

Online Series

2016. 02. 19. | CO 16-06

북한 해외노동자의 인권개선 방안 모색

임예준(북한인권연구센터 부연구위원)

북한 해외노동자의 인권실태에 대한 국제사회의 우려가 높아지고 있다. 이들의 열악한 근로환경과 북한 당국에 의한 생활통제 및 임금착취의 문제가 지속적으로 제기되자, 유엔 북한인권특별보고관은 북한 해외노동자들이 ‘강제노동’ 상황에 처해있다는 논의에 주목하고, 유엔 인권이사회에 제출할 이후 보고서에서 해당 문제를 면밀히 살펴볼 것임을 밝혔다. 이하에서는 통일연구원의 조사에 기초한 북한 해외노동자 현황과 인권실태를 살펴보고, 이들이 강제노동에 처할 위험성이 있는지 여부와 근본적 문제점을 국제법적 관점에서 검토한 후, 국제적 협력을 통한 인권개선 방안을 모색해보고자 한다.

해외노동자 파견현황 및 인권실태

북한 해외노동자의 파견국 및 규모에 대한 정확한 정보나 공식적인 통계는 없다. 유엔 북한인권특별보고관은 2015년 9월 총회에 전달된 보고서에서 5만 명 이상의 북한 해외노동자가 러시아, 중국, 몽골, 카타르, 쿠웨이트 등지에 파견되어있다는 다수의 연구결과물을 인용한 바 있다. 북한의 해외인력 송출규모는 최근 몇 년 간 확대된 것으로 보인다. 북한 해외노동자는 해외파견을 하는 국가기관, 기업소 또는 사회단체에 배치를 신청하고, 신체검사, 면접(담화) 등의 절차를 거쳐 선발된다. 파견기간은 주로 3년에서 5년으로 조사되며, 현지에서 기간을 연장하기도 한다.

북한 해외노동자 대다수는 건설현장, 경공업 공장, 벌목장 등에서 현지 노동자보다 저임금의 노동력을 제공하는 것으로 파악된다. 일반적으로 북한 해외노동자는 현지 기업과 인력공급계약을 체결한 북한 기업소에 소속되어 노무를 제공한다. 도급계약 방식으로 진행되는 건설업의 경우 현지 기업이 아닌 북한 기업소의 관리·감독에 따라 무리하게 작업이 진행되며, 대부분 적정 최대 근로시간을 넘어 장시간 노동을 하는 것으로 알려져 있다. 이들의 현지 생활은 북한 당국(주로 국가안전보위부)에서 파견된 관리자들에게 의해 통제된다. 대부분 작업장 인근의 기숙사에서 단체생활을 하는데, 외출은 승인을 받아 2인 이상이 조를 편성해 다녀야 하며, 일탈행위를 할 경우 처벌을 받거나 강제송환될 수 있다. 북한 노동자들은 매주 생활총화를 통해 개인의 이익을 위해서가 아니라 당 자금을 위해 파견된 것이라는 교육을 받는다. 실제 임금의 상당 부분은 당자금, 충성자금 또는 계획분이라는 명목으로 공제될 뿐 아니라, 회사운영비, 숙박비, 보험료 등을 떼고 나면 개별 노동자가 수령하는 금액은 소액에 불과하다.

이처럼 북한 해외노동자의 대부분은 열악한 근로환경에서 기본적인 노동권을 보장받지 못한 채 일하고 있다. 이들의 인신의 자유는 제한되고 있으며, 과도한 상납의무로 인해 자신의 노동에 대한 적절한 대가를 얻지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 북한 내부에서는 해외로 파견되고자 하는데, 배급체제의 붕괴로 인해 북한 내 직장에서 받는 ‘생활비’보다는 더 많은 수입을 얻을 수 있으며, 지정된 작업장 밖에서 개인적으로 수입한 ‘청부’를 통해 부가수입을 올릴 수 있는 기회가 있기 때문이다. 실제 해외로 파견되기 위해서는 토대(성분)가 좋아야 하며, 당원을 위주로 선발된다. 이탈 방지를 위해 해외에 친인척 연고가 없을 것과 북한 내에 가족(자녀)이 있을 것이 요구되지만, 보다 중요한 것은 선발 과정에서의 뇌물공여이다. 이들이 파견자로 선발되기 위해 심사단계에서 뇌물로 공여한 금액과 노력은 상당한데, 이는 북한 해외노동자들이 ‘강제노동’을 하고 있는지 여부에 대한 보다 면밀한 검토를 요청한다.

