

북한인권정책연구 제5권 2016

국제사회의
북한인권 논의와
한국의 정책

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION

북한인권연구센터 편

북한인권정책연구 제5권 2016

국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION

북한인권연구센터 편

 통일연구원

국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책

북한인권정책연구 제5권 2016

인 쇄 2016년 12월
발 행 2016년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 최진욱
편 집 인 북한인권연구센터
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원

전 화 (대표) 02-2023-8000
(팩시밀리) 02-2023-8297

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 두일디자인(02-2285-0936)
인 쇄 처 두일디자인

ISBN 978-89-8479-869-4 93340
북한 인권[北韓人權]
342.10911-KDC6 / 323.095193-DDC23 CIP2017011911

가 격 7,500원

© 통일연구원, 2016

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책

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

목차

서문	vi
1. 북한인권 침해와 책임자 처벌	
조정현(한국외국어대학교 교수)	1
2. 북한인권 개선을 위한 북한인권특별보고관의 역할	
- 보고서 작성 활동을 중심으로 -	
박진아(경찰대학교 강사)	27
3. 해외체류 북한주민의 인권보호: 쟁점과 동향	
송영훈(강원대학교 교수)	55
4. 북한인권과 국제제재: 인권개선을 위한 포괄적 국제제재공조	
원재천(한동대학교 교수)	91
5. 북한인권법과 대북인권정책	
이원웅(가톨릭관동대학교 교수)	129
최근 발간자료 안내 /	161



표 차례

표 1-1	북한인권 침해 상황과 인도에 반한 죄: UN 북한인권 COI의 결론	9
표 3-1	해외체류 탈북자를 위한 북한인권 개념의 중층 구조	68
표 4-1	각 국가별 제재 영역 현황	105

북한인권 문제는 이제 국제적인 주요 사안 중 하나가 되었다. 현재 유엔을 중심으로 한 국제공동체는 북한인권 문제 해결을 위한 다양한 노력을 기울이고 있다. 특히, 2014년 북한인권조사위원회(COI) 보고서 이후, 북한인권 침해 가해자에 대한 책임성 규명 문제가 집중적으로 다루어지고 있다. 2016년 말, 유엔 차원에서 북한에 대한 강력한 결의안이 통과되면서 북한인권 침해 가해자에 대한 책임성 규명과 대북제재 연계 논의 또한 활발해지고 있는 상황이다. 한편, 2017년 3월로 예정되어 있는 제34차 유엔 인권이사회에서는 책임성 문제를 규명하는 독립전문가 그룹의 보고서가 북한인권 특별보고관의 보고서와 함께 제출될 예정이다.

국내에서는 북한인권법이 최초 발의 이후 11년 만에 통과되어 정부 및 시민사회를 중심으로 북한인권 개선에 대한 논의가 더욱 활발해지고 있다. 법 제정 과정에서 북한인권 개선의 범위와 접근법에 대한 다양한 이견이 표출되었지만, 동시에 북한인권법 제정 및 시행은 정부 차원에서 북한인권정책을 일관성 있게 추진할 수 있는 법제도적 기반을 제공하고 있다고 볼 수 있다. 향후 정부와 민간의 긴밀한 협조 속에 북한인권 개선을 위한 실질적 전략이 도출될 필요가 있다.

북한인권 논의 관련 급격하게 변화하는 국내의 정책환경에 직면하여 본 북한인권정책연구에서는 현재 국제사회와 한국사회가 동시에 직면한 주요 사안을 차례대로 분석하고자 한다. 이에 북한인권 가해자 책임성 규명 논의를 시작으로, 북한인권 특별보고관의 역할과 보고서의 의미, 해외 체류 북한주민 및 탈북민 사안, 한국의 북한인권법과 북한인권정책, 북한인권과 대북제재를 사안별로 분석한 연구결과를 제시하고자 한다.

마지막으로 짧은 연구기간임에도 불구하고 귀중한 연구를 수행해 주신 5명의 연구자들에게 감사를 드린다. 또한, 본 연구과제의 기획부터 토론 및 심사에 이르기까지 귀중한 조언과 지지를 아끼지 않으신 통일연구원 북한인권연구센터의 동료, 선후배 박사님들을 비롯한 원내 박사님들, 그리고 원외 전문가 분들께 감사드린다. 언제나 한결같이 과제 전반을 지원해 준 이찬희, 김아영, 김혜림 연구원의 수고 덕분에 본 연구가 차질 없이 진행되었다. 북한인권 개선논의는 이제 끝이 아니라 시작이다. 한국을 위시한 국제사회가 이 사안의 근본적 해결을 위해 끝까지 전진하기를 간절히 기원한다.

2016년 12월

편저자 대표 한 동 호

1

북한인권 침해와 책임자 처벌

조 정 현(한국의국어대학교 교수)

I. 북한의 인권침해 상황	3
II. 북한인권 문제의 새로운 국면: 국제인권법에서 국제형사법으로	4
III. 북한인권 관련 국제범죄	7
1. 인도에 반한 죄	7
2. 집단살해죄	12
3. 해외 북한노동자 문제	13
IV. 북한인권 책임자 처벌 방안	14
1. 국제형사재판소(ICC)	15
2. UN 임시재판소(<i>ad hoc</i> tribunals) 및 혼합재판소(mixed tribunals)	18
3. 국내 법원	20
4. 인권침해 책임자에 대한 표적 제재(Targeted Sanctions)	21
V. 결론	22

I. 북한의 인권침해 상황

북한의 인권상황은 한마디로 매우 열악하다. 최근 UN을 필두로 한 국제사회에서 무력충돌 상황에서도 적용하던 인권실태 파악을 위한 조사위원회(Commission of Inquiry: COI) 설립을 사실상 평시인 북한인권 상황 조사를 위해 단행한 점은 북한인권 침해의 정도 및 범위가 무력충돌 시 상황만큼이나 매우 심각하고 광범위하다는 국제사회의 공감대를 잘 보여준다고 하겠다. 이뿐 아니라 COI 보고서 발표 이후 일사천리로 진행된 UN 인권이사회, 총회, 안보리에서의 관련 논의 진행은 이 문제가 철의 장막 속에서 잘 안 알려졌으면 모를까 일단 알려진 이상 그 논의에 가속도가 붙을 수밖에 없는 심각한 국제적 문제임을 전 세계에 보여주었다.¹⁾

2013년 3월에 UN 인권이사회에 의해 설립돼 1년 동안의 집중적 활동 끝에 2014년 2월 400여 쪽의 광범위한 보고서²⁾를 제출한 UN 북한인권 COI 또한 북한 인권침해 상황의 광범위성과 심각성을 지적하였다. 차별적 정부배급정책 등에 기인한 (사회권의 하나인) 식량권 침해가 90년대 대기근 시기에서 볼 수 있듯이 (자유권의 하나인) 생명권 침해로도 이어졌음을 지적하는 등 사회권 문제를 일부 포함하기도 하였지만, 기타 대부분의 지적은 다양한 자유권적 인권 침해상황을 향한 지적이었다. 우선, 사상, 양심 및 종교의 자유는 물론 의견, 표현,

¹⁾ UN COI 이후 최근까지 북한인권 문제에 대한 국제사회의 대응에 대해서는, 조정현, “UN 등 국제사회의 북한인권 대응,” 『북한인권과 남북통합의 공진을 위한 전문가 토론회』 (국민대학교 한반도미래연구원, 통일교육위원 서울협의회·서울통일교육센터, 2016.9.26.), pp. 47~55 참조.

²⁾ “Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014) (이하 COI 보고서); “Report of the detailed findings of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” UN Doc. A/HRC/25/CRP.1 (7 February 2014) (이하 COI 상세보고서).

정보 및 결사의 자유가 사실상 부재함을 확인하였고, 국가에서 분류한 성분에 근거한 차별이 사회 전 분야에 만연함을 확인하였으며, 해외 출국은 물론 국내에서의 이동의 자유 및 거주 자유가 부재함을 확인하였다. 또한, 자의적 구금, 고문, 처형 등의 인권침해가 정치범수용소를 중심으로 기타 다양한 구금시설에서 광범위하게 일어나고 있음을 지적하였다. 아울러, 한국전 당시의 전시 납북자는 물론 전후 한국 및 일본 등으로부터 납북된 사람들의 존재 및 인권침해에 대해서도 확인하였다.³⁾

II. 북한인권 문제의 새로운 국면: 국제인권법에서 국제형사법으로

UN 북한인권 COI 결론의 가장 특징적인 부분은 이러한 다양한 북한인권 침해 사실을 단순히 확인하는 데에 그치는 것이 아니라, 이러한 인권침해 상황 중 주요 부분이 국제형사법상 ‘인도에 반한 죄(crimes against humanity, 반인도범죄)’를 구성할 가능성이 있음을 확인했다는 데 있다. 이는 설립 시 원래 위임사항에도 명시적으로 포함되어 있던 내용으로, 인도에 반한 죄와 같은 국제범죄 사안에 대해 ‘온전한 책임(full accountability)’을 묻기 위한 것이 본 COI 설립의 목적이었다. 이전 10년 동안의 국제적 북한인권 활동이 북한인권상황을 모니터링하고 북한 당국에 대한 건설적 비판과 건설적 대화를 주수단으로 삼았다면, COI 활동을 통해 표명된 국제사회의 입장은 최소한 북한에 대해서는 기존의 협력적 방법론만으로는 한계가 명확함을 인식하고

³⁾ COI 보고서, paras. 26~73.

북한인권 상황의 개선을 위해서는 좀 더 공세적인 입장으로의 전환도 불가피함을 확인한 것으로 해석된다. 즉, 전통적인 국제인권법적 접근에서 다소 공세적인 국제형사법적 접근으로 전반적인 국면의 전환이 이루어졌음을 알 수 있다.⁴⁾

한편, COI 조사 과정은 정식 형사재판절차가 아니며 따라서 형사절차상 적용되는 ‘합리적인 의심의 수준을 넘어서는(beyond reasonable doubt)’ 정도의 증명을 요구하지도 않았다. ‘합리적인 근거(reasonable grounds)’라는 다소 완화된 ‘입증의 정도(standard of proof)’를 설정한 COI는 이 기준에 비추어 인도에 반한 죄라는 국제범죄 성립 가능성을 검토하였다. 물론 이러한 결론이 최종적일 수 없고 보다 권위 있는 기관의 최종판단이 남아있다는 한계가 있음에도, COI의 관련 결론은 추후 국내적 내지 국제적 사법기관에서 정식 재판을 위한 수사 개시에 합리적 근거를 제공한다는 의의가 분명히 있을 것이다.⁵⁾

UN 북한인권 COI가 북한인권 상황이 인도에 반한 죄를 구성한다고 결론내린 점은 구체적으로 몇 가지 실용적 시사점을 제공한다. 먼저, 인도에 반한 죄는 상설재판소인 ‘국제형사재판소(International Criminal Court: ICC)’의 4개 관할대상범죄(집단살해죄, 전쟁범죄, 인도에 반한 죄, 침략범죄) 중 하나이다.⁶⁾ 북한인권 COI는 관련 상황을 안보리가 ICC에 회부할 것을 이미 권고하였고,⁷⁾ 이러한 권고를 받아들여 상부기관인 UN 총회는 안보리에 이를 직접 권고하는 결의를 채택하였다.

4) 조정현·장석영, “국제사회의 유엔 북한인권 조사위원회(COI) 권고 이행과 전망,” 『홍익법학』, 제15권 제3호(2014. 9.), pp. 562~563. 물론 기존의 협력적 방법론도 여전히 유효하며, 따라서 이 두 범주의 방법론이 적절히 결합하여 작용될 필요가 있을 것이다.

5) COI 보고서, paras. 22, 74; COI 상세보고서, paras. 67~68, 1023.

6) ICC 로마규정 제5조.

7) COI 보고서, paras. 87, 94; COI 상세보고서, paras. 1201, 1218, 1225.

둘째, 인도에 반한 죄는 소위 ‘보호책임(Responsibility to Protect: R2P)’의 4대 관련 국제범죄(집단살해, 전쟁범죄, 인종청소, 인도에 반한 죄) 중 하나로 국제공동체의 북한 주민 보호책임을 강조한다. R2P는 크게 3개의 기둥(pillar) 체제로 구성되는데, 제1기둥은 개별 영토국가 자신이 상기 4대 국제범죄로부터 자신의 주민을 보호할 1차적 책임이 있음을 강조한 것이고, 제2기둥은 국제공동체가 이러한 개별국가의 1차적 책임 이행을 측면에서 적절히 돕고 지원할 책임을 말한다. 마지막으로 제3기둥은 개별국가가 이러한 자신의 1차적 책임 이행에 명백히 실패한 경우, 국제공동체는 평화적 수단을 먼저 강구하되 최후의 수단으로 UN 헌장 제7장에 근거 안보리를 통한 집단강제조치도 실시할 수 있음을 명시한 것이다.⁸⁾ 북한인권 COI는 북한 정부가 자신의 1차적 보호책임 이행에 명백히 실패했으므로 국제공동체가 보다 적극적인 책임 수행에 나서야 한다고 강조하였다.⁹⁾

셋째, 인도에 반한 죄와 같은 국제범죄의 성립은 일반적으로 전면 사면(blanket amnesty)과 같은 국내적 조치가 국제법상 더 이상 불가능해졌다는 것을 의미한다.¹⁰⁾ 향후 물리적 통일 후 사회적 통합 상황에서, 주요 고위층 인권침해 가해자들에 대해서는 국제기준에 근거한

⁸⁾ 이에 대한 보다 자세한 논의는, 박기갑·박진아·임예준, 『국제법상 보호책임』 (서울: 삼우사, 2010); 조정현, 『보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도예의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2011); 이규창·조정현·한동호·박진아, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』 (서울: 통일연구원, 2012) 참조.

⁹⁾ COI 보고서, para. 86; COI 상세보고서, paras. 1204~1210.

¹⁰⁾ ICC 로마규정 전문과 제1조에 의거 국가의 형사관할권이 ICC의 관할권보다 우선한다는 소위 ‘보충성의 원칙(principle of complementarity)’이 규정되어 있고, 제19조에는 관련하여 ICC에서의 재판적격성(admissibility) 문제가 규정되어 있는데, 만약 로마규정 당사국이 사회통합을 위해 사면을 남용한다면 이는 “진정으로 수사 또는 기소를 할 의사가 없”는 것으로 간주되어 ICC가 관련 사건의 재판적격성을 인정하여 자신의 재판관할권을 행사할 수 있을 것이다. 김영석, 『국제형사재판소법강의(개정판)』 (서울: 법문사, 2014), pp. 108~110 참조.

엄격한 형사처벌이 불가피할 것으로 판단된다. 그러나 기타 다수의 중하위층 관리들에 대해서는 형사처벌 외에 진실화해위원회 등 화해와 통합을 추구하는 정책들을 더욱 추진하여 사회통합에 더욱 집중할 필요가 있을 것이다.¹¹⁾ 소위 이러한 ‘과도기 정의(transitional justice)’ 문제와 관련해 인도에 반한 죄 등 국제범죄 관련 결론이 일정한 기준 및 정책적 시사점을 제공해 준다고 할 수 있다. 이 문제에 대해서는 한국 사회와 정책그룹, 학계가 지속적인 관심을 가지고 다양한 대화와 연구를 지속적으로 수행할 필요가 있다.¹²⁾

Ⅲ. 북한인권 관련 국제범죄

1. 인도에 반한 죄

만성적인 북한인권 침해 상황은 다양한 국제범죄 성립 가능성을 제기한다. UN COI의 결론을 중심으로 살펴보면, 먼저 북한인권 COI는 북한 내에서 국가 최고위급에서 수립한 정책에 근거한 ‘인도에 반한 죄(crimes against humanity)’가 자행되고 있다고 결론을 내렸다. 첫 번째, 정치범수용소 및 기타 구금시설 수용자, 탈북자, 종교인 등에 대해 가해지는 체계적이고 광범위한 공격(systematic and widespread attack)이 이에 해당하며, 구체적으로 인도에 반한 죄를 규정한 ICC

¹¹⁾ COI 상세보고서, paras. 1202~1203 참조.

¹²⁾ 이에 대한 보다 자세한 논의는, 조정현, “과도기 정의(Transitional Justice)와 한반도 통일,” 『서울국제법연구』, 제21권 1호 (2014.6.); 김수암·조정현·백범석, 『한반도에 있어서 과도기 정의 (Transitional Justice)』 (서울: 통일연구원, 2014); Buhm-Suk Baek & Ruti G. Teitel (eds.), *Transitional Justice in Unified Korea* (New York: Palgrave Macmillan, 2015); 윤여상 외, 『과거청산과 통합』 (서울: 북한인권정보센터, 과거청산통합연구원, 2016.5.) 참조.

1
2
3
4
5

로마규정(Rome Statute) 제7조¹³⁾ 상의 구금(imprisonment), 강제실종(enforced disappearance), 절멸(extermiation), 살해(murder), 노예화(enslavement), 고문(torture) 및 기타 비인도적 행위, 강간(rape) 및 기타 성폭력, 박해(persecution), 강제이주(forcible transfer) 등 다양한 범죄행위에 해당한다고 밝혔다. 두 번째, 체제유지만을 위해 일반 주민들의 기아(starvation) 상태를 적극적으로 타개하지 않고 오히려 비정상적 국가예산 분배 및 차별적 배급, 국제원조 제한 등으로 많은 희생자를 낸 상황을 일반 주민에 대한 체계적이고 광범위한 공격으로 인정하고, 이를 절멸 및 살해로 판단하였다. 마지막으로 세 번째, 외국인의 납치 및 강제실종이 체계적이고 광범위하게 발생했으며, 이는 인도에 반한 죄를 구성한다고 판단하였다.¹⁴⁾ 이상 북한인권 COI의 인도에 반한 죄 관련 결론을 도표로 정리하면 다음과 같다.

¹³⁾ ICC 로마규정 제7조 (인도에 반한 죄): “이 규정의 목적상 “인도에 반한 죄”라 함은 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로서 그 공격에 대한 인식을 가지고 범하여진 다음의 행위를 말한다. (a) 살해 (b) 절멸 (c) 노예화 (d) 주민의 추방 또는 강제이주 (e) 국제법의 근본원칙을 위반한 구금 또는 신체적 자유의 다른 심각한 박탈 (f) 고문 (g) 강간, 성적 노예화, 강제매춘, 강제입신, 강제불임, 또는 이에 상당하는 기타 중대한 성폭력 (h) 이 항에 규정된 어떠한 행위나 재판소 관할 범죄와 관련하여, 정치적·인종적·국민적·민족적·문화적 및 종교적 사유, 제3항에 정의된 성별 또는 국제법상 허용되지 않는 것으로 보편적으로 인정되는 다른 사유에 근거하여 어떠한 동일시될 수 있는 집단이나 집합체에 대한 박해 (i) 사람들의 강제실종 (j) 인종차별범죄 (k) 신체 또는 정신적·육체적 건강에 대하여 중대한 고통이나 심각한 피해를 고의적으로 야기하는 유사한 성격의 다른 비인도적 행위”

¹⁴⁾ COI 보고서, paras. 75~79.

표 1-1

북한인권 침해 상황과 인도에 반한 죄: UN 북한인권 COI의 결론

ICC 로마규정 제7조	정치범 수용소	일반 구금시설	종교인 및 반체제인사	탈북자	기아	국제 납치
살해	✓	✓	✓	✓	✓	
절멸	✓	✓			✓	
노예화	✓	✓				
강제이주		✓				
구금	✓	✓	✓	✓		
고문	✓	✓	✓	✓		
강간 및 성폭력	✓	✓		✓		
박해	✓		✓			
강제실종	✓			✓		✓
인종차별						
기타 비인도적 행위					✓	

도표에서 알 수 있듯이, 북한의 주요 인권침해 상황들은 인도에 반한 죄의 (인종차별을 제외한) 모든 구체적 범죄행위와 각각 다양하게 연결되어 있다.

인도에 반한 죄와 같이 한 조항이 여러 가지 범죄행위를 포함하고 있으면 각 범죄행위 유형을 구분하여 각기 구성요건을 정하고 있다. 인도에 반한 죄의 구성요건도 일반적인 구분에 따라 크게 객관적 요건(actus reus)과 주관적 요건(mens rea)으로 구별될 수 있을 것이다. 그런데 제7조 1항의 총칙(chapeau) 부분을 통상 ‘상황적 요건(contextual elements)’이라고 칭하는데 이 안에 다시 객관적 요건과 주관적 요건이 모두 포함되어 있다. 즉, 인도에 반한 죄의 3가지 구성요건은 다음과

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

같이 재정리할 수 있다.¹⁵⁾

- ① 비인도적 행위 (conduct, (개별적) 객관적 요건): 11개 행위 (8)호의 강간 및 성폭력을 6개로 세분화하면 총 16개 행위)
- ② 상황적 요건 I (first of contextual elements, (공통적) 객관적 요건): 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격에 대한 필수적 참여 (requisite participation in a widespread or systematic attack against a civilian population)
- ③ 상황적 요건 II (last of contextual elements, 주관적 요건): 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격에 대한 인식 또는 의사 (knowledge of a widespread or systematic attack against a civilian population or intent to further such an attack)¹⁶⁾

물론, ‘박해’나 ‘강제실종’의 경우 이에 더해 각각 “집단 또는 집합체와의 동일성을 이유로 (by reason of the identity of the group or collectivity)” 그리고 “법의 보호로부터 장기간 배제시키려는 의도하

¹⁵⁾ International Criminal Court, “Elements of Crimes,” p. 3. 기존 연구에서 ‘상황적 구성요건’은 영어로는 ‘chapeau element’, ‘general element’, ‘common element’로 불리기도 했으며, 국내에서도 ‘공통적 구성요건’, ‘총칙’이라는 용어가 쓰이기도 했다. 김상걸, “인도에 반하는 죄의 상황적 구성요건,” 『국제법학회논총』, 제61권 제1호 (2016.3.), p. 72, 각주 2; 김영석, 『국제형사재판소법강의 (개정판)』, p. 54; 황성룡, “국제형사법원 로마규정 제7조의 인도에 반한 죄의 정의에 관한 연구,” 고려대학교 대학원 법학과 박사학위논문 (2014.6.), pp. 69 ff.

¹⁶⁾ ICC 로마규정 정부 공식번역본에는 제30조(주관적 요소)의 “with intent and knowledge”를 “고의와 인식을 가지고”로 번역하였으나, 통상 의사와 인식을 합하여 고의를 구성하는 것이므로, 본 글에서는 ‘intent’를 ‘고의’가 아닌 ‘의사’로 해석하는 것이 적절해 보인다. 도경옥, “IV. ICC 관할범죄의 해석 및 적용,” 이규창 외, 『북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2016), p. 111, 각주 188. 한편, 로마규정상 주관적 요건이 미국의 표준형법전(Model Penal Code)에 나오는 목적(purpose), 인식(knowledge), 무모함(recklessness), 과실(negligence) 중에서 앞의 2개를 지칭하는 것으로 보이므로, ‘intent’를 ‘의도’나 ‘목적’으로 해석해야 한다는 주장도 있다. 김영석, 『국제형사재판소법강의 (개정판)』, pp. 24, 141~143.

에 (with the intention of removing them from the protection of the law for a prolonged period of time)”와 같은 ‘특정(특별) 고의(의도) (specific intent)’가 구성요건에 추가되기도 한다.¹⁷⁾ 첫 번째의 객관적 구성요건도 개별 행위 유형에 따라 수 개의 세부 요건으로 다시 나뉘는 경우가 많다.

결론적으로, ‘상황적 (구성)요건’을 상기 두 번째 요건인 ‘객관적’ 상황적 요건을 지칭하는 것으로 사용하고, 또 세 번째 요건에 대해서는 간단히 주관적 (구성)요건이라 칭한다면,¹⁸⁾ 인도에 반한 죄의 3가지 구성요건을 ① 객관적 요건, ② 상황적 요건, ③ 주관적 요건으로 구별할 수 있을 것이다.

앞서 도표로 정리한 대로 북한인권과 관련된 6가지 침해 상황은 인도에 반한 죄로 인정될 가능성이 충분히 있다고 할 수 있다. 다만 ‘기아’와 관련해서는 특히 주관적 구성요건의 입증에 쉽지만은 않을 것이다. ICC 판례에서 무모함 내지 미필적 고의를 인정하지 않는 경향도 이러한 예상을 뒷받침한다. 그러나 정치범수용소 등 기타 대표적 인권침해 상황에 대해서는 실체법적으로 충분히 인도에 반한 죄로 인정될 가능성이 있다. 특히, 인도에 반한 죄 혐의를 입증하기 위해서는 무엇보다도 상황적 요건에 대한 증거를 확보할 필요가 있다. 관련 ‘정책’의 존재를 입증하고 ‘광범위하거나 체계적’임을 입증하기 위해서는 통일 시점에 북한에 남아 있는 관련 자료를 확보하고 증인들도 확보하는 작업들이 매우 긴요할 것이다. 그러나 현재 시점에서, 관련되는 ‘반복적 행위 유형’ 등을 통해 ‘추론’할 수밖에 없는 이러한 정책 및 상황적 요건 등을 고려해 더욱 체계적인 증언 및 증거 수집 작업들을 진행시켜야 할 것이다.

17) 조상제·천진호·류전철·이진국, 『국제형법』 (대구: 준커뮤니케이션즈, 2011), p. 172.

18) 김상걸, “인도에 반하는 죄의 상황적 구성요건,” p. 72 참조.

2. 집단살해죄

COI 보고서에 수록되지 않은 내용 중에서도 국제범죄로 인정될 만한 북한인권 침해 사례들이 존재한다. 먼저 ‘종교적’ 집단의 전부 또는 일부를 파괴할 의도를 가지고 그 구성원을 살해하거나 중대한 신체적 또는 정신적 피해를 가하고, 또는 계산된 생활조건을 집단에게 고의적으로 부과하거나 출생을 방지하기 위하여 의도된 조치를 부과하는 것은 ICC 관할대상범죄인 ‘집단살해죄(crime of genocide)’에 해당한다.¹⁹⁾ 주지하다시피 북한에는 헌법에 신앙의 자유가 명시적으로 보장되고 있음에도 실제 종교를 가지고 신앙생활을 하는 것은 불가능하다. 특히, 과거 다수의 기독교인들이 존재하던 북한 땅에서는 현재 대부분의 종교인은 그 자취를 감췄으며, 신앙생활을 하거나 외국 체류 중 기독교인과 접촉했던 사실이 발각되면 일반적으로 정치범수용소에 수감되는 것으로 알려지고 있다. 상기 기술된 집단살해죄 관련 내용은 이러한 북한의 기독교인들이 정치범수용소에서 겪고 있는 내용들을 묘사하고 있는 듯하다.²⁰⁾ 또한, 과거보다는 관련 증언이 줄었으나, 강제송환된 탈북여성들이 임신했을 경우 중국 아이를 임신했다는 이유로 강제낙태 및 영아살해가 자행된다는 증언들이 있는데, 이는 ‘민족적’ 이유로 집단살해를 당하는 것으로 해석될 여지가 있다.

19) ICC 로마규정 제6조 (집단살해죄) 참조.

20) 도경욱 외, 『북한인권백서 2016』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 145~150; 이규창, “북한인권 침해행위에 대한 국제형사재판소 회부 관련 법적 문제와 정책적 고려사항,” 『한반도 통일을 위한 ‘과거청산’의 의의와 과제』 (2016 과거청산통합연구원 세미나 자료집, 2016.5.3.), pp. 85~89 참조.

3. 해외 북한노동자 문제

최근 새롭게 부각되고 있는 해외 북한노동자의 강제노동 문제 또한 광의의 '노예화(enslavement)'에 해당한다면 '인도에 반한 죄' 차원에서 바라볼 수도 있을 것이다. 물론 자발적으로 돈을 벌러 간 노동자들이 노예노동을 하고 있다는 주장이 입증되기는 결코 쉽지 않겠지만, 실제 생활 자체를 살펴보면 충분히 '현대적 형태의 노예제(contemporary forms of slavery)', 즉 적어도 '노예제 유사 관행(slavery-like practice)' 내지 '예속상태(servitude)'의 범주에 포함될 가능성이 있다고 볼 수 있다.²¹⁾ 또한, 국가의 조직적 계획의 일환으로 50여 개국에서 광범위하게 진행된 사안이라는 사실까지 고려한다면 인도에 반한 죄 구성 가능성을 완전히 배제할 수는 없을 것이다. 실제 그들은 매주 생활총화 시 개인의 이익을 위해서가 아니라 당 자금을 위해 파견된 것이라는 교육을 받는 것으로 알려져 있다. 물론, 현재까지 알려진 제한된 사실관계에 대해 엄격한 법적 잣대를 적용한다면 분명 불확실한 부분이 다수 존재하는 것이 사실이고, 북한의 사회주의체제를 고려해도 과도한 국가계획분의 상납 또한 이해되는 측면이 분명 존재한다. 그러나 일반적인 민주주의 국가에 비해 사회주의 국가에서는 국가에 세금 등의 형태로 상당 비율을 상납하는 것이 자연스럽게 받아들여질 수도 있겠지만, 이 경우도 국가가 제대로 된 사회복지서비스를 제공할 때에만 이러한 상납이 정당화될 수 있을 것이다. 즉, 제대로 된 의식주가 제공되지 못하고 질병이나 부상에 대한 적절한 치료도 받지 못하는 상황에서 객관적으로 매우 과도한 비율의 임금을 국가가 착복하는 것은 분명 국제기준에서는 문제가 있다. 또한, 이동의 자유가 과도하게 제한되고 가족과의 자유

²¹⁾ 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR) 제8조 참조.

1
2
3
4
5

로운 서신 교환도 제한되는 등 외국이기에 더 엄격한 감시 속에서 비인간적인 집단생활을 강요당하는 것은 실제 노예제 인정 여부를 떠나 다양한 인권 침해의 소지가 있다는 점을 부인할 수 없을 것이다.²²⁾

IV. 북한인권 책임자 처벌 방안

북한인권 책임자를 처벌하는 방안으로는 크게 국제 상설 형사재판소인 국제형사재판소(International Criminal Court: ICC)에 회부하는 방안, 임시 내지 특별 국제형사재판소(ad hoc tribunals) 설립 또는 국제와 국내적 요소를 결합한 혼합재판소(mixed/hybrid tribunals)를 설립하는 방안, 그리고 마지막으로 통일한국의 국내 법원 또는 그 이전이라도 외국의 국내법원에서 보편적 관할권을 근거로 관련 책임자를 처벌하는 방안 등으로 나눌 수 있다.²³⁾

한국의 입장에서는 한국 주도 통일 후 어떤 방안이 더 적절할 것이냐의 문제를 검토할 필요가 있다. 물론 국내재판으로 해결할 수 있다면 가장 바람직하겠으나 여러 정치적 요소와 사회적 갈등으로 이러한 작업이 쉽지 않을 수도 있으며, 이에 더해 국제적인 지지를 얻기 위해서도 국내와 국제적 요소가 적절히 혼합된 혼합재판소 설립을 신중히 고려할 필요가 있을 것이다. ICC의 경우 공정성 및 전문성 확보, 정황증거 채택 용이 등 분명 활용 시 장점들이 있겠으나, 시간적 관할권 상 제약은 물론 통일 후 사회통합을 위해 다양한 정책적 고려요소들을 고민해

22) 도경욱 외, 『북한인권백서 2016』, pp. 364~383 참조.

23) 물론 북한 내에서 정치적 상황이 변화하여 자체적으로 국내재판을 하는 경우도 상정할 수 있겠지만, 이러한 가능성은 현재로선 사실상 불가능한 것으로 판단되어 이 글에서는 따로 논하지 않는다.

야 하는 한국의 입장에서는 ICC 회부 시 책임자 처벌 관련 주도권을 완전히 상실할 가능성에 대해 고민할 부분들이 분명히 존재한다.

그럼에도, 미래 한반도 상황이 어떻게 전개될 것인지 전혀 알 수 없고 같은 맥락에서 통일의 시점 및 방법 측면에서도 매우 다양한 가능성이 존재하는 것이 사실이므로, 아래에서는 일반적으로 ‘현재’ 적용될 수 있는 책임자 처벌 방안으로 ICC 회부, 임시 및 혼합재판소 설립, 국내 재판 활용 가능성 등에 대해 개략적으로 살펴본다.

1. 국제형사재판소(ICC)

가. 국제형사재판소(ICC)의 관할범죄 및 관할권 개관

ICC의 관할대상범죄는 집단살해죄(crime of genocide), 인도에 반한 죄(crimes against humanity), 전쟁범죄(war crimes) 및 침략범죄(crime of aggression)의 4가지이다(ICC 로마규정 제5조 1항). ICC는 로마규정 발효 이후의 범죄에 대해서만 시간적 관할권을 가진다. 즉, 동 조약 발효일인 2002년 7월 1일 이후의 사건만 처리할 수 있으며, 이후 당사국이 된 국가는 동 국가에 대한 발효일 이후의 범죄만 해당된다(제11조). 이와 관련하여 추가로 소급효 금지 원칙도 규정되어 있다(제24조).²⁴⁾

관할권과 관련하여서는 재판적격성 문제, 관할권 행사의 전제조건, 관할권의 행사로 나누어서 살펴봐야 한다. 먼저, 관련하여 국내 수사나 재판이 진행 중인 경우 보충성의 원칙에 의거 ICC는 재판적격성이 없음(inadmissible)을 결정하여야 한다. 단, 관련 당사국이 수사 및

²⁴⁾ 조정현·장석영, “국제사회의 유엔 북한인권 조사위원회(COI) 권고 이행과 전망,” p. 551.

