

White

Paper

on

Human

Rights

in

North

Korea



# 북한 인권 백서

## 2017



White

Paper

on

Human

Rights

in

North

Korea



# 북한 인권 백서

## 2017

## 북한인권백서 2017

---

인 쇄: 2017년 5월  
발 행: 2017년 5월

발 행 처: 통일연구원  
발 행 인: 손기웅  
편 집 인: 북한인권연구센터

등 록: 제2-02361호 (97.4.23)  
주 소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원  
전 화: (대표) 02-2023-8000 (팩시밀리) 02-2023-8295  
홈 페이지: <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인: 아미고디자인 (02-517-5043)  
인 쇄: ㈜한디자인코퍼레이션 (02-2269-9917)

I S B N 978-89-8479-871-7 93340  
북한인권  
342.10911-KDC6 / 323.095193-DDC23 CIP 2017012163  
가 격 20,000원

©통일연구원, 2017

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 02-734-6818 ·사무실: 02-394-0337



# 북한 인권 백서

## 2017

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





# 북한 인권 백서

## 2017

---

**도경욱** 북한인권연구센터 센터장

**이상신** 기획조정실 기획부장

**한동호** 북한인권연구센터 연구위원

**임예준** 북한인권연구센터 부연구위원

**민태은** 통일정책연구실 부연구위원

**이우태** 통일정책연구실 부연구위원

# C O N T E N T S

요 약	14
-----	----

## Chapter I

### 발간목적 및 연구방법

1 발간목적	26
2 연구방법	28

## Chapter II

### 시민적·정치적 권리 실태

1 생명권	38
2 고문 및 비인도적 처우를 받지 않을 권리	51
3 강제노동을 하지 않을 권리	60
4 신체의 자유와 안전에 대한 권리	66
5 피구금자의 권리	74
6 이동 및 거주에 대한 자유에 대한 권리	97
7 공정한 재판을 받을 권리	110
8 사생활을 보호받을 권리	136
9 사상·양심 및 종교의 자유에 대한 권리	145
10 표현의 자유에 대한 권리	158
11 집회 및 결사의 자유에 대한 권리	175
12 참정권	183
13 평등권	191



Chapter III

경제적·사회적·문화적 권리 실태

---

1 식량권	210
2 건강권	227
3 근로권	244
4 교육권	257
5 사회보장권	266

Chapter IV

취약계층

---

1 여성	282
2 아동	317
3 장애인	338

Chapter V

주요 사안

---

1 정치범수용소	360
2 부정부패	371
3 해외 탈북자	386
4 해외 노동자	411
5 이산가족·납북자·국군포로	438

## C O N T E N T S \_ 표

〈표 I-1〉	북한의 국제인권조약 비준·가입 현황	29
〈표 I-2〉	2016년 심층면접대상자 인구학적 통계	32
〈표 II-1〉	자유권규약 제6조	38
〈표 II-2〉	형법상 사형대상범죄와 그 구성요건 및 법정형	42
〈표 II-3〉	아편재배 및 마약제조 관련 북한 형법 규정 변화	43
〈표 II-4〉	형법부칙(일반범죄)상 사형대상범죄와 그 구성요건 및 법정형	44
〈표 II-5〉	마약 및 한국 녹화물 관련 사형 사례	46
〈표 II-6〉	자유권규약 제7조	51
〈표 II-7〉	공개 총살	56
〈표 II-8〉	자유권규약 제8조	60
〈표 II-9〉	노동단련처벌 실태	62
〈표 II-10〉	행정처벌법상 무보수노동처벌·노동교양처벌 기관	63
〈표 II-11〉	집결소 강제노동 실태	65
〈표 II-12〉	자유권규약 제9조	67
〈표 II-13〉	수사·예심·기소기간 및 피의자 구속기간	71
〈표 II-14〉	자유권규약 제10조	74
〈표 II-15〉	교화소 내 폭행 및 가혹행위	84
〈표 II-16〉	교화소 내 열악한 영양·위생·의료 상황	85
〈표 II-17〉	노동단련대 내 폭행 및 가혹행위	86
〈표 II-18〉	노동단련대 내 열악한 영양·위생·의료 상황	87
〈표 II-19〉	집결소 내 폭행 및 가혹행위	88
〈표 II-20〉	집결소 내 열악한 영양·위생·의료 상황	89
〈표 II-21〉	구류장 내 폭행 및 가혹행위	90
〈표 II-22〉	구류장 내 열악한 영양·위생·의료 상황	91
〈표 II-23〉	자유권규약 제12조	97

〈표Ⅱ-24〉	여행증 관련 사례	101
〈표Ⅱ-25〉	강제추방 관련 사례	105
〈표Ⅱ-26〉	자유권규약 제14조	111
〈표Ⅱ-27〉	현지공개재판 후 김정은의 방침으로 석방된 사례	117
〈표Ⅱ-28〉	동지심판 사례	120
〈표Ⅱ-29〉	변호인 접견권 사례	126
〈표Ⅱ-30〉	북한의 외국인 재판	130
〈표Ⅱ-31〉	영사협약상의 영사접견권 규정	132
〈표Ⅱ-32〉	자유권규약 제17조	136
〈표Ⅱ-33〉	자유권규약 제18조	146
〈표Ⅱ-34〉	10대 원칙	149
〈표Ⅱ-35〉	10대 원칙 관련 사례	151
〈표Ⅱ-36〉	종교의 자유 침해 사례	155
〈표Ⅱ-37〉	미신행위 관련 북한 형법 규정 변화	156
〈표Ⅱ-38〉	자유권규약 제19조	158
〈표Ⅱ-39〉	한국·외국 출판물 접촉 및 단속 사례	165
〈표Ⅱ-40〉	외부문화 반입 및 유포 관련 북한 형법 규정 변화	167
〈표Ⅱ-41〉	녹화물 시청 및 처벌 실태	168
〈표Ⅱ-42〉	휴대전화 단속 및 처벌 실태	173
〈표Ⅱ-43〉	자유권규약 제21조, 제22조	176
〈표Ⅱ-44〉	집회 및 결사의 자유 침해 사례	180
〈표Ⅱ-45〉	자유권규약 제25조	183
〈표Ⅱ-46〉	참정권 침해 관련 사례	189
〈표Ⅱ-47〉	차별금지에 관한 국제인권규범	191
〈표Ⅱ-48〉	북한의 주민 계층 및 성분 분류	194

〈표Ⅲ-1〉	사회권규약 제11조	210
〈표Ⅲ-2〉	북한 식량작물 생산량	212
〈표Ⅲ-3〉	최근 식량수령 실태	214
〈표Ⅲ-4〉	군량미 방출 실태	215
〈표Ⅲ-5〉	식량 구득 방식	217
〈표Ⅲ-6〉	탄광의 배급실태	218
〈표Ⅲ-7〉	기업소 및 특수 공장의 배급 사례	219
〈표Ⅲ-8〉	소토지 경작 실태	220
〈표Ⅲ-9〉	부업지 경작을 통한 배급 사례	220
〈표Ⅲ-10〉	식량공출 및 이로 인한 식량부족 실태	222
〈표Ⅲ-11〉	사회권규약 제12조	227
〈표Ⅲ-12〉	의약품 사적판매 실태	231
〈표Ⅲ-13〉	의약품관리법 제38조, 제41조	231
〈표Ⅲ-14〉	병원 내 의약품 관련 실태	233
〈표Ⅲ-15〉	인민보건법 제10조	235
〈표Ⅲ-16〉	병원에 대한 일반 주민들의 인식 실태	236
〈표Ⅲ-17〉	수술비용의 환자부담 사례	237
〈표Ⅲ-18〉	적절한 치료를 받지 못해 사망한 사례	239
〈표Ⅲ-19〉	예방접종 실태	240
〈표Ⅲ-20〉	호담당의사제도 관련 실태	242
〈표Ⅲ-21〉	사회권규약 제6조, 제7조, 제8조	244
〈표Ⅲ-22〉	사회권규약 제13조	257
〈표Ⅲ-23〉	학생동원 실태	260
〈표Ⅲ-24〉	사회권규약 제9조	267
〈표Ⅲ-25〉	사회보장 관련 법규	269
〈표Ⅲ-26〉	연로연금으로는 생활이 어렵다는 증언	274

〈표Ⅲ-27〉	연로연금을 지급받지 못했다는 증언	275
〈표Ⅲ-28〉	산재연금 및 보조금을 수령하였다는 증언	276
〈표Ⅲ-29〉	산재연금 및 보조금을 수령하지 못했다는 증언	277
〈표Ⅳ-1〉	남존여비 고정관념과 성역할의 정형화 관련 증언	288
〈표Ⅳ-2〉	강제송환 임신여성의 인권침해 사례	307
〈표Ⅳ-3〉	아동권리협약의 4대 권리	318
〈표Ⅳ-4〉	김일성, 김정일, 김정은 관련 과목 교육시간	328
〈표Ⅳ-5〉	정치행사 및 체제선전 동원 사례	329
〈표Ⅳ-6〉	장애아동의 연령별 비율	341
〈표Ⅳ-7〉	영예군인 공장 운영 실태	345
〈표Ⅳ-8〉	일반 장애인 공장 운영 실태	346
〈표Ⅳ-9〉	왜소증 장애인을 격리한다는 증언	349
〈표Ⅳ-10〉	왜소증 장애인을 격리하지 않는다는 증언	350
〈표Ⅳ-11〉	왜소증 장애인 불임수술 실태	352
〈표Ⅴ-1〉	정치범수용소 관리 및 운영 현황	363
〈표Ⅴ-2〉	뇌물죄 관련 북한 형법 규정 변화	372
〈표Ⅴ-3〉	단속과정에서 뇌물공여 사례	373
〈표Ⅴ-4〉	탈북과정 중 총기사용 사례	390
〈표Ⅴ-5〉	난민 자격 해외 탈북자 수	391
〈표Ⅴ-6〉	탈북자 처벌 사례	401
〈표Ⅴ-7〉	탈북자 가족 처벌 사례	403
〈표Ⅴ-8〉	임금착취(월급 대 상납금 비율) 관련	425
〈표Ⅴ-9〉	근로시간 관련	428
〈표Ⅴ-10〉	신분증 압수 주체	434
〈표Ⅴ-11〉	이산가족 등록 현황	440
〈표Ⅴ-12〉	이산가족 생존자 현황	440

〈표 V-13〉	생존 이산가족의 80세 이상 비율	440
〈표 V-14〉	이산가족 사망자 현황	441
〈표 V-15〉	제네바 제4협약 가족권 관련 규정	441
〈표 V-16〉	당국 차원의 이산가족 교류현황	443
〈표 V-17〉	민간 차원의 이산가족 교류현황	445
〈표 V-18〉	이산가족 북한 주민에 대한 차별 사례	447
〈표 V-19〉	전시납북자 규모	450
〈표 V-20〉	전시납북자 연령분포	451
〈표 V-21〉	전후납북자 현황(추정)	452
〈표 V-22〉	연도별 납북억류자 현황	453
〈표 V-23〉	귀환 납북자 현황	453
〈표 V-24〉	제네바 제4협약 강제이송 및 억류 관련 규정	455
〈표 V-25〉	전시납북자 처리 현황	460
〈표 V-26〉	납북피해자 연도별 피해위로금 등 신청접수 결과	461
〈표 V-27〉	납북피해자 피해위로금 등 지급결정 현황	461
〈표 V-28〉	납북피해자 보상 및 지원 심의위원회 개최 현황	462
〈표 V-29〉	연도별 귀환 국군포로 현황	463
〈표 V-30〉	국군포로(사망자 포함) 출신지 현황	464
〈표 V-31〉	생존 국군포로 연령 현황	465
〈표 V-32〉	사망 국군포로 연령 현황	465
〈표 V-33〉	제네바 제3협약 강제노동 관련 규정	468
〈표 V-34〉	국군포로와 가족들에 대한 차별 사례	469
〈표 V-35〉	귀환 국군포로(사망자 포함)의 거주지 현황	471
〈표 V-36〉	생존 국군포로의 거주지 현황	471

## C O N T E N T S \_ 그림

〈그림II-1〉 교화소 위치	76
〈그림II-2〉 위성사진으로 본 전거리교화소	77
〈그림II-3〉 전거리교화소 3과 내부	78
〈그림II-4〉 위성사진으로 본 개천교화소	79
〈그림IV-1〉 북한의 농야학교와 맹야학교	321
〈그림V-1〉 정치범수용소 위치	361

## 요약

### Chapter I

#### 발간목적 및 연구방법

『북한인권백서 2017』은 북한인권 상황을 객관적으로 조사 및 분석하고 북한인권 문제를 포괄적이고 체계적으로 다룸으로써 북한인권 문제에 대한 국내외의 관심을 제고하고 북한인권 개선을 위한 논의와 활동에 필요한 기초자료를 제공하려는 데 목적이 있다.

본 백서는 국제인권기준의 틀에서 북한 주민의 인권 상황을 조망하였다. 주지하다시피 북한은 주요 국제인권조약의 당사국이다. 각 조약에서 인정되는 개별 권리가 어느 정도로 보장되고 있는지를 파악하기 위하여 먼저 북한의 관련 법규를 검토한 후 관련 실태를 살펴보았다. 이 같은 분석은 북한이 조약의 당사국으로서 자신의 국제적 의무를 어느 정도 이행하고 있는지 뿐만 아니라 스스로 제정한 법규를 어느 정도 준수하고 있는지도 파악할 수 있다는 점에서 의미를 지닌다.

북한 내부 정보에 직접적으로 접근할 수 없는 상황에서, 통일 연구원은 국내에 정착한 북한이탈주민들에 대한 심층면접조사를 가장 중요한 실태 조사 방법으로 활용하고 있다. 『북한인권백서 2017』은 최근 국내에 입국한 북한이탈주민 중 인구학적



---

특성 및 사회적 배경을 고려하여 선정된 196명에 대한 심층면접 결과를 반영하였다. 그 밖에도 북한의 공식 문건, 유엔 문서를 포함한 국내외 북한인권 관련 자료들을 참조하였다.

『북한인권백서 2017』은 2016년에 조사된 내용을 중점적으로 기술하며, 조사년도 기준 5년 이내에 발생한 사건을 조사 및 분석의 주된 대상으로 삼는다. 그리고 북한이탈주민이 경험하거나 목격한 사건 위주로 수록한다. 북한 법규의 경우 입수된 것 중 가장 최근 법규를 인용한다.

## Chapter II

### 시민적·정치적 권리 실태

2016년 조사에 따르면, 북한에서는 여전히 주민들의 생명권이 제대로 보장되지 않는 것으로 파악된다. 김정은 정권이 들어선 이후 지속되고 있는 고위급 인사에 대한 처형은 매우 우려할만한 수준이다. 또한, 북한은 사형대상범죄를 폭넓게 규정하고 있는데, 2013년 형법 개정을 통하여 비법아편재배·마약제조죄에 대해서도 법정형으로 사형을 추가한 것으로 확인된다. 마약 관련 범죄는 자유권규약 제6조 제2항 상의 사형 선고가 예외적으로 인정되는 ‘가장 중한 범죄’로 간주되지 않는다. 따라서 이 같은 법 개정은 생명권 보장 측면에서의 후퇴로 평가할 수 있다.

또한, 북한에서는 형사사건 처리과정에서 고문 및 비인도적 처우가 만연한 것으로 나타났다. 공개사형집행 또는 공개처형

과 이에 대한 강제목격 사례도 계속적으로 수집되고 있다. 예컨대 양강도에 거주하였다는 한 북한이탈주민은 2014년 8월 포치를 통해 공개재판 및 공개처형을 나와서 보라는 지시가 있었고 이에 주민 300명 정도가 운동장에 모여 현장을 지켜보았다고 증언하였다.

구금시설에 수용된 사람들에 대한 인도적 처우도 매우 미흡한 것으로 조사되었다. 교화소, 노동단련대, 집결소, 구류장 등 모든 종류의 구금시설에서 폭행 및 가혹행위가 일상화되어 있는데, 특히 강제송환자들이 주로 구금되어 조사를 받는 국경지역 보위부 구류장에서의 폭행 및 가혹행위 실태는 매우 심각한 것으로 파악된다. 일례로, 강제송환된 후 2015년 3월부터 6월까지 양강도 혜산시 보위부 구류장에 있었다는 한 북한이탈주민은 고정자세를 강요받았으며 조금이라도 움직였을 경우 뽀뽀 5,000개 등의 벌을 받았고, 수시로 구타를 당하였다고 증언하였다. 구금시설 내 영양·위생·의료 상태도 매우 열악한 편이며, 이로 인해 수용자가 사망에 이르는 사례도 발생하고 있는 것으로 보인다. 2014년 8월부터 2015년 7월까지 개천교화소 수감 경험이 있는 한 북한이탈주민은 수행자의 80퍼센트 정도가 허약 상태였다고 증언하였다.

한편, 김정은 체제의 북한은 여전히 주민 이동의 자유를 제한하고 있고, 특히 탈북행위와 관련해서는 더 엄격한 통제를 적용하고 있는 것으로 파악된다. 2015년 하반기부터 국경경비대 초소를 중심으로 경비를 강화하고 고압전선 작업이 이루어졌다고 한다. 이러한 통제 강화는 강제추방 현상으로까지 연결되고 있다. 국경지역 중 다른 지역에 비해 도강이 상대적으로 용이했던

---

양강도 삼지연군의 경우 탈북 통제를 위해 2015년경 국경 근처 200세대 정도를 강제이주시켰고, 기존의 집들을 다 허물기도 했다는 증언이 있었다.

2016년 조사에서도 북한의 공정한 재판을 받을 권리의 보장은 미흡한 것으로 나타났다. 북한은 헌법상 재판의 독립을 규정하고 있으나, 실제에 있어서는 재판의 독립이 보장되고 있지 않다. 또한 동지심판제도, 안전보위기관에 의한 정치범 재판 등 유사사법제도가 운영되고 있으며, 상소제도의 형식적 운영과 변호권의 형식적 운영이 지속되고 있다. 외국인의 공정한 재판을 받을 권리와 관련하여 2016년에는 미국 국적의 오토 프레데릭 워비어(Otto Frederick Warmbier)와 미국 국적의 김동철이 최고재판소(현 중앙재판소)에서 형사재판을 받았다. 북한은 재판을 받는 외국인에게 북한 변호사 선임을 형식적으로만 제공하고 있으며, 구금기간 중 영사접견권을 임의적으로 제한하기도 하는 것으로 나타났다. 또한 외국인의 재판은 재심을 허용하지 않음으로써 개인의 상소할 권리를 침해하고 있다.

한편, 북한 당국의 사생활 침해는 최근 더욱 심화되고 있는 것으로 보인다. 2016년 조사에 따르면, 김정은 집권 이후 국경 지역의 감시 및 사회통제가 이전보다 강화된 것으로 보이며, 이와 관련하여 밀수 감소, 도망자 색출을 위한 가택 수색 실시, 강제송환 후 처벌 강화 등이 이루어지고 있다. 주목할 부분은 주민 사생활에 대한 감시가 전방위적이고 무작위적으로 이루어지고 있다는 점이다. 이는 북한 당국이 사실상 주민들을 잠재적 범죄자로 전제하고 있다는 것을 의미한다.

2016년 조사에 따르면, 여전히 성분 및 계층 분류에 의한 차

별은 북한 사회 불평등의 핵심적 제도로 기능하고 있는 것을 확인할 수 있다. 성분 및 계층 분류에 의한 차별은 사회진출, 직장배치, 간부 등용 및 승진, 진학, 거주지 배치 등에서 지속되고 있다. 김정은 집권 이후 주민등록문건 ‘개혁’(재정리) 사업이 단행되면서 토대에 기초한 차별이 일부 완화될 수 있는 조치가 취해졌으나, 토대에 따른 차별의 완화는 이 재정리 사업 때문이라기보다는 북한의 시장화가 진전된 탓이 더 크다고 판단된다. 하지만 만연한 부정부패 및 시장화에 따른 빈부격차의 심화는 경제력에 기초한 또 다른 차별을 낳고 있다.

### Chapter III

## 경제적·사회적·문화적 권리 실태

2016년 북한의 식량생산은 다소 개선되었다. 그러나 북한 주민들은 여전히 식량부족을 겪고 있다. 비교적 배급을 잘 받는다고 알려진 군간부의 경우도 가족들이 식량이 부족해 주변인에게 도움을 요청하거나 돈을 벌어서 식량을 구해야 한다는 증언이 있다. 무엇보다도 비효율적이고 차별적인 배급체계로 인해 많은 주민들이 식량배급에서 제외되고 있다. 이러한 현실로 인해 다수의 북한 주민들은 부족한 식량을 보충하기 위해 장사와 소토지 농사 등 개인적인 자구책을 동원하고 있다.

북한 주민의 건강권 역시 눈에 띄는 개선이 없는 것으로 파악된다. 북한은 보건법과 의료법을 통해 북한 주민의 무상 진료와 치료를 규정하고 있다. 그러나 증언에 따르면 북한 주민들은

---

기본적인 진료를 받거나 치료약을 구하는데도 어려움을 겪고 있다. 그리고 오진과 낙후된 병원시설로 인해 병원과 의사에 대한 불신이 높은 것으로 조사되었다. 또한 의사들이 치료를 조건으로 뇌물을 요구한다는 증언도 나왔다. 이러한 현실로 인해 북한 주민들은 장마당에서 약을 스스로 구하거나 무면허 의사를 포함한 개인 의사들에게 진료를 받는 등 불법적인 의료체제에 노출되어 건강권이 심각한 위협을 받고 있다. 특히 북한의 결핵 환자 수는 2010년대 들어 꾸준히 늘어 2015년 14만 천 명으로 인구 10만 명당 561명으로 조사되었다.

근로권의 경우 직장선택과 배치에 있어서 당사자의 희망이 반영되지 않고 부모의 경제력이나 직업 또는 '토대'가 직장배치에 영향을 미친다는 복수의 증언이 나왔다. 또한 기준노동시간 8시간은 직장별로 그 이행여부가 다른 것으로 조사되었다. 경제난 이후 공장가동률이 크게 낮아져서 8시간 이하의 노동을 한 경우도 있었고 일부 공장에서는 8시간 이상의 장시간 노동을 하였다는 증언도 수집되었다. 한편, 2016년 조사에서는 열악한 북한의 근로조건 하에서도 임신한 여성의 근로조건에 관한 규정은 상대적으로 잘 지켜지고 있는 것으로 나타났다. 북한은 2015년 6월 30일 사회주의노동법과 여성권리보장법을 개정하여 임신부의 산전·산후휴가를 산전 60일, 산후 90일에서 산전 60일, 산후 180일로 확대하였는데, 이 같은 규정이 제대로 준수되는지 여부에 대한 지속적인 관찰이 필요하다.

## Chapter IV

### 취약계층

그 동안 북한은 취약계층의 권리에 대해서는 상대적으로 적극적인 태도를 보여 왔다. 2016년에도 북한은 여성차별철폐협약 이행에 관한 제2·3·4차 통합보고서를 제출하고 아동권리협약 이행에 관한 제5차 보고서를 제출하였으며, 장애인권리협약을 비준하였다.

여성차별철폐협약 이행과 관련하여, 북한은 보고서에서 “북한 여성들은 사회의 완전한 주인으로서, 정치, 경제, 사회 및 문화적 생활의 모든 분야에 있어 남성과 평등한 권리를 향유하며, 조국 번영을 위해 위대한 업적을 수행했다”고 자평하였다. 그러나 실제 북한 여성은 남존여비 고정관념과 성역할의 정형화, 제한적인 사회진출과 남성 세대주 중심의 가정생활, 시장화 이후 가사노동과 사회노동의 이중부담으로 인해 여전히 직간접적인 차별을 겪고 있는 것으로 파악된다. 또한 북한 여성은 가정폭력과 사회에서의 성에 기초한 착취 및 폭력에 노출되기 쉬우며, 이러한 폭력에 대해 보호를 받거나 이후 구제를 청구할 수 있는 사회적 여건이 갖춰져 있지 못한 것으로 나타났다. 가장 큰 문제는 탈북 여성의 강제송환 과정에서의 강제낙태와 조사과정에서의 비인도적 처우인데, 이와 관련된 사례는 2016년에도 다수 조사되었다. 한편 북한 여성들은 식량난과 가족의 생계유지를 위한 과중한 노동, 가족부양 책임 증대에 따른 심적 부담 등으로 인해 대체로 건강상태가 좋지 않은 것으로 나타나

---

고 있다. 열악한 위생환경 역시 여성 건강을 위협하는 요소로 작용하고 있다. 모성보건과 관련해서는 모성사망률의 감소와 의료 기관에서의 출산율 증가 등 긍정적인 변화도 있다. 그러나 농촌 지역의 경우에는 열악한 의료시설과 전문적이지 않은 산전·산후 조치로 인해 모성보건이 여전히 취약한 상황인 것으로 나타났다.

아동권리협약 이행과 관련해서는, 북한은 보고서에서 “북한 아동들은 최고지도자 김정은의 아동 사랑 정책에 따라 그들의 권리를 완전히 향유하였으며 그들의 복지는 보다 높은 수준에서 촉진되었다”고 자평하였다. 그러나 2016년 조사에 따르면, 북한 아동의 인권 상황은 여전히 열악한 것으로 파악된다. 아동의 보건·복지 수준이 전반적으로 낮은 편이며, 평양과 지방 간, 그리고 도시와 농촌 간 편차도 심각한 상황으로 나타났다. 또한, 아동교육의 목표에 부합하지 않는 북한의 교육정책에 대한 아동권리위원회의 지속적인 우려와 권고에도 불구하고 개선된 사항은 거의 없는 것으로 파악된다. 교육의 목적을 넘어 부족한 노동력을 보충하기 위한 학생 동원도 계속 이루어지고 있는 것으로 보인다. 여전히 꽃제비들에 대한 적절한 보호가 이루어지지 않고 있는 등 아동에 대한 특별보호조치도 미흡한 수준이다. 다만, 예방접종률의 향상, 아동의 영양실조 비율과 영유아 사망률의 감소 추세 등 일부 긍정적인 변화도 있다. 2016년 조사에서는 강제송환된 아동에 대한 교양처분 후 귀가 조치 사례도 수집되었는데, 향후 관련 실태를 보다 정확히 파악하기 위한 조사가 필요할 것으로 보인다.

## Chapter V

### 주요 사안

2016년 조사에서도 북한 사회에 뇌물수수 등의 부정부패가 만연한 것으로 나타났다. 북한은 2015년 형법 개정을 통해 대량뇌물죄에 관한 형량을 3년에서 5년으로 높이고, 정상이 무거운 경우 가중처벌 한다는 규정을 추가했다. 그러나 이러한 법적 제재의 강화에도 불구하고 북한 사회의 뇌물수수 등 부정부패 현상은 더욱 확산되고 있는 것으로 보인다. 2016년 조사에서도 수사나 예심과정, 교화소 등의 구금시설, 재판과정에서의 뇌물수수에 관한 다수의 증언이 있었으며, 이는 북한 사법기관과 관료사회의 부패가 심각한 수준임을 보여준다. 북한 주민의 일상 생활과 밀접하게 관련된 경우도 있는데, 여행증의 발급이나 주택 매매, 직장의 배치 등과 관련해서도 뇌물수수가 일상화되어 있다. 북한 체제가 현재 안고 있는 특성상 북한 사회에서의 뇌물수수는 부당하거나 과도한 공권력 행사에 대한 북한 주민들의 자기구제적인 측면이 있다. 그러나 궁극적으로 뇌물을 공여할 수 있는지 여부가 개인의 권리 행사 및 향유에 핵심적인 요소로 작용하는 것은 북한 사회의 법치질서 및 인권의식의 발전을 저해할 수 있다.

한편, 통일연구원의 2013년부터 2016년까지의 조사에서는 카타르, 아랍에미리트, 쿠웨이트, 리비아, 러시아, 중국에 파견된 북한 해외 노동자의 구체적인 사례가 수집되었으며, 이들은 주로 임업(벌목)과 건설업에 종사한 것으로 나타났다. 북한 해



---

외 노동자들은 해외파견을 하는 기업소에 배치를 신청하고, 신체검사, 면접 등의 선발절차를 거쳐 파견되며, 선발을 위해 간부과에 뇌물을 공여하는 것으로 나타났다. 파견이 결정된 이후에는 사상검토를 포함한 사전교육을 받는 것으로 조사되었다. 이렇게 파견된 북한 해외 노동자는 현지에서 기본적인 근로권을 보장받지 못한 채 열악한 근로환경에서 일하고 있는 것으로 파악된다. 이들의 현지에서의 생활은 ‘안전기장원’ 등의 직책으로 북한 당국에서 파견된 관리자에 의해 통제되며, 신분증은 안전부, 책임자, 당위원회, 또는 현지 회사에 의해 압수되는 것으로 조사되었다. 임금 역시 상당부분 계획분이라는 명목으로 상납되며, 노동에 대한 적절한 대가를 얻지 못하고 있는 것으로 나타났다. 특히 2013년 러시아 금융위기 이후 루블화의 가치하락으로 인해, 달러로 상납금을 내야 하는 러시아에 파견된 북한 노동자들의 상황은 더욱 어려워진 것으로 파악된다. 파견된 근로자들의 의사에 따라 근로 종료 후 귀환이 일부 인정되지만, 실제 교통비 등의 문제로 자유롭게 결정하지는 못하는 것으로 나타났다. 이들은 전반적으로 자발적인 신청에 따른 파견임에도 불구하고, 신분증의 압수, 파견 시 비용의 상환의무, 현실적인 송환비용 등으로 인해 강제노동의 상황에 처할 위험성이 있는 것으로 나타났다.



White Paper on Human Rights  
in North Korea 2017

## Chapter I

### 발간목적 및 연구방법

1. 발간목적
  2. 연구방법
-

# 1

## 발간목적

북한은 세계에서 인권 상황이 가장 열악한 국가 중의 하나이다. 심각한 인권 침해 행위가 지속되고 있는 북한에 대해 국제사회는 한층 더 큰 목소리로 인권 상황의 개선을 촉구하고 있다. 구 유엔 인권위원회(United Nations Commission on Human Rights)는 2003년부터 2005년까지 북한인권결의를 채택하였고, 유엔 인권위원회를 승계한 유엔 인권이사회(United Nations Human Rights Council)는 2008년부터 매년 북한인권결의를 채택하고 있다.<sup>1</sup> 유엔 총회에서도 2005년 이래 매년 북한인권결의를 채택함으로써 북한인권 상황에 대한 심각한 우려를 표명하고 있다.<sup>2</sup> 2013년 3월에는 유엔 인권이사회 결의에 따라 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, 이하 "COI"라 한다)가 설치되었다. 1년간의 조사활동을 통해 COI는 조직적이고 광범위하며 중대한 인권 침해가 북한에서 자행되어

---

1\_ 유엔 인권이사회는 2016년 3월 23일 컨센서스로 북한인권결의를 채택하였다. UN Doc. A/HRC/RES/31/18 (2016).

2\_ 유엔 총회는 2016년 12월 19일 컨센서스로 북한인권결의를 채택하였다. UN Doc. A/RES/71/202 (2016).

왔으며, 이 같은 인권 침해는 많은 경우 인도에 반한 죄(crimes against humanity)에 해당할 것이라고 밝혔다. 2015년 6월에는 COI 보고서의 후속조치 일환으로 유엔 인권최고대표사무소 (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights)의 북한인권 현장사무소가 서울에 설치되었다. 한편, 유엔 안전보장이사회는 2014년부터 2016년까지 3년 연속 북한인권 문제를 논의하였다. 북한인권 개선을 위한 다각적인 노력이 실질적 효과를 거두기 위해서는 무엇보다도 북한인권 상황에 대한 객관적 실태조사와 분석이 뒷받침되어야 할 것이다.

통일연구원은 1994년 12월 북한인권 문제에 대한 심도 있는 연구와 관련 자료의 전문적·체계적 수집 및 관리를 위해 북한인권연구센터를 설치하고, 1996년부터 매년 국문과 영문으로 『북한인권백서』를 발간하고 있다. 본 백서는 북한인권 상황을 객관적으로 조사 및 분석하고 북한인권 문제를 포괄적이고 체계적으로 다룸으로써 북한인권 문제에 대한 국내외의 관심을 제고하고 북한인권 개선을 위한 논의와 활동에 필요한 기초자료를 제공하려는 데 목적이 있다.

## 2

# 연구방법

본 백서는 국제인권기준의 틀에서 북한 주민의 상황을 조망한다. 주지하다시피 북한은 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights, 이하 “자유권규약”이라 한다), 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 이하 “사회권규약”이라 한다), 아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child, 이하 “아동권리협약”이라 한다) 및 아동의 매매·성매매·아동음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서(Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography), 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 이하 “여성차별철폐협약”이라 한다), 장애인의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 이하 “장애인권리협약”이라 한다)의 당사국이다.

표 | -1 북한의 국제인권조약 비준·가입 현황

조약명	상태	가입/비준일 (통보/기탁일 기준)	발효일	비고
자유권규약	가입 <sup>3</sup>	1981.9.14.	1981.12.14.	
사회권규약	가입	1981.9.14.	1981.12.14.	
아동권리협약	비준	1990.9.21.	1990.10.21.	
아동의 매매·성매매· 아동음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서	비준	2014.11.10.	2014.12.10.	
여성차별철폐협약	가입	2001.2.27.	2001.3.29.	제29조 제1항 유보
장애인권리협약	비준	2016.12.6.	2017.1.5.	

조약법에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties)에 따르면, 조약의 당사국은 조약을 성실하게 이행하여야 할 의무를 진다(제26조). 한편, 인간으로서 마땅히 누려야 할 존엄성과 권리에 대한 최소한의 보편적 기준을 담고 있는 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)의 경우 유엔 총회의 결의로 채택되었기 때문에 그 자체로 법적 구속력을 갖지는 못하나, 내용의 상당 부분이 오늘날 국제관습법으로 발전되었다고 평가되고 있다.

상기 북한이 당사국인 국제인권조약들은 당사국에 대하여 조약에서 인정되는 권리들을 실현하기 위하여 필요한 조치를 취하도록 하고 있다. 행정과 사법은 법을 기초로 행하여지기 때문

3. 북한은 1997년 유엔 인권소위원회에서 북한인권결의가 최초로 채택된 데 항의하여 자유권규약 탈퇴를 통고하였다. 그러나 유엔 사무총장은 1997. 9. 23. 북한에 보낸 비망록(aide-mémoire)을 통해 규약의 모든 당사국이 동의하지 않는 한 규약으로부터의 탈퇴는 가능하지 않다고 밝혔다. 북한은 이후 자연스레 유엔 자유권위원회의 활동에 참여함으로써 당사국으로서의 지위 및 의무를 인정하였다.

에 입법은 조약의 이행 차원에서 취해지는 조치 중 가장 중요한 것으로 간주된다. 따라서 각 조약에서 인정되는 개별 권리가 어느 정도로 존중되고 보장되고 있는지를 파악하기 위하여 먼저 북한의 관련 법규를 검토한 후 관련 실태를 살펴보고자 한다. 북한 법규상의 규정 자체가 조약상의 규정에 배치된다면 조약이 성실하게 이행되고 있다고 보기 어렵다. 북한 법규상의 규정이 조약상의 규정과 부합하나 실제로는 규정이 제대로 지켜지지 않고 있다면 역시 조약이 성실하게 이행되고 있다고 보기 어려울 것이다. 이 같은 분석은 북한이 조약의 당사국으로서 자신의 국제적 의무를 어느 정도 이행하고 있는지 뿐만 아니라 스스로 제정한 법규를 어느 정도 준수하고 있는지도 파악할 수 있다는 점에서 의미를 지닌다.

특정 국가의 인권 실태는 기본적으로 해당 국가를 직접 방문하여 조사를 통해 파악해야 한다. 그동안 국제사회는 북한의 인권 실태를 파악하기 위해 북한 당국에 지속적으로 접근을 허용하여 주도록 요청하여 왔다. 그러나 북한 당국은 아직까지 유엔 북한인권특별보고관은 물론 국제인권기구의 방북을 허용하지 않고 있다. 이로 인해 북한의 경우 인권 실태를 독립적으로 모니터링하거나 내부 정보에 직접적으로 접근할 수 없는 상황이다. 이러한 제약 속에서 통일연구원은 다음과 같은 방법으로 북한인권 실태를 조사하여 『북한인권백서』를 작성하고 있다.

첫째, 통일연구원은 국내에 정착한 북한이탈주민들에 대한 심층면접조사를 가장 중요한 실태 조사 방법으로 활용하고 있다. 『북한인권백서 2017』은 최근 국내에 입국한 북한이탈주민 중 인구학적 특성 및 사회적 배경(거주 지역, 구금시설 유경험



자 등)을 고려하여 선정된 196명에 대한 심층면접 결과를 반영하였다. 2016년 심층면접을 실시한 196명의 인구학적 특성은 다음과 같다.

**표 1-2 2016년 심층면접대상자 인구학적 통계**

항목	세부항목	사례수(명)	비율(%)
성별	남성	42	21.43
	여성	154	78.57
소계		196	100.00
최종 탈북연도	2006년 이전	14	7.14
	2007~2012년	51	26.02
	2013년	20	10.20
	2014년	20	10.20
	2015년	53	27.04
	2016년	38	19.39
소계		196	100.00
남한 입국일자	2015년	25	12.76
	2016년	171	87.24
소계		196	100.00
연령대	10대(1997년~)	6	3.06
	20대(1987~1996년)	74	37.76
	30대(1977~1986년)	45	22.96
	40대(1967~1976년)	50	25.51
	50대(1957~1966년)	20	10.20
	60대 이상(~1956년)	1	0.51
소계		196	100.00
도강 횟수	1회	136	69.39
	2회	46	23.47
	3회	11	5.61
	4회 이상	2	1.02
	무응답	1	0.51
소계		196	100.00
최종 거주지 <sup>4</sup>	평양직할시	3	1.53
	평안남도	5	2.55
	평안북도	2	1.02
	자강도	2	1.02
	황해남도	1	0.51
	황해북도	3	1.53
	강원도	3	1.53
	함경남도	15	7.65
	함경북도	60	30.61
	양강도	100	51.02
	개성공업지구	1	0.51
무응답	1	0.51	
소계		196	100.00

4. 2016년 심층면접대상자 인구학적 통계에서는 최종거주지 항목이 새로 추가되었는데, 양강도 및

통일연구원은 심층면접에 응한 북한이탈주민에게 고유번호(NKHR2016000000)를 부여하여 체계적으로 데이터를 관리하고 있으며, 면접조사내용을 『북한인권백서』에 인용할 경우 증언자의 개인정보보호를 위해 고유번호로 명기하였다. 입국 초기 단계 심층면접과 별도로 특정 권리 또는 주제에 대해 보다 깊이 있는 면접조사가 필요할 경우 특별조사를 추가로 실시하였다. 이러한 면접조사에 대해서는 “북한이탈주민 ○○○, 연월일, 서울에서 면접”으로 출처를 명기하였다. 이외에도 북한이탈주민의 수기 등도 보조 자료로 활용하였다.

둘째, 북한 법규, 인민보안성 포고문, 판결문 등 일부 입수한 북한의 공식 문건을 활용하였다.

셋째, 북한 당국이 유엔 인권기구에 제출한 보고서, 유엔 자유권위원회(Human Rights Committee) 및 사회권위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)의 일반논평(General Comment)과 최종견해(Concluding Observations), 유엔 인권이사회의 북한에 대한 보편적 정례 인권검토(Universal Periodic Review, 이하 “UPR”이라 한다) 관련 자료, COI 보고서 등 유엔의 북한인권 관련 문서를 활용하였다.

넷째, 세계보건기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF), 세계식량계획(WFP), 유엔난민기구(UNHCR), 한국 통계청 등 각종 기

.....

함경북도 거주자가 80퍼센트 이상인 것으로 나타났다. 이는 압록강 쪽보다는 두만강 쪽이 탈북에 적합하다는 점, 국경지역의 경우 외부와의 접촉이 비교적 용이하다는 점, 현재 국내에 와 있는 북한 이탈주민의 상당수가 이 지역 거주자인데 북한 내 가족을 남한으로 데려오는 경우가 많다는 점 등이 복합적으로 작용한 것으로 판단된다.

구들의 조사 및 통계자료를 활용하였다.

다섯째, 필요할 경우 조선중앙통신, 노동신문 등 북한의 주요 매체를 활용하였다.

여섯째, 국내외 북한인권 관련 보고서, 논문 등을 활용하여 비교·검증하였다.

『북한인권백서 2017』의 집필기준은 다음과 같다.

첫째, 2016년에 조사된 내용을 중점적으로 기술한다. 다만, 경향성을 제시하거나 실태 변화 추이를 제시하는 등 기존 조사 내용을 언급하는 것이 필요하다고 판단되는 경우 2016년 이전 조사 결과를 그대로 유지한다. 또한, 자료를 충분히 확보하기 어려운 주제를 다루는 경우에도 2016년 이전 조사 결과를 활용한다.

둘째, 비교적 최근의 북한인권 상황에 주목하기 위하여 조사년도 기준 5년 이내에 발생한 사건을 조사 및 분석의 대상으로 삼는다. 즉, 2016년 조사를 바탕으로 작성된 『북한인권백서 2017』의 경우 2012년부터 2016년까지 발생한 사건을 다룬다. 다만, 2012년 이전에 발생한 사건이라도 특히 유의미하다고 판단되는 경우에는 예외적으로 포함시킨다.

셋째, 조사의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위하여 북한이탈 주민이 경험하거나 목격한 사건에 대한 증언을 수록하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 사건을 경험하거나 목격한 자로부터 직접 전해들은 내용과 같이 신빙성이 높은 것으로 판단되는 증언의 경우에는 예외적으로 이를 수록하되, 득문(得聞)사항임을 명시한다.

넷째, 북한 법규의 경우 입수된 것 중 가장 최근 법규를 인용한다. 다만, 구 법규를 언급할 필요가 있는 경우에는 구 법규를 인용하되, 구 법규임을 명시한다.

다섯째, 북한은 2016년 국방위원회를 국무위원회로 개편하고 산하 조직인 국가안전보위부를 국가안전보위성으로, 인민보안부를 인민보안성으로 변경하는 등 권력구조를 개편하였으므로, 기관명의 경우 개편 사항을 반영하여 기재한다. 다만, 심층 면접대상자가 변경 전의 기관명을 언급한 경우에는 그대로 기재한다.



White Paper on Human Rights  
in North Korea 2017

## Chapter II

# 시민적·정치적 권리 실태

1. 생명권
2. 고문 및 비인도적 처우를 받지 않을 권리
3. 강제노동을 하지 않을 권리
4. 신체의 자유와 안전에 대한 권리
5. 피구금자의 권리
6. 이동 및 거주에 대한 자유에 대한 권리
7. 공정한 재판을 받을 권리
8. 사생활을 보호받을 권리
9. 사상·양심 및 종교의 자유에 대한 권리
10. 표현의 자유에 대한 권리
11. 집회 및 결사의 자유에 대한 권리
12. 참정권
13. 평등권

# 1

## 생명권

생명권이 효과적으로 보장되지 않는다면 인간의 모든 다른 권리들도 의미를 가질 수 없다. 따라서 생명권은 최고의 권리이며, 모든 인권의 기본이다. 이에 보편적 및 지역적 차원의 주요 국제인권문서들은 예외 없이 생명권의 증진 및 보호에 관한 규정을 두고 있다. 세계인권선언은 실체적 권리에 관한 규정 중 첫 번째 규정인 제3조에서 모든 사람은 생명권을 가진다고 규정하고 있으며, 자유권규약도 실체적 권리에 관한 규정 중 첫 번째 규정인 제6조에서 생명권에 대하여 규정하고 있다.

**표 II-1 자유권규약 제6조**

제1항	모든 인간은 고유한 생명권을 가진다. 이 권리는 법률에 의하여 보호된다. 어느 누구도 자의적으로 자신의 생명을 박탈당하지 아니한다.
제2항	사형을 폐지하지 아니하고 있는 국가에 있어서 사형은 범죄 당시의 현행법에 따라서 또한 이 규약의 규정과 집단살해죄의 방지 및 처벌에 관한 협약에 저촉되지 아니하는 법률에 의하여 가장 중한 범죄에 대해서만 선고될 수 있다. 이 형벌은 권한 있는 법원이 내린 최종판결에 의해서만 집행될 수 있다.
제3항	생명의 박탈이 집단살해죄를 구성하는 경우에는 이 조의 어떠한 규정도 이 규약의 당사국이 집단살해죄의 방지 및 처벌에 관한 협약의 규정에 따라 지고 있는 의무를 어떠한 방법으로든 위반하는 것을 허용하는 것은 아니라고 이해한다.
제4항	사형을 선고받은 사람은 누구나 사면 또는 감형을 청구할 권리를 가진다. 사형선고에 대한 일반사면, 특별사면 또는 감형은 모든 경우에 부여될 수 있다.
제5항	사형선고는 18세미만의 자가 범한 범죄에 대하여 과하여져서는 아니되며, 또한 임신부에 대하여 집행되어서는 아니된다.
제6항	이 규약의 어떠한 규정도 이 규약의 당사국에 의하여 사형의 폐지를 지연시키거나 또는 방해하기 위하여 원용되어서는 아니된다.



이하에서는 생명권과 관련한 북한의 상황을 주요 쟁점별로 살펴보고자 한다.

## 가. 초법적, 약식 또는 자의적 처형

자유권규약 제6조 제1항은 생명권에 대한 보호를 규정하면서 “어느 누구도 자의적으로 자신의 생명을 박탈당하지 않는다”고 명시하고 있다. 유엔 자유권위원회는 자의적 생명 박탈로부터의 보호가 가장 중요하다고 강조하고, 특히 국가기관에 의한 생명의 박탈은 가장 심각한 문제이므로 이를 법률로써 엄격하게 통제하고 제한하여야 한다고 하였다.<sup>5</sup> ‘자의적’의 의미는 다소 모호하나, ‘불법적’보다는 더 넓은 개념이라고 할 수 있다. 즉, 당사국의 국내법 하에서는 ‘합법적’인 것으로 간주되는 생명 박탈의 경우라도 자유권규약 제6조 하에서는 ‘자의적’인 것으로 간주될 수 있다. 결국 ‘자의적’ 생명 박탈의 금지는 생명이 불합리하게 박탈되어서는 안 된다는 것을 의미한다. 이 같은 자유권규약 제6조의 규정과 공정한 재판을 받을 권리를 규정한 자유권규약 제14조, 형벌불소급의 원칙을 규정한 자유권규약 제15조에 따라 초법적, 약식 또는 자의적 처형이 금지된다.

북한에서는 특히 구금시설 내에서 초법적, 약식 또는 자의적 처형이 종종 이루어지는 것으로 파악되어 왔다. 과거 조사에 따르면, 교화소 등의 구금시설에서는 피구금자가 도주 등을 이유로 어떠한 재판절차도 없이 총살되는 것을 목격하였다는 증언

5\_ UN HRC, General Comment, No. 6 (1982), para. 3.

들이 다수 있었다. 이런 식의 처형은 주로 피구금자들에게 공포심을 조장하고 이들을 통제하려는 목적을 지니므로 공개적으로 이루어지는 경우가 많지만, 비밀리에 이루어지는 경우도 있다고 한다. 다만, 2015년 조사에서는 교화소 도주를 시도한 자가 공개재판을 받은 후 총살된 사례가 수집되었다. 북한이탈주민 ○○○에 따르면, 2012년 8월경 전거리교화소에서 12년형을 선고받고 수감 중이던 한 남성이 도주하다 체포되었는데, 남녀 수형자들을 모두 모아 놓고 공개재판이 열렸고 사형이 결정되었다고 한다.<sup>6</sup> 이 경우 재판이 구체적으로 어떻게 이루어졌는지 명확하지 않으나, 형식적인 재판에 불과하였다면 재판 유무는 별다른 의미를 지니지 않을 수 있다.

구금 중 도주 등의 맥락이 아닌 일반적인 맥락에서 초법적, 약식 또는 자의적 처형이 이루어지기도 한다. 재판절차를 아예 거치지 않는 경우도 있고, 형식적으로는 재판절차를 거치더라도 피고인에게 부여되어야 하는 최소한의 권리가 보장되지 않는 경우도 있다. 김정은 집권 이후 고위급 인사에 대한 숙청 사례가 지속적으로 확인되고 있는데, 이러한 숙청은 대체로 초법적, 약식 또는 자의적 처형에 해당하는 것으로 파악된다. 2013년 숙청된 장성택 노동당 행정부장의 경우 특별군사재판소에서 국가전복음모죄로 사형 판결을 받고 사형이 집행되었는데, 체포부터 사형집행까지 4일밖에 걸리지 않은 상황에서 형사절차상 피의자나 피고인에게 부여되어야 하는 최소한의 권리가 보장되었다고 보기 어렵다. 2015년에 숙청된 현영철 인민무력부

---

6\_NKHR2015000031 2015-02-10.

장의 경우에는 재판도 없이 체포 3일 만에 전격적으로 처형된 것으로 전해졌다. 리용호 인민군 총참모장, 최영건 내각 부총리, 김용진 내각 부총리도 처형된 것으로 알려지고 있다.

## 나. 범죄에 대한 광범위한 사형 적용

자유권규약 제6조 제2항에 따르면, 사형을 폐지하지 않고 있는 국가의 경우 사형은 범죄 당시의 현행법에 따라서, 그리고 “가장 중한 범죄”에 대해서만 부과될 수 있다. 여기에서의 ‘법’은 형식적 의미의 법률로 이해하는 것이 일반적이다. “가장 중한 범죄”는 표현이 모호하여 논란이 있을 수 있으나, 유엔 자유권위원회는 생명권에 대한 일반논평에서 사형이 아주 예외적인 조치라는 의미를 지니도록 “가장 중한 범죄”는 제한적으로 해석되어야 한다고 하였다.<sup>7</sup> 또한 유엔 자유권위원회는 여러 국가보고서에 대한 최종견해에서 반역, 해적행위, 강도, 유독하거나 위험한 물질의 거래, 마약 관련 범죄, 병역 회피, 재산범죄, 경제범죄, 간통, 부패, 정치범죄 등은 “가장 중한 범죄”가 아니므로 이러한 범죄들에 대해서 사형을 부과하는 것은 규약 제6조 위반이라고 지적한 바 있다. 결국 고의적인 살인이나 살인미수, 고의적인 중상해 정도가 “가장 중한 범죄”에 해당할 것이다.

현행 북한 형법은 국가전복음모죄, 테로(테러)죄, 조국반역죄, 파괴·암해죄, 민족반역죄, 비법아편재배·마약제조죄, 마약밀수·

7. UN HRC, General Comment, No. 6 (1982), para. 7.

거래죄, 고의적중살인죄에 대하여 법정 최고형으로 사형을 규정하고 있다. 형법상 사형대상범죄와 그 구성요건 및 법정형은 <표 II-2>와 같다.

표 II-2 형법상 사형대상범죄와 그 구성요건 및 법정형		
국가전복음모죄 (제60조)	반국가목적으로 정변, 폭동, 시위, 습격에 참가하였거나 음모에 가담한 행위의 정상이 특히 무거운 경우	무기노동교화형 또는 사형 및 재산몰수형
테러(테러)죄 (제61조)	반국가목적으로 간부들과 인민들을 살인, 납치하였거나 그들에게 상해를 입힌 행위의 정상이 특히 무거운 경우	무기노동교화형 또는 사형 및 재산몰수형
조국반역죄 (제63조)	공민이 조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항, 변절하였거나 비밀을 넘겨준 것과 같은 조국반역행위의 정상이 특히 무거운 경우	무기노동교화형 또는 사형 및 재산몰수형
파괴, 침해죄 (제65조)	반국가목적 파괴, 침해행위의 정상이 특히 무거운 경우	무기노동교화형 또는 사형 및 재산몰수형
민족반역죄 (제68조)	조선민족으로서 제국주의의 지배 밑에서 북한 인민의 민족해방운동과 조국 통일을 위한 투쟁을 탄압하였거나 제국주의자들에게 조선민족의 이익을 팔아먹은 민족반역행위의 정상이 특히 무거운 경우	무기노동교화형 또는 사형 및 재산몰수형
비법아편재배, 마약제조죄 (제206조)	대량의 아편을 재배하였거나 마약을 제조한 행위의 정상이 특히 무거운 경우	무기노동교화형 또는 사형
마약 밀수, 거래죄 (제208조)	대량의 마약을 밀수·거래한 행위의 정상이 특히 무거운 경우	무기노동교화형 또는 사형
고의적중살인죄 (제266조)	탐욕, 질투 그밖의 비열한 동기에서 사람을 고의로 죽인 행위의 정상이 특히 무거운 경우	무기노동교화형 또는 사형

특히, 2013년 형법부터 아편재배 및 마약제조 관련 범죄에 대하여 사형이 법정형으로 추가된 점을 주목할 필요가 있다. 북한에서 불법적으로 아편을 재배하거나 마약을 제조하는 사례가 늘어남에 따라 이에 대한 처벌을 강화한 것으로 분석된다.

2012년 형법	제206조(비법아편재배, 마약, 독성물질제조죄) 비법적으로 아편을 재배하였거나 마약, 독성물질을 제조한 자는 1년이하의 노동단련형에 처한다. 압향의 행위가 정상이 무거운 경우에는 5년이하의 노동교화형에 처한다.
2013년 형법	제206조(비법아편재배, 마약, 독성물질제조죄) 비법적으로 아편을 재배하였거나 마약, 독성물질을 제조한 자는 1년이하의 노동단련형에 처한다. 대량의 아편을 재배하였거나 마약, 독성물질을 제조한 자는 5년이하의 노동교화형에 처한다. 특히 대량의 아편을 재배하였거나 마약을 제조한 자는 5년이상 10년이하의 노동교화형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 10년이상의 노동교화형에 처한다. 제3항의 행위가 정상이 특히 무거운 경우에는 무기노동교화형 또는 사형에 처한다.
2015년 형법	제206조(비법아편재배, 마약제조죄) 비법적으로 아편을 재배하였거나 마약을 제조한 자는 1년이하의 노동단련형에 처한다. 대량의 아편을 재배하였거나 마약을 제조한 경우에는 5년이하의 노동교화형에 처한다. 특히 대량의 아편을 재배하였거나 마약을 제조한 경우에는 5년이상 10년이하의 노동교화형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 10년이상의 노동교화형에 처한다. 제3항의 행위가 정상이 특히 무거운 경우에는 무기노동교화형 또는 사형에 처한다.

한편, 북한은 2007년 ‘형법부칙(일반범죄)’이라고 하는 독특한 형태의 부칙을 신설하여 일반범죄에 대한 형벌을 강화하였는데, 이 중 일부 범죄의 경우에는 법정형으로 사형 또는 사형 및 재산몰수형만이 규정되어 있다. 더 나아가 형법부칙은 ‘한 범죄자가 범한 여러 범죄행위의 정상이 특히 무겁거나 개준성이 전혀 없는 경우’에도 사형에 처할 수 있다고 규정하고 있다. 이는 사형을 적용할 수 있는 범위가 광범위하게 확대될 수 있다는 점에서 심각한 문제를 안고 있다. 형법부칙(일반범죄)상 사형대상범죄와 그 구성요건 및 법정형은 <표 II-4>와 같다.

**표 II-4** 형법부칙(일반범죄)상 사형대상범죄와 그 구성요건 및 법정형

극히 무거운 형태의 전투기술기재·군사시설 고의적 파손죄 (제1조)	전투기술기재, 군사시설을 고의적으로 파손한 행위의 정상이 극히 무거운 경우	사형
극히 무거운 형태의 국가재산 약취죄 (제2조)	국가재산 약취행위의 정상이 극히 무거운 경우	사형 및 재산몰수형
극히 무거운 형태의 국가재산 강도죄 (제3조)	국가재산 강도행위의 정상이 극히 무거운 경우	사형 및 재산몰수형
극히 무거운 형태의 국가재산 고의적 파손죄 (제4조)	국가재산 고의적 파손행위의 정상이 극히 무거운 경우	사형
극히 무거운 형태의 화폐위조죄 (제5조)	화폐위조행위의 정상이 극히 무거운 경우	사형
극히 무거운 형태의 귀금속·유색금속 밀수·밀매죄 (제6조)	귀금속, 유색금속 밀수·밀매행위의 정상이 극히 무거운 경우	사형 및 재산몰수형
국가자원 밀수죄 (제8조)	국가의 지하자원, 산림자원, 수산자원 같은 나라의 자원을 비법적으로 다른 나라에 팔아먹은 행위 중 정상이 특히 무거운 경우	무기노동교화형 또는 사형 및 재산몰수형
극히 무거운 형태의 마약 밀수·밀매죄 (제11조)	마약 밀수, 밀매행위의 정상이 극히 무거운 경우	사형 및 재산몰수형
특히 무거운 형태의 교화인 도주죄 (제14조)	중형을 받고 형벌집행 중에 있는 자가 도주한 경우	무기노동교화형 또는 사형
특히 무거운 형태의 불량자행위죄 (제17조)	불량자행위의 정상이 특히 무거운 경우	무기노동교화형 또는 사형
비법적인 영업죄 (제18조)	식당이나 여관을 운영하면서 성봉사를 조직한 경우	무기노동교화형 또는 사형
특히 무거운 형태의 고의적 중상해죄 (제19조)	고의적 중상해행위의 정상이 특히 무거운 경우	무기노동교화형 또는 사형

극히 무거운 형태의 유괴죄 (제20조)	사람을 유괴한 행위의 정상이 극히 무거운 경우	사형
특히 무거운 형태의 강간죄 (제21조)	강간행위의 정상이 특히 무거운 경우	무기노동교화형 또는 사형
극히 무거운 형태의 개인재산 강도죄 (제22조)	개인재산강도행위의 정상이 극히 무거운 경우	사형 및 재산몰수형
예외적으로 무기노동교화형 또는 사형을 적용할 수 있는 범죄 (제23조)	한 범죄자가 범한 여러 범죄행위의 정상이 특히 무겁거나 개준성이 전혀 없는 자	무기노동교화형 또는 사형

북한에서 사형 관련 규정의 구체적 적용 실태는 공개적으로 이루어진 사형집행을 직접 목격한 북한이탈주민의 증언을 통하여 확인될 수 있다. 그 동안의 조사에서는 마약 거래행위, 한국 녹화물 시청·유포행위, 살인행위, 국가재산 약취·강도·파손행위, 인신매매행위, 성폭행행위 등을 이유로 사형이 이루어지는 것을 보았다는 증언들이 다수 있었다.

주목할 점은 최근 몇 년간 마약 거래행위와 한국 녹화물 시청·유포행위에 대한 사형 사례가 증가하고 있다는 사실이다. 2016년 조사에서도 관련 증언들이 수집되었다. 한 북한이탈주민은 2013년 10월 함경북도 청진시에서 마약 및 한국 CD 운반책이었던 40~50대 남성이 공개재판을 받은 후 총살당하는 것을 목격하였다고 증언하였다.<sup>8</sup> 또 다른 북한이탈주민은

8\_NKHR2016000091 2016-06-14.

2015년 7월 양강도 혜산시에서 당간부가 한국 녹화물 유통 등의 혐의로 공개재판 후 총살된 사건을 사촌으로부터 들었다고 증언하였다.<sup>9</sup> 마약이 북한 전역으로 확산되고 있고 북한 주민들이 한국 녹화물을 시청·유포하는 사례가 늘어남에 따라 북한 당국이 단속과 처벌을 강화하고 있는 것으로 판단된다.

표 II-5 마약 및 한국 녹화물 관련 사형 사례

증언내용	증언번호
2013년 함경북도 청진시 수성천에서 남성 3명과 여성 1명(사촌형, 형수 외 2명)이 빙두 거래 죄목으로 총살되었음.	NKHR2013000155 2013-08-20
2013년 함경북도 청진시 수성천에서 남성 1명(45살 정도)과 여성 1명(50살 정도)이 마약 9kg과 12kg을 거래한 죄로 총살되었음.	NKHR2013000163 2013-09-03
2013년 양강도 혜산시 제당령에서 대학생 2명이 마약을 복용하고 한국 성인물을 봤다는 죄목으로 총살되었음.	NKHR2014000109 2014-07-29
2013년 양강도 혜산시에서 혜산시 농림대학생 1명을 포함하여 총 3명이 마약, 한국 알판(CD) 복사 및 유포 등을 이유로 총살되었음.	NKHR2015000072 2015-04-07
2013년 1월 함경북도 청진시 수남구역에서 남성 2명이 한국 녹화물 및 빙두를 이유로 총살되었음.	NKHR2014000056 2014-05-20
2013년 10월 평안남도 평성시에서 남성 1명, 여성 1명을 비롯해 총 3명이 빙두 거래 죄목으로 총살되었음.	NKHR2014000158 2014-09-23
2013년 10월 평안북도 신의주에서 남성 2명이 빙두 거래 죄목으로 총살되었음.	NKHR2015000034 2015-02-10
2014년 양강도 혜산시 비행장에서 남성 2명이 한국 드라마 시청, 마약 등을 이유로 총살되었음.	NKHR2015000027 2015-02-10
2014년 양강도 혜산시에서 혜산농림대학 학생 1명과 50대 남성이 불법 녹화물 시청과 음란행위를 이유로 총살되었음(득문).	NKHR2016000087 2016-06-14
2014년 5월 양강도 혜산시 연봉동 호프농장에서 남성 2명이 빙두 거래 죄목으로 총살되었음.	NKHR2015000039 2015-02-24
2015년 양강도 혜산시에서 적어도 10명 내외의 사람들이 불법녹화물 시청과 음란행위를 이유로 총살되었음(득문).	NKHR2016000121 2016-07-26

9\_ NKHR2016000158 2016-09-20.



한편, 2016년 조사에서는 강간행위와 국가재산 횡령행위를 이유로 사형이 집행되는 것을 목격하였다는 증언들도 수집되었다. 북한이탈주민 ○○○에 따르면, 2014년 8월 양강도 김형직 군 대흥리 고등중학교 운동장에서 20대 초반의 남성 3명이 중국여성 강간 및 상해 혐의로 공개재판을 받은 후 총살되었다고 한다.<sup>10</sup> 양강도 혜산시에 거주하였던 한 남성은 2013년 4월 양강도 혜산시 비행장에서 도 은행지배인이 국가재산을 횡령한 혐의로 총살당하는 것을 목격하였다고 증언하였다.<sup>11</sup> 북한 형법은 강간죄와 국가재산횡령죄에 대하여 법정 최고형으로 노동교화형을 규정하고 있다. 그러나 2007년에 신설된 형법부칙은 강간행위의 정상이 특히 무거운 경우 무기노동교화형 또는 사형에 처하도록 하고 있고, 국가재산 약취행위의 정상이 극히 무거운 경우 사형 및 재산몰수형에 처하도록 하고 있다. 따라서 상기 사례들에서는 형법부칙의 관련 규정들이 적용되었을 것으로 추측된다.

## 다. 미성년자 범죄에 대한 사형선고와 임신부에 대한 사형집행

자유권규약 제6조 제5항은 18세 미만의 자가 범한 범죄에 대한 사형선고를 금지하고 있으며, 임신부에 대한 사형집행을 금지하고 있다. 이 규정과 관련하여 유의할 점은 미성년 범죄에 대한 사형선고 금지의 경우 사형선고 시가 아닌 범죄행위 시의

10\_NKHR2016000128 2016-08-09.

11\_NKHR2016000192 2016-12-27.

연령이 기준이 된다는 것이다.

북한은 1999년 형법 개정 시 미성년자와 임신부에 대한 사형 제한 규정을 신설하였다. 현행 형법은 제29조에서 “범죄를 저지를 당시 18세에 이르지 못한 자에 대하여서는 사형을 줄 수 없으며 임신녀성에 대하여서는 사형을 집행할 수 없다”고 규정하고 있다. 입법조치의 측면에서는 자유권규약 제6조 제5항을 적절히 이행하고 있는 것으로 보인다. 그러나 과거 조사에서는 이러한 규정이 준수되지 않은 사례도 일부 확인되었다. 북한이탈주민 ○○○은 2007년 8월 국가안전보위성 구류장에서 끌려나온 15세 전후로 보이는 남녀 5명이 경제사범과 사회일탈을 이유로 처형되는 것을 목격하였다고 증언하였다.<sup>12</sup> 또한, 북한이탈주민 ○○○은 16살 아이가 2명을 살해한 사건이 있었는데 1년 6개월을 기다렸다가 공민권 발급 후 총살되는 것을 목격하였다고 증언하였다.<sup>13</sup> 범죄행위 시를 기준으로 18세 미만의 자에 대하여 사형의 선고 및 집행이 이루어진 것이므로, 사형의 선고 및 집행이 18세가 되고 나서 이루어졌다고 하더라도 명백한 규정 위반에 해당한다. 한편, 북한이탈주민 ○○○은 2009년 9월 함경북도 무산군 보안서 구류장에서 인신매매 혐의로 공개재판을 받은 후 처형된 남녀 4명 중 임신상태였던 여성 1명이 병원에서 강제낙태 수술을 받은 후 총살되었다고 증언하였다.<sup>14</sup> 임신부에 대한 사형집행을 금지하는 것은 아직 태

---

12\_NKHR2014000012 2014-03-04.

13\_NKHR2012000066 2012-04-20.

14\_NKHR2013000225 2013-12-10.

어나지 않은 아이를 보호하기 위한 것이므로, 임신부에게 강제 낙태 수술을 받도록 한 다음 사형을 집행하였다면 이는 규정의 취지에 어긋난다고 보아야 할 것이다. 2016년 조사에서는 미성년자 범죄에 대한 사형선고와 임신부에 대한 사형집행 사례는 확인되지 않았다.

## 라. 기타 생명권 침해

자유권규약 제6조 제1항에 따르면, 고유한 생명권은 법률에 의하여 보호되어야 한다. 유엔 자유권위원회는 생명권에 대한 일반논평에서 생명권이 지나치게 좁은 의미로 해석되는 경향에 대한 우려를 표한 후, “고유한 생명권”이란 표현은 제한적인 방법으로는 그 의미를 제대로 이해할 수 없으며 생명권의 보호는 각국의 적극적 조치를 필요로 한다고 강조하였다.<sup>15</sup> 이 같은 관점에서 보면 북한 내에는 생명권과 관련한 여러 침해 사안들이 존재한다. 뒤에서 자세히 살펴보겠지만, 북한의 구금시설에서는 폭행 및 가혹행위, 열악한 영양·위생·의료 상황 등으로 인하여 사망자가 지속적으로 발생하고 있다. 이에 대해서는 제II장 제5절 피구금자의 권리 부분에서 구체적으로 살펴보기로 한다.

## 마. 평가

2016년 조사에 따르면, 북한에서는 여전히 주민들의 생명권이 제대로 보장되고 있지 않은 것으로 보인다. 김정은 정권이

---

15\_ UN HRC, General Comment, No. 6 (1982), para. 5.

들어선 이후 지속되고 있는 고위급 인사에 대한 처형은 생명권의 보호와 자의적 생명 박탈 금지를 규정하고 있는 자유권규약 제6조 제1항에 위배된다. 그리고 북한이 형법에 더해 형법부칙(일반범죄)이라는 독특한 형태의 법에 의하여 사형대상범죄를 폭넓게 규정하고 있는 것, 그리고 이에 따라 실제로 빈번하게 사형을 집행하고 있는 것은 사형을 폐지하지 않은 국가에서의 사형은 “가장 중한 범죄”에 대해서만 선고되어야 한다고 규정하고 있는 자유권규약 제6조 제2항에 반하는 것이다. 특히, 북한은 2013년 형법 개정을 통하여 비법아편재배·마약제조죄의 법정형으로 사형을 추가한 것으로 확인된다. 이로써 북한 형법상 사형대상범죄는 더 늘어나게 되었다. 더욱이 마약 관련 범죄는 자유권규약 제6조 제2항 상의 ‘가장 중한 범죄’ 기준에 부합하지 않는다는 점에서 생명권 보장 측면에서의 후퇴로 평가할 수 있다.

## 2

# 고문 및 비인도적 처우를 받지 않을 권리

인간의 존엄성과 신체적·정신적 완전성을 보호하기 위해 세계인권선언 제5조는 “어느 누구도 고문이나, 잔혹하거나, 비인도적이거나, 모욕적인 취급 또는 형벌을 받지 아니한다”고 규정하고 있다. 자유권규약의 경우 제7조에서도 세계인권선언과 유사하게 고문 및 비인도적 처우를 금지하고 있으며, 더 나아가 의학적 또는 과학적 실험도 명시적으로 금지하고 있다. 자유권규약 제7조는 “자유를 박탈당한 모든 사람은 인도적으로 또한 인간의 고유한 존엄성을 존중하여 취급된다”고 규정한 자유권규약 제10조 제1항에 의하여 보완된다.

### 표 II-6 자유권규약 제7조

어느 누구도 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받지 아니한다. 특히 누구든지 자신의 자유로운 동의없이 의학적 또는 과학적 실험을 받지 아니한다.

이하에서는 고문 및 비인도적 처우를 받지 않을 권리와 관련한 북한의 상황을 주요 쟁점별로 살펴보고자 한다.

## 가. 형사사건 처리과정에서의 고문 및 비인도적 처우

고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(이하 “고문방지협약”이라 한다)에 따르면, 고문은 공무원이 정보나 자백을 얻어내기 위한 목적, 처벌을 하기 위한 목적 등 특정한 목적을 달성하기 위해 개인에게 고의로 극심한 신체적 또는 정신적 고통을 가하는 행위라고 정의하고 있다. 특정한 목적, 고의, 극심한 고통과 같은 고문의 핵심 요소 중 일부가 결여되어 고문으로 인정되기 어려운 다양한 형태의 가혹한 고통의 부과는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌에 해당한다. ‘고문’과 ‘잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌’ 간 개념 구별이 명확하지 않을 수 있으나, 어느 경우이든지 자유권규약 제7조 위반임이 분명하다.

북한은 형법 및 형사소송법에서 고문 및 비인도적 처우에 관한 규정들을 두고 있다. 북한 형법 제242조는 “법일군이 비법적인 방법으로 사람을 심문하였거나 사건을 과장, 날조한 경우에는 1년 이하의 노동단련형에 처한다”고 규정한 후, 이러한 행위로 사람이 중상해를 입게 하였거나 사람을 죽게 하였거나 형사책임을 지운 경우에는 5년 이하의 노동교화형에 처하며 정상이 무거운 경우에는 5년 이상 10년 이하의 노동교화형에 처한다고 규정하고 있다. 형사소송법은 제6조에서 “국가는 형사사건의 취급처리에서 인권을 철저히 보장하도록 한다”고 규정하고 있고, 제37조에서 “강압, 유도의 방법으로 받은 피심자, 피소자의 진술은 증거로 쓸 수 없다”고 규정하고 있다. 제167조에는 “예심원은 피심자에게 강제적인 방법으로 범죄를 인정시키거나 진술을 유도할 수 없다”고 규정되어 있다. 또한, 제

225조에서는 증인은 심문에서 위협이나 강제로부터 보호된다는 점을 명시하고 있다.

그러나 북한에서는 형법 및 형사소송법의 규정에도 불구하고 실제 형사사건 처리과정에서 고문 및 비인도적 처우가 빈번하게 발생하고 있으며, 피의자 심문기간 동안 자백을 받아내기 위한 조사방식 중 하나로 고문이 확립되어 있을 만큼 고문이 만연되어 있다.<sup>16</sup> 2016년 통일연구원에서 발간한 보고서에 따르면, 탈북 후 강제송환자들을 조사하는 과정에서 중국 내 생활이나 도강 목적을 밝히기 위해 구타, 고정자세 강요, 뽀뽀(뺨짓) 지고 앉았다 섰다를 수백 번 반복, 몸에 찬물 붓기, 한겨울 물 몽둥이 구타, 작은 상자 감금, 비둘기 고문, 물고문 등 신체적 고문기법이 사용되었다.<sup>17</sup> 북한이탈주민 ○○○은 2012년 7월 중국에서 강제송환되어 함경북도 무산군 보위부에 16일간 수용되어 조사를 받는 과정에서 심한 폭행 및 가혹행위를 당하였다고 증언하였다.<sup>18</sup>

“방에 하루 종일 고정자세로 앉아 있으면, 밑이 날마루인데 아무것도 깔지 않은 채 앉아 있었습니다. 무릎에 손놓고, 얼굴은 선생님 쳐다보지 못하고 눈은 내리고 이렇게 해서, 약간 움직인다든가 약간 졸게 되면 무릎 꿇고 뺨짓을 지고 뽀뽀를 100개 정도 시켰단 말입니다. 하다가 넘어지면 다시 하고 해서 졸도하는 경우도 있어요. 졸도하면 옆에 사람들이 주물러서 정신 차리게 한 뒤 다시 또 뽀뽀를 계속하게 하는 경우도 있고... 또 졸거나 하면 손 내밀라 해서 쇠줄로 손을 내리쳤어요. 손을 피

16\_한동호 외, 『북한 내 고문 및 비인도적 처우』 (서울: 통일연구원, 2016), p. 8.

17\_위의 책, pp. 11~26.

18\_NKHR2015000123 2015-09-08.

하면 더 맞는다 말입니다. 그래서 피하지 않고 때릴 때까지 손 들이대고 있던 말입니다. 그러면 손등이 이렇게 부어오른단 말입니다. 아니면 무릎 꿇고 곳곳이 세워놓고, 그러면 다리에서 쥐나서 쓰러지고... 또 불러내서 때리고... 어떻게 해서 때리는가하면, 내가 조사나갔단 말입니다. 그런데 제대로 반성안하고 하면, 조사선생님이 계호원에게 말해준다 말입니다. ‘자가 조사에 잘 응하지 않았으니 벌을 주라’ 한다 말입니다. 그러면 조사에 제대로 응하지 않았다고 때린다 말입니다. 주먹으로 때리고, 발로 차고 내리치고, 피 다 터지고 그런다 말입니다. 그리고 핵대로 때리고, 제 눈앞에 뭐 있으면 다 집어던지고 때린단 말입니다.”

이 증언자에 따르면, 같이 조사를 받던 50대 중반 남성은 거주지를 제대로 대지 않는다는 이유로 죽기 직전까지 맞은 후 방치되어 있다가 결국 욕창으로 사망하였다고 한다. 또 다른 북한이탈주민 ○○○은 2014년 8월 지인의 누이가 예심 과정에서 예심원들의 구타로 사망한 사실을 지인으로부터 들었다고 증언하였다.<sup>19</sup> 형사사건 처리과정에서의 처우 문제는 피구금자에 대한 인도적 처우를 규정하고 있는 자유권규약 제10조와도 관련이 되므로 뒤에서 추가적으로 살펴보기로 한다(제Ⅱ장 제5절 피구금자의 권리).

## 나. 공개적 사형집행

사형을 허용하고 있는 국가의 경우에도 어떠한 사형 방법을 채택하고 있는지에 따라서 자유권규약 제7조 위반이 문제될 수 있다. 유엔 자유권위원회는 고문 및 비인도적 처우 금지에 대한

---

19\_NKHR2015000027 2015-02-10.



일반논평에서 국가들이 사형 제도를 적용할 때에는 신체적·정신적 고통을 최소화하는 방법으로 시행하여야 한다고 하였다.<sup>20</sup> 이와 관련하여, 사형을 공개적으로 집행하는 것은 사형집행을 당하는 자의 입장에서는 제7조 위반에 해당하는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 형벌에 해당할 수 있음을 주목할 필요가 있다.<sup>21</sup> 여기서의 ‘공개적 사형집행’은 형법에 규정되어 있는 범죄를 대상으로 사형 판결을 하고 일정한 절차에 따라 사형을 집행하되 그러한 사형을 공개적으로 집행하는 경우를 의미한다. 만일 초법적, 약식 또는 자의적 처형을 하면서 이를 공개적으로 하는 경우라면 이는 자유권규약 제6조와 제7조를 모두 위반하는 것이 된다. 한편, 사형집행이든지 초법적, 약식 또는 자의적 처형이든지 간에 이를 공개적으로 하게 되면 그러한 장면이 일반 주민들에게 노출될 수밖에 없게 되는데, 이를 목격하는 자의 입장에서는 제7조 위반에 해당하는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급에 해당할 수 있다.<sup>22</sup>

북한은 형사소송법과 판결, 판정 집행법에서 사형의 집행 절

20\_ UN HRC, General Comment, No. 20 (1992), para. 6.

21\_ 유엔 자유권위원회는 북한을 비롯한 몇몇 국가보고서에 대한 최종견해에서 공개적인 사형집행에 대한 우려를 표명한 바 있다. UN HRC, Concluding Observations: Islamic Republic of Iran, UN Doc. CCPR/C/IRN/CO/3 (2011); Democratic People's Republic of Korea, 27 August 2001 UN Doc. CCPR/CO/72/PRK; Nigeria, UN Doc. CCPR/C/79/Add.65 (1996). 고문 및 기타 잔혹한·비인도적·굴욕적인 취급 또는 형벌에 관한 특별보고관(Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) 역시 공개적 사형집행 문제를 지적한 바 있다. Note by Secretary-General, Interim Report of the Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, UN Doc. A/67/279 (2012).

22\_ COI도 상세보고서에서 “특히 어린 아이들이나 피해자의 가족들에게 있어 [공개처형을 목격하는 것은 매우 끔찍한 것이기 때문에 공개처형의 목격자들 또한 자유권규약 제7조 위반에 해당하는 비인도적이고 잔인한 취급의 피해자로 간주되어야 한다”고 밝힌 바 있다. OHCHR, “Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/25/CRP.1 (2014), para. 830.

차 및 방법에 대한 규정을 두고는 있으나,<sup>23</sup> 사형의 공개에 대해서는 명시적으로 규정하고 있지 않다. 북한이탈주민의 증언에 따르면, 북한에서는 공개적 사형집행이 지속되고 있는 것으로 파악된다. 2016년 조사에서도 공개적 사형집행 사례가 수집되었다. 일반 주민들에게 공개 총살을 보도록 강요한다는 증언도 수집되었다. 북한이탈주민 ○○○은 2014년 8월 양강도 거주 당시 포치를 통해 공개재판 및 공개처형을 나와서 보라고 하였고 이에 마을 주민 300명 정도가 운동장에 모여 현장을 목격하였다고 증언하였다.<sup>24</sup>

표 II-7 공개 총살

증언내용	증언번호
2012년 1월 양강도 혜산시 비행장 올라가는 산(밭)에서 남성 1명, 여성 1명을 비롯해 총 3명이 공개 총살되었음.	NKHR2015000072 2015-04-07
2013년 10월 양강도 혜산시 연봉2동 혜산비행장에서 남성 2명이 공개 총살되었음.	NKHR2015000014 2015-01-27
2013년 10월 평안북도 신의주에서 남성 2명이 공개 총살되었음.	NKHR2015000034 2015-02-10
2013년 10월 함경북도 청진시에서 남성 1명이 공개 총살되었음.	NKHR2016000091 2016-06-14
2014년 5월 양강도 혜산시 연봉동 호프농장에서 남성 2명이 공개 총살되었음.	NKHR2015000039 2015-02-24
2014년 5월 양강도 혜산시에서 남성 2명이 공개 총살되었음.	NKHR2015000040 2015-02-24
2014년 8월 양강도 김형직군 대흥리 고등중학교 운동장에서 20대 초반의 남성 3명이 공개 총살되었음.	NKHR2016000123 2016-08-09
2014년 가을 양강도 혜산시 비행장 별판에서 남성 2명이 공개 총살되었음.	NKHR2015000027 2015-02-10
2015년 여름 양강도 혜산시에서 시당간부가 공개 총살되었음.	NKHR2016000158 2016-09-20

23. 북한 형사소송법 제421조에서는 사형판결의 집행은 중앙재판소가 발급한 사형집행지휘문건과 판결서등본을 받은 형벌집행기관이 한다고 규정하고 있다. 판결, 판정 집행법 제32조 역시 형사소송법과 동일한 규정을 두고 있으며, 이에 더하여 사형은 “총살 같은 방법으로 한다”고 규정하고 있다.

24. NKHR2016000128 2016-08-09.

제한된 정보로 인해 수집된 사례들을 공개적으로 사형집행이 이루어진 경우와 공개적으로 초법적, 약식 또는 자의적 처형이 이루어진 경우로 명확하게 분류하기는 쉽지 않다. 그러나 피고인에게 부여되어야 하는 재판절차와 같은 최소한의 법적 권리 보장 여부를 떠나 자유권규약 제7조 하에서는 총살 같은 장면을 ‘공개’하는 것의 비인도성이 문제가 되는 것이므로, 상기 사례들은 적어도 자유권규약 제7조 위반에 해당한다. 다만, 2016년 조사에서는 최근 들어 공개처형이 줄어들었다는 증언도 수집되었다. 2016년 탈북한 30대 남성은 외부에서 북한의 인권 문제를 삼으니 최근에는 “소리 없이 죽인다”는 말을 들었다고 증언하였다.<sup>25</sup> 2015년 탈북한 40대 여성은 양강도 혜산시 거주 당시 인민반장을 하였는데, 보위지도원과 담당보안원이 인민반장들을 모아 놓고 말반동, 한국관련 간첩활동, 수령비판 등을 한 자들을 비밀리에 처형하는 일이 많다고 경고하였다고 증언하였다.<sup>26</sup> 이 같은 증언만으로는 비공개로 사형을 집행하는 경우가 많아졌다는 것인지, 비밀리에 즉결처형을 하는 경우가 많아졌다는 것인지 파악하기 어렵다. 향후 이 부분에 대한 집중적인 관찰이 필요할 것으로 보인다.

지역별로는 양강도 혜산시에서의 목격 사례가 다수를 차지하고 있으며, 함경북도 청진시, 평안북도 신의주시에서의 목격 사례도 일부 있다. 공개적 사형집행이 내륙지역보다는 국경지역에서, 그리고 시골지역보다는 도시지역에서 집중적으로 이루어

25\_NKHR2016000103 2016-06-28.

26\_NKHR2016000026 2016-03-08.

지고 있는 것으로 보인다. 이는 국경지역 및 도시지역에서 불법 활동이 상대적으로 많이 발생하고, 그에 따라 공개적 사형집행을 통해 주민들에게 경각심 및 공포심을 심어주고자 하는 북한의 의도가 반영된 것으로 분석된다. 또한 면접대상자들의 거주지역이 함경북도 및 양강도에 많이 치우쳐 있는 것과는 무관하지 않을 것이다.

## 다. 강제실종

유엔 자유권위원회는 강제실종이 강제실종된 자와 그 가족에 대한 고문 및 비인도적 처우에 해당할 수 있다고 보고 있다.<sup>27</sup> 강제실종된 자의 경우 오랜 기간 동안 가족과 격리되어 구금상태에 놓여 있게 되고, 그 가족의 경우 강제실종된 자의 행방과 생사를 알지 못한 채 걱정과 근심 속에 살아갈 수밖에 없기 때문에 모두 고문 및 비인도적인 처우의 피해자라는 것이다.

뒤에서 자세히 살펴보겠지만, 북한에서 정치범들은 대개 외부와의 연락이 끊긴 상태로 관리소라고 불리는 정치범수용소에 구금되며, 가족들은 이들의 행방과 생사를 전혀 알 수 없는 경우가 대부분이다.

---

27\_ 예컨대, Committee on Civil and Political Rights Communications 950/2000, *Sarma v. Sri Lanka*, July 31, 2003, para. 9.5; 1295/2004, *El Alwani v. Libyan Arab Jamahiriya*, July 11, 2007, paras. 6.5 and 6.6; and 1327/2004, *Grioua v. Algeria*, July 10, 2007, paras. 7.6. and 7.7.

## 라. 평가

2016년 조사에서도 북한에서는 형법 및 형사소송법 규정과는 다르게 사건 처리과정에서 고문 및 비인도적 처우가 만연하고 있으며 공개적 사형집행과 사형집행과정 강제 목격 또한 여전히 이루어지고 있는 것으로 확인되었다. 이는 사형집행을 당하는 자의 입장에서는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 형벌에 해당되고, 사형집행을 목격하는 자의 입장에서는 잔혹한, 비인도적인 또는 비인도적이고 굴욕적인 취급에 해당할 수 있다. 한편, 2016년 조사에서 최근 들어 공개처형을 하는 경우가 줄어들었다는 증언들도 수집되었는데, 이것이 비공개 사형집행을 의미하는 것인지 비밀 즉결처형을 의미하는 것인지는 명확하지 않다. 향후 이 부분에 대한 집중적인 관찰이 필요할 것으로 보인다. 북한에 대한 제2차 UPR에서 다수의 국가들은 고문 및 비인도적 처우를 금지하기 위한 조치를 취할 것, 고문방지협약을 비준할 것, 공개처형을 중단할 것을 권고하였고, 이에 대해 북한은 향후 이행가능성을 지속적으로 검토하겠다는 입장을 표명한 바 있다. 북한은 스스로 가입한 자유권규약상의 의무를 상기하고 고문 및 비인도적 처우를 방지하기 위한 실효적인 조치를 취하여야 할 것이다.

# 3

## 강제노동을 하지 않을 권리

세계인권선언은 제4조에서 어느 누구도 예속상태에 놓이지 않으며 모든 형태의 노예제 및 노예매매는 금지된다고 규정하고 있다. 자유권규약은 제8조에서 노예제 및 노예매매 금지, 예속상태 금지, 강제노동 금지를 규정하고 있다. 다만, 노예제 및 노예매매 금지, 예속상태 금지의 경우와는 달리 강제노동 금지의 경우에는 예외가 인정된다.

표 II-8 자유권규약 제8조

제1항	어느 누구도 노예상태에 놓여지지 아니한다. 모든 형태의 노예제도 및 노예매매는 금지된다.
제2항	어느 누구도 예속상태에 놓여지지 아니한다.
제3항	<ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 어느 누구도 강제노동을 하도록 요구되지 아니한다.</li> <li>(b) 제3항 "(a)"의 규정은 범죄에 대한 형벌로 중노동을 수반한 구금형을 부과할 수 있는 국가에서, 권한있는 법원에 의하여 그러한 형의 선고에 따른 중노동을 시키는 것을 금지하는 것으로 해석되지 아니한다.</li> <li>(c) 이 항의 적용상 "강제노동"이라는 용어는 다음 사항을 포함하지 아니한다.             <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) "(b)"에서 언급되지 아니한 작업 또는 역무로서 법원의 합법적 명령에 의하여 억류되어 있는 자 또는 그러한 억류로부터 조건부 석방중에 있는 자에게 통상적으로 요구되는 것</li> <li>(ii) 군사적 성격의 역무 및 양심적 병역거부가 인정되고 있는 국가에 있어서는 양심적 병역거부자에게 법률에 의하여 요구되는 국민적 역무</li> <li>(iii) 공동사회의 존립 또는 복지를 위협하는 긴급사태 또는 재난시에 요구되는 역무</li> <li>(iv) 시민으로서 통상적인 의무를 구성하는 작업 또는 역무</li> </ul> </li> </ul>

이하에서는 강제노동을 하지 않을 권리와 관련한 북한의 상황을 주요 쟁점별로 살펴보고자 한다.

## 가. 노동단련처벌, 무보수노동처벌 및 노동교양처벌

자유권규약 제8조 제3항 (a)는 강제노동 금지를 규정하고 있다. 그러나 제8조 제3항 (b)는 범죄에 대한 형벌로 중노동을 수반한 구금형을 부과할 수 있는 국가에서 권한 있는 법원에 의하여 그러한 형의 선고에 따른 중노동을 시키는 것은 금지되지 않음을 분명히 하고 있다.

북한 형법에서는 신체의 자유를 박탈하고 징역에 복무하게 하는 형벌로서 노동교화형(무기노동교화형, 유기노동교화형)과 노동단련형을 규정하고 있다(제27조). 무기노동교화형과 유기노동교화형은 범죄자를 교화소에 넣어 노동을 시키는 형벌로, 유기노동교화형 기간은 1년부터 15년까지이다(제30조). 노동단련형은 범죄자를 일정한 장소에 보내어 노동을 시키는 형벌로, 기간은 6개월부터 1년까지이다(제31조). 상기 자유권규약 제8조 제3항 (b)에 따르면, 법원에서 노동교화형 또는 노동단련형을 선고 받은 자를 교화소나 일정한 장소에 수용하여 작업에 복무하게 하는 것은 '강제노동'에 해당하지 않는다. 다만, 수형자들에게 과도한 노동을 부과하는 것은 수형자에 대한 처우를 규정하고 있는 자유권규약 제10조 제3항에 부합되지 않을 수 있다(제II장 제5절 피구금자의 권리).

그런데 북한 검찰감시법을 보면 상기 형법상의 규정과는 별개로 검사에게 법을 어긴 자에 대한 노동단련처벌 결정 권한을

부여하고 있음을 알 수 있다(제40조). 즉, 북한 법률상 재판을 통해 선고하는 형벌로서의 ‘노동단련형’ 외에 검사가 법을 어긴 자에게 부과하는 법적 제재로서의 ‘노동단련처벌’이 별도로 규정되어 있다. 북한이탈주민들의 증언에 따르면, 노동단련처벌을 받은 자는 최대 6개월까지 인민위원회 노력동원부 관할의 시·군·구역 단위 노동단련대에 수용되는 것으로 파악된다. 이처럼 노동단련처벌을 받은 자의 경우 자유권규약상 강제노동 금지의 예외로 인정되는 경우가 아님에도 불구하고 노동을 강요받는다는 점에서 강제노동의 문제가 제기된다. 2015년에 이어 2016년 조사에서도 관련 사례들이 수집되었다.

표 II-9 노동단련처벌 실태

증언내용	증언번호
2012년 양강도 혜산사에서 한국 CD-R을 소지하고 있다가 발각된 청소년들이 1개월부터 6개월까지 노동단련처벌을 부과 받았음.	NKHR2015000134 2015-09-22
2012년 함경북도 회령시 노동단련대에 수용되어 1개월간 하루 18시간씩 광산 작업, 도로 닦기 등의 강도 높은 노동을 하였음.	NKHR2015000085 2015-04-21
2013년 함경남도 단천시 검덕광산 노동단련대에 수용되어 5개월간 탄광 노동에 동원되었음.	NKHR2015000079 2015-04-21
2013년 11월부터 2014년 1월까지 양강도 보천군 노동단련대에서 새벽 5시부터 저녁 8시까지 노동을 하였는데, 70~80 퍼센트가 벌목작업이었음.	NKHR2016000044 2016-04-19
2015년 7월 양강도 삼지연군 노동단련대에 수용되어 하루 12시간씩 농사일을 하였음.	NKHR2016000015 2016-01-26

그 밖에도 북한 행정처벌법은 행정처벌의 종류로 무보수노동 처벌과 노동교양처벌을 규정하고 있는데(제14조), 이 경우에도 강제노동의 문제가 제기될 수 있다. 북한 행정처벌법에 따르면,



무보수노동은 직무수행과 관련하여 무거운 위법행위를 한 자에게 적용하는 행정법적 제재로, 기간은 1개월 이상 6개월 이하이다(제16조). 노동교양처별은 노동단련형에까지 이르지 않은 위법행위를 한 자에게 적용하는 행정법적 제재로, 기간은 5일 이상 6개월 이하이다(제17조). 무보수노동처벌·노동교양처벌 기관은 <표 II-10>과 같다.

**표 II-10** 행정처벌법상 무보수노동처벌·노동교양처벌 기관

사회주의법무 생활지도위원회 (제230조)	국가기관, 기업소, 단체의 일군이 위법행위를 한 경우	무보수노동처벌/ 노동교양처벌
내각 (제231조)	내각소속 기관, 기업소, 단체의 일군이 직무수행과 관련된 위법행위를 한 경우	무보수노동처벌
검찰기관 (제232조)	검찰감시과정에 적발한 위법행위	노동교양처벌
재판기관 (제233조)	재판심리에서 확증된 위법행위	노동교양처벌
중재기관 (제234조)	중재심리에서 확증된 위법행위	무보수노동처벌
인민보안기관 (제235조)	인민보안단속과정에 발견한 위법행위	노동교양처벌

## 나. 집결소 수용자의 노동력 착취

집결소는 여행구역 이탈자, 여행기일 경과자, 부랑아, 사건 계류자, 강제송환 탈북자 등을 조사하고 수용하는 곳이다. 집결소 측에서 수용자의 거주지 담당 보안서에 통보하여 해당 지역 보안원이 집결소에 도착하면 수용자는 거주지로 이송되게 된다. 그런데 북한이탈주민의 증언에 따르면, 일부 집결소에서는 수

용자들에게 노동을 시키고 있는 것으로 파악되고 있다. 북한이탈주민 000은 집결소에서 거주지 보안서로의 통보시점에 따라 수용자들은 3개월에서 6개월 정도까지 집결소에 있게 되는데 집결소 측에서 수용자들에게 노동을 시키기 위하여 수용자 거주지 보안서로의 통보를 일부러 늦게 한다고 증언하였다.<sup>28</sup> 2011년 3월부터 5개월 동안 함경북도 청진시 집결소에 수용된 적이 있다는 한 북한이탈주민은 소달구지로 해야 할 일을 사람이 소 대신 멧애를 메고 농사를 지었으며 노동 강도가 상상하기 어려울 정도로 셧다고 증언하였다.<sup>29</sup> 이 증언자에 따르면, 임신부의 경우도 예외 없이 노동에 동원되었다고 한다. 함께 집결소에 있었던 임신부가 계속 산에 화목(火木)을 하러 다니면서 부종이 심해져 더 이상 일을 할 수 없는 상태가 되니 그제야 군 구류장에 보냈다고 한다. 중국에서 임신한 상태로 강제송환된 후 2010년 7월부터 약 5개월 동안 함경북도 청진시 집결소에 있었다는 한 북한이탈주민은 강도 높은 벌목작업에 계속 동원되었고 결국 아이를 유산했다고 증언하였다.<sup>30</sup>

---

28\_NKHR2015000123 2015-09-08.

29\_NKHR2016000046 2016-04-19.

30\_NKHR2016000149 2016-09-06.

표 II-11 집결소 강제노동 실태

증언내용	증언번호
2013년 3월 양강도 해산시 집결소 수용 당시 아파트 건설작업에 동원되었음.	NKHR2015000159 2015-12-01
2013년 6월부터 8월까지 양강도 해산시 집결소에 수용되어 있었는데, 건설작업에 투입되어 새벽 5시부터 저녁 7시까지 작업을 하였음.	NKHR2015000153 2015-11-17
2014년 7월과 8월 양강도 해산시 집결소 수용 당시 시멘트 공사작업에 동원되었음.	NKHR2016000025 2016-03-08

## 다. 평가

2016년 조사에서도 노동단련처벌을 부과 받은 후 노동에 동원되거나 집결소 수용 중 강도 높은 작업에 투입된 사례가 다수 수집되었다. 함경북도 청진시 집결소에서는 임신부를 작업에 동원한 경우도 있었던 것으로 확인되었다. 자유권규약 제8조 제3항에서는 강제노동을 금지하고 있다. 다만, 범죄에 대한 형벌로 중노동을 수반한 구금형을 부과할 수 있는 국가에서 권한 있는 법원에 의하여 그러한 형의 선고에 따른 중노동을 시키는 경우 등 일정한 경우에는 예외를 인정하고 있다. 이 같은 규정에 따르면, 어떠한 재판절차도 거치지 않고 노동단련처벌을 부과 받은 자들이나 집결소에 수용된 자들에게 노동을 강요하는 것은 자유권규약 제8조 제3항에서 금지하고 있는 강제노동에 해당하는 것으로 판단된다.

## 4

# 신체의 자유와 안전에 대한 권리

세계인권선언은 실체적 권리에 관한 규정 중 첫 번째 규정인 제3조에서 생명권과 더불어 신체의 자유와 안전을 누릴 권리를 규정하고 있다. 신체의 자유는 일반적인 행동의 자유가 아니라 신체가 제한되는 것으로부터의 자유를 의미하며, 신체의 안전은 심신에 대한 상해로부터의 자유 또는 신체적·정신적 완전성을 의미한다. 자유권규약은 제9조에서 신체의 자유와 안전에 대한 권리에 대해 총 5개 항에 걸쳐 규정하고 있다. 제1항은 체포 또는 억류가 자의적이거나 불법적이지 않아야 함을 규정하고 있다. 제2항부터 제5항까지는 신체의 자유와 안전을 확보하기 위한 절차적 보장에 대해서 규정하고 있는데, 제2항의 일부와 제3항은 형사절차와 관련해서만 적용되는 반면 나머지 조항은 신체의 자유를 박탈당한 모든 사람에게 적용된다.

제1항	모든 사람은 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가진다. 누구든지 자의적으로 체포되거나 억류되지 아니한다. 어느 누구도 법률로 정한 이유 및 절차에 따르지 아니하고는 그 자유를 박탈당하지 아니한다.
제2항	체포된 사람은 누구든지 체포 시에 체포이유를 통고받으며, 또한 그에 대한 피의 사실을 신속히 통고받는다.
제3항	형사상의 죄의 혐의로 체포되거나 또는 억류된 사람은 법관 또는 법률에 의하여 사법권을 행사할 권한을 부여받은 기타 관헌에게 신속히 회부되어야 하며, 또한 그는 합리적인 기간 내에 재판을 받거나 또는 석방될 권리를 가진다. 재판에 회부되는 사람을 억류하는 것이 일반적인 원칙이 되어서는 아니 되며, 석방은 재판 기타 사법적 절차의 모든 단계에서 출두 및 필요한 경우 판결의 집행을 위하여 출두할 것이라는 보증을 조건으로 이루어질 수 있다.
제4항	체포 또는 억류에 의하여 자유를 박탈당한 사람은 누구든지 법원이 그의 억류의 합법성을 자체 없이 결정하고, 그의 억류가 합법적이 아닌 경우에는 그의 석방을 명령할 수 있도록 하기 위하여, 법원에 절차를 취할 권리를 가진다.
제5항	불법적인 체포 또는 억류의 희생이 된 사람은 누구든지 보상을 받을 권리를 가진다.

이하에서는 신체의 자유와 안전에 대한 권리와 관련한 복한  
의 상황을 주요 쟁점별로 살펴보고자 한다.

## 가. 자의적·불법적 체포·억류

자유권규약 제9조 제1항은 자의적이거나 불법적인 체포 또는 억류를 금지하고 있다. 불법적 체포·억류는 법에 근거가 없거나 법이 정한 절차를 따르지 않고 행한 체포·억류이다.<sup>31</sup> 자의성은 불법성보다는 좀 더 넓은 개념으로, 부적절성, 부당성, 예측가능성의 결여, 적법절차의 결여, 합리성의 결여, 필요성의

31\_UN HRC, General Comment, No. 35 (2014), para. 11.

결여, 비례성의 결여와 같은 요소를 포함한다.<sup>32</sup> 따라서 자의적 체포·억류 금지와 불법적 체포·억류 금지는 중첩될 수 있다. 유엔 자유권위원회의 일반논평에 따르면, 억류된 자에 대한 처우 문제는 주로 자유권규약 제7조와 제10조에서 다루어질지라도 억류된 자가 억류된 목적과 무관한 처우를 당한다면 자의적 억류의 문제가 제기될 수 있다.<sup>33</sup> 그리고 표현의 자유, 집회 및 결사의 자유, 종교의 자유, 사생활을 보호받을 권리 등 자유권 규약에서 보장되는 권리를 적법하게 행사한 것에 대한 차별로서 체포·억류, 차별적으로 이루어진 체포·억류, 형벌불소급의 원칙에 위배되는 억류도 자의적인 것으로 간주되며, 강제실종은 자유권규약의 여러 실체적·절차적 규정을 위반하는 것으로서 특히 심각한 형태의 자의적 억류에 해당한다.<sup>34</sup>

북한 헌법은 공민은 인신의 불가침을 보장받는다고 규정하는 한편, 법에 근거하지 않고는 공민을 구속하거나 체포할 수 없음을 명시하고 있다(제79조). 북한 형사소송법은 범죄자 및 범죄사실 적발을 위한 수사절차와 범죄자 및 범죄사실 확정을 위한 예심절차를 구분하고 있는데, 체포, 구속 등의 강제처분은 예심단계에서 하는 것을 원칙으로 하며, 수사단계에서는 일정한 경우에만 범죄혐의자 또는 범죄자에 대한 체포가 예외적으로 인정된다(제142조). 수사단계에서 예외적으로 체포하였을 경우 48시간 내에 검사의 승인을 받지 못하거나 10일 내에 범죄자라는 것이 확

---

32\_ *Ibid.*, para. 12.

33\_ *Ibid.*, para. 14.

34\_ *Ibid.*, para. 17.

인되지 않으면 즉시 석방하여야 한다(제143조). 북한 형사소송법은 예심 단계에서의 체포 및 구속과 관련해서는, “예심원은 피심자가 예심 또는 재판을 회피하거나 범죄사건의 조사를 방해하지 못하도록 하기 위하여 피심자를 체포하거나 구속처분을 할 수 있다”고 체포 및 구속의 목적을 규정한 후(제175조), 법에 규정되어 있지 않거나 법에 규정된 절차를 따르지 않고서는 사람을 체포, 구속할 수 없다고 규정하고 있다(제176조). 그리고 체포 및 구속의 시기, 체포 및 구류구속의 사유, 체포 및 구류구속의 절차, 구류의 기간 등에 대하여 규정하고 있다(제177조부터 제190조까지). 한편, 북한 형법은 범일꾼이 불법적으로 사람을 체포, 구속, 구인한 경우에는 1년 이하의 노동단련형에 처하고, 이 같은 행위를 여러번 하였거나 엄중한 결과를 일으킨 경우에는 5년 이하의 노동교화형에 처할 것을 규정하고 있다(제241조).

그러나 이와 같은 규정에도 불구하고 북한에서는 여전히 자의적이거나 불법적인 체포·억류가 만연해 있는 것으로 보인다. 뒤에서 자세히 살펴보겠지만, 북한 당국이 체제를 비판하거나 수령을 모독한 사람, 한국행을 기도한 사람, 종교활동을 한 사람 등을 법적 절차를 거치지 않고 정치범수용소에 수용하는 것은 자의적일 뿐만 아니라 불법적인 체포·억류에 해당한다. 중국의 자유를 인정하지 않으면서 ‘비법적으로 국경을 출입한 자’를 체포하여 구금하는 것과 주민들로 하여금 거주하고 있는 시·군을 벗어날 경우 여행증을 소지하도록 하고 여행구역 이탈 또는 여행기일 경과 시 체포하여 집결소에 수용하는 것(제II장 제6절 이동 및 거주에 대한 권리), 한국 녹화물을 시청·유포하였다고 하여 체포하여 구금하는 것(제II장 제10절 표현

의 자유에 대한 권리)은 자의적 체포·억류에 해당한다. 북한 법 규상으로는 단속 및 처벌에 대한 근거 규정이 있다고 하더라도 자유권규약에서 보장되는 권리를 적법하게 행사한 것에 대한 처벌로서 체포·억류가 이루어졌기 때문이다. 한편, 상기 북한 형사소송법상의 체포 및 구속에 관한 규정이 제대로 준수되지 않는다면 이는 불법적 체포·억류에 해당하게 되는데, 2016년 대한변호사협회의 조사에 따르면 북한에서는 대부분의 범죄혐의자에 대하여 체포 또는 구속 수사가 이루어지며, 규정된 기간을 초과하여 구금이 이루어지는 경우도 많은 것으로 나타났다.<sup>35</sup>

## 나. 신체적 자유와 안전에 대한 절차적 보장 미흡

자유권규약 제9조 제2항은 체포 시 체포이유의 통고와 형사 피의자에 대한 피의사실 통고를 규정하고 있다. 북한 형사소송법은 예심단계에서는 체포 및 구속의 통지를 규정하고 있으나(제182조), 수사단계에서는 이를 규정하지 않고 있다. 따라서 자유권규약 제9조 제2항에 따른 피체포자의 통고 받을 권리가 제대로 보호 받지 못하고 있는 것으로 판단된다. 2016년 조사에서 한 북한이탈주민은 2014년 12월 양강도 혜산시 자택에서 체포이유에 대한 아무런 설명을 듣지 못한 채 보위부원 3명에 의하여 체포된 적이 있다고 증언하였다.<sup>36</sup>

한편, 자유권규약 제9조 제3항은 체포되거나 억류된 형사피

---

35\_ 대한변호사협회, 『2016 북한인권백서』 (서울: 대한변호사협회, 2016), pp. 142~152.

36\_ NKHR2016000078 2016-05-31.



