



북한인권정책연구 2013

유엔 인권메커니즘과 북한인권



북한인권사회연구센터 편





북한인권정책연구 2013

유엔 인권메커니즘과 북한인권



북한인권사회연구센터 편





유엔 인권메커니즘과 북한인권

인 쇄 2013년 11월
발 행 2013년 11월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 북한인권사회연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2528 (팩시밀리) 901-2572
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 두일디자인 (02-2285-0936)
인 쇄 처 두일디자인

ISBN 978-89-8479-717-8 93340

가 격 ₩18,000

© 통일연구원, 2013

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337



유엔 인권메커니즘과 북한인권

□ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목차

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 서문 | 1 |
| 제1부 유엔 인권메커니즘과 북한인권 | 5 |
| 1. 유엔인권이사회의 주요 제도와 북한: 보편적정례검토(UPR), 특별절차, 진정절차를 중심으로 박진아 (고려대학교 강사) | 7 |
| 2. 유엔 안보리의 역할과 인권: 북한에 대한 시사점 박흥순 (선문대학교 국제관계학과 교수) | 55 |
| 3. 유엔 북한인권 조사위원회 설립의 이해와 활동 전망 백범석 (경희대학교 국제대학 조교수) | 117 |
| 4. 북한인권과 UNHCR의 역할과 과제: 해외체류 탈북자의 인권보호를 위한 시사점 송영훈 (서울대학교 통일평화연구원 선임연구원) | 169 |
| 제2부 국제인권 기본개념 | 219 |
| 5. 비차별 원칙과 북한인권 원재천 (한동대학교 법학부/국제법률전문대학원 교수) | 221 |

유엔 인권메커니즘과 북한인권

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 제3부 북한인권 특수문제 | 267 |
| 6. 북한의 체제전환에 따른 북한주민의 인권개선 방안 연구: 북한 정치범수용소 청산문제를 중심으로 손현진 (한국법제연구원 부연구위원) | 269 |
| 7. 북한인권상황과 인도적 지원의 정책적 효율성 평가: 시계열분석을 통한 분석적 이해와 규범적 처방의 제안 이성우 (제주평화연구원 연구위원) | 321 |
| 8. 미국과 일본의 북한인권법 평가 및 성과와 과제 최은석 (통일교육원 교수) | 371 |
| 최근 발간자료 안내 | 421 |

표 · 그림목차

| | |
|---------------------------------------------------------|-----|
| <표 1-1> 유엔인권이사회의 연혁 | 17 |
| <표 3-1> 유엔총회 결의 | 122 |
| <표 3-2> 유엔인권이사회 결의 | 122 |
| <표 4-1> 전 세계 체류하고 있는 탈북난민의 현황, 2001~2012 .. | 193 |
| <표 7-1> 북한인권상황과 경제변수 상관관계 예비타당성 검사 | 349 |
| <표 7-2> 북한인권상황과 경제변수의 상관관계분석 | 350 |
| <표 7-3> 북한인권상황과 경제변수의 상관관계에 관한 ECM 분석 및 다중회귀분석 | 353 |
| <표 8-1> 북한인권문제와 관련한 미국의 청문회 이슈 및 주요 증언 | 384 |
| <표 8-2> 미국 내 탈북 난민 인정표 | 388 |
| <표 8-3> 미·일 북한인권법의 내용 비교 | 410 |
| | |
| <그림 7-1> 탈북자 추이로 본 북한의 인권현황 | 343 |

서문



북한의 심각한 인권상황은, 금년 3월 유엔인권이사회에 의해 설립된 북한인권 조사위원회(COI)의 활동에서도 알 수 있듯이, 점차 국제적 관심을 끌고 있다. 반면 한국에서의 북한인권에 대한 관심 및 감정은 정권 하에서의 북한인권 실태 자체는 정체되어 있는 느낌이다. 이러한 상황에서 북한인권 논의의 질적 수준을 제고하고 그 연구내용 또한 다양화하기 위해 통일연구원 북한인권사회연구센터는 작년에 이어 두 번째로 북한인권정책연구 총서를 발간하게 되었다. 금년에도 북한인권에 각별한 관심을 가진 8명의 전문가들이 다양한 주제를 대상으로 북한인권 문제를 분석하고 정책적 시사점을 도출하였다.

『북한인권정책연구 2013』은 특히 최근 활발히 진행되고 있는 유엔 내에서의 북한인권 논의에 주목하여, 전체 주제뿐 아니라 제1부 제목을 “유엔 인권메커니즘과 북한인권”으로 설정하고 유엔인권이사회의 활동에서 유엔 안전보장이사회, 유엔 북한인권 조사위원회 및 유엔난민최고대표(UHCHR)에 이르기까지 다양한 유엔 기관들의 북한인권 관련 활동 및 역할에 대해 고찰하였다. 또한 제2부에서는 “국제인권 기본개념”이라는 제목 하에 보다 이론적이고 본질적인 문제인 북한 내 구조적 차별문제에 대해 비차별 원칙을 중심으로 살펴보았다. 마지막 제3부에서는 기타 북한인권과 관련된 특수문제인 통일 후 북한 정치범수용소 처리방안, 대북 인도적 지원의 효율성, 미국과 일본의 북한인권법 성과 등에 대해 분석하였다.

본 총서의 기획, 중간 토론 및 심사과정에서 함께 지혜를 모으고 소중한 시간들을 내주신 통일연구원 북한인권사회연구센터 이금순, 조정아, 이규창, 한동호 박사님과 통일학술정보센터 김수암 박사님, 또한 편집을 위해 수고해준 이은정, 김유빈 연구원, 그리고 무엇보다도 길지 않은 연구기간임에도 성심성의껏 옥고를 완성하여 기고해 주신 8명의 집필자 분들께 진심어린 감사의 말씀을 전한다. 이러한 작은 연구 성과들이 모여 북한인권 개선에 작지만 힘 있는 알찬 씨앗의 역할을 수행하게 되길 간절히 기원한다.

2013년 11월

편저자대표 조 정 현

I

유엔 인권메커니즘과 북한인권



유엔인권이사회의 주요 제도와 북한 보편적정례검토(UPR), 특별절차, 진정절차를 중심으로

박진아 (고려대학교 강사)

I. 머리말

II. 인권이사회의 주요 특징

1. 인권 기관의 지위 향상과 준상설화
2. 인권이사회의 구성: 이사국 선출과 자격
3. 주요 제도

III. 보편적정례검토

1. 제도의 발전과 현황
2. 검토 과정
3. 북한의 보편적정례검토
4. 제1주기에 대한 평가와 앞으로의 과제

IV. 특별절차

1. 제도의 발전과 현황
2. 제도의 운영
3. 북한의 인권상황과 특별절차

V. 진정절차

VI. 기타 제도

VII. 맺음말

참고문헌

I. 머리말

유엔인권이사회(Human Rights Council: HRC, 이하 인권이사회)는 인권을 안보 및 개발과 함께 국제사회의 3대 주요 과제로 격상시키고자 하는 유엔 개혁의 일환으로서, 그 전신인 유엔인권위원회(Commission on Human Rights: CHR, 이하 인권위원회)의 문제점을 개선하고, 실효적인 인권 보장과 이행을 위해 2006년 설립되었다.¹ 당시 유엔총회는 2006년 3월 15일, 찬성 170, 반대 4, 기권 3의 압도적 지지로 인권이사회를 설립하는 결의 60/251을 채택하였다. 인권이사회는 설립 이후 지금까지 인권보호와 개선을 위한 역할을 점차 확대해가며, 유엔의 핵심 인권 보장 기관으로서 자리를 잡아가고 있다.

한편, 인권이사회는 북한인권에 관한 결의 채택, 보편적정례검토, 북한인권특별보고관 임명 등 다양한 내부적 방식을 통해 국제사회에서 북한인권 문제를 적극적으로 다루었다. 특히, 2013년 3월 21일 인권

¹ 인권이사회의 설립과정을 간단히 살펴보면, 2005년 제59차 유엔총회에 코피 아난 전 유엔사무총장이 제출한 “보다 확대된 자유”(In Larger Freedom)라는 사무총장 보고서에서 인권이사회의 설립을 제안하면서 본격화되었고(UN GA, Report of the Secretary-General, In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all, UN Doc. A/59/2005, 21 March 2005), 이후 2005년 9월 유엔 창설 60주년 세계정상회담에서 인권이사회 설립에 대한 원칙적 합의를 하면서 구체화되었다(2005 World Summit Outcome, GA Res. 60/1, UN Doc. A/RES/60/1, 24 October 2005, paras. 157~160). 이후 유엔총회는 2006년 3월 15일 유엔회원국의 압도적 지지 하에 인권이사회를 설립하는 결의 60/251을 채택하였다(Human Rights Council, UN GA Res. 60/251, 15 March 2006, UN Doc. A/RES/60/251, 3 April 2006 (이하 GA Res. 60/251)). 같은 해 5월 9일에는 유엔총회 선거를 통해 47개 인권이사회 이사국이 선출되었다. 인권이사회의 창설에 따라 전신인 인권위원회(CHR)는 2006년 6월 16일자로 활동을 마감하였고, 인권이사회는 2006년 6월 19일 스위스 제네바에 있는 유엔 본부에서 첫 회의를 열면서 공식 출범하였다. 유엔인권이사회의 설립 배경과 과정에 대한 자세한 설명은 신각수, “인권이사회 설립과 국제인권 발전,” 『서울국제법연구』, 제13권 제1호 (서울국제법연구원, 2006) 및 조형석, “UN 인권체제의 변화,” 『국제법 동향과 실무』, 통권 제14호 (외교부, 2009) 참고.

이사회 결의를 통해 북한인권에 관한 사실조사위원회(Commission of Inquiry: COI)의 설립이 결정됨에 따라 북한인권 문제를 해결하고 개선하기 위한 국제적 제도로서 인권이사회에 대한 국내외적 관심이 높아지고 있다.²

이 글은 보편적정례검토, 특별절차, 진정절차 등 인권이사회들의 주요 제도를 중심으로 제도의 설립과 발전 및 운영에 관한 현황 등을 검토하고 각 제도가 북한의 인권상황의 개선과 발전에 어떤 역할을 하고 있는지 살펴볼 것이다. 그 전에 앞서 기존의 인권위원회(CHR)와의 비교를 통해 인권이사회들의 주요 특징을 몇 가지 살펴봄으로써 새로운 국제 인권기관으로서의 인권이사회에 대한 이해를 높이고자 한다.

II. 인권이사회들의 주요 특징

1. 인권 기관의 지위 향상과 준상설화

인권이사회 설립을 위한 논의 과정에서는 유엔의 주요 기관(principle body)과 동급에 해당하는 기관의 지위를 부여하자는 것이 논의되기도 하였으나,³ 인권이사회를 주요 기관으로 설립하는 것은 유엔헌장을 개

² UN Doc. A/HRC/22/L.19, 18 March 2013; 조정현·김수암·한동호, “유엔 북한인권 조사위원회 설립: 의의 및 과제” (통일연구원 Online Series CO 13-09, 2013.3.26), <<http://www.kinu.or.kr/upload/neoboard/DATA01/co13-09.pdf>> (검색일: 2013.8.1).

³ 코피 아난 전 유엔사무총장은 유엔개혁안을 담은 보고서 “In Larger Freedom”에서 인권이사회들의 설립과 함께 이 기관의 법적 지위에 대한 선택으로 유엔의 주요 기관(“as a principle body of the United Nations”) 또는 유엔총회 산하 기관(“as a subsidiary body of the General Assembly”)을 제시하였다. Addendum to ‘In larger freedom,’ Human Rights Council: Explanatory note by the Secretary General, UN Doc. A/59/2005/Add.1, 23 May 2005, para. 14; 신각수, “인권이사회 설립과 국제인권 발전,” p. 94.

정해야 하는 문제가 있어 일단은 유엔총회 산하의 보조기관의 지위를 부여하였다.⁴ 이는 유엔 헌장 제22조에 따라 유엔총회가 “그 임무수행에 필요하다고 인정되는 보조기관을 설치할 수 있다”는 조항에 근거한 것이다. 비록 인권이사회가 안전보장이사회나 경제사회이사회와 같은 주요 기관은 아니지만 이전의 인권위원회(CHR)가 경제사회이사회 산하의 기능위원회(Functional Commissions) 중의 하나였던 것과 비교한다면 그 지위가 한층 격상되었다.

한편, 기존의 인권위원회(CHR)는 매년 1회 6주간 회의가 열리는 데 그쳐 인권 침해 상황에 대한 효율적, 즉각적 대응 및 후속조치의 어려움 등 근원적 결함이 지속적으로 제기되었다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 인권이사회는 정기회기의 회수를 매년 최소 3회 이상, 기간은 10주 이상으로 정함으로써 인권 사안을 다루기 위한 상당한 기간을 확보하였다. 또한 이사국의 1/3 이상의 요구가 있는 경우 횡수에 제한 없이 특별회기를 개최할 수도 있어 긴급한 인권 사안에 대한 대응 능력을 높이는 데 기여하였다.

인권이사회는 2006년 6월 19~30일 제1차 회기가 시작된 이래 2013년 7월 현재까지 총 23차례의 정기회기가 개최되었으며, 특별회기는 2006년 7월 5~6일 제1차 회기가 열린 이래 2013년 7월 현재까지 총 19차례의 특별회기가 개최되었다. 정기회기와 특별회기에서는 특정 인권침해 행위를 비난하고 이를 시정, 개선하기 위한 결의가 수차례 채택되었다. 인권이사회는 결의는 형식상 법적 구속력이 없지만 결의의 내용이 갖는 정당성과 인권이사회 권위 때문에 해당 인권문제국에 정치적 부담을 주며, 인권 침해 사실을 공개함으로써 일명 “공개해서 망신주기”(naming and shaming, power of shaming)의 효과를 갖는다.

⁴UN GA Res. 60/251, operative paragraph(본문 조항, 이하 OP) 1.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

2. 인권이사회의 구성: 이사국 선출과 자격

인권위원회(CHR)의 경우 위원국 수는 53개국⁵으로 경제사회이사회 이사국(54개국) 내에서 지역별 의석 배정에 따라 다득표 순으로 선출되는 것 이외에 특별한 자격 제한이 없어 인권문제국가가 인권위원회(CHR) 위원국을 한다는 비판을 받았다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 인권이사회는 먼저, 이사국 수를 47개국으로 축소하고 지역별 의석 배정 비율을 조정하였다.⁶

그러나 무엇보다 큰 변화는 이사국 선출 방식을 유엔 회원국 전체의 절대과반수 이상 득표국 중 다수 득표순으로 변경한 점이다.⁷ 안전보장이사회 비상임이사국 선출시 요구되는 조건, 즉 출석하여 투표하는 회원국의 3분의 2라는 다수결 조건에는 미치지 못하지만 총회 산하기관 중 이사국 선출에 있어 절대과반수를 요구하는 경우는 인권이사회가 유일한 것으로, 인권위원회(CHR) 시절과 비교한다면 의미 있는 진전이라고 할 수 있다.⁸ 물론 이 방식 또한 인권문제국가의 이사회 진출

⁵ 1946년 유엔총회가 인권위원회(CHR)를 설립할 당시 회원국 수는 18개국이었다. 이후 53개국까지 확대되었다.

⁶ 5개의 지역그룹, 즉 아프리카 그룹 13개국, 아시아 그룹 13개국, 동유럽 그룹 6개국, 남미-카리브해 그룹 8개국, 서유럽 기타 그룹 7개국으로 배정하였다(GA Res. 60/251). 지역별 이사국 현황에 대한 것은 OHCHR 홈페이지를 참고: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/membership.htm>> (검색일: 2013.8.1).

⁷ 인권이사회 설립 당시 인권이사회에의 정통성을 강화하고 인권문제국가의 이사회 진출을 방지하기 위한 방안으로 안전보장이사회와 경제사회이사회처럼 출석투표 회원국의 2/3 지지가 제안되었다. 그러나 다른 총회의 산하기관처럼 단순과반수로 할 것을 주장하는 개도국들의 반대에 부딪혀 중간에 해당하는 절대과반수로 타협되었다. 참고로 2006년 인권이사회 설립당시 유엔회원국은 192개국으로 절대다수는 96개국이었으며, 현재는 193개국으로 인권이사회에의 이사국이 되기 위해서는 97개국 이상의 지지를 요구한다.

⁸ 인권이사회 설립 논의 초기에는 3분의 2 절대과반수로 하자는 의견이 있었으나 개도국의 반대에 부딪혀 절대과반수로 절충하였다. 신각수, “인권이사회 설립과 국제인권 발전,” pp. 95~96.

을 지지하는 데에는 한계가 있다. 이러한 한계는 2006년 5월 9일에 치러진 이사회 첫 선거에서부터 나타났는데 아프리카 국가들은 아프리카 그룹에 할당된 13개석에 13개국만이 입후보함으로써 인권위원회(CHR) 시절과 마찬가지로 경쟁 없이 당선이 되었으며, 이 때 유엔 회원국 절대과반수 요건은 이사국으로 당선되는 데 별다른 장애가 되지 않았다.

이 외에도 인권이사회는 인권위원회(CHR) 시절보다 이사국의 자격과 의무를 강화하기 위한 방법을 몇 가지 마련하였다. 우선 이사국에 진출하려는 입후보 국가들은 인권보호와 증진에 관한 자발적 서약(voluntary pledges and commitments)을 하도록 하였다.⁹ 법적 구속력이 없는 선언이라는 한계가 있지만 한 국가의 정치적 신뢰와 약속이라는 측면에서 의미를 갖는다. 또한 이사국으로 당선된 국가는 인권 증진 및 보호에 있어서 ‘최고 수준’을 지지하고 인권이사회와 완전히 협력할 의무를 지며,¹⁰ 만약 이사국에서 심각하고 조직적인 인권침해가 발생할 경우 유엔총회는 투표국의 2/3 찬성 또는 의장의 요청에 합의하는 방식으로 이사국 자격을 정지당할 수 있다. 현재까지 유일하게 리비아가 이사국 자격이 정지된 바 있다.¹¹

지금도 인권문제국가로 종종 지목된 국가들이 당선되어 종전의 자격 논란이 계속되고 있다. 지난 2012년 11월 선거 결과에 대해서도 인권단체들은 코트디부아르, 에티오피아, 가봉, 카자흐스탄, 파키스탄, 베네수엘라 등을 포함한 상당수 국가들이 이사국 후보 자격이 없다고 비판했다.

⁹-GA Res. 60/251, OP 8.

¹⁰-GA Res. 60/251, OP 9.

¹¹-2011년 3월 1일 유엔총회에서 의장의 요청에 따라 합의 통과되어 이사국 자격이 정지되었다가 2011년 11월 18일 복원되었다.

이사국의 임기는 3년이며, 한 번 재선출을 통해 연임할 수 있으나 3선 연임은 불가하다. 한국은 2006~2008년(2년),¹² 2009~2011년(3년)에 걸쳐 두 번 연임 후 2012년에는 참관국으로 활동하였고, 2012년 11월 12일 일곱 번째 이사국 선거에서 이사국으로 선출되어 2013년부터 현재 이사국으로 활동하고 있다.

3. 주요 제도

가. 2007년 제도구축

인권이사회의 유엔 내의 지위 및 이사국의 구성 등은 2006년 인권이사회 설립에 관한 유엔총회의 결의에서 결정되었지만, 인권이사회의 보편적정례검토를 포함한 주요 제도들은 2007년 “인권이사회의 제도구축”(Institution-building of the United Nations Human Rights Council)결의를 통해 마련되었다.¹³ 이 결의는 보편적정례검토뿐만 아니라 특별절차, 인권이사회 자문위원회, 진정절차 등 인권이사회의 임무와 역할을 위한 제도 등을 상세히 규정하였다. 이 중 보편적정례검토는 제도구축을 통해 신설된 제도인 반면, 특별절차나 자문위원회, 진정절차 등은 인권위원회(CHR) 당시에 운영되던 제도를 계승·발전시켜 인권이사회의 주요 제도로 도입시킨 것이다. 각 제도에 관한 상세한 내용은 이 글의 해당 주제에서 구체적으로 다룬다.

¹²-2006년 첫 선거 당시에는 인권이사회 역할의 연속성을 유지하기 위해 초대 이사국의 임기는 1, 2, 3년으로 나누었고 총회 의장 추천을 통해 임기 기간을 정하였다.

¹³-UN Human Rights Council, Institution-building of the United Nations Human Rights Council, HRC Res. 5/1 (18 June 2007), UN Doc. A/HRC/21, 7 August 2007.

나. 2011년 인권이사회 재검토 결의를 통한 제도의 변화

유엔총회는 2006년 인권이사회 설립에 관한 결의를 채택하던 당시에 이미 인권이사회에의 점진적 발전을 염두에 두고 해당 결의를 통해 인권이사회에의 지위에서부터 업무와 기능 등을 5년 후에 재검토하기로 결정하였으며,¹⁴ 2009년 10월부터 본격적으로 재검토 작업이 시작되어,¹⁵ 그 결과물로서 2011년 6월 “인권이사회의 재검토”를 제목으로 한 유엔총회 결의 65/281이 채택되었다.¹⁶ 이 결의에는 2011년 3월에 채택된 유엔인권이사회 결의 16/21(Review of the work and functioning of the Human Rights Council)¹⁷이 부속서로 포함되어 있다.

인권이사회의 재검토에 대한 기대는 인권이사회의 지위, 새로운 제도의 도입, 업무 방식, 실질적인 성과와 도전 과제 및 유엔총회의 보고 체계 정비 등 전반에 걸쳐있었다. 대다수의 국가들은 재검토를 2007년 인권이사회의 제도구축의 문제점이나 보완점을 확인하고 이를 근본적으로 변경 또는 발전시키는 기회로 활용하는 데 큰 관심을 보이지 않았다.¹⁸ 결국 국가들의 무관심과 수동적 태도로 인하여 재검토의 결과

¹⁴- GA Res. 60/251, OP 16.

¹⁵- 인권이사회의 재검토는 2009년 10월 제12차 회기에서 인권이사회의 업무와 기능의 재검토에 관한 “정부 간 공개 실무작업반”(Open-ended Intergovernmental Working Group)을 설립하는 결의 12/1을 채택하면서부터 본격적으로 시작되었다. HRC Res. 12/1, “Open-ended intergovernmental working group on the review of the work and functioning of the Human Rights Council” (1 October 2009), UN Doc. A/HRC/RES/12/1, 12 October 2009.

¹⁶- 인권이사회 재검토결의에 관한 자세한 내용은 박진아, “유엔인권이사회 재검토 (Review of the Human Rights Council) 논의를 중심으로,” 『안암법학』, 통권 제40호 (안암법학회, 2013.1), pp. 261~291 참고.

¹⁷- HRC Res. 16/21, “Review of the work and functioning of the Human Rights Council” (25 March 2011), UN Doc. A/HRC/RES/16/21, 12 April 2011.

¹⁸- 국가들의 입장에 대해서는 HRC Extranet의 [HRC Review]→[Intergovernmental

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

물(결의 65/281)은 2007년 제도구축 당시의 것과 비교하여 크게 변화한 것이 없다. 재검토 과정에서 제기된 인권이사회의 제도 개선과 발전을 위해 진일보한 제안이 상당수 이뤄졌던 것을 감안한다면 다소 실망스러운 결과라고 할 수 있다.¹⁹

상당수 국가의 비협조적 태도에도 불구하고 재검토 과정에 참여한 국가 및 국제기구 대표, 국제인권기구 대표 및 인권전문가와 NGO 등의 참여자들은 재검토 과정에 많은 노력과 시간을 쏟았다. 인권이사회의 재검토를 위해 유엔 내에서의 공식적 회의 이외에도 수차례의 비공식적 회의와 국제회의가 열렸으며, 회의에서 나온 결과물은 HRC Extranet²⁰에서 공개되었고 이후에 인권이사회 실무작업반에서 공식적으로 논의를 위한 회의 자료에 포함되어 지속적으로 논의되었다.²¹

Working Groups Sessions]→[1st Intergovernmental Working Group session on the Review]→[Written contributions]에서 국가그룹 또는 각 국가가 제출한 문서를 통해 확인할 수 있다. <<http://extranet2.ohchr.org/Extranets/HRCExtranet/portal/page/portal/HRCExtranet/1stWorkingGroupsessionontheReview25-29Oct2010.html>> (검색일: 2012.11.18).

¹⁹- 재검토 과정에서 가장 기대가 되었던 것은 소위 ‘제기장치’(Trigger mechanism)의 도입이었다. 지금의 인권이사회는 긴급을 요하는 인권침해사태가 발생할 경우 특별회기나 특별절차를 통해 비교적 신속하게 해당 문제에 대처할 수 있으나, 특별회기의 경우 이사국의 1/3 이상의 요구가 있어야 하고 특별절차의 경우도 이사회의 승인을 통해야 한다는 점에서 국가의 정치적 입장이 크게 작용하여 안전 채택이 무산되거나 지연될 가능성이 있다. 이것을 보완하기 위해 긴급을 요하는 인권침해사태가 발생하였을 경우 이사국이 아닌 다른 주체, 예를 들어 유엔총회나, 안전보장이사회, 유엔사무총장, 인권이사회위원장, 유엔인권최고대표 등이 개별적 또는 합동으로 의제를 선정할 수 있도록 하자는 의견이 나왔다. HRC, “Compilation of state proposals,” Open-Ended Intergovernmental Working Group on the Review of the Work and Functioning of the Human Rights Council, 1st session, Geneva, 25~29 October 2010, UN Doc. A/HRC/WG.8/1/CRP.1/Rev.1, 29 October 2010, pp. 78~79 (C. Special sessions).

²⁰- HRC Extranet, section HRC Review, <<https://extranet.ohchr.org/sites/hrc/Pages/default.aspx>> (검색일: 2012.11.10).

²¹- HRC, “Compilation of state proposals;” HRC, “Compilation of Contributions.”

2011년 재검토 회의는 인권이사회의 지위, 업무와 기능 등에 있어 인권의 보호를 위해 더 나은 제도적 기반을 마련하는 좋은 기회였음은 분명하지만, 큰 성과 없이 종료되었다. 유엔총회는 이번 재검토 결의를 통해 향후 10~15년 사이에 또다시 인권이사회를 재검토하기로 결정하였다.²² 인권이사회의 지위 역시 다음 재검토에서 논의하는 것으로 미뤄졌다. 따라서 당분간 지금의 제도하에서 인권이사회의 변화를 모색해보는 것이 필요하다.

〈표 1-1〉 유엔인권이사회의 연혁

| | |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2006.03.15. | 유엔총회 인권이사회를 설립하는 결의(Res. 60/251)를 채택 |
| 2006.05.09. | 인권이사회 첫 이사국들로 총 47개국이 유엔총회에서 선출 (한국 당선) ²³ |
| 2006.06.19. | 인권위원회(CHR) 업무 종료 |
| 2006.06.19~30. | 인권이사회의 제1차 회기 개최 |
| 2007.05.17. | 유엔총회에서 두 번째 이사국 선거 개최 |
| 2007.06.18. | 인권이사회는 전문가 자문 체계, 새로운 진정절차, 특별절차 및 보편적정례검토 제도 등을 포함한 “인권이사회의 제도구축”(Institution-building of the United Nations Human Rights Council, Council resolution 5/1) 결의 채택 |
| 2008.05.07. | 한국의 첫 보편적정례검토 실시 |
| 2008.05.21. | 유엔총회에서 세 번째 이사국 선거 개최 |
| 2009.05.12. | 유엔총회에서 네 번째 이사국 선거 개최 |
| 2010.05.13. | 유엔총회에서 다섯 번째 이사국 선거 개최 |
| 2011.05.11. | 유엔총회에서 여섯 번째 이사국 선거 개최 |

²²- GA Res. 65/281, OP 3.

²³. 이사국으로 선출된 국가와 그 그룹은 아프리카 그룹(가나, 잠비아, 세네갈, 남아프리카 공화국, 모리셔스, 모로코, 말리, 가봉, 지부티, 카메룬, 튀니지, 나이지리아, 알제리), 아시아그룹(인도, 인도네시아, 방글라데시, 일본, 말레이시아, 한국, 중국, 요르단, 필리핀,

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

| | |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2011.03.25. | 인권이사회 제16차 회기에서 인권이사회의 업무와 기능의 재검토 결과물(Outcome of the review of the work and functioning of the Council) 채택 |
| 2011.06.17. | 유엔총회에서 인권이사회의 재검토 결의 채택(A/65/L.78) |
| 2011.10.14. | 193개국에 대한 보편적정례검토 제1주기 완료 |
| 2012.03.21. | 보편적정례검토 제2주기 시작 (2012~2016) |
| 2012.06.01. | 인권이사회 제19차 특별회기(주제: "시리아아랍공화국의 인권상황 악화와 최근 홀라에서 발생한 학살"에 대하여)개최 |
| 2012.10.25. | 한국의 두 번째 보편적정례검토 실시 |
| 2012.11.12. | 유엔총회에서 일곱 번째 이사국 선거 개최 (한국 당선) ²⁴ |
| 2013.04.27~06.14. | 인권이사회 제23차 정기회기 개최 |
| 2014. 4~5월 | 북한의 두 번째 보편적정례검토 예정 |

Ⅲ. 보편적정례검토

보편적정례검토(Universal Periodic Review: UPR)는 193개 모든 유엔 회원국이 4년마다 한 번씩 정기적으로 인권의무 및 약속에 관한 이행상황을 같은 유엔 회원국들과 함께 검토하는 제도이다. 이 제도는 유엔인권이사회의 지원하에 유엔 회원국이 주도하여 자국의 인권상황을 검토하고 개선하기 위한 조치를 구상 및 약속하도록 함으로써, 자국의 인권의무를 이행하도록 한다. 이를 위해 보편적정례검토는 각 국가

바레인, 사우디아라비아, 스리랑카), 동유럽 그룹(러시아, 폴란드, 체코, 우크라이나, 아제르바이잔, 루마니아), 남미-카리브해 그룹(브라질, 아르헨티나, 멕시코, 페루, 과테말라, 우루과이, 쿠바, 에콰도르), 서유럽 기타 그룹(독일, 프랑스, 영국, 스위스, 네덜란드, 핀란드, 캐나다) 이상 47개국이다.

²⁴ 이날 한국을 비롯하여 미국, 일본, 독일, 아일랜드, 아르헨티나, 브라질, 코트디부아르, 에스토니아, 에티오피아, 가봉, 카자흐스탄, 케냐, 몬테네그로, 파키스탄, 시에라리온, 아랍에미리트, 베네수엘라 18개국이 이사국으로 당선되었다.

의 인권 관련 기록들을 평가하고 국내에서 발생한 인권침해 상황을 진술하도록 한다. 이 제도는 또한 인권위원회(CHR)의 가장 큰 문제점으로 지적되었던 이중기준에 대한 비판을 해소하기 위해 모든 국가의 인권 상황을 동일하게 평가할 수 있도록 기획되었다.²⁵

보편적정례검토는 회원국이 자국의 인권상황에 대한 국가보고서를 제출하고 상호 대화 형식의 심의를 받는다는 점에서 기존의 인권조약 감시기구의 국가보고제도와 흡사하지만, 기존의 국가보고제도는 개별 인권조약의 당사국 여부와 관계없이 모든 유엔회원국이 검토를 받는다는 점과 개별 인권조약의 경우 해당 조약상의 국가 의무만을 다루는 반면 보편적정례검토는 모든 인권문제를 포괄적으로 다룬다는 점에서 큰 차이가 있다. 이 제도를 통해 국가들은 인권의 보호와 개선을 위한 방법을 공유하고, 인권이사회, 다른 국가 및 비정부간기구를 비롯한 이해관계당사자의 기술적 도움을 받을 수 있다.

1. 제도의 발전과 현황

가. 2007년 제도구축을 통한 제도의 신설

보편적정례검토제도는 인권위원회(CHR) 당시에는 없던 새로운 제도로써 2007년 제도구축을 통해 도입되었고, 새로운 유엔 인권 기관을 대표하는 제도로 자리 잡고 있다. 이 제도는 인권위원회(CHR) 당시 인권 침해 문제를 다루는 데 있어 논란이 제기되었던 선별성, 이중기준, 정치화 논란을 불식시키고 국가별 정기보고서 심의절차를 보완하는 차원에서 인권이사회 설립 이후 새롭게 도입된 것이다.

²⁵ 우종길, “유엔인권이사회의 새로운 국제인권보호제도인 보편적정기검토에 관한 소고,” 『서울국제법연구』, 제15권 제1호 (서울국제법연구원, 2008), pp. 345~364.

이 제도는 2007년 제도구축 당시를 기준으로 192개(현재는 193개) 모든 유엔 회원국들의 인권상황을 국제적 인권기준에 비추어 정기적으로 검토하는데, 1년 3회(2, 5, 12월), 회의당 2주간 16개국씩, 총 4년에 걸쳐 검토하는 방식이다. 2007년의 제도구축을 통해 마련된 운영방식에 따라 제1주기가 진행되었으며, 2011년 재검토 결의를 통해 변경된 검토 절차에 따라 제2주기가 진행 중이다.

나. 2011년 재검토 결의를 통한 제도 변경 사항

2011년 재검토 결의를 통해 가장 많은 제도적 변화를 가져온 것이 보편적정례검토이다. 이 결의를 통해 보편적정례검토는 인권이사회의 결의 16/21²⁶과 결정 17/199²⁷에 따라 2012년부터 제1주기는 기존의 4년에서 4년 6개월로 연장되었고, 4년 동안 12차례의 보편적정례검토 회의가 열리던 것이 이젠 14차례로 늘어났다. 또한 회의마다 검토하는 국가 수는 16개국에서 14국으로 축소되었다. 또한 검토 회의도 3시간에서 3시간 반으로 늘어났다. 검토대상국가는 자발적으로 중간 보고서를 제출할 수 있다. 회의 시간 이내에 발언을 원하는 모든 국가에게 기회가 주어지도록 하였다.

보편적정례검토 과정에서의 국가인권기구의 참여도 강화되었다. 먼저 이해당사자 보고서에서 일정 부분을 국가인권기구가 개별적으로 견해를 제시할 수 있도록 하였다. 다음으로 국가인권기구는 당해 국가의 심사 후 결과보고서 채택을 위한 인권이사회의 회기에서 발언권을

²⁶-HRC Res. 16/21, Review of the work and functioning of the Human Rights Council, 25 March 2011, UN Doc. A/HRC/RES/16/21, 12 April 2011.

²⁷-HRC Decision 17/119, Follow-up to the Human Rights Council resolution 16/21 with regard to the universal periodic review, 17 June 2011, UN Doc. A/HRC/DEC/17/119, 19 July 2011.

부여받았다. 또한 특별절차수입 후보자를 지명할 권한과 보편적정례검토의 상호대화에서 발언할 권한도 부여받았다. 그러나 비정부기구의 참여 확대 요구는 받아들여지지 않았다.²⁸ 비정부기구 참여의 핵심은 검토회의 과정에서 비정부기구에게 발언권을 부여할 것인가의 여부인데, 인권 전문가와 활동가로 구성된 비정부기구의 참여 확대는 국가들의 인권상황 보고의 매너리즘과 형식주의를 탈피하여 인권보호에 좀 더 초점을 맞춘 다양한 문제제기와 토론이 가능하다는 장점도 있지만, 오히려 비정부기구와의 마찰을 피하기 위하여 국가들이 보고서를 제출조차 하지 않는 역효과가 발생할 수 있다는 점과 국제회의의 개최가 갖는 장소적 시간적 제약, 그리고 비정부기구의 자격 문제 등 여러 가지 문제점과 한계가 있어 아직까지는 발언권을 부여할 것인가를 결정하기에는 시기상조로 보인다. 그러나 앞으로 보편적정례검토가 정착하고 발전해 나가는 것을 살피면서 비정부기구의 참여 확대를 지속적으로 고민해볼 필요가 있다.

²⁸ 검토 과정(상호 대화)에 비정부기구의 발언을 허용하지는 제안이 나왔으나 큰 지지를 받지 못했다. UNHRC, Report of the Open-ended Intergovernmental Working Group on the Review of the Work and Functioning of the Human Rights Council, Document A/HRC/WG.8/2/1, 7 March 2011, Geneva, pp. 58~59 (“3. Enhanced Participation (oral interventions)”). 이에 따라 NGO나 국가인권기구의 공식적 참여 대신에 비공식적으로 이 과정에 참여할 수 있는 방법들이 제시되었다. 예를 들어 검토회의가 열리기 하루 전에 NGO나 국가인권기구와 비공식적 회의를 열어 검토 국가의 최근 인권상황에 대한 정보나 검토 보고서에 관한 중요 견해를 듣도록 하는 방법 등이 제시되었다. Theodor Rathgerber, *New Prospects for Human Rights-The Human Rights Council between the Review Process and the Arab Spring* (Fridrich-Ebert-Stiftung, 2012), <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/08961.pdf>> (검색일: 2013.8.1).

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

다. 검토 제도의 운영 현황

보편적정례검토는 2008년 4월 7~18일에 있었던 제1차 보편적정례 검토회의를 시작으로 2011년 10월 3~14일의 제12차 회의까지 한 차례의 주기가 종료되었다. 한국은 2008년 5월에 진행되었고²⁹ 북한의 상황은 2009년 12월 검토되었다. 2012년 5월 21일부터 시작된 제2주기(2016년 6월까지)는 2011년 재검토 결의에 따라 변경된 절차에 따라 운영되며, 한국은 2012년 10월 두 번째 보편적정례검토가 실시되었고,³⁰ 북한은 2014년 4~5월에 실시될 예정이다.

2. 검토 과정

보편적정례검토는 인권이사회 47개 이사국으로 구성된 실무그룹(Working Group)에 의해 이뤄진다. 검토는 사전에 마련된 검토보고서를 토대로 하여 실무그룹(Working Group)이 제네바에서 심사대상 국가에 대해 해당 시간 동안 ‘상호 대화’(interactive dialogue)를 실시하는 것으로, 상호 대화에는 이사국 이외의 유엔 회원국들도 참여하고 발언할 수 있다. 그러나 비정부기구(NGO)는 참석이 허용될 뿐 발언할 수는 없다.

검토보고서는 검토 대상국 정부가 제출하는 보고서(20쪽 이내, 인권이사회 결의 5/1 부속서 제15조 (A)항에 의거), 유엔인권최고대표사무소

²⁹ 한국의 첫 번째 보편적정례검토에 관한 자세한 설명은 박병도, “유엔인권이사회의 보편적정례검토제도—한국의 실행과 평가를 중심으로—,” 『법조』, Vol. 635 (법조협회, 2009.8), pp. 225~234 참고.

³⁰ 한국의 두 번째 보편적정례검토에 관한 자세한 설명은 이재완, “대한민국에 대한 제2차 보편적정례인권검토(UPR),” 『국제법평론』, 통권 제36호 (국제법평론회, 2012) 참고.

(이하 OHCHR)에서 준비하는 취합보고서(10쪽 이내, 인권이사회 결의 5/1의 부속서 제15항(B)에 의거) 및 이해당사자들이 제출한 설득력 있고 신빙성 있는 정보를 보편적정례검토 시 인권이사회가 고려할 수 있도록 OHCHR이 요약한 보고서(일명 이해당사자 보고서(stakeholder report), 10쪽 이내, 인권이사회 결의 5/1의 부속서 제15(C)항에 의거) 등 3가지 문서로 구성된다.³¹

보편적정례검토 회의와 결과물의 효과적 운영을 위해 유엔인권이사회 이사국 중 서로 다른 3개 지역그룹에서 각 한 국가씩 3국가를 보고 그룹으로 선출하는데 이를 ‘트로이카’(troika, 이하 보고그룹)라고 한다.³² 보고그룹은 피검토국가의 보편적정례검토를 진두지휘하고 실무그룹 회의에서 있었던 질문, 논평, 권고 및 피검토국의 답변 등을 요약하여 ‘결과보고서’(outcome report)를 마련한다. 결과보고서에는 피검토국의 인권상황에 대한 평가내용, 최상의 실행(best practices)을 공유하는 방법, 인권의 증진 및 보호를 위한 협력강화, 관련 국가와의 협의 및 동의를 전제로 한 기술적 지원 및 역량 구축, 피검토국의 자발적 공약 및 인권 준수 약속 등이 포함된다.³³

결과보고서의 채택 과정에서 피검토국은 충분히 참여할 수 있어야 하며, 권고에 대한 예비논평을 통해 권고를 수락하거나 거절하는 것을 선택할 수 있다.³⁴ 실무그룹은 피검토국에 대한 검토 후 48시간이 지

³¹- 검토보고서의 작성은 “General Guidelines for the Preparation of Information under the Universal Periodic Review”(보편적정례검토 정부보고서 작성의 가이드라인, 인권이사회 결의 6/102의 목차 I)에 따른다. HRC Decision 6/102, Follow-up to Human Rights council resolution 5/1, 27 September 2007, UN Doc. A/HRC/6/22, 14 April 2008.

³²- 트로이카의 운영에 대한 자세한 설명은 2009년 4월 9일자 유엔인권이사회 의장 성명을 참고: President Statement on modalities and practices for the Universal Periodic Review Process, UN Doc. A/HRC/8/L.1, 8/PRST/1.

³³- UN Doc. A/HRC/RES/5/1, Annex, para. 27.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

난 후 즉시 결과보고서를 채택해야 한다.³⁵

실무그룹의 결과보고서는 인권이사회 전체회의에서 채택되는데, 피 검토국은 전체회의가 진행되는 동안 상호대화에서 충분히 제기되지 못한 문제들에 대하여 답변할 기회를 가진다.³⁶

3. 북한의 보편적정례검토

가. 진행 과정

북한에 대한 첫 번째 보편적정례검토는 제6차 실무그룹 회기(2009년 11월 30일~12월 11일)에 이루어졌다. 회기에 앞서 인권이사회는 2009년 9월 7일 북한의 보편적정례검토를 위해 멕시코, 노르웨이, 남아프리카공화국을 보고그룹(트로이카)으로 선정하였다. 인권이사회 결의 5/1의 부속서 제15항에 의거하여 i) 북한이 작성 및 제출한 국가 보고서,³⁷ ii) OHCHR에서 준비한 취합보고서,³⁸ iii) OHCHR에서 준비한 이해관계자 제출 문서 요약문³⁹이 검토를 위해 준비되었다.

³⁴-UN Doc. A/HRC/RES/5/1, Annex, para. 27.

³⁵-*Ibid.*

³⁶-*Ibid.*, para. 29.

³⁷-UNHRC, National Report Submitted in Accordance with Paragraph 15 (A) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1 — Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/WG.6/6/PPK/1, 27 August 2009.

³⁸-UNHRC, Compilation Prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in Accordance with Paragraph 15 (B) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1 — Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/WG.6/6/PPK/2, 18 September 2009.

³⁹-UN HRC, Summary Prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in Accordance with Paragraph 15 (C) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1 — Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/WG.6/6/PPK/3, 28 August 2009.

북한의 상호 대화는 2009년 12월 7일 제11차 회의(meeting)에서 이루어졌으며, 52개국이 참가하였다. 이것을 바탕으로 12월 9일 제16차 회의에서 실무그룹은 북한에 대한 “보편적정례검토 실무그룹의 보고서 초안”을 채택하였다.⁴⁰ 이어 북한은 인권이사회가 심의하고 권고한 내용에 대해 제13차 인권이사회 정기회기 중인 2010년 3월 18일 인권이사회에 자국의 입장을 발언하였고, 이날 실무그룹 보고서에 북한측 발언요지가 부록으로 첨부된 최종보고서가 채택되었다.

북한의 두 번째 보편적정례검토는 2014년 4~5월에 예정되어 있다.

나. 검토보고서의 내용

(1) 국가보고서의 내용

북한 정부가 제출한 국가보고서는⁴¹ ‘I. 보고서의 준비, II. 배경, III. 인권의 보호 및 증진을 위한 국가의 법적·제도적 구조, IV. 인권의 보호와 증진을 위한 노력과 경험들, V. 인권의 보호와 증진에 있어서의 장애물과 도전들, VI. 결론’으로 구성되어 있다.

북한 정부는 보편적정례검토에 관한 목적과 원칙들에 경의를 표하는 것으로 보고서를 시작하고 있다. 보고서의 준비에 있어 북한 정부는 보고서 작성을 위해 특별전문위원회를 조직하여 관계된 기관별로 제출한 정보를 바탕으로 초안을 만들고 이 보고서를 완성하였으며, 특별

⁴⁰-UN HRC, Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Democratic People’s Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/WG.6/6/L.12, 23 December 2009.

⁴¹-북한 정부가 제출한 국가보고서, OHCHR의 취합 문서와 이해관계자 요약서에 관한 국문 자료는 국가인권위원회, 『유엔 국가별 정례인권검토(UPR)에 대한 북한의 국가인권보고서 및 우리정부, NGO, INGO 관련 자료집』 (서울: 국가인권위원회 인권정책과, 2010) 참고.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

전문위원회가 인권 부분의 시민사회(비정부기구, 법조계 및 학계를 포함)와 협의를 하고 이를 보고서에 반영하였음을 밝히고 있다.⁴²

배경에서는 북한에 대한 지리적, 역사적 개요를 설명한 다음 북한이 갖고 있는 인권에 대한 기본적 견해와 입장을 밝히고 있다. 북한 정부는 진정한 인권은 자주권이며,⁴³ 인권은 주권국가에 의해 보장되기 때문에 이러한 의미에서 인권이 곧 국가주권을 뜻한다고 견지하고 있다.⁴⁴

인권의 보호 및 증진을 위한 국가의 법적·제도적 구조에서는 헌법 및 인권 관련 법적 제도를 설명하고 있으며, 국가기관들의 구조와 인권의 보호 및 증진을 위한 체계로서 북한의 정치, 행정, 사법 기관을 설명하고 있다.⁴⁵ 또한 북한의 인권교육이 정규교육과 특별교육을 통해 체계적으로 조직되고 수행되고 있으며, 인권에 대한 일반 대중의 지식과 인식이 높은 단계에 있음을 피력하고 있다.⁴⁶ 북한은 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약, 아동 권리협약, 여성차별철폐협약과 몇몇 기타 국제인권문서들에 대한 가입을 언급하고, 북한이 해당 조약기구들이 제시한 견해와 권고사항들을 중대하게 고려하고 수용, 이행해 왔음을 설명했다.⁴⁷ 그러나 보고서에서 이행하지 않은 의무와 가입하지 않은 조약에 대한 언급은 없다.

인권의 보호와 증진을 위한 노력과 경험들에서는 존엄성에 대한 권리, 생명권, 고문과 그 밖의 비인도적인 처우의 금지, 노동권, 사회보장권,

42. 북한의 보편적정례검토를 위해 국가보고서 준비에 참가한 대표적인 국가기관은 북한의 국가보고서(UN Doc. A/HRC/WG.6/6/PPK/1), Annex 1 참고, 국가보고서 준비 협의에 참가한 사회단체, 연구기관 및 비정부기구는 Annex 2 참고.

43. UN Doc. A/HRC/WG.6/6/PPK/1, 27 August 2009, para. 14.

44. *Ibid.*, para. 15.

45. *Ibid.*, paras. 16~24.

46. *Ibid.*, paras. 25~26.

47. *Ibid.*, paras. 27~29.

아동권, 여성권 등을 포함한 시민적·정치적 권리 및 경제적·사회적·문화적 권리의 구체적인 권리 보장과 이행에 관한 내용을 담았다.⁴⁸ 북한은 특히 인권 분야에 있어 국제적 협력을 위해 노력했음에도 불구하고 2003년 인권위원회(CHR)가 제59차 회기를 시작으로 인권이사회, 유엔총회, 유럽연합 등에서 북한인권상황을 규탄하는 결의를 채택한 것이 북한의 인권대화 협력의 장애가 되었다고 주장하였다.⁴⁹

인권의 보호와 증진에 있어서의 장애물과 도전들에서는 북한 인권의 장애물로 가장 먼저 북한에 대한 미국의 적대적 정책과 유엔의 북한에 관한 인권 결의를 꼽았으며, 그 다음으로 사회주의 시장의 붕괴와 북한에서 발생한 연속적인 자연재해를 지적했다.⁵⁰

결론적으로 북한은 보고서에서 인권의 보호와 증진을 위해 노력해 왔으며, 앞으로도 북한식 사회주의 인권 이론과 정책을 통해 북한 주민들이 더 높은 수준의 인권을 향유할 수 있도록 최선을 다할 것이라고 밝혔다.

(2) OHCHR에서 준비한 취합보고서

이 보고서는 북한과 관련하여 관계당사국의 견해와 논평을 포함하여 유엔인권조약기구들과 특별절차의 보고서 및 그 밖에 관련된 유엔의 공식문서들에 담긴 정보를 취합한 편집보고서이다.⁵¹ 이 보고서는 북한이 비준 또는 가입한 인권조약과 그 밖의 주요 관련 조약에 근거한 북한의 의무 사항을 확인하고 인권기구와의 협력 및 규범의 이행에

⁴⁸- *Ibid.*, paras. 30~75.

⁴⁹- *Ibid.*, para. 78.

⁵⁰- *Ibid.*, paras. 79~91.

⁵¹- UN Doc. A/HRC/WG.6/6/PPK/2, 18 September 2009.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

관한 현황을 분석하고 있다.

이 보고서는 ‘I. 배경 및 구조, II. 현장에서의 인권 증진과 보호, III. 성취, 모범사례, 과제 및 제약사항들, IV. 국가적 핵심우선과제, 주도적 추진사항, 공약사항들, V. 역량강화 및 기술적 지원’으로 구성되어 있다. 배경 및 구조에서는 북한이 가입한 인권 조약 및 관련 인권 보장 체제에 근거한 북한의 국제적 의무의 범위를 언급하고 있으며, 현장에서의 인권 증진과 보호의 경우 인권조약기구들 및 특별절차들과의 협력과 OHCHR과의 협력 현황을 설명하였다. 또한 북한에 적용 가능한 국제인도법 차원의 국제적 인권보호 의무의 이행 현황을 다루었다. 자유권위원회(HRC), 사회권규약위원회, 아동권리위원회, 여성차별철폐위원회 등 북한이 가입한 조약에 근거한 조약위원회의 권고 사항과 북한인권특별보고관, 유엔사무총장의 견해와 권고 사항을 담고 있다.

(3) OHCHR에서 준비한 이해관계자 제출 문서 요약문

OHCHR에서 준비한 이 보고서는 북한의 보편적정례검토를 위해 이해관계자들⁵²이 제출한 12개의 문서들의 요약문이다.⁵³ OHCHR은

⁵² 동 요약문을 위해 다음에 나열된 이해관계자들이 참여하였다. 아동체벌근절을위한글로벌이니셔티브(GIEACPC), 휴먼라이츠워치(HRW), 세계크리스천연대(CSW), 북조선난민구호기금(LFNKR)/국경없는인권(HRWF), 법과정의를위한유럽센터(ECLJ), 북한인권시민연합(NKHR)/대한변호사협회(KBA), 아시아인권센터(ACHR), 국제사면위원회(AI), 오픈도어선교회(ODI), 경북대인권과평화센터(CHRP)/한국전쟁납북사건자료원(KWARI), 주빌리캠페인(JC), 천주교인권위원회(CHRC)/평화네트워크(PN)/인권운동사랑방(SARANGBANG) 등 (“/” 표시된 이해관계자는 공동으로 하나의 문건을 제출한 경우), 이해관계자 제출 원문은 OHCHR 홈페이지 주소 <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRKPStakeholdersInfoS6.aspx>> (검색일: 2013.8.1)에서 볼 수 있다.

⁵³ UN Doc. A/HRC/WG.6/6/PPK/3, 28 August 2009.

인권이사회가 채택한 일반 지침에 제시된 구조에 따라 제출된 내용을 바탕으로 각 해당 목차에 있는 내용에 대해 이해관계자들이 주장, 평가한 내용을 각 항목에 맞춰 요약하였다. 이 보고서도 OHCHR에서 준비한 취합보고서와 같은 구성으로 이루어져있다.

주요 내용으로 이해관계자들은 북한이 가입한 국제 조약상의 인권 보호 의무를 확인하고, 국내법의 인권보호 입법 체제에 대한 지적과 현장에서의 인권 증진과 보호를 위해 인권기구들과 협력할 것을 촉구하고 있다. 평등과 비차별, 생명권, 자유권, 인신의 안전권, 공정한 재판권을 포함한 법치, 이동의 자유, 사회보장권, 노동권 등 거의 모든 자유권적, 사회권적 권리에 대한 문제점을 지적하고 있다.

다. 주요 권고사항과 북한의 입장

2009년 12월 7일에 3시간 동안 진행된 상호 대화에 한국과 일본, 미국, 유럽 등, 아프리카와 아랍, 남미의 52개국이 참가하였다. 북한이 아동권리위원회와의 대화에 참여하겠다는 결정을 내리고 보편적정례 검토 과정에 적극적으로 참여하기로 결정한 점이 환영받았으나,⁵⁴ 대다수의 질문과 권고는 북한의 인권 침해에 집중되었다.

상호 대화에 참여한 몇몇 국가들의 발언을 살펴보면, 먼저 한국은 정치범수용소에서의 구금, 이동·표현·사상·종교의 자유에 대한 침해, 법조문상의 인권에 대한 인정과 실제 이행 간의 격차, 이산가족들과 전쟁포로들, 납북자의 상황에 대해 우려한다고 언급하였다.⁵⁵ 미국은 비

⁵⁴-HRC, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/13/13, 4 January 2010; UN Doc. A/HRC/WG.6/6/L.12, 9 December 2009.

⁵⁵-*Ibid.*, para. 20.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

사법적 처형, 고문, 적법절차의 체계적 박탈 및 강제노동에 관해 보고되고 있는 내용들에 대해 우려를 표명했고,⁵⁶ 일본은 해외로부터 북한으로 강제로 추방당하거나 돌아간 주민들에 대한 처벌, 공개 처형, 납치 문제, 구금시설들에서의 문제를 포함한 국제사회의 다양한 우려사항들에 대해 북한이 충분히 응답하지 않았다는 데 대해 유감을 표명하였다.⁵⁷ 영국은 공정한 재판을 받을 권리와 고문의 금지, 그리고 의약품 부족의 해결 방안에 대해 질의하고,⁵⁸ 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약의 당사국이 되고, 그 규정에 부합하는 필요한 국가적 조치를 취할 것을 권고하였다.⁵⁹ 유럽국가들은 주로 북한 주민의 표현의 자유나 종교의 자유 등 자유권적 권리의 침해와 아동 및 여성의 인권 침해 문제, 고문과 공개처형, 수용소 시설과 사법 제도 등에 관한 문제점을 지적하였다.

인권이사회는 2009년 12월 7일 검토 당시 총 167개 권고사항을 제기하였으며, 이에 대해 북한대표부(리철 주제네바대사)는 북한인권특별보고관 방북 허용, 사형제 유보 및 공개처형 중단, 고문과 비인도적 처벌 근절, 노동수용소의 강제노역 중단, 강제송환 탈북자 처벌 중단, 북한 주민의 국내 및 국외 여행의 자유 보장, 아동의 군사훈련 중단 등을 포함한 50개 권고사항에 대한 거부 의사를 표하였다. 북한대표부는 또한 117개 권고사항에 대해서도 수락여부에 대한 분명한 입장을 보이지 않고 추후에 검토하겠다는 입장을 표명하였다. 북한대표부는 북한 인권상황에 대한 보편적정례검토 최종보고서가 채택되던 2010년 3월

⁵⁶- *Ibid.*, para. 22.

⁵⁷- *Ibid.*, para. 19.

⁵⁸- *Ibid.*, para. 37.

⁵⁹- *Ibid.*, para. 90.

18일에 “북한 정부는 50개의 권고들을 거부하며 (...) 아쉽게도, 이 권고들이 진정한 인권 문제와 관련 없이 체제변동과 이미지 훼손에 초점이 있고, 오직 북한에 대한 깊은 거부감과 적대감을 표출하고 있다”고 발언하면서, 북한식 인권 제도를 더욱 공고히 유지해 나가겠다는 입장을 밝혔다.⁶⁰ 북한의 이러한 태도에 한국과 미국, 일본, 프랑스, 노르웨이 등 일부 회원국들은 유감과 실망을 표하였다. 특히 미국대표부는 19일에 인권이사회 의장에게 보낸 성명을 통해 북한의 보편적정례검토 최종보고서 채택 회의에서 북한대표단이 보낸 태도에 대해 우려하고 있다고 밝혔다.

북한은 보편적정례검토 제도 자체에 대해서는 긍정적인 입장을 표명하면서도,⁶¹ 막상 자국에 대한 평가와 권고는 일체 수용하지 않는 태도를 보임으로써 보편적정례검토 제도의 의미와 실효성을 훼손하고 있다는 지적을 받았다.

4. 제주기에 대한 평가와 앞으로의 과제

인권이사회 의장인 로라 뒤피 라쎘르(Laura Dupuy Lassere)는 인권이사회의 2011년 보고서(2011 Annual report)에서 193개 유엔회원국이 자국의 인권상황을 검토받았으며, 이것은 기념비적인 일이라고 평가하였다. 2011년 제66차 유엔총회 회의에서 다수의 국가들이 보편적정례검토를 긍정적이며 보편적 체제로 평가하고 있다는 것을 확인

⁶⁰-Opening Statement by H.E. Mr. Tcheul Ambassador and Permanent Representative At the 13th Session of the Human Rights Council Consideration of the UPR Outcome Report on Democratic People’s Republic of Korea (원문은 국가인권위원회, 『유엔 국가별 정례인권검토(UPR)에 대한 북한의 국가인권보고서 및 우리정부, NGO, INGO 관련 자료집』, pp. 329~337).

⁶¹-UN Doc. A/HRC/WG.6/6/L.12, 9 December 2009, paras. 5~6.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

할 수 있다.⁶² 그러나 그 구체적인 실행에 대해서는 이해의 차이를 보이고 있다. 인도, 수단, 러시아와 같은 일부 국가들은 보편적정례검토 및 이 제도의 제1주기의 결과물에 대해 만족스러운 입장을 보이는 반면, 유럽연합(European Union: EU)은 권고의 이행 및 후속조치(follow-up)에 국가들이 좀 더 관심을 가져야 한다는 점을 강조하였다. 멕시코는 권고 이행을 위한 재원의 필요성을 강조했다.⁶³

보편적정례검토는 2007년 도입 당시부터 지금까지도, 특히 기존의 인권조약감시기구의 국가보고서 제도와 중복 가능성, 막대한 시간과 자원의 소요, 권고에 대한 후속조치의 불투명성 등에 대한 우려가 지속적으로 제기되고 있다. 이러한 문제들을 해결하기 위한 노력을 계속해 나가는 것이 보편적정례검토가 “지구상의 모든 국가 내의 인권상황을 개선”하는 궁극적인 목적⁶⁴을 달성하는 것의 기본이 될 것이다.

제1주기에서 보여준 북한 정부의 태도도 보편적정례검토 제도의 운영에 대해 시사하는 바가 크다. 북한 정부가 말로는 보편적정례검토 제도에 대한 환영과 존중을 표하면서도 막상 검토 결과에 대하여 반대하거나 모호한 입장을 표명하는 것은 이 제도의 실효성에 대한 의문을 야기한다. 그러나 북한 정부가 검토 제도 자체를 거부하지 않고 있으며, 자발적으로 검토에 임하고, 부정적인 태도를 보이긴 하지만 대응하고 있다는 사실에 대해서는 긍정적 평가를 할 수 있다. 장기적 관점에서 보편적정례검토를 통해 북한이 지속적으로 국제인권의 장에 참여

62. 유엔총회 회의 내용을 요약한 유엔의 기사를 참고: 66th General Assembly Plenary 48th & 47th Meetings (AM & PM) GA/11167, 2 November 2011, <<http://www.un.org/News/Press/docs/2011/ga11167.doc.htm>> (검색일: 2013.8.1).

63. *Ibid.*

64. <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx>> (검색일: 2013.8.1).

한다면 분명 북한 인권의 개선에 의미 있는 역할을 하게 될 것이다. 또한 북한 당국자 다수가 보편적정례검토에 참여함으로써 피검토국으로 서뿐만 아니라 다른 유엔 회원국의 보편적정례검토에 참여하는 회원 국으로서 인권 침해의 문제점을 인식하고 개선을 위한 방법들을 지켜 보는 것만으로도 북한 정부의 인권 인식의 변화와 개선에 긍정적 영향 을 줄 수 있을 것이다. 다른 한편 유엔총회와 인권이사회 및 유엔 회원 국들은 보편적정례검토에서 검토된 북한의 인권상황과 권고 사항에 대해 지속적인 관심을 갖고 북한 정부가 이를 수용하고 이행할 수 있 도록 격려와 압박을 할 필요가 있다.

IV. 특별절차

1. 제도의 발전과 현황

특별절차(Special Procedures)는 인권이사회로부터 수임을 받은 독립된 인권전문가 또는 전문가 그룹이 주제별 또는 특정 국가의 인권에 관해 보고하고 조언하는 제도이다. 특별절차는 시민적, 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 권리 등 모든 인권 사항을 다루며 (인권이사회 뿐만 아니라) 유엔 인권보호 체계에서 중심적 역할을 하고 있다. 특별절차는 1979년 인권위원회(CHR)에 의해 설립되어 시행되다가 2006년 인 권이사회가 설립될 당시 이 절차를 유지하기로 결정함에 따라⁶⁵ 인권 이사회의 인권 보장제도 중 하나로 포함되었다.

2007년 제도구축 결의를 통해 특별절차수입자(Special Procedures

⁶⁵-GA Res. 60/251, OP 6.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

Mandate Holder)⁶⁶의 선출과 모든 특별절차의 수입에 관한 재검토가 이뤄졌다. 특별절차는 2007년 제도구축 이후 꾸준히 새로운 특별 절차의 수입이 이뤄져 2013년 4월 1일 현재 49개 특별절차(36개의 특정 주제⁶⁷와 12개의 특정국가 및 영역⁶⁸)가 운영되고 있다.⁶⁹

특별절차는 2011년 재검토 결의를 통한 제도적 변경이 거의 이뤄지지 않았다. 다만 권고사항의 후속조치의 필요성과 역할 수행에 필요한 자원마련을 강조하는 것 등이 재검토 결의에 포함되었다.⁷⁰

2. 제도의 운영

특별절차는 특정주제 혹은 특정국가와 관련된 인권 문제를 조사, 감시, 권고하며 보고서를 작성하는 것 등으로 이루어진다. 특별절차는 특별보고관(Special Rapporteur 또는 Independent Expert), 사무총장의 특별 대표(Special Representative of the Secretary-General), 독립전문가(Independent Expert)와 같은 독립된 인권전문가에 의해

66. “Special Procedures Mandate Holder”의 한국어 번역이 기존에는 “특별절차보고관”으로 번역되었으나 이는 부적절한 표현으로 “특별절차수입자”로 개선하는 것이 필요하다. 외교통상부 보도자료, “다자외교 전문용어 개선,” 2008년 8월 28일, <http://are-dubai.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/hbd/hbdread.jsp?typeID=6&boardid=235&seqno=316432&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_DATABOARD&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du=> (검색일: 2013.8.1).

67. 36개 특정주제에 대해서는 다음의 웹사이트를 참고: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx>> (검색일: 2013.8.1).

68. 12개의 특정국가 및 영역에 대해서는 다음의 웹사이트를 참고: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Countries.aspx>> (검색일: 2013.8.1).

69. United Nations Human Rights Fact Sheet N°27, <<http://www.ohchr.org/documents/publications/FactSheet27en.pdf>> (검색일: 2013.8.1).

70. HRC Res. 16/21, “Review of the work and functioning of the Human Rights Council” (25 March 2011), UN Doc. A/HRC/RES/16/21, 12 April 2011, paras. 31~34.

수행되거나 보통 5명으로 구성된 실무그룹(Working Group)에 의해서 수행된다. 특별절차는 시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 권리 전반을 총괄하는 유엔의 중요한 인권제도이다.

가. 국가 방문

특별보고관은 국내적 차원의 인권상황을 조사하기 위해 국가 방문을 실시한다. 이를 위해 특별보고관은 해당 국가에 방문을 요청하는 공식 문서를 발송하며, 당사국은 이를 허용하는 경우 자국에 언제나 방문할 수 있는 “상시초청장”(standing invitation)을 발급하기도 한다. 2013년 4월 15일 현재 94개 국가가 상시초청장을 발부하였다.

방문 기간 동안 수임자는 자신의 수임 사항에서부터 해당 국가의 특별한 제도, 행정, 사법, 정치 구조 등 일반적인 인권상황과 재반 여건 등을 평가한다. 수임자는 중앙 및 지방 정부 관계자와 회의를 갖고 필요한 경우 비국가단체, 시민 사회, 인권 침해의 피해자와 접촉한다. 특별보고관은 국가방문 이후에 조사 및 권고 사항을 담은 보고서를 제출한다.

2012년 특별절차수임자는 55개의 국가 및 영역에 총 80회 현장 방문을 하였으며 이 중 51%가 상시초청장의 발급을 통해 이뤄졌다.⁷¹ 지난 3년간 방문 횟수는 이와 유사하다.

⁷¹-OHCHR, *United Nations Special Procedures: Facts and Figures 2012* (이하 *Facts and Figures 2012*), p. 6, <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Publications.aspx>> (검색일: 2013.8.1).

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

나. 통보(communications)

대부분의 특별절차는 해당 수임 범위 안의 인권침해에 대한 특정 주장을 포함한 정보를 수신하고 해당 국가에 증명을 요청하는 긴급호소(urgent appeals)나 사안에 대한 주장을 담은 서신(letters of allegation)을 발송함으로써 국가의 인권상황에 직접 개입한다. 인권침해 상황은 이미 발생했거나, 진행 중이거나 또는 발생할 가능성이 매우 높은 경우가 모두 포함된다.

일반적으로 특별절차수임자는 정부, 국제기구, 비정부간 기구, 인권침해 피해를 주장하는 개인 또는 목격자 등으로부터 정보를 접수하여 통보를 하게 된다. 인권침해 피해를 주장하는 개인 또는 집단의 경우 국내 구제 절차의 완료와 상관없이 해당 정부의 인권 침해 행위가 특별절차수임자의 임무 범위 내에 해당하는 경우 그 특별절차수임자에게 통보(일반적으로 서신의 형태)할 수 있다.

특별절차수임자는 접수된 정보에 근거하여, 수임자의 행동 지침(code of conduct)을 포함한 자신이 세운 여러 기준에 따라 ‘재량으로’ 해당 국가에 통보할 것인지 여부를 결정한다.⁷² 특별절차수임자는 해당 국가에 긴급호소(urgent appeals)나 사안에 대한 주장을 담은 서신(letters of allegation) 등 두 가지 형태로 통보할 수 있으며, 통보의 편의를 위해 특별절차별로 통보문의 표준양식을 마련하고 있다.⁷³ 통보문에는 일반적으로 특별절차의 임무 수행의 근거가 되는 결의를 명시하고 사실관계, 관련 국제문서의 규정 및 해당 정부에 대한 요청 사항이 포함된다.

72. <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/LeafletCommunications_en.pdf> (검색일: 2013.8.1).

73. <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/QuestionnairesforsubmittingInfo.aspx>> (검색일: 2013.8.1).

2012년에는 총 126개 국가에 603건의 통보(communications)가 발송되었으며, 이 중 74%는 둘 혹은 그 이상의 수임자들이 공동명의로 발송하였다.⁷⁴ 통보를 받은 국가 중 40%가 답변을 보냈고, 30.01%의 통보에 대해 특별절차수임자의 후속조치가 있었다.⁷⁵ 특별절차수임자의 통보와 그에 대한 답변은 인권이사회의 정기회기에 보고된다.

다. 보고서 작성

특별절차수임자는 자신의 활동에 관한 보고서를 인권이사회와 총회에 제출한다. 경우에 따라 수임자는 자신의 보고서를 다른 기관에 발표하기도 하는데, 여성폭력 특별보고관(Special Rapporteur on violence against women)은 매년 유엔여성지위위원회(UN Commission on the Status of Women)에서 구두로 보고한다.

2012년 특별절차수임자는 인권이사회 제19차, 제20차, 제21차 정기회기에 129개의 보고서를, 유엔총회 제87차 정기회기에 32개의 보고서를 제출하였다.⁷⁶

라. 특별절차수임자의 임명

특별절차수임자(Special Procedures Mandate Holder)는 인권이사회 결의 5/1의 부속서에 따라 전문성, 위임분야에서의 경험, 독립성, 공

⁷⁴-OHCHR, *Facts and Figures 2012*, p. 10.

⁷⁵-*Ibid.*

⁷⁶-특별절차수임자가 인권이사회에 제출하는 보고서는 다음의 웹사이트에서 볼 수 있다: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/AnnualreportsHRC.aspx>> (검색일: 2013.8.1); 총회에 제출하는 보고서는 다음의 웹사이트에서 볼 수 있다: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/GAReports.aspx>> (검색일: 2013.8.1).

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

평성, 인적 고결성, 객관성을 기준으로 임명된다.⁷⁷ 특별절차수임자는 정부, 지역그룹, 국제기구, 비정부기구(NGO) 및 개인의 추천을 토대로 하여 OHCHR이 후보자 목록을 작성하고 관리한다. 이후 협의그룹(Consultative Group)⁷⁸이 후보자 목록을 토대로 최종선발자 명단을 작성하고 의장이 이를 근거로 하여 1인 후보를 선정하고, 인권이사회가 승인(approval)함으로써 임명된다.

아무래도 특별절차는 제도의 특성상 해당 임무를 맡은 개인의 역량과 독립성에 크게 의존할 수밖에 없다. 이를 보완하기 위해 2007년 6월 인권이사회는 특별절차수임자를 위한 행동규범을 담은 결의(Resolution 5/2, Code of Conduct for special procedures mandate holders)를 채택하였다.⁷⁹

마. 연례회의

특별보고관, 독립전문가(independent Expert), 실무그룹(working groups)이 참여하는 연례회의는 특별절차 업무를 조정하고 용화하며, 특별절차수임자와 당사국이 만나 의견을 교환하기 위해 1994년부터 열렸다. 이 회의에는 인권이사회 의장, 국가인권기구(NHRIs), OHCHR과 유엔 기관의 대표들이 함께 참석한다. 2005년에는 특별절차 조정위원회(Coordination Committee of Special Procedures)가 개설되어

⁷⁷-HRC Res. 5/1, 18 June 2007, UN Doc. A/HRC/21, 7 August 2007; HRC Decision 6/102, Follow-up to Human Rights Council resolution 5/1, 27 September 2007 <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Nominations.aspx>> (검색일: 2013.8.1).

⁷⁸ 협의그룹은 각 지역그룹이 위원을 선정하고, 특별절차수임자 선정 회기 개시 최소 1개월 전에 구성된다. 국적과 지역그룹과 관계없이 개인자격으로 활동한다. HRC Res. 5/1, 18 June 2007, UN Doc. A/HRC/21, 7 August 2007.

⁷⁹-UN Doc. A/HRC/RES/5/2, 18 June 2007.

특별절차수입자 간의 업무 조화와 특별절차와 OHCHR, 유엔인권보장
체제 및 시민사회와의 조화를 도모하는 역할을 하고 있다.

3. 북한의 인권상황과 특별절차

‘북한인권상황에 관한 특별보고관’(Special Rapporteur on the
situation of human rights in the Democratic People’s Republic of
Korea, 이하 북한인권특별보고관) 제도는 2004년 인권위원회(CHR)
당시 결의 2004/13에 근거하여 처음 설치되었다.⁸⁰ 북한인권상황을 조
사하고 그 결과를 유엔에 보고하도록 하는 목적으로 2004년 7월 비릿
문타폰이 초대 특별보고관으로 임명⁸¹되어 2010년 6월까지 활동하였
으며, 그를 이어 2010년 8월 마르주끼 다루스만이 특별보고관으로 임
명되어 현재 활동 중이다.

북한인권특별보고관 이외에도 특정주제에 관한 특별절차상의 통보
제도를 통해 북한인권상황이 다뤄지고 있다. 북한의 경우 2006년 6월
1일부터 2013년 2월 28일까지 총 6개의 통보가 북한 정부로 전달되었
으며 이 중 단 한 건에 대해서만 북한이 답변을 보내왔다.⁸²

가. 북한인권특별보고관

(1) 활동 사항

2004년부터 2013년 2월까지 북한인권특별보고관의 보고서 제출

⁸⁰- UN Doc. E/CN.4/RES/2004/13, 15 April 2004.

⁸¹- ECOSOC Decision 2004/221, 15 June 2004.

⁸²- HRC, Communications report of Special Procedures, UN Doc. A/HRC/23/51,
22 May 2013, p. 8.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

활동을 살펴보면 인권이사회 설립 이전인 2005년 1월과 2006년 1월 인권위원회(CHR)에 2차례 보고서를 제출,⁸³ 2007년부터 2013년 2월 까지 인권이사회에 7차례 보고서를 제출하였고,⁸⁴ 2005년 8월부터 2012년까지 9월까지 유엔총회에 8차례의 보고서를 제출하였다.⁸⁵

가장 최근에 나온 보고서를 살펴보면, 다루스만 특별보고관은 그동안 유엔이 지적한 북한 인권의 문제를 ‘식량권의 침해’, ‘고문 및 비인도적 처우’, ‘자의적 구금’, ‘정치범 수용소’, ‘차별’, ‘표현의 자유 침해’, (특히 공개 처형을 통한) ‘생명권의 침해’, ‘이동의 자유의 침해’, ‘외국인 납치를 포함한 강제 실종’ 등 9개 분야로 나눠 문제점들을 지적하고 조사를 통해 이에 대한 구체적 분석이 이뤄져야 한다고 권고하면서, “북한에서의 심각하고 제도적이며 광범위한 인권 위반들을 조사 및 기록하고, 인권이사회와 총회에 보고하고 또 그와 같은 위반들은 물론 비인도적인 범죄들에 대한 책임 문제들을 검토하기 위해 충분한 자원이 주어진 조사 기구(Inquiry Mechanism)의 설립”을 촉구하였다.⁸⁶

특별보고관의 보고서 제출 이외에도 중요한 역할 중 하나가 인권 침

⁸³ E/CN.4/2006/35, 23 January 2006, by Vitit Muntarbhorn; E/CN.4/2005/34, 10 January 2005, by Vitit Muntarbhorn.

⁸⁴ A/HRC/22/57, 1 February 2013, by Marzuki Darusman; A/HRC/19/65, 13 February 2012, by Marzuki Darusman; A/HRC/16/58, 21 February 2011, by Marzuki Darusman; A/HRC/13/47, 17 February 2010, by Vitit Muntarbhorn; A/HRC/10/18, 24 February 2009, by Vitit Muntarbhorn; A/HRC/7/20, 15 February 2008, by Vitit Muntarbhorn; A/HRC/4/15, 7 February 2007, by Vitit Muntarbhorn.

⁸⁵ A/67/370, 13 September 2012, by Marzuki Darusman; A/66/322, 24 August 2011, by Marzuki Darusman; A/65/364, 14 September 2010, by Marzuki Darusman; A/64/224, 4 August 2009, by Vitit Muntarbhorn; A/63/322, 22 August 2008, by Vitit Muntarbhorn; A/62/264, 15 August 2007, by Vitit Muntarbhorn; A/61/349, 15 September 2006, by Vitit Muntarbhorn; A/60/306, 29 August 2005, by Vitit Muntarbhorn.

⁸⁶ UN Doc. A/HRC/22/57, 1 February 2013.

해가 발생했거나 의심되는 현장을 방문하고 조사하는 것이다. 북한인권특별보고관은 2004, 2005, 2006, 2007, 2009, 2010, 2011년에 북한 방문허용을 요청하였으나 현재까지 단 한 차례도 허용되지 않았다. 유엔사무총장은 사무총장보고서를 통해 북한 정부에 대해 특별보고관이 인권상황을 직접 관찰할 수 있도록 접근을 허용해줄 것을 지속적으로 촉구해왔다.⁸⁷

(2) 북한인권 특별보고관과 북한인권에 관한 사실조사위원회의 관계

2013년 3월 21일 인권이사회 결의를 통해 북한 인권에 관한 사실조사위원회(Commission of Inquiry: COI, 이하 북한인권 조사위원회)가 설립되었다.⁸⁸ 북한인권 조사위원회는 북한인권 특별보고관이 가장 최근에 인권이사회에 제출한 보고서에 적시한 9가지의 북한인권 침해 사안을 포괄적으로 조사하도록 임무를 부여받았다.⁸⁹ 동 조사위원회는 2013년 9월에 개최되는 제24차 인권이사회 및 제68차 유엔총회에서 구두보고(oral update)를 한 후, 내년 3월 25차 인권이사회에 서면보고서(written report)를 제출하여야 한다.

북한인권 조사위원회는 북한인권 특별보고관을 도와 그동안 북한의 인권 침해 실태를 자세히 조사하기에 부족했던 자원을 제공할 것이며, 북한의 인권에 대한 국제적 관심에 맞는 구체적이고 상세한 조사를 할

⁸⁷- 예를 들어, UNGA, Situation of Human rights in the Democratic People's Republic of Korea, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/63/332, 26 August 2008, para. 59.

⁸⁸- UN Doc. A/HRC/22/L.19, 18 March 2013; 조정현·김수암·한동호, “유엔 북한인권 조사위원회 설립: 의의 및 과제.”

⁸⁹- 이 이외에도 인도에 반하는 죄(crime against humanity) 등 국제범죄를 구성하는 사안에 대한 조사 등이 포함된다. UN Doc. A/HRC/22/L.19, 18 March 2013, para. 5.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

것으로 기대된다. 또한 조사 결과는 인권침해사례로서 기록된다는 점도 북한인권 조사위원회를 별도로 설치하는 의의가 될 수 있을 것이다.

나. 특별절차상의 통보 사례

특별절차수임자로부터 북한에 통보가 된 경우는 앞서 언급한 대로 2006년 6월 1일 부터 2013년 2월 28일까지 총 6개가 있다. 최근의 사례부터 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다. 2012년 10월 자의적 구금 실무그룹,⁹⁰ 강제실종 실무그룹,⁹¹ 북한인권특별보고관,⁹² 비사법적, 약식 또는 자의적 처형에 대한 특별보고관,⁹³ 고문특별보고관⁹⁴은 공동으로 정치범 수용소에서 벌어지는 구금, 고문, 처형 등 여러 인권침해에 대한 정보를 접수하고 이를 북한 정부에 통보하였으나 북한은 아무런 답변을 보내지 않았다.⁹⁵ 2012년 5월 자의적 구금 실무그룹⁹⁶은 신숙자 씨 모녀에 대한 개인의 통보를 접수하여 1987년 이후 북한 내에서 자의적 구금 상황에 있었으며, 이들을 석방할 것과 손해배상을 제공하라는 의견을 제시하였다. 2011년 7월 강제실종 실무그룹이 1969년에 일어난 납북사건인 KAL기 납북과 관련하여 북한을 이 사건의 책임국가로 지정하고 황원(황인철 씨의 부친) 씨의 생사 여부를 확인해 줄 것을 요청하였다. 2011년 1월 비사법적, 약식 또는 자의적 처형에 대한

⁹⁰-HRC Res. 15/18, UN Doc. A/HRC/RES/15/18, 6 October 2010.

⁹¹-HRC Res. 16/16, UN Doc. A/HRC/RES/16/16, 12 April 2011.

⁹²-HRC Res. 19/13, UN Doc. A/HRC/RES/19/13, 3 April 2012.

⁹³-HRC Res. 17/5, UN Doc. A/HRC/RES/17/5, 1 July 2011.

⁹⁴- 정식 명칭은 ‘고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인간적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌에 관한 특별보고관’(Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment), HRC Res. 16/23, 12 April 2011.

⁹⁵-UN. Doc. A/HRC/22/67, 20 February 2013, p. 114 (Case No. PRK 1/2012).

⁹⁶-HRC Res. 15/18, UN Doc. A/HRC/RES/15/18, 6 October 2010.

특별보고관은 2009년 “불법 외화유통은 공개 처형한다”는 북한의 포고문과 2010년 북한안전보위부(the State Security Department)가 “휴대폰으로 기밀사항을 유출한 경우 총살한다”는 지침을 내놓았다는 사실과 2007년부터 2010년 사이 북한에서 국제법상 중범죄가 아닌 위법행위에 대해 사형이 집행되었다는 정보에 관하여 북한 정부에 확인해 줄 것을 요청하였다. 이 통고에서 특별보고관은 박기남, 리태일, 리기웅 등에 관한 처형이 이에 해당하는 것으로 보고 있다.

V. 진정절차

진정절차(complaint procedure)는 심각하고 입증된 지속적인 인권 침해(a consistent pattern of gross and reliable attested violations of human rights)가 발생한 경우 그 피해자인 개인 또는 집단이 해당 국가를 상대로 비공개적으로 인권이사회에 통보하는 제도이다. 1970년 경제사회이사회가 채택한 결의(1503호)에 따라 수립된 제도, 일명 1503절차를 승계한 것이다.⁹⁷ 인권침해의 피해자임을 주장하는 개인 또는 집단뿐만 아니라 인권침해에 대해 직접적이고 신뢰할 수 있는 정보를 가진 개인 또는 집단도 진정할 수 있다.

진정절차를 살펴보면 먼저, 인권이사회 결의 5/1, 제94항에 따라 통보실무그룹(Working Group on Communications)의 의장과 사무국이 개인 또는 집단으로부터 특정 국가 내의 인권침해 상황에 대한 진정을 접수하여 심사 가능성(admissibility criteria), 즉 익명이나 명백하

⁹⁷-ECOSOC Res. 1503 (XLVIII), 27 May 1970, UN Doc. E/4832/Add.1, 11~28 May 1970.

계 근거가 없는 경우가 아니며, “심각하고 입증된 지속적인 인권침해” 여부를 검토하여 상황실무그룹(Working Group on Situations)에 사건을 전달한다. 통보실무그룹은 인권이사회 자문위원회가 5개 지역 그룹에서 1명씩 임명한다. 다음으로 통보실무그룹으로부터 상황을 전달 받은 상황실무그룹은 해당 상황의 인권 침해 사항과 함께 인권이사회에서 취할 조치의 권고를 포함한 의견을 인권이사회에 제출한다.⁹⁸ 상황실무그룹 역시 인권이사회 이사국 지역그룹별 대표 5인으로 구성된다.

각 위원회의 업무는 해당 정부의 협력하에 이뤄지며, 인권위원회(CHR) 1503절차와 마찬가지로 비공개적 심리를 원칙으로 한다. 각 위원회는 1년에 2회, 각 5일간 회의를 갖는다. 인권이사회는 상황실무그룹의 권고를 보고받아 차기 회기에 우선적으로 심사하여 최종결정을 내린다. 해당 국가는 각 심사단계별로 고지를 받으며, 심사결과로서 i) 심사종료, ii) 검토계속 및 추가정보 요청, iii) 독립전문가 임명, iv) 검토 종료, v) OHCHR에 기술협력 및 능력배양 제공 권고 등 5가지 조치가 가능하다.

2006년 제2차 회기에서 시작되어 2012년 제21차 회기까지 인권이사회에 접수되어 상황에 대한 검토 및 결과가 나온 상황은 총 14개이다.⁹⁹ 이 중 한국과 북한에 관한 진정은 없다.

⁹⁸-UN Doc. A/HRC/RES/5/1, 18 June 2007, Annex, paras. 89~99.

⁹⁹-List of Situations Referred to the Human Rights Council Under the Complaint Procedure Since 2006, <<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/SituationsconsideredHRCJan2013.pdf>> (검색일: 2013.8.1).

VI. 기타 제도

보편적정례검토, 특별절차 및 진정절차와 같은 제도 이외에도 자문위원회(Advisory Committee), 사회포럼(Social Forum),¹⁰⁰ 소수자포럼(Forum on Minority Issues),¹⁰¹ 토착민의 권리에 관한 전문가체계(Expert Mechanism on the rights of Indigenous People, EMRIP)¹⁰² 등의 인권이사회 보조기관이 운영 중에 있다.

그중 자문위원회는 인권위원회(CHR)의 ‘인권소위원회’(Sub-Commission on the Promotion and protection of Human Rights)를 대체한 것으로 인권이사회 결의 5/1에 따라 신설되었다.¹⁰³ 자문위원회는 인권보호 및 증진 관련 연구와 인권이사회에 조언과 자문의 제공 등을 담당한다. 그러나 인권위원회(CHR) 시절 인권소위원회와 비교한다면, 독자적인 결의를 채택할 수 없고 오직 인권이사회 결의나 지침에 따라서만 활동하도록 기능과 활동이 대폭 축소되었다. 자문위원회는 국적과 상관없이 개인 자격으로 활동하는 총 18명의 전문가로 구성되며, 아프리카 및 아시아 각 5명, 동유럽 2명, 라틴아메리카 및 서유럽 각 3명이다. 위원들은 인권이사회에서 선거로 선출되며 임기는 3년, 1회에 한하여 재임이 가능하다. 자문위원회의 첫 회기는 2007년

¹⁰⁰- 사회포럼은 인권위원회(CHR)의 주요 보조기관이었던 인권증진과 보호에 관한 유엔 인권소위원회(Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights)의 결의(Sub-Commission on Human Rights resolution 2001/24)가 시발점이다. 2002년을 시작으로 2년마다 사회포럼 회의가 열린다. <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/SForum/Pages/Background.aspx>> (검색일: 2013.8.1). 인권위원회(CHR)가 인권이사회로 대체된 후에도 이 제도를 유지하기로 결정하였다. HRC Res. 6/13, UN Doc. A/HRC/6/13, 28 September 2007.

¹⁰¹- HRC Res. 6/15, 28 September 2007, renewed by HRC Res 19/23, 23 March 2012.

¹⁰²- HRC Res. 6/36, 14 December 2007.

¹⁰³- UN Doc. A/HRC/RES/5/1, 18 June 2007, Annex, paras. 65~84.

제도구축 결의에 따라 2008년 8월에 열렸으며, 1년에 2회, 즉 2월과 8월에 회기를 개최하며 회기 기간은 연간 최대 10일을 넘지 않도록 하였다. 자문위원회장은 인권이사회 9월 회기에 연례보고서를 제출한다. 자문위원회 제도 역시 2011년 재검토 결의를 통해 제도적 변경이 거의 이뤄지지 않았으며, 다만 자문위원회의 첫 연례 회기는 인권이사회 3월 회기 이전에 즉시 열리도록 하며, 두 번째 연례 회기는 8월에 열리도록 변경하였다.¹⁰⁴

자문위원회는 그동안 인권이사회의 결의와 지침에 따라 인권교육과 훈련(Human rights education and training), 실종자(Missing Persons), 한센인 차별(Leprosy-related Discrimination), 인권과 국제적 연대(Human Rights and International Solidarity), 식량권(Right to Food), 인권 분야에서의 국제적 협력의 강화(Enhancement of International Cooperation in the Field of Human Rights), 평화권(Right of Peoples to Peace) 등의 문제를 다뤘으며, 상시과제로 민주적이고 공평한 국제질서의 증진(Promotion of a democratic and equitable international order), 성인지적 관점의 완성(Integration of a gender perspective), 장애인(Persons with disabilities) 등을 다루고 있다. 현재는 인질테러(Terrorist hostage taking) 문제를 다루고 있다.

¹⁰⁴- HRC Res. 16/21, Review of the work and functioning of the Human Rights Council, 25 March 2011, UN Doc. A/HRC/RES/16/21, 12 April 2011, para. 37.

VII. 맺음말

인권이사회는 2006년 설립 이후부터 지금까지 인권의 보장과 개선을 위해 부단히 노력해왔다. 2007년에는 제도구축 결의를 통해 주요 제도를 마련하고 2011년에는 재검토 결의를 통해 이를 공고화시켰다. 비록 2011년 재검토 결의가 인권이사회에 제도 개선과 개혁의 기대에는 미치지 못했지만, 재검토 과정을 통해 그동안의 인권이사회에 임무 수행을 총체적으로 평가하고, 문제점과 한계를 밝히며 좀 더 실효적이고 효율적인 임무 수행을 위한 방안을 모색하는 좋은 기회가 되었다.

인권이사회가 국제적 인권보호의 중심 기관으로서의 역할을 제대로 수행해나가기 위해서는 보편적정례검토, 특별절차, 진정절차 등의 주요 제도가 2006년 설립 당시 기획한 바대로 운영되고 있는지에 대해 지속적으로 평가하고 인권이사회 및 국가의 이행을 도모하기 위한 제도 개선의 노력을 계속해나가는 것이 필요하다. 특히, 2012년부터 시작된 제2주기 보편적정례검토에서는 제1주기의 권고사항에 대한 이행 여부를 함께 검토하고 있어, 이 제도가 국내 및 국제 인권상황을 얼마만큼 개선했는지를 평가할 수 있게 되었다. 북한 역시 제2주기 검토가 2014년 4~5월에 예정되어 있어 제1주기 검토에서 지적되었던 권고 사항들의 이행과 개선 여부에 관심이 쏠릴 것이다. 북한이 북한인권특별보고관이나 북한인권 조사위원회 등에 대해 강한 거부감을 보이는 반면 비교적 보편적정례검토 제도의 참여에 대해서는 긍정적 태도를 보이고 있어 제2주기 검토는 북한의 인권 개선 의지를 평가하는 중요한 기회가 될 것이다. 특별절차의 경우는 인권 문제를 조사, 감시하는데 있어 현장방문이나 정보의 제고 등 관련 국가의 협조가 절대적이다. 유엔회원국의 절반 정도가 특별절차수임자에 대해 ‘상시초청권’을 받

1

2

3

4

5

6

7

8

부하고 있지만, 북한을 비롯한 주요 인권 문제국가들은 현장방문과 정보의 제공을 거부하고 있다. 특별절차의 협조 유무는 보편적정례검토 과정에서도 자주 다루어지는 주제인 만큼 다른 국가의 발언이나 인권 이사회의 권고를 통해 관련 국가의 협조를 도모할 수 있다.

인권이사회의 역할과 운영을 통해 국제적 인권보호를 향상하기 위해서는 적절한 제도의 마련이 기초가 되어야 하겠지만, 더 중요한 것은 제도의 실효적 운영을 통해 제도의 목적과 원칙을 실현하는 것이며 이것은 국가의 인권 의지에 달려 있다. 국가들은 인권 문제를 다룸에 있어 정치적 집단행동을 자제하고, 인권이사회 및 국가간 협력을 지속적으로 강화해 나가야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

국가인권위원회. 『유엔 국가별 정례인권검토(UPR)에 대한 북한의 국가 인권보고서 및 우리정부, NGO, INGO 관련 자료집』. 서울: 국가인권위원회 인권정책과, 2010.

Müller, Amrei and Frauke Seidensticker (박진아 역). 『국가인권기구의 유엔조약 감시기구 내 역할』. 서울: 국가인권위원회, 2008.

Sen, Purna (ed.). *Universal Periodic Review: Lessons, Hopes and Expectations*. London: Commonwealth Secretariat, 2011.

2. 논문

박병도. “유엔인권이사회의 보편적정례검토제도—한국의 실행과 평가를 중심으로—.” 『법조』. Vol. 635(법조협회), 2009.8.

신각수. “인권이사회 설립과 국제인권 발전.” 『서울국제법연구』. 제13권 제1호(서울국제법연구원), 2006.

우종길. “유엔인권이사회의 새로운 국제인권보호제도인 보편적정기검토에 관한 소고.” 『서울국제법연구』. 제15권 제1호(서울국제법연구원), 2008.

조형석. “UN 인권체제의 변화.” 『국제법 동향과 실무』. 통권 제14호(외교부), 2009.

Alson, Philip. “Hobbling the Monitors: Should U.N. Human Rights Monitors be Accountable?” *Harvard International Law Journal*. Vol. 52, 2011.

Hafner-Burton, Emilie M. “Sticks and Stones: Naming and

1

2

3

4

5

6

7

8

Shaming the Human Rights Enforcement Problem.”
International Organization. Vol. 62, 2008.

Smith, Rhona K.M. “More of the Same or Something Different? Preliminary Observations on the Contribution of Universal Periodic Review with Reference to the Chinese Experience.” *Chinese Journal of International Law*. Vol. 10, 2011.

3. 기타

조정현·김수암·한동호. “유엔 북한인권 조사위원회 설립: 의의 및 과제.” 통일연구원 Online Series CO 13-09, 2013.3.26. <<http://www.kinu.or.kr/upload/neoboard/DATA01/co13-09.pdf>>. 검색일: 2013.8.1.

McMahon, Edward R. “Herding Cats and Sheep: Assessing State and Regional Behavior in the Universal Periodic Review Mechanism of the United Nations Human Rights Council.” UPR-Info Geneva. <http://www.upr-info.org/IMG/pdf/McMahon_Herding_Cats_and_Sheeps_July_2010.pdf>. 검색일: 2012.11.18.

Rathgeber, Theodor. “New Prospects for Human Rights-The Human Rights Council between the Review Process and the Arab Spring.” Friedrich-Ebert-Stiftung, 2012. <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/08961.pdf>>. 검색일: 2012. 11.18.

UNHRC. Summary Prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in Accordance with Paragraph 15 (C)

- of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1 — Democratic People’s Republic of Korea. UN Doc. A/HRC/WG.6/6/PPK/3, 28 August 2009.
- UNGA Res. 60/251. Human Rights Council. 15 March 2006. UN Doc. A/RES/60/251, 3 April 2006.
- UNGA Res. 65/281. Review of the Human Rights Council. 17 June 2011. UN Doc. A/RES/65/281, 20 July 2011.
- UNGA. Report of the Secretary-General. In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all. UN Doc. A/59/2005, 21 March 2005.
- UNHRC Decision 17/119. Follow-up to the Human Rights Council resolution 16/21 with regard to the universal periodic review. 17 June 2011. UN Doc. A/HRC/DEC/17/119, 19 July 2011.
- UNHRC Decision 6/102. Follow-up to Human Rights council resolution 5/1. 27 September 2007. UN Doc. A/HRC/6/22, 14 April 2008.
- UNHRC Res S-19/1. The deteriorating situation of human rights in the Syrian Arab Republic, and the recent killings in El-Houleh. 1 June 2012. UN Doc. A/HRC/RES/S-19/1, 4 June 2012.
- UNHRC Res. Situation of human rights in the Syrian Arab Republic. 23 March 2012. UN Doc. A/HRC/REs/19/22, 10 April 2012.
- UNHRC Res. 15/21. The rights to freedom of peaceful assembly and of association. 30 September 2010. UN Doc. A/HRC/RES/15/21, 6 October 2010.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

- UNHRC Res. 16/21. Review of the work and functioning of the Human Rights Council. 25 March 2011. UN Doc. A/HRC/RES/16/21, 12 April 2011.
- UNHRC Res. 16/9. Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran. 24 March 2011. UN Doc. A/HRC/RES/16/9, 8 April 2011.
- UNHRC Res. 19/1. The escalating grave human rights violations and the deteriorating humanitarian situation in the Syrian Arab Republic. 1 March 2012. UN Doc. A/HRC/19/1, 10 April 2012.
- UNHRC Res. 5/1. Institution-building of the United Nations Human Rights Council. 18 June 2007. UN Doc. A/HRC/21, 7 August 2007.
- UNHRC. Compilation of state proposals, Open-Ended Intergovernmental Working Group on the Review of the Work and Functioning of the Human Rights Council, 1st session. Geneva. 25~29 October 2010. UN Doc. A/HRC/ WG.8/1/CRP.1/Rev.1, 29 October 2010.
- UNHRC. Compilation Prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in Accordance with Paragraph 15 (B) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1 — Democratic People's Republic of Korea. UN Doc. A/HRC/WG.6/6/PPK/2, 18 September 2009.
- UNHRC. Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Democratic People's Republic of Korea. UN Doc. A/HRC/WG.6/6/L.12, 23 December 2009.
- UNHRC. National Report Submitted in Accordance with Paragraph

15 (A) of the Annex to Human Rights Council Resolution
5/1 — Democratic People’s Republic of Korea. UN Doc.
A/HRC/WG.6/6/PPK/1, 27 August 2009.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

유엔 안보리의 역할과 인권 북한에 대한 시사점

박흥순 (선문대학교 국제관계학과 교수)

I. 서론

II. 국제안보와 국제인권보호의 발전과 유엔

1. 국제안보 개념 및 의제의 변화와 유엔
2. 인권규범과 유엔의 국제인권보호체제의 발전
3. 유엔 안보리의 주요 권한 및 역할

III. 국제인권보호와 안보리의 역할: 실제, 추세 및 평가

1. 주요 분쟁 및 관련 사태에 대한 안보리의 역할
2. 안보리의 인권보호 역할과 추세 및 의미
3. 인권보호와 안보리의 역할 평가: 제약과 가능성

IV. 북한인권과 유엔 안보리의 역할: 가능성과 시사점

1. 북한급변사태 등 한반도 유사상황과 안보리
2. 평시의 북한의 전반적 인권상황과 안보리

V. 결론

참고문헌

I. 서론

전통적으로 인권은 국내문제에 속하는 것으로 간주되어 왔으며, 근대 국가의 출범 이후 인권은 국가에 의해서 보호되는 의제로 다루어져 왔다. 그러나 20세기 초 국제연맹 시대로부터 1945년 유엔(UN, 국제연합)의 창설과 1948년 세계인권선언의 선포로 인권은 국내문제를 넘어 국제적 의제로 대두되었다. 그리하여 유엔은 헌장(Charter) 전문으로부터 유엔의 목적(헌장 제1조)에서 인권의 보호 및 신장을 명시하고 있다. 전 세계 대부분의 국가들이 회원국으로 구성되어 있는 유엔은 국제적인 보편적 다자기구로서 헌장과 국제조약을 바탕으로 국제인권 체제 혹은 국제인권레짐(human rights regime)을 형성, 운영하는 데 있어서 가장 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 특히 총회, 경제사회이사회(ECOSOC) 등의 주요기관은 물론, 유엔인권이사회(유엔인권위원회), 유엔인권최고대표사무소 등의 인권기구 등의 제도적 발전과, ‘시민적 및 정치적 국제규약’을 비롯한 수십 개의 국제규범의 창설과 발전에 기여하였다. 유엔 안전보장이사회(안보리)는 비록 유엔의 국제 평화 및 안전의 유지에 관하여 제1차적 책임을 지는 최고기관이기는 하지만 이러한 인권문제를 다루는 데 있어서는 매우 미온적이거나 회피하는 경향이 많았다.

그러나 1990년을 전후하여 탈냉전의 새로운 국제여건에서 유엔 안보리는 점차로 새로운 인식과 접근을 하게 되었다. 세계도처에서 내전, 지역분쟁이 갑자기 증가하고, 특히 심각한 인권침해와 난민 등 인도적 사태가 발생함에 따라서, 유엔은 새로운 도전에 직면하였다. 이러한 분쟁의 증가와 그에 따른 인권침해사태는 단순히 인권문제를 넘어 국제 평화 및 안전을 위협하는 과제로서 부각되었다. 코피 아난(Kofi A.

1
2
3
4
5
6
7
8

Annan) 전 유엔사무총장은 “안보리가 대규모 인권침해와 반인도범죄에 대항하는 목적을 위해 단합할 수 없다면…우리들은 유엔의 창설에 영감을 준 바로 그 이념(ideals)을 배반하게 될 것이다”라고 단언한 바 있다.

이에 따라, 유엔이 가지고 있는 권한과 역량, 그리고 변화하는 국제사회의 변화에 맞추어 그동안 진화되어온 유엔의 제도와 관행은 유엔 안보리의 역할을 강화하는 데 이바지하였다. 즉, 유엔 안보리는 강제적 혹은 비강제적 조치 등 다양한 방법과 활동을 통하여 분쟁에 관여하여, 그 해결과 더불어 관련된 인권침해 사태를 다루게 되었다. 가령, 안보리는 평시 혹은 유사 사태 시, 사안에 따라 평화적 접근(사실조사, 협상, 중재, 주선 등)을 통한 예방외교 및 평화조성, 평화유지(PKO), 제재, 평화강제, 평화구축 등의 이른바 평화활동(peace operations)의 부분으로서, 그리고 인도적 개입 및 보호책임(RtoP), 혹은 국제형사법(임시적 국제법정 설치, 혹은 ICC 회부) 적용의 여러 수단을 사용할 수 있다. 뿐만 아니라, 유엔 안보리는 국제인권에 관한 현장의 해석과 적용, 위반에 대한 제재, 그리고 결의문이나 선언 등을 통한 국제 인권 규범의 준수, 창설 혹은 진화에 기여한다. 이러한 안보리의 다양한 수단과 활동은 탈냉전 후의 각종 분쟁에서 실행되어 국제사회에 직접 기여하고 있다.

유엔 안보리는 모든 회원국을 대신하여 법적 구속력 있는 결정을 내리며, 특히 헌장 제7장하에서 이루어지는 강제력의 발동은 유엔의 원칙인 국내문제불간섭의 규범을 넘어 국가정책이나 안보에 직접 영향을 미칠 수 있다. 특히, 유엔 안보리는 ‘국제평화 및 안보의 유지’를 위한 유엔의 최고기관으로서, 그 목적을 달성하는 데 있어서 유엔헌장하에서 광범위한 권한과 역할을 갖고 있다. 안보리는 국제평화 및 안보

의 문제로서 인권문제에서도 유엔의 인권메커니즘으로서 직접 혹은 간접으로 관여할 수 있는 합법성과 정통성을 가지고 있으며, 실제로 다양한 인권문제에서 여러 가지 방법과 수단으로 관여하여 왔다. 그리고 안보리는 유엔 내의 인권 관련기관 및 기구들은 물론, 유엔사무총장이거나 회원국들, 그리고 비정부기구(NGO)와 협력하고 있다.

북한정권의 독재성과 폐쇄성은 세계에서 가장 심각한 인권문제를 야기하고 있으며, 북한인권의 개선문제는 남북한 관계에서뿐만 아니라 국제적 의제에서도 주요의제로 부각되었다. 유엔이 갖는 전반적인 정치적 권위, 그리고 안보리가 행사할 수 있는 특별한 권한과 역할에 비추어 과연 유엔은 북한정권에 의한 기존의 인권침해사례 그리고 향후 발생할지 모르는 인권유린에 관하여 어떠한 역할을 할 수 있는지를 살펴보는 것이 필요하다. 유엔 안보리는 세계에서 가장 열악한 상태의 북한인권에 대하여도 중요한 역할을 할 수 있으며, 그 개선을 위한 정치적 혹은 법률적 측면에서 여러 가지 강제적 혹은 비강제적 수단과 방법을 구사할 수 있는 여지가 많다.