기소할 의사가 없거나 능력이 없는 경우는 예외로 한다(제17조). ICC가 관할권을 행사하기 위한 전제조건(preconditions)으로는, 범죄발생지국이나 범죄혐의자 국적국 중 최소 한 국가는 로마규정의 당사국이어야 한다. 단, 비당사국이라 하더라도 별도로 관할권을 수락할 수 있다(제12조). 관할권의 행사는 로마규정 당사국의 회부, 소추관의 독자적 수사 개시 및 UN헌장 제7장에 근거한 안전보장이사회에 의한 회부 등을 통해 가능한데, 이 중 앞의 두 경우에는 상기 ‘전제조건’이 적용되는 반면, UN 안보리에 의한 회부는 관할권행사의 전제조건이 적용되지 않는다(제13조, 제12조 2항).²⁵⁾

나. 북한인권 문제에의 적용

ICC 관할범죄와 관련하여서는 COI가 결론내린 대로 ‘인도에 반한 죄’가 적용가능할 것이다. 또한, 북한 내 종교적 박해 관련 집단살해죄의 적용도 충분히 가능하다. 앞서 살펴봤듯이 ICC의 시간적 관할권은 아무리 빨라도 2002년 7월 이후의 범죄에 대해서만 행사할 수 있도록 제한되어 있으므로 그 이전의 사건에 대해서는 원칙적으로 ICC의 관할권이 없다. 한편, 로마규정 제27조에 명시된 대로 김정은 위원장과 같은 현직 국가원수도 형사책임으로부터 면제되지 않는다. 현직 수단 대통령에 대한 ICC의 체포영장 발부가 이를 잘 보여준다.²⁶⁾

그러나 범죄발생지국이자 범죄혐의자 국적국인 북한이 현재 1998년 로마규정의 당사국이 아니므로, 설사 북한의 국내검찰이나 법원이 관련수사나 재판을 수행할 의사나 능력이 없는 것으로 확인된다 하더라도, 기타 당사국에 의한 ICC에의 회부나 ICC 소추관의 독자적 수사

²⁵⁾ 위의 글, p. 551.

²⁶⁾ 위의 글, pp. 551~552.

개시는 ‘전제조건’ 불만족으로 원천적으로 불가능하다. 단, 북한이 별도로 관할권을 수락하거나 UN 안보리에 의한 회부를 생각해 볼 수 있으나, 전자는 가능성이 극히 희박하고, 후자도 거부권을 행사할 수 있는 안보리 상임이사국에 중국 등이 포함되어 있는 사실로 미루어볼 때 실현가능성이 극히 낮다고 할 수 있다.²⁷⁾

계속범(continuous crimes)으로 볼 수 있는 납치 문제와 관련, 로마 규정 당사국인 한국, 일본 등지에서 발생한 일이기 때문에 이에 대한 ICC의 관할권이 성립할 수 있으리라는 전망도 일부 있었으나, 이것도 결국 불가능할 것으로 생각된다. 납치 범죄를 납치행위 자체와 그 후의 구금으로 구별해서 파악한다면, 지금까지 알려진 북한의 납치 행위 자체는 모두 ICC의 시간적 관할권이 성립되는 2002년 7월 1일 이전에 발생한 일이고, 납치 이후 북한 내에서의 자의적 구금은 비당사국인 북한과 관련된 일이기 때문에, 결론적으로 전자는 ICC의 시간적 관할권, 후자는 ICC의 영토적 관할권이 성립하지 않아, 결국 납치에 대해서도 안보리가 개입하지 않는 한 ICC의 관할권은 성립하지 않는 것으로 파악된다.²⁸⁾

다. 소결

앞에서 검토한 바와 같이, 현재로선 ICC가 직접 북한인권 문제에 대해 관할권을 행사하는 것은 현실적으로 어려워 보인다. 실제 북한은 물론 중국도 COI 보고서에 대한 반대 입장을 공식 표명한 바 있기 때문이다. 잘 알려진 대로 ICC 회부 및 R2P의 제3기등 적용에 있어서

²⁷⁾ 위의 글, p. 552.

²⁸⁾ COI 상세보고서, para. 1201, footnote 1673; 조정현·장석영, “국제사회의 유엔 북한인권 조사위원회(COI) 권고 이행과 전망,” p. 552.

안보리 상임이사국인 중국의 역할은 매우 중요하며, 중국의 근본적 태도 변화가 발생하지 않는다면 북한 관련 사안에 대한 중국의 거부권 행사 가능성은 매우 높은 것으로 판단된다. 이러한 상황을 고려할 때, 최근 북한인권 문제가 UN 안보리의 공식의제로 채택되었음에도 불구하고, ICC 회부 등 구체적 이행조치가 포함된 관련 결의가 통과되는 것은 당분간 쉽지 않을 것으로 전망된다.²⁹⁾ 또한, 설사 ICC의 관할권 문제가 해결된다고 하더라도 범죄 혐의자의 신병확보 문제는 별도로 해결해야 할 문제로, 관련하여 ICC는 (재판 전 단계와 달리) 정식재판 단계에서는 권속재판을 인정하지 않는다.³⁰⁾

물론 통일 후 통일한국 정부가 로마규정 당사국이거나 당사국이 아니라 하더라도 관련 사건들에 대한 ICC의 관할권을 수락한다면 ICC의 재판관할권은 성립할 수 있을 것이다. 그러나 이 경우에도 일부 국제적 논란의 소지를 차단하기 위해 안보리를 통한 회부도 필요하다면 고려할 수 있을 것이다.

2. UN 임시재판소(*ad hoc* tribunals) 및 혼합재판소(mixed tribunals)

UN 북한인권 COI는 ICC와 함께 구유고 및 르완다 사례와 같은 임시(*ad hoc*) 국제재판소의 설립도 검토하였다. 임시 재판소는 ICC에서와 같은 시간적 제약이 없다는 장점은 있으나 새로 설립하기 위해서는 상당한 시간과 별도의 노력이 필요하며 역시 안보리의 관련 결의가 필요하다는 한계가 있다. 물론 캄보디아의 경우와 같이 UN 총회가 재판소 설립에 일정 정도 역할을 하는 경우도 있으나, 이는 기본적으로 관련국 정부의 요청 내지 동의를 확보되어 UN과의 양자 협정이 체결된 경우이며,

²⁹⁾ 조정현·장석영, 위의 글, p. 552.

³⁰⁾ ICC 로마규정 제63조.

관련국의 동의가 필요 없는 강제조치(enforcement measure)로서의 국제 재판소 설립은 결국 안보리의 역할이 필수적이다.³¹⁾

UN이 직·간접적으로 관여한 임시(특별) 재판소 및 혼합재판소의 설립 및 운영 사례를 검토해 보면, 당사국이 먼저 요청(시에라리온, 캄보디아, 레바논)하여 UN과의 후속 협정을 체결(시에라리온, 캄보디아 / 레바논은 서명은 했으나 비준 실패)하는 경우가 상당수 확인됐으며, 이런 방법이 가능하지 않은 경우 UN 안보리가 직접 개입하거나 안보리가 설립한 과도행정기구를 통해 임시 국제형사재판소나 혼합재판소를 설립하는 경우(구유고, 르완다, 레바논 / 동티모르, 코소보)도 확인되었다. 물론, UN의 요청을 받긴 했으나 본질적으로 국내법원으로서의 역할을 수행하고 있는 경우(보스니아-헤르체고비나)도 있었다.³²⁾

결론적으로, 일국의 심각한 인권침해 상황에 대해 국제적 차원에서 임시(특별) 국제재판소 내지 혼합재판소를 설립하여 형사재판관할권을 행사하기 위해서는, 국가 고유의 주권 영역을 침범하는 것이기 때문에, 기본적으로 해당 국가의 동의(요청)가 존재하거나 또는 국제적으로 유일하게 강제조치를 취할 권한이 있는 UN 안보리의 결정이 수반되어야 할 것이다.³³⁾

혼합재판소의 경우, 현재 시점인 통일 이전에 북한이 이러한 방안을 받아들일 가능성은 희박해 보이며, 다만 향후 통일한국이 여러 형사처벌 방안의 장단점을 잘 분석하여 필요하다면 UN 등 국제사회에 혼합재판소 설립 협조를 요청해야 할 것이다.

31) 조정현·장석영, “국제사회의 유엔 북한인권 조사위원회(COI) 권고 이행과 전망,” pp. 559~600 참조. 이에 대한 보다 자세한 논의는, 장석영·조정현, “국제형사법원의 변화 추세와 전망: 임시재판소(*ad hoc* tribunals)와 혼합재판소(hybrid courts)를 중심으로,” 『경희법학』, 제50권 제3호 (2015. 9.) 참조.

32) 조정현·장석영, 위의 글, p. 559.

33) 위의 글, p. 559.

3. 국내 법원

마지막으로, 개별 국가들이 보편적 관할권(universal jurisdiction)을 원용하여 국내 법원에서 국제범죄에 대한 형사재판을 시도하는 방안을 고려할 수 있다.³⁴⁾ 물론 이는 각국의 국내법에 관련 근거가 구체적으로 있는 경우를 상정한 것이다. 예를 들어, 한국의 경우 ‘국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률’ 제3조 적용범위에서 “대한민국 영역 밖에서 집단살해죄등을 범하고 대한민국영역 안에 있는 외국인에게 적용한다”고 규정하여 보편적 관할권의 적용 가능성을 명시하고 있다.

그러나 실제 외국의 ‘최고위직’에 대한 제3국 국내법원에서의 국제범죄 관련 형사재판은 쉽지 않은 법적 문제가 존재한다. 보편적 관할권과 관련된 논의는 추상적 공감대 형성에도 불구하고 해적 등을 제외하고는 실제 관행이 거의 축적되어 있지 않으며, 이에 대한 반론도 상당수 존재하는 것이 현실이다. 일례로, 과거 벨기에가 국내법(반잔학행위법, 1993~2003)으로 보편적 관할권을 적극적으로 규정했으나, 미국, 콩고민주공화국 등 관련국과의 마찰 등으로 동 법을 폐기한 바도 있다. 관련해서 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ)도 2002년 벨기에 대 콩고민주공화국 체포영장 사건 판결에서 외무부장관의 특권과 면제를 보편적 관할권보다 더욱 강조함으로써,³⁵⁾ 특권과 면제가 일반적으로 인정되는 현직 북한의 최고지도자 등과 관련해서도 보편적 관할권에 근거한 타국의 국내 재판관할권이 인정될 가능성이 거의 없음을 보여주었다. 따라서 보편적 관할권에 근거한 주장은 북한

³⁴⁾ COI 상세보고서, para. 1201 참조.

³⁵⁾ 정인섭, 『신국제법강의: 이론과 사례(제6판)』 (서울: 박영사, 2016), pp. 229~230, 461~464.

의 최고지도자를 겨냥한 경우라면 그 실현 가능성이 크지 않은 것이 사실이다.

다만, 국가를 대표하지 않은 기타 지도층 관련 인사들에 대한 국내적 형사처벌은 이론적으로 불가능하지 않을 것이다. 물론 ICC와 같은 국제재판소의 경우에는 공적 지위와의 무관련성을 로마규정 제27조에 명시함으로써 국가원수 내지 정부수반이라 하더라도 면책될 수 없음을 분명히 하였다. 향후 통일한국의 경우도 필요하다면 북한인권 침해 사안에 대한 국내형사재판을 추진할 수 있을 것이다.

4. 인권침해 책임자에 대한 표적 제재(Targeted Sanctions)

추가적으로, 인권책임 가해자에 대해 형사처벌 이외의 제재 방안 또한 고려할 수 있을 것이다. UN 헌장 제41조에 근거한 비무력적 강제 조치의 일환인 인권침해 가해자 개인에 대한 경제제재 조치는 UN 안보리가 구체적 사안에 대해 자신의 결의로 결정해야 하기 때문에 아직까지는 북한인권 문제와 관련해 구체화되지 못하고 있는 상황이다. 다만, 2016년 3월 북한의 4차 핵실험에 대응해 채택된 안보리 결의 2270호에서는 전문에,³⁶⁾ 그리고 2016년 11월 북한의 5차 핵실험에 대응해 채택된 안보리 결의 2321호에서 본문에,³⁷⁾ 각기 최초로 북한인권 문제가 간접적이거나 포함되어 향후 북한인권 관련 안보리 차원의 제재

³⁶⁾ UN Doc. S/RES/2270 (2 March 2016). 결의 전문에서 북한 주민이 처한 심각한 고난(grave hardship)에 대해 깊은 우려를 표명하였다.

³⁷⁾ UN Doc. S/RES/2321 (30 November 2016), para. 45. 최초로 결의 본문에서, 북한 주민의 고통(grave hardship)에 우려를 표명하고, 주민의 필요가 충족되지 못한 가운데 핵과 미사일 개발을 추구하는 북한을 규탄함과 동시에, 주민의 복지와 존엄성 보장(respecting and ensuring the welfare and inherent dignity of people)의 필요성을 강조하였다. 북한 해외노동자 착취 문제 또한 최초로 결의 본문에 등장하였다(para. 34).

조치가 가능할 수도 있음을 시사하였다.

대신 북핵 등과 관련된 UN 안보리의 제재 결의에 근거 미국 등이 관련 법령을 제정 양자적으로 부과한 구체적 제재조치 중에는 최근 과거에 없던 ‘인권’이 제재의 한 근거로 등장하기 시작했다. 미국은 사상 최초로 2016년 2월 18일 북한을 대상으로 한 대북제재(강화)법(H.R. 757)을 제정하였는데 제재 사유 중에는 인권침해도 포함되어 있었고, 동 법과 행정명령 13687호(2015) 및 13722호(2016)를 근거로 7월 6일 미 재무부는 김정은 국무위원장 등 개인 15명과 기관 8곳의 인권제재 대상을 발표하고 이들에 대한 미국 내 자산동결 및 기부금지, 미국 입국금지 조치 등을 시행하였다. 한국은 아직 유사한 제재조치를 취하지 않고 있는데, 비록 상징적인 조치라 하더라도 이에 대한 검토가 필요해 보인다.

V. 결론

현재 북한인권 상황의 심각성은 국제사회 전체가 공감하는 바이고 이에 대한 다양한 대처 방안들이 제시되고 있다. 이 중 본 논문에서 다룬 북한인권 침해 책임자에 대한 처벌은 분명 가장 공세적인 방안이면서 단기간 내 실현 또한 매우 어려운 방안이기도 하다. 그럼에도 국제사회가 한 목소리로 이러한 형사처벌의 필요성을 끊임없이 강조하고 있는 것은, 광범위하고 체계적으로 인권 침해를 자행하고 있는 북한 정권 및 그 가담자들에 대해 분명한 경고 메시지를 전달하고 향후 유사한 국제범죄의 실행을 예방하기 위한 목적 또한 분명히 내포하고 있을 것이다.

최근 새로이 3대 북한인권 특별보고관으로 아르헨티나 변호사 출신

토마스 오헤아 키타나 전 UN 미얀마인권 특별보고관이 임명되어 2016년 8월 1일부터 공식 업무를 시작하였다. 또한, 9월에는 2016년 인권이사회 북한인권 결의에서 요청한 대로 ‘책임규명을 위한 독립전문가그룹 (group of independent experts on accountability)’에 전 북한인권 COI 위원인 세르비아 출신의 소냐 비세르코와 방글라데시 국적의 사라 후세인 변호사가 임명되어 앞으로 6개월 동안 UN 북한인권 특별보고관과 함께 북한인권 관련 책임규명 방안에 대해 협력하며 임무를 수행하게 된다.

한국에서는 여야합의로 포괄적 내용을 담은 북한인권법이 11년 만에 국회를 통과하여 2016년 3월 3일 제정되었다. 현재 관련 시행령을 제정하여 9월 4일부터 시행 중이다. 물론 이 중 가장 핵심적인 내용은 통일부와 법무부에 각각 북한인권기록센터와 북한인권기록보존소를 설치한 일일 것이다. 이렇게 기록되고 보관된 자료들은 향후 형사재판은 물론 앞에서 논의한 과도기 정의(transitional justice) 차원에서도 매우 중요한 활용 가치가 있을 것으로 기대된다.

북한인권 상황 개선을 위해 그 가해자에 대해 책임을 묻겠다는 국내의에서의 의지의 표명은 예방효과는 물론 실제 불처벌의 관행을 타파하고 정의를 실현하기 위해서도 반드시 필요한 요소이다. 이러한 노력이 실제 결실을 맺기 위해서는 관련 사실관계 확인 작업 강화, 실체법 분석 강화, 그리고 형사절차 관련 분석 강화 및 구체적 활용 전략 마련이 필요할 것이다. 아울러 형사처벌 외의 진실규명, 피해자 구제, 기관개혁 등 기타 과도기 정의 기제들과 어떻게 종합적으로 조화시켜 나갈 것인지에 대해서도 보다 심층적이고 지속적인 연구가 필요한 시점이다.

1

2

3

4

5

참고문헌

1. 단행본

- 김수갑·조정현·백범석. 『한반도에 있어서 과도기 정의 (Transitional Justice)』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 김영석. 『국제형사재판소법강의 (개정판)』. 서울: 법문사, 2014.
- 도경옥 외. 『북한인권백서 2016』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 박기갑·박진아·임예준. 『국제법상 보호책임』. 서울: 삼우사, 2010.
- 윤여상 외. 『과거청산과 통합』. 서울: 북한인권정보센터, 과거청산통합연구원, 2016.
- 이규창·조정현·한동호·박진아. 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 정인섭. 『신국제법강의: 이론과 사례 (제6판)』. 서울: 박영사, 2016.
- 조상제·천진호·류전철·이진국. 『국제형법』. 대구: 준커뮤니케이션즈, 2011.
- 조정현. 『보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에서의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2011.
- Baek Buhm-Suk & Ruti G. Teitel (eds.). *Transitional Justice in Unified Korea*. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

2. 논문 및 발표문

- 김상걸. “인도에 반하는 죄의 상황적 구성요건.” 『국제법학회논총』. 제61권 제1호, 2016. 3.

- 도경욱. “IV. ICC 관할범죄의 해석 및 적용.” 이규창 외. 『북한인권 책임규명 방안과 과제』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 이규창. “북한인권 침해행위에 대한 국제형사재판소 회부 관련 법적 문제와 정책적 고려사항.” 『한반도 통일을 위한 ‘과거청산’의 의의와 과제』. 2016 과거청산통합연구원 세미나 자료집. 2016. 5. 3.
- 조정현. “과도기 정의(Transitional Justice)와 한반도 통일.” 『서울국제법연구』. 제21권 1호, 2014. 6.
- _____. “UN 등 국제사회의 북한인권 대응.” 『북한인권과 남북통합의 공진을 위한 전문가 토론회』. 국민대학교 한반도미래연구원·통일교육위원 서울협의회·서울통일교육센터. 2016. 9. 26.
- 조정현·장석영. “국제사회의 유엔 북한인권 조사위원회(COI) 권고 이행과 전망.” 『홍익법학』. 제15권 제3호, 2014. 9.
- 황성룡. “국제형사법원 로마규정 제7조의 인도에 반한 죄의 정의에 관한 연구.” 고려대학교 대학원 법학과 박사학위논문. 2014. 6.

3. UN 문서

International Criminal Court. “Elements of Crimes.”

“Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People’s Republic of Korea.” UN Doc. A/HRC/25/637. February 2014.

“Report of the detailed findings of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People’s Republic of Korea.” UN Doc. A/HRC/25/CRP.1. 7 February 2014.

UN Doc. S/RES/2270. 2 March 2016.

UN Doc. S/RES/2321. 30 November 2016.

1
2
3
4
5

2

북한인권 개선을 위한 북한인권특별보고관의 역할

- 보고서 작성 활동을 중심으로 -

박진아(경찰대학교 강사)

I. 머리말	29
II. 북한인권특별보고관의 활동 전반에 관한 개설	31
1. 수임(mandate) 내용	31
2. 활동	32
III. 문타폰 보고관 보고서의 주요 내용	35
1. 2005년 보고서	35
2. 2006년 보고서	36
3. 2007년 보고서	36
4. 2008년 보고서	37
5. 2009년 보고서	38
6. 2010년 보고서 - 최종보고서	39
IV. 다루스만 보고관 보고서의 주요 내용	41
1. 2011년 보고서	42
2. 2012년 보고서	42
3. 2013년 보고서	43
4. 2014년 보고서	43
5. 2015년 보고서	44
6. 2016년 보고서	45
IV. 특별보고관 활동의 성과와 시사점	46
1. 특별보고관 활동 전반에 관한 평가	46
2. 시사점	49

I. 머리말

지난 2016년 7월 유엔인권이사회(Human Rights Council, 이하 인권이사회)는 북한에 대한 특별절차(Special Procedures)의 수임자인 ‘북한의 인권상황에 관한 특별보고관’(Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea, 이하 북한인권특별보고관)으로 아르헨티나 출신인 토마스 오헤아 키타나(Tomás Ojea Quintana)를 임명하였다. 그는 2004년 임명된 제1대 보고관인 비딧 문타폰(Vitit Muntarbhorn)과 2010년 임명된 제2대 보고관인 마르주키 다루스만(Marzuki Darusman)을 잇는 세 번째 북한인권특별보고관이다. 2004년 유엔인권위원회(Commission on Human Rights: CHR, 이하 인권위원회(CHR))의 결의로 시작된 북한에 대한 특별절차는 2016년 현재 13년 동안 계속되고 있다.

특별절차는 시민적·정치적·경제적·사회적·문화적 권리 전반을 총괄하는 유엔의 핵심 인권제도로서 특정 국가의 인권상황이나 특정 주제에 관한 인권 침해 상황을 조사·감시·연구 및 공개하는 것과 국제사회와 관련 국가에 조언 및 권고 등의 활동으로 이루어진다. 특별절차는 이러한 활동을 통해 특정 인권 문제를 공론화함으로써 국제사회와 관련 국가가 인권 상황을 개선 및 증진하도록 하는 데 기여한다.

인권위원회(CHR) 당시에 시작된 이 절차는 2006년 인권이사회의 설립 당시 이 절차를 유지하기로 결정함에 따라 인권이사회의 제도 중 하나로 포함되었으며, 2007년 제도구축 결의를 통해 특별절차수임자(Special Procedures Mandate Holder)의 선출과 모든 특별절차의 수임에 관한 재검토가 이뤄졌다. 2007년 제도 구축 이후 꾸준히 새로운 특별 절차의 수임이 이뤄져 2016년 9월 기준, 총 57개(43개 주제, 14개 국가) 특별절차가 진행 중에 있으며, 북한의 인권상황에 관한

특별절차도 이들 중 하나이다.

특별절차는 특별보고관(Special Rapporteur), 사무총장의 특별 대표(Special Representative of the Secretary-General), 독립전문가(Independent Expert)와 같은 독립된 인권전문가에 의해 수행되거나 보통 5명으로 구성된 실무작업반(Working Group)과 같은 단체에 의해서 수행된다. 북한의 인권상황에 관한 특별절차는 특별보고관(Special Rapporteur)의 임명과 수임을 통해 이뤄지고 있다.

특별절차에 관한 위임사항의 핵심은 특별절차수임자가 인권이사회—인권이사회 설립 이전에는 인권위원회(이하 동일)—에 매년 보고서를 제출하는 것이며, 보고서에는 특별절차수임자가 해당 특정 인권 주제 또는 특정 국가의 인권 상황에 대해 수임 기간 동안 조사한 모든 내용과, 인권 상황 개선을 위한 조언과 권고가 포함되어 있다. 이 글은 2004년 북한인권특별보고관이 임명된 이후 두 명의 특별보고관이 각각 6년, 총 12년 동안 활동한 내용을 인권이사회에 제출한 보고서를 중심으로 살펴봄으로써, 이들의 활동이 북한인권의 개선에 미친 영향을 검토하고, 새로 임명된 제3대 보고관인 키타나 보고관의 활동 방향에 대한 시사점을 제시하고자 한다.¹⁾

¹⁾ 북한인권특별보고관의 활동에 대해서는 OHCHR이 마련한 다음의 인터넷 사이트를 통해 확인할 수 있다: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/CountriesManDates/KP/Pages/SRDPRKorea.aspx>>. (검색일: 2016.11.15.).

II. 북한인권특별보고관의 활동 전반에 관한 개설

1. 수임(mandate) 내용

특별절차의 수임 사항은 인권이사회(舊인권위원회)의 결의를 통해 결정하며, 수임자의 임명은 인권이사회 결의에 따라 인권위원회 의장이 임명한다.²⁾ 2004년 인권위원회는 결의 2004/13을 통해 인권위원회 의장이 북한인권특별보고관을 임명할 것을 요청하고, 특별보고관에게는 북한 방문, 북한 국민 및 정부와의 직접 연락 및 북한의 인권상황에 대한 조사와 보고를 요청하였다. 또한 임무 수행을 위해 여러 정부, 비정부기구 및 북한의 인권 상황을 알고 있는 모든 당사자를 포함한 모든 관련 주체로부터, 현장 방문 등을 포함하여, 신뢰할 수 있는 정보를 구하고 받을 것을 요청하였다.³⁾

인권이사회 결의 2004/13에 따라 인권위원회 의장은 2004년 7월 14일, 태국의 비딧 문타폰을 북한인권특별보고관으로 임명하였다.⁴⁾ 이후 북한의 인권상황에 관한 특별절차는 1년마다 수임이 연장되어 2016년 현재까지 계속되고 있다. 일반적으로 특별보고관의 수임은 인권이사의회의 결의에 따라 1년을 임기로 활동하며, 수임이 1년마다 연장되는 것과 마찬가지로 임기를 1년 연장할 수 있으며, 이러한 임기 연장은 최장 6년까지 가능하다. 이러한 절차를 따라 문타폰 보고관은 2004

²⁾ 특별절차는 특별보고관(Special Rapporteur 또는 Independent Expert), 사무총장의 특별 대표(Special Representative of the Secretary-General), 독립전문가(Independent Expert)와 같은 독립된 인권전문가에 의해 수행되거나 보통 5명으로 구성된 실무작업반(Working Group)과 같은 단체에 의해서 수행된다.

³⁾ Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, CHR, 60th, 15/04/2004, E/CN.4/RES/2004/13.

⁴⁾ Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea Note by the Secretariat, 1 September 2004, A/59/316.

년부터 2010년까지 6년간 활동하였으며, 그를 이어 2010년 8월에 임명된 다루스만 보고관은 2010년부터 2016년까지 6년간 활동하였다. 지난 7월에 임명된 키타나 보고관은 현재 1년 임기로 활동 중에 있다.

특별절차수임자의 임명은 인권이사회 결의 5/1⁵⁾과 16/21⁶⁾에 따라 이뤄지며, 전문성, 위임분야에서의 경험, 독립성, 공정성, 인적 고결성, 객관성을 기준으로 하여 임명된다. 아무래도 제도의 특성상 수임을 맡은 개인의 역량과 독립성에 크게 의존할 수밖에 없다. 인권이사회는 이러한 점을 보완하기 위해 2007년 6월 인권이사회는 특별절차수임자를 위한 행동규범을 담은 결의(Resolution 5/2, Code of Conduct for special procedures mandate holders)를 채택한 바 있다.

2. 활동

가. 보고서 작성

특별절차 활동의 핵심은 해당 사안에 대한 조사와 보고서 작성이다. 인권이사회(舊인권위원회)는 결의를 통해 북한인권특별보고관에게 북한의 인권 상황과 북한 정부가 국제인권법상의 의무를 준수하는지 여부에 대해 조사하고 인권이사회와 유엔에 보고서를 제출할 것을 요청하고 있다. 북한인권특별보고관은 지금까지 매년 인권이사회(舊인권위원회)⁷⁾와 유엔총회⁸⁾에 각각 한 차례씩 보고서를 제출하였다.

⁵⁾ “Follow-up to Human Rights council resolution 5/1” (27 September 2007), UN Doc. A/HRC/6/22 (14 April 2008).

⁶⁾ “Review of the work and functioning of the Human Rights council”(25 March 2011), UN Doc. A/HRC/RES/16/21 (12 April 2011).

⁷⁾ 문타폰 보고관이 인권이사회(舊인권위원회)에 제출한 보고서는 다음과 같다: CHR, 61st 10/01/2005, E/CN.4/2005/34; CHR, 62nd, 23/01/2006, E/CN.4/2006/35; HRC, 4th, 07/02/2007, A/HRC/4/15; HRC, 7th, 15/02/2008, A/HRC/7/20; HRC, 10th, 24/02/2009, A/HRC/10/18; HRC, 13th, 17/02/2010, A/HRC/13/47. 마르주

나. 국가 방문과 조사

특별절차에서 해당 인권 사안에 관한 조사와 보고서의 작성을 위해서는 현장 방문이나 정보의 제공 등 관련 국가의 협조가 절대적이다. 특별절차수입자는 국가의 방문 허용(초대, invitation)이 있을 때, 해당 국가를 방문하여 국내적 차원의 인권 상황을 조사할 수 있다. 특별절차의 국가 방문 및 조사에 대한 국가의 협조 의무는 국가별정례인권검토(Universal Periodic Review: UPR) 과정에서도 자주 다루어지는 만큼 다른 국가의 발언이나 인권이사회의 권고를 통해 관련 국가의 협조를 도모할 수 있다.⁹⁾

인권위원회(CHR)와 인권이사회는 결의를 통해 특별보고관이 북한을 방문하여 북한 국민 및 정부와 직접 연락하여 북한의 인권 상황을 조사하고 보고할 것을 요청하였으며,¹⁰⁾ 또한 임무를 수행함에 있어

키 보고관이 인권이사회에 제출한 보고서는 다음과 같다: HRC, 16th, 21/02/2011, A/HRC/16/58; HRC, 19th, 13/02/2012, A/HRC/19/65; HRC, 2nd, 01/02/2013, A/HRC/22/57; HRC, 26th, 13/06/2014, A/HRC/26/43; HRC, 28th, 17/03/2015, A/HRC/28/71; HRC, 31st, 19/01/2016, A/HRC/31/70.

⁸⁾ 문타폰 보고관이 유엔총회에 제출한 보고서는 다음과 같다: GA, 60th, 29/08/2005, A/60/306; GA, 61st, 15/09/2006, A/61/349; GA, 62nd, 15/08/2007, A/62/264; GA, 63rd, 22/08/2008, A/63/322, GA, 64th, 04/08/2009, A/64/224. 마르주키 보고관이 유엔총회에 제출한 보고서는 다음과 같다: GA, 65th, 14/09/2010, A/65/364; GA, 66th, 24/08/2011, A/66/32; GA, 67th, 13/09/2012, A/67/370; GA, 68th, 14/08/2013, A/68/319; GA, 69th, 24/10/2014, A/69/548; GA, 70th, 8/09/2015, A/70/362; GA, 71st, 26/09/2016, A/71/402.

⁹⁾ 2011년 ‘유엔인권이사회 재검토’(Review of the Human Rights Council) 과정에서 인권이사회 이사국의 자격요건 중 하나로 특별절차에 대한 국가의 협조 의무가 거론되었으나 결국 채택되지는 않았다. 박진아, “유엔인권이사회의 성과와 과제—2011년 ‘유엔인권이사회 재검토’(Review of the Human Rights Council) 논의를 중심으로,” 『안암법학』, 통권 제40호 (2013.1.), p. 238.

¹⁰⁾ Situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea, CHR, 60th, 15/04/2004, E/CN.4/RES/2004/13, para. 6. 2004년 이후 1년 마다 수입을 연장하였으며, 가장 최근의 특별절차 연장 결의는 〈HRC resolution A/HRC/31/L.25〉이다.

현장방문을 통해 북한 정부, 비정부기구 및 이 인권 사안에 대해 알고 있는 다른 회원국을 포함한 모든 관련자로부터 신뢰할 수 있고 믿을 수 있는 정보를 찾거나 전달 받을 것을 요청하였다.¹¹⁾

문타폰 보고관과 다르스만 보고관은 재임기간동안 북한에 대해 수차례 국가 방문을 요청하였으나, 북한은 지금까지 단 한 차례도 방문을 허용한 적이 없다. 북한인권특별보고관은 그동안 한국, 일본, 중국, 몽골, 태국 등 관련국을 방문하여, 북한의 인권 상황에 대해 조사하였다.¹²⁾ 유엔에서 특별절차가 시작된 이래 특별절차의 임무 수행을 위해 유엔회원국 194개국 중 현장방문 요청도 없었으며 방문하지 않은 국가는 총 14개국이고, 국가방문을 요청하였으나 방문하지 못한 국가는 총 12개국이며, 북한도 그 국가들 중 하나이다.¹³⁾

다. 통보(communications) 발송

대부분의 특별절차는 인권침해에 대한 특정 주장을 포함한 정보를 수신하고 해당 정부에 증명을 요청하는 긴급호소나 주장을 담은 서신을 발송하는 활동을 하고 있다. 북한인권특별보고관 역시 보고서를 준비하는 일에 덧붙여, 북한 당국에 수차례 통보서를 발송했으나, 북한 당국은 통보서의 내용들을 무시하며 계속 불응해왔다.

¹¹⁾ Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, CHR, 60th, 15/04/2004, E/CN.4/RES/2004/13, para. 7.

¹²⁾ 북한인권특별보고관의 국가 방문에 관한 정보와 관련 보고서는 다음 사이트에서 확인할 수 있다: <http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewCountryVisits.aspx?Lang=en&country=PRK> (검색일: 2016.11.15.).

¹³⁾ Report of the twenty-second annual meeting of special rapporteurs/representatives, independent experts and working groups of the special procedures of the Human Rights Council (Geneva, 8 to 12 June 2015), including updated information on the special procedures, Note by the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/31/39, 17 February 2016, A/HRC/31/39, 17 February 2016, p. 32.