의자는 신속히 법관 등에 회부되어야 하고, 합리적인 기간 내에 재판받을 권리를 가지며, 재판 전 억류는 어디까지나 예외적인 것임을 규정하고 있다. 북한 형사소송법은 수사, 예심, 기소 각각의 단계별로 기간과 피의자를 구속할 수 있는 기간을 규정하고 있는데, 예심기간만도 최장 5개월에 이르는 등 조사기간이 길게 설정되어 있다. 더욱이 그 동안의 조사에 따르면 법에 정해진 기간조차 제대로 지켜지지 않는 경우가 많은 것으로 파악된다. 2016년 조사에서도 관련 증인들이 수집되었다.<sup>37</sup> 기소 전 단계의 지나친 장기화는 자유권규약 제9조 제3항에 반하는 것일 수 있다.

표 II-13 수사·예심·기소기간 및 피의자 구속기간

수사 단계	형사소송법 제143조	수사원은 이 법 제142조에 따라 체포한 범죄혐의자 또는 범피자를 구금하였을 경우 체포한 때부터 48시간안으로 구금결정서를 만들어 검사의 승인을 받고 체포한 날부터 10일안으로 조사하여 예심에 넘긴다. 검사의 승인을 받지 못하였거나 체포한 날부터 10일안에 범피자라는 것이 확인되지 않으면 즉시 내놓는다. (이하 생략)
예심 단계	형사소송법 제150조	예심은 범죄사건의 예심을 시작한 날부터 2개월안으로 끝낸다. 노동단련형을 적용할 수 있는 범죄사건의 예심은 10일안으로 끝낸다. (이하 생략)
	형사소송법 제151조	이 법 제150조 1항의 기간에 예심을 끝낼 수 없는 특별히 복잡한 범죄사건의 예심은 이 법 제187조 1, 2항의 규정에 따라 예심을 시작한 날부터 5개월까지 할 수 있다. 부득이한 사유로 노동단련형을 줄 수 있는 범죄사건의 예심은 이 법 제150조 2항에 규정된 기간에 끝낼 수 없을 경우에는 검사의 승인을 받아 5일간 연장할 수 있다.
	형사소송법 제186조	예심을 위하여 피심자를 구류하는 기간은 2개월을 넘을 수 없다. (이하 생략)

37\_NKHR2016000078 2016-05-31; NKHR2016000095 2016-06-14.

	<p>이 법 제150조 1항에 규정된 기간에 예심을 끝낼 수 없는 복잡한 범죄사건은 시(구역), 군 예심원과 도(직할시) 예심원은 도(직할시) 검찰소 소장, 중앙예심원은 최고검찰소의 승인을 받아 피심자의 구류기간을 1개월 늘일 수 있다.</p> <p>구류기간을 더 늘여야 할 복잡한 범죄사건은 최고검찰소 소장의 승인을 받아 피심자의 구류기간을 2개월 늘일 수 있다.</p> <p>노동단련형을 줄 수 있는 범죄사건으로서 이 법 제150조 2항에 규정된 기간에 예심을 끝낼 수 없는 복잡한 범죄사건은 검사의 승인을 받아 피심자의 구류기간을 5일간 늘일 수 있다.</p> <p>* 최고인민회의 제13기 4차 회의(2016.6.29.)에서 최고검찰소를 중앙검찰소로 변경</p>
<p>기소 단계</p>	<p>형사소송법 제261조</p> <p>예심원으로부터 사건기록을 접수한 검사는 사건검토결정을 하고 10일안으로 검토처리한다. 그러나 10일안에 검토처리할 수 없는 특별히 복잡하거나 중대한 사건인 경우에는 5일간 연장할 수 있다.</p> <p>노동단련형을 줄 수 있는 범죄의 사건기록은 5일안으로 검토처리한다.</p>
	<p>형사소송법 제262조</p> <p>기소를 위하여 피심자를 구류하는 기간은 10일이다. 그러나 특별히 복잡하거나 중대한 사건인 경우에는 5일간 연장할 수 있다.</p> <p>노동단련형을 줄 수 있는 피심자를 구류하는 기간은 5일이다.</p>

자유권규약 제9조 제4항은 체포 또는 억류의 적부 심사를 청구할 권리를 규정하고 있고, 제5항은 불법적 체포 또는 억류에 대해 보상을 청구할 권리를 규정하고 있다. 체포·구속 적부심사청구는 북한에서 인정되지 않는 것으로 파악된다. 형사보상 청구의 경우 대외적으로 공개된 법규에서는 관련 규정을 찾아보기 어렵다. 다만, 북한은 2000년 유엔 자유권위원회에 제출한 자유권규약 이행보고서에서 형사보상규정(Regulation on Criminal Compensation)에 대해 언급한 바 있다.<sup>38</sup> 북한은 보고서에서 동 규정 제2조에 “국가는 수사, 예심 또는 사법기관에 의하여 무고하게 체포 및 구속되거나 처벌을 받은 개인의

38\_Second Periodic Report of the Democratic People's Republic of Korea on Its Implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights, UN Doc. CCPR/C/PRK/2000/2 (4 May 2000), para. 17 (d).

정신적·육체적 고통과 재산 손실을 보상하도록 한다”고 규정되어 있다고 밝혔다. 북한은 2016년 유엔에 제출한 공통핵심문서(common core document)에서도 권리를 침해 받은 주민의 피해에 대한 보상제도를 언급하고 있다.<sup>39</sup>

## 다. 평가

북한에서는 자유권규약 제9조 제1항에서 금지하고 있는 자의적이거나 불법적인 체포·억류가 지속되고 있는 것으로 파악된다. 정치범의 수용은 자의적일 뿐만 아니라 불법적인 체포·억류의 대표적 사례에 해당한다. 개별 권리 부분에서 구체적으로 살펴보겠지만, 북한에서는 자유권규약에서 보장되는 권리를 적법하게 행사한 것에 대한 처벌로서의 체포·억류도 빈번하게 발생하고 있는데, 이는 명백히 자의적인 체포·억류에 해당한다. 신체적 자유와 안전에 대한 절차적 보장 또한 미흡한 것으로 파악된다. 자유권규약 제9조에 규정된 내용을 전반적으로 이행하기 위한 입법조치와 함께 법 규정 준수를 제고하기 위한 노력이 요구된다.

39\_Common Core Document Forming Part of the Reports of State Parties: Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. HRI/CORE/PRK/2016 (2 June 2016), para. 52.

# 5

## 피구금자의 권리

자유권규약은 제10조에서 자유를 박탈당한 사람에 대한 인도적 처우, 미결수용자에 대한 처우, 수형자에 대한 처우를 규정하고 있다.

표 II-14 자유권규약 제10조

제1항	자유를 박탈당한 모든 사람은 인도적으로 또한 인간의 고유한 존엄성을 존중하여 취급된다.
제2항	(a) 피고인은 예외적인 사정이 있는 경우를 제외하고는 기결수와 격리되며, 또한 유죄의 판결을 받고 있지 아니한 자로서의 지위에 상응하는 별도의 취급을 받는다. (b) 미성년 피고인은 성인과 격리되며 또한 가능한 한 신속히 재판에 회부된다.
제3항	교도소 수감제도는 재소자들의 교정과 사회복귀를 기본적인 목적으로 하는 처우를 포함한다. 미성년 범죄자는 성인과 격리되며 또한 그들의 연령 및 법적 지위에 상응하는 대우가 부여된다.

이하에서는 피구금자의 권리와 관련한 북한의 상황을 주요 쟁점별로 살펴보고자 한다.

### 가. 자유를 박탈당한 사람에 대한 비인도적 처우

자유권규약 제10조 제1항은 “자유를 박탈당한 모든 사람은

인도적으로 또한 인간의 고유한 존엄성을 존중하여 취급된다”고 규정하고 있다. 이 조항은 당사국의 법과 권력에 의해 자유를 박탈당한 모든 사람들, 즉 감옥, 병원(특히, 정신병원), 구치소, 교정시설, 기타 장소에 감금된 사람들에게 적용된다.<sup>40</sup> 자유권규약 제10조 제1항은 당사국에게 자유가 박탈당한 상황으로 인해 취약한 상태에 있는 이들에 대한 적극적인 의무를 부과함으로써 자유권규약 제7조 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌 금지 규정을 보완한다.<sup>41</sup> 따라서 자유를 박탈당한 사람들은 자유권규약 제7조에 위배되는 처우를 받지 않아야 할 뿐만 아니라 자유의 박탈에 수반되는 결과 이외의 다른 어떠한 곤경이나 압력에도 놓이지 않아야 한다. 자유를 박탈당한 사람들은 그렇지 않은 사람들과 동일한 조건 하에서 그 존엄성을 보장 받으며, 제한된 환경 속에서의 불가피한 제약들을 조건으로 자유권규약에서 정한 모든 권리를 향유한다.<sup>42</sup>

### (1) 구금시설 현황

북한에는 교화소, 노동단련대, 집결소, 구류장, 관리소 등의 구금시설이 있다.

#### (가) 교화소

교화소는 국무위원회 직속의 인민보안성 교화국에서 관할하는 교정시설로, 재판소에서 노동교화형을 선고 받은 자를 수용

40\_ UN HRC, General Comment, No. 21 (1992), para. 2.

41\_ *Ibid.*, para. 3.

42\_ *Ibid.*

하는 곳이다.<sup>43</sup> 북한이탈주민의 증언과 위성사진 판독 등을 통해 추정된 결과 현재 북한에는 <그림 II-1>과 같이 총 19개의 교화소가 운영되고 있는 것으로 파악된다.<sup>44</sup>

그림 II-1 교화소 위치



탈북 후 강제송환된 북한 주민이 북한 형법상 ‘비법국경출입 죄’<sup>45</sup>로 노동교화형을 선고 받은 후 주로 수용되는 곳이 전거리

43\_ 북한 형법에 따르면, 노동교화형은 범죄자를 교화소에 넣어 노동을 시키는 형벌로, 무기노동교화형과 유기노동교화형으로 구분된다(제30조). 현행 북한 형법은 총 8개 범죄(국가전복음모죄, 테러죄, 조국반역죄, 파괴·암해죄, 민족반역죄, 비법아편재배·마약제조죄, 마약 밀수·거래죄, 고의적중살인죄)에 대하여 무기노동교화형을 규정하고 있다(제60조, 제61조, 제63조, 제65조, 제68조, 제206조, 제208조, 제266조). 그리고 대부분의 일반범죄에는 유기노동교화형이 규정되어 있다. 유기노동교화형의 기간은 1년 이상 15년 이하로 되어 있고, 범죄를 병합하거나 형기를 합산할 경우에도 15년을 초과할 수 없도록 하고 있으며, 판결선고 전의 구금일수 1일을 유기노동교화형 1일로 산입하도록 되어 있다(제30조). 무기노동교화형과 유기노동교화형의 집행기간에는 국민의 권리가 일부 정지된다(제30조).

44\_ 한동호 외, 『북한 교화소』 (서울: 통일연구원, 2015), p. 12.

45\_ 북한 형법은 제221조에서 불법적으로 국경을 출입한 자는 1년 이하의 노동단련형에 처하고, 그

교화소와 개천교화소이므로, 이 두 교화소에 대한 증언이 집중적으로 수집되고 있다.

- 전거리교화소

전거리교화소는 함경북도 인민보안국 소속의 교화소로, 함경북도 회령시 무산리에 소재하고 있다(북위 42.2103/동경 129.7536).

그림 II-2 위성사진으로 본 전거리교화소



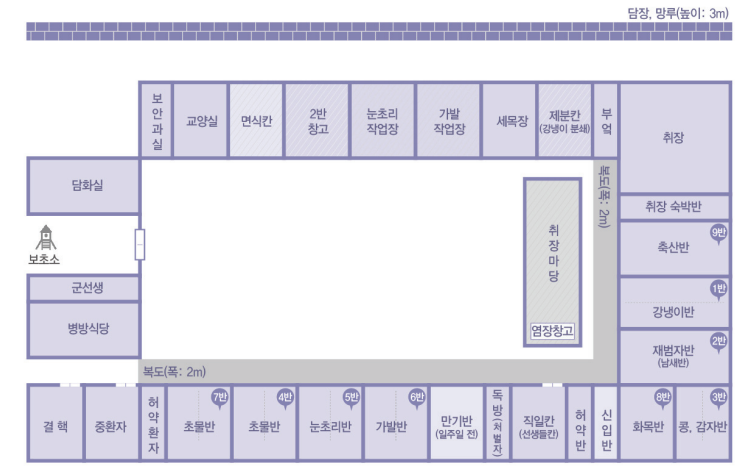
전거리교화소는 1과부터 5과까지 수형자를 나누어 관리하고 있는 것으로 파악된다. 남성 수형자는 1, 2, 4, 5과에 편성되어 있고, 여성 수형자는 3과에 편성되어 있다고 한다.<sup>46</sup> 각 과는 다시 반으로 분류되는데, 1과는 12개 반 정도, 2과와 3과는 각

정상이 무거운 경우에는 5년 이하의 노동교화형에 처하도록 하고 있다.

46\_ NKHR2012000185 2012-09-11; NKHR2013000040 2013-03-05; NKHR2013000046 2013-03-05 외 다수의 증언.

10개 반 정도, 4과는 4개 반 정도, 5과는 3개 반 정도로 이루어져 있다고 한다.<sup>47</sup> 전거리교회화소 수용 경험이 있는 북한이탈 주민의 다수가 여성이기 때문에 이들의 증언을 통하여 여성 수용동인 3과에 대해서는 보다 면밀한 파악이 가능하였다. 증언에 따르면, 3과에는 과장, 비서, 의사선생, 여자 관리선생 3명이 있다고 한다.<sup>48</sup> 그리고 3과는 감자반, 남새반, 콩반, 강냉이반, 돌출반, 가밭·눈초리반, 화목반, 축산반, 구내반, 허약자반으로 분류된다고 한다.<sup>49</sup> 증언을 토대로 재구성한 전거리교회화소 3과 내부는 <그림 II-3>과 같다.<sup>50</sup>

그림 II-3 전거리교회화소 3과 내부



47\_NKHR2012000185 2012-09-11.

48\_NKHR2014000048 2014-05-13.

49\_NKHR2011000248 2011-12-20; NKHR2014000048 2014-05-13.

50\_NKHR2014000031 2014-04-15; NKHR2014000040 2014-04-29; NKHR2015000036 2015-02-10.



- 개천교화소

개천교화소는 평안남도 인민보안국 소속의 교화소 중 하나로, 평안남도 개천시 약수동에 소재하고 있다(북위 39.7083/동경 125. 9233).

그림 II-4 위성사진으로 본 개천교화소



개천교화소는 남자동과 여자동으로 구분되어 있으며, 여자동은 다시 무기노동교화형을 받은 수형자들이 있는 무기동과 유기노동교화형을 받은 수형자들이 있는 유기동으로 구분되어 있는 것으로 파악된다.<sup>51</sup> 여자 무기동과 유기동은 별도의 건물에 있다고 한다.<sup>52</sup> 무기노동교화형을 받은 여성 수형자가 수용되는 것으로 볼 때 개천교화소는 중범죄자 수용시설인 것으로 보

51\_NKHR2014000175 2013-10-21; NKHR2015000186 2015-12-15.

52\_위의 증언.

인다. 증언에 따르면, 개천교화소 여성 수형자의 경우 농산반, 축산반, 뜨개반, 남새반, 과수반, 밭갈이반 등에 속해 노동을 한다고 한다.<sup>53</sup> 북한이탈주민 ○○○은 농산반, 축산반, 과수반 등의 경우 각각 단층집에서 수형생활을 하고, 뜨개반의 경우 관리원들 건물 가까이에 있는 2층짜리 건물에서 수형생활을 하는데, 뜨개반은 무기노동교화형을 받은 수형자들과 비법국경출입 및 인신매매 등 도주 위험자들로 구성된다고 증언하였다.<sup>54</sup> 개천교화소 남성 수형자의 경우 벽돌반, 포화반(신발, 허리띠, 권총집, 군화, 단화 등을 만드는 반)에서 노동을 하거나, 교화소 인근의 탄광에서 석탄을 캐는 작업을 한다고 한다.<sup>55</sup>

#### (나) 노동단련대

노동단련대는 재판소에서 노동단련형(6개월 이상 1년 이하)을 선고 받은 자 또는 검사에 의해 노동단련처벌(최대 6개월까지)을 부과 받은 자를 수용하는 곳이다. 노동단련형을 선고 받은 자는 인민보안성 관할의 노동단련대에 수용되고, 노동단련 처벌을 받은 자는 인민위원회 노력동원부 관할의 시·군·구역 단위 노동단련대에 수용되는 것으로 파악된다. 강원도 원산시 노동단련대, 평안남도 증산군 노동단련대가 인민보안성 관할의 노동단련대라는 증언이 있다.<sup>56</sup> 2016년 조사에서는 2014년에 자신의 오빠가 비법월경죄로 노동단련형 7개월을 선고 받고 개

---

53\_ NKHR2013000156 2013-08-20.

54\_ NKHR2013000121 2013-06-25; NKHR2016000014 2016-01-26.

55\_ NKHR2013000115 2013-06-11; NKHR2013000195 2013-10-29.

56\_ NKHR2014000065 2014-06-03; NKHR2015000121 2015-09-08.

천교화소 내 노동단련대에 수용되었다는 증언이 수집되었다.<sup>57</sup>  
군대에서도 자체적으로 노동단련대를 운영한다고 한다.<sup>58</sup>

#### (다) 집결소

집결소는 여행구역 이탈자, 여행기일 경과자, 부랑아, 사건  
체류자, 강제송환 탈북자 등을 조사하고 수용하는 곳이다. 집결  
소 측에서 수용자의 거주지 담당 보안서에 통보하여 해당 지역  
보안원이 집결소에 도착하면 수용자는 거주지로 이송된다. 양  
강도 혜산시, 함경북도 청진시, 평안북도 신의주시, 자강도 만  
포시 등에 집결소가 있는 것으로 파악된다. 집결소들은 도 인민  
보안국 관할이며, 국가안전보위성에서 관리하는 집결소도 일부  
운영되고 있다. 북한이탈주민의 증언에 따르면, 양강도 혜산시  
의 경우 비법월경자 집결소가 혜탄동에 있으며 여행자 집결소  
가 성후동에 있다고 한다.<sup>59</sup>

#### (라) 구류장

구류장은 범죄혐의자가 재판을 받기 전에 구금되어 조사를  
받는 곳이다. 북한 형사소송법에 따르면, 반국가 및 반민족범죄  
사건의 수사 및 예심은 안전보위기관의 수사원 및 예심원이 담  
당하며, 일반범죄사건의 수사 및 예심은 인민보안기관의 수사  
원 및 예심원이 담당하므로(제46조 및 제48조), 구류장은 국가

57\_NKHR2016000026 2016-03-08.

58\_NKHR2015000119 2015-09-08.

59\_NKHR2015000093 2015-05-12.

안전보위성 구류장과 인민보안성 구류장으로 구분된다. 국가안전보위성 조직은 중앙, 도, 시·군 단위로 구분되는데, 각각의 단위별로 구류장이 마련되어 있다고 한다. 인민보안성 조직은 중앙, 도, 시·군, 동·리 단위로 구분되며, 역시 각각의 단위별로 구류장이 마련되어 있다고 한다.

### (마) 관리소

관리소는 정치범들을 수용하는 곳으로, 북한은 공식적으로는 그 존재를 부인하고 있으나 현재 총 5개의 관리소가 운영되고 있는 것으로 확인되고 있다. 관리소는 앞에서 언급한 구금시설과는 그 성격이 근본적으로 구별되므로 뒤에서 별도로 살펴보기로 한다.

## (2) 구금시설 내 처우

북한이탈주민의 증언에 따르면, 북한의 교화소, 노동단련대, 집결소, 구류장에서는 폭행 및 가혹행위가 지속적으로 발생하고 있으며, 영양·위생·의료 상황이 열악하여 많은 피구금자들이 고통을 당하고 있는 것으로 파악된다. 이 같은 비인도적 처우로 인하여 수용자가 사망에 이르는 경우도 많은 것으로 확인된다.

### (가) 교화소<sup>60</sup>

2016년 조사에서도 교화소 내 폭행 및 가혹행위 사례가 수 집계되었다. 2011년 11월부터 2013년 2월까지 전거리교화소에 수감되어 있었다는 한 여성은 교화소에서 계호원과 보안원에 의한 폭행 및 가혹행위가 빈번하게 발생하였다고 증언하였다.<sup>61</sup> 증언자 자신도 배가 고파서 음식을 훔쳐 먹다가 구둑발, 회초리, 총탁 등으로 맞은 경우가 서너 번 정도 된다고 한다.<sup>62</sup> 2014년 4월부터 2015년 3월까지 전거리교화소 수감 경험이 있는 또 다른 여성에 따르면, 수형자들이 일을 잘 못하거나 생활규정을 제대로 공부하지 않은 경우 보안원들이 수시로 폭력을 행사하였다고 한다.<sup>63</sup> 이로 인해 갈비뼈나 척추가 다치는 경우도 있었는데, 본인 역시 보안원의 구타로 척추를 다쳐 지금까지도 불편을 겪고 있다고 증언하였다.<sup>64</sup> 2014년 8월부터 2015년 7월까지 개천교화소에 수감되어 있었다는 한 남성은 노동과 재를 채우지 못한 사람이 있을 경우 담당선생이 “교양 좀 해라”고 말을 하면 동료수감자들이 그 사람을 집중적으로 때렸다고 증언하였다.<sup>65</sup> 개천교화소에서는 면회 온 가족들이 가지고 온 음식을 먹지 못하게 하는 이른바 ‘면식처벌’도 있었다고 한다.<sup>66</sup>

60\_ 북한 전거리교화소와 개천교화소 실태에 대해서는 한동호 외, 『북한 교화소』, pp. 13~30 참조.

61\_ NKHR2016000046 2016-04-19.

62\_ 위의 증언.

63\_ NKHR2016000184 2016-12-13.

64\_ 위의 증언.

65\_ NKHR2016000114 2016-07-12.

66\_ 위의 증언.

**표 II-15** 교화소 내 폭행 및 가혹행위

증언내용	증언번호
2009년 11월부터 2012년 7월까지 성간교화소 수감 당시 영양실조, 구타, 자살 등으로 하루 평균 5-6명씩 사망하였음.	NKHR2016000124 2016-07-26
2010년 10월부터 2013년 3월까지 전거리교화소에 수용되어 있었는데, 보안원의 말을 잘 이해하지 못한다는 등의 이유로 주먹, 구둑발, 몽둥이 등으로 수형자들이 수시로 구타를 당하였음.	NKHR2016000055 2016-05-03
2011년 1월부터 2013년 9월까지 함흥교화소에 수용되어 있었는데, 수형자들이 총 개머리판 등으로 수시로 구타를 당하였음.	NKHR2016000183 2016-12-13
2012년 전거리교화소 수감 당시 담당선생이 직접 또는 동료수형자들을 시켜서 집단적으로 폭행하는 일이 빈번하였음. 단체로 비를 맞으면서 돌을 안고 200미터, 300미터씩 뛰기도 하였는데, 몸이 약하여 넘어지자 사람들이 자신을 밟고 뛰기도 하였음.	NKHR2014000132 2014-08-26
2012년 전거리교화소에서 하루 업무량을 달성하지 못한 수형자들은 심한 욕과 함께 구타를 당하였음.	NKHR2015000073 2015-04-07
2012년 3월 40대 개천교화소에서 동료수형자가 퇴비 살포 작업 중 “천천히 일하자”고 이야기했다는 이유로 담당 보위부원 ○○○ 대위로부터 호미로 머리를 맞고 출혈이 심했는데, 허약이 겹쳐 사망하였음.	NKHR2013000156 2013-08-20
2012년 12월 전거리교화소에서 농사반의 여성이 도주 중 잡혀서 심하게 폭행을 당하였고 그 이후로 제대로 치료도 받지 못하고 계속 앓다가 2013년 2, 3월경 사망하였음.	NKHR2014000095 2014-07-15
2013년 2월부터 2015년 1월까지 전거리교화소에 수용되어 있었는데, 폭행 및 가혹행위가 자주 발생하였음. 굶주린 60대 여성이 발에 떨어진 것을 주워 먹었다는 이유로 허리를 못 쓸 정도로 심하게 구타를 당하기도 하였음.	NKHR2015000123 2015-09-08

교화소 내 열악한 영양·위생·의료 상황에 대한 증언도 지속적으로 수집되고 있다. 2014년 8월부터 2015년 7월까지 개천교화소에서 수감생활을 한 북한이탈주민 ○○○은 교화소에서 하루 식사로 강냉이 450g, 단지 밥, 콩 30g을 주었으며 수형자의 80퍼센트 정도가 허약(영양실조) 상태였다고 증언하였다.<sup>67</sup> 또한, 폐렴, 허약 3도, 간염 등으로 거의 사망에 이를 정도의 사람만 병동생활이 가능하다고 증언하였다.<sup>68</sup> 다만, 최근에는 수형

67\_ NKHR2016000114 2016-07-12.

자들에게 면회를 많이 허용하는 등 교화소 내 사망자가 발생하지 않도록 잘 관리하라는 지시가 내려짐에 따라 과거에 비해 사망자 수가 줄었다고 한다.<sup>69</sup>

표 II-16 교화소 내 열악한 영양·위생·의료 상황

증언내용	증언번호
2003년부터 2012년까지 전거리교화소에 수용되어 있었는데, 위생관리 부족으로 매해 2~3달 가량 전염병이 돌았으며 한번에 30~50명씩 사망하였음.	NKHR2014000081 2014-07-01
2008년부터 2012년까지 개천교화소 수감 당시 1일 평균 2~3명이 결핵, 허약 등으로 사망하였음. 2010년에는 식량난이 특히 심하였는데, 교화소 축에서 구해온 휘발유 냄새 나는 강냉이를 먹고 일시적으로 사망자가 증가하기도 하였음. 사망자가 발생하여 선생에게 보고하였으나 시신을 바로 처리하지 않아 다음 날까지 시신이 방 안에 방치되어 있었음.	NKHR2015000005 2015-01-13
2010년부터 2012년까지 전거리교화소에 수용되어 있었는데, 풀색 나는 강냉이가 증기밥 형태로 제공되었음.	NKHR2015000163 2015-12-01
2011년과 2012년 전거리교화소에서 다수의 수형자들이 질병으로 사망하였음.	NKHR2015000031 2015-02-10
2011년 1월부터 2013년 9월까지 함흥교화소 수감 당시 강냉이밥과 소금국이 식사로 제공되었음. 7~8명의 수형자들이 허약으로 사망하였음. 시신의 팔과 다리를 꺾어 현 자루에 넣은 뒤 교화소 뒤 산에 매장하였으며, 가족들에게 사망 사실을 통보하지 않았음.	NKHR2016000183 2016-12-13
2012년 개천교화소에 수용되어 있던 남편에게 한 달에 한 번씩 면회를 가서 면식품을 넣어 주었는데, 가족이 면회를 오지 않는 수형자들의 영양 상태가 좋지 않아 가지고 간 면식품의 30퍼센트를 교화소에 바쳐야 했음. 남편은 차 수리반 작업 중 사고를 당하여 머리에 큰 부상을 입었고, 제대로 된 치료를 받지 못한 채 방치되어 있다가 사고 나흘 후 사망하였음.	NKHR2015000151 2015-11-17
2012년 5월부터 2013년 12월까지 개천교화소 내 병동에 수감되어 있었는데, 약품이 부족하였고 수술을 할 때에도 마취를 하지 않았음. 같은 병실에 있던 사람이 사망하자 그 자리에서 시신을 3등분으로 쪼갠 후 비닐마대에 담아서 가지고 나갔음.	NKHR2016000160 2016-05-31
2012년 9월부터 2013년 12월까지 개천교화소 수감 당시 통강냉이 가루, 소금국, 썩은 양배추로 끓인 국('까마귀 날개국')이 식사로 제공되었음.	NKHR2016000189 2016-12-27
2013년 2월부터 2015년 1월까지 전거리교화소 수감 당시 썩은 양배추로 끓인 국과 모래 섞인 밥이 제공되어 허기를 면하기 위해 풀을 뜯어 먹었음.	NKHR2015000123 2015-09-08

68\_ 위의 증언.

69\_ 위의 증언.

## (나) 노동단련대

2016년 조사에 따르면, 노동단련대에서도 폭행 및 가혹행위가 지속적으로 발생하고 있는 것으로 보인다. 2014년 3월 양강도 해산시 노동단련대 수용 경험이 있는 북한이탈주민 ○○○은 작업감시를 잘못했다는 이유로 따귀를 세게 맞아 고막이 손상되었다고 증언하였다.<sup>70</sup>

**표 II-17** 노동단련대 내 폭행 및 가혹행위

증언내용	증언번호
2012년경 양강도 삼지연군 노동단련대 근처에 거주하였는데, 하루 노동량(벌목 2입방)을 달성하지 못한 수용자들이 심한 욕설과 함께 구타를 당하는 것을 여러 차례 목격하였음. 관리원들이 수용자들을 발로 때리고 채찍질을 하는 등 짐승 다루듯 하였음.	NKHR2015000073 2015-04-07
2012년 6월 함경북도 회령시 노동단련대 수용 당시 자주 구타를 당하였음. 구타 후유증으로 신체장애를 얻은 사람도 있었음.	NKHR2015000085 2015-04-21
2013년 양강도 대흥단군 노동단련대 수용 당시 노동정량을 채우지 못했다는 이유로 정량지도원으로부터 길이 약 1미터, 두께 3~4센티미터 정도의 몽둥이로 구타를 당하였음.	NKHR2014000041 2014-04-29
2013년 2월 함경남도 단천시 검덕광산 노동단련대 수용 당시 중국어를 사용했다는 이유로 구타를 당하였음.	NKHR2015000079 2015-04-21
2014년 3월 양강도 삼지연군 노동단련대에 수용된 적이 있는데, 노동단련대는 노동으로 단련을 하라는 곳이어서 일을 제대로 못하면 매일 벌을 주고 때렸음. 노인들의 경우도 예외가 아니었음.	NKHR2016000114 2016-07-12

노동단련대 내 열악한 영양·위생·의료 상황에 대한 증언도 수집되었다. 2013년 12월부터 2014년 6월까지 함경북도 회령시 노동단련대 수용 경험이 있는 북한이탈주민 ○○○은 식사

70\_NKHR2016000108 2016-07-12.



가 매우 열악했으며, 당시 고열에 시달리던 동료수용자는 적절한 치료를 받지 못하고 결국 사망했다고 증언하였다.<sup>71</sup>

표 II-18 노동단련대 내 열악한 영양·위생·의료 상황

증언내용	증언번호
2012년 8월 함경북도 회령시 노동단련대에 수용되었는데, 식사가 열악하여 면회를 오지 않으면 생활이 어려웠음.	NKHR2015000139 2015-10-06
2013년 3월 양강도 삼지연군 노동단련대 수용 당시 매번 한 끼 정량(강냉이 150g)에 못 미치는 식사가 제공되어 절반 이상이 허약하였음. 빈대가 너무 많아서 잠을 자기도 어려웠음.	NKHR2016000114 2016-07-12
2013년 11월부터 2014년 3월까지 양강도 해산시 노동단련대 수용 당시 감자와 옥수수만 조금씩 제공되어 식사가 늘 부족하였음. 그리고 세탁을 할 수 없어 같은 옷으로 몇 달을 버텨야 했음.	NKHR2016000108 2016-07-12

### (다) 집결소

2016년 조사에서도 집결소 내 폭행 및 가혹행위 사례가 수 집되었다. 2014년 10월 중국에서 강제송환되었다는 한 여성은 2014년 12월 평안북도 신의주시 집결소를 거쳐 2015년 2월 양강도 해산시 집결소에 수용되었는데, 당시 고정자세를 강요 받았으며, 몽둥이 등으로 심한 구타를 당하였다고 증언하였다.<sup>72</sup> 이 증언자에 따르면, 신의주시 집결소에서는 중국인 아이를 임신했다는 이유로 임신 3개월째 임신부가 강제낙태를 당했다고 한다.<sup>73</sup>

71\_NKHR2016000042 2016-04-05.

72\_NKHR 2016000051 2016-04-19.

73\_위의 증언.

**표 II-19** 집결소 내 폭행 및 가혹행위

증언내용	증언번호
2012년 9월 함경북도 청진시 집결소 수용 당시 김매다 허리를 펴면 구타를 당하였음. 중국행을 기도하였던 여성 수용자들의 경우 수시로 담뱃불로 지지는 등의 가혹행위를 당하였음.	NKHR2015000123 2015-09-08
2012년 12월 양강도 해산시 집결소에서 계호원이 27세 여성 수용자를 성폭행하였음.	NKHR2015000079 2015-04-21
2014년 양강도 해산시 집결소에서 구둣발과 주먹으로 구타를 당하였음. 해산시 노동단련대에도 있었는데 집결소에서 가혹행위가 더 심하였음.	NKHR2016000025 2016-03-08
2014년 11월 양강도 해산시 집결소에 40일간 있었는데, 고정자세를 강요받았으며, 수용자 한 명이 잘못하면 그 방 수용자 전체가 벌을 받았음. 같은 방에 있던 한 여성은 지속적인 구타로 머리와 다리에 심각한 부상을 입어 나갈 당시 걷기도 어려운 정도였음.	NKHR2016000094 2016-06-14

집결소 내 영양·위생·의료 상황도 열악한 것으로 파악된다. 2014년 10월부터 2015년 3월까지 양강도 해산시 집결소에 수용된 경험이 있는 북한이탈주민 ○○○은 식사로 통강냉이와 배춧국이 제공되었으며, 난방은 각자 집에서 땀감을 보내면 가능하다고 증언하였다.<sup>74</sup> 그리고 증언자에 따르면 상주 의사 및 의료시설이 도 보위부 집결소에는 있지만 시 보위부 집결소에는 없으므로, 환자가 있으면 외부에서 의사를 섭외해 치료한다고 한다.<sup>75</sup>

74\_ NKHR2015000170 2015-12-01.

75\_ 위의 증언.

증언내용	증언번호
2012년 9월 함경북도 청진시 집결소 수용 당시 식사가 열악하여 대다수가 허약에 걸려 있었음.	NKHR2015000123 2015-09-08
2012년 9월부터 11월까지 평안북도 신의주시 집결소에 수용되어 있었는데, 식사로 강냉이, 배춧국, 고구마가 제공되었음.	NKHR2016000177 2016-11-29
2013년 양강도 해산시 집결소 수용 당시 식사로 통강냉이 100알과 소금 물이 제공되었음.	NKHR2015000153 2015-11-17

### (라) 구류장

2016년 조사에서도 보안서 구류장과 보위부 구류장에서의 폭행 및 가혹행위 관련 증언이 다수 수집되었다. 특히, 국경지역 보위부 구류장에서의 폭행 및 가혹행위가 집중적으로 증언되고 있다. 북한이탈주민 ○○○은 2014년 10월 중국에서 강제송환된 후 2015년 3월부터 6월까지 양강도 해산시 보위부 구류장에 구금되어 조사를 받았는데, 고정자세를 강요받았으며 조금이라도 움직였을 경우 뽀뽀 5,000개 등의 벌을 받았다고 증언하였다.<sup>76</sup> 허약한 상태에서 이 같은 벌을 받다가 기절하는 사람들도 많았다고 한다.<sup>77</sup> 또한 수시로 구타를 당하였으며, 컷구멍에서 고름이 나올 정도로 그 정도가 심하였다고 한다.<sup>78</sup>

76\_ NKHR2016000051 2016-04-19.

77\_ 위의 증언.

78\_ 위의 증언.

**표 II-21** 구류장 내 폭행 및 가혹행위

증언내용	증언번호
2012년 1월 평안남도 평성시 거주 당시 19살이던 여동생이 한국드라마를 보다가 단속에 걸려 보위부 구류장에 구금되었는데, 40대 보위부원에 의해 성폭행을 당하였음.	NKHR2016000169 2016-11-01
2012년 2월 양강도 해산시 보위부 구류장에서 15일간 구금되어 있는 동안 불에서 꺼낸 장작개비로 구타를 당하고 발가벗고 뽀뽀를 하는 등 각종 가혹행위에 시달렸음.	NKHR2014000189 2016-12-27
2012년 5월 평안북도 신의주시 보위부 구류장에서 보위부에 끌려간 이 옷이 40일간 고문을 당하여 새끼가 부러지고 의식이 없는 상태로 나왔음.	NKHR2014000073 2014-06-17
2012년 7월 함경북도 무산군 보위부 구류장에 16일간 있으면서 고정자세 유지, 수면방해 등의 가혹행위를 당하였으며, 수시로 구타를 당하였음.	NKHR2015000123 2015-09-08
2012년 10월 양강도 해산시 보위부 구류장에서 고정자세 유지 등의 가혹행위와 구타를 당하였음.	NKHR2015000079 2015-04-21
2012년 12월 강원도 원산시 보위부 구류장에서 16시간 이상씩 고정자세를 강요받았으며, 구타를 당하였음.	NKHR2016000113 2016-07-12
2013년 3월 양강도 해산시 보위부 구류장에서 보름 동안 매일 1시간~1시간 30분씩 취급자 독방에서 구타를 당하였음.	NKHR2015000159 2015-12-01
2013년 6월 양강도 해산시 보위부 구류장에서 고정자세 유지 등의 가혹행위와 구타를 당하였음.	NKHR2015000153 2015-11-17
2013년 7월 양강도 해산시 보위부 구류장에서 고정자세 유지 등의 가혹행위를 당하였음. 고정자세를 유지하지 않을 경우 "95도 각"이라는 벌을 내렸음.	NKHR2015000136 2015-09-22
2013년 8월부터 10월까지 함경북도 청진시 보위부 구류장에서 고정자세 유지, 공중매달기, 수면방해 등의 가혹행위와 구타를 당하였음. 가혹행위로 인해 자살하는 사례도 빈번하였음.	NKHR2014000121 2014-08-12
2013년 11월 양강도 보천군 보안서 구류장에서 아침 5시부터 밤 10시까지 고정자세를 강요받았음.	NKHR2016000044 2016-04-19
2014년 4월 양강도 해산시 보위부 구류장에서 이가 부러질 정도로 심하게 구타를 당하였음.	NKHR2016000103 2016-06-28
2015년 12월 양강도 해산시 보위부 구류장에서 고정자세를 강요받았음. 계호원들이 카메라를 설치해 놓고 감시를 하다가 조금이라도 움직이면 쇠창살 밖으로 머리카나 손을 내밀라고 한 후 참나무 몽둥이로 수시로 때렸음. 심하게 구타를 당한 날은 졸도를 하기도 하였음.	NKHR2016000078 2016-05-31

구류장 내 열악한 영양·위생·의료 상황에 대한 증언도 지속적으로 수집되고 있다. 2015년 12월 양강도 해산시 보위부 구류장에 보름 정도 구금되어 조사를 받은 적이 있다는 한 남성은 당시 식사로 곱팡이가 낀 썩은 통강냉이와 시래기국이 제공되었고, 닛새 정도 굶다가 할 수 없이 조금씩 주워 먹었다고 증언하였다.<sup>79</sup> 증언자에 따르면, 한 겨울에도 난방이 제공되지 않아 매우 추웠다고 한다.<sup>80</sup> 그리고 작은 방에 적을 때는 10명, 많을 때는 15명이 수용되어 있어 잠을 잘 때 몸을 제대로 펼 수도 없었다고 한다.<sup>81</sup>

표 II-22 구류장 내 열악한 영양·위생·의료 상황

증언내용	증언번호
2012년 2월 양강도 해산시 보위부 구류장에서 식사로 쥐똥 섞인 통강냉이와 시래기를 배급 받았음.	NKHR2016000189 2016-12-27
2012년 7월 함경북도 무산군 보위부 구류장에서 아침과 저녁에는 강냉이밥과 송농물을 배급 받았고, 점심에는 국수를 배급 받았음.	NHR2015000123 2015-09-08
2012년 10월 양강도 해산시 보위부 구류장에서 식사로 썩은 강냉이를 배급 받았음.	NHR2015000079 2015-04-21
2013년 10월 함경북도 청진시 보위부 구류장에서 옥수수밥과 소금에 절인 무 등 매우 열악한 식사가 제공되었음.	NKHR2014000121 2014-08-12
2014년 1월 9일부터 21일까지는 양강도 해산시 도 보위부 구류장에 있었고 2014년 1월 21일부터 3월 8일까지는 양강도 김정숙군 보위부 구류장에 있었는데, 해산시 구류장의 경우 통강냉이가 120알씩 배급되어 매우 열악하였고 김정숙군 구류장의 경우 상대적으로 나은 편이었음.	NKHR2014000203 2014-12-02
2015년 3월부터 6월까지 양강도 해산시 보위부 구류장에 구금되어 조사를 받았는데, 식사로 통강냉이가 삶은 것, 소금국, 배추가 제공되었음.	NKHR2016000051 2016-04-19

79\_ NKHR2016000078 2016-05-31.

80\_ 위의 증언.

81\_ 위의 증언.

## 나. 미결수용자에 대한 처우 문제

자유권규약 제10조 제2항 (a)는 예외적인 사정이 있는 경우를 제외하고는 피고인을 기결수와 격리하도록 하고 있으며, 미결수용자로서의 지위에 상응하는 별도의 취급을 하도록 하고 있다. 이는 자유권규약 제14조 제2항에 규정된 것과 같이 무죄로 추정 받을 권리를 향유하는 미결수용자의 지위를 강조하기 위한 것이다.<sup>82</sup>

북한 법규를 살펴보면, 헌법과 형사소송법에서 형사피고인은 유죄의 판결이 확정될 때까지는 무죄로 추정된다는 점을 명시하고 있지 않다. 미결수용자와 수형자의 구분수용과 미결수용자의 처우에 관한 별도의 규정 또한 마련되어 있지 않다.<sup>83</sup> 앞에서 살펴본 바와 같이 노동교화형, 노동단련형, 노동단련처벌이 확정된 사람이 수용되는 시설과 형사피의자 또는 형사피고인이 수용되는 시설이 구분되어 있어 기본적으로 미결수용자와 수형자의 구분수용은 이루어지고 있는 것으로 보인다. 미결수용자가 수형자와 구별되는 적절한 처우를 받고 있는지에 대해서는 향후 보다 구체적인 조사가 필요할 것으로 보이나, 일부 집결소의 경우 수용자들에게 강제노동을 시키고 있는 점(제II장 제3절 강제노동을 하지 않을 권리), 변호인 접견권이 실질적으로 보장되고 있지 않은 점(제II장 제7절 공정한 재판을 받을

---

82\_ UN HRC, General Comment, No. 21 (1992), para. 9.

83\_ 예를 들어 한국의 경우를 보면, 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률에서 미결수용자와 수형자의 구분수용과 구분수용의 예외를 규정하고 있고, 미결수용자 처우의 원칙, 참관금지, 사복착용, 이발, 변호인과의 접견 및 서신수수, 조사 등에서의 특칙, 직업과 교화 등 미결수용자의 처우에 대한 상세한 규정을 두고 있다.

권리) 등을 고려할 때 미결수용자에 대한 처우 보장은 미흡한 것으로 판단된다.

## 다. 수형자에 대한 처우 문제

자유권규약 제10조 제3항 전단에 따르면, 교정제도는 재소자들의 교정과 사회복귀를 기본적인 목적으로 하는 처우를 포함해야 한다. 따라서 수형자에 대하여는 교육·교화프로그램, 작업, 직업훈련 등을 통하여 교정교화를 도모하고 사회생활에 적응하는 능력을 함양하도록 처우하여야 한다.

우선 북한 법규상 수형자의 처우에 관한 별도의 규정은 마련되어 있지 않은 것으로 확인된다.<sup>84</sup> 북한 형법상 형벌 관련 규정을 보면 형식적으로는 교화소 등에서의 노동을 통한 수형자의 교양개조를 추구하고 있는 것으로 보이나, 그동안 다수의 북한이탈주민이 증언한 바 있는 북한 내 구금시설의 비인도적 노동환경과 과도한 노동 부과는 수형자의 교정과 사회복귀 목적에 부합되는 것이라고 보기 어렵다. 2016년 조사에서도 교화소에서의 비인도적 노동환경과 과도한 노동 부과에 대한 증언이 수집되었다. 북한이탈주민 ○○○은 2012년 9월부터 2013년 12월까지 개천교화소 수감 당시 아침 9시 반부터 밤 11시 반까지 노동을 해야 했으며, 행동이 굵은 수형자들은 총이나 구둑발로 심한 구타를 당했다고 증언하였다.<sup>85</sup> 2014년 8월부터

84\_ 예를 들어 한국의 경우를 보면, 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률에서 수형자 처우의 원칙, 분류심사, 교육과 교화프로그램, 작업과 직업훈련, 귀휴 등 수형자의 처우에 대한 상세한 규정을 두고 있다.

85\_ NKHR2016000189 2016-12-27.

2015년 7월까지 11개월간 개천교화소 수감 경험이 있다는 또 다른 북한이탈주민 역시 이와 유사한 증언을 하였다. 증언자에 따르면, 원래 정해진 일일 노동시간은 12시간인데 노동과제가 너무 많아 하루 14시간씩 일을 했다고 한다.<sup>86</sup> 일을 제대로 못하였을 경우에는 무자비하게 때리고 잠도 재우지 않았다고 한다.<sup>87</sup>

## 라. 미성년 미결수용자·수형자에 대한 처우 문제

자유권규약 제10조 제2항 (b)는 미성년 피고인은 성인과 격리되며 가능한 한 신속히 재판에 회부되어야 한다고 규정하고 있다. 또한, 자유권규약 제10조 제3항 후단은 미성년 수형자는 성인과 격리되며 그들의 연령 및 법적 지위에 상응하는 대우가 부여되어야 한다고 규정하고 있다. 제10조에서는 미성년자의 연령이 명시되어 있지 않으나, 유엔 자유권위원회는 일반논평에서 최소한 형사사법과 관련된 문제에 있어서는 자유권규약 제6조 제5항에 규정된 바와 같이 18세 미만의 자를 미성년자로 취급할 필요가 있다고 밝혔다.<sup>88</sup>

현행 북한 법규상으로는 미성년 미결수용자 또는 수형자에 대한 규정을 찾아보기 어렵다. 이와 관련된 실태 또한 구체적으로 파악된 바가 없어 향후 이 부분에 대한 조사가 필요할 것으로 보인다.

---

86\_ NKHR2016000114 2016-07-12.

87\_ 위의 증언.

88\_ UN HRC, General Comment, No. 21 (1992), para. 13.



## 마. 평가

2016년 조사에 따르면, 교화소, 노동단련대, 집결소, 구류장 등 각종 구금시설 내 인권 침해 실태가 여전히 심각한 것으로 나타나고 있다. 모든 종류의 구금시설에서 폭행 및 가혹행위가 일상화되어 있는데, 특히 강제송환자들이 주로 구금되어 조사를 받는 국경지역 보위부 구류장에서의 폭행 및 가혹행위 실태는 매우 심각한 것으로 보인다. 구금시설 내 영양·위생·의료 상태도 매우 열악한 상황이며, 이로 인해 수용자가 사망에 이르는 사례도 지속적으로 발생하고 있는 것으로 파악된다. 이는 자유를 박탈당한 사람에 대한 인도적 처우를 규정하고 있는 자유권규약 제10조 제1항 위반에 해당한다. 구금시설에서의 폭행 및 가혹행위는 고문 및 비인도적 처우를 금지하고 있는 자유권규약 제7조 위반에도 해당할 수 있으며, 구금시설에서의 사망은 생명권 보호를 규정하고 있는 자유권규약 제6조 위반에도 해당할 수 있다. 그리고 미결수용자와 수형자를 구분하여 수용하고 있는 것을 제외하고는 미결수용자에 대한 처우 보장이 미흡하며, 수형자에 대한 처우에 있어서도 과도한 노동 부과 등 교정제도 본래의 목적에 부합되지 않는 조치들이 취해지고 있는 것으로 파악된다. 이와 같이 자유권규약 제10조가 전반적으로 준수되지 않고 있는 것은 북한에서 범죄자 또는 일탈자의 인간으로서의 존엄성을 경시하는 풍조가 만연해 있는 것과는 무관하지 않은 것으로 판단된다. 북한에 대한 제2차 UPR에서 다수의 국가들은 피구금자의 처우를 개선하고 구금시설 내 인권 침해를 중지할 것을 권고하였고, 이에 대해 북한은 향후 이

행가능성을 지속적으로 검토하겠다는 입장을 표명한 바 있다. 자유권규약의 당사국인 북한은 구금시설에 수용된 사람의 권리와 처우에 관한 구체적인 규정을 마련하고 이를 준수해 나가야 할 것이다.

# 6

## 이동 및 거주자의 자유에 대한 권리

이동 및 거주자의 자유는 자유롭게 이동하고 정착할 수 있는 인간의 본질적 권리 중 하나이다. 거주지 선택과 이주를 포함한 이동의 자유 확보를 통해 인간의 근본 권리로서의 인권 전반이 더욱 확실히 보장될 수 있는 근거가 마련된다고 해도 과언이 아니다. 이러한 맥락에서 주요 국제인권기준에서는 이동의 자유를 언급하고 있다. 세계인권선언 제13조는 “모든 사람은 각국의 영역 내에서 이전과 거주자의 자유에 관한 권리를 가진다”고 명시하고 있고, 자유권규약 제12조는 이동 및 거주자의 자유에 대한 권리를 아래와 같이 언급하고 있다.

**표 II-23 자유권규약 제12조**

제1항	합법적으로 어느 국가의 영역 내에 있는 모든 사람은, 그 영역 내에서 이동의 자유 및 거주자의 자유에 관한 권리를 가진다.
제2항	모든 사람은 자국을 포함하여 어떠한 나라로부터도 자유로이 퇴거할 수 있다.
제3항	상기 권리는 법률에 의하여 규정되고, 국가안보, 공공질서, 공중보건 또는 도덕 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 필요하고, 또한 이 규약에서 인정되는 기타 권리와 양립되는 것을 제외하고는 어떠한 제한도 받지 아니한다.
제4항	어느 누구도 자국에 돌아올 권리를 자의적으로 박탈당하지 아니한다.

이하에서는 이동 및 거주에 대한 권리와 관련한 북한의 상황을 주요 쟁점별로 살펴보고자 한다.

## 가. 여행증을 통한 주민단속 및 이동제한

자유권규약 제12조 제1항은 “합법적으로 어느 국가의 영역 내에 있는 모든 사람은, 그 영역 내에서 이동의 자유 및 거주에 관한 권리를 가진다”고 명시하고 있다. 북한은 여행증 제도를 통해 일반 주민의 국가 영토 내 자유로운 이동에 제한을 가하고 있다. 자유권규약이 의미하는 바 합법적으로 한 국가의 영역 내에 있는 모든 사람은 자국민이 될 수도 있고 동시에 일시적으로 영토에 거주하는 외국인이 될 수도 있다. 북한 당국은 외국인에 대해서뿐만 아니라 자국민에 대해서도 다양한 법제도를 통해 이동 및 거주에 자유를 제한하고 있다.

북한은 이동 및 거주에 자유와 관련하여 1998년 9월 헌법 개정을 통해 제75조에서 “공민은 거주, 여행의 자유를 가진다”는 내용을 첨가하였다. 하지만 이러한 법제도적 변화와는 별개로 북한 당국의 주민이동 제한정책은 지속되어 왔으며, 대표적인 예가 여행증 제도이다.

북한 주민의 일상생활을 규제하는 대표적인 법 인민보안단속법 제30조는 “인민보안기관은 여행질서, 걸어 다니는 질서를 어기는 행위를 단속한다”고 보안단속의 대상 중 하나로 일반 주민의 여행질서를 언급하고 있다. 행정처벌법 제194조에 따르면 주민이 여행질서를 어겼거나 불법적으로 통제지역에 출입한 경우 경고, 벌금, 무보수노동 등 당국의 처벌을 받는다. 공민증

이 발급되지 않은 미성년자는 단독으로 여행증명서를 발급받을 수 없고 여행증을 발급받은 보호자와 동행해야 한다. 공무원 출장의 경우 출장증명서를 발급받아 북한 내 여행을 할 수 있다. 군인, 공무원, 기업소 일꾼이 소속단위에서 발급하는 출장증명서를 소지하고 있으면 전국적 범위로 출장, 파견을 이유로 하는 여행이 가능하다. 치료를 요하는 환자가 진단서를 소지하는 경우 치료를 위해 해당 거주지역 도 소재지나 간병을 해줄 직계 가족의 거주지까지 이동하는 여행증명서를 발급받을 수 있다.

여행증의 경우 합법적으로 발급받을 시 무료로 발급받으며, 기간도 5~7일 정도 걸리는 것으로 보이지만, 대부분의 북한 주민들은 증명서 한 부당 북한돈으로 만 원 혹은 2만 원 등 비용을 지불하여 즉시 발급받는 경우도 많다.<sup>89</sup> 기간 및 소요비용 관련, 실제 지역단위에서 실행되는 과정에서는 소속단위와 지역에 따라 약간의 편차가 있는 것으로 판단된다. 또한 지역에 따라 통행증에 그어지는 줄의 색깔이 다르게 되어 있으며, 당국이 수시로 여행증에 포함된 줄의 색을 변경함으로써 위조를 막고자 하는 것으로 알려져 있다. 특히, 평양과 국경연선 지역은 승인번호 구역이라 하여 군 단위에서의 승인번호 발급이 요청되며, 그 외 지역과 증명서 자체가 다르다.<sup>90</sup> 국경연선, 평양, 나진선봉, 개성 등 특수구역을 제외하고는 여행증명서 받는 것이 상대적으로 수월하다고 한다.<sup>91</sup> 여행증을 발급받은 여행자

89\_NKHR2015000113 2015-06-02 외 다수의 증언.

90\_NKHR2016000016 2016-01-26.

91\_NKHR2016000001 2016-01-12; NKHR2016000029 2016-03-08. 물론, 수월하다는 것은 상대적 인식이다. 증언자에 따라서는 합법적으로 발급받을 시 상당한 시일이 걸리기 때문에 여행증 발급 자체를 복잡하고 까다로운 절차로 보는 경우도 있었다. 따라서 이 증언은 뇌물수수를

는 여행지에 도착하면 그 지역 인민반장으로부터 확인을 받은 후 숙박등록부에 등록하고 인민보안성으로부터 여행증 뒷면에 검인을 받아야 한다. 여행증이 없는 여행자의 경우 인민반장이 담당 보안원에게 신고하게 되어 있고, 여행 지역에 도착하면 담당보안서에 등록해야 하므로 여행증 제도로 인해 주민에 대한 통제가 가능하다.

한편, 당국의 제도적 개선이 아닌 북한 주민들의 생활 적응으로 인한 일부 이동의 자유 확대 사례도 존재한다. 이는 같은 도내 지역의 경우 여행증 없이 공민증만으로 이동하는 사례가 증가하고 있으며, 단속에 걸릴 때 대개 뇌물을 통해 처벌을 모면할 수 있다는 것이다.<sup>92</sup> 뇌물수수로 인한 사회적 부정부패 현상의 확산과 이에서 파생되는 주민들의 상대적 모빌리티 증가를 주민 일반의 이동의 자유 확산으로 조심스레 해석할 수 있다. 그러나 일반 주민이 아닌 조선노동당 간부의 경우 이러한 여행증 제도와는 별개로 당도장이 찍힌 신임장을 발급받아 우선적으로 여행할 수 있다.<sup>93</sup> 따라서, 여전히 북한 당국은 여행증의 차별적 적용을 통해 일반 주민의 이동의 자유를 제약하고 있다고 볼 수 있다.

---

전제로 한 내용일 수 있다.

92\_ NKHR2016000017 2016-01-26; NKHR2016000033 2016-03-22; NKHR2016000049 2016-04-19; NKHR2016000137 2016-08-23.

93\_ NKHR2016000013 2016-01-26.

표 II-24 여행증 관련 사례

증언내용	증언번호
자강도 여행증의 경우 빨간 줄, 평양 및 국경연선은 파란 줄, 기타 지역은 줄이 없었음.	NKHR2013000077 2013-04-16
제대증명서는 여행증과 같은 효력을 가짐. 평양을 제외한 전 지역으로 이동 가능하며, 전역 후 6개월간 효력이 지속되었음.	NKHR2013000154 2013-08-20
공민증만으로 함경북도 내에서 이동이 가능했음. 다른 시·군 사람이 함경북도 내에서 이동할 때는 여행증이 필요했음.	NKHR2013000202 2013-11-12
국경연선 여행증에는 파란줄 2줄이 그려져 있고, 보위부 암호 번호가 있었음.	NKHR2014000056 2014-05-20
국경지역 거주자의 경우, 나진시 정도를 제외하고 여행증 없이 공민증만으로 이동 가능했음. 청진시 등 타지방 거주자가 회령시 등 국경지역으로 들어올 때는 여행증이 필요했음.	NKHR2015000101 2015-05-19
2012년 가을 양강도 해산시에서 평성으로 장사하러 가기 위해 여행증 발급받았음. 어머니 친구 지인이 보안서 2부에 담배 한 갑 주고 여행증을 다음날 아침 발급받았음.	NKHR2015000134 2015-9-22
2015년 양강도 김정숙군에서 여행증을 발급하였음. 국경지대나 평양/나선시는 여행증이 제한되나 보안서 2부에 담배 1~5갑 내면 즉시 발급받았고, 평양/나선시의 경우, 보통 담배 2막대기 내면 여행기간 15~30일 확보가 가능했음. 기간 연장도 뇌물로 가능했음.	NKHR2015000142 2015-10-06
2015년 양강도 해산시에서 함경남도까지 여행증 없이 여행함. 열차 안 내원들과 안면이 있어 차표, 증명서 없이 이동했으나 결국 단속되어 벌금 10,000원(북한돈)을 냈음.	NKHR2016000081 2016-05-30
2015년 3월, 양강도 해산시에서 동생면회로 기재 후 함경북도 청진시까지 가는 여행증 발급 받았음. 보안서 2부에서 신청했고, 합법적 절차인 경우 수수료 없으며 1달 소요되었음.	NKHR2016000171 2016-11-01
2015년 10월, 함경북도 청진시에서 함경북도 온성군에 있는 친척집 방문을 위해 회사를 통해 합법적으로 증명서(부대, 출장명령서, 위임장)를 받았음.	NKHR2016000155 2016-09-20

Chapter I  
법근목적 및 연구방법

Chapter II  
시민적·정치적 권리 상태

Chapter III  
경제적 사회적 문화적 권리 상태

Chapter IV  
취업개념

Chapter V  
주요 시민

## 나. 특정지역 접근제한 및 강제추방

자유권규약 제12조 제3항은 이동 및 거주에 대한 자유권에 대한 제한에 대하여, “상기 권리는 법률에 의하여 규정되고, 국가안보, 공공질서, 공중보건 또는 도덕 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 필요하고, 또한 이 규약에서 인정되는 기타 권리와 양립되는 것을 제외하고는 어떠한 제한도 받지 아니한다”고 규정하고 있다. 유엔 자유권위원회는 일반논평에서 이동 및 거주에 대한 자유권에 대한 제한이 성립되기 위하여 제한에 대한 조건이 국내법상 명확히 제시되어야 하며, 단순히 국가기밀 보호를 위해 개인이 국가를 떠날 수 없다거나 혹은 특정한 허가증이 없다는 이유로 국내이동을 금지하는 것 등의 예에는 해당되지 않는다고 해석하였다.<sup>94</sup> 자유권규약 제12조 제3항은 이동 및 거주권이 국가정책 상 타당하고 합리적 이유가 있을 시 제한된 범위 내에서 제약 될 수 있음을 의미하는 것이다.

그러나 북한의 경우, 이러한 조항이 자의적·임의적으로 해석되는 데 문제가 있다. 북한은 수도인 평양 및 국경연선지대, 나진·선봉 등 자유무역지대를 일반 주민의 출입을 제한하는 승인번호구역으로 지정하여 여행증에 승인번호가 없는 경우 출입을 금지하고 있다. 이러한 여러 특별구역에 대한 광범위한 출입조치 제한은 자유권규약 제12조 제1항에 규정된 이동 및 거주에 대한 자유에 대한 침해에 해당한다. 북한 당국이 이들 지역 통제에 대한 국가안보적 이유를 제시하고 있지만, 이 또한 합리적 상식

---

94\_ UN HRC, General Comment, No. 27 (1999). paras. 12, 16.



에 호소하기에는 매우 불충분하다. 단적인 예로, 현재 지구상 그 어느 국가도 자국 국민이 수도를 방문할 때 통제하고 규제하는 경우는 찾아보기 힘들다.

북한은 일반 주민에 대한 특정지역 접근제한 정책을 실시하고 있다. 일례로 평양시민증<sup>95</sup> 및 평양 임시거주증<sup>96</sup>이 없는 사람들은 평양시의 승인번호가 찍힌 여행증명서를 지참해야 평양에 들어갈 수 있다. 일반 주민이 두만강, 압록강, 비무장지대(Demilitarized Zone: DMZ) 등의 행정구역 범위에 포함되어 있는 시·군을 여행하기 위해서는 거주지역 도에서 발급하고 평안북도, 자강도, 양강도, 함경북도 도 인민위원회 2부의 승인번호가 찍힌 여행증명서를 소지해야 한다. 이와 같이 북한 당국은 일반 여행증과 더불어 특수지역에 대한 여행을 제한하는 제도를 운영하고 있다. 평양, 전연지대, 국경지역에 갈 때는 보위지도원으로부터 승인번호를 받아야 한다.<sup>97</sup> 국경지역에서 내륙으로 이동하는 것보다 내륙에서 국경지대로 가기 위한 여행증을 발급받는 것이 더 어렵다고 한다.<sup>98</sup>

여행증 제도를 통한 규제와 승인번호 부과 등 까다로운 절차를 통한 특정지역 출입제한이 이동 및 거주에 대한 소극적 침해에 해당한다면, 북한 당국이 실행해 온 강제추방의 경

95\_ 북한은 일반 국민이 갖는 공민증과 평양시민에게만 부여하는 평양시민증을 구별하고 있다(공민등록법 제7조).

96\_ 평양 임시거주증은 지방출신 대학생, 지방출신 평양 1중학교 학생, 평양에 주둔하는 군인, 평양에 파견되는 공무원 및 기업소 일꾼에게 발급되며 재학기간, 복무기간, 업무기간에 따라 유효기간이 다르다.

97\_ NKHR2014000119 2014-08-12 외 다수의 증언.

98\_ NKHR2014000127 2014-08-26.

우 이들 권리에 대한 적극적 침해 행위로 규정할 수 있다. 자유 권위원회는 일반논평에서 거주자의 자유에 관한 권리 관련, 이 권리가 ‘모든 형태의 강제적 이전’으로부터의 보호를 포함하고, 동시에 ‘특정지역에 대한 출입금지 및 제한에 대한 방지’를 의미한다고 해석하였다.<sup>99</sup> 북한 당국에 의해 시행되는 강제추방은 국가에 의한 강제적 이전의 대표적 예에 해당한다.

북한 당국은 정치적으로 불순한 세력 및 반체제 인사 및 그 가족 등에 대해 강제추방을 정책적 도구로 활용해 왔고, 특히 평양시민 중 성분불량자들을 지방으로 대거 이주시켜 왔다. 김정은 시대 들어서는 탈북에 대한 통제가 강화되면서 국경연선 지역 주민들에 대한 강제이주 사안이 보고되고 있다. 국경지대 중 양강도 삼지연군은 혜산시나 보천군 등에 비해 강 근처 집 뒤로 수풀이 우거져 있는 등 도강이 상대적으로 용이했는데 탈북에 대한 통제를 위해 2015년경 삼지연군 근처 국경지대의 200세대 정도를 강제이주시켰고, 기존의 집들은 다 허물기도 했다.<sup>100</sup> 정치적 보복의 차원에서 시행되어 온 강제이주 정책이 전통적 차원의 강제추방 형태라면, 국경지역 통제를 위해 시행되어 온 강제이주는 새로운 차원의 강제추방으로 볼 수도 있다. 이처럼 당국에 의한 다양한 형태의 강제추방에 대해 북한이 탈주민들은 일관되게 증언하고 있다. 여러 사례에서 드러나듯이 북한은 여전히 강제추방을 국가정책의 일환으로 지속하고 있다.

---

99\_UN HRC, General Comment, No. 27 (1999), para. 7.

100\_NKHR2016000025 2016-03-08.

표 II-25 강제추방 관련 사례

증언내용	증언번호
양강도 풍서군 신명리 주민의 30퍼센트는 말반동으로 잡혀간 사람들의 가족이며, 평양 소개민, 해산에서 추방된 사람들도 많이 있었음.	NKHR2014000055 2014-05-20
함경북도 청진시 청암구역 교원리는 주민의 40퍼센트 이상이 추방가족으로 구성되었음.	NKHR2014000078 2014-07-01
2012년 양강도 해산시에서 고위간부 자녀들의 한국녹화물 관련 불법행위로 부친들이 해임되고 가족 전원이 농촌 및 탄광 등지로 강제추방되었음.	NKHR2016000038 2016-04-05
추방대상자들은 다시 돌아오는 경우가 대부분이나, 대부분 방랑생활 및 꽃제비 생활을 함. 2013년 2월과 3월 기준, 양강도 해산시의 추방대상자가 매우 많았음.	NKHR2013000147 2013-08-06
2013년 후반부터 2014년 초반까지 장성택과 관련된 사람들이 7세대 정도 추방되어 고원탄광에 배치되었음.	NKHR2015000051 2015-03-10
2014년 평양에 거주하던 이웃이 장성택 관련 사유로 함경북도 연사군으로 강제추방되었음.	NKHR2016000188 2016-12-27
2014년 4월, 장성택 사촌조카 가족이 함경북도 청진시 서흥동에서 함경북도 화대군으로 추방되었음.	NKHR2014000077 2014-07-01
2015년 봄 양강도 삼지연군 리명수 노동자구에서 약 10세대가 중국과의 밀수가 발각되어 가족 전체가 추방되었음. 주로 풍서, 백암 지역으로 추방됨.	NKHR2016000063 2016-05-03
2015년 9월 아내의 범법행위로 양강도 보천군에서 양강도 풍서군 신창리로 추방되었음. 집행기관은 인민보안성 군 보안서였고, 새벽에 갑자기 차가 들이닥쳐 보안원들이 집에 있는 가구를 모두 차에 싣고 이동시킴.	NKHR2016000194 2016-12-27

## 다. 국경출입 제한 및 자유로운 퇴거 금지

자유권규약 제12조 제2항은 “모든 사람은 자국을 포함하여 어떠한 나라로부터도 자유로이 퇴거할 수 있다”고 규정하고 있다. 여기서의 ‘자국’이란 본국을 포함하여 넓은 의미로 해석할 수 있으며, ‘자유로운 퇴거’란 그 국가를 떠날 수 있는 절차적

정당성 및 자율성이 확보되어야 함을 의미한다. 유엔 자유권위원회는 자유권규약 제12조 제2항과 관련하여, 이 조항이 국가가 자국을 떠나려는 개인에 대하여 여권 등 필요한 서류를 적절하게 제공해야 할 의무를 포함한다고 해석하고 있다.<sup>101</sup>

북한 당국은 출입국법을 통해 자국 주민 포함 외국인의 출입경에 대한 규정을 가지고 있다. 2013년 수정보충된 조선민주주의인민공화국 출입국법에 의하면, “공무로 출입국하려는 공민의 려권, 사증발급신청은 그를 파견하는 기관이 외무성에 한다. 사사용무로 출입국하려는 공민의 려권, 사증발급신청은 본인이 거주지의 출입국사업기관에 한다”(제11조)로 규정하여, 공무뿐만 아니라 사적 용무로 인한 출입국을 절차적으로 허용하고 있다. 외국인의 경우에도 출입국법 제19조에서 “외국인은 우리나라 외무성, 출입국사업기관 또는 다른 나라에 주재하는 우리나라 외교 및 령사대표기관을 통하여 사증을 발급받고 입출국하여야 한다”고 언급하였다. 하지만 실제 대다수 북한이탈주민의 증언에 따르면, 북한에서 여권의 발행은 일부 특수계층에 한정되어 있거나 혹은 대단히 어렵다고 한다.<sup>102</sup> 북한 주민들이 해외여행을 하기 위해서는 여권, 사증 등 출입국증명서가 있어야 한다(출입국법 제10조, 제11조). 이를 위반한 경우에는 벌금이 부과되거나 출국금지 조치가 가해진다(제55조). 이에 더하여 불법적으로 국경을 출입하는 경우에 대해, 북한 형법 제221조

---

101\_ UN HRC, General Comment, No. 27 (1999), para. 9.

102\_ 북한이탈주민 증언에 따르면, 규정과는 달리 실제 사적 용무로 여권 발행이 진행되는 경우는 드물다고 파악된다. 증언에 참여한 북한이탈주민 중 여권 발행경험자는 대부분 공무로 출입국하는 경우였다. NKHR2015000001 2015-01-13; NKHR2015000070 2015-04-07; NKHR2015000158 2015-11-17.

(비법국경출입죄)는 “비법적으로 국경을 출입한 자는 1년 이하의 노동단련형에 처한다. 앞항의 행위가 정상이 무거운 경우에는 5년 이하의 노동교화형에 처한다”고 규정하고 있다. 그런데, 북한 주민들은 출입국법에 제시된 여러 규정과 달리 자유롭게 본국을 떠날 수 없다. 사회 및 국경통제를 피하여 자국을 떠나는 탈북행위가 지속되는 이유가 여기에 있다. 이러한 탈북행위는 또한 국가를 정상적으로 떠나고 돌아올 수 있는 절차적 정당성 및 자율성이 결여되어 있음을 보여준다. 김정은 체제의 북한은 탈북행위에 대한 통제를 강화하고 있는데, 비법국경출입죄의 경우 2015년 8월부터 대사에서 제외했다는 증언이 있으며, 2015년 하반기부터 국경경비대 초소를 중심으로 경비를 강화하고 고압전선 공사가 시작되었다는 증언이 있다.<sup>103</sup> 북한 당국은 국경에 대한 통제를 지속하고 강화함으로써 탈북행위에 대한 원천 봉쇄를 목적으로 하는 것으로 파악된다.

북한 주민의 친척방문 대상 국가는 현재 중국으로 제한되어 있으며 주민의 개인문건에 중국에 있는 친척의 이름, 거주지 등 기본 정보가 기록되어 있어야 한다. 현재 북한 주민들의 경우 만 45세 이상 범죄기록이 없는 공민증 소지자는 중국에 있는 친척방문을 목적으로 여권 신청이 가능하도록 제도화되어 있다. 중국에 친척이 있는 경우 3년에 한 번씩 방문 가능하며, 70세 이하만 가능하다고 한다.<sup>104</sup> 여권에는 외교여권, 공무여권,

103. 비법월경죄의 경우, 2015년 8월 이전까지는 대사가 적용되었으나 8월 이후 대사가 적용되지 않는 범죄로 분류되었다. 대사가 적용되지 않는 범죄로는 인신매매, 불순녹화물, 마약제조 등이 있다. 북한이탈주민 000, 2016년 8월 6일, 서울에서 면접. 국경경비 강화와 관련해서는 압록강 주변을 중심으로 2015년 8월부터 전기철조망 공사가 진행된다는 소식이 전해졌다고 한다. 북한 이탈주민 000, 2016년 8월 11일, 서울에서 면접.

104. NKHR2014000023 2014-04-01.

여행자여권 등 3가지가 있는데, 외교관과 특수기관의 사람들이 외교여권을 발급받는다고 한다. 당 기관이나 공작부서에서 외국에 나갈 때 외교여권이 발급된다.

실제로 여권을 발급받기 위해서는 중국에서 초청장이 와야 하고 기업소나 기관의 지배인, 담당 보안원과 보위부원 등의 확인을 거쳐 시 보위부 외사지도원이 최종 검토한다. 이후 국가안 전보위성 부부장이 최종 결재하여 여권이 발급되는데, 다른 나라에 가서 공화국의 권위를 손상시키지 않고, 제 날짜에 돌아오겠다는 서약서가 필요하다고 한다. 북한의 경제난이 심화되고 외화난이 가중됨에 따라 정상적 과정을 거쳐 필요한 서류를 발급받기보다는 돈을 통해 여권을 발급받는 경우가 대부분이다. 이마저도 경우에 따라서는 오랜 시일이 소요된다.

국경지역에 거주하는 북한 주민이 단기로 중국을 방문하는 경우에는 ‘도강증’이 발급된다.<sup>105</sup> 대개 국경무역을 하는 경우 24시간 혹은 48시간 단위의 도강증이 발급되는데, 도강증은 중국에서 초청장을 보내지 않아도 발급이 가능하고 신청 즉시 발급되는 것으로 알려져 있다. 2005년 이후에는 중국에 친척을 두고 있는 경우 명단을 등록하도록 하였으며, 실제 친척이 있더라도 전산명부에 등록이 되어 있지 않은 경우에는 중국 측의 친척도 북한 주민을 만날 수 없으며, 북한 주민도 중국으로의 출입이 허락되지 않는 것으로 파악된다. 국경을 넘기 위해 필요한 서류 조달을 위해 실제로 바쳐야 하는 금액이 점차 증가하

---

105. 사적 용무는 주로 중국에 친척이 있는 경우에 국한되며, 이 경우 여권보다는 국경통행증(도강증)을 발급받게 된다. 한 증언자는 보위부 외사과에 친척의 초청편지를 제출하였고, 주민등록 문건 확인 후 도강증을 발급받았다. NKHR2015000043 2015-02-24.

면서, 중국을 방문하는 북한 주민들은 소비한 돈을 충당하기 위해 노력하게 된다. 이 때 친척의 도움이나 여타 충당수단이 여의치 않을 때 불법으로 남게 되는 경우가 발생하는 것이다.

## 라. 평가

2016년 조사에 따르면, 여전히 북한 주민들의 이동 및 거주에 관한 권리는 당국의 정책에 의해 심각하게 침해받아 온 것으로 파악된다. 여행증 제도 유지 및 구간별 단속을 통해 이동의 자유를 제한하는 것이 대표적인 예이다. 당국이 규정하는 불순세력에 대한 강제추방 및 특정지역 접근제한 및 금지 등의 조치 또한 지속적 침해로 파악된다. 특히, 김정은 시대 들어와 증가하는 탈북현상을 통제하기 위해 국경연선 지역을 중심으로 조직적인 강제추방 현상이 나타나는 것은 우려할 만한 추세이다.

북한 당국이 체제유지와 사회질서 유지를 위해 사용해 오던 정책으로서의 강제추방은 성매매, 마약, 불법 휴대전화 사용, 가족의 탈북 등 비사회주의 불법행위 증가와 더불어 여전히 시행되고 있다고 볼 수 있다. 김정은 체제의 북한은 사회전반에 대한 강력한 통제를 통해 주민이 국가를 떠나고자 하는 대다수의 시도를 불법으로 간주하고 처벌하고 있다. 이러한 이동 및 거주에 관한 권리 침해는 자유권규약 제12조의 명백한 위반이다. 북한 당국을 위시하여 국제사회는 북한 내 이동 및 거주에 관한 자유 신장을 위한 다양한 노력을 기울여야 할 것이다.

# 7

## 공정한 재판을 받을 권리

세계인권선언은 제10조에서 “모든 사람은 자신의 권리와 의무, 그리고 자신에 대한 형사상의 혐의를 결정함에 있어서, 독립적이고 공평한 법정에서 완전히 평등하게 공정한 공개 심리를 받을 권리를 가진다”고 규정하고 있다. 자유권규약도 제14조에서 당사국들이 각국의 사법제도를 통해 공정한 재판에 관한 권리를 보장하도록 규정하고 있다. 공정한 재판을 받을 권리는 인권 보호에 있어 핵심 요소이며 법치(rule of law)를 수호하는 절차적 수단으로서의 역할을 한다.<sup>106</sup> 제14조 제1항에서는 재판상의 평등권, 모든 종류의 소송에서 공정한 재판을 받을 권리, 공개재판을 받을 권리 등을 보장하고 있다. 제14조 제2항부터 제7항까지는 형사재판 절차상 피의자나 피고인에게 부여되어야 하는 최소한의 권리들이 규정되어 있다. 자유권규약 제14조와 관련하여 재판의 독립 부인, 불공정한 재판, 유사사법제도의 운영, 상소권 보장 미흡 및 상소제도의 형식적 운영, 변호권 침해가 문제된다. 아울러 북한에서 외국인을 대상으로 하는 형사재판이 축적되면서 관련 실태와 문제점이 드러나고 있다.

---

106\_UN HRC, General Comment, No. 32 (2007), para. 2.



제1항	모든 사람은 재판에 있어서 평등하다. 모든 사람은 그에 대한 형사상의 죄의 결정 또는 민사상의 권리 및 의무의 다툼에 관한 결정을 위하여 법률에 의하여 설치된 권한 있는 독립적이고 공평한 법원에 의한 공정한 공개심리를 받을 권리를 가진다. (이하 생략)
제2항	모든 형사피의자는 법률에 따라 유죄가 입증될 때까지 무죄로 추정 받을 권리를 가진다.
제3항	모든 사람은 그에 대한 형사상의 죄를 결정함에 있어서 적어도 다음과 같은 보장을 완전 평등하게 받을 권리를 가진다. (a) 그에 대한 죄의 성질 및 이유에 관하여 그가 이해하는 언어로 신속하고 상세하게 통고받을 것 (b) 변호의 준비를 위하여 충분한 시간과 편의를 가질 것과 본인이 선임한 변호인과 연락을 취할 것 (c) 부당하게 지체됨이 없이 재판을 받을 것 (d) 본인의 출석 하에 재판을 받으며, 또한 직접 또는 본인이 선임하는 자의 법적 조력을 통하여 변호할 것 (이하 생략) (e) 자기에게 불리한 증인을 신문하거나 또는 신문받도록 할 것과 자기에게 불리한 증인과 동일한 조건으로 자기를 위한 증인을 출석시키도록 하고 또한 신문받도록 할 것 (f) 법정에서 사용되는 언어를 이해하지 못하거나 또는 말할 수 없는 경우에는 무료로 통역의 조력을 받을 것 (g) 자기에게 불리한 진술 또는 유죄의 자백을 강요당하지 아니할 것
제4항	미성년자의 경우에는 그 절차가 그들의 연령을 고려하고 또한 그들의 갱생을 촉진하고자 하는 요망을 고려한 것이어야 한다.
제5항	유죄판결을 받은 모든 사람은 법률에 따라 그 판결 및 형벌에 대하여 상급법원에 상소할 권리를 가진다.
제6항	어떤 사람이 확정판결에 의하여 유죄판결을 받았으나, 그 후 새로운 사실 또는 새로 발견된 사실에 의하여 오심이 있었음을 결정적으로 입증함으로써 그에 대한 유죄판결이 파기되었거나 또는 사면을 받았을 경우에는 유죄판결의 결과 형벌을 받은 자는 법률에 따라 보상을 받는다. (이하 생략)
제7항	어느 누구도 각국의 법률 및 형사절차에 따라 이미 확정적으로 유죄 또는 무죄선고를 받은 행위에 관하여는 다시 재판 또는 처벌을 받지 아니한다.

이하에서는 공정한 재판을 받을 권리와 관련한 복한의 상황을 주요 쟁점별로 살펴보고자 한다.

## 가. 재판의 독립 부인

자유권규약 제14조 제1항은 모든 사람은 ‘독립적이고 공평한 법원에서’ 재판받을 권리를 가진다고 규정하고 있다. 북한은 명목상으로는 재판의 독립과 판사의 독립을 규정하고 있으나 실제에 있어서는 재판의 독립을 부인하고 있다. 형사재판의 경우에 이 같은 문제점이 두드러지게 나타나고 있다.

북한은 헌법과 재판소구성법에 따라 재판소를 설치하고 있다. 북한의 재판소에는 중앙재판소, 도(직할시)재판소, 시(구역), 군 인민재판소와 특별재판소가 있다(헌법 제159조). 형사특별재판소로는 군사재판소, 철도재판소, 군수재판소가 설치되어 있다(재판소구성법 제3조, 형사소송법 제52조). 북한의 판사는 선거를 통하여 선출되는 것으로 규정되어 있다. 즉, 중앙재판소 소장은 최고인민회의에서 선거 또는 소환하며(헌법 제91조 제12호), 그 외 중앙재판소의 판사는 최고인민회의 상임위원회에서 선거하고, 도(직할시)재판소와 인민재판소의 판사는 해당 인민회의에서 선거하는 것으로 규정되어 있다(재판소구성법 제4조). 또한, 중앙재판소는 자기 사업에 대하여 최고인민회의와 그 휴회 중에 최고인민위원회 상임위원회 앞에 책임을 지도록 하고 있다(헌법 제168조). 그런데 북한에서는 당 우위 및 중앙집권제 원칙에 따라 조선노동당이 명목상 최고 주권기관인 최고인민회의를 포함하여 모든 기관을 실질적으로 통제한다. 결국 북한의 사법기관은 그 상급기관, 즉 최고인민회의와 노동당의 관리·감독을 받는 제한적 수임기관으로서의 기능을 한다고 볼 수 있다.<sup>107</sup>

---

107\_ 이규창·정광진, 『북한형사재판제도 연구: 특징과 실태』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 49.

북한은 “재판소는 재판에서 독자적이며 재판활동을 법에 의거하여 수행한다”는 규정을 두고 있기는 하나(헌법 제166조, 형사소송법 제271조), 이는 개별 법관의 독립을 보장하는 것이 아니라 재판소 단위의 조직체계로서의 독립만을 선언한 것에 불과하여 진정한 의미의 재판 독립이라고 할 수 없다.<sup>108</sup>

한편, 북한은 인민참심원제도를 채택하고 있다. 참심제는 법률전문가가 아닌 일반인으로 하여금 직업판사와 합의재판부를 이루어 재판하도록 하는 제도로서, 일반인인 참심원도 재판부의 어엿한 구성원으로 직업판사와 함께 재판에 전면적으로 참여하여 직업판사와 동등한 권리를 행사하고 다수결에 따라 재판내용을 결정한다. 북한은 1945년 11월 23일 사법국이 내린 포고령 제4호 재판소 조직에 관한 건에 따라 인민참심원제도를 도입·운영하기 시작했다. 북한은 제1심 판결에 인민참심원을 참가시키고 있다(재판소구성법 제9조). 판결 및 판정은 재판에 참가한 판사, 인민참심원의 다수결로 채택하도록 되어 있다(재판소구성법 제17조).

인민참심원도 판사와 마찬가지로 선거를 통하여 선출된다. 중앙재판소의 인민참심원은 최고인민회의 상임위원회에서 선거하고, 도(직할시)재판소와 인민재판소의 인민참심원은 해당 인민회의에서 선거한다(재판소구성법 제4조). 실질적으로 당성이 강한 자들만이 인민참심원으로 선출될 수 있고 선출된 인민참심원은 당의 지시를 받지 않을 수 없는 북한의 현실에서 인민참심원제도는 당에 의한 재판소 통제를 제도적으로 가능케 하

108\_ 위의 책, pp. 49~53.

는 수단으로 볼 수 있다.<sup>109</sup> 인민참심원제도가 사실상 조선노동당의 사법적 통제를 위한 제도로 이용되고 있다는 것은 북한 학자의 글에서도 확인된다. 북한 학자는 인민참심원제도는 재판의 혁명적인 성격을 담보하는 제도이며, 이와 같은 기능과 역할은 인민참심원제도에 의해 원만히 실현된다고 한다.<sup>110</sup>

## 나. 불공정한 재판

자유권규약 제14조 제1항은 모든 사람은 재판에 있어 평등하며 공정한 재판을 받을 권리를 가진다고 규정하고 있다. 그러나 북한의 재판은 공정하지 않다. 이는 형식적인 재판에서 잘 드러난다. 또한 재판과정에서의 부정부패도 공정한 재판을 저해하는 주요 요인으로 작용하고 있다. 부정부패에 대해서는 제 V장 제2절에서 살펴보기로 하고, 아래에서는 형식적인 재판에 대해서만 관련 규정과 실태를 살펴본다.

### (1) 형식적인 재판 진행

북한은 수사와 기소 사이에 예심이라는 특이한 제도를 운영하고 있다. 예심의 임무는 피심자를 확정하고 범죄사건의 전모를 완전하고 정확하게 밝히는 것이다(형사소송법 제147조). 그러나 법 규정과는 달리 재판에 들어가기 전 단계인 예심단계에

---

109\_ 위의 책, p. 54.

110\_ “인민참심원제도는 다음으로 공화국재판의 혁명적인 성격을 담보하는 법적제도이다. (...) 공화국재판은 우리 인민정권의 인민민주주의의 독재실험을 법적으로 보장한다. 인민민주주의독재실험을 위한 공화국재판의 기능과 역할은 인민참심원제도에 의하여 더욱 원만히 실현된다.” 김덕일, “인민참심원제도의 본질,” 『정치법률연구』, 제2호 (2012), p. 34.

서 판사와 인민참심원이 배제된 채 예심원에 의해 형이 결정된다는 증언들이 있다. 2010년 3월부터 7월까지 함경북도 온성군에서 예심 및 재판과정을 겪은 북한이탈주민 ○○○은 보안서 예심원이 대부분 형을 확정하며, 예심이 끝날 때 쯤 법원에서 검사가 와서 예심과정 중 폭행이 있었는지 여부, 위생환경 보장 여부, 억울한 부분이나 다른 제기할 내용이 있는지 등을 물어봤다고 증언하였다. 그러나 실제 법원에서 검사가 오기 전 이미 계호원이 엄포를 놓은 상태로 어떠한 사항에 관해서도 이의를 제기할 수 없었다고 증언하였다.<sup>111</sup>

제1심 재판은 재판심리시작, 사실심리, 논고와 변론, 피소자의 최후진술, 판결 선고의 5단계로 진행된다(형사소송법 제300조). 일반적으로 북한에서의 형사재판은 형식적으로 진행되고 있다. “○○○, □□죄 인정하는가?”라는 질문에 대답하지 않아도 혐의가 인정되며, 피고인은 말 한마디 하지 못하고 물어볼 수도 없다.<sup>112</sup> 앞서 언급한 2010년 3월부터 7월까지 함경북도 온성군에서 예심 및 재판과정을 겪은 북한이탈주민 ○○○은 재판시간은 총 15분이 걸려 유기노동교화형 5년이 확정되었으며, 항의를 하려 했으나 계호원이 이를 저지했다고 증언했다.<sup>113</sup> 재판을 경험한 대부분의 북한이탈주민은 판사, 검사, 변호사, 인민참심원이 재판에 참석했다고 응답했으며, 실제 재판에서의 이들의 역할의 정도에 관해서는 매우 소극적이라고 대

111\_NKHR2016000102 2016-06-28.

112\_NKHR2012000036 2012-03-13.

113\_NKHR2016000102 2016-06-28.

답했다.<sup>114</sup> 그러나 2016년 조사에서는 이와 다른 증언도 일부 수집되었는데, 2011년 12월 양강도 김정숙군에서 경제사범으로 재판을 경험한 북한이탈주민 ○○○은, 판사의 역할이 가장 적극적이었고, 변호사와 인민참심원은 적극적, 검사의 역할은 보통이었다고 대답했으며, 결과적으로 예심에서 노동교화형 5년을 받았다가 재판을 통해 노동단련형 1년을 받았다고 증언했다.<sup>115</sup> 2012년 8월 양강도 혜산시에서 비법월경죄로 재판을 받은 북한이탈주민 ○○○은 판사의 역할은 보통이었으나, 검사, 변호사, 인민참심원은 매우 적극적이었다고 대답했는데, 증인이 참석해 증언이 이뤄졌으며, 결과적으로 1년 6개월 노동교화형을 선고받았다고 설명했다.<sup>116</sup> 이는 비법월경죄의 경우 대부분 5년형을 선고 받는 것을 고려할 때, 재판과정에서의 논의가 재판결과에 영향을 미쳤을 수 있음을 추측할 수 있게 한다.

## (2) 동일범죄에 대한 상반된 처벌

동일한 범죄 혐의로 다수의 사람들에게 대하여 현지공개재판을 실시하면서 그 중 일부에 대해서는 공개적으로 사형집행을 하고 나머지 사람들에게 대해서는 김정은의 배려 또는 방침에 따른 것이라고 하면서 무죄를 선고하고 석방했다는 증언도 있다. 이러한 사례는 2013년 하반기에 여러 지역에서 있었던 것으로 확인된다. 북한이탈주민 ○○○은 이 시기에 각 도마다 인심을

---

114\_NKHR2016000104 2016-06-28.

115\_NKHR2016000113 2016-07-12.

116\_NKHR2016000189 2016-12-27.

얻기 위해 이러한 일이 있었다고 증언하였다.<sup>117</sup> 또 다른 북한 이탈주민 ○○○은 “사람들을 다 죽일 수는 없으니 시범으로 죽이고 자기 체제 공고화를 위해 김정은이 연출하여 죄를 다시 짓지 못하게 하는 것”이라고 증언하였다.<sup>118</sup> 동일한 범죄 혐의로 재판받은 자들에 대하여 일부에 대해서는 곧바로 사형을 집행하고 일부에 대해서는 무죄를 선고한 것은 공정한 재판을 받을 권리를 규정하고 있는 자유권규약 제14조 제1항 위반에 해당한다.

표 II-27 현지공개재판 후 김정은의 방침으로 석방된 사례

증언내용	증언번호
2013년 10월 평안북도 신의주시에서 불순 녹화물을 사유로 300명 정도에 대한 공개재판이 있었는데, 한 차례 시범적으로 총살이 이루어진 후에 “김정은 당수께서 당신들의 죄를 영으로부터 시작하라고 했기 때문에 당신들을 무죄로 선포한다”고 하였음. 이에 총살을 당하지 않은 사람들은 모두 눈물을 흘리며 김정은 장군 만세를 외쳤음.	NKHR2014000112 2014-08-12
2013년 10월 양강도 해산시 비행장에서 한국 녹화물을 집에서 사람들에게 틀어주고 난교하는 장소를 제공하였다는 이유로 남성 2명을 공개재판 후 총살하였음. 해당 집에서 녹화물을 보고 난교를 했던 남녀 10명 정도에 대해서도 공개재판이 있었는데, 김정은 방침을 읽어준 후 모두 석방시켰고, 석방된 자들은 김정은 장군 만세를 외쳤음.	NKHR2014000119 2014-08-12
2013년 12월 함경북도 청진시에서 뇌물수수 후 죄인을 풀어준 어느 구역 보안서장을 포함한 15명에 대한 공개재판이 있었는데, 보안서장에 대한 총살이 이루어진 후 사형 중지 명령이 떨어졌음. 김정은 동지의 배려로 사형을 면제하고 당에서 두 번째 재생기회를 준다고 하였음.	NKHR2014000050 2014-05-13

117\_ NKHR2014000050 2014-05-13.

118\_ NKHR2014000112 2014-08-12.

## 다. 유사사법제도의 운영

자유권규약 제14조 제1항은 모든 사람이 ‘법률에 의하여 설치된 법원에서’ 재판받을 권리를 가진다고 규정하고 있다. 그러나 북한은 재판소에 의한 공식 재판제도가 아닌 유사재판제도를 운영하고 있다. 동지심판, 국가안전보위성 정치범 재판이 여기에 해당되며, 재판기관 이외의 여러 기관들이 행정처벌을 부과하고 있다. 북한의 유사재판제도 운영은 자유권규약 위반에 해당된다.

### (1) 동지심판제도

북한에는 정규재판조직과 절차를 거치지 않고 사회적 기관으로서 북한 주민을 통제하는 독립적이고 독특한 형태의 재판제도인 동지심판제도가 있다. 북한은 한국전쟁 시기에 일시적으로 시행하였던 군중심판제도를 폐지하고 난 뒤 1972년경부터 각 지역단위별로 동지심판제도를 실시하였다고 한다. 동지심판제도의 법적 근거는 검찰감시법에서 찾을 수 있다. 이 법 제40조 제3호는 범죄자를 예심에 넘기거나 법을 어긴 자를 사회주의법무생활지도위원회 또는 동지심판회에 넘기거나 노동단련 또는 구금 처벌을 하려 할 경우에 검사가 범위반 행위를 바로잡거나 법적 책임을 추궁하기 위하여 결정을 한다고 규정하고 있다.

동지심판 대상은 경제범 및 과오로 인한 손실, 김일성 유일사상에 저해되는 행위 중 경미한 사건, 기타 사범 등으로 동지심판에서는 이와 같은 행위를 한 자에 대하여 6개월 이하의 무보수노동처분, 경제적 탐오행위를 저지를 경우에는 그 액수의 10배



내지 20배 정도 되는 벌금을 월급에서 공제하는 행정벌금제도, 행정적 권리행사중지처분, 강직(降職)처분, 자아비판처분, 엄중 경고, 경고 등을 내릴 수 있으나 이에 대한 불복절차는 마련되어 있지 않은 것으로 보인다고 한다.<sup>119</sup> 2016년 조사에서는 함경북도 연사군에서 2015년부터 정기적(10일) 장날마다 동지심판을 했으며, 이러한 결과로 대부분이 노동단련대(90%)로 갔으며, 일부 교화소(10%)로 갔다는 북한이탈주민의 증언이 수집되었다.<sup>120</sup>

동지심판제도는 주로 군대에서 실시되는 것으로 파악된다. 북한이탈주민 ○○○는 동지심판에 대해 “군대 내에서의 군사복무를 잘못된 사람을 비판하는 것”이라고 답변하기도 했다. 대부분 교양 수준으로 끝나지만, 사회적 물의를 일으킨 경우에는 군복을 벗기고 교화소에 보낸다고 증언했다.<sup>121</sup> 2002년부터 2012년까지 군대에 복무했던 북한이탈주민 ○○○는 동지심판에 참여한 적이 있으며, 주로 부유층과 조직 생활 부적응이 동지심판의 주요 사유라고 증언하였다.<sup>122</sup> 군대 내에서의 동지심판은 대대급부터 진행된다. 군대 동지심판은 항상 한 단계 높은 직급에 있는 상관의 있을 때 진행한다. 심판결과는 상급부서에서 미리 결정하고 본보기로 동지심판을 진행하며, 가장 심한 벌책은 생활제대이다.<sup>123</sup> 생활제대를 당하면 본인과 가족은 탄광

119. 법원행정처, 『북한사법제도개관』 (서울: 법원행정처, 1996), pp. 630~637.

120. NKHR2016000188 2016-12-27.

121. NKHR2016000001 2016-01-12.

122. NHHR2016000103 2016-06-28.

123. NKHR2013000154 2013-08-20.

이나 농촌에 배치된다.<sup>124</sup> 동지심판 현장에서는 형벌이 부과되지 않는다. 동지심판 이후 예심절차가 진행되고, 이후 형법상의 형벌이 부과된다.<sup>125</sup>

**표 II-28 동지심판 사례**

증언내용	증언번호
2010년 양강도 해산시에서 국경경비대 동료가 장모와 같이 도강을 방조한 혐의로 동지심판을 받고 노동교화형을 받았음.	NKHR2016000093 2016-06-14
2012년 5월 군사분계선을 넘어 사진촬영을 한 군관들이 정전협정 위반으로 군단에서 동지심판을 받았음.	NKHR2012000247 2012-11-20
2014년 9월 같은 군단 내 이웃부대에 근무하는 ○○○(27세)이 주민 폭행을 사유로 동지심판을 받았음.	NKHR2015000119 2015-09-08
2014년 10월 양강도 김정숙군에서 군인 2명이 군대에서 한국돈 이관으로 동지심판을 받았음.	NKHR2016000029 2016-03-08

## (2) 안전보위기관에 의한 정치범 재판

북한에서는 범죄에 대해 정치범죄와 일반범죄를 엄격하게 구분하여 처벌하는 정책이 지속적으로 견지되고 있다. 북한 형사소송법에서는 반국가 및 반민족범죄사건의 경우 안전보위기관이 수사와 예심을 담당하도록 하고 도(직할시) 재판소를 제1심 관할로 정하는 등 반국가 및 반민족범죄사건을 일반범죄사건과 구분하여 취급하도록 하고 있다(제46조, 제48조 및 제51조).

그런데 형사소송법상의 규정과는 달리 재판도 안전보위기관

124\_ NKHR2015000069 2015-04-07.

125\_ NKHR2015000119 2015-09-08; NKHR2015000131 2015-09-22; NKHR201500172 2015-12-01.

에서 담당한다는 증언이 있다. 보위부원 출신 북한이탈주민 ○○○에 의하면 도 보위부 피의자 심문 등 예심을 거쳐 사실이 정확하다고 판단하면 국가안전보위성 검찰국에 보고한다. 그리고 검찰국에서 범죄행위가 확실하다고 결정할 경우 예심기관이 있는 현지에서 재판을 실시한다. 국가안전보위성 검찰국 검사가 판사로서 중앙재판소 명의로 판결하는데 비공개로 재판이 진행되며, 형법에 따라 형량을 정하는 과정을 거친다고 한다. 가족을 모두 수용하는 것이 좋을지의 여부와 평생 수용 여부도 국가안전보위성이 판단하는데, 판단기준으로 삼는 기준문건은 없다고 한다. 사건 처리 방향에 대해 관련 간부들이 사건협의회를 개최하여 수용범위, 수용기간 등을 결정한다는 것이다.<sup>126</sup> 마찬가지로 국가안전보위성에서 관련 업무를 수행했던 북한이탈주민 ○○○은 예심이 끝나면 국가안전보위성 검찰국에서 검사가 내려와 최종적으로 판결한다고 한다. 평안남도 남포시의 경우 남포 시 보위부에서, 일반 시·군의 경우도 국가안전보위성으로 이관하고 도 보위부에서 국가안전보위성 검찰국 검사가 내려와 판결한다는 동일한 증언을 하였다. 결국, 정치범의 경우 정식 재판절차를 거치지 않는다고 한다.<sup>127</sup> 2010년 강제송환 경험이 있는 북한이탈주민 ○○○은 중국에서 복송된 이후 신의주 보위부에서 조사를 통해 정치범과 일반범을 구분한다고 설명하였다. 여기서 한국, 미국, 일본행을 기도한 사람, 기독교에서 교육을 받은 사람의 경우 정치범으로 구분되어 일반범과

126. 북한이탈주민 ○○○, 2005년 4월 19일, 서울에서 면접.

127. 북한이탈주민 ○○○, 2005년 10월 10일, 서울에서 면접.

같은 재판과정을 거치지 않고 정치범수용소로 간다고 증언하였다.<sup>128</sup>

북한의 정치범 재판은 북한 주민의 인권에 반한다. 첫째, 법원이 아닌 기관에서 재판을 하기 때문이다. 자유권규약은 모든 사람은 형사상의 죄의 결정에 있어 법률에 의하여 설치된 법원에서 공정한 심리를 받을 권리를 가진다고 규정하고 있다(제14조 제1항). 둘째, 상소할 기회를 박탈하고 있기 때문이다. 자유권규약은 유죄판결을 받은 모든 사람이 법률에 따라 상급 법원에 상소할 권리가 있다고 규정하고 있다(제14조 제5항). 셋째, 북한 당국이 정치범의 의미를 자의적으로 확대 적용하고 있기 때문이다. 심지어 북한은 정치범죄로 보기 어려운 일반 범죄자들에게까지 정치범이라는 굴레를 씌우고 있다.<sup>129</sup>

### (3) 여러 기관의 행정처벌 부과

북한에서 형법상의 형벌을 적용할 정도에 이르지 못한 위법행위에 대해서는 행정처벌이 적용된다(행정처벌법 제13조). 행정처벌로는 경고, 엄중경고, 무보수노동, 노동교양, 강직, 해임, 철직, 벌금, 중지, 변상, 몰수, 자격정지, 강급, 자격박탈 등 다양한 종류의 행정적 제재가 가해진다(행정처벌법 제14조). 이 가운데 노동교양은 2011년 10월 16일 행정처벌법 개정 시 추가되었다. 이는 북한에서의 행정처벌이 강화되었음을 말해준다. 그런데 행정처벌의 부과는 재판기관뿐만 아니라 사회주의법무

---

128\_NKHR2016000102 2016-06-28.

129\_이금순 외, 『북한 정치범수용소』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 1~2.

생활지도위원회와 내각, 검찰기관, 중재기관, 인민보안기관, 검열감독기관, 자격수여기관 등 여러 기관이 할 수 있는 것으로 규정되어 있다. 기관, 기업소, 단체도 행정처벌을 줄 수 있다(행정처벌법 제229조). 행정처벌은 인민보안단속법과 검찰감시법에도 규정되어 있다. 인민보안기관과 책임일군협의회는 법질서 위반 행위에 대해 노동교양, 자격정지, 강급, 자격박탈, 중지, 몰수 처벌을 부과할 수 있다(인민보안단속법 제57조). 검사는 노동단련을 부과할 수 있다(검찰감시법 제40조 제3호).

북한에서 행정처벌법과 인민보안단속법 및 검찰감시법에 의한 다양한 행정처벌은 북한 주민들에 대한 강력한 사회통제 수단으로 이용되고 있다. 행정처벌 가운데 특히 무보수노동과 노동교양, 노동단련은 북한 주민들에게 과도한 노동을 가한다는 점에서 단순한 행정적 제재로 보기 어려우며, 형벌의 성격을 갖는 것으로 이해되어야 한다.

## 라. 변호권 침해

자유권규약 제14조 제3항은 모든 사람은 형사상의 죄를 결정함에 있어서 본인이 선임한 변호인과 연락을 취할 권리와 본인이 선임하는 자의 법적 조력을 받을 권리를 가진다고 규정하고 있다. 그러나 북한 주민은 본인이 직접 변호사를 선임할 수 없다. 피심자, 피소자, 그의 가족, 친척 또는 소속단체 대표가 예심원이나 판사에게 변호인선정 신청을 하고, 변호인선정 신청을 받은 예심원이나 판사가 변호인을 선정하는 것으로 되어 있다(형사소송법 제65조). 이는 자유권규약에 반하는 것으로 관

런 제도 개선이 필요하다. 또한 변호인과 연락을 취할 권리와 변호인의 법적 조력을 받을 권리도 형식적으로 운영되고 있다. 아래에서 관련 규정과 실태를 살펴본다.

### (1) 변호인의 조력을 받을 권리의 형식적 운영

북한 헌법은 제164조에서 “재판은 공개하며 피소자의 변호권을 보장한다”고 규정하고 있다. 그리고 형사소송법은 “형사사건의 취급처리에서 피심자, 피소자의 변호권을 보장한다”고 규정하고 있다(제58조). 형사소송법은 또한, “피심자, 피소자는 변호인을 선정하여 방조 받을 권리가 있다”고 규정하고 있다(제60조). 판사는 변호인을 선정하지 않은 피심자가 기소된 경우 변호사회에 변호인선임을 의뢰해야 한다(제63조). 아동권리보장법도 14세 이상 아동은 변호인의 방조를 받을 권리가 있다고 규정하고 있다(제50조).

북한이탈주민들은 재판을 하게 되면 대개 변호사들이 참석하는 것으로 증언하고 있다. 일부 북한이탈주민들은 변호사들이 자신에게 유리한 발언을 하였다는 증언도 제기하고 있다.<sup>130</sup> 그러나 일반적으로는 재판과정에 변호사가 배석하는 경우에도 변호사들이 피소자를 위해 조력을 제공하거나 실질적인 변호를 하지 않는 것으로 나타나고 있다.<sup>131</sup> 2016년 조사에서는 재판 경험자 21명 중 12명이 변호사 역할에 대해 답변을 했으며, 이 중 ‘매우 소극적’이라고 답한 사람이 5명, ‘소극적’이라고 답한

---

130\_NKHR2012000032 2012-03-13; NKHR2013000186 2013-10-17.

131\_NKHR2011000148 2011-06-28.

사람이 5명이었다. 2010년 3월부터 7월까지 함경북도 온성군에서 재판관을 받은 경험이 있는 북한이탈주민 ○○○은 실제 형이 결정되는 예심과정에서 변호인을 만난 적이 없으며, 재판장에서 변호인은 배석만 했을 뿐 피고인을 비난만 했다고 증언했다.<sup>132</sup> 2012년 5월 양강도 삼지연군에서 재판관을 받은 경험이 있는 북한이탈주민 ○○○도 변호인은 형식적이었고, 피고인을 위한 역할을 하지 않았다고 증언했다.<sup>133</sup> 이러한 이유는 북한 변호사의 임무와 관련이 있다. 북한에서 변호사의 임무는 “법에 따라 형사사건이 정확히 취급처리되고 피심자, 피소자의 권리가 보장”되도록 하는 것이다(형사소송법 제59조). 변호사법 또한 “변호사는 피심자, 피소자의 신청이나 재판소의 의뢰에 따라 형사사건의 변호인으로 나서는 경우 사건의 진상을 정확히 밝히고 옳게 분석·공정한 판결을 내릴 수 있게 하며, 피심자, 피소자의 법적 권리와 리익을 보장하여야 한다”며 변호사의 권리이자 의무를 규정하고 있다(제12조). 그러나 북한의 변호사는 개인의 권익을 보호하기보다는 국가나 조선노동당의 정책을 옹호하고 관철하는 것을 그 임무로 하고 있다. 다시 말해 변호사가 피의자의 변호보다는 범죄혐의 사실을 실토하도록 설득하거나 유도하는 역할을 수행하는 성격이 강하다.

