북한인권문제와 국제협력

인쇄/1997년 12월 27일
발행/1997년 12월 30일

발행처/민족통일연구원
발행인/정세현
편집인/북한인권정보센터

등록/제2-2361호(97.4.23)
(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353
전화(대표)900-4300 (직통)901-2528 팩시밀리 901-2542

ⓒ 민족통일연구원, 1997

민족통일연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 한국경제서적 : 737-7498

ISBN 89-87509-21-4 6,000원

연구보고서 97-12

북한인권문제와 국제협력

김 병 로

민족통일연구원

요 약

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

북한인권문제는 최근 북한의 경제난·식량난 등으로 국제구호기구의 대북 지원사업이 실시되면서 국제적 관심사로 부상하고 있다. 북한인권상황에 대한 국제적 관심이 증대되고 인권문제의 국제화가 가속화되고 있는 시점에서 국제사회의 협력을 바탕으로 한 대북 인권정책 추진의 필요성은 더욱 커지고 있다. 본 연구는 인권관련 국제기구 및 비정부기구(NGO) 등 국제인권체제에 대한 분석과 지역차원에서 추진된 헬싱키협약 이행과정에 대한 분석을 바탕으로 북한인권 개선을 위한 효율적인 국제협력 방안을 제시하고자 한다.

1. 국제인권체제의 구성과 운영체계

인권보호를 위한 국제인권체제는 정부간기구(IGO)와 비정부기구(NGO)로 구성된다. 정부간기구의 가장 대표적인 것은 유엔(UN)으로 UN은 6개의 규약심의위원회와 인권위원회, 인권소위원회, 인권고등판무관(UNHCHR), 총회, 안전보장이사회, 유네스코(UNESCO), 국제노동기구(ILO) 등 전문적인 인권기관을 갖추고 인권보호 및 인권증진에 대한 감시활동을 수행하고 있다. 규약심의위원회는 가입국에 대한 최초보고서 및 정기보고서의 심의를 통해 인권개선을 권고한다. 인권위원회는 조직적 인권침해에 대한 비공개 심의절차인 1503절차와 개별국가의 인권상황에 대한 공개조사를 실시하는 1235절차 및 실무위원회, 특별보고관 등의 감시제도를 구비하고 있으며, 현재 전 세계적으로 27개 지역 또는 국가에 대해, 그리고 21개의 주제에 대해 특별조사활동을 실시하고 있다. 특히 신속한 대응을 필요로 하거나 안보에 위협을 초래할 가능성이 있는 인권유린상황에 대해서는 UNHCHR과

UN총회, 안전보장이사회, 난민고등판무관(UNHCR) 등의 개입을 통해 인권을 보호한다. 또한 교육·문화 및 사회복지 등 전문적인 분야의 인권문제는 UNESCO, ILO 등의 전문기구가 구제절차 및 전문위원회를 설치하여 인권보호활동을 실시하고 있다.

인권보호를 위한 정부간 기구의 협력은 지역차원에서도 중요하게 다루어지고 있다. 세계적으로 유럽·미주·아프리카 등 세 지역에 지역협력기구와 인권위원회, 인권재판소 등의 인권기구가 형성되어 있으며, 정기보고서 제출, 개인청원, 회원국간 제소, NGO의 청원 등 유엔 인권위원회의 일반적 절차와 유사한 감시활동을 전개하고 있다. 이와는 달리 아시아지역에는 권리보다는 의무를 강조하는 문화적 전통과 경제적·사회적 권리 및 국가안보를 중시하는 정치문화적 특성으로 인해 전반적으로 인권보호 및 감시체제가 미비한 실정이다. 유엔인권위원회는 지역별 인권체제 형성의 일환으로 인권세미나를 개최(1982)하고 1990년대 들어 「유엔 아·태 인권워크샵」을 개최하는 등 아시아지역에 인권체제를 형성하기 위한 지원활동을 계속하고 있다.

한편 국제인권체제가 실효성 있게 운영되는 데는 정부간기구 이외에 국제 NGO의 역할이 매우 중요하다. 특히 탈냉전 후 급속히 신장되고 있는 NGO는 유엔내 설치되어 있는 「NGO 인권위원회」를 통해 협의자격을 획득하여 활발한 인권보호활동을 전개하고 있다. NGO는 특히 사실조사, 인권평가활동, 인도적 지원활동 등을 통해 유엔 인권위원회의 1503절차 및 1235절차를 개시하는 데 중요한 영향을 미치며 인권규약 이행여부를 감시하는 등 인권보호·증진에 기여하고 있다. 유엔인권위원회나 국제기구에서 일국의 정부대표가 타국의 인권문제를 비난하기란 현실적으로 여러 가지 어려움이 따른다는 점을 감안하면 NGO의 자유로운 활동은 인권개선과 보호에 중요한 역할을 담당한다고 할 수 있다.

2. 국제협력을 통한 인권개선 사례: 헬싱키협정 이행과정을 중심으로

헬싱키협정(Helsinki Accord)은 인권문제를 둘러싼 동서 간의 대립이 첨예했던 갈등구조 속에서 다차원적으로 인권문제를 접근함으로써 국제협력 내지 지역협력을 통해 인권문제를 해결한 대표적 모델로 거론된다. 헬싱키협정에서 동서 양 진영은 사상·양심·신념 및 종교의 자유, 거주이전의 자유를 포함한 인권과 기본적 자유를 보장할 것을 합의함으로써 독일통일과 소련 및 동구권의 해체를 촉진하는 계기가 되었기 때문이다. 헬싱키협정은 특히 냉전적 대결이 첨예했던 동·서유럽이 국제협력을 통해 인권문제를 성공적으로 해결했다는 점에서 심각한 이념갈등을 겪고 있는 남북한에 시사하는 바가 크다.

헬싱키협정은 후속 재검토회의와 전문가회의 등이 개최됨으로써 단순한 합의로 끝나지 않고 협정이행을 위한 구체적 타협과 협상이 진행되었다. 즉 벨그라드회의(1977.10~78.3), 마드리드회의(1980.11~83.9), 비인회의(1986.11~89.1) 등 3회에 걸친 공식적인 재검토회의와 재검토회의 사이에 전문가모임을 개최함으로써 실천적 문제를 토의하였다. 비인회의 결과를 바탕으로 인권분야의 협상을 구체적으로 추진하기 위해 파리(1989.5~6), 코펜하겐(1990.6), 모스크바(1991.9~10)에서 잇따른 회의를 개최하였다.

헬싱키협정의 이행과정을 보면 다음과 같은 몇 가지 특징이 발견된다. 첫째, 헬싱키협정의 이행과정에서 동구권 국가들의 관심거리인 군축·경제문제를 인권문제와 연계시킴으로써 인권분야의 양보를 얻어냈다는 점이다. 즉 협상국들이 가장 많은 관심을 갖고 있는 경제적·군사적 지원·협력 등을 우선적으로 논의하고 이를 바탕으로 인권사안과 협상하는 방식으로 진행하였다.

둘째, 헬싱키협정 이행과정은 인권문제 해결에 있어서 공개적 외교

와 비밀외교의 충분히 활용하였다. 집단적 차원에서는 공개적 외교의 영향력을 발휘하여 인권문제의 공론화를 도모하였다. 이러한 상황을 활용하여 개별적이고 지엽적인 차원에서는 비밀거래를 추진한다든지 혹은 실무급 수준에서 다룸으로써 국내정치적, 외교적 부담을 상쇄하는 방법을 사용하였다.

셋째, 사회주의권과 서방측 사이의 인권개념의 의견 차이를 감안하여 인적 접촉(human contact)과 인권(human rights)을 분리하여 협상을 추진하였다. 즉 사회주의권이 인권문제 전반을 받아들일 준비가 되어 있지 않은 상태에서 이산가족의 상봉·재결합, 해외이주, 국제결혼 허용 등 인적 교류분야와 전반적인 인권분야를 구분하여 우선적으로 인적 교류를 확대시키고 이를 바탕으로 점진적으로 인권에 대한 양보를 받아 내었다.

넷째, 유럽안보협력회의(CSCE)에는 유럽지역과는 관계 없는 미국과 캐나다가 참여하였는데, 헬싱키협정을 타결하고 협정을 이행하는데 있어서 미국의 역할이 컸다. 미국은 참여국과 효과적인 쌍무관계를 발전시켰고 이를 토대로 다자간관계를 공고화함으로써 헬싱키협정의 이행을 주도적으로 이끌어 갈 수 있었다.

다섯째, 헬싱키협정의 이행여부를 감시하기 위한 헬싱키협정 감시기구의 역할이 지대하였다. 이러한 점에서 NGO의 인권감시활동은 국가 간의 인권관련 협정을 이행하는 데 있어서 보조적 역할을 넘어서 이행여부를 감시하는 중심적 기관으로 기능하고 있다고 볼 수 있다.

3. 북한인권문제와 국제사회의 개입

북한의 인권문제는 크게 '경제적·사회적·문화적 권리'와 '시민적·정치적 권리' 및 남북관계 속에서 제기되는 인도주의적 사안 등의 분야로

구분해 볼 수 있다. 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(ICESCR)의 기준으로 보면, 북한의 생존권, 보건의료, 노조의 활동, 교육의 편파적 내용 등이 쟁점으로 지적될 수 있다. 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(ICCPR)의 기준으로 보면, 북한의 인권실태에서는 공개처형, 정치범수용소, 이동의 자유 제한, 출판·집회의 자유 제한, 종교의 자유 억압, 성분차별정책, 탈북자 강제송환 등이 부각된다. 또한 남북한 간에는 남북한에 흩어져 살고 있는 1천만 이산가족의 재회문제와 고상문과 안승운 목사의 납북을 비롯하여 1970년대 말 실종된 것으로 알았던 수명의 고교생 등 442명의 납북자에 대한 송환문제가 제기된다.

북한의 인권문제는 1983년 국제사면위원회(AI)의 연례보고서에 수록되기 시작한 이후 1988년 12월 아시아워치와 미네소타변호사 국제인권위원회가 발행한 「북한의 인권」이라는 연구보고서 등을 통해 국제사회에 폭로되었다. AI는 북송교포들의 인권상황과 정치범들의 인권실태를 폭로하고 탈북자 인권유린 및 주민들의 공개처형 등에 관한 특별보고서를 발표하였다. 아시아워치, 헤리티지재단 등의 인권기관은 물론 아·태의원연맹, 국제언론협회, 미국, 유럽연합(EU) 등 인권관련 단체 및 관련국가들도 북한의 인권상황에 대해 지속적인 관심과 우려를 표명하였다. 특히 유엔인권소위원회는 1997년 8월 북한의 인권탄압에 대한 우려와 인권개선을 촉구하는 내용의 결의안을 채택함으로써 국제사회의 비상한 관심을 끌었다. 북한의 인권문제는 경제사회적 개방화가 불가피한 북한의 사정을 감안하면 시간이 흐를수록 더욱 심각한 국제적 현안으로 대두될 것으로 보인다.

국제사회의 이러한 개입에 대해 북한은 매우 민감하게 반응하며 주시하고 있다. 북한은 인권소위원회가 대북 인권개선 결의안을 가결(1997.8.21)한 데 대한 대응조치로 ICCPR의 탈퇴를 전격적으로 선언

(1997.8.27)하였으나 UN이 이를 허용하지 않음으로써 UN의 주시를 받고 있다. 북한은 국제사회의 이러한 대북 인권문제 개입을 북한체제를 전복시키기 위한 '평화적 이행전략'의 일환으로 간주하여 공격적으로 대응함과 동시에 '정치적 자주권'과 '개발권'을 앞세워 서구의 인권개선 요구를 원천적으로 봉쇄하고자 한다. 북한은 또한 자신의 인권문제를 희석시키고 인권문제의 화살을 남한으로 돌리기 위해 남한내 출소공산주의자 송환문제를 집요하게 거론하고 있다.

북한은 현재 ICCPR과 ICESCR 및 「아동권리협약」에 가입하고 있어 이 세 분야의 규약심의위원회에 보고서 제출 의무를 지니고 있다. 그러나 북한은 UNESCO 및 전시관련 「제네바협약」을 제외한 대부분의 유엔인권기구나 국제인권규약에 가입하지 않고 있기 때문에 국제협력을 통한 북한인권개선에는 많은 어려움이 따른다.

4. 북한인권 개선을 위한 국제협력방안

대북 인권정책 추진을 위한 국제협력의 기본방향은 UN기구의 활용, 지역인권체제의 형성, 국제 NGO와의 협력체계 구축 등 세 가지 방향에서 추진될 수 있다. 또한 북한의 인권문제를 인도주의 사안과 분리하여 각 범주의 특성에 맞게 분리·병행(double-track)하여 추진하고, 이를 대북 지원 및 정치·군사적 협상과 연계하는 전략을 사용해야 한다. 정부차원에서는 북한의 인권문제에 관한 한 국내외 NGO가 주도적으로 다룰 수 있도록 적극 지원하며, 인도주의 문제에 대해서는 남북간 직접 협상은 물론 유엔기구 및 4자회담과 같은 지역안보의 틀 내에서 포괄적으로 다루도록 적극적인 정책을 펴 나가야 할 것이다. 또한 최근 추진중인 국제기구 및 대한적십자사의 식량지원과 4자회담

등을 활용하여 인권문제를 연계시켜 나가는 방법을 모색해야 한다.

가. UN을 통한 북한인권문제 제기

유엔인권위원회(UNHCHR)의 1503절차와 1235절차를 활용하기 위해서는 북한의 정치범수용소 및 공개처형, 탈북자들의 억류·처형 등의 인권문제와 안승운·고상문씨 납북문제, 동진호 납북어부 송환, POW(국군포로), 피납 KAL승무원, 남북이산가족의 재회 및 재결합 문제 등의 인도주의적 사안을 분리하고, 인권문제는 1503절차, 인도주의문제는 1235절차의 개시를 목표로 하는 것이 좋을 것이다. 북한인권문제가 보다 심도 있게 취급되기 위해서는 궁극적으로 북한인권문제를 전담하는 '특별보고관'이 임명되고, 「불법처형에 관한 특별보고관」 등과 같은 주제별 특별보고관의 개입도 요청해야 한다.

인권소위원회에서는 탈북자에 관한 정보를 지속적으로 제공함으로써 탈북자문제를 집중적으로 부각시키는 방법이 좋을 것이다. 북한이 「인권이사회」(HRC) 및 「경제적·사회적·문화적 권리 이사회」(ICESCR)에 제출해야 할 정기보고서의 제출을 요구하고, 최근 「아동권리위원회」(CRC)에 제출한 아동권리에 관한 보고서와 국제구호기구의 방북보고서에 나타난 어린이들의 보건의료실태가 다른 점을 해명하도록 요구해야 한다. 또한 현재 UNHCHR은 개발도상국의 경제적·사회적·문화적 권리보호에 관심이 많기 때문에 북한의 극심한 식량난과 대규모 기아참상 해결에 개입하도록 요구함으로써 북한의 전반적인 인권상황에 관심을 갖도록 유도해야 한다. 북한체제의 변화시 대량탈북으로 인해 동북아지역 안보가 불안해진다면 UNHCR이나 안전보장이사회의 개입을 요청할 수 있을 것이다.

남북한은 UNESCO의 회원국이기 때문에 UNESCO를 통해 남북한

이산가족들의 편지교환과 전화통화 등이 실현될 수 있도록 요청할 수 있다. 북한은 ILO의 회원은 아니지만, ILO는 남북한에 대해 동일하게 근로환경과 조건에 대해 자료를 요구하는 등 많은 관심을 갖고 있어 일반적인 근로조건과 근로규칙 이외에도 임금협상권을 박탈당한 노동조합의 문제 등을 제기할 수 있다.

유엔의 감시절차를 활용하기 위해서는 인권피해자 혹은 피해사실을 입증할 수 있는 가족 또는 NGO 등이 인권위원회에 피해사실을 통보해야 한다. 즉 북한의 정치범수용소에 억류되어 있는 양심수의 가족, 공개처형자 가족들이 공동으로 연대하여 인권위원회에 청원서를 제출하거나 국내외 NGO가 직접 발의함으로써 인권위원회의 심의절차가 개시될 수 있다. 따라서 정부는 패해자가족 및 관련 단체를 통해 통보(진정)활동을 적극적으로 전개해야 한다.

나. 지역인권체제 형성

지역적 차원에서는 북한인권문제에 대한 미·일 등 우방국들과의 공조체제를 강화하여 이들 국가의 대북 경제제재 완화, 대북 식량지원 및 교류·협력 확대가 북한의 인권개선과 연계될 수 있도록 관련국 간의 다자적 접근을 강화하여야 한다. 북·미 관계개선시 북한 내에서의 외국인의 여행통제를 완화하고 자유로운 취재를 보장하도록 요구함으로써 자유로운 정보교환이 이루어질 수 있도록 노력해야 한다. 또한 북일 관계개선 협상에서 북송교포 일본인처들의 방일이 추가로 실현되도록 지원하여 북한인권문제에 대한 국제적 관심을 환기시켜야 한다.

「유엔아·태인권워크샵」을 활성화시킴으로써 지역인권체제의 형성을 도모해 나가며 이러한 협의체를 기반으로 아·태지역에서도 아시아지

역의 정치경제적 상황에 맞는 '인권규약'을 제정하고 아시아 인권위원회를 구성함으로써 지역인권협약체제를 발전시켜 나가야 한다. 또한 「아시아·태평양 변호사회」, 「아시아인권위원회」(AHRC) 등 관심 있는 NGO를 중심으로 아태지역의 인권포럼을 형성하고 확대하는 방안을 강구해야 한다.

아시아 지역에는 현재 「아·태경제협력각료회의」(APEC), 「아세안」(ASEAN), 「아세안지역포럼」(ARF) 등의 지역기구가 있으나 이는 아직까지 인권문제를 다룰 만큼 견고한 체제로 발전되지 못하였다. 그러나 최근 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 4자회담이 진행중인 바, 4자회담 본회담을 통해 평화체제의 외형적 틀이 갖추어지고 나면 4자회담 이행을 위한 구체적 협상과정에서 인도주의적 사안들을 포함시킬 수 있는 다각적인 방법을 모색해야 할 것이다.

다. 국제 인권 NGO와의 협력체계 구축

북한인권문제를 국제화하는 데는 국제 NGO와의 관계망을 형성하고 협력체계를 구축하는 것이 필수적이다. 유엔의 협의자격을 지닌 국제 인권 NGO 가운데 AI, 국제인권연맹, 아시아워치, 국제인권협회 등 국가별, 지역별 조직을 갖추고 있는 대표적인 NGO와 교류·협력을 강화함으로써 대북 인권개선을 위한 발판을 마련해야 한다. 특히 인권관련 NGO의 지역적 기반, 이념적 성향과 조직 및 활동의 성격 등의 특성을 파악하여 다각적인 접근 및 여론조성을 시도해 나가야 한다.

이를 위해서는 우선적으로 「북한인권개선운동본부」, 「북한인권시민연합」 등 국내 NGO에 대한 지원을 강화함으로써 국제 NGO와의 협력체계를 구축해야 한다. 국제 인권 NGO와의 정보교류 및 협력을 위

해 북한의 인권침해 사례에 대한 구체적인 자료를 확보하고 데이터베이스화하는 작업을 추진해야 한다. 특히 한국만이 확보할 수 있는 귀순자들의 증언과 수기를 자료로 활용함과 아울러 국제학술세미나 개최를 통해 북한인권문제에 대한 국제사회의 관심을 고조시킴으로써 NGO협력체계를 구축해야 한다.

5. 결론

정부는 대북인권정책을 효율적으로 추진하기 위해 정책의 우선순위를 고려한 장·단기 정책을 수립해야 한다. 단기적으로는 인도주의적 사안에 대한 남북한 직접 협상을, 중·장기적으로는 유엔무대를 통한 북한인권문제 거론과 4자회담 등 다자간 협력체제의 틀 속에서 북한의 인권개선을 도모하는 정책을 추진해야 한다. 이를 위해 국내외 인권문제 담당 실무자들과 인적 교류를 확대하고 정부 내에 북한인권문제를 전담하는 책임부서를 지정하며, 인권관련 정책자문위원회를 보다 적극적으로 활용해 나가는 등 체계적이고 종합적인 대북 인권정책을 추진해 나가야 한다.

목 차

Ⅰ. 서 론 1

Ⅱ. 국제인권체제의 구성과 운영체계 4

1. 국제인권체제의 형성 4
2. 유엔인권체제 및 실행절차 8
3. 지역인권체제와 아시아 23
4. 국제 비정부기구의 인권보호 활동 31

Ⅲ. 국제협력을 통한 인권개선 사례:
헬싱키협정 이행과정을 중심으로 38

1. 헬싱키협정과 인권문제 타결 38
2. 헬싱키협정 이행과정 41
3. 헬싱키협정의 파급효과 44
4. 인권문제 협상과정의 특징 49

Ⅳ. 북한인권문제와 국제사회의 개입 52

1. 북한인권문제 52
2. 국제사회의 개입과 북한의 대응 65

Ⅴ. 북한인권 개선을 위한 국제협력방안 75
1. 국제협력을 통한 대북 인권정책 추진의
기본방향과 전략 75
2. 유엔을 통한 북한인권문제 제기 81
3. 지역인권체제 형성 94
4. 국제 인권 비정부기구와의 협력체계 구축 98

Ⅵ. 결 론 107

참 고 문 헌 112

부 록 122

표 목 차

<표 2-2-1> 유엔 인권규약 감시 위원회 11

<표 2-2-2> UN 국가별 특별보고관 및 특별대표 현황
('97.9 현재) 15

<표 2-2-3> UN 주제별 특별보고관 및 실무위원회 현황
('97.9 현재) 17

<표 2-4-1> 인권관련 국제 비정부기구 현황 36

<표 3-1-1> 헬싱키협정 내용 40

<표 4-1-1> 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」
(ICESCR)에 명시된 인권내용과 북한인권문제 54

<표 4-1-2> 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」
(ICCPR)에 규정된 인권내용과 북한인권문제 56

<표 4-2-1> AI의 북한인권 관련 특별보고서 67

영문약어표기

AHRC	Asian Human Rights Commission	아시아인권위원회
AI	Amnesty International	국제사면위원회
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation	아·태경제협력각료회의
ARF	ASEAN Regional Forum	아세안지역포럼
ASEAN	Association of South East Asian Nations	동남아국가연합(아세안)
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everyewhere	지원구호협력기구(케어)
CAT	Committee against Torture	고문방지위원회
CCPR	Committee of Civil and Political Rights(HRC의 다른 명칭)	시민적·정치적 권리 이사회
CESCR	Committee on Economic, Social, and Cultural Rights	경제적·사회적·문화적 권리 이사회
CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Women	여성차별철폐위원회
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination	인종차별철폐위원회
CHR	Commission on Human Rights (or Human Rights Commission)	인권위원회
CRC	Committee on the Rights of the Child	아동권리위원회
CSCE	Conference on Security and Cooperation in Europe(현 OSCE)	유럽안보협력회의
ECHIR	European Convention on Human Rights	유럽인권협약
ECHR	European Commission on Human Rights	유럽인권위원회

ECJ	European Court of Justice	유럽사법재판소
ECOSOC	Economic and Social Council	경제사회이사회
ESC	Economic and Social Committe (CESCR의 다른 명칭)	경제적·사회적·문화적 권리 이사회
EU	European Union	유럽연합
FAO	Food and Agricultural Organization	유엔식량농업기구
HRC	Human Rights Committee	인권이사회
IACHR	Inter-American Commission on Human Rights	미주인권위원회
IADL	International Association of Democratic Lawyers	국제민주법률가협회
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights	시민적·정치적 권리에 관한 국제규약
ICESCR	International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights	경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약
ICJ	International Court of Justice	국제사법재판소
ICJ	International Commission of Jurists	국제법률가협회
IFHR	International Federation for Human Rights	국제인권연맹
IGO	Intergovernmental Organization	정부간 기구
ILHR	International League for Human Rights	국제인권연맹
ILO	International Labor Organization	국제노동기구
IPI	International Press Institute	국제언론인협회
ISHR	International Society for Human Rights	국제인권협회
MSF	Medecins Sans Frontieres	국경 없는 의사회
NATO	North Atlantic Treaty Organization	북대서양조약기구
NGO	Non-governmental Organization	비정부기구
OAS	Organization of American States	미주기구

OAU	Organization of African Unity	아프리카연합기구
OSCE	Organization of Security and Cooperation of Europe (전 CSCE)	유럽안보협력기구
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief	옥스퍼드 기아대책위원회 (옥스팜)
UN	United Nations	유엔
UNDP	United Nations Development Program	유엔개발계획
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	유엔교육과학·문화기구 (유네스코)
UNHCHR	UN High Commissioner for Human Rights	유엔인권고등판무관
UNHCR	UN High Commissioner for Refugees	유엔난민고등판무관
UNICEF	United Nations Children's Fund	유엔아동기금
WFP	World Food Program	세계식량계획
WHO	World Health Organization	세계보건기구

Ⅰ. 서 론

북한인권문제는 그 동안 남북관계나 국제사회에서 심각한 현안으로 대두되지는 않았다. 이는 무엇보다도 북한체제의 폐쇄적 성격으로 인한 인권실태관련 정보의 부족에 기인한다. 북한인권상황에 대한 자료가 부족하기 때문에 국제인권관련 기관이나 단체에서도 적극적으로 나설 수 없었고, 북한당국의 완강한 부인에 속수무책이었다. 또한 북한체제의 모순을 노정시키는 정치범수용소 등의 인권문제를 제기함으로써 자칫 남북관계 개선에 부정적인 영향을 미칠지 모른다는 우려감은 대북 인권개선 활동을 크게 위축시켰다.

그러나 최근 북한의 경제난·식량난 등으로 인도적 차원의 대북지원 문제가 국제적 이슈로 등장하고 탈북자가 급증하면서 상황은 달라졌다. 유엔의 대북 식량지원 과정에서 보도된 북한주민들의 처참한 기아실상은 국제사회에 충격을 던져 주기에 충분하였다. 「세계식량계획」(World Food Program: WFP), 「유엔개발계획」(United Nations Development Program: UNDP), 「유엔식량농업기구」(Food and Agricultural Organization: FAO) 등 유엔기구의 관계자들을 통해 가장 기본적인 생존권조차 보호받지 못하고 있는 북한의 인권현실이 공개된 것이다. 식량 및 의료 등 인도적 지원과 경수로 건설 지원 등의 과정에서 북한에 관한 정보를 접하는 사람들이 늘어났으며, 이들을 통해 북한의 조직적인 기아실태, 이동의 엄격한 제한, 언론 통제, 김부자 우상화 등 북한인권상황에 대한 구체적이고 경험적인 정보가 국제사회에 전달되었다.

또한 북한체제의 불안정이 증대됨에 따라 북한인권문제는 주변국들에게 자국의 안보적 차원에서 중요한 관심거리로 대두되고 있다. 북

한은 정권불안이 증대됨에 따라 주민에 대한 정치적·사회경제적 통제를 강화함으로써 인권상황을 악화시키고 있으며, 이는 다시 정권불안으로 이어지는 악순환이 반복되고 있기 때문이다. 국제정치에서 안보와 인권은 밀접한 관계를 가지고 있는 바, 북한의 인권침해행위는 한반도 및 동북아지역 안보에 위협요인이 될 수 있다. 북한의 인권문제는 동북아 안보 또는 아·태지역협력이라는 관점에서 매우 중요하며, 이러한 점에서 북한의 조직적인 인권침해행위는 한반도 주변4국의 공동노력으로 해결해 나가야 할 문제로 인식되고 있다.

인권문제가 국제화되고 북한인권상황에 대한 국제적 관심이 증대되고 있는 세계적 흐름에 비추어 볼 때, 북한의 인권정책을 변화시키고 북한주민의 실질적인 인권개선을 가져오기 위해서는 국제사회의 협력을 바탕으로 대북 인권정책을 추진해야 할 필요성이 커지고 있다. 이를 위해서는, 특히 인권관련 국제기구 및 비정부기구(NGO)와의 유기적 협력체제 구축을 바탕으로 한 종합적인 대책수립이 필요하다. 그러나 아직까지 국내 인권기관과 단체들의 국제기구에의 참여나 NGO와의 연계활동은 극히 미진한 실정이다. 이는 인권보호의 국제화 시대를 맞고 있는 현 시점에서 대북 인권정책을 추진하는 데 취약점으로 지적되고 있다.

본 연구는 북한인권상황을 개선하기 위한 국제협력방안을 강구해 보고자 한다. 특히 인권관련 국제기구 및 NGO 등 국제인권체제에 대한 분석과 지역차원에서 추진된 헬싱키협약 이행과정에 대한 분석을 바탕으로 북한인권 개선을 위한 효율적인 국제협력방안을 모색하고자 한다. 이는 북한인권상황에 대한 실질적 개선을 가져옴은 물론 평화적 민족공동체 형성과 효과적인 대북정책 수립에 기여할 것이다.

본 연구는 기존의 인권관련 문헌분석을 위주로 하였으며, 동시에 인권기구 및 인권정책 담당실무자, 인권관련 전문가들과의 면담을 통

해 현실성 있는 접근과 분석을 시도하였다. 제1장 서론에 이어 제2장에서는 국제인권체제의 근간을 이루고 있는 유엔인권체제와 지역인권체제 및 탈냉전 후 급속히 신장되고 있는 국제 인권관련 NGO의 인권보호활동을 살펴본다. 또한 유엔기구 내의 인권관련 각종 위원회, 국제인권운동에서 유력한 NGO, 양자간의 협력관계 및 구체적 실행절차 등을 파악함으로써 인권 보호 및 개선 활동에 필요한 국제인권체제의 운영체계를 이해한다.

제3장에서는 국제협력을 통한 인권문제 협상사례로 헬싱키협정 이행과정을 살펴본다. 헬싱키협정은 동서간의 대립이 첨예했던 갈등구조 속에서 다차원적으로 인권문제를 접근함으로써 국제협력 내지 지역협력을 통해 인권문제를 해결한 대표적인 모델로 거론된다. 이러한 점에서 헬싱키협정의 타결과 이행과정에서 나타난 특징을 도출함으로써 북한인권문제 접근을 위한 시사점을 제시한다.

제4장에서는 북한인권문제를 국제적 협력을 통해 해결하기 위한 작업의 일환으로 북한인권상황을 국제인권규범의 틀에서 재조명하며 북한인권문제 가운데 가장 쟁점이 되는 부분을 논의한다. 또 북한이 가입하여 활동하고 있는 국제인권규약과 국제기구 및 북한의 대응전략 등을 살펴봄으로써 북한인권개선을 위한 국제적 협력관계망을 점검한다.

제5장에서는 지금까지 논의한 내용을 바탕으로 북한인권개선을 위한 국제협력 방안을 모색한다. 먼저 국제협력의 기본방향과 전략을 살펴보고 유엔기구 활용, 지역 인권체제 형성, 국제 인권NGO와의 협력체계 구축 등 국제협력을 위한 구체적인 방안을 제시한다. 마지막 제6장은 결론으로 국제협력 추진시 한국정부가 고려해야 할 몇 가지 사항에 대해 언급한다.

Ⅱ. 국제인권체제의 구성과 운영체계

1. 국제인권체제의 형성

인권문제가 국제사회에서 본격적인 관심을 끌게 된 것은 2차 대전 기간 동안 나치정권에 의해 저질러진 잔악한 행위에 대해 전 세계적인 여론이 확산되고부터이다. 주권국가를 기본단위로 형성된 2차 대전 전까지의 국제질서하에서는 주권국가의 대내적 최고 통치권과 대외적 독립이 지고의 가치로 인정되었고, 주민의 인권을 보호하기 위해서는 개별국가에 대한 주권이 외부의 간섭이나 침략으로부터 우선적으로 보호되어야 한다는 논리가 지배적이었다. 그러나 2차 세계대전을 겪으면서 독일, 이탈리아, 일본의 세 군국주의 국가들은 억압적이고 인종차별적 대내외 정책을 펼쳐 타민족과 주변국가들에게 엄청난 고통을 주었다. 이에 따라 인권보호에 대한 국제적 노력의 필요성에 대한 합의가 증대하면서 유엔(UN)을 중심으로 한 국제적 수준의 인권보호 장치들이 만들어지기 시작한 것이다.[1)]

2차 세계대전 이후 집단안전보장 유지를 위해 결성된 UN은 헌장에서 인권존중을 위한 국제협력을 설립목적의 하나로 규정하고, 1948년 12월 10일 제3차 총회에서 「세계인권선언」(Universal Declaration of Human Rights)[2)]을 채택하였다. 세계인권선언은 모든 인간은 태어날

1) 김학준, "북한의 인권개선을 위한 국제사회의 역할," 「북한의 인권: 실상과 국제사회의 역할」 (한양대 사회과학대학 학술심포지엄 자료집, 1994.11.9), pp. 3~5.

2) 인권선언은 전문과 30개 조항으로 되어 있는데, 선언의 철학(제1조), 형평과 무차별의 원칙(제2조), 생명·자유·안전 및 시민적·정치적 제권리(제3~21조), 경제적·사회적·문화적 제권리(제22~27조), 권리이행의무(제28~30조)를 규정하고 있다.

때부터 자유롭고 평등하며 인간으로서의 존엄과 가치를 지니고 있어 어느 누구의 간섭이나 침해를 받지 않고 행복을 추구할 자유와 권리가 있음을 명시하였다. 따라서 세계인권선언을 계기로 인권은 지구적 차원의 문제로서 국제화되기 시작되었다.

그러나 세계인권선언은 인권보장을 위한 목표와 열망을 제시하는 일반원칙적인 성격을 띠고 있는 선언문이다. 1966년 12월 제21차 UN 총회는 이러한 문제점을 보강하여 구속력 있는 법규로 정하는 데 필요한 국가의무체계의 기반을 제공할 목적으로 「국제인권규약」을 채택하였다. 국제인권규약은 인간의 존엄과 가치를 확인하고 '시민적·정치적 권리'와 '경제적·사회적·문화적 권리' 등 인권보호에 필수불가결한 조건과 절차를 규정하였다. 이같은 노력은 결실을 맺어 1976년 1월 3일 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR)과 같은 해 3월 23일 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) 및 ICCPR의 선택의정서가 발효되었다.[3] ICESCR과 IICCPR에 가입한 국가 수는 1997년 10월 현재 각각 140개국, 131개국에 달한다. 또한 인권침해에 대한 개인통보절차를 규정하고 있는 IICCPR 선택의정서에 87개국이 가입하였고, 사형제도를 금지한 IICCPR 제2선택의정서에 28개국이 가입하였다.