III. 문타폰 보고관 보고서의 주요 내용

문타폰 보고관은 2004년 7월 임기를 시작하여 2010년 7월 임기를 마칠 때까지 인권위원회 및 인권이사회에 매년 1차례씩 6번의 보고서를 제출하였으며, 유엔 총회에도 5차례 보고서를 제출하였다. 이하에서는 인권이사회에 제출한 보고서의 주요 내용을 순서대로 살펴본다.

1. 2005년 보고서¹⁴⁾

동 보고서는 북한의 인권 상황을 크게 건설적인 측면과 중대한 문제점으로 나누어서 설명하고 있다. 먼저 건설적인 측면은 첫째, 북한이 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약, 아동권리협약 그리고 여성차별철폐협약의 당사국으로서 해당 조약 기구에 국가보고서를 제출하였다는 점, 둘째, 북한이 북한의 인권 상황을 평가하기 위해 인권활동가를 파견하는 것을 간헐적으로 허용했으며, 특히 2004년 아동권리위원회 위원들의 국가 방문을 허용하였다는 점, 셋째, 다양한 유엔 인권기관들이 북한에서 다양한 활동을 하고 있다는 점, 넷째, 북한과 다른 국가의 관계가 개선되고 있다는 점, 다섯째, 북한이 다른 여러 국가들과 마찬가지로 헌법과 같은 인권의 증진 및 보호를 위한 법적·행정적 기반을 갖추고 있다는 점 등을 꼽았다.

중대한 문제점으로는 식량권과 생명권, 인간의 안전 보장, 인도적 대우, 차별금지 및 재판받을 권리, 안전에 대한 권리, 이동의 자유 및 강제실종자와 연관된 사람의 보호, 집회와 종교의 자유, 여성과 아동을 포함하여 특정 개인 및 집단의 권리 등에 대해 우려를 표하였다. 요약하

¹⁴⁾ CHR, 61st, 10/01/2005, E/CN.4/2005/34.

면, 북한은 최근 몇 십년동안 건설적인 발전이 있었으나, 여기에는 인권의 이행 과정에서 불일치와 위반이 있었다고 평가하면서, 즉각적으로 위반을 중지하고 구제조치를 취할 것을 촉구하였다. 마지막으로 북한과 다른 유엔 회원국에 다양한 권고를 제시하였다.

2. 2006년 보고서¹⁵⁾

이 보고서는 인권위원회 결의 2005/11에 따라 제출한 것으로, 특히 2005년 하반기를 대상으로 한다. 보고서는 먼저 북한은 여러 인권 조약의 당사국이며, 형법 등 국내 주요 법을 개정하는 등 조약 감시 기구에 협력하고 있다는 점을 환영하면서 여전히 인권에 대한 인식과 인권의 실질적인 이행 사이에 큰 간격이 있다는 점을 지적하면서, 여전히 인권의 이행 과정에서 불일치와 위반이 존재하고 있다는 점에 크게 우려를 표하였다.

이번 보고서는 북한의 식량권, 생명권, 안전에 관한 권리, 인도적 대우, 이동의 자유, 비호 및 난민의 보호, 정치적 권리, 자결권, 표현의 자유, 집회의 자유 및 종교의 자유가 도전받고 있다고 지적하였다. 특히 동 보고서는 여성에 대한 폭력을 포함한 여성의 권리의 우려, 아동의 권리, 노인의 권리, 장애인의 권리, 소수 민족의 문제 등에 관해 우려를 나타냈다.

3. 2007년 보고서¹⁶⁾

이 보고서는 인권이사회 결정(decision) 1/102에 따라 제출된 것으

¹⁵⁾ CHR, 62nd, 23/01/2006, E/CN.4/2006/35.

¹⁶⁾ HRC, 4th, 07/02/2007, A/HRC/4/15.

로, 특별절차 이후 처음으로 인권과 기본적 자유를 보호할 국가의 책임을 언급하였다. 보고서는 북한의 인권 현황을 볼 때, 여러 분야에서 수많은 핵심 위반이 발생하고 있다고 지적하였다. 특히 생존이라는 측면에서, 식량 및 영양에 관한 권리와 자유, 안전에 관한 권리, 인도적 대우, 재판받을 권리, 비호, 난민 관련 권리, 취약계층 및 특정 집단의 권리 등, 기존 보고서에서 비판하였던 인권 침해와 위반에 대해 다시 설명하면서, 국가가 이러한 인권과 기본적 자유를 보호할 책임이 있다고 언급하였다.

보고서는 북한의 인권 증진 및 보호를 위한 상황이 2006년 북한의 미사일 및 핵 실험으로 인하여 크게 훼손되었다는 점을 지적하면서, 현재까지 북한 당국이 특별보고관의 협력 요청을 거부하고 있는 사실에 대해서 유감을 표하였다. 이 보고서는 또한 일본, 한국 및 몽골에 대한 현장 방문을 통해 얻은 정보를 제공한다.

4. 2008년 보고서¹⁷⁾

이 보고서는 2007년부터 2008년 초까지 북한인권 상황을 다루고 있다. 동 보고서는 북한이 이 기간 동안 핵 문제 관련하여 종종 뉴스에 등장하였는데, 이 문제는 중국, 북한, 일본, 한국, 러시아 및 미국이 참여하는 6자회담하에서 다뤄졌으며, 이 회담은 또한 인권 문제를 다루는 통로를 제공하였다고 평가했다.

문타폰 보고관은 북한의 인권 상황이 주요 분야에 있어서 아직도 매우 심각한 상태라고 지적하면서, 특히 ① 불공평(inequity)의 측면에서 인권과 개발과정의 문제, ② 불균형(disparity)의 측면에서 식량 및

¹⁷⁾ HRC, 7th, 15/02/2008, A/HRC/7/20.

기타 필수품에 대한 접근권의 문제, ③ 불안전(insecurity)의 측면에서 권리와 자유의 문제, ④ 불이동성(immobility)의 측면에서 이동 및 망명의 문제, ⑤ 불평등(inequality)의 측면에서 여성, 아동 등 특별 관심계층의 문제, ⑥ 미처벌(impunity)의 측면에서 폭력 및 침해의 결과 등에 관한 북한의 인권 상황을 조사하였다.

동 보고서는 북한 내 인권 침해 요인을 해소하기 위해서는 특정 침해 사례 중심의 접근도 필요하지만, 국제사회와의 협력 시스템을 구축하여 인권침해를 야기하는 전반적인 사회구조를 변화시킬 필요가 있다고 지적하였다.

5. 2009년 보고서¹⁸⁾

이 보고서는 북한의 인권 침해가 광범위하게 발생하고 있다는 점을 지적하면서 이 사태에 국내적 및 국제적 차원을 포함한 모든 수준에서 긴급한 관심을 요구한다고 평가하였다. 특히 식량 및 기타 기본적인 생필품, 개인의 안전, 기본적 권리, 비호 및 이주 문제와 관련하여 위법이 만연하고 있다는 점에 우려를 표하였다.

보고관은 북한의 비극은 특정 집단의 경우 더 큰 침해가능성에 처해 있고, 북한의 고위층이 국민 대다수에게 피해를 주고 희생시키면서 생존을 추구하며, 이러한 위법을 용인하는 상황 뒤에 숨어 처벌받지 않는 데 있다고 비판하였다. 따라서 인권 침해를 예방하고, 인권을 좀 더 효과적으로 보장하기 위하여, 이들을 좀 더 효과적으로 지원하고, 절대국가와 이를 사유화하는 사람들의 문제와 관련하여서는 좀 더 많은 국민이 참여할 수 있도록 해야 한다고 지적했다.

¹⁸⁾ HRC, 10th, 24/02/2009, A/HRC/10/18

동 보고서는 특히 북한과 국제사회에 단기 및 장기 조치를 제안하고 있다. 단기 조치로 식량 및 기타 기본적인 생필품에 대해 효과적인 공급과 접근을 보장하고, 사람들이 자신의 기본적 필요를 국가의 개입 없이 충족시키기 위한 경제활동을 수행할 수 있도록 해야 한다고 설명했다. 해외에 피난처를 찾다가 자국으로 송환된 사람에 대한 처벌을 종식시키고 공개처형과 학대 및 기본적 권리와 자유의 침해를 종식시키며, 북한이 납치한 외국인 문제를 효과적으로 해결하기 위해 협력하고, 특별보고관의 권고에 대해 건설적으로 대응할 것을 요구하였다.

장기 조치로는 북한이 국민의 참여를 확대하고, 국제 인권 기준을 준수하기 위한 개혁을 실시함으로써 국가 체제를 현대화하려고 노력해야 한다고 말하면서, ‘국민 우선’ 정책에 입각하여 공평한 개발 조치를 수립하고 군사 예산을 포함한 국가 예산을 사회 부분에 재할당할 하고, 보다 광범위하게 식량안보 관련 조치를 취하며, 만연된 감시 및 정보 체계를 해체함으로써 개인의 안전과 자유를 보장하고, 사법 및 형벌 체계를 개혁하고 법의 지배를 준수할 것을 주장하였다.

동 보고서는 국제사회가 이와 관련하여 능동적인 조치를 취하고, 수백만의 무고한 주민에 대해 끔찍한 고통을 야기하는 광범위하고 조직적인 위반과 침해에 대한 북한 정부의 책임을 고려하면서, 북한 주민의 보호를 위해 통합적인 접근 방법을 취할 것을 요청하였다.

6. 2010년 보고서 - 최종보고서¹⁹⁾

이 보고서는 문타폰 보고관이 6년의 활동을 마치며 유엔인권이사회에 제출하는 최종보고서이다. 보고서는 부분적으로 그의 활동 전반에

¹⁹⁾ HRC, 13th, 17/02/2010, A/HRC/13/47.

대해 회고하며, 그 동안의 진전사항들을 검토하고, 2006년 후반기부터 2010년 초까지의 북한인권 상황에 대한 최신 정보를 제공하며, 앞으로의 전망에 대해 언급하고 있다.

문타폰 보고관은 북한인권 상황의 복합적인 독특성과 풍부한 이례성에 비추어볼 때, 북한의 인권 상황은 그 자체로서 독특한 유형에 해당한다고 설명했다. 즉, 조사를 통해 참혹하고 끔찍한 인권 침해 사실이 수도 없이 많이 드러났음을 지적하였다. 자국의 인권 상황에 대해 북한은 지금까지 주로 정기적인 법률 개정 사실에 대한 답변만 해왔다. 중요한 것은 형식주의가 아니라 법이 어떻게 적용되고, 일반주민들이 자신의 권리를 얼마나 향유하며, 일상적인 필요를 충족할 수 있는지에 있다고 보고관은 비판하였다. 한편, 국제사회는 다양한 유엔 결의를 통해 북한 권력층이 책임을 다하지 못했음을 지적하였으며, 이들 결의에 근거하여 북한의 인권 문제에 대응하고 있다고 설명한다. 그럼에도 불구하고 여전히 북한주민의 고통은 계속되고 있다고 지적하였다.

보고관은 국내의 권력층이 주민들에게 희망과 보호를 제공해 줄 수 없거나 그렇게 할 의지가 없다면 국제공동체가 이를 대신해야 한다고 주장했다. 따라서 보고관은 국제 체제, 특히 유엔과 그 산하기구들이 좀 더 협조적인 방식으로 행동하도록 포괄적으로 동원하는 것이 필수적이라고 설명하면서 이를 위해 북한 당국에 장려책과 억제책을 모두 사용하는 것에 대해 긍정적인 입장을 표하였다. 그리고 그 성패는 북한주민들의 곤경이 더 이상 연장되지는 않을 것임을 분명히 하는 국제적 리더십과 의지, 공약의 여부에 상당 부분 달려 있다고 보았다. 보고관은 북한 내 인권상황이 국경 밖까지 영향을 미치는 뚜렷한 파급 효과를 지니고 있음을 감안할 때, 이러한 여파에 대처하고 있는 국가들의 인도적 조치 사례들은 중요하다고 지적하면서 이를 매우 환영하였다. 같은 맥락에서 현재 교착 상태에 있는 북한에 대한 비핵화를 지원하는 6자회

담의 재개 또한 북한 내 인권환경의 개선 공간을 마련해주는 추가적인 기회가 될 것이라고 보았다.

보고관은 끝으로 북한이 특히 다른 무엇보다도 다음의 조치를 취해야 한다고 주장하였다. 지원을 필요로 하는 사람들에게 식량 및 기초 생필품을 효과적으로 제공하고 이에 접근할 수 있도록 보장할 것, 왜곡된 식량분배 패턴을 바로 잡을 것, 이 문제에 관하여 유엔기구 및 기타 인도주의적 행위자들과 건설적으로 협력할 것, 주민들이 국가의 간섭 없이 자신들의 기초적 수요를 충족하고 생계를 보충할 수 있도록 경제 활동의 수행을 가능하게 할 것, 사형 처벌의 유예 제도를 채택할 것, 공개처형과 신체적 안전에 반하는 박해, 권리와 자유에 대한 그 밖의 침해 행위들을 종식시킬 것, 해외에서 피난처를 찾다가 북한으로 송환된 사람들에 대한 처벌을 종식시킬 것, 북한에 의한 외국인 납치문제와 한국전쟁으로 인한 결과들을 포함하여 북한 내에 공포의 족쇄로 작용하고 있는 문제들을 해결하기 위하여 효과적으로 협력할 것, 그리고 특별보고관의 권고사항들에 대해 건설적으로 응답할 것 등이다. 본 보고서에는 이전 보고서와 마찬가지로 국제공동체에 대한 권고사항들과 함께, 취해야 할 여러 가지 장기적인 조치들 또한 언급되어 있다.

IV. 다루스만 보고관 보고서의 주요 내용

다루스만 보고관은 2010년 8월 임기를 시작하여 2016년 7월 임기를 마칠 때까지 인권위원회 및 인권이사회에 매년 1차례씩 6번의 보고서를 제출하였으며, 유엔 총회에도 6차례 보고서를 제출하였다. 이하에서는 인권이사회에 제출한 보고서의 주요 내용을 순서대로 살펴본다.

1

2

3

4

5

1. 2011년 보고서²⁰⁾

동 보고서는 다루스만 보고관이 인권이사회에 제출하는 첫 번째 보고서로 2010년 하반기와 2011년 초반을 다루고 있다. 이 보고서는 북한의 경제적, 사회적, 문화적, 시민적 및 정치적 권리를 다루며, 북한의 인권 상황이 지속적으로 악화되고 있음을 강조하였다. 이 보고서는 북한의 자국민 인권보호의 필요성을 상기하면서 특히 이동의 자유, 표현의 자유, 사형제도, 고문 및 잔인하고 비인간적인 처우에 초점을 맞추었다. 보고관은 지역의 평화와 안정을 포함한 광범위한 사안을 다루기 위한 노력의 일환으로 6자회담을 재개할 것과 인권증진을 위한 환경을 조성할 것을 요청하였다.

2. 2012년 보고서²¹⁾

이 보고서는 2011년 9월부터 2012년 1월까지의 기간을 다루었다. 이 기간 동안 북한의 인권과 인도주의적 상황은 계속 악화되었고, 김정은은 아버지의 지위를 물려받아 북한의 새 지도자가 되었다. 이 보고서의 주요 내용으로는 이산가족 문제, 식량 및 경제상황과 식량권에 대한 영향, 적법절차, 사형제도, 사면조항, 외국인 납치, 오길남 사례, 비호 신청인의 보호 등이다. 보고관은 보고서 작성을 위해 2011년 한국과 일본을 방문했으며, 현장 방문을 통해 얻은 정보와 결과를 보고서에 담았다.²²⁾

²⁰⁾ HRC, 16th, 21/02/2011, A/HRC/16/58.

²¹⁾ HRC, 19th, 13/02/2012, A/HRC/19/65.

²²⁾ 2011년 2012년 보고서에 대한 비교 분석은 다음의 글에서 자세히 다루고 있다: 이금순·한동호, 『통일정세분석』 최근 국제사회의 북한인권 논의동향』 (서울: 통일연구원, 2012.6.).

3. 2013년 보고서²³⁾

다루스만 보고관은 2012년 11월 유엔총회 제3위원회에서 성명을 통해, 유엔회원국과 국제공동체가 지난 8년간 북한의 인권 상황에 대해 특별보고관과 사무총장이 제출한 보고서를 종합적으로 검토해줄 것을 요청하면서, 사실조사를 위해 좀 더 구체적인 메커니즘을 마련할 것을 언급한 바 있다. 이 보고서는 2004년부터 북한의 인권 상황에 관한 문서와 결의를 포괄적으로 검토하고 있다.

2004년부터 지금까지 북한의 인권 상황에 대한 유엔사무총장 및 특별보고관의 보고서 총 22건과 유엔총회 및 그 보조기관이 채택한 16건의 결의 외에도 보편적 정례검토(UPR) 관련 문서, 인권조약기구의 최종 견해, 이 기간 동안 북한과 관련하여 자의적 구금에 관한 실무반과 강제적 또는 비자발적 실종에 관한 실무반이 채택한 의견 등을 검토하였다. 이러한 검토를 통해, 보고관은 ① 식량권, ② 정치범 수용소, ③ 고문과 비인간적 대우, ④ 임의구금, ⑤ 차별, ⑥ 표현의 자유, ⑦ 생명권, ⑧ 이동의 자유, ⑨ 외국인 납치를 포함한 강제실종 등 9가지 기본 위반 유형을 확인하였다. 다루스만 보고관은 동 보고서를 통해 북한의 중대하고 조직적이며 광범위한 인권침해 행위에 대해 조사하고 기록하기 위해 적합한 재원을 가진 조사기구를 설립할 것을 요구하였다.

4. 2014년 보고서²⁴⁾

이 보고서는 북한인권조사위원회의 보고서가 나온 이후에 제출된 것으로, 동 보고서에서 다루스만 보고관은 북한인권조사위원회의 조사

²³⁾ HRC, 2nd, 01/02/2013, A/HRC/22/57.

²⁴⁾ HRC, 26th, 13/06/2014, A/HRC/26/43.

결과와 권고를 토대로 자신의 임무를 수행하기 위해 취해야 할 방향에 대해 말하고 있다. 이러한 의미에서 이 보고서는 북한의 인권 상황을 정기적으로 갱신한 것이 아니라 앞으로 나아갈 방향을 제시한다고 설명한다. 다르스만 보고관은 10년을 넘게 북한인권 상황을 다루온 인권 이사회의 노력이 이제 한 페이지를 넘겼다고 평가했다. 그는 이번 조사위원회의 조사결과와 국제법적 합의와 국제공동체의 보호책임을 강조하였다. 그는 국제공동체가 국제법에 따라 인권을 최우선으로 하여, 중대한 인권 침해를 중지하기 위해, 책임을 확보하기 위한 즉각적이고 공정한 조치를 시작해야 하며, 보호책임을 이행해야 한다고 주장하였다.

5. 2015년 보고서²⁵⁾

이 보고서는 2014년 한 해 동안 북한의 인권 상황에 대한 최근의 발전 상황을 반영하고 있다. 북한 당국은 2014년 초기 유엔인권시스템 및 양자 대화 상대와의 협력의 증진을 환영하는 제스처를 몇 차례 보였지만 결국은 지속되지 못하고 결실을 맺지 못했다고 설명했다.

이 보고서는 북한인권조사위원회의 권고에 따라 국제 납치 문제, 강제 실종 및 이와 관련된 사안을 다루는 것을 목표로 하는 멀티트랙 전략을 개발하는 것에 중점을 주고 있다. 보고관은 이러한 전략을 통해 국제무대에서 이 문제들에 대한 추진력과 가시성을 유지하고, 북한 당국이 이 문제를 해결함으로써 희생자와 그 가족 및 국제공동체를 만족시키도록 지속적이고 집중적인 압력을 유지해야 한다고 설명하였다. 보고관은 이 전략을 이행하는 데 있어 모든 이해관계자들에 대한

²⁵⁾ HRC, 28th, 17/03/2015, A/HRC/28/71.

지원이 가장 중요하다고 주장하였다. 보고관은 멀티트랙 전략으로 ① 국제 납치와 강제 실종의 종합 매핑 작업, ② 안전보장이사회의 지속적인 행동, ③ 인권이사회와 총회의 지속적인 행동, ④ 향후 ‘북한인권 콘택트 그룹’(Human rights contact group)의 표적 행동, ⑤ 실종자에 관한 국제회의, ⑥ 국제 시민 사회 연합의 적극적인 역할, ⑦ 커뮤니케이션, 옹호 및 홍보 활동, ⑧ 지역메커니즘의 적극적인 역할, ⑨ 유엔 인권기구의 지속적인 활용(현장기반 메커니즘과 조약기반 메커니즘), ⑩ 국제 납치와 강제 실종 행동의 중단과 책임 등을 제시하였다.

6. 2016년 보고서²⁶⁾

이 보고서는 북한인권조사위원회가 북한이 인도에 반하는 범죄(Crimes against humanity)를 저지른 사실을 확인한 지 2년이 지난 지금의 상황에 대해 언급하고 있다. 보고관은 유감스럽게도 북한의 인권 상황은 개선되지 않았으며, 인도에 반하는 범죄는 앞으로도 계속 될 것으로 보인다고 평가하면서, 그럼에도 불구하고 한반도의 상황은 북한과 남한 간의 대화와 상호 교류가 증가함에 따라 개선되고 있는 것으로 보인다고 설명했다. 적어도 남한 내에서는 한반도의 미래에 대한 공식적인 논의가 이뤄지고 있다고 보았다.

보고관은 이 보고서에서 인도에 관한 범죄에 대한 책임을 어떻게 보장해야 하는지를 설명한다. 보고관은 “국제범죄에 책임이 있는 자들에 대하여 형사관할권을 행사함이 모든 국가의 의무”라고 명시한 국제형사재판소 로마규정의 전문을 인용하면서, ‘기소할 책임’(Responsibility to prosecute)에 대해 강조하고, 국제사회가 대담한 조치를 취할 것을

²⁶⁾ HRC, 31st, 19/01/2016, A/HRC/31/70.

촉구하였다. 보고관은 권고를 통해 북한의 인권 침해 책임자들에 대한 책임을 확보하기 위한 구체적인 조치를 취하기 위한 방법의 하나로 안전보장이사회가 북한인권 상황을 국제형사재판소에 회부하는 것을 제시하였다.

V. 특별보고관 활동의 성과와 시사점

1. 특별보고관 활동 전반에 관한 평가

제1대 특별보고관인 문타폰 보고관과 제2대 특별보고관인 다루스만 보고관의 활동의 특징을 크게 비교해본다면 문타폰 보고관은 북한의 인권 침해 상황의 구체적인 내용을 밝히는 데 주력하였고, 다루스만 보고관은 북한의 인권 침해 상황의 내용을 밝히는 데에서 한 걸음 나아가 인권 침해 책임자에게 책임을 묻기 위한 구체적인 방안을 마련하는 데 주력하였다.

구체적으로 문타폰 보고관은 보고서를 통해, 특히 북한주민의 식량 및 기초 생필품의 부족, 의료와 교육 기반의 약화, 사형 문제, 공개처형과 신체적 안전에 반하는 박해, 권리와 자유에 대한 침해, 여성·아동 및 장애인과 같은 특정 집단의 인권 침해 취약성의 문제, 강제송환의 문제, 외국인 납치 등에 관한 북한의 상황을 자세히 서술하였다. 문타폰 보고관은 특히 마지막 보고서에서 북한의 인권침해에 대한 책임의 문제를 언급하면서, 북한에서 발생한 일들과 가장 밀접한 관련이 있는 국제적 범죄는 인도에 반하는 범죄이고, 북한이 국제형사재판소의 당사국이 아닌 상황에서 재판소의 관할권 행사에 필요한 전제 조건 등을 검토할 필요가 있음을 언급하였다.

한편, 다루스만 보고관은 초기 보고서부터 북한의 인권 상황에 대한 북한과 국제공동의 책임을 강조하면서 책임을 이행하기 위한 구체적인 조치를 제시하였다. 특히 그의 보고 활동은 북한인권조사위원회의 신설과 동 조사위원회의 2014년 2월 보고서²⁷⁾ 작성에 기여하였다. 다루스만 보고관은 2013년 2월 1일에 인권이사회에 제출한 보고서에서 북한인권 상황에 관한 조사기구 설립의 필요성을 주장하였고, 인권이사회는 동년 3월 21일 제22차 회기에서 47개 이사국들의 표결 없는 합의로 북한에 대한 인권조사위원회(COI: Commission of Inquiry)의 설립을 결정하는 결의 22/13호를 채택하였다.²⁸⁾ 조사위원회의 임무는 인권이사회 결의 22/13호 제5항에 명시되어 있으며, 동 항은 다루스만 보고관의 2013년 보고서 제31항을 구체적으로 언급하고 있다. 그 내용은 앞서 다루스만 보고관의 2013년 보고서에서 제시한 9개의 기본 위반 유형에 관한 것이며, 이 유형은 조사위원회의 조사활동의 기본 틀이 되었다. 조사위원회는 두 개의 항을 고려하여, 북한의 조직적이며 광범위하고 중대한 인권침해를 조사할 임무를 부여받았다.

다루스만 보고관은 또한 북한인권조사위원회의 조사 위원 3명 중 한 명으로 임명되어 활동하였다. 2013년 5월 7일 인권이사회 의장은 북한인권조사위원회의 조사 위원으로 마이클 커비(Michael Kirby), 소냐 비세르코(Sonja Biserko)와 함께 다루스만 보고관을 지명하였고, 이들은 같은 해 6월부터 활동을 시작하여 2014년 2월 7일 서면보고서(written report)를 제출하였고, 제25차 인권이사회 회기에서 보고서를 최종 발표하였다. 이들은 조사위원회 위원으로서 전문적인 역량에 기반하여 독립성을 가지고 활동하였다.

²⁷⁾ Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea, HRC, 28th, 07/02/2004, A/HRC/25/63.

²⁸⁾ HRC, 22nd, 18/03/2013, A/HRC/22/L.19.

1
2
3
4
5

북한인권조사위원회는 북한에서 중대하고 조직적이며 광범위한 인권침해가 자행되어 왔으며, 이러한 인권침해는 인도에 반하는 범죄에 해당한다는 결론을 내놓았다. 또한 북한정부가 자국민을 보호하지 못하는 것에 대해 국제사회는 보호할 책임(responsibility to protect)이 있음을 인정해야 하고, 유엔은 북한에서 인도에 반하는 범죄를 저지른 주요 가해자들에게 책임을 엄중히 물을 수 있어야 하며 이 목적을 달성하기 위한 방법으로, 안전보장이사회가 북한의 상황을 국제형사재판소에 회부하는 방안과 유엔이 특별재판소를 설립하는 방안 등을 제시하였다. 다루스만 보고관은 조사위원회의 보고서 발표 이후의 특별보고관 보고서를 통해 조사위원회의 조사 결과를 토대로 인도에 관한 범죄에 대한 책임을 어떻게 확보해야 할지에 대한 구체적인 방법을 제시하였으며, 그 중 하나로 북한의 인권 상황을 안전보장이사회가 국제형사재판소에 회부하는 것을 들었다.²⁹⁾

북한인권특별보고관의 보고서 및 북한인권조사위원회의 보고서는 유엔총회와 안전보장이사회의 내에서의 북한에 관한 논의에도 영향을 주었다. 유엔총회는 2005년 제60차 회기부터 제71차 회기까지 매년 북한의 인권 상황에 대한 결의를 채택하였는데, 북한인권조사위원회의 보고서가 나온 이후인 제69차 결의에서는 북한의 인권 상황을 국제형사재판소에 회부하는 방안을 제시하였으며,³⁰⁾ 제70차³¹⁾ 및 제71차³²⁾ 회기에서도 이를 반복적으로 언급하였다. 안전보장이사회에서도 2014년 12월 처음으로 북한상황이 의제(agenda)로 채택되었고, 2015년과 2016년에도 채택되었다.

²⁹⁾ HRC, 31st, 19/01/2016, A/HRC/31/70.

³⁰⁾ UN GA, A/RES/69/188.

³¹⁾ UN GA, A/RES/70/172.

³²⁾ UN GA, A/RES/71/202.

2. 시사점

2004년 북한의 인권 상황에 관해 특별절차가 시작된 지 햇수로 13년이 지난 지금, 북한의 인권 상황은 거의 변화가 없으며, 특별보고관들의 보고서 내용만 놓고 보자면 오히려 점점 더 악화되고 있는 상황이다. 단순히 이를 놓고 특별보고관이 북한인권의 개선에 긍정적인 역할을 하지 못하고 있다고 평가함으로써 특별절차로서 북한인권특별보고관 제도의 무효성을 주장하는 것은 지나치다. 특별보고관의 역할은 북한 인권 상황을 국제사회에 알림으로써 이를 공론화시키고, 이를 통해 인권 상황 개선에 노력해야 하는 것은 북한과 국제사회이기 때문이다. 특별보고관의 역할과 가치는 일차적으로 북한의 인권 상황을 조사하고 보고서를 작성하여 국제사회에 북한의 인권상황을 객관적이고 정확하게 알리는 데에서 찾아야 한다. 바꿔 말하면 이 제도는 특별보고관의 조사와 보고서 작성이 북한의 인권상황을 ‘객관적’이고 ‘정확하게’ 설명하고 있을 때 가치를 갖는다.

두 특별보고관의 지난 12년간의 활동이 가져온 가장 큰 성과는 단연 북한인권 문제의 공론화에 있다. 문태폰 보고관과 다루스만 보고관은 북한에서 자행되고 있는 인권 침해의 실상을 매우 자세하고 구체적으로 설명하면서, 이 상황을 중단시키고 북한 주민 인권을 개선하기 위한 국제사회의 노력을 강조하였다. 이러한 공론화는 주로 보고서 작성을 통해 이뤄진다.

보고서 작성을 위해서는 사안에 조사가 이뤄져야 하고 이러한 조사는 현장을 방문하는 것과 피해자를 비롯한 관련자들로부터 이야기를 듣는 것 등이다. 두 특별보고관은 북한인권 상황에 대한 조사를 위해 수차례 구두 및 서면으로 북한 당국에 방문을 요청하였으나 북한의 비협조적인 태도로 결국 단 한 차례의 방문도 이뤄지지 못했다. 특별절

1

2

3

4

5

차의 경우 해당 국가가 인권 상황 조사에 적극 협조하지 않을 경우 보고관 개인으로서 할 수 있는 일들은 그리 많지 않다. 현장에 방문하지 못하고 이루어진 조사와 이를 기반으로 한 보고서는 태생적으로 한계가 있을 수밖에 없다. 이를 보완하기 위해 두 특별보고관들은 한국, 일본, 몽골, 중국 등 관계국들을 현장 방문하여 피해자들의 증언을 듣고, 관련 자료를 수집하는 등 노력을 하였다. 그러나 다양한 행위자들과 입장들이 반영되지 못하고, 일부의 주장만 편향되게 보도하고 있다는 비판을 극복하지 못하면 특별보고관의 활동과 그 보고서는 신뢰도가 낮아질 수밖에 없다. 나아가 국가별 특별절차 제도 자체가 갖고 있는 정치성·편파성 등에 대한 비판도 북한인권특별보고관이 활동하면서 앞으로 해결해야 할 과제이다.

북한인권특별보고관은 특히, 활동을 함에 있어 남북한의 특수한 관계에 대해 유념할 필요가 있다. 북한인권을 접근함에 있어 한반도의 평화는 항상 우선적 고려 대상에 있어야 하며, 최근 논의되고 있는 북한인권 침해 책임자에 대한 국제형사재판소 기소 역시 남북 평화에 미치는 영향을 충분히 고려해서 논의될 필요가 있다.

무엇보다도 북한인권특별보고관은 북한과의 끊임없는 접촉노력을 통해 북한의 실상을 사실 그대로 전달하고, 인권 침해 피해자의 목소리를 직접 듣고 전달하는 역할을 해야 한다.

2016년 8월부터 임무를 시작한 키타나 보고관은 2017년 3월에 열리는 제34차 인권이사회 회기에 첫 번째 보고서를 제출할 예정이다. 키타나 보고관은 20년 이상 아르헨티나의 인권변호사로 활동하였고, 미주인권위원회에서 일한 경험이 있으며, 유엔 인권이사회 국제 고문 등을 역임했고, 특히 2008년부터 2014년까지 6년 동안 미얀마인권특별보고관으로 활동한 경험이 있다. 한편, 다루스만 보고관은 2016년 마지막 보고서를 통해 북한인권 침해의 책임 규명을 위한 전문가그룹

(Group of experts on accountability)의 구성을 제안했고, 인권이사회는 2016년 3월 16일 유엔인권최고대표(the High Commissioner for Human Rights)에게 6개월을 활동기간으로 하여 북한의 인권 침해에 대한 책임 문제를 중점적으로 다룰 최대 2명의 독립 전문가를 임명할 것을 요청하였다.³³⁾ 이에 유엔인권최고대표는 2016년 9월 9일 소냐 비세르코(Sonja Biserko) 전 유엔 북한인권 조사위원회 위원과 사라 후세인(Sara Hossain) 변호사를 독립 전문가로 임명하였다. 두 전문가는 키타나 특별보고관과 함께 6개월 간 북한의 인권 침해에 대한 책임 규명과 처벌 방안을 모색하는 임무를 맡게 되었다. 키타나 보고관의 첫 보고서에는 전문가그룹의 활동 내용이 포함될 계획이다. 2017년 3월에 나올 특별보고관의 첫 번째 보고서와 함께 키타나 보고관의 앞으로의 활동을 기대해본다.

³³⁾ A/HRC/RES/31/18.

참고문헌

1. 단행본

이금순한동호. 『(통일정세분석) 최근 국제사회의 북한인권 논의동향』.
(서울: 통일연구원, 2012.6.).

2. 논문

박진아. “유엔인권이사회의 성과와 과제—2011년 “유엔인권이사회 재
검토”(Review of the Human Rights Council) 논의를 중심
으로.” 『안암법학』. 통권 제40호. 2013.

