

제2차 샤이오 인권포럼

김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력

제2차 사이오 인권포럼

김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력

제2차 사이오 인권포럼 김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력

인 쇄 2012년 8월

발 행 2012년 8월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장 김태우

편 집 인 북한인권연구센터

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2528 (팩시밀리) 901-2572

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획디자인 두일디자인 (T. 02-2285-0936/7)

인 쇄 처 두일디자인

ISBN 978-89-8479-655-3 93340

가 격 19,000원

© 통일연구원, 2012

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터·매장: 734-6818·사무실: 394-0337

제2차 샐시오 인권포럼

김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력

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

프로그램

09:00-10:30 **개회식**

09:00-09:30 등 록

09:30-09:40 개 회 사

김 태 우 (통일연구원 원장)

09:40-09:50 축 사

김 천 식 (통일부 차관)

09:50-10:00 축 사

앤 메리 캠벨 (유엔난민기구 한국대표부 대표)

10:00-10:30 기조연설

로버트 R 킹 (북한인권특사)

10:30-12:30 **제1회의: 북한의 자유권 실태와 개선방안**

사회 김석우 (통일연구원 고문)

발표 김정은 체제하의 북한주민 시민적·정치적 권리 실태와 전망
이규창 (통일연구원)

소련의 강제노동수용소(GULAG, 굴락)의 해체
캐서린 피츠패트릭 (제이콥 블라우스틴 인권증진 재단)

북한 정치범수용서에서의 인권침해 현황
라지브 나라얀 (국제엠네스티)

중국 내 탈북자 실상과 해결방안
필 로버트슨 (휴먼라이츠워치)

북한인권 증진방안: 정보를 통한 인식과 역량강화 그리고 실천
린 리 (미국 민주주의 재단)

토론 손기웅 (통일연구원)

12:30-13:30 오 찬

PROGRAM

- 09:00-10:30 **Opening Ceremony**
- 09:00-09:30 **Registration**
- 09:30-09:40 **Opening Remarks**
Tae-Woo Kim (*President, KINU*)
- 09:40-09:50 **Congratulatory Remarks**
Chun-Sik Kim (*Vice Minister, Ministry of Unification*)
- 09:50-10:00 **Congratulatory Remarks**
Anne Mary Campbell (*Representative in the Republic of Korea, UNHCR*)
- 10:00-10:30 **Keynote Speech**
Robert King (*U.S. Special Envoy for North Korean Human Rights Issues*)
- 10:30-12:30 **Session 1. The Reality of Civil Liberties in North Korea and How to Improve It**
- Chairman Suk-Woo Kim (*Advisor, KINU*)
- Presentations **"Situations and Prospects of Civil and Political Rights of North Koreans under Kim Jong-un Regime"**
Kyu-Chang Lee (*KINU*)
- "Dismantling the Soviet GULAG"**
Catherine Fitzpatrick (*Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights*)
- "Democratic People's Republic of Korea: Human Rights Violations in political prison camps"**
Rajiv Narayan (*Amnesty International*)
- "The Problem of North Korean 'Escapees' in China and Possible Solutions"**
Phil Robertson (*Human Rights Watch*)
- "Advancing Human Rights in North Korea: Awareness, Empowerment through Information, and Knowledge into Action"**
Lynn Lee (*NED*)
- Discussions Gi-Woong Son (*KINU*)
- 12:30-13:30 **Luncheon**

프로그램

13:30-15:30 제2회의: 북한의 보건권 실태와 개선방안

사회 신혜수 (유엔 사회권규약위원회 위원)

발표 **잊혀진 아이들: 중국에 거주하는 탈북고아와 혼혈아들**
그렉 스칼라튜 (미국 북한인권위원회)

북한주민의 건강권
차지호 (메디피스)

북한주민의 적절한 생활수준의 삶을 누릴 권리 권리:
식량권을 중심으로
코트랜드 로빈슨 (존스홉킨스 블룸버그 공중보건대학교)

토론 마크 해리슨 (옥스포드 대학교), 김수암 (통일연구원),
이주영 (에섹스 대학교)

15:30-16:00 휴 식

16:00-18:00 제3회의: 북한인권 개선을 위한 국제협력방안 (종합토론)

사회 김태우 (통일연구원 원장)

지정토론 요안나 호사낙 (북한인권시민연합)
김윤태 (북한민주화네트워크)
김영일 (성공적인 통일을 만들어 가는 사람들)
이금순 (통일연구원)

자유토론 패널 참여자 전원

18:30-20:00 만찬 (사파이어볼룸, 3층)

만찬사
김현욱 (민주평화통일자문회의 수석부의장)

PROGRAM

13:30-15:30 **Session 2. The Reality of Healthcare in North Korea and How to Improve It**

Chairman Hei-Soo Shin (*Expert, UN CESCR*)

Presentations **"Forgotten: North Korean Orphans & Children of Mixed Marriages in China"**
Grigore Scarlatoiu (*U.S. Committee for Human Rights in North Korea*)

"The Rights to Health in North Korea"
Ji-Ho Cha (*MediPeace*)

**"The Right to an Adequate Standard of Living in North Korea,
with a Focus on the Right to Adequate Food"**
Courtland Robinson (*Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health*)

Discussions Mark Harrison (*University of Oxford*), Soo-Am Kim (*KINU*),
Joo-Young Lee (*University of Essex*)

15:30-16:00 **Coffee Break**

16:00-18:00 **Session 3. Promoting International Cooperation to Improve Human
Rights Conditions in North Korea (Round-Table Discussion)**

Chairman Tae-Woo Kim (*President, KINU*)

Panel
Discussions Joanna Hosaniak (*Citizens' Coalition for North Korean Human Rights*)
Yun-Tae Kim (*Network for North Korean Democracy and Human Rights*)
Young-Il Kim (*People for Successful Corean Reunification*)
Keum-Soon Lee (*KINU*)

Comprehensive
Discussions **All Participants**

18:30-20:00 **Dinner (Sapphire Ballroom, 3F)**

Dinner Speech
Hyun-Uk Kim
(*Executive Vice President, The National Unification Advisory Council*)

■ 목 차

기조연설	15
로버트 R. 킹 (북한인권특사)	
● 제1회의: 북한의 자유권 실태와 개선방안	
● 발표	
김정은 체제하의 북한주민 시민적·정치적 권리 실태와 전망	49
이규창 (통일연구원)	
소련의 정치범수용소(GULAG, 굴락)의 해체	85
캐서린 피츠패트릭 (제이콥 블라우스틴 인권증진 재단)	
북한 정치범수용소에서의 인권침해 현황	131
라지브 나라얀 (국제엠네스티)	
중국 내 탈북자 실상과 해결방안	169
필 로버트슨 (휴먼라이츠워치)	
북한인권 증진방안: 정보를 통한 인식과 역량강화 그리고 실천	197
린 리 (미국 민주주의재단)	
● 토론	211
손기웅 (통일연구원)	
● 제2회의: 북한의 보건권 실태와 개선방안	
● 발표	
잊혀진 아이들: 중국에 거주하는 탈북고아와 혼혈아들	251
그렉 스칼라투 (미국 북한인권위원회)	

북한주민의 건강권 차지호 (메디피스)	289
북한에서 적절한 생활수준의 삶을 누릴 수 있는 권리: 식량권을 중심으로 코트랜드 로빈슨 (존스홉킨스 블룸버그 공중보건대학교)	329
● 토론	
마크 해리슨 (옥스퍼드 대학교)	355
김수암 (통일연구원)	359
이주영 (에섹스 대학교)	363
● 제3회의: 북한인권 개선을 위한 국제협력방안 (종합토론)	
요안나 호사낙 (북한인권시민연합)	377
김윤태 (북한민주화네트워크)	391
김영일 (성공적인 통일을 만들어 가는 사람들)	409
이금순 (통일연구원)	423
최근 발간자료 안내	429

■ CONTENTS

Opening Remarks 1

Tae-Woo Kim (President, KINU)

Keynotes Address 7

Robert R. King (Ambassador, Special Envoy for North Korean Human Rights Issues)

● **Session 1. The Reality of Civil Liberties in North Korea and How to Improve It**

● **Presentations**

Situations and Prospects of Civil and Political Rights of North Koreans under Kim Jong-un Regime 27

Kyu-Chang Lee (KINU)

Dismantling the Soviet GULAG 67

Catherine A. Fitzpatrick (Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights)

Democratic People's Republic of Korea: Human Rights Violations in Political Prison Camps 101

Rajiv Narayan (Amnesty International)

The Problem of North Korean Escapees in China and How to Solve It 155

Phil Robertson (Human Rights Watch)

Advancing Human Rights in North Korea: Awareness, Empowerment through Information, and Knowledge into Action 181

Lynn Lee (NED)

● **Discussions**

Gi-Woong Son (KINU) 211

● **Session 2. The Reality of Healthcare in North Korea and How to Improve It**

● **Presentations**

Forgotten: North Korean Orphans & Children of Mixed Marriages in China 221

Grigore Scarlatoiu (U.S. Committee for Human Rights in North Korea)

The Rights to Health in North Korea 277

Ji-Ho Cha (MediPeace)

The Right to an Adequate Standard of Living in North Korea, with a Focus on the Right to Adequate Food 299

Courtland Robinson (Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health)

● **Discussions**

Mark Harrison (University of Oxford) 355

Soo-Am Kim (KINU) 359

Joo-Young Lee (University of Essex) 363

● **Session 3. Promoting International Cooperation to Improve Human Rights Conditions in North Korea (Round-Table Discussion)**

Joanna Hosaniak (Citizens' Coalition for North Korean Human Rights) 371

Yun-Tae Kim (Network for North Korean Democracy and Human Rights) 383

Young-Il Kim (People for Successful Corean Reunification) 399

Keum-Soon Lee (KINU) 417

Opening Remarks

Tae-Woo Kim

President, KINU



Opening Remarks

Honorable Kim Chun-Sig Vice-Minister of Unification, Representative Anne Mary Campbell of the UNHCR Korea, honorable Robert King, U.S. Special Envoy for North Korean Human Rights Issues, dignitaries, ladies and gentlemen, those who spared their precious time to contribute as speakers and discussants, the audience who came to this place to join us despite their busy schedule and all those who dedicated their time to prepare for this forum,

Human rights is not a politically insensitive issue here in South Korea. For this reason, it took a rather long and bumpy journey for my institute and, to finally open this forum today. Some argue that mentioning North Korea's human rights problem will endanger inter-Korean relations and will be detrimental to peaceful management of national division. Others argue that we have to tackle this issue rather squarely since the improvement of human rights in North Korea will critically help the nation change into a more stable and responsible member of the international community. They also argue that such a change will reshape North Korea into a country that does not need nuclear weapons and that we can then dream of a peaceful democratic unification.

Yes, both sides are right. We should not irritate the Pyongyang government by challenging human rights problems if we want to maintain peace on the peninsula. But we should try to improve the human rights situation in North Korea if we long for peaceful reunification. Yes, we have to chase two contradicting goals: peaceful management of a divided country on one hand, and the continual pursuit of peaceful unification and change in North Korea on the other hand. That is our goal, our dream, and our destiny. However, I am still unsure of how to avoid unnecessary tension and yet tackle the problem at the same time.

To my institute and I, however, this confusion was short-lived. We decided, firmly concluded that worrying about human rights and striving for change was an honorable endeavor transcending the small things we encounter everyday such as political controversies. Now we know that we are pursuing a universally recognized, absolute and most fundamental value that should be protected under any circumstance. With this firm belief, we tried really hard to acquire agreement, manpower, and budget to find ways mobilize countries and world citizens to pay more attention to the human rights situation in the Northern part of the truce line on this peninsula. We had to fight against a variety of stumbling blocks here and there. Today's forum is an outcome of such a turbulent process. This is why I feel my heart is too full for words.

With your permission, let me digress just a little bit. Looking back upon the past history of the United States, when the nation earnestly requested national unity at the price of personal sacrifice, the American people listened to the entreaty and willingly sacrificed themselves. Whenever people complied with the nation's entreaty, their country

became stronger and more prosperous.

On November 19, 1863, President Abraham Lincoln at the national cemetery in Gettysburg, Pennsylvania, ardently requested dedication and sacrifice of the people to save the nation. He said “Under God, this nation shall have new birth of freedom. That government of the people, by the people and for the people shall not perish from the earth.” His address moved the mind set of the population and they constructed a freer, more prosperous America.

In June 6, 1944, President Franklin Roosevelt once again implored for the people’s patience and sacrifice with his desperate prayer. He prayed through the nationwide radio broadcast on the eve of the longest day, “Almighty God, our sons, pride of our nation, this day have set upon a mighty endeavor, a struggle to preserve our Republic, our religion, and our civilization, and to set free a suffering humanity. Lead them straight and true. Give strength to their arms, and steadfastness to their faith.” He also prayed, “Father, some will never return. Please embrace them and receive your heroic servants into your kingdom. With your blessing we shall prevail over the unholy forces.” Of course there were many mothers and fathers listening intently to that broadcast whose sons were sent to the unfamiliar French beaches. They swallowed tears. They rededicated and redouble their efforts until victory was won and America gained economic stability and political power.

I think now is the time for all of us, not only those sitting here but all the global citizens who are already aware of what is happening in North Korea, to pray for those who are suffering in that part of the world. It is time for us to rededicate and redouble our efforts for the benefits they have the right to enjoy. Then, our planet will become

more peaceful and everybody's quality of life will get better.

Today, North Korean leadership is failing to be honest with its people. They are saying, "Our kingdom of nuclear weapons, by nuclear weapons and for nuclear weapons shall not perish from the earth." And then, we have to pray, "Almighty God, please give us strength and unity so that we can change and also change that country into one that is of human rights, by human rights and for human rights." If we are successful in this endeavor, we and they will become stronger, happier and there will no longer be a need for nuclear weapons.

Ladies and gentlemen, once again I would like to express my deep appreciation to all those who are joining and contributing to the 2nd Chaillot Human Rights Forum. I hope today's meeting will become a pivotal forum that awakens the world to the reality of human rights abuses in North Korea. May God bless North Korea. Thank you very much.

Keynote Address

Robert R. King

Ambassador, Special Envoy for North Korean Human Rights Issues



Keynote Address

It is an honor for me to address this distinguished group of scholars and experts. I want to thank all of you participating here today who stand up for North Korean human rights through your research, writing, speaking, and advocacy. I would like to recognize the attendance of Vice Minister Kim Chun-Sig from the Ministry of Unification; Mr. Kim Suk-woo, President of the National Development Institute; Representative Anne Mary Campbell, UNHCR representative in Seoul; and Ms. Shin Heisoo, member of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. I would also like to extend a special thank you to President Kim Taewoo and the Korea Institute for National Unification for hosting this important and timely event. Thank you all for your close collaboration with the U.S. government and for your efforts in calling attention to the deplorable human rights conditions inside the DPRK.

In a recent op-ed by Professor Andrei Lankov in *Asia Times*, he discussed the differences between an era from Soviet history, particularly the Brezhnev Era Soviet Union, and the North Korea of Kim Jong-il. His comments on the prison camps were insightful and thought-provoking. From 1971 to 1975, Soviet authorities imprisoned 893 people

for political crimes, and from 1976 to 1980, that number declined to 347. According to Lankov's data, during Stalin's Soviet Union, the number of political prisoners exceeded a million people at any one time and almost a million people were executed for political crimes.

This is not to suggest that the Soviet Union under Brezhnev was a liberal democracy. It was a repressive state with very effective means of preventing dissent and assuring that the vast majority of the population would remain under its control. Lankov argues that North Korea historically and today is more comparable to the Soviet Union of Stalin than Brezhnev.

Unfortunately, in North Korea today, we continue to hear anecdotal reports that even a joke about the now deceased Great Leader or his son — if reported to authorities by a “friend” or neighbor or family member who is an informer — can result in arrest, torture, and imprisonment. The 2011 Human Rights Report noted reports of the North Korean government imprisoning entire families, including children, when one member of the family was accused of a crime. This collective punishment can reportedly extend up to three generations.

I remember very well the efforts in the United States and in Europe in the 1970s and 1980s to focus attention on Soviet human rights violations and to press the Soviet government to face these issues. This was the era of Andrei Sakharov and Aleksandr Solzhenitsyn and of the Helsinki conference which focused on human rights.

Since conditions in North Korea appear worse today than they were in the Soviet Union of the 1960s, 70s, and 80s, why is there less of an outcry today about political prisons and repression in the DPRK?

It appears to me that the key difference is that repression is still

succeeding in controlling information flowing into, within, and out of North Korea. In this era of virtually instantaneous global information, North Korea remains the most extreme example of isolation.

- A recent study conducted for the Department of State on information access, based on extensive interviews with DPRK refugees, revealed that there is virtually no general Internet access in North Korea.
- Cell phone communication is possible, but severely restricted. Calls within the country are possible, though probably closely monitored. Calls to parties outside the country are illegal and extremely dangerous.
- It is still illegal to own or to have in your possession a tunable radio that permits listening to any stations other than state-controlled information channels. This is significant because radio occupies a unique space in the North Korean media environment as the only real-time direct source of sensitive outside news available nationwide.

This lack of information among the North Korean populace and the DPRK government's desire to strictly control information, limits what North Koreans know about the outside world, but it also limits what we know about what is happening in the North. In the Soviet Union, it was the efforts of individuals like Solzhenitsyn who mobilized support for human rights in the Soviet Union. I remember the personal impact the first time I read his book *One Day in the Life of Ivan Denisovich* — a fictional account of an inmate in the Soviet prison camp set in the 1950s, and first published in the Soviet Union in 1962. Solzhenitsyn

reinforced this message with the non-fictional documentary *Gulag Archipelago* which documented the abuses of the Soviet political prison system.

The United States has worked persistently and steadfastly with other countries in our effort to focus on these issues. Last week, I had constructive discussions with members of the European Parliament and the European External Action Service in Brussels where I noted our shared goal of exposing the North Korean people to the outside world. We have worked through the UN Human Rights Council and the UN General Assembly to support the Special Rapporteur on the situation of human rights in the DPRK and to adopt resolutions critical of North Korea's record. The resolution approved in the UN Human Rights Council just a few months ago was approved by consensus, with only three countries — Cuba, China and Russia — expressing disagreement. The 2011 UNGA resolution passed by its largest margin in history: 123-16-51.

We have also worked with countries in Northeast Asia to coordinate our human rights efforts. In particular we have worked with the government of the Republic of Korea (ROK) and with South Korean civil society to share information and cooperate in calling attention to abuses that we have identified. It is reflective of this cooperative effort that a number of scholars and advocates are here today participating in this conference. We have supported the Japanese government's efforts to resolve the issue of Japanese citizens abducted by the North, and the ROK government's efforts on the issue of prisoners of war and abductees in the North. We have collaborated with the ROK, Japan, and the European Union to co-sponsor the UN General Assembly and UN Human Rights Council resolutions.

We have also raised our concerns about human rights with the North Korean government directly. In May 2011, I traveled to Pyongyang to assess the food situation inside the country. This was the first time the U.S. Special Envoy for North Korean Human Rights Issues was granted entry to North Korea and the first time we were able to engage in a direct dialogue with North Korean officials, including with First Vice Foreign Minister Kim Kye-gwan, about ways North Korea could improve its human rights record. In the three U.S.-DPRK bilateral meetings held since July 2011, Ambassador Stephen Bosworth and Ambassador Glyn Davies made clear that North Korea must improve its human rights record in order to join the international community.

The United States broadcasts news and other information into the North, in an effort to break down the isolation of the people there and to make available independent sources of information. My first position after graduate school was with Radio Free Europe at a time when Central Europe was under Soviet domination, and I saw first-hand the importance of international broadcasting in promoting human rights in countries whose leaders sought to shut them off from the outside world.

I still believe in the power of broadcasting and that breaking the information blockade is the key to positive change in North Korea. Ultimately, a more open information environment contributes to more conscious North Korean citizens. And in the North Korean context, small but significant changes in the media landscape are underway, and the United States remains committed to increasing information to the DPRK. This is a fundamental component of our commitment to improving human rights in North Korea.

We are committed to aiding those who leave the DPRK to find refuge

in the Republic of Korea or in other areas, and we work with the UN High Commissioner for Refugees and with other countries to aid asylum seekers from the DPRK. We are deeply concerned by reports of detentions of North Korean refugees in Northeast China. We have consistently and at high levels urged China to adhere to its obligations as a party to the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol, which include not expelling or forcibly returning North Koreans who should be protected under those treaties.

As President Obama recently said in Seoul, the United States is prepared to engage constructively with North Korea, but its new leadership needs to understand that there will be no rewards for provocations. The path towards prosperity and security is for Pyongyang to live up to its international obligations and commitments. The DPRK will achieve nothing by threats or by provocations, which undermine international efforts to ensure peace and stability in Northeast Asia. North Korea knows its obligations and international commitments, and it must comply with them fully.

Our deep concern about human rights in North Korea and the well-being of the North Korean people reflects our national commitment to the rule of law and respect for individual rights. Our country was founded on fundamental principles of human rights, and our support for these rights is a fundamental part of what defines the American people. The DPRK must demonstrate respect for human rights in order for it to participate fully in the international community.

Thank you for what you are doing. We support your efforts.

기조연설 ●

로버트 R. 킹

북한인권특사

기조연설

저명하신 학자 그리고 전문가 여러분들 앞에 서게 되어 영광입니다. 연구·글·발표·지원을 통해 북한 인권을 위해 일하는 여기 계신 모든 참석자들께 감사드립니다. 특히, 김천식 통일부 차관님, 김석우 21세기 국가발전연구원 원장님, 앤 메리 캠벨 유엔 난민기구 한국대표부 대표, 신혜수 유엔 사회권규약위원회 위원님께 감사드립니다. 또한 이같이 중요하고 시의적절한 회의를 주최해주신 김태우 원장님과 통일연구원측에 감사의 말씀을 드립니다. 미국정부와 긴밀히 협력해주시고 북한의 개탄스러운 인권 상황에 주의를 촉구하시는 여러분의 노력에 감사드립니다.

아시아 타임스에 최근 기고한 칼럼에서 안드레이 란코프 교수께서는 소련 역사의 한 시기, 특히 브레즈네프 시대의 소련과 김정일 시대의 북한의 차이점에 대해 논했습니다. 정치범수용소에 대한 그의 언급은 통찰력있고 시사하는 바가 많았습니다. 소련은 1971년부터 1975년까지 893명의 정치범을 수감했고, 1976년부터 1980년까지는 그 숫자가 347명으로 줄었습니다. 란코프 교수의 자료에 따르면 스탈린 시대의 소련 경우, 그 어느 시점에도 정치범의 숫자가 100만 명을 넘었으며, 정치범이라는 명목으로 거의 100만 명 처형되었습니다.

그렇다고 해서 브레즈네프 시대의 소련이 자유 민주주의였다고 말씀드리지는 것은 아닙니다. 반대 의견을 막고 인구의 대다수를 국가 통제하에

두는 매우 효과적인 수단을 보유했던 억압적인 국가였습니다. 란코프 교수는 역사적으로 그리고 오늘날에도 북한은 브레즈네프 시대의 소련보다는 스탈린 시대의 소련과 더 비슷하다고 주장하고 있습니다.

안타깝게도 우리는 현재의 북한에서도 지금은 사망한 위대한 지도자 혹은 그의 아들에 대한 농담을 친구, 이웃 혹은 가족이 당국에 밀고하면 당사자는 체포, 고문, 수감될 수도 있다는 일화들을 계속해서 듣고 있습니다. 2011년 인권보고서는 북한 정부는 가족 구성원 한 명이 고발당하면 어린이를 포함한 전체 가족을 수감시킨다는 보고들을 지적하고 있습니다. 보고에 따르면 이와 같은 집단적 처벌은 3대까지 내려갈 수 있다고 합니다.

소련의 인권 침해 상황을 주목하고 소련정부가 이 시안을 직면하도록 압박하기 위해 1970년대와 1980년대 미국과 유럽에서 있었던 노력들을 저는 매우 잘 기억하고 있습니다. 안드레이 사하로프, 알렉산더 솔제니친의 시대였으며, 인권에 초점을 둔 헬싱키 회의의 시대였습니다.

1960년대, 70년대, 80년대 소련의 상황보다 북한의 상황이 더 나쁜 것처럼 보이는데도 북한의 정치범수용소나 억압에 대한 외침은 더 적은 이유는 무엇일까요?

주요 차이점은 억압이 북한으로, 북한내부에서, 북한으로부터 흘러들어가고 나오는 정보를 통제하는데 성공하고 있다는 것처럼 보입니다. 거의 즉각적으로 세계가 정보를 공유하는 이 시대에 북한은 가장 극한 고립의 사례 남아있습니다.

- 국무부 보고용으로서 탈북자들과의 폭넓은 인터뷰를 바탕으로 작성된 정보접근에 관한 최근에 연구는 북한에는 일반을 위한 인터넷 접근이 거의 없다고 밝히고 있습니다.
- 휴대전화 통신은 가능하지만 엄격히 제한되어있습니다. 아마 먼밀히 감시당하고 있겠지만 국가안의 통화는 가능합니다. 국외로 전화하는 것은 불법이고 매우 위협합니다.

- 국가가 통제하는 정보 채널 이외의 방송국 청취를 가능케 해주는 튜닝 라디오를 소유하거나 갖고 있는 것도 여전히 불법입니다. 이것이 의미있는 이유는 북한 매체 환경에서 민감한 외부 뉴스를 직접적으로, 전국적으로 제공할 수 있는 유일한 실시간 정보원으로서 라디오가 차지하는 특별한 위치 때문입니다.

북한 주민들 사이의 정보 부족과 정보를 엄격히 통제하려는 북한 정부의 바램은 외부 세계에 대한 북한 주민들의 지식 뿐만 아니라 북한 내부에 대한 우리의 지식까지 제한시키고 있습니다. 소련의 경우, 소련 인권에 대한 지지를 동원시킨 솔제니친과 같은 개인들의 노력이 있었습니다. 제가 “이반 데니소비치의 하루”를 처음으로 읽고 느꼈던 충격을 기억합니다. 1950년대 소련 정치범수용소에 수감된 이를 그리는 소설로 1962년 소련에서 처음 출판되었습니다. 솔제니친은 이같은 메시지를 소련 정치범수용소 시스템의 폐해를 그린 사실적 다큐멘터리 “수용소 군도”에서 강조했습니다.

이러한 사안에 초점을 맞추고자하는 노력을 위해 미국은 다른 국가들과 끈기있게 꾸준히 일해왔습니다. 지난주에는 브뤼셀 유럽의회 의원들과 유럽대외관계국 관계자들과 건설적인 논의를 했습니다. 그곳에서 북한주민들을 외부세계에 노출시킨다는 우리의 공통의 목표를 지적했습니다. 유엔 인권이사회와 총회를 통해 북한 인권 특별보고관을 지지하고 북한 기록을 비판하는 결의안을 채택하도록 했습니다. 몇 달전 유엔 인권이사회가 승인한 결의안은 쿠바, 중국, 러시아 3개국만 반대하고 채택되었습니다. 2011년 유엔 총회 결의안은 찬성 123표, 반대 16표, 기권 51표로 역사상 가장 큰 표 차로 통과되었습니다.

우리는 또한 인권 노력 조율을 위해 동북아시아 국가들과도 일해왔습니다. 특히 정보를 공유하고 우리가 규명한 인권 유린 상황에 대해 주의를 촉구하는 협력에 있어 한국정부 및 시민사회와 함께 일했습니다. 오늘

회의에 참석한 학자들과 활동가들의 숫자가 그와 같은 협력 노력을 반영한다고 생각합니다. 북한에 의한 일본인 납치 사안을 해결하고자하는 일본정부의 노력과 북한에 있는 한국인 전쟁포로 및 납치자 사안에 대한 한국정부의 노력을 우리는 지지해왔습니다. 유엔 총회 및 유엔 인권 이사회 결의안을 후원하기 위해 한국·일본·유럽연합과 협력했습니다.

또한, 북한정부에 직접적으로 인권에 대한 우리의 우려를 제기하기도 했습니다. 2011년 5월, 북한내부의 식량 사정을 평가하기 위해 저는 평양을 방문했습니다. 이는 처음으로 미국 북한인권특사에게 북한 입국이 허락된 것이었고 우리는 처음으로 북한이 인권 기록을 개선할 수 있는 방법에 대해 김계관 외무성 제1부상을 포함한 북한 관리들과 직접 대화했습니다. 2011년 7월 이후 열린 세 차례의 미-북 양자회담에서 스티븐 보즈워스 대사와 글린 데이비스 대사는 북한이 국제사회에 편입하려면 인권 기록을 개선해야한다고 명백히 했습니다.

미국은 북한 주민들의 고립을 타파하고 정보가 독자적으로 공급될 수 있는 노력의 일환으로 북한으로 뉴스와 다른 정보를 방송하고 있습니다. 대학원 졸업후 제가 처음 일했던 직장은 중유럽이 소련 영향하에 있던 시절 “자유유럽라디오(Radio Free Europe)”이었습니다. 지도자들이 자국을 외부 세계로부터 차단시키려 했던 나라의 인권을 신장시키는데 국제방송이 얼마나 중요한지 직접 목도했습니다.

저는 여전히 방송의 힘을 믿으며 정보 차단을 끊는 것은 북한의 긍정적 인 변화에 핵심입니다. 궁극적으로, 보다 열린 정보환경은 북한 주민들이 보다 의식할 수 있도록 기여합니다. 그리고 북한에서는 언론 환경에 작지만 의미있는 변화가 진행중이며 미국은 북한에 정보유입을 증가시키는데 의지를 갖고 있습니다. 이는 북한 인권을 개선하고자하는 우리의 의지에 근본 요소입니다.

북한을 떠나 한국이나 다른 곳에서 은신처를 찾고자하는 이들을 돕는데도 우리는 의지를 갖고 있습니다. 북한 출신 망명 희망자를 돕기 위해

유엔 난민 고등판무관 및 다른 국가들과 함께 일하고 있습니다. 우리는 중국 동북지역의 탈북자 감금 관련 보고를 매우 깊이 우려하고 있습니다. 우리는 1951년 난민 협약과 1967년 의정서의 가입국으로서 중국이 그 의무를 준수할 것을 일관되게 고위급에서 촉구했습니다.

서울에서 오바마 대통령께서 언급했듯이 미국은 북한을 건설적으로 대할 준비가 되어있지만, 북한의 새로운 지도부는 도발에는 보상이 없다는 사실을 알아야합니다. 번영과 안보로 가는 것은 평양이 국제사회에 대한 의무와 약속을 지키는 것입니다. 북한은 동북아의 평화와 안정을 지키려는 국제적 노력을 해치는 위협나 도발로 아무것도 이룰 수 없을 것입니다. 북한은 의무와 국제사회에 대한 약속을 알고 있으며 이들을 전적으로 지켜야합니다.

북한의 인권과 북한 주민들의 안녕에 우리가 깊이 우려하고 있음은 법치와 개인의 권리 존중에 대한 우리의 국가적 의지를 반영하고 있습니다. 미국은 인권의 근본적인 원칙에 따라 건국되었고, 이같은 권리에 대한 우리의 지지는 미국인에 대한 정의에 근본을 이루고 있습니다. 북한은 국제사회에 전적으로 동참하기 위해 인권에 대한 존중을 보여주어야 합니다.

여러분의 노고에 감사드립니다. 여러분의 노력을 우리는 지지합니다.

Session 1

The Reality of Civil Liberties in North Korea and How to Improve It

Presentations

Situations and Prospects of Civil and Political Rights of North Koreans under Kim Jong-un Regime

Kyu-Chang Lee KINU

Dismantling the Soviet GULAG

Catherine A. Fitzpatrick Jacob Blaustein Institute for
the Advancement of Human Rights

Democratic People's Republic of Korea: Human Rights Violations in Political Prison Camps

Rajiv Narayan Amnesty International

The Problem of North Korean 'Escapees' in China and How to Solve It

Phil Robertson Human Rights Watch

Advancing Human Rights in North Korea: Awareness, Empowerment through Information, and Knowledge into Action

Lynn Lee NED

Discussions

Gi-Woong Son KINU

제1회의

북한의 자유권 실태와 개선방안

발표 김정은 체제하의 북한주민
시민적·정치적 권리 실태와 전망
이규창 통일연구원

소련의 강제노동수용소(GULAG, 굴락)의 해체
캐서린 피츠패트릭 제이콥 블라우스틴 인권증진 재단

북한 정치범수용소에서의 인권침해 현황
라지브 나라얀 국제엠네스티

중국 내 탈북자 실상과 해결방안
필 로버트슨 휴먼라이츠워치

북한인권 증진방안:
정보를 통한 인식과 역량강화 그리고 실천
린 리 미국 민주주의재단

토론 손기웅 통일연구원



**Situations and Prospects
of Civil and Political Rights
of North Koreans under
Kim Jong-un Regime**

Kyu-Chang Lee

KINU



Situations and Prospects of Civil and Political Rights of North Koreans under Kim Jong-un Regime

I. Introduction

The universal declaration of Human rights begins with the sentence, “All human beings are born free and equal in dignity and rights.” In fact, North Korean residents are considered as South Koreans according to Article 3 of the South Korea’s Constitution. However, the people in North Korea are living deprived of basic freedom and rights, human dignity and equality. Even at this moment, they are unable to enjoy humane life, under the unprecedented three generations of dictatorship in the world. However, promotion of human rights, just like breaking a solid wall, will be eventually achieved. With such hope and expectation, this paper is intend to deal with the situations of civil and political rights of North Korean residents. First, it will deal with human rights related laws which have been modified since the emergence of Kim Jong-un regime. Then, it will review the situations of human rights related laws and regulations based on the interview with North Korean defectors.

Lastly, it will provide prospect for civil and political rights of North Korean residents under the newly established Kim Jong-un regime.

North Korea revised its Constitution in the first meeting of the 12th session of the Supreme People's Assembly on April 9, 2009. The revision has received considerable attention from inside and outside of the country. The major reason of this considerable attention derives from its unexpected 'respect and protection of human rights,' for the first time, stipulated in Article 8 (2) of the Constitution; "The state shall safeguard the interests of, and respect and protect the human rights of the working people." Since then, North Korea has stated human rights in each individual law, such as Attorney-at-Law Act,¹ Criminal Procedure Act² and Security and Surveillance of People's Act³ (former Social Safety Inspection Act). Meanwhile, with the existing Juche idea, Article 3 of the Constitution of 2009 advocated Military-first idea as a guiding principle; "Juche idea and Military-first idea become the guiding principles of North Korean activities." Notably, North Korea has proposed building an economically affluent country as one way of establishing 'Gang-seong-dae-guk,' a strong and prosperous country. Along with these diverse circumstances, North Korea's modification of various laws and regulations related to human rights since the revision of Constitution in April 2009 have revealed contradictory aspects.

1 Article 2 of Attorney-at-Law Act of the DPRK stipulates that attorneys protect human rights and national legal system from their defense activities and legal aid.

2 Article 5 of Criminal Procedure Act state the rigorous protection of human rights in dealing with a criminal case.

3 Article 6 of Security and Surveillance of People's Act does not allow abuse of human rights or one's authority in the inspection.

II. Strengthened Control and Modification of Human Rights Related Laws

I. Overview of Modified Human Rights Related Laws after Revision of Constitution in 2009

North Korea revised its Penal Code to take legal measures supporting Military-first idea and Military-first politics as a guiding principle. As a result, civil and political rights of North Korean residents turn out to be more worse than before. It is evaluated that the establishment of Railroad Train Act may be the contrary of North Koreans' human rights: It enumerates specific causes of administrative responsibility (Article 41); and it also states those acts to become a crime and imposes criminal responsibility (Article 42). In addition, North Korea, in terms of economic, social and cultural rights, revised labor related laws including Commodity Consumption Standard Act, Labor Equivalent Compensation Act, People's Economic Planning Act, and People's Economic Planning Act to build a strong and prosperous country in 2012. However, the Commodity Consumption Standard Act, Labor Equivalent Compensation Act, and revision of People's Labor Planning Act may give a negative effect on individual human rights because the detailed articles of the Act are to encourage socialist economic development.

However, Maritime Litigation Act, Labor Protection Act, Natural Protection Reserve Act, Forest Tree Act generally receive positive evaluations because their articles aim at promoting human rights of North Korean residents. The Labor Protection Act as well is openly welcomed

in this regard. Even if the Labor Protection Act has some articles contrary of labor rights of North Korea, it reflects more developed aspects than previous Socialist Labor Act in terms of enhancement of labor protection or overall labor conditions.

To protect the vulnerable class, North Korea enacted Women's Rights Act, Protection of Children's Rights Act and General Education Act, followed by Protection of the Disabled Persons Act on June 18, 2003, and Senior Protection Act in April 26, 2007. Of course, revision of the law does not necessarily mean the promotion of human rights. In fact, in spite of the existing last three laws, Women's Rights Act, Protection of Children's Right Act, and General Education Act, the violation of women's rights and children's rights are still rampant. With regard to cultural rights, North Korea established Nature Conservation Protection Act and Forest Tree Act. However, it is hard to expect that North Korean residents facing chronic food shortage and economic hardship enjoy recreational activities in the nature conservation and forest trees.

2. Enhancing Domestic Control and Supporting Military-first Politics through the Revision of Criminal Procedure Act

North Korea's Penal Code did not contain a principle of legality which is considered a fundamental principle of a criminal law. What is worse is that it allowed analogical interpretation. However, with the complete revision in 2004, North Korea's Penal Code made following constructive changes: systemization of legal provisions; adoption of a principle of legality; deletion of articles allowing analogical interpretation; reorganization of punishments and lowering legal penalty; specification

of elements of components; and reflection of social changes into the laws such as economic crimes. However, North Korea has continued to make the Penal Code worse since the complete revision in 2004.

1) Adoption of the Addendum to Penal Code in 2007

North Korea established a special form of law called Addendum to the Penal Code of the Democratic People's Republic of Korea (General Crimes) on December 19, 2007. The Addendum to its Penal Code in the 2007 revision is evaluated to be obviously a retrogressive measure in terms of human rights protection. It expanded the scope of capital punishment for the purpose of reinforcing control over citizens and protecting the system of the regime. While previous Penal Code put more emphasis on political-legal aspects, the Penal Code of 2004 newly added many articles related to economy and intended to illuminate economic-legal aspects. However, the Addendum to Penal Code (General Crimes) of 2007 seems to be moving backward to be a political criminal law again. In other words, the Penal Code of 2007 is imposing on more severe punishment for general crimes, not anti-state crimes, in its Addendum. Now one committing one of general crimes shall be sentenced to life-long correctional prison labor or capital punishment. Imposing severe penalties on general crimes is intended to strengthen a security function of the Act. Its major goal is securing social order and eventually consolidating national discipline and social unity, while inhibiting the regime disruption.

2) Revision of Penal Code in April 2009 and Military-first Politics

North Korea's Penal Code comprehensively revised in 2009 takes legal measures to support Military-first idea stipulated in North Korea's Constitution. The level of punishment for the crime of "disloyal destruction" was raised to include capital punishment (Article 64) and the crime of "failure to report" was made subject to punishment in connection with "crimes against the people" as well as "crimes against the state" (Article 71). The provisions related to breaches of the national defense systems were overhauled and many new categories of crimes were added along with heavier punishments. To the category of "failure to execute orders, decisions, and instructions in a timely manner" a series of new orders was added, such as orders and decisions of the National Defense Commission, the Supreme Commander, and the Central Party Committee (Article 73). A new penalty provisions were added for the damaging or stealing of weapons and ammunitions (Articles 75, 76 and 78). The scope of punishments for the production of military supplies was expanded and subdivided in detail (Article 80 and 81); the level of punishment was raised so that all crimes concerning the leaking of national defense secrets would be subject to punishment even if the leak did not lead to serious consequences (Article 88). The level of punishment for serious defection cases was raised from up to three years of correctional labor to up to five years of correctional labor (Article 233). Measures for cutting off the inflow of capitalist culture were also tightened. In the past, only the import and dispersal of depraved materials were subject to penalties, but now possession of such materials is also subject to punishment (Article 193). Penalties for narcotics use were

also raised (Article 217). In addition, punishment levels have been raised for group disturbances, obstruction of justice, and the fabrication and spread of unfounded rumors (Articles 219, 220 and 222). Expanding its application to grave crimes, North Korea's Penal Code tightens its control over defection behaviors and revised three years of correctional prison labor up to five years. After all, the revision of North Korea's Penal Code in 2009 streamlined the provisions related to regime security and raised the levels of punishment.

3) Tightened Domestic Control and Aggravated Violation of Civil and Political Rights

North Korea intensified its domestic control and punishment to block dissatisfaction of North Korean residents and consolidate its succession system.

First, public execution which was put on hold in the mid 2000s seems to be on the rise again. The phenomena may be closely related to a series of changes: The establishment of Addendum to the Penal Code in 2007; the revision of the Penal Code in 2009; and official appointment of Kim Jong-un as the successor of the regime.

Second, individuals are publicly executed for the crime of circulating information about the outside world through leaflets and/or video materials. Recently, devices such as computers, cell phones, MP3 players, and USBs have been introduced to North Korea, a culture of mutual communication between North Korean residents has started to develop. As changes in attitudes spread due to this development, South Korean movies and television dramas are widely enjoyed even by party executives

and the middle class, who support the North Korean regime. North Korea is increasingly cracking down on information distribution activities so as to forestall changes in perception in residents due to the influx of capitalist culture into North Korea. In particular, it is putting special effort into cutting off news of the democratic movements that have spread through Middle Eastern and Northern African countries in January of 2011, so-called Jasmine Revolution.

Third, the North Korean authorities have significantly strengthened border controls against defectors and punishment for them. It is known that since Kim Jong-un pays much attention to defection issues, North Korean security agencies including the People's Safety Agency and National Security Agency are making their efforts to crack down on defectors to draw out visible outcome. The crackdown on defectors and their families has been expanded to the inland areas. This unprecedented measure indicates that crackdown on defectors and punishment for them brings about new dimensions. It appears that the border patrol's crackdowns on defectors have drastically increased, as has the level of punishment, in order to stabilize the political situation surrounding the succession of Kim Jong-un.

III. The Major Situations of Civil and Political Rights

1. Public Execution

Public executions continuously apply to resistance to the regime, socially deviant activity such as murder, rape, and human trafficking,

distribution of outside information, drug smuggling and black-market sales. Meanwhile, the aspects of public executions display some noticeable changes in criminal acts.

First of all, there were some testimonies of defectors about public executions carried out for the murders of People's Safety agents and National Security agent by North Korean residents who were detected during the social control and crackdown process. It appears that North Korean residents, discontent with the strengthened social control measures in the process of building the political succession system, have committed murders of People's Safety agents and National Security agents. The North Korean government as well seems to respond harshly to these perceived acts of resistance to the regime. Second, it is known that there were public executions for failure to transmit electricity and the squandering of state property. These acts were deemed anti-state acts challenging to a strong and prosperous state and seemed to be heavily punished. Third, it was further testified that public execution was conducted for certain larcenies of livestock including cattle and goats and cannibalism. These crimes, having been decreased since 2000, now become subject of public execution again. In particular, it is notable that these phenomena has emerged since the currency reform, which reflects the aggravated economic straits and food shortages due to the failure of the currency reform.

Frequency of public executions, however, seems to have greatly decreased. There were only two out of a total of 230 interviewees in 2011 that had witnessed or heard of a public execution in that year. There are a few reasons why the incidences of public execution decreased in 2011.

First, it appears that the government, conscious of the international censure of public execution, increasingly used secret executions or life-time term of correctional prison labor rather than public execution. Second, the public executions did little to further the North Korean government's aim to perpetuate the regime by instilling fear in the residents. Third, public execution seems to be related to the general situation of corruption in North Korea. In recent years, bribery is rampant in North Korea and there are increased cases of crimes warranting public execution under the law resulting in lighter to no penalties due to bribery. Fourth, indifference of North Korean residents to public execution can be one major reasons of the decline. Even if residents are mobilized to watch the executions against their will, they largely ignore the scene.

Some released documents show that crimes punishable by the death penalty are listed in the Penal Code and the Addendum to the Penal Code. After public executions are sentenced for crimes provided in the criminal law, the sentence is carried out in accordance with certain procedures. In a specific example, the Pyongyang Court of Justice sentenced Lee Seong-cheol to death for the willful destruction of state property in accordance with Article 4 of the Addendum to the Penal Code (General Crimes). On September 2010, the Supreme Court requested approval for the public execution of defendant Lee Seong-cheol as sentenced and confirmed by the Pyongyang Court of Justice. The Pyeonganbuk-do Court of Justice sentenced Kim Chun-nam to death applying Article 4 of the Addendum. The Supreme Court requested approval for the public execution of defendant Kim Chun-nam as sentenced and confirmed by the Pyeonganbuk-do Court of Justice. The above documents are the first evidence showing that North Korea adheres

to the provisions of criminal law in carrying out public executions, and their significance is not to be underestimated. However, the question remains whether all public executions are carried out according to the procedures laid out in the above documents.

<The Reality of Inhumane Treatment in Detention and Correction Facilities>

The prevalence of harsh treatment, such as beatings and torture, are still continued at various detention and correctional facilities, including correctional labor camps, disciplinary prison camps, gathering facilities for suspects and detention houses. Nutritional and medical conditions of the various detention and correction facilities are serious. The inmates in critical condition are exempted from forced labor, but they hardly receive medicine and medical treatment. Injury and death from serious levels of forced labor and harsh treatment still continuously occur and infirm inmates suffering from complicated factors of illness, injury, and poor quality of food end up dying. Many inmates end up dying due to poor nutrition, inferior sanitation, and the lack of timely medical attention in the detention and correction facilities.

<Human Rights Situations of Political Prison Camp>

It has been reported that about 150,000 to 200,000 political prisoners and their family members are suffering inhuman existence within the six political prison camps across the nation. There are a growing number of cases where those who attempted to flee to South Korea or to contact any South Koreans are detained on espionage charges in political prison

camp. There is also a steady rise in the number of cases of the arrest of the remaining family members of North Korean defectors and those who are involved in religious activities such as attending church service. Political prison camps operate mainly for political prisoners, but those who are punished for social deviant acts are often detained in the camps. Some prisoners on charge of economic offense are known to be detained there as well.

Testimonies and memoirs from North Korean defectors help reveal the reality of the political concentration camps. Once a political criminal is detained in a camp, his/her citizen's ID will be confiscated. He/she is deprived of the basic human rights including right to election and right to be election as well as normal rations or health care benefits. Even their marriage and childbirth are prohibited as well. However, the memoir of Kim Hye-suk, who had fled North Korea after serving 27 years in one of the camps, reveals that political prisoners once could join the Party, marry and have a child. In addition, they were said to be paid for forced labor in the past.

Additional testimony on the reality of Heoryong Political Prison Camp, Gwal-li-so No. 22, was also made. Defectors testified that each inmate in the Camp has to complete his or her own duty alone and any help from peer inmates, including between the parents and their children, is prohibited. Husbands and wives are assigned to different work shifts so that they may not keep marital relations. A waterway is located in the Heoryong Political Prison Camp. It is said to have been built in order to drown inmates, thus saving bullets on those scheduled to be executed.

3. Right to protection by due legal and protection

<Trial Procedure>

In North Korea, some cases can be found where due criminal trial procedures are formally observed as stipulated in the Penal Code, Criminal Procedure Act, Court Organization Act, and other laws. Cases can be found where the periods of investigation, pre-trial and formal trial stipulated in the Criminal Procedures Act are observed. Also, there was a testimony that the accused can get legal assistance from a lawyer. However, cases where due process was not obeyed are still very common. Under North Korea's criminal regulations, a judge and people's jurors should be present at all trials. But, in many cases, the level of punishment is determined during the pre-trial or investigation stage, while the presence of judges and people's jurors are excluded. Many trials proceeds based on documents only, and the right to receive formal trials is being violated during the pretrial or investigation process.

<Public Trial>

A large portion of the on-site public trials are administered in Hyesan, Yanggang-do, and Musan-gun and Heoryong in Hamgyeongbuk-do. The reason for the frequent public execution mainly conducted in the area may simply because the majority of North Korean defectors came from these region. The list of criminal crimes subject to the public trial includes human trafficking, murder and prostitution top the list, followed by economic crimes and illegal river-crossing for defection. From the defectors' testimonies, the limited term of prison labor took up the large portion of the results of those on-site public trials, followed by the

response that they do not know the result. Those who replied that they do not know the sentence result seem to have been forcibly mobilized to the public execution site, rather than with their voluntary will.

<Comrade Trial>

It is known that comrade trials have been conducted mainly inside the military and North Korea's food shortage seems to influence them too. North Korean defectors testify that comrade trials are usually conducted against those soldiers attempted to crossing borders illegally. The comrade trial cases conducted against those who were arrested for going AWOL or attempted illegal border crossings demonstrate that the military itself is not exceptional for the food crisis in North Korea. It should be noted that the continued food crisis can lead to a breach of order and discipline, and low morale of North Korean soldiers, the core class of the regime.

<Right to Appeal and Petition and Legal Counsel>

An appeal period is formally observed. However, in reality, they are rarely filed because appellants can often end up with additional penalties and other disadvantages. The situation is the same with 'petitions.' The petition process exists, but real cases are hard to find. The right to legal assistance by an attorney is guaranteed in the North Korea's Constitution and the Attorneys-at-Law Act. However, over half of North Korean defectors are not aware of the existence of the right. Moreover, it is widely perceived by the defectors that the role of the attorney is to represent the Party's policy lines and disclose the defendants' criminal

acts, rather than to provide legal assistance to the suspect or the accused. Recently, they testify that attorneys are usually present at a trial. However, even in the trials where defense attorneys are present, they defy their duty of legal assistance or practical defense.

4. Rampant Corruption and Tightened Social Control

<Tightened Social Control>

North Korea has tightened its control over the people through the Security and Surveillance of People's Act (former Social Safety Inspection Act) and North Korea enacted the Administrative Act to impose administrative penalties on illegal acts that were not at the level of warranting criminal penalties.

From interviews with North Koreans, it is clear that a wide range of administrative penalties have been imposed on administrative sanctions, including warnings, stern warnings, unpaid labor, and fine. Recently, criminal penalties, such as correctional prison labor or disciplinary prison labor are imposed on those found guilty of using cell phones, circulating CDs (video) and opening market places. In minor cases, however, fines are the most commonly imposed penalty. In particular, mass media on North Korean issues report that the authorities mobilized a special force called the 'Storm Force' (Pok-pung-gun-dan) to ensure tight control over the residents. It is known that the house searches conducted by the Storm Force made people trembled with fear. The Force intensively cracked down on illegal activities, including illegal border crossing, black-market dealings, smuggling, and drug and human trafficking, which is conducted against officials and military bases near

the border in early August 2011. It is reported that the Force executed summary convictions in the crackdown process.

<Widespread of Corruption>

With the spread of anti-socialist behavior resulting from consolidation of succession and economic difficulties, North Korean authorities have tightened its control over residents and strengthened punishment. Accordingly, North Koreans increasingly demonstrate deviant behaviors, such as offering bribes to avoid punishment. In particular, even those found using cell phones or distributing CDs during crackdowns are known to avoid punishment or receive lighter punishments after offering bribes. As fair criteria do not apply to punishments, which negatively impacts the rule of law, violations of human rights in North Korea have increased. Some North Korean defectors testified that they could be released or receive minor punishments because of their bribes given in long-term corrective labor camps, gathering facilities for suspects, detention houses, and corrective labor camps. They also testified that offering bribes goes on in the investigation and pretrial examination process. Furthermore, decreasing punishments and reductions of prison terms seems to frequently occur through bribes. There are testimonies that some received suspended prison sentences or social education after offering bribes.

Divorce cases are closely related to corruption. North Korea has witnessed a rise of divorce cases on the ground of domestic violence, women's active involvement in business to make a living, and marital discord. The increasing numbers of testimonies show that suing for

divorce requires hundreds of thousands in bribes, and even divorce trials do not often reflect a woman's perspective.

<Value of Economic Capability and Mitigated Discrimination>

Even though the North Korean Constitution stipulates the right to equality, discrimination based on personal background persists throughout the country. However, except for some people within the Central Party, National Security Agency and Kim Jong-il's private guard unit, the "Escort Bureau," most ordinary people perceive that economic power is more important than the personal background. Since the mid-2000s, in particular, bribery seems to have been an important factor in attaining party membership or promotion to higher levels of officialdom. One testimony reveals that even those who were once detained in correctional centers can attain the party membership through bribery. It is also reported that a bribe is necessary to get an admission to the Kim Il-sung University, the most well-known university in North Korea. Some testimonies were made that bribery can help change one's class. This testimony seems to indicate that bribery is spreading throughout the nation, particularly amid North Korea's present economic hardship.

However, those who attempted to flee to South Korea or those who once served in the political prisoners' camps are not eligible for the party membership. The remaining family members of defectors, those who have relatives in China and those whose parents are Chinese are discriminated against in joining the Party or the military, and in college admissions and marriages. Some recent testimonies reveal that people

stopped bothering to join the Party because there are few advantages in doing so. It seems that even the Party, the backbone of the political system of North Korea, is affected by the recent social tendency that sees economic power as the most important factor.

IV. Prospects of Civil and Political Rights of North Korean Residents

The third session of the meeting of the Korean Worker's Party's representatives in September 2010, the fourth meeting of the Korean Worker's Party's representatives on April 11, 2012, and the fifth meeting of the 12th Session of the Supreme People's Assembly clearly demonstrates each and every detail of the elite groups under the Kim Jong-un regime. In particular, the fourth meeting of the Korean Worker's Party's representatives consists of public security authorities. The National Defense Commission is also made up of two axes of elites from the military and public security. It is predicted that public security institutions are tightening social controls in the short-term to consolidate power under the Kim Jong-un regime. There is high possibility of increasing struggles over markets, where residents seek trade to survive and the government seeks control. This struggle will influence the civil and political rights of North Korean resident in two ways. First, the human rights situation will deteriorate with the rise of some people's complaints over intensified control. Second, despite tightened control, the situation combined with outside information such as South Korean videos might contribute to the spread of perception changes in North Korean residents.

It appears that economic hardship and the food crisis cannot be solved. The National Defense Commission positions are occupied by elites from the military and property, Kim Jong-un, in his address on April 6, and that during the military parade in April 15, stressed the importance of following the instructions left by his ancestors, including the persistence of military-first politics. Accordingly, it seems the extant distorted budget distribution will not be corrected. Kim Jong-un put much emphasis on the policies for ordinary people at the end of his power succession last April. He stressed that his regime “won’t let people tighten their belts again” in the parade in April 15. Even if the young leader makes military industry his top priority in the speech made on April 6, 2012, he counted the promotion of people’s living conditions as the next priority. In particular, he stressed the electric, coal, metal, railroad and transportation sectors for improving the people’s living conditions. The solution of food crisis, residence shortages and drinking water were also stressed. However, his emphasis seems counterproductive to promoting North Korean social rights as long as the regime strongly adheres to the military-first policy given its limited budget. It is forecasted that cannibalism due to food shortage, widespread corruption, distrust in the class system based on people’s family background, going AWOL in the army, and illegal border crossing will persist for the time being. Cannibalism might be the only exception, depending on the overall economic situation for North Korean residents. As ordinary residents have adapted to the poor economic situation after the currency reform of late November 2009, their access to food is known to be improving.

If North Korea converts its nuclear policy, reforms, and creates open-door policies, the general living conditions of North Korean

residents will improve, and their civil and political rights would be promoted as well. To this regard, more attention should be paid to the newly revised economic legislation modified near the death of Kim Jong-il. North Korea modified 14 laws and regulations related to the economy, including the establishment of the Wanggeumyeong and Uiwha-do Economic Zones and revision of the Raseon Economic and Trade Zone Law. These changes are expected to attract more foreign investment and promote economic development. If economic growth can be achieved as the regime intends, the current economic and food crises might be solved to some degree. In addition, if the expansion of economic special zones and foreign investment bring about speedy reforms and open the country, it will accompany rapid perception changes in North Korean residents. North Korea must be attentive to any possibility of its democratization, as with the Jasmine Revolution in Libya. However, it is quite uncertain that the newly launched Kim Jong-un regime can achieve visible results. For the success of North Korean policies to attract more investment, systematic revisions, physical environments and policy supports are all essential. Even partial success in promoting the people's social rights, especially their economic rights, is unlikely to lead to swift democratization. As observed in foreign cases, democratization occurs in countries whose per capita GNP is at least \$2,500 USD to \$3,000 USD.

**김정은 체제하의
북한주민 시민적·정치적
권리 실태와 전망**

이규창

통일연구원

김정은 체제하의 북한주민 시민적·정치적 권리 실태와 전망

I. 문제제기

세계인권선언은 “모든 사람은 태어날 때부터 자유롭고, 존엄성과 권리에 있어서 평등하다.”고 시작하고 있다. 더군다나 북한 주민들은 우리 헌법 제3조 소위 영토조항의 해석상 대한민국 국민으로 간주되고 있다. 그러나 북한 주민의 대부분은 기본적 자유와 권리, 인간의 존엄성과 평등을 박탈당한 채 살아가고 있다. 북한 주민들은 3대 세습이라는 전 세계에 유례를 찾아보기 어려운 북한의 독재정권 하에서 오늘 이 시간도 인간다운 생활을 누리지 못하고 있다. 그러나 무너져 내릴 것 같지 않은 북한인권 개선이라는 장벽도 끝내는 무너지고 말 것이다. 이 같은 기대와 소망이 이루어지기를 바라는 마음에서 북한 주민들의 시민적·정치적 권리(이하 “자유권”) 실태를 살펴보고자 한다. 먼저 김정은 등장을 전후한 북한의 인권법제 정비 상황을 살펴본다(Ⅱ). 이어 북한이탈주민들을 상대로 실시한 인터뷰 결과를 토대로 북한 주민의 자유권 실태를 살펴보고(Ⅲ), 김정일 사후 권력구조개편을 단행함으로써 새롭게 출범한 김정은 체제하에서의 북한 주민의 자유권을 간단히 전망해본다(Ⅳ).

II. 김정은 등장을 전후한 북한의 인권법제 정비와 통제강화

1. 2009년 헌법 개정 이후 북한의 인권법제 정비 개관

북한은 지난 2009년 4월 9일 최고인민회의 제12기 제1차 회의에서 헌법을 개정한 바 있다. 2009년 북한 헌법 개정은 북한 인권과 관련하여 국내외의 상당한 주목을 받았다. 그 이유는 “... 근로인민의 리익을 옹호하며 인권을 존중하고 보호한다.”고 함으로써 헌법적 차원에서는 처음으로 ‘인권 존중 및 보호’를 명시하였기 때문이다(제8조 제2항). 이전까지 북한은 변호사법,¹ 형사소송법,² 인민보안단속법³(구 사회안전단속법) 등 하위의 개별 법령에서 ‘인권’을 규정하고 있었을 뿐이다. 반면 2009년 헌법은 “...주체사상, 선군사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다.”고 하여 기존의 주체사상과 함께 선군사상을 지도적 지침으로 천명하였다(제3조). 또한 북한은 주지하는 바와 같이 강성대국 건설의 일환으로 경제강국 건설을 주창해오고 있다. 2009년 4월 헌법 개정 이후의 북한인권법제 정비는 이와 같은 여러 가지 상황과 맞물려 상반된 모습을 보였다.

북한이 형법 개정을 통해 지도적 지침으로 강조하고 있는 선군사상 내지는 선군정치를 법적으로 뒷받침하는 조치를 취함으로써 북한 주민의 시민적·정치적 권리는 악화되었다. 철도차량법의 제정은 북한 주민의 인권에 반하는 것으로 평가된다. 왜냐하면 철도차량법은 행정책임의 구체적 인 사유를 열거하고 있고(제41조), 이 행위들이 범죄에 이를 경우 형사책임을 지운다고 규정하고 있기 때문이다(제42조). 또한 북한은 경제적·사회

1 변호사법 제2조: 조선민주주의인민공화국에서 변호사는 변호활동과 법률상 방조를 통하여 인권을 보장하고 국가의 법률제도를 옹호한다.

2 형사소송법 제5조: 국가는 형사사건의 취급처리에서 인권을 철저히 보장하도록 한다.

3 인민보안단속법 제6조: 국가는 인민보안 단속에서 인권을 유린하거나 직권을 람용하지 않도록 한다.

적·문화적 권리(이하 “사회권”)와 관련하여 2012년 목표로 내세운 강성대국 건설을 위해 물자소비기준법, 노동정량법, 인민경제계획법 등 노동관계 법령을 정비하였다. 그러나 물자소비기준법의 제정, 노동정량법의 제정, 인민경제계획법의 개정은 북한 주민의 인권에 반하는 것으로 평가된다. 사회주의경제건설을 독려하는 내용들로 규정되어 있기 때문이다.

반면 해사소송관계법, 노동보호법, 자연보호구법, 원림법은 북한은 북한 주민의 인권 증진을 목표로 하고 있다는 점에서 규정 자체만을 놓고 봤을 때는 긍정적으로 평가된다. 노동보호법 제정도 마찬가지로 북한주민의 노동인권에 반하는 요소도 있지만 전반적으로 노동자의 노동조건 내지는 노동보호 강화 측면에서 기존의 사회주의노동법에 비해 발전된 측면들을 보여주고 있다. 취약계층의 보호에 있어서는 장애인보호법(2003. 6. 18 제정)과 연로자보호법(2007. 4. 26)의 제정에 이어 여성권리보장법과 아동권리보장법 및 보통교육법을 제정하였다. 물론 법제 정비가 곧 인권개선으로 이어진 것은 아니다. 여성권리보장법과 아동권리보장법, 보통교육법의 제정에도 불구하고 여성권리 침해와 아동권리 침해는 여전하다. 또한 문화적 권리와 관련하여 자연보호구법과 원림법을 제정하였지만 식량난과 경제난에 봉착해 있는 일반 북한 주민들이 자연보호구(역)와 원림에서 여가생활을 향유한다는 것은 기대하기 어렵다.

2. 형법 개정을 통한 선군정치 뒷받침과 내부 통제 강화

2004년 전면 개정 이전 북한 형법은 내용에 있어 형사법의 대원칙인 죄형법정주의를 채택하지 않았고, 심지어 유추해석까지 허용하고 있었다. 그러나 북한 형법은 2004년 전면 개정되면서 조문의 체계화, 죄형법정주의 채택과 유추해석 허용 조문 삭제, 형벌 종류의 재정비 및 법정형의 완화, 구성요건의 구체화, 경제범죄 등 사회변화의 적극적 반영 등의 요소들을 포함하고 있다. 또한 이전 형법에 비해 구성요건이 명확해졌다

는 평가를 받았다. 그러나 2004년 형법 전면 개정 이후 북한은 형법을 '개선'하지 않고 오히려 '개악'을 지속하고 있다.

가. 2007년 형법부칙 채택

북한은 2007년 12월 19일 형법부칙(일반범죄)이라는 특수한 형태의 법을 제정하였다. 북한은 2007년 형법부칙(일반범죄)을 제정하면서 사형 해당 범죄를 확대하였는데 이는 북한주민을 통제하고 체제를 보위하려는 의도라는 점에서 인권의 측면에서 후퇴라고 평가된다. 2004년 이전 북한 형법의 중심이 정치형법적인 기능을 강조하는데 있었다면 북한은 2004년 형법 개정 시 많은 경제관련 조항들을 신설함으로써 북한 형법의 중심이 경제형법으로 이동하는 경향이 있었다. 그러나 2007년 형법부칙(일반범죄)의 제정으로 형법의 중심이 다시 정치형법으로 이동하는 모습을 보였다. 다시 말해 북한은 형법부칙(일반범죄)에서 반국가범죄를 제외한 일반범죄에 대하여 무기노동교화형 내지 사형으로의 처벌을 강화함으로써 체제안보적 형법의 기능을 보다 강화하였다. 이는 사회질서의 안정을 통한 국가기강의 확립을 꾀함으로써 궁극적으로는 체제이완을 방지하고 체제결속을 강화하려는 의도로 해석할 수 있다.

나. 2009년 4월 형법 개정과 선군정치 뒷받침

북한은 2009년 4월 이후 미상(未詳) 시기에 형법을 대폭 개정하면서 북한 헌법에서 천명하고 있는 선군사상을 법적으로 뒷받침하는 조치를 취하였다. 반국가범죄 가운데 하나인 파괴암해죄의 경우 사형까지 가능하도록 처벌을 강화하고 있고(제64조), 불신고죄의 처벌대상으로 반국가범죄 외에 반민족범죄도 추가하였다(제71조). 국방관리질서를 침해한 범죄의 조문들을 대폭 개정하면서 새로운 처벌유형을 많이 신설하고 처벌을 강화하였다. 명령·결정·지시집행태만죄의 대상에 국방위원회 위원회 명령,

최고사령관 명령, 당 중앙군사위원회 명령·결정·지시를 추가하였고(제73조), 무기·탄약의 파손행위 및 약취행위에 대한 처벌규정을 신설하였다(제75조, 제76조, 제78조). 군수품생산 관련 처벌대상을 확대하고, 처벌도 강화하거나 세분화하였다(제80조, 제81조). 국방비밀누설죄에서 엄중한 결과가 초래되지 않더라도 가중처벌하도록 처벌을 강화하였다(제88조). 이와 함께 북한은 자본주의 문화 유입을 차단하기 위한 조치도 강화하였다. 퇴폐물의 반입 및 유포만을 처벌하던 데서 보관행위도 처벌 대상에 포함시켰고(제193조), 마약사용죄에 대한 처벌도 강화하였다(제217조). 집단적 소동죄, 직무집행방해죄, 허위풍설 날조·유포죄에 관한 처벌도 강화하였다(제219조, 제220조, 제222조). 정상이 무거운 경우 3년 이하의 노동교화형에 처하던 것을 5년 이하의 노동교화형에 처하는 것으로 개정하여 탈북행위에 대한 처벌도 강화하였다(제233조). 이와 같이 2009년 개정 북한 형법은 체제유지와 관련되는 규정들을 정비하고 처벌을 강화하는 특징을 보였다.

다. 내부 통제 강화에 따른 시민적·정치적 권리 침해 심화

2009년 4월 형법 개정 이후 북한 당국은 주민들의 불만을 차단하고 후계체제를 안정시키기 위해 내부통제 및 처벌을 강화하였다.

첫째, 2000년대 중반 잠시 주춤하던 공개처형이 늘어나고 있는 경향을 보였다. 이는 2007년 형법부칙(일반범죄) 제정과 2009년의 형법 개정 및 2010년 9월 김정은의 후계자 공식지명과 상당한 관련이 있는 것으로 풀이된다.

둘째, 자본주의 문화 유입을 차단하기 위해 전단(빠라), 영상물 등을 통한 외부정보 유통행위에 대한 공개처형, 무보수 노동이나 벌금 등의 행정처벌, 노동단련형이나 노동교화형 등의 형사처벌, 정치범수용소 수감 등 처벌이 광범위하게 가해지고 있는 것으로 파악되었다. 북한이 자본주

의 문화, 특히 남한 문화 유입을 차단하기 위해 전단이나 영상물 등에 대해 광범위한 처벌을 하고 있는 이유는 남한 영상물이 북한주민들에게 좋지 않은 영향을 미치기 때문이다. 2011년 1월부터 중동과 북아프리카 국가들에서 번지고 있는 민주화바람도 북한 주민들의 시민적·정치적 권리 악화 요소로 작용하였다.

셋째, 탈북행위 단속 및 처벌을 강화하였다. 후계자 김정은이 탈북자 문제에 많은 관심을 보이고 있어 인민보안부, 국가안전보위부 등 북한의 공안기관들이 성과를 내기 위해 탈북자 단속에 안간힘을 쓰고 있는 것으로 전해졌다. 또한 탈북자 색출 및 가족들에 대한 단속이 북한 내륙지역까지 확대되었다. 이는 예전에는 없던 현상으로 탈북자들에 대한 단속 및 처벌이 새로운 차원에 접어들었음을 말해준다.

III. 시민적·정치적 권리의 주요 실태

1. 공개처형

체제저항행위, 살인·강간·인신매매 등의 사회일탈행위, 외부 정보 유통 행위, 마약 밀수·밀매행위 등에 대한 공개처형이 지속되었다. 그런 가운데 공개처형 대상 범죄행위에 있어 몇 가지 주목할 만한 변화를 보였다.

첫째, 사회통제 및 북한 주민들에 대한 단속과정에서 적발된 북한 주민이 인민보안부 소속의 보안원과 국가안전보위부 소속의 지도원을 살해하였다는 죄목으로 공개처형되었다는 증언들이 있었다. 이는 후계체제 구축 과정에서 사회통제강화에 불만을 품은 북한 주민들이 단속 주체인 보안원과 국가안전보위부 지도원을 살인하고, 북한 당국은 이를 체제에 대한 정면 도전으로 간주하여 엄격하게 대응하고 있는 것으로 풀이된다. 둘째, 수도 평양에 전기를 보내지 않은 행위와 국가재산을 탕진한 행위에 대해

서 일부 공개처형이 있었던 것으로 조사되었다. 이는 북한 당국이 이 행위들을 강성대국 내지는 강성국가 건설에 반하는 반국가행위로 간주하여 중한 처벌을 한 것으로 보인다. 셋째, 2000년 이후 감소하였던 소, 염소 등의 가축 밀수 및 밀매행위에 대한 공개처형과 인육을 먹었다는 이유로 공개처형되는 사례가 다시 증언되고 있다. 특히 화폐개혁 이후 이와 같은 사례들이 등장하고 있어 주목된다. 이는 화폐개혁 실패로 인한 경제난과 식량난의 심화를 반영하고 있는 것으로 판단된다.

공개처형 횟수는 대폭 감소한 것으로 나타났다. 2011년 전체 면접 대상자 230명 가운데 2011년에 공개처형을 목격하였거나 들었다고 증언한 북한이탈주민은 2명에 불과하였다. 2011년 북한의 공개처형이 감소한 이유는 몇 가지로 분석된다. 첫째, 북한 당국이 공개처형에 대한 국제사회의 비판을 의식하여 공개처형보다는 비밀처형을 실시하거나 무기노동교화형을 부과하는 사례가 증가하였기 때문으로 보인다. 둘째, 공개처형을 통해 북한 주민들에게 공포심을 심어 북한체제를 유지하고자 하는 북한 당국의 의도와 달리 공개처형이 별다른 효과를 거두지 못하고 있기 때문으로 파악된다. 셋째, 북한의 전반적인 부패 상황과 관련이 있는 것으로 보인다. 최근 북한 사회에 뇌물수수가 만연하고 있다. 공개처형에 해당하는 범죄의 경우에도 뇌물수수로 처벌을 면하거나 가벼운 형벌을 받는 사례가 나타나고 있는 것으로 보인다. 넷째, 북한주민들의 공개처형에 대한 무관심도 한 가지 요인으로 작용하는 것으로 보인다. 북한 당국은 공개처형을 할 경우 북한주민들을 동원하지만 상당수의 북한주민은 공개처형 현장에 가지 않는다고 한다.