한편 헬싱키협정의 타결(1975.8)로 동서진영은 냉전적 갈등 속에서도 인권의 중요성을 인정하였다. 헬싱키협정의 진전으로 사회주의권의 변화가 촉진되었고 사회주의권의 붕괴와 더불어 공산정권하에서 억압되었던 개인의 시민적·정치적 권리에 대한 요구와 인간의 존엄성

3) 유엔은 인권규약을 하나로 통일하고자 하였으나 서방국가들과 사회주의 국가들 간의 입장대립으로 규약을 분리시켰다. 즉 ICCPR을 중시한 서방국가의 입장과 ICESCR을 중시하는 동구권 국가들의 입장이 대립하여 결국 별개의 규약으로 만들어 각국이 그 비준여부를 결정할 수 있도록 하였다.

과 자유에 대한 열망은 폭발적으로 고조되었다. 또한 아르메니아, 이라크, 구유고, 르완다 등 여러 나라에서 민족·종족 간의 갈등으로 인해 이른바 '인종청소'(ethnic cleansing)로 불리는 대학살극이 벌어짐으로써 인권보호에 대한 국제적 공동대처의 필요성이 증대되었다.

1993년 개최된 제2차 「세계인권회의」는 사회주의권 붕괴 이후 정책과 체제의 위기를 겪고 있는 사회주의 국가들의 변화를 가속화시키는데 중요한 역할을 담당하였다. 1993년 6월 테헤란회의(1968.4) 이후 25년만에 오스트리아 빈에서 개최된 세계인권회의에는 171개국의 정부대표단 2,000여 명 및 900여 개의 비정부기구 대표들이 참가하여 「빈인권선언」과 「행동강령」을 채택하였다. 빈 인권회의에서는 인종·종교적 분규 및 독재정권에 의한 인권침해가 계속되는 탈냉전시대에 새로운 인권보호 원칙과 행동계획을 재정비할 필요성이 높아짐에 따라 인권의 보편성 문제, 경제발전·민주주의와 인권보장 간의 상관관계, 시민권에 대한 정부의 의무와 역할 등이 집중적으로 논의되었다. 또한 내정불간섭이라는 미명하에 정권유지를 합리화하거나 경제발전을 이유로 인권유린을 자행하는 행위를 방관할 수 없으며, 개발은 개인의 기본권이 보장되는 민주제도하에 국민적 참여 및 인권의 제도화와 병행되어야 한다는 인권문제의 보편성 원칙도 강조되었다.[4]

인권보호를 위한 국제적 협약이 성실히 이행되고 있는지를 감시하는 국제인권체제(International Human Rights Regime)는 크게 정부간기구(Intergovernmental Organization, IGO)와 비정부기구

4) 이에 대해 개도국들은 1986년 유엔총회가 채택한 「개발권에 관한 선언」에 근거하여 경제적 발전 없이 인권보장이 어려우며, 인권문제는 주권사항으로서 자결권에 속하므로 외세의 간섭을 용인할 수 없다고 주장하였다. 또 선진국들은 자국과 외국에 대해 이중기준을 적용하여 인권문제를 판단하고 있다고 비난하였다. 이 선언은 또한 소수민족의 권리, 여성의 동등권, 어린이 권리협약의 비준 조치 등을 요구하고 국제법위원회가 국제형사재판소 설치 업무를 계속 추진할 것을 건의하였다.

(Non-governmental Organization, NGO)로 나눌 수 있다. 정부 간 기구의 가장 대표적인 것은 UN이다. UN은 국제인권규약을 제정하여 보편성에 기초한 국제적 인권보호를 추진하고 있는데, 현재 세계적으로 90여 개의 주제별·지역별 국제인권규약과 선언문이 국가 간의 합의로 존재하며, 그 가운데 57개가 UN을 통해 산출되었다.[5] 인권규약에 근거하여 UN은 각종 위원회를 설치하고 인권규약 이행여부를 감시한다. 뿐만 아니라 UN은 산하에 유엔인권위원회와 인권고등판무관 등 인권문제를 취급하는 전문기관을 확보하고 있으며, 총회, 안전보장이사회, 경제사회이사회(ECOSOC) 유엔기구를 통해 전 세계적 차원에서 인권문제를 다루고 있다.

UN 다음으로 정부간기구의 중요한 부분을 차지하는 조직은 각 지역별로 형성되어 있는 지역별 인권체제이다. 유럽안보협력기구(Organization of Security and Cooperation of Europe: OSCE), 유럽연합(European Union: EU), 아프리카연합기구(Organization of African Unity: OAU), 미주기구(Organization of American States: OAS) 등의 기구와 각 지역별 인권위원회, 인권재판소 등 사법적 및 준사법적 인권기구들은 대표적인 지역별 정부간기구로 이들은 가장 효율적인 인권보장체제로 평가되고 있다.

한편 국제인권체제가 실효성 있게 운영되는 데는 정부간기구 이외에 국제 NGO의 역할이 매우 중요하다. NGO는 1970년대 이후 제3세계의 민주화운동을 주도·지원하는 조직으로 태동하여 서구의 다원주의적 정치체제와 가치관을 바탕으로 인권활동을 전개함으로써 급성장

5) Richard B. Bilder, "An Overview of International Human Rights Law," Hurst Hannum (ed.), *Guide to International Human Rights Practice* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1992), p. 10; 이원웅, 「국제인권레짐의 특성 및 동태에 관한 연구: 비정부기구(NGO)의 역할을 중심으로」 (서강대학교 정치외교학과 박사학위 논문, 1996), p. 55에서 재인용.

하였다. 특히 냉전이 종식되고 사회주의권과 개발도상국의 민주화가 중요한 이슈로 대두되면서 NGO 간에 시민적·정치적 권리의 중요성에 대한 합의가 어느 정도 정착되고 있다.

NGO의 성장은 국가 이외의 기관이 국제사회에 중요한 행위자로 등장하고 있음을 의미하는 것으로 국가중심의 근대 세계질서관의 근본적 변화를 예고하는 것이다. 또한 국제 인권단체들의 상호교류와 발전은 국제여론층(international public)이라는 새로운 장을 형성함으로써 국경을 넘어선 지구공동체를 만들어 가고 있다. NGO는 대부분의 정부간기구가 '내정불간섭'의 원칙을 중시하여 다른 나라의 인권문제에 적극적으로 개입하지 못하고 있는 국제사회의 현실 속에서도 인권문제를 국제여론과 도덕성에 직접 호소함으로써 국제인권체제의 실행능력을 보완 해주고 있다.

2. 유엔인권체제 및 실행절차

유엔(UN)의 상시적인 인권보호 조직은 크게 규약에 근거한 기관(Treaty-based organs)과 UN헌장에 근거한 기관(Charter-based organs)으로 이분된다.[6] 규약에 근거한 인권감시체제는 각종 국제인권규약의 이행여부를 감시·심의하는 제도로 조약가입국에 한정하여 조약에 명시된 제한적인 인권규정을 준수하도록 함으로써 건설적인 대화와 타협의 방법으로 인권을 보호하는 역할을 한다. 반면 유엔헌장에 근거한 인권감시체제는 유엔헌장의 인권규정에 근거하여 포괄적인 인권문제를 다루는 소위 정치적 기구라고 볼 수 있다.

---

6) Philip Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal* (Oxford: Clarendon Press, 1992), pp. 3~5.

가. 인권규약 감시기구(Treaty Monitoring Bodies)

UN은 세계적으로 선언되어 있는 90여 개의 주제별 인권규약이 구속력 있게 지켜질 수 있도록 심의위원회를 설치함으로써 인권보호를 제도화해 나가고 있다. 현재 심의위원회가 구성되어 있는 규약은 「인종차별철폐협약」(1965년), 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(1966년), 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(1966년), 「여성차별철폐협약」(1979년), 「고문방지협약」(1984년), 「아동권리협약」('89년) 등 6개이다. 이 6개 규약에 근거하여 「인종차별철폐위원회」(Committee on the Elimination of Racial Discrimination: CERD), 「경제적·사회적·문화적 권리 이사회」(Committee on Economic, Social, and Cultural Rights: CESCR 또는 ESC), 「인권이사회」(Human Rights Committee: HRC 또는 ICCPR), 「여성차별철폐위원회」(Committee on the Elimination of Discrimination against Women: CEDAW), 「고문방지위원회」(Committee against Torture: CAT), 「아동권리위원회」(Committee on the Rights of the Child: CRC)가 각각 설치되었다. 규약심의위원회가 조직되어 있는 6개의 주요 규약 이외에 「사형제도 폐지를 위한 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서」, 「인신매매 및 매춘방지협약」, 「난민지위에 관한 협약」, 「학살범죄 방지 및 처벌에 관한 협약」, 「강제실종자 보호선언」 등 많은 국제인권규약 및 협약이 만들어졌다. 주제별로도 민족자결, 차별방지, 강제노동, 법집행, 정보·결사의 자유, 고용, 가족, 사회복지, 난민, 전시보호 등 다양한 주제의 인권규약이 형성되었다. 대량학살, 고문과 비인격적인 대우, 인종차별, 노예제도에 반대하는 국제협약 등에 가입하고 있는 나라가 100여 개국 이상이 되며, 전시포로와 민간인에 대한 대우 등을 규정한 전시인도법을 받아들이고 있는 나라도 160여 개국이 된다. 인권감시

체제가 공고해지기 위해서 인권규약에 근거한 이러한 규약감시조직이 확대되고 있다.

각 규약심의위원회는 적게는 10명, 많게는 23명 등 적절한 수의 위원으로 구성되며, 임기는 모두 4년으로 동일하다. 각 위원회의 위원선출시에는 세계 각 지역 및 문화권을 고르게 대표할 수 있도록 지역적 균형을 고려하여 위원을 선출하는 것을 중요한 원칙으로 삼고 있다. 위원회의 활동에는 정부간기구뿐만 아니라 NGO도 참석하여 보고서 제출 및 구두형식으로 정보를 제공하는 등 활발한 활동을 하고 있다. 각 위원회는 활동상황을 연례보고서로 작성하여 경제사회이사회를 통해 UN총회에 제출한다.

각 위원회는 인권보호를 위한 실행절차로 가입후 일정기간 내에 최초보고서를 제출하며 그 이후 정기보고서 제출을 각 국가에 의무사항으로 요구한다. 또한 가입국 상호간 및 개인·단체의 청원절차를 선택조항으로 규정하고 있으나, 국가간 청원제도는 다른 나라의 인권문제에 불개입하려는 다분히 정치적 이유로 국가간 상호 묵시적인 합의에 의해 거의 활용되지 않는 형편이다. 특히 가입시 선택조항을 유보한 국가들이 많으며[7], 이 조항을 유보한 국가에 대해서는 국가간 및 개인·단체가 상호 고발할 수 있는 절차도 마련되어 있지 않다. 따라서 정기적인 보고서 제출과 이에 대한 각 위원회의 심의가 거의 유일한 규제기능을 한다고 볼 수 있다.

---

7) 예컨대 「시민적·정치적 권리에 관한 규약」은 1995년 현재 129개국이 비준하였으나 44개국만이 이 선택조항을 수락하였으며, 더구나 이 규약에 근거하여 가입국 간에 고발사건이 발생한 사례는 아직까지 한 건도 없다. 제성호, "북한인권 개선을 위한 국제협력방안," 「통일연구논총」 제6권 1호 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 170. 또한 「인종차별철폐규약」의 경우도 1995년말 현재 전체 가입국 150개 가운데 선택조항을 수락한 국가는 20개국에 지나지 않는다.

<표 2-2-1> 유엔 인권규약 감시 위원회

위원회명	설립시기	구성 및 회의	실행절차	규약 가입 현황	
				남한	북한
인권이사회 (HRC 또는 CCPR)	1976	○18명 ○연 3회 (3·7·11월)	○가입후 1년내 최초보고서 및 정기보고서 제출(매 5년, 40조) ○국가(41조)·개인(제1선택의정서 1조) 청원 선택조항	'90.4.10	'81.9.14
경제적·사회적·문화적 권리이사회 (CESCR 또는 ESC)	1978 (실무위) 1985 (위원회)	○18명 ○연 2회 (5·11~12월)	○가입후 1년내 최초보고서 및 자체 계획에 근거한 정기보고서 제출 (17조) ○국가·개인 청원 불허	'90.4.10	'81.9.14
고문방지 위원회 (CAT)	1987.6	○10명 ○연 2회 (4~5·11월)	○가입후 1년내 최초보고서 및 정기보고서 제출(매 4년, 19조) ○국가·개인·단체 청원 선택조항(22조)	'95.1.9	미가입
인종차별 철폐위원회 (CERD)	1970.1	○18명 ○연 2회 (3·8월) (각 3주)	○가입후 1년내 최초보고서 및 정기보고서 제출(매 2년, 9조)) ○국가·개인·단체 청원 선택조항(14조)	'78.12.5	미가입
여성차별 철폐위원회 (CEDAW)	1979.12	○23명 ○연 1회(2주)	○가입후 1년 이내 최초보고서 및 정기보고서 제출(매 4년, 18조) ○전문기관 자문(22조)	'84.12.27	미가입
아동권리 위원회 (CRC)	1990.9	○10명 ○연 3회 (1·5~6·10월)	○가입후 2년내 최초보고서 및 정기보고서 제출(매 5년, 44조) ○전문기관 자문(45조)	'90.9.25	'90.8.23

나. 유엔(UN)헌장에 근거한 정치적 기구

UN헌장에 근거한 인권감시체제는 UN헌장의 인권규정에 근거하여 포괄적인 인권문제를 다루는 소위 정치적 기구라고 볼 수 있다. UN 산하에 조직된 인권관련 각종 기구, 즉 UN총회, 안전보장이사회 및 인권위원회, 인권소위원회를 비롯하여 인권고등판무관, 유네스코, 「국제노동기구」(International Labor Organization: ILO) 등 다양한 기관들이 여기에 속한다.

(1) 「인권위원회」(Commission on Human Rights)[8]

1946년 경제사회이사회(ECOSOC)의 산하기관으로 설립된 UN인권위원회는 총회에서 선출된 3년 임기의 53개국 정부대표로 구성된다(부록 참조). 인권위원회 회의는 매년 3월~4월경 6주 간의 일정으로 제네바에서 개최된다. 인권위원회에서 다루는 주요 사안들로는 ① 인권에 관한 권고와 협약안, ② 세계 각국의 인권상황 및 인권침해사례, ③ 고문 등 재소자의 인권문제, ④ 각종 인권관련 국제협약의 이행문제, ⑤ 아동, 소수민족, 이주노동자 등 인권취약계층의 인권보호문제, ⑥ 발전권, 법조인 독립문제 등 특정분야의 인권문제, ⑦ 총회 또는 경제사회이사회가 위임한 업무 등을 들 수 있다.[9]

인권위원회는 1503절차에 의한 비공개 심의 및 1235절차에 의한 공개조사 등의 활동을 한다. 이러한 실행절차를 위해 특별보고관, 특별대표, 실무위원회 등을 설치하며, 1235절차에 의한 공개조사는 국가별·

8) 남한은 1993~95년간 인권위원국으로 활동하였으며 1996~98년 임기에 재선되었다.

9) 제성호, "북한인권 개선을 위한 국제협력방안," pp. 160~161.

주제별로 나뉘어 실시된다.

(가) 「1503절차」: 조직적 인권침해에 대한 비공개 심의

1503절차란 1970년 5월 27일 경제사회이사회가 1970년 결의 제1503호에 의해 인권위원회에 인권침해를 검토할 수 있는 권한을 부여함으로써 마련된 절차이다. 이 절차는 인권위원회가 '극심하고 믿을 만한 근거가 있는 침해의 지속적 행위'(consistent pattern of gross and reliably attested violations)로 판단되는 통보(communications, 혹은 진정)에 관해 비공개 토론을 할 수 있도록 허용한다. 인권위원회는 동 결의 제1항에 따라 UN 사무총장에게 접수된 인권침해 관련 통보와 이에 대한 관련국 정보의 답변을 심의하는 권한을 갖는다.

인권위원회는 이 사안들에 대해 논의를 계속할 것인지, 논의를 중단하여 더 이상 다루지 않을 것인지, 혹은 1235절차에 의해 완전히 공개적으로 다룰 것인지, 아니면 화해위원회를 조직하여 합의를 이루도록 중재할 것인지 등을 결정한다.[10] 이에 따라 인권위원회는 경제사회이사회 결의 제1235호 제3항에 따라 철저한 연구를 하여 경제사회이사회에 보고하고 권고할 것인지, 아니면 해당국가의 명시적 동의를 얻어 특별위원회(*ad hoc* committee)를 설치하여 조사토록 할 것인지를 선택한다. 또한 특별보고관 내지 전문가를 임명하여 이 사건을 계속해서 조사하도록 하는 방안도 고려할 수 있다. 만약 이러한 내용들이 '극심하며 지속적인 인권침해의 행위'로 판단되면, 인권위원회는 다음해 3~4월에 열리는 정기회기에 이를 회부하여 심의한다. 당사국 정부는 이 사안에 대해서 다시 답변을 할 수 있고 인권위원회에 출두

10) Philip Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights*, pp. 147~148.

하여 발언할 수 있는데, 이 모든 과정은 비공개로 진행된다.

이 절차는 인권피해자로부터 최초의 통보를 받아 접수한 이후에는 사안에 대한 심의과정이나 당사국의 답변 등 모든 과정을 비공개로 진행한다. 이는 이 절차의 취지가 개별적 인권피해를 구제하기 위한 것이 아니라 국가에 의해서 저질러지는 '광범위하고 지속적인 인권침해'를 막기 위해 당사국에 대한 정치적 해결을 모색하는 데 있기 때문이다. 1503절차에 의해 논의된 사안은 공개되지 않으며, 다만 인권위원회가 검토한 국가 리스트를 인권위원회의 연례보고서에 첨부한다. 1978년 이래 유엔인권위원회가 1503절차에 의해 심의했거나 계속 심의중인 나라 수는 한국을 포함하여 47개국에 달하는데, 그 심의내용이나 결과는 비밀에 부쳐져 있다.[11] 1503절차는 인권유린국의 정치체제와 관련된 문제를 다루기 때문에 개별국가에게 '무서운 절차'로 통하며 유엔이 마련하고 있는 가장 강력한 인권보호 절차로 간주되고 있다.

(나) 1235절차: 개별국가의 인권상황에 대한 공개조사 및 결의안

1235절차는 1967년 6월 6일 경제사회이사회가 결의 제1235호에 의해 인권위원회와 인권소위원회에 남아프리카 및 남로데지아의 인종차별정책을 연구하여 보고하도록 권고한 데서 연유한다.[12] 이 절차는

11) 이원웅, 「국제인권레짐의 특성 및 동태에 관한 연구」, p. 145.

12) 그러나 1235절차에 의해 특별실무위원회가 구성되어 특정국가의 인권상황을 조사한 것은 1973년 군사쿠데타가 발생한 칠레에 대한 적용(실무위 1975~79, 특별보고관 1979~90)이 처음이다. A. H. Robertson and J.G. Merrills, *Human Rights in the World* (New York: Manchester University Press, 1996), p. 85. 국가별 특별보고관 제도는 1979년 칠레 인권상황을 조사하기 위한 특별보고관 임명을 시작으로 가동되었다. 지금까지 적도기니, 볼리비아, 엘살바도르, 과테말라, 아프가니스탄 등 1994년까지 23건에 해당되는 인권침해국가가 1235절차에 따라 검토·처리되었다.

피해자가 청원이나 고발을 하지 않더라도 인권위원회가 스스로 인지한 정보와 자료에 기초하여 절차를 개시할 수 있는 자발적 개입의 성격을 띤다. 인권위원회는 인권침해가 조직적으로 발생되고 있다고 판단될 경우 이 절차를 가동한다. 인권위원회는 사건을 철저히 조사하기 위한 실무위원회나 특별보고관을 두어 사건을 보고하도록 한다.[13]

<표 2-2-2> UN 국가별 특별보고관 및 특별대표 현황('97.9 현재)

구 분	대 상 국 가 및 지 역	총수
특별보고관 (인권위 임명)	아프가니스탄, 브룬디, 쿠바, 콩고(구 자이레), 적도기니, 이라크, 미얀마, 팔레스타인점령지역, 보스니아-헤르체코비나/크로아티아/구 유고, 르완다, 수단	11명
특별대표 (인권위 임명)	이란	1명
특별대표 (사무총장 임명)	캄보디아	1명
전 문 가 (사무총장 임명)	과테말라, 아이티, 소말리아	3명
조사특별위원회	이스라엘점령지역	1명
사무총장에 위임한 국가	보겐빌, 체첸, 키프로스, 동티모르, 에스토니아/라트비아, 코소보, 아랍점령지역, 팔레스타인점령지역, 시리아골란지역, 남부레바논/서베카	10명

1235절차가 개시되면 인권위원회는 특별보고관(Special Rappoteur), 특별대표(Special Representative), 실무위원회(Working Group), 특별대리인(special envoy), 조사관(investigator) 등을 임명하고 특정국가의 인권침해상황을 철저하게 조사·연구하여 인권위원회에 보고하도록 하며, 인권위원회는 이 조사결과를 다시 경제사회이사회에 보고한

13) 그러나 인권침해 당사국의 동의가 없으면 직접조사에 한계가 있다.

다.[14] 현재 1235절차에 의해 20여 명의 국가별 특별보고관이 임명되어 특정국의 인권상황에 대해 조사활동을 벌이고 있으며, <표 2-2-2>에 나타난 바와 같이 총 27개의 국가별 특별보고관, 특별대표, 특별위원회가 가동중이다.[15]

(다) 특정주제에 대한 조사

유엔인권위원회는 인권관련 특정주제에 관한 효율적인 업무처리를 위해 실무위원회를 조직하고, 체계적·심층적 조사활동을 위해 특별보고관 제도를 마련하였다. 실무위원회와 특별보고관은 인권위원회뿐만 아니라 인권소위원회 산하에도 구성되어 있어 광범위한 인권문제를 전문적으로 다룬다. 유엔인권위원회는 1980년 「강제실종실무위원회」를 설치하고 특정이슈에 대한 인권문제를 다루기 시작한 이후 불법처형, 용병문제, 고문방지 등 10여 명의 특별보고관을 임명하여 조사활동을 벌이고 있으며, <표 2-2-3>에 나타난 바와 같이 총 21개의 주제별 특별보고관, 특별대표, 실무위원회 등을 가동중이다.[16]

인권위원회는 전 세계로부터 접수되는 통보(진정)를 효율적으로 심의하기 위해 인권위원회 산하에 설치된 「소위원회」를 활용한다. 인권위원회는 인권소위원회 소속 26명 위원 가운데 5개 지역을 대표하는 위원 1명씩을 선임하여 실무위원회(Working Group)를 구성한다. 실

14) 1235절차의 상세한 설명은 Philip Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights,* pp. 155~181 참조.

15) 한국사람으로는 백충현 서울대학교 법대 학장이 1995년 4월 아프가니스탄 인권문제 특별보고관으로 임명되었다.

16) 발전권실무위원회는 「발전권선언」(1986)에 근거하여 1993년 설립되어 3년 시한부로 활발한 활동을 전개하였다. United Nations, *The United Nations and Human rights 1945-1995.* (New York: UN Department of Public Information, 1995), p. 74.

무위원회는 접수된 통보를 일차적으로 선별(screen)하여 검토한 후, 인권소위원회, 인권위원회 순으로 이관한다. 실무위원회는 「유엔인권고등판무관실」(UN High Commissioner for Humans Rights: UNHCHR)에 연간 접수되는 수만 건의 진정서를 선별하여 소위원회 및 인권위원회에 회부하면 여기에서 연간 10여 건 정도의 통신을 심의·처리한다.

<표 2-2-3> UN 주제별 특별보고관 및 실무위원회 현황('97.9 현재)

구 분	주 제 영 역	총수
특별보고관	위해물질 폐기 및 이동, 인종차별, 불법처형, 법관의 독립성, 표현의 자유, 종교적 불관용, 아동매춘, 고문실태, 용병문제, 여성문제	10명
실무위원회	불법구금, 강제실종	2명
사무총장 대표	국내실향민	1명
사무총장에 위임한 주제	유엔인권기구 대표와 협력, 법과학, 대량탈출, HIV·에이즈, 강제실종, 구유고지역 성고문, 테러, 주제별인권절차	8명

(2) 「인권소위원회」

인권소위원회는 1947년 인권위원회의 결정에 따라 인권위원회 산하에 설립할 수 있게 되었다. 현재 인권소위원회로는 「차별방지 및 소수민 보호에 관한 소위원회」(Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities)가 유일하게 활동중이다. 인권소위원회는 인권위원회에서 선출되는 임기 4년의 26명의 위원으로 구성되며 위원은 개인자격으로 활동한다. 인권소위원회의 회의는 매년 8월 중 4주 간의 일정으로 제네바에서 개최된다.

인권소위원회 산하에는 현재 4개의 실무위원회 및 다수의 특별보고관이 설치되어 운영되고 있다. 통보(진정) 실무위원회, 현대 노예문제 실무위원회, 원주민 실무위원회, 불법구금 실무위원회(1991년 설치) 등이 있다. 통보(진정) 실무위원회는 대규모의 지속적인 인권유린에 관한 신빙성 있는 제소 및 그에 관한 관련국의 답변 등을 선별·검토한다. 또한 표현의 자유, HIV·에이즈 등 여러 주제에 관한 특별보고관이 임명되어 조사활동을 전개하고 있다.[17]

(3) 「유엔인권고등판무관」(UNHCHR)

UN은 제49차 총회에서 인권기구의 강화 필요성을 강조한 「빈인권선언」(1993.6)과 유엔 제48차 총회의 건의를 바탕으로 인권고등판무관 제도를 신설(1994)하였다. 인권고등판무관은 인권조직을 강화하고 인권사무국을 전체적으로 감독하며 각국 정부의 임무수행과 국제협력을 위해 필요한 조치를 취할 수 있는 권한을 갖고 있다. 이러한 맥락에서 인권고등판무관은 인권보호를 위한 각국 정부와 건설적 대화 추진, 유엔인권사무국에 대한 업무 감독, 인권분야의 교육·정보 제공 및 기술적·재정적 지원 등 다양한 임무를 수행함으로써 국제협력을 강화하고 인권조직을 통합·조정한다.

인권고등판무관은 특히 세 가지 측면에서 유엔인권활동의 효율성을 제고하는 데 중요하게 기여한다. 첫째, 특정국가 혹은 특정지역의 인권문제가 심각하여 우려할 만한 상황에 이르렀다고 판단될 경우 조기경보 발동 및 유엔인권위원회에 특별회기 개최 요청 등을 통해 신속

17) 인권위원회와 인권소위원회는 두 기관의 모호한 관계 때문에 업무상 협조가 원활히 이루어지지 않고 업무의 중복이 심했으나, 인권고등판무관의 개입으로 최근 수년 동안 상당부분 개선된 것으로 평가된다.

히 대처하는 역할을 한다.

둘째, 각국의 인권보호 및 개선을 위한 법체제 정비, 민주적 제도 마련, 경찰 훈련, 인권보호를 위한 원만한 국가계획 등이 이루어질 수 있도록 기술적·재정적 자문을 제공한다. 인권고등판무관은 이러한 맥락에서 에스토니아, 라트비아, 리투아니아 등의 국가와 인권보호를 위한 실행계획을 논의했고, 네팔에는 기술적 지원을 위한 프로그램을, 캄보디아와 말라위에는 기술적 지원을 위한 사무소 개설을 추진한 바 있다.

셋째, 유엔기구의 여러 활동 가운데 인권분야의 사안들을 조정하는 역할을 담당한다. 인권고등판무관의 중요한 임무는 유엔체제 내의 다양한 인권보호제도와 유엔산하 인권관련 기구들의 인권활동이 통합적으로 수행되어 효율성을 극대화할 수 있도록 하는 것이다. 인권고등판무관은 특히 매 2년마다 개최되는 규약심의위원장회의[18]에서 가입회원국과 유엔전문기관, NGO 등에 대해 조언하고 상호관련 이슈들을 조율하는 등 주도적 역할을 한다. 그 외에 기구개편, 특별보고관·특별기구·NGO와의 회의 등을 통해 유엔인권활동의 효율성을 제고한다.

(4) 총회와 안전보장이사회

총회는 일반적 권한에 입각하여 분쟁을 평화적으로 조정(헌장 제14

18) 유엔은 1984년 국제인권규약의 효과적인 이행문제를 토의하기 위해 인권규약심의위원회 위원장들로 구성된 회의조직(Annual Meeting of Chairpersons of the Human Rights Treaty Bodies)을 창설하였다. 이 회의는 1988년 이후 매 2년마다 개최되고 있으며 규약심의기구 활성화를 위해 회원가입국과 유엔전문기관, NGO 등에 대해 논의하며 상호관련 이슈들을 조정한다. 1996년 회의에는 인권이사회, 경제적·사회적·문화적 권리 이사회, 인종차별철폐위원회, 여성차별철폐위원회, 고문방지위원회, 아동권리위원회의 위원장이 참가하였다.

조)하며, 특히 인종·성별·언어 또는 종교에 의한 차별 없이 모든 사람의 인권과 기본적 자유의 실현(헌장 제13조 1항 b호)을 위한 조치를 취할 수 있다. 총회에서 인권문제는 사회·문화 및 인도주의적 사안을 전담하는 제3위원회(The Third Committee)에 의해 광범위하게 다루어지고 있다. 그러나 총회내 제3위원회는 NGO의 참여가 부진한 데다 인권위원회 및 인권소위원회 등 인권전문기구에 밀려 상대적으로 기능이 약하다.[19]

총회는 특정한 인권문제를 다루기 위해 한시적인 특별위원회를 별도로 설치·운영한다. 또한 특정한 인권문제에 대한 특별보고관을 임명하여 인권침해사안을 조사·연구·보고하도록 하거나, 인권고등판무관에 조사·연구를 위임하고 그 결과에 따라 해당국에 인권상황을 개선하도록 권고한다. 무엇보다 총회는 특정국가의 심각한 인권상황을 개선하기 위해 경제적·외교적 제재조치를 취할 수 있다. 이러한 제재조치는 인권개선을 효과적으로 가져올 수 있는 실제적 수단이라는 점에서 총회의 영향력은 무시할 수 없다.

안전보장이사회는 국제평화와 안전유지 또는 회복을 위해 권고하거나 군사적·비군사적 강제조치를 취하는 기관이다(헌장 제39조). 어떤 국가의 인권침해 행위가 '평화에 대한 위협'이라고 판단되는 경우 안전보장이사회가 개입한다. 1990년대 들어 구 유고, 르완다, 앙골라, 나이지리아, 부룬디 등 여러 지역에서 자행된 대량학살(genocide) 또는 인종청소(ethnic cleansings)와 같은 국제인권법 위반행위는 '평화에 대한 위협'으로 간주되었다.[20] 그러나 아직까지 '평화에 대한 위협'이

19) Philip Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights*, pp. 60~65. 최근 제3위원회에서는 이슬람국가의 여성인권보호를 위한 연대의 움직임이 일고 있다.

20) 제성호, "북한인권 개선을 위한 국제협력방안," p. 159. 1990년대 들어 평화를 위협하는 대규모 인권침해로 판단하여 안보리 결의가 채택된 사례는 다

라는 개념이 명확히 규정되어 있지 않은 데다 어느 정도의 규모나 수준의 인권침해 행위가 국제평화와 안전을 위협하는지에 대한 객관적인 기준이 모호한 형편이다.

(5) 「유네스코」(UNESCO)와 「국제노동기구」(ILO)

유엔산하에 분야별로 인권개선을 위한 전문기구가 설치되어 있어 이 기관을 통해 통보절차를 개시할 수 있다. 대표적인 기구로 유네스코, 즉 「유엔 교육·과학·문화기구」(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO)를 들 수 있다. 유네스코는 교육·과학·문화·정보 분야에서 개인과 NGO가 제출한 인권침해 관련 진정서를 심의하고 당사국 정부의 답변자료 등을 검토하여 집행위원회에 보고한다. 이 결정은 법적 구속력은 없으나 심의과정에서 당사국 정부와의 대화를 통해 문제해결을 모색하는 정치적 효과를 기대할 수 있다.

경제적·사회적 차원의 인권문제를 다루는 기관으로 ILO는 1919년에 창설되어 현재까지 170여 개 이상의 국제협약을 채택하는 등 많은 영향력을 발휘하고 있다.[21] ILO는 단결권, 단체교섭권 등 기본적인 노동문제뿐만 아니라 아동노동, 빈곤층문제, 직업훈련, 사회보장 등 광범위한 문제에 관해 다양한 구제절차를 구비하고 있다. ILO는 자체적으

음과 같다. ① 1991년의 이라크의 쿠르드(Curds)난민 박해사건(안보리 결의 제688호), ② 1992년의 소말리아 내전으로 인한 인권침해사태(안보리 결의 제794호), ③ 1993년의 구유고내전에 따른 인권탄압(안보리 결의 제836호), ④ 앙골라에서 반정부세력에 의한 군사행동의 결과 발생한 사태(안보리 결의 제864호), ⑤ 1994년의 르완다내전과 그에 수반된 집단살해사태(안보리 결의 제918호 및 제929호), ⑥ 아이티 군사정권에 의한 민정복귀합의의 불이행사태(안보리 결의 제940호).

21) Robertson and Merrills, *Human Rights in the World*, p. 282~288.

로 협약 및 권고의 적용에 관한 위원회 및 전문가위원회를 설치하여 구체적인 문제들을 다루고 있다.[22]

(6) 「유엔난민고등판무관」(UNHCR)

국제적 난민의 구호·지원 및 인권보호를 위해 유엔난민고등판무관(United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)이 설치되어 활발한 활동을 전개하고 있다. UNHCR은 본국을 벗어난 탈출자가 인종, 성별, 종교, 국적, 특정 사회집단에의 소속, 정치적 의견 등을 이유로 본국에서 박해받을 우려가 있는 경우 이들을 난민으로 간주하여 보호한다. 즉 UNHCR은 탈출자를 송환하였을 경우 인권침해의 우려가 있다든지, 혹은 대량탈출자가 발생하여 신속한 대응과 특별한 조치가 필요한 긴급상황에서 이들의 인권을 보호하는 역할을 담당한다. UNHCR은 1951년 채택된 「난민의 지위에 관한 협약」에 근거하여 '강제송환금지원칙'(Principle of non-*refoulement*)을 준수하며, 자발적 의사에 의한 난민자격 부여, 난민의 현지정착 혹은 제3국 정착을 주선한다. 또한 난민발생 사유가 종료된 경우에는 난민들의 자발적 본국귀환 사업도 주선한다.

결론적으로 유엔인권기구의 주요 역할은 인권을 보호하고 증진시키는 데 있다. 현재 유엔인권체제는 국가간 활동을 규제하는 강력한 체제로 자리잡고 있으며, 국제인권활동이 유엔기구를 중심으로 운영되고 있다는 점에서 유엔인권기구를 통한 인권개선의 노력을 기울이는 일은 매우 중요하다. 그러나 유엔인권체제의 실행절차는 법적 구속력이 미약하며 대개 하나의 진정이 처리되는 데 3~4년이 걸리는 등 문

22) 상세한 설명은 Philip Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights* pp. 580~619 참조.