3. 기타 자료

<www.ohchr.org>.

<spinternet.ohchr.org>. CHR. 60th. 15/04/2004. E/CN.4/RES/
2004/13.

CHR. 61st. 10/01/2005. E/CN.4/2005/34.

CHR. 62nd. 23/01/2006. E/CN.4/2006/35.

GA. 16th. 12/04/2011. A/HRC/RES/16/21.

GA. 59th. 01/09/2004. A/59/316.

GA. 60th. 29/08/2005. A/60/306.

GA. 61st. 15/09/2006. A/61/349.

GA. 62nd. 15/08/2007. A/62/264.

GA. 63rd. 22/08/2008. A/63/322.

GA. 64th. 04/08/2009. A/64/224.
GA. 65th. 14/09/2010. A/65/364.
GA. 66th. 24/08/2011. A/66/32.
GA. 67th. 13/09/2012. A/67/370.
GA. 68th. 14/08/2013. A/68/319.
GA. 69th. 21/01/2015. A/RES/69/188.
GA. 69th. 24/10/2014. A/69/548.
GA. 70th. 25/02/2016. A/RES/70/172.
GA. 70th. 8/09/2015. A/70/362.
GA. 71st. 26/01/2017. A/RES/71/202.
GA. 71st. 26/09/2016. A/71/402.
HRC resolution A/HRC/31/L.25.
HRC. 10th. 24/02/2009. A/HRC/10/18.
HRC. 13th. 17/02/2010. A/HRC/13/47.
HRC. 16th. 21/02/2011. A/HRC/16/58.
HRC. 19th. 13/02/2012. A/HRC/19/65.
HRC. 22nd. 18/03/2013. A/HRC/22/L.19.
HRC. 26th. 13/06/2014. A/HRC/26/43.
HRC. 28th. 07/02/2004. A/HRC/25/63.
HRC. 28th. 17/03/2015. A/HRC/28/71.
HRC. 2nd. 01/02/2013. A/HRC/22/57.
HRC. 31st. 08/04/2016. A/HRC/RES/31/18.
HRC. 31st. 19/01/2016. A/HRC/31/70.
HRC. 31st. 23/05/2016. A/HRC/31/39.
HRC. 4th. 07/02/2007. A/HRC/4/15.

1

2

3

4

5

HRC. 6th. 14/04/2008. A/HRC/6/22.

HRC. 7th. 15/02/2008. A/HRC/7/20.

3

해외체류 북한주민의 인권보호: 쟁점과 동향

송 영 훈(강원대학교 교수)

I. 서론	57
II. 해외체류 탈북자의 난민지위와 인권보호	61
1. 해외체류 탈북자의 난민성과 국제사회의 인식	61
2. 탈북자의 중층적 지위: 난민, 국민, 이주민	67
III. 북한주민의 해외 노동과 인권	69
IV. 탈북현상의 지구적 확산: 국제이주와 해외정착	74
1. 탈북현상과 연속이주 패러다임	74
2. 탈남현상 담론과 비판	77
3. 현지 정착 또는 끝나지 않은 이주	80
V. 맺음말	82

I. 서론

북한주민들이 북한을 떠나 새로운 삶을 추구하는 탈북현상은 시기에 따라 다른 양상을 보여주며 점차 지구적 차원으로 전개되고 있다.¹⁾ 냉전시대 탈북자는 북한과의 정당성 경쟁에서 남한의 승리를 상징하는 존재로 인식되었다. 1990년대에는 북한의 흉수와 가뭄으로 인한 소위 ‘고난의 행군’ 시기가 있었으며, 식량을 구하기 위해 북한을 떠난 많은 수의 탈북자들은 인도적 지원과 보호의 대상이었다. 2000년대에 들어서 미국을 비롯한 국제사회가 북한인권법을 제정하면서 탈북자들을 난민으로 인정하고 보호하는 경향이 나타났다. 그러나 2010년대에는 난민의 지위를 인정받은 탈북자의 수가 감소하고 있다.

전통적인 탈북현상에 대한 연구는 탈북자들의 남한적응과 북한을 이해하기 위한 목적이 주를 이루었다. 특히 탈북자들이 한국사회에서 어떻게 적응하는가와 관련하여 북한주민이 남한의 사회문화를 수용하는 방식에 관한 연구,²⁾ 남한주민들이 탈북자를 수용하는 방식에 관한 연구,³⁾ 탈북자를 통해 북한의 사회변화를 이해하기 위한

¹⁾ 박명규·김병로·김수암·송영훈·양운철, 『노스 코리안 디아스포라: 북한주민의 해외 탈북이주와 정착실태』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011).

²⁾ 이창현, “탈북자들의 남한방송 수용과 문화적응,” 『한국방송학보』, 제14권 2호 (2000), pp. 151~186; 이주철, “북한주민의 남한 방송 수용 실태와 의식 변화,” 『통일문제연구』, 제15권 2호 (2003), pp. 315~338; 염유식·김여진, “북한이탈주민의 사회연결망 형성과 유형에 대한 근거 이론 연구,” 『한국사회학』, 제45권 2호 (2011), pp. 91~129; 양계민, “북한이탈주민이 국내 다문화집단에 대하여 지니는 태도에 영향을 미치는 요인,” 『한국심리학회지: 사회 및 성격』, 제29권 3호 (2015), pp. 165~193; 양계민·이우영, “북한이탈주민이 다문화집단에 대해 느끼는 현실갈등인식이 삶의 만족에 미치는 영향: 지각된 차별감의 매개효과를 중심으로,” 『한국심리학회지: 사회 및 성격』, 제30권 1호 (2016), pp. 131~152.

³⁾ 손애리·이내영, “탈북자에 대한 한국인의 태도 연구: 국가정체성과 다문화수용성을 중심으로,” 『아태연구』, 제19권 3호 (2012), pp. 5~34; 이상진, “소수집단에 대한 사회적 인식 결정요인 연구: 우파권위주의 성격과 사회적 거리감,” 『다문화사회연구』, 제8권 2호 (2015), pp. 39~67; 권수현·송영훈, “피를 나눈 형제, 이웃보다 못한

연구⁴⁾ 등이 폭넓게 진행되어 왔다. 또한 탈북현상이 가장 먼저 발생하는 중국을 중심으로 탈북자에 대한 정책,⁵⁾ 탈북자들의 중국에서의 경험과 상흔,⁶⁾ 국제기구의 역할⁷⁾ 등도 주요 의제로 다루어져 왔다. 최근에는 남북한 주민들 간의 소통방식에 대한 연구도 꾸준히 진행되고 있다.⁸⁾ 이 연구들은 주로 한반도와 접경지역이라는 지리적 공간에서의

친척? 북한이탈주민에 대한 남한주민의 사회적 거리감과 결정요인, 2007-2014.” 『OUGHTOPIA』, 제30권 2호 (2015), pp. 123~160; 황정미, “사회적 위협 인식과 북한이탈주민에 대한 사회적 거리,” 『아태연구』, 제23권 2호 (2016), pp. 311~346.

- 4) 김병로, “탈북자 면접조사를 통해 본 북한사회의 변화: 2008-2011,” 『현대북한연구』, 제15권 1호 (2012), pp. 39~84; 정은미, “북한 중간계층의 결정요인과 특성 북한이탈주민의 설문조사를 중심으로,” 『통일과 평화』, 제7권 2호 (2015), pp. 74~109; 임을출, “북한 사금용의 형성과 발전,” 『통일문제연구』, 제27권 1호 (2015), pp. 205~242; 양문수, “1990년대 이후 북한의 기업지배구조 변화: 제도경제학적 접근,” 『통일정책연구』, 제15권 1호 (2006), pp. 73~103.
- 5) 고성준·고경민·김일기, “재중 탈북자 문제와 한국 정부의 정책: ‘조용한 외교’와 ‘적극적 외교’ 사이에서,” 『한국동북아논총』, 제67권 (2013), pp. 241~260; 이숙자, “한국 정부의 재중 탈북자 정책: 김대중, 노무현 정부를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제49권 5호 (2009), pp. 251~271.
- 6) 김성경, “북한이탈주민의 월경과 북·중 경계지역: ‘감각’ 되는 ‘장소’와 북한이탈여성의 ‘젠더’화된 장소 감각,” 『한국사회학』, 제47권 1호 (2013), pp. 221~253; 강주원, “중국 단둥에서 네 집단의 삶의 궤적: 북한사람, 북한화교, 조선족, 한국사람,” 『재외한인연구』, 제29권 (2013), pp. 7~43; 조정아, “탈북 청소년의 경계 경험과 정체성,” 『현대북한연구』, 제17권 1호 (2014), pp. 101~155.
- 7) 조정현, “국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰: UNHCR 및 UN 인권이사회를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제19권 2호 (2010), pp. 213~235; 송영훈, “북한인권과 UNHCR의 역할과 과제: 해외체류 탈북자의 인권보호를 위한 시사점,” 『유엔 인권메커니즘과 북한인권』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 169~218; 이신화, “국가실패와 보호책임(R2P)의 북한 적용가능성,” 『한국정치학회보』, 제46권 1호 (2012), pp. 257~281.
- 8) 전영선, “북한이탈주민과 한국인의 집단적 경계 만들기 또는 은밀한 적대감,” 『통일인문학』, 제58권 (2014), pp. 99~126; 김희경, “북한이탈주민과 남한주민의 교류경험에 관한 질적 연구,” 『한국심리학회지: 상담 및 심리치료』, 제28권 2호 (2016), pp. 529~562; 윤인진·채정민, 『북한이탈주민과 남한주민의 상호인식: 정체성과 사회문화적 적응을 중심으로』 (서울: 북한이탈주민지원재단, 2010); 이수정·양계민, “북한출신주민과의 지역 사회 내 접촉수준에 따른 남한출신주민의 태도의 차이: 인천 논현동 지역 거주자를 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제17권 1호 (2013), pp. 395~421.

탈북현상에 주로 초점을 두었다.

최근에는 북한인권 문제가 국제적 관심사가 되면서 해외체류 탈북자의 인권과 현지 적응의 문제와 해외체류 북한주민들의 인권보호에 대한 관심도 증가하고 있다. 국제적으로 북한인권의 범위는 북한에 거주하는 주민들의 인권뿐만 아니라 해외에 체류하는 북한주민들의 인권도 포함한다. 따라서 북한인권 개념은 탈북현상에 직접적으로 참여하는 해외체류 탈북자와 해외노동자와 같은 북한주민들의 인권보호를 포함하는 것으로 이해되어야 한다. 북한주민들을 해외체류 원인과 목적, 그들의 법적 혹은 실제적 지위에 따라 범주화 하는 것은 이들의 실질적 인권보호를 위한 접근방식에 차이가 있을 수 있기 때문에 중요하다. 이는 탈북현상을 월경 이후 남한으로의 정착이라는 시각으로만 설명하는 것이 제한적이기 때문에 북한주민들이 제한된 정보와 자원 속에서도 자신의 환경에 적극적으로 대처하는 상황에서 이들의 인권보호를 위한 연구와 정책개발이 시급해지고 있다.

첫째, 해외체류 탈북자를 중요하게 다루는 것은 이들을 난민으로서 보호해야하는가 혹은 난민으로 인정할 수 있는가라는 인도적이면서도 정치적인 문제와 직결되기 때문이다. 개인적 탈북원인에 따라서 탈북자는 난민지위를 인정받아야하지만, 북한을 떠났다는 사실만으로 자동적으로 모든 탈북민이 난민으로 인정받아야 한다는 주장은 국제정치의 현실을 간과하는 주장이다. 탈북민들의 인권보호의 주체와 관련하여 난민성과 국민성에 대한 논의는 규범적 차원과 국제정치의 차원에서 당위와 현실의 충돌로 설명될 수 있다. 해외체류 탈북자는 강제적 요인에 의해 북한을 떠나 해외에 체류하고 있는 북한주민을 의미한다. 이때의 강제적 요인은 정치적 박해, 재난, 식량부족, 빈곤 등을 포함한다. 이들은 국경을 넘어 중국에 머무를 수 있으며, 한국이 아닌 다른 나라에 체류할 수도 있다. 그런데 해외체류 탈북자의 범주에 남한에 입국한

북한이탈주민들은 포함하지 않는다. 이들이 다시 한국을 떠나 다른 국가에 한국국적이 아닌 다른 법적 지위를 가지고 재정착을 하는 경우 해외체류 탈북자의 범주에 다시 포함된다.

둘째, 해외체류 북한 노동자의 인권보호도 최근 북한인권의 중요한 측면으로 부각되고 있다. 특히 대북제재에 대한 국제공조가 강화되면서 노동자의 해외파견은 북한의 중요한 외화 수입의 경로가 되고 있다. 이러한 맥락을 고려하여 미국 국무부가 2016년 8월 대북인권제재조치의 일환으로 북한인권증진전략보고서를 의회에 제출하면서 해외체류 북한 노동자들의 인권침해를 방조한 국가를 비판하였다. 폴란드는 북한노동자의 비자발급을 중단하고 몰타 정부는 북한 노동자들을 강제로 출국시키기도 하였다. 그러나 여전히 중국과 러시아를 중심으로 값싼 북한 노동자들의 노동력을 필요로 하는 기업들이 존재하며, 북한 노동자들의 강제노동 및 임금체불 등과 같은 심각한 인권침해에 대한 국제사회의 우려가 커지고 있다.

셋째, 탈북을 결심하고 북한의 국경을 넘었거나 해외근로를 하다가 탈북을 결심한 북한주민들의 최종 정착지는 한국이라는 프레임을 벗어나야 탈북현상과 북한인권을 종합적으로 이해할 수 있다. 많은 탈북자들이 한국에 정착하고 싶어 하지만 일부 북한이탈주민들은 해외로 재이주를 한다. 그리고 해외로 이주를 감행했던 북한이탈주민들이 다시 한국으로 입국을 한다. 일부 탈북자들은 한국을 거치지 않고 바로 해외의 다른 국가에서 정착하기도 한다. 점차 탈북현상이 국제화되고 있기 때문에 국제이주의 관점에서 탈북자들의 인권보호를 위한 연구와 정책개발이 요구되고 있다.

이 연구의 목적은 해외체류 북한주민들의 실질적 인권보호를 위한 담론을 분석하고 정책적 시사점을 도출하는 것이다. 해외체류 북한주민들의 인권보호는 북한에 거주하는 북한주민들의 인권보호와는 성격

을 달리한다. 북한에 거주하는 주민들의 인권보호를 위한 일차적 책임은 북한정권에게 있지만, 이들이 국경을 넘어가는 경우 체류지 국가도 북한주민의 인권보호를 위한 책임을 지게 된다. 또한 해외체류 북한주민들의 법적 지위 및 실질적 지위에 따라 인권보호의 수단과 수준이 달라질 수 있다. 따라서 이 논문은 해외체류 북한주민들의 인권보호를 위한 연구와 담론을 난민성에 대한 이해, 해외 근로자로서의 인권보호에 대한 이해, 탈북의 국제화와 인권보호를 위한 국제사회의 노력 등 세 분야로 나누어 분석하고 있다.

II. 해외체류 탈북자의 난민지위와 인권보호

해외체류 탈북자의 인권을 난민으로서 보호할 수 있는가? 대한민국 국민으로서 그들을 보호할 수 있는가? 이주민의 일반적인 인권보호라는 차원에서 이들의 인권을 보호할 수 있는가? 난민보호를 위한 국제규범, 국제정치의 국가주권 우선주의, 대한민국 헌법의 영토조항에 따른 탈북자의 법적 지위 등이 충돌하는 질문들이다. 이에 대한 균형감 있고 종합적인 이해가 선행되어야 해외체류 탈북자들의 실질적인 인권보호를 위한 정책적 처방이 도출될 수 있다.

1. 해외체류 탈북자의 난민성과 국제사회의 인식

해외체류 탈북자들의 인도적 문제 혹은 인권문제를 해결하기 위하여 다양한 접근이 시도되었다.⁹⁾ 그 중에서도 탈북자들에게 난민의 지위를

⁹⁾ 여기서 해외체류 탈북자는 다양한 이유로 북한체제를 떠나 새로운 정착지를 찾아 해외에 체류하고 있는 북한주민들을 의미한다. 북한체제로부터 벗어나고자

부여함으로써 그들의 인권을 보호해야 한다는 주장이 가장 폭넓게 수용되어 왔다.¹⁰⁾ 이와 같은 연구들은 탈북자들을 동질적인 속성을 가진 집합체로 인식하고 탈북자들이 자동적으로 난민의 지위를 획득할 수 있어야 한다고 주장하였다. 그렇지만 규범적 주장과 기대감과 달리 탈북자들에게 난민지위를 인정하는 가장 중요한 행위자가 주권국가의 정부라는 점을 고려한다면 탈북자들이 집합적으로 난민으로 인정될 가능성이 매우 낮다.

탈북자가 박해와 차별에 따른 합리적 공포로 인하여 북한을 떠났다면 국제사회가 탈북자를 난민으로 인정하는 것이 가능하다.¹¹⁾ 그런데 탈북요인은 시공간적 맥락에 따라 변화하기 때문에 집합적으로 탈북자들을 난민으로 인정해야 한다는 주장은 국제정치의 현실을 반영하지 못한다. 1990년대 식량부족과 인도적 위기로 인해 탈북이 진행되었다면, 2000년대에 들어서는 경제활동과 난민신청을 위해 탈북이 많이 이뤄졌다. 2010년대에는 기획탈북이 더욱 늘고 있으며, 중국을 비롯한 다른 국가에서 공식적으로 경제활동을 하기 위한 해외체류도 늘고 있다. 이 시기 북한에서 정치적 박해가 없었다고 볼 수 없지만, 모든 탈북자가 심각한 정치적 박해의 피해자라고 경험적으로 입증하기 어렵다는 사실도 부정하기 어렵다.

하기 때문에 이들이 국경을 넘은지 얼마나 오래되었는가는 중요하지 않다. 개념적으로 이와 같은 북한주민들은 국경을 넘으면서 해외체류 탈북자로 분류될 수 있다.

¹⁰⁾ 정영선, “탈북 난민들의 인권문제와 국내외적 대응,” 『호남정치학회보』, 제12권(2000), pp. 165~191; 제성호, “해외 탈북자의 법적 지위와 처리방향,” 『서울국제법연구』, 제9권 1호(2002), pp. 21~32.

¹¹⁾ 조정현, “국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰: UNHCR 및 UN 인권이사회를 중심으로,” pp. 213~235; 송영훈, “국제난민이주와 안보,” 『IOM 이민정책연구원 워킹페이퍼 시리즈 No. 2013-07』(고양: IOM 이민정책연구원, 2013); 한희원, “북한이탈주민과 그 지원자의 난민성에 대한 법리적 고찰,” 『중앙법학』, 제16권 2호(2014), pp. 185~218.

이와 같은 이유로 국제사회가 탈북자들은 난민으로 인정하고 보호하는 태도도 시기별로 차이가 나타난다.¹²⁾ 탈북난민들의 체류 각국별 체류 현황을 살펴보면 탈북자들이 어떻게 소위 '난민쇼핑'을 하고 있는지에 대한 흐름을 확인할 수 있다. 특정 시기별로 탈북자를 난민으로 인정하는 비율이 국가별로 달리 나타나고 있다. 탈북난민 수용에 우호적이었던 영국과 독일이 소극적 정책으로 선회하자, 벨기에, 네덜란드 등에서의 탈북난민 수가 증가하였다. 그러다 다시 캐나다로 난민지위를 신청하는 탈북자들이 증가하였으나 최근 캐나다 정부도 탈북난민 수용에 적극적이지 않다.

다만, 유엔난민기구의 통계는 해마다 난민수용국가가 제공하는 정보에 의존할 수밖에 없기 때문에 탈북현상의 인과성을 추론하는 데에는 한계가 있다. 따라서 개별국가의 난민수용 정책에 따라 탈북자들의 난민신청이 어떻게 진행되는지에 대한 종합적인 통계 분석은 정보의 부족으로 충분하게 이뤄지지 못하고 있다. 영국과 캐나다, 호주의 이민국을 통해서 탈북자의 난민신청이 어느 정도 인정되고 기각되는지, 심사의 기간이 얼마나 걸리는지 등에 대한 자료를 수집하여 각 국가의 현황을 좀 더 자세히 설명하기 위해 자료가 업데이트되어야 할 것이다.

이와 같은 구체적 심사와 관련된 정보의 수집과 분석이 필요한 이유는 탈북자가 난민으로 인정되는 사유만을 연구의 대상으로 삼는다면 사례선택의 오류를 범할 가능성이 높기 때문이다. 관찰되는 현상이 발생하는 사례만을 설명한다면 같은 요인이 다른 결과를 초래하는 관계를 분석에서 원천적으로 제외시키게 된다. 즉 변수 X가 Y를 초래한

¹²⁾ 박명규·김병로·김수암·송영훈·양운철, 『노스 코리안 디아스포라: 북한주민의 해외 탈북이주와 정착실태』.

1
2
3
4
5

다고 주장할 수 있으나, 변수 X가 다른 현상(-Y)을 초래할 수는 없는가를 검증할 수 없다는 것이다. 이러한 논리를 적용한다면, 국제사회가 탈북자들을 난민으로 인정하는 사례와 난민으로 그들을 인정하지 않는 사례들에 대한 면밀한 비교연구가 진행되어야 한다.

유럽뿐만 아니라 중국과 아시아에서의 탈북자에 대한 인식과 태도에도 차이가 관찰된다. 2000년대 이후 중국을 비롯하여 동아시아 국가들이 탈북자들을 강제로 송환시키는 것을 저지하기 위하여 탈북자들이 강제로 송환될 경우 정치적 박해를 받을 가능성이 존재하기 때문에 이들을 난민으로 긴급하게 보호해야 한다는 주장이 제기되었다.¹³⁾ 그런데 국제사회가 난민지위를 개인별로 부여한다는 사실은 간과할 수 없는 현실이다. 탈북자 강제송환이 공론화되었을 때 중국 정부는 항상 탈북자들을 불법월경자라고 주장하고 북한으로의 송환을 실행하였다. 이러한 현상은 국제난민레짐이 개별국가의 정책에 따라 달리 운영되고 있기 때문에 규범적 주장만으로는 정책의 변화를 유도하기 어려운 현실을 반영한다.

탈북자의 난민으로서의 성격과 국제적 협력을 강조하는 경우 탈정치성이 강조된다.¹⁴⁾ 탈북자를 정치적으로 이용하려는 의도 때문에 탈북자들의 문제해결이 실질적으로 진행되지 않는다는 것이다. 탈정치적인 목표와 인도적인 관점에서 그들의 안전안보를 증진시키는 것에 중점을 두어야 진정한 국제협력이 가능하다는 것이다. 그런데 북한인권의 탈

13) 김병목, “탈북자 강제송환의 인권문제,” 『법학논총』, 제19권 2호 (2012), pp. 3~34; 박병도, “재중 탈북자와 국제난민법,” 『법학논총』, 제19권 2호 (2012), pp. 35~59; 이규창, “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색,” 『통일정책연구』, 제21권 1호 (2012), pp. 213~238.

14) 정병호, “탈북난민 문제의 탈정치적 국제협력 방안,” 『지역사회학』, 제7권 (2006), pp. 69~92; 이신화, “탈북자와 인간 안보,” 『사상』, 통권 제49호 (2001), pp. 198~218.

정치화를 이상적으로 바라고 주장하는 것과 난민보호를 위해 실질적으로 이뤄지는 국제협력의 현실 사이에는 거리가 있다. 송영훈은 난민보호를 위한 국제사회의 난민레짐의 영향력이 도덕적 순수한 이상에 의해서보다는 당사국들의 난민정책과 국내정치 상황에 의해 달라질 수 있다고 주장한다.¹⁵⁾ 난민으로서 탈북자의 문제들이 분명 인도주의적인 것이지만, 문제의 해결은 인도적 규범 혹은 법 규범만으로 해결되기 어렵고 관계 당사국과 국제기구들의 정치적 의지에 따라 해결될 가능성이 높기 때문이다.

탈북자의 인권을 난민레짐을 이용하여 보호하고 증진시키고자 한다면, 난민을 인정하는 핵심 주체가 비호신청 국가의 정부라는 사실과 대규모 난민의 이동이 국가안보 및 국제안보의 위협으로 인식된다는 사실을 이해하여야 한다.¹⁶⁾ 난민지위를 주권국가의 정부가 인정한다는 것은 난민신청자의 국적국과 비호신청국의 외교관계가 난민지위 인정 절차에 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 특히 중국과 북한과 같이 동맹의 관계를 가지고 있는 국가들이 동맹국 출신의 난민을 대량으로 수용한다면 이로 인하여 동맹국에 대해 정치적 부담을 가질 수밖에 없다. 중국 정부가 탈북자를 적극적으로 난민으로서 보호한다면, 중국 정부가 북한 정권의 정당성을 훼손시키는 국제정치적 결과를 초래할 수 있기 때문이다.

중국 정부는 탈북자들이 대규모로 동북지역으로 유입함으로써 해당 지역의 인구구조의 급격한 변화가 발생하는 것을 꺼려한다. 중국 정부는 이로 인하여 동북지역에서 자치구가 등장하는 것을 중국의 국가안

¹⁵⁾ 송영훈, “북한인권과 UNHCR의 역할과 과제: 해외체류 탈북자의 인권보호를 위한 시사점,” pp. 169~218.

¹⁶⁾ 송영훈, “해외체류 탈북자와 북한인권 개념의 복합구조: 국민, 난민, 이주민,” 『다문화사회연구』, 제9권 2호 (2016), pp. 69~94; 송영훈, “테러리즘과 난민문제의 안보화,” 『국제정치논총』, 제54권 1호 (2014), pp. 195~230.

1
2
3
4
5

보에 대한 심각한 도전으로 인식하고 있다.¹⁷⁾ 따라서 탈북자들이 중국 내에 체류하면서 문제를 일으키지 않는다면, 중국정부는 비공식적으로 그들의 체류를 허용하고 탈북자들이 점진적으로 북한으로 되돌아가기를 희망하고 있다.

중국 정부의 이러한 태도는 미얀마의 내부 폭력사태를 피해 대규모로 중국으로 이주한 미얀마인들에게도 동일하게 적용된다. 중국 정부는 이들을 난민으로 인정하기보다 인도적 이유로 인해 일시적 체류를 허용하는 정책을 선호하였다.¹⁸⁾ 그 과정에서 미얀마 정부와 관계가 악화되었던 2007년에는 미얀마 피난민들의 존재를 공개하면서 미얀마 정부가 조속히 사태를 해결할 것을 주장하는 등 중국 정부는 미얀마 정부를 외교적으로 압박하고자 하였다. 한편 미얀마 정부와의 관계가 회복되었던 2009년에는 미얀마 피난민들의 존재를 국제적으로 공개하고 미얀마 정부를 압박하기보다 피난민들이 자발적으로 귀환할 수 있도록 하였다.

중국의 소수인종에 대한 정책이라는 차원에서 중국의 탈북자 정책을 이해한다면 모든 탈북자들을 자동적으로 난민으로 인정해야한다는 주장이 현실적으로 효용이 없을 수 있다. 그렇지만 인도적 위기에 처해있을 수 있고, 심각한 정치적 탄압을 받았을 개연성이 크기 때문에 중국 정부를 상대로 탈북자들을 난민에 준하는 인권보호를 제공하라는 주장은 규범적 힘을 발휘할 수 있다. 계속적으로 규범적인 압박이 가해지는 경우 중국이 전향적으로 탈북자를 난민으로 인정하지 않더라도 북한과의 외교관계를 활용하여 사태의 해결을 도모할 수도 있기 때문이다.

17) 박명규·김병로·김수암·송영훈·양운철, 『노스 코리안 디아스포라: 북한주민의 해외 탈북이주와 정착실태』.

18) 송영훈, “국제난민이주와 안보.”

2. 탈북자의 중층적 지위: 난민, 국민, 이주민

탈북자들의 실질적인 인권보호를 위해서 과연 난민으로 인정하는 것이 효과적인지에 대한 비판적인 주장도 제기된다. 해외체류 탈북자의 인권은 국민, 난민, 혹은 이주민으로서 보호될 수 있기 때문에 탈북자의 인권보호의 복잡성을 이해해야 한다.¹⁹⁾ 북한주민들의 법률적 지위를 이해하는 것도 중요하지만 이에 못지 않게 법률적 지위와 상관없이 이들의 실질적 인권보호를 위하여 다양한 접근을 시도할 필요가 있다.

대한민국 헌법 제3조 영토조항에 따라서 탈북자들도 대한민국 국민으로서의 지위를 가지기 때문에 한국 정부는 이들에 대한 인권보호 의무를 성실히 이행하여야 한다. 그런데 탈북자들이 한국의 영토에 진입하지 않는 한 각국 정부는 이들을 북한주민으로서 인정한다. 이는 국제사회가 주권국가로 구성된 체계이기 때문이며, 이러한 시각에서 접근한다면 대한민국 국민으로 탈북자의 인권을 보호하자는 접근법의 실효성이 크지 않다. 예를 들면, 중국 정부가 탈북자들을 북한으로 강제송환을 할 때 그들을 대한민국 국민이라고 주장하는 것이 거의 받아들여지지 않았다.

한국의 헌법적 가치와 그에 따른 정부의 의무를 다해야 하는 것을 부인하는 것이 아니다. 중국을 비롯하여 미얀마, 베트남, 캄보디아 등에서 탈북자의 인권보호를 위한 한국 정부와 시민단체의 꾸준한 노력은 이와 같은 소명에 입각한 것으로 평가받을 수 있다. 그럼에도 불구하고 최근에는 탈북자 문제가 해당 국가에서 공식화되고 강제송환이 집행될 때 한국이 그들을 대한민국 국민으로서 실질적인 보호를 할 수

¹⁹⁾ 송영훈, “해외체류 탈북자와 북한인권 개념의 복합구조: 국민, 난민, 이주민,” pp. 69~94.

1
2
3
4
5

있었다고 평가하기 어려운 것이 현실이다.

표 3-1 해외체류 탈북자를 위한 북한인권 개념의 층층 구조

인권담지자 성격		보호의 책임 주체	실질적 효과
국민	북한국민	- 북한 정권	- 개선효과가 없거나 미약
	한국국민	- 한국 정부	- 공식적 개선효과가 없거나 미약 - 비공식적 개선효과 기대
난민		- 체류국·비호신청국 정부 - 국제사회	- 제한된 지역, 제한된 인권 혜택 - 중국 및 동아시아지역 인권보호 취약
이주민		- 체류국 정부와 국제사회	- 국제법, 조약, 협약 등의 효력 기대 - 보편적, 포괄적 인권 차원에서 접근

출처: 송영훈, “해외체류 탈북자와 북한인권 개념의 복합구조: 국민, 난민, 이주민,” p. 75.

탈북자들이 체류하는 국가의 정부가 난민수용에 소극적이고 북한과 외교적 관계를 맺고 있다면, 탈북자들을 난민 혹은 한국 국민으로서 보호하는 노력이 결실을 맺기 어렵다. 그렇다면 대안적으로 탈북자를 특별한 범주로 인식하지 않고 보편적인 인권보호의 차원에서 다양한 범주의 개인들의 집합체로 인식할 필요도 있다.²⁰⁾ 탈북자를 동일한 특성을 가진 집단으로 이해하기보다 다양한 수요를 가진 그룹으로 이해하는 것이다. 즉 탈북자들은 여성, 아동 및 청소년, 장애인, 이주노동자, 유학생 등으로 분류될 수 있는 개인들의 집합인 것이다.

이런 시각에서 보면, 탈북자들의 인권보호를 위해서는 이들이 머물고 있는 정부와 국제사회가 모두 책임을 다 해야 한다. 보편적인 국제인권법 및 각종 협약 등을 근거로 체류국 정부의 인권보호 정책에 의거해

²⁰⁾ 위의 글, pp. 69~94.

서 탈북자들의 인권보호를 요구할 수 있다. 탈북자들을 중심으로 바라 보는 ‘북한인권’의 실현이 아니라 체류국의 인권상황 개선을 위한 탈북자들의 ‘자연인으로서의 인권’의 실현이 목적이 되는 것이다. 특히 다양한 소수민족의 분리주의를 우려하는 중국과 같은 나라에서 ‘북한인권’이라는 특수개념보다는 ‘보편적 인권’의 실현이라는 차원의 접근이 더 효과적일 것으로 기대된다.

Ⅲ. 북한주민의 해외 노동과 인권

최근 해외에서 해외 북한노동자의 인권문제는 두 가지 이유로 주목을 받았다. 첫째는 이들은 국제사회의 대북제재의 강도가 높아지면서 북한의 외화수입에 큰 몫을 하는 것으로 알려졌기 때문이다. 북한의 해외영업소의 열악한 노동환경, 강제노동 등의 문제에 대한 관심이 계속 증가하고 있다. 둘째는 해외 북한노동자들이 사업장을 탈출하여 한국으로 입국하거나 제3국가에 망명을 하는 사례들이 발생했기 때문이다. 이러한 현상을 제재에 따른 북한의 체제 붕괴의 지표로 인식하는 것이다.

해외에서 근로하는 북한노동자들의 처우와 인권보호 문제는 1990년대 초반부터 관심의 대상이 되었다. 체제 경쟁 과정에서 무역수지의 악화로 인하여 북한의 외화벌이 수단으로 노동자의 해외근무는 매우 중요한 역할을 하였다. 탈냉전을 맞이하여 국제사회의 주목을 받기 시작한 러시아의 별목공들의 이야기부터 2016년 7월 집단적으로 한국으로 입국한 13명의 북한 해외식당 종업원들의 이야기까지 북한주민의 해외근로는 점차 다양한 형태로 이뤄지고 있다.

