

북한인권 개선을 위한 국제협력방안

제 성 호*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|-----------------------|-----------------------|
| I. 서론 : 탈냉전시대 인권의 중요성 | III. 북한 인권 개선을 위한 국제협 |
| II. 인권개선을 위한 국제체제와 그 | 력 및 연대방안 |
| 역할 | IV. 결 론 |

I. 서론 : 탈냉전시대 인권의 중요성

1980년대 이후 동서 냉전체제가 해체되고, 화해와 협력을 추구하는 새로운 국제질서가 형성되고 있다. 자본주의체제와 공산주의체제간의 대결구도가 막을 내리고 난 지금, 냉전이후 시대의 신국제질서하에서는 인류복지와 평화를 추구하는 민주주의적 이데올로기가 전세계적으로 확산되고 있다. 또한 동서 냉전의 종식은 범세계적 차원에서 민주화와 시장경제화 현상을 가속화시키고 있다.

탈냉전의 세계적 추세 속에서 인류는 국가의 목적이 사람이 사람답게 사

* 민족통일연구원 연구위원

는 사회를 만드는데 있다는 것, 즉 인권보호에 있다는 단순한 사실을 새삼스럽게 깨닫게 되었다. 이와 함께 그동안 냉전시대의 안보논리에 밀려 사각지대에 있던 인권문제에 대한 관심이 국내외를 막론하고 폭발적으로 증대하고 있다. 핵무기 비확산, (인간다운 삶을 가능케 하는) 환경의 유지·보호와 함께 인권보장 및 증진은 이제 탈냉전시대의 보편적 가치로서 새로운 세계질서를 규율하는 기본원리로 자리를 잡아가고 있다고 해도 지나친 말은 아닐 것이다.

이러한 배경하에서 최근 북한의 인권문제가 국제적 관심사로 제기되고 있다. 얼마전에 러시아 별목장에서의 북한노동자의 인권문제가 국제적 이슈로 부각된 적이 있었고, 고상돈씨를 비롯한 남북인사와 일본에서 복송된 교포들의 비인간적인 처우 등 북한의 인권실태가 미국무부 연례 인권보고서와 국제사면위원회의 보고서를 통해 소상하게 알려지면서 북한의 인권문제가 국내외적으로 반향을 불러 일으키고 있는 것이다.

이제 우리는 분단을 평화적으로 관리하고 자주·평화·민주적인 통일을 추진하는 과정에서 더이상 북한주민의 인권문제를 외면해서는 안될 시점에 왔다고 할 수 있다. 북한주민의 인권향상은 그 자체로도 중요하지만 바로 이것이 북한의 변화를 의미하는 시발점인 동시에, 민족통일을 위한 대전제가 되는 것이기에 우리로서는 각별한 관심을 갖지 않을 수 없다.

그러한 점에서 때늦은 감이 있지만 지금이라도 북한의 인권문제 내지 대북 인권정책이 통일정책에서 차지하는 위치를 올바르게 정립하여야 할 것이다. 이와 함께 북한주민의 비인간적인 삶에 주목하고 그들의 삶의 질을 개선하는 문제에 더많은 관심을 가져야 할 것으로 생각된다. 이것이야말로 민족동질성을 회복함으로써 통일기반을 조성하는 가장 최선의 길이기 때문이다.

앞으로 정부가 대북 인권정책을 추진하는 과정에서 관련 국제기구와 민간단체의 협조와 뒷받침이 보다 더 강조될 것으로 보인다. 이러한 점을 감안하여 본고에서는 북한인권 개선 및 증진을 위한 국제기구 및 민간단체의 역할과 구체적인 협력방안에 관해 검토하기로 한다.

II. 인권개선을 위한 국제체제와 그 역할

인권개선을 위한 국제체제(international regime)는 주로 유엔을 중심으로 형성되어 있다. 유엔의 정치기관인 총회와 안전보장이사회(이하 안보리라 함)와 유엔내에서 인권감시체제를 형성하고 있는 경제사회이사회, 인권위원회, 인권소위원회 및 인권문제특별보고관 등이 그것이다. 그리고 국제적 인권 보호·증진 및 감시문제를 전담토록 하기 위해 유엔총회에 의해 설치된 유엔인권고등판무관이 있다.

이외에 다자조약에 의한 국제적 인권보장제도로서 국제인권규약체제가 있다. 엄밀한 의미에서 2개의 국제인권규약은 현재 유엔체제의 틀 밖에서 기능하고 있기는 하지만, 동 규약들이 1966년 유엔총회에서 채택되었고 매년 정기적으로 유엔에 보고서를 제출하고 있는 점 등에 비추어 유엔과 밀접한 관계가 있다고 보아도 무방할 것이다. 한편 국제인권보장에 있어서는 국내외의 각종 민간인권단체들의 역할이 지대하다.

이하에서는 이들을 중심으로 인권감시 및 개선을 위한 국제체제의 현황 및 그 역할에 관해 살펴보기로 한다.

1. 유엔의 정치기관 : 총회와 안보리

구유고 내전사태, 르완다사태 등에서 보듯이 내란이나 국제적 무력충돌 과정에서 대규모적이고 조직적인 인권침해행위가 자행될 수 있다. 그와 같은 인권침해행위는 순수한 국내문제에 그치지 않고 이미 국경을 넘어서 국제평화와 안전을 위협하는 사태로 발전하는 경우가 많이 있다. 이러한 사태가 발생한 경우 국제평화와 안전의 확보, 인권의 국제적 보장을 목적으로 설립된 유엔이 동 사태에 관여하는 것은 적절하며 또한 당연한 것이다.

국가의 조직적이고 제도적인 인권침해행위에 대해 국제적 차원의 사법적

·준사법적 인권보장을 통한 실효적인 구제를 기다릴 시간적 여유가 없을 경우, 일반적 국제평화기구인 유엔의 개입, 특히 정치적 성격을 가지는 유엔총회나 안보리의 개입이 필요하다. 이들 기관의 역할 여하에 따라서는 인권침해 행위를 억제하고 인권보장의 실효성을 확보하는데 긍정적인 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

가. 총 회

유엔총회는 “현장의 범위 내에 있는 모든 문제 또는 사항을 토의하며, 제12조에서 규정하는 경우를 제외하고, 그러한 문제 또는 사항에 관하여 유엔회원국 또는 안보리 또는 양자에 대하여 권고할 수 있다(현장 제10조).” 이 규정에 따르면 현장상의 어떠한 문제도 총회의 권한, 즉 토의권과 권고권으로부터 제외될 것이 없다. 이와 같은 총회의 일반적·포괄적 권한은 현장 제13조와 제9장(특히 제55조와 제56조)에 구체화되어 있는데, 이는 국제관계의 거의 모든 분야에 적용되는 유엔의 모든 임무를 포함한다. 총회의 권한은 토의와 권고에 한정되어 있으나, 이 권고의 내용에 관해서는 아무런 제한을 찾아 볼 수 없다.¹⁾

총회는 이러한 일반적 권한에 입각하여 “일반적 복지와 국가간에 우호 관계를 해할 우려가 있다고 인정하는 여하한 사태에 대해서도 이를 평화적으로 조정하기 위한 조치를 권고할 수 있고(현장 제14조),” 특히 인종, 성별, 언어 또는 종교에 의한 차별없이 모든 사람의 인권과 기본적 자유의 실현을 지원하기 위해 스스로 연구를 발의하고 권고할 수 있다(현장 제13조 1항 (b)호).

총회는 이상과 같은 권한에 기하여 당연히 인권문제에 개입할 수 있다. 총회의 확립된 관행에 의하면 인권문제는 더이상 국내문제로 취급되지 않으며, 실제로 어느 국가에서 당해 국가의 국민들에 대해 중대한 인권침해가 조직적으로 행해진 경우에는 자발적(직접적)으로 개입하여 그 해결을

1) 제성호, 「항공기테러와 국제법」(서울:지평서원, 1989), p. 287.

모색하여 왔다.

인권침해사안에 대해 총회가 개입할 수 있는 구체적인 양태 또는 그 방법으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 총회에서는 인권문제가 주요문제로서 빈번하게 토의되고 있는데, 특히 사회·문화 및 인도주의적 사안 등을 전담하는 총회산하 제3위원회가 인권문제를 광범위하게 다루고 있다. 총회는 특정의 인권문제를 전담하도록 하기 위해 한시적 성격의 특별위원회를 별도로 설치·운영할 수 있으며, 총회산하의 다른 위원회들도 소관사항중 인권과 관련있는 부분에 대해 제한적으로 다룰 수 있다.²⁾

둘째, 총회는 특정한 인권문제에 대해 특별보고관을 임명하여 동 보고관으로 하여금 인권침해사안을 조사·연구하여 그 결과를 보고하게 하거나³⁾ 유엔인권고등판무관으로 하여금 그러한 조사·연구임무를 위임하고, 이들이 제출하는 보고서에 기초하여 필요한 경우 해당국에 대해 인권상황을 개선하도록 권고할 수 있다.

셋째, 총회는 특정 국가의 심각한 인권상황을 개선하기 위해 필요한 조치, 특히 경제적·외교적 제재조치를 취하도록 회원국들에 대해 권고할 수 있다.⁴⁾ 이는 총회가 인권개선을 효과적으로 실시·강제할 수 있는 가장 실

2) United Nations, *The United Nations and Human Rights*(New York : United Nations, 1984), pp. 2~4 참조.

3) 유엔총회는 1946년 남아프리카공화국의 인종격리정책(Apartheid)에 관하여 인도가 제기한 「인도계 주민의 대우문제」를 정식의제로 채택하고, 그러한 인종격리정책이 유엔현장에 기한 국제의무에 반한다는 견해를 표명하였다. 그러나 남아프리카공화국의 강경한 반발로 인권침해가 전혀 시정되지 아니하자 총회는 1952년 다시 「남아프리카 공화국에 있어서의 인종분규」를 의제로 상정·채택하여 총회결의로써 남아프리카공화국에 대해 정책변경을 요구하는 동시에 조사위원회를 설치하여 인종차별상황을 조사케 한 바 있다.

4) 김석현, “대한민국 정부의 북한인권문제에 대한 개입의 합법성 및 그 방법,” 통일원, 「'95 북한 및 통일연구논문집(Ⅲ) : 통일정책 및 협상전략분야」 (서울: 통일원, 1995), p. 374 ; 1962년 제17차 유엔총회는 48개 회원국이 공동으로 제기한 「남아프리카 공화국의 인종격리(Apartheid)문제」를 정식의제로 채택하여, 회원국들에 대해 남아프리카공화국과의 외교관계 단절, 선박의 입항금지, 수출입금지 등의 강제조치를 취하도록 권고하는 내용의 총회결의를 채택한 바 있다.