제점이 많고 최종적인 의무이행은 결국 당사국의 의지에 달려 있다는 한계점을 갖고 있다.

이러한 문제점을 보완하기 위해 인권고등판무관실은 구조개혁에 노력하고 있다. 인권고등판무관실은 업무중복을 피하고 효율성을 제고하기 위해 기존에 운영해 오던 인권센터(Center for Human Rights)를 인권고등판무관실로 흡수통합(1997.9.12)하였다.[23] 이에 따라 인권고등판무관실은 2개의 행정부서와 3개의 실행부서(연구, 프로그램·사업, 서비스)를 운영하고 있다. 유엔은 인권고등판무관실을 통해 국제인권회의 준비 및 실행, NGO에 대한 서비스 제공 등의 활동을 함으로써 인권문제와 관련하여 국제여론 조성에 크게 기여하고 있다.

3. 지역인권체제와 아시아

인권보호를 위한 정부간기구의 협력은 유엔 차원에서뿐만 아니라 지역차원에서도 중요하게 다루어지고 있다. 사실 인권문제는 유엔 등의 국제무대에서 심도 있게 논의되고 있지만 지역협력의 틀 속에서 보다 구속력 있게 집행되고 있는 것이 현실이다. 특히 지역적 차원에서 해당지역의 인권문제는 지역안보와 밀접한 관련을 갖고 있기 때문에 각 국가는 인권상황에 대해 실질적인 관심을 가지고 대처해 나가는 경향이 크다.

지역차원의 인권보장체제는 유럽과 미주, 아프리카 등 세 지역에 형성되어 있으며, 중동 및 아시아 지역에는 인권활동이 활발하지 못한 편이다. 인권체제가 가장 광범위하고 포괄적으로 형성되어 있는 지역은 유럽이다. 유럽은 유럽이사회가 1950년 제정하여 1953년 발효

23) UNHRCR, "Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights," http://www.unhchr.ch/HTML/hchr.htm (97.11.5).

시킨 유럽인권협약(European Convention on Human Rights)[24]을 바탕으로 1955년 유럽인권위원회(European Commission on Human Rights: ECHR)를 탄생시켰다. 유럽인권위원회는 유럽인권협약 체결국인 21개 이사국으로 구성되어 있으며, 연 5~6회(총 60일)의 회의를 진행한다.

유럽인권체제는 유럽인권위원회 이외에 유럽연합(European Union: EU)[25]과 유럽안보협력기구(Organization of Security and Cooperation of Europe: OSCE)[26]가 자체 인권제도를 갖추고 있기 때문에 중첩적인 인권체제를 형성하고 있다. EU는 가입국들을 직접적으로 구속할 수 있는 「연합국법」(Community Law)을 갖고 있는데, 연합국법은 가입국 간에 시민들의 자유로운 이주 보장, 유럽연합의 행정적 잘못에 대한 개인의 감시와 청원절차(옴부즈맨제도), 노동자의 기본적 권리(1989년) 등을 규정하고 있다. 구체적인 인권항목을 제시하지 않고 있다는 단점에도 불구하고[27] 유럽사법재판소(European Court of Justice: ECJ)의 판결을 통해 강력한 실행력을 구비하고 있다.

한편 OSCE는 회원국 간에 발생한 인권침해 사실에 대해 외교적 채널을 통해 문제제기를 할 수 있도록 제도화(1989년)하였다. 해당국

---

24) 유럽인권규약은 지금까지 9차례의 선택의정서를 만들어 인권조항의 선택항목을 늘여가고 있다. 유럽인권규약은 최소한의 인권조항에 대한 규정만 제시하는 '최소주의 원칙'을 적용하는 한편, 합의되지 않은 인권조항에 대해서는 차후에 준비가 된 국가들이 자발적인 선택에 의해 받아들이도록 정치적 배려를 하고 있다.

25) 유럽연합(EU)은 1992년 마스트리히트조약으로 탄생하였으며 1957년 로마조약을 근거로 결성된 유럽공동체(EC)의 후신이다. 유럽공동체(EC)에 인권조항이 선별적으로 포함되어 있었으나 유럽연합(EU)은 인권문제에 보다 많은 비중을 두고 있다.

26) 유럽안보협력기구(OSCE)는 1995년 1월 결성된 조직으로 1975년 최종합의서를 도출한 헬싱키협정을 근거로 설립된 유럽안전보장협력회의(CSCE)가 보다 제도적인 형태로 발전된 것이다.

27) 이원웅, 「국제인권레짐의 특성 및 동태에 관한 연구」, p. 106.

은 10일 이내에 응답하도록 규정(1991년)하고 있으며, 소수민족의 인권보호를 위한 소수민족문제고등판무관 제도를 신설(1992년)함으로써 인권문제에 보다 신속하게 대처하고 있다. 동구권의 바르샤바조약체제(Warsaw Pact)가 해체됨에 따라 OSCE의 역내 영향력은 더욱 증대되고 있다. 유럽지역에서는 이러한 정치적 제도가 중첩적으로 형성되어 지역인권보호에 기여하고 있다.

미주인권체제는 미주인권선언(American Declaration on the Rights and Duties of Man), 미주기구헌장(Charter of OAS), 미주인권협약(American Convention on Human Rights) 등 세 가지 인권규약을 바탕으로 미주인권위원회(Inter-American Commission on Human Rights: IACHR)를 구성하고 미주인권재판소(Inter-American Court of Human Rights)를 운영하고 있다. 미주인권위원회 구성의 직접적인 근거가 되는 미주인권협약은 유럽인권협약과 마찬가지로 주로 정치적 인권 혹은 자유권적 인권에 대부분의 비중을 두고 있다.

미주지역 인권체제는 유럽과는 달리 1948년 설립된 미주기구(Organization of American States: OAS)의 구조 속에 하나로 통합되어 있다. 북남미 국가를 포괄하는 OAS는 인권보호를 위한 실행절차와 구체적인 운영을 최종적으로 결정한다. 또한 미국은 미주인권체제에 가입국이 아닌 옵서버 자격으로 참여하고 있지만 미주지역 국가들에 대한 정치·경제적 지원을 통해 인권문제에 개입하여 왔다. 이러한 점에서 미주인권제도가 안정적으로 운영되는 데 미국의 강력한 정치적 지도력이 크게 기여하고 있다고 평가되기도 한다.[28]

아프리카는 아프리카연합(Organization of African Unity: OAU)헌

28) Jack Donnelly, "International Human Rights: A Regime Analysis," *International Organization*, Vol. 40, No. 3 (Summer 1986), p. 624~626 이원웅, 「국제인권레짐의 특성 및 동태에 관한 연구」 p. 112에서 재인용.

장이 채택(1963년)된 이후 아프리카인권헌장(The African Charter on Human and People's Rights, 1981년 채택, 1986년 발효)에 기초하여 1986년 10월 40개국의 비준을 받아 아프리카인권위원회를 출범시켰다. 그러나 아프리카인권헌장은 유럽이나 미주지역 인권협약과는 달리 시민적·정치적 권리뿐만 아니라 경제적·사회적·문화적 권리를 망라하고 있다. 이는 아프리카 국가 대부분이 아프리카 문화적 전통을 중시하고 경제적·사회적·문화적 권리에 비중을 두고 있음을 반영한 것이다.[29] 또한 인권헌장의 명칭에서도 알 수 있듯이 인권의 개념이 개인의 권리에 한정되지 않는 '민중의 권리'라는 집단적 인권개념임을 강조하고 있다. 집단의 권리를 강조하는 것은 개인의 권리보다 집단의 일원으로서 개인이 감당해야 할 책임에 인권의 비중을 두고 있다는 것을 의미한다.

아프리카인권위원회는 출범 이후 인권감시체제의 핵심을 이루는 아프리카인권재판소 설립문제를 계속 논의하였으나 1995년 인권재판소를 설치하는 데 원칙적인 합의를 보았을 뿐 아직까지 진전을 보지 못하고 있다.[30] 그러나 불법처형에 관한 특별보고관을 임명(1995)하는 등 활발한 인권감시활동을 전개하고 있다. 아프리카인권제도는 유럽이나 미주지역에 비해 태동된 지 오래되지 않았기 때문에 여러 가지 미비한 요소가 내재되어 있으나, 발전도상국 특히 아시아지역 국가들 간에도 인권보호를 위한 지역체제를 만들 수 있다는 가능성을 보여주고 있다는 점에서 주의를 기울일 필요가 있다.

지역인권체제의 실행절차는 유엔인권위원회의 일반적 절차와 유사

29) Robertson and Merrills, *Human Rights in the World*, p. 249.

30) Robertson and Merrills, *Human Rights in the World*, p. 264; Council of Europe, *Human Rights Information Sheet*, No. 35 (Strasbourg, 1995), p. 141.

하게 정기보고서 제출, 개인 청원, 회원국간 제소, NGO 청원 등을 규정하고 있다. 그러나 지역인권체제에서는 인권재판소를 설립·운영함으로써 인권규약의 이행을 보다 구속력 있게 집행하고 있다는 점이 다르다. 미주인권위원회의 경우, 코스타리카 산호세(San Jose)에 소재하고 있는 미주인권재판소(Inter-American Court of Human Rights)가 인권분쟁을 최종적으로 판결한다. 유럽에서는 유럽이사회가 기존의 유럽인권위원회와 인권재판소를 통합하는 강력한 단일 인권재판소를 설치하기로 합의[31](1997.10.11)함으로써 인권증진 및 보호를 도모하고 있다.

유럽, 미주, 아프리카 지역과는 달리 아시아 지역은 인권보호 및 감시체제가 가장 미비한 실정이다. 국제적으로 지탄의 대상이 되는 인권취약국이 가장 많이 포함되어 있는 지역이 아시아이다. 이스라엘, 팔레스타인, 남부레바논, 이란, 이라크 등 중동지역을 제외하더라도 중국과 아프가니스탄, 미얀마, 동티모르(인도네시아) 등은 유엔인권위원회의 특별보고관 혹은 유엔사무총장이 인권유린실태를 직접 조사하고 있는 국가들이다.

아시아지역에서 지역인권체제 창설의 필요성이 오래 전부터 주창되어 왔으나 아직까지 어떤 협약이나 제도가 형성되지는 못했다. 아시아에서 중동지역은 1945년 3월 결성된 아랍국가연맹(The League of Arab States)을 중심으로 아랍인권위원회를 출범(1968년)시켰으며, 아랍인권헌장을 채택하려는 시도는 계속되고 있다.[32] 그러나 아·태지역

31) 「동아일보」 1997.10.12.

32) 아랍국가연맹은 1968년 12월 베이루트에서 아랍지역인권회의를 개최하고 「아랍인권위원회」를 조직하였다. 동위원회는 아랍인권헌장 채택을 위해 바그다드(1979)와 시라큐스 등에서 세미나를 개최하였으며, 마침내 1994년 9월 아랍인권연맹은 「아랍인권헌장」을 승인하였다. 아직까지 「아랍인권헌장」이 국가별로 비준되지 않음으로써 효력이 발생하지 않았지만 이 헌장이 발효되면 미주 및 유럽에서와 같이 아랍지역에서도 인권체제가 정착될 것으로 기대된다.

에서는 정부간 인권체제나 NGO의 활동 모두 미약한 실정이다.

유엔인권위원회는 지역별 인권체제 형성의 일환으로 아시아지역에 인권위원회를 창설하기 위한 지원활동을 계속하고 있다. 유엔의 지원하에 1982년 아시아에서는 처음으로 스리랑카 콜롬보에서 인권세미나가 개최되어 아시아지역 인권체제의 형성문제가 논의되었다. 그러나 회의는 광범위한 아시아지역을 하나의 인권체제로 묶는다는 견해에 대해 회의적이었다.[33] 국제기구를 만들거나 좁은 지역범위에서 인권체제를 형성해 나가는 접근방법에 대해서는 찬성하였지만, 아시아 단일 인권체제를 창설하는 데는 반대하였다. 아시아 국가들의 국제인권규약 비준 비율이 가장 저조한 데다 좁은 지역범위에서조차 인권체제가 제대로 갖추어지지 못하고 있는 형편이기 때문에 아시아 인권체제 성립은 불투명하다.

1990년대 들어 유엔인권위원회는 아·태지역의 인권체제 형성을 위해 「유엔 아·태 인권워크샵」(The United Nations Workshop for the Asia-Pacific Region on Human Rights Issues)을 개최해 왔다. 1990년 5월 마닐라에서 처음 개최된 이후 1993년 1월 자카르타에서 2차 워크샵을, 그리고 1994년 7월에는 서울에서 제3차 워크샵을 각각 개최하였다. 그 후 제4차(1996.2), 5차 워크샵(1997.1)은 네팔과 암만에서 각각 개최되었다.

「유엔 아·태지역 인권워크샵」은 유엔에서 일부 자금을 지원하며 유엔인권위원회가 주관하는 행사이기 때문에 정부간 인권관련 협의체적 성격을 띠고 있다. 그러나 아시아에서 참가국들을 하나로 결속시켜 줄 공통적 요소가 부재한 데다 참가국들 간의 이해관계가 상이하여 공고한 지역인권체제로 발전하지 못하고 있다. 예컨대 제4차 워크샵

33) Jack Donnelly, *International Human Rights* (Boulder: Westview Press, 1993), p. 92.

에서 일본측은 한국이 아·태지역 인권워크샵의 주도권을 잡으려 한다고 문제제기하면서 동 방식에 의한 인권워크샵보다는 오히려 외무부 중심의 지역회의체(Regional Arrangement) 구성을 통해 조약을 체결하자고 제안하기도 하였다.[34] 그러나 같은 아시아지역이라 하더라도, 예컨대 모슬렘들은 여성인권에 대해 반대하고 있고 스리랑카는 아동권리를 제외시키고 있는 등 문화적 격차가 커서 단일 인권체제로 발전하는 데는 난관이 가로 놓여 있다. 그럼에도 불구하고 아·태지역에서 정례화된 정부간 인권회의가 개최되고 있다는 사실만으로도 의미있는 일이라 할 수 있다.

아시아지역에 전반적으로 인권제도가 발달하지 못한 이유에 대해 잭 도널리(Jack Donnelly)는 권리(rights)보다는 의무(duties)를 강조하는 아시아 국가들의 전통 때문이라고 주장한다.[35] 즉 아시아국가들은 인권의 개념을 서구에서 주장하는 개인의 권리로만 해석하는 것이 아니라 이른바 '집단적 권리'를 강조해 왔다. 아시아는 전통적으로 개인의 권리와 이익 추구가 아닌 집단의 구성원으로서 개인의 책임과 의무를 강조하는 문화가 지배적이다. 따라서 "의무를 다하면 누구나 권리를 가질 수 있지만 의무를 다하지 못하면 아무도 권리를 가질 수 없다"는 의식이 강하게 자리잡고 있다. 권리는 의무수행에 따라 좌우된다. 잭 도널리는 인권은 의무수행과는 상관 없이 인간에게 주어진 고유한 권리를 중요하게 여길 때 신장되는 것인데, 아시아의 이러한 집단주의적 전통문화는 인권제도의 발전을 지연시키고 있다고 주장한다.

---

34) 일본측 아베 교수가 한국측 참가자인 이화여자대학교 홍성렬 교수의 발표에 대해 이러한 견해를 표명하면서 자신의 방안을 제안한 것이다. 백충현 교수는 일본측의 이러한 제안을 아시아의 다원성을 간과한 비현실적인 것으로 평가하였다.

35) Jack Donnelly, "인권개념의 보편성과 아시아적 가치," 「계간 사상」 (1996년 겨울호), pp. 28~45

아시아에서 인권제도가 발달하지 못한 두번째 이유는 아시아지역 국가들이 대개 시민적·정치적 권리보다는 경제적·사회적·문화적 권리를 우선시하기 때문으로 보인다. 대부분의 개발도상국이 그렇듯이 아시아 국가들은 개인의 자유에 앞서 인민의 생존문제를 해결하는 것이 더 중요하다는 이른바 '개발권'의 입장을 견지하고 있다. 저개발국이 대부분인 아시아에서 서구의 문화적 풍토에서 자라난 시민적·정치적 권리에 대한 요구는 일종의 사치로 간주되고 있다. 시민적·정치적 권리는 급속한 경제발전을 추구하기 위해 다소 제한되어도 무방하며 대신 경제적·사회적·문화적 권리가 우선적으로 보장·실현되어야 함을 강조한다. 이러한 사고는 아시아지역에서 인권제도의 형성에 또 하나의 장애요인이 되고 있다.

아시아에서 지역인권제도가 발달하지 못한 세번째 이유는 인권보호보다 정권안정과 국가안보를 더 중요하게 여기는 정치문화 때문으로 보인다. 일반적으로 인권유린은 정권 불안정 및 국가안보 불안과 밀접한 관계를 갖고 있다.[36] 정권이 불안정하고 국가안보가 불안하면 인권이 침해될 가능성은 높아진다. 정권이 불안정하면 정권을 유지하고 반체제인사를 색출하기 위해 경찰력을 증강하며 정권에 반대하는 연설회나 데모를 억누를 것이다. 반체제인사들을 죽이거나 고문하고 언론 및 교육기관을 통제할 가능성이 높아진다. 국가안보가 불안해져도 마찬가지다. 국가안보가 불안해지면 권위주의적 정권이든 민주적 정권이든 국가안보를 위해 개인에게 정치적·경제적 권리를 희생하도록 강요한다. 국가를 지키기 위해 의식주 및 보건의료 등의 서비스를 희생하는 것을 당연시할 수 있다. 아시아에서 식민억압통치, 전쟁이나

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

쿠테타 등 정치적 불안정으로 초래된 심리적 불안은 인간이 가지고 있는 '안전의 욕구'를 자극하면서 정권안정과 국가안보를 희구하는 경향으로 나타났다. 특히 과거 개발독재에 대한 긍정적 해석이 확산되면서 정권안정과 국가안보를 위해 시민적·정치적 권리는 제한될 수 있다는 인식도 어느 정도 내면화되었다. 대부분의 아시아 국가들이 내전이나 전쟁, 국가전복과 같은 실재적인 위기를 막기 위해서는 시민적·정치적 권리의 제한과 유보가 불가피하다는 주장을 펴 온 것이 사실이다. 이러한 정치사회적 환경은 아시아에서 인권체제의 형성에 장애요인으로 간주되고 있다.

4. 국제 비정부기구의 인권보호 활동

정부차원의 국제인권기구 이외에 각국의 인권상황을 감시하고 인권침해를 고발함으로써 인권보호에 중요한 기여를 하고 있는 그룹이 비정부기구(NGO)이다. NGO는 IGO에 비해 자원동원 및 전략선택에 있어서 열세에 있기 때문에 상호 유대와 협조의 필요성을 절대적으로 요구한다. 그러나 NGO는 정부간기구로부터 자율성을 유지하는 것이 존립을 가능하게 만드는 가장 중요한 요소로 인식하고 있기 때문에 대개 정부나 정치단체로부터 자금과 인력 및 정보를 제공받지 않는다. 또한 특정한 정부나 특정한 정치체제에 대한 이념적 편견을 갖지 않고 오직 인권의 보편주의적 규범에 입각하여 공정한 인권감시 및 비판활동을 전개한다. NGO는 국제적 연대를 통해 주로 도덕적인 압력행사를 위주로 활동하고 있지만 국제적 제휴가 직접적인 형태로 일어나지 않는 경우에도 상호학습을 통하여 성공적인 전략과 방법론을 확신시킴으로써 인권 보호 및 개선에 기여하고 있다. NGO의 국제연대

활동은 국제여론과 도덕성에 직접 호소함으로써 인권규범에 대한 공동인식을 확산시키고 인권개선의 실행능력을 제고하고 있다.

NGO가 유엔에서 활동하기 위해서는 경제사회이사회의 '협의자격'(consultative status)을 획득해야 한다. 유엔은 헌장 제71조에 NGO를 유엔제도 속에 포함시킨다는 원칙을 규정하고 이 규정에 따른 유엔 경제사회이사회 결의 제1296호에 의거하여 포괄적 협의자격(Category Ⅰ), 특정분야 협의자격(Category Ⅱ), 특정문제 자문자격(Roster) 등의 세 가지 종류의 협의자격을 취득하도록 하였다.[37] 경제사회이사회 규칙 제80조는 비정부기구위원회(Committee on NGO)를 설치하여 유엔 인권활동에의 참여를 희망하는 NGO의 자격을 심사하여 적정한 협의자격을 부여하도록 규정하였다.[38] 이에 따라 유엔은 「비정부기구 인권위원회」(NGO Human Rights Committee)를 설치하여 NGO와의 협력을 도모하고 있다. 경제사회이사회의 결의 제1296호에 따라 협의자격을 얻은 비정부기구는 매 4년마다 활동보고서를 유엔사무총장에게 제출해야 한다.

인권관련 NGO들은 전문적인 영역에서 활동하기 때문에 Category Ⅱ에 속하게 된다. 그러나 이러한 구분은 형식적인 것에 그칠 뿐 실

37) 포괄적 협의자격(Category Ⅰ)을 획득하면 경제사회이사회에 의제를 제안할 수 있는 권한과 투표권 없는 참여 및 발언이 허용되며 산하 전문기구의 활동에 참여할 수 있다. 특정분야 협의자격(Category Ⅱ)을 획득하면 경제사회이사회 및 관련 분야 전문기구 활동에 참여할 수 있으며 서면 혹은 구두로 발언이 가능하다. 그리고 특정문제 자문자격(Category Ⅲ)을 획득하면 경제사회이사회의 필요에 따라 자문에 응할 수 있으며 산하 관련 전문기구 활동에 참여할 수 있다. 1996년 8월 현재 세 분야의 자격을 획득한 NGO의 수는 각각 69, 436, 563여 단체에 이른다.

38) 이 위원회는 아프리카지역 5개국, 아시아지역 4개국, 라틴아메리카지역 4개국, 서유럽 및 기타지역 4개국, 동유럽지역 2개국 등 19개국으로 구성되어 있다. 현재 미국, 러시아, 영국, 중국 등 주요 강대국이 위원직을 맡고 있다. UN, *United Nations Action in the Field of Human Rights* (Geneva; Center for Human rights, 1994), p. 14; 이원웅, 「국제인권레짐의 특성 및 동태에 관한 연구」 p. 165에서 재인용.

질적인 활동에 있어서 큰 차이는 없다. 우리 나라 민간단체로는 「이웃사랑회」라는 빈민구호단체가 1996년 유일하게 유엔의 '포괄적 협의자격'을 취득하였다. 유엔산하기구인 UNHCR, 유네스코 및 ILO 등의 국제기구도 비정부기구에 대해 협의자격을 부여하고 있다. UNHCR은 NGO를 실행협조자로 인정하며 연대활동을 하고 있다. 유네스코는 NGO를 상호정보교류 자격(Category C), 정보와 자문자격(Category B), 자문 및 연대자격(Category A) 등으로 분류하며 참여를 허용하고 있다. ILO는 노동단체 및 사용자 단체에 대해 무제한적으로 문호를 개방하고 있다.

NGO는 인권위원회 및 인권소위원회를 인권토론장으로 충분히 활용하고 있다. NGO대표들은 인권소위원회의 결의 채택에 앞서 활발한 로비를 벌이며, 때로는 결의안을 작성하여 배포함으로써 결의의 내용을 실질적으로 주도하기도 한다. 이들은 또 유엔인권위원회 산하의 인권소위원회 위원들과 협조하여 '실무위원회'(Working Group)에 참여함으로써 인권감시 기능을 수행하기도 하며, 인권소위원회에 서면상의 보고서를 제출하거나 발언권을 얻어 인권침해사례를 고발하기도 한다. 유엔의 협의자격을 얻은 NGO는 유엔 인권위원회와 인권소위원회에 참석하여 10분 이내로 발언할 수 있고 서면으로 의견을 개진할 수 있다. 특히 유엔 인권위원회의 1503절차 및 1235절차를 개시하는데 있어서 중요한 역할을 한다. 이들은 표결권은 없으나 의제채택과 토론과정, 결의채택에 있어서 결정적인 역할을 수행한다. NGO는 일반적으로 사실조사, 인권평가활동, 인권옹호활동, 정책에 대한 영향력 행사, 인도적 지원활동, 국제연대활동 등을 통해 인권규약 이행여부를 감시하며 보호절차를 강화한다.[39] NGO는 비정부기구 간의 국제회의

39) 이원웅, 「국제인권레짐의 특성 및 동태에 관한 연구」 p. 196.

등을 통해 비정부기구의 인권보호 활동이 실질적인 효과를 가져올 수 있도록 국제적인 조율과 조정의 노력을 기울인다.

전 세계적으로 약 5,000여 NGO가 회원제도를 갖추고 국제적인 활동을 하고 있으며, 유엔 경제사회이사회의 협의자격을 취득한 NGO 수만 해도 1,000여 개에 이른다. 이 가운데 인권문제에 관심을 가진 NGO 수는 700~800개 정도로 추산되며[40] 약 110여 개 NGO가 유엔 인권위 및 인권소위에서 활동하고 있다. 국제적으로 잘 알려진 국제사면위원회(AI), 인권감시위원회(Human Rights Watch), 국제인권연맹(ILHR), 국제법률가협회(ICJ) 등은 국가별, 지역별 지부를 체계적으로 갖추고 있는 대표적 민간인권단체들이다(<표 2-4-1> 참조).

NGO는 조직형태 및 운영방식이 각각 다르다. 예컨대, 국제인권연맹은 사회저명인사를 중심으로 한 엘리트 조직이며, AI는 100만명이 넘는 회원을 보유한 대중적인 조직이다. 국제인권연맹의 지부는 자율성이 있지만, AI는 철저하게 본부의 통제를 받는 중앙통제의 원칙으로 운영되고 있다.

NGO들의 이념성향도 다양하다. 정치적·시민적 인권을 강조하는 NGO는 자유주의 정치체제를 지지하고, 경제적·사회적·문화적 인권을 강조하는 NGO는 사회민주주의를 지지하는 것으로 간주할 수 있다. AI를 비롯한 대부분의 국제 NGO는 자유주의적 범주에 속하며, 미국의 프리덤하우스(Freedom House)는 극우적 성향까지 띤다. 반면 국제민주법률가협회(The International Association of Democratic Lawyers, IADL), 세계평화회의(World Peace Council), 세계민주청년동맹(World Federation of Democratic Youth) 등은 사회주의에 우호적인 NGO이다.

---

40) 최성철, "국제기구를 통한 납북억류자 송환방안 모색," 「사회문화분야 1994년도 전문가 위촉과제 종합」 (서울: 통일원, 1994), pp. 167~173.

<표 2-4-1> 인권관련 국제 비정부기구 현황

NGO명	설립 연도	본부	이념 성향	활 동 내 용
국제사면 위원회(AI)	1961	런던	진보	○150여 개국 110만 회원, 54개국에 지부 ○양심수 석방, 공정한 재판, 사형제도 금지
아시아워치 (Human Rights Watch/Asia)	1985	뉴욕 (워싱턴 ·홍콩)	중도	○Human Rights Watch의 5개 조직 가운데 아시아지역 감시조직 ○국제언론과 방송매체 동원, 미 정부와 의회 로비 ○중국, 한국, 필리핀, 싱가포르 등 아시아 10개국 보고서 발간
국제인권 연맹(ILHR)	1942	뉴욕	보수	○41개 지부, 70개국 2,500명 회원 ○1953년 한국지부 설립
해리티지재단	1973	워싱턴	보수	○1992년 북한인권실태 보고서
프리덤 하우스	1941	뉴욕· 워싱턴	보수	○사회주의권 인권문제 ○「세계인권현황」 발간
카터센터	1982	아틀 랜타	중도	○기아 · 질병 · 가난·억압 퇴치 ○민주와 발전 · 보건 · 의식주 증진
국제법률가 위원회(ICJ)	1952	제네바	중도	○60여 개국 법률가 ○유럽인권상(1985), 월터평화상(1985)
인권옹호 위원회(HRA)	1978	버클리	중도	○15개국 회원 ○이민자·정신지체자·극빈자 보호
국제민주법률 가협회(IADL)	1946	브루셀	진보	○80여 개국 법률가 회원 ○유럽국가 중심
국제인권 협회(ISHR)	1972	프랑크 푸르트	중도	○27개국에 지부 ○1993.6 북한인권보고서
미네소타인권 옹호위원회 (MAHR)	1983	미네아 폴리스	중도	○1,100명의 망명가 회원 ○제3세계 인권문제 ○미국내 여론형성 영향력
국제인권 연맹(IFHR)	1922	파리	중도	○66개국 단체회원 ○정부에 의한 인권침해
미국시민 자유연합 (ACLU)	1920	뉴욕	중도	○미국내 50개주에 지부 ○60여 명 변호사, 2,000명 자원봉사변호사, 27만 5,000명 회원
국제의원 연맹(IPU)		제네바	중도	○108개국 국회의원으로 구성 ○1987년 47개국 600개 사례 조사
국제언론인 협회(IPI)	1951	런던	중도	○65개국 회원1,800명 ○인권세미나, 훈련프로그램
국제적십자 연맹(IFRC)	1919	제네바	중도	○150개국에 지부

한편 개인적 인권을 강조하는 대부분의 서구 NGO는 자유주의적 정치이념을 지지하고, 집단적 인권을 강조하는 제3세계 NGO는 사회주의나 공동체주의적인 정치이념을 지지하는 성향을 지닌다.

NGO의 지역내 활동은 유엔차원의 활동과는 달리 지역문화의 특성 때문에 다르게 나타난다. NGO가 가장 활발하게 활동하는 지역은 미주지역이다. 미주지역의 경우, 미주인권협약에 규정된 인권조항을 위반한 국가에 대해 직접적인 피해당사자는 물론 NGO 등 제3자에 의한 통보를 허용하고 있기 때문이다. 반면, 유럽인권체제에 대한 NGO의 참여는 매우 제한적이다. OSCE의 경우 1992년 헬싱키결정 이후 NGO의 참여가 제한적으로 허용되었으나 국가들의 합의에 의해 일방적인 요청이 있는 경우 이외에는 사실상 NGO의 참여나 발언이 불가능한 실정이다. 유럽의 NGO들은 공식적으로 지역인권체제에 참여하는 기회가 제한되어 있지만 유럽 각국이 유엔인권위원회에 제출하는 국가보고서 작성과정에 참여하는 등 언론의 자유와 개방적인 정치문화를 바탕으로 활발한 활동을 전개하고 있다.[41]

한편 아프리카지역에서의 NGO의 활동은 아직까지 미약하다. 유엔은 1967년부터 아프리카지역의 정부간 인권체제 형성을 위해 아프리카인권위원회의 결성을 시도해 왔으나, 1986년에야 비로소 정부간인권기구가 출범하였다. 아프리카인권위원회는 지역 NGO의 인권활동을 토대로 발전한 것이 아니라 유엔의 요청과 도움을 받아 조직되었기 때문에 역내 NGO의 참여나 협력관계는 취약하다.

AI를 제외한 대부분의 NGO는 정부간기구에 상당히 의존하며 활동무대가 유엔이거나 미국 외교정책에 대한 로비중심의 조직활동 양상을 보인다.

---

41) 이원웅, 「국제인권레짐의 특성 및 동태에 관한 연구」 p. 173.

현실적으로 유엔인권위원회나 국제기구에서 일국의 정부대표가 타국의 인권문제를 비난하기에는 여러 가지 어려움이 따르는 반면, NGO의 활동은 훨씬 자유롭다. 정부차원의 문제해결은 일부 서방국가의 경우를 제외하고는 매우 제한적이며 소극적일 수밖에 없다. 그렇지만 NGO는 정부기구가 아니기 때문에 각국의 인권침해 고발에 매우 적극적이다. NGO는 인권침해상황을 조사·폭로하고 세계 각국의 여론에 호소하거나 각국 정부에 대해 인권보호를 위한 국제조약을 발의·채택·비준하도록 하는 등 인권보호에 크게 기여하고 있다. 이러한 NGO의 자유로운 활동이야말로 인권개선과 보호에 중요한 역할을 담당한다고 할 수 있다.

Ⅲ. 국제협력을 통한 인권개선 사례: 헬싱키협정 이행과정을 중심으로

헬싱키협정(Helsinki Accord)은 인권문제를 둘러싼 동서 간의 대립이 첨예했던 갈등구조 속에서 다차원적으로 인권문제를 접근함으로써 국제협력 내지 지역협력을 통해 인권문제를 해결한 대표적 모델로 거론된다. 특히 헬싱키협정은 냉전갈등 속에서도 동서진영이 인권과 안보가 불가분의 관계에 있음을 인식하고 합의를 도출해 냈다는 점에서 중요성을 지닌다. 이데올로기적 갈등이 치열했던 냉전시기에 동유럽과 서유럽이 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)라는 다자간 안보·협력을 통해 정치·군사, 경제 및 인권문제를 포괄적으로 해결함으로써 유럽인권체제의 토대를 구축하였다. 남북한과 같이 이념대결이 아직도 첨예한 상황에서는 헬싱키협정 이행 사례가 북한인권문제 해결의 돌파구를 찾는 데 많은 시사점을 줄 것으로 생각된다.

1. 헬싱키협정과 인권문제 타결

헬싱키협정을 탄생시킨 CSCE는 1954년 2월 10일 구 소련의 몰로토프 외상이 베를린외상회의에서 동서군사블럭을 전유럽안전보장기구로 대체할 것을 최초로 제안한 데서 비롯된다. 구 소련은 유럽에서 미국의 세력을 밀어내고 동구권 사회주의 체제의 보존과 두 개의 독일을 인정받기 위해 CSCE의 결성을 추진했다. 이는 소련 및 동구 사회주의권이 체제위협으로부터 안정된 구도를 찾고자 하는 수세적 입

장에서 고안된 것이다. 다른 지역별 기구와는 달리 미국과 캐나다가 참여하게 된 CSCE는 NATO가 해체될 경우를 대비하여 '상호균형감축' 등을 논의하는 지역안보협의체로 발전되었다. 1975년 NATO 23개국과 바르샤바조약기구(Warsaw Pact) 가입 12개국 등 유럽 35개국의 정상들이 참여한 가운데 헬싱키협정이 조인(1975.8.1)됨으로써 CSCE 체제가 형성되었다.

헬싱키협정은 서방국가들의 요구를 반영하여 인간의 기본적 자유 존중원칙을 천명하였으며 인도적 분야에 관한 협력을 규정함으로써 인적 교류의 확대를 포함한 동유럽 사회주의 사회의 개방화를 촉진시켰다. 소련은 유럽의 현상고착과 국경불가침(제1부) 및 경제교류(제2부)에 관심을 가졌으며, 서방측은 인권존중과 자결원칙(제1부) 및 인도적 협력문제(제3부)에 관심을 갖고 있었다.