공개처형을 하는 경우에도 북한 형법과 형법부칙(일반범죄)에 규정되어 있는 범죄를 대상으로 사형 판결을 하고 사형이 확정되면 일정한 절차에 따라 사형이 집행되고 있음을 보여주는 문건들이 공개되었다. 구체적인 사례로 평양시 재판소는 리성철을 형법부칙(일반범죄) 제4조의 국가재산 고의적 파손죄를 적용하여 사형을 판결하였다. 2010년

9월 최고재판소는 평양시 재판소가 사형 판결하여 확정된 피소자 리성철의 공개사형 집행을 승인하여 줄 것을 요청하였다. 그리고 평안북도 재판소는 형법부칙(일반범죄) 제4조를 적용하여 김춘남에게 사형을 판결하였다. 최고재판소는 평안북도 재판소가 사형 판결하여 확정된 피소자 김춘남에 대한 공개사형 집행을 승인을 요청하였다. 이 문건들은 북한이 공개처형을 함에 있어서 형사법 규정을 준수하고 있음을 보여주는 최초의 사례들로서 그 의의를 과소평가할 수 없다. 그러나 모든 공개처형이 이 문건들에 나타나 있는 절차대로 집행되고 있는지는 여전히 의문이다.

2. 신체의 자유와 안전에 대한 권리

〈구금 및 교정시설의 인권 실태〉

집결소, 구류장, 교화소, 노동단련대 등 각종 구금 및 교정시설에서 강제노동과 고문, 구타 등의 가혹행위가 지속되었다. 각종 구금 및 교정시설에서의 영양 및 의료상황도 심각하다. 수감자의 상태가 심각한 경우 노동을 시키지 않는 등 최소한의 배려는 하지만 약품 제공과 치료는 하지 않고 있다. 강제노동과 가혹행위로 인한 부상과 질병의 발생도 지속되고 있으며, 질병과 부상, 영양실조 등이 복합적으로 작용해 사망으로 이어지는 사례도 지속되고 있다.

〈정치범수용소의 인권 실태〉

북한 내에는 6개 정치범수용소에서 15만~20만 명의 정치범과 그 가족들이 인간 이하의 생활을 하고 있다. 남한행 기도와 남한사람 접촉 등에 대해 간첩죄를 적용하여 정치범수용소에 수용하는 사례가 지속되고 있다. 가족이 탈북한 경우 북한에 남아 있는 가족들을 수용하는 사례, 예배 등의 종교 활동을 이유로 수용하는 사례도 꾸준히 발생하고 있다. 한편, 정치범수용소는 정치범들이 수용되지만 사회일탈행위에 대한 처벌로 정

치범수용소에 수감되는 사례도 있다. 또한 사안이 중대한 일부 경제사범의 경우에도 정치범수용소에 수용되는 것으로 나타나고 있다.

북한이탈주민의 증언과 수기 발간으로 정치범수용소의 실태가 추가적으로 드러났다. 정치범이 수용소에 들어가면 공민증을 압류당하고 선거권 및 피선거권 등의 기본권을 박탈당하는 것은 물론, 정상적인 배급이나 의료혜택 등도 중지되며 결혼 및 출산도 금지된다. 그러나 북창 정치범수용소(18호 관리소)에 무려 27년간 수용되었다가 탈북한 김혜숙의 수기에 의하면 한 때는 입당이나 결혼, 출산도 가능했던 것으로 보이며, 또한 과거에는 정치범수용소 내에서의 강제노동 대가로 노임을 지급했던 것으로 나타나고 있다.

회령 22호 관리소의 실태도 추가로 증언되었다. 부모와 자식일지라도 각자 일은 각자가 완수해야 하며, 부부관계를 못하게 하기 위해 밤과 낮에 번갈아가며 일을 시킨다고 한다. 또한 22호 관리소에 수로가 있었는데 이는 유사시 수용자를 사살할 경우 총알이 아깝다는 이유로 수로에 익사시킬 목적이었다고 한다.

3. 정당한 법과 절차에 의해 보호받을 권리

〈재판절차〉

북한의 형사재판절차가 형법, 형사소송법, 재판소구성법 등 법에 의한 절차에 따라 이루어지는 사례가 있다. 또한 형사소송법에서 규정하고 있는 수사시간이나 예심 또는 재판기간이 준수되고 있는 사례도 증언되고 있다. 변호인이 접견을 실시한다는 증언도 있다. 그러나 적법 절차 위반 사례가 지속되고 있다. 북한의 형사법제상 판사와 인민참심원이 제1심 재판에 참여해야 하지만 재판 전 단계인 수사단계나 예심단계에서 판사와 인민참심원이 배제된 채 재판이 이루어지는 경우가 많으며, 서류상으로 재판을 실시하는 경우도 있다. 또한 조사과정에서 수사시간이나 예심기간

또는 재판기간이 지켜지지 않는 사례도 많다.

〈현지공개재판〉

공개재판이 이루어지는 지역 중 높은 비율을 차지하는 곳은 양강도 혜산시, 함경북도 무산군과 회령시로 조사되었다. 이는 북한이탈주민의 다수가 이 지역 출신이기 때문인 것으로 보인다. 공개재판 사유는 인신매매, 살인, 성매매 등의 사회일탈에 따른 공개재판이 다수를 차지하며, 경제사범과 도강에 따른 공개재판이 그 뒤를 따르고 있다. 공개재판의 결과로는 유기노동교화형이 가장 높은 비율을 차지하며, 공개재판의 결과를 알지 못한다는 응답이 그 다음을 차지하였다. 북한이탈주민들이 공개재판의 결과를 모른다고 답한 이유는 북한 주민들이 공개재판에 적극적으로 참여하기보다는 마지 못해 동원된 결과로 판단된다.

〈동지심판〉

동지심판은 주로 군대에서 실시되는 것으로 나타나고 있는데 북한 식량난은 군대 내의 동지심판에도 영향을 미치고 있는 것으로 조사되었다. 또한 군인들의 불법월경도 증언되고 있으며, 이로 인한 동지심판도 실시되는 것으로 조사되었다. 식량난으로 인한 탈영과 불법월경을 사유로 실시된 군대 내에서의 동지심판 사례들은 북한 군대도 식량난에서 예외가 아님을 보여주고 있다. 식량난이 지속될 경우 선군사상의 핵심 주체들인 북한 군인들의 질서와 규율 문란, 사기 저하로 이어질 수 있다는 점에서 주목된다.

〈상소 및 신소와 변호 받을 권리〉

상소기간은 형식상 준수되고 있다. 그러나 실제 상소를 제기하는 경우는 흔치 않다. 상소를 하는 경우 추가형량이 가해지거나 불이익을 당하기 때문이다. 신소도 마찬가지로여서 제도적으로는 보장하고 있지만 실제 신소

하는 사례는 거의 없다.

변호 받을 권리도 북한 헌법과 변호사법에 의해 보장되고 있지만 절반이 넘는 북한 주민들은 변호 받을 권리를 모르고 있다. 또한 변호사의 역할도 피의자 또는 피고인 변호보다는 당 정책을 설명하거나 피의자의 죄행을 폭로하는 사람으로 인식하고 있다. 최근 북한이탈주민들은 재판을 하게 되면 대개 변호사들이 참석하는 것으로 증언하고 있다. 그러나 재판 과정에 변호사가 배석하는 경우에도 변호사들이 피소자(피고인)를 위해 조력을 제공하거나 실질적인 변호를 하지 않는 것으로 나타나고 있다.

4. 사회통제 강화와 부패의 만연

〈사회통제 강화〉

북한은 인민보안단속법(구 사회안전단속법)에 의해 주민들을 통제, 단속하고 행정처벌법에 따라 처벌하고 있다. 인민보안단속법과 행정처벌법은 형사책임을 추궁할 정도에 이르지 못한 범질서를 위반한 기관·기업소·단체와 북한 주민에게 적용된다. 형사책임을 추궁할 정도에 이른 위반 행위는 형벌에 의해 처벌된다.

북한이탈주민들을 대상으로 실시한 면접조사결과 해임, 강직, 무보수 노동, 벌금 등의 행정처벌이 가해지고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 최근 핸드폰 사용, CD-R 유통, 장마당 단속 등과 관련하여 노동교화형, 노동단련형 등 형사처벌이 가해지기도 하지만 경미한 경우에는 벌금형에 처해졌다는 사례들이 상당수 증언되고 있다. 지난해는 북한 후계구도와 맞물려 주민통제가 강화된 것으로 파악되었다. 특히, 대북매체들은 북한 당국이 폭풍군단이라는 조직을 동원하여 주민들에 대한 통제에 나섰음을 보도하였다. 폭풍군단의 가택수사로 북한주민들이 공포에 떨었다고 한다. 폭풍군단은 2011년 8월 초부터 국경지역 군부대와 간부들을 대상으로 ‘도강’, 밀매·밀수, 인신매매, 마약 등의 불법 활동을 집중 단속했다고

한다. 심지어 단속 과정에서 즉결 처분권까지 주어졌다는 보도도 있었다.

〈부패의 만연〉

후계체제 구축 및 경제난에 따른 비사회주의현상이 확산되면서 주민통제와 처벌이 강화되고 있다. 이에 따라 북한 주민들이 처벌을 면하기 위해 뇌물을 주는 행태가 늘어나고 있다. 특히 핸드폰 사용이나 녹화물 유통을 하다가 단속되어도 뇌물을 주고 처벌을 면하거나 가벼운 처벌을 받는 사례가 상당한 것으로 파악되었다. 교회소, 집결소, 구류장, 노동단련대 등의 구금 및 교정시설에서 뇌물을 주고 풀려나거나 감형을 받는 사례들이 증언되었다. 수사 및 예심 과정에서 뇌물을 바치는 사례도 지속적으로 증언되고 있다. 또한 재판과정에서 뇌물수수를 통한 경한 형벌의 부과나 형기 단축 등이 빈번한 으로 파악되었으며, 사회적 교양이나 집행유예로 풀려났다는 증언도 있었다.

이혼문제의 경우에도 부패가 밀접하게 연관되어 있다. 북한에서는 남편의 폭력, 먹고 살기 위한 여성의 장사 활동 증가, 부부불화 등으로 이혼이 증가하고 있다. 이혼 재판을 하기 위해서는 수십만 원의 뇌물을 받쳐야 하며 그래도 여성의 입장에서 이혼 재판이 잘 이루어지고 있지 않고 있다는 증언이 늘고 있다.

〈경제력 중시에 따른 성분에 의한 차별 완화〉

북한 헌법은 평등권을 규정하고 있지만 출신성분에 따른 차별이 지속되고 있다. 그러나 중앙당이나 국가안전보위부, 호위총국 등을 제외하면 성분(토대)보다는 경제력이 중시되는 사회분위기가 확산되고 있다. 특히 2000년대 중후반 이후부터는 입당과 간부등용에 있어서 조차도 뇌물이 상당한 영향을 미치는 양상을 보이고 있다. 심지어 노동교화형을 받고 교회소에 다녀온 사람도 뇌물을 바치면 입당할 수 있다는 증언도 있다. 북한의 대표적인 대학인 김일성종합대학에 입학하는 경우에도 뇌물이

필요한 것으로 나타나고 있다. 이는 북한의 전반적인 경제난과 맞물려 뇌물수수가 북한 사회 전반으로 확산되고 있음을 대변해 준다.

그러나 남한으로의 탈출을 기도한 사람이나 정치범수용소 수용 전력이 있는 사람은 입당이 불가능하다. 월남자 가족들, 중국에 친척이 있거나 연고자가 있는 경우 또는 부모가 중국 사람인 경우도 입당과 군 입대, 간부등용, 대학진학, 결혼 등에 있어 차별을 받는 것으로 나타나고 있다.

최근에는 입당의 이점이 없어 돈을 써가며 군이 입당을 하지 않는다는 증언이 제기되기 시작하였다. 북한 사회를 떠받치는 당 조직까지 성분보다는 경제력을 중시하는 사회풍조가 침투하고 있다는 점에서 주목된다.

IV. 북한주민의 시민적·정치적 권리 전망

2010년 9월 제3차 당대표자회, 2012년 4월 11일 제4차 당대표자회와 4월 13일 최고인민회의 제12기 5차 회의를 통해 김정은은 체제의 권력엘리트의 면면이 드러났다. 특히 4차 당대표자회에서 전체적으로 공안계통의 인물이 전면에 포진하고 있다. 국방위원회의 경우에도 군수계통과 공안계통이 두 축을 이루고 있다. 김정은을 뒷받침하는 권력엘리트들의 면면을 살펴보면 단기적으로 공안기관을 통해 김정은 체제의 안정을 위한 사회통제가 강화될 것으로 예상된다. 이에 따라 전반적으로 북한주민의 시민적·정치적 권리는 크게 개선되기 어려울 것으로 전망된다. 다만 생존을 위한 주민들의 시장활동과 당국의 통제 사이에 갈등 요소는 증가할 가능성이 높다. 이는 두 가지 차원에서 북한주민의 자유권에 영향을 미치게 될 것이다. 첫째, 통제강화 과정에서 일부 주민들의 불만이 표출되면서 인권 실태가 악화될 것이다. 둘째, 통제가 강화되더라도 남한 비디오 시청 등 외부정보와 결합되면서 점차적으로 북한주민의 인식의 변화가 확산될 것이다.

경제난과 식량난도 본질적으로 개선을 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 국방위원회에 군수계통의 인물이 포진되고 4월 6일 김정은 노작(勞作), 4·15열병식 김정은 연설에서 유훈통치, 특히 선군정치의 지속을 천명했다는 점에서 국방공업 우선이라는 예산의 왜곡된 배분은 시정되지 않을 것이다. 김정은은 4월 권력승계를 마무리하는 과정에서 인민적 시책을 크게 강조하고 있다. 4·15 열병식에서 “인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 한다.”고 역설하였다. 그리고 4·6노작에서 국방공업을 제1로 배열하기는 하였지만 인민생활 향상을 다음으로 배열하고 있다. 특히 이전과 달리 인민생활 향상을 위한 전력, 석탄, 금속, 철도운수부문의 활성화를 강조하고 있다. 그리고 식량문제, 주거와 식수 문제 해결을 강조하고 있다. 4월 27일 발표한 두 번째 노작에서도 인민들의 식량문제 해결을 강조하였다. 그렇지만 이러한 인민생활에 대한 강조에도 불구하고 한정된 예산과 선군정치를 지속하는 한 본질적으로 이러한 시책의 효과가 주민들의 사회권 신장으로 이어지기는 어려울 것이다. 이 점에서 경제난과 식량난에 기인하는 인육 먹는 행위, 부패의 확산, 성분에 의한 차별 완화, 군대내의 탈영과 불법월경은 지속될 것으로 전망된다. 다만, 인육 먹는 행위의 경우에는 일반 북한주민들의 경제사정에 따라 달라질 수 있다. 2009년 11월말 전격 실시된 화폐개혁 이후 일반주민들이 적응하면서 식량에 대한 최악의 접근 상황은 완화되고 있는 것으로 파악되고 있다.

북한이 핵문제에 있어 전향적인 자세 전환을 보이고 개혁·개방정책을 추진할 경우 북한 주민의 생활수준이 향상될 수 있을 것이며, 이는 다시 자유권 개선으로 이어질 수 있다. 이 점에서 북한이 김정일 사망을 전후하여 단행한 경제법제 정비가 주목된다. 북한은 2011년 11월과 12월에 황금평·위화도경제지대법을 제정하고 라선경제무역지대법을 개정하는 등 14개의 경제관련 법령을 정비하였다. 북한의 경제법제 정비의 의도는 외국의 투자를 유도함으로써 경제성장을 도모하려는 데 있는 것으로 평가된다. 북한의 의도대로 경제성장이 이루어질 경우 경제난과 식량난도

어느 정도 해결될 것이다. 또한 경제특구 확대 및 외국투자 유치로 개혁·개방이 속도를 낼 경우 외부의 정보와 문화 유입으로 인한 북한 주민의 의식 변화도 빠르게 진행될 것이다. 이는 리비아의 재스민혁명과 같은 소위 북한의 민주화로 이어질 수도 있을 것이라는 점에서 관심을 갖고 지켜볼 필요가 있다. 그러나 새롭게 출범한 김정은 체제하에서의 북한이 소기의 성과를 달성할 수 있을 지의 여부는 미지수다. 북한의 외자유치 확대정책이 성공하기 위해서는 제도적 조건 외에 물리적 환경 및 정책적 환경이 구비되어야 한다. 설령 북한 주민의 사회권, 특히 경제적 권리 분야와 의식변화에서 부분적인 성과를 내더라도 이른 시일 내에 민주화로 이어질 가능성은 높지 않다. 외국의 사례를 볼 때 민주화바람이 불기 위해서는 대략 1인당 국민소득 3,000불, 낮게 잡아도 최소한 1인당 국민소득이 2,500불은 되어야 하기 때문이다.

Dismantling the Soviet GULAG

Catherine A. Fitzpatrick

Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights



Dismantling the Soviet GULAG

A vignette from my mother-in-law's life will illustrate seven themes I would like to highlight which I hope will be useful for the discussion on North Korea.

One day in 1939, a 12-year-old Russian girl in the little northern town of Onega in Arkhangelsk region peered through a hole in a wooden fence at her father, Ivan Popov, who was walking in a prison yard with the other zeks, or prisoners as the Russians call them. They were awaiting transit to an unknown labor camp. She called to him and he came forward to the barbed wire and began to explain hurriedly that she must take an important appeal he was writing to Stalin and get it to the right people to obtain his release. He took a folded-up square of paper and hurled it with all his might over the barbed wire, hoping to clear the wooden fence.

He missed, and the little square fell down in the dirt between the barbed-wire fence and the wooden fence. There it sat, for the prison guards to see — and to get him into even more trouble as such communications were forbidden. Terrified, the young girl and her father stared at each other and he gestured to her to find a stick or to run

and get help. Unable to find anything to reach the note, she assured her father she would be back and ran off home.

It was the last time she would ever see her father. No one was at home, but a neighbour woman helped her to find a long stove poker, and they hurried back to the wooden fence. The prisoners had been taken away, but the note sat glowing white in the dirt. Desperately, the girl tried to push it along the fence to try to retrieve it, but couldn't reach. Finally, she gave up. Mercifully, it began raining, and the muddy waters pushed the note out of sight. It never reached Comrade Stalin — or his henchmen. Even so, his family didn't give up hope — after all, he had his record as an honored revolutionary partisan against the White Army; he even destroyed monasteries and hounded priests and “bourgeois exploiters!” He had been arrested once before in 1937 for speaking to an Englishman in his town, to whom he gave a souvenir of a calendar with Stalin's and Lenin's pictures, and a poem praising his communist comrades-at-arms. A kind judge — there were such people — circuit-riding from Moscow in fact had Popov released. He wasn't arrested again until 1939 when suddenly, the knock on the door in the middle of the night came again, an icon was planted in his home though he had not possessed one, and he was hauled off, his frightened wife and children cowering in the corner.

But Pyotr Popov was never heard from again after his second arrest, and he was said by some fellow inmates to have died of overwork or typhoid, possibly in Vorkuta.

Years later, the authorities released a notice that simply declared that Popov had been “rehabilitated” posthumously. There was no notice of where he was buried. His poems were published by a local folklore

society but his stash of early “samizdat” put in a jar and buried somewhere in a field was never found. As relatives of an “enemy of the people,” the entire family suffered — one young daughter was sent to work at the age of 14 in a factory, two others died, the girl at the knot-hole was finally allowed to finish school, but never given work as an “enemy” until she finally travelled far away to Turkmenistan, and taking advantage of the earthquake’s disruption of records and need for workers, was able to finally get a job. She married a man with his own history of oppression — his father had the misfortune to paint the tin roof on their modest hut in Ukraine a red color — it stood out to the commissars chasing the kulaks and made them believe this in fact starving family was “well off” — and they were forced into a collective farm. The two sons they bore grew up to be dissenters and distributors of samizdat and even attempted to escape the USSR — they, too spent many years first in psychiatric detention and then in the GULAG, one dying of doctors’ misuse of psychotropic drugs.

This is just one family — an ordinary, typical Russian family. Over 20 million people were killed in mass crimes against humanities — through murder, executions, forced labour, and artificial famines. Another 20 million people are said to have gone through the GULAG and its related labour colonies and other facilities such as the psychiatric hospitals — as many people as said to have died in World War II — and one of the factors that made the Soviet Union ill-prepared for the Nazi invasion — Stalin cut off even his top generals, sending some to the camps and executing them. The GULAG was a conscious plan for communization and Sovietization — it held everyone from intellectuals to bourgeois to “formers” from the previous privileged ranking classes to non-Russian

national groups such as Lithuanian or Ukrainian rebels or Crimean Tatars or even returnees from NAZI POW camps, who were considered suspect. The purpose of the camps was re-education and many were shot — “a step to the left, a step to the right is considered flight” as the stern saying said. “Shoot without warning” signs are still found in the old camp areas.

The GULAG was consciously established as part of the national economy to extract labour at the least amount of cost — which is why there were so many deaths. Planning records show the forecast of production from even the malnourished and diseased camp inmates, who were given more rations sometimes if they completed more work, which sometimes hastened their death. It didn't matter as the supply of more was inexhaustible. Scholars continue to debate to this day whether the GULAG was intentionally set up to be productive and extract profit from labour, or was merely a re-education method; whether it deliberately worked people to death, or whether it was an accident. The truth is that it was all these things, and deciding this question one way or another distracts from the essential anti-human truth of the GULAG. The GULAG was not the worst system in the world; that dishonour belonged to the Nazis, who developed even more cunning and evil means of exterminating Jews, Roma, gays, and others based on their identity. The GULAG's rulers stayed in power longer and killed more people, and regrettably, to this day, there are still people who say communism is a good idea, with merely poor implementation — as if the millions who have died in any country touched by communism, and now notably North Korea, haven't amply proven that the ideology itself is criminal and deadly by claiming that “the end justifies the means.”

1. Thus, the story illustrates the first problem of the creation of the GULAG — it is based on a combination of both lawlessness and law in the service of the state. More than half of the people never had trials, sometimes facing summary proceedings, often in the middle of the night, by the infamous “troikas” or three-person panels. A factor often not noted because it was only discovered after the KGB files were opened after the fall of the USSR — Stalin set quotas for arrests. A telegram went out to Arkhangelsk region to arrest a certain number of men — thousands — “as an example to others” — and that’s how a man like Popov, a recognized revolutionary hero, could find himself caught up by the Red Wheel, as Solzhenitsyn called the wave of repression rolling over the whole country. Changing the laws and strengthening the courts are necessary, of course, but there is a greater and even more difficult task — removing the validation of “revolutionary expediency” and fervent belief that “the ends justifies the means” — which are antithetical to human rights and the rights-based approach. Restoration of the rule of law takes many decades after such devastation; you must be prepared for constant backlash and delays.

2. Finding and endorsing individual acts of courage is important to mitigating the nihilism of the system itself. So it’s important to note that even amidst this horror, there were kind and decent people like the judge who freed Ivan in 1937 or the nurse who fed his grandsons extra rations years later — many memoirs do contain them. There were some that did sacrifice their own safety or lives for others. Networks of people were found who would try to get news out of the camps to relatives. There was an effort to help those who were weak and sick

and share rations. There were many stories of debasement but many of courage. So one can hope for this same kind of phenomenon to appear elsewhere and build on it. Especially starting in the 1960s, a large network of helpers appeared in the USSR whose names were for the most part never known. They used all kinds of methods to get help into the camps, starting first with sustaining relatives. They would use all kinds of ingenious methods such as baking rolls, which were allowed to be transmitted on rare family visits, first soaking them in bouillon and vitamins and suet in order to add to their nutritional value. They would break up blocks of white chocolate to make it appear as if it were the allowed soap ration. And speaking of soap, they would use the “Russian-Russian dictionary” during camp visits with guards nearby eavesdropping — wiping a bar of soap across a table, they made a kind of slate, writing words in it, then wiping it quickly with water if the guards came. With all these ingenious methods and more, they made life a bit more bearable for those inside the zone, as the GULAG was known.

3. Entire families were devastated, and that’s why giving mere numbers like “20 million through the camps” or “1.5 million in the camps at the time of Khrushchev’s Thaw” can’t capture the situation. Many families were affected by themselves being punished, and later efforts at “rehabilitation” had to provide for them, too. The families of “the repressed” as they were known tended to have children and grandchildren who were themselves dissidents, because they had grown up hearing about the truth of the communist era and were themselves discriminated against and sought justice for themselves and others. And not only

families, but workplaces — one of the stark indirect signs of the Stalin era is the records of lists of Party members or state-run scientific institutes with their numerous appearances of the three letters “VIO” after many names — which meant “acting” or “temporary” — because their bosses and their colleagues had been shot or taken to the GULAG. With this many people in a society affected, you must have a massive rehabilitation program in effect, for many generations.

4. Trying to keep the record is very important, and restoring the names. This has been accomplished by the work of Memorial Society, a large voluntary movement of historians and other professionals which has chapters all over the former Soviet Union, mainly in Russia, and which has worked to compile the record, computerizing millions of names of everyone from ordinary people arrested because a quota needed to be filled or someone misheard the word “traktorist” as “Trotskyist” to KGB colonels who ordered the execution of others and were themselves executed in the settling of scores by their fellow agents. The local folklore museums were especially important because they were allowed by the Party originally to help in communist education and the glorification of revolutionary exploits, but gradually they came to collect and finally to display the stories of those caught up in the GULAG. Getting the oral histories of survivors, victims as well as executioners, is extremely important because the tendency to disbelief is always enormous.

5. And this brings me to a very important point, and why I told the story of an ordinary family, and not a Sakharov, Orlov, or Shcharansky so known to the West. The problem is that most of Soviet society —

and today, even many in Russian society — believed the system to be essentially constructive and good. They couldn't accept that Stalin could do wrong; they believed he had merely bad advisors or individual corrupt local representatives. That's why they clung to the belief that if only Stalin could get their appeal, justice would be served; sometimes, in rare cases, it was! That's why a victim of Stalin's collectivization could be buried with his Stalin medal earned for valour in World War II.

And indeed, the story was complicated — those who one day were victims themselves or had seen injustices and turned to revolution to settle scores. Popov was a poor peasant taken to shine the silverware of a wealthy banker, who saw horrible conditions in workers' dormitories attached to factories — he went on to murder wealthy priests and landowners and was at his time considered a hero. But then he himself became a victim of the same revolutionary system of lawlessness, and those who put him in prison themselves were just as likely to become "enemies of the people" at the next turn of the merciless wheel. When a society has lost its sense of the rule of law and replaced it with nihilism, the GULAG cannot ever truly be dismantled, and indeed it has not to this day in Russia. The tendency to handle restitution case-by-case adds to the sense that it is the state's discretionary power that rules, not the rule of law.

6. When you have a system that criminalizes so many people — making them complicit in the crimes of the state, you have victims turning into victimizers, of ordinary people forced into the role of secret police informers as institutionalized forms of life, with the secret police a department in every workplace and school, then the problem of how

to address the crimes becomes insurmountable. In Russia, Yeltsin quaked before the prospect of trying the Communist Party as the crimes of the Nazis were tried in Nuremberg, not only because Western liberals pressured him not to start a process that might put beliefs or mere rank-and-file party affiliation, essential for career advancement, on trial, but because if he set about really trying all those who took part in the repression of others, half the existing parliament and many government agencies would be decimated, and with most people feeling as if justice really wasn't being served. Yet as a result, without even a truth and reconciliation commission, and only a kind of "rehabilitation commission", new generations did not learn the difference between right and long or the rule of law.

7. The role of outsiders is crucial, for bearing witness and solidarity with survivors. The Soviets worked hard at finding first their own literary figures like Gorky or figures in the West, such as HG Wells or the 1930s New York Times reporter Walter Duranty to describe their deadly experiments as successful, minimizing the horror of the Stalin terror. There is always the built-in ideological problem of some people finding the communist ideology something that still awaits its successful implementation somewhere as a "good idea." There is the deeply embedded problem of the fact that quite a few of the victims were themselves victimizers. There is denial constantly dogging each footstep. A ready example is the Wikipedia notation that still insists that the claim that people were deliberately worked to death needs "validation" — as if the countless testimonies and now records of deliberate quotas weren't sufficient. There is even Wikipedia's portrayal of the notorious

Vishnevsky, Stalin's prosecutor, infamous for his maxims such as "confession is the crown of evidence" or "give us a man and we'll find the article to try him under," portrayed as something of a "humanist" because he said lice-ridden prisoners were so dehumanized that they ate rubbish — and this statement as a dubious claim that there was a "discernable" effort by the Soviet government not to kill quite so many people. Many of the greatest fights regarding exposure and finally an end to the GULAG involved first and foremost, people of conscience having to do battle with other intellectuals in their own countries. And of course the Soviet government was long in denial.

Thus, the GULAG is the manifestation of the ideological, revolutionary approach that nihilistically overturns the rule of law and wars against classes of people, and is based on the idea that they can be either broken and refashioned into new people, or eliminated completely to "cleanse" society. While the buildings can be closed or even some laws changed used to jail people, only diligent maintaining and publication of the record and continual re-establishment of the rule of law over many generations can mitigate the deadly effects.

In December 1988, I accompanied A.M. Rosenthal and Philip Taubman of The New York Times on a visit to Perm Labour Camp No. 35 in the Ural Mountains. We were the first group of journalists to be allowed into the GULAG since early "Potemkin Village" visits for foreign dignitaries arranged in the Stalin era.

First, the Soviet government tried to deny me a visa. There was no need for me to come as a consultant and translator as these would be supplied by the regime — we had a Soviet journalist who accompanied

us as well who we assumed cooperated with the KGB. Rosenthal stood his ground — he would not come to Moscow and would write that the Gorbachev government, which was supposed to be reforming, was not cooperating. Eventually, the Soviets relented and gave me the visa and we arrived in Moscow, but now we had a new obstacle: the government claimed that there was simply no need for us to visit the labour camp as all the political prisoners had been released. Again, Rosenthal stood his ground: we had interviewed one of the recent political prisoners, Mikhail Kukobaka, and he had not only told us about all the remaining political prisoners in the camp, but drew us a map which would help us find our way and ask the right questions.

To his credit, the editor of Moscow News, our partner in this adventure, also insisted that we be allowed to go to the camp. This was the era of glasnost, after all, wasn't it? Finally, we were allowed to go, but now we had another new friend to accompany us: a senior prosecutor who would help "guide" us.

The trip was a very long one — I remember scraping ice off the airplane windows. We arrived in the dark because the sun set very early. We were in the Ural Mountains, the dividing line between Europe and Eurasia, or so it is said. After a night's stay in an old Soviet hotel, we set off on a four-hour trip through the snow and arrived at the camp.

Soon after we arrived, a man came hurrying toward us out of a workshop and shouted to us in English that he wanted to speak to us and tell us the true story. He was hustled away by beefy camp guards and though we kept demanding to see him and know his status, he was kept somewhere out of sight. He was one of the people who in fact was a political prisoner, although the Soviets told us he had committed

“treason.”

There was much more in this vein — we attempted to ask questions and tried to see the prisoners on our own, but the guards insisted on remaining in the room and would correct the prisoners, admonish them, and quote out of the camp rule book. I asked for a certain guard by name and asked if he had beaten Anatoly Marchenko, which we knew from Marchenko’s account before he died. He stared at me silently.

At the camp canteen, as with all the “Potemkin” experiences arranged by the Soviet regime, the shelves were full of things like butter and chocolate which in fact the prisoners never saw. “Was this just put here? Is this always here?” I asked, pointing to the chocolate. The canteen worker stared at me in fearful, shocked silence, mutely and slightly shaking her head. I was reminded of Pushkin’s immortal line in this place: “The people were hushed.”

It was soon after seeing the frightened faces of the cafeteria workers that A. M. Rosenthal remarked that he felt that the Soviet Union would collapse. He felt that it was a façade, in fact a fragile wall built on fear and cooperation only out of intimidation, and that if only he could find the right place to poke his finger, the entire thing would shatter. He was right, even if a bit early.

At the infirmary, I held back on a long winding staircase to try to talk to the doctor alone. I wanted to ask him privately what he knew about the torture of Marchenko, who had been moved to Chistopol Prison, then died there after a hunger strike protesting terrible conditions. Indeed, in 1986, when Gorbachev called the Nobel prize winner and physicist Dr. Andrei Sakharov on the phone in Gorky and invited him to return to Moscow and take up “his work for the fatherland” again,

Sakharov said that Gorbachev must free the political prisoners; he mentioned the death of his friend Marchenko who had protested the continuing imprisonment despite the proclaimed reforms. Not long after, hundreds began to be let go, although the process took some years, and was accompanied by unconscionable demands on many to sign pledges of loyalty and promises not to “commit crimes” anymore, though they were innocent.

The doctor in the infirmary was frightened and silent like all the rest. As I stood there trying to cajole him to talk, suddenly I heard a hub-bub in the hallway and a shout. “I’m up here! They’ve put me away! Up here!” It was Mikhail Kazachkov, about whom we’d already been told by the other prisoners that they had whisked him away into the sick bay, even though he wasn’t ill — just to keep him from talking to us.

I emerged out into the courtyard to find Abe Rosenthal once again standing his ground. “I insist that you bring that man to us — he is one of the people we wanted to see!” It was Mikhail Kazachkov, a physicist also accused of treason merely for attempting to contact the US Embassy. It was growing dark and even more cold and we stood in the snow drifts for some time. Finally our prosecutor and minder told us that there were no facilities to put us up over night, and we would have to leave. Rosenthal never forgot Kazachkov, the “man at the window” and kept writing about him over and over again, until he was freed and allowed to come to the US.

From this small story of the avalanche of suffering and pain and death in the GULAG, of which we only saw a very controlled glimpse, we could say that Sakharov’s words were the best advice. “Publicity is the

best weapon,” he said, using the Russian word “glasnost,” which he used 20 years before Gorbachev did.

The KGB would always say to prisoners that they should stay silent, and it would go better for them. That their relatives shouldn't talk about their case, and it would go better for them. That the Western press or Western governments shouldn't mention cases, or tourists or visiting dignitaries shouldn't attempt to visit relatives or raise cases because it will harm the prisoner. In fact, they feared accountability for their own crimes, and in fact publicity was generally the best weapon: it is what the prisoners and the human rights activists asked us to practice themselves.

The constant demand to keep it quiet is what I call “the secret policeman's ruse.” He uses this cunning technique to keep covering up his own tracks and maintain the wall of fear. Jacobo Timmerman, the Argentinean writer who was tortured in prison had this to say about such a ruse: “Quiet diplomacy is quiet; silent diplomacy is surrender.”

I hesitate in advocating “glasnost as the best weapon” on countries in situations where I am not as familiar and which may work by different dynamics, although I have continually heard political prisoners from Sudan to Iran to China tell us that in fact, we must mention their cases to try to keep them alive.

The former prisoner Shin Dong-hyuk has shown us the way for dealing with North Korea. With incredible, unheard of sacrifices, he took the risk to himself and his family members to break free, to escape first from Camp 14, then North Korea, and then to tell his painful and excruciating story: he was born in the camp, brainwashed, and forced to inform on his own mother and brother, which led to their execution.

Now he cannot be sure that his father didn't suffer the same fate as a result of his escape. Nevertheless, he has persisted to tell his story. We can do no less. We must ask our governments to raise the issue of the torturous labour camps in North Korea, not only privately but publicly, not only in specialized bilateral humanitarian talks, but as a central part of the negotiations.

소련 정치범수용소 (GULAG, 굴락)의 해체

캐서린 피츠패트릭

제이콥 블라우스틴 인권증진재단

소련 정치범수용소(GULAG, 굴락)의 해체

내 시어머니의 삶에 대한 짧은 이야기는 내가 북한에 대해서 논의할 때 유용할 것 같아 조명하고자 하는 일곱 가지 주제에 대해 잘 설명해 준다.

1939년 어느 날 아르한겔스크(Arkhangelsk) 지역의 오네가(Onega) 만에 살고 있던 12살의 한 러시아 소녀는 나무 울타리 사이로 난 구멍으로 다른 죄수(zeks 원래 뱀이라는 뜻으로 러시아어로 죄수를 이렇게 부름.)들과 함께 수용소 마당을 걷고 있던 아버지 이반 포포브(Ivan Popov)를 향해 얼굴을 내밀었다. 죄수들은 어디인지 알 수 없는 다른 수용소로 이송되기 위해 기다리고 있었다. 소녀는 아버지를 불렀고 그는 철조망으로 다가와 자신이 작성한 중요한 청원서를 받아 자신을 석방해 줄 수 있는 사람에게 그것을 가져가야 한다고 소녀에게 서둘러 설명하며 네모난 종이를 반으로 접어 마치 나무철택이 사라지기를 바라듯이 있는 힘껏 철조망 너머로 던졌다.

그러나 그의 시도는 성공하지 못했고 그 작은 쪽지는 철조망과 나무장벽 사이에 있는 먼지 위에 떨어졌다. 이러한 것이 경비병 혹은 간수에게 들킬 경우 아버지는 대화마저 금지된 더 위험한 상황에 처할 수 있었다. 겁이 난 어린 소녀와 아버지는 서로를 뚫어지게 쳐다보았고 아버지는 소녀에게 나무막대기를 찾아보거나 도움을 청하라는 몸짓을 했다. 그러나

그 쪽지에 닿을 만한 물건을 찾지 못한 소녀는 다시 돌아오겠다고 아버지를 안심시키고 집으로 뛰어갔다.

이것이 소녀가 본 아버지의 마지막 모습이었다. 집에는 아무도 없었지만 이웃 아주머니는 그 어린 소녀가 긴 스토브 막대기를 찾을 수 있도록 도와주었고 그들은 서둘러 나무철책으로 되돌아왔다. 죄수들은 이미 떠나고 있었고 그 쪽지는 먼지 속에서 하얗게 빛나고 있었다. 그 소녀는 필사적으로 막대기를 철책 안으로 밀어 넣어 쪽지를 꺼내려고 했지만 막대기가 닿지 않아 결국 그녀는 포기할 수밖에 없었다. 다행히도 하늘이 도왔는지 비가 내리기 시작했고 쪽지는 흙탕물에 쓸려 보이지 않게 되었다. 결국 그 쪽지는 스탈린에게도 또한 그의 심복에게도 전달되지 못했다.

포포브가 사망한 이후에 그의 가족들은 희망을 버리지 않았고 결국 그는 러시아 백군(White Army)에 대항한 혁명당원(Revolutionary partisan)으로서 명예를 되찾게 되었다. 1937년, 그는 스탈린과 레닌의 사진이 담긴 캘린더와 공산주의 무장 동지들을 찬양하는 시를 기념품으로 한 영국인에게 건네었다는 이유로 체포되었으나 모스크바 재판관의 선처를 받아 석방되었다. 그러나 1939년 어느 날 문을 두드리는 소리가 나더니 그가 세 들어 살고 있는 집에 표식을 세우고는 그를 붙잡아 갔으며 놀란 부인과 아이들을 구석에서 겁에 질려 있었다.

포포브의 두 번째 체포 이후 사람들은 두 번 다시 그에 관한 소식을 알 수 없었고, 같은 감옥에 수감되었던 죄수는 그가 과로나 장티푸스로 인해 아마도 보르쿠타(Vorkuta)에서 사망한 것 같다는 얘기를 전했다.

수년이 지난 후 소련당국은 포포브가 사후에 복권되었다는 한 장의 통지서를 보냈다. 그러나 그가 어디에 묻혔는지에 관한 통지는 없었다. 지역주민회가 포포브의 시를 출판했지만 그의 초기 “지하출판물(samizdat)”은 항아리에 담겨 들관 어딘가에 묻혀 결국 찾지 못했다. 가족들은 “인민의 적”의 가족이라는 이유만으로 모두가 고난을 겪었다. 맏딸은 14살의 나이에 공장에 보내졌고 다른 두 명은 사망했다. 구멍을

들여다보던 어린 소녀는 학업은 마칠 수 있었지만 “적(enemy)”이란 이유로 일자리를 구할 수 없었다. 결국 그녀는 투르크메니스탄(Turkmenistan)까지 멀리 떠나 지진의 발생으로 기록이 손실되고 노동자를 필요로 하는 혼란한 상황을 이용해 겨우 직장을 구할 수 있었다. 그 후 그녀는 자신과 비슷한 역경에 처했던 한 남자와 결혼을 했다, 그 남자의 아버지는 우크라이나의 허름한 농장의 색이 바란 지붕을 붉은 색으로 칠했다는 이유만으로 불행을 겪게 되었다. 이 붉은 색깔이 부농(kulak)을 추적하는 인민위원들의 눈에 띄게 되었고 이 가족은 굶주림에 시달리고 있었지만 이들이 잘 살고 있다는 오관으로 인해 결국 집단농장으로 보내졌다. 그 가족의 두 아들은 지하출판(samizdat)의 반체제인사와 불만자가 되었고 소련에서 도망치려는 시도까지 감행했었다. 처음에 이들은 정신병자 수용소에서 많은 세월을 보냈으며 그 후 정치범수용소로 이송되었고 그 중 한 명은 의사들이 향정신약을 오용해서 죽게 되었다.

이들은 평범하고 전형적인 러시아 가족일 뿐이었다. 2천만 명이 넘는 사람들이 인간성에 반하는 살인, 처형, 강제노동, 인위적인 기근 등으로 죽음을 당했다. 또 다른 2천만 명은 정치범수용소, 이와 비슷한 노동감옥(labor colony), 정신병원과 같은 시설에 감금되었던 것으로 전해지는데 그 수가 제2차 세계대전에서 죽은 사람만큼이나 많았다. 소련이 나치의 침공에 제대로 준비하지 못했던 주된 요인도 스탈린이 자신의 최측근마저 좌천시켜서 수용소로 보내거나 처형시켜 버렸기 때문이다. 소련의 정치범수용소는 공산화와 소련화를 위한 준비된 계획이었다. 정치범수용소는 지식인부터 부르주아, 이전 리투아니아나 우크라이나 반군과 같은 비러시아 민족 단체의 특권계층이나 의심스런 인물로 간주되었던 나치의 포로수용소에서 귀환한 전쟁포로들까지 수용되었다. 정치범수용소의 목적은 교화였고 “왼쪽으로 한 발 더, 오른쪽으로 한 발 더 가면 탈옥으로 간주된다.”는 섬뜩한 문구가 말해 주듯이 많은 사람들이 총살을 당했다. 그리고 “경고 없는 사살”이란 표지판이 여전히 과거 정치범수용소 근방에

서 발견되고 있다. 또한 뿐만 아니라 소련의 정치범수용소는 최소의 비용으로 노동력을 착취하기 위해 국민경제정책의 일환으로 의도적으로 설립되었고 이것이 그렇게 많은 사람들이 목숨을 잃게 된 이유이기도 하다. 계획기록에는 심지어 영양실조나 병든 정치범수용소 죄수들의 생산 예상치도 포함되어 있었다. 만약 이 죄수들이 더 많은 작업을 마칠 경우가끔 더 많은 배급을 받을 수 있었지만, 이는 때론 그들의 죽음을 재촉한 요인이 되었다. 그러나 끊임없는 공급이 가능했기에 이는 큰 문제가 되지 않았다. 학자들은 오늘날까지 소련의 정치범수용소가 노동력을 착취하고 생산을 위해 계획적으로 지어진 것인지, 아니면 살해된 사고사이드 간에 정치범수용소가 단지 교화의 수단으로 만들어진 것인지에 대하여 계속 논쟁하고 있다. 소련의 정치범수용소는 이 세상에서 가장 최악의 제도는 아니었다. 그 불명예는 더 간교하고 사악한 방법으로 유대인, 집시, 게이 등의 정체성에 의거해 이들을 몰살하고자 했던 나치에게 돌아간다. 그러나 소련 정치범수용소의 통치자들은 더 오랫동안 권력을 유지했고 더 많은 사람을 죽였다. 그리고 유감스럽게도 오늘날까지 공산주의는 좋은 사상이며 마치 공산주의를 신봉한 어떤 나라에서 수백 만 명이 죽음을 당한 것처럼 단지 잘못 실행되었을 뿐이라고 말하는 사람들이 있다. 이제 주지하는 바와 같이 이제 북한의 차례로 “목적이 수단을 정당화한다”라고 주장하는 공산주의 사상 그 자체가 잔혹하고 치명적이라는 사실을 증명하기에 충분하지 않은가.

1. 그러므로 이 이야기는 소련의 정치범수용소가 만들어진 배경에 문제가 있었음을 설명해 준다. 소련의 정치범수용소는 국가만을 위한 법에 근거한 시설일 뿐이었다. 희생자들의 절반이상이 재판은 받은 적이 없으며, 가끔 악명 높은 세 명의 패널로 구성된 “트로이카”에게 주로 한 밤 중에 약식재판을 받았다. 이러한 점이 그리 많은 주목을 받지는 못했는데 그 이유는 스탈린이 체포할 사람의 수를 정해놓았다(이를 쿼터제(quota)

라 함.)는 사실이 소련연방(USSR)이 무너진 뒤 KGB의 파일이 공개되면서 알려졌기 때문이다. 일정한 수의 사람들 -수천 명의 사람들을 “타인들에 대한 본보기로” 체포하라는 전보가 아르한겔스크(Arkhangelsk) 지방으로 내려왔고, 이것이 소위 솔체니친(Solzhenitsyn)이 말했던 전국을 굴러다니는 억압의 바람인 붉은 수레바퀴(Red Wheel)로 인해 혁명영웅이었던 포포브와 같은 사람이 체포되었던 이유이다.

물론 법을 개정하고 법원을 강화시키는 것은 필요하다. 그러나 그것보다 훨씬 중요하고 어려운 일이 있는데, 그것은 “혁명의 급진성”에 대한 효과와 인권과 권리에 기반한 접근과 상반된 논리인 “목적적 수단을 정당화시킨다”라는 강력한 믿음을 제거하는 것이다. 이런 참혹함 뒤에 법치주의를 회복하는 데에는 수십 년이 소요되며 영구적인 후퇴와 지연을 경험할지도 모른다.

2. 개인의 용감한 행위를 발굴해 장려하는 것은 제도가 아무 소용이 없다는 허무주의를 극복하는데 있어 중요하다. 그래서 이런 공포스러운 분위기 속에서도 1937년 석방된 이반(Ivan)판사와 같이 선한 사람들, 자신의 손자들에게 더 많은 배급을 먹였던 간호사와 같은 이들이 있으며 많은 비망록들이 이런 사람들에게 대해 이야기하고 있다. 다른 사람들을 위해 자신의 삶이나 안전을 희생했던 사람들도 있다. 사람들을 통해 수용소의 이야기를 밖이나 친척들에게 전하려 했던 사람들도 있었다. 약하고 아픈 이들을 위해 자신의 배급을 나누며 도와주었던 노력도 있었다. 비굴한 이야기도 많지만 용감한 이야기도 많다. 그래서 우리는 이런 이야기가 다른 곳에서 벌어지기를 희망할 수 있고 이런 이야기를 만들 수 있는 것이다. 특히 1960년대부터 시작해 도움을 주는 사람들의 네트워크가 소련에서 형성되었는데 그들 대부분의 이름은 끝내 알려지지 않았다. 그들은 모든 방법을 동원해 수용소에 감금된 사람들에게 도움을 주려고 했는데 처음 이 일을 시작한 사람들은 수감자들의 친척들이었다. 그들은

롤빵을 굽는 것과 같은 색다른 모든 종류의 방법을 동원했고, 이런 빵은 가족의 방문이 드문 죄수에게 전달될 수 있도록 허락되었다. 롤빵은 감금자들의 영양을 고려해 육수를 넣고 비타민을 첨가해 양기름을 발라 만들었다. 그들은 흰 초콜릿을 잘게 부수어 마치 배급된 비누처럼 보이게 만들기도 했다. 비누에 대해 말하자면 이들은 수용소를 방문하는 동안 근처에 있는 간수가 엿듣지 못하도록 러-리사전을 사용하여 테이블에 비누를 칠해 초칠을 한 것처럼 만든 후 그 위에 글자를 써서 의사소통을 했다. 만약 간수가 들어오면 물로 재빨리 닦아 버렸다. 이 모든 창의적인 방법들 덕분에 감금자들은 소련의 정치범수용소와 같은 곳에서 생명을 좀 더 이어갈 수 있었다.

3. 온 가족이 수감되었기 때문에 “수용소를 통틀어 2천만 명” 혹은 “후르시초프의 해동기(Khrushchev's thaw)에는 150만 명의 사람들이 수용소에 감금되었다”라는 식의 숫자가 현실을 반영하지 못하는 이유이기도 하다. 수감자의 가족들도 수감자로 인해 처벌을 받았고 후에 재빨리 역시 이들에게도 해당되었다. 억압을 받은 가족의 자녀나 손자 손녀는 자라서 사회주의시대 진실에 대해 들으면서 성장하고 자신이나 다른 사람들과의 공정성에 있어 차별을 당하기 때문에 그들을 반체제자로 인식하게 된다. 이들은 자신의 가족뿐만 아니라 직장에서도 차별을 당했다. 스탈린시대에 냉혹한 간접적인 표식의 하나는 당원리스트나 국영과학기관에 기록된 많은 이름 뒤에 “VIO”라는 세 글자가 쓰여진 것이다. 이것이 의미하는 바는 “활동하는” 또는 “임시적”이라는 의미로 그들의 상사나 동료가 총살되거나 정치범수용소로 보내졌기 때문이다. 사회의 많은 사람들이 이에 영향을 받았기에 많은 러시아 세대들이 실제로 거대한 재교육을 받은 바나 다름없다.

4. 기록을 보존하려고 노력하는 것은 매우 중요하고 이는 명예를 회복하는

일이다. 이 작업은 Memorial Society가 실행했으며, 이는 구 소련연방 모든 지역, 주로 러시아에서 역사가와 다른 전문가들로 구성된 거대한 자발적 운동이다. Memorial Society는 기록을 정리하고, 체포되었던 평범한 수백 만 명의 이름을 모두 전산화하였다. 쿼터제로 인해 체포해야 할 사람들을 채워야 했고 “traktorist(트렉터운전수)”를 “Trotskyist(트로츠키주의자)”로 바꿔 KGB에 체포되었다. KGB 대령들은 사람들의 처형을 명령했고 그 자신들도 점수를 해결하는 과정에서 동료 요원들에 의해 처형되었다. 지역사회의 박물관은 원래 당에서 사회주의 교육이나 혁명적인 훈공의 영광을 위해 허용되었지만 점차 정치범수용소에 잡혀간 사람들의 사연을 수집해 이를 전시하게 되었다. 생존자와 희생자뿐만 아니라 처형을 담당했던 자들의 구술을 녹취하는 것도 매우 중요한데 그 이유는 사람들이 이를 믿지 않으려는 경향이 너무 많기 때문이다.

5. 다음의 이야기는 매우 중요한 사실을 알려주는데 이것이 내가 서방에 잘 알려진 사하로프(Sakharov), 오를로프(Orlov), 또는 샤란스키(Shcharansky)가 아닌, 평범한 가족의 이야기를 하는 이유이다. 문제는 대부분의 소련 사회가 -심지어 오늘날 러시아 사회조차도- 근본적으로 선하고 착하다는 사실이다. 그들은 스탈린이 잘못을 저지를 수 있다는 사실을 받아들이지 못한다. 사람들은 스탈린이 단지 잘못된 조언자들이나 개인적으로 부패한 지역 대표를 두었기 때문이라고 믿는다. 이것이 스탈린이 만약 자신들의 청원을 받을 수 있었다면 정의가 실현되었을 것이라는 믿음을 고수하는 이유이다. 물론 때론 극히 드물게 이런 일이 벌어지기도 했다. 그러나 이것이 스탈린의 집단수용소의 희생자가 세계 2차 세계대전에서 보여준 용맹함으로 수여받은 스탈린 메달과 함께 묻힐 수 있었던 이유이기도 하다. 한때 스스로를 희생자였던 사람들이나 부정의하게 보였던 사람들이 점수를 만회하기 위해 혁명에 뛰어들다. 포프르는 가난한 농민 출신으로 부유한 은행가의 식기를 닦았던 사람이었지만

공장에 딸린 노동자 기숙사의 끔찍한 상황을 보고 부유한 성직자들과 지주들을 살해하여 그 시대에 영웅으로 간주되었던 사람이었다. 그러나 그 다음에 그 자신도 같은 무법혁명의 희생제물이 되었고 그를 감옥에 넣었던 사람들도 그와 마찬가지로 “인민의 적”이 되어 그 다음의 무자비한 바퀴에 희생되었다. 사회가 법치의 분별력을 상실하게 되면 무정부주의가 이를 대체하게 되고 소련의 정치범수용소는 진정 무너지 수 없게 되는데 정말로 오늘날까지 러시아에서는 그렇게 되고 있다. 사건별로 다르게 법을 적용하려는 경향은 법에 의한 지배가 아닌 국가의 자유재량권에 의한 권력지배를 가능하게 했다.

6. 너무나 많은 사람들을 범인으로 만들어버리는 제도는 사람들을 국가의 범죄에 연루시켜 버림으로써 희생자가 가해자로 바뀌거나, 모든 직장 과 학교의 부서에서 비밀경찰과 더불어 일반시민들이 제도화된 삶의 형태로 비밀경찰의 밀고자의 역할을 강요받게 되었다. 문제는 극복할 수 없게 되어버린 범죄를 어떻게 다룰 것인가 하는 것이다. 엘친은 나치의 범죄를 누른베르그에서 재판했던 것처럼 공산당의 재판가능성을 제기해 사회를 뒤흔들어 놓았다. 서구의 자유주의자들은 ‘재판이 단지 승진에 있어 필수적이었던 일반사병들의 입당에 불과하다’라는 식의 믿음을 주게 될 뿐만 아니라 만약 엘친이 다른 사람들을 탄압하는데 참여한 모든 사람들을 재판하려 든다면 현재 의회와 많은 정부기관의 절반이 희생되며, 대부분의 사람들은 만약 정의가 제대로 실현되지 않았다고 느낄 수 있기 때문에 이를 시작하지 말라고 압력을 가했다. 결과적으로 ‘진실과 화해위원회(Truth and Reconciliation Commission)’조차 없이 단지 “재활위원회(Rehabilitation Commission)”만이 존재했으므로 젊은 세대들은 옳고 그름의 차이와 법에 의한 통치의 차이를 배우지 못했다.

7. 외부인의 역할은 증언이나 생존자와의 연대를 위해 매우 중요하다. 소련은 정치범수용소와 같은 치명적인 실험을 성공적으로 묘사하고 스탈린이 자행한 테러의 공포를 최소화하기 위해 막심 고리키(Maxim Gorky)와 같은 러시아 문학가나 서구의 웰즈(H.G. Wells) 또는 1930년대 뉴욕타임즈 기자인 월터 듀란티(Walter Duranty)와 같은 인물들을 찾아내는데 열심이었다. 그리고 예전에 공산주의 사상이 “좋은 생각”으로 어디에선가 성공적으로 실현되기를 기다리는 내면화된 이데올로기적인 문제를 가진 일부 사람들이 항상 존재한다. 상당수의 희생자들이 사실 가해자였다는 것은 깊이 배태된 문제이다. 또한 끊임없이 사실을 부정하는 사람들이 있다. 그 단적인 예가 위키피디아에 표기된 것으로 사람들이 의도적으로 죽을 때까지 일한 것이 “타당(validation)”하다고 주장하는 것이다. 이는 마치 쿼터를 정해 사람을 체포했다는 것을 보여주는 수많은 증언과 기록이 충분치 않다는 것이다. 심지어 위키피디아에는 스탈린의 검사로서 “고백은 증거의 여왕이다(confession is the crown of evidence)”, “우리에게 사람을 주면 그를 재판할 수 있는 법 조항을 찾을 것이다(give us a man and we'll find the article to try him under)”라는 등의 악명 높은 금언으로 명성이 자자했던 비쉬네프스키라는 인물을 “이가 들끓는 죄수들이 너무나 비인간적이었으므로 형편없는 음식을 먹었다”라고 언급한 구절 때문에 마치 “휴머니스트(humanist)”인 것처럼 묘사하고 있다. 이 말은 소련 정부가 그렇게 많은 사람들을 죽이지 않으려고 “분별하는(discernable)” 노력을 했다고 하는 이중적인 의미로 해석된다. 정치범수용소의 존재와 그 목적에 대해서 소련 정부는 오랫동안 부정하였고, 소련의 지식인들과 양심을 가진 사람들 사이에서는 논쟁거리이다.

그러므로 소련의 정치범수용소는 법치주의와 계급투쟁을 무정부주의적으로 전복시킨다는 이데올로기적이고 혁명적인 입장이 구현된 것으로, 망가지고 개조된 사람들이 새로운 사람으로 태어나거나 “정화된(cleanse)”

사회를 위해 완전히 제거되어야 한다는 생각에 기반을 두고 있다. 수용소의 건물은 폐쇄될 수 있고 심지어 사람을 가두기 위해 법도 바뀔 수 있기 때문에 열심히 기록하고 출판하며 수대에 걸쳐 법치주의를 지속적으로 재확립시키기 위한 끊임없는 재교육만이 이 치명적인 영향력을 누그러뜨릴 수 있다.

1998년 겨울, 나는 뉴욕타임즈의 A. M. 로젠탈(A.M. Rosenthal)과 필립 터브만(Philip Taubman)과 함께 우랄산맥에 위치한 펴 35호 정치범수용소(Perm Labor Camp No. 35)를 방문했다. 스탈린 시대 외국 고위관리가 일찍이 포템킨 빌리지(Potemkin Village)를 방문한 이래 우리는 정치범수용소를 방문한 첫 번째 기자단이었다.

처음 소련 정부는 나의 입국 비자를 거부했다. 사실 내가 저문가 이자 통역가로서 소련에 갈 이유는 없었다. 왜냐하면 그 일은 소련 정부가 충분히 준비할 수 있었기 때문이다. 한 소련기자가 우리와 동행했는데 우리는 그가 KGB와 협력한다고 생각했다. 로젠탈은 그의 입장을 고수하며, 그는 모스크바에 오지 않을 것이며 고르바초프 정권이 협조가 아닌 개혁을 할 예정이었는데 그렇지 않은 것 같다고 쓸 것이라고 했다. 결국 소련은 수그러들며 나에게 비자를 발급해 주었고 우리는 모스크바에 도착했다, 그러나 우리는 새로운 난관에 봉착했는데, 소련 정부가 모든 정치범들이 석방되었기 때문에 우리가 정치범수용소에 갈 필요가 없다고 단언했기 때문이다. 또 다시 로젠탈은 그의 입장을 주장하며 우리가 최근 정치범 중의 한 명인 미하일 쿠코바카(Mikhail Kukobaka)를 인터뷰했는데, 그는 우리에게 모든 정치범들이 아직 수용소에 있을 뿐만 아니라 지도를 그려주었고 그 지도로 정치범수용소에 가는 길을 찾을 수 있고 정당한 질문을 할 것이라고 주장했다.

그 덕분에 이번 여행의 우리 측 파트너인 모스크바 뉴스 편집장도 우리가 수용소에 가도록 해야 한다고 주장했다. 이때가 글라스노스트

(glasnost, 정보공개) 시기였는데, 과연 그랬는가? 하는 의문이 든다. 마침내 우리는 방문허락을 얻어냈고 다른 새로운 친구 한 명이 동행하게 되었는데, 그는 우리의 “안내”를 도와줄 부장검사였다.

장시간 여행을 했는데 비행기 창문이 얼음에 꺾혔던 기억이 난다. 우리는 일찍 해가 졌기 때문에 어두울 때 도착했다. 우리는 유럽과 아시아를 가르는 우랄 산맥 위에 있었고 또 그렇다고 들었다. 우리는 소련의 오래된 호텔에서 하루 밤을 묵고 눈을 따라 네 시간을 여행하여 수용소에 도착했다.

우리가 도착하자마자 한 남자가 워크숍에서 나와 황급히 우리 쪽으로 와서 우리와 이야기를 하고 싶으며 진실을 이야기해 주겠다고 영어로 소리쳤다. 우리는 그를 만나 그의 상태를 알고 싶다고 계속 요구했지만, 우람한 수용소 간수에게 떠밀렸고 그는 어디론가 사라졌다. 그 소련인들은 그가 “반역”을 저질렀다고 말했지만 사실 그는 정치범 중의 한 명이었다.

이보다 더 허망한 일이 있었는데 우리가 수감자들을 만나 질문을 시도하려고 했지만 교도관들은 방에 머물러 있기를 주장하면서 죄수들의 답변을 교정하고, 그들을 혼계하며, 수용소 규율규정을 인용하기도 했다. 나는 어떤 교도관 한 명의 이름을 대면서 그가 아나톨리 마르첸코 (Anatoly Marchenko)를 두들겨 팬 적이 있느냐고 물었다. 그 교도관 이름은 마르첸코가 죽기 전 해주었던 이야기를 통해 알고 있었다. 그러나 간수는 조용히 우리를 노려보았다.

과거 소련정권이 준비해 놓았던 포템킨 수용소와 마찬가지로 이 곳 수용소 매점의 선반도 버터나 초콜릿과 같은 물건으로 가득했는데, 사실 죄수들은 이 물건들을 보지 못했다. “이것은 방금 가져다 놓은 것인가요? 아니면 항상 여기에 있는 것인가요?” 하고 나는 초콜릿을 가리키며 물었다. 매점 직원은 두려워하며 나를 뚫어지게 쳐다보았는데, 충격을 받은 듯 침묵하다가 말없이 가볍게 고개를 흔들었다. 나는 그 자리에서 푸쉬킨의 불멸의 문장 하나를 떠올렸다. “그 사람들은 조용해졌다.”

매점 직원들의 두려운 얼굴을 본 후 로젠탈은 소련이 망할 것처럼

느껴진다고 말했다. 그는 이것이 허울에 불과하다고 느꼈는데, 사실 그 깨지기 쉬운 벽은 두려움과 위협이 결합해 지어진 것으로 만약 그가 손가락을 올바른 위치에 제대로 찌르기만 한다면 전체가 산산이 부서졌을 것이다. 그리고 비록 좀 이른 감이 있지만 그의 말이 맞았다.

수용소의 의무실에서 나는 혼자 있는 의사와 대화를 시도해 보려고 길고 구불구불한 계단에서 망설였다. 나는 그가 마르첸코의 고문에 대해 알고 있었는지 개인적으로 묻고 싶었다. 마르첸코는 크리스토폴 수용소로 이송된 후 그곳의 열악한 상황에 저항하는 단식투쟁을 하다 사망했다.

1986년 고르바초프는 고리키시에 있는 노벨상 수상자이자 물리학자인 안드레이 사하로프 박사와의 전화 통화에서 모스크바로 돌아오라고 초청하며 “고국을 위해 일”을 다시 맡아 달라고 부탁했다. 사하로프는 고르바초프가 정치범들을 석방해야 한다고 말했다. 그리고 사하로프는 개혁이 선포되었음에도 불구하고 계속되는 감금에 저항하다 사망했던 친구 마르첸코의 죽음에 대해 언급했고 오래지 않아 수백 명이 석방되기 시작했다. 그러나 정치범들은 결백했지만, 다시는 “죄를 짓지 않겠다.”라는 약속과 충성서약이라는 터무니없는 요구를 당하며 수년에 걸쳐 이들의 석방이 이루어졌다.

수용소 의무실에 있던 의사는 나머지 모든 사람들과 마찬가지로 놀라서 침묵했다. 내가 거기 서서 얘기를 하려고 그를 달래려 할 때 갑자기 복도에서 왁자지껄하는 소리가 나더니 고함소리가 들렸다. “나 여기 위에 있어요! 그들이 나를 여기 멀리로 보냈어요. 위예요!” 그것은 미하일 카자코프였는데 교도관들이 그를 의무실로 데려갔다는 얘기를 다른 수감자들에게 이미 들었다. 그가 아프지 않았음에도 불구하고 단지 우리에게 말을 걸지 못하게 만들기 위해서 말이다.

나는 뜰 쪽에서 또 다시 물러서지 않는 로젠탈의 모습을 발견했다. “우리 앞에 그 사람을 데려와 달라고 요청했다. 그는 우리가 만나보고 싶은 사람 중의 한 명이다.” 미하일 카자코프는 단지 미 대사관과 접촉했다

는 사실만으로 반역죄로 고소당했던 물리학자였다. 날은 어두워지고 있었고 심지어 더 추워지기까지 했다. 우리는 한 동안 눈발이 날리는데 우두커니 서 있었다. 마침내 동행했던 검사와 경호원이 여기에는 목을 수 있는 시설이 없다고 말했고, 우리는 떠나야만 했다. 로젠탈은 창가에 있었던 카자코프를 우리가 절대 잊지 않았고, 소련 당국이 그를 석방해 미국에 올 수 있도록 허락할 때까지 계속 그에 대해 글을 썼다.

극도로 통제된 상태에서 짧은 순간 경험할 수 있었던 정치범수용소에서 갖든 거대한 고통, 아픔, 죽음의 작은 이야기를 통해 우리가 할 수 있는 말은 사하로프 박사의 최고의 조언이었다. 고르바초프가 이 말을 사용하기 20년 전에 이미 사하로프 박사는 러시아어로 글라스노스트를 통해 “세상에 알리는 것이 가장 큰 무기이다(Publicity is the best weapon)”라고 말했다.

KGB는 항상 수감자들은 조용히 지내야 한다고 그것이 그들에게 좋을 것이라고 말한다. 수감자들의 친척은 수감자의 사건을 얘기하지 않아야 하는데 그렇게 하는 것이 그들을 위하는 것이기 때문이다. 서방의 언론이나 정부는 정치범들을 언급하지 말아야 하며, 여행가들이나 고위층의 방문객들도 수감된 친지를 방문하거나 문제를 제기하지 못하는데 그것이 수감자들에게 피해를 줄 수 있기 때문이다. 사실 소련 당국은 자신들이 저지른 범죄로 인한 책임을 두려워하기 때문에 실제로 언론에 알리는 것은 일반적으로 가장 큰 무기가 되었다. 이것이 수감자들과 인권운동가들이 그들을 위해 행동해 달라고 우리에게 요구하는 바이다.

끊임없이 조용하라고 강요하는 요구를 나는 “비밀경찰의 계략”이라 부른다. 비밀경찰은 자신의 뒤를 덮어버리고 두려움의 벽을 유지하기 위해 이 간교한 방법을 사용한다. 감옥에서 고문을 당한 경험이 있는 아르헨티나 작가인 자코보 티머만(Jacobo Timmerman)은 그런 계략을 이렇게 부른다. “조용한 외교는 조용하다. 왜냐하면 조용한 외교는 항복이기 때문이다(Quiet diplomacy is quiet; silent diplomacy is surrender).”

수단에서부터 이란과 중국에 이르기까지 정치범들이 계속 생존할 수 있도록 그들의 사례를 계속 언급해야 한다는 사실을 들어왔지만 그럼에도 불구하고 나에게 생소하고 다른 역동성이 작동할 지도 모르는 한국의 상황에 있어서 “최고의 무기로서 글라스노스트”를 옹호하기가 망설여진다.

정치범수용소 출신인 신동혁은 북한을 어떻게 다루어야 하는지 우리에게 보여주었다. 감히 믿거나 들어본 적이 없는 희생을 치루며, 신동혁은 자신과 가족의 자유에 대한 위협을 감수하면서 제14호 정치범수용소를 처음으로 탈출하여 아프고 고통스러운 자신의 경험을 이야기했다. 그는 정치범수용소에서 태어났고, 세뇌를 당해 어머니와 형을 고발하도록 강요받았으며, 그의 고발로 가족이 처형되었다. 이제 신동혁의 탈출로 인해 아버지가 다른 가족과 같은 운명을 겪었을지도 모른다. 그럼에도 불구하고 그는 자신의 이야기를 계속했다. 우리는 역시 할 수 있다. 우리는 사적인 측면에서 뿐만 아니라 공적인 측면에서, 특수한 양자 간 인도주의 회담뿐만 아니라 협상의 중심에서, 우리 정부는 북한에 존재하는 고통스런 정치범수용소의 문제를 제기하도록 요청해야 한다.



Democratic People's Republic of Korea: Human Rights Violations in Political Prison Camps

Rajiv Narayan

Amnesty International



Democratic People's Republic of Korea: Human Rights Violations in Political Prison Camps*

I. Introduction

The political prison camps¹ in the Democratic People's Republic of Korea (North Korea) represent the systematic nature of serious human rights violations committed by the country. Those who are allegedly critical of the leadership or reveal any sign of political opposition are sent to the political prison camps or political penal-labour colonies or *kwanliso* — often with their family members. By doing so, the North Korean government is practicing a guilt-by-association system; a form of collective punishment as a means to curb any form of civil or political dissent. The *kwanliso* represent the denial by the North Korean authorities of its citizens' right to freedom of opinion, association, belief and movement within the context of the unprecedentedly 'arduous' food crisis

* The author takes responsibility for the views expressed in this article.

1 Referred in Korean as *chongchi bum su young so* (political prison camp) or *kwanliso* (controlled district).

which has devastated North Korea since the 1990s. Many of the inmates in the *kwanliso* have allegedly criticized the government's handling of the food crisis that has killed hundreds of thousands and still affect a fourth of its population who suffer from the effects of long-term malnutrition. The authorities have also punished the famished population who have tried to survive by crossing the border to neighboring China in search of food. Those who have been caught by Chinese authorities (or by North Korean authorities in China) after associating with religious groups or groups from South Korea, and have been caught while attempting to go to South Korea, have been sent to the *kwanliso*.

Those detained in these political prison camps include:

- officials or cadres who are perceived to have failed in the implementation of policies;
- those (mostly officials) who have criticized the politics of the leadership and their families;
- those who had contacted South Koreans in other countries (in most cases when they were in China);
- those who were believed to be part of anti-government groups, including those who have criticized the government for its policies on the food crisis;
- those caught listening to South Korean broadcasts;
- un-repatriated prisoners of war from the Korean War (1950-1953).