본 연구는 유엔 안보리가 갖는 권한과 역할에 비추어 국제인권문제에 관하여 현재 관여하거나 혹은 잠재적으로 관여할 수 있는 역할을 보다 체계적, 심층적으로 고찰하고, 이를 바탕으로 북한인권문제 개선에 기여할 수 있는 가능성과 시사점을 파악하는 데 중점이 있다. 따라서 본 연구에서는 우선, 국제평화 및 국제인권의 개념과 국제사회의 이해의 진화를 살펴보고, 둘째, 국제인권과 관련된 유엔 체제의 기구 및 조직, 권한, 특히 안보리의 권한 및 활동, 그리고 역할을 파악하고, 셋째, 유엔이 실제로 국제인권보호를 위해서 활동한 실제 사례와 그 기여 및 역할의 내용과 의미를 평가하고, 나아가서 그 제약과 가능성을 분석한 다음, 이를 바탕으로 넷째, 안보리의 역할이 북한인권 사태에 적용

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

될 수 있는 가능성과 그 함의를 파악하며, 끝으로 결론을 내리는 것으로 전개한다.

II. 국제안보와 국제인권보호의 발전과 유엔

1. 국제안보 개념 및 의제의 변화와 유엔

국제사회는 탈냉전시대에 접어들어 지난 25여 년간 새로운 차원의 안보문제에 당면하게 되었다. 이른바 전통 안보(traditional security), 즉 국가안보나 군사안보 중심의 ‘상위정치’(high politics) 문제뿐만 아니라, ‘비전통 안보’(non-traditional security) 혹은 ‘하위정치’(low politics), 가령 환경, 보건, 인권, 빈곤, 난민, 국내분쟁, 테러, 식량, 자원 등의 문제가 모두 국제안보의 주된 의제가 되었다. 즉 국가 중심적 개념에서 인간 개개인의 안녕을 위한 ‘인간안보’(human security) 혹은 ‘포괄적 안보’(comprehensive security)로 확대된 것이다. 탈냉전과 더불어 세계화의 추세 속에서 ‘글로벌 거버넌스’(global governance) 시대가 등장함으로써 국제안보의 개념과 의제의 변화가 생겼다. 이에 따라 국제안보의 논의와 해결의 주체도 국가를 비롯하여 유엔과 국제기구, 비정부기구(NGO) 등으로 확대되었다.

국제사회는 일찍이 ‘안보 딜레마’(security dilemma) 문제를 해결하기 위해서 ‘유엔’과 같은 ‘집단안보’(collective security) 제도, 그리고 북대서양조약기구(NATO)같은 집단방위(collective defense) 제도를 도입하였다. 특히 유엔은 국제사회에서 두 번의 세계대전을 가져온 국제체제와 강대국 간의 권력정치에 대한 반성으로서 1945년 “국제평화 및 안전의 유지”를 목적으로 국가 간 협력을 제도화하는 대안으로서

생겨났다. 유엔은 국제사회에서 회원국과 규모에서 가장 크고 포괄적인 정부 간 국제기구로서, 유엔 ‘헌장’에 따라 광범위한 임무를 수행할 수 있는 권한을 가지고 있다. 일반적으로는 국제사회에서 중요한 정치, 외교적 수단, 포럼(forum), 그리고 독립된 행위자로서의 역할을 수행한다. 또한 이러한 역할을 통하여 국제사회의 구성과 운영에서 규범설정 및 확산, 투명성 제고, 전문성 및 자원의 제공, 정당성 제고라는 기능을 수행하여 국제사회에 기여한다. 하지만 오랜 기간의 동서냉전 체제 속에서 유엔은 그 역량과 권한을 충분히 발휘하지 못하고 기대와는 달리 주변적 역할에 주로 머물렀다.

그러나 유엔은 탈냉전시대에는 새로운 국제환경과 세계화의 확산과 맞물려 안보, 인권, 환경, 빈곤 등 글로벌 이슈해결을 위한 구심점으로서 그 역할이 활성화되기에 이르렀다. 유엔은 글로벌 거버넌스 시대에 전 지구적인 난제의 해결에서 다양한 역할을 수행하고 있다. 특히 국제안보의 개념과 의제의 변화 그리고 이에 상응하는 전 지구적 문제 해결을 위하여 국가 및 NGO와 더불어 그 역할이 확대되어왔다. 유엔은 주권평등 및 1국 1표주의 같은 원칙을 통하여 보편적 다자주의를 확대하고, 특히 민주주의 및 법치주의 확산, 인권의 보호 및 신장, 경제적 번영과 축진 등 국제사회라는 공동체의 새로운 협력의 틀로서 실질적인 기여를 하여 왔다.

이러한 제도 및 그 운영은 국제사회가 전통적인 국가의 개별적 수단이나 동맹과 더불어 국제공조의 새로운 장치와 수단을 동시에 갖게 된 것으로서 국제평화와 국제질서를 위한 진보를 반영하는 것이다. 이에 따라 유엔은 안보리를 주축으로 유엔헌장에서 규정함바 “국제평화 및 안보”의 개념을 확대 해석, 적용하는 추세에 있다. 또한 그 밖에도 주요 국가, 그리고 국제기구들은 공식, 비공식 연대, 가령 G-8(서방선진

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

국과 러시아)이나 NATO 등의 운영이나 상호협력을 통하여 국제안보를 위한 공동역할을 수행하고 있다. 뿐만 아니라 국제사회는 지역적 연대를 통하여, 가령 유럽연합(EU), 아프리카연합(AU)과 군사적, 정치·외교적 역할을 도모하고 국제안보를 강화하기 위한 다양한 노력을 기울이고 있다.

2. 인권규범과 유엔의 국제인권보호체제의 발전

국제인권규범의 발전은 역사적으로 매우 오랜 전통을 가진 것이지만, 특히 1945년 유엔의 창설과 1948년 세계인권선언의 성립을 바탕으로 더욱 가속화되었다. 유엔은 그 기본정신 및 현장에서 인권보호 및 신장을 위한 노력을 중요한 목적의 하나로 제시하고 있다. 헌장 제1조는 “인종, 성별, 언어 혹은 종교의 구별 없이 모두를 위한 인권과 기본적인 자유의 존중의 신장 및 보호를 추구함으로써” 국제협력을 달성하는 것을 주요한 목적의 하나로서 표방하고 있다. 또한 헌장 제55조는 3가지 목표를 제시하고 있는바, *보다 높은 생활수준, 전면적 고용, 경제사회적 진보와 발전의 조건의 촉진, *국제경제적, 사회적, 보건 및 관련 문제의 해결과 국제적 문화 및 교육의 협력, *그리고 인권과 기본적인 자유의 보편적 존중과 준수가 그것이다.

이러한 유엔의 목적과 역할은 유엔기관 중 특히 총회 및 경제사회이사회 등의 기관을 중심으로 그 권한이 부여되었다. 그리고 유엔의 역할과 꾸준한 활동의 결과로서, 유엔과 국제사회에서 인권문제는 핵심적인 전 지구적 의제로서 자리 잡게 된 것이다. 오늘날, 국제인권보호를 위한 각종 국제규범과 원칙, 유엔을 비롯한 국제기구, NGO 및 주요 국가 등 다양한 관련 국제행위자, 그리고 의사결정의 구조 및 절차

와 장치는 포괄적으로 국제인권레짐(human rights regime)을 형성하고 있다. 특히 유엔의 기구 및 기관들이 인권레짐에서 중심적 역할을 함으로서 국제인권보호에서 핵심역할을 하고 있으며, 이에 따른 제도 및 절차를 갖추고 있다. 유엔 헌장(Charter) 자체를 비롯하여 국제인권장전(International Bill of Rights)으로 일컬어지는 ‘세계인권선언’, ‘시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약’(1966년, B규약), ‘경제적, 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약’(1966년, A규약) 등 수십 개의 국제조약과 관습법이 국제인권보호의 국제적 규범으로서 정착되었다.¹

유엔 ‘인권보호체제’ 혹은 메커니즘의 인권관련의 주도기관 및 협력 기구는 총회 및 산하 유엔인권이사회(Human Rights Council: HRC), 안보리, 그리고 경제사회이사회 등의 헌장(treaty-based)기구(기관), 조약(treaty-based)기구, 인권최고대표사무소, 그리고 유엔 사무국 및 유엔사무총장실 등이다. 그 밖에도 유네스코(UNESCO), 세계보건기구(WHO), 국제노동기구(ILO) 등 유엔전문기구, 산하 위원회 및 보조기구 등도 인권보호 및 신장에 기여하는 역할을 하고 있다.

특히 중심적 지위를 갖고 있는 유엔인권이사회는 종전의 인권위원회(CHR)를 대체, 보완하여 새롭게 2006년부터 활동을 시작하였다. 총 53개국으로 구성된 인권이사회는 정례 혹은 수시 토의를 비롯하여, 국가별, 혹은 주제별 특별보고관(special rapporteur), 실무그룹

¹ 인권관련 조약에 기반을 둔(treaty-based) 국제규범과 인권보호체제로서는, 1966년 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약’(B규약), 1996년 ‘경제적, 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약’(A규약), 1965년 ‘모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약’, 1979년 ‘여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약’, 1984년 ‘고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약’, 1989년 ‘아동권리에 관한 협약’, 1990년 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호를 위한 국제협약’, 2006년 ‘장애인 권리협약’, 2006년 ‘강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약’ 등이 그것이다. 그 밖에 고문방지협약, 장애인차별금지협약 등이 포함된다.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

(working group)을 임명하여 특정 인권 사안에서 이행을 도모하는 역할을 수행한다. 유엔인권이사회는 출범과 함께 도입된 ‘보편적정례 검토’(Universal Periodic Review: UPR)는 전 회원국을 대상으로 인권상황을 점검하는 제도이다.² 또한 시민적 및 정치적 규약 등 주요 국제규약은 각각 대부분 조약 이행, 감시를 위한 ‘위원회’를 가지고 있으며, 통상 18~25명의 해당분야의 전문가로서 각각 구성된다. 해당위원회는 조약가입 국가의 3~5년 주기의 정기 혹은 특별 보고서 제출제도, 국가 간 통보(제소) 제도 및 개인통보(제소) 제도 등을 갖고 있다. 그러나 HRC의 결의문이나 논의는 유엔회원국이나 관련 당사자들에게 비판, 시정, 권고 등 자발적 협력을 요구하는 것이 보통이다. 또한 국가 간 통보제도는 국가들이 타국에 대하여 사용을 꺼린다는 점에서 활성화되기는 어려운 한계를 가지고 있다. 결국 이러한 인권기구들의 결의나 조치는 시정요구, 비난, 경고 등 일종의 ‘도덕적’ 제재(moral sanctions)로서의 성격을 갖는 데 그치고, 대부분 실질적인 법적 구속력이 없다는 점에서 일정한 제약을 갖고 있다.³

3. 유엔 안보리의 주요 권한 및 역할

현장상 유엔 안보리는 인권문제를 다루는 핵심기관은 아니며, 살펴본 바와 같이 그 임무는 주로 총회, 인권이사회나 규약위원회 등 다른

² UPR은 회원국의 인권상황을 다른 회원국들이 4년 주기로 정기적으로 검토하는 것이다. 연간 48개국씩, 4년간 192개(2013년 현재 193개)의 모든 유엔회원국들이 예외 없이 자국 내 인권상황을 보고해야 한다.

³ 유엔인권최고대표(UHCHR) 및 유엔인권최고대표사무소(OHCHR)는 1993년 제48차 유엔총회의 결의를 통해 신설되어, 유엔 내의 모든 인권활동기구의 중심이 되는 행정 지원업무 기구이다. 유엔사무국(UN Secretariat) 및 유엔 사무총장실(Secretary General)은 유엔의 일반적인 행정기구로서, 정무국, PKO국, 법률국, 인도지원조정실 등 각 부서별로 직접, 간접으로 인권 및 인도적 업무수행을 집행한다.

기관 및 기구에 속한다. 그러나 안보리는 현장상의 중요성이나 그 권한의 포괄성에서 일정한 수준에서 인권문제에 관여하고 있으며, 점차 그 역할이 강화되어 왔다. 안보리가 모든 회원국을 구속하는 법적 강제력을 갖는 점에서 이러한 역할 강화는 인권은 물론 국제안보 차원에서 매우 중요한 의미를 갖는다.

유엔 안보리는 국제분쟁을 예방하거나 해결하는 등 ‘국제평화 및 안전의 유지’라는 기본 목적을 해결하기 위한 다자적인 ‘집단안보’ 장치로서 작동한다. 헌장은 유엔 안보리의 권한 및 임무로서 제6장에서 8장에 이르는 포괄적 규정을 가지고 있다. 우선 헌장은 안보리가 유엔의 6개 ‘주요기관’ 중 제1차적 기관(primary organ), 즉 최고기관임을 명시하고 있다. 안보리의 결의(결정)는 5개 상임이사국(P-5)과 10개 비상임이사국(E-10)의 도합 15개 이사국 의사결정에 의하지만, 모든 회원국을 대신하여 이루어지고 또한 법적 구속력을 가지므로 모든 국가는 이를 수락할 의무가 있다. 헌장에 명시된바 상임이사국의 특별한 지위는 또한 ‘거부권’(veto)에 의해서 보장된다.⁴

안보리의 의사결정은 의장성명(presidential statement), 대언론 성명(press release), 그리고 결의문(resolution) 등의 여러 방법을 통하여 그 의사를 결집, 표명한다. 보통 의장성명이나 대언론성명을 통한 의사표명은 경고나 권고적 성격이 강하지만, 결의문은 공식적인 안보

4. 유엔 안보리 의제의 실질문제(중요문제)는 반드시 5개 상임이사국의 동의(기권 혹은 투표불참석)에 의해 가결된다. 즉 거부권행사의 대상이 된다. 상임이사국지위 및 거부권의 유래에 관하여 Edward Luck, *UN Security Council: Practices and Promises* (New York: Routledge, 2006), pp. 9~15. 비상임이사국 선출은 헌장(23조 1항)에 의거 “형평성 있는 지역적 배분”(equitable geographical distribution)을 고려하여 2년 임기로 선출된다. 비상임이사국 10개국은 유엔총회의 1963년 ‘신사협정’에 의거 지역적 배분에서 아시아, 아프리카 5개국(각 2개국 및 3개국), 남미 2개국, 서유럽 등 2개국 및 동유럽 1개국으로 분포된다.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

리의 의사결정으로서 합의(consensus) 혹은 투표에 의해서 보다 구속력 있는 공식적인 의사표명의 방법이다. 결의문 등은 일종의 ‘연성법’(soft law)으로서 국제법적 효력을 가지며 그 자체가 안보리를 비롯하여 유엔기관의 권한행사의 근거가 된다. 현재까지 2,000개 이상의 결의문을 채택하였고 이 중 700개 이상이 국제사회에서 구속력을 가진 것으로 여겨진다.

안보리의 권한은 크게 두 가지로 구분될 수 있는바, 하나는 헌장 제6장(분쟁의 평화적 해결)에 의한 권한이다. 즉 유엔 안보리는 분쟁의 ‘평화적 해결’을 위해서 각종 비군사적, 외교적 방법을 사용한다. 가령 외교적 조치로, 외교, 협상, 주선, 중재를 자체적 혹은 유엔의 다른 기관이나 국가와 협력하여 실시하는 것이 그 대표적인 예이다.⁵ 이를 위하여 안보리 자체 혹은 사무총장(또는 특별대표, 개인특사 등)의 활용을 통하여 예방외교(preventive diplomacy), 그리고 경고(성명서 등), 권고적 결의문 등을 채택한다. 나아가서 요주의국가 명시(“black list”), 도덕적 제재(“shaming and naming”) 등의 외교적 압박 혹은 국가 간 사법적 해결-ICJ(국제사법재판소), 국제해양재판소- 등을 통한 해결의 촉구 등이 그 방법이다.

안보리의 또 다른 권한은 유엔헌장 제7장에 근거한 광범위한 권한 및 역할이라고 할 수 있다. 특히 헌장 제39조(“평화에 대한 위협, 평화의 파괴, 침략행위” 등에 관한 결정), 헌장 제41조(경제, 외교적 제재 등 비군사적 제재), 그리고 헌장 제42조(전면적 혹은 제한적 군사제재)

⁵-유엔헌장은 국제분쟁의 해결을 위해 기본적으로 헌장 제6장에서 분쟁을 ‘평화적’ 수단으로 해결하도록 권고하고 있다. 그러한 수단으로는, 협상(negotiation), 조사(inquiry), 중재(mediation), 조정(conciliation), 중재재판(arbitration), 사법적 해결(judicial settlement), 지역적 기관 혹은 협정의 이용(resort to regional agencies or arrangements), 또는 당사자가 선택한 방안이 해당된다(헌장 제33조 1항). 그리고, 헌장에는 명시되지 않았으나, 주선(good offices)의 방법이 자주 이용된다.

가 주요한 내용이다. 이러한 권한에 따라 유엔 안보리는 전 세계의 주요 분쟁에 직면하는 경우 “평화에 대한 위협, 평화의 파괴, 침략행위” 등의 존재 여부에 관하여 전적인 판단을 내린다. 나아가서 ‘국제평화 및 안전의 유지’라는 유엔의 목적에 관하여 안보리가 전적이고 독점적으로 그 의미와 내용을 해석, 적용한다.

이러한 현장에 근거하여 안보리의 주요활동은 다양하게 발전되어 왔고, 광범위하게 전개되는바, 가령, 집단안보(강제조치, 즉 고강도 전쟁 수행), 평화강제(peace enforcing, 저강도 전쟁), 제재(sanctions), 평화유지(PKO) (헌장 제6과 1/2장의 국제적 경찰활동), 그리고 분쟁 후 평화구축활동(post-conflict peacebuilding) 등 다양한 조치가 주요 예이다. 또한, 국제형사법적 역할로 국제법정(international courts)의 설치 및 회부, 그리고 국제형사법적 혹은 인권법적 정의에 대한 대안 혹은 전단계로서 진실위원회(Truth Commission) 혹은 조사위원회(Commission of Inquiry) 설치 등이 포함된다.

이들을 간단히 살펴보면, 집단안보는 타국에 대한 무력침략 등 유엔 헌장이나 국제법을 중대하게 위반한 경우, 그 해당국가에 대한 전면적인 유엔 회원국의 군사적 응징을 가하는 장치(한국전(1950)과 이라크 전(1990)의 사례)이다. 강제조치(enforcement)는 심각한 국제분쟁에 대하여 유엔 혹은 유엔의 위임에 의하여 고강도 군사적 조치를 하는 경우로서, 구 유고연방과 코소보 분쟁이나 리비아에 대한 공격이 그 예라고 할 수 있다. 유엔의 각종 제재는 군사적 제재를 포함하기도 하지만, 주로 경제제재, 외교제재 등 비군사적 조치를 통하여 해당 국가 혹은 그룹에 대하여 가하는 유엔의 가장 보편적인 응징조치의 하나이다. 가령 무기금수, 무역제한, 자산동결, 여행제한, 혹은 육상, 해상, 공중 봉쇄 등이 가해질 수 있다. 북한을 비롯하여, 라이베리아, 수단, 그리고

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

알카에다 그룹 등의 사례를 들 수 있다.⁶ 그리고 평화유지활동(PKO) (헌장 제6과 1/2장의 국제적 경찰활동) 혹은 평화강제활동(peace enforcing, 헌장 제6과 3/4장이라고 일컫는 저강도 전쟁)을 들 수 있다. PKO는 소위 'PKO 5원칙' 등에 기반을 두어 분쟁의 방지, 확산방지 혹은 중재를 위한 일종의 국제경찰활동인 데 비해, 평화강제는 중무장, 무기의 선제적 사용 등 분쟁의 적극적 해결에 관여하는 소위 '제2세대' PKO를 의미한다. 평화구축활동은 분쟁 종료 후 분쟁의 재발을 방지하고 분쟁의 원인을 근본적으로 해결하기 위해서 경제재건, 교육제도, 민주주의 제도 등 국가재건을 지원하는 다양한 활동을 의미한다.⁷

또한, 안보리는 국제형사법적 역할의 지원으로서 '임시적' 특별재판소 혹은 '상설' 국제형사재판소(ICC)를 활용하여 분쟁에 책임 있는 군사 및 국가지도자, 혹은 주요범죄자를 처벌하도록 한다.⁸ 그리고, 안보리는 진실위원회 혹은 조사위원회를 구성하거나 위임하여, 인권위반 사실에 대하여 책임을 규명하도록 한다. 조사위원회의 특징은 과거의

⁶- 유엔제재 사례에 관한 이론 및 주요사례의 논의는 David Cortright and George A. Lopez, "Reforming Sanctions," David M. Malone (ed.), *The Security Council: From the Cold War to the 21st Century* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2004), pp. 167~179; David Cortright and George A. Lopez (eds.), *Sanctions and the Search for Security: Challenges to UN Action* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2002). 유엔의 자료는 <<http://www.un.org/Docs/sc/committees/Intro.htm>> 참조.

⁷- 주요한 수단 혹은 방안은 정전감시, 무장해제, 지뢰제거, 난민 송환, 경제회복정책 등 사회적 안정화, 선거 실시 등 민주정치 및 정부건설, 그리고 사법적 훈련, 반부패 교육 및 법적 개혁 등 법치주의 확립 등이다. 상세에 관하여 Gregory H. Fox, "Democratization," David M. Malone (ed.), *The Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, pp. 69~84 참조.

⁸- ICC나 특별재판소 등은 주요 개인 범죄자에 대한 처벌로서 주로 '반인도 범죄'(crime against humanity), 전쟁범죄, 인종범죄(Genocide) 등에 대한 범죄를 다룬다. 박홍순, "국제정의와 국제재판소: 반인도 범죄에 대한 국제재판소의 대응," 『국제기구저널』, 제2집 1호 (국제기구포럼, 2007), pp. 5~31.

특정한 인권위반 사건보다는 일정한 기간 동안의 전반적인 인권위반 상황이나 국제인권법 위반사항에 대한 파악을 하며, 조사위원회의 활동보고서는 보통 범법자를 식별하고 법률적, 제도적 그리고 사법적으로 필요한 권고를 제안하게 된다.⁹

Ⅲ. 국제인권보호와 안보리의 역할:

실제, 추세 및 평가

안보리의 역할이 국제평화 및 안전의 유지라는 측면에서 주로 국제 분쟁에서 이루어지는 점에 비추어, 특히 인권보호를 위한 안보리의 역할을 파악하기 위해서 두 가지의 고찰이 필요하다. 첫째, 주요한 관련 분쟁에 대한 안보리의 관여를 살펴보고, 그 특징과 추세를 분석하는 것, 둘째, 또한 국제사회의 인식과 규범, 그리고 추세의 변화 속에서 안보리의 역할 변화의 내용과 그 함의를 파악하는 것이 필요하다. 그리고 이와 같은 분석을 바탕으로 안보리의 역할의 제약과 가능성을 평가하는 것이 가능해진다.

⁹ 조사위원회는 형사법적 처벌을 대체하는 것이 목적이 아니다. 또한 최종적으로 법적 책임자를 규명하거나 책임자를 처벌할 수 없으며, 사법기관과 같은 권위를 갖지 못한다. 그러나 조사위원회는 인권보호와 신장에 대한 상당한 기여를 할 수 있는바, 가령, 인권침해사태에 대한 공식적, 권위 있는 기록으로서 대중교육과 향후 인권침해 억지, 인권침해 희생자 및 가족들의 고통에 대한 인정을 통한 심리적 치유 및 지원, 도덕적 제재를 통한 정의의 구축 및 다른 제재를 위한 기반제공, 후임정부를 위한 인권의제 제시 및 법치주의 기반제공, 그리고 단순한 법적 권고를 넘어 포괄적인 개선권고를 할 수 있는 것 등이 그것이다. Steven R. Ratner, Jason S. Abrams and James Bischoff, *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law*, 2nd ed. (New York: Oxford University Press, 2009), pp. 238~239.

1. 주요 분쟁 및 관련 사태에 대한 안보리의 역할

가. 안보리의 적극적 관여(개입)

유엔 안보리는 살피본 바와 같이 현장상의 임무의 제약과 창설 초기 시기의 동서냉전의 갈등 속에서 전반적으로 인권문제에 개입하는 데 미온적이었다. 다만 창설 초기 시절부터 부분적으로 국제분쟁사태에서 인권문제를 다룬 경우가 있다. 가령, 1956년 헝가리 사태(결의문 120호), 1961년 콩고 사태(결의문 161호), 1965년 도미니카 공화국 사태(결의문 203호) 등이 그것이다. 1960년대 및 1970년대에 걸쳐 아프리카의 탈식민주의 관련 유엔의 총회 등의 결의문들은 세계인권선언 및 다른 국제인권규범을 인용하였다.¹⁰ 또한 예외적으로 분쟁과 관계없이 평화 시에 발생하는 인권유린 사태에도 개입한 경우도 있다. 가령 1960년대 로데지아의 식민지 독립운동(liberation movement)(SWAPO)이나(1968년, 안보리결의문 232호), 남아프리카 공화국(South Africa)에서의 혹독한 인종차별정책(Apartheid)을 평화에 대한 위협(1977년, 안보리 결의문 418호)으로 간주하고, 경제제재를 가한 것이 이에 해당된다. 안보리가 유엔제재를 부과하고 그 이행을 강제함으로써, 결국 그러한 야만적 제도가 철폐되는 데 기여하였다고 평가된다.

탈냉전기에 접어들어 발생한 국제분쟁에서 보여준 안보리의 태도는 새로운 추세를 향한 시발점이 되었다고 할 수 있다. 특히, 인권유린 및 인도적 사태가 야기된 국제분쟁에서 안보리가 보다 적극적으로 개입하고 국제평화를 위한 역할에서 새로운 선례를 만들기 시작하였다. 대표적인 주요사례를 살펴보기로 한다.

¹⁰ Joanna Weschler, "Human Rights," *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, David M. Malone (ed.) (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2004), pp. 55~56.

(1) 이라크 전쟁(1991)

1990년 이라크의 쿠웨이트 침공으로 비롯된 제1차 걸프 전쟁이 발발하자, 안보리는 이라크가 평화를 파기하였다고 확인하고, 이에 대하여 “필요한 모든 조치를 취하도록”(take all necessary means) 승인함으로써(1991년, 결의문 678호) 결국 전면적인 군사력을 사용하는 집단안보를 발동하였다. 이 결의문은 이라크의 행위가 걸프지역에서 국제평화 및 안전을 위협하는 대규모의 난민을 발생시켰다는 우려를 명백히 하였다.¹¹

안보리는 걸프전쟁의 종료와 함께 채택된 결의문 688호(1991년 4월)에서 많은 이라크 지역에서 이라크 민간주민에 대한 인권억압의 결과가 “국제평화 및 안보를 위협한다”고 규탄하였다. 나아가서, 안보리는 사담 후세인 정권의 압제로부터 쿠르드족(the Kurds)을 보호할 목적으로 전쟁 종료와 함께 안전피난처(safe heavens) 설치를 결의하였다. 비록 이 결의문이 민간인의 인권유린을 중지시키기 위한 추가적인 조치는 취하지는 않았지만, 명시적으로 인권억압이 국제평화 및 안전에 대한 위협을 구성한다고 선언한 유엔 최초의 사례인 점에서 의미가 크다.¹² 한 국가 내에서의 인도적 재난과 국제안보와의 상호관계 인정은 인권문제에 대한 새로운 선례를 만들었다고 여겨진다(대규모 군사작전).¹³

¹¹ 안보리의 결의는 주로 미국에 의해 주도되었고, 유엔의 승인하에 미국이 이끄는 다국적군은 영국, 프랑스 등 서방 주요국가, 그리고 아랍다국적군은 사담 후세인에 반대하는 아랍국가 군으로 이루어졌다.

¹² Joanna Weschler, “Human Rights,” p. 57.

¹³ 탈냉전 후 인권 및 인도적 위기에 관련한 주요 분쟁에 관한 분석은 박홍순, “인도적 위기와 보호책임: 주요사례와 함의,” 『국제기구저널』, 제5집 제1호 (한국유엔체제학회, 2010), pp. 5~34 참조.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

(2) 소말리아 내전(1992)

1991년 이래 소말리아 내전사태로 인하여 무정부상태가 지속되고 전체인구 6백만 명 중 약 150만 명이 급박한 아사사태에 직면하였으며 35만 명 이상이 사망하기에 이르렀다. 초기의 PKO 파병 등 안보리의 대응은 미온적이었으나, 사태가 악화되자 안보리는 이를 인도적 재난으로 규정하고 군사적 개입을 결정하였다. 즉, “소말리아의 분쟁에서 야기된 인권적 비극의 정도가, 인도적 지원의 분배에 관한 장애에 의해 악화됨으로서, 국제평화 및 안보에 대한 위협을 구성한다”고 명시하였다(결의문 794호). 그리고 헌장 제7장을 구체적으로 인용하여 소말리아에서의 “평화, 안정 및 법과 질서를 회복하기 위하여” 무력사용을 승인하였다. 즉, “가급적 빠른 시일 내에 소말리아에서의 인도적 구호 활동을 위한 안정된 환경을 구축하기 위하여” 필요한 모든 조치를 하도록 하였다. 유엔 안보리의 개입은 1993년까지 내전을 종식시키는 데 기여하였다. 인권유린 사태에 대응하여, 고전적인 PKO 활동을 넘어, 분쟁당사자의 동의 없는 개입과 중무장 등의 원칙을 포함하는, ‘평화강제’를 적용한 중요한 활동이 되었다.

(3) 동티모르 사태(1999)

동티모르가 1999년 인도네시아로부터의 독립 투표를 가결한 후, 인도네시아 정부군 지원을 받는 민병대가 동티모르인에 대한 살해 및 재산 파괴행위를 감행하였다. 동티모르는 1975년부터 25년 이상 진행된 독립운동으로 이미 25만여 명이 희생된 것으로 추정되었다.

안보리는 이러한 만행을 인도적 위기로 규정하고, 호주가 주도하는 다국적군으로서 국제군(INTERFET)을 긴급 파견하는 것을 승인하

였다. 그 결과 성공적으로 민병대와 인도네시아 군을 제압하여 분쟁종식이 이루어지고, 그 후 INTERFET은 UN PKO로 전환되었다. 그 결과 과도행정기구(UNTAET)가 설치, 운영되어 2005년 이후 독립국가로 정착하는 데 기여하였다. 2000년에는 인권탄압에 대한 책임자처벌을 위하여 UNTAET 산하에 동티모르 특별재판소가 설치되고, 집단학살, 반인도범죄, 살인, 강간 등에 대한 재판이 착수되었다. 2005년에는 유엔전문가 그룹이 동티모르 화해우호위원회(Truth & Friendship Commission)의 활동을 지원하여 왔다. 동티모르는 유엔이 국제분쟁 사태에 적극 개입하여 인권유린을 중단시키고 평화를 정착시키는 데 성공한 사례의 대표적인 경우로 여겨진다.

(4) 엘살바도르 및 캄보디아

인권문제를 군사적 개입이 아닌 PKO 활동의 임무로서 다룬 경우는 1990년대 초기 엘살바도르의 사태이다. 즉, 안보리는 엘살바도르 내전 종식을 위한 포괄적 평화방안으로서 유엔옵서버단(ONUSAL)의 임무를 부여한바, 결의문 663호(1990년)는 인권상황의 적극적 감시, 구체적인 인권침해사례조사, 인권위반을 해소하기 위한 권고안 마련 등을 포함하였다. 분쟁초기에 적절한 PKO임무 배치와 역할은 최종평화협정을 이끌어내고, 평화를 회복하는 데에 있어 필요한 상호신뢰를 구축하는 데 기여하였다. 성공적인 ONUSAL의 인권사태관련 임무는 오늘날에도 관련활동의 모델로서 여겨질 정도이다.¹⁴

캄보디아의 경우, 1992년 유엔의 포괄적 평화협정으로 오랜 내전이 종식되고, 그 결과 유엔과도행정기구(UNTAC)의 설치와 함께 인권관

¹⁴- Joanna Weschler, "Human Rights," p. 56.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

런 임무가 부여되었다. 그러나 UNTAC은 주로 선거 실시 및 감시에 초점을 맞추었고, 인권문제는 심각하게 다루어지지 않았다. 다만, 그 후 설치된 캄보디아 ‘특별법정’은 구 크메르정권의 학살 책임자들을 기소하고 그들을 단죄하기 위한 재판을 진행하고 있다. 그 밖에도 유엔 안보리는 앙골라, 라이베리아, 그루지아 등에서의 PKO활동에서 인권 문제를 그 임무의 하나로 부여하였다. 이러한 조치는 안보리가 점차 인권문제를 보다 중요한 관심사의 하나로 다루기 시작하였다는 것을 보여준다.

(5) 리비아(2011)

2010년 12월부터 튀니지를 시발로 하는 아랍의 민주화 바람 속에서, 리비아에서도 카다피 정권에 대한 반대 시위가 일어났다. 카다피 정권은 시위 민간인에 대한 무자비한 발포를 하는 등 진압에 나서면서 반군과의 내전으로 급격하게 확대되었다. 2011년 3월 유엔 안보리는 결의안 1973호를 채택하여 리비아에 대한 전면적인 군사제재를 가하였다. 리비아 영공에 대한 ‘비행금지구역’ 설정을 포함하여 “민간인 보호를 위해 필요한 모든 조치를 강구”(to take all necessary measures)하도록 승인하였다. 이 결의안을 바탕으로 미국, 영국, 프랑스 등 주요 서방 강대국들은 NATO를 주축으로 공중폭격 등 카다피 정부군에 대하여 전면적인 군사작전을 감행하였다. 그 결과 카다피 정권은 8개월여 만에 붕괴되었다.¹⁵ 안보리는 군사적 개입뿐만 아니라, 카다피 국가원수에 대한 ICC 회부 등과 체포명령 등의 결과에 이바지함으로써 국제

¹⁵ 박홍순, “보호책임(RtoP)의 이론적 검토: 안보리 결의 1973호를 중심으로” (한국정치학회 국방안보학술회의 발표문, 2011.11.11).

인권보호와 국제평화 정착에 새로운 전기를 마련하였다. 이러한 유엔의 조치는 국제사회에서 보호책임(RtoP) 원칙의 첫 번째 적용사례로서 여겨진다. 안보리의 주요 이사국들의 만장일치와 국제적 지지는 심각한 인권위반 사태에 대한 국제적 정의를 실현하고 인권규범의 강화와 구현에 기여한 것으로 평가된다.

나. 안보리의 소극적 관여(비개입)

이와 반대로 유엔의 인권관련 역할에서 안보리가 미온적이거나 적절히 대응하지 못한 사례도 여러 가지가 있다. 안보리가 국제인권 및 국제안보에 관한 변화 혹은 진화를 하게 된 것은 소위 ‘안보리의 실패’라는 시행착오의 결과로서 이루어진 측면도 강하다. 즉, 안보리는 몇몇 주요 분쟁지역에서의 심각한 인권문제에 관하여는 제대로 대응하지 못함으로써, 결과적으로 많은 비판에 직면하고 그 권위가 상당히 훼손되는 결과를 가져오기도 하였다.

(1) 유고연방 내전(1991~1992)

인권문제에 관한 안보리의 관심은 1990년대 초 구 유고슬라비아연방에서의 분쟁이 격화되면서 보다 쟁점화되었다. 이른바 ‘인종청소’(ethnic cleansing)로 알려진바, 심각한 종교적, 인종적 갈등을 배경으로 하는 대규모 살육이 자행되어, 인권유린 문제가 국제사회의 핵심의제로 대두되었다. 지역분쟁에 대한 우려가 커지자, 안보리는 결의문 771호(1992년 8월)에서 회원국과 인권기구가 국제인도법의 위반에 대하여 정보를 제공하고 또한 유엔사무총장에게 필요한 조치를 강구할 것을 요청하였다. 그러나 유엔 안보리를 비롯한 국제사회는 사태초기

1
2
3
4
5
6
7
8

민간인 보호를 위한 적절한 대응을 하는 데 실패하였다. 특히 EU를 비롯한 유럽국가들과 유엔은 미온적인 관여만을 하였고, 사태가 악화 된 이후에야 안보리는 뒤늦게 NATO로 하여금 군사개입을 하도록 위임하는데 그쳤다.

한편 구 유고슬라비아연방 사태에서의 광범위한 인권유린이 제네바 협정 등을 심각하게 위반하게 되자, 안보리는 결의문 780호를 채택하여 그 위반사태를 조사하기 위해 전문가 위원회(a commission of experts)를 구성하여 대응하게 되었다. 궁극적으로 위원회의 활동결과를 바탕으로 안보리는 1993년 10월 현장 제7장하에서 ‘구유고연방전범재판소’(ICTY)를 설치하기로 결의하였다(결의문 877호).¹⁶ ICTY의 창설은 전쟁범죄와 반 인도범죄에 대한 책임추궁이 국제평화 및 안보의 유지에서의 핵심요소로 간주되고, 개인의 범죄책임이 안보리의 관심사항임을 명백히 하였다. ICTY는 제2차 세계대전 후 뉴렘버그 및 동경전범재판소 이래 창설된 최초의 국제법정의 사례인 점에서, 국제인권 및 국제법정의 차원에서 그 의의가 크다.¹⁷

(2) 르완다 내전(1994~1996)

1990년부터 발단된 르완다의 내전은 후투족과 투시족 간의 종족분쟁에 기인하여 엄청난 대규모 학살이 이루어진 사태이다. 1994년 이후 내전이 격화되어 특히 1994년 약 10주간에 걸쳐 75만 명 이상이 살해된 것으로 추정되고, 약 2백만 명 이상이 난민으로 전락하였다. 안보리

¹⁶- 국제법정의 발전, 특히 ICTY 및 ICTR에 관하여, David P. Forsythe, *Human Rights in International Relations* (New York: Cambridge University Press, 2000), pp. 84~109 참조.

¹⁷- Joanna Weschler, “Human Rights,” p. 59.

는 아루샤 평화협정(Arusha Peace Accords)의 이행을 지원하기 위해 1993년 10월 유엔르완다지원단(UNAMIR)을 설치하였을 때, 인권 관련 임무를 부여하지 않았다. 더구나, 현지에 이미 파견된 유엔 PKO 나 유엔 안보리 일부 이사국들이 살육의 징조를 알고도 이를 방지하는데 실패하였을 뿐만 아니라, 대규모 만행이 시작된 이후에도 즉각 조치를 취하지 않은 것으로 드러났다.

르완다 인권사태에 대한 안보리의 관심은 1994년 5월 결의문 918호 및 6월 결의문 925호에서 비로소 언급되었다. 동 결의문은 현장 제7장을 인용하여 그 사태가 국제평화 및 안전에 대한 위협이라고 규정하고, 무기금수 등 제재를 부과하였다. 7월의 결의문 935호는 사무총장으로 하여금 전문가위원회를 구성하여 관련된 정보를 수집하고, 또한 가능한 적절한 조치를 강구하였다. 그 결과 그해 10월 안보리는 르완다전범재판소(ICTR)의 창설을 결의하고, 인권침해자들을 처벌하도록 하였다(결의문 955호). 그러나, 유엔의 능력대응은 상당한 인명 희생을 가져왔으며, 유엔의 ‘가장 참담한 에피소드’(the darkest episode)로 여겨진다.¹⁸

(3) 보스니아 분쟁(1995)

안보리의 인권적 측면에서의 또 다른 실패사례는 보스니아 전쟁의 경우이다. 1995년 유엔이 보스니아에 설치한 안전지대(safe areas)가 세르비아 군에게 유린당하였다. 그 결과 스레브레니차(Srebrenica)를 비롯한 여러 지역에서 수천 명이 강제로 연행, 실종되거나 처형되었다. 하지만, 안보리는 이들을 보호할 충분한 병력을 배치하지 못했고, 현장

¹⁸ *Ibid.*, p. 58.

에 있던 유엔 PKO군은 이를 제대로 저지하지 못했다. 이는 안보리 역사상 가장 치명적인 실수의 하나로서 여겨진다. 특히 강대국들은 국제 여론에 밀려 단호한 입장을 표명하기는 했으나 실제로 필요한 인적, 물적 자원의 제공에는 주저하였던 것이다. 1995년 7월 안보리는 의장 성명에서 세르비아의 공격에 대하여 규탄하였으나, 데이턴 평화협정(the Dayton Peace Accords)이 체결된 이후, 뒤늦게 동년 12월에서야 관련 결의안에서 세르비아의 인권침해를 규탄하고 그 사건을 조사할 필요성을 강조하였다. 그러나 강제실종과 처형에 관한 처리는 지지부진하게 처리된 상태이다.

(4) 수단(2004)

수단의 내전은 1950년대 중반부터 연유하지만, 특히 1983년 이후 심화되었다. 수단 북부 아랍계와 남부 기독교 주민간의 갈등이 지속되어, 특히 2004년에는 단기간에 내전이 격화되면서 약 10만 명이 살해되고, 20만 명 이상의 난민이 발생하였다. 유엔 안보리는 이 시기부터 수단 사태를 다루었으나 결의안을 통하여 민병대의 해제와 휴전을 촉구하는 등 미온적 조치만을 취하였다. 결국 다르푸르 지역을 중심으로 약 30만여 명이 살해되고 2백만 명 이상의 난민이 발생한 것으로 추정되었다. 안보리는 주요 이사국간의 이해관계 대립으로 보다 적극적인 조치를 취하는 데 실패하였고, 결국 엄청난 인명피해 및 인도적 재난을 초래하게 되었다.

다만 뒤늦게 안보리가 설치한 다르푸르 국제조사위원회는 2005년 1월 유엔보고서에서 민간인 살해, 강제실종 등 조직적이고 광범위한 인권 만행이 수단정부와 민병대에 의해서 저질러졌음을 규명하고 이는 반인도범죄에 해당된다고 규정하였다. 그리고 안보리가 이 문제를 국제

형사재판소(ICC)에 회부할 것을 권고하였다. 그 결과 안보리는 2005년 3월 헌장 제7장에 의거 다푸르 사태의 책임자들을 ICC에 회부하기로 결의하였고, 6월부터 조사가 이루어졌다. 다푸르 사태는 안보리가 ICC 규정에 따라 국제재판에 회부한 첫 번째 사례가 되었다. 2010년 ICC는 다푸르 사태에 대한 책임을 물어 바시르(Omar al-Bashir) 현직 수단 대통령을 기소하고 체포영장을 발부함으로써, 국제사법정의의 큰 진전을 이루었다고 할 수 있다.

다. 안보리의 관여 양상의 분석

주로 탈냉전 후 이루어진 주요 분쟁사태와 이에 대한 안보리의 관여에서 나타난 인권보호에 대한 안보리의 입장 및 활동은 다음과 같은 특징을 가지고 있다고 할 수 있다.

첫째, 유엔은 국가 간 분쟁이나 심각한 내전을 비롯하여 대부분 주요 분쟁에 대한 정치, 외교적, 군사적 관여를 증대하여왔다. 특히 분쟁이 심각한 인권유린이나 인도적 재난을 야기하는 경우, 안보리는 비록 일관되지는 않지만 전반적으로 개입을 하는 경향이 있다. 유엔이 개입한 주요 분쟁은 대부분 인권보호와 관련된 사태라는 특징을 가지고 있다. 이러한 사태는 대부분 혹은 부분적으로 인권유린이나 인도적 위기의 문제로 국제적으로 인식되었다. 가령, 동티모르, 코소보, 르완다, 수단 등에서 드러난바 대량학살의 경우, 명백히 집단적이고 잔혹한 인권유린 행위로서 규정되었다. 특히 내전이 격화되는 등의 경우, PKO는 물론, 평화강제 등의 보다 강력한 개입은 유엔 헌장상 혹은 국제법적으로 국제사회에서 정당성을 갖거나 불가피한 것으로 인식되는 경향이다. 안보리의 공식적 합의에 따른 유엔의 개입은 물론, 아프리카 연합(AU) 등 지역기구와의 협력은 특히 서방주도의 일방적 개입이

1
2
3
4
5
6
7
8

아니라는 인식에서 보다 긍정적으로 받아들여지는 것도 새로운 경향이다.¹⁹

둘째, 동시에 유엔은 여러 주요한 분쟁사태에서 ‘실패’하기도 하였다. 가령 코소보, 르완다, 수단 등의 경우에는 국제사회가 적절히 그리고 적절한 시점에 개입하지 못하여 인권유린을 방지하거나 혹은 희생을 감소시키는 데 역할을 제대로 하지 못했다. 특히 인도적 위기 초기에 안보리의 신속한 대응이 이루어지지 못한 것은 상임이사국을 비롯한 주요 강대국들의 엇갈린 이해관계로 안보리 합의 도출이 어려운 경우가 대부분이다. 설령 유엔결의안의 도출이 이루어지는 경우에도 실제 이행에 미온적인 입장을 취함으로써 안보리의 권한이나 역할이 제대로 발휘되지 못한 경우가 많았다.

셋째, 분쟁 해결을 위한 수단이나 장치는 다양하게 사용되었다. 개입의 방법은 대부분 전형적인 평화유지활동(PKOs)이나 혹은 인도적 지원 활동이지만, 인권유린 상황 등의 전개에 따라 제7장에 입각한 평화강제 활동, 즉 헌장 제6과 3/4장, 혹은 “치아를 가진” PKO(PKO with teeth)라고 일컬어지는 군사적 개입활동 등이 이루어졌다. 가령, 소말리아, 동티모르 등이 대표적인 경우라고 할 수 있다. 다만, 본격적인 대규모 군사력의 사용은 대부분 미국의 주도나 주요 강대국, 혹은 NATO 등에 의해서 동원된바, 리비아, 이라크와 코소보 사태 등이 그 예이다. 즉 군사력의 사용이나 제재 등의 합의나 실행에서 결국 주요 국가들의 정치적, 군사적 의지와 역량이 커다란 영향을 미쳤다.

¹⁹ 탈냉전시대 본격적인 대규모 군사적 개입은 유엔체제 밖에서 전개된 것이 사실이다. 1994년 코소보의 경우 NATO에 의한 개입, 그리고 2003년의 제2차 이라크 전쟁의 경우 미국 주도의 ‘동지국가연합’에 의해서 이루어졌다. 동티모르의 경우, 유엔의 승인에 따라 초기에는 호주 주도의 다국적군의 개입이 실행되었다가 그 후 통상적인 PKO 활동으로 전환되었다. 특히 NATO의 공습과 미국의 이라크 공격은 유엔의 승인이 없었던 점에서 국제적으로 인도적 개입의 불법성 등 국제규범의 논란을 야기하였다.

넷째, 직접적인 개입 이외에 안보리가 무기금수, 무역금지 등 경제제재나 외교제재를 부과하는 것이 관행화 되었다. 이는 인권유린의 가해자(정부, 단체 등)나 분쟁당사자에 대하여 무기의 유입을 막거나, 응징이나 정책변경을 압박하는 등을 위하여 사용된다. 제재는 대부분 본격적인 군사적 개입 이전의 사전조치로서 혹은 경고적으로 부과되는 경우가 대부분이지만 군사적 개입의 결과로 부과되는 경우도 있다.²⁰

다섯째, 인권유린이나 인도적 위기를 초래한 책임자에 대하여 안보리가 개별적인 책임을 추궁하는 국제전범재판소의 설치와 운영이 증가하고 있다. 실제로 민간 혹은 군사 지도자들에 대하여 국제전범으로서 다루는 사례가 증가하였다. 가령, 구 유고연방, 르완다의 전범재판을 비롯하여, 동티모르, 라이베리아, 시에라리온 등에서 국제법정 혹은 특별법정에 의한 재판이 진행되고 있다. 수단과 리비아의 경우, 안보리가 현직 국가수반을 ICC에 회부하였고, 실제로 체포영장이 발부되었다. 또한 사실규명을 위한 조사위원회의 활동이 전개되기도 하였다. 이러한 사례는 국제사회의 정의를 확립하고 인권의 가치를 신장하는데 새로운 전기를 마련한 것이라고 할 수 있다.

끝으로, 유엔은 대부분 사례에서 국가재건(nation-building) 혹은 평화재건(peace-building) 활동에도 관여하고 있다. 인도적 위기가 대부분 대규모 인권유린과 기아, 질병 등 인도적 재난의 복합적 긴급사태를 초래함에 따라서 이러한 인도적 지원 활동을 병행 혹은 추가적으로 실행하고 있는 것이 관례이다. 식량이나 의약품 등 긴급 구호품의 제

²⁰ 제재의 효용성에 대하여는 지속적인 논란이 있다. 가령 과연 목적하는 바의 결과를 가져오는 데 얼마나 그리고 어떻게 기여했는가를 측정하는 것은 쉽지 않다. 또한 유엔이나 국제사회는 제재가 가져오는 부수적인 인도적 재난, 즉 분쟁 지도자나 정부의 정책을 변경시키지 못한 채, 무고한 주민들이 겪는 문제가 발생하는 경우가 있다. 대부분의 제재와 마찬가지로 이러한 제재가 유엔 회원국들의 적극적인 준수와 협력이 없는 한 그 실효를 거두기 힘든 점에서 유엔의 제재는 여러 가지 제약과 함께 있다.

공에 그치지 않고, 나아가서 난민의 귀환과 정착, 그리고 교육, 경찰 등 법치의 확산, 민주주의 제도 정착 등을 위한 노력이 그것이다.

2. 안보리의 인권보호 역할과 추세 및 의미

위에서 살펴본 내용과 같이, 국제사회의 변화와 안보리의 분쟁개입 강화 등이 안보리의 역할 변화에서 나타난바, 특징과 함의는 무엇인가? 이는 크게 세 가지로 나누어 설명될 수 있는데, 인권의제의 강화, 강제력 적용의 확대, 그리고 다양한 행위자와의 협력이다.

가. 인권보호의제 및 규범의 강화에 대한 기여

첫째, 국제인권보호 및 신장에 대한 국제사회의 관심과 조치가 확대됨에 따라서 전반적으로 국제사회에서 국제인권규범이 강화되었다. 언급한 대로, 주요 국제규범이나 규약은 물론, 유엔의 실제개입이 증대하고 다양한 조치가 이루어짐으로써 국제인권은 적절하고 정당성 있는 국제의제로 자리 잡았다. 인권은 오랫동안 이미 유엔의 '3대 기둥'(Three Pillars)의 하나로 평화·안보, 개발과 더불어 유엔의 핵심의제로 다루어져 왔다. 안보리가 강제력을 가지고 인권보호를 주창하고 조치를 취하는 역할을 강화함으로써 더욱 그 의미가 커지게 되었다.

따라서 국제사회의 변화 가운데 다양한 국제문제가 전 지구적 과제로 등장하고, 유엔이 전반적으로 이러한 의제를 다루어야 하는 기대와 요구가 커졌다. 특히 인간안보 혹은 포괄적 안보의 관점에서 전 지구적 의제의 특징은 의제가 서로 연관되어 있고 그 해결에도 다양한 주체나 행위자들 간의 긴밀한 협력이 필요하다는 점이다. 언급한 대로, 유엔의 목적을 달성하는 데 있어서, 유엔의 다양한 기관의 상호협력이

나 공조가 바람직한 현실에서 안보리는 그 역할을 확대하게 되었다. 그 배경에는 기본적으로 안보리가 그 임무와 헌장상의 권한의 해석에서 상당한 재량성을 갖고 있다는 점이다. 가령, 안보리는 헌장 제39조의 “평화에 대한 위협, 평화의 파괴, 혹은 침략행위”와 관련하여, 이를 해석, 적용하는 독점적인 권한을 가지고 있다. 안보리는 무엇이 평화에 대한 위협인가 혹은 무슨 사태나 행위가 평화에 대한 위협인가를 판단, 결정할 수 있으며, 또한 이에 대한 다양한 수단을 사용하는 경우, 모든 회원국은 이를 존중, 준수할 책임이 있다. 안보리는 국제사회의 변화에도 불구하고, 기본적으로 창설 당시의 특권적 지위와 권한을 유지하고 있으며, 그러한 특권을 행사하는 유일한 기관으로서 작동하고 있다. 탈냉전의 우호적 여건은 5개 상임이사국간의 공조를 포함하여 안보리의 역할 활성화가 가능한 환경을 제공하였다. 국제사회의 변화는 안보리의 의제와 활동에 반영되고, 또한 반대로 비록 안보리가 그 해결에서 직접적인 활동이나 사업을 진행하지 않는다 하더라도 안보리의 논의와 권고는 다른 유엔 기구를 포함하여 국제사회의 인식과 입장에 영향을 미치게 마련이다.

둘째, 안보리의 역할 확대 그리고 NGO와의 협력이 증대함에 따라 새로운 인권문제에 대한 논의와 규범의 강화로 인권의제의 외연 확대에 기여하였다. 안보리는 비전통적 이슈로서 전통적인 인권은 물론 에이즈, 여성, 아동 등의 인권관련 문제도 국제안보의 한 대상으로 다루게 되었다.²¹ 가령 소년병(child soldier) 문제가 아동인권문제로서 제기

²¹. 안보리 결의문 1325호(2000년 10월)는 여성의 권리 측면에서 평화활동에서의 여성의 역할 확대를 촉구하였다. ‘여성, 평화, 안보’ 결의문은 분쟁방지, 협상, 분쟁 후 복구활동 등과 특히 군축 등에서의 여성의 참여를 보장하도록 하였다. 또한 안보리 논의나 분쟁상황에서의 결의문(안보리에서의 분쟁 시 민간인 보호- 한국 의장 시 2013년 2월, 전시 성폭력 문제- 2013년 5월 호주 주도 등)이 거론된다.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

되고, 이에 따라 국제규약의 강화와 안보리의 결의문이 채택된 것이 그 사례이다.²² 2000년 5월 유엔총회는 소년병 연령기준을 18세로 규정한 ‘무력분쟁에서의 아동 관련 선택의정서’를 공식 채택하고, 2002년 2월 부터 효력을 발생하였다. 이와 병행하여 유엔 안보리도 1999년 이래 일련의 결의문에서 유엔, 회원국 및 국제사회가 분쟁상황에서의 소년병 문제에 관한 국제규범을 준수, 혹은 강화하도록 촉구하였다(결의문 1261호, 결의문 1344호 등). 또한 사무총장의 보고서에 지적된바 아프가니스탄, 부룬디, 라이베리아 등 분쟁 국가들이 소년병 모집을 중지하도록 요구하기도 하였다(결의문 1480호, 결의문 1539호 등).

또한 안보리의 새로운 태도에 따라 분쟁지역이나 PKO활동에서의 성폭력이나 성착취의 문제에 대한 인식과 정책이 강화되었다. 가령 안보리 결의문 1325호(2000년)는 여성과 소녀 등에 대한 성폭력범죄를 반인도 범죄 및 전쟁범죄 등의 범죄로서 다루어야 한다는 점을 강조하였다.²³ 나아가서 2000년대 초기 안보리의 결의문, 의장성명서 등은 분쟁지역에서의 주민보호와 관련 문제를 지속적으로 다루면서, ‘여성 및 성차별의 문제’에 관심을 표명하도록 촉구하였다.²⁴

²² NGO들은 1989년의 아동권리규약(Convention on the Rights of Children)에서 규정된바 소년병의 최소 연령 기준 15세를 18세로 상향하는 노력을 기울여왔다. NGO들의 지속적인 압력과 설득으로 1994년 유엔인권위원회가 추가적인 선택의정서(Optional Protocol) 초안 작성을 시작한 것을 비롯하여, 1998년에는 유엔사무총장이 관련 특별대표를 임명하기도 하였다. 이러한 NGO와 유엔기관의 움직임에 의해 유엔총회와 안보리가 소년병 문제를 토의하게 되었다.

²³ Edward C. Luck, *UN Security Council: Practices and Promises* (New York: Routledge, 2006), pp. 88~89.

²⁴ 유엔은 PKO 훈련과정에서 성폭력, 인신매매 문제 등에 관한 교육을 실시하고, PKO 현지에 성폭력 관련 담당관 등을 배치하기도 한다. 또한 유엔 지원인력이나 PKO 참여요원들에 의해 자행되는 성착취 등의 범죄행위를 근절하기 위해 사무총장이 ‘무관용’(zero tolerance) 정책을 시행하고, PKO 기여국들의 주의조치를 촉구하였다.

나. 인권보호에 대한 강제력의 적용의 확대

국가주권에 대한 개입에서 유엔 안보리가 헌장 제7장에 의거 강제력을 발동하는 경우에 이는 적법하고 정당한 조치로서 인정된다. 안보리는 심각한 인권위반 사태 등을 ‘평화에 대한 위협’이나 국제평화 및 안전의 유지의 관점에서 인식하고 헌장 제7장을 인용하는 경향이 강해졌다. 이는 전통적인 도덕적 제재방법을 넘어 경제제재를 포함한 다양한 강제력을 발동할 수 있는 여지가 커진 점에서 그 의미가 크다. 첫째, 일반적으로 안보리는 인권침해문제를 보다 직접적으로 국제평화 및 안전에 대한 위협으로 넓게 해석하는 경향이 커져 헌장 제7장에 의한 강제력의 적용이 확대되는 추세이다. 살펴본바 주요한 국제분쟁은 인권유린이나 인도적 위기를 야기하는 경우가 대부분이고, 이러한 인권유린사태는 안보개념의 확대, 인권규범의 인식확산 등에 따라 단순히 인권문제의 차원을 넘어 국제평화의 문제로서 다루어지는 추세이다. 유엔의 군사적 개입, PKO 및 평화구축활동, 그리고 평화강제는 물론 인도적 개입이나 보호책임 등의 국제규범의 대두, 적용은 이러한 추세에 대한 안보리의 관심과 대응을 반영하는 것이다. 나아가서 내전이나 ‘실패한 국가’(failed state)로 야기되는 복합적 인도적 위기(complex humanitarian crisis) 상황에서 유엔의 대응은 보다 종합적이고 다차원적인(multidimensional) 대응이 필요하게 되었다. 그리하여 분쟁상황에서의 치안유지, 휴전감시 등의 활동은 물론, 분쟁 종식을 위한 협상, 중재 등의 평화조성, 민간인 보호를 위한 보다 강력한 무력의 사용, 인도적 재난에 대한 긴급구호활동, 그리고 국가재건 등 평화구축 활동이 다면적으로 실행되는 경향이 늘어났다. 따라서 유엔의 활동은 UNHCHR, UNHCR 등 인권 및 인도적 지원기구는 물론, UNICEF, WHO, WFP 등 유엔의 전문기구, 보조기관 등과 유엔사무총장을 비

1
2
3
4
5
6
7
8

못하여 유엔행정부서 등 유엔체제 전반의 대응을 요구하게 되면서, 안보리가 이러한 다면적 활동을 주도하는 역할을 수행하게 되었다.²⁵

둘째, 인권보호와 관련하여 특히 보호책임 원칙의 등장은 안보리의 헌장상 제7장의 강제력 적용 가능성과 관련하여 커다란 의미를 가지고 있다. ‘개입과 국가주권에 관한 국제위원회’(ICISS)는 일찍이 국가의 권리보다는 책임을 강조하는 새로운 인식에서 인권보호 문제를 다루면서, 주권국가는 인권보호의 책임이 있으며 만약 국가가 그 책임을 제대로 수행하지 못하는 경우 국제사회가 그 책임을 지게 된다는 ‘보호책임’ 개념을 발전시켰다.²⁶ 이러한 새로운 개념은 전통적인 ‘인도적 개입’(humanitarian intervention)의 연장선상에서 국가주권과 국내문제불간섭의 원칙을 뛰어넘는 새로운 규범의 주창으로 대두되었다.²⁷ 그리고 이러한 원칙은 유엔 안보리를 비롯한 국제사회가 심각한 인권 유린사태에 개입할 수 있는 정당성을 뒷받침하는 논리로서 주목을 받게 되었다. “조직적이고 광범위한” 인권위반이 자행되는 경우, 국제사

25. 유엔평화유지군 등 유엔활동의 일환으로 배치된 병력에 의한 난민이나 분쟁 현지주민들에게 자행되는 인권침해사태에 관하여도 그 책임을 묻는 문제가 대두되었다. 유엔이 주요한 인권규약 등의 조약당사자가 아니고, 유엔은 외교적 특권과 면책특권을 갖고 있기 때문이다. 그러나 국제법적 해석과 국제판례에 의해 유엔이나 유엔지휘하의 병력도 법적 책임을 지게 된다는 해석이 가능하다. 구체적인 논의에 관하여는 Julie A. Mertus, *The United Nations and Human Rights*, 2nd ed. (New York: Routledge, 2009), pp. 112~115 참조.

26. ICISS는 “국가주권은 책임을 의미하며, 국민의 보호를 위한 1차적 책임은 국가 자체에 있다. 주민이 내전, 전복활동, 탄압 혹은 국가실패의 결과로서 심각한 피해를 겪고 있고, 해당 국가가 그 피해를 중지시키거나 회피할 의지가 없거나 불가능한 경우, 불간섭의 원칙은 국제적 보호책임에 양보 된다”고 설명하고 있다. ICISS, *Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Research Center, 2001), p. xi.

27. 보호책임에 관한 이론적 배경은 Francis Deng 등의 학자들이 1990년대 초부터 제기한 주창에 두고 있다. 가령, Francis Deng, *et al.*, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1996)이 대표적이다.

회는 권리가 아닌 책임의 입장에서 그 위반행위를 응징하거나 시정하는 목적에서 국가에 대한 개입을 허용하는 것은 국제규범의 커다란 진전이다.²⁸ 살펴본 바와 같이 인권과 관련하여 구 유고연방, 소말리아, 르완다 등의 미온적 역할 등 유엔의 미흡한 대응이나 실패에 대하여 많은 논란과 비판이 제기되었다. 이와 같은 시행착오와 경험을 바탕으로 유엔은 점진적으로 분쟁해결의 활동규범과 역량의 개선을 위한 노력을 하였다. 2011년 리비아에 대한 유엔의 강력한 군사개입과 결과는 보호책임의 원칙이 실제로 적용된 전형적인 선례가 되었다. 미국, 중국을 포함한 상임이사국들이 이해관계를 넘어 극적으로 유엔의 개입에 만장일치로 합의한 점에서 커다란 전기를 마련하였다. 이를 계기로 상당수 유엔 회원국들도 국가주권이나 내정불간섭원칙이 참혹한 인권유린이나 ‘국가의 실패’에 대한 변명이나 방호벽이 될 수 없음을 점점 더 인식하는 추세이다.

물론 대부분의 유엔 회원국은 주권침해의 문제에 대하여 대단히 부정적이며, 강대국들이 인도적 위기 사태를 그들의 정치적, 전략적, 혹은 경제적 이익을 위해서 ‘부당한’ 개입을 하기 위한 구실이나 기회로 간주한다는 의구심을 갖고 있다. 보호책임의 논란은 선진국과 개도국 간의 갈등문제로, 그리고 인권의 보편성과 상대성의 논쟁으로 지속될 수밖에 없다. 따라서 유엔 안보리나 국제사회는 인도적 위기가 발생할 때에는 사안에 따라(case-by-case) 그리고 임시적인(ad hoc) 방법에 의해서 보호책임의 적용문제를 다루어 나갈 수밖에 없을 것이다. 그러나 인도적 개입에서 보호책임에 이르는 개념의 전환은 전통적인 국가주

²⁸ 무력개입의 경우, 일정한 기준이 제시되었는데, 올바른 의도(right intention), 올바른 기관(right authority), 최후의 방안(last resort), 합리적인 전망(reasonable prospects), 상응하는 수단(proportional means) 등이 그것이다.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

권에 대한 불개입(non-intervention)으로부터 개입(intervention)으로 그리고 보호책임으로의 “규범교체”(norm displacement)의 과정을 의미한다. 보호책임의 원칙은 비록 초기단계이기는 하지만 국제사회에서 인권의 가치가 존중되는 추세에 비추어 그 진전 가능성을 보여주는 것이며, 그만큼 인권위반을 사유로 하는 안보리의 강제력의 발동가능성의 여지를 보여주는 것이다.

다. 다양한 인권관련 행위자와의 협력증대

안보리가 인권관련 활동을 강화하는 데 있어서, 유엔의 관련기구나 기관은 물론 전문가 그룹이나 NGO, 다른 국제기구 및 기관 등 다른 행위자(actors)와의 협력이 증대하고 있다. 가령, 유엔 안보리는 인권 현안에 관하여 다양한 행위자로부터 의견을 청취한다. 인권상황에 대한 관련국가 대표의 브리핑, 유엔사무총장의 보고서, 유엔인권이사회 및 관련기구로부터의 브리핑 및 보고서 제출 요구 등을 통하여 예방외교 및 평화조성의 차원에서 다양한 의견을 수렴하곤 한다. 또한 안보리 스스로 혹은 유엔사무총장의 역할을 활용하거나 다른 유엔기관과 협력하여 사실조사단(fact-finding mission) 혹은 조사위원회(COD)를 구성, 운영하기도 한다. 가령 유엔의 엘살바도르, 부룬디, 동티모르, 르완다 조사위원회가 그 예이다. 유엔지원의 위원회 같은 국제적 위원회는 중립성, 재정지원이나 인적자원 확보, 그리고 국제적 신뢰도나 권위 등에서 이점을 가질 수 있다.²⁹ 조사위원회는 인권문제의 조사뿐만 아

²⁹- 조사위원회는 해당국 정부나 입법부, 유엔 등 국제기구, NGO 등에 의해서 설치될 수 있다. Steven R. Ratner, Jason S. Abrams and James Bischoff, *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law*, 2nd ed. (New York: Oxford University Press, 2009), pp. 228~240 참조.

나라 이를 위하여 현지국가 혹은 지역의 지도자나 인권전문가들의 의견을 수렴한다. 특히 안보리 자체는 보스니아 사태에서 연유된 ‘아리아 방식’(Arria Formula)을 통하여, 분쟁 현지의 종교지도자, 인권전문가나 NGO들과의 비공식 간담회를 통하여 의견을 수렴하는 방식을 관행화하고 있다.³⁰ 이는 안보리의 오랜 폐쇄적 경향에 비추어 상당한 변화를 의미한다.

또 다른 협력증대의 방안은 안보리의 의사결정 및 유엔 활동에 대하여 NGO의 접근과 영향력이 강화되는 점이다. 많은 NGO가 헌장(제71조)과 유엔결의문에 따라 1970년대 초부터 ECOSOC의 “협의적 지위”(Consultative Status)를 갖고, 유엔활동에 참여하거나 정책에 영향을 미치고 있지만, 안보리의 경우는 이러한 접근이나 제휴가 거의 이루어지지 않았다. 그러나 1990년대 이래 NGO들이 분쟁현장에서 유엔인도 지원, 난민보호, 인권유린의 감시 및 보고, 시민단체와의 협력 및 평화구축활동 등에 NGO들의 역할이 점차 증대하게 되었다. 이러한 추세를 계기로 NGO와 안보리와의 관계에서도 변화가 생겼다. 가령, 1995년에는 주요 NGO 대표들이 뉴욕에서 ‘안보리에 관한 NGO 실무그룹’(working group)을 조직하고, 안보리 이사국들과의 직접 소통을 추진

30. ‘아리아 방식’은 1992년 디에고 아리아(Diego Arria) 유엔주재 베네수엘라 대사가 안보리 이사국 재임 시 구 유고연방 사태와 관련하여 보스니아의 사제를 만나 비공식브리핑을 가짐으로써 연유된 안보리의 의견수렴 관행이다. 오늘날 아리아 방식에 따라, 안보리 이사국은 안보리회의실 이외의 장소에서 다른 이사국을 초청하여 비공식모임을 주관하곤 한다. 이 경우, 관련 안보리의 현안에 대하여 민간인 전문가나 NGO 대표 등으로부터 브리핑을 받거나 의견을 교환하는 간담회의 형식을 취하게 된다. 아리아 방식의 브리핑은 매월 혹은 필요시 안보리 의장에 의해서 공지되고, 이사국 대표들이 참석하는 것이 관례화되었다. Julie A. Mertus, *The United Nations and Human Rights*, pp. 116~117; David P. Forsythe, *Human Rights in International Relations*, p. 61.

하였다. 오늘날 이 실무그룹은 옥스팜(Oxfam), 국경없는 의사회(Medecins sans Frontieres), 국제사면위원회(AI) 등 30개의 주요한 국제NGO 대표들로 구성되어, 안보리 이사국과의 정기적인 비공식 브리핑, 그리고 다른 NGO, 대표단, 전문가 등과의 비공식 접촉을 주도하고 있다.³¹ 나아가서, 이 그룹은 안보리 관련 문서나 정보를 다른 NGO와 일반인들에게 전파하는 것을 지원하고 있다. NGO 실무그룹은 비록 비공식 모임이며 안보리에서 전혀 공식적인 지위를 갖고 있지 않지만, 특히 인권 및 인도적 문제에서 안보리 논의에 상당한 영향을 미치고 있다.

3. 인권보호와 안보리의 역할 평가: 제약과 가능성

가. 안보리 역할의 제약 및 요인

안보리의 강력한 권한과 인식의 변화 및 역할 확대에도 불구하고, 유엔 안보리의 역할은 여러 가지 점에서 제약을 가질 수밖에 없다. 그것은 유엔의 근본적 정체성, 그리고 안보리의 구조상, 주요 이사국 특히 상임이사국(P-5)의 인식과 입장 등이 제약요인으로 작용하기 때문이다.

첫째, 근본적으로는 유엔 안보리는 현상상 다른 주요기관, 즉 총회나 경제사회이사회와는 달리, 직접적으로 인권에 관하여 명문의 규정을 갖고 있지 않다. 즉, 안보리가 국제평화 및 안전의 유지라는 일반규정을 그 권한하에서 지속적으로 확대 해석하거나 적용하는 것에는 한계가 있다. 안보리의 권한이나 논의가 가령 인권이사회나 국제규약위원

³¹ Julie A. Mertus, *The United Nations and Human Rights*, pp. 118~120.

회 등의 고유의 역할과 중복되어 발휘되는 경우, 많은 회원국들로부터 반발을 가져올 수 있는 여지가 크다.³² 따라서 인권문제 자체는 안보리의 의제로서 다루어지는 데 한계를 갖고 있으며, 이러한 논의가 심각한 내전이나 분쟁 상황과 관련된 경우에 안보리가 다룰 수 있는 명분과 법적 정당성을 갖게 된다고 보아야 한다.

둘째, 현행 안보리의 구조와 구성상, 안보리의 역할 여부는 거의 전적으로 5개 상임이사국(P-5)의 인식과 입장에 따라 달라질 수밖에 없다. 그들의 주요 강대국로서의 책임과 지도력에도 불구하고, P-5의 입장과 인식은 각국의 이해관계에 따라 크게 영향을 받게 마련이다. 즉, 강대국의 이해관계가 엇갈리는 경우 혹은 주변 관련 국가들 간의 마찰이 있는 경우, 심각한 인권유린사태에 대해서도 안보리의 합의나 조치는 쉽게 이루어지지 못하는 취약점이 있음은 주요 분쟁의 사례에서 여실히 드러난다. 그러므로 유엔의 합의 부재나 신속한 대응실패는 인권보호를 위한 유엔의 역할 강화라는 이상과 안보리의 권한 및 그 실제의 적용에서 나타나는 간격을 보여준다. 이러한 문제는 탈냉전시대 P-5 간의 협력과 안보리의 활성화에도 불구하고, 지속되는 안보리의 국제 정치적 현실이라고 할 것이다.

셋째, 헌장에 의거 모든 회원국을 대신하는 안보리 이사국의 합의나

³² 1992년 1월, 유엔 역사상 처음으로 개최된 안보리정상회의에서 몇몇 대표단들은 인권이 평화 및 안보의 핵심부분이라고 언급하고, 정상회의선언문은 인권문제 사찰이 PKO 임무의 하나가 되었다고 지적하였다. 그러나 당시 안보리이사국들 가운데서 안보리가 인권문제를 다루는 것에 대하여 의견이 갈리었다. 가령, 안보리가 1992년 8월 유엔인권위원회 특별보고관을 초청, 발언기회를 주었을 때, 인도, 중국 대표 등은 이러한 문제는 현장으로부터의 이탈이라고 규정하고, “안보리가 인권상황 자체를 논의하거나 혹은 그 권한을 벗어나는 문제에 관하여 권고할 수 없다”고 반대하였다. 이라크 사태를 비롯하여 안보리의 간헐적인 인권문제에 대한 논의에도 불구하고, 인권문제 자체가 안보리의 주요한 관심사가 되지는 못하였다. 오히려 주로 인도적 재난이나 지원문제가 주로 다루어졌다. Joanna Weschler, “Human Rights,” p. 58.

결의문 채택이 있는 경우에도 이를 이행할 효과적인 수단이나 방법은 한계를 가지고 있다는 점이다. 특히 유엔은 자체의 경찰이나 군대가 존재하지 않기 때문에 경제제재나 봉쇄 및 무력시위, 군사작전 등을 위한 군사력 동원에서 회원국의 참여와 지원에 의존해야만 한다. 그러나 대다수 국가들은 그들과 직접 이해관계가 없는 한 유엔의 참여의무에도 불구하고 미온적이며, 참여를 강제할 수 있는 방법도 제약을 갖고 있다. 군사력의 사용의 역량과 수준의 측면에서, 현재 인도적 개입을 위한 군사적 역량은 각국의 PKO 파병 요원이나 군사요원 등 다국적 군에 의존해야 하는 것이 현실이다. 유엔 활동 참여가 각국에게 추가적인 재정적, 인적 부담은 물론 정치적 부담을 주는 현실에서 인권유린을 시정하거나 응징하기 위한 안보리의 결의는 그 실행력이 취약할 수밖에 없다.

넷째, 인권문제는 그 순수한 목표와 인류 보편적인 가치에도 불구하고, 자칫 정치쟁점화(politicization) 되기 쉬운 문제이다. 인권의 보편성과 특수성, 우선순위와 개발과의 관계 등은 유엔 내의 논의에서 오랫동안 갈등의 문제로 남아 있다. 더구나, 대부분의 국가나 정부가 결코 인권문제에서 자유롭지 못한 점에서 그들의 직접적 이해관계가 없는 한 타국의 인권문제에 관여하거나, 타국이나 유엔이 그들의 인권문제에 관여하는 것을 꺼려하는 것이 보통이다. 특히 대부분의 개도국의 경우, 안보리나 선진국 주도의 인권논의나 유엔의 조치는 흔히 부당한 내정간섭 혹은 식민주의적 야욕으로서 치부하는 경향이 있다. 따라서 극히 예외적으로 공감대가 형성되지 않는 한, 유엔의 개입에 대하여 부정적인 입장을 취하며 소극적 혹은 방관적 태도를 보이는 경우가 많다.

다섯째, 현행 유엔의 제도가 천명하는 유엔의 원칙, 특히 국가주권의 존중, 국내문제불간섭, 무력사용 금지 등은 대다수 유엔 회원국들에게

국제사회의 가장 기본적인 원칙으로 간주된다. 따라서 유엔 안보리의 강제적 개입권한은 유엔 헌장상 국내문제불간섭이나 국가주권의 확립이라는 유엔의 원칙과 상치되는 측면이 있다. 헌장 제7장은 유엔의 집단안보 혹은 강제조치의 경우, 유엔 안보리의 조치가 우선한다는 것을 명시하고 있다. 하지만, 현실에 있어서 유엔의 조치가 있는 경우 그러한 조치가 정당성을 갖느냐에 관하여 유엔 내에서, 그리고 특히 관련 해당국의 논란이나 반발이 야기되기도 한다. 유엔 안보리의 결의가 합법적 절차를 거치는 경우에도 그 정당성에 관하여는 여전히 정치적 논란이 생길 수 있다.³³ 국가주권의 약화에도 불구하고, 인권문제에 있어서 국가는 여전히 인권보호의 객체이며 또한 주체이다. 글로벌 거버넌스 시대에도 불구하고, 무력사용을 독점하는 국가의 지위는 고수되고 있고, 유엔이 초국가 기구가 아닌 주권국가들의 연합체라는 정체성 측면에서 유엔은 제약을 갖게 마련이다.

나. 안보리의 역할의 가능성과 전망

유엔은 오늘날 1945년의 창설자들이 예기치 못한 커다란 도전에 직면하고 있다. 지난 70여 년간 국제사회의 변화에 맞추어 유엔은 그러한 도전을 해결해야 한다는 숙제를 안게 되었다. 창설 초기의 기대와 낙관론에 불구하고 유엔은 동서냉전의 갈등 속에서 오랫동안 그 역할을 발휘할 수 없었다. 1990년을 전후한 탈냉전이라는 새로운 여건은

³³ 가령, 중국이나 러시아는 국가주권의 논리를 내세워, 그들의 영향력을 행사하거나 이해관계가 직결된 분쟁지역에서의 유엔의 역할을 제한하고자 하거나, 현지 국가들의 지지를 받고자 하는 경향이 강하다. 특히 중국은 G2의 강대국 지위에도 불구하고, 각종 국제협약이나 유엔협약에서 G77+One 방식에 의하여, 여전히 개도국의 일부로서 행동하고 있다. 러시아의 경우, 쇠퇴한 경제력과 더불어 미약해진 국제적 영향력과 위상을 극복하는 수단으로써 유엔 안보리의 거부권 등 특권을 지렛대로 활용하여, 목소리를 높이는 경향이 있다.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

유엔에게 ‘제2의 탄생’이라고 할 수 있는 기회를 다시 제공하였다. 동시에 신 세계질서 하의 폭발적인 지역분쟁의 증가, 이에 따른 PKO의 성장산업, 제재의 시대는 유엔 전반의 재탄생, 특히 안보리의 활성화를 반영한 것이다. 탈냉전시대의 개막 후 지난 25여 년간 유엔은 현장의 정신과 규정, 문맥을 새롭게 혹은 보다 정교하게 해석하거나 적용함으로써, 변화하는 국제사회에 맞추어 개혁하거나 적응, 진화하여왔다. 비록 유엔의 변화나 변화노력이 충분치 못하고 여전히 많은 문제를 안고 있는 것이 사실이지만, 유엔은 그러한 제약 가운데서도 다양한 역할을 수행함으로써 국제사회에 커다란 기여를 하고 있는 것이 사실이다.

특히 유엔 안보리가 국제분쟁과 관련하여 확대해온 다양한 활동과 역할은 매우 괄목할 만한 발전이라고 할 수 있다. 유엔 안보리는 치안 유지, 분쟁관리, 분쟁중지 및 종료 등 전통적 분야에서의 역할 확대와 더불어 특히 각종 인권침해, 난민 등 인도적 사태, 인권보호 및 신장을 위한 민주화 정착 등의 문제에서 역할을 강화하였다. 인권은 분쟁의 모든 단계에서 안보리의 관심대상이 된다. 가령 인권유린은 분쟁의 근본적 원인이 되고, 분쟁 중에는 분쟁당사자간의 전략적 수단이나 폭력적 행위의 부산물이 되고, 평화협정 체결 시는 인권 존중문제가 핵심적으로 다루어져야 하고, 분쟁 후 평화구축에서는 분쟁의 책임자를 처벌하거나 필요한 행정적, 사법적 제도를 구축해야 하는 과제가 야기된다.³⁴

이러한 상황에서 유엔 전반의 역할, 특히 안보리의 다양한 역할이 전개됐다. 지난 25여 년간 탈냉전시대에 인권문제에 관한 안보리의 태도는 상승과 하향, 그리고 전진과 후퇴를 하는 불안정한 모습을 보여주

³⁴- Julie A. Mertus, *The United Nations and Human Rights*, pp. 98~99.

었다.³⁵ 그러나 전반적으로는 인권문제에 대한 안보리의 책임을 서서히 수용하는 방향으로 진화되어왔다. 1990년대 초기에 안보리 결의문은 주로 분쟁상황이 주민들에게 미치는 영향, 가령, 난민이나 국내실향민(IDPs) 등의 문제를 다루었다. 1990년대 말에 이르러서는 분쟁에서의 주민에 대한 노골적인 공격이 국제인권법 및 국제인도법에 대한 위반이라는 것을 규탄하였다. 특히 여성이나 아동 등 취약그룹에 대한 인권보호에 관심을 증대하였다. 이러한 안보리의 새로운 태도는 인권보호를 위한 커다란 진전이 아닐 수 없다. 2000년대 초반부터는 안보리는 안보와 인권간의 연계를 확실하게 받아들여지게 되었다. 뿐만 아니라, 1990년대 중반 두 개의 임시적 국제법정의 설치 이후, 2000년대에 ICC가 그 임무를 시작하였고, 또 동티모르, 시에라리온 등 혼합형 및 국내 및 국제법정을 통하여 사후 정의 구현을 통한 인권보호를 구현하는 과정에 있다.

안보리의 역할은 현장상 보장된 권한이기도 하지만 변화하는 국제사회에서 유엔의 주도 혹은 회원국의 준수행태에 의해서 발전되어온 제도 및 관행이라고 할 수 있다. 안보리의 이와 같은 주도적 역할은 인권이사회, 인권고등최고대표실 등의 인권기구의 역할과 함께 국제인권의 보호 및 신장에 매우 중요한 요소로서 작동한다. 특히 유엔의 다른 인권기관과는 달리 유엔 안보리의 광범위한 권한, 특히 강제력 발동의 실제 관행이나 잠재력은 인권문제에서의 안보리의 역할 및 가치를 보여주고 있다고 하겠다. 그러므로 국제사회는 유엔의 권한과 잠재적 역할을 제고하여 보다 획기적으로 그리고 효과적으로 분쟁의 해결에 기여할 수 있도록 노력을 기울여야 한다. 이러한 발전 노력은 결국 두 가

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

³⁵ Joanna Weschler, "Human Rights," pp. 66~67.

지 방향에서 이루어질 수 있을 것이다. 첫째, 유엔 회원국을 포함한 국제사회 구성원 혹은 행위자 등의 지속적이고 유기적인 협력과 노력이 필요하다. 글로벌 거버넌스 시대는 인권을 비롯한 국제의제가 모든 행위자의 관심이 되는 전 지구적 의제로서 다루어져야 함이 명백하다. 이미 유엔을 비롯한 국제기구, NGO들, 학계 및 연구자들, 그리고 다국적 기업들(Global Compact의 참여 등)이 인권보호와 신장, 복지의 향상을 위하여 함께 노력하고 있다. 특히 국가지도자를 비롯한 정부인사들이 인권에 대한 올바른 인식과 태도를 갖고 인권보호에 힘쓰도록 촉구, 격려 혹은 압박할 필요가 있다. 둘째, 유엔의 인권보호 노력 강화는 유엔의 전반적인 개혁을 통하여 성취될 수 있을 것이다. 가령 유엔 안보리의 개혁을 통한 거부권 문제 등 의사결정 구조 및 구성의 개선, 국제안보역량의 강화, 안보리 혹은 사무총장이 활용 가능한 신속 대응군 혹은 국제군 창설 등이 그 예이다. 즉 주요 분쟁에 대한 적절한 시기와 적절한 수준의 개입, 특히 인권유린 사태를 야기 혹은 수반하는 반인도적 행위의 차단이나 그 책임자를 처벌하기 위한 원칙과 절차 등에 대한 안보리의 합의와 유엔 내의 구체적인 제도적 개선 등이 필요하다고 하겠다.

IV. 북한인권과 유엔 안보리의 역할: 가능성과 시사점

유엔 안보리의 역할의 강화, 특히 인권유린 및 인도적 사태에 대한 개입의 강화 추세에 비추어, 안보리가 한반도 유사시 다양한 상황에서 관여할 수 있는 가능성이 크다. 더구나, 안보리의 역할 가능성과 제약요소를 고려하면서 한국의 유사시 및 대북 인권개선정책에 미치는 시

사점을 찾는 것이 유용할 것이다. 우선, 북한인권 관련 유엔 안보리의 역할은 북한 내부 혹은 관련 긴급사태시의 경우와 평시의 경우로 나누어 살펴보는 것이 타당하다.

1. 북한급변사태 등 한반도 유사상황과 안보리

북한체제가 갖고 있는 내부적 불안정성과 취약성으로 인하여 김정일 정권에 이어 김정은 체제에서도 북한의 급변사태에 대한 우려가 상존하는 것이 현실이다. 따라서 북한 내부의 소요 등 비상사태발생 시, 난민 발생 시, 그리고 PKO 활동 전개 등의 가능성에 비추어, 안보리 및 관련 유엔기구의 역할 가능성이 커진다.

가. 북한 내부의 심각한 소요나 내전 시 개입

북한의 경제난과 맞물려 김정은 체제의 공고화 작업이 실패할 경우, 북한 내부에서 안보적 위급사태가 발생할 가능성이 있다. 첫째, 정권의 붕괴, 군부 쿠데타나 반정부세력과의 무력충돌, 또는 주민들의 대규모 소요사태 등으로 인하여 북한 내부에서 심각한 혼란과 이에 따른 상당한 인명피해 상황이 발생할 수 있다.³⁶ 이 경우 한국이나 관련 당사국은 유엔헌장 제7장에 따라 유엔 안보리의 군사적 혹은 비군사적 강제 조치를 강구할 수 있을 것이다. 이것은 두 가지로 나누어 볼 수 있는데, 첫째, 대규모 소요나 내전상태 자체가 헌장 제39조가 규정한바 “평화에 대한 위협”을 구성하는 것으로 확대 적용하는 것이 가능하다.

둘째, 북한의 소요나 내전 사태와 관련하여 북한 내에서 북한정권의

³⁶ 이신화, “국가실패와 보호책임(R2P)의 북한 적용가능성,” 『한국정치학회보』, 제46집 제1호 (한국정치학회, 2012).

통치능력 상실이나 북한 정권, 군부 등에 의해서 광범위하고 대규모적인 살상 등 인명피해가 발생하는 경우가 생길 수 있다. 이 경우, 이러한 사태가 집단살해 혹은 반인도 범죄에 해당되는 수준이나 규모일 때, 한국이나 관련당사국 등 국제사회는 ‘인도적 개입’ 혹은 ‘보호책임’의 차원에서 유엔 안보리의 개입을 요청하는 것이 가능하다. 북한에 대한 이러한 개입은 보호책임하에서 “시민의 보호” 목적을 위한 국제사회의 책임을 근거로 하며, 헌장 제7장하에서 “평화의 위협”을 구성하고 유엔이 군사적 혹은 비군사적 강제조치(평화강제, 제재 등)를 취할 수 있게 하는 것이다. 다만, 보호책임의 논리는 북한의 국가주권에 우선하는 ‘개인주권’의 측면에서 유엔의 개입이 더욱 국제적 정당성을 가질 뿐만 아니라 국제사회의 넓은 지지를 이끌어 내는 명분이 될 것이다. 따라서 안보리의 의사결집이나 정치적 합의가 보다 용이함으로서, 중국 등 주요국가의 반대명분도 약화될 수 있다. 물론 대규모 인명피해와 혼란에도 불구하고 만약 보호책임 원용의 명분이나 이유가 미흡하거나 모호할 경우에는 여전히 헌장 제39조에 의한 일반적인 “평화의 위협”에 해당되는 것으로 개입의 근거를 삼을 수 있다.

나. 북한 난민의 대량 발생 시 관련 기구의 개입

북한의 내부질서가 혼란에 빠지거나 그 결과로 정권 혹은 군부에 의한 인권침해가 자행되고 비인도적 행위가 지속될 경우, 북한주민들의 대량탈출이 이루어질 가능성이 있다. 특히 북한 정권이 통치능력을 상실하는 경우, 북한의 국경수비가 무너지고 대량의 난민·망명자가 발생할 수 있다. 일본, 한국 등을 목표로 해상탈출, 군사분계선을 건너는 시도 등 육로를 통한 탈출, 귀순 요청도 급증할 것이다. 이 경우 유엔 안보리가 군사적 및 경제적 제재 개입을 주도하는 경우, 안보리는 동시에 유엔

의 관련기구들의 조치를 요구 혹은 촉구할 수 있다. 즉, 난민보호와 각종 구호 및 지원활동을 하는 기관으로서 유엔인도지원국(UNOCHA), 유엔 난민최고대표소(UHCR), WHO, WFP, UNICEF, UNESCO 등 유엔 기구들의 지원을 요청해야 한다. 또는 한국이 이와 병행하거나 별도로 한국자체의 수용 방안이나 관련국과 공동 대응 조치를 취하는 것이 필요할 것이다. 특히 UNHCR은 대량탈북자 발생 시 난민의 판정, 난민의 수용·구호 및 정착을 위한 여러 가지 사업을 마련할 수 있을 것이다. 가령, 중국이나 러시아 등에 난민수용시설을 설치하는 것이 한 방안이다. UNHCR은 탈북난민에 대한 주거지 마련, 식량, 의약품 지원 등 긴급구호를 비롯하여 난민의 보호를 우선하면서, 점차 임시적으로나마 난민의 정착 지원을 하도록 해야 한다. 이러한 유엔기구들의 노력을 주도하는 데 있어서 안보리는 중요한 선도기관이 될 수 있는 것이다.

다. 평화유지활동 및 평화구축활동의 전개

북한의 내부 소요사태가 발생하는 경우 그 초기, 혹은 소요사태 진정 후 안정기 및 회복기에 유엔 안보리의 개입 방안은 유엔 PKO의 전개이다. 이러한 PKO 활동은 기존의 유엔 다국적군이 임무종료 후 그 임무를 PKO 임무로 전환하거나 또는 새롭게 설치하는 것이다. 가령, 사태의 초기나 회복기에 북한 정권이나 분쟁당사자인 일부세력의 요청으로 유엔의 PKO 임무변경이나 새로운 파병이 북한의 동의하에 전개되는 경우가 가능하다. PKO의 '5원칙'에 의거 분쟁당사자인 북한당국(또는 일부세력)의 동의나 요청이 있는 경우는 물론, 요청이 없는 경우에도 사실상 북한의 동의를 압박하여 일종의 평화강제(혹은 제2세대 PKO활동) 활동으로서 유엔의 '연성'개입(soft intervention)이 이루어질 수 있다. 강제 활동이 PKO활동으로 전환되어 평화정착임무로서 지

1
2
3
4
5
6
7
8

속된 것은 동티모르에서의 유엔다국적군 활동과 그 후속 PKO 활동이 좋은 사례가 될 수 있다. 그러나 2가지 조건이 필수적인데, 첫째, PKO 파병은 안보리 의결을 위해 상임이사국인 중국의 동의가 있거나 혹은 적어도 파병 시 중국군의 참여가 있어야 하며, 둘째, PKO 요원은 북한의 사태초기 혹은 진정기에 충분한 군사적 혹은 치안유지 역량을 가지고 있어야 한다는 점이다.

전반적으로 북한에서의 PKO의 임무는 필요에 따라 치안유지부터 주민보호, 인도적 구호품의 배급, 경찰의 감독, 인권의 신장과 감시 등 각종 재건 복구, 행정지원, 경찰훈련, 교육 등의 기능을 수행할 수도 있다. 즉, 전통적 평화유지와 더불어 평화구축(peace-building)활동까지 가능할 것이다. PKO의 적절한 활용은 북한의 혼란을 방지하거나 회복하고 보다 안정적인 평화정착을 위한 전략으로써 활용될 수 있다는 점에서 의미가 크다.

한국의 입장에서, 유엔 PKO 활동은 중국 등의 단독개입을 방지하거나 국제사회의 개입에 대한 중국의 부정적 입장을 완화하는 좋은 방안이 된다. 더구나 한국이 치안유지나 군사 활동은 물론 민사활동, 재건 활동 등 다양한 활동으로 북한지역에서의 PKO 활동에서 여러 가지로 주도적인 역할을 함으로써 결국 평화적 통일의 기반을 구축하는 데 활용할 수 있는 기회가 된다. 다만, 유엔 안보리가 주도하는 PKO 활동은 한국의 입장을 제대로 반영치 못하는 구조와 성격을 가질 수 있는 점에서 한국의 대북전략이나 통일정책과 상충될 수 있는 여지가 있다는 점을 고려해야 한다.

2. 평시의 북한의 전반적 인권상황과 안보리

현재 일반적으로 북한체제에서 야기되는 인권의 문제는 정치범 수용소의 문제, 탈북자 문제, 북한 억류 국군포로문제, 피랍 억류 남한인의 문제, 남북이산가족문제, 그리고 나아가서 종교의 자유, 사상의 자유 침해 등 북한주민전체의 인권 문제를 포함한다. 북한 내에서 주민의 기본적 자유권이 침해되고 정치범 수용소 운영, 탈북자에 대한 혹독한 처벌 등 인권유린이 심각한 것으로 인정되고 있다. 실태에 있어서도 포고형태에 의한 공개처형의 집행, 집결소, 구류소, 노동 단련대, 교화소 등 각종 구금 및 교정시설에서의 자의적 구금 및 고문, 정치범수용소에서의 비인간적인 수용 및 처벌 등이 자행되고 있다.³⁷ 북한인권 문제의 ‘국제화’ 및 해결에서 유엔의 이사회 및 총회 등의 역할이 꾸준히 이루어졌다. 앞으로도 인권결의안 채택, 특별보고관의 역할, 그리고 조사위원회 역할 등의 유엔기구들의 역할 가능성이 크다. 따라서 평화시에 제기되고 다루어질 수 있는 유엔 안보리의 역할은 유엔기구들의 전반적 역할과의 연대, 보호책임(RtoP) 원칙의 적용, 유엔제재 조치의 부과, 그리고 북한정권지도자에 대한 반인도범죄 처벌 등에서 제기될 수 있다.

가. 유엔인권기구의 역할과 국제적 지지 모색

유엔인권이사회, 총회 등 유엔의 기관들이 보편적 인권의 확산과 적용 차원에서 대북인권결의안 등 채택에 중요한 역할을 하여 왔다. 유엔총회의 표결은 점차 그 지지국가가 매년 증가하는 추세이며,³⁸

³⁷ 김수암 외, 『북한인권백서 2012』 (서울: 통일연구원, 2012).

³⁸ 2003년부터 유엔인권위원회(CHR)에서 북한인권결의가 채택되었고, 그 후신인 유엔

2012년 3월 유엔인권이사회에서는 북한인권결의안이 처음으로 무투표로 통과되었다. 이는 유엔총회에서 북한인권 찬성표 증가추세가 반영된 결과라고 볼 수 있으며, 국제사회가 북한인권 개선의 중대성과 시급성에 대해 충분한 합의에 도달했음을 의미한다고 평가할 수 있다.³⁹ 유엔인권위원회 및 인권이사회, 총회에서 채택된 북한인권 결의안은 유럽 국가들의 주도는 물론, 국제 NGO들의 적극적인 역할로 계속 거론, 채택될 전망이다. 이러한 결의나 국제적 여론은 비록 구속력이나 실행력이 미흡한 결의안이라 하더라도, 북한에 대한 국제적 압력과 도덕적 제재로서 북한정권에 대한 정치, 외교적 압박요인이 될 수 있다.

유엔 안보리가 평시에 북한인권에 대한 직접적인 관여를 할 가능성이냐 명분은 비교적 낮다. 하지만, 최빈국가의 하나인 북한이 주민의 생활을 도외시하고 북한의 핵개발이나 미사일 발사 등 그리고 사치품 수입 등으로 국가경비를 소모하는 사실에 관하여, 안보리는 직접, 간접으로 결의문에서 이를 지적할 수 있을 것이다. 북한주민의 자유권과 더불어 경제적, 사회적 권리를 신장하는 데 있어서, 북한정권의 기형적인 군사비지출과 상대적으로 열악한 주민의 생활 상태를 지적하고, 이의 개선을 촉구할 수 있을 것이다. 안보리의 결의는 그 자체로서 인권이사회 등 다른 기관의 결의문보다 더욱 비중을 가질 수 있기 때문이다.

인권이사회가 2008년부터 북한인권결의안을 채택하고 있다. 유엔총회도 2005년부터 매년 북한인권결의를 채택해 오고 있다. 한국은 한동안 기권 등 소극적인 자세를 취했으나, 2009년부터는 총회 결의안 채택에서 공동제안국으로 참여하고 있다. 북한인권 결의안 찬성국은 2009년 97개국(반대 19개국, 기권 65개국)에서 2010년에는 찬성 103개국(반대 18개국, 기권 60개국), 2011년 찬성 112개국(반대 12개국, 기권 55개국)으로 증가하였다.

³⁹ 이금순·한동호, 『최근 국제사회의 북한인권 논의동향』, 통일정세분석 2012-05 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 2~3.

나. 보호책임(RtoP) 원칙의 적용

북한의 인권억압과 관련하여 ‘보호책임’을 근거로 평화 시의 북한정권의 책임을 요구하는 논의가 제기되고 있다. 일부 국제 NGO들은 북한의 정치범 수용소 운영 등 현재의 억압적 인권사태를 보호책임의 실패로 보고 이에 대하여 국제사회의 개입을 촉구하였다. 가령, 2006년 1월 미국북한인권위원회는 “보호의 실패”(Failure to Protect: A Call to the UN Security Council to act in North Korea) 보고서(하벨 전 체코 대통령 등 3명이 저자)에서 북한문제의 포괄적 해결을 위한 유엔 안보리의 직접 개입을 촉구하였다.⁴⁰ 그리하여, 이 보고서는 우선, 현장 제6장에 의한 ‘비 징벌적’(non-punitive) 결의안을 채택, 인권개선 등 위협요소 개선을 위한 북한의 변화와 협력을 촉구하고, 만약 북한이 거부하는 경우, 현장 제7장에 근거하여 구속력 있는 결의안의 채택을 강구하도록 제안하였다.

하지만, 북한의 현재의 인권위반 사태가 “평화에 대한 위협”으로 본격적으로 제7장에 의한 유엔의 개입 혹은 관여가 이루어질 수 있는 여건은 미흡하다고 할 수 있다. 그것은 첫째, 심각한 내전이나 정권붕괴 등의 긴급 상황이 아닌 상태에서 안보리가 평시에 인권위반을 평화에 대한 위협으로서 결의안을 도출하는 합의를 이루는 것은 쉽지 않다. 북한인권사태가 현재 안보리의 인도적 개입이나 보호책임의 원칙을 원용할 정도의 심각성과 시급성을 갖는다고 설득하기에는 부족하다. 현재 북한의 인권유린상황은 심각한 분쟁이나 무력충돌 등의 사태 없

⁴⁰ 보고서는 북한정부가 자국민들을 반인륜적 범죄와 같은 중대한 인권 유린들로부터 보호할 책임을 이행하는 데 실패하고, 북한의 상황은 ‘국제사회의 평화와 안보’ 차원에서 ‘비전통적 위협’(non-traditional threat)에 해당한다는 지적을 하고 있다. 즉, 북한 내의 인권 문제들만이 아니라, 핵과 같은 대량살상무기 개발, 위조지폐 생산, 대량 난민 유발 등 국제사회에서 새롭게 제기된 안보문제를 지적하고 있다.

이 정권의 구조적, 체제적 압제로 지속되고 있는 문제이기 때문이다. 둘째, 현재의 국제여건상 특히 한반도관련 강대국의 이해관계(특히 미국과 중국)에 비추어볼 때 북한인권과 관련하여 ‘평화에 대한 위협’에 대한 이해가 다르기 때문에 안보리 이사국 간에 합의를 이루는 것이 현실적으로 불가능하다. 다만 지적한 바와 같이 ‘보호책임 실패’ 문제는 향후 경제난, 군부반란 등 북한정권의 통치능력문제로부터 야기되는 인권 유린, 난민사태 혹은 내전 등 긴급사태가 발생하는 경우 안보리에서 제기할 여지가 있다고 할 것이다.

다. 유엔 제재 조치의 부과 혹은 강화

북한은 이미 유엔 안보리의 경제적인 제재를 받고 있는 것이 현실이다. NPT(핵비확산) 레짐과 관련하여, 2000년대에 이르러서는 유엔 안보리의 관여가 더욱 강화되었다. 특히 2006년 안보리는 북한의 1차 핵실험에 대하여 사상 처음으로 대북 경제제재 결의문(1718호)을 채택한 이후, 북한의 NPT 위반이나 핵 위협에 대하여 핵물질 및 대량살상 무기 및 관련 물자, 사치품 등의 수입금지 등 경제제재에 초점을 둔 유엔제재 등으로 실질적인 대응조치를 취하고 있다. 가령 2009년 2차 핵실험 후 추가로 결의문(1874호), 2012년 12월 북한의 미사일 발사와 2013년 2월 북한의 3차 핵실험에 대하여 결의문 2087호 및 2094호를 각각 채택하고, ‘맞춤식 제재’를 더욱 강화하였다.⁴¹

⁴¹ 안보리의 북핵 및 미사일 관련 유엔의 조치는 2006년 7.16 결의문 제1695호(북한 미사일 발사에 대한 비난), 10.6 의장성명(북한의 핵실험 예고에 대한 우려표명), 10.14 결의문 제1718호(북한 핵실험관련 제재부과), 2009년 4.13 북, 로켓발사시험에 대한 의장성명, 5.25 대북비난 의장성명, 결의문 제1874호(2차 핵실험 제재), 9.24 결의안 제1887호(안보리정상회의 결의문), 1.22 결의문 제2087호(북한미사일 발사제재 강화), 3.7 결의문 제2094호(3차 핵실험 제재 강화) 등이다.

북한이 인권유린과 관련하여 그 개선을 하지 않는 경우, 유엔 안보리는 기존의 제재와 별도로 혹은 부가하여 대북 제재를 강화할 수 있는 여지가 있다. 다만, 안보리 자체의 착수나 주도보다는 가령, 유엔인권이사회, 혹은 유엔인권이사회 임명의 북한인권 조사위원회(COI)가 원활히 임무를 수행하고, 그 결과 북한 당국자의 책임이 확인될 가능성이 있다. 만약 COI 보고서가 북한의 인권개선을 촉구하고 안보리의 조치를 권고하는 경우, 안보리는 정치, 외교적, 경제적 제재를 부가할 수 있는 여지가 크다. 만약 북한지도부의 반인도범죄 등이 식별되는 경우, 가령 ICC 회부나 부수적인 제재조치의 부과도 가능하다. 하지만, 북한에서의 소요 등 급변사태가 아닌 평시에 있어서, 인권위반을 이유로 하는 경제제재의 부과는 현실적으로 그 가능성이 낮다고 할 수 있다. 인권 자체의 논란이나 정치화 문제로 인하여 주권국가에 대한 인권위반이나 제재에 대한 안보리의 합의나 결의는 쉽지 않을 전망이다. 실제로 북한인권상황에 대한 접근이나 규명이 어려운 현실에서, 중국 및 러시아의 반대 가능성에 비추어, 북한에 대한 제재는 부과되기도 어렵고 실행하는 데도 국제사회의 협력을 받기가 어려울 것이다. 다만, 지적인 바와 같이 북한내부의 소요나 유사 사태 시 인권 및 인도적 위기와 관련하여 북한정권에 대한 다양한 제재의 발동은 가능하다고 여겨진다.