이 기구가 유럽의 인권제도로 등장하게 된 중요한 근거는 제3부(Basket Three)의 인도적 조항에서 찾을 수 있다. 헬싱키협정의 제3부는 ① 인적 교류, ② 정보, ③ 문화, ④ 교육 등 네 개의 분야를 포괄한다. 이러한 포괄적인 인권사안이 헬싱키협정에 협상의 안건으로 포함될 수 있었던 것은 CSCE가 국경불가침원칙 등 안보문제를 중요하게 여긴 소련의 요구에 의해 추진되었기 때문이다. 동유럽, 소련 등 사회주의 국가들은 인권문제를 협상안건으로 삽입시키기를 꺼려했지만, 2차대전 이후 그들이 얻은 성과, 즉 동구권의 사회주의 체제와 그 국경 및 두 개의 독일을 인정받으려는 안보적 차원의 욕구 때문에 상대적으로 인권문제를 대수롭지 않게 여겼다. 소련은 나중에 인권문제 삽입의 파장이 가져온 결과로 인해 헬싱키협정에 인권과 기본적 자유를 삽입한 것을 후회하였다.[42] 헬싱키협정에서 동서 양 진영은 사상,

42) Geoffrey Edwards, "The Conference on Security and Cooperation in Europe after Ten Years," *International Relations*, Vol 8, No. 4

양심, 신념 및 종교의 자유, 거주이전의 자유를 포함한 인권과 기본적 자유를 보장할 것을 합의함으로써 독일통일과 소련 및 동구권의 해체를 촉진하는 계기가 되었기 때문이다.

<표 3-1-1> 헬싱키협정 내용

구분	의 제	내 용
제1부	서명국간의 10개 원칙선언	① 주권의 평등, ② 폭력사용 및 위협 배제, ③ 국경 불가침, ④ 국가영토의 보전, ⑤ 분쟁의 평화적 해결, ⑥ 내정불간섭, ⑦ 사상·종교·양심·확신의 자유를 포괄하는 인권과 기본적 자유의 보장, ⑧ 민족의 동등한 자결권 보장, ⑨ 국가간 상호협력, ⑩ 국제법적 의무의 성실한 이행
	안보문제	① 군사적 신뢰구축, 안보, 군축, ② 대규모 군사훈련의 사전 통보, ③ 군축과 관련한 제반문제
제2부	경제·과학·기술 분야에서의 협력	① 무역증진, ② 경제협력, 공동프로젝트 추진, ③ 과학·기술협력, ④ 환경문제 공동해결, ⑤ 교통·관광 분야 협력, 이주자들의 경제사회문제 해결 공동노력, 전문기술인력 직업교육 등.
제3부	인적 접촉분야	① 가족재결합 및 상봉 추진, ② 국적이 다른 국민들간의 결혼제한조건 제거, ③ 개인적·직업상의 이유로 인한 여행 적극 추진, ④ 관광여행의 조건 개선, ⑤ 청소년들간의 접촉 증대, ⑥ 체육분야 교류 증대
	정보교류분야	① 정보의 교환, 접근, 전파의 개선, ② 정보교류 분야 협력사업 추진, ③ 언론인의 활동조건 개선
	문화분야	① 문화분야 교류협력 증대
	교육분야	① 학문교류 장려, ② 외국어·문화 소개 증진, ③ 교습방법 교환
제4부	후속조치	동 최종합의서 이행을 위한 각국별, 양자간 및 다자간 노력 경주 합의

<출처> 통일원, 「인권관련 법규 및 동·서독 사례연구」 (1994.12), pp. 293~29

(November 1985), p. 460; 이장희, "Helsinki 인권협정이 분단국가에 주는 의미," 「통일문제연구」 제1권 3호 (서울: 통일원, 1989년 가을), p. 40.

2. 헬싱키협정 이행과정

헬싱키협정은 후속 재검토회의와 전문가회의 등이 개최됨으로써 단순한 합의로 끝나지 않고 협정이행을 위한 구체적 타협과 협상이 진행되었다. 즉 벨그라드회의(1977.10~78.3), 마드리드회의(1980.11~83.9), 빈회의(1986.11~89.1) 등 3회에 걸친 공식적인 재검토회의와 재검토회의 사이에 전문가모임을 개최함으로써 실천적 문제를 토의하였다. 이러한 과정을 거쳐 파리정상회담에서 '신유럽을 위한 파리헌장'을 채택(1990.11), 새로운 국제질서의 출범을 예고하였다.

(1) 마드리드회의

1977년 벨그라드회의는 큰 성과 없이 끝났으나 3년 동안 진행된 마드리드회의는 몇 가지 성과를 도출하였다. 마드리드회의는 인권분야에서 동구국가의 강력한 반대에 부딪혀 공통된 개념정의조차 합의하지 못했다. 그 출구의 하나로 마드리드문서는 인적 교류(human contact)와 인권(human rights)을 구별하여 접근하였다.[43] 그 결과 인권분야에서는 어떤 개선도 가져오지 못했으나, 인도적 분야에서는 상당한 성과를 가져왔다. CSCE 가입국은 이산가족의 재회 및 재결합, 결혼식 거행 등을 위한 접촉 신청을 할 수 있도록 결정하였고, 이 결정이 6개월 이내에 실시되도록 시한까지 명시하였다. 또한 해외이주를 신청할 수 있도록 허용하였고 신청에 필요한 수수료를 인하하는 등 해외이주의 장벽을 낮추었다.[44] 따라서 CSCE 가입국 간의 민간접촉이 확대되었고 '거주이

43) 이장희, "Helsinki 인권협정이 분단국가에 주는 의미" p. 52

44) John Fry, *The Helsinki Process* (Washington, DC: National Defense University Press, 1993), pp. 74~75. 이에 부응하여 동독은 외국인과의 결

전의 자유'가 확립되었다.

(2) 전문가회의

마드리드회의는 6개의 후속 전문가회의를 개최하기로 합의하였는데 그 가운데 1985년 오타와회의(인권분야)와 부다페스트회의(문화분야) 및 1986년 베른회의(인적접촉분야) 등 3개의 전문가모임에서 인권문제를 다루기로 결정하였다. 오타와 전문가모임(1985.4~6)에서는 인권(human rights)문제에 관한 동서 양 진영의 솔직한 의견교환이 이루어졌다. 동서 양 진영은 두 가지 점에서 이견을 표출하였다. 하나는 인권과 국제관계의 인과관계에 대한 상이한 해석이었는데, 동구측은 국제관계에서 긴장완화와 화해무드가 먼저 조성되어야 개별국가의 인권이 신장된다는 견해를 피력한 반면, 서방측은 개별국가에서 인권이 존중될 때 국제관계가 개선된다는 상반된 입장을 견지하였다. 다른 하나는 동구측이 권리보다는 의무가 앞서며 정치적·시민적 권리보다는 경제적·사회적 권리가 우선한다는 주장을 편 반면, 서방측은 동구권이 시민적·정치적 권리를 억압하기 위한 구실로 경제적·사회적 권리를 주장한다고 공격하였다. 이러한 의견충돌은 사회주의 국가와 자유민주국가 간에 근본적으로 내재하고 있는 인권에 대한 개념의 차이를 반영하는 것이었다. 부다페스트회의에서도 문화의 개념을 둘러싸고 역시 논쟁이 재연되었다.

베른 전문가모임(1986.4~5)에서는 인적 접촉(human contact)문제에 대한 구체적이고 진지한 토론이 이루어졌다. 이산가족들의 재결합과 상호방문, 외국인과의 결혼, 이민 등 이동의 자유, 종교인 접촉, 노조

혼 및 이산가족 재결합에 관한 명령을 공포하는 등 마드리드결의에 신축적인 정책을 제시하기도 하였다.

활동, 여행, 스포츠교류 증진 등 다각적인 인적 접촉 방안이 논의되었다. 베른 전문가모임은 합의문서 최종과정에서 결국 실패하였으나, 동서 양 진영이 사람, 협회, 기관 간의 교류문제를 광범위하게 논의했다는 점에서 의미 있는 회의였다.

(3) 빈회의

1986년 11월부터 시작된 빈회의는 1989년 1월 15일 동서진영 간에 무역확대, 여행 및 이민의 자유 등에 관한 합의서를 타결하였다. 이 빈협정은 종교실천의 자유, 소수민족의 보호, 고문 및 불법체포 금지, 자국출국 및 귀환 등 이동의 자유, 가족상봉 및 여행, 거주이전 등 인적접촉의 자유, 우편·전화통신 등 사생활의 자유, 외국인기자들에 대한 침해금지 및 취재보장 등을 언급하고 있다.[45] 빈회의는 군사적 안보와 함께 인권분야에서 동서 양 진영이 포괄적인 합의를 이룬 회의로 기록되고 있다. 정치경제개혁을 위해 군사력 감축이 절실한 소련 및 동구권이 서방측이 요구하는 핵무기, 화학무기의 협상 제의와 인권문제 포함을 수락함으로써 인권분야의 협상이 타결되었다.

빈회의에서 동서독은 특히 인적 교류에 대해 동서독 간의 정치기류의 동요에 관계 없이 CSCE라는 국제기구를 통해 보장받을 수 있었다. 서독은 동독으로부터 "국가안보, 공공질서, 공중보건, 공중도덕, 타인의 권리에 침해를 끼치지 않는 한 모든 거주 이전의 자유가 허용된다"는 다짐을 받아냈다. 또한 여행제한의 완화, 인권침해시 항고 및 법적 공소절차 확보, 인도적 차원의 협의기구 및 상호감시기구 설치 등의 성과도 얻어냈다.[46] 그 외에 종교인 차별대우를 폐지하는 종교

45) John Fry, *The Helsinki Process*, pp. 124~126; 이장희, "Helsinki 인권협정이 분단국가에 주는 의미" p. 60.

의 자유, 동독내 독립된 비정치적 인권시민그룹의 보호, 라디오전파 방해금지 등의 보장도 받았다.

빈회의 결과를 바탕으로 인권분야의 협상을 구체적으로 추진하기 위해 파리(1989.5~6), 코펜하겐(1990.6), 모스크바(1991.9~10)에서 잇따른 회의를 개최하였다. 파리회의에서는 루마니아와 체코 및 동독의 인권유린실태가 지적되었다. 코펜하겐회의에서는 부시 미 대통령의 제안으로 자유선거와 정치적 다원주의를 증진시키는 문제, 오스트리아의 제안으로 출국비자 발급조건 완화문제 등이 논의되었다.[47] 특히 코펜하겐회의는 동구 사회주의권의 붕괴가 진행중이어서 자유민주체제로 전환하기 위한 청사진 등이 진지하게 제시되었다. 모스크바회의에서는 구공산국가의 인권기준을 설정하는 문제를 비롯하여 여성, 장애인, 소수민족, 이민노동자 등 그 때까지 거론되지 않았던 다양한 인권문제가 논의되었다. 모스크바회의에서는 헬싱키협정 이행과정에서 합의된 인권규정을 감시하는 NGO의 역할증대를 모색한 점이 두드러진 특징으로 나타났다.[48]

3. 헬싱키협정의 파급효과

헬싱키협정으로 소련과 동독 등 구 사회주의 국가들은 인권개선의 압력을 받았다. 우선 소련에서는 국내에 거주하는 유태인들의 해외이주 허용문제가 전면에 부상되었다. 칼 맑스(Karl Marx)가 "유태인문

46) Robertson and Merrills, *Human rights in the World*, pp. 182~183.

47) John Fry, The Helsinki Process, pp. 151~152; Robertson and Merrills, Human Rights in the World, pp. 184~185. 코펜하겐회의에서 이룩한 인권협상의 진전은 파리헌장(1990.11)의 선언으로 이루어졌으며 서방측은 이 파리선언을 유엔인권선언과 국제인권규약 또는 유럽인권규약에 버금가는 '기념비적인 인권헌장'으로 간주하기도 한다.

48) Robertson and Merrills, *Human Rights in the World*, pp. 186~187.

제에 관하여"[49]에서 지적했듯이 유태인들은 상업주의적 혹은 자본주의적 성격을 지닌 그들의 신앙적 특성 때문에 사회주의에 동화되기 어려운 이질적 집단이었다.[50] 1975년 헬싱키 최종결의안이 타결됨으로써 관련국들 간에 이산가족 접촉과 정기적인 방문 및 인적 교류의 확대가 보장되자 유태인의 해외이주 허용문제가 국제정치문제로 다루어지게 되었다. 당시 소련에 거주하던 유태인은 공식통계로 181만 명이었으나, 유태계의 추계로는 약 300만 내지 350만 명이나 되었다. 미국과 서방의 인권압력 움직임에 대해 소련은 정치체제와 가치관이 다른 사회주의를 말살하기 위한 자본주의권의 이데올로기적 와해공작이라고 비난하고 나섰다. 사회주의적 인권의 의미는 자본주의 체제에서 주장하는 개인의 정치적 자유라는 협소한 범위를 넘어서 경제·사회·문화의 영역으로 확대·적용되어야 한다고 주장하고 공산주의권의 연대를 키워 나갔다.

소련은 이념적으로 자본주의의 체제 공격에 대해 즉각적으로 반대하고 나섰음에도 불구하고 인권문제를 포함한 현실적인 사안에 대해서는 유연한 대응태도를 보여 주었다. 1971년 3월 제24차 당대회에서

---

49) Karl Marx, "On the Jewish Question," *The Marx-Engels Reader* 2nd Ed., ed. by Robert C. Tucker (New York: W.W. Norton & Company, 1978), pp. 26~52.

50) R. J. Vincent (ed.), *Foreign Policy and Human Rights* (New York: Cambridge University Press, 1986), pp. 67~68. 유태인들은 초기 소련의 유태인 포용정책에 힘입어 1917년 혁명 이후 20여 년 간 소련사회에 동화되어 비교적 높은 사회적, 교육적 상향이동을 하였다. 그러나 1930년대에 민족갈등이 고조되어 비로비잔(Birobidzhan)이라는 유태인 자치공화국 제도가 시도되었으나 갈등이 해소되지 못하였다. 2차대전 기간에 독일의 침공에 협조한 러시아 민족주의자들은 많은 유태인들을 학살함으로써 갈등이 고조되었다. 1949년 이스라엘이 독립을 선포하자 이에 자극받아 유태인의식은 되살아났고, 특히 1967년 이스라엘과 아랍 간의 6일전쟁시 소련이 외교적으로 아랍을 지원하자 소련정부에 대한 유태인들의 반감은 증폭되었다. 이같은 감정은 1970년대 중동전쟁을 거치면서 유태인들이 이스라엘을 정신적 고향으로 생각하는 시오니즘을 부흥시키는 계기가 되었으며, 유태인들의 가족상봉을 위한 국외여행 허가를 요구하는 목소리가 높아졌다.

소련은 유태인들의 해외이주정책을 완화시켰고, 브레즈네프는 평화프로그램으로 이를 확대시켰다. 당시 소련헌법은 해외이주를 허용하지 않았기 때문에 국내법으로는 유태인들을 해외로 내보낼 수 없었다. 1975년 8월 헬싱키협정 이후 소련은 시민권·정치권을 위한 국제협약을 적용했던 기존의 정책을 확대하여 다양한 형태의 이주를 허용하였다.

한편 미국은 유태인들의 해외이주 허용과 관련하여 대소 경제압력을 행사하기 위한 무역법안(Trade Bill)을 마련하였다. 즉 미국은 사회주의 국가가 자국의 시민에 대해 해외이주권을 허용하지 않으면 최혜국(most-favored-nation) 대우를 인정할 수 없다는 내용의 잭슨-베닉(Jackson-Vanik) 무역법안을 통과시키고 유태인들의 해외이주를 허용하도록 요구하였다.[51] 또한 소련계 유태인의 해외이주정책은 미·소 군사적 데탕트무드와 긴밀히 연결되어 추진되었다. 미·소의 냉전적 대결 상황에서 카터(1977~80) 미대통령은 '인권외교'라는 이름으로 군비축소협상과 소련의 인권문제를 연계시키면서 소련 내에 거주하는 유태인들의 국외이주 허용을 강력히 촉구하였다.[52] 이에 대해 소련은 동서의 군사적 화해조치의 의지를 증명하기 위해 유태인들의 해외이주를 허용하였다.[53]

1989년 1월 빈회의를 계기로 방송통신 교류 및 종교의 자유가 허용되었으며 거주이전의 자유는 한층 강조되었다. 특히 출국비자조건이 완화되고 해외여행이 확대되면서 이산가족방문 및 재결합을 위한 유태인들의 출국이 활발해졌다. 그러나 소련의 붕괴로 유태인들에 대한

51) 공식명칭은 The Freedom of Emigration Amendment to the Trade Reform Act of 1974이다. John Fry, The helsinki Process., p. 112.

52) R. J. Vincent, (ed.), Foreign Policy and Human Rights, pp. 70~74.

53) 그 결과 SALT I 과 SALT II 협상이 이루어진 1972~74년과 1978~80년 사이에 유태인들의 해외이주가 피크를 이루었다. *Ibid.*, p. 74 및 각주 37을 참조.

대규모 해외이주가 실현되기 전까지 유태인들의 해외이주의 방법은 소련의 내정에 간섭하지 않고 소련의 자존심을 건드리지 않는다는 견지에서 철저히 개인수준에서 이루어졌고 공식적으로는 가족재결합이라는 명분을 이용했다. 출국을 원하는 유태인들은 해외거주 친척으로부터 초청장을 발부받아 출국비자를 신청하여 출국하였다. 출국후 해외에서 영주권을 취득하면 소련은 이들의 시민권을 박탈함으로써 결과적으로 해외이주가 허용되도록 하는 절차를 관례화하였다.

동독의 인권문제 또한 헬싱키협정으로 큰 변화를 겪었다. 헬싱키협정으로 동독의 인권문제가 보다 집중적으로 다루어졌기 때문이다.[54] 헬싱키협정 제3부 인도적 협력에서 이산가족문제를 명문화함으로써 이산가족의 재결합 및 상봉을 국제적으로 보장하도록 명시하였다. 이러한 상황은 1980년대 들어 서독의 보다 적극적인 대동독 인권정책의 추진으로 서서히 유연성을 갖게 되었다. 1982년 2월 절박한 문제에 대한 여행자 왕래 규정과 1983년 9월 이산가족 상봉 및 동독국민과 외국인 간의 결혼문제 처리가 제기되자 동독정부는 헬싱키협정 제3부의 기본정신을 준수한다는 취지로 이산가족문제에 대한 법규 제정을 공표하기에 이르렀다. 1985년 소련에서 개혁·개방을 주창한 고르바초프가 등장하면서 동서독간 인권정책이 활기를 띠게 되었으며, 1989년 빈회의를 계기로 이산가족 상봉 및 여행, 거주이전, 출국 및 귀환 등 거주

54) 김성윤, "독일연방(서독)의 대독일민주공화국(동독) 인권정책 사례," 「사회문화분야 1994년도 전문가 위촉과제 종합」, pp. 17~19. 서독은 1960년 5월 파리정상회담을 통해 베를린 자유통행을 결정하였고 동독은 이에 반발하여 동베를린을 봉쇄하고 장벽을 구축함으로써 동서독 간에 이산가족문제가 발생했다. 그러나 동독은 여타 사회주의 국가와는 달리 1961년 베를린장벽 설치 이후에도 분단국이라는 특수성을 적용하여 베를린에서의 한시적 방문을 허용하고 이산가족들의 절박한 문제, 예컨대 출산, 결혼, 위독상황, 질병, 사망 등에 대해 특별방문을 허용하는 등 비교적 자유로운 인권정책을 추진하였다. 1972년 12월 동서독간의 기본조약을 체결함으로써 이산가족문제 등 인권문제에 대한 공식문서를 만들었다. 헬싱키협정으로 동서독 간의 인권문제는 지역안보체제의 틀 속에서 구속력을 갖게 되었다.

이전의 자유와 인적 접촉의 자유는 그 어느 때보다도 신장되었다.

서독과 CSCE의 인권압력을 받은 동독은 UN과 CSCE에 대해 유연하게 대응하는 한편 서독과는 비밀거래를 통해 인권문제를 해결해 나가는 이중정책을 취하였다.[55] 서독은 내독 간의 합의만으로 동독주민들의 인권상황을 개선하는 데는 한계에 부딪혔다. 동독정부는 서독이 제기하는 인권문제에 대해서는 국내정치 간섭이라는 이유를 들어 강력히 반발하였기 때문이다. 그러나 동독은 국내 인권문제가 국제적인 감시를 받는 상황에서는 보다 적극적으로 협력하였다. 이는 동독이 인정하는 국제기구나 국제법을 통해 동독인권문제를 거론하는 방법이 동독의 인권개선에 매우 효과적이었음을 말해 준다.

UN과 CSCE가 측면에서 지원하고 국제적인 여론을 조성하는 동안 서독은 동독에 인권개선을 위한 비밀협상을 제의하고 동독정부와 접촉하였다. 서독정부는 내독관계성 차관을 실무책임자로 하여 동독의 정치범 석방과 이산가족 재상봉을 중심으로 동독주민들의 인권상황 개선을 위해 동독측과의 비밀협상을 꾸준히 추진했다. 정치범 석방을 위한 비밀거래와 이산가족 상봉의 두 가지 사안은 인권개선의 중요한 두 축이 되었다. 서독연방예산을 투입하여 통일 이전까지 동독감옥에 수감중인 총 3만 3,755명의 정치범을 석방시켰고, 단순한 상봉이나 한시적인 재회는 지속적으로 이루어졌으며, 25만 명의 이산가족이 재결합할 수 있었다. 이산가족의 재회 허용과 같이 동독의 인권정책을 변화시킬 수 있었던 것은 동독이 관계정상화를 기회로 서독으로부터 국제법적 승인을 받으려고 했고, 서독은 이를 인도적 문제와 연결시키려고 함으로써 동서독 간의 이해가 상호 연계되었기 때문이었다.[56]

---

55) 위의 글, pp. 19~21.

56) 심익섭, "서독의 대동독 인권정책," 「사회문화분야 1994년도 전문가 위촉과제 종합」, p. 105.

4. 인권문제 협상과정의 특징

지금까지 논의한 헬싱키협정의 이행과정을 보면 다음과 같은 몇 가지 특징이 발견된다. 첫째, 서방측은 헬싱키협정의 이행과정에서 동구권 국가들의 관심거리인 경제적·군사적 지원·협력을 인권문제와 연계시킴으로써 인권분야의 양보를 얻어냈다는 점이다. 즉 협상국들이 가장 많은 관심을 갖고 있는 군축 및 경제적 지원 등을 우선적으로 논의하고 이를 바탕으로 인권사안을 협상하는 방식으로 진행하였다. 군사적 측면에서 SALT I 과 SALT II 등 군비축소협상을 인권문제와 연계시키면서 소련 및 동구권의 인권개선을 강력히 촉구하였다. 또한 경제적 측면에서도 최혜국(most-favored-nation) 대우 등과 같은 경제적 지원을 통해 인적 교류를 활성화하도록 유도하였다.

둘째, 헬싱키협약 이행과정에서는 인권문제 해결에 의해 공개적 외교와 비밀외교가 충분히 활용되었다. 집단적 차원에서는 공개적 외교의 영향력을 발휘하여 인권문제의 공론화를 도모하였다. CSCE는 전체회담 내용을 전면 공개하였고, 대중매체가 이를 주의 깊게 보도함으로써 참가국들이 진지하게 참여할 수밖에 없는 회담이 전개되었다.[57] 그 결과 동구권 국가들은 지역여론의 부담과 압력 때문에 홍보의 전략을 수정하면서 받아들이기 싫은 조건들을 불가피하게 받아들일 수밖에 없었다. 이러한 상황을 활용하여 개별적이고 지엽적인 차원의 문제는 비밀거래를 추진한다든지 혹은 실무급 수준에서 다룸으로써 국내정치적, 외교적 부담을 상쇄하는 방법을 사용하였다.

셋째, 사회주의권과 서방측 사이의 인권개념의 의견차이로 인해 인적 접촉(human contact)과 인권(human rights)을 분리하여 협상을 추

57) John Fry, The Helsinki Process, p. 168~169.

진하였다. 즉 사회주의권이 인권문제 전반을 받아들일 준비가 되어 있지 않은 상황에서 이산가족의 상봉·재결합, 해외이주, 국제결혼 허용 등 인적 교류분야와 전반적인 인권분야를 구분하여 우선적으로 인적 교류를 확대시키고 이를 바탕으로 점진적으로 인권에 대한 양보를 받아내었다. 제2차 마드리드회의에서 인권과 인적 접촉을 분리하여 각각 독립적인 전문가회의를 개최함으로써 인적 접촉분야만이라도 폭넓은 의견교환이 이루어질 수 있었다. 이러한 토론을 바탕으로 제3차 빈회의에서 인권의 상호협의 및 감시기구 설치를 포함한 광범위한 합의에 도달하였다.

넷째, CSCE에는 유럽지역과는 관계 없는 미국과 캐나다가 참여하였는데, 헬싱키협정을 타결하고 협정을 이행하는 데 있어서 미국의 역할이 컸다. 미국은 참여국과 효과적인 쌍무관계를 발전시켰고 이를 토대로 다자간관계를 공고화함으로써 헬싱키협정의 이행을 주도적으로 이끌어 갈 수 있었다.[58] 특히 헬싱키협정 초기 이행과정에서 카터 미 대통령은 경제적·군사적 원조를 연계함으로써 정책이행을 위한 실질적인 법적·제도적 지원장치를 마련하였다. 경제원조와 관련하여 외국원조법(1973.12 제정)을 근간으로 인권관련 법령을 세분화하고 강화하였으며, 1975년 12월 「국제개발과 식량원조법」을 제정하였다.[59] 군사원조와 관련하여서도 1976년 7월 「국제안보원조와 군비통제법」을 제정하여 군사원조와 인권을 연계하였음을 볼 수 있다.[60] 소련은 카

58) John Fry, ibid, p. 170.

59) 제116조 인권조항에 "국제적으로 인정된 인권사항을 위반한 나라에 대해서 원조가 인권위반국의 국민에게 직접적으로 혜택을 주지 않는 한 원조는 제공되지 않는다"고 명시하였다. 이 외에 무역법(1974년 제정), 「유럽안보협력에 관한 위원회설치법」(1976년 제정) 등이 인권정책의 법적 근거를 제공하였다.

60) 이 법은 "국제적으로 인정된 인권원칙을 극도로 위반하는 어떠한 국가에 대해서도 원조는 제공될 수 없다는 것이 미국의 정책이다"라고 규정하였다. 소련의 인권유린에 대해 카터는 브레즈네프에게 컴퓨터 수출중지, 현대기술

터의 인권정책으로 동구권 국가들이 동요할 것을 우려하여 점차적으로 미국과 타협을 시도하였다.

다섯째, 헬싱키협약의 이행여부를 감시하기 위한 헬싱키협약 감시기구의 역할이 지대하였다.[61] 1976년 5월 소련 내에 헬싱키협약 감시기구가 결성되었고 아르메니아, 그루지야, 리투아니아, 우크라이나 등의 지역에도 감시기구가 조직되었다. 1977년 1월에는 체코슬로바키아에서 베클라프 하벨이 참여한 가운데 77헌장이 채택되었다. 1978년 미국에 설치된 NGO인 헬싱키워치(Helsinki Watch)는 구 소련과 동구 사회주의 체제의 인권탄압 실태를 감시하고 개선하는 데 결정적인 역할을 담당하였다. 이러한 점에서 NGO는 국가 간의 인권관련 협정을 이행하는 데 있어서 보조적 역할을 넘어서 이행여부를 감시하는 중심적 기관으로 기능하였다고 볼 수 있다.

장비 판매금지, 헬싱키협정의 폐지, SALTⅡ의 중지 등을 중심으로 한 대소 보복조치를 불사하겠다고 압력을 가하였다.

61) Jack Donnelly, *International Human Rights*, pp. 95~97.

Ⅳ. 북한인권문제와 국제사회의 개입

1. 북한인권문제

국제협력을 통해 북한인권문제를 접근하기 위해서는 먼저 국제인권규약을 기준으로 북한인권문제의 쟁점을 분석해야 한다. 국제사회는 인권문제를 분류하는 가장 보편적인 기준으로 '시민적·정치적 권리'와 '경제적·사회적·문화적 권리'라는 개념을 사용한다. 이러한 개념 구분은 인권개념의 역사적 발전에 기인하는 것으로 서구 자본주의 국가는 시민적·정치적 권리를 인권의 핵심개념으로 생각한 반면, 사회주의 국가와 개발도상국은 경제적·사회적·문화적 권리를 중요한 인권으로 간주하였다. 서구 자본주의 국가의 논리에 따르면, 인권이 보,호되기 위해서는 자유로운 정당결성 및 민주적 선거절차, 언론·집회·출판·결사·시위 등의 보장과 공정한 법적 재판절차가 선행되어야 한다. 반면 사회주의 국가와 개발도상국의 견해에 따르면, 이러한 시민적·정치적 권리가 확보되기 위해서는 경제적인 평등분배가 우선적으로 실현되고 사회보장제도 등의 사회문화적 권리가 선행되어야 한다. 북한의 인권문제는 이러한 두 측면에서 조명될 수 있다.

한편 북한의 인권문제 가운데 남한과 직접적인 관계 속에서 제기되는 쟁점이 있다. 즉 남북으로 흩어져 살고 있는 이산가족과 납북억류자, 국군포로 등 소위 인도주의적 사안이라고 불리는 인권문제이다. 이는 기본적으로 인간의 자유로운 이동, 인간과 인간의 접촉 및 교류에 관한 문제이며, 이런 점에서 인적 접촉 혹은 인도주의 문제로 분류되기도 한다. 동서독도 이산가족들에 대한 상봉과 재결합 등 자유로운 이동을 인적 접촉·교류로 분류하여 다른 어떤 문제보다 우선적

으로 취급하였다. 따라서 남북한의 인도주의적 사안은 국제사회에서 설득력 있게 다룰 수 있는 인권문제라고 볼 수 있다.

가. 경제적·사회적·문화적 권리

제2장에서 지적한 바와 같이 아시아국가들은 시민적·정치적 권리보다는 경제적·사회적·문화적 권리의 우선 실현을 강조하는 사회주의 국가들 및 개발도상국의 입장을 지지하고 있다. 북한도 인권문제에 있어서 인권보호의 물질적 기초를 강조하면서 경제적·사회적·문화적 생활의 보장을 중요시하고 있다. 경제적·사회적·문화적 권리에 비중을 두고 있는 북한의 이러한 입장은 북한의 「정치용어사전」이 인권을 "인민이 응당 가져야할 정치적·경제적·문화적 및 사회적 제반권리"[62] 라고 정의하고 있는 데서도 잘 나타난다. 북한은 완전고용과 무상교육, 무상치료 등의 사회복지제도의 우월성을 내세우면서 이러한 사회주의적 제도를 통해 인권보호가 실현되고 있다고 주장한다.

경제적·사회적·문화적 권리는 기본적인 의식주를 제공받을 생존권, 사회보장권, 노동권, 휴식권, 소유권, 환경권, 직업선택의 자유, 교육받을 권리 등을 포괄한다. 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」의 내용은 <표 4-1-1>과 같다. 북한인권문제 가운데 특히 쟁점이 될 수 있는 부분은 생존권(제11조), 보건의료(제12조), 노조의 활동(제8조), 교육의 편파적 내용(제13조) 등이다.

북한은 현재 경제침체와 식량난이 악화됨으로써 인권실현을 위한 주민들의 최소한의 의식주를 보장하지 못하고 있다. 1995~96년의 홍수피해로 인해 약 500만 명(전체인구의 약 1/4)의 북한주민들이 기본

62) 사회과학원, 「정치용어사전」 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 718.

적인 생존권을 위협받고 있다.[63] 중앙배급의 지역간 편차가 심하여 1996년 300g이었던 1인당 1일 배급량은 1997년부터 일부지역에서 100~200g(반공기 분량)으로 줄어들었다. 영양실조와 질병감염으로 인한 어린이와 노인들의 사망이 늘어나고 있으며, 의약품 부족과 치료시설 낙후로 인해 주민들의 경제적·사회적·문화적 권리는 전혀 개선되지 못하고 있다. 통일원의 추계에 의하면, 1997년 6월 말 현재 국제지원·수입 66만 톤, 7월 이후 국제지원 확정량 27.5만 톤 등을 감안하더라도 40만 톤 이상이 부족한 실정이다.[64] 이러한 상황에서 경제적·사회적·문화적 인권의 실현을 주장하는 북한의 입장은 설득력을 잃고 있다.

<표 4-1-1> 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(ICESCR) 에 명시된 인권내용과 북한인권문제(*표 부분)

제6조: 노동권
제7조: 노동조건 보장 및 공정한 임금 지불
*제8조: 파업 및 노조를 결성할 권리
제9조: 사회보장권
제10조: 부양가족보호권
*제11조: 의식주 보장
*제12조: 육체적·정신적 건강보호권
*제13조: 교육을 받을 권리
제15조: 문화생활 및 과학활동에 참여할 권리

<출처> A. H. Robertson and J. G. Merrills, *Human Rights in the World*, p. 277.

63) WFP는 아사상태에 있는 인구를 기아에 직면한 어린이 260만명을 포함한 470만명으로 평가하였다. 「연합통신」, 1997.3.21.

64) 통일원, 「주간 북한동향」, 제337호 (1997.6.28~7.4), pp. 32~36.

세계식량기구(WFP) 및 세계보건기구(WHO) 등은 북한 어린이들의 영양실조와 감염성 설사 및 급성 호흡기 질환의 확산에 대해 우려하고 있다. WFP의 캐더린 버티니 여사는 북한인구의 1/4 인 약 500만 명이 기아선상에 놓여 있고, 특히 어린이들의 뼈마디가 드러났으며 머리카락도 붉은색으로 변하는 등 극심한 기아에 시달리고 있다고 발표하였다. 뿐만 아니라 *USA Today*(1997.7.25)가 발표한 「선명회」(World Vision)의 방북 의료팀의 보고서는 북한의 2세 이하 어린이의 85%가 영양실조 상태이고 29%는 극심한 영양실조를 겪고 있으며, 98%는 발육저하 상태에 있다고 밝힌 바 있다. 이러한 사정을 반영하듯 최근 북한은 유엔에 보고(1997.6)한 자체 경제평가에서 1995년의 1인당 GNP를 방글라데시 수준인 239달러로 보고하였다.[65]

또한 북한의 교육과 노조활동도 문제로 지적될 수 있다. 북한은 교육제도의 우월성을 과시하고 있고 아동권리 보호 부문에서 활발한 활동을 벌이고 있다. 북한은 잘 갖추어진 교육제도를 통해 11년 무상교육을 실시하고 있으나, 교육내용의 획일성과 학생들의 노력동원 등이 문제점으로 지적된다. 또한 관변조직인 '직맹'이 결성되어 노조의 형식을 갖추고 있으나, 임금협상 등 노조의 자율성이나 독립성을 전혀 갖지 못한 채 정부정책의 집행부 역할만을 하고 있다는 점에서 쟁점이 될 수 있다.