효적인 수단이라 할 수 있다.

나. 안전보장이사회

안보리는 「평화에 대한 위협」(threat to the peace), 「평화의 파괴」(breach of the peace) 또는 「침략행위」(act of aggression)의 존재를 결정하고, 아울러 국제평화와 안전을 유지 또는 회복하기 위하여 권고를 하거나 군사적 또는 비군사적 강제조치를 취할 수 있다(헌장 제39조). 여기서 어떤 국가행위가 「평화에 대한 위협」, 「평화의 파괴」 또는 「침략행위」를 구성하는가 여부의 결정은 전적으로 안보리의 재량적 판단에 속한다.

그러면 특정국가의 인권침해행위가 「평화에 대한 위협」, 「평화의 파괴」 또는 「침략행위」에 해당한다고 볼 수 있는가? 인권침해행위는 그 자체가 전쟁 또는 그에 준하는 무력사용을 수반하지 않기 때문에 일응 「침략행위」나 「평화에 대한 파괴」에 해당되지 않는다고 봄이 타당하다.⁵⁾ 따라서 인권침해행위는 주로 「평화에 대한 위협」과 관련이 있다고 할 수 있다.

「평화에 대한 위협」이라는 개념도 종래에는 국제평화를 직접적으로 위협하는 군사력 사용 또는 이와 관련있는 사태를 의미하는 것으로 매우 제한적으로 해석되어 왔다. 그러나 1990년대 이후 냉전종식으로 인해 자유·복지·개방화, 인권의 국제적 신장, 핵무기·생화학무기·미사일 등 대량살상 무기의 비확산과 같은 탈냉전적 가치관의 보편화, 국가안보와 국제평화의 개념이 변화됨에 따라 유엔의 위상과 역할이 강화되면서, 「평화에 대한 위협」의 개념도 확대해석되게 되었다. 이에 따라 안보리의 권한도 자연히 확대되기에 이르렀다.

그러나 아직까지 「평화에 대한 위협」에 대한 판단기준이 확립되어 있다고 보기는 어렵다. 또한 「평화에 대한 위협」이라고 인정할 만한 「중대한

5) 국가간의 무력충돌이나 내란과 같은 비국제적 무력충돌 과정에서 인권침해가 조직적으로 행해질 경우 당해 사안이 「평화의 파괴」 또는 「침략행위」로 규정될 수 있으나, 이는 인권침해 그 자체 때문이라기보다는 당해 무력충돌의 평화파괴적 또는 침략적 성격 때문이라고 보아야 한다.

인권침해」, 즉 안보리가 개입할 수 있는 인권침해사태의 내포와 외연이 분명치 않다. 이와 관련, 1990년대 이후 구유고, 르완다, 앙골라, 나이지리아, 부룬디 등 여러 지역에서 자행된 집단살해(genocide) 또는 인종청소(ethnic cleansings)와 같은 국제인권법 위반행위는 「평화에 대한 위협」으로 간주되고 있으나, 아직까지 국제평화와 안전을 위협하는 것으로 간주되는 인권침해행위의 규모와 수준에 대한 객관적 기준이 존재하지 않는다고 하겠다. 「평화에 대한 위협」으로 인정되기 위해서는 반드시 무력충돌을 전제로 하는지도 확실치 않다.

따라서 현단계에서는 단지 추상적인 기준에 의해서만 「평화에 대한 위협」을 구성하는 「중대한 인권침해」를 정의할 수 있을 것 같다. 예컨대 특정 국가의 인권침해행위가 「지속적이고 극심한 것」이거나 또는 「대규모적이며 중대한 것」일 경우, 「평화에 대한 위협」을 구성한다고 볼 수 있을 것이다.⁶⁾ 이것은 개별 국가의 인권침해행위가 모두 평화에 대한 위협에 해당하는 것이 아님을 의미한다. 국제평화를 위협하지 않는 「사소한 인권침해」에 대해서는 원칙적으로 안보리가 개입할 수 없다고 보아야 한다.

지금까지 안보리는 국가의 중대하고 지속적인 인권침해에 대하여 개입하여 왔다. 특히 1990년대 이후 안보리는 개별국가 내에서의 일련의 인권침해사례들이 「평화에 대한 위협」에 해당하는 것으로 판단하고, 직접 강제조치(주로 비군사적 제재조치)를 취하거나 또는 회원국들에게 군사적 개입을 허용하는 조치를 취한 바 있다. 일련의 안보리 결의들⁷⁾은 한 국가내에

6) Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations : A Commentary* (Oxford/New York : Oxford University Press, 1995), p. 611 ; 김태천, “북한인권개선을 위한 국제인권기구의 역할과 연대방안,” 북한인권위원회 제3차 회의자료(서울 : 민주평화통일자문회의 사무처, 1996.6.28), p. 24.

7) 예컨대 이러한 유의 안보리 결의로는 ① 1991년의 이라크의 쿠르드(Curds)난민 박해 사건에서의 안보리 결의 제688호, ② 1992년의 소말리아 내전과 그에 따른 인권침해 사태에서의 안보리 결의 제794호, ③ 1993년의 구유고내전과 그에 수반된 인권탄압 사태에 대한 안보리 결의 제836호, ④ 앙골라에 있어서 반정부세력에 의한 군사행동의 결과로 발생한 사태에 대한 안보리 결의 제864호, ⑤ 1994년의 르완다내전과 그에 수반된 집단살해사태에 대한 안보리 결의 제918호와 제929호, ⑥ 아이티 군사정권에 의한 민정복귀합의의 불이행사태에 대한 안보리 결의 제940호 등을 들 수 있다.

서의 인권침해가 유엔헌장 제39조에서 규정된 「평화에 대한 위협」을 구성한다는 것을 확인한 안보리의 성숙된 관행성립을 의미하는 것으로 평가할 수 있다.⁸⁾

2. 유엔인권위원회와 인권감시체제

가. 유엔인권위원회를 중심으로 한 인권감시체제

경제사회이사회는 모든 사람의 인권과 기본적 자유의 존중과 준수를 촉진하기 위해 권고할 수 있다(헌장 제62조). 경제사회이사회는 인권문제에 관한 협약안을 마련하여 총회에 제출하고 필요한 국제회의를 소집할 수 있다. 또한 경제사회이사회는 경제적·사회적 분야의 위원회, 인권신장을 위한 위원회 및 기타 이사회의 업무수행에 필요한 위원회를 설치할 수 있다(헌장 제68조).

유엔인권위원회(United Nations Commission on Human Rights)는 1946년 헌장 제68조의 인권신장을 위한 위원회 설치규정, 경제사회이사회 결의 제5호(I), 제9호(II) 등에 의거하여 경제사회이사회의 산하기관으로 설립되었다. 인권위원회는 유엔회원국 중에서 피선되는 53개 인권위원국 정부대표로 구성되는 기관이다.⁹⁾ 인권위원회 회의는 매년 1월부터 3월 사이 6주간의 일정으로 제네바에서 개최된다. 동 회의기간 중에 인권위원회는 인권문제 전반에 대하여 토의하고 그 결과를 경제사회이사회에 보고한다.

인권위원회의 주된 임무는 ① 인권기준의 설정(각종 인권협약안과 선언 초안 마련), ② 인권의 증진(기술원조, 홍보, 교육, 연구 등 계몽적 활동), ③ 인권의 보호(회원국이 제출한 인권보고서 검토·평가·심의 및 권고 등의 조치) 등으로 대별된다. 인권위원회가 수행하는 주요임무를 구체적으로

8) 김석현, “인권보호를 위한 안보리의 개입,” 「국제법학회논총」, 제49권 제1호(1995), pp. 40~43 참조.

9) 이 점에서 인권위원회는 정치적 성격을 전혀 탈색할 수 없는 한계가 있다.

살펴 보면, ① 인권에 관한 권고와 협약안 마련, ② 세계 각국의 인권상황 심의 및 인권침해사례 취급, ③ 고문 등 재소자의 인권문제 검토, ④ 각종 인권관련 국제협약의 이행 평가, ⑤ 아동, 소수민족, 이주노동자 등 인권취약계층의 인권보호문제 검토, ⑥ 발전의 권리, 법조인 독립문제 등 특정분야에 대한 성문화 작업 및 이행여부 검토, ⑦ 총회 또는 경제사회이사회가 위임한 업무 수행 등을 들 수 있다.

인권위원회는 이와 같은 임무수행을 위하여 필요하다고 판단할 경우 특별보고관(special rapporteur)을 임명하거나 또는 실무작업반(working group)을 설치하여 특정한 업무를 조사·보고하도록 할 수 있다. 특별보고관은 「국가별 인권문제특별보고관」과 「주제별 인권문제특별보고관」의 2가지 유형으로 대별된다. 「국가별 인권문제특별보고관」은 국가별 인권상황을 평가하고 이를 유엔인권위원회에 보고하는 임무를 수행한다. 이러한 임무수행을 위해 현재 20명의 「국가별 인권문제특별보고관」이 임명되어 있다.¹⁰⁾ 「주제별 인권문제특별보고관」은 현재 11명이 임명되어 있는데, 「여성폭력문제 특별보고관」, 「표현의 자유 특별보고관」, 「고문실태 특별보고관」은 그 대표적인 예들이다. 한편 유엔인권위원회에 의해 설치된 「실무작업반」으로는 「불법구금 실무위원회」, 「강제실종 실무위원회」, 「발전권 문제 실무위원회」 등이 있다.¹¹⁾

유엔인권소위원회는 1947년 유엔인권위원회의 결정에 따라 설립되었다.¹²⁾

10) 이 중 1명의 특별보고관은 백충현 서울법대 교수이다. 그는 1995년 4월 아프가니스탄 인권문제 특별보고관으로 임명되어 아프가니스탄의 인권상황에 대한 평가보고서를 유엔인권위원회에 제출한 바 있다.

11) 제성호, “북한의 인권문제와 국제기구의 역할,” 「통일」, 1996년 1월호, p. 58 ; Philip Alston, *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal* (Oxford : Clarendon Press, 1991), pp. 131~138, 173~177 참조.

12) 인권소위원회의 정식명칭은 「차별방지 및 소수자 보호에 관한 소위원회」(Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities)이다. 이 인권소위원회는 당초 「여성의 권리에 관한 소위원회」(Sub-Commission on the Rights of Women)와 「정보 및 언론의 자유에 관한 소위원회」(Sub-Commission on Freedom of Information and Press)와 함께 3개 소위원회의 하나로 출범하였으나, 후에 뒤의 2개 소위원회가 폐지되어 유일한 소위원회로 오늘에 이르고 있다.