라. 북한정권 책임자의 반인도 범죄 처벌

국제인권법 및 국제형사법의 측면에서 북한지도부의 책임을 추궁하기 위하여, 북한의 핵심지도층을 ICC 규정, 관련 국제규약 등의 ‘대량학살’, ‘반인도 범죄’를 근거로 국제형사법적 차원에서 처벌해야 한다는 주장이 있었다. 북한의 반인도 범죄에 관련하여 ICC 제소 및 재판의

1
2
3
4
5
6
7
8

몇 가지 방안이 논의될 수 있을 것이다. ICC의 규정에 의거, 안보리, 당사국 그리고 단독검사에 의한 소추를 위한 제소 등 3가지 회부방안(관할권 행사요건)이 있다.

먼저, 유엔 안보리에 의한 ICC 회부문제는 이론적으로 가능하다. 안보리에 의한 회부는 유엔의 권위와 정당성, 그리고 비당사국인 북한에 대한 ICC 관할권을 즉시 확대하는 점에서 신속한 제소방법이고 국제적 신뢰성을 갖는 접근 방법이다. 그러나 현재의 북한인권의 심각성에도 불구하고 이는 쉽지 않을 것이다. 미국이나 주요국가가 이러한 조치를 주도할 가능성도 적고, 중국 등이 자체적인 인권문제 등으로 안보리결의에 부정적이며 거부권 행사 가능성이 크기 때문이다. 현재 활동을 시작한 북한인권 조사위원회(COI)가 원활히 임무를 수행하고, 그 결과 북한 당국자의 책임이 확인될 가능성도 있다. 이 경우, COI 보고서의 권고안이 안보리의 법적 조치를 제언한다면, 안보리의 ICC 회부 가능성을 열어 놓는 것이 된다. 그렇다고 하더라도, 안보리의 즉각적인 합의는 쉽지 않을 것이다. 그러나, 여전히 COI의 제언은 북한 당국은 물론 국제사회에서 북한인권 해결에 대한 커다란 압박점이 될 것이다. 그리고 향후, 북한의 인권상황이 급격히 악화되거나 정권변동이나 붕괴 등 긴급사태로 인하여 상황변화가 생기는 경우에는 미국 등 주요이사국의 주도로 북한의 책임문제를 거론하기 위하여 안보리에서 공식논의가 이루어질 수 있을 것이다. 논의한바, ICC 회부는 2006년 3월 채택된 수단 및 2011년 3월 채택된 리비아의 경우가 선행이 될 수 있다.

둘째, 개별 당사국의 의뢰 혹은 위임에 의한 ICC 회부의 경우, 북한이 현재 ICC 규정 당사국이 아니므로 원칙적으로 북한에 대한 ICC의 관할권은 없다. 가령 북한인권문제에 관심을 가지고 있는 ICC 당사국

(가령 납치자 문제가 있는 일본) 등이 제소가 가능하나, 북한에 대한 관할권에서는 근본적인 제약이 있는 것이다. 뿐만 아니라 개별 당사국들이 타 국가를 ICC에 제소한 사례는 아직 없는 상황이다. 주권국가들의 속성상 이러한 제소에는 유보적인 입장이기 때문이다.⁴²

셋째, ICC 검사에 의한 직접 회부방안도, 북한이 ICC 당사국이 아니고, 현실적으로 북한의 협력을 받기도 어려운 점에서 그 가능성이 없다. 개인 혹은 NGO 대표에 의한 북한지도부에 대한 제소 가능성이 크고, 실제로 한국의 북한인권 NGO 연대는 반인도 범죄 혐의로 이미 ICC에 제소하였다. 그러나, 조사 및 기소여부는 전적으로 ICC 검사(전심재판부의 승인)의 권한과 판단에 달려있다.⁴³

따라서 전반적으로 북한정권의 인권유린은 현재로서 반인도 범죄의 구성요건을 충족하나, 법적 관할권, 조사 및 수사의 실효성, 그리고 국제사회의 지지 측면에서 ICC 제소의 실질적 효과는 미지수인 것이 현실이다. 또한 북한정권의 특성상 유엔결의안이나 ICC 제소 등은 실제로 북한의 변화를 가져올 만큼 강력하거나 치명적인 조치가 되지 못한다. 하지만, 국가든 NGO이든 ICC 제소 자체는 국제정치적, 도덕적 효과 및 국제여론의 상징성 등에서 북한에 대한 압박요인이 될 것이다. 또한 어느 정도는 북한지도부에 대한 경고 혹은 예방적 효과를 가질 수

⁴² 한국의 경우, 헌법과 실정법상 북한은 한반도의 일부분으로서 한국의 법적 효력이 미친다는 점에서 이론적으로 한국정부가 ICC 당사국으로서 책임자들을 제소하는 것은 가능하다. 또한 향후 통일 한국 등 북한정권의 변화 후, 과거 청산 및 화해차원에서 국내재판에 의한 처벌이 어려운 경우, ICC를 선택하는 것이 가능할 것이다. 또한 향후 북한정권의 변화여부에 따라 후속 북한정권 스스로가 과거 청산차원에서 ICC의 당사국이 되고 처벌을 의뢰할 수 있을 것이다.

⁴³ 현재 전 세계적으로 약 9천여 명이 ICC에 피소(고발)된 것으로 파악되나, 이 중 극소수만이 검사의 직권에 의해 실제로 조사가 이루어진 것이 현실이다. 가령, ICC 검찰은 2006년 8월 전쟁범죄 혐의로 콩고애국자동맹(UPC) 지도자 토마스 루반가 다일로(Thomas Lubanga Dyilo)를 정식으로 기소하였고, 이는 ICC 설립 이래 첫 번째 기소사례이다.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

있다. 특히 향후 북한의 급변사태가 발생하고, 안보리에서 일정한 정치적 의지가 결집되는 여건이 형성되는 경우, ICC에 의한 3가지의 관할권 행사가능성이 열려 있으며, 반인도 범죄에 대한 실질적인 처벌과정이 진행될 수 있을 것이다.

V. 결론

1945년 이래 국제사회는 인권보호 및 신장을 국제사회의 보편적 가치로서 신봉하여 왔다. 이에 따라 일반인의 인식뿐만 아니라, 유엔회원국들은 인권의 실현을 위한 다양한 국제규범을 창설하고 이를 수행해 나가는 각종 기관 및 제도를 발전시켜왔다. 지난 70여 년간에 걸쳐 유엔을 중심으로 이룩한 인권의 신장과 보호를 위한 노력과 기여는 실로 막대하다고 할 수 있다. 유엔의 정책 전반, 특히 인권규범의 세부화, 정교화를 통하여 인권문제는 유엔활동에서 ‘주류화’(mainstreaming)로 진화되었다고 할 수 있다. 다만, 이러한 국제인권규범의 실현은 여러 가지 이유로 상당한 제약을 갖고 있는 것이 현실이다. 그것은 유엔자체의 주권국가 중심의 정체성을 비롯하여 인권문제의 정치화 논란, 그리고 강제력의 부재 등에 기인한다. 특히 대다수 인권규범은 도덕적 제재에 의존하고, 국가가 인권침해자(perpetrators)가 되는 경우, 이에 대하여 무력을 사용하여 응징하거나 시정을 요구하는 것은 한계를 가지고 있기 때문이다.

그러나, 세계화, 정보화와 더불어 인권의 보편성에 대한 인식이 높아지고 민주화에 대한 갈망이 커지면서 인권억압 사태나 각종 분쟁에 대한 정보, 특히 인권유린 사태에 관한 정보나 보도가 보다 쉽게 그리고

상세하게 전파되게 되었다. 또한 인권 NGO들이나 넬슨 만델라(Nelson Mandela) 같은 국제적 지도자의 역할은 인권문제에 대한 국제사회의 관심과 대응을 촉진하는 역할을 하고 있다. 특히 탈냉전의 새로운 국제환경에서 야기된 각종 분쟁, 특히 내전이나 지역분쟁을 막론하고, 인권유린의 심각한 문제가 국제사회의 의제로 새롭게 주목을 받게 되었다. 그것은 주로 강대국 간의 갈등이나 냉전시대의 이념적, 군사적 갈등에 치중했던 상위정치(high politics)로부터 비전통 안보 혹은 하위정치(low politics)로서 인권, 여성, 아동, 빈곤, 저개발 등 이에 관한 국제적 관심이 증대한 것을 의미한다. 유엔은 물론 국제사회에서 인권문제의 영역은 특히 광범위하고, 안보로부터 개발, 환경 등에 이르기까지 그 영향과 함의가 매우 큰 의제이다. 특별히 인권문제가 주목을 받는 것은, 많은 경우 국가가 그 가해자이거나 정부지도자나 군사지도자들이 가해자인 경우이다.

유엔 안보리는 이러한 변화에 맞추어 점진적으로 인권문제를 정면으로 다루기 시작하였다. 그 배경은 첫째, 분쟁지역에서 자행되는 대규모 인권유린이 분쟁의 심화나 분쟁의 해결에 직결되어 있는 점, 둘째, 평시에 인간안보개념의 확대에 따라 인권문제의 논의가 국제평화 및 안보에 갖는 함의성, 셋째, 인권규범의 실현에서 미비한 강제력을 보완하는 필요성에 따른 안보리의 기능 활용, 그리고 넷째, 국제평화 및 안보는 물론 인권신장 및 민주화 등의 의제에서 안보리 역할 강화에 대한 글로벌 시민사회의 요구 증대라고 할 수 있다. 인권 자체가 국제안보의 중요한 요소인 점에서, 안보리는 인권유린이 야기하는 불안정과 혼란을 방지하거나 해소하는 데서 일정한 역할을 할 수 있다. 새로운 국제환경은 P-5간의 공식, 비공식협약이 수월해지고 합의제(consensus) 의사결정이 확대되는 새로운 여건을 조성하였다. 이러한 강대국 간의

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

‘동료애’는 안보리의 활성화에 기여하고, 그들의 사활적 국가이익(vital national interest)이 아닌 한, 집단적 지도력을 발휘하는 데 공감대를 갖고 있다고 할 수 있다.

살펴본 바와 같이 안보리는 실제로 특히 탈냉전시대에 각종 분쟁에서 야기되는 인권 및 인도적 문제를 국제평화 및 안전의 문제로 인식하고, 점차 그 관여를 확대했다. 특히 PKO 나 평화강제의 활동이 이루어진 대부분의 국제분쟁, 즉 내전이나 국가 간 분쟁은, 많은 경우 인명학살, 난민 유발 등 인권 및 인도적 사태와 관련이 있다. 이러한 국제위기와 국제사회의 변화를 반영하여 안보리는 국제인권 관련 규범을 강화하고, 강제력의 적용을 확대하거나, 다양한 국제사회 행위자들과 협력과 연대를 강화하는 방향으로 기여하여 왔다. 뿐만 아니라, 유엔은 현장상의 권한하에서 집단안보로부터 각종 제재나 평화유지, 평화구축 활동 등 평화활동의 다양한 장치와 수단을 발전, 사용함으로써 유엔의 목적 실현에 기여하여 왔다. 그러므로 안보리의 권한과 역할은 유엔의 핵심기관으로서 그리고 국제사회의 중추적 역할을 통하여 여전히 중요할 뿐만 아니라 그 기여 잠재력은 계속 유용하게 될 전망이다.

물론, 유엔 안보리가 인권이나 인도적 사태관련 혹은 폭넓게 분쟁에 대한 관여나 직접적인 개입을 하는 데 있어서, 그 기준이 모호하거나 일관성이 부족하거나 정치적으로 편향된다고 비판을 받는 경우가 많다. 안보리의 효율성, 효과성, 책임성 및 투명성 등에서 안보리의 논의나 결의는 논란의 대상이 되곤 한다. 인권논의나 그 결과가 여전히 사회주의국가 혹은 권위주의 국가로서는 자국에 미치는 함의를 고려하여, 서방국 중심의 논의나 조치에 반대하는 성향을 보이고 있다. 따라서 안보리의 노력과 성과에 대한 평가는 긍정적 요소와 부정적 요소가 혼재되어 있다고 할 수 있다. 비교적 성공적인 평가를 받는 경우도 있는

가 하면, 많은 경우, 명시된 목적이나 기대된 성과를 거두지 못했다는 비판도 받고 있다.

그러나 이러한 제약은 단순히 안보리만의 문제가 아니라, 다른 기관 및 기구 등 유엔체제 전반에 나타나는 불가피한 현상이다. 현장과 유엔 창설자들의 의도에도 불구하고, 유엔 안보리가 다양한 도전과제에 효과적으로 대처하지 못하는 것은 결국 현장 자체의 구조적, 제도적 제약과 더불어, 유엔회원국들의 이중적 태도에 기인한다고 볼 수 있다. 즉, 한편으로는 유엔의 역할 강화를 요구하면서도 다른 한편으로는 유엔에 필요한 인적, 물적, 재정적 지원을 꺼려하는 모순된 관행에서 비롯되기 때문이다. 따라서 안보리가 가진 특권적 지위와 역할에 비추어, 안보리는 국제인권문제의 해결에서 보다 더 확대된 역할을 할 수 있는 여지가 많다. 그러나 이러한 권한과 역할이 실제로 인권과 국제협력을 촉진하는 데 작용할 수 있느냐는 별개의 문제이다. 그것은 여전히 안보리 상임이사국을 비롯하여 유엔회원국들의 입장과 태도에 달려있다.

한국과 북한을 포함하여 한반도는 오랫동안 유엔의 역할과 특별한 인연을 갖고 있다. 특히 최근 북한의 핵개발을 둘러싼 국제적 논란과 안보리의 관여, 그리고 북한인권문제에 대한 인권이사회 등 인권기구의 관여가 주요한 국제의제로 부각 되어 있는 상황이다. 따라서 특히 안보리의 역할 및 그 활동, 지금까지의 활동결과, 그리고 향후 역할이 북한에 미치는 함의는 매우 크다고 할 수 있다. 북한이 무력 도발 국가인 점, 이미 상당한 정도의 유엔 경제제재를 받는 점, 인권탄압국으로서 유엔인권기관의 주목대상인 점, 통일과정에서 유엔의 무력개입이나 PKO 전개 가능성, 그리고 통일 후 과거청산 등에서의 북한지도자의 범죄문제 처리 등이 바로 유엔 안보리의 역할과 직결되어 있기 때문이다. 따라서 유엔의 역할과 국제평화 및 안보를 위한 기여를 보다 정

1
2
3
4
5
6
7
8

확히 파악하는 한편, 특히 북한인권의 다양한 문제와 향후 전개양상에 대한 이해와 정책 대안을 고려하는 것이 매우 필요하다고 하겠다. 북한인권의 실태가 갖고 있는 인도적, 정치적, 국제법적, 그리고 국제정치적 의미를 이해하고, 과연 유엔 안보리가 북한인권문제 개선과 해결에 어떻게 기여 혹은 활용될 수 있는가를 계속 세밀히 연구해야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 이금순·한동호. 『최근 국제사회의 북한인권 논의동향』. 통일정세분석 2012-05. 서울: 통일연구원, 2012.
- 김수암 외. 『북한인권백서 2012』. 서울: 통일연구원, 2012.
- Cortright, David and George A. Lopez eds. *Sanctions and the Search for Security: Challenges to UN Action*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2002.
- Deng, Francis, et al. *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1996.
- Forsythe, David P. *Human Rights in International Relations*. New York: Cambridge University Press, 2000.
- ICISS. *Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Center, 2001.
- Luck, Edward C. *UN Security Council: Practices and Promises*. New York: Routledge, 2006.
- Malone, David M. ed. *The Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2004.
- Mertus, Julie A. *The United Nations and Human Rights*. 2nd ed. New York: Routledge, 2009.
- Ratner, Steven R., Jason S. Abrams and James Bischoff. *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law*. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2009.

1

2

3

4

5

6

7

8

2. 논문

- 박홍순. “국제정의와 국제재판소: 반인도 범죄에 대한 국제재판소의 대응.” 『국제기구저널』. 제2집 1호(국제기구포럼), 2007.
- _____. “보호책임(RtoP)의 이론적 검토: 안보리 결의 1973호를 중심으로.” 한국정치학회 국방안보학술회의 발표문, 2011.11.11.
- _____. “인도적 위기와 보호책임: 주요사례와 함의.” 『국제기구저널』. 5집 1호(한국유엔체제학회), 2010.
- 이신화. “국가실패와 보호책임(R2P)의 북한 적용가능성.” 『한국정치학회보』. 제46집 제1호(한국정치학회), 2012.
- Cortright, David and George A. Lopez. “Reforming Sanctions.” *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. David M. Malone ed. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2004.
- Fox, Gregory H. “Democratization.” *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. David M. Malone ed. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2004.
- Weschler, Joanna. “Human Rights.” *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. David M. Malone ed. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2004.

3. 기타

- 유엔 안보리 결의 제1695호 (북한 미사일 발사에 대한 비난, 2006.7.16).
- 유엔 안보리 결의 제1718호 (북한 핵실험관련 제재부과, 2006.10.14).
- 유엔 안보리 결의 제1874호 (2차 핵실험 제재, 2009.6.12).

- 유엔 안보리 결의 제1887호 (안보리정상회의 결의문, 2009.9.24).
- 유엔 안보리 결의 제2087호 (북한미사일 발사제재 강화, 2013.1.22).
- 유엔 안보리 결의 제2094호 (3차 핵실험 제재 강화, 2013.3.7).
- 유엔 안보리 의장성명 (북한의 핵실험 예고에 대한 우려표명, 2006.10.6).
- 유엔 안보리 의장성명 (북, 로켓발사시험에 대한 의장성명, 2009.4.13).

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

유엔 북한인권 조사위원회 설립의 이해와 활동 전망

백범석 (경희대학교 국제대학 조교수)

I. 서론

II. 유엔 북한인권 조사위원회가 설립되기까지

III. 유엔 인권메커니즘과 조사위원회

1. 유엔 인권감시 메커니즘의 개요
2. 유엔 조사위원회의 등장과 발전 과정

IV. 유엔차원의 사실조사 운영 사례

1. 르완다 전문가위원회
2. 다르푸르 조사위원회
3. 레바논 조사위원회
4. 리비아 조사위원회
5. 시리아 조사위원회

V. 유엔 북한인권 조사위원회 설립의 이해

VI. 유엔 북한인권 조사위원회 활동의 전망

VII. 결론

참고문헌

I. 서론

지난 3월 21일 제22차 유엔인권이사회(UN Human Rights Council)에서는 47개 이사국들이 표결 없이 합의로 북한인권 결의를 채택하였다.¹ 이 결의문에서 특히 주목할 만한 점은 북한에서 자행되고 있는 ‘중대하고 조직적이며 광범위한’(grave, systematic and widespread) 인권침해에 대해 유엔 차원에서 체계적이고 면밀하게 조사 및 기록하기 위한 조사위원회(Commission of Inquiry: COI)를 신설하도록 한 것이다.² 그리고 이 결의를 기초로 유엔인권이사회 의장은 지난 5월 7일, 마이클 커비(Michael Kirby) 호주 전 대법관을 위원장으로, 마르주끼 다루스만(Marzuki Darusman) 현 북한인권 특별보고관과 세르비아의 인권운동가 소냐 비세르코(Sonja Biserko)를 함께 위원으로 임명하여 1년 임기의 북한인권 조사위원회를 구성하였다.³ 지난 7월부터

¹-UN Human Rights Council, Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea: resolution, adopted by the Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/RES/22/13(이하 “유엔인권이사회 2013년 북한인권결의”), 9 April 2013.

²-유엔인권이사회 2013년 북한인권결의 제4항은 다음과 같다: “...decides to establish, for a period of one year, a commission of inquiry comprising three members, one of whom should be the Special Rapporteur, with the other two members appointed by the President of the Human Rights Council,”

제5항의 원문은 다음과 같다: “...the commission of inquiry will investigate the systematic, widespread and grave violations of human rights in the Democratic People's Republic of Korea as outlined in paragraph 31 of the report of the Special Rapporteur, including the violation of the right to food, the violations associated with prison camps, torture and inhuman treatment, arbitrary detention, discrimination, violations of freedom of expression, violations of the right to life, violations of freedom of movement, and enforced disappearances, including in the form of abductions of nationals of other States, with a view to ensuring full accountability, in particular where these violations may amount to crimes against humanity.”

³-“UN Commission of Inquiry on North Korea begins operations,” 유엔인권이사회 보도자료, 5 July 2013, <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Display>

본격적인 활동에 들어간 위원회는 이후 9월 제24차 유엔인권이사회 및 제68차 유엔총회에서는 구두로 중간보고를 하고, 내년(2014년) 3월 제 25차 인권이사회 회기에는 최종 보고서를 제출해야 한다.⁴

II. 유엔 북한인권 조사위원회가 설립되기까지

지난 십여 년간 국제사회가 여러 방법으로 북한의 인권상황을 규탄 해왔음에도 불구하고, 북한주민의 인권상황은 좀처럼 개선되지 않았다. 예를 들어, 정치범수용소가 기존의 6개에서 5개로 줄고 수용자도 감소한 것으로 추정하는 보고서가 나온바 있지만,⁵ 여전히 북한은 체제 존속을 위해 노예와도 같은 열악한 환경 속에 장기간 강제노동이 이루어

News.aspx?NewsID=13508&LangID=E> (검색일: 2013.7.15);

조사위원회 위원들은 7월 첫 주부터 제네바에서 각국 대표부, 유엔기관, 학자, 시민단체 등과 접촉을 시작하였다. 북한 제네바 유엔대표부에 보낸 협조 요청 서한에 대한 답신은 받지 못하였지만, 조사위원회는 북한 정부에 계속해서 협조를 구할 것이라고 밝혔다. 조사위원회는 9명의 숙련된 인권 전문가들의 지원을 받게 된다. 조사위원회가 밝힌 바에 따르면, 아직 정식으로 관련정보 제출을 요청하지 않았음에도 불구하고 이미 들어온 정보의 양이 고무적이며, 조사위원회의 활동사항에 관해서는 정기적으로 공개할 예정이다. *Ibid.*

조사위원회는 지난 8월 18일 한국을 방문하여 20일부터 24일까지 5일간 공청회를 개최하였고, 30여 명의 탈북자를 포함한 국내 전문가들이 북한인권 문제 등에 대해 증언하였다. 특히 위원회는 공청회 기간 동안, 정치범수용소, 납치, 공개 처형, 식량권, 거주이전의 자유, 아동의 권리, 종교의 자유, 차별, 고문 등에 대해 심도 있는 논의를 하였다. “UN panel set to begin hearings into human rights in DPRK,” 유엔 인권대표사무소 보도자료, 16 August 2013; “UN inquiry on human rights in North Korea set to begin hearings in Japan,” 유엔 인권대표사무소 보도자료, 23 August 2013 참조.

⁴ UN Human Rights Council, 유엔인권이사회 2013년 북한인권결의, para. 11.

⁵ 최근에 22호 회령 관리소는 폐쇄된 것으로 파악되며, 정치범 수용 전체 규모는 관련기관마다 추산 정도가 다르나, 최대 20만 명까지도 추정된 바 있다. 이금순·김수안·이규창, 『북한 정치범수용소』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 17~21, 29, 80~84 참조.

지고 있는 정치범수용소를 존속시키고 있다.⁶ 더 나아가, 최근 북한 내 쌀 생산량이 증가했다거나 북한 아동의 영양결핍 상태가 나아졌다는 보고서가 나온바 있지만,⁷ 북한 주민들의 건강권 및 식량권의 보장 정도 역시 매우 낮은 수준이며, 여전히 대다수의 주민들은 영양부족 상태를 겪고 있다.⁸

민간 인권단체들의 보고서와 탈북자들의 증언 등은 북한의 인권상황에 대해 꾸준히 국제사회의 관심을 촉구해왔다. 미국 북한인권위원회(U.S. Committee for Human Rights in North Korea)는 2006년에 발행한 보고서를 통해, 주민 기아상태를 악화시키는 북한정권의 식량정책, 정치범수용소 내의 인권침해, 외국인 납치 등은 국제법상 범죄를 구성한다고 하였다.⁹ 프리덤하우스는 북한의 정치범수용소에서 자행되는 인권억압이 국제형사재판소(International Criminal Court: ICC) 규정 제7조상의 반인도범죄(Crimes against Humanity)에 해당한다고 주장하였다.¹⁰ 세계기독교연대 또한 국제인권법에 기초하여 종교의 자유를 포함한 북한인권 침해와 관련된 다양한 문제를 다룬 보고서를

⁶- *Ibid.*

⁷- FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea, Special Report, 12 November 2012, p. 34, <<http://www.fao.org/docrep/016/al994e/al994e00.pdf>> (검색일: 2013.7.15).

⁸- 유엔식량농업기구의 작황 및 식량안보평가 특별보고서에 따르면, 세계 식량소비량은 개선되었지만 권고량과 실제 영양섭취량 사이의 심각한 간극은 여전히, 북한 주민의 대다수가 식량불안을 겪고 있다. *Ibid.*, p. 4.

⁹- Václav Havel, Kjell Bondevik and Elie Wiesel, *The Failure to Protect: A Call for the UN Security Council to Take Action in North Korea* (DLA Piper US LLP & US Committee for Human Rights in North Korea, 2006), <<http://www.hrnk.org/uploads/pdfs/Failure%20to%20Protect-Call%20for%20UN.pdf>> (검색일: 2013.7.15).

¹⁰- David Hawk, *Concentrations of Inhumanity* (Washington, D.C.: Freedom House, 2007), <<http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/ConcentrationsInhumanity.pdf>> (검색일: 2013.7.15).

발행한 바 있다.¹¹

유엔 차원에서는 특히 총회 및 인권이사회가 중심이 되어 북한인권 문제를 다루어왔으며, 북한의 조직적이고, 광범위하며 심각한 인권침해에 대하여 우려를 표명하는 북한인권결의를 각각 2003년, 2005년부터 매년 채택해왔다. 유엔총회 및 인권이사회가 채택한 북한인권결의 현황은 다음 <표 3-1>, <표 3-2>와 같다.

<표 3-1> 유엔총회 결의

| 채택연도 | 문서번호 | 찬성 | 반대 | 기권 | 불참 |
|------|--------------|----------|----|----|----|
| 2005 | A/RES/60/173 | 88 | 21 | 60 | 22 |
| 2006 | A/RES/61/174 | 99 | 21 | 56 | 16 |
| 2007 | A/RES/62/167 | 101 | 22 | 59 | 10 |
| 2008 | A/RES/63/190 | 94 | 22 | 63 | 13 |
| 2009 | A/RES/64/176 | 99 | 20 | 63 | 10 |
| 2010 | A/RES/65/225 | 106 | 20 | 57 | 9 |
| 2011 | A/RES/66/174 | 123 | 16 | 51 | 3 |
| 2012 | A/RES/67/181 | 표결 없이 채택 | | | |

<표 3-2> 유엔인권이사회 결의

| 채택연도 | 문서번호 | 찬성 | 반대 | 기권 |
|------|--------------------|----|----|----|
| 2003 | E/CN.4/RES/2003/10 | 28 | 10 | 14 |
| 2004 | E/CN.4/RES/2004/13 | 29 | 8 | 16 |
| 2005 | E/CN.4/RES/2005/11 | 13 | 9 | 14 |

¹¹-Christian Solidarity Worldwide, *A Case to Answer, A Call to Act* (2007) <http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session6/KP/CSW_PRK_U PR_S06_2009_Annex1.pdf> (검색일: 2013.7.15).

| 채택연도 | 문서번호 | 찬성 | 반대 | 기권 |
|------|-----------------|----------|----|----|
| 2008 | A/HRC/RES/7/15 | 22 | 7 | 18 |
| 2009 | A/HRC/RES/10/16 | 26 | 6 | 15 |
| 2010 | A/HRC/RES/13/14 | 28 | 5 | 13 |
| 2011 | A/HRC/RES/16/8 | 30 | 3 | 11 |
| 2012 | A/HRC/RES/19/13 | 표결 없이 채택 | | |

아울러, 유엔 북한인권 특별보고관¹²이 임명되어 2005년 이래 매년 보고서를 제출하여 악화되어가고 있는 북한의 인권상황에 대한 국제 사회의 관심을 촉구하여왔다. 북한인권 특별보고관 보고서는 북한 주민의 식량권 확보 및 분배 개선 등 경제적, 사회적, 문화적 권리와 더불어, 공개 처형 및 연좌제와 정치범수용소 문제 등 시민적, 정치적 권리에 중대한 침해가 있다고 판단하였다.¹³ 또한 북한이 비준한 국제 인권 협약들의 준수 및 보편적정례검토(Universal Periodic Review: UPR)의 이행, 6자회담 재개 및 인도적 지원이 이루어지도록 할 것을 북한정부에 촉구하는 한편, 이를 위한 국제사회의 협력을 요청하였다. 특히 마르주끼 다루스만 특별보고관은 최근 제출한 보고서에서 북한에서 자행되고 있는 인권침해를 ①식량권 ②정치범수용소 ③고문과

¹² 2004년 6월, 유엔 인권위원회는 태국인 국제법 교수인 비딕 문타폰(Vitit Muntabhorn)을 북한인권 특별보고관으로 임명하였고, 그는 2010년 6월까지 6년간 활동하였다. 뒤이어 같은 해 인도네시아인으로 인도네시아 검찰총장 및 국가인권위원장을 역임한 마르주끼 다루스만 변호사가 새로운 북한인권 특별보고관에 임명되어 현재까지 활동하고 있다.

¹³ Eg., UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/22/57(이하 “다루스만 특별보고관 보고서”), 1 February 2013; UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/13/47, 17 February 2010.

비인간적 대우 ④임의구금 ⑤차별 ⑥표현의 자유 ⑦생명권 ⑧이동의 자유 ⑨외국인 납치를 포함한 강제실종 등 9가지로 분류하였다.¹⁴

물론, 북한은 인권이사회의 결의 및 총회 결의에 대해 전면 거부한다는 태도를 일관되게 견지해 오고 있으며, 유엔인권위원회의 북한인권결의에 따라 임명된 북한인권 특별보고관의 존재를 부정하고 방북

¹⁴ 유엔인권이사회 2013년 북한인권결의는 제5항에서 조사위원회가 이 9가지 유형의 인권침해, 구체적으로는 다루스만 특별보고관 보고서 제31항에 제시한 사항에 대하여 조사를 수행해야 한다고 밝히고 있다.

동 보고서 제31항은 조사위원회가 1)피해자의 증언 및 생존자, 증인, 가해자에 대한 정보 수집 및 기록, 2) 고문 및 임의구금, 정치범수용소에서 벌어지는 모든 종류의 인권침해, 외국인 납치 등 북한 내에서 행해지는 잔혹한 인권침해에 대한 구체적 기록, 3)식량권, 이동의 자유, 표현의 자유, 임의적 체포, 고문 등을 포함한 기본적인 인권침해에 대한 차별 문제 검토, 4)북한 내에서 인도에 반하는 죄가 자행되고 있는지 여부 및 납치 등 외국인에 대한 인권침해의 구체적 조사 및 법적 분석, 5)북한에서 인권침해에 대한 처벌이 제대로 이루어지지 않고 있다는 점과 지난 10년간 북한정부가 유엔 인권메커니즘에 협조하지 않고 있다는 사실을 고려하여, 북한 내 인권침해의 책임자 규명 및 처벌 문제에 대한 자세한 검토를 수행해야 한다고 규정하고 있다. 제31항의 원문은 다음과 같다: “...The inquiry would include:

- (a) More detailed analysis of the grave, widespread and systematic violations of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea identified in this report, through the collection and documentation of victims’ testimonies and the accounts of survivors, witnesses and perpetrators;
- (b) More detailed documentation of the most egregious violations of human rights committed in the Democratic People’s Republic of Korea, in particular closer examination of the widespread and systematic practice of torture and arbitrary detention, and the full range of violations committed in the prison camps, as well as the abduction of foreign nationals;
- (c) Closer examination of the issue of discrimination in the systemic denial and violation of basic human rights and fundamental freedoms, including access to food, restrictions on freedom of movement, freedom of expression, arbitrary arrest and torture;
- (d) A detailed examination and legal analysis of whether crimes against humanity are being perpetrated in the Democratic People’s Republic of Korea, as well as violation against foreign national such as abductees; and
- (e) A closer examination of the issue of accountability in the Democratic People’s Republic of Korea given the problem of pervasive impunity and almost a decade of non-cooperation by the Government with the United Nations human rights mechanisms.”

을 허용하지 않는 등, 전혀 협조하지 않고 있다. 또한 북한인권결의 채택을 이유로 유엔인권최고대표와의 인권분야 대화와 기술협력마저 거부하고 있다.¹⁵

한편, 특별보고관 보고서는 북한인권침해 실태만을 대략적으로 파악하는 수준에 그쳤기에, 북한인권 문제를 보다 구체적이고 심도 있게 조사 및 기록해야 할 필요성이 점차 부각되었다.¹⁶ 이에 따라 추가적인 인적·물적 자원이 뒷받침되는 독립적 메커니즘을 구축해야 한다는 주장이 국제사회에서 2006년부터 꾸준히 제기되었다. 특히 올해 1월, 나비 필레이(Navanethem Pillay) 유엔인권최고대표가 북한의 인권침해 상황에 대해 인도에 반하는 죄에 해당할 수 있다고 지적하면서, 유엔 차원의 독립적 조사를 수행할 북한인권범죄 조사위원회 설치를 촉구한 것은 큰 반향을 일으켰다.¹⁷ 2월에 제출된 다루스만 특별보고관의 보고서 역시, 북한의 중대하고, 조직적이며, 광범위한 인권침해에 대한 국제적 차원의 조사 메커니즘 구축의 필요성을 강도 높게 권고하였다.

2011년에는 북한의 반인도적 범죄행위를 척결시키기 위해, 국제사

¹⁵. 북한 유엔 제네바 대표부가 유엔인권이사회 의장에게 제출한 서한 참조: Note verbale dated 8 June 2007 from the Permanent Mission of the Democratic People's Republic of Korea to the United Nations Office at Geneva addressed to the President of the Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/5/G/5, 12 June 2007; UN Doc. A/HRC/7/G/3, 30 January 2008; UN Doc. A/HRC/10/G/6, 29 January 2009; UN Doc. A/HRC/13/G/7, 21 January 2010; UN Doc. A/HRC/16/G/2, 19 January 2011; UN Doc. A/HRC/19/G/1, 1 February 2012.

¹⁶. 유엔 북한인권 특별보고관은 2010년 보고서부터 조사위원회 설립 필요성을 언급하기 시작하였다. UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/13/47, 17 February 2013, para. 58.

¹⁷. "Pillay urges more attention to human rights abuses in North Korea, calls for international inquiry," 유엔인권최고대표사무소 보도자료, 14 January 2013 <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12923&LangID=E>> (검색일: 2013.7.15).

면위원회(AI), 휴먼라이츠워치(HRW), 국제인권연맹(FIDH) 등을 포함한 15개국 40여 국제 인권단체 및 인권운동가 200여 명이 모여 ‘북한 반인도범죄 철폐를 위한 국제연대(ICNK)’를 창립했다. ICNK는 유엔 회원국들에 로비활동을 하는 것뿐 아니라, 유엔 인권 메커니즘하에서 주제별 특별절차를 담당하고 있는 보고관들에게 북한인권상황을 알리기 위해 노력하였으며, 특히 북한의 반인도범죄 조사를 위해 유엔 산하에 조사위원회를 구성하도록 촉구한 바 있다.¹⁸ 2013년 2월, 주제별 특별절차 중 북한인권상황과 가장 관련성이 높은 4개의 실무그룹의 대표(비사법적, 즉결 또는 자의적 처형에 대한 특별보고관, 고문 및 기타 잔혹하고, 비인간적이고, 굴욕적인 대우 또는 처벌에 대한 특별보고관, 자의적구금에 대한 실무그룹 대표, 강제적 또는 비자발적 실종에 대한 실무그룹 대표) 역시 북한인권상황에 대한 유엔 차원의 조사를 요구하였다.¹⁹

인권이사회가 결의문 전문(前文)에서 밝히고 있듯, 이번에 설립하기로 결정한 유엔 북한인권 조사위원회는 유엔인권최고대표와 북한인권 특별보고관 등 주요 인권 전문가들의 촉구와 함께, 민간 인권단체들을 포함한 국제사회 전반에 걸친 논의의 결실인 것이다.²⁰

¹⁸ “The International Coalition to Stop Crimes against Humanity in North Korea Urges Human Rights Council to Create Inquiry into Mass Atrocity Crimes,” 북한반인도범죄철폐국제연대 보도자료, 23 January 2013, <http://www.stopnkcrimes.org/bbs/board.php?bo_table=statements&wr_id=33> (검색일: 2013.7.15).

¹⁹ “UN experts call for an international inquiry into North Korea human rights abuses,” 유엔인권최고대표사무소 보도자료, 28 February 2013, <<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13058&LangID=E>> (검색일: 2013.7.15).

²⁰ 백법석·김유리, 『유엔 북한인권 조사위원회 설립의 이해와 전망』, 이슈브리프 No. 50 (서울: 아산정책연구원, 2013), <http://www.asaninst.org/03_publications/publications_detail.php?seq=2453&ipage=4&nums=13> (검색일: 2013.7.15).

더 나아가 그동안 주로 무력충돌(armed conflict)이 수반된 인권침해 사태에 대하여 구성되었던 조사위원회가, 최초로 유엔 차원에서, 특별히 무력충돌이 발생하지 않은 북한인권 문제 전반에 대하여 조사하기 위해 설립되었다는 점은 국제사회가 북한인권 문제를 얼마나 심각하게 바라보는지를 알 수 있다는 점에서 그 의의가 크다고 할 것이다.²¹

이하에서는 유엔 인권 체계 속에서 조사위원회가 등장하게 된 배경과 발전 과정을 살펴보고, 아울러 기존에 설치되었던 유엔 인권 조사위원회들의 설립 이유 및 구조, 조사방법 등을 구체적으로 분석한다. 그리고 이를 바탕으로 유엔 북한인권 조사위원회의 설립이 가지는 합의와 함께, 앞으로의 위원회의 활동을 전망해 보고자 한다.

Ⅲ. 유엔 인권메커니즘과 조사위원회

1. 유엔 인권감시 메커니즘의 개요

유엔 인권감시 메커니즘은 크게 협약상의 감시체제와 협약외의 감시체제로 나누어 볼 수 있다. 협약상 감시체제는 분야별 인권 관련 의무를 담고 있는 6개의 주요한 유엔인권협약에 근거해 이루어진다.²² 각 협약에 따라 위원회를 구성하여 각 당사국들의 협약상 의무이행을 감시하는데, 정기적으로 제출하는 당사국 보고서와 기타 유엔기관, 시민단체, 학계에서 제공받은 자료들 등을 통해 인권의무 이행사항에 대

21. 김수암 외, 『유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구』, KINU 정책연구시리즈 13-04 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 113~114.

22. 시민적·정치적 권리규약, 경제적·사회적·문화적 권리규약, 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 고문방지협약.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

해 검토하고 권고를 내린다.

협약의 체제는 2007년의 인권이사회 결의 5/1를 통해 확립된 세 가지 제도로 이루어져 있다.²³ 첫째, 보편적정례검토(UPR)는 194개 모든 유엔회원국들의 인권상황을 보편적 인권기준에 비추어 정기적으로 검토하는 제도이다.²⁴ 기존의 유엔 인권위원회(UN Commission on Human Rights)가 인권을 정치화해 특정 국가를 공개 비난한다는 논란이 지속됨에 따라, 모든 회원국을 대상으로 인권상황에 대해 상호 토의함으로써, 중대한 인권침해 문제를 다루는 데 있어서의 선별성, 이중 기준, 정치화 논란을 불식하는 차원에서 인권이사회가 새로이 도입한 제도이다.²⁵ 즉, 전 유엔회원국이 4년 6개월마다 한 번씩 인권 관련 의무에 대한 기준과 이행을 확인받게 되고,²⁶ 기본자료로는 수검국 정부가 작성한 국가보고서, 인권협약기구 등의 의견, NGO 등 여타주체가 작성한 보고서(shadow report)가 활용된다.

둘째, 이른바 특별절차로서, 중대한 인권침해에 효과적으로 대처하기 위해 특별보고관 또는 실무그룹에게 특정국가 또는 특정 인권 주제에 집중하여 연구·조사하는 임무를 부여하고, 그 보고서를 기초로 인권이사회가 해당문제에 대해 논의하는 제도이다.²⁷ 특별보고관 제도는

²³-UN Human Rights Council, Institution-building of the United Nations Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/RES/5/1, 18 June 2007.

²⁴-*Ibid.*, paras. 1~38 참조. 2008년 4월 시작된 이후로 한국은 2008년, 북한은 2009년에 수검되었다.

²⁵-Christina M. Cerna and David P. Stewart, "The United States before the UN Human Rights Council," *ASIL Insights*, Vol. 14, Issue 32 (2010), <<http://www.asil.org/insights/volume/14/issue/33/united-states-un-human-rights-council>> (검색일: 2013.7.15).

²⁶-2008년 처음 시작된 UPR은 4년을 주기로 2011년까지 첫 사이클을 마쳤고, 2012년부터 시행된 두 번째 사이클 이후로는 4년 6개월을 주기로 개별 유엔 회원국의 인권상황을 검토하게 된다. UPR INFO, <<http://www.upr-info.org/>> (검색일: 2013.7.15).

²⁷-UN Human Rights Council, Institution-building of the United Nations Human

70년대 초 남아공과 칠레의 인권 문제를 다루는 특별보고관을 임명하면서 시작되었다. 그 후 숫자가 점점 늘어나 자의적 구금과 고문 등의 ‘주제’별, 그리고 북한, 르완다와 버마 등에 대한 ‘국가’별 특별보고관이 활동해왔다. 특별보고관의 보고서 내용은 인권이사회가 해당문제에 대한 정책방향을 수립하는 중요한 기준이 된다는 점에서 인권이사회 활동에서 핵심적인 기능을 하고 있다. 다음으로, 실무그룹은 특정한 인권주제에 대해 설립되는데, 대표적으로 자의적 구금(arbitrary detention), 강제 및 비자발적 실종(enforced or involuntary disappearances)에 관한 실무그룹이 있다.²⁸ 제도와 역할은 주제별 특별보고관과 유사하다.

마지막으로, 진정절차는 특정국가에서 일어난 지속적인 형태의 중대한 인권침해가 발생한 경우 그 피해자인 개인 또는 단체가 해당 국가를 상대로 비공개적으로 인권이사회에 진정을 제기할 수 있는 방식이다.²⁹

2. 유엔 조사위원회의 등장과 발전 과정

유엔이 사실조사(fact-finding)의 방식을 채택한 것은 1951년으로,

Rights Council, note 23, paras. 39~64. 유엔인권이사회 특별절차에 관한 자세한 정보는 United Nations Human Rights, <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx>> 참조 (검색일: 2013.7.15); 현재 주제별로는 36개, 국가별로는 12개 특별절차가 진행되고 있다.

²⁸ 현재 6개의 실무그룹이 운영되고 있다: Working Group on enforced or involuntary disappearance (1980), Working Group on arbitrary detention (1991), Working Group of experts on people of African descent (2002), Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of people to self-determination (2005), Working Group on the issue of discrimination against women in law and in practice (2010), Working Group on transnational corporations and other business enterprises (2011) (괄호 안은 설립연도).

²⁹ UN Human Rights Council, Institution-building of the United Nations Human Rights Council, note 23, paras. 85~109.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

기본권을 침해당한 개인을 보호하기 위한 수단으로써 처음 등장하였다.³⁰ 유엔 사무총장과 국제노동기구(International Labour Organisation: ILO) 사무총장이 공동으로 세 명의 전문가로 이루어진 특별위원회를 구성하여, 강제노동이 정치적 박해의 수단으로서, 또는 정치적 견해를 가지거나 이를 표현하는 것에 대한 처벌로서 행해지고 있는지를 조사하기 위하여 사실조사기구를 구성한 것이다. 특별위원회는 ILO 집행이사회에 제출한 최종보고서에서 강제노동이 정치적 박해의 수단 및 경제적 목적으로 자행되고 있다는 점을 밝혔다.

1963년에도 사상 두 번째 사실조사단이 꾸려지긴 하였지만,³¹ 사실 조사가 인권의 국제적 보호를 위한 방법의 하나로 확고하게 자리 잡은 것은 남아프리카공화국의 아파르트헤이트를 조사하기 위한 조사단 및 제3차 중동전쟁 중에 이스라엘이 점령지의 주민에 대하여 인권침해를 자행하였는지를 조사하기 위한 조사단이 구성된 1967년 이후의 일이라고 할 수 있다.

³⁰ 사실조사를 정의하고 있는 유일한 문서는: UN General Assembly, Declaration on Fact-finding by the United Nations in the Field of the Maintenance of International Peace and Security : resolution / adopted by the General Assembly, UN Doc. A/RES/46/59, 9 December 1991: ‘any activity designed to obtain detailed knowledge of the relevant facts of any dispute or situation which the competent United Nations organs need in order to exercise effectively their functions in relation to the maintenance of international peace and security;’ 이 외에는, J. Agnieszka, “Fact-finding,” R. Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (New York: Oxford University Press, 2012).

³¹ 1963년에 유엔총회는 남베트남 정부가 불교를 탄압하고 불교신자들의 종교적 자유를 억압하고 있다는 정황을 조사하기 위하여 남베트남 대통령이 초청하는 형식으로 사실조사단을 파견하였지만, 총회의 명시적인 권한위임은 없었다. 이에 따라 조사단의 방문 중에 정권이 전복되자, 총회를 포함하여 유엔의 어떤 기관도 조사단이 보고서를 제출하도록 강제할 수 없었다. Stephen Kaufman, “The Necessity for Rules of Procedure in Ad Hoc United Nations Investigations,” *The American University Law Review*, Vol. 18 (1969), pp. 753~755.

1967년 남아공에서의 기본권 및 자유(fundamental human rights and freedom)의 조직적이고 광범위한 침해를 조사하기 위하여 유엔 인권위원회는 특별전문가그룹을 구성하였고, 그 이후 1970년까지 매 회기마다 위임권한을 확장하여, 앙골라, 모잠비크 등 주변지역에서 벌어지는 인권침해까지 조사 영역에 포함시키도록 하였다. 한편, 유엔 인권위원회와 총회는 제3차 중동전쟁이 끝난 후, 이스라엘이 점령지에서 행한 인권침해를 조사하기 위해 특별실무그룹을 설립하였고,³² 이 문제에 대한 심도 있는 보고서가 인권위원회와 총회에 각각 제출되었다.³³

이러한 유엔 차원의 사실조사의 활용과 관련 제도의 확립은 주권 개념의 변화와 국내문제의 축소로 대표되는 국제인권시스템의 발전 과정상 중요한 의미를 지닌다. 사실 유엔헌장은 인권을 언급함에 있어 매우 모호한 표현을 사용하고 있다. 예를 들어, 인권의 “실현을 지원”(assisting in the realization of)하고(제13조), 인권의 존중과 준수를 “촉진”(promote)(제55조) 및 “장려”(encourage)(제76조)할 뿐이지, 인권을 보장해야 할 구체적인 의무에 대해서 언급하지는 않고 있다.³⁴ 따라서 일부 국가들이 국내적 차원에서 특정한 인권의무를 준수하지 않거나 또는 인권을 침해하더라도 유엔이 헌장에 근거하여 이에 대해 적극적으로 개입할 수는 없었다.

더욱이 인권에 대한 문제는 국가들의 배타적인 관할권에 속하며,

³²-UN General Assembly, Respect for and implementation of human rights in occupied territories, UN Doc. A/RES/2443, 19 December 1968.

³³-UN General Assembly, Report of the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories : note / by the Secretary-General, UN Doc. A/63/273, 13 August 2008.

³⁴-Bernhard Schluter, “The Domestic Status of the Human Rights Clauses of the United Nations Charter,” *California Law Review*, Vol. 61, Issue 1 (1973), pp. 110~112.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

다른 국가 및 국제사회가 개입할 수 없다는 전통 국제법적인 시각과 함께, 국내문제불간섭 원칙을 규정한 유엔헌장 제2조 7항은 오랜 시간 동안 효과적인 국제 인권보호에 있어 장애요인으로 작용해왔음은 주지의 사실이다.³⁵ 한편, 국내적 또는 국제적 차원에서 중대한 인권 침해가 있었는지의 판단 여부는, 기본적으로 위반행위를 한 개별 국가와 관련된 모든 사실관계에 대한 정확하고 객관적인 조사를 바탕으로 이루어지기에 상기 원칙과 충돌할 수밖에 없다.

결국 유엔 차원의 사실조사 제도의 확립과 활용은 결국 국제인권 메커니즘의 발달과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

이러한 점에서, 유엔은 인권 조사위원회(COI) 또는 사실조사단(Fact Finding Missions)과 같은 여러 가지 형태의 조사기구를 구성하여, 특히 무력충돌 시의 인권침해 상황에 대한 조사를 진행하는 등 지난 30여 년간 적극적으로 활용하여왔다.³⁶

유엔 인권조사기구는 독립적 기구로서 인권침해 사례에 대한 심층 조사와 구체적인 보고를 통해 책임 소재를 밝히고, 피해자의 인권보호를 증진하는 데 주된 목적이 있다. 주로 총회, 안전보장이사회(이하 안보리), 그리고 인권이사회의 결의로 조사위원회가 구성되나, 유엔인권 최고대표사무소를 통해서 또는 평화유지활동의 일환으로 설립되기도 하였다.³⁷

35. “이 헌장의 어떠한 규정도 본질상 어떤 국가의 국내 관할권 안에 있는 사항에 간섭할 권한을 국제연합에 부여하지 아니하며, 또는 그러한 사항을 이 헌장에 의한 해결에 맡기도록 회원국에 요구하지 아니한다.”

36. 이러한 기구들은 본질적으로 임시적인(*ad hoc*) 기구이기 때문에, 통일된 규칙이 적용되는 것은 아니었으며, 따라서 그 명칭도 다양하다.

37. 유엔헌장 제7장에 따라 유엔 안보리가 조사위원회를 설립하는 경우에는 대상국 또는 관련국의 협조를 얻거나 필요한 정보에 접근하는 것이, 유엔인권이사회 등을 통해 설립된 조사위원회들과 비교하여 상대적으로 용이했다고 평가된다.

결국 조사위원회의 위입권한이 유엔 산하 어떠한 기관으로부터 정해지느냐가 조사위

다음 장에서는 기존에 활동했거나 현재까지 활동하고 있는 가장 대표적인 유엔 차원의 인권 사실조사 사례들을 선별하여 이들의 설립배경 및 조사활동과 보고내용을 살펴보고자 한다.

IV. 유엔차원의 사실조사 운영 사례

1. 르완다 전문가위원회

가. 설립배경

안보리의 요청에 따라,³⁸ 사무총장은 르완다 내전 중에 발생한 국제 인도법의 심각한 위반을 조사한 보고서를 제출하였다.³⁹ 사무총장은 르완다에서 조직적인 학살과 살해가 이어지고 있으며, “제대로 된 조사를 통해서만 사실 및 확고한 책임을 확정지을 수 있을 것”(only a

원회의 임무 수행에 있어 중요한 요소로 작용되어왔기에, 이러한 점을 극복하기 위해서는 유엔인권이사회를 통해 설립되는 북한인권 조사위원회는 그 위임권한을 유연하게 해석하는 것이 필요하다. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, “The UN Human Rights Council: Commissions of Inquiry Conference brief” (2011), p. 2 참조. <<http://www.geneva-academy.ch/docs/news/HR-council-inquiry-conference-brief.pdf>> (검색일: 2013.7.15).

예를 들어 유엔 안보리를 통해서 1994년 유고슬라비아 조사위원회, 1994년 르완다 조사위원회, 1996년 브룬디 조사위원회가 설립되었고, 유엔 인권위원회를 통해 2000년 동티모르 조사위원회가 설립된 바 있다. 한편 유엔최고인권대표사무소를 통해 2004년 코트디부아르 조사위원회가 설립되었다. 그 외에도 아프리카 경제공동체(Economic Community of West African States, ECOWAS)와 같은 지역차원의 다자간기구를 통해 인권조사기구가 설립된 경우도 있다.

³⁸-UN Security Council, Resolution 918 (1994) Adopted by the Security Council at its 3377th meeting, on 17 May 1994, UN Doc. S/RES/918, 17 May 1994, para. 18.

³⁹-UN Security Council, Report of the Secretary-General on the situation in Rwanda, UN Doc. S/1994/640, 31 May 1994.

proper investigation [could] establish the facts and definite culpability)이라고 하였다.⁴⁰ 이에 따라 안보리는 1994년 7월 1일에 결의 935를 채택하여, 사무총장에게 “르완다 영토 내에서 발생한 중대한 국제인도법 위반, 특히 집단살해 행위에 대한 증거에 대하여 결론 내리고 그것을 사무총장에 알리기 위하여, 이 결의에 따라 제출된 정보 및 르완다 특별보고관이 제공하는 것 등 자체적인 조사를 통해 취득하게 되는 정보를 검토하고 분석할 공정한 전문가위원회”를 긴급하게 설립하도록 하였다.⁴¹

아울러, 르완다 내전 중에 발생한 국제법 위반, 특히 집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약 위반에 대하여 유엔회원국들과 국제인도단체들이 각자 가지고 있는 입증된 정보를 수집하도록 촉구하는 한편, 회원국, 관련 유엔기관, 관련단체 등에 결의 채택 30일 이내에 관련정보를 제공하고 위원회에 협조할 것을 요청하였다.⁴² 또한, 위원회 구성 4달 이내에 이 문제에 대해 위원회가 내린 결론에 대해 보고할 것과, 향후 조치를 취하는 데 있어 그러한 결론을 참고할 것을 사무총장에 요청하였다.⁴³

⁴⁰-*Ibid.*, para. 10.

⁴¹-UN Security Council, Resolution 935 (1994) Adopted by the Security Council at its 3400th meeting, on 1 July 1994, UN Doc. S/RES/935, 1 July 1994, para. 1: “Requests the Secretary-General to establish, as a matter of urgency, an impartial Commission of Experts to examine and analyse information submitted pursuant to the present resolution, together with such further information as the Commission of Experts may obtain through its own investigations or the efforts of other persons or bodies, including the information made available by the Special Rapporteur for Rwanda, with a view to providing the Secretary-General with its conclusions on the evidence of grave violations of international humanitarian law committed in the territory of Rwanda, including the evidence of possible acts of genocide.”

⁴²-*Ibid.*, para. 2.

⁴³-*Ibid.*, para. 3.

나. 조사활동 및 방법

전문가위원회는 한 차례 르완다를 방문하였는데, 여러 지역에서 정치 시위가 벌어지고 있었기 때문에 총 11개의 조사 대상 지역 중 일부 지역(Kigali, Gitarama, Mulindi, Byumba)만 방문할 수 있었고, 나머지 지역에 대해서는 입수한 문서자료를 통해 조사를 수행하였다.⁴⁴

조사 기간 중 위원들은 정부당국자들을 만나는 한편, 방문한 지역에서 군사 기지를 제외하고, 교도소, 난민촌 외 법정기록 보관소들을 방문하였다.

르완다 정부 당국자들 외에 구 르완다 정부군(Rwanda Popular Front)도 조사에 적극적으로 협조하였다. 아프리카통일기구(Organization of African Unity)의 담당 장교들도 조사에 동참함으로써 전문가위원회는 르완다애국전선(Rwanda Patriotic Front)이 통제하고 있는 지역도 방문할 수 있었으며, 그 외 르완다에 소재한 인권단체들도 조사활동에 협력하였다.

다. 보고내용

1994년 10월 1일에 전문가위원회는 사무총장을 통하여 안보리에 예비보고서를 제출하였고,⁴⁵ 같은 해 12월 9일에 제출한 최종보고서를 통해 조직적이고, 계획적인 집단살해 및 반인도범죄 등 국제인도법 위반이 있었다고 보고하였다.⁴⁶ 유엔 사무총장은 안보리에 제출하는 보

⁴⁴-Final Report of the Commission of Experts Established Pursuant to Security Council Resolution 935, UN Doc. S/1994/140(이하 “르완다 최종보고서”), 9 February 1994.

⁴⁵-Preliminary Report of the Commission of Experts Established Pursuant to Security Council Resolution 935, UN Doc. S/1994/1125, 4 October 1994.

⁴⁶-UN Security Council, Report of the Secretary-General pursuant to paragraph

고서에서, 국제재판소를 설립하고 국제인도법 위반행위에 대한 조사를 계속해야 한다는 위원회의 권고가 이미 실행되었다는 점을 지적하면서, 1994년 11월 8일의 결의 955를 통해 안보리가 르완다형사재판소를 설립하기로 결정하였다는 점을 언급하였다. 전문가위원회가 수집한 자료는 르완다형사재판소의 검사에게 전달되었고, 위원회의 임무는 종료하였다.

2. 다르푸르 조사위원회

가. 설립배경

유엔헌장 제7장에 근거한 안보리 결의 1564에 따라 수단정부와 아랍계 이슬람 민병대인 잔자위드(Janjaweed)가 수단 서부의 다르푸르 지역에서 흑인에 대한 제노사이드를 자행하고 있는지를 조사하기 위해 위원회가 설립되었다.⁴⁷ 조사위원회는 첫째, 국제인권법 및 국제인도법 위반 여부의 조사와 둘째, 가해자를 처벌하기 위하여 가해자의 신원 확인을 그 주된 목적으로 삼았다.⁴⁸ 다르푸르 조사위원회에게 주어진 시간은 상대적으로 짧았으나,⁴⁹ 가해자들의 책임을 묻는다는 목표에 집중된 명확한 위임권한은 위원회가 주어진 시간 내에 효과적인 성과를 내는 주요한 원동력이 되었다. 결국, 중대한 국제인도법 위반행위

5 of Security Council Resolution 955, UN Doc. S/1995/134, 13 February 1995, para. 3.

⁴⁷-UN Security Council, Security Council Resolution 1564 on Darfur, Sudan, UN Doc. S/RES/1564, 18 September 2004, para. 12.

⁴⁸-*Ibid.*

⁴⁹-ICC, Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General(이하 “다르푸르 보고서”), 25 January 2005, para. 18 <http://www.un.org/news/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf> (검색일: 2013.7.15).

가 있었다는 조사위원회의 최종 조사결과는 안보리가 이후 다르푸르 사태를 ICC에 회부하게 된 원동력이 되었다.

나. 조사활동 및 방법

조사위원회는 안토니오 까세스(Antonio Cassesse) 위원장을 중심으로, 총 13명으로 구성되었다.⁵⁰ 이들은 다르푸르 외에도 주변국가 수단 및 차드에 속하는 지역들까지 포함하여 조사를 수행하였다.⁵¹ 이를 바탕으로 제출된 최종 보고서는, 수단정부와 잔자위드가 민간인의 살해, 고문, 실종과 강간 및 여타 성폭력 등을 자행함으로써 국제인권법 및 국제인도법을 위반하였다고 판단하였다.⁵² 특히, 대부분의 피해자가 흑인 인종으로 분류될 수 있는 특정 부족에 속했으며, 그러한 행위가 조직적이고 광범위했기 때문에 반인도범죄에 해당한다고 명시하였다.⁵³ 단, 집단살해와 관련해서는, 일부 개인(정부 관료 포함)이 집단살해의 의도를 가지고 행동하였다는 점은 인정하였으나,⁵⁴ 수단 정부의 특정한 의도를 확인할 수는 없기 때문에 수단 중앙정부가 집단살해 행위를 자행한 것으로는 볼 수 없다고 결론 내렸다.⁵⁵

⁵⁰- *Ibid.*, para. 1.

⁵¹- *Ibid.*, Annex 3 참조.

⁵²- *Ibid.*, paras. 630~637.

⁵³- *Ibid.*, para. 638.

⁵⁴- *Ibid.*, para. 641.

⁵⁵- *Ibid.*, para. 640. 이러한 조사위원회의 판단에 대하여는 다양한 비판의견이 제기되었다. 예를 들어, Jerry Fowler, "A New Chapter of Irony: The Legal Definition of Genocide and the Implication of Powell's Determination," Samuel Totten and Eric Markusen ed., *Genocide in Darfur: Investigating Atrocities in the Sudan* (New York: Routledge, 2006), pp. 127~139; Gregory Stanton, "Proving Genocide in Darfur: The Atrocities Documentation Project and Resistance to Its Findings," Samuel Totten and Eric Markusen ed., *Genocide in Darfur: Investigating Atrocities in the Sudan* (New York: Routledge, 2006), pp. 181~188;

1
2
3
4
5
6
7
8

조사위원회는 보고서를 통해, 용의자들을 처벌할 수 있는 최선의 방법은 안보리가 다르푸르 문제를 ICC에 회부하는 것이라고 강력하게 권고하였다.⁵⁶ 이러한 차원에서 조사위원회는 수단 정부관료, 잔자위드의 일원, 외국 군 인사 등 ‘용의자’ 51명의 명단을 작성하였다.⁵⁷ 아울러, 이 명단을 비공개로 유엔 사무총장에 전달하면서, 특히 ICC에서의 형사소추를 위해 활용할 것을 권고하는 한편, 자세한 관련 증거물이 담긴 별도의 문서를 유엔 인권최고대표에게 전달하였다.⁵⁸ 코피 아난(Kofi Annan) 전 유엔 사무총장은 다르푸르에서의 국제인권법 및 인도법에 대한 중대한 침해 행위를 중단시키고, 유엔 안보리가 이 사태를 ICC에 기소하도록 권고한 위원회의 보고서를 ‘최근 들어 유엔에서 가장 중요한 문서 중 하나’라고 평가한 바 있다.⁵⁹

다. 보고내용

다르푸르 조사위원회에게 부여된 임무는 기존의 유엔 인권조사위원회의 위임권한과 비교하여 상대적으로 더 구체적이고 명시적이었으며, 이는 최종 보고서의 내용에서도 큰 차이를 야기하였다.

예를 들어, 코트디부아르 조사위원회에 위임된 권한은 ‘가해자들이 누구지 확인하고, 그들을 처벌하기 위해서’ ‘코트디부아르에서의 중대

Mika Vehnamaki, “Darfur Scorched: Looming Genocide in Western Sudan,” *Journal of Genocide Research*, Vol. 8 (2006), pp. 51~82 참조.

⁵⁶-ICC, 다르푸르 보고서, paras. 582, 647.

⁵⁷-*Ibid.*, para. 644.

⁵⁸-*Ibid.*

⁵⁹-UN, “Secretary-General, High Commissioner for Human Rights Call for Urgent Action by Security Council to Halt Violence in Sudan,” UN Press Release SC/8313, Security Council 5125th Meeting, 16 February 2005, <<http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8313.doc.htm>> (검색일: 2013.7.15).

한 인권 침해가 있었는지'를 조사하는 것이었고,⁶⁰ 결국 이렇듯 불확실한 위임권한에 따라 조사를 행한 코트디부아르 조사위원회는 원론적인 결론만 도출할 수밖에 없었다.⁶¹ 그에 비해, 다르푸르 조사위원회는 가해자를 처벌할 수 있는 구체적인 국제인도법 및 인권법 위반행위, 특히 대량학살이 벌어졌는지 여부를 조사하도록 하였다. 결국 이러한 위임권한하에 위원회는 51명의 가해자를 적시하고 이들을 처벌할 국제법상 메커니즘, 특히 ICC에 기소할 것을 권고함으로써 구체적인 결론을 제시할 수 있었다.⁶²

다르푸르 조사위원회가 구성되기 전에, 유엔 인권 최고대표 사무소의 조사단 및 유엔 인권위원회 여성폭력 특별보고관도 다르푸르에 대한 조사를 수행한 바 있었으나, 이들과 비교하여서도 조사위원회는 '현지방문' 기간이 상대적으로 더 길었고, 조사단의 현장 접근성이 더 높았으며, 인력 지원도 더 많았다. 그리고 이를 통해 양적으로도 더 방대한 조사를 수행하고, 적용해야 할 법원칙을 명확하게 검토하는 등, 보다 포괄적이고 체계적인 조사 및 분석을 수행할 수 있었다고 평가된다.

⁶⁰-UN Human Rights Council, Report of the independent, international commission of inquiry on Côte d'Ivoire, UN Doc. A/HRC/17/48 (Extract), 6 June 2011, Summary: "...investigate the facts and circumstances surrounding the allegations of serious abuses and violations of human rights committed in Côte d'Ivoire following the presidential election of 28 November 2010, in order to identify those responsible for such acts and to bring them to justice."

⁶¹- 예를 들어, 조사위원회의 권고를 이행하고 코트디부아르 당국이 가해자들을 처벌하도록 하기 위하여, 유엔인권이사회가 코트디부아르의 인권상황을 모니터링하는 독립적인 기구를 설치하여 이사회에 정기적으로 보고하도록 할 것과 유엔 인권최고대표가 코트디부아르 당국의 인권 관련 행동계획에 있어 기술 지원을 할 것 등을 권고하였다. Philip Aslton, "The Darfur Commission as a Model for Future Responses to Crisis Situations," *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 3 (2005), pp. 602~604 참조.

⁶²- 아울러, 조사위원회는 여타 임시 형사재판소보다도 ICC에의 기소를 권고하는 이유를 비교적 자세하게 다루었으며, ICC 절차에 보충적으로 보상위원회도 설립하도록 권고하였다. ICC, 다르푸르 보고서, paras. 573~603.

3. 레바논 조사위원회

가. 설립배경

유엔인권이사회는 2차 레바논 분쟁 중에 이스라엘군에 의해 자행된 국제인도법 위반행위를 조사하기 위해 2006년 7월 12일에 조사위원회를 설립하였다.⁶³

위원회는 3명의 국제인권법 및 국제인도법 전문가로 구성되었고, 위임권한은 첫째, 레바논 지역에서 이스라엘군의 민간인에 대한 조직적 공격과 살상 조사, 둘째, 이스라엘에 의해 사용된 무기 형태 및 국제법 부합여부 검토, 그리고 셋째, 이스라엘 공격의 정도 및 인간생명재산 주요 사회기반시설 및 환경에 대한 치명적 영향력 조사 등이었다.⁶⁴

나. 조사활동 및 방법

조사위원회는 제네바에서의 회의와 레바논 방문을 통해 수집한 정보 및 증언을 위주로 조사를 수행하였다.⁶⁵ 또한 정부 간 조직들과 비정부 국들에게도 조사와 관련된 자료들을 요청하였다.⁶⁶

다. 보고내용

조사위원회는 보고서를 통해 레바논 지역에서 이스라엘군에 의한

⁶³ UN Human Rights Council, Report of the Commission of Inquiry on Lebanon Pursuant to Human Rights Council Resolution S-2/1, UN Doc. A/HRC/3/2 (이하 “레바논 보고서”), 23 November 2006, para. 1.

⁶⁴ UN Human Rights Council, 레바논 보고서, paras. 2, 4.

⁶⁵ *Ibid.*, para. 18.

⁶⁶ *Ibid.*

무력사용이 과도하며 무차별적이고 불균형적이었다고 평가하였다.⁶⁷ 그러나 조사위원회는 유엔인권이사회의 결의에 따른 위임권한이 레바논 영토에서 행해진 이스라엘군의 행위만을 대상으로 하고 있기 때문에, 조사위원회에 헤즈볼라의 행위에 대한 조사까지 허용하는 것으로 해석할 수는 없다고 하였다.⁶⁸ 이에 따라 헤즈볼라에 대하여서는 명령구조, 전략목표, 군사작전 등에 대한 조사가 이루어지지 못하고, 단지 이스라엘 측에 대한 일방적인 조사만 이루어졌기 때문에 이스라엘 공격행위에 대한 정확하고 객관적인 평가를 내리는 데에는 한계가 있었다.⁶⁹

조사위원회는 국제의무의 위반이 국제책임을 수반하며, 특히 중대한 국제인도법 위반은 개인의 형사책임을 발생시킨다는 점을 강조하고, 이에 따라 이스라엘이 국제법, 국제인도법, 인권관련의무들을 위반한 데 대해 국가책임 및 관련자들을 기소해야 하는 의무가 있다는 점을 밝혔다.⁷⁰ 그러나 피해자들에게 정의를 보장하고 관련자들의 책임을 묻기 위한 노력이 필요하다고 하면서도, 실효성 있는 구체적인 방안을 권고하는 데에는 미치지 못하였다.⁷¹ 조사위원회는 단지 레바논 사태의 피해자들이 보상을 구하는 데 심각한 어려움이 있다는 점을 인권이사회에 상기시키면서, 개인 청구권 문제를 다룰 위원회를 설립하는 방안을 검토할 것을 제안하는 데 그쳤다.⁷²

⁶⁷-UN Human Rights Council, 레바논 보고서, para. 317.

⁶⁸-*Ibid.*, paras. 10, 15.

⁶⁹-E.g., James G. Stewart, "The UN Commission of Inquiry on Lebanon," *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 5 (New York: Oxford Journals, 2007).

⁷⁰-UN Human Rights Council, 레바논 보고서, paras. 344~347.

⁷¹-*Ibid.*, para. 348.

⁷²-*Ibid.*, para. 349(n),(o).

1
2
3
4
5
6
7
8

4. 리비아 조사위원회

가. 설립배경

2011년 2월 5일 유엔인권이사회가 비상회기에서 리비아에 대한 조사위원회를 구성할 것을 결의하였다.⁷³ 위원회는 첫째, 리비아 내에서 자행된 국제인권법의 침해 여부를 조사하고 이러한 침해 및 범죄행위의 사실 및 상황정보를 수집할 것과 둘째, 가능한 한 행위의 책임자를 규명하며 관련자들에 대한 처벌 조치를 제안할 권한을 위임받았다.⁷⁴ 위원회는 ICC 초대소장을 지낸 필립 키르슈(Philippe Kirsch), 국제형사법 학자인 셰리프 바시오니(M. Cherif Bassiouni), 그리고 인권변호사인 아스마 카다드(Asma Khaderd) 총 3인으로 구성되었다.⁷⁵

나. 조사활동 및 방법

조사위원회는 두 달여에 걸친 조사 끝에, 리비아에서 반인도범죄와 전쟁범죄가 행해졌다는 점을 확인하였다.⁷⁶ 그러나 조사기간이 충분하지 않았을 뿐 아니라, 리비아의 불안정한 상황 때문에 일부 지역에는 접근 자체가 불가능한 상황이 벌어지는 등, 효과적인 조사를 수행하는데 차질이 있었으며,⁷⁷ 보고서를 제출하는 시점에도 분쟁 및 국제법

⁷³-UN Human Rights Council, Situation of Human Rights in the Libyan Arab Jamahiriya, UN Doc. A/HRC/S-15/1, 25 February 2011, para. 11.

⁷⁴-*Ibid.*

⁷⁵-UN Human Rights Council, Report of the international commission of inquiry to investigate all alleged violations of international law in the Libyan Arab Jamahiriya, A/HRC/17/44(Advance Unedited Version) (이하 “리비아 1차보고서”), 1 June 2011, para. 2, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.44_AUV.pdf> (검색일: 2013.7.15).

⁷⁶-UN Human Rights Council, 리비아 1차보고서, para. 256.

죄가 지속되고 있다는 점을 지적하였다.⁷⁸ 이러한 점에서 조사위원회는 위임권한에 예정된 바와 같이 책임 있는 자들이 누구인지 규명할 단계는 아니라고 판단하였다.⁷⁹ 따라서 유엔인권이사회가 조사위원회의 임기를 연장하거나 다른 메커니즘을 통해 조사를 계속할 수 있도록 할 것을 권고하였고,⁸⁰ 결국 인권이사회는 조사위원회의 임기를 연장하기로 결정하였다.⁸¹

결국 두 번에 걸친 조사를 통해 조사위원회는 리비아에서 피해자 및 증인과, 카다피정부, 리비아 과도국가위원회, 리비아의 시민사회 등의 인사들을 접견하여 400여 건의 인터뷰를 수행하였다.⁸² 또한, UNOSAT이 제공한 다량의 위성사진을 검토하고, 5,000쪽이 넘는 문서를 살펴보았으며, 580개 이상의 영상과 2,200장 이상의 사진을 검토하는 등 심도 있는 조사를 수행하였다.⁸³

다. 보고내용

조사위원회는 최종 보고서를 통해 카다피 전 리비아 국가원수 및 리비아 정부군이 국제법상 반인도범죄, 전쟁범죄 등 국제범죄를 자행하였다고 판단하였다.⁸⁴ 또한 살인행위, 고문, 강제실종 등이 민간인에

⁷⁷-*Ibid.*, para. 11.

⁷⁸-*Ibid.*, para. 267.

⁷⁹-*Ibid.*

⁸⁰-UN Human Rights Council, 리비아 1차보고서, para. 271.

⁸¹-UN Human Rights Council, “Annex I. Full report of the International Commission of Inquiry on Libya,” Report of the International Commission of Inquiry on Libya, UN Doc. A/HRC/19/68 (이하 “리비아 2차보고서”), 2 March 2012, para. 4.

⁸²-UN Human Rights Council, 리비아 2차보고서, para. 6(a).

⁸³-UN Human Rights Council, 리비아 1차보고서, para. 9.

⁸⁴-UN Human Rights Council, 리비아 2차보고서, paras. 118~119.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

대한 광범위하고 체계적인 공격 하에 이루어졌음을 지적하였다.⁸⁵ 동시에 보고서는 반카다피군(thuwar) 역시 전쟁범죄 및 국제인권법의 위반 등을 포함한 심각한 인권침해행위를 하였으며, 불법적인 살해, 고문, 강제실종, 무차별적인 공격과 약탈 등을 자행하였음을 지적하였다.⁸⁶

한편 북대서양조약기구(NATO)군의 경우에는 비교적 민간인 사상이 발생하지 않도록 정확한 작전을 실시했다고 결론 내렸다.⁸⁷ 그러나 위원회는 NATO군의 모든 공격이 합법적인 군사목표물에 대해 이루어졌다는 점을 입증할 수 있는 충분한 자료를 제시하지 않았다고 지적하면서, 이에 대한 추가적인 조사를 권고하였다.⁸⁸

한편, 유엔인권이사회가 리비아 조사위원회를 설립하는 결의를 채택한 바로 다음날에 안보리가 로마규정 제13(b)조에 근거해 리비아 사태를 ICC에 회부하는 결의를 채택하였다.⁸⁹ 이에 따라 리비아 사태와 관련된 형사책임을 판단하는 문제에 대해서는 ICC가 일차적인 관할권을 갖게 되었다.⁹⁰ 따라서 조사위원회는 ICC와 연락을 취하는 등 공조하에서도, 독립적으로 리비아 사태를 조사하였다.⁹¹

특히 조사위원회는 반카다피 군의 심각한 인권 침해행위를 지적하면서, 이들이 처벌받지 않은 것에 대한 우려를 표명하였다.⁹² 이는 가

⁸⁵- *Ibid.*, para. 118.

⁸⁶- *Ibid.*, para. 120.

⁸⁷- *Ibid.*, para. 122.

⁸⁸- *Ibid.*

⁸⁹- UN Security Council, Security Council resolution 1970, UN Doc. S/RES/1970, 26 February 2011.

⁹⁰- UN Human Rights Council, 리비아 1차보고서, para. 78.

⁹¹- UN Human Rights Council, 리비아 2차보고서, para. 14.

⁹²- *Ibid.*, para. 112.

해자가 누구인지와 무관하게 모든 침해상황이 공정하게 조사되어야 한다는 점을 시사한다. 아울러 조사위원회는 또다시 억압적 관행이 반복되는 것을 방지하기 위하여 ‘사실조사 및 화해를 위한 위원회’(National Fact-finding and Reconciliation Commission)를 통해 카다피 정권에 대한 철저한 조사와 평가를 할 것을 권고하는 한편,⁹³ 국제법에 따른 리비아의 의무에 부합하는 사면조치들을 시행할 것을 권고하였다.⁹⁴ 또한 조사위원회는 국제법 위반 행위를 저지른 개인들의 명단을 유엔 인권최고대표에게 전달하기로 하고,⁹⁵ 리비아의 인권상황을 개선하기 위한 노력들이 실효성을 갖도록 과도정부가 유엔 및 국제사회로부터 상당한 지원을 받을 필요가 있음을 지적하였다.⁹⁶

5. 시리아 조사위원회

가. 설립배경

유엔인권이사회 결의 S-17/1에 의해 시리아 지역 내에서 2011년 3월 이후 발생한 국제인권법 위반행위를 조사하기 위한 위원회가 같은 해 8월에 설립되었다.⁹⁷ 시리아 조사위원회는 1차로 2012년 9월까지 그리고 다시 2차로 2013년 3월까지 권한이 연장된바 있으며, 올해 열린 22차 유엔인권이사회는 다시 6개월간 위원회의 활동을 연장할 것을 결의하였다.⁹⁸

⁹³- *Ibid.*, para. 127(s).

⁹⁴- *Ibid.*, paras. 126, 127(p).

⁹⁵- *Ibid.*, para. 110.

⁹⁶- *Ibid.*, para. 123.

⁹⁷- UN Human Rights Council, Resolution S-17/1. Situation of human rights in the Syrian Arab Republic, Report of the Human Rights Council on its 17th session, UN Doc. A/HRC/S-17/2, 18 October 2011, para. 13.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

나. 조사활동 및 방법

조사위원회는 조사 초기부터 시리아 정부의 입국 거부로 반정부 무장단체 및 반체제 인사들의 위반행위를 조사하는 데 큰 난항을 겪었다.⁹⁹ 결국 시리아 정부가 위원회의 입국을 허용하지 않았기 때문에 주로 인근 국가들에서 시리아 탈출자들과의 인터뷰를 통해 침해실태 조사를 진행할 수밖에 없었다.¹⁰⁰ 위원회는 추가적으로 시리아 내에 있는 피해자, 목격자, 시리아를 취재한 기자, 시리아 정부를 지원한 것으로 알려진 개인 등을 전화로 조사를 실시하였고, 사진, 영상기록, 위성사진 등을 활용하였다.¹⁰¹ 이와 함께 인권침해실태에 대한 전반적인

⁹⁸-UN Human Rights Council, Situation of human rights in the Syrian Arab Republic: resolution / adopted by the Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/RES/19/22, 10 April 2012; UN Human Rights Council, Situation of human rights in the Syrian Arab Republic: resolution / adopted by the Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/RES/21/26, 17 October 2012; UN Human Rights Council, Situation of human rights in the Syrian Arab Republic: resolution / adopted by the Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/RES/22/24, 22 March 2013.

⁹⁹-UN Human Rights Council, Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic, UN Doc. A/HRC/S-17/2/Add.I (이하 “시리아 1차보고서”), 23 November 2011, para. 13; UN Human Rights Council, Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, UN Doc. A/HRC/19/69 (이하 “시리아 2차보고서”), 22 February 2012, para. 3; UN Human Rights Council, Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, UN Doc. A/HRC/21/50 (이하 “시리아 3차보고서”), 16 August 2012, paras. 5~6; UN Human Rights Council, Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, UN Doc. A/HRC/22/59 (이하 “시리아 4차보고서”), 5 February 2013, para. 5.

¹⁰⁰-*E.g.*, UN Human Rights Council, 시리아 3차보고서, para. 9.

¹⁰¹-UN Human Rights Council, 시리아 1차보고서, para. 7; UN Human Rights Council, 시리아 2차보고서, paras. 8~9; UN Human Rights Council, 시리아 3차보고서, paras. 9~10; UN Human Rights Council, 시리아 4차보고서, paras. 8~9.

배경을 파악하기 위해 유엔인권이사회 회원국 및 옵저버 국가들의 대 표부와의 접촉을 가졌다.¹⁰²

다. 보고내용

조사위원회는 1차 보고서에 이어 2011년 11월 이후 위반행위를 조 사한 2차 보고서 및 2012년 8월 15일에 3차 보고서를 제출하였고, 유엔인권이사회에 4차 보고서를 제출하였다.¹⁰³ 보고서를 통해 위원회 는 시리아 정부군과 반정부군 모두 전쟁범죄를 자행하였다고 확인하 였다.¹⁰⁴ 특히, 아동의 권리가 심각하게 침해되었는데, 반정부군은 15 세 이하의 아동을 참전시키는 전쟁범죄를 행하였음이 지적되었다.¹⁰⁵ 조사위원회는 유엔 안보리가 가해자들을 ICC에 기소할 것을 권고하 였다.¹⁰⁶ 위원회는 민간인 대량살상 등 반인도범죄와 심각한 인권침해 행위에 책임이 있는 시리아 최고위층 인사들이 포함된 가해자 명단을, 조사위원회의 임기종료 시에 유엔 인권최고대표에 비공개로 전달할 예정이다.¹⁰⁷

¹⁰² 예를 들어, 아랍국가연맹을 포함한 중동지역기구 대표들과 만나 조사를 위한 보고서 제출, 인터뷰 협조 등의 지원을 제공받았다. UN Human Rights Council, 시리아 2차보고서, para. 9.

¹⁰³ 자세한 정보는 다음을 참조: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/Documentation.aspx>> (검색일: 2013.7.15).

¹⁰⁴ UN Human Rights Council, 시리아 4차보고서, Summary.

¹⁰⁵ *Ibid.*, Annex X, para. 44.

¹⁰⁶ *Ibid.*, para. 180.

¹⁰⁷ *Ibid.*, para. 164.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

V. 유엔 북한인권 조사위원회 설립의 이해

기존 사례들에서 나타난 바와 같이 일반적으로 분쟁상황으로 인해 반인도범죄 내지는 전쟁범죄가 발생한 경우에 안보리, 인권이사회 등이 유엔차원에서 조사위원회를 설립하였다. 그리고 이러한 조사위원회의 보고서 그 자체는 공식적으로 법적 구속력 있는 문서는 아니지만, 이를 바탕으로 하여 안보리가 가해자를 국제형사재판소에 기소하도록 권고하는 등, 결과적으로는 효과적인 국제법적 장치로서의 역할을 해왔다. 유엔의 조사위원회들은 국제인도법 및 국제인권법 위반을 조사하기 위하여 설립되었고, 실제로 전쟁범죄 가해자들의 책임을 묻기 위한 목적으로 설립되는 경우는 거의 없었음에도, 사실조사를 넘어 형사소추를 위한 근거로 작용한 것이다.¹⁰⁸ 또한 조사위원회 보고서의 내용은 철저하게 규명된 사실관계에 기초한 것이기 때문에 국제재판소 등에서 증거로써 사용될 수 있으며, 더불어 국제사회 및 관련국의 주의를 환기하고 가해자들에게는 강한 압박으로 작용한다는 효과가 있다. 요컨대, 보편적 강제관할권을 가진 국제사법기관이 부재한 현 상황에서, 이러한 조사위원회는 국제사회가 국제인권법 또는 국제인도법 위반여부 및 그 책임에 대한 권위 있는 판단을 내릴 수 있도록 하는 효과적인 방법으로 활용된다.¹⁰⁹

¹⁰⁸- Theo Boutruche, "Credible Fact-Finding and Allegations of International Humanitarian Law Violations: Challenges in Theory and Practice," *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 16 (2011), p. 105; M. Cherif Bassiouni, "Appraising UN Justice-Related Fact-Finding Missions," *Journal of Law and Policy*, Vol. 5 (2001), p. 41.

¹⁰⁹- Dapo Akande and Hannah Tonkin, "Commissions of Inquiry: A New Form of Adjudication?" EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law, 6 April 2012, <<http://www.ejiltalk.org/international-commissions-of-inquiry-a-new-form-of-adjudication/>> (검색일: 2013.7.15); International

르완다와 다르푸르 조사위원회는 권한을 이행할 수 있는 실제적인 수단이 지원되었으며, 향후 기소를 위한 목적으로 정보를 수집하였다는 점에서 다른 조사위원회들과 대조된다. 물론, 인권침해 사태 조사를 위해 구성된 모든 유엔 조사기구가 르완다 국제형사재판소와 같은 유엔 차원의 형사재판소 설립을 목적으로 임무를 수행하는 것은 적절하지 않을 것이다. 조사대상이 되는 사태별로 상황과 목적에 맞는 방식을 유연하게 추구하는 것이 인권을 효과적으로 보호할 수 있도록 할 뿐 아니라, 국제형사재판소가 설립된 지금에는 그러한 특별재판소는 오히려 중복적인 기구가 될 수 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고, 르완다와 다르푸르 조사위원회는 유엔 차원의 조사기구의 조사결과에 따라 가해자들에게 형사책임을 묻는 선례를 만들었다는 점에서 그 의미가 크다. 특히, 다르푸르의 경우는 독립적이고 권한 있는 기관에 의한 심도 있는 조사에 대한 필요성을 조사위원회가 설득력 있게 제시함으로써 최초의 ICC 기소 사건을 만들어내었으며, 객관적인 조사위원회 활동에 기초하여 기소가 이루어짐으로써 정치적 선입견이 결부되었다는 주장에서 자유로울 수 있었다고 평가된다.

더욱이 국제인권법 및 국제인도법 위반 행위가 벌어졌는지 여부를 구체적으로 조사하도록 위임권한을 부여받은 조사위원회가 최종 보고서를 통해 특정 가해자들을 적시하고 이들을 처벌할 구체적인 메커니즘, 특히 ICC에 기소할 것을 권고하였다는 점은 향후 북한인권 조사위

Institute of Humanitarian Law, Statement by Ms. Navy Pillay United Nations High Commissioner for Human Rights upon receipt of the International Institute of Humanitarian Law 2012 Award for the Dissemination, Promotion and Teaching of International Humanitarian Law, 25 March 2013, p. 3, <<http://www.ihl.org/iihl/Documents/Pillay's%20Statement.pdf>> (검색일: 2013.7.15).

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

원회의 활동 내용에도 시사하는 바가 크다. 차후에 북한내 인권침해 관련자들에 대한 책임 추궁이 이루어질 가능성이 있다는 인식은, 하나의 강력한 압박수단으로써 북한 정권에 작용할 수 있기 때문이다.

한편, 유엔 차원의 조사위원회 설립과 관련된 최근의 경향을 살펴 보면, 이전에는 안보리가 직접 또는 안보리의 요청에 따라 사무총장이 구성하는 경우가 많았다면, 최근에는 대부분의 경우 인권이사회가 조사위원회를 설립하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 유엔인권이사회는 2006년 이후로 다양한 목적 및 위임권한을 가진 사실조사위원회들을 설립해왔다.

그러나 인권이사회는 기본적으로 국가의 인권의무 이행을 감시하는 기구이다. 즉, 국가들의 활동을 감시하는 데는 중요한 역할을 할 수 있지만, 형사 책임을 묻기 위한 조치를 취하는 데에 가장 적합한 기구라고 보기는 어렵다. 반면, 안보리는 사태의 해결을 위해 유엔헌장 제7장에 따라 가장 적절한 수단을 활용할 수 있는 위치에 있는데, 이로써 인도법 위반 등에 대한 국가 및 기타 주체와 개인에 대해 다양한 조치를 취할 수 있다. 즉, 안보리에 의해 위임권한을 받은 조사위원회들은 해당지역에 대한 현장 접근성뿐 아니라 해당국가 및 주변국의 협조를 얻을 수 있는 가능성도 높다. 아울러, 다르푸르 조사위원회 활동에서 살펴볼 수 있듯이, 안보리는 위원회가 제출하는 보고서의 권고안에 따라 심각한 범죄를 저지른 가해자들을 ICC에 기소하는 등의 적절한 조치를 직접 취할 수 있다.

Ⅶ. 유엔 북한인권 조사위원회 활동의 전망

인권침해 사태를 조사하기 위한 사실조사기구의 설립, 조사활동, 목적 등이 원활하게 수행되는지는 설립하는 기관, 위임권한, 대상국가, 조사에 대한 정치적 지지와 같은 여러 가지 요소에 달려있다. 아래에서는 북한인권 조사위원회의 효과적 조사활동을 위해 필요한 요소를 앞서 살펴본 유엔 조사위원회들의 사례를 통해 알아본다.

조사위원회의 활동은, 인권침해를 행하고 있다고 의심되는 국가, 즉 사실조사 대상국의 협조가 없다면, 현장에 접근하기 어렵기 때문에 조사를 위해 필요한 정보를 확보하기 어려울 수밖에 없다. 더욱이 조사가 시작되기도 전에 조사의 객관성 여부와 관련된 비난의 대상이 될 수밖에 없다는 문제점이 있다.

다르푸르 조사위원회가 성공적인 사례로 꼽히는 이유 중 하나는 현지 방문 조사를 여러 차례 수행할 수 있었기 때문이다. 다르푸르 조사위원회는 수단에 두 차례, 다르푸르에 한 차례, 그리고 에리트리아에 한 차례 방문하였다.¹¹⁰ 위원회는 수단을 방문하여 고위급 관료들뿐 아니라, 시민단체, 정당, 다른 유엔기관의 대표들과 접촉할 수 있었으며, 수용소에 수감되어 있는 증인들을 인터뷰하기도 하였다.¹¹¹ 다르푸르 방문시에는 세 개의 팀으로 나누어, 북부, 남부, 서부 세 개 주(州)를 각기 집중적으로 조사하면서, 해당 주의 주지사 또는 고위급 관리와 접촉하고, 국내 실향민(internally displaced persons)들이 머무는 난민촌을 방문하고, 증인들이나 부족 지도자들과도 면담을 진행하였다.¹¹²

¹¹⁰- ICC, 다르푸르 보고서, paras. 20, 21, 23, 24.

¹¹¹- *Ibid.*, paras. 20, 24.

¹¹²- *Ibid.*, para. 21.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

에리트리아 방문시에는, 방문 수단 정부 측 인사뿐 아니라, 반군의 주요세력인 수단해방군(Sudan Liberation Movement/Army)과 정의평등운동(Justice and Equality Movement)의 수장들과도 접촉하였다.¹¹³ 아울러, 조사위원회는 에티오피아를 방문하여 다르푸르 사태에 대한 아프리카연합의 평가를 들을 수 있었는데, 아프리카 연합(AU) 지도부와 조사위원회의 활동에 협조할 수 있는 방법과 양상에 대하여 논의하였다.¹¹⁴

수단정부는 업무 담당자를 카르툼에 배치하여 조사위원회가 요청한 정부관계자들과 만날 수 있도록 협력하였으며, 내무부는 조사위원회와 협력할 특별 위원회를 개설하는 등 적극적으로 조사위원회와 협조하였다. 2004년 11월 12일에 개최된 다르푸르 공동이행제도 회의(Joint Implementation Mechanism Meeting)에서 법무장관은 조사위원회에게 정부의 협조와 관련하여 다음과 같은 약속을 하였다:¹¹⁵

“1) 정부는 조사위원회의 보고를 조사 결과와 무관하게 받아들이는다. 2) 조사에 동참하는 목격자들은 정부에게서 적합한 대우를 받는다. 3) 모든 정부 당국자들은 대통령의 지시를 엄격히 따르며, 위원회의 조사에 협조적인 자세를 보인다.”

레바논 조사위원회는 레바논을 방문하여 대통령과 총리 및 그 외 정부관리들을 만났고, 결의 S-2/1에 명시된 사건들과 지역들을 중점으로 조사를 진행하였으며, 조사 중 다른 기관들의 의견도 검토하였다.¹¹⁶ 조사위원회는 관련 지역을 방문하며 개인, 지방 자치제, 그리고 지역

¹¹³- *Ibid.*, para. 23.

¹¹⁴- *Ibid.*, para. 23.

¹¹⁵- *Ibid.*, para. 31.

¹¹⁶- UN Human Rights Council, 레바논 보고서, para. 23.

사회들에게서 직접 조사와 관련된 정보들을 수집하였다.¹¹⁷ 또한 비블로스(Byblos) 지역을 방문하여 사건으로 인해 훼손된 고유적지와 관련된 문제들 또한 검토하였다.¹¹⁸

리비아 조사위원회의 경우는, 리비아에서 무력 분쟁이 계속되고 있었기 때문에 접근이 제한적이었음에도 불구하고, 리비아 사태가 일어난 지역 중 일부에 대한 현장방문이 조사위원회에 허가되었다. 이에 따라 조사위원회는 리비아에서는 벵가지, 알바이다, 토브루크, 트리폴리, 아즈자위야, 이집트에서는 카이로, 마르사마트루흐, 아스살룸, 튀니지에서는 튀니스, 제르바섬, 라스 아지르, 스팍스, 수스, 타타윈, 자르지스를 각각 방문할 수 있었다.¹¹⁹ 조사위원회는 리비아 당국, 리비아 국가과도위원회, 리비아 시민사회 대표들, 리비아 도처에 있는 인사들과 직접적으로 접촉하고, 다수의 리비아, 이집트, 튀니지의 정부관리, 리비아 국가과도위원회의 대표, 그리고 유엔사무총장의 리비아 특사인 아베데리아 알카티브 등 유엔 당국자와 만남을 가졌다.¹²⁰ 조사위원회는 리비아 사태에 대한 일차적인 정보를 수집하기 위하여 리비아, 제네바, 이집트, 튀니지 각지에서 희생자, 지역사회대표, 지방당국, 비정부기구의 구성원, 전문가, 정부관리, 유엔관리 등 350명 이상의 인사들을 접촉하여 인터뷰를 수행하였다.¹²¹

물론, 정부 및 관련기관의 불협조로 인해 임무 수행에 있어 일부 차질이 발생하기도 하였다. 예를 들어, 다르푸르 조사위원회의 경우에는, 조사지역의 안보위원회 회의내용에 접근하지 못하였고, 반군들과 시민

¹¹⁷- *Ibid.*

¹¹⁸- *Ibid.*

¹¹⁹- UN Human Rights Council, 리비아 1차보고서, para. 7.

¹²⁰- *Ibid.*, para. 8.

¹²¹- *Ibid.*

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

들을 대상으로 한 정부기관의 정책들에 대해 검토하고자 그와 관련된 원본 자료들을 요청했지만 열람할 수 없는 등의 문제가 존재했다.¹²² 다르푸르 주 정부들은 원본 자료들이 없다고 하였고, 수단정부는 일반적인 이슈들에 대해 내린 최종 정책결정들 중 일부만 조사위원회에 공개하였다. 또한 조사위원회는 2003년 이후 다르푸르에 배치된 군항공기 및 무장 헬리콥터와 관련된 기록을 요청하였지만, 국방부장관과 고위 관료들은 자료를 공개하지 않았다. 아울러, 조사위원회는 현지 정부 관료들이 일부 증인들에게 압력을 가한 경우가 있는 것으로 추정된다고 하였다.¹²³

레바논 조사위원회는 레바논과 이스라엘 정부 양측에 조사에 협조할 것을 요청하였으나, 레바논 정부와 달리 이스라엘 정부는 협조를 거부하였다.¹²⁴ 이에 따라 조사위원회는 이스라엘에 관해서는 정부 및 방위군(Israel Defense Force)이 공식적으로 배포한 자료들을 참고하는 방식으로 조사를 진행할 수밖에 없었다.¹²⁵

북한인권 조사위원회의 경우 가장 큰 문제는 그간 유엔 인권메커니즘을 부정해온 전력에 비추어볼 때, 북한정부가 유엔 조사위원회에 협조할 가능성이 매우 낮다는 점이다.¹²⁶ 그러나 이것이 조사위원회가 업무를 수행하는 것 자체를 막지는 못한다.

¹²²- ICC, 다르푸르 보고서, paras. 33~34.

¹²³- *Ibid.*, para. 35.

¹²⁴- UN Human Rights Council, 레바논 보고서, para. 19.

¹²⁵- *Ibid.*, para. 24.

¹²⁶- 7월 5일에 제네바에서 열린 북한인권 조사위원회의 첫 기자회견에서 커비 위원장은 제네바주재 북한대사관에 서한을 보내 방북 조사 등 협력을 요청하였지만, 북한 측은 협조를 거절하였다고 밝혔다. 커비 위원장은 그럼에도 불구하고 8월 중에 북한을 방문할 수 있도록 북한 정부에 요청할 것이라고 하였다. UNTV CH, Geneva/DPRK, 5 July 2013, <<http://www.unmultimedia.org/tv/unifeed/2013/07/geneva-dprk-2/>> (검색일: 2013.7.15).

앞선 사례들이 조사활동에 있어 현장접근성의 중요성을 보여준다면, 리비아와 시리아의 경우는 조사위원회의 현장접근이 제한적이거나 전면적으로 차단된 상황에서 조사를 수행하고 결과를 도출해내는 데 있어 북한인권 조사위원회 활동에 대한 합의를 찾을 수 있다.

리비아는 조사위원회에 대한 현장접근이 허용되기는 하였지만 매우 제한적이었기 때문에, 반정부 시위의 물결이 거세지기 시작한 2월 이후로는 폭증한 언론의 사건보도가 조사위원회가 활용할 수 있는 자료를 보충하였다.¹²⁷ 상당수의 영상 및 사진 자료가 개인, 비정부기구, 정부, 국가과도위원회 등을 통하여 조사위원회로 전달되었다. 결국 조사위원회의 주된 정보수집 방법은 영상 및 사진 자료를 분석하는 등 다양한 언론매체에서 얻은 자료를 검토하는 것이 되었다. 수많은 영상 및 사진자료의 진위를 확인해야 하는 단점이 있었지만, 상당수의 자료들은 담고 있는 내용 그 자체로 국제인권법과 국제인도법이 위반되었다는 점을 명백히 입증하였다.¹²⁸ 또한, 조사위원회는 관련된 모든 인권침해사례를 검토하기 위하여 5,000쪽이 넘는 관련문서, 600개에 달하는 영상, 2,000장 이상의 사진 등 방대한 양의 자료를 검토하였다.¹²⁹

시리아 조사위원회는 시리아의 인권침해실태를 파악하기 위한 방법으로 주로 목격자 진술에 의존하였다.¹³⁰ 시리아 자체의 접근이 불가능하고 정부관리나 군·보안세력과의 접촉이 제한되었기 때문에, 조사위원회는 시리아 내부에 있는 희생자들과 목격자들, 특히 반정부 무장세력에 의해 직접적으로 인권이 침해당한 피해자들을 대상으로 인터

¹²⁷-UN Human Rights Council, 리비아 1차보고서, para. 239.

¹²⁸- *Ibid.*, para. 3.

¹²⁹- *Ibid.*, para. 5.

¹³⁰-UN Human Rights Council, 시리아 4차보고서, para. 7.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

뷰를 수행하는 것은 불가능하였다.¹³¹ 조사위원회는 2012년 6월 22일에 바샤르 알아사드(Bashar al-Assad) 시리아 대통령에게 시리아 내에서의 조사를 수행하기 위한 출입허가를 요청하였지만 아무런 답신을 받지 못하였다. 마찬가지로 주유엔 시리아대표부에 반복적으로 만남을 요청하였으나, 면담이 성사되지는 않았다.¹³² 이에 따라 시리아 조사위원회의 구성원들은 난민들의 진술을 수집하기 위해 시리아가 아닌 다른 지역에서 활동을 수행하였다.¹³³ 보고서는 희생자 그리고 시리아 내부에 있는 목격자와 인터넷전화 및 유선전화를 통해 제네바와 시리아 지역 내에서 수행된 445건의 인터뷰를 바탕으로 작성되었고, 위원회는 총 1,391개의 인터뷰를 진행하였다.¹³⁴ 아울러 조사위원회는 사진, 비디오 녹화, 위성사진, 법의학적·의학적 기록과 같은 다양한 자료를 수집하고 분석하였다. 조사위원회는 정부 및 비정부 기구의 보고서와 학술자료, 유엔보고서 등도 중요하게 조사하였다.¹³⁵

이처럼 조사대상국 정부의 비협조로 인해 입국 자체가 거부되는 등 직접 조사 수행의 장애가 있는 경우에도,¹³⁶ 유엔 기관이 설립한 조사위원회들은 다양한 조사방법을 동원하여 사실조사를 효과적으로 수행해 왔다고 평가된다.¹³⁷

¹³¹- *Ibid.*, para. 5.

¹³²- *Ibid.*, para. 6.

¹³³- *Ibid.*, para. 8.

¹³⁴- *Ibid.*, para. 1.

¹³⁵- *Ibid.*, para. 2.

¹³⁶- 이금순·한동호, “최근 국제사회의 북한인권 논의동향,” 『통일정세분석 2012-05』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 24.

¹³⁷- 예를 들어, Human Rights Watch, “Q & A on a United Nations Commission of Inquiry on North Korea,” 21 January 2013, p. 6, <http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2013_North_Korea_English%20Language%20Q&A%20DPRK%20UN%20COI%20for%20Governments.pdf> (검색일: 2013.7.15).

유엔 북한인권 조사위원회도 주로 탈북자(피해자의 가족 및 기타 증인 포함), 변경 지역방문, 그리고 언론 등 간접적인 조사방법을 통해서 다양한 정보를 수집할 수 있을 것이다. 물론 조사위원회가 성공적으로 임무를 완수하기 위해서는 현장 접근성이 가장 중요한 요소이므로, 관련국 및 국제사회 협조가 필수적이라는 점은 부인할 수 없는 사실이다.¹³⁸ 앞서 언급한 바와 같이, 르완다 조사위원회의 경우 내전에 관한 관련국들의 정책 변화로 인해 현장 조사 및 접견에 큰 난항을 겪은 바 있으며,¹³⁹ 성공사례로 꼽히는 다르푸르 조사위원회의 경우 현지 방문 조사를 심도 있게 수행하는 등 현장접근성이 높았으며, 인력 지원도 더 많았기 때문에 양적으로 방대한 자료를 수집하여 포괄적이고 체계적인 조사와 분석을 수행한바 있다. 결국 북한인권 조사위원회는 북한 정권이 비협조적인 태도를 고수한다고 하더라도, 그 임기동안 꾸준히 북한 정부와 접촉을 추진할 필요가 있다.

더욱이, 조사대상국의 협력 여부는 국제법상 가해자들의 형사적 책임을 묻는다는 측면에서도 중요한 요소로 작용한다. 심각한 국제범죄가 발생한 국가는 대부분의 경우 가해자들의 국적국이기에 때문에, 이들 국가는 심각한 인권 침해 행위의 책임자들을 조사하고 기소해야 할 의무가 있다. 이러한 측면에서, 조사위원회의 활동은 심각한 국제범죄에 대해 기소를 할 개별 국가의 의지 및 능력 여부를 가늠할 수 있는 예비평가의 역할도 할 수 있을 것이다.