나. 시민적·정치적 권리

시민적·정치적 권리는 <표 4-1-2>에 나타난 바와 같이 생명권, 고문금지, 이동의 자유, 언론·출판·집회·결사의 자유, 사상·종교의 자유

65) 통일원, 「주간 북한동향」 제336호(97.6.21-27), p. 16, 대미환율 적용 재구성.

등 여러 권리를 포함한다.

시민적·정치적 권리를 크게 생명권, 평등권, 자유권, 참정권 등 네분야로 구분하여 북한에 적용해 볼 수 있다.[66]

<표 4-1-2> 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(ICCPR)에 규정된 인권내용과 북한인권문제(*표 부분)

*제6조: 생명권
*제7조: 고문금지
*제8조: 강제노동금지
*제9조: 자유와 안전에 관한 권리
*제10조: 구금시 인간적 대우를 받을 권리
제11조: 채무로 인한 구금으로부터 자유
*제12조: 이동 및 거주선택의 자유
제13조: 외국인의 강제추방 금지
*제14조: 공정한 재판을 받을 권리
*제15조: 형사법 소급 금지
*제16조: 법앞에서 사람으로 인정받을 권리
*제17조: 사생활의 자유
*제18조: 사상, 양심, 종교의 자유
*제19조: 의사표현의 자유
*제20조: 전쟁고무 및 민족·인종·종교적 증오심 고무 금지
*제21조: 평화적 집회의 권리
*제22조: 결사의 자유
제23조: 결혼과 가족구성의 권리
제24조: 아동의 권리
*제25조: 정치적 권리
*제26조: 법앞에서의 평등
제27조: 소수민의 권리

<출처> A. H. Robertson and J. G. Merrills, *Human Rights in the World*, p. 36~37.

66) 김병로·송정호, 「북한인권백서 1997」 (서울: 민족통일연구원, 1997) 참조.

생명권의 침해내용으로는 공개처형과 탈북자들에 대한 불법처형, 불법구금 및 체포, 고문, 교화소내 인권유린, 납치·실종, 불공정한 재판절차 등을 들 수 있다. 평등권 중에서는 성분정책에 의한 적대계층·이산가족·종교인에 대한 차별, 여성차별, 장애인 격리수용 등이 문제시된다. 자유권에서는 언론·출판·집회·결사의 자유 이외에 거주·이전의 자유, 정보통신의 자유 등의 침해가 쟁점이다. 참정권은 정치활동 제한과 투표방식 등에서 문제시된다. 「시민적·정치적 권리에 관한 국제협약」(ICCPR)이 규정하고 있는 인권기준으로 볼 때, 북한의 인권실태는 인종차별과 관련된 몇 가지 사항을 제외한 모든 부문에서 억압적 상황임이 분명하다. 그 가운데 공개처형, 정치범수용소, 이동의 자유 제한, 출판·집회의 자유 제한, 종교의 자유 억압, 성분차별정책, 탈북자 강제송환 등이 국제사회에서 문제로 부각되고 있다.

(1) 공개처형

유엔 경제사회이사회 안전 9호(Safeguard 9)에 의하면, 불가피하게 사형을 시켜야 할 경우에는 고통을 최소한으로 줄이는 방법으로 집행해야 한다. 그러나 북한은 정치범·경제범 등 다양한 범죄자를 대중들이 지켜보는 가운데 교수형이나 총살형, 혹은 화형시키고 있다.[67] 1997년 1월 「국제사면위원회(AI)」는 북한의 공개처형에 관한 특별보고서를 발표하고 북한의 전 지역에서 광범위하게 시행되어 온 공개처형 실태를 폭로하였다.[68] 동 보고서에 의하면, 1970~92년 원산·청진·

67) AI는 *Journal of the Law Association for Asian and the Western Pacific* 에 실린 논문을 인용하여 북한의 공개처형이 1951년 정령에 의해 실시되기 시작했다고 주장하고 있다.

68) AI는 1997년 연례인권보고서에서도 미확인 정보를 인용하여 공개처형이 진행되어 왔음을 언급하고 있다. AI, *Amnesty International Report 1997*

함흥·신의주·평산 등 다양한 지역에서 최소한 23명이 공개처형되었다.

식량난 및 이념약화에 따른 사회일탈행위를 단속하기 위해 1995년 말~1996년 초 기간 동안 김정일의 지시에 의해 공개처형이 집중적으로 실시된 것으로 추정된다. 귀순자 정갑열·장해성(1996.5 입국)은 1995년 하반기 김정일의 '친필방침'에 따라 시·도별로 공개처형이 실시되었다고 증언하였다. 황장엽은 1995년 평양 형제산구역에서 영화부문 간부와 배우 등 7명이 외설영화를 제작한 죄로 30만 명이 운집한 가운데 공개처형되었다고 증언하였다.[69] 김원형(1997.5 입국)은 1997년 3월 신의주에서 전기 및 전화용 구리선 절취자에 대한 공개처형이 있었다고 증언[70]하였다. 최근에도 서관히 노동당 농업담당비서의 처형사실(1997.10)이 외신에 보도[71]되었는 바, 이러한 공개처형은 지속되고 있는 것으로 보인다.

(2) 강제수용소(concentration camp)

북한은 '관리소'로 불리는 강제수용소를 광범위하게 운영하고 있으며[72], 정치적으로 문제가 있다고 판단되는 사람들을 이 통제구역에 구금하여 강제노동을 부과하고 있다. 노동을 통한 인간개조를 추구하고 있는 북한정권은 북한 전역에 '관리소'를 갖추고 혹독한 노동을 통해 체제에 순응하도록 만든다는 정책을 취하고 있다. 현재 관리소는 평남 개천, 함남 요덕, 함북 화성·회령·청진 등 10여 곳 이상의 지역에

(London: AI, 1997), pp. 205~206.

69) *Korea Herald*, July 10, 1997.

70) 「조선일보」 1997.5.12.

71) 「조선일보」 1997.11.8.

72) 황장엽의 증언에 의하면, 정치범수용소는 1956년 발생한 이른바 「8월 종파사건」에서 유래한 것이며, 최초로 정치범수용소가 설치된 지역은 1958년 말 평남 북창군 소재 득장광산이다.

분포되어 있으며, 여기에 10만~20만 명의 정치범이 수용되어 있는 것으로 추정된다. 각 관리소는 종신수용지역인 '완전통제구역'과 출소가 가능한 '혁명화구역'으로 구분되어 있고, '혁명화구역'은 '가족구역'과 '독신자구역'으로 분리되어 있다.

강제수용소에 의한 인권억압은 북한의 체제유지와 관련되어 있는 부분으로 북한인권문제의 핵심을 이룬다. 북한은 「유일사상 체계확립의 10대원칙」에 따라 '수령'에 대해 충성심이 부족하거나 당·정 및 사회주의체제를 비판하는 사람들을 '적대분자' 등 정치사상범으로 분류하여 강제수용소에 수용한다. 최근에는 김정일 비난자, 경제문제 불평자, 체포·송환된 북한이탈주민들의 수용이 증가하고 있는 것으로 추정된다. 북한은 "자기당과 영도자를 충성으로 받들고 모든 것을 다 바쳐 투쟁하는 사람들"의 인권은 보장하지만, "계급적 원쑤들에게는 철저한 독재를 실시하는 것"이 '우리식 인권'이라고 공개적으로 천명하였다.[73] 집단주의에 근거하여 공민의 권리보다는 의무를 강조함으로써 집단의 뇌수인 수령에 대한 의무를 다할 때에만 인권이 보장되며, 그렇지 않은 사람들은 "철두철미 인간의 이익을 배반한 반역자 매국노이자 인간쓰레기"로서 이들은 오로지 탄압의 대상이 될 뿐이라고 주장한다.

(3) 거주이전 및 이동의 자유 제한

북한은 또한 거주지 선택의 자유와 여행의 자유 등 이동의 자유(freedom of movement)를 엄격히 제한하고 있다. 타지역으로 이동하는 사람은 반드시 사회안전부에서 발행하는 여행증을 소지해야 한다. 정치적으로 믿을 수 없는 사람들에 대해 강제적으로 이주시키는 것

73) 「로동신문」, 1995.6.24.

은 물론 신설공업지대나 탄광지대에 주민들을 집단적으로, 그리고 강제적으로 이주시키는 것은 보편화되어 있다. 북한헌법은 언론·출판·집회·결사 및 종교 등 대부분의 권리를 형식적으로나마 명시하고 있으나 거주이전의 자유 등 이동에 관련된 자유에 대해서는 전혀 언급하지 않고 있다.

황장엽의 증언에 의하면, 평양의 경우 3~4년을 주기로 주민소개작업을 단행하고 있으며, 1994년 「평양시민증」을 발급하면서 상당수 주민들을 지방으로 강제이주시켰다고 한다. 또한 도시미관과 산아제한을 위해 난쟁이 등 유전적 장애인들을 제한된 지역에 집단적으로 수용하고 있다.[74] 유엔 인권소위원회는 1997년 8월 21일 북한당국의 국내적 및 국가간 '이동의 자유' 제한에 대해 우려를 표명하였고 대북 인권개선 결의문을 채택하였다.

(4) 성분정책에 의한 차별

북한에서 초급당비서, 부비서, 세포비서 등의 간부들은 분기별로 주민들의 정치적 동향을 심사·보고하고 있다. 북한은 사회주의 체제유지를 위해 주민들의 정치적 성향을 가족의 계급적 배경과 사회적 활동 등에 기초하여 핵심군중(핵심계층), 기본군중(동요계층), 복잡군중(적대계층)으로 분류하고 성분정책을 실시해 왔으며, 복잡군중에 대해서는 '반혁명분자' 혹은 '반동분자'라는 낙인을 찍어 엄중한 처벌을 가해왔다.[75] 특히 1967~70년 김일성유일사상체계를 확립하고자 '3계층 51

74) 황장엽의 증언에 의하면, 난쟁이 집단이주는 1960년대경 김일성에 지시에 의해 이루어졌으며, 함남 정평군에 난쟁이수용소가 설치되었다.

75) 북한은 1958.12~60.1에 중앙당집중지도사업, 1966년부터 1년에 걸친 주민재등록사업, 1967~70.6에 '3계층 51개부류 구분사업', 1980년대 들어 '외국귀화인 및 월북자에 대한 요해사업'(1980.4~10)과 북송교포에 대한 요해사업

개부류 구분사업'을 추진하는 과정에서 중국의 문화혁명시기와 유사한 숙청과 탄압을 자행하였으며, 1973~76년 김정일의 권력기반 구축 시기에도 세습체제를 반대한 당·정·군 간부들을 대대적으로 숙청한 것으로 보인다.

(5) 기타 정치적·시민적 권리

북한은 김일성 사후 어떠한 선거도 실시하지 않고 있으며, 최근 방송을 통해 복수입후보제 등 경쟁선거를 비판[76]하였다. 투표방식에 있어서도 반대의사를 기표하도록 하여 자유로운 의사표시를 원천적으로 봉쇄하고 있다. 또한 언론·출판·집회·결사의 자유 등 시민적 자유와 권리는 엄격하게 통제되고 있다. 개인의 자유의사에 의한 집회나 결사에 대해서도 사회질서를 문란케 하는 집단적 소요행위로 간주하여 5년 이하의 노동교화형에 처하고 있다. 북한에 있는 각종 사회단체들은 당의 외곽조직으로서 대중의 사상교양 선도의 역할을 담당할 뿐이다. 정부가 만든 조직 외에 알려진 사적 모임이나 조직은 없으며 동창회나 친목회와 같은 비정치적 모임도 금지된다.

신앙의 자유와 종교활동도 엄격히 통제해 왔으며, 한국전쟁 이전까지 존재했던 30만여 명의 기독교인과 12만 명의 천도교인, 3만 5,000명의 불교인을 '반동분자'로 분류하여 가혹한 처벌을 가하거나 수용하였다. 헌법규정과는 달리 신앙생활은 강력히 통제하고 있으며, 근래

(81.1~81.4) 등을 단계적으로 추진함으로써 전체주민들을 핵심군중, 기본군중, 복잡군중으로 구분하고 의식주 배급 및 사회적 혜택을 차별적으로 배분하는 계급정책을 추진해 왔다. 최근 성분재조사 사업을 전개했다는 보도(*The Economist*, 1997. 6. 7.)가 있으나 확실치 않으며, 다만 1990년대 초 김정일의 '광폭정치' 실시와 관련하여 새로운 성분조사 사업이 추진된 것으로 추정된다.

76) 「민민전방송」, 1996.6.13

설립된 종교시설에서도 형식적인 종교의식만 허용하고 있을 뿐이다.

(6) 북한이탈주민 인권실태

식량난 및 경제난 악화, 사회통제 이완 등으로 인해 북한주민들의 중국·러시아 등으로의 탈출이 증가하고 있으며, 현지국 및 북한 공안에 의한 체포 및 송환, 불법처형 등으로 인해 이들의 신변은 위협받고 있다. 현재 재외 북한이탈주민들은 약 1,500명 정도로 추산되며, 재외공관에 망명을 타진한 수는 500명 정도인 것으로 추정된다. 그러나 과거와는 달리 최근에는 엘리트계층, 기본계층, 가족동반 탈출 등이 증가추세를 보이고 있으며, 언론에서는 7,000~1만 명의 탈북자 있는 것으로 보도하고 있다.

북한은 형법에서 사회주의 제도를 부정하는 행위나 월경 및 망명시도 등의 행위를 '반국가범죄'로 규정(형법 제47조)하고 가혹한 형벌을 부과함으로써 북한이탈주민들의 인권을 침해하고 있다. 중국은 1960년대 초 북한과 비밀리에 체결한 「중국·북한 범죄인 상호인도협정」(일명 「밀입국자 송환협정」)과 1986년 체결한 「국경지역업무협정」에 따라 북한이탈주민들을 체포하여 북한으로 강제송환시키고 있다. 중국 공안당국의 이러한 강제송환은 1993년 11월 「길림성 변경관리조례」가 통과된 이후 본격화되고 있는 것으로 보인다.[77] 한편, 러시아정부는 북한과 새로 체결한 「러·북 공민 상호여행에 관한 협정」(1997.1.24)을 통해 북한인의 본국송환 및 제3국 출국제한 조항 등을 삭제함으로써 「유엔난민고등판무관실(UNHCR)」에 의한 난민지위 판정을 허용하고

77) 동 조례에 의해 1994~1995년 동안 중국에 불법체류하던 탈북주민 140명이 중국 공안당국에 체포되어 북한으로 강제송환되었다. 「동아일보」 1996. 12. 26.

있다.[78] 따라서 제도적으로 국내입국의 길이 열려 있으나 아직까지 일부 러시아 지방당국이 북한이탈주민들을 자의적으로 처리함으로써 러시아내 탈북주민의 신변은 위협받고 있다.

다. 인도주의 문제

분단과 전쟁을 통해 남북한에는 1,000만 명의 이산가족이 발생하였다.[79] 북한정권은 월남자가족의 성분을 분류하여 출신성분이 노동자·농민 등 기본군중이 아니거나 월남동기가 반공활동과 연관된 것으로 추정되는 경우 '반혁명분자' 혹은 '반동분자'라는 낙인을 찍어 엄중한 처벌을 가해 왔다. 반동분자로 낙인찍인 월남자가족들은 농촌지역으로 강제이주되거나 소개지역에서 강제노동을 부여받는 등 차별을 당하고 있다.

남북한은 1972년 8월 남북적십자회담과 1985년 9월 이산가족고향방문을 통해 이산가족의 재회를 위해 노력하였다. 1972년 적십자회담에서는 이산가족의 생사확인과 상호방문, 자유로운 상봉, 재결합 등에 관해 25차례의 실무회담을 가졌으나 구체적인 성과는 이루어지지 않았다. 1985년 9월에는 남북한 정부 간에 처음으로 이산가족 교류가 성사되어 남북한 각각 50명의 이산가족이 고향을 방문하였다.

---

78) 러시아는 1993년 3월 제네바에서 개최된 제49차 UN인권위원회에서 북한의 인권상황에 대해 세계가 관심을 가져야 한다고 주장하였다. 통일원, 「월간 북한동향」 제144호 (1993.6), p. 59. 또한 1994년 2월 24일 북한은 벌목노동자들의 인권개선을 보장한 새로운 임업협정에 서명한 바 있다. 「동아일보」, 1995.2.25.

79) 대한적십자사, 「이산가족백서」 (서울: 대한적십자사, 1976), p. 178. 이는 해방후부터 한국전쟁 발발 이전에 북한을 탈출하여 남하한 350여만명을 비롯하여 전쟁기간 중에 남하한 100만여 명을 포함한 500만여 명임에 근거하여 현재 남북한에 흩어져 살고 있는 이산가족의 수를 1,000 명으로 추정한 것이다.

남북교류협력법이 발효된 1989년부터 이산가족 간의 접촉은 제도화된 공식통로를 통하지 못하고 남한 이산가족의 개별 노력에 의하여 이루어져 왔다. 남측 이산가족들은 국내에 설치된 이산가족연락센터를 통해 개인적 접촉을 모색하거나, 중국, 미국 등의 이산가족 상봉주선센터를 통해 상봉이나 서신교환을 시도하여 왔다. 한국은 이산가족문제의 근본적인 해결을 위해 이산가족 방문단의 정례 교환, 「이산가족 면회소」 및 「우편물교환소」 설치의 우선 추진을 제의하고 있으나 북한은 이에 소극적으로 임하고 있다. 북한은 이산가족의 상봉으로 인해 한국을 비롯한 외부세계의 실상이 알려짐으로써 개방 분위기가 확산되는 것을 우려하여 이를 매우 민감한 정치적 문제로 인식하고 있기 때문에 어려움이 따르고 있다.

1955년 이후 1996년 말까지 납북자 중 미송환자는 KAL기 납북자(1969.12), 해군함정 납북자(1970.6), '고상문'(1979.4), '안승운' 목사(1995.7) 등을 포함하여 442명에 달하는 것으로 파악된다. 그러나 이 가운데는 포함되지 않았던, 1970년대 말 실종된, 김영남·이명우·홍건표·최승민·이민교 등의 고교생이 최근 납북억류자로 확인[80]됨으로써 충격을 주었다. 밝혀지지 않은 납북자들 중에는 「김정일정치군사대학」 등에 배치되어 대남공작원을 훈련시키는 교원으로 활동하는 사람도 상당수 있는 것으로 밝혀지고 있다.

또한 한국전을 거치면서 북한지역에 억류 또는 실종된 국군의 수는 1만 9,000여 명에 달하는 것으로 파악된다. 국군포로 중 생존자들은 아직 억류중에 있거나 요주의 인물로 분류되어 일정지역을 벗어나지 못하고 있는 것으로 추정된다. 북한은 북한 내에 국군포로가 존재하지 않는다고 주장하는 한편, 오히려 남한내 출소공산주의자들을 전쟁포로라고 강변하면서 이들의 송환을 요구하고 있다.

80) 「동아일보」 1997. 11. 21; 「중앙일보」 1997. 12. 10.

2. 국제사회의 개입과 북한의 대응

가. 북한인권문제에 대한 국제사회의 개입

북한의 인권문제는 1983년 AI의 연례보고서에 수록되기 시작한 이후 1988년 12월 아시아워치(Asia Watch; 현재는 Human Rights Watch/Asia)와 미네소타변호사 국제인권위원회(Minnesota Lawyers International Human Rights Committee)가 공동으로 발간한 최초의 체계적인 북한인권보고서에 의해 국제사회에 널리 알려졌다. 아시아워치와 미네소타변호사 국제인권위원회는 「북한의 인권」이라는 연구보고서를 통해 북한정부의 조직적인 인권탄압과 자유억압 및 통제·감시 실태를 국제사회에 폭로하였다.[81] 이 보고서는 북한의 인권에 관한 정보 부재와 북한에서 거주이전의 자유, 언론·출판·집회·결사의 자유, 직업선택의 자유, 신앙과 종교의 자유가 제한받고 있는 데 대해 심각한 우려를 표명하였다. 또한 북송교포들의 신체적, 정신적 인권유린 실상과 공개처형 및 특별독재대상구역에서의 인권억압 실태에 대해서도 폭로하였다.

동 보고서는 또 불평이나 불복종 등의 태도가 눈에 띠어 미움을 사거나 정치적으로 호감을 사지 못하는 주민들은 가족들과 더불어 벽지로 추방되어 강제노동을 해야 한다고 밝혔다. 특히 "반정부인사로 일단 낙인찍힌 사람들은 체포되어 구타 등 여러 가지 학대를 받으며 투옥당하고 강제노동을 해야 하는데 이들에게는 식량배급도 극히 제한되어 굶어 죽은 경우도 있다"고 밝히는 등 객관적이고 구체적인 사례를 들어 북한의 인권유린실태를 발표하였다.[82]

---

81) 아시아감시위원회·미네소타변호사 국제인권위원회, 송철복 외 역, 「북한의 인권」 (서울: 고려원, 1990).

1983년부터 연례보고서에 북한인권실태를 수록하고 있는 AI는 1989년 「북한인권문제에 대한 배경 설명」을 출판함으로써 북한인권실태에 대한 본격적인 분석·평가를 전개하였다. 1993년 10월에는 북한인권상황에 대한 단독보고서를 통해 4~5명의 인사와 북송교포들의 인권상황을 우려한다는 내용을 북한당국에 보내 이들의 처우실태에 대해 공개적으로 해명해 줄 것을 요구하였다.[83]

AI는 1994년 7월 30일 승호마을에 수용되어 있었던 것으로 확인된 49명의 정치범들의 명단과 인권실태를 폭로하고 이들의 상황과 친척들의 행방을 공개하도록 요구하였으며, '조호평'과 '시바타 고조', '신숙자' 등의 행적에 대해 답변을 요구하였다. '김덕환'이라는 한 기술자는 소련 유학시절 소련시민과 결혼했다는 이유로 1961년말 혹은 1962년초 신양에 수감되었으며 1966년 이후 소식이 끊겼다. 또한 1990년까지 승호마을[84]에 수용되어 있던 수십명의 정치범들에 대한 정보를 입수했으며, 이 중에는 1960년대 이후 소식이 단절된 역사학자 '리나영'과 20여 명의 북송교포가 포함되어 있다.

82) 위의 책, p. 34.

83) 이 보고서에서 의문을 제기한 신숙자와 그 딸들은 신숙자의 남편이 해외에 정치적 망명을 요청한 이후인 1987년에 구금되었다고 알려졌는데, 북한당국은 이들이 평양에서 살고 있다고 답변하였다.

84) 승호수용소는 수감자들을 다른 장소로 이주시킨 후 폐쇄된 것으로 보인다.

<표 4-2-1> AI의 북한인권관련 특별보고서[85]

연도	보고서명	문서번호	내 용
1989	북한인권문제에 대한 배경 설명		○알리 라메다, 자크 세디요
1993.10	북한: 국제사면위원회의 우려	AI INDEX: ASA 24/04/93	○A와 그 가족, 신숙자와 그 딸들, 시바타 고조(김호남)와 부인 신성숙 및 그 가족, 김명세의 부인과 아들,
1994.7	정치범에 관한 새로운 정보	AI INDEX: ASA 24/05/94	○조호평과 히데꼬, 김덕환 ○승호리 정치범수용소 49명 명단 ○한경지, 허익, 김용수, 리기석, 유장식, 윤순달 등 6명
1995.12	북한: 장막 뒤의 인권침해	AI INDEX: ASA 24/12/95	○신숙자의 딸 면담, 김덕환, 시바타고조(북한은 1995.7 기차사고로 사망했다고 밝힘), 조호평(부인 및 세자녀와 함께 1997년 탈출 도중 사살되었다고 밝힘) ○송창근, 최경호, 최연단과 리성남 ○황씨 3형제(황성국, 황성삼, 황성철) ○63명의 우려대상자 명단과 북한의 답변내용 수록
1996.9	북한/러시아: 추적, 위협, 북한탈출자 및 노동자들의 유린	AI INDEX: ASA 24/06/96	○최경호, 송창근, 리연선,
1997.1	북한 공개처형: 일치된 증언	AI INDEX: ASA 24/01/97	○공개처형자 23명 명단 수록

85) AI가 발표한 단편적인 북한관련 보고서는 「사형」(AI INDEX: ASA 24/01/94), 「시바타고조와 그 가족의 운명에 대한 우려」(AI INDEX: ASA 24/07/94), 「리연선의 송환, 북한내 안전의 두려움」, 「AI 북한방문, 법제개혁 및 정치범사례 논의」(AI INDEX: ASA 24/03/95), 「북한정부의 비밀유지는 외부세계에 실상을 은폐한다」(AI INDEX: ASA 24/15/95), 「북한인 북한기관에 의해 러시아국경에서 사살되다」(AI INDEX: ASA 24/05/96), 「김정일 총비서는 인권개혁을 고려해야 한다」(AI INDEX: ASA 24/12/97) 등이 있다. 그 외 매년 북한의 인권상황을 요약한 「연례인권보고서」가 발표된다.

AI는 1995년 4월 말에 개최된 '평양축전' 기간 동안 북한을 방문하고 북한인권상황에 대해 발표하였다.[86] 보고서에 의하면 북한당국은 현재 3개의 강제수용소에 반국가행위자 240명을 포함, 약 800~1,000여 명의 양심수를 수용하고 있다고 밝혔다.

북한당국은 1995년 12월, 1960년대 초 일본에서 북한으로 간 북송교포 중 일본국적의 '시바타 고조'(한국명 김호남)가 간첩죄로 26년 동안 수감되어 있다가 지난 1990년 초 석방되었으나 1990년 3월 교통사고로 친척들과 함께 사망했다고 밝혔다. 이에 대해 AI는 시바타 고조씨가 1964년 간첩혐의로 20년형을 선고받고 복역한 후 '반국가음모선동죄'로 6년의 추가형을 선고받았으나, 시바타 고조는 6년의 추가형 선고에 대해 모르고 있었으며 공식적인 재판절차도 거치지 않았다고 주장하였다. 북한당국은 또 조호평이 지난 1967년 간첩죄로 투옥되어 복역하던 중 1974년 10월 탈옥한 후 군함정을 납치해 해외탈출을 시도하다가 북한군의 공격을 받고 함정이 폭파되면서 부인 및 자녀 3명과 함께 사망했다고 답변하였다.

AI는 특별보고서(1996.9)를 통해 탈북자 즉결처형 및 송환후 처형에 대한 실태를 보도함으로써 탈북자의 인권에 대한 국제적 관심을 고조시켰다. 이 보고서에서 AI는 북한이탈주민들의 송환·처형사례를 보고하는 등 러시아내 북한이탈주민 인권실태를 크게 우려하였고, 송창근과 최경호, 리연선 등 수명의 북한이탈주민이 송환·처형되었다고 추정하였다. AI는 또한 1997년 1월 북한의 공개처형에 관한 특별보고서를 출판하였다.

아시아·태평양 의원연맹(APPU)은 태국 방콕에서 개최된 제29차 총회(1994.11.17~19)에서 남한 대표단이 제출한 "북한내 인권개선과 억

86) AI, "Amnesty International Delegation Visits North Korea, Discusses Legal Reforms and Prisoner Cases",(1995.5.11).

류된 한국인의 조속 송환을 촉구하는 결의안"을 만장일치로 채택하고 북한당국이 인도주의적 견지에서 고상문 등 납북인사들을 하루속히 돌려 보내 줄 것을 촉구하였다. 북한은 이 결의안이 채택된 후 즉각적인 대응태도를 보이지 않다가 국제적 여론의 악화를 불식시키기 위해 「조선인권연구협회」의 이름으로 반박성명을 발표(1994.12.1)하는 곤혹스런 모습을 보이기도 했다.

「해리티지재단」은 1992년 7월 정치적·경제적·사회적 인권부재 실상을 심포지움 보고서 「북한의 인권」에 담아 출판하였으며 북한에서는 인권문제가 근본적인 문제라고 지적하였다. 「국제언론인협회」(International Press Institute; IPI)도 1995년 5월 16일 북한의 인권상황을 지적하면서 북한의 언론의 자유와 남북이산가족의 자유로운 서신왕래 등을 촉구하는 3개 항의 대북결의안을 채택했다. IPI는 결의안에서 "남북이산가족간의 자유로운 서신왕래라도 시급히 이루어지도록 북한당국은 노력해야 한다"고 지적하고, "북한당국은 민주적 토론이 이루어질 수 있도록 언론과 의사소통의 자유를 허용하고 모든 언론인들의 자유로운 출입국과 여행을 보장하라"고 촉구했다.[87]

미 국무부는 매년 초 「각국 인권실태 보고서」를 통해 북한인권문제를 취급한다. 이 보고서는 "북한정권은 주민들에게 기본적인 인권마저 허용치 않고 탄압통치를 계속하는 세계 최악의 인권유린국"으로 평가하고 있다. 또 1997년 2월의 「'96 연례 인권보고서」에서도 "북한은 노동당의 절대적 지배 아래 있는 독재국가로서 북한주민들의 기본인권이 계속 부정되고 있다"고 지적하였다.[88] 미 국무부는 북한내 에 12개의 정치범수용소에 약 15만 명의 정치범과 그 가족들이 수용되어

87) 「세계일보」, 1995.5.17.

88) U.S. Department of State, "Democratic People's Republic of Korea," in *1996 Human Rights Report* (Washington, D.C.: Department of State, 1997).

강제노동을 통한 재교육을 받고 있고 평양거주에 대한 허가는 엄격히 통제되어 장애인은 평양에 살 수 없다는 내용도 폭로하였다.

제50차 유엔인권위원회(1994년)에서 EU대표 및 호주, 노르웨이, 스웨덴은 북한의 인권침해 상황에 우려를 표명하고 북한당국의 국제적 인권실상 조사활동에 대한 문호개방과 세계인권법규 준수를 촉구하였다. 제51차 유엔인권위원회(1995년)에서도 EU대표 및 미국대표, 2개의 NGO가 북한의 인권침해 상황에 대해 우려를 표시하였으며, 제50차 UN총회(1995년)에서는 공로명 외무장관이 기조연설에서 북한당국의 인권보호를 촉구한 바 있다. 또한 제53차 유엔 인권위원회(1997.3~4)에서 EU대표는 정치범, 표현의 자유, 강제노역, 북한인권문제에 대한 접근통제 사실과 북한주민의 경제적 궁핍상황 등에 대해 깊은 우려를 표명하고 북한의 국제인권규약 준수 및 주민의 고통을 해소할 개혁조치를 촉구하였다.

1997년 8월 21일 유엔인권위원회 산하 차별방지소위가 북한의 인권탄압에 대한 우려와 인권개선을 촉구하는 내용의 결의안을 채택함으로써 북한인권문제는 국제사회의 비상한 관심을 끌었다.[89] 결의안은 국가간 및 국내적 '이동의 자유'(freedom of movement)에 관한 유엔 결의안(결의안 1997/22)을 상기하면서 국제적으로 악명 높은 인권유린 국가 리스트(결의안 1997/33)에 북한이 누락되어 있다는 점을 환기시켰다. 동시에 북한이 관리소 내에 대규모 인원을 구금함으로써 심대한 인권유린을 자행하여 왔다는 일치된 주장이 지속적으로 제기되고 있음을 우려한다고 밝혔다. 인권소위는 이같은 주장을 근거로 해외로의 이동의 자유 보장, 인권이사회 정기보고서 제출 등 4개항의 대북

89) 인권소위 전문위원 가운데 미국의 와이스브로트, 프랑스의 주아이네, 벨기에의 보쉬, 그리스의 다애스 등 7명의 전문위원이 공동발의하여 13:9(기권 3)로 결의안이 통과되었다.

결의문을 채택하였다.[90]

이처럼 1990년대 들어 북한의 인권문제는 국제인권기구 및 단체들의 활동을 통해 점차 국제사회의 주목을 받고 있다. AI가 북한의 인권문제에 관한 주기적인 보고서를 발간하고 있으며, 아시아워치, 헤리티지재단 등의 인권기관은 물론 아·태의원연맹, 국제언론협회, 미국, 유럽연합(EU) 등 인권 관련 단체 및 관련 국가들이 북한의 인권상황에 대해 지속적인 관심과 우려를 표명하고 있다. 따라서 북한의 인권문제는 북한체제의 경제·사회적 개방화가 불가피한 북한의 사정을 감안하면 시간이 흐를수록 더욱 심각한 국제적 현안으로 대두될 것으로 보인다.

나. 북한의 대응

북한은 국제사회의 이러한 관심과 개입에 대해 매우 민감하게 반응하며 주시하고 있다. 북한은 인권문제가 탈냉전 이후 "세계적인 주목을 끄는 첨예한 문제로 제기되고 있다"고 판단하고 있으며, 김정일도 "북한의 핵·화학무기 문제가 일단락되고 나면 국제사회는 북한의 인권문제를 들고 나올 것이다"라고 인식하고 있다.[91] 북한은 1992년 설

90) 인권소위는 북한의 인권상황을 확인하기 위해 북한을 방문할 수 없음을 크게 우려하고 국제인권규약 관련 첫 정기보고서를 10여 년 동안 제출하지 않고 있다는 사실을 개탄하면서 1997년 8월 21일 다음과 같은 4가지 구체적인 결의사항을 발표하였다. ① 모든 사람이 자국을 포함한 모든 나라를 떠나거나 자국으로 돌아올 수 있는 권리를 규정한 세계인권선언 제13조 및 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제12조를 준수할 것을 북한정부에 긴급히 촉구한다. ② 북한정부는 인권이사회에 제출할 정기보고서를 더이상 지연시키지 말고 인권보호 증진을 목적으로 유엔이 설립한 각종 절차 및 서비스에 협력, 의무를 이행할 것을 요구한다. ③ 국제사회는 북한의 인권상황에 대해 보다 더 큰 관심을 기울여 북한주민들이 현재의 고립된 상황으로부터 탈피할 수 있도록 도와줄 것을 요청한다. ④ 국제사회가 북한주민에게 현재의 식량부족과 이로 인한 고통의 시기를 극복할 수 있도록 더 많은 지원을 제공할 것을 요청한다.

립한 조선인권연구협회를 중심으로 국제무대에서 인권외교활동을 활발히 전개하고 남한내 출소공산주의자 송환문제를 국제화시키면서 자신의 인권문제를 희석시키고자 시도하고 있다.

북한은 1981년 9월 14일 ICCPR에 비준·가입하였다.[92] 북한은 1997년 8월 21일 인권소위원회가 대북 인권개선 결의안을 가결한 데 대한 대응조치로 ICCPR의 탈퇴를 전격적으로 선언(1997.8.27)하였으나 UN은 이를 허용하지 않았다. 제61차 인권이사회(1997.10.20~11.7)는 1997년 10월 29일 "북한의 인권규약탈퇴는 인권규약 및 국제법에 의거, 허용될 수 없다"는 요지의 공식입장을 채택하고 UN사무국과 북한측에 이를 통보(1997.10.30)하였다. UN사무국은 이사회의 결정을 기초로 북한측의 탈퇴를 철회시키기 위한 협의를 진행중에 있다.