강제노동에 처할 위험성

국제인권법은 모든 형태의 강제노동을 금지한다(세계인권선언 제4조 등). 북한 역시 당사국인 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약’ 제8조 3항은 “어느 누구도 강제적 또는 강요된

노동을 하도록 요구되지 아니함”을 명시하고 있다. 강제노동이란 “어떠한 사람으로부터 처벌의 위협 하에 강요되었으며, 자발적으로 제공하지 않은 모든 노동 또는 서비스(ILO협약 제29호 제2조 1항, 2항)”라고 정의되는데, 여기서의 처벌은 형사적 처벌에 국한되는 것이 아니며, 권리 또는 특권의 박탈까지도 포함한다. 강제노동 여부는 노동의 종류나 성격이 아닌, 노동자와 사용자의 관계에 따라 결정되는데, 국가가 경제계획의 범위 내에서 통제를 하거나 노동시장을 규제하는 경우에도 개인의 의사에 반하는 경우 강제노동에 해당할 수 있다.

북한 해외노동자의 강제노동 성립여부에 있어 일차적 기준인 자발성 요소를 살펴볼 때, 모든 해외노동자가 처벌의 위협 하에 강요된, 자발적으로 제공하지 않은 노동을 하고 있다고 보기에는 어려움이 있다. 그러나 국제노동기구(ILO)는 자발적인 노동이라 하더라도, 이후 과정에서의 여러 요인에 의해 강제노동 상황에 처할 수 있다고 보고 있으며, 부채로 인한 결박, 임금연체, 신분증의 압수, 취약성의 악의적 이용 여부 등을 관련 지표로 제시하고 있다. 전술한 바와 같이 북한 해외노동자들은 외부와의 접근이 차단된 집단생활을 하며, 이들의 신분증명서(여권 등)는 압수되어 북한 당국에서 파견된 관리자가 보관한다. 이들은 대부분 항공교통비, 비자 수수료 등의 빚을 안고 파견 생활을 시작하는데, 현지에 도착해 몇 개월간은 파견에 소모된 비용을 상환하기 위해 무보수 노동을 하게 된다. 이처럼 북한 당국 관리자에 의한 생활통제, 신분증의 압수와 파견 이후 자동적으로 지게 되는 채무 등은 자발적 의사로 해외파견을 신청한 근로자라 하더라도, 의사에 반해 노동을 지속할 수밖에 없는 상황에 처하게 되는 요인으로 작용할 수 있다.

근본적 원인의 고찰과 새로운 접근의 필요성

북한 해외노동자의 인권문제는 지금까지 국제사회가 주목했던 북한 당국에 의한 조직적이고, 광범위하며, 심각한 인권침해에 대해 북한 최고 권력자의 책임을 추궁하는 논의와는 양상이 다르다. 근본적으로 북한 해외노동자의 인권문제는 북한의 사회주의 계획경제체제 하에서 당국의 인력배치에 따라 ‘노동의 의무’로 이뤄지는 사회적 성격의 노동과, 이러한 구조 아래 당국이 노동력에 대해 직접적인 통제와 이용권을 갖게 되는 노동체제 전반의 문제와 관련된다. 구체적인 해외노동자의 노동환경과 관련해서는 개별 수용국의 이주노동자의 노동권 및 인권 보호에 관한 문제가 제기된다. 이는 북한체제에서의 노동구조 전반의

문제와 개별 수용국의 이주노동자보호제도에 관한 문제로, 단순한 침해행위의 중지가 아닌 구조적 개선과 적극적 보장을 요구한다.