Many North Koreans 'disappear' once they are sent to the *kwanliso*. The North Korean government has denied the existence of the *kwanliso*. The officials do not inform relatives of those detained in the *kwanliso*.

They have not allowed access to independent human rights monitors. Besides, there appears to be widespread torture during pre-trial examinations of those accused of vague political crimes that has led to confessions that have been used to send the detainees and, often, their families, to the *kwanliso*. In the *kwanliso*, all survivors have reported witnessing public executions and arbitrary executions for minor infractions. Those imprisoned in the *kwanliso* are forced to work long hours with very few breaks in dangerous conditions with starvation-level food rations. Inmates report to being always hungry. Those who do not meet their work-quotas are denied food; not just individually but also the group they are assigned to work with. *Kwanliso* survivors testify to a high number of deaths due to malnutrition and due to accidents at work. Medical treatment of those injured is nearly non-existent.

Testimonies of survivors of the *kwanliso* suggest that human rights violations within the *kwanliso* constitute crimes against humanity.

II. *Kwanliso* - Closed Areas within a Closed Country Whose Existence is Officially Denied

The *kwanliso* are located remote areas and represent closed areas within a closed country. This, combined with strict controls and brutal security measures, have served to prevent escapes and block information from reaching the outside world.

During Amnesty International's last visit to North Korea in 1995, DPRK officials told the delegation that there were three "rehabilitation centres" (prisons) in North Korea and that they held a total of 800 to 1,000

inmates. These include some 240 people held for “anti-state” activities. The authorities stated that all “anti-state” offenders are held in Hyongsan re-education centre in the capital Pyongyang and that there is no place of detention for convicted prisoners in North Korea other than the three centres named to Amnesty International.²

In the case of *kwanliso*, the North Korean government has officially denied its existence. In July 2001, in response to a question from a member of the UN Human Rights Committee, the North Korean delegate stated that “allegations concerning the existence and operation of so-called secret ‘prison camps’ had been fabricated by elements bent on slandering the Democratic People’s Republic of Korea.”³ The North Korean delegation further stated in December 2009 that,

(t)he term “political prisoner” does not exist in DPRK’s vocabulary, and therefore the so-called political prisoners’ camps do not exist. There are reform institutions, which are called prisons in other countries. Those who are sentenced to the penalty of reform through labour for committing anti-State crimes or other crimes prescribed in the Criminal Law serve their terms at the reform institutions.⁴

2 Amnesty International, *Human Rights Violations behind Closed Doors*, 1 December 1995, ASA/24/12/95, p. 4.

3 The Human Rights Committee was reviewing North Korea’s second periodic report under its obligations as a state signatory of the International Covenant on Civil and Political Rights, For the delegate’s response, please see Paragraph 27, Summary record of the 1944th meeting: Democratic People’s Republic of Korea held on 19 July 2001, (CCPR/C/SR.1944).

4 The statement by the official took place during during North Korea’s first Universal Periodic Review at the Sixth session of the UN Working Group on the Universal Periodic Review Universal Periodic Review Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Democratic People’s Republic of Korea, A/HRC/13/13, paragraph 45, p. 7.

This official statement was contradicted by the then-UN Special Rapporteur on the Human Rights Situation in the Democratic People's Republic of Korea, Professor Vitit Muntarbhorn, who stated that,

(w)hile the authorities claimed at the universal periodic review session that human rights are respected in the country, different sources indicate a conglomeration of huge camps for political prisoners and their families, who are often held there in perpetuity... The lives of inmates are lost only too easily to hunger and slave labour, brutality and atrocity.⁵

Despite the North Korean government's official denials about the existence of these political prison camps, testimonies of former detainees and satellite photographs confirm their existence.⁶

1. A Brief History

The *kwanliso* have been used — from their initial establishment in the 1950s to the present — to detain people suspected of criticizing or acting against the political leadership. According to North Korean documents seized during the Korean War, and later released by the

5 Report of the Special Rapporteur on the Human Rights Situation in the Democratic People's Republic of Korea to the Thirteenth Session of the Human Rights Council (A/HRC/13/47), pp. 9-10.

6 See John Larkin, "Exposed - Kim's slave camps," in *Far Eastern Economic Review*, 12 December 2002, pp. 14 - 18. Amnesty International's campaign on political prison camps: <<http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/images-reveal-scale-north-korean-political-prison-camps-2011-05-03>> and David Hawk, *The Hidden Gulag: Second edition, The Lives and Voices of "Those Sent to the Mountains,"* April 2012: <http://hrmk.org/wp-content/uploads/HRNK_HiddenGulag2_Web_5-18.pdf> for satellite imagery maps on political prison camps in North Korea.

US State Department, North Korea has been operating collective camps since 1947. Those imprisoned in the political prison camps in the late 1940s and early 1950s included landowners, along with pro-Japanese and religious persons. After the Korean War (1950-1953), those imprisoned in the political prison camps consisted mostly of those who had served as local security unit members on the side of the advancing South Korean and UN forces during the War. According to the former secretary of the Korean Workers' Party, Hwang Jang-yop, who left North Korea to China and then settled in South Korea in 1997,⁷ the *kwanliso* originated from the August Faction Incident.⁸ The first *kwanliso* was established in the Dukjang Coal Mining region of Bukchang county, South Pyongan province at the end of 1958.⁹ In their early stages, the combined area of the camps was about the size of a small town. The number of political prison camps increased during the Three Revolutionary Team Movements that started in 1973 as a move to consolidate support for Kim Il-sung's son Kim Jong-il in preparation for his succession to power.

Following the 6th Party Congress in 1980, which witnessed a consolidation of Kim Jong-il's succession, there was a purge of officials

7 Hwang Jang-yop died in Seoul on 10 October 2010.

8 Leaders of rival factions criticised then leader of North Korea, Kim Il-sung in the August 1956 plenum; this resulted in purges of the rival factions though the leaders were reinstated and rehabilitated in a subsequent September 1956 plenum following the visit of a Soviet-Chinese delegation. However, there were further purges in 1957 and 1958 that decimated the rival factions and consolidated the leadership of Kim Il-sung. It appears that many of the purged members of the rival factions were sent to these political prison camps. (KINU, *White Paper on Human Rights in North Korea 2009*, Seoul: KINU, p. 118).

9 KINU, *White Paper on Human Rights in North Korea 2009*, Seoul: KINU, p. 118.

from the Workers Party of Korea, military and administration who opposed or were reported to have opposed Kim Jong-il's succession to power. The increase in political prisoners resulted in creation of at least four more political prison camps.¹⁰ As of 1982, more than 100,000 were sentenced to hard labour to eight camps. Following the collapse of governments in East Europe in the late 1980s, the North Korean government tightened its control to keep the wave of political and ideological changes from entering and influencing change within North Korea. The numbers of *kwanliso* inmates increased reaching a population of about 200,000.¹¹

It would appear that changes in North Korean leadership have had a link with the *kwanliso*. The first *kwanliso* was started in the mid 1950s, when Kim Il-sung was consolidating his leadership. Thousands who were perceived to be critical of the leadership were sent to *kwanliso* during the consolidation of power by Kim Il-sung and later by his son Kim Jong-il. Now, following the death in December 2011 of Kim Jong-il and the consolidation of the leadership of his son Kim Jong-un, there are fears that many perceived to be critical of the succession could be sent to the *kwanliso*. According to former prison guard Ahn, "I fear more people will be sent to the *kwanliso* in the power struggle that will result from the leadership succession (to Kim Jong-il's leadership) in North Korea."¹² The numbers of inmates in the *kwanliso* has remained high.

10 KINU, *White Paper on Human Rights in North Korea 2009*, Seoul: KINU, p. 120.

11 KINU, *White Paper on Human Rights in North Korea, 2009*, Seoul: 2009, pp. 116-20.

12 Amnesty International interview with Ahn Myung-chul in July 2009.

It remains so despite testimonies from survivors of the *kwanliso* of the very high number of deaths among *kwanliso* inmates.

2. Guilt-by-association (*Yeon-jwa-je*) and the *Kwanliso*

The North Korean authorities operate a “guilt-by-association” system (*yeon-jwa-je*), by which family members of those charged with serious political crimes are also punished by being sent to the *kwanliso*. “Group punishment (or guilt-by association) in the form of incarceration of extended family and confiscation of property is a distinctive feature of the management of political crimes” and imprisonment in the political penal-labor camps (*kwanliso*).¹³ This punishment-by-lineage system that exploits the significance of familial bonds and personal sacrifice within Korean culture empowers the North Korean leadership to persecute by birthright and to exert discipline and control through fear of such persecution. This is echoed by Barbara Demick, who states that,

Any anti regime activity would have terrible consequences for the protestor, his immediate family, and all other known relatives. Under a system that sought to stamp out tainted blood for 3 generations, the punishment would extend to parents, grandparents, sisters, nieces, nephews, cousins.¹⁴

According to the former Special Rapporteur on the Situation of Human

13 Stephan Haggard and Marcus Noland, *Repression and Punishment in North Korea: Survey Evidence of Prison Camp Experiences*, East-West Center Working Paper 20, October 2009, p. 8.

14 Barbara Demick, *Nothing to Envy: Real Lives in North Korea*, London: Granta, 2010, p. 197.

Rights in the Democratic People's Republic of Korea, Prof Vitit Muntarbhorn, children "are persecuted if one of their family members is a dissident or a refugee, and suffer the consequences of collective punishment or guilt by association."¹⁵

A case that highlights the *yeon-jwa-je* system is that of Shin Sook-ja, a radio announcer, and her daughters Oh Hae-won and Oh Kyu-won, who were detained in November 1986 after Shin Sook Ja's husband Oh Kil-nam requested political asylum in Denmark. Amnesty International raised this case in a report in 1993:¹⁶ Oh Kil-nam, according to his own account, was asked (by North Korean authorities) to travel (from North Korea) to Germany to encourage South Korean students there to resettle in North Korea. He requested asylum in Denmark on his way to Germany. Shin Sook-ja and her two daughters were requested to remain in North Korea during Oh Kil-nam's trip to Germany. They were taken into detention shortly after Oh Kil-nam's request for asylum. A North Korean source in Germany told Oh Kil-nam in 1987 that his family would face "unavoidable difficulties" if he failed to return to North Korea. Unofficial North Korean intermediaries gave Oh Kil-nam letters from his family in 1988 and 1989, and photos in 1991. Oh is the only person known to have received this kind of evidence about inmates. However, he has not been able to contact his family since 1986, or to obtain official confirmation of their current whereabouts. According to a former North Korean prisoner, Shin Sook-ja and her two daughters

15 Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, Vitit Muntarbhorn, to the UN Human Rights Council, February 2010, A/HRC/13/47, paragraph 53, p. 13.

16 Amnesty International, North Korea: Summary of Amnesty International's concerns, 1993, AI Index ASA 24/003/1993.

were taken in November 1987 to “re-education through labour” detention centre of *kwanliso* Yodok District in South Hamgyong Province.¹⁷ According to a former inmate of *kwanliso* 15, Kang and other sources,¹⁸ Shin Sook-ja and her two daughters were moved from the revolutionary zone of *kwanliso* 15 to the Absolute Control Zone in the same *kwanliso*. Though Oh Kil-nam has received no further information or official confirmation of the current whereabouts or fate of his wife and daughters, he believes that his wife and two daughters are still held in *kwanliso* 15. In an interview to Amnesty International, Oh Kil-nam admitted,

Not one day goes by when I deeply regret at the suffering I brought to my family who are languishing in North Korea. They have suffered so much for a crime they have not committed. It has been nearly 25 years since I last saw them. I want to know where they are; what has happened to them, to hear from them. It is my dream that they are released from the prison camp and that we are reunited.¹⁹

Shin Dong-hyuk was another victim of the *yeon-jwa-je* system. He was born of parents who were prisoners in *kwanliso* 14 and remained an inmate until his escape in 2005 when he was 23 years old. In Shin’s words,

17 Amnesty International, North Korea: Summary of Amnesty International’s concerns, 1993, ASA 24/003/1993.

18 Amnesty International interview with Kang Cheol-hwan in October 2009; this information has been corroborated by a recent article by Blaine Harden, “A family and a conscience, destroyed by North Korea’s cruelty”, Washington Post, 22 February 2010 and Amnesty International’s interview with Oh Kil-nam in July 2010.

19 Amnesty International interview with Oh Kil-nam by telephone in July 2010.

I was born on 19 November 1982 in *kwanliso* 14. My parents, father Shin Kyong-sop and mother Chang Hye-kyong,²⁰ were inmates of camp 14. My father was detained along with his family in 1965. I did not know why my father was initially detained until I was 13 years old when I was informed that two of my father's brothers had "collaborated" with South Korea during the Korean War and then fled to South Korea.²¹

In their interviews with Amnesty International, former *kwanliso* inmates Kang Cheol-hwan (himself a victim of the *yeon-jwa-je* system) and prison guard Ahn Myung-chul have stated that the *yeon-jwa-je* system is very effective in preventing escape and criticism for fear of repercussions to their families.²²

In former *kwanliso* inmate Kang's case, his family was arrested and directly taken to *kwanliso* 15; they did not face trial.²³ It is not clear from information available if Shin Sook-ja or her family faced a trial or were sent directly to a *kwanliso*. According to former inmates of *kwanliso*

20 Shin Dong-hyuk's father was appointed to work in the mechanics' unit in the *kwanliso*, and he did his job so well that he was allowed to marry a female inmate, Chang Hye-kyong. They became husband and wife and were allowed to be together for a few days before they were separated; Shin Dong-hyuk's parents were not allowed to see each other with the exception of some rare special favor in recognition of some outstanding performance in their work duties. Shin Dong-hyuk had an elder brother, but he saw him only 3 or 4 times until 1996 when he was executed in the *kwanliso*. (Amnesty International interview with Shin Dong-hyuk in August 2007).

21 Amnesty International interview with Shin Dong-hyuk in August 2007.

22 This impact of the *yeon-jwa-je* system is repeatedly emphasised by long-term North Korea experts including SH Kim and Dr JJ Suh in their interviews to Amnesty International in October 2009; Prof Heo Man-heo in 2007 and Prof SP Hwang in July 2009.

23 This is corroborated in NKDB-NHRC, Survey Report on Political Prisoners' Camps in North Korea, ch 2.4-2.6.

15, Kang and Lee (name withheld), the family members are also rarely, if ever, informed of the whereabouts or the charges of the person who was originally the reason for their being sent to a political prison camp.²⁴ In the cases of family members of those originally charged of political crimes, it appears that all of those who were arrested as part of the guilt by association system (*yeon-jwa-je*) do not face a proper judicial process or a pre-examination interrogation process. They appear to be sent to a *kwanliso* immediately after arrest. The family members were not informed by the authorities of the reason for arrest or imprisonment at the time of the arrest.²⁵

There appear to be alternatives by which family members could avoid being sentenced to a *kwanliso* and avoid the collective punishment: if a man is sentenced to a political prison camp, his wife could avoid punishment by divorcing him and returning to her parents' home.

3. Location of Political Prison Camps

According to information received by Amnesty International, there were *kwanliso* in the following places:

- 1) *kwanliso* 14 at *Kaechun*, *South Pyongan province*,²⁶
- 2) *kwanliso* 15 at *Yodok*,²⁷ *South Hamkyung province*,²⁸

24 This point is echoed in David Hawk, *The Hidden Gulag: Exposing North Korea's Prison Camps*, p. 25.

25 NKDB-NHRC, *The Reality of Political Prisons in North Korea*, Seoul: 2009, ch.2.3.

26 According to a recent study by NKDB-NHRCK, *kwanliso* 14 has a prison population of 50,000.

27 Political prisoners were sent to Yodok (*kwanliso* 15) initially in 1969 after Kim

- 3) *kwanliso 16 at Hwaseong, North Hamkyung province,*²⁹
- 4) *kwanliso 18 at Bukchang-ri (also known as Deukjang-ri), South Pyongan province,*³⁰
- 5) *kwanliso 22 at Hoeryong, North Hamkyung province,*³¹
- 6) *kwanliso 25*³² *at Susong in Chongjin,*³³ *North Hamkyung province.*

The *kwanliso* have an area of about 50 to 250 square kilometres.³⁴ According to Ahn Myung-chul, “some of the detention facilities were built underground to conceal their whereabouts.”³⁵

Il-sung delivered his speech on “the Need to Revolutionise the Staff.”

- 28 *Kwanliso 15 at Yodok is divided into 5–6 zones (valleys), and each zone is reportedly run by its independent management systems. The kwanliso at Yodok constitutes 5 or 6 districts of the current Yodok County. Of these, Yongpyeong district is used as the “total-control zone” and the other districts are used as the “revolutionizing zone.” It has a prison population of 50,000. (NKDB-NHRC, Survey Report on Political Prisoners’ Camps in North Korea, ch 2.1 and 2.2).*
- 29 According to the NKDB-NHRCK estimates, there are 20,000 inmates at *kwanliso 16* in Hwaseong.
- 30 According to the NKDB-NHRC report (*The Reality of Political Prison Camps in North Korea*, Seoul: 2009, ch 2.1), this *kwanliso* was moved in August 2006 to Soonchang in Gaecheon County, South Pyongan Province. This area is surrounded on all four sides by high mountains. Due to these changes, it is difficult to estimate the prisoner population.
- 31 According to NKDB-NHRC report, *kwanliso 22* has a population of 50,000 inmates.
- 32 According to NKDB-NHRC estimates, *kwanliso 25* has a prison population of 50,000. (NKDB-NHRC report, *The Reality of Political Prison Camps in North Korea*, Seoul: 2009, ch.2.2)
- 33 According to KINU, the detention facility in Chongjin city was known as Sousung Correctional Centre, but the facility was actually a political prison camp where political ‘criminals’ were detained. This facility is constructed not in a ‘village style’ like other prison camps, but in a fenced ‘penitentiary’ style. The MPS, not the SSA, was in charge of management and supervision of this facility. (KINU White Paper 2009, p. 124)
- 34 KINU, *White Paper 2009*, p. 131; Korean Bar Association, *2008 White Paper on Human Rights in North Korea*, Seoul: 2008, p. 538.

Information that AI has received suggests that the *kwanliso* are divided into areas or sectors for: offenders only, offenders and their families together, or families separately and according to the severity of crimes committed.

4. Management of the Political Prison Camps

According to those interviewed by Amnesty International, the *kwanliso* are divided into “absolute control zones/districts” (*wanjeontongjekyuk*) and “revolutionary zones/districts” (*hyukmyunghwakyuk*). According to Ahn Myung-chul, “not all *kwanliso* have revolutionary zones. *Kwanliso* 18 in Bukchang-ri, which appears to be located near *kwanliso* 14, has a relatively small revolutionary zone.”³⁶ Interviews reveal that the inmates in the revolutionary zone are released after specified periods between few months to ten years; their release is dependent on the outcome of reviews made by the authorities.

According to former prison guards and former detainees interviewed by Amnesty International, the *kwanliso* (except for *kwanliso* 18) are under the control of the *kukga-bowibu* or the State Security Agency or National Security Agency. *kwanliso* 18 is reportedly under the control of anjeonbu police force.³⁷ Prison guards are constantly rotated among work units

35 Amnesty International interview with Ahn Myung-chul in July 2009.

36 Amnesty International interview with Ahn Myung-chul in July 2009 and testimonies from Shin Dong-hyuk, Kang Cheol-hwan and two other detainees (names hidden).

37 David Hawk, *Hidden Gulag Second Edition: The Lives and Voices of “Those Who are Sent to the Mountains,”* HRNK, April 2012, p.28. According to recent analysis by researchers, *kwanliso* 18 is not considered as a political prison camp.

in order to prevent any possibility of developing human connections with the inmates. Prisoners most feared the security and guard sections, as both held the power to determine a prisoner's fate. Most guards were very strict; they had a lot of power and if they wished, they could kill any inmate at any moment with impunity. According to Ahn Myung-chul, "prisoners at *kwanliso* 22 (where he was a prison guard from late 1990 to mid 1994) were beaten to death when they did not meet production quotas. There were so many deaths from beatings that at one point the guards were warned to be less violent."³⁸

Kwanliso 14, 16, 22, 25 are Absolute Control Zones (*wanjeontongjekyuk/teukbyoldokjaedaesang guyeok*) while *kwanliso* 15 and 18 have both revolutionary zones (*hyukmyunghwakyuk*) and Absolute Control Zones. Inmates in the Absolute Control Zone are sentenced for life. Detainees in the Absolute Control Zone are only released in very exceptional circumstances.³⁹ According to Kang Cheol-hwan, the North Korean authorities regard the inmates in these zones as people who are too dangerous to be released and thereby need to be isolated from North Korean society forever.⁴⁰ The isolation of the detainees is manifested in, as the Korean Bar Association puts it, a ban on any correspondence or visits from relatives or friends.⁴¹ According to the former inmate

38 Amnesty International interview with Ahn Myung-cheol in October 2009.

39 KINU reports testimonies of border-crossers who have stated that in very exceptional cases, prisoners serving life sentences could be transferred from an absolute control zone to the revolutionary district though this would constitute a very small number. The levels of punishment, the length of detention and possibility of release would vary dependent on the inmate's personal background.

40 Amnesty International interview with Kang Cheol-hwan in July 2009.

41 Korean Bar Association, *2008 White Paper on Human Rights in North Korea*,

Shin Dong-hyuk, the *kwanliso*'s regulations were defined under 'Ten Camp Laws and Regulations,'⁴² which applied to all prisoners in the Absolute Control Zone.

5. Appalling Prison Conditions

Testimonies and information that Amnesty International has gathered reveal that those detained in North Korea's political prison camps suffer from systematic and widespread violations of the following provisions of the International Convention on Civil and Political Rights (to which the North Korean is a signatory since September 1981):

Article 6 (right to life);

Article 7 (right not to be subjected to torture or to cruel, inhuman, or degrading treatment);

Article 8 (right not to be held in slavery or servitude);

Article 9 (right not to be held in arbitrary detention);

Article 10 (right of all persons deprived of liberty to be treated with

Seoul, p. 528.

42 The ten laws and regulations which every inmate had to memorize and abide by were: 1) you must not escape; 2) three or more inmates must not meet together; 3) you must not steal; 4) you must absolutely obey orders of the Protection Agency guidance officers; 5) you must immediately report if you saw any outsiders or suspicious people; 6) all inmates must carefully watch over each other and immediately report each other's unusual behaviour; 7) you must 'over-fulfil' all tasks assigned to you; 8) unless it is job-related, no contact between male and female inmates is allowed; 9) you must be truly remorseful about your own mistakes; 10) you shall be immediately shot by a firing squad if you ever violate these 'laws and regulations' of the *kwanliso*. (Amnesty International's interview with Shin Dong-hyuk in August 2007; also cited in Korea Bar Association, *2008 White Paper on Human Rights in North Korea*, p. 546).

humanity);

Article 18 (right to freedom of thought, conscience, and religion);

Article 19 (right to hold opinions without interference);

Article 21 (right to peaceful assembly);

Article 22 (right to freedom of association).

According to Kim (name withheld) and Lee (name withheld),⁴³ their citizen identity card was seized once they entered *kwanliso* 15. “We were not treated as human beings; we were forced into hard labour with tough targets which if not met meant punishment by restrictions of the already insufficient diet.”⁴⁴ Prisoners in *kwanliso* were forced to hard labour in logging, mining and farming enterprises in *kwanliso*. Furthermore, “(p)risoners are also kept on starvation rations and many die of malnutrition and disease.”⁴⁵

6. Torture and Ill-treatment

In July 2001, after reviewing North Korea’s second periodic report submitted under its obligations as a state party to the ICCPR, the Human Rights Committee stated that it was deeply concerned about consistent and substantiated allegations of violations, by law enforcement personnel, of article 7 of the Covenant, to which the delegation has not sufficiently

43 Amnesty International interview with Kim and Lee in July 2010.

44 Amnesty International interview with Kim and Lee in July 2010; according to KINU and Korean Bar Associations, the inmates in *kwanliso* face a total forfeiture of their individual rights.

45 Stephan Haggard and Marcus Noland, “Economic Crime and Punishment in North Korea,” Working Paper WP10-2, Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, March 2010, p. 5.

responded. The information given by the delegation about the small number of complaints of ill-treatment in custody or detention (six complaints between 1998 and 2000) is difficult to accept as a reflection of the actual situation, in the light of the material available to the Committee, which suggests that the number of instances of ill-treatment and torture is significantly higher.⁴⁶

Testimonies collected by Amnesty International reveal that all those who were deemed or reported to have committed the crimes that would result in their being sent to political prison camps were tortured in detention facilities during the pre-examination process. These detention facilities are operated by the State Security Agency or the People's Safety Agency. They were tortured to elicit forced confessions, which would then decide the length of the term in the political prison camp. Few of those detained due to guilt-by-association had been subjected to torture as they appear to be sent directly to serve their terms in a political prison camp. According to former prison guard Ahn, "Prison guards are instructed to treat political prisoners cruelly and as enemies and not as human beings and to punish them harshly."⁴⁷ Former *kwanliso* inmates Kim and Lee state in their interviews with Amnesty International that they were tortured for five months in a provincial detention facility where they were sent after being caught in China in May 1997. Lee describes that

my arms were tied and hung for half hour, then brought down and then

46 Concluding Observations of the Human Rights Committee: Democratic People's Republic of Korea, July 2001, (CCPR/CO/72/PRK), paragraph 15.

47 Amnesty International interview with Ahn Myung-chul in July 2009.

taken back as many as five times a day. At other times, a black plastic bag was put on my head and then I was submerged in water for long periods at a time. For five months, I was tortured; not every day but off and on. When I was tortured, it was for the whole day. At the end, I confessed to what they wanted me to confess.⁴⁸

After their torture and forced confessions at the provincial detention facility in South Hamkyung province supervised by the NSA, Kim and Lee were sent to *kwanliso* 15.

Inmates in *kwanliso* are subject to torture if suspected of committing infractions. Testimonies from former detainees state that they were subjected to water torture.

Shin Dong-hyuk, who was born in *kwanliso* 14, testified that he was tortured by prison authorities at an underground torture chamber within the political prison camp. He was 13 years of age at that time. The prison authorities also tortured his father as they investigated if the two knew of, or had participated in, the unsuccessful escape plans of Shin Dong-hyuk's mother and elder brother.

In the morning of 6 April 1996, I was ordered to report to school immediately. I had been taken to an underground torture chamber in *kwanliso* 14. I was detained in cell No. 7, a dark and small room with no light except a small electric light on the ceiling. The next day I was taken to a chamber, full of all kinds of torture instruments. I was stripped, my legs were cuffed and my hands were tied with rope. I was then hung by my legs and hands from the ceiling. One of the interrogators told me to confess on who started the escape plan. I pleaded ignorance. Someone started a charcoal fire and

48 Amnesty International interview with Lee in July 2010.

brought it just under my back. I felt the heat at my waist and shrieked. My torturers pierced me with a steel hook near the groin to stop me writhing; the pain was so much that I fainted. I did not know how long I was unconscious but on gaining consciousness, found myself in a cell that was stinking of my feces and urine. I found blood and wounds in my lower abdomen. As days passed, the pain grew and my flesh began to decay, stinking so terribly that the guards avoided entering my prison cell.⁴⁹

As all those interviewed by Amnesty International stated that they had experienced and witnessed vicious beatings by prison guards. No inmate was spared. Sometimes, these beatings were fatal.⁵⁰ According to prison guard Ahn and former inmate Kang, prisoners were also placed in solitary confinement in very small enclosures. The UN Human Rights Committee expressed its concern on allegations of ill-treatment in detention facilities including prison camps, in its July 2001 concluding statement after reviewing North Korea's second (and latest) report, that it

49 Amnesty International interview with Shin Dong-hyuk in August 2007. In its concluding observations to the North Korean government, the Child Rights Committee expressed concern at the 'severe ill-treatment' of 'children taken into custody of the police and other state agencies.' The Committee strongly recommended that North Korea "Include a provision in its domestic legislation prohibiting children from being subjected to torture and establishing appropriate sanctions against the perpetrators of torture; (b) Investigate and prosecute all cases of torture and ill-treatment of children; (c) Ensure that alleged perpetrators are suspended while they are under investigation, and punished if convicted, and that court proceedings and sentences are publicized; ... (f) Consider ratifying the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, and its Optional Protocol (paragraph 32, Concluding Observations of the Child Rights Committee, CRC/C/PRK/CO/4, March 2009, pp. 6-7)

50 Amnesty International interview with Kim and Lee in July 2010, Shin Dong-hyuk in August 2007, Ahn Myung-chul in July 2009 and Kang Chul-hwan in October 2009.

remains concerned about the many allegations of cruel, inhuman and degrading treatment and conditions and of inadequate medical care in reform institutions, prisons and prison camps, which appear to be in violation of articles 7 and 10 of the Covenant and of the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners.⁵¹

In Shin Dong-hyuk's case, the North Korean authorities have clearly violated their obligations under the Convention on the Rights of the Child (CRC). Article 37 of the Convention on the Rights of the Child states that "No child shall be subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. No child shall be deprived of his or her liberty unlawfully or arbitrarily." Furthermore in its concluding observations to the third and fourth periodic reports submitted by the North Korean government, the Committee on the Rights of the Child, in January 2009, expressed that it "is concerned about the information received that children have been subjected to severe ill-treatment while in detention."⁵²

51 Concluding Observations of the Human Rights Committee: Democratic People's Republic of Korea. 27 August 2001, CCPR/CO/72/PRK, paragraph 16. The Committee reviewed North Korea's periodic report in July 2001.

52 Committee on the Rights of the Child, Fiftieth session, Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 44 of the Convention: Concluding Observations: Democratic People's Republic of Korea, CRC/C/PRK/CO/4, March 2009, paragraph 31. Additionally, the Committee strongly recommended that North Korea "Include a provision in its domestic legislation prohibiting children from being subjected to torture and establishing appropriate sanctions against the perpetrators of torture; (b) Investigate and prosecute all cases of torture and ill-treatment of children; (c) Ensure that alleged perpetrators are suspended while they are under investigation, and punished if convicted, and that court proceedings and sentences are publicized; ... (f) Consider ratifying the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, and its Optional Protocol (paragraph 32, Concluding Observations of the Child Rights Committee,

7. Executions - Public and Secret

All those interviewed by Amnesty International have stated that they had been forced to watch public executions. According to Kim (name withheld),

Everyone in *kwanliso* witnessed executions. When I was an inmate in *kwanliso* 15 between 1997 and 1999, I saw three executions. Those executed included inmates who were caught escaping. However, there were no successful escapees, in my knowledge, from *kwanliso* 15 at Yodok. All those who tried to escape were caught. They were interrogated for two to three months and then executed.⁵³

Shin Dong-hyuk, who was born in, and spent, 23 years in *kwanliso* 14, was forced to witness the public executions of his mother Chang Hye-kyong and brother Shin Hee-keun. They were caught while attempting to escape and publicly executed on 29 November 1996.⁵⁴

Similar cases have been documented by other sources including KINU's White Paper on Human Rights in North Korea.

Other executions were carried out in secret. There were executions of *kwanliso* inmates that were held in secrecy. Prison guard Ahn Myung-chul's estimates, "ten executions were carried out annually at *kwanliso* 22 (where he worked between late 1990 and mid 1994) of people who had been caught eating from farms in the *kwanliso*. These executions were not public."⁵⁵

CRC/C/PRK/CO/4, March 2009, pp. 6-7).

53 Amnesty International interview with Kim (name withheld) in July 2010.

54 Amnesty International interview with Shin Dong-hyuk in August 2007.

8. A Fatal Combination: Hard Labour Accompanied by Lack of Access to Adequate Food

All former inmates interviewed were subjected to long hours of forced labour with unreasonably high production targets which involved dangerous work seven days a week with very little period of rest. Failure to meet the work quotas led to reduction or discontinuation of food rations. Many deaths were caused by untreated accidents at work and a combination of poor diet and overwork. Reducing food and increasing work targets was not a new phenomenon. According to the Venezuelan poet Ali Lameda, who was imprisoned at the prison camp in Sariwon between 1968 and 1974,

During my third year of my imprisonment, the food ration, meagre as it was, was suddenly decreased and in addition, the work targets for the prisoners were raised. This sort of treatment reduced grown men to weeping over the food they were given.⁵⁶

According to Kim and Lee who were inmates of *kwanliso* 15 in the late 1990s, “if you fell sick, there were no meals as you did not produce any output.”⁵⁷ According to Shin Dong-hyuk who was an inmate of *kwanliso* 14 until his escape in 2005, he was always hungry while in the words of former prison guard Ahn Myung-chul, “prisoners were

55 Amnesty International interview with Ahn Myung-chul in July 2009.

56 Ali Lameda: A personal account of a Prisoner of Conscience in the Democratic People's Republic of Korea, Amnesty International, 1977 (AI Index: ASA 24/02/79), p. 14.

57 Amnesty International interview with Kim (name withheld) and Lee (name withheld) in July 2010.

always hungry; they were so desperate that they would catch and eat snakes and rats or anything else they could catch.” He also recollected that when he was a guard at *kwanliso* 22, he discovered prisoners eating pig feed from the pigpens as they were very hungry.⁵⁸ Former inmate of *kwanliso* 15 Lee estimated that two in five inmates in *kwanliso* 15 died during their imprisonment; of these deaths, over 90 percent died of malnutrition.⁵⁹ The combination of inadequate food, constant demands to meet tough work targets, hunger resulted in former prison guard Ahn’s stating that

I was shocked to see prisoners who were so short; many of them walked with their knees bent with bent backs. Their faces were dirty and worn; all skin and bone. They were all so thin and it looked like their growth had been affected by malnutrition and hard labour.⁶⁰

9. Poor Sanitary Conditions and Lack of Adequate Medicines

Prison inmates further suffered from poor sanitary conditions. According to Lee, former female prisoner, “given the crowded toilets, lack of time and pressure to meet work targets, we often urinated or defecated while working.”⁶¹ Ahn Myung-chul, former *kwanliso* guard, reiterated that, “the prisoners did not have enough toilets. Besides, prisoners used dry leaves or straw as there was no other way to clean up.”⁶² According to former prisoners Kim and Lee,

58 Amnesty International interview with Ahn Myung-chul in July 2009.

59 Amnesty International interview with Lee in July 2010.

60 Amnesty International interview with Ahn Myung-chul in July 2009.

61 Amnesty International interview with Lee in July 2010.

We never could take a shower during the three years as prisoners in Yodok. Our bodies stank and it was very itchy as we were covered with lice. Over time, our skin had a thick layer of dirt and we did not notice the stink as we all were stinking. In summer, occasionally, when we worked by the stream, the prison guards would allow us to splash water from the river as the prison guards could not bear the smell. Even then, few prisoners took a bath as we were not sure if we would live for another day. After our release, it took months for us to remove the thick layer of dirt and lice.⁶³

The poor hygienic conditions were further compounded by the lack of access to adequate medical facilities.

10. After Release

According to those released from the *kwanliso*, usually the revolutionary zone in *kwanliso* 15, on their release, the authorities handed them back their citizen identity cards and they had to sign a pledge that they would never disclose the details of life inside the *kwanliso*. They were prohibited from having any contact with the outside world including any form of verbal or written communication with their family or relatives⁶⁴ describing their experiences in *kwanliso*.⁶⁵ Those released form part of the hostile class and are closely watched by the authorities including the *kukgabowibu*. They also face various restrictions including limited

62 Amnesty International interview with Ahn Myung-chul in July 2009.

63 Amnesty International interview with Kim and Lee in July 2010.

64 KINU, *White Paper on Human Rights in North Korea 2009*, Seoul: 2009, p. 137.

65 Amnesty International interview with Kim and Lee in July 2010.

choices of employment and travel; their children have very limited educational opportunities. They appear to face social and economic discrimination and so have limited opportunities for social advancement and many end up taking work involving hard labour.

III. Conclusions

The systemic and widespread human rights violations perpetrated by authorities within the *kwanliso* constitute crimes against humanity.

Thousands (estimates range between 135,000 and 200,000) languish in the *kwanliso* in North Korea. The *kwanliso* represent the systematic nature of serious human rights violations committed by the country. Those who are allegedly critical of the leadership or reveal any sign of political opposition are sent to the political prison camps or political penal-labour colonies or *kwanliso* — often with their family members. This appears to be of concern at a time of political uncertainty as the new leader Kim Jong-un is consolidating his power within the context of the unprecedentedly ‘arduous’ food crisis which has devastated North Korea since the 1990s. The *kwanliso* has several inmates who are detained just because they are guilty by association - the *yeon-jwa-je* system which is a form of collective punishment that is used as a means to curb any form of civil or political dissent. The *kwanliso* represent the denial by the North Korean authorities of its citizens’ right to freedom of opinion, association, belief and movement.

Many North Koreans ‘disappear’ once they are sent to the *kwanliso*. The North Korean government has officially denied the existence of the

kwanliso. They have not informed relatives of those detained in the *kwanliso*. They have not allowed access to independent human rights monitors nor do they allow any form of communication between the inmates of the *kwanliso* and the outside world.

Besides, there appears to be widespread torture during pre-trial examinations of those accused of vague political crimes that has led to confessions that have been used to send the detainees and, often, their families, to the *kwanliso*. In the *kwanliso*, inmates face appalling conditions. All have witnessed public executions and arbitrary executions for minor infractions; those imprisoned in the *kwanliso* are forced to work long hours with very few breaks in dangerous conditions with starvation-level food rations. Inmates report to being always hungry. Those who do not meet their work-quotas are denied food; not just individually but also the group they are assigned to work with. *Kwanliso* survivors testify to a high number of deaths due to malnutrition and due to accidents at work. Medical treatment of those injured is nearly non-existent.

북한 정치범수용소에서의 인권침해 현황

라지브 나라얀

국제엠네스티

북한 정치범수용소에서의 인권침해 현황*

I. 배경

북한의 정치범수용소¹는 국가에 의해 행해지는 심각한 인권 침해의 조직적인 특징을 보여준다. 북한 지도부에 대해 비판적이거나 정치적으로 반대 입장을 드러내는 사람들은 그 가족들까지 함께 정치범수용소 (political prison camps), 강제노동수용소(political penal-labour colonies), 또는 ‘관리소’로 보내진다. 그렇게 함으로써 북한 정부는 어떤 형태의 시민사회 또는 정치적 반대의견을 억제하는 수단으로 집단 처벌 형식의 연좌제(guilt-by-association)를 실시한다. 관리소는 1990년대 북한을 강타한 전례 없는 ‘고난의(arduous)’ 식량위기 상황 속에서 북한 당국이 북한 주민들의 표현의 자유, 결사의 자유, 종교 및 이동의 자유를 부정(否定)하는 것을 보여준다. 관리소의 많은 수감자들은 수십 만의 아사자를 낸 식량 위기를 관리하는 북한 정부의 방식을 단호하게 비판했으며 정부의 식량위기 관리는 여전히 장기적인 영양실조

* 이 글의 견해와 관련된 책임은 저자에게 있음.

1 한국어로는 ‘정치범수용소’ 또는 ‘관리소’라 일컬어짐.

로 고통 받고 있는 북한 전체 인구의 1/4에 영향을 미치고 있다. 북한당국은 식량을 찾아 국경을 넘어 중국으로 도망간 사람들에게도 처벌을 가했다. 종교단체나 한국의 단체들과 연합한 후 중국 당국 (또는 중국 내 북한 당국)에게 붙잡힌 탈북자들 또는 한국으로 도망가려다 잡힌 북한 주민들은 관리소로 보내진다.

이러한 정치범수용소에 붙잡힌 사람들은 다음과 같다.

- 정책 실행에서 실패한 것으로 여겨지는 관료 또는 간부
- 정치, 지도부 및 그 가족들을 비판한 이들(주로 관료)
- 다른 나라에 있는 남한 사람들과 접촉한 이들(대개 중국에 있을 경우에 접촉한 경우)
- 식량위기 관련 정책에 대해 정부를 비판한 사람들을 포함하여 반정부 단체에 소속된 것으로 여겨지는 이들
- 남한 방송을 들은 혐의로 체포된 이들
- 한국전쟁(1950~1953) 이후 송환되지 않은 전쟁포로들

관리소로 보내진 이후에는 대부분의 북한 주민들은 ‘사라진다.’ 북한 정부는 관리소의 존재를 부정하고 있다. 관료들은 관리소에 수용된 사람들의 친척들에게 수감 사실을 알리지 않는다. 독립적인 인권 모니터의 접근은 허락되지 않으며 수감자들과 그 가족들을 관리소로 보내는 과정에서 모호한 죄목으로 기소를 당한 사람들의 자백을 얻어내고자 예심과정에서 고문이 만연하게 자행되고 있다. 관리소에서 살아남은 생존자들은 공개처형뿐만 아니라 사소한 위반에 있어서도 자의적으로 행해지는 처형에 대해 증언했다. 관리소에 수용된 사람들은 오랜 시간 일할 것을 강요당하며, 위험한 작업환경에서 거의 쉬지도 못한 채 배고픔을 겨우 면할 정도의 식량만 배급 받은 채 장시간 강제노동에 시달렸다. 수감자들은 항상 배가 고팠다고 증언한다. 노동할당량을 채우지 못한 사람들은 식량

을 제공받지 못하는데 각 개인에게 배급하지 않을 뿐만 아니라 개인이 속한 단체도 식량을 제공받지 못한다. 관리소에서 생존한 사람들은 영양 실조와 작업현장에서의 사고로 인해 사망률이 매우 높다고 증언한다. 부상당한 사람들에 대한 치료는 거의 없다. 또한 관리소에서 살아남은 사람들은 관리소 내 인권침해가 인간성에 반하는 범죄라고 증언한다.

II. 관리소 - 공식적으로 존재 자체가 부정되는 폐쇄된 국가 속 폐쇄된 지역

관리소는 동떨어진 지역에 위치하며, 폐쇄된 국가 내 존재하는 폐쇄된 영역을 나타내고 있다. 엄격한 통제와 잔혹한 보안 수단들로 둘러싸인 이 지역은 수감자들의 탈주를 방지하고 외부 세계로부터의 정보유입을 차단한다.

국제엠네스티가 북한을 마지막으로 방문했던 1995년, 북한 관료들은 사절단에게 북한 내 3개의 '교화소(rehabilitation centres, 감옥)'가 있으며 전체적으로 800~1,000명이 수용되어 있다고 밝혔다. 그 중 240여 명은 "반체제" 활동가들이다. 북한 당국은 모든 "반체제" 위반자들은 수도 평양에 위치한 형산교화소에 수감되어 있으며, 국제엠네스티에 밝힌 이 3개 교화소 이외에 죄인들을 수용할 공간은 북한 안에 없다고 말했다.² 관리소의 경우, 북한 정부는 공식적으로 그 존재를 부인했다. 2001년 7월, 유엔인권위원회 위원이 제기한 질문에 대해 북한 대표는 소위 비밀 '수용소'의 존재와 그 실행과 관련된 혐의들은 북한을 모략하려는 요인들에 의해 날조된 것이라 말했다.³ 더 나아가 북한 대표단은

2 Amnesty International, Human Rights Violations behind Closed Doors, 1 December 1995, p. 4.

3 자유권위원회(UNHRC)는 자유권규약(ICCPR)의 서명국으로서 북한이 제출한 두 번

2009년 12월 다음과 같이 말했다.

“정치범”이라는 그 자체가 북한 용어에 존재하지 않는다. 그러므로 소위 말하는 정치범수용소 역시 존재하지 않는다. 다른 나라에서 형무소라 불리는 교화시설(reform institutions)들은 있으며, 반체제 죄를 저질렀거나 형법(Criminal Law)상 기술된 다른 죄들로 인해 형벌을 선고 받은 사람들은 이러한 교화시설에서 일한다.⁴

당시 유엔 북한인권특별보고관 비딧 문타폰(Vitit Muntarbhorn) 교수는 이 공식 성명서를 부정하며 다음과 같이 말했다.

북한 당국이 보편적 정례검토(Universal Periodic Review)에서 북한 내 인권이 존중되고 있다고 주장하였으나, 다른 소식통들은 북한 내 수용소에 영속적으로 갇혀있는 정치범 및 그 가족들을 위한 거대한 수용소 복합체(conglomeration)를 보여준다. 굶주림과 노예와 같은 노동, 잔혹하고 잔인한 행위로 인해 수감자들이 너무 쉽게 삶을 마치고 있다.⁵

정치범수용소의 존재에 대한 북한 정부의 공식적인 부인에도 불구하고, 과거 수감자들의 증언과 인공위성 사진 촬영 등을 바탕으로 북한 내 수용소의 존재가 확인되고 있다.⁶

째 정기 보고서를 검토함. 북한대표단들의 대응과 관련해 1944차 회의 기록 요약의 27절 참조 (2001.7.19) (CCPR/C/SR. 1944).

4 공식 성명서는 UN 인권상황정기검토(Universal Periodic Review) 실무단의 6번째 세션인 북한의 첫 번째 UN 인권상황정기검토에서 발표되었다.

5 UN 인권위원회 13번째 세션에서 발표한 북한인권특별보고관 보고 (A/HRC/13/47), pp. 9-10.

6 See John Larkin, “Exposed ? Kim’s slave camps,” in *Far Eastern Economic Review*, 12 December 2002, pp. 14-18. Amnesty International’s campaign on political prison camps: <<http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/images-reveal-scale-north-korean-political-prison-camps-2011-05-03>> and David Hawk, *The Hidden Gulag: Second edition, The Lives and Voices of “Those Sent to the Mountains,”* April 2012: <http://hrmk.org/wp-content/uploads/HRNK_

1. 역사적 개요

1950년대 처음 지어져 오늘날까지 사용되고 있는 관리소는 정치 지도부에 대한 비판이나 반대 행위를 했다는 죄목의 사람들을 수감하기 위해 사용되어 왔다. 이후 미 국무부에서 발표한 한국전쟁 당시 입수된 북한 문건에 따르면, 북한은 1947년 이래 집단 수용소를 운영해왔으며, 1940년대 후반부터 1950년대 초반까지 정치범수용소에 수감된 사람들은 친일파 및 종교인들과 더불어 지주들까지 포함되었다. 한국전쟁(1950~1953)이후, 정치범수용소에 수감된 사람들은 대부분 전쟁 당시 남한군과 유엔군을 지원하던 치안대원들이었다. 중국을 통해 북한을 탈출하여 1997년⁷ 남한에 정착한 전 조선노동당(Korean Workers' Party) 비서 황장엽의 증언에 따르면, 관리소는 8월 종파사건(August Faction Incident)⁸에서부터 시작되었다. 최초의 관리소는 1958년⁹ 말 평안남도북창군 내 덕장 광산 지역에 세워졌다. 초기에 수용소 지역은 작은 마을 정도의 크기였으나, 정치범수용소의 수는 1973년 권력 세습 준비를 위해 김일성이 아들 김정일에 대한 지지를 강화하고자 시작한 '3대 혁명 소조 운동' 기간에 급증했다.

김정일의 세습이 강화된 1980년 6번째 당대회 이후, 조선노동당, 군부, 행정 분야 등에서 김정일의 권력 세습에 반대 또는 반대한 것으로 알려진 관료들에 대한 대대적인 숙청이 있었다. 이러한 정치범들의 증가는 정치범

HiddenGulag2_Web_5-18.pdf> for satellite imagery maps on political prison camps in North Korea.

7 황장엽은 2010년 10월 10일 서울에서 사망했다.

8 라이벌 종파 지도자들은 1956년 8월 총회에서 당시 북한 지도자인 김일성을 비판했다. 이는 지도부들에 의한 라이벌 종파들에 대한 숙청으로 나타났으며, 소련과 중국의 대표단 방문 이후 이어진 1956년 9월 총회에서 복원되었다. 그러나, 1957년과 1958년 더 거대한 숙청으로 라이벌 종파가 학살되었으며, 이로 인해 김일성의 리더십이 강화되었다. 숙청된 다수의 사람들은 이러한 정치범수용소에 수감된 것으로 보인다(통일연구원, 북한인권백서 2009, 서울: 통일연구원, p.118.)

9 KINU, *White Paper on Human Rights in North Korea 2009*, Seoul: KINU, p. 118.

수용소가 최소 4개 이상 더 생기는 결과를 초래했으며,¹⁰ 1982년 이후 십만 명 이상이 8개 수용소에 강제노역으로 수용되었다. 1980년대 동유럽 국가들의 붕괴 이후, 북한 정부는 북한 내 변화에 영향을 미치는 정치·사상적 변화의 물결을 막기 위해 통제를 강화했다. 관리소 수용자들의 수는 이십만 명에 육박했다.¹¹

북한 지도부의 변화는 관리소와 연결된 것으로 보인다. 최초의 관리소는 1950년대 중반 김일성이 자신의 리더십을 강화하고자 하던 시기에 세워졌다. 지도부에 비판적인 것으로 여겨진 수천여 명은 김일성이 권력을 강화하던 시기에 관리소로 보내졌으며, 이후에는 그의 아들 김정일에 의해 보내졌다. 2011년 12월 김정일이 사망하고 그의 아들 김정은이 이끄는 지도부가 강화됨에 따라, 세습에 비판적인 것으로 여겨진 많은 사람들이 관리소로 보내질 수 있다는 공포감에 사로잡혔다. 과거 수용소 경비원이었던 안씨에 따르면, “나는 북한에서 권력 세습을 통한 권력 투쟁으로 더 많은 사람들이 관리소로 보낼 것 같아 두려웠다¹²”고 말하고 있다. 관리소 수감자들의 수는 계속 많아졌고 사망률이 높다는 관리소 생존자들의 증언에도 불구하고 그 수는 계속 늘어만 갔다.

2. 연좌제와 관리소

북한 당국은 “연좌제” 제도를 운영하고 있어 심각한 정치 범죄를 저지른 사람은 그 가족들까지 관리소로 보내는 처벌을 가하고 있다. “대가족 억류, 재산 몰수, 정치범수용소(관리소) 수감 등의 형태로 나타나는 집단 처벌

10 KINU, *White Paper on Human Rights in North Korea 2009*, Seoul: KINU, p. 120.

11 KINU, *White Paper on Human Rights in North Korea, 2009*, Seoul: 2009, pp. 116-20.

12 2009년 7월 안명철과 Amnesty International의 인터뷰.

(연좌제)은 정치 범죄를 관리하기 위한 북한의 특징적인 양상”이다.¹³ 가족의 혈연관계와 개인의 희생을 더 중요하게 여기는 한국 문화에서 이러한 연좌제는 박해에 대한 공포를 심어주고 통제를 강화함으로써 북한 지도부의 권력을 강화시켜준다.

이는 바바라 데믹(Barbara Demick)도 언급된 바 있다.

“반정권 활동을 펼치는 사람은 그 자신은 물론이고, 직계 가족과 다른 모든 친척들에게까지도 끔찍한 결과를 초래한다. 3대의 오염된 피를 근절하겠다는 체제 아래에서 처벌은 부모, 조부모, 자매, 조카, 사촌들에게까지 확대된다.”¹⁴

전 유엔 북한인권특별보고관 비티 문타폰 교수에 따르면, 북한 아동들은 “가족 중 한 사람이 반체제 인사이거나, 탈북자일 경우 박해당하고 있으며, 집단 처벌 또는 연좌제로 고통 당하고 있다.”¹⁵ 이 연좌제를 나타내는 한 사례는 신숙자와 그 딸 오혜원, 오규원 자매의 경우에서 찾아볼 수 있는데, 이들은 신숙자의 남편 오길남이 덴마크에서 정치적 망명을 신청한 이후 1986년 11월 수용소로 보내졌다. 국제엠네스티는 1993년¹⁶ 이 사례를 보고했다. 오길남은 북한 당국이 그에게 독일을 여행하며 남한 학생들로 하여금 북한에 이주하도록 장려할 것을 요청했다고 말했다. 그는 독일로 가는 길에 덴마크에서 망명을 신청했고 신숙자와 두 딸은 오길남이 독일을 여행하는 동안 북한에 남아있게 되었다. 그들은 오길남

13 Stephan Haggard and Marcus Noland, *Repression and Punishment in North Korea: Survey Evidence of Prison Camp Experiences*, East-West Center Working Paper 20, October 2009, p. 8.

14 Barbara Demick, *Nothing to Envy: Real Lives in North Korea*, London: Granta, 2010, p. 197.

15 Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, Vitit Muntarbhorn, to the UN Human Rights Council, February 2010, A/HRC/13/47, paragraph 53, p. 13.

16 Amnesty International, *North Korea: Summary of Amnesty International's concerns*, 1993, AI Index ASA 24/003/1993.

이 망명을 신청한 직후 바로 수용소에 수감되었다. 1987년 독일 내 북한 소식통은 오길남에게 그가 북한으로 돌아오지 않으면 그의 가족이 “피할 수 없는 고통”에 직면할 것이라 전했다. 비공식적인 북한 중개인은 1988년과 1989년에 걸쳐 오길남에게 가족의 편지를 전했으며 1991년에는 사진을 전달하였다. 오길남은 수용자에 대한 이러한 증거를 받은 것으로 알려진 유일한 사람이다. 그러나, 그는 1986년 이래 가족과의 연락이 끊어졌으며, 그들의 현재 행방에 대해 공식적으로 확인 받지 못했다. 과거에 북한 수용소에 갇힌 적이 있는 사람의 증언에 따르면,¹⁷ 신숙자와 두 딸은 1987년 11월 함경남도 요덕 지역 관리소의 “노동교화” 센터로 잡혀갔다.¹⁸ 15호 관리소에 수용 당했던 사람들의 증언에 따르면, 신숙자와 두 딸은 15호 관리소의 혁명화 구역으로부터 동 관리소의 완전통제구역(Absolute Control Zone)으로 옮겨졌다. 부인과 딸의 현재 행방에 대한 공식적인 확인이나 추가 정보를 얻지 못했음에도 불구하고 오길남은 부인과 두 딸이 아직 15호 관리소에 수용되어 있을 것으로 믿고 있다. 국제엠네스티와의 인터뷰에서 오길남은 다음과 같은 사실을 인정했다.

“내가 북한의 가족에게 안겨준 고통에 대해 단 하루도 깊이 후회하지 않은 날이 없다. 아내와 두 딸은 자신들이 짓지 않은 죄로 인해 너무나 크게 고통을 당하고 있다. 내가 그들을 마지막으로 본 것이 거의 25년 전이다. 그들이 어디에 있는지 알고 싶고, 그들에게 무슨 일이 일어났는지 그들을 통해 듣고 싶다. 그들이 수용소에서 풀려나 다시 함께 사는 것이 내 꿈이다.”¹⁹

17 Amnesty International interview with Kang Cheol-hwan in October 2009; this information has been corroborated by a recent article by Blaine Harden, “A family and a conscience, destroyed by North Korea’s cruelty,” *Washington Post*, 22 February 2010 and Amnesty International’s interview with Oh Kil-nam in July 2010.

18 Amnesty International, North Korea: Summary of Amnesty International’s concerns, 1993, ASA 24/003/1993.

19 2010년 7월 국제엠네스티와 오길남과의 전화 인터뷰 내용.

신동혁은 연좌제의 또 다른 희생양이었다. 그는 14호 관리소에 수감되어 있던 부모 사이에서 태어나 23살이 되던 2005년에 수용소를 탈출할 때까지 수감되어 있었다. 신동혁에 따르면,

“나는 1982년 11월 19일 14호 관리소에서 태어났다. 아버지 신경섭과 어머니 정혜경²⁰은 14호 수용소에 수감되어 있었다. 아버지는 1965년 가족과 함께 수용소에 갇혔다. 나는 13살이 되어 아버지 형제 두 분이 한국전쟁 당시 남한에 “협력”해 남한으로 도망쳤다는 것을 알게 되기 전까지 왜 아버지가 수용소에 처음 갇히게 되었는지 몰랐다.”²¹

국제엠네스티와의 인터뷰에서 관리소에 수용된 적이 있는 강철환(그 자신도 연좌제의 희생양)과 수용소 경비원이었던 안명철은 연좌제가 가족들에게 끼칠 영향에 대한 두려움이 탈북과 체제 비판을 막는 데 매우 효과적이라고 말했다.²² 과거 관리소의 수감자였던 강철환의 사례에서도 그의 가족은 체포된 후 바로 15호 관리소로 보내졌다. 그들은 재판도 거치지 않았다.²³ 활용 가능한 정보에서도 신숙자와 그 가족이 재판을 거쳤는지, 아니면 관리소로 바로 보내졌는지는 분명하게 알 수 없다. 과거 15호 관리소에 수감되었던 강씨와 이씨(익명)에 따르면, 그들의 가족 역시 가족 구성원 중 누구의 행동으로 인해 정치범수용소에 보내졌

20 신동혁의 아버지는 관리소 내 정비공 분야에서 일하도록 지명되었으며, 그 일을 잘 해 그는 여성 수감자 정혜경과 결혼하는 것이 허용되었다. 그들은 부부가 되어 떨어지기 전까지 며칠 함께 보낼 수 있었다. 신동혁의 부모는 업무에서 특별한 성과가 인정되어 드물게 특별 허락을 받지 않는 한 서로 만날 수 없었다. 신동혁은 형이 하나 있었는데, 그는 1996년 형이 관리소에서 처형되기 전까지 형을 3~4번밖에 보지 못했다 (2007년 8월 국제엠네스티와의 인터뷰).

21 2007년 8월 국제엠네스티와의 인터뷰.

22 이러한 연좌제의 영향은 북한 전문가인 SH Kim과 Dr. JJ Suh가 2009년 10월 국제엠네스티와 한 인터뷰에서도 반복적으로 강조된다. 2007년 허만호 교수, 2009년 7월 SP황 교수.

23 This is corroborated in NKDB-NHRC, *Survey Report on Political Prisoners' Camps in North Korea*, ch 2.4-2.6.

는지, 그 행방은 어디인지 거의 알지 못한다.²⁴ 이렇게 애초부터 연좌제로 정치범수용소에 갇힌 가족들의 경우, 모두 적절한 사법 절차나 사전조사를 위한 심문 과정을 거치지 않는 것으로 보인다. 그들은 체포 직후 관리소로 보내지며, 가족들은 체포 당할 때 당국으로부터 체포나 구금에 대한 이유를 듣지 못한다.²⁵ 그러나, 가족들의 관리소 수용과 집단 처벌을 피할 수 있는 대안은 있다. 만약 남성이 정치범수용소에 갇힐 경우, 그 부인은 그 남성과 이혼하고 친정 부모 집으로 돌아감으로써 처벌을 피할 수 있다.

3. 정치범수용소의 위치

국제엠네스티의 자료에 따르면, 다음의 지역에 관리소들이 위치하고 있다.

- 1) 평안남도 개천의 14호 관리소²⁶
- 2) 함경남도 요덕²⁷의 15호 관리소²⁸
- 3) 함경북도 화성의 16호 관리소²⁹

24 같은 논의로 David Hawk, *The Hidden Gulag: Exposing North Korea's Prison Camps*, p. 25 참조.

25 NKDB-NHRC, *The Reality of Political Prisons in North Korea*, Seoul: 2009, ch.2.3.

26 NKDB-NHRCK의 최근 연구에 따르면, 제14호 관리소에 수용된 인원은 5만 명에 달함.

27 정치범들은 김일성이 “스태프 혁신의 필요성”에 대한 연설을 한 이후 1969년 처음 요덕수용소(15호 관리소)로 보내졌다.

28 요덕에 위치한 15호 관리소는 5~6개 구역으로 나누어져 있는데, 각 구역은 독립 관리 시스템으로 운영된다. 요덕 관리소는 현 요덕군의 5~6개 구역으로 구성되어 있다. 용평 구역은 “완전통제구역”으로 쓰이고, 다른 구역들은 “혁명구역”으로 사용된다. 그 수용인원은 5만 명에 달한다.

29 NKDB-NHRCK 추정에 따르면, 화성에 위치한 16호 관리소에 2만 명이 수용되어 있는 것으로 예상된다.

- 4) 평안남도 북창리의 18호 관리소³⁰
- 5) 함경북도 회령의 22호 관리소³¹
- 6) 함경북도 청진의 수성³²에 위치한 25호 관리소³³

관리소는 50에서 250 평방 킬로미터의 공간을 확보하고 있다.³⁴ 안명철에 따르면, “몇몇 수용 시설들은 행방을 숨기기 위해 지하에 지어졌다.”³⁵ 국제엠네스티가 입수한 정보에 따르면, 관리소는 범죄자만 수용하는 곳, 범죄자 및 가족들을 함께 수용하는 곳, 가족들만 따로 수용하는 곳으로 영역 또는 지역, 그리고 범죄의 심각성에 따라 구분되어 있다.

4. 정치범수용소의 운영

국제엠네스티에서 수행한 인터뷰에 따르면, 관리소는 “완전통제구역”과 “혁명화 구역”으로 구분된다. 안명철에 따르면, “모든 관리소에 혁명화 구역이 있는 것은 아니며 14호 관리소 가까이에 위치한 북창리의 18호 관리소는 상대적으로 작은 혁명화 구역을 보유하고 있다.”³⁶ 그와의 인터뷰에 따르면 혁명화 구역에 수감된 사람들은 짧으면 몇 달에서 길면

30 NKDB-NHRCK 보고에 따르면, 이 관리소는 2006년 8월 평안남도 개선의 순창으로 옮겼다. 이 지역은 사면이 높은 산으로 둘러싸여 있다. 이러한 변화로 인해 수용인원을 예측하는 데 어려움이 따른다.

31 NKDB-NHRCK 보고서에 따르면 22호 관리소의 수용인원은 5만 명에 달한다.

32 통일연구원에 따르면, 청진시의 구금시설은 ‘수성 교화원’으로 알려져 있으나, 실제로 정치범들이 수감되어 있는 정치범수용소다. 이 시설은 다른 수용소와 같이 ‘마을’ 형태로 지어진 것이 아니라, 울타리가 있는 ‘교도소’ 형태로 지어졌다. SSA가 아닌 MPS가 이 시설에 대한 관리 감독 업무를 맡고 있다.

33 NKDB-NHRCK 추정에 따르면, 25호 관리소의 수용인원은 5만 명에 달한다.

34 KINU, *White Paper 2009*, p. 131; Korean Bar Association, *2008 White Paper on Human Rights in North Korea*, Seoul: 2008, p. 538.

35 2009년 7월 국제엠네스티와 안명철의 인터뷰.

36 2009년 7월 국제엠네스티와 안명철의 인터뷰, 신동혁, 강철환, 그리고 다른 두 명(익명)의 구금자들의 증언.

10년에 이르는 특정 기간이 지나면 풀려나는데 이는 당국의 검토 결과에 따라 달라진다.

국제엠네스티가 과거 수용소 경비원 및 수용자들을 대상으로 인터뷰를 수행한 바에 따르면, 18호 관리를 제외한 관리소들은 국가보위부의 통제 아래에 있다.³⁷ 수용소 경비원들은 지속적으로 업무 단위에 따라 순환하여 일하는데, 이는 수용자들과의 인간적인 연결이 구축될 가능성을 막기 위함이다. 수용된 사람들은 대체로 보안 및 경비 구역을 두려워했는데, 이는 두 구역이 수용된 사람들의 운명을 결정짓는 권력을 가지고 있기 때문이다. 대부분의 경비원들은 매우 엄격한데, 왜냐하면 그들은 원하면 아무 수용자라도 아무 때나 처벌을 받지 않고 죽일 수 있기 때문이다. 안명철에 따르면 “경비원으로 근무하던 1990년에서 1994년 사이 22호 관리소의 수용자들은 생산량을 충족시키지 못하면 맞아 죽었다. 구타로 인한 죽음이 너무 많아지자 어느 시점에서는 경비원들이 폭력을 줄이도록 경고를 받기까지 했다.”³⁸고 증언했다.

15호 관리소와 18호 관리소가 혁명화 구역과 완전통제구역을 함께 보유하고 있었던 데 반해, 14, 16, 22, 25호 관리소는 완전통제구역이었다. 종신형을 선고받은 사람들은 완전통제구역에 수감된다. 완전통제구역 수감자들은 매우 예외적인 상황에서만 풀려난다.³⁹ 강철환에 따르면, 북한 당국은 이 지역의 수감자들은 석방시키기에 위험한 인물로 간주하여 북한 사회로부터 영원히 고립시켜야 한다고 생각한다.⁴⁰ 대한변호사협회

37 David Hawk, *Hidden Gulag Second Edition: The Lives and Voices of “Those Who are Sent to the Mountains,”* HRNK, April 2012, p. 28. According to recent analysis by researchers, kwanliso 18 is not considered as a political prison camp.

38 2009년 10월 국제엠네스티와 안명철의 인터뷰.

39 통일연구원에서는 국경을 건넌 사람들의 증언에 따라, 종신형을 선고 받은 수감자가 완전통제구역에서 혁명화 구역으로 이전되는 매우 예외적인 사례들을 언급하였다. 처벌의 강도, 구금기간, 풀려날 가능성 등은 수감자의 개인적 배경에 따라 매우 다양하다.

에서도 언급한 바와 같이 수감자들에 대한 고립은 친척이나 친구로부터의 방문이나 편지를 주고받는 것까지도 금지된다.⁴¹ 과거 수용소에 살았던 신동혁에 따르면, 관리소의 규율은 ‘관리소의 10대 법과 규정’⁴² 하에 운영되며 이는 완전통제구역 내 모든 수감자들에게 적용된다.

5. 끔찍한 수용소 상황

국제엠네스티가 수집한 증언 및 정보에 따르면 북한의 정치범수용소에 수감되어 있는 사람들이 다음의 자유권규약의 조항을 조직적이고 광범위하게 위반했다는 이유로 고통을 당하고 있다.(북한은 1981년 9월 이래 자유권규약의 서명국임.)

제6조: 생명권

제7조: 고문당하거나 잔혹하고 비인간적이며 모멸적인 대우를 받지 않을 권리

제8조: 노예 상태가 되지 않을 권리

제9조: 임의의 구금을 당하지 않을 권리

제10조: 자유를 박탈당한 모든 사람들이 인간적으로 대우받을 권리

제18조: 사상, 양심, 종교의 자유를 누릴 권리

40 2009년 7월 국제엠네스티와 강철환의 인터뷰.

41 Korean Bar Association, *2008 White Paper on Human Rights in North Korea*, Seoul: 2008.

42 모든 수감자가 기억하고 준수해야 할 ‘관리소의 10대 법과 규정’은 다음과 같다. ①도주할 수 없다. ②셋 이상 모여 있을 수 없다. ③도둑질할 수 없다. ④보위지도원에 게 절대 복종해야 한다. ⑤외부인을 보거나 수상한 자를 보았을 시 즉시 신고해야 한다. ⑥서로가 서로를 감시하고 이상한 행동을 발견한 경우 즉시 신고해야 한다. ⑦자신에게 맡겨진 과제는 넘쳐 수행해야 한다. ⑧작업 외에 남녀 간에 접촉할 수 없다. ⑨자신의 과오를 깊이 있게 뉘우쳐야 한다. ⑩관리소의 법을 어겼을 경우 즉시 총살한다. (2007년 8월 국제엠네스티와 신동혁의 인터뷰 대한변호사협회, 2008 북한 인권백서에 인용).

제19조: 제재 없이 의견을 가질 권리

제21조: 평화로운 집회를 열 권리

제22조: 결사의 자유를 누릴 권리

의명을 요구한 김씨와 이씨의 증언에 따르면,⁴³ 그들의 공민증은 15호 관리소에 들어가는 순간 압수당한다. “우리는 인간 취급을 받지 못했다. 우리는 힘든 목표를 위해 강제 노역에 시달렸으며, 목표를 달성하지 못한다는 것은 안 그래도 불충분한 식단까지 금지된다는 것을 의미한다.”⁴⁴ 관리소 수감자들은 벌목, 광산 채굴, 농사 등 관리소의 사업에 강제 동원되었다. 뿐만 아니라 “수감자들은 또한 부족한 배급량으로 인해 다수가 영양실조나 질병으로 죽었다.”⁴⁵

6. 고문 및 학대

2011년 7월, 자유권규약의 당사국으로 자유권규약위원회에 북한이 제출한 두 번째 정기 보고서를 검토한 결과 자유권규약위원회는 북한 측 대표가 충분한 대답을 하지 않았고, 지속적으로 자유권규약 제7조를 위반하는 것에 대해 깊은 우려를 표한다고 언급했다. 북한 대표단이 제공한 정보, 즉 수감자들에 대한 잘못된 처우를 나타내는 몇몇 문제점을 제공한 정보는 자유권규약위원회에 제출한 자료라는 측면에서 보았을 때 실제 상황을 반영한 것으로 받아들이기 어렵다. 자유권규약위원회는 북한 내 수용소에서의 잘못된 처우와 고문의 사례가 상당히 많다고 언급했다.⁴⁶

43 2010년 7월 국제엠네스티와 김씨, 이씨와의 인터뷰.

44 김씨, 이씨와의 인터뷰; 통일연구원과 대한변호사협회에 따르면 관리소 수감자들은 그들의 개인적인 권리를 완전히 박탈당하고 있다.

45 Stephan Haggard and Marcus Noland, “Economic Crime and Punishment in North Korea,” Working Paper WP10-2, Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, March 2010, p. 5.

46 Concluding Observations of the Human Rights Committee: Democratic People’s

국제엠네스티가 수집한 증언에 따르면, 범죄를 저지른 것으로 여겨져 정치범수용소에 갇힌 모든 사람들은 수용소 안에서 이루어진 예심과정에서 고문을 당했다. 이러한 수용시설들은 국가보위부에서 운영한다. 보위부는 수감자들이 정치범수용소에 수감될 기간을 결정하고자 강제 자백을 이끌어내기 위해 고문을 가한다. 연좌제로 구금된 사람들은 바로 정치범수용소로 보내지기 때문에 거의 고문을 받지 않는다. 과거 수용소 경비원이었던 이씨는 “수용소 경비원들은 정치범들을 인간으로서가 아닌 적으로서 잔혹하게 처벌하도록 교육받는다.”⁴⁷라고 증언했다.

과거 15호 관리소에 수감되었던 김씨와 이씨는 국제엠네스티와의 인터뷰에서, 1997년 5월 중국에서 잡힌 이후 지방 수용 시설에서 5개월 간 고문을 당했다고 말했다. 이는 다음과 같이 묘사했다.