인권소위원회는 인권위원회에서 선출되는 임기 4년의 26명의 위원으로 구성된다. 동 위원은 정부의 지명에 의해 인권위원회에서 선출되기는 하지만, 어디까지나 개인의 자격으로 활동한다. 인권소위원회 회의는 매년 8월 중 4주간의 일정으로 제네바에서 개최된다.

인권소위원회의 주요임무는 ① 각종 선언 또는 협약초안의 마련, ② 인권 침해사례 연구, ③ 유엔인권위원회에 대한 권고 또는 인권관련 결의 채택, ④ 경제사회이사회 또는 인권위원회가 위임하는 인권문제에 관한 토의 등이다. 인권소위원회는 발족 당시에는 인종차별 또는 소수민족 박해 등만을 취급하였으나, 현재는 차별방지 및 소수자 보호문제 외에도 인권위원회와의 유기적인 관련하에 인권문제 전반을 다루고 있다. 최근 인권소위원회는 ① 인권위원회와의 업무중복, ② 과도한 업무 부담가중, ③ 위원의 독립성 문제에 관해 비판을 받고 있으며, 이에 따라 업무개선 방안을 논의중에 있다.

나. 유엔인권위원회의 인권감시절차

유엔인권위원회와 유엔인권소위원회는 인권 및 기본적 자유의 중대한 침해에 대해 검토·심의·조사할 권한을 갖는다. 이러한 권한은 이른바 1235절차 및 1503절차에 따라 행사되는데, 이는 유엔체제내에서 인권침해사태를 국제적으로 감시하고 이를 개선하기 위한 대표적인 메카니즘이라 할 수 있다.

(1) 1235절차

1235절차는 1967년 6월 6일 경제사회이사회가 「결의 1235(XLII)」에 의해 인권위원회와 인권소위원회에 대해 「남아프리카공화국에서 자행되고 있는 인종격리정책과 남로데지아에서 실시되고 있는 인종차별정책과 같은 인권 및 기본적 자유의 중대한 침해에 관한 통보(communications)」를 심의할 권한을 부여하는 한편,¹³⁾ 「지속적인 인권침해의 관행」(a consistent

13) ECOSOC Res. 1235(XLII) 제2항.

pattern of violation of human rights)에 대해 「철저한 연구」(thorough study)를 하여 경제사회이사회에 「보고」(report)하도록 권고(recommend)¹⁴⁾한 데에서 연유한다. 1235절차라는 명칭은 이 절차가 개시되게 된 근거인 경제사회이사회 결의의 번호에서 따온 것이다.

본래 1235절차는 인종격리 및 인종차별정책을 연구·검토하기 위해 개시된 것이기는 하나, 오늘날 이 절차는 단지 이러한 유형의 인권침해에만 국한되지 않고 「모든 종류의 중대한 인권침해」, 즉 「극심하고(gross) 지속적(consistent)으로 행해지는 여하한 인권침해」의 관행을 그 대상으로 한다.¹⁵⁾ 그러나 1235절차가 진행되기 위해서는 문제가 되는 인권침해사안이 1503절차 처럼 반드시 대규모적이고 조직적으로 행해지는 것을 요구하는 것인지는 확실치 않다.

이 절차는 인권위원회의 자발적인 개입절차이다. 따라서 피해자 등이 동 인권위원회에 청원이나 고발을 하지 않더라도 인권위원회가 스스로 인지한 정보와 자료에 기초하여 절차를 개시할 수 있다. 그러나 실제로는 피해자 등의 청원서에 기하여 절차가 개시되는 것이 대부분이다.

1235절차가 개시되면 인권위원회는 특별보고관(special rapporteur), 특별대표(special representative), 특별대리인(special envoy), 조사관(investigator) 등을 임명하여 특정국가의 인권침해상황을 철저하게 조사·연구하여,¹⁶⁾ 이를 인권위원회에 보고하도록 한다. 그리고 인권위원회는 이러한 조사결과를 다시 경제사회이사회에 보고하고 필요한 권고를 할 수 있다.¹⁷⁾

지금까지 인권위원회는 1235절차에 따라 많은 인권침해사례를 검토·처리하고 있다. 그러나 인권문제의 심의·처리과정에서 특별보고관, 특별대표 또는 실무작업반 등에 의한 특별절차가 개시되는 경우는 그리 많지 않다.

14) ECOSOC Res. 1235(XLII) 제3항.

15) 김석현, “대한민국 정부의 북한인권문제에 대한 개입의 합법성 및 그 방법,” p. 379.

16) Philip Alston, *The United Nations and Human Rights : A Critical Appraisal*, p. 165 ; 유엔인권위원회는 1981년 특별대표자 또는 특별대리인을 지정하여 엘살바도르와 볼리비아의 인권침해 실상을 조사·보고하게 한 바 있다. 김성준, 「국제인권규약과 개인청원」 (서울 : 법무부, 1995), p. 43.

17) 김석현, “대한민국 정부의 북한인권문제에 대한 개입의 합법성 및 그 방법,” p. 382.

1979년부터 1994년까지 단지 23건의 특별절차가 개시되었을 뿐이다.¹⁸⁾

(2) 1503절차

1503절차는 1970년 5월 27일 경제사회이사회가 결의 1503(XLV III)¹⁹⁾에 의해 유엔인권소위원회에 대해 「인권 및 기본적 자유에 대한 극심하고 믿을 만한 근거있는 위반의 지속적 관행」(a consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights and fundamental freedoms)에 관한 통보를 검토할 수 있는 권한을 부여한 데서 유래한다. 동결의 제1항에 의해 인권소위원회는 유엔사무총장에게 접수된 인권침해 관련 통보와 이에 대한 관련국 정부의 답변(replies)을 심의할 권한을 갖게 되었다. 이에 따라 인권소위원회는 심의를 위해 5명 이내의 인권소위원회 위원으로 구성되는 실무작업반(working group)을 설치할 수 있게 되었다.²⁰⁾ 이렇게 하여 인권소위원회에 고유한 인권문제심의절차인 1503절차가 탄생하게 되었는데, 1503절차라는 명칭은 1235절차와 마찬가지로 이 절차가 개시되게 된 근거인 경제사회이사회 결의의 번호에서 따온 것이다.

1503절차의 특징은 다음과 같다.

첫째, 1503절차는 1235절차와 마찬가지로 원칙적으로 「극심하고 명백하며 지속적인 인권침해의 관행」을 대상으로 한다. 즉 이 절차는 개별적 인권침해사례 또는 개인의 권리구제 보다는 「지속적이고 대규모적이고 조

18) 김태천, “북한인권개선을 위한 국제인권기구의 역할과 연대방안”, p. 20 ; 현재 1235절차에 의해, 엘살바도르, 쿠바, 루마니아, 아프가니스탄, 이란, 이라크, 미얀마, 남아프리카공화국, 구유고 등의 사태가 특별절차에 의해 조사되고 있다. H. J. Steiner et al, *International Human Rights in Context* (Oxford : Clarendon Press, 1996), p. 402 ; 1235절차에 관한 보다 자세한 내용에 관해서는 Philip Alston, *The United Nations and Human Rights : A Critical Appraisal*, pp. 155~173 참조.

19) 경제사회이사회 결의 1503(XLV III)의 정식명칭은 「인권 및 기본적 자유의 위반에 관한 통보처리절차에 관한 결의」(Resolution on Procedure for Dealing with Communications Relating to Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms)이다.

20) ECOSOC Res. 1503(XLV III) 제1항, *American Journal of International Law*, vol. 64, no. 4 (1970), p. 1,023 참조.

직적인」(consistent, massive and systematic) 인권의 침해·유린사태를 다루고자 하는 것이다.²¹⁾ 즉 이 절차는 지속적인 형태의 인권침해, 즉 장기간에 걸쳐 다수의 사람들에게 영향을 미치는 인권상황을 다루는 절차이다.

둘째, 청원인은 반드시 피해자일 것을 요건으로 하지 아니하며, 단지 그러한 대규모 인권침해사실에 대해 직접적이고 믿을 만한 지식을 가지고 있으면 충분하다.

셋째, 국내외의 민간인권단체들도 유엔인권위원회에 청원서를 제출할 수 있다. 그러나 국가는 청원서를 제출할 수 없다.²²⁾ 1503절차는 반드시 개인 또는 민간단체에 의한 청원서의 제출을 전제로 해서만 개시될 수 있다는 점에서 1235절차와는 차이가 있다.

넷째, 1503절차의 특징은 대규모적이고 조직적인 인권침해에 관한 통보를 비공개로 처리한다는 점에 있다. 진정인(통보인, the author of a communication)은 1503절차의 진행중 하나 내지 두개 항목 정도의 통보의 개요를 준비하여 제출함으로써 심의과정에 부분적으로 참여하고 이를 지원할 수 있다. 그러나 이러한 자료가 유엔인권위원회 또는 인권소위원회의 위원에 전달·회람될 것이라는 보장은 없다. 또한 1503절차의 전반적인 비밀성·비공개성(total secrecy or confidentiality)으로 인해 진정인이 관련국 정부의 주장·답변에 항변하거나 자신이 처음 제출한 통보(initial communication)를 보충할 기회는 극히 제한되어 있다.²³⁾

다섯째, 1503절차의 개시는 인권침해관련 통보가 「국내적 구제절차의 완료후 상당한 기간내」(in reasonable time after exhaustion of domestic remedies)에 제출되어야 가능하다. 말하자면 1503절차에는 「국내적 구제완료의 원칙」(the rule of exhaustion of local remedies)이 적용된다. 그러

21) Thomas Buergenthal, *International Human Rights* (St. Paul, Minn. : West Publishing Co., 1988), p. 72.

22) 1503절차에 관한 보다 자세한 내용에 관해서는 김성준, 「국제인권규약과 개인청원」, pp. 35~44 참조.

23) Hurst Hannum (ed.), *Guide to International Human Rights Practice* (London : Macmillan Press, 1984), p. 66 참조 ; 또한 인권소위원회 실무작업반은 관행상 1503절차 진행중에 관계국 정부나 진정인으로부터 추가정보를 요청하지 않는다.