¹³⁸- *Ibid.*, Note 39, p. 4; 이에 따라 유엔인권이사회 2013년 북한인권결의는 특별보고관 및 조사위원회가 위임권한을 이행할 시에 이들과 정기적으로 대화하고 협력할 것을 유엔기관들에 장려(encourage)하였다. UN Human Rights Council, 유엔인권이사회 2013년 북한인권결의, para. 8.

¹³⁹- *Ibid.*, paras. 8~9.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

VII. 결론

지금까지 유엔은 르완다, 다르푸르, 레바논, 리비아, 시리아 등 특히 내전 중 집단살해(genocide)와 인도에 반하는 죄 등 조직적이고 광범위한 인권침해가 발생한 지역에 대하여 조사위원회를 구성하였다. 그리고 조사위원회가 구체적인 인권침해 현황과 관련 정보를 수집하고, 관련자 처벌 등에 관한 권고사항을 보고하도록 함으로써 해당국가의 인권상황을 개선하기 위해 노력하였다. 이번 북한인권 조사위원회의 설립은, 특별히 무력분쟁이 발생한 경우가 아님에도 불구하고, 북한의 경우 유엔 차원의 인권 조사위원회를 설립해야 할 만한 중대한 인권침해가 자행되고 있다는 점에 대해 국제사회의 공감대가 형성된 것으로 이해할 수 있다.

그리고 이러한 유엔 북한인권 조사위원회의 효과적인 조사 활동을 위해 향후 우리 정부가 고려해야 할 대응 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 유엔 북한인권 조사위원회가 성공적으로 임무를 완수하기 위해서는 가장 많은 탈북자가 거주하고 있는 한국의 정부협조가 필수적이다. 앞서 살펴본 기존 유엔 조사위원회의 결과물에서 알 수 있듯, 효과적인 조사를 위해서는 현장접근성이 가장 중요한 요소이다.¹⁴⁰ 그러나 북한정권이 조사위원회에 협조하여 현지 조사를 허용할 가능성은

¹⁴⁰ 이번엔 채택된 북한인권결의 역시 북한에 대해 특별보고관 및 조사위원회의 방북을 허용하고 필요한 모든 정보를 제공하는 등 전적으로 협력할 것을 촉구하였다. UN Human Rights Council, 유엔인권이사회 2013년 북한인권결의, para. 6: “Urges the Government of the Democratic People’s Republic of Korea to cooperate fully with the Special Rapporteur and the commission of inquiry, and to permit them and their staff unrestricted access to visit the country and to provide them with all information necessary to enable them to fulfil their mandates.”

현재로서는 없어 보인다. 따라서 유엔 북한인권 조사위원회는 피해자의 가족, 증인 등 간접적인 출처를 통해서 정보를 주로 수집할 수밖에 없으며, 결국 현재 2만 5천 명 가까운 북한이탈주민(탈북자)¹⁴¹들이 거주하고 있는 우리나라의 적극적인 협력이 반드시 필요하다. 다양한 연고지, 연령, 직업, 학력을 가진 탈북자들을 통한 세부조사는 위원회가 북한의 전반적인 인권침해 상황을 구체적으로 검토하고, 피해자의 사례 및 책임 소재를 체계적으로 파악할 수 있도록 할 것이다. 유엔 북한인권 조사위원회는 유엔 차원의 북한인권 침해사례에 대한 데이터베이스 구축을 통해 차후 피해자들의 정의가 회복될 수 있는 토대를 마련할 수 있다.

둘째, 우리 정부는 자체적으로 북한 인권침해 사례에 대한 데이터베이스를 체계적으로 구축하고 유엔 북한인권 조사위원회에 적극적으로 제공할 필요가 있다. 조사위원회는 향후 북한인권 침해 책임자들의 신상을 정확하게 파악하고 그 명단을 유엔인권최고대표사무소, 총회, 그리고 안보리에 제출할 수 있어야 하는데, 이때 이러한 데이터베이스는 위원회의 효율적인 활동을 위한 동력이 될 수 있기 때문이다. 결국 북한 내 인권침해 여부를 정확히 파악할 수 있고, 이를 바탕으로 국제법적 검토 작업을 위해 효율적으로 활용할 수 있는 장치로써, 북한 인권상황 전반에 걸친 데이터베이스가 마련되어야 할 것이며, 우리 정부는 적극적인 인적·물적 지원을 위한 제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 물론 통일연구원에서 탈북자 대면인터뷰를 통해 매년 북한인권백서를 출간하고 있으나, 인력과 재정이 여전히 부족한 형편이다. 더 나아가 탈북자 실태 조사를 포함하는 북한 인권상황을 정리, 축적하는 데이터베이스

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

¹⁴¹- 통일부, “북한이탈주민 현황,” <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000365>> (검색일: 2013.7.15).

작업을 개별 국가기관에서 따로 진행하고 있고 정보 또한 공유되지 않고 있는 실정이다. 따라서 효율적인 자료구축을 위해서는 정부기관 간 북한 인권 데이터베이스 통합관리 시스템을 구축할 필요가 있으며, 북한인권기록보존소와 같은 북한인권을 다루는 민간단체들과도 협력 체제를 마련해야 한다. 더 나아가 궁극적으로는 외교부, 통일부, 법무부 등 유관 정부부처들과 통일연구원과 같은 국책연구기관들을 아우르는 태스크포스(TF)팀을 구성하여 조사위원회를 효율적으로 지원할 뿐만 아니라 향후 북한 인권 문제를 체계적으로 다룰 필요가 있다.

셋째, 우리 정부는 유엔 회원국, 특히 북한 인권에 대한 관심이 높은 국가들을 상대로 위원회의 효과적인 활동을 위한 적극적인 지원을 구하고 협력 방안을 강구해야 한다. 제한된 임기로 활동하는 위원회가 실제 조사를 수행하는 것 이외의 불필요한 시간들을 줄일 수 있다면 보다 효과적으로 업무를 신속하게 진행할 수 있을 것이기 때문이다.

넷째, 위원회의 임기동안 원활한 조사가 이루어질 수 있도록, 동북아 주변국 및 탈북자들이 지속적으로 유입되고 있는 동남아 지역국가들과도 협력 공조를 강화해야 한다. 한편 향후 보고서를 통해 제시될 위원회의 권고안은 지역인접국가들이, 우리 정부와 함께, 북한정권의 인권침해에 대해 어떻게 대응해 나가야 하는지를 논의할 수 있는 새로운 기회를 제공할 것이다.

마지막으로, 실제 조사가 가능한 기간은 약 6~7개월로, 위원회가 북한 인권 침해 사안들을 충분히 조사하기에는 턱없이 짧은 기간이다. 결국, 차기 년도 유엔인권이사회에서 북한인권 조사위원회의 임기를 연장할 필요가 있으며, 이를 위해 우리 정부는 인권이사회 회기가 개막하기 전에 회원국들 간의 공감대가 형성될 수 있도록 타국의 협조를 구할 수 있는 준비를 미리 해나가야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 김수암 외. 『유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구』. KINU 정책연구시리즈 13-04. 서울: 통일연구원, 2013.
- 백범석·김유리. 『유엔 북한인권 조사위원회 설립의 이해와 전망』. 이슈브리프 No. 50. 서울: 아산정책연구원, 2013.
- 이금순·김수암·이규창. 『북한 정치범수용소』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 이금순·한동호. 『최근 국제사회의 북한인권 논의동향』. 통일정세분석 2012-05. 서울: 통일연구원, 2012.

2. 논문

- Akande, Dapo and Hannah Tonkin. “International Commissions of Inquiry: A New Form of Adjudication?” EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law, 6 April 2012. 1
- Aslton, Philip. “The Darfur Commission as a Model for Future Responses to Crisis Situations.” *Journal of International Criminal Justice*. Vol. 3. New York: Oxford Journals, 2005. 2
- Boutruche, Theo. “Credible Fact-Finding and Allegations of International Humanitarian Law Violations: Challenges in Theory and Practice.” *Journal of Conflict and Security Law*. Vol. 16. New York: Oxford Journals, 2011. 3
- Cerna, Christina M. and David P. Stewart. “The United States before the UN Human Rights Council.” *ASIL Insights*. 4
- 5
- 6
- 7
- 8

Vol. 14, Issue 32, 2010.

Christian Solidarity Worldwide. *A Case to Answer, A Call to Act*, 2007.

FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea. Special Report, 12 November 2012.

Fowler, Jerry. "A New Chapter of Irony: The Legal Definition of Genocide and the Implication of Powell's Determination." Samuel Totten and Eric Markusen (eds.). *Genocide in Darfur: Investigating Atrocities in the Sudan*. New York: Routledge, 2006.

Frulli, Micaela. "Fact-Finding or Paving the Road to Criminal Justice? Some Reflections on United Nations Commissions of Inquiry." *Journal of International Criminal Justice*. Vol. 10, 2012.

Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. The UN Human Rights Council: Commissions of Inquiry Conference brief, 2011.

Havel, Václav, Kjell Bondevik and Elie Wiesel. "The Failure to Protect: A Call for the UN Security Council to Take Action in North Korea." DLA Piper US LLP & US Committee for Human Rights in North Korea, 2006.

Hawk, David. "Concentrations of Inhumanity." Washington, D.C.: Freedom House, 2007.

Kaufman, Stephen. "The Necessity for Rules of Procedure in Ad Hoc United Nations Investigations." *The American University Law Review*. Vol. 18, 1969.

Schluter, Bernhard. "The Domestic Status of the Human Rights Clauses of the United Nations Charter." *California Law Review*. Vol. 61, 1973.

Stanton, Gregory. "Proving Genocide in Darfur: The Atrocities Documentation Project and Resistance to Its Findings." Samuel Totten and Eric Markusen eds. *Genocide in Darfur: Investigating Atrocities in the Sudan*. New York: Routledge, 2006.

Stewart, James G. "The UN Commission of Inquiry on Lebanon." *Journal of International Criminal Justice*. Vol. 5, 2007.

Vehnamaki, Mika. "Darfur Scorched: Looming Genocide in Western Sudan." *Journal of Genocide Research*. Vol. 8, 2006.

3. 기타 자료

Jachec-Neale, Agnieszka. "Fact-finding." R. Wolfrum ed. The Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Online Edition. New York: Oxford University Press, 2008 <www.mpepil.com>.

ICC. Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, 25 January 2005.

UN General Assembly. Declaration on Fact-finding by the United Nations in the Field of the Maintenance of International Peace and Security. UN Doc. A/RES/46/59, 9 December 1991.

UN General Assembly. Report of the Special Committee to

1

2

3

4

5

6

7

8

Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories. UN Doc. A/63/273, 13 August 2008.

UN General Assembly. Respect for and implementation of human rights in occupied territories. UN Doc. A/RES/2443, 19 December 1968.

UN Human Rights Council. Institution-building of the United Nations Human Rights Council. UN Doc. A/HRC/RES/5/1, 18 June 2007.

UN Human Rights Council. Report of the Commission of Inquiry on Lebanon Pursuant to Human Rights Council Resolution S-2/1. UN Doc. A/HRC/3/2, 23 November 2006.

UN Human Rights Council. Report of the Human Rights Council on its 17th session. UN Doc. A/HRC/S-17/2, 18 October 2011.

UN Human Rights Council. Report of the independent, international commission of inquiry on Côte d'Ivoire. UN Doc. A/HRC/17/48, 6 June 2011.

UN Human Rights Council. Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic. UN Doc. A/HRC/S-17/2/Add.I, 23 November 2011.

UN Human Rights Council. Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic. UN Doc. A/HRC/19/69, 22 February 2012.

UN Human Rights Council. Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic. UN Doc. A/HRC/21/50, 16 August 2012.

- UN Human Rights Council. Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic. UN Doc. A/HRC/22/59, 5 February 2013.
- UN Human Rights Council. Report of the International Commission of Inquiry on Libya. UN Doc. A/HRC/19/68, 2 March 2012.
- UN Human Rights Council. Report of the international commission of inquiry to investigate all alleged violations of international law in the Libyan Arab Jamahiriya. UN Doc. A/HRC/17/44, 1 June 2011.
- UN Human Rights Council. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea. UN Doc. A/HRC/13/47, 17 February 2010.
- UN Human Rights Council. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea. UN Doc. A/HRC/22/57, 1 February 2013.
- UN Human Rights Council. Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea. UN Doc. A/HRC/RES/22/13, 9 April 2013.
- UN Human Rights Council. Situation of Human Rights in the Libyan Arab Jamahiriya. UN Doc. A/HRC/S-15/1, 25 February 2011.
- UN Human Rights Council. Situation of human rights in the Syrian Arab Republic. UN Doc. A/HRC/RES/19/22, 10 April 2012.
- UN Human Rights Council. Situation of human rights in the Syrian Arab Republic. UN Doc. A/HRC/RES/21/26, 17 October 2012.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

- UN Human Rights Council. Situation of human rights in the Syrian Arab Republic. UN Doc. A/HRC/RES/22/24, 22 March 2013.
- UN Security Council. Report of the Secretary-General on the situation in Rwanda. UN Doc. S/1994/640, 31 May 1994.
- UN Security Council. Final Report of the Commission of Experts Established Pursuant to Security Council Resolution 935 (1994). UN Doc. S/1994/140, 9 February 1994.
- UN Security Council. Preliminary Report of the Commission of Experts Established Pursuant to Security Council Resolution 935 (1994). UN Doc. S/1994/1125, 4 October 1994.
- UN Security Council. Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 5 of Security Council Resolution 955 (1994). UN Doc. S/1995/134, 13 February 1995.
- UN Security Council. Security Council resolution 918 (1994). UN Doc. S/RES/918, 17 May 1994.
- UN Security Council. Security Council resolution 935 (1994). UN Doc. S/RES/935, 1 July 1994.
- UN Security Council. Security Council resolution 1564 (2004). UN Doc. S/RES/1564, 18 September 2004.
- UN Security Council. Security Council resolution 1970 (2011). UN Doc. S/RES/1970, 26 February 2011.

Note verbale from the Permanent Mission of the Democratic People's Republic of Korea to the United Nations Office at Geneva addressed to the President of the Human Rights

Council. UN Doc. A/HRC/5/G/5, 8 June 2007; UN Doc. A/HRC/7/G/3, 30 January 2008; UN Doc. A/HRC/10/G/6, 29 January 2009; UN Doc. A/HRC/13/G/7, 21 January 2010; UN Doc. A/HRC/16/G/2, 19 January 2011; UN Doc. A/HRC/19/G/1, 1 February 2012.

통일부. <www.unikorea.go.kr>.

ICNK(북한반인도범죄철폐국제연대). <www.stopnkrimes.org>.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
(유엔인권최고대표사무소). <www.ohchr.org>.

UN(유엔). <www.un.org/en/unpress>.

UNOG(UN 제네바사무소). <www.unog.ch>.

UPR(국가별정례인권검토). <www.upr-info.org>.

1

2

3

4

5

6

7

8

북한인권과 UNHCR의 역할과 과제

해외체류 탈북자의 인권보호를 위한 시사점

송영훈 (서울대학교 통일평화연구원 선임연구원)

I. 북한인권과 UNHCR

II. UNHCR과 난민인권보호를 위한 국제협력이론

III. 국제난민레짐의 복합성과 UNHCR의 역할 변화

1. UNHCR의 역할 확대
2. UNHCR의 딜레마: 기회와 도전

IV. 탈북난민 보호와 UNHCR의 입장

1. 국제사회 속 탈북난민 현황
2. 탈북자 인권보호를 위한 UNHCR의 시각

V. UNHCR의 탈북자 인권보호를 위한 과제와 역할

VI. 결론

참고문헌

I. 북한인권과 UNHCR

북한주민들의 인권침해 상황에 대한 국제사회의 우려는 다양한 경로를 통하여 제기되고 있지만, ‘북한인권’에 대한 이해와 개선 방법에 대해서는 한국사회만이 아니라 국제사회도 양분되어 있다. 유엔 북한인권 조사위원회는 2013년 9월 17일 제24차 유엔인권이사회에서 첫 구두보고회를 통하여, 위원회가 청취한 증언과 수집한 증거들이 북한에서 조직적이고 총체적인 인권탄압이 이뤄진다는 보고에 부합한다고 하였다.¹ 이에 대하여 에일린 도나휴(Eileen Donahue) 제네바 주재 미국대사는 북한의 심각한 인권침해 유형에 대한 직접적인 피해자들이 증언한 점을 높이 평가하고 북한인권상황에 대한 비판의 목소리를 높였다. 반면 벨로루시대표는 선별적인 간접증언에 의존하는 조사는 비효율적이라고 평가절하했으며, 북한대표는 증언들이 거짓이며 북한체제의 전복을 위한 것이라고 평가하였다. 중국대표는 인권은 정치적 압박이 아니라 건설적인 대화와 협력을 통해 해결되어야 한다고 주장을 하였다.² 이와 같이 유엔회원국들 사이에서 북한인권 문제에 접근하는 시각의 차이가 크다.

북한인권은 다양한 측면과 범주로 구분될 수 있는 중첩적 의미를 지니는 정책적 개념이다. 북한인권은 내용에 따라 시민적·정치적 권리를

¹-United Nations Human Rights Council, “Oral Update by Mr. Michael Kirby, Chair of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” 16 September 2013, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIDPRK/FINALCOIDPRK_HRC_Oral_Update17Sep2013.pdf> (검색일: 2013.9.21).

²-“UN Panel Urges International Action on North Korean Human Rights Abuses,” *New York Times*, 17 September 2013, <http://www.NewYorktimes.com/2013/09/18/world/europe/un-panel-urges-action-on-north-korean-rightsabuses.html?_r=0> (검색일: 2013.9.18).

우선적으로 하는 문제와, 경제적·사회적·문화적 권리를 우선적으로 하는 문제로 나눌 수 있다.³ 그리고 인권유린의 가해자에 따라 북한정권에 의한 인권침해, 공동체에 의한 인권침해, 개인들에 의한 인권침해 등으로 구분할 수도 있다.⁴ 이와 더불어 북한인권은 북한 내 거주하는 북한주민들의 인권, 탈북 후 제3국에 다양한 신분으로 체류하는 북한주민들의 인권, 그리고 한국 내에 거주하는 북한이탈주민들의 인권 등으로 구분하여 이해될 수도 있다.⁵ 유엔인권조사위원회 보고를 둘러싼 유엔회원국들 간의 반응은 북한인권을 북한 내 거주하는 북한주민들에 대한 북한정권에 의한 인권침해 사례에 초점을 두고 있기 때문에 국제사회의 주권존중 및 내정불간섭의 원칙과 갈등을 야기한다. 그러므로 북한인권문제에 대하여 양분된 태도가 국내외에서 지속적으로 반복하여 나타나고 있다.

이 중에서 탈북 후 제3국에 머무르고 있는 주민들의 인권보호를 위한 관심은 상대적으로 관심을 덜 받아 왔다. 1990년대 초·중반 탈냉전이라는 국제사회의 전환과 북한체제 내의 가뭄과 홍수 등에 따른 식량 부족 사태로 중국으로의 대량탈북이 발생하였을 때와 간헐적으로 해외체류 탈북자의 강제송환이 이뤄지는 경우에 한하여 국제적 관심을

3. 이규창, “북한인권법제 동향과 분석 및 평가,” 『북한인권 이해의 새로운 지평』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 15~53; 서보혁, 『북한인권: 이론·실제·정책』 (파주: 한울아카데미, 2007); 홍익표, “북한인권문제를 둘러싼 동북아 국제갈등,” 『국제관계연구』, 제17권 제2호(통권 제133호) (고려대학교 일민국제관계연구원, 2012), pp. 107~142.

4. 이금순·김수암, 『북한인권 침해 구조 및 개선전략』 (서울: 통일연구원, 2009).

5. 북한인권의 지역적 확장은 정치화된 북한인권의 개념을 보다 보편적이고 객관적 엄밀성을 갖춘 개념으로 발전시키는 데 기여할 수 있다. 이를 위하여 북한인권이 개념적으로 정치화되는 것을 극복하고 문제에 대해 포괄적으로 접근하기 위하여 ‘코리아 인권’이라는 개념이 제시되기도 한다(서보혁, 『코리아인권』 (서울: 책세상, 2011)). 그런데 여전히 ‘북한’ 혹은 ‘코리아’라는 수식어가 ‘북한’과 ‘코리아’라는 국가 혹은 지역을 의인화함으로써 북한인권 개념의 모호성을 완전히 극복하지 못하고 있다.

받았다. 이러한 사건들에 대한 국제적 관심은 탈북자들의 인권을 보호하기 위하여 국제난민레짐을 적극적으로 활용하기 위한 방안을 모색하는 데 모아졌다. 국제사회는 탈북을 할 수 밖에 없는 이유가 북한정권의 억압과 북한경제의 비효율성 등에 인한 것이므로 주변국가들은 탈북자들을 국제난민으로 인정하고 정해진 절차에 따라 지원과 보호를 해야 한다고 주장하였다. 최근에는 탈북자 강제송환을 금지하고 강제송환된 탈북자들의 인권을 보호하기 위한 근거로 제네바난민협약만이 아니라 고문방지협약 등도 적극적으로 활용되고 있고,⁶ 동아시아의 인권레짐 혹은 인권 거버넌스의 구축 등의 방법도 제안되고 있다.⁷ 그럼에도 불구하고 해외체류 탈북자의 인권보호를 위한 가장 중요한 국제협약 혹은 국제인도주의레짐은 여전히 제네바난민협약과 유엔난민기구(UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees)를 중심으로 이뤄지는 국제난민레짐이다.

해외체류 탈북자들의 인권보호를 위한 국제사회의 노력은 탈북자들의 체류국과 북한과의 외교관계에 의해 영향을 받기도 하며, 체류국가의 이민·난민정책의 영향을 받기도 한다. 해외체류 탈북자들의 인권을 보호하는 것은 다양한 행위주체들의 이해관계가 상충하기 때문에 어려움이 많다. 난민문제는 단순히 인도적 위기와 관련된 문제만이 아니다. 난민인정과 지원활동은 수용국 정부가 난민신청자의 국적국과의

⁶ 조정현, “국제법상 중국의 탈북자 보호 의무,” 통일연구원 Online Series CO 12-06 (서울: 통일연구원, 2012), <<http://www.kinu.or.kr/upload/neoboard/DATA01/co12-06.pdf>> (검색일: 2012.12.21); 이규창, “비인도적 탈북자 강제송환과 국제법,” 통일연구원 Online Series CO 12-12 (서울: 통일연구원, 2012), <<http://www.kinu.or.kr/upload/neoboard/DATA01/co12-12.pdf>> (검색일: 2013.7.3).

⁷ 서창록, “북한인권문제와 동아시아 인권 거버넌스: 국제 레짐이론을 중심으로,” 『통일문제연구』, 하반기호(통권 제44호) (평화문제연구소, 2005), pp. 55~87; 김근식, “동북아 인권레짐과 북한: 인권개선의 시사점,” 『한국정치연구』, 제20집 제1호 (서울대학교 한국정치연구소, 2011), pp. 187~207.

관계를 고려할 수밖에 없기 때문에 상당히 정치적인 의미를 지닐 수밖에 없다. 따라서 수용국의 입장에서 보면 난민의 대량 유입은 국가안보의 문제와 밀접하게 연결된 의제일 수밖에 없다.⁸ 이러한 이유로 해외체류 탈북자들의 인권보호를 위해서 다양한 국제기구들이 긍정적인 역할을 할 수 있을 것으로 기대되지만,⁹ 실질적 보호활동에서 UNHCR을 비롯한 정부 간 국제기구들의 활동은 기대에 크게 미치지 못하고 있다.

UNHCR은 난민들에게 국제적 보호를 제공하며 문제의 해결을 위한 조치를 취하고 조정할 권한을 1949년에 유엔총회에서 부여 받고, 1951년에 제네바에 설립되었다.¹⁰ UNHCR의 주요 목표가 난민의 권리를 보호하고 복지를 증진하는 데 있기 때문에 UNHCR은 공식적으로 난민으로 인정받지 못한 탈북자들의 인권을 개선하고 보호하기 위한 활동에는 소극적이었다. 그럼에도 불구하고 UNHCR은 중국 내 활동을 위해 중국 정부와 특별협정을 1995년에 맺고 지역사무소를 운영하고 있고, 중국 및 주변국에 체류하는 탈북자들의 처참한 인권실태에 대한 언론보도에 적극적이며, 강제송환 시 북한정권으로부터 심각한 인권유린을 당할 것에 대한 우려를 지속적으로 표명하면서 탈북자들을 국제난민레짐과 인권레짐을 통하여 보호해야 한다는 국제사회의

⁸ 송영훈, “탈북자 강제송환의 국제문제화: 낭만과 현실,” 『탈북자 강제송환금지: 새로운 접근방향 모색』 (통일연구원 주최 전문가 워크숍 발표논문, 2012.3.23).

⁹ 김수암, “유엔인권레짐과 북한인권: ‘전략’과 ‘관계’를 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제12권 제1호 (북한연구학회, 2008), pp. 23~48; 조정현, “국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰: UNHCR 및 UN 인권이사회를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제19권 2호 (통일연구원, 2010), pp. 213~235; 이원웅, 『북한인권문제와 유엔 인권제도』 (서울: 현대사회연구소, 1996).

¹⁰ UN General Assembly, “Refugees and Stateless Persons,” UN Doc. A/RES/319, 3 December 1949, <<http://www.refworld.org/docid/3b00f1ed34.html>> (검색일: 2013.8.3).

요구에 부응하고자 노력하고 있다.

국제법적으로 UNHCR은 난민이 아닌 탈북자 혹은 남한의 시민권을 부여받을 기회가 있는 탈북자들을 대상으로 인권보호 활동을 할 근거가 충분하지 않다. 그런데 국제인도주의 사회의 최근 활동은 이러한 법적인 근거 이외에 이들의 실제 인도적 지원체계 속에서 UNHCR이 다른 국제기구들과의 조정을 통하여 탈북자들의 인권보호와 증진을 위해 중요한 역할을 할 수 있음을 보여주고 있다. 전통적으로 제네바난민협약에 의해 인정된 난민을 지원하는 것에 초점을 두었던 UNHCR의 활동이 점차 유사난민, 환경난민 혹은 국내피난민(IDPs: internally displaced persons) 등을 지원하는 방향으로 확장되고 있다.¹¹ 따라서 난민 개념의 확장과 더불어 진행되는 UNHCR의 활동 영역이 확대되고 있는 점을 고려하면서, 국제법적 제한 속에서도 해외체류 탈북자들의 인권보호를 위한 국제협력을 모색하기 위해 이론적 근거를 제시하고 정책적 시사점을 도출하려는 시도들은 북한 인권의 개선을 위해 매우 중요하다.

이 글은 해외체류 탈북자들의 인권보호를 위해 UNHCR이 어떠한 역할을 할 수 있는지 국제인도주의레짐의 변화를 통하여 고찰하고 있다. 다음 절은 본격적으로 해외체류 탈북자들의 인권문제를 다루기에 앞서 난민과 UNHCR의 활동을 이해하고 분석하기 위한 경쟁적인 이론들을 검토한다. 세 번째 절은 난민문제의 성격변화에 따른 UNHCR의 역할 확대와 최근의 인도적 활동에서 UNHCR이 직면하고 있는 딜

¹¹ 이신화, “대량탈북사태에 대한 조기경보: 환경난민의 개념을 적용하여,” 『국제정치 논총』, 제38집 2호 (한국국제정치학회, 1998), pp. 63~86; 오승진, “냉전종식 이후의 난민개념의 재검토,” 정인섭·황필규 편, 『공익과 인권 18: 난민의 개념과 인정절차』 (서울: 경인문화사), pp. 299~314; 송영훈, “DP 레짐의 형성과 발전: 탈북자 인권보호에의 시사점” (통일연구원 북한인권연구센터 전문가 워크숍 발표논문, 2012.10.26).

레마를 기회와 도전이라는 측면에서 분석하고 있다. 네 번째 절은 국제난민문제 해결을 위한 UNHCR의 대응을 분석하고 해외체류 탈북자들의 인권보호를 위한 UNHCR의 입장과 활동을 평가하며, UNHCR이 기여할 수 있는 역할에 대한 정책적 시사점을 제시하고 있다. 이 글은 한국 정부 및 시민사회가 해외체류 탈북자의 인권보호를 위하여 UNHCR의 역할을 탈북자들을 난민으로 인정하고 보호하기 위한 행위자로만 인식하기보다는 포괄적인 인도적 지원의 행위자로서 다른 국제기구들과의 협력을 통해 종합적 지원과 보호활동을 제공할 수 있는 조정적 행위자로 인식하고 긴밀한 협조체제를 구축하기 위한 노력을 기울일 것을 제안하고 있다.

II. UNHCR과 난민인권보호를 위한 국제협력이론

각국 정부와 국제 NGO들은 인도적 위기에 대응하여 UNHCR를 비롯한 국제기구를 형성하고 이용한다. 국가들이 자국의 안보와 관련이 없는 한 국제기구를 통해 협력할 이유가 없다는 주장¹²을 받아들인다면, UNHCR과 같은 인도적 기구는 형성되기도 어렵고 그 역할이 확대되는 것도 불가능하다. 그런데 합리적 선택이론과 제도주의자들의 주장을 받아들인다면 UNHCR과 같은 인도적 기구들도 집합적 글로벌 공공재를 제공하고, 죄수의 딜레마 상황에서 난민문제를 해결하기 위해 국가들 간의 협력을 이끌어낼 수 있기 때문에 인도적 기구들 간의 조정문제를 해결하는 메커니즘이 형성 및 발전되는 과정이 설명될 수

¹² John Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (Winter 1994/1995), pp. 5~49.

있다.¹³ 국제난민레짐의 가장 핵심적인 기구로서 UNHCR의 역할과 기능은 레짐이론(regime theory)과 분권적 협력이론(decentralized cooperation theory)을 통하여 잘 설명될 수 있으며, 현실주의와 구성주의도 난민보호를 위한 UNHCR의 기능과 역할에 대해 보완적 설명을 제공할 수 있다.

레짐이론은 일반적인 국제협력만이 아니라 인도적 국제협력을 이해하는 데 아주 중요한 공헌을 한다. 전통적으로 레짐은 하나 혹은 제한된 몇 가지 이슈를 다루기 위하여 국가들이 형성한 “원칙(principles), 규범(norms), 규칙(rules), 그리고 결정과정(decision-making procedure)의 집합”으로 정의된다.¹⁴ 달리 말하면 국제레짐은 국가들 간에 상호 기대와 계획, 조직을 위한 재정적 기여 등의 집합으로서 레짐이 추구하는 목적, 사용되는 기제(instrumentalities), 그리고 그 기제들이 작동하는 방식(functions)에 의해 상호 차별된다.¹⁵

오늘날 국제난민레짐의 배이는 1921년 창설된 국제연맹난민기구가 다. 국제연맹난민기구는 보편적 난민의 개념을 정의하지는 않았지만 러시아와 오스만제국으로부터의 대규모 인구이동, 그리고 1930년대 독일로부터의 인구유출 등과 같은 특별한 상황에서 한시적인 권한을 수임받고 작동되었다. 이 당시 이동하는 난민들은 소위 ‘난센여권’(Nansen Passport)을 지니면 국제연맹 회원국으로 이주가 가능하였다. 하지만 국제연맹 난민기구는 국제연맹의 기능이 쇠퇴하고 경제공황이

¹³-Duncan Snidal, “Political Economy and International Institutions,” *International Review of Law and Economics*, Vol. 16, No. 1 (March 1996), pp. 121~137.

¹⁴-Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences as Intervening Variables,” *International Organization*, Vol 36, No. 2 (Spring 1982), pp. 185~205.

¹⁵-John Gerard Ruggie, “International Response to Technology: Concepts and Trends,” *International Organization*, Vol. 29, No. 3 (Summer 1975), pp. 557~583.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

다치자 그 역할과 기능이 무력해지면서 의도했던 활동을 수행할 수 없었다.¹⁶ 국제연맹난민기구의 제한적 활동은 난민문제가 지역적인 특수문제로 인식되는 한 국제레짐으로 형성 및 발전되기 어렵다는 것을 잘 보여준다.

제2차 세계대전에 의해 발생한 난민위기로 인하여 다시 한 번 국제난민레짐의 필요성이 높아졌다. 이에 유엔총회는 1949년 UNHCR을 설치하고 1951년 제네바난민협약을 체결하여 보편적 난민개념을 제시하였다. 난민문제를 유럽에 국한시키지 않고 다른 지역에서 발생하는 난민문제도 다루기 위하여 1967년 난민의정서를 제정함으로써, 오늘날의 국제난민레짐은 그 틀을 갖추게 되었다. UNHCR과 난민협약 및 난민의정서에 서명을 한 국가들이 국제난민레짐을 통하여 난민을 보호하고 난민문제를 해결하며, 난민문제와 관련된 다양한 행위자들의 활동방식을 규제하는 것이 가능해진 것이다. 전통적으로 국제난민레짐은 UNHCR이 주도적으로 형성하는 것으로¹⁷ 이해되기도 하지만 이는 협의의 개념으로서 국제레짐을 적용한 것이다. 국제난민레짐은 국가들의 행동만이 아니라 UNHCR을 비롯한 국제기구, NGOs, 개인들의 행위를 규제하고 조정한다. 즉 UNHCR은 국제난민레짐의 원칙, 규범, 규칙 등을 실행하는 주요 행위자 중의 하나이며, 난민의 보호 및 지원을 그 목적으로 하는 기구이다.

자유주의적 제도주의자들은 국제사회가 난민문제와 같은 비 전통안

¹⁶-Gil Loescher, Alexander Betts and James Milner, *UNHCR: The Politics and Practice of Refugee Protection into the Twenty-First Century*, 2nd ed. (New York: Routledge, 2012).

¹⁷-Aristide R. Zolberg, Astri Suhrke and Sergio Aguayo, *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World* (New York: Oxford University Press, 1989).

보 이슈를 해결하기 위하여 국가들이 협력하지 않을 것이라는 신현실주의 이론을 비판한다. 현실주의 이론의 '무정부 상태'에서는 국가들이 자국의 안보 이익에만 관심을 두기 때문에, 비 전통안보 이슈와 관련된 문제를 해결하기 위해서 국가들은 조정의 문제와 무임승차의 문제를 극복해야만 한다.¹⁸ 각국의 입장에서 국제난민의 지원 혹은 수용이 국가안보에 크게 도움이 되지 않는다고 판단하는 경우 국가들이 협력할 가능성은 낮아진다. 난민문제를 공동의 협력으로 해결하는 것이 최상의 결과를 도출할 수 있음에도 국가들이 협력을 하려 하지 않는 죄수의 딜레마 상황에서 때로는 국가들이 국제난민레짐을 통하여 문제를 해결하려 한다. 예를 들어 탈냉전 후 난민의 정치적 의미가 퇴색되자 유럽의 국가들은 아프리카의 난민들을 자국 내에 수용하기보다 아프리카 지역 내에 머무르게 함으로써 국내 비용을 최소화하고자 하였다. 따라서 유럽 국가들은 아프리카를 비롯한 난민문제 발생 지역에 난민 캠프와 IDP 캠프를 설치하는 데 적극적으로 협력하였다.

자유주의적 제도주의자들은 UNHCR을 비롯한 국제난민레짐과 같은 국제제도들이 다음과 같은 네 가지 이유로 형성되고 발전해왔다고 주장한다.¹⁹ 첫째, 국제협력은 국가들의 반복되는 상호작용 속에서 형성될 수 있다. 국가들이 단 한 번만 상호 작용하는 경우라면 국가들은

¹⁸-Kenneth A. Oye ed., *Cooperation Under Anarchy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1986); Duncan Snidal, "Coordination versus Prisoner's Dilemma: Implications for International Cooperation and Regime," *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 4 (December 1985), pp. 923~942; Arthur Stein, "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World," *International Organization*, Vol. 36, No. 2 (Spring 1982), pp. 299~324.

¹⁹-Robert Axelord, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984); Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984); Andrew Hurrell, *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society* (New York: Oxford University Press, 2007).

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

언제나 죄수의 딜레마 상황에 처해 있겠지만, 국가들의 상호작용이 반복됨으로써 서로 장기적인 이익을 고려하게 된다. 난민문제도 한 번 발생하는 것이 아니라 전쟁의 역사만큼이나 오랜 시간 동안 국가들이 직면해 온 문제이기 때문에 국제난민레짐을 형성할 유인이 형성될 수 있다. 둘째, 국제제도들을 통하여 국가들은 정보를 공유함으로써 무임승차하는 국가를 확인할 수 있게 되어 국제협력에 참여할 인센티브를 가지게 된다. 국제레짐도 난민문제 해결을 위한 국제협력에 비협조적인 국가들을 규명함으로써 국가들의 평판에 영향을 미칠 수 있어 인도적 지원활동에 대한 국제협력을 이끌어 낼 수 있다. 셋째, 국제난민레짐과 같은 제도들은 각국의 거래비용(transaction costs)을 줄여 개별 국가가 감당하기 어려운 대량난민 사태에 대응하는 것을 가능하게 해 준다. 마지막으로 국제난민레짐의 존재는 난민문제를 인도적 이슈로만 다루지 않고 상황에 따라 다른 인권이슈와 연계시키는 방법 등을 이용하여 국가들의 협력을 유도할 수도 있다.

이와 같은 협력이 가능하도록 하는 데에는 국내정치적 요인도 중요한 역할을 한다. 우선 1990년대 유럽으로 유입되는 이민자들의 증가는 난민문제를 바라보는 유럽인들의 시각을 부정적으로 바꾸어 놓았기 때문에, 난민문제는 인도적인 이슈보다는 국내 정치적인 이슈가 되었다. 이민정책의 보수화 현상은 난민과 IDP의 국제사회에 대한 접근성을 억제하는 효과를 가져오게 된 것이다.²⁰ 반면 베트남 전쟁 이후 전 세계적 이슈가 되었던 보트피플들이 미국으로 대거 이주할 수 있었던 이유는 미국 내 베트남 디아스포라의 로비와 정치적 운동이 미국 정부

²⁰ Jeff Crisp, "New Asylum Paradigm? Globalization, Migration, and the Uncertain Future of the International Refugee Regime," *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 100 (Geneva: UNHCR, 2003).

에 영향을 미쳤기 때문이기도 하다.²¹ 비슷하게 미국 정부가 탈북자를 난민으로 수용하기 시작한 것도 미국 내 탈북자 시민단체들과 일부 의원들의 관심이 미국 정부의 이민정책에 영향을 미쳤기 때문에 가능했던 것이다.

제도적 자유주의자들과 달리 현실주의자들은 전통적 안보 이외의 이슈와 관련된 국제협력이 제한적인 수준에서만 가능하다고 주장한다. 특히 미어샤이머(John J. Mearsheimer)는 미국이 도덕적 동기에 의해 해외에 자국의 군대를 파견한 것은 오로지 1992년부터 1993년까지 소말리아에 대한 인도적 개입뿐이며 미국의 인도주의적 개입은 모두 정치적이고 국가안보를 위한 것이라고 주장한다.²² 국제관계에서 힘의 균형에 최우선의 관심을 가지고 있는 국가들이 난민문제와 같은 비 전통안보 이슈에 협력하는 것은 국내 규범주의자들의 불만을 잠재우기 위한 경우에만 가능하다는 것이다. 현실주의자들은 국제사회가 인도적 대의명분에 의해 신중하지 못하게 개입을 하는 것이 오히려 부정적인 결과를 초래할 수 있다고 비판하지만, 인도적 위기의 해결을 위해 국제사회가 협력하는 것이 아주 불가능하다고 하지는 않는다.

현실주의자들의 입장에서든 국가들은 다음과 같은 조건에서 인도적 지원 혹은 인도적 개입을 위해 국제협력을 할 수 있다. 첫째, 현실주의자들은 난민의 대량발생이 국제사회의 힘의 균형이 무너진 상황에서 발생하기 때문에, 이러한 문제들을 해결하고 다시 힘의 균형을 회복할 필요가 있다. 이를 위하여 국가들이 독자적으로 난민문제의 해결을 위해 노력하기보다 UNHCR 등을 조직하는 데 국가들이 협력을 하는 것

²¹- William Courtland Robinson, *Terms of Refuge: The Indochinese Exodus and the International Response* (New York: Zed Books, 1998).

²²- John J. Mearsheimer, *Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton, 2001), pp. 46~47.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

이 국가이익에 부합하므로 국제난민레짐을 형성하기 위해 공동의 노력을 하였다고 현실주의자들은 주장한다.²³ 둘째, 국제난민레짐을 형성하기 위한 국제협력이 가능한 것은 난민의 대량 유입이 테러리스트 혹은 반군세력의 유입을 촉진하여 자국의 안보 및 지역의 안보를 저해할 수 있기 때문에 국제협력을 통한 이들의 이동을 조정하는 것이 훨씬 효과적이라고 믿었기 때문이다.²⁴ 즉 난민들이 지역의 내전과 분쟁의 원인이 될 수 있기 때문에 국제사회가 난민이동에 대하여 적절하게 대응하지 않는다면 오히려 지역안보 혹은 국제안보가 위협을 받을 수 있다.²⁵ 이러한 이유로 현실주의자들은 국가들이 자국의 이익을 최우선적으로 추구하려는 국제정치의 무정부 상태 속에서도 인도적 위기가 발생하면 난민캠프를 설치하거나 인도적 개입을 하는 것을 정책결정과정에서 완전히 배제하지 않는다. 현실주의자들도 이와 같은 인도적 활동이 상대적으로 적은 비용으로 국제사회의 질서와 안정을 유지할 수 있다면 국제난민레짐을 통한 문제의 해결에 국가들이 협력할 수 있다는 것을 인정하고 있다.

구성주의자들에게도 국제난민과 UNHCR의 활동은 아주 중요한 의미를 지닌다. 구성주의자들은 국제질서가 무정부적 속성을 지니고 있더라도 그 무정부 상태도 국가들로 구성되어 있는 것이기 때문에 상호작용 속에서 규범을 형성하고 발전시킬 수 있다고 본다.²⁶ 국가들이 형

²³-Alexander Betts, *Forced Migration and Global Politics* (Malden, Massachusetts: Wiley-Blackwell, 2009), pp. 24~25.

²⁴-*Ibid.*, p. 25.

²⁵-Jack A. Goldstone, Robert H. Bates, David L. Epstein, Ted Robert Gurr, Michael B. Lustik, Monty G. Marshall, Jay Ulfelder and Mark Woodward, "A Global Model for Forecasting Political Instability," *American Journal of Political Science*, Vol. 54, Issue 1 (January 2010), pp. 190~208; Idean Salehyan and Kristian Skrede Gleditsch, "Refugees and the Spread of Civil War," *International Organization*, Vol. 60, Issue 2 (April 2006), pp. 335~366.

성한 규범은 합리적으로 자기이익을 추구하는 국가행위자들을 통제할 뿐만 아니라 행위자들이 세계와 자국의 이익을 이해하는 방식을 조정함으로써 국제협력이 가능하도록 해 준다. 구성주의자들의 입장에서 보면, 1951년 제네바난민협약의 체결은 국가들이 국제규범을 내재화하고 국내에서 법체계를 이룸으로써 난민을 보호하기 위한 국제협력을 가능하게 하는 동인이 된다.²⁷ 이러한 이유로 난민들에 대한 비자발적 강제송환금지의 원칙이 확산되고, 나아가 제네바 협약에 의한 난민 뿐만 아니라 국내피난민들을 보호하기 위한 규범 및 활동의 확산까지 이어지고 있다. 2013년 7월 1일부터 실행되고 있는 한국의 난민법도 국제규범의 내재화를 통한 국내법제화라는 측면에서 이해할 수 있다.²⁸

III. 국제난민레짐의 복잡성과 UNHCR의 역할 변화

1. UNHCR의 역할 확대

UNHCR은 난민보호라는 고유영역뿐만 아니라 점차 다양한 형태의 인도적 위기에 처한 사람들을 지원 및 보호하기 위해 적극적으로 활동 영역을 확장하며 인권레짐의 주요 행위자가 되고 있다. 제2차 세계대전 이후 난민문제를 처리하기 위하여 처음에 창설되었을 때 UNHCR

²⁶-Alexander Wendt, "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (Spring 1992), pp. 391~425.

²⁷-Michael Barnett and Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organization in Global Politics* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 2004).

²⁸-신지원·송영훈·박가영·신예진, 『한국 난민정책의 방향성과 정책의제 연구』, IOM 이민정책연구원 연구보고서 No. 2012-02 (일산, 경기: IOM 이민정책연구원, 2012).

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

은 난민레짐의 독점적인 권한을 가지고 활동을 하였다. 당시 다른 유엔기구들과 마찬가지로 난민지원과 보호라는 고유의 이슈 영역과 권한이 분명하게 정해졌기 때문에 다른 기구들과 이슈 영역의 중첩이나 활동에 대한 경쟁 등은 발생하지 않았다. 특히 인권, 안보와 인도주의 영역의 유엔활동과는 달리 국제난민레짐의 초기 활동은 다른 유엔기구들과 긴밀한 협력관계를 구축하지 못하였다. 하지만 시간이 흐르면서 유엔총회가 국내피난민들을 지원할 수 있도록 결의하면서 UNHCR은 점차 그 활동 영역과 권한을 확대해 나가고 있다.²⁹

UNHCR의 권한이 확장되면서 관련 영역의 많은 기구들과의 긴밀한 협력이 필요해졌다. 점차 다양한 유엔기구 및 국제행위자들이 난민 보호 및 지원을 위한 국제레짐의 주요 행위자로 부상하게 되면서, 난민 지원에 대한 권한이 행위자들 사이에서 중첩되는 현상이 발생하였다. 따라서 전통적 난민레짐의 행위자와 활동영역에 변화가 나타날 수밖에 없었다. 예를 들면, 인도적 재난에 의한 난민들의 일시적 보호를 위한 국제인권레짐의 활동은 난민레짐의 활동에 보완적인 효과를 가져왔지만, 노동이주레짐의 난민노동시장에 대한 활동의 확대는 경우에 따라 전통적인 난민레짐의 활동에 부정적인 결과를 초래하기도 하였다. 이와 같이 기존에는 독자적인 이슈 영역을 가지고 있던 국제기구들의 활동영역과 목적이 교차 및 중첩되어 나타나는 현상을 ‘레짐 복잡성’(regime complexity)이라고 한다.³⁰

²⁹ 송영훈, “DP 레짐의 형성과 발전: 탈북자 인권보호의 시사점” (통일연구원 북한인권연구센터 전문가 워크숍 발표문, 2012.11.26).

³⁰ Kal Raustiala and David Victor, “The Regime Complex for Plant Genetic Resources,” *International Organization*, Vol. 58, No. 2 (Spring 2004), pp. 277~309; Karen J. Alter and Sophie Meunier, “The Politics of International Regime Complexity,” *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No. 1 (April 2009), pp. 13~24; Alexander Betts, “Regime Complexity and International Organizations: UNHCR

난민레짐의 복합구조(refugee regime complex)는 여러 기구들이 중첩되기도 하고, 서로 다른 기구들끼리 병렬적으로 존재하기도 하며, 다른 기구의 전통적 활동 영역 안에서 활동하면서 개별 국가의 난민 정책에 영향을 미친다.³¹ 난민레짐의 복합성의 심화는 한편으로는 UNHCR이 가지고 있었던 독점적 권한과 활동을 약화시키기도 하지만 다른 한편으로는 난민문제에 있어서 기존에 지니고 있던 UNHCR의 권한을 강화시키기도 한다. 난민위기의 성격에 따라 경쟁적 레짐 간에 가장 적절한 레짐을 활용하고자 하는 ‘전환의 정치’(shifting politics)가 나타나기도 하며,³² 또한 국가들도 난민문제를 난민레짐만이 아닌 다른 레짐을 활용하여 해결하고자 노력을 하기도 한다.³³

인권레짐은 난민레짐의 활동을 상호 보완적으로 지원해주는 역할을 하고 있다. 예를 들어, 국제인권레짐은 국제난민법 이외에도 난민들의 인권을 보호하기 위하여 활용될 수 있는 규범과 법적 근거를 제공하기도 한다. 국제인권레짐은 1951년 난민협약에 의해 난민으로 인정받지 못하는 못하였으나 본국으로 송환되었을 때 위협에 처할 수 있는 유사난민들에 대해 보완적 보호(complementary protection)를 제공하는 것을 각국의 의무로 제도화하고 있다. 이는 2012년 중국 내 탈북자의 강제 북송과 2013년 라오스 정부의 탈북청소년 송환과 관련하여 국내에 널리 알려진 강제송환금지의 원칙(nonrefoulement)에 따른 보호를 위한

as a Challenged Institution,” *Global Governance*, Vol. 19, Issue 1 (January ~ March 2013), pp. 69~81.

³¹-Alexander Betts, “The Refugee Regime Complex,” *Refugee Studies Quarterly*, Vol. 29, Issue 1 (2010), pp. 12~37.

³²-Marc Busch, “Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade,” *International Organization*, Vol. 61, No. 4 (Autumn 2007), pp. 735~761.

³³-Alex Betts, “Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution.”

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

것이다.

이러한 원칙은 제네바난민협약에도 명시가 되어 있지만 유럽인권협약과 고문방지협약 등에도 명시되어 제네바난민협약에 의해 보호를 제공받지 못하던 난민들의 인권보호를 위해 활동할 수 있는 보완적 근거가 되고 있다. 유럽인권협약은 제3조에서 “어느 누구도 고문, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급이나 형벌을 받지 아니한다”고 규정하고 있으며, 고문방지협약은 “어떠한 당사국도 고문받을 위협이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 다른 나라로 개인을 추방·송환 또는 인도하여서는 아니 된다”고 규정하고 있어 난민협약과 더불어 보완적 보호의 핵심 근거가 되고 있다.³⁴

유엔의 안보레짐의 확대도 UNHCR의 활동에 보완적인 기능을 제공한다. 예를 들어, 유엔평화구축위원회의 활동은 난민 발생국의 상황을 개선시켜 추가로 난민이 발생하는 것을 억제하기도 하고, 난민 수용국의 치안 유지 및 난민캠프 등에서 난민에 대한 직접적인 보호를 제공함으로써 난민들의 인권보호에 기여를 한다.³⁵ 유엔개발기구(UNDP)의 개발지원활동은 난민과 국내피난민들이 조속히 고향으로 귀환할 수 있는 조건을 형성하는 데 기여를 하며, 난민 수용국가에서 현지에 편입될 수 있도록 난민들의 역량을 강화하고 수용국의 발전을 촉진하는 데 기여하기도 한다. 이와 같이 안보와 개발레짐도 난민문제의 해

³⁴ 조정현, “국제법상 중국의 탈북자 보호 의무,” 통일연구원 Online Series CO 12-06, <<http://www.kinu.or.kr/upload/neoboard/DATA01/co12-06.pdf>> (검색일: 2012. 12.21); 이규창, “비인도적 탈북자 강제송환과 국제법,” 통일연구원 Online Series CO 12-12, <<http://www.kinu.or.kr/upload/neoboard/DATA01/co12-12.pdf>> (검색일: 2013.7.3); 이규창·김수암·조정현·유현정 (편), 『탈북자 관련 국제조약 및 법령』 (서울: 통일연구원, 2012).

³⁵ Young Hoon Song, “Between and Beyond Borders: Conflict, International Response, and Forced Migration,” (Ph. D. Dissertation at the University of South Carolina, August 2011).

결을 위한 난민레짐의 활동에 중첩적으로 보완적인 역할과 기능을 하고 있다. 유엔 안보레짐은 난민들의 자발적 귀환을 통한 문제해결에 더 많이 활용되는 반면, 개발레짐은 자발적 귀환과 현지 편입에 의한 문제해결에 기여를 하고 있다.

난민보호를 위한 국제기구들의 활동이 다층적으로 중첩됨에 따라 국제인도주의사회는 2005년 난민과 국내피난민들에 대한 보다 효율적인 지원체계를 구축하기 위하여 인도적 단체의 전문성을 최대한 효율적으로 활용하기 위한 ‘클러스터 어프로치’(cluster approach)를 채택함으로써, 현장의 자율성을 높이고 국제적 수준과 현장의 수준에서 리더십을 강화하며 역할과 책임을 분명히 하고자 하였다. 이를 통하여 국제적 수준의 인식과 현장활동가들의 인식의 간극을 줄일 수 있을 것으로 기대되고 있다.

UNHCR은 전체 아홉 개 클러스터의 주도적 역할을 담당하며, 더 많은 조직과 자원을 난민보호를 위해 활용할 수 있는 기회를 얻게 되었다. 하지만 활동 영역의 지속적인 확장으로 인해 UNHCR의 본연의 역할이 약화되고 있다는 비판을 받고 있기도 하다. 또한 클러스터 어프로치의 주도적 역할을 포기하고 그 역할을 다른 기구에게 이양해야 한다는 주장도 있다.³⁶ 그리고 이러한 이유로 난민의 개념을 제네바난민협약에 근거해 적용할 것인지 혹은 보다 포괄적으로 다른 형태의 강제이주자(forced migrants)들에 대해 적용할 수 있는 것인지에 대한 논란이 발생하기도 한다.³⁷

³⁶-Jeff Crisp, “Refugee, Persons of Concern and People on the Move: The Broadening Boundaries of UNHCR,” *Refugee*, Vol. 26, No. 1 (2010), pp. 73~76.

³⁷-Howard Adelman and Susan McGrath, “To Date or To Marry: That is the Question,” *Journal of Refugee Studies*, Vol. 20, Issue 3 (September 2007), pp. 376~380; B.S. Chimni, “The Birth of a ‘discipline’ From Refugee to Forced

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

국제난민레짐은 2000년대 이후 여행 및 이민과 관련된 국제레짐과 더 많이 중첩되고 있다. 국제사회는 이민이나 여행과 관련하여 개인들의 이동을 적극적으로 통제하기 위하여 출입국관리를 강화하고 있다. 비자시스템을 강화하는 한편, 공항과 항만에서의 출입국 통제를 위한 양자 및 다자 협력체제를 구축해 나가고 있다. 이러한 현상들은 비정규적 이민자(irregular migrants)에 대한 관리 및 통제는 물론 난민들의 비호신청 절차를 더 까다롭게 만들고 난민인정율도 낮추는 결과를 낳았다. 미국, 영국, 독일, 캐나다, 오스트레일리아 모두 2000년대 중반 이후 이민법을 대폭 수정하였으며, 이에 따라 이들 나라 정부들은 난민을 수용하는 데 더욱 소극적인 자세를 보이고 있다. 이로 인하여 2000년대 후반 이들 나라에 정착한 저개발국가 혹은 개발도상국가 출신의 난민의 숫자가 현격히 감소하고 있다. 따라서 UNHCR은 난민들에게 적절한 지원과 보호를 제공하고 다른 국가로의 재정착을 위해서 여행 및 이주 관련 국제기구들과의 협력을 기울이고 있다.

2. UNHCR의 딜레마: 기회와 도전

인도주의레짐의 확대와 조정은 UNHCR에게 기회와 도전을 제공한다. 난민레짐의 행위자가 증가하고 국제기구들의 활동영역과 목적이 중첩됨에 따라 UNHCR은 새로운 기구들과 협력적 파트너십을 구축하기 위해 노력하고 있다. 레짐 복합성으로 인하여 난민보호와 난민문제의 해결은 더는 UNHCR 혼자만의 과제가 아니기 때문에 다양한 행위

Migration Studies,” *Journal of Refugee Studies*, Vol. 22, Issue 1 (March 2009), pp. 11~29; James C. Hathaway, “Forced Migration Studies: Could We Agree Just to Date?” *Journal of Refugee Studies*, Vol. 20, Issue 3 (September 2007), pp. 349~369.

자 그리고 다양한 레짐의 적극적인 지지를 확보할 수 있게 되었다. 그렇지만 UNHCR은 얼마나 전통적 난민레짐의 역할을 유지해야 하는지 혹은 다른 레짐들과 어느 정도까지 협력을 해야 하는지를 둘러싼 딜레마 상황에 빠질 수밖에 없다.³⁸ 그러나 최근의 UNHCR의 활동은 지속적으로 그 역할과 활동영역을 확장하고 있다. 이러한 UNHCR 활동은 다른 이슈와의 연계 강화, 새로운 영역으로 활동 범위 확대, 보완적 레짐의 적극 활용 등을 통하여 이뤄지고 있다.

우선 UNHCR은 난민문제의 해결을 위해 다른 국제레짐을 활용하여 문제를 해결하기 위하여 정치적 담론을 적극적으로 주도하고 있다. 2012년 말까지 UNHCR이 인정하는 난민의 비율이 약 69%에 이르고 있는데, UNHCR은 난민지위 결정과정에 영향력을 높이기 위하여 직·간접적으로 이민 혹은 이주노동레짐의 영역에 적극적인 관심을 보이며 포럼에 참여하고 있다. 또한 UNHCR은 난민레짐의 전통적 접근에서 벗어나 안보와 발전, 인도주의 레짐의 문제해결 제도들을 적극적으로 활용하고 있다. 이러한 현상은 전환의 정치,³⁹ 포럼 쇼핑⁴⁰ 등으로 표현되기도 한다.

관련 기구들의 활동 영역과 목적의 중첩은 UNHCR이 그동안 누렸던 난민레짐에서의 독점적 지위를 약화시키고 다른 기구들과 마찬가지로 경쟁적 상태에 놓이게 한다. 전통적으로 개별 국가들은 난민문제와 관련하여 UNHCR과 협력을 통하여 해결할 수밖에 없어 정책적 선

³⁸-Alexander Betts, *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 2013).

³⁹-Alexander Betts, "Regime Complexity and International Organization."

⁴⁰-Marc Busch, "Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade," Christina L. Davis, "Overlapping Institutions in Trade Policy," *Perspectives on Politics*, Vol. 7, Issue 1 (March 2009), pp. 25~31.

택의 폭이 크지 않았다. 반면, 영역이 중첩되는 기구들이 등장하면서 국가들의 난민문제에 대한 대응방식에 변화가 불가피해졌다. 국가들은 자국의 이해관계에 가장 잘 부합하는 레짐의 틀 속에서 문제들을 해결할 수 있게 되었다. 그래서 난민문제를 이주레짐의 틀 속에서 해결하고자 하는 경우 보다 보수적인 난민정책이 수립될 수 있는 것이고, 국제사회의 비난을 피할 수도 있는 것이다.⁴¹ 레짐 복합성의 증가로 인하여 국가들이 선택할 수 있는 문제해결법이 다양해졌고, 국가들의 이해관계에 따른 선택으로 인하여 근본적인 문제해결이 어려워질 수도 있다.⁴²

이와 같은 국제레짐의 변화에 직면하여 UNHCR은 일반적으로 다음의 세 가지 접근법을 취하고 있다. 첫째, UNHCR은 스스로 인권레짐을 비롯하여 난민레짐과 중첩 관계에 있는 이슈 영역에서 정치적 영향력을 증대하고자 한다. 2000년대 중반이후 UNHCR의 성명서 등의 주제가 난민의 문제에만 그치지 않고, 이주와 안보, 인권, 개발, 구금 등의 상황에 대한 입장 표명이 담기는 사례가 증가하고 있음을 알 수 있다.⁴³ 이는 단지 UNHCR이 정치적 영향력을 확대하고자 해서라기 보다는 난민문제의 근원적 해결을 독자적으로 이루기 어려운 국제적 현실을 반영하는 것이다. 글로벌 사우스(Global South) 국가들의 난민 문제를 해결하기 위해서는 빈곤의 극복과 개발이 절실히 필요하며, 이

⁴¹-Ken Abbott and Duncan Snidal, "Why States Act Through Formal International Organizations?" *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1 (February 1998), pp. 3~32; Laurence R. Helfer, "Regime Shifting in the International Intellectual Property System," *Perspectives on Politics*, Vol. 7, Issue 1 (March 2009), pp. 39~44.

⁴²-Daniel W. Drezner, "The Power and Peril of International Regime Complexity," *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No. 1 (March 2009), pp. 65~70.

⁴³-Refworld, <<http://www.refworld.org>>.

를 위하여 글로벌 노스(Global North) 국가들의 안보를 확보하고 난민에 대한 지원의 증대를 확보하는 것이 중요하다. UNHCR은 기구의 이해관계에 따라 다른 레짐과 이슈 연계를 확대하기 위하여 다양한 접근을 시도할 수 있는 기회를 얻게 되었다.

UNHCR은 다른 이슈에서 난민문제 해결을 위한 정치적 영향력의 증대를 꾀할 뿐만 아니라 다른 이슈에 대해서 공식적으로 그 활동의 영역을 확장하고 책임을 지기도 한다.⁴⁴ UNHCR은 변화하는 국제 난민위기의 특성을 감안하여 제네바난민협약에 의해 인정된 난민만 보호 및 지원하는 것이 아니라, 유사한 상황에 있으면서도 난민으로 인정받지 못하고 국내에 머무르고 있는 국내피난민들을 위해 공식적으로 책임 있는 기구로서 활동하고 있다.⁴⁵ 2012년 현재 난민의 수보다 3.5배나 많은 국내피난민들이 전 세계에 존재하고 있는데, 그들의 인도적 상황은 좀처럼 개선되지 않고 있다.

따라서 UNHCR은 2005년 국제사회의 인도적 지원체계의 변화를 경험하면서 국내피난민 지원을 위한 주역을 맡음으로써, 새로운 이슈 영역으로 그 영역을 확대하고 있다. 앞서 언급하였듯이 새로운 이슈 영역으로의 확대는 핵심적 책무에 소홀해질 가능성이 있다는 우려를 불식시키기 어려운 것이 현실이지만, UNHCR의 보고서에 의하면 현장 활동가와 사무국에서는 국내피난민을 지원하기 위한 결정을 환영

⁴⁴-Antonio Guterres, "Millions Uprooted: Saving Refugees and the Displaced," *Foreign Affairs*, Vol. 87, Issue 5 (September/October 2008), pp. 90~99.

⁴⁵-Roberta Cohen, "Developing an International System for Internally Displaced Persons," *International Studies Perspectives*, Vol. 7, Issue 2 (May 2006), pp. 87~101; Thomas Weiss and David A. Korn, *Internal Displacement: Conceptualization and Its Consequences* (New York: Routledge, 2006); Thomas G. Weiss, *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It*, 2nd ed. (Malden, Massachusetts: Polity Press, 2012).

하고 있다.⁴⁶ 그 결과 2012년에는 전 세계의 약 60%가 넘는 국내피난민들이 UNHCR이 관련된 지원사업의 혜택을 받을 수 있었다.

UNHCR은 난민레짐의 복합성을 활용하여 다양한 국제레짐의 기구들과 협력적 관계를 유지하기 위하여 노력하고 있다. 중첩된 기능의 유엔기구들이 증가하면서 UNHCR의 고유기능이 제한될 수도 있었지만, UNHCR은 적극적인 활동을 통하여 세계은행, 유엔인권대표부, 국제이주기구, 유엔평화구축위원회 등의 협력을 이끌어내고 현장 활동의 효율성을 높일 수 있었다. 이와 더불어 UNHCR은 국제인도주의 레짐의 비정부기구들과 협력관계를 더욱 공고히 하고 있다. 국제적십자위원회, Oxfam, CARE 등과의 협력관계 구축이 현장의 효율성을 높여 주지만, UNHCR이 현장의 지원보다는 조정의 역할에 치중하면서 관료화되고 있다는 비판을 받기도 한다.⁴⁷ 그럼에도 불구하고 난민문제가 UNHCR만의 고유의제라는 인식을 벗어나 유엔의 다양한 기구들 그리고 국제비정부기구들이 공동으로 해결해야 하는 문제라는 인식을 확신시킴으로써 UNHCR은 제한된 자원으로 더 많은 인도적 지원의 성과를 얻을 수 있는 가능성을 열고 있다.

⁴⁶-UNHCR, *Global Report 2012* (Geneva, Switzerland: UNHCR, 2013).

⁴⁷-Michael Barnett and Thomas G. Weiss, *Humanitarianism Contested: Where Angels Fear to Tread* (New York: Routledge, 2011).

IV. 탈북난민 보호와 UNHCR의 입장

1. 국제사회 속 탈북난민 현황

UNHCR의 통계에 의하면 2012년 말 현재 전 세계에서 난민지위를 인정받고 체류하고 있는 탈북자 수는 1,099명이다. <표 4-1>에 의하면 가장 많은 수의 탈북난민이 체류하고 있는 국가는 영국이며 독일과 캐나다가 그 뒤를 잇고 있다. 미국에는 23명만이 체류하고 있는 것으로 보고되었는데, 이와 같은 UNHCR의 난민통계를 해석할 때에는 주의를 기울여야 한다. 우선 각국 정부는 해당연도에 국내에 체류하고 있는 난민지위 인정자 수를 UNHCR에 보고하고 있다. 이때에 각국 정부는 자국의 이민정책에 따라 탈북자들이 난민지위 획득 후 일정 기간이 지나 영주권 혹은 시민권을 획득하면 그들을 난민통계에서 제외하기 때문에 실제 국가별로 거주하는 탈북난민의 수와 UNHCR의 통계 사이에 약간의 차이가 발생할 수 있다.

<표 4-1> 전 세계 체류하고 있는 탈북난민의 현황, 2001~2012

| 국가 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 오스트레일리아 | 4 | 4 | 3 | 3 | 6 | 8 | 15 | 14 | 15 | 25 | 29 | 29 |
| 벨기에 | | | | | | | 7 | 9 | 13 | 22 | 31 | 61 |
| 캐나다 | | | 3 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 23 | 64 | 119 |
| 덴마크 | 2 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 8 | 8 | 9 | 9 | 14 | 9 |
| 독일 | | 225 | 258 | 276 | 193 | 239 | 204 | 180 | 156 | 146 | 193 | 138 |
| 아일랜드 | 1 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 6 | 6 | 6 | 6 | 5 | * |
| 이스라엘 | | | | | | | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | * |
| 키르기스탄 | | | | | | 2 | 5 | 6 | 7 | 3 | 2 | * |

1
2
3
4
5
6
7
8

| 국가 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 멕시코 | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | |
| 네덜란드 | 7 | 9 | 14 | 15 | 18 | 20 | 27 | 29 | 31 | 32 | 36 | 36 |
| 뉴질랜드 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | | |
| 노르웨이 | 3 | 3 | 3 | 3 | 4 | 5 | 9 | 13 | 14 | 14 | 14 | 14 |
| 폴란드 | | | | | | | | | | | 1 | * |
| 러시아 | | | | | | | | 6 | 10 | 14 | 18 | 44 |
| 스페인 | | | | | | | | | | | 1 | * |
| 스웨덴 | | 2 | 2 | 2 | 6 | 7 | 7 | 7 | 8 | 8 | 9 | 7 |
| 스위스 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 6 | 6 | 6 | 4 | 4 | 4 | * |
| 영국 | | | | 17 | 33 | 64 | 281 | 570 | 574 | 581 | 603 | 619 |
| 미국 | | | 7 | 9 | 9 | 30 | 22 | 23 | 25 | 25 | 25 | 23 |
| 우즈베키스탄 | | 1 | | | | | | | | | | |
| 예멘 | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | * |
| 합계 | 19 | 259 | 304 | 343 | 288 | 398 | 605 | 886 | 881 | 917 | 1052 | 1099 |

자료: UNHCR Statistical Online Population Database.

주: *는 난민의 신상 보호를 위하여 보고되지 않은 경우이며, 어떠한 통계에도 포함되지 않았다.

UNHCR의 탈북난민 통계는 각국의 이민·난민 정책을 고려하여 다음과 같이 이해할 수 있다. 영국에 가장 많은 난민의 숫자가 있는 이유는 영국 정부가 난민인정자를 10년 동안 통계에 포함시키고, 독일은 5년, 미국은 1년, 캐나다는 6개월 동안 난민인정자를 통계에 포함시키고 있기 때문이다. 이러한 이유로 <표 4-1>의 통계는 해당연도에 수용국가에 난민지위를 가지고 체류하고 있는 탈북난민의 숫자를 의미하는 것이지 그 국가에 얼마나 많은 탈북자들이 난민으로 새롭게 수용되었는지를 의미하지 않는다. 그리고 소수의 난민만이 체류하는 경우 그들의 신상 보호를 위하여 UNHCR은 정확한 통계를 제공하지 않

을 수 있다. 그렇기 때문에 새롭게 수용되는 탈북난민의 숫자들을 알려면 각국 정부의 이민국을 통하여 확인하여야 한다.

영국 이민국에 의하면 2001년 탈북난민 신청건수는 3건이었으나 난민인정은 전혀 이뤄지지 않았다. 2006년에 신청건수가 45건에 이른 후 2007년과 2008년에는 각기 412건과 185건 등으로 크게 증가를 하였다. 그렇지만 2009년, 2010년, 2011년 각기 37건, 35건 20건으로 다시 감소하였다. 인정건수는 2007년 151건, 2008년 174건 등이었으나 2009년에는 4건, 2010년에는 7건, 2011년에는 5건만이 난민지위를 인정을 받았다.⁴⁸ 이와 같은 자료들은 영국 정부가 탈북자들의 위장난민 신청의 가능성을 제기했던 2009년을 계기로 영국 정부에 의한 탈북자들의 난민인정 신청 및 인정 사례가 현저하게 감소하고 있음을 알 수 있다.

반면, 영국을 향한 탈북자들의 난민신청 사례 감소는 캐나다로의 난민신청 사례의 증가로 이어졌다. 캐나다 정부에 대한 탈북자의 난민 인정 신청건수는 2008년 30건, 2009년 43건에 불과했으나, 2010년과 2011년에는 각기 177건과 385건으로 증가하였다. 인정건수도 2009년 66건, 2010년 42건, 2011년 117건 등 점차 증가하는 추세를 보이고 있다.⁴⁹ 그런데 캐나다의 프랑스어 일간신문 ‘라프레스’(La Presse)는 2012년 난민신청을 한 북한 국적자가 719명(230명 인정)인데 이들 대부분이 한국여권을 가진 위장망명신청자일 가능성을 제기하는 등 캐나다의 국내 여론이 악화되고 있는 상황이다.⁵⁰ 이에 캐나다 이민국은

48. 영국정부의 탈북난민 인정현황(2001~2011)은 영국 이민국에 자료공개 요청을 통하여 확인한 자료이다. 송영훈, “탈북이주 동향의 이해,” 조영희 편, 『국내 이주민 출신국가에 대한 한국행 이주동향』, IOM 이민정책연구원 특별기획 시리즈 No. 4 (일산: IOM 이민정책연구원, 2013), p. 326.

49. 송영훈, “탈북이주 동향의 이해,” p. 327.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

한국과 칠레를 특별관심국가로 지정하고 두 나라 출신 난민 신청자에 대한 신원조회를 강화하고 있어 향후 탈북자들의 캐나다 난민신청 사례가 감소할 가능성이 높아지고 있다.

미국에 난민의 지위를 받고 체류하고 있는 탈북자의 수는 2013년 8월 현재 총 162명인 것으로 미국무부는 밝히고 있다.⁵¹ 미국무부는 탈북자들의 신변 보호를 위하여 이들이 어느 나라를 거쳐 미국에 입국하게 되었는지를 분명하게 밝히지 않는다. 미국은 원칙적으로 국내 이민법의 절차에 따라 탈북자들에 대한 난민인정절차를 진행하고 있으며, 다른 국가에서 난민지위를 인정받은 난민을 수용하는 난민재정착프로그램에 의해 탈북난민의 미국 내 정착을 지원하고 있기도 하다.⁵² 그렇지만 탈북자들은 미국의 난민재정착 프로그램에서 우선적 보호그룹에 포함되지 않음으로써 국적별 할당을 따로 받지 못하고, 기타 그룹에 포함되어 지원이 이뤄지고 있다.

2. 탈북자 인권보호를 위한 UNHCR의 시각

탈북자의 인권보호를 위한 UNHCR의 역할을 논의할 때 가장 중요하게 다뤄지는 두 가지 쟁점은 탈북자들의 탈북요인과 탈북자들의 지위에 관한 것들이다. 탈북요인을 어떻게 이해하는가에 따라 이들이 제네바난민협약이 규정한 박해의 요인을 적용할 수 있다. 그리고 그러한

50. “캐나다, 한국 정착 탈북자 위장 난민 신청 논란,” 『미국의 소리(VOA)』, 2013년 8월 9일 <<http://www.voakorea.com/content/article/1726779.html>>.

51. “탈북 난민 3명, 지난달 미국 입국 … 총 162명,” 『미국의 소리(VOA)』, 2013년 8월 9일 <<http://www.voakorea.com/content/article/1726212.html>>.

52. 송영훈·이순복, “난민법 제정과 난민의 권리보호: 법적 보호를 넘어 정착지원 프로그램 개발을 위하여,” 『공익과 인권』, 통권 제12호 (서울대학교 공익인권법센터, 2012), pp. 189~212.

판단에 따라 탈북자들을 난민으로 인정하고 UNHCR을 비롯한 국제난민레짐의 행위자들이 그들의 인권보호를 위하여 할 수 있는 역할이 달라질 수 있다.

탈북요인이 북한 내 식량부족을 비롯한 경제적 어려움, 정치적 박해, 북한으로 귀환하였을 때의 처벌에 대한 두려움 등으로 인한 것이라면 난민으로서의 지위를 인정받을 수 있는 가능성이 높다. 실제 탈냉전과 더불어 러시아에 있었던 벌목공, 동유럽 국가에 유학 중이던 학생들을 중심으로 해외 난민신청 혹은 남한으로 입국하는 사례들이 많았다. 그 후 가뭄과 홍수 등에 의한 경제난 및 식량난에 따른 생존의 위협으로 인해 탈북하는 북한주민들의 수가 증가하였다. 그렇지만 2000년대에는 다양한 요인에 의해 탈북현상이 발생하였다. 기존의 배출요인(push factor)에 의한 것만이 아니라 경제적 이유에 따른 이주와 남한사회에 대한 사회문화적 동경 등의 이유도 중요한 흡입요인으로 작동하게 된 것이다.⁵³

이러한 현상은 북한이탈주민지원재단에서 2011년에 실시한 북한이탈주민 정착실태 조사에서도 잘 드러난다. 이 조사에 의하면 생활고에 따른 탈북자가 54.3%를 차지한 반면, 자유를 찾아서라고 응답한 탈북자는 31.2%, 북한체제가 싫어서라고 응답한 탈북자가 26.2%를 차지하였다.⁵⁴ 응답자들이 복수의 응답을 할 수 있었다는 점과 그 동안의 국내체류기간을 고려해보면 2000년대 중반 이후 경제적 이유에 의한 탈북현상이 지배적임을 추론할 수 있다.

⁵³ 탈북이주현상에 대해서는 박명규·김병로·김수암·송영훈·양운철, 『노스코리안 디아스포라: 북한주민의 탈북이주와 정착실태』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011) 참조.

⁵⁴ 북한이탈주민지원재단, 『2011 북한이탈주민 생활실태조사 기초분석 보고서』 (서울: 북한이탈주민지원재단, 2011).

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

탈북현상의 변화와 중국을 비롯한 주변국들의 탈북자정책의 변화에 따라 UNHCR의 입장도 변화하였다. 중국 정부가 탈북자들을 경제적 사유에 의한 불법이주민으로 인식하고 국내법, 국제법, 인도주의법에 의거하여 처리한다고 주장하지만, 2000년대 초반까지 UNHCR은 탈북자들은 난민으로 인정될 수 있다는 견지를 취하였다. 2001년 UNHCR은 다음과 같이 탈북자의 난민인정 가능성을 인정하였다.

경제적 이주자와 난민의 경계는 신청자의 국적국의 정치적·경제적 상황을 분명하게 구분하기 어려운 것과 마찬가지로 때로는 분명하지 않다. 개인의 삶에 영향을 미치는 경제적 조건의 배경에는 인종적, 종교적, 정치적 목적 혹은 특정그룹에 대한 의도 등이 있을 수 있다. 경제적 조치들이 특정한 계층의 인구들의 경제적 생존환경을 파괴한다면 피해자들은 그 나라를 떠나 난민이 될 수 있다.⁵⁵

이와 같은 UNHCR의 입장은 식량의 절대적 부족에 의해 국경을 넘는 탈북자들은 북한 내에서 발생하는 박해를 피해 북한을 떠난 난민으로 인정될 수 있다는 것이다.⁵⁶

비슷한 맥락에서 2003년 UNHCR 대표는 UNHCR이 중국 내 체류하고 있는 탈북자들에 대해 접근하는 것을 봉쇄하는 중국 정부의 태도를 비판하면서 탈북자들이 난민으로 인정받을 수 있다고 주장하였다.⁵⁷ 아울러 그는 UNHCR이 언제든지 탈북자들이 필요한 경우에 즉

⁵⁵-UN Human Rights Committee, Concluding Observations of the Human Rights Committee: Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. CCPR/CO/72/PRK (2001), para. 63.

⁵⁶-Elim Chan and Andreas Schloenhardt, "North Korean Refugees and *International Refugee Law*," *International Journal of Refugee Law*, Vol. 19, No. 2 (July 2007), pp. 215~245.

⁵⁷-UN General Assembly, "Opening Statement by Mr. Ruud Lubbers, United

각적인 도움을 제공할 수 있음을 밝혔으며, 비자발적 강제송환금지의 원칙이 존중되어야 함을 강조하였다. 이러한 입장에 따라 UNHCR은 탈북자들을 ‘우려그룹’으로 지정하고 중국 정부가 인정하지 않더라도 UNHCR이 국제법적 절차에 따라 탈북자들에게 난민의 지위를 부여할 수 있는 위임난민(mandated refugee)일 수 있다는 입장을 취하였다. 북한을 떠날 때에는 난민지위 결정의 박해가 없었다고 할지라도 북한으로 송환되었을 때 심각한 인권침해가 있을 것으로 합리적인 우려의 근거가 있다면 탈북자들을 난민으로 인정할 수 있다는 것이다.⁵⁸

그런데 2006년에 UNHCR은 기존과는 다른 입장을 보여주었다. 제니퍼 파고니스(Jennifer Pagonis) UNHCR 대변인은 2006년 5월 22일 일곱 명의 탈북자들이 제3국에서 UNHCR에 의해 난민지위를 인정받고 미국으로 재정착할 예정이라는 두리하나선교회의 주장과 관련 UNHCR은 탈북자들의 난민지위결정과 전혀 무관하다고 밝혔다.⁵⁹ 이와 같은 입장은 탈북자들이 한국 정부로부터 시민권을 받고 보호를 받을 수 있는 방법이 있기 때문에 UNHCR의 난민지위결정 과정을 거칠 필요가 없다고 보는 것이다. 당시 UNHCR의 역할은 탈북자들이 한국이 아닌 미국 혹은 다른 국가로의 재정착을 희망하는 경우 인도주의 원칙에 따라 해당국 대사관이나 영사관으로 인도해주는 것에 불과하였다. 국제난민레짐에서 난민의 재정착과정은 수용국의 정책에 달린 것

Nations High Commissioner for Refugees,” Executive Committee of the High Commissioner’s Programme Fifty-fourth session, UN Doc. No.A/AC.96/987, Annex II, 10 October 2003.

⁵⁸. Jung-hyun Cho, “Protection of North Korean Escapees under International Law: Their Refugee Status,” *Journal of Peace and Unification*, Vol. 1, No. 2 (Fall 2011), pp. 31~69.

⁵⁹. “UNHCR 대변인: UNHCR, 탈북자 난민지위결정과 무관,” 『자유아시아방송』, 2006년 5월 30일, <http://www.rfa.org/korean/in_focus/unhcr_not_determine_refugee_status-20060530.html> (검색일: 2013.8.21).

1
2
3
4
5
6
7
8

이기 때문에 UNHCR은 재정착국과의 협의기구 역할에 그칠 수밖에 없는 것이다.

탈북자들이 한국 정부로부터 시민권을 부여받을 자격은 그들이 제3국에서 난민신청을 하였더라도 소멸되지 않는다. 하지만 그러한 이유로 탈북자들에 대한 난민지위신청 절차가 필요하지 않다는 UNHCR 대변인의 설명은 현실과는 거리가 있다. 대변인의 설명대로라면 탈북자들의 이동의 자유가 어느 정도 확보되어야 한다. 공식적인 경로를 통하여 한국에 정착하는 과정에서 탈북자들이 신변의 위협을 느낀다면 UNHCR이 난민지위결정 과정을 생략할 이유가 없기 때문이다. 이와 같은 UNHCR의 입장은 북한 내의 배출요인에 대한 심각성이 크게 부각되지 않고 국제난민보호의 우선순위에서 탈북자가 배제되면서 나타난 것이다. 난민지원과 보호를 위한 제한된 재정 및 인적 자원을 효율적으로 활용하고자 하는 UNHCR을 비롯한 국제기구들과 국제법적 난민의 개념을 현장난민 혹은 국내피난민까지 확장하는 것에 반대하는 법실증주의자들은 탈북자들을 긴급지원 대상이라고 여기지 않고 있다.⁶⁰

그런데 UNHCR은 일관되게 비자발적 강제송환금지의 원칙이 존중되어야 함을 강조하고 있다. 특히 2012년 2월 중순부터 4월 초까지 국내외적 큰 반향을 일으켰던 중국 정부의 탈북자 강제송환에 대하여 UNHCR은 중국 정부에게 강한 메시지를 전달하기도 하였다. 같은 맥

⁶⁰ 이와 같은 견해들은 2011년 7월 미국 노스웨스턴대학에서 열린 강제이주연구 워크숍에서 국제법학자, UNHCR 보호책임관, IOM 현장활동가, 난민연구가들을 대상으로 탈북자에 대한 인터뷰에서도 확인할 수 있었다. 난민개념의 변화와 난민연구 대상의 확대에 대한 대립적 논의들은 다음의 논문들에서 잘 다뤄지고 있다: Howard Adelman and Susan McGrath, "To Date or To Marry: That Is the Question;" B. S. Chimni, "The Birth of a 'Discipline' From Refugee to Forced Migration Studies;" James C. Hathaway, "Forced Migration Studies: Could We Agree Just to Date?"

락에서 UNHCR은 2013년 5월에 발생한 라오스 정부의 탈북자 강제송환에 대해서도 9명의 탈북자들이 강제송환되기에 앞서 비호를 신청할 수 있어야 함을 주장하였다. 그리고 안토니오 구테레스(António Guterres) UNHCR 대표는 탈북자들이 본국으로 송환되었을 때 그들의 안전과 인권에 대한 심각한 우려를 표명하였다.⁶¹ 그렇지만 전 세계 국가에게 강제송환금지원칙을 준수할 것을 요구하는 것과 실제 각국 정부가 그 규범을 수용하는 것은 별개의 문제이다. UNHCR의 규범적이고 선언적인 탈북자에 대한 접근방식은 중국과 동아시아 국가들의 탈북자에 대한 태도 변화를 유도하는 데는 충분하지 못하였다.

V. UNHCR의 탈북자 인권보호를 위한 과제와 역할

국제난민협약에 따른 탈북자의 난민인정과 인권보호는 동북아 국제정치 질서를 고려하면 효과적으로 이뤄지기 어렵다. 중국 정부가 UNHCR의 탈북자에 대한 접근을 원천적으로 용인하지 않기 때문에 탈북자들은 중국 정부 혹은 주변국 정부들이 그들을 난민으로 인정하지 않는 한 전통적 국제난민레짐의 절차에 따라 UNHCR의 보호를 받기 어려운 것이 현실이다. 그렇지만 탈북자의 인권보호를 위해 UNHCR이 기여할 수 있는 역할이 없다는 것은 아니다. UNHCR이 더욱 적극적으로 탈북자의 인권보호를 위해 나설 필요가 있고, 한국 정부 및 NGO들이 UNHCR과 관련 국제기구들을 적절하게 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다.

⁶¹-UNHCR, "UNHCR Chief Calls on States to Respect Non-Refoulement after North Koreans Deported from Laos," 30 May 2013, <<http://www.unhcr.org/51a7510b9.html>> (검색일: 2013.6.4).

해외체류 탈북자의 인권보호를 위하여 UNHCR이 국제사회에서 지니는 영향력을 다음과 같이 활용할 수 있다. 첫째, UNHCR은 국제사회에서 제도적 영향력을 가지고 있다.⁶² UNHCR은 기본적으로 제네바난민협약이 부여한 권한에 따라 난민에 대한 보호와 지원을 제공한다. 그러면서도 UNHCR은 권한을 부여한 제도를 적극적으로 활용하여 국제사회에 영향력을 행사할 수 있다. 예를 들면, UNHCR은 매년 정기적으로 열리는 집행이사회(Executive Committee meeting)에서 다뤄질 의제를 설정하는 데 큰 영향력을 행사할 수 있다. 주권국가로 구성된 국제사회는 시민권을 보장받지 못하는 난민의 발생이 꾸준히 이뤄지기 때문에 집행이사회를 통해서 UNHCR이 자신들의 활동의 타당성을 인정받고자 한다. 해외체류 탈북자들이 북한시민으로서 보호를 받을 수 없다면, 이들이 국제사회의 경계인으로서 국제사회의 보호를 받을 수 있도록 UNHCR이 집행이사회에서 해외체류 탈북자들의 인권 문제가 국제적 이슈로 부각될 수 있게 해야 한다.

둘째, UNHCR은 국제사회에서 인도적 위기를 규정하고 지원방식에 대한 담론을 주도함으로써 실제 인도적 지원의 규범적 타당성을 확보하는 데 많은 기여를 한다. UNHCR이 주도하는 난민위기에 대한 담론은 국제사회에 난민문제의 실상을 알리고 인도적 지원의 필요성을 제기하는 역할을 한다.⁶³ 즉 세계의 모든 문제가 국제문제가 되는 것이

⁶² 바넷(Barnett)과 듀발(Duvall)은 국제정치에서 힘(power)을 강제적 힘(compulsory power), 제도적 힘(institutional power), 구조적 힘(structural power), 생산적 힘(productive power) 등으로 개념화하였다. 이와 같은 개념화에 따르면 UNHCR은 국제사회에서 제도적 힘과 생산적 힘을 적극적으로 발휘할 수 있다. Michael Barnett and Raymond Duvall, "Power in International Politics," *International Organization*, Vol. 59, Issue 1 (January 2005), pp. 39~75.

⁶³ Clarisa Rile Hayward, *De-facing Power* (New York: Cambridge University Press, 2000).

아니라 UNHCR과 같은 국제사회의 행위자들이 문제로 규정하는 경우에 국제사회의 문제로 인식이 된다. 난민이 발생하여도 국가 혹은 지역의 문제로 남을 수 있으나 UNHCR이 담론을 주도하는 경우 국제난민위기로 이해되고 인도적 지원이 이뤄질 수 있는 것이다.⁶⁴

해외체류 탈북자들이 한국에 입국하는 경우 시민권을 획득할 기회가 있기 때문에 국제난민레짐에 의한 보호절차를 진행할 수 없다는 입장은 UNHCR의 해외체류 탈북자에 대해 적극적으로 나설 제도적 정당성을 확보하기 어려운 현실을 반영하고 있다. 앞서 논의하였듯이 이와 같은 주장은 해외체류 탈북자들이 탈북 후 제3국을 통하여 한국으로 이동하는 것이 보장되지 않고 있기 때문에 UNHCR이 지속적으로 견지하기 어렵다. 난민인정절차를 진행하기에 앞서 UNHCR이 IOM 등과의 협력 속에서 이들의 이동 중에 나타날 수 있는 인권침해의 상황을 최소화할 수 있어야 한다.

셋째, UNHCR은 전문가적 권위와 도덕적 권위를 지닌다.⁶⁵ UNHCR은 매년 전 세계 난민동향보고서를 제출함으로써 난민 관련 지식과 자료를 전문적으로 생산하고, 난민위기에 대처하는 경험을 바탕으로 국제사회에 가이드라인을 제시한다. 이러한 활동으로 인하여 UNHCR은 난민위기에 대하여 국제사회로부터 신뢰성을 확보한다. 또한 UNHCR은 국제사회의 도움이 절실한 난민들을 지원하고 그들의 필요를 대변함으로써 도덕적 권위를 가지기도 한다. 이와 같은 권위들을 활용하여 UNHCR은 난민위기를 규정하기도 하고, 활동의 도덕적 근거를 마련

⁶⁴-Debora D. Avant, Martha Finnemore and Susan K. Sell eds., *Who Governs the Globe?* (New York: Cambridge University Press, 2009).

⁶⁵-Michael Barnett, "Humanitarianism, Paternalism, and the UNHCR," Alexander Betts and Gil Loesher eds., *Refugees in International Relations* (New York: Oxford University Press, 2011), pp. 103~132.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

하기도 한다.

UNHCR이 해외체류 탈북자들의 인권실태에 대한 상세한 파악을 하기 위해서는 정부와 시민단체의 적극적인 협조가 필요하다. 한국 정부가 주변국과의 외교적인 관계를 고려하여 적극적으로 나설 수 없다면 시민단체 및 학술단체에 의한 보다 타당성 있는 조사가 광범위하게 이뤄질 필요가 있다. 중국에 대한 현지 실태조사가 가장 중요하지만, 주변국에 체류하고 있는 탈북자들의 인권실태에 대한 실태조사를 바탕으로 UNHCR을 비롯한 인도적 기구의 지원을 받을 수 있도록 국제담론을 주도할 필요가 있다. UNHCR이 주도하는 탈북자 인권보호를 위한 국제담론의 확산은 중국을 비롯한 주변국들의 탈북자 강제송환 정책에 상당한 정치적 부담을 가중시킴으로써 탈북자들의 인권침해를 방지하는 데 기여할 것이다.

넷째, UNHCR은 난민, 이주자, 국내피난민, 귀환자 등 강제이주자들의 개별적 카테고리를 정하는 역할을 한다. 그뿐만 아니라 이러한 호명에 따라 인도적 위기와 관련된 지식 및 정책의 순위를 정하는 역할도 한다. 어떠한 카테고리의 이주자로 분류되는가에 따라 국제 인도적 사회의 지원에 대한 접근성에 상당한 차이가 발생할 수밖에 없다.⁶⁶ 난민으로 분류되는 경우 가장 높은 접근성을 지닐 수 있겠지만, 다른 카테고리로 분류되더라도 일정 수준의 접근성은 보장될 수 있다. 다만 현재와 같이 해외체류 탈북자들이 국제사회의 인도적 지원이 필요한 별도의 카테고리로 인정되지 않을 경우 국제적인 무관심 속에서 국제

⁶⁶-Lisa H. Malkiki, "Refugees and Exiles: From Refugee Studies to the National Order of Things," *Annual Review of Anthropology*, Vol. 24 (October 1995), pp. 495~523; Roger Zetter, "More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization," *Journal of Refugee Studies*, Vol. 20, Issue 2 (June 2007), pp. 172~192.

적 고아로 전략할 수 있다.

이를 위하여 해외체류 탈북자를 일반화하여 카테고리를 나누려는 시도는 적절하지 못하다. 주변국 정부들에게 탈북자를 모두 난민으로 인정하기를 요청하거나 그들 모두를 공식적으로 한국시민권을 가진 이들로 인정하기를 요청하는 것은 실제 주변국의 탈북자 정책의 변화에 영향을 주기 어렵다. 이민과 난민정책이 각국 정부에 일차적인 책임이 있다면 북한과의 외교관계가 있는 주변국들이 이와 같은 요구들을 정책적으로 수용하기에 부담이 있기 때문이다. 그렇기 때문에 해외체류 탈북자들이 개별적 사유에 의해 다양한 범주의 인도적 지위를 누릴 수 있도록, UNHCR을 중심으로 난민지위를 부여할 것만을 고집할 필요가 없다. 최근에 UNHCR의 활동이 난민만이 아니라 다양한 범주의 인도적 지위를 지닌 강제이주자들을 지원하는 현실을 한국 정부와 시민사회가 전략적으로 활용해야 할 것이다.

다섯째, 해외체류 탈북자들의 인권은 북한인권이라는 개념 이외에 보편적 인권의 개념에서 접근하는 데 UNHCR이 역할을 할 수 있다. 국제사회에서 UNHCR은 국제인도주의 사회의 가장과 같은 역할을 담당하고 있기 때문에 보다 폭넓은 인권개념의 차원에서 해외체류 탈북자들의 인권을 보호하는데 기여할 수 있다. 1990년대 중반부터 2005년까지 국제인도주의 사회는 UNHCR, UNICEF, WFP, UNDP, OHCHR, IOM, ICRC 등이 상호 중첩되는 활동을 수행하고 있다. 따라서 이러한 기구들은 인도적 지원의 효과성을 높이기 위하여 상호협력을 위한 상설위원회(IASC: Inter-Agency Standing Committee)를 두어 공조체제를 강화해 나갔다.

국제인도주의 사회는 2005년 UNHCR을 책임기구로 하는 클러스터 어프로치(cluster approach) 체제로 전환되었다. 각 인도주의적 기구

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

들의 전문성을 고려하여 아홉 개의 클러스터로 나누어 인도주의 활동을 주도해 나가고 있다.⁶⁷ 각 클러스터는 국제적 수준에서 그리고 동시에 현장 수준에서의 필요에 의해 정해지며 전체적인 클러스터 조정은 UNHCR이 수행하고 있다. UNHCR은 현장에서 아동인권의 심각한 침해가 우려되는 경우 UNICEF와, 식량과 기아문제는 WFP, 건강은 WHO 등의 클러스터와 협력하게 된다. 그리고 가장 긴급한 임시피난처의 제공의 핵심 클러스터는 UNHCR이 주도하고 있다.

이와 같은 국제인도주의 사회의 클러스터 어프로치를 북한인권 차원이 아닌 보편적 인권 차원에서 해외체류 탈북자들에게 적용하기 위해서는 현장에서 이들에게 어떠한 지원이 필요한 것인가에 대한 실태를 적극적으로 파악하여야 한다. 중국 내 탈북여성의 인권보호, 탈북여성이 낳은 아동의 인권보호, 이들의 정당한 노동권의 보호 등과 같은 이슈들은 북한인권이라는 개념보다는 보편적 인권 차원에서 중국 정부와 UNHCR을 비롯한 국제인도주의 및 인권기구들이 협력이 필요한 것들이다. 다른 주변국가의 임시 수용소에서 발생하는 해외체류 탈북자들의 인권침해도 수용 국가의 보편적 인권개선이라는 차원에서 접근이 필요하다. 외교적, 정치적 부담이 따르는 국제난민레짐의 적용만을 고집하지 말고 동아시아의 보편적 인권보호라는 차원에서 현장의 필요에 따라 정책적 대안을 모색하여야 한다.

⁶⁷-Inter-Agency Standing Committee, "Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response," 24 November 2006, <<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-productsproducts&productcatid=18>> (검색일: 2013.8.1).

VI. 결론

북한인권은 다층적 의미를 지닌 개념이다. 현상분석을 위해 고안된 개념이라기보다는 정책적 목적으로 고안된 개념이기 때문에 의미를 명확하게 규정하기 어렵다. 이 글은 북한인권의 한 측면인 해외체류 탈북자의 인권보호를 위한 정책적 시사점을 살펴보고 있다. 특히 해외 체류 탈북자의 인권보호에 대한 국내외 담론이 이들의 난민지위 인정 가능성과 밀접하게 관련되기 때문에 국제인도주의 활동에서 UNHCR의 역할과 기능을 이해하고 정책에 활용하는 것은 북한인권의 개선을 위해 의미 있는 작업이다.

해외체류 탈북자의 인권보호를 위하여 국제난민레짐만을 직접적으로 적용하는 것은 실질적 효과성을 높일 수 없다. 중국을 비롯한 동아시아 국가들이 탈북자들에게 난민지위를 부여하는 것을 꺼려하기 때문이다. 이들 국가의 정부들은 비공식적인 절차를 통하여 제3국으로 이들을 보내 주지만, 공개적인 문제로 비화되는 경우 북한과의 외교적 관계를 고려하여 북한으로 송환시키는 경향이 있다. UNHCR이 탈북자에 대한 접근을 위해 중국 정부와 협상을 하고 압박을 하였으나 중국은 탈북자들이 경제적 사유에 의한 불법월경자라고 규정하기 때문에 UNHCR의 접근을 원천적으로 제한하고 있다. 또한 이들 국가들이 국제적 난민을 수용하는 데 소극적인 상황에서 탈북자들을 모두 난민으로 인정할 것을 요구하는 것도 현실과는 거리가 먼 주장이다.

이러한 현실들이 UNHCR의 역할과 기능이 해외체류 탈북자들의 인권을 보호하는 데 아무런 기능을 하지 못할 것이라는 의미는 아니다. 오히려 그동안 UNHCR은 해외체류 탈북자들의 인권에 대한 신뢰할만한 정보의 부재로 적극적으로 나설 수 없었던 것이다. 이미 UNHCR은

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

난민만이 아니라 다양한 형태의 인도적 지위를 지닌 강제이주자들에게 지원을 하고 있다. 그뿐만 아니라 UNHCR은 IOM, UNICEF, WFP, WHO 등의 단체들과 협력하여 강제이주자들의 인권을 보호하기 위한 지원을 현장의 필요에 맞게 지원할 수 있도록 조정하는 역할을 하고 있다. 따라서 국제인도주의사회가 해외체류 탈북자들을 어떠한 카테고리로 분류하는가에 따라 이들의 국제적 지원에 대한 접근성이 달라질 수 있다.

UNHCR이 해외체류 탈북자들을 위해 적극적인 활동을 펼치기 위해서는 한국 정부와 학계, 시민사회가 이들의 인권상황에 대한 믿을만한 정보를 제공하기 위한 실태파악에 힘써야 할 것이다. 국제인도주의 활동에서 UNHCR이 지닌 전문적 도덕적 권위를 충분히 활용하기 위해서는 타당한 현실분석이 먼저 제공되어야 한다. 이를 위해서는 북한 인권에 대한 법률적 제도적 분석만이 아니라 현상분석을 위한 경험적 연구들이 활성화되어야 한다. 국제담론을 통해 해외체류 탈북자들의 인권문제를 북한만의 문제가 아닌 체류국가 정부들이 함께 해결해야 할 보편적 인권의 범주로 확대하여 해결하고자 할 때 실효성 있는 정책을 마련하는 데에도 기여할 것으로 기대한다.

참고문헌

1. 단행본

- 박명규·김병로·김수암·송영훈·양운철. 『노스코리안 디아스포라: 북한주민의 탈북이주와 정착실태』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011.
- 북한이탈주민지원재단. 『2011 북한이탈주민 생활실태조사 기초분석 보고서』. 서울: 북한이탈주민지원재단, 2011.
- 서보혁. 『북한인권: 이론·실제·정책』. 파주: 한올아카데미, 2007.
- _____. 『코리아인권』. 서울: 책세상, 2011.
- 신지원·송영훈·박가영·신예진. 『한국 난민정책의 방향성과 정책의제 연구』. IOM 이민정책연구원 연구보고서 No. 2012-02. 일산, 경기: IOM 이민정책연구원, 2012.
- 이규창·김수암·조정현·유현정 (편). 『탈북자 관련 국제조약 및 법령』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 이금순·김수암. 『북한인권 침해 구조 및 개선전략』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 이원웅. 『북한인권문제와 유엔 인권제도』. 서울: 현대사회연구소, 1996.
- Avant, Debora D., Martha Finnemore and Susan K. Sell eds. *Who Governs the Globe?* New York: Cambridge University Press, 2009.
- Axelord, Robert. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, 1984.
- Barnett, Michael and Martha Finnemore. *Rules for the World: International Organization in Global Politics*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 2004.

1

2

3

4

5

6

7

8

- Barnett, Michael and Thomas G. Weiss. *Humanitarianism Contested: Where Angels Fear to Tread*. New York: Routledge, 2011.
- Betts, Alexander. *Forced Migration and Global Politics*. Malden, Massachusetts: Wiley-Blackwell, 2009.
- _____. *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 2013.
- Hayward, Clarisa Rile. *De-facing Power*. New York: Cambridge University Press, 2000.
- Hurrell, Andrew. *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society*. New York: Oxford University Press, 2007.
- Keohane, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the Political Economy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984.
- Loescher, Gil, Alexander Betts and James Milner. *UNHCR: The Politics and Practice of Refugee Protection into the Twenty-First Century*. 2nd ed. New York: Routledge, 2012.
- Mearsheimer, John J. *Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton, 2001.
- Oye, Kenneth A. ed. *Cooperation Under Anarchy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1986.
- Robinson, Courtland W. *Terms of Refuge: The Indochinese Exodus and the International Response*. New York: Zed Books, 1998.

- Weiss, Thomas G. *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It*. 2nd ed. Malden, Massachusetts: Polity Press, 2012.
- Weiss, Thomas G. and David A. Korn. *Internal Displacement: Conceptualization and Its Consequences*. New York: Routledge, 2006.
- Zolberg, Aristide R., Astri Suhrke and Sergio Aguayo. *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*. New York: Oxford University Press, 1989.
- UNHCR. *Global Report 2012*. Geneva, Switzerland: UNHCR, 2013.

2. 논문

- 김근식. “동북아 인권레짐과 북한: 인권개선의 시사점.” 『한국정치연구』. 제20집 제1호 (한국정치학회), 2011.
- 김수암. “유엔인권레짐과 북한인권: ‘전략’과 ‘관계’를 중심으로” 『북한연구학회보』. 제12권 제1호 (북한연구학회), 2008.
- 서창록. “북한인권문제와 동아시아 인권 거버넌스: 국제 레짐이론을 중심으로” 『통일문제연구』. 하반기호(통권 제44호). 서울: 평화문제연구소, 2005.
- 송영훈. “IDP 레짐의 형성과 발전: 탈북자 인권보호에의 시사점.” 통일연구원 북한인권연구센터 전문가 워크숍 발표논문, 2012년 11월 26일.
- _____. “탈북이주 동향의 이해.” 조영희 편. 『국내 이주민 출신국가의 한국행 이주동향』. IOM 이민정책연구원 특별기획 시리즈 No. 4. 일산: IOM 이민정책연구원, 2013.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

- _____. “탈북자 강제송환의 국제문제화: 낭만과 현실.” 통일연구원 주최 전문가 워크숍 탈북자 강제송환금지의 새로운 접근방향 모색 발표논문, 2012년 3월 23일.
- 송영훈·이순복. “난민법 제정과 난민의 권리보호: 법적 보호를 넘어 정착 지원 프로그램 개발을 위하여.” 『공익과 인권』. 통권 제12호 (서울대학교 공인인권법센터), 2012.
- 오승진. “냉전종식 이후의 난민개념의 재검토.” 정인섭·황필규 편. 『공익과 인권 18: 난민의 개념과 인정절차』. 서울: 경인문화사, 2011.
- 이규창. “북한인권법제 동향과 분석 및 평가.” 『북한인권 이해의 새로운 지평』. 서울: 통일연구원, 2012.
- _____. “비인도적 탈북자 강제송환과 국제법.” 통일연구원 Online Series CO 12-12. <<http://www.kinu.or.kr/upload/neoboard/DATA01/co12-12.pdf>>. 검색일: 2013.7.3.
- 이신화. “대량탈북사태에 대한 조기경보: 환경난민의 개념을 적용하여.” 『국제정치논총』. 제38집 2호 (국제정치학회), 1998.
- 조정현. “국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰: UNHCR 및 UN 인권이사회를 중심으로.” 『통일정책연구』. 제19권 2호. 서울: 통일연구원, 2010.
- _____. “국제법상 중국의 탈북자 보호 의무.” 통일연구원 Online Series CO 12-06. <<http://www.kinu.or.kr/upload/neoboard/DATA01/co12-06.pdf>>. 검색일: 2012.12.21.
- 홍익표. “북한인권문제를 둘러싼 동북아 국제갈등.” 『국제관계연구』. 제17권 제2호(통권 제133호) (고려대학교 일민국제관계연구원), 2012.
- Abbott, Ken and Duncan Snidal. “Why States Act Through Formal International Organizations?” *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 42, No. 1, February 1998.