북한은 가입국 상호간의 고발제도(41조) 및 개인청원절차를 규정한 ICCPR 제1선택의정서 비준을 유보[93]함으로써 형식적인 보고서 제출(제40조)을 유일한 의무사항으로 가지고 있다. 북한은 1982년 최초보고서 제출이후 5년마다 인권위원회에 제출하도록 되어 있는 첫 정기보고서를 10년이 넘도록 제출하지 않음으로써 AI 등 인권단체로부터 비난을 받아 왔다.[94] 1997년 8월 인권소위의 대북결의에서도 10년 이상 지연된 인권보고서를 제출하라는 요구를 받았다.

북한은 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(ICESCR)에

---

91) *Korea Herald*, July 10, 1997.

92) 국제사면위원회, 「북한: 국제사면위원회의 우려」 (1993.10), p. 26; AI, "북한 인권문제에 대한 배경설명", 「북한의 인권백서」(서울: 평화문제연구소, 1991), p. 94. 북한은 1981년 규약 가입 이후 1983년 1월 UN 인권위원회에 최초보고서를 제출하여 심의를 마쳤다. 북한은 이 보고서에서 북한주민들은 정치적 자유와 민주주의적 선거권 및 언론·출판·집회·결사·시위의 자유를 보장받고 있다고 보고하였다.

93) 조용환, "국제적 인권보호제도와 이용가능성," '법과 사회' 이론연구회 편, 「법과 사회」, 제5호 (서울: 창작과 비평사, 1992), p. 114.

94) 국제사면위원회, 「북한: 국제사면위원회의 우려」, p. 28.

1981년 9월 14일 가입하였으며 1991년 12월 심의를 마쳤다. ICESCR은 실행절차를 느슨하게 규정하고 있어 실효성이 의문시되고 있다. 한편 북한은 사회복지제도의 특성을 바탕으로 아동권리보호 분야와 유네스코에는 활발히 활동하고 있다. 북한이 유엔인권위원회 등 국제무대에서 가장 활발한 활동을 보이고 있는 분야 중의 하나가 「아동권리협약」이다. 북한은 1996년 2월 13일 아동권리위원회(CRC)에 최초보고서를 제출하였으며, 동 위원회는 제16차 회의(1997.9.22~10.10)에서 북한의 최초보고서를 검토하였다.[95] 북한은 또한 1974년 유네스코에 가입하여 회원으로 활동하고 있다.

북한은 여타 국제인권규약에는 가입하기를 거부하고 있으나 전쟁희생자 보호를 위한 1949년의 4개의 제네바협약에 가입(1957.8.27)하는 등 전시관련 인권협약에는 활발히 참여하고 있다. 즉 「야전군에 있어서 병상자의 상황개선을 위한 제네바협약」, 「해군에 있어서 부상자와 표류자의 상황개선을 위한 제네바협약」, 「전쟁포로의 대우에 관한 제네바협약」, 「전시 민간인보호에 관한 제네바협약」 등 4개의 제네바협약에 가입하였다. 이는 한국전쟁 직후 제네바협약에 근거하여 미군과 전쟁포로(POW) 교환을 실시한 경험이 있어 협약 가입의 필요성을 느꼈기 때문으로 보인다. 또한 1970년 발효된 「전쟁범죄 및 반인륜적 범죄에 대한 시효 불적용에 관한 협약」에 가입(1984.11.8)하였고, 1978년 발효된 「국제무력분쟁의 희생자의 보호에 관한 1949년 8월 12일 제네바협약에 대한 추가의정서」를 비준(1988.3.9)하였다. 그리고 1951년 발효된 「학살범죄 방지 및 처벌에 관한 협약」에 가입(1989.1.31)하여 활동하고 있다.

북한은 유네스코 및 아동권리협약을 제외한 대부분의 유엔인권기구

95) 호주, 라오스, 우간다, 토고, 트리니다드와 토바고 등의 국가와 함께 최초보고서를 검토하였으나 결과는 아직 발표되지 않았다.

나 국제인권규약에 가입하지 않고 있기 때문에 국제협력을 통한 북한 인권문제를 접근하는 일이 쉽지 않다. ILO협약 및 난민에 대한 '강제 송환금지원칙'을 규정한 1951년 난민협약에도 북한은 가입하지 않고 있다. 따라서 국제기구나 국제인권규약에 근거한 대북 인권개선은 많은 제약요인을 안고 있다.

북한은 국제사회의 이러한 대북 인권문제 개입에 대해 북한체제를 전복시키기 위한 '평화적 이행전략'의 일환으로 간주하고 적극적이고 공세적으로 대처하고 있다. 북한은 '정치적 자주권'과 '개발권'을 앞세워 서구의 인권개선 요구를 원천적으로 봉쇄하고자 한다. 북한은 또한 자신의 인권문제를 희석시키고 인권문제의 화살을 남한으로 돌리기 위해 남한내 출소공산주의자 송환문제를 집요하게 거론하고 있다. 북한은 「남조선 비전향장기수 구원대책 조선위원회」(위원장 정준기)의 이름으로 1997년 5월 14일 김인서, 김영태, 함세환 등 3인의 송환을 요구하는 편지를 「대한적십자사」에 보냈다. 북한은 또 출소공산주의자인 김인서의 송환에 협조를 요청하는 서한을 UN인권위 및 국제인권기구, 클린턴 대통령 부부(1997.4.24)에게까지 보냈다.

그런가 하면 북한은 1992년 조직된 조선인권연구협회를 중심으로 서방세계의 대북한 인권문제 제기에 대해 보다 유연하고 논리적이며 체계적으로 대응하고 있다. 북한은 1994년 국제사면위원회의 보고서(1994.7.30)가 발표되자 '고상문'(1994.8.10)과 '유성근'(1994.8.11), 그리고 납북자 7명의 내외신 기자회견을 개최(1994.8.17)함으로써 '자진입북'을 증명해 보였다. 최근에도 일본인 납치사건과 관련하여 북한은 북한거주 일본인 '김영호' 납치의혹을 부인하는 성명을 발표하였다.[96] 이처럼 북한은 국제사회의 요구와 압력에 대해서는 그때 그때 반응을 보이고 있다.

---

96) 「조선중앙방송」, 1997.9.6.

V. 북한인권 개선을 위한 국제협력방안

1. 국제협력을 통한 대북 인권정책 추진의 기본방향과 전략

가. 국제협력의 기본방향

북한은 사회주의권 붕괴 이후 정치·군사적 고립이 가속화됨으로써 국제여론에 민감하게 반응해 왔다. 북한은 그들이 즐겨 사용하는 단호한 부정과 거센 항의에도 불구하고 인권관련 국제기구들의 대북한 인권유린 실태에 대한 공개 활동에 큰 부담을 느끼고 있다. 북한은 우리식 사회주의 체제의 특수성을 내세워 인권의 보편성을 반대하고 있지만 이미 유엔 가입국이며 국제인권규약에도 부분적으로 가입하고 있기 때문에 유엔회원국의 의무와 인권규약을 준수해야 할 책임과 의무를 지니고 있다.

일반적으로 개인의 인권보장은 국가주권과 관련된 행위로 간주되고 있으나 현 국제정세는 개인의 안보문제를 국제적 안보차원으로 이해하고 있는 바, 인권문제도 국제안보의 관점에서 해석하는 경향이 증대되고 있다. 전통과 문화의 차이에도 불구하고 인간은 도덕적으로는 공통적인 인성을 보존·보호받아야 한다. 정치적으로 인종청소 및 의도적 기아 등 대량살상행위를 자행하는 국가들은 국제사회의 안정을 위협하는 요인으로 간주되고 있으며, 이러한 행위는 더 이상 배타적인 국가주권행위로 인정되지 않고 있다.

이러한 맥락에서 대북 인권정책 추진을 위한 국제협력의 기본방향을 다음과 같은 세 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 북한이 가입해 있는, 또 국제사회에서 가장 포괄적으로 인권문제를 다루고 있는 유

엔기구를 통해 북한인권문제를 제기해 나가는 방법을 모색해 볼 수 있다. 둘째, 지역적 차원에서 새로운 지역인권체제를 형성하거나 경제·안보협력의 틀 내에서 인권문제를 다루어 나갈 수 있다. 셋째, 근래 급속히 성장하고 있는 인권관련 국제 NGO와의 협력망을 구축하고 이를 통해 대북 인권개선을 추진해 나갈 수 있다.

사회주의권 인권정책은 외부로부터의 폭로나 문제제기 및 압력이 없이는 변화가 불가능하였고, 외부의 영향력 행사는 국제기구나 지역안보체제에의 의존도와 국내의 정치사회적 갈등집단의 형성여부에 따라 촉진 또는 억제되었다.[97] 르완다, 소말리아, 보스니아 등의 심각한 인권침해상황에 UN, 국제기구 및 주요 국가가 개입하여 적극적인 역할을 수행하였음을 볼 수 있다. 이와 같은 국제적 추세를 활용하여 인권보호를 위해 특별한 역할을 수행하고 있는 UN기구와 국제인권단체, 대외관계 및 지역협력채널 등을 통해 적극적인 국제적 압력을 전개하여 대북 인권개선을 도모해 나가야 할 것이다.

일반적으로 제3국은 타국의 인권문제에 대해 개입하지 않으려는 경향이 강하다. 뿐만 아니라 국제사회는 북한에 대한 정보가 거의 없기 때문에 개별국가가 북한의 인권문제를 거론하기가 매우 힘들다. 그러나 공정성과 객관성을 확보하기 위해서는 직접적인 이해관계를 갖지 않은 제3자가 인권문제를 거론하는 것이 바람직한다. 국제사회가 인권의 보편성이라는 원칙을 가지고 인권문제를 거론할 때 훨씬 호소력을 지니며 긍정적인 효과를 가져올 수 있다. 따라서 남북관계에 직접적인 이해관계를 갖고 있지 않은 국제기구 및 단체 혹은 관련 국가들이 북한의 인권문제를 제기하는 것이 바람직하다.

---

97) 김병로, 「김정일 정권의 인권정책 변화전망」 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 26~43.

나. 국제협력의 기본전략

(1) 인권문제와 인도주의문제의 분리

남한과 북한은 1991년 9월 유엔에 각각 가입하여 유엔회원국으로 활동하고 있다. 남한은 1992년 유엔인권위원회 회원국으로 가입한 이후 1994년에 인권위원회에서 대북 인권문제에 대한 발언을 하였다. 뒤이어 1995년 유엔총회에서 외무부장관이 북한인권개선을 위해 국제사회가 협력해 줄 것을 호소하였다. 그러나 이러한 남한정부차원의 북한인권문제에 관한 발언은 남북 간의 긴장을 가져왔음은 물론 국제사회의 호응을 얻지 못했다. 이는 남북한 간에 가로 놓인 정치군사적 불신과 긴장으로 말미암아 국제사회가 남한의 북한인권문제 발언을 정치적 공방으로 인식하고 있기 때문이다. 남북한 간의 냉전적 대결구도가 완화되지 않고 있는 현 상황에서 국제사회가 남한의 북한인권문제 제기를 정치적 논쟁이라는 편파적인 시각으로 볼 가능성이 큰 것이 사실이다.

이데올로기 대결이 아직도 첨예한 남북한 간에 이러한 문제점을 극복하고 효과적인 대북 인권정책을 추진하기 위해서는 인권문제와 인도주의문제를 분리·추진하는 것이 바람직할 것이다. 제3장 헬싱키 협정 이행과정에서 살펴보았듯이 냉전적 갈등이 첨예화된 상황에서는 인도주의적 사안을 인권문제로부터 분리시키고 각 사안의 특성을 활용하여 문제를 접근해 나간다면 훨씬 효과적인 성과를 달성할 수 있다.

물론 인권문제와 인도주의적 사안이 엄격히 구분되는 것은 아니다. 인권문제는 인간의 기본적인 권리를 다룬다는 점에서 인도주의적 문제라고 할 수 있고, 또 인도주의적 사안은 넓은 범위에서 인권문제로

포괄될 수 있기 때문이다. 그러나 협의의 의미에서 인권문제와 인도주의문제는 약간의 차이를 보인다. 인권문제는 우선 인도주의적 사안에 비해 상당한 정치성을 띠는 문제로 볼 수 있고, 인도주의적 사안은 비교적 정치성을 덜 띤다고 볼 수 있다. 인도주의적 사안도 정치적 고려를 완전히 배제하지는 않지만 인권문제에 비하면 상대적으로 정치성이 덜 개입된다고 볼 수 있다.

또한 인권문제는 남북 간에 직접적인 관련이 없는 북한체제 자체의 문제라고 볼 수 있는 반면, 인도주의문제는 남한과 직접적으로 관련되어 있는 사안들이라고 볼 수 있다. 이러한 점에서 인도주의적 사안은 「남북기본합의서」 제3장에 명시된 이산가족 재회 및 재결합 등을 포함하여 남북한 정부차원에서 다룰 수 있는 보다 현실적인 문제라고 볼 수 있다.

이와 같이 북한의 인권문제를 인도주의적 사안과 분리하고 각 범주의 특성에 맞게 분리·병행(double-track)하여 추진하는 것이 현실적이다. 인도주의적 사안은 정부차원에서 주도적으로 추진하도록 하고, 인권문제는 UN 등 국제기구와 국내외 NGO를 통해 간접적으로 접근하는 분리·병행정책을 추진해야 한다. 이처럼 분리·병행정책을 추진해야 하는 이유는 앞서 설명했듯이 정부가 국제사회에서 북한의 인권문제를 주도적으로 제기하는 것이 사실상 어렵기 때문이다. 따라서 정부차원에서는 북한의 인권문제에 관한 한 국내외 NGO가 주도적으로 다룰 수 있도록 적극 지원하며, 인도주의문제에 대해서는 남북간 직접 협상은 물론 유엔기구 및 4자회담과 같은 지역안보의 틀 내에서 포괄적으로 다루도록 적극적인 정책을 펴나가야 할 것이다.

정부가 그간 국제무대에서 나름대로 북한의 인권개선을 위해 노력했지만 이러한 노력이 북한에 대한 정치적 공세로 비춰진 이유는 정치적으로 민감한 인권문제를 인도주의적 사안과 동일한 수준에서 취

급했기 때문이다. 그러나 인도주의적 문제는 「남북기본합의서」에도 공개적으로 논의할 수 있도록 엄연히 규정하고 있기 때문에 정치적 오해의 소지는 거의 없다. 이산가족들의 상봉과 재결합 문제, 그리고 납북자·전쟁포로의 송환은 비정치적이며 인간의 가장 원초적 본능이자 기본적인 권리에 관한 문제로 국제사회의 전폭적 지지를 얻을 수 있는 사안이다. 또한 이산가족문제는 이산가족 제1세대가 살아 있을 동안에 추진해야 하는 시급성을 지니고 있고, 또 이산가족이 북한내 가장 광범위한 인권유린 집단이라는 점에서 보다 적극적인 해결방안이 모색되어야 한다.

정부는 인도주의적 사안을 해결해 나가는 데 있어서 보다 적극적인 자세로 임할 필요가 있다. 이산가족상봉을 비롯하여 납북자·전쟁포로 송환 등 인도주의적 사안은 인권사안과 분리하여 대북 직접 협상을 시도하거나 유엔인권기구 및 지역협력채널 등을 통해 국제인권협약과 국제법이 정하는 인권관련 규정을 적용하여 북한에 공개적으로 요구하여야 한다.

(2) 대북 지원 및 정치·군사적 협상과 연계

북한인권 개선을 위한 국제협력은 인도주의적 대북 지원 및 정치·군사적 협상과 밀접한 연계하에 추진해야 한다. 헬싱키협정의 이행과정에서 나타난 바와 같이 동유럽 사회주의 국가들이 경제적·군사적 지원·협력을 필요로 했기 때문에 서방국가들은 경제적·군사적 지원을 제공하고 인권분야의 양보를 얻어 내는 연계전략을 시도하였다. 이러한 점에서 북한이 가장 많은 관심을 갖고 있는 대북 식량지원 및 정치군사적 회담과 인권문제를 연계시키는 전략을 구사해야 한다.

대북 지원 및 정치군사적 협상과의 연계전략을 추진할 경우, 정부

차원에서는 앞에서 언급한 분리·병행전략을 고려하여 인도주의적 사안을 우선적으로 연계시키는 것이 바람직하다. 인도주의적 차원에서 북한주민의 생존을 위한 최소한의 기준까지는 조건을 달지 않고 지원하되 일정한 수준 이상은 조건부로 지원해야 한다. 최근 정부 및 민간단체가 실시하고 있는 인도적 지원과정에서도 납북억류자 송환, 이산가족 상봉, 생존 국군포로 및 유해 송환 등과 같은 인도주의적 사안에 대해서 보다 적극적인 관심과 우려를 표명해야 할 것이다.

현재 식량지원 등 대북 지원사업에 국제기구 및 남북적십자사가 적극적으로 개입하고 있고 4자회담 등 정치군사적 회담이 추진중에 있다. 세계식량계획(WFP) 등 국제기구의 대북지원시에는 인권문제에 대해 의문을 제기한다든지 인권관련 자료를 요청하는 방식을 취할 수 있다. 또 4자회담의 진전에 따라 인도주의적 사안을 협상조건으로 제기하는 것도 필요할 것이다.

인도주의적 사안과 정치적·경제적 지원과의 연계과정에서 동서독의 경우처럼 필요하다면 비공개적 방법을 시도하는 것도 유용할 것이다. 서독은 이산가족 및 정치범 석방을 위해 비밀거래를 통한 인권개선을 도모하였다.[98] 이러한 경제적 비밀거래는 일시적으로 동독지도층의 권력기반을 강화하는 데 도움을 주기도 하였으나, 궁극적으로는 동독정권의 내적인 정통성을 약화시킴으로써 붕괴를 초래케 하였다. 이러한 점에서 북한이 요구하는 출소공산주의자 송환문제를 납북자 송환

98) 서독은 1963년 이후 27년 간 33,755명의 정치범 석방을 위해 34억 6,000만 DM(22억 달러)을 지불했으며, 이산가족 25만 명의 합법적 이주를 추진하였다. 그러나 서독측은 국제적 여론과 동독정부의 체면을 감안하여 정치범 석방에 대한 대가를 현금으로 지불하지 않고 총량으로 계산, 동독이 필요로 하는 물자를 지원하는 방식을 채택하였다. 서독정부는 '인신매매'에 정부가 직접 개입한다는 인상을 주지 않으며, 외환을 동독에 지급할 수 없었던 점을 감안하여 변호사(초창기에 시도), 신교구호단체, 교회 등을 통해 동 사업을 추진하였다.

및 이산가족상봉 문제와 연계시켜 정치적 협상을 지속해 나갈 필요도 있다. 이 과정에서 공개적 협상으로 국제적 압력을 최대한 동원한 후 마지막 단계에서 막후외교를 통해 경제적 지원 등을 포함한 비공개적 협상을 시도한다면 실효성이 클 것으로 보인다.

2. 유엔을 통한 북한인권문제 제기

가. 유엔인권위원회의 감시절차 활용

유엔인권위원회는 어느 국가나 지역의 인권상황이 '지속적이며 중대한 대규모 인권침해'라고 판단되면 인권규약 가입 여부에 관계 없이 언제든지 심의하는 유엔의 정치적 기관이다. 인권위원회는 대규모의 극심한 인권침해행위가 지속적으로 발생하고 있다는 충분한 증거가 있는 경우 1503절차를 가동하여 비공개적인 조사를 실시한다. 인권위원회는 이러한 인권침해행위에 대해 공개적으로 조사할 필요가 있다고 판단되면 1235절차를 가동하여 공개적 조사활동에 착수한다.

북한의 정치범수용소에 의한 인권유린은 정권차원에서 체제유지를 위해 조직적으로, 지속적으로, 그리고 광범위하게 이루어지고 있다. 자국내 주민들 및 탈북자들에 대한 '공개처형'과 같은 행위도 대규모는 아니지만 정부기관에 의해 정책적으로, 조직적으로 행해지고 있다는 점에서 역시 '지속적이며 중대한' 인권침해 행위하고 볼 수 있다. 대규모적이며 조직적이고 지속성을 갖는 인권침해 사안들은 체제 및 정권유지와 관련하여 민감한 정치적 문제이기 때문에 비공개적인 1503절차에 해당된다. 북한의 정치범수용소 및 공개처형, 탈북자들의 억류·처형 등의 문제도 국제적 압력을 회피할 수 없는 민감한 정치적 문제

이기 때문에 비공개로 은밀히 추진될 사안이다. 따라서 이러한 인권문제들은 유엔인권위원회의 1503절차를 활용하여 접근하는 것이 좋을 것이다.

반면 안승운·고상문씨 납북문제, 동진호 납북어부 송환, POW(국군포로), 피납 KAL승무원, 남북이산가족의 재회 및 재결합 문제 등의 인도주의적 사안에 대해서는 공개적으로 문제를 제기하여도 무리가 없을 것이다. 또한 금번 인권소위원회가 지적한 바와 같이 '국내외 이동의 자유 제한'과 표현의 자유 제한, 결사의 자유 제한 등의 보편적인 인권문제에 대해서 공개적인 문제제기를 하는 것도 무방할 것이다. 인도주의적 사안과 보편적인 인권문제에 대해서는 1235절차를 통해 공개적으로 접근해 나가는 것이 바람직하다.

인권위원회는 사안의 특성에 따라 1503절차에 의해 비밀리에 북한인권문제를 다룰 것인지, 아니면 공개적인 1235절차에 의해 다룰 것인지를 판단한다. 1503절차를 위해 필요할 경우 '인권침해상황 실무위원회'를 구성하여 사건을 전문적으로 취급·조사하며, 1235절차를 개시할 경우, '북한인권문제 특별보고관' 임명을 통해 북한의 인권실태를 정밀조사토록 할 수 있다. 북한인권문제가 보다 심도 있게 취급되기 위해서는 궁극적으로 북한인권문제를 전담하는 '특별보고관'이 임명되어 정치범수용소와 송환탈북자들의 인권실태, 공개처형 등에 대한 조사가 이루어져야 한다.

유엔에서 특별보고관을 임명하여 개별국가의 인권문제를 다루는 작업은 고도의 정치적 문제로 간주되고 있고 개별국가의 인권문제를 잘못 다루게 되면 정치적 갈등을 빚을 수 있기 때문에 국별 특별보고관을 임명하는 일은 쉽지 않다. 실제로 국별 특별보고관은 인권개선의 방법으로 대통령 등의 정치지도자를 만나서 설득하거나 「세계식량계획」(WFP) 지원 등 국제지원정책에 깊이 관여하는 자리이기 때문에

쉽게 임명할 수 있는 문제는 아니다. 국내 NGO인 「북한인권개선운동본부」와 「국제인권협회」(ISHR)는 1996년 3월 제52차 인권위원회 및 1997년 4월 제53차 유엔인권위원회에 '북한인권문제 특별보고관'의 임명을 정식 요청하기도 했다. 인권위원회는 이에 대해 아직까지 반응을 보이지 않고 있지만, 1997년 8월 인권소위원회의 대북 인권결의안으로 인해 관심이 고조되고 있기 때문에 향후 북한인권문제를 다루는 특별보고관의 임명 가능성은 커지고 있다.

한편 북한주민들의 공개처형, 탈북자들에 대한 불법처형 등 특정 이슈를 다루는 특별보고관을 임명하여 북한의 인권상황을 조사하도록 요구하는 방안도 강구해야 한다. 주제별 조사활동은 특정국가의 인권상황을 조사하는 국가별 인권활동과는 달리 한 가지 주제를 가지고 많은 국가를 동시에 다룰 수 있다는 점에서 효용성이 크다. 또한 특정국가의 인권문제를 취급할 경우에는 인권조사활동이 자칫 정치적 의도에 의한 고의적인 체제비난으로 매도될 우려가 있으나, 주제별 인권조사활동은 이러한 정치적 논쟁에 휘말릴 우려는 적어진다. 모든 국가를 하나의 일관된 주제를 가지고 평가하기 때문에 객관성을 띠며 국가 간에 비교도 됨으로써 인권개선 및 보호활동에서 실용성 있는 접근방법으로 간주되고 있다. 이런 점에서 현재 유엔인권위원회에 임명되어 있는 「불법처형에 관한 특별보고관」으로 하여금 북한 내에서 자행되는 불법처형에 대해 조사하도록 요구할 수 있다.

또한 유엔사무총장의 권한으로 대량탈출에 대한 조사를 요구할 수 있다. 대량난민 발생은 특정국가의 내부문제에 그치지 않고 주변국에 영향을 미치는 파급효과를 지닌다. 북한에서 정치적 갈등으로 인해 대량난민탈출과 같은 대규모 인구이동이 발생하면 주변국 및 국제사회에 큰 혼란과 부담을 주게 될 것이다. 따라서 유엔사무총장의 권한으로 임명되어 있는 「대량탈출에 관한 특별조사」 제도를 활용하여 탈

북자들에 대한 인권실태조사 및 대응책을 강구하도록 요구해야 한다.

인권위원회의 이러한 인권감시절차는 국가가 청원서를 제출할 수 없도록 제한하고 있기 때문에 북한인권개선을 목적으로 한국정부가 직접 나설 수 없다. 1503절차는 반드시 개인 또는 민간단체에 의한 청원서의 제출을 전제로 개시되며, 1235절차는 외부의 통보에 의존하지 않고 인권위원회가 자발적으로 개시하도록 되어 있다. 따라서 한국정부는 국내외 인권관련 NGO로 하여금 이 절차를 이용하도록 유도하는 간접적인 방법을 사용할 수밖에 없다.

인권위원회의 인권감시절차는 인권피해자 혹은 피해사실을 입증할 수 있는 가족 또는 NGO 등이 인권위원회에 피해사실을 통보함으로써 개시된다. 즉 북한의 정치범수용소에 억류되어 있는 양심수의 가족, 공개처형자 가족들이 공동으로 연대하여 인권위원회에 청원서를 제출하거나 국내외 NGO가 직접 발의함으로써 인권위원회의 심의절차가 개시될 수 있다. 이러한 통보는 편지, 팩스, 케이블통신 등 다양한 방법으로 가능하며, ① 피해자 신원, ② 가해자의 신원, ③ 통보(진정)를 제출한 개인 혹은 단체의 신원, ④ 피해상황 등으로 구분된 신청서 양식에 구체적으로 기술하여 제출하면 된다.

피해상황에 대한 통신이 접수되기 위해서는 "모든 국내적 구제절차를 완료한 후"에 이용해야 한다고 규정하고 있으나, 현실적으로 국내적 구제절차가 부당하게 지연되는 경우가 많고 북한과 같은 경우는 아예 '국내적 구제절차'에 대한 기대 자체가 불가능한 경우도 있다. 따라서 인권위원회는 일반적으로 국제법의 관례에 근거하여 신축성 있게 1503절차를 적용한다.

통보는 제네바에 있는 「유엔인권고등판무관실」(Office of UNHCHR)에 접수되며 판무관실은 통보접수 사실을 진정인에게 통지한다. 통보된 문건의 사본은 당사국 정부에 전달되며 이에 대한 답변이 요구된

다. 정부측의 답변과 통보내용은 비공개로 '소위원회' 위원들에게 전달되고, 소위원회는 산하 「실무위원회」로 하여금 1차로 심사토록 하여 검토한다. 인권소위원회는 대개 매년 6~10개 사례를 최종 선별하여 인권위원회에 회부한다.[99]

또한 신속한 조치를 취하지 않으면 고문, 사망 등 극심한 인권침해가 발생할 것으로 우려되는 긴급한 사건에 대해서는 '비상조치'(urgent action)를 취할 수 있는 절차도 마련되어 있다. 비상조치를 취해야 할 필요성이 있을 경우에는 통신 앞부분에 '비상조치용'(For Urgent Action)이라는 문구를 첨부하여 UNHCHR 앞으로 팩스(41-22-917-0092)나 E-mail (webadmin.hchr@unor.ch)을 이용하여 사건을 알리면 된다. 비상조치에 관한 통보가 접수되면 대개 불법처형 특별보고관 혹은 강제실종실무위원회 등 유관기구는 통보 당사국에 사건해명과 필요한 조치를 취하도록 메시지를 전달한다.

문제는 인권침해 사실에 대한 명백한 증거를 확보하는 일이다. 유엔인권위원회에 통보를 제출하기 위해서는 북한의 인권유린 실태에 대한 경험적인 증거 및 신빙성 있는 증언이 있어야 한다. 피해당사자 및 피해자 가족의 서면 진정은 가장 확실한 증거가 되며 인권침해 사실을 검증할 수 있는 관련 서류 및 사진 등도 유용한 자료가 된다. 이러한 명백한 증거를 바탕으로 유엔인권위원회의 감시절차를 활용하면 북한도 이에 응할 수밖에 없다. 납북자 고상문씨의 경우 국제사면위원회(AI)가 구체적 자료를 제시함으로써 유엔인권위원회에서 북한의 답변을 들을 수 있었다. 따라서 구체적인 자료를 바탕으로 인권위원회의 공식적인 감시절차를 밟아 북한을 인권위원회로 끌어 내는 노력을 기울여야 한다.

---

99) Robertson and Merrills, *Human Rights in the World*, p. 80.

유엔인권위원회의 인권감시절차를 활용하기 위해서는 NGO의 역할이 필수적이다. NGO의 활발한 문제제기를 통해 수년 동안 유엔인권위원회의 분위기를 조성해야 한다. 북한인권문제 특별보고관을 임명하는 사업도 결국 NGO들의 활동 여부에 달려 있다. 이를 위해서는 국내 NGO와 국제 NGO와의 연계를 도모해야 한다.

나. 인권소위원회

인권소위원회(차별방지소위원회)는 1997년 8월 21일 유엔기구로는 처음으로 대북 인권개선 결의안을 채택했는 바, 향후 북한인권문제에 대해 지속적으로 거론할 가능성이 큰 것으로 보인다. 인권소위원회는 북한의 인권문제를 '이동의 자유'라는 시각에서 접근하고 있다는 점이 특이하다. '이동의 자유'는 인종차별, 성차별, 아동학대, 이주민보호 등과 함께 '차별방지 소위'가 전문적으로 취급하고 있는 주요 인권사안이다. 인권소위원회는 북한인권문제에 대해 국경을 초월한 인간의 이동에 관한 자유를 보장하도록 요구하였고, '관리소'(정치범수용소)에 의한 국내적 이동의 자유문제도 거론하였다.

인권소위원회는 탈북자들의 인권실태에 관한 상당한 정보를 갖고 있는 것으로 보이며, 이런 점에서 인권소위원회에서 탈북자에 관한 정보를 지속적으로 제공함으로써 탈북자문제를 집중적으로 부각시키는 방법도 좋을 것이다. 탈북자들에 대한 즉결처형과 송환후 처형에 대한 실태는 AI의 특별보고서(1996.9)를 통해 이미 널리 알려졌다. 북한은 탈북자들에게 형법 제47조의 '조국반역죄'를 적용하여 즉결처형 및 중형에 처하는 등 탈북자들의 인권을 크게 위협하고 있다. 탈북자들의 인권보호를 위해서는 이들의 자유로운 국가간 이동을 허용해야 하며, 특히 「난민협약」에 입각하여 강제송환금지원칙(principle of

non-*refoulment*)[100]이 엄격히 준수되도록 요구해야 한다.

인권소위원회의는 또한 1997년 8월 21일의 결의문을 통해 북한수용소내 대규모 구금에 의한 심각한 인권유린상황을 지적하였는 바, 향후 인권소위원회를 통해 국내적 이동의 자유문제도 제기할 수 있을 것으로 보인다. 대북 인권개선 결의문 서두에 인권소위가 우려한 바와 같이 북한은 이른바 관리소, 소개지역 등을 지정하여 정치범과 그 가족들을 수용하여 혹독한 강제노동으로 인권을 유린하고 있다. 사실 북한인권의 보다 근원적인 문제는 강제수용소내 구금 등 국내적 이동의 자유 제한에 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 인권소위원회에서 관리소 억류, 주민 소개 등에 의한 북한의 국내적 이동의 자유 제한 문제도 중요하게 다룰 수 있을 것으로 예상된다.

한편 인권소위원회는 북한이 인권유린국에서 제외되고 있다는 사실을 주시하고 있다. 즉 아프가니스탄·르완다·자이레·구유고 등 악명 높은 인권유린국 리스트인 인권소위 결의안 1977/33을 상기시키면서 북한이 여기에 빠져 있다는 점을 환기시키고 있다. 이는 북한인권문제를 다루는 '국별 특별보고관'의 필요성을 언급한 것으로서 인권소위원회는 북한인권문제를 전문적으로 조사하는 특별보고관을 임명할 가능성도 있다고 볼 수 있다. 따라서 인권소위원회를 통해 북한인권문제 특별보고관이 임명될 수 있도록 다각적인 노력을 기울여야 할 것이다.

다. 규약감시위원회의 심의절차 활용

북한은 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(ICCPR), 「경제적·사

100) 1951년 「난민협약」 제33조 제1항은 "체약국은 난민을 어떠한 방법으로도 생명이나 자유가 위협받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환해서는 안된다"라고 규정한다.

회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(ICESCR) 및 「아동권리협약」에 가입하고 있기 때문에 이 분야에서의 규약심의위원회를 통해 인권개선을 요구할 수 있다. ICCPR에 근거한 인권감시 실행절차는 ① 가입국의 정기보고 및 인권이사회의 검토(40조), ② 가입국가 간의 상호 인권침해 진정(41조), ③ 인권 피해자의 개인적 청원(ICCPR 선택의정서 제1조) 등 세 가지 방법이 있다. 그러나 가입국가 상호간의 인권침해 사실 통보절차(41조)는 선택조항으로 되어 있고 북한은 가입시 이를 유보하였기 때문에 국가차원에서의 인권문제 제기는 불가능하다. 또한 ICCPR의 제1선택의정서에 가입한 국가들은 개인청원절차가 인정되는데 북한은 여기에도 가입하지 않았기 때문에 이 절차를 활용할 수 없는 한계를 안고 있다.[101]

따라서 보고서 제출이 유일한 의무로 간주되고 있다. ICCPR 가입국들은 가입후 1년 내에 최초보고서를 제출해야 하며, 그 후에는 5년마다 정기적으로 보고서를 제출해야 한다(40조 1항). 보고서는 인권보호를 위해 국내적으로 취한 조치들을 기술하고 인권증진의 성과를 기록하여 인권이사회에 제출한다. 그러나 ICCPR은 보고서 제출을 지연하거나 보고서를 제출하지 않는 의무불이행 국가에 대해 제재할 수 있는 방법이 없다. 이러한 문제점을 시정하기 위해 인권이사회는 1992년부터 개별국가 보고의 마지막에 전체 이사회의 견해를 반영하는 '일반적

101) 개인청원절차는 개인, 단체 또는 대리인의 통보(communication)로 시작된다. 통보가 일정한 자격을 갖춘 경우 인권이사회는 당사국이 제출한 서면정보를 종합하여 통보된 내용의 사실 확인과 규약위반 여부를 심의하며 사건에 대한 인권이사회의 견해를 당사국과 통보자에게 송부한다. 이러한 통보사실이 당사국에 전해지면 당사국은 6개월 이내에 통보된 사건에 관한 정보 또는 의견을 인권이사회에 제출해야 한다. 인권이사회는 5명 이하의 위원들로 구성된 실무위원회를 구성할 수 있으며 '특별보고관'을 지명할 수 있다. 진정인과 당사국 간의 상호 정보교환과 서면 의견교환이 끝나면 인권이사회는 최종적인 견해를 결정하며 결정된 인권이사회의 소견은 진정인과 당사국에 송부되는 것으로 개인청원절차는 완결된다.