132\_NKHR2016000102 2016-06-28.

133\_NKHR2016000014 2016-01-26.

## (2) 형식적인 변호인 접견권

변호인의 조력을 위해서는 변호인 접견권이 보장되어야 한다. 북한 형사소송법은 “선정된 변호인은 피심자, 피소자를 만나 담화할 수 있다. 예심원, 판사, 재판소는 변호인, 피심자, 피소자가 요구할 경우 만나게 해준다”고 규정하고 있다(제69조). 또한, 북한 변호사법은 변호사가 피심자, 피소자와 담화하거나 서신거래를 할 수 있는 권리가 있다고 규정하고 있다(제9조 제1항). 이와 같은 변호인 접견권이 일부 이행되고 있으나, 형식에 그치는 것으로 파악된다.

표 II-29 변호인 접견권 사례

증언내용	증언번호
2011년 12월 1일 양강도 대흥단군 재판소에서 비법국경출입죄로 재판을 받았는데 예심기간 변호사를 접견하였음.	NKHR2013000027 2013-02-05
예심기간에 변호사가 와서 “(범죄 관련)기록이 맞는가?”, “예심기간에 피해를 입지 않았는가?”라며 물었음.	NKHR2012000095 2012-05-29
변호사가 와서 구타 여부를 물어본 적이 한 번 있었으나, 계호원들이 옆에서 듣고 있기 때문에 사실을 말하지 못하였음.	NKHR2012000184 2012-09-11

## 마. 상소권 보장 미흡 및 상소제도의 형식적 운영

자유권규약 제14조 제5항은 유죄판결을 받은 모든 사람은 상급법원에 상소할 권리를 가진다고 규정하고 있다. 북한의 경우 형사판결에 대해 상소가 가능하다. 북한 형사소송법은 제1심 재판소의 판결 또는 판정에 대하여 이의가 있는 피소자, 변호사, 손해보상청구자는 상급재판소에 상소할 수 있다고 규정



하고 있다(제356조). 그러나 중앙재판소 제1심 재판에서 채택한 판결과 판정에 대해서는 상소가 불가능하다는 규정이 있는데(제358조), 이는 자유권규약에 명백히 반하는 것으로 관련 법제의 개선이 필요하다.

상소가 가능한 경우에도 형식적으로 운영되고 있다.<sup>134</sup> 상소가 받아들여지는 경우도 있지만, 이런 사례는 예외적인 경우에 속한다. 북한에서 상소는 역으로 상소자에게 불이익을 주고 있다. 2010년 3월부터 7월까지 함경북도 온성군에서 재판을 받은 경험이 있는 북한이탈주민 ○○○은 형 선고 이후 1주일간의 상소기일이 있었으나 상소를 할 경우 형기가 10년 더 연장된다고 주변에서 말려 포기했다고 증언했다.<sup>135</sup> 2012년 5월 양강도 삼지연군에서 재판을 받은 경험이 있는 북한이탈주민 ○○○도 상소절차가 있는 것을 알고는 있었으나, 상소를 하면 해를 입는 경우가 많아서 포기했다고 증언했다.<sup>136</sup>

상소를 진행하는 과정에서 구류장 생활을 견디지 못할 거라는 생각에 상소를 포기했다는 증언도 있다. 2014년 8월 양강도 삼지연군에서 재판을 받은 경험이 있는 북한이탈주민 ○○○은 상소 과정이 1년이 될지 2년이 될지 모르고, 식사가 제대로 제공되지 않는 구류장에 오래 있으면 영양실조에 걸려 더 힘들어질 거라는 생각에 상소를 포기했다고 증언했다.<sup>137</sup> 2014년 4월 양강도 김정숙군에서 재판을 받은 경험이 있는 북한이

134\_NKHR2015000165 2015-12-01.

135\_NKHR2016000102 2016-06-28.

136\_NKHR2016000014 2016-01-26.

137\_NKHR2016000114 2016-07-12.

탈주민 ○○○은 상소를 할 경우 3~4개월 동안 구금되어야 하며, 이를 견뎌내지 못할 것 같아 상소를 포기했다고 증언했다.<sup>138</sup> 이로 인해 실제 상소를 제기하는 경우는 흔치 않은 것으로 파악된다. 북한 주민들이 상소를 해도 무의미한 것으로 인식하기 때문이다.<sup>139</sup>

탈북행위에 대해서는 일반적으로 상소를 하지 않는 것으로 파악된다. 다만, 상소 자체가 불가능한 것인지, 상소의 실익이 없어 상소를 하지 않는 것인지는 명확하지 않다. 불법월경자는 상소할 수 없다는 증언이 있는 반면,<sup>140</sup> 불법월경의 경우 혐의 인정과 관련하여 애매한 부분이 없어 다룰 여지가 없으므로 하 루라도 빨리 형기를 마치기 위하여 상소를 하지 않는다는 증언도 있다.<sup>141</sup> 현지공개재판 판결에 대해서도 상소가 불가능하다는 증언들이 제기되었다. 북한이탈주민 ○○○은 공개재판에서 증범의 경우에는 판사가 나와서 “몇 조 몇 항에 따라서 총살에 처한다. 상기 판결에는 상소할 수 없다”고 하였다고 증언하였다.<sup>142</sup> 다른 북한이탈주민도 현지공개재판의 경우에는 상소가 불가능한데 그 이유는 현지공개재판을 한다는 자체가 이미 상당한 증거가 있다는 것을 반증하고 있기 때문이라고 증언하였다.<sup>143</sup>

---

138\_NKHR2016000104 2016-06-28.

139\_NKHR2015000031 2015-02-10; NKHR2016000055 2016-05-03.

140\_NKHR2012000184 2012-09-11.

141\_NKHR2014000151 2014-09-23.

142\_NKHR2011000131 2011-06-07.

143\_ 북한이탈주민 송현옥, (사)북한민주화위원회 인권조사실장 지문결과(지문일자: 2011.11.8.).

## 바. 외국인의 재판받을 권리 침해

2016년 말 현재까지 북한에서 형사재판을 받은 외국인은 미국 국적의 유나 리(Euna Lee)와 로라 링(Laura Ring), 아이잘론 말리 고클(Aijalon Mali Gomes), 케네스 배(Kenneth Bae, 한국명: 배준호), 매튜 토드 밀러(Matthew Todd Miller), 오토 프레데릭 워비어(Otto Frederick Warmbier), 김동철과 한국 국적의 김정옥, 김국기, 최춘길 선교사, 캐나다 국적의 임현수 목사 등 9건의 11명이다.

Chapter I  
법근거 및 연구방법

Chapter II  
시민적·정치적 권리 침해

Chapter III  
경제적·사회적·문화적 권리 침해

Chapter IV  
취약계층

Chapter V  
주요 사안

**표 II -30** 북한의 외국인 재판

(2016.12.31. 기준)

	국적	체포 일시	재판 일시	적용 범죄	형벌
유나 리, 로라 링	미국	2009.3.17.	2009.6.4.	조선민족적대죄 비법국경출입죄	노동교화형 12년
아이 잘론 말리 곰즈	미국	2010.1.25.	2010.4.6.	조선민족적대죄 비법국경출입죄	노동교화형 8년 벌금 7,000만 원
케네스 배	미국	2012.11.3.	2013.4.30.	국가전복음모죄	노동교화형 15년
김정욱	한국	2013.11.7.	2014.5.30.	국가전복음모죄 간첩죄 반국가선전선동죄 비법국경출입죄	무기 노동교화형
매튜 토드 밀리	미국	2014.4.	2014.9.14.	반공화국 적대행위	노동교화형 6년
김국기, 최춘길	한국	2015.3.	2015.6.23.	국가전복음모죄 간첩죄 파괴음해죄 비법국경출입죄	무기 노동교화형
임현수	캐나다	2015.2.2.	2015.12.16.	국가전복음모죄	무기 노동교화형
오토 프레데릭 암비아	미국	2016.1.22.	2016.3.16.	국가전복음모죄	노동교화형 15년
김동철	미국	2015.10.2.	2016.4.29.	국가전복음모죄 간첩죄	노동교화형 10년

출처: 이규창, “북한의 외국인 형사재판과 영사접견권,” 『인권과 정의』, 제450호 (2015), pp. 41~42 및 2016년도 자료 보완.

북한의 외국인 재판은 다음과 같은 몇 가지 특징이 있다.

첫째, 변호인의 조력을 받을 권리를 형식상으로는 알려 주고 있다. 그러나 외국인들은 변호인을 선임하지 않는다. 그 이유는 북한 변호인들이 자신들에게 실질적인 도움이 되지 않는다고 판단하기 때문이다. 유나 리의 경우 재판에 앞서 북한 관리가 그녀에게 변호인을 선임할 권리가 있음을 알려주었으나, 북한 변호인이 자신의 편에 서서 변호해줄 리가 만무하다고 판단하여 변호인 선임을 포기했다고 한다.<sup>144</sup> 케네스 배도 본인이 변호를 거절하였다.<sup>145</sup> 다른 사람들의 경우에는 관련 내용이 발표되어 있지 않아 정확한 내용을 알 수 없다. 이처럼 피고인을 조력하지 않을 것이 명백한 북한 변호인 선임만을 형식적으로 제공하고 있을 뿐, 외국인들의 개별적인 변호사 선임과 국내 법정에서의 조력을 허용하고 있지 않는 것으로 파악된다. 이는 자유권규약 제14조 제3항 (b)에 명시된 변호인을 자유롭게 선임할 권리를 침해하며, 궁극적으로 공정한 재판을 받을 권리 전반을 침해하고 있다.

둘째, 외국인 구금기간 중 영사접견권의 임의적 제한이다. 영사관계에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Consular Relations) 제36조 1항은 파견국 국민이 영사관할권내에서 체포, 구금, 유치 또는 구속되는 경우, 그 국민이 통보를 요청할 경우 이를 지체 없이 영사기관에 통보하고, 영사기관에 보내는 어떠한 통신도 동 당국에 지체 없이 전달해야함을 규정하고 있다.

144\_ Euna Lee, *The World is Bigger Now* (New York: Broadway Books, 2010), p. 187.

145\_ 『조선중앙통신』, 2013.5.9.

**표 II -31** 영사협약상의 영사접견권 규정

<p><b>제36조 제1항</b></p>	<p>파견국의 국민에 관련되는 영사기능의 수행을 용이하게 할 목적으로 다음의 규정이 적용된다.</p> <p>(a) 영사관원은 파견국의 국민과 자유로이 통신할 수 있으며 또한 접촉할 수 있다. 파견국의 국민은 파견국 영사관원과의 통신 및 접촉에 관하여 동일한 자유를 가진다.</p> <p>(b) 파견국의 영사관할권내에서 파견국의 국민이 체포되는 경우 또는 재판에 회부되기 전에 구금 또는 유치되는 경우, 또는 기타의 방법으로 구속되는 경우에, 그 국민이 파견국의 영사기관에 통보할 것을 요청하면, 접수국의 권한 있는 당국은 지체 없이 통보하여야 한다. 체포, 구금, 유치 또는 구속되어 있는 자가 영사기관에 보내는 어떠한 통신도 동 당국에 지체 없이 전달되어야 한다. 동 당국은 관계자에게 본 세항에 따른 그의 권리를 지체 없이 통보하여야 한다.</p>
------------------------	--

조사 및 재판을 받는 과정에서 영사접견권은 개인의 인권 보장을 위해 매우 중요하다. 영사접견권은 국제관습법상 인정되는 개인의 권리인 동시에 국가의 권리이다.<sup>146</sup> 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ)는 영사협약이 영사관계에 관한 기존의 국제관습법규를 성문화한 조약이라고 판시하였다.<sup>147</sup>

북한은 형사재판에 있어 영사접견권을 인정하고 있다. 북한은 2014년 억류된 미국인 관광객 매튜 토드 밀러와 제프레이 에드워드 포울레에 대한 조사가 진행되는 과정에서 영사 접촉, 대우 등은 유관국 법들에 부합되게 하고 있음을 밝힌 바 있다.<sup>148</sup> 미국은 북한과 영사관계가 체결되어 있지 않지만 이익대표국인 스웨덴 대사관을 통해 자국민의 영사접견권을 행사한

146\_ 이규창, “북한의 외국인 형사재판과 영사접견권,” p. 49.

147\_ “Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran(USA v.Iran),” *ICJ Reports 1980* (24 May 1980), p. 24 (para. 45).

148\_ 『조선중앙통신』, 2014.6.30.

다. 북한은 2009년 3월 30일, 5월 15일, 6월 1일과 6월 23일 미국 여기자들에 대한 스웨덴 대사와의 면담을 허용하였다. 곰즈의 경우에도 스웨덴 대사관 대표들이 재판관을 참관하였다.<sup>149</sup> 캐나다 국적의 임현수 목사도 2015년 11월 18일 캐나다 외교관과 영사접견이 허용되었다.<sup>150</sup> 미국 국적의 케네스 배의 경우에도 미국의 이익대표국 역할을 하는 스웨덴 대사관에 구금 사실이 전달되었으며, 영사를 면담할 수 있었다고 한다.<sup>151</sup> 그러나 평양주변에 있는 외국인 교화소에 구금된 채 송환 협상이 진행되는 기간 동안 대사관을 통해 보내는 서신교환이 제한된 적이 있었으며, 일정 기간 통보 없이 면담이 제한된 시기도 있었다고 증언했다.<sup>152</sup> 이러한 영사접견권의 제한은 궁극적으로는 자국민 뿐 아니라 외국인에게도 보장되어야 하는 자유권규약 제14조에 명시된 공정한 재판을 받을 권리를 침해할 수 있다.

셋째, 외국인들에 대한 재판은 모두 중앙재판소의 제1심으로 마치고 있다. 그 이유는 이들 사안이 북한 주민들에게 미치는 영향을 고려하여 신속하게 마치고자 하는 정치적인 의도가 있기 때문으로 보인다. 그러나 제1심으로 마치는 것은 외국인의 재판받을 권리에 반한다. 상소할 수 있는 권리는 모든 개인에게 인정되기 때문이다(자유권규약 제14조 제5항).

한편, 북한에 억류된 대한민국 국민의 경우 변호인의 조력을 받을 권리를 포함하여 공정한 재판을 받을 권리 전반에 대한

149\_ 『조선중앙통신』, 2010.4.7.

150\_ 『미국의 소리 방송』, 2015.12.22.

151\_ 『미국의 소리 방송』, 2013.6.1.

152\_ 케네스 배, 2016년 11월 7일, 서울에서 면접.

침해가 있는 것으로 보인다. 2015년 5월 12일 대한민국 국가인권위원회는 북한에 억류된 한국 국민에게 전화나 서신교환 등 외부와 통신할 기회를 허용하고, 한국 정부가 선임한 변호인의 조력을 받을 수 있는 권리를 보장하라는 성명서를 발표했으나,<sup>153</sup> 아직까지 북한 당국은 이에 대한 조치를 취하지 않고 있다. 2015년 10월 9일 국제인권단체인 엠네스티 인터내셔널은 북한의 억류중인 한국인들의 재판의 내용이 공개되지 않았음을 지적하며, 언론 인터뷰를 통해 억류된 한국인들이 간첩활동과 전복음모 등의 반국가 범죄를 자백하는 모습만을 보여준 것은 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다는 성명서를 발표했다.<sup>154</sup>

## 사. 평가

2016년 조사에서도 북한의 공정한 재판을 받을 권리의 보장은 미흡한 것으로 나타났다. 북한은 규정상으로는 재판의 독립을 규정하고 있으나 실제로는 재판의 독립을 부인하고 있다. 이는 '독립적인' 법원에서 재판 받을 권리를 규정하고 있는 자유권규약 제14조 제1항에 반한다. 또한 동지심판제도, 국가안전보위성 정치범 재판, 사회주의범무생활지도위원회 등 유사사법제도 운영은 '법원에서' 재판 받을 권리가 있다고 규정되어 있는 자유권규약 제14조 제1항과 충돌된다. 그리고 북한 주민이 직접 변호사를 선임할 수 없도록 되어 있는 것은 본인의 변호

---

153\_ 국가인권위원회, “북한에 억류 중인 대한민국 국민의 인권보호를 위한 국가인권위원회 위원장 성명,” 2015.5.12.

154\_ 『미국의 소리』, 2015.10.9.



인 선임권을 규정하고 있는 자유권규약 제14조 제3항에 반한다. 중앙재판소 제1심 재판에서 채택한 판결·판정에 대한 상소 금지는 상소권을 보장하고 있는 자유권규약 제14조 제5항과 충돌된다. 북한의 형사재판제도는 기본적으로 조선노동당의 통제를 받고 있어 북한 주민의 인권에 반하는 것으로 평가된다. 실태적인 측면에서 재판의 독립 부인, 불공정한 재판, 유사사법제도의 운영, 상소제도의 형식적 운영, 변호권의 형식적인 운영이 지속되고 있다. 한편 외국인의 공정한 재판을 받을 권리와 관련, 북한은 변호사 선임을 형식적으로만 제공할 뿐, 자유권규약 제14조 제3항에 명시된 자유롭게 선임한 변호인에 의해 조력을 받을 개인의 권리를 침해하고 있으며, 구금기간 중 영사접견권의 임의적 제한을 통해 제14조에 명시된 공정한 재판을 받을 권리를 침해하고 있다. 또한 외국인의 재판은 재심을 허용하지 않음으로써, 제14조 제5항에 명시된 개인의 상소할 권리를 침해한다. 한국인에 대해서는 변호인의 조력을 받을 권리와 공정한 재판을 받을 권리 전반에 대한 침해가 있다.

# 8

## 사생활을 보호받을 권리

인간은 사생활을 보호받을 권리가 있다. 세계인권선언 제12조는 “어느 누구도 그의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적인 간섭을 받거나 또는 그의 명예와 명성에 대한 비난을 받지 아니한다. 모든 사람은 이러한 간섭이나 비난에 대하여 법의 보호를 받을 권리를 가진다”고 하여 사생활을 보호받을 권리를 규정하고 있다. 자유권규약 역시 제17조에서 사생활을 보호받을 권리를 규정하고 있다.

표 II-32 자유권규약 제17조

제1항	어느 누구도 그의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적이거나 불법적인 간섭을 받거나 또는 그의 명예와 신용에 대한 불법적인 비난을 받지 아니한다.
제2항	모든 사람은 그러한 간섭 또는 비난에 대하여 법의 보호를 받을 권리를 가진다.

이와 같이 국제인권규범은 자신의 공간에 타인이 함부로 들어오지 못하게 할 권리, 자신이 알리고 싶지 않은 사실을 공개당하지 않을 권리, 자신의 정보가 누출되어 함부로 돌아다니는 것을 막을 권리를 명시하고 있다. 이러한 권리를 총칭해 사생활을 보호받을 권리(Right to Privacy)라고 한다. 사생활을 보호

받을 권리의 개념은 소극적으로는 사생활을 함부로 공개당하지 아니하고 사생활의 평온과 비밀을 요구할 수 있는 법적 보장으로, 적극적으로는 자신에 관한 정보를 관리·통제할 수 있는 법적 능력으로 이해할 수 있다.

이하에서는 사생활을 보호받을 권리와 관련한 북한의 상황을 주요 쟁점별로 살펴보고자 한다.

## 가. 일상적인 주민 감시제도를 통한 사생활 보호의 침해

자유권규약은 사생활을 보호받을 권리와 관련 어느 누구도 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적이거나 불법적인 간섭을 받지 않을 권리에 대해 명시하고 있다(제17조). 이런 사생활을 보호받을 권리 전반이 보장받는데서 가장 중요한 관건은 국가조직 및 제도를 통한 주민 감시제도의 존재 및 운용 여부이다. 국가조직 및 제도를 통한 사생활 침해는 국가에 의한 물리적 폭력 행사 이상의 심각한 인권 침해라고 볼 수 있다. 인간 삶의 가장 기초가 되는 내밀한 사생활이 국가를 통해 조직적·제도적으로 감시받고 있다는 것은 개개인의 독립성, 자율성, 고유한 인격성에 대한 심각한 위협이며 감시에 대한 자기검열을 가져오는 심리적 폭력에 해당한다.

북한은 헌법 제79조에 “공민은 인신과 주택의 불가침, 서신의 비밀을 보장받는다. 법에 근거하지 않고는 공민을 구속하거나 체포할 수 없으며 살림집을 수색할 수 없다”고 규정하여 사생활 침해의 불가침을 법적으로 보장하고 있다. 그러나 이러한 규정과 달리 실제 현실에서는 국가의 조직적이고 체계적이며 광

범위한 주민 일상생활에 대한 감시와 통제가 이루어져 왔다. 사실상 사생활에 대한 비밀보장과 보호가 심각하게 침해 받고 있다.

우선 가장 대표적인 주민 사생활 감시 제도로 ‘5호담당제’가 있다. 5호담당제는 5세대를 1개 단위로 묶어 그 중 열성당원인 세대주를 5호 담당선전원으로 배치하여 나머지 세대의 부부간 애정문제, 부모 자식 간의 문제를 포함 가정생활 일체를 간섭·통제하는 제도이다. 5호담당제는 1958년 7월 초 김일성이 평북 창성군 약수리 민주선전실을 방문한 자리에서 “유급 간부 한 사람이 5호씩만 책임지고 교양사업과 경제과업 등 일체를 지도하도록 하고 리당위원회는 그들을 상대로 과업을 주고 그 집행정형을 총화하면 일이 잘 될 것”이라고 말한 데서 비롯되었다. 이 제도는 1960년대 이후 이른바 ‘붉은 가정 창조운동’이라는 이름 아래 북한전역에 걸쳐 실시되었다. 1974년 초부터는 연대책임단위를 5호에서 10호로 늘린 ‘인민반 분조담당제’로 확대 실시되고 있다. 5호담당제는 노력착취 뿐만 아니라 사생활에 대한 국가 개입의 통로 역할을 하고 있다.

두 번째로, 인민반 제도를 들 수 있다. 북한의 인민반은 1946년 토지개혁 초기에 인민위원회의 사회적 협조단위로서 전국적으로 조직된 것이 그 시초라고 할 수 있다. 북한에서는 거주 등록된 모든 주민들은 예외 없이 인민반에 자동 소속된다. 인민반은 각 지역 인민위원회의 통제 아래 주민들을 20~40세대 단위로 묶어 여기에 속한 주민들의 생활지도, 사상동향 파악, 외부 방문자 감시 등을 수행한다. 하나의 인민반에는 인민반장, 세대주반장, 위생반장, 선동원, 비밀정보원(안전소조원)

등을 두고 있다.<sup>155</sup> 인민반은 생활총화 등을 거쳐 양육문제, 노력동원, 청소, 공공질서 유지, 사건·사고 전파 등 해당 거주 지역 내의 각종 문제를 처리하고 지시사항을 전달하는 통로 역할을 하고 있다.<sup>156</sup>

2010년에 개정된 북한의 주민행정법 제30조는 “주민은 인민반 생활에 자각적으로 참가하여 가정생활을 사회주의적으로 생활양식에 맞게 건전하고 검박하게 하여야 한다”고 규정하고 있다. ‘자각적’이라는 표현이 들어갔지만 사실상 인민반을 통한 주민 가정생활 개입을 법적으로 규정하고 있다고 볼 수 있다. 보통 인민반장은 불시에 가정을 방문하여 각 가정에 대한 위생 검열, 초상화 검열, 김일성 가계 관련 도서 검열을 실시하고 있다. 사실상 불법적인 가택 수색에 해당한다. 또한 인민반은 각종 회의를 통해 각 가정의 비위사실을 공개 비판토록 강요하고 있고, 사상동향이나 가정의 내밀한 사정을 감시·통제할 뿐만 아니라 도로청소, 농촌 노력동원, 군대 지원 등 각종 과제를 부과하는 역할을 하고 있다. 인민반은 주민들의 사생활을 감시하고 통제하는 대표적인 제도라고 할 수 있다.

세 번째로, 생활총화 제도가 있다. ‘생활총화’란 북한 주민들이 당이나 근로단체와 같은 소속 조직에서 주, 월, 분기, 연별로

155. 인민반장은 소속 주민들의 추천 형식을 거쳐 시·군(구역) 인민위원회에서 지명한다. 대체로 충성심과 직장을 나가지 않는 전업주부들이 맡는다. 인민반장은 인민반 전체 주민의 동태 감시를 맡는다. 세대주반장은 당에서 직접 임명하며 남편들만 별도로 관리하는 역할을 맡는데, 남편들만을 상대로 회의, 인원 동원, 강연 등을 주최하기도 하고 선거 행사 때 인민반 통제와 퇴근 후 동태까지 파악하는 임무가 주어져 있다. 위생반장은 인민반의 환경 책임자이고 선동원은 반원들의 사상교양을 담당하며 인민반의 당원들로 구성된 당분조의 책임자이기도 하다. 별도로 둔 비밀정보원(안전소조원)은 국가안전보위성이나 인민보안성에서 배치한 감시원이다.

156. NKHR2014000014 2015-01-27.

각자의 업무와 공·사 생활을 반성하고 상호비판하는 모임을 말한다.<sup>157</sup> 1967년 김정일이 재정립한 ‘새로운 당생활총화제도’는 주민의 사생활을 철저히 장악하고 통제하기 위한 수단으로 고안되었다. 북한은 1974년 선포한 ‘당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙’에서 생활총화에 적극 참가하는 것을 명시함으로써 이러한 주민통제는 더욱 강화되었다. 소학교 2학년 이상의 북한 주민이면 남녀노소를 불문하고 생활총화에 무조건 참여해야 한다.<sup>158</sup> 생활총화는 자아비판과 상호비판을 통해 자신의 잘못을 비판하고 반성하는 방식으로 진행된다. 일주일 동안 있었던 조직생활이나 인민반 생활을 자기검열하여 자아비판하고 상대방의 과오를 지적하는 생활총화는 개인 사생활을 공개하고 비판하도록 강요하는 제도이다. 생활총화 직후에는 그날의 비판 내용을 ‘김일성·김정일 말씀’을 통해 정리하는 ‘생활총화수첩’을 작성하도록 한다.<sup>159</sup> 불참시에는 당세포 비서 앞에서 1대 1로 ‘개별총화’를 받기도 한다.<sup>160</sup> 1990년대 식량난 이후 생활총화가 일부 형식화된 부분이 있지만 여전히 주민생활을 통제하는 강력한 기제로 작동하고 있다. 북한 주민들은 평생을 생활총화를 통해 사생활을 자기검열하고 공개하여 비판받아야 한다는 점에서 사생활을 보호받을 권리를 심각하게 침해당하고 있다.

마지막으로 ‘안전소조원’이라는 수단을 통한 사생활 침해가 있다. 북한에는 모든 조직에 비밀리에 활동하는 일명 ‘안전소조

---

157\_ 통일부 통일교육원 편, 『북한지식사전』 (서울: 통일교육원, 2013), p. 385.

158\_ 위의 책, p. 387.

159\_ NKHR2015000102 2015-05-19.

160\_ NKHR2015000053 2015-03-10.

원'이 있어 일상생활에서 소속 조직의 동료나 주민을 감시하는 역할을 수행하고 있다. 주민들은 이들을 '스파이' 또는 '통보원'으로 부른다.<sup>161</sup> 북한이탈주민 ○○○은 이 안전소조원을 "보위부소조원"이라고 지칭하면서, 김정은 집권 이후인 2014년부터 사회통제의 강도가 매우 강화되었다고 증언하고 있다.<sup>162</sup> 안전소조원은 보통 국가기관, 공장·기업소, 농장, 인민반 등에 소속된 사람들 중 비밀리에 선발한다. 모든 조직에 보통 20~30명 중 한 명이 안전소조원이다. 안전소조원으로 비밀리에 발탁되면 해당 소속 조직의 모든 비리에 대해서 빠짐없이 보고하겠다는 서약서 작성 또는 구두 서약 한다. 이들을 통해서 보름에 한번 정도씩 A4 용지 반 쪽 분량의 정책자료, 동향자료 등이 비밀 접선을 통해 상부에 보고된다. 가령 누가 농촌 동원기간에 무슨 말을 했다, 누가 장사해서 폭리를 보았다, 담당 과장이나 위원장이 위로부터 내려온 보조금을 사취했다 등 주민 언행 속에 나타나는 모든 동향을 비밀리에 보고한다. 추산해 보면 북한 인구 2,400만 명 중 이런 활동을 하는 안전소조원이 50~60만 명 정도 추정된다.<sup>163</sup> 이들 안전소조원들은 보이지 않는 체제유지의 강력한 수단으로 기능하고 있다. 이들을 통해 주민들의 일거수일투족, 사생활 전반에 대한 감시와 통제가 이루어지고 있다.

161. 안전소조원은 서약서를 쓰고 활동하는 스파이와 구두로 서약하고 활동하는 스파이로 구분된다고 한다. NKHR2015000040 2015-02-24.

162. NKHR2016000006 2015-05-17.

163. 이 추정치는 북한이탈주민 면담을 기초로 하였다. 북한이탈주민들은 안전소조원이 평균 주민 20명 중 1명 정도라고 보고 있다. 이에 근거하면 2008년 북한 인구센서스 기준 전체 인구 2,400만 명 중 19세 이하 및 60세 이상 어린이, 청소년, 노인, 그리고 약 120만 명(국방백서 기준)의 군인을 제외하면 약 50~60만 명 정도가 안전소조원이라고 추정해 볼 수 있다. 이와 관련해서는 홍민, "범죄의 사회적 구성과 주민 생계유리," 조정아 외, 『북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 207~208 참조.

## 나. 불법 가택 수사를 통한 개인 주거공간 불가침 권리 침해

자유권규약 제17조 제1항은 사생활을 보호받을 권리에 대해 규정하면서 어느 누구도 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적이거나 불법적인 간섭을 받지 않을 권리를 명시하고 있다. 자신의 공간에 타인이 함부로 들어오지 못하게 할 권리는 사생활의 비밀을 보장하고 보호하는 데 있어 가장 기초가 된다. 특히 국가에 의해 조직적으로 이루어지는 불법적인 가택 수색은 개인 주거공간에 대한 불가침의 권리를 심각하게 침해하는 것이다. 북한 헌법 제79조는 개인 주택의 불가침과 법에 근거하지 않은 가택 수색을 할 수 없다고 규정하고 있어 주거 공간 불가침 권리를 법적으로 보장하고 있다.

그러나 다양한 증언을 통해 확인되는 북한 현실은 법적 규정과 큰 괴리를 가지고 있다. 인민보안성, 국가안전보위성, 검찰소, 상설·비상설 검열조직(‘그루빠’) 등 사법 및 치안일꾼의 불법 가택 수사가 오랫동안 관행화되어 왔다.

북한이탈주민의 다양한 증언에서 불법적인 가택 수색은 상습적으로 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 북한에서 가택 수색은 원래 검찰소의 검사장을 통해 수색영장을 발급받아서 해당 지역 안전위원회를 통과해야지만 수행할 수 있게 되어 있다. 그러나 대부분의 증언에서 그런 절차 없이 “그냥 문 열어, 집 좀 보자, 옷 방 열어라”식으로 불법적으로 가택 수색을 하는 것으로 진술하고 있다.<sup>164</sup> 특히 국경에 접한 소위 연선지역의 경우 분주소 및 시보안서에서 밀수품 단속을 명분으로 임의로 가택



수색이 영장 없이 진행하고 있다고 한다.<sup>165</sup> 불법 가택 수색으로 인해 실제 처벌을 받은 경우도 있는데, 영장 없이 불시에 이루어진 가택 수색으로 친구엄마에게 받은 중국전화가 발각되어 노동단련대 1개월에 수감된 경우도 있다.<sup>166</sup> 가택 수색의 명분은 소위 ‘검은 돈’, 즉 한국 관련 간첩활동 등을 하고 받은 돈을 찾는 것이며, 최근 가택 수색 이유는 한국 녹화물 관련 사건이 다수라고 한다.<sup>167</sup>

2016년 조사에서는 김정은 집권 이후 강화된 사회 통제에 대한 증언이 다수 수집되었다. 특히, 국경 지역에서의 탈북을 막기 위한 가택 수색이 빈번하였다는 증언이 많았는데, 예를 들어 양강도의 상황에 대한 한 증언에 따르면, 2015년 8월에는 양강도 삼지연군 리명수 노동자구에서는 도망자를 수색하기 위해 5~7일에 한 번 정도 인민반장과 보안원이 가택 수색을 하였다고 한다.<sup>168</sup> 또 다른 증언에 따르면, 국경 지역의 주민들일수록 감시체계 강화에 대해 직접적으로 영향을 받고 있으며, 거의 매달 수시 검열을 받고 있다.<sup>169</sup> 이런 국경 감시체계 강화는 2014년부터 심해졌으며, 2015년 8월에는 양상도 혜산시에 철조망이 강화되고 감시 카메라를 설치하여 이 지역 주민들의 주요 수입원 중의 하나인 밀수가 막혔다는 증언도 있었다.<sup>170</sup>

164\_ NKHR2014000004 2015-01-13.

165\_ NKHR2015000018 2015-01-27; NKHR2015000082 2015-04-21.

166\_ NKHR2015000085 2015-04-21.

167\_ NKHR2016000026 2016-03-08.

168\_ NKHR2016000063 2016-05-03.

169\_ NKHR2016000052 2016-04-19.

170\_ NKHR2016000051 2016-04-19; NKHR2016000048 2016-04-19.

## 다. 평가

북한은 자유권규약이 사생활을 보호받을 권리로 규정하고 있는 내용을 헌법에 명시하고 있지만, 주민 사생활에 대한 보호가 제대로 이루어지지 않고 있다. 2016년 조사에 따르면, 김정은 집권 이후 국경지역의 감시 및 사회통제가 이전보다 강화된 것으로 보이며, 이와 관련하여 밀수 감소, 도망자 색출을 위한 가택 수색 실시, 강제송환 후 처벌 강화 등이 이루어지고 있다. 특히 주민들의 사생활에 대한 국가의 광범위하고 조직적인 감시와 통제가 오랫동안 이루어지고 있어, 그 사생활 침해의 수준이 매우 심각하다. 오랫동안 시행되고 있는 ‘5호담당제’, ‘인민반제도’, ‘생활총화제도’ 등 제도적인 차원의 사생활 감시제도가 아직도 강력하게 작동하고 있는 것으로 확인되었다. 또한 주거 공간에 대한 불법적 가택 수색에 대한 다수의 증언은 주거 공간에 대한 불가침의 권리가 사실상 주민 실제 생활에서 심각하게 침해당하고 있다는 것을 보여준다. 주목할 부분은 주민 사생활에 대한 감시와 불법 가택 수색 등의 명분이 탈북 가족과의 통신 및 접촉, 밀수나 절도에 대한 무작위적 단속이란 점이다. 이는 북한 당국이 사실상 주민들을 잠재적 범죄자로 전제하고 불시에 불법적으로 감시와 수색을 하고 있다는 것을 의미한다.

# 9

## 사상·양심 및 종교의 자유에 대한 권리

사상·양심 및 종교의 자유에 대한 권리는 내면세계의 자유와 관련된 권리로서 인간의 자아 정체성을 실현하기 위한 가장 기본적인 권리 중 하나이다. 자유로운 신념의 표명, 스스로의 양심에 따라 결정할 수 있는 자유 등 민주시민으로서 가져야 할 기본요건이 사상·양심 및 종교의 자유에 대한 권리와 긴밀히 연계되어 있다. 주요 국제인권기준에서는 사상, 양심 및 종교의 자유를 언급하고 있다. 세계인권선언 제18조는 “모든 사람은 사상, 양심 및 종교의 자유에 대한 권리를 가진다”고 명시하고 있고, 자유권규약 제18조는 사상, 양심 및 종교의 자유에 대한 권리를 언급하고 있다.

**표 II -33 자유권규약 제18조**

<b>제1항</b>	모든 사람은 사상, 양심 및 종교의 자유에 대한 권리를 가진다. 이러한 권리는 스스로 선택하는 종교나 신념을 가지거나 받아들일 자유와 단독으로 또는 다른 사람과 공동으로, 공적 또는 사적으로 예배, 의식, 행사 및 선교에 의하여 그의 종교나 신념을 표명하는 자유를 포함한다.
<b>제2항</b>	어느 누구도 스스로 선택하는 종교나 신념을 가지거나 받아들일 자유를 침해하게 될 강제를 받지 아니한다.
<b>제3항</b>	자신의 종교나 신념을 표명하는 자유는, 법률에 규정되고 공공의 안전, 질서, 공중보건, 도덕 또는 타인의 기본적 권리 및 자유를 보호하기 위하여 필요한 경우에만 제한받을 수 있다.
<b>제4항</b>	이 규약의 당사국은 부모 또는 경우에 따라 법정 후견인이 그들의 신념에 따라 자녀의 종교적, 도덕적 교육을 확보할 자유를 존중할 것을 약속한다.

이하에서는 사상·양심 및 종교의 자유에 대한 권리와 관련한 북한의 상황을 주요 쟁점별로 살펴보고자 한다.

## 가. 수령유일지배체제 및 10대 원칙 지속

자유권규약 제18조 제2항은 “어느 누구도 스스로 선택하는 종교나 신념을 가지거나 받아들일 자유를 침해하게 될 강제를 받지 아니한다”고 명시하고 있다. 유엔 자유권위원회는 어느 한 국가의 공식신념이 존재할 경우, 이를 받아들이지 않는 국민에 대한 어떠한 손해나 차별도 존재해서는 안된다고 언급한 바 있다.<sup>171</sup> 이는 국가 대 개인의 관계에서 개인이 가지는 고유한 사상적 자유의 권리를 보장한 것으로, 국가의 공식신념 자체에 대해서는 인정하지만, 이러한 공식신념의 존재 자체가 개인의 사상 및 양심의 자유를 침해하는 근거가 될 수 없다는 점을 의미

171\_UN HRC, General Comment, No. 22 (1993), para. 10.

한다. 북한은 자유권규약의 당사국임에도 불구하고, 당국의 공식사상인 주체사상 외에 그 어떠한 사상도 허용하지 않고 있다. 이뿐 아니라, 1974년 당의 유일사상 10대 원칙을 제정한 이래, 국가의 주요 신념을 제외하고 어떠한 예외도 인정하지 않음으로 각 개인의 사상·양심의 자유를 침해하고 있다.

북한에서의 사상·양심의 자유 실태는 북한 당국이 내세우는 주체사상을 중심으로 한 유일지배체제 유지와 상관관계가 있다.<sup>172</sup> 기본적으로 북한의 헌법에는 사상·양심의 자유가 존재하지 않는다. 법적·제도적 측면에서 기본개념조차 부재한 상황이다. 북한에서 사상·양심의 자유가 보장되지 않고 있는 핵심적 요인은 수령유일지배체제에서 비롯된 개인숭배 문화로 볼 수 있다. 수령이 중심이 된 국가사상인 주체사상 외에 다른 어떠한 사상을 용납하는 것은 수령유일지배체제를 흔드는 치명적인 요인으로 간주되고 있다. 북한 헌법은 주체사상만이 국가운영의 ‘기본담보’이며(서문), 주체사상을 국가 활동의 지도적 지침으로 삼는다고 명확히 밝히고 있다(제3조).

북한에서 수령유일지배체제를 공고화하고 숭배하는 행위는 「당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙」(이하, 유일사상 10대 원칙)을 통해 구체화되고 있다. 김일성에게 무조건 충성하고 김일성의 교시만을 절대적 지침으로 삼아야 한다는 원칙이 이 문서에 명문화되어 있다. 유일사상 10대 원칙이 발표된 1974년부터 유일사상 10대 원칙은 ‘위대한 지도자’인 김일성에 대한

172. 김정은을 정점으로 하는 본질적 정치체제로서 김정은 시대의 수령유일지배체제에 대한 연구로 김갑식 외, 『김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·장군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화』(서울: 통일연구원, 2015) 참조.

신격화와 더불어 어떤 법과 규범보다도 북한 주민들의 행동을 실질적으로 지배하는 역할을 하고 있다. 북한은 2013년 6월 「유일사상 10대 원칙」을 개정하였다. 1974년 4월 14일 제정 이후 39년 만의 개정으로 명칭을 「당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙」(이하, 10대 원칙)으로 변경하였다. 10대 원칙은 북한에서 헌법이나 노동당규약보다 상위에서 작동하면서 김정은의 유일 독재를 제도적으로 보장하는 통치규범으로, 김일성생가의 권위를 절대화·신격화·우상화하고, 강력한 감시와 탄압을 통해 정치적 반대세력이나 불만세력의 출현을 원칙적으로 차단하며, 김일성 가계의 권력세습을 정당화하고 있다.<sup>173</sup>

개정된 10대 원칙은 김정은의 유일적 영도체계 확립에 초점을 맞췄다. 유일적 영도체계를 구축하기 위해 ‘영도자를 중심으로 하는 전당(全黨)의 사상의지적 통일과 혁명적 단결」을 강화해야 한다고 요구하고 있다(제6원칙). 이를 위해 10대 원칙은 김정은 정권의 권력 안정화 방안을 보완하였다. “개별적간부들에 대한 환상, 아부아침, 우상화를 배격하며 개별적 간부들의 직권에 눌리워 맹종맹동하거나 비원칙적으로 행동하는 현상을 철저히 없애야 한다”는 조항을 추가하였고(제6원칙 제4항), “당의 통일단결을 파괴하고 쪼먹는 종파주의, 지방주의, 가족주의를 비롯한 온갖 반당적 요소와 동상이몽, 양봉음위하는 현상을 반대하여 견결히 투쟁”하며(제6원칙 제5항), ‘세도」를 없애야 한다고 명시하였다(제7원칙 제7항).<sup>174</sup> 김정은은 2013년 6월

173\_오경섭, “10대 원칙 개정안의 주요 내용과 정치적 의미,” 『정세와 정책』, 2013년 9월호 (세종연구소, 2013), p. 12.

174\_위의 글, p. 13.

19일 노동당과 군, 내각 등의 고위간부들을 모아놓고 유일적 영도체계 확립에 대해 직접 연설을 하였으며, 조선노동당출판사는 연설 내용을 묶어 『혁명발전의 요구에 맞게 당의 유일적 영도체계를 더욱 철저히 세울데 대하여』라는 제목의 소책자를 발간하였다.<sup>175</sup> 10대 원칙의 개정은 북한 주민에 대한 사상통제 강화라는 차원에서 주목할 필요가 있다. 10대 원칙의 주요 내용은 다음과 같다.

표 II-34 10대 원칙

제1원칙	온 사회를 김일성·김정일주의화 하기 위하여 몸바쳐 투쟁하여야 한다.
제2원칙	위대한 김일성동지와 김정일동지를 우리 당과 인민의 영원한 수령으로, 주체의 태양으로 높이 받들어 모셔야 한다.
제3원칙	위대한 김일성동지와 김정일동지의 권위, 당의 권위를 절대화하며 결사옹위하여야 한다.
제4원칙	위대한 김일성동지와 김정일동지의 혁명사상과 그 구현인 당의 노선과 정책으로 철저히 무장하여야 한다.
제5원칙	위대한 김일성동지와 김정일동지의 유훈, 당의 노선과 방침관철에서 무조건성의 원칙을 철저히 지켜야 한다.
제6원칙	영도자를 중심으로 하는 전당의 사상의지적 통일과 혁명적 단결을 백방으로 강화하여야 한다.
제7원칙	위대한 김일성동지와 김정일동지를 따라 배워 고상한 정신도덕적 품모와 혁명적 사업방법, 인민적 사업작풍을 지녀야 한다.
제8원칙	당과 수령이 안겨준 정치적 생명을 귀중히 간직하며 당의 신임과 배려에 높은 정치적 자각과 사업실적으로 보답하여야 한다.
제9원칙	당의 유일적 영도 밑에 전당·전국·전군이 하나와 같이 움직이는 강한 조직규율을 세워야 한다.
제10원칙	위대한 김일성동지께서 개척하시고 김일성동지와 김정일동지께서 이끌어오신 주체혁명 위업, 선군혁명 위업을 대를 이어 끝까지 계승 완성하여야 한다.

175. 김정은은 이 책에서 「당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙」이 「당의 유일사상체계확립의 10대 원칙」을 계승하고 심화발전시켜 새롭게 '제정'되었음을 강조하고 있다. 김정은, 『혁명발전의 요구에 맞게 당의 유일적영도체계를 더욱 철저히 세울데 대하여』(평양: 조선로동당출판사, 2013), pp. 5~6.

10대 원칙은 자의적 해석이 가능하기 때문에 북한 당국은 정치적으로 불만을 가진 사람들을 정치범·사상범으로 지목하여 처벌하는 법적 조치를 취하는 데 적극 이용하고 있다. 예컨대 인민학교 2학년(9세)의 어린 학생이 교과서에 있는 김 부자의 얼굴에 연필로 낙서를 했다는 죄로, 또는 나이 많은 할머니가 김일성이나 김정일의 사진이 실린 노동신문을 도배지로 사용했다는 죄로 인해 전 가족이 행방불명되는 사례도 10대 원칙 때문에 가능한 것이다. 북한 당국은 10대 원칙에 따라 김일성·김정일의 초상화를 간직하기 위해 생명까지 버리도록 강요하는 등 사상교양을 실시하고 있다.

하지만 10대 원칙에 대한 북한 당국의 강조에도 불구하고, 증언을 제공한 대부분의 북한이탈주민들에 의하면 북한사회에서 당원이 아닌 이상 10대 원칙을 체계적으로 교육받는 경우는 드문 것으로 보인다. 당원의 경우만 10대 원칙을 배운다는 것이다. 따라서, 당원이 아닌 대부분의 북한이탈주민들에게 10대 원칙은 큰 의미를 가지지 않는 것으로 보인다.<sup>176</sup> 10대 원칙을 학습한 당원 출신의 북한이탈주민들 또한 경제난으로 생활이 어려워지면서 생활총화 및 10대 원칙에 대한 의식이 점차 희박해지고 있음을 증언하였다. 다만, 초상화의 경우 일부 주민들을 중심으로 여전히 중요하게 취급되고 있는 것으로 보인다.<sup>177</sup>

---

176\_NKHR2014000136 2014-09-02 외 다수의 증언.

177\_NKHR2014000121 2014-08-13 외 다수의 증언.



표 II-35 10대 원칙 관련 사례

증언내용	증언번호
2013년부터 '당의 유일적영도체계확립의 10대 원칙'으로 내용 크게 증가함.	NKHR2016000180 2016-11-29
2013년 겨울, 여행에서 유일적 영도체계 10대 원칙 암송 시키고, 세포비서가 검열했음.	NKHR2015000047 2015-02-24
2014년부터 10대 원칙 학습을 강하게 시켰음. 단속당할 경우, 청년동맹 및 여맹 규찰대 비판서를 써야 했음.	NKHR2015000129 2015-09-22
함경북도 조직일꾼 강습 시 대략 1,000~1,500명 가량 모였으며, 중앙당 조직일꾼 강습 시 책임비서, 조직비서, 조직부 부부장, 초급당 비서들까지 모여 전국에서 3,000~4,000명이 모여서 배웠음. 생활총화 때마다 모든 사항을 10대 원칙을 기준 삼아 검토총화 할 것을 요구함.	NKHR2016000013 2016-01-26
유일사상 10대 원칙 1조 1항이 기억나며, 생활총화 시 10대 원칙 낭송한 후, 자기 비판했음.	NKHR2016000038 2016-04-05
유일사상 10대 원칙을 학교에서 배우지 않고, 군대나 노동단체에서 학습했음.	NKHR2016000167 2016-11-01
유일사상 10대 원칙을 군대에서 입당 전에 암송했음.	NKHR2016000178 2016-11-29

## 나. 실질적 종교의 자유 제한

자유권규약 제18조 제1항은 “모든 사람은 사상, 양심 및 종교의 자유에 대한 권리를 가진다. 이러한 권리는 스스로 선택하는 종교나 신념을 가지거나 받아들일 자유와 단독으로 또는 다른 사람과 공동으로, 공적 또는 사적으로 예배, 의식, 행사 및 선교에 의하여 그의 종교나 신념을 표명하는 자유를 포함한다”고 명시하고 있다. 종교의 자유의 경우, 북한은 헌법 제68조에서 “공민은 신앙의 자유를 가진다”고 명시하고 있으나, 실제 일상생활에서 북한 주민들이 종교를 가지는 것은 사실상 불가능

하다. 이뿐 아니라, 대다수 북한이탈주민들은 북한에 있을 때 종교란 단어를 들어본 적도 없다고 증언하였다.

“북한 당국은 종교를 통틀어 미신이라고 하며, 미신행위를 일체 금지시킨다.”<sup>178</sup> “북한에서 종교 중 특히 기독교를 탄압하는 이유는 1인 독재체제가 타종교에 대한 신앙심 때문에 흔들릴 수 있다는 위기의식 때문이다.”<sup>179</sup> 이러한 증언에서 보듯이 북한 당국이 헌법에서는 신앙의 자유 허용, 종교시설 건립 및 종교의식 허용, 종교교육기관 운영, 종교단체 설립 등 법·제도적으로 긍정적인 조치를 취하고 있지만, 여전히 종교의 자유가 실질적으로 허용되고 있지 않다.

첫째, 평양 이외 지역에 교회와 성당 등 종교시설이 존재하지 않고 있다. 이는 북한 내 실질적 종교의 자유가 제한되고 있는 현실을 반영한다. 북한 당국이 존재를 주장하는 가정예배처소의 경우에도 실제로 지방에서 어느 정도 자유롭게 운영되고 있는지 의심스럽다. 지금까지 면접을 실시한 북한이탈주민들 중 가정예배처소를 알고 있는 경우는 없었다. 다만, 소수이지만 조부모님 혹은 부모님을 통해 종교교육을 받은 적이 있다는 증언도 있었으나,<sup>180</sup> 이 역시 북한 당국의 정책적 변화와는 무관한 경우로, 일반화해서 보기에는 어려움이 있다.

이렇게 북한에서 종교 활동이 제한된 이유는 건국 이래 북한 당국이 ‘종교는 인민의 아편’이라는 김일성의 교시에 따라 종교

---

178\_NKHR2015000018 2015-01-27.

179\_NKHR2015000034 2015-02-10.

180\_위의 증언.

탄압을 꾸준히 실시해 온 사실에 기인한다.<sup>181</sup> 북한은 종교를 계급사회에서 지배계급의 착취를 옹호하는 ‘제국주의적 침략 도구’로 설명하고 있다. 북한의 『철학사전』은 “종교는 역사적으로 지배계급의 수중에 장악되어 인민을 기만하며 착취억압하는 도구로 리용되었으며 또 근대에 들어와서는 제국주의자들이 후진 국가 인민들을 침략하는 사상적 도구로 리용되었다”고 명시하고 있다.<sup>182</sup>

이러한 종교에 대한 기본인식에 따라 많은 종교인들이 성분 불량자로 간주되어 고문을 받거나 처형되었다. 종교인들은 대부분 반민족적·반혁명적 적대의 대상이 됨으로써 탄압을 받았고, 특히 기독교는 제국주의 침략의 정신적 도구로 간주되어 많은 기독교인들이 숙청당하였다. 또한, 북한은 한국전쟁을 통한 반미 정서를 이용하여 종교탄압을 본격화하였고, 주민들의 성분조사를 통해 종교인과 그 가족들을 ‘반혁명 요소’로 규정하고 탄압하였다.

둘째, 종교에 대한 실질적 탄압이 지속되는 가운데 북한 당국은 교회, 성당, 사찰을 해외 종교인 및 관광객 등 방문객을 대상으로 정치적 목적의 대외선전용 시설로 활용해 왔다. 새로이 신축된 종교시설에 대한 인근 주민들의 출입이나 접근은 엄격히 통제되고 있고, 인근 주민들은 종교시설을 ‘외국인 참관지’ 정도로 인식하고 있다는 증언들이 나오고 있다. 1988년 9월에 세워진 평양 봉수교회의 경우, 평양시에는 관리원 가족만 거주

181\_ “종교는 반동적이며 비과학적인 세계관입니다. 종교는 아편과 같은 것이라고 할 수 있습니다,” 조선로동당출판사, 『김일성저작선집 5』 (평양: 조선로동당출판사, 1972), p. 154.

182\_ 사회과학원 철학연구소, 『철학사전』 (평양: 사회과학원 철학연구소, 1985), p. 490.

하고 있으나, 외국인 참관 시에는 만경대구역 내 동사무소 근무자 등 조선노동당에서 엄선한 40~50대의 남녀 수백 명이 위장 예배를 보고 있다고 한다. 북한을 방문한 외국 기독교인들이 부활절 일요일에 사전 협의 없이 교회를 방문했다가 문이 닫혀 있는 것을 목격했다고 증언한 바 있다. 많은 외국방문객들은 교회활동이 연출된 것 같다고 말하고 있다.

셋째, 개인 차원에서의 신앙생활을 철저히 탄압한다는 것이 북한이탈주민들의 일치된 증언이다. 실제로 종교의 자유가 보장되기 어려운 근본적인 원인은 헌법에 나와 있듯이 종교가 외세침탈의 수단으로 악용되고 사회질서를 해친다는 인식에서 비롯된다. 특히 1990년대에 식량난으로 주민들의 이동이 증가하는 상황 속에서 북한은 기독교가 북한의 체제유지에 부정적인 영향을 미치고 있다고 판단하고, 기독교의 포교를 강력히 억제하였다.

종교의 자유가 사실상 제한당하고 있다는 사실은 종교 관련, 주민 및 강제송환된 탈북자에 대한 차별에서도 나타나고 있다. 김정은 체제 들어 탈북현상에 대해 통제를 강화하는 이면에는 외부사조의 유입으로 인한 체제불안정성에 대한 우려가 있으며, 특히 중국 등지에서 기독교를 접촉하거나 남한 사람을 접촉한 경우는 그 차별이 더 중한 것으로 알려지고 있다.

2016년 조사에서도 이 같은 점이 확인되었다. 시점은 비록 15년 전이지만, 2001년에 중국 내 기독교 접촉 및 인신매매 혐의로 노동교화형 15년형을 선고 받고 전거리 교화소에 구금되었었다는 증언이 있었다.<sup>183</sup> 북한 당국은 주민의 종교의 자유에 대한 통제정책을 지속하고 있으며, 특히 특정 종교에

대해서는 더 심한 처벌과 엄격한 통제를 가하고 있다고 볼 수 있다.

표 II-36 종교의 자유 침해 사례

증언내용	증언번호
2013년 동료의 아버지가 남한에서 불교를 전파 받아 10년 정도 믿었고, 주위에도 이를 소개시켰음. 직원 1,200명 중 70퍼센트가 동료의 집에서 절을 하고 기도를 하러 밤마다 찾았으며, 점이나 관상을 봐주기도 하였음. 불교책도 본 적이 있으며, 동료의 아버지는 2013년에 노동교화형 1년을 선고 받고, 원산교화소에 갔으나, 돌아온 후에도 여전히 불교를 믿었음.	NKHR2016000056 2016-05-03
2015년 양강도 김형직군에서 컴퓨터 파일 형태로 성경책 같은 내용이 돌기도 했으며, 종교는 '하나님을 따르는 단체'로 이해했음.	NKHR2015000091 2015-05-12
함경북도 회령시 보위부 구류장 수감 당시 성경소지를 이유로 무기교화형 받은 여성이 있었음.	NKHR2012000036 2012-03-13
함경북도 무산군에서 『강연제강』이라는 유인물을 통해 "종교, 미신행위 철저히 없애자(뿌리 뽑자)"라고 교육했음.	NKHR2012000051 2012-03-27
북한의 일반 주민들은 종교에 대한 기본적 인식이 결여되어 있었음. 증언자의 경우도, 봉수교회와 장총성당에 대해 들어는 봤으나 그 차이를 알지 못했고, 목사나 신부의 차이도 알지 못했음.	NKHR2015000001 2015-01-13
밀수를 하는 경우, 성경책 같은 것이 들어오는 경우도 있었는데 이것이 적발되면 대부분 교화 보냈음.	NKHR2015000067 2015-04-07
보위부 심문과정을 거치면서 종교에 대해 처음 알게되었음. 복송되어 보위부 심문 받을 때, '기독교'를 이유로 체포되어 온 경우가 많았음.	NKHR2015000122 2015-09-08

183\_NKHR2016000126 2016-08-09.

## 다. 미신행위에 대한 처벌 강화

북한 내에서 실질적 종교의 자유가 제한됨에 따라 일반 주민들 사이에서는 미신이 성행하고 있다. 이로 인하여 북한 당국은 미신행위에 대한 통제와 처벌 또한 강화하고 있는 것으로 보인다. 2013년 개정된 북한 형법에 의하면, 미신행위로 처벌할 수 있는 정도가 노동교화형 5년에서 노동교화형 7년까지로 강화되었으며, “여러명에게 미신행위를 배워주었거나 미신행위로 엄중한 결과를 일으킨 경우에는 3년 이하의 노동교화형에 처한다”는 내용이 추가되었다. 형법상 미신관련 조항에서 처벌규정이 강화된 점에서 알 수 있듯이 북한사회 내에서 미신행위가 광범위하게 퍼져 있으며 동시에 북한 당국의 통제도 점차 강화되고 있다고 해석할 수 있다.

표 II-37 미신행위 관련 북한 형법 규정 변화

2012년 형법	제256조(미신행위죄) 돈 또는 물건을 받고 미신행위를 한 자는 1년이하의 로동단련형에 처한다. 앞항의 행위가 정상이 무거운 경우에는 3년이하의 로동교화형에 처한다.
2013년 형법	제256조(미신행위죄) 돈 또는 물건을 받고 미신행위를 한 자는 1년이하의 로동단련형에 처한다. 여러명에게 미신행위를 배워주었거나 미신행위로 엄중한 결과를 일으킨 경우에는 3년이하의 로동교화형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 3년이상 7년이하의 로동교화형에 처한다.

하지만, 형법 규정상의 변화에도 불구하고 실제에서는 북한 당국이 미신행위를 기독교 등 여타 종교에 대한 처벌수준과 동일시하고 있는 것 같지는 않다. 일반적으로, 북한 주민 혹은 탈북자가 성경책 혹은 기독교 선교사와 관련이 있는 경우 그 처

별이 매우 엄격한 반면, 미신과 관련이 있는 경우 사회불안을 우려하여 처벌하고는 있지만 대부분 노동단련형 정도인 것으로 파악된다.<sup>184</sup> 이마저도 뇌물을 주면 처벌을 회피할 수 있는 것으로 보인다.<sup>185</sup>

## 라. 평가

북한 주민들의 사상·양심 및 종교의 자유에 대한 권리는 심각하게 침해받고 있다. 무엇보다 북한이 신봉하는 주체사상과 수령중심의 유일적 영도체계 10대 원칙은 자유로운 사상, 양심, 종교의 자유를 보장할 수 없는 근본적 한계를 가진다. 나아가 헌법상 사상·양심의 자유에 대한 언급조차 없는 북한의 법제현실에서 알 수 있듯이 주민들 사이에 사상 및 양심의 자유라는 인식은 부재하다. 종교의 자유의 경우, 헌법에 법적 권리로 명시되어 있으나, 실재는 대부분의 주민이 종교란 단어를 들어본 적도 없는 등 실질적 종교의 자유는 부재하다고 볼 수 있다.

184\_ NKHR2016000042 2016-04-05; NKHR2016000052 2016-04-19; NKHR2016000074 2016-05-17; NKHR2016000113 2016-07-12; NKHR2016000114 2016-07-12; NKHR2016000115 2016-07-12; NKHR2016000129 2016-08-09.

185\_ NKHR2016000065 2016-05-03; NKHR2016000088 2016-06-14; NKHR2016000138 2016-08-23; NKHR2016000192 2016-12-27.

# 10

## 표현의 자유에 대한 권리

표현의 자유는 자유롭고 민주적인 사회와 한 인간의 완전한 발전에 있어서 필수조건이 되는 권리이며, 모든 권리 중 가장 기본이 되는 권리의 하나이다.<sup>186</sup> 세계인권선언 제19조는 모든 사람은 의견 및 표현의 자유에 대한 권리를 가지며, 이 권리는 간섭 없이 의견을 가질 자유 및 국경과 관계없이 어떠한 매체를 통해서도 정보와 사상을 추구하고, 취득, 전달할 수 있는 자유를 포함한다고 규정한다. 자유권규약 제19조에서도 의견 및 표현의 자유가 다양한 방식을 통해 구현될 수 있다고 명시하고 있다.

**표 II-38 자유권규약 제19조**

제1항	모든 사람은 간섭받지 아니하고 의견을 가질 권리를 가진다.
제2항	모든 사람은 표현의 자유에 대한 권리를 가진다. 이 권리는 구두, 서면 또는 인쇄, 예술의 형태 또는 스스로 선택하는 기타의 방법을 통하여 국경에 관계없이 모든 종류의 정보와 사상을 추구하고 접수하며 전달하는 자유를 포함한다.
제3항	이 조의 제2항에 규정된 권리의 행사에는 특별한 의무와 책임이 따른다. 따라서 그러한 권리의 행사는 일정한 제한을 받을 수 있다. 다만, 그 제한은 법률에 의하여 규정되고 또한 다음 사항을 위하여 필요한 경우에만 한정된다. (a) 타인의 권리 또는 신용의 존중 (b) 국가안보 또는 공공질서 또는 공중보건 또는 도덕의 보호

186\_UN HRC, General Comment, No. 34 (2011), para. 2.



이하에서는 표현의 자유에 대한 권리와 관련한 북한의 상황을 주요 쟁점별로 살펴보고자 한다.

## 가. 정치적 의견 형성 및 표명에 대한 심각한 제한

자유권규약 제19조 제1항은 간섭 없이 의견을 가질 권리를 규정하고 있다. 정치적·과학적·역사적·도덕적·종교적 성격 등을 포함하는 모든 형태의 의견이 보호되며, 의견을 가지거나 가지지 못하도록 강제하는 어떠한 형태의 시도도 금지된다.<sup>187</sup> 통상적으로 개인이 자신의 의지에 반하거나 적어도 묵시적 동의 없이 의견 형성에 영향을 받을 때 그리고 이것이 강압이나 협박 또는 다른 유사한 수단에 의해 이루어진 것일 때 의견을 가질 권리가 침해되었다고 할 수 있다.<sup>188</sup>

북한은 헌법 제67조에서 표현의 자유를 규정하고 있고, 조선인권연구협회보고서에서 언론·출판의 자유는 민주주의의 불가결한 요소이며 정치적 권리에 있어서 중요한 문제의 하나이기 때문에 모든 국민들은 다양한 매체를 통해 어디에서나 자기의 견해와 의사를 자유롭게 표현할 수 있는 권리를 행사하고 있다고 강변하고 있다.<sup>189</sup> 그러나 북한 헌법은 제10조와<sup>190</sup> 국민의

187\_ UN HRC, General Comment, No. 34 (2011), paras. 9~10.

188\_ Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* 2nd revised ed., (Kehl am Rhein: N. P. Engel, 2005), p. 442.

189\_ 조선인권연구협회, “조선인권연구협회보고서,” 통일연구원 북한인권연구센터 자료집 (2014.9.13.), p. 49.

190\_ “조선민주주의인민공화국은 로동계급이 령도하는 로농동맹에 기초한 전체 인민의 정치사상적통일에 의거한다. 국가는 사상혁명을 강화하여 사회의 모든 성원들을 혁명화, 로동계급화하며 온 사회를 동지적으로 결합된 하나의 집단으로 만든다.”

기본 권리와 의무를 규정하고 있는 제63조,<sup>191</sup> 제81조,<sup>192</sup> 제85조<sup>193</sup>에서 ‘전체’, ‘인민의 정치사상적 통일’, ‘혁명적 경각성’, ‘국가의 안전’을 강조하고 있어서 자유권규약 제19조 제1항의 권리를 침해할 가능성이 제도적으로 열려 있다. 주민 상호 감시와 밀고시스템<sup>194</sup> 역시 일상생활에 깊이 침투되어 있어 가족들에게도 자신의 정치적 의견을 말하는 것이 쉽지 않으며 두려움까지 갖는다.<sup>195</sup>

실제로 당국의 입장과 다른 정치적 의견을 표명하거나 김일성-김정일-김정은 일가에 관한 부정적 언급, 남한에 관한 호의적 언급은 모두 금지되어 있다. 이러한 언급은 ‘말반동’에 해당하며, 말반동으로 신고된 사람들은 정치범으로 몰려 정치범수용소 또는 ‘가면 살아 돌아올 수 없는 곳’으로 끌려간다고 북한 이탈주민들은 증언하고 있다.<sup>196</sup> 일반적으로 여러 북한 주민들은 체제비판 발언을 한 경우 정치범수용소에 수용되는 것으로 인식하고 있다. 북한 사회에서 정치범수용소가 가지는 통제력에 비추어 볼 때, 북한 주민의 정치적 의견 표명의 자유가 심각하게 제한되고 있는 것으로 파악된다. 반면, 몇몇 증언들을 통해 정치적 의견 표명에 대한 통제이완 현상을 살펴볼 수 있다. 화폐개혁 이후 당정책에 대한 비판이 증가했고,<sup>197</sup> 2015년 탈

---

191\_ “조선민주주의인민공화국에서 공민의 권리와 의무는 <하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여>라는 집단주의 원칙에 기초한다.”

192\_ “공민은 인민의 정치사상적통일과 단결을 견결히 수호하여야 한다.”

193\_ “공민은 언제나 혁명적경각성을 높이며 국가의 안전을 위하여 몸바쳐 투쟁하여야 한다.”

194\_ NKHR2014000011 2014-03-04.

195\_ NKHR2015000123 2015-09-08.

196\_ NKHR2014000047 2014-05-13; NKHR2015000007 2015-01-13 외 다수의 증언.

197\_ NKHR2014000062 2014-05-23.

북 직전 친구가 이설주를 비판하며 욕하는 것을 듣고 새삼 북한 사회가 변하고 있는 것을 실감할 수 있었다는 일부 증언이<sup>198</sup> 있다. 또 김정은 등장 이후 정치범수용소 수용 사유가 비판발언과 말반동보다는 한국으로의 탈북 시도 및 한국 연결 등으로 이동하고 있다는 증언도 있다.<sup>199</sup>

## 나. 언론 및 출판물의 임의 검열·규제

자유권규약 제19조 제2항에 따르면, 표현의 수단이 되는 언론·출판 및 기타 매체는 자유로워야 하며 검열과 방해를 받지 않아야 한다.<sup>200</sup> 그러나 북한의 언론은 주체사상에 입각한 김일성·김정일·김정은 우상화 및 주체사상 확립을 위한 주민선동에 활용되고 있다.

북한의 신문은 모두 기관지로서 당과 내각, 각종 단체나 문화 예술 선전 조직에서 발간하는 공식매체다. 노동당 내 선전선동부 신문과의 감시감독을 받는 동시에 내각의 출판총국 신문과의 행정지도를 받아 제작·발간된다.<sup>201</sup> 김일성·김정일·김정은에 관한 기사는 신문의 1면에 게재되며 김일성·김정일·김정은의 이름은 별도의 굵은 활자로 인쇄된다. 모든 기사의 내용은 주민들에게 북한 체제의 우월성을 주지시키는 데 목적을 두고 있으며, 조선노동당에 대한 비판이나 기본적 문제에 관한 토론

198\_NKHR2015000123 2015-09-08.

199\_NKHR2014000216 2014-12-30.

200\_UN HRC, General Comment, No. 34 (2011), para. 13.

201\_통일부 통일교육원, 『2017 북한 이해』 (서울: 통일교육원, 2016), p. 221.

은 전무하다. 물론 주민들의 알 권리 신장을 위한 정보 제공이나 비판적 사고를 증진시킬 수 있는 어떠한 자료도 엄격히 금지된다.

북한의 방송도 신문과 마찬가지로 당 정책과 국내외 정세를 대내외에 선전·보도하며, 내각 소속 조선중앙방송위원회의 지도 하에 운영되고 있다. 조선중앙방송위원회는 방송업무 일체를 계획·총괄하는 기관으로서 방송기능과 규제기능을 동시에 하고 있으며, 방송 내용에 관해서는 노동당 선전선동부와 통일선전부의 지시와 통제를 받고 있다.<sup>202</sup>

북한은 1975년 출판법을 제정, 1995년과 1999년에 각각 개정하였다. 이 법은 “공민은 저작 또는 창작 활동을 자유롭게 할 수 있다”고 규정하고 있으나(제6조), 그 목적을 “혁명적출판전통에 기초하여 사회주의위업을 고수발전시키는데 복무”하는 것으로 제한하고 있다(제2조). 출판사업을 하기 위해서는 출판사업자가 내각 또는 출판지도기관에 등록해야 하며(제12조) 등록하지 않고 이용한 인쇄설비는 몰수된다(제49조). 출판법은 “출판지도기관과 해당 기관은 출판물을 통하여 기밀이 새여 나가거나 반동적인 사상과 문화, 생활풍조가 퍼지지 않도록 하며 인쇄설비를 등록하고 그 리용을 감독통제하여야 한다”고 규정하여 출판에 대한 통제를 하고 있다(제47조). 또한, “기밀을 누설시키거나 반동적인 사상과 문화, 생활풍조를 퍼뜨릴 수 있는 출판물은 생산, 발행, 보급과 반출입을 중지시키고 회수한다”고 규정하여(제48조) 사실상 출판물에 대한 당국의 임의 검열 및

---

202\_ 위의 책, p. 226.

규제를 허용하고 있다.

출판법상의 규정을 위반하여 입증한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임 있는 일꾼과 개별 공민은 정상에 따라 행정 책임 또는 형사책임에 처해진다(제50조). 행정처벌법은 출판, 인쇄, 보급질서를 위반한 자에게 행정처벌을 가하고 있다(제143조). 북한 형법은 출판질서를 위반한 행위에 대해서 1년 이하의 노동단련형에 처할 수 있다고 규정하고 있다(제214조). 따라서 어떤 작품을 쓰든지 간에 최종적으로 조선노동당 선전선동부의 검열을 받아야 한다. 만일 북한 주민이 이와 같은 검열기준에 위배되는 것을 출판할 경우, 북한 당국은 형법 제62조의 ‘반국가선전, 선동죄’라는 조항을 적용하여 5년 이하의 노동교화형에 처하고, 정상이 무거운 경우에 5년 이상 10년 이하의 노동교화형에 처하고 있다. 결국 언론이나 출판물을 통해서 조선노동당이나 최고지도자를 비판하는 글을 게재하는 것은 현실적으로 불가능하다.

노동당의 규제 속에 창작활동을 하기 위해서는 토대가 좋아야 하며, 주로 높은 직위에 있는 사람들의 자녀들 중 가능하다.<sup>203</sup> 또 문학대학을 졸업하거나 영웅 등의 자격조건을 갖춰야 한다.<sup>204</sup> 당에서 규정하는 제한된 출판 활동의 기회가 차별적으로 적용되는 것이다. 그러나 자격조건을 갖췄다 할지라도 검열이 심해서 글쓰기가 부담스럽다는 증언도 있다.<sup>205</sup>

203\_ NKHR2012000007 2012-01-10.

204\_ NKHR2015000018 2015-01-27; NKHR2015000052 2015-03-10.

205\_ 위의 증언.

주민이 접할 수 있는 출판물은 국가가 인정한 도서로서 인증 도장이 찍혀 있으며, 그 외의 출판물은 단속대상이다.<sup>206</sup> 그러나 단속을 피해서 개인이 운영하는 도서대여점을 통해 미국, 중국, 러시아 책 등 외국서적을 몰래 대여해서 보는 경우도 있고,<sup>207</sup> 북한 내 휴대전화가 보급·확산됨에 따라 한국 도서파일을 전자책 형태로 보관하여 읽었다는 증언도 있다.<sup>208</sup> 외부 출판물 접촉 경험은 대개 지인을 통해 이루어지는 경우가 많은 것으로 보인다.<sup>209</sup> 다양한 관련 증언을 통하여 북한 주민들은 당국의 통제로 인해 출판의 자유를 침해당하고, 자유롭게 책을 접할 기회가 박탈당하고 있으나, 동시에 다양한 방식으로 한국 서적을 비롯한 외국서적을 접하는 경우도 확인된다.

---

206\_NKHR2015000141 2015-10-06.

207\_NKHR2014000219 2014-12-30 외 다수의 증언.

208\_NKHR2014000098 2014-07-15; NKHR2014000148 2014-09-23.

209\_NKHR2016000023 2016-01-26; NKHR2016000064 2016-05-03; NKHR201600186 2016-12-13.

증언내용	증언번호
2012년 양강도 혜산시에서 21세 남성이 한국 및 외국서적을 접했다는 이유로 조사받음. 군사학교 컴퓨터 교원이 책을 주었는데 이것을 USB 기억기(메모리)에 저장했다가 109 상무에 단속되어 뇌물로 4,000위안을 주고 처벌을 면했음.	NKHR2013000119 2013-06-25
2013년 양강도 혜산시에서 일본 추리소설이나 미국 소설을 동네 책방에서 대여하였음. 이는 한국에서 인터넷 상에 번역된 것을 프린트한 묶음이거나, 북한에서 개인이 번역한 것이었음.	NKHR2015000009 2015-01-13
2014년 함경북도 청진시에서 상봉세관을 통해 남한에서 생산된 영화사진을 불법으로 입수했다가 도서검열국에 검열되어 압수당했음. 검열도장을 받고 다시 돌려받았는데, 서지에 기재된 출판사에 대한 정보가 찢겨져 있었음.	NKHR2014000078 2014-07-01
양강도 혜산시 거주 시 개인이 여는 도서실에서 외국서적을 대여하였음. 『바람과 함께 사라지다』와 같은 미국서적, 일본 탐정소설, 중국, 러시아 책들이 구비되어 있었음. 단속이 심하지 않았음.	NKHR2014000219 2014-12-30
강원도 원산시에서 USB를 활용, 전자책 형식으로 외국도서를 많이 봄. 대부와 정주영 자서전 등이 유행이었음.	NKHR2015000137 2015-09-22
양강도 혜산시 거주 시 지인을 통해 한국 및 외국 서적, 미술/음악작품을 접하였음. 비사그루빠 단속에 걸렸지만 뇌물을 써서 처벌을 면하였음.	NKHR2016000048 2016-04-19

## 다. 외부정보 접근 차단 및 주민의 알 권리 통제

자유권규약 제19조 제2항에 따르면, 표현의 자유는 다양한 수단을 통하여 “모든 종류의 정보와 사상을 추구하고 접수하며 전달하는 자유”를 포함한다. 이를 북한에 적용해 보면, 자유권규약의 당사국인 북한의 주민은 다양한 매체를 활용하여 각종 정보와 사상을 추구·취득·전달할 수 있다. 하지만 현실에서의 북한 주민은 외부정보를 자유롭게 접하지도 못할뿐더러 당국이 허용하지 않는 정보와 사상(녹화물 포함)을 취득하고 전달했을 때 법에 의해 처벌 받는다.

이러한 환경에서 북한 주민이 외부정보에 접근할 수 있는 방법은 매우 제한적이다. TV와 라디오는 북한의 공영방송인 조선중앙방송에 채널과 주파수가 고정되어 있고, 고정시켜 놓은 봉인의 개봉여부를 주기적으로 검열받는다.<sup>210</sup> 북한 주민이 방송과 라디오를 통해서 얻을 수 있는 정보란 주로 김일성·김정일·김정은 우상화 프로그램, 현지지도, 기록영화, 남한 비방 선전에 대한 내용뿐이어서 외부정보를 취득하기가 쉽지 않다. 북한 주민들은 불법녹화물과 휴대전화를 통해 제한적으로 외부세계와 소통하고 있으며, 이마저도 당국의 통제와 감시 속에 자유롭지 않다.

### (1) 녹화물 단속 및 처벌

북한 당국은 불법녹화물 등 영상을 통한 정보 유통을 강력하게 통제하고 있다. 북한 형법은 퇴폐적이고 색정적이며 추잡한 내용을 반영한 음악, 춤, 그림, 사진, 도서, 녹화물, 전자매체 등을 허가 없이 외국에서 반입하거나 생산, 유포, 보관한 행위(제183조)와 반국가 목적이 없이 적들의 방송을 들었거나 적지물을 수집, 보관하였거나 유포한 행위(제185조)에 대해 처벌하고 있다. 퇴폐적인 문화 반입 및 이용, 유포 행위는 행정처벌법에 의해서도 처벌된다(제152조). 범법자는 대부분 노동단련형 혹은 노동교화형의 처벌을 받는다. 외부문화 반입 관련 2013년 형법부터는 제183조(퇴폐적인 문화반입, 류포죄)에서 최대 노동교화형 10년까지 줄 수 있도록 규정하고 있다. 2012년 형법

---

210\_NKHR2015000123 2015-09-08; NKHR2015000133 2015-09-22; NKHR201500137 2015-09-22; NKHR2015000145 2015-10-06.



에서는 관련 조항이 최대 5년 이하의 노동교화형이었다는 점을 미루어 보면, 2013년 이후 외부문화 반입에 대한 북한 당국의 통제가 전반적으로 강화되었다고 볼 수 있다.

표 II-40 외부문화 반입 및 유포 관련 북한 형법 규정 변화

2012년 형법	제183조(퇴폐적인 문화반입, 유포죄) 퇴폐적이고 색정적이며 추잡한 내용을 반영한 그림, 사진, 도서, 록화물과 전자 매체 같은 것을 허가없이 다른 나라에서 들여왔거나 만들었거나 류포하였거나 비법적으로 보관하고있은자는 1년이하의 로동단련형에 처한다. 양항의 행위가 정상이 무거운 경우에는 5년이하의 로동교화형에 처한다.
2013년 형법	제183조(퇴폐적인 문화반입, 유포죄) 퇴폐적이고 색정적이며 추잡한 내용을 반영한 그림, 사진, 도서, 록화물과 전자 매체 같은 것을 허가없이 다른 나라에서 들여왔거나 만들었거나 류포하였거나 비법적으로 보관하고있은자는 1년이하의 로동단련형에 처한다. 퇴폐적이고 색정적이며 추잡한 내용의 록화물, 전자매체 같은 것을 여러번 반입, 류포하였거나 많은 량을 보관하고있은자는 5년이하의 로동교화형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 5년이상 10년이하의 로동교화형에 처한다.
2015년 형법	제183조(퇴폐적인 문화반입, 유포죄) 퇴폐적이고 색정적이며 추잡한 내용을 반영한 그림, 사진, 도서, 노래, 영화 같은 것을 허가없이 다른 나라에서 들여왔거나 만들었거나 류포하였거나 비법적으로 보관하고있은자는 1년이하의 로동단련형에 처한다. 여러번 또는 대량을 반입, 제작, 류포, 보관한 경우에는 5년이하의 로동교화형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 5년이상 10년이하의 로동교화형에 처한다.

북한 당국은 불법녹화물을 단속하기 위해 별도의 조직을 운영하였다. 처음에는 인민보안성, 국가안전보위성, 검찰, 조선노동당, 각 산하 행정기관으로 구성된 5개 그루빠가 합동 검열을 하였으나 녹화물에 대한 불법시청이 증가하자 ‘109소조’라는 별도의 조직이 구성되어 상주하면서 검열을 하였다.<sup>211</sup> 이 조직의 기본목적은 CD를 회수하고 단속하여 처벌하는 것이었다.<sup>212</sup>

211\_NKHR2012000126 2012-06-29.

212\_NKHR2012000111 2012-06-11.

**표 II-41** 녹화물 시청 및 처벌 실태

증언내용	증언번호
2013년 함경북도 온성군에서 보위지도원, 보안원, '109상무', 청년동맹 지도원이 합동으로 단속하였음. 한국방송 혹은 미국영화 시청 시 무조건 노동교화형이나 노동단련대 6개월 처벌이었음.	NKHR2013000100 2013-05-28
2013년 개천교회소에 수용되어 있었는데, 한국드라마 시청, 노래청취, 한국 필름 판매 등으로 노동교화형 9년, 15년형(판매자)을 받은 수형자가 있었음.	NKHR2014000175 2014-10-21
2013년 4월 양강도 해산사에서 녹화매체를 보거나 파는 사람을 노동단련대 또는 노동교화 보내라는 김정은 방침이 있었음.	NKHR2013000145 2013-08-06
2013년 9월 양강도 삼지연군에서 한국영화/음악 시청 및 청취 발각 시 사형에 처한다는 포고문이 내려움. 시범케이스로 총살이 이루어졌음.	NKHR2014000081 2014-07-01
2014년 봄 함경북도 회령시에서 녹화물 관련 공개재판을 통해 노동교화형을 받는 것을 봄. 처벌받는 사람은 주로 집에 힘이 없는 아이들이었음. 녹화물 유통자는 노동교화형, 처음 반입한자는 관리소형을 받았음.	NKHR2015000031 2015-02-10
2014년 봄 함경북도 회령시에 거주하는 친구가 한국영화를 시청하다 현장에서 발각되어 3,000위안을 109상무에게 주고 처벌을 면하였음.	NKHR2015000167 2015-12-02
2014년 말, 109그루빠에게 단속되어 노동단련형 6개월 받았으나, 뇌물을 주고 감형됨.	NKHR2016000052 2016-04-19
2015년 불순녹화물(한국드라마) 시청자가 증가함. 발각될 경우 무조건 노동교화형이므로 몰래 볼 뿐만 아니라 단속될 경우를 대비하여 대처법(뇌물)을 마련해 놓았음.	NKHR2015000122 2015-09-08
보위지도원 집에서 처음 한국방송을 접하였음. 이를 통해 김정일·김정은 부자에 대한 새로운 정보를 얻음.	NKHR2016000037 2016-03-22
한국영화 녹화물 1편을 친구 어머니에게 빌려주었는데, 그 어머니가 고발하였음. 4개월 숨어 지내며 처벌을 면했으나, 그 어머니는 3개월 동안 노동단련대에 다녀옴.	NKHR2016000064 2016-05-03

또한 '109소조' 혹은 '109상무' 이외에도 '1018상무', '1019상무' 등이 새로 조직되어 녹화물 단속뿐 아니라 여러 불법행위를 단속한다는 증언도 있었고,<sup>213</sup> '109상무'의 명칭이 2013년

213\_NKHR2013000057 2013-03-19.

을 기점으로 ‘627상무’로 변경되었다는 일부 증언도 있었다.<sup>214</sup> 하지만 일반적으로 단속조직은 109상무(그루빠)로 알려져 있으며, 한국녹화물(일명 ‘적색’)의 경우 국가안전보위성으로 넘겨지고 보통 노동교화형 8년에서 10년까지 받는다는 증언이 있었다.<sup>215</sup>

다수의 북한이탈주민들은 한국 드라마, 영화 등 영상물들을 몰래 보는 것이 확산되고 있다고 일관되게 증언하고 있다. 중국에서 나오는 값싼 녹화기를 구입하여 몰래 팔기도 하며 돌려 보기도 한다는 것이다. 대체로 한국 녹화물을 접한 북한 주민들의 반응은 한국에 대한 동경과 북한에 대한 부정적 인식증대로 나타나며,<sup>216</sup> 한국의 경제적 부유함과 일상생활에서의 자유로움에 대한 부러움이 탈북으로까지 이어지기도 한다.<sup>217</sup> 하지만, 한국 녹화물을 많이 접했다고 해서 반드시 탈북 가능성이 증대된다고 볼 수는 없다. 여전히 많은 북한이탈주민들에게 있어 한국 녹화물에 대한 경험과 탈북 결정은 별개로 취급되는 경우가 많다.

다수의 북한이탈주민들은 한국 녹화물 시청 및 유포행위의 경우 노동단련형 또는 노동교화형에 처한다고 증언하고 있다.<sup>218</sup> 한국 녹화물을 반입·유포할 경우 처벌이 보다 강력한데 교화 3년형에서 15년형 선고까지 다양한 증언이 수집되었다.<sup>219</sup> 단순 시청에 대한 처벌도 일반적으로는 추방 혹은 노동

214\_NKHR2014000124 2014-08-26; NKHR2014000193 2014-11-18.

215\_NKHR2016000069 2016-05-17.

216\_NKHR2015000009 2015-01-13 외 다수의 증언.

217\_NKHR2015000090 2015-05-12.

218\_NKHR2015000134 2015-09-22; NKHR2015000153 2015-11-17 외 다수의 증언.

219\_NKHR2014000009 2014-03-04; NKHR2014000132 2014-08-26; NKHR2014000158 2014-09-23; NKHR2014000175 2014-10-21.

단련대 처벌로 알려져 있었으나, 2013년 불순녹화물 관련 김정은 방침 이후 한국 녹화물 시청을 한국기도와 같이 취급하는 등 노동교화형에 보다 근접한 것으로 보인다.<sup>220</sup> 또한, 2013년 9월에 한국영화 시청 및 한국음악 청취 시 발각되면 사형에 처한다는 포고문이 있었다는 증언에 이어,<sup>221</sup> 2015년 조사에서도 한국 녹화물을 시청·유포한 자를 사형에 처한다는 포고문이 많이 게시되었다는 증언이 수집되었다.<sup>222</sup> 하지만 당국의 통제 강화와는 별개로 여전히 뇌물을 통한 처벌 면제는 광범위한 현상으로 파악된다.<sup>223</sup>

## (2) 휴대전화 단속 및 처벌

휴대전화는 북한 주민들 간에 외부정보를 유입·전달시키는 주요한 수단이다. 북한은 2004년 4월 ‘용천역 폭발사고’<sup>224</sup> 이후 이동통신서비스를 중단하였으나, 2008년 12월 이집트 통신회사 오라스콤(Orascom)과 북한 체신성이 출자하여 고려링크를 설립하고 3G 이동통신서비스를 재개하였다. 서비스 개시 직후 1,694명이던 가입자는 2015년 말에는 380만 명 안팎으로 추정된다.<sup>225</sup> 북한 내 휴대전화의 보급량은 증가하였으나 주로 국내 통화에 한정되고, 국외 통화와 휴대전화를 이용한 외부정

---

220\_ NKHR2014000019 2014-03-18; NKHR2014000043 2014-04-29.

221\_ NKHR2014000081 2014-07-01.

222\_ NKHR2015000099 2015-05-19.

223\_ NKHR2015000134 2015-09-22 외 다수의 증언.

224\_ 2004년 용천역 폭발사고는 김정일 당시 국방위원장 암살을 기도한 사건으로 알려져 있으며, 열차시간 파악 등 암살기도의 주요한 계획에 북한 내 보급된 휴대전화가 사용된 것으로 알려졌다.

225\_ 『조선일보』, 2016.1.4.

보의 유입·유통은 철저히 통제되고 있다.

북한사회에서 휴대전화는 외부정보를 유통할 수 있는 동시에 밀수 혹은 탈북행위와 직간접적으로 연계되는 주요 매체로 간주된다. 이에 북한 당국은 2015년 형법 개정 시 제222조(비법적인 국제통신죄)를 추가하여 “비법적으로 국제통신을 한 자는 1년 이하의 로동단련형에 처한다. 앞항의 행위가 정상이 무거운 경우에는 5년이하의 로동교화형에 처한다”고 규정함으로써 휴대전화 단속을 강화하고 있다.

김정은 체제 출범 이후 북한 당국은 북·중 국경지대에 전파장벽 및 전파장애기를 설치하고 독일의 첨단 전파감지 장비를 도입함으로써 북한 주민의 불법 휴대전화 사용에 대한 단속을 강화하고 있다. 일례로 양강도 혜산시 출신 북한이탈주민 ○○○은 2014년 11월경 북한 당국이 휴대전화 단속을 위해 독일 장비를 도입하여 반장과 지도원들이 몸에 넣고 다니며 위치 추적 및 도청을 하며 단속을 한다고 증언하였다.<sup>226</sup> 중국기지국을 이용하는 불법 휴대전화를 단속하는 ‘1118상무’나 ‘109상무’ 외에 국가안전보위성 산하에 주민들의 휴대전화 사용을 단속하는 전담조직을 신설하여 합법적인 휴대전화로까지 단속 범위를 확대하고 있다.<sup>227</sup> 또한 휴대전화의 사용체계를 변경하여 동영상, 사진, 도서, 음악 등의 저장·전송 기능을 차단하였다.<sup>228</sup>

2013년 말경부터 국가안전보위성의 임무 및 권한이 확장·강화되면서 ‘사회주의를 허물어뜨린다’는 명분 하에 휴대전화에

226\_ NKHR2015000070 2015-04-07.

227\_ 『자유아시아방송』, 2015.2.17.

228\_ NKHR2015000009 2015-01-13; NKHR2015000010 2015-01-13.

대한 단속이 강화되었다.<sup>229</sup> 불법 휴대전화 단속 시 한국번호가 기록에 남아 있는지를 최우선적으로 검사하며, 북한 내 허용 휴대전화의 경우도 내장데이터와 휴대전화 체계 변경에 대한 단속을 실시하였다.<sup>230</sup>

반면, 국외 통화 및 내장데이터에서 타국의 동영상, 도서, 노래 등이 적발될 경우 일반적으로 휴대전화가 회수되고 뇌물을 주면 처벌이 면제된다는 다수의 증언이 있다. 심지어 단속의 목적이 ‘처벌’이 아닌 ‘돈’에 있다는 증언도 있는데, 이는 휴대전화의 경우 발각 시 무조건 요구하는 대로 돈을 주어야 하기 때문이다.<sup>231</sup> 중국 통화의 경우 2,000~5,000위안 정도의 뇌물을 주면 처벌이 면제되며, 한국 통화의 경우는 보위성에서 심한 조사를 받지만 10,000~15,000위안을 보위성에 내면 감형이 되거나 처벌을 면하기도 한다.<sup>232</sup> 하지만, 2015년 이후 전화 한 건에 교화소에 가야하며, 최소 1년에서 5년 사이의 형을 받게 되고, 같은 해 12월부터 송금 관련 전화통화의 경우 반국가범죄가 적용되어 처벌된다는 증언도 있었다.<sup>233</sup>

국경지대에서의 불법 휴대전화 사용의 경우 중국과의 통화를 위한 밀수의 형태가 많고, 휴대전화를 이용한 브로커 역할로 생계를 유지하는 사람들이 많다.<sup>234</sup> 북한 당국이 휴대전화를 이용한

---

229\_NKHR2014000154 2014-09-23.

230\_NKHR2015000052 2015-03-10 외 다수의 증언.

231\_NKHR2015000143 2015-10-06; NKHR2014000160 2014-10-07.

232\_NKHR2012000164 2015-12-01 외 다수의 증언.

233\_NKHR2016000126 2016-08-09.

234\_NKHR2014000071 2014-06-17.

외부정보 유입을 강력하게 단속하고 있지만, 생계유지와 외부 세계에 대한 호기심 등 알 권리 충족을 위해서 이루어지고 있는 북한 주민들의 휴대전화 사용은 더욱 확대될 것으로 전망된다.

표 II-42 휴대전화 단속 및 처벌 실태

증언내용	증언번호
2013년 평안북도 신의주시의 경우 전파방해로 중국 휴대전화 사용이 불가능했음.	NKHR2013000052 2013-03-19
2014년 함경북도 청진시의 경우 휴대전화 단속이 강화되어 통화 1~2분 만에 탐지가 가능했음.	NKHR2014000198 2014-12-02
2014년 함경북도 무산군에서 아버지가 한국에 있는 남동생과 통화한 기록이 발각되어 보위부에 끌려가 25일만에 나왔음. 아버지를 나오게 하기 위해 한국돈 300만 원과 10,000위안을 뇌물로 바쳤음.	NKHR2015000046 2015-02-24
2014년 1~2월 경 양강도 해산시에 휴대전화 금지 포고문이 내려왔음.	NKHR2014000138 2014-09-02
2014년 봄 양강도 삼지연군 리명수 노동자구에서 45세 여성이 중국전화를 소지하다 발각되어 노동단련형 6개월을 받았음.	NKHR2016000063 2016-05-03
2014년 4월 양강도 해산시에서 휴대전화와 관련하여 자수하면 처벌을 면한다는 지시가 있었음. 많은 사람들이 자수하였음.	NKHR2014000166 2014-10-07
2014년 6월부터 양강도 해산시에 휴대전화 시스템 변경방침이 내려왔음. 국가가 승인한 동영상이나 음악이 아니면 재생이 안 되었음.	NKHR2015000009 2015-01-13
2014년 8월 김정은의 지시로 독일제 전파탐지기를 수입하여 휴대전화 사용을 단속함. 양강도 해산시에 평양 보위부 150명이 내려와 단속하였음.	NKHR2015000027 2015-02-10
2014년 9월 친구가 뭍수색 단속에 걸려 전거리교화소 옆 노동단련대에 6개월 다녀옴. 단속에 걸릴 경우 회령시 보위부에서 취급 받으며, 정치문제가 없을 경우, 보안서로 넘겨져서 처벌받음.	NKHR2016000126 2016-08-09
2014년 가을 함경북도 회령시 오산덕동에 거주하는 브로커가 한국에 있는 사람들과의 통화연결 혐의로 보위부에서 조사(20일) 받았으나, 뇌물(15,000위안)을 주고 석방되었음.	NKHR2015000167 2015-12-01
2015년 함경북도 회령시에서 형부가 한국과 연락한 것이 단속되어 1실에서 교화 3년형을 받았는데, 뇌물을 주고 1년 6개월로 감형받았음.	NKHR2015-164 2015-12-01
2016년 3월 친구 전화기를 빌려 중국에 있는 처형과 2번 통화했음. 그런데 전화기를 빌려준 친구가 보위성 스파이였음. 국경지역에서 손전화가 지고 있는 사람의 80퍼센트 정도가 보위성 스파이로 볼 수 있을 정도로 단속이 심했음.	NKHR2016000164 2016-11-01
불법 휴대전화 단속의 경우 통화목적에 따라 처벌이 다른데, 한국 등 해외에 있는 가족찾기가 목적인 경우 교화소행이며, 밀수가 목적인 경우 노동단련대행임.	NKHR2016000074 2016-05-17
한국통화 10,000위안, 중국통화의 경우 3,000위안 내면 대체로 해결되었음. 뇌물을 내지 못할 경우 노동단련대에 가야 함.	NKHR2016000081 2016-05-31

## 라. 평가

표현의 자유에는 자신의 의견을 자유롭게 말할 권리, 언론·출판 및 기타매체를 통해 의견을 표현하고 전달할 권리, 국경과 상관없이 다양한 매체를 이용하여 정보를 접할 수 있는 권리가 포함된다. 북한 당국은 법적으로 언론·출판의 자유를 보장하고 있고, 북한 주민들이 표현의 자유를 충분히 행사하고 있다고 주장하지만, 북한에서의 표현의 자유는 형식적으로만 인정될 뿐 실질적으로는 허용되지 않고 있다. 2016년 조사에서도 여전히 북한 주민들은 최고지도자와 그 일가에 대한 부정적 언급에 두려움을 가지며 북한 체제 및 당 정책에 대한 정치적 의견 표명을 극히 억누르고 있는 것으로 파악되었다.

다양한 의견 표현의 수단이 되어야 할 언론 및 출판물은 노동당의 지시와 통제 하에 김일성·김정일·김정은 우상화 및 주체사상 확립을 위한 주민선동의 역할에 주력하고 있으며, 출판물에 대한 당국의 임의 검열 및 규제가 지속되고 있다. 한편, 외부정보 유입·유통에 주요한 역할을 하고 있는 녹화물과 휴대전화에 대한 단속과 처벌이 강화되고 있는데, 이는 북한 주민의 알 권리를 심각하게 침해하는 것이다. 북한 당국과 국제사회는 북한 주민의 알 권리 신장을 위해 더욱 긴밀한 노력과 협조를 아끼지 말아야 할 것이다.



# 11

## 집회 및 결사의 자유에 대한 권리

집회 및 결사의 자유에 대한 권리는 자유로운 개체로서의 인간이 자신의 의사를 표현하기 위해 결집할 수 있는 자유를 의미한다. 집회 및 결사의 자유에 대한 권리는 민주주의에서 시민의 주권을 행사하기 위해 반드시 보장되어야 할 권리이다. 주요 국제인권기준에서는 집회 및 결사의 자유에 대한 권리를 언급하고 있다. 세계인권선언 제20조는 “모든 사람은 평화적인 집회와 결사를 가질 권리를 가지며 어떤 결사에 가입하도록 강요 받아서는 안 된다”고 명시하고 있고, 자유권규약 제21조 및 제22조는 집회 및 결사의 자유에 대한 권리를 아래와 같이 언급하고 있다.

**표 II -43 자유권규약 제21조, 제22조**

제21조	평화적인 집회의 권리가 인정된다. 이 권리의 행사에 대하여는 법률에 따라 부과되고, 또한 국가안보 또는 공공의 안정, 공공질서, 공중보건 또는 도덕의 보호 또는 타인의 권리 및 자유의 보호를 위하여 민주사회에서 필요한 것 이외의 어떠한 제한도 과하여져서는 아니된다.
제1항	모든 사람은 자기의 이익을 보호하기 위하여 노동조합을 결성하고 이에 가입하는 권리를 포함하여 다른 사람과의 결사의 자유에 대한 권리를 갖는다.
제22조	
제2항	이 권리의 행사에 대하여는 법률에 의하여 규정되고, 국가안보 또는 공공의 안전, 공공질서, 공중보건 또는 도덕의 보호 또는 타인의 권리 및 자유의 보호를 위하여 민주사회에서 필요한 것 이외의 어떠한 제한도 과하여져서는 아니된다. 이 조는 군대와 경찰의 구성원이 이 권리를 행사하는데 대하여 어떠한 합법적인 제한을 부과하는 것을 방해하지 아니한다.
제3항	이 조의 어떠한 규정도 결사의 자유 및 단결권의 보호에 관한 1948년의 국제노동기구협약의 당사국이 동 협약에 규정하는 보장을 저해하려는 입법 조치를 취하도록 하거나 또는 이를 저해하려는 방법으로 법률을 적용할 것을 허용하는 것은 아니다.

집회 및 결사의 자유에 대한 권리에서 보장하는 평화적 집회와 노동조합 혹은 이익집단에 소속될 수 있는 기회는 자발적 집회 및 결사에 대한 법제도적 보장 및 실질적 보호로 이어져야 한다. 이하에서는 집회 및 결사의 자유에 대한 권리와 관련한 북한의 상황을 주요 쟁점별로 살펴보고자 한다.

## 가. 평화적 집회의 권리 부재

자유권규약 제21조는 “평화적인 집회의 권리가 인정된다. 이 권리의 행사에 대하여는 법률에 따라 부과되고, 또한 국가안보 또는 공공의 안정, 공공질서, 공중보건 또는 도덕의 보호 또는 타인의 권리 및 자유의 보호를 위하여 민주사회에서 필요한 것 이외에 어떠한 제한도 과하여져서는 아니된다”고 규정하고 있

다. 북한은 국가 전체가 국가안보 및 애국주의 우선정책을 추구하고 있고, 이에 따라 대내적으로 어떠한 평화적 집회의 권리도 인정하지 않고 있다.

북한은 형법 제209조에서 반국가적 목적이 없다 해도 “국가기관의 지시에 응하지 않고 집단적으로 소동을 일으킨 자”는 형사처벌을 가할 수 있다고 규정하여 북한 내에서의 시위를 봉쇄할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 행정처벌법도 국가기관의 정당한 지시에 응하지 않는 경우 3개월 이하의 노동교양이나 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 노동교양을 시킨다고 규정하고 있다(제175조). ‘국가기관의 (정당한) 지시에 응하지 않는 경우’로 대변되는 이러한 법조항들은 개인에 대한 국가의 관할권을 강조하고 있다. 다시 말하면, 이러한 법조항에 의하여 국가에 대해 개인이 합법적으로 집회나 시위할 수 있는 어떠한 권리도 허용될 수 없다고 해석할 수 있다.

이와 같이 당국이 허용하는 관제집회 및 군중동원 외에 어떠한 형태의 집회도 허용되지 않을뿐더러, 생각조차 할 수 없다는 것이 북한이탈주민들의 일관된 증언이다.<sup>235</sup> 수령유일지배체제를 고수하고 있는 북한에 있어 집회의 자유를 인정하는 것 자체가 체제를 부정하는 행위로 간주될 수 있기 때문이다. 이러한 배경 하에 북한 주민들에게 있어 평화적 집회 및 집회의 자유에 대한 권리라는 인식 자체가 거의 생성되지 않은 것으로 볼 수 있다. 북한 주민들은 경우에 따라 일부 당국에 대한 불만이

235\_ NKHR2015000072 2015-04-07; NKHR2015000112 2015-06-02; NKHR201500119 2015-09-08; NKHR2016000001 2016-01-12; NKHR2016000047 2016-04-19; NKHR2015000063 2016-05-03.

나 비판 등을 친밀한 관계인 경우 종종 표출하는 것으로 알려져 있으나, 이러한 현상을 일반적 현상으로 볼 수 없고, 오히려 집회 및 시위에 대한 권리가 인정되고 있다고 보기 어렵다.

## 나. 당국에 의한 조직생활 강제 부과

자유권규약 제22조 제1항은 결사의 자유와 관련해, “모든 사람은 자기의 이익을 보호하기 위하여 노동조합을 결성하고 이에 가입하는 권리를 포함하여 다른 사람과의 결사의 자유에 대한 권리를 갖는다”고 명시하고 있다. 북한 헌법은 제67조에서 “공민은 (...) 집회·시위와 결사의 자유를 가진다. 국가는 민주주의적 정당, 사회단체의 자유로운 활동조건을 보장한다”고 규정하고 있으나, 실제로는 조선노동당의 필요에 의한 집회나 결사만 허용될 뿐 일반 주민의 자유의사에 의한 집회나 시위는 허용되지 않고 있다. 또한, 북한 주민들의 경우, 당국이 허용하거나 강제하는 조직에 가입될 뿐 자기의 이익을 보호할 수 있는 어떠한 자발적 결사체 혹은 이익집단을 구성할 수도, 참가할 수도 없다.

북한 당국은 당국이 허용하지 않는 집회 및 결사 행위에 대해 법적·제도적으로 원천 봉쇄하고 있을 뿐만 아니라 주민에 대해 조직생활을 강제 부과하고 있다. 북한 당국이 허용하는 조선직업총동맹, 조선농업근로자동맹, 김일성사회주의청년동맹, 조선민주여성동맹, 문화예술총동맹, 민주변호사협회, 그리스도교연맹, 불교도연맹, 반핵평화위원회, 아프리카-아시아연대위원회 등 여러 단체들도 조선노동당의 지시에 의해 움직이며 통

제되는 단체일 뿐이다. 북한의 사회단체들은 노동당규약 제9장 제56조에 명시되었듯이 ‘당과 인민을 연결해 주는 인전대’로서 당의 지시와 통제에 따라 움직이는 당의 외곽단체로 간주된다. 모든 북한 주민들은 만 6세부터 정년퇴임 시까지 유치원, 소년단, 각종교육기관, 청년동맹, 직업총동맹, 농업근로자동맹, 민주여성동맹, 노동당 등 어느 조직에라도 가입해야 한다.

북한 주민의 조직생활 관련, 북한이탈주민들은 당국이 제한하고 통제하는 다양한 당 외곽단체에서의 활동 및 임무는 이해관계가 수렴되는 개인들이 자발적으로 조직하는 결사체에서 경험할 수 있는 자율성과는 거리가 멀다고 하나같이 증언한다.<sup>236</sup> 북한 당국이 주민들에게 강제로 규율하는 조직생활을 자유민주적 정치체에서 보장되는 결사의 자유와 연관시켜 해석하기에는 어려움이 있다.

한 예로, 다른 단체에 속하지 않은 31세부터 60세까지의 여성들이 의무적으로 가입해야 하는 북한의 여성단체인 여맹은 여성의 권익 신장 및 보호를 위한 자발적 조직이 아니며, 사회단체로서의 비판적·정치적 영향력을 행사하지 못한다. 여맹은 노동당 정책 관철 및 사회주의 경제 건설에 여성들을 조직 동원하는 임무를 수행하는 당의 외곽단체에 불과하며 여성을 대상으로 한 사상교육사업을 주요 과업으로 하고 있다. 여맹은 규율이 강한 편이며 경제난 이래 사상교양, 여성들의 비사회주의적 행위 단속 등 기능 및 활동이 보다 강화된 것으로 알려지고 있다.

236\_NKHR2015000133 2015-09-22 외 다수의 증언.