북한주민의 해외 노동에 대한 국제사회의 관심은 다음과 같이 세

1
2
3
4
5

가지 범주로 나눌 수 있다. 첫째, 열악한 근로환경에도 불구하고 북한주민들이 왜 해외 파견 근로를 선호하는지에 국제사회의 관심이 집중되었다. 둘째, 북한주민의 해외 파견 노동의 규모와 형태와 같은 현황을 파악하는 데에 국제사회가 점차 많은 노력을 기울이고 있다. 셋째, 이들의 근로현장에서 인권침해가 어떻게 발생하고 있는가에 대한 설명과 분석의 필요성에 대한 인식이 확산되고 있다.

북한주민들이 열악한 환경 속에서도 왜 해외노동을 선호하는가에 대한 경험적 연구는 이들에 대한 접근성이 담보되지 않기 때문에 체계적으로 진행되기 어렵다. 따라서 이 질문에 대한 답론들은 체계적인 조사와 연구에 의해서 알려지기보다 언론의 단편적 보도에 의해서 국내에 알려지고 있다. 이러한 언론의 보도들에 의하면 임금착취와 노예노동에 의한 인권침해가 심각하더라도 새로운 세계에 대한 경험과 북한에서의 경제활동보다 상대적으로 많은 수입을 올릴 수 있을 것이라는 기대가 작용하는 것으로 보인다. 그런데 이러한 주장들을 경험적으로 검증하고 일반화하기 위한 방법들이 매우 제한적일 수밖에 없다.

이렇게 제한된 여건 속에서도 해외 북한노동자들의 실태를 파악하기 위한 노력들은 계속되고 있다.²¹⁾ 통일연구원 『북한인권백서 2016』에서 지적하고 있듯이, 해외 북한노동자들의 근로 현황을 구체적으로 파악한 보고서는 아직 없다. 일부 탈북자와 해외근로 경험자들을 대상으로 인터뷰를 하였을 뿐 북한주민의 해외근로를 허용하는 국가들도 공식 정보를 제공하기를 꺼려하기 때문에 체계적 조사가 진행되지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 단편적이지만 지금까지의 자료들을 최

²¹⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2016』 (서울: 통일연구원); 윤여상·이승주, 『북한 해외노동자 현황과 인권 실태』 (서울: 북한인권정보센터, 2015); 북한전략센터·코리아정책연구원, 『북한의 해외인력 송출 실태』 (2012), <<http://www.nksc.co.kr>> (검색일: 2012.12.31.).

대한 정리한 이 연구들은 국제사회가 북한 해외노동자의 인권문제를 본격적으로 다루기 위한 기초자료로 활용하기에 충분하다.

한국무역협회에 따르면 중국으로 입국하는 북한 전체 인력은 2010년까지 10만 명 전후였으나 2011년부터 큰 폭의 증가세를 보이고 있다.²²⁾ 이 보고서는 북한의 대북투자가 미미한 수준에 불과함을 감안할 때 중국의 대부분의 북한 근로자는 북한 투자와 무관하게 근무하고 있는 것으로 보인다. 특히 길림성 연변자치주가 노동인력부족의 문제를 해결하기 위해 북한 인력의 활용을 적극적으로 모색하면서 노동자 입국이 급격하게 증가하고 있다. 북한 근로자의 유입이 중국의 노동시장을 교란할 것이라는 우려도 있지만, 임금상승과 인력부족이라는 두 가지 문제를 해결하기 위해서 북한 노동자의 입국을 중국 정부가 차단하기 어렵다.

북한 근로자의 해외 진출은 러시아에서도 활발히 이뤄지고 있다. 이영형의 2016년 연구에 의하면 러시아와 극동지역의 북한 노동자의 진출은 냉전기에는 계절적 노동이주(1945~1950)와 별목집약형 노동이주(1967~1991)가 주를 이루었지만, 냉전 종식 후 2000년까지는 러시아와 북한의 정치 및 경제적 이익이 결합된 통제된 노동이주가 주를 이루었다.²³⁾ 그리고 2010년 이후의 러시아로의 북한 노동자의 진출은 북한 정부의 관리통제에 초점이 맞추어진 관리통제 노동이주로 전환되고 있다. 북한에 대한 국제사회의 대북제재가 진행되면서 노동자의 동요를 막으면서 북한의 외화부족을 해결하기 위해 관리통제 이주 정책을 펼치게 되는 것이다.

한편, 북한 노동자들이 러시아로 진출할 수 있는 요인은 크게 세

²²⁾ 한국무역협회, 『중국내 북한 노동자의 입국 현황과 시사점』 (2014. 10.).

²³⁾ 이영형, “러시아 극동지역 내 북한노동자 활동 현황: 아무르주를 중심으로,” 『러시아 연구』, 제26권 1호 (2016), pp. 113~143.

가지로 분석된다.²⁴⁾ 첫째, 연해주, 하바롭스크주, 아무르주 등 극동지역이 광활한 면적과 풍부한 자원을 가지고 있으나 지역개발에 필요한 인구가 절대적으로 부족하여 북한의 노동력이 필요하다. 둘째, 러시아 중앙정부와 지방정부가 북한의 건설노동자의 유입을 위한 정치적 협력과 법 제도의 개선이 추진되었다. 이를 통하여 북한 노동자 유입을 위한 행정지원이 원활해졌고, 러시아는 북한에 노동쿼터를 배당하고 유지함으로써 양국 간 협력의 새로운 공간을 마련할 수 있었다. 셋째, 러시아의 협조로 북한은 관리된 통제이주를 추진하고 외화 획득을 할 수 있는 기회를 가지게 되었다. 이와 같은 요인들로 인하여 2000년대에 들어서 중단되었던 북한 노동자의 러시아로의 진출이 확대되고 있다.

각 국가의 노동수요와 맞물려 북한 노동자들의 해외이주가 이뤄지고 있지만, 이들의 인권침해 실태는 심각한 것으로 알려지고 있다. 이들이 해당 국가에 체류하고 있더라도 작업장이 관리통제되기 때문에 구체적인 인권침해 실태는 탈북자들의 증언에 의존할 수밖에 없다.²⁵⁾ 특히 이들에 대한 인권침해는 과도한 상납금부과와 임금착취, 과도한 노동시간과 북한 당국에 의한 관리통제 등으로 나뉘어 보고되고 있다.

관리통제 시스템이 강화되면서 북한 노동자들이 다른 근로자들보다 더 많이 일하고 더 적은 임금을 받는 것으로 파악되고 있다. 그런데 이들은 계획분, 충성자금 등의 명목으로 임금의 상당부분을 상납하고, 숙박비, 식비, 충성외화별이, 편의봉사비, 출판비 등의 명목으로 추가적인 세금을 공제하고 임금을 받고 있다. 그나마 외화별이를 하여도 북한당국에 바치는 것을 빼면 임금의 10분의 1만 수령하는 사례도

24) 이영형, “북한 노동자의 러시아 극동지역 진출 현황 및 그 역할 분석,” 『국제정치연구』, 제10권 2호 (2007), pp. 51~75; 이영형, “러시아 극동지역 내 북한노동자 활동 현황: 아무르주를 중심으로,” pp. 113~143.

25) 도경옥 외, 『북한인권백서 2016』, pp. 364~383.

있다.²⁶⁾

합리적인 휴식시간을 가지지 못한 채 장시간 노동에 임함으로써 작업현장에서의 인권침해가 매우 심각한 것으로 보고된다.²⁷⁾ 해외 근로 경험이 있는 많은 탈북자들이 하루 15~16시간을 근무하였다고 진술하고 있다. 이렇게 이들이 장시간 근무를 할 수밖에 없는 이유는 개인들에게 부과되는 기본적인 상납금을 맞추기 위해서이다. 이러한 임금착취의 구조가 개선되지 않는다면 이들의 장시간 노동 관행은 쉽게 개선되지 않을 것으로 예상된다.

2000년대와 달리 북한은 해외에서 영업장을 운영하더라도 당국이 직접 관리할 수 있는 관리통제 체계를 선호하고 있다. 북한에서 송출된 노동 인력이 현지 회사와 계약을 하면서 노동자에 대한 관리는 회사가 한다. 현지 회사가 통역, 숙박 등을 제공하면서 이들의 이탈 가능성을 관리하고 생활을 통제하는 것이다. 회사 내에서의 일탈행위에 대해서는 강제송환이라는 처분을 통해서, 그리고 일상에서의 생활총화를 진행함으로써 체제이탈을 단속하고자 북한 당국은 노력하고 있다.²⁸⁾ 외 부인과의 접촉마저 차단된 상황에서 회사 관리인은 외부세계와의 접촉을 위한 매개체가 되면 이 과정에서 뇌물이 요구된다.

해외 북한노동자의 현황과 실태에 대해서는 앞으로 상당한 보충연구가 요구된다. 정치적 비판을 위한 조사연구가 아니라 실질적으로 문제를 진단하고 처방하기 위한 조사연구가 필요하다. 최근 북한인권 담론에서도 해외 북한노동자들의 권리침해 문제가 논의 되고 있듯이, 그동안 주목을 덜 받고 있었던 이 문제에 대해 보다 체계적이고 종합적인 연구가 진행될 수 있기를 바란다.

²⁶⁾ 위의 책, pp. 374~375.

²⁷⁾ 위의 책, pp. 376~377.

²⁸⁾ 위의 책, pp. 378~379.

IV. 탈북현상의 지구적 확산: 국제이주와 해외정착

탈북자들의 정착지가 국제적으로 확산되면서 탈북자들의 인권보호의 내용과 책임에도 변화가 나타났다. 탈북자들은 구조적 환경 때문에 한국에 정착할 것이라는 가정이 남한 우월적 프레임의 산물이었기 때문에, 구조적 환경에 반응하고 선택하는 탈북자 개인들의 자기결정권에 대한 관심을 가질 필요가 있다. 탈북자들이 개인적인 차원에서 자신들의 삶에 대한 자기결정권을 가진 정치적 행위자이며, 이들의 결정권을 기본적 인권으로 인식하는 것이 이들의 인권보호를 위해서 매우 중요하다. 탈북자들이 한국을 떠나 다른 나라로 이주하거나 한국으로 오지 않고 다른 나라로 직행하는 것은 한국사회의 포용성이 높지 못하기 때문이기도 하지만 탈북자들이 더 나은 삶을 위한 선택의 결과이기도 한 것이다. 이러한 현상을 개인의 권리행사라는 차원에서 이해하는 것도 해외 체류지 탈북자의 인권을 보호하는 데에 도움이 될 것이다.

1. 탈북현상과 연속이주 패러다임

탈북현상의 국제화는 탈북자들의 이동과 현지정착이라는 두 가지 차원을 중심으로 연구되고 담론이 형성되어 왔다. 2000년대 초반까지만 하여도 탈북자들이 어떤 경로를 거쳐서 한국으로 입국하는가에 국내외적 관심이 많았다. 북한이탈주민의 수가 급증하면서 제2하나원을 개소하는 등 많은 연구자와 정책실무자들이 탈북현상의 종착지를 한국으로 가정하였다.

그런데 탈북현상을 '탈북 후 남한 입국'으로 이해하기보다 이주현상으로 이해하기 위한 노력들이 등장하면서 분석과 논의의 스펙트럼이 확대되기 시작하였다.²⁹⁾ 구한말 한국인들이 하와이와 멕시코 등지로

이주를 하였던 경험, 한국전쟁 시기 피난과 이주의 경험 등 한민족도 한반도에만 머무르지 않고 이주를 계속하고 있었던 것의 연속선상에서 탈북현상을 이해하기 시작하였다. 1990년대 중국과 러시아를 중심으로 진행되던 탈북현상이 동아시아국가로 확대되었으나 2000년대 후반 부터는 전 세계로 확대되었다. 따라서 냉전기 남북대결적 관점과 민족 재결합의 관점에서 이해하는 탈북현상은 탈북자들의 지구적 이동 현상을 설명하는 데에 제한적이다.

탈북현상은 구조와 의지(opportunity & willingness) 혹은 메뉴와 선택(menu & choice) 등과 같이 구조적 조건과 개인적 선택의 상호 작용의 결과로 인식할 필요가 있다.³⁰⁾ 이 과정 속에 탈북자들은 수동적 대상자에 머물지 않고 탈북현상 및 각국 정부의 정책에 대응하는 행위자로서 복합적 탈북이주현상의 과정과 결과에 영향을 미친다. 북한체제의 많은 문제점들 때문에 북한주민들이 탈북을 시도하지만, 탈북 후 이동 과정의 변화와 정착지의 지구적 확산 등을 고려한다면 구조적 기회만으로 탈북현상을 설명하기 어렵다. 탈북자들이 정착지에 대한 충분한 정보나 준비도 갖추지 않은 채 이동비용을 감수하면서도 탈북 이주를 감행하는 동기 혹은 의지도 함께 설명되어야 한다.

구조적 요인과 행위자의 의지를 동시에 고려한다는 것은 탈북현상을 분석하기 위한 연속적 이주로 패러다임에서 탈북현상의 개념적 틀을 구체화하는 데에 매우 중요한 의미를 가진다. 이 과정에서 구조적 요인에 의해서 북한을 떠나면서 최종목적지를 선택하지 않을 수 있다는 가정이 도출된다. 남북한의 체제 경쟁에 의해서 이동과 사고의 폭이

29) 박명규·김병로·김수암·송영훈·양운철, 『노스 코리안 디아스포라: 북한주민의 해외 탈북이주와 정착실태』; 윤인진, 『북한이주민: 생활과 의식, 그리고 정착지원정책』 (서울: 집문당, 2009).

30) 송영훈, “해외탈북이주 현상의 현황과 쟁점,” 『JPI 정책포럼』, No. 2012-15 (제주: 제주평화연구원, 2012).

1
2
3
4
5

제한되지만 북한주민들도 더 나은 삶을 갈구한다. 그리고 탈북 이후 탈북자들이 마주하게 되는 체류국 정부의 이주정책은 이들이 제2차, 제3차 이동을 결정하는 데에 많은 영향을 미친다. 또한 탈북자들의 이주 결정에는 다양한 코리안 디아스포라와의 접촉, 소통, 네트워크가 중요한 영향을 미치기도 한다.³¹⁾

‘선택과정으로서의 탈북이주 현상’이라는 개념은 탈북자들을 단순히 인도적 지원의 대상이라는 측면에서만 바라보는 것이 아니라 제한적이지만 주체적 선택을 할 수 있는 행위자로 파악할 수 있게 한다.³²⁾ 한 지역으로 탈북자들이 대규모로 이동하는 경우 지역공동체 및 해당 국가의 정부는 정치적, 경제적 부담을 가지게 된다. 이러한 이유로 정부의 난민신청 탈북자에 대한 정책이 바뀔 때 탈북자들은 그에 대응하여 선택적으로 이동하는 것이다. 탈북자들이 나라를 바꿔가며 난민을 신청하는 것도 이러한 개념의 틀에서 설명이 가능하다. 탈북자들은 북한의 내부조건, 주변국과 국제사회의 대응 방식에 의해 영향을 받기만 하는 것이 아니라, 그들의 선택에 의해 북한을 비롯한 주변국 등 국제사회의 정책에도 영향을 미치는 탈북현상이라는 정치과정의 핵심적 행위자이다.

31) 정병호, “냉전정치와 북한 이주민의 침투성 초국가 전략,” 『현대북한연구』, 제17권 1호 (2014), pp. 49~100; 이수정·이우영, “영국 뉴몰든 코리아 타운 내 남한이주민과 북한난민 간의 관계와 상호 인식,” 『북한연구학회보』, 제18권 1호 (2014), pp. 137~174; 박명규·김병로·김수암·송영훈·양운철, 『노스 코리안 디아스포라: 북한주민의 해외탈북이주와 정착실태』; 이희영, “(탈)분단과 국제이주의 행위자 네트워크: ‘여행하는’ 탈북 난민들의 삶과 인권에 대한 사례 연구,” 『북한연구학회보』, 제17권 1호 (2013), pp. 355~393; 이희영, “국제 인권장치와 비극의 서사: 탈북 난민들의 독일 이주에 대한 사례 연구를 중심으로,” 『경제와 사회』, 제3권 (2016), pp. 191~228.

32) 송영훈, “해외탈북이주 현상의 현황과 쟁점.”

2. 탈남현상 담론과 비판

탈북이주의 국제적 확산이외에 한국이 탈북이주의 최종정착지여야 한다는 냉전적이고 남한중심적 패러다임에 가장 도전적인 현상이 소위 '탈남현상'이다. 남북한의 체제경쟁이 심화되는 상황에서 탈북자들의 한국으로의 입국은 북한 정권의 정당성을 부정하고 체제경쟁에서 승리의 상징으로 이해되었다. 그리고 남북한의 통일을 강조하는 차원에서 탈북자들은 '먼저 온 미래'로 인식되기도 하였다. 즉 탈북자들을 한국 사회가 수용하고 탈북자들이 한국사회에서 정착하는 과정이 통일 후 남북한 주민들이 하나의 사회에서 생활하는 실험이라는 것이다.

이러한 시각에서 볼 때, 탈남현상은 한국 정부가 주도하는 북한이탈주민 정착지원에 관한 정책의 실패로 인식된다.³³⁾ 2013년 10월 15일자 동아일보가 "탈북자에게 남은 제3국행 경유지?"라는 제목을 제시할 정도로 탈남현상에 대한 사회적 실망감이 컸다. 당시 국정감사 자료에 의하면, 2013년 8월 현재 주민등록이 말소된 북한이탈주민의 수가 796명이며 이들 중 제3국에 체류하고 있는 숫자는 689명으로 나타났다. 이에 대하여 국회의 심재권 의원 등은 이들에 대한 정부 지원 예산이 낭비된 것이며, 탈남현상을 정부의 북한이탈주민 관리와 보호 정책에 문제가 있음을 보여 주는 것이라고 비판을 하였다. 북한이탈주민들이 제3국의 난민신청제도를 이용하여 재정착하는 것도 그들이 이미 한국 국적을 획득하였기 때문에 위장 망명에 따른 외교적인 문제가 발생할 수 있기 때문에 정부의 적극적인 관리가 필요하다는 것이다.

탈남현상은 한국사회가 북한이탈주민들에 대해 차별적이고 반포용적임을 나타내는 지표로 인식되기도 한다. 오원환의 2011년 연구는

³³⁾ 송영훈, "탈남과 이주의 경계: 강제이주 연구의 개념분석을 중심으로," 북한연구학회 연례학술대회 발표논문 자료집 (2013. 12. 6.)

탈북청년들의 탈남 동기가 문화적 이질성, 경제적 빈곤과 불안, 사회적 관계망의 부실, 정체성 혼란, 가치관의 급격한 변화, 디아스포라적 경험 등이라고 하였다.³⁴⁾ 결국 한국사회의 이들에 대한 차별적인 시선이 탈남현상을 조장하고 있다는 것이다. 북한이탈주민들이 북한에서 경험하지 못했던 가치관과 경쟁적 사회 구조 속에서 많은 북한이탈주민들은 직장 등에서 한국인과 비교해서는 물론 조선족과 다른 이주노동자들에 비해서 낮은 처우를 받는 것에 대해 좌절의 경험을 하고 있다고 한다. 이러한 현상들을 바라보며, 북한주민들의 인권개선에 대한 한국사회의 노력들 못지않게 한국사회에 정착하고 있는 북한이탈주민들의 인권개선에 대해서 더 많은 노력을 기울여야 한다는 비판적 주장들이 제기되기도 한다.

탈남하는 탈북자들은 한국 사회의 배반자로 인식되기도 한다. 한국을 떠나 해외 다른 국가에 정착하는 탈북자들에 대한 시각도 우호적이지 않지만, 탈남 후 재입북한 탈북자들은 이러한 시각을 더욱 악화시킨다. 이들이 북한의 방송매체를 통하여 한국사회를 “사기와 협잡, 권모술수가 판을 치는 험악한 세상” 혹은 “남조선 사회의 냉혹한 현실에서도저히 마음을 붙일 수 없었고 항시 불안과 눈물 속에서 살았다”고 주장하는 등 북한정권의 체제선전에 활용되는 것에 대한 한국사회의 거부감도 매우 크다. 입국하는 북한이탈주민의 증가와 한국의 경제상황의 악화 등으로 인해 북한이탈주민 정착지원에 대한 효과성이 의심받는 상황에서 제3국으로의 재정착은 그들을 지원해준 한국사회에 대한 배반으로 여겨지는 것이다.

정책적 차원의 접근을 강조하는 이와 같은 평가는 다음과 같은 문제

³⁴⁾ 오원환, “탈북 청년의 정체성 연구: 탈북에서 탈남까지” (고려대학교 박사학위 논문, 2011).

를 가지고 있다. 첫째, 탈북자들의 자기행동에 대한 선택과 결정의 권리를 매우 제한적으로 이해하고 있다. 탈북자들을 지원의 대상으로만 이해하고 그들이 한국사회의 동등한 구성원으로서 해외이주를 포함하는 적극적 자기결정권을 가지고 있다고 생각하지 않는 것이다. 이렇게 탈북자를 대상화하는 것은 '미리 온 미래'라는 주장이 수사의 수준에 머무르고 있음을 반증하는 것이다. 탈북자들이 실제 '미리 온 미래'라면 그들은 한국사회의 그 누구와도 동등한 행위자로 인식되어야 하며, 이러한 인식은 그들이 지닌 인권보호를 위한 기초 조건이 된다.

둘째, 탈남을 한국사회에 대한 배신 혹은 배반이라고 하는 것은 탈북자들에 대한 낙인찍기를 하는 것이다. 이는 탈남의 책임을 전적으로 탈북자에게 부과하는 것이며, 탈북자들의 삶을 이해하는 데에 대결적인 남북관계 시각이 투영되고 있음을 보여주는 것이다. 배신 혹은 배반이라는 용어를 사용하는 것은 한국인들이 탈북자들에 대한 감정적 표현이다. 개인들이 새로운 국가에서 정착하기 위해서는 난민지위를 인정받거나, 국적을 취득하거나, 비자를 발급 받아야 한다. 그렇지만 자신의 국가로부터 이탈하는 것은 국가의 구성원들로부터 동의를 받을 필요가 없는 사항이다. 제한적인 정보와 자원을 가진 상태이지만, 그들은 이탈을 선택한 것이다. 그들의 권리는 제한될 수 없다.

셋째, 어떠한 정책도 모든 탈북자들에게 만족감을 줄 수 없기 때문에, 소수에 의해 진행되는 탈남현상이 반드시 정책의 실패를 의미하지 않는다. 한국사회에 소수자에 대한 차별적 구조가 없다고 할 수 없다. 구조적 차별을 해소하기 위해서 정부와 사회가 노력을 아끼지 말아야 하지만, 모든 구조적 차별을 해소하는 것도 불가능하다. 따라서 정책이 보완될 필요가 있을 뿐이지 정책 자체가 실패한 것이라고 주장하기에는 좀 더 신중한 검토가 요구된다. 구조적 차별에 의해서 탈남이 발생할 수 있지만, 개인적 일탈로 인해 탈남이 발생할 수 있기 때문이다.

1
2
3
4
5

탈남현상을 종합적으로 이해하기 위해서는 정책적 문제와 인권의 문제를 동시에 고려해야한다. 정책적으로 보완이 필요하지만, 이주와 선택의 자유를 제한해서도 아니 될 것이다. 탈북자들만 한국인들과 달리 이주의 권리가 제한된다면, 그들을 한국사회에서 동등한 구성원으로 인정하지 않는 것이다. 다만, 차별적 요소를 제거하는 데 한국 정부와 사회가 적극적으로 나서고 탈북자들이 사회적 일탈을 하지 않도록 배려와 협조는 꾸준히 제공되어야 한다. 이 과정의 기본은 탈북자들은 선택의 권리가 있는 행위자라는 것이다.

3. 현지 정착 또는 끝나지 않은 이주

국제이주와 현지정착의 과정을 이희영의 2013년 연구는 국제이주의 행위자 네트워크라는 틀을 통해서 설명한다.³⁵⁾ 한국사회의 차별과 배제가 중요한 원인이지만, 서유럽국가들의 복지제도에 대한 동경, 더 나은 삶의 추구, 더 나은 교육환경 등에 대한 기대로 인해 이들이 탈남을 하고 국제적 이주를 감행하고 있다. 북한을 떠나면서부터 탈북자들은 그들이 마주하는 곳에서 그들만의 새로운 정체성을 증식시켜왔다. 중국에서, 제3국에서, 한국에서, 그리고 미국과 유럽에서 이들은 자신만의 정체성을 증식시키고 분단의 프레임에 자신의 정체성을 국한시키는 것을 거부한다. 따라서 이들은 국민과 난민의 구분을 넘어서 자연인으로서 더 나은 삶에 대한 강력한 요구가 있고, 그에 기반하여 현지 정착을 시도하고 있다.

해외정착을 하는 탈북자들의 삶을 영토적 경계 및 사회문화적 경계를 경험하고 재구성해가는 과정으로 이해하기도 한다. 정병호의 2014

³⁵⁾ 이희영, “(탈)분단과 국제이주의 행위자 네트워크: ‘여행하는’ 탈북 난민들의 삶과 인권에 대한 사례 연구,” pp. 355~393.

년 연구는 남한 사회에서 탈북자들은 냉전의 ‘영웅’이자 ‘희생자’로서 특별한 지원을 받았지만, 사회적 차원에서는 빈곤한 적국 출신의 ‘망명자’ 또는 ‘난민’으로서 동정과 경계의 대상이 되었다고 한다.³⁶⁾ 그러나 은밀하게 형성된 초국적 네트워크를 통해 분단체제의 정치적 장벽을 뚫고 불법적 송금과 연쇄 이주를 일상화하면서 이들은 정치적, 사회적 경계를 넘나들고 있다. 이들의 초국적 이동은 분단국가 간의 정치적 경계만 넘나드는 것이 아니라 국제적 인권체제의 논리를 이용해서 일단 정착했던 남한을 넘어서 다양한 국가들로까지 확대되고 있다.

탈북자들의 해외정착지는 남북한 출신 주민들이 함께 삶을 모색하는 코리안 디아스포라 초국적 접촉지대로 인식되기도 한다.³⁷⁾ 특히 이수정·이우영의 2014년 연구는 뉴몰든에서 남한이주민, 조선족이주민, 북한난민 등 세 그룹의 코리안들이 서로 다른 사회적 위치를 점하고 있지만 종족경계의 일원으로서 활발히 상호작용하고 있음을 밝히고 있다.³⁸⁾ 민족지적 현장연구에 기반한 이 연구는 사회적 안전망과 인적 구성의 다양성이 보장되는 뉴몰든에서 한국사회에서보다 탈북자가 더욱 안정적으로 정착하고 있음을 보여주었다.

탈북자들의 해외체류지가 2010년대에 다양해지면서 접촉지대도 다양해지고, 접촉의 양식도 다양해지고 있다. 영국과 다른 유럽국가, 미국, 캐나다에서의 난민들의 생활이 각 국가의 이주체제에 따라 달라질 수밖에 없다. 그러나 공통적인 현상은 탈북자들이 경제적으로 더 나은 삶과 사회적으로 더 나은 삶을 동시에 갈망하고 있다는 것이다. 그렇기 때문에 자신들을 분단의 사고프레임에 가두지 않고 탈남을 시도하고

36) 정병호, “냉전정치와 북한 이주민의 침투성 초국가 전략,” pp. 49~100.

37) 이수정·이우영, “영국 뉴몰든 코리아 타운 내 남한이주민과 북한난민 간의 관계와 상호 인식,” pp. 137~174; 박명규·김병로·김수암·송영훈·양운철, 『노스 코리안 디아스포라: 북한주민의 해외탈북이주와 정착실태』.

38) 이수정·이우영, 위의 글, pp. 137~174.

1
2
3
4
5

있는 것이다.

그런데 이들의 탈북이주는 아직까지 끝난 것이 아니다. 탈남하여 북한으로 재입북하는 사례들이 있지만, 다시 한국으로 재입국하는 사례들도 있다. 탈남 후 한국의 재입국 사례는 사회적 정서를 고려하여 공표되고 있지 않지만, 통일부를 중심으로 이에 대한 실태파악 및 관리가 이뤄지고 있는 것으로 알려지고 있다. 이들의 공간적, 사회적 정체성은 아직도 재구성되는 중이라 볼 수 있다.

V. 맺음말

탈북현상에 대한 많은 관심들 속에서도 해외체류 북한주민들의 인권 문제는 언론보도와 같이 단편적인 정보에만 의존하면서 국내에 소개되는 경향이 있었다. 그러나 최근 국제사회의 북한인권 담론에서 이 문제가 본격적으로 제기되면서 이에 대한 체계적이고 종합적이 연구의 필요성이 제기되고 있다. 특히 해외체류 북한주민들의 인권 문제는 규범적이고 민족적인 접근만으로는 해결되기 어려우며, 정치적, 외교적 접근이 동시에 추진되어야 해결 가능성을 높일 수 있다.

탈북자들이 난민인가 혹은 국민인가라는 논의가 그동안 진행되어왔지만, 국제정치의 현실을 충분히 반영하지 못했다는 한계가 있다. 탈북자들은 국민이기도 하며, 난민일수도 있으며, 이주민이기도 하다. 다만 이들의 실질적 인권보장을 위해 전략적으로 어떠한 개념적 프레임을 사용할 것인가를 고민할 필요가 있다. 이를 위해서는 탈북자를 단일한 집단으로 이해하는 접근방식보다 탈북자 그룹 내에서 개인별 수요에 따라 다양하게 재범주화하고 그 범주에 해당하는 이들의 보편적 인권을 증진하는 가운데 탈북자들의 인권 증진을 도모하기 위한 연구와

정책개발의 심화가 필요하다.

해외 북한 근로자들의 현황과 인권침해 실태는 중요한 의제이지만 조사대상에 대한 접근성이 떨어지기 때문에 경험적이고 체계적인 연구가 불가능하다. 그러나 현재까지 진행되고 있는 조사방식이 한계가 있더라도 탈북자들의 증언을 구조화하고 개념화하기 위한 노력을 기울인다면 분석의 밀도를 높일 수 있을 것이다. 단편적 정보를 수집하고 보고하는 것도 중요하지만, 그러한 것들을 분석하기 위한 틀을 개발하여야 정책적 처방의 타당성을 높일 수 있을 것으로 예상된다.

마지막으로 탈북현상의 종합적인 이해를 위해서 ‘탈북 후 남한입국’이라는 남한 중심적인 접근방식 대신 탈북자들도 자연인으로서 이주의 권리를 가지고 있다는 가정을 받아들이는 것이 중요하다. 탈북자들이 한국으로의 입국을 선택하지 않고, 영국을 비롯한 유럽국가, 캐나다, 미국 등으로 이주하는 현상은 남한 중심적 접근방식으로는 설명하기 어렵다. 탈남현상도 마찬가지로 탈북자들이 자신들이 처한 구조적 환경에 적극적으로 대응하면서 자신들이 바라는 가치를 따라 이주하는 현상으로 이해할 필요가 있다. 이렇게 탈북자들의 행위자성을 인정함으로써 오히려 정책의 유연성과 타당성도 높아질 것으로 기대한다.

해외체류 북한주민의 인권보호와 관련하여 이 연구에 포함되지 못한 더 많은 내용들이 앞으로 연구되어야 한다. 해외체류 북한주민들의 직접적인 견해에 대한 논의가 더욱 풍부하게 진행되고 체계적으로 소개될 필요가 있다. 이 연구에서 소개된 일부 연구들이 이 분야 선구적인 노력을 기울이고 있지만, 더 다양한 연구들이 앞으로 진행되어야 할 것이다. 최근 활발히 이뤄지고 있는 참여관찰 연구를 바탕으로 사례수를 늘려나간다면 이론적, 정책적으로 많은 시사점을 제공할 것으로 예상된다.

해외체류 북한주민 증 취약계층에 대한 연구의 활성화가 요구된다.

1

2

3

4

5

이 연구에서도 간단히 언급은 되었지만, 여성과 아동, 장애인, 무국적자에 대한 인권보호의 노력이 시급함에도 불구하고 아직까지 연구가 충분히 진행되지 못하였다. 이를 위해 해외체류 북한주민 취약계층의 체류실태 등을 파악하는 것이 우선 시급히 진행되어야 할 것이다. 그런데 정책적 처방은 북한주민만을 포함하는 것보다는 동아시아에서 취약계층의 인권보호와 증진을 위한 보편적 프레임 속에서 북한주민의 특수한 이슈를 해결하는 전략적 접근이 요구된다.

해외체류 북한주민의 생활실태, 해외체류 탈북자를 보호하기 위한 각국의 정책 등도 매우 중요한 의제이다. 제한된 연구 기간과 자원으로 이 모든 것을 한 연구에서 포괄하는 것에는 어려움이 따를 수밖에 없다. 이에 대한 연구들은 그동안 많이 진행되었지만, 최근 종합적으로 수행된 연구는 드물다. 탈북현상이 1990년대 이후 시기별로 변화하는 모습을 보이고 있음을 고려하면, 향후 10년 단위 혹은 5년 단위로 이에 대한 종합적인 분석이 이뤄지길 바란다.

참고문헌

1. 단행본

- 도경옥 외. 『북한인권백서 2016』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 박명규·김병로·김수암·송영훈·양운철. 『노스 코리안 디아스포라: 북한주민의 해외탈북이주와 정착실태』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011.
- 윤여상·이승주. 『북한 해외 노동자 현황과 인권 실태』 서울: 북한인권정보센터, 2015.
- 윤인진. 『북한이주민: 생활과 의식, 그리고 정착지원정책』. 서울: 집문당, 2009.
- 윤인진·채정민. 『북한이탈주민과 남한주민의 상호인식: 정체성과 사회문화적 적응을 중심으로』. 서울: 북한이탈주민지원재단, 2010.
- 한국무역협회. 『중국내 북한 노동자의 입국 현황과 시사점』. 2014. 10.