나 이 원칙은 예외가 없는 절대적인 것은 아니다. 국가책임법상 국내적 구제절차가 존재하더라도 그러한 절차가 부당하게 지연되거나 실효적인 구제에 아무런 도움이 되지 않는다는 것이 객관적으로 명백한 경우에는 국내적 구제완료의 원칙이 배제될 수 있다는 것은 이미 확립된 국제법원칙이다.²⁴⁾

여섯째, 인권소위원회가 검토한 중대한 인권침해사실 중 「극심하고 명백하며 지속적인 인권침해의 관행으로 판단되는 특별한 상황」(particular situations)에 대해서는 이를 인권위원회에 회부할 수 있다. 이 경우 인권위원회는 ① 전술한 경제사회이사회 결의 1235(XLII) 제3항에 따라 「철저한 연구」를 하여 이사회에 보고하고 권고할 것인지, 아니면 ② 해당 국가의 명시적 동의를 얻어 특별위원회(ad hoc committee)를 설치하여 조사를 할 것인지를 선택할 수 있다.²⁵⁾

현재 1503절차에 따라 매년 약 2만 내지 3만건의 진정서가 처리되고 있는 것으로 알려지고 있다.

3. 유엔인권고등판무관

유엔인권고등판무관(United Nations High Commissioner for Human Rights : UNHCHR)은 유엔총회 산하의 인권기관이다. 유엔총회는 1993년 6월 비인 세계인권회의의 건의를 수용하여 동년 12월 20일 콘센서스로 채택된 유엔총회 결의를 통해 인권고등판무관제도를 신설하였다.²⁶⁾ 유엔인

24) 김성준, 「국제인권규약과 개인청원」, pp. 38~39.

25) 경제사회이사회 결의 1503(XLVIII) 제6항 참조. *American Journal of International Law*, vol. 64, no. 4(1970), p. 1,024 ; 유엔인권위원회는 이상의 2가지 선택적 대안 외에도 만일 대규모적인 인권침해가 발생하지 않았다든가 또는 기타의 상황이 1503절차의 중단을 요구한다고 판단할 경우 평결을 통해 심의를 중단할 수 있다. 또한 유엔인권위원회가 필요하다고 판단할 경우 다음 회기까지 연장하여 인권침해사안의 심의를 계속할 수도 있다. 1503절차에 관한 보다 자세한 내용에 관해서는 Philip Alston, *The United Nations and Human Rights : A Critical Appraisal*, pp. 145~155 ; Hurst Hannum (ed.), *Guide to International Human Rights Practice*, pp. 60~67 참조.

26) A/Res. 48/141 ; 유엔사무총장은 총회의 승인을 받아 1994년 2월 14일 에쿠아도르

권고등판무관은 ① 유엔인권조직의 강화, ② 인권의 증진 및 보호를 위한 유엔 전체활동(각종 인권보호제도와 유엔산하 인권기구의 인권활동)의 통합 조정, ③ 국가 또는 지역기구의 요청에 의한 자문 및 기술적·재정적 지원, ④ 인권분야에 있어서의 교육 및 정보 제공에 관한 유엔의 계획 조정, ⑤ 인권증진에 대한 장애물의 제거 및 인권침해의 예방, ⑥ 인권 존중 및 보호를 위한 국제협력의 강화, ⑦ 임무 수행을 위하여 각국 정부와 건설적이고 우호적인 대화 추진, ⑧ 유엔인권사무국에 대한 업무감독 등의 임무를 수행하고 있다.²⁷⁾

이 중에서도 유엔인권고등판무관의 가장 중요한 임무는 유엔체제내의 다양한 인권보호제도와 유엔산하 인권기구들의 활동이 통합적으로 수행됨으로써 효율성이 극대화되도록 하는 통합적 기능에 있다. 다시 말하면 유엔인권고등판무관은 인권침해가 국제문제로 등장할 때 초기단계에서 유엔의 의사결정을 하나로 통합하는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

유엔인권고등판무관은 문제의 인권침해사태가 더욱 악화되지 않도록 해당국 정부와 유엔인권기구에 대해 조기에 경고함으로써 압력을 행사할 수도 있다(조기경보기능). 유엔인권고등판무관은 당해 정부로 하여금 유엔기구와 협력하여 인권침해를 방지하기 위한 법과 관행을 개혁하도록 설득할 수 있고, 이를 위해 비밀회담 개최와 공식성명 발표 등의 조치를 취할 수도 있다.²⁸⁾ 유엔인권고등판무관은 특정국가의 인권문제가 심각하여 우려할 만한 상황에 이르렀다고 판단할 경우, 유엔인권위원회에 대해 특별회기 개

출신의 Jos Ayala Lasso 대사를 1994년 2월 28일부터 임기가 시작되는 초대 유엔인권고등판무관에 임명하였다. 유엔인권고등판무관은 동년 3월 31일 취임하여, 아프리카 르완다에서의 집단살해(genocide)가 시작되기 이틀전인 같은 해 4월 5일부터 임무를 개시하였다. 이러한 연유로 유엔인권고등판무관에게 부여된 첫번째 임무는 르완다에서의 집단살해에 대한 진상규명과 이들의 인권보호문제였다. 제성호, “북한의 인권문제와 국제기구의 역할”, p. 59.

27) Ibid., p. 59 ; B. Boutros-Ghali, *Building Peace and Development : Annual Report on the Work of the Organization from the 48th to the 49th Session of the General Assembly* (New York : United Nations, 1994), pp. 134~135 ; 김석현, “대한민국 정부의 북한인권문제에 대한 개입의 합법성 및 그 방법”, p. 375에서 재인용.

28) Amnesty International, *Amnesty International Report 1995*, pp. 37~38.

최를 요청할 수도 있다.

유엔인권고등판무관은 인권보호 및 감독활동에 관한 보고서를 정기적으로 유엔총회에 제출하는데, 자신의 효과적인 임무수행을 위해 관련 국제인권단체를 적극 활용하기도 한다. 예컨대 국제사면위원회는 정기적으로 유엔인권고등판무관에게 개별국가 또는 특정 인권문제의 현황에 관한 광범위한 정보를 제공하고 있는데, 이는 유엔인권고등판무관의 활동에 도움을 주고 있다.²⁹⁾

4. 국제인권규약상의 인권보호·감시체제

가. 인권이사회(B규약 인권위원회)

인권이사회(Human Rights Committee)는 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Civil and Political Rights ; 일명 국제인권규약 B규약)에서 명시된 시민적·정치적 인권의 국제적 실시를 담당하기 위해 설치되었다. 인권이사회는 체약국으로부터 독립된 국제기관으로 이사회의 위원은 개인적인 자격으로 선출되고 임무를 수행한다(B규약 제28조 제3항). 인권이사회는 체약국들로부터 인권보고서를 접수하여 검토하고(B규약 제40조), 국가간 고발(B규약 제41조)과 개인청원(B규약 선택의정서 제1조)을 수리하여 이를 처리한다. 인권이사회는 그 활동에 관한 연례보고서를 작성하여 유엔경제사회이사회를 통하여 유엔총회에 제출한다(B규약 제45조). 인권이사회에 의해 실시되고 있는 B규약상의 인권보장제도로는 ① 국가보고 및 인권이사회의 감독제도(supervision), ② 국가간 고발제도(state communications), ③ 개인청원제도(individual communications, 제1 선택의정서 절차)가 있다.

첫째, B규약 체약국들은 인권보호를 위해 각기 국내적으로 취한 조치들과 인권증진을 위한 성과에 대해 인권이사회에 보고할 의무를 진다(B규약

29) *Ibid.*, p. 38 ; 김태전, “북한인권개선을 위한 국제인권기구의 역할과 연대방안,” p. 28.

제40조 제1항). B규약은 보고서 제출을 지연하거나 보고서를 전혀 제출하지 아니하는 불성실한 국가에 대한 제재방법에 관하여 아무런 규정도 두고 있지 않음으로 해서, 인권이사회가 의무불이행국에 대해 별다른 제재를 가할 수 없었다. 그러나 최근 인권이사회는 보고서 제출의무를 해태한 국가에 대해서는 「모든 이용가능한 정보」³⁰⁾ 또는 과거의 보고서 및 심의록 등에 기초하여 심사를 강행하는 방침을 세워 실행함으로써 국가보고제도의 실효성을 확보하려 하고 있다.³¹⁾ 최근 관행에 의하면 인권이사회는 개별 국가보고의 마지막에 전체 이사회회의 견해를 반영하는 논평(comment)을 제시하고 있는데, 이를 통해 인권감시기능의 제고를 모색하고 있다. 또한 인권이사회는 B규약 제40조 제4항에 기하여 「일반적 의견」을 제출할 수 있다.³²⁾

둘째, B규약 제41조는 국가간 고발제도를 선택조항으로 규정하고 있다. 이 조항을 수락한 국가들 간에는 다른 국가의 규약위반사항을 인권이사회에 제소할 수 있고, 동 이사회는 이를 심의할 권한을 갖는다. 그러나 국가간 고발제도에 있어서 인권이사회는 법적 구속력을 갖는 사법적 또는 준사법적 결정을 내릴 수 있는 지위에 있지 않다. 단지 인권이사회는 정치적 기관으로서 형식적인 조정절차를 제공하는 기능을 갖는 것으로 평가되고 있다.

한편 국가간 고발제도의 고발자(원고)는 반드시 규약 당사국(정부)만이 될 수 있는 바, 비정부 민간단체들은 당해 단체의 소속국이 제41조 선택조항을 수락하였는지 여부와 관계없이 국가간 고발제도를 이용할 수 없다.³³⁾

30) 인권이사회는 비정부 민간단체의 정보를 공식적으로 접수하는 절차를 마련하지 않고 있으나, 비정부 민간단체들은 비공식적인 형태로 각 위원에게 정보를 제공하여 왔다.

31) 개별국가의 보고 및 인권이사회회의 심의절차에 대해서는 김태천, “북한인권개선을 위한 국제인권기구의 역할과 연대방안”, p. 32 참조.

32) Paul Sieghart, *The International Law of Human Rights* (Oxford : Clarendon Press, 1983), pp. 389~390 ; 1992년부터 인권이사회는 체약국의 보고서를 심사한 후에 모든 보고서에 대하여 개별적으로 인권이사회회의 일반적 의견을 제시하고 있다. 이 일반적 의견은 법적 구속력을 갖지는 않으나, 국제인권규약에 대한 유권적인 해석의 원천이 될 수 있다.