- Adelman, Howard and Susan McGrath. "To Date or To Marry: That is the Question." *Journal of Refugee Studies*. Vol. 20, Issue 3, September 2007.
- Alter, Karen J. and Sophie Meunier. "The Politics of International Regime Complexity." *Perspectives on Politics*. Vol. 7, No. 1, April 2009.
- Barnett, Michael. "Humanitarianism, Paternalism, and the UNHCR." *Alexander Betts and Gil Loesher eds. Refugees in International Relations*. New York: Oxford University Press, 2011.
- Barnett, Michael and Raymond Duvall. "Power in International Politics." *International Organization*. Vol. 59, Issue 1, January 2005.
- Betts, Alexander. "Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution." *Global Governance*. Vol. 19, Issue 1, January~March 2013.
- _____. "The Refugee Regime Complex." *Refugee Studies Quarterly*. Vol. 29, Issue 1, 2010.
- Busch, Marc. "Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade." *International Organization*. Vol. 61, No. 4, Autumn 2007.
- Chan, Elim and Andreas Schloenhardt. "North Korean Refugees and International Refugee Law." *International Journal of Refugee Law*. Vol. 19, No. 2, July 2007.
- Chimni, B. S. "The Birth of a 'Discipline' From Refugee to Forced Migration Studies." *Journal of Refugee Studies*. Vol. 22, Issue 1, March 2009.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

- Cho, Jung-hyun. "Protection of North Korean Escapees under International Law: Their Refugee Status." *Journal of Peace and Unification*. Vol. 1, No. 2, Fall 2011.
- Cohen, Roberta. "Developing an International System for Internally Displaced Persons." *International Studies Perspectives*. Vol. 7, Issue 2, May 2006.
- Crisp, Jeff. "A New Asylum Paradigm? Globalization, Migration, and the Uncertain Future of the International Refugee Regime." *New Issues in Refugee Research*. Working Paper No. 100. Geneva: UNHCR, 2003.
- _____. "Refugee, Persons of Concern and People on the Move: The Broadening Boundaries of UNHCR." *Refugee*. Vol. 26, No. 1, 2010.
- Davis, Christina L. "Overlapping Institutions in Trade Policy." *Perspectives on Politics*. Vol. 7, No. 1, April 2009.
- Drezner, Daniel W. "The Power and Peril of International Regime complexity." *Perspectives on Politics*. Vol. 7, No. 1, April 2009.
- Goldstone, Jack A., Robert H. Bates, David L. Epstein, Ted Robert Gurr, Michael B. Lustik, Monty G. Marshall, Jay Ulfelder and Mark Woodward. "A Global Model for Forecasting Political Instability." *American Journal of Political Science*. Vol. 54, Issue 1, January 2010.
- Guterres, Antonio. "Millions Uprooted: Saving Refugees and the Displaced." *Foreign Affairs*. Vol. 87, Issue 5, September/October 2008.
- Hathaway, James C. "Forced Migration Studies: Could We Agree

- Just to Date?” *Journal of Refugee Studies*. Vol. 20, Issue 3, September 2007.
- Helfer, Laurence R. “Regime Shifting in the International Intellectual Property System.” *Perspectives on Politics*. Vol. 7, No. 1, April 2009.
- Ruggie, John G. “International Response to Technology: Concepts and Trends.” *International Organization*. Vol. 29, No. 3, Summer 1975.
- Krasner, Stephen D. “Structural Causes and Regime Consequences as Intervening Variables.” *International Organization*. Vol. 36, No. 2, Spring 1982.
- Malkiki, Lisa H. “Refugees and Exiles: From Refugee Studies to the National Order of Things.” *Annual Review of Anthropology*. Vol. 24, October 1995.
- Mearsheimer, John J. “The False Promise of International Institutions.” *International Security*. Vol. 19, No. 3, Winter 1994/1995.
- Raustiala, Kal and David Victor. “The Regime Complex for Plant Genetic Resources.” *International Organization*. Vol. 58, No. 2, Spring 2004.
- Salehyan, Idean and Kristian Skrede Gleditsch. “Refugees and the Spread of Civil War.” *International Organization*. Vol. 60, Issue 2, April 2006.
- Snidal, Duncan. “Coordination versus Prisoner’ Dilemma: Implications for International Cooperation and Regime.” *American Political Science Review*. Vol. 79, No. 4, December 1985.
- Snidal, Duncan. “Political Economy and International Institutions.”

1

2

3

4

5

6

7

8

International Review of Law and Economics. Vol. 16, No. 1, March 1996.

Song, Young Hoon. “Between and Beyond Borders: Conflict, International Response, and Forced Migration.” Ph.D. Dissertation at the University of South Carolina, Columbia, South Carolina, 2011.

Stein, Arthur. “Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World.” *International Organization*. Vol. 36, No. 2, Spring 1982.

Wendt, Alexander. “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics.” *International Organization*. Vol. 46, No. 2, Spring 1992.

Zetter, Roger. “More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization.” *Journal of Refugee Studies*. Vol. 20, Issue 2, June 2007.

3. 기타

미국의 소리(VOA). “캐나다, 한국 정착 탈북자 위장 난민 신청 논란.” 2013년 8월 9일. <<http://www.voakorea.com/content/article/1726779.html>>.

_____. “탈북 난민 3명, 지난달 미국 입국 …총 162 명.” 2013년 8월 9일. <<http://www.voakorea.com/content/article/1726212.html>>.

자유아시아방송. “UNHCR 대변인: UNHCR, 탈북자 난민지위결정과 무관.” 2006년 5월 30일. <http://www.rfa.org/korean/in_focus/unhcr_not_determine_refugee_status-20060530.html>.

검색일: 2013.8.21.

Inter-Agency Standing Committee. “Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response.” 24 November 2006. <<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-productsproducts&productcatid=18>>. 검색일: 2013.8.1.

New York Times. “UN Panel Urges International Action on North Korean Human Rights Abuses.” 17 September 2013. <http://www.NewYorktimes.com/2013/09/18/world/europe/un-panel-urgesaction-on-north-korean-rights-abuses.html?_r=0>. 검색일: 2013.9.18.

UN General Assembly. “Opening Statement by Mr. Ruud Lubbers, United Nations High Commissioner for Refugees.” Executive Committee of the High Commissioner’s Programme Fifty-fourth session. UN Doc. A/AC.96/987, Annex II, 10 October 2003.

UN General Assembly. Opening Statementless Persons. UN Doc. A/RES/319, 3 December 1949. <<http://www.refworld.org/docid/3b00f1ed34.html>>. 검색일: 2013.8.3.

UN Human Rights Committee. Concluding Observations of the Human Rights Committee: Democratic People’s Republic of Korea. UN Doc. CCPR/CO/72/PRK, 2001.

UNHCR. “UNHCR Chief Calls on States to Respect Non-Refoulement after North Koreans Deported from Laos.” 30 May 2013. <<http://www.unhcr.org/51a7510b9.html>>. 검색일: 2013.6.4.

United Nations Human Rights Council. “United Nations Human

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

Rights Council, air of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea." 16 September 2013. <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIDPRK/FINALCOIDPRK_HRC_Oral_Update_17Sep2013.pdf>. 검색일: 2013.9.21.

II



국제인권 기본개념

비차별 원칙과 북한인권

원재천 (한동대학교 법학부/국제법률전문대학원 교수)

I. 서문

II. 국제인권법상 비차별과 평등원칙의 개념

1. 평등권개념의 이해
2. 차별개념의 이해
3. 차별금지에 대한 국가의무

III. 유엔 인권메커니즘과 국제인권규약상 비차별 원칙

1. 세계인권선언
2. 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(자유권 규약)
3. 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(사회권 규약)
4. 여성차별철폐협약
5. 아동권리협약
6. 인종차별철폐협약
7. 장애인권리협약
8. 고문방지협약
9. 유엔 종교에 관한 관용과 차별금지선언

IV. 지역 인권메커니즘과 비차별 원칙

1. 유럽인권체제
2. 아프리카인권헌장
3. 미주인권조약

V. 비차별 원칙으로 본 북한인권

1. 북한헌법
2. 정치적·사회적 출신성분에 의한 차별
3. 정치범수용소와 차별
4. 북한의 남존여비관행과 남녀 평등권
5. 북한아동과 차별
6. 장애와 차별
7. 종교의 자유와 차별

VI. 결론

참고문헌

I. 서문

북한인권문제의 핵심은 정권에 대한 충성도를 기준으로 성립된 정치·사회적 신분제도라고 할 수 있다. 북한은 전 국민을 출신성분에 따라 3개 집단 51계층으로 나누어 관리를 하고 있다.¹ 북한은 출신성분에 따라서 식량, 직업, 교육, 사법제도에서 국가차원의 조직적이고 광범위한 차별정책을 시행하고 있는데, 연좌제에 의하여 정치범 수용소에 아동과 여성이 포함된 가족을 수용하는 행위는 국제인권규약의 차별금지원칙을 근본적으로 부정하는 행위라고 볼 수 있다.

본 논문의 목적은 북한인권을 국제인권법적 비차별 원칙의 관점에서 고찰하는 것이다. 이를 위해 국제인권법상 비차별과 평등원칙의 기본 개념을 소개하고, 주제별 국제인권규약과 지역 인권메커니즘에서 명시한 비차별 조항들을 살펴본 후, 원칙과 조항을 북한인권상황에 적용해 보고자 한다.

II. 국제인권법상 비차별과 평등원칙의 개념

모든 차별은 인간을 서열화하고 위계화함으로써 발생한다고 할 수 있다. 제2차 세계대전 이후 지금까지 국제사회는 인간의 태생적, 후천적 특성을 이유로 분리하고, 구별하고, 배제하고, 제한하여 그에게 불이익을 주는 행위에 대해 법적, 제도적 장치를 통해 규제하여 왔다.²

¹ 조정현 외, 『북한인권백서 2013』 (서울: 통일연구원, 2013), p. 174; 김국신 외, 『북한인권백서 2011』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 168~173; 미네소타 변호사 국제인권위원회(Minnesota Lawyers International Human Rights Committee), 『북한의 인권』 (서울: 고려원, 1990), p. 68.

² 국가인권위원회, 『차별행위 이론과 실제』 (서울: 국가인권위원회, 2002), p. 16.

1. 평등권개념의 이해

평등권이라 함은 모든 인간이 차별 없이 공평하게 대우받을 권리를 말한다. 세계인권선언 제1조는 모든 사람은 태어날 때부터 자유롭고, 존엄성과 권리에 있어서 평등하다고 정의하고 있다.³ 차별금지 는 인간의 존엄성을 전제하고 있다. 즉 인간의 존엄성은 천부적인 것으로 태어날 때부터 평등하다는 것을 국제인권법에서 전제로 하고 있다고 볼 수 있다.

평등에는 절대적 평등설(absolute equality)과 상대적 평등설(relative equality)이 있다. 절대적 평등은 모든 인간은 모든 점에서 무차별적으로 다루어야 한다고 보는 반면 상대적 평등은 정당한 근거 내지 합리적인 이유가 있는 경우 한정된 차별은 허용된다는 입장을 취하고 있다.⁴ 상대적 평등설에 의하면 차별적으로 대우해야 할만한 합리적인 근거가 제시되는 경우에는 차별적 대우가 허용된다고 보고 있다.⁵ 21세기의 평등개념은 규범상의 평등은 물론 실질적 내용(Substantive Equality)의 평등의 의미를 포함하고 있다. 실질적인 평등은 결과적 평등은 물론 국민의식과 정치·사회적 구조의 개선을 통한 특정 집단의 구성원에 대한 편견과 낙인을 없애고, 폭력적 문화를 개선하여 인간존중과 존엄의식 확산, 획일성 보다는 다양성을 인정하고 포용하는 사회문화 형성, 사회의 구조적 불평등요소 제거, 그리고 모든 사회구성원의 정치적·

³ 세계인권선언 제1조: “모든 사람은 태어날 때부터 자유롭고, 존엄성과 권리에 있어서 평등하다. 사람은 이성과 양심을 부여받았으며 서로에게 형제의 정신으로 대하여야 한다. All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.”

⁴ 광노현 외, 『인권법』 (서울: 한국방송통신대학교출판부, 2008), p. 126.

⁵ 이준일, 『인권법: 사회적 이슈와 인권』 (서울: 홍문사, 2007), p. 518.

사회적인 사회참여를 가능케 하는 정치구조 개선의 의미도 내포하고 있다.⁶

2. 차별개념의 이해

차별은 정당화되지 않은 구별(unjustified distinction)행위이다. 차별 없는 사회란 모든 사람들이 일률적으로 똑같이 대우받는 사회를 말하는 것은 아니다. 국가는 객관적이고 합리적인 이유로 특정부류의 사람들을 구별하여 대우할 수 있다. 다만 국가의 구별행위는 합법적인 목적이 있어야 하고, 그 목적에 적합한 비례적(proportionality) 방법으로 이루어져야 하는 것이 국제법적인 원칙이다.⁷ 물론 모든 사람들은 같지 않고 사람을 비교하는 데도 수많은 척도가 있을 수 있다. 인간의 다양한 차이들이 차별로 인식되는 경우는 차이를 구별함으로써 위계가 형성되는 경우 또는 그 구별이 불합리하고 정당화 되지 않는 경우라고 할 수 있다.⁸

직접차별(Direct Discrimination)이란 목적을 가지고 또는 합리적인 이유 없이 특정 개인 또는 특정 집단에 속한 사람들을 그 집단에 속한 이유 때문에 구별하고 배제하며 제한하는 차별행위를 하는 것을 말한다. 예를 들면, 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신신분 등의 이유로 고용(모집, 채용, 교육, 배치, 승진, 임금 및 임금 외의 금품지급,

⁶-Sandra Fredman, *Discrimination Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), p. 25.

⁷-Anne F. Bayefsky, "The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law," *Human Rights Law Journal*, Vol. 11, No. 1~2 (1990), p. 12.

⁸-국가인권위원회, 『차별행위 이론과 실제』 (서울: 국가인권위원회, 2002), p. 18; 송석윤, "차별의 개념과 법의 지배," 정인섭 편, 『사회적 차별과 법의 지배』 (서울: 박영사, 2004).

자금의 융자, 정년, 퇴직, 해고 등), 재화, 용역, 교통수단, 상업시설, 토지, 주거시설의 공급이나 이용과 관련하여 특정사람을 우대, 배제, 구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 말하며, 교육이나 훈련에서 특정인을 우대·배제·구별하는 행위 또는 차별행위 등을 말한다.⁹

간접차별(Indirect Discrimination)은 형식적으로는 중립적인 국가 정책, 법과 규칙이 특정집단에 적용할 때 결과적으로 그 집단에 속한 사람들에게 불리한 결과가 생긴다는 개념인데, 고용에서 성차별이나 장애인차별과 같이 신체조건이 직무사항과 무관할 경우 장애를 고려하지 아니하는 기준을 적용할 때 장애인에게 불리한 결과를 초래하는 경우를 예로 들 수 있다.¹⁰

직접차별은 일반적으로 정당화될 수 없으나 간접차별인 경우에는 합리적인 근거가 제시된다면 허용(justified)될 수 있다고 보는 견해도 있다.¹¹

법적 차별이란 법규범 자체에 의하여 차별을 하는 경우를 말한다. 과거 나치정권의 유대인에 대한 차별을 법규범화한 예가 있다. 사실적 차별은 법규범 안에 차별의 요소는 없지만, 다양한 사회 환경과 상황이 어느 특정 소수자집단에게 불리한 현실이 되는 경우를 말하는데, 여성과 남성의 차별이 좋은 예가 될 수 있다.

⁹ 광노현 외, 『인권법』, p. 135.

¹⁰ 위의 책, p. 136.

¹¹ Sandra Fredman, *Discrimination Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), p. 190: "Indirect discrimination can be justified if the respondent can show that the measure is a proportionate means of achieving a legitimate aim." 일반적으로 차별행위가 정당화되기 위해선, 목적 그리고 방법이 합당하고, 정당하여야 하며 다른 방법으로는 목적을 이룰 수 없다는 것을 입증해야 한다.

3. 차별금지에 대한 국가의무

가. 국가 차별배제의무(Negative Obligations of the State)

국제인권법에는 국가는 개인의 인권을 보호할 의무가 있으며, 법, 제도, 예산, 세금 등 다양한 제도와 행정권을 통해 특정 부류의 사람(들)을 차별하면 안 된다는 원칙이 있다. 즉 국가는 국가권력을 통해 특정 사람이나 특정 부류의 사람이 속해 있는 그룹에 대한 차별행위를 해서는 안 된다는 것이다. 시민적·정치적 권리에 관한 규약을 주관하는 인권위원회(HRC: Human Rights Committee, 이하 인권조약위원회)는 의견서 18번을 통해 시민적·정치적 권리에 관한 규약 제26조는 조약당사국이 법이나 규범의 이행에 있어서, 차별적 행위가 성립되어서는 안 된다는 것을 명시하였다.¹²

나. 국가 차별시정 및 평등실현의무

(Positive Obligations of the State)

국가의 비차별 정책은 국가는 물론 사인 간(private actors)의 차별 행위도 시정해야 한다는 원칙이다. 차별시정의무는 특히 생명권(right to life), 고문을 받지 않을 권리(freedom from torture)부분에서 적용이 된다. 인종차별철폐협약의 경우, 개인이 타인에게 차별을 받을 경우 국가에게 책임을 물을 수 있는 원칙이 있다. 유엔인권조약위원회(HRC)는 국가가 민간영역에서도 차별을 금지해야 한다는 의무가 있

¹²- Human Rights Committee(HRC) General Comment No. 18: “Article 26 of the International Covenant on Civil and Political Rights(ICCPR) is concerned with the obligation imposed on States parties in regard to their legislation and the application thereof. Thus when legislation is adopted by a State party, it must comply with the requirement of Article 26 that its content not be discriminatory.”

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

다고 결정하기도 했다.¹³ 여기서 중요한 원칙은 차별이 국가의 행위가 아니더라도, 국가가 그 특정 차별행위를 개선시킬 수 있는 공권력과 그 역할을 할 수 있는 행정력이 있기 때문에 국가에 차별시정 의무를 부여한다는 점이다. 이러한 의무는 방어적(Reactive)인 행위보다는 적극적으로 능동적(Proactive)인 국가행위를 의미한다.¹⁴

다. 적극적 우대 평등실현조치(Affirmative Action)

적극적 우대 평등실현조치 이론은 미국에서 주로 발전되어온 이론으로, 소수인종, 여성, 장애인 등 역사적으로 차별을 받아온 집단에게 실질적인 평등을 실현하기 위해 그간의 차별에 대한 보상의 일환으로 취업이나 대학교입학 등 교육기회에 있어서 다수집단보다 한시적으로 우선적인 처우를 해 주어야 한다는 이론이다.¹⁵ 북유럽국가에서 실행

¹³- *Nahlik v. Austria* (No. 608/95, ICCPR, paragraph 8.2): “Under article 2 and 26 of the Covenant the State party is under an obligation to ensure that all individuals within its territory and subject to its jurisdiction are free from discrimination, and consequently the courts of the States parties are under an obligation to protect individuals against discrimination, whether this occurs within the public sphere or among private parties in the quasi-public sector of, for example employment.”

¹⁴- Sandra Fredman, *Discrimination Law*, p. 299: 국가는 어느 특정인들이 차별 때문에 제소를 하기 전 미리 차별행위를 예방하고 근절할 수 있는 제도적 정책행위를 하여야 한다.

¹⁵- Wouter Vandenhoe, *Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies* (Oxford: Intersentia, 2005), p. 26; 유엔 여성차별철폐위원회의 경우 적극적 우대 평등실현조치(Affirmative Action)를 “차별을 철폐하고 평등을 촉진할 목적으로 기존의 차별로 인한 (현재 여성의) 권리행사의 장애를 조정하기 위하여 기존의 차별로 인한 영향을 없앨 수 있도록 현재의 사회·정치·경제구조를 개선할 수 있는 조치로서 차별로 인한 영향이 없어질 때까지의 잠정적 조치”라고 정의하고 있다. Article 4, CEDAW, “1, Adoption by States Parties of temporary special measures aimed at accelerating de facto equality between men and women shall not be considered discrimination as defined in the present Convention, but shall in no way entail as a consequence the maintenance of

하는 여성 고용할당제, 우리나라의 장애인 의무고용제도 등이 우선적
 처우의무가 적용된 국가제도이다.¹⁶ 이렇듯 소수자에 대한 우대조치는
 다수자나 다른 집단의 구성원에게 불이익이 돌아가는 역차별(reverse
 discrimination)을 발생시킬 수도 있다.¹⁷

Ⅲ. 유엔 인권메커니즘과 국제인권규약상 비차별 원칙

1. 세계인권선언

세계인권선언은 1948년 유엔총회 결의안 217호로 통과되었으며, 가
 장 주요한 인권관련 보편적 기준이라고 할 수 있다. 특히 제1조는 인간
 존엄의 평등권을 천명하고 있고¹⁸ 제2조는 인종, 피부색, 성별, 언어,
 종교, 정치적 또는 기타의 견해, 출신국가나 출신사회, 재산, 출생이나
 기타 지위 등에 대한 차별을 금하고 있으며¹⁹ 제7조는 법 앞에서의 적

unequal or separate standards; these measure shall be discontinued when the
 objective of equality of opportunity and treatment have been achieved.”

¹⁶ 광노현 외, 『인권법』, p. 127.

¹⁷ Sandra Fredman, *Discrimination Law*, p. 256: 남아공의 경우, 헌법 9조 2항에
 적극적 평등실현조치 차원의 (역)차별 허용을 명시하고 있다: “To Promote the
 achievement of equality, legislative and other measures designed to protect
 or advance persons, or categories of persons, disadvantaged by unfair
 discrimination may be taken.”

¹⁸ 세계인권선언 제1조: 모든 인간은 태어날 때부터 자유로우며 그 존엄과 권리에 있어
 동등하다. 인간은 천부적으로 이성과 양심을 부여받았으며 서로 형제애의 정신으로
 행동하여야 한다.

¹⁹ 세계인권선언 제2조: 모든 사람은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의
 견해, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분과 같은 어떠한 종류의
 차별이 없이 이 선언에 규정된 모든 권리와 자유를 향유할 자격이 있다. 더 나아가
 개인이 속한 국가 또는 영토가 독립국, 신탁통치지역, 비자치지역이거나 또는 주권에
 대한 여타의 제약을 받느냐에 관계없이, 그 국가 또는 영토의 정치적, 법적 또는 국제적

법절차를 통한 평등권을 명시하고 있다.²⁰ 세계인권선언은 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약과 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약과 함께 국제인권헌장(International Bill of Rights)이라고 불려진다. 국제인권헌장을 기본으로 유엔은 주제별 인권규약을 만들었는데 대표적으로 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 인종차별철폐협약, 장애인권리협약 등이 있다. 인권조약은 조약 당사국의 이행상황을 감독하기 위해 조약기구를 설치하고 있다. 조약기구는 조약 당사국의 국가보고서를 심사하고, 국가 간 통보를 처리하며, 선택의정서에 따라 제출된 개인통보를 심리하고, 필요에 따라 현장검증, 개인 인권침해구제권고 등을 할 수 있다.²¹

비차별 원칙과 평등권은 다음과 같이 각 주제별 국제조약을 통해 당사국에 적용되고 있다.

지위에 근거하여 차별이 있어서는 아니 된다.

²⁰ 세계인권선언 제7조: 모든 사람은 법 앞에 평등하며 어떠한 차별도 없이 법의 동등한 보호를 받을 권리를 가진다. 모든 사람은 이 선언에 위반되는 어떠한 차별과 그러한 차별의 선동으로부터 동등한 보호를 받을 권리를 가진다.

²¹ 조약기구는 각국의 국제조약을 이행하기 위한 가장 핵심적인 역할을 하고 있고, 개인자격의 인권전문가들로 구성되어 있는데 현재 3개의 위원회에 한국대표들이 위원으로 있다. 자유권 규약을 심리하는 자유권권리위원회(Human Rights Committee: HRC), 경제·사회·문화적 권리위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights: CESCR)에는 신혜수 박사(전 국가인권위원회 인권위원)가 여성차별철폐협약위원회를 역임하고 활약하고 있고, 아동권리위원회(Committee on the Rights of the Child: CRC)에는 성균관대 법학전문대학원의 이양희 교수가 위원장을 역임하며 리더십을 발휘하고 있으며, 장애인권리위원회(Committee on the Rights of Persons with Disabilities)에는 한반도국제대학원의 김형식 교수가 위원으로 있다. 그 외 인종차별 철폐위원회(Committee on Elimination of Racial Discrimination: CERD), 여성차별 철폐위원회(Committee on Elimination of Discrimination against Women: CEDAW), 고문방지위원회(Committee against Torture: CAT), 이주노동자위원회(Committee on Migrant Workers: CMW) 등의 위원회가 있다.

2. 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(자유권 규약)

유엔총회는 1966년 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약을 제정했고, 1976년 효력을 발휘하게 되었다. 제1조는 모든 사람들이 경제·사회·문화 발전권을 가지고 있다는 것을 천명했고, 제2조는 본 규약의 모든 조항이 조약 당사국의 모든 사람들에게 인종, 피부색, 성, 언어, 종교 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별 없이 적용되어야 함을 명시했고,²² 제3조는 국가가 남성과 여성을 차별 없이 평등하게 대우해야 한다는 의무를 가지고 있음을 밝혔다.

본 규약의 차별과 평등이 다루어진 핵심 조항은 독립적인(free standing) 제26조인데, 모든 사람은 법 앞에서 평등하고, 법의 보호를 차별 없이 받아야 하며, 국가는 개인의 인종, 성, 언어, 종교, 정치적 성향, 국가적 사회적 신분, 재산의 유무 등과는 별개로 개개인을 차별 없이 평등하게 대우하며, 보호해야 한다는 내용을 담고 있다.²³ 제26조는 독립적인 조항으로 의도적으로 차별의 구분을 한정하지 않고 있고 직접차별과 간접차별을 구분하고 있지 않다. 제1조, 제3조, 제26조의 비차별 원칙을 살펴보면, 비차별의 원칙, 남녀평등의 원칙, 법 앞에 평등

²² Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals which its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

²³ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Article 26: "All persons are equal and before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status."

원칙, 법의 보호원칙을 포함하고 있다.

자유권 규약을 관할하는 유엔인권조약위원회(HRC)는 의견서 18호를 통해 차별을 정의함에 있어, 의도(intent)와 관계없이 실질적인 자유와 기본 권리를 침해하는 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의견, 국가나 사회적 출신, 재산, 출생신분 등의 구분에 의한 모든 차별행위를 규정하고 있다.²⁴ 대한민국인권위원회법에서는 19개의 차별근거를 명시하고 있다.²⁵

북한은 자유권 규약의 가입국인데, 정치범과 그 가족에 대한 차별적 사법처리는 중요한 이슈로 다루어져야 하며, 정치범수용소운영은 국제법의 인도에 반하는 범죄 수준의 국가차원의 차별정책이라고 할 수 있다.

3. 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(사회권 규약)

경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약은 1976년에 효력을 발휘했고, 북한도 조약 가입국이다. 차별과 평등권관련 핵심 조항은

²⁴- Wouter Vandenhoe, *Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, p. 57: “The Committee believe that the term ‘discrimination’ as used in the Covenant should be understood to imply any distinction, exclusion, restriction or preference which is based on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status, and which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise by all persons, on an equal footing, of all rights and freedom;” General Comment No. 18, *Non-Discrimination*, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 (1989), para. 7.

²⁵- 국가인권위원회법 제2조 4항: “‘평등권침해의 차별행위’라 함은 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지역들을 말한다), 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적지향, 학력, 병력 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.”

제1조, 제2조 그리고 제3조이다. 제1조는 조약국 내 사람들의 정치적 결정권과 경제·사회·문화 발전권과 사유재산권을 명시하고 제2조는 본 규약이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 사유로 차별되게 적용되면 안 된다는 원칙을 담고 있는데, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제26조와 같이 차별의 구분을 한정해 놓고 있지 않다.²⁶ 제3조는 경제·사회·문화권을 향유하는 데 있어 남성과 여성의 비차별 원칙을 다루고 있다.

사회권조약위원회 의견서 20호에 의하면 규약 당사국은 국가행위(positive action)를 통해 규범적(formal)이고 실질적인 내용의 평등권(substantive equality)을 이루어야 하는 의무를 가지고 있다.

북한은 사회권 규약 가입국이다. 그러나 국가통제경제제도를 가지고 있는 북한의 계층별 차등 배급행위와 적대계층의 여성, 아동, 노인, 장애인 등 취약계층에 대한 실제적인 의식주의 차별행위와 주택권, 교육권, 직업권의 차별은 특정 사람들에 대한 심각한 사회권 규약 위반의 국가탄압제도라고 볼 수 있다.

4. 여성차별철폐협약

유엔여성차별철폐협약은 1979년 채택됐고, 1981년 발효되었다. 그 후 선택의정서 채택을²⁷ 통해 개인적 청원과 조약 위원회 조사권을 도

²⁶-International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights(ICESCR), Article 2(2): “The State Parties to the present Covenant undertake to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, properly, birth or other status.”

²⁷-Optional Protocol was adopted in 1999 and went into force in 2000.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

입하게 되었다. 조약감시위원회는 특히 가정폭력에 대한 국가적 개선 노력의무에 대한 사례판결 권고와²⁸ 납치, 강간, 살인 등에 대한 국가 조사²⁹ 시행, 과거 일본의 위안부여성 문제를 다루는 등 활발한 활동을 하고 있다.

주요 조항인 제1조에서는 여성차별을 정의하고 있는데, 이는 정치, 경제, 사회, 문화, 시민(공공)의 영역에서 성별에 대한 구별이나 제외, 그리고 제한 등 부정적인 대우를 받지 않을 권리가 있다는 것을 명시하고 있다.³⁰

제2조는 평등의 원칙에 입각하여, 헌법과, 형법 등 각종 법률, 국가 정책이나 제도, 사인이나 기관에 의한 여성차별을 금하고, 위반행위에 대한 공권력을 통한 개선명령과 처벌³¹ 그리고 사법기관을 통한 적절한 구제에 대한 의무를 명시하고 있다.

본 협약은 여성의 구조적이고 사회적인 차별의 개선을 위해 국가의 선별적 여성 우대권을 장려하고 있고,³² 이는 시민적·정치적 권리에 대

²⁸-A.T. v. Hungary (CEDAW, No. 2/2003).

²⁹-여성차별철폐협약위원회는 선택의정서 8조에 의거하여 2004년 7월 멕시코에 대한 특별조사를 실행했다(Re: Ciudad Juarez area of Chihuahua in Mexico).

³⁰-Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women(CEDAW), Article 1: “For the purposes of the present Convention, the term ‘discrimination against women’ shall mean any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purposes of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field.”

³¹-CEDAW, Article 2(b): “To adopt appropriate legislative and other measures, including sanctions where appropriate, prohibiting all discrimination against women.”

³²-여성차별철폐협약 제4조에는 국가가 남녀평등부분을 구현하고 시정하기 위해 한시적으로 여성우대정책을 이행할 수 있다고 명시했다. Article 4.1: “Adoption by States Parties of temporary special measures aimed at accelerating de facto equality

한 국제규약의 표면적, 절대적 평등이라는 원칙과 서로 긴장관계를 가지기도 한다.³³

북한도 여성차별철폐협약에 가입되어 있다. 그러나 북한의 여성에 대한 인식의 경우 과거 유교 봉건적 사고방식이 국가수령제도에서 강화되었다고 할 수 있는데, 한때 여성은 바지도 못 입고, 자전거도 타면 안 된다는 정책을 고수해 여성에게 많은 불편함과 사회적 활동의 제약을 가져왔다.³⁴ 가정폭력에 대한 미진한 국가 제도적 인식도 문제로 지적된다.³⁵

북한의 여성차별문제의 핵심은 탈북자들의 강제송환에서 벌어지는 고문과 성추행, 영아살인 등의 인권유린문제와 연좌제 제도에 의한 여성(아동포함)의 정치범수용소 수용이 문제로 거론된다.³⁶

between men and women shall not be considered discrimination as defined in the present Convention, but shall in no way entail as a consequence the maintenance of unequal or separated standards; these measures shall be discontinued when the objectives of equality of opportunity and treatment have been achieved.”

33. 한 예로 북유럽의 여성정치인의 정당공천 우대정책은 시민적·정치적 권리에 대한 국제규약의 관점에서 보면 남성에 대한 역차별이라는 해석이 가능하고, 여성차별철폐 협약위원회의 관점에서 보면 국가의 여성차별에 대한 차별시정정책이라는 해석을 할 수 있다.

34. Citizens' Alliance for North Korean Human Rights, *Flower, Guns and Women on Bike* (Seoul: Life & Human Rights Books, 2009), pp. 16~17.

35. 북한여성권리보장법은 제46조에 가정폭력에 대한 조항을 명시하고 있으나, 가정폭력의 정의가 없고, 가정폭력의 처벌이나, 피해자 보호, 가해자 처벌에 대한 부분이 명시되어 있지 않다: “가정에서는 녀성에 대한 온갖 형태의 폭행을 하지 말아야 한다.”

36. Vitit Muntarbhorn, UN Special Rapporteur on North Korea, *Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea*, A/60/306: “collective punishment based upon ‘guilt by association’ this means that if a person is punished for a political or ideological crime, members of his or her family are also punished.”

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

5. 아동권리협약

아동권리협약은 1989년 채택되었고, 1990년에 발효된 조약으로서 북한을 포함한 가장 많은 나라들이 조약에 가입해 있다. 협약 당사국의 의무이행을 심사하기 위하여 설립된(제43조) 아동권리위원회는 국가보고서 심사, 의견서 표명, 개별적 청구 심사를 하는 제도를 구비한 가장 보편적이고 활동이 활발한 조약감시기구로서의 역할을 하고 있고, 북한을 포함한 조약 당사국이 다른 조약에 비해 조약이행에 관한 높은 참여도를 보이고 있다.

본 협약은 아동을 보호하여야 하고 차별하지 말아야 하는 사회적 그룹으로 인정하고 있고, 제2조는 아동을 부모나 후견의 정치적 성향, 인종, 피부색, 성별, 언어, 국적, 민족, 재산, 장애, 종교, 사회적 출신신분, 출생신분으로 인한 차별과 처벌을 금하고 있으며,³⁷ 제30조는 특정 사회, 정치, 종교적 소수집단에 속한 아동의 문화와 종교를 존중하고, 아동이 지속 고유의 문화와 종교를 실천하고 향유하며 계승할 수 있도록 하여야 한다고 명시하고 있다.³⁸

북한의 경우 국가가 인정하는 활동 이외의 종교 활동 등은 철저히

³⁷-Convention on the Rights of the Child, Article 2.1: “States Parties shall respect and ensure the rights set forth in the present Convention to each child within their jurisdiction without discrimination of any kind, irrespective of the child’s or his or her parent’s or legal guardian’s race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status.”

³⁸-CRC(Convention on the Rights of the Child), Article 30: “In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities or persons of indigenous origin exist, a child belonging to such a minority or who is indigenous shall not be denied the right, in community with other members of his or her group, to enjoy his or her own culture, to profess and practice his or her own religion, or to use his or her own language.”

금하고 있으며, 아동이 종교적인 이유로 형사처벌을 당하는 사례가 있다고 한다. 또한 연좌제로 아동이 정치범수용소에 끌려가 수용되고, 정치범수용소에서 태어나 자라나는 아동들이 있는데,³⁹ 이들은 출신성분 때문에 대대로 차별을 당하는 경우라 할 수 있다.

6. 인종차별철폐협약

인종차별철폐협약은 유엔총회에서 1965년에 채택되었고 1969년 발효되었다. 협약 제1조에 의하면 “인종차별”을 “인종, 피부색, 가문 또는 출신국가, 출신민족에 근거를 둔 어떠한 구별, 배척, 제한 또는 우선권을 말하며 이는 정치, 경제, 사회, 문화 또는 기타 어떠한 분야에서든지 평등하게 인권과 기본적 자유의 인정, 향유 또는 행사를 무효화시키거나 침해하는 목적 또는 효과를 가지는 것”이라 명시하고 있다.⁴⁰

제2조에서는 국가의무를 다루고 있는데, 국가는 인종차별금지의 지침이 있어야 하며; 개인 또는 집단에 의한 인종차별을 후원하거나, 옹호하거나, 지원하지 말아야하며; 인종차별을 촉발시키거나 지속시키는 법령을 폐지하거나 수정하여야 하며; 인종적 분열을 조장하는 모든 것을 억제해야 함을 명시하고 있다. 또한 협약 제8조를 통하여 본 협약을 관할하는 인종차별철폐위원회를 설치하고 있다. 이는 다인종·다문화국가와 아프리카국가에서 중요한 조약으로 이행되고 있다. 북한의 경우

³⁹- 신동혁, 『세상 밖으로 나오다』 (서울: 북한인권정보센터, 2007).

⁴⁰-International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 1: “In this Convention, the term ‘racial discrimination’ shall mean any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the propose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life.”

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

강제송환된 탈북여성이 임신해 있을 경우 중국인의 피가 섞여 있다는 이유로 강제낙태를 시킨다는 증언이 있는데,⁴¹ 이는 인종차별의 극단적인 예가 될 수 있다.

7. 장애인권리협약

장애인권리협약은 2006년 회원국 만장일치 결의로 채택되었으며, 2008년 발효된 조약이다. 북한은 2013년 7월 조약에 서명했다. 장애인이 일상적인 생활과 이동, 정치, 경제, 사회, 문화, 시민권 분야의 모든 분야에서 비장애인과 같은 권리를 누려야 한다는 것을 본 조약은 명시하고 있다.⁴² 장애로 인한 차별은 모든 생활영역에서 비장애인들과 동등한 기초 위에 모든 인권과 기본적 자유를 인식, 향유 또는 행사하는 것을 저해하거나 무효화하려는 목적과 효과가 있으며, 장애를 이유로 구별, 배제 또는 제한하는 것을 의미한다. 장애인권리협약에서는 장애인에 대하여 “disabled persons”이라는 용어 대신 “persons with disabilities”라는 용어를 사용하고 있는데, 이는 장애보다는 인격적인 존재인 개인을 강조하고 하나 혹은 둘 이상을 동반하여 존재할 수 있

⁴¹ 구동독 독재청산재단, 북한인권시민연합 북한인권난민문제국제대회, 탈북자 이명숙 증언: 이명숙 씨는 탈북 후 강제송환되었는데, 구속조사기간 중 아이가 태어났고, 기관원들이 아이를 죽였다고 하는데, 이는 중국 사람의 피가 섞였다는 이유라고 한다, 독일 베를린, 2013.6.18.

⁴² Convention on the Rights of Persons with Disabilities(CRPD), Article 2: Definitions For the Purposes of the Convention: “‘...Discrimination on the basis of disability’ means any distinction, exclusion or restriction on the basis of disability which has the purpose or effect of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise, on an equal basis with others of all human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field. It includes all forms of discrimination, including denial of reasonable accommodation.”

는 다양한 장애의 속성을 반영한 표현이라고 할 수 있다.⁴³

협약 제6조는 장애여성에 대한 별도의 조항을 두고 있는데, 장애여성과 장애소녀들이 다중적인 차별에 노출되어 있음을 인정하고, 이들이 모든 인권과 기본적 자유를 완전하고 비장애인과 동등하게 향유할 수 있는 권리를 보장하는 것을 명시하고 있다. 특히 장애여성이 직면하고 있는 성폭력, 착취 및 학대, 임신 및 출산, 양육 등의 분야에 대한 특별한 요구가 있으며, 교육이나 고용 등의 접근성을 보장하기 위해 생긴 조항이다.⁴⁴

장애인권리협약에서는 특히 시설과 장비 지원을 통한 장애인의 활동영역을 비장애인 수준까지 보장해 주어야 한다는 국가의무 조항⁴⁵을 주목하여야 하며, 장애여성에 대한 인권보호와 차별금지도 중요 원칙으로 다루어진 조약이다.⁴⁶

북한은 한동안 평양에서 장애인이 없다고 주장하였으나, 최근에는 장애인 관련 유관단체를 설립하는 등 장애인의 존재를 인정하기 시작했다. 장애인권리협약 제12조는 장애인도 법 앞에서 인간으로 인정되

43. 국가인권위원회, 『장애인권리협약해설집』 (서울: 국가인권위원회, 2007), pp. 19~20.

44. 위의 책, pp. 43~44.

45. CRPD, Article 2: Definitions “...‘Reasonable accommodation’ means necessary an appropriate modification and adjustments not imposing a disproportionate or undue burden, where needed in a particular case, to ensure to persons with disabilities the enjoyment or exercise on an equal basis with others of all human rights and fundamental freedoms.”

46. 장애인권리협약은 제3조에서 다음과 같은 원칙을 명시하고 있다: “(a) Respect for inherent dignity, individual autonomy including the freedom to make one’s own choices, and independence of persons; (b) Non-discrimination; (c) Full and effective participation and inclusion in society; (d) Respect for difference and acceptance of persons with disabilities as part of human diversity and humanity; (e) Equality of opportunity; (f) Accessibility; (g) Equality between men and women; (h) Respect for evolving for capacities of children with disabilities and respect for the right of children with disabilities to preserve their identities.”

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

고 등록되며, 민사법의 법적능력을 행사할 수 있도록 국가가 지원해야 하는 의무를 지우고 있다.⁴⁷ 북한 내의 장애인의 수와 유형 그리고 수용시설에 대한 정확한 통계는 현재 존재하고 있지 않는데 이는 북한이 장애인을 공민으로서 마땅한 대우를 하지 않고 있으며 등록을 기피하고 있다는 점을 반증하고 있다고 할 수 있다. 북한의 식량난으로 인하여 임신 중인 여성과 아동의 영양실조 등 건강문제가 심각한 문제로 거론되며, 이 문제가 신체적, 정신적 장애라는 결과로 나타나리라는 우려가 보건 의료 전문가 사이에 있다고 한다.

8. 고문방지협약

고문방지협약은 유엔총회가 1984년에 채택했고, 1987년에 발효된 조약인데, 고문을 정의함에 있어 차별적인 이유로 사람에게 신체적, 정신적인 고통을 가하는 것을 말한다.⁴⁸ 특히 제3조에는 특정인물이 본국으로 송환될 경우 고문을 받을 위험이 있을 경우에는 국가가 절대로 송환시키거나 추방하면 안 된다는 의무가 있다.⁴⁹

⁴⁷-CRPD, Article 12: “Equal recognition before the law (1) States Parties reaffirm that persons with disabilities have the right to recognition everywhere as persons before the law. (2) States Parties shall recognize that persons with disabilities enjoy legal capacity on an equal basis with others in all aspects of life.”

⁴⁸-The Convention Against Torture(CAT), Article 1: “‘torture’ includes: any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person … for any reason based on discrimination of any kind, when such pain or suffering is inflicted by or at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity.”

⁴⁹-CAT, article 3: “No State Party shall expel, return(‘refouler’) or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture.”

중국의 경우 탈북자들을 강제송환하고 있고, 대부분의 탈북자들은 형사처벌을 받고 있으며 그 과정에서 가혹행위와 고문을 받는 것으로 알려져 있다. 특히 기독교와 접촉이 있었던 탈북자는 가중 처벌을 받는다는 점에서 중국과 북한이 비차별 원칙을 심각하게 위반하고 있다고 할 수 있다.⁵⁰

9. 유엔 종교에 관한 관용과 차별금지선언

유엔은 1981년 종교에 대한 차별금지선언⁵¹을 통해 종교에 대한 자유와, 종교를 이유로 차별을 해서는 안 된다는 것을 명시하였다. 특히 제2조는 국가, 사인, 기관 등이 어느 특정 종교행위를 하는 사람들을 차별하는 것과, 구별이나 제외, 어느 특정종교에 대하여 불관용과 차별을 통해 종교를 무력화하거나 종교행위를 방해, 탄압하는 것을 금지하고 있다.⁵²

자유권 규약을 관할하는 유엔 인권조약위원회(HRC) 의견서 22번은 자유권 규약 제18조에 명시된 종교와 사상의 자유를 폭넓게 정의하고 있는데, 전통적인 유신론적(theistic)인 믿음은 물론 무신론적(atheistic)인 신념, 신앙, 사상, 정치적 이상과 개인의 신념 등 광범위한 사고체계를 포함하고 있다. 종교의 자유라는 정의 안에는 공적인 예배행위, 종교적 휴일을 지키는 행위, 음식, 종교교육, 종교지도자 선출, 성직자 양

⁵⁰-Jae-Chun Won, "Religious Persecution in North Korea 1945~2011," *International Journal for Religious Freedom*, Vol. 4, Issue 1 (2011), pp. 87~100.

⁵¹-Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination based on Religion or Belief, UN Doc. A/RES/36/55, 25 November 1981.

⁵²-Darmar Schiek, *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law*, Lisa Waddington and Mark Bell ed. (Oxford: Hart Publishing, 2007), p. 104.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

성과 성서의 배포 등 자율권과 표현을 통한 포교권도 포함한다.⁵³

결국 포괄적인 종교행위 때문에 받는 불이익은 종교의 자유를 침해하는 차별행위인 것이다.

북한은 모든 종교를 미신으로 여기고 있으며, 특히 기독교 말살 정책을 펼치고 있고 기독교인들에 대해서는 형사처벌을 하는 등 심각한 차별을 하고 있다.⁵⁴

IV. 지역 인권메커니즘과 비차별 원칙

1. 유럽인권체제

유럽은 유럽인권조약을 1950년에 채택하고 1953년 발효시켰다. 유럽 내의 인권침해와 차별시정판결은 현재 유럽인권법원에서 관할하고 있다. 유럽인권조약 제14조는 비차별 원칙을 천명했고, 선택의정서 제12호 제1조로 더욱 강화하였으며, 독립의무⁵⁵로 격상시켰는데, 국가의 공적

⁵³ 위의 책, p. 113; Human Rights Committee, General Comment No. 22: “The right to freedom of thought, conscience and religion 30 July 1993, CPR/C/21/Rev.1/Add.4: “The observance and practice of religion or belief may include not only ceremonial acts but also such customs as the observance of dietary regulations, the wearing of distinctive clothing or head coverings participation in rituals associated with certain stages of life, and the use of a particular language customarily spoken by a group. In addition, the practice and reaching of religion or belief includes acts integral to the conduct by religious groups of their basic affairs, such as the freedom to choose their religious leaders, priests and teachers, the freedom to establish seminaries or religious schools and the freedom to prepare and distribute religious texts or publications.”

⁵⁴ Jae-Chun Won, *Religious Persecution in North Korea*, pp. 87~100.

⁵⁵ ‘independent right’ 또는 ‘free standing’ 이라고 하며 다른 조항에 구속되는 것이 아니라 독립적인 조항으로 역할 한다는 것을 의미한다.

행위일체가 포함되었다. 제14조에서 차별의 구분을 의도적으로 열어 놓았다.⁵⁶

유럽연합조약은 유럽연합기본권헌장⁵⁷을 통해 비차별 원칙을 확인 하였으며, 유럽연합 기능에 관한 조약 제19조를 통해 명시하였다.⁵⁸

2. 아프리카인권헌장

아프리카인권헌장은 아프리카연합에 의해 1981년 채택되었으며, 1986년에 발효되었다. 아프리카인권위원회와 아프리카인권법원이 인 권보호와 아프리카인권헌장은 물론 가입국의 국제조약위반여부를 판 단하고 있다. 아프리카는 식민지배와 인종차별의 역사적 아픔을 가지 고 있는 대륙이므로 차별과 평등권에 대한 구체적인 권리를 아프리카 인권헌장에 담고 있는 것을 주목할 수 있다.

제2조는 모든 사람이 차별 없이 보편적인 권리와 자유를 누릴 수 있 다고 천명했으며,⁵⁹ 제3조는 독립적인 조항으로 비차별 원칙과 평등보

⁵⁶-European Convention on Human Rights, Article 14(Prohibition of discrimination): “The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

⁵⁷-European Union Charter of Fundamental Rights, Article 20: “Everyone is equal before the law.”

⁵⁸-Treaty on the Functioning of the European Union, Article 19.1: “Without prejudice to the other provisions of the Treaties and within the limits of the powers conferred by them upon the Union, the Council, acting unanimously in accordance with a special legislative procedure and after obtaining the consent of the European Parliament, may take appropriate action to combat discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation.”

⁵⁹-African Charter on Human and Peoples’ Rights(ACHRP), Article 2: “Every individual shall be entitled to the enjoyment of rights and freedoms recognised

호권을 명시하고 있다.⁶⁰ 제13조는 각종 공공서비스의 비차별적 접근 권을 다루었다.⁶¹

특히 아프리카인권헌장에서 주목해야 하는 점은 노인에 대한 차별을 금하고 있는 제18조인데, 여성, 아동, 장애인 같은 사회적 약자에 대한 차별을 국제인권조약 수준으로 금하고 있다.⁶² 제28조에는 모든 개인에게 다른 사람을 차별하지 말고 존중해야 한다는 의무를 부여했는데, 국가뿐 아니라 사인에게 조약의무를 부여한 것은 주목할 만하다.⁶³

3. 미주인권조약

미주인권조약의 모체는 미주인권선언이며, 미주인권선언은 비차별 원칙을 제2조에 명시하고 있다.⁶⁴ 미주인권선언은 미주인권조약으로

and guaranteed in the present Charter without distinction of any kind such as race, ethnic groups, colour, sex, language, religion, political or any other opinion, national or social origin, fortune, birth or other status.”

⁶⁰-ACHRP, Article 3.1: “Every individual shall be equal before the law;” 3.2: “Every individual shall be entitled to equal protection of the law.”

⁶¹-ACHRP, Article 13.3: “Every individual shall have the right of access to public property and services in strict equality of all persons before the law.”

⁶²-ACHRP, Article 18.3: “The State shall ensure the elimination of every discrimination against women and also ensure the protection of the rights of the women and the child as stipulated in international declarations and conventions;” 18.4: “The aged and the disabled shall also have the right to special measures of protection in keeping with their physical and moral needs.”

⁶³-ACHRP, Article 28: “Every individual shall have the duty to respect and consider his fellow beings without discrimination, and to maintain relations aimed at promoting, safeguarding and reinforcing mutual respect and tolerance.”

⁶⁴-American Declaration, Article 2: “All persons are equal before the law and have the rights and duties established in this Declaration, without distinction as to race, sex, language, creed or any other factor;” Organization of American States(OAS) Charter, Article 3: “The American States proclaim the fundamental rights of the individual without distinction as to race, nationality, creed, or sex.”

발전하게 되었고 미주협력기구 국가들에 의해 1969년에 채택되었으며, 1978년에 발효되었고, 제1조와 제24조는 비차별 원칙을 천명했다.⁶⁵ 특히 중남미 지역 국가들이 주축이 되어 미주인권조약에 사회권을 첨부하는 추가 의정서를 1988년에 채택했고 1999년에 발효하였다. 본 조약에서는 일할 권리, 사회보장권, 교육권, 식량권 등 경제적·사회적·문화적 권리를 미주인권조약에 포함시켰다. 차별시정조치는 미주인권위원회와 미주인권법원을 통해 이루어지고 있다.

미주지역은 독립적인 여성폭력금지조약을 통해 여성에 대한 편견과 사회적 비하 및 극단적인 폭력차별을 시정하려고 노력하고 있다.⁶⁶

⁶⁵-American Convention on Human Rights, Article 1(Obligation to Respect Rights): “1. The States Parties to this Convention undertake to respect the rights and freedoms recognised herein and ensure to all persons subject to their jurisdiction the free and full exercise of those rights and freedoms, without any discrimination for reasons of race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, economic status, birth, or any other social condition;” Article 24 (Right to Equal Protection): “All persons are equal before the law. Consequently, they are entitled, without discrimination, to equal protection of the law.”

⁶⁶-Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women(Convention of Belém do Pará), Article 6 (Non-discrimination): “The right of every woman to be free from violence includes, among others; The right of women to be free from all forms of discrimination; and The rights of women to be valued and educated free of stereotyped patterns of behavior and social and cultural practice based on concepts of inferiority or subordination.”

V. 비차별 원칙으로 본 북한인권

1. 북한헌법

북한은 2009년 4월 9일 헌법개정을 통해 헌법적 차원으로 ‘인권존중 및 보호’를 명시하였다. 북한헌법 제8조 제2항은 “... 근로인민의 리익을 옹호하며 인권을 존중하고 보호한다”라고 규정하고 있다.⁶⁷ 그러나 북한에서의 인권개념은 “하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여”라는 집단주의 원칙에 기초하고 있다고 할 수 있다.⁶⁸

북한헌법의 근본적인 문제는, 특정사회구성원인 ‘로동계급’에 의하여 국가가 운영되어야 한다는 점을 명시하여 계급·사회신분 간에 근본적으로 배타적인 차별정책을 취하여 특정계급에 대한 우대정책인 계급노선을 근간으로 국가정책을 명시하고 있다는 점이다.⁶⁹

평등권의 차원으로 보면 북한헌법 제65조⁷⁰는 북한국민은 경제·사회적 분야에서 동등한 권리를 갖는다는 것을 명시하였다. 그러나 북한은 평등이라는 단어를 헌법에서는 사용하고 있지 않다.

북한은 참정권 제한 금지조항을 가지고 있는데, 여기서 주의할 점은 차별이라는 단어를 쓰고 있지 않다는 점이다. 선거권의 경우 북한헌법

67. 북한헌법 제8조: “...국가는 착취와 압박에서 해방되어 국가와 사회의 주인으로 된 노동자, 농민, 군인, 근로 인테리를 비롯한 근로인민의 리익을 옹호하며 인권을 존중하고 보호한다.”

68. 북한헌법 제63조: “조선민주주의인민공화국에서 공민의 권리와 의무는 ‘하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여’라는 집단주의원칙에 기초한다.”

69. 북한헌법 제10조: “조선민주주의인민공화국은 로동계급이 령도하는 로농동맹에 기초한 전체 인민의 정치사상적통일에 의거한다;” 북한헌법 제12조는 “국가는 계급노선을 견지하며 인민민주주의 독재를 강화하여...”로 명시하고 있어 로동계급 이외의 사회신분은 반국가적이고 차별대상이라는 점을 암시하고 있다.

70. 북한헌법 제65조: “공민은 국가사회생활의 모든 분야에서 누구나 다 같은 권리를 가진다.”

제66조에 의하면 ‘성별, 민족별, 직업, 거주기간, 재산과 지식 정도, 당별, 정견, 신앙’에 관계없이 선거를 하고 선거에 나갈 수 있는 권리가 있다. 여기서 주목해야 하는 부분은 국제인권조약의 경우 차별구분을 제한하지 않고 열어놓아서 시대와 각 사회와 문화적 차별을 전부 거론하려는 의도가 있는 반면, 북한은 참정권에 있어서의 제약금지 사항을 9개 영역으로만 한정해 놓았다는 점이다.

북한헌법 제77조는 여성차별금지내용으로 남자와 똑같은 사회적 지위와 권리를 어머니와 아동에 대해서도 보장하는 국가적 지원의무를 명시하고 있는데, 탈북송환여성에 대한 영아살해 증언 등은 북한의 헌법과 북한주민의 실생활 간의 큰 괴리를 보여주고 있다.

북한은 국제인권조약에 따른 이행조치로 장애인 보호법(2003년 제정), 연로자보호법(2007년 제정), 여성권리보장법(2010년 제정)과 아동권리보장법(2010년 제정)을 제정하여 기본적인 인권법 체제를 갖추고 있으나, 차별계급에는 이러한 권리들이 거의 적용되지 않고 있다고 한다.⁷¹

2. 정치적·사회적 출신성분에 의한 차별

북한주민은 태어날 때부터 세습적 신분(계급)이 정해져 있다.⁷² 일반적으로 북한은 출신성분에 따라 본인의 출생 당시의 부모, 할아버지의 직업이 ‘착취계급’에 속하는지, 남한군인가족 등 반국가 성분이 있는지를 토대로 전 국민을 핵심계층, 동요(기본)계층 그리고 적대계층으로 구분하고 51개의 세부등급을 매겨 의식주 배급에서부터 법집행

⁷¹ 조정현 외, 『북한인권백서 2013』, p. 64.

⁷² Robert Collins, *Marked for Life: Songbun, North Korea's Social Classification System* (Washington, D.C.: The Committee for Human Rights in North Korea, 2012).

까지 사회생활의 모든 영역에서 차별정책을 실시하고 있다.⁷³

핵심계층의 경우 북한의 통치계급으로서 인구의 28% 정도를 차지하고 평양을 비롯한 대도시에서 살면서 당군 간부 등용에 있어서 우선적인 혜택을 받고 진학, 승진, 배급, 거주, 의료 등 모든 사회 정치 분야에서 특혜를 누리고 있다.

북한인구의 45% 정도가 속해있는 동요(기본)계층은 생산직에 종사하는 기존계층으로 초급간부, 일반 노동자, 농민, 사무원 등이며 북송 재일교포 가족도 포함된다고 하는데, 이들은 핵심계층에 비해 제한된 수입과 배급식량으로 생활하고 있다고 한다.⁷⁴

문제는 적대계층에 속한 주민들인데, 이들은 소위 반당, 반혁명분자들의 가족과 후손, 국군포로, 북한군 귀환포로, 일제시기의 지주, 자본가, 월남자와 종교인 등의 가족과 자손들로 구성되는데, 전체인구의 27% 정도 된다고 한다. 적대계층에 속한 사람들은 결혼, 대학진학, 직장, 주거,⁷⁵ 배급 등 모든 시민·사회·경제·정치·문화의 영역에서 소외되고 특별사찰 대상으로 간주되어 차별받고 있다고 한다.⁷⁶

법 앞에서도 북한은 평등하지 않다. 뇌물과 부패행위가 북한의 사법

73. 대한변호사협회, 『2012 북한인권백서』 (서울: 대한변호사협회, 2012), pp. 307~309; 김수암 외, 『북한인권백서 2007』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 120.

74. 대한변호사협회, 『2012 북한인권백서』, p. 310: 1990년대 중반부터 시작된 식량위기로 북한의 공식적인 배급체계는 유명무실하게 되어 기본계층과 적대계층은 장마당 등 북한이 제한적으로 허용하고 있는 시장에서 식량을 사 먹는 상황이 된 반면, 핵심계층은 별도의 배급체제를 통해 좀 더 좋은 식량과 물품을 더싼 가격으로 일상품을 공급받고 있다고 한다.

75. 조정현 외, 『북한인권백서 2013』, p. 182: 북한은 출신성분에 따라 거주 지역을 차등하거나 강제이주시킨 것으로 알려져 있다. 출신성분이 나쁜 사람들은 평양시, 남포시, 해변가, 국경지대의 거주를 제한하고 있다고 한다.

76. 대한변호사협회, 『2012 북한인권백서』, p. 312: 직장의 경우 북한에는 취직이나 고용이라는 표현이 없고 배치라는 용어를 사용하고 있는데, 출신성분이 나쁜 경우 탄광, 광산, 농장, 임업 등 어렵고 힘든 분야로 배치되고, 승진에도 차별을 받고 있다.

제도 전반에 만연하여 뇌물을 바칠 수 있는 사람들은 예심과정에서 적용될 형기를 낮추기도 하고, 교화소, 집결소, 구류장, 노동단련대에서 풀려나기도 한다는 사례가 알려지고 있다. 세계인권선언 제7조에서 규정하고 있는 모든 사람은 법 앞에 평등하다는 부분이 북한에서는 뇌물과 부패 때문에 위반되고 있다고 한다.⁷⁷

일반적인 형사법적 처리에서도 출신성분에 따라 차별을 받는다고 하는데, 대한변협이 인터뷰한 탈북자의 77%는 토대(출신성분)가 나쁘면 같은 잘못을 했더라도 더 큰 처벌을 받는다고 할 만큼, 북한은 성분에 따라 범죄유무 및 형량도 달리하는 등 핵심 계층 외 사람들을 제도적으로 차별하고 있다.⁷⁸

출신성분에 따라 교육권은 매우 한정되며, 김일성종합대학, 김책공업종합대학, 인민경제대학 등 정치, 경제, 군사, 교육 분야의 국가인재를 양성하는 대학들은 소위 출신성분이 좋은 핵심계층만 진학이 가능한 것으로 알려져 있다.⁷⁹ 출신성분에 대한 차별대우는 자유권 규약과 사회권 규약을 위반하는 행위이다.

북한의 신분제도는 유교 봉건적 특색을 띠고 있다고도 전문가들은 평가한다.⁸⁰

77. 조정현 외, 『북한인권백서 2013』, p. 187; 김수암 외, 『북한부패와 인권의 상관성』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 94~95.

78. 대한변협사협회, 『2012 북한인권백서』, p. 318: 설문은 101명에게 주어졌으며, 질문은 “토대가 좋아서 처벌받지 않았거나, 토대가 나빠서 더 크게 처벌받은 적이 있거나 그러한 일을 본 적이 있으면 말씀하여 주십시오.”였다. 응답자 68번(2012): “역전 사로 청위원장이 살인을 저질렀으나 토대가 좋고 군대에 복무할 때 받은 김일성 훈장을 무효로 하는 대가로 무죄로 된 것을 보았다.”

79. 위의 책, p. 312.

80. 국가인권위원회, 『차별행위 이론과 실제』, p. 21: “유교 윤리의 기본개념 중 예(禮)의 본질은 상하, 존비의 등급 관계를 구별하는 데 있다. 위계적으로 등급화 된 사회가 가장 정의로운 사회이며, 귀천, 존비에 따라 등급을 나누고 그에 따라 자신의 직분과 자리를 엄격히 지키는 것을 공평함이라고 본다.”

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

3. 정치범수용소와 차별

정치범수용소는 과거 구소련의 집단 수용소 제도를 계승하여, 해방 이후 1947년부터 운영해 온 것으로 알려져 있다.⁸¹ 수용소는 완전통제 구역과 혁명화대상구역으로 나누어져 있는데, 완전통제구역은 한 번 들어가면 나올 수 없다고 한다. 정치범수용소는 국가차별정책의 극단적 사례로 볼 수 있고 수용인원은 20만 명 정도로 추산된다.⁸² 적대군 중으로서 정치범으로 분류된 사람은 공민권이 박탈되며, 아동과 여성이 포함된 가족까지 연좌제가 적용되어 수용되며, 차별대우가 대물림이 되고 있다는 점이 심각한 문제로 지적되고 있다.⁸³ 뿐만 아니라 정치범 수용소에서 태어나서 세상과 단절된 채로 성장하는 아동의 사례도 있다.⁸⁴

4. 북한의 남존여비관행과 남녀 평등권

여성차별철폐협약 제2조에는 “당사국은 여성들이 남성과 동등하게 인권 및 기본적인 자유를 행사, 향유할 수 있도록 하기 위해 정치·사회·경제문화 등 모든 영역에서의 여성의 발전과 사회진출을 보장하기 위한, 입법을 포함한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다”고 규정되어

⁸¹ 원재천, “북한인권의 국제인권법적 고찰,” 『인권과정의』, Vol. 401 (대한변호사협회, 2010), p. 56.

⁸² 국가인권위원회, 『북한정치범수용소 실태조사』 (서울: 국가인권위원회, 2009), p. 30.

⁸³ 강철환, 『수용소의 노래』 (서울: 시대정신, 2005), p. 48: 강철환 씨의 경우 만 아홉에 할아버지의 죄목에 의해 전 가족과 함께 요덕 정치범 수용소에 끌려가서 10년 동안, 아동기와 청소년기를 보내게 된다.

⁸⁴ 신동혁, 『세상 밖으로 나온다』, p. 22: 신동혁 씨의 경우 1982년 평안남도 개천 14호 정치범수용소 완전통제구역 관리소에서 태어나서 23년 동안 아무런 죄도 없이 죄수생활을 하다가 2005년 탈출하게 된다.

있다. 북한은 2001년 2월 여성차별철폐협약에 가입했으며 2002년 9월 최초 이행보고서를 통해 북한은 평등을 넘어 여성을 중시하고 있으며 여성의 천국이라고 주장했고, 자체적으로 여성권리보장법을 2010년에 제정했다.

그러나 북한에는 가부장질서에서 형성된 여성에 대한 차별의식이 그대로 만연하고 있다고 한다.⁸⁵

북한여성은 ‘조선민주녀성동맹’의 간부로 등용되기도 하지만, 정치나 권력기관의 여성은 극소수이고 기업소 지배인, 당 비서 등 간부로 일하는 경우는 매우 드문데 이는 북한이 간부등용에 남성을 우선시하기 때문이라고 한다.⁸⁶

남녀평등원칙은 오히려 여성에게 불리하게 적용되기도 하는데, 전후 복구사업에서 유해노동과 중노동에 남자와 동일하게 동원되었다고 한다. 경제활동에 있어 출신성분 때문에 농장이나, 탄광 등에 있는 여성들은 대학진학과 군 입대가 힘들고 평생 협동농장원이나 노동자로 일해야 하며 가사노동의 2중 부담을 가지고 있는 것으로 알려져 있다.

북한의 외형적인 법적·제도적 장치에도 불구하고, 실제 북한여성들의 가정생활은 봉건적 가부장제도가 유지되고 있다. 이런 사회 분위기 속에서 당연히 가사노동과 자녀양육이 여성의 몫이 되었고, 이는 남성과 동등한 노동의 주체로서 이중부담을 가지게 되는 결과를 가져왔다. 특히 생계유지 및 가정생활관련문제는 여성들의 몫이라는 사회적 통념 때문에 1990년대 중반 북한의 대량식량부족사태 이후 많은 여성은 식량을 직접 구해야 하는 상황이 발생했고, 그 결과 많은 여성들이 북

⁸⁵-Citizens' Alliance for North Korean Human Rights, *Flower, Guns and Women on Bike* (Seoul: Life & Human Rights Books, 2009), p. 15.

⁸⁶-조정현 외, 『북한인권백서 2013』, p. 322: 2010년 9월 28일 ‘당 대표자회’를 통해 선출된 여성 정위원은 4%(5/124), 여성 후보위원은 2.9%(3/105)에 불과하다.

한을 이탈하여 식량을 구하는 과정에서 인신매매 등의 범죄피해자가 되는 등 여성에 대한 인권이 매우 취약하게 되었다.⁸⁷ 북한은 남존여비 사상을 “착취사회의 반동적 료리도덕관”이며, “근절되어야 할 봉건유교사상의 잔재”로 규정하는 등 청산대상으로 여기는 것 같으나, 오히려 북한의 실상은 남존여비관이 강하고, 봉건적 출신신분제도에 대한 차별을 국가질서유지에 중요한 부분이라고 생각하기 때문에, 하위계급의 여성은 이중적으로 차별의 피해를 보고 있다고 할 수 있다.⁸⁸

여성에 대한 성폭력문제는 북한에서 심각한 수준인데, 성폭력에 대한 낮은 문제의식과 여성을 낮게 대우하는 사회분위기와 성폭력피해자의 불이익 때문에 피해여성이 침묵하는 경우가 많다고 한다. 식량난 이후 장마당 보안원, 열차 승무 보안원, 군인 등이 단속을 이유로 성폭행하는 사례가 많았다고 하고, 장사를 위해 필요한 증명서의 발급, 검열과정에서 법 기관과 당기관사람들에게 성상납을 요구받거나 성폭행을 당하는 사례가 드물지 않고, 특히 구급시설에서의 성희롱과 폭행은 도를 넘는다고 한다.⁸⁹

⁸⁷-인신매매근절 국제조약에 의정서 제3조에 의하면 인신매매를 다음과 같이 정의하고 있다: “Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Article 3 Use of Terms (a) ‘Trafficking in persons’ shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or service, slavery or practices similar to slavery, servitude or removal of organs.”

⁸⁸-조정현 외, 『북한인권백서 2013』, pp. 328~330. 소학교나 중학교에서 여학생만 청소를 하고, 장사는 천하다는 생각으로 여성들이 한다고 한다.

⁸⁹-위의 책, p. 335.

북한여성에 대한 평등권 유린의 극한 사례는 탈북여성에 대한 인신 매매라고 할 수 있다. 폭력을 동원한 납치인신매매, 유인인신매매, 가족부양을 위한 인신매매 형태로 구분되기도 하는데, 중요한 점은 어떤 유형의 인신매매이든 피해자의 인권을 보호해야 한다는 원칙이다.⁹⁰

북한에서는 가정폭력 또한 매우 흔하다고 하는데, 북한은 가정폭력을 문제시하지 않는다고 하고, 오히려 “여성이 맞을 짓을 해서 맞는다”며 적반하장격으로 여성을 가정폭력의 원인제공자로 매도하고 있다고 한다.⁹¹

북한여성은 임신·출산·육아부분에서 어려움을 겪고 있고, 전반적인 영양실조와 건강문제를 가지고 있는데, 이 모든 것들은 북한의 여성차별정책이 큰 원인을 제공하고 있다고 할 수 있다.

5. 북한아동과 차별

북한은 1990년 9월 아동권리협약에 가입하였고, 1996년(제1차), 2002년(제2차), 2007년(제3·4차)에 걸쳐 아동권이행보고서를 조약기구에 제출하였다. 북한은 조약기구의 권고를 받아들여 2012년 아동권리보장법을 제정하기도 했다.

북한은 대외적으로 어린이들이 나라의 ‘왕’이라는 입장을 유지하고, 아동권리위원회의 권고에 따라 사회주의헌법, 교육법, 인민보건법, 어

⁹⁰-Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Article 3.(b)에 의하면, 자발적 인신매매라도 피해자 신분을 가지고 보호를 해야 한다는 것을 명시하고 있다: “The consent of a victim of trafficking in persons to the intend exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used.”

⁹¹-조정현 외, 『북한인권백서 2013』, p. 341.

린이보육교양법, 사회안전법, 장애인보호법, 가족법 등을 통해 아동의 권리를 법적으로 구체화하기도 했다. 아동권리보장법에는 아동을 16세까지로 규정하고 있고, “국가는 제일 좋은 것을 어린이들에게”⁹²라는 원칙을 명시하여 아동의 건강, 교육, 생활부분을 보장해야 된다는 약속을 하고 있다.⁹³ 실제로 평양에는 각종 어린이 운동시설과 문화시설이 있고, 3대 세습의 김정은도 집권 후 놀이동산에 가서 현장지도를 하는 등 국가차원에서 어린이 교육을 관리하고, 대외적으로 어린이 관련시설을 홍보하기도 하는 것으로 알려져 있다. 그러나 문제는 이런 혜택이 평양이나 일부 도시에 사는 상위출신 신분 계층에 속한 소수 어린이에게만 돌아가는 차별 정책을 북한당국이 펼치고 있다는 점이다.⁹⁴ 중간계층이나 적대계층의 아동들은 교육권, 건강권, 가족권, 식량권이 보장되지 않고, 특히 적대계층에 속한 어린이들은 기본 생존권도 위협을 받고 있어, 식량부족과 경제난은 어린이들을 길거리로 몰아내어 거리에서 생존하는 ‘꽃제비’ 어린이들이 생기게 하였다.

출신신분에 따라 거주지를 정해주는 북한의 차별정책은 어린이의 건강에 치명적인 결과로 나타난다고 볼 수 있다. 세계아동기구(UNICEF) 통계에서 북한의 어린이 영양실태를 본다면 평양과 지방의 차이가 크다는 것을 알 수 있다. 평양은 만성영양장애가 19.6%인 반면 양강도는 39.6%, 자강도는 33.3%로 알려졌고, 저체중도 평양은

92. 국제사회에서는 아동최선의 이익원칙 ‘best interest of child’라는 원칙이 통용되고 있다.

93. 조정현 외, 『북한인권백서 2013』, p. 354.

94. 미네소타 변호사회, 『북한의 인권』, pp. 139~140; 북한에서는 혁명영웅과 당 관리의 자녀들은 특수한 학교에 다니고 조선로동당에 쉽게 가입을 할 수 있다고 한다. 김일성은 “혁명이 가족은 사상이 건전하다. 사상이 건전하면 건전할수록 더 겸손하고 일을 사랑한다”라고 말했다 한다. 북한으로 돌아간 재일동포 자녀들도 출신과 혈통 때문에 차별대우를 받는다고 한다. 문제는 이런 차별이 정치적 영역은 물론 의료, 교육까지 광범위하게 이루어지고 있다는 점이다.

10%이나 양강도는 19%에 달한다고 한다.⁹⁵

북한의 가장 심각한 아동차별행위는 부모의 죄 때문에 어린이들을 연좌제를 통해 정치범수용소에 보내어 죄인생활을 시킨다는 점인데, 이 어린이들은 어린 나이에서부터 강제노동을 하고 만 16세부터는 탄광 등 매우 열악한 환경에서 중노동을 하게 된다고 한다. 북한의 세습적 출신신분제도는 어린이들에게 비인간적인 차별형태로 적용되고 있다.⁹⁶

아동인권의 또 하나의 사각지대는 재중 무국적 아동들의 경우다.⁹⁷ 중국에서 한족, 또는 조선족과 가정생활을 하고 있는 탈북여성의 자식들은 법적으로 인정된 혼인관계가 아니라는 이유 때문에 북한에서 시민권을 부여하고 있지 않다. 실제로 임신되어 오는 탈북여성을 강제로 낙태시키거나, 출생아를 조사과정에서 살해한다는 증언들이 있는데,⁹⁸ 이는 북한이 배타적인 순수혈통주의를 고수하는 입장에서 타민족의 피가 섞인 어린이들을 차별하는 정책을 실행하고 있기 때문이기도 하다.

중국에서도 중국 국적법 제4조에 의하면 “부모 쌍방 혹은 일방이 중국 공민인 자로서 본인이 중국에서 출생한 경우 중국 국적을 소유한다”라고 명시되어 있으나, 탈북여성이 불법체류 중이고 정식 혼인관계가 아닌 상태에서 낳은 자녀는 정상적인 방법으로 호구를 취득하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문에 어린이들은 결국 무국적자가

⁹⁵ 조정현 외, 『북한인권백서 2013』, p. 357; UNICEF, *State of the World's Children 2012* (February 2012), p. 92.

⁹⁶ 북한인권시민연합, 『제12회 북한인권난민문제 국제회의』, p. 31, 정치범 수용소 김혜숙 증언.

⁹⁷ 무국적 탈북고아 또는 중국출생 탈북여성 자녀(아동), 탈북여성의 중국 잔류 자녀(아동)라고도 한다.

⁹⁸ 북한인권시민연합, 『제12회 북한인권난민문제 국제회의』, p. 51, 정치범 수용소 이명숙 증언; 요안나 호사냐, 『북한의 사회경제적 변화에 따른 여성인권 실태』 (서울: 북한인권 시민연합, 2013), p. 40.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

되는 것이고 이미 그 숫자가 수만에 이른다고 한다.⁹⁹ 즉 북한의 인종 차별적 정책이 어린이들의 국적권을 부정하는 실태가 된 것이다. 중국과 북한은 아동권리협약 가입당사국으로서 제7조 아동의 국적취득권을 보장해서 무국적아동들의 기본 생존을 보장해야 한다. 또한 대한민국 법무부도 무국적 아동이 입국 후 국내에서 국적취득이 가능하게 국적법상 국적판정제도를 개선하여야 하고 이들을 지원할 수 있게 북한 이탈주민지원법의 개정을 해야 한다.¹⁰⁰

6. 장애와 차별

2013년 북한은 장애인권리협약의 서명국이 되었다.¹⁰¹ 세계인권선언 제25조에서는 모든 사람이 질병이나 장애, 노령 또는 기타 불가항력의 상황으로 인한 생계 결핍의 경우에 사회복지를 보장받을 권리를 가진다고 명시했고, 북한이 가입한 아동권리협약 제23조에도 정신적 또는 신체적 장애아동의 존엄성이 보장되고 자립이 촉진되며 적극적인 사회 참여가 조장되는 여건 속에서 충분히 품위 있는 생활을 누려야함을 규정해 놓았으므로 북한은 장애인을 차별하면 안 되는 의무가 있다고 할 수 있다.

다행히 북한은 국제사회의 지적에 따라 2003년 장애자보호법을 채택하였고 장애인의 존재를 인정하고 있으며, 북한인구의 5.8%를 장애인 인구로 분류하고 있다.¹⁰²

⁹⁹ 국가인권위원회, 『해외체류 북한이탈주민 아동 인권상황실태조사』 (서울: 국가인권위원회, 2012), pp. 17, 124.

¹⁰⁰ 위의 책, p. 138; 이규창, “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응 방안 모색,” 『통일정책연구』, 제21권 1호 (통일연구원, 2012), pp. 213~238.

¹⁰¹ 북한은 2013년 7월 3일 유엔장애인권리협약에 서명하였다. 유엔조약자료기록, <<http://www.un.org/disabilities/countries.asp?navid=17&pid=166>>.

북한의 대표적 장애차별대우는 특정신체장애인구에 대한 강제적 정 관수술과 격리시설을 운영하고 있는 데 있다. 2011년도 통일연구원 조 사에 의하면 조사응답자의 80%가 키가 작은 신체장애인들을 격리 수 용한다고 했고 67%가 강제불임수술을 한다고 응답했다.¹⁰³

북한이탈주민에 의하면 평양과 외국인의 출입이 있는 남포, 개성, 청 진 등에 장애인들이 거주하는 것을 제한한다고 한다. 특히 평양이 북 한의 얼굴이라는 것 때문에 외국인에게 좋은 이미지를 고수하기 위해 장애인의 거주를 제한하는 것은 장애인에 대한 큰 차별 행위라고 할 수 있다. 한편 장애아들을 따로 가족과 분리하여 격리시키거나 신체 장애인들을 분리하여 격리지역이나 섬으로 보낸다는 증언이 있고, 함 경남도의 한 병원에서는 장애인을 상대로 생화학 무기를 위한 인체실 험을 한다는 증언도 있다.¹⁰⁴

북한의 장애인은 소수 ‘영예군인’을 제외하고는 국가적 배려나 보호 를 받지 못하는 것으로 알려져 있고 일반 장애인들은 가족이 부양하거 나, 동냥구걸로 생존하고 있다고 한다.

북한에 장애인보호법이 있는 만큼, 유엔 장애인권리협약을 비준하여 (ratification)¹⁰⁵ 장애인 권리개선 의지를 더욱더 보여야 하며, 장애인 에 대한 거주제한과 분리수용 등의 차별 행위를 중단하여야 한다.¹⁰⁶

¹⁰² 조정현 외, 『북한인권백서 2013』, p. 372: 2012년 제14회 런던 장애인올림픽에 참가한 북한대표단의 김문철 조선장애자연맹중앙위원회 부위원장에 따르면 북한의 장애인 수는 전체 인구의 5.8%라고 한다. 이는 2011년 북한이 실시한 장애인 표본조사 결과 시력, 청력, 지체(사지), 정신(지능포함), 복합장애 등 5대 부문의 장애인 인구가 5.8% 로 집계되었다고 한다.

¹⁰³ 위의 책, p. 375.

¹⁰⁴ 요안나 호사낙, 『북한의 사회경제적 변화에 따른 여성인권 실태』, p. 38.

¹⁰⁵ 정인섭, 『신 국제법강의』 (서울: 박영사, 2013), p. 251: 일반적으로 국제조약은 미국이 나 대한민국의 경우 행정부가 서명 후 국회에서 비준을 하는 것이 관례이다.

¹⁰⁶ 유엔 아동권리위원회는 북한의 장애인권리협약과 선택의정서의 비준을 권고하고 있다.

7. 종교의 자유와 차별

종교적 차별은 국제인권법이 가장 중요하게 여기는 부분이다. 북한의 헌법 제68조는 종교의 자유를 말하고 있으나, 북한은 모든 종교행위를 미신인 동시에 국가 통치체제의 적으로 여기며 조직적이고 광범위하게 기독교와 불교를 말살했고, 천도교 등의 종교를 직접 관리하고 있다. 많은 기독교인들이 재산을 강탈당하고, 구금, 고문 및 처형되었으며, 정치범 수용소에 보내졌다.¹⁰⁷ 불교의 사찰은 재산을 압류당하고, 성직자들이 생활을 할 수 없게 만들어 불교를 뿌리 뽑았다.

북한에 남은 종교인들과 후손들은 51개 계층의 최하위층으로 분류되어, 교육, 고용과 배급 등 삶의 전반적인 부분에서 차별을 받고 있다.¹⁰⁸

탈북자가 중국에서 타국의 전도자를 통해 기독교인이 돼서 강제송환되어 북한에 들어왔을 경우, 국경을 허락 없이 넘은 비법국경출입죄(북한형법 제233조), 남한사람과 접촉한 죄, 북한의 안위를 위협하는 남한의 간첩(선교사)과 내통한 조국반역죄(북한형법 제62조)가 적용되고 있다고 한다. 만약 이 사람이 성경을 소지하거나 전도를 한다면 정상이 무거운 조국반역죄로 종신형이나 처형을 당할 수도 있다고 한다.¹⁰⁹

이렇듯 북한이 특정 종교를 박멸하려 했고, 지금도 계속적인 박해와

¹⁰⁷ 고태우, 『북한의 종교정책』 (서울: 민족문화사, 1989), pp. 79~80: 김일성의 회고에 따르면 “우리는 기독교, 천주교에서 집사 이상의 간부들을 모두 재판해서 처단해 버렸고, 그 밖의 종교인들 중에서도 악질은 모두 사법처리 하였다. 그리고 일반 종교인은 본인이 개심하면 일을 시키고 개심하지 않으면 수용소에 가두어 버렸다. 그래서 우리는 그 일당을 1958년에 모조리 잡아 처단해 버렸다. 그래서 종교인들은 죽어야 그 버릇을 고친다는 것을 알게 되었다.”

¹⁰⁸ 원재천, “북한인권의 국제인권법적 고찰,” pp. 57~59.

¹⁰⁹ 위의 글, p. 58.

차별행위를 하고 있는데, 이런 특정 종교인들을 의도적으로 멀하고자 하는 행위는 국제법상 반인륜적인 범죄의 범주에 포함된다는 해석을 할 수 있다.¹¹⁰

VI. 결론

21세기 인권개선의 중요한 화두는 차별시정이다. 국제인권법은 세계인권선언을 시작으로 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약, 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 장애인권리협약, 인종차별철폐협약, 고문방지협약 등 모든 인권조약에 평등권과 차별금지조항을 명시하고 있다.

지역인권체제의 차별금지조항들은 지역적 특색을 가지고 있는데, 아프리카헌장에서 노인에 대한 차별금지를 강조한 것과, 중남미가 주류를 이루는 미주지역에서 여성에 대한 사회적 비하금지, 폭력금지를 명문화하여 시정하려고 노력하고 있는 것이 그 예이다.

북한도 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약, 여성차별철폐규약, 아동권리규약 등 4개의 중요한 국제인권조약의 가입당사국인 만큼 북한주민의 평등권을 실현하고 차별을 금지해야 하는 의무가 있다.¹¹¹ 그러나 북한 내에서 벌어지는 인권침해와 차별제도의 가장 큰 근원은 국가가 세습적인 출신성분

¹¹⁰- 위의 글, p. 64; Jae-Chun Won, *A Prison Without Bars: Refugee and Defector Testimonies of Severe Violations of Freedom of Religion or Belief in North Korea* (Washington, D.C.: United States Commission on International Religious Freedom, 2008).

¹¹¹- 위의 글, p. 55.

에 의해 국민을 세밀하게 분류하는 법규범적 차별과 실질적으로 차별하는 제도를 운영하는 데 있다. 과거 봉건시대의 신분제도와 같이 북한의 출신성분제도는 대물림이 되고 있고 사회 전체에서 성분에 따른 차별을 숙명적인 것으로 인식하고 있다. 북한은 충성계층을 우대하고, 적대계층을 탄압하는 국민차별정책을 지도이념으로 채택하고 있는데 이는 과거 유교 봉건주의적 신분제도를 김일성의 주체사상으로 내걸고 실행하고 있다고 볼 수 있다.¹¹² 출신성분에 대한 신분차별 때문에 계층 간의 신분상승이 거의 불가능하고 계층들이 오히려 공고해진 경향이 있다고 한다.

출신신분 간의 차별정책은 남아공에서 자행된 아파르트헤이트(Apartheid) 인종차별정책처럼 도를 넘어 강압적이고 폭력적으로 되어가고 있는데, 과거 1990년대 식량난 중 아사한 2백만 이상의 북한사람이 대부분 중간, 하위계층이었다는 점은 북한의 신분차별정책이 얼마나 파괴적이고 비인간적인지 보여주는 한 사례라 할 수 있다.¹¹³

안타까운 점은 북한사람들 간에 평등의식과 차별금지원칙에 관한 의식이 거의 없다는 것과 숙명적으로 자기의 신분계층과 이에 따르는 차별행위를 받아들이고 있다는 점이라고 할 수 있다. 따라서 북한의 비차별의식 계몽 및 차별감수성과 차별 판단능력을 향상시키기 위한 국제사회의 역할이 중요하다. 실제로 아동권리위원회 등 조약기구들의

¹¹²-윤휘탁, “중국 문화대혁명 시기의 반전통과 전통,” 『역사학보』, 제218집 (역사학회, 2013), p. 400: 윤 교수는 과거 중국의 마오쩌둥 숭배는 종교적 신앙의 경지까지 도달하였다고 하였다. 윤 교수는 문화혁명시기의 개인의 미신, 개인의 전횡, 지도자를 신으로 숭배하는 행위가 중국의 전통적 이데올로기인 유학에 의존한 것으로 평가했고, 북한의 사회적 계급질서도 사실상 북한이 철폐하려던 유교 봉건주의의 계급사회적 전통이 주체사상 속에서 위력을 발휘한 현상으로 지적했다.

¹¹³-Marzuki Darusman, UN Special Rapporteur on North Korea, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/22/57, p. 13.

각종 계몽과 노력으로 북한에 장애인보호법이 제정되고, 유엔장애인권리협약에 서명하는 등, 형식적이지만 장애인 인정, 보호 그리고 장애인 인권에 대한 기본적 개념이 북한에 생기게 되었다고 한다.

지금까지의 북한인권연구는 고문금지, 정치범 수용소 등 시민적·정치적 권리에 대한 연구가 주를 이루어 왔다. 이제는 평등권과 비차별 원칙을 적용한 북한인권연구를 통해 여성차별, 아동차별, 장애인차별 등 여러 차별분야를 연구하여 북한의 통치이념과 남존여비적 사회분위기를 개선하는 이론적 기반을 만들어야 하며, 북한주민들이 평등권과 비차별 원칙에 대한 의식을 가질 수 있도록 국제인권적 노력이 절실히 필요하다.

멀지 않은 미래에 북한에도 파리원칙¹¹⁴에 충족하는 독립적인 국가인권기구가 생겨, 인권침해와 차별에 제도적이고 실질적인 보호와 구제를 할 수 있는 날이 올 것이다. 조만간 북한에도 출생신분에 따른 차별이 폐지되고 모든 사람들이 법 앞에 평등하게 대우받고 존중받는 날이 왔으면 한다.¹¹⁵

¹¹⁴-Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights(Paris Principles), UN Doc. A/RES/48/134. 파리원칙에 따른 국가인권기구는 정부에서 독립된 국가기구로서, 인권침해와 차별금지를 위한 정책, 구제, 보호, 연구, 교육 등을 하는 기관이다. 대한민국에는 국가인권위원회가 파리원칙에 따라 국가인권위원회법이 제정되었고 2001년 설립된 준사법적, 준헌법적, 국제적 인권보호기구이다.

¹¹⁵-Sandra Fredman, *Discrimination Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), p. 19; *Law v. Canada* [1999] 1 SCR 497 (Canadian Supreme Court), para. 51: 캐나다 대법원은 평등의 의미를 인간존중을 해하는 모든 사회행위로 정의했다: "Equality means that our society cannot tolerate legislative distinctions that treat certain people as second class citizens, that demean them, that treat them as less capable for no good reason, or that otherwise offend fundamental human dignity."

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

참고문헌

1. 단행본

- 강철환. 『수용소의 노래』. 서울: 시대정신, 2005.
- 고태우. 『북한의 종교정책』. 서울: 민족문화사, 1989.
- 곽노현. 『인권법』. 서울: 한국방송통신대학교출판부, 2010.
- 국가인권위원회. 『차별행위 이론과 실제(1)』. 서울: 국가인권위원회, 2002.
- _____. 『장애인권리협약해설집』. 서울: 국가인권위원회, 2007.
- _____. 『북한정치범수용소 실태조사』. 서울: 국가인권위원회, 2009.
- 김국신 외. 『북한인권백서 2011』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 김수암 외. 『북한인권백서 2007』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. 『북한부패와 인권의 상관성』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 대한변호사협회. 『2012 북한인권백서』. 서울: 대한변호사협회, 2012.
- 미네소타 변호사 국제인권위원회. 『북한의 인권』. 서울: 고려원, 1990.
- 북한인권시민연합. 『제12회 북한인권난민문제 국제회의』. 서울: 북한인권시민연합, 2013.
- 신동혁. 『세상밖으로 나오다』. 서울: 북한인권정보센터, 2007.
- 이준일. 『인권법: 사회적 이슈와 인권』. 서울: 홍문사, 2007.
- 요안나 호사냐. 『북한의 사회경제적 변화에 따른 여성인권 실태』. 서울: 북한인권시민연합, 2013.
- 정인섭. 『사회적 차별과 법의 지배』. 서울: 박영사, 2004.
- _____. 『신 국제법 강의』. 서울: 박영사, 2013.

- 조정현 외. 『북한인권백서 2013』. 서울: 통일연구원, 2013.
- Collins, Robert. *Marked for Life: Songbun, North Korea's Social Classification System*. Washington, D.C.: The Committee for Human Rights in North Korea, 2012.
- Citizens' Alliance for North Korean Human Rights. *Flower, Guns and Women on Bike (NKHR Briefing Reports No. 4)*. Seoul: Life & Human Rights Books, 2009.
- Fredman, Sandra. *Discrimination Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Schiek, Darmar. *Cases Materials and Text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law* (Lisa Waddington and Mark Bell ed.). Oxford: Hart Publishing, 2007.
- Vandenhoe, Wouter. *Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*. Oxford: Intersentia, 2005.
- Won, Jae-Chun. *A Prison Without Bars: Refugee and Defector Testimonies of Severe Violations of Freedom of Religion or Belief in North Korea*. Washington, D.C.: United States Commission on International Religious Freedom, 2008.

2. 논문

- 백봉흠. “국제인권규약상 차별금지와 평등에 관한 연구.” 『국제법학회 논총』. 제44권 제2호(대한국제법학회), 1999.
- 원재천. “북한인권의 국제인권법적 고찰.” 『인권과정의』. Vol. 401(대한변호사협회), 2010.

- 윤휘탁. “중국 문화대혁명 시기의 반전통과 전통.” 『역사학보』. 제218집 (역사학회), 2013.
- 이규창. “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응 방안 모색.” 『통일정책연구』. 제21권 1호(통일연구원), 2012.
- 이숙진. “차별금지 법제화 과정과 입법운동의 동학.” 『동향과 전망』. 제77호 가을, 겨울호(한국사회과학연구소), 2009.
- Bayefsky, Anne F. “The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law.” *Human Rights Law Journal*. Vol. 11, No. 1~2, 1990.
- Li, Weiwei. “Equality and Non-Discrimination Under International Human Rights Law.” *Norwegian Centre for Human Rights*. University of Oslo, 2004.
- Won, Jae-Chun. “Religious Persecution in North Korea.” *International Journal for Religious Freedom*. Vol. 4, Issue 1, 2011.

3. 기타

국제조약, 법규 및 선언

경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약.

미주인권선언.

북한헌법.

세계인권선언.

시민적·정치적 권리에 관한 국제규약.

아동권리에 관한 협약.

아프리카인권헌장.

여성차별철폐협약.

유럽인권조약.

인종차별철폐협약.

장애인권리협약.

Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons,
Especially Women and Children, supplementing the United
Nations Convention against Transnational Organized
Crime.

유엔보고서 및 기타자료

Darusman, Marzuki. UN Special Rapporteur on North Korea.
Report of the Special Rapporteur on the situation of human
rights in the Democratic People’s Republic of Korea.
A/HRC/22/57, 2012.

INTERIGHTS. Non-Discrimination in International Law: A
Handbook for Practitioners.

Muntarbhorn, Vitit. UN Special Rapporteur on North Korea.
Situation of human rights in the Democratic People’s
Republic of Korea. A/60/306, 2009.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

III



북한인권 특수문제

북한의 체제전환에 따른 북한주민의 인권개선 방안 연구

북한 정치범수용소 청산문제를 중심으로

손현진 (한국법제연구원 부연구위원)

I. 서론

II. 북한의 체제전환에 따른 법적 문제 및 처리 방안

1. 체제불법의 개념
2. 체제불법의 특징 및 유형
3. 북한의 체제불법
4. 북한의 체제불법 청산

III. 북한 정치범수용소 형성배경 및 국제법적 위반

1. 북한 정치범수용소의 형성배경 및 실태
2. 북한 정치범수용소의 국제법적 위반사항

IV. 북한 정치범수용소 청산에 대한 법제도적 정비방안

1. 통일 이후 북한 정치범수용소 법제 정비방안
2. 북한 정치범수용소 청산을 위한 국내법적 절차
3. 북한 정치범수용소의 반인권적 범죄행위에 대한 청산

V. 결론

참고문헌

I. 서론

정전협정이 체결된 이래 60년이 지난 현재 남과 북은 여전히 세계 유일의 분단국으로 남아있다. 남북한은 장기간 서로 다른 체제를 유지하여 왔기 때문에 향후 두 체제가 하나의 체제로 통합되는 과정에서 많은 시행착오와 고통이 따를 것으로 예상된다. 특히 통일 이후 정치적, 사회적 통합과정에서 반드시 해결되어야 할 문제가 북한 내 정치범 수용소를 중심으로 한 불법 구금시설의 청산문제와 이러한 시설에서 인권침해를 받은 북한주민들에 대한 구제 및 보상 문제이다. 범죄문제를 비롯한 각종 형사처리 관련 문제는 통일 이후 안정적인 사회통합을 위해 반드시 필요하기 때문에 사전 대비를 통하여 혼란을 줄일 필요가 있다.¹

서독은 통일 이전 동독의 인권개선을 위해 국제법이나 국제기구의 회의를 통해 간접적으로 인권상황 개선을 요구하였으며, 비밀협상 채널을 통해 직접적으로 노력하는 등 이중 정책을 추진하여 왔다. 동독 정부가 체제 위협을 느끼지 않는 범위 내에서 국제적인 비난을 받지 않을 최소한의 인권보장과 점진적 인권상황 개선을 위해 내독성 차관을 실무책임자로 하여 정치범 석방, 이산가족 상봉 등을 중심으로 비밀 협상을 추진한 사실은 우리에게 많은 시사점을 안겨주고 있다.²

본 연구는 통일 이후 사회통합 과정에서 북한정권에 의해 조직적이고 체계적으로 이루어진 불법행위의 청산과 그 속에서 고통을 받은

1. 형사사범 관련 문제는 통일이 되었을 때 기존의 범죄자 및 재소자를 어떻게 처리할 것인지, 재심을 하여 석방 및 재수감 등 재분류를 어떻게 할 것인지, 사면이나 복권을 할 것인지, 한다면 어떻게 할 것인지 등의 문제와 형사사범기관(다양한 구금시설 포함) 및 종사자들을 어떻게 할 것인지 등이 주요 문제가 될 수 있다.

2. 나기복, “북한 공안기관의 인권침해 유형과 통일 후 청산방안에 관한 연구”(연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2005), p. 4.

북한주민에 대한 인권개선 방안에 그 목적이 있다.

북한은 국제규범이나 헌법 규정을 무시한 채 주민들을 동요계층 또는 적대계층으로 분류하고, 많은 무고한 사람들을 자의적 분류기준에 따라 억압하고 투옥하는 비인간적 행위를 자행하고 있다. 또한 북한 지도층은 소위 반혁명분자들을 재교육시키거나 사회로부터 영원히 격리시키기 위한 정치범수용소를 운영하고 있다.

북한의 폐쇄적인 체제 특성상 국가에 의한 불법행위를 비롯하여 주민에 대한 인권침해 등의 문제점을 파악하기에는 한계가 있다. 그러나 최근 증가하고 있는 탈북자, 북한 방문 외국인 등을 통해 조금씩 북한 내부의 열악한 인권실태가 외부에 알려지기 시작하였다.³ 여기에 2003년부터 UN인권이사회 및 UN총회에서 북한인권결의안이 연속적으로 채택됨에 따라 국제사회가 북한 정부의 인권침해 문제에 대한 개선을 요구하는 등 북한인권 문제가 국제적 공론화 단계에 접어들기 시작하였다.

현재 무엇보다도 요구되는 것은 북한의 실질적인 인권개선이며, 중국 등 제3국으로 탈북하여 강제송환을 당할 경우 생명의 위협을 받게 되는 북한 주민들에 대한 보호 문제이다.

김정일 사후 김정은 체제로 들어선 북한은 체제 안정을 위해 국경수비 강화를 비롯하여 탈북자에 대한 단속 및 처벌을 강화한 것으로 알려져 있다. 이러한 상황을 바탕으로 본 연구에서는 북한의 불법청산 과제 중 하나인 정치범수용소 해체를 위한 국내·외 법적 문제를 살펴보고, 정치범 수용소에 수용된 정치범 처리 문제를 포함하여 명예회복

³-2013년 7월 현재 북한이탈주민 입국인원은 25,431명(남:7,775, 여:17,656)으로 국내입국 규모는 1998년 이후 매년 꾸준히 증가하고 있다(통일부, “북한이탈주민정책: 현황” <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000166>>).

등 보상 문제에 대한 법적 근거 등 인권개선 방안을 마련하고자 한다.⁴

한편, 북한의 체제불법을 청산하는 주체와 방식에 있어서는 북한이 체제개혁을 하는 것을 전제로 스스로 주체가 되어 청산하는 방안과 통일한국이 체제불법을 청산하는 방안을 고려할 수 있다. 본 연구에서는 평화적으로 한국이 북한을 흡수 통일한다는 가정 하에 후자의 예를 중심으로 살펴보도록 한다.⁵

본 연구는 전체 5장으로 구성되었고, 서론에 이어 제2장에서 북한의 체제전환에 따른 법적 문제 및 처리 방안에 대해 살펴보고, 제3장에서는 북한 정치범수용소의 형성배경과 국제법적 위반을 중심으로 논하였다. 제4장에서는 북한 내 정치범수용소 청산에 대한 법제도적 정비 방안을 중심으로 살펴보았으며, 구체적으로 통일 이후 북한 정치범수용소의 법적 정비방안과 국내법적 절차 등을 살펴보았다. 결론에서는 향후 통일 이후 북한 정치범수용소 청산문제에 대한 법적근거 및 인권개선 방안을 제시하며 마무리하였다.

1

2

3

4

5

6

7

8

4. 북한법에 따라 정당한 절차에 의해 집행된 법이라 할지라도 공인된 국제규범에 반하지 않아야 인정될 수 있을 것이며, 고문, 집단학살과 같은 인도에 반하는 범죄는 통일 이후 반드시 가해자에 대한 처벌과 피해자에 대한 보상 및 명예회복 등의 조치가 필요하다.

5. 통일한국이 체제불법 청산의 주체가 되는 방안의 경우 불법청산이 보다 철저히 이루어질 수 있지만, 청산대상이 되는 북한의 입장에서는 남한이 주도하는 정치세력에 의하여 자신의 과거를 평가받는다라는 점에서 사회통합을 저해하는 요인이 될 가능성이 있다.

II. 북한의 체제전환에 따른 법적 문제 및 처리 방안

1. 체제불법의 개념

체제불법(Systemunrecht)의 개념은 “非법치국가가 체제유지를 목적으로 국가기관 또는 그 하수인을 통하여 자행한 불법행위”를 의미한다.⁶ 일반적으로 “행위를 할 당시에는 실정법에 근거한 국가행위의 형태로 자행되거나 처벌의 대상에서 배제되어 체제내부에서는 불법에 해당되지 아니하였으나, 그 체제의 붕괴로 인하여 종전의 가치질서와 법률체계가 전환됨에 따라 비로소 불법으로 평가받는 행위”라고 할 수 있다.⁷ 즉, 국가체제 그 자체가 불법성을 가지므로 헌법적 정당성이 없으며, 이러한 체제를 유지하기 위하여 조직적이고 구조적으로 행해진 국가적 불법(Stateliches Unrecht)을 의미한다.⁸ 이러한 체제불법은 어떤 국가가 혁명을 통하여 새로운 국가체제를 형성하거나 분단국가가 통일을 달성하면서 과거의 불법정권이 행한 구조적인 행위체계를 새롭게 형성된 규범적 판단기준에 따라서 평가함으로써 구체적인 형태를 가지게 된다. 따라서 체제불법은 과거청산의 대상으로서 규범적 의미를 갖는다. 북한의 정치범수용소를 비롯한 북한인권문제는 체제문제이며, 체제문제는 곧 정권문제로 직결되기 때문에 북한정권이 인권 문제를 해결하는 데는 체제문제에 대해 인정하고 반성하는 과정과 정권의 정책 실패를 자인하는 과정이 반드시 동반되어야 한다.

⁶ 김하중, “체제불법 청산방안에 대한 헌법적 고찰: 구동독과 북한의 체제불법을 중심으로” (고려대학교 대학원 법학과 박사학위논문, 2008), p. 28.