**표 II-44** 집회 및 결사의 자유 침해 사례

증언내용	증언번호
2014년부터 양강도 혜산시에서 주민총회가 강화되었음. 주요 내용은 탈북행위에 대한 경계심 강화에 집중되었음.	NKHR2015000136 2015-09-22
양강도 혜산시에서 '미제타도' 등 대중집회가 매주 일요일마다 열렸음. 비상소집(훈련)도 매주 일요일마다 있었음.	NKHR2015000072 2015-04-07
공개재판이나 관제집회 불참 시 인민반에 내려온 할당량의 상당 부분이 부과되는 등 사회적 제재가 이루어지기도 했음.	NKHR2015000112 2015-06-02
관제집회 중 1호행사와 같이 중요행사에 불참 시 관리소행이었음.	NKHR2015000119 2015-09-08
관제집회의 경우 주민총회, 생활총화, 군중집회가 있으며, 군중집회의 경우 남북관계에서 특정 사건 발생 시 소집되었음. 불참할 경우 사상을 의심 받게 되는 불이익이 있음. 주민총회나 생활총화의 경우, 큰 불이익은 없었음.	NKHR2015000133 2015-09-22
12월 5일부터 동계훈련을 실시하면, 남한의 군대도발에 대비하는 군중 집회를 많이 함.	NKHR2016000056 2016-05-03

한편, 경제난이 심화되고 북한 체제의 제도적 기반이 곳곳에서 흔들리면서 생활총화 및 정치교육으로 대변되는 주민통제가 나날이 이완되고 있는 것 또한 현실이다. 당국에 의해 강제로 부과되는 조직생활의 동학에도 다양한 변화상이 포착되고 있는 것이다. 돈이면 무엇이든 해결할 수 있다는 인식이 주민들 사이에 확산되면서, 관제집회, 생활총화 등에 대해서도 당국의 강제성이 점차 줄어들고 있는 추세 또한 보고되고 있다. 심지어 집회 등 동원에 참가하지 않고 현금을 내는 사람들을 '후방조'라 하며 이들이 낸 현금을 받고 동원되어 생계를 이어가는 주민들도 있다고 한다.<sup>237</sup> 집회나 동원에 가지 않을 경우 일정 돈을 지급해야 하며, 단속 시에도 돈의 액수에 따라 처벌의 정도가 다

르다는 증언도 있었다.<sup>238</sup> 한편, 관제집회 관련 불참 시 생활총회에서 비판을 받은 경우<sup>239</sup>, 생활제재를 받은 경우<sup>240</sup> 등이 보고되었다. 또한, 관제집회는 일정 수준의 참석인원이 확보되어야 하며, 미참석자들은 돈을 내기도 한다는 것이다.<sup>241</sup> 관제집회의 강제성에 대해서는 매우 심하다는 증언과<sup>242</sup> 강제성이 있지만 약하다는 증언이<sup>243</sup> 동시에 존재하였다.

여러 증언을 종합해 볼 때, 북한사회 내 조직생활 관련 통제는 지속되고 있으나 한편에서는 이완현상이 진행되고 있음을 알 수 있으며, 동시에 북한사회 내 광범위하게 통용되는 뇌물 수수현상도 파악할 수 있다. 일부 사회적 이완 현상에도 불구하고 북한 당국은 여전히 주민의 집회 및 결사의 자유를 근본적으로 부정하고 있으며, 도리어 체제가 허용하는 범위와 국가 주도적 차원이라는 조건 속에서 주민의 집회·결사의 의무만을 강조하고 있는 것으로 볼 수 있다.

## 다. 평가

2016년 조사에 따르면, 여전히 북한 주민의 집회 및 결사의 자유에 대한 권리는 보장되지 않고 있다. 자유권규약 제21조와

237\_NKHR2012000167 2012-08-21.

238\_NKHR2014000037 2014-04-15.

239\_NKHR2016000081 2016-05-31.

240\_NKHR2016000084 2016-05-31.

241\_NKHR2016000059 2016-05-03.

242\_NKHR2016000053 2016-04-19.

243\_NKHR2016000113 2016-07-12.

제22조에 의거, 북한 주민은 평화적 집회의 권리가 있고, 이익 증대를 위한 자발적 결사체를 구성하고 가입할 권리가 있다. 하지만 북한의 현실에서는 이러한 집회 및 결사의 자유가 허용되지 않을 뿐 아니라, 당국이 허용하고 제도화되어 있는 집회 및 단체에 참가할 것이 강요된다. 국가 차원에서 사회통제 및 당적 통제를 강화하고 있는 북한의 현실에서 다양한 방식으로 주민들 사이에 사회적 이완 현상이 발생하는 것도 또한 사실이다. 사회적 이완 현상이 당국에 의해 강요되는 관제집회나 생활총화 등 조직생활 자체에 대한 태도에 있어서의 이완현상으로 연결되기도 하지만, 동시에 북한 당국 또한 통제를 강화하고 있으므로, 단기간 내 주민의 집회 및 결사의 자유권이 확대될 가능성은 희박하다. 북한 당국이 북한 주민의 시민적 자유권 제한에 대한 국제사회의 우려와 관심에 반응하여, 정책적 차원에서의 근본적 개선을 도모할 때, 중장기적 측면에서 주민들의 이러한 권리가 개선될 수 있을 것으로 기대된다.



# 12

## 참정권

참정권은 민주주의에서 시민의 정치 참여를 보장하는 중요한 시민적 권리이다. 세계인권선언 제21조는 “모든 사람은 직접 또는 자유롭게 선출된 대표를 통하여 자국의 통치에 참여할 권리를 가진다”고 명시하고 있다. 자유권규약 제25조에서도 참정권에 있어 직접·보통·평등·비밀투표의 원칙이 지켜져야 한다고 언급하고 있다.

### 표 II-45 자유권규약 제25조

모든 시민은 제2조에 규정하는 어떠한 차별이나 또는 불합리한 제한도 받지 아니하고 다음의 권리 및 기회를 가진다.

- (a) 직접 또는 자유로이 선출한 대표자를 통하여 정치에 참여하는 것
- (b) 보통, 평등 선거권에 따라 비밀투표에 의하여 행하여지고, 선거인의 의사의 자유로운 표명을 보장하는 진정한 정기적 선거에서 투표하거나 피선되는 것
- (c) 일반적인 평등 조건하에 자국의 공무에 취임하는 것

북한은 법제상으로는 주민의 민주적 참정권 실현을 보장하고 있다. 특히 참정권의 핵심인 선거참여와 관련하여 일반, 평등, 직접 그리고 비밀투표의 원칙을 규정하고 있다. 구체적으로 북한 헌법 제4조는 “근로인민은 자기의 대표기관인 최고인민회의와 지방 각급 인민회의를 통하여 주권을 행사”한다고 규정하고

있다. 또한, 제6조는 “군인민회의로부터 최고인민회의에 이르기까지의 각급 주권기관은 일반적, 평등적, 직접적 원칙에 의하여 비밀투표로 선거”한다고 명시하고 있다. 북한의 각급 인민회의의 대의원선거법도 선거의 원칙으로 일반선거, 평등선거, 직접선거, 그리고 비밀선거를 규정하고 있다(제2조~제5조). 이렇듯 북한의 선거법과 헌법은 민주선거원칙을 통해 북한의 입법기관인 최고인민회의와 도·시·군 인민회의의 대의원을 선출할 것을 규정하고 있다.<sup>244</sup>

그러나 북한의 헌법은 입법기관인 최고인민회의와 지방 각급 인민회의가 조선노동당의 통제를 받도록 규정하고 있다. 북한 헌법 제5조는 “모든 국가기관들은 민주주의중앙집권제원칙에<sup>245</sup> 의하여 조직되고 운영”된다고 규정하고 있다. 그런데 제11조에서는 이러한 국가기관들이 “조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행” 하도록 규정하고 있다. 이렇듯 당이 모든 국가기관을 통제하는 일당독재라는 북한의 정치현실에서 북한 주민의 자유민주주의 참정권 행사는 제한될 수밖에 없다.

이하에서는 참정권과 관련한 북한의 상황을 주요 쟁점별로 살펴보고자 한다.

---

244. 최고인민회의의 선거는 5년에 한 번씩, 도(직할시)·시(구역)·군 인민회의의 대의원 선거는 4년에 한 번씩 실시된다(각급 인민회의의 대의원선거법 제8조).

245. 민주주의중앙집권제 원칙은 북한정치에 존재하는 독특한 개념이다. 즉, 정치제도 및 정치과정 등 형식상으로는 민주주의의 형태를 가지지만, 그 본질에 있어서는 수령유일지배체제를 기반으로 한 중앙통제 혹은 중앙집권의 틀을 유지하겠다는 것이다. 북한헌법에 규정된 민주주의중앙집권제 원칙은 결국, 북한의 정치체가 법에 의한 지배를 의미하는 법치(rule of law)가 아닌 조선노동당 일당독재를 의미하는 법정치(rule by law)임을 나타낸다. 이러한 배경에서 북한정치에 있어 노동당 규약, 김일성 교시, 김정일 말씀 등 각종 방침과 지시가 헌법보다 상위인 초법적 기능을 수행하고 있다.

## 가. 민주선거 본질의 왜곡

자유권규약 제25조 (a)에 의하면 모든 시민에게 있어 “직접 또는 자유로이 선출한 대표자를 통하여 정치에 참여하는 것”이 보장되어야 한다. 민주선거의 본질을 구성하는 이 조항은 유권자가 자신이 선출하는 대표자에 대한 정보를 자유롭게 획득 및 배포 할 수 있음을 전제한다. 하지만 대부분의 북한 주민들은 자신이 선출하는 대표자가 누구지도 모른 채 투표를 하고 있다.<sup>246</sup> 이는 근본적으로 표현의 자유와 집회 및 결사의 자유가 현실적으로 보장받지 못하는데 기인한다. 이로 인해 후보자와 선거에 대한 정보에 자유로운 접근과 공유가 제약되고 있다. 다시 말해 선거과정에 필수적인 후보자와 정책에 대한 자유로운 정치의사형성이 제한되고 있다. 진정한 의미의 참정권 실현이라고 보기 힘든 대목이다.

민주국가에서 선거는 다양한 견해와 요구를 가진 사람들이 자신들의 의사를 전달할 대표자를 선출하는 절차이다. 그러나 북한에서 선거는 조선노동당이 원하는 인사를 승인하는 형식적 절차이다. 그리고 주민으로부터 당의 정책과 목표에 대한 지지를 이끌어 내는 동원의 수단이다. 특히 북한은 대의원 선거를 김정은과 백두혈통의 세습, 노동당 영도의 정권에 대한 북한 주민들의 절대적인 충성을 확인하는 절차로 이용해 왔다. 그리고 정권수립 이후 지금까지 당 후보의 100퍼센트 득표율을 북한 주민의 절대적 지지라고 선전해오고 있다. 2014년 중앙선거위

246\_NKHR2015000092 2015-05-12 외 다수의 증언.

원회는 복수후보가 출마하는 자유경쟁 선거에서는 불가능한 김정은에 대해 100퍼센트 찬성 투표한 사실을 보도했다. 당국은 100퍼센트의 득표율을 “김정은 동지를 단결의 유일중심, 영도의 유일중심으로 높이 모시고 일편단심 충직하게 받들어나가려는 전체 인민군 장병들과 인민들의 절대적인 지지와 다함없는 신뢰의 표시”라고 설명했다.<sup>247</sup> 이러한 선거에 대한 인식은 노동신문의 보도 기사의 제목이 “찬성의 한표로 분출된 인민정권에 대한 절대적인 지지와 신뢰심”, “앞을 다투어가며 선거에 찬성투표한 선거자들”에서도 잘 나타나고 있다.

그러나 이러한 선거결과는 선거가 유권자가 정치적 대리인을 자유로이 선택하는 절차가 아니라 북한 노동당의 통치를 강화하고 정당화하는 도구로 활용되고 있음을 보여준다. 즉 북한에서 대표적인 참정권인 선거참여가 국민의 의사를 정부에 전달하는 절차로서의 역할을 하지 못하고 있다는 것이다. 다양한 후보와 정책을 선택할 자유와 기회가 주어지지 않은 채 북한 주민의 참정권은 심각하게 제한되고 있다.

## 나. 비밀 및 직접선거 원칙 위반

자유권규약 제25조 (b)는 모든 시민은 보통, 평등 그리고 비밀선거의 원칙에 따라 정기적으로 실시되는 선거에 자유로이 의사표현을 하는 권리를 갖는다고 규정하고 있다.

북한의 선거법 역시 비밀 투표를 보장하고 있다. 구체적으로

---

247\_ 『조선중앙통신』, 2014.3.10.

북한의 각급 인민회의 대의원선거법 제64조는 “투표는 무기명 투표방법으로 한다. 선거자는 찬성하면 표식을 하지 않으며 반대하면 후보자의 이름을 가로 긋는다”고 규정하고 있다. 또한 동법 제 65조는 “선거자가 찬성 또는 반대표시를 하고 투표할 경우 투표실에는 그 누구도 들어가거나 들여다볼 수 없다”고 규정하고 있다. 규정상으로는 북한에서도 비밀투표가 보장되고 있는 것이다. 그리고 실제 비밀선거가 보장된다는 증언도 있다.<sup>248</sup> 그러나 대다수의 북한이탈주민 증언에 따르면 투표 장소에 가림막은 있지만, 투표함 바로 뒤에서 사람이 지켜본다고 한다. 이렇듯 철저하게 감시받고 있기 때문에 반대한다는 생각조차 하지 못한다.<sup>249</sup> 또는 반대표를 넣을 투표함이 아예 존재하지 않거나, 반대표를 넣을 구멍 자체가 없었다는 북한이탈주민의 증언도 있다.<sup>250</sup> 투표용지에 기재한 경험이 없다는 증언도 있다.<sup>251</sup> 게다가 각급 인민회의 대의원선거법은 ‘선거선전’의 자유를 규정하고 있지만 선거선전 즉 선거운동에서 “반대투표, 기권, 선거파괴를 선동하는 것”을 명시적으로 금지하고 있다(각급 인민회의 대의원선거법 제53조). 그 결과 북한 주민들 스스로가 반대할 생각 자체를 하지 못하는 현실이 북한 참정권의 현주소이다.

요약하면, 제도적으로는 일반, 평등, 직접 그리고 비밀 선거 제도를 명시하고 있다. 그리고 대다수 주민들은 정기적으로 선

248\_NKHR2016000110 2016-07-12; NKHR2016000135 2016-08-23.

249\_NKHR2013000120 2013-06-25.

250\_NKHR2012000066 2012-04-20.

251\_NKHR2016000073 2016-05-17

거에 참여하고 있다. 그러나 다수의 북한이탈주민의 증언에 따르면 당국이 이미 정해놓은 후보자에게 무조건 찬성표를 던져야 해 실질적으로 반대가 불가능하다. 그리고 북한이탈주민들은 투표용지에 찬반을 표기할 반대할 수 없는 없거나 혹은 반대할 수 있다 하더라도 감시 때문에 그런 일은 생각조차 할 수 없는 일이라고 증언하였다.<sup>252</sup> 또한 선거 전 인민반장이 인민반 회의를 통해 주민들에게 선거규칙을 알려주는데, 투표장에 가서 이름을 적고 투표용지를 받아 투표함에 넣어야 한다고 설명했다.<sup>253</sup> 그 결과 북한 주민들은 선거에서 후보자를 선택할 권리에 대한 인식 자체가 부재한 경우가 많다.<sup>254</sup>

또한 북한 주민들은 선거참여 여부를 자유로이 결정할 수 없다. 투표를 하지 않거나 거부할 경우 정치적으로 의심을 받고 일상생활에 부정적인 영향을 받는다. 따라서 선거에 참여할 수 없는 경우 인민반장이나 가족 등을 통해 대리투표를 하는 실정이다.<sup>255</sup> 이러한 상황을 종합해 볼 때, 북한에서는 진정한 의미의 비밀 및 자유선거의 원칙이 보장되지 못하고 있다.

## 다. 피선거권의 제한적 적용

자유권규약 제25조 (c)에서는 “일반적인 평등 조건하에 자국의 공무에 취임하는 것”을 참정권의 주요한 내용으로 포함시키

---

252\_NKHR2016000092 2016-06-14.

253\_NKHR2014000117 2014-08-12; NKHR2016000073 2016-05-17; NKHR201600135 2016-08-23

254\_NKHR2015000014 2015-01-27 외 다수의 증언.

255\_NKHR2016000023 2016-01-26; NKHR2016000024 2016-01-26.

고 있다. 민주주의에서 모든 시민이 공무에 취임할 권리를 가진다. 그러나, 북한에서는 이러한 권리가 노동당의 추천을 받는 사람에게 제한되어 있다. 그 결과 일반 주민들은 자신이 피선거권을 가진다는 인식 자체가 결여되어 있다. 즉, 북한 주민들이 피선거권을 행사한다는 생각 자체를 하지 않는다는 것이다.

표 II-46    참정권 침해 관련 사례

증언내용	증언번호
양강도 대흥단군의 경우 선거 시 곳곳에 인민반장이 서서 감시함. 선거 날 산간벽지 등 외진 곳에 사는 주민의 경우도 새 옷을 입혀 선거에 동원하는 경우도 있었음.	NKHR2013000033 2013-02-19
함경북도 청진시의 경우 선거소 한편에 반대투표함이 조그맣게 놓여 있으나 일반 주민들은 반대할 경우 관리소에 간다고 인식하였음.	NKHR2013000055 2013-03-19
유권자 회의 및 입후보자 지지·반대 토론이 진행되는 경우가 있으나 이는 형식에 불과하였음.	NKHR2013000194 2013-10-29
유권자 회의가 진행되는 경우가 있으나 형식적임. 입후보자 반대토론은 없고, 오직 지지토론만 있었음.	NKHR2015000014 2015-01-27
일반 주민들은 후보자 사진 및 이름 등에 무관심하며, 알 수도 없었음. 본인과는 상관없는 일로 여기며, 투표를 완료했다는 형식적 절차만 중요시하였음.	NKHR2015000092 2015-05-12
선거전 유권자 회의에서 후보를 알려주며, 이때 알려준 후보가 당선 됨. 반대하는 경우 정치범수용소로 가게 됨.	NKHR2016000013 2016-01-26
투표여부를 인민반장들이 돌아다니며 확인하였음. 투표를 못할 경우 투표장 혹은 인민반장에게 전화를 걸어 대신 투표해달라고 하면 됨.	NKHR2016000023 2016-01-26
유권자 회의에서 후보를 공지하고, 선거 당일 투표용지에 찬반표기를 하지 않고 그냥 투표함에 넣었음.	NKHR2016000092 2016-06-14
회관무대에 올라가서 공개적으로 투표함.	NKHR2016000111 2016-07-12
비밀선거는 보장되지만 후보가 1명이며 무조건 표를 넣고 나와야 함.	NKHR2016000135 2016-08-23

## 라. 평가

북한 주민들은 헌법과 대의원 선거법에 따라 선거에 참여하고 있다. 그러나 헌법과 대의원선거법이 규정한 직접·보통·평등·비밀투표의 원칙은 지켜지지 않고 있다. 북한 주민들은 후보자가 누구인지도 모른 채 당국의 강압적 동원으로 전수에 가까운 유권자가 투표에 참여한다. 그리고 당이 추천한 단일후보에게 투표 하고 있다. 그러다 보니 대다수 북한 주민들은 민주선거의 원칙이 존재하는지조차 인식하지 못하는 경우가 많다. 국민의 동의를 바탕으로 하는 민주사회에서 시민은 선거에서 투표할 권리와 자유 경쟁을 통해 피선될 권리가 있다. 그러나 북한에서 선거는 정치과정에서 주민을 대신할 대리인을 뽑는 것이 아니라 정권 강화와 정당화를 위한 수단으로 이용되고 있다.



# 13

## 평등권

세계인권선언은 모든 사람이 법 앞에 평등하고 아무런 차별 없이 동등하게 법률의 보호를 받을 자격을 가진다고 규정하고 있다(제7조). 사회권규약과 자유권규약도 ‘모든 종류의 차별’을 금지하고 있다. 평등권은 차별금지와 상호 밀접하게 연관되어 있다. 비차별(Non-discrimination)은 법 앞의 평등 및 법에 의해 동등한 대우를 받을 권리와 함께 인권보호의 기본원칙을 구성한다.<sup>256</sup>

**표 II-47 차별금지에 관한 국제인권규범**

세계인권선언 제7조	모든 사람은 법 앞에 평등하고, 어떠한 차별도 없이 법의 평등한 보호를 받을 권리를 가진다. 모든 사람은 이 선언을 위반하는 어떠한 차별이나 그러한 차별의 선동에 대하여도 평등한 보호를 받는다.
사회권규약 제2조 제2항	이 규약의 당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다.
자유권규약 제2조 제1항	이 규약의 각 당사국은 자국의 영토 내에 있으며, 그 관할권 하에 있는 모든 개인에 대하여 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 이 규약에서 인정되는 권리들을 존중하고 확보할 것을 약속한다.
자유권규약 제26조	모든 사람은 법 앞에 평등하고 어떠한 종류의 차별도 없이 법의 평등한 보호를 받을 권리를 가진다. 이를 위하여 법률은 모든 차별을 금지하고 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타 신분 등의 어떠한 이유에 의한 차별에 대하여도 평등하고 효과적인 보호를 모든 사람에게 보장한다.

256\_UN HRC, General Comment, No. 18 (1989), para. 1.

한편, 평등권은 남녀 차별, 장애인과 비장애인의 차별 등 여러 가지 각도에서 접근할 수 있다. 본 절에서는 계층 분류에 따른 차별 문제와 법 앞에 평등할 권리만을 다룬다. 여성 및 장애인에 대한 차별 문제는 뒤에서 자세히 살펴보기로 한다(제4장 제1절 여성, 제3절 장애인).

## 가. 성분 및 계층에 따른 차별

자유권규약 제2조에서는 규약 당사국 영토 내 있는 “모든 개인에 대하여 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별”도 할 수 없다고 규정하고 있다. 사회권규약 역시 제2조에서 “인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별”도 없어야 한다고 규정하고 있다. 이와 같이 국제인권규범에서는 누구나 어떤 종류의 차별 없이 법의 평등한 보호를 명시하고 있으며, 특히 사회적 출신, 출생, 신분 등 자의적이고 임의적이며 관습적인 사회적 구분에 의한 차별을 금지하고 있다.

북한은 헌법 제65조에서 “공민은 국가사회생활의 모든 분야에서 누구나 다 같은 권리를 가진다”고 규정하고 있어 헌법 자체로만 본다면 국제인권규범에 준하는 차별 없는 평등한 권리 향유를 보장하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 실제로는 내부적으로 성분 및 계층 규정을 두고 당조직, 국가안전보위성, 인민보안성 등의 국가기관을 통해 주민들을 분류한 후 차별적으로 대

우하여 사회생활에 심대한 영향을 미치고 있다. 북한은 해방 이후 여러 차례에 걸쳐 주민등록사업을 실시하여 주민들을 3대 계층 및 56개 부류로 분류하고 별도로 25개 성분으로 구분해 놓았다.<sup>257</sup> 성분 및 계층 규정은 “극소수 적대분자들을 철저히 고립시키고 광범한 균중을 쟁취”하는 데 목적을 두고 있다. 북한은 성분을 “그가 출생할 당시의 경제적 조건, 가정의 계급적 토대와 그로부터 영향관계, 본인의 사회정치적 생활경위, 그리고 우리나라 력사 발전의 특수성과 계급관계, 혁명의 때 시기 우리 당이 실시한 계급정책들을 깊이 연구하고 그에 기초하여 정확히 규정”하고 있다고 밝히고 있다.<sup>258</sup> 성분은 크게 출신성분과 사회성분으로 구분되며, 성분은 계층을 판단하는 기초자료의 성격을 갖는다.<sup>259</sup> 계층은 기본균중, 복잡한 균중, 적대계급잔여분자의 3대 층으로 분류하고 있다. 3대 계층 밑에는 세부적으로 56개의 부류를 분류해 놓고 있다.

257. 종래 국내에 북한의 계층은 핵심계층(핵심균중), 동요계층(기본균중), 적대계층(복잡한 균중)으로 분류되어 있는 것으로 알려져 있었다. 그러나 1993년 사회안전부(현 인민보안성) 출판사에서 발간한 『주민등록사업참고서(절대비밀)』에 따르면 북한의 계층 및 성분 분류는 기본균중, 복잡한 균중, 적대계급잔여분자의 3대 계층과 그 밑으로 56개 부류, 그리고 별도의 25개 성분으로 분류하고 있는 것으로 확인되었다. 이 문건은 김상선·이상하, 『주민등록사업참고서(절대비밀)』(평양: 사회안전부출판사, 1993)이며, 이 문건에 기초하여 현인애, “북한의 주민등록제도에 관한 연구,”(이화여자대학교 북한학과 석사학위논문, 2008)가 제출된 바 있다.

258. 현인애, 위의 글, p. 25.

259. 출신성분은 본인이 출생한 때로부터 사회적 직업을 가질 때까지 부모가 가지고 있던 직업 가운데 가장 오랜 직업에 따라 규정하며, 부모가 가졌던 직업이 여러 가지이고 그 연한이 비슷한 경우에는 자녀들의 세계관 형성에 가장 큰 영향을 준 직업에 따라 출신성분을 규정하도록 하고 있다. 사회성분은 본인이 가지고 있던 직업 가운데서 연한이 가장 오래된 직업에 따라 규정하도록 하고 있다. 이 경우에도 여러 가지 직업을 가졌는데 그 연한이 비슷할 경우에는 본인의 세계관 형성에 가장 큰 영향을 준 직업에 따라 규정하도록 되어 있다.

**표 II-48** 북한의 주민 계층 및 성분 분류

계층 및 성분		부류(총 56개)
기본 군중		1. 혁명가 2. 혁명가 가족 3. 혁명가 유가족 4. 영예군인 5. 영예전상자 6. 집권자 7. 영웅 8. 공로자 9. 제대군인 10. 전사자 가족 11. 피살자 가족 12. 사회주의 애국희생자 가족 13. 기타(당이 맡겨 준 혁명초소에서 오랫동안 변함 없이 우리 당을 받들어 충실하게 일하면서 핵심적 역할을 하고 있는 사람들을 비롯한 핵심군중과 계급적 토대·가정주위환경과 사회정치생활이 건실한 노동자·농민·병사·지식인)
3대 계층	복잡한 군중	1. 인민군대 입대기피자 2. 인민군대 대렬도주자 3. 귀환군인 4. 귀환시민 5. 반동단체 가담자 6. 일제기관 복무자 7. 해방전사 8. 간설대 제대자 9. 의거입북자 10. 10지대 관계자 11. 금강학원 관계자 12. 정치범 교화출소자 13. 종교인 14. 월남자 가족 15. 처단된 자 가족 16. 체포된 자 가족 17. 정치범 교화자 가족 18. 포로되었다가 돌아오지 않은 자의 가족 19. 해외도주자 가족 20. 지주 가족 21. 부농 가족 22. 예속자본가 23. 친일파 가족 24. 친미파 가족 25. 약질종교인 가족 26. 종파분자 가족 27. 종파연루자 가족 28. 간첩 가족 29. 농촌심장 가족 30. 기업가 가족 31. 상인 가족
	적대 계급 잔여 분자	1. 지주 2. 부농 3. 예속자본가 4. 친일파 5. 친미파 6. 약질종교인 7. 종파분자 8. 종파연루자 9. 간첩 10. 농촌심장 11. 기업가 12. 상인
	성분 (총 25개)	1. 혁명가 2. 직업혁명가 3. 노동자 4. 군인 5. 고농 6. 빈농 7. 농민 8. 농장원 9. 중농 10. 부유중농 11. 농촌 심장 12. 부농 13. 지주 14. 사무원 15. 학생 16. 수공업자 17. 심장 18. 중소기업가 19. 애국적 상기업가 20. 기업가 21. 소시민 22. 중소상인 23. 상인 24. 종교인 25. 일제관리

출처: 현인에, “북한의 주민등록제도에 관한 연구,” pp. 31~35 참조.

이러한 계층 및 성분 분류에 따라 북한 당국은 주민들을 철저히 관리한다. 계층 간 이동도 매우 폐쇄적으로 관리하고 있다. 가령 탁월한 공적을 세웠을 경우 적대계급잔여분자 계층에서 복잡한 군중 계층으로 상승할 수는 있어도 적대계급잔여분자 계층이나 복잡한 군중 계층에서 기본군중 계층으로의 상승은 거의 불가능하다. 이렇게 적대계급잔여분자나 복잡한 군중으로 분류된 사람들은 고용·교육·주거·의료혜택 등 사회생활의 모든 분야에서 차별적 대우를 받는다. 북한 당국은 성분 또는

토대에 따라 개인의 가치를 규정짓는다.<sup>260</sup> 성분에 기초하여 북한 주민의 계층을 분리하고 주민들을 차별대우하는 것은 자유권규약과 사회권규약에 규정된 평등권 관련 조항에 반한다.

## 나. 주민요해와 연좌제를 통한 신분차별

연좌제는 정치적, 이념적 범죄와 관련 가족들을 처벌하는 것으로, 수평적으로 직계가족에 대한 처벌과 수직적인 후세대들에 대한 차별로 이어질 수 있다. 북한 당국은 이러한 가족의 기록을 철저하게 관리·유지하여 주민들에 대한 통제의 수단으로 활용하고 있다.<sup>261</sup> 북한은 ‘주민요해’란 명분으로 모든 주민의 가족·친척에 대한 광범위한 조사 및 기록을 규정하고 있다. 북한의 주민등록 요해대상은 예외 없이 모든 사람을 대상으로 하는 것을 원칙으로 하고 있다.

각 개인별 주민요해의 범위는 ▲ 직계는 할아버지, 아버지, 어머니, 아들, 딸(사위), 손자, 형, 동생, 조카, 누이, 매부, 생질 조카, 3촌, 4촌, 5촌 ▲ 처가는 가시아버지(장인), 가시어머니(장모), 처남 ▲ 고모, 고모부, 이모, 이모부 등이다. 적대계급잔여분자에 속하는 계층의 경우에는 더 엄격하게 요해를 하도록 규정하고 있다. 이 경우에는 “촌수에 관계없이 가족, 친척이 있는 데까지 전부 료해”하도록 규정하고 있다. 북한은 “료해범위

260. Robert Collins, *Marked for Life: Songbun, North Korea's Social Classification System* (Washington, D.C.: The Committee for Human Rights in North Korea, 2012), p. 6.

261. Special Rapporteur, Vitit Muntarbhorn, “Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedom in Any Part of the World: Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea,” (January 10, 2005), p. 11.

안의 가족, 친척 가운데서 사망하였거나 다른 나라로 도망쳐간 것, 간 곳을 모르는 것, 차단된 것 등 현실적으로는 없는 경우에도 전부 료해하여야 한다”고 규정하고 있다.<sup>262</sup>

북한에서 연좌제에 의한 신분차별은 주로 치안대 경력, 한국전쟁 당시 국군포로 가족, 귀국자 가족, 가족 중 한국행 이력 등을 근거로 이루어지고 있다. 우선 북한은 전체인구의 25~30 퍼센트를 차지하는 방대한 집단인 이산가족들을 ‘월남자’ 또는 ‘월남자 가족’으로 분류하여 복잡한 군중으로 취급하고 있다. 특히 가계 조상들의 과오, 일제 때나 한국전쟁 때 있었던 과오 등을 명분으로 아직도 후손들의 기본권을 박탈하거나 각종 불이익을 주고 있다. 가족 중 한국전쟁 당시 치안대 가담 사실이 있거나<sup>263</sup> 국군포로였던 경우에 오지로 추방하거나 신체적으로 힘든 노동을 하도록 한다. 한 증언자의 경우 해방 이전에 할아버지가 지주 출신이란 이유로 원래 살던 강원도에서 함경북도 온성군으로 가족이 추방되었었다.<sup>264</sup> 또 한 증언자의 경우 해산 의대를 졸업하고 중앙당 5과 병원 의사로 내정되었으나 신원확인 과정에서 외할아버지의 치안대 및 총살 경력이 불거져 배치를 받지 못했다. 특히 국군포로의 가족들은 사회생활에서 큰 차별을 받고 있는 것으로 알려져 있다. 그 가족과 자녀들도 감시의 대상이 될 뿐만 아니라 입당이나 진학, 그리고 직장배치와 사회생활에서 많은 불이익을 받고 있어 사실상 성분 및 계층에

---

262\_ 현인애, “북한의 주민등록제도에 관한 연구,” p. 25.

263\_ NKHR2015000053 2015-03-10.

264\_ NKHR2014000015 2015-01-27.

의한 차별이 대물림되고 있는 실정이다.<sup>265</sup> 또한 귀국자 가족의 경우에도 군 입대는 가능하지만 특수병, 군관 등은 하지 못하도록 하고 있다. 이밖에 귀국자 가정은 항상 감시를 받고 있으며, 국가 행사에 동원된 경우에도 준비만 하고 행사 당일에는 참석하지 못하게 하도록 차별을 하고 있다.

#### 다. 성분 및 계층분류에 의한 사회생활에서의 차별

최근의 증언들에 따르면 김정은 집권 이후 토대에 의한 차별은 과거에 비해 점차 감소하는 추세라고 판단된다.<sup>266</sup> 대신 빈부격차의 급격한 확대 여파로 토대보다 오히려 경제력이 중요시되는 경우가 있다. 하지만, 토대가 매우 나쁜 경우라면 경제력으로도 극복되기 힘들다. 최근에는 출신성분보다 오히려 가족 내 남한으로 탈북한 사람이 있는가가 차별 여부에 더 큰 영향을 끼치고 있는 것으로 보인다.

그러나 여전히 성분 혹은 계층분류에 대한 차별은 부정할 수 없는 북한의 현실이다. 성분 및 계층분류에 의한 사회생활에서의 차별에서 가장 대표적인 것은 간부 등용, 입당, 대학진학, 직장배치 등에서의 차별이다.

첫째, 간부 등용에서의 차별이다. 당조직이나 국가안전보위성, 인민보안성 등의 권력기관에 등용되어 간부가 되기 위해서는 성분 및 계층이 매우 중요하다. 한 북한이탈주민은 최근

265\_NKHR2015000095 2015-05-12.

266\_NKHR2016000057 2016-05-03.

2012년 주민등록문건에 대한 ‘개혁’이 단행되면서 토대를 보는 범위가 많이 완화되었지만 여전히 토대에 걸리는 사람은 당 기관, 치안 및 사법부문과 같은 권력기관에는 갈 수 없다고 한다.<sup>267</sup> 대부분의 북한이탈주민들은 돈(뇌물)을 통해 입당이 어느 정도 가능하지만 당 간부를 비롯한 정치 간부 등용에 있어서는 토대가 여전히 강력하게 기준으로 작용하고 있다고 증언하였다.<sup>268</sup> 다만, 초급간부나 행정일꾼은 상대적으로 토대의 중요성이 덜 강조된다.

관련 사례들을 살펴보면, 한 북한이탈주민의 경우 해방 이전 할아버지가 지주 출신이란 이유로 원래 살던 강원도에서 함경북도 온성군으로 추방되었고, 토대가 나빠서 전문학교 진학을 하지 못하고 농장원으로 배치되었다고 한다. 또 다른 증언자의 경우 아버지가 의용군 출신이었음에도 불구하고 자신의 형제 중 오빠 6명은 군사복무 후 입당을 할 수 있었다고 한다. 그러나 입당을 하고 열심히 일해서 행정일꾼은 할 수 있었으나 정치일꾼은 할 수 없었다고 한다.<sup>269</sup>

2016년에 수집된 증언에 따르면, 가족 중 탈북자가 있을 경우 군대 입대가 원칙적으로 불가능하다고 한다. 이 증언자의 친가에 남한으로 탈북한 사람이 있었기 때문에 지속적인 차별을 받았는데, 증언자의 오빠는 뇌물을 준 후 군대 입대가 가능했다

---

267\_ 이 증언에 따르면 2012년 3월에 전격적으로 주민등록문건 ‘개혁’(재정리) 사업이 단행되었다고 한다. 개혁 내용은 과거 2013년 3월 이전에는 남녀 모두 증조할아버지와 그 형제들까지를 토대 범위로 간주하였는데, 문건 개혁 이후 남자의 경우 사촌형제들까지, 여자의 경우 남자형제의 기록까지만 토대 범위로 간주하도록 했다고 한다. NKHR2015000074 2015-04-07.

268\_ NKHR2014000015 2015-01-27.

269\_ NKHR2015000023 2015-01-27.



고 한다.<sup>270</sup>

이와 같이 간부 등용기관의 성격, 직종 및 업무에 따라 성분 및 계층 차별의 정도가 다른 것으로 보인다. 특히 당조직 및 권력 핵심기관에 해당하는 정치일꾼과 일반 행정일꾼 사이에 간부 등용과 관련해서 성분 및 계층에 의한 차별에는 차이가 있는 것으로 보인다. 일반 행정일꾼의 경우 정치일꾼에 비해 차별의 정도가 덜한 것으로 알려져 있다.

둘째, 입당에서의 차별이다. 2000년대 중·후반 이후부터 성분 및 계층이 좋지 않더라도 뇌물을 바치면 입당할 수 있다는 증언들이 나오기 시작했다. 시장화가 확산·심화되고 부패가 만연하면서 뇌물을 통해 입당이 가능하기 때문에 토대보다는 오히려 ‘돈’이 먼저라는 증언이 다수 수집되고 있다.<sup>271</sup> 그럼에도 불구하고 입당 이후 간부 등용에서는 여전히 뇌물로 해결할 수 없는 장벽이 작용하고 있다고 한다. 그리고 시장 활동이 중심이 된 경제생활에서 입당 후 당원 생활이 오히려 생활에 지장을 주고 당으로부터 요구받는 것이 많아 입당을 꺼리는 경향도 나타나고 있다.

셋째, 대학진학 및 직장배치에서의 차별이다. 대학진학과 직장배치의 경우는 간부 등용이나 입당, 발전의 경우와 비교할 때 성분 및 계층에 의한 차별 정도가 상대적으로 덜한 편이지만 사회진출 및 사회생활에 큰 영향을 미치고 있다. 한 북한이탈주민의 경우 할아버지가 한국전쟁 당시 행불자로 토대가 부정적

270\_NKHR2016000041 2016-04-05.

271\_NKHR2015000045 2015-02-24.

으로 처리되어 있어 증언자가 사범대학에 합격했으나 토대로 인해 입학하지 못하고 다른 대학에 가야만 했다. 북한에서 사범대의 경우 교원을 양성하는 곳이라 토대를 매우 엄격하게 본다고 한다.<sup>272</sup> 따라서 토대가 나쁜 사람은 애초에 대학입학이나 발전을 생각할 수 없는 사회구조이다.<sup>273</sup> 대학진학 시 성분 및 계층에 의한 차별은 김일성종합대학, 인민경제대학, 평양외국어대학 등과 같은 중앙대학과 도급·시급 단위의 지방 일반대학 사이에도 차이가 있는 것으로 나타났다. 일반대학 진학의 경우 본인의 능력으로 가능한 부분이 있으나 중앙대학은 본인의 능력과 상관없이 자격조건이 되지 않는다고 한다.<sup>274</sup> 이런 결과로 보았을 때, 주로 당조직 및 권력 핵심기관으로의 등용 가능성이 높은 중앙대학 진학의 경우 성분 및 계층에 의한 차별의 벽이 높고 상대적으로 지방 행정기관이나 낮은 직책에 진출할 가능성이 높은 일반대학 진학의 경우 차별의 정도가 낮은 것으로 보인다. 한편 대학진학 및 직장배치 시 성분 및 계층에 의한 차별 정도는 지속되고 있으나 시장화의 진전과 뇌물 또는 연줄이 만연하면서 일정 부분 이런 차별을 우회하는 통로로 활용되고 있다. 실제로, 한 증언자는 해방 후 신의주 폭동에 참여한 할아버지 때문에 토대문제로 결혼에 실패한 경험까지 있었지만, 뇌물을 통해 대학 입학할 수 있었다고 증언하였다.<sup>275</sup>

---

272\_NKHR2015000043 2015-02-24.

273\_NKHR2015000030 2015-02-10.

274\_NKHR2014000015 2015-01-27.

275\_NKHR2016000048 2016-04-19.

## 라. 성분 및 계층분류에 의한 거주지역의 차등배치

북한은 주민들의 성분 및 계층분류에 따라 거주지역을 차등화하거나 강제이주 조치를 하고 있다. 북한에서 성분 및 계층이 나쁜 사람들은 주로 남한 출신자이거나 과거 지주, 자본가 계급이었던 사람들인데, 북한 당국은 이들이 한국에 대한 동경심을 갖고 있기 때문에 탈출의 우려가 있다고 보고 있다. 그래서 북한은 이러한 사람들의 탈출을 방지하기 위해 거주지역에 제한을 두고 있다. 예컨대 성분이 나쁜 사람들에 대해서는 평양시, 남포시, 해변가, ‘전연지대(적과 접경하고 있는 지대라는 뜻의 북한어)’ 등에서의 거주를 제한하고 있다.

북한 당국은 평양시 거주에서는 보다 엄격하게 성분 및 계층에 의한 차별을 하고 있다. 북한 당국은 평양시를 중심지역과 주변지역으로 나누고, 주변지역을 다시 보호지대, 위성도시, 농촌지역으로 구분하고 있다(수도평양시관리법 제7조). 북한 주민이 평양시에 거주하기 위해서는 내각이 정하는 절차와 방법에 따라 거주등록을 해야 한다(제30조). 북한 당국은 주민들의 성분 및 계층을 엄격히 심사하여 평양시 거주 여부를 결정하고 있는데, 평양시에 거주하는 주민이라 하더라도 성분 및 계층에 따라 3부류로 분류돼 차별적인 대우를 한다. 1, 2부류는 평양시 거주에 성분상 큰 문제가 없는 사람들로서 80~90퍼센트를 차지하고 있으며, 3부류는 북송교포, 남한 출신자, 친인척 중 행불자가 있는 사람 등으로 전체의 10~20퍼센트 정도이다. 이와 같은 성분 및 계층 구분 때문에 3부류에 속하는 사람들은 각종 정치행사에도 참석할 수 없다. 예를 들면 외국 수반의 평

양방문 관련 환영 군중으로 동원될 때도 1, 2부류에 속하는 사람들만 참석케 하고 있다. 따라서 3부류에 속하는 사람들은 항상 소외되며 일반군중대회의 경우에만 겨우 행사에 참가하도록 하고 있다. 3부류 주민들은 일반군중대회에 참가할 때도 극심한 차별대우를 받는다. 1, 2부류 사람들은 행사가 진행되는 장소의 앞자리에 배치되는 반면, 3부류 사람들은 가장 뒷줄에 국가안전보위성 요원들의 감시를 받으면서 서 있도록 하고 있다.

이와 같이 3부류 주민들에 대한 차별이 심하기 때문에 평양시에 살고 있어도 평양 주민들이 누리는 혜택을 온전히 누리지 못하고, 항상 불안한 마음과 소외감을 느끼면서 생활하고 있다. 3부류 주민들은 이를 극복하기 위해 군입대는 물론 노동당 입당을 위해 힘겨운 노력을 하고 있으나, 성분 및 계층으로 인한 차별은 완화되지 않고 있다. 평양의 주변지역에서 중심지역으로 거주를 이전하기 위해서는 해당 기관의 승인을 받아야 한다(수도평양시관리법 제31조).

또한 평양과 여타 지방과의 차별도 심하다. 첫째, 거주 및 이전의 자유에 있어서 차별이 존재한다. 지방에 사는 북한 주민이 평양시에 살기 위해서는 해당 기관의 승인을 받아야 한다(수도평양시관리법 제31조). 둘째, 평양 시민에게만 평양시민증을 발급함으로써 특별한 위상을 부여하여 지방과 차별적 대우를 한다. 평양시민증은 평양시에 거주하는 17세 이상의 북한 공민에게 발급된다(공민등록법 제7조). 평양 이외의 도시나 지방에 사는 주민이 평양에 가는 것은 까다로운 절차와 제한이 따라 사실상 차별적으로 도시의 출입을 허용하고 있다. 반면 평양 시민들의 여타 도시나 지방으로의 이동은 자유로운 편인 것으로 알

려져 있다. 셋째, 식량배급에도 차별이 존재하는 것으로 알려져 있다.

한편 김정은 집권 이후 도시와 농촌 출신 사람들의 지역적 이동을 보다 엄격하게 차단하고 있다는 증언들이 수집되고 있다. 과거 대학에 가서 교원을 하거나 군대 가는 경우 농촌 출신도 도시로 진출이 가능했다고 한다. 또한 농촌 출신 여성이 도시의 남자와 결혼을 하면 도시로의 이주가 가능했다. 그러나 현재는 도시 남자가 농촌 여자와 결혼을 할 경우 남자가 농촌에 와서 살아야 한다고 한다.<sup>276</sup> 또 2016년의 증언에 따르면, 지방사람이 평양사람이 되기 위해서는 출신성분 때문에 5~6개 기관을 거치는 복잡한 과정을 겪어야 하며, 직장배치에서도 불이익을 받기 때문에 이혼하는 경우도 있다고 한다.<sup>277</sup>

## 마. 화교 및 귀국자에 대한 차별

북한에 거주 중인 화교 혹은 재일동포 귀국자에 대한 처우 및 인식 문제는 지금까지 큰 주목을 받아오지 못한 주제이다. 북한 사회에서는 이전에 화교와 재일동포 귀국자들이 북한 주민보다 우월한 경제력을 갖고 있으며 중국과 일본에 연고가 있어 상대적으로 풍족한 생활을 누리고 있다는 인식이 있었다. 그러나 특히 김정은 정권이 탈북자에 대한 감시를 강화하고, 재일동포 귀국자들이 일본과의 연고가 끊어지면서 이들에 대한 차

276\_NKHR2015000052 2015-03-10.

277\_NKHR2016000054 2016-04-19.

별이 심화되고 있는 것으로 보인다. 화교와 귀국자에 대한 차별은 이들을 타자화하는 사회적 인식에서 비롯되는 것도 있지만, 북한 당국이 탈북자 감시 강화의 일환으로 이들에 대한 차별을 정책적으로 추진하고 있다는 증언도 수집되었다.

화교의 처우에 대한 증언은 긍정적인 면과 부정적인 면이 동시에 존재한다. 일반적으로 화교들은 경제력이 있고 이에 따라 풍족한 생활을 누리고 있으며 사회적 인식도 긍정적이라는 증언이 있는 반면,<sup>278</sup> 이와는 달리 화교에 대한 인식이 일반적으로 부정적이며 생활수준도 높지 않다는 증언도 있었다.<sup>279</sup> 좀 더 구체적으로는, 화교들은 중국과 북한 두 군데 모두에서 장사를 할 수 있기 때문에 이들의 경제력에 대해 부러워한다는 증언이 있다.<sup>280</sup> 한 탈북자는 화교에 대한 차별은 없으며, 오히려 북한은 “화교를 위한 사회”라는 인식이 있을 정도라고 증언하였다.<sup>281</sup> 화교에 대한 부정적인 인식은 화교 중에 간첩이 많다는 생각과 이들이 사회적 분위기를 망친다는 생각에서 비롯된 것이라고 한다.<sup>282</sup> 화교에 대한 긍정적 인식과 부정적 인식 모두 소수집단으로 화교를 바라보고 있다는 점에서 공통점이 있다.

화교들에 대한 사회적 인식이 교차되는 것과는 별개로, 그 신분 때문에 사회적 차별을 받았다는 구체적 증언이 있다. 한 탈북자는 외할머니가 중국인이며 외할아버지는 조선족으로, 어머

---

278\_NKHR2016000051 2016-04-19.

279\_NKHR2016000116 2016-07-12.

280\_NKHR2016000111 2016-07-12.

281\_NKHR2014000168 2014-10-07.

282\_NKHR2016000170 2016-11-01.

니의 사촌형제들은 모두 중국에 거주 중이었는데, 이러한 중국과의 연고 때문에 학교 졸업 후 심한 차별을 겪었으며 직장, 군대, 보안원 감시 등에서 출신에 대한 업신여김을 당했다고 한다.<sup>283</sup> 특히, 김정은 집권 이후 중국과 연고가 있는 사람들에 대한 차별이 심화되고 있는 것으로 보인다. 증언에 따르면 김정은 일 집권 시기에는 중국 연고자의 4촌까지가 차별 대상이었으나, 김정은 집권 이후는 6촌까지로 차별 범위가 확대되었다. 구체적으로 2011년 4월에 내려온 방침에 따르면 중국연고자들은 국경연선에서 군사복무를 하지 못하고 후방에 배치되었다고 한다.<sup>284</sup> 이는 중국연고자들이 탈북 및 밀수 등에 연루되기 쉽다는 인식 하에 이들을 잠재적 범죄자로 바라보는 북한 당국의 차별적 인식을 보여주는 사례이다.

한편, 재일동포 귀국자 혹은 일본 연고자에 대한 차별이 심화되고 있다는 증언도 발견할 수 있었다. 이전에 이들은 상당히 좋은 대우를 받는 계층이었다. 조모가 일본인이고 부친이 14세 때 일본에서 가족 전체가 귀국했다는 한 증언자에 따르면, 귀국 후 국가에서 평안북도 동림군에 집을 마련해 주었으며 피면접자의 부친이 희천공업대학을 졸업하고 중학교 교원이 되어 함경북도 무산군 직장에 배치 받았다고 한다. 또한 입당도 허가받는 등 상당히 좋은 대우를 받았다고 한다.<sup>285</sup> 그러나 이러한 귀국자에 대한 대우는 최근 나빠지고 있는데, 이들의 일본과의 연

283\_NKHR2015000101 2015-05-19.

284\_NKHR2016000146 2016-09-06.

285\_NKHR2016000023 2016-01-26.

결이 끊어지면서 경제력이 약화되는 것이 주요 원인이라고 한다.<sup>286</sup> 한 증언에 따르면 귀국자였던 이 증언자의 아버지는 직장 내 차별, 일본으로 보내는 편지 내용 검열, 주변사람들의 불편한 시선 및 고발 등을 경험했다고 한다.<sup>287</sup> 한 증언자는 처가가 귀국자 집안이었는데, 귀국자의 경우 높은 직위의 당일꾼으로 승진은 힘들지만, 다른 것은 가능하다고 증언했다. 반면 이 증언자 본인이 처가의 성분 때문에 직장 선택에서 차별받은 경험이 있다고 증언하기도 했다.<sup>288</sup> 비슷한 경우로, 귀국자 자녀인 남자친구를 사귀었던 한 탈북자의 증언에 따르면, 이 남자친구는 귀국자라는 신분 때문에 8년간이나 군복무를 했음에도 불구하고 입당이 거부되었다. 이 남자친구의 아버지 또한 김책공대를 졸업했음에도 불구하고 졸업 후 귀국자라는 이유로 취직을 하지 못해 장사를 했다고 한다.<sup>289</sup>

## 바. 평가

2016년 조사에 따르면, 북한 주민의 평등권은 제대로 보호되지 못하고 있는 것으로 파악되었다. 여전히 성분 및 계층 분류에 의한 차별은 주민 생활의 다양한 부분에서 불평등을 만들어내는 핵심적 제도로 기능하고 있는 것으로 나타났다. 성분 및 계층 분류에 의한 차별은 사회진출, 직장배치, 간부 등용 및 승

---

286\_NKHR2016000061 2016-05-03; NKHR2016000111 2016-07-12.

287\_NKHR2016000127 2016-08-09.

288\_NKHR2014000212 2014-12-30.

289\_NKHR2014000085 2014-07-01.



진, 진학, 거주지 배치 등에서 지속되고 있는 것으로 확인되었다. 이러한 성분 및 계층 분류에 의한 차별은 북한 체제가 유지되는 중요 기제이며 오랫동안 구조화된 방식으로 이루어져 왔다. 김정은 집권 이후 2012년 3월에 전격적으로 주민등록문건 ‘개혁’(재정리) 사업이 단행되면서 토대에 기초한 차별이 일부 완화될 수 있는 조치가 취해졌다. 과거에는 남녀 모두 증조할아버지와 그 형제들까지를 평가하여 개인의 토대를 정하였는데, 주민등록문건 재정리 사업을 통해 남자의 경우 사촌형제들까지, 여자의 경우 남자형제의 기록까지만 토대 범위로 간주하도록 했다는 것이다. 성분 및 계층 분류에 기초한 ‘토대’라는 틀을 통해 작동하던 차별 제도가 일부 완화된 것으로 볼 수 있는 부분이다.

그러나 실제 탈북자들의 증언에 따르면, 토대에 따른 차별의 완화는 이 재정리 사업 때문이라기보다는 북한의 시장화가 진전된 탓이 더 크다고 판단된다. 그러나 만연한 부정부패 및 시장화에 따른 빈부격차의 심화는 반면 경제력에 기초한 또 다른 차별을 낳고 있는 것으로 보인다. 또한 김정은 집권 이후 도시와 농촌 출신 사이의 이동을 더욱 엄격하게 금지하고 있다는 증언이 있고, 중국연고자들에 대한 감시와 차별이 오히려 심화되었다는 증언도 있어서 기존의 차별과 불평등이 획기적으로 개선되었다고 보기는 힘들다. 또한 탈북자에 대한 감시 및 처벌이 강화되고 재일동포 귀국자들의 일본과의 연결이 끊어지면서, 화교와 재일동포 귀국자에 대한 부정적인 사회적 인식이 확산되고 북한 당국의 차별적 정책이 강화되는 현상이 있는 것으로 새롭게 조사되고 있다.



White Paper on Human Rights  
in North Korea 2017

## Chapter III

# 경제적·사회적·문화적 권리 실태

1. 식량권
2. 건강권
3. 근로권
4. 교육권
5. 사회보장권

# 1

## 식량권

적절한 식량에 대한 접근은 국제인권규범에서 중요한 권리다. 세계인권선언은 “모든 사람은 식량, 의복, 주택과 의료 및 필요한 사회적 지원을 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 갖는다”라고 규정하고 있다(제25조 제1항). 사회권규약은 식량권에 대해 보다 구체적으로 규정하고 있다.

### 표 III-1 사회권규약 제11조

제2항	당사국은 기아로부터의 해방이라는 모든 사람의 기본적인 권리를 인정한다.
-----	---

### 가. 가용성의 결여

사회권규약 제11조 제2항(a)은 “천연자원을 가장 효율적으로 개발하고 이용할 수 있도록 농지제도를 발전시키거나 개혁함으로써 식량의 생산, 보존 및 분배의 방법을 개선할 것”을 규정하고 있다. 북한 당국도 식량의 생산을 증대하기 위해 법적·정책적 조치들을 취해 오고 있다. 먼저 북한은 식량의 가용성(availability)을 증대하기 위해 농업법, 농장법, 축산법, 수산

법, 양어법 등 관련 법규를 정비해 오고 있다. 그리고 북한은 김정은 등장 이후 제한적이거나 농업생산을 위한 개혁을 추진하는 것으로 파악되고 있다. 북한은 2012년 분조관리제를 기반으로 하면서 평균 4~5명으로 조직되는 ‘포전담당책임제’를 시행하고 있다. 포전담당책임제는 2012년부터 황해북도 미곡, 황해남도 삼지강, 평안북도 신암, 운흥 등의 협동농장에서 시험적으로 시행된 이후 2013년부터 전국적으로 도입되었다. 포전담당책임제는 농장원들에게 포전을 할당하고 책임지게 하는 제도이다. 북한 당국에 따르면 이 제도는 포전을 농장원들의 이해관계에 맞게 분배하고자 마련되었다.<sup>290</sup> 북한 당국은 『노동신문』과 『조선신보』 등을 통해 포전담당책임제 실시로 식량생산이 증대되었다고 선전하고 있다.<sup>291</sup> 그리고 북한이탈주민들의 증언에 의하면 포전담당책임제가 실제로 시행되는 것으로 파악되고 있다.<sup>292</sup> 그런데 면접조사에 따르면 시행방식에는 편차가 있는 것으로 조사 되었다.<sup>293</sup> 따라서 포전담당책임제에 따라 분배를 제대로 받고 있는지는 정확한 실태 파악이 필요하다. 2010년대 북한의 식량생산은 회복 추세를 보이고 있어 총량적 식량 가용성은 개선된 것으로 나타나고 있다. 농촌진흥청자료에 의하면 북한의 2016년도 곡물 총 생산량은 증가했다. 함경북도를 포함한 일부지역의 수해에도 불구하고 북한의 2016년도 곡물

290\_ 『조선신보』, 2013.6.7.; 『조선신보』, 2014.5.7.; 『조선신보』, 2015.2.18.

291\_ “은을 낸 포전담당책임제,” 『노동신문』, 2015.2.6.; 『조선신보』, 2014.5.7.

292\_ NKHR2014000002 2014-02-18; NKHR2015000178 2015-12-05; NKHR201500175 2015-12-05.

293\_ NKHR2015000027 2015-02-10; NKHR2015000052 2015-03-10; NKHR201500111 2015-06-02; NKHR2015000113 2015-06-02.

총 생산량은 2015년의 451만 톤에 비해 약 31만 톤이 증가한 482만 톤으로 약 7퍼센트 증가한 것으로 추정된다.<sup>294</sup> 2016년에 북한의 곡물 생산량이 증가한 원인은 연중 기온이 곡물생산에 적합했고 가뭄이나 큰 수해가 없었기 때문인 것으로 판단된다.<sup>295</sup>

연도	2013	2014	2015	2016
생산량	4,806	4,802	4,512	4,810

그러나 2016년 다소 늘어난 식량생산에도 불구하고 북한 주민들은 여전히 식량부족을 겪고 있다. 유엔 식량농업기구(FAO)에 따르면 북한은 2016년 한 해 동안 하루 354g의 식량을 배급받았다.<sup>296</sup> 이는 2015년의 335g 보다 5퍼센트 정도 증가한 것이다. 그러나 여전히 1인당 최소 권장량 600g에 비해 매우 부족한 양이다. 구체적으로 북한의 식량배급은 1분기 370g, 2분기 360g, 그리고 3분기 300g으로 2015년 같은 기간에 비해 감소했다.<sup>297</sup> 그러나 4분기인 10월 11월에 380g, 그리고 12월에 400g으로 식량배급량이 증가했다.<sup>298</sup> 하지만 지난해 최고수

294\_ FAO, "Crop Prospects and Food Situation," no. 4 (2016) <<http://www.fao.org/3/a-i6558e.pdf>> 참조.

295\_ *Ibid.*

296\_ 『미국의 소리』, 2017.1.7.

297\_ 위의 신문; FAO, "Outlook for Food Supply and Demand in 2015/16(November/October)," 27 April, 2016.

298\_ 위의 신문.

준인 12월의 400g 역시 하루 권장량의 3분의 2수준이다. 식량 농업기구는 2016년 12월 8일 발표한 ‘작황 전망과 식량 상황’ 12월호 보고서(4분기 보고서)에서 북한을 외부 지원이 필요한 39개 식량부족국가에 포함시켰다.<sup>299</sup>북한이탈주민의 증언도 북한 내 식량배급 상황이 열악하다는 것을 뒷받침한다. 증언에 따르면 많은 북한 주민들이 부족한 배급량을 자급자족 하거나 장마당을 통해 마련하는 것으로 나타났다.

다만, 2013년, 2014년, 2015년 조사에서 2012년, 2013년, 2014년에 일부지역에서 식량배급이 일시적으로 호전된 것으로 파악되었다. 구체적으로 함경북도 연사군, 함경북도 회령시, 함경북도 무산군, 함경북도 온성군, 함경북도 길주군, 양강도 혜산시, 양강도 삼지연군, 양강도 대흥단군, 양강도 보천군, 평안북도 피현군 등 여러 지역에서 배급이 일시적으로 재개된 것으로 파악된다. 특히 양강도 대흥단군의 경우 다른 지역보다 배급을 받았다는 증언이 상대적으로 많이 수집되었다. 그리고 2016년 조사에서도 평안북도에 거주했던 북한이탈주민이 2015년도 탈북 당시까지도 배급소에서 배급이 있었다고 증언하였다.<sup>300</sup>

299\_ FAO, “Crop Prospects and Food Situation.”

300\_ NKHR2016000009 2016-01-12.

표 III-3 최근 식량수령 실태

증언내용	증언번호
2012년 4월 15일 김일성 백돌을 기념하여 쌀 1.5kg과 통강냉이 2kg을 배급 받음.	NKHR2016000056 2016-05-03
2013년 1월 1일, 2013년 2월 16일 김정일 생일에 학생들에게 사탕과 과자 등 간식을 지급함. 그리고 같은 해 4월 15일 김일성 생일에도 배급을 받음.	NKHR2016000196 2016-12-27
2014년 함경북도 부령군에는 한 달에 보름치씩 배급이 나옴.	NKHR2015000099 2015-05-19
2014년 2월 초 김정은이 현지 지도를 나와서 양강도 삼지연군에서 가족 당 20kg씩 낙지, 멸치, 도루묵어 등 냉동생선을 주었다고 함.	NKHR2014000138 2014-09-02
2014년 봄까지 5~6개월 정도 양강도 해산시에서 배급을 받았는데 그 이후 중단됨.	NKHR2014000200 2014-12-02
2014년 5월까지 삼지연군에서 3달 정도 배급을 받았음. 한 달 분량 중 10일분은 젓은 강냉이로 배급 받음. 배급량 700g중 450g만 받음.	NKHR2016000030 2016-03-08
2015년 8월 양강도의 배급소에서 안남미, 강냉이, 유리쌀(대한민국쌀), 밀을 한 달에 한 번씩 배급함. 배급량은 15세 이상 성인 기준으로 1인당 700g이었으나 실제 배급량은 450g이었음.	NKHR2016000063 2016-05-03
2015년 9월 탈북직전까지 양강도 대흥단군 기업소에서 한 달에 옥수수, 보리, 감자 등을 6개월마다(1인당 매달 약 18 kg) 번갈아 배급 받음.	HKHR2016000006 2016-01-26

이렇게 2012년 이후 부분적으로 배급이 지급되는 것은 군량미 방출과 식량생산이 증가했기 때문으로 파악된다.

그러나 북한의 전반적인 식량배급 상황은 여전히 열악하다. 구체적으로 북한이탈주민의 증언에 따르면 함경남도의 경우 비료공장과 같이 김정은이 사찰을 하는 곳만 일부 배급이 나온다고 한다. 또한 배급이 재개된 것으로 알려진 함경북도와 양강도의 경우 일부 공장 근로자를 제외하고는 배급은 거의 없어 주민들이 약초채취나 농사 등을 통해 자급자족해야 한다는 증언도 있었다. 그리고 배급을 받는다고 하더라도 턱없이 부족한 배급을 비정기적으로 받는 것으로 파악된다.<sup>301</sup>



표 III-4 군량미 방출 실태

증언내용	증언번호
2013년 3월부터 7월까지 김정일이 1개월에 보름치를 강냉이와 입쌀을 7:3 비율로 배급하도록 함.	NKHR2014000013 2014-03-04
	NKHR2014000055 2014-05-20
김정일이 2호 물자로 배급을 풀면서 북한 주민들의 김정일에 대한 인식이 조금 좋아졌음.	NKHR2014000076 2014-06-17
	NKHR2014000085 2014-07-01
군인의 경우 6개월에 1번씩 18kg(백미 10%, 통강냉이 90%) 배급받음. 배급량은 가족(배우자, 자녀 1인)이 포함된 것임.	NKHR2016000029 2016-03-08
대대장등 기본 고위 지도부들에게는 쌀이 배급되지만 충분하지 않아 주변인에게 도움을 요청하거나 돈을 벌어 식량을 구해야 함.	NKHR2016000037 2016-03-22

## 나. 접근성의 결여

북한 주민의 식량권이 제대로 지켜지지 않는 일차적 원인은 식량생산의 부족이다. 하지만 북한 헌법은 “국가는 모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살 수 있는 온갖 조건을 마련하여 준다”라고 규정하고 있다(제25조). 그리고 “공민은 능력에 따라 일하며 로동의 량과 질에 따라 분배를 받는다”라고 식량의 분배 규정을 두고 있다(제70조). 따라서 식량이 부족하더라도 배급이 정책대로 이루어지면 대부분의 북한 주민들은 일정량의 식량을

301\_ 세계식량계획과 식량농업기구의 실사단에 대해 북한 당국은 배급 대상 주민(농장원을 제외한 전체 주민 = 총 인구의 약 70퍼센트)에게 2008~2013년 동안 1인당 1일 200~400g(1인당 연 평균 100kg 이상)을 배급했다고 보고하였다. FAO/WFP, “Crop and Food Security Assessment Mission to the DPRK,” (November 2013), p. 30.

받아야 한다. 그러나 북한의 전체 식량 가용량과 북한 주민이 실제 받는 배급 사이에 큰 편차가 발생하고 있다. 이는 차별적 분배정책과 부패에 기인한다.

특히 북한 당국의 성분(토대)에 따른 식량배분 정책은 식량에 대한 북한 주민의 접근성(accessibility)을 악화시키는 요인으로 작용하고 있다. 핵심 계층은 여전히 중앙배급체계를 통해 식량에 대한 접근이 상대적으로 높게 보장되고 있다.<sup>302</sup> 그렇지만 하층 체제보위 계층의 경우에는 충분한 식량이 공급되지 않는 것으로 알려지고 있다.<sup>303</sup> 일반 주민들의 경우 기업소 등의 형편에 따라 배급 상황의 편차는 큰 편이다.

이렇듯 배급제도가 제대로 시행되지 않아 현재 북한 주민의 식량사정은 배급으로 생활이 가능한 경우, 배급으로 부족하여 시장활동이나 소토지 경작 등을 통해 보충해야 하는 경우, 전적으로 자급자족하여야 하는 경우 등 차이가 크다. 그리고 배급을 받는 경우에도 본인만 받는 경우, 가족까지 받는 경우 등 편차가 있다. 또한 주기적으로 배급을 받는 경우, 비정기적으로 받는 경우 등 배급의 주기와 배급량 등에도 시기별·지역별·계층별·기업소별로 편차가 있다. 북한 당국이 정확한 통계를 공개하지 않아 이러한 불균등한 접근성에 대한 실태를 파악하기는 어렵다. 그러나 다수의 북한이탈주민의 증언은 북한의 식량사정이 여전히 좋지 않고 계층 및 지역 간 차이가 있다고 지적한다.

---

302\_NKHR2010000005 2010-03-16; NKHR2010000031 2010-11-09; NKHR201000071 2010-11-09.

303\_NKHR2012000033 2012-03-13.

2016년 조사(101명 응답, 중복응답 가능)에 의하면 장마당을 통해 식량을 구하는 경우가 가장 많은 것으로 조사되었다. 약 63.5퍼센트의 주민이 장마당을 통해 식량을 구하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 23퍼센트(19명)의 주민이 소토지 경작 등을 통하여 식량을 구하고 있는 것으로 조사되었다. 즉 장마당이 북한 주민들이 식량을 구하는데 중요한 역할을 하고 있다. 이러한 장마당에 대한 북한당국의 단속은 있으나 적발 시 뇌물로 판매물품 몰수나 구금 등의 처벌을 피할 수 있다. 특히 최근 들어 장마당에서 판매와 관련한 나이 제한이 느슨해졌다는 북한이탈주민의 증언이 있다.

표 III-5 식량 구득 방식

식량 구득 방식	응답자 건수	비율(%)
장마당 구입	80	63.49
배급소	5	3.96
국영상점	3	2.38
연로보장	0	0
친척 및 지인 도움	1	0.79
농사(소토지 경작)	29	23.01
기타	8	6.34
합계	126	100

### (1) 기업소 간 접근성의 불균형

국가배급체계가 제대로 작동되지 못하면서 기업소 등 주요 기관이 자력으로 식량을 마련하여 배급하는 현상이 확산되고 있다. 그 결과 기업소의 역량에 따라 도시 근로자의 배분, 즉

식량에 대한 접근성의 상대적 차이가 확대되고 있다. 공장이 제대로 가동되거나 형편이 나은 기업소에서 근무하는 노동자들은 상대적으로 많은 배급을 받고 있다.

북한은 에너지를 해소하기 위해 석탄 증산을 강조해오고 있다. 따라서 탄광 근로자의 경우 다른 직종에 비해 상대적으로 식량에 대한 접근성이 유리한 상황에 있다. 즉 탄광과 광산은 배급 형편이 상대적으로 양호하다. 그런데 상황이 어려워지면서 탄광의 경우에도 본인의 배급만 주고 가족은 배급되지 않는다는 사례도 있다.<sup>304</sup>

표 III-6 탄광의 배급실태

증언내용	증언번호
2014년 자강도 자성군에 위치한 연풍광산에서는 월단위로 1~2회 배급이 나옴. 일을 잘하는 경우 배급을 많이 주기도 함.	NKHR2016000138 2016-08-23
2015년 4월까지 양강도 해산시 청년광산에서 배급받음.	NKHR2015000133 2015-09-22
2015년 가을 함경북도 회령시에 위치한 유선탄광의 경우 보름치 강냉이 30kg이 나옴. 이 배급은 가을에만 나온다고 함.	NKHR2016000089 2016-06-14
함경북도 회령시 공심탄광에서 10년 가까이 일했는데, 중공업부문은 배급을 실시하고 있음. 배급은 분기별로 통강냉이가 나왔으며, 한 달에 어른은 6kg, 아이는 9kg가 나왔기 때문에 딸의 뉘까지 합쳐서 한 달에 25kg이 나왔음.	NKHR2015000023 2015-01-27
양강도 해산시 구리광산은 설비 미비로 중국과 합영하여 생산함. 2010년부터 중국과 합영한 이후 보름 혹은 한 달에 한 번 7kg, 부인은 4kg을 배급받음. 딸은 해산광산에서 7kg을 배급 받았음. 평균 15kg의 쌀을 배급했는데, 중국 합영이므로 중국 쌀을 배급해주었으나 공제하는 양이 많았음.	NKHR2015000130 2015-09-22

304\_ NKHR2012000090 2012-05-22.

또한 공장을 가동하며 생산물을 수출하는 기업소의 경우도 배급형편이 나은 것으로 파악된다. 그리고 인민군에 대한 보급품을 생산하는 특수공장과 군부대 노무자의 경우 역시 상대적으로 배급이 나은 상황이라고 한다. 군부대 노무자였던 북한이 탈주민 ○○○은 본인뿐만 아니라 가족도 배급을 받았고 된장과 기름도 배급을 받았다고 한다.<sup>305</sup> 공장이 제대로 가동되지 않아도 공장 간부들의 수완에 따라 배급 가능 여부가 결정되기도 한다.<sup>306</sup>

표 III-7 기업소 및 특수 공장의 배급 사례

증언내용	증언번호
2011년 4월 자신이 근무한 수출기업소에서 본인은 쌀 15kg, 부양가족은 쌀 20kg을 한 달에 한 번씩 정기적으로 배급 받았음.	NKHR2011000210 2011-09-20
2013년 11월 자신이 근무한 평양시 친선수입상사에서 쌀을 1인당 25kg 배급함. 당시에 식량, 기름, 소금, 사탕가루, 유제품 등이 배급 품목이었음. 현재는 월급제로 바뀜.	NKHR2016000170 2016-11-01
군부대 노무자는 본인 700kg, 처 400kg과 아들도 배급을 받았음. 노무자는 된장과 기름을 받고, 군관 가족은 된장, 기름, 고기 등을 받았음.	NKHR2015000001 2015-01-13

그렇지만 식량을 배급받더라도 소량을 비주기적으로 배급받는 경우가 대부분이다. 때문에 상대적으로 다른 기업소에 비해 배급이 잘 나온다고 하더라도 식량 가용성이라는 측면에서 여전히 부족하다. 따라서 많은 북한 주민들이 부족한 식량은 개인적으로 장마당에서 구입하여 충당하고 있다. 장사 이외에 소토지 농사를 통해 식량부족을 해결하는 현상도 일반화되어 있

305\_ NKHR2015000001 2015-01-13.

306\_ NKHR2008000015 2008-08-27; NKHR2014000103 2014-07-29.

다.<sup>307</sup> 그런데 소토지 농사의 경우 경작지에 대한 세를 내는 경우와 그렇지 않은 경우 등 사례마다 다르다.<sup>308</sup>

표 III-8 소토지 경작 실태

증언내용	증언번호
남동생이 증소형발전소에 소속되어 있었는데, 2013년 약 300평 정도의 밭을 6개월 떼어주고 농사지어 6개월치 식량으로 활용하도록 하였음. 대신 밭 값 및 밭 경작비 등을 내도록 하였음.	NKHR2015000031 2015-02-10
탄광에서 주는 배급량이 많지 않아서 소토지를 경작했음.	NKHR2015000023 2015-01-27
양강도 백암군 출판물 보급소에서 주는 배급 이외에 집 앞에서 채소 농사를 짓거나 개인이 소유한 소토지에서 부대기능사(보리쌀, 감자)를 짓는 것으로 생계를 유지함.	NKHR2015000071 2015-04-07

기업소별로 부업지를 배정하여 식량배급을 해결하는 사례도 발견되고 있다. 특히 병원의 경우에도 국가에서 배급을 주지 못하는 대신 별도의 부업지를 주고 자체적으로 경작해 조달하게 하는 사례도 나타나고 있다.

표 III-9 부업지 경작을 통한 배급 사례

증언내용	증언번호
2010년 양강도 해산시 인민병원의 경우 국가배급은 없었고, 병원 부업지에서 생산한 감자 및 콩을 병원에서 자체적으로 배급을 주었음.	NKHR2012000132 2012-07-03
기업소에서 작업반별로 부업밭을 배정받아 남새(채소), 감자, 강냉이를 재배하여 배급하였음.	NKHR2012000134 2012-07-10
	NKHR2015000031 2015-02-10

307\_NKHR2013000099 2013-05-28.

308\_NKHR2015000019 2015-01-27.

## (2) 협동농장 농장원의 접근성 결여

협동농장의 농장원은 1년에 한 번 결산 분배를 통해 배급을 받게 된다. 농촌지역은 식량사정이 상대적으로 나은 편이다. 하지만 농장원의 경우도 몇 가지 이유로 충분한 식량을 배급받지 못하는 것으로 파악되고 있다.

첫째, 농민들의 식량사정이 악화되고 있는 것은 국가의 공출이 증가하고 있기 때문이다. 공출 계획량을 채우지 못할 경우 개인에게 분배된 농지의 소출도 공출해 가는 경우가 있다. 그런데 김정일 교시, 또는 당의 방침등을 공출의 명분으로 내세우기 때문에 앞에서는 반항하지 못한다고 한다.<sup>309</sup> 이와 같이 국가가 공출을 주도하고 있음에도 불구하고 북한 당국은 공출을 자발적인 행동이라고 선전하고 있다.

조선신보는 “삼지강협동농장에서는 한 청년의 소행이 불씨가 되어 <애국미> 운동이 일어났다. <농민의 본분>에 대하여 생각하면서 제각기 결심하였다. 관리위원회나 웃단위에서 <요청>하거나 <호소>하지는 않았다. 지난해에는 농장적으로 300t의 애국미가 마련되었다. 올해는 350t으로 늘었다”라고 보도했다.<sup>310</sup> 그러나 이러한 관영매체의 선전은 오히려 공출이 매우 심각하다는 것을 반증하는 것이다.

309\_NKHR2014000003 2014-02-18.

310\_ “스스로 바치는 애국미,” 『조선신보』, 2014.1.27.

**표 III-10** 식량공출 및 이로 인한 식량부족 실태

증언내용	증언번호
2014년부터 함경북도 회령시 전체 주민들에게 개인별 토지를 주고 토질에 따라 일정량을 바치고 초과분을 생산자가 갖도록 했음. 그러나 토질도 나쁘고 할당량이 많아 실제로 생산자의 생활은 나아지지 않음.	NKHR2016000059 2016-05-03
2014년 함경북도 회령시에서는 포전담당제가 중단되고 개인이 밭을 경작하며 부업으로 돼지를 키움.	NKHR2016000106 2016-06-28
가을 수확철에 군대 트럭이 수확물을 모두 걷어 갔음.	NKHR2014000003 2014-02-18
농사는 잘되는 편이지만 군량미 등으로 공출을 내는 것이 많아 분배를 주지 않기 때문에 농장에서 분배해 주는 것은 기준량의 30~40퍼센트 정도에 불과했음.	NKHR2014000164 2014-10-07
황해남도는 국가에서 군량미로 공출해가는 양이 많았음.	NKHR2015000017 2015-01-27
양강도 대흥단군 농장에서 군량미 송출만 있었고 본인은 배급받지 못하였음. 배급은 분조장과 반장 이상만 받았고 일반 농민은 도적질로 살아갔음.	NKHR2015000050 2015-03-10

둘째, 농장원들의 식량사정이 나쁜 것은 계획량을 과도하게 부과하거나 허위로 배급량을 많이 지급한 것처럼 장부를 위조하기 때문이다.<sup>311</sup> 이와 같이 예상수확량이 제시되면, 실질수확량을 예상수확량에 맞추어야 하지만, 현실은 그렇지 못하다.<sup>312</sup> 또한 수분 함량을 속여 실제로 적은 양을 분배해주는 사례도 있다.<sup>313</sup>

셋째, 농장원의 경우 장사하기 어렵기 때문에 부족한 식량을 빌려 몇 배로 갚는 사례도 있다. 즉 농장원들이 부족한 식량을

311\_NKHR2014000003 2014-02-18.

312\_NKHR2014000055 2014-05-20.

313\_NKHR2014000150 2014-09-23.



일시적으로 해결하기 위해 고리대를 이용하기도 한다는 것이다.<sup>314</sup> 그리고 이는 북한 주민의 식량난을 가중시키는 결과로 이어지고 있다.

### (3) 지역별 접근성의 차별

거주 이전의 자유가 제약을 받고 있는 상황에서 특정 지역에 대한 배급의 우대는 지역 간 차별로 나타나게 된다. 국경지역에서 탈북 행렬이 증가하면서 이를 막기 위해 일시적으로 배급이 지급되는 특이한 사례도 있다.<sup>315</sup> 또한 함경북도 회령시의 경우 김정숙의 고향이기 때문에 배급이 상대적으로 양호하였다는 증언이 다수 수집되고 있다.<sup>316</sup> 보다 구체적으로 회령시의 경우 다른 지역보다 배급을 많이 받는데, 매해 평균 6~7개월분을 받아 타 지역 사람들이 부러워 한다는 증언도 있다.<sup>317</sup>

또한 김정은이 사찰하는 곳이나 군수공장이 있는 곳도 비교적 배급이 잘 나온다고 한다.<sup>318</sup> 북한이탈주민 ○○○은 함경남도 의 비료공장과 같이 김정은이 사찰하는 곳은 비교적 배급이 잘 나온다고 증언했다.<sup>319</sup> 또한 2015년 탈북당시까지 평안북도 군수군장 지역의 경우 배급이 나왔다고 증언했다.

314\_ NKHR2014000099 2014-07-29.

315\_ NKHR2012000020 2012-02-07.

316\_ NKHR2015000016 2015-01-27; NKHR2015000069 2015-04-07; NKHR201500089 2015-04-21; NKHR2015000172 2015-12-01; NKHR2015000164 2015-12-01; NKHR2016000059 2016-05-03.

317\_ NKHR2016000059 2016-05-03.

318\_ NKHR2016000020 2016-01-26; NKHR2016000009 2016-01-12.

319\_ NKHR2016000020 2016-01-26.

평양의 식량배급 사정은 다른 지역에 비해 나은 것으로 알려져 있다.<sup>320</sup> 중국과의 장사 등 거래가 활발한 양강도 혜산시를 비롯한 북·중 국경지역에서는 다른 지역에 비해 상대적으로 식량 사정이 나은 것으로 파악되고 있다. 오히려 곡창지대인 황해도가 식량사정이 더 어렵고다고 한다. 그러나 2015년 9월에 탈북한 북한 주민은 배급사정이 나은 것으로 알려진 양강도에서도 일부 공장 근로자를 제외하고는 배급이 거의 없어 주민들이 약초채취나 농사 등을 자급자족해야 한다고 증언했다.<sup>321</sup>

#### (4) 군대 내 접근성의 차별

북한은 선군정치를 위해 군부를 이용해 왔다. 군에 우선적으로 식량을 배급하는 것도 그 한 방안이다. 따라서 상대적으로 군부의 식량 사정은 일반 사회보다 낫다. 2015년 양강도 혜산시에서 배급하는 것을 본 적이 있다는 북한이탈주민의 증언에 따르면 영예군인에게만 배급이 이루어지고 일반 주민에게는 배급이 없었다고 증언했다.<sup>322</sup>

그러나 우선적으로 군인이나 군부대가 식량을 공급받았다고 해서 모든 군인들이 충분한 배급을 받은 것은 아니다. 즉 군인들 사이에서도 식량에 대한 접근성에 차이가 나타나고 있다. 이러한 접근성의 차별은 북무 지역과 계급에 따라 배급이 다르게 할당되기 때문이다.<sup>323</sup>

---

320\_NKHR2014000202 2014-12-02.

321\_NKHR2016000020 2016-01-26.

322\_NKHR2016000041 2016-04-05.

323\_NKHR2014000121 2014-08-12; NKHR 2016000037 2016-03-22.

보다 구체적으로 계급에 따른 접근성의 경우 장교들에게 우선적으로 군부대 식량이 배급된다. 그런데 이러한 군고위지도부들에게 배급되는 쌀의 양 역시 매우 부족하다는 증언이 있다.<sup>324</sup> 그리고 군관이라도 가족들에게 제대로 배급이 되지 않는 사례도 있다.<sup>325</sup> 남편이 군인이었던 북한이탈주민은 고위지도부의 배급량에는 가족이 포함되어 있었지만, 그 양이 먹고 살기에도 빠듯해 친정에 도움을 요청하거나 다른 일을 해 식량을 구했다고 증언했다.<sup>326</sup>

사병에게 배급되는 양은 더욱 부족한 것으로 알려져 있다. 그 결과 사병들의 경우 영양실조에 걸리는 사례도 많다.<sup>327</sup> 군대 내에서 충분한 식량을 공급받지 못하자 군인들이 민간에 피해를 주는 사례도 있다.<sup>328</sup> 또한 집에서 돈을 보내주는 경우도 있다.<sup>329</sup> 이와 같이 선군정치 하에서 군인도 적정량의 식량을 배급받지 못하는 이유는 식량부족과 더불어 부패 또한 한 요인이다.<sup>330</sup>

324\_ NKHR 2016000037 2016-03-22.

325\_ NKHR2014000003 2014-02-18; NKHR2016000037 2016-03-22.

326\_ NKHR2016000037 2016-03-22.

327\_ NKHR2012000235 2012-11-06; NKHR2015000018 2015-01-27.

328\_ 김수암 외, 『북한부패와 인권의 상관성』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 152~154; NKHR 2014000003 2014-02-18.

329\_ NKHR2013000091 2013-05-14.

330\_ 위의 증언; NKHR2014000003 2014-02-18.

## 다. 평가

2000년대 이후 북한 당국은 식량증산을 위해 포전담당책임제를 도입하는 등 제한적으로 개혁조치를 취하고 있다. 그렇지만 2015년도의 가뭄, 2016년도 함경도 지역의 홍수 등으로 인하여 식량생산은 여전히 부족하다. 그 결과 북한의 식량 가용성은 여전히 낮다. 게다가 북한 주민 대부분은 식량에 대한 접근성 역시 매우 열악하다. 식량생산 부족으로 인한 가용성이 부족하더라도 배급체계가 정상적으로 운영된다면 북한 주민들은 어느 정도의 배급량을 받을 수 있다. 하지만 비효율적이고 차별적인 배급체제로 인해 많은 주민들이 식량배급에서 제외되어 있다. 이러한 현실로 인해 다수의 북한 주민들은 부족한 식량을 보충하기 위해 장사와 소토지 농사 등 개인적인 자구책을 동원하고 있다. 그러나 이러한 자구책에도 불구하고 북한 주민의 식량권은 개선되지 않고 있다. 특히 포전담당책임제의 도입으로 인한 지나친 공출로 농민들의 식량권 침해는 계속되고 있다.

# 2

## 건강권

세계인권선언은 “모든 사람은 식량, 의복, 주택과 의료 및 필요한 사회적 지원을 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 갖는다”라고 규정하고 있다(제25조 제1항). 사회권규약에서는 보다 구체적으로 건강권을 규정하고 있다.

표 III-11 사회권규약 제12조

제1항	이 규약의 당사국은 모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다.
제2항	이 규약 당사국이 동 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취할 조치에는 다음 사항을 위하여 필요한 조치가 포함된다. (a) 사산율과 유아사망률의 감소 및 어린이의 건강한 발육 (b) 환경 및 산업위생의 모든 부분의 개선 (c) 전염병, 풍토병, 직업병 및 기타 질병의 예방, 치료 및 통제 (d) 질병 발생시 모든 사람에게 의료와 간호를 확보할 여건의 조성

그리고 WHO 현장의 전문에서는 “도달 가능한 최고 수준의 건강의 향유는 인종, 종교, 정치적 신념과 경제적 또는 사회적 조건의 차이에 상관없이 모든 사람의 기본적 권리 중 하나이다”라고 보다 포괄적으로 해석하고 있다. 그리고 사회권위원회

의 일반논평 14호는 건강권의 구성 요소를 가용성(availability), 접근성(accessibility), 수용성(acceptability), 질(quality)로 제시하고 있다. 특히 접근성을 비차별, 물리적 접근성, 경제적 접근성, 정보 접근성으로 구성하는 것으로 해석하고 있다.

북한은 헌법, 인민보건법 등에서 보듯이 기본적으로 무상치료제를 유지하고 있으며 예방의학을 강조하고 있다. 이외에도 북한은 공중위생법(1998년), 국경위생검역법(1996, 1998, 2007년), 식료품위생법(1998, 2005년), 의료법(1997, 1998, 2000년), 의약품관리법(1997, 1998년), 인민보건법(1980, 1999, 2001년), 전염병예방법(1997, 1998, 2005년), 장애인보호법(2003년), 적십자회법(2007년), 체육법(1997, 1998년) 등 건강 관련 법률을 제정하여 시행하고 있다.

## 가. 가용성 및 접근성 저하와 무상치료제 실태

### (1) 계층별 접근성의 불균형

북한의 의료전달체계는 진료소, 시·군의 인민병원, 도 병원, 평양의 중앙병원으로 구성되어 있다. 그런데 경제난에 따른 의료전달체계의 붕괴는 상대적으로 다르게 나타나고 있다. 일반 주민들의 이용도가 높은 1, 2차 의료체계는 상대적으로 많이 붕괴되었다. 이로 인해 진료소와 인민병원을 주로 이용하는 일반 주민의 건강권에 대한 물리적 접근성은 악화되고 있다. 그런데 1, 2차 의료전달체계의 경우에도 간부들이 이용하는 진료과는 상대적으로 양호하게 작동하고 있다. 따라서 인민병원의 경우에도 간부와 일반 주민 사이의 접근성에 차이가 나타나고 있다.

반면, 중상층, 간부급의 접근기회가 높은 3, 4차 의료체계는 1, 2차 의료전달체계에 비해 상대적으로 양호한 상황이다.<sup>331</sup> 평양과 대도시 및 지방 사이의 의료에 대한 물리적·경제적 접근권이 양극화되는 가운데, 북한 당국은 이러한 양극화를 해소하려 하기보다 평양 아동병원, 평양 구강병원 건립 등 특권층 중심의 의료시설을 확대하고 있다.<sup>332</sup> 이렇듯 양극화를 심화시키는 정책을 추진하고 있다는 점에서 북한 당국은 북한 주민의 건강권을 실현할 의무를 제대로 이행하지 못하고 있다고 판단된다.

## (2) 의약품 접근성의 불균등

인민보건법 제10조 제1항에서 의약품도 무상이라고 규정되어 있지만, 의약품이 절대적으로 부족한 상황에서 의약품에 대한 접근은 계층별로 불균등하게 나타나고 있다. 북한 내 의약품 유통 상황이 의약품에 대한 접근성의 불균등에 미치는 결과는 3가지 차원으로 나타나고 있다.

첫째, 특권 계층과 연줄이 있는 환자는 제한적으로 병원에 공급되는 의약품의 무료 혜택을 보고 있다.<sup>333</sup> 또한 의료혜택이 출신성분에 따라 차별적으로 주어지며, 병원에서 나오는 약들도 간부들에게만 제공되고 있다.<sup>334</sup> 즉 권력과 연줄에 의해 의

331\_ 김수암 외, 『북한 주민의 삶의 질: 실태와 인식』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 137~138.

332\_ 『연합뉴스』, 2013.9.24.; 『연합뉴스』, 2012.10.6.

333\_ NKHR2016000135 2016-08-23; NHKR2016000021 2016-01-26.

334\_ NKHR2016000175 2016-11-15.

약품이 제한적으로 제공됨으로써 건강권의 차등적 접근이 지속되고 있다.<sup>335</sup> 그리고 평소 의사들 자신과 친분이 있는 사람에게도 무상으로 약품이 제공되고 있다.<sup>336</sup>

둘째, 일반 주민의 경우 경제력에 따라 의약품의 접근성에 차이가 있다. 법률상으로 무상치료제이지만 병원 내에 의약품의 가용성이 절대적으로 부족한 상황에서 대부분의 환자들은 장마당이나 의사가 소개하는 개인이 운영하는 비공식 약국에서 유상으로 구매해야 한다.<sup>337</sup> 따라서 경제적인 이유로 진료를 포기하는 경우가 많다.

구체적으로 개인약국의 실태를 살펴보면 대부분 병원의 의사들이 은퇴 혹은 퇴직 후 불법적으로 가정집에 약국을 차려서 약을 파는 현상이 확산되고 있다. 또한 사적으로 약을 파는 곳과 의사가 결탁하는 사례도 발견되고 있다.<sup>338</sup> 최근에는 의사와 약사가 집에서 약을 파는 사례도 나타나고 있다.<sup>339</sup> 또한 의사들이 환자에게 필요한 의약품을 적어 주고 자신이 운영하는 개인약국에 가서 사도록 하는 사례도 발견되고 있다.<sup>340</sup> 이러한 의약품의 사적판매로 인해 경제적 능력에 따른 약품에 대한 접근의 불균등이 심화되고 있다.

---

335\_NKHR2012000234 2012-11-06.

336\_NKHR2012000018 2012-02-07; NKHR2014000157 2014-09-23.

337\_NKHR2016000036 2016-03-02; NKHR2016000055 2016-05-03; NKHR2016000164 2016-11-01; NKHR2016000167 2016-11-01.

338\_NKHR2015000030 2015-03-10.

339\_NKHR2015000131 2015-09-22; NKHR2016000164 2016-11-01.

340\_NKHR2014000013 2014-03-04.



표 III-12 의약품 사적판매 실태

증언내용	증언번호
의사가 진단을 해주면 진단서 가지고 장마당에서 약을 사서 복용함.	NKHR2016000055 2016-05-03
각종 의약품을 파는 가게가 장마당에 있음. 장마당에는 UN에서 나온 약도 판매 됨. 또는 개인이 아파트에서 판매하기도 하는데 판매자 중 약사인 경우도 있음.	NKHR2016000164 2016-11-01
집에서 UN에서 평양, 평성, 순천, 함흥 등에 지원된 약품을 병원, 군부대, 간부 등에게 판매하였음.	NKHR2016000175 2016-11-15

그런데 장마당이나 비공식 개인약국에서 약을 판매하는 것은 의약품관리법 제38조, 제41조 위반이다. 하지만 북한 주민들은 무상으로 약국에서 의약품을 제공받지 못하면서 장마당이나 비공식 개인약국에서 약을 구입하여 복용하고 있다. 다시 말해 북한 당국이 무상치료제를 실시하고 있다고 선전하고 있지만 북한 주민들은 의약품을 스스로 구하고 있는 실정이다. 이렇듯 적절하게 의약품을 공급받지 못한 북한 주민들은 법을 위반할 수 밖에 없는 불가피한 상황으로 내몰리고 있다.

표 III-13 의약품관리법 제38조, 제41조

제38조	의약품은 정해진 약국 또는 의약품 매대에서 판매할 수 있다. 이 경우 중앙보건지도기관이 정한 일반판매지표 또는 치료예방기관이 발급한 처방전에 따라 판매한다. 일반판매지표로 정하지 않은 의약품은 보건지도기관의 승인을 받아 정해진 약국에서 판매할 수 있다.
제41조	공민은 대중의약품을 설명서에 따라 리용할 수 있다. 그러나 대중의약품이 아닌 다른 의약품을 리용하려 할 경우에는 의사의 지시에 따른다.

또한 의약품에 대한 전문지식이 없는 일반인들이 의약품을 팔고 있기 때문에 일반 주민들의 건강에 치명적인 악영향을 줄 수 있다. 예를 들어 밀수 등을 통해 개인 집에 창고를 두고 약을 도매하는 경우가 있다. 이들 도매업자들은 중국 및 유엔 등으로부터 오는 약을 번역하여 소매업자에게 약의 효능 및 용법, 용량에 대해 간단히 알려주고 있다.<sup>341</sup> 또한 약품을 파는 사람이 전문지식을 갖추지 않고 혼자 공부를 해서 판매하는 사례도 있다.<sup>342</sup> 게다가 장마당에는 효능이 떨어지거나 가짜 약이 많기 때문에 경제력이 낮은 북한 주민들의 건강권이 위협받고 있다.<sup>343</sup>

셋째, 직접 수혜자인 환자에게 의약품에 대한 경제적 접근성이 저하되는 또 다른 중요한 요인은 의약품 공급과정에서의 횡령 등 부패행위이다. 중앙에서 도·시·군을 거쳐 병원에 의약품이 공급되는 과정에서 상당량의 의약품이 빼돌려지고 있다.<sup>344</sup> 또한 의약품관리소를 단속하도록 되어 있는 보위대가 의약품을 나르는 차량에 대한 단속을 소홀히 하는 등 그 역할을 제대로 하지 못하고 있다.<sup>345</sup> 그 결과 병원투약이 무상으로 이루어지는 경우도 있지만,<sup>346</sup> 의료인들이 돈을 받고 투약하는 사례가 증가하고 있다. 병원에 지급되는 약이 개인 소유화되어 불법거래의 대상으로 전락하고 있는 것이다. 다만, 일부 지역에서는 결핵

---

341\_NKHR2011000203 2011-09-06.

342\_NHHR2016000164 2016-11-01.

343\_NKHR2012000018 2012-02-07; NKHR2013000050 2013-03-19; NKHR2015000030 2015-02-10.

344\_‘중앙공급소 → 도 → 시·군 → 병원 → 환자’의 체계로 분배되어야 하지만 이 과정에서 상당량의 의약품이 장마당 등으로 빠져나가는 것으로 보인다. NKHR2012000060 2012-04-10.

345\_NKHR2016000167 2016-11-01.

346\_NKHR2015000131 2015-09-22.

등 특정 질병의 경우 외부 지원 등을 통해 무상으로 치료가 이루어지는 것으로 파악되고 있다.<sup>347</sup>

표 III-14 병원 내 의약품 관련 실태

증언내용	증언번호
눈이 아파서 양강도 병원 안과에 가서 진료를 받았는데, 의사에게 100위 안을 고이자 한국 안약(코솜)을 주고, 진료도 잘 해주었음.	NKHR2012000112 2012-06-12
병원에서 알려주는 곳에 가서 주사약을 사오면 병원에서 주사를 놓아주었음.	NKHR2012000222 2012-10-23
병원에 약이 있으나 개인 소유화되어 불법거래 대상일 뿐임.	NKHR2013000005 2013-01-08

경제난으로 제약공장이 제대로 가동되지 못하면서 북한 당국은 약초재배 운동을 적극적으로 전개하고 있다. 약초법에서 “국가는 약초재배에 깊은 관심을 돌리며 약초재배를 계획적으로 하도록 한다”(제3조)고 규정하고 있다. 전문기관뿐만 아니라 일반 단체나 주민까지 동원(약초법 제19조 군중적인 약초재배)하여 약초재배를 독려하고 있다. 이와 관련하여 진료소 차원에서 의사들이 약초를 활용하여 자체적으로 대용약을 만들어 제공하고 있지만 이렇게 자체 제조한 의약품은 효능이 거의 없기 때문에 경제적 접근성이 없는 일반 주민의 건강이 심각하게 위협받고 있다.

마약 복용은 또 다른 건강을 해치는 요소로 작용하고 있다. 무상치료제가 정상적으로 작동하지 못하고 있는 상황에서 치료

347\_ NKHR2010000032 2010-11-23; NKHR2011000213 2011-10-04; NKHR201200004 2012-01-10.

약을 구하지 못하거나 치료를 받지 못하는 북한 주민의 경우 아편에 의지하는 현상이 늘어나고 있다고 한다.<sup>348</sup> 북한 주민들은 몸이 아파도 치료약을 구하지 못해 힘들 경우 양귀비 같은 마약류에 손을 댄다고 한다. 마약류를 사용하면 당장의 통증은 잊을 수 있을지 모르지만, 더 이상 치료가 불가능한 상태에 이르러서야 병원을 찾게 된다.<sup>349</sup> 북한 당국도 마약관리법에서 “공민은 의료기관의 병진단과 처방에 따라 병치료에 마약을 이용할 수 있다. 마약의 이용은 의료예방기관에서 또는 그 기관의 입회 밑에 가정에서도 할 수 있다”(제41조 병치료에 마약 이용)고 규정하고 있다. 그렇지만 경제력이 없는 주민들은 치료를 제대로 받지 못하기 때문에 이러한 마약관리법을 위반하고서라도 통증을 잊으려는 불가피한 상황으로 내몰리고 있다.

### (3) 무상치료제 실태

북한은 주민의 건강권을 증진하기 위해 국가가 이행해야 할 실현의 의무를 구체적으로 적시하고 있다. 먼저 헌법에 “공민은 무상으로 치료받을 권리를 가진다”(제72조)고 무상치료제를 규정하고 있다. 그리고 인민보건법 제9조는 “국가는 모든 공민에게 완전한 무상치료의 혜택을 준다. 노동자, 농민, 지식인을 비롯한 모든 공민은 무상으로 치료받을 권리를 가진다”라고 규정하고 있다. 의료법에도 “조선민주주의인민공화국에서 의료사업은 완전하고 전반적인 무상치료제에 기초한다”(제3조)고 무상

---

348\_NKHR2013000065 2013-04-02.

349\_ 좋은벗들, 『오늘의 북한』, 제419호 (2011); NKHR2011000173 2011-07-26.

치료제를 규정하고 있다. 인민보건법 제10조에서는 무상치료의 세부내용을 다음과 같이 규정하고 있다.

### 표 III-15 인민보건법 제10조

무의료봉사 내용은 다음과 같다.

1. 외래치료환자를 포함하여 의료기관에서 환자에게 주는 약은 모두 무료이다.
2. 진단, 실험검사, 치료, 수술, 왕진, 입원, 식사 같은 환자치료를 위한 모든 봉사는 무료이다.
3. 근로자들의 료양의료봉사는 무료이며 료양을 위한 왕복리비는 국가 또는 사회협동단체가 부담한다.
4. 해산방조는 무료이다.
5. 건강검진, 건강상담, 예방접종 같은 예방의료봉사는 무료이다.

현재까지 북한은 공식적으로 무상치료제를 유지하고 있다. 그러나 북한 내 현실은 일반 주민의 경우 이러한 무상치료제도 가 극히 부분적으로 작동되고 있다. 병원에서 진단만 해주고 약은 자체적으로 구입해야 하는 상황에서 대부분 주민들은 병원에 가지 않으려 하고 자가 진단을 통해 장마당이나 개인약국에서 치료를 하고 있다.<sup>350</sup> 일반 주민들은 촬영 등 검사와 수술 및 입원이 필요한 경우에만 주로 병원을 찾는 실정이다. 그러나 병원을 가더라도 치료를 잘 받지 못하거나 약이 비싸 치료를 제대로 받지 못하는 실정이다.<sup>351</sup> 또한 오진이 많고 병원의 실수로 맹장수술과 같이 단순한 수술환자가 사망하는 경우도 있다.<sup>352</sup> 이러한 이유들로 인해 북한 주민은 병원에 대한 불신이 높다고 한다.

350\_NKHR2016000012 2016-01-26; NKHR2016000055 2016-05-03; NKHR2016000164 2016-11-01.

351\_NKHR2016000032 2016-03-02; NKHR2016000043 2016-04-05.

352\_NKHR2016000063 2016-05-03.

표 III-16 병원에 대한 일반 주민들의 인식 실태

증언내용	증언번호
병원에서는 병명만 확인하고 약은 자체적으로 구입하여 복용함.	NKHR2013000050 2013-03-19
최근 북한에서는 병원에 가도 오진이 많아 병원에 잘 가려 하지 않는다고 함. 의사들이 돈으로 면허를 취득하는 사례가 있어 진단을 믿으려 하지 않으며, 스스로 진단을 내리거나 암이나 큰 병이라고 생각할 때만 병원을 찾는다고 함.	NKHR2013000057 2013-03-19
주민들이 병원을 신뢰하지 못해 아파도 수술을 해야 하는 경우가 아니면 병원에 잘 가지 않으며 가도 치료를 잘 받지 못하고 약도 비싸다고 함.	NKHR2016000032 2016-03-02
아플 경우 가능한 참으며 동네에 개별 약국이 있기 때문에 개인으로 약품을 구매함.	NKHR2016000036 2016-03-22
아파도 병원에 가지 않으며, 장마당에서 산 약으로 개별적으로 집에서 치료함. 반면 함경북도 회령시 새마을동에 개인약사가 2명 있는데 환자가 매우 많음.	NKHR2016000055 2016-05-03

인민보건법에 따라 입원과 이에 따른 제반 비용이 무상으로 제공되어야 하지만 제반 비용이 환자에게 전가되는 것이 일반화되고 있다.

첫째, 초보적인 의약품은 병원에서 무상으로 제공하기도 하지만 수술에 필요한 전문의약품은 대부분 환자가 부담하고 있다. 병원에서 무료로 약품이 제공되더라도 질이 떨어져서 외부에서 약품을 사서 쓰려고 한다.<sup>353</sup>

둘째, 입원 비용은 들지 않지만, 병실에서 필요한 대부분의 물품과 경비는 개인이 부담해야 한다. 접수하고 입원하게 되면 본인이 먹을 식량과 침구류도 가지고 와야 한다. 그런데 일부 병원에서 식사를 제공하는 경우도 있다. 그러나 식사가 너무 형

353. NKHR2015000024 2015-01-27; NKHR2015000018 2015-01-27; NKHR201500130 2015-09-22.

편없이 개인적으로 식사를 해결하는 사례도 나타나고 있다. 난방비도 개인이 부담해야 한다. 겨울에는 난방이 되지 않기 때문에 나무(땃감)를 가지고 가거나 전기콘로를 가져가야 한다.<sup>354</sup>

셋째, 많은 경우 수술비용을 병원에서 받는다고 한다.<sup>355</sup> 돈이 없는 경우 우선 수술을 해주되 나중에 내도록 계약을 맺기도 한다.<sup>356</sup> 수혈 비용을 지불하는 사례도 있다.<sup>357</sup> 또한 수술할 때 사용하는 가제솜, 약솜, 수술장갑 등을 병원에 사가지고 가서 수술한다는 증언도 있다.<sup>358</sup> 다만, 수술할 경우 전부는 아니라고 하더라도 일부는 병원에서 무료로 제공한다는 사례도 발견되고 있다.

표 III-17 수술비용의 환자부담 사례

증언내용	증언번호
2013년 여름, 조카가 다리 뼈 결핵으로 청진 수성병원에서 2번 수술을 받았음. 첫 수술 때는 70만 원, 두 번째 수술은 30만 원이 들었음.	NKHR2015000015 2015-01-27
2013년 8월 양강도 해산시 병원에서 총수염 수술을 받았으며 수술비가 100위안이었음. 수술 당시 필요한 물품(가제솜, 약솜, 수술장갑 등)을 사가지고 갔음.	NKHR2016000040 2016-04-05
2013년 9월 양강도 해산시 제2병원에서 맹장수술을 했는데 병원에 가면 비용이 지정되어 있음. 맹장 같은 간단한 수술은 50위안이고 큰 수술은 100위안임.	NKHR2015000067 2015-04-07
맹장수술은 의사에게 뇌물을 줘야함. 수술비는 50위안, 식사비는 북한돈 10만 원임.	NKHR2015000172 2015-12-01

354\_ NKHR2011000118 2011-05-17.

355\_ NKHR2016000040 2016-04-05.

356\_ NKHR2014000119 2014-08-12.

357\_ NKHR2014000131 2014-08-26.

358\_ NKHR2016000040 2016-04-05.