셋째, B규약 제1 선택의정서에서는 개인청원제도를 인정하고 있다. 개인청원제도 또는 선택의정서 절차라 함은 어느 일 당사국이 동 규약상의 권리를 침해한 경우 피해자는 인권이사회에 청원서를 제출할 수 있는데, 인권이사회가 그와 같은 청원을 심의·처리하는 절차를 말한다.³⁴⁾

인권이사회는 청원서가 일정요건을 구비한 경우 피해자의 청원서를 접수한다. 동시에 이 사실을 피소된 당사국에게 통보하여 의견진술의 기회를 부여한다. 이후 인권이사회는 피해자의 청원서와 함께 당사국 정부가 제출한 답변자료를 심의·검토한다. 심의·검토 결과 인권이사회는 자신의 견해를 채택하여 당사국정부와 청원인에게 송부하게 된다.³⁵⁾ 개인청원제도는 제1 선택의정서에 가입한 국가 상호간에만 적용된다. 물론 제1선택의정서의 가입여부는 전적으로 당사국의 의사에 달려 있다.³⁶⁾

나. A규약위원회

「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 일명 국제인권규약 A규약)은 국가보고제도만을 규정하고, B규약과는 달리 국가간 고발제도나 개인청원제도를 인정하지 않고 있다. A규약의 체약국은 필요한 경우에 그

33) *Ibid.*, pp. 384~387 참조; 1995년 1월 현재 우리나라를 포함하여 B규약의 체약국 129개국 중에서 44개국이 이 선택조항을 수락하였으나, B규약에 근거한 국가고발사건은 아직까지 한 건도 접수된 바 없다.

34) *Ibid.*, pp. 387~389; Hurst Hannum (ed.), *Guide to International Human Rights Practice*, pp. 67~72 참조.

35) 제1 선택의정서에 의한 개인청원절차 및 인권이사회에의 관할권에 관한 보다 자세한 내용은 김성준, 「국제인권규약과 개인청원」, pp. 75~140 참조.

36) 1995년 9월 현재 B규약의 체약국은 131개국이고, 그 중 84개국이 제1 선택의정서에 가입함으로써 개인청원제도를 수용하고 있다. 1994년 7월 현재 587건의 개인청원이 접수되었는데, 이 중 201건은 인권이사회에 의해 수리되지 않았고, 192건에 대해 인권이사회가 견해(views)가 채택되었다. 견해가 채택된 사건 중에서 142건이 인권이사회에 의해 규약위반으로 판정을 받았다. 김석현, “대한민국 정부의 북한인권문제에 대한 개입의 합법성 및 그 방법,” pp. 383~387; 김태천, “북한인권개선을 위한 국제인권기구의 역할과 연대방안,” pp. 31~36 참조.

의무이행을 방해하는 장애사유를 고려하여, 「(이 규약에서) 인정되는 권리의 실현을 위하여 취한 조치 및 그러한 권리의 실현에 있어서 이루어진 발전」에 관한 보고서를 제출할 것을 약속한다(A규약 제16조 제1항).³⁷⁾ 체약국들은 이 보고제도에 의거하여 현재 실체적 권리 전반에 관한 보고서를 제출하고 있다.

그러나 A규약은 체약국이 경제사회이사회에 보고서를 제출하도록 규정하고 있을 뿐, 제출한 보고서를 검토할 수 있는 어떠한 기관의 구성도 예정하고 있지 않다. 이러한 점을 감안하여 경제사회이사회는 결의 1985/17를 통해 1985년 「경제적·사회적·문화적 권리위원회」(Committee on Economic, Social and Cultural Rights, A규약위원회)를 설치하고 동 위원회에 보고서의 검토작업을 위임하였다.³⁸⁾ 그러나 A규약위원회는 특정국의 경제적·사회적·문화적 권리의 상태를 자세히 검토하는 것이 아니라, 일반적인 성격을 가지는 권고를 하는데 그치고 있어 인권침해사례를 시정하는 기능에는 한계가 있다. 이는 경제사회이사회만의 경우도 마찬가지이다. 경제사회이사회는 단지 특정한 권고를 첨부한 보고서를 총회에 수시 제출할 수 있을 뿐이다(A규약 제21조).

5. 비정부 민간인권단체의 활동

오늘날 전세계적으로 15,000여 개의 비정부 민간단체(Non-Governmental Organizations : NGOs)가 세계 각지에서 자행되고 있는 인권침해상황

37) 이 보고서는 경제사회이사회가 A규약 발효후 1년 이내에 작성하는 계획에 따라서 단계적으로 제출되기 때문에, 거기에는 A규약의 의무이행 정도에 영향을 미치는 요인 및 장애사유를 기재할 수 있다(제17조 제1항, 제2항).

38) A규약위원회가 발족되기 이전에는 경제사회이사회가 체약국들이 제출한 보고서를 검토할 임무를 이사회내의 일부 회원국으로 구성된 실무위원회(Sessional Working Group on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)에게 위임하였다. 동 실무위원회는 보고서를 검토한 후 의견서를 작성하여 경제사회이사회, 인권위원회 및 유엔산하의 관련 전문기관들에게 제출하였다. Thomas Buergenthal, *International Human Rights*, p. 46.

을 감시하고 인권규범 위반사례를 국제사회에 고발함으로써 인권보호에 상당한 기여를 하고 있다. 이러한 민간단체들은 각종 국제인권기구에 의해 실시되고 있는 인권보장 및 감시기능에도 깊이 관여하고 있다.³⁹⁾

다수의 비정부 민간단체들은 특히 유엔인권위원회의 1235절차 또는 1503절차에서 중요한 역할을 하고 있다. 이들은 표결권을 행사할 수 없을 뿐 주요 현안문제들의 논의에 정부대표들과 동일한 자격과 권한으로 참여하며, 특히 유엔인권위원회의 의제채택과 토론과정, 결의채택에 있어서 결정적인 역할을 수행하고 있다.⁴⁰⁾

비정부 민간단체들의 참여는 유엔인권소위원회에서도 보장되고 있고, 이들의 활약은 괄목할 만하다. 다만 비정부 민간단체의 대표가 인권위원회와 인권소위원회에서 활동하기 위해서는 당해 단체 및 기구가 경제사회이사회의 「협의자적 지위」(consultative status)를 획득해야 한다.⁴¹⁾ 비정부 민간단체들의 대표들은 인권소위원회를 사실상 유엔내에서 가장 중요한 인권토론장으로 이용하고 있고, 동 소위원회에서 정부대표들과 어깨를 나란히 하여 인권문제에 대해 열띤 토론을 하고 있다. 민간단체의 대표들은 인권소위원회의 결의 채택에 앞서 활발한 로비활동을 벌이며, 때로는 결의안을 작성하여 배포함으로써 결의의 내용을 실질적으로 주도하기도 한다. 아울러 이들은 인권소위원회에 서면상의 보고서를 제출하거나 발언권을 얻어 인권침해사례를 고발하기도 한다.⁴²⁾

한편 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」과 「시민적·정치적

39) Theodor Meron, *Human Rights in International Law : Legal and Policy Issues* (Oxford : Clarendon Press, 1992), pp. 403~438 참조.

40) 김석현, “대한민국 정부의 북한인권문제에 대한 개입의 합법성 및 그 방법,” p. 377.

41) Theodor Meron, *Human Rights in International Law : Legal and Policy Issues*, p. 417 ; 이러한 「협의자적 지위」를 확보한 후에도 실제로 활동하기 위해서는 사전에 해당 비정부 민간단체가 제네바에 소재하고 있는 「유엔주재 비정부간기구 연락사무소」(United Nations Non-Governmental Organization Liaison Office)에 공식적으로 대표를 파견해 두고 있어야 한다. 현재 110여개 이상의 비정부 민간단체들의 대표들이 인권위원회와 인권소위원회에서 활동하는 것으로 알려지고 있다.

42) 김석현, “대한민국 정부의 북한인권문제에 대한 개입의 합법성 및 그 방법,” pp. 377~378.

권리에 관한 국제규약」상의 국가보고제도는 직·간접으로 비정부 민간단체들의 참여를 보장하고 있다.⁴³⁾ 실제로도 비정부 민간단체들은 각국 정부들이 제출한 인권보고서에 대해 별도의 의견서를 제출하거나 비공식적인 방법으로 각 인권위원들에게 정보를 제공하기도 한다.

6. 유엔난민고등판무관

유엔난민고등판무관(United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR)은 난민의 구호 및 지원, 인권보호를 위해 특별히 설치된 유엔총회 산하기관으로 현재 난민이 발생한 세계 각지에서 활발한 활동을 전개하고 있다. 유엔난민고등판무관은 난민자격 여부를 심사하고 판정한다. 유엔난민고등판무관은 신청인이 난민으로 확인된 때에는 난민소재지국과의 협의를 거쳐 이들에게 1951년 채택된 「난민의 지위에 관한 협약」(Convention on the Status of Refugees)이 규정하는 보호조치가 최대한 제공되도록 노력한다. 또한 당사자의 자유의사를 확인한 후 현지정착, 제3국 정착을 주선하고, 난민들의 해외여행을 위해 여행증명서를 발급하기도 한다. 한편 유엔난민고등판무관은 난민발생사유가 종료된 경우에는 난민들이 자발적으로 본국에 귀환할 수 있도록 편의를 제공하고 있다.

Ⅲ. 북한인권 개선을 위한 국제협력 및 연대방안

북한인권문제에는 여러가지 종류의 인권문제가 복합적으로 관련되어 있다. 현재 북한에서 주민일반에 대한 정권당국의 억압적 통제에 따른 인권 제한은 널리 일반화되어 있다. 북한주민의 인권침해는 사회생활 각 부문에

43) A규약위원회는 국가보고서를 검토하는 절차에서 비정부 민간단체의 정보를 공식적으로 접수하는 절차를 마련하고 있다.

서 뿌리깊게 널리 퍼져 있다. 이를 유형화시키면 ① 법·제도적 측면에서의 인권침해, ② 정치적 측면에서의 인권침해, ③ 경제적 측면에서의 인권침해, ④ 사회·문화적 측면에서의 인권침해, ⑤ 여성차별 측면에서의 인권침해, ⑥ 환경분야 측면에서의 인권침해로 나누어 볼 수 있다.⁴⁴⁾ 이상과 같은 인권침해는 북한당국이 북한지역내에서 그들 주민들에게 행하는 일반적인 인권침해라고 할 수 있다.

이와 같은 여러가지 유형의 인권침해 중에서 최근 국제사회의 관심사로 부각되고 있는 것은 특별독재대상구역으로 불리우는 정치범수용소내의 인권문제이다. 이는 북한의 열악한 인권상황 가운데 가장 시급하게 개선을 요하는 것이라 하겠다. 왜냐하면 북한에서 정치범들에 대한 인권침해가 그 어떤 인권침해 양태보다 더욱 가혹하고 극심한 것이기 때문이다.⁴⁵⁾

한편 북한의 인권문제라고 할 때 이는 순수하게 북한내에만 국한되는 속지적 성격을 갖는 인권문제 뿐만 아니라, 한국이나 일본, 중국 러시아 등 외부세계와의 관련성을 갖는 인권문제들이 있다. 그러한 인권문제로는 ① 피랍된 동진호 선원 등 남북역류자 송환문제, ② 한국전쟁시 억류된 국군 포로의 인권보호 및 송환문제, ③ 중국에 밀입국한 자들과 시베리아 벌목장을 탈출한 벌목공 등 북한탈출주민의 인권보호문제, ④ 북송재일교포의 인권문제, ⑤ 남북이산가족 서신왕래 및 상봉문제 등을 들 수 있다.⁴⁶⁾

이상의 인권침해(인권문제)들이 북한인권문제의 주된 내용이라고 볼 수 있다. 여기에서는 지면관계상 북한인권침해의 구체적인 실상에 관해 자세하게 검토하지는 않기로 한다. 다만 북한인권문제를 개선하기 위한 방안으로 특히 국제적 협력체제를 구축하거나 또는 국제기구를 활용하는 방안을 제시하기로 한다.