2. 논문

- 강주원. “중국 단둥에서 네 집단의 삶의 궤적: 북한사람, 북한화교, 조선족, 한국사람.” 『재외한인연구』. 제29권, 2013.
- 고성준·고경민·김일기. “재중 탈북자 문제와 한국 정부의 정책: “조용한 외교”와 “적극적 외교” 사이에서.” 『한국동북아논총』. 제67권, 2013.
- 권수현·송영훈. “피를 나눈 형제, 이웃보다 못한 친척? 북한이탈주민에 대한 남한주민의 사회적 거리감과 결정요인, 2007~2014.”

1

2

3

4

5

- 『OUGHTOPIA』. 제30권 2호, 2015.
- 김병로. “탈북자 면접조사를 통해 본 북한사회의 변화: 2008~2011.” 『현대북한연구』. 제15권 1호, 2012.
- 김병로. “탈북자 강제송환의 인권문제.” 『법학논총』. 제19권 2호, 2012.
- 김성경. “북한이탈주민의 월경과 북·중 경계지역: ‘감각’ 되는 ‘장소’와 북한이탈여성의 ‘젠더’화된 장소 감각.” 『한국사회학』. 제47권 1호, 2013.
- 김희경. “북한이탈주민과 남한주민의 교류경험에 관한 질적 연구.” 『한국심리학회지: 상담 및 심리치료』. 제28권 2호, 2016.
- 박병도. “재중 탈북자와 국제난민법.” 『법학논총』. 제19권 2호, 2012.
- 손애리·이내영. “탈북자에 대한 한국인의 태도 연구: 국가정체성과 다문화수용성을 중심으로.” 『아태연구』. 제19권 3호, 2012.
- 송영훈. “국제난민이주와 안보.” 『IOM 이민정책연구원 워킹페이퍼 시리즈』. No. 2013-07. 고양: IOM 이민정책연구원, 2013.
- _____. “북한인권과 UNHCR의 역할과 과제: 해외체류 탈북자의 인권 보호를 위한 시사점.” 『유엔 인권메커니즘과 북한인권』. 서울: 통일연구원, 2013.
- _____. “탈남과 이주의 경계: 강제이주 연구의 개념분석을 중심으로.” 북한연구학회 연례학술대회 발표논문 자료집. 2013. 12. 6.
- _____. “테러리즘과 난민문제의 안보화.” 『국제정치논총』. 제54권 1호, 2014.
- _____. “해외체류 탈북자와 북한인권 개념의 복합구조: 국민, 난민, 이주민.” 『다문화사회연구』. 제19권 2호, 2016.
- _____. “해외탈북이주 현상의 현황과 쟁점.” 『JPI 정책포럼』. No. 2012-15. 제주: 제주평화연구원, 2012.
- 양계민. “북한이탈주민이 국내 다문화집단에 대하여 지니는 태도에 영

- 향을 미치는 요인.” 『한국심리학회지: 사회 및 성격』. 제29권 3호, 2015.
- 양계민·이우영. “북한이탈주민이 다문화집단에 대해 느끼는 현실갈등 인식이 삶의 만족에 미치는 영향: 지각된 차별감의 매개효과를 중심으로.” 『한국심리학회지: 사회 및 성격』. 제30권 1호, 2016.
- 양문수. “1990년대 이후 북한의 기업지배구조 변화: 제도경제학적 접근.” 『통일정책연구』. 제15권 1호, 2006.
- 염유식·김여진. “북한이탈주민의 사회연결망 형성과 유형에 대한 근거 이론 연구.” 『한국사회학』. 제45권 2호, 2011.
- 오원환. “탈북 청년의 정체성 연구: 탈북에서 탈남까지.” 고려대학교 박사학위 논문, 2011.
- 이규창. “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색.” 『통일정책연구』. 제21권 1호, 2012.
- 이상신. “소수집단에 대한 사회적 인식 결정요인 연구: 우파권위주의 성격과 사회적 거리감.” 『다문화사회연구』. 제8권 2호, 2015.
- 이수정·양계민. “북한출신주민과의 지역 사회 내 접촉수준에 따른 남한출신주민의 태도의 차이: 인천 논현동 지역 거주자를 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제17권 1호, 2013.
- 이수정·이우영. “영국 뉴몰든 코리아 타운 내 남한이주민과 북한난민 간의 관계와 상호 인식.” 『북한연구학회보』. 제18권 1호, 2014.
- 이숙자. “한국 정부의 재중 탈북자 정책: 김대중, 노무현 정부를 중심으로.” 『국제정치논총』. 제49권 5호, 2009.
- 이신화. “국가실패와 보호책임(R2P)의 북한 적용가능성.” 『한국정치학회보』. 제46권 1호, 2012.
- _____. “탈북자와 인간 안보.” 『사상』. 통권 제49호, 2001.

- 이영형. “북한 노동자의 러시아 극동지역 진출 현황 및 그 역할 분석.” 『국제정치연구』. 제10권 2호, 2007.
- _____. “러시아 극동지역 내 북한노동자 활동 현황: 아무르주를 중심으로.” 『러시아연구』. 제26권 1호, 2016.
- 이주철. “북한주민의 남한 방송 수용 실태와 의식 변화.” 『통일문제연구』. 제15권 2호, 2003.
- 이창현. “탈북자들의 남한방송 수용과 문화적응.” 『한국방송학보』. 제14권 2호, 2000.
- 이희영. “국제 인권장치와 비극의 서사: 탈북 난민들의 독일 이주에 대한 사례 연구를 중심으로.” 『경제와 사회』. 제3권, 2016.
- _____. “(탈)분단과 국제이주의 행위자 네트워크: ‘여행하는’ 탈북 난민들의 삶과 인권에 대한 사례 연구.” 『북한연구학회보』. 제17권 1호, 2013.
- 임을출. “북한 사금융의 형성과 발전.” 『통일문제연구』. 제27권 1호, 2015.
- 전영선. “북한이탈주민과 한국인의 집단적 경계 만들기 또는 은밀한 적대감.” 『통일인문학』. 제58권, 2014.
- 정병호. “냉전정치와 북한 이주민의 침투성 초국가 전략.” 『현대북한연구』. 제17권 1호, 2014.
- _____. “탈북난민 문제의 탈정치적 국제협력 방안.” 『지역사회학』. 제7권, 2006.
- 정영선. “탈북 난민들의 인권문제와 국내외적 대응.” 『호남정치학회보』. 제12권, 2000.
- 정은미. “북한 중간계층의 결정요인과 특성 북한이탈주민의 설문조사를 중심으로.” 『통일과 평화』. 제7권 2호, 2015.
- 제성호. “해외 탈북자의 법적 지위와 처리방향.” 『서울국제법연구』. 제9권 1호, 2002.

조정아. “탈북 청소년의 경계 경험과 정체성.” 『현대북한연구』. 제17권 1호, 2014.

조정현. “국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰: UNHCR 및 UN 인권 이사회를 중심으로.” 『통일정책연구』. 제19권 2호, 2010.

한희원. “북한이탈주민과 그 지원자의 난민성에 대한 법리적 고찰.” 『중앙법학』. 제16권 2호, 2014.

황정미. “사회적 위협 인식과 북한이탈주민에 대한 사회적 거리.” 『아태연구』. 제23권 2호, 2016.

3. 기타 자료

북한전략센터·코리아정책연구원. 『북한의 해외인력 송출 실태』. 2012.
<www.nksc.co.kr>.

1

2

3

4

5

4

북한인권과 국제제재:

인권개선을 위한 포괄적 국제제재공조

원 재 천(한동대학교 교수)

I. 서론	93
II. 유엔제재	95
1. 제재의 기본 개념	95
2. 유엔제재의 법적 근거	96
3. 유엔제재의 목표	98
4. 유엔안보리 제재위원회 (UN Sanctions Committee)	100
III. 개별국가의 대북제재	105
1. 미국	105
2. 일본	109
3. 유럽연합	110
4. 중국	111
5. 대한민국	112
IV. 남아프리카 공화국과 국제사회 제재	112
V. 대북제재의 정책개선 방향	118
1. 안보리 대북제재결의안에 인권사항 명시	118
2. 대북 군사적 제재 논의	119
3. 중국의 대북제재 동참	120
4. 스마트 제재의 세련화	120
5. 대북제재의 포괄적 국제공조	122
VI. 결론	123

I. 서론

유엔 안전보장이사회(이하 ‘안보리’)는 2016년 11월 30일 안보리 대북제재 결의 2321호를 통해 포괄적인 대북제재를 의결했다.¹⁾ 또한 유엔총회는 2016년 12월 19일 대북인권결의안을 찬반 투표 없이 회원국 합의로 채택했다. 유엔은 안보리 대북제재결의안과 총회 대북인권결의안을 통해 대북제재에 대한 법률적·도덕적 근거를 제공하게 되었고, 유엔회원국은 대북제재에 동참해야 하는 실질적인 의무를 지게 되었다.

2016년 유엔총회의 대북인권결의안은 북한의 조직적·제도적 인권 침해를 명시하고, 북한인권침해 가해자의 사법적 책임을 구체적으로 명시하고 있다.²⁾ 이 결의안은 정치범수용소의 감금, 고문, 강간, 공개 처형 등 시민·정치적 권리의 침해를 자세히 거론했을 뿐만 아니라 핵무기와 대량살상무기 개발은 평화에 반하고 국민복지에 필요한 재원이 핵무기 등 대량살상무기에 전용되는 것은 인권침해라는 인식을 보여주고 있다.³⁾

유엔 안보리 결의안 2321호는 기존의 광물수출제한,⁴⁾ 노동자 외국

¹⁾ Security Council Resolution 2321 (2016), S/RES/2321 (2016).

²⁾ United Nations General Assembly, Seventy-first session Third Committee, Agenda item 68(c) Promotion and protection of human rights: human rights situations and reports of special rapporteurs and representatives, paragraph 8, page 7/10: “Express its concern at the failure of authorities of the Democratic People’s Republic of Korea to prosecute those responsible for human rights violations, including violations which the commission of inquiry has said may amount to crime against humanity, and encourages the international community to cooperate with accountability efforts and to ensure that such crimes do not remain unpunished,” GA, 71st, 31/10/2016, A/C.3/71/L.23.

³⁾ *Ibid.*

⁴⁾ Security Council Resolution 2321 (2016), S/RES/2321 (2016), para. 26 (b):

송출제한,⁵⁾ 금융제재,⁶⁾ 북한해외 주재외교관 인원감축,⁷⁾ 과학기술 교류 중지,⁸⁾ 북한공관 부동산영리 행위금지,⁹⁾ 북한선박제재와 화물검색 등의 강화와 북한이 외교관의 외교특권을 남용하는 것을 제한하는 데 있다고 명시하였다.¹⁰⁾ 또한 안보리 결의안은 북한의 핵과 미사일 등 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction) 개발에 몰두하는 것이 북한주민들의 생명과 인권을 존중하지 않는 것이라는 표현을 명시하면서 북핵 문제는 결국 북한인권문제의 한 부분이라는 인식을

“Total exports to all Member States of coal originating in the DPRK that in the aggregate do not exceed 53,495,894 US dollars or 1,000, 866 metric tons, whichever lower, between the date of adoption of this resolution and 31 December 2016, and total exports to all Member States of coal originating in the DPRK that in the aggregate do not exceed 400,870,018 US dollars or 7,500,000 metric tons per year, whichever is lower, beginning 1 January 2017.”

⁵⁾ *Ibid.*, para. 34: “Expresses concern that DPRK nationals are sent to work in other States for the purpose of earning hard currency that the DPRK uses for its nuclear and ballistic missile programmes, and calls upon States to exercise vigilance over this practice.”

⁶⁾ *Ibid.*, paras. 31~32: “Decides that Member States shall take the necessary measures to close existing representative offices, subsidiaries or banking accounts in the DPRK within 90 days” and “Decides that all Member States shall prohibit public and private financial support from within their territories or by persons or entities subjects to their jurisdiction for trade with the DPRK (including the granting of export credits, guarantees of insurance to their nationals or entities involved in such trade).”

⁷⁾ *Ibid.*, para. 14: “Calls upon all Member States to reduce the number of staff at DPRK diplomatic mission and consular posts.”

⁸⁾ *Ibid.*, para. 11: “Decides that all Member States shall suspend scientific and technical cooperation involving persons or groups officially sponsored by or representing the DPRK except for medical exchange unless.”

⁹⁾ *Ibid.*, para. 18: “Decide that all Member States shall prohibit the DPRK from using real property that it owns or leases in their territory for any purpose other than diplomatic or consular activities.”

¹⁰⁾ *Ibid.*, p. 1: “Expressing continued concern that the DPRK is abusing the privileges and immunities accorded under the Vienna Conventions on Diplomatic and Consular Relations.”

표현한 것으로 평가되고 있다.¹¹⁾

본 논문의 목적은 유엔안보리 제재 등 국제사회의 제재(International Sanction)를 체계적으로 소개하고 과거 남아프리카공화국의 아파르트헤이트(Apartheid) 체제 종식을 위한 국제제재 공조사례를 고찰한 후, 북한의 인권개선을 위한 실효성 있는 대북제재의 가능성을 모색하는데 있다.

II. 유엔제재

1. 제재의 기본 개념

제재란 “제재대상국의 교역통신외교관계를 제약함으로써 해당국가의 행동을 변화시켜 국제평화와 안전에 대한 위협 해소를 목적으로 하는 조치를 말한다.”¹²⁾

¹¹⁾ *Ibid.*, para. 45: “Reiterates its deep concern at the grave hardship that the people in the DPRK are subjected to, condemns the DPRK for pursuing nuclear weapons and ballistic missiles instead of the welfare of its people while people in the DPRK have great unmet needs, and emphasizes the necessity of the DPRK **respecting and ensuring the welfare and inherent dignity of people** in the DPRK. (bold added for emphasis)”

¹²⁾ 임갑수·문덕호, 『유엔안보리 제재의 국제정치학』 (서울: 한울, 2013), p. 13; 유엔 국제법위원회 (International Law Commission)는 제재를 “특정국가가 국제공동체 전체의 안전을 위협할 만한 정도로 국제규범을 위반할 경우 유엔헌장에 따라 국제평화와 안전을 수호하기 위해 취하는 조치”로 정의 하였다. 원문은 다음과 같다. “Sanctions are reactive measures applied by virtue of decision taken by an international organization following a breach of an international obligation having serious consequences for the international community as a whole, and in particular... certain measures which the UN is empowered to adopt, under the system established by the Charter, with a view to the maintenance of international peace and security.” (Report of the International Law Commission, United Nations, 제31차 회기, 1979, A/34/10).

제재는 크게 외교제재, 경제제재, 군사제재, 민간제재 등으로 나눌 수 있다.¹³⁾

외교제재는 대사소환, 외교관 추방, 대사관 철수, 외교관계 파기, 유엔회원국자격 중지 등의 형태로 이루어진다.¹⁴⁾ 경제제재는 특정물품의 수출입금지, 무역금수, 대상국가 선박 자국 내 정박금지, 상거래 금지 등의 형태로 이루어진다.¹⁵⁾

2. 유엔제재의 법적 근거

유엔제재는 다자적 제재이고, 유엔제재의 근거는 유엔헌장 제7장이다. 유엔헌장 제7장은 안보리가 국제평화와 안정을 유지 또는 회복하기 위해 취할 수 있는 비군사적 또는 군사적 조치를 규정하고 있는데, 유엔헌장 제7장 제41조는 비군사적조치를, 제42조는 군사적 조치를 규정하고 있다.¹⁶⁾

유엔헌장 제7장 제41조는 다음과 같이 비군사적 국제제재를 포괄적으로 명시하고 있다. “안보리는 그의 결정을 집행하기 위하여 병력의 사용을 수반하지 아니하는 어떠한 조치를 취하여야 할 것인지를 결정할 수 있으며, 또한 유엔에 대해 그러한 조치를 적용하도록 요청할 수 있다. 이 조치는 경제관계 및 철도, 항해, 항공, 우편, 전신, 무선통신 및 다른 교통통신 수단의 전부 또는 일부의 중단과 외교관계의 단절을 포함할 수 있다.”¹⁷⁾

¹³⁾ *Ibid.*, p. 15.

¹⁴⁾ *Ibid.*

¹⁵⁾ *Ibid.*

¹⁶⁾ *Ibid.*

¹⁷⁾ 원문은 다음과 같다. “The Security Council may decide what measures not

유엔헌장 제6장은 회원국 간의 분쟁해결 절차를 명시하고 있다. 유엔헌장 제6장 제33조는 “분쟁의 평화적 해결을 위해 분쟁의 당사자는 우선 협상, 중재, 조정, 중재재판, 사법적 해결, 지역적 분쟁조정기관 등을 이용하여 평화적 수단에 의해 문제를 해결하도록 해야 한다”고 규정하고 있다.¹⁸⁾ 유엔헌장 제6장 제36조는 국제사법재판소의 분쟁해결 역할을 명시하고 있고, 제37조는 제33조의 절차로 분쟁을 해결하지 못할 경우 유엔안보리에 회부하도록 규정하고 있다.¹⁹⁾ 유엔안보리는 유엔헌장 제7장에 의거하여 강제조치를 의결할 수 있는데, 이는 경제 제재 및 군사적 제재 등 거의 모든 수단과 방법이 국제법 범위 안에서 사용될 수 있는 것을 의미하며, 유엔회원국들이 포괄적인 제재를 할 수 있는 법적 근거가 되는 것이다.

유엔안보리는 유엔헌장 제7장 제41조에 근거하여 경제제재를 결정할 수 있으며, 제재범위는 철도와 해상 등 통상교류영역 및 우편과

involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.”

¹⁸⁾ UN Charter Chapter 6, Article 33.

1. The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, inquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.

¹⁹⁾ UN Charter Chapter 6, Article 37.

1. Should the parties to a dispute of the nature referred to in Article 33 fail to settle it by the means indicated in that Article, they shall refer it to the Security Council.

2. If the Security Council deems that the continuance of the dispute is in fact likely to endanger the maintenance of international peace and security, it shall decide whether to take action under Article 36 or to recommend such terms of settlement as it may consider appropriate.

1
2
3
4
5

라디오 등 언론통신부분, 그리고 외교단절까지 포함하고 있다. 안보리가 유엔헌장 제7장에 따라 부과한 제재조치는 유엔헌장 제25조에 따라 모든 유엔회원국이 이행할 의무를 갖는다.²⁰⁾

3. 유엔제재의 목표

유엔제재의 목표는 분쟁해결, 핵비확산, 테러방지, 인권과 민주화, 민간인 보호책임으로 크게 나눌 수 있다.²¹⁾

가. 분쟁해결 (Conflict Resolution)

국가의 내전이나 무장투쟁은 주변국가에게 영향을 주기도 하고, 주변 국가의 영향을 받기도 한다. 유엔제재는 분쟁의 조정과, 분쟁해결을 목표로 하는데 결과론적으로 한 쪽 당사자의 편을 드는 모양새가 될 수도 있으므로 중립성에 대한 논란의 소지를 가지기도 한다.²²⁾ 국제사회의 평화와 안전을 지키기 위해, 국가의 내전사태에 따른 제재가 소말리아(1992), 앙골라(1993), 르완다(1994), 수단(1996), 라이베리아(1992, 2001), 아이티(1993), 시에라리온(1997), 아프가니스탄(1999), 에리트레아(2000), 콩고민주공화국(2003), 코트디부아르(2004) 등의 국가를 대상으로 가해졌다.²³⁾

²⁰⁾ Supra, Note 12, p. 20.

²¹⁾ UN Sanctions by Security Council Report, p. 3, "Objectives and Strategies of UN Sanctions."

²²⁾ *Ibid.*, p. 4.

²³⁾ Supra, Note 12, p. 19.

나. 핵 비확산 (Non-Proliferation)

핵비확산 관련 제재를 받고 있는 국가들로는 북한과 이란이 있다. 유엔안보리는 결의안 1718호를 통해 북한의 핵무기 실험과 미사일 발사를 금하고 있다. 북한은 핵비확산협약(NPT) 탈퇴 선언을 취소하여야 하고, 국제원자력기구(IAEA)의 사찰을 받아들여야 하며, IAEA 원자력물질 관리기준을 투명하게 이행하여야 한다. 안보리 결의안에는 “북한이 기존의 대륙간 탄도미사일과 대량살상무기의 개발 및 사용을 중지하고, 무기를 폐기해야 한다”고 명시하고 있다. 유엔은 북한의 반복적 핵실험을 통한 결의안 위반에 대해 점진적으로 제재결의안의 강도를 높이고 있다.²⁴⁾

다. 테러방지 (Counter-Terrorism)

유엔의 대테러 제재는 리비아가 미국 팬암 항공기 폭발사건에 연류됨으로써 시작되었다(결의안 748, 1992-2003). 리비아 국적을 가진 테러범 개인의 테러행위에 대해 리비아정부가 국가책임을 지도록 한 것이다. 이후 알 카에다(Al-Qaeda) 조직이 미국대사관과 뉴욕을 공격하면서 유엔은 결의안 1267을 통해 아프가니스탄의 알 카에다 조직과 빈 라덴(Osama bin Laden)에 대한 제재를 하였다.²⁵⁾

라. 인권과 민주화 (Human Rights and Democratisation)

국제사회는 남부 로디시아와 남아프리카 공화국에 대해 국민의 정치 참여 차별금지와 인종차별금지를 위한 국제제재를 실행하였다. 또한

²⁴⁾ Supra, Note 21.

²⁵⁾ *Ibid.*

국제사회는 이라크 독재자 사담 후세인의 폭정을 규탄하였고 인권유린을 막고 민주화를 목표로 하는 포괄적인 제재를 하였다.²⁶⁾

마. 민간인 보호책임 (Protection of Civilians)

유엔은 결의안 1970을 통해 리비아의 자국 국민에 대한 무력행사를 금하기 위한 제재를 결의했다. 결국 민간인에 대한 조직적이고 광범위한 공격은 반인륜적인 범죄가 되고, 이에 책임이 있는 가다피 대통령과 군사지도자 16명은 금융제재와 여행금지 제재를 받았다. 리비아 상황이 악화됨에 따라 가다피의 국제형사재판소 제소를 논의 하게 되었고, 비행금지(no-fly zone), 금융제재, 무기수출입제재 등이 결의안에 포함되었다.²⁷⁾

4. 유엔안보리 제재위원회 (UN Sanctions Committee)

가. 조직과 임무

유엔안보리 제재위원회는 유엔헌장 제29조와 안보리 의사규칙 제28조에 따라 안보리 산하에 설치된 기구이다. 제재위원회의 임무는 제재이행 상황을 모니터링 하는 데 있다. 유엔사무총장이 핵비확산, 대테러, 금융 등 각 분야의 전문가들을 제재 전문위원으로 임명하게 되어 있다. 대북제재위원회의 경우 현재 유엔주재 스페인 대사가 위원장을 맡고 있고, 제재위원회는 특정인물과 회사에 대한 제재를 결정하여 명시하고, 또 위반상황 종료에 따른 제재해제 결정을 한다.

유엔안보리 제재위원회는 전원합의체로 되어 있고, 러시아, 중국,

²⁶⁾ *Ibid.*

²⁷⁾ *Ibid.*, p. 5.

미국, 영국, 프랑스 등 안보리 상임이사국 출신위원들이 대부분 제재위원회에 소속되어 있는바,²⁸⁾ 북한의 경우 중국 및 러시아 위원들이 안보리 제재에 소극적일 수 있기 때문에 실질적이고 효과적인 제재가 어렵다는 지적이 있다.²⁹⁾ 안보리 제재위원회는 유엔정무국 내 안보리 '제재과'³⁰⁾에서 행정적 지원을 한다.

나. 제재영역

유엔안보리 제재위원회의 주제별 영역은 평화위협, 불법무기거래, 인권침해, 인도적 지원 방해, 소년병 모집, 성차별, 공공부패, 평화유지 방해 행위, 핵비확산, 테러행위, 반헌법적 행위 등이 포함되어 있는데, 현재 대북제재는 주로 핵비확산 부분만 다루어지고 있다.³¹⁾ 이는 정치

²⁸⁾ UN Secretary General Ban, Ki-moon appointed eight experts members to the DPRK Security Council Sanctions committee. They are 1) Mr. Benoit Caguihem, missile technology (France); 2) Mr. Hugh Griffiths, air transport (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland); 3) Mr. Dmitry Kiku, customs and export controls (Russian Federation); 4) Mr. Youngwan Kim, weapons of mass destruction arms control and non-proliferation policy (Republic of Korea); 5) Ms. Stephanie Kleine-Ahlbrandt, finance (United States of America); 6) Ms. Maiko Takeuchi, nuclear issues (Japan); 7) Mr. Neil Watts, maritime transport (South Africa); 8) Mr. Jiahu Zong, other weapons of mass destruction and conventional arms (China). Mr. Hugh Griffiths is to serve as Coordinator of the Panel of Experts. (As of April 2016). UN Security Council Document S/2016/333.

²⁹⁾ *Ibid.*

³⁰⁾ Security Council Subsidiary Organs Branch.

³¹⁾ Designation Criteria: All UN sanctions regimes is expansive and following criteria is used to designate states and non-state actors for sanctions: threatening peace, security or stability; violating an arms embargo; supporting armed groups through illegal commodity trade; impeding disarmament, demobilisation and reintegration; **violating international human rights or humanitarian law**; obstructing access to humanitarian assistance; targeting of civilians for human rights violations; recruiting of child soldiers; committing rape and gender-based violence; misappropriating public assets; obstructing

범 수용소, 신분차별행위, 인권침해 영역에 대한 제재가 안보리 차원에서 아직 충분히 검토되어 있지 않고 있음을 반증하고 있기 때문에 차후 안보리 대북제재 결의안에 유엔총회와 유엔인권이사회 대북인권결의안은 물론 유엔북한인권조사위원회(Commission of Inquiry)의 권고안³²⁾이 반영될 필요가 있다.

다. 대상국가와 비국가대상 (State and Non-State)

유엔제재의 기본 틀은 국가를 대상으로 시작하였으나, 다양한 불법행위의 주체가 국가가 아닌 군사조직, 개인, 회사인 경우에는 비국가적 제재를 실행한다. 반란군, 불법행위 결정권자, 무기상인, 기업, 테러조직과 조직원 등이 포함이 되는데 북한의 경우 은행, 항공사, 회사, 개인 등이 포함되었다.³³⁾

라. 제재 종류 (types of sanction)

(1) 외교적 제재 (Diplomatic Sanction)

외교관계 관련제재 등은 유엔헌장 제7장 제41조에 의하면 외교관계 단절까지 명시하고 있다. 실제적으로 남부 로디시아, 리비아, 유고슬라비아, 앙골라, 수단, 아프가니스탄(탈레반) 등에 외교적 제재가 광범위

or attacking peacekeepers; inciting public hatred and violence; **supporting proliferation of nuclear weapons**; being associated with or supporting a terrorist group; engaging in terrorist bombings or political assassinations; and preventing the restoration of constitutional order. Security Council Report, UN Sanctions Special Research Report, p. 9 (securitycouncilreprt.org). (bold added for emphasis)

³²⁾ Report of the detailed findings of the Commission of Inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea (A/HRC/25/CRP.1).

³³⁾ Supra, Note 21.

하게 이루어 졌다.³⁴⁾ 북한의 경우 유엔회원국이 각 국가의 판단에 따라 북한과의 외교를 단절할 수 있다.³⁵⁾

(2) 여행금지 (Travel Ban)

여행금지는 국가에 대한 전면적인 여행금지, 특정지역에 대한 여행금지, 국적기 취항금지, 개인여행금지 등이 있다. 예외조항도 있는데, 여행목적이 인도적인 이유, 종교행위, 평화와 민족화해에 기여하는 경우가 이에 해당한다.³⁶⁾ 여행규제를 실시하는 주체는 각 국가이기 때문에 유엔회원국들의 협력이 중요하다고 할 수 있으며 실질적으로 대북 여행제재는 중국의 협력이 관건이라고 볼 수 있다. 일반적으로 여행규제는 특정개인에 대한 금융제재와 무기금수조치 등이 함께 활용되고 있다.

(3) 자산동결 (Asset Freeze)

금융제재는 핵개발이나 테러행위에 대한 재정지원의 고리를 끊기 위한 조치이다. 개인과 회사 및 국가기관에 적용될 수 있고, 남부 로디시아, 리비아, 유고슬라비아, 이란, 북한 등에 적용된 바 있다. 금융제재의 실효성이 논란이 되기도 하는데, 이는 민간기업을 통한 돈세탁(money laundering)과 불법적 금융거래가 이루어지고 있기 때문이다.³⁷⁾

³⁴⁾ *Ibid.*, p. 10.

³⁵⁾ 유럽 국가의 경우 영국을 비롯한 대부분의 나라가 북한과의 수교를 하고 있지만 프랑스는 북한의 인권침해와 핵개발을 이유로 북한과의 수교를 하지 않고 있다. 이는 일종의 외교적 제재로 간주할 수 있다.

³⁶⁾ *Supra*, Note 21, p. 11.

³⁷⁾ *Ibid.*

(4) 무기금수 (Arms Embargo)

무기금수 조치에는 핵개발에 유용될 수 있는 재료, 장비, 기술, 재화 등이 다 포함되어 있고, 재래식 무기와 대량살상무기 등에 관련된 제반의 유무형 자원도 포함되어 있다.³⁸⁾ 당연히 핵연료와 핵폐기물의 이동도 감시 대상이 된다. 북한의 경우 핵 관련 기술의 해외반출도 중요한 제재의 범위에 속한다. 특히 테러조직과 극단적 조직에 핵기술과 핵무기 반출이 이루어질 경우 세계평화와 지역안보에 지대한 영향을 미칠 수 있기 때문에 특별한 감시가 필요할 뿐만 아니라 제재위반 시 구체적인 조치가 필요하다고 사료된다.

(5) 공산품거래 차단 (Commodity Interdiction)

공산품과 주요자원의 수출입을 통제할 수 있으며, 특정 사치품의 수입을 금지 시킬 수 있다. 앙골라와 시에라리온에는 다이아몬드 무역을 금지시켰는데, 이는 다이아몬드가 반군 재정의 근원이 되었기 때문이다.³⁹⁾ 북한의 경우 석탄수출제한과 사치품의 수입을 금하였다.

다만 공산품차단은 민간기업의 불법적인 상거래행위를 통제하지 못하는 한 실질적인 효력을 거두기 힘들고, 북한의 경우 중국 등 주변 국가들이 일상생활용품 거래라는 명목으로 북한과 석탄거래 및 주요 필수품을 거래하고 있는 것도 문제로 지적되고 있다.

³⁸⁾ Supra, Note. 21, p. 11.

³⁹⁾ *Ibid.*

표 4-1 > 각 국가별 제재 영역 현황⁴⁰⁾

	여행금지	자산동결	무기금수	공산품차단
Somalia	○	○	○	○
Al-Qaida	○	○	○	
Iraq		○	○	
Liberia	○	○	○	
DRC	○	○	○	
Cote d'Ivoire	○	○	○	○
Sudan	○	○	○	
Lebanon	○	○		
DPRK (북한)	○	○	○	○
Iran	○	○	○	
Libya	○	○	○	
Taliban	○	○	○	
Guinea-Bissau	○			

Ⅲ. 개별국가의 대북제재

1. 미국

미국은 한국전쟁 이후부터 북한제재를 가하고 있는데, 국가자체에 대한 제재, 북한의 단체나 개인에 대한 제재, 북한과 거래하는 미국의 기관과 개인에 대한 규제, 그리고 북한과 거래하는 제3국 기관과 단체 및 개인에 대한 제재가 있다.

⁴⁰⁾ *Ibid.*, p. 10: 외교적 제재를 제외한 네 개 분야의 제재를 망라한 표인데, 소말리아, 코트디부아르, 북한 등 국가들에게는 네 개 분야에 제재가 실행되고 있음을 알 수 있다.

1
2
3
4
5

가. 국제법적인 제재 근거

미국의 국제법적인 제재 근거로는 유엔헌장 제7장 집단적 강제조치에 근거한 유엔 안보리 대북 결의안(제2321호 등) 이행을 들 수 있다. 미국은 북한이 국가안보를 위협하고, 국제테러를 지원하며, 마르크스-레닌주의(Marxist-Leninist)를 따르는 공산국가일 뿐만 아니라 대량살상무기를 소유 및 개발한다는 이유로 경제제재를 하고 있다.⁴¹⁾

나. 미국법적인 제재 근거

(1) 대량살상무기 확산 관련 법규⁴²⁾

- 이란·북한·시리아 비확산법: Iran, North Korea and Syria Nonproliferation Act
- 미사일 제재 관련법: Missile Control Act
- 대통령 행정명령 제13382호: Executive Order 13382
- 외교관계수권법: Foreign Relations Authorization Act
- 수출관리법: Export Administration Act
- 무기수출통제법: Arms Export Control Act
- 수출입은행법: Export-Import Bank Act
- 국제금융기관법: International Financial Institutions Act

⁴¹⁾ Dianne E. Rennack, "North Korea: Economic Sanctions," *Congressional Research Service (CRC) Report for Congress(Order Code RL 31696, updated October 17)* (2006), p. 1: "U.S. economic sanctions are imposed against North Korea for four primary reasons: (1) North Korea is seen as posing a threat to U.S. national security; (2) North Korea is designated by the Secretary of State as a state sponsor or supporter of international terrorism; (3) North Korea is a Marxist-Leninist state, with a Communist government; and (4) North Korea has been found by the State Department to have engaged in proliferation of weapons of mass destruction."