넷째, 병원비는 아니지만 수술이나 입원했을 경우 수고비 명목으로 의료진에게 약간의 현금을 주거나 식사를 대접하는 것이 일반화되고 있다. 북한이탈주민 〇〇〇의 형은 다리수술로 양강도 혜산시 도병원에 입원했는데, 수술비를 따로 지급하기 보다는 선생들에게 식사비 형식으로 200위안을 주었다고 한다.<sup>359</sup> 2012년까지 함경북도 연사군 리병원에서 간호원으로 근무했던 북한이탈주민은 병원들이 수술비 명목으로 북한 돈 2만원~5만원 가량을 받았다고 증언했다.<sup>360</sup> 그리고 수술 후 환자가 수술한 의사들에게 ‘한 톱’ 낸다고 덧붙였다. 또한 국가가 병원을 재정적으로 제대로 지원해주지 못하면서 환자에게 병원의 운영과 관련된 비용을 전가하는 사례도 있다. 한 북한이탈주민은 3도 화상으로 인해 양강도 혜산시에서 보름 동안 입원하였다. 그런데 병원에서 본인에게 병원 운영을 위해 시멘트 200kg(100위안 상당)을 부탁했다고 한다.<sup>361</sup>

다섯째, 군인들의 경우에도 병원이 제대로 가동되지 않아 가족들이 수술에 필요한 비용을 부담하는 사례도 발견되고 있다. 2010년 북한이탈주민 〇〇〇의 남동생이 군에 있던 중 위가 아파 군인 병원에 입원하였다. 그런데 병원에 의약품이 없어 제대로 치료받지 못할 정도로 병원 상황이 열악하여 필요한 약품과 식사를 일체 개인적으로 부담하였다고 한다.<sup>362</sup>

이와 같이 무상치료제가 제대로 작동되지 않음에 따라 적절

---

359\_NKHR2015000024 2015-01-27; NKHR2015000047 2015-02-24.

360\_NKHR2015000174 2015-12-15.

361\_NKHR2015000057 2015-03-24.

362\_위의 증언.



한 치료를 받지 못해 사망에 이르는 사례도 발견되고 있다.

표 III-18 적절한 치료를 받지 못해 사망한 사례

증언내용	증언번호
2013년 오빠가 병원에서 후두암 진단을 받았는데 돈이 없어 치료를 받지 못하고 사망하였음.	NKHR2016000043 2016-04-05
2014년 5월 매형이 폐질환을 앓았으나 적절한 치료를 받지 못해 사망했음.	NKHR2014000004 2014-02-18
친척이 군에서 결핵에 걸렸는데 자가치료에 의존하고 적절하게 치료하지 못해 결국 사망했음.	NKHR2014000023 2014-04-01
앞에 걸린 어머니가 경제적 이유로 수술을 못하고 의사면허가 없는 사람의 치료를 받다가 사망함.	NKHR2016000073 2016-05-17

## 나. 예방의학 제도의 실태

사회권규약 제12조 제2항은 ‘질병의 예방, 치료 및 통제’를 규정하고 있다. 북한도 예방의학과 관련하여 인민보건법 제3조에서 “사회주의의학에서 기본은 예방의학이다”라고 규정하고 있다. 북한의 예방의학제도로 질병 예방과 의사담당구역제도가 있다. 인민보건법 제18조에서 “국가는 인민들이 병에 걸리지 않도록 미리 대책을 세우는 것을 자기 활동의 중요한 임무로 여기며 예방에 선차적인 힘을 넣는다”고 질병의 예방을 강조하고 있다. 그리고 인민보건법 제28조에서 “국가는 의사들이 일정한 주민구역을 담당하고 맡은 구역에 늘 나가 주민들의 건강 상태를 돌보며 예방치료사업을 하는 선진적 의료봉사제도인 의사담당구역제를 공고 발전시킨다”고 의사담당구역제를 규정하고 있다. 이러한 예방의학제도는 의료법 제4조, 제5조에도 규정되어 있다. 그리고 전염병예방법에서 “국가는 전염병 예방접종체계를 바로 세우고 예방접종을 계획적으로 하도록 한다”(제

5조)고 구체적으로 예방접종을 규정하고 있다.

먼저 예방접종과 관련하여 여전히 미흡하지만 2015년, 2016년 조사에서 예방접종이 실시된다는 다수의 증언이 수집되었다. 특히 학생들은 학교에서 예방접종을 하기 때문에 성인에 비해 접종상황이 나은 것으로 보인다.<sup>363</sup> 그러나 다수의 증언에 따르면 성인의 경우 김정은 시대에는 예방접종이 제대로 실시되지 않고 있다.<sup>364</sup>

표 III-19 예방접종 실태

증언내용	증언번호
2013년 12월 함경북도 회령시에서 예방접종이 있었음.	NKHR2015000031 2015-02-10
2014년 함경북도 청진시에서 탈북할 때까지 홍역, 간염, 결핵, 파라티푸스 등 예방접종을 받았음.	NKHR2014000091 2014-07-15
2014년 봄 황해북도 연산군에서 말라리아 예방접종을 받았음.	NKHR2014000021 2014-04-01
2014년 여름에 출혈열 예방주사를 맞음.	NKHR2016000020 2016-01-26
2015년도 여름에 세계적 유행병 예방접종을 함.	NKHR2016000020 2016-01-26
2016년도에 출혈열 예방주사를 맞음	NKHR2016000171 2016-11-01
함경북도 회령시에서 출산 직후 BCG, 일주일 후 간염주사를 맞았음.	NKHR2014000001 2014-02-18
양강도 대흥단군 백산리에서 장티푸스 등 전염병에 관한 예방접종을 실시했음.	NKHR2014000121 2014-08-12
함경남도 함흥시에서는 1년에 두 번씩 파라티푸스, 콜레라, 일본뇌염 등 예방접종이 있었음.	NKHR2014000157 2014-09-23

363\_ NKHR2015000040 2015-02-24.

364\_ NKHR2016000079 2016-05-31; NKHR2016000049 2016-04-19; NKHR2016000084 2016-05-31.

특히 결핵이 여전히 심각한 것으로 알려지고 있다. 2015년 북한의 결핵환자 수는 14만 1천 명으로 인구 10만 명당 561명이다. 이는 2012년 409명, 2014년 442명보다 증가한 것이다.<sup>365</sup> 결핵과 관련하여 북한 정부는 2015년 이래로 WHO의 지원 아래 북한 전역에서 결핵실태 조사를 해오고 있다. WHO는 ‘2016 세계 결핵 보고서’에서 2015년 북한 주민 1만 5천여 명이 결핵으로 숨진 것으로 추정했다.<sup>366</sup> 이 같은 사망자 수는 결핵환자 10만 명 당 61명으로 한국의 5명, 중국 2.6명, 일본 2.5명에 비해 매우 높은 수준이다. 2016년 김정은의 방침에 따라 결핵 예방사업이 3개년 목표로 대대적으로 시행되어 결핵약에 대한 많은 투자가 이루어졌다고 한다. 그러나 여전히 결핵으로 인해 북한 주민의 건강권이 심각하게 위협받고 있다.<sup>367</sup>

또한 대부분의 북한이탈주민들은 병의 예방에 중요한 건강검진에 대해 인지하지 못하고 있다. 하지만 일부 건강검진이 실시되는 경우도 있다. 예를 들어 식료품을 생산하는 기업소 종업원의 경우 건강검진을 받아야 한다고 한다.<sup>368</sup> 특히 평양시에서는 성인병 검진을 받았다는 증언도 수집되었다. 2013년 8월까지 평양에 거주했던 한 북한이탈주민은 평양시의 경우 모든 시민들이 성인병 검사를 받았다고 증언했다.<sup>369</sup>

365\_ WHO, “Global Tuberculosis Report 2016,” <www.who.int/en> 참조.

366\_ *Ibid.*

367\_ NKHR2016000164 2016-12-27.

368\_ NKHR2015000172 2015-12-01.

369\_ NKHR2015000001 2015-01-13.

표 III-20 호담당의사제도 관련 실태

증언내용	증언번호
	NKHR2014000212 2014-12-30
호담당의사는 별다른 역할을 하지 못함.	NKHR2015000018 2015-01-27
	NKHR2015000019 2015-01-27
호담당의사가 위생선전사업을 매일 돌며 예방접종을 해주어야 하나 국가가 노동에 대한 보상을 해주지 않기 때문에 적극적으로 나서지 않고 있음.	NKHR2016000021 2016-01-26
호담당의사가 담당 인민반에 가서 환자가 있는지 여부를 확인해야 하나 의사 본인의 생계가 어려워 이러한 역할을 수행하지 못하고 있음.	NKHR2016000164 2016-11-01

그리고 예방의학 취지로 실시하고 있는 호담당의사제도 역시 제대로 시행되지 못하고 있다. 다만 몇몇 지역의 경우 호담당의사가 처방과 전염병 예방주사 등 질병 예방의 역할을 수행하고 있다. 또한 호담당의사가 전염병에 대해 주민들의 이해를 돕는 설명회 등의 역할도 수행하고 있다.<sup>370</sup> 그러나 많은 경우 국가가 이들 의사들의 노동에 대한 보상을 제대로 해주지 않고 있다. 그 결과 호담당의사들이 장사를 하거나 산에서 나무를 해서 자신들의 생계를 해결하는 사례도 있다.<sup>371</sup> 즉 호담당의사들이 북한 주민의 건강을 관리하는 역할을 할 수 없는 상황이다. 이로 인해 의사가 아닌 간호사가 호담당의사의 역할을 수행하는 사례도 많다고 한다.<sup>372</sup> 또한 호담당의사들도 방문을 요청할 경

370\_ NKHR2014000111 2014-08-12; NKHR2015000024 2015-01-27.

371\_ NKHR2016000021 2016-01-26.

372\_ NKHR2013000063 2013-04-02.

우 돈을 요구하는 사례도 발견되고 있다. 그리고 진단을 받을 경우 담배 등을 제공하는 사례도 발견되고 있다.<sup>373</sup> 그리고 호담당의사제의 예방의학 취지를 실현하기 위해서는 의사들에게 약이 충분이 주어져야 한다. 그러나 의약품이 충분하지 않은 북한의 현실에서 호담당의사제는 의료진과 북한 주민에게 귀찮은 행정 부담만 안겨주는 실정이다.<sup>374</sup>

## 다. 평가

북한의 의료체계는 여전히 북한 주민의 건강권을 보호하지 못하고 있다. 특히 평양의 대형병원에 대한 상대적으로 높은 투자에 비해, 북한 주민들이 주로 이용하는 리나 동진료소 및 인민병원 등에 대한 지원은 열악하다. 그 결과 계층과 지역에 따른 북한 주민의 건강권 가용성과 접근성의 차별현상은 심화되고 있다. 의약품에 대한 가용성이 부족한 상황에서 일반 주민들은 장마당이나 비공식 개인약국에서 의약품을 구매하는 것이 일반화되었다. 북한 당국이 무상치료제를 형식적으로 유지하고 있지만 인민보건법에 규정된 무상항목들에 대해 대부분 환자들이 부담해야 하는 상황이 고착화되고 있다. 특히 무상치료제의 혜택을 보지 못하는 사각지대에 놓여 있는 취약집단의 건강권 침해가 여전히 심각한 것으로 파악되고 있다. 또한 일부 예방접종이 이루어지고 있기는 하지만 질병의 예방, 통제 상황도 여전히 열악한 것으로 평가된다.

373\_NKHR2015000130 2015-09-22.

374\_NKHR2016000191 2016-12-27.

# 3

## 근로권

세계인권선언 제23조는 ‘모든 사람은 근로의 권리, 자유로운 직업선택의 권리, 공정하고 유리한 근로조건에 관한 권리 및 실업으로부터 보호받을 권리를 가진다’고 규정하고 있다. 또한 사회권규약에서도 모든 사람이 자유로이 선택할 수 있는 근로의 권리, 모든 사람이 향유할 수 있는 근로조건, 노동조합의 결성과 참여에 대한 권리 등을 명시하고 있다(제6조부터 제8조까지).

표 III-21 사회권규약 제6조, 제7조, 제8조

제 6 조	제1항	이 규약의 당사국은, 모든 사람이 자유로이 선택하거나 수락하는 노동에 의하여 생계를 영위할 권리를 포함하는 근로의 권리를 인정하며, 동 권리를 보호하기 위하여 적절한 조치를 취한다.
	제2항	이 규약의 당사국이 근로권의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취하는 제반조치에는 개인에게 기본적인 정치적, 경제적 자유를 보장하는 조건하에서 착실한 경제, 사회적, 문화적 발전과 생산적인 완전고용을 달성하기 위한 기술 및 직업의 지도, 훈련계획, 정책 및 기술이 포함되어야 한다.

제7조	<p>이 규약의 당사국은 특히 다음 사항이 확보되는 공정하고 유리한 근로조건을 모든 사람이 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다.</p> <p>(a) 모든 근로자에게 최소한 다음의 것을 제공하는 보수</p> <p>(i) 공정한 임금과 어떠한 종류의 차별도 없는 동등한 가치의 노동에 대한 동등한 보수, 특히 여성에게 대하여는 동등한 노동에 대한 동등한 보수와 함께 남성이 향유하는 것보다 열등하지 아니한 근로조건에 보장</p> <p>(ii) 이 규약의 규정에 따른 자신과 그 가족의 품위 있는 생활</p> <p>(b) 안전하고 건강한 근로조건</p> <p>(c) 연공서열 및 능력 이외의 다른 고려에 의하지 아니하고, 모든 사람이 자기의 직장에서 적절한 상위직으로 승진할 수 있는 동등한 기회</p> <p>(d) 휴식, 여가 및 근로시간의 합리적 제한, 공휴일에 대한 보수와 정기적인 유급휴일</p>
제8조	<p>이 규약의 당사국은 다음의 권리를 확보할 것을 약속한다.</p> <p>(a) 모든 사람은 그의 경제적, 사회적 이익을 증진하고 보호하기 위하여 관계단체의 규칙에만 따를 것을 조건으로 노동조합을 결성하고, 그가 선택한 노동조합에 가입하는 권리. 그러한 권리의 행사에 대하여는 법률로 정하여진 것 이외의 또한 국가안보 또는 공공질서를 위하여 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 민주사회에서 필요한 것 이외의 어떠한 제한도 과할 수 없다.</p> <p>(b) 노동조합이 전국적인 연합 또는 총연합을 설립하는 권리 및 총연합이 국제노동조합조직을 결성하거나 또는 가입하는 권리</p> <p>(c) 노동조합은 법률로 정하여진 것 이외의 또한 국가안보, 공공질서를 위하거나 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 민주사회에서 필요한 제한이외의 어떠한 제한도 받지 아니하고 자유로이 활동할 권리</p> <p>(d) 특정국가의 법률에 따라 행사될 것을 조건으로 파업을 할 수 있는 권리</p>
제2항	<p>이 조는 군인, 경찰 구성원 또는 행정관리가 전기한 권리들을 행사하는 것에 대하여 합법적인 제한을 부과하는 것을 방해하지 아니한다.</p>
제3항	<p>이 조의 어떠한 규정도 결사의 자유 및 단결권의 보호에 관한 1948년의 국제노동기구협약의 당사국이 동 협약에 규정된 보장을 저해하려는 입법조치를 취하도록 하거나, 또는 이를 저해하려는 방법으로 법률을 적용할 것을 허용하지 아니한다.</p>

근로권의 목적은 개인과 그 가족의 생존을 보장하기 위함이다. 그러나 국제인권규범상 근로권은 고용될 무조건적 권리를 의미하지 않는다. 개별 국가는 개별 기준에 따라 완전하고 생산적인 고용을 성취하기 위한 정책과 여타 기술적 문제를 정할 수 있다. 일반적으로 근로권은 직업선택의 자유,<sup>375</sup> 양질의 일

375. UN CESCR, General Comment, No. 18 (2005), para. 6. 여기에는 어떠한 방식으로든

자리,<sup>376</sup> 강제노동 금지,<sup>377</sup> 부당해고 금지,<sup>378</sup> 차별금지원칙<sup>379</sup> 관점에서 검토된다. 자신의 의지에 따른 노동조합 결성 및 활동, 파업도 근로권의 주요한 항목이다.<sup>380</sup>

북한에서는 헌법과 사회주의노동법을 비롯한 각종 법규에 근로권을 명시하고 있다. 북한 헌법에 명시된 근로권을 살펴보면 “국민은 노동에 대한 권리를 가진다. 노동능력이 있는 모든 국민은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하며 안정된 일자리와 노동조건을 보장받는다. 국민은 능력에 따라 일하며 노동의 량과 질에 따라 분배를 받는다”라는 규정이 포함되어 있다(제70조). 사회주의노동법은 사회주의 노동의 기본원칙과 임금, 근로조건, 노동보호 및 사회보장 등에 대해 규정하고 있다. 노동보호법(2010년 7월 8일 채택)은 국가가 근로자들의 생명과 건강을 보

고용을 하거나 고용에 종사할 것을 강요받지 아니함을 의미하는, 노동의 수락 또는 선택을 자유로이 결정할 모든 인간의 권리, 모든 근로자에게 고용에 대한 접근을 보장하는 보호 시스템에 대한 접근권 및 부당하게 고용을 박탈당하지 아니할 권리가 포함된다.

376. *Ibid.*, para. 7. 규약 제6조에 특정된 노동은 양질의 일자리여야 한다. 양질의 일자리(Decent Work)란 인간의 기본적 권리뿐 아니라 작업 안전과 보수 조건에 있어서 근로자의 권리를 존중한다. 또한, 이는 규약 제7조에 강조하고 있듯이 근로자로 하여금 그 자신과 가족의 생계를 부양할 수 있도록 하는 소득을 제공한다. 이러한 기본적인 권리는 고용의 행사에 있어서의 근로자의 신체적 및 정신적 완전성에 대한 존중을 포함한다.

377. *Ibid.*, para. 9. 국제노동기구는 강제노동을 “어떠한 사람으로부터 불이익(penalty)의 위협하에 강요되었으며 그 사람이 자발적으로 제공하지 않은 모든 노동 또는 서비스”라고 정의한다. 본 위원회는 세계인권선언 제4조, 노예협약 제5조 및 자유권규약 제8조에 선언되어 있듯이 당사국이 모든 형태의 강제근로를 철폐, 금지 및 방지할 필요성을 재확인한다.

378. *Ibid.*, para. 11. 고용의 종료에 관한 국제노동기구협약 제158호는 제40조에서 해고(dismissal)의 합법성을 정의하고 있으며, 특히 해고에 대한 타당한 근거를 제공할 요건 및 부당한 해고의 경우 법적 보상 또는 기타 보상을 받을 권리를 부과하고 있다.

379. *Ibid.*, para. 12. (b) (i). 제2조 제2항과 제3조에 따라, 규약은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생, 신체적 또는 정신적 장애, 건강 상태, 성적 지향 또는 시민적, 정치적, 사회적 또는 기타의 신분에 근거한 것으로서 평등에 입각한 근로권의 행사를 훼손하거나 무효화할 의도 또는 효력을 갖는, 고용에 대한 접근 및 유지에 있어서의 어떠한 차별도 금지한다.

380. 사회권규약 제8조 제1항.



호하기 위한 제도적 장치들을 보다 구체적으로 명시하고 있다. 그러나 북한의 실상은 법률조항의 규정과는 거리가 멀다. 아래에서는 직장배치 및 직업선택 자유 침해, 안전하고 건강한 근로 조건의 침해, 사실상의 무보수 노동을 통한 노동력 착취, 자유로운 노동조합 설립 및 가입의 자유 침해 등을 중심으로 살펴 본다.

## 가. 개인 능력과 희망에 반하는 직장배치 및 직업선택의 자유 침해

세계인권선언은 모든 사람은 자유로운 직업선택의 권리가 있음을 규정하고 있다(제23조). 사회권규약에서도 모든 사람은 자유롭게 자신의 근로권을 선택할 수 있음을 명시하고 있다(제6조). 북한은 사회주의노동법 제5조에서 “모든 근로자들은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하며 국가로부터 안정된 일자리와 노동조건을 보장받는다”고 직업선택의 자유를 명문화하고 있지만, 실제로는 직업선택의 자유가 극히 제한되어 있다.

북한에서 고용은 근로자들이 자신의 희망에 따라 자유롭게 직업과 직장을 선택하는 것이 아니라 국가가 노동력 배치 차원에서 직장을 배정하는 형태로 이루어진다. 근로자를 채용하기 위한 근로계약이라는 개념이 없으며 ‘신청에 의한 배치’를 통해 노동력을 충원한다. 노동력의 배치는 국가계획위원회에서 노동계획을 통해 경제 각 부문에 필요한 근로자수를 정하면 노동성에서 그것을 집행하는 방식으로 이루어진다. 간부는 도·시·군당 간부부에서 배치하며, 대상은 대학졸업자, 사무원, 당성과

근무 성적이 우수한 자 등이다. 일반 근로자는 각 도·시·군 인민위원회 노동과에서 일률적으로 배치한다.<sup>381</sup> 사회주의노동법 제30조에서는 노동력 배치 시에 성별, 연령, 체질, 희망, 기술 기능수준을 고려해야 한다고 명시하고 있으나, 북한이탈주민들은 당사자의 희망이 반영되지 않는다고 증언한다. 가령 원치 않는 직장에 배치된 것에 대한 불만 표시로 일을 하지 않을 경우 무직처리 및 노동단련대 수용 등 제재를 가하고 있다.<sup>382</sup>

2016년 조사에서는 직업선택에 있어서 당사자의 희망이 반영되지 않고 있는 것과 더불어 ‘토대’가 직장배치에 영향을 미친다는 복수의 증언이 나왔다. 북한이탈주민들의 증언에 따르면 고등중학교 졸업 후, 군 복무를 하지 않거나 대학을 가지 않는 경우는 부모의 경제력을 바탕으로 직장을 배치 받기도 하고<sup>383</sup> 세대주의 직업에 따라 자녀의 직업이 정해지기도 한다.<sup>384</sup> 아울러 일반 기업소에서는 구직자의 토대를 보지 않으나 특급기업소의 경우 토대를 보는 편이다.<sup>385</sup>

북한에서 직업선택의 자유가 침해당하는 대표적인 예는 ‘무리(집단)배치’이다. 무리배치란 공장, 탄광 및 각종 건설공사장과 작업장 등 인원이 부족한 곳에 개인의 의사와 상관없이 국가의 지시에 의해 강제적, 일방적으로 노동력이 집단 배치되는

---

381\_ 전병유 외, 『북한의 시장·기업 개혁과 노동인센티브제도』 (서울: 한국노동연구원, 2004), pp. 42~45.

382\_ NKHR2015000018 2015-01-27.

383\_ NKHR2016000011 2016-01-12.

384\_ NKHR2016000017 2016-01-26.

385\_ NKHR2016000103 2016-06-28.

것을 의미한다. 제대군인들은 탄광이나 광산, 군수공장 등에 무리배치되고 있다는 증언,<sup>386</sup> 이러한 무리배치를 피하기 위하여 인맥 혹은 뇌물을 활용하는 일이 빈번하다는 증언<sup>387</sup> 등을 고려할 때, 무리배치가 근로자의 의사와는 무관하게 이루어지고 있음을 알 수 있다. 또한 무리배치를 받더라도 돈이 있거나 힘이 있는 사람들은 직장에 출근을 하지 않는 경우가 있다는 증언도 수집되었다.<sup>388</sup>

북한에서는 취업뿐만 아니라 전직(轉職)도 근로자 개인의 자유의사에 따라 이루어지기 어렵다. 전직은 조직이동증, 식량정지증명서, 노동수첩 등에 의해서 통제된다. 개인적인 사유로 이직하기 위해서는 지배인, 당비서의 승인을 받아야 하는데, 이 과정에서 뇌물이나 연줄이 동원된다. 경제난 이후에는 배치된 직장에 다니지 않고 관련기관이나 노동지도원에게 뇌물을 주고 전직하는 사례가 증가하고 있다.<sup>389</sup>

## 나. 안전하고 건강한 근로조건에의 침해

‘양질의 일자리’에서 가장 중요한 조건은 근로자 자신과 그 가족의 품위 있는 생활을 가능하게 하는 일자리와 안전하고 건강한 근로조건이다(사회권규약 제7조). 북한에서는 “조선민주주

386\_ NKHR2016000006 2016-01-12.

387\_ NKHR2011000209 2011-09-20; NKHR2011000217 2011-10-04; NKHR201200030 2012-02-21. 한 북한이탈주민은 함경북도 회령시에서 2011년 중학교 졸업 후 무리배치를 받았는데 결국 일을 하게 된 건 3~4명 정도에 불과하였다고 증언했다. NKHR2013000131 2012-05-25.

388\_ NKHR2016000136 2016-08-23.

389\_ NKHR2012000032 2012-03-13; NKHR2013000056 2013-03-19.

의인민공화국에서는 실업이 영원히 없어졌다”고 선포하고(사회주의노동법 제5조) 모든 근로자들이 국가로부터 안정된 일자리와 노동조건을 보장받는다고 하였으나, 실제로 북한의 노동 실태는 그렇지 못하다.

안전하고 가족을 부양할 수 있는 일이라는 차원에서 북한의 근로권을 살펴보면, 법률상 설정된 북한의 근로안전이 실제 구현될 수 있는 실정이 아닌 것으로 평가된다. 국가에서 배정하는 공식적 일자리를 통해 생계유지에 필요한 생활비를 충당할 수 없기 때문에 북한 주민들은 장사, 일당노동, 8·3노동<sup>390</sup> 등 각종 비공식적 노동을 통해 생활을 유지하고 있다.<sup>391</sup> 이는 법에 명시된 ‘안정된 일자리’와는 거리가 먼 북한의 노동실태를 보여 주는 것이다.

근로시간과 휴식 등 근로조건이 명시된 법조항도 현실적으로 유명무실하기는 마찬가지이다. 북한 헌법 제30조에서는 “근로자들의 하루노동시간은 8시간이다”라고 규정하고 있으며, 사회주의노동법에서는 좀 더 구체적으로 “근로자들의 하루노동시간은 8시간이다. 국가는 노동의 힘든 정도와 특수한 조건에 따라 하루노동시간을 7시간 또는 6시간으로 한다. 3명 이상의 어린이를 가진 여성노동자들의 하루노동시간은 6시간으로 한다”라고 명시하고 있다(제16조). 또한 근로자들의 휴식에 대해서 사회주의노동법 제65조는 “노동자, 사무원, 협동농장원들은 해마다

---

390. 8·3 노동은 기업의 노동력 수요가 감소한 상황에서 노동자가 경제외적 강제의 속박에서 벗어나기 위해 기업에 비용을 지불하는 형태의 계약관계를 의미한다. 이석기, “북한의 노동: 2000년대를 중심으로,” 『KDI 북한경제리뷰』, 11월호 (2012), p. 83.

391. NKHR2013000131 2013-07-09.

14일간의 정기휴가와 직종에 따라서 7일 내지 21일간의 보충 휴가를 받는다”라고 규정하고 있다. 노동보호법 역시 이와 비슷한 근로자들의 노동시간과 휴식 관련 조항들을 명시하고 있다.

그러나 지역과 공장 규모에 따른 차이가 있기는 하지만 전반적으로 경제난 이후 전기와 원자재 부족, 공장 시설 노후화 등으로 인해 공장 가동률이 크게 낮아졌으며, 이에 따라 평균근로 시간 자체가 무의미한 상황이 되었다. 이와 관련 복수의 북한이탈주민들은 직장에 일이 많지 않아서 평균 노동시간이 기준 노동시간 8시간보다 적었다고 증언하였다.<sup>392</sup> 한편 일부 공장에서는 사회주의 노동경쟁과 동원 등으로 인한 장시간 노동이 이루어지기도 한다.<sup>393</sup> 2급기업소에서 근무한 북한이탈주민의 경우 기준 노동시간은 8시간이었으나 실제로는 거의 24시간 일한다고 해도 무방하다고 증언하고 있으며,<sup>394</sup> 또 다른 북한이탈주민은 기준 노동시간은 잘 지켜지지 않고 ‘100일 전투’나 ‘70일 전투’ 등이 있을 때는 추가 근무를 하게 된다고 한다.<sup>395</sup>

근로자의 휴식과 관련해서는 노동시간과 마찬가지로 직장에 따라 서로 상이했는데 일이 많지 않은 직장 근로자의 경우 법적으로 보장된 15일 정도의 연가를 사용할 수 있었으며 또 다른 공장 근로자의 경우는 15일 정도 휴가를 직장에서 주지 않거나 휴가를 내지 못하게 했다는 증언이 수집되었다.<sup>396</sup>

392\_NKHR2016000103 2016-06-28; NKHR2016000135 2016-08-22.

393\_NKHR2012000010 2012-01-31.

394\_NKHR2016000056 2016-05-03.

395\_NKHR2016000135 2016-08-22.

396\_NKHR2016000006 2016-01-12; NKHR2016000056 2016-05-03.

2016년 조사에서는 열악한 북한의 근로조건 하에서도 임신한 여성의 근로조건에 관한 규정은 상대적으로 잘 지켜지고 있는 것으로 나타났다. 북한은 2015년 6월 30일 이전까지 임신부의 산전산후휴가를 산전 60일, 산후 90일로 규정하고 있었는데, 2004년 출산한 북한이탈주민 ○○○의 경우 산전산후휴가 5개월이 제공되었다고 증언하였고, 또 다른 북한이탈주민 ○○○은 농장의 경우 임신한 여성은 산전 휴가 2개월, 산후 휴가 3개월을 받으며, 배려금도 받는다고 증언하였다.<sup>397</sup> 북한은 2015년 6월 30일 사회주의노동법과 여성권리보장법을 개정하여 임신부의 산전산후휴가를 산전 60일, 산후 180일로 확대하였고(사회주의노동법 제66조 및 여성권리보장법 제33조), 2016년 4월 제출한 여성차별철폐협약 이행보고서와 아동권리협약 이행보고서에서 이 같은 조치를 강조하였다.<sup>398</sup> 법에 규정된 대로 산전산후휴가가 주어지는지 여부를 지속적으로 파악할 필요가 있을 것으로 보인다.

## 다. 무보수 및 노동력 동원을 통한 착취

북한 주민들은 대부분 정해진 임금을 제대로 받지 못해 사실상 무보수 노동을 하고 있는 경우가 많은 것으로 드러났다. 또한 임금이 지급되더라도 급격한 물가 인상으로 인해 가족 생계 유지에 전혀 도움이 되지 않는 경우가 대부분이거나 실제 지급

---

397\_NKHR2016000006 2016-01-12; NKHR2016000181 2016-11-29.

398\_UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016), para. 37; UN Doc. CRC/C/PRK/5 (2016), para. 165.

액이 현격하게 적은 것으로 파악된다. 북한이탈주민들의 증언을 종합하면, 서류상의 임금 지불과 실제 임금 지불 사이에 큰 차이가 있는 것으로 파악되었다. 임금을 준 것으로 문건에는 기재가 되지만 실제로는 받지 못했다는 것이다. 실제 임금이 지급되어도 각종 명목으로 떼는 것이 많아 실제 임금을 받는 것은 거의 없었다고 한다.<sup>399</sup> 일반적으로 월급이 나오기는 하지만 그마저도 불규칙적으로 나오며 맹비(청년동맹비), 애국지원, 부의금, 축의금 등을 제하고 나면 실제로 지급되는 금액은 거의 없어 생계유지가 어렵다고 한다.<sup>400</sup> 또한 기업공장에서 근무를 했지만 생산품이 없다는 이유로 임금을 받지 못한 경우도 있었고 직장에서 일을 해도 대가를 받지 못하기 때문에 결국 부모의 도움으로 생활한다는 증언도 있었다.<sup>401</sup> 사실상 노동의 정당한 대가를 받고 있지 못하는 무보수 노동에 해당된다고 할 수 있다.

한편 북한에서는 근로자 개인의 의사와 어긋나는 직장배치로 인해 근로자가 일정기간 직장에 나가지 않는 경우 노동단련대나 교화소로 보내지는 등 법적 처벌을 받게 된다.<sup>402</sup> 경제난 이후 북한의 기업소가 정상적으로 운영되지 않고, 공식적인 직장 생활만으로는 생계를 영위하기 어렵게 되자, 근로자들이 기업소에 출근하는 대신 시장과 연계된 각종 경제활동에 종사하는 현상이 보편화되었다. 그러나 북한의 법률에 의하면 이는 불법

399\_ NKHR2015000030 2015-02-10.

400\_ NKHR2015000061 2015-03-24.

401\_ NKHR2016000042 2016-04-05; NKHR2016000017 2016-01-26.

402\_ NKHR2012000002 2012-01-10; NKHR2012000038 2012-03-20; NKHR201200060 2012-04-10; NKHR2016000006 2016-01-12.

행위로 간주된다. 행정처벌법 제90조에는 근로자들의 ‘무직건 달행위’에 대한 처벌이 명시되어 있다. 이 조항에 의하면, 6개월 이상 파견된 직장에 출근하지 않거나 1개월 이상 결근을 하는 경우에는 사안의 경중에 따라 3개월 이하 또는 이상의 노동 교양 처벌을 받게 된다. 이는 노동에 참여하지 않는 경우에 당할 수 있는 불이익의 위협으로 인해 본인의 의사와 무관하게 원치 않는 노동을 수행해야 한다는 점에서 인권 침해에 해당한다. 그러나 최근 증언에 따르면 책임자들에게 뇌물을 지급하고 진단서를 제출하여 무단결근을 한 경우도 있었다.<sup>403</sup>

이밖에 북한 당국은 대규모 토목건설에 주민들을 동원하여 열악한 노동환경 속에서 노동을 시키고 있는 것으로 파악되었다. 북한이탈주민의 증언에 따르면, 증언자는 2006~2011년에 ‘618돌격대’라는 곳에서 근무를 했는데, 618은 취침시간 포함하여 6시간 휴식, 18시간 노동에서 유래하였다고 한다. 618돌격대는 양강도 삼수발전소, 북청-혜산도로, 강원도 고산과수농장 건설 등에 투입되었는데, 고강도 노동에도 불구하고 한 달에 5,000원의 임금에 식사는 한끼에 강냉이 230g이 제공되었다고 한다. 식사는 대체로 썩은 강냉이였으며 부산물을 제외하면 실제로는 180g정도가 제공되었다고 한다. 노동은 오전 3시 반 기상하여 오전 6시부터 하루 할당량이 끝날 때까지 밤 12시까지 노동을 하였다고 한다. 증언자는 동원된 주민들이 영양실조와 허약으로 노동 중 다수가 사망한 것으로 증언하고 있다.<sup>404</sup>

---

403\_NKHR2016000106 2016-06-28.

404\_NKHR2015000021 2015-01-27.



## 라. 자유로운 노동조합 결성·가입·탈퇴의 자유 제약

북한에는 근로자들의 자발적인 권익을 옹호하고 대변하는 자유노조는 존재하지 않는다. 근로자단체로 ‘조선직업총동맹(이하 “직업동맹”)'이 있지만, 이는 “당과 근로자계급을 연결하는 고리”의 역할을 수행하는 단체일 뿐,<sup>405</sup> 단결권이나 단체교섭권 및 단체행동권을 갖지 못하고 있다. 이는 1964년 6월 당 중앙위 제4기 9차 전원회의에서 기업관리에 대한 직업동맹의 ‘감독 통제적 역할’이 폐지됨으로써 직업동맹은 조선노동당의 완전한 통제에 놓이게 되었기 때문이다. 직업동맹은 노동보호사업, 교양사업, 생산능률 제고, 노동규율 강화 등 노동통제기능을 담당하고 있다는 점에서, 자본주의사회의 노동조합과는 다른 성격을 지니는 조직이다.<sup>406</sup> 또한 북한의 일반 노동관련법규에는 단결권, 단체교섭권, 단체행동권과 관련된 어떠한 범조항도 찾아볼 수 없다.

다만, 외국인투자기업을 대상으로 하는 외국인기업법시행규정 제66조에서는 직업동맹의 활동과 관련하여 외국인 기업과 노동조직, 노동보수, 노동보호와 관련한 단체계약 체결 및 집행의 감독, 외국인기업과 근로자 사이에 발생하는 노동분쟁 조정, 근로자의 권리, 이익과 관련한 문제토의에 참가하여 조언, 권고안 제기 등 근로자의 권익보호와 관련된 사항을 부분적으로 언급하고 있다.

405\_ 김강식, 『북한의 노동』 (서울: 집문당, 2003), p. 153.

406\_ 위의 책, p. 155.

## 마. 평가

2016년 조사에 따르면 북한 당국은 국제인권규범이 규정하고 있는 근로권을 제대로 이행하지 않고 있는 것으로 파악된다. 개인의 능력과 희망에 따른 직업선택의 자유, 유리한 노동조건에서 노동할 권리, 정당한 노동의 대가를 받을 권리, 자유로운 노동조합의 결성·가입·탈퇴의 자유 등이 여전히 지켜지지 않거나 보장되지 않고 있는 것으로 파악된다. 개인 의사가 배제되고 국가권력에 의한 일방적인 직장배치가 지속되고 있으며, 각종 건설장과 유해 노동 등에 강제적으로 배치하는 ‘무리배치’가 개선되지 않고 오히려 강화되고 있는 측면이 발견된다. 또한 무리한 노동시간 연장이 불법적으로 이루어지고 있으며 임금 지급이 되지 않는 동시에 마땅히 제공받아야 할 휴식과 노동안전이 제공되지 않는 것이 파악되었다. 이는 국제인권규범이 명시하고 있는 근로권에 대한 심각한 침해는 물론 북한 헌법과 노동보호법이 규정하고 있는 8시간 노동제 및 노동안전을 심각하게 위반하는 것으로 평가할 수 있다.

# 4

## 교육권

모든 사람의 교육에 대한 권리를 의미하는 교육권은 아동뿐 아니라 모든 연령층의 권리이다. 그리고 교육권은 공교육 혹은 정규교육뿐 아니라 사교육 및 비정규교육도 포함하는 개념이다. 동시에 모든 사회구성원이 평생교육을 받을 권리이다. 세계 인권선언 제26조는 “모든 사람은 교육을 받을 권리를 가진다”고 명시하고 있고, 북한이 당사국인 사회권규약 제13조는 교육권을 다음과 같이 언급하고 있다.

표 III-22 사회권규약 제13조

제1항	이 규약의 당사국은 모든 사람이 교육에 대한 권리를 가지는 것을 인정한다. 당사국은 교육이 인격과 인격의 존엄성에 대한 의식이 완전히 발전되는 방향으로 나아가야 하며, 교육이 인권과 기본적 자유를 더욱 존중하여야 한다는 것에 동의한다. 당사국은 나아가서 교육에 의하여 모든 사람이 자유사회에 효율적으로 참여하며, 민족 간에 있어서나 모든 인종적, 종족적 또는 종교적 집단 간에 있어서 이해, 관용 및 친선을 증진시키고, 평화유지를 위한 국제연합의 활동을 증진시킬 수 있도록 하는 것에 동의한다.
제2항	이 규약의 당사국은 동 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 다음 사항을 인정한다. (a) 초등교육은 모든 사람에게 무상 의무교육으로 실시된다. (b) 기술 및 직업 중등교육을 포함하여 여러 가지 형태의 중등 교육은, 모든 적당한 수단에 의하여, 특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여 모든 사람에게 일반적으로 이용할 수 있도록 하고, 또한 모든 사람에게 개방된다. (c) 고등교육은 모든 적당한 수단에 의하여, 특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여, 능력에 기초하여 모든 사람에게 동등하게 개방된다.

	(d) 기본교육은 초등교육을 받지 못하였거나 또는 초등교육의 전기간을 이수하지 못한 사람들을 위하여 가능한 한 장려되고 강화된다. (e) 모든 단계에 있어서 학교제도의 발전이 적극적으로 추구하고, 적당한 연구장학제도가 수립되며, 교직원의 물질적 처우는 계속적으로 개선된다.
제3항	이 규약의 당사국은 부모 또는 경우에 따라서 법정후견인이 그들 자녀를 위하여 공공기관에 의하여 설립된 학교 이외의 학교로서 국가가 정하거나 승인하는 최소한도의 교육수준에 부합하는 학교를 선택하는 자유 및 그들의 신념에 따라 자녀의 종교적, 도덕적 교육을 확보할 수 있는 자유를 존중할 것을 약속한다.
제4항	이 조의 어떠한 부분도 항상 이 조 제1항에 규정된 원칙을 준수하고, 그 교육기관에서의 교육이 국가가 결정하는 최소한의 기준에 일치한다는 요건 하에서, 개인과 단체가 교육기관을 설립, 운영할 수 있는 자유를 간섭하는 것으로 해석되지 아니한다.

교육권 보장 여부의 기준으로 가용성(availability), 접근성(accessibility), 수용성(acceptability), 적합성(adaptability)이 있다. 이하에서는 교육권과 관련한 북한의 이행 상황을 제시된 기준별로 살펴본다.

### 가. 가용성 결여

교육에 있어 가용성이란 충분한 질적 수준을 갖추고 정상적으로 작동하는 교육기관과 프로그램이 있어야 한다는 것이다. 다시 말해 교육에 있어서 가용성은 교육을 위해 필요한 최소한의 조건이 구비되어야 한다는 것을 의미한다.

북한은 교육법 제7조에 교육사업 조건보장원칙을 기술하고 있다. 구체적으로, “국가는 교육부문에 대한 투자를 계통적으로 늘리고 교육조건을 원만히 보장하여 교육부문에 대한 지원을 강화하도록 한다”고 규정하여, 교육에 필요한 국가적 지원을 법제적으로 명시하고 있다. 또한, 북한은 김정은이 집권한 2012년에 학제개편을 통해 종전의 11년제 무상의무교육을 12년으

로 연장하였다. 구체적으로 취학 전 유치원 교육 1년과 초등 및 중등교육 11년을 무상으로 실시하는 것으로 개편하였다. 교육기관으로는 초등교육기관인 5년제 소학교, 중등교육기관인 3년제 초급중학교와 3년제 고급중학교, 고등교육기관인 4~6년제 대학이 있다. 취학전 교육기관인 유치원은 2년제로 낮은반 1년, 높은반 1년 과정으로 운영된다.<sup>407</sup>

공민에 대한 무상의무교육 및 단계별 초중고 교육제도가 법제화되어 있음에도 불구하고, 1990년대 중반의 경제난 이후, 교복과 학용품 지급이 중단된 것은 물론이고 교과서조차 원활하게 공급되지 못하고 있다. 양강도 혜산시에 거주했던 한 북한 이탈주민은 교과서가 부족하며, 책상과 걸상이 깨지면 학생이 직접 수리한다고 증언했다.<sup>408</sup> 그래서 대부분의 북한이탈주민들은 교과서 제공, 교육 커리큘럼 발전적 변화, 교육에 대한 직·간접적 지원 등 당국 차원의 교육지원에 대한 질문에 대해 부정적으로 인식하고 있다. 북한 내 경제적 결핍의 요인이 학생들의 교육권에 있어 가용성 결여로 이어지고 있는 것이다.

407\_ 조정아 외, 『김정은시대 북한의 교육정책, 교육과정, 교과서』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 19~20.

408\_ NKHR2016000072 2016-05-17.

표 III-23 학생동원 실태

증언내용	증언번호
초등학교(소학교)에서 중등학교에 다니는 학생들이 정치 행사에 동원됨. 행사에 차출되어 행사 준비를 하고 꽃다발을 들고 노래를 부르며 열흘 동안 돌아다님. 우수학생의 경우 군에 올라가 행사를 함.	NKHR2016000107 2016-06-28
초등학교 5학년 때부터 한 달 반(45일)정도 농장에 가서 오후에 2시간씩 농장 일을 함. 가을 곡식이 나오면 선생님에게 줌. 외화벌이도 해야 했음(평안남도 대동군 거주).	
봄에 중학교 4~6학년(고급중학교) 학생들은 5월 한 달 동안 동원되어 농촌지원 활동을 함. 학교를 가는 대신 모내기, 김매기 등에 동원됨. 가을에는 방과 후에 농촌 지원을 함. 중학교 1학년(초급중학교) 때부터 겨울을 제외하고 농사 외에 공사현장, 건물 등에 활용할 자갈 모래 가져오기, 잔디 따가기 등을 함(함경북도 길주군 거주).	NKHR2016000152 2016-09-06
계절별로 노동동원이 됨, 그리고 학교에서 외화벌이를 하도록 하고, 하지 못하는 경우 학교에 돈을 내야 함. 외화벌이용 토끼가죽을 가져가지 못하면 돈을 내거나 벌을 받음.	NKHR2016000138 2016-08-23
2009년 한 달 정도 고사리 방학이 있었는데 고사리 철에 고사리 채집 후 학교에 제출함. 고사리를 내지 못할 경우 돈을 내야 함(강강도 혜산시 거주).	NKHR2016000174 2016-11-15

## 나. 접근성 결여

접근성은 교육기관과 프로그램이 모든 사람들에게 차별 없이 접근 가능한지를 의미한다. 교육에 있어 접근성은 비차별, 물리적 접근성, 경제적 접근성으로 구분된다.<sup>409</sup> 비차별은 교육기회

409. UN CESCR, General Comment, No. 13 (1999), para. 6 (b) 접근성. 교육기관 및 프로그램은 당사국 관할권 내의 모든 이에게 차별 없이 접근 가능하여야 한다. 접근성은 세 가지 차원으로 볼 수 있는데, 이들은 부분적으로 겹치는 내용이 있다. 비차별 - 교육은 모든 이에게, 특히 가장 취약한 집단에게, 어떠한 금지된 근거에 의한 차별 없이 법률상 사실상 접근 가능하여야 한다. 물리적 접근성 - 교육은 어떤 합리적으로 편리한 지리적 장소로의 등교(예, 동네 학교)에 의해, 혹은 현대적 기술(예, “원격 교육” 프로그램에 대한 접근)을 통하여 안전한 물리적 거리 내에 있어야 한다. 경제적 접근성 - 교육은 누구나 부담할 수 있어야 한다. 접근성이란 측면에 대해서 제13조 제2항은 초등, 중등 및 고등 교육에 대해 서로 다른 표현으로 규정하고 있다. 초등 교육은 “모든 이에게 무상으로” 이용 가능하여야 한다.

접근이 법적, 실질적으로 사회 내 특정 취약집단에게도 차별 없이 이루어져야 한다는 의미이다. 북한은 비차별 관점에서 북한 주민의 교육 접근성이 보장되지 않고 있다. 특히, 북한은 정치범을 포함한 잠재적 저항세력으로 간주되는 집단의 자녀들에게 정상적인 교육제도 및 프로그램의 접근을 허용하지 않고 있다. 정치범수용소에서는 북한제도상 의무교육인 12년 교육이 허용되지 않고 있으며, 초등교육과정은 개설되어 있으나 일반사회와 다른 학과목으로 운영되고 있는 것으로 파악된다.

성별 교육평등의 측면에서, 북한에서는 성별에 따른 취학률과 진학률 차이가 없는 것으로 파악된다. 그러나 대학 진학의 경우에는 성별에 따른 진학률의 차이가 크다. 구체적으로 고등교육기관의 여학생 비율이 남학생에 비해 상당히 낮다. 이와 관련해 2004년, 유엔 아동권리위원회는 북한에 “여자아동도 남자아동과 동등하게 고등교육에 입학할 기회를 갖도록 보장할 것”을 권고한 바 있다. 이러한 교육 접근권에 있어서의 성별 차이는 북한사회 내 여성의 사회참여 저하로 이어지고 있다.

물리적 접근성과 관련, 북한은 보통교육법 제22조에서 학생수와 통학거리를 고려하여 초중등학교를 함께 운영하거나 분교를 별도로 설치하여 운영할 수 있도록 규정하고 있다. 하지만 북한의 전반적 도로상황이나 대중교통 상황, 원격교육의 어려움으로 인해, 지리적으로 고립된 학생들의 실제 교육 접근성은 상당히 낮은 것으로 평가된다. 게다가 이들 다수가 절대빈곤 계층이다. 다시 말해 지리적 격리로 인한 교육기회의 불평등이 경제적 접근성의 차별과 중첩되고 있다.

경제난 이후 북한의 공교육 기능이 약화되면서 경제적 취약

계층의 교육접근성은 더욱 낮아졌다. 일반 초중등교육기관에 대한 국가의 교육재정 지원이 현격히 감소하면서 학교 운영에 필요한 예산을 학부모들의 지원으로 충당하는 사례가 많다. 현재는 교과서, 학용품으로부터 책결상 등의 교구비품, 학교 시설의 유지에 드는 비용에 이르기까지 공교육 비용의 상당 부분을 학부모가 부담하는 추세이다. 이러한 교육비 부담으로 학교를 휴학하거나 그만두는 사례들이 상당히 발견되고 있다. 동시에 초중등학교뿐만 아니라 탁아소와 유치원부터 대학에 이르기까지 개인이 부담해야 하는 사부담 공교육비가 크게 증가하여 무상교육제가 유명무실한 상황이다.<sup>410</sup>

#### 다. 수용성 결여

수용성이란 교육과정과 교수방법을 포함한 교육의 형식과 본질이 피교육자이자 교육권의 직접 수혜자인 학생들에게 받아들여질 수 있는 성질의 것인가에 관한 것이다.

아동권리협약은 제29조에서 아동 전인교육의 목표를 제시하고 그 중요성을 강조하고 있다. 북한은 교육법 제3조에서 “건전한 사상의식과 깊은 과학기술지식, 튼튼한 체력을 가진 믿음직한 인재를 키우는 것은 사회주의교육학의 기본원리”라고 규정함으로써 사회주의 원리에 근거한 전인교육을 표방하고 있다. 그러나 북한에서 이루어지고 있는 과도한 정치사상 교육,

---

410\_ 무상교육제 붕괴 및 학교물품 지원 관련 사항에 대해 대부분 북한이탈주민들은 일치된 의견을 제시하였다. NKHR2015000018 2015-01-27; NKHR2015000052 2015-03-10; NKHR2016000068 2016-05-17 외 다수의 증언.



정치행사 및 체제선전 동원, 의무적 군사훈련은 아동교육의 목표 실현과는 거리가 멀다고 할 수 있다.

한편, 아동권리협약 제32조에 따르면, 아동은 자신의 건강, 교육, 발달을 위협하는 노동으로부터 보호받을 권리를 가진다. 그러나 북한의 학생들은 교육의 일환이란 명목 하에 농촌작업, 건설작업 등 각종 작업에 수시로 동원되고 있다. 학생들을 동원하여 부족한 노동력을 보충하는 것은 교육적 의미를 넘어서는 것이며, 교육과 실천의 결합이라는 본래의 취지와도 맞지 않다.

교육에 있어서의 수용성 결여 문제는 제IV장 제2절 아동 부분에서 보다 자세히 살펴보기로 한다.

## 라. 적합성 결여

교육에 있어서의 적합성이란 피교육자의 관점에서 적절한 교육환경이 보장되고, 각각의 발달 과정에 부합하는 교육내용을 제공받는 정도를 의미한다. 또한, 다양하게 변화하는 사회환경이 교육에 적절한 수준으로 반영되는 것을 의미하기도 한다. 북한의 학생들이 이러한 기준에 부합하는 적합한 교육을 받고 있는지는 가정환경, 사회적 지위, 경제적 능력 등 다양한 변수에 의해 개인 간 차이가 있을 것이다. 그러나 주목할 점은 북한에서는 국가가 교육과정을 결정하고 통제하는 유일한 주체라는 것이다. 이러한 교육의 국가통제는 북한 내 모든 사회계층의 피교육자에게 일률적으로 적용된다.

북한에서도 국가가 직접 운영하는 교육기관 이외에도 직장, 사회단체, 각종 사회시설들이 교육을 주관하는 경우가 있다. 하

지만, 모든 형태의 교육에서 기본적인 교육제도, 방향, 내용, 방법 등을 국가, 특히 당이 결정한다. 운영과정 및 성과 역시 당이 통제하고 있다. 즉 학교교육에서부터 사회교육과 성인교육에 이르기까지 국가가 교육내용을 선정하고, 교육과정안과 교재를 편찬하고 있다. 교육과정 운영도 중앙집권적이며 획일적이다. 그 결과 단위 학교와 교사들의 자율성과 학습자의 학습선택권은 상당히 제한되어 있다. 교육과정을 운영하는 과정에서 학교와 교사의 재량권은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 선택 교과도 거의 없어, 특별한 재능을 지닌 학생을 교육하는 특수교육기관 이외에는 모든 학생들이 동일한 교육과정을 이수한다. 또한 유치원과 초중등학교, 대학교 등 모든 교육기관은 국가가 설치, 운영하며 사립교육기관 자체가 존재하지 않는다. 다시말해 학부모와 학생들의 의견이 학교나 교육과정에 반영되지 못하고 있다.

이러한 국가 주도로 인한 경직성은 북한의 교육과정 및 체계 자체가 근본적으로 사고의 변화와 시대적 혁신을 반영할 수 없게 한다. 북한은 공식매체를 통해 교육에 대한 현대화 및 정보화를 강조하고 있다. 그러나 국가 및 당 중심의 교육체계가 지속되는 한 이러한 교육적 목표가 달성되는 데는 근본적 한계가 있다.

## 마. 평가

북한의 교육현황은 가용성, 접근성, 수용성, 적합성의 기준으로 분석했을 때, 각각의 기준에서 대부분 미흡한 실정이다. 특

히, 북한 당국이 지속적으로 강조해 온 사상교육은 학생들의 학습 자율권 및 선택권에 대한 심각한 침해다. 북한 당국은 김일성·김정일 애국주의 중심의 교육 일변도의 교육정책에서 벗어나 보다 보편적이고 창의적인 학생들의 교육환경을 제공하도록 노력해야 한다. 그리고 북한 교육 당국이 이러한 사항을 개선하는데 국제사회의 지원과 협조가 절실하다.

# 5

## 사회보장권

세계인권선언은 모든 사람은 사회의 일원으로서 사회보장에 대한 권리를 가진다고 규정하고 있다(제22조). 사회권규약도 당사국들이 모든 사람에게 사회보장권을 인정하도록 규정하고 있다(제9조). 유엔 사회권위원회는 이 규정에 대한 일반논평에서 사회보장권은 인간의 존엄성을 보장함에 있어 중추적으로 중요하다 하였고<sup>411</sup> 사회보장은 빈곤 감축 및 완화, 사회적 배제 방지 및 사회적 참여 증진에 있어 중요한 역할을 한다.<sup>412</sup> 한편, 사회권규약 제2조 제1항은 사회권규약에서 인정하고 있는 권리의 완전한 실현을 ‘점진적으로 달성’하기 위하여 ‘자국의 가용 자원이 허용하는 범위 내에서(to the maximum of its available resources)’ 조치를 취할 것을 약속하도록 규정하고 있다. 그러나 이 조항은 사회권규약 당사국들이 동 규약상의 의무를 회피할 의도에서 악용되어서는 안 된다. 유엔 사회권위원회는 일반논평 제3호에서 개별국가의 가용자원 범위 내에서 완전한 실현을 점진적으로 달성될 수밖에 없는 경우에도, ‘주권국

---

411\_UN CESCR, General Comment, No. 19 (2007), para. 1.

412\_UN CESCR, General Comment, No. 19 (2007), para. 3.

가는 인권에 대한 핵심적인 최소한의 조치를 취해야 할 의무가 있다'고 하였다. 유엔 사회권위원회는 자국민에 대한 최소한의 건강보호, 기초적인 거주시설 같은 주거환경 또는 전면적인 초등교육 제공 같은 교육환경을 확보할 의무 등이 사회권규약 당사국의 최소한의 핵심의무(minimum core obligation)라고 밝혔다.<sup>413</sup>

### 표 III-24 사회권규약 제9조

이 규약의 당사국은 모든 사람이 사회보험을 포함한 사회보장에 대한 권리를 가지는 것을 인정한다.

사회보장의 개념 및 범위에 대해서는 확립된 정의를 찾아보기 어렵다. 사회복지라는 개념과도 혼용되어 사용되고 있다. 또한 사회보장권은 평등권, 식량권, 건강권, 근로권, 교육권 등 다른 권리와 밀접한 관련이 있다. 여성, 아동, 장애인의 권리 증진과도 관련이 있다. 이상의 권리는 본 백서의 다른 곳에서 다루고 있다. 아래에서는 전반적인 북한의 사회보장제도와 연금 및 보조금의 실태를 살펴본다.

## 가. 유명무실한 북한의 사회보장제도

유엔 사회권위원회는 건강관리, 질병, 고령(高齡), 실업, 산업 재해, 가족 및 아동에 대한 지원, 모성(母性), 장애, 유족 및 고아 등 9가지를 사회보장의 범주로 제시하고 있다.<sup>414</sup> 그리고 가

413\_UN CESCR, General Comment, No. 3 (1990), para. 10.

414\_UN CESCR, General Comment, No. 19 (2007), paras. 12~21.

용성(availability)과 적정성(adequacy), 접근성(accessibility) 등 3가지를 사회보장이 갖추어야 하는 요소로 제시하고 있다. 가용성은 사회보장을 이용하기 위한 법과 제도를 말한다.<sup>415</sup> 적정성이란 사회권규약 제10조에 규정된 가정에 대한 보호 및 지원을 받을 권리, 제11조에 규정된 적절한 생활수준을 누릴 권리와 제12조에 규정된 건강을 향유할 권리를 모든 사람이 실현하기에 적절해야 함을 말한다.<sup>416</sup> 접근성은 대상과 수혜 자격, 비용으로 구성된다. 모든 사람은 사회보장의 대상에 포함되어야 하며, 사회보장의 수혜 조건은 합리적이고 형평에 부합해야 하며 투명해야 한다. 사회보장을 위해 주민들이 지출해야 하는 비용은 감당할 수 있는 수준이어야 한다.<sup>417</sup>

북한 헌법은 무상치료, 노동능력 상실자와 무의탁 노인 및 아동의 물질적 방조를 받을 권리가 국가사회보험과 사회보장제에 의하여 보장된다고 규정하고 있다(제72조). 그리고 2008년 사회보장법 제정을 비롯하여 헌법상의 사회보장 규정을 시행하기 위한 여러 분야별 하위법규를 제정하여 시행하고 있다. 특히 무상치료,<sup>418</sup> 무상보육,<sup>419</sup> 무상교육<sup>420</sup>을 법규에 명시하고 있다. 유엔 사회권위원회가 제시하고 있는 사회보장의 9가지 범주에 따른 북한의 관련 법규는 다음 <표 III-25>와 같다.

---

415\_ *Ibid.*, para. 11.

416\_ *Ibid.*, para. 22.

417\_ *Ibid.*, paras. 23~27.

418\_ 인민보건법 제10조, 제11조; 사회주의노동법 제79조.

419\_ 어린이보육교양법 제5조, 제12조.

420\_ 교육법 제12조; 보통교육법 제9조, 제13조; 고등교육법 제10조.

표 III -25 사회보장 관련 법규

사회보장의 범주	관련 법규	
	기본법	특별법
건강관리		공중위생법, 식품위생법, 전염병예방법
질병		인민보건법, 의료법, 의약품관리법
고령		연로자보호법
실업		
산업재해	사회보장법	사회보험법, 사회주의노동법, 노동보호법
가족 및 아동에 대한 지원		어린이보육교양법, 아동권리보장법, 여성권리보장법
모성		
장애		장애자보호법
유족 및 고아		사회보험법

위와 같이 북한은 법적으로는 사회보장제도를 갖추고 있다. 이 같은 점에서 유엔 사회권위원회가 사회보장의 실시를 위해 요구하고 있는 요소 가운데 하나인 가용성은 충족한다고 볼 수 있다. 그러나 실제에 있어 일반 주민에 대한 북한의 사회보장제도는 유명무실하다고 평가된다. 이 같은 현상은 1990년 중반 북한이 경제난을 겪은 이후 지속되고 있다. 2012년 현재 북한의 1인당 GNI(645달러)는 유엔 통계에 포함된 212개 국가 중 20번째로 낮은 수준을 기록하고 있다.<sup>421</sup> 북한은 2011년 이후 지속된 플러스 경제성장에서 2015년에 마이너스 경제성장으로 후퇴하였고,<sup>422</sup> 북한의 사회보장 실패는 경제성장 여부와 상관

421. 문성민, 『북한 국민소득 통계 소개 및 국제 비교』 (서울: 한국은행 경제연구원, 2015), pp. 5~6.  
 422. 북한의 경제성장률은 2011년 0.8퍼센트, 2012년 1.3퍼센트, 2013년 1.1퍼센트, 2014년

없이 크게 달라지지 않고 있다. 이 같은 점에서 북한의 사회보장은 적절한 생활수준을 누릴 것을 의미하는 적정성을 충족하기에 매우 미흡하다. 한편, 북한은 1972년 사회주의헌법 제정 시 세금제도 폐지를 규정하고(제33조), 1974년 공식적으로 세금제도를 폐지하였다. 현재 경제특구에서만 세금을 징수하고 있다. 그러나 실제에 있어서는 여러 가지 명목의 비용을 징수하고 있다. 근로자는 월 보수액의 1퍼센트를, 기업소와 협동단체는 월판매수입금에 따라 계산된 생활비의 7퍼센트를 사회보험료로 납부해야 한다(국가예산수입법 제47조). 이밖에도 납부금 명목으로 여러 가지 비용을 납부해야 한다. 국가납부질서를 위반한 경우에는 1년 이하의 노동단련형에 처해진다(형법 제110조). 여러 명목의 비용은 사실상의 조세에 해당하는 것으로 북한 주민의 삶을 곤핍하게 하고 있다. 다시 말해 북한 주민들이 지출하고 있는 비용은 북한 주민들이 감당할 수 있는 수준을 벗어난 것으로 접근성을 충족하지 못하는 것으로 평가된다.

## 나. 생활유지가 불가능한 연금 및 보조금

### (1) 연로연금 및 보조금

국제사회는 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 장애인권리협약을 채택하여 여성, 아동, 장애인의 권리를 보호하고 있다. 그러나 노인 분야는 다른 취약계층과는 달리 아직 국제조약이 채

---

1.0퍼센트, 2015년 -1.1퍼센트를 나타내고 있다. 통계청, 『2016 북한의 주요통계지표』 (대전: 통계청, 2016), p. 100.



택되어 있지 않다. 유엔 노인 원칙(United Nations Principles for Older Persons)이 유엔 총회 결의로 1991년 채택되어 있을 뿐이다.<sup>423</sup> 유엔 노인 원칙은 노인의 독립성, 참여, 요양, 자기실현, 존엄 분야에 대해서 18개 사항을 제시하고 있는데, 각각 사회권규약에서 규정하는 권리와 밀접하게 연관되어 있다.<sup>424</sup> 특히 제1원칙은 노인이 소득의 제공이나 가족 및 공동체의 지원 그리고 자력으로 적절한 식량, 물, 쉼터, 의복, 건강관리에 접근할 수 있어야 한다고 규정하고 있다. 노인의 적정한 생활 유지를 위해서는 일정 수준의 소득이 필요함을 강조한 것이다. 유엔 총회는 1992년에 고령화에 관한 선언(Proclamation on Ageing)을 채택하면서,<sup>425</sup> 국제사회에 유엔 노인 원칙의 확산을 권고하였다.<sup>426</sup>

북한 사회보장법은 사회보장연금과 보조금을 규정하고 있다(제17조~제23조). 그리고 북한 연로자보호법은 노인의 연로연금과 보조금을 규정하고 있다(제14조). 연로연금과 보조금을 지급받기 위해서는 노동연한을 마쳤거나 노동을 하고 있어야 하며 나이는 남자 60세, 여자 55세 이상이어야 한다(연로자보호법 제2조).

1990년대 중반 고난의 시기 이전에는 많지는 않아도 생활이 가능할 정도의 연로연금이 지급되었다.<sup>427</sup> 그러나 고난의 시기

423\_ UN Doc. A/RES/46/91.

424\_ 강병근, “노인인권보호에 관한 국제법적 논의,” 『서울국제법연구』, 제15권 2호 (2008), p. 98.

425\_ UN Doc. A/RES/47/5.

426\_ UN Doc. A/RES/47/5, para. 1(b).

427\_ NKHR2013000065 2013-04-02.

이후 연로연금 지급 규정은 사문화되었다. 법 규정상으로는 연로연금 및 보조금 지급이 규정되어 있으나 실제에 있어 지급되지 않는 경우가 많은 것으로 나타나고 있다. 지급이 되더라도 금액이 너무 적어 수령을 포기하기도 한다. 연로연금 금액으로는 대개 한 달에 600원에서 1,000원 정도가 지급된다. 이 정도의 금액은 한끼 식사 분량이 되지 않을 정도로 매우 적다.<sup>428</sup> 2014년의 경우 북한돈 700원은 국수 한 그릇 값도 안 된다.<sup>429</sup> 한 북한이탈주민의 증언에 따르면 증언자의 할머니는 할아버지 사망 후 한 달에 현금 90원, 배급 600g 정도를 받았고 아버지 사망 후 어머니는 한 달에 800~900원의 연로연금을 받았으나 이는 강냉이쌀(옥수수쌀) 살 돈도 안 되고 생활이 불가능해서 결국 소토지 농사를 통해 생활을 해결했다고 증언하였다.<sup>430</sup> 그나마 연로연금 및 보조금은 매달 정기적으로 지급되지 않고 몇 달에 한번씩 지급되고 있다. 연로연금 수령액으로는 생활을 유지하기가 사실상 불가능한 것이다. 이는 유엔 노인 원칙과 고령화에 관한 선언의 정신에 반한다. 북한 노인들은 생계유지를 위해 부업을 하거나 가족이나 친척 또는 지인으로부터 도움을 받으며 살고 있다. 고위직에 있었던 경우나 공적(功績)이 있는 경우에는 연로연금 수령액이 조금 높은 것으로 나타나고 있다. 아버지가 애국 열사였던 한 증언자의 경우 어머니가 훈장비와 군사복무 연한비 등을 받고 있으며, 어머니가 만 55세 이상이기 때문에 연로연금도 받고 있다고 하였다. 그러나 훈장비,

---

428\_NKHR2014000065 2014-06-03.

429\_NKHR2015000178 2015-12-15.

430\_NKHR2016000164 2016-11-01.

군사복무 연한비, 연로연금을 모두 합쳐도 쌀 1kg 정도만 살 수 있는 금액이기 때문에 소토지 농사를 지어 생활비를 충당한다고 하였다.<sup>431</sup> 대의원활동을 통해 노력훈장을 받은 경우 북한 돈 3,000원을 연로연금으로 수령하였으며,<sup>432</sup> 삼지연 학생소년 공전 총장을 역임한 북한 주민은 한달에 북한돈 1,000~1,200 원 정도를 연로연금으로 수령하였다.<sup>433</sup> 그러나 이 정도의 금액으로 생활유지가 불가능한 것은 마찬가지이다.

최근 새로운 현상으로 금전을 지급하는 대신 땅을 분배하여 관리하게 한다는 증언이 제기되었다. 연로보장 대상자에게 그가 일하던 농장의 일정한 땅을 분배하여 관리하게 하였다고 한다.<sup>434</sup>

431\_NKHR2016000137 2016-08-23

432\_NKHR2013000197 2013-10-29.

433\_NKHR2014000085 2014-07-01.

434\_NKHR2015000132 2015-09-22.

**표 III -26 연로연금으로는 생활이 어렵다는 증언**

증언내용	증언번호
2013년 양강도 삼지연군에 거주하였는데, 아버지가 연로연금 수령액으로는 생계유지가 어려워 중국에 나가 있는 오빠와 남자친구가 생계에 도움을 주었음.	NKHR2014000085 2014-07-01
2013년 9~10월까지 양강도 해산시에서 연로연금을 받았음. 남편이 일반노동자가 아닌 기업소 노동과장 출신이어서 두 달분에 해당하는 3,000원을 수령했음. 그러나 생계유지를 위해 절대 충분치 않았음.	NKHR2014000096 2014-07-15
2013년 10월 사망 전 까지 양강도 보천군에 거주했던 아버지는 당일꾼 출신으로 월 1,000원의 연로연금 수령했음. 당일꾼 출신이었기 때문에 그나마 다른 사람보다 많이 받은 것이었음. 연로연금은 비정기적으로 가끔씩 몰아서 지급되었음.	NKHR2014000119 2014-08-12
농장원의 경우 연로연금 거의 지급되지 않음. 노동자의 경우 700원이 지급되었음.	NKHR2013000049 2013-03-19
공적(功績)이 있는 사람은 연로연금을 많이 받음. 그렇지 않은 일반 사람들은 북한돈 1,000원 정도 받았음.	NKHR2013000197 2013-10-29
지역별로 주는 금액은 다름. 몇 달치씩 밀려서 가끔씩 주었으며, 한 달 치도 한 끼 분량이 안될 만큼 양이 적었음.	NKHR2014000065 2014-06-03
함경북도 명간군에서 시아버지는 젊었을 때 보안원도 지내고, 연로보장도 받았지만 그것으로는 강냉이 1kg도 살 수 없었음.	NKHR2014000123 2014-08-26
함경북도 회령시에서 할머니(78세)가 연로연금을 수급하는데 한 달에 700원이 지급되었음.	NKHR2015000141 2015-10-06
함경남도 단천시에 어머니가 애국열사였던 아버지의 훈장비와 군사복무연환비에 연로연금도 받았으나 생활이 어려워 농사와 장사를 해서 생활비를 충당하였음.	NKHR2016000137 2016-08-23
양강도 보천군에서 어머니가 아버지 사망 후 한 달에 800~900원의 연로연금을 받았으나 강냉이쌀을 살 수 없을 정도로 생계유지가 불가능하여 소토지농사로 생활을 하였음.	NKHR2016000164 2016-11-01

표 III -27 연로연금을 지급받지 못했다는 증언

증언내용	증언번호
2012년 양강도 풍서군에서 할아버지가 연로연금 수령 대상자였지만 워낙 적은 금액을 주어 받지 않았음.	NKHR2014000075 2014-06-17
연로연금이 북한돈으로 600원 지급되나 실제로는 지급받지 못했음.	NKHR2013000054 2013-03-19
그 달에 돈이 있으면 지급되지만 없으면 지급되지 못하는 형편임. 고난의 시기 이전에는 연로연금이 적기는 했지만 어느 정도 생활이 가능할 정도로 지급되었음.	NKHR2013000065 2013-04-02
연금은 주지 않고 일하는 것만 제외시켰음.	NKHR2013000095 2013-05-14
양강도 풍서군에서 아버지가 2014년 기준으로 64세로 연로보장 대상이었으나 연로연금을 지급받지 못했음. 부업으로 생계를 유지하고 있음. '부업으로 살겠거나' 생각하지, 국가에서 줄 것을 조금도 기대하지 않았음.	NKHR2014000055 2014-05-20

## (2) 산재연금 및 보조금

북한 헌법은 불구로 노동능력을 상실한 사람은 물질적 방조를 받을 권리를 가지며, 이 권리는 사회보장제에 의하여 보장된다고 규정하고 있다(제72조). 사회보장법도 병 또는 신체장애로 노동능력을 상실한 사람을 사회보장 대상에 포함시키고 있다(제2조). 사회주의노동법은 산업재해 연금 및 보조금, 유가족연금을 규정하고 있다. 노동재해, 질병, 부상으로 노동능력을 일시적으로 상실한 근로자들에게는 일시적인 보조금이 지급되며, 그 기간이 6개월을 초과하는 경우에는 노동능력상실연금이 지급된다(제73조). 근로자가 사망한 경우에는 유가족에게 유가족 연금이 지급된다(제77조). 이 규정대로 산재를 당한 경우 일정액수의 금전과 식량이 사회보장 명목으로 지급되는 경우들이 있다. 그러나 지급되는 금액으로는 생활유지가 불가능하다. 산

재연금과 보조금이 지급되는 경우보다는 그렇지 않은 경우가 더 많은 것으로 파악된다. 이 경우 산재를 당한 근로자가 생계를 유지할 수 있도록 가족에게 직장을 알선하기도 한다. 산재연금 또는 보조금을 지급받지 못했다고 해서 불만을 표출하는 것은 불가능하다.<sup>435</sup>

산재연금 또는 보조금을 지급받기 위해서는 병원에서 진단서를 발급받아야 한다. 그리고 수혜 자격 연장을 위해 6개월이나 1년마다 진단을 받아야 한다.<sup>436</sup> 이 과정에서 부패현상이 발생하고 있다. 병원 의사에게 뇌물을 바치지 않으면 의사가 절차를 진행하지 않아 사회보장 대상자로 선정될 수 없다.<sup>437</sup> 북한 주민들은 뇌물을 써서라도 사회보장 대상자가 되려고 한다. 사회보장 대상자가 되면 직장에 출근하지 않고, 그 시간에 장사를 해서 돈을 벌 수 있기 때문이다.<sup>438</sup>

**표 III -28 산재연금 및 보조금 수령하였다는 증언**

증언내용	증언번호
2013년부터 나무를 해주는 등 약간의 도움으로 영예군인을 대우함. 보조금 월 1,500원~2,000원 지급되고, 연 1회 약품 제공되었음.	NKHR2014000115 2014-08-12
농장원의 경우 1년에 강냉이 140kg과 일정 금액이 지급되었음.	NKHR2014000036 2014-04-14
노동능력을 상실해 직장을 다니지 못하게 된 아버지 지인이 한 달에 500원과 6kg의 강냉이를 배급받았음.	NKHR2015000141 2015-10-06

435\_ NKHR2014000174 2014-10-21.

436\_ NKHR2014000036 2014-04-15; NKHR2015000175 2015-12-15.

437\_ NKHR2014000036 2014-04-15.

438\_ NKHR2014000004 2014-01-13.

표 III -29

산재연금 및 보조금을 수령하지 못했다는 증언

증언내용	증언번호
2000년경 양강도 해산시에서 아버지가 미장일을 하다가 손가락 2개 절단 됨. 보험금을 받지 못했으며, 국가나 기업소 어디도 책임지지 않았음.	NKHR2013000195 2013-10-29
함경북도 명간(화성)군에서 사고가 발생하여 탄광공 사망함. 탄광공에게 돈 지급 없었음. 대신 탄광공 부인이 탄광식당에서 일할 수 있도록 하였음.	NKHR2013000043 2013-03-05
아버지가 평안북도 신도군 12.5 청년광산 중대장이었음. 광산에는 손가락 절단 사고와 산재로 인한 사망이 많았음. 산재로 인한 사망 시 훈장(표창장) 주는 것으로 끝나고, 다른 특별대우는 없음.	NKHR2014000174 2014-10-21
산재 급수에 따른 현금 지급이 원칙임. 그러나 본인은 지급받아 본 적이 없음.	NKHR2015000060 2015-03-24
특별한 보장이거나 연금이 지급되지 않으며, 다만 일을 나가지 않음.	NKHR2015000175 2015-12-15

## 다. 평가

북한의 사회보장제도는 법적인 측면에서는 잘 갖추어져 있다. 그러나 실제로는 북한의 경제난으로 인해 일반 주민에 대한 사회보장은 작동하지 않고 있다. 북한 노인들을 대상으로 하는 연료연금 및 보조금은 지급되지 않고 있다. 지급되더라도 하루 생활비를 충당하기에도 부족할 정도로 매우 적은 금전 또는 물품이 지급된다. 이로 인해 북한 노인들은 연명하기 위해 부업을 하거나 도움을 받아야만 한다. 산재의 경우에도 마찬가지이다. 규정상으로는 연금 또는 보조금이 지급되는 것으로 되어 있으나 실제로는 지급되지 않거나 생활이 불가능할 정도의 금전이 지급되고 있다. 2017년 1월 1일 발표한 신년사에서 북한은 ‘인민대중제일주의’를 강조하며 인민 중시 정책을 강조하였다.<sup>439</sup>

439\_ 통일연구원 북한연구실, “2017년 북한 신년사 분석,” 『KINU 통일나침반』, 17-02 (2017), p. 22.

그러나 지난 5차 핵실험 비용이 500만 달러(약 55억 3,000만 원)정도로 추산되며 북한은 2006년 1차 핵실험 이후 핵 개발에 총 11억~15억 달러라는 막대한 비용을 사용한 것으로 추정되는데, 이는 옥수수 640만~870만 톤을 구입할 수 있는 금액으로 북한의 1년 반치 식량에 해당된다.<sup>440</sup> 이처럼 북한이 핵·경제 병진노선을 포기하지 않고, 핵실험 및 미사일 발사 시험을 계속한다면 일반 북한 주민의 사회보장 수준은 제자리에서 곁돌 수밖에 없을 것이다.

---

440\_ 『동아일보』, 2016.09.12.







White Paper on Human Rights  
in North Korea 2017

## Chapter IV

### 취약계층

1. 여성
  2. 아동
  3. 장애인
-

# 1

## 여성

세계인권선언은 전문에서 기본적 인권, 인간의 존엄과 가치와 함께 남녀평등권에 대한 개념을 재확인하고 있다. 제2조에서는 모든 사람이 성을 포함한 어떠한 이유에 의해서도 차별을 받지 않고 이 선언에 규정된 모든 권리와 자유를 누릴 수 있음을 강조하고 있으며, 제25조 제2항에서는 어머니와 어린이는 특별한 보호와 원조를 받을 권리를 가진다고 규정하고 있다. 자유권규약과 사회권규약에서도 여성의 권리와 연관될 수 있는 규정들이 존재한다.<sup>441</sup> 그러나 세계인권선언과 양대 인권규약은 여성의 권리를 특수성 속에서 파악하기 보다는, 남성과의 관계에서 평등권 실현의 형태로만 보장하려하는 한계점을 보인다. 1979년 12월 18일 유엔 총회에서 채택되고, 1981년 9월 3일 발효된 여성차별철폐협약은 공적영역에서의 평등권만을 다루던 한계를 극복하고 사적영역에서 발생할 수 있는 여성문제

---

441\_예컨대 사회권규약에서는 “모든 당사국이 이 조약에 규정된 모든 경제적, 사회적, 문화적 권리를 남녀가 평등하게 누리도록 보장할 의무를 진다”고 규정하고, 노동권에 관한 제7조 제1항에서는 “특히 여자의 경우 동일한 노동에 대한 동일한 임금과 함께 남자의 노동조건에 뒤떨어지지 않는 노동조건을 보장할 것”을 명시하고 있다. 제10조는 모성보호를 위한 “산전산후의 상당한 기간 동안 산모에게 특별한 보호”가 주어질 것을 규정하고 있다. 자유권규약에서는 “모든 당사국이 남녀가 평등하게 이 협약에 설정된 모든 시민적, 정치적 권리를 누릴 것을 보장할 의무를 진다”고 규정하고, 제26조 법 앞에서의 평등에 관한 조항에서의 성에 근거한 차별의 금지를 명시하고 있다.

의 특수성에 대한 인식과 성 인지적 관점을 반영했다는 점에서 종래의 여성 관련 국제문서와 구별된다. 여성차별철폐협약은 전문, 제6부, 총 30개 조문으로 구성되어 있다. 제1부(제1조부터 제6조까지)는 차별철폐를 위한 당사국의 의무를 규정하고 있고, 제2부(제7조부터 제9조)는 시민적 및 정치적 권리, 제3부(제10조부터 제14조까지)는 경제적, 사회적, 문화적 권리, 제4부(제15조부터 제16조까지)는 법적능력, 혼인 및 가정생활에 관한 권리, 제5부(제17조부터 제22조까지)는 여성차별철폐위원회와 국가보고제도에 관하여 규정하고 있으며, 제6부(제23조부터 제30조까지)는 발효요건과 개정절차 등에 관해 규정하고 있다.

북한은 2001년 2월 27일 여성차별철폐협약을 비준했다. 당사국은 협약 이행보고서를 여성차별철폐위원회에 제출하도록 되어 있는데(제18조), 북한은 2002년 9월 최초보고서를 제출한 이후 보고서 제출을 미루다가 2016년 4월 제2·3·4차 통합보고서를 제출하였다. 여성차별철폐위원회는 3월 예비심의를 마쳤으며, 2017년 11월 본심의를 열어 주요 우려사항 및 권고사항을 담은 최종견해를 발표할 예정이다.

북한은 제2·3·4차 통합보고서에서 2002년부터 2015년까지의 기간 동안 “북한 여성들은 사회의 완전한 주인으로서, 정치, 경제, 사회 및 문화적 생활의 모든 분야에 있어 남성과 평등한 권리를 향유하며, 조국 번영을 위해 위대한 업적을 수행했다”고 자평하였다.<sup>442</sup> 그리고 여성차별철폐협약 제2조 (f)항과 제9조

442\_UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016), para. 2.

2항에 대한 유보를 철회할 것을 결정, 2015년 11월 유엔에 통보했음을 강조했다.<sup>443</sup> 북한은 1946년 7월 30일 임시인민위원회 결정 제45호로 남녀평등권에 대한 법령을 제정한 이래 법제도적으로나 실제에 있어 남녀평등을 보장해 왔고, 사회주의헌법과 가족법에서 여성의 남성과 평등한 정치·사회 참여권과 가정생활에서의 권리를 명시적으로 규정하고 있다고 밝혔다.<sup>444</sup> 또한 사회생활의 모든 분야에서 여성의 권리를 보다 철저히 보장하여 여성의 지위와 역할을 더욱 높이고자 2010년 여성권리보장법을 채택했으며, 제2조에 명시한 바와 같이 북한은 남녀평등을 보장하기 위한 일관된 정책을 추진하고, 모든 형태의 차별을 엄격히 금지하고 있음을 강조했다.<sup>445</sup> 한편, 동 조에 명시된 ‘모든 형태의 차별’은 여성에 대한 직간접적인 차별을 모두 포함하며, 이는 여성차별철폐협약에서의 차별의 정의와 일치한다고 설명했다. 북한은 동 법에 따라 성평등 개념의 확산과 인식 증진을 위한 교육계획을 수립했으며, 세미나와 워크숍을 개최하는 등 다양한 조치를 취했다고 강조했다.<sup>446</sup> 이는 2005년 여성차별철폐위원회가 여성차별철폐협약 제1조에 부합하는 차별의 정의를 국내법에 완전히 수용하고, 간접차별의 의미와 범위 등 협약에 대한 인식수준을 높이는 캠페인을 벌일 것을 권고한 것에 대한 북한의 조치라고 평가할 수 있다.<sup>447</sup>

---

443\_ *Ibid.*, para. 7.

444\_ *Ibid.*, paras. 9~10.

445\_ *Ibid.*, para. 11.

446\_ *Ibid.*, paras. 12~13.

447\_ 도경옥 외, 『북한 여성·아동 인권 실태』(서울: 통일연구원, 2016), p. 5.

여성차별철폐협약에 따르면, 당사국은 여성이 남성과 동등하게 인권과 기본적 자유를 행사하고 향유하는 것을 보장하기 위한 목적으로 모든 분야, 특히 정치적, 사회적, 경제적 및 문화적 분야에서 여성의 완전한 발전 및 진보를 확보해 줄 수 있는 입법을 포함한 모든 적절한 조치를 취할 의무를 지닌다(제3조). 북한은 여성권리보장법에서 여성의 사회정치적 권리, 교육·문화·보건의 권리, 노동의 권리, 인신 및 재산의 권리, 결혼 및 가정의 권리와 이를 보호하고 보장할 국가의 의무를 명시했다. 동법은 북조선 남녀평등에 대한 법령, 사회주의노동법, 노동보호법, 형법, 가족법, 민사소송법 등에 산재했던 여성 권리 및 보호에 관한 선행 법령들의 규정을 재확인하고 있다. 이처럼 북한은 입법적 조치의 측면에서는 당사국의 의무를 비교적 충실히 이행하고 있는 것으로 보인다. 그러나 북한사회가 아직까지는 형식적 법치주의에 머무르고 있는 실정이라는 점에서 입법에 큰 의미를 부여하기는 어려운 것이 사실이다. 이에 이하에서는 북한 여성의 인권 실태를 주요 쟁점별로 살펴보고자 한다.

## 가. 여성에 대한 차별

여성차별철폐협약 제1조에 따르면, “여성에 대한 차별”이란 함은 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 시민적 또는 기타 분야에 있어서 결혼여부에 관계없이 남녀동등의 기초위에서 인권과 기본적 자유를 인식, 향유 또는 행사하는 것을 저해하거나 무효화하는 효과 또는 목적을 가지는 성에 근거한 모든 구별, 배제 또는 제한을 의미한다. 여성차별철폐협약 제2조는 “여성에 대한

모든 형태의 차별을 규탄하고 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 정책을 모든 적절한 수단을 통해 지체 없이 추진”해야 할 당사국의 의무를 정하고 있다. 북한이 2015년 11월 유보를 철회한 동조 (f)호에서는 모든 당사국이 “여성에 대한 차별을 구성하는 현행 법률, 규칙” 뿐 아니라, “관습 및 관행을 수정 또는 폐지하도록 입법을 포함한 모든 적절한 조치”를 취해야 함을 구체적으로 명시하고 있다. 북한은 여성권리보장법을 통해 ‘모든 형태의 여성에 대한 차별’을 금지하고 있다. 그러나 여전히 성에 근거한 관습적 구별과 배제는 직간접적으로 북한 여성이 남성과 동등한 기초 위에서 기본적 자유를 행사하는 것을 제한하는 것으로 보인다.

### (1) 남존여비 고정관념과 성역할의 정형화

여성차별철폐협약의 당사국은 일방의 성이 열등 또는 우수하다는 관념 또는 남성과 여성의 고정적 역할에 근거한 편견, 관습 및 기타 모든 관행을 철폐하기 위해 모든 적절한 조치를 취해야 한다(제5조). 북한은 2002년 여성차별철폐협약 이행에 대한 최초보고서에서 “고정된 성역할 분담은 거의 제거되었으나 남성은 바깥주인, 여성은 안주인이라 불리거나 큰일은 남성의 일, 잡다한 업무는 여성의 일로 여기는 등의 관습적인 차별은 여전히 존재한다”고 인정한 바 있다.<sup>448</sup> 이번 제2·3·4차 통합 보고서에서도 여성권리보장법이 채택된 이후에도 남성우위의 관습이 사회와 가정에 남아있다고 밝혔으며, 이는 일반 대중이

---

448\_UN Doc. CEDAW/C/PRK/1 (2002), para. 101.



국가 정책과 법에 대해 알지 못한 탓이며, 관습적인 고정관념과 태도가 남아있기 때문이라고 설명했다.<sup>449</sup>

북한은 ‘조선민주녀성동맹’(이하, ‘여맹’이라 한다)이 성역할의 정형화를 없애고, 인민위원회와 함께 성평등에 관한 인식의 제고를 위해 활동하며, 이 밖에도 교육 캠페인, 행정적 및 법적 제재 조치를 강화하는 등 적극 대처했음을 강조했다.<sup>450</sup> 또한 기관 차원에서도 모든 부처에서의 여성에 대한 선입견과 차별을 찾아내 이에 적극 대처하기로 했음을 밝혔다.<sup>451</sup> 그러나 북한 당국이 인정한 바와 같이 남존여비의 고정관념과 성역할의 정형화는 북한 주민들의 인식 속에 깊숙이 자리 잡고 있다. 2010년 탈북한 50대 후반 여성인 북한이탈주민 ○○○는 “생물학적으로 여성이 남성보다 열등하다고 생각하며, 여자는 가정적인 부분을 우선시해야 하기 때문에 여자보다 남자가 간부가 되는 것이 적절하다”는 견해를 밝힌 바 있는데,<sup>452</sup> 이는 북한 기성세대에게 남존여비 사상이 얼마나 강고하게 자리 잡고 있는가를 잘 보여준다.<sup>453</sup>

449\_ UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016), para. 53.

450\_ *Ibid.*, para. 56.

451\_ *Ibid.*, para. 58.

452\_ NKHR2015000095 2015-05-12.

453\_ 도경옥 외, 『북한 여성·아동 인권 실태』, p. 12.

**표Ⅳ-1 남존여비 고정관념과 성역할의 정형화 관련 증언**

증언내용	증언번호
2010년 탈북한 50대 여성은 남존여비 사상과 남성은 바깥, 여성은 집안 일이라는 고정된 성역할 분담이 여전히 존재한다고 증언함.	NKHR2016000145 2016-08-23
2012년 탈북한 20대 여성은 남존여비 사상이 여전히 팽배하며, 그러한 예로 길에서 여성의 옷차림, 머리 등에 대한 단속이 매우 심하다고 증언함.	NKHR2016000135 2016-08-23
2013년 탈북한 20대 여성은 북한 사회에서 남자는 100%, 여자는 50%라고 답했으며, 이는 여자가 남자의 절반으로 대접을 받고, 남자를 존대한다는 것을 의미한다고 증언함.	NKHR2015000093 2015-05-12
2013년 탈북한 20대 여성은 북한에 남존여비 사상이 아직 존재하며, 여성은 안주인으로 잡다한 일을 하는 것으로 여겨지는 것이 일반적이라고 증언함.	NKHR2016000139 2016-08-23

이처럼 아직까지는 남존여비 사상이 북한 사회에 일반적이라고 증언하는 경우가 대다수였다.<sup>454</sup> 그러나 기성세대에는 심했지만 여성의 경제 활동 비중이 커진 최근에는 그나마 완화되었으며<sup>455</sup>, 개인 가정마다 다르고, 지방마다 다르다고 증언하는 경우도 있다.<sup>456</sup> 2013년 탈북한 20대 여성인 북한이탈주민 ○○○은 남존여비 사상이나 경향은 별로 느끼지 못했고, 최근에는 남녀 구분이 별로 없어지는 것 같다고 증언했다.<sup>457</sup>

**(2) 여성의 제한적 정치참여와 사회진출**

여성차별철폐협약의 당사국은 국가의 정치적 및 공적생활에

454\_ NKHR2016000121 2016-07-26; NKHR2016000123 2016-07-26; NKHR2016000132 2016-08-09.

455\_ NKHR2016000131 2016-08-09; NKHR2016000140 2016-08-23.

456\_ NKHR2016000134 2016-08-09.

457\_ NKHR2016000136 2016-08-23.

서 여성에 대한 차별을 철폐하기 위하여 모든 적절한 조치를 취하여야 하며, 특히 남성과 동등한 조건으로 정부정책의 입안 및 동 정책의 시행에 참여하며 공직에 봉직하여 정부의 모든 직급에서 공공직능에 수행할 권리 등을 여성에게 확보하여야 한다(제7조). 북한은 사회주의헌법에서 남성과 동등한 여성의 사회적 지위 및 권리를 명시하고(제77조), 여성권리보장법에서 “국가는 녀성들을 사회정치활동에 적극 참가시키며 각급 인민 회의에서 녀성대의원의 비율을 높이도록 한다”(제12조)고 구체적으로 규정하고 있다. 북한은 제2·3·4차 통합보고서에서 북한 여성이 남성과 정치 및 공공생활에 있어 동등한 지위를 갖는다고 강조했다.<sup>458</sup>

그러나 실제 북한 여성의 사회정치활동은 제한적인 것으로 보인다. 대표적인 예로 여성의 정치참여 수준은 여전히 매우 저조한 것을 볼 수 있다. 북한은 1970년대 이래 최고인민회의의 대의원 중 15~20퍼센트의 여성의원 비율을 유지하고 있으며, 지방 인민회의의 대의원들 가운데 20~30퍼센트가 여성인 것으로 알려져 있다. 북한의 이번 제2·3·4차 통합보고서를 통해 2014년 제13차 최고인민회의의 여성 대의원 비율은 20.2퍼센트이고, 2015년 지방 인민회의의 여성 대의원의 비율은 27퍼센트라고 밝혔다.<sup>459</sup> 그러나 대의원 선출은 자유의사에 따른 자발적 참여의

458. UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016), paras. 75~83.

459. UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016), para. 77. 여성 국회의원 비율은 각국 여성의 정치 참여 수준을 나타내는 대표적 지표 중 하나이다. 각국의 여성 의원 비율을 비교해 높은 국제의원 연맹(IPU)의 통계를 보면, 북한의 제13기 최고인민회의의 대의원 687명 중 여성은 112명으로 16.3퍼센트를 차지하고 있다. 이는 조사 대상 191개국 중 122위에 해당하는 수치이다. 반면 북한이 제2·3·4차 통합보고서에 제시한 비율 20.2퍼센트를 기준으로 삼을 경우 북한의 여성 의원 비율 순위는 191개국 중 93위에 해당하게 된다. Inter-Parliamentary Union (IPU),

결과라기보다는 조선노동당의 형식적 고려에 따라 이루어진다. 또한 최고인민회의는 실질적으로 국정을 감독하고 비판하는 권한 없이, 핵심 권력기구인 노동당에서 결정한 것을 추인하는 역할만 한다. 따라서 최고인민회의에서의 여성 대의원은 상징적 대표성의 의미만 있을 뿐, 여성의 정치적 영향력은 의석비율에 상응하지 않는다고 볼 수 있다.

북한 체제의 특성상 각급 인민회의 대의원 비율보다는 노동당 주요 직위에서 여성이 차지하는 비율을 지표로 삼아 북한 여성의 정치참여 수준을 파악하는 것이 보다 적절하다.<sup>460</sup> 2016년 5월 개최된 제7차 당대회에는 각급 당대표회에서 선출된 3,467명의 결의권 대표자와 200명의 발언권 대표자가 참가하였는데, 이 가운데 여성은 315명으로 8.6퍼센트를 차지했다. 당대회에서 선출된 당 중앙위원회 위원 129명과 당 중앙위원회 후보위원 106명을 성별로 구분해 보면, 여성은 위원 4명(3.1퍼센트), 후보위원 3명(2.8퍼센트)에 불과하다.<sup>461</sup> 또한 2016년 5월 9일 열린 당 중앙위원회 제7기 제1차 전원회의에서 선출된 정치국 상무위원 5명, 정치국 위원 19명, 정치국 후보위원 9명은 모두 남성이다. 이처럼 당에서 여성이 차지하는 비율이 낮을뿐더러, 권력의 핵심부로 갈수록 여성의 비율은 낮아지는 경향이 나타나고 있다.<sup>462</sup> 이 밖에도 정치적·행정적 책

---

"Women in National Parliaments, Situation of 1st January 2017," <[www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010616.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010616.htm)> 참조.

460\_도경옥 외, 『북한 여성·아동 인권 실태』, p. 8.

461\_ 일부 새로 선출된 위원 및 후보위원의 경우, 아직 신상을 파악할 수 있는 자료가 매우 제한되어 있는 상황이며 이 통계 수치에는 다소 오차가 존재할 수 있다.

462\_도경옥 외, 『북한 여성·아동 인권 실태』, pp. 8~9.

임과 권한을 지닌 내각의 각료에 등용된 여성도 극소수에 불과하며, 실질적 권한을 행사하는 당중앙위원회에서 여성이 차지하는 비율도 매우 낮다.

북한의 여성권리보장법은 여성간부의 등용과 관련해 기관, 기업소, 단체의 여성간부의 계획적 양성과 등용 및 선발과정에서의 여성차별을 철폐할 것을 규정하고 있다(제15조). 그러나 실제 북한 여성의 사회적 지위 향상의 기회는 여전히 제한적인 것으로 보인다. 2014년 발간된 유엔 북한인권조사위원회의 상세 보고서는 중앙정부 관료 중 10퍼센트만이 여성임을 지적하고 있다.<sup>463</sup> 북한은 2002년 9월 제출한 여성차별철폐협약 이행에 대한 최초보고서에서 “여성의 사회적 지위를 향상시키기 위하여 공적 영역의 여성간부 비율을 증가시켰으며 여성재판관 비율이 10퍼센트, 외무성 직원의 15퍼센트가 여성”이라고 밝힌 바 있는데,<sup>464</sup> 2016년 제출한 제2·3·4차 통합보고서에서도 그 비율은 각각 11.9퍼센트와 16.5퍼센트로 10여 년 사이 불과 1~2퍼센트 개선되는 데에 그치고 있다.<sup>465</sup>

문제는 앞으로도 여성의 사회진출 기회가 크게 확대되기를 기대하기 어렵다는 점이다.<sup>466</sup> 우선 교육 기회에 있어서 남녀 사이에 차이가 나타나고 있다. 북한에서는 초·중등교육의 경우 의무교육이므로 성별 취학률에 큰 차이가 없다. 하지만 대학 등 고등교육기관의 경우에는 성별 진학률 차이가 큰 것으로 보인

463\_ UN Doc. A/HRC/25/CRP.1 (2014), para. 314.

464\_ UN Doc. CEDAW/C/PRK/1 (2002), para. 111.

465\_ UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016), paras. 89, 254.

466\_ 도경옥 외, 『북한 여성·아동 인권 실태』, pp. 9~10.

다. 2002년 제출된 여성차별철폐협약 이행에 대한 최초보고서에서는 대학생 중 여학생의 비율이 34.4퍼센트로 소개된 바 있는데, 이는 당시 여성의 대학 진학률이 남성의 거의 절반 수준에 불과했음을 의미한다.<sup>467</sup> 그런데 이번 제2·3·4차 통합보고서에서는 초·중등교육에 관한 통계는 제시하고 있는 반면, 여성의 대학진학률에 관해서는 높아졌다고만 언급하고 있을 뿐 구체적인 통계 수치를 제시하지는 않고 있다.<sup>468</sup> 이로 보아 지난 10여 년 사이 여성의 고등교육 기회는 크게 달라지지 않았을 것으로 짐작된다. 2016년 탈북한 20대 여성인 북한이탈주민 ○○○는 전문학교는 여성이 많고 대학은 남자가 많이 진학한다고 증언했다.<sup>469</sup> 2014년 탈북한 50대 여성인 북한이탈주민 ○○○는 간부교육에 있어서는 주로 남자만 선발하며, 여성에게는 기회가 거의 없다고 증언했다.<sup>470</sup> 2014년 탈북한 30대 여성인 북한이탈주민 ○○○은 여맹 위원 외에는 자신이 만난 여성 당 간부가 없었다고 증언했다.<sup>471</sup>

여성의 사회적 지위에 관한 일반 북한 주민의 상황 인식은 상기 내용을 반영한다. 2012년부터 2016년까지의 통일연구원의 면접조사에 참여한 응답자 중 73.46퍼센트가 북한 여성의 사회적 지위가 ‘불평등’(매우 불평등 18.46퍼센트 포함)하다고 답했다. 2016년 입국자 통계만 보았을 때 ‘불평등’하다고 응답

---

467\_UN Doc. CEDAW/C/PRK/1 (2002), para. 132.

468\_UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016), para. 99.

469\_NKHR2016000141 2016-08-23.

470\_NKHR2016000143 2016-08-23.

471\_NKHR2016000150 2016-09-06.

한 비율은 52.77퍼센트로 이전보다 상황에 대한 일반 주민의 인식은 나아진 것으로 보이나, 여전히 과반수 이상이 불평등하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 북한이탈주민 〇〇〇은 여성은 예술이나 통계 등 사회진출 범위가 제한적이라고 증언했다.<sup>472</sup> 그러나 기본적으로 성별을 떠나 개인의 사회진출은 능력보다는 집안의 재력이나 힘, 부모의 지위, 토대가 더 중요하다고 증언하는 경우도 많았다.<sup>473</sup>

### (3) 남성 세대주 중심의 가정생활

북한 당국은 정권 초기에 기존의 남성우월적이며 권위적인 유교적·전통적 가족제도가 사회주의 혁명에 장애가 될 뿐 아니라 여성들을 정치·경제적으로 억압한다는 이유로 “여성들을 식민지적 및 봉건적 압박과 예속에서 해방하고 사회생활의 모든 영역 속에서 그들에게 남자들과 평등한 권리를 보장해 주는 것을 반제반봉건민주주의 혁명 단계에서 해결해야 할 중요한 과업”으로 내세웠다. 그러나 사회주의 남녀평등을 위한 외형적인 법적·제도적 장치의 구비에도 불구하고 실제 가정생활에 있어서는 전통적인 가부장질서가 유지되었으며, 특히 1970년대 이래 김일성 유일체제와 부자세습체제가 공고화되면서 가족관계에서 전근대적인 전통이 다시 강조되었다.

북한 가족법은 “가정생활에서 남편과 안해(아내)는 똑같은 권

472\_ NKHR2016000117 2016-07-26.

473\_ NKHR2016000128 2016-08-09; NKHR2016000129 2016-08-09; NKHR2016000133 2016-08-09; NKHR2016000134 2016-08-09.

리를 가진다”고 명시하고 있다(제18조). 그러나 북한에서는 남성만이 ‘세대주’가 될 수 있으며, 모든 가정생활이 이러한 남성 ‘세대주’를 중심으로 결정되고 이뤄졌던 것으로 파악된다. 전통적으로 북한 가정에서 ‘세대주’라고 불리는 남편은 자녀문제를 비롯한 가정의 모든 일에 있어 절대적인 권위를 지닌 것으로 여겨졌다. 그러나 최근 들어 북한 가정의 가부장적 특성이 약화되며, 가정에서 세대주(남편)의 위상이 달라지고 있는 것으로 파악된다. 이는 여성권리보장법 제정과 같은 제도적 요인 때문으로 보기는 어려우며, 여성들의 경제활동이 증가하고 여성이 생계를 부양하는 경우가 많아지면서 여성들의 발언권이 강해진 데에 기인한 것으로 판단된다.<sup>474</sup>

2016년 통일연구원의 면접조사결과에서는 응답자의 59.09퍼센트가 남편의 위상과 관련하여 ‘실질적인 권위자’라고 답하였으며, 29.55퍼센트는 ‘형식적인 권위자’라고 답하였다. ‘여성들의 경제활동 이후 지위 및 가치관에 있어 변화가 있다’라는 응답은 48.57퍼센트로 나타났다. 2014년 탈북한 40대 여성인 북한이탈주민 ○○○는 가정 내 남편은 형식적인 권위자(명명, 풍경화)라고 답변을 했으며, 여성의 경제활동이 증가하면서 여성의 위상이 올라갔고, 이는 특히 도시지역에서 그러하다고 답했다. 그러나 농촌의 경우 여전히 남성중심이라고 했다.<sup>475</sup> 한편 2015년 탈북한 20대 여성인 북한이탈주민 ○○○는 가정 일, 바깥일, 육아 모두 여성이 맡는다 하더라도 집안에서 큰소

---

474\_ 도경옥 외, 『북한 여성 아동 인권 실태』, pp. 13~14.

475\_ NKHR2016000038 2016-04-05.



리는 남자가 친다고 대답했다.<sup>476</sup> 이처럼 발언권이나 결정에 있어 가정 내 여성의 지위가 상승하는 경향은 나타나고 있지만, 다음에서 자세히 살펴보듯이 여성이 여전히 가사노동을 전담하는 경향을 보이며, 비공식부문에서의 경제활동과 더불어 여명에서 사회노동의 강요 등으로 인해 북한 여성들의 부담은 점차 늘고 있는 것으로 보인다.

#### (4) 가사노동과 사회노동의 이중부담

북한 당국은 가사노동의 사회화 및 자녀양육의 사회화를 통해 여성의 평등한 사회진출 여건을 보장해 왔다고 주장한다. 그러나 이러한 주장과는 달리 가정에서의 여성의 전통적인 역할은 여전히 강조되고 있는 것으로 보인다. 경제난이 계속되면서 가사 및 자녀양육의 사회화 시책이 축소되고 가정에서 가사 및 양육분담이 이루어지지 않음으로써 북한 여성들은 과도한 노동 부담에 시달리고 있으며, 특히 식량문제 해결과 관련한 노동의 양이 크게 증가했다.

여성차별철폐위원회는 2005년 권고를 통해 북한 여성이 가정에서 부과된 의무로 사회생활의 시간이 부족하여 관리직을 선택하지 않는 등 여성에 대한 간접적인 차별이 존재하고 있음에 우려를 표하며, 이를 제거하기 위한 북한 당국의 조치를 촉구했다.<sup>477</sup> 이번 보고서에서 북한은 남녀 성역할의 정형화를 극복하기 위한 세미나 개최, 교육 등 여러 조치를 취하고 있으며,

476\_NKHR2016000154 2016-09-06.

477\_UN Doc. CEDAW/C/PRK/1 (2002), paras. 27~28.