의견'(40조 4항에 의한 해석)을 제시하는 방법을 사용하고 있다.[102]

북한은 1981년 ICCPR에 가입하고 최초보고서를 제출(1983.1)한 이후 첫 정기보고서를 아직까지 제출하지 않고 있다. 국제사면위원회가 수차례 보고서 제출을 요구하였고 인권소위원회가 유엔차원에서 공식적으로 요구(1997.8.21)하였으나 북한은 이에 응하지 않고 있다. 북한의 규약탈퇴가 인정되지 않는 상황에서 정기보고서 제출의 의무는 여전히 남아 있다. 따라서 국내외 NGO를 통해 북한의 인권보고서 제출을 강력히 요구해야 할 것이다.

한편 북한은 ICESCR에 가입하고 있기 때문에 ICESCR에 규정된 의무를 이행해야 한다. 그러나 ICESCR은 규약이행을 감시하는 절차가 느슨하여 규약심의위원회가 경제적·사회적·문화적 분야에서의 북한 인권개선을 위해 담당할 수 있는 기능과 역할은 극히 제한적이다. CESCR(또는 ESC)은 특정국의 경제적·사회적·문화적 권리의 상황을 상세히 검토하는 것이 아니라 일반적 권고형식에 그치고 있어 인권침해사례를 시정하는 기능에는 한계가 있다. 몇몇 인권선진국을 제외하고 규약당사국들이 제출하는 보고서는 단지 국내 법규를 나열하는 정도로 불성실한 것이 대부분이다. 또한 국가 간의 고발제도나 개인청원제도가 없고 국가보고제도만 규정하고 있기 때문에 인권감시제도로서 기능은 미약하다. 따라서 현 단계에서는 북한으로 하여금 인권상황의 정확한 실태를 담은 보고서를 제출하도록 한국정부와 NGO가 요구하는 방법 밖에 없다.

또한 북한은 「아동권리협약」에 가입하여 비교적 활발한 활동을 벌이고 있다. 북한은 1996년 2월 「아동권리위원회」(CRC)에 제출한 최초

102) Paul Sieghart, *The International Law of Human Rights* (Oxford: Clarendon Press, 1983), pp. 389~390; 제성호, "북한인권 개선을 위한 국제협력방안," p. 169에서 재인용.

보고서에서 아동보호를 위한 북한의 제도를 선전하고 북한어린이들이 보건·교육·가정 등에서 훌륭하게 보호되고 있는 것으로 보고하였다. 이 보고서는 최근 국제구호기구의 방북보고서에 나타난 어린이들의 영양실조와 기아실태와는 전혀 다른 내용으로 구성되어 있다. 따라서 이와 같은 상이한 내용의 보고서를 CRC나 유엔아동기금(UNICEF) 한국위원회 등에 송부하여 북한정부에게 답변을 요구하는 방법을 강구해 볼 수 있다.

라. 유엔인권고등판무관의 활용

UNHCHR은 1994년 신설되어 1994년 2월 14일 호세 아얄라 라쏘(Jose Ayala Lasso) 대사가 초대 인권고등판무관으로 임명되었고, 1997년 9월 12일 아이레 대통령 메리 로빈슨(Mary Robinson) 여사가 제2대 인권고등판무관에 임명되었다. 메리 로빈슨은 최근 CNN과의 인터뷰(1997.10.11)에서 경제적·사회적·문화적 권리 신장을 위해 노력하며, 특히 아동권리보호, 여성문제, 발전권 등 포괄적인 인권문제를 다루어 나갈 것이라고 말하였다. 로빈슨 여사는 제3세계가 주장하는 발전권과 경제적·문화적 권리보호에 보다 많은 관심을 보이고 있기 때문에 알제리사태와 같은 폭력적인 인권유린 이외의 눈에 드러나지 않는 조직적인 시민적·정치적 권리침해는 상대적으로 관심권 밖으로 밀려날 가능성도 있다.

따라서 UNHCHR은 북한인권문제와 관련하여 긴급사태가 발생하지 않는 한 직접 개입하지는 않을 가능성이 크다. 그렇지만 현재 고등판무관으로 임명받은 메리 로빈슨 여사는 개발도상국의 경제적·사회적·문화적 권리보호에 관심이 많기 때문에 북한의 극심한 식량난과 대규모 기아참상 해결에 국제사회가 개입하도록 요구할 수 있을 것이다.

유엔의 인도적 구호기구가 확보하고 있는 객관적 자료와 사진 등에 근거하여 UNHCHR의 개입을 설득하고, 북한을 직접 방문하거나 북한인권상황을 조사하기 위한 특별보고관을 임명하도록 요구해야 한다.

UNHCHR이 북한의 식량난과 기아문제에 개입하면 자연스럽게 북한의 전반적인 인권상황에도 관심을 갖게 될 것이다. 이러한 계기를 통해 북한의 식량난과 기아문제가 북한의 억압적 정치구조에 기인하고 있다는 점을 이해시키고 이동의 자유 제한, 정치범수용소, 탈북자 문제 등 북한의 제반 인권상황의 심각성을 인식시킴으로써 북한의 인권개선을 도모해야 할 것이다.

마. 유엔총회 및 안전보장이사회를 통한 인권개선

유엔총회는 회원국들이 제기하는 특정국가의 인권문제에 대해 토의하고 권고할 수 있는 권한을 갖고 있기 때문에 한국정부가 유엔회원국과 협력하여 북한인권문제를 제기할 경우 유엔총회가 개입할 수 있다. 총회가 '북한인권문제 특별위원회' 등을 설치하여 북한인권실상에 대한 조사 및 보고를 요청하거나 UNHCHR으로 하여금 이 문제를 취급하도록 요청하는 결의를 채택할 수 있다. 상황의 진전에 따라 북한의 인권문제가 유엔총회의 의제로 상정되고 결의안이 채택되도록 노력해야 한다. 그러나 인권문제는 각 국가의 정치사회체제와 불가분의 관계에 있기 때문에 국제평화와 안전을 위태롭게 하는 중대한 인권침해 사안을 제외하고는 체제의 특성에서 비롯되는 인권침해에 대해 유엔총회가 직접 관여하여 실질토의에 들어간 일은 거의 없다.[103] 현 단계에서 북한인권문제가 총회에서 정식의제로 채택되어 토의되거나

103) 제성호, "북한인권 개선을 위한 국제협력방안," p. 175.

특별위원회 또는 UNHCHR에 의한 조사 등이 이루어지기는 어렵다.

정부차원에서도 1995년 9월 유엔총회에서 공로명 외무부 장관이 북한인권문제를 거론한 바 있다. 그러나 이는 국제무대에서 남북한 간에 정치적 대결로 비춰지는 등 부정적인 결과를 낳고 말았다. 유엔총회를 이용한 북한인권문제 제기는 남북한관계 개선에 부정적인 영향을 미칠 수 있고 국제사회에 한국의 이미지를 실추시킬 우려가 있음을 감안하여 신중하게 접근해야 할 것이다.

한편 안전보장이사회는 "극심하고 명백하며 지속적으로 행해지는 인권침해" 또는 "대규모의 중대한 인권침해"가 발생하여 평화와 안보를 위협한다고 판단될 경우 사태에 개입하여 조사 또는 권고 등의 조치를 취할 수 있다. 따라서 북한에 정치적 소요사태가 발생하여 극심한 대규모 인권유린이 자행되고 그로 인해 동북아지역의 평화와 안정이 위협받는다고 판단될 경우 안전보장이사회가 개입할 수 있다. 특히 북한체제의 변화시 대량탈북으로 인해 동북아지역 안보가 불안해진다면 안전보장이사회의 개입을 요청할 수 있을 것이다.

바. 탈북자 보호를 위한 유엔난민고등판무관(UNHCR)의 개입 요청

러시아와 중국으로 탈출한 북한이탈주민의 인권을 보호하기 위해 UNHCR의 적극적인 개입과 협조가 요청된다. 러시아로 탈출한 시베리아 벌목공들은 그 동안 UNHCR의 개입으로 난민판정을 받아 제3국 또는 한국으로의 망명·귀순하였다. 그러나 중국은 북한과의 외교관계를 고려하여 탈북자의 존재 자체를 공식적으로 부인하고 있고 망명도 인정하지 않기 때문에 UNHCR이 개입할 수 있는 여지가 거의 없다. UNHCR은 원칙적으로 주재국 정부와의 긴밀한 협력하에 난민구

호 활동을 벌이고 있고 중국과 북한 간의 전통적 우호관계를 감안하여 탈북자문제에 개입하는 것을 꺼리고 있다. 홍콩이 중국에 반환된 이후에는 홍콩에 주재한 UNHCR마저 활동의 제약을 받고 있다.

이러한 상황에서 UNHCR이 탈북자 보호에 적극적으로 개입하도록 하기 위해서는 이들에게 ① 탈북자들의 인권침해 사례에 대한 객관적 자료, 특히 송환시 직면하는 극심한 인권침해에 대한 경험적 자료를 제공하고, ② 한국이 탈북자들을 자국의 국민으로 대우한다는 확신을 전달해 주어야 한다. 이러한 두 가지 문제점들은 UNHCR이 중국내 탈북자보호 활동을 적극적으로 펴지 않는 이유로 지적되고 있다.

이러한 자료를 바탕으로 UNHCR은 난민협약이 규정하는 강제송환 금지원칙의 준수를 중국정부에 요구해야 한다. 탈북자들은 송환시 '조국반역죄'가 적용되어 중형에 처해지기 때문에 이들의 강제송환이 실현되지 않도록 UNHCR을 설득해야 한다. 강제송환금지원칙이 준수되면 UNHCR은 난민지위 인정 및 응급구호의 의무가 현지국에 있다는 점을 들어 중국·러시아 정부의 협조를 얻을 수 있을 것이다.

사. 유네스코 및 국제노동기구(ILO)

북한은 1974년에 UNESCO에 가입하였고 남한도 회원국(1950년 가입)이다. 따라서 UNESCO를 통해 남북한 이산가족들의 편지교환과 전화통화 등이 실현될 수 있도록 UNESCO에 중재를 요청할 수 있다. UNESCO는 교육, 문화, 통신권 침해 등을 다루기 때문에 남북한에 흩어진 가족들이 편지를 교환하고 통신권을 보장해 주도록 요구해야 한다. 특히 UNESCO를 통해 북한에 자유로운 통신권이 보장되도록 촉구해야 할 것이다.

북한은 ILO의 회원은 아니지만 ILO는 남북한에 대해 동일하게 근

로환경과 조건에 관한 자료를 요구하는 등 많은 관심을 갖고 있다. ILO는 북한에 대해 유해환경에서 작업하는 연소자들을 보호할 수 있는 특별한 조치가 무엇인지, 어떤 근로규칙을 갖고 있는지 등에 관하여 답변하도록 요구하고 있다. 그러나 ILO가 다룰 수 있는 북한의 노동문제로는 일반적인 근로조건과 근로규칙 이외에도 노동조합의 활동이 있다. 북한의 노동조합은 형식적인 관변조직으로 결성되어 있으나 임금협상 등 자율성이나 독립성이 전혀 없고 정부정책의 집행부 역할만 하고 있기 때문에 이러한 문제점을 지적하고 시정을 요구할 수 있을 것이다.

3. 지역인권체제 형성

가. 관련국을 통한 북한인권개선 요구

북한인권문제에 대한 미·일 등 우방국들과의 공조체제를 강화하여 이들 국가의 대북 경제제재 완화, 대북 식량지원 및 교류·협력 확대가 북한의 인권개선과 연계될 수 있도록 다자적 접근을 강화하여야 한다. 북·미 관계개선시 북한내 외국인들에 대한 여행통제를 완화하고 자유로운 취재를 보장하도록 요구함으로써 자유로운 정보교환이 이루어질 수 있도록 노력해야 한다. 또한 북·일 관계개선 협상에서 북송교포 일본인처들의 방일이 추가로 실현되도록 지원하여 북한인권문제에 대한 국제적 관심을 환기시켜야 한다. 그리고 북한과 이해관계가 있거나 북한에 관심을 갖고 있는 러시아·호주·이집트 등 관련국들에게 북한인권상황에 대한 정보를 제공함으로써 상호교류시 간접적인 영향을 주도록 노력한다.

나. 「유엔 아·태인권 워크샵」의 활성화

아·태지역 인권워크샵은 현재까지 아시아 국가들의 자국의 인권정책을 홍보하거나 외교적 협력을 도모하기 위한 정치적 필요성에 의해 운영되고 있어서 인권문제를 활발하게 다루고 있지 못하다. 아시아 국가들은 대부분 개도국으로서 인권문제에 대해 선진국들이 인권문제를 가지고 주권을 침해한다고 생각하는 경향이 크다. 또한 이들 국가는 주로 '발전권'에 관해 관심을 갖고 있기 때문에 주요 의제는 발전문제와 관련된 내용들이 다루어진다. 이런 측면에서 보면 우리 나라는 인권문제에 대해 개도국보다는 선진국들과 견해를 같이한다고 볼 수 있다.

아·태지역에서는 각 국가들의 인권개념에 대한 입장 차이, 정치적 이데올로기 차이, 경제적 발전수준의 차이, 사회·문화·역사·종교의 차이 등으로 인해 단기간 내에 지역적인 인권보장체제가 창설될 것으로 기대하기는 어렵다.[104] 그러나 인권문제에 대한 각 국가들의 개념 차이를 확인하는 작업만으로도 국제적 인권보장체계를 구축하는 출발점이 될 수 있다는 점에서 아·태지역 인권워크샵을 활성화해야 할 것이다. 더군다나 북한은 서울회의 이후 제4차 회의부터는 아·태지역 인권워크샵에 참가하고 있기 때문에 단계적으로 전략을 수립하여 북한의 인권개선을 촉구해 나갈 수 있을 것이다. 이러한 협의체를 기반으로 아·태지역에서도 유럽인권협약, 미주인권협약, 아프리카인권헌장 등과 같은 지역적인 인권협약체제를 발전시켜 나가야 한다.

---

104) 위의 글, p. 185.

다. 아·태지역 인권 NGO포럼 구성

정부간 인권포럼이 진전됨과 아울러 NGO들도 아시아지역에서 점차 활동을 강화하고 있다. 현재 아시아지역에는 호주에 본부를 두고 있는 「아시아·태평양 변호사회」(Association of Asian and pacific Lawyers, Lawasia)가 인권감시 NGO로 활발하게 활동하고 있다. 이 기구는 아프리카인권헌장을 모방하여 '태평양군도 인권헌장'을 만들어 역내 각국에 송부하는 등 활동범위를 넓혀가고 있다.

홍콩에 소재하고 있는 아시아인권위원회(Asian Human Rights Commisssion: AHRC)는 아시아지역 인권 보호를 위해 1996년에 조직되었다. 인권법의 효과적인 집행과 인권 보호 및 증진을 위한 적절한 대응을 목표로 아시아지역의 인권유린실태를 조사하고 보고서를 발행한다는 계획을 세우고 있다.[105] 인도·파키스탄·한국·스리랑카·캄보디아·일본·필리핀 등에서 개인자격으로 다양하게 참여하고 있으나 활동은 미약한 편이다.

뉴욕에 본부를 두고 있는 아시아워치도 아시아지역 인권 보호 및 감시를 위해 활동하고 있다. 정부간 인권기구가 미약한 아시아에서 아·태 변호사회, 아시아인권위원회 및 아시아워치(Human Rights Watch/Asia)와 같은 NGO의 활동은 아시아지역 인권개선에 기여하는 바가 크다.

일본과 한국·호주 등 관심 있는 국가의 NGO를 중심으로 아·태지역의 인권포럼을 형성하고 점차 확대하는 방안을 강구할 수 있다. 일본에서는 Human Rights, Osaka(소장 김동훈) 등의 NGO가 결성되어 있는데 이러한 인권 NGO들을 중심으로 아·태지역 인권포럼을 구성하

105) AHRC, "An Introduction to Asian Human Rights Commission,"http://www.hk.super.net/~ahrchk/about_main.htm (1997.9.24)

는 것도 아시아지역의 인권체제를 구축하는 데 도움이 될 것이다.

제2장에서 살펴보았듯이 지역인권제도의 발달은 우선 지역의 특성에 맞는 '인권규약'을 제정하고 이를 근간으로 '인권위원회'를 결성하는 것이다. 그 후 규약집행의 구속력을 확보하기 위해 '인권재판소'를 설립하는 방향으로 발전하고 있다. 따라서 북한이 속해 있는 아시아지역 인권체제를 발전시키기 위해서는 우선 아시아지역의 정치경제적 상황에 맞는 '인권규약'을 제정하는 것이 급선무이다. 이를 바탕으로 아시아 인권위원회를 구성하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다.

라. 지역협력체제 내에서 인권문제 논의

아시아 지역에는 현재 아·태경제협력각료회의(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC), 아세안(ASEAN), 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)[106] 등의 지역기구가 있으나 아직까지 인권문제를 다룰 만큼 견고한 체제로 발전되지 못하였다. 유럽에서는 지역기구 혹은 안보체제 틀 속에서 인권문제를 성공적으로 풀어나갈 수 있었으나, 아시아에서는 지역협력기구나 안보체제의 형성이 확고하지 않은 상태로 인권문제를 지역협력차원에서 풀어가기 어려운 상황이다.

그러나 최근 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 4자회담이 진행중이다. 헬싱키협정 타결 이후 20여 년 간 계속된 협정이행과정에서 인권문제가 지역안보의 밀접한 이해관계 속에서 다루어진 경험에 비추어 한반도에서도 4자회담의 진전에 따라 북한의 인권문제를 협상안건으로 거론해야 할 것이다. 한국은 특히 북한의 정치적 부담과 현실성을 고려하여 전반적인 인권문제보다는 이산가족들의 접촉 및 교류,

106) ARF는 ASEAN 가입국인 9개 국가와 한국을 비롯한 10여 개 국가가 참여하는 지역안보협의체로 1994년에 창설되었으나 아직 활동이 미약하다.

납북자 송환 등 인도주의적 사안을 우선적으로 다루어 나가야 한다. 4자회담 본회담을 통해 평화체제의 외형적 틀이 갖추어지고 나면 4자회담 이행을 위한 구체적 협상과정에서 인도주의적 사안들을 포함시킬 수 있는 다각적인 방법을 모색해야 할 것이다.

한편 유럽이나 미주지역 등 타 지역의 지역협력체제나 안보체제 등의 잘 갖추어진 지역기구를 활용할 수도 있다. 한반도와 지리적으로 멀리 떨어져 있고 북한과 이해관계가 없는 국가 또는 지역기구라고 해서 도외시할 필요는 없다. 오히려 직접적인 이해관계가 없는 국가나 지역에서 북한인권문제를 제기하는 것이 부담도 적고 바람직한 측면이 있다. 유엔인권위원회에서 최근 몇 년 동안 북한인권문제를 거론해 온 나라는 유럽연합(EU)대표였다. 이런 점에서 전통적으로 인권문제에 적극적인 유럽 등 서구국 및 서구 NGO와의 협력을 강화하는 것이 바람직하다.[107]

4. 국제 인권 비정부기구와의 협력체계 구축

가. 인권 NGO와의 관계망 형성

북한인권문제를 국제화하는 데는 국제 비정부기구(NGO)의 도움이 필수적이다. 유엔의 협의자격을 지닌 국제 인권 NGO 가운데 국제사면위원회(AI), 국제인권연맹(ILHR), 아시아워치, 국제인권협회(ISHR) 등 국가별, 지역별 조직을 갖추고 있는 대표적인 NGO와 교류·협력을 강화함으로써 대북 인권개선을 위한 발판을 마련해야 한다. 특히 인

107) 예를 들면, 아프가니스탄의 인권문제를 다루는 데 있어서 네델란드의 역할이 중요하다. 네델란드 암스테르담에 국제지원기구가 있는데, 이 기구가 아프가니스탄에 가장 많은 지원을 제공하기 때문이다.

권관련 NGO는 이념적 성향과 조직 및 활동의 성격이 각각 다르기 때문에 이들의 특성을 파악하여 다각적인 접근 및 여론조성을 시도해 나가야 한다.

AI는 '양심의 자유'와 '정치적 표현의 자유' 등 정치범에 대한 공정한 대우를 주로 다루고 있기 때문에 북한의 정치범 혹은 정치범으로 몰리는 탈북자 및 그 가족에 대한 인권유린문제를 거론할 수 있을 것이다.[108] AI는 개별사례 중심으로 인권문제를 접근하기 때문에 AI를 활용하기 위해서는 정치적 억압과 탄압을 받고 있는 구체적 사례를 확보해야 한다. 이런 점에서 탈북자들을 통해 AI에 관련 정보 및 증언을 제공하는 방법도 고려해 볼 수 있다. 국내 탈북자들 가운데 북한에 거주하고 있는 가족들의 행방이 불분명한 경우 소재파악을 요구할 수 있고, 해외거주 탈북자들은 인권기관과 단체에 직접 편지를 발송함으로써 경험적 증거를 제공할 수 있다.

인권침해사건에 대해 신속한 대응이 요구될 경우 인권침해상황에 관한 구체적 자료를 바탕으로 국제사면위원회(AI)에 긴급구명활동(urgent action) 조치를 요구할 수 있다. AI가 신속한 행동이 요구되는 상황이라고 판단하면 전 세계 54개국 지부와 150여 국 110만 명의 회원에게 긴급구명활동 전문을 보내 48시간 이내에 전 세계로부터 탄원을 불러일으키도록 조치를 취한다. 최근 탈북자의 증가에 따라 탈북자에 대한 신변위협이 크게 늘고 있는데, 탈북자의 강제송환과 관련하여 AI의 신속한 탄원이 필요한 경우 동 기관의 긴급구명활동 조치를 활용할 수 있다.

---

108) 국제사면위원회의 활동목표는 양심수의 석방, 공정한 재판, 사형제도의 금지 등 매우 구체적인 사안에 한정되어 있다. AI, 엠네스티지침서 간행위원회 역, 「엠네스티 정신, 엠네스티 운동」 (대구: 국제엠네스티 한국지부, 1993), p. 31; 이원웅, 「북한의 인권실태와 국제사회의 대응」 (성남: 현대사회연구소, 1996), p. 41에서 재인용.

국제인권연맹(ILHR)과 인권감시그룹(Human Rights Watch)은 사회주의권의 인권문제에 관심을 갖고 있기 때문에 북한의 인권문제를 제기하는 좋은 장이 될 것이다. ILHR은 과거 소련 및 동구사회주의 등 전체주의 국가의 인권탄압 폭로와 민주화에 깊이 개입하였고, 인권감시그룹 역시 사회주의 체제의 인권탄압 실태를 감시·개선하는데 큰 역할을 담당하였다. 인권감시그룹 산하 아시아워치(Asia Watch)는 1988년 미네소타변호사 국제인권위원회와 공동으로 세계 최초로 체계적인 북한인권보고서를 발간한 바 있다. 따라서 이 단체들은 사회주의권의 인권문제를 취급하는 데 일종의 노하우를 축적하고 있을 것으로 보인다. 이러한 점에서 이 단체들을 통해 북한체제가 법적·제도적 측면에서 지니는 인권침해의 문제점들을 거론할 수 있을 것이다.

ILHR은 1953년 미국 ILHR 본부의 지원으로 한국지부를 설립하고 한국과 연대활동을 하고 있기 때문에 「국제인권옹호한국연맹」을 통해 본부와의 협력을 강화할 수 있을 것이다. 아시아워치의 경우, 홍콩주재원이 중국의 인권문제만 전담하는 관계로 한반도에 관한 감시업무는 워싱턴에 있는 인력에 의해 수행되고 있는데 중국 및 워싱턴에 상주하는 인력이 북한인권상황도 감시할 수 있도록 요청해야 할 것이다. 위의 두 기관은 AI와는 달리 광범위한 국제회원망을 갖고 있지 못하며 소규모·비공식적 조직으로 운영되고 있기 때문에 개인적 접촉을 통한 유대를 강화해야 할 것이다. 또한 이 기관은 국제언론과 방송매체, 그리고 미국정부와 의회 등에 영향력을 미치고 있다는 점에서 관계를 강화할 필요가 있다.

「해리티지재단」(Heritage Foundation)과 「프리덤하우스」(Freedom House) 등은 미국내 보수주의를 대변하는 기관으로 미국 내의 여론형성에 상당한 영향력을 행사하고 있다. 이들 기관은 미국의 외교정책에 개입하여 영향력을 행사하기 위해 선거활동의 모니터, 인권교육

캠페인 및 훈련프로그램 지원 등을 구체적인 정책목표로 설정하고 있다. 또한 제3세계 권위주의적 국가들의 인권탄압에 관심을 갖고 있는 미네소타인권옹호위원회는 미국내 여론형성을 통해 이 국가들에 영향력을 행사하고 있다. 미국 내에 북한인권문제에 대한 관심을 제고시키기 위해서는 이 단체들과의 연대를 강화해야 한다.

한편 유럽지역에 NGO협력망을 구축하기 위해서는 국제법률가위원회(ICJ), 국제인권협회(ISHR), 국제인권연맹(IFHR) 등과의 관계를 강화해야 한다. 이 기관들은 유럽인권체제 내에서 연구·조사 뿐만 아니라 항의시위에도 참여하는 등 활발한 인권보호활동을 전개하고 있다. 또한 국제언론인협회(IPI)는 언론자유에 관한 회의, 세미나, 훈련프로그램을 주도하고 있는 유력한 인권 NGO이다. IPI는 특히 북한의 언론자유와 남북이산가족의 자유로운 서신왕래 등을 촉구하는 대북 결의안을 채택한 바 있다. 유럽지역에서 남한의 인권외교활동은 미주지역에 비해 부진한 편인 데다 북한의 활동이 상대적으로 적극적이어서 이러한 취약성을 보완하기 위해서는 이들 인권 NGO와의 협력을 강화해야 한다.

또한 대북지원 국제구호단체를 통해 북한인권문제를 거론하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 즉 대북 식량지원사업을 위해 북한에 들어가는 국제기구와 협력하여 북한내 인권문제에 대한 관심을 전달할 수 있다. 유진벨재단, 국제선명회, CARE, 국제적십자연맹(IFRC), 국경 없는 의사회(MSF), OXFAM, 카터센터 등 여러 국제구호관련 NGO가 대북 지원사업을 전개하고 있다. 식량지원 과정에서 보건·의료실태, 거주·이동의 조건, 종교의 자유, 언론·출판의 권리 등 북한의 인권상황에 대해 자연스럽게 질문하는 방식으로 인권문제에 관한 주의를 환기시킬 수 있을 것이다. 이미 「북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민

연합」(이하 「북한인권시민연합」)은 이러한 문제에 관심을 갖고 국제기구 관계자들을 접촉하고 있다. 대부분 인도주의적 지원사업을 실시하고 있는 국제기구 관계자들은 인도주의적 지원은 비정치적 차원에서 실시되기 때문에 인권문제에 개입하기를 꺼린다. 그러나 이들에게 국제사회에서 논란이 되고 있는 북한의 인권상황에 대한 관심을 전달하고 환기시켜줌으로써 인권개선을 촉진할 수 있을 것이다.

나. 국내 인권 NGO의 활성화 지원

국제사회를 통한 거시적인 접근을 위해서는 우선, 국내에서 기존의 인권단체가 북한인권문제에 관심을 갖고 활발한 활동을 벌여 나가야 한다. 일반적으로 인권단체들이 북한인권문제에 관심을 보이지 않는 이유는 노력한 만큼 효과가 나오지 않기 때문이다. 즉 인권단체의 성격상 활동을 전개했을 경우 그 결과나 반응이 어떤 형태로든 즉각 나타나면 상승효과를 타고 계속 전개되는 경향이 있다. 그러나 북한에 대해서는 아무리 인권문제를 제기해도 북한정부가 소극적 내지 무반응으로 일관함으로써 노력한 만큼의 성과가 나오지 않기 때문에 다루려고 하지 않는다.

또한 남한인권문제를 주로 다루는 국내 인권단체들은 북한인권문제를 거론하는 것이 자신의 객관성과 공정성을 유지하는 데 장애가 된다고 판단하는 것 같다. 국내 NGO는 국내 보수층이 북한정권을 붕괴시키기 위해 아킬레스건인 북한인권문제를 제기해 왔다고 인식하기 때문에 북한인권문제를 거론할 경우 자칫 '보수화'되었다거나 '어용'이라는 비난을 받을 것을 우려하여 북한인권문제를 다루는 데 소극적이다.

이러한 상황에서 1994년 12월 북한인권문제에 대해 관심을 갖는 단체가 민간차원에서는 처음으로 발족되었다. 북한인권침해 실상을 대내외에 알리고 북한인권개선을 위해 노력한다는 목표 아래 결성된 「북한인권개선운동본부」가 바로 그것이다. 동 단체는 북한인권실상에 관한 국제학술세미나를 개최하고 이에 관한 자료를 배포함으로써 국제사회가 북한인권문제에 대해 관심을 갖도록 하는데 기여하였다. 또한 ISHR 및 ILHR 등을 통해 '북한인권 특별보고관'의 임명을 인권위원회에 촉구하도록 하는 데 큰 역할을 하였다.

이어 1996년 4월 북한인권실태를 국내외에 알리고 북한주민들의 인권보호 및 개선을 목표로 「북한인권시민연합」이 출범하였다. 북한인권시민연합은 북한의 정치범수용소의 실태를 알리는 사업과 탈북자의 인권보호를 위한 사업 등 두 개의 사업을 집중적인 캠페인으로 추진하고 있으며, 이를 위해 일본의 「북조선귀국자의 생명과 인권을 지키는 회」와 연대활동을 벌이고 있다. 시민연합은 「생명과 인권」이라는 계간지를 한국어·일본어·영어로 각각 발행하여 각국 인권단체 및 인권연구기관, 언론사 등에 배포함으로써 국제적 연대활동을 모색하고 있다.

북한인권개선을 목표로 국제협력을 추진하기 위해서는 우선적으로 국제 NGO와의 협력망을 구축해야 하고, 여기에는 국내 인권 NGO의 적극적인 활동이 요청된다. 정부는 위에서 언급한 국내의 북한인권관련 NGO에 대한 활동을 지원함으로써 국제적인 연대를 도모해야 한다.

정부가 국내 인권단체의 활성화를 위해 지원할 경우 인권단체의 대외 공신력이 제고될 수 있도록 최대한 간접적인 방법을 강구해야 할 것이다. 국내 인권 NGO가 국제적으로 공신력을 인정받기 위해서는 국제무대에서 적어도 4~5년 동안 꾸준히 활동하면서 신뢰를 심어 주

어야 한다. 국제인권 NGO는 정부로부터의 자율성을 신뢰의 기준으로 삼고 있기 때문에 특히 재정적인 지원에는 신중한 배려가 있어야 한다. 나아가 기존의 국내 인권문제를 다루는 인권기관들 가운데 북한의 인권개선을 위해 활동할 수 있도록 지원하는 방안을 강구해야 한다. 이와 같은 국내 인권기관 및 단체들에게 인권문제의 국제협력 가능성을 제시하고 활발한 대내외적 참여를 지원함으로써 국제 인권 NGO와의 유대를 강화해 나가야 한다.

다. 자료제공 및 국제학술세미나 개최 지원

국제사회에서 북한인권문제가 거론되려면 보다 많은 국제 NGO가 북한인권상황에 대해 관심을 가지고 조사활동을 전개함으로써 북한인권문제를 다룰 수 있는 분위기가 조성되어야 한다. 그런데 국제사회가 북한인권에 대해 관심을 갖지 못하는 이유로 정보부족이 가장 자주 거론되고 있다. 북한사회의 폐쇄성으로 인해 인권상황에 대한 정보를 획득하기가 쉽지 않은 것이 사실이다. 따라서 국제인권단체와의 협력을 강화하기 위해서는 북한인권상황에 관한 정보와 자료를 지속적으로 교환하고 동시에 인적 교류를 추진해야 한다.

국제 인권 NGO와의 정보교류 및 협력을 시도하기 위해서는 북한의 인권침해 사례에 대한 구체적인 자료를 확보하고 데이터베이스화하는 작업을 추진해야 한다. 북한과 교류가 많은 중국·러시아·일본 등에서 활동하는 언론사나 민간단체를 통해 자료를 축적하고 유엔에서 발행하는 *Weekly Update*와 같은 자료를 통해서도 정보를 수집할 수 있다. 그러나 한국은 한국만이 확보할 수 있는 자료를 개발하여 이를 바탕으로 국제 인권단체들과 접촉을 시도해야 한다. 한국만이 확보할

수 있는 자료란 한국에 거주하고 있는 귀순자들의 증언과 수기를 예로 들 수 있다. 국제 인권 NGO가 과거에는 한국 내에 거주하는 북한 귀순자들의 증언을 토대로 작성한 자료를 인정하지 않았지만 최근 들어 귀순자들의 증언에 대한 신뢰도가 높아지고 있다. 따라서 귀순자들의 증언을 토대로 북한체제의 조직적인 인권유린실태 자료를 체계화하고 자신들의 경험을 담은 수기를 증거로 제시하는 등 귀순자의 증언 및 수기를 최대한 활용해야 한다. 특히 귀순자의 증언은 영문으로 번역하지 않고 한국어 원문으로 자료를 제공하더라도 국제 인권기구 및 단체가 효과적으로 활용할 수 있으며, 이러한 방법은 오히려 신뢰도를 높이는 효과도 가져온다. 필요하다면 축적된 자료를 영문으로 번역, 인터넷을 통해서 제공함으로써 협력체계를 구축할 수도 있을 것이다.

한편 국제사회에 북한인권문제에 대한 관심을 고조시키고 NGO협력망을 구축하기 위한 방법으로 국제학술세미나 개최를 고려해 볼 수 있다. 국제학술세미나 개최는 기술적 측면에서 가장 수월하며 경제적 비용도 적게 들기 때문에 국제인권 NGO로 하여금 북한인권문제에 관심을 갖도록 하며 관계망을 형성하는 데 매우 효율적인 방안이다.