⁷ 법무부, 『통일독일의 구동독 체제불법청산 개관』 (과천: 법무부, 1995), p. 45.

⁸ 이효원, “통일 이후 북한의 체제불법에 대한 극복방안,” 『법학연구』, 제51권 제4호 (서울대학교 법학연구소, 2010), p. 85.

2. 체제불법의 특징 및 유형

가. 체제불법의 특징

체제불법은 자체적으로 불법성을 갖는 법률이 아니더라도 법치국가적 원리에 반하는 해석을 통해 이루어진 불법행위도 포함된다.⁹ 또한 구체적 법률에 기초하지 않는 권력층의 자의 또는 정치적 이유에서 행하여진 국가적 불법행위도 체제불법의 범주에 속한다.

어떤 국가체제가 불법적으로 구성되고 운영되었다고 하더라도 그 국가가 행한 모든 국가작용이 당연히 불법이라고 할 수는 없다. 따라서, 불법청산의 대상이 되는 것은 체제불법을 이루는 구체적이고 개별적인 불법행위인 것이다. 이러한 개별적 체제불법 행위들은 불법성을 갖는 개개 법률이나 이에 기초한 명령의 수권을 근거로 합법적으로 이루어지며, 일반적 불법행위와는 달리 체제 유지를 담당하는 국가기관 또는 당 기구를 통하여 조직적으로 자행된다는 일반적 특징을 갖는다. 이러한 체제불법의 특징을 요약하자면 다음 몇 가지를 들 수 있다.

첫째, 체제불법은 불법을 행하는 주체인 국가체제가 입헌주의적 정당성을 갖지 않는다.¹⁰

둘째, 체제불법은 국가기관이 직접 행하거나 정권수뇌부의 명시적인 명령 또는 묵시적인 승인에 따라 행해지며, 경우에 따라 법률에 근거를 둔 행위여서 그 국가체제가 유지되는 동안에는 적법한 것으로 평가되

⁹ 예컨대 반체제 인사를 탄압하기 위해 법률을 이데올로기적으로 해석하여 적용하는 경우, 동일한 법률을 평등하지 않게 적용하는 경우, 형사절차가 외견상 진행되지만 유무죄나 형량이 정당의 수뇌부에 의해 미리 결정되어 재판부에 전달되어 판결이 이루어진 경우 등이 이에 해당된다.

¹⁰ 이는 국가체제의 형성과 유지에 있어서 민주적 정당성이 결여되어 있어 그 이념과 내용이 인간의 존엄성과 보편적인 정의의 관념에 부합하지 않는다는 것을 의미한다.

어 그 불법성이 청산될 가능성이 없는 경우가 대부분이다.

셋째, 체제불법은 통일을 통하여 새로운 국가공동체를 창조하는 과정에서 반드시 청산해야 할 과제가 된다.¹¹

이러한 의미에서 통일국가는 정치적 또는 법적으로 구성원의 합의와 신뢰를 기초한 민주적 정당성을 바탕으로 과거의 체제불법을 철저히 청산할 때에야 비로소 국가공동체 내부의 갈등을 해소할 수 있으며, 통일 과정과 통일 이후에도 새로운 갈등이 확대 재생산되는 것을 방지할 수 있는 것이다.

나. 체제불법의 유형¹²

국가체제는 국가마다 역사적 배경에 따라 다양한 이념과 규범체계에 의하여 형성되므로 그 자체가 불법하다고 판단하기 어려우며, 국가체제가 불법적으로 구성되고 운영되었다 하더라도 그 국가가 행한 모든 국가작용이 당연히 불법하다고 할 수는 없다. 따라서 체제불법은 국가체제의 불법성 여부를 판단하는 규범적 기준에 의하여 도저히 수용될 수 없는 행위에 국한하여 그 범위를 제한하여야 한다. 결국 체제불법의 범위는 그 개념적 요소를 고려하여 유형화할 수 있다.

첫째, 국가체제를 유지할 목적에서 행해진 권력기관의 자의적 불법

¹¹ 체제불법은 인간의 존엄과 가치, 자유와 평등, 정의와 법적 안정성 등 현대 입헌주의에 위반되는 과거의 구조적인 불법이므로 이를 극복하지 않고서는 진정한 사회통합을 기대하기 어렵기 때문이다.

¹² 체제불법의 유형은 그 성격에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 가장 보편적인 유형구분은 침해법익에 따른 것으로 생명권의 침해, 신체와 건강에 대한 침해, 자유에 대한 침해, 거주와 이전의 제한, 재산권의 박탈, 직업에 대한 침해 등으로 나누어 볼 수 있다. 그 외 행위주체에 따라 사법종사자에 의한 사법범죄, 경찰·교도관·국경수비대원에 의한 직무범죄, 체제수호기관에 의한 안보범죄, 경제부처에 의한 경제범죄 등으로 나누어 볼 수 있고, 행위태양의 관점에서 국경폐쇄, 법 왜곡, 선거부정, 간첩행위, 강제입양, 경제범죄 등으로 나누어 볼 수 있다.

행위로서 구체적인 법률적 근거 없이 행해진 경우가 이에 해당된다.¹³

둘째, 국가기관이 형식적으로는 법률적 근거를 가지지만 反법치주의적으로 그 법률을 해석하거나 현저히 불평등하게 법률을 적용한 경우이다.¹⁴

셋째, 국가기관이 불법적인 법률을 제정하는 경우이다. 이때에는 불법적인 내용을 포함하거나 적법절차를 현저하게 위반한 법률을 제정하는 입법행위 자체가 체제불법이 된다.

故 황장엽의 증언에 의하면 북한에서는 1956년 발생한 이른바 ‘8월 종파사건’ 이후부터 정치범들을 수용하기 위하여 ‘관리소’라 불리는 강제수용소를 광범위하게 운영하고 있으며, 여기에서는 혹독한 노동을 통하여 체제에 순응하는 훈련을 실시하고 있다고 증언하였다.¹⁵ 수용소 탈주를 감행하다 체포된 사람에 대해 매년 1, 2회 수용자 전원이 지켜보는 가운데 공개처형을 실시하고 있다고 전해졌다. 이러한 강제수용소에서의 인권탄압은 북한의 체제유지와 관련되어 있는 부분으로 북한인권문제의 핵심을 이루고 있으며, 통일 후 반드시 청산되어야 할 대표적인 체제불법의 한 유형으로 판단된다.

13. 여기에는 국가기관에 의하여 지행된 행위뿐만 아니라, 국가가 체제유지를 위한 목적으로 구조적이고 조직적으로 개입한 경우에는 개인에 의하여 행해진 경우도 포함된다.

14. 이러한 경우에는 비록 형식적으로는 적법한 것으로 평가할 수 있지만, 실질적인 내용이 헌법적 가치에 위반되므로 체제불법 범위에 포함된다.

15. 북한은 1956년 8월 ‘반종파투쟁’을 계기로 사회주의 체제유지를 위해 1967년부터 1970년까지 주민들의 정치적 성향을 가족의 계급적 배경과 사회적 활동 등에 기초하여 핵심군중(핵심계층), 기본군중(동요계층), 복잡군중(적대계층)으로 분류하고, 복잡군중 가운데 6,000명에 대해선 내각결정 149호에 의거 처형하고, 처형을 모면한 15,000명 세대의 종파 연계자와 그 가족 7만여 명을 149호 대상지역에 수용시켰으며 그중 반당·반김일성 분자에 대해서는 특별독자대상구역에 수감하였다고 한다.

3. 북한의 체제불법

북한정권은 분단 이후 60여 년 동안 체제유지를 위하여 정치적 반대자에 대해 고문과 살인, 정치범수용소에서의 강제수용과 강제노동, 탈북자에 대한 가혹행위 등 불법행위를 광범위하게 자행한 것으로 알려지고 있다. 북한의 형사사법제도가 본질적으로 反법치국가적일 뿐만 아니라 정치범에 대하여는 정식재판절차를 거치지 않고 공개처형하는 등 사법적 작용과 준사법적 행정처분을 통하여 불법행위를 자행하고 있는 것으로 알려지고 있다.

북한의 체제불법은 동독의 체제불법과 비교해 볼 때 그 범위가 넓고 정도가 심각하다고 할 수 있다. 이는 1인 독재체제가 장기간 이어져 왔고, 전체주의, 선군정치에 의한 지배로 反법치주의적 성격이 독일보다 훨씬 강하게 작용하였다는 점을 들 수 있다.

따라서 통일한국에 있어서 북한의 체제불법을 청산하는 것은 통일독일의 경우보다 그 필요성이나 범위와 영역, 그리고 방법과 절차에 있어서 훨씬 더 중요한 의미를 가진다고 하겠다.

4. 북한의 체제불법 청산

가. 북한의 체제불법 청산의 기본원칙

인류역사상 체제불법의 청산작업은 여러 가지 방법과 기준에 따라 다양하게 이루어져 왔다. 체제불법을 청산하기 위해서는 혁명재판이나 전범재판 등과 같이 법치국가원리에 구애받지 않고 정치적 필요나 상황에 따라 추진하는 방법도 있다. 그러나 이러한 방법은 불법을 청산하기 위해 또다시 청산되어야 할 불법을 만들어 낸다는 점에서 체제불

법의 악순환일 뿐 근본적인 문제해결책이 되지 못하였음을 역사적 경험으로도 알 수 있다.

체제불법을 청산하기 위해서는 그 대상인 체제불법의 내용과 범위를 확정하여야 하고, 이를 위해 체제불법의 불법성 판단기준을 명확히 해야 한다. 체제불법의 청산은 승자의 잣대로 처리될 가능성이 크고, 체제불법을 재생산할 위험성이 있어 통일국가에 장애요소가 될 수 있다. 따라서 그 판단(심사)기준은 역사적 경험을 통하여 확인되고, 보편적 도덕원리에 기초하며, 규범적 정당성을 갖추어야 한다. 통일국가의 경우 심사기준은 통일국가 헌법이라고 할 수 있을 것이다.

그리고 체제불법 청산은 자연법과 국제법의 원칙을 고려하여 체제불법의 심사가 이루어져야 할 것이다. 이는 불법체제에 의하여 자행되어 실정법만으로는 그 심사기준으로 삼을 수 없거나 심사할 법률이 존재할 수가 없으므로 자연법이나 국제법 원칙으로 보충하여야 하는 것이다. 특히, 국제법 원칙의 경우 헌법에서 국제법의 효력을 규정하고 있거나 불법체제와 통일국가가 국제조약에 가입한 경우에는 심사기준으로 적용될 가능성이 크다. 그러나 자연법이나 국제법 원칙은 그 개념과 범위가 불명확하여 정치적 목적으로 이용될 수 있을 뿐만 아니라 헌법의 기본원리는 자연법과 국제법 원칙을 포함하고 있으므로 이를 별도의 기준으로 인정할 실익이 없다고 판단된다. 그러므로 자연법과 국제법 원칙은 헌법규정이 명확하지 않은 경우에 한해서 헌법의 해석을 보충하는 기능을 해야 할 것으로 판단된다.

나. 북한의 체제불법 청산의 법적 쟁점

북한의 체제불법을 청산하는 과정에서 발생할 것으로 예상되는 다양한 법적 쟁점을 해결하기 위해서는 우선 북한과 북한주민의 법적 지

1

2

3

4

5

6

7

8

위를 명확히 하는 것이 선결되어야 한다.¹⁶

북한주민의 법적 지위는 우리 대법원과 헌법재판소가 판단하고 있는 바와 같이 원칙적으로 대한민국의 국민으로서의 법적 지위를 그대로 보유한다는 점은 통일 이후의 체제불법의 청산에 있어서도 통일한국의 북한에 대한 사법적 관할권, 체제불법을 청산하는 특별법의 적용과 준거법 등 법적 쟁점을 해결하는 기준이 될 것이다.¹⁷

그 다음으로 북한의 체제불법을 청산함에 있어서 그 대상을 선정하는 시점 또한 유의할 필요가 있다.¹⁸ 이와 관련하여 북한정권이 수립된 1948년 9월 9일 전의 체제불법을 그 대상으로 인정할 것인가가 문제될 수 있다. 이에 대하여는 체제불법의 청산은 그 불법의 행위자를 기준으로 할 것이 아니라 불법행위 자체를 청산하는 것이 본질이며, 북한정권이 1946년부터 토지개혁을 실시하는 등 실질적으로 국가권력을 행사하였으므로 원칙적으로 1945년 8월 15일부터 북한정권이 수립한 전 날까지도 그 대상에 포함시키는 것이 타당하다고 판단된다. 다만, 1945년 8월 15일 이후 남한과 북한에서 미국과 소련이 각각 군정을 실시하였다는 점, 불법청산의 규범적 기준이 되는 남한 헌법이 1948년 7월 17일 제정되었다는 점과 통일 당시의 국제관계를 고려하여 정책적

16. 독일의 사례에 있어서 형사재판권의 인정, 준거법의 확정, 정치적 피해자의 복권 등 체제불법의 청산에 있어서 동독과 동독주민들의 법적 지위가 쟁점의 바탕이 되었고, 이는 연방대법원과 연방헌법재판소의 사법적 판단을 통해서 해결되었다.

17. 현재 북한에 대한 사법부의 태도는 북한을 하나의 국가로 인정하지 않을 뿐만 아니라 재판권이 미치지 못할 뿐 북한을 남한영토의 일부로 파악함으로써 통일 후 현실적 재판권이 회복되면 별다른 법적 근거 없이 남한 법을 북한지역에 확장·적용할 수 있는 근거를 마련하여 놓았다.

18. 독일의 경우에는 체제불법 행위자에 대한 형사처벌, 정치적 피해자의 구제, 몰수재산의 처리 등에 있어서 그 대상을 1949년 10월 7일 동독정권이 수립된 이후부터 통일 이전까지의 체제불법으로만 제한하였다. 이는 동독 정부가 이 기간 동안의 체제불법에 대한 청산에 반대하였고, 소련도 자신이 행한 모든 국가작용에 대하여 통일독일이 이의를 제기할 수 없다는 입장을 분명히 제기하여 이를 고려한 것으로 판단된다.

인 차원에서 위 기간 동안의 체제불법은 그 대상에서 제외할 수도 있을 것이다.¹⁹

한편, 북한의 체제불법 청산에서 제기되는 법적 쟁점으로 죄형법정주의의 위배문제가 있다. 우리 형법 제1조 1항에서 “범죄의 성립과 처벌은 행위 시의 법률에 의한다”고 함으로써 사후 입법에 의한 소급처벌을 원칙적으로 금지하고 있다. 동조 2항에서는 “범죄 후 법률의 변경에 의하여 그 행위가 범죄를 구성하지 아니하거나 형이 구벌보다 경한 때에는 신법에 의한다”고 함으로써 행위자에게 유리한 법률로 변경 시 유리한 법의 적용을 하고 있다. 따라서 행위 시 법률인 북한법의 효력을 부정하지 않는다면, 행위 시에 행위자를 구속하는 북한법에 의해 가벌적이지 않은 행위는 처벌될 수 없으며, 행위 후 통일에 의하여 법률의 변경이 있게 되면 해당범죄에 대한 남북한의 법정형을 비교하여 경한 법이 적용되어야 할 것이다. 물론, 그 이전에 통일 전 북한지역 불법행위의 처벌을 위해서는 북한법에 의하여 가벌적일 것과 동시에 행위 후 재판 시 법률인 남한법에 의하여 가벌적일 것이 동시에 요구된다.²⁰ 즉, 소급효금지원칙을 비롯한 법치국가원칙의 한계 및 구성요건에 관한 남북한 형법의 구성요건을 총체적으로 비교함으로써 불법의 연속성이 인정되는 한도 내에서 행위의 가벌성 유무를 판단하는 것이 타당한 방법이라 할 것이다.

북한정권에 의하여 자행된 체제불법 행위의 처벌을 위해서는 행위지법인 북한법에 의하여 가벌적일 것이 요구된다. 이는 통일 이후 북한지역 불법청산의 상당한 제한 내지 한계를 설정하게 된다. 남한 형

¹⁹ 이효원, “통일 이후 북한의 체제불법에 대한 극복방안,” pp. 93~94.

²⁰ 서독은 동서독 기본조약이 체결된 1970년대 이후부터 서독의 형벌권과 재판권이 행사되지 않는 동독을 내국으로 취급하지 않았다. 따라서 동독지역에서의 범죄는 서독형법 제7조에 의하여 처벌이 가능할 때에만 통독 후에도 서독의 형벌권 행사가 가능하였다.

법에 의하여 당연히 가별성이 인정되는 행위도 북한법상의 위법성 조각사유에 해당하면 가별성이 탈락하게 되는 것이다. 그러나 북한법상의 모든 위법성 조각사유 내지 정당화 사유를 모두 인정하여 북한정권의 모든 체제불법 행위의 가별성을 탈락시킬 수는 없다.²¹

결론적으로 통일 이후 북한법의 전면적 실효조치가 있더라도 북한 형법은 행위지법으로서 의의를 갖는 것이며, 이전 북한지역 범죄에 대하여 남한 형법이 적용되는 경우는 같은 범죄에 대하여 남한 형법이 경한 형을 규정하는 경우에 한정된다. 또한 이러한 경한 법 우선원칙은 단지 가별성의 유무와 정도, 즉 실체법에 관련된 원칙으로 소송법에 속하는 공소시효규정에는 원래 적용되지 않는다. 따라서 남북한의 통일협약에서 달리 규정하지 않는 한, 재판지가 되는 남한 형법상의 공소시효 규정에 의해서만 공소시효 완성여부를 판단해야 한다. 그러나 북한지역의 사법조직이나 인력이 완전히 재건될 때까지 공소시효의 진행을 정지시킬 필요가 있으므로, 통일협약이나 특별법을 통하여 통일 당시까지 공소시효가 완성되지 아니한 범죄의 시효진행을 정지시켜야 할 것이다.

다. 북한의 체제불법 청산의 대상

북한의 체제불법 청산의 대상으로 북한 내 주민을 상대로 한 기본적인 인권침해 범죄가 있다. 북한 정부는 개인의 의식주를 제한배급

²¹ 독일의 예에서 볼 수 있듯이 독일연방대법원은 동독탈출자에 대한 국경수비대의 총격 행위를 정당화하는 동독 국경법은 독일연방의 공공질서(public order)에 반하기 때문에 인정될 수 없다고 판시하였다(독일연방대법원판결, BGHSt. 1, 15). 이렇게 공공질서라든지 정의와 인간 존엄의 보편적 사상에 의거하여 동독법을 불법으로 평가할 수는 있지만, 이러한 초실정법적 사유에 의하여 국경수비대의 총격행위의 가별성을 근거 지울 수는 없었다.

하고, 교육·직업선택·거주이전·여행·언론·집회결사 등 모든 자유를 완전히 통제하고 있다. 또한 전 주민을 출신성분과 충성심에 따라 3개 층 51개 부류로 분류하고 의식주 배급에서부터 사회생활의 모든 영역에 걸쳐 차별대우하고 있다. 그뿐만 아니라 북한에서는 당의 지시가 법에 우선하고 있어 인민재판과 공개처형이 자행되고 있으며, 당국의 지시를 이행하지 않는 사람들은 정치범수용소에 수용되고 있다는 사실이 탈북자들의 증언에 의하여 확인되고 있다.²² 정치범 수용소 내에서는 공개처형과 불법구금 및 체포, 수용소 내에서의 고문 등 인권유린이 자행되고 있으며, 불공정한 재판절차에 의해 사람들을 수용하고 있는 것으로 알려져 있다.

그 밖에 언론·출판·집회·결사의 자유, 거주이전의 자유, 정보통신의 자유 등의 침해가 청산대상의 쟁점이 될 수 있다.

이와 같은 북한체제의 불법행위를 청산하기 위해서는 우선 불법행위 책임자의 규명, 책임자의 처벌, 불법행위 피해자의 구제 및 복권 등이 동시에 추진되어야 한다.

통일 이후 이러한 불법적 판결의 제거와 피해자들의 복권 및 그에 따른 보상청구권의 문제가 발생할 것이다. 형법상 파기제도가 형사확정 판결의 취소를 통해 단순히 시민으로서의 자유권, 재산권 등을 침해당한 자의 권리를 보호하기 위한 제도라면, 복권제도는 구체제하에서 헌법에서 보장하는 기본권 및 국제협약에서 인정하는 인권에 반하여 형사소추, 차별대우를 받았거나 기타 방법으로 자신의 권리에 중대한 침해를 당하였던 자들에 대해 유죄판결이나 차별로 입은 불명예를 벗겨 줌으로써 당사자의 법적, 정치적, 도덕적 명예 회복을 목적으로 한다.

²² 도중진·조훈·박광섭, 『형사특별법 정비방안(18)-통일대비 북한 형사법령 통합방안 예비연구』 (서울: 한국형사정책연구원, 2008), p. 125.

현재 북한에 20여 개에 달하는 강제수용소가 존재하며, 5~6개의 정치범수용소가 운영되고 있는 것으로 알려져 있다. 이러한 수용소는 반법치국가적 집단수용시설임이 분명하고, 그 수용사유 또한 반체제분자, 반당분자라는 단순한 정치적 동기에 기인한 것이 명백하므로 이에 수용되었던 수용자들에 대해서는 대부분 복권판결이 내려져야 할 것이다. 즉, 복권대상자는 정치적 동기에 의하여 수용된 사람에 한정되어야 하고, 형법상 폭력범죄나 전쟁도발, 선전 등과 관련된 범죄자는 복권대상자에서 제외되어야 할 것이다. 이밖에 복권의 효과로서 당사자에게 발생한 신체적, 물질적, 기타 불이익에 대한 사회적 조정금부청부권이 발생할 수 있는데, 재산이 몰수된 경우에는 몰수재산의 반환 또는 보상이 필요할 것이고, 기타 직업박탈이나 행정상의 불이익을 받는 사람은 그에 상응한 보상이 주어져야 할 것이다. 이렇게 통일 이후 복권문제를 해결하기 위한 복권법의 제정이 요구되는바, 거기에는 복권대상자, 복권사유 및 절차, 복권의 효과 등이 규율될 것이다.²³

이하에서는 북한의 대표적인 체제불법의 상징인 북한 정치범 수용소의 형성배경 및 실태와 함께 향후 통일 이후 정치범 수용소의 수용자에 대한 석방 및 복권 등 향후 처리 방안에 대해 살펴보고자 한다. 북한의 정치범수용소는 사상, 제도, 정권 요인의 구조적 메커니즘에 의한 인권침해가 발생하는 대표적 사례이다. 이러한 정치범수용소에 대하여 사상, 제도, 정권 요인의 구조적 메커니즘이 정치범수용소의 형성과 발전, 운영과 인권실태에 어떻게 작용하고 있는가를 중심으로 분석을 한 후 통일 이후 정치범수용소의 처리방안, 즉 해체에 관련한 법제도적 근거를 제시하고자 한다.

²³ 위의 책, pp. 128~129.

Ⅲ. 북한 정치범수용소 형성배경 및 국제법적 위반

1. 북한 정치범수용소의 형성배경 및 실태

가. 북한 정치범수용소의 형성배경

북한은 해방 이후 구소련의 정치범수용소인 ‘굴락’(Gulag)을 모방하여 지주, 자본가, 친일파, 종교인 등 착취계급을 격리 수감하기 위한 수용소 체계를 도입하였다. 북한의 정치범수용소는 시기별로 정치적 상황에 따라 수감대상에 커다란 변화가 있었다. 1950년대 남로당 숙청과 ‘8월 종파사건’을 통해 김일성 반대세력을 반당, 반혁명 분자로 몰아 대대적 숙청을 단행하였고, 통제구역을 설립한 후 연좌제를 적용하여 가족들을 격리 수감하였다.²⁴ 이후 1960년대에는 전 주민의 성분과 사상경향을 조사하여 핵심계층, 적대계층, 중간계층의 3계층으로 분류하고 적대계층으로 분류된 자들은 강제수용소에 수용하였다.²⁵ 이 시기에는 정치적 반대세력 뿐만 아니라 사회주의 반대자 등 체제 위협세력들에 대한 광범위한 색출과 숙청을 진행하면서 정치범수용소 체제가 본격적으로 확대되기 시작하였다. 1970년대에 국가안전보위부가 직접

24. 오경섭, “북한인권 침해의 구조적 실태에 대한 연구: 정치범수용소를 중심으로” (고려대학교 대학원 북한학과 석사학위논문, 2005), pp. 72~73.

25. 전 주민을 핵심계층(28%), 적대계층(45%), 동요계층(27%) 등 3개 성분 51개 부류로 나누는 성분분류 사업을 진행하였다. 당시 적대계급층으로 분류된 종파분자 및 반혁명 분자들은 전 주민의 1/3 정도인 3백20만 명에 달했는데, 이들 중 약 6,000여 명은 인민재판에 의해 처형되었고, 1만 5,000세대 약 7만여 명은 ‘내각결정 149호’에 의해 산간벽지에 설치된 149호 대상지역에 수용되었다. 내각결정 149호는 ‘붉은 도시화 계획’에 따른 것으로 적대분자, 반혁명분자 등 소위 정치범을 색출해서 이들을 주요도시와 군사요충지에서 멀리 떨어진 곳으로 강제 이주시키기 위한 대책을 내용으로 한 것으로, 대상자는 평양과 개성 등 직할시, 도시지역으로부터 50km, 휴전선과 해안선에서 20km, 그리고 주요도시로부터 20km이상 떨어진 곳에서만 거주 또는 행동할 수 있도록 엄격한 통제를 가하기로 되어 있다.

운영하는 시기에 이르러 정치범에 대한 관리와 통제가 한층 강화되면서 현재와 같은 인권침해 시스템이 구축되었다고 볼 수 있다. 1980년대에 들어서는 김정일 권력세습 반대자를 숙청하는 과정에서 약 15,000여 명을 정치범수용소에 수감하는 동시에 심각한 경제난 속에 중국으로의 탈북자가 발생하기 시작하여 그러한 과정에서 체포·송환되는 자들의 경우 정치범수용소에 수감되었다. 이후 1990년대와 2000년대 쿠데타 기도사건 등 반김정일 활동 세력과 일부 탈북자들의 수감이 계속적으로 늘어난 것으로 보고 있다.

나. 북한 정치범수용소의 실태

세계에서 유일하게 존재하고 있는 북한 정치범수용소는 정치적 사건과 관련된 관계자와 그의 가족을 공식적 재판절차 없이 수용하여 가혹하게 처벌하는, 사회와 격리된 특별 구금시설로 볼 수 있다. 또한 여기에 수용된 수용자들은 극단적인 고문과 다양한 형태의 비인격적 대우를 받는 등 심각한 인권유린이 일어나고 있는 것으로 알려져 있다. 이러한 인권침해들은 국가기관에 의해 제도적이고 조직적으로 자행되고 있으며, 대부분의 경우 가해자에 의해 자의적으로도 행해지고 있다. 그러나 국내 구제절차가 마련되어 있지 않을 뿐만 아니라 그 실태조차도 파악되고 있지 않기 때문에 상황은 알려진 것보다 심각하다고 볼 수 있다.

북한 당국은 정치범수용소의 존재를 부인하고 있지만, 최근의 북한 이탈주민의 증언 등을 종합해 볼 때 기존의 정치범수용소의 통폐합을 거쳐 현재 5개소²⁶에서 최소 8만에서 최대 12만 명 정도의 정치범이

²⁶ 청진(25호 관리소), 명간(16호 관리소), 개천(18호 관리소), 개천(14호 관리소), 요덕

수용되어 인간 이하의 생활을 하고 있는 것으로 알려져 있다.²⁷

김정은 체제 이후, 남한행 기도와 남한사람 접촉 등에 대해 간첩죄를 적용하여 정치범수용소에 수용하는 사례가 지속되고 있다. 가족이 탈북한 경우 북한에 남아 있는 가족들을 수용하는 사례, 예배 등의 종교 활동을 이유로 수용하는 사례도 꾸준히 발생하고 있다. 한편, 정치범수용소는 정치범들이 수용되지만 사회일탈행위를 저지른 자가 그에 대한 처벌로 정치범수용소에 수감되는 사례도 있다. 또한 사안이 중대한 일부 경제사범의 경우에도 정치범수용소에 수용되는 것으로 나타나고 있다.²⁸

무엇보다도 북한의 정치범수용소의 심각한 상황은 수용자에 대한 강제노동으로 수용자들이 매우 열악하고 안전장치가 없는 작업환경에 노출되어 하루 12시간 이상 중한 강제노동에 동원되고 있다는 사실이다. 일상적으로 작업반의 수용자들은 5인 1조 단위로 할당량이 주어지는데 이를 완료하지 못하거나 정상적으로 노동에 참가하지 못할 경우 식량배급량을 줄임으로써 수감자들이 어떠한 조건에서도 작업에 참가하여 과제를 완수할 수 있도록 식량으로 통제하는 것이다. 정치범수용소 내 강제노동 실태에서 더욱 심각한 것은 수용자들이 매우 열악하고 안전장치가 없는 작업환경에 노출되어 있으며, 오로지 인력으로만 위험한 작업을 무리하게 강행하여 이로 인해 각종 사고가 빈발하고 다수의 사망자가 발생하고 있다는 것이다.

(15호 관리소).

²⁷ 조정현 외, 『북한인권백서 2013』 (서울: 통일연구원), pp. 122~124.

²⁸ 이규창, “김정은 체제하의 북한주민 시민적·정치적 권리 실태와 전망,” 『제2차 사이오 인권포럼: 김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 59.

2. 북한 정치범수용소의 국제법적 위반사항

북한의 정치범수용소 내에서 행해지는 극단적인 형태의 인권유린 행위들은 전체적으로 반인도범죄를 구성한다. 국제형사재판소 설립조약인 로마협약 규정 전문은 반인도범죄의 상식적인 의미에 대하여 인류의 양심에 깊은 충격을 주며, 전체 국제사회에 대하여 우려를 끼치는 가장 심각한 형태의 범죄로 표현하고 있다.²⁹

일반적인 전쟁범죄가 주로 적국이나 포로들에 대하여 행해지는 살해와 학대행위 등에 초점을 맞추고 있는 것에 비해, 반인도범죄는 전쟁이나 군사점령 시에 민간인들에 대하여 행해지는 극단적인 형태의 살해 및 박해행위를 처벌하는 것을 내용으로 한다. 상설국제형사재판소에 관한 로마규정 제7조 제1항에는 이러한 반인도범죄에 대해서 상세하게 규정하고 있다.³⁰ 북한의 정치범수용소는 이러한 반인도범죄의 대부분이 발생하고 있는 곳으로 알려져 있다.

반인도범죄는 전쟁법에 관한 1899년과 1907년의 소위 헤이그 협약들에 의하여 실정적인 근거가 마련되었다고 하나, 이미 국제법상 국제사회 전반에 걸쳐 국제관습법으로 인식되고 준수되어 왔다. 국제법상 보다 구체적인 실정법적 근거들은 2차 대전 당시 6백만 명의 유대인들을 학살한 독일 나치정권의 책임자 처벌을 위해 구성된 뉘른베르그 재판³¹과 아시아 지역의 인민들을 상대로 대량의 인권유린을 저질렀던

²⁹-United Nations, United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, UN Doc. A/CONF.183/10, 15~17 July 1998.

³⁰-제7조 제1항에 명시되어 있는 ‘인도에 반한 죄’(Crime against Humanity)로는 살인, 절멸, 노예화, 주민의 추방 또는 강제이주, 구금 또는 신체적 자유의 박탈, 고문, 강간, 성적 노예화, 강제매춘, 강제임신, 강제불임, 성폭력, 박해, 강제실종 등이 있다.

³¹-뉘른베르그 현장 제6조는 “평화에 반한 죄”(Crimes against peace), “전쟁범죄”(War crimes)와 “인도에 반한 죄”(Crimes against humanity)를 처벌대상으로 규정하여,

일본의 정치 및 군사책임자들을 처벌하기 위하여 구성된 동경재판 판결을 들 수 있다.³²

이러한 전범들을 모체로 후일 1990년대 구 유고연방과 르완다 지역에서 발생하였던 대량 학살과 성적 가혹행위 등 기타 중대한 인권유린들을 다루기 위하여 설립된 구유고 전범재판소(ICTY)와 르완다 전범재판소(ICTR)에서도 반인도범죄를 주요한 범죄로 설정하고, 관련자들에 대한 국제형사재판을 진행하였다.³³

북한의 정치범수용소와 관련하여 수감인원의 선정, 수감 동기, 수감 이후의 대우 등을 고려할 때 북한 당국의 공식적인 정치적 탄압정책의 일환으로 수용소가 운영되고 있다는 것은 의문의 여지가 없다고 할 수 있으며, 북한 당국의 행위들은 다양한 형태로 반인도범죄의 구성요건들을 충족시키고 있다고 할 수 있다.

구체적으로 강제실종행위, 추방과 강제이송행위, 자의적인 구금, 공개처형, 중노동, 영아살해, 임산부 및 여성들에 대한 성적 가혹행위, 혼인의 자유를 포함하여 개인적인 생활의 철저한 통제를 통한 장기적인 절멸유도 행위들은 모두 전형적인 반인도범죄 해당 행위들이라고 할 수 있다. 또한 정치범수용소에 수감된 이후, 수감자들은 감금된 상태에서 극심한 형태의 신체적 자유의 박탈을 포함한 시민적 권리의 침해에 놓이게 된다. 이러한 내용의 감금 및 수감행태는 당연히 국제법의 근

재판 결과 교수형 12명, 종신형 3명, 20년형 2명, 15년형 2명과 10년형 3명을 석방하는 판결을 내렸다.

32. 동경헌장은 침략범죄와 관련하여 “선언되거나 선언되지 않은 침략전쟁”(declared or undeclared war of aggression)의 표현을 사용하고 있으며, 이는 극동에서의 전쟁에서 미국과 일본이 전쟁선언 없이 오랜 기간 교전행위를 했던 상황을 반영한 것이다. 이 판결로 도조(Tojō) 전 일본수상도 침략전쟁을 일으켰다는 혐의 등으로 사형판결을 받았다.

33. 김영석, 『국제형사재판소법강의』 (서울: 법문사, 2003), pp. 30~32.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

본 원칙들을 위반하는 것이 된다. 그리고 북한이 가입하고 있지는 않으나 1984년의 ‘고문 및 기타 잔혹하거나 비인도적이고 모욕적 처우 또는 처벌을 금지하는 협약’(Convention against Torture and Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 고문방지협약)은 고문을 금지하고 있으며, 같은 내용은 국제관습법으로서 모든 국가에 대하여 적용되는 것으로 인정되고 있다.

IV. 북한 정치범수용소 청산에 대한 법제도적 정비방안

1. 통일 이후 북한 정치범수용소 법제 정비방안

가. 통일 이후 특별사법조직 설치방안

남북통일은 정치적 통합뿐만 아니라 동질적인 민족문화를 바탕으로 한 사회·경제적 통합을 포함하는 개념이며, 남북한이 정치적 통일과 사회·경제적 통합을 달성하기 위해서는 그 과정과 결과에 있어서 법제도적 통합이 불가결하다. 통일국가의 법률은 단일한 국가공동체에서 공통적으로 적용되어야 하므로 남북한 통일은 남북한의 법률의 통일과 사법통합의 적용으로 귀결된다고 하겠다. 통일국가에 있어서 사법조직의 통합은 헌법적 문제를 포함하고 있으므로 원칙적으로 통일헌법과 그에 따라 제정된 법률에 의하여야 할 것이다.

남북관계의 변화, 북한의 급변사태 등 어떤 방식으로 통일이 이루어지든 통일 절차에 즉시 착수할 수 있도록 여러 분야에 있어서 이에 대비할 필요가 있다. 또한 통일 과정과 그 이후에 다양한 분야에서 법적 분쟁이 발생할 것으로 예상되며 이를 법치주의 원칙에 따라서 해결

하기 위해서는 사법조직을 정비하는 것이 우선적으로 요구된다.³⁴ 즉, 통일 이후의 법률 통합작업은 사법조직의 재정비를 수반하게 되므로 법원, 검찰, 변호사조직 등 사법조직의 통합도 고려하여 북한에 대한 법 정비방안을 준비하여야 할 것이다.³⁵

북한체제하에서 헌법에서 보장하는 기본권 및 국제협약에서 인정하는 인권에 반하여 형사소추, 차별대우를 받았거나 기타 방법으로 자신의 권리에 대한 중대한 침해를 당하였던 자들을 법적·정치적·도덕적으로 명예를 회복시키는 작업이 필요한 것이다.

현재 북한 내 정치범수용소는 반법치국가적 시설로서 이곳에 강제 수용되어 있는 주민들도 단순한 정치적 이유에 의해 불법 수용된 것이니만큼 대부분 복권 판결이 내려져야 할 것이다. 이러한 복권 및 보상 문제 등을 해결하기 위해서는 이를 집행하기 위한 특별사법조직의 구성을 필요로 하는 것이다.

이는 북한의 사법조직을 인정하고 활용하는 것을 대신할 수도 있고, 그와 별도로 남북통일의 과정에서 발생할 수 있는 예상치 못한 다양한 법적 분쟁을 해결하기 위하여 통상법원을 대신하여 기능할 수 있는 특별법원을 설치하는 것을 포함할 수 있다. 특별법원을 설치할 경우에는 그 존속기간과 관할권의 범위가 핵심적인 쟁점이 될 수 있을 것인데, 특별법원은 사법조직의 통합을 완성하기 위하여 과도기적으로 단기간

34. 이효원, “남북통일 이후 사법조직의 통합방안,” 『법학연구』, 제51권 제1호 (서울대학교 법학연구소, 2010), p. 68.

35. 통일국가의 사법조직은 원칙적으로 북한의 사법제도와 조직을 전면적으로 폐지하고 남한의 사법제도와 조직을 안정적으로 재구축하는 것이라고 할 수 있다. 또한 북한 공안기관의 인권침해 행위의 법적 청산을 위해서는 불법행위 책임자의 규명·처벌과 함께 불법행위 피해자의 구제와 복권이 동시에 추진되어야 할 것이다(장소영, “북한의 체제전환을 대비한 법제도정비지원에 관한 연구,” 『법률과 통일』 (서울: 법제처, 2012), p. 105).

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

설치하는 것이므로 그 목적이 실현되면 즉시 해체하는 방안이 바람직하다.³⁶

통일국가의 사법조직을 구성할 경우 법원조직도 그 역할과 기능에 부응하도록 재편성하는 것이 필수적으로 요구되며, 이는 물적 기반인 법원조직의 통합³⁷과 인적 기반인 재판권을 담당하는 판사를 재구성³⁸하는 것이 핵심적인 요소라 할 수 있다.

북한의 정치범수용소 청산문제는 남북한 통일국가 형성과정에서의 국내문제일 뿐만 아니라 전 세계가 주목하고 있는 문제인 만큼 그 정당성과 공정성을 확보하기 위해 유엔의 북한인권특별보고관 등 국제조직의 인권담당자 및 전문가나 국제사법재판소 또는 국제형사재판소의 판사를 참관인으로 구성하는 방안도 생각해볼 문제이다.

36. 특별법원이 장기간 운영된다면 오히려 사법통합의 장애요소로 작용할 수 있을 것이며, 북한의 사법조직의 기능과 특별법원의 관할권에 대하여도 북한주민의 신뢰보호와 법적 안정성을 보장하기 위한 것이므로 통일국가의 통상법원의 기능이 최대한 신속하게 작동할 수 있도록 통일국가를 달성하는 과정에서 발생하는 특별한 사항에 대해서만 인정해야 할 것이다.

37. 북한의 3급 2심을 바탕으로 하는 재판소 조직인 중앙재판소는 이를 완전 폐지하여 남한의 대법원 조직으로 편입시키고 도재판소, 시(구역)·군인민재판소는 이를 완전 폐지하고 그에 대응하는 남한의 법원조직을 설치하는 것이 필요하다.

38. 통일 이후 사법조직 통합과정에서 일정한 경우에 한하여 북한의 사법조직의 기능을 인정함과 함께 북한의 판사에 대하여도 그 자격과 기능을 인정할 수 있을 것이다. 이러한 경우 시기적으로는 과도기적으로만 가능할 것이고 그 대상도 형사사건 등 통일국가의 헌법이념에 부합하지 않는 사항은 제외되어야 하며, 검사나 변호사의 구성의 경우에도 자격, 권한, 임무의 특수성 등을 고려하여 통일국가의 헌법이념과 조화를 이룰 수 있도록 구성되어야 한다.

나. 외국의 사례

(1) 통일독일의 사법조직 통합

(가) 사법기관의 통합

독일은 통일을 달성하는 과정에서 법치주의 원칙을 엄격하게 적용하면서 사법통합을 실시하였다.³⁹ 1990년 5월 18일에 체결된 국가조약(Staatsvertrag), 동년 6월 17일 제정된 헌법원칙(Verfassungsgrundsätze), 8월 31일 체결된 통일조약(Einigungsvertrag)⁴⁰을 통하여 사법조직의 통합에 관한 기본원칙과 기준을 규정하였다.⁴¹

통일독일의 경우 사법통합은 동독지역에 서독을 모델로 한 사법조직을 구축하는 것과 그때까지 사법 활동을 보존하는 것을 목표로 하여 추진되었다.⁴² 독일은 연방국가로서 각 주가 사법권에 대해 우선적 관할권을 가지고 사법통합을 주도했는데, 그 과정에서 서독주들과 동독주들 간의 결연관계를 통한 지원과 협력이 큰 역할을 담당하였다.⁴³

통일독일의 사법조직 통합은 통일조약의 체결을 통하여 구체적으로 추진되었다.⁴⁴ 사법조직의 통합을 지원하기 위하여 일정한 부분에 대

³⁹ 독일은 서독기본법 제146조에 의한 헌법제정의 방법이 아니라, 제23조의 영토편입조항의 방법에 따라서 통일을 달성하였다.

⁴⁰ 1990년 8월 31일 동서독 정부는 역사적인 ‘독일의 통일성취에 관한 독일연방공화국과 독일민주공화국간의 조약’(‘통일조약’이라 약칭)을 체결함으로써 동독 지역 5개주와 동베를린의 서독 연방주로의 가입형식을 통하여 독일통일의 과정을 종결하였다. 동조약은 동년 10월 3일부터 발효되었고, 이날은 독일통일의 날로 선포되었다.

⁴¹ 법무부, 『통일독일의 구동독 체제불법청산 개관』, p. 202.

⁴² 40년간 사회주의 법질서의 적용을 고려하여 동독의 법률도 서독기본법의 법치국가적 원칙에 배치되지 않는 경우에는 1992년 12월 31일까지 그 효력을 인정하였으며, 특히 법원조직의 기능에 대해서도 이를 명시적으로 인정하였다(통일조약 제4조 제5호, 기본법 제143조 제2항).

⁴³ 통일 이전 서독은 판사 약 18,000명, 검사 약 1,000명, 변호사 약 55,000명이었고, 동독은 판사 약 1,500명, 검사 약 1,300명, 변호사 약 600명이었다.

하여는 동독의 사법조직과 기능을 잠정적으로 인정할 수 있었으며, 그 기간 동안 행정사건, 노동사건, 재정사건, 사회사건 등에 대하여는 과도기적 특별법원 또는 특별재판부를 설치하여 운영하였다.

동독과 서독은 이러한 헌법적 기초를 바탕으로 법원개정폐지법, 행정결정심사법, 사법조정법, 연방사법보좌관법, 자영변호사의 업무 및 허가에 관한 법률, 명예 법관의 선출 및 임명에 관한 법률, 법관선출위원회와의 구성과 업무방식에 관한 규정 등 다양한 법령을 제정하거나 개정하여 법치주의를 바탕으로 사법조직의 통합을 추진할 수 있었다.

통일독일은 법원조직의 통합에 관해서도 통일조약을 비롯한 관련 법률을 제정하여 서독의 법원조직을 동독지역으로 확대하여 재판하였다. 통일과 함께 사법조직이 각 주 중심으로 재판됨에 따라 각 가입 주 별로 주법무부가 설치되어 법원의 사법행정, 법관선발과 인사, 검찰 업무, 사법관련 법률의 정비, 변호사와 공증인의 감독업무 등을 모두 관장하였다.⁴⁵ 또한 동독의 최고 법원은 즉시 해체되어 서독의 연방최고법원들이 그 기능을 담당하였고, 동독 법원의 인적·물적 상황으로 인해 서독의 사법제도를 즉각적으로 받아들일 수 없다는 점을 고려하여 경과규정을 두었다.⁴⁶

이외에도 통일독일은 통일조약 제1부속의정서의 경과규정을 통하여

44. 동·서독은 통일을 가장 확실하고 신속하게 달성하는 방법으로서 서독기본법 제23조에 따라 독일민주공화국(동독)이 독일연방공화국(서독)에 가입하는 방식을 채택하였다. 동·서독은 서독기본법을 동독의 가입과 동시에 옛 동독지역에도 확대 적용하기로 합의하였고, 이를 통일조약 제3조에 명시하였다.

45. 통일조약 제13조 제1항은 “구동독지역의 행정관청 및 공공행정, 사법의 시설은 지역적으로 소재하는 각 주정부의 산하에 놓인다”고 규정하고 있어 구동독의 법무부도 가입 발효와 동시에 해체되어 각 주정부 산하의 주법무부로 변화되었다. 한편, 동독지역의 연방가입주에도 주헌법재판소가 새로 설치되었으나, 이는 동독 사법조직의 폐지와 재판성이 아니어서 큰 쟁점은 없었다.

46. 법무부, 『통일독일의 구동독 체제불법청산 개관』, pp. 206~210.

동독의 법관 등에 대하여 사법보좌관의 업무를 위임할 수 있도록 하고, 1994년 6월 24일 연방사법보좌관법을 개정하여 동독의 법조인들에 대하여 단계별 연수교육을 통하여 사법보좌관의 자격을 취할 수 있도록 하였다.

(나) 나치의 사법적 정리

나치의 경우 독일 본토와 폴란드를 비롯해서 나치 독일이 지배하던 지역에 1939~1945년의 기간 중 15,000개의 강제수용소가 존재했던 것으로 알려져 있다.⁴⁷ 대부분의 수용소는 2~3개월 사용 후 나치 스스로 폐쇄하였다. 이들은 1933년 2월 제정된 “국민과 국가의 방위령”에 의해 설치되어 나치에 순응하지 않는 사람들을 구금해서 강제 노동을 시키고 고문, 살해했다. 이 중에서 아우슈비츠는 1940년에 설립된 독일 최대의 강제수용소인데 1945년 해방될 때까지 이곳에서만 400만 명이 목숨을 잃은 것으로 알려져 있으며, 유대인 600만 명이 히틀러의 인종 말살 정책에 따라 독일이 점령한 유럽 전역의 강제수용소에서 희생당한 것으로 알려졌다.⁴⁸

나치 정권 하에서 600만에 이르는 유대인에 대한 학살이 자행된 만큼 반유대주의에 대한 비판적 조명은 나치과거를 청산하는 데 있어 빼놓을 수 없는 과제이다. 이러한 나치범죄 규명을 위한 주 법무부 중앙국은 나치과거에 대한 사법적 정리라는 의미로서 설치한 기구였다. 1958년에 설치된 중앙국은 원래 한시적 기관으로 출발하였으나, 50년

47. Jewish Virtual Library, <<http://jewishvirtuallibrary.org/jsourc/Holocaust/cclist.html>> (검색일: 2012.12.22).

48. 정친구, “전체주의와 강제수용소,” 『통일전략』, 제11권 제1호 (한국통일전략학회, 2011), pp. 60~61.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

이 지난 현재까지 여전히 존속하고 있다.⁴⁹ 물론 나치 범죄 혐의자 중 극히 일부만이 생존해 있기 때문에, 이제는 소수 사건의 경우에만 구체적인 조사가 진행되고 있는 실정이다.

중앙국은 과거와 달리 조사의 목적을 가해자의 처벌이 아니라 범죄 행위에 대한 사실 규명에서 찾고 있다. 독일 내에서 나치 과거에 대한 사법적 처리에 불만을 표시하며 중앙국의 존재와 활동에 대해 부정적인 여론 또한 존재하고 있는 것이 사실이다. 그러나 제3제국의 범죄행위를 고발하고 이를 체계적으로 정리해온 중앙국의 활동을 긍정적으로 평가하는 목소리가 대세를 이루고 있다.⁵⁰

1958년 중앙국이 출범할 수 있었던 것은 당시 서독에 나치 과거의 사법적 정리와 범죄자에 대한 법적 처벌이 필요하다는 여론이 형성되었기 때문이었다. 1950년대 전체를 볼 때 나치 범죄에 대한 조사활동은 매우 미진했는데, 1954년의 경우를 보면 불과 183건만이 진행되었다. 이 시기가 전쟁 직후였으며 대부분의 혐의자들이 생존해 있었다는 점을 고려할 때, 이러한 조사 건수는 극히 낮다고 볼 수 있다. 게다가 1951년 서독 연방 의회는 나치시대에 공직에 있었던 엘리트 중 죄가 경미한 것으로 평가된 사람들을 복직시키는 소위 131조 법(131er Gesetz)⁵¹

49. 중앙국은 주 정부간의 합의를 통해 결정되었으며, 조사기관은 현존하는 나치 범죄 관련 문서를 수집하고 정리하는 업무만을 수행해야 했다. 또한 중앙국은 체포 명령을 내리거나 기소하는 것은 불가능했으며, 수집하고 분류한 기초조사 자료를 해당 검찰에 넘겨주는 것으로 임무가 끝났다. 게다가 1958년 12월에 활동을 개시한 중앙국은 1964년까지는 서독 영토 외부에서 자행된 범죄 행위에 국한해 조사활동을 했으며, 일반 전쟁 범죄는 조사 대상에서 제외되었다. 즉, 중앙국의 조사 범위는 수용소나 특무대에 의해 자행된 범죄에 국한되었다.

50. 중앙국의 설치에 과거 범죄에 대한 조사와 처벌이 검찰 개별 조직의 관할권 안에서 각각 분리되어 이루어진 반면, 중앙국의 조사는 범죄행위를 총체적으로 파악할 수 있게 해주는 긍정적인 결과를 낳았다.

51. 명칭은 이 법이 서독 기본법 131조에 근거한 데서 비롯되었다.

을 통과시킴으로써 과거사 정리 자체가 매우 혼란스러워졌다. 서독 사회는 1950년대 말에 비로소 ‘우리안의 살인자’(Mörder unter uns)에 대해 주목하기 시작했으며, 급기야 친위대 예하 부대로 학살을 담당한 특무대(Einsatzgruppe) 대원들이 1958년 울름(Ulm)에서 재판에 회부되었으며, 이를 필두로 나치 범죄를 단죄하는 일련의 재판이 열렸다.⁵²

울름 재판을 계기로 통일독일 사회에서는 나치범죄를 보다 체계적으로 철저히 규명해야 한다는 요구가 제기되었고, 이어서 나치 범죄를 전문적으로 조사할 기관의 설치가 필요하다는 의견이 개진되었다.⁵³ 전후 나치 과거에 대한 사법적 정리 작업이 본격적으로 진행될 필요가 있다는 분위기가 서독 사회에 확산되었다.⁵⁴

(2) 구소련의 경우

(가) 굴락(Gulag)의 생성

사회주의 국가들은 1940년대부터 1970년대 사이에 소련의 굴락(Gulag) 시스템을 모방한 정치범수용소를 운영했다.⁵⁵ 소련의 굴락이

⁵² 윤용선, “나치 과거의 사법적 정리: 나치 범죄 규명을 위한 州법무부 중앙국 설치에 관한 논의,” 『역사학보』, 제206호 (역사학회, 2010.6), pp. 280~282.

⁵³ 연방판사 빌름스(Günther Willms)는 울름 재판이 열리기 전인 1957년 전후 나치의 범죄 행위를 보여주는 증거가 명백함에도 불구하고 이에 대한 사실규명 작업은 지지부진한 나치 범죄 사법적 정리에 작업에 문제점을 지적하며, 주 법무부의 주도 하에 나치 범죄를 전문적으로 조사하는 중앙 조직을 설치해야 한다고 주장했다.

⁵⁴ 울름 재판 이전까지 나치 범죄의 사법적 처리가 파행을 겪은 이유로 전문적인 조사기관의 부재와 전후 사법부 내부의 인적 청산이 제대로 이루어지지 않은 데에서 찾을 수 있었다.

⁵⁵ 사회주의 국가들은 사회주의 체제와 정권을 유지하기 위해 프롤레타리아 독재 수단으로써 정치범수용소를 활용하였으며, 사회주의자들은 사회주의 체제를 수립하고 고수하는 과정에서 자본가·지주·구체제세력 등을 반혁명세력으로 규정하고 이들의 반혁명을 사전에 봉쇄·차단하고 사회주의 체제를 고수하기 위해 프롤레타리아 독재를 실행해야 한다고 주장하며, 자국의 환경에 따라 정치범수용소의 정치적 기능을 변화·발전시켰다.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

라고 불리는 강제수용소는 그 절정기에 소련 전역에 500개에 달하는 단지를 구성하고 있었고 각 단지마다 수 개 또는 수십 개의 산하 단위로 나누어져 있었다.⁵⁶ 여기에는 ‘교정노동수용소’라고 하는 통제가 극심한 수용소와 통제가 좀 느슨한 수용소가 있었다. 교정노동수용소를 시작한 1930년 여름에는 수감자가 17만 명에 지나지 않았지만, 20여년 후인 1953년 1월 수감자는 교정노동수용소에 173만 명, 노동 집단 거주지에 74만 명, 특별총력에 275만 명 등 그 수가 수백만으로 급성장하였다.⁵⁷ 여기서 수감자들은 악명 높은 극심한 강제노동과 학대를 받았던 것으로 알려져 있다. 1924~1953년까지 여기서 죽은 사람은 500만 명에서 1,000만 명에 이를 것으로 추산되고 있다.

소련에서는 정치범수용소가 빠르게 증가하면서 강제수용소의 수용 능력이 한계에 도달하게 되었다. 소련정부는 이 문제를 해결하기 위해 비밀경찰인 체카(Cheka)⁵⁸에서 운영하는 집단수용소 제도를 고안했다. 집단수용소는 일반교도소와는 달리 소비에트 사법체계 밖에 존재한 특별수용소 또는 특수수용소였다. 1920년대 중반까지 소련정부는 수용소의 존재목적이 수용자의 재교육을 위한 것인지, 처벌을 위한 것인지, 아니면 경제적 이윤을 창출하기 위한 것인지를 명확하게 설정하지 못했다.⁵⁹

소련정부는 1925년 11월 경제적 필요와 대규모 건설계획을 위해 죄

56. 소련은 프롤레타리아 독재를 유지하기 위해 비밀경찰과 굴락 시스템을 도입하여, 사회주의 체제의 실질적·잠재적 반대세력을 정치범으로 규정한 후, 내무인민위원회를 통해 정치범들에게 합법적 테러를 가했고 사회로부터 격리하기 위해 정치범들을 굴락에 수감하였다.

57. 김남섭, “스탈린 시대의 소련 강제수용소 연구: 수감자들을 둘러싼 수용소 내의 사회적 관계를 중심으로,” 『역사학보』, 제202집 (역사학회, 2009), pp. 296~297.

58. 체카(Cheka)는 비밀정보기관으로 이후에 연방국가정치정보안부(GPU 또는 OGPU), 내무인민위원회(NKVD), 국가보안위원회(KGB)로 이름을 바꾼다.

59. 앤 애플바움, 『굴락-상』, GAGA 통번역센터 역 (서울: 드림박스, 2004), pp. 62, 91.

수들의 노동력을 체계적으로 사용한다는 결정을 내렸고, 정치범의 노동력을 활용해서 경제적 이윤을 창출하는 솔로베츠키 수용소 시스템은 소련 전체의 수용소로 확산되었다. 이후 경제활동을 통한 생산량 극대화는 굴락의 가장 중요한 목적이었다. 이와 같이 굴락은 범죄자들과 반혁명분자를 고립시키기 위한 도구였지만 빠르게 국가경제의 중요한 조직이 되었다.⁶⁰ 특히, 1929년과 1930년 사이 굴락의 수감자 수가 35만 명에서 90만 명 이상으로 거의 3배 이상 증가했다. 이 짧은 기간에 대규모 집단화와 탈부농화 운동(dekulakization campaign)이 동시에 일어났고, 굴락은 소련의 산업화에서 중요한 역할을 수행했다.⁶¹ 농촌지역의 관료들은 다양한 정치적·경제적 캠페인의 실행에 저항하는 사람들을 제거하기를 원했고 공업지역에서 많은 공장들이 노동력 부족에 직면했다. 이러한 상황에서 부농계급을 제거할 시기라는 스탈린의 공표는 지주들을 굴락으로 대규모 이동시키게 만들었다.⁶² 강제 수용소는 1919년 12월 21개소, 1920년 12월 107개소, 1922년 12월에 132개소로 점점 증가되었다.⁶³

이러한 굴락의 확장은 정치적 동기와 경제적 동기의 연관성에 의해 이루어졌으며 소비에트의 지역 지도자들이 굴락의 확장과정에서 핵심적 역할을 했다.

⁶⁰-Edwin Bacon, "'Glasnost' and the Gulag: New Information on Soviet Forced Labour around World War II," *Soviet Studies*, Vol. 44, No. 6 (1992), p. 1080.

⁶¹-James Harris, "The Growth of the Gulag: Forced Labor in the Urals Region, 1921-31," *The Russian Review*, 56 (April 1997), p. 265.

⁶²-David Hosford, Pamela Kachurin and Thomas Lamont, *Gulag: Soviet Prison Camps and their Legacy*, *Davis Center for Russian and Eurasian Studies* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University, 2010), p. 2.

⁶³-George Leggett, *The Cheka: Lenin's Secret Police* (Oxford: Clarendon Press, 1981), p. 178.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

(나) 굴락의 해체

소련에서는 스탈린 사후 1956년 이후 후르시초프의 개혁정책을 통해 스탈린 체제를 단계적으로 철거하기 시작하였다. 스탈린 사후 소련 당국이 굴락 시스템을 해체한 것은 굴락의 경제적 비효율성이 심각했기 때문이다.

소련당국은 1923년을 기점으로 굴락의 주요한 기능을 경제활동으로 변경하였다.⁶⁴ 당초 소련의 계획당국은 수용소의 노동력을 전체경제의 부분으로 계산했고 정치범의 무료 노동력이 경제에 기여한다고 판단하였다. 하지만 소련경제는 시베리아 금광 개발 등 죄수 노동력으로부터 이윤을 창출했으나 죄수의 노동력은 경제에서 상당한 기여를 하지 못했다. 죄수들은 충분한 식량, 생필품, 의복을 제공받지 못했기 때문에 약했고 병들었으며 충분히 노동에 전념할 수 없었다. 따라서 소련당국은 스탈린 사후 수용소의 경제적 비효율성을 비판하면서 수용소를 폐쇄하고 죄수들을 석방하기 시작했다.

소련에서는 스탈린 사후 1956년 이후 굴락에 대한 단계적 해체작업을 시작하면서 수백만 명이 집단으로 강제노동을 하던 굴락 체제가 해체되기 시작하였고, 1960년대에는 북한의 정치범수용소와 비교할 만한 굴락이 더 이상 존재하지 않았다.⁶⁵

소련의 굴락과 북한의 정치범수용소는 모두 전체주의적 수용소로서 특징을 공유하고 있지만, 시간이 지날수록 수용소 목적의 차이, 소련과 북한의 정치적, 문화적 차이로 인해 관리 및 통제체제, 인권실태 등에

⁶⁴- 1923년 스탈린 시대에 최초의 굴락인 솔로베츠키(Solovetsky)의 설립을 계기로 정치범의 노동력을 활용해서 경제적 이윤을 창출하는 강제노동수용소 시스템으로 전환하였다.

⁶⁵- 오경섭, “북한인권 침해의 구조적 실태에 대한 연구: 정치범수용소를 중심으로,” pp. 131~132.

서 차이가 확대되었다. 소련의 굴락은 경제활동을 통한 생산량 극대화가 최우선 목적으로 운영되었으나, 북한의 정치범수용소는 김일성, 김정일 체제 위협요인을 제거하고 격리수용하는 것과 체제유지를 위한 공포통치 장치로 활용하였다.

2. 북한 정치범수용소 청산을 위한 국내법적 절차

가. 개관

통일 이후에 북한 지역에 광범위하게 소재하고 있는 정치범수용소들은 완전통제구역 및 혁명화구역 수감자들을 즉시 석방함과 동시에 종래의 주거지로 자유롭게 이동할 수 있도록 허용하여야 할 것이다. 다만 장기간 수감되어 고문, 폭행, 강제노동 등으로 인해 신체적·정신적으로 정상적인 생활이 불가능한 사람들에 대하여서는 치료와 요양 및 재활의 기간이 주어져야 할 것이다. 이와 동시에 수용소 내 출생자들을 포함하여 대부분의 수감자들은 북한 내에서 행정적으로 주민으로서의 법률적인 지위를 가지지 못하고 있으므로 이들에 대한 법적 신분의 복원 역시 함께 진행하여야 할 작업이다. 이와 함께 문제되는 것은 크게 보아 수감인원들에 대한 일정한 민사적 보상 문제와 함께 정치범수용소와 관련된 정책집행자들과 직접적인 가해행위자들에 대한 사법처리의 과제이다.

체제전환기의 정의의 수립문제(transitional justice)는 군사독재, 공산주의, 전체주의 체제들이 민주사회로 이전하는 과정에서 일반적으로 발생하는 사회적 과제로서 한편으로는 사법적 정의를 세우고 다른 한편으로는 신속하고 원만한 사회통합을 이루어야 하는 모순적인 과제를 동시에 달성하여야 하는 특징을 가진다. 따라서 사회통합의 목적에

1
2
3
4
5
6
7
8

지나치게 집중하여 공적 정의의 수립에 소홀히 하게 될 경우, 가장 경제해야 할 사적 복수의 범람과 공공 질서회복에 대한 침해가 발생하게 된다. 다른 한편으로 지나치게 장기화된 사법처리과정은 향후 통합사회의 미래지향적 발전과 통합 자체를 저해할 수 있는 위험이 나타나게 된다. 따라서 이하에서는 이러한 문제점을 염두에 두고 향후 북한 정치범수용소 청산에 관한 법률적 쟁점들을 살펴보기로 한다.

나. 정치범수용소 수용자 처리 및 보상

(1) 정치범수용소 피해자 구제

앞서 통일독일의 선례에서 볼 수 있듯이 통일 이후 북한 내 정치범수용소 수용자 처리를 위해 우선적으로 해결해야 할 문제는 정치적 가해자의 처벌뿐만 아니라 북한의 불법체제 아래서 피해를 당한 수용자에 대해서도 적절한 구제 등의 조치가 병행되어야 한다.

통일 이후 북한 내 정치범수용소에 감금된 수용자들 중 체제유지와 정권세습에 장애가 된다는 이유로 수감된 반체제 인사, 정치적·사회적 동기로 기인하여 탈북하여 수감된 자들이 그 대상이 될 것이다. 이들이 강제수용된 이유가 정치적 목적에 의한 것이거나 강제수용되는 절차가 적법하지 못하였다면 형사재판에 의한 것이든 행정조치에 의한 것이든 그 형식을 불문하고 통일 후 대부분 형사복권이나 행정복권의 대상이 될 것으로 예상된다.

수십 년을 넘는 북한정권의 통치기간 동안에 수감된 수많은 정치범수용소 수감자에 대한 구제가 새로운 공동체로서의 통일한국에 대한 그들의 지지와 동참을 끌어내기 위한 필수불가결한 조치로 남북한 주민의 사회통합을 이루기 위한 지름길이 될 것이다.⁶⁶

북한의 정치범수용소 피해자에 대한 법적 구제방법도 통일독일의 선례에서 보았듯이 형사복권, 행정복권, 직업복권 등을 생각할 수 있을 것이다. 피해자 구제를 위한 구체적 조치 중에서 불법판결이나 불법행정행위에 대한 무효화를 선언하여 권리를 회복시켜주는 것을 제외하고, 이에 따른 대부분의 후속조치들은 상당한 비용을 요한다. 이러한 비용은 통일비용 중 상당부분을 차지할 것이고 따라서 남한주민들의 부담을 요한다. 북한주민들을 통일한국이라는 새로운 공동체의 일원으로 받아들이기 위해 남한주민들은 어느 정도의 비용분담은 감내하여야 할 것이지만 그들에게 무한책임을 지울 수는 없을 것이다.

여기에서 정치범수용소의 수감자에 대한 피해구제를 위한 보상의 범위를 정함에 있어서 선결되어야 할 법적 문제가 제기된다. 통일한국이 북한정권의 불법책임을 승계하는지 여부에 따라 남한주민의 통일비용 부담의 한계가 결정되기 때문이다. 만일 통일한국이 북한정권의 불법책임을 승계한다는 입장에 선다면 북한의 정권범죄로 인한 북한주민의 피해를 전액 배상해주어야 할 것이다. 그러나 몰수재산 처리에 관한 북한의 불법책임 승계문제에 대한 피해구제와 관련하여서 통일한국은 북한의 불법책임을 승계하지 않는다고 해석된다.⁶⁷ 따라서 통일 한국의 헌법제정권자를 포함한 입법자는 북한주민의 피해에 대한 보상의 방법과 범위에 대한 형성의 자유를 갖는다고 본다. 북한의 정권범죄로 인하여 피해를 입은 북한주민에 대한 보상은 사회적 약자에

66. 김하중, 『체제불법 청산방안에 대한 헌법적 고찰: 구동독과 북한의 체제불법을 중심으로』, pp. 425~427.

67. 통일독일의 경우에도 법적 측면에서 동독은 연방독일에 가입함으로써 국가 내지 국제법 주체로서의 자격을 상실하였고, 동독기관의 불법조치에 대해서는 연방이나 신설주 모두 동독의 포괄적 권리승계인이 아닐 뿐만 아니라 기본법에도 동독의 불법행위에 대한 서독 측의 원상회복의무가 규정되어 있지 않기 때문에 구서독이나 통일독일은 이에 대하여 책임이 없다고 불법책임 불승계론을 주장하였다.

대한 공공부조로서 사회적 조정급부를 행하는 사회적 법치국가원리에 의하여 이루어지는 것이므로 통일한국의 국가재정이나 피해자의 생활 능력 등을 고려하여 합리적 보상을 해주면 되는 것이다. 통일 이후 이러한 합리적 보상기준을 마련하기 위하여 통일독일의 선례에 따라 특별법을 제정하여 구체적 보상의 요건이나 범위를 정하면 될 것이다.

복권대상이 되는 불법 판결·행정행위·직업박탈 등의 파기·취소·무효화를 판단함에 있어서는 물론이고, 복권된 피해자를 구제하는 방법과 내용을 결정함에 있어서도 자유법치국가원리가 그 기초가 되고 있음은 당연하다. 그러나 피해자 구제는 이에 더하여 반법치국가적 형사판결이나 행정조치 등과 같은 체제불법의 희생자들을 사회적 약자로 배려하여 그 이익을 조정해주는 사회법치국가 원리를 필요로 한다. 이러한 점에서 피해자 구제는 순수하게 자유민주적 법치국가원리에 입각하여 진행되어야 하는 가해자 처벌에 비하여 다원적인 법치국가원리에 기초하고 있다고 할 수 있다.

(2) 정치범수용소 수감자에 대한 형사복권

북한은 형법상 각종 구성요건의 개념도 불분명하여 다의적 해석이 가능하도록 규정되어 있다. 또한 권력이 1인에게 집중되어 있어 사법권의 독립성은 보장되지 않고 형법보다 지도자의 교시나 당의 명령이 우선시되며, 형사사법절차는 정권의 유지에 봉사하는 요식적 절차에 지나지 않는다고 본다. 따라서 이러한 형사사법체제 하에서 이루어진 수많은 형사판결들은 법치국가원리에 반하여 정치적 목적에 따라 이루어졌으며, 그 불법성의 정도는 동독의 형사판결과는 비교할 수 없을 정도로 심각한 것으로 평가되고 있다. 따라서 남북통일 이후 가장 시급하게 해결을 요하는 문제들 가운데 하나로서 북한 형사판결에 대한

형사복권 조치가 요구된다고 하겠다.

피해자에게 형사복권과 피해보상을 해주기 위해서는 먼저 북한정권이 저지른 불법적인 판결을 선별하여 폐기하는 일이 선행되어야 할 것이다. 왜냐하면 북한에서 이루어진 모든 판결을 폐기하는 것은 국가적 불법의 정도나 법적 안정성의 측면에서 불가능하기 때문이다. 따라서 통일 이후 폐기되어야 할 북한의 불법판결을 선별하는 기준을 정립할 필요가 있는데 그 기준은 법치국가원리에서 구해져야 할 것이다. 즉, 불법판결의 이유가 법치국가적 원칙에 반하는 정치적 박해를 가하기 위한 것이라면 이것은 폐기되어야 할 것이다. 나아가서 판결의 대상이 되었던 행위와 이에 가해진 형벌이 비례의 원칙에 부합하지 않은 경우도 불법판결로서 폐기되어야 할 것이다.

통일 이후 북한의 불법판결의 피해자 구제는 현행 우리 형사법상 재심절차 등으로는 감당하기 어려울 것으로 예상된다. 따라서 통일독일의 예에 준해서 통일합의서와 특별법 제정을 통하여 특단의 대책이 마련되어야 할 것이다.⁶⁸

형사복권의 대상은 시기적으로 북한정권 수립 이후 통일 시까지 북한법원에 의해 선고된 형사재판이 될 것이다. 따라서 해방 직후 소련 군사법원의 재판은 점령고권에 의한 조치로서 형사복권의 대상에서 배제되어야 할 것이다.⁶⁹ 또한, 북한의 형사재판이 평등원칙, 비례원칙,

⁶⁸ 통일 한국의 북한체제 희생자들의 형사복권에 대한 특별법에서는 북한 체제하에서 형사소추를 법치국가성이라는 척도로 재심사하여 법치국가 원리에 위반되어 무효라고 선언하고, 사정에 따라 이를 폐기하며, 당사자의 형사복권을 선언할 가능성을 부여하게 될 것이다.

⁶⁹ 북한의 형사재판이 내용적으로 정치적 박해에 이용된 경우, 선고된 법적 효과가 범행과 현저히 비례하지 아니한 경우, 그 이외 자유법치국가적 기본원칙과 양립하지 아니한 경우에는 형사복권의 대상이 된다고 하여야 할 것이다. 또한 체제유지를 목적으로 범죄의 경중에 비하여 현저히 중한 형벌을 선고한 경우와 같이 범죄와 형벌이 비례하지 아니하고 그 정도가 현저한 경우에도 복권의 대상이 될 수 있다.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

법적 안정성 등 일반기준으로서 자유법치국가의 기본원칙을 위반한 경우에도 형사복권의 대상이 되어야 한다.

형사복권 신청이 인용되면 그 대상이 된 형사판결은 무효가 되며, 신청인에 대하여는 후속적으로 인정되는 후속청구권⁷⁰과 사회적 조정 급부청구권⁷¹ 등이 인정되어야 할 것이다.

(3) 정치범수용소 수감자에 대한 행정복권

북한정권은 정치적·사상적 반대자들을 탄압하기 위하여 형벌권뿐만 아니라 행정권한도 남용하여 왔다. 북한은 정권수립 이후 북한주민을 대상으로 그의 정치적 태도에 상응하는 제재적 행정처분을 취해 왔으며, 이처럼 북한주민은 법의 보호 없이 국가기관의 불법적인 행정행위에 부당하게 방치되어 왔다. 따라서 통일한국은 북한정권의 정치적 박해, 자의적 행정으로 야기된 생명권 박탈, 건강상 피해, 직업상 불이익으로 인하여 지속되고 있는 현저한 불법적 결과를 행정복권을 통하여 제거하고 보상할 필요성에 직면할 것이다. 통일한국이 북한정권의 행정행위를 전면 부인할 수는 없겠지만 법치국가원리 또는 통일헌법에 반하는 경우에는 이를 취소할 수 있어야 함은 당연하다고 하겠다. 이

70. 후속청구권은 형사판결이 무효화되어 그 판결에 기초를 둔 조치들이 근거를 상실하게 됨으로써 파생되는 권리로서 법치국가원리에 당연히 인정되어야 할 권리이다. 따라서 제한된 공민권이 회복되고, 잔형의 집행은 종료되어야 할 것이다. 복권절차에서 그 대상이 된 판결이 무효화된 경우에는 이에 관한 전과기록은 말소되어야 한다.

71. 조정급부청구권은 사회국가원리에 의해 보장되는 배려적 권리로서 그 결정과 범위는 통일한국 입법자의 형성적 재량권에 달려있다. 사회적 조정급부는 한 국가의 체제에 기인하는 집단적 불법에 대한 보상을 대상으로 한다는 점에서 법치국가에서도 불가피하게 예외적으로 발생하게 되는 불법적 자유박탈에 대한 보상을 대상으로 하는 형사보상법과 구별되며 또한 한정된 자원을 여러 국가과업에 적절하게 분산시켜야 할 필요가 있기 때문에 보상액의 크기를 정하는 데 있어 입법자에게 광범위한 재량이 인정되어야 할 것이다.

와 같이 북한 체제하에서 국가기관의 자의적인 행위로 야기된 생명권의 박탈은 물론 정치적인 박해, 건강상의 피해, 직업상의 불이익 등 불법적인 결과는 신속하게 제거되어야 통일한국의 사회통합을 앞당길 수 있을 것이다.

통일 독일의 경우 통일조약에서 형사복권(제17조)에 이어 행정복권(제19조)에 관하여 원칙을 규정하였는바, 통일 후 이에 근거하여 행정복권법을 제정하여 동독정권의 반법치국가적인 행정행위를 취소하거나 반법치국가성을 확인함으로써 아직 유효한 반법치국가적 행정행위로 인한 부당한 결과를 시정하였다.

행정복권은 공산독재라는 북한체제의 일반적인 조건하에서의 피해가 '통상적이지 않고, 개별적이고 중대하여 감내불능한 침해'가 복권신청 당시까지 계속 중인 경우에 한하여 그 신청권을 인정하여야 할 것이다. 행정복권의 목적이 정치적 박해 및 차별에 대한 구제를 통하여 피해를 제거하는 것에 있으므로 신청권자는 자연인으로 한정함이 상당하고, 복권신청대상의 행정행위로선 산업국유화·민영기업의 해체·수공업자에 대한 행정처분 및 행정조치가 해당된다고 하여야 한다. 다만 불법적 과세행위와 같이 일반 행정행위와 구분되는 특수성을 갖는 행정행위에 대한 복권절차는 재무관청에 의한 별도의 구제절차를 마련해두는 것이 필요할 것이다.

행정복권이 이루어지면 그 대상이 되는 행위는 취소되어 법적 효력이 사라지고, 피해자는 그러한 행정행위로 인하여 발생한 손해에 대한 보상 등 사회조정급부를 신청할 수 있게 된다. 행정복권의 대상이 되는 행정행위를 취소함으로써 불합리한 결과가 초래되거나 단순한 사실적 행정조치로서 취소가 불가능한 경우, 이에 대하여는 반법치국가성을 확인하는 것으로 취소에 갈음할 수 있을 것이다. 공안당국에 의

1
2
3
4
5
6
7
8

한 장기간의 미행 및 억압으로 건강상의 장애를 초래했다면 현재도 고통을 당하고 있는 경우에도 그 조치는 단순한 사실적 행정조치이지만 행정복권의 대상이 되고, 이러한 경우 취소가 배제되기 때문에 복권관청은 조치의 반법치국가성을 확인함으로써 구제의 기초를 마련해주어야 할 것이다.

3. 북한 정치범수용소의 반인권적 범죄행위에 대한 청산

가. 반인권적 범죄행위 청산

북한 정치범수용소에서의 인권억압 등 반인권적 범죄행위는 북한의 체제유지와 관련되어 있는 부분으로 북한인권문제의 핵심을 이루며, 통일 이후 반드시 청산되어야 할 문제 중에 하나이다.

이러한 반인권적 범죄행위의 경우 역시 위에서 설명한 국내법적 구제조치와 같은 유사한 법률적 구제의 프레임을 가지고 있다. 다만 일단 침해된 권리는 대부분의 경우 회복이 불가능하므로 금전배상과 함께 사과의 방법을 취하게 된다.

인권침해에 대한 구제에 있어서 일반적인 국가 간의 구제와 상이한 점은 무엇보다 대상이 개인이라는 점이다. 따라서 피해자의 만족이 가장 중요한 요소가 되며 법률적 책임의 인정, 책임자 처벌, 피해자에 대한 명예회복, 희생자에 대한 추모비 건립, 재발방지를 위한 조치, 피해자의 재활을 위한 각종 지원 등이 포함된다. 이와 더불어 인권침해에 대한 구제에 있어서 중요한 점은 무엇보다 피해자의 명예회복과 피해에 대한 법적·사회적 확인이 필요하다는 것이다.

명예의 회복은 1차적으로 가해자에 대한 적절한 사법적 처리에서 비롯된다. 가해행위에 대한 적정한 사법적 처리가 동반되지 않는 금전배

상은 바람직하지 못한 형태의 구제로 나타나게 된다. 가해자는 가해행위에 대해 응분의 대가를 치르지 않는 상태에서 피해자는 이미 금전적 배상을 받았기에 대부분의 경우 더 이상의 피해주장을 하지 못하게 되는 경우들이 발생하게 된다.

인권 침해자들에 대한 법적 책임 추궁이 필요한 이유는 대략 여섯 가지 정도로 정리될 수 있다. 첫째, 과거 끔찍한 경험을 겪었던 인권유린 피해자들에게 정의 구현과 사건의 일단락이 될 것이고, 둘째, 과거의 만행에 대한 법적 심판 및 기록 정립, 과거사와 미래 계획에 대한 사회적 논의 촉진 등을 통하여 사회의 복원에 기여할 것이며, 셋째, 인권 침해자들을 처벌함으로써 재발을 억제하는 기능을 하고, 넷째, 피의자들을 교화시키며, 다섯째, 응보적 정의(retributive justice)를 실현하고, 여섯째, 인권을 유린한 만행을 범죄 행위로 규정함으로써 이를 도덕적으로 널리 규탄하는 의미가 있다.⁷²

한편, 통일 이후 신속한 사회통합을 위하여 단죄보다는 용서와 화합의 길로 나아가야 한다는 주장도 있다. 그러나 이러한 현실은 비단 우리의 경우에만 국한되는 것이 아니다. 다수 후투족에 의하여 석 달 만에 80만 명의 투치족이 학살된 르완다, 크메르루주 통치 기간 동안(1975~1979년) 전 인구의 4분의 1인 200만 명이 ‘인민의 적’으로 학살된 캄보디아도 갈등의 위험이 없는 것이 아니다. 그럼에도 수많은 사람들의 인권과 생명을 유린한 악행에 대한 정의 구현과 법과 인권 확립의 중요성을 감안하여 시간과 비용을 들여가면서 재판을 진행하고 있는 것이다.

⁷²-Steven R. Ratner and Jason S. Abrams, *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law: Beyond the Nuremberg Legacy* (Oxford, New York: Oxford University Press, 2001), p. 155.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

이러한 점을 감안해볼 때 선부른 미봉책이 잠재된 또 다른 문제점을 항상 지니고 살아가야 하는 사회적 불신으로 작용하기 때문에 심사숙고하여야 할 필요가 있다.

나. 정치범수용소 책임자의 형사처벌

북한 정치범수용소의 반인권적 범죄행위에 대한 청산 작업의 주요한 부분 중에 하나가 인권 유린 책임자들에 대한 법적 책임 추궁에 관한 문제이다. 우선, 책임 추궁에 앞서 시간적·공간적·인적 범위를 정하는 것이 무엇보다도 필요하다.

첫 번째, 시간적 범위를 1948년 북한정권 수립 시부터 북한정권 붕괴 시점으로 정할 경우, 한국 전쟁 기간 중의 인민군 전쟁범죄까지 포함될 가능성이 있으며 한국군과 유엔군에 의한 전쟁범죄까지 거론하여야 할 가능성도 있을 수 있다. 따라서 북한에서의 1인 독재 강화가 확립되고, 정치범 수용소 설치의 계기가 되었던 1956년 ‘8월 종파사건’을 시점으로 잡는 것도 한 가지 방안이 될 수 있다.

두 번째로, 공간적 범위는 원칙적으로 통일 이전 시점의 북한 지역 내에서 발생한 정치범수용소 관련 범죄에 한정하여야 할 것이다. 그러나 탈북자 복송 등과 관련된 보안요원들의 중국, 만주, 시베리아와 같은 인근 국가에서의 범죄들도 포함하여 처리하여야 하는 필요성이 제기될 수도 있다. 이러한 점에서 공간적 범위를 특정하지 않는 것도 방안이 될 수 있다.

마지막으로 인적범위의 대상으로 기본적으로 김정운을 비롯한 북한 정부, 당, 군부 인사 중 정치범수용소의 인권유린에 관여한 자를 대상으로 하여야 한다. 또한 직접적인 가해행위를 한 당사자들 역시 책임 추궁의 대상이 될 것이다. 북한 정부의 행위를 지원하거나 묵인하였던

외국 정부 관계자들이나 일반인들의 책임에 관하여서도 심도 있는 논의가 필요하다.

위와 같은 사항들은 통일과정에서 나타나는 다양한 정책적 변수들에 비추어 고려되어야 할 것이다. 다만 단순 가담자들에게까지 형사처벌을 확대할 경우, 수만 명에 이르는 인원들에 대한 사법심사가 이루어질 수 있는 현실적인 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

외국의 사례에서도 구유고 전범 재판소(ICTY)의 경우 1991년 1월 1일부터 구유고 영토에 있었던 국제인도법 위반자들로 재판 대상을 규정한 바 있으며,⁷³ 르완다 전범 재판소(ICTR)의 경우에도 1994년 1월 1일부터 동년 12월 31일까지 르완다에서 집단살해(genocide) 및 국제인도법 위반 책임이 있는 자와 주변국에서 같은 범죄를 저지른 르완다 국적자에 대해 관할권을 행사한 바 있다.⁷⁴

다. 진실과 화해 위원회 설치

현실적으로 60여 년간 존치되어온 정치범수용소 인권침해행위 책임자 모두를 형사소추하는 것은 어려운 일일 수도 있다. 동시에 사법처리문제가 제기될 경우, 원칙적으로 정치범수용소뿐만 아니라 북한지역 전체에서 발생한 모든 종류의 인권침해행위에 대한 재판이 이루어질 것이므로 정치범수용소의 문제들만 독립하여 처리하는 것이 타당하지 않을 수도 있다.

나치 독일의 경우에도 실제 전범으로 재판에 회부된 자들의 수는 소

⁷³-UN Security Council, Resolution S/RES/827, UN Doc. S/RES/827(1993), 25 May 1993.

⁷⁴-UN Security Council, Resolution S/RES/955, UN Doc. S/RES/955(1994), 8 November 1994.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

수에 불과하였다. 북한과 같이 반세기가 넘도록 국가에 의해서 조직적으로 인권침해가 자행되었던 경우, 형사소추 가능 대상자들은 단순 가담자들까지 합치면 적어도 수만 명에 이를 것으로 예상된다. 따라서 인권침해를 계획, 지시한 고위 책임자들에 대해서는 형사 책임을 추궁하고, 단순 가담자나 명령 복종자들은 진실과 화해 위원회(Truth and Reconciliation Commission: TRC)와 같은 준사법적 기관에서 자신들의 행위를 공개적으로 밝히는 대신 사면을 받는 식의 조치가 필요할 수도 있다.

남아공 TRC⁷⁵의 경우 증언자들에게 사면을 부여하는 대신 모든 사실을 낱낱이 공개해야 한다는 엄격한 사면 조건을 내걸었고, 사면을 받지 못할 경우 미래의 형사소추로부터 보호받지 못할 것임을 분명히 하였다.⁷⁶ 다만 남아공 TRC는 정치적 타협의 산물이었기에 적절한 사법정의 확립에 결과적으로 공헌하였는가는 의문의 여지가 있다.

인권침해 단순 가담자들은 가해자인 동시에 체제에 의한 피해자라고 할 수도 있다. 이들에 대해서는 위원회를 통해 증언과 속죄를 할 기회를 주는 것이 바람직할 수도 있다. 다만 어떠한 경우에 있어서도 일괄사면(blanket amnesty)은 결코 바람직한 방안은 아니다. 증언에 대한 엄격한 심사가 필요하며 중한 범죄의 경우 역시 형사 책임을 물을 필요가 있다.

75. 남아공은 1995년 11월에 국가통합및화해촉진법을 근거로 TRC(진실과화해위원회)를 설립하였고, TRC는 1995년 11월부터 3년 동안 과거사에 대한 진실규명, 피해보상, 사면, 보고서 제출 등의 활동을 하였다. 남아공 TRC는 인권의식 제고, 민주화의 신장, 평화공존, 성차별 극복, 가해자들을 새로운 사회로 재통합, 사회 구성원 모두의 발전적 토대의 마련 등이 주요한 목적중의 하나였다(TRC, *TRC Report*, Vol. 1 (Cape Town: Juta Academic, 1998), pp. 56~63).

76. 남아공 TRC는 1998년 활동이 종료되었음에도 불구하고, 2000년까지 가해자들을 법원에 기소하는 사례는 한 건도 없었다. 남아공 TRC 활동은 '인권사회의 정체성'(identity)을 강화시키는 작용을 하였으며, 단순히 과거의 인권침해사건에 대한 진상과 그 보상대책을 마련하는 것에 머무른 것이 아니라, 실질적인 사회통합의 디딤돌을 형성하려 하였다.

라. 북한인권기록보존소 설치

북한의 인권상황이 열악하고 심각하다는 것은 누구나 다 아는 사실이다. 이러한 인권상황과 북한 내부에서 자행되고 있는 모든 범죄에 대하여 처리하는 것은 물리적으로 불가능하다. 이 중 인류공동의 이익에 반하는 죄, 인도에 반하는 죄는 반드시 짚고 넘어가야 할 사안들이다. 이러한 의미에서 범죄에 대한 처벌이 가능한 시점에서 처벌을 위해서 인권침해 행위를 포함한 범죄 기록을 보존하는 것은 매우 중요한 작업이다.

북한은 서구적 인권 개념을 거부하고 이른바 ‘우리식 인권’ 개념을 주장하면서 인권상황의 개선에 관심을 두지 않고 있다. 이처럼 정권 차원에서 자행되고 있는 인권침해에 대한 조사를 통해 자료를 축적하여 사후처벌의 가능성을 열어 둬으로써 조직적 인권침해에 대응해야 한다.⁷⁷

북한인권 침해 기록은 북한이 당사자로 있는 2개의 국제인권규약, 즉 ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(A규약)’과 ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(B규약)’을 비롯해서 유엔에서 채택된 국제인권협약에 위반되는 행위를 중심으로 한 자료 수집이 필요하다.

과거 북한당국에 의한 인권침해와 가벌적 행위에 명백히 해당되는 경우 법치국가의 제원칙에 따라 기록을 보존함으로써 과거 불법행위에 대해 반성하고 통일 국가의 건전한 사회 통합을 위해 인권침해 기록보존소를 설치하는 것이 바람직하다. 또한 이러한 작업은 국가 및 권력기간에 의한 인권침해에 대해 반성하고 후세대에 인권에 대한 교

⁷⁷ 신의기·박학모·이경렬, 『통일대비 북한범죄자 처리방안에 관한 연구』 (서울: 한국형사정책연구원, 2009), pp. 254~255.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

육의 장으로서도 활용할 수 있을 것이다.

북한인권기록보존소는 향후 통일 이후 북한인권 피해자의 사실규명과 명예회복 및 보상을 위한 기초자료로 활용할 수 있을 것이다. 그리고 가해자에 대한 처벌과 가해자들을 형사소송에 부치는 데 필요한 심사 자료로서 활용될 수 있다.⁷⁸

과거 독일의 경우에도 1961년 잘츠기터 중앙기록보존소가 설립되어 동독에서 행해진 불법행위가 통일 이후 인권 피해자들의 보상과 명예회복을 도왔고, 동독의 시스템 자체가 체계적으로 인권을 침해했다는 것을 알리는 역사적인 기록물로서의 역할을 하였다.⁷⁹

통일 독일의 잘츠기터 중앙기록보존소는 ‘동독정권담당자의 불법행위를 형사소추하는 데 필요한 증거자료를 수집·보관하고 있는 아주 특별한 장소’로서의 의미로 재차 강조되었다. 아울러 동 보존소는 통독 이후 ‘인권과 통일에 대한 학문과 연구’에 있어 필요한 자료를 제공하는 장소로서 역할을 한 것도 주지할 만한 사실이다.⁸⁰

북한인권기록보존소 설치를 위해서 객관적이고 사실적인 정보 제공자를 확보하고, 국내 탈북자들의 전수조사 및 심층조사를 통해 이러한 사실을 축적하고 데이터베이스화하는 작업이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있겠다.

78. 북한인권정보센터, 『잘츠기터 리포트』 (서울: 북한인권정보센터, 1991), pp. 28~30.

79. 1961년 당시 독일민주공화국(Duetsche Demokratische Republik: DDR) 정권에 의한 베를린 장벽의 설립에 대응하여, 서독 정치인은 초당적 합의하에 동독 주민에 대한 인권침해 사안을 수집·기록·보존함으로써 향후 형사소추를 가능하게 하기로 결의하였다. 그리고 이를 제도적으로 뒷받침하고 구체적으로 관련 업무를 담당할 기구로서 ‘잘츠기터 소재 중앙기록보존소’(Die Zentrale Erfassungsstelle der Landes-justizverwaltungen in Salzgitter)를 설립하였다.

80. 이진목, “동독주민과 북한주민의 인권침해 기록보존소에 대한 정치적 갈등사례 비교와 시사점,” 『사회과학 담론과 정책』, 제4권 2호 (경북대학교사회과학연구소, 2011), pp. 49~50.

V. 결론

통일은 언젠가는 반드시 우리에게 다가오는 역사적 상황으로 우리는 통일에 대해 예측가능한 모든 부분에 대해 준비를 해야만 한다. 그 중 수많은 북한 인민들이 고통 받아온 정치범수용소의 해체부터 그 시작점이 될 것이다.

북한인권 문제의 근간은 공산주의 단일주체(monolithic regime)를 건설하고 김일성·김정일의 권력을 강화시키며 지난 반세기 가까이 실시·운영해 온 계급차별 정책과 정치범수용소라고 말할 수 있다. 그리고 대부분의 북한인권현안들은 전체주의적 통제와 체제의 비효율성에 그 근본 원인이 있어서 정치적 민주화와 체제변혁이 선행되지 않는 한 개선 노력에 일정한 한계가 있을 것이다.

북한의 정치범수용소 해체는 그 구조적 성격 때문에 자체적으로 개선시키기는 한계가 있다. 그래서 외부 개입(engagement)이 절대적으로 요청된다.

통일로 인한 남북한의 급격한 사법통합을 대비하여 충분한 물적·인적 자원 준비와 같이 정치범수용소와 같은 구금시설 처리를 위해서 지금부터 준비·조정하는 것이 통일 이후의 혼란과 무질서를 예방하기 위해 필요한 것이다.

통일 이후 북한의 사법제도나 조직이 전면적으로 대체될 때까지 남한 헌법의 기본질서에 반하지 않는 북한 법질서의 유지·존속은 기본적인 치안의 유지를 위해 불가피하다 할 것이며, 북한주민의 실질적이고 현실적인 인권 보장을 통하여 안정된 통일 과정을 보장하여야 한다. 통일 후 형사법 부분의 경우에도 마찬가지로 우리 형법과 형량을 비교하여 행위자에게 유리한 법이 적용되도록 비교·연구하는 작업이 필요하다.

1

2

3

4

5

6

7

8

통일 이후 북한 정치범수용소 해체를 위한 법제도 정비방안으로 먼저 불법행위책임자의 규명이 필요하며, 처벌과 불법행위피해자의 구제와 복권이 동시에 추진되어야 한다. 그러나 독일의 교훈에서 알 수 있듯이 체제불법의 형법적 청산, 특히 정권 범죄자의 처벌은 다양한 형법적 문제점들을 야기하므로 이에 대한 검토가 필요하다.⁸¹ 그 외에 남북한 법제 비교를 통한 형사재판권 효력의 범위, 형사재판권 관할의 기본방향, 남한형법 적용방안, 국제형법 직접 적용방안, 국제형법 유추적용방안 등의 문제를 해결하여야 한다.

국가통합의 과정에서 정치체제의 통합이 이루어지면 하위체계인 행정통합이 필요하게 되며 사법행정의 통합도 그 일환으로 추진하게 된다. 이 과정이 원활하게 이루어지지 못한다면 완전한 통합이 어려울 뿐만 아니라 향후 통일국가의 정치적·사회적 불안요인으로 작용할 수 있다.

북한 정치범수용소 해체 및 청산작업에 있어서도 수용절차 및 실태에 대해 정확히 파악하고 기존의 수감절차 등에 대한 심사를 공정하게 진행하여야 한다. 이를 위해서는 남과 북, 그리고 공정성을 유지하기 위해 유엔 등 국제기구의 심의위원회가 포함된 특별 심의위원회 등의 구성이 필요하다.

그리고 통일 이후 정치범수용소와 같은 교정시설의 활용방안, 기존 수용자에 대한 재심 및 보상, 강제노동 및 고문을 당한 자에 한해서는 재활 프로그램 실시 등 여러 가지 사항을 준비해야 한다. 통일 이후 북한지역 교정시설은 남한 수준 또는 국제적 기준에 맞는 시설로 개편되

⁸¹ 불법행위자의 형사처벌 시 제기되는 문제점으로 형법상 소급처벌 금지문제, 구성요건 대칭성의 문제, 북한법상의 정당화사유 인정문제, 공소시효의 문제 등이 제기될 수 있다.

어야 하며, 특히 수감자의 처리뿐만 아니라 교정시설에서 일해 온 관련 자들에 대한 처리 또한 중요한 일이다.⁸²

우리에게 통일은 언제 올지 모르지만 언젠가는 반드시 오게 될 역사적 상황이다. 통일에 대비한 북한의 불법청산과 범죄자의 처리는 우리 사회의 안전과 향후 지속적인 발전을 위해 꼭 필요한 절차이다. 따라서 민주적 절차와 법치국가원리에 따라 국제규범에 반하지 않는 범위에서 준비해야만 성공적인 통일국가를 수립할 수 있을 것으로 생각한다.

⁸² 반인륜적 범죄행위를 한 교정공무원들에 대해 사실조사 후 행정소송을 통해 해임할 수도 있고 경우에 따라 형사적 처벌을 내릴 수 있기 때문이다. 그러기 위해서는 사전에 치밀하고 공정한 처벌 및 재임용 기준을 마련하고 대체인력 또한 강구해야 할 것이다. 만약 이러한 과정이 공정하게 이루어지지 않을 경우 독일처럼 해임된 교정공무원들이 집단적으로 헌법소원을 제기할 수도 있을 것이다. 이 경우 북한지역에서 단지 수용소 등 교정시설에서 일을 했다는 이유만으로 해임의 판단 기준이 되어서는 안 된다. 교정시설에서 활동 중에 그들이 어떤 행위를 하였는지가 해임의 판단기준이 되어야 할 것이다. 독일처럼 반인륜적 범죄행위와 유엔인권선언에 배치되는 행위를 한 자로 제한하고, 그 외는 재교육과 선출을 통해 다시 일을 할 수 있도록 기회를 부여해야 할 것이다.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

참고문헌

1. 단행본

- 김영석. 『국제형사재판소법강의』. 서울: 법문사, 2003.
- 앤 애플바움. 『굴락-상』. GAGA 통번역센터 역. 서울: 드림박스, 2004.
- 법무부. 『통일독일의 구동독 체제불법청산 개관』. 과천: 법무부, 1995.
- 북한인권정보센터. 『잘츠기터 리포트』. 서울: 북한인권정보센터, 1991.
- 도중진·조훈·박광섭. 『형사특별법 정비방안(18)-통일대비 북한 형사법령 통합방안 예비연구』. 서울: 한국형사정책연구원, 2008.
- 신의기·박학모·이경렬. 『통일대비 북한범죄자 처리방안에 관한 연구』. 서울: 한국형사정책연구원, 2009.
- 조정현 외. 『북한인권백서 2013』. 서울: 통일연구원, 2013.
- Hosford, David, Pamela Kachurin and Thomas Lamont. *Gulag: Soviet Prison Camps and their Legacy*. Davis Center for Russian and Eurasian Studies. Cambridge, Massachusetts: Harvard University, 2010.
- Leggett, George. *The Cheka: Lenin's Secret Police*. Oxford: Clarendon Press, 1981.

2. 논문

- 김남섭. “스탈린 시대의 소련 강제수용소 연구: 수감자들을 둘러싼 수용소 내의 사회적 관계를 중심으로.” 『역사학보』. 제202집(역사학회), 2009.
- 김하중. “체제불법 청산방안에 대한 헌법적 고찰: 구동독과 북한의 체제 불법을 중심으로.” 고려대학교 박사학위논문, 2008.

- 나기복. “북한 공안기관의 인권침해 유형과 통일 후 청산방안에 관한 연구.” 연세대학교 석사학위논문, 2005.
- 오경섭. “북한인권 침해의 구조적 실태에 대한 연구 - 정치범수용소를 중심으로.” 고려대학교 대학원 북한학과 석사학위논문, 2005.
- 윤용선. “나치 과거의 사법적 정리: 나치 범죄 규명을 위한 州법무부 중앙국 설치에 관한 논의.” 『역사학보』. 제206권(역사학회), 2010.
- 이건묵. “동독주민과 북한주민의 인권침해 기록보존소에 대한 정치적 갈등사례 비교와 시사점.” 『사회과학 담론과 정책』. 제4권 2호 (경북대학교사회과학연구소), 2011.
- 이규창. “김정은 체제하의 북한주민 시민적·정치적 권리 실태와 전망.” 『제2차 사이오 인권포럼: 김정은 체제의 북한 인권문제와 국제 협력』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 이효원. “남북통일 이후 사법조직의 통합방안.” 『법학연구』. 제51권 제1호 (서울대학교 법학연구소), 2010.
- _____. “통일 이후 북한의 체제불법에 대한 극복방안.” 『법학연구』. 제51권 제4호(서울대학교 법학연구소), 2010.
- 장소영. “북한의 체제전환을 대비한 법제도정비지원에 관한 연구.” 『법률과 통일』. 서울: 법제처, 2012.
- 정천구. “전체주의와 강제수용소.” 『통일전략』. 제11권 제1호(한국통일전략학회), 2011.
- Bacon, Edwin. “Glasnost’ and the Gulag: New Information on Soviet Forced Labour around World War II.” *Soviet Studies*. Vol. 44, No. 6, 1992.
- Harris, James. “The Growth of the Gulag: Forced Labor in the Urals Region, 1921-31.” *The Russian Review*. 56, April 1997.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

3. 기타

Jewish Virtual Library. <<http://jewishvirtuallibrary.org/jsource/Holocaust/cclist.html>>.

United Nations. United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court. UN Doc. A/CONF.183/10, 15~17 July 1998.

TRC. *TRC Report*. Vol. 1. Cape Town: Juta Academic, 1998.

북한인권상황과 인도적 지원의 정책적 효율성 평가

시계열분석을 통한 분석적 이해와 규범적 처방의 제안

이성우 (제주평화연구원 연구위원)

I. 들어가는 말

II. 북한인권에 관한 기존의 연구와 가설 설정

1. 북한인권의 현상과 대응방안
2. 인권과 인도적 지원의 상관관계

III. 북한인권상황에 대한 측정과 방법론

IV. 통계분석 결과와 논의

1. 탈북자의 변화주기와 북한인권상황
2. 북한인권상황에 영향을 미치는 변인의 논의
3. 북한인권상황과 경제변수의 상관관계의 이론적 및 정책적 의미

V. 결론

참고문헌

I. 들어가는 말

북한은 국가 권력에 의해서 조직적이고 중대한 인권침해가 지속되고 있고, 이러한 인권실상에 대해 국제사회가 인식을 공유하고 개선을 모색하고 있다. 최악의 인권침해 사례로 알려진 정치범수용소에는 8~12만의 주민이 수감되어 위협에 노출된 강제노역, 열악한 영양상태, 그리고 이로 인한 생명의 위협이 발생하는 것으로 증언되고 있다.¹ 북한 인권상황의 참담한 현실에도 불구하고 북한당국은 국제사회의 인권개선 권고를 자주권 침해, 중상과 모략, 미국과 남한의 음모로 선전하며 열악한 북한의 인권현실을 호도하고 있다.

북한인권 문제에 대한 정책적 고려가 한국사회에서 가지는 의의는 북한주민의 인권을 둘러싸고 우리 국내에 있는 다양한 사회세력들 사이의 이념적 간극에 따라 논쟁의 대상, 즉 남남갈등의 유발요인이 된다는 점이다. 남북관계에 있어서 북한의 인권문제에 대한 접근은 남북당국자 사이에 비방의 대상으로 전락하여 북한은 남한이 자신들의 체제를 위협하기 위한 정책수단으로 인권문제를 이용하고 있다고 생각한다.

북한인권 문제가 논란의 대상이 되는 주요한 요인 중에 하나는 북한 사회의 폐쇄성으로 인해 인권실태는 물론 어떤 사회현상에 대해서도 객관적으로 인식할 수 있는 가능성이 차단되어 있다는 점이다. 이에 더하여 한국학계에 존재하는 이데올로기적 선호와 인식론적 선호에 따른 연구자의 가치판단은 객관적 자료수집의 현실적 어려움과 결합하여 북한 인권연구에 있어서 중대한 걸림돌을 형성하였다. 이러한 현

¹북한의 사회·경제적 인권현황에 대한 자세한 설명은 다음을 참조: 국가인권위원회, 『북한인권 개선을 위한 국가 정책 권고』(서울: 국가인권위원회, 2011), p. 7; 서보혁, 『북한인권 이론·실제·정책』(파주: 한울아카데미, 2007), pp. 109~116.

상에도 불구하고 북한연구, 특히 북한의 인권상황에 대한 연구는 지속적으로 이루어져 왔고 그 필요성은 점차 증가하고 있다. 본 연구는 북한인권 연구에 대한 한계를 인식하면서 필요성에 부응해야 한다는 목표의식에 기초하여 연구를 수행하고자 한다.