“내 팔을 묶고 30분간 매달아 놓은 후 하루에 5번씩 뒤로 당겼다. 다른 때는 검정 비닐봉지에 내 머리를 집어넣고 오랜 시간 물에 잠수시켰다. 5개월 동안 매일은 아니지만 자주 고문을 당했다. 고문을 당할 때는 하루 종일 계속되었다. 결국, 나는 그들이 자백하기 원하는 내용으로 자백했다.”⁴⁸

보위부의 감시하에 함경남도의 구금시설에서 고문을 당하고 강제 자백을 한 후 김씨와 이씨는 15호 관리소로 보내졌다. 관리소 수감자들은 규율을 위반할 경우 고문을 당했다. 과거 수감자들의 증언에 따르면 그들은 물고문을 당했다. 제14호 관리소에서 태어난 신동혁은 정치범수용소 내 지하 고문실에서 수용소 당국에 의해 고문을 당했다고 증언했다. 그때 그의 나이 13세였다. 수용소 당국은 또한 신동혁의 어머니와 형의 실패한 탈주 계획을 알고 있었거나 참여하지 않았는지를 조사하면서 그의 아버지

Republic of Korea, July 2001 (CCPR/CO/72/PRK), paragraph 15.

47 2009년 7월 국제엠네스티와 안명철의 인터뷰.

48 2010년 7월 국제엠네스티와 이씨의 인터뷰.

또한 함께 고문했다.

“1996년 4월 아침, 나는 즉시 학교에 보고하도록 명령받았다. 나는 14호 관리실의 지하 고문실로 끌려갔다. 나는 천장의 작은 전기등 이외에는 빛이 들지 않는 어둡고 좁은 7번 방에 갇혔다. 다음날 나는 모든 종류의 고문 도구들이 있는 방으로 끌려갔다. 나는 알몸으로 다리를 맞았고 손은 밧줄로 묶여있었다. 내 다리와 손은 천장에서부터 매달렸다. 심문하는 사람들이 누가 탈주 계획을 시작했는지 자백하라고 했다. 나는 무지에 호소했다. 누군가가 숯에 불을 피워 내 등 바로 아래에 가져왔다. 나는 허리에서 열기를 느끼고 움츠러들었다. 나를 고문하는 사람이 내 사타구니 근처를 강철 고리로 찔러 온 몸을 비틀지 못하게 했다. 그 고통이 너무 심해 나는 기절했다. 얼마나 오랫동안 무의식 상태였는지는 모르나 의식을 찾자마자 나는 내가 악취가 나는 똥과 오줌이 있는 방에 있다는 것을 깨달았다. 내 배 아랫부분에 피가 나고 상처가 났다는 것을 알았다. 날이 갈수록 고통은 더욱 심해졌고 내 피부는 썩기 시작했다. 악취가 심해 경비원들이 내가 갇힌 방에 들어오기를 꺼려했다.”⁴⁹

국제엠네스티와 인터뷰를 한 모든 사람들이 수용소 경비원들에 의한 잔인한 폭력을 경험하거나 목격했다고 증언했다. 폭력을 경험하지 않은 수감자는 단 한 명도 없었으며, 이러한 폭력은 매우 치명적인 것이었다.⁵⁰ 수용소 경비원 출신 안씨와 과거 수감자였던 강씨에 따르면, 수감자들은 매우 작은 공간에 혼자 갇혀있기도 했다. 자유권규약위원회는 2001년 7월 북한의 두 번째 보고서를 검토한 후 도출한 성명서에서 수용소를 포함해 수용 시설 내 학대 혐의에 대해,

북한 수용소 내의 잔혹하고 비인간적이며 모멸적인 학대와 부적절한 의료

49 2007년 8월 국제엠네스티와 신동혁의 인터뷰.

50 2010년 7월 국제엠네스티와 김씨, 이씨와의 인터뷰, 2007년 8월 신동혁과의 인터뷰, 2009년 8월 안명철과의 인터뷰, 2009년 10월 강철환과의 인터뷰.

행위에 대해 우려를 표명했다. 이는 자유권규약 제 7조와 10조, 그리고 ‘피구금자 처우에 관한 최저기준 규칙(Standard Minimum Rules for the Treatment of Prison)’의 위반으로 보인다.⁵¹

신동혁의 사례에서 북한 당국은 분명히 유엔아동권리협약(UN Convention on the Rights of the Child)에서 지켜야 할 의무를 위반했다. 아동권협약(Convention on the Rights of the Child) 제37조에 따르면 “어떤 아동도 고문이나 다른 잔혹하고 비인간적이며 모멸적인 학대나 처벌을 당해서는 안 된다. 어떤 아동도 불법적이고 임의적으로 그들의 자유를 박탈당해서는 안 된다.”고 기술하고 있다. 또한 북한 정부가 제출한 3~4번째 정기 보고서에서 2009년 1월 아동권위원회는 “아동들이 수용소 내에서 심각한 학대 아래 있다는 정보에 우려”를 표했다.⁵²

7. 처형-공개와 비공개

국제앰네스티와 인터뷰한 사람들 모두 공개처형을 지켜보도록 강요당했다고 말했다. 김씨(익명)에 따르면,

“관리소의 모든 사람들은 처형을 지켜봤다. 1997년~1999년 사이에 관리소

51 Concluding Observations of the Human Rights Committee: Democratic People's Republic of Korea. 27 August 2001, CCPR/CO/72/PRK, paragraph 16. The Committee reviewed North Korea's periodic report in July 2001.

52 Committee on the Rights of the Child, Fiftieth session, Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 44 of the Convention: Concluding Observations: Democratic People's Republic of Korea, CRC/C/PRK/CO/4, March 2009, paragraph 31. 아동권위원회는 강력하게 북한이 (a) “아동들로 하여금 고문을 당하지 못하게 하는 국내 법률 조항을 포함시키고 고문 가해자들에게 적절한 제재를 가할 것” (b) 아동 고문 및 학대의 모든 사례들을 조사 및 기소할 것 (c) 모든 가해자들은 조사받는 동안 집행유예 상태이며, 가해 사실이 확인될 경우 처벌을 받을 것 (f) 고문 및 다른 잔혹하고, 비인간적이며 모멸적인 대우 및 처벌에 대한 협약과 보충 협약을 비준할 것을 제시했다.(paragraph 32, Concluding Observations of the Child Rights Committee, CRC/C/PRK/CO/4, March 2009, pp. 6-7)

15호에 수감되어 있을 당시 나는 세 번의 공개처형을 지켜 보았다. 처형당한 사람들 중에 탈주하다가 붙잡힌 수감자들이 포함되어 있었다. 그러나 내가 알기로 요덕 정치범수용소인 관리소 15호에서 탈출에 성공한 사람은 없었다. 탈출을 시도한 사람들은 모두 붙잡혔다. 그들은 2~3달 정도 심문을 당한 후 처형되었다.”⁵³

관리소 14호에서 태어나 23년을 보낸 신동혁은 어머니 정혜경과 형 신희근의 공개처형 장면을 지켜볼 것을 강요당했다. 그들은 탈주를 시도하다 붙잡혔으며, 1996년 11월 29일 공개처형되었다.⁵⁴ 유사한 사례들을 통일연구원의 북한인권백서를 포함한 다양한 자료를 통해 볼 수 있다.

다른 처형들은 비밀리에 행해졌다. 그 처형들은 관리소 수감자들의 처형이었다. 간수였던 안명철의 추측에 따르면, 그가 근무했던기간인 1990년 말에서 1994년 사이에 “10번의 처형이 매년 관리소 22호에서 행해졌는데, 그들은 관리소에 있는 농장에서 음식을 먹다가 잡혔다. 이들의 처형의 비밀리에 행해졌다.”⁵⁵

8. 치명적인 조합: 적절한 음식을 접할 수 있는 권리의 박탈과 중노동

모든 수감자들은 비상식적으로 높게 책정된 생산목표를 달성하기 위해 매우 오랫동안 노동을 했다고 증언했다. 이 노동은 일주일 내내 위험한 작업을 하는 것이었고, 휴식기간은 거의 없었다. 정해진 노동량을 맞추지 못하면 식량 배급이 줄거나 끊기게 된다. 많은 죽음은 작업 중 사고로 생긴 상처를 제대로 치료받지 못했거나 부실한 식사와 과로가 결합해 발생했다. 식량의 감소와 증가하는 작업량은 새로운 현상이 아니었다. 1968년부터 1974년까지 사리원에 있는 정치범수용소에 갇혔던 베네

53 2010년 7월 국제엠네스티와 김씨(익명)의 인터뷰.

54 2007년 8월 국제엠네스티와 신동혁의 인터뷰.

55 2009년 7월 국제엠네스티와 안명철과의 인터뷰.

주엘라의 시인 알리라베다에 따르면

“내가 갇힌 삼 년 동안 형편없이 적었던 식량배급이 어느 날 갑자기 중단되었다. 또한 죄수들의 노동목표가 더 높이 책정되었다. 이런 종류의 처우로 인해 다 큰 어른들이 주어진 음식을 앞에 두고 울었다.”⁵⁶

1990년대 말 관리소 15호에 수감되었던 탈북자 김모씨와 이모씨에 따르면, “몸이 아플 경우에도 생산한 것이 없으면 음식을 주지 않았다.”⁵⁷ 2005년까지 관리소 14호에 있었던 신동혁에 따르면 그는 항상 배가 고프다. 간수였던 안명철의 글에서는 “죄수들은 항상 배가 고프다. 그들은 필사적으로 뱀이나 쥐 또는 보이는 것은 무엇이든 잡아먹으려고 했다.” 관리소 22호에 간수로 있을 때를 떠올리며 두 명의 죄수가 배가 너무 고프 나머지 돼지우리에서 키우던 돼지를 잡아먹은 것을 보았다.⁵⁸ 관리소 15호의 수감자였던 이모씨는 관리소의 죄수 다섯 명 중 두 명이 수감 중에 죽었을 것이라고 추측했는데 이들의 90%는 영양실조로 죽었다.⁵⁹ 부족한 음식, 힘든 작업량을 맞추려는 끊임없는 요구, 굶주림으로 죄수들은 죽어 나갔다. 간수였던 안명철은

“죄수들이 너무 작아 충격을 받았는데 대부분이 무릎을 뒤로 구부리고 걸었다. 그들의 얼굴은 더럽고 가죽과 뼈만 남아 초췌했다. 그들은 모두 말랐으며 영양실조와 중노동으로 인해 성장이 멈춘 것처럼 보였다.”⁶⁰

56 Ali Lameda: A personal account of a Prisoner of Conscience in the Democratic People's Republic of Korea, Amnesty International, 1977 (AI Index: ASA 24/02/79), p. 14.

57 2010년 7월 국제엠네스티와 김씨(익명), 이씨(익명)의 인터뷰.

58 2009년 7월 국제엠네스티와 안명철과의 인터뷰.

59 2010년 7월 국제엠네스티와 이씨(익명)의 인터뷰.

60 2009년 7월 국제엠네스티와 안명철과의 인터뷰.

9. 열악한 위생상태와 적절한 약품의 부족

죄수들은 열악한 위생상태에 놓여 있었다. 여자 수감자였던 이모씨에 따르면, 복잡한 화장실, 목표량을 맞추기 위해 시간이 부족한 나머지 자주 일하는 도중에 오줌을 누거나 변을 보았다.⁶¹ 관리소 간수였던 안명철도 “죄수들을 위한 변기가 충분하지 않았다. 게다가 죄수들은 마른 나뭇잎을 사용하거나 짚을 이용해 볼일을 보았는데 다른 방법이 없었기 때문이다.”⁶² 죄수였던 김모씨와 이모씨에 따르면 “요덕수용소의 죄수들은 삼 년 동안 샤워를 한 번도 한 적이 없었다. 몸에서 고약한 냄새가 나고 이가 들끓어 매우 가려웠다. 시간이 지나면서 우리의 몸은 먼지로 뒤덮여 두껍게 되었지만 아무도 악취가 진동하는지 몰랐는데 모두가 그랬기 때문이다. 여름에 자주 우리는 강가에서 일을 했고 간수들이 강에서 몸을 씻도록 허락해 주었는데, 간수들이 그 냄새를 견디지 못했기 때문이다. 심지어 그때, 목욕을 해도 되는지 알 수 없는 불안한 마음에 목욕을 하는 이가 거의 없었다. 석방이 된 후 겹겹이 쌓인 먼지와 이를 제거하는데 몇 달이 걸렸다.”⁶³ 열악한 위생환경은 적당한 의료시설의 부재와 결합해 더 악화되었다.

10. 석방 후

주로 관리소 15호의 혁명화구역에서 석방된 이들에 따르면, 석방이 되는 날 북한 당국자들은 공민증을 돌려주고 수감자들은 정치범수용소 내의 생활 실상을 일체 누설하지 않겠다는 서약서를 작성해 제출한다. 수감자들은 구두나 서면으로 가족이나 친지⁶⁴를 포함해 관리소에서의

61 2010년 7월 국제엠네스티와 이씨의 인터뷰.

62 2009년 7월 국제엠네스티와 안명철과의 인터뷰.

63 2010년 7월 국제엠네스티와 김씨, 이씨의 인터뷰.

64 KINU, *White Paper on Human Rights in North Korea 2009*, Seoul: 2009, p. 137.

경험⁶⁵을 묘사하는 외부인 누구와도 접촉하는 것이 금지되었다. 그들은 적대계층으로부터 일부 해방되지만 국가보위부를 포함한 북한 당국의 감시를 받게 된다. 또한 석방지는 고용기회나 여행 제한을 비롯해 갖가지 규제에 직면한다. 이들의 자녀는 매우 제한된 교육기회를 갖게 된다. 그들은 사회적·경제적 차별을 당하다가 중노동을 비롯한 작업을 하다 죽음을 맞게 되는 것 같다.


III. 결론

체계적이고 광범위한 인권침해가 관리소 안에서 인간성에 반하는 북한 당국의 범죄로 인해 발생하고 있다. 수많은 사람들, 약 13만 5천 명에서 20만 명이 북한의 관리소에서 신음하고 있다. 관리소는 북한에서 체계적인, 심각한 인권침해를 하는 대표적인 사례이다. 리더십의 위기를 지적하거나 정치적인 반대를 보이는 징후가 나타난 사람이면 누구나 정치범수용소나 교화소로 보내지는데, 주로 가족과 함께 보내진다. 1990년대 이래 전례 없이 ‘힘든’ 식량사정으로 황폐화된 북한에서 정치적인 불안의 시기에 대한 염려로 인해 새로운 리더 김정은은 그의 권력을 공고히 하는데 관심이 있는 것처럼 보인다. 관리소는 단지 죄수의 가족이나 친지란 이유만으로 연좌제로 인해 수감된 죄수도 여러 명 있다. 관리소는 북한당국이 표현, 의견, 결사, 신앙 및 이동의 자유를 부정하고 있는 대표적인 사례이다. 많은 북한주민들이 관리소로 보내지기만 하면 ‘사라진다.’

북한정부는 공식적으로 관리소의 존재를 부정하였다. 관리소에서는 수감자의 가족들에게 이를 알리지 않았다. 북한 당국은 개별적인 인권 모니터링도 수감자간의 대화나 세상 밖과의 소통도 허용하지 않았다.

65 2010년 7월 국제엠네스티와 김씨, 이씨의 인터뷰.

더구나 모호한 정치범죄로 기소를 당한 이들을 예심을 받는 동안 광범위하게 자행되는 고문으로 자백을 받은 후 그 가족과 함께 관리소로 보냈다. 관리소에서 수감자들은 치가 떨리는 상황에 마주한다. 모든 수감자들이 공개처형과 사소한 규정위반으로 자의적 처형을 당하는 것을 목격한다. 관리소에 수감된 이들은 위험한 작업여건과 굶주림을 가까스로 면할 정도의 배급량으로 휴식시간도 없이 장시간의 노동을 강요 받고 있다. 수감자들은 항상 굶주려 있었다고 말한다. 정해진 업무량을 채우지 못한 수감자에게는 음식이 주어지지 않았다. 식량배급의 중단은 개인뿐만 아니라 공동노동의 경우 단체에게도 마찬가지로 해당되는 일이었다. 관리소에서 생존한 이들은 영양실조나 작업 중의 사고로 인해 사망률이 높다고 증언한다. 부상자 중에서 의학적 치료를 받은 사람은 거의 없었다.



The Problem of North Korean Escapees in China and How to Solve It

Phil Robertson

Human Rights Watch





The Problem of North Korean Escapees in China and How to Solve It

First of all, let me thank KINU President Kim Tae-Woo and his team at KINU for organizing this conference and inviting Human Rights Watch to participate. It's a great pleasure and an honor to be here.

Conducting research on human rights violations in North Korea for organizations like Human Rights Watch is a consistent challenge to gain access to North Korean refugees in a way that comports with our methodology while also ensuring refugees are protected. North Koreans who have fled their country are literally a moving target — not just for human rights groups like us who wish them well and want to help them tell their story, but also for many others who wish to arrest them and/or profit from them. There is a long list of North Korean officials trying to prevent departures and punishing those caught leaving; border officials on both sides extorting refugees to let them pass; Chinese police and other agencies rounding up and returning the refugees to certain punishment in North Korea; human traffickers delivering North Korean

women into the hands of Chinese men seeking wives; and people smugglers prepared to profit by delivering them to Thailand and ultimately, a chance to come to South Korea.

In this past year Human Rights Watch has managed to interview over 60 North Koreans who have fled the country in 2010, 2011, and the first quarter of 2012. We're still analyzing the interviews so I cannot offer a comprehensive analysis at this stage, but will rather offer some snapshots of some of the things we've found and promise that you'll see more in the coming months.

Overall, what our research shows is that private market activities, corruption of North Korean officials and new information and communication technologies are increasingly combining to facilitate heretofore restricted activities, permit greater internal movement, break down government propaganda, and enable flight from North Korea. These trends in turn make it ever more critical for UNHCR and the international community to persuade China to comply with its international human rights obligations and recognize North Koreans. And not as "escapees" or "defectors" or "economic migrants" but rather what they really are as "refugees" eligible for protection and durable solutions such as third country resettlement to South Korea, the US, or other countries prepared to receive them.

Many North Koreans who have fled their country have done so because they have been classified as among the wavering classes or even hostile class, and faced discrimination, harassment, arrest, and imprisonment for a wide variety of so-called crimes that involve legitimate rights and activities protected under the International Covenants on Civil and Political Rights, and on Economic, Social and Cultural Rights, both of

which have been ratified by Pyongyang. But there are others, such as farmers and laborers, or government officials from the so-called more loyal classes and their relatives who would have, at first glance, apparently less reason to flee but still have decided to do so. China tries to maintain that all these persons fleeing North Korea are “economic migrants” and defies its commitments to respect the 1951 Refugees Convention and 1967 Protocol — both which were ratified by China in 1982 — by denying North Koreans the right to seek protection from UNHCR and seek determination of their refugee claims. The bar to refoulement is a matter of customary international law and China’s action belie its claims to be a country that respects rule of law.

In this paper, I was not only asked to address the plight of the refugees, but also asked to suggest ‘how to solve this problem.’ A difficult question indeed. There is no magic solution to solve China’s failure to recognize North Koreans as refugees in China beyond doing what was done in South Korea earlier this year, which is mobilize a mixture of public pressure, media attention, large rallies and protests, and government-to-government engagement to seek to compel China to follow the standards that they have voluntarily signed up to respect. The fact that China has quietly allowed some number of North Korean refugees long holed up in South Korean consulates to depart China for Seoul shows that applying pressure works. The people of South Korea, and their government, should continue to publicly pressure China not to force North Korean refugees back to North Korea.

However, what is clear is all North Koreans in China should be considered refugees *sur place* because of the severe punishments they face for leaving the country illegally if they are forced back to North

Korea. The 1951 Refugees Convention sets out in article 1 that a refugee is a person who “owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country...”

The key point is whether they are former government official or a farmer, they will be persecuted and tortured when forced back to North Korea. The Ministry of Public Security adopted a decree in 2010 making defection a crime of ‘treachery against the nation.’ And not surprisingly, a senior officer of the North Korea Security Department (*bowibu*) who defected told Human Rights that “every captured defector [in my area] was sent to me” and described torture during interrogations of defectors. He said “psychological suffering is the first...they are put in solitary confinement and minimum food given, only enough for surviving... A person saying nothing will be beaten. Depending on the reaction, beating will be different.” Of course, those suspected of links to South Korea face harsher punishments, including possibly being sent to the *kwan-li-so* or *kyo-hwa-so*. This is certainly understood by those fleeing who repeatedly told Human Rights Watch that even if they were intending to go to South Korea they would claim they were only doing trading in China if they were caught. But even those who the security forces determine were only intending to go to China face physical beatings, forced labor and others abuses at the *jip-kyul-so* or the so-called ‘labor training centers’, the *ro-dong-dan-ryeon-dae*.

Sadly, China disregards a 1995 agreement with UNHCR to allow UNHCR personnel unimpeded access to asylum seekers, not only with

the North Koreans but also more recently with the Kachin from Burma in Yunnan state. Instead, it reportedly continues to follow a 1986 bilateral agreement with North Korea to forcibly return North Koreans found in China. Yet because China is a powerful country in the UN, it continues to serve as a member of the Executive Committee of the High Commissioners' Program of UNHCR. UNHCR should raise concerns about this, and other governments on that Committee should also be raising strong concerns about China's actions towards North Korean refugees. Those governments should make it clear to Beijing that they expect China will fully respect refugee rights in line with its legal commitments to fulfill international standards, and that doing so is absolutely necessary for a member government of this important Committee.

The abuses faced by North Korean refugees have been recognized most recently by a resolution passed by the European Parliament which called on China to "honor its obligations under international law, in particular the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol thereto, along with the 1984 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, and to stop deporting North Korean citizens back to the DPRK, as returnees and their families are at great risk of abuse and even execution..."¹

China's actions are particularly egregious when matched up against their commitments under the Convention against Torture, which Beijing

¹ European Parliament resolution on the situation of North Korean refugees, (2012/2655(RSP)).

ratified in 1988. Article 3(1) of that Convention provides in no uncertain terms that “no State Party shall expel, return (“refouler”) or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture.” The article continues that “for the purpose of determining whether there are such grounds, the competent authorities shall take into account all relevant considerations including, where applicable, the existence in the State concerned of a consistent pattern of gross, flagrant or mass violations of human rights.”

In his final report before stepping down, former Special Rapporteur on the situation of human rights in the DPRK, Vithit Muntarbhorn clearly identified that such a pattern of gross human rights abuses, including torture, exists when he called North Korea human rights abuses “system and pervasive,” “harrowing,” “horrific” and *sui generis* (in their own category). UN Human Rights Council and UN General Assembly resolutions have continuously cited North Korean human rights violations as being ‘systematic’ and ‘pervasive’. Current UN Special Rapporteur Marzuki Darusman recently pointed out in remarks prepared for delivery to a conference in Washington on April 10 that egregious human rights violations were occurring in North Korea and that it would be “timely to undertake a comprehensive review...to assess the underlying patterns and trends and consider the need for setting up a more detailed method of inquiry such as a Commission of Inquiry.” Human Rights Watch fully concurs and we have joined other organizations, like Amnesty International, in an international alliance called the International Coalition to Stop Crimes against Humanity in North Korea (ICNKH) to press for a UN Commission of Inquiry. He also prioritized the need for further

engagement with China, which he sees as possibly playing an important mediation role in pressing reforms in Pyongyang. Agenda point one of that engagement should be pressing China security agencies to cease handing refugees *sur place* back to North Korea.

Human Rights Watch's research found that a wider swathe of so-called 'new' crimes connected with private markets, information and communication, and movement. As more of these activities are criminalized, it raises the possibility that more will be compelled to flee North Korea. In terms of communication and information, North Korean refugees repeatedly told us about difficulties with police when they were suspected of having or using a mobile phone. A 23-year old man who police informants said was seen using a mobile phone and fled North Korea in August 2011 said "I said I do not have a mobile phone...they didn't believe me. That's why I got thrown in prison and beaten with a wooden club...They were beating me for two hours every day...I felt frustrated because I think I'm not guilty. I just talked to my aunt [outside of North Korea] as a family member talks to another... they finally released me because they couldn't find the phone." Others who did admit using a phone had to persuade police they were calling China, not South Korea, with one woman explaining how it was the testimony of relatives and neighbors in her village that convinced the police she was not seeking to go to South Korea. Ultimately a bribe was accepted for her release, showing the new flexibility of administering punishments when money is available.

But with mobile phone technology seeping into North Korea, there are new possibilities of coordination between families to leave North Korea, and arrange payments and schedules with brokers to move people

out. The fact that HRW could meet in Thailand some North Koreans who had left the country several weeks before indicates the efficacy of these new coordination tools when refugees or their families have the financial means to pay to use them. Interestingly, a number were still in touch with relatives back in North Korea, who were hiding the refugee's disappearance through a combination of obfuscation and bribing local officials — again, showing how the situation may be changing in some areas.

Similarly, smuggling of CDs and DVDs containing Korean-language content from the China border is also a new crime that is facing a crackdown. North Koreans are copying discs in China and bringing them in, opening new avenues of information and cracking Pyongyang's propaganda lock on people's views about South Korea and the wider world. Risks are high, two women refugees told Human Rights Watch, and they were forced to flee the country when police arrested a person to whom they had recently sold 300 CDs. One said "most young adults sell the CDs and DVDs...almost all of them are doing that...[we] don't want to go against the law, but without that, it is hard to earn money..." Another two women spoke about young people in their village being arrested for watching CDs of South Korean TV programs, were several got three years, another person received a seven year term, and the owner of the house was 'sent to the mountains', banished to a prison camp. They said "if you are caught while you watch the drama, you would go to prison immediately." A different woman trader who was caught selling CDs said she was punished because the "North Korean government will never let the people see the outside world, that's how they can keep their own system."

Trading in markets and moving back and forth to the China border requires either establishing a so-called '83 company' and/or paying bribes to be absent from assigned work-places, and for being able to move from area to area without papers. Human Rights Watch found that while these activities were potentially criminalized, money again was a potential solution but that its efficacy only went so far, and those engaged in these activities could still be punished or forced to flee. A woman operating her own business said that "an unemployed person is supposed to go to a forced labor camp...so I constantly paid a certain amount of money to the company and secretly ran a business." But when she and her daughter were arrested for trading CDs and DVDs of Korean TV shows, they were arrested, tortured and sent to a labor camp. When they were released, they fled the country.

While CDs would earn the offender a jail term, it usually didn't rise to the level of a crime that a person would be executed for. However, HRW did hear about other economic crimes that do, such as theft of materials from factories or a piece of glass from a Kim Il-Sung picture, or for engaging in 'human trafficking' which is what the North Korean government refers to when discussing people guiding others to the border to leave North Korea. One trader who witnessed executions said "people who were involved in human trafficking were mostly executed...but others with Korean CDs and DVDs were usually not...unless there were too many cases happening and officials thought it was necessary to show people" that such actions were not tolerated. Another woman involved in people smuggling who had just paid 2 million South Korean won for her five year old child to be smuggled directly to the South told Human Rights Watch that "We told him [son left behind in North Korea]

to not care whether we are caught or not — I told him that if there is no contact [from us] he should consider us dead...Going to the concentration camp is not any different than execution.” Across the board, when asked about public executions they had witnessed and the crimes that were committed to receive that sentence, the so-called crime of “human trafficking” was mentioned. North Korea authorities frequently conflate “human trafficking” and “people smuggling,” which are two different crimes.

Our interviews with North Korean women found that many women are trafficked to China to marry Chinese men, but since time is short, there is no time to cover that today — but it is a serious concern that merits serious attention.

The DPRK government has clearly recognized that private markets and itinerant trading puts increasing numbers of North Koreans outside government control systems, like mandatory employment placements, and of course the reliance on the PDS is a thing of the past for most North Koreans. The government has thus created a set of penal offenses that effectively criminalize a wide variety of private economic activities and set out provide wide discretion to officials to interpret how and when to apply those crimes. Specifically, these are the provisions in the criminal code classified under the rubric of “Offenses against Management of the Economy” that criminalize “virtually all aspects of economic activity — commerce, financing, hiring of labor, foreign trade, and acquisition of foreign exchange...”² However, it is precisely the

² Stephan Haggard and Marcus Noland, *Witness to Transformation: Refugee Insights into North Korea*, Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C., January 2011, pp. 85–86.

enforcement of these provisions of the criminal code are being undermined by rent-seeking by local North Korean officials. One woman trader succinctly summed up the situation in her view — “the rich won’t be arrested even though they committed a crime. But the poor people get arrested even though they are innocent.”

Importantly, while there are limits to what money can facilitate, in many cases it is possible to pay bribes to seek release from police stations, soften punishments, or avoid arrest. The result is a degree of fraying of systems of DPRK control and the possibility that absent any significant change to permit economic reform and increase role of private markets and trading, a plausible presumption that this loosening may permit more North Koreans to escape, regardless of periodic clamp downs on the border. But nothing in Human Rights Watch research indicated that the relative atomization of North Korea action has been reduced, or that there has been any rise of any organized resistance to the regime.

The prospect of more mobility, better communications, and more coordinated efforts for North Koreans to flee their country is bringing interesting results and unusual refugees, like the wife of a police general; the daughter of a well-connected Pyongyang trader; former soldiers; and last but not least, a senior Security Department cadre. Are those with connections and resources starting to think about getting out? That some North Korean elites may also be taking this opportunity to get out is an interesting development for consideration by the Chinese authorities as they contemplate their forced return of refugees’ policy.

But for the time being, North Koreans will continue to flee to China, evade arrest and forced return, and with resources brought with them or earned while in China, find their way to Thailand. Like China, Thailand

does not recognize the arriving North Koreans are refugees. As they cross the Mekong River to river-districts in Chiang Rai province, North Koreans immediately seek to turn themselves into the nearest Thai police authorities, sometimes even approaching them with 'hands up,' that you got us. They are held for several days in northern Thai police lock-ups, and then taken into the Thai courts and prosecuted for illegal entry, and sentenced to ten days (in lieu of paying a fine) in a Thai prison (which refugees told us was like paradise compared to North Korean prisons). Following their release from prison, they are handed over to Thai immigration police, and transported to Bangkok for deportation. And then they are deported into the hands of the South Korean embassy which arranges onward travel to Korea. So in what is the ultimate irony, a journey that starts in China avoiding police and fearing deportation ends in Thailand with a willing deportation and the prospect of a new life.

Thank you for your attention and I look forward to your questions.

중국 내 탈북자 실상과 해결방안

필 로버트슨

휴먼라이츠워치

중국 내 탈북자 실상과 해결방안

우선 본 국제회의를 조직하고 휴먼라이츠워치를 이 자리에 초대해 주신 통일연구원의 김태우 원장님과 국제회의 준비를 위해 애써주신 준비위원들께 감사드린다.

휴먼라이츠워치와 같은 단체들이 북한의 인권침해에 대해 조사하는 것은 북한난민들을 보호하는 한편 이들을 만나기 위해 다가가야 하는 끊임없이 도전의 연속이다.

북한을 떠난 주민들은 문자 그대로 살아 움직이는 목표가 된다. 왜냐하면 북한주민들을 돕고 그들의 이야기를 전해주고자 하는 우리와 같은 인권단체들만이 아니라, 이들을 체포하거나 이들을 통해 이득을 보려는 사람들도 있기 때문이다. 북한주민들의 탈출을 방지하고 탈출하다 잡힌 주민들을 처벌하려는 북한 관리들이 사방에 깔려 있다. 다른 한편으로는 국경지역에 근무하는 북한과 중국 관리들이 난민들에게 통행을 허가해주는 대가로 금품을 갈취한다. 중국의 공안과 기관들은 북한난민들을 북한으로 돌려보내 처벌받도록 하기위해 체포한다. 인신매매업자들은 결혼상대를 찾는 중국 남성들에게로 탈북여성들을 데려간다. 국경을 넘나드는 인간 밀수업자들은 북한난민들의 최종목적지인 한국에 입국할 수 있도록 이들을 태국으로 입국시키면서 나름의 이득을 챙긴다.

올해 휴먼라이츠워치는 2010, 2011, 2012년 일사분기에 북한을

탈출했던 60여명과 인터뷰를 실시하였다. 아직 인터뷰 내용을 분석하는 중이라 현 단계에서 자세한 결과를 제시할 수 없지만 이번 포럼에서는 그동안 새롭게 발견한 일부 사실들만 간략히 전달하고 몇 달 후에 전체적인 내용을 보여드릴 것을 약속한다.

개략적으로 이번 조사는 시설시장 활동, 북한관리의 부패와 새로운 정보통신기술이 결합되어 지금까지 제한되었던 활동이 더 용이해졌고, 내부의 움직임이 더 촉진시켰으며, 북한 정부의 선전을 타파하고, 북한에서의 탈출을 가능케 하고 있다는 점을 보여주고자 했다. 이와 같은 경향으로 인해 결국 유엔난민기구(UNHCR)이나 국제사회가 중국이 국제인권 의무를 준수하고 탈북자를 인정하도록 설득하는 것이 더욱 중요해졌다. 이들은 단지 “피난자(escapees)” 또는 “탈주자(defectors)” 또는 “경제적 이주자(economic migrants)”가 아닌 보호를 신청할 수 있고 한국, 미국 또는 그들을 받아주는 다른 제3국에 정착할 수 있도록 영구적 해결방안(durable solutions)을 구할 수 있는 “난민(refugees)”이다.

많은 북한주민들이 적대계층이나 동요계층으로 분류되었고 북한이 비준한 바 있는 자유권규약과 사회권규약에서 옹호하고 있는, 이른바 정당한 권리와 활동이 여러 가지 형태의 범죄로 분류되어 차별, 학대, 체포, 구금을 당했기 때문에 북한을 떠나게 되었다. 그러나 북한을 떠난 주민들 중에는 적대계층이나 동요계층 외에 농부, 노동자 및 이른바 고위층이라고 할 수 있는 정부 관리들과 그 가족들도 있다. 사실 이들은 처음 얼핏 보기에 북한을 떠날 이유가 없어 보이지만 이런 사람들조차 북한을 떠날 결심을 하고 있는 것이다. 중국은 북한을 떠난 모든 사람들을 “경제적 이주자”로 간주하여 유엔난민기구의 보호를 구할 수 있는 이들의 권리와 난민 지위를 부여 받을 수 있는 권리를 부정함으로써, 1982년 중국이 비준했던 1951년 난민협약(Refugees Convention)과 1967년 난민지위에 관한 의정서(Protocol relating to the Status of Refugees)를 위반하고 있다. 망명자를 박해가 우려되는 국가로 송환해서는 안 된다

는 강제송환금지의 원칙(principle of non-refoulement)은 국제법의 관례인데, 이런 중국의 행동은 법치주의를 존중하는 국가라는 주장을 스스로 부정하는 것이다.

주최 측으로부터 북한난민들의 힘든 상황을 기술할 뿐만 아니라 이 문제의 해결방안에 대한 제안을 요청 받았는데, 이것은 정말 어려운 문제이다. 북한난민들을 난민으로 인정하지 않으려는 중국의 태도에 대해 올해 초 한국에서 취했던 대중의 압력, 매스미디어의 관심, 대규모의 송환반대운동, 중국이 자발적으로 존중하겠다고 비준한 국제기준을 따르도록 압력을 가할 수 있는 정부간 협정(government to government engagement)외에 달리 특별한 해결방법은 없다. 중국정부가 일부 북한난민들을 조용히 한국대사관에 오래 숨을 수 있도록 하여 중국을 떠날 수 있도록 허용한 것도 이와 같은 압력이 작용했기 때문인 것으로 보인다. 따라서 한국 국민과 한국 정부는 북한난민들을 북한으로 송환하지 않도록 더욱 공개적으로 중국을 압박해야 한다.

그러나 중국에 있는 모든 북한주민들은 북한으로 송환될 경우 불법으로 북한을 떠났기 때문에 심각한 처벌을 받게 되므로 마땅히 현지난민(refugees surplance)¹으로 간주되어야 한다. 1951년 난민협약 제1조에서는 난민을 “인종, 종교, 국적 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거가 있는 공포로 인하여, 자신의 국적국 밖에 있는 자로서, 국적국의 보호를 받을 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 혹은 개인적인 사정 이외의 이유로 인하여 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자…”라고 정의하고 있다.

여기에서 핵심은 북한난민들이 과거 정부 관리이건, 농부이건 간에

1 (역자 주) 유엔난민기구(UHCHR)가 규정한 현지난민들(refugees surplance)은 국적국을 떠나 외국에 입국한 후 국적국 내의 상황이나 자신의 행동 때문에 다시 돌아갈 수 없거나 돌아갈 의사가 없는 사람들을 일컫는데, 사전에 박해를 받고 탈출한 경우나 사후에 박해를 받게 될 수 있는 것이나 그 결과는 같기 때문이다. 이렇듯 협약난민이 아니라 할지라도 UNHCR에 의해 난민판정을 받으면 난민이 될 수 있다.

북한으로 송환되었을 때는 핍박과 고문을 당하게 될 것이라는 사실이다. 보위부는 2010년 탈북을 ‘국가반역죄’로 규정하는 포고문을 발표했다. 탈북한 보위부의 고위 장교는 “내가 담당하는 지역에서 잡혀온 모든 사람들이 내게 보내진다.”고 말하며, 탈북자를 심문하는 동안 행해지는 고문에 대해 “가장 먼저 정신적인 고통을 가하는데… 탈북자들은 독방에 감금되며 이들에게는 생존에 필요한 최소한의 음식만이 제공된다. … 말하지 않으면 두들겨 맞는다. 탈북자들의 반응에 따라 매질도 달라진다.”라고 설명했다. 물론 한국과 연계되어 있다고 의심받는 자들은 아마도 관리소(정치범수용소)나 교화소로 보내져 더 심한 처벌을 당하게 될 것이다. 그래서 설령 북한을 탈출한 사람들이 휴먼라이츠워치와 남한으로 가려는 의사가 있었다 하더라도 잡혔을 경우에는 중국에서 장사만 했을 뿐이라고 말해야 했던 것이 사실이다. 그러나 보위부에서 북한을 탈출한 사람들이 중국에 갈 의도만 있었다고 판단할지라도 이들은 집결소나 노동단련대에서 구타, 강제노동, 학대 등을 당한다.

중국은 뿐만 아니라 최근에 윈난(Yunnan)성의 버마에서 온 카친인(Kachin)과 같은 난민신청자들 역시 유엔난민기구 직원들을 아무런 제약 없이 만날 수 있도록 허락한다는 유엔난민기구와 맺은 협정(1995년)을 무시하고 있다. 그 대신 중국은 1986년 북한과 맺은 상호협정을 계속 따르겠다고 보도하고 중국에서 발견한 북한주민들을 강제로 북한으로 송환하고 있으며, 그럼에도 불구하고 유엔의 강대국인 중국은 유엔난민고등판무관프로그램의 집행위원회 회원국으로 활동하고 있다. 유엔난민기구는 이 문제를 제기해야 하며 동 집행위원회에 있는 다른 정부들도 북한난민에 대한 중국의 행동에 심각한 우려를 표시해야 한다. 집행위원회의 회원국 정부들은 중국이 국제적인 기준을 이행하기 위해 법을 존중한다는 방침에 의거하여 난민들의 권리를 존중할 것을 기대한다고 분명히 밝혀야 하며, 또 그렇게 하는 것이 집행위원회의 주요 회원국인 중국을 위해서 절대로 필요하다.

북한난민이 직면하는 학대에 대해 최근 유럽의회에서 결의안이 채택되었는데, 이 결의안은 중국정부가 “국제법, 특히 1984년 고문방지협약과 더불어 특히 1951년 유엔난민협약과 1967년 의정서를 준수하여 탈북한 후 귀환자와 그 가족들이 학대나 심지어 처형을 당한 위험이 크기 때문에 이들의 송환을 중지”²하도록 촉구했다.

중국의 조치는 1988년 고문방지협약을 준수하겠다고 약속한 것과 배치되는 것이어서 특히 더 불합리하게 느껴진다. 동 협약 제3조 1항은 “어떠한 당사국도 고문 받을 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 다른 나라로 개인을 추방·송환 또는 인도하여서는 아니 된다.”고 명확하게 규정하고 있다. 계속해서 동 조항은 “위와 같이 믿을 만한 근거가 있는지 여부를 결정하기 위하여, 권한 있는 당국은 가능한 경우 관련국가에서 현저하며 극악한 또는 대규모 인권침해 사례가 꾸준히 존재하여 왔는지 여부를 포함하여 모든 관련사항을 고려한다.”고 명시하고 있다.

전 유엔 북한인권 특별보고관이었던 비딧 문타폰(Vithit Muntarbhorn)은 임기를 그만두기 전 제출했던 마지막 보고서에서 고문을 포함한 일련의 심각한 인권침해의 유형에 대해 북한 인권침해가 “체계적으로 만연해 있으며(systematic and pervasive), 고통스럽고, 공포감을 일으키며, (그들 나뉠의 범주에서) 독특하게(sui generis) 존재한다.”고 명확히 밝히고 있다. 유엔인권이사회와 유엔총회 결의안은 계속 북한의 인권침해가 “체계적으로 만연해” 있다고 지적한다.

현재 유엔특별보고관 마르주키 다르즈만(Marzuki Darusman)은 최근 4월 10일 워싱턴에서 열린 회의에 참석해 북한에서 일련의 심각한 인권침해가 발생하고 있다고 밝혔다. 그는 진행되고 있는 인권침해의 유형과 경향을 평가하기 위해 포괄적인 검토가 시의 적절하게 이루어져야 하며, 심의위원회와 같이 구체적인 조사방법을 수립해야 할 필요성도

2 북한난민들의 상황에 대한 유럽의회결의안(2012/2655(RSP)).

고려해야 한다고 말했다. 휴먼라이츠워치는 이에 완전히 동의하며 국제엠네스티를 비롯한 다른 기관들과 공동으로 ‘북한 반인도 범죄철폐 국제연대(International Coalition to Stop Crimes against Humanity in North Korea, ICNK)’를 형성해 국제적인 연대를 맺어왔다. 또한 다루즈만 보고관은 중국과 협의필요성에 우선순위를 부여하며 중국이 북한의 개혁을 압박할 수 있는 중재자로서 중요한 역할을 수행할 가능성이 있다고 보았다. 그 협의의 첫 의제가 중국 공안을 압박해 현지난민(refugees surplance)인 탈북난민들이 북한으로 송환되는 것을 막는 것이다.

휴먼라이츠워치는 조사를 통해 소위 광범위한 영역의 “새로운”범죄들이 사설시장, 정보통신, 저항운동과 연관되어 있음을 알게 되었다. 이런 활동은 불법이므로 더 많은 범죄로 말미암아 북한주민들이 북한을 떠날 가능성이 높다. 예를 들어 정보통신의 경우 북한난민들은 핸드폰을 사용했다고 의심받을 경우 감시를 당해 생기는 어려움에 대해 반복적으로 얘기했다. 23세의 북한 청년은 경찰의 정보원이 그가 핸드폰을 사용하는 것을 보았다고 고발해 2011년 8월 북한을 탈출했다고 말했다. 그는 “나는 핸드폰이 없다고 얘기했지만 그들은 내 말을 믿지 않았고 감옥에 갇혀 나무 몽둥이로 맞았다. 나는 단지 북한을 떠나 있는 숙모에게 가족의 한 사람으로 대화를 나눴을 뿐이었다. 그들은 핸드폰을 찾지 못하자 결국 나를 풀어주었다.” 핸드폰을 사용했다고 시인한 사람들은 중국에 전화를 했던 것이지 한국에 전화를 걸었던 것이 아니라고 경찰을 설득해야 했다. 한 여성탈북자는 이것이 친척들과 이웃들이 그녀가 한국에 가려고 했던 것이 아니라고 경찰을 안심시키기 위해 했던 증언이라고 설명했다. 마지막에 그녀는 뇌물을 주고 석방되었는데 돈을 줄 경우 처벌을 집행하는데 새로운 유연성이 작용하고 있음을 보여주는 측면이다.

그러나 북한사회에 깊숙이 파고든 핸드폰은 북한을 떠나려는 가족들을 중재하여 브로커와 떠날 수 있도록 비용과 일정을 논의할 수 있게 한다. 휴먼라이츠워치가 불과 몇 주 전에 북한을 떠났던 북한주민들을 태국에서

만날 수 있었던 것은, 난민들이나 그 가족들이 핸드폰을 사용할만한 경제력만 있다면 핸드폰이 새로운 협력수단으로 유용할 수 있음을 보여준다. 흥미롭게도 북한난민들은 북한에 남겨진 친척들과 연락을 주고받고 있었다. 친척들은 이런 혼란한 상황을 관리에게 뇌물을 제공해 가족 일부가 사라졌다는 사실을 숨긴 채 살고 있었다. 이는 일부 지역에서 상황이 변할 수 있는 여지가 있음을 보여주는 것이다.

비슷한 예로, 중국 국경에서 한국어로 된 CD와 DVD의 밀수도 단속의 대상이 되고 있는 또 다른 신종 범죄이다. 북한주민들은 중국에서 디스크들을 복사한 후 북한에 들여와 새로운 정보의 장을 펼치고 있어, 한국이나 세계에 대한 주민들의 시야를 봉쇄하려는 북한의 선전이 무너지고 있다. 실제로 두 명의 여성 난민은 자신들로부터 300장의 CD를 사갔던 사람이 최근 경찰에 체포되어 북한을 떠날 수밖에 없었다고 말했다. 그 중 한 여성은 “대부분의 젊은이들이 CD와 DVD를 판다 … 대부분이 그렇게 한다 … [우리가]법을 어기려는 것이 아니라, 그거라도 안 하면 돈 벌기 어렵다. …” “또 다른 한 명은 자신이 살고 있던 마을의 청년들에 대해 얘기했는데, 한 집에 모여 한국 TV 프로그램이 복제된 CD를 봤다는 이유로 청년들 여러 명이 체포되어 3년 형을 받았고, 다른 한 명은 7년 형을 선고 받았으며, 집 주인은 ‘산간지역으로 이송되어’ 정치범수용소로 보내졌다고 말했다. 이들은 “만약 드라마를 보다가 잡히면 바로 감옥에 가게 된다.”고 말했다. CD를 팔다가 체포된 경험이 있는 다른 여성 판매자는 자신이 처벌받은 이유가 “북한당국은 북한 체제를 지키기 위해 사람들이 외부 세계를 보드는 것을 허용하지 않기 때문이다.”라고 말했다.

장마당에서 거래하고 중국 국경지역을 왕래하기 위해서는 소위 “83기업소”를 세우거나, 담당 근무지를 벗어나기 위해 뇌물을 제공하고, 서류 없이 지역과 지역을 이동할 수 있어야 한다. 휴먼라이즈워치는 이런 활동이 잠재적으로 불법화될 가능성이 있음을 발견했고, 뇌물이 또 다시 가능

한 해결책이 되어 지금까지는 효력을 발휘했지만, 이런 활동에 참여한 사람들은 여전히 처벌받거나 탈북했다. 사업을 운영하는 한 여성은 “실업자는 강제노동수용소에 가도록 되어 있어서 … 나는 계속해서 회사에 계속 일정한 금액의 돈을 내고 몰래 사업을 운영했다.” 그러나 그녀는 딸과 함께 한국 방송이 녹음되어 있는 CD와 DVD를 팔다가 체포되어 고문을 당하고 노동수용소로 보내졌다. 감옥에서 풀려난 후 그들은 북한에서 탈출했다.

CD때문에 사람들이 체포되어 감옥에 가긴 하지만 일반적으로 처형되는 차원의 범죄는 아니었다. 그러나 휴먼라이츠워치는 다른 경제 범죄의 경우 처형이 이루어지고 있다고 들었는데, 공장에서 물품이나 김일성 사진에 부착된 유리를 훔치는 경우, 북한을 떠나기 위해 다른 사람들을 국경으로 안내하는 것이라고 부르는 ‘인신매매’에 가담할 경우이다. 처형을 목격한 한 판매자는 “인신매매에 참여한 사람들은 대부분 처형되었다. … 그러나 한국 CD나 DVD와 관련된 사람들은 대체로 그렇지 않다. … 만약 너무 많이 발생하지만 않는다면 관리들은 사람들에게 그런 행동은 용인될 수 없음을 보여줄 필요가 있다고 생각할 것이다.” 밀수꾼과 관련된 사람들과 연관된 다른 여성은 자신의 5살 난 아들을 한국에 보내기 위해 한국 돈으로 2백만 원을 지불했다고 말했다. “우리는 [남겨진 아들에게] 우리가 잡혔는지 신경 쓰지 마라. 만약 [우리 쪽에서] 연락이 없다면 죽은 줄로 알아라 … 정치범수용소에 가는 것은 처형된 것과 별 차이가 없다.” 라고 말했다고 한다. 국경 너머에서 공개처형이 있었는지 물었을 때, 그들은 그런 처벌을 받는 범죄를 목격한 적이 있는데, 이른바 ‘인신매매’라고 응답했다. 북한당국은 자주 다른 두 개의 범죄인 ‘인신매매(human trafficking)’와 ‘사람들의 밀입국(people smuggling)’을 혼용해서 사용한다.

우리는 북한여성과 인터뷰를 하면서 많은 여성들이 중국남성과 결혼하기 위해 중국으로 인신매매를 당했다는 것을 알게 되었다. 주어진 시간이

짧기 때문에 그 이야기는 오늘 이 자리에서 다 얘기할 수가 없다. 그러나 이것은 매우 심각한 문제로 진지하게 관심을 기울일 필요가 있다.

북한 정부는 북한주민들이 사설시장과 행상으로 인해 의무적인 직장배치와 같은 정부의 통제체제에서 점점 벗어나고 있음을 명확하게 인식하고 있다. 물론 배급제에 의존하는 것은 대부분의 북한주민에게 이미 과거사가 되었음을 말할 것도 없다. 그러므로 북한 정부는 사적 경제활동을 효과적으로 처벌할 수 있는 일련의 형법 범죄에 관한 조항들을 신설하여 언제, 어떻게 이와 같은 범죄를 적용해야 하는지 해석할 수 있는 넓은 범위의 재량권을 관리에게 제공하였다. 구체적으로 “경제 관리에 관한 범죄”라는 제목으로 분류되어 있는 형법 범죄 조항들은 “상업, 재정, 인력고용, 무역, 외화취득 … 등과 같은 사실상 모든 종류의 경제활동”을 처벌하고 있다. 그러나 북한의 지방 관리들의 지대추구(rent-seeking)로 인해 이와 같은 형법 조항들이 정확하게 집행될 가능성이 약화되고 있다. 한 여성 판매자는 이 상황을 한 마디로 이렇게 요약한다. “부자들은 범죄를 저질러도 처벌되지 않는다. 그러나 가난한 이들은 죄가 없어도 체포된다.”



주목할 점은 돈을 이용해 상황을 해결할 수 있는 부분이 제한되어 있긴 하지만, 많은 경우 경찰서에서 풀려나거나, 처벌을 경감시키거나, 체포를 피하는 것이 뇌물을 통해 가능하다. 그 결과 북한 당국의 통제시스템이 점점 쇠퇴하며, 경제개혁을 허용할 어떤 중대한 변화도 하지 않을 가능성, 사적 시장과 무역의 역할이 증대되고 있다. 이런 주기적인 국경지역의 단속에도 불구하고 체제 이완현상으로 더 많은 북한주민들이 탈출할 것으로 추정된다. 그러나 휴먼라이츠워치의 조사에서 북한주민의 개인행동이 감소했다거나, 정권에 대한 조직적인 저항이 일어났다가나 하는 징후는 없었다.

더 나은 이동성, 더 발달한 정보통신, 더 많은 협력으로 인해 경찰청장의 아내, 유력인사인 평양상인의 딸, 전 군인, 마지막으로 정말 중요한 보위부

고위간부와 같은 특이한 난민들이 자신의 조국을 떠난다는 것은 흥미로운 결과다. 연결망과 자원을 가진 사람들은 북한을 떠나려고 생각한 것일까? 일부 북한 엘리트들이 이 기회를 이용해 탈출할지도 모른다는 사실은 중국이 난민을 강제로 송환하는 정책을 고려할 때 참조해 보아야 할 흥미로운 발전이기도 하다.

그러나 당분간 북한주민들은 중국으로 계속 탈출할 것이고 체포와 강제송환을 피해 가진 자원과 중국에 있는 동안 번 돈으로 태국으로 갈 길을 모색할 것이다. 중국처럼, 태국 역시 북한주민들을 난민으로 인정하지 않고 있다. 메콩강을 건너 치앙 라이(Chiang Rai) 지방의 강 지구(river district)에 도착한 북한주민들은 곧바로 가까운 타이 경찰당국에 찾아간다. 어떤 경우는 심지어 경찰에게 다가가 ‘손을 들고’ 자기들을 잡아가라고 한다. 북한난민들은 북부 태국 경찰소의 철창 안에서 며칠 동안 갇혀 있다가 태국 법정으로 끌려가 불법입국으로 기소를 당한다. 그들은 북한과 비교할 때 천국과 같은 곳이라고 말하는 태국 감옥에서 벌금을 못 내어 이에 상응하는 10일 형을 선고 받는다. 감옥에서 풀려난 후 북한난민들은 태국 이민국 경찰에게 넘겨져 송환되기 위해 방콕으로 이송된다. 그리고 나서 한국행 편도여행을 마련해 놓은 한국대사관으로 넘겨진다. 정말 아이러니한 사실은 그 여행이 공안을 피해 송환의 두려움이 가득한 중국에서 시작해서 자발적인 송환과 새로운 삶의 가능성이 있는 태국에서 끝난다는 사실이다.

관심 있게 들어주신 모든 분께 감사드리며 질문을 기다리겠다.




**Advancing Human Rights
in North Korea:
Awareness, Empowerment
through Information, and
Knowledge into Action**

Lynn Lee

NED





Advancing Human Rights in North Korea: Awareness, Empowerment through Information, and Knowledge into Action

I. Background and Context

The promotion and advancement of North Korean human rights has come a long way. In the last few months, a number of indications have pointed to a higher awareness and recognition of the dire human rights situation in North Korea—among the South Korean public and throughout the rest of the world. We are seeing a gradual acceptance of North Korean human rights as a universal issue. For instance, just last month the European Parliament passed a broad resolution to condemn the Chinese government’s repatriation of North Korean refugees as well as its treatment of four human rights activists who have been detained in China since March 2012. When 31 North Korean refugees were arrested by the Chinese authorities and set to be repatriated to North Korea in February 2012, people from different walks of life came together

in solidarity and demonstrated in front of the Chinese embassy in Seoul to call for the release of the refugees. Well-respected international media outlets such as the BBC, The New York Times, Wall Street Journal, and The Washington Post, have recently written articles and op-eds highlighting the importance of making North Korean human rights issues a priority area of focus for the international community. After the Committee for Human Rights in North Korea (HRNK)'s conference on political prisons in North Korea in April this year, The Washington Post editorial board wrote: "Enough is known...for indifference to be inexcusable." In other words, those of us who believe in human rights as a universal value can no longer say we were not aware of the situation. Lack of information can no longer be the excuse for doing nothing about the dire human rights condition in North Korea.

These international responses to North Korean human rights issues are certainly the result of the hard work and commitment to this cause by human rights groups and activists in South Korea as well as in the international community. However, the condition in North Korea remains grim, whether one looks at it from the political, social, or economic perspective. Humanitarian organizations working inside North Korea have continued to argue for more humanitarian assistance due to the chronic food shortages and malnutrition that affects particularly mothers and children, whose stunted growth is a prevalent consequence of the starvation they endure. North Korean refugees who fled their country and resettled in South Korea and other parts of the world have provided numerous accounts of human rights violations, offering the world a glimpse of the hopeless reality inside North Korea. In every aspect, the general population of North Korea is clearly far from enjoying the

fundamental rights to exist in dignity and respect as human beings. Much work is still needed by the North Korean human rights community.

When the National Endowment for Democracy (NED) began to support North Korean human rights groups in the late 1990s, very few knew of, or thought it was worth caring about, what was going on inside North Korea. It was through humanitarian groups and individuals working to help the flight of refugees to China during the Arduous March that the world learned of great famines, which had killed somewhere between 800,000 to 2 million people in North Korea in the late 1990s. Since then, over 23,500 North Korean refugees have resettled in South Korea as well as in other parts of the world such as Great Britain, France, Canada, and the US. Through the accounts of the human rights violations these defectors witnessed and experienced themselves in North Korea, civil society groups, including North Korean defectors themselves, have been able to carry out human rights documentation and international and domestic advocacy and campaigning to draw the attention of the international community and the South Korean public to what was happening inside North Korea. In addition, these groups also ran independent radio and other media programs for people inside North Korea to understand the reality of their own situation as well as the freedom, economic prosperity, human rights, and democracy enjoyed by people in South Korea and other parts of the world.

During the time when the North Korean human rights community was becoming more vibrant and energized by the urgency to expose abuses taking place inside the country, it also faced many challenges, because North Korean human rights was, and still is to some degree

even now, a politically contentious and divisive issue in South Korea. Civil society groups and NGOs had to fight hard to keep the North Korean human rights movement alive. I also recall participating in debate seven in the late 2000s in the US and South Korea on how serious the North Korean human rights situation was whether the accounts of the defectors were credible and whether the human rights community was politicizing rightful punishments of criminals and taking people's attention away from the real issues — inter-Korea reconciliation and poverty reduction, both of which are of course extremely important issues as well.

Now, there is an emerging consensus in the broader North Korea community that human rights is a serious, universal issue. However, the manner in which to address North Korean human rights remains a contentious and divisive issue both in South Korea, and to a certain extent, Washington DC.

This morning I have been asked to speak about how to improve civil liberties in North Korea based on my experience as the program officer for North Korea at NED. NED is a democracy, not a human rights organization. Its mission is to strengthen democratic institutions around the world, providing assistance to civil society groups that are trying to build a democratic society and political system. However, when addressing a totalitarian country such as North Korea whose priority clearly does not lie in the well-being of its people, human rights and the free flow of information are the necessary first steps of democracy support that may lead to other steps as the isolation of the society begins to break down.

In this context, I am going to discuss three areas to consider and

explore in improving human rights: 1) raising awareness of North Korean human rights 2) empowering North Korean citizens with information; and 3) turning knowledge into action. The identification of these three areas has been informed through my work with various human rights and democracy activists and groups working on North Korea as well as in the Asia region and around the world.

II. Raising Awareness of the Human Rights Situation in North Korea

Raising awareness of the dire human rights situation in North Korea is a crucial element in improving the condition in North Korea. The relentless work of North Korean human rights documentation and advocacy and campaigning has begun to show some progress. Many people around the world have become interested in North Korea through books and oral testimonies of North Korean defectors as well as well-documented human rights reports and articles. So I believe well-designed campaign and advocacy efforts can leverage this interest and enable ordinary citizens to take part in improving the human rights situation in North Korea, whether it is through grassroots advocacy, humanitarian or development assistance, or financial support for groups working on North Korea issues.

International conferences on North Korean human rights in different parts of the world, human rights documentation in accordance with international standards, international policy advocacy and public outreach programs, have made possible events such as today's conference

convening scholars and practitioners from different fields to explore ways to improve civil liberties in North Korea. Even as all of this awareness raising has come a long way, continued focus on this effort necessary. As the Kim Jung-eun regime continues to oppress its people, the human rights community should continue to document and expose the terrible abuses that take place every day in North Korea, end starvation and restore the well-being of North Korean citizens, as well as work toward ending the scandal of China's repatriation of refugees to North Korea where they face prison, starvation, torture, and execution.

III. Empowering North Korean Citizens through Information

In human rights and democracy, as well as in the development field, the empowerment of people in North Korea is a key component of sustainable change. As the most oppressed and closed society in the world, people in North Korea hear, speak, and learn only what the regime allows. Their understanding of their own situation as well as the outside world is obviously limited and colored by the North Korean propaganda. Therefore, it is important to help them to better understand their own reality and recognize that they deserve a better life and a government that exists to ensure its citizens can enjoy their civil liberties and live to their full potential as human beings. In this regard, channeling news and information through various media conduits is perhaps the best way to engage with and empower people living in a closed society. Fostering the free flow of information feeds into the wider objective

of empowering people by providing them with information that can help them gain control over their own lives, and eventually, engage in ways to bring about positive change in their society.

Many human rights organizations have been working to make available alternative sources of news and information inside North Korea for North Koreans so that they can obtain accurate information about their own society as well as the outside world. When the human rights community first considered the free flow of information as a way to advance North Korean human rights, shortwave radio programming seemed to be the best channel through which to reach North Koreans. At the time, North Korea had domestic-only cell phone services, while internet access was virtually non-existent. Throughout the past several years, these radio stations have gained gradual listenership inside the country among those who depend on their radio programs for timely and reliable news and information. These groups have demonstrated through their radio programming the importance and effectiveness of efforts to support the free flow of information as a way to help their North Koreans see their country as it really is. Inspired by the effectiveness and potential of the radio programs, an increasing number of groups and individuals are disseminating information inside the country in USB and DVD format, and are looking at developing more sophisticated methods of spreading information inside the country.

Inter Media's most recent media survey report shows that foreign media plays an important role as providers of alternative news and information inside North Korea, allowing North Koreans to exercise their right to information and helping them to become aware of their potential. Also, North Koreans' growing reliance on foreign media rather than their state

media, an increasing awareness of the economic and social discrepancies that exist between North and South Korea, and a rising demand for diverse and more sophisticated, analytical information among those who have had exposure to foreign media inside North Korea all point to the importance of increasing more information flows into the country. The human rights community should continue to explore ways to provide more accurate, credible, and relevant information to break the information blockade in North Korea.

IV. Knowledge into Action

Although there is always more to do in terms of awareness raising in the case of North Korean human rights, there comes a time when the community needs to think about what to do to with this increased awareness and access to information. It is a known fact that awareness and knowledge do not automatically transform into action. After people are empowered with knowledge, what are some methods to ensure that people actively use this knowledge? This is one of the challenges in human rights advancement in North Korea.

The idea of turning knowledge into action does not equate to “overthrowing the regime.” Rather, it is connected to the question of how the international community can help to advance human rights in North Korea. What can North Koreans themselves do to improve their own human rights situation? These are difficult questions to answer, and I am hoping that the North Korean human rights community is constantly thinking about them and will be able to provide imaginative

and innovative ideas for transforming knowledge into concrete action. Meanwhile, here are some of my observations on what I think the community has begun to do in an effort to make this happen: 1) linking North Koreans with the outside world and opening up direct communications with them to help them realize they have supporters outside of the country; 2) building the capacity of those who will have direct interaction with North Korean citizens; and 3) building coalitions and partnerships with international and regional networks to foster solidarity and make North Korean human rights a truly universal issue as well as to learn from the experiences of international and regional civil society organizations that have gone through peace building and democratic transitions.

1. Linking North Koreans and the Outside World/ Communication

Encouraging direct communications between North Koreans and the outside world is one important area of assistance. Such links will help North Koreans to develop more concrete ideas about the world, enabling them to think strategically about how to improve their lives and what type of support would be most valuable from their new social networks. So far, most of the human rights promotion in North Korea has focused on raising awareness of the situation in North Korea and empowering North Koreans with news and information. From news and information provided through radio and other media formats, they may become aware of what is wrong with their society and what is happening in the rest of the world. In some cases, they may access foreign media, which

provides information on ways to improve their lives and what steps they may need to take to bring about those changes. However, this type of newly-gained knowledge does not usually transform into action.

Opening up direct lines of communications between North Koreans and the outside world may be one way to help turn their knowledge into action. Some recent developments have shown that there is willingness on the side of the North Korean people to reach out to the outside world and share their thoughts and opinions about what is happening inside North Korea. For instance, North Korea-related websites and media organizations often report or write for North Koreans who want to share their stories to the rest of the world. Some overseas North Koreans leave comments and send messages to express their thoughts on North Korea-related articles they read on these websites. In the beginning, the primary target audiences of these websites were South Koreans and the rest of the international community. However, there is evidence that an increasing number of North Koreans who are visiting foreign countries — legally or illegally — are reading the news stories on these websites to learn more about their own country. They have also come to learn that there are people who care about their country in the rest of the world.

In addition, an increasing number of North Korean defectors are in direct communication with their friends and family inside North Korea and send remittances to help their family members. Communicating constructively and strategically with their contacts inside the country to gauge opportunities or demand for the types of information and skills they may require for better business investments, as well as for them to participate in expanding an independent space through the expansion

of private markets, may be potentially useful for the advancement of civil liberties in North Korea. Besides the internet and direct phone calls, well-designed exchange and basic democracy and market economy training programs that provide an opportunity for North Koreans to be exposed to the outside world and interact with citizens of democratic societies may be a positive influence for them. It might spark their interest in thinking about how to turn their exposure and knowledge into action in their country.

2. Capacity Building

As more people establish direct contact and networks with North Koreans, they should be able to take full advantage of this development. I would like to put a special emphasis on building the capacity of young North Koreans. It is important to remember that young North Korean defectors represent a potential cadre of skilled professionals who are schooled in the South, familiar with how a modern political and economic system functions, and motivated to liberate and rebuild their homeland. When North Korea opens up, they could take an active role in building the linkages and laying the foundation for eventual reunification.

Another area is training just across the border in China about free market economies, human rights, and democracy. Many North Koreans visit China regularly to pursue business opportunities. Open-minded North Koreans who are familiar with outside information, which more North Koreans are receiving through satellite television, radio, or from relatives in South Korea, readily take part in education and training programs and absorb everything taught to them, including critical

thinking and analytical skills, and often return to learn more. We hope that some of those who have completed the programs become trainers themselves in China so that they can gain the experience needed to carry out such trainings inside North Korea.

3. Coalition Building

Developing strong partnerships between the international community and South Korean NGOs, including defector organizations, is vital to turning knowledge into action. The South Korean government, South Korean civil society, and defectors are more in tune with what might and might not work and they are in the best position to contextualize experiences and lessons learned by others in similar settings. First, there is the need to strengthen the links between North Korean defectors and South Korean activists by supporting their efforts to work together to advance human rights in North Korea and build a unified and democratic Korea. South Korean and North Korean defector groups must build the kind of trust, mutual understanding, and respect that will be needed to work together for the common goal.

The South Korean government and social welfare and education organizations have deep and valuable experience gained through the resettlement process of the defectors in South Korea, and it is important to share their experiences with the international community to help them contribute in their nuanced roles to improving civil liberties in North Korea now as well as when it opens up. For instance, based on the South Korean experiences, an international NGO specializing in human rights and civic education in transition countries could work with South

Korean and North Korean defector NGOs to begin to think about designing a human rights curriculum for North Koreans. We must recognize different strengths and knowledge that U.S., Korean, and international organizations could offer, and provide opportunities to come together to share information, exchange experience, and jointly examine the work ahead in order to design successful and effective initiatives that can assist in a peaceful unification process.

It would particularly be important to reach out to human rights organizations based in the Asia region, former communist and other transition countries, which tackled transition-related issues on the ground or at the grassroots level. Although one may think North Korea's human rights situation is different from the struggles of other countries in Asia, there are always lessons to be learned from their experiences and gain their support to build a stronger regional voice in solidarity with North Korea's broader neighbors who have recently experienced and still are going through human rights struggles in their countries. For instance, Initiative for International Dialogue (IID) based in the Philippines took a critical role during the cease-fire negotiations and peace building in Mindanao and the democratic transition in East Timor. Based on its extensive experience in conflict resolution and peace building, human rights monitoring, and grassroots advocacy and campaigning, IID has offered training, consultation, and other types of support to many civil society groups in the Asia region. Asia Forum for Human Rights and Development (Forum Asia) is another network of human rights organizations in Asia, which has been actively involved in human rights training and advocacy around the region. Groups such as IID and Forum Asia are important resources and partners for North Korean human rights

groups through which they can build solidarity with other human rights groups in Asia and gain regional support for North Korean human rights.

V. Conclusion: Democratic Change

To improve the human rights situation in North Korea, both North Koreans and the international community need accurate information to become aware of the grim reality in North Korea, and opportunities to turn their knowledge into action. However, cultivating a culture of respect for human rights can be achieved only through democratic institutions built and strengthened on democratic ideas and values. These institutions, founded to represent and protect the interests of its population, will be the most reliable protection and defense of human rights. For these institutions to exist in North Korea, a peaceful, democratic transition is necessary. Without a democratic system, the population will remain vulnerable to human rights abuses and will not be able to enjoy its full potential as human beings.

**북한인권 증진방안:
정보를 통한 인식과 역량강화
그리고 실천**

린 리

미국 민주주의재단

북한인권 증진방안: 정보를 통한 인식과 역량강화 그리고 실천

I. 배경과 맥락

북한인권의 증진과 발전은 오랜 여정의 과정이다. 여러 지표들을 통해 지난 몇 달 동안 북한의 심각한 인권실태에 대한 인식과 재인식이, 특히 한국과 전 세계적으로 많이 높아졌음을 볼 수 있었다. 북한의 인권문제는 점차 보편적인 이슈로 수용되고 있다. 예를 들어 지난 달 유럽 의회는 중국정부의 북한 난민 송환뿐만 아니라 2012년 3월부터 중국에 감금되어 있는 네 명의 인권운동가의 처우에 대해 광범위하게 비난하는 결의안을 통과시킨 바 있다.

31명의 북한난민들이 중국 당국에 의해 체포되어 2012년 2월 북한으로 송환되었을 때, 제 각각의 삶을 살고 있던 많은 사람들이 함께 연대하여 송환된 탈북자들의 석방을 요구하며 서울에 주재한 중국대사관 앞에서 시위를 벌였다. 세계적인 미디어 매체인 BBC, 뉴욕타임즈, 월스트리트 저널, 워싱턴 포스트지 등도 기사와 논평을 통해 국제사회에 북한인권문제를 우선적으로 해결해야 할 중요한 이슈로 조명하고 있다.

올해 4월 북한인권위원회(HRNK)의 북한 정치범에 대한 회의가 있는 후, 워싱턴 포스트의 사설은 “무관심이 더 이상 변명이 될 수 없음을 충분히

알고 있다.”고 말하고 있다. 다시 말해 우리 중 누군가가 인권이 보편적인 가치를 믿는다면 더 이상 이 상황에 대해 알지 못했다고 말할 수 없다는 것이다. 그래서 정보의 부족이 북한의 암울한 인권상황에 대해 아무것도 할 수 없다는 것은 변명이 될 수 없다.

북한 인권문제에 대한 국제사회의 반응은 분명히 한국뿐만 아니라 국제사회에서 활동하고 있는 인권단체와 인권운동가들의 힘든 노력과 헌신의 결과이다. 그러나 정치적·사회적·경제적 관점에서 볼 때 북한의 상황은 여전히 암울하기만 하다.