남녀평등 강화를 위한 임시특별조치로서 직군배치에 있어 여성을 고려하고, 직장 내 복지시설과 탁아소 설치 등을 의무화 하는 등 여성에 대한 간접차별을 극복하고 있다고 설명했다.<sup>478</sup>

그러나 현실적으로 여성이 가정의 생계뿐만 아니라 가사노동까지도 책임져야 하는 상황은 개선되지 않고 있는 실정이다. 2012년부터 2016년까지 통일연구원의 면접조사에 참여한 응답자 중 91.93퍼센트가 가사노동의 책임은 '여성'에게 있다고 답하였으며, 응답자의 78.08퍼센트는 여성(아내)이 가족을 부양할 경우에도 가사 노동의 책임이 '아내'에게 있다고 답했다. 2016년 입국자 통계만 보았을 때에는 응답자의 84.64퍼센트가 가사노동의 책임이 여성에게 있다고 답하였으며, 응답자의 79.59퍼센트는 여성(아내)이 가족을 부양할 경우에도 가사노동의 책임이 '아내'에게 있다고 응답했다. 여성이 생계유지를 위해 경제활동을 한다고 하더라도 가사노동은 의례히 여성이 담당해야 한다는 인식은 좀처럼 줄어들지 않고 있는 것이다. 이처럼 경제활동과 가사노동을 당연히 여성이 담당해야 한다는 인식이 자리잡다보니, 여성의 경제활동 성과가 미진한 경우, 이것이 가정폭력으로까지 이어지기도 한다.<sup>479</sup> 이러한 상황은 여성들에게 상당한 부담으로 작용하고 있다. 2010년 탈북한 50대 후반의 여성인 북한이탈주민 ○○○는 최근 북한에서 여성들의 결혼연령이 늦어지는 이유가 “결혼하면 남자와 아이까지 먹여 살려야 한다는 걱정 때문”임을 지적하고 있다.<sup>480</sup>

---

478\_UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016), paras. 45, 47, 55.

479\_도경옥 외, 『북한 여성 아동 인권 실태』, p. 15.

480\_NKHR2015000095 2015-05-12.

경제활동과 가사노동만으로도 노동부담이 큰데, 그 외의 시간 동안도 북한 여성들은 충분한 휴식을 취하기 어렵다. 여맹 조직 등을 통해서 일상적으로 행해지는 생활총화, 학습, 노력동원 등에 참여해야 하기 때문이다.<sup>481</sup> 2014년 탈북한 50대 초반의 여성인 북한이탈주민 ○○○은 농촌 동원, 철길 동원, 인민반 동원에 거의 날마다 참여하여 오전 8시부터 12시까지, 그리고 오후 2시부터 4~5시까지 일했으며, 빠질 경우에는 북한 돈 3,000원을 내야 했다고 증언했다.<sup>482</sup> 2011년 탈북한 20대 후반 여성인 북한이탈주민 ○○○은 인민반별 가두동원이 너무 잦아 “가두가두 끝이 없다”는 말이 유행할 정도였으며, 주로 농촌 동원, 도로 닦기 등에 참여했는데 몇 십리를 걸어서 왕복해야 했고 노동 강도도 매우 높았다고 한다.<sup>483</sup> 그러나 이러한 여성을 동원한 사회노동에 대해서는 아무런 보수도 주어지지 않는다.<sup>484</sup>

## 나. 여성에 대한 만연한 폭력

### (1) 가정폭력

가족 내 폭력은 여성에 대한 폭력의 형태 중 가장 악의적인 것 중 하나이다.<sup>485</sup> 여성차별철폐위원회는 특별권고를 통해 당

481\_도경옥 외, 『북한 여성·아동 인권 실태』, p. 16.

482\_NKHR2016000143 2016-08-23.

483\_NKHR2016000133 2016-08-09.

484\_NKHR2016000148 2016-09-06.

485\_UN CEDAW, General Recommendation, No. 19 (1992), para. 23.

사국이 공적영역 뿐 아니라 사적영역에서 발생하는 모든 형태의 성에 근거한 폭력의 근절을 위해 적절하고 효과적인 조치를 취하고(a), 피해자들을 위하여 적절한 보호와 지원책을 제공해야 하며(b). 여성에 대한 폭력을 유지시키는 사고방식, 관습과 관행의 본질과 범위 및 그 결과로 나타나는 여러 종류의 폭력들에 대해 규명해야 한다(e)고 권고하고 있다.<sup>486</sup>

여성차별철폐위원회는 2005년 최종견해에서 북한이 가정폭력의 존재를 인식하지 못하고 있으며, 그 결과 여성에 대한 폭력을 예방하고 피해자를 보호하는 조치가 없다는 것에 대한 우려를 표한 바 있다. 구체적으로는 가정폭력에 대한 형사처벌과 민사구제에 관한 법률을 마련할 것을 촉구하며, 폭력의 피해자인 여성들이 즉각적인 보호 및 구제를 요청할 수 있고, 가해자가 기소, 처벌받을 수 있는 방안을 마련할 것을 권고했다.<sup>487</sup> 북한은 2010년 제정한 여성권리보장법 제46조에서 “가정에서는 여성에 대한 온갖 형태의 폭행을 하지 말아야 한다. 지방 인민위원회와 기관, 기업소, 단체는 가정폭행을 막기 위한 주민들과 종업원교양사업을 정상적으로 하여 관할지역 또는 자기소속 공민들의 가정에서 가정폭행행위가 나타나지 않도록 해야 한다”고 명시함으로써, 가정폭행금지 및 보호 조치에 관한 규정을 마련했다. 그러나 이와 관련된 구체적인 형법개정은 이뤄지지 않았으며, 실태에 있어서도 큰 변화는 없는 것으로 보인다.

---

486\_ *Ibid.*, para. 24.

487\_ UN Doc. CEDAW/C/PRK/CO/1 (2005), paras. 37~38.

2012년부터 2016년까지 통일연구원에서 북한이탈주민을 대상으로 실시한 면접조사에서 응답자 중 77.5퍼센트가 가정폭력이 흔하다고 응답했을 만큼 가정폭력이 빈번히 발생하고 있는 것으로 보인다. 그러나 더 큰 문제는 피해자인 여성들이 여전히 제대로 대응하거나 보호받지 못하고 있다는 사실이다. 북한이탈주민 대다수는 가정폭력 발생 시 보안서 보안원에게 신고할 수는 있지만, 신고한다 하더라도 조치가 없기 때문에 신고를 하지 않는다고 대답했다.<sup>488</sup> 설령 보안소 등에 신고한다고 하더라도 가정일은 가정에서 처리하라는 식으로 나오면서 귀찮아하고 문제를 해결할 의지를 보이지 않는다는 점도 피해여성들이 가정폭력 신고를 꺼리는 요인이 되고 있다. 2015년 탈북한 20대 중반 여성인 북한이탈주민 ○○○는 담당 보안원한테 이야기를 한다 하더라도 “너의 가정 문제 너희들끼리 해결해”라고 하며, 법적인 조치나 도움을 기대할 수 없다고 증언했다.<sup>489</sup> 당기관에서도 폭력을 행한 남편에게 충고 내지 비판을 하는 정도라고 한다. 이러한 이유로 가정폭력 발생 시 피해 여성은 이웃에게조차 알리지 않으며, 신고하는 사례도 극히 드물다. 2016년 탈북한 북한이탈주민 ○○○은 생활이 고되다보니 가정폭력이 빈번하게 발생하지만, 신고한다는 생각 자체를 하지 않는다고 증언했다.<sup>490</sup> 2014년 탈북한 40대 여성인 북한이탈주민 ○○○은 피면접자 역시 가정폭력을 당했으나 법에 제기해봤자 소용이

488\_NKHR2016000117 2016-07-26; NKHR2016000118 2016-07-26; NKHR201600120 2016-07-26; NKHR2016000128 2016-08-09; NKHR2016000130 2016-08-09; NKHR2016000139 2016-08-23 외.

489\_NKHR2016000154 2016-09-06.

490\_NKHR2016000141 2016-08-23.

없고, 오히려 화를 입고 더 맞았다고 증언했다.<sup>491</sup>

간혹 가정폭력을 신고하여 남편이 처벌을 받았다는 사례가 확인되고 있긴 하다. 예를 들어, 평안북도 정주시에 거주하다 2013년 탈북한 30대 한 여성은 2012년 1월경 남편으로부터 폭행을 당한 50대 후반의 여성이 여맹, 리당 비서, 정주시 보안서에 수차례 신고하였고, 남편이 노동단련대에서 3개월을 지내게 되었던 사례를 증언한 바 있다.<sup>492</sup> 하지만 이는 극히 예외적인 일로 보이며, 가정폭력에 의해 살인과 같은 극단적인 상황이 빚어지지 않고서야 형사처벌 등의 조치는 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 심지어 북한 주민들은 가정폭력을 신고해야 할 일로 생각하지 않는 경향이 있으며, 가정폭력 신고를 망신스러운 일이라 생각하기도 한다. 가정폭력의 원인을 여성이 제공한다는 식의 인식도 사회에 깊게 뿌리내리고 있는 듯하다.<sup>493</sup> 여맹 역시 가정폭력 문제 해결에 별로 도움이 되지 않고 있다.<sup>494</sup> 이처럼 북한에서 가정폭력에 노출된 여성들은 국가와 사회로부터 보호를 받고 있지 못하고 있는 것으로 파악된다.

## (2) 성에 기초한 착취 및 폭력

여성차별철폐협약의 당사국은 여성에 대한 모든 형태의 인신 매매 및 매춘에 의한 착취를 금지하기 위하여 입법을 포함한

---

491\_NKHR2016000148 2016-09-06.

492\_NKHR2014000188 2014-11-04.

493\_도경옥 외, 『북한 여성·아동 인권 실태』, p. 18.

494\_위의 책, p. 19.

모든 적절한 조치를 취하여야 한다(제6조). 성에 근거한 폭력은 남성과 평등하다는 것을 기초로 권리와 자유를 향유할 여성의 자격을 심각하게 저해하는 차별의 한 형태이다.<sup>495</sup> 북한 여성권 리보장법은 매음행위를 한 자, 조직하였거나, 조장, 강박한 자는 법에 따라 처벌을 받는다고 규정하고 있다(제40조). 북한은 이번 제2·3·4차 통합보고서를 통해 북한에서 여성에 대한 성에 기초한 착취 및 폭력은 형법의 관련 규정(형법 249조에 매음죄, 형법 279조 강간죄, 형법 281조 미성인성교죄)에 따라 엄격히 다뤄지며, 성적 착취를 조장하는 것을 방지하기 위해 퇴폐적인 문화반입과 유포죄(형법 제183조)를 엄중히 처벌하고 있다고 강조했다.<sup>496</sup> 또한 성폭력 피해자의 신원을 보장하고, 손해보상법에 따라 피해를 구제하고 있다고 밝혔다.<sup>497</sup>

사실 성폭력은 은밀히 발생하는 경우가 많을 것이며, 피해자들이 피해 사실이 공개되는 것을 꺼릴 가능성이 높기 때문에 정확한 실태를 파악하기는 매우 어렵다. 다만, 이와 관련하여 확보 가능한 북한이탈주민들의 증언을 종합해 볼 때, 몇 가지 우려스러운 현상들이 확인되고 있는 만큼, 이에 대한 지속적인 문제제기가 필요해 보인다. 우선 북한 당국의 주장과 달리, 북한이탈주민들은 성폭력 문제가 발생했을 때 피해자가 보호받고, 피의자가 처벌 받을 가능성에 대해 회의적인 생각을 갖고 있다. 신고를 해도 피의자가 돈으로 해결하는 경우가 많다고 하

495\_ UN CEDAW, General Recommendation, No. 19 (1992), para. 1.

496\_ UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016), paras. 66-70.

497\_ *Ibid.*, para. 71.

며,<sup>498</sup> 오히려 신고하는 것이 망신이라는 생각에 신고를 기피하고 숨기는 경우가 많다고 한다.<sup>499</sup> 성폭력 피해자에 대한 사회적 인식이 좋지 않으며,<sup>500</sup> 신고를 하면 시집가기 힘들어지기 때문에 피해자가 본인의 앞길을 위해 신고하지 않는다는 증언도 있다.<sup>501</sup> 북한이탈주민 대부분은 성폭력 피해자를 보호하기 위한 사후조치 역시 없고, 이러한 조치 자체에 대해 전혀 모른다고 대답했다.

간혹 피의자가 처벌받은 사례도 조사된다. 양강도 삼지연군에 거주한 북한이탈주민 ○○○은 2013년 여중생을 성폭행한 남성에 대한 공개재판을 목격했다고 증언하였다. 해당 남성은 노동교화형 5년을 선고받았다고 한다. 그런데 증언자는 이와 같은 처벌이 가능했던 것은 피해자인 여중생의 아버지가 삼지연군 보안서 감찰과에 근무하고 있었기 때문이라고 생각한다고 밝히고 있다.<sup>502</sup> 이는 달리 해석하면, 이처럼 특수한 경우가 아니면, 성폭력법에 대한 처벌이 제대로 이루어지지 않고 있다는 것이기도 하다.

물리적 폭력이 동반되지 않지만, 사회구조적 요인으로 인해 여성들이 성적 착취 내지 피해를 경험하는 경우도 많은 것으로 보인다. 비공식적인 경제활동에 종사하는 여성들을 대상으로, 권력기관원들이 이들의 비법적인 행동을 눈감아주는 조건 하에

---

498\_NKHR2016000143 2016-08-23.

499\_NKHR2016000139 2016-08-23; NKHR2016000140 2016-08-23.

500\_NKHR2016000143 2016-08-23; NKHR2016000145 2016-08-23.

501\_NKHR2016000148 2016-09-06.

502\_NKHR2014000120 2014-08-12.



뇌물을 요구하는 경우가 많은데, 성적인 대가를 요구하는 기관 원도 있다는 것이다. 장사를 통해 겨우겨우 생계를 유지해 가는 여성들로서는 이러한 무리한 요구를 거부하고 저항하기가 쉽지 않을 것이다.<sup>503</sup>

또 하나 지적할 문제는 성폭력을 예방하기 위한 교육이 이루어지지 않고 있다는 점이다.<sup>504</sup> 북한에서 성폭력 예방을 위한 교육이 이루어지는가에 대해 물어보면, 북한이탈주민들은 공통적으로 그러한 교육을 받은 바 없다고 응답하고 있다.<sup>505</sup> 북한 이탈주민 ○○○은 사회주의 남녀평등에 관한 교육은 많이 받았으나 성교육에 관한 교육은 받아본 적이 없다고 증언했다.<sup>506</sup> 이로 인해 북한 여성 중 일부는 성폭력 행위를 경험 또는 목격하거나, 성폭력의 위험에 노출되어 있으면서도 그 문제의 심각성에 대해 충분히 인식하고 있지 못하고 있는 것으로 보인다. 2012년 탈북한 20대 증반의 한 여성은 북한에서는 간부들이 마음에 드는 사람이 있으면 거리낌 없이 성폭력 행위를 하는데, 이러한 행위들이 성폭행이며 잘못된 것이라는 점을 탈북하여 중국에 머물면서 알게 되었다고 하면서, 간부들에게 응하는 여자들이 잘 살기 때문에 문제를 인식하기 어려웠다고 밝힌 바 있다.<sup>507</sup> 이는 성폭력 예방에 대한 교육의 부재가 지닌 문제의 심각성을 여실히 보여주고 있다.

503\_도경옥 외, 『북한 여성·아동 인권 실태』, p. 22.

504\_ 위의 책.

505\_NKHR2016000117 2016-07-26; NKHR2016000118 2016-07-26; NKHR201600119 2016-07-26 외.

506\_NKHR2016000134 2016-08-09.

507\_NKHR2014000157 2014-09-23.

## 다. 탈북 후 송환된 여성에 대한 처우

### (1) 인신매매 피해여성에 대한 처벌

일반적으로 빈곤과 실업은 여성 인신매매를 증가시킨다. 여성차별철폐위원회는 기존의 인신매매 형태에 더하여 개발도상국의 여성과 외국 남성 간의 계획 결혼과 같은 새로운 형태의 성적 착취가 존재함에 우려를 표하며, 이러한 관행들은 여성의 평등한 권리 향유와 그들의 권리와 존엄을 존중하는 것과는 모순된 것이며, 여성을 폭력과 학대의 특수한 위험 속으로 몰아넣는다고 보았다.<sup>508</sup> 여성차별철폐위원회는 2005년 권고를 통해 인신매매 등 착취에 노출될 수 있는 취약여성의 상황을 개선시키는 데 목표를 둔 특별한 빈곤퇴치 조치를 도입할 것을 촉구했다. 또한 북한이 경제적인 이유로 탈북 했다가 귀환한 여성이 그녀의 가족과 사회로 재통합되고, 모든 형태의 인권침해로부터 보호받을 수 있도록 지원해야 한다고 강조했다.<sup>509</sup> 2014년도 유엔 북한인권조사위원회는 여성의 인신매매에 즉각적이고 효과적으로 대응할 것을 강조하며, 무엇보다 여성이 이러한 폭력에 취약하게 된 구조적 원인들을 해결할 것을 권고한 바 있다.<sup>510</sup>

북한은 국경출입의 자유를 엄격히 제한한다. 때문에 북한 여성들은 국경을 넘기 위해 조직적인 인신매매를 이용할 수밖에

---

508\_UN CEDAW, General Recommendation, No. 19 (1992), para. 14.

509\_UN Doc. CEDAW/C/PRK/CO/1 (2005), para. 42.

510\_UN Doc. A/HRC/25/63 (2014), para. 89(i).

없는 상황에 처하기도 한다.<sup>511</sup> 북한은 이번 보고서에서 북한에서 인신매매는 엄격히 처벌된다는 것만 강조하며, 인신매매에 취약하게 된 구조적 원인에 대해 취한 조치나, 피해자의 보호에 관한 당국의 역할에 대한 답변은 하지 않았다. 다만, 북한은 이번 보고서를 통해 비법월경을 했다 귀환한 사람들에게 대해 법적 처벌 대신 교양 조치를 취하며, 관할 인민위원회가 가족과 사회에의 재통합을 위해 필요한 조치를 취한다고 강조했다.<sup>512</sup> 그러나 실제로는 인신매매 피해여성에 대해서도 처벌이 이루어지고 있는 것으로 파악된다.<sup>513</sup> 이는 인신매매를 당하는 여성들이 중국으로 돈을 벌러 가기 위해 인신매매에 응하였거나 자신이 인신매매된다는 사실을 사전에 인지하는 경우가 많다는 점을 근거로, 북한 당국이 이들을 인신매매 피해자로 보기보다는 비법 국경출입죄를 저지른 ‘범법자’로 간주하기 때문으로 판단된다. 2014년 탈북한 북한이탈주민 ○○○은 인신매매 피해자도 이를 인지하고 갔으므로 면책이 되지 않고, 비법월경죄로 처벌받는다 고 증언하였다.<sup>514</sup> 2000년대에는 북한의 주장과 같이 인신매매로 중국에 간 뒤 자발적 귀환한 여성의 경우 법적 처벌이 아닌 원인 취조 후 일주일 간 출퇴근식 교육을 받았거나, 자수한 경우 그냥 내보내거나 ‘무리처리’했다는 증언도 있다.<sup>515</sup>

511\_NKHR2014000071 2014-06-17; NKHR201400083 2014-07-01; NKHR201500043 2015-02-24; NKHR2015000072 2015-04-07.

512\_UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016), para. 74.

513\_NKHR2016000117 2016-07-26.

514\_NKHR2016000148 2016-09-06.

515\_NKHR2016000131 2016-08-09; NKHR2016000129 2016-08-09; NKHR201600143 2016-08-23.

그러나 현재는 그렇지 않으며 비법월경의 경우 무조건 처벌한다는 증언이 대다수이다.<sup>516</sup> 법적 처벌까지 이루어지지 않는 경우에도 조사과정에서의 가혹행위로 인해 범법자와 다른없는 대우를 받기도 하는 것으로 보인다.<sup>517</sup>

일반적으로는 중국 거주 기간에 따라 처벌의 경중이 결정된다.<sup>518</sup> 최근 탈북한 여성들의 증언을 살펴보면, 김정은 집권 이후 강제송환된 여성에 대한 처벌의 수위가 높아지고 있는 것으로 파악된다. 2010년 탈북한 40대 여성인 북한이탈주민 ○○○은 김정일 정권 시대에는 6개월 중국 거주 후 귀환한 경우 처벌은 크게 없었다고 증언했다.<sup>519</sup> 2014년 탈북한 20대 여성인 북한이탈주민 ○○○은 2~3년 전에는 경한 경우 노동단련형 6개월을 받았으나, 현재는 중국에 “발만 붙이고 왔다” 해도 노동교화형 2~3년으로 처벌이 무거워졌다고 증언했다.<sup>520</sup>

## (2) 강제송환 및 조사과정에서의 인권침해

북한 당국에 의해 자행되고 있는 여성에 대한 인권침해 중 가장 큰 문제는 강제송환 과정에서의 강제낙태와 조사과정에서의 비인도적 처우이다. 이러한 강제적인 불임과 낙태는 여성의 신체적, 정신적 건강에 악영향을 미치고, 여성이 자신의 자녀들

---

516\_NKHR2016000143 2016-08-23; NKHR2016000134 2016-08-09.

517\_NKHR2016000148 2016-09-06.

518\_NKHR2016000131 2016-08-09; NKHR2016000133 2016-08-09.

519\_NKHR2016000145 2016-08-23.

520\_NKHR2016000123 2016-07-26.

의 숫자와 터울을 결정할 수 있는 권리를 침해한다.<sup>521</sup> 중국에서 임신한 이후 강제송환된 여성들에 대해 낙태를 종용하고 출산 시에 영아를 방치하여 사망하도록 하는 사례들에 대한 국제 사회의 비난이 제기되자, 북한은 일부 지역에서 출산을 허용하고 아이를 중국 남성 가족에게 인계하고자 하였던 것으로 파악된다. 그러나 여전히 중국에서 거주하다 강제송환된 여성이 중국인의 아이를 임신한 경우, 송환과정에서 강제로 낙태시키다는 것을 목격하였거나, 들었다는 북한이탈주민의 증언이 지속적으로 수집되고 있다.<sup>522</sup>

표Ⅳ-2 강제송환 임신여성의 인권침해 사례

증언내용	증언번호
2011년 2월 000도 000 집결소에서 임신 7개월의 여성에게 형식적으로 낙태 의향을 물어본 뒤 낙태를 시켰음.	NKHR2016000142 2016-08-23
2012년 지역 미상의 집결소에서 동료수용자가 중국인 아이를 임신했다는 이유로 구타를 하여 유산을 유도하였음.	NKHR2014000113 2014-08-12
2012년 7월 양강도 해산시 미상의 구급시설에서 동료수용자가 중국인 아이를 임신했다는 이유로 병원에서 낙태 수술을 받았음.	NKHR2014000167 2014-10-07
2012년 11월 양강도 해산시 보안서 구류장에서 동료수용자 1명이 중국인 아이를 임신했다는 이유로 병원에서 낙태 수술을 받았음.	NKHR2012000090 2013-04-30
2013년 여름 양강도 대흥단군 노동단련대에 수용되어 있을 때, 동료 수감자 중에서 중국인 아이를 임신한 여성이 낙태수술을 받았음(특문).	NKHR2014000141 2014-09-02

521\_ UN CEDAW, General Recommendation, No. 19 (1992). para. 22.

522\_ NKHR2012000090 2013-04-30; NKHR2014000113 2014-08-12; NKHR2014000167 2014-10-07; NKHR2016000130 2016-08-09; NKHR2016000131 2016-08-09; NKHR2016000145 2016-08-23 외.

강제송환된 임신 여성에 대해 물리적 폭력이 자행되는 경우도 확인된다. 북한이탈주민 ○○○은 2014년 1월 양강도 혜산시 도보위부 구류장에 있을 당시, 한국으로 가다가 잡혀 강제송환된 24세 여성이 임신 3개월이었음에도 구타당하는 것을 목격했다고 증언하고 있다.<sup>523</sup> 강제송환된 여성이 유산한 상태에서 치료도 받지 못한 채 고된 노동과 폭력에 노출된 사례도 있다. 북한이탈주민 ○○○은 2010년 중국에서 강제송환되어 청진집결소에 가게 되었는데, 지속된 출혈 속에 임신 및 유산 사실을 알게 되었다. 하지만 이 여성은 치료도 제대로 받지 못하였으며, 돈을 숨기고 있어 출혈이 계속된 거라며, 숨긴 돈을 달라고 요구하는 도집결소 보안원으로부터 폭행을 계속 당하였고 강도 높은 노동을 해야 했다. 결국 그녀는 몸 상태가 좋지 않아 교화소로 바로 가지 못하고 구호소에 가게 되었다.<sup>524</sup> 구금시설 내에서의 성폭력 문제 역시 확인되고 있다. 북한이탈주민 ○○○은 2012년 12월 양강도 혜산시 비법월경자 집결소에 수감되어 있을 당시, 27세의 동료 수감자가 집결소 계호원에게 성폭행 당하는 것을 목격하였다고 증언하였다.<sup>525</sup>

강제송환되어 구금시설에 수용되는 여성들에게 돈이나 비밀편지, 비밀문건을 찾기 위해 몸수색을 하는 과정에서 자궁검사라고 하는, 여성들이 치욕스럽게 느낄 뿐만 아니라 매우 비위생적인 검사가 이루어지고 있는 것 역시 심각한 문제이다. 강제송

---

523\_NKHR2014000203 2014-12-02.

524\_NKHR2016000149 2016-09-06.

525\_NKHR2015000079 2015-04-21.

환 경험이 있는 여성 북한이탈주민 상당수가 보위부 구류장과 보위부 집결소 등에서 이러한 검사를 당했다고 증언하였다.<sup>526</sup> 대부분의 경우 여성에 대한 몸수색은 여성에 의해 이뤄지고 있는 것으로 확인된다. 그러나 한편 이러한 검사를 남성이 시행한 사례도 확인되고 있다. 2013년 탈북한 40대 증반여성인 북한 이탈주민 ○○○은 강제송환되는 과정에서 중국 도문에서 여성에 의해 비닐장갑으로 자궁검사를 당하고, 함경북도 온성군 보위부로 이송된 뒤 다시 여성에 의해 항문과 자궁검사를 받았으며, 함경북도 길주군 보안서 구류장에 이관된 뒤에는 재차 29세의 남성 계호책임자에게 나체로 자궁검사를 당하였다고 증언하고 있다.<sup>527</sup> 이처럼 중국에서 가져온 돈을 찾는다는 명목 하에 북한 조사기관들은 자궁검사를 실시할 뿐만 아니라, 앉았다 일어 섰다를 반복시킨다거나 밥을 먹여 용변을 보도록 한 후 검사하는 등의 방법을 동원하고 있는 것으로 조사된다.<sup>528</sup>

## 라. 열악한 여성건강 및 모성보건

여성차별철폐협약의 당사국은 남녀평등의 기초위에 가족계획에 관련된 것을 포함한 보건 사업의 혜택을 확보하기 위하여 보건 분야에서 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 모든 적절한 조치를 취해야 한다(제12조 1항). 당사국은 여성에 대해 임신

526\_NKHR2013000038 2013-02-19; NKHR2013000192 2013-10-17; NKHR201300198 2013-10-29; NKHR 2013000218 2013-11-26; NKHR2013000227 2013-12-24.

527\_NKHR2013000218 2013-11-26.

528\_NKHR2016000131 2016-08-09; NKHR2016000149 2016-09-06.

및 수유기 동안의 적절한 영양섭취를 확보하고 임신, 해산 및 산후조리 기간과 관련하여 적절한 역무제공을 확보해야 하며, 필요한 경우에는 무상으로 이를 제공해야 한다(제12조 2항).

북한은 이번 제2·3·4차 통합보고서를 통해 여성건강 보호 및 모성보건 보장을 위한 여러 조치를 취했음을 강조하고 있다. 입법적 조치로는 공중보건법, 어린이보육교양법, 장애인보호법, 연로자보호법, 의료법, 의약품관리법 등에서 여성의 권리를 보호하는 규정을 두고 있음을 강조했으며,<sup>529</sup> 정책적으로 보건 분야 발전을 위한 중장기 전략(2010~2015), 여성 재생산건강을 위한 의료교육 전략(2013~2015), 아동 및 모성 영양실조 통제에 관한 전략적 행동계획(2014~2018) 등을 수립했음을 강조했다.<sup>530</sup> 또한 2012년 평양산원 산하 현대 유방암센터를 설립하고, 2015년부터 8개월간의 유급 출산휴가를 도입하는 등의 구체적인 조치를 소개했다.<sup>531</sup> 관련 내용은 지난 2014년도 제2차 보편적 정례인권검토 당시 제출한 국가보고서의 내용과 유사하다.<sup>532</sup> 그러나 실제 이러한 조치는 평양 지역에 한정되어 있으며, 실효성 또한 의문이다. 또한 공식 부문 여성들은 대체로 결혼 후 일을 그만두는 상황이라는 점에서도 공식 부문에 주로 적용될 유급 출산휴가 제도가 여성들에게 실질적인 도움을 주기를 기대하기는 어려워 보인다. 이하에서는 여성건강과 모성건강으로 나누어 관련 실태의 자세한 내용을 살펴보도록 하겠다.

---

529\_UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016), para. 143.

530\_ *Ibid.*, paras. 164~165, 196.

531\_ *Ibid.*, paras. 155, 161.

532\_UN Doc. A/HRC/WG.5/19/PRK/1 (2014), paras. 91~95.



## (1) 여성건강

많은 북한 여성들이 1990년대 이래 지속되고 있는 식량난, 가족의 생계유지를 위한 과중한 노동, 가족부양 책임 증대에 따른 심적 부담 등으로 인해 영양실조와 빈혈에 시달리는 등 건강상태가 좋지 않다는 점은 이미 잘 알려져 있다. 그리고 최근 조사 결과에서도 이러한 상황은 크게 개선되지 않고 있는 것으로 보인다.

2012년 9월 북한 중앙통계국은 유엔아동기금(UNICEF), 유엔세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO)의 기술적 지원을 받아 북한 주민들을 대상으로 영양조사를 실시한 바 있다.<sup>533</sup> 이 중 여성에 대한 조사는 0~59개월의 자녀를 둔 15~49세의 가임기 여성 7,649명을 대상으로 이루어졌으며,<sup>534</sup> 혈중 헤모글로빈 농도와 상완위둘레(Mid-Upper Arm Circumference) 측정 등이 실시되었는데, 여성들의 건강상태가 전반적으로 좋지 않은 것으로 나타났다. 20대 여성의 31.8퍼센트, 30대 여성의 30.2퍼센트, 40대 여성의 38.7퍼센트가 빈혈을 지니고 있는 것으로 나타나, 가임기 모든 연령대에서 북한 여성의 빈혈 유병률이 상당히 높음을 확인할 수 있다. 또한, 20대 여성의 25.2퍼센트, 30대 여성의 21.4퍼센트, 40대 여성의 21.8퍼센트가 영양불량에 해당하는 것으로 나타나, 북한 여성의 영양상태 또한 크게 나쁘다는 것을 확인할 수 있다.

533. 도경옥 외, 『북한 여성·아동 인권 실태』, pp. 30~31. 조사 결과에 관한 내용은 UNICEF *et al.*, “DPRK Final Report of the National Nutrition Survey 2012,” 윤소윤 외, “남북한 가임기 여성의 영양상태 비교,” 『대한지역사회영양학회지』, 제21권 3호 (2016) 참고.

534. 이 중 96.3퍼센트는 20~39세 여성이다. 또한 조사대상 중 15~19세는 1명으로 이하 논의에서는 10대에 관해 언급하지 않는다.

가사노동과 경제활동을 병행해야 하는 여성들의 고된 일상도 위생 악화와 그로 인한 질병 초래의 요인이 되고 있는 것으로 보인다. 그러나 여성들이 부인성 질환에 걸린 경우, 체계적인 치료를 받을 수 있는가도 의문스럽다. 열악한 의료 환경 하에 있다 보니, 북한에서는 마약류를 이용한 전혀 검증되지 않은 형태의 의료 행위가 심지어 의료인을 통해서도 행해지고 있는 실정이며, 이는 여성건강에 또 다른 위협 요인으로 작용하고 있다.<sup>535</sup>

## (2) 모성보건

모성보건과 관련하여 가장 중요한 지표는 모성사망률일 것이다. 북한은 이번 보고서를 통해 2002년 10만 명당 97명이었던 모성사망률이 2012년 62.7명으로 감소되었다고 밝혔다.<sup>536</sup> 그러나 세계은행이 발표한 2016년 세계개발지수(World Development Indicators)를 보면, 2015년 기준 북한의 신생아 출생 10만 명당 산모의 사망자수는 82명으로 나타나고 있다.<sup>537</sup> 북한이 발표한 내용과 세계은행의 통계 사이에 상당한 편차가 존재하는 이유는 파악하기 어려우나, 2016년 세계개발지수에서 2015년 한국의 신생아 출생 10만 명당 사망자수가 11명으로 제시되고 있는 것과 비교해 보면, 모성보건 수준이

---

535\_ 예를 들어, 부인성 질환 치료에 병두를 비롯한 마약류가 사용되고 있다는 이야기가 심심찮게 확인된다. 『뉴포커스』, 2016.8.22.

536\_ UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016), para. 185.

537\_ World Bank, “World Development Indicators 2016,” (2016), p. 72, <<http://data.worldbank.org/>> 참조.

열악하다는 점은 분명해 보인다. 그러나 사하라 이남 아프리카 지역의 경우, 신생아 출생 10만 명당 사망자수가 547명에 달하며, 저소득 국가의 평균이 495명인 것과 비교해 보면, 북한의 모성보건의 세계 최저 수준은 아닌 듯하다. 북한은 이번 보고서에서 산모의 직접 사인에 관해, 조산의 경우가 58.5퍼센트이며, 이 중 출혈로 인한 사망이 50퍼센트를 차지하고 있다고 밝히고 있다.<sup>538</sup>

북한 당국은 “우리나라에는 전국의 모든 도들에 현대적인 의료시설을 갖춘 산원들이 있으며 능력 있는 조산원들을 비롯한 보건일군들의 뜨거운 정성에 의해 여성들과 갓난아이들의 생명과 건강이 철저히 담보되고 있다. 여성들을 위한 재생산 건강의 료봉사체제도 원만히 확립되어 있다”고 주장한다.<sup>539</sup> 이번 보고서에서도 2011년 기준 94퍼센트의 산모가 임신 중 진료를 4회 이상 받았으며, 이를 통해 모성사망률을 낮추었다고 자평했다.<sup>540</sup> 하지만 산전-출산-사후관리를 위한 의료시스템은 모두 열악한 상태에 놓여 있는 것으로 보인다. 예를 들어 산전 검사의 경우, 유엔아동기금(UNICEF)의 기술적 지원을 받아 북한 중앙통계국에서 실시한 2009년 조사에 따르면, 세계보건기구(WHO)에서 기본적으로 실시할 것을 요구하는 세 가지 검사, 즉 혈압 측정, 혈액검사(매독과 중증 빈혈 등), 소변검사(세균뇨 및 단백뇨 등)를 모두 받은 여성의 비율은 79퍼센트에 그치고

538\_ UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016), para. 185.

539\_ 『노동신문』, 2016.5.6.

540\_ UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016), para. 188.

있다.<sup>541</sup> 북한이탈주민을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 보더라도 세 검사를 모두 받아본 여성의 비율은 30~50퍼센트에 불과하였다.<sup>542</sup> 북한의 경제적 상황 등을 고려한다면 최근의 상황도 별반 다르지 않을 것으로 보인다.

출산과 관련하여 북한은 숙련된 의료진에 의한 출산의 비율이 2002년 92.6퍼센트였던 것에 비해 2012년 99.1퍼센트로 높아졌다고 밝혔다.<sup>543</sup> 또한 2011년 조사결과를 근거로, 도시 지역의 경우 출산 시 87퍼센트가, 농촌 지역의 경우 75퍼센트가 의사의 도움을 받았으며, 이 중 의료시설에서의 출산이 87.9퍼센트이고, 12.1퍼센트의 경우 가정 또는 기타 장소에서 출산이 이뤄졌다고 밝혔다.<sup>544</sup> 실제 북한이탈주민의 증언 등을 참고해 볼 때, 최근에는 병원에서 출산하는 비율이 높아지고 있는 것으로 파악된다.<sup>545</sup> 그러나 농촌 지역의 경우 여전히 집에서 조산원의 도움을 받아 아이를 출산하는 비율이 상당히 높은 것으로 판단된다.<sup>546</sup> 이러한 경우 자격증이 없는 산파의 도움을 받는 경우가 많은데,<sup>547</sup> 응급상황에 대비할 수 있는 교통수단이 부족한 상황에서 가정 출산 비중이 높다는 것은 과다출혈, 감염 등에 따른 모성 사망률을 높이는 요인이 될 수 있다.

---

541\_ UNICEF, "Multiple Indicator Cluster Survey: Democratic People's Republic of Korea," (2009), p. 64, <<http://mics.unicef.org/>>.

542\_ 박상민 외, "북한 모자보건 현황과 효율적 지원방안," 『KDI 북한경제리뷰』, 2014년 8월호, p. 6.

543\_ UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016), para. 186.

544\_ *Ibid.*

545\_ NKHR2016000133 2016-08-09; NKHR2016000154 2016-09-06.

546\_ NKHR2016000118 2016-07-26; NKHR2016000134 2016-08-09; NHKR201600142 2016-08-23; NKHR2016000143 2016-08-23.

547\_ NKHR2016000148 2016-09-06.

## 마. 평가

여성차별철폐협약 전문에 명시된 바와 같이, 여성에 대한 차별은 권리평등 및 인간존엄성 존중의 원칙에 반한다. 여성에 대한 차별은 여성이 남성과 동등한 조건 하에 국가의 정치적, 사회적, 경제적 및 문화적 생활에 참여하는데 장애가 될 뿐 아니라, 사회와 가정의 번영 증진과 여성 잠재력의 완전한 개발을 어렵게 한다. 북한은 여성차별철폐협약의 차별의 개념을 여성 권리보장법에 수용하고 모든 형태의 직간접적인 차별을 금지하고 있다고 자부했다. 그러나 실제 북한 여성은 성역할의 정형화와 제한적인 사회진출, 남성 세대주 중심의 가정생활, 시장화 이후 가사노동과 사회노동의 이중부담으로 인해 여전히 직간접적인 차별을 겪고 있는 것으로 파악된다. 이는 관습을 포함한 모든 형태의 차별을 철폐하기 위해 적절한 조치를 취해야 할 여성차별철폐협약 제5조에 명시된 당사국의 의무를 제대로 이행하고 있지 못함을 보여준다. 또한 북한 여성은 가정폭력과 사회에서의 성에 기초한 착취 및 폭력에 노출되기 쉬우며, 이러한 폭력에 대해 보호를 받거나 이후 구제를 청구할 수 있는 사회적 여건이 갖춰져 있지 못한 것으로 나타났다.

북한 당국에 의해 자행되고 있는 여성에 대한 인권침해 중 가장 큰 문제는 탈북 여성의 강제송환 과정에서의 강제낙태와 조사과정에서의 비인도적 처우이다. 그리고 국경출입의 자유에 대한 제한으로 인해 북한 여성들은 조직적인 인신매매의 피해자가 되기도 한다. 많은 경우 중국에서 결혼을 하고 생활하지만, 현지에서의 신분상의 제약과 강제송환에 대한 위협으로 인

해 가정폭력의 피해자가 되는 경우에도 적절한 보호를 요청할 수 없다. 한편, 북한 여성들의 경우 1990년대 이래 지속되고 있는 식량난, 가족의 생계유지를 위한 과중한 노동, 가족부양 책임 증대에 따른 심적 부담 등으로 인해 대체로 건강상태가 좋지 않은 것으로 나타나고 있다. 열악한 위생환경 역시 여성 건강을 위협하는 요소로 작용하고 있다. 모성보건과 관련해서는 모성사망률의 감소와 의료 기관에서의 출산율 증가 등 긍정적인 변화도 있다. 그러나 농촌 지역의 경우에는 열악한 의료시설과 전문적이지 않은 산전·산후 조치로 인해 모성보건이 여전히 취약한 상황이다.

# 2

## 아동

아동은 신체적·정신적 미성숙으로 인하여 적절한 법적 보호를 포함한 특별한 보호와 배려를 필요로 한다. 세계인권선언은 모자보호(제25조 제2항)와 교육의 권리(제26조)를 규정하였으나, 아동의 권리를 특별히 언급하지는 않았다. 자유권규약과 사회권규약에는 아동의 권리와 연관될 수 있는 규정들이 존재한다.<sup>548</sup> 그러나 두 규약 모두 아동의 권리주체성을 명시적으로 인정하지는 않았다. 1989년 11월 20일 유엔에서 만장일치로 채택되고 1990년 9월 2일 발효된 아동권리협약은 오랜 기간 동안 보호대상에 머물러 있었던 아동을 권리주체로 인정하였다는 점에서 종래의 아동 관련 국제문서와 구별된다. 아동권리협약은 전문, 제3부, 총 54개 조문으로 구성되어 있다. 제1부(제1조부터 제41조까지)는 아동의 권리와 당사국의 의무를 규정하고 있고, 제2부(제42조부터 제45조까지)는 아동권리위원회와 국가보고제도에 관하여 규정하고 있으며, 제3부(제46조부터 제

548. 예컨대, 자유권규약에서는 “모든 어린이는 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 민족적 또는 사회적 출신, 재산 또는 출생에 관하여 어떠한 차별도 받지 아니하고 자신의 가족, 사회 및 국가에 대하여 미성년자로서의 지위로 인하여 요구되는 보호조치를 받을 권리를 가진다”고 규정하고 있다(제24조 제1항). 사회권규약에서는 “가문 또는 기타 조건에 의한 어떠한 차별도 없이, 모든 어린이와 연소자를 위하여 특별한 보호와 원조의 조치가 취하여야 한다”고 규정하고 있다(제10조 제3항).

54조까지)는 서명, 비준, 가입, 개정절차 등에 관하여 규정하고 있다. 아동권리협약상의 권리들은 크게 생존의 권리, 보호의 권리, 발달의 권리, 참여의 권리로 구분된다.

표Ⅳ-3 아동권리협약의 4대 권리

생존의 권리	적절한 생활수준을 누릴 권리, 안전한 주거지에서 살아갈 권리, 충분한 영양을 섭취하고 기본적인 보건서비스를 받을 권리 등 아동이 기본적인 삶을 누리는데 필요한 권리
보호의 권리	모든 형태의 학대와 방임, 차별, 폭력, 고문, 징집, 부당한 형사처벌, 과도한 노동, 약물과 성폭력 등 아동에게 유해한 것으로부터 보호받을 권리
발달의 권리	교육을 받을 권리, 여가를 즐길 권리, 문화생활을 하고 정보를 얻을 권리, 생각과 양심·종교의 자유를 누릴 권리 등 아동이 잠재능력을 최대한 발휘하는데 필요한 권리
참여의 권리	표현의 자유, 단체에 가입하거나 평화적 집회에 참여할 수 있는 권리 등 아동이 국가와 지역사회 활동에 적극적으로 참여할 수 있는 권리

북한은 1990년 9월 21일 아동권리협약을 비준하였고, 동 협약은 1990년 10월 21일 북한에 대하여 발효하였다. 또한, 북한은 2014년 11월 10일 아동의 매매·성매매·아동음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서를 비준하였으며, 동 협약은 2014년 12월 10일 북한에 대하여 발효하였다. 당사국들은 협약 이행보고서를 아동권리위원회에 제출하도록 되어 있는데(제44조), 북한은 1996년 2월 최초보고서, 2003년 5월 제2차 보고서, 2007년 12월 제3·4차 통합보고서, 2016년 4월 제5차 보고서를 제출하였다. 아동권리위원회는 2017년 2월 북한의 제5차 보고서에 대한 예비심의를 마쳤으며, 2017년 9월 본심의를 열어 주요 우려사항 및 권고사항을 담은 최종견해를 발표할 예



정이다.

북한은 제5차 보고서에서 “북한 아동들은 최고지도자 김정은의 아동 사랑 정책에 따라 그들의 권리를 완전히 향유하였으며 그들의 복지는 보다 높은 수준에서 촉진되었다”고 자평하였다.<sup>549</sup> 그리고 아동권리법 제정(2010년), 보통교육법 제정(2011년), 전반적 12년제 의무교육을 실시함에 대한 법령 발표(2012년), 조선어린이후원협회 창설(2013년) 등 여러 조치를 취하였음을 강조하였다.<sup>550</sup> 한편, 아동권리보장법에서 아동권리협약상 아동의 정의와는 달리 아동의 연령을 “16살까지”로 규정한 것은 기존의 11년제 의무교육제도 하에서는 교육이 종료되는 나이가 16세 또는 17세인 점을 고려한 것이며, 새로운 12년제 의무교육제도 하에서는 교육이 17세 또는 18세에 종료될 것이므로 협약과 동일하게 아동의 정의를 변경할 것이라고 밝혔다.<sup>551</sup> 이는 2009년 아동권리위원회 최종견해에서 제시된 권고사항이 고려된 긍정적인 조치로 평가할 수 있다. 다만, 북한은 헌법과 사회주의노동법에서 노동가능연령을 16세로 규정하고 있고 가족법에서 여성의 혼인가능연령을 17세로 규정하고 있는 등 헌법과 다른 법률에서도 아동권리협약에 부합하지 않는 규정들을 두고 있으므로, 이에 대한 개정 역시 수반되어야 할 것이다.<sup>552</sup>

아동권리협약에 따르면, 당사국은 협약상의 권리를 실현하기

549\_ UN Doc. CRC/C/PRK/5 (2016), para. 7.

550\_ *Ibid.*, paras. 8~10, 17, 21, 25.

551\_ *Ibid.*, paras. 27~28.

552\_ 도경옥 외, 『북한 여성·아동 인권 실태』, p. 36.

위하여 모든 적절한 입법적·행정적 및 여타의 조치를 취할 의무를 지닌다(제4조). 북한은 아동권리보장법에서 아동권리협약상의 권리들을 대체로 반영하고 있다. 사상·양심·종교의 자유, 결사·집회의 자유 등 시민적 권리 및 자유는 헌법과 다른 법률에서 관련 규정들을 찾을 수 있다. 앞에서도 언급한 것처럼 여전히 미비점이 존재하나, 입법적 조치를 취할 당사국의 의무는 비교적 충실히 이행하고 있는 것으로 보인다. 그러나 북한사회는 아직까지는 형식적 법치주의에 머무르고 있어 입법에 큰 의미를 부여하기는 어려운 것이 사실이다. 이에 이하에서는 북한 아동의 인권 실태를 주요 쟁점별로 살펴보고자 한다.

## 가. 아동 보건·복지 실태

### (1) 장애아동 교육시설의 부족

아동권리협약 제23조는 정신적·신체적 장애아동은 존엄성이 보장되고 자립이 촉진되며 적극적 사회참여가 조장되는 여건 속에서 충분히 품위 있는 생활을 향유하며, 특별한 보호를 받을 권리를 가진다고 규정하고 있다. 북한은 장애인보호법에서 장애자의 회복치료, 교육, 문화생활, 노동 등에 관한 사항을 규정하고 있으며, 아동권리보장법에서도 장애아동의 보호에 대한 규정을 두고 있다(제30조). 특히 아동권리보장법 제30조 제2항은 “교육지도기관과 보건지도기관, 지방인민위원회는 맹, 농아 학교를 바로 운영하며 장애아동의 교육, 치료, 생활에 필요한 조건을 원만히 보장하여야 한다”고 규정하고 있다.

북한은 제5차 보고서에서 일반학교에 장애학생을 위한 특수

학급을 설치하고 시청각장애학생을 위한 특수학교를 설립했다고 강조하였다.<sup>553</sup> 현재 북한 내에는 8개의 농아학교와 3개의 맹아학교가 있는 것으로 파악되고 있다.

그림 IV-1 북한의 농아학교와 맹아학교



출처: 국제푸른나무 홈페이지, <<http://www.greentreekorea.org>> 참조.

북한 전체 아동 중 시청각장애아동의 비율을 정확히 파악하기는 어렵다. 그러나 북한 전역에 시청각장애아동을 위한 특수학교가 11개에 불과하며, 특히 양강도 지역에는 이러한 학교가 하나도 없다는 것은 장애아동에 대한 특수교육 실태가 열악하다는 것을 보여준다. 또한, 특수학교가 일부 운영되고 있다고

553\_UN Doc. CRC/C/PRK/5 (2016), para. 137.

하더라도 제대로 된 시설과 환경을 갖추고 있을지는 의문이다. 북한이탈주민 ○○○은 자신의 언니가 아이를 강원도 원산농아 학교에 보내려고 먼저 학교에 가 보았는데, 시설과 환경이 너무 열악하여 보내는 것을 포기하였다고 증언하였다.<sup>554</sup> 다만, 북한은 제5차 보고서에서 장애인 특수학교의 생활환경 개선을 위한 프로젝트를 2013년부터 2015년까지 진행하였다고 밝히고 있으므로,<sup>555</sup> 개선 여부 및 정도에 대한 조사가 필요할 것으로 보인다. 한편, 북한의 주장처럼 일반학교에 장애학생을 위한 특수학급이 운영되고 있는지는 파악되지 않고 있다. 2016년 국내에 입국한 북한이탈주민들을 대상으로 일반학교 내 특수학급 운영에 대한 조사를 실시하였으나, 관련 증언은 확보되지 않았다.

## (2) 열악한 보건의료 및 영양

아동권리협약 제24조는 아동은 도달 가능한 최상의 건강수준을 향유하고, 질병의 치료와 건강의 회복을 위한 시설을 사용할 수 있는 권리를 가진다고 규정하고 있다. 북한은 인민보건법에서 무상치료제, 예방의학에 의한 건강보호 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 그리고 아동권리보장법에서 아동의 무상치료를 받을 권리, 아동에 대한 의료봉사, 아동병원, 아동요양시설, 영양제·영양식품에 대한 규정을 두고 있다(제33조부터 제37조까지). 어린이보육교양법에서는 탁아소 및 유치원 어린이들에 대한 체계적인 의료봉사와 탁아소 내 아동병동 설치를 규정하고

---

554\_NKHR2013000224 2013-12-10.

555\_UN Doc. CRC/C/PRK/5 (2016), para. 140.

있다(제25조 및 제26조).

북한은 제5차 보고서에서 모든 지역에서 병원 및 진료소 이용이 가능하며 백신 담당 의료인력이 지정되어 있다고 설명하였다.<sup>556</sup> 아울러, 여러 약공장에서 수백 종류의 약물과 백신을 생산하여 기본적 약품 수요를 충족하고 있으며, 아동 관련 보건 의료 서비스에 있어서 지역 간 편차를 줄이기 위해 노력하고 있다고 밝혔다.<sup>557</sup> 그동안의 조사에 따르면, 북한에서 질병예방을 위한 예방접종은 호전되고 있는 것으로 보인다(제Ⅲ장 제2절 건강권). 그러나 질병에 걸린 아동들이 병원, 의약품 부족 등으로 적절한 치료를 받지 못하는 경우가 여전히 많으며, 도시 지역보다는 농촌 지역 상황이 특히 심각한 것으로 파악된다.<sup>558</sup> 아동병원의 경우에도 평양과 여타 지역 간에는 상당한 편차가 있는 것으로 확인된다. 북한은 2013년 평양에 옥류아동병원을 개원한 것을 대대적으로 선전하고 있는데, 여타 지역에는 아동병원이 별로 없을 뿐만 아니라 아동병원이 있는 경우에도 운영이 제대로 되지 않는 것으로 보인다. 양강도 혜산시에 거주하다 2013년 탈북한 한 여성은 양강도 혜산시에 아동병원이 있기는 하였으나 거의 운영되지 않았다고 증언하였다.<sup>559</sup> 강원도 원산에 거주하다 2014년 탈북한 또 다른 여성은 강원도 소아병원의 경우 병원 시설이 매우 좋았는데, 이는 해당 병원이 유엔아동기금(UNICEF)으로부터 지원을 받았고 평양과도 지리적으로

556\_ *Ibid.*, para. 152.

557\_ *Ibid.*, paras. 154, 157.

558\_ NKHR2016000131 2016-08-09; NKHR2016000132 2016-08-09.

559\_ NKHR2016000136 2016-08-23.

가까웠기 때문이라고 설명하였다.<sup>560</sup> 한편, 탁아소에서 치료가 이루어진 사례도 일부 발견되고 있다. 북한이탈주민 ○○○은 아이가 설사병이나 열로 아플 경우 탁아소 선생님이 주사를 놓아준다고 증언하였다.<sup>561</sup>

북한은 제5차 보고서에서 2009년 아동권리위원회의 권고를 고려하여 아동 및 모성 영양실조 통제 전략 및 행동계획(2014~2018)을 수립한 점, 그리고 공공보건정책과 의료종사자의 노력의 결과 1세 미만 영아 및 5세 미만 유아 사망률이 급격히 감소한 점도 강조하였다.<sup>562</sup> 실제로 북한 아동의 영양실조 비율과 영유아 사망률은 감소되는 추세인데,<sup>563</sup> 이는 북한 당국의 조치, 시장과 사경제의 확산, 국제사회의 지원이 복합적으로 작용한 결과로 이해하여야 할 것이다. 최악의 상태는 벗어났다고 하더라도, 북한 아동은 여전히 영양 부족에 시달리고 있는 것으로 파악된다. 세계식량계획(WFP)은 2014년 조사 결과 5세 미만 북한 아동 3명 중 1명, 그리고 12개월부터 23개월까지 아동의 거의 절반 정도가 빈혈을 갖고 있다고 밝힌 바 있다.<sup>564</sup> 그리고 2015년에는 기구의 지원을 받는 탁아소의 6개월 이상 5세 미만 아동을 대상으로 조사를 실시한 결과 25.4퍼센트가 발육부진으로 나타났다고 밝혔다.<sup>565</sup> 도시와 농촌 간 편차

---

560\_ NKHR2014000209 2014-12-16.

561\_ NKHR2015000015 2015-01-27.

562\_ UN Doc. CRC/C/PRK/5 (2016), paras. 53, 149.

563\_ World Bank, "World Development Indicators 2016," <<http://data.worldbank.org/products/wdi>> 참조.

564\_ WFP, "DPR Korea Country Brief," (2016), <[www.wfp.org/countries/korea-democratic-peoples-republic](http://www.wfp.org/countries/korea-democratic-peoples-republic)> 참조.

565\_ *Ibid.*

도 상당한 것으로 보인다. 식량농업기구(FAO)는 『2015년 세계 식량농업백서』에서 농촌의 저체중 아동의 비율을 26.7퍼센트로, 도시의 저체중 아동의 비율을 13.2퍼센트로 추정한 바 있다.<sup>566</sup>

### (3) 국가적 아동보육제도의 붕괴

아동권리협약 제27조는 모든 아동은 자신의 신체적·지적·정신적·도덕적·사회적 발달에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가진다고 규정하고 있다. 북한은 어린이보육교양법에서 국가와 사회적 부담에 의한 어린이양육, 어린이보육교양기관 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 그리고 아동권리보장법에서는 돌볼 사람이 없는 아동의 양육에 대한 규정을 두고 있다(제31조).

북한은 제5차 보고서에서 “조선민주주의인민공화국에서 모든 어린이는 태어나자부터 식량을 공급받는다”고 규정하고 있는 어린이보육교양법 제15조에 따라 탁아소와 유치원의 모든 어린이들에게 식사를 제공하고 있으며, 식량 부족에도 불구하고 임신부와 4세 미만 아동에게는 월 단위로 식량을 제공하였다고 밝혔다.<sup>567</sup> 그러나 북한의 주장과는 달리, 북한이탈주민들은 탁아소와 유치원에서의 무료급식이 2000년 이후부터 중단되었다고 공통적으로 증언하고 있다.<sup>568</sup> 직장 내 탁아소에 아이를 맡

566\_ FAO, "The State of Food and Agriculture (Social Protection and Agriculture: Breaking the Cycle of Rural Poverty)," (2015), p. 92, <[www.fao.org/publications/sofa/2015/en/](http://www.fao.org/publications/sofa/2015/en/)> 참조.

567\_ UN Doc. CRC/C/PRK/5 (2016), para. 178.

568\_ NKHR2016000121 2016-07-26; NKHR2016000133 2016-08-09; NKHR2016000143 2016-08-23; NKHR2016000145 2016-08-23; NKHR2016000151 2016-09-

졌었다는 한 북한이탈주민은 식사뿐만 아니라 기저귀, 선생님 월급까지도 모두 부모들이 부담했다고 밝혔다.<sup>569</sup> 당국은 사실상 장소만 제공하고 부모가 탁아소와 유치원 운영을 위한 제반 비용을 부담하고 있는 실정임을 알 수 있다. 부모의 보살핌을 받을 수 없는 아동을 위한 시설의 상황도 매우 열악한 것으로 파악된다. 북한이탈주민 ○○○은 함경북도 무산군 고아원의 경우 국가 지원이 거의 없기 때문에 아이들을 농장에 보내 일을 시켰다고 증언하였다.<sup>570</sup> 한편, 대다수의 북한이탈주민들은 임신부와 4세 미만 아동에 대한 정기적 식량 제공에 대해서 아는 바가 없다고 증언하였다. 하지만, 일부 권력기관의 가족에게는 특별한 혜택이 주어지기도 한 것으로 보인다. 2015년 탈북한 한 여성은 2011년에 조카가 태어났는데 오빠가 보위부에 있다 보니 산모와 아기에 대해 1년 정도 배급이 이루어졌다고 증언하였다.<sup>571</sup>

## 나. 아동교육 실태

아동권리협약 제28조는 아동은 교육을 받을 권리를 가진다고 규정하고 있다. 그리고 제29조에서는 아동교육이 다음의 목표를 지향하여야 한다고 규정하고 있다: (a) 아동의 인격, 재능 및 정신적·신체적 능력의 최대한의 계발; (b) 인권과 기본적 자

---

06; NKHR2016000154 2016-09-06.

569\_NKHR2016000153 2016-09-06.

570\_NKHR2016000133 2016-08-09.

571\_NKHR2016000154 2016-09-16.



유 및 국제연합헌장에 규정된 원칙에 대한 존중의 진전; (c) 자신의 부모, 문화적 정체성, 언어 및 가치 그리고 현거주국과 출신국의 국가적 가치 및 이질문명에 대한 존중의 진전; (d) 아동이 인종적·민족적·종교적 집단 및 원주민 등 모든 사람과의 관계에 있어서 이해, 평화, 관용, 성의 평등 및 우정의 정신에 입각하여 자유사회에서 책임 있는 삶을 영위하도록 하는 준비; (e) 자연환경에 대한 존중의 진전. 또한, 아동권리협약 제31조는 아동은 여가를 즐기고, 놀이에 참여하며, 문화생활과 예술에 참여할 수 있는 권리를 가진다고 규정하고 있다. 북한은 교육법, 보통교육법, 어린이보육교양법 등을 제정·시행하고 있으며, 아동권리보장법에서도 무료의무교육을 받을 권리, 희망과 재능을 발전시킬 권리, 휴식과 문화정서생활의 권리 등 교육 관련 규정을 두고 있다(제22조부터 제28조까지).

### (1) 과도한 정치사상교육

북한은 제5차 보고서에서 전반적 12년제 의무교육을 실시하고 있음을 언급하면서, 교육 프로그램이 아동교육의 목표를 규정하고 있는 아동권리협약 제29조에 부합하게 개편되었다고 밝히고 있다.<sup>572</sup> 그러나 북한의 교육과정 편성 현황을 보면 정치사상교육에 과도하게 편중되어 있으며, 세계에서 유래를 찾아보기 어려운 정도로 현 최고지도자와 그의 가계를 우상화하는 데 초점을 맞추고 있음을 알 수 있다. 김일성, 김정일, 김정은 관련 과목에 대한 학년별 교육시간은 <표 IV-4>와 같다.

572\_UN Doc. CRC/C/PRK/5 (2016), para. 209.

**표Ⅳ-4 김일성, 김정일, 김정은 관련 과목 교육시간**

구분		김일성	김정일	김정은
초급 중학교	1학년	68시간		34시간
	2학년	68시간	68시간	34시간
	3학년		68시간	34시간
고급 중학교	1학년	104시간		27시간
	2학년	56시간	56시간	27시간
	3학년		92시간	27시간

김정은 관련 과목은 2013년 교육과정 개정으로 신설된 것인데, 김일성, 김정일 관련 과목에 비해서는 비중이 작지만 신설 과목이라는 점을 감안하면 상당히 큰 비중이라고 볼 수 있다.<sup>573</sup> 주된 학습 내용은 당과 수령의 위대성, 주체사상원리, 당정책, 혁명전통, 혁명 및 공산주의 교양의 다섯 가지 범주이나, 이 모두는 수령의 위대성을 인식하게 하는 것으로 귀결된다.<sup>574</sup>

한편, 북한에서는 정치사상교육이 정규 교과뿐만 아니라 조선소년단, 김일성사회주의청년동맹 등 의무적인 조직생활을 통해서도 일상적으로 이루어지고 있다. 조선소년단에는 만 7~13세의 아동들이 가입하여 사상교양 활동과 조직 활동을 통해 유일사상을 학습하고 실천한다. 김일성사회주의청년동맹에는 만 14~30세의 청소년들이 가입하여 조직생활을 한다.

573\_ 조정아 외, 『김정은 시대 북한의 교육정책, 교육과정, 교과서』 (서울: 통일연구원, 2015), p. 69.

574\_ 위의 책, pp. 95~ 96.

## (2) 정치행사 및 체제선전 동원

북한은 제5차 보고서에서 아동권리협약의 관련 규정들과 아동권리위원회의 권고를 고려하여 아동의 교육 및 여가와 관련하여 다양한 조치들을 취하였다고 밝히고 있다.<sup>575</sup> 그러나 여전히 북한에서는 학생들이 각종 정치행사나 체제선전에 동원되고 있어 아동의 교육을 받을 권리, 여가를 누릴 권리 등이 심각하게 침해되고 있다.

표Ⅳ-5 정치행사 및 체제선전 동원 사례

증언내용	증언번호
선거철이 되면 '가창대'라는 이름으로 학생들을 동원하였음. 보통 선거 한 달 전부터 점심시간과 방과 후 집에 가기 전 중이로 만든 해바라기꽃을 들고 선거 관련 노래를 대열을 맞춰 부르고 다녔음.	NKHR2016000121 2016-07-26
김정일, 김일성, 김정은 생일 준비에 동원되었는데, 한 달 정도 오후마다 마을을 돌며 분위기를 고조시키는 역할을 하였음.	NKHR2016000133 2016-08-09
군대 가는 사람들 환송 행사에 동원되었음.	NKHR2016000152 2016-09-06

북한 학생들은 정치행사 및 체제선전 동원에 따른 장시간 연습으로 인해 육체적 부담이나 학습 방해 등의 고충을 겪는 것으로 나타났다. 10대 후반의 한 북한이탈주민은 매년 4·15 태양절 행사 준비를 위하여 2월부터 추운 날씨 속에 주말까지도 집단체조 연습을 했으며, 가끔은 밤늦게까지도 연습을 했다고 증언하였다.<sup>576</sup> 또 다른 북한이탈주민에 따르면, 한여름 무더위 속에서 3~4시간씩 연습을 하다가 쓰러지는 학생들도 있다고

575\_UN Doc. CRC/C/PRK/5 (2016), paras. 181~226.

576\_NKHR2016000123 2016-07-26.

한다.<sup>577</sup> 그런데 이 같은 동원과 관련하여 대체로는 힘들어도 해야만 한다는 인식을 갖고 있는 것으로 파악된다.<sup>578</sup>

### (3) 의무적 군사훈련

북한은 의무적 군사훈련에 대한 아동권리위원회의 지속적인 우려에도 불구하고 여전히 고급중학교 과정에서 ‘군사활동초보’라는 군사과목을 유지하고 있다. 제5차 보고서에서는 이 부분에 대한 직접적인 언급은 회피한 채, 고급중학교의 교육 목표에는 “군사복무, 사회생활, 대학생활을 충분히 준비할 수 있도록 하기 위한 건강한 심신 함양이 포함된다”고만 밝히고 있다.<sup>579</sup> 고급중학교 2학년 과정에서는 1주간 붉은청년근위대 야영훈련소에서 군사훈련을 받고, 3학년 과정에서는 1주간 야외숙영을 통해 초보적인 군사활동 능력을 기른다. 북한이탈주민들의 증언에 따르면, 군사훈련에서는 사격, 총기 분해 및 조립, 포복, 대열, 군 규범 교육 등이 실시된다고 한다.<sup>580</sup>

## 다. 학생 노동동원 실태

아동권리협약 제32조는 아동은 자신의 건강, 교육, 발달을 위협하는 노동으로부터 보호받을 권리를 가진다고 규정하고 있

---

577\_NKHR2016000151 2016-09-06.

578\_NKHR2016000122 2016-07-26; NKHR2016000134 2016-08-09; NKHR2016000143 2016-08-23; NKHR2016000152 2016-09-06.

579\_UN Doc. CRC/C/PRK/5 (2016), para. 198.

580\_NKHR2016000118 2016-07-26; NKHR2016000121 2016-07-26; NKHR2016000123 2016-07-26.

다. 북한은 헌법, 사회주의노동법, 아동권리보장법에서 아동노동의 금지를 규정하고 있다. 다만, 현행 아동권리보장법은 아동의 나이를 “16살까지”로 규정하고 있고, 헌법과 사회주의노동법에서도 노동가능연령을 16세로 규정하고 있어, 아동권리협약에 합치되지 않음은 앞에서 이미 언급하였다.

북한은 제5차 보고서에서 이전 보고서에서와 마찬가지로 아동노동은 오래 전에 근절되었다는 입장을 되풀이하였다.<sup>581</sup> 그리고 이론과 실무를 결합하는 차원에서 교육과정에 현지실습을 편성하여 학생들로 하여금 농장 및 공장을 방문하도록 한다고 밝혔다.<sup>582</sup> 실제로 북한의 교육과정을 보면, 초급중학교의 경우 나무심기, 그리고 고급중학교의 경우 나무심기와 생산노동을 포함시키고 있다.

그런데 북한에서는 이처럼 공식적으로 정해진 교육과정 외에도 방과 후나 수업시간에 학생들을 각종 작업에 수시로 동원하고 있는 것으로 파악된다. 봄, 여름, 가을에는 10일에 6, 7일씩 매일같이 방과 후 노동에 동원되며, 봄에는 김매기와 모내기를 위하여 그리고 가을에는 감자캐기와 강냉이 따기를 위하여 수업을 중단하고 한 달 정도 농촌작업에 동원되는 경우도 있다고 한다.<sup>583</sup> 또한 학생들은 모래나르기, 자갈나르기와 같은 건설작업에 동원되기도 한다고 한다.<sup>584</sup> 한 북한이탈주민은 이처럼 부

581\_UN Doc. CRC/C/PRK/5 (2016), para. 240.

582\_ *Ibid.*, para. 203.

583\_NKHR2016000139 2016-08-23; NKHR2016000145 2016-08-23; NKHR2016000150 2016-09-06; NKHR2016000152 2016-09-06.

584\_NKHR2016000133 2016-08-09.

족한 노동력을 보충하기 위하여 노동에 동원되는 경우 할당량이 정해져 있어 육체적으로 매우 힘들다고 증언하였다.<sup>585</sup> 또 다른 북한이탈주민은 그나마 가을에는 감자나 열매를 주워 먹을 수 있어 배는 고프지 않았지만, 봄에는 육체적으로 너무 힘들고 배가 고팠다고 증언하였다.<sup>586</sup> 동원을 피하려고 학교에 안 나오는 학생들도 있다고 한다.<sup>587</sup> 그런데 몸이 아픈 경우를 제외하고는 작업에 빠진 경우 학교에 돈을 바쳐야 한다는 증언도 있었다.<sup>588</sup>

## 라. 특별보호조치 실태

### (1) 강제송환된 아동에 대한 처우

아동권리협약 제37조는 어떠한 아동도 고문, 가혹한 취급이나 처벌, 불법체포 또는 자유의 박탈을 당하지 않는다고 규정하고 있다. 그리고 제39조는 국가는 고문, 학대, 착취 등의 피해 아동의 회복 및 사회복귀를 촉진시키기 위한 적절한 조치를 취할 의무를 진다고 규정하고 있다. 북한은 형법 및 형사소송법에서 관련 규정들을 두고 있으며, 아동권리보장법에서도 사법분야에서의 아동권리보장의 기본요구, 아동에 대한 형사책임추궁 및 사형 금지, 사회적교양처분의 적용, 사건취급처리에서 아동의 인격존중 등을 규정하고 있다(제47조부터 제49조까지, 제51조).

---

585\_NKHR2016000131 2016-08-09.

586\_NKHR2016000139 2016-08-23.

587\_NKHR2016000150 2016-09-06.

588\_NKHR2016000152 2016-09-06.

북한은 제5차 보고서에서 “불법월경하였다가 귀환한 아동들은 교양조치의 대상이 된다”고 밝히고 있다.<sup>589</sup> 즉, 불법월경의 동기와 목적을 조사한 다음, 아동권리보장법, 출입국법, 형법 등의 관련 규정들을 숙지하도록 함으로써 법에 대한 준수를 제고하는 것을 원칙으로 한다는 것이다.<sup>590</sup> 그리고 학교 측은 그런 아동에 특별한 주의를 기울여 학교생활에 적응할 수 있도록 하며, 관할 인민위원회는 그러한 아동을 양육하면서 부모가 직면할 수 있는 문제를 해결하기 위하여 아동의 부모들과 지속적으로 접촉한다고 설명하였다.<sup>591</sup> 과거 조사에서는 중국에서 송환된 아동들은 취조 과정에서부터 폭언, 폭행 등 가혹행위와 고문을 당하며, 구금 중에는 구타, 중노동, 배고픔 등에 시달린다는 증언들이 수집된 바 있다.<sup>592</sup> 2016년 조사에서도 한 북한이탈주민은 2014년 가을 16살 아이가 부모가 사망한 후 인신매매로 중국에 팔려가서 꽃제비 생활을 하다가 강제송환되었고 보위부 조사 도중 영양실조로 사망하였다고 증언하였다.<sup>593</sup> 그런데 2016년 조사에서는 탈북 후 송환된 아동이 교양처분만 받고 풀려났다는 증언들도 수집되었다.<sup>594</sup> 북한이탈주민 ○○○은 2013년 당시 17살이던 남동생이 어머니와 함께 탈북을 하였다가 강제송환되었는데 어머니는 노동교화형 3년을 선고받았

589\_UN Doc. CRC/C/PRK/5 (2016), para. 239.

590\_ *Ibid.*

591\_ *Ibid.*

592\_NKHR2013000018 2013-01-22; NKHR2013000032 2013-02-19.

593\_NKHR2016000121 2016-07-26.

594\_NKHR2016000112 2016-07-26; NKHR2016000123 2016-07-26.

고 남동생은 보름 정도 교육만 받고 풀려났다고 증언하였다.<sup>595</sup> 다만, 이후에 계속 인민반 감시를 받았다고 한다.<sup>596</sup> 또 다른 북한이탈주민은 미성년자는 성인과 같이 구류장에 구금될 수 없어 '9·27 상무'로 보내진다고 증언하였다.<sup>597</sup> 관련 증언들이 엇갈리고 있으므로, 강제송환된 아동 관련 사건이 어떤 식으로 처리되는지 지속적으로 살펴볼 필요가 있을 것으로 보인다. 교양처분의 구체적인 내용과 방법에 대해서도 추가적인 확인이 필요하다.

## (2) '꽃제비'

아동권리협약 제20조는 “일시적 또는 항구적으로 가정환경을 박탈당하거나 가정환경에 있는 것이 스스로의 최선의 이익을 위하여 허용될 수 없는 아동은 국가로부터 특별한 보호와 원조를 부여받을 권리가 있다”고 규정하고 있다. 북한은 아동권리보장법에서 “부모 또는 후견인의 보살핌을 받을 수 없는 아동은 육아원과 애육원, 학원에서 국가의 부담으로 키운다”고 규정하고 있다(제31조).

이와 관련하여 이른바 '꽃제비'라고 불리는 북한의 유랑 결식 아동에 대해 살펴볼 필요가 있다. 북한은 제5차 보고서에서 '꽃제비'에 대한 명시적인 언급은 하지 않았다. 다만, 자연재해, 부모의 사망 또는 이혼으로 인하여 가정환경을 박탈당한 아동을

---

595\_NKHR2016000131 2016-08-09.

596\_위의 증언.

597\_NKHR2016000143 2016-08-23.



보호하고 그들에게 좋은 생활환경 및 학습환경을 제공한다고만 설명하고 있다.<sup>598</sup> 북한 전역에 걸쳐 ‘꽃제비’ 수가 어느 정도에 이르는지는 명확히 파악되지 않고 있다. 북한 당국은 ‘꽃제비들’을 보호·관리한다는 취지 아래 단속에 걸린 꽃제비들을 ‘구호소’, ‘숙박소’, ‘소년교양소’, ‘방랑자 숙소’, ‘구제소’ 등으로 불리는 수용시설로 보내는 것으로 알려져 왔는데, 여전히 국경 지대 및 지방의 역전이나 장마당을 중심으로 ‘꽃제비들’이 종종 목격된다는 것이 북한이탈주민들의 대체적인 증언이다. 다만, 2016년 6월 탈북한 한 남성은 최근 김정은 지시로 애육원을 많이 건설하여 여기서 옷도 주고 밥도 준다고 하니 ‘꽃제비들’이 그쪽으로 많이 몰려가 요즘은 ‘꽃제비들’을 거리에서 보기 힘들다고 증언하였다.<sup>599</sup>

그런데 ‘꽃제비들’이 수용시설에 수용이 되어도 시설 및 환경의 열악성과 규율의 엄격성으로 인하여 결국에는 도망치는 경우가 많다는 증언들이 지속적으로 수집되고 있다.<sup>600</sup> 양강도 혜산시에 거주하다가 탈북한 북한이탈주민들에 따르면, 혜산시 성후동에는 ‘유학원’이라 불리는 꽃제비 수용시설이 있는데, 규율이 매우 심하며 식사도 아주 소량만 지급되는 것으로 알려져 있다고 한다.<sup>601</sup> 북한의 꽃제비 수용시설에서는 직원에 의한 폭력 및 성폭행 사건도 발생하고 있는 것으로 파악된다. 과거 ‘방

598\_UN Doc. CRC/C/PRK/5 (2016), para. 109.

599\_NKHR2016000158 2016-09-20.

600\_NKHR2016000121 2016-07-26; NKHR2016000122 2016-07-26; NKHR2016000143 2016-08-23; NKHR2016000157 2016-09-20.

601\_NKHR2016000139 2016-08-23; NKHR2016000140 2015-08-23.

랑자 숙소'에 수용된 적이 있다는 한 북한이탈주민은 처음 입소 하자마자 아무 이유 없이 몽둥이로 맞았으며 말대답을 했다는 이유로 발길질을 당했다고 증언하였다.<sup>602</sup> 또 다른 북한이탈주민은 꽃제비 수용시설에서 직원의 폭행 및 성폭행 때문에 원생들이 도망가는 경우가 있었다고 증언하였다.<sup>603</sup>

## 마. 평가

북한은 2016년 4월 아동권리위원회에 제출한 제5차 보고서에서 2008년부터 2015년까지의 기간 동안 아동의 권리 실현을 위한 다양한 조치를 취했다고 밝혔다. 그러나 2016년 조사에 따르면, 북한 아동의 인권 상황은 여전히 열악한 것으로 판단된다. 아동의 보건·복지 수준이 전반적으로 낮은 편이며, 평양과 지방 간, 그리고 도시와 농촌 간 편차도 심각한 상황으로 나타났다. 또한, 아동교육의 목표에 부합하지 않는 북한의 교육 정책에 대한 아동권리위원회의 지속적인 우려와 권고에도 불구하고 개선된 사항은 거의 없는 것으로 파악된다. 교육의 목적을 넘어 부족한 노동력을 보충하기 위한 학생 동원도 계속 이루어지고 있는 것으로 보인다. 여전히 꽃제비들에 대한 적절한 보호가 이루어지지 않고 있는 등 아동에 대한 특별보호조치도 미흡한 수준이다. 다만, 예방접종률의 향상, 아동의 영양실조 비율과 영유아 사망률의 감소 추세 등 일부 긍정적인 변화도 있다. 2016년 조사에서는 강제송환된 아동에 대한 교양처분 후 귀가

---

602\_NKHR2016000132 2016-08-09.

603\_NKHR2016000139 2016-08-23.

조치 사례도 수집되었는데, 향후 관련 실태를 보다 정확히 파악하기 위한 조사가 필요할 것으로 보인다.

Chapter I  
법근목적 및 연구방법

Chapter II  
시민적·정치적 권리 실태

Chapter III  
경제적·사회적·문화적 권리 실태

Chapter IV  
취약계층

Chapter V  
주요 사항

# 3

## 장애인

장애인의 권리에 대해서는 장애인권리협약에 구체적으로 명시되어 있다. “당사국은 장애를 이유로 한 어떠한 차별 없이 장애인의 모든 인권과 기본적 자유의 완전한 실현을 보장하고 촉진하기 위한 의무를 부담한다고 당사국의 일반의무에 대해 규정하고 있다”(제4조). 북한은 2013년 7월 3일 장애인권리협약에 서명하고 2016년 12월 6일 협약을 비준하여 마침내 장애인 권리협약의 당사국이 되었다.

### 가. 장애인 정책 및 장애인 규모

#### (1) 장애인 정책

북한 당국은 장애인 차별대우에 대한 국제사회의 지적 및 우려를 의식하여 2003년 6월 장애자보호법을 채택하였다. 장애자보호법은 “장애자의 회복 치료와 교육, 문화생활, 노동에서 제도와 질서를 엄격히 세워 장애자들에게 보다 유리한 생활환경과 조건을 마련하여 주는 데 이바지”함을 목적으로 제정되었다(제1조). 이 법의 제2조에서는 장애인을 “육체적, 정신적 기능이 제한 또는 상실되어 오랜 기간 정상적인 생활을 하는 데

지장을 받는 공민”으로 규정하고 “국가는 장애자의 인격을 존중하며 그의 사회정치적 권리와 자유, 이익을 건강한 공민과 똑같이 보장하도록 한다”라고 명시하고 있다. 장애인보호법에는 장애자의 회복치료(제2장), 장애자의 교육(제3장), 장애자의 문화생활(제4장), 장애자의 노동(제5장) 등에 관한 규정들이 명시되어 있다. 이외에도 사회보험법, 사회주의노동법, 사회보장법 등에도 장애인을 보호하기 위한 규정들을 두고 있다.

장애인들의 권익을 옹호하기 위해 ‘조선장애자보호연맹’이 활동하고 있다. 조선장애자보호연맹은 장애인에 대한 조사 수행, 보건과 생활조건의 개선, 장애인에 대한 사회적 인지와 관심도의 제고를 위한 행동프로그램을 개발하는 역할을 수행하며, 각 도와 시·군에 산하 위원회를 두고 있다.<sup>604</sup> 또한 조선장애자보호연맹 산하에 조선농인협회, 조선장애어린이회복원, 조선맹인협회, 조선장애자후원회사, 조선장애자체육협회, 조선장애자예술협회가 설립되어 활동하고 있다.<sup>605</sup> 또한 조선장애자보호연맹은 2010년 베이징에 처음으로 대표부를 개설하였다. 그리고 2015년 선양대표부를 개설하였고 리분희 전 조선장애자체육협회 서기장이 초대 대표로 활동하고 있다고 한다.<sup>606</sup> 북한 당국은 ‘2008~2010 장애인을 위한 포괄적 행동계획’도 수립하였다.<sup>607</sup>

604\_ CRC, “Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention: The Combined Third and Forth Periodic Reports of States Parties Due in 2007: Democratic People’s Republic of Korea,” UN Doc. CRC/C/PRK/4 (January 15, 2008), para. 134.

605\_ 『노동신문』, 2012.9.30.; 『조선중앙통신』, 2014.12.16.

606\_ 『미국의소리』, 2015.5.13.

607\_ CRC, “Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of

## (2) 장애인 규모

북한 당국은 장애자보호법에서 “국가는 장애자의 실태를 정기적으로 조사하며 장애정도를 정확히 평가하고 그 기준을 바로 정하도록 한다”(제5조)고 규정하고 있다. 이러한 장애자보호법에 따라 북한 당국 차원에서 장애인 전반에 대해 체계적인 실태조사를 수행하였는지는 파악되지 않고 있다. 다만, 북한은 장애자보호법 제정 이전에 한 차례, 제정 이후에 두 차례 장애인 실태에 대해 표본조사를 실시한 것으로 파악되고 있다.

먼저 세계밀알연합회가 입수한 자료에 따르면 1999년 ‘조선 장애자지원협회’가 실태를 조사한 것으로 알려지고 있다. 동 자료에 의하면 북한에는 전체 인구의 3.41퍼센트에 해당하는 76만 3천237명의 장애인이 거주하는 것으로 나타났다. 조사결과에 따르면 북한의 장애인 가운데 지체장애인이 29만 6천518명(38.8퍼센트)으로 가장 많았고 청각 장애인 16만 8천141명, 시각장애인 16만 5천88명, 중증장애인 6만 8천997명, 정신장애인 3만 7천780명 등이다. 평양의 경우 1.75퍼센트 가량이 장애인으로 조사됐다. 거주지역은 농촌지역(35.4퍼센트)보다 도시(64퍼센트)에 더 많이 살았다.<sup>608</sup>

그리고 2009년에 북한 당국이 유엔에 제출한 보고서에 따르면 2005년에 선별조사를 실시한 것으로 파악되고 있다. 동 보

---

the Convention: The Combined Third and Forth periodic Reports of States Parties Due in 2007: Democratic People’s Republic of Korea,” para. 134; 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권증진 방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2013), p. 66.

608\_ 『연합뉴스』, 2006.4.9.; 『연합뉴스』, 2006.11.23.

고서에 따르면 3,639명의 아동들이 기동성 장애를 가지고 있으며 그 중 2,176명은 소년들이고 1,463명은 소녀들이다.<sup>609</sup>

표Ⅳ-6 장애아동의 연령별 비율

(단위: %)

0~4세	5~6세	7~10세	11~17세	합계
11.6	11.2	30.2	47.0	100

조선장애자보호연맹은 중앙통계국과 함께 2011년 11월 3개 도에서 2천4백여 세대를 대상으로 하여 두 번째 장애인 표본조사를 실시하였다.<sup>610</sup> 2012년 제14회 런던 장애인올림픽(8월 30일~9월 10일)에 참가한 북한 대표단의 김문철 조선장애자보호연맹 중앙위원회 부위원장을 통해 동 조사결과의 일부내용이 밝혀졌다. 동 조사에 따르면 시력, 청력, 지체(사지), 정신(지능 포함), 복합장애 등 5대 부문의 장애인 인구는 5.8퍼센트로 집계되었다.<sup>611</sup>

WHO는 “2013년 동남아시아 지역에서의 장애(World Report on Disability)” 보고서에서 북한의 장애인 비율을 2007년 현재 전체 인구의 3.4퍼센트로 추정하고 있다. 장애유형별 장애 실태를 보면 북한 내 장애인 비중은 지체장애, 시각장애, 청각과 언어장애, 지적장애 순으로 나타나고 있다.<sup>612</sup> 그

609. 조선민주주의인민공화국, “인권이사회 결의 5/1의 부속서 제15(A)항에 의거, 제출된 국가보고서,” p. 20.

610. 『노동신문』, 2012.9.30.

611. 『연합뉴스』, 2012.9.10. 북한은 2014년 보편적 정례인권검토를 위해 제출한 보고서에서도 장애인 비율이 5.8퍼센트라고 밝히고 있다. National Report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council Resolution 16/21.

리고 독일에 본부를 둔 대북 구호단체 ‘투게더-함흥’이 2015년 8월 7일부터 평양에서 ‘제7회 국제 농아모임’을 개최했는데, 약 35만 명의 농아인들이 등록되어 있다고 한다.<sup>613</sup>

## 나. 장애인 권리 실태

### (1) 훈련 및 재활 실태

장애인권리협약에서는 “당사국은 장애인이 최대한의 독립성, 완전한 신체적·정신적·사회적 및 직업적 능력 그리고 삶의 전 분야에서 완전한 통합과 참여를 달성하고 유지할 수 있도록 동료집단의 지원을 포함하여 효과적이고 적절한 조치를 취한다” (제26조 제1항)고 훈련 및 재활에 대해 규정하고 있다. 북한도 장애인보호법에서 “국가는 장애자의 회복치료를 위하여 필요한 지역에 전문 또는 종합적인 장애자회복치료기관을 조직한다” (제11조), “보건지도기관과 해당기관, 기업소는 교정기구, 삼륜차, 안경, 보청기 같은 보조기구를 계획적으로 생산 보장하여야 한다”(제14조)고 훈련 및 재활 규정을 두고 있다.

장애인보호법에 따라 북한 당국은 장애인의 훈련 및 재활을 위하여 나름대로 조치를 취하여 오고 있다. 우선 2013년 3월 평양에 지능장애와 사지장애를 겪는 어린이들을 위주로 장애에 대한 조기 발견과 회복을 위한 사업을 수행하는 ‘조선장애어린이회복원’을 건립하였다.<sup>614</sup> 그리고 2013년 12월 6일 평양에

---

612\_ 『미국의 소리』, 2013.9.20.; 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권증진 방안 연구』, p. 82.

613\_ 『미국의 소리』, 2015.8.13.



장애인들에게 종합적인 기능회복 서비스를 제공하는 ‘문수기능 회복원’이 개원되었다. 동 회복원은 각 도, 시, 군병원들에 개설되어 있는 기능장애인 치료를 위한 물리치료과의 모체병원으로서 기능을 수행하고 있다.<sup>615</sup> 또한 평양시 동대원구역에 장애인 운동선수를 위한 ‘동대원장애자운동관’을 건설하는 것으로 알려졌다.<sup>616</sup>

북한에도 함흥교정기구공장, 송림교정기구공장, 평양영예군인교정기구수리공장 등 장애인을 위한 교정기구 생산시설이 운영되고 있다. 함흥교정기구공장에서는 폴리프로필렌수지로 교정기구를 생산하고 있다. 또한 교정기구공장의 직원들이 이동수리 서비스도 제공하고 있다.<sup>617</sup> 북한이탈주민들 중에도 함경남도 함흥시에 장애인을 위한 교정기구가 운영되는 것을 알고 있다. 그렇지만 의족이나 의수 등 장애인 용품이 비싸기 때문에 일반 장애인들이 구입하기는 어려운 상황이라고 한다.<sup>618</sup> 이와 같이 재활 및 훈련을 위한 체계가 도입되고 있지만 경제난으로 인해 극히 초보적인 수준으로 재활 및 훈련 실태는 열악하다고 평가된다.

614\_ 『노동신문』, 2012.9.30.; 『조선중앙통신』, 2013.3.29.; 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권증진 방안 연구』, p. 69.

615\_ 『조선신보』, 2013.12.17.; 『조선중앙통신』, 2014.12.16.

616\_ 『통일뉴스』, 2016.2.27.

617\_ 『조선신보』, 2013.5.23.; 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권증진 방안 연구』, p. 71; 『연합뉴스』, 2014.12.3.

618\_ NKHR2013000057 2013-03-19; NKHR2013000070 2013-04-02; NKHR201500131 2015-09-22.

## (2) 적절한 생활수준 및 고용 실태

장애인권리협약에서는 “당사국은 적절한 수준의 의식주를 포함하여 장애인 자신과 그 가족이 적절한 생활수준을 유지하고 생활조건이 지속적으로 개선될 장애인의 권리를 인정하며 장애를 이유로 한 차별 없이 이러한 권리의 실현을 보호하고 증진하는 적절한 조치를 취한다”(제28조 제1항)고 규정하고 있다.

북한 당국도 장애인들이 적절한 생활수준을 유지할 수 있도록 장애인들을 위한 공장을 운영하면서 배려하는 정책을 펴고 있다. 북한 내에는 우대를 받는 영예군인과 일반 장애인으로 구분되는데, 공장의 경우에도 영예군인 공장과 일반 장애인 공장이 별도로 운영되고 있다.<sup>619</sup> 장애인 공장은 ‘경노동직장’ 형태로 장애인을 위한 공장이 운영되기도 한다. 꼽추, 소아마비 등의 장애인들은 지역 편의봉사시설(편의봉사관리소)에서 도장 만드는 일, 시계, 자전거, 신발, 텔레비전 등을 수리하는 일 등의 경노동을 하며 일부 시각장애인들은 기타를 연주하여 돈벌이를 하기도 한다.<sup>620</sup> 그렇지만 1990년대 중반 이후 적절한 예산을 배정하지 못함으로써 이러한 장애인공장이 제대로 작동되지 못하는 것으로 파악되고 있다.

---

619\_ 『데일리NK』, 2012.8.28.; 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권증진 방안 연구』, pp. 71~72.

620\_ NKHR2012000026 2012-02-21; NKHR2015000036 2015-02-10.

표Ⅳ-7 영예군인 공장 운영 실태

증언내용	증언번호
평양시 낙랑구역에 낙랑영예군인 공장이 있는데 전국적 모델임.	NKHR2013000168 2013-09-17
함경남도 신상군에 맹인 영예군인 공장이 있음.	NKHR2014000016 2014-03-18
양강도 해산시 해명동에 영예군인 공장이 있으며, 200~300명 정도 있다고 함.	NKHR2014000063 2014-06-03
양강도 해산시 연봉동에는 영예군인 공장이 있는데, 이제는 가방을 생산한다고 함.	NKHR2014000136 2014-09-23
남편은 흥남 영예군인 공장에서 일했음.	NKHR2014000157 2014-09-23
양강도 해산시에 영예군인 공장이 있음. 과거 각종 그릇을 생산했으나, 현재는 생산품 없음.	NKHR2015000043 2015-02-24
함경북도 길주군에 영예군인이 운영하는 통신기계공장이 있으며 배급도 실시됨. 다만 정상 배급은 아니고, 연 최대 6개월치 정도 배급됨.	NKHR2015000053 2015-03-10
양강도 해산시 연봉1동, 연두동, 송봉동, 위연동에 영예군인 공장이 있음. 현재 전기, 원료 문제로 제대로 가동되지 않음.	NKHR2015000130 2015-09-22
함경북도 회령시 성천동에 맹인 영예군인 공장이 있음.	NKHR2016000099 2016-06-14

Chapter I  
법권목적 및 연구방법

Chapter II  
시민적·정치적 권리의 실태

Chapter III  
경제적·사회적·문화적 권리의 실태

Chapter IV  
취업개황

Chapter V  
주요 시민

**표Ⅳ-8 일반 장애인 공장 운영 실태**

증언내용	증언번호
2013년 고모에게 함경북도 청진시 수성(구역)에 맹인공장이 있다고 들었는데, 이 맹인공장은 금속건재공장이었으며, 고모는 이곳에서 과거 계산원으로 일했다고 함.	NKHR2014000144 2014-09-02
2014년 삼지연 리명수 노동자구에 장애인들을 위한 경노동이 있었으나 운영되지는 않음.	NKHR2016000030 2016-03-08
함경북도 청진시 수성구역에 시각장애인을 위한 공장이 있음.	NKHR2013000036 2013-02-19
함경북도 회령시 성천동에 장애인을 위한 경노동직장이 있음. 현재 제대로 운영되지 않음.	NKHR2013000095 2013-05-14 NKHR2015000131 2015-03-22
함경북도 무산군에 장애인 공장이 있었으나 현재 기자재가 없어 유지되지 않고 있음.	NKHR2013000116 2013-06-11
청각장애인, 지체장애인을 대상으로 하는 경노동이 있음.	NKHR2013000186 2013-09-17
평양시 축전동에 증견기업 규모의 장애인 공장이 있음.	NKHR2016000170 2016-11-01
양강도 삼수군에 청각장애인, 시각장애인, 지체장애인을 대상으로 하는 장애인 공장들이 있음.	NKHR2016000083 2016-05-31

북한이탈주민들에 따르면 대부분의 장애인들은 국가적으로 배려 내지 보호를 받지 못하고 가족 부양으로 생활하거나, 아니면 동냥구걸을 하며 살아가는 것으로 알려지고 있다. 국가 차원에서의 장애인 대우나 장애인에 대한 지원은 영예군인에 한해서라고 한다. 일반 장애인들은 보조 기구 및 용품을 국가로부터 지원받지 못해 장애인 스스로가 마련하지만 영예군인에 대해서는 물품을 비롯한 생활지원을 해준다고 한다. 함경남도 출신 북한이탈주민 ○○○은 학교에서 영예군인들을 위해 현금이나 장

갑 또는 옷 등의 지원물자를 내라고 하는 경우도 있다고 증언했다.<sup>621</sup> 양강도 혜산시 출신 북한이탈주민은 2015년 혜산 배급소에서 일반 인민은 제외하고 영예군인에게만 식량을 배급하는 것을 목격했다고 말했다.<sup>622</sup> 그러나 아버지가 영예군인이었던 함경북도 출신 북한이탈주민은 영예군인에게 실제로 지원되는 물자 또는 보조금은 지극히 형식적이었다고 했다.<sup>623</sup>

북한은 장애인보호법에서 “교육지도기관과 해당기관은 장애자의 학력, 연령, 장애정도를 고려하여 안마사, 컴퓨터타자수, 미술원, 설계원양성소와 직업학교 같은 것을 조직 운영할 수 있다”(제22조)고 규정하고 있다.

이러한 조항에 따라 북한은 장애인의 취업을 지원하는 정책을 펴고 있다. 2012년 5월 2일 평양에 장애인들이 사회생활에 보다 적극적으로 참가하도록 하기 위한 사업의 일환으로 장애인 직업교육을 전문으로 하는 ‘조선장애자기능공 양성반’이 개설되었다. 동 양성반은 1년제로 운영되고 있으며 농아들과 절단장애인을 비롯한 신체장애인들이 교육을 실시하고 있다고 한다.<sup>624</sup> 또한 영국의 대북 지원 민간단체인 ‘두라 인터내셔널’은 2016년 5월 2일 평양에 장애인학생을 위한 디자인 학교를 개설하기로 조선장애자보호연맹과 합의하였다.<sup>625</sup>

621\_ NKHR2016000135 2016-08-23.

622\_ NKHR2016000041 2016-04-05.

623\_ NKHR2016000046 2016-04-19.

624\_ 『조선중앙통신』, 2012.5.2.; 『조선신보』, 2012.5.9.; 『조선신보』, 2013.5.23.; 『에이블뉴스』, 2013.8.9.; 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권증진 방안 연구』, p. 70.

625\_ 『미국의 소리』, 2015.12.29.

그런데 장애인이 고용에서 차별을 받는다는 일부 증언도 수집되고 있다. 북한이탈주민 ○○○은 친구 아버지가 다리를 절어서 교원을 하지 못하고 대학도서관 사서를 한다고 증언하였다.<sup>626</sup>

## 다. 가정 및 지역사회 동참 노력 실태

### (1) 자립적 생활 및 지역사회에의 동참 위반

장애인권리협약에서는 “장애인은 다른 사람과 동등하게 자신의 거주지 및 동거인을 선택할 기회를 가지며, 특정한 주거형태를 강요받지 아니한다”(제19조 가.)고 거주지 자유를 규정하고 있다. 그리고 “장애인의 지역사회에서의 생활과 통합을 지원하고 지역사회로부터 소외되거나 분리되는 것을 방지하기 위하여 필요한 개별지원을 포함하여, 장애인은 가정 내 지원서비스, 주거 지원서비스 및 그 밖의 지역사회 지원서비스에 접근할 수 있다”(제19조 나.)고 장애인의 지역사회 통합을 강조하고 있다.

장애인권리협약에서 규정하고 있는 거주지 선택과 지역사회 통합을 위배하는 대표적 인권유린 사례는 왜소증 장애인에 대한 격리지역의 운영이다. 북한이탈주민 상당수는 왜소증 장애인을 격리하는 지역이 존재한다고 증언하고 있다. 대표적인 지역이 김형직군(구 후창군) 연하리이다.<sup>627</sup> 그런데 왜소증 장애인을 격리한다는 증언과 함께 일반 주민들이 거주하는 지역에서 왜소증 장애인을 목격하였다는 사례도 수집되고 있다. 함경

---

626\_NKHR2014000009 2014-03-04.

627\_NKHR2015000074 2015-04-07; NKHR2015000106 2015-05-19; NKHR2016000083 2016-05-31.

북도 나선시에 거주했던 북한이탈주민 ○○○은 2016년 나선 시내에서 왜소증 장애인과 척추장애인을 목격했다고 증언했다.<sup>628</sup> 이러한 증언에 비추어 볼 때 일부 왜소증 장애인 격리촌이 운영되지만 모든 왜소증 장애인을 격리하는 것은 아닌 것으로 보인다. 따라서 지속적인 증언을 통해 왜소증 장애인 격리에 대한 보다 분명한 실태를 파악할 필요가 있다. 한편 왜소증 장애인이 격리 등 차별을 받고는 있지만 생활형편은 좋다는 증언도 수집되고 있다.<sup>629</sup>

표Ⅳ-9 왜소증 장애인을 격리한다는 증언

증언내용	증언번호
양강도 김형직군 연하리에서 왜소증 장애인들이 김매는 장면을 목격함.	NKHR2013000011 2013-01-22
왜소증 장애인 마을에 살다가 나온 사람으로부터 왜소증 장애인 마을에 대해 들었음.	NKHR2013000047 2013-03-05
양강도 김형직군 상창구 고모네 집에 갔다가 왜소증 장애인들을 격리수용하여 살게 하는 것을 목격했음.	NKHR2013000060 2013-04-02
양강도 신파군 용화리에 왜소증 장애인들을 격리수용하는 곳이 있다고 함.	NKHR2013000074 2013-04-16
양강도 김형직군 두지리가 난쟁이골이라고 함.	NKHR2013000117 2013-06-25
왜소증 장애인의 격리수용 및 강제 불임수술이 시행되었음.	NKHR2014000004 2014-02-18
왜소증 장애인들을 따로 살게 하며, 아이를 못 낳게 통제한다는 이야기는 들어본 적 있음.	NKHR2014000055 2014-05-20
양강도 김형직군 연하리에서 왜소증 장애인을 목격했는데, 이들은 주민부락에서 살지 못하고, 산에 깊이 들어가서 자기들끼리 살았음.	NKHR2014000076 2014-06-17
장애인의 후대를 남기지 않도록 하고, 후창에 밀집해서 퍼지지 않도록 했다고 함.	NKHR2014000137 2014-09-12

628\_ NKHR2016000186 2016-12-13.

629\_ NKHR2013000011 2013-01-22; NKHR2013000218 2013-11-26.

**표Ⅳ-10** 왜소증 장애인을 격리하지 않는다는 증언

증언내용	증언번호
1995년 당시 함경북도 회령시에서 왜소증 장애인 2명과 함께 학교를 다녔음.	NKHR2015000126 2015-09-08
2010년 함경북도 무산군 임강리 7반에서 왜소증 장애인부자가 농장에서 농사짓는 것을 목격함.	NKHR2013000165 2013-09-03
함경북도 온성군 남양구에서 왜소증 장애인을 목격함.	NKHR2013000100 2013-05-28
외할아버지의 여동생이 왜소증 장애인였는데 격리수용하지 않음.	NKHR2013000141 2013-07-23
양강도 혜산시에 왜소증 장애인이 거주하는 것을 언니로부터 들었음.	NKHR2013000218 2013-11-26
함경북도 청진시 장마당에서 왜소증 장애인이 CD-R 장사를 하는 등 왜소증 장애인을 많이 목격했음.	NKHR2014000100 2014-03-04
왜소증 장애인을 많이 목격함.	NKHR2014000027 2014-04-01
인민반 내에 왜소증 장애인이 있었는데 부인도 있고, 자식도 있었음. 양강도 혜산시에는 왜소증 장애인이 여럿 살고 있음.	NKHR2014000075 2014-06-17
고모가 사는 양강도 보천군에서 이웃집에 왜소증 장애인(남성) 사는 것을 목격했음.	NKHR2014000131 2014-08-26
어렸을 때부터 2015년 탈북시점까지 함경북도 회령시 산업동에 왜소증 장애인이 거주했음.	NKHR2015000141 2015-10-06

장애인의 거주지 선택의 자유를 침해하는 또 다른 사례는 장애인에 대한 거주지역 제한이다. 북한이탈주민들에 따르면 북한 당국은 특수지역인 평양과 외국인의 출입이 잦은 남포, 개성, 청진 등에 장애인들이 거주하는 것을 제한하고 있다. 북한 당국은 장애인들이 외국인에게 좋지 않은 인상을 준다는 이유로 특기자를 제외하고는 장애인들이 평양이나 외국인들의 방문



이 잦은 지역에 거주하는 것을 통제하고 있다는 것이다.<sup>630</sup> 북한이탈주민 ○○○은 ‘한국 드라마를 보다가 한국에도 장애인이 많은 것 같은데 왜 평양에는 없는가’라는 대화를 나눈 적이 있다고 증언하였다.<sup>631</sup>

## (2) 가정과 가족에 대한 존중 위반

장애인권리협약에서 “적령기에 있는 모든 장애인이 장래 배우자의 자유롭고 완전한 동의 아래 결혼을 하고 가정을 이룰 수 있는 권리가 인정된다”(제23조 제1항 가.)고 규정하고 있다. 또한 “장애인이 자녀의 수와 출산계획을 자유롭게 수립하고 책임 있게 선택할 권리를 인정”(제23조 제1항 나.)한다고 가정과 가족에 대해 존중하도록 규정하고 있다.

비인도적 차별 대우와 가정 및 가족에 대한 존중을 침해하는 대표적인 인권 침해행위로 왜소증 장애인에 대한 불임수술을 들 수 있다. 관련해서 북한이탈주민들의 증언들이 다수 수집되고 있다. 북한 당국이 강제불임을 통해 자녀를 낳지 못하도록 하고 있지만 최근 이에 대한 불만과 항의가 표출되고 있으며, 실제로 자녀를 낳는 경우가 많은 것으로 파악되고 있다. 북한이탈주민 ○○○은 2000년 양강도 김형직군에서 왜소증 장애인들이 인간차별 한다고 항의했다는 말을 들었다고 증언하였다.<sup>632</sup> 따라서 왜소증 장애인 불임 여부가 실시되었다면 지금도

630\_NKHR2014000078 2014-07-01.

631\_NKHR2015000176 2015-12-15.

632\_NKHR2013000117 2013-06-25.

지속되고 있는지 등 왜소증 장애인 불임 실태에 대한 지속적인 추적조사가 필요할 것이다.

**표Ⅳ-11** 왜소증 장애인 불임수술 실태

증언내용	증언번호
2014년 함경북도 온성군에서 키가 작은 사람들이 강제로 불임수술을 당하였음.	NKHR2015000171 2015-12-01
도 병원 유전상담과 의사였던 본인이 왜소증 장애인을 조사, 파악한 후 당에서 지시한 피임계획을 수행하였음. 왜소증 장애인은 '71호 대상'이라고 하는데, 이는 김일성이 1971년에 왜소증 장애인들을 집단수용했기 때문이고, 북한에서는 키가 130cm 이하인 사람들을 왜소증 장애인으로 규정하고 있는 것으로 보임. 또한, 최근에는 왜소증 장애인들이 자신들을 강제로 불임시키는 것을 알고 있기 때문에 불임주사를 놓으려 하면 반항을 하며 신소를 하기도 하나, 왜소증 장애인 강제불임은 당의 지시이기 때문에 이들의 반항 및 신소는 무시당하며, 왜소증 장애인 가운데 지적수준이 떨어지는 사람들에게 대해서는 "키가 크게 해 준다"라고 유인하여 불임주사를 놓는다고 했음.	NKHR2012000072 2012-04-26
왜소증 장애인은 격리수용하며 강제로 불임수술을 한다고 함.	NKHR2012000073 2012-05-08
왜소증 장애인에 대해 강제불임을 하도록 하지만 실제로는 자녀를 출산하고 있음.	NKHR2013000117 2013-06-25
	NKHR2013000200 2013-11-12

### (3) 이동성 실태

장애인권리협약에서 “장애인에 대하여 최대한 독립적인 개인적 이동성을 보장하기 위하여 효과적인 조치를 취한다”(제20조)고 개인의 이동성을 규정하고 있다. 북한도 장애인권리협약에 서명한 이후 2013년 11월 21일 ‘장애자후원기금’의 설립, 장애인권리협약 제9조에 규정된 접근성을 반영하여 건물과 시

설에 대한 장애인의 접근성을 강조하는 내용 등 장애인권리협약의 내용을 반영하여 장애자보호법을 개정하였다.<sup>633</sup>

북한은 순안국제공항을 개축하면서 화장실에 장애인을 배려하는 공간을 만들었다. 이러한 특수한 시설을 제외하고 북한은 경제난으로 인해 장애인의 이동성을 보장하는 조치들을 취하지 못하고 있는 것으로 파악되고 있다.

## 라. 장애인에 대한 인식 제고 실태

장애인권리협약에서는 “장애인에 대한 긍정적인 인식과 사회적 인식의 증대를 촉진”(제8조 제2항 가. 2))하도록 규정하고 있다.

북한도 장애자보호법에 따라 장애인에 대한 인식을 개선하기 위한 활동을 전개하고 있다.