⁴²⁾ *Ibid.*, pp. 22~28.

- 국가긴급경제권한법: International Emergency Economic Powers Act
- 적대국통상법: Trading With the Enemy Act
- 애국법: Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (Patriot Act)

(2) 국제인권 및 인도주의지원 관련 법규⁴³⁾

- 외교관계수권법: Foreign Relations Authorization Act
- 대외원조법: Foreign Assistance Act
- 국제안보개발협력법: International Security and Development Cooperation Act
- 인신매매피해자보호법: Trafficking Victims Protection Reauthorization Act
- 국제종교자유법: International Religious Freedom Act
- 인신매매피해자보호법: Trafficking Victims Protection Act
- 북한인권법: North Korean Human Rights Act 등

국제종교자유법은 국제종교자유대사직을 신설하였고, 국제종교자유위원회를 설립하여 매년 국제종교자유보고서를 국회에 제출하며 각종 종교 자유 관련 조사 및 연구를 할 수 있게 하였다. 북한의 종교자유 연구보고서가 2005년과 2008년에 작성된 바 있다. 각국의 인권유린 사례와 그에 대한 보고서는 미국의 대외원조의 중요한 판단기준으로 활용되고 있다.

⁴³⁾ *Ibid.*

1
2
3
4
5

북한인권법의 경우 탈북민의 미국 이주를 가능케 하였고, 북한의 인권개선을 위한 시민단체지원 및 북한 내 해외정보 유입 활동을 지원하고 있다.

(3) 핵비확산 관련 법규⁴⁴⁾

- 북한 핵비확산과 책임법: North Korea Nonproliferation and Accountability Act
- 무기수출통제법: Arms Export Control Act
- 원자력법: Atomic Energy Act

(4) 대북 대인 및 물건제재

- 대통령 행정명령 제13551호: Executive Order 13551

유엔 안보리 대북 결의안 1718호와 1874호에 근거하여 오바마 대통령은 북한의 자금세탁과 위조지폐, 마약거래 등 지역안정과 국제평화에 반하는 모든 거래와 활동을 제한하는 대통령 행정명령을 내렸다.⁴⁵⁾

미국의 대북제재는 미국 국회를 중심으로 국무부, 재무부, 국방부,

⁴⁴⁾ *Ibid.*

⁴⁵⁾ U.S. National Archives and Records Administration, "Executive Order 13551 of August 30, 2010— Blocking Property of Certain Persons with Respect to North Korea," *Federal Register*, vol. 75, no. 169 (Wednesday, September 1, 2010), p. 53837: "I, Barack Obama, President of the United States of America, hereby expand the scope of the national emergency declared in Executive Order 13466 of June 26, 2008 ... its actions violations of UNSCRs 1718 and 1874, ... including money laundering, the counterfeiting of goods and currency, bulk cash smuggling, and narcotics trafficking, destabilize the Korean peninsula and imperil U.S. Armed Forces, allies, and trading partners in the region, the thereby constitute an unusual and extraordinary threat to the national security, foreign policy and economy of United States."

에너지부, 핵규제위원회 및 해외 원조기관들이 협력하여 실행되고 있다.⁴⁶⁾

2. 일본

일본은 국제법 준수차원에서 대북제재에 동참하고 있으며, 북한의 대량살상무기 개발에 대한 제재와 일본인 납치문제 해결을 위해 노력하고 있다.

가. 일본 국내법적인 근거⁴⁷⁾

- 북한인권법
- 대포동 2호 발사 관련 안전보장회의 결정
- 안보리 결의 1695호, 1718호 등에 따른 각의 결정
- 북한의 1·2차 핵실험과 천안함 사건 관련 각의 결정
- 화물검사특별조치법

나. 일본의 대북제재 범위

일본은 대북 금수조치, 제재대상인 개인과 단체에 대한 자산동결 및 여행제한조치, 금융제재, 북한산 물품에 대한 수입금지 및 대북 수출 금지, 대북송금 제한, 방북 소지금 상한액을 두고 있다. 또한 일본은

⁴⁶⁾ Supra, Note 12, p. 277. 미국의 기관별 수출통제범위는 다음과 같다. ㄱ) 재무부: 금수조치 대상국에 대한 수출, 재수출, 금융제재, ㄴ) 상무부: 이중용도 상업제품과 기술데이터, ㄷ) 국방부: 무기, 방산제품과 서비스 관련 기술데이터, ㄹ) 국무부: 핵 무기, 생화학무기 등 대량살상무기, ㅁ) 핵규제위원회: 핵장비와 물질, ㅂ) 에너지부: 핵 관련 기술 데이터, 핵장비와 물질.

⁴⁷⁾ 이승현, 『국제사회의 대북제재: 현황과 과제』, NARS 현안보고서 제224호 (서울: 국회입법조사처, 2013), p. 20.

북한 국적자의 입국을 원칙적으로 금지하고 있으며, 대북제재 조치를 위반한 외국인 선원 및 재일외국인의 방북 후 재입국 등도 원칙적으로 불허하고 있다.

일본은 대량살상무기 확산과 관련된 북한선박에 대한 화물검사를 실행할 수 있는 근거를 마련하기도 했다.⁴⁸⁾ 5차 핵실험 이후 일본은 북한을 방문한 재일본조선인총연합회(조선총련) 간부 및 재일외국인 핵·미사일 개발자의 재입국 금지 대상을 확대했고 북한에 들렀던 모든 선박의 일본 입항을 금지했다. 또한 일본은 핵·미사일 개발에 관여한 단체·개인의 자산동결 대상 확대를 포함하여 헬기나 선박의 대북 수출, 니켈·동 등의 북한산 광물 수입도 금지하였다.

3. 유럽연합

유럽연합은 안보리 대북제재결의안을 이행하는 차원에서 관련 단체와 기관 및 개인에 대한 자산을 동결하였다. 유럽연합은 북한의 신규발행 국제거래금지, 북한 공공기관의 귀금속 거래금지 조치도 내렸다.

최근 유럽 내 북한의 해외노동자의 인권유린 상황이 국제사회에 알려져서 논란이 되고 있다. 북한 해외노동자 문제로 논란이 된 폴란드는 한동안 북한노동자 비자발행 금지 조치를 취하였지만, 좀 더 근본적으로 유럽차원에서 북한노동자 인권문제를 해결할 필요가 있다고 사료된다.⁴⁹⁾ 이는 유럽의 민간기업도 유럽 노동법과 근로기준에 맞게 북한

48) 위의 글.

49) Remco E. Breuker, "EU 내 북한 해외 노동자 현황과 인권침해," 『북한인권법 발효와 북한인권개선 전략』 (제6회 샴이오 인권포럼 자료집) (서울: 통일연구원, 2016), pp. 203~250. Breuker 교수는 "북한의 노동자들이 자신의 권리나 유럽노동법을 전혀 인식하고 있지 못하고, 감금상태에서 노동을 하는 등 열악한 노동환경에 처해 있고, 노동임금의 착취가 광범위하게 일어나고 있다"고 발표하였다. Breuker 교수는 EU 당사국이 북한 노동자들에게 노동의 권리와 인권을 고지하여야 하고, 이들이

해외노동자의 처우를 개선할 의무가 있기 때문이다.

독일에서는 주독일 북한대사관이 경비를 충당하기 위해 대사관 2개동을 개인에게 유스호스텔로 임대하는 영리 활동을 금지하는 방안도 검토되고 있다.

4. 중국

중국은 대북제재에서 소극적인 역할을 하고 있는 것으로 평가되고 있다.

유엔 안보리 상임이사국으로서 안보리 대북제재 결의안에 거부권을 행사하지 않은 것은 물론 큰 의미가 있다. 중국은 부분적이거나 대량살상무기 관련 대북수출통제품목을 발표하기도 하였고, 조선무역은행 계좌를 폐쇄하기도 하였다. 또한 북한과 불법적인 거래를 한 중국기업에 대해 사법권을 발동하는 등 국제제재에 어느 정도 발을 맞추고 있다고 할 수 있다.⁵⁰⁾ 그러나 아직도 중국을 통해 석유 및 석탄 등 전략물자들이 북한과 민간차원의 거래로 무분별하게 이루어지고 있어 유엔제재의 기본정신을 위배하고 있다는 지적이 있다. 참고로 중국은 석유와 석탄 등 자원의 거래를 민간차원의 일상생활관련 거래로 유엔대북제재의 인도주의적인 예외조항에 해당되는 행위로 해석하고 있다.⁵¹⁾

사법구제(Judicial Remedy) 적용의 대상이 되어야 한다고 의견을 제시했다.

⁵⁰⁾ 중국은 대북무역회사인 '홍상실업유한공사'를 탈세와 불법자금세탁, 위조달러거래, 마약거래 혐의로 조사하고 있다. “中 사법당국, 대북무역회사 불법거래혐의 조사,” 『연합뉴스』, 2016.9.20., <www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/09/20/0200000000AKR20160920035300014.HTML> (검색일: 2016.11.30.).

⁵¹⁾ Exemptions to the measures: “Exclusively for **humanitarian purposes** or **livelihood purposes**, which will not be used by DPRK individuals or entities to generate revenue, and also not related to any activities prohibited by the resolutions 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013), 2094 (2013), and 2270 (2016) (as determined by the Member State). <www.un.org/sc/suborg/en/sa

5. 대한민국

우리나라는 미국의 경우와는 달리 포괄적인 수권법률 없이 기존의 법령을 활용하는 방식으로⁵²⁾ 유엔안보리 대북제재에 적극적으로 동참하고 있으며, 2010년 5월 24일 천안함 폭침사건을 기점으로 강력한 대북제재 조치를 취하고 있다. 정부 5·24 조치의 주요내용은 우리 국민의 방북불허, 남북교역 중단, 신규투자 및 대북사업투자 확대 금지, 대북지원사업의 원칙적 보류, 북한선박의 남한 해역 운항 전면 불허 등이다.

대한민국 정부는 유엔안보리 결의안을 토대로 남북교류협력법 제9조, 제13조, 제14조, 제17조를 근거로 방북불허 조치와 교역중단, 협력사업금지, 지원보류조치를 실행하고 있고 있으며, 북한선박의 남한 해역 운항 불허조치는 남북해운합의서와 부속 합의서 제1조 제9항에 근거를 두고 있다.⁵³⁾

대한민국은 2016년 북한의 핵실험 이후 개성공단 가동 중지를 마지막으로 남북 간의 대규모 교류를 단절하였다.

IV. 남아프리카 공화국과 국제사회 제재

유엔은 남아프리카 공화국(이하 남아공)의 ‘아파르트헤이트’ 인종차별정책을 강력히 비난하며 남아공이 인종차별정책을 중지할 때까지

nctions/1718/exemptions-measures/arms-embargo> (검색일: 2016.11.30.).
(bold added for emphasis)

52) 김화진, “국제법 집행수단으로서의 경제제재와 금융제재,” 『저스티스』, 통권 제154권 (2016.6.), p. 226.

53) 이승현, 『남북경협의 현황과 과제: 정치 경제학적 접근을 중심으로』, NARS 현안보고서 제200호 (서울: 국회입법조사처, 2013), pp. 18~20.

44년에 거쳐 강력한 제재를 가했으며, 남아공의 유엔회원자격을 20년간 정지 시키는 등 필요한 조치를 꾸준히 취하였다.⁵⁴⁾ 각 국가들은

⁵⁴⁾ “Key Dates in the UN campaign against apartheid: (1) 2 December- The General Assembly declared that “a policy of ‘racial segregation’ (apartheid) is necessarily based on doctrines of racial discrimination”. (Resolution 395(V)); (2) 1 April 1960- The Security Council, in its first action on South Africa, adopted Resolution 134 deploring the policies and actions of the South African government in the wake of killing of 69 peaceful African protesters in Sharpeville by the police on 21 March. The Council called upon the government to abandon its policies of apartheid and racial discrimination.; (3) 2 April 1963- First meeting of Special Committee on the Politics of Apartheid of the Government of the Republic of South Africa, It was later renamed the “Special Committee against Apartheid”; (4) 7 August 1963- The Security Council adopted Resolution 181 calling upon all States to cease the sale and shipment of arms, ammunition and military vehicles to South Africa. The arms embargo was made mandatory on 4 November 1977.; (5) 13 November 1963- The General Assembly, in Resolution 1899 (XVIII) on the questions of Namibia, urged all States to refrain from supplying petroleum to South Africa. It was the first of many efforts by the UN to enact effective oil sanctions against apartheid.; (6) 23 August- 4 September 1966- International Seminar on Apartheid, Brasilia, organised by the UN Division of Human Rights, the Special Committee against Apartheid and the government of Brazil- the first of scores of conferences and seminars on apartheid organised or co-sponsored by the United Nations.; (7) 2 December 1968- The General Assembly requested all States and organisations “to suspend cultural, educational, sporting and other exchanges with the racist and with organisations or institutions in South Africa which practice apartheid.; (8) 30 November 1973- International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid approved by the General Assembly (Resolution 3068 (XXVIII)). The convention came into force on 18 July 1976.; (9) 12 November 1974- The General Assembly suspended South Africa from participating in its work, due to international opposition to the policy of apartheid. South Africa was re-admitted to the UN in 1994 following its transition into a democracy.; (10) 1 January 1976- The UN Centre Against Apartheid was established.; (11) 17 August 1984- In Resolution 554 the Security Council declared null and void the new racist constitution of South Africa.; (12) 16-20 June 1986- World Conference on Sanctions against Racist South Africa, organised by the United Nations in cooperation with the OAU and the Movement of Non-aligned Countries.; (13) 14 December 1989- The

1
2
3
4
5

접증적으로 총체적인 경제제재에 동참하였다.⁵⁵⁾

주요한 경제제재는 다음과 같다.⁵⁶⁾

- 1963년: 유엔안보리 자발적 무기금수 결의안
- 1973년: 아프리카 및 아랍국가 남아공 석유수출 금지조치
- 1977년: 유엔안보리 무기금수 결의안 (핵개발 억제)
- 1979년: 영국 석유수출 금지
- 1981년: 노르웨이, 덴마크 석유 수출금지
- 1985년 3월: 스웨덴 석탄회사 남아공 철수 결정

General Assembly adopted by consensus the “Declaration on Apartheid and its Destructive Consequences in Southern Africa,” calling for negotiations to end apartheid and establish a non-racial democracy (Resolution A/RES/S-16/1).; (14) 22 June 1990- Nelson Mandela addressed the Special Committee against Apartheid in New York, his first appearance before the Organisation.; (15) 22 June 1992- With political violence escalating and negotiations at risk, Nelson Mandela requested the United Nations to send observers to South Africa. On the following day the Secretary-General announced that he would send a small group of UN monitors. The United Nations Observer Mission in South Africa was established by the Security Council on 17 August 1992.; (16) 8 October 1993- The General Assembly requested States to restore economic relations with South Africa immediately, and terminate the oil embargo when the Transition Executive Council in South Africa became operational (Resolution 48/1).; (17) 10 May 1994- South Africa first democratically elected non-racial government took office following the general elections of 26-29 April.; (18) 23 June 1994- The General Assembly approved the credentials of the South Africa delegation and removed the item of apartheid from its agenda. The Security Council removed the question of South Africa from its agenda on 27 June.; 19) 3 October 1994- The first democratically elected president of South Africa, Nelson Mandela, addresses the General Assembly.” Source: “The United Nations: Partner in the Struggle against Apartheid,” <www.un.org/en/events/mandeladay/aprtheid.shtml>. (검색일: 2016.11.30.).

⁵⁵⁾ Overseas Development Institute, “Sanctions and the South African Economy,” *Overseas Development Institute Briefing Paper* (December 1986), p. 2.

⁵⁶⁾ *Ibid.*

- 1985년 9월: 오스트리아 및 북유럽국가 컴퓨터 군사 및 치안 목적 수출금지
- 1985년 10월: 미국 남아공 금화 수입금지
- 1985년 11월: 프랑스 전기회사 남아공 석탄수입 철회
- 1985년 12월: 북유럽국가 남아공 금화수입금지
- 1986년 5월: 영국, 호주, 뉴질랜드 남아공 금화수입금지
- 1986년 6월: 덴마크 남아공과 통상 중지 결정 (의약품거래 제외)
- 1986년 8월: 영연방 국가 지도자 결의 (남아공 산 농산물, 석탄, 우라늄, 철광석 등 수입금지) 영국은 불참
- 1986년 9월: 유럽경제연합 남아공 금화, 철강 수입금지
- 1986년: 미국 남아공 항공기 취항금지, 철강, 무기, 자동차, 농산물, 석유, 우라늄, 석탄, 석유, 핵과학기술, 컴퓨터 (경찰 관련) 수출금지
- 1986년: 아일랜드 남아공 농산물 수입금지
- 1986년: 홍콩 남아공 철강 수입금지 등

남아공에 대하여 국제사회는 국가 간의 공적 경제제재는 물론 민간 차원의 제재도 실행하였다. 대표적인 예로서는 남아공의 럭비팀이 국제대회에 참가할 수 없었고, 올림픽에서도 남아공이 참석할 수 없었다. 예술분야뿐만 아니라 학문의 영역에서도 유럽 국가들은 인종차별에 반대하는 학자들과만 주로 교류하는 등 당시의 지도체제에 협조하는 지식인들과의 교류를 전반적으로 거부하였다.⁵⁷⁾

⁵⁷⁾ 유엔제재와 국제법 연구위원회(International Law Association: ILA 유엔제재위원회)는 기존의 3번의 회의를 통하여, 국제법 시스템 내에서 어떻게 유엔제재가 작용하고 있는지에 대하여 논의하여 왔다. 특히 2016년 8월 남아공에서 소집된 ILA 학회를 통해 참가학자들은 과거 남아프리카 공화국에 대한 국제제재의 효과를 논의했으며, 변해가는 유엔제재와 국가제재, 시민사회의 제재에 대한 논의를 하였는데 결

1
2
3
4
5

미국은 ‘남아프리카공화국인종차별반대법’을 통해 포괄적인 정치적·경제적 제재를 입법화 하였다.⁵⁸⁾ 남아프리카공화국인종차별반대법은 인종차별의 피해자인 흑인에 대한 지원⁵⁹⁾과 미국이 주도적으로 국제제재 공조체제를 구축하여 남아공 아파르트헤이트 체제를 붕괴시키는 것이 목적임을 명시하였다.⁶⁰⁾ 동 법은 미국기업의 남아공 신규투자를 금지하였고, 이는 주요 미국기업이 남아공에서 철수하는 계기가 되었으며, 미국기업의 철수는 다국적기업의 남아공에 대한 투자를 위축시키는 연쇄적인 반응을 일으켰다.⁶¹⁾ 또한 동 법은 남아공의 제재해제 조건과 제재강화의 경우를 구체적으로 명시하였는데, 제재해제 조건으로 넬슨 만델라의 석방, 정치범 석방, 인종차별법 철폐, 계엄령 철회, 흑인 지도자들과 정치협상 재개 등이 포함되어 있다.⁶²⁾

국 효과적인 대북제재를 위해서는 국제사회의 협력과 공조가 핵심이라는 시사점이 있었다. (2016 ILA conference (77th), 7~11 Aug 2016, Johannesburg, South Africa).

⁵⁸⁾ Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986 Act, 22 U.S.C. §§ 5001-5116 (West Supp. 1987). The Bill contained a laundry-list of sanctions including: a ban on new corporate investment in South Africa; a ban on U.S. Bank loans to the South African government; a ban on the import of gold coins; a ban on computer sales to South Africa; a ban on nuclear collaboration with South Africa; Winston P. Napan, “Economic Sanctions, U.S. Foreign Policy, International Law and The Anti-Apartheid Act of 1986,” *Florida International Law Journal*, 4 (1988), p. 92.

⁵⁹⁾ *Ibid.*, p. 180. Positive Sanctions: Black Reconstruction: “Act provides economic and moral support to the victims of apartheid.”

⁶⁰⁾ *Ibid.*, p. 187. Economic Sanctions: International Cooperation “Act defines U.S. policy as seeking “international cooperative agreements with other industrialized democracies to bring about a complete dismantling of apartheid.”: also See 22 U.S.C. §5081 (a).

⁶¹⁾ *Ibid.*, p. 186.

⁶²⁾ *Ibid.*, pp. 184~185, Section 5061: “The precondition for termination of sanctions include: (1) the release of political prisoners, including Nelson Mandela; (2) the release of all political detainees and the lifting of the state of emergency; (3) the unbanning of democratic political parties and the free exercise of political rights by all South Africans; (4) the repeal of the

미국 대학가에서는 대학재단기금이 남아공에 투자되는 것에 반대하였고, 기존의 투자를 철회하게 하는 등 민간차원의 경제압박을 가하는 제재운동이 효과적으로 활발히 이루어졌다.⁶³⁾

남아공 경제제재의 피해는 흑인들에도 돌아갔다. 그러나 흑인지도자들은 이런 고통에도 불구하고 국제제재를 인종차별정책을 반대하는데 필요한 중요한 정치자산으로 활용하였고, 흑인지도자들은 오히려 국제사회에 지속적이고 강력한 경제제재를 호소하였다.⁶⁴⁾

국제사회는 효과적인 제재를 위해 유엔 상설기구를 만들었고,⁶⁵⁾ 국제기구와 국가 및 민간기구들이 같이 모여 남아공 제재를 위한 국제회의를 개최하여 국제제재 공조를 체계화하였다(World Conference on Sanctions Against Racist South Africa).⁶⁶⁾

국제사회의 제재와 압력은 결국 아파르트헤이트 체제의 종식을 가져왔다. 국제사회의 지속적인 관심과 압력은 남아공의 지도부가 스스로 물러나고, 만델라 같은 지도자를 통해 평화로운 정권교체가 이루어짐으로써 피비린내 나는 인종 간의 내전을 막는 데 중요한 역할을 했다고 평가된다.

결론적으로 남아공의 인권개선은 유엔을 중심으로 국제사회와 남아

Group Areas Act and the Population Registration Act; and (5) the South African government's public commitment to good faith negotiations with truly representative members of the black majority without preconditions."

⁶³⁾ Phillip I. Levy, "Sanctions on South Africa: What Did They Do?," *American Economic Review*, vol. 89, no. 2 (May 1999), pp. 415~420. 예일대 경제학과 Philip I. Levy교수는 남아공의 제재는 민간제재의 역할이 실제적으로 더 컸다고 주장했다. "The international economic actions against South Africa that were most damaging were taken by private actors, not governments."

⁶⁴⁾ *Ibid.*

⁶⁵⁾ *Supra*, Note 56.

⁶⁶⁾ *Report of the World Conference on Sanctions Against Racist South Africa*, Paris, 16-20 June 1986, United Nations Publication Sales No. E. 88.I.5 A/CONF.137/5.

공 내의 흑인지도자들 간의 긴밀한 공조를 통해 이루어 졌다고 할 수 있다.

현재 북한의 경우 북한폭정과 인권유린에 반대할 수 있는 정치적 공간이 거의 없다고 할 수 있지만, 북한인권의식 확산에 탈북민들이 상당한 기여를 할 수 있을 것이라 기대된다.⁶⁷⁾ 이와 같이 국제사회가 북한인권 문제에 대한 인식을 더해 가고, 유엔안보리 차원의 제재가 계속되며 이런 상황을 북한의 국민들에게 계속 알린다면, 결국 북한에서도 시민사회세력이 형성될 수 있는 여지가 충분이 있다고 사료된다.⁶⁸⁾

V. 대북제재의 정책개선 방향

1. 안보리 대북제재결의안에 인권사항 명시

지금까지의 안보리 대북제재결의안은 핵확산 억제에 초점이 맞추어져 있었지만,⁶⁹⁾ 이제는 안보리 대북제재결의안에 인권관련 부분을 구체적으로 더욱 강력한 내용을 명시하여야 한다.⁷⁰⁾

⁶⁷⁾ 2016년 한국에 망명한 북한외교관 태영호 전 공사는 “지금 북한과 북한 외교 전반을 가장 심각하게 위축시키는 게 인권 문제”라며 국제사회의 대북 인권 압박 효과를 긍정적으로 평가했다. <news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/12/28/2016122800329.html>. (검색일: 2016.12.28.).

⁶⁸⁾ *Ibid.*

⁶⁹⁾ 유엔안보리 대북제재 결의안 2321에 의하면, 기존의 대북결의안은 다음과 같다: resolution 825 (1993), resolution 1540 (2004), resolution 1695 (2006), resolution 1718 (2006), resolution 1874 (2009), resolution 1887 (2009), resolution 2087 (2013), resolution 2094 (2013), and resolution 2270 (2016), as well as the statements of its President of 6 October 2006 (S/PRST/2006/41), 13 April 2009 (S/PRST/2009/7) and 16 April 2012 (S/PRST/2012/13).

⁷⁰⁾ 북한인권결의안은 2003년 유엔인권위원회를 시작으로, 유엔총회에서는 2005년부터 12년 연속 채택되었다. 특히 2016년 결의안은 북한인권 유린자의 사법적 책임을 묻는 내용이 좀 더 구체적으로 포함이 되었다는 데 의미가 있다.

북한의 정치·사회적인 신분차별제도는 과거 남아공의 인종차별제도 이상의 폐해를 가져오고 있다. 연좌제에 의해 아동과 여성을 포함한 전 가족을 정치범 수용소에 수용시키는 국가인권 침해행위는 바로 중지되어야 한다. 유엔북한인권조사위원회의 보고서⁷¹⁾에 언급된 계급제도 철폐와 정치범 수용소 폐지, 종교탄압 금지 등의 내용을 유엔안보리 대북제재 결의안에 구체적으로 명시하여야 한다.

2. 대북 군사적 제재 논의

북한의 핵탄두 소형화와 대륙 간 미사일 발사 능력 및 잠수함 발사 능력은 동아시아의 안보균형을 위협하고 미국본토를 북한의 핵무기 사정권에 들어오게 하였다. 그리고 테러조직, 중동지역의 반군, 반 이스라엘 국가에게 북한의 핵무기 기술이 전수될 가능성에 대한 우려도 존재한다. 북한이 반인륜적인 인권침해를 계속 자행하고, 지속적인 핵 실험과 핵무기의 실전 배치를 고집하며 실행해 나갈 때, 순차적으로 유엔헌장 제7장 제42조의 군사적 제재를 반영한 결의안을 논의할 필요가 있다고 사료된다.⁷²⁾

⁷¹⁾ Supra, Note 23.

⁷²⁾ 유엔헌장 제7장 제42조에 안보리는 제41조에 규정된 조치가 불충분할 경우, 국제평화와 안전을 유지하기 위해 육군, 해군, 공군을 활용하여 해상봉쇄 및 필요한 행위를 할 수 있게 명시하고 있다. "Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as **may be necessary** to maintain or resolve international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations..."

3. 중국의 대북제재 동참

중국은 징벌을 제재목적으로 삼지 않고, 6자 회담을 통한 협상과 대화로 문제를 해결하기를 주장하고 있다. 중국이 대북제재에 적극적으로 동참하기에는 한계가 있다고 하지만, 안보리에서 대북인권 내용을 포함시키고 관련자 처벌 등 대북제재의 강도를 높여 갈 때 중국이 거부권을 행사하지 않도록 하는 것이 중요하다. 부분적이지만 중국이 중국 민간기업들의 대북 불법 상거래를 잘 감시하고 단속한다면, 유엔 대북제재가 좀 더 실효성이 있을 것이라 사료된다. 당연히 6자회담의 공식의제에도 북한인권사항이 포함되어야 한다.

4. 스마트 제재의 세련화

경제제재의 목적은 특정국가의 정책을 개선시키는 데 있다. 그러나 경제제재로 일반국민도 의도하지 않은 피해를 볼 수 있다는 지적이 있다.⁷³⁾ 실제로 생필품의 부족은 사회복지에 전반적으로 좋지 않은 영향을 준다. 기본적인 생필품이 부족한 상황에서는 의약품 및 교육용품도 당연히 부족하게 된다. 이런 이유로 유엔 제재위원회는 생필품, 식량, 의약품들을 제재품목에서 예외로 두고 있다.⁷⁴⁾

⁷³⁾ Buhm-Suk Baek, "Economic Sanctions Against Human Rights Violations," *Cornell Legal Studies Research Paper* (2008), p. ii. Available at SSRN: <ssrn.com/abstract=1673476>. (검색일: 2016.12.22.).

⁷⁴⁾ There are three types of exemptions to the arms embargo: 1. For food or medicine, 2. Exclusively for humanitarian purposes or livelihood purposes, which will not be used by DPRK individuals or entities to generate revenue, and also not related to any activities prohibited by the resolutions 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013), 2094 (2013), and 2270 (2016) (as determined by the Member State). 3. 1718 Committee case-by-case determination (UN sanctions Committee).

제재효과에 대한 논쟁의 핵심은 비례성의 원칙(proportionality principle)과 효과성의 원칙(efficacy principle)을 기준으로 평가할 수 있는데, 무고한 일반국민의 불필요한 고통이 가중될 수 있다는 것이 포괄적 제재에 대한 주요 비판이었다.⁷⁵⁾

북한의 경우 국민들이 겪는 직접적이고 원천적인 고통의 원인을 국가가 제공하고 있다. 북한은 1990년대에 심각한 식량난을 겪었는데도 식량 등을 수입하지 않은 채⁷⁶⁾ 국가재원을 핵무기와 대량살상무기 개발에 투입하였다. 그 결과 수백만 명의 사람들이 아사하였다.⁷⁷⁾

북한이 받는 국제사회의 인도적 지원은 출신 성분제도를 기반으로 차별적으로 집행된다고 한다. 이러한 국가차원의 조직적이고 광범위한 제도적 차별을 경험한 상당수의 탈북민은 해외원조를 받아 본적이 없고 원조물자가 필요한 당사자에게 가고 있지 않다고 증언하고 있으며 심지어 군부가 식량 원조를 유용한다고 증언하고 있다.⁷⁸⁾ 대부분의 탈북민들은 강력한 북한경제제재 정책을 지지하고 있다. 북한인권 개선의 당사자로서 탈북민들의 의견이 국제사회에 전달이 되고 정책결정에 반영될 필요가 있다.

북한의 경우 포괄적인 경제제재보다는 맞춤형제재의 유형인 스마트 제재를 좀 더 활용해야한다는 지적이 있다. 스마트제재란 선별적으로 정책결정과 집행책임자 등 특정 개인이나 단체를 대상으로 여행금지, 해외자산동결, 무기금수 등의 제한적이고 선택적인 제재를 부과하는

⁷⁵⁾ Supra, Note 12, p. 21.

⁷⁶⁾ See, for instance, Stephan Haggard and Marcus Noland, *Hunger and Human Rights: The Politics of Famine in North Korea* (Washington, DC: U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2005), in which the authors argue that up to half of the WFP's aid deliveries did not reach their intended recipients.

⁷⁷⁾ *Ibid.*

⁷⁸⁾ *Ibid.*

제도를 말한다.⁷⁹⁾ 결국 대북경제제재에 대한 핵심은 스마트제재 같은 선별적인 제재를 통해 북한의 반인륜적인 국가행위를 개선시키고 북한 주민의 피해를 최소화하는 방법을 찾는 데 있다.⁸⁰⁾

5. 대북제재의 포괄적 국제공조

남아공의 국제제재가 어느 정도 성과를 거둘 수 있었던 이유는 40년 이상 지속된 포괄적이고 종합적인 국제사회의 제재 공조에 있었다. 남아공의 인종차별정책에 반대했던 국제기구, 국가, 시민단체들이 모여서 국제공조협의를 만들었다. 유엔과 국가, 개인과 민간단체는 법적·정치적·경제적·도덕적 제재와 문화, 예술, 스포츠분야의 포괄적인 보이콧(boycott)을 실행하였고 인종차별정책에 반대하는 거대 담론을 형성시켜 아파르트헤이트를 종식시켰다.⁸¹⁾

북한의 경우 대북제재공조는 유럽, 미국, 일본, 대한민국을 중심으로 이루어지고 있다. 아직까지도 아프리카의 일부 나라들은 북한의 인권 유린 상황에 대하여 충분히 인식하지 못하고 있으며, 북한에 대한 제재를 대북 정치공세로 인식하고 있다.⁸²⁾ 전 세계인들이 북한의 반인륜적인 국가행위에 대한 인식을 공유할 수 있도록 국제공조가 이루어져야

⁷⁹⁾ Supra, Note 12, p. 20.

⁸⁰⁾ Supra, Note 58, p. iii.

⁸¹⁾ *Report of the World Conference on Sanctions Against Racist South Africa*, Paris, 16-20 June 1986, United Nations Publication Sales No. E. 88.I.5 A/CONF.137/5 : 남아공 제재 유엔회의는 유엔 사무총장은 물론 유네스코 사무총장 등 국제기구 수장·국가수반·종교리더·시민사회 관련자들이 모여 투자, 금융, 원조, 스포츠, 문화, 학문적 보이콧(boycott) 등이 논의되었고, 국제사회의 포괄적 제재 레짐을 만들어 내었다.

⁸²⁾ 한 예로 남아프리카 공화국은 유엔대북인권결의안에 찬성을 하고 있지 않고 있으며, 아직도 남아공 외교부는 북한인권문제의 심각성을 충분히 인식하고 있지 않는 듯하였다. (한국 IIA 대표단 남아공 외교부 방문면담, 2016년 8월 5일).

한다. 결국 각 국가의 국민 여론은 그 소속국가의 대북정책에 반영될 것이기 때문이다.