북한에서 활동하고 있는 인도주의 기관들은 계속해서 더 많은 만성적인 식량난과 영양실조가 산모와 아동에게 큰 영향을 미치기 때문에 인도주의 지원이 필요하다고 말한다. 특히 북한 아동이 겪고 있는 저성장은 식량부족으로 인해 오랜 기간 굶주림을 견뎌야 했기 때문이다. 북한에서 탈출해 한국과 세계 다른 나라에 정착한 탈북자들은 암울하고 희망이 없는 북한 내부의 현실을 알리며 인권침해에 대해 끊임없이 이야기하고 있다. 모든 측면에서 북한의 일반 대중들은 인간의 존엄성과 존중을 지키며 기본적인 권리를 향유하는 것과 동떨어진 생활을 하고 있다.

미국 민주주의재단(NED)이 1990년대 말에 북한 인권단체에 대한 지원을 시작했을 때 북한 내부에서 일어나고 있는 일에 대해 알고 있는 매우 소수의 사람들만이 이것이 가치있는 일이라고 생각했다. 1990년대 말 800,000명에서 2,000,000명 사이의 북한주민들이 극심한 가뭄으로 죽음을 당했는데, 이 소수의 사람들은 ‘고난의 행군’ 동안 중국으로 건너온 북한난민들을 돕기 위해 활동했던 인도주의 단체들과 활동가들이었다.

그때 이후 23,500명의 북한 피난민들이 한국뿐만 아니라 영국, 프랑스, 캐나다, 미국과 같은 다른 나라에 정착하였다. 탈북자들은 북한에서 목격하고 직접 경험했던 인권침해에 대한 설명했고 탈북자들과 시민단체들은 국제사회와 한국의 대중에게 북한 내부에서 일어나고 있는 일을 알리기 위해 인권기록을 문서화하고 국내외적으로 인권옹호와 캠페인 활동을

별이고 있다. 또한 이 단체들은 북한 내부에 있는 사람들이 자신이 처한 현실과 달리 한국인들과 세계 다른 나라 사람들이 향유하고 있는 자유, 경제적 번영, 인권, 민주주의에 대해 이해시키고자 독자적인 라디오와 미디어 프로그램을 운영하고 있다.

그동안 북한인권에 대한 커뮤니티는 북한내부에서 벌어지고 있는 인권 침해에 대해 알리는 급박함으로 인해 역동적이고 열정적으로 변모하게 되면서 다양한 도전에 직면하게 되었다. 그것은 북한 인권문제가 현재에도 여전히 일정부문 한국에서 정치적인 갈등과 분열을 일으키는 의제이기 때문이다. 시민단체와 NGO들은 북한인권운동을 활성화시키기 위해 계속 투쟁해야 했다. 2000년대 말 북한 인권상황이 얼마나 심각한가를 두고 미국과 한국에서 열렸던 토론에 참석했던 기억이 난다. 그 당시 탈북자들의 말을 신뢰할 수 있는지에 대한 여부와, 인권 커뮤니티가 남북 화해와 기아감소와 같은 실제적인 이슈에서 관심을 돌리며 범죄자들이 응당 받아야 할 정당한 처벌을 정치이슈화하고 있는 것은 아닌지에 대한 논의였는데 이것 역시 매우 중요한 문제였다.

이제 광범위한 북한 커뮤니티에서 인권이 심각하다는 공감대가 확산되고 있다. 그러나 북한인권이 전달되는 방식은 한국과 워싱턴에서도 여전히 어느 정도의 갈등과 분열을 야기하고 있다.

오늘 아침 나는 미국 민주주의재단(NED)의 북한프로그램 담당자로서의 경험을 바탕으로 북한의 인권을 어떻게 증진시킬 수 있는가에 대한 발표를 부탁받았다. 미국 민주주의재단(NED)은 민주주의를 위해 일하는 단체이지 인권단체는 아니다. 미국 민주주의재단(NED)의 사명은 전 세계에 민주주의 체제를 강화하고, 민주적인 사회와 정치제도를 구축하려는 시민사회단체에 지원을 제공하는 것이다. 그러나 체제의 우선 순위가 명백히 국민의 복리증진에 있지 않은 북한과 같은 전체주의 국가에게 있어 인권과 자유로운 정보의 흐름은 민주주의 지원에 있어 필요한 첫 단계이고, 필요하며 이는 사회의 고립을 붕괴시키는 다른 단계와 연계될

수도 있다.

이런 맥락에서 내가 인권향상을 위해 고려하는 세 가지 분야에 대해 논의하고자 한다. 첫째, 북한인권에 대한 인식을 증진시키는 것이다. 둘째, 정보를 통해 북한주민의 역량을 강화시키는 것이다. 셋째, 지식을 행동으로 전환하는 것이다. 이 세 가지 영역은 내가 그 동안 북한뿐만 아니라 아시아 지역과 세계에서 활동하고 있는 다양한 민주주의와 인권활동가들과 함께 일하며 획득한 것이다.

II. 북한의 실상에 대한 인식을 증진시키기

북한의 심각한 인권상황에 대한 인식을 증진시키는 것은 북한의 인권상황을 증진하기 위해 매우 중요하다. 북한인권에 대한 끊임없는 기록 작업과 인권옹호활동 및 캠페인 등이 일정 부분 결실을 맺었다. 세계의 많은 사람들이 책이나 탈북자들의 증언뿐만 아니라 잘 작성된 보고서와 글을 통해 북한에 대해 관심을 갖게 되었다. 그래서 나는 개인적으로 잘 계획된 캠페인과 인권옹호 활동은, 그것이 지역을 중심으로 한 인권옹호 활동이든 인도주의 또는 개발 지원이든 북한 이슈에 대해 활동하는 재정지원이든 간에 이들의 관심에 영향력을 행사할 수 있고 일반 시민들도 북한의 인권상황을 증진시키기 위해 동참할 수 있을 것이라고 믿는다.

세계 여러 지역에서 개최되는 북한인권에 대한 국제회의, 국제적 기준에 부합되는 인권 문헌들, 국제적인 인권정책 옹호와 공공지원 프로그램 등으로 인해 북한의 인권을 향상시키기 위해 노력해 온 서로 다른 학자와 실천가들이 오늘과 같은 회의에 동참할 수 있었다. 우리는 이와 같은 인식에 도달하기까지 필요한 노력에 지속적으로 초점을 맞추며 이 긴 여정을 달려왔다. 김정은이 북한에서 주민들을 계속 억압하는 것처럼 감옥, 굶주림, 고문, 처형에 직면하게 될 탈북자의 송환을 중국정부가

중단시킬 뿐만 아니라 기아를 종식시키고 북한주민의 복리를 회복하기 위해 인권 커뮤니티도 매일 북한에서 벌어지고 있는 잔혹한 인권침해 상황을 계속 폭로하고 기록해야 할 것이다.

III. 정보를 통한 북한주민들의 역량 강화

발전의 영역과 마찬가지로 인권과 민주주의에 있어서 북한에 있는 사람들의 역량을 강화하는 것이 지속적인 변화를 만들어 내는 핵심 요소이다. 세계에서 가장 억압적이고 폐쇄된 국가인 북한에서 주민들은 오직 정권이 허용하는 것만 듣고 말하고 배우고 있다. 자신의 처지와 다른 세계에 대한 북한주민들의 이해는 지극히 제한적이며 북한의 선전으로 채색되어 있다. 그러므로 북한주민들이 자신이 처한 현실을 올바르게 인식해야 더 가치 있는 삶을 살아 갈 수 있고, 정부는 시민들이 자유를 향유하고 인간으로서 모든 가능성을 개발하며 살아갈 수 있도록 하기 위해 존재한다는 사실을 깨달을 수 있도록 도와주는 것이 중요하다. 이런 점에서, 다양한 미디어의 통로를 통해 뉴스와 정보를 제공하는 것이 아마도 폐쇄된 사회에서 살아가는 사람들의 역량을 강화시키는데 최선의 방법이 될 것이다. 정보의 자유로운 흐름에 대한 지원은 사람들이 자신의 삶에 대해 통제할 수 있도록 도울 수 있는 정보를 제공하여 그들의 역량을 강화시킬 수 있으며, 결국 사회에 긍정적인 변화를 가져오는 방법에 기여하게 된다.

많은 인권단체들은 북한 내부의 뉴스와 정보에 대해 대안적인 정보를 북한주민들에게 제공하여 그들이 북한 사회와 외부세계에 대한 정확한 정보를 획득할 수 있도록 노력해 왔다. 인권 커뮤니티가 먼저 북한인권을 발전시키기 위한 방편의 하나로 자유로운 정보의 흐름을 고려했을 때, 단파 라디오 프로그래밍은 북한에 도달할 수 있는 최선의 채널인 것처럼

여겨졌다. 그 당시 북한은 국내에서만 전화 서비스를 실시하고 있었고 인터넷 접근은 불가능했다. 지난 수년 간 이런 라디오 방송국들은 점차 북한의 청취자들을 확보하게 되었고 이 방송국들은 시의 적절하고 신뢰할 만한 뉴스와 정보를 담은 라디오 프로그램을 운영하고 있다. 이 단체들은 북한주민들이 북한을 있는 그대로 볼 수 있도록 돕기 위한 방법의 일환으로 라디오 프로그램을 정보의 자유로운 흐름을 지원하고 있다. 이 단체들의 시도는 매우 중요하고 매우 효과적으로 그 목적을 수행하고 있음을 보여준다. 라디오 프로그램의 효과성과 잠재성에 고양되어 많은 단체와 개인들이 USB나 DVD 에 정보를 담아 이를 북한에 배포하고 있으며 북한 내부에 정보가 확산될 수 있도록 좀 더 정교한 방법을 모색하고 있다.

인터미디어(InterMedia)가 가장 최근에 실시한 언론조사 보고서에 따르면, 북한 내부에서 외국 언론은 북한주민들이 알 권리를 행사하고 자신들의 잠재력에 대해 이해할 수 있도록 도와주는 일을 하면서 대안적인 뉴스와 정보를 전달하는 중요한 역할을 하고 있다. 또한 외국 언론을 접해 본 북한주민들 중 일부가 북한의 언론보다 외국 언론을 더 신뢰하고 한국과 북한 사이의 증가하는 경제적·사회적 격차에 대해 더 다양하고 세밀하며 분석적인 정보에 대해 요구하는 것은 북한에서 정보의 흐름이 증가하고 있다는 사실을 의미하는 것이다. 인권 커뮤니티는 북한에서 정보의 장벽을 깨뜨리기 위해 더 정확하고, 신뢰할 수 있으며, 적절한 정보를 제공할 수 있는 방법을 계속 찾아나가야 한다.

IV. 지식에서 실천으로

비록 북한인권의 사례에 대한 인식을 진전시킨다는 측면에서 항상 해야 할 일이 더 있음에도 불구하고, 인권 커뮤니티는 사람들이 북한인권

에 대해 더 많이 알고 정보를 접한다는 것이 무엇인가를 생각해 볼 필요가 있다. 인식과 지식이 자동적으로 실천으로 전환되는 것이 아니라는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 사람들이 지식을 통해 깨달음을 얻은 후 이 정보를 더 능동적으로 사용할 수 있는 방법은 무엇인가? 이것은 북한의 인권을 진전시키는데 있어 제기되는 많은 도전과제 중 하나이다.

지식을 행동으로 전환시킨다는 생각이 “북한 정권 타도”와 동일한 것은 아니다. 이 생각은 오히려 ‘국제사회가 어떻게 북한에서 인권이 실현될 수 있도록 도울 수 있을까’라는 문제와 연관되어 있다. 북한주민 스스로가 자신들의 인권상황을 증진시키기 위해 무엇을 할 것인가? 라는 것은 답하기 힘든 질문이며 북한인권 커뮤니티는 이에 대해 끊임없이 고민하고 지식을 행동으로 전환할 수 있는 상상가능하고 혁신적인 생각들을 제공할 수 있기를 희망한다. 한편으로 일부 관찰을 통해 북한인권 관련 커뮤니티가 노력을 기울였으면 하는 점들이 있다. 첫째, 북한주민들을 다른 세계와 연계시켜 직접 대화를 통해 다른 나라에도 자신들을 도와줄 지원자들이 있다는 사실을 깨닫도록 도와주는 것이다. 둘째, 북한주민과 직접적으로 접촉할 사람들의 역량을 강화시키는 것이다. 셋째, 연대를 강화하고 북한의 인권문제를 진정 보편적인 이슈로 만들뿐만 아니라 평화를 구축하고 민주적 전환을 경험했던 국제적·지역적 시민사회조직의 경험으로부터 배울 수 있도록 국제적·지역적 네트워크를 통해 파트너십과 연대를 구축하는 것이다.

1. 북한주민과 세계의 다른 나라 및 언론의 연계시키기

북한과 다른 나라 사이의 직접 대화를 장려하는 일은 지원의 중요한 영역의 하나이다. 이와 같은 연계는 북한주민들이 세계에 대해 좀 더 명확한 생각을 개발할 수 있도록 도와줄 수 있으며, 그들로 하여금 어떻게 하면 삶을 증진시킬 수 있을지 전략적으로 생각할 수 있게 하며, 어떤

종류의 지원이 새로운 사회적 네트워크로부터 가장 중요할 것인지에 대해 생각할 수 있게 한다. 지금까지 대부분 인권의 증진은 북한의 현황에 대한 인식을 진전시키고 북한주민들이 뉴스와 정보를 접할 수 있도록 하는데 초점을 맞추었다. 라디오와 다른 미디어 형식의 매체를 통해 접한 뉴스와 정보로 인해 북한주민들은 북한사회의 무엇이 잘못되었는지, 다른 세계에서 어떤 일이 일어나는지 아마 알 수 있었을 것이다. 많은 경우에 있어서 북한주민들은 아마도 자신들의 삶을 증진시키는 정보를 제공하고 이런 변화를 위해 취해야 할 조치에 대해 제공해 주는 외국미디어를 접할 수도 있다. 그러나 이런 종류의 새롭게 취득된 정보가 항상 실천으로 전환되는 것은 아니다.

북한과 다른 나라간의 직접적인 소통을 가능케 하는 것이 북한주민의 지식을 행동으로 전환하도록 돕는 방안이 될 수도 있다. 북한주민들이 외부세계에 접촉하고 북한 내부에서 벌어지고 있는 생각과 의견을 나누려는 의사가 있음을 보여주는 발전된 면모가 최근 들어 나타나고 있다. 예를 들어, 북한과 관련된 웹사이트와 미디어 단체는 자신의 이야기를 외부와 나누고자 하는 북한주민들에 대해 보고하고 있으며 이들을 위한 글을 작성하고 있다. 일부 외국에 있는 북한주민들은 이 웹사이트에서 읽은 북한관련 기사에 대해 논평을 남기거나 메시지를 보내 자신들의 생각을 표현한다. 처음 이런 웹사이트들은 주로 한국인이나 다른 국제사회의 사람들을 대상으로 운영되었지만, 합법 또는 불법적인 방법으로 외국을 방문하는 북한주민들 가운데 북한을 더 많이 알기 위해 이런 웹사이트의 뉴스를 읽는 사람들이 늘어나고 있다는 증거가 있다. 그들은 다른 세계에 북한을 염려하는 사람들이 존재한다는 사실도 또한 알게 되었다.

또한 많은 수의 북한주민들이 북한에 살고 있는 가족, 친구들과 직접 소통을 취하고 있으며 가족을 돕기 위해 송금을 하고 있다. 더 나은 사업적인 투자를 위해 기술과 정보의 요청 또는 기회를 가늠하고 사설시

장의 확장을 통해 독립적인 공간을 확보하는데 참여하기 위해 북한 내부의 사람들과 건설적이고 직접적인 소통을 하는 것은 북한 시민들의 자유를 증진하는데 잠재적으로 유용하다고 할 수 있다. 인터넷과 전화뿐만 아니라 잘 기획된 거래와 기본적인 민주주의와 시장경제훈련 프로그램은 북한주민들에게 기회를 제공하여 외부세계에 노출될 수 있도록 한다. 민주사회의 시민들과 접촉하는 경험은 그들에게 긍정적인 영향을 줄 수도 있다. 이것은 북한주민들이 어떻게 자신의 경험과 지식을 북한에서 실천할 수 있을지 생각해보는 계기가 될 지도 모른다.

2. 능력함양

더 많은 사람들이 북한 사람들과 직접 접촉하고 네트워크를 형성하면서 이 발전의 이점을 최대한 이용해야 한다. 개인적으로 젊은 북한 사람들의 역량을 강화시키는데 특별히 강조하고 싶다. 그리고 젊은 탈북자들은 현대 정치와 경제 시스템의 기능에 익숙하고, 자신의 고국을 해방시키고 재건설하려는 동기를 지니며 한국에서 교육을 받은 잠재적인 전문가 계층을 대표한다는 사실을 기억하는 것이 중요하다. 북한이 개방되었을 때 이들은 궁극적으로 통일의 기초를 닦고 연계를 형성하는데 적극적인 역할을 담당할 수 있다.

다른 분야는 중국 국경을 중심으로 자유시장경제, 인권, 민주주의에 대한 훈련의 필요성이다. 많은 북한주민들이 사업기회를 모색하기 위해 중국을 정기적으로 방문하고 있다. 이미 외부 정보, 위성 텔레비전, 라디오, 한국 내 친척 등으로부터 받은 정보에 익숙한 개방된 북한주민들은 비판적 사고와 분석적인 기술을 포함하여 그들에게 가르친 모든 것을 흡수하고 교육과 훈련프로그램에 참여한 뒤 더 많이 배우기 위해 되돌아온다. 우리는 이 프로그램을 마친 사람들이 북한 내부에 그와 같은 훈련을 담당하는데 필요한 경험을 쌓을 수 있도록 중국에서 전문가가 되기를

희망한다.

국제사회와 탈북자단체를 포함하여 한국에서 활동하는 NGO들간의 강력한 파트너십을 발전시키는 것은 지식을 행동으로 전환하는데 중요하다. 한국정부, 한국의 시민단체, 탈북자들은 가능한 것과 가능하지 않은 것에 대해 더 많이 알고 비슷한 환경에 있지만 다른 사람들에게서 배운 경험과 지식을 연관시킬 수 있는 최상의 위치에 있다. 첫째, 탈북자와 한국의 운동가들은 북한인권을 증진시키고, 통일되고 민주적인 한국을 건설하고자 노력함으로써 그들간의 연대를 강화할 필요가 있다. 한국인과 탈북자 단체는 공통의 목표를 향해 함께 일하는데 필요한 신뢰, 상호이해, 존중을 형성해야 한다.

한국정부와 사회복지 및 교육단체들은 탈북자가 한국에 정착하는 과정에서 깊이 있고 귀중한 정보를 얻는다. 때문에 한국정부는 북한의 개방뿐만 아니라 북한주민들의 자유를 증진시키기 위해 일하는 이중적인 역할에 국제사회가 도와줄 수 있도록 이러한 경험을 함께 공유하는 것이 중요하다. 예를 들어, 한국의 경험에 기초한 인권문제와 전환기에 있는 국가의 시민 교육을 담당하는 국제NGO는 한국과 탈북자 NGO들과 협력해 북한주민을 위한 인권프로그램을 고안할 수도 있다. 미국, 한국, 국제기구가 제공하는 각기 다른 지식과 장점에 대해 인식해야 하며, 정보를 나누고, 경험을 공유하며, 평화로운 통일과정에 대해 성공적이고 효과적으로 대처하기 위해 다가올 문제에 공동으로 조사하는 기회를 제공하는 것이 중요하다.

특히 전환과 연관된 문제나 지역에 기반한 문제를 해결하기 위해 노력하는 아시아 및 과거 공산주의 국가나 전환기에 있는 국가에서 활동하는 인권단체에 관심을 갖는 것이 중요하다. 흔히 북한의 인권상황이 아시아에 있는 다른 국가들과 다르다고 생각할 수 있지만, 그들의 경험으로부터 배울 수 있는 교훈이 언제나 존재한다. 최근 국가내의 인권문제를 경험했거나 아직도 하고 있는 북한의 이웃나라들과 연대하여 지역에서 목소리를

높일 수 있도록 그들의 지지를 얻는 것이 중요하다. 예를 들어, 필리핀에 위치한 International Dialogue(IID)는 만다나오(Mindanao)에서의 휴전회담, 평화구축, 동티모르의 민주적 전환에서 중요한 역할을 수행했다. 분쟁해결, 평화구축, 인권 모니터링, 지역민들의 권익옹호, 캠페인 등에 대한 광범위한 경험을 바탕으로 IID는 다른 아시아 지역의 많은 시민사회에 교육, 훈련, 다른 종류의 지원을 제공해오고 있다. Asia Forum for Human Rights and Development (Forum Asia)는 아시아에 위치한 또 다른 인권단체들의 네트워크로서 인권과 지역중심의 인권옹호에 적극적으로 참여하고 있다. IID와 Forum Asia와 같은 단체들은 북한인권을 위한 중요한 파트너이자 자원이 될 수 있으며 이들을 통해 다른 아시아 지역의 인권단체들과 연대를 구축하고 북한인권을 위한 지역의 지지를 획득할 수 있다.

V. 결론: 민주적 전환

북한의 인권상황을 증진시키기 위하여 북한과 국제사회는 북한의 암울한 현실에 대해 잘 알 수 있는 정확한 정보와 이를 행동으로 전환시킬 수 있는 기회가 필요하다. 그러나 인권을 존중하는 문화를 개발하는 것은 오직 민주체제의 구축과 민주적 이상과 가치를 증진함으로써 성취될 수 있다. 이 제도들은 국민의 관심을 보호하고 대표하기 위해 설립된 것으로 가장 믿을 수 있는 인권보호막이 될 것이다. 이런 제도들이 북한에 존재하기 위해서는 평화롭고 민주적인 전환이 필수적이다. 민주주의 제도가 없다면 대중들은 인권침해에 노출될 수밖에 없고 인간으로서의 모든 가능성을 누릴 수 없을 것이다.

Discussions

Gi-Woong Son

KINU



Self-Determination of the North Koreans

Improving North Korean human rights is the issue that we, Koreans, must take care of. I feel a little ashamed with this reality that we are incapable of settling the North Korean human rights problems ourselves and asking for cooperation of the international society.

North Koreans are human beings just like us and are entitled to live lives worthy of human dignity. Unfortunately, North Koreans' lives indicate the opposite. I would like to thank every one of you here who came to this forum with the honorable minds that we all, as humans, should unite efforts to help North Koreans.

My question is in regards to the enactment of North Korean Human Rights Act in South Korea. Today, Koreans share the same thoughts that we need to make efforts and commit ourselves to improving North Korean human rights. However two different views collide regarding the enactment of North Korean Human Rights Act. One is that the improvement of North Korean human rights could be realized if we enact North Korean Human Rights Act and demand improving the issue strongly to the North. Another aspect is that enacting North Korean Human Rights Act and demanding its betterment strongly will only result

in repercussions by the North and not only the human rights of North Koreans but the South-North Korea relations will be worsened. Please share your opinions on this.

Also, I would like to raise policy issues on improving North Korean human rights. The improvement of North Korean human rights initially should be resolved by the North Koreans themselves. If they are content with the lives they are currently leading, our discussion about North Korean human rights does not carry any weight. The reality is though, most North Koreans are not familiar with the outside world. They don't know how people abroad are living, under what system. And this makes it impossible for them to realize how suppressed their lives are. The focus of North Korean human rights policies should be about allowing North Koreans to compare North Korean society to other societies and making them understand what living a human-like life really is. Of course, efforts to reduce political and physical suffering and hardship of North Koreans are important as well. But fundamental direction of improving North Korean human rights should be to let North Koreans have opportunities to realize the problem, decide what is right or wrong, compare and determine the ways to improve their human rights themselves.

As you know, all former communist countries of Eastern Europe had been changed not from the top, but from the bottom. The citizens, the ordinary people, demanded more freedom, more democracy, more welfare and the political leaders there had no other alternatives but to accept their demands.

Many people insist that North Korea is totally different from the ex-communist countries in Eastern Europe due to its brainwashing

indoctrination of the Juche Ideology and strict control by the secret police. But please be reminded and do not forget that the former communist Eastern European countries had the similar indoctrinations and secret polices like KGB, Stasi, etc.

We should try to open the eyes and ears of the North Koreans and let them have opportunities to decide their future for themselves and to show their firm self-determination.

Session 2

The Reality of Healthcare in North Korea and How to Improve It

Presentations

Forgotten: North Korean Orphans & Children of Mixed Marriages in China

Grigore Scarlatoiu U.S. Committee for Human
Rights in North Korea

The Rights to Health in North Korea

Ji-Ho Cha MediPeace

The Rights to an Adequate Standard of Living in North Korea, with a Focus on the Right to Adequate Food

Courtland Robinson Johns Hopkins Bloomberg School
of Public Health

Discussions

Mark Harrison University of Oxford

Soo-Am Kim KINU

Joo-Young Lee University of Essex

제2회의

북한의 보건권 실태와 개선방안

발표 **잊혀진 아이들:**
중국에 거주하는 탈북고아와 혼혈아들
그렉 스칼라튜 미국 북한인권위원회

북한주민의 건강권
차지호 메디피스

북한에서 적절한 생활수준의 삶을 누릴 권리:
식량권을 중심으로
코트랜드 로빈슨 존스홉킨스 블룸버그 공중보건대학교

토론 **마크 해리슨** 옥스포드대학교
김수암 통일연구원
이주영 에섹스대학교



Forgotten: North Korean Orphans & Children of Mixed Marriages in China

Grigore Scarlatoiu

U.S. Committee for Human Rights in North Korea



Forgotten: North Korean Orphans & Children of Mixed Marriages in China

I. Research Topic

Many North Korean children who cross the border into China often lose their parents once they are safely across the DPRK-China border along the Yalu River. Orphaned, the children are left to survive in a foreign country. Aid workers¹ for North Koreans have also raised the issue of a growing number of up to 10,000² second-generation children born from mixed marriages between North Korean women and Chinese men. Many of these children are without education and health services, due to a lack of registration documentation that cannot be granted without the risk of having the mother repatriated to North Korea.³ It is estimated that 10,000 to 100,000 children are in China.⁴ While it is known that

1 http://www.huffingtonpost.com/elisabeth-braw/north-koreas-forgotten-or_b_208255.html; Tim Pieters (Helping Hands Korea); Caleb Choi (South Korean Pastor).

2 http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2011/03/11/2011031100318.html.

3 http://www.huffingtonpost.com/elisabeth-braw/north-koreas-forgotten-or_b_208255.html (Human Rights Watch).

the situation for both NK orphans and children of mixed marriage is dire, there has been no major force to document the depth of this plight.

This paper identifies the need to conduct research on North Korean orphans in China. It is known that China is the home for many orphaned or quasi-orphaned North Korean street children (*kkotjebi*)⁵ and children of mixed marriages (often of fathers from the rural areas of China and undocumented North Korean mothers). The paper seeks to identify the different categories of North Korean children living in China, and formulate recommendations for a rigorous approach to this issue, addressing the specific challenges posed by each category.

II. Background

1. Research Status

To date, there are not many published research articles on the orphan situation in China. NGOs that work closely with North Korean defectors in China have pointed out that *kkotjebi* children are extremely vulnerable. The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and many aid organizations are unable to document, let alone even provide basic necessities to the defectors and their children. A former researcher for the Database for North Korean Human Rights (NKDB),⁶ claims that

4 http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2011/03/11/2011031100318.html.

5 *kkotjebi*: fluttering “swallows”: migratory swift-flying songbird with a forked tail and long pointed wings, feeding on insects in flight.

6 South Korean database for documenting North Korean refugees and their testimonies.

shared knowledge in this area is limited, attributing this absence to the restrictions that come with conducting research on individuals who are not legally recognized by the Chinese government.⁷ Over the past decade, some news articles, presentations,⁸ and short papers addressed this issue. But only a few have taken ownership of rigorous and advanced research to document the plight of these children in China.

2. Defining Categories for Children Living in China

North Korean children in China can be separated into two main categories, according to relevant sources.⁹ First, there are those children who are lost, taken away, or left behind by their parents during the process of crossing the border or once having reached China. Second, there are those children whose parents are of different ethnicities: the father is Chinese and the mother has defected from North Korea.

III. Issues Pertaining to North Korean Children in China

1. Definition of ‘Orphan’

Liberty in North Korea’s (LiNK)¹⁰ term “orphaned North Koreans”

7 Lee Ja-eun, NKDB speaker at SAIS event, ‘Building a Strategy on North Korean Human Rights: International Perspectives, Q&A session. Nov 15, 2011.

8 Park Sun-young, ‘Stateless North Korean Children in China and Legal Efforts by the ROK and the USA’ August 2010 IPCNKR.

9 North Korean human rights - related NGOs, U.S. Department of State, Human Rights Watch, and more.

10 <http://www.linkglobal.org/take-action/take-action/be-political.html>; LiNK: a non-profit organization in the US committed to advocacy and awareness

and its definition below shed light on the lack of clarity in defining exactly who the children are and where they come from.

“For well over a decade, hundreds of thousands have fled North Korea seeking basic necessities such as food and medicine or even freedom. Often left behind or lost along the way are children whose parents cannot return home or have separated or abandoned them. These children end up in China homeless, vulnerable and desperate to seek a way to survive.”¹¹

As quoted, North Korean children are “often left behind” or “lost along the way.” This description disregards the question of whether or not the children are actually orphaned, which is defined as a child whose parents are dead. The imprecise definitions used among scholars, media, and politicians, must be addressed, as ambiguity leads to legal issues when considering the adoption of such children, which is discussed later in this paper. Furthermore, this lack of clarity stresses the absence of authorities taking any responsibility for these children, who inevitably become vulnerable to abuse, human trafficking, starvation, and other threats.

2. Legal Status of NK Children in China: De Jure v De Facto

North Korean children in China can legally be considered *stateless children*, “someone who, under national laws, does not enjoy citizenship

campaigns, dedicates a page for these children. This specific page evidently advocates for these children in China through a U.S. bill that was written and proposed to the House in order to legalize the adoption of such children.

11 Ibid.

— the legal bond between a government and an individual — with any country,” as defined by the UNHCR.¹² Under this category, North Korean children in China can be divided into two groups — *de facto*¹³ and *de jure* stateless persons.¹⁴

De facto stateless NK children in China are often children who were born in North Korea and escaped with their parents to China.¹⁵ Some children get lost, are abandoned, separated. Due to the lack of birth and citizenship documents, which prove they are from North Korea, these children are unable to seek asylum or protection with any government.¹⁶ *De jure* stateless children in China are often children born between a North Korean mother (defector), and Chinese father. Unlike the United States, which automatically grants the child citizenship, China requires parents to register their child under the *hukou system*.¹⁷ Until then, mixed marriage children are technically *de jure* stateless.

A number of children from *de facto* marriages are left entirely without parental care if the mother is repatriated back to North Korea.¹⁸ Sometimes, Chinese fathers do obtain *hukou* for their children once their North Korean partners have repatriated. Other times, it remains impossible for the father to obtain *hukou* for the child because of the lack of documents that prove the repatriation of the North Korean

12 <http://nkorphan.org/the-situation/>.

13 A *de facto* person is not recognized as citizens by the state even if they have a claim to citizenship under the laws of one or more states.

14 A *de jure* person is legally stateless, meaning they are not recognized as citizens under the laws of any state.

15 <http://nkorphan.org/the-situation/>.

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*

18 <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/northkorea0408web.pdf> (pg. 9).

mother.¹⁹

Mixed children are also confronted with an array of unfortunate situations. Testimonies and research show that NK mothers are often caught and repatriated.²⁰ In such families, the Chinese fathers often abandon their child due to financial restraints. In other families, North Korean mothers will purposely leave their family in order to work and provide for their child's upbringing. Other relatively fortunate families are able to bribe and purchase *hukou* documents, which are necessary to receive public service.

3. Hukou System

The *hukou* system stipulates that a child born in China is entitled to citizenship if either parent is a Chinese citizen. Academics consent that the *hukou* household registration system is an institution with the power to restrict population mobility and access to state-sponsored benefits for the majority of China's rural population.²¹ In China, some 800 million rural residents are treated as inferior second-class citizens, who are deprived of the right to settle in cities and to most of the basic welfare and government provided services enjoyed by urban residents.²² Despite recent *hukou* reforms, which have expanded authority to local communities,²³ the fact remains that registering a child exposes

19 Ibid. (pg. 10-11).

20 Ibid.

21 <http://faculty.washington.edu/kwchan/Chan-WSB-Hukou-Abolition-CQ2008.pdf>.

22 <http://faculty.washington.edu/kwchan/Chan-WSB-Hukou-Abolition-CQ2008.pdf>.

23 <http://www.cecc.gov/pages/virtualAcad/Residency/hreform.php>.

the identity of the mother. Thus, Chinese men of mixed marriages have two choices — to register the child, risking the mother’s arrest and repatriation to North Korea on the basis of “illegal” economic migrant, or not to register the child, thus leaving the child without access to education. Furthermore, some authorities require proof of documentation that the mother has been arrested and repatriated to North Korea for mixed children to be registered into the system.²⁴

A. Education

Documents²⁵ report how children live without legal identification, and hence no access to elementary education. Many live in the Yanbian Korean Autonomous Prefecture in eastern Jilin Province, northeast China (near the DPRK-China border).²⁶ Both North Korean children and mixed children are confronted with this problem. China’s Compulsory Education Law stipulates that all children shall receive nine years of education,²⁷ yet selectively refuses to enforce this for North Korean children.

B. Health

Since the *hukou* ties people to their household structure, mixed marriage families are prevented from receiving health insurance and services since

24 http://china.hrw.org/press/news_release/china_educate_children_of_north_korean_women.

25 “Denied Status, Denied Education: Children of North Korean Women in China” HRW.

26 Ibid.

27 <http://www.cecc.gov/pages/annualRpt/annualRpt10/CECCannRpt2010.pdf>.

registration puts the North Korean mothers at risk.²⁸ No report has fully documented the health status of children with data, presumably because there are no health records available.

4. China's Main Law on Children's Rights

A. Background

After the floods and natural disasters that led to the great famine known in North Korea as the “Arduous March” in the mid to late 1990s, “many parents abandoned their children when divorce or the death of one parent put a heavier burden on the remaining parent.”²⁹ In 2002, of 6,000 children surveyed in North Korea, 20.15% were found to be underweight, 39.22% were suffering from chronic malnutrition, and 8.12% were acutely malnourished,” as a result of food shortages and economic deterioration.³⁰ Children who were abandoned or whose parents had died or who had ventured out on their own out of extreme hunger lived on the streets and at markets as *gotchebbi*.³¹ This is from where the term *kkotjebi* originates. While the food crisis continues to devastate the North Korean people, the direct family relatives in China were burdened by the mass flood of defectors into China,³² which

28 “Denied Status, Denied Education: Children of North Korean Women in China” HRW.

29 Korea Institute for National Unification, “The White Paper on Human Rights in North Korea 2011” says, “in 2002, the North Korean authorities conducted a survey in cooperation with UNICEF and WFP on malnutrition among North Korean children.

30 Ibid.

31 Ibid.

32 Korea Institute for National Unification, “The White Paper on Human Rights

inevitably led to a depletion of their assistance and aid in China.

The ratio of North Korean women defectors to men has been over 70.0%.³³ Defectors, or many women, since then, rely on sympathetic ethnic Koreans in China,³⁴ as well as their own will to survive by looking for food and jobs. For these refugee women, the predominant means to live has been to “live in” or to be “sold off” voluntarily and involuntarily to Chinese men.³⁵ Exact figures of defectors are unavailable, since each report uses different sources from various testimonies and fieldwork experiences.³⁶ Additionally, while it is understood that there has been an increase in mixed marriage children between North Korean women and Chinese men, exact figures are unavailable and estimated guesses vary widely. Hence, a rigorous approach is needed to establish a solid network for reliable data pertaining to these children.

B. China’s International Legal Obligations:

China is a signatory of many international treaties regarding children’s rights. China also states that its domestic laws protect children’s rights as well. Yet its degree of adherence and implementation of the documents in relation to North Korean children must be examined.

(1) PRC Law on the Protection of Minors

The PRC Law on the Protection of Minors/ Minors Protection Law is the

in North Korea 2010.’

33 White Paper (492), Good Friends survey.

34 Ibid.

35 (494).

36 <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/northkorea0408web.pdf> (pg. 2).

primary law for children's rights in China.³⁷ This legislation was first passed in 1991 and revised in 2006. The newly revised one was implemented on June 1, 2007, which established judicial responsibilities for families, schools, and the government to protect children.³⁸ Since North Korean children and mixed children are not registered, these protection regulations are not applicable. Most published articles focus on the *Minors Protection Law's* enforcement on Chinese children. There is an urgent need to raise awareness by reporting the compliance of this law with respect to the status of North Korean children's rights.

(2) International Treaties

The PRC has also signed the documents below pertaining to children's rights.³⁹

- UN Convention on the Rights of the Child 1989 (CRC); 1992
- Optional Protocol to the Convention on Rights of Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography 2000; 2003
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966; 2001
- The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women 1979; 1981
- Worst Forms of Child Labor Convention 1999; 2003
- The Hague Convention on the Protection Children and Cooperation in Respect of Inter-country Adoption 1993; 2005

37 <http://www.loc.gov/law/help/child-rights/china.php>.

38 Ibid.

39 <http://www.loc.gov/law/help/child-rights/china.php>.

While the Chinese government reported that it “conscientiously wrote its first reports on the implementation of the “International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights” and the “Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography,”⁴⁰ there are few accurate and available statistics that support efforts. For North Korean children, the lack of research and available data creates an environment prone to vulnerability and victimization.

(3) CECC Annual Reports on Human Rights in China

The CECC⁴¹ annual reports successfully document findings on China’s efforts toward improving the human rights situation in the country. The report allots a separate, but short section for ‘North Korean Refugees in China.’ CECC underlines that the 1951 Convention and its Protocol obligate the Chinese government to refrain from repatriating NK refugees, including many women, who are forcibly repatriated to North Korea, or trafficked into forced marriage and the sex industry.⁴² The report also indicates that Chinese authorities continue to deny mixed children their *hukou* registration.

40 2004 Human Rights White Paper; <http://www.loc.gov/law/help/child-rights/china.php>.

41 The Congressional-Executive Commission on China (CECC) 2007: The Congressional- Executive Commission on China was created by Congress in October 2000 with the legislative mandate to monitor human rights and the development of the rule of law in China, and to submit an annual report to the President and the Congress. The Commission consists of nine Senators, nine Members of the House of Representatives, and five senior Administration officials appointed by the President.

42 CECC 2010 Annual Report (29).

CECC has made recommendations to encourage members of the U.S. Congress and officials to establish a task force to support the UNHCR to gain ‘unfettered access’ to North Korean refugees in China, including children. It has also recommended urging Chinese officials to grant mixed children their residency status and social benefits, under the PRC Nationality Law (Article 4) and the PRC Compulsory Education Law (Article 5).⁴³

Furthermore, CECC reports that the practice of child labor is believed to be a persistent problem within China. However, “the overall extent of the child labor is unclear because the government categorizes this as *highly secret*.”⁴⁴ However, available detailed research and sources are insufficient,⁴⁵ leaving NK human rights supporters with little to no solid information on where in China the North Korean children live, how they get their food, and under what conditions they work. However, it has been noted that child labor in China happens in low-skill service sectors as well as small workshops, businesses, and various manufacturing enterprises.⁴⁶

(4) Trafficking in Persons Reports on Human Rights in China, by the U.S. State Department

According to the U.S. State Department Trafficking in Persons (TIP) Report, China was put on the “Tier 2 Watch list,” meaning that, while

43 CECC 2010 Annual Report (30).

44 Congress Law Library ‘Child Labor and Exploitation.’

45 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/164231.htm>.

46 <http://www.loc.gov/law/help/child-rights/china.php>.

it is making significant efforts to comply with the minimum standards for the elimination of trafficking, it fails to provide evidence of increasing efforts to combat trafficking, or to improve its “inadequate protection for trafficking victims, particularly foreign women.”⁴⁷ The 2011 TIP Report stated that China did not fully comply with the minimum standards for eliminating trafficking, placing China in the Tier 2 Watch List for the seventh consecutive year.⁴⁸

(a) Child Abduction and Trafficking Coercion

While China began drafting the 2012 National Plan of Action for anti-trafficking efforts, TIP has pointed out that the country continues to conflate trafficking with child abduction for adoption, rendering the full extent of the government’s anti-trafficking efforts unclear.⁴⁹ Furthermore, the 2011 report has indicated that it remains unclear whether the Chinese laws prohibit the use of common non-physical forms of coercion, such as threats and debt bondage, as constituting a means of trafficking persons into prostitution.⁵⁰ For North Korean refugees who are foreigners in China, non-physical forms of coercion are amply available to traffickers keen on taking advantage of their situation and vulnerabilities.

(b) Forced Labor and Illegal Workplaces

China has amended its Criminal Code Article 244 so that the term,

47 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2005/>.

48 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/164231.htm>.

49 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/164231.htm>.

50 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/164231.htm> ‘prosecution.’

forced labor, also includes workers in informal or illegal workplaces, who were not covered previously under the law.⁵¹ While this may not directly be applicable to North Korean children, the informal and illegal workplaces are indirectly exposed. Deliberate efforts must use resources to locate, access, and aid children in these workplaces.

(c) Criminal Proceedings in China

The Supreme People's Procuratorate reported that eleven suspected traffickers were arrested for trafficking North Korean women for commercial sexual exploitation and forced marriage, four of whom were sentenced to three to eleven years' imprisonment. Since Chinese law mandates that access to criminal proceedings be restricted to only the defendant, prosecution, and victim, outside observers are not able to ascertain prosecution efforts in trafficking cases.⁵² Thus, NK human rights supporters face a dead end when further trying to advance efforts toward prosecuting traffickers.

(d) Border Patrol Officers and Trafficking

Chinese border guards work with traffickers and North Korean border guards to force North Korean women into prostitution,⁵³ and their children become vulnerable to illegal adoption and child labor. Additional reports indicate abuses in the Jilin Province, just north of the border between China and North Korea. Violations include the sex trafficking

51 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/164231.htm>: article 244 of Chinese Criminal Code, February 2011.

52 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/164231.htm> 'prosecution.'

53 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/164231.htm> 'prosecution.'

of women and children, forced labor, rape, unlawful detention and torture.⁵⁴

5. Inter-country Adoption in the US

Some see inter-country adoption as the main way of aiding North Korean children in China.

A. Legislative Efforts

(1) North Korean Refugee Adoption Act of 2010

The North Korean Refugee Adoption Act of 2010 (S.3156) would “develop a strategy for assisting stateless children from North Korea, and for other purposes.”⁵⁵ The bill text states strategies on adopting North Korean children, acknowledging that there are problems with orphans when birth certificates, death certificates of birth parents, and orphanage documentation are missing or destroyed.⁵⁶ It also acknowledges that children of mixed marriages in China have no access to Chinese or North Korean resources.⁵⁷

54 United Nations Convention relating to the Status of Refugees. Entered into force on April 22, 1954 [Refugee Convention].

55 <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111s3156is/pdf/BILLS-111s3156is.pdf>.

56 <http://www.opencongress.org/bill/111-h4986/text>.

57 Ibid.

S.3156
Latest Title: North Korean Refugee Adoption Act of 2010
Sponsor: [Sen Brownback, Sam](#) [KS] (introduced 3/23/2010) [Cosponsors](#) (2)
Related Bills: [H.R.4986](#)
Latest Major Action: 3/23/2010 Referred to Senate committee. Status: Read twice and referred to the Committee on Foreign Relations.

All Information (except text)	Text of Legislation	CRS Summary	Major Congressional Actions
Titles	Cosponsors (2)	Committees	All Congressional Actions
Related Bills	Amendments		All Congressional Actions with Amendments With links to <i>Congressional Record</i> pages, votes, reports
CBO Cost Estimates	Subjects		

58

H.R.4986
Latest Title: North Korean Refugee Adoption Act of 2010
Sponsor: [Rep Royce, Edward R.](#) [CA-40] (introduced 3/25/2010) [Cosponsors](#) (36)
Related Bills: [S.3156](#)
Latest Major Action: 3/25/2010 Referred to House committee. Status: Referred to the House Committee on Foreign Affairs.

All Information (except text)	Text of Legislation	CRS Summary	Major Congressional Actions
Titles	Cosponsors (36)	Committees	All Congressional Actions
Related Bills	Amendments		All Congressional Actions with Amendments With links to <i>Congressional Record</i> pages, votes, reports
CBO Cost Estimates	Subjects		

59

(2) North Korean Refugee Adoption Act of 2011

The North Korean Refugee Adoption Act of 2011 (H.R. 1464/ S.416) uses the same exact legislation text as that of 2010. Supporters stated the bill would “allow Americans to adopt refugee orphans who have fled North Korea to neighboring countries such as Mongolia, Thailand, and other Southeast Asian countries.”⁶⁰

58 <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d111:s.03156>.

59 <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d111:h.r.04986>.

60 <http://thinkchildren.org/sign-the-petition/>.

S.416
Latest Title: North Korean Refugee Adoption Act of 2011
Sponsor: [Sen Burr, Richard](#) [NC] (introduced 2/28/2011) [Cosponsors](#) (1)
Related Bills: [H.R.1464](#)
Latest Major Action: 2/28/2011 Referred to Senate committee. Status: Read twice and referred to the Committee on Foreign Relations.

All Information (except text)	Text of Legislation	CRS Summary	Major Congressional Actions
Titles	Cosponsors (1)	Committees	All Congressional Actions
Related Bills	Amendments		All Congressional Actions with Amendments With links to <i>Congressional Record</i> pages, votes, reports
CBO Cost Estimates	Subjects		

61

H.R.1464
Latest Title: North Korean Refugee Adoption Act of 2011
Sponsor: [Rep Royce, Edward R.](#) [CA-40] (introduced 4/8/2011) [Cosponsors](#) (28)
Related Bills: [S.416](#)
Latest Major Action: 4/8/2011 Referred to House committee. Status: Referred to the House Committee on Foreign Affairs.

All Information (except text)	Text of Legislation	CRS Summary	Major Congressional Actions
Titles	Cosponsors (28)	Committees	All Congressional Actions
Related Bills	Amendments		All Congressional Actions with Amendments With links to <i>Congressional Record</i> pages, votes, reports
CBO Cost Estimates	Subjects	Constitutional Authority Statement	

62

B. Advocates of the Proposed Legislation

The Han-Schneider International Children’s Foundation is one of the main supporters of the North Korean Refugee Adoption Act. Sam Han-Schneider, founder of the Han-Schneider International Children’s Foundation, was the first foreign child to be brought to the United States by a bachelor, by means of a private bill S.1100.⁶³

61 <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/D?d112:2:/temp/~bdcfkU::/home/LegislativeData.php?n=BSS:c=112>.

62 <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d112:HR01464:/home/LegislativeData.php?n=BSS:c=112>.

Supporters of the bill, including LiNK, Korean American Coalition, Korean Church Coalition (KCC), and THINK Children, maintain that the best way to help the refugee children is by adopting them, since China continues to separate the child and mother by repatriating North Korean women refugees. Nonetheless, supporters acknowledge that if the bill passes, the United States would need to work out legal ramifications with China to bring the children to the adopting American families.⁶⁴

C. Critics of the Proposed Legislation

The legislation has become a controversial issue in the world of academia, social welfare, and human rights.⁶⁵ Both China and the United States are signatories of the Hague Adoption Convention, which states that inter-country adoptions “shall be made in the best interests of the child and with respect for his or her fundamental rights.”⁶⁶ Regarding these best interests, the Hague Convention mandates that the first priority is keeping families together, looking to domestic adoption as a second alternative, and inter-country adoption as a last resort.⁶⁷ Since it is common for the North Korean children in China not to possess any form of documentation, it is impossible to know whether or not the child is an orphan. Even if appropriate measures are taken to establish safeguards that ensure the best interests of the child, opponents of the

63 <http://thinkchildren.org/sign-the-petition/>.

64 http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/426317.html.

65 http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/426317.html.

66 http://www.hcch.net/index_en.php?act=text.display&tid=45.

67 Ibid.

bill ask: “Who has the authority to determine if these children have indeed been socially orphaned and surrendered for adoption?”⁶⁸

One of the main opponents of the bill is the Truth and Reconciliation for the Adoption Community of Korea (TRACK), a group of ethnically South Korean adoptees, who were raised by non-Asian families, only to realize that their families by birth were actually alive.⁶⁹ Victims of the illegal adoption industry, these adoptees actively work to raise awareness and tackle sensitive issues associated with inter-country adoption.

D. Alternative Avenues to Inter-country Adoption

(1) Allowing Hukou Registration

Some⁷⁰ point out that inter-country adoption does not address the fundamental question at hand and believe that a more urgent need is to legalize the marriages of Chinese men and North Korean women. In essence, the *hukou* registration law is in place. Henceforth, the issue is in enforcement of an existing law, rather than in the drafting of a new law.⁷¹ A possible way for the Chinese government to do this would be to allow *hukou* registration for children of one Chinese parent without requiring verification of the identity of the other parent.⁷²

68 http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/426317.html.

69 <http://justicespeaking.wordpress.com/>.

70 Koroot, Human Rights Watch.

71 http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/426317.html.

72 Ibid. Human Rights Watch,

(2) Interpreting The Protection and Settlement for North Korean Defectors Act (2007)

In 2007, the National Assembly passed 'The Protection and Settlement for North Korean Defectors Act' in South Korea. This legislation became "the legal mechanism through which North Koreans who have left the country... gain lawful recognition as South Korean nationals."⁷³ However, it has been pointed out that the legislation requires a clarification when defining *North Korean defectors* as it implies that only those who previously held North Korean citizenship are eligible. If an amendment addresses this clearly, it may become an alternative and legally possible solution for de facto stateless children to be considered citizens of the Republic of Korea.⁷⁴

The bill text in the proposed U.S. North Korean Refugee Adoption Act also makes it unclear as to which children become "eligible" for inter-country adoption. The bill states, "the children that will benefit from inter-country adoption are orphaned North Korean children who do not have families or permanent residence, as well as orphans with Chinese fathers and North Korean mothers living in China and any eligible North Korean children," which is ambiguous as to who exactly the bill refers to.⁷⁵

(3) NGO work

Wheat Mission Ministries⁷⁶ offers an example of what an orphanage

73 http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/426317.html.

74 Ibid.

75 Ibid.

76 WMM started in 1998; cares for 300-350 children up to 3 years of age, city:

for North Korean children would be like. Its goal is to: “open up as many orphanages as possible throughout North Korea; provide each child with food, clothing, and adequate shelter; and give each child hope for the future.”⁷⁷ WMM’s work and progress is measured by direct observation of the children’s health and well-being, verification of supplies being delivered, and the number of new orphans admitted on a quarterly basis.⁷⁸ Through orphanages established in North Korea (such as WMM’s Sariwon Orphanage), an alternative avenue can be provided to care of orphans in North Korea or in China. Further efforts such as this can be expanded to increase adequately monitored humanitarian aid to orphans in need.

6. Scholars on International Adoption

A. Critiquing International Adoption

(1) Opponents of International Adoption (Dr. David Smolin)

Dr. David Smolin is a Law professor at Cumberland School of Law in Birmingham, Alabama and one of the most representative opponents of international adoption.⁷⁹ He has become the leading academic expert on international adoption scandals,⁸⁰ after having found out that his own adopted children had been stolen from their natural parents. Dr. Smolin has presented on adoption issues at the Korean Women’s

Sariwon.

⁷⁷ <http://www.wheatmissionnk.org/>.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ <http://cumberland.samford.edu/faculty/david-m-smolin>.

⁸⁰ http://works.bepress.com/david_smolin/.

Development Institute in Seoul, Korea; the Second International Symposium on Korean Adoption Studies in Seoul, Korea; and as an independent expert at the Hague Special Commission on the Practical Operation of the Hague Adoption Convention. His law review article, *Child Laundering* (2005) is consistently listed in the 10 most popular articles in the *Bepress Legal Series*.⁸¹ In 'Missing Girls of China: Population, Policy, Culture, Gender, Abortion, Abandonment, and Adoption in East-Asian Perspective' (2011), Smolin analyzes "the causes and possible solutions to the sex ratio imbalance of China."⁸² He also discusses China's inter-country adoption program, analyzing statistical changes within the context of China's population control policies, sex ratio imbalance, and trafficking issues.⁸³ In addition to a special focus on China's adoption issues, Smolin specializes in child laundering that happens in the context of international adoption. He views such destructive practices to be driven by 'profit-seeking and rich-nation demand for children.'⁸⁴ Consequently, Smolin claims that 'to operate for the good of orphaned children' at the cost of stolen and purchased children is a vain cause.⁸⁵

(2) Advocates of International Adoption (Professor Elizabeth Bartholet)

Elizabeth Bartholet, a Harvard University professor and faculty director of the Child Advocacy Program (CAP) at Harvard Law School, is one

81 Ibid.

82 http://works.bepress.com/david_smolin/9/.

83 Ibid.

84 http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1007&context=david_smolin (pg. 445).

85 Ibid.

of the most prominent advocates of international adoption.⁸⁶ In “Nobody’s Children: Abuse and Neglect, Foster Drift, and the Adoption Alternative,” Bartholet quotes problems often associated with adoption, including abuse, neglect, substance abuse, and maltreatment.⁸⁷ However, she asserts that “children’s most basic human rights are to grow up in the families that will often be found only through international adoption... trump[ing] any conflicting state sovereignty claims.”⁸⁸

Bartholet found in her own personal experience of adopting her two sons three characteristics of international adoption.⁸⁹ First, that the process of international adoption was difficult and costly. Second, policies would mature into the opposite of adoption-friendly ones as adoption organizations matured. Third and last, she claims that the very institutions that support human rights activism often play a controversial role resulting in harm to the children. Bartholet maintains that a child’s most basic right is to grow up in a true family, which calls for addressing adoption abuses by strengthening laws that prevent and punish misconduct, rather than eliminating private intermediaries for international adoption.⁹⁰

86 <http://www.law.harvard.edu/faculty/bartholet/>.

87 <http://www.law.harvard.edu/faculty/bartholet/pdfs/release1.pdf>.

88 [http://www.law.harvard.edu/faculty/bartholet/TDH_Ontario_July2011newsletter .pdf](http://www.law.harvard.edu/faculty/bartholet/TDH_Ontario_July2011newsletter.pdf).

89 *Ibid.*

90 [http://www.law.harvard.edu/faculty/bartholet/TDH_Ontario_July2011newsletter .pdf](http://www.law.harvard.edu/faculty/bartholet/TDH_Ontario_July2011newsletter.pdf) (3).

IV. Conclusion

1. Summary

Research on North Korean orphans and children of mixed marriages in China is still at an early stage. Published research articles include bits and pieces of the issue at hand, but fail to cover the entire phenomenon. It is assumed that the legal status (or lack thereof) of North Korean women and their children limits the in-depth research that can be conducted since it risks to reveal the defectors' identities. Furthermore, China's reluctance to admit the UNHCR to assess the refugee situation also hinders the efforts of many willing supporters. Three types of reports in this field have received significant attention: "Denied Status, Denied Education: Children of North Korean Women in China" by Human Rights Watch, "Trafficking in Persons Reports" by the U.S. Department of State, and the Annual Reports by the Congressional-Executive Commission on China (CECC).

Given the research status of issues pertaining to North Korean children in China, it can be noted that there is a lack of clear and defined terminology accurately categorizing the children. Terms such as *orphans*, *North Korean children*, *stateless children*, *orphaned children*, *mixed marriage children*, and *kkotjebi*, are ambiguous in accurately portraying the familial status of these children. Closely related to this issue is the legal status of North Korean children in China. Legislative efforts (i.e. The North Korean Refugee Adoption Act 2010/2011) to aid the children have been hindered because of the use of such ambiguous terms within the legislative text.

However, what remains clear amidst all the ambiguity is the vulnerable environment these children have to live in, as a result of the way the *hukou* system is currently implemented. Consequently, these children have no access to education or health services, in violation of China's own domestic legal provisions.

China's reluctance has sprouted efforts to push for a means to bring North Korean children out of such a hostile environment, resulting in the North Korean Refugee Adoption Act. However, this proposed bill has also encountered significant criticism, as it has been pointed out that adoption does not solve the root of the problem, in which the majority of North Korean children will still suffer under harmful illegal operations that profit from victimizing them. It has also been pointed out by scholars of international adoption that adoption itself does not guarantee the 'best interests of the child.'

2. Recommendations

Engaging in fact-finding and raising awareness of the North Korean children in China is essential." Certainly, the root cause of the vulnerability and helplessness of these children is the direct outcome of North Korea's failed centrally planned economy and the Kim regime's reluctance to open up and reform. The economy continues to fail today because of the nation's underlying principles of the *Juche* ideology⁹¹ under the dictatorship of three leaders (Kim Il-Sung, Kim Jong-il, and Kim Jong-un). In 2012, North Korea maintains its regime under the new rule of Kim

91 <http://www.globalsecurity.org/military/world/dprk/juche.htm>.

Jong-un, who has not yet shown any signs that North Korea intends to take a different path. Unless action is taken to raise awareness and create strategies to address the various aforementioned human rights issues, North Korean children in China will continue to be victims of forced labor, human trafficking, malignant adoption practices, starvation, abuse, and emotional suffering. Solutions to ending their ordeal may include: persuading the Chinese authorities to find a way to allow *hukou* registration if one parent is Chinese, without requiring that the identity of the second parent be verified; a broader interpretation of the 2007 ROK Protection and Settlement for North Korean Defectors Act; and humanitarian assistance disbursed through NGOs in China and North Korea. Any attempt to resolve the situation of North Korean orphans and children of mixed marriages in China could benefit significantly on more comprehensive and accurate data on this topic.

V. Main Sources in PDF

Law Library of Congress on Children in China

<http://www.loc.gov/law/help/child-rights/pdfs/Children's%20Rights-China.pdf>

U.S. Department of State: Victims of Human Trafficking Report 2011

<http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/index.htm>

<http://www.state.gov/documents/organization/164453.pdf>

Human Rights Watch

<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/northkorea0408web.pdf>

Congressional-Executive Commission on China

<http://www.cecc.gov/pages/annualRpt/annualRpt10/CECCannRpt2010.pdf>

Human rights watch: Denied Status, Denied Education

<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/northkorea0408web.pdf>

UN Convention on the Rights of the Child

<http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/crc.pdf>

**잊혀진 아이들:
중국에 거주하는 탈북 고아와
혼혈아들**

그렉 스칼라튜

미국 북한인권위원회

잊혀진 아이들: 중국에 거주하는 탈북 고아와 혼혈아들

I. 연구 목적

국경을 넘어 중국으로 입국한 많은 북한 아동들은 일단 두만강을 따라 북한과 중국의 국경을 안전하게 건너고 나면 부모와 헤어진다. 고아가 된 아동들은 낯선 이국 땅에서 생존을 위해 홀로 남겨진다. 북한 지원단체들은¹ 또한 최대 10,000명²에 이를 것으로 추산되는 중국인과 여성 탈북자의 결혼으로 태어난 2세들의 문제를 제기하였다. 이 아동들의 대부분은 교육이나 의료 혜택을 받지 못하는 것으로 파악되는데, 그 이유는 여성 탈북자가 송환될 가능성이 있기 때문에 2세들은 호구를 등록하지 않기 때문이다.³ 이런 상태로 중국에서 지내고 있는 아동의 숫자가 만 명에서 십만 명에 이르는 것으로 추산된다.⁴ 탈북 고아들과 중국인과 여성 탈북자

1 http://www.huffingtonpost.com/elisabeth-braw/north-koreas-forgotten-or_b_208255.html; 헬핑 핸드즈의 팀 피터스(Tim Pieters, Helping Hands Korea); 한국의 목사 최 갈렙 (Caleb Choi).

2 http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2011/03/11/2011031100318.html.

3 http://www.huffingtonpost.com/elisabeth-braw/north-koreas-forgotten-or_b_208255.html (Human Rights Watch).

4 http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2011/03/11/2011031100318.html.

사이에서 태어난 아이들의 상황은 매우 심각한 것으로 알려지지만 이런 문제의 심각성은 그 동안 제대로 다루어지지 않았다.

이 글은 중국에 있는 탈북 고아들에 대한 연구수행을 목적으로 한다. 고아들 혹은 거의 고아나 마찬가지로 살고 있는 꽃제비⁵라 불리는 북한아동들과 농촌지역 중국인과 미등록 여성 탈북자 사이의 결혼으로 태어난 아동들에게 중국은 새로운 삶의 터전이 되고 있다. 본 논문은 중국에 거주하고 있는 탈북 아동들을 유형별로 분류하고 각 유형에 따라 구체적인 대응양상을 다루면서 이 문제에 대해 실질적이고 효과적으로 대처할 수 있는 권고안을 제시하고자 한다.

II. 배경

1. 선행 연구

현재까지 중국에 있는 탈북 고아들의 실태에 대한 연구 논문은 그다지 많지 않은 것으로 파악되고 있다. 중국에서 탈북자들과 밀접한 관계를 유지하고 있는 NGO들은 꽃제비들이 극히 취약한 상태에 노출되어 있다고 지적한다. 유엔난민기구(UNHCR)와 많은 원조단체들은 이러한 탈북 아동들의 상황을 문서화하거나, 탈북자들과 그 자녀들에게 기본적인 필수 품조차 제공하지도 못하고 있다. 북한인권정보센터(NKDB)⁶의 전(前) 연구원은 중국법 상 인정하지 않는 개인들에 대한 연구수행을 중국정부가 제재하고 있어, 이 문제에 대한 정보공유가 제한적일 수 밖에 없다고 말한다.⁷ 과거 10년이 넘는 기간 동안 일부 신문기사나, 발표문,⁸ 소논문들

5 꽃제비(*kkotjebi*): 필력이든 “제비”: 미끄러지듯 날아가며 이동하는 철새로 뽀족하고 긴 꼬리를 지니고 날아다니며 곤충을 잡아먹음.

6 탈북자들과 그들의 증언을 기록하는 한국의 인권단체.

7 SAIS에 참여한 이자은(Lee Ja-eun) 북한인권정보센터 대변인, ‘Building a Strategy

이 이 주제를 다루었으나, 중국에 있는 이 아동들의 고통스런 상황에 대한 자세하고 발전된 연구라고 할 만한 것은 극소수에 지나지 않는다.

2. 중국에 살고 있는 아동에 대한 유형 분류

관련 자료에 따르면 중국에 있는 북한아동은 두 개의 범주로 나누어질 수 있다.⁹ 첫 번째 유형은 중국에 도착하거나 국경을 넘는 과정에서 부모를 잃어 미아가 되거나, 다른 사람이 데려가거나, 혹은 뒤처져서 남겨진 아이들이다. 두 번째 유형은 아동의 부모가 서로 다른 혈연적인 배경을 갖는 경우로 아동의 아버지가 중국인이고 어머니가 여성 탈북자인 경우이다.

III. 중국에 거주하는 북한아동과 관련된 현안들

1. ‘고아’의 정의

탈북자를 위한 비영리단체인 링크(Liberty in North Korea/ LINK)¹⁰에서 사용하는 “고아가 된 북한 아동들”이라는 용어와 그 정의는 그 아동들이 누구이고 어디에서 왔는지 정확히 정의함에 있어 그 명확성이 부족하다.¹¹

on North Korean Human Rights: International Perspectives, Q&A session. Nov 15, 2011.

8 박선영(Park Sun-young), ‘Stateless North Korean Children in China and Legal Efforts by the ROK and the USA’ August 2010 IPCNKR.

9 북한인권관련 NGOs, 미 국무부, 휴먼라잇워치 및 기타 단체들.

10 <http://www.linkglobal.org/take-action/take-action/be-political.html>; LiNK는 미국의 비영리단체로서, 옹호 및 인식 캠페인을 벌이고 있으며, 이러한 아동들을 위해 헌신하고 있다. 본 특별 페이지에서는 이러한 아동들의 입장을 합법화하기 위해 의회에 제정 및 제안된 미국 법안을 통해 중국 내 북한 아동들을 옹호하고 있다.

11 위의 글.

“지난 10년이 넘는 기간 동안, 수십 만의 북한 주민들이 식량과 의약품, 또는 자유와 같은 기본적인 필요를 찾아 북한을 탈출했다. 부모가 집으로 돌아올 수 없거나, 가족과 헤어지거나 버려진 아동들은 뒤처지거나 미아가 된다. 이런 아동들은 결국 중국에서 노숙자가 되어 취약하고 절망적인 삶을 살게 된다.”

앞서 언급했듯이, 북한 아동들은 “종종 뒤처져 남겨지거나 그 과정에서 미아가 된다.” 고아가 되었다는 것은 부모가 죽은 경우를 일컫는데, 이 표현은 그 아동들이 실제로 고아가 되었는지 아닌지에 대한 질문은 간과하고 있다. 학자들과 언론매체, 정치인들 사이에서 사용되는 이러한 부정확한 정의는 반드시 다루어져야만 하는 문제다. 왜냐하면 모호한 정의는 실제로 이런 아동들의 입장을 고려할 때 법적인 문제를 일으키기 때문이다. 이에 대해 다음 장에서 살펴보기로 한다. 더욱이 이러한 명확성의 부족은 필연적으로 학대와 인신매매, 기아 등 다양한 위협에 노출된 아동들을 위해 책임을 지는 당국이 사실상 없음을 강조하고 있다.

2. 중국 내 북한 아동들의 법적 지위 (법률상 vs. 사실상)

유엔난민기구(UNCHR)¹²의 정의에 따르면, 중국 내 탈북 아동들은 법적으로 “무국적 아동,” 즉 “국내법상 어떤 국가의 시민권(국가와 개인간의 법적 계약)도 가질 수 없는 사람”으로 분류된다. 이 분류에 따르면, 중국 내 탈북 아동들은 “사실상(de facto) 무국적자”¹³와 “법률상(de jure) 무국적자”¹⁴이라는 두 개의 그룹으로 나뉜다.

중국 내에서 사실상(de facto) 무국적자인 탈북 아동들은 주로 북한에

12 <http://nkorphan.org/the-situation/>.

13 사실상(de facto) 무국적자는 만약 그들이 한 개 또는 더 많은 지방의 법률 아래 시민권을 주장하더라도 정부에 의해 시민으로 인정되지 않는다.

14 법률상(de jure) 무국적자는 법적으로 소속된 국가가 없으며, 이는 그들이 어떤 지방의 법령 아래에서도 시민으로 인정되지 않는다는 것을 의미한다.

서 태어나 부모와 함께 중국으로 탈출한 아동들이다.¹⁵ 그 과정에서 일부 아동들은 실종되거나, 유기되거나, 혹은 부모와 헤어진다. 그들이 북한에서 왔다는 것을 증명할 수 있는 출생 기록이나 시민권관련 기록이 없기 때문에 이 아동들은 어떤 정부에게도 난민 지위나 보호를 신청할 수 없다.¹⁶ 중국 내 법률상(de jure) 무국적자인 아동들은 주로 북한인 어머니(탈북자)와 중국인 아버지 사이에서 태어난 자녀들이다. 미국에서 태어난 아이들에게 자동적으로 시민권자가 되는 것과 달리 중국은 호구제도 아래 부모가 자녀를 법적으로 등록하도록 요구하고 있다.¹⁷ 이미 출생한 아동도 법적인 등록이 되기 전까지는 엄밀히 말해 법률상(de jure) 무국적자이다.

어머니가 북한으로 송환되면 사실상(de facto) 결혼을 통해 태어난 자녀들은 부모의 보호가 없이 완전히 버려진다.¹⁸ 북한 출신의 아내가 송환될 경우 중국인 아버지가 자녀를 위해 호구 등록을 시켜주는 경우도 있지만, 북한인 어머니의 송환을 증명하는 문서가 불충분할 경우에는 아버지가 자녀를 호구에 등록시키기는 것이 불가능하다.¹⁹

혼혈아동(mixed children)들 또한 여러 가지 불행한 상황에 부딪히게 된다. 각종 증언과 연구조사에 따르면 여성 탈북자들은 자주 체포되거나 북한으로 송환된다.²⁰ 이런 가정들의 경우 중국인 아버지는 경제적인 제약으로 인해 자녀들을 유기하기도 한다. 또한 여성 탈북자들은 자녀양육을 위해 일자리를 구하려 의도적으로 가정을 떠나기도 한다. 상대적으로 운이 좋은 가정의 경우 공공서비스를 받는 데 필요한 호구문서를 얻으려고 뇌물을 주거나 이를 매매하기도 한다.

15 <http://nkorphan.org/the-situation/>.

16 위의 글.

17 위의 글.

18 <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/northkorea0408web.pdf> (pg. 9).

19 위의 글 10-11 페이지 참조.

20 위의 글.

3. 호구제도

중국의 호구제도는 중국에서 태어난 아동이 부모 중 한 명이 중국 국적을 가졌을 경우 시민권을 부여하도록 규정하고 있다. 학계에서도 호구 가정 기록 제도가 다수의 중국 내 지방 인구를 위해 인구 유동성을 제한하고 정부주도의 혜택에 접근할 수 있는 권력을 가진 제도라는 데 동의한다.²¹ 8억의 중국지방 거주자들 중 도시에서 살 수 있는 권리나 도시 거주자들이 향유하는 정부 제공 서비스나 기본적인 복지 등을 박탈당한 일부 사람들은 열등한 2등 시민 취급을 받는다.²² 중국 당국에서 지역사회까지 확대된 최근의 호구제도 개혁에도 불구하고,²³ 변치 않는 사실은 아이를 등록할 때 어머니의 정체까지 노출된다는 점이다. 따라서, 북한인 여성과 혼합결혼을 한 중국인 남성들은 다음과 같은 두 가지 선택에 직면한다. 즉, 어머니가 “불법” 경제 이주자라는 이유로 북한으로 체포 또는 송환될 것을 각오하고 자녀를 호구에 등록시키거나, 자녀를 등록시키지 않음으로써 교육을 받지 못하게 내버려두는 것이다. 일부 당국자들은 혼합결혼으로 태어난 이동을 호구제도에 등록할 때, 어머니가 북한으로 체포 또는 송환되었다는 문서상의 증거를 요구하기도 한다.²⁴

가. 교육

북한 아동들이 법적 신분을 부여 받지 못해 초등교육에 대한 권리를 박탈당한 채 어떻게 살아가고 있는지 보여주는 자료들²⁵이 있다. 다수의

21 <http://faculty.washington.edu/kwchan/Chan-WSB-Hukou-Abolition-CQ2008.pdf>.