먼저 북한 당국은 장애자보호법 제49조에 따라 2011년부터 6월 18일을 ‘장애자의 날’로 지정하여 기념하는 행사를 개최하고 있다.<sup>634</sup> 그리고 북한은 2010년부터 조선장애자보호연맹 중앙위원회의 주최로 12월 3일 평양에서 ‘세계 장애인의 날 행사’를 기념하는 ‘장애자 연합모임(Joint Celebrations on the Occasions of the International Day of Persons with Disabilities)’을 매년 개최하여 오고 있다.<sup>635</sup>

633\_ 『조선신보』, 2013.12.6.; 『연합뉴스』, 2013.12.6.

634\_ 『조선신보』, 2014.6.24.

635. 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권증진 방안 연구』, p. 72; 『조선신보』, 2013.12.7.

북한은 장애인과 비장애인이 함께 참여하는 스포츠 행사를 통해 장애인에 대한 일반인들의 관심을 제고하는 사업도 수행하고 있다. 국가체육지도위원회의 조직(2012년 11월) 등을 통해 장애인 체육에 대한 관심을 제고하고 있다. 최근 장애인들과 정상인들이 함께 참가하는 탁구경기가 정례화 되고 있으며 참가인원 수도 늘어나고 있다.<sup>636</sup>

## 마. 국제사회와의 협력

북한은 장애인을 지원하기 위해 한국 및 국제사회와의 협력을 추진해 왔다.

첫째, 남북사이의 장애인 협력이다. 남북 장애인 교류 지원사업의 일환으로 한국에서는 대구대 대표단, 북한에서는 조선적십자병원 대표단이 참석한 가운데 2006년 12월 19일 평양 양각도 호텔에서 재활 치료, 특수교육 부문 등에 대한 상호 간의 연구 결과를 논의하는 남북 간의 재활과학 분야 첫 토론회가 개최되었다.<sup>637</sup> 또한, 2007년 5월 등대복지회의 지원으로 평양시 보통강구역 붉은거리에 장애인 자립자활센터로서 종합복지관인 ‘보통강 종합편의’를 건립·개원하였으며, 이는 북한 최초의 장애인 자립자활센터로 조선장애자보호연맹과 공동으로 운영되고 있다.<sup>638</sup>

둘째, 국제NGO와의 협력이다. 국제푸른나무는 평양에 장애

---

636\_ 위의 책, p. 72.

637\_ 『연합뉴스』, 2006.12.22.

638\_ ○○○, 통일연구원 자문회의, 2012년 6월 29일. 본인의 요청에 따라 익명으로 처리.

인 의료지원 및 재활기술 교육, 장애인 체육 및 예술인 양성 프로그램을 운영하는 대동강 장애인회복원 건립을 추진 중에 있다.<sup>639</sup> 또한 핸디캡 인터내셔널은 평양의 ‘문수기능회복원’, ‘조선장애어린이회복중심’ 등의 물리치료사들에게 작업 치료법을 전수하는 활동을 전개할 예정이다.<sup>640</sup> 독일 대북 민간단체 ‘투게더-함흥’은 카톨릭 단체와 기부자들의 지원으로 2016년 4월 평양 모란봉구역에 교실 10개 정도와 40여 명의 어린이를 수용할 수 있는 북한 최초의 청각장애인 유치원을 개원하였다.<sup>641</sup>

셋째, 국제사회와 장애인 교류 사업도 진행되고 있다. 2011년 2월 9일 조선장애자보호연맹 중앙위원회와 세계농인연맹은 양해각서를 체결하였는데, 이 양해각서에 따라 북한 조선맹인협회(2014년 3월 발족)와 조선농인협회(2013년 12월 발족)가 세계연맹에 가입하기 위한 사업을 추진하고 있다.<sup>642</sup> 그리고 2014년 11월 7일, 핀란드농아인협회의 주선으로 북한의 청각장애인 3명 등 북한대표단 6명이 핀란드를 방문하였으며, 핀란드 국제개발부 세르파 파테로 장관을 예방하였다.<sup>643</sup> 그리고 2015년 2월 20일부터 3월 2일 사이에 영국과 프랑스에서 장애학생 연주회를 개최하였다.<sup>644</sup> 또한 2014년 8월 8일부터 12일까지 일본, 싱가포르, 네덜란드의 청각장애자들 18명이 북한

639\_ 국제푸른나무 홈페이지, <www.greentreekorea.org> 참조.

640\_ 『미국의 소리』, 2015.2.10.; 『노컷뉴스』, 2015.2.10.

641\_ 『노컷뉴스』, 2016.7.1.

642\_ 『조선신보』, 2014.6.24.

643\_ 『미국의 소리』, 2014.11.8.

644\_ 『조선신보』, 2014.8.27.; 『MK뉴스』, 2014.9.17.; 『아시아경제』, 2015.2.6.

을 방문하였다.<sup>645</sup> 독일 본에 본부를 둔 국제장애인올림픽위원회 관계자는 2016년 5월 13일부터 16일까지 평양을 방문하여 북한 탁구선수 13명과 수영선수 8명 등 21명에게 장애인 올림픽대회가 채택하고 있는 ‘장애등급제도’와 규정, 분류방법에 대해 설명했다.<sup>646</sup>

넷째, 장애인 관련 국제경기에 대한 참여이다. 북한은 2010년 조선장애자체육협회를 설립하였고 2011년 9월에는 민족장애자올림픽위원회를 설립하였으며, 2013년 11월 22~24일 아테네에서 개최된 국제장애인올림픽위원회에서 정식 회원국으로 가입하였다. 또한 2012년 런던 장애인올림픽대회, 2013년 10월 말레이시아 쿠알라룸푸르 아시아 장애청소년 경기대회, 2014년 10월 인천 장애인아시아경기대회, 2016년 9월 리우데자네이루 장애인올림픽대회에 참가하는 등 장애인 관련 국제경기대회에 적극적으로 참가하고 있다. 그리고 청각 장애인과 언어 장애인으로 구성된 북한 농아축구팀은 2014년 12월에 이어 두 번째로 2016년 12월 오스트레일리아를 방문해 오스트레일리아 농아 축구팀과 친선경기를 가졌다.<sup>647</sup>

## 바. 평가

북한은 2016년 11월 23일 장애인권리협약을 비준함으로써 장애인권리협약상의 의무를 이행하겠다는 의지를 대내외에 천

---

645\_ 『조선신보』, 2014.8.27.

646\_ 『미국의 소리』, 2016.6.7.

647\_ 『미국의 소리』, 2016.11.19.

명하였다. 특히, 북한은 장애인을 특정보호대상으로 규정하고 장애인 정책에 대해서는 나름대로 전향적으로 대응하여 오고 있다. 북한이 장애인의 인식을 제고하기 위해 일정 부분 노력을 하고는 있지만 ‘불구’라는 기존의 부정적 인식이 북한 사회에 여전히 강하게 남아 있는 것으로 파악되고 있다. 그리고 왜소증 장애인 격리와 불임 등 지역사회 통합 및 가정에 대한 존중을 침해하는 행위에 대한 의혹은 여전히 해소되지 못하고 있다. 아울러 영예군인 공장, 일반 장애인 공장, 재활을 위한 노력도 기울이고 있으나 경제난으로 인해 효과를 거두지 못한 것으로 평가되고 장애인에 대한 배려를 강조하고 있기는 하지만 의미 있는 재정을 투입하지는 않는 것으로 보인다.



White Paper on Human Rights  
in North Korea 2017



## Chapter V

### 주요 사안

1. 정치범수용소
2. 부정부패
3. 해외 탈북자
4. 해외 노동자
5. 이산가족·납북자·국군포로

# 1

## 정치범수용소

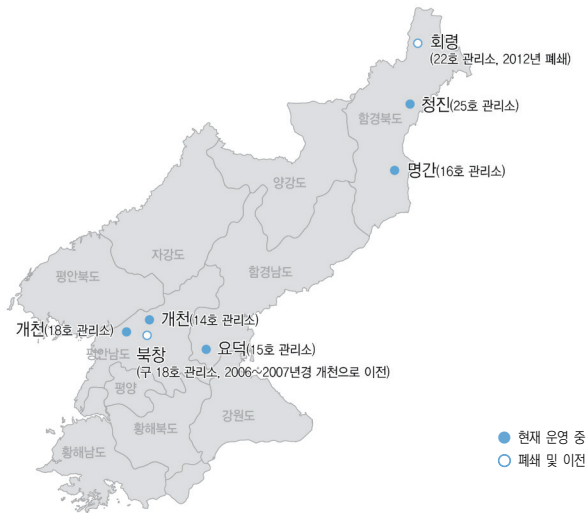
### 가. 정치범수용소 현황

북한은 그 존재를 부인하고 있으나 북한에는 ‘관리소’라고 불리는 정치범수용소가 존재한다. 북한 정치범수용소는 공식적인 구금시설이 아니라는 점에서 인권 침해의 근본적 요소가 내재되어 있다. 현재 개천 14호 관리소, 요덕 15호 관리소, 명간 16호 관리소, 개천 18호 관리소, 청진 25호 관리소 등 총 5개의 수용소가 운영되고 있는 것으로 파악된다.<sup>648</sup> 개천 14호 관리소는 평안남도 개천시 창동, 잠상리, 동창골 일대에 위치하고 있다. 요덕 15호 관리소는 함경남도 요덕군 대숙리, 입석리, 구읍리, 용평리, 평전리 다섯 개 리에 위치하고 있으며, 요덕군 전체 면적의 1/3에 해당하는 넓은 지역을 차지하고 있다. 명간 16호 관리소는 함경북도 명간군 중평동, 가리동, 부화리 일대

648. 최근까지 총 6개가 운영되는 것으로 알려졌으나, 북한이탈주민의 증언 등을 종합해 볼 때 함경북도 화령시 낙생리, 행영리, 남석리 일대에 위치하던 22호 관리소가 2012년경 최종 폐쇄된 것으로 파악된다. 2015년 조사에서도 화령 22호 관리소 폐쇄 관련 증언이 다수 수집되었다. NKHR2015000023 2015-01-27; NKHR2015000025 2015-01-27; NKHR2015000026 2015-01-27; NKHR2015000031 2015-02-10; NKHR2015000129 2015-09-22; NKHR2015000135 2015-09-22; NKHR2015000163 2015-12-01.

에 소재하고 있다. 명간의 구 지명을 따서 ‘화성관리소’로도 불린다. 개천 18호 관리소는 평안남도 개천 동림리 지역에 위치하고 있는데, 2006~2007년경 평안남도 북창군 세포동, 삼포동, 신흥리 일대에 위치하던 구 북창 18호 관리소가 대폭 축소되어 평안남도 개천 동림리 지역으로 이전한 것으로 파악되고 있다. 청진 25호 관리소는 함경북도 청진시 송평구역 수성동에 위치하고 있다. 청진 25호 관리소는 ‘수성교화소’라고 불리기는 하지만 실제로는 정치범을 수용하는 관리소라고 한다. 청진 25호 관리소에는 도당 보안부장, 도인민위원회 위원장 등 간부들이 수용된다는 증언도 있다.<sup>649</sup>

그림 V-1 정치범수용소 위치



649\_ NKHR2014000056 2014-05-20; NKHR2014000010 2014-03-04.

통일연구원은 2013년 북한이탈주민의 증언, 위성사진 판독 등을 토대로 5개 수용소에 최소 8만에서 최대 12만 정도의 정치범들이 수용되어 있는 것으로 추정한다.<sup>650</sup> 2006~2007년경 북창관리소의 축소·이전과 2012년경 회령관리소의 폐쇄도 이러한 분석에 힘을 실어 주며, 1990년대 이후의 새로운 수용 규모가 크지 않은 반면 탄광 등 열악한 내부 노동환경 등으로 인해 사고 사망률이 높다는 북한이탈주민의 증언도 이를 뒷받침한다. 그러나 이와 같이 수용소 수와 규모가 축소된 것을 북한 당국의 정치범수용소에 대한 인식과 정책의 변화로 보기는 어렵다. 중요한 점은 김정은 시대에도 북한은 여전히 체제에 위협이 되는 적대세력과 잠재위협세력을 사회와 격리하는 정치범수용소 제도를 존속시키고 있다는 점이다.<sup>651</sup>

북한 정치범수용소는 운영 형태, 방법, 관리주체에 따라 마을 형태와 교화소 형태, 완전통제구역과 혁명화구역이 함께 있는 관리소와 완전통제구역만 있는 관리소, 정치범 본인만 수용되는 관리소와 가족이 함께 수용되는 관리소, 국가안전보위성이 관리주체인 관리소와 인민보안성이 관리주체인 관리소로 구분될 수 있다.<sup>652</sup>

---

650\_ 이금순 외, 『북한 정치범수용소』, pp. 19~21.

651\_ 위의 책, p. 21.

652\_ 자세한 내용은 위의 책, pp. 11~16.

표 V-1 정치범수용소 관리 및 운영 현황

	개천 14호 관리소	요덕 15호 관리소	명간 16호 관리소	개천 (구 북창) 18호 관리소	청진 25호 관리소
형태	마을	마을	마을	마을	구급시설
구역구분	완전통제구역	혁명화구역 완전통제구역	완전통제구역	이주민 (별도 구분 없이 수용)	교회소 식
사회복귀	불가능	불가능, 가능	불가능	불가능, 가능	불가능, 가능
가족동반 여부	가족동반	본인/ 가족동반	가족동반	본인/ 가족동반	본인
관리주체	국가안전 보위성	국가안전 보위성	국가안전 보위성	인민보안성	국가안전 보위성

## 나. 정치범의 수용

북한 정치범수용소 운용 초기에는 주로 절대적 정치범죄를 저지른 자들이 수용되었으나, 정치범죄로 보기 어려운 일반범죄자도 수용되는 등 수용 대상이 점차 확대되어 온 것으로 파악된다.<sup>653</sup> 그 동안의 조사에 따르면, 북한 체제를 비판하거나 수령을 모독한 경우, 한국행을 기도하거나 한국 사람과 접촉하거나 한국에 대한 우호적 발언을 한 경우 등을 이유로 수용되는 사례가 주를 이루는 것으로 파악된다. 중국으로의 도강자에 대한 처벌은 최고 노동교화형임에 반해, 한국으로의 도강 혹은

653\_ 위의 책, pp. 10~11.

도강기도에 대한 처벌은 관리소 수감으로 이어지고 있다. 또, 예배 등의 종교활동을 이유로 수용되는 사례와 가족이 탈북하여 한국으로 갔다는 이유로 수용되는 사례도 지속적으로 발생하고 있다. 사회일탈행위에 대한 처벌로 정치범수용소에 수용되기도 하는 것으로 보이는데, 대표적으로 인신매매를 이유로 정치범수용소에 수용되는 사례가 증언되고 있다.<sup>654</sup> 또한 사안이 중대한 일부 경제사범의 경우에도 정치범수용소에 수용된다는 증언도 있었다.<sup>655</sup> 한편, 정치범에 대한 처벌에는 본인뿐만 아니라 본인의 가족, 그리고 경우에 따라서는 친척까지도 연계해서 처벌하는 연좌제를 적용하고 있는 것으로 파악된다. 연좌제를 적용하는 범위는 직계에 해당된다고 한다. 배우자가 정치범으로 몰렸을 때 이혼하게 되면 정치범수용소에 가지 않는다는 증언도 있었다.<sup>656</sup>

정치범 피의자들을 체포하고 이들을 정치범수용소에 수용하는 과정에서 법적 절차는 준수되지 않는 것으로 보인다. 북한이탈주민 ○○○은 정치범수용소 수용은 재판을 하지 않고 국가안전보위성에서 단독으로 결정한다고 증언하였다.<sup>657</sup> 정치범 피의자들이 이 같은 방식으로 정치범수용소에 수용되고 있기 때문에 일반인들이 가족, 친지 등의 정치범수용소 수용 사실 및 상황을 알기는 쉽지 않다.

북한이탈주민 ○○○은 2011년 2월 어머니가 중국 방문 시

---

654\_ NKHR2011000068 2011-03-15; NKHR2011000124 2011-05-24.

655\_ NKHR2011000196 2011-09-06.

656\_ NKHR2013000154 2013-08-20.

657\_ 위의 증언.

중국에 있는 딸을 만나 한국에 가라고 권유한 사실이 발각되어 청진 25호 관리소에 수용되었다고 증언하였다.<sup>658</sup> 함경북도 회령시에 거주하였다는 한 북한이탈주민은 2011년경 동료와 그 가족이 한국행을 기도하다가 중국에서 체포되어 관리소에 수용되었다고 증언하였다.<sup>659</sup> 또 다른 북한이탈주민은 득문한 내용을 바탕으로 2014년 11월 이웃에 사는 ○○○가 중국 밀수와 한국 이산가족 찾기에 가담하다가 전화 탐지에 걸려서 관리소에 수용되었다고 증언하였다.<sup>660</sup> 담당 보안원이 주민총회에서 ○○○가 관리소에 갔다고 언급한 후 “남조선하고 관계를 가지면 이제는 법도 용서를 안 한다”고 말했다고 한다.<sup>661</sup> 그 밖에도 2013년 여름에 동료의 어머니가 한국에 사는 아들과 통화하다가 발각되어 관리소에 수용된 사례를 득문하였다는 증언도 있었다.<sup>662</sup> 다만, 예전에는 가족이 탈북하여 한국으로 갔다는 이유로 수용되는 사례가 많았으나, 한국행이 많아지면서 일일이 그런 식으로 처리하기가 어려워 그 같은 사례가 많이 줄었다는 증언도 수집된 바 있다.<sup>663</sup> 또한, 연좌제가 적용되어 가족이 수용된 경우에도 아이는 관리소에서 내보냈다는 증언과, 한국행을 기도한 가족을 관리소에 수용하면서 아이들은 제외하였다는 증언이 수집되었다.<sup>664</sup> 2016년 조사에서도 유사한 사례가

658\_ NKHR2015000101 2015-05-19.

659\_ NKHR2015000031 2015-02-10.

660\_ NKHR2015000136 2015-09-22.

661\_ 위의 증언.

662\_ NKHR2015000085 2014-04-21.

663\_ NKHR2015000028 2015-02-10.

664\_ NKHR2015000015 2015-01-27; NKHR2015000030 2015-02-10.

수집되었다. 2016년 6월에 탈북한 증언자의 득문사례에 따르면, 2010년 일가족이 한국행을 위해 탈북하다 강제송환되어 정치범수용소에 수용되었는데 가족 중 미성년자(14세, 7세)는 풀려났다고 한다.<sup>665</sup>

## 다. 수용자 생활 실상

### (1) 초법적, 약식 또는 자의적 처형

그 동안 수집된 북한이탈주민의 증언에 따르면, 정치범수용소에서는 규율 위반, 명령 불복종 등의 이유로 어떠한 법적 절차도 없이 보위부원에 의한 처형이 이루어지기도 하는 것으로 파악된다. 이런 식의 처형은 공개적으로 이루어지는 경우가 많지만, 비밀리에 이루어지는 경우도 있다고 한다.

### (2) 강제노동

정치범수용소에서 수용자들은 강도 높은 노동에 시달리는 것으로 파악된다. 노동의 종류는 정치범수용소별로 다른데, 구 북창 18호 관리소의 경우 탄광 노동을 주로 하였으며, 지리적 특성상 농사는 불가능하였다고 한다.<sup>666</sup> 요덕 15호 관리소의 경우 공업반, 농산반 등이 있다고 한다.<sup>667</sup> 탄광 노동의 경우 ‘생

---

665\_ NKHR2016000171 2016-11-01.

666\_ 북한이탈주민 ○○○, 2012년 9월 14일, 서울에서 면접; 북한이탈주민 ○○○, 2012년 10월 12일, 서울에서 면접.

667\_ 북한이탈주민 ○○○, 2012년 9월 27일, 서울에서 면접.



산계획'이기 때문에 하루 노동량을 채우지 못할 경우 마칠 때까지 일해야 한다고 한다.<sup>668</sup> 수용자들은 휴일에도 쉬지 못하고 노동에 동원되는 것으로 파악된다. 구 북창 18호 관리소에 수용되어 있었던 김혜숙은 쉬는 날에는 탄광 보위지도원이나 담당 보안부 지도원들의 집에 불려가 밭갈기, 감자심기, 김매기, 석탄 실어다가 창고에 들이기 등의 작업을 하였다고 증언하였다.<sup>669</sup> 강제노동으로 인해 사망하는 경우도 발생하고 있다. 북한이탈주민 ○○○은 구 북창 18호 관리소 탄광에서 일했는데, 1년에 10명 정도 사망했다고 증언하였다.<sup>670</sup>

### (3) 비인도적 처우

정치범수용소에서는 폭행 및 가혹행위가 만연해 있는 것으로 파악된다. 북한이탈주민 ○○○은 구 북창 18호 관리소에서 탄광교대 책임자인 ○○○ 교대부갱장이 탄광노동 중 계획량을 채우지 못했을 때 발로 걷어차고 자루로 가격하는 등 구타를 하였으며, 탄광 보안원 역시 구타를 하였다고 증언하였다.<sup>671</sup>

정치범수용소 내 영양·위생·의료 상황도 열악하여 수용자들이 고통을 당하고 있는 것으로 파악된다. 구 북창 18호 관리소에 수용되어 있었던 김혜숙은 일곱 식구에게 배급되는 알량미가 한 달에 고작 8kg이었다고 증언하였다.<sup>672</sup> 쌀을 구할 방법

668\_ 북한이탈주민 ○○○, 2012년 9월 14일, 서울에서 면접.

669\_ 김혜숙, 『눈물로 그린 수용소』 (서울: 시대정신, 2011), p. 38.

670\_ NKHR2013000126 2013-07-09.

671\_ 위의 증언.

672\_ 김혜숙, 『눈물로 그린 수용소』, pp. 73~76.

이 없었기 때문에 오직 산에 가서 산나물을 뜯어오는 것 밖에는 허기를 채울 다른 방도가 없었으며, 쉬는 날에도 온 집안 식구들이 산에 가서 먹을 수 있는 풀을 모조리 뜯어다가 식량으로 모아 놓았다고 한다.<sup>673</sup> 북한이탈주민 ○○○은 구 북창 18호 관리소에서 자신의 아버지는 지병과 영양실조로, 동생 2명은 각각 영양실조와 질병으로 사망했다고 증언하였다.<sup>674</sup> 또한, 구 북창 18호 관리소 내에는 영종병원이 있었는데 자신이 2004년 4월 탄광에서 다리를 다쳐 병원에 갔을 때 X-ray 검사만 받고 치료는 받지 못하였으며 다리를 절단하라는 얘기만 들었다고 한다.<sup>675</sup>

#### (4) 가족생활 제한

그 동안 수집된 북한이탈주민의 증언에 따르면, 완전통제구역에서는 부모형제라도 함께 살 수 없으며 부부조차도 따로 떨어져 살아야 한다고 한다. 그리고 혁명화구역에서는 일부 예외적으로 인정되는 경우를 제외하고는 결혼과 출산이 금지된다고 한다. 부부관계를 못하게 하기 위해 밤과 낮에 서로 번갈아가며 일을 시킨다는 증언도 있었다.

## 라. 평가

2016년 조사에서는 정치범 수용소에 관한 증언이 많이 나오

---

673\_ 위의 책, pp. 73~76.

674\_ NKHR2013000126 2013-07-09.

675\_ 위의 증언.

지는 않았으나, 한국형 기도에 따른 정치범수용소 수용 사례는 지속적으로 확인되고 있다. 다만, 2015년 조사에서 가족을 관리소에 수용하는 경우에도 아이들은 내보냈다는 증언이 수집되었는데, 2016년 조사에서도 유사한 증언이 수집된 것을 보면 미성년자에 대해서는 어느 정도 온정적인 처우가 행해지는 경우도 있는 것으로 보인다.

정치범 피의자가 어떠한 법적 절차 없이 체포되어 외부와의 연락이 끊긴 상태로 수용되고 그 가족은 이들의 행방과 생사를 전혀 알 수 없는 상태로 살아가게 되는 것은 고문 및 비인도적 처우를 받지 않을 권리(자유권규약 제7조), 신체의 자유와 안전에 대한 권리(자유권규약 제9조), 공정한 재판을 받을 권리(자유권규약 제14조) 침해에 해당한다. 한편, 최근 조사에서는 정치범수용소 수용자들의 생활 실상에 관련된 증언은 수집되지 않고 있다. 하지만 기존의 상황에서 크게 달라지지 않았을 것으로 가정한다면, 수용자들은 자유권규약에서 인정되는 여러 권리 또는 자유를 침해받고 있는 것으로 판단된다. 보다 구체적으로, 수용자들에 대한 즉결처형 혹은 비인도적 처우에 따른 사망은 생명권(자유권규약 제6조) 침해에 해당하며, 수용자들에 대한 심각한 노동 착취는 강제노동을 하지 않을 권리(자유권규약 제8조) 침해에 해당한다. 수용자들에 대한 폭행 및 가혹행위와 열악한 영양·위생·의료 상황은 그 자체로 피구금자의 권리(자유권규약 제10조) 침해에 해당하며, 그 정도가 심각할 경우 고문 및 비인도적 처우를 받지 않을 권리(자유권규약 제7조)에 대한 침해에도 해당할 수 있다. 그 밖에도 정치범수용소 내 가족 생활에 대한 제한은 가정을 구성하고 사회와 국가의 보호를 받

을 권리(자유권규약 제23조)를 침해하는 것이기도 하다. 북한 정치범수용소는 북한 당국에 의한 인권 침해의 종합판이자 결정판이라고 결론내릴 수 있다.

## 2

# 부정부패

### 가. 북한 사회의 부정부패 현황

북한 사회의 부정부패 현상은 중앙, 지방, 하부 단위를 불문하고 거의 일상화될 정도로 만연해 있다. 북한은 1990년대 경제난 이후 일반 주민에 대한 배급이 사실상 중단되었으며, 계획경제가 기형적으로 작동하고 있다. 이러한 가운데 북한 주민들은 시장을 통한 생존을 모색하게 되었고, 북한 내부에서는 비정상적으로 사적 이득을 추구하는 불법적이고 비사회주의적인 행위가 급속도로 확산되었다.<sup>676</sup>

북한은 형법과 행정처벌법을 통해 뇌물수수를 처벌하고 있다. 북한은 2015년 형법 개정을 통해 대량뇌물죄에 관한 형량을 3년에서 5년으로 높이고, 정상이 무거운 경우 가중처벌 한다는 규정을 추가했다.

676\_ 김수암 외, 『북한부패와 인권의 상관성』, p. 3.

**표 V-2 뇌물죄 관련 북한 형법 규정 변화**

<p><b>2012년 형법</b></p>	<p>제230조(뇌물죄) 대량의 뇌물을 받은 자는 1년 이하의 노동단련형에 처한다. 특히 대량의 뇌물을 받은 경우에는 3년 이하의 노동교화형에 처한다.</p>
<p><b>2015년 형법</b></p>	<p>제230조(뇌물죄) 대량의 뇌물을 받은 자는 1년 이하의 노동단련형에 처한다. 특히 대량의 뇌물을 받은 경우에는 5년 이하의 노동교화형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 5년 이상 10년 이하의 노동교화형에 처한다.</p>

행정처벌법 제163조는 뇌물 수수 및 중개행위에 대해 경고, 엄중경고, 3개월 이하의 무보수노동, 노동교양을 시킬 수 있으며, 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수노동, 노동교양 또는 강직, 해임, 철직처벌을 준다고 규정하고 있다. 그러나 이러한 법적 제재에도 불구하고 북한 사회의 뇌물수수 등 부정부패 현상은 더욱 만연해지고 있다. 2016년 조사에서도 수사나 예심과정, 교화소 등의 구금시설, 재판과정에서의 뇌물수수에 관한 다수의 증언이 있었으며, 이는 북한 사법기관과 관료사회의 부패가 심각한 수준임을 보여준다. 북한 주민의 일상생활과 밀접하게 관련된 경우도 있는데, 여행증의 발급이나 주택 매매, 직장의 배치 등과 관련해서도 뇌물수수가 일상화되어 있다.

## 나. 주민통제 및 처벌 과정에서의 부정부패

### (1) 단속단계에서의 부정부패

북한 당국의 주민통제는 시기별로 강도의 차이가 다소 있으나 일정한 지속성을 보여 왔다. 북한 당국의 통제는 주로 주민들의 생계활동 및 시장 활동을 규제하여 시장화에 따른 사회질

서 이완을 방지하기 위한 차원으로 진행된다. 한편 북한 당국이 규정하는 비사회주의 활동에 대한 통제와 처벌이 강화되자, 사회 전반적으로 처벌을 면하기 위해 뇌물을 주는 북한 주민들의 행위도 확산되었다. 2016년 조사에서도 휴대전화 사용이나 녹화물 시청, 전기제품 메모리 소유 등으로 단속되었으나, 뇌물을 주고 처벌을 면하거나 가벼운 처벌을 받았다는 최근 증언이 다수 확보되었다.

표 V-3 단속과정에서 뇌물공여 사례

증언내용	증언번호
2013년 양강도 해산시 거주 20대 남성은 자택에서 미국 영화 및 한국 드라마 시청으로 109상무의 단속에 걸렸으나, 1,000위안을 주고 처벌을 면했음.	NKHR2015000027 2015-02-10
2014년 4월 양강도 해산시 거주 30대 남성은 중국에 있는 친척과 통화하다가 후처의 사촌동생이 밀고하여 체포되었으나, 보위부에 뇌물을 주고 나왔음.	NKHR2015000070 2015-04-07
2015년 7월 양강도 해산시 거주 40대 여성은 손전화 단속에 걸려 1,500위안을 보위지도원에게 뇌물로 바치고 처벌을 면했음.	NKHR2016000139 2016-08-23
2016년 8월 함경북도 라선특급시 거주 60대 여성은 인민보안성의 가택 수색을 통해 전기제품 메모리를 소지한 것이 발각되었으나 뇌물(100위안)을 주고 처벌을 면했음.	BHGR2016000186 2016-12-13

휴대전화 단속은 주로 비사그루빠에 의해 이루어진다.<sup>677</sup> 단속에 걸렸을 경우 처벌은 보통 노동단련형을 받으나, 휴대전화의 출처 및 통화내용에 따라 처벌 수위와 뇌물 수준이 달라진다고 한다.<sup>678</sup> 북한이탈주민 ○○○는 2013년도 당시 휴대전화

677\_ NKHR2016000048 2016-04-19.

678\_ NKHR2016000092 2016-06-14.

단속과 관련해 경찰 경우에는 중국돈 5,000~6,000위안 정도였으며, 심할 경우는 2만 위안 정도가 필요했다고 증언했다.<sup>679</sup> 일반적으로 휴대전화를 사용하여 한국과 통화한 경우와 같이 엄중한 사항의 경우 단속원들이 뇌물을 받고 처벌을 면제해 주기는 어렵다고 한다.<sup>680</sup> 그러나 이와 같은 경우에도 고액의 뇌물을 단속원에게 줌으로써, 한국에 있는 가족과의 통화에 대한 처벌을 면했다는 증언이 있다.<sup>681</sup> 단속과정에서 단속원이 돈을 직접 요구하기도 한다. 실제 해외통화 적발 시 친척이나 지인들로부터 돈을 송금받기 위한 통화인 경우 이후 뇌물로 해결하기로 단속원과 합의를 하는 경우도 있다.<sup>682</sup>

방송물 및 녹화물의 경우 보위부 1인, 사로총 1인, 보안부 1인으로 조직된 전문 단속기관(비사그루빠/109상무)에서 다룬다. 북한이탈주민 ○○○는 예전보다 북한 주민들 다수가 규제되는 방송물 및 녹화물을 보지만 이에 대한 단속은 여전하며, 단속에 걸린 경우 일반적으로 중국돈 1,000위안이 필요하다고 증언했다.<sup>683</sup> 북한이탈주민 ○○○는 보다 구체적으로 한국영화를 보고 발각되는 경우 1편당 5,000위안, 미국영화의 경우 2,000위안, 노래는 1곡당 50위안 정도의 뇌물이 필요하며, 뇌물로 처벌을 면하지 않을 경우 반사주의 혐의로 공개재판을 받을 수 있다고 증언했다.<sup>684</sup> 그러나 한국 관련 녹화물인 경우에

---

679\_NKHR2015000031 2015-02-10.

680\_NKHR2012000139 2012-07-10.

681\_NKHR2012000015 2012-02-07.

682\_NKHR2015000123 2015-09-08.

683\_NHHR2016000092 2016-06-14.

684\_NHHR2016000192 2016-12-27.



는 뇌물 공여로도 처벌을 피할 수 없으며, 노동단련형을 받는다는 증언도 있다.<sup>685</sup>

## (2) 조사단계에서의 부정부패

사건이 성립한 이후 조사과정(수사 및 예심단계)에서 처벌을 면제받거나, 형기를 단축하기 위해 뇌물을 수수하는 부패 형태도 다수 발견되고 있다. 재판 이전의 예심과정에서 예심원들이 돈을 받고 적용할 형기를 낮추어 주기도 하는데, 예심원들은 동일한 행위에 대해서도 가벼운 처벌을 받을 수 있도록 하기 위해 사실을 왜곡하기도 한다. 예를 들어 탈북자들의 경우 예심원이 탈북 횟수 혹은 중국에서의 행적, 탈북의도를 허위로 작성함으로써, 최소한의 처벌을 받도록 할 수 있다. 심지어 뇌물을 받고 피의자의 체포시기 및 구금기간을 허위로 변경하기도 한다. 밀수·밀매의 경우에도 뇌물을 받은 예심원이 밀매 규모를 축소 시킴으로써 피의자가 강력한 처벌을 피할 수 있도록 문건을 작성해 주기도 한다.<sup>686</sup> 2010년 함경북도 온성군 보안소 감찰과에서 조사를 받은 북한이탈주민 ○○○는 담당 예심원에게 돈을 얼마나 투자하느냐에 따라 자료가 고쳐질 수 있다고 증언했다.<sup>687</sup> 사건을 애초에 송치하지 않고 뇌물을 챙기기도 한다. 예를 들어 강제송환된 탈북자의 부모가 뇌물을 주자 피의자가 정신병이 있다는 진단서를 발급 받아 조사과정에서 석방한 경우

685\_ NHKR2016000038 2016-04-05.

686\_ 김수암 외, 『북한부패와 인권의 상관성』, p. 95.

687\_ NKHR2016000102 2016-06-28.

도 있다.<sup>688</sup> 예외적인 경우이기는 하지만, 당 창건일 등 주요 기념일에 특별 배려 지침이 하달될 경우 뇌물을 공여한 사람에게 우선적으로 혜택을 준다는 증언도 있다.<sup>689</sup> 조사단계에서 뇌물을 주고 비판서를 작성한 후 풀려나는 경우도 있다.<sup>690</sup> 그러나 중앙당 검열 등 시기가 좋지 않거나, 특별 단속의 행위에 연루될 경우에는 뇌물을 제공하더라도 처벌을 피하거나 덜기 위한 문건 조작이 어려울 수 있다.<sup>691</sup>

보위부 구류장에 구금된 단계에서 뇌물을 주고 병보석으로 처벌을 면하거나 경감한 사례도 있다. 예를 들어 북한이탈주민 ○○○의 어머니는 2013년 프로돈 장사를 하다가 함경북도 온성군 구류장에 구금되었으나, 노트텔 2대를 바치라는 요구를 받았고, 3,500위안과 노트텔을 바치고 병보석으로 풀려났다고 한다.<sup>692</sup> 다른 예로 북한이탈주민 ○○○의 아버지는 2014년 10월 말 손전화 사용으로 함경북도 무산군 보위부 구류장에 구금되었으나, 한국에 있는 남동생이 한국 돈 300만 원을 송금하고, 중국에 있던 증언자와 여동생이 6,000위안과 4,000위안을 각각 보내 25일 만에 나올 수 있었다고 한다. 증언자는 증언자의 어머니가 이런 ‘사업’에 능통하고 보위부원 등과 돈독한 관계를 유지했음에도 불구하고 이 정도의 돈이 들어간 것을 보면 현재 단속과 처벌이 강화된 것으로 보인다고 했다.<sup>693</sup>

---

688\_NKHR2011000155 2011-07-05.

689\_NKHR2011000186 2011-08-16.

690\_NKHR2011000197 2011-06-06.

691\_김수암 외, 『북한부패와 인권의 상관성』, pp. 96-97.

692\_NKHR2015000096 2015-05-12.

693\_NKHR2015000046 2015-02-24.

면회가 원칙적으로 금지된 구류장에서도 담배와 현금 등 뇌물공여에 따라 면회가 가능하다. 북한이탈주민 ○○○는 검열이 오는 경우 면회를 시켜주지 않지만, 1회에 100위안, 1주일에 200위안을 내면 이틀에 한번 면회가 가능하다고 증언했다.<sup>694</sup> 이처럼 예심기간 동안 가족들은 구류장에 갇힌 가족에게 도시락이라도 건네주려면, 계호원, 예심 보안원, 또는 최소한 보안원과 잘 아는 사람을 통해 뇌물을 바쳐야 한다.

### (3) 재판단계에서의 부정부패

재판단계에서 발생하는 대표적인 부패는 우호적 판결과 보석 혹은 집행유예를 획득하기 위해 판사에게 뇌물을 주는 행위이다. 재판과정에서 재판소장, 판사, 검사에게 뇌물을 주어 감형을 받는 경우가 빈번한데, 사회적 교양이나 집행유예로 풀려나는 경우도 있는 것으로 확인된다. 2012년, 북한이탈주민 ○○○의 친오빠는 병두죄로 재판을 받았으나, 사전에 판사와 검사에게 뇌물을 주고 “명목상 재판일 뿐”이라는 응답을 받았다고 한다. 증언자의 친오빠는 재판의 결과로 노동교화형 1년 6개월을 선고받았으나, 뇌물을 다시 줘서 병보석 처리를 받고 교화소에 수용되지 않았다고 한다.<sup>695</sup> 2014년 북한이탈주민 ○○○의 어머니는 손전화 사용이 발각되어 재판을 받았는데, 수사, 예심, 재판 과정을 거치면서, 재판에 참석하는 재판소장에게 100위안, 판사에게 400위안 상당의 물건, 검사에게 500위안의 뇌

694\_ NKHR2015000149 2015-10-20.

695\_ NKHR2015000043 2015-02-24.

물을 주고 형을 면했으나, 뇌물을 바치지 않은 공범은 교화소에 갔다고 증언했다.<sup>696</sup>

대부분 재판을 받기 전에 어느 정도 형량을 받을 것인지를 심문과정에서 알려주는데, 재판소장에게 뇌물을 주자 형기를 줄일 수 있는 방법을 알려줬다는 증언도 있다. 2012년 재판을 받은 북한이탈주민 ○○○는 수사과정에서의 증언 내용을 부인하고, 밀수한 파철의 킬로그램(kg)수를 줄여서 증언하여 초기 예상했던 형기보다 적은 형을 선고받을 수 있었다고 증언했다.<sup>697</sup> 2012년 비법월경죄로 함경북도 회령시 재판소에서 재판을 받은 증언자는 중국에서 3년 이상 거주하여 5년 노동교화형을 받아야 했으나, 김정일 사망 당시 중앙은행에 부의금으로 돈을 입금한 사실(금수산 사업에 기여)이 참작되고, 재판소 소장에게 1,000위안을 주어 2년 6개월로 감형을 받았다는 사례도 있다.<sup>698</sup>

북한 사회의 뇌물수수 관행은 실제 대부분의 북한 주민들에게는 부담이 된다. 뇌물은 1명에게만 주면 안 되고 관계자 모두에게 적게라도 주어야한다고 한다.<sup>699</sup> 한편 다른 불법을 통해 뇌물에 필요한 돈을 마련하는 경우도 있다. 북한이탈주민 ○○○의 형부는 한국에 전화를 걸어주는 전화작업을 하다 단속이 되어 1심에서 노동교화형 3년을 선고 받았으나, 최종심에서는 뇌물을 주고 1년 6개월로 감형되었다고 한다. 한편 증언자의

---

696\_NKHR2016000078 2016-05-31.

697\_NKHR2015000149 2015-10-20.

698\_NKHR2015000123 2015-09-08.

699\_NKHR2015000043 2015-02-24.

언니는 뇌물 줄 돈을 마련하기 위해 인신매매(국경경비대와 협력을 해 중국으로 사람을 보내는 일)를 했다고 증언했다.<sup>700</sup>

#### (4) 형 집행단계에서의 부정부패

형 선고이후 집행과정에서 뇌물을 바쳐 교화소에 가야 할 것을 노동단련대로 형을 낮춰 간다거나, 병보석 등으로 풀려나는 경우도 있다. 예를 들어 2013년 가족탈북이 도청되어 재판을 통해 3년 6개월 노동교화형 판결을 받은 증언자의 조카 ○○○는 뇌물을 주고 교화소에 가지 않고 노동단련대에 수용되었다고 한다.<sup>701</sup> 2013년 12월 파철 밀수로 검찰소 조사를 받고 양강도 보천군 구류장에 수용된 북한이탈주민 ○○○는 재판을 통해 유기노동교화형을 선고 받았지만, 집에서 돈을 보내 교화소로의 이송을 미루고 외부 병원에 나와 맹장수술을 한 뒤, 맹장수술 후유증으로 인한 병보석으로 풀려났다고 증언했다.<sup>702</sup>

이밖에도 형 집행단계에서 가족접견권 등의 수형자의 기본적인 권리 역시 뇌물에 의해 좌우되는 것으로 보인다. 2012년 전거리교화소에 수용되었던 북한이탈주민 ○○○는 면회는 3달에 1번이 규정이나, 면회담당자에게 뇌물(담배 한막대)을 주면 한 달에 한번 정도 면회가 가능하다고 증언했다.<sup>703</sup> 2013년부터 2015년까지 전거리교화소 면회를 간 북한이탈주민 ○○○는 돈이 없으면 면회도 못 간다고 말했으며, 이를 위해 보안원 등

700\_NKHR2015000164 2015-12-01.

701\_NKHR2015000014 2015-01-27.

702\_NKHR2015000149 2015-02-24.

703\_NKHR2015000123 2015-09-08.

교화소 책임자들이 요구하는 돈이나 물건 등을 가져가야 면회 시간도 길게 받을 수 있으며, 면회자가 가져간 음식을 수행자가 식사할 수 있다고 증언했다.<sup>704</sup>

#### 다. 여행증 발급 관련 부정부패

북한은 주민의 이동을 통제하는 여행증 제도를 유지하고 있다. 여행증 발급은 기업소에 신청을 해야 하는데, 보위지도원 수표 및 보안원 수표 등을 받아야 여행증 발급이 가능하다.<sup>705</sup> 북한에서는 이러한 여행증을 발급하는 과정에서 신속한 증명서 발급을 위해 담당자에게 뇌물을 주는 것은 일반적인 관행으로 보인다. 특히 평양이나 개성, 국경지역의 경우 여행증을 발급받기 어려운데, 이와 같은 ‘승인번호구역’의 경우 상당 금액을 뇌물로 주면 얻을 수 있다고 한다.<sup>706</sup> 양강도에 거주했던 북한이탈주민 ○○○는 2014년 평안남도 시택 방문을 위해 여행증을 발급받은 경험이 있는데, 지역마다 상이하지만 현금 100위안 정도, 담배 등의 뇌물 공여 시 하루만에도 발급되며, 뇌물 없이는 10일 이상이 소요된다고 증언했다.<sup>707</sup> 2015년 3월 양강도에서 함경북도 청진시로 여행을 가기 위해 여행증을 발급받은 경험이 있는 북한이탈주민 ○○○는 북한돈 20원을 뇌물로 바치고 여행증을 발급받았다고 증언했다.<sup>708</sup> 2015년 국경지역 여

---

704\_NKHR2015000132 2015-09-22.

705\_NKHR2016000056 2016-05-03.

706\_NKHR2015000017 2015-01-27.

707\_NKHR2016000097 2016-06-14.

708\_NKHR2016000171 2016-11-01.

행증을 뇌물을 주고 발급 받은 북한이탈주민 ○○○는 보안서 2부에 뇌물을 주는데 평양이나 라선구역은 담배 2막대기를 주며, 여행기간 연장의 경우 연장지의 보안서 2부에 다시 뇌물을 고이면 가능하다고 증언했다.<sup>709</sup> 한편 뇌물을 준다 하더라도 여행증이 발급이 되지 않은 경우도 있는데, 2015년 부부가 함께 도강하다 잡힌 이력이 있다는 북한이탈주민 ○○○는 친정에 가기 위해 여행증 발급을 신청했으나 허가가 나지 않았다고 증언했다.<sup>710</sup>

## 라. 주택매매 및 등록 관련 부정부패

북한은 주택도 국가재산으로 관리하면서 근무지에 따라 배정하고 개인 간의 거래를 비법화(불법화) 하였으나, 경제난으로 인해 사실상 중앙배급제도가 거의 작동하지 않으면서 개인 간의 사적거래에 주택사용권도 포함되고 있는 것이 현실이다.<sup>711</sup> 북한 주민들은 이주 및 거주관련 단속을 피할 목적으로 혹은 합법적인 이유가 있는 경우에도 신속한 발급을 위해 증명서 담당기관원 및 단속원들에게 뇌물을 주고 있다.<sup>712</sup> 2013년 5월 주택을 매매한 북한이탈주민 ○○○는 현재 주택매매는 입사증이 없어도 무관하며, 검열시 주택관리원에게 뇌물을 내면 된다고 증언했다.<sup>713</sup> 2011년 땅집을 매도 및 매수한 경험이 있는

709\_ NKHR2015000142 2015-10-06.

710\_ NKHR2016000164 2016-11-01.

711\_ 김수암 외, 『북한부패와 인권의 상관성』, p. 111.

712\_ 위의 책.

713\_ NKHR2015000122 2015-09-08.

북한이탈주민 ○○○는 주택매매는 기본적으로 국가 집이므로 비법이지만, 시 인민위원회 도시경영과 주택관리원에 현금으로 4,000위안을 제공하고 주택사용 허가증을 받았다고 증언했다.<sup>714</sup> 한편 거래 후 전입신고 과정에서도 뇌물수수가 빈번하다. 2015년 주택을 매매한 북한이탈주민 ○○○는 국경지역으로 전입하기 위해서는 2,000~3,000위안을 보안서장에 주면 된다고 증언했다.<sup>715</sup>

## 마. 직장배치 및 해외파견 관련 부정부패

북한 사회에서 직장배치와 관련한 뇌물수수는 매우 일반적이다. 2016년 조사에서도 뇌물을 주고 편안한 기업소에 배치를 받거나, 인맥을 동원해 지인의 기업소로 배치를 받아 직장을 나가지 않았다는 북한이탈주민의 증언이 다수 확보되었다. 한편 배치된 직장 내에서 토대와 관련해 차별을 받는 경우에도 이를 무마하기 위해 뇌물이 요구되는 경우도 있는 것으로 보인다. 북한이탈주민 ○○○는 제지공장 선동대에 있을 때 행불가족이 있어 차별을 당했으며, 이 때문에 1년 반 동안 매월 담배 한 보루를 뇌물로 바쳤다고 증언했다.<sup>716</sup> 해외 노동자로 파견되는 경우도 마찬가지이다. 북한의 해외 노동자 역시 뇌물 공여 여부에 따라 선발여부 및 파견지가 결정된다. 해외 노동자는 대부분 저임금으로 일하며, 임금의 많은 부분을 북한 당국에 계획분 내지

---

714\_NKHR2015000140 2015-10-06.

715\_NKHR2015000142 2015-10-06.

716\_NKHR2015000167 2015-12-01.



층성자금의 명분으로 착취당하는 것으로 알려져 있다. 그럼에도 불구하고 북한 주민들은 해외에 노동자로 파견되기를 원하는데, 해외에 파견되는 경우 북한 내의 직장에 배치될 때 보다 더 많은 임금을 받을 수 있고, 개인적인 청부 등을 통해 일정 정도 부를 쌓을 수 있기 때문이다. 실제 이들이 선발과정에서 뇌물로 공여한 금액은 상당하다. 대부분 중동 지역과 같은 더운 지역보다는 러시아 파견을 선호하기 때문에, 러시아에 파견되기 위해 뇌물로 줘야 할 금액이 가장 높다고 한다.

## 바. 평가

2016년 조사에서도 북한 사회에 뇌물수수 등의 부정부패가 만연한 것으로 나타났다. 부정부패는 평등과 비차별이라는 인권의 기본적인 원칙에 반한다.<sup>717</sup> 뇌물을 공여할 수 있는 능력 여부로 시민적·정치적 권리 뿐 아니라 경제적·사회적·문화적 권리를 향유할 수 있는지를 결정하게 된다는 것은 인권의 평등한 적용과 실현을 저해하기 때문이다. 북한이탈주민 대다수는 북한 사회에서의 많은 부분이 ‘돈’에 의해 해결할 수 있다고 말한다. 간부 등용이나 중앙대학 진학과 같은 경우에는 여전히 토대가 많은 작용을 하지만, 입당이나 일반대학 진학과 같이 예전에는 토대(성분)를 중심으로 결정되던 많은 것들이 이제는 경제력에 의해 해결될 수 있다는 점은 주목할 필요가 있다. 북한 주민은 뇌물을 공여하는 것에 대해 ‘사업’이라는 용어를 사용하고

717\_ 김수암 외, 『북한부패와 인권의 상관성』, p. x.

있는데, 뇌물을 수수하는 관행을 일상적인 것으로 받아들이고 있으며, 이를 통해 관련 문제를 해결하는 것에 대한 부정적 인식이 없음을 보여준다. 한편, 뇌물을 통해 자신의 삶을 보전하면 된다는 인식이 팽배해지면, 보편적인 인권에 대한 인식을 형성하기가 더욱 어려워질 수 있다. 또한 이로 인해 차별에 있어 공정한 기준이 적용되지 못하며 북한 주민의 인권이 유린되는 현상이 더욱 강화될 수 있다.

북한 사회에 만연한 부정부패는 북한 주민들이 법 앞에 평등하고 어떠한 종류의 차별도 없이 법의 평등한 보호를 받을 권리(자유권규약 제26조)를 침해한다. 특히 단속과정에서의 부패와 조사단계에서의 부패는 뇌물 공여 여부에 따라 사건의 성립 여부 또는 처벌 여부가 결정된다는 점에서 비차별의 원칙에 반한다.<sup>718</sup> 또한 피해자가 있는 사건의 경우 공평성의 원칙에 반하게 된다.<sup>719</sup> 재판과정에서의 부정부패는 뇌물을 주지 못할 경우 불공정한 처벌을 받는다는 점에서 사법정의 실현에 영향을 미치게 된다.<sup>720</sup> 주민의 일상생활과 관련해서도 여행증 발급과정, 주택매매 관련, 직장배치와 관련한 뇌물수수 관행과 부정부패의 구체적 사례도 수집되었는데, 이는 개별 권리의 공평한 향유를 저해한다. 구체적으로 이는 개인의 이동 및 거주 자유(사회권규약 제12조)를 향유하는데 있어 장애가 될 수 있으며, 근로권(사회권규약 제6조)을 제한하는 요인으로 작용할 수도

---

718\_ 위의 책, p. 97.

719\_ 위의 책, pp. 99~100.

720\_ 위의 책, p. 93.

있다. 이처럼 북한 사회에 만연한 부정부패는 모든 사람의 시민적·정치적 권리 뿐 아니라 경제적·사회적·문화적 권리의 공평한 향유를 저해하는 요인이 될 수 있다.

북한 체제가 현재 안고 있는 특성상 북한 사회에서의 뇌물수수는 부당하거나 과도한 공권력 행사에 대한 북한 주민들의 자기구제적인 측면이 있다. 그러나 궁극적으로 뇌물을 공여할 수 있는지 여부가 개인의 권리 행사 및 향유에 핵심적인 요소로 작용하는 것은 북한 사회의 법치질서 및 인권의식의 발전을 저해할 수 있다.

# 3

## 해외 탈북자

### 가. 재외 탈북자 규모 및 배경

자유권규약에는 “모든 사람은 자국을 포함하여 어떠한 나라로부터도 자유로이 퇴거할 수 있다”고 규정되어 있다(제12조 제2항). 북한을 탈출하여 중국이나 러시아 등 제3국에 불법 체류하고 있는 탈북자들은 상당수에 달하는 것으로 추정되나, 이들은 불안정한 신분상 공개적으로 도움을 청할 수 없기 때문에 정확한 규모 등 실태파악이 불가능한 것이 현실이다. 북한 주민들의 탈북은 지리적으로 비교적 용이한 이동경로인 두만강지역을 중심으로 이루어져 왔으나, 합법적인 해외근무 중 작업장을 이탈하는 경우와 친척방문 여권을 발급받아 체류기간을 경과한 후 제3국 입국을 추진하는 등 다양한 형태로 진행되어 왔다.

#### (1) 탈북 단속 강화와 중국 체류 탈북자 감소

2000년대 후반 이후 중국 체류 탈북자의 규모가 급감하였다. 그 이유는 국경경비와 단속 강화, 지속적인 강제송환, 탈북비용 증가로 인한 신규 탈북자의 감소, 국경통행증 발급 확대에 따른 합법적인 중국방문 확대, 장마당 활성화 등 북한 내 경제사정의

호전, 한국 등 제3국 정착 증가 등으로 판단된다. 2009년 이래 국가안전보위성 차원에서 탈북차단 비상대책을 점검하면서, 탈북자 가족 및 친척들에 대한 사상동향 파악 및 감시, 사상교양 강화, 국경지역 여행증 및 숙박검열, 국경 경비사령부 검열을 강화한 것으로 파악된다. 아울러 북한 당국은 국경지역에서 휴대전화를 사용하는 주민을 적발할 경우 처벌을 강화하고, 해상 탈북을 막기 위해 해안경비를 대폭 강화한 것으로 파악된다. 2011년 12월 17일 이후 김정일 사망 애도기간에는 주민들의 이동자체가 철저하게 통제되었고, 국경지역에서는 세대별로 순번을 정해 경계를 서도록 하였다.<sup>721</sup> 숙박검열이 강화되고 인민반마다 통보원이 신설되었다.<sup>722</sup> 함경북도 온성군에서는 두만강변에 10cm의 못판을 설치하고 국경을 따라 지뢰를 설치하였다고 선전한 것으로 전해진다.<sup>723</sup> 기존 주요 탈북경로인 함경북도 회령시, 무산군, 온성군 등에 철조망과 감시카메라를 설치하고, 철조망 아래에 옹덩이를 파고<sup>724</sup> 위장해 놓거나 철조망에 깡통을 걸어놓아 소리가 나도록 하였다.<sup>725</sup> 단속이 강화되는 한편 주민들의 탈북을 저지하기 위해 부분적으로 식량지원을 재개하기도 한 것으로 파악된다. 또한, 재탈북을 막기 위해 리당 책임비서 등에게 연대책임을 지우면서<sup>726</sup> 개별적인 동향 파악

721\_ NKHR2012000260 2012-12-04; NKHR2014000020 2014-03-18.

722\_ NKHR2012000151 2012-07-24.

723\_ NKHR2012000182 2012-09-11. 이를 위해 각 기업소별로 1인당 5판(1판: 30cm×50cm) 못판을 수집하였다. 2014년 1월 중학교 학생을 대상으로 1인당 5개의 정규규격 못판을 제출하도록 과제를 부과하였다. NKHR2014000050 2014-05-13.

724\_ NKHR2014000050 2014-05-13.

725\_ NKHR2012000213 2012-10-16.

726\_ NKHR2014000207 2014-12-16.

과 함께 경제적인 지원도 실시하는 것으로 보인다.<sup>727</sup>

이와 함께 양강도 해산지역이 새로운 탈북경로로 활용되면서, 해산지역 탈북을 억제하기 위한 조치들이 시행되었다. 휴대폰 전자장벽을 설치하고 휴대폰 탐지활동이 크게 강화되었다. 이로 인해 외부에서 탈북희망자와 접촉하는 것이 더욱 어렵게 되었다. 또한 12km에 이르는 해산지역 국경지대에 철조망이 세워졌다. 철조망은 2015년 6월 현재 가로로만 철사가 연결되어 있지만 세로 방향으로도 철사를 추가할 예정이다.<sup>728</sup> 그리고 2층 초소들이 세워졌다.<sup>729</sup> 북한이탈주민 ○○○은 2014년 탈북하려 하였으나 해산지역의 국경통제가 심해 포기하고 2015년 6월 탈북하였다고 증언하였다.<sup>730</sup>

2014년 1월 김정은 포고문이 하달되어, 탈북자 및 탈북안내인과 국경지역에서 휴대폰을 사용하다 단속되면, 해당자의 구역에서 처리하지 않고 도 보위부로 이관하였다.<sup>731</sup> 이는 탈북자들이 거주 지역에서 뇌물을 통해 처벌을 피하는 관행을 차단하기 위한 것으로도 해석된다. 2014년 1월 함경북도 회령시에서는 인민반별로 강연회를 열어, “국경연선을 정치적 안정지대로 만들며, 중국 및 한국 연고자 가족을 함경남도 및 강원도 등지로 추방시키며, 전화작업 및 도강은 보위부에서 취급할 것”이라고 교육하였다.<sup>732</sup> 이는 국경연선지역에 인접한 민가를 철거하

---

727\_NKHR2012000140 2012-07-10; NKHR2013000019 2013-02-05.

728\_NKHR2015000130 2015-09-22.

729\_NKHR2015000136 2015-09-22.

730\_NKHR2015000130 2015-09-22.

731\_NKHR2014000040 2014-04-29; NKHR2014000037 2014-04-15.

732\_NKHR2014000050 2014-05-13.

는 계획을 포함한 것으로 알려지고 있다. 탈북자의 가족에 대한 추방이 오히려 탈북자 가족들의 연쇄 탈북 등을 유발할 수 있다는 점에서 실제 제대로 집행되지는 못한 것으로 파악된다.<sup>733</sup>

탈북자의 경우 ‘3족을 멸한다(처벌한다)’ 혹은 ‘현장에서 사살한다’는 강력한 처벌 경고가 이루어짐에 따라<sup>734</sup> 탈북현상이 크게 위축되었던 것으로 평가된다.<sup>735</sup> 이와 같은 총기사용 경고는 김정일사망 애도기간뿐만 아니라 방침이 하달된 특별경비기간에도 이루어졌다.<sup>736</sup> 김정은 정권이 들어선 이후 실탄지급 후 월경 시 총살할 것이라는 소문이 돌았으며, 북한 병사들에게 월경 시 총살하라는 명령이 하달되었다고 들었다는 증언이 있었고,<sup>737</sup> 실제로 탈북 과정에서 총기사용이 이루어졌다는 다수의 증언들이 있다. 반면에 국경지대에서의 총기사용은 탈북 방지를 위한 위협일 뿐 실제 사격은 못한다는 증언도 있다.<sup>738</sup>

733\_ NKHR2014000166 2014-10-07; NKHR2014000165 2014-10-07; NKHR2014000136 2014-09-02.

734\_ NKHR2012000151 2012-07-24; NKHR2012000183 2012-09-11; 온성출신 탈북자는 2011년 2월 1일 두만강을 건너다 국경경비대에 발각되었으나, 경비원이 소리를 지를 뿐 총을 쏘지는 않았다고 증언하였다. NKHR2012000165 2012-08-07.

735\_ NKHR2012000094 2012-05-29; NKHR2012000269 2012-12-11. 애도기간에 장사를 할 경우에도 3족을 멸한다는 경고가 있었다.

736\_ NKHR2014000024 2014-04-01; NKHR2014000129 2014-08-29; NKHR2014000131 2014-08-26; NKHR2014000175 2014-10-21.

737\_ NKHR2016000028 2016-03-08; NKHR2014000131 2014-08-26.

738\_ NKHR2015000122 2015-09-08.

표 V-4 탈북과정 중 총기사용 사례

증언내용	증언번호
2012년 1월 16일 함경북도 라선시(선봉군) 원정리 원정세관에서 2명과 함께 도강하는데, 보위지도원으로 추정되는 사람이 본인 일행을 향해 3m 거리에서 권총을 사격하며 중국까지 따라 나왔음.	NKHR2014000020 2014-03-18
2013년 4월 양강도 삼지연군 덕산에서 37세 남성이 도강 과정에서 발각 됨. 국경경비대의 사전경고가 있었으며, 피해자의 저항 없이 사망했음.	NKHR2013000231 2013-12-24
2013년 8월 15일 남녀 12명이 들쭉을 따기 위해 중국으로 강 건너감. 이때 국경경비대가 사격하였는데, 양강도 보천군 출신의 40대 남성이 피해를 입었음. 실탄인지 공포탄인지 여부는 모름.	NKHR2014000055 2014-05-20
2014년 7월, 8월경 양강도 삼지연군에서 남성 2명이 자발적 귀환 후 단속에 걸려 도주하다 국경경비대의 총기 사용으로 1명은 팔에 총상을 입고 1명은 현장에서 즉사했음.	NKHR2015000084 2015-04-21

탈북에 대한 단속이 강화되면서, 국경수비대 등 탈북 중개인에게 지불해야 하는 비용이 증가하게 되었다.<sup>739</sup> 탈북이 빈번하게 발생하는 함경북도 온성군에서는 국경수비대들이 탈북자로부터 돈을 수수하더라도, 사후에 이를 신고하면 처벌을 하지 않는다는 지시가 이루어졌던 것으로 파악된다.<sup>740</sup> 또한, 탈북을 도와주는 군인 등 중개인들이 금품을 받고 사후 밀고하는 경우가 발생함에 따라 사전에 국경지역 경비상황 등을 숙지한 후 단독으로 탈북하기도 하는 것으로 파악된다. 이에 따라 탈북과정에서 단속될 위험도 커지게 되면서, 단순히 중국에 가서 돈을 벌 목적으로 탈북하는 경우는 크게 줄어들게 되었다. 그러나 반대로 김정은의 탈북단속 지시가 너무 심해 역효과가 나서 오히

739. 윤○○, “중국 내 탈북자 현황과 전망,” 통일연구원 비공개 자문회의(2012.05.02.); NKHR 2014000037 2014-04-15.

740. NKHR2014000118 2014-08-12.



려 탈북하는 사례가 발생한다는 증언도 있었다.<sup>741</sup>

## (2) 탈북자들의 전 세계 이주 시도

탈북 주민은 중국 이외에 러시아와 구소련 지역, 몽골, 동남 아시아 지역 및 조선족, 한족 등 중국인들의 불법이주지역 등 세계 전 지역으로 이동을 시도하였던 것으로 보인다. 탈북자들은 관련 민간단체 및 자원 활동가의 지원을 받아 태국, 일본, 캐나다, 호주, 미국, 유럽연합국가, 이스라엘 등 세계각지에서 망명신청을 시도하여 왔다. 유엔난민기구(UNHCR)에 따르면 2015년 말 현재 전 세계에서 난민 자격으로 체류하고 있는 탈북자는 1,103명이다.<sup>742</sup>

표 V-5 난민 자격 해외 탈북자 수

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
수(명)	881	917	1,052	1,110	1,166	1,282	1,103

출처: 유엔난민기구 연도별 동향 보고서(Global Trends) 종합하여 작성

2004년 이후 한국이나 미국 등에 정착하기 위해 태국에 밀입국하는 탈북 주민의 수가 지속적으로 증가하여 왔다. 이에 따라 태국에 불법입국하다 집단으로 체포되는 사례들이 다수 발생하였다. 또한, 이민국 감호소 내 체류기간이 장기화되면서 조속한 처리를 요구하는 단식농성도 이루어짐에 따라, 입국 소요

741\_ NKHR2016000165 2016-11-01.

742\_ "Global Trends: Forced Displacement in 2015, Annex Table 2," UNHCR, <[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)>.

기간이 크게 단축되었다.<sup>743</sup> 또한, 유럽연합 국가에 정치적 망명(난민 지위)을 신청하는 경우도 급증하였으나, 이들 중 상당수는 탈북자로 위장한 조선족 등 중국인이거나 한국에 이미 정착해 한국 국적을 취득한 탈북자인 것으로 나타났다. 북한 주민이 국경을 넘어 유럽연합 등 서방국가로 망명신청을 위해 이동하기 위해서는 상당한 자금이 소요된다. 이러한 차원에서 해외 근무지를 이탈한 북한 주민, 자금력을 보유한 극소수 등을 제외하고는 서방국가 망명신청이 사실상 매우 어려운 것으로 보인다. 2009년 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령 개정에 따라, 한국 국적 취득을 속이고 제3국에 위장 망명을 신청한 경우 한국 정부의 보호 및 정착지원을 중지 또는 종료할 수 있도록 하였다.

## 나. 재외 탈북자 체류 실태

탈북사태가 1990년대 중반부터 이루어져 왔기 때문에, 중국 내 탈북자들의 체류실태에도 상당한 변화가 발생하였던 것으로 평가된다. 초기에는 국경지역 북한 주민들이 중국에 있는 친척들과 연계하여 도움을 받고 곧바로 되돌아가는 사람들이 대부분이었으며, 친척들은 이들을 보호하기 위하여 최대한 노력하였다. 그러나 북한의 식량난이 더욱 악화되면서, 중국에 친척을 두고 있지 않은 북한 주민들도 생존을 위해 무작정 국경을 넘기 시작하였다.

---

743\_ 2015년에도 태국이 탈북자들의 주요 입국경로로 활용되었다.

식량난이 장기화되면서 북한 여성 중에서 중국으로 건너가 돈을 벌어 오고자 하는 사람이 많아지게 되었고, 중국에 왔다가 북한으로 돌아가지 않고 정착하는 경우가 늘게 되었다. 미혼 여성뿐 아니라 남편과 자녀가 있는 기혼 여성들도 중국에서 숨어 살기 위해 어쩔 수 없이 중국 남성과 동거생활을 하게 되었다. 이런 여성들은 소개로 만나 자발적으로 동거하는 경우도 있으나,<sup>744</sup> 자신도 모르는 사이 팔려 강제결혼하는 경우가 대부분이다.<sup>745</sup> 이와 같이 자신의 의지와 관계없이 동거생활을 하게 되는 경우에는 비인간적인 강제결혼 생활과 빈곤을 견디지 못해 다른 지역으로 도망쳐 나오기도 하지만,<sup>746</sup> 강제송환에 대한 두려움으로 모든 것을 체념하고 살아가는 경우가 많았던 것으로 파악된다. 또한 북한 여성이 매매형태로 거래되었기 때문에, 가족 및 이웃들의 지속적인 감시 하에 놓일 수밖에 없는 경우가 많았다. 불법으로 강을 넘은 북한 여성이 중국 내에서 남성과의 동거생활 이외의 다른 체류방식을 찾기가 어려웠던 것이 중국 내 북한 여성의 현실이었다. 따라서 강을 넘은 상당수의 북한 여성들은 체포 위험성 등 자신들의 불가피한 상황을 인식하게 되면, 중국 남성과의 동거를 당연한 것으로 받아들여지게 되었던 것으로 평가된다.<sup>747</sup> 중국 체류기간이 장기화되면서, 호구를 취

744\_ NKHR2012000090 2012-05-22 외 55건; NKHR2013000008 2013-01-08 외 37건; NKHR2014000083 2014-07-01 외 47건.

745\_ NKHR2011000014 2011-01-04 외 85건; NKHR2012000014 2012-01-04 외 167건; NKHR2013000019 2013-02-05 외 66건; NKHR2014000086 2014-07-01 외 90건.

746\_ NKHR2011000052 2011-02-15; NKHR2011000057 2011-02-22; NKHR201100073 2011-03-22; NKHR2011000109 2011-05-11; NKHR2011000138 2011-06-14; NKHR2011000212 2011-10-04; NKHR2011000224 2011-10-19; NKHR201400157 2014-09-23.

747\_ NKHR2010000007 2010-03-16; NKHR2010000015 2010-10-05; NKHR201000

득하는 경우도 생겨나게 되었다.<sup>748</sup> 또한, 중국 남성과의 사이에 자녀를 출산하게 되고,<sup>749</sup> 일부 탈북 여성이 출산한 아동들은 중국호구를 취득한 것으로 파악된다.<sup>750</sup> 농촌지역 한족마을들의 경우에는 특별한 문제가 야기되어 신고된 경우를 제외하고는 강제복송이 이루어지지 않는 것으로 파악된다.<sup>751</sup> 하북성 등 일부지역의 경우에는 뇌물을 주고 호구를 취득하는 것이 비교적 용이한 것으로 보인다.<sup>752</sup> 그러나 2013년 이후 중국에서 호구 위조가 어려워진 것으로 파악된다.<sup>753</sup> 또한 신분증을 요구하는 경우가 늘어서 탈북자들이 생활하기 더욱 어려워진 것으로 보인다. 탈북 여성이 강제송환되는 경우 상당수의 자녀들이 중국인 아버지로부터 버림받거나 대다수의 탈북 여성 자녀들은 적절한 교육 및 의료 서비스를 못 받고 있는 상태이다.<sup>754</sup>

탈북 주민의 중국 체류가 장기화되면서 이들의 체류형태도 변화하게 되었다. 초기와는 달리 탈북 주민들은 친척이나 조선족들 집에서 기거하는 비율보다 한족 등 현지인 가정에서 생활하는 비율이 높아지게 되었다. 탈북 주민들이 중국어를 익히고,

---

0018 2010-10-05.

748\_ NKHR2012000069 2012-01-13 외 8건; NKHR2013000128 2013-07-09 외 6건; NKHR2014000192 2014-11-18 외 3건.

749\_ NKHR2011000014 2011-01-04 외 31건; NKHR2012000069 2012-01-13 외 48건; NKHR2013000036 2013-02-19 외 37건; NKHR2014000171 2014-10-07 외 85건.

750\_ NKHR2011000014 2011-01-04 외 21건; NKHR2012000069 2012-01-13 외 31건; NKHR2013000036 2013-02-19 외 24건; NKHR2014000053 2014-05-13 외 53건.

751\_ NKHR2014000114 2014-08-12.

752\_ NKHR2012000172 2012-08-21, 2012년 초 인구조사 시 탈북 여성이 출산한 아동들 상당수가 벌금을 내고 호구를 받았다고 한다. NKHR2012000208 2012-10-09.

753\_ NKHR2014000066 2014-06-03.

754\_ 『미국의 소리』, 2011.11.5.

취업을 하는 등 중국 내에서의 적응능력을 높이게 되는 경우에는 셋집을 얻어 기거하는 경우도 나타나게 되었다. 또한, 중국 내 한국인 기업이나 가정에서 일자리를 얻어 기거하는 경우도 생겨나기 시작하였다. 일부는 중국 체류과정에서 마련한 돈으로 장사를 하면서 살아가는 등 나름대로 체류방식을 체득하게 되었다.<sup>755</sup> 극소수이기는 하지만 탈북 여성이 중국 체류 중인 한국 남성과 동거하다가 국내로 입국하는 경우도 나타나게 되었다. 일부는 취업을 위해 한국에 입국한 조선족 동거남성이 탈북자에 대한 정착지원 혜택을 알고 중국 체류 탈북 여성에게 한국 입국을 권유하여 브로커를 통해 입국하기도 한다. 또한, 조선족 동거남성과 위조 중국여권으로 한국 취업비자를 받아 동시에 입국하였다가 정착지원 혜택을 받기 위해 자진신고하는 경우도 발생하고 있다.<sup>756</sup> 중국에서 위조호구로 여권을 발급받고, 무비자여행지인 제주도로 입국하여 탈북자임을 신고하는 사례도 지속적으로 발생하고 있다. 그러나 한족들이 거주하는 농촌지역의 경우에는 한국에 대한 정보가 전혀 없이 생활하는 탈북 여성들이 상당수 체류하고 있는 것으로 보인다.<sup>757</sup>

755\_ NKHR2011000030 2011-01-04.

756\_ NKHR2011000127 2011-05-31; NKHR2011000192 2011-08-23.

757\_ NKHR2012000186 2012-09-11.

## 다. 탈북자 처벌

### (1) 처벌규정

북한 형법은 탈북행위를 비법국경출입죄와 조국반역죄로 구분하여 처벌하고 있다. 비법국경출입죄에 대해서는 1년 이하의 노동단련형을 부과하되, 정상이 무거운 경우에는 5년 이하의 노동교화형까지 부과할 수 있다(제221조). 그리고 조국반역죄에 대해서는 “공민이 조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항, 변절하였거나 비밀을 넘겨준 조국반역행위를 한 경우에는 5년 이상의 노동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 무기노동교화형 또는 사형 및 재산몰수형에 처한다”고 규정하고 있다(제63조).

탈북자들은 비법국경출입죄 이외에도 ‘외국화폐매매죄’(제106조), ‘외화관리질서위반죄’(제107조), ‘비법적으로 설비와 물자를 외화로 팔고 산 죄’(제107조), ‘력사유적 밀수, 밀매죄’(제189조) 등으로 처벌을 받을 가능성이 있다. 또한, 북한 출입국법은 북한 공민이 출입국 규정을 위반한 경우에는 벌금 부과, 출국금지의 행정처벌이 가해지며, 정상이 무거운 경우에는 형사책임이 가해질 수 있다고 규정하고 있다(제45조).

탈북자에 대한 처벌은 형법 이외에도 인민보안단속법과 행정처벌법에도 근거를 두고 있다. 인민보안단속법 제30조는 “인민보안기관은 려행질서, 걸어다니는 질서를 어기는 행위를 단속한다”고 규정하고 있으며, 제57조는 위반자에 대해 인민보안기관이 직접 벌금을 물릴 수 있다고 명시하고 있다. 물론 이러한 인민보안단속법은 직접적으로 탈북행위에 대한 처벌이라기보다

는 북한 주민들이 탈북을 위해 국경지역으로 이동하는 것을 차단하는 데 활용되게 된다. 행정처벌법 제185조는 국경출입 및 반출입질서를 어긴 행위에 대해 경고, 엄중경고, 몰수 또는 3개월 이하 무보수 노동, 노동교양을 규정하고 있다. 그리고 제194조는 여행질서 위반행위와 불법적인 통제지역 출입행위에 대해 경고, 엄중경고, 벌금, 3개월 이하의 무보수노동, 노동교양을 부과할 수 있으며, 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수노동, 노동교양, 강직, 해임, 철직 처벌을 부과할 수 있는 것으로 규정하고 있다.

## (2) 처벌 실태

### (가) 조사 및 이송

중국에서 단속된 북한 주민들은 변방부대를 거쳐 송환지역 국가안전보위성에서 기본적인 조사와 신원확인절차를 거친 후, 본인의 거주지역으로 이관된다. 이러한 과정에서 개별사례에 따라 송환지역 노동단련대, 도 집결소를 거쳐 지역기관으로 넘겨지는 경우도 있으며, 곧바로 지역기관(인민보안성)으로 이송되기도 한다. 송환 이후 처벌절차는 최초 구금시설에 따라 차이를 보인다. 최초 구금시설이 본인의 거주지에 소재한 경우 혹은 근거리인 경우에는 보다 단기간에 형이 결정된다. 반면에 본인의 거주지가 국경지역 국가안전보위성과 거리가 먼 경우, 지역 인민보안성이 신변인수를 위해 출석하여야 하고, 이송과정에서의 도주우려, 운송수단의 확보, 가족에 대한 연락수단 미비 등으로 인해 장기간 구류가 이루어지는 것으로 보인다.

중국에서 송환된 북한 주민들의 1차 수용기관에서는 처벌을 위한 조사가 이루어지게 된다. 송환지역 국가안전보위성 구류장은 주로 함경북도 온성군, 무산군, 회령시, 평안북도 신의주시, 양강도 혜산시가 활용되고 있으며, 여기에서는 알몸수색, 소지품 검사, 위생검사(에이즈 검사)를 거친 후 수용된다. 구류장에서 남녀는 별도로 수용하는 것으로 알려지고 있으나, 송환 규모에 따라 분리수용이 이루어지지 못하는 경우도 발생하고 있다. 몸수색과정에서 북한 주민들은 중국에서 가져온 돈을 빼기지 않기 위해 다양한 방법을 동원하였던 것으로 증언된다. 여성권리보장법 제37조는 여성에 대한 신체 수색을 금지하고 있다. 그러나 북한 조사기관은 돈을 찾아내기 위해 자궁검사를 하거나, 발가벗긴 채 앉았다 일어섰다를 반복시키거나, 밥을 먹여 용변을 보도록 한 후 검사하였던 것으로 알려지고 있다. 초기에는 중국에서 가져온 개인 신상품들을 압수하였으나, 일정 시점부터는 소지했던 물건을 석방 시 되돌려 주는 것으로 파악된다. 상당수의 탈북자들은 중국에서 소지한 돈으로 조사과정에서 형량을 최소화하거나 노동단련대 등 구금시설에서의 생활을 견디내기 위해 활용하고자 하는 것으로 보인다. 극소수이기는 하지만 담당 보위원을 설득하여 국경지역으로 동반 이동하여 중국에서 동거하던 남성과 전화연락을 통해 재정지원을 받는 사례도 발견되었다. 관련 ‘범일꾼’들에게 뇌물을 주고 조사문건을 조작하여 처벌을 피하는 경우도 발견된다.

국경지역 국가안전보위성에서의 조사내용은 인적사항 및 주소지, 도강 시기 및 횟수, 도강 이후의 행적(한국인 및 기독교인 접촉 여부, 한국행 여부, 인신매매 관련 여부, 음란물 및 한



국영상품 시청 여부) 등을 포함한다. 이와 같이 국경지역의 국  
가안전보위성에서 취조를 받은 뒤 인민보안성 구류장이나 국경  
지역의 도 집결소로 보내진다.

북한의 형사소추절차에 따르면, 범죄혐의자의 범죄행위를 밝  
혀내 기소 또는 사건기각을 위한 예심절차를 거쳐야 한다. 예심  
을 통해 도강의 목적과 중국 내에서의 행적에 대해 자세히 기  
술하도록 하고, 다른 송환자를 통해 정보를 캐내기 위해 노력한  
다. 이러한 과정에서 구타 및 언어폭력, 위협 등이 이루어지고,  
형 감면을 명분으로 다른 송환자의 중국 내 행적을 증언하도록  
유도한다.

#### (나) 형벌의 부과

김정은 집권 이후 탈북자에 대한 처벌이 크게 강화되어,<sup>758</sup>  
노동단련대나 노동단련형보다는 노동교화형으로 많이 다루어지  
는 것으로 파악된다.<sup>759</sup> 2013년까지는 1차 복송의 경우 노동단  
련대 6개월 정도, 2회 이상 복송된 경우 노동교화형이 주어졌  
으나, 2014년부터는 탈북 횟수에 관계없이 노동교화형이 부과  
되고 있다는 증언들도 있다.<sup>760</sup> 교화기간은 3~5년이 주어지는  
데, 그 기간은 탈북 횟수 및 중국 체류 기간에 따라 차이가 난  
다.<sup>761</sup> 그러나 단순 탈북일 경우 뇌물을 주면 노동단련형을 받

758\_NKHR2012000155 2012-07-31.

759\_NKHR2012000151 2012-07-24.

760\_NKHR2015000092 2015-05-12; NKHR2015000084 2015-04-21.

761\_NKHR2015000023 2015-01-27; NKHR2015000035 2015-02-10; NKHR201500  
0080 2015-04-21.

기도 한다고 한다.<sup>762</sup> 비법국경출입죄로 노동교화형을 선고 받은 사람들의 대부분은 함경북도 전거리교화소와 평안남도 개천교화소에 수용되고 있다.<sup>763</sup> 특히, 전거리교화소는 수형자의 70퍼센트 정도가 비법월경으로 수용되어 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>764</sup> 한국행 기도는 정치범으로 처벌되는 것으로 파악된다.<sup>765</sup>

최근에는 과거보다 강제송환된 탈북자들에 대한 처벌이 전반적으로 강화된 것으로 파악되고 있다. 이전에는 중국으로의 탈북은 중국에서 생활한 기간만큼 교화하지만, 최근에는 2배로 형을 받는 등 중국행에 대한 처벌 또한 강화되고 있는 추세이다.<sup>766</sup> 김정일 시대에는 도강 후 자발적으로 북한으로 돌아올 경우에는 형사처벌이 아닌 교육조치만 받은 사례들이 있었다.<sup>767</sup> 2007년과 2014년에 두 차례 탈북한 경험이 있는 증언자에 따르면, 김정일 시대인 2007년에는 자발적으로 북한으로 돌아올 경우 죄를 묻지 않았으나, 2014년에 귀환하였을 때는 자수를 해도 용서하지 않고 오히려 조사를 무리하게 진행했다고 한다.<sup>768</sup> 강제송환 시 한국행이 명백하고, 뇌물도 주지 않았다면, 정치범수용소로 가게 되어 가장 중한 처벌을 받는다. 이처럼 중국행보다 한국행 처벌이 훨씬 심하기 때문에 중국행으

---

762\_NKHR2015000031 2015-02-10.

763\_한동호 외, 『북한 교화소』, pp. 10~12.

764\_위의 책, p. 14.

765\_NKHR2015000031 2015-02-10.

766\_NKHR2016000072 2016-05-17.

767\_NKHR2016000131 2016-06-09.

768\_NKHR2016000148 2016-09-06.

로 위장하기 위해 아기들을 배낭에 넣어서 탈북을 감행한다는 증언이 있었다. 이 증언에 따르면 실제 배낭에 넣어진 채 탈북을 시도했던 한 7개월 여아는 이 과정에서 사망했다고 한다.<sup>769</sup>

표 V-6 탈북자 처벌 사례

증언내용	증언번호
2012년 7월 양강도 해산시에서 노동단련형 10개월을 받아 수용되었음. 보안서 구류장 구금기간은 형 집행 시 산정되나, 보위부 구류장 구금기간은 산정되지 않았음.	NKHR2013000044 2013-03-05
2012년 11월 함경북도 회령시 노동단련대 6개월을 받았으나 구금 1개월 만에 도주하여 재탈북했음.	NKHR2013000107 2013-06-11
2013년 함경남도 단천시에서 비법월경죄로 노동교화형 3년 선고받았으나, 뇌물 주고 1년 6개월 만에 석방되었음.	NKHR2015000092 2015-05-12
2013년 8월 양강도 대흥단군에서 탈북했다가 자발적 귀환 후 자수하여 노동단련대 2개월을 받았음.	NKHR2015000045 2015-02-24
2013년 10월 양강도 대흥단군에서 도강 중 체포되어 노동단련대(2개월)에 수용되었음.	NKHR2014000141 2014-09-02
2013년 11월 중국에서 복송되어 양강도 집결소에 수용되었음. 구금 중 병보석으로 석방되어 2개월 후 재탈북 했음.	NKHR2014000074 2014-06-17
2014년 양강도 해산시의 여성 1명이 노동교화형 3년을 선고받고 수형생활한 후 출소하였음.	NKHR2015000072 2015-04-07

#### (다) 탈북자 가족 처벌

김정은 시대 들어 탈북 감시 및 처벌 강화로 탈북자 가족에 대한 감시가 강화되었다. 그러나 실제 한국행이 확인된 경우가 아니면 가족에 대한 추방조치는 이루어지지 않는 것으로 보인

769\_ NKHR2016000014 2016-01-26.

다.<sup>770</sup> 그러나 가족 중 다수가 탈북한 것으로 추정되는 경우 ‘손전화 소지’ 등을 빌미로 노동단련형을 부과하는 경우도 발견된다.<sup>771</sup> 또한 탈북하여 한국에 입국한 가족과 전화통화 등 연계가 확인된 경우에는 강제추방을 실시한다.<sup>772</sup> 강제송환된 탈북자의 가족은 ‘가정환경죄’ 등을 적용하여 군에서 제대시키는 경우도 보고된다.<sup>773</sup> 탈북자 가족 중 송금을 받은 혐의로 처벌 받는 경우도 있다.<sup>774</sup>

2012년 12월부터는 “탈북자를 다시 데려다 안정된 생활을 하도록 하라”는 김정은 방침이 내려오면서 보위부원들이 인민반 단위로 재입국 탈북자선전을 위한 강연회를 하고 탈북자 가족에게 탈북자도 데려오자고 제안하였다.<sup>775</sup> 2012년 이후 탈북자 가족에 대한 추방이 감소한 것으로 나타나고 있다. 탈북자 가족을 추방하지 않는 경우 보위부 통보원과 보안서 통보원을 통해 감시를 하고 있다.<sup>776</sup> 2013년 이후 탈북자 가족에 대한 강제추방 경고들이 이루어지기도 하였으나, 국경지역의 경우 해당자가 많기 때문에 연쇄 탈북 및 주민저항 등을 감안하여 실제 집행되지는 못한 것으로 파악된다.<sup>777</sup> 탈북자 가족을 추방

---

770\_NKHR2013000036 2013-02-19; NKHR2013000033 2013-02-19; NKHR2013000039 2013-03-05; NKHR2013000121 2013-06-25; NKHR2013000117 2013-06-25; NKHR2013000123 2013-06-25; NKHR2013000180 2013-10-01.

771\_NKHR2013000104 2013-05-28.

772\_NKHR2013000179 2013-10-01.

773\_NKHR2013000098 2013-05-14.

774\_NKHR2013000218 2013-11-26.

775\_NKHR2013000127 2013-07-19.

776\_NKHR2015000031 2015-02-10; NKHR2015000167 2015-12-01.

777\_NKHR2014000050 2014-05-13.

할 경우 탈북을 알리는 결과가 되어 추방을 자제하고 있다.<sup>778</sup> 가족이 탈북으로 인해 노동교화형을 받은 경우에는 가족들의 토대에 부정적인 영향을 주게 된다. 그 가족이 군대에 있는 경우 강제 전역조치되며,<sup>779</sup> 탈북사실이 발각될 경우 친척들의 직위가 박탈된다.<sup>780</sup>

표 V-7 탈북자 가족 처벌 사례

증언내용	증언번호
2012년 양강도 혜산시에서 이웃집 남성이 가족의 비법월경으로 집이 몰수되었음.	NKHR2013000006 2013-01-08
2012년 2월 함경북도 온성군에서 탈북 후 복송으로 형사처벌(노동교화형) 후 가족 모두 강제추방 되었음.	NKHR2014000048 2014-05-13
2012년 7월 평안남도 평성시에서 외삼촌의 탈북으로 국경경비대 소대장이었던 매제가 강제 제대되었음.	NKHR2013000153 2013-08-20
2013년 7월 함경북도 무산군에서 가족 도강(이웃, 남성 2명)으로 노동단련대 3개월 처벌되었음.	NKHR2014000205 2014-12-02
2014년 양강도 혜산시에서 여동생 탈북을 이유로 군관에서 제대조치 되었음.	NKHR2015000072 2015-04-07
2014년 6월 양강도 혜산시 출신 가족 중에 행방불명자가 발생하여 남동생이 감시를 받고 있음.	NKHR2014000209 2014-12-16

## 라. 인신매매

국제법과 각국의 국내법은 인신매매(human trafficking)의

778\_ NKHR2015000130 2015-09-22.

779\_ NKHR2015000072 2015-04-07.

780\_ NKHR2014000141 2015-10-06.

반인권성을 강조하면서, 이를 금지하고 있다. 또한, 상당수의 인권단체들이 인신매매 활동을 감시하고, 이를 근절하기 위한 국제적인 홍보활동을 전개하고 있다. 2000년 유엔 국제조직범죄방지협약 및 인신매매방지의정서(UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the Convention on Transnational Organized Crime, 이하 “인신매매의정서”)에 따르면, 인신매매는 “위협 혹은 폭력이나 기타의 강제력, 납치, 사기, 유인, 피해자의 취약한 지위 활용, 타인에 대한 통제력을 가진 자의 동의를 얻어내기 위해 금전 혹은 혜택을 주고받는 행위 등에 의해 ‘착취(exploitation)’의 목적으로 사람을 모집, 운송, 이전, 은신, 접수하는 행위”를 통칭하고 있다. 여기서 착취의 개념은 매우 중요하며, 착취는 “성매매 및 성적 착취, 강제노동 및 서비스, 노예상태에 준하는 행태 및 노예제, 장기절제” 등을 포함하고 있다. 인신매매가 밀입국 알선(human smuggling)과 다른 점은 불법적인 국경이동 주선 이후에도 지속적인 착취가 이루어진다는 점이다.<sup>781</sup>

### (1) 조직적 인신매매

북한 주민의 불법 국경이동 규모가 급증하면서, 이들을 조직적으로 매매하여 이익을 챙기려는 조직들이 발생하게 되었다. 따라서 중국의 도시 역전이나 시장에서 북한 주민을 붙잡아 넘

---

781. Norma Kang Muico, “An Absence of Choice: The Sexual Exploitation of North Korean Women in China,” (Anti-Slavery International, 2005), p. 3.

기고자 하는 시도들이 빈발하게 되었다. 이와 같은 조직적 인신 매매는 대부분 몇 단계를 거치면서 이루어지게 된다. 북한에서 여자를 유인해 넘기는 사람과 중국 국경 강변에서 인계받는 사람, 그리고 일정 장소에서 북한 여성들을 은신시켜 두고 이들의 거래를 주선하는 사람 등이 관여하며, 단계별로 거래비용은 상승하게 되었다. 인신매매 조직의 경우에는 여성의 결혼 여부에 관계없이, 폭력적인 수단을 동원하여 북한 여성을 납치하여 거래하게 된다. 이와 같은 조직적인 인신매매가 이루어지면서 국경에서 거리가 먼 중국 동북3성의 내지까지 북한 주민들이 거래되게 되었다. 대부분의 경우에는 여성들의 거래가 이루어지고 있으나, 남성들의 경우에도 노동력이 귀한 오지로의 거래 사례가 발견되고 있다.

중국에서의 인신매매로 인한 인권 침해 사례가 부각되면서, 중국 당국은 인신매매 조직에 대한 대대적인 단속을 실시하게 되었다. 이로 인해 조직적인 인신매매 사례는 크게 근절된 것으로 평가된다. 그러나 북한 주민의 중국 체류가 장기화되면서, 일부 북한 주민들이 같은 처지의 불법체류 북한 주민들의 인신매매에 관여하게 된다. 즉 인신매매에 관련된 조선족 등 중국 남성과 동거하는 북한 여성이 다른 북한 여성들을 다른 중국인에게 넘기거나, 유흥업소에 소개하고 금전적 보상을 챙기기도 하는 것으로 보인다. 중국 조선족 등 중개인들은 탈북 여성들을 한족 남성들에게 넘기면서 마음에 들지 않거나 힘든 일이 발생하면 연락하도록 알려주고, 도움을 요청할 경우 다른 지역으로 다시 연계시키면서 금전적 이익을 취하는 것으로 파악된다.

인신매매는 중국에서도 불법이기 때문에 발각될 경우 벌금을

물게 된다. 북한 여성을 인계하는 과정에서 금품을 수수하였기 때문에, 이러한 사실이 알려지면 주변으로부터 인신매매자로 경계대상이 된다. 중국에서 체포된 탈북자에 대한 변방대대의 조사과정에서도 인신매매 및 마약거래 관련 여부를 집중적으로 조사하는 것으로 보인다.

## (2) 피해 여성의 인권

중국이 산업화되면서, 농촌 여성들은 도시로 혹은 한국 등 외국으로 돈을 벌기 위해 이주하게 되었다. 따라서 중국사회에서 결혼대상자 혹은 단순히 성적 욕구를 충족할 대상으로서 여성에 대한 수요가 잠재하고 있었다. 이와 같은 북한 여성에 대한 잠재적인 수요로 인해 국경을 넘는 북한 여성들은 중국 남성들의 동거자로서 거래되게 된다. 일부 여성들은 본인들이 중국 남성에게 팔린다는 사실을 인지하기도 하나, 상당수의 북한 여성들은 본인들이 누구에게 팔려 가는지 알지 못하면서 중국 남성에게 인계되었던 것으로 보인다. 일부는 도강비용을 부담하지 않기 위해 중국에서 팔린다는 사실을 인지하면서도 ‘도강’을 의뢰하기도 한다.<sup>782</sup> 탈북 여성들이 국경지역에서 다른 지역으로 소개되는 과정에서 중국 중개인들의 성폭력이 발생하기도 한다.<sup>783</sup>

강제결혼의 형태로 소개된 경우 중국 남성과의 동거가 장기간 지속되는 경우도 있으나, 성적 학대, 폭력, 음주나 도박으로

---

782\_NKHR2014000066 2014-06-03.

783\_중개인 성폭력의 결과로 임신한 상태에서 입국하였다. NKHR2011000003 2010-03-16.



인해 가정생활에 어려움이 있는 경우에는 북한 여성이 다른 지역으로 도주하거나 북한으로 강제송환된 이후 동거남성을 찾지 않게 된다. 중국 남성과 장기간 동거하게 되는 경우 임신하게 되면, 유산 혹은 출산을 동거남성이 결정하는 경우가 대다수이다. 동거남성이 북한 여성과 사실혼 관계를 지속하고자 하는 욕구가 클수록 출산을 선호하게 되며, 북한 여성에게 호구를 구입해줘 불법적인 신분을 면하게 하고자 노력한다. 물론 호구 구입에는 상당한 금액이 소요되기 때문에,<sup>784</sup> 이를 감당할 만한 경제적인 능력이 전제되어야 한다. 강제결혼의 경우에도 북한 여성과의 동거를 지속하고자 하는 경우에는 북한 여성 본인 및 가족들에게 도강비용 등을 포함한 경제적인 도움을 주는 것으로 파악된다. 북한 여성 본인이 불법으로 국경을 넘고 난 이후 스스로의 생활방편으로 중국 남성과의 동거를 선택하는 경우에도 실제 강제결혼과의 차이가 크게 두드러지지 않을 수 있다. 즉, 중국에서 현지어를 못하는 북한 여성은 식당이나 공적인 장소에서 취업하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문에, 단속을 피하기 위해서는 중국 남성과의 사실혼 관계 이외에는 대안이 없다는 것을 절감하게 된다. 따라서 상대적으로 안전한 체류를 위해 동거를 선택하게 된다.

일반적으로 북한 여성의 중국 내 체류가 장기화됨에 따라, 현지어 습득 등을 통한 적응능력이 향상되면서 강제결혼의 비율이 감소하게 된다. 즉 강제결혼을 당한 상황에서 빠져나올 수

784. 증언자는 2000년경에 호구를 취득하는 데 2,000위안을 지급하였다. NKHR2011000067 2011-03-15.

있는 방법을 터득하게 되는 것으로 보인다. 그러나 중국 남성과 동거과정에서 아이를 출산한 경우에는 어쩔 수 없이 강제결혼을 지속하는 비율이 높은 것으로 파악된다. 한족 남성과의 강제결혼이었다고 할지라도 이러한 사실혼 관계는 상당한 비율이 지속되는 것으로 보인다. 따라서 다수의 한족 남성들은 북한 여성들을 붙잡아 두기 위해 출산을 중용했던 것으로 나타난다. 그러나 중국 내 체류가 장기화되면서, 중국 내 출산아동을 둔 탈북 여성들이 중국 내 혹은 제3국으로 이동하는 경우도 상당수에 이르는 것으로 파악된다. 또한, 현지 남성들이 동거를 제의하는 경우에도 선택적으로 동거를 수용하는 경우가 늘게 된다. 즉 현지식당 등에서 일하다가 손님으로 안면이 있는 중국 조선족 혹은 한국 남성들이 동거를 제의할 경우 이를 수용하는 경우가 상당수 증언된다. 뿐만 아니라, 적극적으로 자신의 가족들에 대한 송금 혹은 북한 내 가족들의 국경이동 주선 등 적극적인 경제적 보상을 요구하는 경우도 발생하게 된다. 이러한 사실혼 관계인 경우에는 북한 여성이 강제송환을 당하게 되어도 재탈북하여 동거 남성을 찾게 되는 비율이 높은 것으로 파악된다. 특히 중국에서 자녀를 출산했던 경우에는 대부분 재탈북을 감행하게 된다.

중국에서 거래된 북한 여성이 노래방 및 유흥업소 등에서 성매매를 강요당하는 사례들도 발견되고 있다.<sup>785</sup> 일부에서는 이들의 도주를 막기 위해 업주가 임금을 정기적으로 지불하지 않고, 보관한다는 명분 하에 착취하는 사례가 발견되고 있다. 북

---

785\_NKHR2011000030 2011-01-04; NKHR2014000183 2014-11-04.

한 여성들을 활용하여 중국에서 음란 화상채팅사업을 운영하는 조직들이 증가하고 있는 것으로 파악되고 있다.<sup>786</sup> 한국인 대상 전화사기(보이스 피싱)에 활용되는 경우도 발생하고 있다.<sup>787</sup> 최근 중국 내에서 인신매매에 대한 수요가 증가하면서 밀수를 하던 중국 업자들이 인신매매까지 관여하는 경우가 많아지고 있다.<sup>788</sup> 반면에 북한 내에서는 인신매매에 대한 단속이 강화되면서 인신매매 선을 잡기가 힘들어지고 있다. 함경북도 회령시, 무산군 등은 여전히 인신매매가 활발하지만 온성군은 단속이 강화되어 인신매매가 많이 줄어들었다.<sup>789</sup>

## 마. 평가

탈북은 가족과 떨어져 살아야 한다는 점에서 가족결합권에 반한다. 또한 탈북과정에서 발생하는 국경지대에서의 통제 및 도강 과정에서의 총기사용은 생명권(자유권규약 제6조)과 신체의 자유와 안전에 대한 권리(자유권규약 제9조)에 반한다. 무엇보다 탈북자 강제송환은 많은 인권문제를 내포하고 있다. 북한이 국경질서위반행위를 출입국법과 형법을 통해 처벌하는 것 그 자체가 불법이라고 볼 수는 없다. 출입국 문제는 국가의 재량에 속하는 사항이기 때문이다. 그러나 송환 이후 북한 집결소, 구류장, 노동단련대, 교화소에서 조사 및 재판을 받는 과정

786\_ NKHR2012000148 2012-07-17; NKHR2013000138 2013-07-23; NKHR2015000125 2015-09-08.

787\_ NKHR2011000029 2011-01-18.

788\_ NKHR2015000170 2015-12-01.

789\_ NKHR2015000171 2015-12-01.

에서 고문 및 비인도적 처우를 받지 않을 권리(자유권규약 제7조), 피구금자의 권리(자유권규약 제10조)가 심각하게 침해받는다. 중국 내에서의 한국행 기도나 기독교 접촉은 공개처형되거나 정치범수용소에 수용되고 있는데 이는 생명권(자유권규약 제6조), 공정한 재판을 받을 권리(자유권규약 제14조)를 침해한다. 중국에서 임신한 탈북여성에 대한 강제낙태와 북한 여성 인신매매 행위 역시 비인도적인 취급을 받지 않을 권리(자유권규약 제7조)와 신체의 자유와 안전에 대한 권리(자유권규약 제9조) 침해에 해당하는 것으로 평가된다.

김정은 체제 출범을 전후하여 국경통제 및 탈북 단속이 지속적으로 강화되고 있다. 이에 따라 탈북 과정에서 적발되거나 강제송환된 북한 주민의 인권 침해가 심화될 것으로 우려된다. 재탈북에 성공하는 경우가 현저하게 감소하고 있는 것으로 판단된다. 아울러, 탈북자 문제가 해결되기 위해서는 궁극적으로 북한 체제가 변화되어야 하고, 북한의 사법제도와 재판제도 및 교정제도가 국제기준에 부합되는 방향으로 개선되어야 한다. 또한 중국에 대해서는 탈북자 강제송환의 부당함을 알리고 난민협약 제33조와 고문방지협약 제3조의 강제송환금지 규정을 지속적으로 원용하여야 한다.

# 4

## 해외 노동자

### 가. 북한 해외 노동자 파견 현황

#### (1) 파견국 및 규모

북한의 해외 노동자 파견국 및 규모에 대해서는 정확한 정보를 파악할 수 없다. 2013년 10월 외교부가 국회 외교통일위원회에 제출한 ‘해외파견 북한 근로자 현황’ 자료에서는 북한이 40여 개국에 4만 6천여명의 근로자를 파견한 것으로 추정한다.790 아산정책연구소는 2013년 1월 기준으로 16개국791에 5만 2천~3천명에 달하는 북한 노동자가 파견되어 있다는 연구결과를 발표했다.792 구체적으로는 러시아에 2만여명, 중국에 1만 9천명, 몽골에 1천 3백~2천명, 그 밖의 국가에 1만 2천~3천여 명 정도가 파견되어 있다고 파악했다. 연해주를 중심으로 북한 노동자의 실태를 현장 조사한 연구결과에서

790\_ “외화벌이차 해외파견 北근로자 4만6천여명 추정,” 『연합뉴스』, 2013.10.13.

791\_ 알제리, 앙골라, 중국, 적도기니, 에티오피아, 쿠웨이트, 리비아, 말레이시아, 몽골, 미얀마, 나이지리아, 오만, 폴란드, 카타르, 러시아, 아랍에미리트연합(UAE).

792\_ 신창훈·고명현, 『UN 북한인권조사위원회 보고서와 그 이후의 북한인권』 (서울: 아산정책연구소, 2014), p. 30. 아산정책연구소의 연구결과는 2015년 7월 미 의회조사국의 보고서에서도 인용되었다. Emma Chanlett-Avery *et al.*, “North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation,” CRS Report (July 2015), pp. 23~24.

는 러시아에 파견된 북한 해외 노동자가 2013년도에 이미 3만 명을 넘은 것으로 추산했다.<sup>793</sup> 실제 최근 몇 년 간 북한 해외 노동자 파견 규모가 확대된 것으로 보인다. 북한이탈주민 ○○○은 2013년도에 당 자금을 위해서 1년에 1만 명씩 해외에 파견하라는 방침이 내려졌으며, 이에 따라 27개 국가로 인력 송출이 이뤄졌다고 증언했다.<sup>794</sup> 이 밖에도 북한 해외 노동자에 대한 다수의 보고서가 있으나,<sup>795</sup> 전체 규모에 대해서는 대부분 단편적 보도를 취합한 것으로 북한의 인력송출 규모 및 파견국을 정확히 파악하기는 어렵다.<sup>796</sup> 2015년 9월 유엔 북한인권특별보고관이 제70차 유엔 총회에 제출한 보고서 역시 상기 연구 결과들을 재인용하며 5만 명 이상의 해외 노동자가 파견되어 있다고 밝혔다.<sup>797</sup>

통일연구원의 2013년부터 2016년까지의 조사에서는 카타르, 아랍에미리트, 쿠웨이트, 리비아, 러시아, 중국에 파견된 북한 해외 노동자의 구체적인 사례가 수집되었으며, 이들은 주로 임업(별목)과 건설업에 종사한 것으로 나타났다. 파견지의 결정에 있어서는 성별, 나이, 신체검사 결과, 신분(군인 또는 민간인), 뇌물공여 여부 등이 작용한다. 젊은 사람들이 주로 더운

---

793\_ 이애리아·이창호, 『연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권』 (서울: 통일연구원, 2015), p. 29.

794\_ NKHR2014000112 2014-08-12.

795\_ 북한전략센터-코리아정책연구원, “북한의 해외인력송출 실태,” (2012.12.), 북한인권정보센터, “북한 해외 노동자 현황과 실태,” (2015.1.), 이승주·윤여상, “북한 밖의 북한 - 폴란드, 몽골 지역 북한 해외 노동자 현황과 인권 실태,” (2015.12.23.), 성통만사, “다국적 확대와 착취 - 북한 해외 노동자들,” (2015), Saerme Kim & James Burt, “The Will of the State: North Korean Forced Labour,” EAHRNK Research Paper (September 2015).

796\_ 김석진, 『북한 외화벌이 추세와 전망』 (서울: 통일연구원, 2015) 참조.

797\_ UN Doc. A/70/362 (2015), para. 26.

중동지역으로 파견되고, 나이가 좀 있는 사람들은 몽골이나 러시아 지역으로 차출된다고 한다.<sup>798</sup> 중국의 경우 군인을 제외한 민간인(주로 사회단체 소속)만 나간다고 한다.<sup>799</sup> 간호원 혹은 의사의 신분으로 중동지역 국가에 파견된 여성의 사례를 목격했다는 증언도 있다.<sup>800</sup> 최근 중국식당 노동자를 국가에서 모집했다는 증언도 있는데, 대부분 23세 미만의 처녀들 중 토대 및 인물, 체격을 중심으로 선발하며, 이들은 6개월 강습을 받고 3년간 파견된다고 한다.<sup>801</sup> 또한 2015년 4월 중국으로 식당, 재봉일을 위해 12명의 함경북도 회령시 주민을 파견 보냈다는 증언도 있다.<sup>802</sup>

## (2) 파견자의 신분 및 파견기관

북한이 해외로 송출하는 인력은 파견자의 신분에 따라 두 가지 형태로 나뉘볼 수 있다. 북한 군 소속 군인이 노동자로 파견되는 경우도 있으며, 민간인이 기업소나 사회단체에 소속되어 파견되는 경우가 있다. 2012년 12월부터 2013년 8월까지 아랍에미리트의 왕궁건설 현장에서 일한 북한이탈주민 ○○○는 파견 당시 7총국 산하 군인만 약 1,000명 정도가 해외파견으로 나가 있었다고 증언했다.<sup>803</sup> 7총국 외에도 인민무력성, 철도

798\_NKHR2013000196 2013-10-29.