44) 민족통일연구원, 「북한인권백서 1996」(서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 16~160 참조; 「북한인권백서 1997」에서는 북한인권문제를 시민적·정치적 인권과 경제적·사회적·문화적 인권으로 분류하여 상세하게 기술하고 있다.

45) *Ibid.*, pp. 161~186 참조.

46) 최성철, “보편적 개념으로서 본 북한의 인권”, 「통일연구논총」, 제4권 2호 (1995), p. 151.

1. 총회를 통한 인권개선 : 북한인권문제 지속 제기

총회는 인권문제를 포함한 현장의 범위내에 있는 어떠한 문제에 대해서도 토의하고 권고할 권한을 갖는다. 따라서 북한인권문제도 당연히 유엔총회에 의한 직접적인 개입의 대상이 될 수 있다.

우리 정부가 유엔회원국들과 협력하여 북한인권상황의 심각성에 대한 국제사회의 주의를 환기시킬 경우, 총회는 이에 개입하여 북한인권문제를 정식의제로 채택할 수 있다. 전 회원국들이 총회에서 직접 북한인권문제에 대한 토의를 행할 수 있음은 물론이고, 총회가 가칭 「북한인권문제특별위원회」를 설치하여 북한인권 실상에 대한 조사 및 보고를 요청하거나 또는 유엔인권고등판무관에 대해 동일한 업무를 위임하여 보고를 요청하는 결의를 채택할 수도 있다. 이들이 조사보고서를 총회에 제출하면, 총회는 동 조사보고서에 입각하여 「북한인권개선을 위한 총회결의」를 채택하여 북한당국에 대해 인권개선을 위한 조치를 촉구할 수도 있다.⁴⁷⁾

그러나 현단계에서 실제로 북한인권문제가 총회에서 정식의제로 채택되어 토의되거나 특별위원회 또는 유엔인권고등판무관에 의한 조사 등이 이루어지리라고 기대하기는 어렵다고 생각된다. 그 이유는 과거 냉전시대에서나 지금의 탈냉전시대에서나 인권문제는 각 국가가 채택한 정치·사회체제와 밀접한 관계에 있는 것으로서 국제평화와 안전을 위태롭게 하는 중대한 인권침해 사안을 제외하고는 사회주의체제의 특성에서 비롯되는 인권침해에 대해 유엔총회가 직접 관여하여 실질토의에 들어 간 일이 거의 없기 때문이다.

그렇다고 해서 유엔총회에서 우리가 북한인권문제를 전혀 거론하지 않는 소극적인 자세를 견지하는 것은 바람직하지 않다. 북한인권문제는 단시일 내에 개선될 수 있는 것이 아니므로 대북인권개선전략의 측면에서 볼 때 우리 정부가 꾸준히 지속적으로 북한인권문제를 유엔총회에서 제기하는 것

47) 김석현, “대한민국 정부의 북한인권문제에 대한 개입의 합법성 및 그 방법,” p. 374.

이 타당하다 할 것이다. 이것은 북한동포들이 현재 최악의 인권상황에서 신음하고 있음에 비추어 최소한의 민족적인 양심이며 도덕적·윤리적인 요구라고 하겠다.

유엔총회에서 지속적으로 북한인권문제를 제기하다 보면 언젠가는 토의 의제로 상정될 수 있고 북한인권 개선을 위한 결의안 채택도 가능하다는 점을 염두에 두고, 북한인권 개선을 위한 중·장기적인 유엔총회 외교전략을 구상하고 이를 추진하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 다만 이와 관련하여 정부차원의 북한인권문제 제기는 1995년 9월 유엔총회에서 공로명 외무부 장관의 북한인권문제 거론으로 야기된 남북대결에서 보는 바와 같이 유엔총회를 정치적 선전장화시킬 소지가 있다. 이러한 행동이 남북한관계 개선에 부정적 영향을 미칠 수도 있음을 감안하여 전술적으로 신중적이고 유연한 대응을 할 필요도 있을 것이다.

2. 안보리를 통한 인권개선 : 북한인권 관련 성명 또는 결의안 채택 유도

안보리는 어떠한 인권침해가 「극심하고 명백하며 지속적으로 행해지는 인권침해」 또는 「대규모의 중대한 인권침해」로서 이것이 「평화에 대한 위협」을 구성한다고 판정(결정)할 경우, 동 사태에 개입하여 조사 또는 권고 등의 조치를 취할 수 있다.

북한인권문제가 안보리가 다룰 수 있는 중대한 인권침해인가 여부에 관해 논란이 있을 수 있다. 그러나 본질적이고 객관적인 측면에서 볼 때 작금 북한내에서 행해지는 인권침해, 특히 정치범수용소에서 자행되는 인권침해는 지속적인 것이고 극심한 정도에 이른 것이며 또한 대규모적인 것으로서 국제평화를 위태롭게 할 만한 것으로 규정될 수 있다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 안보리가 북한내의 인권침해사태에 대해 「평화에 대한 위협」으로 판단하고 비군사적 제재(주로 외교·경제적 제재) 등의 강제조치를 취할 것인가 하는 문제는 차원을 달리하는 문제이다. 안보리의 「평화에 대한 위협」 판단과 구체적인 조치의 결정에는 한반도를 둘러싼 현실적인 역학관계 등 상당 부분 정치적 고려가 개입되기 때문이다.

지금까지 북한인권문제에 대해 안보리가 별반 특별한 조치를 취하지 않은 것은 북한의 인권침해가 「평화에 대한 위협」으로 간주할 수 없다고 판단했기 때문이 아니라, 아예 북한을 인권이 없는 인권최빈국으로 치부하고 북한인권문제를 관심밖에 두었던 때문이 아닌가 생각된다. 또한 북한인권문제에 대해 어떠한 조치를 취하더라도 실효성을 확보할 수 없었던 현실 때문이 아니었는가 여겨진다.

그러나 앞으로도 안보리가 계속 소극적인 태도를 견지할 것인지는 속단할 수 없다. 향후 북한의 인권침해가 더욱 극심해지고 비인도적인 행위가 지속될 경우, 북한주민들의 대량탈출이나 주민과 정부군간의 유혈사태와 같은 급변사태 내지 안보적 위기상황에 처할 수 있을 것이다.

이 경우 당연히 같은 민족인 동시에 북한내의 급변적인 상황으로 직접 평화의 위협을 받는 우리로서는 이에 국제사회의 주의를 환기시킴으로써 한반도의 평화와 안전의 유지·회복을 위해 다각적인 노력을 해야 한다. 우리 정부가 안보리를 소집, 북한인권문제를 특별의제로 상정하고 그 해결책을 강구하기 위해 국제적인 토론과 심의에 회부하는 것은 그 대표적인 노력의 하나일 것이다.

북한내의 인권침해상황이 한반도의 평화와 안전을 위협하는 사태로까지 진전될 때에는 안보리가 자발적으로 이를 「평화에 대한 위협」을 구성하는 (또는 그러한 위협의 단계에 이른) 것으로 판단할 가능성이 높다. 이 때에는 안보리 의장의 대언론 발표, 의장성명, 안보리결의 등의 방식으로 점차 수위를 높혀 가면서 북한인권문제에 개입하게 될 것이다. 안보리는 필요하다고 판단할 경우 북한인권문제에 대해 대북 경제제재, 외교적 제재, 인적 교류 단절 등 비군사적 조치도 취할 수 있다. 그러나 군사적 조치를 취할 가능성은 거의 없는 것으로 내다 보인다.

3. 유엔인권위원회의 인권개선·감시절차 활용

북한의 정치범수용소 내에서의 인권실태는 「극심하고 명백하며 지속적인 인권침해의 관행」에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 비정부 민간차원의

국제 및 국내인권단체들이 북한인권 개선을 위한 조치를 취할 수 있다. 민간단체들은 자신의 발의에 의해 또는 북한의 정치범수용소에 수용되어 있는 정치범, 납북자 및 억류자, 북송교포들의 가족들과 공동으로 연대하여(가족 공동명의로) 인권위원회에 청원서를 제출함으로써 1235절차의 개시를 촉구할 수 있다.

1235절차를 개시할 것인지 여부는 어디까지나 유엔인권위원회의 판단에 달려있다. 만일 유엔인권위원회가 1235절차를 개시하여 「북한인권문제에 관한 특별보고관」을 선임할 경우, 동 보고관이 북한의 인권실태를 자세하게 조사할 수 있을 것이다. 우리 정부는 유엔인권위원회의 위원국으로서 북한인권문제에 대한 1235절차의 개시와 더불어 「북한인권문제에 관한 특별보고관」의 선임에 주도적인 역할을 할 수 있을 것으로 예상된다.

이와 관련, 우리 정부는 1995년 9월 외무부 장관의 유엔총회 연설에서 북한인권개선을 위해 유엔인권위원회를 적극 활용하기로 하고, 우선 북한인권 실태조사를 위한 특별보고관을 인권위원회에서 임명하는 방안을 검토 중이라고 밝힌 바 있다. 또한 우리나라의 민간단체인 「북한인권개선운동본부」⁴⁸⁾와 국제인권협회(ISHR)가 공동으로 1996년 3월 16일 제52차 유엔인권위원회에 「북한인권문제 특별보고관」의 임명을 정식 요청하기도 했다.⁴⁹⁾ 그러나 인권위원회는 북한인권개선을 위해 아직까지 실질적인 조치를 취하지 않고 있다.

1503절차는 이미 지적한 바와 같이 극심하고 대규모적이고 지속적이며 충분한 증거가 있는 인권침해를 대상으로 한다. 그리고 이 절차는 1235절차와는 달리 국가의 청원은 인정되지 않으며, 반드시 개인 또는 민간단체에 의한 청원서의 제출을 전제로 해서만 개시될 수 있다. 따라서 우리 정부가 북한인권 개선을 목적으로 직접 나서서 이 1503절차를 활용할 수는 없다. 정부는 단지 국내외 민간단체들로 하여금 북한인권개선을 위해

48) 북한인권개선운동본부는 국제인권옹호한국연맹이 모체가 되어 1994년 12월 창설되었다. 이 단체는 북한의 인권실태를 계속적으로 파악하고 북한인권개선을 위한 국제여론을 형성해 나간다는 데 주된 활동방향을 설정하고 있다.