22 <http://faculty.washington.edu/kwchan/Chan-WSB-Hukou-Abolition-CQ2008.pdf>.

23 <http://www.cecc.gov/pages/virtualAcad/Residency/hreform.php>.

24 http://china.hrw.org/press/news_release/china_educate_children_of_north_korean_women.

25 “Denied Status, Denied Education: Children of North Korean Women in China” HRW.

북한 아동들은 중국 동북부에 위치한 지린성(Jilin Province, 북한-중국 국경 근처) 동쪽의 연변조선족자치주(Yanbian Korean Autonomous Prefecture)에 거주하고 있다.²⁶ 중국의 의무교육법(Compulsory Education Law)은 모든 아동들이 9년의 교육을 받아야 한다고 규정하고 있지만²⁷ 이는 선별적으로 북한 아동들과 혼혈아동들에게는 적용되지 않는다.

나. 건강

호구제도가 주민들을 가족이란 구조 속에 하나로 엮고 있으므로 호구의 등록이 여성 탈북자를 위협에 빠뜨릴 수 있는 가정에서는 건강보험이나 서비스를 받지 못하고 있다.²⁸ 특히, 활용 가능한 건강 기록이 없기 때문에 북한 아동들의 건강 상태를 데이터화한 문서는 찾을 수 없다.

4. 중국의 아동권과 관련 주요 법률

가. 배경

“고난의 행군”으로 알려진 바와 같이 1990년대 중반 북한에 대기근을 초래한 흉수와 자연재해 이후 “이혼이나 부모 중 한 명의 사망으로 남은 부모에게 과중한 부담이 될 경우 많은 부모들이 자녀들을 유기하였다.”²⁹ 2002년 6,000명의 아동을 조사한 결과에 따르면 식량 부족 및 경제 약화로 조사 대상 아동 중 20.15%는 저체중이었고 39.22%는 만성 영양실조를 앓고 있었으며, 8.12%는 심각한 영양실조 상태인 것으로 나타났다.³⁰

26 위의 글.

27 <http://www.cecc.gov/pages/annualRpt/annualRpt10/CECCannRpt2010.pdf>.

28 “Denied Status, Denied Education: Children of North Korean Women in China” HRW.

29 통일연구원의 『2011 북한인권백서』에 따르면, “2002년, 북한 당국은 UNICEP와 WEP와 협력해 북한 어린이들의 영양실조에 대한 설문조사를 실시했다.

30 위의 글.

유기되거나, 부모가 사망했거나, 아니면 스스로 극심한 배고픔에서 벗어나고자 나선 아이들은 꽃제비가 되어 길이나 시장 등지에서 생활했다.³¹ 이것이 “꽃제비”라는 용어의 기원이다. 식량위기가 계속 북한 주민들을 고통스럽게 하는 동안에 중국에 사는 직계 친척들은 중국으로 넘어오는 거대한 탈북 망명자 무리로 인해 큰 부담을 지게 되었고³² 이로 인해 중국에 거주하고 있는 친지들의 지원과 원조는 어쩔 수 없이 고갈되었다.

북한 여성 탈북자들의 비율은 70.0%를 넘는다.³³ 다수의 여성 탈북자들은 스스로 살아남고자 식량과 직업을 구하기 위해 중국 내 한국인들³⁴의 동정심에 의지한다. 이러한 여성 탈북자들이 생존을 위해 사용하는 주요 수단으로는 “남의 집 살이”나 자발적으로든 비자발적으로든 중국 남성에게 “팔리는” 것이다.³⁵ 각각의 보고서가 다양한 증언과 현장 경험을 바탕으로 한 서로 다른 근거들에 기초하고 있어 탈북자들의 정확한 수치를 알 수는 없다.³⁶ 이와 더불어 북한 여성과 중국 남성의 혼인으로 태어난 자녀들이 증가하고 있으나 그 정확한 수치는 알려져 있지 않으며 예측 수치는 광범위하게 변하고 있다. 따라서 이러한 아동들과 관련한 신뢰할 수 있는 데이터를 얻기 위해서는 견고한 네트워크 설정을 통한 철저한 접근이 필요하다.

나. 중국의 국제법적 의무

중국은 아동인권과 관련해 다양한 국제조약들을 서명하였다. 또한 중국의 국내법 역시 아동인권을 보호하고 있다고 언급하고 있다. 그러나 탈북

31 위의 글.

32 Korea Institute for National Unification, ‘The White Paper on Human Rights in North Korea 2010’ 통일연구원, 『2010 북한인권백서』.

33 『White Paper』 (492), 좋은 벗들 조사.

34 위의 글.

35 (494).

36 <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/northkorea0408web.pdf> (pg. 2).

아동과 관련해서 중국 문서에 나타난 이런 정책의 고수(adherence)와 실행의 정도는 조사되어야만 한다.

(1) 중국의 소수자 보호 관련 법률

중국의 소수자 보호법(Minors Protection Law)은 중국 내 아동인권 관련 주요 법령이다.³⁷ 동 법은 1991년에 처음 통과되었으며, 2006년에 개정되었다. 새롭게 개정된 법은 2007년 6월 1일 시행되었으며, 이는 가정, 학교, 정부 차원에서 아동을 보호하도록 사법적 책임을 부여하고 있다.³⁸ 혼혈결혼으로 태어난 아동들과 탈북 아동들은 등록이 되어있지 않기 때문에 이러한 보호 규정이 적용되지 않는다. 발표된 대부분의 연구들은 중국 아동들에 대한 소수자 보호법의 시행에 초점이 맞추어져 있다. 탈북 아동들의 인권 실태에 대한 동 법의 준수 상황을 보고함으로써 이 문제에 대한 인식을 높이는 것이 시급하다.

(2) 국제조약

중화인민공화국은 또한 아동인권과 관련하여 아래의 문서에도 서명했다.³⁹

- UN아동권리에 관한 협약 (1992)
- 아동매매, 아동매춘 및 아동포르노그래피에 관한 선택의정서 (2000; 2003)
- 경제, 사회, 문화적 권리에 관한 국제규약 (1966;2001)
- 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 (1979;1981)

37 <http://www.loc.gov/law/help/child-rights/china.php>.

38 위의 글.

39 <http://www.loc.gov/law/help/child-rights/china.php>.

- 아동노동 철폐에 관한 협약 (1999;2003)
- 국제 입양시의 아동보호와 협력에 관한 헤이그 협약 (1993; 2005)

중국 정부가 “양심적으로 ‘경제, 사회, 문화적 권리에 관한 국제규약’과 ‘아동매매, 아동매춘 및 아동포르노그래피에 관한 선택의정서’에 대한 첫 번째 보고서를 작성했다”⁴⁰고 발표했으나 그 노력을 뒷받침할 만한 정확하고 활용 가능한 통계는 거의 없다. 이에 대한 연구와 활용 가능한 데이터의 부족은 탈북 아동들에게 취약하고 희생당하기 쉬운 환경을 양산해내고 있다.

(3) 중국 내 인권 관련 CECC 연간 보고서

CECC⁴¹ 연간 보고서는 자국 내 인권 상황을 개선하려는 중국의 노력에 대한 조사 결과들을 성공적으로 입증하였다. 동 보고서는 ‘중국 내 북한 난민들’을 위해 구분된 간결한 섹션을 할당하였다. CECC는 1951년 맺은 협약과 의정서가 중국 정부로 하여금 북한 난민들의 송환을 중지시킬 의무를 지우고 있다는 점을 강조한다. 여기에는 북한으로 강제 송환되었거나 인신매매되어 강제 결혼이나 성산업에 팔려간 다수의 여성들까지 포함된다.⁴² 동 보고서는 또한 중국 당국이 지속적으로 혼혈아동들의 호구 등록을 거부하고 있다고 지적한다.

CECC는 미국의회 의원들 및 관료들을 독려하여 UNHCR이 아동들을 포함한 중국 내 북한 난민들에게 ‘제한 없는 접근’을 할 수 있도록 지원하는 태스크포스 설립 관련 권고사항을 제시하였다. 이는 또한 혼혈아동들이

40 2004 Human Rights White Paper; <http://www.loc.gov/law/help/child-rights/china.php>.

41 CECC는 중국 법령의 발전과 인권에 대한 모니터를 위한 법적 의무 차원에서 연간 보고서를 대통령 및 의회에 제출하기 위해 2000년 10월 의회에서 설립하였다. 위원회는 대통령이 지명한 9명의 하원의원들과 5명의 고위 행정 관료들로 구성된다.

42 CECC 2010 Annual Report (29).

중화인민공화국 국적법(PRC Nationality Law) 4조와 <의무교육법> 5조 아래 거주 지위(residency status)와 사회적 혜택을 누리는 것을 허용하도록 중국 관료들을 촉구할 것을 권고하였다.⁴³

더 나아가 CECC는 아동노동 관행이 중국 내부적으로 지속적인 문제점으로 인식되고 있다고 밝혔다. 그러나, “중국 정부가 이를 고급비밀로 분류하고 있기 때문에 아동노동의 전체적인 범위는 불명확”⁴⁴하다. 그러나 활용 가능하면서 자세한 연구조사나 근거가 불충분하여 북한인권 지지자들에게 탈북 아동들이 중국 어느 지역에 살고 있는지, 그들이 어떻게 식량을 공급받고, 어떠한 상태에서 노동을 하는지 등에 대한 확실한 정보를 제공할 수는 없다.⁴⁵ 그러나 중국 내 아동노동은 소규모 작업장, 사업장, 제조업과 같은 미숙련 서비스 분야에서 이루어지고 있는 것으로 알려져 있다.⁴⁶

(4) 미 국무부의 중국 내 인권 관련 인신매매 보고서

미 국무부에서 발행한 인신매매보고서(TIP Report)에 따르면 중국은 “단계 2의 감시목록(Tier 2 Watch list)”에 올라가 있다. 이것은 중국이 인신매매를 근절하기 위한 최소 기준을 따르려고 노력을 기울이고 있다고 하면서 인신매매에 대항하기 위한 노력이 증가하고 있다는 것을 증명할 수 있는 증거들을 제시하지 못하거나 “인신매매의 희생자, 특히 외국 여성들에게 행해지는 부적절한 보호”를 개선하지 못하고 있음을 의미한다.⁴⁷ 2011년 발행된 인신매매보고서는 중국이 인신매매를 근절하기 위한 최소한의 기준을 완전히 따르지 않았기 때문에 중국은 7년 연속으로

43 CECC 2010 Annual Report (30).

44 Congress Law Library ‘Child Labor and Exploitation.’

45 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/164231.htm>.

46 <http://www.loc.gov/law/help/child-rights/china.php>.

47 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2005/>.

“단계 2의 감시목록”에 올렸다고 말하고 있다.⁴⁸

(가) 아동학대 및 밀매

중국이 2012년 반(反)인신매매를 위한 국가행동계획 초안을 작성하려 했음에도 불구하고, 인신매매보고서는 중국이 지속적으로 인신매매를 입양을 위한 아동유괴와 결합시켜 정부의 전체적인 반(反)인신매매 노력의 범위를 불분명하게 만들고 있음을 지적했다.⁴⁹ 이에 더불어, 2011년 보고서는 중국 법이 위협이나 빗에 따른 속박 등과 같이 인신매매자를 매춘으로 내모는 비물리적인 형태의 강제까지 금지하고 있는지가 불명확하다고 언급했다.⁵⁰ 중국에서 외국인인 탈북자들이 처한 상황은 그 취약성을 이용하려는 인신매매자들에게는 충분히 활용 가능한 것이다.

(나) 강제노동 및 불법 작업현장

중국은 형법조항 244항을 개정하여 이전 법 체계 아래에서는 다루어지지 않았던 비공식적이거나 불법적인 작업현장의 노동자들까지 강제노동이라는 용어에 포함시켰다.⁵¹ 이것이 북한 아동들에게까지 직접적으로 적용되지는 않겠지만, 비공식적이고 불법적인 작업현장이라는 점이 간접적으로 드러났다. 가용한 자원을 이용해 이런 작업현장에서 일하는 아동의 정확한 위치를 찾아내고 접근해서 지원하는 의도적인 노력이 이루어져야 한다.

(다) 중국 내 형사 소송 절차

중국 최고인민검찰원(The Supreme People's Procuratorate)은 밀매

48 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/164231.htm>.

49 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/164231.htm>.

50 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/164231.htm> ‘prosecution.’

51 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/164231.htm>: 중국형법 제244조, 2011년 2월.

업을 행한 11명의 용의자들을 상업적 성착취 및 강제결혼을 위해 북한 여성들을 밀매한 혐의로 체포했다고 발표했다. 그 중 4명은 3년에서 11년의 구금형을 선고 받았다. 중국 법령상 형사 소송 절차에 대한 접근을 오직 피고, 기소자, 희생자들로 제한하고 있기 때문에 외부인들이 밀매 사건에 대한 기소를 확인할 수 없다.⁵² 따라서 북한 인권 지지자들은 밀매업자들을 기소하기 노력을 기울이더라도 결국 막다른 길(dead end)에 직면하게 된다.

(라) 중국국경수비대와 밀매

중국 국경수비대는 밀매업자들 및 북한 국경수비대들과 함께 일하면서 북한 여성들을 매춘으로 내몰고 있으며,⁵³ 그 자녀들은 불법 입양이나 아동노동에 더욱 취약해지게 된다. 추가적인 보고서들은 지린성, 중국-북한 국경의 북부 지역에서 행해지는 학대 사례를 보여주는데, 구체적인 위법 내용으로는 여성과 아동에 대한 성매매, 강제노동, 강간, 불법구금과 고문 등이 있다.⁵⁴

5. 미국의 해외입양

어떤 이들은 국제입양을 중국에 거주하는 탈북아동을 돕는 주요한 방법의 하나로 생각한다.

가. 입법 현황

(1) 2010 북한난민입양법안

‘2010 북한난민입양법안’은 “북한을 탈출해 제 3국에서 살고 있는

52 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/164231.htm> ‘prosecution.’

53 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/164231.htm> ‘prosecution.’

54 유엔 난민의 지위에 관한 협약 (난민협약) 1954년 4월 22일 발효.

북한아동을 돕거나 다른 목적을 위해 전략을 개발하는 것”⁵⁵이다. 이 법안은 탈북아동을 입양하는데 있어서 이런 아동들이 출생신고가 없거나, 이들을 출생한 부모의 사망신고서가 없을 때, 고아원의 서류가 분실되거나 손실되었을 경우에 발생할 수 있는 문제들을 인지하고 이에 대한 다양한 전략을 기술하고 있다.⁵⁶ 또한 동 법안은 중국에서 출생한 중국인과 여성 탈북자 사이에 태어난 아동이 중국이나 북한 정부의 지원을 받을 수 없음을 인지하고 있다.⁵⁷

S.3156 Latest Title: North Korean Refugee Adoption Act of 2010 Sponsor: Sen Brownback, Sam [KS] (introduced 3/23/2010) Cosponsors (2) Related Bills: H.R.4986 Latest Major Action: 3/23/2010 Referred to Senate committee. Status: Read twice and referred to the Committee on Foreign Relations.			
All Information (except text)	Text of Legislation	CRS Summary	Major Congressional Actions
Titles	Cosponsors (2)	Committees	All Congressional Actions
Related Bills	Amendments		All Congressional Actions with Amendments With links to <i>Congressional Record</i> pages, votes, reports
CBO Cost Estimates	Subjects		

58

H.R.4986 Latest Title: North Korean Refugee Adoption Act of 2010 Sponsor: Rep Royce, Edward R. [CA-40] (introduced 3/25/2010) Cosponsors (36) Related Bills: S.3156 Latest Major Action: 3/25/2010 Referred to House committee. Status: Referred to the House Committee on Foreign Affairs.			
All Information (except text)	Text of Legislation	CRS Summary	Major Congressional Actions
Titles	Cosponsors (36)	Committees	All Congressional Actions
Related Bills	Amendments		All Congressional Actions with Amendments With links to <i>Congressional Record</i> pages, votes, reports
CBO Cost Estimates	Subjects		

59

55 <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111s3156is/pdf/BILLS-111s3156is.pdf>.

56 <http://www.opencongress.org/bill/111-h4986/text>.

57 위의 글.

58 <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d111:s.03156>.

59 <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d111:h.r.04986>.

(2) 2011북한고아입양법안

‘2011 북한고아입양법안’은 2010년 난민법과 같은 법적인 문구들을 사용하였다. 이 법안의 지지자들은 이 법안이 북한에서 탈출하여 이웃나라, 즉 몽골, 태국, 그리고 다른 동남아시아 국가에 살고 있는 난민고아들을 미국인들이 입양할 수 있게 해 줄 것이라고 말한다.⁶⁰

S.416 Latest Title: North Korean Refugee Adoption Act of 2011 Sponsor: Sen Burr, Richard [NC] (introduced 2/28/2011) Cosponsors (1) Related Bills: H.R.1464 Latest Major Action: 2/28/2011 Referred to Senate committee. Status: Read twice and referred to the Committee on Foreign Relations.			
All Information (except text)	Text of Legislation	CRS Summary	Major Congressional Actions
Titles	Cosponsors (1)	Committees	All Congressional Actions
Related Bills	Amendments		All Congressional Actions with Amendments With links to <i>Congressional Record</i> pages, votes, reports
CBO Cost Estimates	Subjects		

61

H.R.1464 Latest Title: North Korean Refugee Adoption Act of 2011 Sponsor: Rep Royce, Edward R. [CA-40] (introduced 4/8/2011) Cosponsors (28) Related Bills: S.416 Latest Major Action: 4/8/2011 Referred to House committee. Status: Referred to the House Committee on Foreign Affairs.			
All Information (except text)	Text of Legislation	CRS Summary	Major Congressional Actions
Titles	Cosponsors (28)	Committees	All Congressional Actions
Related Bills	Amendments		All Congressional Actions with Amendments With links to <i>Congressional Record</i> pages, votes, reports
CBO Cost Estimates	Subjects	Constitutional Authority Statement	

62

60 <http://thinkchildren.org/sign-the-petition/>.

61 <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/D?d112:2:/temp/~bdcfkU::/home/LegislativeData.php?n=BSS;c=112>].

62 <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d112:HR01464:/home/LegislativeData.php?n=BSS;c=112>].

나. 제기된 법안의 옹호론자

한-슈나이더 국제 어린이재단은 탈북자 입양법안에 주요 지지자 중 하나이다. 한-슈나이더 국제 어린이재단의 창립자인 샘 한-슈나이더는 전쟁고아로 미국에 입양된 첫 번째 아동이었다.⁶³ 이 입양법안을 지지하는 링크(LiNK), 재미교포연합회(Korean American Coalition, Korean Church Coalition, KCC), 씽크 칠드런(Think Children)은 중국이 여성 탈북자들을 강제 송환하는데 있어 아동과 어머니를 따로 송환하는데 착안하여 중국 내 북한 아동들을 돕는 가장 좋은 방법이 그들을 입양하는 것이라고 주장한다. 미국은 만일 이 법안이 통과될 경우 미국가정에 이와 같은 아동을 입양하는데 있어 중국과 법률적 마찰을 해결할 필요가 있다는 사실을 인지하고 있다.⁶⁴

다. 제기된 법안의 비판론자

이 법안은 학계, 사회복지, 인권 관련 단체에서 상반되는 현안이 되었다.⁶⁵ 중국, 미국은 헤이그 입양 회의에서 국가간 입양에 관한 부분에서 “입양아 개인의 기본 권리와 최선의 이익 속에서 (입양을) 진행한다”는 부분에 공동으로 서명하였다.⁶⁶ 이런 최선의 이익에 대해 헤이그 회의에서 우선 순위를 가족들 사이에서 먼저 해결하고 2차 대안으로 국내 입양, 마지막으로 국가간 입양을 채택하도록 하였다.⁶⁷

중국에 있는 탈북 아동들에 대한 구체적인 정보가 없기 때문에 이들을 고아로 규정하는 것은 불가능하다. 법안을 반대하는 사람들은 탈북 아동들에게 최선의 이익을 보장하는 적절하고 안정적인 조치를 취한다 하더라도,

63 <http://thinkchildren.org/sign-the-petition/>.

64 http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/426317.html.

65 http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/426317.html.

66 http://www.hcch.net/index_en.php?act=text.display&tid=45.

67 위의 글.

사회적인 고아인 이 아이들의 입양을 누가 결정할 권한을 가질 수 있는가 질문한다.⁶⁸

이 법안에 대한 주요 반대지는 한국의 '진실과 화해를 위한 해외입양인 모임(Truth and Reconciliation for the Adoption Community of Korea, TRACK)'이라는 단체이다. 이 단체는 한인 해외입양인들로 구성되어 있으며, 이들 대부분은 아시아 가정에서 양육되지 않았고 단지 친부모와 형제들의 생사여부만이라도 알고 싶어하고 있다.⁶⁹ 이들은 불법입양 산업의 희생자로서 국가간 입양을 결성하고 있는 민감한 문제를 알리고 이를 바꾸고자 적극적으로 노력하고 있다.

라. 해외입양에 대한 대안

(1) 중국의 후커우(Hukou) 등록 허가

일부에서는⁷⁰ 국제입양이 실제로 근본적인 문제를 해결하지 못하며 더 급박한 것은 중국남성과 북한여성의 결혼을 합법화하는 것이라고 주장한다. 사실상 '후커우 등록법'은 현재 존재하고 있으며, 결국 이는 새로운 법률을 제정한다기 보다는 현존하는 법을 강력하게 집행하는 문제라고 할 수 있다.⁷¹ 그리고 이를 위해 중국정부가 취할 수 있는 방법은 부모 중 한 명이라도 중국인일 경우 나머지 부모의 국적에 상관없이 아동의 후커우 등록⁷²을 허가하는 것이다.

(2) 한국의 북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률(2007)의 해석 2007년 대한민국 국회에서 '북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한

68 http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/426317.html.

69 <http://justicespeaking.wordpress.com/>.

70 Koroot, Human Rights Watch.

71 위의 글.

72 http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/426317.html.

법률'이 통과되었다. 이 법률은 북한이탈주민이 한국인으로서 법률적 보호를 받을 수 있는 법적 구조에 대한 내용⁷³이지만 한계점으로 지적된 것은 '북한이탈주민'이라는 용어가 이전에 북한 시민권을 가지고 있었던 사람에게만 적용된다는 점이다. 만약 개정법률이 이점을 명확하게 전달할 수 있다면 사실상 국적이 없는 탈북 아동들이 대한민국의 시민으로 인정 받을 수 있는 법률적 대안이자 해결책이 될 것이다.⁷⁴

미국의 북한난민 입양법안에 제안된 내용에서도 탈북 아동들이 국가간 입양에 대해 자격이 갖추는 것이 불분명하다. 이 법안은 “중국에 살고 있는 여성 탈북자와 중국남성 사이에서 태어난 고아뿐만 아니라, 가족이나 영구적인 거주지가 없는 북한고아들과 같이 국제입양에 해당되는 아동”을 지칭하고 있으나 그 뜻은 여전히 모호하다.⁷⁵

(3) NGO 활동

밀알선교단(Wheat Mission Ministries)⁷⁶은 북한 아동들을 위한 고아원의 이상적인 사례를 보여주고 있다. 이 단체의 목표는 북한에 가능한 많은 고아원을 세우는 것과 아이들에게 음식, 의복, 적절한 주거지를 제공하는 것, 그리고 그들에게 미래의 희망을 심어주는 것이다.⁷⁷ 밀알선교단의 사업은 자체평가시스템의 과정을 통해 이루어지고 있다. 아동들의 보건과 그 생활상태에 대해 직접 관찰하고, 그에 따른 관련 물자가 제대로 전달되었는지 확인하며, 매 분기별로 고아원에 새로 온 아동들의 수도 파악하고 있다.⁷⁸ 이렇게 북한에 설립한 고아원들(예를 들어 밀알선교단

73 http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/426317.html.

74 위의 글.

75 위의 글.

76 밀알선교단은 1998년 조직되어 사리원시에 3년 동안 약 300~350명의 어린이들을 구제하였다.

77 <http://www.wheatmissionnk.org/>.

78 위의 글.

의 사리원 고아원)은 북한과 중국에 있는 고아들에게 도움을 줄 수 있는 새로운 대안이 될 수 있다. 이 같은 방법들을 더 발전시킨다면 도움을 기다리고 있는 북한 고아들에게 보다 적절한 인도주의적 구호를 펼칠 수 있을 것이다.

6. 해외입양에 대한 학계의 입장

가. 해외입양에 대한 비판론

(1) 해외입양 비판론

미국 알라배마 버밍햄에 있는 컴버랜드 로스쿨 교수인 데이비드 스몰린 박사는 국제입양에 가장 대표적인 반대자중 하나이다.⁷⁹ 그는 국제입양사항에 대한 학계의 전문가⁸⁰로서 입양을 아이들로부터 생물학적 부모를 빼앗는 것이라고 지적한다. 헤이그 입양회의의 시행을 위해 조직된 헤이그특별위원회의 스몰린 박사는 제2회 서울 한국여성개발학회의 한국인 입양에 대한 국제심포지엄에서 입양문제에 대한 발표자로 나와 이 점을 지적하였다. 이와 관련한 ‘아동세탁(Child Laundering 2005)’에 관한 그의 연구논문은 비프레스 리갈 시리즈에서 10대 유명 논문의 하나로 선정되었다.⁸¹ 스몰린 박사는 ‘중국의 실종된 여성: 동아시아의 관점에서 인구, 정책, 문화, 성별, 낙태, 유기 및 입양’이라는 논문에서, 중국의 성비 불균형에 원인과 함께 가능한 해결책을 분석하였다.⁸² 그는 중국의 국가간 입양프로그램을 대해 논하며 중국의 성비불균형과 납치이슈에 대한 내용을 중국의 인구조절정책의 맥락 속에서 통계적인 변화를 통해 분석하고 있다.⁸³ 스몰린 박사는 중국의 입양문제에 대해 특별한 관심을 가지고

79 <http://cumberland.samford.edu/faculty/david-m-smolin>.

80 http://works.bepress.com/david_smolin/.

81 위의 글.

82 http://works.bepress.com/david_smolin/9/.

국제입양의 맥락에서 일어나는 아동세탁에 대한 전문가이다. 그는 이와 같은 파괴적인 관행을 ‘이윤추구와 더불어 부자국가에서 일어나고 있는 아이에 대한 요구’로 인해 발생한다고 본다.⁸⁴ 결론적으로 스몰린 박사는 ‘고아가 된 아동을 위한다면 아이들을 강탈하고 구매하는 것’은 쓸모 없는 행동이라고 주장한다.⁸⁵

(2) 해외 입양의 옹호론자

하버드 로스쿨의 아동보호프로그램 (Child Advocacy Program, CAP)의 사업팀장이자 하버드 대학교 교수인 엘리자베스 배틀렛은 국제 입양에 대해 가장 저명한 옹호자 중 하나다.⁸⁶ 배틀렛 교수는 “아무에게도 속하지 않는 아이들: 학대와 방치, 위탁양육과 입양대안”이란 논문에서 입양과 결합되어 발생하는 방치, 약물남용, 아동학대 등과 같은 문제점들을 인용했다.⁸⁷ 그러나 그는 동시에 “아동의 가장 기본적인 인권은 가족과 함께 자라면서 성장하는 것이며, 이는 국제 입양을 통해 찾을 수 있고… 국제 입양은 국가 간 주권분쟁의 문제를 초월해 이뤄져야 한다”라고 주장하기도 한다.⁸⁸

배틀렛은 두 아들을 입양하면서 얻은 개인적인 경험으로부터 국제 입양의 세 가지 성격을 발견했다.⁸⁹ 첫째, 국제입양의 진행절차가 너무 어렵고 비용이 많이 든다는 점이다. 둘째, 입양기관이 성숙한 것에 비해 국가정책은 우호적이지 않다는 점이다. 셋째, 인권활동을 지지하는 많은

83 위의 글.

84 http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1007&context=david_smolin (pg. 445).

85 위의 글.

86 <http://www.law.harvard.edu/faculty/bartholet/>.

87 <http://www.law.harvard.edu/faculty/bartholet/pdfs/release1.pdf>.

88 http://www.law.harvard.edu/faculty/bartholet/TDH_Ontario_July2011newsletter.pdf.

89 위의 글.

기관이 오히려 어린이에게 해를 가할 수 있는 상반되는 역할을 종종 수행한다는 점이다. 배틀렛은 어린이들의 가장 기본적인 권리는 진정한 가족 안에서 자라는 것이며, 국제 입양의 개별 중개인들을 근절하기 보다 잘못된 절차를 막고 그에 대한 처벌을 강화해 입양과정에서 일어나는 잘못된 남용을 막아야 한다고 주장한다.⁹⁰

IV. 결론

1. 요약

중국 내 거주하고 있는 탈북 고아들과 중국인과의 결혼으로 태어난 자녀들에 대한 연구는 여전히 초기 단계에 머물러 있다. 이미 발표된 연구들은 동 문제에 대해 손쉽게 구할 수 있는 여러 가지 내용들을 담고 있으나, 전체적인 현상을 다루지는 못한다. 이는 난민들의 정체성을 드러내는 데 따르는 위험이 북한 여성들과 그 자녀들의 법적 지위(또는 그 결핍)에 대한 깊이 있는 연구를 수행하는 데 제약으로 작용하고 있기 때문이다. 또한 유엔난민기구의 난민에 대한 실상 조사를 허용하기 꺼려하는 중국의 태도 역시 다수의 의욕적인 연구자들을 방해하고 있다. 동 분야에서 중요한 관심을 받은 세 가지 종류의 보고서로는 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch)에서 발행한 “거부 받은 지위, 거부 받은 교육: 중국내 북한여성들의 자녀들”(Denied Status, Denied Education: Children of North Korean Women in China)와 미(美) 국무부에서 발행한 “인신매매 보고서”(Trafficking in Persons Reports) 그리고 미국 의회 산하 의회-행정부 중국 위원회(CECC, The Congressional-

90 http://www.law.harvard.edu/faculty/bartholet/TDH_Ontario_July2011newsletter.pdf (3).

Executive Commission on China)에서 연간 발행하는 보고서 등을 들 수 있다.

중국 내 거주하고 있는 탈북아동 관련 연구 현황을 살펴보면, 그 아동을 정확하게 분류할 수 있는 명확하고도 분명한 정의가 없다는 것을 알 수 있다. “고아,” “북한 아동,” “무(無)국적 아동,” “고아가 된 아동,” “여성 탈북자와 중국인의 결혼(mixed marriage)을 통해 태어난 아동,” “꽃제비” 등의 용어는 이 아동들의 가족 관련 상태를 정확하게 묘사하기에는 모호한 단어들이다. 이 문제와 긴밀하게 관련된 것은 중국 내 탈북 아동들의 법적 지위의 문제다. 입법 문서에서 나타나는 이런 모호한 용어의 사용은 2010/2011년 제정된 북한난민입양법(The North Korean Refugee Adoption Act)과 같은 북한 아동을 돕기 위한 입법을 힘들게 만들었다.

그러나, 모든 이러한 용어상의 모호함 가운데서도 분명한 것은, 현재 시행되고 있는 중국의 ‘호구(hukou)제도’로 인해 북한 아동들의 거주 환경이 취약할 수 밖에 없다는 점이다. 결과적으로, 이 아동들은 중국법 조항을 위반하면서 교육이나 건강 서비스를 누리는 것은 불가능하기 때문이다.

이와 같은 중국 정부의 저항적인 태도로 인해 잔혹한 환경에 처한 탈북 아동을 구출하는 방법을 찾기 위한 다양한 노력이 양산되었으며, 이 노력들은 <북한고아입양법>으로 결실을 맺게 되었다. 그러나 제출된 이 법안은 입양이 대다수 탈북 아동들의 근본적 문제를 해결할 수 없으며, 여전히 아동들은 상업적이고 불법적인 입양으로 인해 희생을 치르고 있다는 강력한 비판을 받고 있다. 또한 국제입양문제 학자들은 입양 그 자체가 북한 아동들에게 ‘최선의 이익’을 보장한다고는 할 수 없다고 지적하기도 했다.

2. 권고사항

중국 내 북한 아동들에 대한 실태 조사를 지속하고, 그에 대한 인식을 높이는 것은 중요한 일이다. 분명한 것은 이 아동들의 취약성과 무력함의 직접적인 근본 원인을 북한의 실패한 계획경제와 북한 정권의 개혁개방에 대한 저항에서 찾을 수 있다는 점이다. 오늘날 북한경제는 지속적으로 실패하고 있는데, 이는 김일성, 김정일, 김정은으로 이어지는 세 지도자의 독재 아래 정권의 기저에 자리잡고 있는 주체사상⁹¹이라는 원칙으로부터 기인한다. 2012년 북한은 김정은의 새로운 통치체제 아래 정권을 유지하고 있으며 김정은은 북한이 이전과 다른 길을 걸을 것이라는 신호를 아직 보이지 않고 있다.

앞서 언급한 다양한 인권 문제들에 대한 인식의 향상과 더불어 그에 대한 전략을 창조해내지 않는 한, 중국 내 탈북 아동들은 지속적으로 강제노동과 인신매매, 불법 입양, 기아, 학대, 그리고 정서적 고통의 지속적인 희생양이 될 것이다. 그들의 고통을 종식시키기 위한 해결책은 부모 중 한 명이 중국인일 경우 다른 한 부모에 대한 신원 조회를 요구하지 않고 호구에 등록하는 것을 허용하도록 중국 정부를 설득하는 것, 2007년 한국정부에서 제정한 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’을 보다 광범위하게 해석하는 것, 그리고 중국과 북한 내 NGO들을 통한 인도적 지원 등이 될 수 있다. 또한 중국 내 혼혈결혼에 의한 북한자녀들 및 고아들의 실상을 해결하려는 어떤 시도도 동 문제에 대한 보다 포괄적이고 정확한 자료를 구축하는 데에 도움을 줄 수 있을 것이다.

91 <http://www.globalsecurity.org/military/world/dprk/juche.htm>.

V. 주요 참고자료 (PDF)

Law Library of Congress on Children in China

<http://www.loc.gov/law/help/child-rights/pdfs/Children's%20Rights-China.pdf>

U.S. Department of State: Victims of Human Trafficking Report 2011

<http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/index.htm>
<http://www.state.gov/documents/organization/164453.pdf>

Human Rights Watch

<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/northkorea0408web.pdf>

Congressional-Executive Commission on China

<http://www.cecc.gov/pages/annualRpt/annualRpt10/CECCannRpt2010.pdf>

Human rights watch: Denied Status, Denied Education

<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/northkorea0408web.pdf>

UN Convention on the Rights of the Child

<http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/crc.pdf>

The Rights to Health in North Korea

Ji-Ho Cha

MediPeace



The Rights to Health in North Korea

Since the great famine of North Korea in 1990s, there have been increasing concerns on health situation among states, NGOs and international organizations. Given the consequence of recent rapid socioeconomic transition, many North Koreans are expected to be excluded from proper healthcare service with the distortion of local health system or displacement from the community. But, there is rare data in health sector due to limitation of direct access to population in North Korea. Some reports from North Korea government or international actors are also often questioned with its sensitivity of regional politics. In this context, this paper attempt to examine the marginalization of North Korean population from healthcare by conceptually illustrating the distortion of North Korea health system and displacement from the community.

I. Marginalization from ‘Post-socialist’ Health System in North Korea

In North Korea, socialist health systems were centrally planned and

administered, funded by central government, and delivered by state employees working from government owned facilities. However, since the economic crisis in 1990s, there has been a dramatic decrease in government financial capacity for health sector. Furthermore, after the '7.1 measure' in 2002, a significant reform of second economy and social security system, the responsibilities of the state for the people's welfare have been minimized, and maximum responsibility has been placed to the individual and family. This meant that public expenditure on health fell, leaving private health expenditure based on secondary economy to fill the gap — mainly with out of pocket payments for medication. Universal health coverage still partially operates, as most doctors will formally provide free diagnoses and prescriptions for patients. But since the government owned health facilities are responsible for maintaining its health service without sufficient fund, they also demanded private out-of pocket expenditure from patients, mainly for cost of medications.

In this situation, North Koreans, especially who are socially and economically vulnerable, have been marginalized from the health services which is mixed with public and private system. As a result, the emerging communicable diseases together with non-communicable problems have not been managed properly in last decade. For example, one of the biggest public health concerns in North Korea is Tuberculosis (1st line TB) which usually needs strong health system for whole process of prevention and treatment. Furthermore probably resulting from widespread misuse of Isoniazid (treatment of TB with 1 or 2 drug combo) in black market, and severely overcrowded prisons and labour comps, MDRTB (multidrug-resistant tuberculosis) rates is also increased. But it is very hard to access to proper TB or MDRTB treatment in most

of regions in NK. Similarly it is still difficult for NK governments to manage other medical priorities including blood safety (prevention of HepatitisB transmission), immunization, Maternal & Child health, and prevention/treatment of water-born disease (epidemic diarrhea).

In addition, given these unexpected changes and expected resistance in socialist health system, some health system concerns are need to be addressed beyond general humanitarian consideration of epidemics and other medical priorities:

- Financial vulnerabilities of patients, as a new individual barrier of healthcare access in current NK health system. The increasing out of pocket money for medication has caused new marginalized group from healthcare service, regardless regional difference of health infrastructures;
- Unregulated pharmaceutical distribution through informal secondary market, causing unqualified and unbalanced distribution of medication in black market; as well as commercial leakage of aid medication from Multilateral/Bilateral Aid;
- Insufficient and unequal government supports to health facilities, increasing healthcare gap between regions or hospitals, and weakening health surveillance system and preventive control;
- Healthcare in detention center and other government facilities has been significantly worsened in current health system transition, as those facilities are only depended on public expenditure, but totally isolated from current market function in health sector.

Therefore the poor quality of and inadequate access to health care is basically originated from the economic crisis. But it is indeed exacerbated by a poorly governed, fragmented, unregulated government health policy which is already decided by political aims of regime stabilization. Nonetheless, the authorities have decided to enforce tight controls over the secondary economy, which functions as a critical part of current healthcare system. The central regulation of market activities have intensified with currency reforms and several policies such as the official announcement of restarted items in the ‘People’s market.’ Unregistered private distribution and sales, black markets, and smuggling of medication belonged to the second economy activities have been weakened by those policies. But, the people’s reliance on markets for daily survival makes it difficult to unilaterally implement such measures, which in turn will expand black markets.

‘Post-socialist transition’ has created a very complex system with secondary economy, perhaps outside of government control, and now requires the health system reform with active management of market function in health sector. There is an urgent need to revisit and clearly define the core human rights values and strategy towards a more equitable health system in this transition. Human rights and health are interrelated particularly in North Korea.

II. Displacement, Human Trafficking and Exclusion from Healthcare in China

There have been the heavy consequences of displacement and human

trafficking on the healthcare of North Korean refugees and children born to North Korea women in China. These barriers are strongly linked with two vulnerable origins: the malfunction of Chinese health system in rural area; and the displacement history of North Korean refugee — linked with human-trafficking — which has marginalized them again in poor Chinese rural health system.

During the early phase of this displacement after the great famine, it was merely a kind of circular migration without settlement; people would fee for short periods to get assistance from their *Josunjok* relatives living in the Chinese border area. However, these early returnees, whether forcibly repatriated or not, brought relevant information and networks, which provoked other border crossings. As the smuggling networks were established around the border in the late 1990s, the circular migration changed into permanent displacement to China, especially to *Yanbian* province which is *Josunjok* ethnic area near China-Korea border. This smuggling of North Koreans has been not only triggered by socioeconomic instability inside North Korea, but also by demand sides of rural Chinese men for North Korean brides. In rural China, recent rapid urbanization and female migration into cities has aggravated the existing gender imbalance in rural area. In this glowing shortage of female, smuggling networks, which was settled between North Korea and China after great famine, has functioned as initial entry of process of human trafficking. North Korean females who exposed to insecurity of arrest and deportation were easily controllable by the abuse of the vulnerability, sold to Chinese males by traffickers. As a result, very high portion of displaced North Korean females in border crossing had been sold to Chinese male in North-eastern China by smugglers. Trafficked women have been exposed

to forced marriage, and further exploitations of Chinese men such as domestic violence. However, since Chinese government has not only tied protection access but also treated trafficked women with forced repatriation, North Korean women who are fearful to turn to their country are not possible to be identified as victims of trafficking. Regardless of trafficking experience, it has resulted in all cases of trafficking survivors being labeled as illegal migrants and deported, only to be met at the smuggling by numerous traffickers, and re-trafficked to other Chinese male.

In addition, under Chinese law, children born to North Korean women in China have a legitimate claim to Chinese nationality. However, due to illegal status of their mothers, these children can face difficulties obtaining vital documents such as household registration (*hukou*), which is based on The Nationality Law of China as that: ‘Any person born in China whose parents are both Chinese nationals or one of whose parents is a Chinese national shall have Chinese nationality (Article 4)’ and ‘Any person born in China whose parents are stateless or of uncertain nationality and have settled in China shall have Chinese nationality (Article 6).’ But, given security condition for North Korean refugee in China, the registration of children to obtain ‘Hukou’ (household registration) has increased risk of arrest and deportation of North Korean mother by exposing them in the administrative process. In this context, Chinese father can register their child at the risk of exposing their mothers, but mostly with someone who could help, and/or with fine or bribe for illegal registration. The cost (included bribe) is varied by exist of North Korean mother in household, family’s relation with police or public security officer, and the ethnicity of community leaders. Thus, many

children born to North Korean women are hard to obtain *hukou* officially which would facilitate access to health care.

In addition, most children are being raised by either a single parent or a guardian. But since Chinese fathers often are not fully competent to take care of their children, many North Korean children cannot be given proper parental support. Many Chinese men who needed to seek their bride through marriage brokers and occasionally from human traffickers are already socially marginalized in the community, and often show unstable emotional responses after the North Korean mother has disappeared. Furthermore children without mothers are often sent to their grandparents or to live with other guardians. This did not always guarantee proper parental supports too, as the grandparents usually lacked capacity for living and child supporting.

In this situation, there have significant barriers for North Korean household to access health care in China, although vulnerability in health was different between North Korean mother and child. The main explanatory reasons preventing accessing proper healthcare are the illegal status and insecurity followed by financial difficulty; self-medication language; and transportation.

1. Insecurity Due to Illegal Status and Risk of Deportation

Illegal status and risk of deportation have officially excluded North Korean refugees not only from Chinese health care service, but also from recent health insurance system in rural China. Given the living condition as an illegal refugee, the anxiety of insecurity would certainly dissuade North Korean mothers from seeking out health care. There

is rare administrative procedure to require *Hogue* or other types of ID in hospitals, but many North Koreans are afraid of going medical service outside of their villages. Medical consultation and hospitalization could increase personal contacts to other unknown Chinese. In addition, personal security could be worsened in hospital because there are increasing chances to be reported to the police by other Chinese. But it may have been under-reported due to its “ordinariness” in the long-term insecure context. In addition, since the severe episode of illness sometimes usually exceeds patient’s security concern, insecurity was not recognized as decisive barrier to access to health care service.

2. Financial Barriers Originated from Human-trafficking and Illegality of Labor

Financial difficulties which were originated from human-trafficking and illegality of labor have increased vulnerability in out-of-pocket payment system of current market-centered healthcare service. On the one hand, as the out of pocket payment system does not need to require social ID or citizenship such as *Hukou*, there were rare administrative barriers for North Korean refugee in hospital. However, rapid escalation of medical costs, combined with a lack of insurance coverage, has caused significant barrier to healthcare use, despite the increasing supply of healthcare facilities than that of North Korea.

3. Abandoned Status of De Facto Stateless Children Born to North Korean Women

Many of North Korean children are staying without mother, and very few of them keep contact with their mother. Since many Chinese fathers who bought trafficked women lacked capacity for living, many abandoned children do not get proper parental support. This means that North Korean children have been exposed to risks of improper health care along with vulnerable psychosocial condition, even though most of them could officially accessed to health care service with/without *Hukou*.

4. Others: Language, Lack of Health Facilities on Site; Self-medication

It prevented accessing proper health care in connection with insecurity and financial difficulty.

북한주민의 건강권

차지호

메디피스

북한주민의 건강권

1990년대 북한에서 대기근이 발생한 이후, 국가, NGO들, 국제기구들 사이에서 북한주민들의 건강 실태에 대한 관심이 증가해왔다. 최근 북한의 빠른 경제적·사회적 전환으로 인해 지역의료체제의 왜곡이 발생했고, 많은 북한주민들은 적절한 의료보험 서비스에서 배제된 것으로 보인다. 그러나 북한에 있는 주민들을 직접 접촉할 수 없는 한계로 인해 보건 분야에 관한 데이터는 거의 없는 실정이다. 북한 정부나 국제단체들로부터 나오는 보고서들에 대해서도 역시 이 지역의 정치적 특수성 때문에 신뢰성 여부를 두고 자주 의문이 제기되고 있다. 이런 맥락에서, 이 글은 북한 의료제도의 왜곡과 지역사회로부터의 이주에 의해 의료부분에 있어서 소외되고 있는 북한주민의 상황에 대해 검토해 보고자 한다.

I. 북한에서 ‘후기-사회주의’ 의료제도로부터의 소외

북한에서 사회주의 의료제도는 중앙에서 계획되고 집행되며, 중앙정부가 지원을 하고 국영시설에서 일하는 국가 공무원들에 의해 제공된다. 그러나 1990년대 경제위기 이후, 의료분야에 대한 정부의 재정능력이 급격하게 감소해왔다. 더 나아가, 2002년 7·1 조치이후 경제와 사회안보

제도의 대폭적인 개혁이 이루어진 후, 국가의 국민의 복지에 대한 책임이 최소한으로 줄었고, 그 막대한 책임은 개인이나 가족으로 전이되었다. 이는 의료에 대한 공공비용이 감소하는 것을 의미하며, 개인의 의료비용은 그 사이의 간격을 매우기 위한 이차경제(secondary economy) -의료비를 지불하기 위한 개인 경비-에 의존할 수밖에 없었다. 보편적인 의료보장제도는 여전히 부분적으로 작동되었고, 대부분의 의사들도 형식적으로는 무료로 진료를 하고 환자들에게 처방전을 제공했다. 그러나 정부소유의 의료기관들이 의료서비스에 대한 유지를 스스로 책임지게 된 이후, 의료기관들은 환자들로부터, 주로 의약품 가격에서 따로 비용을 챙길 수 있도록 요구하였다.

이런 상황에서 특히 사회적, 경제적으로 취약한 상황에 노출된 북한주민들은 사적·공적인 제도가 혼합된 의료제도로부터 소외되었다. 그 결과 비전염병적인 문제와 더불어 진행된 전염병의 증가는 지난 10년 동안 제대로 처리되지 못했다. 예를 들어 결핵은 북한에서 공중보건의 가장 큰 문제 중 하나다. 결핵은 예방과 치료 과정을 위해 특히 의료제도가 많이 필요한 질병이다. 북한 내 결핵의 확산은 아마도 암시장과 매우 과밀한 교도소나 수용소에서 이소나리아지드(Isoniazid)의 오용이 널리 확산되었기 때문인 것으로 보인다. 다제내성 결핵(MDRTB, multidrug-resistant tuberculosis)의 비율도 증가하고 있다. 그러나 북한 대부분의 지방에서 결핵이나 다제내성 결핵을 적절히 치유하기는 매우 어렵다. 하지만 북한정부는 여전히 B형 감염을 예방하기 위한 혈액 보호, 면역, 모자보건과 전염성 설사와 같은 수인성 질병의 예방과 치유와 같은 다른 의료 우선순위를 정해 놓고 있기 때문에 결핵의 치료는 여전히 어렵다.

또한, 사회주의 의료제도에 예상되는 저항, 혹은 예상치 못한 변화를 고려할 때, 일부 의료시스템은 전염병에 대한 일반적인 대처를 넘어 다른 의료 대안들이 제시될 필요가 있다.

- 환자의 재정적인 취약성은 현재 북한의 의료시스템에서 의료보험의 접근성에 대한 새로운 개인적인 장애물이 되고 있다. 약물치료에 대한 개인 부담의 증가는 의료 기반의 지역적 차이에 상관없이 의료보험 서비스에서 새로운 소외계층을 양산하고 있다.
- 비공식적인 이차시장을 통한 규제되지 않은 약품의 배포는 암시장에서 무제한적이고 불균형적인 배포가 나타나게 된 원인이 되었으며, 다층적/상호원조로부터 원조 약품의 상업적 유출도 마찬가지다.
- 지역과 병원간의 의료보험 격차가 커지고, 건강감시시스템과 예방 통제는 약화되었는데, 정부는 의료시설에 대해 불충분하고 상이한 지원을 하였다.
- 현행 의료제도의 전환에 있어서 구치시설이나 다른 정부 시설의 의료보험은 정부의 지출에만 의존하였기에 건강분야에서 현 시장 기능으로부터 완전히 소외되어 크게 약화되었다.

그러므로 의료보험에 대한 적절한 접근권과 의료서비스의 낮은 질은 기본적으로 경제위기에서 비롯된 것이다. 그러나 정권 안정이라는 정치적 목표로 인해 정부의 의료보험이 제대로 관리되지 않고, 분절적이며, 규제되지 않아 상황이 악화된 측면도 있다. 그럼에도 불구하고 북한 정권은 현행 건강보험제도의 중요한 부분으로 담당하고 있었던 이차경제를 강력히 통제하기로 결정하였다. 상업활동에 대한 중앙의 규제는 화폐개혁과 '인민 시장'에서 다시 팔수 있는 품목(restarted items)에 대한 공식적인 발표 등으로 인해 강화되었다. 등록되지 않은 개인들에 의해 유통되는 물품이나 판매, 암시장, 의약품의 밀매 등은 이차경제에 속한 것이었지만, 이 정책으로 인해 쇠퇴되기 시작했다. 생존을 위해 시장에 의존할 수밖에 없는 북한주민들의 상황으로 인해, 이와 같은 정책은 사실상 실현되기 힘들었고 이는 결국 암시장이 확대되는 결과를 낳았다.

II. 중국에서의 이주, 인신매매, 의료보험제도에서의 배제

이주와 인신매매는 탈북자와 중국에서 태어난 아동에 대한 의료보험에 심각한 결과를 초래하고 있다. 이런 문제는 두 가지 취약한 상황에 노출된 문제점과 매우 밀접한 관계를 맺고 있다. 농촌지역에서의 중국의료보험제도의 오작동과 인신매매와 관련된 북한난민들의 이주라는 상황은 중국농촌지역에서 또 다시 이들을 소외시키는 결과를 낳고 있다. 대기근이 지난 후 초기 단계의 북한주민들의 이주는 단지 정착하지 않고 순환하는 이주에 불과했다. 북한사람들은 중국 국경지역에 살고 있는 조선족들로부터 도움을 얻고자 짧은 기간의 체류를 위해 돈을 지불했다.

그러나 이런 초기 귀환자들은, 강제적으로 송환되었든 그렇지 않든 간에, 유용한 정보와 네트워크를 가지고 집으로 돌아왔고, 결국 국경을 넘게 된 것이다. 1990년대 말에 밀매 네트워크가 국경지역에 형성되면서 순환이주가 중국에 정착이주로 바뀌게 되었다. 특히 연변지역에 있는 조선족들은 중국과 북한의 국경지역 근처에 살고 있었다. 북한의 밀매는 북한 내부의 사회경제적인 불안정성뿐만 아니라 북한 신부를 구하는 중국농촌 남성들의 수요로 인해 초래된 것이다. 중국의 농촌지역은 최근 급격히 서구화됨으로 인해 여성들이 도시로 이주를 했기 때문에 현재 남성과 여성사이의 비율이 불균형을 이루고 있다. 여성수의 부족과 중국과 북한사이에 기근 이후에 형성된 밀매 네트워크가 점차 확대되어 인신매매 과정의 초기 단계로서 기능이 나타나게 되었다. 불안전, 체포, 송환에 노출되었던 북한 여성들은 취약한 상황에 쉽게 노출될 수밖에 없었고, 인신매매로 인해 중국 남자에게 팔려가게 되었다.

그 결과, 고향을 떠나 떠돌며 국경을 넘었던 북한 여성들의 상당수가 인신매매로 인해 중국 동북지역에 살고 있는 중국인들에게 팔려갔다. 인신매매를 당한 여성들은 강제결혼에 노출되었고, 나아가 가정폭력 등과 같은 중국남성들의 학대를 당하게 되었다. 그러나 중국정부는 이들

에 대한 보호조치를 차단한 채 인신매매 당한 여성들을 강제송환으로 처리하고, 북한에 돌아가기를 두려워하는 북한 여성들은 인신매매의 희생자라고 밝힐 수도 없다. 인신매매를 당한 사람들은 불법이주노동자로 식별되어 송환되는 과정에서 탈출하지만 수많은 인신매매자들에게 밀매되어 다른 중국 남성에게 다시 인신매매 당하게 된다.

현행 중국 법에 따르면, 중국에서 태어난 탈북 여성의 자녀들은 중국 국적을 취득할 합법적 자격이 있다. 하지만 탈북여성인 어머니가 불법체류 상태이므로, 이들 자녀들은 단지 호구와 같은 필수적인 서류에 등록될 수 없는 어려움에 직면한다. 현행 중국의 국적법은 '중국에서 태어난 아이의 부모가 모두 중국이거나 그 중 한 명이 중국 국적을 가져야 한다(4조)', '중국에서 태어난 아이의 부모가 무국적자나 불확실한 국적을 가지고 중국에 살고 있을 경우에 중국 국적을 취득할 수 있다(6조)'라고 명시되어 있다. 그러나 중국에 있는 탈북자들의 보안상태를 고려할 때, 호구에 등록되려는 아이들의 증가는 탈북여성이 행정적인 절차에 노출되어 체포나 송환의 위험 또한 증가하고 있다는 것을 의미한다. 중국인 아버지들은 탈북여성이 위험에 노출되는 것을 감안하고 아이를 호적에 등록시킬 수도 있지만 대부분 불법 등록을 위해 벌금이나 뇌물 등의 도움을 받는다. 뇌물의 액수는 가정에서 탈북여성이 차지하는 지위, 가족과 경찰이나 공안과의 관계, 지역지도자들의 인종(ethnicity) 등에 따라 달라진다. 그러므로 탈북 여성에게서 출생한 많은 아이들은 의료보험의 혜택을 받을 수 있는 공식적인 호구를 취득하기 어렵다.

또한 대부분의 아동은 한 부모 또는 부모가 아닌 보호자에 의해 양육되고 있다. 중국인 아버지들은 대부분 아이들을 돌보는 능력이 없으므로, 북한 아이들은 적절한 아버지의 보호를 받을 수 없다. 결혼 브로커나 때로는 인신매매자를 통해 신부를 찾을 필요가 있는 중국인 남성들은 이미 사회적으로 그 지역사회에서 소외된 계층이며 탈북여성이 사라질 경우 불안정한 감정 반응을 보여주고 있다. 더 나아가, 엄마가 없는 아이들

은 주로 조부모에게 보내지거나 보호자와 살게 되는 경우가 많아 제대로 된 부모의 지원을 받을 수 없고 조부모도 일반적으로 생활능력이나 아이를 맡아 키울 능력이 부족하다.

1. 인신매매나 불법노동에서 기인된 경제적 장애



인신매매나, 불법노동으로부터 기인한 경제적 어려움으로 인해 탈북자들은 현재 시장중심의 의료보험 제도에서 더욱 취약한 상황에 노출되고 있다. 다른 한편으로 시장제도하에서의 의료보험은 사회에서 통용되는 호구와 같은 ID나 시민권이 필요 없기 때문에 병원에서 이루어지는 행정적인 장애는 거의 없다. 북한과 비교해 중국의 의료시설은 늘고 있다. 하지만 보험의 보장범위가 부족하고 개인에게 부담되는 의료비의 증가는 의료서비스를 받는데 심각한 장애 요인이 된다.

2. 탈북여성에게서 태어난 사실상의 무국적자 지위에 있는 버려진 아이들

많은 탈북여성의 자녀는 어머니 없이 중국에 머물고 있으며, 그들 중 소수만이 어머니와 연락을 하며 지낸다. 인신매매당한 탈북 여성을 “구매”했던 중국인 아버지들은 대부분 생활능력이 없기 때문에 많은 아이들을 버렸고, 아이들은 적절한 부모의 지원을 받지 못하고 있다. 이는 탈북여성의 아이들이 설령 공식적으로 호적에 등록되거나 등록되지 않고 의료보험을 이용할 수 있다 하더라도, 사회심리학적 측면에서 취약한 상태에 있을 뿐만 아니라 적절한 의료보험을 받지 못하는 위험에 노출되었음을 의미한다.

3. 기타 요인들

현장에서의 언어소통의 문제, 의료시설의 부족, 자가치료(self-medication)로 발생할 수 있는 위험 등은 신분으로 인한 불안, 경제적 어려움과 더불어 탈북자들에 대한 적절한 의료 서비스를 방해하고 있다.



The Right to an Adequate Standard of Living in North Korea, with a Focus on the Right to Adequate Food

Courtland Robinson

Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health



The Right to an Adequate Standard of Living in North Korea, with a Focus on the Right to Adequate Food

I. Introduction

Health as a human right does not mean the right to be healthy nor does it assert an unlimited right to be treated for every medical condition.¹ Rather, the right to health may be seen as having two components: a right to health care and a right to healthy conditions.² The rights-based approach to health incorporates both a clinical, curative perspective focusing on health care and health services, and a public health, preventive perspective focusing on the social determinants of health - including food, water, sanitation, housing, and health education.

The Universal Declaration of Human Rights (UDHR), Article 25(1)

1 United Nations Economic and Social Council, Commission on Human Rights. Economic, Social and Cultural Rights, Report of the Special Rapporteur on the Right to Health, E/CN.4/2006/48.

2 Judith Asher, *The Right to Health: A Resource Manual for NGOs* (Commonwealth Medical Trust, HURIDOCS and AAAS: August 2004), 17.

states that ‘Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.’³ The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), to which the DPRK is signatory, affirms the right to an adequate standard of living in Article 11(1), specifically “the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions, while article 11(2) affirms “the fundamental right to freedom from hunger and malnutrition.”⁴

In 2000, General Comment 14 of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (UNCESCR) noted that ‘...the right to health is closely related to and dependent on the realization of other human rights...’ and that reference to the “...highest attainable standard of physical and mental health’ extends ‘...not only to timely and appropriate health care but also to the underlying determinants of health, such as access to safe and potable water and adequate sanitation, and adequate supply of safe food, nutrition and housing, healthy occupational and environmental conditions, and access to health-related education and information.”⁵ In its prior General Comment 3, the Committee

3 Universal Declaration of Human Rights (UDHR), U.N. Doc A/810 at 71 (1948).

4 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), U.N. Doc. A/6316 (1966).

5 UNCESCR, General Comment No. 14, The right to the highest attainable standard of health: 11/08/2000. E/C.12/2000/4. [Hereafter CESCR, General Comment No. 14].

affirmed that “...a State party in which any significant number of individuals is deprived of essential foodstuffs, of essential primary care, of basic shelter and housing, or the most basic forms of education is, *prima facie*, failing to discharge its obligations.”⁶

In 1999, General Comment 12 of the CESCR asserted that “the right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, has physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement. The *right to adequate food* shall therefore not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with a minimum package of calories, proteins, and other specific nutrients.” But, while the right to adequate food will have to be realized progressively, the CESCR noted, “States have a core obligation to take the necessary action to mitigate and alleviate hunger... *even in times of natural or other disasters* [emphasis added].”⁷

There were several factors that the CESCR considered as “core content” of the right to adequate food:

- The *availability* of food in a quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals.
- Cultural or consumer *acceptability* including the need to take into account perceived non-nutrient based values attached to food and food consumption.
- The *accessibility* of such food in ways that are sustainable and that

6 General Comment 3 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/C.12/1990/12, n. 24, para. 10.

7 UNCESCR, General Comment No. 12, The right to adequate food: 05/12/1999. E/C.12/1999/5. [Hereafter CESCR, General Comment No. 12].

do not interfere with the enjoyment of other human rights. In the context of the right to health, accessibility had four overlapping dimensions, namely (1) non-discrimination; (2) physical accessibility, (3) economic accessibility or affordability, and (4) adequate information.⁸

Violations of the Covenant on the right to an adequate standard of living, with particular reference to food, occur “when a State fails to ensure the satisfaction of, at the very least, the minimum essential level required to be free from hunger.” While the Committee acknowledged the difference between the “inability” of a State to comply with its core obligations and the “unwillingness” of a State party to comply, a State “claiming that it is unable to carry out its obligation for reasons beyond its control therefore has the burden of proving that this is the case and that it has unsuccessfully sought to obtain international support to ensure the availability and accessibility of the necessary food.” Furthermore, the CESCR noted,

“any discrimination in access to food, as well as to means and entitlements for its procurement, on the grounds of race, colour, sex, language, age, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status with the purpose or effect of nullifying or impairing the equal enjoyment or exercise of economic, social and cultural rights constitutes a violation of the Covenant.”⁹

8 CESCR, General Comment No. 14.

9 CESCR, General Comment No. 12.

Obligations of States Parties to the ICESCR are of two kinds: obligations of progressive realization and obligations of immediate effect. Article 2(1) obligates countries to “take steps, individually and through international assistance and co-operation...to the maximum of its available resources” to achieve progressively the realization of the right to an adequate standard of living include adequate food. Article 2(2) obligates countries to “guarantee that the rights enunciated...will be exercised without discrimination of any kind.” So, while the right to food may be progressively realized, there are immediate, core obligations to **take steps** to progressively realize full rights and to guarantee that those rights are exercised **without discrimination**.

Beginning at least with the famine of 1996-1997, there is some evidence that the right to food has been exercised with discrimination, and up through the current day, there is no clear evidence that the DPRK has taken necessary steps to progressively realize the rights of the population to adequate food supply.

II. Famine and Discrimination in North Korea, 1995-1998

1. Background

In the wake of the Second World War, just as it was emerging from decades of Japanese occupation, Korea found itself a battleground in a new confrontation — the Cold War — that pitted the Soviet Union against the United States in a conflict of strategic interests in East Asia.

The partition of Korea was affirmed at Yalta in February 1945 and by October of that same year, the Soviets were supporting Kim Il-Sung as the leader of the communist North while, south of the 38th Parallel, the Americans were backing Syngman Rhee. On September 9, 1948, the Democratic People's Republic of Korea (DPRK) was established; three weeks later, the Republic of Korea (ROK) was formed in Seoul.

Divisions deepened until, on June 25, 1950, North Korean forces launched an attack on South Korea. Two days later, the United Nations voted to support South Korea and in September 1950, UN forces (primarily US troops led by Gen. Douglas MacArthur) landed at Inchon on the Korean west coast. In October, Chinese forces entered the war to counter the UN advance northward. The Korean War ended in 1953 not with a victory by either side nor even with a peace agreement but with an armistice — a temporary ceasefire that is now nearing its 60th year. The two Koreas remain divided by the Demilitarized Zone at the 38th Parallel, by divergent political and economic systems, and by a half-century of mistrust.

As historian Bong-youn Choy suggests, the political surgery that sundered North and South Korea was not only arbitrary but divisive in more ways than could possibly have been imagined at the time:

The division of the country by the external forces extends through all phases of Korean life-political, economic and social. The artificial division at the 38th Parallel destroyed national unity, led to tragedy of fratricidal war and produced many other human and national agonies. The division broke the mutual complementarity between the northern part and southern part of the economy. For example, before the division northern Korea had almost 70-80% of the heavy industry including most sources of hydro-electrical

power supply, while southern Korea dominated most of the light industry as well as rice production. The consumer-goods industry of the south depended upon northern supply of both electrical power and raw and semi-finished materials. The south depended on the chemical fertilizer produced in the north while the north needed the rice from the south.¹⁰

By the 1990s, the north would come to need that southern rice as desperately as it wished to seem it did not. Ever since its founding, the Democratic People's Republic of Korea remained isolated from much of the outside world, partly by choice and partly by broader geo-political conditions. While South Korea evolved from a virtual US protectorate to a military dictatorship to a sometimes fractious democracy, North Korea has remained an authoritarian, Stalinist regime, albeit one that has passed control, in good Neo-Confucian custom, from father to son (and now to grand-son).

With the death of the "Great Leader" Kim Il-Sung in July 1994, his son, Kim Jong-Il, inherited a country beset with problems. The collapse of the Soviet Union in 1989 had left North Korea without a key political ally and economic patron. Beginning in 1990, North Korean GDP began to decline and, as many sources suggest, was in negative growth at least until the turn of the millennium. Along with economic decline, agricultural production faltered:

Although as with everything else North Korean, some controversy surrounds the precise timing and magnitude of North Korea's agricultural decline,

10 Bong-Youn Choy, *A History of the Korean Reunification Movement: Its Issues and Prospects* (Peoria, Illinois: Bradley University, 1984), 14.

the consensus is that production peaked around 1989 and has fallen significantly since. The decline in agricultural production occurred in the context of an economy-wide crisis. By the late 1980s, North Korea had exhausted its possibilities for extensive development and defaulted on its international debts, effectively foreclosing its access to international capital markets. It had fallen out with its primary patron, the Soviet Union, and the value of repayments on past aid exceeded the inflow of new assistance. The subsequent collapse of the Soviet Union and the break-up of the Eastern Bloc precipitated an enormous macroeconomic shock.¹¹

As if the political and economic shocks from the loss of the Great Leader and his primary patron state were not enough, in the mid 1990s, natural calamity struck several successive blows to North Korean farmers. Within a ten-day period in late June-early July 1995, the DPRK Bureau of Hydro-Meteorological Service recorded 23 inches of rain; in some areas, as much as 18 inches of rain fell in a single day, “bringing floods that were considered the worst in a century.”¹² By the time the rains ended in August, the North Korean government was reporting that 5.4 million people had been displaced, 330,000 hectares of agricultural land had been destroyed, 1.9 million tons of grain had been lost, and total cost of damages was estimated at \$15 billion.¹³ More floods in 1996 damaged or destroyed an estimated 1.2 million metric tons of crops, comprising 12% of total production.¹⁴

11 Marcus Noland, Sherman Robinson, and Tao Wang, *Famine in North Korea: Causes and Cures* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1999), 3.

12 Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (Basic Books, 1997), 370.

13 Noland and others, 4.

The floods of 1995 and 1996 were followed in mid-1997 by the “worst drought in decades,” according to one international assessment. After two years of relative climatic calm, drought struck again in 2000. “To make a long story short,” wrote one observer, throughout the 1990s, “North Korea seems to have been at the center of a global ecological disaster.”¹⁵

Although the true impact of the floods of 1995 has been debated, the crisis was sufficiently grave to prompt a reversal of long-standing government policy. As former *Washington Post* reporter, Don Oberdorfer, wrote:

As a self-proclaimed “socialist paradise,” North Korea traditionally had said little or nothing about domestic disasters. This time, as the rains ended in mid-August, it broke its silence and described the tragedy in expansive terms, even exaggerating the admittedly severe impact of the flooding. In late August [1995], for the first time in its history, the bastion of self-reliance openly appealed to the world for help, asking the United Nations for nearly \$500 million in flood relief as well as fuel and medical assistance.¹⁶

As a routine condition of providing relief aid, UN agencies requested permission to make a first-hand assessment of the flood-affected areas. Following a visit in late 1995, experts from the Food and Agricultural Organization (FAO) and the World Food Programme (WFP) reported

14 Center for Disease Control and Prevention (CDC), “Status of public health in the Democratic People’s Republic of Korea,” *MMWR* 46, no. 24 (August 1997).

15 Meredith Woo-Cumings, “The Political Ecology of Famine: The North Korean Catastrophe and Its Lessons,” (Tokyo: Asian Development Bank Institute Research Paper 31, January 2002), 28.

16 Oberdorfer, 370.

that the floods were “extremely serious and caused extensive damage to agriculture and infrastructure (though they also noted that “the floods made an already and rapidly deteriorating food supply situation much worse, rather than caused the situation in the first place.”)¹⁷ The FAO/WFP mission issued a joint statement in December 1995 that 2.1 million children and 500,000 pregnant women were on the brink of starvation and appealed to the international donor community for contributions.

Another sign of encroaching food scarcity in the 1990s was the decline in food rations available to North Korean workers through the government-run Public Distribution System (PDS). A 1952 government decree established daily food rations for various groups, comprising around 62 percent of the population. These included adult workers, soldiers, elderly and children. Outside the PDS rationing system were workers on cooperative farms who relied on their own production, while workers on state farms received only six months' rations through the PDS. Official standard allocations ranged from 300 grams per day for children under 6 and elderly to 700 grams per day for adult workers and 800 grams for soldiers, although reductions to maintain government stockpiles cut this by about 22 percent.¹⁸

By the early 1990s, according to Natsios, food distributions through

17 Oberdorfer, 371. The FAO/WFP assessment team also disputed the DPRK's figure of 5.4 million displaced, suggesting it was closer to 500,000 (Noland and others, 4).

18 Noland and others, 6. As Noland notes (p. 5) “Agricultural operations are organized into state farms and peasant cooperatives. On the state farms, peasants are paid fixed salaries. In the case of the cooperatives, which are theoretically owned by the members, members receive equal shares paid in cash and in kind, with bonuses going to work units overfilling targets.”

PDS were becoming more intermittent. Some time in 1993 or 1994, he argues, Pyongyang cut off food subsidies to the Northeast region of the country, effectively leaving it to fend for itself: “As the economy contracted, what little remained of the rice surpluses, donor food aid, and commercial imports was directed to feeding the capital city, the party elites, the military, and laborers in essential industries.”¹⁹

Natsios likely would concur with Noland’s assessment that “Although flooding precipitated the food crisis in North Korea, agriculture, like the rest of the economy, has been in secular decline since the beginning of the decade. Even without flooding, North Korea would have entered the mid-1990s with a substantial apparent food deficit.”²⁰

International food shipments began in 1995, with contributions that year totaling 544,500 metric tons (mostly from Japan and South Korea; see Table 2.5). In 1996, following the second round of flooding, the international aid contribution totaled another 505,200 metric tons, donated either through WFP or through bilateral public and private channels.²¹ In April 1997, WFP announced that North Korea was “on the knife edge of a major famine” and made a US\$95 million emergency appeal for 200,000 tons of food for an estimated 5 million North Koreans facing starvation. By WFP estimates, North Korean government food rations issued through the PDS had declined from a pre-crisis level of 700 grams per person per day to about 100 grams per person in 1997.²²

19 Natsios, 106.

20 Noland, 6.

21 World Food Programme, “Food Aid Deliveries to Democratic People’s Republic of Korea from 1995 to 2003,” (WFP, International Food Aid Information System, 2003).