ILO는 국가가 경제발전의 목적으로 노동력을 동원하고 이용하는 경우 역시 폐지해야 하는 강제노동의 유형에 해당한다고 보았다(ILO협약 제105호). 국제적인 노동기준에서 볼 때 북한의 사회주의 계획경제체제 하에서의 ‘노동의 의무’는 국가에 의한 강제노동의 제도화로 볼 수 있다. 또한 해외파견 과정에서의 자발성 역시 북한의 배급경제 붕괴로 인해 구조적으로 강요된 것일 수 있다는 점에서 해외노동자의 인권문제는 북한의 경제사회 체제 전반의 문제에 기인한다고도 볼 수 있다. 북한 당국에 바치는 계획분 명목의 과도한 상납금은 북한 계획경제체제 아래서는 위법성이 없을 수 있으나, 국제인권법상 이는 분명 공정하고 적절한 임금을 받을 개인의 권리를 침해한다.

한편, 북한 해외노동자의 인권침해는 이들이 파견된 제3국의 영토 내에서 발생한 사안으로 국제인권규범의 역외적용에 관한 문제가 제기된다. 자유권 관련 인권침해의 경우, 북한 영토 외에서 발생하더라도 사실상 북한 당국의 실효적 통제 하에 있다는 점에서 해석에 따라 자유권규약 당사국인 북한의 의무 준수를 요청할 수 있다. 그러나 사회권과 관련해서는 사회권규약의 역외적용이 어려우므로 북한 노동자들은 인권의 사각지대에 놓일 수 있다. 노동권과 관련해서는 이를 존중하고, 보호하고, 실현해야 할 의무가 국가 뿐 아니라 이들을 고용한 기업에게도 있는 것으로, 비국가행위자에 의한 침해와 국가의 부작위에 의한 침해를 모두 살펴보아야 한다. 이처럼 북한 해외노동자의 인권문제에 대한 대응은 구체적인 사례마다 달라질 수 있으며, 이들의 인권을 보장해야 하는 주체의 다차원적인 검토가 필요하다.

국제사회와의 협력 방안

북한 해외노동자들이 강제노동에 처할 위험성을 방지하기 위해서는 북한 해외노동자들을 수용한 국가들의 적극적인 협조가 필요하다. ILO는 1998년 ‘노동의 기본원칙과 권리에 관한 선언’에서 결사의 자유, 강제노동폐지, 아동노동금지, 고용차별 금지와 관련한 8개 협약을 핵심협약으로 지정하고, 이들 협약의 기본 원칙은 개별적인 협약의 비준 여부를 불문하고 모든 회원국이 준수해야 한다고 선언했다. 또한 2004년 결의를 통해, 1998년 선언이 체류상의 법적 지위와 관계없이 모든 이주노동자에게 적용됨을 확인했다. 북한

해외노동자를 수용한 국가 대부분은 ILO 회원국이며, 특히 러시아의 경우 강제노동 금지와 관련된 핵심협약(ILO협약 제29호, 제105호)을 모두 비준한 상태이다. 북한 해외노동자를 수용한 국가들은 이들의 상황이 강제노동에 해당한다는 의심의 여지가 있을 경우, 이와 관련된 적극적 조치를 취해야 할 의무가 있다.

북한 해외노동자의 인권문제를 근본적으로 해결하기 위해 대한민국 정부는 국제사회와 연대하여 북한의 ILO가입을 촉구하고, 국제적인 노동기준에 따라 노동구조를 개선해 나갈 것을 주장할 필요가 있다. 유엔 총회 역시 지난해 그동안의 ‘ILO와의 협력을 권고’하던 결의와는 달리 북한 당국의 ILO가입을 직접적으로 권고했다. 한편 북한 해외노동자의 노동권을 보호하기 위해서는 해외노동자가 파견된 현지 국가와 기업 모두의 책임이 요구된다. 북한 해외노동자를 고용하는 기업은 이들의 노동권을 존중하고, 보호하며, 실현해야 할 책임이 있고, 관련 국가는 북한 기업소와 계약을 체결해 북한 노동자를 고용하는 사업장에 대한 기업의 책임을 준수할 수 있도록 보장해야 한다. 이를 위해서는 ‘이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’을 보다 많은 국가들이 비준하는 것을 독려하는 것이 하나의 방법이 될 것이다. 이에 따라 다수의 국가들이 국내법 차원에서 노동법을 개정하고, 근로자의 기본적인 권리를 이주노동자들에게도 확대 적용함으로써, 보다 실효성 있는 인권 보호 체계를 만들어가는 것이 순서라고 본다. ©KINU 2016

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.