799\_NKHR2013000196 2013-10-29.

800\_NKHR2013000206 2013-11-12.

801\_NKHR2015000164 2015-12-01.

802\_NKHR2015000172 2015-12-01.

803\_NKHR2013000196 2013-10-29.

운영국 등이 파견을 보낸다고 한다.<sup>804</sup>

일반인 해외 노동자 파견기관은 임업성 산하 임업관리국, 도시경영성, 무역성, 철도성, 경공업성 산하의 대외건설사업국이나 무역관리국 등 다양하다.<sup>805</sup> 별목공으로 러시아에 2006년 6월부터 2010년까지 파견된 북한이탈주민 ○○○는 양강도 임업관리국에서 매년 러시아에 파송할 근로자를 선발했다고 증언했다.<sup>806</sup> 이처럼 해외 노동자 파견 시 분야별로 담당하는 곳이 다른데, 건설 분야는 대외건설지도국에서 하며, 별목 분야는 임업관리국에서 담당한다고 한다.<sup>807</sup>

현지에 파견된 북한 해외 노동자는 북한 관련 회사(기업소)에 소속되어 일한다. 1998년 보통강회사에 소속되어 러시아 건설 현장에 파견된 북한이탈주민 ○○○은 본인이 러시아로 파견될 당시 대동강회사, 능라회사, 철산회사, 순봉회사 등 열 개 전후의 러시아 파견 회사가 있었고, 한 회사에 보통 120명 내지 150명이 소속되어 있었으며, 대외무역회사인 능라회사에는 250명까지 소속되었다고 증언했다.<sup>808</sup> 2006년부터 2013년 8월까지 러시아 사할린에 건설노동으로 파견된 북한이탈주민 ○○○은 2013년 8월 기준으로 러시아 사할린에 북한 노동자들이 일하는 회사는 5곳으로, 약 2천~3천명의 노동자들이 파견되어

---

804\_NKHR2016000163 2016-11-01.

805\_이처럼 각 성의 대외건설사업부가 해외파견을 담당하다가, 2009년 이후 각 사업소들이 조선대외건설지도국으로 통합되었다고 한다. 이애리아·이창호, 『연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권』, pp. 56~57.

806\_NKHR2014000063 2014-06-03.

807\_NKHR2016000163 2016-11-01.

808\_NKHR2015000158 2015-11-17.



있었다고 증언했다.<sup>809</sup> 2011년부터 2014년까지 쿠웨이트 건설 현장에 파견된 북한이탈주민 ○○○는 파견 당시 북한에서 8개의 큰 회사가 나와 있고, 지역별로 1건설회사의 △△직장이, 3건설회사의 △△직장이 들어와 있는 형태로 운영된다고 설명했다.<sup>810</sup>

북한 기업소의 해외 진출방식은 대부분 현지 회사에 인력을 공급하는 형태이다. 따라서 개인이 현지기업과 개별적인 계약을 작성해 직접 고용되는 것이 아니라, 개인이 속한 기업소(대부분 대외무역회사)가 현지 회사와 체결한 노동인력 공급계약에 따라 용역이 이뤄지는 것으로 파악된다. 건설의 경우 주로 일의 완성을 목적으로 하는 도급계약이 체결되며, 이러한 경우 현지 회사가 아닌, 북한 기업소의 관리와 통제에 따라 작업이 이루어진다. 한편 북한 기업소와 계약을 체결하는 주체는 현지 기업 뿐 아니라, 국가나 지방정부인 경우도 있다.<sup>811</sup>

### (3) 파견 선발절차 및 요건

파견 선발 절차는 일반적으로 서류심사와 신체검사, 면접(담화)으로 구성된다. 군인의 경우 해외파견을 심사하는 절차는 총 6단계로 나뉘는데, 먼저 해외파견을 희망하는 자가 희망 문건을 작성하면 여단 간부과와 총국 간부과의 심사를 받고, 신체검사를 거쳐 보위부 담화와 중앙당 담화를 통해 선발된다.<sup>812</sup> 도

809\_NKHR2015000001 2015-01-13.

810\_북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 12일, 서울에서 면접.

811\_이애리아·이창호, 『연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권』, p. 57.

812\_NKHR2013000196 2013-10-29.

에서 선발되는 경우는 개인이 해외 파견을 하는 기업소에 신청을 하면, 건설 관리국의 담화와 도당 간부과(2과)의 담화로 결정된다.<sup>813</sup> 신체검사는 혈액검사, 구강검사, 안과 진료, 엑스레이 정도를 하는데,<sup>814</sup> 중동과 같은 더운 지역으로의 파견의 경우 신체검사가 선발여부에 영향을 미친다.<sup>815</sup>

일반적으로 해외에 파견되기 위해서는 토대(성분)가 좋아야 한다.<sup>816</sup> 가족내력은 보통 8촌까지 보며,<sup>817</sup> 기혼자의 경우 처가 쪽도 확인한다.<sup>818</sup> 또한 해외파견 근로자가 되기 위해서는 당원이어야 한다.<sup>819</sup> 당원일 필요가 없다는 증언도 있었으나,<sup>820</sup> 대부분은 당원을 위주로 선발한다고 증언했다.<sup>821</sup> 실제 통일연구원이 심층면접을 한 해외파견 경험자의 경우 군사복무 중 군인의 신분으로 파견된 경우를 제외하고 모두 당원이었다. 또한 이전 근무지가 평양인 경우가 많았다. 이를 토대로 볼 때 신분이나 경제적 면에서 북한 사회의 중산층 이상이 되는 사람들에게 해외파견의 기회가 주어지는 것으로 파악된다.

해외에 파견되기 위해서는 제3국에 친인척 연고자가 없어야

---

813\_NKHR2013000170 2013-09-17.

814\_NKHR2013000196 2013-10-29.

815\_NKHR2014000219 2014-12-30.

816\_1980년대 러시아 벌목공으로 파견되는 경우에는 오히려 토대가 좋지 않아서 파견되었다는 증언도 있다. NKHR2014000122 2014-08-12.

817\_NKHR2013000196 2013-10-29.

818\_NKHR2014000020 2014-03-18.

819\_NKHR2014000112 2014-08-12.

820\_NKHR2013000196 2013-10-29.

821\_NKHR2014000080 2014-07-01.

한다.<sup>822</sup> 실제 해외파견을 신청했으나, 중국연고자로 파견을 가지 못했다는 사례도 있다.<sup>823</sup> 또한 해외파견자로 선발되기 위해서는 북한 내에 가족(자녀)이 있어야 하는데 이는 이탈을 방지하기 위해서라고 한다.<sup>824</sup> 한편, 이탈을 우려해 제대군관이나 호위국에 근무했던 사람들의 경우, 파견이 원천적으로 불가능하며,<sup>825</sup> 중앙당이나 국가안전보위성 출신, 특수부대 저격, 경보, 7청구 별장건설, 연락소 같은 곳에서 일한 사람 역시 제외된다.<sup>826</sup> 해외파견 여성근로자의 경우 주로 평양올림픽중학교 출신 여성들이 중국식당에 많이 간다는 구체적인 증언도 수집되었다. 북한이탈주민 ○○○는 여성 근로자의 경우 미혼이어야 하며, 키, 재간이 있는 자, 토대가 좋은 자를 선발하고, 기타, 아코디언, 피아노를 다룰 줄 알고 운동을 할 줄 알아야 한다고 증언했다.<sup>827</sup>

해외 노동자에 대한 증언자 모두가 선발 과정에서의 뇌물 공여는 필수적이라고 증언했다. 실제 증언자들이 뇌물로 공여한 금액은 상당하다. 또한 여러 단계에서 뇌물을 주어야 하므로 이에 걸리는 노력과 시간이 1년 이상 걸리는 경우도 있다. 쿠웨이트에 2006년부터 2008년까지 파견된 북한이탈주민 ○○○는 파견시 북한돈 150만 원(화폐개혁 이전)을 뇌물로 썼다고

822\_NKHR2014000063 2014-06-03.

823\_NKHR2013000170 2013-09-17; NKHR2013000195 2013-10-29.

824\_NKHR2013000231 2013-12-24; NKHR2015000158 2015-11-17 외 다수의 증언.

825\_NKHR2013000170 2013-09-17.

826\_NKHR2014000112 2014-08-12.

827\_NHHR2016000117 2016-07-26.

증언했으며, 기업소 지배인, 평양 신체검사성 등 각 기관에 뇌물을 바쳐야 하므로, 이러한 ‘사업’은 짧게 잡아도 1년이 걸린다고 설명했다.<sup>828</sup> 2006년 6월부터 2010년까지 러시아에 별목공으로 파견된 북한이탈주민 ○○○도 해외 노동자로 파견되기 위해 선발절차에서 수차례 뇌물을 고였다고 증언했다. 그는 임업관리국 담당 지도원에게 100~200달러, 신체검사를 할 때 100달러, 러시아에서 좋은 곳에 배치 받기 위해 100달러를 고였다고 증언했다.<sup>829</sup> 2010년 아랍에미리트와 2013년 러시아 건설 현장에 파견된 북한이탈주민 ○○○은 일반 노동자가 파견되면 간부과에 최소한 200~300달러를 줘야 한다고 설명했다. 그러나 본인의 경우 기업소 간부지도원들과의 친분이 있어 뇌물을 주지 않고 파견될 수 있었다고 말했다.<sup>830</sup>

군인이 파견되는 경우도 마찬가지이다. 2012년 12월부터 2013년 8월까지 7총국 소속으로 아랍에미리트 왕궁건설 현장에서 일한 북한이탈주민 ○○○는 파견을 나가기 위해 여단 간부과 지도원에게 300달러, 신체검사 과정에서 담당 과장에게 50달러를 고였다고 증언했다.<sup>831</sup> 한편 뇌물의 금액에 따라 파견지가 좌우되기도 한다. 대부분 중동 지역과 같은 더운 지역보다는 러시아 파견을 선호하기 때문에, 러시아에 파견되기 위해 뇌물로 고여야 할 금액이 가장 크다고 한다. 실제 해외에 나가기 위해 기업소를 옮기며 3년간 준비를 했다고 한 북한이탈주민 ○○○

---

828\_NKHR2015000144 2015-10-06.

829\_NKHR2014000063 2014-06-03.

830\_NKHR2016000163 2016-11-01.

831\_NKHR2013000196 2013-10-29.

는 총 1,000달러 정도를 뇌물로 투자해서 러시아 상트페테르부르크 건설 노동자로 파견될 수 있었다고 증언했다.<sup>832</sup>

파견이 결정된 이후 이들은 사상검토를 포함한 사전교육을 받는다. 북한이탈주민 ○○○는 2010년 파견 시 보천군에 있는 반간첩투쟁전람관, 3대혁명 전시관 견학을 했으며, 중앙당 담화 교육과 남조선 사람들이 간첩으로 매수하는 방법 등을 사전 교육시켰다고 증언했다.<sup>833</sup>

#### (4) 파견기간 및 재파견

파견기간은 주로 3년에서 5년 범위 내로 조사된다. 기본적으로 해외에 파견된 사람이 발급 받는 북한 일반여권의 기간은 5년으로, 5년 후 입국해서 갱신해야 하지만, 경우에 따라 현지에서도 갱신할 수 있다.<sup>834</sup> 중국은 비자 없이 파견될 수 있지만, 러시아의 경우 비자를 받아야 한다. 북한 해외 노동자에게 발급되는 러시아 비자 기한은 대부분 1년으로 1년마다 갱신하거나, 재발행을 하지 않고 미등록 상태로 지내는 경우가 많다고 한다.<sup>835</sup> 중동국가에 파견되는 이들은 주로 3년 취업비자를 발급받는데, 3년을 기본으로 나갔다가 현지에서 파견 기간을 연장을 하는 경우도 있다.<sup>836</sup> 한편 증장비 운전(기증기 운전)과 같이 기능을 바탕으로 파견되는 경우, 파견 기간이 10년이 넘기

832\_NKHR2014000112 2014-08-12.

833\_NKHR2016000163 2016-11-01.

834\_NKHR2015000001 2015-01-13.

835\_NKHR2015000158 2015-11-17.

836\_NKHR2013000206 2013-11-12.

도 한다.<sup>837</sup>

귀국 후 다시 해외파견을 나가는 경우도 많은데, 이는 이탈하지 않는다는 신뢰와 뇌물을 공여할 수 있는 경제력이 있기 때문이라고 한다. 한 증언자는 러시아 파견 종료 후 북한에 들어갔다 다시 나오려면 1,000달러 정도를 고여야 한다고 증언했다.<sup>838</sup> 한편 2회 이상 해외에 파견된 경우 달러를 갖고 있다는 것을 간부들도 알기 때문에, 파견 선발 과정에서 돈을 직접적으로 요구하는 경우도 있다고 한다.<sup>839</sup> 재파견을 가기 위해서는 일반적으로 2~3년간 국내에 체류해야 하지만, 경우에 따라서는 1년 체류 이후 바로 파견되는 경우도 있다.<sup>840</sup> 2005년부터 2014년까지 네 차례에 걸쳐 쿠웨이트와 러시아 건설현장에 파견된 북한이탈주민 ○○○는 “해외 파견이 마약과 같다”고 말하며, 해외 파견을 경험한 후 북한 사회와의 차이점을 느끼게 되었고, 이러한 연유로 재파견을 신청하게 되었다고 증언했다.<sup>841</sup>

## 나. 북한 해외 노동자의 인권 실태

### (1) 국가차원의 인력수급 계획과 파견

모든 개인은 존엄한 삶을 살 수 있도록 일할 수 있는 권리를 갖는다. 근로의 권리는 개인의 생존과 가족의 생존에 동시에 기

---

837\_ NKHR2014000103 2014-07-29.

838\_ NKHR2015000001 2015-01-13.

839\_ NKHR2015000145 2015-10-06.

840\_ NKHR2015000179 2015-12-15.

841\_ 북한이탈주민 ○○○, 2016년 9월 29일, 서울에서 면접.

여하는 것으로, 인간 존엄성의 분리될 수 없는 본질적인 부분을 구성하며, 다른 인권을 실현하는데 필수적이다.<sup>842</sup> 사회권규약 제6조 제1항은 “모든 사람이 자유로이 선택하거나 수락하는 노동에 의하여 생계를 영위할 권리를 포함하는 근로의 권리를 인정하며, 동 권리를 보호하기 위하여 적절한 조치를 취한다”고 규정하고 있다. 북한은 사회권규약의 당사국으로, 동 규약에 명시된 권리를 보호해야 할 의무가 있다. 그러나 북한에서는 원칙적으로 국가차원의 인력수급 계획에 따라 노동력의 배치가 이루어짐으로써, 직업선택의 자유가 실질적으로 제한된다.<sup>843</sup> 근로자들이 자발적으로 파견을 신청하는 해외 노동자의 경우에도 북한 근로자의 직업선택의 권리는 일부 제한될 수 있다. 일반적으로 북한 해외 노동자의 파견은 개인이 해외로 파견을 하는 기업소에 소속될 수 있도록 기업소를 옮기거나, 파견을 신청함으로써 이뤄진다. 그러나 파견지를 결정하는데 있어서는 개인의 의사가 반영되지 않는다. 기후조건에 따른 신체검사 결과와 같이 합리적 기준이 고려되기도 하지만, 그 밖의 파견지를 결정하는 결정적인 요인은 뇌물 공여 여부로 보인다. 북한이탈주민 〇〇〇는 돈의 액수에 따라 나라를 결정할 수 있으며, 러시아의 경우 가장 비싸고 쿠웨이트의 경우 상황이 매우 열악하다고 증언했다.<sup>844</sup> 또한 해외 노동자 선발 절차에서 만연한 뇌물 공여와 부정부패는 해외 근로를 통해 생계를 영위하고자 하는 사람들에게 정당한 기회를 박탈한다. 또한 성분(토대)과 당원여부와

842\_ UN CESCR, General Comment, No. 18 (2005), para. 1.

843\_ 유성재, “북한 사회주의노동법에 관한 연구,” 『2009 남북법제연구보고서(II)』 (2009), p. 4.

844\_ NKHR2014000112 2014-08-12.

같은 선발단계의 조건은 사회적 출신, 출생, 재산 또는 기타의 신분에 의한 모든 차별을 금지하는 평등권에 반하며 이로 인해 실질적인 직업선택의 자유를 보장하고 있지 못하는 것으로 파악된다. 또한 가족의 국내 거주 등 해외에 파견된 노동자의 작업장 이탈을 방지하기 위해 선발 조건에서 고려되는 요소 역시 개인이 자신의 능력에 따라 정당한 기회를 보장받으며 직업을 선택하는데 장애가 될 수 있다.

## (2) 과도한 상납금 부과와 임금착취

북한 해외 노동자들은 다른 근로자들 보다 적은 임금을 받고 더 많은 시간의 노동을 하는 것으로 파악된다.<sup>845</sup> 2002년부터 2004년까지 러시아 하바롭스크 벌목장에 파견된 북한이탈주민 000는 해외파견을 나온 뒤 한 달 뒤부터 임금 및 처우에 있어 다른 노동자들과 다르다는 것을 느꼈다고 진술했다. 그는 다른 나라 노동자들은 온도가 최저점을 찍는 시간에 들어가서 휴식을 했지만, 북한 노동자들은 계속해서 일을 했으며 하루에 16시간 정도씩 일을 했다고 증언했다. 그러나 이러한 더 많은 노동량에도 불구하고 더 적은 노임을 받는 것에 의문이 생기며 불만이 쌓이기 시작했고, 작업장 이탈을 결심하게 되었다고 증언했다.<sup>846</sup> 2010년부터 2014년까지 러시아 상트페테르부르크에 파견된 북한이탈주민 000는 이곳이 생활비를 가장 많이 주는 곳임에도 불구하고, 보통 1년에 1,000~ 1,500달러를 받

---

845\_NKHR2015000001 2015-01-13.

846\_NKHR2013000196 2013-10-29.



는데 이것은 러시아의 일반노동자가 1달이면 벌 것을 북한 사람들은 1년을 일해야 받을 수 있는 것이라고 했다.<sup>847</sup> 2014년부터 2015년까지 러시아 건설현장에 파견된 북한이탈주민 ○○○는 타지키스탄, 우크라이나, 체첸 출신 노동자들과 함께 일하는데 북한노동자의 노임은 그들의 75퍼센트 정도로 제일 낮다고 했다.<sup>848</sup>

한편 북한 해외 노동자들은 계획분, 충성자금 등의 명목으로 임금의 상당 부분을 당에 상납해야 한다. 현지 기업이 인력을 공급하는 북한 기업소와 계약을 체결하고, 기업소에 소속되어 노동을 한 근로자들이 북한 기업소로부터 생활비를 지불받는 경우, 북한 기업소는 당국에 바칠 일정 금액을 공제하고, 세금과 사회보험료를 제외한 금액을 노동자에게 지급한다. 북한이탈주민 ○○○는 그 나머지도 숙박비, 식비, 충성외화별이, 편의봉사비, 출판비 등을 제외하고 받기 때문에 실제 북한 해외 노동자는 매우 적은 돈을 받는다고 증언했다.<sup>849</sup> 개별 근로자가 임금을 직접 수령했다는 증언도 있다. 그러나 이러한 경우에도 북한 노동자는 충성자금, 당자금, 국가계획분의 명분으로 수령한 임금의 상당 부분을 북한 당국에 납부해야 한다. 2006년부터 2013년 8월까지 사할린의 건설현장에서 일한 북한이탈주민 ○○○는 매월 평균 6~7만 루블을 벌었으며, 2013년까지 매월 국가에 2만 5천 루블을 바쳤다고 증언했다. 이는 700~

847\_NKHR2014000202 2014-12-02.

848\_ 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 12일, 서울에서 면접.

849\_NKHR2014000136 2014-09-02.

800달러에 상당하는 금액이며, 증언자가 도망친 이후에는 매월 상납해야 하는 금액이 3만 루블로 인상되었다고 한다.<sup>850</sup> 2013년 러시아 건설현장에 파견된 북한이탈주민 ○○○는 매월 800~850달러를 기업소에 내야했으며, 2013년 러시아 금융위기로 루블화 가치가 하락하자, 달러로 환전해 송금할 경우 상납금을 채우지 못하는 사례도 있었다고 증언했다.<sup>851</sup> 아랍에미리트에 2012년 12월부터 2013년 8월까지 건설 노동자로 파견된 북한이탈주민 ○○○는 노력비와 출근비를 포함한 노임으로 한 달에 400~500달러 정도를 받았고, 북한 당국에 바치는 금액을 빼면 한 달에 약 100~200달러를 받았다고 했다. 그러나 해당 금액 역시 계좌(UAE캐피탈)로 직접 들어가 본인의 경우 실제 현금을 수령한 적은 없다고 증언했다.<sup>852</sup> 이처럼 일부 국가에서는 북한 노동자들의 개인 계좌로 임금이 입금되는 경우도 있는 것으로 보인다. 그러나 실질적으로 개인 계좌 역시 북한 기업소가 관리하는 것으로 파악된다.

---

850\_NKHR2015000001 2015-01-13.

851\_NKHR2016000163 2016-11-01.

852\_NKHR2013000196 2013-10-29.

표 V-8

## 임금착취(월급 대 상납금 비율) 관련

증언내용	증언번호
2004년부터 2007년까지 러시아에 파견된 북한이탈주민 ○○○는 임금의 80퍼센트를 국가가 직접 가져가고, 본인은 20퍼센트를 수령했다고 증언했음.	NKHR2014000168 2014-10-07
2006년부터 2008년까지 쿠웨이트에 파견된 북한이탈주민 ○○○는 쿠웨이트 회사에서 월급을 주지만 그 중 60퍼센트는 국가에서 갖고 40퍼센트만 노동자에게 돌아온다고 증언했음.	NKHR2014000144 2015-10-06
2007년부터 2013년 8월까지 카타르에 파견된 북한이탈주민 ○○○는 임금의 10퍼센트만 수중에 들어온다고 증언했음.	NKHR2013000167 2013-09-17
2013년 러시아에 파견된 북한이탈주민 ○○○는 1,500불 정도를 월급으로 받는데 이 중 950달러를 회사 사장, 작업반장, 당비서, 국가 당 자금 명목으로 가져간다고 증언했음.	NKHR2014000112 2014-08-12

대체로 작업소장과 현지 회사 간 계약이 체결되므로, 북한 해외 노동자 대다수는 자신의 실제 임금과 상납금 비율에 대해 정확히 알지 못한다. 파견을 통해 벌게 된 금액 역시 현지 사정과 개인의 능력, 북한 회사가 요구하는 계획분 금액 등에 따라 상이하다. 예를 들어 쿠웨이트 파견의 경우 러시아보다 노동단가가 1.5배 정도 높다고 한다. 2008년부터 2011년 쿠웨이트 건설현장에 파견된 북한이탈주민 ○○○은 1년에 1,000달러 정도를 벌어 3년 파견기간 동안 2,400달러를 벌었다고 증언했다.<sup>853</sup> 2011년부터 2014년까지 쿠웨이트 건설현장에 파견된 북한이탈주민 ○○○은 한 달에 3,000 쿠웨이트 디나르(약 10,000달러)를 벌었다고 했다.<sup>854</sup> 러시아 금융위기 이후 해외

853\_ 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 12일, 서울에서 면접.

854\_ 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 12일, 서울에서 면접.

에 파견된 루블로 지급을 받는 북한 해외 노동자의 임금 역시 낮아진 것으로 보인다. 2011년부터 2015년 러시아 건설현장에 파견된 북한이탈주민 ○○○은 첫 달 노임이 3,000루블(약 100달러)이었으며, 3년 동안 개인청부와 ‘집체생활’(파견 기본 근로)을 통해 2,000달러 정도 돈을 모았다고 증언했다.<sup>855</sup> 반면 2012년부터 2014년 러시아 건설현장에 파견된 북한이탈주민 ○○○은 한달에 약 60~70달러 정도 현금을 받았다고 증언했다.<sup>856</sup> 2014년부터 2015년까지 러시아 건설현장에 파견된 북한이탈주민 ○○○은 1년에 800달러 정도 번 사람은 많이 번 경우이며, 아예 한 푼도 벌지 못한 사람이 30퍼센트 정도였다고 말했다.<sup>857</sup>

북한 해외 노동자들은 당자금 명목으로 파견한 것이며, 개인 돈벌이를 위해 파견된 것이 아니라는 의식교육을 받는다.<sup>858</sup> 해외에 파견된 북한 노동자들은 회사운영비, 세금 등 구체적인 금액을 모른 채 무조건 합해진 금액을 ‘계획분’이라는 명목으로 임금에서 제하는 것으로 이해한다.<sup>859</sup> 그러나 실제 국가계획 자금이 전부 국가로 가는 것이 아니라 중간 관리자, 간부들에 의해 착취당하는 것이 더 많다. 북한이탈주민 ○○○은 국가보다 이러한 중간 간부들에게 떼이는 게 더 크다고 증언했다.<sup>860</sup> 또

---

855\_ 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 10일, 서울에서 면접.

856\_ 북한이탈주민 ○○○, 2016년 9월 5일, 서울에서 면접.

857\_ 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 12일, 서울에서 면접.

858\_ NKHR2014000112 2014-08-12.

859\_ 이애리아·이창호, 『연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권』, pp. 62~70.

860\_ NKHR2015000158 2015-11-17.

한 북한노동자들을 고용한 현지 회사에서 임금을 체불하는 경우도 종종 발생하는 것으로 보인다.<sup>861</sup> 2011년부터 2015년까지 러시아 건설현장에 파견된 북한이탈주민 ○○○은 자신이 속한 작업소가 반년동안이나 임금을 받지 못했었다고 증언했다.<sup>862</sup> 그러나 이에 대해 노동자들이 소속된 북한 회사는 제대로 대응하지 못하는 것으로 파악된다.

### (3) 과도한 노동시간

북한 해외 노동자는 노동시간의 합리적인 제한 없이 장시간 노동을 하고 있는 것으로 나타났다. 건설현장의 경우 대부분 북한 기업소가 일의 완성을 목적으로 하는 도급계약을 체결하고, 현지 회사가 아닌 북한 기업소가 소속된 노동자들의 작업현장을 직접 관리하게 되는데, 이러한 과정에서 현지 국가의 노동규정을 어기고 무리하게 작업을 진행하는 경우가 많다. 1998년에 러시아로 파견되어 2003년까지 대학 건설현장에서 일한 북한이탈주민 ○○○은 러시아 법은 오전 9시부터 오후 5시까지 일하도록 되어 있지만, 북한 노동자들에게는 적용되지 않았으며, 대방에서 일하는 노동자는 오전 5시부터 오후 12시까지 일했다고 증언했다.<sup>863</sup> 러시아 건설회사에서 2010년부터 2014년까지 일한 경험이 있는 북한이탈주민 ○○○은 정해진 노동시간 없이 해가 떠 있는 시간 동안 일을 했고, 백야가 있을 때에는

861\_ 북한이탈주민 ○○○, 2016년 9월 29일, 서울에서 면접.

862\_ 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 10일, 서울에서 면접.

863\_ NKHR2015000158 2015-11-17.

새벽 3~4시까지 일하기도 했다고 증언했다.<sup>864</sup> 다른 지역에서도 대부분 적정 근로시간을 넘게 일하는 것으로 파악된다.

표 V-9 근로시간 관련

증언내용	증언번호
2006년부터 2008년까지 쿠웨이트 건설현장에 파견되었는데, 새벽 5시에 시작해 12시까지 일하고, 낮에는 오후 4시까지 점심식사를 하고 휴식을 취하며, 이후 4시부터 7시까지 일했음.	NKHR2015000144 2015-10-06
2012년 12월부터 2013년 8월까지 아랍에미리트 왕궁건설에 파견되었는데, 다른 나라 노동자들은 기온이 최정점을 찍는 시간에 들어가서 휴식을 했지만, 북한 노동자들은 계속해서 일을 해야 했으며, 하루에 16시간 정도 일을 했음.	NKHR2013000196 2013-10-29
2013년도에 러시아 상트페테르부르크 건설노동자로 파견되었는데, 하루 15~16시간 노동을 했음.	NKHR2014000112 2014-08-12

한편 북한 노동자들은 상납금을 충당하기 위해 기본 근로시간 외 ‘개인청부’를 할 수 밖에 없는 상황에 처하기도 하는데, 이러한 상황은 안전하고 건강한 근로조건을 향유할 수 있는 노동자의 기본적인 권리를 침해한다. 쿠웨이트에 2006년부터 2008년까지 파견된 북한이탈주민 ○○○는 쿠웨이트 회사에서 월급을 주지만 월 900달러를 국가에 상납하기 때문에 아무리 열심히 일해도 상납금 맞추기도 벅겁다고 증언했다. 그는 이틀간 만근을 하면 하루는 개인이 나가서 자유롭게 일하고 돈을 벌 수 있도록 하는데, 개인청부를 통해 벌어들인 수입으로 국가 상납금의 일부를 충당했다고 증언했다.<sup>865</sup>

864\_NKHR2014000202 2014-12-02.

865\_NKHR2015000144 2015-10-06.

#### (4) 북한 당국에 의한 관리 및 통제

북한에서 송출된 인력은 현지 회사와 계약한 북한 노동자 관리회사의 관리를 받으며 생활한다. 현지의 북한 회사는 노동자들에게 통역, 숙박 등을 제공하며, 노동자를 관리하는 역할을 한다. 북한 해외 노동자는 대부분 작업장 인근에서 단체생활을 하는데, 이들의 생활환경은 대부분 열악한 것으로 조사된다. 2013년도에 러시아 상트페테르부르크 건설노동자로 파견된 북한이탈주민 ○○○는 잠은 컨테이너에 침구류를 주며, 한 컨테이너를 3칸으로 갈라 1칸에 10명 정도가 생활했다고 했다. 그는 위생상태가 매우 좋지 않아 화장실도 몇 백 명에서 쓰는 공동화장실이었으며, 빨래도 못하고 휴식이 일절 없었다고 증언했다.<sup>866</sup> 현지국 회사가 제공하는 기숙사에서 생활을 하는 경우도 있으며,<sup>867</sup> 작업 현장에 따라 현장 임시 숙소에서 숙식하는 경우도 있는 것으로 파악된다.<sup>868</sup> 물론 작업현장의 특성상, 이러한 형태의 숙식 자체를 집단생활이 강제되고 있다거나, 개인의 주거에 대한 자의적이거나 불법적인 간섭이라고 단정하기는 어렵다. 그러나 기본적으로 작업조가 함께 움직이는 형태로 구성되기 때문에, 개별적으로 활동할 여지가 제한되는 것은 사실이다.

이러한 숙식 형태 자체의 문제보다 개인의 사생활의 침해가 우려되는 것은 북한 당국에서 파견된 관리에 의한 생활감시 및 상호감시 시스템이다. 북한 당국은 현지에서도 중앙집권적인

866\_ NKHR2014000112 2014-08-12.

867\_ 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 6일, 서울에서 면접.

868\_ 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 10일, 서울에서 면접; 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 12일, 서울에서 면접 등.

통제체제를 가동하고 있다. 이를 위해 북한 당국은 해외 노동자를 전체적으로 관리하는 북한의 현지 기업소 마다 대략 당비서 한명과 보위지도원 한 명 이상을 파견하는 것으로 파악된다.<sup>869</sup> 러시아와 쿠웨이트에 파견된 경험이 있는 북한이탈주민들의 증언을 참고할 때, 이들 보위지도원은 공식적으로는 노동안전을 담당하는 ‘안전기장원’의 직책으로 파견되는 것으로 파악된다.<sup>870</sup> 실제 북한 해외 노동자들의 생활은 함께 파견된 국가안전보위성원 또는 소속된 북한 회사의 관리자에 의해 감시되는데, 일탈행위를 하는 경우 처벌을 받거나 북한으로 강제송환 될 수 있다. 1998년부터 2003년 러시아에 파견되었던 북한이탈주민 ○○○는 지배인이 국가에 바치는 계획자금을 지속적으로 올리는데(100달러에서 5개월 만에 180달러로 상승) 대해 항의하자, 생활총화와 학습회를 해야 했고, 이를 빌미로 강제송환을 하려 했다고 증언했다.<sup>871</sup> 제일 엄중하게 처벌되는 행위는 한국 라디오를 청취하거나 TV를 보는 것이다.<sup>872</sup> 러시아 사할린에 2006년부터 2013년까지 파견된 북한이탈주민 ○○○는 한국 TV를 보는 것이 적발되면 처벌을 받을 수 있으나, 파견된 보위부원 역시 돈을 버는 것이 목적이기 때문에, 비판서를 쓰게 하고 뇌물을 요구한다고 증언했다.<sup>873</sup> 공동생활을 하는 북한 해외 노동자들은 소속 회사 기숙사에서 열리는 총화에 참석해야 한

---

869\_ 북한이탈주민 ○○○, 2016년 9월 29일, 서울에서 면접.

870\_ 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 12일, 서울에서 면접; 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 30일, 서울에서 면접.

871\_ NKHR2015000158 2015-11-17.

872\_ NKHR2015000068 2015-04-07.

873\_ NKHR2015000001 2015-01-13.



다.<sup>874</sup> 이들은 일주일에 2~3차례 노동자들의 소지품을 검열하며, 핸드폰의 소지는 허용되지 않는다고 한다.<sup>875</sup>

해외에 파견된 노동자들은 기본적으로 단독 외출이 제한되는 것으로 알려져 있다.<sup>876</sup> 2012년부터 2014년까지 러시아 건설현장에 파견된 북한이탈주민 ○○○은 집체적으로 다녀야 하며, 10명 내지 15명이 함께 다닌다고 증언했다.<sup>877</sup> 2006년부터 2013년 러시아 건설현장에 파견된 북한이탈주민 ○○○은 외출 시에는 보통 3명 이상 조를 편성하여 다녀야 한다고 증언했다.<sup>878</sup> 군인의 신분으로 아랍에미리트 왕궁건설에 파견된 북한이탈주민 ○○○은 외출하기 위해서는 직장장과 부군당 비서에게 승인을 받아야 했으며, 혼자서는 다닐 수 없다고 증언했다.<sup>879</sup> 북한 노동자들은 원칙적으로 외부인과의 접촉이 금지되며, 현장소장과 통역만이 접촉 권한을 가지고 있다고 한다.<sup>880</sup> 그러나 관리감독자의 승인을 받거나 경우에 따라 개인 혼자서 이동이 가능했다는 증언도 있으며,<sup>881</sup> 이러한 개인적 외출 제한이 언어적 장벽이나 단독으로 외출할 때의 위험성과 같은 외부적 요인에 의한 것이라는 증언도 있다.<sup>882</sup>

874\_ 이애리아·이창호, 『연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권』, p. 35.

875\_ NKHR2013000196 2013-10-29.

876\_ 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 4일, 서울에서 면접.

877\_ 북한이탈주민 ○○○, 2016년 9월 5일, 서울에서 면접.

878\_ NKHR2015000001 2015-01-13.

879\_ NKHR2013000196 2013-10-29.

880\_ 이애리아·이창호, 『연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권』, p. 35.

881\_ 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 30일, 서울에서 면접; 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 7일, 서울에서 면접; 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 10일, 서울에서 면접.

882\_ 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 6일, 서울에서 면접.

## (5) 강제노동에 처할 위험성

자유권규약 제8조 제3항은 강제노동을 금지하고 있다. 동 조에서 금지하고 있는 강제노동이란 “어떠한 사람으로부터 차별의 위협 하에 강요되었으며, 자발적으로 제공하지 않은 모든 노동 또는 서비스”를 의미한다.<sup>883</sup> 여기서의 차별은 형사적 차별에 국한되는 것이 아니며, 권리 또는 특권의 박탈 경우도 포함된다.<sup>884</sup>

북한 해외 노동자들의 노동이 ‘강제노동’에 해당하는지 여부는 여러 정황을 구체적으로 살펴보아야 한다. 강제노동 성립여부에 있어 일차적 기준인 자발성 여부를 살펴볼 때, 북한 해외 노동자의 경우 차별의 위협 하에 강요된 자발적으로 제공하지 않은 노동이라고 보기에는 어려움이 있다. 앞서 파견절차에서 언급한 바와 같이 대부분은 해외로 파견되기 위해 기업소를 옮기거나 신청을 했으며, 선발을 위해 뇌물을 공여했다고 증언한다. 파견신청 동기를 묻는 질문에 대해서도 파견 시기를 불문하고 대부분 힘이 들더라도 해외에 나가면 돈을 벌 수 있을 거라는 기대가 있었다고 답했다.<sup>885</sup> 바깥 세상에 대한 호기심이 있어서, “세상 구경이나 좀 하자”는 마음에 신청을 하게 되었다고 대답하는 북한이탈주민도 더러 있다.<sup>886</sup> 근로 중단 및 종료의 자율성에 관한 질문에 대해서도, 무리한 노동 강도로 인한 휴식

---

883. 강제근로에 관한 국제노동기구협약 제29호 (1930), 제2조 제1항, 제2항.

884. Sarah Joseph & Melissa Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary*, 3rd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2013), p. 324.

885. 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 4일, 서울에서 면접; 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 7일, 서울에서 면접; 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 23일, 서울에서 면접 등.

886. 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 17일, 서울에서 면접; 북한이탈주민 ○○○, 2016년 9월 5일, 서울에서 면접.

의사의 경우 받아들여지지 않지만,<sup>887</sup> 건강상의 이유로 북한으로의 귀환을 원하는 경우 해외파견을 중단하는 것이 허용되는 것으로 파악된다.<sup>888</sup> 건강상의 이유가 아닌 경우에도 해외파견 중단은 예외적으로 허용되는데, 이유는 일탈로 이어질 수 있기 때문이라는 증언도 있다.<sup>889</sup> 이러한 정황으로 볼 때, 해외파견과 이후의 노동이 반드시 강제적인 것은 아니었음을 보여준다. 그러나 국제노동기구(ILO)는 이러한 자발적인 파견과 노동이라 하더라도, 이후의 과정에서 여러 요인에 의해 강제노동에 해당할 수 있다고 보았는데, 부채로 인한 결박, 임금연체, 신분증의 압수, 취약성의 악의적 이용과 같은 경우도 ‘강제노동’에 해당할 수 있다고 보았다.<sup>890</sup>

앞서 설명한 바와 같이 북한 해외 노동자들은 외부와의 접근이 차단된 집단생활을 하는데, 이들의 신분증명서(여권 등)는 압수되어 북한 당국에서 파견된 관리자가 보관한다. <표 V-10>에서와 같이 신분증 압수를 하는 주체는 안전부(경찰), 책임자, 당위원회라는 증언이 수집되었다. 북한 당국이 아닌 현지 회사 차원에서 신분증을 압수했다는 증언도 있다.<sup>891</sup>

887\_ “그럴 수도 없어요. 거저 죽지 않거나 다리 부러지지 않은 정도면 계속 나가 일을 해야 돼요,” 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 4일, 서울에서 면접.

888\_ 북한이탈주민 ○○○, 2016년 9월 29일, 서울에서 면접; 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 7일, 서울에서 면접.

889\_ 북한이탈주민 ○○○, 2016년 9월 5일, 서울에서 면접.

890\_ ILO, “ILO Indicators of Forced Labour-Special Action Programme to Combat Forced Labor,” 2012, <[www.ilo.org/forcedlabour](http://www.ilo.org/forcedlabour)>. ILO는 강제노동 정의에서 도출되는 성립요건인 처벌의 위협이나 강박에 의해 강제적으로 일하는 경우 뿐 아니라, 강제노동의 여지가 있다고 판단할 수 있는 11개의 지표를 제시했다. 여기에는 1) 취약성의 악용, 2) 기만, 3) 이동의 제한, 4) 고립, 5) 신체적 및 성적폭력, 6) 협박과 위협, 7) 신분증명서 압수, 8) 임금연체, 9) 부채로 인한 결박, 10) 열악한 근로 및 생활조건, 11) 장시간 노동이 해당한다.

891\_ 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월 10일, 서울에서 면접; 북한이탈주민 ○○○, 2016년 10월

**표 V-10 신분증 압수 주체**

증언내용	증언번호
“(나가자마자) 안전부에 다 바쳐야 해요.”	북한이탈주민 〇〇〇, 2016년 10월 4일, 서울에서 면접.
“내게 증명서 여권은 … 우리 책임자가 다 모아가지고 갔어.”	북한이탈주민 〇〇〇, 2016년 10월 5일, 서울에서 면접.
“우리가 갈 때는 여권은 내가 가지고 목적지까지 가요, 그 다음에는 경찰이 몽땅 다 뺐어요. 안 줘요. 여권을 다 뺐어요.”	북한이탈주민 〇〇〇, 2016년 10월 6일, 서울에서 면접.
“도착하면 시간 썩 넘어가면, 넘어가기 전에 여권 뒀다가 그 시간 썩 통과하면 몽땅 회수하니까 본인이 여권 쥐고 5분도 못 있어요. … 안전부에서, 경찰에서 다 거둬 가지고.”	북한이탈주민 〇〇〇, 2016년 10월 17일, 서울에서 면접.
“소지를 못하고 거기서는 저거 당위원회에 다줘요.”	북한이탈주민 〇〇〇, 2016년 10월 12일, 서울에서 면접.

중동국가에 파견되는 경우 모든 이주노동자들은 외출 시 자신의 여권을 소지해야 하므로, 그동안은 한 달에 한 번 여권을 받아 외출했으나, 2013년 5월 카타르에서 노동자 한명이 이탈하는 바람에 아랍에미리트에 건설노동자로 파견된 사람들에게도 5월 이후 여권을 내어주지 않았다고 한다.<sup>892</sup> 또한 북한 해외 노동자들은 대부분 항공 교통비, 비자 수수료 등의 빚을 안고 시작한다. 때문에 현지에 도착해 몇 개월간은 파견에 소모된 비용을 상환하기 위해 노동을 하게 된다. 2013년도에 러시아 상트페테르부르크 건설노동자로 파견된 북한이탈주민 〇〇〇는

12일, 서울에서 면접.

892\_ NKHR2013000196 2013-10-29.

한 달 1,500달러 정도를 받는데 이 중 950달러를 회사 사장, 작업반장, 당비서, 국가 당 자금 명목으로 가져갔으며, 처음 1년 동안은 비행기 값, 거주비 등 각종 명목으로 무보수 노임으로 노동을 한다고 증언했다.<sup>893</sup> 이러한 상황은 실제 이들이 채무로 인해 강제적으로 노동을 하는 결과를 낳을 수 있다. 이처럼 북한 당국 관리자에 의한 생활통제, 신분증의 압수와 파견 이후 자동적으로 지게 되는 채무 등은 자발적 의사로 해외파견을 신청한 근로자라 하더라도, 의사에 반해 노동을 지속할 수밖에 없는 상황에 처하게 만드는 요인으로 작용할 수 있다.

#### 다. 평가

통일연구원의 2013년부터 2016년까지의 조사에서는 카타르, 아랍에미리트, 쿠웨이트, 리비아, 러시아, 중국에 파견된 북한 해외 노동자의 구체적인 사례가 수집되었으며, 이들은 주로 임업(벌목)과 건설업에 종사한 것으로 나타났다. 이들의 증언을 토대로 살펴본 바, 북한 해외 노동자의 인권 침해 실태와 관련해서는 북한 영토 내에서 발생한 침해 사안과 북한 영토 외에서 발생한 사안으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 북한 영토 내에서 발생한 사안으로는 근로자를 파견하는 과정에서의 직업선택권(사회권규약 제6조 제1항) 침해 및 뇌물 공여를 통한 파견지 결정과정과 기타 신분적 지위와 관련된 차별로 인한 평등권(자유권규약 제26조) 침해의 여지가 있다. 북한은 양 규약의 당

893\_NKHR2014000112 2014-08-12.

사국으로서 영역 내에 있는 모든 개인에게 해당 권리를 보장해야 할 의무가 있다. 북한 영역 외에서 발생한 사안은 구체적인 경우에 따라 북한 당사국의 의무인 경우도 있고, 북한 해외 노동자를 이주노동자로 받아들인 수용국의 의무가 문제가 될 수도 있다. 먼저 북한 당국의 해외 노동자 파견 이후, 국가안전보위성 등 관리자 파견으로 인해 실효적인 통제 하에 이들을 관리하고 있다는 전제 아래, 집단생활을 강요하고 인신의 자유를 제한하는 것은 사생활을 보호받을 권리(자유권규약 제17조) 침해의 여지가 있다. 또한 이러한 생활통제와 신분증의 압수, 파견 이후 자동적으로 지게 되는 채무 등은 자발적 의사로 해외 파견을 신청한 근로자라 하더라도, 근로를 지속하는데 있어서는 의무적 또는 강제적인 노동(자유권규약 제8조 제3항)의 상황에 처할 수 있음을 보여준다. 관련 문제는 자유권규약의 역외 적용에 관한 문제가 제기될 수 있는데, 유엔 자유권위원회는 당사국 영토 외에서 활동하는 실효적 통제 내에 있는 사람에게도 동 규약이 적용될 수 있다고 보았다.<sup>894</sup> 이러한 경우 자유권규약의 당사국인 북한은 동 규약에 명시된 개인의 권리를 보장해야 할 의무가 있다. 한편, 자유권규약 제8조 제3항의 강제노동 금지에 관해서 ILO는 해당 원칙은 모든 ILO 회원국이 준수해야 할 기본적인 원칙이라고 선언한 바 있다.<sup>895</sup> 북한은 현재 ILO 회원국이 아니지만, 북한 해외 노동자를 수용한 국가 대부분은 ILO 회원국이며, 특히 러시아의 경우 강제노동 금지와 관

---

894\_ UN HRC, General Comment, No. 31 (2004), para. 10.

895\_ ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 37 I.L.M. 133 (1998); ILO General Conference Document CIT/1998/PR20A.

련된 핵심협약(제29호, 제105호)을 모두 비준한 상태이다. 따라서 관련 국가들은 북한 해외 노동자의 상황이 강제노동에 해당한다는 의심의 여지가 있을 경우, 이와 관련된 적극적 조치를 취해야 할 의무가 있다.

북한 해외 노동자는 현지국에서 이주노동자로 관련국의 노동법 또는 이주노동자 보호에 관한 법에 따라 법적 보호를 받을 수 있다. 북한 해외 노동자는 안전한 환경에서 근로할 권리와 같은 기본적인 권리 역시 보장받지 못하고 있는데, 북한 기업소의 인력을 사용하는 현지 기업(사용자)은 자신이 직·간접적으로 고용한 노동자가 안전한 환경에서, 근로자의 권리를 향유하며 일할 수 있는 환경을 조성해야 할 책임이 있다. 그리고 현지국은 기업이 이주노동자에게도 노동자의 기본적인 인권을 존중하고 보호하며 실현할 수 있도록 이를 보장해야 할 책임이 있다.

# 5

## 이산가족·납북자·국군포로

이산가족, 납북자, 국군포로 문제는 국제인도법이 적용되는 인도주의 사안에 속한다. 동시에 이 문제들은 국제인권법이 적용되는 인권문제이기도 하다. 아래에서는 이산가족, 납북자, 국군포로의 현황과 인권 문제를 살펴본다.

### 가. 이산가족

#### (1) 현황

남북이산가족이란 가족과 헤어져서 남북한 지역에 분리된 상태로 거주하고 있는 8촌 이내의 친·인척과 배우자 또는 배우자이었던 자를 말한다. 우리나라에서 이산가족은 분단과 1950년 한국전쟁을 겪으면서 발생하였다. 이산가족은 1945년 9월 2일 맥아더 연합군최고사령관의 일반명령 제1호로 38선이 그어지고 구소련과 미국이 이를 계기로 군대를 진주시키면서 발생하기 시작하였고, 한국전쟁의 결과 1953년 7월 군사분계선이 설정됨으로써 현재에 이르기까지 이산의 역사가 장기적으로 지속되고 있다. 이산가족 발생 원인은 한반도 분단, 자진 월남·월북, 한국전쟁 기간 중 납치나 의용군 입대, 일본에서의 복송,



정전협정 체결 이후 미귀환, 납북, 북한 이탈 등 시대상황에 따라 다양하다. 남북이산가족의 규모는 조사 시기 및 기관, 이산가족의 기준 등에 따라 차이를 보이고 있다. 통계청의 1955년 인구주택 조사 결과에 따르면 당시 월남자 수는 총 73만 5,501명(전쟁 전 28만 3,313명, 전쟁 후 45만 2,188명)이다. 또한, 통계청의 인구주택 조사 결과에 따르면 북한 출생으로 응답한 숫자가 1990년 41만 8천 명, 1995년 40만 3천 명, 2000년 35만 5천여 명이다.<sup>896</sup> 그리고 2005년에는 16만 1,605명으로 조사되었다.<sup>897</sup> 2000년대 이후 북한지역 출생으로 답한 이산가족 숫자가 대폭 감소한 이유는 이산가족의 고령화로 인해 사망자가 발생했기 때문이다.

통일부와 대한적십자사, 이북5도위원회는 이산가족정보통합 센터를 설치하여 공동으로 운영하고 있다. 2016년 12월 31일 기준, 등록되어 있는 이산가족은 13만 1,143명, 생존자는 6만 2,631명, 사망자는 6만 8,512명이다. 해가 거듭될수록 이산가족의 나이가 들어감에 따라 고령화 비율도 높아지고 있다. 2016년 말 기준으로 생존자 가운데 70세 이상이 전체의 83.4퍼센트를 차지하고 있다. 2013년에는 생존 이산가족 가운데 80세 이상이 차지하는 비율이 처음으로 50퍼센트를 넘어섰다. 2016년 말 기준으로 생존자 가운데 80세 이상이 차지하는 비율은 60퍼센트에 가깝다.

896\_ 대한적십자사, 『이산가족찾기 60년』 (서울: 대한적십자사, 2005), pp. 6~7.

897\_ 통계청 국가통계포털, “인구총조사,” <<http://kosis.kr>> 참조.

**표 V-11 이산가족 등록 현황**

연도	신청자(명)	생존자(명)	사망자(명)
2008	127,343	88,417	38,926
2009	128,028	85,905	42,123
2010	128,461	82,477	45,984
2011	128,668	78,892	49,996
2012	128,779	74,836	53,943
2013	129,264	71,480	57,784
2014	129,616	68,264	61,352
2015	130,808	65,674	65,134
2016	131,143	62,631	68,512

출처: 통일부 이산가족과(2016.12.31. 기준)

**표 V-12 이산가족 생존자 현황**

구분	90세 이상	80~89세	70~79세	60~69세	59세 이하	계
인원수(명)	10,001	27,258	15,234	5,725	4,413	62,631
비율(%)	16.0	43.5	24.3	9.1	7.1	100

출처: 통일부 이산가족과(2016.12.31. 기준)

**표 V-13 생존 이산가족의 80세 이상 비율**

연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016
생존자(명)	78,892	74,836	71,480	68,264	65,674	62,631
80세 이상(명)	37,524	34,225	37,769	37,717	37,442	37,259
비율(%)	47.6	45.7	52.8	55.3	57.0	59.5

출처: 통일부 이산가족과(2016.12.31. 기준)

표 V-14 이산가족 사망자 현황

구분	90세 이상	80~89세	70~79세	60~69세	59세 이하	계
인원수(명)	13,795	31,243	18,253	4,355	866	68,512
비율(%)	20.1	45.6	26.6	6.4	1.3	100

출처: 통일부 이산가족과(2016.12.31. 기준)

## (2) 인권 문제

### (가) 가족결합권 침해

이산가족들은 생사확인, 서신교환, 상봉을 자유롭게 하지 못하며 가족끼리 함께 살지 못하고 있다. 다시 말해 이산가족들은 국제인도법상 가족권을 침해받고 있다. 1949년 전시 민간인 보호에 관한 제네바협약(일명 “제네바 제4협약”)<sup>898</sup>은 ‘가족권(family rights)’을 명시적으로 보호하고 있다.

표 V-15 제네바 제4협약 가족권 관련 규정

제27조 제1항	피보호자들은 모든 경우에 있어서 그들의 신체, 명예, 가족으로서 가지는 권리들, 신앙 및 종교상의 행사, 풍속 및 관습을 존중받을 권리를 가진다. (이하 생략)
----------	---

1950년 한국전쟁 당시 남북한은 제네바 제4협약의 당사국이 아니었다. 한국은 1966년 8월 16일에 제네바 제4협약에 가입하였고, 북한은 1957년 8월 27일에 가입하였다. 그러나 한국전쟁 발발 직후 당시 국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross: ICRC) 총재는 남북한 모두 제네바협약의

898. International Committee of the Red Cross, “Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War,” (August 12, 1949).

가입국이 아니라 하더라도 동 협약의 혜택을 받을 수 있다고 하였다. 이에 1950년 7월 5일 이승만 대통령은 제네바협약의 조건에 따를 것임을 다짐하였으며, 같은 달 13일 북한 당국도 국제적십자위원회의 제안을 수락하는 전문을 유엔 사무총장에게 전달하였다. 따라서 제네바 제4협약은 한국전쟁 당시부터 한국과 북한 모두에 대해 법적 구속력을 갖게 되었다.<sup>899</sup>

또한 이산가족들은 국제인권법상의 권리 가운데 하나인 가족결합권을 침해받고 있다. 가족권 중에서 가족이 함께 살 권리를 ‘가족결합권(right to family unification)’ 또는 ‘가족재결합권’이라고 한다. 세계인권선언과 국제인권조약들은 혼인적령의 남녀가 혼인을 하고 가정을 구성할 권리가 있으며, 국가는 가정을 보호해야 한다고 규정하고 있다.<sup>900</sup> 또한, 가정은 부부와 그들 사이에서 출생한 자녀에 의해 확대되는데 아동권리협약은 제9조에서 아동이 의사에 반하여 부모와 분리되지 않을 것을 규정하고 있다. 가족결합권은 이와 같이 남녀가 혼인하여 가정을 이룰 권리, 아동이 부모와 분리되지 않고 함께 살 권리 등으로부터 파생되는 개념이다.

가족권 및 가족결합권은 남북한의 헌법에도 규정되어 있다. 한국 헌법은 “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다”고 규정하고 있다(제36조 제1항). 북한 헌법은 “결혼과 가정은 국가의 보호를 받는다. 국가는 사회의 기층생활단위인 가정을 공고

---

899. 제성호, “전시 민간인 납치의 국제인도법적 고찰,” 『서울국제법연구』, 제18권 1호 (서울국제법연구원, 2011), p. 200.

900. 세계인권선언 제16조 제3항; 자유권규약 제17조 및 제23조; 인종차별철폐협약 제5조(d)(iv); 유럽인권협약 제12조; 미주인권협약 제17조 제2항.

히 하는데 깊은 관심을 돌린다”고 규정하고 있다(제78조).

가족결합권 실현 차원에서 우리 정부는 그동안 남북적십자회 담과 장관급회담 등을 통해 이산가족 문제를 해결하기 위해 노력해왔다. 2016년까지 생사확인 7,970건(57,567명), 서신교환 679건(679명), 방남상봉 331건(2,700명), 방북상봉 3,855건(17,230명), 화상상봉 557건(3,748명)이 이루어졌다.

**표 V-16**    **당국 차원의 이산가족 교류현황**    (단위: 건/명)

연도	생사확인	서신교환	방남상봉	방북상봉	화상상봉
1985~2002	1,862 (12,005)	671 (671)	331 (2,700)	735 (2,817)	-
2003	963 (7,091)	8 (8)	-	598 (2,691)	-
2004	681 (5,007)	-	-	400 (1,926)	-
2005	962 (6,957)	-	-	397 (1,811)	199 (1,323)
2006	1,069 (8,314)	-	-	594 (2,683)	80 (553)
2007	1,196 (9,121)	-	-	388 (1,741)	278 (1,872)
2008	-	-	-	-	-
2009	302 (2,399)	-	-	195 (888)	-
2010	302 (2,176)	-	-	191 (886)	-
2011~2012	-	-	-	-	-
2013	316 (2,342)	-	-	-	-
2014	-	-	-	170 (813)	-
2015	317 (2,155)	-	-	186 (972)	-
2016	-	-	-	1 (2)	-
계	7,970 (57,567)	679 (679)	331 (2,700)	3,855 (17,230)	557 (3,748)

출처: 통일부 이산가족과(2016.12.31. 기준)

우리 정부는 이산가족 문제 해결의 시급성을 고려하여 남북 교류 활성화에 대비하면서 사후에라도 북한에 있는 가족들에게 전달하기 위해 이산가족 영상편지 제작을 추진하고 있다. 2012년 8월 6일부터 9월 28일까지 영상편지 제작을 위한 수요조사를 통해 1만 6,823명의 희망자를 파악하였다. 2012년 815편, 2013년 2,007편, 2014년 1,202편, 2015년 10,003편 등 총 14,027편의 이산가족에 대한 영상편지를 제작하였으며, 향후 북측 가족에게 전달할 수 있는 방안을 모색하고 있다.<sup>901</sup>

우리 정부는 당국 차원의 교류와 함께 민간 차원의 이산가족 교류를 꾸준히 지원하고 있다. 정부는 민간 차원의 이산가족 교류를 활성화하기 위해 2009년 2월부터 민간교류 경비지원 금액에서 생사확인을 위한 지원액은 80만 원에서 100만 원으로, 상봉 지원액은 180만 원에서 300만 원으로, 상봉이나 생사확인 이후의 교류지속 지원금은 40만 원에서 50만 원으로 각각 인상하였다. 그러나 이산가족 민간교류 성사 건수는 지속적으로 감소하고 있다.

---

901\_통일부, 『2016 통일백서』 (서울: 통일부, 2016), p. 109.

표 V-17

## 민간 차원의 이산가족 교류현황

(단위: 건)

연도	생사확인	서신교환	상봉
1990	35	44	6
1991	127	193	11
1992	132	462	19
1993	221	948	12
1994	135	584	11
1995	104	571	17
1996	96	473	18
1997	164	772	61
1998	377	469	109
1999	481	637	200
2000	447	984	152
2001	208	579	170
2002	198	935	208
2003	388	961	283
2004	209	776	188
2005	276	843	95
2006	69	449	54
2007	74	413	55
2008	50	228	36
2009	35	61	23
2010	16	15	7
2011	3	21	4
2012	6	16	3
2013	9	22	3
2014	6	11	5
2015	4	5	1
2016	6	43	2
합계	3,876	11,515	1,753

출처: 통일부 이산가족과(2016.12.31. 기준)

Chapter I  
법근목적 및 연구방법Chapter II  
시민적·정치적 권리 실태Chapter III  
경제적 사회적·문화적 권리 실태Chapter IV  
취업개황Chapter V  
주요사안

### (나) 월남자 가족에 대한 사회적 차별

가족이 월남하여 이산가족이 된 북한 주민들은 사회적 차별을 받고 있다. 특히 입당과 군입대를 하지 못하며 이밖에 대학 진학, 결혼 등에 있어 차별을 받는 것으로 파악된다. 그러나 월남자 가족이라고 해도 열심히 일을 하면 사회적 인식이 바뀐다고 한다. 월남자 가족에 대한 사회적 인식이 처음에는 부정적이지만 일을 열심히 하면 나중에는 긍정적으로 바뀐다.<sup>902</sup> 한 예로 북한이탈주민 ○○○은 할아버지 형제들이 월남하여 할아버지가 입당과 교육에서 차별을 받았지만 현재 북한 사회에서 월남자 가족들은 특별히 신경 쓰지 않는다고 증언하였다.<sup>903</sup>

월남자 가족이라는 특정한 사회적 신분을 이유로 사회적으로 차별하는 것은 자유권규약 및 사회권규약에 위반될 수 있다. 자유권규약 제2조 제1항과 사회권규약 제2조 제2항은 어떠한 종류의 차별도 금지하고 있다.

---

902\_NKHR2010000072 2010-10-19.

903\_NKHR2012000046 2012-03-23.



표 V-18 이산가족 북한 주민에 대한 차별 사례

증언내용	증언번호
북한 주민들은 월남자 가족들을 '반동가족'이라고 인식하며 자식들은 대학입학과 입당이 불가능함.	NKHR2012000062 2012-04-17
아버지가 당원이었으나 보위부원이 되지 못하였고 당기관에도 들어가지 못하였으며, 소학교 때 평양에서 추방되었음. 그 이유는 증조부가 6·25 때 월남하였기 때문임.	NKHR2013000127 2013-07-09
할아버지가 6·25 전쟁 중 행방불명되어 남동생이 입당 및 간부등용을 하지 못했음.	NKHR2014000088 2014-07-15
작은 할아버지가 월남하였다는 이유로 아버지가 입당 및 간부등용에서 차별 받았음.	NKHR2014000099 2014-07-29
할아버지의 월남으로 아버지가 입당하지 못했음.	NKHR2014000150 2014-09-23
아버지가 1994년 해외 출장 중에 한국으로 월남하여 본인이 군대 입대를 하지 못했음.	NKHR2014000160 2014-10-07
할아버지가 6·25 전쟁 당시 월남하여 승진(발전)에 차별 받았음.	NKHR2014000196 2014-12-02
남편 시할아버님과 큰아버지가 월남자, 해외거주자여서 토대가 나뉘었음. 남편이 2005년 군대 갔으나 발전하지 못하였음. 또한 할아버지가 전쟁 때 행방불명되었고, 사촌언니가 남한에서 기자회견을 함으로 인해 친척들이 모두 수용소로 갔음.	NKHR2016000021 2016-01-26
아버지 가족이 월남자 가족이며 1960년대에 평양에서 추방되는 등 토대가 나뉘었음. 오빠는 군대를 못 가고 뇌물을 써서 입대하였고, 아들이 군대 갔지만 군관학교 가지 못했음. 토대가 나뉘면 아무 것도 할 수가 없음.	NKHR2016000041 2016-04-05

### (3) 실태조사

남북이산가족의 생사확인 및 교류 촉진에 관하여 필요한 사항을 규정할 목적으로 남북 이산가족의 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률(이하 “남북이산가족법”)이 2009년 3월 25일 제정되어 같은 해 9월 26일부터 시행되고 있다. 남북이산가족법은

남북이산가족의 현황 및 교류 등에 관하여 실태조사를 하도록 규정하고 있다(제6조 제1항). 이에 따라 통일부와 대한적십자사는 공동으로 남북이산가족 찾기 신청을 한 12만 8천여 명 가운데 생존자 전원(2011년 3월 기준 81,800명)을 대상으로 2011년 4월부터 11월까지 (주)메트릭스를 통해 실태조사를 하였다.

남북이산가족법은 3년마다 남북이산가족 교류촉진 기본계획을 수립하여 시행하도록 규정하고 있다(제5조 제1항). 이에 따라 정부는 2012년 7월 30일 이산가족 교류촉진 기본계획을 발표하였다.

남북이산가족법은 2013년 5월 22일 일부 개정되었다. 개정된 남북이산가족법은 이산가족의 가족관계 확인을 위해 유전자 검사를 실시할 수 있다는 조문을 신설하였다(제8조의2).

#### (4) 이산가족의 가족관계 특례

남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법(이하 “남북가족특례법”)이 2012년 2월 10일 제정되었다. 이 법은 이산가족 북한 주민의 인권과 관련하여 민법상의 혼인 및 재산상속 규정에 대한 특례를 규정하고 있다. 부부가 남북으로 갈라져 새로 혼인하여 중혼이 된 경우 후혼(後婚)을 취소할 수 없도록 규정하고 있다. 다만, 후혼의 배우자 사이에 중혼 취소의 합의가 이루어진 경우에는 예외를 인정한다(제6조 및 제7조). 또한 북한 주민의 남한 내 재산을 효율적으로 보호·관리하고 북한 주민의 남한 내 재산이 북한으로 유출되는 것을 제한하기 위해 상속·유증 등으로 남한 내 재산을 취득한 북한 주민에 대하여

반드시 남한 주민을 재산관리인으로 선임하도록 규정하고 있다(제13조). 남한 내 재산을 재산소유자인 북한 주민이 직접 사용·관리하기 위해 북한으로 가져가려는 경우에는 법무부장관의 허가를 받아야 한다(제19조).

## 나. 납북자

### (1) 현황

#### (가) 전시납북자

한국전쟁 기간 납북된 한국국민들의 규모는 정확히 파악되고 있지는 않으며, 현재까지 발굴된 7개의 관련 명부에 따라 상당한 차이를 보이고 있다. 1950년 공보처 통계국 서울특별시 피해자 명부(2,438명), 1951년 6·25사변 피랍치인사가족회의 6·25사변 피랍치인사 명부(2,514명), 1952년 10월 정부에서 간행된 6·25사변 피랍치자 명부(82,959명), 1953년 통계연감(84,532명), 1954년 내무부 치안국 납치자 명부(17,940명), 1956년 대한적십자사 실향사민등록자 명단(7,034명), 1963년 국방부가 작성한 실향사민 명부(11,700명) 등이 부분적이거나 전시 납북자의 규모를 추정할 수 있게 한다. 이 명부들에 동일인이 중복 수록된 경우는 납북사실을 확인하기 쉽지만, 어떤 명부에도 기재되지 않은 납북자들도 다수 존재하며, 심지어 한 인물이 피랍치자 관련 명부와 월북자 명부(1952, 공보처)에 각각 수록되어 있는 경우도 있다.

표 V-19 전시납북자 규모

구분	작성주체	시기	인원	존재 여부
서울시 피해자 명부	공보처 통계국	1950년	2,438명	○
6·25사변 피랍치자 명부	공보처 통계국	1952년	82,959명	○
6·25사변 피랍치자	내무부 치안국	1952년	(126,325명)	×
6·25사변 피랍치자 명부	공보처 통계국	1953년	(84,532명)	×
6·25동란으로 인한 피랍치자 명부	내무부 치안국	1954년	17,940명	○
실향사민등록자 명단	대한적십자사/ 공보처 통계국	1956년	7,034명	○
실향사민 명부	국방부	1963년	11,700명	1권 ○ 2권 ×

출처: 6·25전쟁납북친상규명위원회 홈페이지, “위원회 정보마당 - 6·25납북자 현황.” <[http://www.abductions625.go.kr/report/2012\\_report02.asp](http://www.abductions625.go.kr/report/2012_report02.asp)> 참조.

이미 발견된 명부를 기준으로 ‘6·25전쟁납북인사가족협의회’는 중복자를 제외한 납북자 명단 9만 6,013명의 명단을 분석하였으며, 납북당시 연령분포는 <표 V-20>과 같고, 남녀 비율은 남자가 98.1퍼센트로 압도적이다.

표 V-20 전시납북자 연령분포

연령	인원(명)	비율(%)
10세 이하	338	0.4
11~15세	376	0.4
16~20세	20,409	21.2
21~30세	51,436	53.6
31~40세	14,773	15.4
41~50세	5,456	5.7
51~60세	1,675	1.7
61세 이상	746	0.8
연령 미상	804	0.8
합계	96,013	100

출처: 한국전쟁납북사건자료원, 『한국전쟁납북사건자료집 2』 (서울: 한국전쟁납북사건자료원, 2009) 참조.

전시납북자들 중 귀환자는 아직까지 공식적으로 확인되지 않고 있다. 전시납북자의 숫자가 매우 많은데도 불구하고 지금까지 자력으로 귀환한 경우가 없는 데는 여러 가지 이유가 작용한 것으로 보인다. 첫째, 다수의 납북자들이 북한 측에 협조하지 않아 피살되었고, 전쟁 중 활용(군, 부역)되는 과정에서도 희생당했던 것으로 보인다. 둘째, 식량난 이후 탈북자 증가에도 불구하고 귀환납북자가 발생하지 않은 것은 대부분 고령이며 납북자 본인들이 북측가족들에게 전시납북자 여부를 제대로 알리지 않았기 때문인 것으로 파악된다.

### (나) 전후납북자

휴전 이후 북한으로 납치된 사람은 총 3,835명이고, 이들 납북자 중 일부가 교육수준, 신체건강 등 활용도를 고려하여 본인들의 의사와 관계없이 억류된 것으로 알려지고 있다.<sup>904</sup> 납북자 중 3,310명(86.5퍼센트)은 납북 이후 6개월부터 1년 이내에 귀환하였고, 9명은 2000년 이후 탈북 귀환하였다. 귀환납북자 9명 가운데 1명은 사망하여 2015년 말 기준 생존 귀환납북자는 8명이다. 2015년 말 기준 북한에 억류된 전후납북자는 516명으로 추정된다.

**표 V-21 전후납북자 현황(추정)** (단위: 명)

구분	합계	어선원	KAL기	군·경	기타		
					국내	해외	
피랍	3,835	3,729	50	30	6	20	
귀환	송환	3,310	3,263	39	-	-	8
	탈북	9	9	-	-	-	-
미귀환	516	457	11	30	6	12	

출처: 통일부 이산가족과(2016.12.31. 기준)

904. 귀환 납북자 이○○에 따르면, 봉산 21호와 22호 선원 27명은 해주에서 평양으로 이관되어 어머니 간첩선인지 여부를 확인하기 위한 조사 작업을 받았다고 한다. 이러한 과정에서 신체 건강하고 일정수준(고교중퇴 이상)의 학력을 가진 어부 7인을 선발하여 청진에서 교육을 실시하였고, 나머지 어부들은 귀환 조치하였다.

표 V-22 연도별 납북억류자 현황

(단위: 명)

연도	억류자 수	누계	연도	억류자 수	누계
1955	10	10	1973	8	429
1957	2	12	1974	30	459
1958	23	35	1975	28	487
1962	4	39	1977	4	491
1964	16	55	1978	4	495
1965	20	75	1980	1	496
1966	19	94	1985	3	499
1967	52	146	1987	13	512
1968	133	279	1992	1	513
1969	20	299	1995	1	514
1970	36	335	1999	1	515
1971	20	355	2000	1	516
1972	66	421			

출처: 통일부 이산가족과(2016.12.31. 기준)

표 V-23 귀환 납북자 현황

성명	납북일자	직업	귀환일자
이○○	1970.04.29.	봉산22호 선원	2000.07.26.
진○○	1967.04.12.	천대11호 선원	2001.10.30.
김○○	1973.11.24.	대영호 기관장	2003.06.23.
고○○	1975.08.17.	천왕호 선원	2005.07.12.
최○○	1975.08.17.	천왕호 선원	2007.01.16.
이○○	1975.08.17.	천왕호 선원	2007.09.10.
윤○○	1968.07.02.	금용호 선원	2008.01.09.
윤○○	1975.08.17.	천왕호 선원	2009.02.26.
전○○	1972.12.28.	오대양61호 선원	2013.09.05.

출처: 통일부 이산가족과(2016.12.31. 기준)

## (2) 인권 문제

### (가) 가족결합권 침해

납북자도 이산가족과 마찬가지로 가족결합, 서신교환, 상봉 등에 있어 인권 문제를 겪고 있다. 이 점에서 납북자와 국군포로는 특수이산가족으로 분류되기도 한다.

북한은 이산가족 상봉 및 교류와 국군포로, 납북자 문제를 분리대응하고 있다. 북한 측은 우리 측이 지속적으로 제기해온 납북자 및 국군포로 문제를 전혀 인정하지 않으면서, 이 문제가 별도로 부각되는 것을 회피하였다. 2012년 2월과 8월 우리 정부는 남북적십자 실무접촉을 제안하여 이산가족 문제는 물론 국군포로와 납북자 문제도 협의할 계획이었으나 북한의 거부로 성사되지 못하였다.<sup>905</sup> 2013년 8월 이산가족 상봉 문제를 다루기 위해 개최된 남북적십자 실무접촉에서 우리 정부는 이산가족 상봉 및 교류 외에 국군포로와 납북자 문제 해결을 위한 생사확인을 북한에 제안하였다. 그러나 8월 23일 채택된 「남북적십자실무접촉 합의서」에서 국군포로와 납북자 문제는 제외되었다. 2014년 2월 금강산에서 개최된 제19차 이산가족 상봉행사에서는 우리 측에서 생사확인을 요청한 전시납북자 중 2명이 사망한 것으로 확인되는 정도에 그쳤다. 2015년 10월 제20차 이산가족 상봉 행사에서는 1972년 오대양호 사건 때 납북된 어부 정건목이 남측 어머니를 상봉하였다.<sup>906</sup>

---

905\_ 통일부, 『2013 통일백서』 (서울: 통일부, 2013), p. 135.

906\_ 『연합뉴스』, 2015.10.24.



## (나) 강제이송과 억류

북한의 전시 민간인 납치행위는 민간인의 강제이송(forcible transfer)을 금지한 제네바 제4협약 제49조의 중대한 위반에 해당된다. 이는 당시 국제관습법으로 확립된 규범이었다.<sup>907</sup> 또한 전시민간인 보호에 관한 제네바 제4협약은 민간인의 억류를 원칙적으로 금지하고 있다(제79조).

표 V-24 제네바 제4협약 강제이송 및 억류 관련 규정

제49조	피보호자들을 점령지역으로부터 점령국의 영역 또는 피점령 여부를 불문하고 타국의 영역으로 개별적 또는 집단적으로 강제이송 또는 추방하는 것은 그 이유의 여하를 불문하고 금지된다. (이하 생략)
제79조	총출당사국은 제41조, 제42조, 제43조, 제68조 및 제78조의 규정에 의한 경우를 제외하고는 피보호자들을 억류하여서는 안 된다.

## (다) 강제실종

북한 당국에 의한 민간인 납치행위는 강제실종과 밀접한 관련이 있다. 강제실종은 여러 종류의 인권이 중첩적으로 위반된다는 데에 문제의 심각성이 있다. 즉, 강제실종을 자행하는 것은 그 자체로서 강제실종으로부터 개인이 보호받을 권리를 침해하게 된다. 또한 강제실종 행위는 강제실종 과정에서 나타날 수 있는 고문을 비롯한 비인도적 대우, 건강과 교육권 박탈 등으로 인한 다양한 시민적·정치적 권리, 경제적·사회적 및 문화적 권리를 위반하게 된다.<sup>908</sup>

907. 정민정, “납북자, 국군포로 문제에 관한 국제법적 분석,” 북한인권연구센터 편, 『북한에 의한 납치 및 강제실종』 (서울: 통일연구원, 2015), p. 93.

908. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Enforced or

북한은 1950년 이래 국가정책의 일환으로 다른 국가 국민들을 조직적으로 납치하고 송환하지 않았다. COI는 강제실종선언의 정의상 강제실종의 피해자가 아동을 포함하여 20만 명을 훨씬 넘는 것으로 추정하고 있다.<sup>909</sup> 강제실종 피해의 대다수는 북한 당국을 위한 노동력 및 기술 제공을 목적으로 이루어졌으며, 일부 피해자들은 간첩 및 테러 활동에 투입되었다. 유럽, 중동 및 아시아에서 납치된 여성들은 다른 국가에서 온 남성들과 강제결혼을 당하였다.<sup>910</sup>

북한은 강제실종을 부인하고 있다. ‘KAL기 납치 피해자 가족회’(이하 “가족회”)는 유엔 인권이사회 산하의 ‘강제적 또는 비자발적 실종에 관한 실무그룹’(Working Group on Enforced or Involuntary Disappearance: WGEID, 이하 “강제실종 실무그룹”)에 KAL기 납북 미귀환자<sup>911</sup> 황원(2010.6.17.), 이동기(2010.10.8.), 최정웅(2010.11.8.) 사건을 접수하였다. 가족회는 2011년 3월 10일 조선적십자사와 통일전선부장 앞으로 ‘KAL기 납북 미귀환 11인’의 생사확인 및 송환을 요청하는 편지를 접수하였다. 통일부는 가족회의 요청을 받아들여 같은 달 30일 판문점을 통해 편지를 접수하려고 하였으나 북한 측의 거부로 무산되었다.<sup>912</sup> 북한은 가족회의 사건 접수에 대해 “미귀

---

Involuntary Disappearance, Fact Sheet No. 6/Rev.3.(2009); 정구연, “강제실종 개념의 등장과 확산,” 북한인권연구센터 편, 『북한에 의한 납치 및 강제실종』, (서울: 통일연구원, 2015), p. 7에서 재인용.

909\_ OHCHR, “Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” (2014), para. 64.

910\_ *Ibid.*, para. 67.

911\_ 1969년 KAL기 납치사건 당시 승무원 4명과 승객 46명 등 50명이 납치되었다. 북한은 1970년 2월 14일 승객 39명을 송환하였을 뿐 승무원 4명과 승객 7명 등 11명은 송환하지 않았다.

912\_ 황인철, “KAL기 납북자 가족의 어제와 오늘의 비극,” 북한인권시민연합 외, 『제11회 북한인권

환자 3명은 강제실종에 해당하지 않으며” “북한에는 강제적·비자발적 실종 또는 자신의 의사에 반해 억류되어 있는 사람이 단 한 명도 없다”고 답변하였다. 또한, 북한은 2012년 3월 스위스 제네바에서 개최된 강제실종 실무그룹 회의에서 “북한에 적대적인 세력에 의한 대결책동의 산물”이라고 주장하였으며, 2011년 4월 국제적십자위원회를 통해 보낸 송환 요구와 우리 정부가 2006년 6월 보낸 생사확인 요청에 대해서는 “생사확인이 불가능하다”고 답변하였다.<sup>913</sup>

유엔 인권이사회는 2015년 9월 21일 북한인권에 관한 패널토론회를 개최하였다. 이 자리에서 유엔 인권이사회는 일본인 납북자 아들(고이치로 이주카, Koichiro Iizuka)의 증언을 청취하였다. 증언자에 따르면 2002년 북일정상회담 시 북한은 증언자 어머니의 납치를 인정하였고, 그의 어머니는 교통사고로 사망하였다. 2015년 9월 북한인권 패널토론회는 유엔 인권이사회가 특정 국가를 상대로 개최한 최초의 패널토론회이다.<sup>914</sup>

강제실종자들 중엔 자발적으로 북한 내로 이동한 자도 있으며, 물리적인 강압 또는 거짓 설득을 통해 납치된 자들도 있다. 어떤 경우든 모두 결과적으로 북한을 떠날 권리를 침해당하였다. 또한 그들은 북한 내에서 자유롭게 이동할 권리를 박탈당하였으며, 고문 및 그밖에 잔혹하거나 비인도적인 또는 굴욕적인 대우를 받지 않을 권리를 상실하였다. 강제실종된 모든 사람들

난민문제 국제회의』(2011.11.23).

913\_ 『연합뉴스』, 2012.9.18.

914\_ International Service for Human Rights(ISHR), “The UN Human Rights Council’s Panel on North Korea and the Way Forward,” (2015).

은 삼엄한 감시 하에 관리되고 있으며, 교육이나 취업의 기회를 거부당하고 있다.<sup>915</sup> 유엔 인권이사회는 COI 보고서 발표 이후 채택한 2014년 북한인권결의에서 북한 당국에 의한 조직적 납치와 송환 거부 및 강제실종을 비난하면서,<sup>916</sup> 북한 당국에게 이들이 즉시 고국으로 돌아가는 것을 허용하라고 촉구하였다.<sup>917</sup> 이후의 유엔 인권이사회 다수 북한인권결의에서도 강제실종에 대한 우려가 지속적으로 드러나고 있는 실정이다.<sup>918</sup>

#### (라) 북한 당국의 납북자 이용

납북자들 중 일부는 대남방송이나 간첩교육에 이용되었다. KAL기 스텔어디스였던 성경희, 정경숙 등은 대남방송에 이용되어 왔다. 또한, 납북자들은 남파간첩을 훈련시키는 교원으로 이용되기도 했다. 1993년에 입국한 북한이탈주민의 증언에 따르면, 납북자 중 신원이 밝혀지지 않은 20여 명이 평양 용성구역 소재 ‘이남화 혁명관’에 배치되어 남파간첩을 교육시키는 교원으로 활동하였다. ‘이남화 혁명관’은 남파간첩 양성기관인 중앙당 3호 청사 내 작전부가 관할하는 ‘김정일정치군사대학(1992년 개칭)’ 출신들을 대상으로 한국의 실상과 한국에서의 생활방법 등을 훈련시키기 위해 만들어진 축소된 한국모형관이다. 또한, 북한은 납북자들 가운데 일부를 대남사업에 종사시키

---

915\_OHCHR, “Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” para. 68.

916\_UN Doc. A/HRC/RES/25/25, para. 2(f).

917\_UN Doc. A/HRC/RES/25/25, para. 3(f).

918\_UN Doc. A/HRC/RES/28/22, paras. 1(f), 2(f).

고 있다. 2000년 6월에 탈북, 귀환한 납북어부 ○○○의 증언에 따르면, 납북어부들 가운데 일부는 일정 교육을 받은 후 대남사업에 종사하고 있으며, 자신도 대남간접교육을 받은 바 있다고 밝혔다.<sup>919</sup>

그러나 이용가치가 없는 나머지 납북자들은 한 때 정치범수용소에 수용되어 있던 것으로 추정된다. 국제앰네스티의 보고서에 따르면, 일부 납북자의 정치범수용소 수용 사실이 확인된다. 국제앰네스티가 1994년에 발표한 「북한정치범에 관한 새로운 정보」라는 특별보고서에는 1990년 당시까지 ‘승호리수용소’에 수용되어 있었던 것으로 추정되는 납북자가 포함되어 있다. 또한, 1999년 1월 국가정보원은 이재환 등 납북·월북자 22명이 정치범수용소에 수용되어 있다고 밝혔다.

### (3) 전시납북자 진상규명 및 명예회복

국가인권위원회는 2004년 4월에 이어 2008년 7월 23일 납북피해자 구제와 보상을 위한 실태조사 및 특별법 제정 권고의 이행을 촉구하였다. 2010년 3월 26일 6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률(약칭 6·25납북자법)이 제정·공포됨에 따라 같은 해 12월 13일 ‘6·25전쟁납북피해진상규명및납북피해자명예회복위원회(이하 “위원회”)가 공식출범하였다. 6·25납북자법 제10조는 위원회가 6·25전쟁 납북피해 진상조사보고서를 작성하여 대통령과 국회에 보고하고

919\_ 북한이탈주민 ○○○, 2004년 1월 7일, 서울에서 면접.

공표하도록 하고 있는데, 이는 2017년 중 시행될 예정이다.<sup>920</sup> 한편, 위원회는 전시납북자 진상규명 및 명예회복의 일환으로 국립 6·25전쟁 납북자 기념관 건립을 기획하였으며, 2016년 10월 20일 경기도 파주시 임진각에서 착공식을 개최하였다. 동 기념관은 2017년 10월 개관 예정이다.

위원회는 2011년 1월 3일부터 2015년 12월까지 납북피해 신고사건 5,505건을 접수하였다. 이 중 5,381건에 대해서만 심사하였고, 124건은 중복신청, 신고인 접수 철회 등으로 미심사 처리되었다. 위원회가 심사한 5,381건 가운데 납북자 결정은 4,783건이었다. 138건에 대해서는 납북자 비결정, 460건에 대해서는 납북확인 판단불능 결정을 내렸다.

**표 V-25**    전시납북자 처리 현황 (단위 : 건)

납북자 결정	납북자 비결정	판단불능 결정	합계
4,783	138	460	5,381

출처: 6·25전쟁납북진상규명위원회 사무국(2016.12.31. 기준)

920. 6·25납북자법 시행령 제14조는 6·25전쟁 납북피해 진상조사보고서에 포함될 내용을 다음과 같이 규정하고 있다:

1. 6·25전쟁 납북피해의 진상
2. 납북자의 인원과 명단
3. 6·25전쟁 납북피해의 진상규명이 지연된 원인
4. 6·25전쟁 납북피해의 진상규명을 위한 납북자가족, 관련 단체의 노력과 그 성과
5. 진상조사 결과 진상이 밝혀지지 아니한 납북피해의 내용과 그 원인
6. 진상조사를 위하여 동원된 조사 방법, 조사 문헌 및 조사 지역 등에 관한 사항
7. 위원회의 조사 내용과 조사 결과 얻은 자료 등의 처리 및 보존에 관한 사항
8. 제1호부터 제7호까지의 사항 외에 위원회가 진상조사보고서에 포함하기로 심의·의결한 사항

#### (4) 전후 납북피해자 보상 및 지원

2007년 4월 27일 군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률(이하 “전후납북자법”)이 제정되었다. 이에 따라 납북피해자가 귀환하는 경우 정착지원을 받고, 납북과 관련하여 피해를 입은 자와 유족이 받은 피해에 대해서도 국가로부터 보상을 받을 수 있게 되었다. 전후납북자법 제6조에 따라 2007년 11월 30일 ‘납북피해자보상및지원심의위원회(이하 “심의위원회”)가 구성되었다. 심의위원회는 2016년 12월까지 총 451건의 신청을 접수하였다. 그리고 49회 회의를 개최하여 428건을 인정하고, 피해위로금 등의 명목으로 약 148억 원을 지급하였다.

표 V-26 납북피해자 연도별 피해위로금 등 신청·접수 결과 (단위: 건)

구분	2008년	2009년	2010년	2013년	2015년	합계
피해위로금	232	99	97	0	1	429
정착금·주거지원금	7	1	0	1	0	9
보상금	0	8	4	1	0	13
합계	239	108	101	2	1	451

출처: 통일부 이산가족과(2016.12.31. 기준)

표 V-27 납북피해자 피해위로금 등 지급결정 현황

구분	신청건수	인정건수	지급액(백만 원)
피해위로금	429	417	12,958
정착금·주거지원금	9	9	1,773
보상금	13	2	68
합계	451	428	14,799

출처: 통일부 이산가족과(2016.12.31. 기준)

표 V-28 남북피해자 보상 및 지원 심의위원회 개최 현황

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2013년	2014년	2015년	2016년	계
회의 개최	1회	11회	11회	11회	6회	2회	2회	3회	2회	49회

출처: 통일부 이산가족과(2016.12.31. 기준)

## 다. 국군포로

### (1) 현황

국군포로는 적국 등에 억류되어 귀환하지 못한 대한민국 군인을 의미한다. 한국전쟁 정전 당시 유엔군사령부에서 추정한 국군실종자는 8만 2,000여 명이었으나, 1953년 4월부터 1954년 1월까지 3차례에 걸친 전쟁포로 상호 교환에 의해 최종 송환된 국군포로는 8,343명에 불과하며, 이에 따라 다수의 국군포로가 북한에 억류되었을 것으로 추정된다.<sup>921</sup>

국방부는 귀환 국군포로와 탈북자들의 진술을 바탕으로 2015년 말 기준 약 500여 명의 국군포로가 북한에 생존해 있을 것으로 추정하고 있다.<sup>922</sup> 유족에게 보훈혜택을 부여하기 위해 전투 중 행방불명자를 일정 기간이 지나면 전사 처리하도록 규정하고 있는 군인사법에 근거하여, 모든 미귀환 국군포로는 전사자로 처리되었다. 북한에 억류된 국군포로 중 귀환자는 1994년 고(故) 조창호 중위를 시작으로 계속하여 발생하고 있으며, 2015년 12월 기준으로 귀환 국군포로는 80명이며, 국군

921\_ 대한민국 국방부, 『2012 국방백서』 (서울: 국방부, 2012), p. 110.

922\_ 통일부, 『2016 통일백서』 (서울: 통일부, 2016), p. 110.



포로 가족은 430여 명에 이른다. 귀환 국군포로의 출신지는 함경북도가 압도적으로 많다. 이는 국군포로 대부분이 함경북도 지역의 탄광에 배치되어 노역(勞役)에 종사하였기 때문으로 판단된다.

2011년 이후에는 귀환한 국군포로가 없다. 그 이유는 김정은 체제 들어 북한이 국경지역에서의 탈북 경계를 강화하였고, 국군포로들이 연로해지면서 자력으로는 국경을 넘기 힘들기 때문으로 보인다.

표 V-29 연도별 귀환 국군포로 현황 (단위: 명)

연도	귀환포로	누계	연도	귀환포로	누계
1994	1	1	2005	11	59
1997	1	2	2006	7	66
1998	4	6	2007	4	70
1999	2	8	2008	6	76
2000	9	17	2009	3	79
2001	6	23	2010	1	80
2002	6	29	2011~2015	-	80
2003	5	34	합계		80
2004	14	48			

출처: 국방부(2016.12.31. 기준)

**표 V-30** 국군포로(사망자 포함) 출신지 현황

구분	지역	함경 북도	함경 남도	평안 북도	평안 북도	양강도	자강도	황해 북도	황해 남도	강원도	총계
인원 (명)		60	9	0	3	4	1	1	1	1	80
비율 (%)		75.0	11.25	0.0	3.75	5.0	1.25	1.25	1.25	1.25	100

출처: 국방부(2016.12.31. 기준)

## (2) 인권 문제

### (가) 가족결합권 침해

국군포로는 이산가족, 납북자와 마찬가지로 가족결합, 서신 교환, 상봉 등에 있어 인권 침해를 당하고 있다. 유엔군 측은 정전협정에 따른 전쟁포로 상호교환 직후부터 1960년대까지 군사정전위원회를 통해 미송환 국군포로 문제의 해결을 북한 측에 요구하였다. 그러나 북한은 “국군포로는 전원 중립국송환 위원회에 이관하였고, 강제역류 중인 국군포로는 단 한 명도 존재하지 않는다”는 입장을 고수하였다. 이와 같은 북한의 입장은 오늘날까지도 변하지 않고 있다.<sup>923</sup>

국군포로의 상봉은 인도주의 차원과 가족결합권 실현 차원에서 조속하게 실시되어야 한다. 국군포로의 경우 2016년 말 기준으로 80명의 귀환 국군포로 가운데 이미 45명이 사망하였다. 생존하고 있는 귀환 국군포로 39명은 모두 80세 이상의 고령이고 90세 이상도 6명에 달하고 있다.

923\_ 대한민국 국방부, 『2012 국방백서』, p. 110.

표 V-31 생존 국군포로 연령 현황

구분	연령(세)	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	총계
인원(명)		2	5	6	3	6	4	2	1	2	3	1	35
비율(%)		5.7	14.3	17.1	8.6	17.1	11.4	5.7	2.9	5.7	8.6	2.9	100

출처: 국방부(2016.12.31. 현재)

표 V-32 사망 국군포로 연령 현황

구분	연령(세)	70 이하	71~75	76~80	81~85	86 이상	총계
인원(명)		1	4	11	22	7	45
비율(%)		2.2	8.9	24.4	48.9	15.6	100

출처: 국방부(2016.12.31. 현재)

### (나) 강제역류

포로의 대우에 관한 1949년 8월 12일자 제네바협약(일명 “제네바 제3협약”)<sup>924</sup>은 적대행위가 종료된 후 지체 없이 전쟁 포로를 석방·송환해야 한다고 규정하고 있다(제118조). 북한은 1957년 8월 27일 동 협약의 당사국이 되었다. 국군포로 존재 부인과 송환 거부는 전쟁포로의 석방 및 송환을 규정하고 있는 제네바 제3협약 제118조 위반이다. 전쟁포로의 즉각적인 석방 및 송환은 국제관습법상으로도 모든 국가의 의무로 간주된다.<sup>925</sup> 이는 당시 국제관습법으로 확립된 규범이었다.<sup>926</sup>

924. International Committee of the Red Cross, “Geneva Convention Relating to the Treatment of the Prisoners of War,” (August 12, 1949).

925. International Committee of the Red Cross, *Customary International Humanitarian Law* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2005), p. 451; 백범석, “북한에 의한 강제실종과 인도에 반한 죄,” 북한인권연구센터 편, 『북한에 의한 납치 및 강제실종』, p. 63에서 재인용.

926. OHCHR, “Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on

## (다) 강제노동

귀환 국군포로와 탈북자들의 증언에 따르면, 국군포로들은 1950년 한국전쟁 시기 인민군으로 재편입되거나, 휴전 이후 1954년부터 1956년 사이에 대부분 탄광, 기업소, 농촌지역에 집단배치되어 전후복구 작업에 동원되었던 것으로 파악된다. 2007년 4월 12일 발표된 미 국방부 비밀해제 문서 「한국전쟁 포로들의 소련 이동 보고서」<sup>927</sup>에 따르면 수천 명의 국군포로들이 1951년 11월~1952년 4월 오희츠크 등 소련 극동항구로 이송된 뒤 야쿠츠크 주변의 콜리마 수용소 등으로 보내졌던 것으로 알려지고 있다.<sup>928</sup> 추크치해 지역으로 이송된 포로들은 최소 1만 2천 명에 달하고, 도로 공사와 비행장 건설 등에 동원돼 사망률이 높았다고 기록하고 있다. 이에 대해 2007년 12월 18일 한국 국방부는 미 국방부 문서작성자를 비롯해 국군포로 소련 이송을 주장한 구소련 장성 강상호의 아들, 카자흐스탄 거주 한국전 참전 고려인 10여 명, 귀환 국군포로, 러시아 체류 탈북자 100여 명의 증언, 러시아 군사사연구소 방문 등을 통해 확인했으나, 국군포로 이송을 확인할 증거를 찾지 못하였다고 밝혔다.

국군포로의 대부분은 함경북도 및 함경남도 지역 탄광에 배치되었던 것으로 추정된다. 이것은 당시 북한에서 탄광 노동자

---

Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea,” para. 1143, footnote 1626.

927\_미국과 러시아가 냉전 종식 후 한국전쟁 당시 미군 포로의 러시아 생존 여부 확인 및 유해 발굴, 반환을 위해 공동으로 만든 ‘마려 합동 전쟁포로 및 실종자 위원회’가 조사활동 결과의 하나로 1993년 8월 26일 작성한 것이다.

928\_『연합뉴스』, 2007.4.13.

확보가 절대적으로 필요한 상황이었으며, 일반 주민들이 탄광 노동을 기피하였고, 탄광의 경우 생활에 대한 감시와 통제가 용이하였기 때문이다. 국내입국 탈북자들의 증언에 따르면, 국군 포로들은 함경북도 온성군 상화청년탄광(안화식, 우광윤, 장○○, 홍승로, 박인공, 김상진, 신상원, 최○○, 옥삼식, 배명조, 백부재, 정원모, 리복만),<sup>929</sup> 무산탄광(리갑도, 강영호, 리희근),<sup>930</sup> 회령시 세천군 학포탄광(장용연, 류태인, 오○○, 이증호, 정수환)<sup>931</sup> 등에 거주하였던 것으로 보인다. 탄광 근로자로 배치된 국군포로들은 하루 2교대로 12시간씩 탄광 일을 하였으며, 함경북도 일대의 탄광에 배치된 국군포로는 한 때 1,100~1,200명에 달했던 것으로 추정된다.<sup>932</sup>

국군포로들은 한국전쟁 종료 이후 청진 25호 관리소에 수용되어 있던 것으로 보인다. 청진 25호 관리소는 한국전쟁 이후 포로수용소로 사용되다가 후에 정치범수용소로 용도가 변경되었다.<sup>933</sup> 국군포로들은 1956년 6월 공민증을 받고 집단수용소에서 사회로 배치되었으나, 대부분이 집단수용소 시절 생활하였던 탄광에 배치받음으로써 노동력으로 활용되었다.

국군포로에 대한 강제노동은 국제인도법과 국제인권법 모두에 위반된다. 우선 국군포로에 대한 강제노동은 제네바 제3협약 제13조, 제51조, 제52조에 위반된다. 제네바 제3협약은 전

929\_NKHR2008000021 2008-09-23.

930\_NKHR2008000016 2008-09-02.

931\_NKHR2008000011 2008-08-12.

932\_『조선일보』, 2013.4.30.

933\_북한이탈주민 ○○○, 2012년 9월 27일, 서울에서 면접.

쟁포로는 항상 인도적으로 대우받아야 한다고 규정하고 있으며(제13조), 적절한 노동조건이 제공되어야 한다고 규정하고 있다(제51조). 그리고 제네바 제3협약은 전쟁포로에 대한 건강에 해롭거나 위험한 노동을 금지하고 있다(제52조). 또한 국군포로에 대한 강제노동은 강제노동 금지를 규정하고 있는 자유권규약 제8조 제3항, 자유를 박탈당한 모든 사람에 대한 인도적인 처우를 규정하고 있는 자유권규약 제10조 제1항 위반에 해당된다.

표 V-33 제네바 제3협약 강제노동 관련 규정	
제13조	포로는 항상 인도적으로 대우되어야 한다. 억류하에 있는 포로를 사망케 하거나 건강에 중대한 위해를 가하는 어떠한 억류국의 불법한 작위 또는 부작위도 금지되어야 하며, 이는 또한, 본 협약의 중대한 위반으로 간주된다. (이하 생략)
제51조	포로들에게는 특히 숙소, 음식, 피복 및 장비에 관하여 적절한 노동조건이 부여되어야 한다. 그러한 조건은 유사한 노동에 종사하는 억류국의 국민이 향유하는 조건보다 불리하여서는 아니 된다. (이하 생략)
제52조	포로는 스스로 희망하지 않는 한 건강에 해롭거나 위험한 성질의 노동에 이용되어서는 아니 된다. (이하 생략)

### (라) 국군포로 및 가족에 대한 사회적 차별

국군포로와 가족들은 북한에서 사회적 차별을 받고 있다. 국군포로들은 출신성분 때문에 북한 생활과정에서 억압과 차별을 받았으며, 그로 인해 거주지역과 직장 선택이 제한되었던 것으로 보인다. 또한, 본인의 출신성분이 자녀 등 가족에게까지 영향을 미쳐 자녀에게 자신의 출신을 밝히지 않는 경우가 많았다. 국군포로들의 자녀들도 입당과 진학, 직장 선택에 차별을 받게 되었다. 북한 주민들은 국군포로들을 ‘괴뢰군(포로병)’이라고

호칭하였다.<sup>934</sup>

북한이탈주민 ○○○은 남편의 직장동료가 국군포로의 아들이었는데 군대에 10년 동안 복무했지만 입당하지 못했다고 증언하였다.<sup>935</sup> 예외적으로 국군포로 출신이라도 상황에 따라 입당하거나 큰 차별 없이 생활한다는 증언도 있으나, 대체적으로 포로병 출신에 대한 차별은 북한사회 내 고착화된 광범위하고 지속적인 현상으로 파악된다. 국군포로와 그 가족 또는 친족을 사회적으로 차별하는 것은 차별 금지를 규정하고 있는 자유권 규약(제2조 제1항) 및 사회권규약(제2조 제2항)에 위반될 수 있다.

표 V-34 국군포로와 가족들에 대한 차별 사례

증언내용	증언번호
할아버지가 국군포로라는 이유로 고모부의 직장배치 시 차별을 당했음.	NKHR2014000093 2014-07-15
조카는 5과에 선발되었으나, 조카의 할아버지가 포로교환병이라는 이유로 5과 합격이 취소되었음.	NKHR2014000168 2014-10-07
할아버지가 포로병 출신이어서 토대가 매우 나빴으며, 다른 가족들이 입당 및 간부 등용, 승진에서 차별을 당했음.	NKHR2016000099 2016-06-14

934\_NKHR2008000011 2008-08-12.

935\_NKHR2011000044 2011-02-08.

### (3) 귀환 국군포로 대우 및 지원

한국 정부는 귀환 국군포로에 대한 대우 기준과 내용을 정하여 1999년 1월 29일 국군포로대우등에관한법률을 제정하여 시행하였다. 그리고 2006년 3월 24일 국군포로의 실태파악 및 송환과 국군포로 및 가족의 지원을 위해 국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률을 제정하였다. 귀환 국군포로는 국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률 및 동 법률 시행령에 의거 포로가 된 날부터 대한민국에 귀환하여 전역한 날까지의 보수, 연금, 정착금 및 주거지원비를 지급받게 된다. 또한, 국군포로가 억류지인 북한에서 사망한 경우, 국군포로의 배우자와 자녀가 한국으로 입국할 때에는 일반 북한이탈주민에게 제공되는 정착지원금과 별도로 ‘억류지출신 포로가족에 대한 지원금’을 추가로 지원받게 된다.

국방부는 2008년 12월 31일 국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률을 개정하여 사회적응교육을 실시할 수 있다는 조항(제6조의2)을 신설하여 법적 근거를 마련하고, 2008년 말부터 귀환 국군포로가 안정적으로 정착할 수 있도록 사회적응교육을 실시하고 있다. 귀환 국군포로들은 민간 전문기관의 교육을 통해 생활에 필요한 기본지식을 습득하는 동시에 정서적 안정을 얻고 있다.<sup>936</sup>

2013년 3월 22일 개정된 국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률은 국군포로와 억류지출신 포로가족의 신변보호에 관한

---

936\_ 대한민국 국방부, 『2012 국방백서』, p. 112.



조항(제5조의2), 억류지출신 포로가족에 대한 취업지원(제15조의2), 고궁 등의 이용지원(제15조의3), 국군포로에 대한 예우(제15조의4) 규정을 신설하여 국군포로와 그 가족에 대한 지원 및 예우를 강화하였다.

표 V-35 귀환 국군포로(사망자 포함)의 거주지 현황

구분	지역	서울	인천	경기	강원	대전	충남	충북	대구	경북
인원(명)		21	1	20	5	2	0	1	4	6
비율(%)		26.3	1.3	25.0	6.3	2.5	0.0	1.3	5.0	7.5
구분	지역	부산	울산	경남	광주	전남	전북	제주	총계	
인원(명)		5	2	6	1	4	2	0	80	
비율(%)		6.3	2.5	7.5	1.3	5.0	2.5	0.0	100	

출처: 국방부(2016.12.31. 기준).

표 V-36 생존 국군포로의 거주지 현황

구분	지역	서울	인천	경기	강원	대전	충남	충북	대구	경북
인원(명)		10	1	11	3	0	0	1	2	0
비율(%)		28.5	2.9	31.3	8.6	0.0	0.0	2.9	5.7	0.0
구분	지역	부산	울산	경남	광주	전남	전북	제주	총계	
인원(명)		1	1	2	0	3	0	0	35	
비율(%)		2.9	2.9	5.7	0.0	8.6	0.0	0.0	100	

출처: 국방부(2016.12.31. 기준)

## 라. 평가

이산가족, 납북자, 국군포로 문제는 국제인도법이 적용되는 인도주의 사안인 동시에 국제인권법이 적용되는 인권문제의 성격도 가지고 있다. 이산가족은 국제인도법상 가족권(제네바 제4협약 제27조)을 침해받고 있다. 또한 이산가족, 납북자, 국군포로는 가족결합권 즉, 가정이 자의적이거나 불법적인 간섭을 받지 않을 권리(자유권규약 제17조)와 가정을 구성하고 사회와 국가의 보호를 받을 권리(자유권규약 제23조)를 침해당하고 있다.

남북은 2015년 10월 금강산에서 이산가족상봉행사를 가졌다. 이 자리에서 남북 어부가 어머니를 만나기도 하였다. 그러나 남북은 이산가족, 납북자, 국군포로 문제에 있어 큰 진전을 이루지 못하고 있다. 이산가족, 납북자, 국군포로의 가족결합권 실현을 위해서는 전면적인 생사확인, 상봉 정례화, 상봉 규모 확대가 필요하다.

북한의 전시 민간인 납치 및 억류 행위는 민간인의 강제이송 및 억류를 금지한 제네바 제4협약 제49조와 제79조 위반이다. 그리고 국군포로의 존재부인과 송환거부는 전쟁포로의 석방 및 송환을 규정하고 있는 제네바 제3협약 제118조 위반이다. 또한 국군포로에 대한 강제노동은 제네바 제3협약상의 인도적으로 대우 받을 권리(제13조), 적절한 노동조건을 부여받을 권리(제51조), 건강에 해롭거나 위험한 성질의 노동에 이용되지 않을 권리(제52조) 위반이며, 자유권규약상의 강제노동을 하지 않을 권리(제8조), 자유를 박탈당한 상황에서 인도적 처우를 받을 권

리(제10조) 위반에 해당된다. 월남자 가족과 국군포로 및 그 가족은 사회적 차별을 받고 있는데 이는 차별금지를 규정하고 있는 사회권규약 제2조와 자유권규약 제2조에 위반될 수 있다. 한편, 납북자 가운데는 강제실종의 피해자가 상당 수 있는 것으로 파악된다.

2016년 조사에서도 월남자 가족, 납북자, 국군포로 및 그 가족이 처해 있는 구체적인 실태 및 인권 침해에 대해서는 별다른 증언이 확보되지 못하였다. 이산가족, 납북자, 국군포로 문제 해결의 진전을 위해서는 남북 간의 정치 상황과 이 문제들을 분리 대응하는 자세가 필요하다.



# 북한인권백서

2017

White

Paper

on

Human

Rights

in

North

Korea