이러한 국제학술회의는 국내의 민간인권단체를 활성화시키는 차원에서 국내 민간단체가 주도하도록 한다. 지금까지 북한인권관련 국제학술회의는 민족통일연구원과 북한인권개선운동본부 및 한미우호협회 등에서 개최해 왔다. 이 기관들과 북한인권시민연합 등이 협력하여 국내 NGO의 영향력을 확대해야 한다. 또한 학술회의 개최지도 한국과 미국뿐만 아니라 북한에 영향력을 미칠 수 있는 일본 및 유럽지역의 국가 등으로 다변화해 나갈 필요도 있다. 각 지역 또는 국가의 대표적인 인권단체 혹은 대학 등과 협력하여 국제학술세미나를 개최함

으로써 국제 인권 NGO와의 협력기반을 구축해 나가야 한다.

국제학술세미나에서 발표된 논문을 단행본으로 출판하여 국제 인권 NGO에 자료로 제공할 수 있을 것이다. 동시에 *Human Rights Quarterly, Korea & World Affairs* 등 국제적으로 인정되는 인권논문집 및 정기간행물 등에 논문을 게재하는 방식으로 자료를 제공하고 북한인권문제를 환기시키는 방법도 강구해 볼 수 있다.

Ⅵ. 결 론

한국정부는 그 동안 북한인권문제를 국제사회에서 어떻게 접근할 것인가를 두고 숙고해 왔다. 유엔가입과 더불어 한국은 유엔인권위원회, 유엔총회 등 국제무대에서 북한의 인권문제를 적극적으로 제기하였으나, 이러한 대북 인권발언은 남북 간에 긴장과 갈등을 초래하고 국제사회에서 큰 호응을 얻지 못한 것이 사실이다. 그로 말미암아 한국은 대북 인권발언으로 불필요하게 북한을 자극할 경우 남북 간의 긴장이 가중될 것을 우려하여 국제사회에서 북한의 인권문제를 제기하는 것을 자제하고 있다. 또한 가능하면 국제무대에서 남북한의 직접적인 충돌을 피하고 NGO를 통한 간접적인 방법으로 북한인권문제를 제기해 나간다는 입장을 취하고 있다.

이러한 점에서 헬싱키협정 이행과정은 대북 인권정책을 수립하는데 중요한 시사점을 던져 준다. 즉 헬싱키협정은 이행과정에서 인적 접촉과 인권문제를 분리하고 독립적인 협상을 추진함으로써 두 분야에서 모두 큰 성과를 얻었다. 또한 개별국가의 정치적 부담을 줄이고 인권개선의 실효성을 제고하는 데 있어서 다자 간의 협력과 노력이 필요하다는 점을 보여 주었다. 또 공개적·비공개적 협상을 시도하면서 인권단체들의 감시활동을 통해 압력을 증대시킴과 동시에 인권문제를 정치경제적 지원·협력과 연계시킴으로써 인권문제를 풀어나갔다. 헬싱키협정은 특히 동·서유럽의 냉전적 대결이 첨예했던 당시 국제협력을 통해 인권문제를 성공적으로 해결했다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다.

따라서 한국정부는 국제사회의 부정적 인식을 해소하고 효율적인 대북인권정책을 추진하기 위해 정책의 우선순위를 고려한 장·단기 정

책을 수립해야 한다. 단기적으로는 인도주의적 사안에 대한 남북한 직접 협상을 통해 적극적인 해결을 모색해야 한다. 중·장기적으로는 유엔무대를 통해 북한의 전반적인 인권문제를 거론함과 동시에 4자회담 등 다자간 협력체제를 정착시키고 이 틀 속에서 외교적 노력을 통해 북한의 인권개선을 도모하는 정책을 추진해야 한다.

단기적으로 정부는 첫째, 북한의 인권문제와 인도주의적 사안을 분리하고 이산가족 및 납북자 문제 등 인도주의적 사안에 대해 남북한의 직접 협상을 시도해야 한다. 북한의 인권개선을 도모하는 데 있어서 무엇보다도 중요한 것이 일관성 있는 원칙의 견지이다. 정부는 이산가족·납북억류자 등 남북관계에 직접적으로 얽혀 있는 인도주의적 사안에 대해서는 반드시 해결한다는 원칙하에 남북한 직접 협상을 통해 이 문제를 적극적으로 추진해야 한다. 협상과정에서 필요할 경우 정치적·경제적 대북 지원과 연계함으로써 실효성을 제고하는 방법도 고려해야 한다.

둘째, 국내 NGO 주최로 북한인권관련 국제학술세미나를 개최할 수 있도록 지원하고 북한인권관련 자료를 제공함으로써 국내 인권 NGO를 활성화시킴과 동시에 국제 NGO와의 관계망을 형성해야 한다. 특히 한국만이 확보할 수 있는 귀순자들의 증언 및 수기를 확보하여 경험적 자료로 활용하는 방안을 강구해야 한다. 이와 같은 인적 교류·정보교환을 통해 국제사회에 북한인권문제에 대한 관심을 제고시킴으로써 국제적 협력체계를 구축해야 한다.

셋째, 탈북자와 납북자의 가족 및 국내외 인권 NGO들로 하여금 북한의 인권침해사례에 대한 통보(진정)활동을 활발히 전개하도록 배려함으로써 유엔의 공개적·비공개적 인권감시절차가 개시되도록 노력해야 한다. 북한인권문제를 전문적으로 조사하는 '특별보고관'의 임명이나 불법처형 특별보고관으로 하여금 북한의 공개처형 및 탈북자 즉결

처형의 실태조사를 요구하기 위해서는 북한의 인권침해 사례에 대한 경험적인 증거를 확보해야 한다. 따라서 피해당사자 및 피해자가족의 서면진정이나 관련서류, 사진, 신빙성 있는 증언을 바탕으로 유엔인권위원회에 통보하는 활동을 적극 지원해야 한다.

넷째, 정부 내에 북한인권문제를 전담하는 책임부서를 지정함으로써 체계적이고 종합적인 대북 인권정책을 추진해야 한다. 이 책임부서는 정부 내에 조직되어 있는 「통일관계장관회의」 및 산하 '소위원회'를 통해 부처간 합의를 도출하고 대북 인권정책의 방향과 전략을 수립하여야 한다. 또한 이 책임부서는 정부와 NGO의 역할분담을 구체화하고 이들과의 협력방안을 수립하는 등 대북 인권정책을 총괄·조정해 나가야 한다.

다섯째, 국내의 북한인권문제 전문가들과 국제법 학자로 구성된 인권정책자문위원회를 보다 적극적으로 활용해 나가야 한다. 현재 활동중인 인권정책자문위원회는 정부의 대북 인권정책 수립 및 추진과정에 있어서 실질적인 역할을 하지 못하고 있다. 따라서 정기적인 자문회의를 개최하는 등 인권정책자문위원회를 활성화시키고 정부의 장·단기 대책 수립에 참여토록 함으로써 실질적인 자문기구로 발전시켜 나가야 한다.

중·장기적으로는 북한의 전반적인 인권문제를 유엔무대에서 거론함으로써 국제사회가 북한의 인권문제의 심각성을 인식할 수 있도록 해야 하며, 궁극적으로 북한의 인권개선을 위한 정책이 보다 구속력 있게 추진되도록 지역협력의 틀 속에서 다루어야 한다. 이를 위해 정부는 첫째, 국제사회가 북한인권문제의 심각성을 인식할 수 있도록 북한인권문제에 대한 체계적인 접근방법을 강구해야 한다. 유엔의 규약감시위원회 가운데 북한이 이미 가입한 「인권이사회」와 「경제적·사회적·문화적 권리 이사회」에 보고서를 제출하도록 요구하고, 아직 가입

하지 않은 「고문방지위원회」, 「여성차별철폐위원회」 등에 가입하도록 유도해야 한다. 또 북한인권문제에 관한 특별보고관의 임명뿐만 아니라 유엔인권위원회에 설치되어 있는 21개의 주제별 특별조사활동을 활용하여 북한의 인권상황을 조사하도록 요구하는 등 특정이슈를 중심으로 북한의 인권문제를 부각시키는 전략도 시도해야 한다. 또한 인권소위원회에서는 탈북자, 정치범 및 납북자 등에 대해 '이동의 자유'라는 단일기준으로 문제를 제기하는 방법도 사용할 수 있다.

둘째, 북한의 인권침해 사례에 대한 구체적인 자료를 축적하고 데이터베이스화하는 작업을 추진함으로써 국제 인권 NGO와의 정보교류·협력을 강화해야 한다. 국제인권체제가 실효성 있게 운영되는 데는 국제 NGO의 역할이 거의 절대적이다. 국내 NGO의 활동이 매우 미약한 우리로서는 국가별·지역별 조직을 갖추고 있는 대표적인 민간인권단체와 교류·협력을 강화함으로써 대북 인권개선을 위한 발판을 마련하는 것이 필수적이다. 따라서 정치범수용소, 공개처형 등 북한의 구조적 인권문제에 대해 경험적인 자료를 확보하고 인권관련 기구 및 단체에 이를 지속적으로 제공함으로써 국내외 인권 NGO에 대한 지원과 협력을 강화해야 한다.

셋째, 국내외 인권문제 담당 실무자들과 인적 교류를 확대하는 등 인권외교를 적극적으로 전개해야 한다. 개발도상국의 경우는 국가의 최고지도자가 모든 실권을 장악하고 있기 때문에 고위급접촉을 통해 관계망을 형성해야 하지만, 서구선진국가일수록 실무자들이 실제적인 인권업무를 관장하고 있다. 국제인권단체들은 대부분 선진국가에서 활동하고 있는 바, 예컨대 유엔기관 및 국제 NGO의 아·태지역 담당 실무자, 또는 미 국무부의 북한인권담당자가 북한인권문제를 실제적으로 담당하고 있다. 따라서 실무자급 접촉을 확대하는 노력을 기울여야 한다.

넷째, 북한이 참여하고 있는 「유엔 아·태인권 워크샵」을 활성화시키고, 아시아지역에 맞는 인권규약과 인권위원회 설립을 목표로 인권 NGO포럼을 구성함으로써 아시아지역 인권체제를 형성해야 한다. 불행하게도 아시아는 권리보다는 의무를 중시하고 정치·경제적 안정을 선호하는 문화적 특성으로 인해 다른 지역에 비해 인권체제가 발달하지 못하였다. 대북 인권정책이 가시적 효과를 가져오지 못하는 이유도 상당 부분 여기에 기인한다. 따라서 유엔이 추진중인 아·태인권워크샵에 적극적으로 참여하고, 아시아지역의 인권 NGO포럼이 형성될 수 있도록 국내 NGO에 대한 지원을 대폭 강화해야 한다.

다섯째, 미국·일본과의 수교 등 양자간 채널 및 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담 등 다자간 협력체제를 통해 북한인권문제를 거론하고 북한의 인권개선을 도모하는 정책을 수립해야 한다. 헬싱키체제와는 달리 아시아지역 안보체제는 불안한 상황이지만 북한의 대미·일 수교, 4자회담 등 지역안보협력체제와 관련된 문제의 진전에 따라 북한의 인도주의적 문제를 거론하는 전략도 심도 있게 고려되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 단행본

국제사면위원회. 「북한: 국제사면위원회의 우려」. 국제사면위원회 사무국, 1993.10.

김병로. 「김정일 정권의 인권정책 변화전망」. 서울: 민족통일연구원, 1995.

김병로·송정호. 「북한인권백서 1997」. 서울: 민족통일연구원, 1997.

김병묵·윤명선. 「인권과 역사」. 서울: 형설출판사, 1987.

남북회담사무국. 「적십자회담 수첩」. 서울: 남북회담사무국, 1995.

대한적십자사. 「이산가족백서」. 서울: 대한적십자사, 1976.

북한연구소. 「북한형법의 실상」. 서울: 북한연구소, 1990.

_____. 「북한의 가족법과 가정실태」. 서울: 북한연구소, 1991.

아시아감시위원회·미네소타변호사 국제인권위원회. 「북한의 인권」. 송철복 외 역. 서울: 고려원, 1990.

이원웅. 「국제인권레짐의 특성 및 동태에 관한 연구: 비정부기구(NGO)의 역할을 중심으로」. 서강대학교 대학원 정치외교학과 박사학위 논문, 1996.

_____. 「북한의 인권실태와 국제사회의 대응」. 성남: 현대사회연구소, 1996.

전현준. 「북한의 인권실태 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1993

통일원. 「북한의 인권실태」. 서울: 통일원, 1994.

_____. 「사회문화분야 1994년도 전문가 위촉과제 종합」. 서울: 통일원, 1994.

평화문제연구소. 「북한의 인권백서」. 서울: 평화문제연구소, 1991.

한상범. 「기본적 인권」. 서울: 정음사, 1985.

_____. 「인권: 민중의 자유와 권리」. 서울: 교육과학사, 1991.

한양대학교 사회과학대학. 「북한의 인권: 실상과 국제사회의 역할」. 한양대학교 사회과학대학 학술심포지엄 자료집, 1994.11.9.

Alston, Philip (ed.). *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal.* Oxford: Clarendon Press, 1992.

Baehr, Peter R. *The Role of Human Rights in Foreign Policy.* New York: St. Martin's Press, 1994.

Bilder, Richard B. "An Overview of International Human Rights Law," Hurst Hannum (ed), *Guide to International Human Rights Practice.* Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1992.

Bloed, A. and P. van Dijk (eds.). *The Human Dimension of the Helsinki Process: The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath.* London: Martinus Nijhoff Publishers, 1991.

Brunner, Georg, et al. *Before Reforms: Human Rights in the Warsaw Pact States 1971-1988.* New York: St. Martin's Press, 1990.

Buergenthal, Thomas. *International Human Rights in a Nutshell.* 양건·김재원 옮김. 「국제인권법 개론」. 서울: 교육과학사, 1992.

Choi, Sung-Chull (ed.). *Human Rights in North Korea.* Seoul: Center for the Advancement of North Korean Human Rights, 1995.

_____ (ed.), *International Community and Human*

Rights in North Korea. Seoul: Center fo the Advancement of North Korean Human Rights, 1996.

Claude, Richard and Bruns Weston (eds.). *Human Rights in the World Community: Issues and Action.* Philadelphia: University of Pensylvania Press, 1992.

Crocker, Chester A., Fen Osler Hampson, and Pamela Aall. *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict.* Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 1996.

Donnelly, Jack. *International Human Rights.* Bounder: Westview Press, 1993.

Dwyer, Kevin. *Arab Voices: The Human Rights Debate in the Middle East.* New York: Routledge, 1991.

Fitzpatrick, Joan. *Human Rights in Crisis: the International System for Protecting Rights During States of Emergency.* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1994.

Forsythe, David P. (ed.). *Human Rights and Development: International View.* New York: St. Martin's Press, 1989.

Fry, John. *The Helsinki Pross.* Washington, D. C.: National Defense University Press, 1993.

Humana, Charles. *World Human Rights Guide,* 3rd ed. New York: Oxford University Press, 1992.

The Institute for South-North Korea Studies. *Political Prisoner's Camps in North Korea: Replicas of Stalinist Gulags.* Seoul: The Korea Herald Inc., 1993.

_____. *The Human Rights*

Situation in North Korea: The Reality of Self-styled Paradise. Seoul: ISNKS, 1995.

Lillich, Richard B. *International Human Rights: Problems of Law, Policy and Practice,* 2nd ed. London: Little, Brown and Company, 1991.

Newman, Frank and David Weissbrodt. *International Human Rights: Law, Policy, and Process*. Cincinnati: Anderson Publishing Co., 1990.

Oraa, Jaime. *Human Rights in States of Emergency in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

Robertson, A. H. and J. G. Merrills, *Human Rights in the World*. New York: Manchester University Press, 1996.

Rubin, Barry M. and Elizaabeth P. Spiro (eds.). Human Rights and U.S. Foreign Policy. Boulder, CO: Westview Press, 1979.

Shaw, William (ed.), *Human Rights in Korea: Historical and Policy Perspectives*. Cambridge: Harvard Council on East Asian Studies, 1991.

Shepherd, Jr., George W. and Ved P. Nanda. *Human Rights and Third World Development*. Westport, CT: Greenwood Press, 1985.

United Nations. *The United Nations and Human Rights 1945-1995*. New York: UN Department of Public Information, 1995.

_____. *United Nations Action in the Field of Human Rights*. Geneva: Center for Human Rights, 1994.

_____. *Human Rights: A Compilation of International Instruments*. Volume 1. New York: United Nations. 1993.

Vincent, R. J. *Human Rights and International Relations*. New York: Cambridge University Press, 1986.

_____. (ed.). *Foreign Policy and Human Rights: Issues and Responses*. New York: Cambridge University Press, 1986.

Walters, Gregory J. *Human Rights in Theory and Practice: A Selected and Annotated Bibliography*. Metuchen, NJ: The Scarecrow Press, Inc., 1994.

2. 논 문

국제사면위원회. "북한 정치범에 관한 새로운 정보(1994.7.30)." 통일원. 「북한의 인권실태」. 서울: 통일원, 1994. pp. 110~121.

김동한. "북한 헌법상의 기본권 조항 변천에 관한 고찰." 「북한연구」, 제6권 제2호 (1995년 여름호).

김성윤. "독일연방(서독)의 대독일민주공화국(동독) 인권정책 사례." 「사회문화분야 1994년도 전문가 위촉과제 종합」. 서울: 통일원, 1994.

김영종. "북한의 정치부패와 인권." 「북한연구」, 제6권 제2호 (1995년 여름호).

김학준. "북한의 인권개선을 위한 국제사회의 역할." 「북한의 인권: 실상과 국제사회의 역할」. 한양대 사회과학대학 학술심포지엄 논문 및 토론집, 1994.11.9.

도넬리, 잭. "인권개념의 보편성과 아시아적 가치." 「계간 사상」 (1996년 겨울호).

박홍순. "탈냉전시대의 인권, 유엔, 한국." 1995 한국정치학회 5월 월례발표회 논문, 1995.5.20.

심익섭. "서독의 대동독 인권정책." 「사회문화분야 1994년도 전문가 위촉과제 종합」. 서울: 통일원, 1994.

이장희. "Helsinki 「인권규정」이 분단국가에 주는 의미," 「통일문제연구」, 제1권 제3호 (1989년 가을).

장명봉. "북한의 기본권보장의 제도적 문제점." 「통일연구논총」, 제3권 제2호 (1994).

제성호. "한국의 대북 인권정책 방향." 「북한연구」, 제6권 제2호 (1995년 여름호)

_____. "북한인권개선을 위한 국제협력방안." 「통일연구논총」, 제6권 1호 (1997)

조용환. "국제적 인권보호제도와 이용가능성." '법과 사회' 이론연구회 편. 「법과 사회」, 제5호. 서울: 창작과 비평사, 1992.

최성철. "국제기구를 통한 납북억류자 송환방안 모색." 「사회문화분야 1994년도 전문가 위촉과제 종합」. 서울: 통일원, 1994.

Beer, Lawrence W. "Comparative Perspectives on Human Rights in Korea," in William Shaw (ed.), *Human Rights in Korea: Historical and Policy Perspectives*. Cambridge: Harvard Council on East Asian Studies, 1991.

Brzezinski, Zbigniew. "New Dimensions: Foreign Policy and Human Rights," *Current* (September 1996).

Chew, Melanie. "Human Rights in Singapore," *Asian Survey*, Vol. 34, No. 11 (November 1994).

Choi, Sung Chul. "Human Rights in North Korea: Related Laws and Systems," *East Asian Review*, Vol. 6, No. 4 (Winter

1994).

Donnelly, Jack. "International Human Rights: A Regime Analysis," *International Organization*, Vol. 40, No. 3 (Summer 1986).

Imig, Douglas R. and Pamela Slavsky (eds.). "Nonviolent Sactions Seminars" (Published by Program on Nonviolent Sanctions and Cultural Survival, Center for International Affairs, Harvard University, Fall 1994).

International Human Rights League of Korea. "A Report on the Conditions of South Korean Prisoners of War Detained in North Korea." *IHRLK Report* (1994).

_____. "A Report on the North Korean Refugees," *IHRLK Report* (1994.5).

Jones, Sidney. "Asian Human Rights, Economic Growth, and United States policy," *Current History* (December 1996)

Marx, Karl. "On the Jewish Question," in Robert C. Tucker, ed. *The Marx-Engels Reader*, 2nd ed. New York: W.W. Norton & Company, 1978.

Neher, Clark D. "Asian Style Democracy." *Asian Survey*, Vol 34, No. 11 (November 1994).

Park, Han-Shik. "Human Needs, Human Rights, and Regime Legitimacy: The North Korean Anomaly" (A paper presented to the conference on *Unraveling Regine Dynamics in North Korea: contending Perspectives and Comparative Implications* held in Seoul, August 20, 1997).

Rigoulot, Pierre. "Human Rights and Society in North Korea: An European Perspective" (A paper presented to the conference

on *Unraveling Regine Dynamics in North Korea: contending Perspectives and Comparative Implications* held in Seoul, August 20, 1997).

Roy, Denny. "The Security-Human Rights Nexus in North Korea," *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. XI (Winter/Spring 1997).

Steinberg David I. "Human Rights in North Korea: A Reinterpretation" (A paper presented to the conference on *Unraveling Regine Dynamics in North Korea: contending Perspectives and Comparative Implications* held in Seoul, August 20, 1997).

Weston, Buns H. "Human Rights," in Richard P. Claude & Buns H. Weston (eds). *Human Rights in the World Community: Issues and Action*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1989.

3. 기 타

「동아일보」.

「세계일보」.

「조선일보」.

「중앙일보」.

「로동신문」.

사회과학원. 「정치용어사전」. 평양: 사회과학출판사, 1970.

_____. 「경제사전」, 제1권. 평양: 사회과학출판사, 1985.

_____. 「조선말대사전 (2)」. 평양: 사회과학출판사, 1992.

「조선중앙방송」.

통일원. "세계인권회의와 북한의 인권상황." 「월간 북한동향」, 제144호 (1993.6).

_____. "UN에 주요 경제통계 제시." 「주간 북한동향」, 제337호 (1997.6.28~7.4).

Amnesty International. "North Korea: General Secretary Kim Jong Il should consider human rights reforms." AI INDEX: ASA 24/12/97 (October 8, 1997).

_____. "Korea(Democratic People's Republic of)." *Amnesty International Report 1997.* London: AI, 1997, pp. 205~206.

_____. "Democratic People's Republic of Korea (North Korea), Public Executions: Converging Testimonies," AI INDEX: ASA 24/01/97 (January 1997).

_____. "Democratic People's Republic of Korea/Russian Federation: Pursuit, Intimidation and Abuse of North Korean Refugees and Workers." AI INDEX: ASA 24/06/96 (September 1996).

_____. "Russian Federation/Democratic People's Republic of Korea (North Korea): North Korean Shot Dead at Russian Border by North Korean Officials." AI INDEX: ASA 24/05/96 (June 6, 1996).

_____. "Democratic People's Republic of Korea: Secrecy of Government Hides Real Situation to Outside World." AI INDEX: ASA 24/15/95 (December 20, 1995).

_____. "Democratic People's Rebuplic of Korea (North Korea): Human rights violations behind closed doors." AI INDEX: ASA 24/12/95 (December 20, 1995).

_____. "Amnesty International Delegation Visits North Korea, Discusses Legal Reforms and Prisoner Cases" (1995.5.11).

_____. "Concern about the fate of Shibta Kozo and his family." AI INDEX: ASA 24/07/94.

_____. "New information about political prisoners." AI INDEX: ASA 24/05/94.

_____. "The Death Penalty." AI INDEX: ASA 24/01/94 (April 1994).

Asian Human Rights Commission, "An Introduction to Asian Human Rights Commission," http://www.hk.super.net/~ahrchk/about_main.htm (97.9.24).

The Economist.

Korea Herald.

UNHCHR, "Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights," http://www.unhchr.ch/HTML/hchr.htm (1997.11.5).

_____. "International Human Rights Instruments," http://www.unhchr.ch/html/intlinst.htm (97.10).

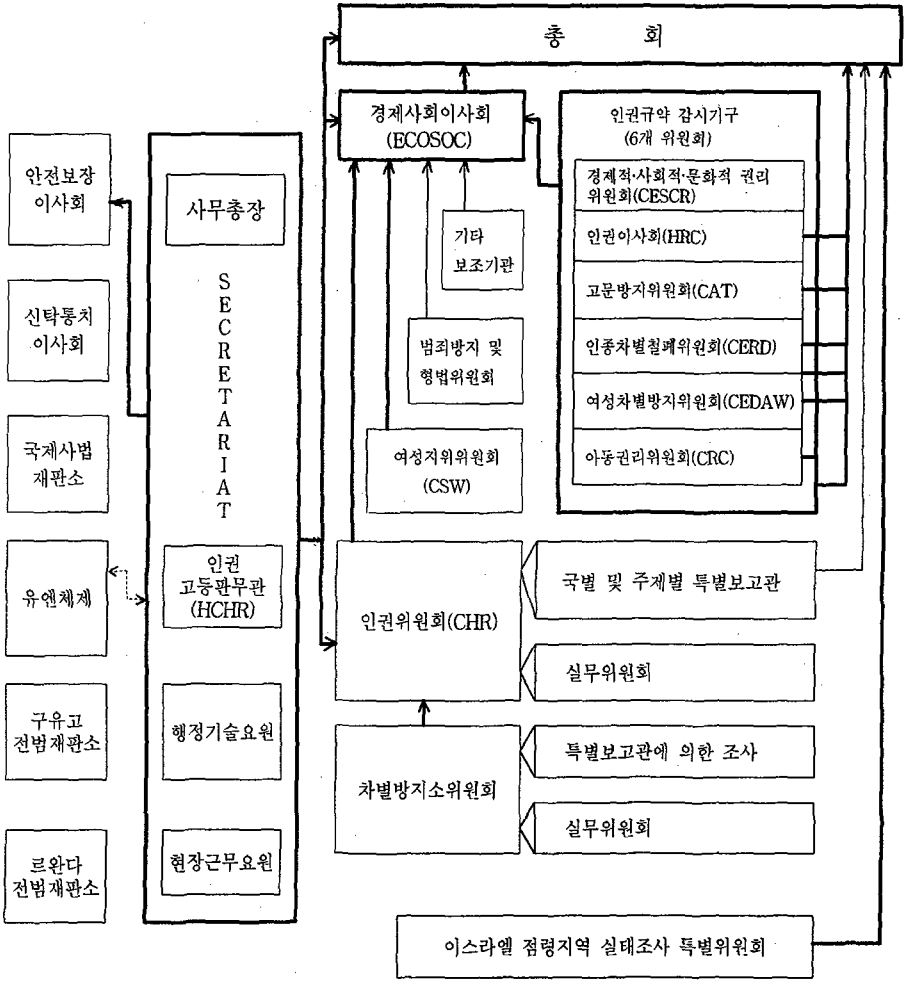
U.S. Department of State, "Democratic People's Republic of Korea." *1996 Human Rights Report.* Washington, D. C.: Department of State. 1997.

빈 면

부 록

빈 면

<부록 1> 유엔 인권기구표



<출처> Office of UNHCHR, "UN Human Rights Organizational Structure, http://www.unhchr.ch/hrostr.htm

<부록 2> 유엔 인권위원회 회원국 (1998년)

일련번호	국가명	임기만료	일련번호	국가명	임기만료
1	아르헨티나	1999	28	룩셈부르크	2000
2	오스트리아	1999	29	마다카스카르	1998
3	방글라데시	2000	30	말레이지아	1998
4	벨라루스	1998	31	말리	1998
5	부탄	2000	32	멕시코	1998
6	보츠와나	2000	33	모로코	2000
7	브라질	1998	34	모잠비크	1999
8	캐나다	2000	35	네팔	2000
9	케이프 베르데	1999	36	파키스탄	1998
10	칠레	2000	37	페루	2000
11	중국	1999	38	필리핀	2000
12	콩고	2000	39	폴란드	2000
13	쿠바	2000	40	한국	1998
14	체코	1999	41	러시아	2000
15	콩고민주공화국(자이레)	1999	42	르완다	2000
16	덴마크	1998	43	세네갈	2000
17	에쿠아도르	1999	44	남아프리카	1999
18	엘살바도로	2000	45	스리랑카	2000
19	프랑스	1998	46	수단	2000
20	독일	1999	47	튀니지아	2000
21	과테말라	2000	48	우간다	1998
22	기니	1998	49	우크라이나	1998
23	인도	2000	50	영국	2000
24	인도네시아	1999	51	미국	1998
25	아이레	1999	52	우루과이	1999
26	이탈리아	1999	53	베니주엘라	2000
27	일본	1999			

최근 발간자료 안내

■ 연구보고서

96-01 김정일의 당권장악과정 연구
최진욱 著 6,000원

96-02 통일과정에서 매스미디어의 역할
이우영 著 6,000원

96-03 동·서독 인적교류 실태 연구
김학성 著 6,500원

96-04 동서독간 정치통합 연구
황병덕 著 6,000원

96-05 남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근
손기웅 著 7,000원

96-06 북한과 주변4국의 군사관계
鄭永泰 著 6,000원

96-07 韓·美 安保協力 增進方案 硏究
金國新 著 4,000원

96-08 東北亞 平和體制 造成方案
余仁坤
金永椿
申相振외共著 10,000원

96-09 北韓 經濟改革의 最適方向 硏究
吳承烈 著 6,500원

96-10 통일과정에서 민간단체의 역할
조 민 著 5,000원

96-12 한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향
박영호 著 5,000원

96-13 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안
제성호 著 5,500원

96-14 북한 사회의 계급갈등 연구
서재진 著 7,500원

96-15 통일과정에서의 정당역할 연구
김도태 著 4,500원

96-16 KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구: 협력이론을 중심으로
전성훈 著 5,000원

96-17 남북한 에너지분야 협력방안 연구
박순성 著 4,000원

96-18 북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안
박종철
김영윤
이우영 共著 7,000원

96-19 북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안
허문영 著 5,500원

96-20 미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계
김규륜 著 3,500원

96-21 북한의 노동정책과 노동력 평가
남궁영 著 6,000원

96-22 한·러 안보협력 방안 연구
강원식 著 8,500원

96-23 북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망
김성철
정영태
오승렬외共著 8,500원

96-24 북한체제의 변화주도세력 연구
이교덕 著 4,500원

96-25 북한의 농업정책과 식량문제 연구
최수영 著 4,000원

96-26	북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화 전망	이헌경 著	6,500원
96-27	한·일 안보협력방안 연구	전동진 著	4,500원
96-28	북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해 著	5,500원
96-29	韓·中 安保協力方案 硏究	崔春欽 著	3,500원
97-01	한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식 著	5,000원
97-02	북·일수교와 남북한 관계	이교덕 著	3,500원
97-03	경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호 著	7,000원
97-04	中·北關係 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진 著	4,000원
97-05	북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기웅 著	5,000원
97-06	한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과	박영호 | 배정호 신상진 조한범 외 共著	5,500원
97-07	통일한국의 위상	옥태환 김수암 共著	6,000원
97-08	북한 간부정책의 지속과 변화	김성철 著	4,500원
97-09	중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구	조한범 著	4,500원

97-10 김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책
홍용표 著 4,000원

97-11 북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로
최진욱 著 5,000원

97-12 북한인권문제와 국제협력
김병로 著 6,000원

97-13 국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례
이금순 著 6,000원

97-14 미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망
김규륜 著 4,000원

97-15 통일교육 개선방안 연구
황병덕 著 발간예정

■ 북한인권백서

북한인권백서 1996
옥태환
전현준
제성호외共著 10,000원

White Paper on Human Rights in North Korea 1996
옥태환
전현준
제성호외共著 10,000원

북한인권백서 1997
김병로
송정호 共著 10,000원

White Paper on Human Rights in North Korea 1997
김병로
송정호 共著 $11.95

■ 연례정세보고서

96	統一環境과 南北韓 關係: 1996~1997	6,000원
97	統一環境과 南北韓 關係: 1997~1998	5,000원

■ **학술회의 총서**

96-01	북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책	7,000원
96-02	脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和	9,000원
96-03	북한경제제도의 문제점과 개혁 전망	9,000원
96-04	북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망	7,500원
96-05	南北韓關係 現況 및 '97年 情勢 展望	7,000원
96-06	4자회담과 한반도 통일전망	8,500원
97-01	4자회담과 한반도 평화	6,500원
97-02	분단비용과 통일비용	7,500원
97-03	한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경	7,000원
97-04	남북한 사회통합: 비교사회론적 접근	8,500원
97-05	한반도 급변사태와 국제법	4,000원
97-06	북한 경제난의 현황과 전망	7,500원

■ **통일문화시리즈**

96-01	統一과 北韓 社會文化(上)	10,000원
96-02	統一과 北韓 社會文化(下)	9,500원
97	바람직한 통일문화	9,500원

■ 논총

統一硏究論叢, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
統一硏究論叢, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
統一硏究論叢, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
統一硏究論叢, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
The Korean Journal of National Unification, Vol. 5 (1996)	6,500원
The Korean Journal of National Unification, Vol. 6 (1997)	9,000원

■ Translation Series

97-01	*NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of Regime Sustainability*	7,000원
97-02	*The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, and Proposals*	6,500원

민족통일연구원 定期會員 가입 안내

민족통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구보고서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분
   1) 일반회원 : 학계나 사회기관에서의 연구종사자
   2) 학생회원 : 대학 및 대학원생
   3) 기관회원 : 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입
   1) 가입방법 : 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 FAX 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
   2) 연 회 비 : 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.
      일반회원은 10만원, 학생회원은 7만원, 기관회원은 15만원
   3) 납부방법 : 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 민족통일연구원)
   4) 재 가 입 : 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.
      (재가입 안내장 발송).

3. 정기회원의 혜택
   1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의등 각종 연구행사에 초청됩니다.
   2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 *The Korean Journal of Unification Studies*를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년평균 25~30권), 학술회의 총서(년평균 5~6권), 정세분석보고서(년평균 10~15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
   3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처
   서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호 : 142-076)
   민족통일연구원 정보자료실 (전화: 901-2613, 901-2604, FAX: 901-2547)

절 취 선

회원가입신청서

성 명				
근 무 처				
	직 위			
간행물 받을 주소	(우편번호 :)			
연 락 처	전 화		FAX	
	전자메일			
전 공 및 관심분야				
회원구분	일반회원 ( ) 학생회원 ( ) 기관회원 ( )			

본인은 민족통일연구원의 정기회원 가입을 신청합니다.

199 년 월 일

신청인 (인)

※ 본 신청서를 入金證과 함께 FAX나 우편으로 보내주십시오.
(서울시 강북구 수유6동 535-353 민족통일연구원 정보자료실 FAX: 901-2547)

※ 신한은행 온라인 310-05-006298 (예금주: 민족통일연구원)

※ 본 연구원에서 여러분들을 위해 어떤 서비스를 더 제공했으면 좋은지에 대한 의견이 있으신 분은 본 신청서 뒷면에 적어주시기 바랍니다.