22 World Food Programme, “On the knife edge of a major famine,” (Rome: WFP,

By 1997, was North Korea teetering on the brink of famine or had already fallen in. As Arnold notes, “Famine is one of the most powerful, pervasive and arguably one of the most emotive, words in our historical vocabulary.”²³ Or, as de Waal suggests, “Who defines an event as ‘famine’ is a question of power relations within and between societies.”²⁴

The DPRK strongly resisted the term, saying the country simply was facing temporary food shortages brought on by climatic reversals. The country was experiencing “eating problems” (*mung-nun mun-je*) but not famine. To underscore that point, the government agency that was established to oversee the relief effort and manage relations with the humanitarian agencies was named the Flood Disaster Rehabilitation Committee (FDRC). The international media and many non-governmental organizations (NGOs), on the other hand, were saying that, though the evidence was elusive, North Korea appeared to be in the grip of famine. Western donors were ambivalent and the UN agencies were trying to define the problem without taking sides.

Following a visit to the northeastern provinces in April 1997, a senior WFP official, TunMyat, held a press conference in Beijing, at which he first coined the phrase that his colleagues would come to repeat: “This is a famine in slow motion. People cope year after year and probably a lot drop off. But the totality is very hard to gauge.”

Two studies conducted under UN auspices in 1997 and 1998 showed

April 18, 1997).

23 David Arnold, *Famine: Social Crisis and Historical Change* (Oxford and New York: Basil Blackwell, 1988), 5.

24 Alexander de Waal, quoted in Mike Davis, *Late Victorian Holocausts: El Niño Famines and the Making of the Third World* (London: Verso, 2001).

significant signs of wasting and stunting among young children.²⁵ But there was little reliable information about the impact of the North Korea food crisis on the population in general, and practically nothing was known about recent mortality. Efforts to obtain this sort of data were repeatedly blocked by the North Korean government. Although the DPRK sought and had begun to receive substantial contributions of international relief aid, the reclusive regime discouraged outside organizations from documenting vital rates or otherwise measuring the public health impacts of the crisis. Frustrated by North Korea's unwillingness to permit random sample surveys or independent interviewing of the population, some organizations began to look to the Chinese border where North Koreans had been crossing in search of food.

Since 1994 or 1995, anecdotal information suggested, significant numbers of North Koreans had been moving across the Chinese border in search of food for themselves and their families. It was estimated that between 50,000 and 150,000 North Koreans were staying temporarily in China, principally in Yanbian Korean Autonomous Prefecture, which is home to nearly one million Korean-Chinese. Bound by ties of kinship and ethnicity, Korean-Chinese families along the border and throughout the prefecture were trying to help their relatives with food, shelter, cash and clothing. The border was one of the few places where it seemed possible to talk to ordinary North Koreans beyond

25 Results from a 1997 study were published in JuditKatona-Apte and Ali Mokdad, "Malnutrition of children in the Democratic People's Republic of North Korea," *Journal of Nutrition* 128 (1998), 1315-1319. A 1998 survey was published in European Union, UNICEF, World Food Programme, *Nutrition Survey of the Democratic People's Republic of Korea* (New York: UNICEF, 1998). These results will be discussed at greater length in Chapter 2.

earshot of DPRK officials.

In July 1997, a U.S. NGO, World Vision, interviewed a few dozen individuals at the China/North Korea border and concluded that 15 percent of the population in the northern provinces had died in the previous two years. “This famine,” said the World Vision report, “may well be much more severe than any news reports have indicated.”²⁶ In February 1998, a private South Korean organization called the Korean Buddhist Sharing Movement (KBSM) released the first of a series of reports on the North Korean food crisis based on interviews with North Korean migrants in China. The KBSM findings, based on a larger number of interviews than the World Vision assessment, suggested dramatic rises in mortality in 1996 and 1997. “We have determined,” the report stated, “that the worst famine in human history is now transpiring in North Korea.”²⁷

Concerned by these accounts but unable to assess the reliability of their findings, a US non-governmental organization active in North Korean humanitarian relief, Mercy Corps International, sought help from Johns Hopkins School of Public Health in conducting a study among North Korean migrants in China. The findings that follow are based on a one-year, retrospective study of 2,692 North Korean households and the mortality risks they faced during the famine in the Democratic People’s Republic of Korea from 1995-1998.²⁸

26 World Vision, “North Korea Food Questionnaire,” (Federal Way, Washington: World Vision, 1997).

27 Korean Buddhist Sharing Movement, *The Food Crisis of North Korea Witnessed by 1,019 Food Refugees* (Seoul: KBSM, 1998).

28 See, inter alia, Robinson C, Lee MK, Hill K, Burnham G. (1999). Mortality in North Korean Migrant Households: A Retrospective Study. *Lancet*, 354:

2. Study of Famine Mortality in North Korea

From July 1999 to June 2000, interviews were conducted with a total of 2,692 North Korean arrivals at nine sites along the China/North Korea border. These sites, all of which had participated in the 1998 study, were selected based on their willingness to participate for another year and on the presence of at least moderate levels of cross-border arrivals. All North Korean respondents gave verbal consent to be interviewed and were assured that the interview was voluntary and confidential. Only migrants who were 17 or older were interviewed and only one member of a family or household unit travelling together was interviewed. No incentives were given to respondents although interviewers received a monthly stipend. It is estimated that between 80-90% of all arrivals at the nine sites were interviewed during the twelve-month period with a non-response rate of under 5%.

Respondents were asked to provide a basic description of their house, including number of rooms, square meters of living space and assets. Respondents also listed all household members who were alive as of January 1995, including age, sex, education level, occupation, and relationship to the respondent. Household members totaled 9,958 as of the beginning of 1995 in 2,692 households. From the beginning of 1995 to the end of 1998, all household births, deaths, and in-migrations and out-migrations of one month or more in duration were recorded.

291-295.; Robinson C. (2000). Famine in Slow Motion: A Case Study of Internal Displacement in the Democratic People's Republic of Korea. *Refugee Survey Quarterly*. 19(2): 113-127.; Robinson C, Lee MK, Hill K, Hsu E, Burnham G. (2001). Demographic Methods to Assess Food Insecurity: A North Korean Case Study. *Prehospital and Disaster Medicine*. 15(4): 286-293.

Respondents were asked about their migration experience and their household food situation in North Korea. Data were entered and analyzed with SPSS 11.0 and Stata 8.0. The study was approved by institutional review boards at Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health and in Yanbian. For purposes of this analysis, we will examine only a selected number of household variables in the model:

A. Class Background

Respondents were asked their political class background. All families in North Korea are categorized based on their class background and/or political characteristics. The ten categories employed in the study ranged from worst to best in terms of political standing and were derived through interviews with North Korean key informants and through pre-testing. The four categories in the “hostile” class include political prisoners and their families, those who collaborated with the Japanese or other enemies of the state, those who have been sent into internal exile, and those whose family members went south (to the Republic of Korea). The three categories in the “wavering” class include people from the families of former poor, middle, and rich peasants. The three categories in the “core” or “loyal” class include families of war victims, veterans and their families, and revolutionary heroes and their families. It was hypothesized that class background would function as a determinant in how the state allocates resources like housing, food, access to higher education and even occupations.

B. Party Member in the Household

Respondents also were asked whether their household included a member of the Korean Workers' Party (KWP). Roughly half of all households were reported to include a KWP member as of January 1995. As was discussed previously, among households in the four "hostile" class categories, the percentage with KWP members ranged from 0 to 5.1%. Among the three "wavering" class categories, KWP membership ranged from 47.1 to 57.5% of households. Among the three "core" class categories, between 88.5 and 93.7% of households included at least one member of the Korean Workers' Party. While membership in the KWP is highly correlated with class background, the presence or absence of a Party member in the household, irrespective of class background, may be the more important marker for socio-economic status.

C. Dwelling Space

A 1991 analysis of North Korean housing concluded that families in North Korea lived in 28.7 to 36.3 square meters of living space in 1990.²⁹ The households in the sample occupied an average of 33.6 meters of living space as of 1995. The same study also concluded that North Korean housing was divided into five grades, dependent on class: "Houses with more than 198 square meters of space with a bathroom and a garden were taken by vice directors and the upper classes of the Workers' Party. Newly built apartments with 66-82.5 square meters were provided for professors and bureau chiefs of the Party. Most workers

²⁹ *Korea Times*, "Housing Supply Rate in NK Talled at 56-63 Pct," September 21, 2001.

lived in publicly financed houses with only 26.4-33 square meters of space.”

It was hypothesized that a household's dwelling space — constructed as a categorical variable (below average = 6-19 sq. meters; average = 20-39 sq. meters; above average = 40-59 sq. meters; superior = 60-150 sq. meters) — is associated at the lower end with lower socio-economic status and higher risk of mortality and at the higher end with higher socio-economic status and lower mortality. Because housing is owned by the state, however, it cannot be treated as an asset that can be sold or borrowed against.

D. Household Assets

Respondents were asked to identify, as of January 1995, whether or not their household had any of a list of eight assets, including a radio/stereo, television, refrigerator, sewing machine, bicycle, car/truck/motorcycle, garden plot, and livestock/poultry. Factor analysis was used to create an index of household assets, using the six non-food-related assets and excluding garden plot and livestock/poultry. The scores obtained, which ranged from -0.81 to 2.15, were then divided into quartiles and a categorical variable was created, ranking households in the first, second, third, or fourth quartile. It was hypothesized that the odds of survival improve with the availability of household assets, both because these serve as a marker for wealth and because they could be sold for cash or bartered for food. The food-related assets, garden plot and livestock/poultry were analyzed separately.

〈Table 1〉 Multivariate Analysis:
Odds Ratios of Mortality, 1995~1998 (Full Population)

Variable	Model 1		Model 2		Model 3	
	Odds Ratios	95% CI	Odds Ratios	95% CI	Odds Ratios	95% CI
Sex						
■ Male	1.00		1.00		1.00	
■ Female	0.65***	(0.58, 0.74)	0.64***	(0.57, 0.73)	0.64***	(0.56, 0.73)
Education: Principal Wage Earner						
■ None or Primary	0.97	(0.68, 1.35)	0.94	(0.66, 1.32)	0.95	(0.67, 1.32)
■ Middle School	1.00		1.00		1.00	
■ High School	0.91	(0.75, 1.10)	0.93	(0.77, 1.14)	0.92	(0.75, 1.13)
■ College or Above	0.69*	(0.51, 0.93)	0.87	(0.64, 1.22)	0.93	(0.66, 1.30)
Class Background						
■ “Hostile”	0.91	(0.65, 1.28)	0.94	(0.67, 1.33)	0.94	(0.67, 1.34)
■ “Wavering”	1.00		1.00		1.00	
■ “Core”	0.98	(0.75, 1.29)	1.10	(0.86, 1.48)	1.11	(0.86, 1.45)
Party Member in H’hold						
■ No	1.00		1.00		1.00	
■ Yes	0.82**	(0.71, 0.94)	0.89	(0.77, 1.02)	0.92	(0.80, 1.06)
Dwelling Space						
■ 6 - 19 sq. m.			1.45***	(1.20, 1.75)	1.32**	(1.07, 1.58)
■ 20- 39 sq. m.			1.00		1.00	
■ 40-59 sq. m.			0.84	(0.70, 1.00)	0.92	(0.76, 1.12)
■ 60+ sq. m.			0.75	(0.54, 1.06)	0.83	(0.58, 1.19)
Household Assets						
■ <-.75			1.29*	(1.03, 1.61)	1.30*	(1.04, 1.63)
■ >-.75 and <-.025			1.31**	(1.08, 1.60)	1.28*	(1.05, 1.56)
■ >-.025 and <0.6			1.00		1.00	
■ >=0.6			1.11	(0.94, 1.39)	1.16	(0.95, 1.43)
International Food Aid						
■ No					1.00	
■ Yes					0.65***	(0.54, 0.79)

P<.05: **P<.01: ***P<.001. Standard errors have been adjusted for clustering on households.

Given the central role that politics plays in virtually every aspect of North Korean life, it was expected that people living in households with a “hostile” class designation would be at higher risk of mortality and those from “core” class backgrounds at lower risk than those in the “wavering” class category. Differences, however, were not significant. It may be, as some commentators have suggested, that class distinctions do not count for as much in North Korea as they used to. It is also possible that, within a given broad political class, significant distinctions exist. Among the “core” class designations, for example, the family of a Korean War victim living in a remote farming community in North Hamkyeong Province might have little in common with the family of a high-ranking “revolutionary hero” living in Pyongyang, though both enjoyed favored political status.

In a bivariate analysis, having a Party member in the household is significantly associated with a lower risk of mortality. In the multivariate models, the effects of Party membership may be interpreted as being related through other background variables, including dwelling space, household assets, education, and access to international food aid. The following cross-tabulations with chi-square tests for statistical significance demonstrate that having a Party member in the household is associated with larger living space, more assets, higher levels of education, and greater access to international aid.

〈Table 2〉 Party Membership and Dwelling Space

Party Member in Household	6-19 Sq. Meters	20-39 Sq. Meters	40-59 Sq. Meters	60+ Sq. Meters	Total
No	225 61.14	791 55.20	277 42.29	68 33.66	1,361 51.20
Yes	143 38.86	642 44.80	378 57.71	134 66.34	1,297 48.80
Total	(n=) 368 (%) 100.00	1,433 100.00	655 100.00	202 100.00	2,658 100.00

n=Number of households %= Column percentage Pearson X^2 : $p<0.001$

〈Table 3〉 Party Membership and Household Assets

Party Member in Household	-0.75	-0.5 to 0.0	0.1 to 0.5	0.6+	Total
No	273 65.31	460 56.65	288 48.16	276 33.25	1,361 51.20
Yes	145 34.69	352 43.35	310 51.84	554 66.75	1,297 48.80
Total	418 100.00	812 100.00	598 100.00	830 100.00	2,658 100.00

n=Number of households Pearson X^2 : $p<0.001$

〈Table 4〉 Party Membership and Education

Party Member in Household	None/ Primary School	Middle School	High School	College or Above	Total
No	214 59.12	3,097 52.14	601 44.13	109 19.68	4,021 48.93
Yes	148 40.88	2,843 47.86	761 55.87	445 80.32	4,197 51.07
Total	362 100.00	5,940 100.00	1,362 100.00	554 100.00	8,218 100.00

n=Number of individuals 15 or older Pearson X^2 : $p<0.001$

〈Table 5〉 Party Membership and International Food Aid

Party Member in Household	No Food Aid	Yes Food Aid	Total
No	1,079 55.76	275 38.52	1,354 51.11
Yes	856 44.24	439 61.48	1,295 48.89
Total	1,935 100.00	714 100.00	2,649 100.00

n = Number of households Pearson X^2 : $p < 0.001$

3. Failure to “Take Steps” in North Korea?

Further research supports the view that the floods and natural disasters were not the cause of the famine, and that people in the PDS “benefited from governmental rations and international aid during the famine, whereas people who had no access to it could not take advantage of this free and important food source during the crisis.”³⁰ As Schewekendiek concluded in 2008:

“The North Korean food crisis seems to continue to the present, as the prevalence of chronic malnutrition is still alarmingly high. Based on our results, one of today’s policy implications would be to send further food aid to North Korea, as there is a positive effect of the PDS on child health. After all, the resources channeled through the PDS — whether distributed efficiently or not — do seem to reach the population. A further implication is to focus on local harvest programs since local crops have a large impact on regional living standards. Thus, in the short run, continuing to assist

30 Schewekendiek S. (2008) The North Korean standard of living during the famine. *Social Science & Medicine*. 66: 596–608.

North Korea's agricultural sector seems to make sense, whereas in the long run, North Korea must undoubtedly go a market-oriented way to raise the living standard of its 20 million people in a sustainable way."

III. Remedies and Accountability

Generally speaking, and in North Korea in particular, the rights to health and an adequate standard of living should be safeguarded by national public health systems and regulatory frameworks. Public health systems are meant to fulfill a number of key functions including reducing the impact of emergencies and disasters on health.³¹ This function refers to public health activities in disaster risk assessment, prevention, mitigation, preparedness and response. The state regulatory system, including the national health authority (typically the Ministry of Health, although other ministries and departments may be involved as well) should, in other words, incorporate into its essential functions a capacity to prevent, prepare for, and respond to emergencies. Likewise, the state's response to emergencies and disasters should incorporate the broadest possible participation of the health system and other sectors to reduce the impacts on the population's health.

One important means of preparing for health emergencies is the active collection of health-related data and development of criteria and

31 See Pan American Health Organization (PAHO). 'National Level Instrument for Measuring Essential Public Health Functions,' Public Health in the Americas Washington DC: PAHO/U.S. Centers for Disease Control and Prevention/Centro Latino Americano de Investigaciones en Sistemas de Salud (May 2000).

techniques for assessing the health needs of populations affected by emergencies. WHO's Department for Health Action in Crises (WHO/HAC) has recommended that all countries in which the health sector has been disrupted by a natural or human-made disaster should, prior to or at the beginning of a crisis, develop a Health Sector Profile (HSP) which should include the health needs of the population and the status of health facilities, goods and services.³² The Special Rapporteur on the Right to Health has noted that ‘...with a view to monitoring its progress [towards the progressive realization of the right to the highest attainable standard of health], a State needs a device to measure this variable dimension of the right to health,’ and recommended ‘...the combined application of indicators and benchmarks.’ In the context of the right to health, indicators can help national health officials, legislative bodies as they monitor the performance of the executive; courts, human right institutions and other national adjudicating bodies; specialized agencies and other UN bodies working in partnership with States; UN human rights treaty bodies; and non-governmental organizations.

In order to monitor the progressive realization of the right to health, the Special Rapporteur recommended that indicators should correspond to a right to health norm. They should be disaggregated at least by sex, race, ethnicity, rural/urban and socio-economic status. Examples of indicators to measure the right to health included child mortality rates, maternal mortality ratios and the proportion of births attended by skilled health personnel. For each health indicator identified, the

32 See Enrico Pavignani, Module 13: Producing a Health Sector Profile. Available at http://www.who.int/hac/techguidance/tools/disrupted_sectors/module_13/en/print.html.

state should set appropriate national targets or benchmarks.³³ Such targets and benchmarks should be established not only for times of 'normalcy' but calibrated for times of emergency and disaster.

States in general, and North Korea in particular, should articulate priority health services in disasters and complex emergencies and establish minimum standards of health care as well as indicators for measuring whether these standards have been attained. The Sphere Standards include minimum standards related to the prioritization and support of health services and control of both infectious and non-communicable disease.³⁴ The Sphere Project's minimum standard for health systems and infrastructure, prioritizing health services, states that "All people have access to health services that are prioritized to address the main causes of excess mortality and morbidity."

Key indicators include that: the major causes of mortality and morbidity are identified, documented and monitored; that priority health services include the most appropriate and effective interventions to reduce excess morbidity and mortality; and that all members of the community, including vulnerable groups, have access to priority health interventions. Guidance notes on standards and indicators specify that priority public health interventions include 'adequate supplies of safe water, sanitation, food and shelter, infectious disease control (e.g. measles vaccination), basic clinical care and disease surveillance. Expanded clinical services,

33 United Nations Economic and Social Council, Commission on Human Rights. Economic, Social and Cultural Rights, Report of the Special Rapporteur on the Right to Health, E/CN.4/2006/48.

34 Sphere Handbook, 2004 Edition, Sphere Project, Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response, 253ff.

including trauma care, are given higher priority following disasters that are associated with large numbers of injuries, e.g. earthquakes.’ Vulnerable groups typically include ‘...women, children, older people, disabled people and people living with HIV/AIDS,’ but may also include people made vulnerable ...by reason of ethnic origin, religious or political affiliation, or displacement.’³⁵

IV. Summary of Recommendations

- The DPRK should provide the necessary assistance to guarantee the rights of IDPs to health, an adequate standard of living, and to social security.
- The DPRK should remove obstacles that hinder any members of the population from accessing essential services, including food and nutrition, water and sanitation, health (including psycho-social and mental health services, and sexual and reproductive health services), shelter and appropriate clothing.
- The DPRK should ensure that the registration procedures for receipt of essential humanitarian services provide for delivery of all essential aid in a non-discriminatory, transparent and expeditious manner, with a particular focus on assistance to especially vulnerable groups. Entitlement to government benefits should be humanitarian need, not on political status or other criteria.
- The DPRK should establish minimum humanitarian standards for

³⁵ Sphere Project, 256-260.

essential services, following the Sphere Handbook's Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response. These standards should be translated and disseminated to all appropriate national and international stakeholders.

- The DPRK should incorporate validated indicators and vulnerability assessment tools to measure population needs and programmatic impact in the delivery of essential services including food and nutrition, water and sanitation, health, shelter and clothing. Data on disaster-affected populations should be collected in such a way that it can be disaggregated by age and sex, at minimum, and by other characteristics deemed necessary for an understanding of vulnerability.
- The DPRK should establish mechanisms to ensure that the delivery of essential humanitarian services is consistent with established minimum humanitarian standards, and is coordinated with international agencies and private organizations.

북한에서 적절한 생활수준의 삶을 누릴 수 있는 권리: 식량권을 중심으로

코트랜드 로빈슨

존스홉킨스 블룸버그 공중보건대학교

북한에서 적절한 생활수준의 삶을 누릴 수 있는 권리: 식량권을 중심으로

I. 서론

인권으로서 “건강”(health)은 건강할 수 있는 권리 혹은 모든 의료 상황에서 치료를 받을 수 있는 무제한적인 권리를 의미하는 것이 아니다.¹ 건강권(right to health)은 “의료보험에 대한 권리”와 “건강한 상태를 누릴 수 있는 권리”라는 두 가지 구성 요소를 지닌다.² 건강에 관한 권리에 기반한 접근(right-based approach to health)은 건강보험이나 보건서비스에 중점을 두고 있는 치료·처방의 관점(clinical, curative perspective)과 음식, 식수, 보건, 주거, 건강교육을 포함한 건강의 사회적 요소에 초점을 맞추는 대중 보건·예방적인 관점(public health, preventive perspective)의 양자를 포괄한다.

세계인권선언 제25조 1항에서는 “모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료 서비스, 사회복지에 대한 기본적인 권리와 자신과 가족의 건강과 안녕에

1 United Nations Economic and Social Council, Commission on Human Rights. Economic, Social and Cultural Rights, Report of the Special Rapporteur on the Right to Health, E/CN.4/2006/48.

2 Judith Asher, The Right to Health: A Resource Manual for NGOs. (Commonwealth Medical Trust, HURIDOCs and AAAS: August 2004), 17.

적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 불구, 배우자와의 사별, 노령, 그 밖의 자신이 통제할 수 없는 상황에서의 다른 생계 결핍의 경우 사회보장을 누릴 권리를 가진다.”라고 규정하고 있다.³ 북한이 서명하고 비준한 바 있는 경제적·사회적·문화적 권리에 대한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR, A규약, 이하 사회권규약) 제 11조 1항은 적당한 생활수준에 대해 명시하고 있는데, 구체적으로 “이 규약의 당사국은 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가짐을 인정한다.”고 규정하고 있다. 한편 동 규약 제11조 2항은 “당사국은 기아로부터의 해방이라는 모든 사람의 기본적인 권리를 인정하고 있다.”⁴

유엔사회권규약위원회(United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, UNCESCR)는 2000년 일반논평 14호에서 “건강권은 다른 인권과 밀접히 연관되어 있는 권리이고 인권의 실현에 의존하며 … 가장 높은 차원의 신체적·정신적 건강은 알맞은 때에 적절한 의료서비스 뿐만 아니라 안전하고 휴대할 수 있는 식수에 대한 접근, 안전한 음식, 영양, 주거, 건강한 직업적·환경적 조건의 적절한 공급, 건강과 관련된 교육과 정보에 대한 접근 등과 관련이 있다.”고 밝혔다.⁵ 동 위원회는 이보다 앞서 발표한 일반논평 3호에서 “기본적인 식량이나, 보호, 주거지와 주택, 혹은 가장 기본적인 형태의 교육을 박탈당한 개인이 상당수 존재하는 국가는 명백히 그 의무를 제대로 이행하지 않고 있는 것이다.”라고 밝혔다.⁶

3 세계인권선언(UDHR), U.N. Doc A/810 at 71 (1948).

4 사회권규약(ICESCR), U.N. Doc. A/6316 (1966).

5 UNCESCR, General Comment No. 14, The right to the highest attainable standard of health: 11/08/2000. E/C.12/2000/4. [이후 사회권규약, 일반논평 제 14호].

6 사회권규약위원회 일반논평 3, UN Doc. E/C.12/1990/12, n. 24, para. 10.

1999년 유엔사회권규약위원회의 일반논평 12호는 “적정량의 식량을 섭취할 권리(the right to adequate food)는 모든 남성, 여성, 어린이가 혼자 혹은 공동체 안에서 다른 사람들과 항상 적절한 음식이나 이를 획득할 수 있는 수단을 육체적·경제적으로 확보할 수 있을 때 실현될 수 있다. **적정량의 식량을 섭취할 권리는** 단지 최소한의 칼로리, 단백질, 기타 구체적인 영양소만으로 좁게 한정시켜 해석될 수 없다.”고 밝히고 있다. 그러나 유엔사회권규약위원회는 적절한 식량을 섭취할 권리가 점차적으로 실현되어가면서 “국가는 기아를 완화시키거나 피할 수 있는 적절한 조치를 취하는 핵심적인 의무를 가지고 있으며, **이는 심지어 자연재해나 다른 재해에 있어서도 마찬가지다.**”⁷라고 강조했다.

유엔사회권규약위원회는 몇 가지 요소를 적정량의 식량을 섭취할 권리의 “핵심내용(core content)”으로 간주하였다.

- 개인의 식욕을 충족시키기에 질적 또는 양적으로 충분한 음식의 **획득가능성(availability)**
- 음식과 음식소비에 부여되는, 영양과 무관하다고 인식되는 문화적 또는 소비자적 **수용성(acceptability)**
- 지속적이고 인권의 실현을 방해하지 않는 방법으로 음식에 취할 수 있는 **접근성(accessibility)**: 건강권의 맥락에서 접근성은 이른바 1)비차별성(non-discrimination), 2)신체적 접근성(physical accessibility) 3)경제적 접근성과 획득가능성(economic accessibility or affordability) 4)적절한 정보(adequate information) 등의 네 가지 중첩되는 면이 있다.⁸

7 UNCESCR, General Comment No. 12, The right to adequate food: 05/12/1999.

E/C.12/1999/5. [이후 사회권규약, 일반논평 제 12호].

8 이후 사회권규약, 일반논평 제 14호.

적정한 생활수준을 누릴 수 있는 권리에 관한 사회권규약의 “식량”에 대한 위반은 “국가가 기아를 면할 수 있는 최소한의 필요량도 확보하지 못할 때” 발생한다. 특히 유엔사회권규약위원회는 동 위원회의 핵심의무를 따르지 못한 국가의 “무능함(inability)”과 이를 따르지 않으려는 당사국의 “비자발성(unwillingness)”간의 차이를 인식하기 시작했다. 따라서 기아는 국가의 통제를 벗어나 벌어지는 일이므로 그 의무를 이행할 수 없다고 주장하는 국가는 그 경우 필요한 식량에 대한 접근가능성과 획득가능성을 확보하기 위한 국제적인 지지를 얻는데 실패했다는 사실을 증명해야 하는 부담을 갖게 되었다. 더 나아가 유엔사회권규약위원회는 다음과 같은 내용도 제시하고 있다.

“식량에 대한 접근성 뿐만 아니라 획득수단에 대해서 인종, 피부색, 성별, 언어, 나이, 종교, 정치적 입장이나 의견, 자연적 또는 사회적 출생지, 재산, 동 규약을 위반하는 경제적·사회적 권리를 행사하거나 동등하게 향유하지 못하게 만드는 효과나 목적과 관련된 지위나 출생”⁹

사회권규약 당사국의 의무는 두 가지이다. 첫째, 의무의 점진적인 실현과 의무의 즉각적인 효과이다. 사회권규약 제2조 1항은 동 규약의 당사국들이 “개별적으로 또한 특히 경제적·기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여, 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 약속한다.”고 규정하고 있다. 또한 동 규약의 제2조 2항은 국가에게 의무를 부과하면서 “당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 … 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것”을 요구한다. 그러므로 식량권은 점진적으로 실현될 수도 있지만, 이와 같은 권리들이 차별 없이 완전하게 실현되기 위해 취해야 하는 즉각적인 핵심 의무 또한 존재한다. 1996~1997년부터 북한에서 식량권이 차별적으로 행사되었다는 일부 증거가 있지

9 사회권규약, 일반논평 제 12호.

만, 현재까지 북한이 적절한 식량을 섭취할 수 있는 주민들의 권리를 점진적으로 실현시키기 위해 필요한 절차를 취하고 있다는 어떠한 명백한 증거도 제시되지 않고 있다.

II. 북한에서의 기아와 차별 1995~1998

1. 배경

일본이 한반도를 점령한 지 약 10년 후 2차 세계대전이 발발하고, 소련이 동아시아에 전략적인 이해를 두고 미국과 다투면서 한국은 새로운 대결, 즉 냉전의 각축장이 되었다. 한국의 분할은 1945년 2월 알타회담에서 확정되었고, 그 해 10월 소련은 김일성을 공산화된 북측의 지도자로 지지한 반면, 38도선의 남쪽에서는 미국이 이승만을 지원하였다. 1948년 8월 15일, 서울에서는 대한민국이 수립됐고, 3주 후 평양에서는 조선민주주의 인민공화국이 탄생했다.

분단의 골은 깊어만 갔고 마침내 1950년 6월 25일 북한군은 남한을 침공했다. 이틀 뒤 유엔은 남한을 지지한다는 투표를 행사했고 1950년 9월, 더글라스 맥아더 장군이 이끄는 미군을 중심으로 유엔군이 한국의 서부 해안에 도착했고, 10월, 중공군이 유엔군의 북진을 저지하기 위해 한국전에 참전하였다. 한국전쟁은 어느 쪽도 승전국이 되지 못한 채 평화 조약이 아닌 휴전 협정으로 1953년 종전했으며, 그 일시적인 휴전은 이제 거의 60년이 되어간다. 두 개의 한국은 38도선의 비무장지대와 정치적·경제적으로 상이한 제도, 그리고 반백 년의 불신으로 인해 분단된 채 남아있다.

역사가 최봉운이 제사한 바와 같이, 남한과 북한의 분단이라는 정치적 수술(political surgery)은 상상했던 것보다 훨씬 더 임의적으로 이루어

졌을 뿐 아니라 많은 면에서 분열을 초래했다.

외세에 의한 한국의 분단은 한국인의 정치, 경제, 사회적인 모든 삶의 국면으로 확장되었다. 38선의 임의적인 분단은 국가적 통일성을 파괴하였고 동족간의 비극적인 전쟁으로 이끌어 많은 사람들과 국가의 고통을 만들었다. 그 분단으로 말미암아 남쪽 지역과 북쪽지역 사이의 경제적 상호성(mutual complementarity)은 깨지고 말았다. 예를 들어 이북지방은 수력발전소를 비롯해 한국 중공업의 70~80%를 차지하고 있었던 반면, 이남지방은 대부분 경공업과 쌀 생산지였다. 남쪽의 소비재 중심의 산업은 북쪽의 전기와 원료 및 반가공 물품 공급에 의존하고 있었다. 남쪽은 북쪽의 비료공장에 의지하고 있었고 북쪽은 남쪽의 쌀을 필요로 하였다.¹⁰

1990년대 즈음 북한은 남쪽의 쌀을 과거만큼 그렇게 절박하게 필요로 하지 않게 되기를 바랐지만 결국 실제로 그렇게 되었다. 건국 이래 북한은 대부분 외부세계로부터 고립된 채 존재했는데, 그러한 상황은 북한의 선택에 의해, 또 다른 면에서는 지리·경제적인 조건에 의한 것이었다. 한국이 미국의 보호아래 있던 군부독재에서 때론 다루기 힘든 민주주의로 진화하는 동안, 북한은 독재적인 스탈린주의를 이어갔고, ‘새로운 유교적 관습’에 따라 아버지로부터 아들로 그리고 이제 그 손자까지로 이어지는 독재정권을 창출했다.

“위대한 지도자” 김일성이 1994년 사망한 후, 그의 아들 김정일은 해결 과제가 산적한 북한을 물려받았다. 1989년 소련의 붕괴로 북한은 주요 정치적 우방이나 경제적 후원자도 없이 혼자 남겨졌다. 1990년 초 북한의 GDP는 감소하기 시작했고 많은 정보를 통해 알려진 바와 같이, 적어도 새로운 천 년이 시작될 때까지 마이너스 성장을 하고 있었다. 경제의 쇠퇴와 더불어 농업의 생산도 휘청거리기 시작했다:

10 Bong-Youn Choy, *A History of the Korean Reunification Movement: Its Issues and Prospects* (Peoria, Illinois: Bradley University, 1984), 14.

북한의 공식자료는 제외하고, 북한의 농업 감소의 정확한 시기와 규모에 대해 여러 논쟁들이 있지만, 1989년을 기점으로 급격히 감소했다는 사실에는 대부분 일치하고 있다. 식량생산의 감소는 경제 전반에 걸쳐 발생했다. 1980년대 후반 북한은 국제 자본시장으로의 접근을 효과적으로 배제하면서 광범위한 발전가능성을 쇠진시켜 버리고 국제적인 채무를 불이행하게 된다. 북한은 주요 후원자였던 소련과 함께 몰락했고 과거 원조에 대한 상환 가치가 새로운 지원의 유입을 상회하였다. 연이은 소련의 몰락과 동부 유럽의 해체는 거대한 거시경제적인 쇼크를 촉진시켰다.¹¹

마치 위대한 지도자 김일성과 그의 주요 후원국의 상실에서 오는 그 정치적·경제적 쇼크가 충분하지 않았다는 듯이, 1990년대 중반 연이은 자연재해는 북한 농민들을 괴롭혔다. 1995년 6월 말에서 7월 초까지 10일안에 북한의 기상수문국은 23인치의 강수량을 기록했고 어떤 지역에서는 하루 만에 18인치의 비가 내려 “홍수가 났는데, 이는 100년 만에 최악의 상황이었다.”¹² 8월에 비가 그치자 북한 정부는 5천 4백만명의 이재민이 발생했고 3십 3만 헥타르의 농업용지가 손실되었으며 1천 9백만 톤의 식량이 소실되었으며 전체 피해액이 150억 불에 이르는 것으로 추정된다고 발표했다.¹³ 1996년 많은 홍수로 인한 피해액과 파괴는 천이백만 메타 톤의 곡식이 파괴된 것으로 추정되었는데, 이는 전체 생산량의 12%를 차지하는 것이다.¹⁴

한 국제적인 측정에 따르면 북한에는 1995년부터 1997년까지 연이어 일어난 홍수에 이어 10년 만에 최악의 가뭄이 발생했다. 2년 후

11 Marcus Noland, Sherman Robinson, and Tao Wang, *Famine in North Korea: Causes and Cures* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1999), 3.

12 Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (Basic Books, 1997), 370.

13 Noland and others, 4.

14 Center for Disease Control and Prevention (CDC), “Status of public health in the Democratic People’s Republic of Korea,” *MMWR* 46, no 24 (August 1997).

비슷한 기후적 특성을 보이는 기뭇이 2000년에 다시 닥쳤다. 한 연구자는 “간단히 말해, 1990년대 내내 북한은 지구의 생태 재난의 중심이었던 것처럼 보인다”고 말했다.¹⁵ 1995년 홍수의 실제적인 영향에 대해서는 논란이 있었지만, 그 위기는 오래 지속되었던 정부의 정책을 전환시킬 만큼 심각했다. 전 ‘워싱턴포스트(Washington Post)’의 기자였던 돈 오버도르퍼(Don Oberdorfer)는 이런 기사를 썼다:

자칭 “사회주의자의 천국(socialist paradise)”인 북한은 원래 자국에서 발생한 재난에 대해 거의 또는 어떤 언급을 회피해 왔다. 하지만 이번 8월 중순에 비가 그치지마자 북한은 침묵을 깨고 이 비극에 대해 자세히, 심지어 홍수의 심각한 영향력을 과장되게 묘사하였다. 1995년 8월 역사상 처음으로 그 주체의 수호자는 유엔에 5억 불의 구호식량과 원료 및 의료지원을 요청하며 전 세계에 도움을 호소하였다.¹⁶

유엔기관들은 구호원조를 제공하는 관행화된 조건의 하나로서 홍수에 영향을 받은 지역을 직접 평가할 수 있도록 허가해 달라고 북한측에 요청했다. 다음해인 1995년 말 북한을 방문한 세계식량농업기구(FAO)와 세계식량계획(WEF)는 (“홍수가 처음 발생한 지역의 상황보다는 매우 빠르게 진행되는 식량공급의 악화에 주목”했음에도 불구하고) 홍수가 “너무나 심각했고 농업과 기간산업에 광범위한 피해를 끼쳤다”고 보고했다.¹⁷ 세계식량기구와 세계식량프로그램은 1995년 12월 공동성명을 발표해 북한의 2백 10만의 어린이들과 50만 명의 임산부가 굶주림에 처하고 있다며 국제원조사회의 지원을 호소하였다.

15 Meredith Woo-Cumings, “The Political Ecology of Famine: The North Korean Catastrophe and Its Lessons,” (Tokyo: Asian Development Bank Institute Research Paper 31, January 2002), 28.

16 Oberdorfer, 370.

17 Oberdorfer, 371. FAO/WFP 평가팀은 북한의 540만 명의 이재민이라는 숫자를 반박하며 50만 명에 가깝다고 주장했다(Noland and others, 4).

1990년대 식량수급이 악화되었다는 것을 알 수 있는 또 다른 증거는 국가가 운영하던 국가배급제도(Public Distribution System)를 통해 노동자들에게 지급하던 식량배급의 감소다. 1952년 ‘국가 식량배급에 관한 규정’(내각결정 56호)은 매일의 식량배급을 확립했고, 그 대상으로 성인 노동자, 군인, 노인, 어린이가 포함된 국민의 62%를 구성하고 있는 다양한 계층들이 포함되었다. 6개월 치의 배급을 국가배급제를 통해 받은 국영농장에서 일하는 노동자들이 있는 반면, 국가배급제도에 해당되지 않는 계층으로 집단농장에서 일하며 그 생산물에 의존하는 노동자들도 있었다. 정부의 식량 비축량이 22%나 감소하였음에도 불구하고, 북한의 공식적인 배급기준은 6세 이하 어린이에게는 1일 300그램의 식량, 노인들에게는 1일 700그램의 식량, 군인에게는 1일 800그램의 식량이었다.¹⁸

앤드류 넷시오스(Andrew Natsios) USAID 처장에 따르면 1990년대 초까지 국가식량배급제를 통한 식량배급이 더 간헐적으로 나타나게 되었다. 그는 1993에서 1994년 사이에 북한이 북한의 동북지역에 대한 식량배급을 중단했고 평양시민들을 위해 그 식량을 남겨두었다고 주장했다. “경제가 위축되어감에 따라 평양, 당의 지배층, 군인, 핵심산업의 노동자에게 돌아갔던 잉여농산물, 원조식량, 상업적 수입품은 거의 없어졌다.”¹⁹

넷시오스의 분석은 “홍수가 북한의 식량위기를 가속화시킨 것은 사실이지만, 경제적인 다른 영역과 마찬가지로 농업은 이미 1990년대 초부터 계속 쇠퇴해왔다”는 놀랜드(Noland)의 평가와 동일하다. 심지어 홍수가 없었어도 북한은 1990년대 중반 상당한 양의 식량감소를 겪고 있었을

18 Noland and others, 6. Noland가 주지한 바와 같이 (p. 5) “농업운영은 국영농장과 협동농장으로 조직되어 있다. 국영농장에서는 농부들이 고정적인 임금을 받았지만, 협동농장에서는, 이론상으로는 조합원들이 소유하고 있지만 조합원들은 현금으로 동일한 몫을 받았고, 같은 방식으로 목표량을 채우기 위한 단위작업을 통해 보너스를 받았다.

19 Natsios, 106.

것이라는 관측이다.²⁰

국제적인 식량수송은 1995년에 시작되었고 그 해에 총 544,500미터톤의 원조가 들어왔다(주로 일본, 한국으로부터 유입. 표 2.5 참조). 그리고 1996년 두 번째 흉수가 발생했을 때 또 다시 총 505,200미터 톤의 국제원조가 세계식량계획이나 다른 공적 또는 사적 경로를 통해 유입되었다.²¹ 1997년 4월 세계식량계획은 북한이 “심각한 기근의 칼날 위에 있다”고 발표했고, 9천 5백만 불의 긴급구호지원금으로 5백만 명으로 추산되는 굶주리고 있는 북한주민을 위해 2십만 톤의 식량을 지원했다. 세계식량계획의 추산에 따르면 국가배급제를 통해 실시되었던 식량배급이 위기 전에는 1인당 700그램이었지만 1997년에는 1인당 100그램으로 줄었다.²²

1997년경 북한은 이미 기아를 겪고 있었거나 기아상황에 거의 가까웠다. 데이비드 아놀드(David Arnold)가 주목한 바와 같이 “기아는 어휘 역사상 가장 영향력 있고, 광범위하며, 가장 감정을 자극하는 단어 중 하나이다.”²³ 또한 알렉산더 드 왈(Alexander de Waal)은 “누가 한 사회적 상황을 ‘기아’라고 규정하는 문제는 사회 내 혹은 사회간의 권력관계의 문제이다”라고 했다.²⁴

북한은 급작스런 기후변화로 발생한 단기적인 식량부족에 직면했을 뿐이라고 말하면서 ‘기아’라는 이 단어에 강하게 저항했다. 북한이 소위 “먹는 문제(eating problems)”를 경험한 것 일뿐, 기아는 아니라는

20 Noland, 6.

21 World Food Programme, “Food Aid Deliveries to Democratic People’s Republic of Korea from 1995 to 2003,” (WFP, International Food Aid Information System, 2003).

22 World Food Programme, “On the knife edge of a major famine,” (Rome: WFP, April 18, 1997).

23 Mike Davis, *Late Victorian Holocausts: El Niño Famines and the Making of the Third World* (London: Verso, 2001)에서 Alexander de Waal 재인용.

24 Mike Davis, *Late Victorian Holocausts: El Niño Famines and the Making of the Third World* (London: Verso, 2001)에서 Alexander de Waal 재인용.

것이다. 또한 이 주장을 강조하기 위해 북한은 식량구호를 감독하고 인도주의 단체들과의 관계를 위해 해외에 설립된 북한 정부기관을 큰물피해대책위원회(Flood Disaster Rehabilitation Committee)라고 명명하였다. 그러나 국제미디어와 많은 NGO들은 그 증거를 포착하기 쉽지 않음에도 불구하고 북한이 기아를 겪고 있는 것으로 보인다고 주장하고 있다. 서방의 원조단체들은 양립적인 자세를 취하고 있으며, 유엔기구는 중립적으로 이 문제를 정의하기 위해 노력하였다.

1997년 4월 북한의 북동지역을 방문을 마치며 세계식량계획(WFP)의 고위관리인 툰 미아트(Tun Myat)는 베이징에서 기자회견을 가졌다. 그는 이후 동료들이 자주 인용하게 된 문장으로 말했다. “이것은 느리게 진행되는 기아다. 사람들은 매년 기아와 맞서 싸워야 하고, 아마 상당히 많은 수가 지쳐 포기(사망)했을 것이다. 그러나 그 수를 기늠하기는 어렵다.”

유엔의 후원 하에 1997년과 1998년에 수행된 두 차례의 연구는 어린 아이들 사이에 일어나고 있는 소모성 발육저지에 대한 중요한 징후를 보여주었다.²⁵ 그러나 전반적으로 북한의 식량위기가 인구에 어떤 영향을 주었는지에 관한 신뢰할 수 있는 정보는 거의 없으며, 특히 최근 사망률에 대해서는 실제로 알려진 바가 없다. 데이터를 얻기 위한 노력은 북한 정부로 인해 번번이 좌절되었다. 북한은 상당한 양의 국제구호품을 요청했고, 또한 이를 받았음에도 불구하고 이 은둔 정권은 중요한 수치나 식량위기가 대중의 건강에 끼친 영향에 관한 외부 기관의 연구를 거부했다. 샘플조사나 북한주민과의 개별적인 인터뷰요청을 허가하지 않는 북한의 비협조적인 태도에 좌절한 나머지, 일부 단체들은 식량을 구하기 위해

25 1997년 연구결과는 출판된 원고 Judit Katona-Apte and Ali Mokdad, “Malnutrition of children in the Democratic People’s Republic of North Korea, *Journal of Nutrition* 128 (1998), 1315-1319 참조. 1998년 조사는 European Union, UNICEF, World Food Programme, Nutrition Survey of the Democratic People’s Republic of Korea (New York: UNICEF, 1998) 참조. 이 결과들은 2장에서 더 자세히 논의할 것임.

국경선을 넘은 북한주민들을 만나기 위해 중국국경을 찾아가기 시작했다.

1994년 또는 1995년 이래 상당수의 북한주민이 자신과 가족이 먹을 식량을 구하기 위해 중국 국경을 넘어 이동해 오고 있다는 이야기가 전해졌고, 5만에서 15만 명 사이의 북한 주민이 중국에 임시로 머물고 있었던 것으로 추산되었다. 이들은 주로 연변 조선족 자치구에 머물렀는데 그곳에는 백만 명 가량의 조선족이 살고 있었다. 혈연관계나 민족적인 유대감으로 인해 조선족들은 국경을 따라 행정구역 전체에서 북한주민들에게 식량, 피난처, 돈, 옷가지 등을 제공하려고 노력했다. 국경은 북한 관리의 감시를 피해 일반주민과 이야기할 수 있는 몇 안 되는 지역 중 하나였다.

1997년 7월 미국의 NGO 월드비전은 중국과 북한 국경에 있는 수십 명과 인터뷰를 했고 북쪽 지역에 있는 인구의 15% 정도가 1995년에 사망한 것으로 결론 내렸다. 월드비전의 보고서는 “북한의 기아는 뉴스 기사에서 말하는 것보다 훨씬 심각하다”고 말하고 있다.²⁶ 1998년 2월, 한국의 한 사설 단체인 ‘우리민족서로돕기불교운동본부(KBSM)’는 중국에 있는 탈북자들과의 인터뷰를 기초로 북한의 식량위기에 대한 첫 번째 보고서를 발표했다. 월드비전보다 더 많은 수의 인터뷰를 기초로 동 단체가 발견한 사실은 1996년과 1997년 사망률이 급격히 증가했다는 것이다. 또한 이 보고서는 “우리는 인류역사상 최악의 기아가 지금 북한에 번지고 있다고 확신한다”고 전했다.²⁷

이들의 자료가 신뢰할만한 것인지 평가할 수는 없지만, 이러한 자료에 관심을 갖게 된 북한 인도주의 구호단체에서 활동하고 있는 미국 NGO MCI(Mercy Corps International)는 존스홉킨스 공공의료대학의 도움을 받아 중국에 있는 북한난민에 대한 연구를 의뢰했다. 이 연구는 일년

26 World Vision, “North Korea Food Questionnaire,” (Federal Way, Washington: World Vision, 1997).

27 Korean Buddhist Sharing Movement, *The Food Crisis of North Korea Witnessed by 1,019 Food Refugees* (Seoul: KBSM, 1998).

동안 수행된 이 연구에서 2,692개의 가구에 대해 실시한 후향적 연구(retrospective study)로 1995~1998년까지 북한에서 발생한 기아로 인한 사망률에 대한 것이다.²⁸

2. 북한에서 발생한 사망률에 관한 연구

1999년 7월부터 2000년 6월 사이에 중국과 북한의 국경지대 아홉 곳에서 탈북자 총 2,692명에 대한 면접조사가 실시되었다. 면접장소는 모두 1998년에 연구가 행해졌던 곳으로 적어도 국경을 넘어 다음해에 참여할 의사를 가진 사람들이 있는 지역을 중심으로 선정되었다. 북한출신 응답자들은 모두 구두로 면접에 동의하였고 면접이 자발적이고 비밀리에 행해졌다고 확인하였다. 17세 이상만이 면접대상으로 선정되었고 1인 가구 혹은 함께 여행하는 탈북자 가족이 면접에 참가했다. 면접 대상자들에게는 매달 용돈 외에 어떤 장려금도 지급되지 않았다. 아홉 지역에 도착한 탈북자의 80~90% 가량이 지난 12개월 동안에 인터뷰에 응한 것으로 추정되며 무응답 비율은 5% 이하이다.

면접 대상자들은 살고 있는 집의 방의 수, 거주 공간의 넓이, 자산과 같은 기본적인 질문을 받았다. 응답자들은 또한 나이, 성별, 교육수준, 직업, 응답자와의 관계를 포함해 1995년 까지 모든 가족 중 누가 살았는지에 대해 답했다. 1995년 초까지 2,692가구에 총 9,958명이 살고 있었다. 1995년 초부터 1998년 말까지 모든 가구의 출생률, 사망률, 한 달 또는 그 이상 기간의 이주 등이 기록되었다. 또한 탈북 경험과 북한에서 살

28 See, inter alia, Robinson C, Lee MK, Hill K, Burnham G. (1999). Mortality in North Korean Migrant Households: A Retrospective Study. *Lancet*, 354:291-295.; Robinson C. (2000). Famine in Slow Motion: A Case Study of Internal Displacement in the Democratic People's Republic of Korea. *Refugee Survey Quarterly*. 19(2): 113-127.; Robinson C, Lee MK, Hill K, Hsu E, Burnham G. (2001). Demographic Methods to Assess Food Insecurity: A North Korean Case Study. *Prehospital and Disaster Medicine*. 15(4): 286-293.

당시 식량상황에 대한 질문을 했고 자료는 SPSS 11.0과 Stata 8.0에 입력해서 분석했다. 이 연구는 존스홉킨스 블룸버그 공중보건대학과 연변에서 임상시험심사위원회(institutional review board)의 승인을 받았다. 동 연구의 목적을 위해 이 모델에 선정된 숫자의 가구 변수만을 검토하였다.

A. 계급배경

응답자들에게 자신의 정치적 계급 배경에 대해 질문했다. 북한의 모든 가족은 계급 배경과 정치적 특성을 바탕으로 분류된다. 이 연구에서는 정치적인 입장과 관련해 열 개의 범주가 사용되었고, 이는 북한주민의 핵심 정보에 대한 인터뷰와 사전조사를 통해 도출되었다. “적대계급”에 있는 네 가지 범주에는 정치범과 그 가족, 일본에 협력했던 자, 다른 국가의 적, 국내에서 유배를 당했던 자, 탈북자 가족 등이다. 동요계급에 해당되는 세 범주는 이전의 빈곤층, 중류층, 부유층 등이다. 핵심이나 충성 계급에는 세 범주가 있는데 전쟁포로가족, 퇴역군인과 그 가족, 혁명영웅과 그 가족이 여기에 속한다. 계급 배경은 주거, 식량, 고등교육, 심지어 직업까지도 국가가 배분하는 결정요인으로 기능한다고 가정한다.

B. 가구내의 당원의 유무

모든 응답자들에게 가구 구성원 중에 조선노동당(KWP) 당원이 있는지 물어 보았다. 1995년 1월까지 약 절반 정도의 가구가 당원이 있었다고 응답했다. 앞서 논의한 바와 같이, 적대계급의 네 가지 범주 가운데 노동당원의 비율이 0~5.1% 사이를 차지했다. 동요계급의 세 범주에서는 노동당원이 47.1~57.5%를 차지했다. 핵심계급의 세 범주 사이에서 88.5~93.7%의 가구에 적어도 한 명 이상의 당원이 포함되어 있었다. 노동당원은 계급 배경과 상관관계가 높지만 가구 내 당원의 유무는 계급 배경과 상관없이 경제적·사회적 지위를 위해서 더 중요하다고 할 수 있다.

C. 거주 공간

1991년 북한의 주택을 분석한 보고서는 1990년 당시 북한주민들의 주거 공간이 28.7~33.6 m²에 살고 있다고 결론 내렸다.²⁹ 1995년까지 주거공간은 평균 33.6 m²를 차지했다. 동 연구는 또한 북한 주민을 계급에 따라 다섯 등급으로 나눌 수 있다고 결론 내렸다. “한 개의 화장실과 정원이 있는 198m²의 공간보다 큰 주거지는 노동당의 국장이나 고위층이 차지하고 있었다. 66~88.2 m²의 신형 아파트는 교수나 당의 국장에게 주어졌다. 대부분의 노동자는 26.4~33m²정도의 공간을 가진 공공 주택에 살았다. 범주적인 변수로 구성된 한 가구의 주거공간은 낮은 사회적·경제적 지위, 높은 사망률을 보이는 하층민과 높은 사회적 지위, 낮은 사망률을 보이는 고위층과 상관관계가 있었다. 그러나 주거는 국가가 소유하고 있었고 자산으로 취급되지 않았기 때문에 팔거나 임대할 수 없었다.

D. 주거자산

1995년 1월까지 자신이 살고 있던 집에 라디오, 스테레오, 텔레비전, 냉장고, 세탁기, 자전거, 차, 트럭, 오토바이, 정원, 가축 등 8가지 항목의 소유여부를 응답자들에게 질문했다. 식량과 관계없는 6가지 자산과 정원이나 가축을 배제한 가구 당 자산 지표를 보여주기 위해 요인 분석을 이용했다. -0.81~2.15까지의 점수를 백분율로 환산해 범주요인으로 만들고 첫째, 둘째, 셋째, 넷째로 나누어 순위를 정했다. 가구의 자산유용성으로 인한 생존가능성이 있다고 가정했는데, 이는 이 자산이 부를 의미하거나 식량을 구하기 위해 현금화되어 물물교환에 이용될 수 있기 때문이다. 식량과 연관된 자산, 정원, 가축은 별도로 분석했다.

29 *Korea Times*, “Housing Supply Rate in NK Tallied at 56-63 Pct,” 2001.9.21.

〈표 1〉 다변량 분석: 사망자에 대한 오즈비(Odds Ratios) 1995~1998
(전체 인구)

변수	모델 1		모델 2		모델 3	
	오즈비 (Odds Ratios)	95% CI	오즈비 (Odds Ratios)	95% CI	오즈비 (Odds Ratios)	95% CI
성						
■ 남성	1.00		1.00		1.00	
■ 여성	0.65***	(0.58, 0.74)	0.64***	(0.57, 0.73)	0.64***	(0.56, 0.73)
교육: Principal Wage Earner						
■ 초등학교 이하	0.97	(0.68, 1.35)	0.94	(0.66, 1.32)	0.95	(0.67, 1.32)
■ 중학교	1.00		1.00		1.00	
■ 고등학교	0.91	(0.75, 1.10)	0.93	(0.77, 1.14)	0.92	(0.75, 1.13)
■ 대학교 이상	0.69*	(0.51, 0.93)	0.87	(0.64, 1.22)	0.93	(0.66, 1.30)
계급						
■ “적대”	0.91	(0.65, 1.28)	0.94	(0.67, 1.33)	0.94	(0.67, 1.34)
■ “동요”	1.00		1.00		1.00	
■ “핵심”	0.98	(0.75, 1.29)	1.10	(0.86, 1.48)	1.11	(0.86, 1.45)
가구내 당원의 유/무						
■ 없음	1.00		1.00		1.00	
■ 있음	0.82**	(0.71, 0.94)	0.89	(0.77, 1.02)	0.92	(0.80, 1.06)
주거 공간						
■ 6 ~ 19 sq. m.			1.45***	(1.20, 1.75)	1.32**	(1.07, 1.58)
■ 20 ~ 39 sq. m.			1.00		1.00	
■ 40 ~ 59 sq. m.			0.84	(0.70, 1.00)	0.92	(0.76, 1.12)
■ 60+ sq. m.			0.75	(0.54, 1.06)	0.83	(0.58, 1.19)
거주 자산						
■ <-.75			1.29*	(1.03, 1.61)	1.30*	(1.04, 1.63)
■ >=-.75 and <-.025			1.31**	(1.08, 1.60)	1.28*	(1.05, 1.56)
■ >=-.025 and <0.6			1.00		1.00	
■ >=0.6			1.11	(0.94, 1.39)	1.16	(0.95, 1.43)
국제식량원조						
■ 없음					1.00	
■ 있음					0.65***	(0.54, 0.79)

*P<.05; **P<.01; ***P<.001. 표준오차가 가구의 군집효과를 수정하였다.

북한주민의 생활의 모든 면에서 사실상 정치가 가장 중심을 차지한다는 가정하에, 적대계급으로 분류된 가구에 해당하는 사람들의 사망률이 더 높았고 핵심계급의 배경을 가진 이들은 동요계급보다 사망률이 낮았다. 그러나 그 차이는 그리 크지 않았다. 이는 아마도 다른 전문가들의 지적과 같이 계급의 차이가 과거만큼 중요하지 않기 때문인지도 모른다. 또한 정치 계급이 다양하다는 점에서 큰 차이가 존재할 가능성이 있었다. 예를 들어 핵심계급 가운데 함경북도 지역에 살고 있는 한국전쟁 희생자 가족과 평양에 살고 있는 고위층 혁명영웅의 가족은 비록 양자 모두 유리한 정치적 지위를 향유한다고 할지라도 공통점이 전혀 없을 수 있다.

이변량분석에서 가구 내 당원의 존재유무는 낮은 사망률과 크게 연관되어 있다. 다변량모델에서는 당원의 효과가 주거지, 주거자산, 교육, 해외 식량 원조 등을 포함한 다른 배경 분석과 연관되어 해석될 수 있다. 교차분석의 통계적 중요성을 위한 카이제곱검증(chi-square tests)은 가구 내에 당원과 더 큰 주거공간, 더 많은 자산, 더 높은 교육수준, 그리고 더 높은 해외원조의 접근성들이 상관관계가 있음을 보여준다.

〈표 2〉 당원과 주거공간

가구 내 당원의 유무	6~19 Sq. Meters	20~39 Sq. Meters	40~59 Sq. Meters	60+ Sq. Meters	합계
아니오	225 61.14	791 55.20	277 42.29	68 33.66	1,361 51.20
예	143 38.86	642 44.80	378 57.71	134 66.34	1,297 48.80
합계	(n=) 368 (%) 100.00	1,433 100.00	655 100.00	202 100.00	2,658 100.00

n=가구수 % = Column percentage Pearson X^2 : $p < 0.001$

〈표 3〉 당원과 주거자산

가구 내 당원의 유무	- 75	-7.5 to 0.0	0.1 to 0.5	0.6+	합계
아니오	273 65.31	460 56.65	288 48.16	276 33.25	1,361 51.20
예	145 34.69	352 43.35	310 51.84	554 66.75	1,297 48.80
합계	418 100.00	812 100.00	598 100.00	830 100.00	2,658 100.00

n=가구수 Pearson X²: p<0.001

〈표 4〉 당원과 교육

가구 내 당원의 유무	초등학교 이하	중학교	고등학교	대학교 이상	합계
아니오	214 59.12	3,097 52.14	601 44.13	109 19.68	4,021 48.93
예	148 40.88	2,843 47.86	761 55.87	445 80.32	4,197 51.07
합계	362 100.00	5,940 100.00	1,362 100.00	554 100.00	8,218 100.00

n=15세 이상의 개인의 수 Pearson X²: p<0.001

〈표 5〉 당원과 국제식량원조

가구 내 당원의 유무	식량원조 미수령	식량원조 수령	합계
아니오	1,079 55.76	275 38.52	1,354 51.11
예	856 44.24	439 61.48	1,295 48.89
합계	1,935 100.00	714 100.00	2,649 100.00

n=가구수 Pearson X²: p<0.001

3. 북한의 “대응” 실패?

많은 연구들은 홍수와 자연재해가 북한에서 발생한 기근의 원인으로 볼 수 없다고 주장하며, 기근 동안 국가배급제를 통해 “정부배급과 해외원조를 통해 무상으로 식량을 공급받았던 사람들이 있는 반면 식량배급을 받지 못한 사람들은 위기 동안 무료로 공급되는 이 중요한 식량배급원을 전혀 이용할 수 없었다는 사실에 주목하고 있다.”³⁰ 2008년 슈베켄디엑(Schwekendiek)은 다음과 같이 결론지었다.

“만성적인 영양실조가 여전히 놀라울 정도로 높은 것을 보면, 북한의 식량위기는 현재까지 계속되는 것처럼 보인다. 우리의 조사결과가 현 정책에 주는 시사점 중의 하나는 북한에 더 많은 식량을 원조하지는 것인데 이것은 아동의 건강에 대해 국가배급제가 긍정적인 효과를 주고 있기 때문이다. 결국 국가배급제를 통한 자원의 분배는 실령 이것이 효율적이든 그렇지 않던 간에 북한주민에게 전달되고 있는 것처럼 보인다. 더 나은 대안이 있다면, 이는 지역의 수확 프로그램에 초점을 맞추는 것으로 지역에서의 수확이 지역의 생활수준에 큰 영향을 주기 때문이다. 그러므로 단기적으로는 북한의 농업분야에 초점을 맞추는 것이 타당해 보이지만, 장기적으로는 북한이 2천만의 생활수준을 지속 가능한 방법으로 높일 수 없다는 점을 감안해 시장지향적인 방향으로 나아가야 한다.”

III. 구제책과 책임성

일반적으로 말해서 북한에서는 건강권과 적절한 수준의 삶을 누릴 권리가 다른 나라에 비해 특히 더욱 더 국가의료시스템과 통제제도로 지탱된다. 공중보건제도는 재난, 비상시의 대응을 포함한 새로운 핵심

30 Schwekendiek S. (2008) The North Korean standard of living during the famine. *Social Science & Medicine*. 66: 596-608.

기능의 수행을 의미한다.³¹ 이 기능은 대중의 보건활동에 있어 재난의 위기평가, 예방, 감소, 준비 및 반응을 말한다. 국가의 비상제도에는 보건 당국, 주로 보건부, 물론 다른 부처들과 부서들이 포함될 수도 있으며, 비상상황의 예방, 준비, 대응할 수 있는 본질적인 기능으로 통합되어야 한다. 이와 마찬가지로 비상시 국민건강에 미치는 악영향을 줄이기 위해 국가는 재난상황에 대해 의료제도 및 광범위한 다른 분야의 참여를 이끌어내야 한다.

보건비상상황을 준비하기 위해서는 건강과 관련된 데이터의 수집과 기준의 개발, 보건비상상황에 영향을 받는 주민들의 보건서비스의 필요를 측정하는 것이 중요하다. WHO의 위기대응국(Health Action in Crises)은 자연재해나 인재로 인해 보건시스템이 작동하지 않는 모든 국가들에게 보건서비스가 필요한 사람들과 의료시설의 상태, 물품과 봉사에 관한 건강분야정보(HSP)를 위기 전 또는 초반에 개발하도록 권고한다.³²

또한 건강권 특별조사위원회(가장 높은 수준의 보건기준에 대한 권리를 점진적으로 실현시키기 위해) 국가는 그 권리의 진보를 평가한다는 점에서 건강권의 다양한 측면을 정할 수 있는 도구가 필요하므로 “지표와 기준의 적용을 통합하라”고 권고했다. 건강권에 대한 지표는 정부의 보건 관련 공무원, 행정부의 성과를 감시할 수 있는 입법부, 법원, 인권기관 및 다른 판결기구, 특별 기구나 국가와 파트너십을 맺고 일하고 있는 다른 유엔 기구 유엔 인권조약기구, 그리고 NGO들에게 도움을 줄 수 있기 때문이다.

31 See Pan American Health Organization (PAHO). ‘National Level Instrument for Measuring Essential Public Health Functions,’ *Public Health in the Americas* Washington DC: PAHO/U.S. Centers for Disease Control and Prevention/Centro Latino Americano de Investigaciones en Sistemas de Salud (May 2000).

32 Enrico Pavignani, *Module 13: Producing a Health Sector Profile*. Available at http://www.who.int/hac/techguidance/tools/disrupted_sectors/module_13/en/print.html 참조.

특별조사위원회는 건강권의 점진적인 실현을 감시하기 위해 그 지표들이 건강권의 규범에 상응해야 한다고 권고한다. 그 지표들은 성, 인종, 민족성, 도시와 농촌, 사회경제적인 상태로 세분화되어야 한다. 건강권을 측정하기 위한 지표는 예를 들어 아동사망률, 산모사망율, 숙련된 의료진에 의한 출산비율 등을 들 수 있다. 그리고 각각의 확인된 의료지표를 위해 국가는 적절한 국가의 목표나 기준을 설정해야 하며,³³ 그 목표와 기준은 국정이 정상적으로 운영될 때 뿐만 아니라 위기나 재난의 시기를 위해 확립되어야 한다.

일반적으로 국가라면 특히 북한은 재난과 복합적인 위기에 있어 보건서비스에서의 우선순위를 두고 의료보험의 최저기준을 확립할 뿐만 아니라 이런 기준이 획득가능한지 측정할 수 있는 지표를 마련해야 한다. 스피어 기준(Sphere Standards)은 보건서비스와 기간산업의 최소기준을 포함하며 감염과 비전염성 질병을 통제한다.³⁴ 보건서비스와 기간시설에 대한 스피어 프로젝트의 최소기준은 보건서비스에 우선을 두면서 “모든 사람이 보건서비스를 받을 수 있는 권리가 있는데 이 권리는 초과 사망률과 이환율의 주요 원인을 밝히는데 우선적으로 이용되어야 한다.”고 명시하고 있다.

주요 지표는 사망률과 이환율의 주요 원인을 밝히고, 기록하고, 평가한다. 우선 보건서비스의 우선 순위는 초과 이환율과 사망률을 줄이기 위해 가장 적절하고 효과적인 개입에 대한 것이다. 취약그룹을 포함한 지역사회 모든 구성원은 우선적 보건개입의 우선권을 갖는다. 기준과 지표에 대한 지침은 ‘적절한 식수의 공급, 위생, 식량과 피난처, 전염병의 통제

33 United Nations Economic and Social Council, Commission on Human Rights. Economic, Social and Cultural Rights, Report of the Special Rapporteur on the Right to Health, E/CN.4/2006/48.

34 Sphere Handbook, 2004 Edition, *Sphere Project, Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*, 253ff.

(예를 들어 홍역예방주사), 기본적인 임상치료, 질병의 감시 등을 포함해 우선적인 보건서비스가 무엇이 되어야 하는지 구체화시켜준다. 예를 들어 지진이 발생해 많은 부상자가 발생할 경우 정신적 외상치료를 포함한 보다 확대된 의료서비스가 우선 제공된다. 취약계층은 일반적으로 여성, 어린이, 노인, 장애인과 HIV/AIDS를 걸린 환자들을 포함하지만, 인종적, 종교적, 정치적 입장이거나 이주로 인해 더 취약한 사람들도 여기에 포함될 수 있다.’³⁵

IV. 권고의 요약

- 북한은 국내실향민(IDP)의 건강권, 적절한 생활수준, 사회보장권리를 보장하기 위해 필요한 지원을 제공해야 한다.
- 북한은 국민 중에 특정인들이 식량과 영양, 물, 위생, 건강(심리사회적·정신건강 서비스, 성적·생식적 건강서비스)과 같은 기본적인 서비스를 받지 못하게 만드는 장애물을 제거해야 한다.
- 북한은 필수적인 인도주의 서비스를 받기 위한 등록절차를 확보하여 차별 없이, 투명하고, 빠르게 특히 취약계층의 원조에 초점을 맞추어 모든 필요한 지원을 제공할 수 있도록 해야 한다. 정부의 혜택을 받을 권리는 인도적 필요에 의한 것이어야 하며 정치적인 지위나 다른 기준에 의거해서는 안 된다.
- 북한은 필요한 서비스를 제공하기 위해 스피어 프로젝트(Sphere Project)에서 발행한 『인도주의 현장과 재난 대처의 최소기준(Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response)』에 따른 필수서비스에 대해 최소한의 인도주의 기준을

³⁵ Sphere Project, 256-260.

마련해야 한다.

- 북한은 식량, 영양, 물, 위생, 건강, 보호소, 옷가지 등을 포함하는 필수서비스의 제공에 있어 국민의 필요와 이와 같은 서비스의 공급에 있어 프로그램의 영향력을 측정하기 위해 타당한 지표, 취약성의 이해를 위한 평가 방법을 통합시킬 필요가 있다.
- 북한은 기본적인 인도주의 서비스를 제공할 수 있도록 확립된 최소한의 국제원칙과 인도주의 기준과 일치하고 국제기구 및 NGO와 조정할 수 있는 제도를 확립해야 한다.

토론

마크 해리슨

옥스포드 대학교

- 북한에서 보건과 보건 서비스 분야는 인권의 부재로 인해 북한의 주민들이 희생당하고 있는 상황이다. 건강과 보건의 인권과 갖는 관계는 명확하며 특히 사회주의 국가인 북한의 경우는 더욱 명확하다.
- 가장 큰 문제는 건강권, 의료, 보건권이 인권이라고 생각하지 않는 사람들의 논의이다. 이는 건강권, 의료, 보건권 등의 정의가 애매하기 때문이며 건강이라는 것이 매우 주관적이며 정의하는 사람에 따라 다르기 때문이다.
- 18세기까지는 보편권이라는 것이 국가의 권력집행에 도움이 되었기 때문에 국가의 의무였다. 그러나 최근 보건권은 인간이기 때문에 보장되어야 하는 인권의 개념으로 발전하였다. 이러한 맥락에서 건강이라는 것은 기본적인 권리라고 인식하기 시작하였으며 특히 혁명 등을 거친 국가는 더 강조되는 경향을 보여주고 있다.
- 건강권은 국민들이 전쟁에 참전하고 참여함으로써 인간의 당연한 권리로서 인식하게 되었다. 따라서 다른 기본권들에 비해 그 역사는 짧다고 할 수 있다. 그러나 정치문제를 초월하는 것이 건강권이며 특히 다양한 국가들이 모여면서 각 국가들의 건강, 질병의 상태에 대해 확인을 하면서 건강권이라는 개념이 싹트기 시작하였고 이러한 점이 WHO의 설립에 영향을 주었다.