북한인권 연구에 대해서는 북한의 특수성에 주목하는 내재적 접근법과 인류보편가치에 입각한 보편주의적 접근법의 대립이 가장 첨예한 분야라고 할 수 있다. 이와 같은 북한인권 연구의 현실에 주목하며, 본 연구는 두 가지의 연구목적 을 가지고 있다. 첫째, 북한인권 연구에 있어서 가능한 가치판단을 배제하고 주어진 객관적 사실을 최대한 활용하는 분석적 연구의 필요성에 대한 시도로서의 의의가 있다. 둘째, 국내학계에서 이루어진 선행연구의 업적에도 불구하고 이념적 선호에 의한 대립이 가장 심각한 분야 중의 하나로 인식되는 북한인권 문제에 대해, 객관적 분석을 통한 규범적 처방을 제시하는 것을 목적으로 한다. 끝으로 분석결과를 기초로 북한인권의 개선을 위하여 인도적 지원, 경제협력, 주변국과의 공조, 북한인권법 제정과 같은 인도적 개입 등의 연계방안에 대해 정책제안을 제시한다. 북한의 인권에 대한 논의에 있어서 기존의 규범적 논의보다는 통계적 분석을 통해서 정책대안을 논의할 수 있다는 점에서 정책제안의 객관성을 제고하려고 노력한다.

II. 북한인권 에 관한 기존의 연구와 가설 설정

1. 북한인권의 현상과 대응방안

북한인권을 직접적으로 다루는 연구는 1990년대에 들어서면서 통일 연구원 학계, 탈북자, 시민단체 등 다양한 분야에서 논의와 연구가 이

루어지기 시작했다.² 이 밖에 탈북자들의 수기 형태로 북한의 인권상황을 전달하는 출판물들도 나왔다.³ 통일연구원이 1996년부터 매년 『북한인권백서』를 발간하여 국내외 학계와 관계 전문가들에게 북한 인권상황에 대한 지속적인 정보를 제공하고 있다. 북한의 인권상황과 관련하여 탈북자 인터뷰를 통해 시민적·정치적 권리, 경제적·사회적·문화적 권리 등으로 분류하여 북한인권 전반을 다루고 있으며 취약계층을 포함하여 인도주의 사안으로 이산가족, 남북피해자, 국군포로에 대한 인권상황을 다루고 있다는 점에서 포괄적인 정보를 제공하고 있다.⁴ 북한인권에 대한 단순한 소개를 넘어서 북한의 인권관념에 대한 논의, 북한의 인권관련 법제도에 대한 이론적 접근, 그리고 북한인권 개선의 한계를 극복하는 방안으로써 국제적 협력의 필요성에 대한 연구도 다수 출판되고 있다.⁵

북한인권 문제는 단순히 학문적 관심의 대상이 아니라 긴급하게 대응해야 할 국제적 차원의 인도주의 위기상황으로 파악되고 있다. 『북한인권결의』는 2003년 유엔 인권위원회(UN Commission on Human Rights), 현재 유엔인권이사회(UN Human Rights Council, UNHRC)와 유엔총회에서 매년 채택되어 왔으며 2013년에는 북한인권결의가 무투표로 채택되었다. 전통적으로 인권위원회 결의안은 정치

2. 전현준, 『북한의 인권실태연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993); 김병로, 『북한의 인권문제와 국제협력』 (서울: 민족통일연구원, 1997).

3. 이영국, 『김정일 친위대원의 수기: 나는 김정일 경호원이었다』 (서울: 시대정신, 2002); 김태현·노치영·이영국, 『재중 북한이탈여성들의 삶』 (서울: 하우, 2003); 강철환, 『수용소의 노래』 (서울: 시대정신, 2005); 강디모데, 『언어의 꿈』 (서울: 예영B&P, 2013).

4. 조정현 외, 『북한인권백서 2013』 (서울: 통일연구원, 2013).

5. 최의철, 『유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응』 (서울: 통일연구원, 2005); 김수암, “부시행정부의 대북인권정책: 북한인권법과 민주주의증진법을 중심으로,” 『한국정치외교사논총』, 제27집 2호 (한국정치외교사학회, 2006); 북한인권연구센터 편, 『북한인권 이해의 새로운 지평』 (서울: 통일연구원, 2012).

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

적 이유에 의한 공개처형 및 사형집행, 수용소에서 강제노동, 고문과 같은 개인의 신체의 자유권(personal integrity rights), 그리고 집회의 자유, 이동 및 여행의 자유와 같은 시민의 자유와 정치적 권리(civil liberty and political rights)에 대한 심각한 제한과 식량과 기본적인 생명유지에 필요한 인간적 요구(subsistence rights)에 대한 제한을 지적해왔다.⁶ 2013년 북한인권결의는 북한에서 심각한 인권침해를 규탄하고 2004년 이래 매년 1년씩 연장되어온 북한인권보고관의 임무를 1년 연장하는 한편 북한에서 인권침해를 조사하기 위한 조사위원회를 설치하는 내용을 포함하고 있다. 2013 북한인권결의는 북한의 시민·정치적 권리, 경제적 권리, 사회·문화적 권리 등 인권 전반에 걸쳐 지속적이고 구조적으로 만연하는 인권침해를 지적하면서 모든 인권과 기본적인 자유권을 존중할 것을 북한당국에 촉구하고 있다.⁷

북한의 인권문제에 대한 해결방안은 북한 인권문제의 기원을 둘러싼 논쟁과 관련되어 지속되고 있다. 첫째, 한국과 미국의 보수적 시각이 지지하는 ‘북한 압박론’은 북한의 인권문제는 북한체제와 정권의 특징이라고 할 수 있는 수령 독재의 전체주의적 성격이 원인이라고 생각되는 만큼 수령 독재의 제거가 북한인권 문제를 해결하는 가장 효과적이며 유일한 대안이라고 주장한다. 북한 압박론의 경우는 북한에 대해서 봉쇄정책과 강력한 압박정책을 통해 북한의 세습체제를 교체해야 한다고 주장한다.⁸ 둘째, ‘선접촉·후변화론’은 압박론과 반대로 인도적

⁶- Vitit Muntarbhorn, “북한인권상황에 관한 유엔 특별보고관: 5. Muntarbhorn 보고서: Situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea (A/60/306),” 『국제인권법』, 8권 0호 (국제인권법학회, 2005), pp. 141~171.

⁷- Human Rights Council, United Nations, “Human right situations that require the Council’s attention,” A/HRC/22/L.19. Twenty-second session 2013.

⁸- 제성호, “북한인권, 이산가족, 납북자, 국군포로 문제를 어떻게 해결할 것인가?” 『기독교와 통일』, 제3권 (기독교통일학회, 2009), pp. 160~161.

지원과 교류협력을 통해 북한인권이 실질적으로 개선될 수 있도록 노력해야 한다는 입장인데 북한인권 문제의 기원을 냉전과 대결구도와 같은 외부적인 요인에서 찾고 있다. 때문에 북한에 대한 봉쇄와 압박은 북한의 인권상황을 악화시킬 가능성이 높으므로 협력과 인도적 지원을 통해 북한의 개혁·개방을 유도함으로써 장기적으로 북한이 스스로 인권문제를 개선할 수 있도록 하는 방안이다. 셋째, ‘동시접근론’은 압박론과 선접촉·후변화론의 이념적 타협의 결과라는 점에서 북한인권 문제의 원인에 대해서는 내인론이나 외인론에⁹ 대한 특별한 주장이 부각되지 않는다. 이론적으로는 북한의 인권문제, 경제적 지원문제, 한반도 평화문제를 병렬적으로 연계하여 추진해야 한다는 타협론의 시각이다. 반면 현실에 있어서는 북한에 대한 인도적 지원이나 외교관계를 추진하는 과정에서 북한의 인권개선을 연계하여 추진해야 한다는 주장이다.

2. 인권과 인도적 지원의 상관관계

개발도상국의 인권상황 개선에 대한 선진국의 정책의지의 표명은 1970년대 후반 미국의 카터 행정부가 미국의 원조를 받는 109여 개의 개발도상국에 대한 인권상황과 이들 국가에 대한 미국의 경제 및 군사 원조를 연계시키려는 의지를 표명하면서부터 시작되었다.

소련과 냉전 상태에 있던 당시 미국의 대외정책에 미국의 도덕적 이상을 반영해야 한다는 주장이 다소 현실성이 없는 것으로 받아들여지기도 했지만 시간이 지나면서 원조와 인권의 연계는 적절한 정책연계

⁹ 여기서 말하는 내인론이나 외인론은 북한의 인권문제의 원인에 대한 시각이며 일반적으로 북한을 연구하는 시각의 문제로 내재적 접근 및 외재적 접근과는 무관하다.

로 받아들여지고 있으며 미국의 학계에서도 다양한 연구가 이루어져 왔다.¹⁰ 미국의 대외 원조정책과 인권의 연계에 대한 통계적 분석을 통해 원조 공여국으로서 미국이 수혜국가인 남미국가에 경제 원조를 분배하는 과정에 수혜국의 인권상황을 고려하여 결정했다는 발견을 하였는데 그 실례로 미국정부는 1982년 인권을 침해하는 국가에 대해서 원조액수를 삭감했다고 주장했다.¹¹

이에 반해서 이전 연구에서 나타난 미국의 원조와 인권의 연계는 실제로 존재하는 것이 아니라 표본 사례의 자의적 선택에 따른 것이라는 주장이 나왔다. 엘살바도르가 통상적인 사례가 아니라는 이유로 배제된 반면 오히려 같은 이유에 따른다면 배제되었어야 할 온두라스와 자메이카는 포함된 자료를 통해 얻은 분석 결과라고 주장한다.¹² 사실 소위 말하는 통상적이지 않은 사례의 범주에 해당하는 엘살바도르, 온두라스, 자메이카를 제외하고 분석을 실행한 결과 미국의 원조와 수혜국

¹⁰-David L. Cingranelli and Thomas E. Pasquarello, "Human Rights Practices and the Distribution of U.S. Foreign Aid to Latin American Countries," *American Journal of Political Science*, Vol. 29 (1985); David Carleton and Michael Stohl, "The Role of Human Rights in U.S. Foreign Assistance Policy: A Critique and Reappraisal," *American Journal of Political Science*, Vol. 31 (1987); Steven C. Poe, "Human Rights and Economic Aid Allocation Under Ronald Reagan and Jimmy Carter," *American Journal of Political Science*, Vol. 36 (1992); Steven C. Poe and C. Neal Tate, "Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis," *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 4 (1994); Steven C. Poe, C. Neal Tate and Linda Camp Keith, "Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-National Study Covering the Years 1976-1993," *International Studies Quarterly*, Vol. 43, No. 2 (1999).

¹¹-Cingranelli, "Human Rights Practices and the Distribution of U.S. Foreign Aid to Latin American Countries."

¹²-Carleton and Stohl, "The Role of Human Rights in U.S. Foreign Assistance Policy: A Critique and Reappraisal;" Neil J. Mitchell and James M. McCormick, "Economic and Political Explanations of Human Rights Violations," *World Politics*, Vol. 40, No. 4 (1988).

의 인권상황에는 유의미한 상관관계가 발견되지 않았다.

인권상황과 원조의 상관관계에서 나타난 다른 문제는 미국 국무성에서 주관하는 인권보고서에 기초한 인권상황에 대한 측정이 객관적이지 않다는 점이다.¹³ 국제사면위원회에서 실시하는 인권보고서에 기초한 측정과 미국 국무성의 측정을 비교하면, 미국과 우방관계를 맺고 있는 국가에 대한 국무성의 평가가 국제사면위원회의 평가보다 높게 나왔기 때문에 이러한 상관관계를 인정하는 데 문제가 있다.¹⁴

최근에는 인도적 지원으로 제공되는 원조와 수혜국의 민주주의의 발전에 대한 상관관계가 학문적 관심으로 부상했는데,¹⁵ 비판적 연구를 통해서 원조의 제공이 수혜국의 민주화를 후퇴시킬 가능성을 높이는 역효과가 있다는 주장이 제기되었다. 아프리카의 사례를 기초로 수행된 연구지만 독재국가인 수혜국의 지배자들이 제공받은 해외원조를 이용해 통제기구를 강화하고,¹⁶ 대안적 정치세력을 억압하고 배제하는데¹⁷ 사용함으로써 대표성을 제약하고 민주화를 억압하는 데 이용된다는 주장이 제시되었다. 최근 발전된 방법론에 따르면 경제성장과 관련하여 선별적인 효과가 있다는 결론이 나왔다. 경제성장이 활발하게 이

¹³-Carleton and Stohl, "The Role of Human Rights in U.S. Foreign Assistance Policy: A Critique and Reappraisal."

¹⁴-Poe, Tate and Keith, "Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-National Study Covering the Years 1976-1993."

¹⁵-Stephen Knack, "Does Foreign Aid Promote Democracy?" *International Studies Quarterly*, Vol. 48 (2004); Thad Dunning, "Conditioning the Effects of Aid: Cold War Politics, Donor Credibility and Democracy in Africa," *International Organization*, Vol. 58 (2004).

¹⁶-Deborah A. Bräutigam and Stephen Knack, "Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 52 (2004).

¹⁷-Simeon Djankov, Jose G. Montalvo and Marta Reynal-Querol, "The Curse of Aid," *Journal of Economic Growth*, Vol. 13, No. 3 (2008).

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

루어지는 국가에서는 해외원조에 따른 민주화 촉진효과가 사실상 전무한 반면 경제성장이 저조한 국가에서는 해외원조에 따른 민주화 촉진효과가 배가되어 나타난다는 분석결과를 제시했다.¹⁸

북한에 대한 인도적 지원과 북한의 인권에 대한 연계의 문제는 학계와 정책전문가들 사이에서 논란의 대상이 되었다.¹⁹ 북한에 대한 인도적 지원이 군사적으로 전용될 가능성에 대한 우려를 놓고 한국사회에서 이념갈등의 중심주제가 된 특수성은 존재하지만 근본적으로는 미국을 포함한 서구 선진국들이 저개발·독재국가에 제공하는 인도적 지원이 인권개선과 민주주의 발전에 효과적인 대안이 아니라는 주장과 맥을 같이 한다.

북한의 인권문제에 대한 원인과 대응책에서 시각이 엇갈리는 것처럼, 북한의 인권개선을 위한 인도적 지원에 대해서도 동일한 논리적 연장선에서 논의를 전개하고 있다. 북한에 대한 인도적 지원이 남북한의 화해와 협력에 도움이 된다는 점에는 동의하지만 지원과 인권개선을 연계하는 것은 북한 당국을 자극할 가능성과 함께 우리 정부의 신뢰성 확보의 문제가 있다는 점에서 이견이 존재한다. 첫째, ‘무조건 지원론’은 인도적 지원과 정치적 자유권과 시민의 권리에 중점을 둔 인권개선의 연계는 북한 당국을 자극할 수 있다고 판단한다. 이와 동시에 인도적 지원을 통한 식량권과 생존권을 보장하는 것을 북한주민의 인권개선의 본질적인 부분으로 이해하면서 인도적 지원을 통해서 북한 주민

¹⁸ Joseph Wright, “How Foreign Aid Can Foster Democratization in Authoritarian Regimes,” *American Journal of Political Science*, Vol. 53, No. 3 (2009), pp. 552~571.

¹⁹ 제성호, “대북인도적 지원: 남남갈등의 현주소와 북한 인권에 대한 함의,” 『전략연구』, 통권 제51호 (한국전략문제연구소, 2011), pp. 127~156; 김수암, “대북 인도적 지원과 북한인권, 그리고 북한인권법,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 2월호 (한국개발연구원, 2012), pp. 24~38.

의 생존을 보장하는 것이²⁰ 북한의 개혁·개방을 유도하여 자유권을 보장하는 장기적 접근법이라고 주장한다.

둘째, ‘조건부 지원론’은 북한 당국의 집행과정에 대한 회의적 시각에서 출발한다. 조건부 지원론에는 온건론과 강경론으로 나누어 논의할 수 있다. 온건론의 경우 인도적 지원으로 제공되는 의약품이나 식량과 같은 지원 물품이 곤궁한 상황에 처한 사람들에게 전달되는 것을 확인할 수 있는 투명성, 접근성, 그리고 모니터링의 수단이 확보되어야 지원을 지속할 수 있다는 입장이다. 여기서 한 발 더 나가서 강경론의 입장에서는 남북이 서로 교환하는 이익의 등가적 호혜성은 아니지만 실질적 호혜성의 원칙을 강조한다. 주민의 삶의 질의 개선을 위해 일정 규모 이하의 식량지원은 순수 인도적 차원에서 제공하지만 추가적 지원은 이산가족, 국군포로, 남북자 문제의 진전과 연계하여 추진해야 한다는 주장이 있다.²¹

셋째, ‘강경론’의 입장에서는 인도적 지원을 제공하는 입장에서 요구하는 투명성, 접근성, 그리고 모니터링 체계가 확보되지 않은 상태에서 지원할 수 없다는 입장이다. 과거 북한에 대한 인도적 지원의 정책 실패에 대한 국내 여론의 반발로 나타난 입장이라고 할 수 있다. 화해 협력정책을 추진한 김대중 정부와 노무현 정부는 인도적 지원이라는 틀 속에 식량과 비료, 의료물품을 지원하는 과정에 모니터링 시스템이 작동하지 않음으로써 남한에서 제공한 원조식량의 대부분이 정부와 군의 관리와 같이 북한정권에 핵심적인 계층에 분배되고 있다는 증언이 나오게 되었고, 이는 우리사회에서 국내정치적으로 남남갈등의 핵심이 되었다. 노무현 정부는 대북지원의 의의를 인류 보편적 가치인

20. 서보혁, 『북한인권 이론·실제·정책』 (서울: 한울아카데미, 2007), p. 76.

21. 계성호, “대북인도적 지원: 남남갈등의 현주소와 북한 인권에 대한 함의,” pp. 130~132.

인도주의 정신이라는 당위적 측면과 남북화해협력의 실현이라는 실용적 측면으로 설정하였지만 실질적으로 두 가지 목표를 효과적으로 분리하여 실천하지 못했고 인도적이라는 포장을 통해 대내적 여론 설득에 이용했다고 평가되고 있다.²² 북한에 대한 인도적 지원은 구체적인 북한의 인권개선에도 효과를 발휘하지 못하고 남북한의 화해협력에 있어서도 진정한 북한의 태도변화를 유도하지 못함으로써 북한에 대한 지원이 남남갈등의 원인이 되어 ‘퍼주기’ 논쟁의 대상이 되었다는 평가를 받으면서 인도적 지원 불가론이 부상하게 되었다.

북한에 대한 인도적 지원은 극한적인 궁핍에 내몰린 북한 주민들에게 도움을 주기위한 인도주의적 정책의 배려로 시작되었지만 현실적으로 위기에 처한 주민들에게 직접 혜택이 전달되지 못한다는 주장이 제기되면서 대북한 인도주의 지원의 직접적이고 현실적인 정책효과에 대한 논란이 일어났다. 이론적으로도 앞에서 제시한 논의들처럼 인도주의적 지원이 수혜국의 민주주의와 인권상황을 진전시킬 수 있을지에 대한 논란도 지속적으로 제기된다는²³ 점에서 북한에 대한 인도적 지원이 가지는 정책적 함의를 분석해 볼 필요성이 제기되었다.

북한에 대한 인도적 지원의 정책적 효과에 대해 제기되는 다양한 논쟁이 북한인권 문제의 기원, 북한 인권에 대한 대책, 인도적 지원과 인권상황의 개선에 대한 인식의 차이가 상호 연계되어 나타나는 현상이라는 점에 주목할 만한 가치가 있다. 우리 사회 내에서 북한의 인권에 대한 시각은 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 남한 사회 내에서 인권 문제의 기원을 북한 사회의 내생적인 것으로 보며, 인권에 대한 대책도 북한에 대한 압박론을 지지하고, 인도적 지원도 조건부 지원론 또는 강

22. 김수암, “대북 인도적 지원과 북한인권, 그리고 북한인권법,” p. 25.

23. 이금순, 『대북 인도적 지원의 영향력 분석』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 4~7.

경론을 지지하는 보수적인 시각에서는 개인의 자유권, 정치적·시민의 권리에 중점을 두는 경향이 있다. 이에 반해서 북한의 인권문제의 원인을 외부적인 국제환경에서 찾고, 북한의 인권을 개선하기 위해서는 압박론보다 선접촉·후변화론을 선호하고, 무조건 지원론을 지지하는 진보적 입장에서는 경제적 생존권을 중요한 인권의 가치로 평가하는 경향이 있다.²⁴

본 연구는 북한의 인권상황 개선을 둘러싸고 일어나는 다양한 논쟁에 대하여 경험적인 분석을 통해 객관적 자료를 제공하려는 목적으로 시작하였다. 본 연구에서 북한의 인권상황에 영향을 미치는 것으로 생각될 수 있는 다양한 요소들이 - 정치 및 군사적 요소로는 정당제도 및 정권교체, 민주주의 및 권위주의 지수, 군사비 지출, 주변국의 정치제도, 문맹률, 정보통신기기의 보급률 등 - 있음에도 불구하고 이들 변수는 변화가 없는 것으로 관측되거나 15년 이상에 걸친 시계열 자료의 확보에 한계가 있기 때문에 경제적 변인만을 주요 독립변수로 사용하였다.

본 연구는 이러한 주어진 상황에서 북한의 인권에 영향을 미치는 요소들을 경제적 지원의 원천에 따라서 3가지로 분류하였다: (1) 북한 자체의 경제개발, (2) 남한으로부터 인도적 지원, 그리고 (3) 중국과의 무역을 통한 필수품 조달이 그 요소들이다. 북한의 인권에 개인의 자유권이나 정치적 권리가 중요한 측면이지만 탈북자가 발생하는 중요한

²⁴ 북한의 인권을 논의할 때 인권의 주요 부분을 정치적 및 시민적 권리(political rights and civil liberty)를 하나로 그리고 경제적 생존권(subsistence rights)을 하나로 묶어서 논의하는 구도가 지배적인데 개인의 신체의 자유권(personal integrity rights)은 정치적 및 시민의 권리에 포함되어 논의하는 경향이 있다. 정치적 권리를 서구의 보편주의적 시각으로 경제적 생존권을 상대주의의 시각으로 치환하는 경향이 있는데 북한의 인권을 논의하는 데 있어서 신체적 자유권과 정치적 및 시민의 권리와의 관계에 대한 논의가 첨가되어야 한다.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

원인으로 경제적 빈곤을 상징할 수 있다는 점에서 경제적 생존권의 위협에 의한 추동요인이 가장 큰 것으로 판단된다. 이에 대한 가설을 제시하면 다음과 같다.

H1: 북한의 내부 경제의 생산성 향상은 탈북자의 수로 표현되는 북한의 인권상황의 개선에 긍정적 효과를 가진다.

H2: 남한으로부터의 인도적 지원의 증가는 탈북자의 수로 표현되는 북한의 인권상황의 개선에 긍정적 효과를 가진다.

H3: 중국으로부터의 생필품의 유입의 확대는 탈북자의 수로 표현되는 북한의 인권상황의 개선에 긍정적 효과를 가진다.

북한의 경제상황을 개선시킬 수 있는 주요 원천이 앞에서 논의한 3가지 이외에도 미국의 인도적 지원, 유럽 국가들의 인도적 지원 등 일부가 북한 주민의 생활에 도움을 주고 있지만 현실적으로 북한주민의 경제적 생존권에 영향을 미치는 유입과정은 위의 가설에 제시한 3가지 경로를 주요대상으로 한다. 북한의 내부적 경제상황의 호전이 북한의 인권상황에 긍정적 효과를 가지는 것은 당연한 논리적 귀결로 생각되므로 별도의 논의가 필요하지 않다는 점에서 북한의 경제상황은 통제 변인(control variable)으로 처리되는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

이론적으로 중요한 의미를 가지는 것은 남한의 인도적 지원이다. 앞에서 논의한 바와 같이 북한인권 문제에 대한 접근에 있어서 ‘압박론’과 ‘선점축·후변화론’의 대비 그리고 인도적 지원에 있어서 ‘무조건 지원론’과 ‘조건부 지원론’의 대비되는 견해에 비추어 볼 때, 남한에서 제공되는 인도적 지원과 북한인권상황의 상관관계가 가장 중요한 이론적 함의를 가진다. 남한의 인도적 지원은 상반되는 시각의 주장을 고려하지 않고 일반적으로 보다 많은 경제적 지원이 인권상황의 개선에

긍정적 효과를 가지는 것으로 보고 가설을 설정하였다.

중국의 북한에 대한 지원과 무역은 상당한 정책적 논란을 일으키는 부분이다. 2006년 3차 북한 핵 위기 당시 UN안전보장이사회가 만장일치로 결의한 1718호, 2009년 5월 북한의 풍계리 2차 핵실험에 따라, 국제사회는 북한에 대해 무기금수, 금융제재, 화물검색과 관련한 다양한 제재조치가 결의되었지만 중국이 적극적으로 이행하지 않아 실효성이 떨어지게 되었다고 주장해왔다. 다른 한편에서는 중국으로부터의 생활필수품의 유입이 실질적으로 북한 주민의 식량난을 해결하는 주요통로라는 주장이 제기되고 있다. 북한은 식량사정이 개선되고 있다고 했던 2011년에도 춘곤기가 다가오는 시점에서 대규모 아사자가 발생한 상황에 무역일꾼을 대량으로 중국에 보내 식량을 해결하려고 시도했지만 중국에서 식량을 대량으로 들어오는 것은 한계가 있다는 보도가 있었다.²⁵ 북한은 식량난을 타개하기 위해서 중국으로부터 식량만을 수입하는 것이 아니라 비료수입을 늘리는 등 다양한 노력을 기울이고 있다²⁶는 점에서 중국과의 경제교류가 북한의 인권상황에 미치는 긍정적 영향이 상당할 것이라고 본다.

Ⅲ. 북한인권상황에 대한 측정과 방법론

인권에 대한 경험적 분석을 위한 측정과 관련하여 가장 고전적인 연구로 알려진 Political Terror Scale은 Freedom House가 미국의 국

25. “중양당, “춘곤기 아사자 소식 들린다,” 『좋은벗들』, 2011년 5월 11일, <http://www.goodfriends.or.kr/n_korea/n_korea1.html?sm=v&p_no=8&b_no=12054&page=1>.

26. 한국농촌경제연구원, 『KREI북한농업동향』, 제14권 4호 (서울: 한국농촌경제연구원, 2012), pp. 12~14; 한국농촌경제연구원, 『KREI북한농업동향』, 제15권 1호 (서울: 한국농촌경제연구원, 2013), pp. 33~34.

무성과 국제사면위원회가 개별국가의 인권관행에 대해 작성한 보고서에 기초하여 정치적 폭력과 공포에 대한 수준을 평가하여 5단계의 척도로 측정하였다. 인권상황이 최악의 상태인 5단계의 경우 전체 인구에 공포가 만연하는 상황으로부터 1단계는 법의 지배로 정치적인 인권 침해가 존재하지 않는 상황을 의미한다.

국가권력은 시민들의 국가권력에 대한 도전을 억압하고 순종적 행태를 유도하기 위해서 강제적 수단을 동원하는데 이러한 강압적인 인권유린 행위는 크게 (1) 살인(extrajudicial execution), (2) 고문(torture), (3) 실종(disappearance), (4) 투옥(imprisonment)의 구체적인 사례로 대별할 수 있다. 북한의 인권을 측정하는 과정에 국가권력에 의한 초법적 살인, 고문, 실종, 투옥이 만연하고 있다는 사실은 알려져 있지만 이에 대한 객관적 자료를 확보하여 인권상황을 계량화하는 것은 현실적으로 불가능하다. 인권문제가 심각할수록 객관적이고 투명한 자료가 확보되기 어려운 것이 현실이지만 이러한 현실을 놓고 북한의 인권상황에 대한 평가가 북한과 중국 국경지대의 탈북자들에 의해서 전파되고 있는 현실에 비추어 과장되었을 가능성이 있다는 주장도 있다.²⁷

북한의 인권상황과 관련해서 UN과 같은 국제기구가 주도해서 조사하고 발표하는 보고서에 따르면 상당한 인권침해현상이 발견된다고 한다.²⁸ 북한의 인권침해에서 가장 심각한 부분이 사실은 초법적인 살인(extrajudicial killing)이다.²⁹ 이는 적절한 사법절차에 의하지 않

27. 서보혁, 『북한인권 이론·실제·정책』, p. 76.

28. Human Rights Council, United Nations, "Human right situations that require the Council's attention;" Human Rights Watch, *The Invisible Exodus: North Koreans in the People's Republic of China*, Vol. 14, No. 8 (November 2002).

29. 임순희 외, 『북한인권백서 2006』 (서울: 통일연구원, 2006).

고 정부 기구나 권력자에 의해서 자행되는 사법적 살인을 말한다. 정부가 아닌 사적인 단체가 주체인 경우도 이들이 정부의 사주를 받거나 암묵적 지지 또는 지시를 받아 살인을 자행한다면 이는 국가권력에 의한 초법적 살인의 범주에 포함된다.³⁰ 북한이탈주민들의 증언에 따르면 1990년대 고난의 행군 시기에 공개처형이 만연했으나 2000년대에 들어서면서 빈도수가 감소하는 경향이 있었다고 하지만 이면에는 초법적 살인이 절대적으로 감소한 것이 아니라 비공개처형이나 비밀처형이 증가했다는 주장도 있다. 2007년을 기점으로 공개처형이 증가하고 있으며 구체적으로 2009년의 추정 공개처형자 수가 125명으로 증가했고, 2010년 76명, 2011년 85명으로 보고되고 있지만³¹ 북한당국은 2007년부터 2010년까지 37건의 경제사범에 대한 사형집행이 있었다고 주장한다. 이런 점에서 정치권력에 의한 인권침해에 대한 자료집계는 정확도가 떨어진다. 원칙적으로 북한에서 알려진 인권에 대한 침해는 이탈주민에 의한 증언에 의존하기 때문에 조사된 자료가 분절적이며 부분적이라는 본질적인 한계가 있다.

북한의 인권침해에서 고려할 수 있는 중요한 기준은 투옥이 있지만 마찬가지로 계량화 과정에 난관이 있다. 북한의 인권침해를 측정할 수 있는 보다 포괄적인 지표로 정치범수용소의 전체 수용인원을 활용할 수 있지만 경우에 따라서는 15만 또는 20만으로 추정치가 있을 뿐이다.³² 탈북자의 증언과 위성사진 판독을 통해 정치범수용소의 숫자를 파악

³⁰-David L. Cingranelli and David L. Richards, "Measuring the Level, Pattern, and Sequence of Government Respect for Physical Integrity Rights," *International Studies Quarterly*, Vol. 43 (1999), p. 408.

³¹-조정현 외, 『북한인권백서 2013』, pp. 13~14.

³²-Amnesty International, *New Satellite Images Show Blurring of Political Prison Camp and Villages in North Korea* (London: Amnesty International Publications, June 2013), p. 2.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

한 결과 수용시설의 숫자와 수용인원의 절대 숫자는 감소하여 전체 5개 수용소에 최소 8만에서 최대 12만 명이 수용되어 있는 것으로 추정치를 제시하고 있으나 수용소의 수와 면적의 감소가 북한의 인권상황의 개선을 의미하는 것으로 보기 어렵다.³³ 수용소와 수용인원의 증감에 대한 보고서는 정확하지 않을 뿐 아니라, 논리적으로 숫자의 감소는 이들이 정상적인 생활로 복귀한 것이 아니라 형 집행이나 잔혹행위로 인해 사망한 것이라면 인권상황은 더욱 열악해진 것을 의미하는 것이다.

인권침해에 있어서 중요한 사례로 평가되는 고문과 실종은 북한의 인권을 고려하는 데 적절한 지표로 사용하기에 어려움이 따른다. 북한이 유엔 자유권규약위원회에 제출한 보고에는 형사소송법에 따라 고문 및 가혹행위를 감독하고 통제한다고 하지만 교화소, 노동단련대, 집결소, 구류장 등 각종 구금시설에서 고문이나 잔혹행위는 물론 강간, 낙태와 같은 비인간적인 가혹행위가 다수 발생하는 것으로 알려져 있다.³⁴ 북한의 경제현실과 제도를 고려할 때 다수의 주민들이 기근과 식량난으로 주거지를 이탈하는 상황³⁵에서 현재의 부재를 파악하는 것도 불가능하거나, 현재의 부재가 식량을 구하러 나간 자발적 실종인지 체포되어 강제로 끌려가게 되는 사법기관에 의한 실종인지 구분하는 것이 불가능하다는 점에서 실종을 인권침해의 사례로 객관적으로 파악하는 것은 논리적 일관성이 없다.

북한의 인권상황을 파악하는 데 있어서 정치적 자유권이나 사회권은 북한에 대한 접근과 정보제약이 극심한 상황에서 정확한 정보에 기

³³ 조정현 외, 『북한인권백서 2013』, p. 17.

³⁴ 좋은벗들, 『오늘의 북한, 북한의 내일』 (서울: 정토출판, 2006), pp. 151~159.

³⁵ Human Rights Watch, “The Invisible Exodus: North Koreans in the People’s Republic of China,” Vol. 14, No. 8(C) (November 2002), pp. 9~11.

초한 인권상황의 평가로 보기에는 비현실적이다. 국제사면위원회의 보고서에 따르면 북한 주민들이 직면하는 식량난에 통행증이 없으면 국내에서 이동이 불가능한 자유권의 제약과 표현의 자유, 집회 및 결사의 자유가 극도로 억압되어 있다는 거시적인 차원에서 인권문제의 심각성을 지적하고 있다.³⁶

본 연구는 북한에 대한 인도적 지원이 북한의 인권상황에 미치는 효과에 대해서 시계열분석(time series analysis)을 통해 정책적 효과를 논의하고 이에 근거하여 정책대안을 논의하는 것을 목표로 설정하였다. 이런 목표에 부합하기 위해서 북한의 인권 현황을 연도별로 추적하여 측정하는 것이 필수적인데 일반적인 인권에 대한 측정을 북한에 적용하여 분석에 적절한 통계자료를 획득하는 것은 현실적인 제약이 따른다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 본 연구는 탈북자의 증감추이를 북한 내부인권상황을 반영하는 대리지표(proxy indicator)로 사용하여 본 연구의 종속변수(dependent variable)로 활용하려고 한다. 북한의 인권상황을 매년 발생하는 탈북자의 수로 측정하는 경우 1990년부터 자료가 조사되어 있으나 현실적으로 북한의 체제실패와 그로 인하여 주민이 고통을 극복하기 위해 탈북자가 발생한 시기는 고난의 행군³⁷이 시작된 1995년부터 본격화된 것으로 판단되므로 1995년부터 2011년까지의 17년의 기간을 분석대상으로 한다.

종속변수(dependent variable)인 북한의 인권상황을 탈북자의 현황을 통해 측정하는 것은 방법론에 있어서 몇 가지 취약점이 있다. 2011년까지 한국에 입국한 전체 탈북자는 2만 1,191명에 달하는 한편, 이와

³⁶-Amnesty International, *Amnesty International Report 2012: The State of the World's Human Rights* (London: Amnesty International Publications, 2012), p. 205.

³⁷-통계청, 『북한인구와 인구센서스 분석』 (서울: 통계청, 2011), p. 2.

별개로 북한을 이탈해서 현재 중국에 체류하고 있지만 한국으로 입국하지 않은 인원은 약 3~5만 명으로 추산된다.³⁸ 현재까지의 누계된 숫자보다 많은 탈북자가 중국에 머물러 있다는 점에서 한국에 입국한 탈북자의 숫자로 북한의 인권을 측정하는 것은 문제가 있다는 지적이 가능하다.

2011년을 기준으로 전체 탈북자 중에서 여성이 1만 4,598명, 남성이 6,593명으로 파악되고 있다.³⁹ 여성탈북자가 남성탈북자의 2배가 넘는 상황은 여성이 사회적 기동력이나 물리적 체력에서 열악한 조건임에도 불구하고 탈북의 위험을 감수하는 비율이 높다는, 즉 사회적 약자인 여성의 생활이 북한에서도 더 힘들다는 점을 반영한다.⁴⁰ 자연재해와 그로 인해 국가기관이 기능을 수행하지 못하는 국가실패(state failure) 상태에서 사회적 취약계층이 받는 고통이 더욱 극심하다는 사례의 증거일 수 있지만 북한의 인권현황을 객관적으로 측정하는 데 효과적인 지표가 될 수 있는지는 여전히 의문이 있다.

탈북자의 현황을 통한 북한 인권측정의 문제점에도 불구하고 현재 북한의 인권상황을 시계열에 따라 파악할 수 있는 거의 유일한 지표라고 판단되는 것이 북한에 대한 객관적 사실 파악의 현실이다. 인권을 주관적인 인식의 반영이라고 볼 때, 북한의 주민들이 열악한 삶의 조건에 직면하여 평생 살았던 집과 친지를 버리고 떠나기로 결심하고 미국의 식민지로 배워왔던 한국으로 떠나기로 결심하는 상황이 북한의 인권상황이 악화되는 과정을 단적으로 보여주는 지표가 된다⁴¹고 간주할

38. 윤인진, 『북한이주민』 (서울: 집문당, 2009), p. 27.

39. 탈북자 통계는 통일부, <<http://www.unikorea.go.kr>>에 나와 있다.

40. 이애란, “탈북여성박사 1호 이애란 교수의 호소: 왜 북한의 여성 탈북자가 많은가?” 『한국논단』, 제249권 (2010), pp. 118~119.

41. Christian A. Davenport, Will H. Moore and Steven C. Poe, “Sometimes You

수 있다. 북한의 경제기반이 붕괴되어 아사자가 본격적으로 발생한 것은 김일성이 사망한 1994년부터라고 알려져 있는데 이미 북한의 식량 배급이 원활한 작동을 멈추기 시작한 시기는 1990년대에 들어서면서 부터라고 한다. 북한 주민들이 경제적 어려움에 봉착하여 탈북을 결심하는 데 걸리는 시간은 최장 10년이라고 할 수 있고 아사자가 속출한 1994년에도 탈북자는 완만한 증가세를 보이다가 본격적인 탈북행렬은 2000년에 접어들면서부터이다. 이처럼 탈북자는 자신이 거주하는 현지를 떠나야 하는 폭력적 지배, 생활의 궁핍, 사회적 불안과 같은 내부로부터의 배출효과(push effect)가 상당히 작용했기 때문이라고 할 수 있다는 점에서 북한의 인권상황이 얼마나 열악해졌는지를 반영하는 지표로 적실성이 있다.⁴²

북한의 인권상황에 영향을 미친 것으로 논의되어온 대외 인도적 및 비인도적 지원을 미국, 중국, 한국 등 국가별로 분리하여 이를 주요 독립변수(independent variable)로 포함하고 그 밖에 북한의 대내적 경제상황, 북한의 대남 비방정도를 통제변수(control variable)로 포함하여 모델을 구성하고 시계열분석을 통해 북한인권상황에 대한 주요 변수의 정책효과를 논의한다.

이 밖에도 수집이 가능한 주요 변수를 확보하여 분석의 범위를 확대하고자 한다. 예를 들면 개성공단을 통한 북한의 경제적 이익, 금강산 관광을 통한 현금수입의 증감도 고려할 수 있는 주요 독립변수이다. 이 밖에 사건변수인 미국의 북한인권법 통과나 한국에서 북한인권법

Just Have to Leave: Domestic Threats and Forced Migration, 1964-1989," *International Interactions*, Vol. 29 (2003), pp. 27~55.

⁴²-Will H. Moore and Stephen M. Shellman, "Whither Will They Go? A Global Study of Refugees' Destinations, 1965-1995," *International Studies Quarterly*, Vol. 51, No. 4 (2007), pp. 811~834.

1
2
3
4
5
6
7
8

에 대한 논의의 발생을 독립변수로 포함시켜 외부에서의 인도적 개입이 북한의 인권상황에 미치는 영향에 대해서 시계열분석을 통해서 논의할 수 있다.

IV. 통계분석 결과와 논의

1. 탈북자의 변화추이와 북한인권상황

탈북자의 추이는 2000년에 들어서면서 숫자가 급증하다가 2005년에 감소추세를 보인 후 2008년까지 증가하고 2009년에 감소하는 추세를 보여주고 있다. 탈북의 규모가 전체적으로 증가하는 가운데 국내에 입국한 탈북자의 수는 전체 탈북자에 비하면 빙산의 일각에 불과하다.⁴³

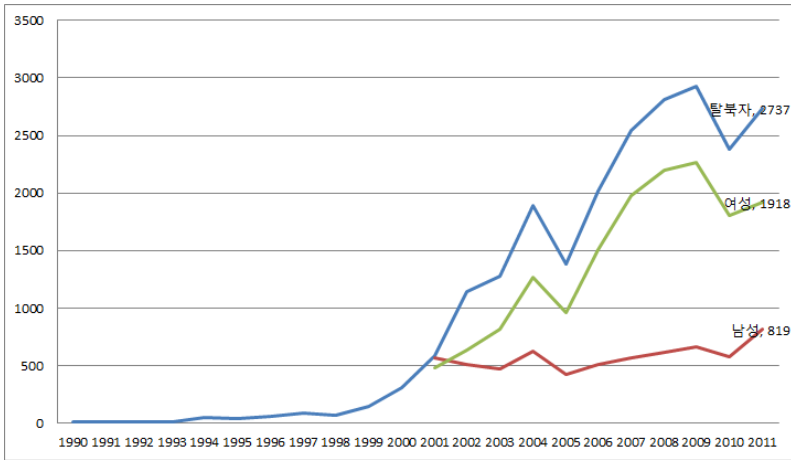
냉전이 종식되기 전인 1980년대 말까지 남북한은 치열한 체제경쟁을 주도하였고, 이러한 상황에서 북한을 탈출하여 남한으로 오는 탈북자는 북한 정권의 폭압과 가난을 피해 자유를 찾아 대한민국의 품으로 오는 ‘귀순용사’로 인식되었다. 1990년부터 탈북자가 점진적인 증가세를 보여주었지만 대량의 탈북사태라고 할 수 있는 규모는 아니었다. 아래의 그림이 보여주는 바와 같이 이른바 고난의 행군이 시작된 1996년을 지나면서 탈북자 숫자가 현저히 증가하는 양상을 보여주고 있다.

김영삼 정부 시기였던 당시 김일성의 사망과 식량난의 악화로 탈북자는 연간 100명 선을 넘어서기 시작했다는 점에서 이전 시기에 비해서는 급격한 증가로 받아들여졌고 김영삼 대통령은 취임 초 비전향 장기수 이인모의 복송을 결정할 만큼 체제대결에서 자신감을 가지게 되

⁴³ 고성준·고경민·김일기, “재중탈북자 문제와 한국 정부의 정책: ‘조용한 외교’와 ‘적극적 외교’ 사이에서,” 『한국동북아논총』, 제67권 (한국동북아학회, 2013), pp. 243~245.

있던 시기였다. 이 시기 남북관계는 북한이 NPT탈퇴를 발표하고 서울 불바다 발언을 하는 등 경색국면에 있었다는 점에서 탈북자의 증가는 정책적 대비를 준비하기 보다는 정책적 자신감을 가지게 한 외부적 요인으로 평가되었다.

〈그림 7-1〉 탈북자 추이로 본 북한의 인권현황



김대중 정부시기인 1998년부터 2003년까지는 남북관계에 있어서 몇 가지 새로운 특징이 경향으로 드러나는 시기였다: 남북한의 체제대결에서 남한이 우월함을 입증했고, 북한은 국가 실패로 대규모 탈북자의 발생이 본격화되기 시작했으며, 남북관계가 적대적 상호의존관계를 벗어나서 북한을 포용하는 정책이 본격화되었다. 김대중 정부는 탈북자 문제가 가지는 정치적 복잡성을 고려하여 신중한 접근을 선택하였다. 노무현 정부도 김대중 정부의 대북정책을 승계한 평화변영정책을 추구하면서 탈북자 문제에 대한 대응도 신중론을 유지하면서 적극적 대응은 자제했다. 노무현 정부와 김대중 정부는 탈북자 문제를 ‘조용한

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8

외교'를 통해 해결하려고 하였다. 북한의 인권문제와 연계되어 발생하는 탈북자 문제에 있어서 북한을 자극하지 않으려는 기초에서 정책적으로 미온적이고 소극적인 태도를 취했다.⁴⁴

이명박 정부에 와서는 대북정책의 전환과 함께 탈북자 문제에 있어서도 전환이 이루어졌다. 북한의 비핵화와 연계한 대북 경제협력과 인도적 지원을 추진한다는 상호주의원칙이 표명되면서 전 정부의 화해 협력정책과 차별화를 추구하였다. 이명박 정부에 와서 탈북자에 대한 공식적인 입장은 북한의 인권상황과 탈북자 문제의 해결을 위해 국제 기구와 협력 및 탈북자 지원을 정부의 주요 정책과제로 추진하고 국제 기구 활동을 통해서도 탈북자 인권 문제의 국제화에 적극적으로 참여했다.

탈북자의 일시적인 감소현상이 나타난 요인은 내부적인 것과 외부적인 것으로 나누어 논의할 수 있다. 내부적인 요인은 국제사회의 지원에 따른 북한 내부 식량난의 완화 및 북한의 장마당이 활성화됨에 따라 주민들이 자체적인 생존방식을 모색할 수 있는 조건이 형성되었다. 외부적인 요인은 북한 당국이 국경지역의 단속을 강화하여 북한 당국이 탈북자를 방지하기 위한 예방조치로 사상교양을 강화하고, 주민동향 파악과 감시를 강화, 국경지역 여행증 단속 강화, 국경 경비사령부 검열의 강화, 그리고 해상을 통한 탈북에 대한 단속을 강화하는 등 예방조치를 강화했다.⁴⁵ 이와 동시에 탈북자에 대한 처벌을 강화함으로써 중국에 탈북자 강제 송환을 요청하고 송환된 탈북자에 대한 처벌은 물론 탈북자 가족에 대한 처벌을 강화함에 따라 탈북의 위협과

⁴⁴ 앞의 글, p. 253.

⁴⁵ Shin-Wha Lee, "International Engagement in North Korea's Humanitarian Crisis: The Role of State and Non-State Actors," *East Asia*, Vol. 20, No. 2 (2003), pp. 74~93.

비용이 증가하였다. 또한 북한당국이 중국방문을 합법적으로 할 수 있는 문을 열어줌으로써 중국 내에 장단기 체류가 가능했다는 점을 들고 있다.⁴⁶ 이에 추가하여 탈북자에 대한 한국의 정책변화가 영향을 미쳤을 것이라는 설명도 제기된다. 노무현 정부시기인 2005년에 탈북입국자가 급감한 이유는 2004년 12월 정부가 발표한 탈북자 입국심사 강화와 정착금 축소 조치가 제3국에 체류하고 있던 탈북자들의 한국 입국 동기를 약화시켰을 가능성이 크다는 해석을 제시하고 있다.⁴⁷ 이명박 정부시기인 2010년에 탈북입국자의 현저한 감소는 한국행 탈북자에 대한 지원정책의 변경으로 소위 말하는 ‘비보호탈북자’ 정책이다. 이는 북한에서 범죄경력이 있는 탈북자에게는 한국의 법규를 적용하여 주민증 이외에는 경제적 지원을 제공하지 않겠다는 정책이다.⁴⁸ 노무현 정부 때에 3,700만 원의 정착지원금이 이명박 정부에 와서는 수백만 원대로 축소되었다.

탈북자의 숫자가 급감한 이유를 대내적, 대외적, 그리고 탈북지원의 변화로 나누어 설명하고 있지만 탈북자의 숫자는 북한인권상황을 일정 정도 반영하고 있다고 할 수 있는데 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 북한주민들의 인권의 중점이 개인의 신체의 자유권(personal integrity right)을 포함하여 정치적 권리(political rights and civil liberty)보다 기본적 생명유지에 필요한 인간적 요구(subsistence rights)에 대한 제한에 있다고 할 때, 북한의 인권사정은 전반적으로 악화되어 북한 주

46. 김수암, “탈북자의 현황 및 인권,” 『JPI정책포럼』, 제50권 (제주평화연구원, 2010), p. 3.

47. “국내 입국 탈북자, 절반으로 확 줄었다: 탈북단체, “정부 수용제한 정책이 원인,” 『DailyNK』, 2005년 2월 28일, <<http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk00100&num=2658>>.

48. “서영석 칼럼: 통일부는 책임전가 말라! 탈북자 숫자가 급감하는 진짜이유,” 『NewDaily』, 2012년 11월 1일, <<http://www.newdaily.co.kr/news/article.html?no=128309>>.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

민들이 탈북을 결심하게 하는 구조적인 배출효과(push effect)가 작용했다고 할 수 있다.

둘째, 탈북입국자의 추세를 볼 때 2005년과 2010년 2번에 걸친 급격한 감소는 있었지만 전체적으로 증가의 추세를 보여주었다는 점에서 북한의 인권상황을 단적으로 보여주는 탈북입국자의 주된 동력은 북한 내부의 인권상황의 악화라는 점이며 여기에 부가적으로 국경수비 강화, 한국 정부가 제공하는 혜택 축소, 국제적 식량지원의 증가 등이 유인효과(pull effect)로 작용한 것으로 볼 수 있다.

셋째, 탈북자 중에 제3국에 체류하는 탈북자의 숫자와 비교할 때 탈북입국자는 빙산의 일각이라고 할 수 있다. 탈북자가 전체 5만 명으로 추정되는데 이중 4만 6천이 중국에 체류하는 현실⁴⁹을 고려할 때 한국으로 입국하는 탈북자의 숫자가 인권상황을 반영하는 지표로 적실성이 떨어진다는 주장도 가능하다. 중국에 체류하는 탈북자의 규모와 중국어 습득과 같은 현지적응력이 개선되었음에도 한국으로 입국을 결심하는 데는 중국 정부의 감시강화와 탈북자의 강제송환 등의 원인이 있고, 이는 북한 내부의 인권상황이 악화될수록 강화된다는 현실을 고려한다면 중국 내에 체류하는 탈북자의 숫자에 비해서 국내입국 탈북자의 규모가 적어도 북한의 인권상황을 반영하는 지침으로 활용할 수 있다. 일반적으로 난민이 자신이 평생을 또는 상당기간을 거주하던 지역을 버리고 불확실한 미래에도 불구하고 새로운 지역으로 떠나는 동기는 가족이 위협에 처했다고 판단하거나, 자신의 이웃, 친구, 친척이 국가의 권력에 의해서 희생되는 것을 목격하고 동일한 상황이 자신에게도 올 수 있다는 두려움 때문에 난민의 생활을 선택한다고 본다

⁴⁹ “중국 내 탈북자 4만 6천여명!” NKSIS(북한전략정보서비스센터), 2012년 6월 15일, <http://www.nksis.com/bbs/board.php?bo_table=b03&wr_id=31>.

점에서⁵⁰ 탈북난민의 증가는 북한 내부의 인권상황의 반영으로 볼 수 있다.

2. 북한인권상황에 영향을 미치는 변인의 논의

북한의 인권상황에 영향을 미치는 변수 중에서 경제적 상황을 주된 변인으로 활용한 것은 자료의 접근성이 가장 큰 이유이다. 북한의 사회, 정치, 문화, 여론 등의 내부의 다양한 측면에 대한 자료는 자체가 존재하지 않거나 존재한다고 하더라도 분석이 대상이 된 22년의 기간 동안 일정하게 자료가 축적되어 있는 경우가 거의 없다고 할 수 있다. 인권의 억압에 의해서 난민이 되고자 하는 경우에 영향을 미치는 변수로 원거주지의 학살, 내전, 정치적 폭력과 같은 정치적 변수에 경제적으로도 중요한 변인으로 취급된 선행연구가 있다.⁵¹ 정확한 연구를 위해서는 북한에서 국가당국에 의해서 자행되는 폭력행위가 모델에 포함되어야 하지만 현실적인 어려움이 있다. 본 연구에서 사용하는 북한에 대한 현실적인 자료는 경제에 관련된 일부자료라는 점에서 한계가 있지만 북한의 인권상황에 대한 실증연구가 제한적이라는 점에서 시도할만한 의의가 있다고 할 수 있다.

본격적인 분석을 위해서 북한과 관련한 경제변수의 시차효과(time lag)를 분석의 주요 대상으로 설정하였다. 시계열분석에서 분석을 실행하기 위해 모델을 설정할 때, 단기적 효과와 정적인 모델의 의미에

⁵⁰-Davenport, Moore and Poe, "Sometimes You Just Have to Leave: Domestic Threats and Forced Migration, 1964-1989," p. 32.

⁵¹-Will H. Moore and Stephen M. Shellman, "Refugee or Internally Displaced Person?: To Where Should One Flee?" *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 5 (2006), pp. 611~612.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

대한 분석논의에 제한된 반면 외생변수의 장기적 효과에 대한 논의가 적절하게 이루어지지 못했다는 지적이 있다.⁵² 정치학에 있어서 시계열분석은 분석자가 관심을 가지는 과정에 대해서 투입변수가 어떻게 관련되는가에 대해서만 논의해왔고 얼마의 시차효과가 종속변수에 영향을 미치는지에 대해서는 물론 장기적으로 최대의 효과를 가지는 것이 어떤 것인지에 대해서도 침묵했다고 비판한다.⁵³

동적인 시계열분석 모델을 효과적으로 적용하기 위해서 첫째, 일반적인 시계열분석을 적용하여 모델의 제한요인을 검증하고, 둘째, 오차수정모델(Error Correction Model: ECM)이 정상자료에 적절하다는 것으로 보여주고, 셋째, 응용연구에서 거의 적용되지 않지만 이론적으로 의미가 있는 동적인 회귀분석 모델로부터 얻은 해석에 대한 적절한 설명을 제공하여, 넷째, 추론에 대해서 나올 수 있는 해석과 모델의 설정의 차이를 예시하는 설명이 있어야 한다고 지적하고 있다.⁵⁴ ECM은 장기적이고 동적인 효과를 분석하기 위한 제약을 가진 모델 설정인데 이와 같은 제한된 모델 설정을 적용하기 위해서 공적분(cointegration)이 존재하지 않음과 단위근(unit root)이 존재하지 않음을 증명해야 한다.

각각의 독립변수가 북한의 인권상황을 의미하는 탈북자의 규모와 연관되는 시차효과를 파악하기 위해서 일반적인 시계열 회귀분석을 실시하였다. 일반적으로 유사한 경제변수와 시차변수의 중복으로 나타나는 다중선형성(multilinearity)을 고려하여 최대 두 개의 경제변수를 결합하여 4번째 시차(4년)까지 모델에 포함하여 분석한 결과를 <표

⁵² Suzanna De Boef and Luke Keele, "Taking Time Seriously," *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 1 (2008), pp. 184~185.

⁵³ *Ibid.*, p. 186.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 185.

7-1>에 표시하였는데, 결과는 통계학적 유의도 측면에서 적절하지는 않다. 북한의 일인당 국내총생산과 대중무역의존도를 결합한 모델에서는 통계적 유의도가 낮고 모델의 전체적인 적합성을 나타내는 R²와 adjusted R²의 차이가 벌어져 음의 값을 가지는 것으로 나타났지만, 통계적 유의도를 기준으로 북한의 일인당 국내총생산과 한국의 인도적 지원은 시차가 길어질수록 통계적 유의도가 양호한 경향을 보이는 반면 대중무역의존도는 시차가 짧을수록 통계적 유의도가 양호한 경향이 있는 것으로 보인다.

<표 7-1> 북한인권상황과 경제변수 상관관계 예비타당성 검사

| | 모델 I | 모델 II | 모델 III |
|---------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| D북한의 pcGDP _t | -6.54 (0.63) | -3.35 (0.78) | - |
| D북한의 pcGDP _{t-1} | -19.36 (0.40) | -15.90 (0.43) | - |
| D북한의 pcGDP _{t-2} | -23.02 (0.44) | -12.99 (0.55) | - |
| D북한의 pcGDP _{t-3} | 15.78 (0.43) | 0.89 (0.72) | - |
| D북한의 pcGDP _{t-4} | -8.86 (0.34) | -2.34 (0.78) | - |
| D한국의 지원 _t | 0.06 (0.77) | - | -0.12 (0.24) |
| D한국의 지원 _{t-1} | -0.26 (0.77) | - | 0.19 (0.24) |
| D한국의 지원 _{t-2} | -0.25 (0.47) | - | 0.31 (0.14) |
| D한국의 지원 _{t-3} | -0.09 (0.81) | - | 0.25 (0.22) |
| D한국의 지원 _{t-4} | 0.33 (0.41) | - | 0.51 (0.14) |
| D대중무역의존 _t | - | -29.27 (0.76) | -90.77 (0.17) |
| D대중무역의존 _{t-1} | - | -13.78 (0.85) | -52.05 (0.21) |
| D대중무역의존 _{t-2} | - | -15.63 (0.84) | 46.88 (0.25) |
| D대중무역의존 _{t-3} | - | 60.75 (0.47) | 66.78 (0.15) |
| D대중무역의존 _{t-4} | - | 0.62 (0.99) | 48.87 (0.25) |
| 상수 | -23.64 (0.93) | 237.13 (0.64) | 229.03 (0.24) |
| | R ² =0.92 adj R ² =0.20 | R ² =0.83 adj R ² =-0.82 | R ² =0.98 adj R ² =0.87 |

주의: t-n은 시계열분석에 있어 n시점 전의 추정변수를 의미하며 D는 차별화(differencing)를 의미한다.

상관계수의 통계학적 유의도는 () 안에 표시하였다.

일반적인 시계열분석에 근거하여 가설에서 북한의 인권상황에 영향을 미치는 것으로 논의한 북한의 내부경제사정, 한국의 인도적 지원, 그리고 대중국무역의존도를 주요 독립변수로 설정하여 프레이스 윈스틴과 코크레인 올컷(Prais-Winsten and Cochrane-Orcutt) 회귀분석을 실시하였다. 이 방법은 오차가 시리트로 상호 연계되어 있는 선형회귀분석모델의 매개변수를 추정하는 일반화최소제곱(generalized least squares) 모델인데 그 결과는 <표 7-2>에 표시되어 있다. 모델의 적절성에 대한 기준이 되는 더빈-와슨 검증 값에 있어서도 원래모델의 값이 2에서 떨어져 있었지만 모델이 전환된 이후의 값이 2에 더 근접해있다는 점에서 모델의 적합성이 개선되었다.

<표 7-2> 북한인권상황과 경제변수의 상관관계분석

| | 모델 I | 모델 II |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| D탈북자 _{t-1} | 0.21 | 0.32 |
| D북한의 pcGDP _{t-4} | -2.77** | -1.92* |
| D한국의 지원 _{t-4} | 0.37† | 0.40† |
| D대중무역의존상수 | - | -42.99** |
| | 6.34 | 205.87 |
| | R ² =0.54 Durbin-Watson (original)=2.26 Durbin-Watson (transformed)=2.06 | R ² =0.72 Durbin-Watson (original)=2.12 Durbin-Watson (transformed)=2.04 |

주의: t-4은 시계열분석에 있어 4시점 전의 측정변수를 의미하며 D는 차별화(differencing)를 의미한다.

상관계수의 통계학적 유의도 표시 †은 p<0.01, **은 p<0.05, *은 p<0.1을 각각 나타낸다.

오차수정모델을 적용하여 분석하기 위해서 단위근(unit root)이 존재하지 않음을 검증해야 하며, 확대 디키-풀러 단위근 검사(augmented Dickey-Fuller unit root test)를 탈북자, 북한의 일인당 국내총생산,

한국의 지원, 그리고 대중무역의존도에 대하여 실행하였는데 검사 값이 기준값보다 크게 나와서 단위근이 존재하는 것으로 나왔다. 탈북자의 경우 검사 값은 -0.472인데 반해서 99% 신뢰도 수준의 기준 값은 -3.75, 북한의 일인당국내총생산의 경우 4년 시차에 있어서 검사 값은 -1.957, 한국의 지원의 경우에도 4년 시차에 있어서 검사 값은 -2.275, 그리고 대중국무역의존도는 당해 연도에 있어서 검사 값이 1.407으로 동일한 신뢰도 수준의 기준값 -3.75보다 크게 나와서 단위근이 존재하는 것으로 나타났다. 이로서 장기적이고 동적인 효과를 분석하기 위해서 ECM을 적용하여 모델을 결정하고 이에 대한 분석 결과를 논의하고자 한다. ECM모델은 다음과 같다.

$$\Delta Y_t = \alpha_0 + \alpha^*_1 Y_{t-1} + \beta^*_0 \Delta X_t + \beta^*_1 X_{t-i} + \epsilon_t$$

여기서 독립변수 X는 차별화된 변수와 시차변수를 동시에 모델에 포함하여 분석한다. 그 결과는 다음과 같다. 독립변수는 북한의 일인당 국내총생산, 한국의 지원, 대중국무역의존도의 시차를 각각 다르게 적용하였다. 앞에서 논의한 바와 같이 북한의 경제와 한국의 지원에 대해서는 차별화변수와 4시차의 변수를 포함하였고 대중국무역의존도는 차별화변수와 1시차변수를 포함하여 모델을 특정하였다.⁵⁵ 위의 <표

⁵⁵ 송근원, 『아리마 시계열분석』 (부산: 도서출판 금정, 2005), pp. 177~190. 시계열분석을 하는 과정에 미국을 사례로 의회 의안설정(C)과 대통령 의안설정(P)의 상호관계에 대한 설명에 있어서 현재 의회 의안설정 4시차 및 5시차의 대통령 의안설정으로 설명하는 모델을 제시한 경우를 보여주고 있는데 모델은 다음과 같다: $C_t = \alpha + \beta_1 P_{t-4} + \beta_2 P_{t-5} + \epsilon_t$. 그리고 경제학 분야에서 자료를 분석하는데 있어서 장기예측모델이 중요한 경우에 이러한 모델을 사용한다. 주식시장의 가격지수를 종속변수로 설정하고 이에 대하여 영향을 미치는 독립변수의 영향을 평가하는 장기예측모델의 설정에 있어서 $Y_{t+h} = \alpha + \beta X_t + \epsilon_{t+h}$ 또는 $Y_t = \alpha + \beta X_{t-h} + \epsilon_t$ 는 독립변수의 시차를 적용한 모델이다.

7-2>에서 프레이스 윈스턴과 코크레인 올컷 회귀분석의 결과와 ECM을 적용한 <표 7-3>의 결과가 방향성에 있어서 동일한 결과를 보여주고 있다는 점에서 시계열분석 결과의 해석은 일관성을 가지는 결과라고 할 수 있다.

3. 북한인권상황과 경제변수의 상관관계의 이론적 및 정책적 의미

북한의 인권상황에 영향을 미치는 경제변인 특히 한국이 북한에 대해 제공하는 인도적 지원의 영향에 대한 시계열분석의 결과에 대한 해석은 조심스러운 면이 있다. 앞에서 논의한 바와 같이 북한인권상황에 대한 책임론에 있어서 책임소재의 내인 및 외인론, 인권문제를 해결하기 위한 압박론과 선접촉·후변화론, 동시접근론 그리고 인도적 지원에 있어서 무조건 지원론과, 조건부 지원론, 그리고 투명성이 확보되지 않은 상태에서 지원불가론의 정책적 선택에 있어서 다양한 의견이 나름대로 정당성과 효율성을 확보하고 있기 때문이다.

본 연구는 시계열분석을 수행함에 있어서 분석단위가 연도별 자료인 관계로 20여 개에 불과한 자료에 근거해서 분석을 수행했고 북한과 관련한 자료의 확보에 있어서 어려움이 있는 관계로 인해서 경제변수만을 모델에 포함하였기 때문에 이론적으로 유의미한 독립변수와 통제변수를 충분히 고려하지 못한 한계가 있음은 앞에서 이미 논의한 바와 같다. 이러한 제약에도 불구하고 시계열분석기법을 적용하여 얻은 결과가 일관된 정향성을 가진다는 점에서 논의의 가치가 있다고 판단하고 이에 논의를 전개한다.

〈표 7-3〉 북한인권상황과 경제변수의 상관관계에 관한 ECM 분석 및 다중회귀분석

| | ECM | 다중회귀분석 |
|--------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| D탈북자 _{t-1} | -0.195 | - |
| D북한의 pcGDP | 0.248 | -0.24 |
| 북한의 pcGDP _{t-4} | -3.045** | -3.11** |
| D한국의 지원 | 0.066 | 0.066 |
| 한국의 지원 _{t-4} | 0.469** | 0.497** |
| D대중무역의존 | -57.949* | -67.23 |
| 대중무역의존 _{t-1} | -37.877** | -38.13* |
| 상수 | 5022.76 | 5059.5* |
| | R ² =0.79 adjR ² =0.49 | R ² =0.76 adjR ² =0.53 |

주의: t-4은 시계열분석에 있어 4시점 전의 측정변수를 의미하며 D는 차별화(differencing)를 의미한다.

상관계수의 통계학적 유의도 표시 *은 p<0.01, **은 p<0.05, *은 p<0.1을 각각 나타낸다.

가. 북한의 경제상황과 북한인권상황

북한경제상황을 의미하는 일인당 국내총생산과 한국의 인도적 지원은 통계적 영향의 방향은 논의를 뒤로 미루고 우선 4년의 시차를 가지는 경우에 통계적 유의도가 있는 것으로 나타났다. 탈북자의 경우 다른 국가의 난민들과 마찬가지로 살던 집, 소유물, 생계의 터전, 사회적 유대관계를 포기하고 결국 어려운 사정을 참고 살아보기를 포기해야 하는 기회비용에도 불가하고 새로운 국가로 떠나는 결정을 내리는 것이다. 1980년대의 엘살바도르, 1990년대의 시에라리온, 1990년대 말의 코소보나 르완다와 같이 반군과 정부군의 내전이 본격화되어 일반시민들의 생존이 급박한 위기에 처한 경우라면 대량학살, 정권의 변동, 내전의 발생, 경제상황과 같은 변수들이 통계학적으로 유의미한 영향

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

을 당해 연도에 가진다고 할 수 있다. 세계에서 발생한 난민자료에 대한 실제 분석에 있어서 내전의 발생과 대량학살의 발생으로 인한 난민의 증가는 10년에 걸쳐서 꾸준한 상승효과를 가지며 10년째 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.⁵⁶

이런 현상을 볼 때 북한의 탈북자의 증감과 관련한 북한의 경제상황을 나타내는 일인당 국내총생산과 남한으로부터의 경제적 지원이 4년의 간격을 두고 통계학적으로 영향을 미친다는 것이 이론적으로 설명이 불가능한 현상은 아니다. 일반적으로 북한에서 최악의 식량난을 의미하는 고난의 행군 시기를 1996년부터 2000년의 4년간의 기간으로 보며 당시의 아사자가 약 33만 명에 달한다는 보고가 있다. 아사라는 것이 국가권력에 의한 물리적 폭력으로 사망하는 것이 아니라 적절한 배급이 이루어지지 못해 서서히 죽어가는 상황이라는 점을 고려할 때, 북한당국의 배급경제의 실패로 주민들이 이주를 결심하는 데 걸리는 시간은 4년 정도가 소요된다는 추론은 가능하다. 본격적인 탈북자가 증가한 시기가 1999년을 지나면서 연간 100명을 넘어서고 2000년대에 접어들면서 매년 500명 이상의 규모로 증가했다는 점에서 4년의 기간이 소요된다는 설명은 설득력을 얻는다. 탈북자 관련 자료에 포함된 첫해인 1990년 9명에 비해 고난의 행군이 시작된 1996년에는 56명으로 탈북자의 규모가 증가 추세에 있었던 것은 명백하다. 다만 동유럽 공산국가의 붕괴로 인한 사회주의 체제의 실패가 명백해지고 북한당국이 북한주민에게 식량을 포함한 기본적 인간적 요구에 부응하지 못하는 체제실패를 경험했다는 점을 고려할 때 1996년의 탈북자 규모는 북한에 만연했던 광범위한 인권침해를 반영하는 결과로 보기 어렵다.

⁵⁶-Davenport, Moore and Poe, "Sometimes You Just Have to Leave: Domestic Threats and Forced Migration, 1964-1989," pp. 42~45.

북한 경제상황과 탈북자상황의 상호관계에 대한 방향성은 북한의 경제가 악화되면 북한의 인권상황이 악화되어 탈북자의 숫자가 증가하는 것으로 나타났다. 이 결과에 근거해서 북한인권의 원인을 내인론, 즉 북한인권 악화의 책임은 북한내부에 있는 것이라고 단정하기는 어려울 수도 있다. 북한의 경제사정이 개선되지 못하는 것은 주변국의 경제봉쇄와 경제제재 때문이라고 인식하는 경우도 있지만 미국과 일본이 주도하는 경제제재의 효과는 크지 않을 것이라고 한다.⁵⁷ 북한의 경제상황이 좋아지지 않는 것은 북한이 정권의 안전을 위해 주민통제에 우선순위를 두어 경제발전을 위한 개혁개방을 포기하고 소위 ‘우리식’이나 ‘주체’로 대변되는 폐쇄경제와 사회주의 배급경제제도를 유지하기 때문이다. 경제상황이 개선되면 경제적 기본권은 상당히 개선될 것이고 아사의 위기를 피해 국경을 넘는 탈북자도 실질적으로 감소할 것이다.

나. 남한의 인도적 지원과 북한인권상황

남한의 인도적 지원은 지원을 제공하는 남한과 지원을 받는 북한의 인식차이가 정책의 집행과 평가에 장애물로 작용했다. 남한 내부에서는 북한에 대한 인도적 지원에 대해서 ‘피주기’라는 비판이 일어났고 그 이면에서는 북한이 남한의 지원을 남한을 위협하는 핵실험에 사용하고 있다는 의구심을 지울 수 없었으며, 북한에서는 남한이 인도주의라는 명목으로 제공되는 지원을 빌미로 북한의 내정을 간섭하려고 한다는 불만이 제기되면서 인도적 지원의 문제는 정책적으로 민감한 문

⁵⁷ 이석, “북한경제와 경제제재,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2005년 3월호 (한국개발연구원, 2005), p. 11.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

제로 부상하게 되었다. 통일부의 규정에 따르면 인도적 지원이란 이재민의 구호와 피해복구지원, 식량난 해소를 위한 농업개발 지원, 보건위생 및 영양결핍의 개선 지원, 자연재해 예방, 기타 대북지원 사업을 포함하는 것으로 규정하고 있다.⁵⁸

인도적 지원이 규정하는 것처럼 북한에 대해서 제공되는 식량, 의약품, 농자재, 현금 등이 유입된다면 생명유지에 필요한 인간적 요구가 충족되어 기본권이 향상된다는 가설이 적절하다고 할 수 있다. 그러나 <표 7-3>의 분석 결과에 따르면 남한에서 제공하는 인도적 지원의 증가는 북한인권의 악화, 즉 탈북자의 증가로 나타난다는 것을 보여주고 있으며 그 효과는 4년의 시차를 가지고 있는 것으로 나타났다. 한국이 지원한 인도적 지원은 정부의 무상지원과 식량차관 그리고 민간의 무상지원을 포함하여 적용되었는데 실제로 북한에 대한 지원은 1995년부터 이루어졌다. 2003년까지는 정부 주도의 대북 인도적 지원 사업이 추진되다가 2003년 하반기부터는 규모면에서 민간주도가 정부주도를 추월하게 되었다. 1995년에 1억 8천만 불 규모의 지원이 제공되어 이후 급격하게 감소되었다가 지속적으로 2000년대부터 2억 달러 이상의 규모를 지속적으로 유지하였는데 이는 북한의 필요에 한국 정부가 부응하는 형태로 나타났다는 주장이 있다.

북한에의 인도적 지원에 있어서 한국은 기본적인 원칙에 부합하는 국제사회의 책임 있는 대응을 요구해왔다. 북한 내 취약계층에 대한 직접 접촉이 보장됨으로써 의도치 않는 집권세력이 인도적 지원을 가로채거나 군사적 목적으로 전용하는 것을 방지할 수 있는 투명성이 제도적으로 보장되어야 한다는 것이다. 이에 대해서 북한은 외부지원 단

⁵⁸ 박균열, “대북 인도적 지원에 따른 진단과 통일정책을 위한 시사점,” 『윤리연구』, 제58권 (윤리학회, 2005), pp. 317~318.

체의 모니터링을 간첩활동이라고 의구심을 가지고 모니터링을 제한했었다. 북한은 기존의 공공 배분체계를 통해 취약계층에게 지원하였는데 북한당국은 이를 악용하여 취약계층의 지원분을 전용하였다는 비판이 제기되었다.⁵⁹

북한당국은 남한으로부터 인도적 지원을 받을 때 주민들에게 남한에 대한 체제 우월성을 선전해왔기 때문에 남한으로부터의 지원을 숨기기 위해서 한국 상표 또는 한글로 인쇄된 표기를 제거하고 배분하는 등의 체제유지와 주민통제를 위한 조치를 취했고, 한국의 민간단체의 관계자의 방북을 허용하지 않았을 뿐 아니라 세계식량계획과 같은 국제기구 모니터링 요원 중에도 한국어가 가능한 관계자의 방북을 불허하는 등 국제사회와 남한으로부터 인도적 지원이라는 실익은 취하면서 주민을 통제하는 체제안정도 동시에 추구하려고 했다.⁶⁰

본 연구가 실시한 분석의 결과에 따르면 남한으로부터의 인도적 지원의 규모의 증가는 탈북자의 증가로 이어졌다. 결과적으로 남한으로부터 제공되는 인도적 지원이 북한의 기존 공공배급체계를 통해 지원을 필요로 하는 취약계층에게 적절하게 전달되지 못했거나, 이와 동시에 제한적으로 취약계층에게 제공하는 남한의 인도적 지원에 대해서 북한 당국이 체제안정을 위해서 남한으로부터 인도적 지원을 숨기려고 했지만 성공적이지 못했다는 사실을 반증하는 근거가 될 수 있다. 상당한 인도적 지원이 조사대상이 된 17여 년에 걸쳐서 제공되었지만 탈북자가 지속적으로 증가했다는 것은 북한의 당국이 지원이 필요한 취약계층에게 인도적 지원을 적절하게 전달하지 않았다는 것을 의미

⁵⁹ 홍양호, “대북 인도적 지원 실패와 향후 과제,” 『통일경제』 (현대경제연구원, 2001), p. 58.

⁶⁰ 위의 글, pp. 59~60.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

한다. 사실 2000년대에 접어들면서 대북지원은 긴급구호성 식량지원에서 개발구호사업으로 전환되는 추세를 보여주었음에도 불구하고 탈북자가 지속적으로 증가했다는 것은 인도적 지원이 적절하게 사용되지 않고 군사적 등 다른 목적으로 전용되었을 가능성이 있다는 주장을 뒷받침한다. 이와 동시에 난민에 대한 논의에서 자신이 살아왔던 지역을 떠나려는 난민이 목적지를 결정하는 데에 있어, 남한에서 제공되는 인도적 지원을 접하게 된 북한의 취약계층은 이를 통해서 목적지인 남한의 경제사정에 대한 정보를 얻게 되는 효과를 가지게 된다. 결론적으로 남한의 인도적 지원은 북한 주민들의 생명유지에 필요한 인간적 욕구를 개선하는 데 사용된 것이 아니라 북한을 떠나 남한으로 탈북을 결심하는 정보제공의 역할을 한 것이라고 할 수 있다.

다. 대중국 무역의존도와 북한인권상황

북한이 경제의 쇠퇴를 경험한 1990년대 이후 체제의 붕괴를 막는 데 중국으로부터의 지원과 무역이 상당한 역할을 한 것으로 논의되어 왔다. 북한과 중국의 무역은 특수 관계에 기초한 것으로 고려되어왔는데 북·중 무역에 관하여 본 연구에서 사용한 KOTRA의 자료는 중국의 북한에 대한 무상원조를 포함하고 있는 것으로 알려져 왔다.⁶¹ 북한의 2차 핵 실험에 따른 제재조치의 일환인 유엔 안보리 결의 1874호가 만장일치로 통과되었지만 북한의 무역과 경제활동을 완전히 차단하는 것이 아니라는 점에서 중국의 원자바오 총리가 2009년 북한을 방문할 때 신압록강대교 건설과 같은 무상원조를 공여하였다. 중국은 북한의 핵실험에도 불구하고 “안보리결의의 이행과정에 북한의 입장에서 국가발전

⁶¹ 이석, “북한경제와 경제제재,” p. 9.

이나 정상적인 대외관계 그리고 주민들의 필요에 부응하는 인도주의 지원이 방해되어서는 안 된다는”⁶² 입장을 표명했다는 점에서 중국은 인도적 및 개발 지원의 명목으로 북한에 지원을 계속하고 있다.

북한과 중국의 경제적 상호관계의 현실을 고려할 때, 본 연구에서 분석한 결과에 따르면 북한의 대중국 무역의존도가 증가할수록 북한의 인권상황은 개선된다고 할 수 있으며 그 효과는 북한 경제상황이나 한국의 인도적 지원에 비해 즉각적인 효과를 가지는 것으로 나타났다. 위의 <표 7-3>에 나타난 바와 같이 상관계수의 크기 면에서도 (-38.13) 가장 큰 효과를 가지는 것으로 나타났다는 점에서 중국의 경제적 지원은 북한 주민의 생존에 필요한 기본적 욕구와 관련한 권리에 단일의 가장 중요한 독립변수라고 할 수 있다. 북한의 경제는 1990년대 중반부터 급속한 쇠퇴를 거듭했는데 북한 경제를 전반적으로 고찰할 때 북한의 무역규모와 북한경제의 총생산량 사이에는 정(+)의 관계가 있으며 무역규모의 축소와 총생산의 쇠퇴를 동시에 경험했다.⁶³ 더불어 북한의 대외무역의 상황을 보면 이러한 관계가 좀 더 설득력을 얻게 되는데 2007년을 기준으로 북한무역의 주요 상대국별 비중에 있어서 대중무역의 비중이 41.6%를 차지하고 한국은 37.9%를 차지했으며, 2007년 기준으로 북한의 전체 수입에서 중국으로부터 수입이 차지하는 비중이 68%에서 2011년 까지 지속적으로 증가하여 89.7%까지 확대되었다. 이러한 현실은 남북한 교역이 2009년부터 감소하다가 사실상 중단되는 과정에 북·중무역이 확대되어 북한의 대외거래의 80% 이상을 중국이 정치적으로 독점함으로써 대중의존도가 심해졌다

62. 장형수, “효과 제한적... 중국, 자의적 제재확대 반대,” 『통일한국』, 제27권 11호 통권 311호 (평화문제연구소, 2009년 11월), p. 27.

63. 이석, “북한경제와 경제제재,” pp. 5~8.

는 것을 의미한다.⁶⁴

북한 주민들의 생명유지에 필요한 기본적 욕구를 충족하는 데 중국의 무역이 절대적인 중요성을 가진다고 할 수 있다. 중국으로부터의 북한의 수입에서 가장 큰 비중을 차지하는 품목은 광물성 연료, 특히 원유가 26%를 차지한다. 다음으로 육류 수입이 2001년부터 급증하여 2003년에는 전체 대중국 수입에서 2위를 차지하는 항목이 되었고 이 중 대부분을 돼지고기가 차지하고 있으며 가장 높은 증가율을 보였다. 다음으로 중요한 수입 품목은 정미된 쌀과 옥수수가 대부분을 차지하고 나머지 보리와 밀이 일부를 차지한다. 2002년부터 중국으로부터의 곡물수입이 감소하는 추세를 보이는데 그 이유는 2000년 이후 한국으로부터의 무상지원의 증가와 중국의 작황의 곤란을 들고 있다.⁶⁵ 북한의 중국으로부터의 무역구조는 전략적 에너지를 기본적으로 의지하고 생존에 필요한 식량을 국제사회와 한국으로부터 확보하는 노력을 하지만 최후의 안전판으로 중국에 의존하고 있다는 점을 보여준다는 점에서 중국과의 무역의존도의 심화, 특히 수입의존도의 심화는 북한주민의 생활에 즉각적이고 지대한 효과를 가진다고 할 수 있다.

⁶⁴. 이석, “대북 경제제재의 효과: 남북교역, 북중무역으로 대체 가능한가,” 『KDI 현안분석』 (KDI, 2010.5), <http://www.kdi.re.kr/news/report_view.jsp?board_div=03&seq_no=8936#다운로드>.

⁶⁵. 이영훈, “북중무역의 현황과 북한경제에 미치는 영향,” 『한국은행 연구보고서』 (서울: 한국은행, 2006), pp. 12~13.

V. 결론

일반적으로 북한연구 그리고 특정주제로서 북한인권 연구는 이념적 선호와 이에 기초한 정책적 선호라는 주관적 가치판단에 영향을 받아 북한의 인권상황에 대한 인식, 문제의 원인에 대한 평가, 그리고 정책 대안의 모색에 극단적인 의견대립이 존재해왔던 것이 사실이다. 본 연구는 북한 인권문제 자체에 대한 연구보다 더 논란의 여지가 있는 북한의 인권상황과 한국의 인도적 지원의 상관관계를 분석하고자 시도하였다. 북한에 대한 인도적 지원에 있어서도 이념적 선호에 따라서 무조건 지원론, 조건부 지원론, 그리고 지원불가론에 이르기까지 다양한 정책적 선호가 존재하는 것이 현실이다. 이념적 선호에 따라서 현실인식과 대안의 처방이 달라지는 북한관련 논의의 복잡성과 관련하여 주관적 사실인식이 가지는 문제를 극복하는 대안으로 객관적 분석의 필요성이 더욱 크다고 인식하고, 이념적으로 복잡한 문제에 통계적 분석이라는 객관적인 방법을 적용하고자 시도하였다. 이러한 시도의 과정에 이념적 선호와 별개로 객관적인 입장에서 1995년부터 2011년까지 17년의 제한된 기간을 대상으로 분석을 실시하였다는 점에서 방법론상의 한계가 있다.

북한관련 연구에 있어서 계량적 자료를 이용한 분석은 객관적 자료의 확보라는 현실적인 한계가 분명히 존재하기 때문에 북한의 인권에 영향을 미치는 3가지 독립변수의 영향에 대한 분석이 절대적인 대안을 제시했다고 할 수는 없지만 나름대로 소기의 성과를 달성했다고 평가할 수 있다. 본 연구가 제시한 분석의 결과는 적어도 다음의 두 가지 연구 질문(research questions)이 제시한 두 가지 목표 또는 적어도 둘 중 하나에 대해서는 제한적이거나 대답을 제시했다고 평가한다:

1

2

3

4

5

6

7

8

첫째, 북한에 대한 인도적 지원이 북한의 인권상황에 어떤 영향을 주었는가? 둘째, 북한에 대한 인도적 지원이 북한의 탈북자 증감에 어떤 영향을 주었는가?

본 연구의 분석에 따르면 북한의 내부경제발전이 인권문제를 개선하고 탈북자를 감소시키고, 남한의 인도적 지원이 인권문제를 악화시키고 탈북자의 증가로 이어지는데 그 효과는 4년의 시간이 필요하다는 결과를 제시하였다. 그리고 북한의 대중경제의존, 그 중에서 특히 중국으로부터의 수입은 북한의 인권상황을 개선시키고 탈북자의 감소로 이어지면서 해당 연도에 즉각적인 효과가 있다는 결과를 제시하였다. 본 연구 결과는 북한의 인권을 경제적 측면의 권리로 인식하였다는 점에서 북한주민들의 인권을 정치적 자유와 시민의 권리에 중점을 두지 않았다는 한계가 있다. 본 연구를 수행하는 과정에서 나타난 방법론의 한계가 이론적 및 논리적 한계로 이어지는 점이 있었지만 북한 인권문제의 개선을 위한 결론은 다음과 같이 정리할 수 있다. 북한의 인권문제가 개선되어야 한다는 당위적 주장은 논외로 하고 어떻게 인권을 개선할 수 있는가의 문제에 대해서는 전통적인 상식이 관철되는 것이 바람직한 대안이라고 할 수 있다.

북한의 인권문제는 내부적인 문제이므로 내부적으로 해결해야 한다. 단순히 북한의 경제상황이 호전된다면 인권상황은 개선될 것이라는 명제에 동의한다면 북한 당국은 정치적 고려에 앞서 경제적 상황을 고려해야 한다. 미국과 한국의 위협 때문에 북한이 경제적 개혁개방을 할 수 없는 것이 아니라 역사적으로 유래가 없는 세습공산국가 체제를 유지하기 위해서 주민통제에 최우선순위를 두기 때문에 개혁개방을 할 수 없는 것이라는 점에서 북한 인권문제의 원인은 북한 내부에 있는 것이다.

한국으로부터의 인도적 지원은 북한의 인권상황개선에 긍정적 효과를 기대할 수 없는 것이 현실이다. 적어도 북한 주민들은 남북한의 정치적 현실에 있어서는 북한당국의 선전으로 인한 역정보에 빠져있는 상황에서, 남한이 제공하는 인도적 지원물품은 북한 주민의 경제적 권리를 개선시키는 수준에 이르지 못하지만 남한의 경제적 상황을 알려 주는 정보원의 역할을 한다고 평가된다.

중국에의 무역의존도를 보면, 북한이 내부의 궁핍한 경제상황을 타개하기 위해서 중국과의 국경무역에 주로 의지한 것으로 보인다. 핵실험과 미사일 실험으로 남한과 국제사회로부터의 인도적 지원이 차단될수록 중국에 대한 경제적 의존도는 심화되었고 이를 통해서 주민들의 경제적 고통을 완화시킬 수 있었다. 한국으로부터의 인도적 지원이 원활하게 이루어지던 시절에는 중국에 대한 무역의존이 덜했던 반면 한국의 지원이 감소할수록 중국에 대한 의존은 확대되었던 것으로 나타났다. 이러한 결론과 관련해서 방법론적인 제약을 내세워 북한인권 개선을 위한 대안을 무시하거나 외면할 것이 아니라, 제한적 상황에도 불구하고 북한주민의 인권을 개선하기 위해서는 우리 정부와 시민사회가 구체적으로 북한에 대한 인도적 지원의 확대는 수요자를 위한 집행과정의 투명성을 보장하는 차원에서 수행하며 장기적으로 북한의 경제가 스스로 개선될 수 있는 개혁·개방전략을 선택하도록 하고, 중국과의 무역을 통해서 시급한 문제를 해결하는 전략에 대해서 보다 깊이 있는 정책대안을 고려해야 한다.

1

2

3

4

5

6

7

8

참고문헌

1. 단행본

- 강디모데. 『연어의 꿈』. 서울: 예영B&P, 2013.
- 강철환. 『수용소의 노래』. 서울: 시대정신, 2005.
- 국가인권위원회. 『북한인권 개선을 위한 국가 정책 권고』. 서울: 국가인권위원회, 2011.
- 김병로. 『북한의 인권문제와 국제협력』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 김태현·노치영·이영국. 『재중 북한이탈여성들의 삶』. 서울: 하우, 2003.
- 북한인권연구센터 편. 『북한인권 이해의 새로운 지평』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 서보혁. 『북한인권 이론·실제·정책』. 서울: 한울아카데미, 2007.
- 송근원. 『아리마 시계열분석』. 부산: 도서출판 금정, 2005.
- 윤인진. 『북한이주민』. 서울: 집문당, 2009.
- 이금순. 『대북 인도적 지원의 영향력 분석』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 이영국. 『김정일 친위대원의 수기: 나는 김정일 경호원이었다』. 서울: 시대정신, 2002.
- 임순희 외. 『북한인권백서 2006』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 전현준. 『북한의 인권실태연구』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 조정현 외. 『북한인권백서 2013』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 좋은벗들. 『오늘의 북한, 북한의 내일』. 서울: 정토출판, 2006.
- 최의철. 『유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 통계청. 『북한인구와 인구센서서 분석』. 서울: 통계청, 2011.

한국농촌경제연구원. 『KREI북한농업동향』. 제14권 4호. 서울: 한국농촌
경제연구원, 2012.

_____. 『KREI북한농업동향』. 제15권 1호. 서울: 한국농촌
경제연구원, 2013.

Amnesty International. Amnesty International Report 2012: The
State of the World's Human Rights. London: Amnesty
International Publications, 2012.

_____. New Satellite Images Show Blurring of
Political Prison Camp and Villages in North Korea. London:
Amnesty International Publications, 2013.

2. 논문

고성준·고경민·김일기. “재증탈북자 문제와 한국 정부의 정책: ‘조용한
외교’와 ‘적극적 외교’ 사이에서.” 『한국동북아논총』. 제67권(한
국동북아학회), 2013.

김석우. “북한인권법 제정-역사적 의의: 자유가 있다면 집단 아사(餓死)
는 없다.” 『한국논단』. 2012년 2월호. 서울: 한국논단사, 2012.

김수암. “대북 인도적 지원과 북한인권, 그리고 북한인권법.” 『KDI 북한
경제리뷰』. 2012년 2월호(한국개발연구원), 2012.

_____. “부시행정부의 대북인권정책: 북한인권법과 민주주의증진법을
중심으로.” 『한국정치외교사논총』. 제27집 2호(한국정치외교사
학회), 2006.

_____. “탈북자의 현황 및 인권.” 『JPI정책포럼』. 제주: 제주평화연구원,
2010.

박균열. “대북 인도적 지원에 따른 진단과 통일정책을 위한 시사점.”
『윤리연구』. 제58권(한국윤리학회), 2005.

1
2
3
4
5
6
7
8

- 이 석. “북한경제와 경제제재.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2005년 3월호(한국개발연구원), 2005.
- _____. “대북 경제제재의 효과: 남북교역, 북중무역으로 대체 가능한가.” 『KDI 현안분석』, 2010년 5월. <http://www.kdi.re.kr/news/report_view.jsp?board_div=03&seq_no=8936#다운로드>.
- 이애란. “탈북여성박사 1호 이애란 교수의 호소: 왜 북한의 여성 탈북자가 많은가?” 『한국논단』. 제249권. 서울: 한국논단사, 2010.
- 이영훈. “북중무역의 현황과 북한경제에 미치는 영향.” 『한국은행 연구보고서』. 서울: 한국은행, 2006.
- 장형수. “효과 제한적... 중국, 자의적 제재확대 반대.” 『통일한국』. 제27권 11호 통권311호(평화문제연구소), 2009.
- 제성호. “대북인도적 지원: 남남갈등의 현주소와 북한인권에 대한 함의.” 『전략연구』. 통권 제51호(한국전략문제연구소), 2011.
- _____. “북한인권, 이산가족, 납북자, 국군포로 문제를 어떻게 해결할 것인가?” 『기독교와 통일』. 제3권(기독교통일학회), 2009.
- 홍양호. “대북 인도적 지원 실태와 향후 과제.” 『통일경제』. 통권 제77호(현대경제연구원), 2001.
- Boef, Suzanna De and Luke Keele. “Taking Time Seriously.” *American Journal of Political Science*. Vol. 52, No. 1, 2008.
- Bräutigam, Deborah and Stephen Knack. “Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa.” *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 52, 2004.
- Carleton, David and Michael Stohl. “The Role of Human Rights in U.S. Foreign Assistance Policy: A Critique and Reappraisal.” *American Journal of Political Science*. Vol. 31, 1987.
- Cingranelli, David L. and David L. Richards. “Measuring the Level,

- Pattern, and Sequence of Government Respect for Physical Integrity Rights.” *International Studies Quarterly*. Vol. 43, 1999.
- Cingranelli, David L. and Thomas E. Pasquarello. “Human Rights Practices and the Distribution of U.S. Foreign Aid to Latin American Countries.” *American Journal of Political Science*. Vol. 29, 1985.
- Davenport, Christian A., Will H. Moore and Steven C. Poe. “Sometimes You Just Have to Leave: Domestic Threats and Forced Migration, 1964–1989.” *International Interactions*. Vol. 29, 2003.
- Djankov, Simeon, Jose G. Montalvo and Marta Reynal-Querol. “The Curse of Aid.” *Journal of Economic Growth*. Vol. 13, No. 3, 2008.
- Dunning, Thad. “Conditioning the Effects of Aid: Cold War Politics, Donor Credibility, and Democracy in Africa.” *International Organization*. Vol. 58, 2004.
- Knack, Stephen. “Does Foreign Aid Promote Democracy?” *International Studies Quarterly*. Vol. 48, 2004.
- Lee, Shin-Wha. “International Engagement in North Korea’s Humanitarian Crisis: The Role of State and Non-State Actors.” *East Asia*. Vol. 20, No. 2, 2003.
- Manyin, Mark E. and Mary Beth Nikitin. “Foreign Assistance to North Korea.” Congressional Research Service. 7–5700, 2012.
- Mitchell, Neil J. and James M. McCormick. “Economic and Political Explanations of Human Rights Violations.” *World Politics*.

1

2

3

4

5

6

7

8

Vol. 40, No. 4, 1988.

- Moore, Will H. and Stephen M. Shellman. "Refugee or Internally Displaced Person?: To Where Should One Flee?" *Comparative Political Studies*. Vol. 39, No. 5, 2006.
- Poe, Steven C. "Human Rights and Economic Aid Allocation under Ronald Reagan and Jimmy Carter." *American Journal of Political Science*. Vol. 36, No. 1, 1992.
- Poe, Steven C. and C. Neal Tate. "Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis." *American Political Science Review*. Vol. 88, No. 4, 1994.
- Poe, Steven C., C. Neal Tate and Linda Camp Keith. "Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-National Study Covering the Years 1976-1993." *International Studies Quarterly*. Vol. 43, No. 2, 1999.
- Wright, Joseph. "How Foreign Aid Can Foster Democratization in Authoritarian Regimes." *American Journal of Political Science*. Vol. 53, No. 3, 2009.

3. 기타

좋은벗들. <www.goodfriends.or.kr>.

통일부. <www.unikorea.go.kr>.

『DailyNK』. <www.dailynk.com>.

Human Rights Council, United Nations. Human right situations that require the Council's attention. A/HRC/22/L.19, Twenty-second session 2013.

Human Rights Watch. *The Invisible Exodus: North Koreans in the People's Republic of China*. Vol. 14, No. 8, November 2002.

Muntarborn, Vitit. “북한인권상황에 관한 유엔 특별보고관: 5. Muntarborn 보고서: Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea(A/60/306).” 『국제인권법』. 8권 0호(국제인권법학회), 2005.

『NewDaily』. <www.newdaily.co.kr>.

NKSIS(북한전략정보서비스센터). <www.nksis.com>.

1

2

3

4

5

6

7

8

미국과 일본의 북한인권법 평가 및 성과와 과제

최은석 (통일교육원 교수)

I. 서론

II. 미국의 북한인권법 평가 및 성과와 과제

1. 북한인권법 제정 경과
2. 입법의 특징
3. 성과
4. 향후 과제

III. 일본의 북한인권법 평가 및 성과와 과제

1. 입법 배경 및 제정 경위
2. 입법의 특징
3. 성과와 비교
4. 향후 과제

IV. 결론

참고문헌

I. 서론

이미 북한인권 문제는 세계사회와 세계시민의 관심사다. 인류의 보편적 가치인 인권문제와 관련해 타국에 대한 글로벌 차원의 관심과 요구는 해당 국가의 내정간섭으로 규정되지 않는다는 규범은 유럽안보협력회의(CSCE, 현 OSCE) 차원에서 인정된 바 있다. 무엇보다 북한 주민의 열악한 인권상황에 대해 주요 국가와 사회단체들은 인도적 관점에서 북한의 인권과 관련해 직·간접적인 관심 표명과 국제사회의 영향력을 행사하고자 경주해 왔다.¹

때마침 1990년대 탈냉전기를 거쳐 2000년대에 들어 본격적으로 북한 인권문제가 국제적 이슈로 부각되고 있는 시점에 미국과 일본은 북한인권법을 제정하기에 이르렀다. 북한인권법 제정 이후 이것이 북한 사회를 비롯한 국제사회에 주는 입법의 영향과 그 성과는 무엇인지 지금의 시점에서 평가해 보는 것은 매우 유의미한 일이다.

그동안 동서 냉전시기가 해체된 상황에서 국제사회의 분위기를 보면, 미국 내에서 북한 내부의 인권상황에 대한 관심은 북한이 단순히 사회주의국가들 중의 일부가 아닌 미국에 대한 적대적 관계국가를 형성하고 있는 동시에 글로벌 차원의 핵 비확산 정책에 역행하는 핵개발 국가라는 국제적 인식이 지대한 영향을 주었다.

여기서 주목할 것은 북한에 대한 강도 높은 경제제재 조치는 북한경제난에 주요한 영향을 주게 되어 북한을 이탈하는 북한주민을 증가하게 하는 요인으로 작용되었다는 점이다. 이러한 영향이 시발이 되어

¹ 북한인권 문제에 대한 전반적인 실태 내용은 국가인권위원회, 『북한 인권 법제 연구』(서울: 국가인권위원회, 2006); 대한변호사협회, 『인권보고서』(서울: 대한변호사협회, 2007); 대한변호사협회, 『2010 북한인권백서』(서울: 대한변호사협회, 2010); 조정현 외, 『북한인권백서 2013』(서울: 통일연구원, 2013) 등에 비교적 잘 정리해 놓고 있다.

소위 인권선진국이라고 할 수 있는 미국과 UN을 비롯한 주요 인권관련 국제기구는 북한정권과 북한주민 문제를 분리하여 인식하기 시작했다. 하지만 이러한 방식으로 분리하여 접근하는 대북외교정책으로는 인권문제를 해결할 수 있는 대안이 매우 제한적이라는 사실에 문제를 제기하게 되었다.² 또한 북한인권 문제에 대한 세계적 관심의 증가에도 불구하고 이를 직접적으로 공개하거나 글로벌 차원의 공식 논제로 다루는 것은 북한으로 하여금 상당한 부담과 자극을 주는 문제로 부각되었다. 무엇보다 글로벌 차원에서 북한 핵실험 자체를 세계안보의 불안 요소로 문제 삼아 비핵화 진전으로 나아가는 데에 있어서는 북한인권 문제가 상당한 걸림돌로 작용할 것이라는 우려 때문에 미국을 비롯한 중국, 일본은 물론 한국의 대북정책의 핵심의제로 다루기에 민감할 수밖에 없었다.

그럼에도 불구하고 미국과 일본은 북한인권 문제에 신속히 법적 대응을 하지 않으면 안 된다는 인식 아래 미국은 2004년에, 일본은 2006년에 입법적 대응을 통해 인권문제를 해결해 보다 큰 국제적 영향력과 자국의 이익을 추구하고자 하였다. 이와 같이 동아시아와 한반도문제에 관련된 미국과 일본 정부 관료들은 북한에 대한 토론과 평가를 통해 열악한 북한인권상황을 공개적으로 표명하기에 이르렀고, 미국 내 행정부처인 국무부에서 북한의 인권상황을 계속 모니터링하게 하면서 각종 인권관련 보고서를 발간하기에 이르렀다.

본고에서는 먼저 2004년에 10월에 제정된 미국의 북한인권법 제정 경위와 그 주요 내용을 간략히 살펴보고 입법 이후 나타난 성과는 무

2. 예컨대 북한주민의 인권문제를 개선하기 위해 인도적 차원의 식량지원을 하더라도 이러한 식량지원이 북한주민을 위한 최소한의 생계유지가 아닌 북한군의 식량비축으로 전용된다는 문제를 인식하게 되었다는 점이다.

었이었는데 주목한다. 그리고 2006년 6월에 제정된 일본의 북한인권법 제정 또한 어떠한 경위를 거쳐 입법되었는지, 그리고 그 성과와 과제는 무엇인지를 찾고자 한다. 왜냐하면 북한인권 문제는 미국과 일본의 영향력이 적지 않기 때문이다.

II. 미국의 북한인권법 평가 및 성과와 과제

1. 북한인권법 제정 경과

가. 제정 경과

미국 내에서 북한 내부의 인권상황에 대한 관심은 냉전종식 이후부터 지속적으로 증가해 왔는데, 이러한 관심은 북한인권에 대한 것을 미국의 자국 국내법으로 입법화하는 단계로까지 이르게 되어 2003년 말에 ‘북한의 인권과 민주주의 및 개발을 촉진하고 한반도의 안전과 더욱 평화로운 세계환경조성’을 취지로 표방한 ‘2003 북한자유법안’(North Korean Freedom Act of 2003)이 미 상·하원에 상정되었다. 이 법안은 미국 내 종교·인권 단체의 광범위한 후원을 배경으로 상하원 모두 공화당과 민주당 의원들의 공동발의 형태로 제출되었다.³

특히 북한인권 문제에 대해 활발하게 거론한 NED(미국 국립민주주의기금)의 관여로 2003년 1월경부터 미국 의회에서 2003년 한 해 동안

³- 이 법안은 2003년 7월 21일 ‘북한의 경제부패에 관한 상원청문회’에 관여했던 단체들로 보수적 정책연구소인 허드슨연구소(Hudson Institute)와 미국 의회 산하의 ‘민주주의를 위한 전국재단’(National Endowment for Democracy: NED)과 ‘북한자유연합’(North Korea Freedom Coalition)등이 주류를 이루었다. 이에 대해 보다 상세히는 전우정, “북한인권법에 대한 검토 -미국의 2004년 북한인권법(North Korean Human Rights Act of 2004)을 중심으로-” (서울중앙지검, 2006), p. 6 이하 참조 바람.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

북한과 관련된 법령만 15건⁴이나 상정되었고 청문회가 15차례⁵ 개최되었다. 특히 그중에서 북한 인권문제와 탈북자 문제에 관한 지대한 관심은 4건의 법안과 3건의 청문회를 갖게 되는 계기가 되었다. 이와 같이 북한 인권문제와 관련된 미국의 민간단체들은 북한주민의 인권을 개선하고 향상시키기 위해 탈북자들을 보호하는 것이 주된 목표였지만, 실질적으로는 그 목표가 북한 정권의 교체 내지 체제 붕괴라는 점을 들어 주위로부터 비난을 면하기 어려웠다. 따라서 북한자유법안도 이와 같은 의혹을 낳게 되었고, 동 법안에 한반도 및 동북아 안보상황을 고려치 않은 문제가 다수 포함되어 북한을 자극하는 게 아니냐는 지적과 아울러 미국 행정부의 대북정책에 지나친 개입의 우려가 있다는 점에서 반대론이 제기되기도 하였다.

결국 동 법안이 상하원에 계류된 상태에서 ‘2004 북한인권법안’(North Korean Human Rights Act of 2004)이라는 보다 중립적인 표현을 사용한 법안으로 변경되어 재상정된 후 7개월간의 수정과 보완을 거쳐 공식 발효되게 되었다.⁶ 그래서 미국의 ‘북한인권법’(North Korean Human Rights Act of 2004, 이하 북한인권법)이 시행되었다.⁷

이 법안의 주요 내용을 보면, 북한주민의 인권 증진, 궁핍한 북한주민에 대한 인도적 지원, 난민과 망명자로서 탈북자 보호가 주요 골자이며, 북한인권 특사를 임명하는 내용이 규정되었다. 이것이 발전되

4. 하원에서 12건, 상원에서 3건이 제기되었다.