49) 「조선일보」 1996년 3월 16일자.

1503절차를 활용하도록 유도할 수 있을 뿐이다.

북한에서의 인권유린은 우발적이거나 개별적으로 발생하는 것이 아니라 정권차원에서 체제유지를 위해 지속적이고 조직적으로 이루어지고 있다. 사실 여기에 북한인권문제의 심각성이 있다. 일반 북한주민의 인권이 장기간에 걸쳐 철저하게 유린되고 있는 점에 비추어 1503절차를 통해 북한인권침해를 다룰 수가 있다고 판단된다.

1503절차의 이용과 관련하여 여기에는 국내적 구제완료의 원칙이 적용된다고 함은 이미 언급한 바 있거니와, 북한은 그 체제유지 차원에서 지속적으로 주민들의 인권을 침해하고 있고, 또한 인권침해를 구제하기 위한 적절한 사법절차가 제도적으로 보장되고 있지 않다. 설령 비록 국내적 절차가 있다고 하더라도 그것은 실효적 구제에 도움이 되지 않거나 비효율적인 것임이 명백하다 할 것이므로 북한인권문제에 있어서 국내적 완료의 원칙의 적용이 배제된다고 보는 것이 타당하다고 하겠다.⁵⁰⁾

피해자 가족이나 민간인권단체가 1503절차에 따라 북한인권침해 상황에 대한 청원서를 제네바에 있는 유엔인권사무국(United Nations Center for Human Rights)에 제출하면,⁵¹⁾ 대략 다음과 같은 후속절차가 진행될 것이다. 먼저 유엔인권소위원회가 당해 청원서를 검토하여 수리 여부를 결정한다. 유엔인권소위원회가 청원서를 수리하기로 결정하면, 유엔인권위원회에 당해 청원서를 송부한다. 유엔인권위원회는 당해 사건을 처리하기 위하여 「인권침해상황실무단」을 구성하거나, 또는 인권침해 사실을 조사·보고토록 하기 위해 「북한인권문제특별보고관」을 선임할 수 있다. 인권위원회는 북한인권실태에 관한 인권침해상황실무단과 특별보고관의 보고를 기초로 연례인권보고서를 작성하여 경제사회이사회에 보고하고, 북한인권 개선에 관해 필요한 조치를 권고한다.⁵²⁾ 경제사회이사회가 인권위원회의 권고를

50) 김석현, “대한민국 정부의 북한인권문제에 대한 개입의 합법성 및 그 방법,” p. 382.

51) 북한의 경우 인권침해의 피해자 본인이 청원서를 제출할 가능성은 거의 없다고 해도 무방하다.

52) 유엔인권위원회가 경제사회이사회에 권고를 하는 시점에서 북한인권문제에 관한 1503절차의 비밀성·비공개성은 사라지게 된다. Hurst Hannum (ed.), *Guide to International Human Rights Practice*, pp. 65~66.

수용할 경우, 이사회 자체의 권고안 초안을 마련하여 총회에 제출하게 되고, 유엔총회는 이에 입각하여 북한에 대하여 권고를 행한다.

정부는 고상문씨, 피납 KAL기 승무원, 동진호 납북어부 등의 송환, 북송교포와 일본인 처의 본국 송환문제, 남북이산가족의 재회 및 재결합문제 등을 해결해 나감에 있어서 1235절차와 1503절차(비밀절차)의 특성을 충분히 검토하여 보다 적절한 방안을 선택해야 할 것이다. 대규모적이며 조직적이고 또한 지속성을 갖는 인권침해 사안들로 비공개로 은밀하게 추진하는 것이 바람직하다고 판단되면 1503절차가 보다 적합한 것이 될 것이다.⁵³⁾

아직까지 유엔인권위원회나 인권소위원회가 북한인권문제들에 적극적인 관심을 보이고 있지 않으나, 우리는 이에 실망하지 않고 꾸준히 이에 대한 국제적 관심과 여론을 환기할 필요가 있다. 유엔인권위원회에 참가하는 정부대표는 물론이고 민간인권단체들의 대표들의 적극적인 활약과 함께 다른 외국의 인권단체나 국제민간인권단체들과의 연대를 모색하는 것이 바람직하다.

4. 유엔인권고등판무관의 활용

유엔인권고등판무관의 역할은 전술한 바와 같이 유엔체제내의 다양한 인권보호기구들이 통합적이고도 효율적으로 기능할 수 있도록 조정하는 것이다. 따라서 유엔인권고등판무관이 스스로 북한인권문제에 대해 개입하기 보다는 유엔인권위원회에 대해 특별회기 개최를 요청하여 동 위원회가 이 문제를 적극적으로 다루도록 할 가능성이 높다. 인권위원회가 유엔인권고등판무관의 요청을 받아들일 경우 1235절차에 따라 「북한인권문제에 대한 특별보고관」을 임명하여 동 특별보고관으로 하여금 북한인권상황을 조사·보고토록 할 수 있다. 이러한 점을 감안하여 정부는 특별보고관을 통해 북

53) 정치범수용소문제에 관해서도 제도적인 측면에서만 본다면 이 1503절차를 활용할 수 있다고 분석되나 현단계에서 이 절차를 활용할 수 있는 가능성이 얼마나 될지는 판단하기 어렵다.

한에 대해 인권개선 압력을 가하는 방안을 조심스럽게 추진하는 것이 바람직하다.

한편 유엔인권고등판무관은 열악한 인권상황을 개선하기 위해 각국 정부와 건설적이고 우호적인 대화를 할 수 있는 바, 동인이 북한과의 관계에서 이러한 기능을 발휘할 수 있도록 정부차원에서 협조를 요청·확보하는 방안도 적극 고려할 필요가 있다.⁵⁴⁾ 이와 관련, 정부가 각국 정부와 협조하여 유엔총회 결의를 채택하여 유엔인권고등판무관으로 하여금 북한인권문제에 대한 조사·보고 등 특별임무를 부여하고 동 판무관의 인권보고서 제출 및 총회의 심의·검토와 유엔결의 채택을 통해 북한인권의 개선을 촉구하는 방안도 가능할 것이다.

그러나 아직까지 유엔인권고등판무관은 북한인권문제에 대해 본격적인 관심을 보이고 있지 않다. 유엔인권고등판무관이 북한인권개선을 위한 구체적인 활동을 개시하기 위해서는 먼저 우리 정부가 동인에게 북한인권문제의 심각성을 지속적으로 설명하고, 이와 동시에 정부차원에서 직접 또는 비정부 민간단체들을 통해 간접적으로 북한인권실태에 관한 정확하고 객관적인 자료를 유엔인권고등판무관에게 제시하는 등 보다 적극적인 노력이 요구된다.⁵⁵⁾

5. 국제인권규약의 인권보호장치 활용

북한인권개선을 위해서는 국제인권규약 B규약이 마련하고 있는 국가보고제도의 적극적인 활용이 요구된다. 아직까지 북한은 국제인권규약 B규약의 이행·실시에 관한 제2차 보고서를 제출하지 않고 있다. 규약이행에 관한 북한의 보고서가 제출되면, 인권위원회에 의해 집중 검토되고 위반사항이 있는 경우 국제사회로부터 비난을 받게 될 것이다. 북한의 보고서 검

54) 예컨대 유엔인권고등판무관이 북한을 방문하여 북한인권문제에 관해 북한당국과 직접 대화를 하는 동시에, 인권침해와 관련있는 법과 관행을 개선하도록 요청하는 방안을 상정해 볼수 있다.

55) 김태천, “북한인권개선을 위한 국제인권기구의 역할과 연대방안”, p. 29.

토과정에서 국내외의 비정부 민간단체의 역할이 클 것으로 기대된다. 민간 단체들은 북한의 인권규약 위반과 관련된 풍부한 정보와 자료를 인권위원회에 제공하고, 북한의 보고서에 대한 의견서를 제출할 수 있다. 또 이들은 보고서 검토 및 토의에 참가하여 의견을 개진할 수 있다.

북한은 선택조항으로 되어 있는 국가간 고발제도를 아직까지 수락하지 않고 있다. 따라서 국제인권규약 제41조의 선택조항을 수락하고 있는 우리 정부는 물론이거니와, 북한인권문제에 지대한 관심을 가지고 있는 일본, 미국, 러시아 등 인접국가들도 북한인권 개선과 관련하여서는 국가간 고발제도를 활용할 수 없다. 당분간 북한이 선택조항을 수락할 가능성이 없는 것으로 판단되므로 여기에 지나친 기대를 가질 필요는 없을 것이다. 한편 우리 정부는 제1 선택의정서에 가입하고 있는 반면, 북한은 아직까지 제1 선택의정서에 가입하지 않고 있다. 따라서 북한을 상대로 한 개인청원도 허용되지 않는다.

국제인권규약 A규약과 A규약위원회의 구조적 한계로 인해 경제적·사회적·문화적인 분야에서의 북한인권개선을 위하여 A규약위원회가 담당할 수 있는 기능과 역할은 현단계에서는 극히 제한적일 수밖에 없다. 다만 우리 정부와 비정부 민간단체로서는 북한으로 하여금 정확하고 진실된 내용의 보고서를 제출하도록 촉구할 수 있을 뿐이다. 그렇게 함으로써 북한 스스로가 북한주민들의 경제적·사회적·문화적 인권을 존중하고 보호할 수 있도록 유도할 수 있을 것이나, 이 방안이 얼마나 실효성을 확보할 수 있을지는 의심스럽다.⁵⁶⁾

6. 비정부 민간단체의 적극적인 활용

북한인권문제에 대한 국제사회의 관심을 제고하고 이 문제의 심각성을 부각시키는 데에는 역시 정부의 적극적인 자세와 역할이 중요하다. 그러나 정부가 직접 나서서 북한인권문제를 거론할 경우, 북한을 자극하여 남북한

56) *Ibid.*, pp. 33~36 참조.

간에 긴장이 고조되고 대결이 심화되어 남북한관계 개선을 저해할 가능성이 없지 않다. 또한 유엔무대나 국제인권기구가 남북한의 선전장화됨으로써 한민족의 위신을 깎아 내리는 부정적인 결과를 가져올 수도 있다.