토론

김수암

통일연구원

북한의 식량권과 보건권

북한 내에서 식량권과 보건권이 심각하게 저하되고 있는 것은 절대적으로 재원이 부족한 가운데 북한당국이 자신의 의무를 수행할 능력뿐만 아니라 북한당국의 정책이 핵심 요인의 하나로 작용하고 있다. 로빈슨 교수가 지적하듯이 핵심계층, 동요계층, 적대계층이라는 북한의 성분정책이 차별을 심화시키는 핵심요인으로 작용하고 있다. 보완적으로 고난의 행군을 거치면서 북한 주민들이 자체적으로 생존을 모색하면서 나타나고 있는 사회변화와 성분이 어떻게 연계되면서 북한주민의 식량권과 건강권에 영향을 미치고 있는 지 설명하고자 한다.

고난의 행군을 거치면서 북한주민들은 자체적으로 생존을 모색하게 되었고 그 중심에 장마당이 있다. 장마당을 중심으로 생존을 모색하면서 성분이라는 정치적 계층만으로 식량에 대한 접근의 차별의 변화 양상을 설명하기는 어렵게 되었다. 여전히 핵심계층은 차별적 분배정책을 통하여 잘 살고 있다는 점에서 성분이 핵심 요소인 것은 분명하다. 그런데 장마당 등 상행위를 통해 부를 축적하는 현상이 확산되고 있다. 이러한 과정에서 계층분화가 나타나고 있는데 이러한 계층 분화를 성분만으로 설명하기는 어렵다. 다만 성분은 부패구조와 연계되면서 엘리트층이 상류층의 생활을 할 수 있는 권력자본으로 기능하고 있다.

현재 북한 내에서 부패는 일상화되고 있는 것으로 파악되고 있다. 사회

통제가 강화되면서 단속과 통제권을 가진 통제 엘리트들은 주민들에 기생하면서 부를 축적하고 있다. 특히 부패를 통하여 통제엘리트와 결탁하여 부를 축적하는 주민들이 늘어나고 있다. 아직 엄격하게 구분하기는 어렵겠지만 성분 상의 구분과 달리 상류층, 중류층, 하류층 등 생활수준을 구분할 수 있는 양상들이 나타나고 있다. 이로 인해 적절한 생활수준에 대한 권리라는 기준에서 볼 때 북한 내에서 계층별 식량권과 건강권에 대한 접근의 양극화 현상이 심각해지고 있다.

경제난으로 무상치료제가 제대로 작동하지 못하면서 하류층의 건강권은 크게 위협받고 있다. 특히 절대적으로 재원이 부족한 상황에서 교화소 수감자들은 강제노동에 시달리면서 제대로 먹지 못해 영양실조에 걸리고 열악한 위생환경으로 인해 병에 걸릴 확률이 높다. 이 경우 교화소 내에서 적절하게 치료를 받지 못해 사망하는 사례가 많이 나타나고 있다.

토론

이주영

에섹스 대학교

- 경제사회문화적 권리에 대한 국제조항 12조가 건강권에 관한 조항을 규정하고 있다. 식량권은 별도의 적절한 생활수준에 대한 권리에 한 부분으로 들어가 있기도 하지만, 건강은 사실 의료서비스에 접근하는 것만의 문제가 아니라 우리의 건강에 영향을 주는 다양한 요인들이 있고, 특히 음식이라는 것은 중요한 한 가지 요인이기 때문에 건강권의 일부로서 이해되고 있기도 하다.
- 지금 북한에 공적인 보건시스템이 들어섰고, 한 편으로는 장마당이 들어섰지만, 그것을 통해서 또 다른 차별이 발생하고 있는 이 문제에 대해서 사적이든 공적이든 국제인권법은 체제에 대해서 무엇이 되어 된다고 규정하고 있지는 않는다. 하지만 그것이 공적이던 사적인 시스템에 의해서든 최소한으로 갖춰야 할 요인들에 대해서는 규정을 하고 있다.
- 보건시스템은 의료 시스템뿐만 아니라 건강을 결정하는 주요 요인들, 식량을 포함한 건강을 결정하는 요인들을 보건시스템이라고 칭한다. 북한에서는 보건시스템을 다시금 참여적인 방향으로 예전의 시스템을 그냥 복원하는 것이 아니라 참여적이고 차별을 없애는 방향으로 보건시스템을 강화하고 구축하는 것이 필요하다고 생각한다. 그러기 위해서 인권적인 관점에서는 의료서비스, 의료에 관한 필수 의약품들, 건강과 관련한 필수적인 요인들, 식량을 포함한 주요 요인들이 일단은 구비되어 있어야 하며 한 편으로는 접근 가능해야 한다. 접근성이라는 것에는 지리적인 접근, 장마당에서 의약품이 유통되는 과정에서 경제력이 없는 주민들이 의약품에 접근하지 못하고 있다면 경제적인 접근성 문제가 있다. 또한 소수자들, 취약계층, 여성이나 아동들의 접근 문제는 차별의 문제로서의 접근성의 문제이다.

- 또 다른 인권적인 관점에서 보건시스템이 갖춰야할 요소는 질 (quality)이다. 그래서 정부가 의약품 및 보건시스템에 대한 질관리를 해야하며 이것은 결과로서만 드러낼 것이 아니라 중요한 과정상의 문제가 있다. 주민들의 적절한 참여를 보장해야하며 전반적인 과정에서 취약계층들의 욕구가 적절히 반영되어야하며 비차별적이어야 한다.

- 책무성의 문제가 매우 중요하다. 어떤 헬스 시스템이 구축될 때 정부에 의해서만 무조건 추진되는 것이 아니라 의무를 이해하고 있는 과정에서 이뤄지는 것이기 때문에 그 정부는 그것이 어떻게 이뤄지고 있는가를 평가하고 주민들이 그것에 대해 질문했을 때 그것에 대해 대답해야할 책무가 있다. 그것들이 제대로 이뤄지기 위해서는 지표와 벤치마크가 필요하다. 왜냐하면 어떻게 하겠다는 선언만 있고, 주민들이 북한 정부가 어떻게 하고 있는 지를 효과적으로 평가할 수 없기 때문이다.

- 한편, 경제사회문화에 대한 조약 2조 1항을 보면, 각국 정부들은 독자적으로 또한 국제적 기구들과 협력 하에 그 의무들을 이행하도록 하고 있다. 이 부분은 국제사회가 북한사회의 건강권의 증진을 위해 해야 할 일은 무엇인가에 대한 의문을 던지고 있다. 건강권 실현의 일차적인 의무는 북한정부에게 있지만, 북한 정부가 재원이 만약 절대적으로 부족하다면 국제사회에게 도움을 요청해야하며, 한국정부를 비롯한 국제사회는 북한 사회의 건강권증진을 위한 의무가 발생한다.

- 북한사회에 대해 어떻게 하면 참여적이고 비참여적인 보건시스템을 구축할 것인가에 대해 정부들과 NGO들과 국제기구들이 함께 참여하여 논의해야할 문제라고 생각한다.

Session 3

Promoting International Cooperation to Improve Human Rights Conditions in North Korea (Round-Table Discussion)

Panel Discussions

Joanna Hosaniak Citizens' Alliance for North Korean Human Rights(NKHR)

Yun-Tae Kim Network for North Korean Democracy and Human Rights

Young-Il Kim People for Successful Corean Reunification

Keum-Soon Lee KINU

제3회의

북한인권 개선을 위한 국제협력방안 (종합토론)

지정발표 요안나 호사낙 북한인권시민연합

김윤태 북한민주화네트워크

김영일 성공적인 통일을 만들어 가는 사람들

이금순 통일연구원

Panel Discussions

Joanna Hosaniak

Citizens' Alliance for North Korean Human Rights (NKHR)

A Decade of North Korean Human Rights Issue at the UN: Efforts to Keep the Momentum

The next year will mark a decade of North Korea-specific resolutions condemning human rights violations by the North Korean regime. The first resolution at the then UN Commission on Human Rights appeared only in 2003 introduced by the European Union countries. This process started thanks to active contribution of the international NGO community and the proactive support of the European Union and other governments. Citizens' Alliance joined hands with other organizations in South Korea, Japan, Europe and the USA to form a chain of individuals that lobbied to raise the profile of the North Korean human rights issue. Lobbying was conducted in Geneva and at people's respective home governments. It entailed adding the changes to the text of the resolution, which had to convey a strong message of concern on one hand, but not that strong that would be viewed as hostile and would alienate the countries that could possibly join in voting for it. The next step was to gain as much support as possible in the voting for the resolution, so that it could

pass at the UN plenary vote. Over the years we have seen a positive trend in more countries switching their vote from “no” to “yes” or to at least “abstain” on the resolution. But it’s not to say that once the country changes its vote, it will maintain its position. We have also seen the negative changes of countries switching their votes back from yes to abstention or voting differently at the UN Human Rights Council and the General Assembly.

From 2009, before North Korea’s Universal Periodic Review (UPR), NKHR joined hands with Human Rights Watch and later Conectas Direitos Humanos to increase advocacy work in Geneva. We organized repeated briefings for diplomatic missions and special procedures and conducted individual advocacy meetings with over 30 countries. In 2011, NKHR decided to hold its 11th International Conference on North Korean Human Rights and Refugees in Geneva. A few months later, in March 2012, our “troika” co-organized again parallel meeting at the 19th Session of the UN Human Rights Council. At that Session, for the first time, the Resolution on the Situation of Human Rights in the DPRK passed by consensus and neither China nor Russia exercised the right to call for the vote. We do believe that NGOs increased efforts in Geneva the last few years actively contributed to this positive change.

The future, however, is not rosy yet. From meetings with several diplomats from South East Asian and African countries, we got the impression that countries got used to the fact that there is a country resolution on North Korea. This fact does not translate, however, to increased awareness or a sense of urgency concerning the problems. To the contrary, countries which support the resolution on Syria for example, are abstaining on the resolution on North Korea. Asked for

their reasons, we heard that cases like Syria or Sri Lanka were much more visible, while North Korea lies in the shadow. Moreover, we have heard from diplomats that there is a continuous lack of updated information on North Korea that reach their desks. After meetings with representatives of several countries, we have also realized the need to provide information not only in English but also in French and Spanish.

One observation which I have after conducting advocacy work in Geneva since 2003 is a visible lack of South Korean NGOs there. On many occasions, such as the review of North Korea's reports by the Committee on the Rights of the Child's in 2009 and the Universal Periodic Review in 2010, NKHR was the only South Korean NGO conducting briefings for experts and diplomats both in Seoul and in Geneva. In the beginning, the lack of presence was understandable since there were not many NGOs working on this issue. In the last five years, however, the number of North Korea-related NGOs in South Korea has substantially increased, as have their funding, but it has not yet translated to their international activities. Nor has there been an increase in the dissemination of their research in languages other than Korean. Despite 10 years of work at the UN, we have found ourselves at the neuralgic junction where much more efforts have to be done to convince many countries of the urgency and gravity of human rights conditions in North Korea. It is a necessary step in order to raise the profile before any other tools of pressure may successfully be adopted.

In 2014, North Korea will undergo yet another UPR. Last time, Citizens' Alliance produced briefing reports on women, child's rights, political prison camps, and torture. We organize meetings in Seoul and in Geneva to disseminate this information. We saw that two of the major issues

we advocated for, the condition of the child's rights and violence against women, were put into recommendations of countries during the interaction with the North Korean delegation from Pyongyang. We may assume that the adoption of new laws in North Korea on violence against children and women is a result of such international pressure. NGOs thus have yet another opportunity to convey most pressing issues before the next UPR. Submission of stakeholder's information should not, however, become the final act. It should be viewed as an opportunity to raise awareness of recent situations in North Korea. The reports should be followed by the additional briefings, so that foreign governments can form informed questions and recommendations to the DPRK.

Another venue of advocacy work for NGOs is to activate local civil society in the countries whose governments abstain on the resolution. Disseminating information to the local country's newspapers and building network with local NGOs who can later continue to lobby their home governments is of utmost importance. Such was the case with the Brazilian NGO Conectas, which successfully took legal action against its own government for changing the vote on the DPRK resolution back to abstention. Brazil is again supporting the resolution now.

There is a lot of awareness regarding human rights conditions in North Korea in Western countries. New movies and books are being produced each year contributing to this knowledge. There is much less being done in Africa, South America, and most importantly, South East Asia. This is the gap that must be filled by many South Korean NGOs. We cannot expect that the issue will be automatically picked up by other countries. We need to make efforts in order to change this situation.

지정토론

요안나 호사낙

북한인권시민연합

지난 10년간 유엔에서의 북한인권문제와 앞으로의 과제

내년은 북한 정권에서 인권침해를 규탄하는 북한인권관련 결의안이 나온지 10년이 되는 해이다. 2003년 유엔인권위원회(UN Commission on Human Rights)에서 유럽연합 국가들만을 중심으로 첫 결의안이 제출되었다. 이는 국제 NGO들의 활발한 활동과 유럽연합과 다른 국가들의 앞선 주도적 지원으로 추진될 수 있었다. 북한인권시민연합은 북한의 인권현안에 대해 대중의 관심을 진작시킬 수 있는 개인들의 네트워크를 형성하기 위하여 한국, 일본, 유럽, 미국 등지에서 다른 NGO 단체들과 손을 맞잡았다. 로비는 제네바와 각 NGO 단체에 소속된 개인들이 살고 있는 개별 국가에서 진행되었다. 로비는 먼저 북한의 인권침해에 대한 강력한 메시지를 결의안의 내용에 포함시키는 한편, 다른 한편으로 결의안에 포함될 메시지가 너무 적대적으로 비춰져 각 회원국들이 투표를 주저하게 만들지 않도록 하는 것이었다. 그 다음 단계로 결의안의 표결에 최대한 많은 국가의 지원을 얻어 유엔총회 표결까지 갈 수 있도록 만드는 것이었다. 몇 년 동안, 우리는 점점 더 많은 국가들이 북한인권결의안에 대해 “반대”에서 “찬성”이나 적어도 “기권”쪽으로 입장을 변화하는 긍정적인 양상을 목격할 수 있었다. 그러나 일단 “찬성”이나 “기권”쪽으로 표를

던졌다고 해서, 그 입장을 계속 유지할 것이라는 보장은 없다. 유엔인권위원회와 유엔총회에서 “찬성”에서 “기권”이나 “반대”로 다시 입장을 선회하는 부정적인 변화를 보인 국가들도 있었다.

2009년 북한에 대한 보편적정례검토(Universal Periodic Review)가 있기 전 북한인권시민연합은 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch)와 코넥타스 디레이토스 후마노스(Conectas Direitos Humanos)와 연대하여 제네바에서 북한인권운동을 펼쳤다. 북한인권시민연합은 유엔인권이사회에 참석한 각국 대표들과 유엔인권이사회 특별절차(Special Procedure)에서 북한인권에 대해 브리핑을 했으며 30개국이 넘는 국가의 대표들을 개별적으로 만나 북한인권 옹호활동을 벌였다. 2011년 북한인권시민연합은 제네바에서 제11회 북한인권 및 난민과 관련한 국제회의를 개최하기로 결정하였다. 몇 달 후인 2012년 3월, 북한인권시민연합, 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch), 코넥타스 디레이토스 후마노스(Conectas Direitos Humanos), 이 세 단체가 다시 제19차 유엔인권이사회 회기에 맞추어 병행회의를 공동으로 조직하기로 했다. 제19차 유엔인권이사회 회기에서 중국과 러시아가 표결을 요구하지 않은 가운데, 처음으로 북한의 인권상황에 대한 결의안이 합의로 통과되었다. 우리는 지난 몇 년 동안 NGO가 제네바에서 긍정적인 변화를 도출하기 위해 많은 노력을 했다고 믿는 바이다.

그러나 아직 장밋빛 미래를 예견하기는 이르다. 다수의 동남아시아와 아프리카 국가 출신 외교관들과 이야기를 나누면서 이들이 북한에 대한 유엔인권결의안이 있다는 사실을 이미 알고 있다는 인상을 받았다. 그러나 이는 북한 인권문제에 대한 인식이나 사안의 긴급성에 대해 이들의 인식이 높아졌다는 것으로 해석할 수 없다. 오히려 그 반대로, 예를 들어 시리아에 대한 인권결의안을 지지한 국가들이 북한인권결의안에 대해서는 기권하는 모습이 보였기 때문이다. 그 국가 대표에게 이유를 물어 보았을 때, 북한은 어둠에 가려져 옳고 그름을 잘 파악할 수 없지만,

시리아나 스리랑카의 경우 인권문제에 대해 명확하게 알 수 있다는 것이다. 더욱이 몇몇의 외교관들의 말에 따르면, 북한 인권문제에 대한 최신 정보가 자신에게 제대로 전달되지 않는 점도 있다는 것이다. 여러 국가의 대표들과 회의를 가진 후, 우리는 북한인권에 대한 정보를 영어뿐만 아니라 프랑스어나 스페인어로 제공해야 할 필요성이 있음을 깨닫게 되었다.

2003년 이래 유엔인권이사회에서 북한인권옹호를 위해 제네바에서 활동하면서 내가 목도할 수 있었던 점 중의 하나는 제네바에서 인권옹호 활동을 벌이는 한국 NGO 단체가 많지 않다는 사실이다. 북한인권시민연합은 2009년 유엔아동권리위원회와 2010년 보편적정례검토에서 북한의 보고서 검토처럼 서울과 제네바에 있는 전문가와 외교관들에게 브리핑을 전달하는 유일한 한국 NGO단체였다. 이는 처음에는 북한 인권문제에 대해 일하는 NGO단체가 많지 않았기 때문이라고 이해할 수 있지만, 5년이 지난 지금 북한과 관련된 NGO단체의 수와 자금이 상당히 증가했음에도 불구하고 이들의 활동이 아직 국제활동으로 해석되기에는 요원하다. 한국어 외에 다른 언어로 작성된 보고서의 배포 역시 별로 많지 않았다. 유엔에서 10년 동안 북한인권현안이 진행되었음에도 불구하고 현재 우리는 북한의 인권환경의 긴박성과 심각성에 대해 많은 국가들의 설득을 얻어내려는데 많은 노력을 기울여야 하는 접점에서 있다. 북한 인권문제를 해결하기 위해 다른 압력 수단을 모색하기에 앞서, 먼저 북한 인권현황을 알리는 것이 필요한 시점이다.

2014년에 북한은 또 다시 보편적정례검토(UPR)를 받게 된다. 지난 번 북한인권시민연합은 여성, 아동인권, 정치범수용소, 고문에 대한 보고서를 작성하고 서울과 제네바에서 이런 정보를 알리는 회의를 진행했다. 평양에서 온 북한대표부의 질의응답을 통해 여성에 대한 폭력, 아동권 현황 등 우리가 제시한 두 가지 주요 의제를 유엔인권이사회 권고안에 포함시킬 수 있었다. 북한에서 어린이와 여성에 대한 폭력에 반대하는 새로운 법률을 채택한 것도 이와 같은 국제적인 압박의 결과라고 생각한다.

그러므로 시민단체들은 다음 보편적정례검토(UPR)가 실시되기 전에도 북한을 가장 압박할 수 있는 현안을 전달할 수 있다. 이해당사자들의 정보를 제공하는 것은 북한인권운동의 종착역은 아니며, 이는 단지 최근 북한에서 일어나고 있는 인권침해 상황을 알릴 수 있는 기회의 하나로 인식될 필요가 있다. 유엔인권이사회에서 NGO가 작성한 보고서에 이어 추가적인 정보를 담은 보고서들이 계속 배포됨으로써 외국 정부에서 북한에 대한 권고와 주어진 정보를 바탕으로 추가적인 질문을 제기할 수 있도록 해야 할 것이다.


NGO의 북한인권옹호활동의 또 다른 장은 유엔인권결의안을 기권한 국가들에서 활동하고 있는 시민단체를 북한인권활동에 동참하도록 독려하는 것이다. 해당 국가의 신문에 정보를 배포하고 해당 국가의 정부에 로비를 할 수 있는 NGO 단체와 네트워크를 형성하는 것이 가장 시급한 문제이다. 브라질 NGO단체인 코넥타스(Conectas)의 경우가 그런 예인데, 코넥타스는 브라질 정부에 대해 성공적으로 법적 조치를 취하는 등, 압력을 행사하면서 기권에서 찬성쪽으로 입장을 변화하도록 유도하였다. 현재 브라질은 유엔인권이사회 대북결의안을 지지하고 있다.

서구에서도 북한의 인권상황에 대해 알고 있는 사람들이 많이 있다. 매년 이러한 북한인권상황에 대한 이해를 진작시키는 신작 영화나 책들이 출시되고 있으나, 아프리카, 남미, 동남아시아에서는 이런 영상과 출판물의 수가 현저히 적다. 이러한 격차를 줄이기 위해 많은 한국 NGO단체들이 더욱 힘을 필요가 있다. 북한의 인권상황을 다른 나라가 자동적으로 알게 될 것이라는 막연한 기대를 하지 말고 이 상황을 변화시키기 위해 노력해야 할 것이다.

Panel Discussions

Yun-Tae Kim

Network for North Korean Democracy and Human Rights



International Cooperation for the Promotion of North Korean Human Rights Strategy for Development of International and Universal North Korean Human Rights Issues: North Korean Human Rights Activities

After the cold war, internationalized and universalized human rights became a global issue which now can be a irreversible trend. Human rights should not be systematic or ideological value but international one. Thus, human rights should be also raised in terms of international standards based on the international human regime, neither conflicts between ideologies nor competition between the North and the South. This approach can realize internationalized and universalized human rights in North Korea and contribute to actual realization of human rights of North Korean residents as well. Therefore, a progressive discussion of strategic approaches is required to make human rights issues in North Korea internationalized and universalized.

To do that, we should seek a methodology to enhance a cooperative

network in the international level. It is true that the movements of North Korean human rights have become more activated and expanded as a result of following factors: Numerous adoptions of UN resolutions critical of North Korean human rights; more participation of reliable international human rights organizations; North Korean Human Rights Acts adopted by an individual country and their financial assistance; the increasing number of domestic NGOs in North Korean human rights; and expansion of people's shared consensus on it. However, cooperation and solidarity of international community have been neither efficient nor aggressive. This phenomena partly reflect the characteristics of activities for North Korean human rights which used to occur sporadically mainly by each individual organization. As such, North Korean human rights activities fail to benefit from movements of scale by strengthening international solidarity and cooperation.

In fact, the limitation is closely related to the fact that there is no international organization to play a role of 'a control tower' to cope with North Korean human rights in daily life and to monitor their problematic aspects on a regular and continuous basis. So, it is necessary to create 'International Watch Group for Human Rights in North Korea' which can encourage participation of various organizations including the UN, an individual state, NGOs and individual experts. In addition, the Watch Group should be a quasi-international organization to make current and past high ranking officials of each state, UN officials, and international human rights activists get involved. The Watch Group should also consider setting up thematic working groups depending on each theme: Protection of North Korean defectors; political prison camps; suppression of religion; and torture and detention. The thematic working

groups may monitor human rights situations and evaluate their progress on a regular basis. In addition, the groups can document and submit their reports periodically to the UN and state parties concerned. In addition, they may make an efforts to hold an international conference for further discussions of relevant issues to make those issues publicized. Furthermore, 'International Watch Group for Human Rights in North Korea' may provide financial support to various activities conducted for North Korean human rights through a drive for raising fund with the international communities. As such, the Watch Group is expected to encourage, support and coordinate every effort making around the world to promote North Korean human rights.

It is necessary to set up a reference library for human rights in North Korea which can be used as source materials for human rights activities and basic materials for various activities. To this end, it needs to develop an international database management program to systematically accumulate and efficiently utilize human rights violation cases. Specifically, the Human Rights Information and Documentation System (HURIDOCS), an internationally standardized documentation and analysis program for human rights violations cases, can be referred to seek a way to systematically manage documents about human rights in North Korea and to share and utilize the human rights information. These efforts will eventually not only contribute to the education, research and campaign goals of international NGOs working for North Korean human rights, but also serve to systematically accumulate information about North Korean human rights. To do so, it is necessary to develop a comprehensive index and a scale for North Korean human rights violations to make concrete foundations for the documents. In addition,

it needs to create an advisory board to determine, adopt and verify the possibility of human rights violations so as to guarantee the veracity and specialty of the documents. Even if an individual organization can handle all these tasks, composing an additional implementation organization can secure source credibility and objectivity.

Strategic high-level talks should be held to discuss North Korea human rights at the international level. Most of all, regular strategic meetings should be established among the UN Special Rapporteur, US Special Envoy for North Korean human rights, EU representative for North Korean human rights, Japan Special Envoy for North Korean human rights, and South Korea Ambassador for Human Rights. The meeting will supplement discussions and cooperation on human rights issues for North Korea at the national level. In addition, it is necessary to consolidate solidarity among each state's congressmen, who bring up human rights issues in their own congress and publicize the issues. It is possible to expand and develop the current International Parliamentarians' Coalition for North Korean Refugees and Human Rights (IPCNKR) to consolidate a cooperative network and eventually make North Korean human rights issues routinely a point of concern for each national congress. The participants of the network in their own congress might take initiative in conducting hearings for North Korean human rights, making resolutions for North Korean human rights, and organizing 'Assembly Representatives for North Korean Human Rights' to visit the scenes of human rights violations. To achieve a desirable outcome as a result of these efforts, both domestic and international NGOs for North Korean human rights should cooperate with one another.

International solidarity must be activated based on individual and

special issues in North Korean human rights. Classifying these issues by their importance and subject and making them more specific and specialized will be helpful for international solidarity. For example, parties concerned with abducted and kidnapped South Koreans and foreigners can organize ‘an alliance of abduction victims by North Korea’ and cope with their issues together. At least twelve states are currently concerned with the abduction victims by North Korea, to say nothing of South Korea and Japan. The families of the victims, NGOs, and international organizations can hold meetings together, raise abductee issues — whether abductees are still alive and if they will be released — and urge North Korea’s solution to the problem. Furthermore, international efforts should be made for the settlement of North Korean defectors, which has recently become an international issue again. An ‘International network to solve issues about North Korean defectors’ should be seriously considered to discuss their refugee status and publicize the issue at the international level.

As a policy alternative, the South Korean government, can establish an institution responsible for North Korean human rights diplomacy in the international community to protect and promote North Korean human rights. Once there was discussion about establishing the institution under the Ministry of Unification or the Office of Prime Minister of South Korea. However, it would be better to establish the institution and appoint officials responsible for North Korean human rights under the jurisdiction of the Ministry of Foreign Affairs and Trade (MOFAT) of South Korea to make North Korean human rights issues more international and universal ones. The institution should be responsible for foreign policy on North Korea’s human rights, road maps

to promote human rights, and active roles in initiating dialogue about human rights and technical cooperation with concerned state parties. South Korea's National Assembly and the National Human Rights Commission can hold a 'public hearing' or a 'hearing' on North Korean human rights after consulting the method and procedure of hearings of United States and Europe and establish hearings about North Korean human rights. Through these systems, the South Korean government and National Assembly can frequently bring about public consensus on North Korean human rights issues and refer to public opinion about them. The South Korean government should combine policies about North Korean human rights, foreign affairs, and unification together to make persistent efforts to promote North Korean human rights.

Violations of North Korean human rights categories are too diverse and extensive as well as very urgent and extremely serious. This is partly because the characteristics of North Korean human rights violations are closely related to North Korean regime itself. Since the promotion of North Korean human rights is directly related to the regime's role in its potential policy reform and opening to the world, human rights activities require broad, long-term perspectives from an international and universal viewpoint. Thus, it is highly recommended that an international strategy should be established to change North Korean authorities' attitude through diverse means including pressure, coercion, dialogue and cooperation at the international level.

지정토론 ●

김윤태

북한민주화네트워크

북한인권 개선을 위한 국제협력방안 북한인권의 국제화·보편화 전략: 북한인권운동을 중심으로

냉전이후 인권의 국제화와 보편화는 전지구적 차원의 문제이며, 거스를 수 없는 시대적 추세이다. 따라서 인권문제는 체제가치나 이념가치 차원의 논쟁이 아닌, 국제적 인권 가치 차원에서 다루어져야 한다. 따라서 북한 인권문제 또한 남북대결이나 이념논쟁 차원에서가 아니라, 국제규범이라는 국제적 기준에 근거해 문제제기 하는 것이 정당하다. 그래야만 국제인권 레짐에 따른 북한인권의 국제화, 보편화가 실현될 수 있으며, 북한주민의 실질적 인권개선에도 기여할 수 있다. 이에 북한 인권문제를 국제화, 보편화하기 위한 전략적 접근방안에 대한 진전된 논의가 요구된다.

북한 인권문제를 국제화, 보편화하기 위해서는 국제사회 차원의 긴밀한 협력네트워크를 강화하는 방안이 모색되어야 한다. 그간 수차례의 유엔 북한인권결의안 통과, 공신성 있는 국제인권단체들의 참여 확대, 개별 국가들의 북한인권법 통과와 재정 지원, 국내 북한인권단체들의 증가와 국민적 공감대 확대 등과 같이 북한인권운동이 활성화 되고 저변 또한 넓어진 것은 사실이다. 그러나 여전히 북한 인권문제 해결을 위한 국제사회의 협력과 연대는 그 규모만큼 적극적이거나 효율적이지 못한 문제를

가지고 있다. 이는 아직까지도 북한 인권운동이 개별화 되어있는 측면이 강하고 산발적으로 전개되고 있기 때문이다. 북한 인권운동이 국제적인 연대와 협력을 통한 '규모의 운동' 효과를 발휘하지 못하고 있는 이유이다.

이는 북한 인권문제를 일상적이고 지속적으로 거론하며, 상시적으로 대응해 나설 수 있는 컨트롤타워(Control Tower) 역할을 수행하는 국제 활동기구가 없는 것과는 무관하지 않다. 따라서 유엔과 개별국가, 민간단체 및 개별인사가 광범위하게 참여하는 '북한인권국제감시그룹'을 창설할 필요가 있다. 이 조직에는 각국의 전현직 고위급 지도자, 유엔기구 관계자, 국제적인 인권운동가들이 다양하게 참여하는 '준국제기구' 성격의 조직이 되도록 하는 것이 적절하다. '북한인권국제감시그룹'은 산하에 '주제별 워킹그룹(탈북자 보호, 정치범수용소 감시, 종교탄압, 고문과 구금 등)을 만들어 정기적으로 인권실태를 파악하고 진전된 상황을 모니터링하고 평가하도록 할 수 있을 것이다. 이를 위해 유엔 및 해당 당사국에 제시할 각종 보고서를 정기적으로 작성·제출하고, 국제회의를 개최해 관련 이슈를 논의하고 공론화 하는 노력을 기울일 수 있다. 또한 이 기구는 국제사회의 호소와 동참을 통해 '북한인권기금'을 모금하여 다양한 형태의 북한 인권활동을 지원 할 수도 있다. 이처럼 '북한인권국제감시그룹'은 전 세계 차원에서 전개되는 북한인권개선 노력들을 격려하고 지원하며, 조정하는 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다.

국제적 차원의 '북한인권자료실'을 만들어 북한 인권활동의 근거와 각종 활동의 기초자료로 활용할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위해 북한인권 침해사례에 대한 데이터베이스를 체계적으로 구축하고 효율적으로 활용할 수 있는 국제적인 북한 인권침해 자료 관리 프로그램을 개발할 필요가 있다. 이에 국제적으로 표준화된 인권피해사례 기록 및 분석 프로그램인 HURIDOC(S(Human Rights Information and Documentation System)을 참조하여 북한 인권자료를 체계적으로 관리할 방안을 모색하여야 하며 북한 인권정보를 공유 및 활용할 수 있도록

하여야 한다. 이러한 노력은 북한 인권활동에 참여하는 국제 NGO의 연구 및 교육, 국제캠페인 뿐만 아니라 북한 인권정보 데이터베이스를 체계적으로 구축하는데 기여하게 될 것이다. 이를 위해 우선하여 종합적인 북한인권지표를 개발하고, 북한 인권지수를 수치화하여 북한 인권자료 구축의 기반을 마련하여야 한다. 더불어 북한 인권침해 자료의 공신성과 전문성을 높여내기 위해 인권침해여부를 판단하고 채택할 수 있는 검증 및 자문위원회도 구성할 필요가 있다. 이러한 노력은 개별 단체가 할 수도 있겠지만, 공신성과 객관성을 담보하기 위해서 별도의 추진기구를 구성해 준비하는 것이 적절할 수 있다.

북한 인권문제를 국제적인 차원에서 협의할 수 있는 국가 간 고위급 전략대화를 다양하게 개최할 필요가 있다. 우선하여 유엔 북한인권특별보고관, 미국 북한인권특사, 유럽연합 인권 북한관계자, 일본 북한인권특사, 한국 인권대사 등이 참여하는 ‘북한인권 고위급 전략회의’를 정례화하여 진행할 수 있을 것이다. 이는 북한 인권문제를 국가적 차원에서 논의하고 협력할 수 있다는 장점이 있다. 다음으로 북한 인권문제를 각국의 국회 차원에서 논의하고 여론화 할 수 있는 국회의원들 간의 연대의 협력을 강화할 필요가 있다. 현재 ‘북한자유이주민 인권을 위한 국제의원연맹(IPCNKR)’ 활동을 확대·발전시켜 각국 국회 차원에서 북한 인권문제가 일상적으로 논의될 수 있도록 국제적 차원의 의원 간 협력네트워크를 보완·강화할 필요가 있다. 이러한 노력에 동참하는 당사자들은 필요시 각국의 의회에서 ‘북한인권청문회’나 ‘북한인권결의안’을 주도하거나, ‘북한인권의회대표단’을 구성하여 인권침해 현장을 방문하는 활동을 전개할 수 있을 것이다. 이러한 노력이 성과를 거두기 위해서는 국제인권단체나 국내 북한 인권단체들의 협력과 협조가 필요할 수도 있다.

북한 인권문제에 대한 개별·특별 사안을 중심으로 한 국제적인 연대활동을 활성화 시킬 필요가 있다. 이는 북한 인권운동을 사안별·주제별로

구체화하여, 세분화·전문화 하는 것이 국제적 연대의 강화에 도움이 되기 때문이다. 일례로 북한에 납북·납치된 한국인 및 외국인의 소속국가들의 이해관계자들을 중심으로 ‘북한으로의 납북피해자연대모임’을 결성해 공동 대응해 나가는 문제를 검토해 볼 수 있다. 현재 북한에 납북된 외국인의 경우 대한민국, 일본 등을 위시해 그 출신국이 12개국에 이른다. 따라서 각국의 납북피해자 가족들과 NGO, 국제기구들이 공동으로 모임을 결성하여 국제사회 차원에서 생사확인 및 석방활동을 공동으로 제기하고 해결을 촉구할 수 있다. 그리고 최근 다시 국제적인 이슈가 되고 있는 탈북자 문제 해결을 위한 국제적인 노력을 강화할 필요도 있다. 이를 위해 탈북자들의 난민지위에 관한 논의와 이슈화를 국제사회 차원에서 전개할 수 있도록 ‘탈북자 문제 해결을 위한 국제네트워크’를 체계적으로 만들어 활동을 강화하는 방안도 적극 검토되어야 할 것이다.

북한인권 보호 및 개선을 위한 한국 정부가 고려해야 할 정책적 사항은 국제사회와 인권외교를 담당할 수 있는 공신성 있는 ‘북한인권전담기구’를 설립하는 문제가 제기되고 있다. 한때 통일부나 국무총리실 산하에 북한인권전담기구를 신설하는 문제가 논의되어 왔으나, 북한 인권문제의 국제화와 보편화 차원에서 외교통상부 산하에 ‘북한인권전담부서’와 ‘북한인권전담관’을 신설하여 운영하는 것이 요구된다. ‘북한인권전담기구’는 북한인권에 대한 외교정책과 북한인권개선 로드맵을 마련하여 관련 국가들과의 인권대화 및 기술협력을 적극적으로 진행하여야 한다. 그리고 대한민국 국회와 국가인권위원회도 미국과 유럽 등의 청문회나 공청회 방식을 참조하여 ‘북한인권청문회’나 ‘북한인권공청회’ 제도를 만들어 적극 활용할 필요가 있다. 이를 통해 정부와 국회 차원에서 북한 인권문제의 공론화와 여론화를 수시로 진행할 수 있을 것이다. 우리 정부는 북한인권 정책과 외교정책, 통일정책을 적절히 결합하여 북한인권개선 노력을 지속적으로 펼칠 필요가 있다.

북한 인권문제의 경우 인권이 포괄하는 범주가 너무 다양하고 광범위하며,

시급함과 심각성 또한 크다고 할 수 있다. 이는 북한 인권문제가 북한 체제 문제와 밀접한 관련성을 가지고 있기 때문이다. 때문에 북한주민의 인권개선은 북한의 정상 국가화나 개혁·개방화와 무관하지 않으며 국제적, 보편적 견지에서 좀 더 넓고 장기적인 안목에서 추진할 필요가 있다. 따라서 북한인권개선 활동은 국제적인 차원의 압박과 강제, 대화와 협력 등의 다양한 방식을 통해 북한 당국의 태도 변화를 이끌어 낼 수 있는 국제전략 개발이 요구된다.

Panel Discussions

Young-II Kim

People for Successful Corean Reunification (PSCORE)

1. What are some concrete ways to improve North Korea's human rights record, considering roles of the United Nations, individual states and non-governmental organizations?

The special difficulties encountered in the course of activism for the improvement of North Korean human rights are as follow. First, almost all of the human rights issues that arise in North Korea are systematic violations by the North Korean regime. Second, as long as the current regime persists in North Korea, it will be unable to enhance the residents' human rights situation on its own. Third, in North Korea, there is no entity capable of resisting the Kim Jong-un regime. Fourth, outside forces that seek the democratization of North Korea cannot act within North Korea. Therefore, the attention and intervention of the outside world are crucial, which must contribute to sprouting the seeds of democracy within North Korea.

The North Korean human rights resolutions adopted every year by the United Nations and the European Union are very meaningful international pressures for the enhancement of human rights in North Korea. EU countries have passed such resolutions and the UN has passed similar resolutions, because North Korea, as a member of the UN, cannot entirely ignore them. In the past, North Korea made minimalistic responses to UN demands by supplementing its domestic legal system. North Korean defectors have reported policy measures to protect human rights, however feeble, in the criminal law system, although definitive links with external activism is inconclusive.

North Korean human rights resolutions could pass only because of

the tireless efforts of various civic groups to spread the word about the North Korean situation and the consistent testimonies of North Korean defectors on the extreme human rights abuses in North Korea. It is a matter of common knowledge that mass starvation occurred in North Korea in the mid-1990s, resulting in a large number of defectors into South Korea and a flow of new information about the North Korean situation to the outside world. At this point, some very forward-thinking South Korean NGOs and religious groups addressed North Korean human rights issues. There are a number of limitations on these activities and the largest within South Korea is that there are a number of people who doubt the reality of the human rights situation in North Korea. This has been a stumbling block in efforts to improve the human rights situation in North Korea.

However, these activities are ongoing and, with the continued interest of international NGOs, North Korean human rights have increasingly become an international issue. Most recently, the protests at the Chinese embassy in South Korea against the forcible repatriation of North Korean defectors raised the profile of North Korean human rights further in the international community. Many celebrities and citizens participated, and the formerly immovable Chinese government appeared to relent. However, human rights problems are still severe within North Korea, residents continue to defect and China has not ceased its practice of forced repatriation.

This is another point where the efforts of those who act for the cause of North Korean human rights are necessary, with civil groups taking the most important initial role. We have seen these groups organize and disseminate information on the North Korean human

rights situation to the outside world and we have seen these activities move states and even the United Nations time and time again. While spreading the word, it is necessary to share systematic and precise data to human rights practitioners working in departments of states and at the UN, thereby instigating the enactment of policies. These activities require much time and patience, but at the same time they are noble, as they seek to restore the rights of innocents violated by the crushing power of the state.

The efforts of civil groups may lead to resolutions that bring international pressure to bear against North Korea to improve its human rights situation, or to other declarations. Further, if these resolutions are reflected in the states' policies, resulting in related laws and the allocation of budgets, civil groups' activism may in turn receive further impetus. Therefore, while the actors improving North Korean human rights are divided into civil society groups, states and the UN, they are not separate. Rather, they are and must be mutually complementary and cooperative. Of these, the primary activists will continue to be civil groups.

2. What is the role of the South Korean government in protecting and improving North Korean human rights? (Policy considerations)

There are two main ways. The first is the government's role in the international community. The second is its role within South Korea. Even though the South Korean government's role in the international community is crucial, it has not been particularly effective thus far. The

South Korean government has never taken a proactive and leading role on the North Korean human rights issue on the international stage. In a recent interview with an official of the Ministry of Foreign Affairs and Trade (MOFAT) of South Korea who are in charge of participation in a UN human rights conference, the official, discussing the UN's North Korean human rights resolution, said that the UN drafted something similar to the resolution made by EU states and that the South Korean government simply voted in favor, thus admitting that the Korean government did not play a visible role in drafting the resolution.

There are a number of limits on MOFAT officials handling North Korean human issues on the international stage. First of all, the largest limitation is that the relevant law, the North Korean Human Rights Act, has not been enacted yet. Due to this lack of legislative action, practitioners show a deplorable lack of understanding about North Korean human rights. Meanwhile, the practitioners' communication with civil groups is also passive, to the extent that they are unaware of which groups in South Korea engage in international activism for North Korean human rights. There are currently two MOFAT officials dispatched full-time to Geneva, but it is unclear how they coordinate with NGOs. This circumscribed role of the government in the international community is expected to continue in the near future unless the relevant law is enacted or until the government implements other policy of human rights activism.

The Korean government's domestic role is also important, but again, the present reality does not live up to its potential. This may primarily be because the North Korean Human Rights Act did not pass in the National Assembly, but the current administration only uses North

Korean issues for political purposes and is unsatisfactory in systematically researching and cooperating with civil groups. As the Lee administration comes to an end, the National Human Rights Commission is compiling a record of North Korean human rights violations, but this is mostly a reorganization of facts that have previously been made public, with little updating. The Commission is using its own limited budget for this project, further indicating a lack of proactive government in North Korean human rights. To some extent, this project might serve to ensure the Commission's strategic advantage in the competition between government departments.

If we are still to make recommendations to the government, they are as follows: To cooperate with the civil activists for North Korean human rights, support these groups so they may be more active in the future and be proactive in drafting resolutions on North Korean human rights on the international stage.

3. From the perspective of international cooperative networks, what systematic procedures can we consider for the improvement of North Korean human rights?

Voices for the improvement of the North Korean human rights situation must be raised higher than ever and our activism is essential for that result. We must systematically research the human rights conditions in North Korea and demand changes from the regime and to that end the importance of international cooperative networks will be greater than ever before. To achieve this goal, the activities of defector groups sharing the North Korean situation with the outside world must take priority;

civil groups must cooperate to analyze and process this information; and activities to otherwise evaluate and exercise pressure for the improvement of the North Korean human rights situation within the bounds of international law must be mutually cooperative and complementary.

It is almost impossible for the North Korean regime, with its aversion to change, to enhance its human rights situation on its own. Therefore the various activities calling for the improvement of human rights must be conveyed to the regime in the form of international pressure. The international pressure we bring to bear includes organized demands through the UN and the policies of individual states that have a stake in North Korea. Organizations and bodies interested in North Korean human rights may decide what other international joint actions are needed through continuous meetings and debate.

Demands through the UN for the improvement of the human rights situation are active through its North Korean Human Rights Resolution and the activities of the Special Rapporteur for North Korea. While there have many achievements, there are also problems to overcome. The main achievement is that the systematic analysis and reporting by an organization with the UN's credibility provides sources of information for states and civil groups in the field of North Korean human rights. UN-level publications also provide bases for the legal and systematic frameworks of individual states. The North Korean regime itself cannot be entirely free of this pressure and understands these activities as pressures toward taking some action, if only as a formality.

The problems that must be overcome includes the hortatory and non-binding nature of the UN's activities and other structural problems.

For instance, pro-North Korean states among the permanent members of the Security Council, such as China and Russia, have a number of domestic human rights problems of their own and find it politically burdensome to intervene in North Korea's. This leads to clashes every time a North Korean resolution or chairman's declaration is drafted. The differences in the strategic positions of interested states pertaining to North Korea have been hurdles in building an international consensus on the issue.

On this matter as well, the less politically interested NGOs must help resolve the North Korean issue through international solidarity. We cannot manage all of North Korea's myriad problems at once; human rights are issues that can draw forth universal agreement and it is one that the many different entities can focus on. We must demonstrate that there is neither border nor ideology when it comes to human rights and we must maintain the awareness that the North Korean human rights issue is a lofty project that humanity must respond to jointly. NGOs must undertake their activities in accordance with their respective environments and deepen their mutual cooperation for the achievement of common goals. To this end, a permanent North Korean human rights consultation body should be established and with experiences shared and solutions discussed more often than they are presently and more systematically.

지정토론 ●

김영일

성공적인 통일을 만들어 가는 사람들

1. 유엔, 개별국가, 민간단체의 역할을 중심으로 고려한 북한인권 개선을 위한 구체적 방안은 무엇인가?

북한인권개선활동을 하면서 이 일이 특별히 어렵다고 느끼는 것은 다음과 같은 이유에서이다. 첫째, 북한에서 발생하는 거의 모든 인권문제는 북한당국이 조직적으로 자행한다. 둘째, 북한의 현 체제가 존속되는 한 시간이 아무리 흘러도 그들은 스스로 주민들의 인권상황을 증진 시키지 못할 것이다. 셋째, 현재 북한 내부에는 북한당국에 저항할 수 있는 세력이 없다. 넷째, 북한민주화를 추구하는 외부세력이 북한내부에서 활동할 수 없다. 따라서 외부사회의 관심과 개입이 절실히 필요하고 이는 북한내부에 민주주의 씨앗이 움틀 수 있도록 하는데 기여해야 한다고 본다.

그동안 유엔이나 유럽연합에서 매해 북한인권 결의안 채택은 북한내부의 인권증진을 위한 매우 의미 있는 국제적 압력이라고 본다. 유럽연합국들을 중심으로 북한인권 결의안을 만들고 유엔 차원에서도 비슷한 결의안을 통과 시켰는데 유엔 가입국인 북한은 이러한 국제적 압력을 무시할 수 많은 없는 것이다. 따라서 지난기간 북한도 아주 부분적이거나 유엔의 요구에 반응하며 북한내부의 법적 시스템을 보완하기도 하였다. 꼭 이러한 활동과 관련이 있다고는 할 수 없지만 북한의 형사제도에 인권을 보호하려는 아주 미약한 정책적 조치가 있었다고 탈북자들은 증언하였다.

‘북한인권결의안’이 국제사회에서 나오기까지는 많은 시민단체들의 북한실상 알리기를 적극적으로 하였고, 여기에 탈북자들이 한 걸 같이 북한의 극심한 인권실상에 대해 증언을 해주었기에 가능했다. 다 아는 바와 같이 90년대 중반 북한에서는 대량 아사사태가 발생하였고 많은 탈북자들이 발생하게 되었고 국내유입 탈북자들이 늘어나면서 북한의 실상은 외부로 알려지기 시작하였다. 이 시점에서 아주 선도적인 국내시민단체들과 종교단체들이 북한 인권문제를 다뤘다. 그런데 이러한 활동에 제약이 많은데 그중에 가장 큰 것은 한국내부에서는 북한인권 사실관

계를 의심하는 사람들이 많다는 것이고 이는 북한 인권개선 활동의 난관으로 작용한다.

그래도 이러한 작은 활동들을 계속 진행되고 있고 여기에 국제적인 NGO들이 관심을 가지며 북한 인권문제는 점차 국제적인 이슈가 되어 갔다. 가장 최근에 중국대사관에서 ‘탈북자 강제복송 반대’ 집회는 북한 인권문제를 한 층 더 국제사회의 이슈로 만들었다. 많은 연예인들과 시민들이 동참했고 미동도 없던 중국정부가 조금 움직이는 듯하였다. 그렇지만 여전히 북한내부에서는 인권문제가 심각할 수준이고 계속 탈북자들이 발생하며 중국은 강제송환을 멈추지 않고 있다.

이 대목에서 다시 한 번 북한 인권개선을 위해 활동하는 주체들의 노력이 필요한데 우선 민간단체들이 가장 중요하다고 볼 수 있다. 북한인권실상을 잘 정리하여 다양한 방식으로 외부사회에 알려야 하고 이러한 확산 활동은 결과적으로 개별국가나 유엔도 움직이는 것을 그동안 우리는 수없이 보아왔다. 한편 여론 확산과 동시에 체계적이고 잘 정리된 실태조사 자료를 개별국가와 유엔에서 인권관련 파트에서 근무하는 실무자들에게 전달하여 어떠한 정책과 제도가 만들어지게 해야 한다. 이는 많은 시간과 인내를 필요로 하는 일이지만 정치권력앞에 무고하게 유린당하는 인권을 해복하는 숭고한 활동인 것이다.

이렇게 민간단체의 노력들은 국제사회의 대북인권상황 개선을 압박하는 결의안이 될 수 있고 또 다른 형태의 선언이 될 수 있다. 또 일부 개별국가들의 정책에도 반영하게 하여 관련 법률이 만들어지고 예산이 집행되면 민간단체들의 활동이 더 탄력을 받을 수 있다. 따라서 북한인권개선 활동의 주체로서 민간, 개별국가, 유엔으로 나눌 수는 있지만 이들은 서로 분리 되어 있는 것이 아니라 상호 보완적이고 협력적이어야 한다는 것이다. 이 중에서도 민간단체의 역할은 가장 중요하고 적극적일 수 밖에 없다는 점은 앞으로도 변함이 없을 것이다.

2. 북한인권 보호 및 개선을 위한 한국 정부의 역할은 무엇인가? (정책적 고려사항)

크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 국제사회에서의 역할과 둘째는 한국 내에서 정부의 역할이라고 볼 수 있다. 국제사회에서 한국정부의 역할은 매우 막중한 위치에 있음에도 불구하고 지금까지는 특별히 보여준 것이 없다고 본다. 국제무대에서 한국정부는 북한인권문제에 대해 단 한 번도 적극적으로 임한 적이 없었다. 얼마 전 유엔인권회의 참석과 관련하여 외교통상부 담당자와 면담을 하였다. 그때 그 담당자는 유엔북한인권결의안에 대해 “유럽연합 국가들이 만든 북한인권결의안을 유엔에서도 비슷하게 한 것이고, 한국정부는 찬성표를 던졌을 뿐이다”고 말해 한국정부가 그동안 결의안 작성과정에 특별한 역할을 한 것이 없었다는 점을 인정하였다.

국제무대에서는 외교부 직원들이 북한인권문제를 다루는데 한계가 많다. 우선 관련법률(북한인권법)이 만들어지지 않은 점이 가장 큰 제약이고 그로 인해 실무자들의 북한인권 이해는 너무 한심할 정도로 부족하다. 한편 실무자들의 민간단체들과 소통 또한 매우 소극적 이어서 국내에 어떠한 단체들이 북한인권을 위해 국제적인 활동을 하는지조차 파악 못하고 있다. 현재 제네바에는 외교부 파견 직원이 2명이 체류한다고 한다. 그런데 민간단체와 어떤 협력을 하는지 파악이 되지 않고 있다. 앞으로 한동안 그러니까 관련법이 만들어지거나 정부의 정책이 만들어지지 않는 상황이 지속된다면 국제사회에서 정부의 역할은 여전히 기대하기 어려울 것이다.

국내에서 한국정부의 역할 역시도 매우 중요한데 현재로서는 기대하기 어렵다. 국회에서 북한인권법이 통과되지 못하였다는 것이 가장 큰 구실일 수 있지만 현 정부는 북한문제를 정치적으로만 활용할 뿐 체계적인 조사와 민간단체와의 협력을 잘 하지 않고 있다. 정권말기에 와서 인권위가

‘북한인권침해기록’을 하고 있는데 이 또한 지난기간에 많이 공개된 사실을 다시 정리한 정도이지 특별히 새로운 것은 없다. 인권위도 제한적인 예산을 써가면서 진행하고 있는데 이는 정부의 적극적인 북한인권 문제에 대한 관심을 보여주는 것은 아니다. 어쩌면 부처 간의 이해관계에서 전략적 우위를 확보하기 위해 진행되는 부분이 크다고 할 수 있다.

굳이 정부의 역할을 주문한다면 다음 과 같다. 그동안 북한인권을 위해 활동한 민간단체와 협력하고 민간단체들이 지금 보다 더 활발하게 활동을 할 수 있도록 지원을 해주고 국제무대에서 북한인권결의안 제정에 적극적으로 임해줄 것을 당부한다.

3. 국제사회의 협력네트워크 관점에서 북한인권 개선을 위해 어떤 종류의 제도적 절차를 고려할 수 있는가?

북한 인권개선을 요구하는 목소리는 더욱 커져야 하고 우리의 활동결과는 북한내부의 인권상황을 증진시켜야 한다. 따라서 북한 내 인권상황을 체계적으로 조사하고 북한당국의 변화를 촉구하여야 하며 이러한 관점에서 국제적인 협력 네트워크의 중요성은 더욱 강조될 것이다. 이를 위해서 북한내부의 실상을 신속하게 외부로 전달하는 탈북자단체들의 ‘북한 알리기’ 활동이 우선이 되어야 하고 이러한 정보들을 분석하고 가공하는 시민단체들의 협력이 있어야 하며 국제규범의 틀 속에서 북한 인권상황을 평가하고 개선할 수 있도록 압력을 만든 활동들은 서로 협력하고 상호 보완적이어야 한다.

변화를 두려워하는 북한당국이 스스로 인권상황을 증진시킨다는 것은 거의 불가능 하다고 할 수 있다. 따라서 북한인권 개선을 촉구하는 다양한 형태의 활동들이 국제적 압력으로 만들어져 북한당국에 전달되어야 한다. 이때 우리가 적용할 수 있는 국제적 압력은 유엔을 통한 조직적인 요구와 북한과 이해관계를 가진 개별국가들의 정책 등에 반영시켜 대북압박을

하는 것이다. 이 밖에도 어떠한 국제적 연대활동이 필요한지는 북한인권
에 관심이 있는 조직이나 기구들이 계속적으로 만남과 논의를 통해 결정
할 수 있다.

유엔을 통한 북한인권 개선 요구는 유엔의 ‘북한인권결의안’과 ‘북한인
권특별보고관’의 활동 등에서 활발히 진행되는데, 많은 성과도 있지만
극복해야할 문제점도 있다고 본다. 성과라 하면 유엔이라는 신뢰할 만한
조직이 북한의 인권실상을 체계적으로 분석하고 발표함으로써 북한 인권
문제에 관심을 둔 많은 국가와 시민단체들에 소스를 제시한 다는 것이다.
그리고 이러한 유엔 차원에서의 발표는 개별국가들의 법률적 제도적
틀의 근거를 제시한다. 북한당국도 이러한 부분에서 완전히 자유롭지는
못하고 형식적으로나마 어떠한 조치를 취해야 한다는 압력으로 받아들여
고 있다.

한편 극복해야할 과제는 법적 구속력이 없이 선언수준에서 머문다는
것과 구조상 문제로부터 빚어지는 부분들이라 하겠다. 이를테면 상임이사
국에 중국이나 러시아 같은 친북한성향의 국가들이 자국에서도 많은
인권문제를 안고 있으면서 북한의 인권문제에 개입해야 하는 것은 부담이
따를 수 밖에 없다. 그래서 유엔에서 대북결의안이나 의장성명 등이 만들
어 질 때마다 항상 충돌하는 것을 우리는 보아왔다. 북한을 둘러싼 이해
당사국들의 대 한반도 전략상 입장차이가 있고 이는 북한문제에 대한
국제적인 합의를 이끌어내는데 많은 걸림돌로 작용하고 있다.

따라서 이 부분에 있어서도 정치적으로 이해관계를 덜 따지는 NGO들
이 국제적 연대활동을 통해 북한문제를 풀어나가야 한다. 우리는 북한의
많은 문제들을 동시에 다룰 수 는 없고 가급적이면 모두가 공감할 수
있는 인권문제만을 집중 논의를 할 수 있다. 인권에는 국경도 이념도
적용할 수 없다는 것을 보여줘야 한다. 북한 인권문제는 인류가 공동으로
대처해야 하는 숭고한 사업임을 명심하고 활동에 임해야 할 것이다. NGO
들은 각자가 처한 환경에 맞게 활동을 수행하고 공동의 목적 달성을

위해 지금보다 더 협력하여야 할 것이다. 이를 위해 상설 북한인권 협의 기관을 설립하고 지금보다 더 자주 더 체계적으로 활동경험을 공유하고 해법논의를 위해 힘을 합쳐야 한다고 본다.

Panel Discussions

Keum-Soon Lee

Korea Institute for National Unification (KINU)

Recent measures, such as currency reform and succession by inheritance, are affecting the entire North Korean society, and the lives of vulnerable classes in North Korea appear to be more threatened than ever. With the residents finding ways to survive on their own by such means as selling things in marketplaces, it seems that large-scale starvation, like the mid- to late-1990s, has not taken place any more. However, factors such as price increases, crackdowns on the markets and social control are making the residents' human rights situation worse. The possibility of missile launches and nuclear experiments have changed the international community's approach from calling for improvement to investigating liability for human rights abuses; there are strong voices for the composition of a 'Commission of Inquiry at the UN.'

As North Korean human rights have become as public issues for a long time, there has been broad agreement on the need for substantive improvement, but clear disagreements on the means to reach that goal. In particular, the North Korean human rights issues have been politically sensitive in the political reality of the Korean peninsula. As seen in the conflict surrounding the introduction of North Korean human rights-related bills in the Korean National Assembly, the politicization of North Korean human rights has yet to be resolved. Some, arguing that pressure and calls for reform will damage North-South relations and actually worsen the residents' human rights situation, only emphasize aid to North Korea.

While a broad range of options should be considered to improve the situation, prior discourse does not appear to be based on a comprehensive understanding of North Korea's whole record of human rights infringement. Considerations of solutions still rely on specific

priorities, with little serious thought on the connection among different rights. Campaigns of relevant organizations lead the discussion on North Korean human rights, but the Korean government has failed to present specific policies due to deteriorating North-South relations.

While there seems to be general agreement on the need for humanitarian aid to North Korea, there are sharp differences in the principles and approaches necessary for aid to truly contribute to the improvement of North Korean human rights. The discussion is still focused on the stage of distribution transparency and issues such as more systematic needs assessments have not been given much weight. There are large classes of vulnerable persons whose survival is threatened in Korea, aside from pregnant women and children. For instance, social pension recipients, such as the elderly and the disabled, and the vagrant population called the *kkotjebi* are all facing grave circumstances.

International conferences, fora for information sharing and cooperation between international organizations and civilian groups behind aid to North Korea, need to recommence. In particular, organizations and groups in specific fields, such as drinking water, hygiene, health, and education, should cooperate to systematically diagnose North Korean situations and undertake projects based on these appraisals. Specific policy consultations between states and organizations in charge of funding such projects should be made regular and periodic as well.

While the need for human rights improvements through exchanges with North Korea have been argued consistently, there are huge differences in how human rights considerations should be reflected in exchanges by various agents. The belief that exchange with North Korea in and of itself will bring about improvement in human rights should

be reconsidered. Well-considered plans should be prepared if exchange projects are to result in the improvement of the North Korean residents' human rights situation.

Parallel to calls for reform through the UN North Korean human rights resolution, the international community should reflect human rights commitments in various ways over the course of implementing policies pertaining to North Korea. To this end, there must be consistent objective analyses of the various measures and factors that affect the human rights situations of North Korean residents. Research about human rights conditions should go beyond collecting cases of human rights violations and aim at collecting evidence through credible institutions to begin criminal prosecution of those people responsible for human rights violations. However, as it is very difficult to gather specific information about perpetrators, it is necessary to seek alternatives to verify individual testimony. The initial interview of defectors entering into South Korea is a major source of information and as such the government should consult with the international community on the exchange of objective information about conditions and means of improvement.

One fundamental necessity to improve human rights conditions in North Korea is that North Korean residents need to be conscious of human rights. It appears that North Korea, in response to issues raised by the international community, is using the term "human rights" when defining its own concept of human rights. While the North Korean residents have little understanding of human rights, there appears to be rising resentment over the government's infringement of their economic rights. Those who have been interrogated by security organizations or faced legal penalties due to defection or 'non-socialist

acts' gain the perception that they were not treated like human beings. Various media, such as broadcasting, pamphlets, DVDs, MP3s, and USBs, are used to bring information into North Korea. However, we should be seriously consider that the residents may be subject to aggravated penalties for accessing such information. It appears that the formation of rights-consciousness through access to outside information will require a significant amount of time.

International cooperation should also be undertaken to proactively seek human rights cooperation' that the North Korean authorities can accept. Organizations and groups in charge of projects in North Korea need to make concrete the 'technical cooperation' suggested at the UN. For instance, material and education assistance may be implemented in order to guide the North Korean court system to function in a way that is compliant with human rights standards.

지정토론

이금순

통일연구원

화폐개혁, 후계세습 등 일련의 조치들이 북한사회 전반에 영향을 미치고 있으며, 북한 내 취약계층의 삶은 더욱 위협을 받고 있는 것으로 보인다. 북한주민들이 장마당을 통해 나름의 생존방안을 찾게 되면서, 90년대 중후반과 같은 대량아사는 발생하지 않고 있는 것으로 파악된다. 그럼에도 불구하고 가격인상, 장마당 단속, 사회통제 등으로 인해 주민들의 인권이 더욱 악화되고 있는 것으로 평가된다. 북한의 미사일 발사, 핵실험 가능성 등으로 인해 국제사회의 북한인권문제에 대한 접근은 단순한 개선촉구 차원을 넘어서서 북한인권 침해의 책임성을 규명하고자 하는 방향으로 전환되고 있다. 유엔차원의 조사위원회(Commission of Inquiry) 구성 필요성이 강력하게 제기되고 있다.

북한인권이 상당기간 공론화되면서 실질적인 북한 인권개선의 필요성은 공통적으로 언급하고 있으나, 여전히 북한인권 개선의 방식에 대해서는 상당한 입장 차이를 보이고 있다. 특히 한반도 정치현실에서는 북한인권문제 자체가 정치적으로 매우 민감한 사안으로 다루어져 왔던 것이 사실이다. 한국 국회의 북한인권관련 법안상정에서도 나타나듯이 '북한인권문제의 정치화'로 인한 갈등은 여전히 풀어야할 과제로 남아있다. 압력과 개선 촉구가 남북관계를 악화시키고 주민들의 인권상황을 오히려 악화시킬 것이라는 차원에서 대북지원만을 강조하기도 한다.

인권개선을 위해서는 다양한 방식들이 검토되어야 하나, 기존 논의는 북한인권침해 상황 전반에 대한 포괄적인 이해 하에 이루어지는 것으로 보이지는 않는다. 여전히 특정 우선사안을 설정하고 개선방식을 검토하며, 각 권리별 연계성에 대한 진지한 고려가 부족하다. 관련단체들의 캠페인이 전반적인 북한인권 논의를 주도하고 있으며, 남북관계 경색 등으로 인해 한국 정부차원에서는 구체적인 정책방안들을 제시하지 못하여 왔다.

대북 인도적지원의 필요성에 대해서는 대체로 합의하는 듯이 보이지만, 실제 대북지원이 북한인권 개선을 위해서 어떠한 원칙과 접근을 필요로 하는지에 대해서는 상당한 입장 차이를 보여 왔다. 여전히 분배투명성

논란에 머물러 있으며, 보다 체계적인 수요조사(Needs Assessment) 등은 비중 있게 다루지 못하여 왔다. 임산부와 어린이 외에도 북한사회 현실에서 생존자체를 위협받는 취약계층들이 상당한 규모에 이르는 것으로 추정된다. 예를 들어 노인, 장애인 등 사회연금대상자, 꽃제비라고 불리는 떠도는 사람들의 상황은 심각한 실정이다.

대북지원을 추진해 온 국제기구나 민간단체들 간의 정보 공유 및 협력의 장이었던 국제회의가 재개될 필요가 있다. 특히 식수 및 위생, 보건, 교육 등 세부 분야별 활동기구 및 단체들이 협력하여 북한상황을 체계적으로 진단하고, 이에 근거하여 대북사업들을 추진할 수 있도록 하여야 할 것이다. 대북사업의 재정지원을 담당하는 국가 및 기구들 간의 구체적인 정책협의를 정례화될 필요가 있다.

대북교류과정을 통한 인권개선 추진 필요성은 지속적으로 제기되어 왔으나, 다양한 주체들의 대북교류에서 인권적 관심이 어떻게 투영되어야 하는지에 대해서는 상당한 입장 차이가 있는 것으로 평가된다. 대북교류 자체가 북한의 인권개선을 가져오리라는 가정은 재고되어야 할 것이다. 교류사업들이 북한주민의 인권개선을 가져 올 수 있도록 하기 위해서는, 정교한 전략들이 다양하게 마련되어야 할 것이다.

기존 유엔 대북인권결의안 채택을 통해 개선을 촉구하는 방식과 병행하여, 국제사회가 대북정책 추진과정에서 인권적 관심을 다양하게 투영하도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 북한주민의 인권상황에 영향을 미치는 다양한 조치 및 변수들에 대한 객관적인 분석이 지속적으로 이루어져야 한다. 인권실태조사가 단순한 인권침해 사례 수집차원을 넘어서야 할 것이다. 침해기록 수집이 북한인권 침해 책임자에 대한 형사처벌의 근거로 활용되기 위해서는 신뢰할 수 있는 기관을 중심으로 증거자료 확보차원에서 이루어져야 한다. 그러나 현실적으로 가해자에 대한 구체적인 정보수집이 매우 어렵다는 점에서, 개별 증언을 검증할 수 있는 대안 모색도 필요하다. 국내입국 탈북자들에 대한 초기 면접조사가 주요한 정보수집원이라는 차원에서 국제사회와 객관적인 실태정보 공유 및 개선

방안 협의가 이루어져야 할 것이다.

북한 내 인권개선을 위해서는 기본적으로 주민들의 인권에 대한 의식이 형성되어야 한다. 북한이 국제사회의 문제제기에 대응하기 위해 북한식의 인권개념을 설명하면서 ‘인권’이라는 용어가 언급되고 있는 것으로 파악된다. 북한주민들의 권리에 대한 개념은 매우 미약하나, 경제적 권리가 침해되는 것에 대한 반감들은 형성되고 있는 것으로 보인다. 또한 탈북 혹은 ‘비사회주의’로 인해 보안기관의 조사 및 법적처벌을 경험한 경우에는 ‘인간으로 취급받지 못하였다’는 인식들을 갖게 되는 것으로 평가된다. 북한 내 정보유입을 위해 대북방송, 전단, DVD, MP3, USB 등 다양한 매체들이 활용되고 있으나, 정보접근으로 가중한 처벌 위험을 받게 될 상황까지를 고려하여 신중하게 추진할 필요가 있다. 외부정보 접근으로 권리의식이 형성되기 위해서는 상당한 기간이 소요될 것으로 보인다.

북한당국이 수용할 수 있는 ‘인권협력’ 방안을 보다 적극적으로 모색하기 위한 국제협력도 추진되어야 할 것이다. 유엔차원에서 제시한 ‘기술협력’들이 대북사업을 추진하는 기구 및 단체들을 통해 구체화되도록 하는 노력이 필요하다. 예를 들어 북한당국의 사법체계가 인권기준에 부합하도록 작동할 수 있도록 유도하기 위해 필요한 물자 지원 및 교육지원 등을 추진할 필요가 있다.

■ ■ 최근 발간자료 안내

연구총서

2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인근 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영 외	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협의 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원

2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원

학술회의총서

2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원
2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원

협동연구총서

2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양형모 외	10,000원
2009-16-01	복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인곤 외	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원

2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인근 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	10,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원

논총

통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 18, No. 1 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 18, No. 2 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 19, No. 1 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 19, No. 2 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 20, No. 1 (2011)	20,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 20, No. 2 (2011)	20,000원
통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 21, No. 1 (2012)	20,000원

북한인권백서

북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2009	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2010	박영호 외	20,000원

북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2011	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원

기 타

2009 Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009 김정일 현지지도 동향 1994-2008		15,000원
2009 The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009 북한의 주요협안과 한·미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009 오바마 행정부의 출범에 따른 미·중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010 김정일 현지지도 동향 1994-2009		15,000원
2010 21세기 러시아의 국가전략과 한·러 전략적 동반자관계		10,500원
2010 Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010 NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010 Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010 통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010 통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010 독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010 사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010 전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010 한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010 Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011 통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011 북한변화를 위한 한·중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011 남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011 통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011 통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011 US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011 통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011 체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011 통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011 2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기	7,500원
2011 한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011 Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,500원
2011 중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011 2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea?	Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki	4,000원

2011 알기쉬운 통일교육 12주제

허문영 외 35,000원

연례정세보고서

2009	통일환경 및 남북한 관계 전망 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망 2010~2011	7,000원
2011	통일환경 및 남북한 관계 전망 2011~2012	6,000원

통일정세분석

비매품

2009-01	2009년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사설 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02	미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권-아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호

KINU정책연구시리즈

비매품

2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
2009-02(1)	접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(1): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외

434 김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력

2009-02(II) 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외
2009-03 대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04 통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05 북핵일지 1955-2009	조민, 김진하
2009-06 미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01 한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02 2010년 통일예측시계	박영호 외
2010-03 북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III) 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV) 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01 재시민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02 창지투(長吉圖) 선도와 북한-나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03 6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04 보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05 남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06 DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07 DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2009 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창

Study Series

비매품

2009-01 The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon, Cho Jeong-Ah Cha Moon-Seok, Hyun Sung-II
2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula' Lim Kang Teag, Kim Kyu Ryoan, Jang Hyung Soo, Cho Han Bum, Choi Tae Uk
2009-03 The Everyday Lives of North Koreans Cho Jeong Ah, Suh Jae Jean, Lim Soon Hee, Kim Bo Geun, Park Young Ja
2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change Chon Hyun Joon, Jeung Young Tae, Choi Soo Young, Lee Ki Dong
2010-01 Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seok
2010-02 Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho

2011-01 A New Approach to the National Community Unification Formula

Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo,
Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye

기 타

비매품

2010 2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea
2010 In Search of New Peace on the Korean Peninsula

Park Young Ho
Kim Kyu-Ryoon

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일 환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원 통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

The 2nd KINU Chaillot Human Rights Forum 2012

International Cooperation to Improve North Korean Human Rights Conditions under the Kim Jong-Un Regime

www.kinu.or.kr

 통일연구원