5. 하원에서 4차례, 상원에서 11차례 제기되었다.

6. 상원 통과 과정에서 일부 조항이 첨가되어 수정안이 통과되었기 때문에 하원으로 동 법안을 다시 보내 의결하는 과정을 거쳤다. 진우정, “북한인권법에 대한 검토 - 미국의 2004년 북한인권법(North Korean Human Rights Act of 2004)을 중심으로-”, p. 7.

7. 이 법은 2004년 3월 북한의 인권개선을 위해 제정된 법률로 하원에 상정된 후 수정을 거쳐 동년 7월 21일 만장일치로 하원을 통과한 뒤 2004년 9월 28일 상원을 통과하였다. 그 후 조지 W. 부시 대통령이 2004년 10월 18일 서명함으로써 발효되었고, 2012년까지 연장하는 재승인 법안이 상하원을 통과하는 과정을 거쳤다.

어 오늘날 미국은 북한인권법에 이어 ‘2012 북한아동복지법안’(North Korean Child Welfare Act of 2012)을 의회에서 만장일치로 통과시키기도 하였다. 이 법은 탈북 어린이들의 복지와 인권을 촉진을 주장하는 미국의 입장을 잘 나타내 주고 있으며, 북한을 탈출해 타국에 체류 중인 북한 어린이를 보호하기 위해 미 정부가 가족 상봉이나 입양 추진을 권고하는 내용을 담고 있다⁸는 점에서 나름의 법적 실효성을 갖추고자 한 것으로 평가된다.

한시법으로 제정된 2004년 북한인권법은 기한을 다해 2008년 재연장했으며, 그리고 미국 상원 외교위원회는 2012년 6월 19일 ‘북한인권 재승인법안’을 가결하였다. 이를 통해 탈북자들의 정착 지원과 북한주민의 인권에 대한 실질적 증진을 골자로 하는 북한인권법안을 2017년까지 5년 연장하는 데 동의한 상태다.

나. 북한인권법 제정을 위한 미국 의회의 조사결과

미국의 북한인권법은 미 국무부의 조사결과에 따라 입법의 목적을 분명히 보여주고 있다. 북한의 인권상황을 기술한 조사결과, 입법목적과 3개 타이틀(Title)과 15개 조항(SEC)으로 구성되어 있는데 그 주요 내용은 다음과 같다.

미국은 북한인권법을 제정함에 있어 미국 국무부, UN, EU 등의 사전 입법조사 결과를 기초로 하여 북한인권에 대한 전반적인 사실관계 및 식량지원 상황 등을 북한인권법에 비교적 상세히 적시하고 있다. 이는 미국 의회의 평가로서 북한인권법 제정에 대한 필요성을 매우 잘

⁸ 『바이트』, <<http://www.i-bait.com/read.php?cataId=NLC019001&num=4401>> (검색일: 2013.7.17).

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

나타내 주는 부분이라고 할 수 있다.⁹

입법 조사결과를 보면, 북한정부는 김정일 절대 독재하에 심각한 인권침해를 자행하고 있다는 점을 가장 먼저 든다.¹⁰ 북한 정부는 북한 내의 모든 국가정보를 비롯한 문화·예술표현, 학문 연구와 각종 미디어 활동을 통제함과 동시에 언론의 자유와 표현의 자유를 제한함으로써 외부 세계로의 정보유출을 엄격하게 규제하고 있다는 것이다.¹¹ 더욱이 북한 정부는 국교의 수준에 이르는 김정일과 고 김일성에 대한 우상화를 지지하기 위해 모든 시민에게 체계적이고 강력한 정치적·이데올로기적 주입을 하고 있다¹²는 사실관계를 표현하고 있다.

그리고 북한 정부는 지도자에 대한 충성심에 기초하여 국민을 범주화하고 있는데, 이는 식량, 고용, 고등교육, 거주지역, 의료시설 및 기타 자원에 대한 접근을 결정짓는다¹³는 점을 들고 있다. 미 국무부에 따르면, ‘북한형법은 광범위한 ‘반혁명범죄’에 대해 사형과 재산몰수를 명시한 가혹한 것’으로서 반혁명범죄에는 이탈, 이탈 시도, 당 또는 국가 정책에 대한 비방, 외국 방송 청취, ‘반동적’ 서신 작성 또는 인쇄물 소지가 포함된다¹⁴는 점도 적시하고 있다. 처형과 관련해서 북한 정부는 정치범, 반체제자, 송환된 탈북자들, 지하교회의 구성원 등을 때때로 노동자, 학생, 취학아동이 참석한 공개집회에서 처형한다¹⁵는 점도 든다.

9. 이하 내용은 북한인권법 ‘SEC.3. 조사결과’ 조항의 내용으로 미국 의회의 조사결과에 나타난 사실내용으로 제시된 것이다.

10. SEC.3(1)조항.

11. SEC.3(2)조항.

12. SEC.3(3)조항.

13. SEC.3(4)조항.

14. SEC.3(5)조항.

15. SEC.3(6)조항.

북한인권에 대한 중국 정부의 행태에 대해서도 명시해 두고 있다. 그 내용을 보면, 중국 정부는 1951년 유엔난민협약과 1967년 난민지위에 관한 선택의정서에 따른 의무에도 불구하고, 추방에 앞서서 망명요청이 거절된 북한인에게 망명신청 각하를 재심사받을 권리를 제공하지 않고 있으며,¹⁶ 중국에서 망명하려 했던 북한인들은 북한으로 송환된 후에 일상적으로 투옥되고 고문받으며, 어떤 경우에는 살해당한다는 사실을 표현하고 있다.¹⁷ 또한 중국 정부는 북한 난민을 지원하려는 시도 속에서 중국법이나 국제기준을 따르지 않은 외국인 지원 활동가들을 억류하고, 유죄를 선고하고, 투옥해왔다는 점을 들며, 2000년 1월에는 중국 내의 북한 기관원들이 미국 영주권자이자 북한난민옹호자인 김동식 목사를 납치한 것으로 전해지는 점과,¹⁸ 그의 상황과 소재는 알려지지 않고 있는 상황을 보여 주고 있다.

한국의 실정에 대해서도 언급하고 있는데, 1994년과 2003년 사이에 남한은 3,800여 명의 북한난민에게 국내 재정착을 허용했으며, 이 숫자는 전체 탈북자의 숫자와 비교하면 작지만 다른 어떤 나라에서 법적으로 인정된 숫자보다 많다는 사실도 보여준다.¹⁹ 북한난민의 재정착에 대한 주된 책임이 당연히 한국 정부에게 있음에도 불구하고, 미국은 이들 난민의 곤경에 대한 국제적 관심을 집중시키고, 이 심각한 인도주의적 딜레마에 대한 국제적 해결을 조직화하는 데 있어 미국이 지도적 역할을 해야 한다²⁰는 점을 강조하기도 하였다. 나아가 자국시민의 권리를 침해한 것 외에도, 북한정부는 과거 수년 동안 수많은 남한과 일

16- SEC.3(19)조항.

17- SEC.3(20)조항.

18- SEC.3(21~22)조항.

19- SEC.3(23)조항.

20- SEC.3(24)조항.

본의 시민을 납치한 데 대한 책임이 있으며, 이들의 상황과 소재는 알려지지 않고 있다는 사실을 보여주고 있다.²¹

다. 입법 목적

미국의 북한인권법이 밝히고 있는 입법 목적은 다음과 같다. i) 북한에서 기본적 인권에 대한 존중과 보호를 증진하고(to promote respect for and protection of fundamental human rights in North Korea), ii) 북한난민의 곤경에 대한 보다 지속적인 인도주의적 해결책을 증진하고(to promote a more durable humanitarian solution to the plight of North Korean refugees), iii) 북한 내의 인도주의적 지원 제공에 있어 모니터링, 접근성, 투명성을 증진하고(to promote increased monitoring, access, and transparency in the provision of humanitarian assistance inside North Korea), iv) 북한 내외로의 자유로운 정보의 순환을 증진하고(to promote the free flow of information into and out of North Korea), v) 민주적인 정부 체제하의 한반도의 평화적인 통일과정을 증진하는 것이다(to promote progress toward the peaceful reunification of the Korean peninsula under a democratic system of government).

위와 같이 동 법은 입법목적에서 유사법인 쿠바자유민주연대법, 이라크해방법, 이란민주화법 등이 정권교체를 목적으로 하는 것과 달리 북한체제 붕괴나 김정일 정권의 교체를 상정하고 있지는 않다.²² 다만 제(v)항의 ‘민주적인 정부 체제하의 한반도의 평화적인 통일과정을

²¹-SEC.3(25)조항.

²²-전우정, “북한인권법에 대한 검토 -미국의 2004년 북한인권법(North Korean Human Rights Act of 2004)을 중심으로-,” pp. 8~10 이하 참조.

증진하는 것'이라는 개념은 간접적으로 북한 체제의 변화를 내포하고 있다²³고 할 수 있으나 이는 장기적 차원에서 한반도 상황의 평화적 변경을 인권이란 수단을 매개로 지원한다는 선언적 의미로 보아야 한다고 해석하기도 한다.^{24,25}

2. 입법의 특징

미국의 북한인권법은 북한 체제의 민주화와 인권개선을 목표로 하고 있다는 점에서 1992년의 쿠바민주주의법(The Cuban Democracy Act of 1992), 1996년의 쿠바자유민주연대법(Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996), 1998년의 이라크해방법(Iraq Liberation Act of 1998), 2003년의 이란민주주의법(Iran Democracy Act of 2003), 미얀마자유민주주의법(The Burmese Freedom and Democracy Act of 2003) 등과 다른 양상을 띤다. 다시 말해 쿠바, 이라크, 이란 국가에 대한 관련법들은 해당 국가의 정권교체를 목적으로 한 적극적인 민주화의 입법개입주의정책의 산물이라는 점을 들고 있다.

그리고 쿠바자유민주연대법이나 이란민주주의법, 미얀마자유민주연대법에서 경제제재를 그 수단으로 하고 있는 것과는 달리 경제제재나 반북단체지원 등의 내용을 포함하고 있지 않는 점에서 덜 공격적인 법률²⁶이라고 평가하기도 한다.

²³-SEC.4(5)조항.

²⁴-제성호, “미국의 ‘북한인권법’ 제정 : 의미분석 및 정치적 과장,” 『중앙법학』, 제6집 제4호 (중앙법학회, 2004).

²⁵-전우정, “북한인권법에 대한 검토 -미국의 2004년 북한인권법(North Korean Human Rights Act of 2004)을 중심으로-,” pp. 8~10 이하 참조.

²⁶-이는 당초 북한자유법안이 경제원조 금지조항 등을 규정하고 있어 북한붕괴를 목적으로 하는 것이 아니냐는 의문을 갖게 되었다. 북한인권 개선에 목적하는 방향을 제정하기 위하여 동 조항 등을 삭제한 과정 등이 이러한 의혹을 감안한 결과라 할 수 있다.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

그렇지만, 북한은 미국에 대해 북한인권법의 실질적인 목적이 북한 체제의 붕괴에 있다고 주장하며, 북한인권 문제와 관련해서는 ‘우리식 사회주의’와 인권관을 강조하고 있다.²⁷ 미국 북한인권법의 내용을 살펴보면, 직접적으로 북한체제의 붕괴나 정권 교체를 목적으로 하고 있지 않으며, 북한주민의 인권 개선이 주된 내용으로 구성되어 있다. 탈북자의 인도적인 지원과 탈북자 지원기관 및 사회단체에의 원조 등을 주된 내용으로 하고 있다는 것을 알 수 있다.

한 국가가 다른 나라의 인권에 관해 문제제기를 하고, 더 나아가 이를 자국의 법률로 규율할 수 있는가? 이 질문에는 두 가지 답이 있을 수 있다. 먼저 인권문제는 모든 인류의 공통 관심사이므로 인권보장을 위해 글로벌차원에서 여러 인권선진국과 국제기구가 공동으로 대처할 필요가 있다고 보는 견해이다. 그런 측면에서는 최초로 제정된 미국의 북한인권법에 대한 입법 평가는 높이 평가할 만하다. 반면, 그 규율내용이 다른 나라의 내정에 간섭하는 것이라면 바람직하지 않다는 의견이다. 이러한 학문적 논의와는 별개로 북한인권법 제정에 대한 미국 사회의 반응은 비교적 차분해 보인다.

전우정, “북한인권법에 대한 검토 -미국의 2004년 북한인권법(North Korean Human Rights Act of 2004)을 중심으로-,” pp. 16~17 참조.

27. 북한의 우리식 사회주의의 강조는 체제정당화 담론인 동시에 체제 수호라는 논리로 정리할 수 있을 것이다. 우리식 사회주의의 이러한 2가지 측면은 체제 위기 상황 속에서 북한의 인권관 형성에도 영향을 주는 주요 요소로 작용하고 있었을 것으로 짐작한다. 김수암, “북한의 ‘우리식 사회주의’와 인권관,” 『법을 통해 본 북한인권 문제』 (2008 북한 인권과 법 심포지엄, 북한법연구회, 2008.5.22), p. 5.

3. 성과

가. 북한인권예 대한 글로벌 의제화

인간의 존엄성을 강조하는 법치 차원에서 인권문제만큼 관여하기 쉬운 글로벌 핫 이슈는 없을 것이다. 북한인권법 제정 이후 미국의 성과라고 한다면, 미국 행정부의 지속적인 관심과 오바마 행정부와 민주당이 미국의 국제적 지도력을 유지하기 위해 북한인권 문제를 글로벌 의제로 다룰 수밖에 없는 정치적 상황으로 만들어 가고 있다는 점이다.

그런 점에서 미국은 북한인권법 제정 이후 다음의 3가지 주요 쟁점과 연계해 인권문제에 지속적으로 관심을 가질 것을 주문한다.²⁸ i) 국제적으로 공동 번영하는 경제, ii) 미국의 압도적인 군사력, iii) 국제사회에서 인권을 포함한 보편적 가치의 진전을 위한 지속적인 실천이다. 그중 세 번째로 제시된 인권 관련 보편적 가치에 대해 강조하고 있음을 알 수 있다.²⁹

북한인권법 제정 이후 이를 글로벌 의제로 다루고자 했던 미국 차원의 성과는 다음과 같이 정리가 가능하다.

첫째, 미국 시민들에게 북한인권 문제에 대한 정책과정에 참여의 기회를 주었다는 점이다. 그동안 미국은 여론을 조성하기 위한 전략을 구사하기 위해 의회 청문회 등 의회 내 각종 위원회가 북한인권과 관

²⁸ 주한 미국대사관 패트릭 메객른(Patrick McEachern) 팀장은 북한인권개선을 위한 서울 국제심포지엄(Seoul International Symposium)에서 미국은 각 유엔 회원국의 인권실태에 대한 연례 보고서를 발간하며, 미국 존 케리 국무장관은 북한을 포함, 199개국을 대상으로 한 인권실태에 관한 최신 보고서를 발행한다는 점을 강조했다. 패트릭 메객른, “미국의 북한인권예 대한 인식과 정책,” 『북한인권 개선예 위한 서울 국제심포지엄』 (국가인권위원회·고려대학교 공동주최 별책본 발제문, 2013.4.30), p. 1.

²⁹ 임상순, “미국의 북한인권문제예 대한 관여와 북한의 대응,” 『북한학연구』, 제8권 제2호 (동국대학교 북한학연구소, 2012), p. 356 참조.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

련한 정책결정을 정함에 있어 일반 국민들에게 정책과정에 참여해 볼 수 있는 기회를 제공하고, 의안과 이슈에 대한 대중의 여론을 형성하는데 기여해 왔다.

둘째, 미국 의회 차원에서 북한인권 문제에 대한 공식 의제로 다룰 수 있는 법적 기반을 마련하게 되었다는 점이다. 예컨대 북한인권 실태를 부각시키기 위해 미국 의회는 매년 탈북자들을 초청하여 북한인권 상황에 대한 청문회를 개최함으로써 북한의 특정한 인권이슈를 집중적으로 다루고 있다. 참고로 2009년 이후 진행된 북한인권청문회 이슈를 도표로 정리해 보면 다음과 같다.³⁰

〈표 8-1〉 북한인권문제와 관련한 미국의 청문회 이슈 및 주요 증언

| 날짜 | 구분 개최위원회 | 중심이슈 | 주요 증언자 |
|--------------|---------------|---------------|-----------------------------------|
| 2009년 4월 40일 | 하원 인권위원회 | 독재정치 | 남성 탈북자 4명(최주환, 김태진, 김성민, 박상학) |
| 2010년 9월 23일 | 하원 인권위원회 | 북한여성의 인신매매 | 여성 탈북자 3명(강수진, 방미선, 조진해) |
| 2011년 9월 20일 | 하원 국제관계위원회 | 정치범수용소 | 정치범수용소 수감자 출신 여성 탈북자 2명(김영순, 김혜숙) |
| 2012년 9월 19일 | 하원 인권위원회 | 고문 및 가혹행위 | 고문 및 가혹행위 피해 남성 탈북자 2명(안혁, 박광일) |

출처: 임상순, “미국의 북한인권문제에 대한 관여와 북한의 대응,” 『북한학연구』, 제8권 제2호 (동국대학교 북한학연구소, 2012), pp. 357~358.

셋째, 북한인권법에서 정하고 있는 범규정에 의하면, 북한인권 문제를 담당하는 대사급 직급을 신설해 고위 정책결정권자의 역할을 통해 인권개선 활동을 촉진했다는 점도 하나의 성과이며, 이러한 결정은

³⁰ 임상순, “미국의 북한인권문제에 대한 관여와 북한의 대응,” p. 357.

미국 정부의 북한인권 문제에 대한 특별한 의지의 표명이라고 할 수 있다. 로버트 킹 특사는 인권이라는 중요한 사안에만 집중하는 고위급 상근 대사다. 대북인권특사는 북한의 인권과 인도적 상황을 개선함에 있어 중요한 역할을 하는 자리로 북한을 방문하여 북한 사람들과 인권에 대해 대화를 나누기도 하는 등 특별한 인권개선 활동을 한다. 킹 특사는 2011년 5월 인도적 상황을 평가하고 북한 관계자들에게 인권 문제를 제기하기 위해 대표단을 이끌고 평양을 방문하기도 했다.³¹ 이처럼 오바마 행정부의 고위 관료들이 북한과의 양자 접촉이 있을 때마다 인권문제를 제기할 수 있는 것도 북한인권법 제정의 힘이 아닌가 생각된다.

넷째, 북한인권법 제정을 통해 미국이 주변 동맹국 및 파트너국들과 함께 북한인권 문제분야에서 진전을 이루기 위해 노력³²할 수 있는 법적 근거를 마련한 점이다. 사실 북한인권법 SEC.106(b)조항은 지역 체제의 구축을 강조하고 있다. 북한인권과 기본적 자유에 대해 모든 국가들이 참여하여 북한과의 지속적인 인권대화의 가능성을 탐색할 것을 규정하고 있다. 일례로 미국의 북한인권법 제정 이후 2년 뒤 2006년 6월 일본으로 하여금 북한인권법 제정의 탄생을 낳게 했다는 점에서 적지 않은 영향을 주었다.³³ 그리하여 이러한 입법 영향력이 우리에게도 미치게 되어 북한인권법 제정 논의가 전개되는 계기가 되었다.³⁴

31. 킹 특사는 평양 방문 자리에서 이근 북한 외무성 미주국장, 이용호 외무성 부상과 인권문제에 대해 논의했으며, 김계관 외무성 제1부상과도 인권문제에 대해 논의했다고 발표했다. 패트릭 메켄른, “미국의 북한인권에 대한 인식과 정책,” p. 3.

32. 패트릭 메켄른, “미국의 북한인권에 대한 인식과 정책,” p. 1 참조.

33. 일본의 북한인권법 제정에 대해서는 후술하기로 한다.

34. 분단 당사국인 우리나라로서 고민하지 않으면 안 되는 상황으로 분위기가 조성되고 있다.

나. 외형적 결과

미국의 북한인권법은 북한의 정권과 체제 붕괴를 목적으로 했는지 등 많은 논란을 가져왔으나, 이 법의 입법 목적에서 보듯 기본적으로는

① 북한 내 기본적 인권의 보호와 존중, ② 탈북자들의 곤경에 대한 보다 지속적인 인도주의적 해결책 촉진, ③ 북한 내 인도주의적 지원의 투명성과 접근성, 모니터링 강화, ④ 북한 안팎으로의 자유로운 정보흐름의 촉진, ⑤ 민주적인 정부체제로의 한반도의 평화통일 가속화에 있다.³⁵

이 법이 추구하고자 하는 입법 목적을 통해 북한인권법 통과 이후 외형적으로 나타난 결과적 측면에서 살펴보면 대략 다음과 같다.

(1) 북한 수용소 축소 역할

북한인권법 제정 이후 가장 가시적인 성과 지표로 보여줄 수 있는 것 중 하나가 바로 북한의 정치범수용소 폐쇄 또는 해체일 것이다. 최근 북한의 정치범수용소 6곳 중 2곳이 폐쇄 또는 해체된 것으로 확인됐다고 미국의 비정부기구인(NGO) 북한인권위원회(HRNK)가 발간한 보고서를 통해 밝혔다.³⁶ 보고서에 따르면 북한은 평안남도 개천(14호) 및 북창(18호), 함경남도 요덕(15호), 함경북도 화성(16호) 및 회령(22호)과

³⁵-SEC.4조항.

³⁶-『연합뉴스』, 2013년 8월 27일. 이 보고서는 2012년 4월 ‘숨겨진 강제노동수용소’(Hidden Gulag)라는 책자를 펴냈던 데이비드 호크 전 국제앰네스티(AI) 미국 지부장이 위성사진 판독, 탈북자 인터뷰 등을 통해 개정판을 낸 것이다. 총 200여 페이지 분량의 보고서에는 수용소에 정치범의 자녀와 부모들까지 모두 수감되는 것은 물론, 북한을 탈출해 중국으로 이동한 임신 여성에 대해서는 강제로 낙태시키고, 유아 살해 등의 범죄를 저질렀다고 주장했다. <http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2012/04/113_108759.html>를 참조.

청진(25호) 등 외부에 알려진 6곳의 수용소 중 이른바 ‘22호 관리소’³⁷를 폐쇄하고 ‘18호 관리소’³⁸는 사실상 해체한 것으로 알려졌다. 따라서 이곳 수감자들은 일부를 제외하고 석방되거나 사회에 복귀함으로써 북한 전체 수용소 체제가 궁극적으로 밝아야 할 ‘좋은 선례’라고 보고서에 소개했다.³⁹ 보고서는 최대 13만 명의 정치·사상범이 여전히 네 곳의 수용소에 분산돼 갇혀 있으며 영양 부족과 강제 노동, 잔혹한 처벌에 시달리고 있다고 지적했다. 그레그 스칼라티우(Greg Scarlatiou) HRNK 사무총장은 “북한 정권이 잔학 행위의 증거를 없애지 못하도록 정치범 수용소의 현실과 수용자들의 인권상황을 계속 감시할 것”이라고 말한 것으로 전해진다.

(2) 미 입국 탈북난민의 수용 증가세

미국의 북한인권법 통과 후의 또 하나의 성과로 미 입국 탈북난민 159명으로 증가한 것을 들 수 있다. 미국이 북한인권법을 제정한 2004년 이후 난민으로 수용한 탈북자는 현재까지 모두 159명으로 집계됐다고 미국 자유아시아방송(RFA)이 보도했다.⁴⁰ 미국 국무부 인구난민이주국(Bureau of Population, Refugees, and Migration)이 2013년 7월 초 발표한 난민 입국보고서에 따르면, 미국 정부가 2013 회계연도에

37. 22호 관리소는 2012년 5월까지 수감자들을 다른 지역으로 옮기고 일반 시설로 전환했다는 것이다. HRNK는 2012년 10월 22호 관리소가 2012년 6월 폐쇄됐다는 일부 보도에 이의를 제기하며 수용소가 여전히 운영되고 있다고 밝혔으나 이번 보고서에서는 감시 초소가 사라진 사진을 제시하며 문을 닫았다고 설명했다. 『연합뉴스』, 2013년 8월 27일.

38. 2013년 8월 HRNK의 보고서는 또 옛 소련의 강제노동수용소(굴라그)를 본떠 1958년 관리소 체제로 처음 문을 열었던 대동강 남쪽의 18호 관리소도 2006년 사실상 해체됐으며 개천시 동림리 지역에 일부 시설이 남아 있다고 주장했다.

39. 『연합뉴스』, 2013년 8월 27일.

40. 『자유아시아방송(RFA)』, 2013년 7월 12일.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

받아들인 탈북 난민의 수는 2013년 6월말까지 총 13명으로 회계연도가 시작된 2012년 10월 이후, 2012년 12월 3명, 2013년 2월과 3월에 각각 4명, 4월에 1명, 그리고 6월에 1명이 입국한 것으로 파악됐다.

미국 정부는 2006년 5월 처음으로 6명의 탈북난민을 받아들인 후 같은 해 7월에 추가로 3명에게 난민 지위를 부여한 이래, 2007년 회계연도에 22명, 2008년에 38명, 2009년에 25명, 2010년에 8명, 2011년에 23명, 2012년에 22명의 탈북난민을 수용해 왔다.

〈표 8-2〉 미국 내 탈북 난민 인정표

(2013년 6월 말 현재)

| 구분 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 연도별 난민 수 | 0 | 0 | 9 | 22 | 37 | 25 | 8 | 23 | 22 | 13 |
| 누적 계 | 0 | 0 | 9 | 31 | 68 | 93 | 101 | 124 | 146 | 159 |

출처: 각종 언론매체(미국의 소리, 자유아시아방송 등)에 나타난 자료(수치)를 근거로 하여 통산해 표로 작성한 것임.

미국이 2013년 6월 말 현재 북한을 포함한 아시아 국가로부터 수용한 난민의 수가 142만 3천여 명에 달하는 것을 감안하면 미국에 정착한 탈북 난민 159명의 수는 극히 적은 숫자이다. 미국 국무부는 이와 관련해 탈북 난민의 수가 상대적으로 적은 이유는 미국에 재정착하기 위해 난민 신청을 한 탈북자 수가 많지 않기 때문이며, 그럼에도 불구하고 미국 정부의 탈북 난민 수용률은 상당히 높은 편이라고 밝혔다.⁴¹

⁴¹ 이에 반해 미국의 수도 워싱턴 인근의 탈북자가 주도하는 대북인권단체 ‘재미탈북민 연대’의 조진혜 대표는 “여러 사람에게 물어봐도 미국 정부가 거부한 적은 없는 것 같아요. 단지 수속 중이라고 얘기를 하고, 그 사람들이 어떤 사람인지 정확히 알기 위해서 그렇게 많은 시간이 필요한 것인지는 잘 모르겠어요. 그렇지만 (북한아동복지) 법안이 통과되고 탈북자가 그렇게 많은 데 비해서 미국이 너무 적게 받아들인다는 것은 옛날이나 지금이나 같은 것 같아요.”라고 말했다. 『자유아시아방송(RFA)』, 2013년

실제로 미국행을 원하던 탈북자 중에는 입국 수속 기간이 한국행보다 상대적으로 오래 걸려 미국행을 포기하는 경우가 많은 것으로 전해진다.⁴² 이를 통해 보면 미국 내 탈북자 정착 지원은 북한인권법을 근거로 제공된 것으로 평가가 가능하다.

북한인권법의 통과로 인해 다수 탈북자들의 미국 망명이 성사되었으며, 북한의 인권문제가 미국사회에서 주요 이슈로 떠올랐다. 이 법의 실효성을 위해 미국은 2005년부터 2008년까지 매년 최대 2,400백만 달러 한도의 지출 승인 등을 규정하였다. 구체적 예산 내역을 보면, 중국 등지에서 떠도는 탈북자 지원을 위해 2,000만 달러, 자유아시아방송(RFA) 및 미국의 소리(VOA) 등 대북 라디오 방송 강화에 2백만 달러, 북한 인권·민주주의·법치주의·시장경제 증진 등 북한 민주화를 지원하는 비정부기구(NGO)에 2백만 달러가 각각 배정되었다.⁴³

이 법에 의해 탈북자들은 대한민국 국적 취득 가능성 때문에 미국으로의 난민 또는 망명신청 자격을 제한받지 않는다. 또한 북한 주민에게 지원되는 인도적 원조는 정치적, 군사적 용도에 전용되지 않고 북한 내 주민들에게 전달될 수 있도록 국제적 기준에 따라 분배되고 감시되어야 한다고 규정하고 있다. 북한인권담당 특사를 임명하고, 동북아 지역 국가들이 참여하는 북한과의 지역인권대화를 추진한다는 내용도 포함되어 있다.

북한인권법은 북한의 인권 개선에 중점을 두고 제정된 법률이다. 법안이 제안될 당시 북한의 인권 개선을 촉구하며 탈북자에 대한 난민 지위를 인정하고 국제적인 지원을 약속하는 내용이 주된 것으로

7월 12일 인터뷰 기사.

⁴² 『연합뉴스』, 2013년 7월 13일.

⁴³ 이러한 예산 편성에도 불구하고 실제 집행은 되지 않아 실효적이지 못하다는 한계성을 갖는다. 이에 대해서는 후술하기로 한다.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

포함되었다. 따라서 북한인권법을 통해 개선된 지수를 찾기는 쉽지 않아 보인다. 즉 입법 평가를 통해 입법 평가 기준을 정하고 그 수치를 지수화하기 위해서는 어떤 비교 대상이 있어야 가능한데 그 비교 대상을 찾기 어렵다는 문제가 있다. 따라서 미국의 북한인권법에 대한 평가는 정치적 판단이 따를 수밖에 없음을 이해해야 하지 않을까 생각된다.

반면, 북한은 이러한 불편한 사실들을 미국이 인권의 보편성을 명분으로 내세워 내정에 간섭하여 정권을 교체하려는 것을 정당화하려는 대표적인 징표가 바로 북한인권법 제정이라고 주장한다.⁴⁴ 특히 북한이 강조하는 것은 국가의 자주권 문제인데, 모든 국가는 민족자결권을 갖고 있으므로 인권문제가 올바르게 해결되기 위해서는 주변국가가 간섭할 것이 아니라 해당 국가⁴⁵의 자주권이 철저히 고수되어야 함을 주장한다. 이러한 북한 주장의 배경으로, 다른 사회주의 국가와 달리 유독 북한에 대한 국제사회의 인권개선 요구는 결국 북한인권이 주된 것이 아니라 입법을 통해 북한체제 붕괴와 정권교체를 미국이 전략적으로 유도하겠다는 것으로 해석되므로, 북한으로서는 북한체제의 안보와 정권 유지 문제가 직결된다는 문제의식을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉 국권의 관점에서 북한인권 문제를 접근한다는 것은 법의 입법목적과 본질적인 차이가 존재한다는 점을 주장하는 것이다. 이처럼 국권의 관점에서 인권을 바라보는 북한의 대응논리는 미국의 전략에 대한 인식을 통해 보다 구체화되고 있다. 북한은 미국이 특정국가의 인권상황을 과장하여 공론화하다가 기회가 조성되면 인권상황 개선을

44. “인권유린자의 부당한 이중기준적용행위,” 『로동신문』, 2006년 12월 13일; U.S. Department of State, Country Reports on Human Rights 2003; 김수암, “북한의 ‘우리식 사회주의’와 인권관,” p. 21.

45. 여기서는 북한을 지칭한다.

명분으로 전쟁까지 일으킨다고 미국의 대외정책 행태를 강하게 비판해 왔다.⁴⁶

(3) ‘2012 북한아동복지법’ 제정

2004년 북한인권법이 제정된 지 9년여 만에 탈북어린이의 복지와 인권 신장을 위해 노력하도록 한 미국의 ‘2012 북한아동복지법’(North Korean Child Welfare Act of 2012)⁴⁷(이하 북한아동복지법)이 오바마 미국 대통령의 서명을 거쳐 2013년 1월 14일 발효되는 성과를 안겨다 주었다. 오바마 대통령은 북한을 탈출해 중국 등 국외에 머무는 어린이의 복지와 인권을 촉진하는 내용의 북한아동복지법을 승인한 것이다. 미국 상하원이 각각 만장일치로 통과시킨 이 법은 오바마 대통령이 거부권을 행사하지 않고 서명하면서 발효돼 시행되었다.

이 법에는 미국 정부가 재외 북한 아동보호를 위해 가족상봉이나 입양 등을 추진하도록 규정되어 있으며, 또 국무부는 재외 북한 어린이들의 실태와 이익 증진 방안, 입양 전략 등의 내용을 포함해 보고서를 정기적으로 작성해 의회 상임위원회에 보고토록 했다. 재외 북한 어린이들이 거주하는 국가를 상대로 무국적 문제를 해결하도록 권고하는 규정도 있으며, 한국 정부와 공동으로 이들의 이산가족상봉 등을 지원하는 시범 사업을 진행하도록 하는 내용도 포함되었다.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

⁴⁶ 김수암, “북한의 ‘우리식 사회주의’와 인권관,” p. 21.

⁴⁷ 이 법은 하원 외교위원장 에드 로이스(공화·캘리포니아) 의원이 제출해 2012년 9월 하원에서 처리된 ‘2012 탈북고아입양법’(North Korean Refugee Adoption Act of 2012)을 일부 수정한 것이다. 『한국일보』, 2013년 1월 15일.

다. 평가

북한인권법을 4년 더 연장하는 법을 제정했다는 것은 미국의 대북정책이 미국에게 만족할만한 성과를 가져다주지 못했다는 것을 반증하는 것이다. 이는 한시법으로 제정된 2004년 북한인권법에 담은 내용이 실천으로 이어지지 못했음을 시인하는 것이다. 북한이탈주민에 대한 망명조치에 완화책을 제시한 것은 주목해 볼 일이다.⁴⁸

4. 향후 과제

가. 탈북자 정책에 대한 중국의 대응

북한인권법은 미국에서 제정되었지만, 한국과 국제사회 인권NGO의 북한인권 개선 노력과 국제적 공론화의 결과라고 할 수 있다.⁴⁹ 이런 영향력하에 제정된 미국의 북한인권법은 북한에 대해 인권문제를 빙자해 이른바 ‘입법적 개입’을 실행함으로써 북한의 변화를 유도한다는 것, 그리고 유엔을 비롯한 국제사회의 북한인권 관련 기구들이 북한인권 개선 활동에 동참하도록 영향력을 주었다고 볼 수 있다.⁵⁰

유엔인권위원회 대북인권결의안 채택과정에서 밝힌 바와 같이, 중국은 국제사회가 인권문제의 보편적 가치를 근거로 북한을 압박하는 것에 상당한 부담을 느끼고 있는 것 같다. 중국은 소위 인권 선진국이라는 국가들이 개발도상국들에 대해 인권문제를 제기하는 것은 부당한

48. 김동한, “한·미·일 북한인권법 비교분석,” 『북한학연구』, 제4권 제2호 (동국대학교 북한학연구소, 2008), p. 40.

49. 미국의 북한인권법 탄생은 EU 및 UN 등 세계적 관심과 북한인권 개선노력의 결과라고 보고 있다. 이에 대해 상세히는 김용신, “북한인권법의 쟁점,” 『통일법제 인프라 확충을 위한 쟁점과 과제』 (서울대 헌법·통일법센터, 2012.11.2), p. 118 참조.

50. 김용신, “북한인권법의 쟁점,” p. 119.

개입이라고 보는 것 같다. 오히려 자국이 심각한 인권 침해를 자행하면서 인권 후진국들에게 인권문제를 들며 정치적 압력과 이중적 수단을 통해 특정국가의 인권문제에 깊이 관여해 결의안을 채택하는 것은 문제가 있다고 비난하였다.⁵¹

그동안 국제사회에서 북한 인권문제가 수차례 제기되었음에도 불구하고 북핵문제 해결에만 국제사회가 관심을 가져왔고, 인접국인 중국이 북한인권 개선과 관련해 국제사회의 촉구에 호응하지 않은 관계로 북한인권이 전반적으로 개선되지 못했다고 평가한다.⁵² 중국은 대북인권결의안의 채택 배경을 미국의 일방주의 정책이라고 우회적으로 비난한다.⁵³ 또한 인권의 세계 수준에 맞추기 위해 노력하고 있는 개발도상국들의 상황을 더욱 어렵게 한다는 논리를 들어, 북한과 같은 특정국에 대한 인권결의안 채택을 가혹한 것이라고 평가한다.⁵⁴ 중국은 북한인권 개선과 탈북자 문제와 관련하여 국제사회의 압력이 중국으로까지 확대되어 국가 비난으로 이어질까 염려하는 것으로 보인다.⁵⁵

이제까지 중국 정부는 탈북자 문제와 같은 북한인권과 관련된 문제가 관련국과의 외교문제로 비화될 수 있는 사안이라고 생각되면 제3국으로의 추방형식을 통해 남한으로의 입국을 사실상 묵인해 왔다. 또한

⁵¹-Statement by H. E. Ambassador SHA Zukang, Head of Chinese Delegation, on Item 9at the 59th Session of the Commission on Human Rights (1 April 2003), <<http://www.china-un.ch/eng/45906.html>>; 이수훈, 『북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축』 (서울: 국가인권위원회, 2010), p. 127 재인용 참조.

⁵² 최춘흠, “중국의 북한 인권에 대한 인식과 정책,” 『북한인권 개선을 위한 서울 국제심포지엄』 (국가인권위원회·고려대학교 주최 심포지엄, 2013.4.30), p. 105.

⁵³ 이수훈, 『북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축』, p. 127.

⁵⁴ 이금순, “국제사회와 한국정부의 북한인권정책과 그 효과에 대한 평가,” 『북한 주민의 인권개선을 위해 무엇을 할 것인가?』 (제2차 평화재단 심포지엄, 평화재단, 2006.7.11), p. 42.

⁵⁵ 이금순, “국제사회와 한국정부의 북한인권정책과 그 효과에 대한 평가,” p. 42.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

탈북자들의 강제송환 과정에서 문제가 될 만한 사건에 대해서는 가급적 처벌을 피하고자 노력해 온 것으로 보인다. 다만, 중국은 국제사회의 탈북자 강제송환금지 촉구에도 불구하고, ‘경제적 이주자’라는 명분으로 송환을 지속해 왔다. 이러한 송환과정 중에 일부 탈북자들의 남한입국 시도로 발생하게 되는 중대한 형사적 처벌을 막기 위해 중요한 심문기록 등을 북한에 인계하지 않는 등 나름의 탈북자 정책을 취해 왔다. 이를 통해 중국 내 탈북자 문제가 자국 내 사회갈등으로 확대되는 것을 최소화하고, 대량탈북을 유도할 수 있는 여지가 발생되지 않도록 사전 차단에 주력해 왔다고 볼 수 있다. 이런 점은 중국 내 장기간 거주 및 체류하는 과정에서 사실혼 등을 유지하는 탈북자들에 대해서는 특별한 경우가 아니면 문제를 공론화하지 않고자 하는 것이 중국의 현실적인 입장임을 보여준다.⁵⁶

중국의 기본적인 입장은 북한 인권문제에 대해 이중적 태도로 접근하는 성격을 가지는데, 국가안보와 관련해 북한입장을 침해하는 것을 삼가고자 하며, 기타 일반적인 인권문제에 대해서는 드러내놓지 않고 침묵과 우회적인 조치로 정책을 펴고자 함으로 요약할 수 있다. 중국은 북한의 동맹국으로서 북한 붕괴를 사실상 원치 않는 상황에서 유엔 인권이사회의 북한인권결의안 채택을 환영할 리 만무하다. 따라서 중국과 북한과의 상호 이해와 다방면에서의 국가협력을 강조해 왔다. 사실 중국은 그동안 6자회담과 같은 다자간 협상 테이블 등에서 보여준 바와 같이 일본인 납치문제와 같은 북한 인권문제와 연관된 민감한 의제에 대해서는 사실상 반대한다는 입장을 간접적으로 비취왔다.

특히나 중국은 북한의 보편적 인권문제에 대해서는 공식적인 입장

⁵⁶ 이금순, “국제사회와 한국정부의 북한인권정책과 그 효과에 대한 평가,” p. 42.

표명을 자제해 왔다. 북한인권 문제에 대해 중국이 표현을 하더라도 북한의 감정을 생각해 우회적인 언급을 하는 정도에서 마무리해 왔다. 일례로 중국은 탈북자의 법적 지위를 다루더라도 ‘국제법과 국내법, 그리고 인도주의적 원칙에 근거하여’ 법적·행정적 처리방침을 취해 왔다. 초기 탈북자 송환 문제에 대해 양자적 측면으로 파악하여 북·중 양국이 상호 송환에 합의한 것은 조·중국경조약에 의해 국경을 넘은 탈북자를 범법자 차원에서 신병을 인도한다는 것이지 달리 인권과 결부해 언급하지는 않았다. 또한 ‘일시적 경제적 유민’의 개념으로 보고 생존권적 기본권 차원의 인권문제로 다루지 않았다.

중국은 탈북자 송환과 관련해, 1960년대 초 체결한 밀입국자 송환협정과 1986년 체결한 ‘국경지역업무협정’,⁵⁷ 1998년 적용된 ‘길림성변경관리조례’⁵⁸에 따라 북한으로의 탈북자 신병 인도를 처리해 왔다. 지금까지 중국 정부는 북한 당국이 탈북자들을 형사법상 ‘범죄자’라고 주장하는 데 대해 동조하는 태도를 취해 왔으나, 실제로 중국 국경지방에 거주하는 조교⁵⁹나 특무⁶⁰들의 활동을 묵인하면서 탈북자들의 신병을 북한에 인도⁶¹해 왔다.

57. 1986.8.12. 중국公安부와 북한 국가보위부는 ‘변경지역에서의 국가안전과 사회질서 유지를 위한 상호협력의정서’를 체결하였다. 이 의정서는 20년간 유효한 것으로, 중국과 북한 쌍방이 불법으로 월경해 체류하는 문제에 대해 상호협력하고 불법으로 월경하는 자에 대해서는 별도의 명단과 관련 자료를 상대국가에 통보하도록 규정하였다(제4조 2항). 단 재해로 인하여 월경하는 경우는 불법으로 간주하지 않고(제4조 1항), 적절한 구호활동(제1조 1항)을 하도록 쌍방이 명시하였다. 이수훈, 『북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축』, p. 129.

58. 1993년에 ‘길림성변경관리조례’는 제8기 인민대표회의 상무위원회 제6차 회의(1993.11.12)에서 통과되어, 1998년 1월 1일부터 적용되었다. 이수훈, 『북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축』, p. 129.

59. 북한국적의 중국거류민을 일컫는다.

60. 북한 기관원을 가리킨다.

61. 중국 정부에서 강제송환한 탈북자 인원 수는 1996년 580명, 1997년 5,400명, 1998년 2,300명으로, 이들을 중국 내 불법입국자로 규정해 강제로 신병을 송환하였다. 통일부,

1982년 9월, 중국은 난민협약과 난민의정서에 가입했으며, 이 가입을 계기로 당사국의 의무사항인 i) 강제송환 금지, ii) 국경에서의 입국거부 금지, iii) 강제추방 금지, iv) 무허가 입국에 대한 처벌금지, v) 기본적인 표준처우 확대, vi) 기본적인 인권 시민권 존중, vii) 난민지위의 결정 등의 의무를 진다. 또한 중국 헌법에서도 난민 보호 규정을 두고 있는데, “중화인민공화국은 정치적 이유로 피난을 요구하는 외국인에 대하여 보호받을 권리를 부여한다”(제32조 제2항)고 규정하고 있다.

그렇지만 한국의 인권단체들이 중국 내 탈북자들에 대한 인권실태에 대해 언론을 통해 폭로하고, 유엔난민고등판무관실(UNHCR)에 탄원서를 준비하는 등 국제인권 차원에서 문제 해결방안을 모색하자, 1999년 9월 주한 중국대사는 “탈북자 문제는 북·중간의 문제로 한국이 개입할 수 없다”는 입장을 밝혔다. 이러한 중국의 공식적 입장 태도는 중국정부가 중국 내외 인권단체들의 압력과 한국 정부차원의 개입 여지를 사전에 차단코자 한 것으로 평가된다. 또한 중국 공안당국은 수도 베이징과 동북3성 지방에서 사업가 등으로 활동하며 중국 내 탈북자 보호에 관여해 온 정보요원들에 대한 대대적인 색출작업을 통해 이들을 추방하기에 이르렀다.⁶² 대부분의 경우 국내 민간단체들은 탈북자 지원을 하기 위해 종교인들로 위장하기 때문에, 중국은 불법적인 종교운동이라는 명분으로 탈북지원자들을 처벌해 왔다.

『북한이탈주민 대책의 현황 및 과제』(서울: 통일부, 1998); 이수훈, 『북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축』, p. 129.

62. 『중앙일보』, 1999년 9월 11일. 이로 인해 관련당국은 “중국내 정보활동이 지나치게 노출되어 요원들의 신변안전이 위협받고 있는 데다, 중국과 북한을 자극할 우려가 있다”고 판단 100여 명을 전원 철수시켰다. 이수훈, 『북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축』, p. 130.

나. 향후 개선 과제

앞으로도 미국의 북한인권법이 끼칠 영향은 북한이탈주민 문제에 대한 영향에서부터 북한체제 변화에 대한 영향까지 매우 다양한 가능성을 전망해 볼 수 있다. 나아가 주변국에게도 적지 않은 영향을 줄 것으로 보인다.

지금까지 미국이 북한인권법 제정 이후 나타난 외형적 결과를 비롯한 여러 가지 성과들을 살펴보았으나, 당초 입법 목적에 부응하지 못하는 여러 문제점들에 대한 향후 개선 과제들을 언급해보면 다음과 같다.

첫째, 북한인권법 SEC.202조항에서 규정하고 있는 바와 같이 현실은 여전히 북한 내에 제공되는 각종 지원이 미흡하거나 집행되지 않는다는 점이다. 북한에 대한 지원은 국제적으로 인정된 인도주의적 기준에 따라 인도적 식량 전달, 식량 분배, 모니터링을 통해 국제사회의 신뢰를 쌓도록 해야 하는 과제를 안고 있다. 무엇보다 북한의 장거리 미사일 발사와 지하 핵실험 등으로 미국을 비롯한 국제사회는 북한에 대한 신뢰를 주저하고 있다. 이를 개선하기 위해서는 북한 스스로 먼저 변화된 모습을 보여주어야 할 것이다.

둘째, 북한인권법에서 정하고 있는 바와 같이 북한이탈주민의 난민 신청의 절차 간소화와 중국의 강제송환 문제에 대해 미국이 보다 적극적으로 대처해 북한 변화를 이끌어 나갈 필요가 있다. 북한은 북한이탈주민의 문제를 한국이 직접 나서서 처리하는 것을 매우 불편해 한다. 사안에 따라서는 제3국인 미국이 나서서 문제 해결에 나선다면 북한의 자극을 줄일 수 있지 않을까 사료된다.

셋째, 미국이 북한인권법을 제정하였으나 아직까지 북한인권을 개선하는 데 주도권을 갖고 정책을 펴나가지 못한 부분이 있다. 북한인권법에 따라 외부 정보가 북한에 유입될 경우 북한주민들의 권리의식과

1

2

3

4

5

6

7

8

연대의식이 강화⁶³되도록 보다 적극적인 정책을 펼 필요가 있다.

이하에서는 미국의 북한인권법 제정 2년 뒤 입법된 일본의 북한인권법 제정에 대해 살펴봄으로써 양국의 성과와 과제는 어떻게 다르게 나타났는지 알아보려고 한다.

Ⅲ. 일본의 북한인권법 평가 및 성과와 과제

1. 입법 배경 및 제정 경위

일본의 북한인권법은 2006년 6월 23일 제정되었다. 정식 명칭은 ‘납치문제와 그밖의 조선민주주의인민공화국 당국의 인권침해 대처에 관한 법률’(이하 ‘북한인권법’)이다. 주로 일본인 납치문제 해결과 북한의 인권개선에 대해 초점이 맞춰져 있다.

북한은 지난 수십 년간 일본, 레바논, 마카오, 태국 등으로부터 민간인들을 납치억류하였는데, 일본 납북자들의 경우, 2002년 9월 고이즈미 준이치로 총리와의 정상회담에서 김정일 스스로 북한이 과거 13명의 일본인들을 납치했다고 시인하였다.⁶⁴ 이와 관련하여, 일본인 납북

63. 이승현, “미국의 북한인권법,” 『입법정보』, 제160호 (국회입법조사처, 2005), p. 11.

64. 김정일의 기대와는 달리 납북 시인은 일본에서 대북강경론의 대두를 초래하였다. 2004년 북한은 1977년 중학 1학년 때 일본 니가타에서 납북되었다가 1990년대 초 자살한 것으로 알려진 요코타 메구미(横田めぐみ)의 화장된 유골을 일본 측에 보냈지만, 일본 정부는 이를 위작물로 판정하고 요코타 씨의 생존가능성을 제기하고 있다. 그러나 과학계에서는 일본의 발표에 대해 의구심을 보이고 있다. “Politics versus reality” (Editorial) *Nature*, Vol. 434, No. 7031 (17 March 2005), at 257; “Job switch stymies Japan’s abduction probe” by David Cyranoski, *Nature*, Vol. 434, No. 7034 (7 April 2005) at 685; “Bones of Contention,” *Time Asia*, 28 March 2005; 홍성필, “국제인권법과 북한의 인권보장문제: 북한인권개선을 위한 법률 전략적 선택들,” 『법을 통해 본 북한인권 문제』 (2008 북한 인권과 법 심포지엄, 북한법연구회, 2008.5.22), p. 158, 주 36) 재인용.

자인 요코타 메구미의 남편 김철준은 1978년 8월 군산 선유도해수욕장에서 납치된 것으로 알려진 한국인 김영남으로 밝혀졌다.⁶⁶ 일본인 이외 외국인 납북자들의 존재도 언론 보도 등을 통해 추가적으로 확인되고 있다.⁶⁷

일본의 경우, 북한 인권문제에 대한 주된 핵심적 언급은 전반적인 북한 인권실태와 인권문제 개선보다는 북한으로 납치된 피해자 일본인에 대한 인권문제이며, 이들에 대한 일본에의 송환처리에 대한 것이 핵심이라고 할 것이다. 이와 같은 일본의 소극적인 대북인권정책은 기본적으로 북한과의 국교정상화 교섭점과 같은 북·일간 외교적 면이 연계돼 있다고 보면 될 것이다. 이는 2002년 9월 17일 북·일정상회담이 북·일관계의 역사적 의미보다 북한 김정일 위원장의 일본인 납치에 대한 인정사실에 일본 사회의 관심을 집중하게 했다는 점에서도 알 수 있다.

일본인 납치문제에 대한 북한의 공식적인 인정을 계기로 일본사회는 북한 정치범수용소 등 북한정권의 인권침해 문제까지 포함해 강도

65. 고이즈미 총리는 일본수상으로서 처음으로 북한을 방문하여 김정일과 북·일정상회담을 가졌다. 당시 일본과 북한은 일·조평양선언을 발표하며 국교정상화의 길을 걷는 것으로 보였으나, 북한의 납치문제의 인정은 일본 국내 여론을 크게 악화시켰다. 일본인 납북자 문제에 대해서 일본 정부가 요구한 11명 이외에 추가 3명을 포함해 총 14명의 생사에 관한 정보를 제공했다. 이후 2002년 10월에는 강제 납치 일본인 5명이 귀환하였다. 김경화, “미국 북한인권법 제정배경과 내용연구: 일본 북한인권법과 비교하여” (이화여자대학교 석사학위논문, 2010), pp. 32~33.

66. 김영남은 2006년 6월 28일부터 30일 사이에 금강산 해금강 호텔에서 열린 이산가족 상봉행사에서 납북의 가족과 상봉하였다. 김영남은 기자회견에서 “자진월북도 납치도 아니며 표류 중 북한 선박에 구조되어 북에 가게 됐다”고 주장하였으나 이는 현실성이 결여된 진술로 보인다. 김영남의 회견은 그의 존재 자체를 부인하던 북한으로서는 그간의 주장의 허위성을 자인한 셈이다. 홍성필, “국제인권법과 북한의 인권보장문제: 북한인권개선을 위한 법률 전략적 선택들,” p. 159, 주37) 재인용.

67. 『조선일보』, 2006년 2월 8일; 홍성필, “국제인권법과 북한의 인권보장문제: 북한인권 개선을 위한 법률 전략적 선택들,” p. 159, 주38) 재인용.

높게 비난해 왔으며, 일본 내 거주하는 탈북자들의 체험 수기나 증언을 통해 대북 강경 분위기를 지속적으로 고조시켜 이를 정치적으로 활용해 온 측면이 적지 않다.

2004년 5월 22일 제2차 북·일정상회담에서는 북·일평양선언에 대한 법적 이행을 통해 북·일 관계 개선을 위해 상호 협력하고, 일본인 납치 피해자 가족 5명의 일본으로의 귀환과 북한에서 사망한 것으로 발표한 10여 명의 진상을 재조사할 것을 합의하였다. 이 과정에서 일본은 북한에 대해 식량 25만 톤과 일천만 달러 상당의 의약품 등을 지급하기로 하고, 북·일수교 교섭을 재개하기로 하였다. 이에 대해 일본 내에서 갈등도 제기되기 시작하였는데, 일본 정부가 북한에 과도한 대가를 지불하였으며⁶⁸ 이는 납치자 문제, 핵개발 문제, 미사일 발사 등 여타 동아시아에 위협이 되는 안보문제 사안 해결에 아무런 도움이 되지 못한다는 비판이 제기되기도 하였다.⁶⁹

하지만 실질적으로 일본은 북한과의 수교 교섭의 주요 전제조건으로 일본인 납치자 문제 해결을 거론함으로써 북한인권 문제 해결을 주요 의제로 상정해 왔다. 중국 베이징에서 열린 북핵 6자회담에서도 일본은 오로지 일본인 납치문제 해결에 주력하는 모습을 보여 주었으며, 이후 베이징에서 열린 6자회담국의 국장급 실무회담에서도 일본인 납치자 문제의 우선적인 해결과 북한에 대한 인도적 지원의 연계를 주장하였다. 일본의 북한 인권에 대한 논의는 어쩌면 미국과는 다른 차원에서 아직 초보적 수준의 인권문제 제기로 만족하고 일본 국익만을 생

68. James Brooke, "Koizumi's North Korea Trip Is a Flop in Japan," *New York Times*, 24 May 2004; 이수훈, 『북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축』, p. 126.

69. 이수훈, 『북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축』, p. 126; 이금순, "국제사회와 한국정부의 북한인권정책과 그 효과에 대한 평가," p. 30.

각해 진행되어 온 느낌이 없지 않다.

이러한 배경을 바탕으로 일본은 미국의 북한인권법 제정 영향에 힘입어 일본 국내법으로 유사법률을 제정·추진하겠다는 의지를 보였으며, 무엇보다 일본인 납치문제 해결에 주력하고 나아가 북한의 인권침해가 개선되지 않을 경우 대북 경제제재 발동을 의무화하겠다는 법규정인 북한인권법안을 2006년 2월 16일 심의·확정하기에 이르렀다.

이러한 사회적 분위기를 반영하듯 일본 중의원을 통과한 북한인권법은 납치문제 해결을 “국가는 북한 당국에 의한 국가적 범죄행위인 일본국민의 납치문제를 해결하기 위해 최대한의 노력을 하여야 한다”(법 제2조)고 하며 ‘국가적 책무’로 규정하였다.

북한인권법 제정과 관련하여, 일본은 유엔총회가 북한의 인권상황을 비난하는 결의안을 채택한 12월 16일을 시작으로 그 주간을 ‘북한의 인권침해를 생각하는 날’로 법으로 지정했으며, 일본인 납치문제는 곧 ‘국가적 범죄행위’라는 점을 법규정화하였다⁷⁰는 점은 매우 흥미로운 수밖에는 없다. 이 밖에도 납치문제에 대해 어떻게 대처했는지 그 상황을 국회에 보고할 것을 의무화하고 탈북자를 지원하는 민간사회단체와 같은 비정부기구와의 협력체제 구축 등을 명기하였다. 다만, 일본은 미국과 달리 북한인권 특별대사를 임명할 수 있는 법규정을 별도로 두지 않았으므로 국제회의 등에서 미국 북한인권특사와 같이 북한인권 상황을 알리고 개선방안을 촉구할 수 있는 규정의 미비함이 여전히

⁷⁰ 일본 자민당은 법 제정 당시 북한인권법안 내용에 ‘북한의 인권침해를 생각하는 날’을 규정에 넣었다. 『Daily NK』, 2006년 2월 10일; 『미래한국』, 2006년 2월 13일; 현행 일본 북한인권법 제4조 규정을 살펴보면, 일본 국민에 대한 납치문제, 기타 북한 당국에 의한 북한주민의 인권침해 문제에 대한 관심과 인식을 깊게 하기 위해 북한인권 침해 문제 계발 주간(週間)을 두었다. 주간은 매년 12월 10일부터 16일까지 일주일로 하며, 국가 및 지방공공단체는 북한인권 침해문제 계발 주간의 취지에 어울리는 사업이 실시되도록 힘을 쓸 것을 규정하고 있다.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

남아 있다. 다만, 2006년 6월 일본은 북한인권법 제정을 통해 북한인권 관련 일본 내 홍보활동은 물론 탈북자 보호활동에 대한 재정지원의 법적 근거를 마련하였다는 점은 높이 평가된다. 또한 납치자 문제가 해결되지 않을 경우 특정선박의 입항금지 내지 외국환 및 외국무역제재와 같은 대북경제 조치를 취할 수 있도록 명문화하였다는 점도 평가할 만하다.⁷¹

2. 입법의 특징

가. 북한인권에 대한 인식

일본사회는 북한인권 문제를 떠올릴 때면 일본인 납치문제와 직결되어 있다고 생각한다. 일본의 대북인권 인식과 관련한 여론조사에서 일본인 납치문제에 대한 관심이 80% 이상을 기록했다는 점⁷²에서도 이를 쉽게 알 수 있다. 그 다음으로 한반도를 둘러싼 주변의 분위기상 북핵문제와 미사일 문제에 대한 대북제재 분위기를 높히려는 외적 조건⁷³에 관심을 갖는 것으로 조사되었다.⁷⁴ 일본의 대북인권과 관련해

71. 이수훈, 『북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축』, pp. 126~127.

72. 먼저 매년 일본 내각부가 실시하는 외교에 관한 여론조사 중 북한에 대한 여론조사결과에 주목할 필요가 있다. Tadashi Kimiya, "Japan's Perception of Human Rights in North Korea and Policies: From Critical Viewpoints," 『북한인권 개선을 위한 서울 국제심포지엄』 (국가인권위원회·고려대학교 주최 심포지엄, 2013.4.30), p. 122 참조.

73. 이준규, "일본의 대북제재 완결판이 될 '북한인권법,'" 『통일한국』, 통권 제268호 (평화문제연구소, 2006.4), p. 69.

74. 일본 동경대학 다다시 기미야(Tadashi Kimiya) 교수는 북한의 인권이라는 항목이 질문항목에는 없기 때문에 추측할 수밖에 없으나 일단 정치체제라는 관심영역이 인권과 가장 깊은 관련이 있는 영역이라고 볼 수 있다는 점을 들어 이러한 설문조사의 한계성을 지적한다. Tadashi Kimiya, "Japan's Perception of Human Rights in North Korea and Policies: From Critical Viewpoints," p. 122.

이러한 여론조사도 중요하지만, 이러한 조사결과는 앞서 살펴본 바와 같이 북한인권문제를 단순히 인권문제로 접근하겠다는 것이 아니라 일본 자국의 국가주권 침해로 확대하여 해석하는 경향을 보인다는 점에 주목해볼 필요가 있다.

한 일본 학자는 인권문제라고 하면 납치문제뿐만 아니라 북한주민 자체의 인권문제도 있으며, 또한 일본인 배우자들의 고향방문 문제나 경우에 따라서는 자기들의 희망에 따라 귀국했다고 하지만 일본으로부터 북한에 귀국했던 재일코리안들의 고향방문이나 일본으로의 재귀국문제도 생각할 수 있다⁷⁵고 언급한 바 있다.

그런 의미에서 일본의 대북정책이나 인식은 다른 나라의 대북정책이나 인식에 비해 인권에 치중하는 것은 아니라고 봐야 한다. 일본은 인권문제를 직접적 계기로 북한에 대해 관심을 가지게 되어 그 결과 북한에 대한 비판을 전개하려는 사람들도 없는 것은 아니다. 그러나 북한에 대한 비판을 전개하려는 사람들은 대개 북한 현체제에 대한 비판이 먼저 있었으며 그 바탕 위에서 북한의 인권문제를 비판 재료로서 들고 있다는 측면이 강하게 나타난다.⁷⁶

일본의 북한인권에 대한 인식을 대별해 보면, i) 현 북한체제를 전제로 북한에 대한 인권 개선을 시도하려는 자세를 가질 것인지, 아니면 ii) 인권 비판의 근본적인 원인은 현 북한체제에 있기 때문에 현 체제

⁷⁵ Tadashi Kimiya, "Japan's Perception of Human Rights in North Korea and Policies: From Critical Viewpoints," p. 123.

⁷⁶ 다다시 기미야 교수는 북한주민들의 인권문제에 대해서는 무관심 또는 '불쌍하다' 정도였으며 또한 그러한 지도자에 대해 불만이나 비판을 제기하지 않았기 때문에 어떠한 의미에서 '자업자득'이라는 인식을 갖고 있다고 강조한다. 따라서 대북인식을 뒷받침하는 것은 북한이라는 체제의 붕괴나 근본적 변혁이 없는 한 북한 인권문제에 관한 근본적 해결이 어렵다는 인식이 전제되어 있다고 역설한다. Tadashi Kimiya, "Japan's Perception of Human Rights in North Korea and Policies: From Critical Viewpoints," p. 123 참조.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

하에서의 인권개선은 불가능하므로 인권을 잠정적으로 희생해서라도 현 체제에 대한 타도나 전복을 우선해 궁극적으로 북한의 인권을 개선할 것인지에 대해 고민해야 한다는 것이다. 물론 일본 정부는 북한인권법을 통해 북한의 체제변화(regime change)를 목표로 제시하지는 않았으나 현 체제와 적극적으로 협상을 통해 정책목적을 실현시키려는 것보다 현 체제의 변화를 기다린다는 자세가 더 강함을 볼 수 있다.⁷⁷ 이러한 평가를 통해 미국의 경우 대북인권 개선에 적극적인 법적 조치와 실행이 있었다면, 이와 달리 일본의 경우 다소 소극적인 면을 보여 주는 것이라고 볼 수 있겠다.

나. 일본 내 탈북난민 정착

현재 일본에 거주하고 있는 탈북자 수는 100여 명이며, 대부분 대도시 주변에서 생활보호 대상으로 지정되어 정착하고 있다고 알려져 있다.⁷⁸ 재일교포복송사업은 북한과 일본 사이에 체결된 협정에 따라 1959년부터 조총련계 재일교포들과 일본인 처들이 북한으로 송환된 사업이다. 이를 통해 1959년 12월 975명을 시작으로, 약 9만 3천여 명 정도가 북한에 입국한 것으로 알려지고 있다. 당시 일본 내 재일교포들에 대한 차별이 심했고, 극심한 생활고에 시달리고 있었던 재일교포들은 지상 낙원으로 선전되고 있었던 북한행을 선택했던 것이다.

77. Tadashi Kimiya, "Japan's Perception of Human Rights in North Korea and Policies: From Critical Viewpoints," p. 123.

78. 일본 도호쿠대학의 이인자 교수는 2006년 6월 23일 서울에서 개최된 북한이탈주민연구학회 창립세미나에서 현재 일본으로 입국해 정착한 탈북자들은 대부분 재일교포복송사업으로 북한에 건너갔었던 재일교포와 일본인 처 및 그들의 가족이라고 말했다. <<http://blog.daum.net/007nis/8613438>> (검색일: 2013.10.23); 『유코리아뉴스』, 2012년 1월 18일.

다. 납치문제의 우선적 해결

북한인권은 단순히 인권부문에 대한 접근만은 아닐 것이다. 국제정치적인 이유가 가미될 수밖에 없는데, 세계 강국의 리더십을 보여주어야 하는 미국의 부담감도 있다. 마찬가지로 일본의 경우도 국익 입장을 고려하지 않고 입법된 것이라고 할 수는 없을 것이다.

일본의 북한인권법은 탈북자 지원 및 비정부기구(NGO)에 대한 재정상의 배려, 북한 당국에 의한 인권침해 문제 대처에 대한 일본 정부의 연례보고서를 작성할 의무, 국제사회 및 국제적 기관과 연대해 북한 인권 개선에 노력할 책무 규정 등을 주된 내용으로 한다. 그러나 일본의 북한인권법의 정식 명칭인 ‘납치문제와 그 밖의 조선민주주의인민공화국 당국의 인권침해 대처에 관한 법률’에서도 볼 수 있듯이 실질적으로는 북한의 일본인 납치문제의 우선 해결을 위한 법률에 더 가깝다고 할 수 있다.

3. 성과와 비교

가. 성과와 한계

일본과 미국의 북한인권법은 북한에 대한 외교적 압박 전략의 일부이기도 하다. 일본 북한인권법 중 마지막 제7조의 경우, 북한 당국에 의한 인권침해 상황이 개선되지 않는 경우에 대한 조치를 담고 있다. 일본이 예상하는 입법 조치의 핵심은 ‘경제적 압박’이다. 예를 들어, “특정선박의 입항 금지에 관한 특별조치법(2004년) 제3조 제1항의 규정에 의한 조치, 외국환 및 외국무역법(1959년) 제10조 제1항의 규정에 의한 조치 등을 강구한다”고 규정한다.

1

2

3

4

5

6

7

8

이는 북한선박의 입출항을 통제하는 방식으로 경제적 제재를 가하고 조총련계 동포의 대북 송금을 규제하는 방식으로 경제적 압박을 가하겠다는 취지인 것이다. 다만, 일본의 북한인권법에 대한 입법 평가에 대한 기준은 매우 모호하다고 할 수 있다. 입법 평가 기준을 어디에 둘 것인가에 따라 평가 결과도 달라지기 때문이다.

한편으로 일본의 입법 평가를 보여주는 대목을 살펴보면, 과거 1970년 대까지 북한의 인권상황이 잘 알려지지 않았던 탓도 있으나 큰 틀에서 한반도 차원의 인권문제로 국제적 시각에서 다루려고 했던 입장을 잘 보여준다.⁷⁹ 이미 일본이 북한인권법안 입법 당시 납치사건을 포함한 북한의 인권침해 실태 해명과 방지가 목적이라고 밝힌바 있지만, 사실은 납치사건을 중심으로 하여 북한을 압박하기 위한 목적이 법안의 주요 골자라고 할 것이다.⁸⁰

특히 북한인권 문제라는 주제와 관련해 일본인들은 ‘일본인 납치문제’로 인식하고 있다는 것이 중점이며, 이로 인해 일본사회의 북한인권 인식에 영향을 주었다고 본다. 특히 북일관계에 관해서 일본은 역사적으로 가해자로서의 입장이 아니라 피해자로서의 입장에서 북한에 대해 대응한다는 인식을 갖고 있는 듯하다.⁸¹

또한 일본에서는 납치문제는 인권문제뿐만 아니라 국가주권 침해 문제로 인식되어 왔다고 보는데, 납치문제는 1980년대부터 오래 제기되어 왔던 문제였으나 일본정부나 일본사회도 북한에 대해 ‘아무리 북

⁷⁹ 이와 관련해 일본의 시각을 잘 보여주는 논문으로는, Tadashi Kimiya, “Japan’s Perception of Human Rights in North Korea and Policies: From Critical Viewpoints,” pp. 117~119 참조 바람.

⁸⁰ 이준규, “일본의 대북제재 완결판이 될 ‘북한인권법,’” p. 68.

⁸¹ Tadashi Kimiya, “Japan’s Perception of Human Rights in North Korea and Policies: From Critical Viewpoints,” p. 119 참조.

한 체제가 나쁜 체제라고 해도 설마 그러한 일까지 할까?’라는 시각으로 보고 있었기 때문에 초기에는 일본사회나 일본정부의 관심을 모으기 어려웠다는 것이다. 그 후 점차 시간이 경과됨에 따라 일본 사회의 공감대를 통해 납치문제를 단순한 인권문제라기보다 일본 국가주권 침해문제로서 인식하고 있음을 보여준다.⁸²

따라서 북한의 일본인 납치문제에 정치적 관심을 기울이면서 그것을 자기들의 정치적 이슈⁸³로 삼으려고 하여 단순히 인권문제로서 납치문제를 설정하는 것보다 국가주권 침해 문제로서 설정함으로써 이를 안보나 치안문제로서 ‘강한 국가’를 만들기 위한 수단으로 이용하려고 생각했던 것으로 보인다. 납치문제는 납치 피해자나 그 가족들로서는 일의적으로는 인권문제였으나 국가주권에 대한 침해 문제로 설정됨으로써 일본사회의 공감대를 넓히는 계기가 되었다고 봐야 한다는 것이다.

납치문제의 충격이 일본의 대북인식에 있어 양면적 영향력을 주게 되었다고 볼 수 있을 것이나, 한편으로 보면 일본인 납치문제를 계기로 북한의 인권상황에 대한 특별한 관심을 높이는 계기가 되었고, 북한의 인권상황에 대한 비판적 문제의식을 제고시키는 계기가 되었다. 따라서 북한과 관련 있다고 여겨지는 대상에 대한 보복적 정책을 선택하게 됨으로써 오히려 일본 자체의 인권감각이 비판적으로 평가받아야 할 국면에 직면하게 되었음을 알 수 있다.⁸⁴ 이러한 인권관련 문제에 대한

⁸². Tadashi Kimiya, “Japan’s Perception of Human Rights in North Korea and Policies: From Critical Viewpoints,” pp. 119~120 참조.

⁸³. 일본이 납북자 문제를 정치적으로 이용하려는 움직임에 대해 납북자가족모임의 최성용 대표는 “일본의 보수단체들이 교과서를 왜곡하듯이 납치부문을 이용하려고 한다”고 비판하기도 했다(『연합뉴스』, 2006년 6월 9일); 이준규, “일본 북한인권법 통과 의미와 전망: 인권 개선용인가? 대북 제재용인가?” 『통일한국』, 통권 제271호 (평화문제연구소, 2006. 7), p. 67.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

일본정부나 사회의 대응이 다른 의미에서 일본 내 거주하는 조선인에 대한 또 다른 인권 침해로 확대되지 않기를 바란다.

당초 일본은 납치자 문제를 해결하기 위해 북한인권법 입법을 제출하기 전부터 고민해 왔다. 2006년, 근본적인 제재 내지 지원을 법적 근거화하기 위한 작업의 일환으로 입법된 것이라 할 수 있다. 하지만 앞서 언급하고 있는 바와 같이 일본사회 내에서 또 다른 인권문제와 인권 침해 같은 생각하지 못한 결과들이 발생되고 있다.

일본에서 입법된 북한인권법이 제정되고 시행된 이후 일본에서의 평가와 운용 성과에 대해 확연히 알 수 있게 작성된 보고서는 아직 확인되지 아니하나, 다음과 같은 입법평가가 가능할 것으로 보인다.

일본에서 입법 이후 경우에 따라 북한 선박의 일본 기항을 금지할 수 있도록 하기 위하여 ‘특정선박입항금지특별조치법’(2004년 법률 제 125호, 제3조 제1항의 규정에 따른 조치)을 활용할 수 있도록 하였다. 그리고 북한과의 무역이나 송금거래를 정지시킬 수 있도록 하기 위하여 ‘외국 이체 및 외국무역법’(1949년 법률 제228호, 제10조 제1항의 규정에 따른 조치)을 활용할 수 있도록 하였다. 그런데 이 법의 특징 중 하나는 구체적인 제재 발동 절차에 관하여는 규정하지 않았다는 점이다. 이에 관해 “국제적 동향 등을 종합적으로 감안한다”는 규정을 둬으로써 행정부에 광범위한 재량권을 인정하는 것을 포함하는 내용으로 규정하고 있다.

이 법이 입법된 이후 미국에 이어 일본도 북한인권법을 무기로 대북 압박에 나설 수 있는 법적 근거를 마련했다는 점에서 일본 내 긍정적

⁸⁴- 그 대표적인 것으로 조총련(재일본 조선인 총연합회)에 대한 실질적 탄압, 더 나아가 조선학교를 고등학교 무상교육의 대상에서 제외시키려는 사회적 현상을 낳기도 한다는 우려를 표명하고 있다. Tadashi Kimiya, “Japan’s Perception of Human Rights in North Korea and Policies: From Critical Viewpoints,” p. 120 참조.

평가를 받기도 하였다.⁸⁵ 이렇게 되면 일본인 납치자 문제가 더 첨예화 될 뿐만 아니라 한국, 북한, 중국, 미국에 이어 일본까지 탈북자 문제의 ‘당사자’로 나서는 상황이 조성되는 가능성을 열어 둔 것이라고 평가 된다. 지금까지 일본 내에서 현실적으로 북한인권법을 통해 북한 제재를 했다는 법적 사실을 확인하기 어려우나 사전적, 방어적 측면에서 입법된 것으로 기록될 것이다.

일본의 북한인권법의 한계로는 북한인권 문제에 있어 자국민 납치 문제 해결에 중점을 두고 있다는 점이다. 2002년 9월 북·일정상회담을 통해 북한으로부터 일본인 납북자 문제에 대한 공식 사과를 받고 2006년 5월 아베신조 관방장관이 북한인권 문제에 대해 국제공조의 필요성을 보다 강화할 것을 주장했다. 일본인 납치는 국제테러라는 사실을 자인 받고 납북자 문제를 풀기 위한 대북제재 수단으로 북한인권법을 제정 했다는 점이다. 다시 말해 북한의 미사일 발사는 자국에 대한 위협이라며 독자적으로라도 북한인권법을 통해 대북제재를 취하겠다는 점은 당초 입법 목적과 다른 제재 수단으로 활용한다는 한계점을 노정하고 있다.⁸⁶

⁸⁵ 『오마이뉴스』, 2006년 6월 13일.

⁸⁶ 김경화, “미국 북한인권법 제정배경과 내용연구: 일본 북한인권법과 비교하여,” p. 38
참조: 이준규, “일본 북한인권법 통과 의미와 전망: 인권 개선용인가? 대북 제재용 인가?” p. 69.

나. 미·일 간의 북한인권법 내용 비교

미국도 기본적으로는 국익을 추구하지만, 일본의 시각은 조금 다르다. 말하자면 일본사회는 미국의 시각과 같이 북한주민의 인권 보장을 먼저 생각한 것은 아닌 것 같다. 그런 의미에서 일본의 북한인권법은 미국의 법과 공통점보다는 차이점을 많이 보인다.

미국과 일본의 북한인권법 내용을 정리하는 차원에서 비교해 보면 다음과 같다.

〈표 8-3〉 미·일 북한인권법의 내용 비교

| 구분 | 분류 | 미국의 북한인권법 | 일본의 북한인권법 |
|-------------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 차 이 점 | 입법 목적 | 북한주민의 기본적 인권존중과 보호 증진, 탈북난민에 대한 인도주의적 해결책 증진, 북한 내 인도주의적 원조제공에 있어 모니터링, 접근성, 투명성, 북한 내외로의 자유로운 정보 순환 증진, 한반도의 평화적인 통일과정 증진(제4조) | 북한의 인권상황에 대한 국민적 과제인 납치문제 해결, 북한당국에 의한 인권침해 문제 실태 해명 및 억제 도모(제1조) |
| | 국가의 책무 | 직접 규정 없음. | 북한 당국에 의한 국가적 범죄행위인 일본인 납치문제 해결 위해 최대한 노력, 일본 국민을 상대로 북한 당국에 의해 납치된 내용 및 의심되는 사항에 대해 널리 정보 제공, 납치 문제 및 기타 북한 당국에 의한 인권침해 문제에 관해 국민 여론의 계발 도모 및 실태 해명에 노력(제2조) |
| | 대북인도적 지원 | NGO 및 국제기구를 통한 대북 간접 지원, 북한 정부에 대한 인도적 지원 및 비인도적 지원(제202조, 제203조) | 구체적 규정 없음. |

| 구분 | 분류 | 미국의 북한인권법 | 일본의 북한인권법 |
|-----|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| | 납치문제해결 노력 | 관련 규정 없음. 북한정부에 대한 비인도적 지원과 일본인 납치 정보 공개와의 연계 명시(제202조) | 일본인 납치 정보 제공 요청, 철저한 진상조사 및 귀국 실현 협조 요청(제2조, 제3조) |
| | 경제제재 | 관련 규정 없음. | 선박 입출항 금지, 대북 송금 규제 |
| | 북한인권 계몽 주간 | 관련 규정 없음. | 12월 10일부터 16일까지 1주일간 |
| | 예산 조치 | 북한인권·민주주의·법치주의·시장경제 증진 프로그램 육성에 4년간 매년 200만 달러 지원, 북한 내 자유로운 정보 전파 촉진 목적으로 매년 200만 달러 지출 승인, 탈북자 및 여성에 대한 인도적 지원 제공에서 매년 2,000만 달러 지출 | 재정상의 배려는 명시하고 있으나, 구체적인 재원 지출 근거 및 규모에 관한 규정은 없음. |
| | 지역인권 대화 | 지역체제(OSCE 등)의 설립을 통한 인권 대화 추진(제106조) | 관련 규정 없음. |
| | 북한인권 특사 | 북한인권 특사 임명 및 북한인권 개선활동 총괄(제107조) | 관련 규정 없음. |
| | 기타 | 지정학적 위치를 고려한 북·미관계(안보적·경제적 위협: 상대적으로 약함.) | 지정학적 위치를 고려한 북·일관계(안보적·경제적 위협도 상대적으로 높음.) |
| 공동점 | 탈북자(난민) 보호 지원 | 탈북자 난민캠프 설치 및 지원, 난민 또는 망명 신청 촉진(제301~303조) | 탈북자보호 및 지원에 관한 시책 강구(제6조) |
| | 국제협력 | 투명성 확대, UNHCR과의 협력(제304조) | 국제기관과의 정보 교환 및 국제수사 공조, 국제연계 강화 등(제6조) |
| | 연차보고서 발표 | 사안별로 연차보고서 주체 및 기한 명기(제305조) | 일본 정부의 연차보고서 발표(제5조) |

출처: 김경화, “미국 북한인권법 제정배경과 내용연구: 일본 북한인권법과 비교하여” (이화여자대학교 석사학위논문, 2010), pp. 45~46을 참조해 재구성함.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8

위의 내용 비교를 통해 알 수 있듯이 미국과 일본은 북한인권법 제정을 통해 보편적 가치라는 차원에서 북한의 인권을 제기하지만 실제적으로는 다양한 이해를 반영하여 전략적으로 접근하고 있다. 이는 1970년대 미·중관계에 있어 인권문제에 대한 관심도와 미국이 중국 인권을 대하는 현재의 태도에서만 봐도 알 수 있다. 즉 인권이 보편적 가치로서 당연히 개선되어야 하지만 다른 중요한 이익을 고려하여 전략적으로 접근할 수 있다는 것이다.⁸⁷

4. 향후 과제

한반도를 둘러싼 북한인권과 관련해 일본은 ‘본격적인’ 대북제재 가능성을 더욱 높이려고 하고 있다. 이런 일본 정부의 변하지 않는 대북 정책은 북한인권 문제를 빌미로 ‘특정선박입항금지법’이나 ‘외환외국 무역법’, 그리고 ‘북한인권법’을 발동하지 않더라도 현행법을 활용한 대북한 압박은 계속될 것으로 보인다.⁸⁸ 즉 일본은 북한인권법 제정을 통해 더욱더 대북제재의 합법성을 갖고 강경한 입장을 보이고 있다는 점이다.

일본의 북한인권법이 갖는 한계는 여러 가지로 제기될 수 있으나, 미국과의 비교를 통해 향후 개선해야 할 과제를 간단히 언급하고자 한다. 첫째, 북한인권법상 탈북자에 대한 인도적 지원 등은 규정하고 있으나 북한주민에 대해서는 구체적인 인도적 지원 규정이 없는 점을 개선해야 하며, 둘째, 일본의 독자적인 인권문제 해결보다는 지역체제 차원의 인권 연대 내지 대화가 필요하며, 셋째, 미국과 같이 별도의 북

⁸⁷ 김경화, “미국 북한인권법 제정배경과 내용연구: 일본 북한인권법과 비교하여,” p. 36.

⁸⁸ 이준규, “일본의 대북제재 완결판이 될 ‘북한인권법,’” p. 69.

한인권 특별대사 규정을 두어 보다 실질적인 보편적 인권 실현이 보장 될 수 있는 제도적 개선이 필요하다고 할 것이다.

IV. 결론

미국과 일본의 북한인권법 제정으로 인한 성과와 한계 등을 제시한 다면 대표적으로는 북한의 인권관련 법제의 개선으로 꼽을 수 있을 것 같다. 물론 북한사회가 국제사회 환경과 대내적인 환경 변화에 따라 법제 개선을 꾀해 온 점도 있지만, 지속적으로 미국과 일본을 비롯한 관련 주변국들의 관심, 나아가 유엔 북한인권 조사위원회 등을 통해 여러 가지 북한 내 인권개선 등을 권고해 왔다는 점은 높이 평가할 만 하다.

어떤 측면에서 보면, 북한인권법은 한반도 긴장을 촉발하는 측면도 있고, 긴장의 원인을 근본적으로 해소하는 데 도움을 줄 수 있는 측면도 있다. 한편으로는 북한인권법이 북한정권을 붕괴하려 한다고 보는 북한의 입장을 경직시켜 긴장 수위를 높일 수 있다. 다른 한편 북한인권의 개선을 통해 북한을 좀 더 정상국가(normal state)로 바꿈으로써 한반도의 평화를 촉진할 수 있는 실마리를 제공할 수 있다.⁸⁹

주지하다시피 북한은 2009년 4월 9일 헌법 개정에서 “...근로인민의 리익을 옹호하며 인권을 존중하고 보호한다”(제8조 제2항)는 규정을 신설하였다. 이는 단순히 미국과 일본의 북한인권법 제정의 영향으로 북한이 2009년 4월 헌법 개정 당시 헌법적 차원에서 처음으로 ‘인권 존중 및 보호’ 규정을 명시하였는지 명확하지는 않으나 현실적으로 북

⁸⁹ 이승현, “미국의 북한인권법,” p. 15.

| |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| 5 |
| 6 |
| 7 |
| 8 |

한의 헌법상 인권이 개선되고 있음을 보여준다는 점은 분명해 보인다. 이전까지 북한은 변호사법(제2조), 형사소송법(제5조), 인민보안단속법(제6조) 등 하위의 개별 법규에서 ‘인권’을 규정하고 있었을 뿐이다.⁹⁰ 북한에서의 인권 개념은 개인의 권리 보호에 주안점이 있지 않고 “하나의 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여”라는 집단주의 원칙에 기초하고 있다(북한 헌법 제63조).

앞서 본 바와 같이 미국과 일본, 나아가 국제사회의 압력에 의해 북한도 내부적으로 인권과 관련된 여러 법규를 제정하고 있는지는 잘 모르겠지만, 문제는 실제 법규정대로 잘 시행되고 있는지에 대해 의문이 남는다는 점이다.

미국과 일본의 북한인권법 제정이 미국과 일본사회의 북한인권 인식에 대한 변화는 물론 북한사회에 영향력을 주었을 것으로 보이지만, 인권개선을 지수화해 나타내기는 그 한계성을 갖는다. 또한 미국의 북한인권법은 민주적인 정부 시스템 하의 한반도의 평화적 통일을 향한 진전을 촉진시키는 내용도 함께 제정⁹¹되어 있지만 현실적으로는 여전히 북한난민 수용 및 북한이탈주민 보호에 치우친 감이 있다. 그리고 북한 내의 주민에 대한 인권보호는 비정부기구를 지원하는 데 그치고 있어 북한에 거주하는 주민들에 대한 실질적인 인권 개선에 도움이 될지는 미지수이다. 따라서 미국의 북한인권법이 보다 실효성을 갖는 방안을 찾아야 하는 과제가 남는다.⁹²

⁹⁰ 참고로 현행 북한 헌법은 2012년 4월 13일 수정·보충된 것으로 ‘제5장 공민의 기본권리와 의무’에서 북한 주민들의 인권을 규정하고 있다.

⁹¹ SEC.4(5)조항.

⁹² 이러한 미국의 북한인권법의 한계에 대하여 보다 직접적인 해결책을 마련하는 방안이 필요하다. 우리로서는 여러 가지 대안들을 북한인권법 제정 과정에서 잘 담을 수 있는 길을 모색해야 할 것이다.

미국과 일본은 북한의 핵문제, 일본인 피랍 문제, 경제적 원조 문제 등 외교상으로 북한과의 이해관계를 북한인권법으로 풀어 나가고자 하는 데 비하면 우리의 북한인권법 제정 논의는 늦은 감이 없지 않다. 설사 여야 합의로 북한인권법이 어렵게 제정된다 하더라도 북한에 대한 실질적인 법적 실효성을 확보할 수 없다면 더더욱 무용지물에 지나지 않을 것이다.

미국과 일본의 북한인권 정책과 달리, 우리로서는 분단국 입장에서 북한인권을 인도주의적 견지에서 논의함으로써 북한에 대한 내정 간섭이 아닌 통일한국을 준비하는 과정으로 접근해야 한다. 무엇보다 북한주민의 인권을 보장하고 새로운 인권 신장의 길을 모색할 수 있는 충분한 논의와 노력이 필요하다.

1

2

3

4

5

6

7

8

참고문헌

1. 단행본

- 국가인권위원회. 『북한 인권 법제 연구』. 서울: 국가인권위원회, 2006.
- 대한변호사협회. 『2010 북한인권백서』. 서울: 대한변호사협회, 2010.
- _____. 『인권보고서』. 서울: 대한변호사협회, 2007.
- 이수훈. 『북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축』. 서울: 국가인권위원회, 2010.
- 조정현 외. 『북한인권백서 2013』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 통일부. 『북한이탈주민 대책의 현황 및 과제』. 서울: 통일부, 1998.
- Hawk, David. *North Korea's Hidden Gulag: Interpreting Reports of Changes in the Prison Camps*. Washington, D.C.: The Committee for Human Rights in North Korea, 27 August 2013. <[http://www.hrnk.org/uploads/pdfs/NKHiddenGulag_DavidHawk\(2\).pdf](http://www.hrnk.org/uploads/pdfs/NKHiddenGulag_DavidHawk(2).pdf)>.

2. 논문

- 김경화. “미국 북한인권법 제정배경과 내용연구: 일본 북한인권법과 비교하여.” 서울: 이화여자대학교 석사학위논문, 2010.
- 김동한. “한·미·일 북한인권법 비교분석.” 『북한학연구』. 제4권 제2호(동국대학교 북한학연구소), 2008.
- 김수암. “북한의 ‘우리식 사회주의’와 인권관.” 『북한법연구』. 제11호(북한법연구회), 2008.
- 김용신. “북한인권법의 쟁점.” 『통일법제 인프라 확충을 위한 쟁점과 과제』. 서울대 헌법·통일법센터 주최 세미나, 2012.11.2.

- 이금순. “국제사회와 한국정부의 북한인권정책과 그 효과에 대한 평가.” 『북한 주민의 인권개선을 위해 무엇을 할 것인가?』. 제2차 평화재단 심포지엄. 서울: 평화재단, 2006.7.11.
- 이승현. “미국의 북한인권법.” 『입법정보』. 제160호(국회입법조사처), 2005.
- 이준규. “일본 북한인권법 통과 의미와 전망: 인권 개선용인가? 대북 제재용인가?” 『통일한국』. 제24권 7호(평화문제연구소), 2006.
- _____. “일본의 대북제재 완결판이 될 ‘북한인권법.’” 『통일한국』. 제24권 4호(평화문제연구소), 2006.
- 임상순. “미국의 북한인권문제에 대한 관여와 북한의 대응.” 『북한학연구』. 제8권 제2호(동국대학교 북한학연구소), 2012.
- 전우정. “북한인권법에 대한 검토 -미국의 2004년 북한인권법(North Korean Human Rights Act of 2004)을 중심으로-.” 서울: 서울중앙지검, 2006.
- 제성호. “미국의 ‘북한인권법’ 제정 : 의미 분석 및 정치적 파장.” 『중앙법학』. 제6집 제4호(중앙법학회), 2004.
- 최춘흠. “중국의 북한 인권에 대한 인식과 정책.” 『북한인권 개선을 위한 서울 국제심포지엄』. 국가인권위원회·고려대학교 주최 심포지엄, 2013.4.30.
- 패트릭 메커크. “미국의 북한인권에 대한 인식과 정책.” 『북한인권 개선을 위한 서울 국제심포지엄』. 국가인권위원회·고려대학교 주최 심포지엄, 2013.4.30.
- 홍성필. “국제인권법과 북한의 인권보장문제: 북한인권개선을 위한 법률 전략적 선택들.” 『법을 통해 본 북한인권 문제』. 북한법연구회 개최 북한 인권과 법 심포지엄, 2008.5.22.
- Cyranoski, David. “Job switch stymies Japan’s abduction probe.”

1
2
3
4
5
6
7
8

Nature. Vol. 434. No. 7034, 7 April 2005. <<http://www.nature.com/nature/journal/v434/n7034/full/434685a.html>>.

“Politics versus reality.” *Nature(Editorial)*. Vol. 434. No. 7031, 17 March 2005. <<http://www.nature.com/nature/journal/v434/n7031/full/434257a.html>>.

Tadashi, Kimiya. “Japan’s Perception of Human Rights in North Korea and Policies: From Critical Viewpoints.” 『북한인권 개선을 위한 서울 국제심포지엄』. 국가인권위원회·고려대학교 주최 심포지엄, 2013.4.30.

3. 기타

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

U.S. Department of State. “Country Reports on Human Rights Practices 2003.” Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 25 February 2004. <<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2003/27775.htm>>.

『데일리NK』.

『로동신문』.

『미래한국신문』.

『연합뉴스』.

『오마이뉴스』.

『유코리아뉴스』.

『자유아시아방송(RFA)』.

『조선일보』.

『중앙일보』.

『한국일보』.

New York Times.

The Korea Times.

Time Asia.

1

2

3

4

5

6

7

8

연구총서

| | | | |
|--------------|-----------------------------------------------------------|---------------|---------|
| 2011-01 | 제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제 | 전성훈 | 14,500원 |
| 2011-02 | 북한군의 기강 해이에 관한 연구 | 이교덕 외 | 11,000원 |
| 2011-03 | 통일 진입과정에서의 북한 재건 방향 | 최진욱, 김진하 | 5,500원 |
| 2011-04 | 북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구 | 정영태 | 16,000원 |
| 2011-05 | 북한형사재판제도 연구: 특징과 실태 | 이규창, 정광진 | 8,000원 |
| 2011-06 | 북한주민의 삶의 질: 실태와 인식 | 김수암 외 | 12,000원 |
| 2011-07 | 한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안 | 박종철 외 | 10,000원 |
| 2011-08 | 대북한 핵협상 전략구상방향 | 홍우택 외 | 6,000원 |
| 2011-09 | 중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응 | 허문영, 마민호 | 10,000원 |
| 2011-10 | 북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략 | 배정호 외 | 11,000원 |
| 2011-11 | 평화통일을 위한 통일외교 전략 | 박영호 외 | 13,500원 |
| 2011-12(I) | 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부 | 황병덕 외 | 15,500원 |
| 2011-12(II) | 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부 | 황병덕 외 | 13,500원 |
| 2011-12(III) | 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부 | 황병덕 외 | 18,000원 |
| 2012-01 | 미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구 | 전성훈 | 14,000원 |
| 2012-02 | 북한부패와 인권의 상관성 | 김수암 외 | 11,000원 |
| 2012-03 | 보호책임(R2P) 이행에 관한 연구 | 이규창 외 | 11,000원 |
| 2012-04 | EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로 | 손기웅 외 | 14,000원 |
| 2012-05 | 김정은체제의 권력엘리트 연구 | 이교덕 외 | 13,000원 |
| 2012-06 | 독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점 | 박형중 외 | 11,000원 |
| 2012-07 | 북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로 | 허문영, 유동원, 심승우 | 10,000원 |
| 2012-08 | 북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석 | 홍우택 | 8,000원 |
| 2012-09 | 중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석 | 전병근, 양갑용 | 6,000원 |
| 2012-10 | 2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제 | 박종철 외 | 12,500원 |
| 2012-11 | 리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략 | 배정호 외 | 11,500원 |
| 2012-12 | 김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로 | 최진욱, 한기범, 장용석 | 7,500원 |
| 2012-13 | 신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용' | 손기웅 외 | 8,000원 |

학술회의총서

| | | |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 2011-01 | 한반도 통일비전과 국제협력 | 4,000원 |
| 2011-02 | 북한인권 실상과 효율적 개입방안 | 8,500원 |
| 2012-01 | The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il | 6,000원 |
| 2012-02 | 김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력 | 19,000원 |
| 2012-03 | 해외 이주·난민 지원제도의 시사점 | 12,000원 |
| 2013-01 | 유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안 | 20,000원 |

협동연구총서

| | | | |
|------------|------------------------------------------------------------------|-------|---------|
| 2011-14-01 | 북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서) | 황병덕 외 | 14,500원 |
| 2011-14-02 | 북한정보관리체계 개선방안(상) | 황병덕 외 | 13,000원 |
| 2011-14-03 | 북한정보관리체계 개선방안(중) | 황병덕 외 | 12,000원 |
| 2011-14-04 | 북한정보관리체계 개선방안(하) | 황병덕 외 | 13,500원 |
| 2011-15-01 | 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서) | 임강택 외 | 11,000원 |
| 2011-15-02 | 부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁 | 박형중 외 | 10,000원 |
| 2011-15-03 | 체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원 | 박영호 외 | 13,000원 |
| 2011-15-04 | 국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구 | 장형수 외 | 9,500원 |
| 2011-15-05 | 수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구 | 이종무 외 | 9,500원 |
| 2011-15-06 | 인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점 | 이상준 외 | 9,000원 |
| 2012-11-01 | 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서) | 임강택 외 | 11,000원 |
| 2012-11-02 | 북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색 | 박형중 외 | 10,000원 |
| 2012-11-03 | 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안 | 장형수 외 | 8,000원 |
| 2012-11-04 | 북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안 | 이종무 외 | 8,000원 |
| 2012-11-05 | 북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안 | 이상준 외 | 8,000원 |
| 2012-12-01 | 한반도 통일 공공외교 추진전략(Ⅰ) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 대한국 통일 공공외교(총괄보고서) | 황병덕 외 | 13,500원 |
| 2012-12-02 | 공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀 | 김규륜 외 | 8,500원 |
| 2012-12-03 | 미국의 대한국 통일 공공외교 실태 | 박영호 외 | 9,500원 |
| 2012-12-04 | 중국의 대한국 통일 공공외교 실태 | 이교덕 외 | 7,500원 |
| 2012-12-05 | 일본의 대한국 통일 공공외교 실태 | 이진원 외 | 8,000원 |
| 2012-12-06 | 러시아의 대한국 통일 공공외교 실태 | 여인곤 외 | 7,500원 |

논총

| | |
|------------------------|---------|
| 통일정책연구, 제21권 1호 (2012) | 10,000원 |
|------------------------|---------|

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제21권 2호 (2012) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제22권 1호 (2013) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013) | 10,000원 |

북한인권백서

| | | |
|--------------------------------------------------------|-------|---------|
| 북한인권백서 2010 | 박영호 외 | 10,000원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i> | 박영호 외 | 20,000원 |
| 북한인권백서 2011 | 김국신 외 | 17,500원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i> | 김국신 외 | 17,500원 |
| 북한인권백서 2012 | 김수암 외 | 19,500원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i> | 손기웅 외 | 23,500원 |
| 북한인권백서 2013 | 조정현 외 | 24,000원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i> | 조정현 외 | 23,000원 |

기타

| | | | |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------|---------|
| 2011 | 통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1) | 박형중 외 | 17,000원 |
| 2011 | 북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2) | 임강택 외 | 6,500원 |
| 2011 | 남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02) | 조민 외 | 6,000원 |
| 2011 | 통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03) | 박종철 외 | 13,000원 |
| 2011 | 통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04) | 최진욱 외 | 13,000원 |
| 2011 | US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05) | 최진욱 편저 | 12,000원 |
| 2011 | 통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01) | 김규륜 외 | 19,000원 |
| 2011 | 체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02) | 조한범 외 | 10,500원 |
| 2011 | 통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03) | 임강택 외 | 9,500원 |
| 2011 | 2011년 통일예측시계구축 | 박영호, 김형기 | 8,000원 |
| 2011 | 한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할 | 배정호 외 | 6,500원 |
| 2011 | Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers | 배정호 편 | 8,000원 |
| 2011 | 중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도 | 배정호 편 | 12,000원 |
| 2011 | 2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki | | 4,000원 |
| 2011 | 알기쉬운 통일교육 12주제 | 허문영 외 | 35,000원 |
| 2012 | 탈북자 관련 국제조약 및 법령 | 이규창 외 | 19,500원 |
| 2012 | 북한인권 이해의 새로운 지평 | 북한인권연구센터 편 | 20,500원 |

| | | | |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|---------|
| 2012 | 알기쉬운 통일교육: 해외한인용 | 허문영 외 | 30,000원 |
| 2012 | 통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01) | 박형중 외 | 15,000원 |
| 2012 | 통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편약: 지역 및 주변국 차원(통일대계연구 12-02) | 박종철 외 | 14,000원 |
| 2012 | Korean Unification and a New East Asian Order(Grand Plan for Korean Unification 12-03) | 최진욱 편저 | 6,000원 |
| 2012 | Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective | Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok | 13,000원 |
| 2012 | 중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략 | 배정호, 구재희 편 | 22,000원 |
| 2012 | China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China | Bae Jung-Ho, Ku Jae H. | 22,500원 |
| 2012 | 통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1) | 김규륜 외 | 11,500원 |
| 2012 | '선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2) | 김규륜 외 | 9,000원 |
| 2013 | 유엔 인권메커니즘과 북한인권 | 북한인권사회연구센터 편 | 18,000원 |

연례정세보고서

| | | |
|------|-----------------------------|--------|
| 2011 | 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012 | 6,000원 |
| 2012 | 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013 | 7,000원 |

통일정세분석

비매품

| | | |
|---------|------------------------------------------------|--------------------|
| 2011-01 | 2011년 북한 신년 공동사설 분석 | 최진욱 외 |
| 2011-02 | 미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항 | 배정호 외 |
| 2011-03 | 2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의 | 황병덕 외 |
| 2011-04 | 2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향 | 이규창 |
| 2011-05 | 최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점 | 임순희 |
| 2011-06 | 최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석 | 임강택, 최진욱 |
| 2011-07 | 중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의 | 배정호, 박영호, 박재적, 이기현 |
| 2011-08 | 북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향 | 임순희, 김수암, 이규창 |
| 2011-09 | 상반기 북한정세 분석 보고서 | 최진욱 외 |
| 2012-01 | 2012년 북한 신년 공동사설 분석 | 최진욱 외 |
| 2012-02 | 북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향 | 임순희, 조정아, 이규창 |
| 2012-03 | 북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응 | 배정호 외 |
| 2012-04 | 제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의의 분석 | 박형중 외 |
| 2012-05 | 최근 국제사회의 북한인권 논의동향 | 이금순, 한동호 |
| 2013-01 | 2013년 북한 신년사 집중분석 | 전성훈 외 |
| 2013-02 | 3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책 | 전성훈 외 |
| 2013-03 | 시진핑 체제의 출범과 대외외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석 | 전병근, 이기현 |
| 2013-04 | 북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향 | 박형중, 박영호, 김동수 |

| | | |
|---------|------------------------------|-------|
| 2013-05 | 대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의 | 임강택 |
| 2013-06 | 한미정상회담 결과 분석 | 김규륜 외 |
| 2013-07 | 한중정상회담 결과 분석 | 이기현 |

KINU 정책연구시리즈

비매품

| | | |
|------------|----------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2011-01 | 재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점 | 박종철 외 |
| 2011-02 | 창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제 | 림금숙 |
| 2011-03 | 6자회담과 남북관계: 전망과 대책 | 박종철 외 |
| 2011-04 | 보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로 | 조정현 |
| 2011-05 | 남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제 | 이윤식 |
| 2011-06 | DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황 | 손기웅 외 |
| 2011-07 | DMZ 평화적 이용의 국가적 의미 | 손기웅 외 |
| 2012-01 | 통일재원 마련 및 통일의지 결집 관련 국민의 인식 | 김규륜, 김형기 |
| 2012-02 | 2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로 | 박형중 외 |
| 2012-03 | 러시아의 극동개발과 북한 노동자 | 이영형 |
| 2012-04 | 오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망 | 김장호 외 |
| 2012-04(E) | The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula | Jangho kim |
| 2012-05 | 중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망 | 이기현 외 |
| 2013-01 | 북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안 | 손기웅 외 |
| 2013-02 | 박근혜정부의 대북정책 추진 방향 | 최진욱 외 |
| 2013-03 | 박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제 | 최진욱 외 |
| 2013-04 | 유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구 | 김수암 외 |

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

| | | |
|------|-------------------------------|---------------|
| 2011 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호 | 김수암, 전현준, 이규창 |
| 2011 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호 | 김수암, 김국신, 이규창 |
| 2012 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호 | 손기웅 외 |
| 2012 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호 | 손기웅 외 |
| 2013 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호 | 손기웅 외 |
| 2013 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호 | 이금순 외 |

Studies Series

비매품

| | |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2011-01 | A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- 2012-01 Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army
Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
- 2012-02 The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding
Kim Soo Am et al.
- 2012-03 Basic Reading on Korean Unification
Huh Moon Young et al.
- 2013-01 Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim
Lee Kyo Duk et al.
- 2013-02 Relations between Corruption and Human Rights in North Korea
Kim Soo Am et al.
- 2013-03 Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional
Benefits of Korean Unification
Park Jong Chul et al.
- 2013-04 'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy
Son Gi Woong et al.

■■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 『회원 가입신청서』 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세 분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 419로 123(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2554, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

북한인권정책연구 2013



유엔 인권메커니즘과 북한인권



www.kinu.or.kr

북한인권사회연구센터 편