이러한 점을 감안하여 북한의 인권상황을 실질적으로 개선하기 위해 국내외의 비정부 민간단체, 특히 국제적으로 신망있는 민간인권단체들을 적극 활용할 필요가 있다. 북한인권문제에 각별한 관심을 갖고 있는 국제인권단체는 국제사면위원회가 으뜸이고, 그 외에 국제적십자사연맹, 국제인권옹호연맹, 국제인권협회, 국제언론인협회, 아시아감시위원회, 미네소타 변호사협회 국제인권위원회, 아시아태평양의원연맹 등이 있다.

정부는 국내의 민간인권단체들이 이러한 국제인권단체들과 연대하여 공조체제를 수립하도록 지원하여야 한다. 정부는 필요한 경우 이들 민간단체들에 대해 북한인권관련 정보를 제공하여야 한다. 또한 국내민간인권단체와 국제인권단체 및 북한인권침해로 피해를 입은 자들과 공동으로 유엔인권위원회와 유엔인권소위원회, 유엔인권사무국 등에 청원서를 제출(또는 탄원서 형식의 편지보내기)하는 방법으로 유엔 등 국제인권기구가 북한인권문제에 관심을 갖고 그 해결을 위해 노력하도록 지속적으로 촉구해야 할 것이다. 그리고 정부는 국내외의 민간인권단체들을 통해 세계 각국의 여론에 호소함으로써 북한주민들의 인권이 점진적으로 개선될 수 있도록 실질적이고 다각적인 노력을 기울여야 할 것이다.

7. 탈북자 보호를 위한 유엔난민고등판무관의 개입 등

작금 북한의 경제난과 인권침해를 못이겨 중국으로 탈출·밀입국하거나 러시아 벌목장에서 탈출하여 러시아 등 독립국가연합 내에서 유랑하는 북한탈출주민들의 문제가 국제사회의 주요현안으로 등장하고 있음은 이미 앞에서 지적한 바와 같다. 북한탈출주민의 긴급구호 및 지원, 최소한의 인권보호와 인도적 처우를 보장하기 위해서는 유엔난민고등판무관의 적극적인 협조가 필요하다. 그동안 이 기관은 다수의 시베리아 벌목공들이 난민으로 판정을 받을 수 있도록 가능한 협조 및 지원을 제공하였고, 그 결과 한국

으로의 망명·귀순이 실현된 바 있다. 현재 중국이 「불법월경자에 대한 상호송환협정」(일명 밀입국자송환협정)과 중·북한간의 전통적 우호관계를 감안하여 중국내의 북한탈출주민들에 난민판정을 하는 것을 극도로 꺼리고 있으나, 앞으로 이들에 대해서도 유엔난민고등판무관의 적극적인 개입과 지원이 요청된다 하겠다.⁵⁷⁾

또한 정부는 북한주민의 인권개선을 위해 유엔사무총장의 역할에 대해서도 주목하고 이를 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 예컨대 우리 정부가 유엔사무총장에 대해 북한인권문제에 대해 주의를 환기하고, 동인이 북한을 방문하는 중에 또는 다른 계기를 통해 북한의 인권상황에 우려를 표명하도록 협조를 요청할 수 있다. 또한 유엔사무총장을 통해 총회나 안보리에 북한인권문제에 관심을 촉구하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

아울러 정부는 대북 인권정책을 통합적으로 수행하기 위해 인권대사를 선임하고 이를 통해 대유엔 인권외교를 적극 전개할 필요가 있다. 인권대사는 북한의 인권상황에 대한 정보를 지속적으로 수집하고 이를 체계적·종합적으로 분석·평가하는 한편, 국제인권기구에 북한의 인권문제를 제기하는 일은 물론 국제공조체제 가동시 우리나라를 대표하여 정부의 입장을 밝히는 매신저 역할을 수행할 수 있을 것이다.⁵⁸⁾

이와 함께 중·장기적으로는 북한인권개선을 위해 주변국과의 공조체제를 형성하여,⁵⁹⁾ 이들 국가와 북한과의 관계개선이나 또는 대북지원과 연계시키는 방안을 고려해야 한다. 현재로서는 일본이나 미국이 모두 북한인권문제를 거론하거나 또는 이를 미·북한 관계개선 또는 일·북한 수교협상과 연계시키는데 소극적인 태도를 보이고 있다. 그러나 앞으로 남북한 및 미·북한, 일·북한과의 관계가 긴밀해지는 가운데 우리가 협상지렛대를 확보하는 단계에 들어가면, 북한인권개선문제에 관해서 이들 국가와 공동보조를

57) 제성호, “북한탈출동포의 법적 지위와 처리방안,” 「북한연구」, pp. 121~123, 132 참조.

58) 제성호, “북한의 인권문제와 국제기구의 역할”, p. 62.

59) 현단계에서 러시아내의 북한탈출주민의 보호와 별목장내의 인권개선을 위해 한국과 러시아간의 공조는 비교적 잘 이루어지고 있다고 평가된다.

취하는 것이 바람직하다.

8. 장기적인 차원에서 지역적 인권보장체제의 구축

오늘날 지역적 차원의 인권보장을 위한 협약들이 범세계적 차원에서의 인권보장을 위한 제도로서 발전하기도 하고 그것을 보완하는 역할을 하기도 한다. 중·장기적으로 아·태지역에서도 이와 같은 인권조약이 채택되어 지역내 인권상황을 감시할 수 있는 체제(또는 인권보장기관)가 마련될 가능성을 배제할 수 없다.

이와 관련, 1994년 7월 18일부터 20일까지 서울에서 열린 「제3차 유엔 아·태지역 인권워크숍」(the Third United Nations Workshop for the Asia-Pacific Region on Human Right Issues)에서 합의된 아·태지역 인권회의의 정례화와 지역인권기구 설립목표의 구체화는 앞으로 아·태지역에서도 지역적 차원에서 인권보장을 공동으로 모색할 수 있는 가능성을 보여주고 있다.⁶⁰⁾ 그러나 아·태지역 국가들간에 ① 인권개념에 대한 입장차이(인권의 보편성과 각국의 특수성 강조에 따른 대립), ② 정치적 이데올로기의 차이, ③ 경제적 발전 수준의 격차, ④ 사회·문화·역사·종교의 차이 등으로 인해 단기간내에 지역적인 인권보장체제가 창설될 것으로 전망하기는 어렵다.

아·태지역 인권워크숍이 현재로는 극히 초보적이고 미약하지만, 이러한 워크숍을 토대로 인권문제에 대한 지역국가간의 대화를 활성화하는 일은

60) Republic of Korea, *The Third United Nations Workshop for the Asia-Pacific Region on Human Right Issues : Summary*, Seoul, 18-20 July, 1994 참조 ; 「유엔 아·태지역 인권워크숍」은 1990년 5월 7일부터 11일까지 마닐라에서 처음으로 개최되었다. 그 후 2차 인권워크숍은 1993년 1월 26일부터 28일까지 인도네시아의 자카르타에서, 3차 인권워크숍은 1994년 7월 18일부터 20일까지 서울에서, 4차 인권워크숍은 1996년 2월 26일부터 28일까지 네팔의 카트만두에서 각각 열렸다. 5차 인권워크숍은 1997년 1월 6일부터 7일까지 요르단의 암만에서 개최되었다. 동 회의에서 이란이 인권워크숍 개최의사를 표명하였는 바, 앞으로 6차 「유엔 아·태지역 인권워크숍」은 1998년 중에 이란에서 열릴 것으로 전망된다.

매우 중요하다. 인권문제에 관한 지역국가간의 견해차를 확인하는 일은 국제적 인권보장체제를 구축하는 출발점이 될 것이기 때문이다. 앞으로 아·태지역에서 인권문제협의체가 마련되고 이 기구의 협의기능이 활성화될 경우 우리는 북한의 참여를 유도하는 한편, 여기에서 자연스럽게 북한의 인권문제를 제기하고 그 개선을 촉구할 수 있을 것이다. 또한 이러한 협의체를 기반으로 유럽인권협약, 미주인권협약, 아프리카인권헌장 등과 같은 지역적인 인권협약체제를 발전시켜 나간다면, 한차원 더 높게 북한인권 개선을 위한 노력을 펴 나갈 수 있게 될 것이다.

IV. 결 론

그동안 우리 정부는 불필요하게 북한을 자극할 것을 우려하여 국제사회에서 북한의 인권문제를 제기하는 것에 대해 소극적이었던 것이 사실이었다. 그러나 북한동포들이 처한 비인간적인 환경을 생각할 때 앞으로도 계속 북한 인권문제에 대해 침묵한다면 그것은 비도덕적·반민족적인 행위가 될 수 있다. 이러한 점에 유념하여 정부는 지금부터 체계적이고 종합적인 대북 인권정책을 수립하여 이를 일관성 있게 추진해 나가야 한다. 이와 관련하여 통독 2주년을 맞아 행한 기자회견에서 독일의 콜 총리가 “대동독 정책에서 동독주민의 자유와 인권신장문제에 일관되게 역점을 두어 온 것이 동독의 정치적 민주화를 부추겼고, 이것이 결국 통일로 이어졌다”고 강조한 것은 우리에게 있어서도 많은 시사를 준다고 생각된다.

북한인권문제는 정치범을 포함한 북한주민들의 인권은 물론이고, 납북자 및 억류자, 북한탈출주민, 북송교포 등 다양하고 복잡한 구조를 지니고 있다. 북한주민들의 인권은 오랜 기간에 걸쳐 지속적이고 구조적으로 침해·유린되어 왔기 때문에 단시일내에 해결될 사안이 아니다. 따라서 단기간내에 북한인권문제에 대한 해법을 찾으려 하는 것은 매우 성급하며 비현실적인 발상이라 할 수 있다. 장기적인 시각에서 북한의 인권문제를 접근하고,

이를 국제무대에서 꾸준히 지속적으로 제기하고 거론하는 자세가 무엇보다 요구된다 하겠다.

북한인권 개선을 위해서는 향후 정부와 민간이 적절하게 역할을 분담하여 다변적인 노력을 전개해야 한다. 정부와 민간의 역할분담에 관한 종합적·체계적인 전략을 마련하고 조용히 북한인권 개선(국제인권규약에 반하여 인권을 조직적으로 침해하는 북한의 법규정 개선 포함)을 위한 실질적인 노력을 해 나가야 한다. 아울러 경제·사회적 인권과 정치적 인권의 종류중 어떠한 인권부터 시정·개선해 나갈 것인지 단계적인 추진구도를 마련해야 한다.

뿐만 아니라 우리 정부는 대북 인권외교를 효율적으로 추진하는 차원에서 인권대사제도를 도입·활용하여 북한인권문제를 다루도록 하는 것이 바람직하다. 아울러 중·장기적으로는 지역적 인권보장체제를 구축하여 북한의 인권개선을 도모하는 방안도 신중히 검토·추진해 나가야 할 것이다.