VI. 결론

유엔 북한인권조사위원회(COI)는 북한의 인권유린은 반인륜적인 범 죄행위 수준이라고 결론을 짓고 유엔안보리가 북한인권유린 책임자를 국제형사재판소에 제소할 것을 권고하고 있다.⁸³⁾ 이는 국제사회가 국제형사정의를 통해 인권유린 가해자에게 책임을 물어야 한다는 것을 의미한다. 김정은의 국제형사재판소 기소는 북한 내 엄청난 반항을 가져 올 것이다.⁸⁴⁾ 또한 유엔 북한인권조사위원회는 유엔안보리가 북한인권 개선을 위해 대북제재와 특정 인권유린 책임자를 대상으로 한 국제제재를 권고하고 있다.⁸⁵⁾

북한의 정치범 수용소 문제와 정치·사회적 신분제도, 연좌제 등의

⁸³⁾ Supra, Note 23. para. 1200 (p. 360): “The Commission finds that an international court or tribunal must be given jurisdiction, without delay, to address the long-standing and ongoing **commission of crimes against humanity** perpetrated in the Democratic People’s Republic of Korea. The international community, acting through the United Nations and consistent with its responsibility to protect, should make provisions to ensure that those most responsible for crimes against humanity in the DPRK are prosecuted before an **international court and brought to justice.**” (bold added for emphasis)

⁸⁴⁾ Supra, Note 65. 태영호 북한 영국주재 전 공사는 “북한 주민들은 ICC를 모르지만, 김정은이 재판에 넘겨진다는 소문이 북한 내부에 들어가면 그것은 곧 김정은이 범죄 자라는 것을 의미하고 김정은의 미래가 없다는 것을 보여주는 것”이라며 “그래서 ‘김정은’이라는 세 글자가 유엔 결의안에 들어가는 것을 막기 위해 북한이 최선을 다하고 있다”고 말했다.

⁸⁵⁾ Supra, Note 32, para. 94: “The Security Council should also adopt targeted sanctions against those who appear to be most responsible for crime against humanity.”

국가적 차별정책은 과거 남아공의 아파트헤이트 인종차별제도에 버금가는 반인륜적인 국가통치행위라고 할 수 있다. 따라서 유엔제재의 중요한 목적인 민주화와 인권 및 민간인보호가 이라크 사례에서 적용된 것 같이 북한에도 적용될 수 있게 국제사회의 논의가 필요하다.⁸⁶⁾

남아공의 경우 경제적 제재는 국제법적인 근거를 통해 흑인인권운동의 정치·도덕적 명분을 제공하였다. 남아공처럼⁸⁷⁾ 북한을 대상으로 민간차원의 정치적·도덕적·문화적 제재를 신중하게 고려하여야 할 것이다. 경제제재의 실효성도 중요하지만 민간차원의 제재는 북한의 인권개선을 유도하는 중요한 도덕적·심리적 압박이 될 것이다.⁸⁸⁾

유엔제재의 중요한 논의는 어떻게 하면 불법적인 행위를 억제하고 필요한 정책변화를 이끌어 내는 동시에 민간인 피해를 최소화하느냐에 있다. 국제제재가 아동이나 장애인, 여성에게 감당할 수 없는 부담이 되면 안 되기 때문이다. 포괄적인 제재의 선별적·인도주의적 예외사항의 범위에 대한 논의와 구체적인 목표를 가진 스마트제재를 실행하여야 한다.

북한인권 개선의 실효성을 거두기 위해서는 유엔 등 국제기구와 각 정부, 민간기구들이 함께 모여 효과적인 제재와 인도적 지원을 논의하는 국제제재 공조체계를 만드는 것이 시급하다. 북한인권 개선을 위한 포괄적인 국제공조레짐(World Conference for North Korean Human Rights)을 만들고 이를 상설기구화 하며, 국제제재를 총괄하는 관리자(coordinator)⁸⁹⁾를 임명하여 실질적인 북한인권 개선을 도

⁸⁶⁾ 김화진, “국제법 집행수단으로서의 경제제재와 금융제재,” 『저스티스』, 통권 제154호 (한국법학원, 2016), p. 219.

⁸⁷⁾ Supra, Note 45.

⁸⁸⁾ Supra, Note 42, Levy 교수는 남아공의 국제사회의 경제제재는 불의에 대한 응징을 표현하는 도덕적 행위이며 흑인들에게 중요한 정치적 자산이었다고 논평하였다.

⁸⁹⁾ Peter Wallensteen and Carina Staibano, *International Sanctions: Between*

모하여야 한다.

Words and Wars in the Global System(The Cass Series on Peacekeeping)
(London and New York: Frank Cass, 2005), p. 5: 효과적인 국제제재를 위해서
제재 coordinator가 필요한데, 기존의 제재위원회의 권한을 대폭 강화하는 방법과,
안보리에서 제재 coordinator를 독립적으로 임명하는 방법, 유엔 사무처 정무국
(Security Council division of Department of Political Affairs of the UN
Secretariat)에 고위 coordinator직을 신설하는 방법이 있을 수 있다.

1

2

3

4

5

참고문헌

1. 단행본

- 이승현. 『국제사회의 대북제재: 현황과 과제』. NARS 현안보고서 제 224호. 서울: 국회입법조사처, 2013.
- _____. 『남북경협 현황과 과제: 정치 경제학적 접근을 중심으로』. NARS 현안보고서 제200호. 서울: 국회입법조사처, 2013.
- 임갑수·문덕호. 『유엔안보리 제재의 국제정치학』. 서울: 한울, 2013.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. *Hunger and Human Rights: The Politics of Famine in North Korea*. Washington, DC: U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2005.
- Wallensteen, Peter and Carina Staibano. *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System(The Cass Series on Peacekeeping)*. London and New York: Frank Cass, 2005.

2. 논문

- 김화진. “국제법 집행수단으로서의 경제제재와 금융제재.” 『저스티스』. 통권 제154권. 2016.
- Baek, Buhm-Suk. “Economic Sanctions Against Human Rights Violations.” *Cornell Legal Studies Research Paper*. 2008.
- Breuker, Remco E.. “EU 내 북한 해외 노동자 현황과 인권침해.” 『북한인권법 발효와 북한인권개선 전략』 (제6회 샤이오 인권

포럼 자료집). 서울: 통일연구원, 2016.

Levy, Phillip I.. “Sanctions on South Africa: What Did They Do?.” *American Economic Review*. vol. 89, no. 2. 1999.

Napan, Winston P.. “Economic Sanctions, U.S. Foreign Policy, International Law and The Anti-Apartheid Act of 1986.” *Florida International Law Journal*. 4. 1988.

Overseas Development Institute. “Sanctions and the South African Economy.” *Overseas Development Institute Briefing Paper*. December 1986.

Rennack, Dianne E.. “North Korea: Economic Sanctions.” *Congressional Research Service (CRC) Report for Congress(Order Code RL 31696, updated October 17)*. 2006.

U.S. National Archives and Records Administration. “Executive Order 13551 of August 30, 2010— Blocking Property of Certain Persons with Respect to North Korea.” *Federal Register*. vol. 75, no. 169. 2010.

3. 기타 자료

『연합뉴스』

<news.chosun.com>.

<www.un.org>.

A/HRC/25/CRP.1.

GA, 71st, 31/10/2016, A/C.3/71/L.23.

Report of the World Conference on Sanctions Against Racist South Africa, Paris, 16-20 June 1986.

1

2

3

4

5

S/RES/2321(2016).

UN Charter.

UN Sanctions by Security Council Report.

UN Security Council Document S/2016/333.

5

북한인권법과 대북인권정책

이 원 응(가톨릭관동대학교 교수)

I. 문제제기	131
II. 북한인권법 제정의 배경	134
III. 북한인권법의 주요 내용과 쟁점	139
1. 북한인권법의 제정 목적 및 이와 관련된 쟁점	139
2. 북한인권 보호 및 증진을 위한 제도 구축 및 관련된 쟁점	140
3. 인권기록센터 및 관련 쟁점	143
4. 북한인권법의 적용 대상과 관련된 쟁점	144
IV. 대북 인권정책의 방향	145
1. 통합적 접근	147
2. 제도적 보완	148
3. 인권문제의 주류화	148
4. 북한체제 개방과 변화 추진	148
5. 대북 인권정책의 수단과 자원	149
V. 결론	155

I. 문제제기

2016년 3월 2일 법안이 최초 발의된 지 11년 만에 북한인권법이 통과되었다. 이번 북한인권법 제정은 재석의원 236명 가운데 기권 24명을 제외하고 반대 없이 여야 합의로 통과되었다는 데 큰 의미가 있다. 그동안 야당은 북한인권법은 실효성이 없으며 북한을 자극하여 남북교류와 대화에 장애가 된다는 등의 이유를 들어 반대해왔다. 반면 여당은 북한인권기록보존소와 북한인권재단을 설립하여 북한에 대한 인권압력을 증가시켜야 한다는 입장이었다.

이번 북한인권법안 여야 합의통과는 야당 지도부의 북한에 대한 인식이 크게 변화되었다는 사실을 반영하고 있다. 물론 최근 북한의 4차 핵실험과 장거리미사일 발사 등이 북한인권법 통과와 직접적인 배경이 된 것은 사실이지만 이러한 사태가 발생하기 전인 2015년 9월 국회 외교통일위원회 양당 간사들은 실무협상을 통해서 여야 합의안을 만들었으며 합의되지 않은 부분에 대해서는 양당 지도부 간 논의를 통해서 결정할 것을 건의한 바 있다.

북한인권 개선은 국제사회 주요 관심사안이자 통일과 한반도 평화를 위해서 우리 정부가 포기할 수 없는 당위적인 정책과제이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 북한인권문제는 주로 국제NGO와 유엔 등 국제인권 메커니즘을 통해서 제기되었으며 유엔을 통한 다양한 외교적 압박 정책이 추진되고 있다. 그러나 유엔제재와 국제압력이 북한의 핵포기 목표와 인권개선 목표를 달성할지 여부가 불확실한 가운데 대북제재를 넘어서 북한내부의 변화를 통한 체제전환의 지렛대를 만들어 갈 필요성이 대두하고 있다.

본 논문의 목적은 다음의 세 가지이다. 첫째, 유엔 COI보고서 이후 국제사회의 대북인권압력의 본질을 올바르게 이해하는 것이다. 유엔의

1

2

3

4

5

대북 인권압력은 과거와 본질적으로 다른 차원으로 전개되고 있다. 북한은 현재 4차 핵실험 이후 전례 없는 엄중한 국제제재를 받고 있다. 그러나 경제제재를 통한 협상목표 달성이라는 안보리 대북 제재와 달리 유엔 대북 인권압력은 최고지도자의 도덕성과 정통성을 부정하는데 초점이 맞추어져 있다. 즉 북한 수령체제 변화를 직접적으로 목표로 하는 것이다. 북한인권법은 바로 국제사회의 대북 제재와 인권압력이 최고조에 달한 시점에서 합의 통과되었다. 따라서 북한인권법은 국제사회 대북 인권압력과 공조체제를 구성한다고 평가할 수 있다.

둘째, 북한인권법과 통일정책과의 관련성이다. 북한인권법은 헌법에 규정된 자유민주통일 방안을 인권적 접근방식으로 선언한 매우 중요한 규정을 담고 있다. 이 법안은 북한주민의 인권개선과 증진을 우리 정부의 책무로 규정하고 있으며 인권침해자들을 우리 국내법으로 처벌할 수 있는 규정을 내포하고 있다. 명실공히 국제인권규범에 의거하여 북한내정을 간섭하겠다는 공식적인 선포를 한 것이다. 이러한 인권개입 규정들이 통일문제에 대해서 함의하고 있는 의미를 분석하고 향후 통일정책의 방향을 제시하고자 한다.

셋째, 북한인권법안은 여야 합의로 졸속적으로 합의처리되는 과정에서 몇 가지 개념적 문제점 및 정치적 쟁점 조항을 담고 있다. 특히 법조문상의 해석을 달리할 수 있는 개념적 문제들을 시급히 개정하여 차후 발생할 수 있는 갈등을 미리 예방할 필요가 있다. 또한 법안의 실행력과 효과성을 증진시킬 수 있는 시행령 제정의 방향을 제시하고자 한다.

이러한 문제의식들을 구체적으로 풀어가기 위해서 논문은 다음과 같은 열개를 가지고 있다.

첫째, 2016 북한인권법 제정의 배경이다. 여기서는 제4차 핵실험 이후 대북제재의 성격과 북한인권 문제에 대한 유엔의 대북압박 정책

의 핵심내용을 분석해보고자 한다. 특히 국제사회 대북제재와 관련하여 2014년 COI보고서의 의미와 효과, 한계점을 논의하고자 한다. 대북 인권압력은 그 장기적 효과와 의미에 있어서 안보리 대북 경제제재보다 광범위하다는 점, 체제전환을 직접적인 목표로 삼고 있다는 점도 부각시키려 한다. 또한 이러한 제재가 단기적으로 북한 내 인권상황을 악화시킬 수 있다는 점, 특히 국제사회 인권압력은 북한 내 인권개선 목표를 달성하기 위해서 추가적인 조건이 필요하다는 점을 지적하려고 한다.

둘째, 북한에 대한 국제사회의 압박과 제재가 최고조로 상승한 상황에서 제정된 북한인권법의 주요내용과 의미를 분석하고 쟁점부분과 한계점 등을 살펴본다. 여기서는 북한인권법과 시행령(안)의 세부조항 가운데 핵심적인 내용과 여야 타협과정에서 왜곡되거나 손실된 부분, 향후 정치적 입장에 따라 논란이 예상되는 쟁점을 분석한다. 또한 북한인권법의 문제점과 시행령 제정과정에서 숙고해야 할 점들도 몇 가지 제시하고자 한다. 특히 이 절에서는 차후 불필요한 논쟁을 가져올 수 있는 법규범과 그러한 문제점을 개선할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

셋째, 북한인권법 제정 이후 북한인권정책의 목표와 수단 등 정책방향에 대한 논의이다. 특히 이 절에서는 북한인권법의 대상과 규정상의 제약점을 극복할 수 있는 포괄적인 대북인권정책 프레임을 제시하고자 한다. 즉 대북인권정책이 최대주의이며 북한인권법은 최소주의임을 규명하고 북한주민의 알 권리와 북한인권정보, 재외탈북자 인권보호, 인도주의 지원 및 경험 등을 포함하는 보다 광범위한 인권정책 목표와 수단이 제시될 것이다.

마지막으로 본 논문의 내용을 요약하고 향후 인권문제를 포함한 대북정책 추진방향을 제안하고자 한다. 대북 인권정책은 국제사회의 인

1
2
3
4
5

권압력과 공조체제를 유지하면서 동시에 통일을 지향하는 별도의 프레임 준비해나가야 한다. 즉 대북 인권정책은 북한주민의 인권보호 및 증진은 물론 북한체제 전환, 즉 ‘자유민주적 통일’을 위한 전략적 관여정책(strategic engagement)으로서 접근할 필요성이 제시될 것이다.¹⁾

II. 북한인권법 제정의 배경

그동안 국내에서는 북한인권법안을 둘러싸고 여야 간 심각한 견해 차이로 11년간 국회에서 법안 통과가 불가능하였다. 이러한 상황이 마침내 타개되고 여야 합의로 북한인권법안이 통과된 것은 무엇보다 북한의 2016년 핵실험과 미사일 발사 등으로 국제사회 대북제재가 강화된 것이 주요한 요인으로 지적될 수 있다. 즉 2016년 3월 유엔 안전보장이사회는 만장일치로 결의 2270호를 채택하였다. 이는 북한이 1월 6일 감행한 제4차 핵실험과 2월 7일의 장거리미사일 발사 실험에 따른 조치이자 UN헌장 7장 41조의 비군사적 제재 규정에 근거한 결정이다. UN은 이미 핵실험 및 장거리미사일 발사와 관련하여 결의 1718호(2006), 1874호(2009), 2087호(2013), 2094호(2013) 등을 내놓은 바 있다. 이번 대북제재는 기존의 안보리 대북 제재 결의와 달리 북한의 WMD 개발에 대응하는 것은 물론, WMD 차원을 넘어서 북한 경제 전반에 영향을 줄 수 있는 제재 조치들이 포괄적으로 망라되어 있다. 결의 2270호에서 제재와 관련된 결정들을 구체적으로 살펴보면, 어

¹⁾ 비슷한 관점에서 ‘조정된 관여정책(tailored engagement)’의 필요성을 지적하는 Gi-Wook Shin, “Is Engaging North Korea Still Useful?,” *JPI PeaceNet: 2015-15* (2015) 참조.

편 형태든 무기와 관련된 모든 물질, 금융거래, 기술훈련, 서비스 등이 북한으로 이전되는 것의 금지(6조), 회원국의 영토를 통한(특히 선박) 무기 관련 품목의 거래 금지(10, 11조), 의심되는 화물에 대한 검문(18조), 북한에 대한 선박의 리스(lease), 수리, 선적, 취업, 연료 제공의 금지(19, 20, 22, 31조), 의심되는 북한 항공기의 이착륙 및 비행 금지(21조), 북한산 천연자원 판매 금지(29, 30조), 북한 해외 자산동결의 확대 및 북한과의 금융거래 금지(32, 33, 34, 35, 36조) 등이며 이들은 모두 주목할 만한 것들이다. 일부는 2006년 결의 1718호의 적용 범위를 보다 넓은 것이고, 또 다른 일부는 세밀한 항목까지 열거하며 적용하고 있다. 결정이 늘어났고, 세부사항이 자세히 열거되었다는 것은 이번 결의가 설득과 촉구보다는 집행과 징벌적 측면에 집중하고 있다는 점을 강조한 것이다.

한편 UN 안보리 결의 제2270호는 북한 주민의 인도주의적 상황과 인권 문제에 대해 고려하고 있다는 점도 주목된다. 회원국의 북한 민간인 추방(14조), 핵개발과 관련된 전산·GPS·우주과학 등에 관한 훈련을 제공하지 못하게 한 조치(17조), 의심되는 화물을 소지한 개인에 대한 검문(18조) 등은 북한 민간인에 대해서도 영향을 미칠 수 있는 제재조치들이다. 물론 결의는 이러한 조치들이 개별 회원국의 사법적 절차에 따라야 하고, 의료나 안전, 그리고 다른 인도주의적 목표에 미치는 영향력이 최소한에 그칠 것을 요망하고 있다. 또한 동 결의 전문은 결의에 따른 제재조치들이 북한 주민들에게 反인도주의적인 결과를 초래할 것을 의도하지 않고 있음을 밝히고 있고, 북한 주민들이 직면하고 있는 중대한 고난 상황에 대한 깊은 우려를 표명한 바 있다.

UN의 동 대북결의는 매우 광범위한 뿐 아니라 매우 구체적인 제재수단을 열거하고 있다. 결의 2270호는 서문 외에 52개 조항으로 구성되어 있는데, 각 조항의 머리 구(句)에는 동사(動詞)를 사용하여 UN의

1
2
3
4
5

행동을 정의하고 있다. 이 가운데 ‘결정한다’에 해당하는 조항은 거의 절반에 가까운 25개에 달한다. 몇몇 조항은 2006년의 결의 1718호에서 언급된 내용을 개인 및 기관(entity)으로 확대한 것이기는 하지만, ‘결정을 내린’ 제재 조치가 양적으로나 질적으로 확연하게 확대·심화되었다. 특히 이번 대북 결의는 만장일치였을 뿐만 아니라 회원국의 제재 이행을 요청하는 조항이 늘었다. 이는 북한에 대한 태도에 국제사회의 공감대가 일관되게 형성되어 있음을 의미한다.

실제로 이러한 유엔 안전보장이사회의 포괄적 대북 제재 결의에 따라 필리핀 당국은 선적을 아프리카 시에라리온으로 등록한 북한 배 ‘진텅호’를 몰수하였다. 북한이 선주가 선박의 국적 세탁을 위해 자국이 아닌 제3국에 등록하는 ‘편의치적’(便宜置籍) 방식에 따라 시에라리온 선적으로 바꾼 것으로 알려지고 있다. 안보리 결의 2270호는 북한 해운사인 ‘원양해운관리회사’ 소속 선박 31척의 명칭과 국제해사기구(IMO) 등록번호를 부속서에 명시하고 이들 선박을 자산동결 대상으로 규정하고 있다.

미국은 안보리 제재와 별도로 북한과 거래하는 제3국 기업과 은행의 미국 금융체계 접근을 차단하는 제3자 제재(Secondary Boycott) 등 강력하고 포괄적인 제재조치를 포함하는 별도의 행정명령을 발동하였다. 우리 정부도 북한 출입 제3국 선박의 한국입항 금지, 핵과 미사일 관련 30개 조직과 40명의 개인에 대한 금융제재 등 독자적 제재조치를 실시하는 등 대북 제재를 한층 강화하고 있다. 유럽연합(EU)도 역대 대북 제재 가운데 가장 강력하고, 포괄적인 독자적 제재를 추가하였다. 앞으로 북한이 소유, 운영하거나 북한 승무원이 탑승한 항공기와 선박은 아예 EU 회원국에 들어가지 못하고, 대북 금수 품목이 대폭 확대됐으며, 대북송금과 금융서비스 규제도 강화됐다.²⁾

이러한 안보리 대북제재와 더불어 유엔 인권기구도 북한에 대해서 강

력한 압력을 실행하고 있다. 1997년 (구)유엔인권소위원회에서 북한인권 문제가 처음으로 거론되기 시작한 이후 20여 년 동안 국제NGO와 유엔은 북한인권을 주요 의제로 다루어 왔다. 2014년 COI보고서 이후 유엔의 대북인권 접근전략은 ‘창피주기정치(mobilization of shame)’에서 책임성규명 및 ‘처벌정치(politics of prosecution)’ 단계로 이행되고 있다. 북한인권문제는 3년 연속 안보리 의제로 채택되고, ‘최고준엄’을 국제형사재판소(ICC)에 반인도범죄로 기소할 수 있는 가능성을 열어 두고 있다. 이제 국제사회에서 북한인권문제는 북한 세습지배체제의 정치적 정통성을 흔드는 단계로 이행하고 있으며 북한체제 성격과 직결된다는 점에서 인권문제 영역을 넘어서 지역안보문제, 통일문제와 연관된 이슈로 인식되고 있다.³⁾ COI보고서의 가장 중요한 의미는 북한의 인권침해 상황을 ‘반인도적 범죄’로 재규정(reframing)하고 있다는 점이다.⁴⁾ 이것은 국제인권레짐에 의해서 당연히 가해책임자 식별과 처벌 절차로 이행된다. 북한인권문제가 이제 나치수용소, 크메르루즈, 남아프리카의 아파르트헤이트와 직접 유비되어지면서, 국제인권레짐의 마지막 절차로 달려가게 된 것이다.

북한인권문제는 상당부분 일인지배를 정당화하는 ‘유일지배체제’에 기인하고 있음을 부정하기 어렵다. 인권과 정치체제의 관계는 논쟁적인 주제이다. 국제인권레짐이 자유선거와 복수정당제 등 서구적인 자유민주체제를 선호하는 이념적 편향을 가지고 있다는 비판이 제기되고 있는 것도 사실이다.⁵⁾ 그러나 20세기 후반을 뒤흔들어 놓았던 사회주

²⁾ TV조선, 2016.5.28.

³⁾ 통일연구원, 『북한인권정책 추진전략』, 제6차 KINU 통일포럼 (서울: 통일연구원, 2014).

⁴⁾ 김현준, “유엔 북한인권조사위원회: 활동의 성취와 문제점,” 『북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향』, 제14차 KINU통일포럼 자료집 (서울: 통일연구원, 2016).

의권의 몰락과 제3세계 민주화 열풍은 민주주의의 보편적 가치를 확인시켜 주고 있다.

북한 정치체제는 전근대적인 1인 지배체제를 구축하고 정당과 헌법 등 국가 정치제도의 기본적인 권력견제 기능조차 무시되고 있다.⁶⁾ 주민들은 정치활동의 자유는 물론 종교, 거주이전의 자유조차 누릴 수 없다. 군부는 국내외 위기상황을 틈타 비정상적으로 정치적 비중이 비대해지고 있다. 국가안전보위부와 인민보안부 등 억압기구는 주민들의 동태를 일일이 감시하고 무소불위의 권력을 행사하고 있다. 이 모든 억압적 권력기구들의 행태를 정당화하는 것은 오직 지도자에 대한 맹목적인 충성일 따름이다. 사법부의 법률에 대한 독립적인 해석과 판단은 심각하게 제한되고 있다. 정부로부터 자율적인 시민조직이나 비판적 언론, 노조의 활동은 완전히 봉쇄되어 있다. 이미 2003년 제59차 유엔인권위원회의 북한인권결의 제1조 a항은 사상, 종교, 의견표현, 집회와 결사의 자유, 시민이 정보를 자유롭게 이용할 수 있는 권한에 대한 광범하고 중대한 제한, 자유로운 거주이전의 권리와 해외여행의 자유에 대해서 가해지는 제한을 지적하고 있다. 이것은 유엔인권위원회가 북한 인권위기의 본질을 정치체제의 성격과 연관하여 파악하고 있다는 것을 입증하는 것이다.⁷⁾

⁵⁾ Arther W. Blaser, "Human Rights in the Third World and Development of International NGOs," in *Human Rights and Third World Development*, eds. George W. Shepherd Jr. and Ved P. Nanda (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1985), pp. 276~278.

⁶⁾ 이주철, "북한의 국가의 역사적 변천: 정체제도적 측면에서 본 시기구분," 최완규 (편), 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구』 (서울: 한울아카데미, 2001), pp. 74~77.

⁷⁾ 이러한 논의를 확장하여 북한인권 개선보다 북한체제의 전면적 민주화가 우선되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 김영환, "북한, 북한민주화, 통일에 관한 몇 가지 쟁점," 『시대정신』 (2000년 9/10월호); 황장엽, "조국통일 문제와 관련한 기본 논점" (2001.7) <<http://nk.chosun.com/news/articleView.html?idxno=9155>> (검색일: 2016.11.30.) 참조.

그러나 유엔의 인권압력이 실질적인 북한의 태도변화를 가져올 수 있을지는 아직 미지수이다. 유엔의 인권압력은 정치체제 변화(=내정개입)와 인권개선을 구분하는 이론적 전제하에 서있다. 즉 국가주권원칙과 문화적 다양성을 인정하면서 정치지배층에게 외교적 압력을 가함으로써 ‘자발적으로’ 인권문제를 해결하라는 ‘제재와 압박’ 전략을 취하고 있다. 그러나 북한당국은 아직까지 국제사회의 비난과 인권압력에 자발적 양보를 할 의사를 보이고 있지 않다. 또한 국제사회의 제재와 압박을 회피, 거부할 수 있는 자원과 전략을 가지고 있다.

그러면 이러한 국제사회의 제재국면 속에서 타결된 북한인권법이 과연 북한인권보호와 증진에 기여할 수 있는지, 북한인권법의 목적과 수단, 또한 법안의 구체적인 내용과 문제점 등을 짚어 보기로 한다.

III. 북한인권법의 주요 내용과 쟁점

2016년 북한인권법이 통과되면서 이제 대한민국이 주도하는 북한인권정책의 기본적 인프라가 구축되었다. 본 절에서는 북한인권법의 주요 내용과 의미를 분석하고 쟁점 사항들을 서술하기로 한다.

1. 북한인권법의 제정 목적 및 이와 관련된 쟁점

북한인권법은 미국, 일본의 북한인권법과 달리 우리나라 헌법의 영토조향 연장선상에서 “북한주민의 인권보호 및 증진을 위하여 국제인권규약에 규정된 자유권과 생존권을 추구함으로써 북한주민의 인권보호 및 증진에 기여함”을 목적으로 하고 있다(제1조). 즉 북한주민의 인권문제를 대한민국 정부의 책무로 규정한다는 원칙을 천명한 것이

1
2
3
4
5

다. 이 조항은 통일과 관련하여 매우 중요한 의미를 가진다. 남북 체제 평화공존과 1국 2체제를 기본으로 하는 기존의 ‘합의통일원칙’을 벗어나 김정은체제 붕괴를 적극적으로 모색하는 ‘능동적 통일정책’을 의미하는 것으로 해석할 수 있다(흡수통일론).

물론 제2조 2항에서 야당의 요구에 따라 “국가는 북한인권증진 노력과 함께 남북관계의 발전과 한반도에서의 평화정착을 위해서도 노력하여야 한다”는 조항을 병기하였다. 이 조항은 여야 간에 마지막까지 이견을 보였던 부분이며 협상안 타결이 지연되었던 최대 쟁점이기도 하였다. 결국 청와대의 강력한 의지에 따라 ‘평화정착을 위해서도’라는 조항에 ‘~도’라는 문구가 삽입되는 것으로 최종 타결되었다. 협상과정에서 야당은 제2조 2항에 “북한인권증진 노력은 남북관계 발전과 한반도에서의 평화정착을 위한 방향으로 조화롭게 추진되어야 한다”로 되어 있었다. 다시 말해서 야당은 인권에 대한 국가책무를 한반도 평화정착(즉 대화와 포용)의 하위개념으로 두려고 했었던 데 반해서 여당과 청와대는 최소한 병립조항이나 혹은 인권보호 책무를 ‘평화정착’보다 우선적인 개념으로 두려고 했었던 것이다. 결국 최종 타결 조항의 의미는 ‘평화정착’은 병행 조항으로 들어가게 되었다. 하지만 인권과 포용(남북관계 발전, 평화) 가운데 무엇이 우선적 가치인가를 둘러싼 정치적 논쟁의 여지를 남기고 있다.

2. 북한인권 보호 및 증진을 위한 제도 구축 및 관련된 쟁점

우선 국제인권법에서 말하는 인권보호(Protection)와 인권증진(Promotion)의 개념을 구분할 필요성이 있다. 우선 인권보호 혹은 인권방어(Human Rights Defence)란 “국가나 국가기관의 침해행위(Abusive Action)로부터 개인 또는 집단의 권리를 지키는 것”을 의미한

다.⁸⁾ 이 개념은 인권침해의 보상, 침해된 권리의 복구, 가해자 처벌 등의 부수적인 의미를 포함하고 있다. 따라서 이 개념은 주로 자유권 보호에 대응하는 의미를 가진다고 볼 수 있다.

이에 반해서 인권증진은 “제반 인권상황을 개선하고 촉진하는 것”을 의미하며 주로 사회권과 사회적 제도를 개선하는 내용을 의미하는 것으로 이해되고 있다. 국제인권 문서들은 이 두 개념을 항상 구분해서 사용하며 유엔 인권문서에서는 대체로 두 개념을 병기해서 그 차이점을 분명히 하고 있다. 여당의 북한인권법안에 대해서 야당이 의도적으로 제시한 대안 법안들을 살펴보면 양당 간에 뚜렷한 정치적 차이점이 존재한다는 점을 알 수 있다.⁹⁾

먼저 북한주민의 인권보호를 위해서 북한인권법은 북한인권재단(제 10조~12조)과 북한인권기록센터(제13조) 등 두 개의 핵심 기구를 설치하는 것을 규정하고 있다. 이 두 개의 기구는 향후 북한인권 상황에 대한 연구 및 조사, 시민단체 지원, 피해자 진술 수집 및 기록, 보존 등의 임무를 수행하게 된다. 이 두 기구의 역할과 기능은 앞으로 북한인권법의 실질적 인권보호 효과를 가늠할 수 있는 핵심적 사안이다. 그러나 구체적인 시행령(안)의 내용을 검토해 보면, 야당은 통일부에 설치되는 북한인권증진자문위원회의 자문기능과 인권재단 이사진 구성의 정당배분 원칙(정부 2, 여당 5, 야당 5) 등 이중적인 통제수단을 가지고 있다. 북한인권증진자문위원회는 여야당 추천인 각 5인 동수로 총 10

⁸⁾ Dinah Shelton, “PROTECTING HUMAN RIGHTS IN A GLOBALIZED WORLD,” *Boston College International & Comparative Law Review*, vol. 25, no. 2 (2002), pp. 273~322.

⁹⁾ 야당의 북한인권법안에 대한 대응법안들이 ‘북한 영유아 지원에 관한 법률안’, ‘북한 민생인권법안’, ‘북한 주민에 대한 인도적 지원에 관한 특별법안’, ‘북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안’, ‘북한인권증진법’이라는 점에서 인권증진(대북인도지원)을 북한인권 보호보다 우선시 하려는 정치적 의도성을 가지고 있었다고 분석할 수 있다.

1
2
3
4
5

명으로 구성되며 북한인권증진기본계획 및 실행계획 등에 대한 자문기능을 수행한다. 통일부 장관은 반드시 위원회의 자문을 거쳐 북한인권 정책을 확정하게 되어 있어 향후 위원회가 여야 정치적 입장에 따라 인권재단의 활동과 통일부의 인권증진 기본계획 및 실행계획의 원활한 수행을 통제할 수 있다. 또한 앞서 지적하였듯이 위원회 명칭이 ‘인권보호’가 아니라 ‘인권증진’이라는 용어를 선택하여 향후 논란의 여지가 발생할 수 있다.

북한주민의 인권증진을 위해서는 남북인권대화(제7조) 및 인도적 지원(제8조) 규정이 들어있다. 먼저 “정부는 북한인권증진에 관한 중요사항에 관하여 남북인권대화를 추진하여야 한다”고 하여 인권대화를 국가책무로 명시하였고 인도적 지원의 두 가지 기준을 제시하였다. 즉 인도적 지원은 ‘국제적으로 인정되는 인도(引渡)기준에 따라 투명하게 추진되어야’ 하며 “임산부 및 영유아 등 취약계층에 대한 지원이 우선되어야 한다.”

하지만 이 인도지원에 관한 조항은 인도지원의 4가지 조건을 분명히 명시하고 있는 미국 북한인권법과 매우 대조적이다. 미국 북한인권법안 제2장은 대북인도지원을 북한 내부 주민에 대한 인도지원(202조)과 재외탈북자에 대한 인도지원(203조)으로 구분하고 있다. 또한 인도지원의 세부 기준에 있어서도 보다 구체적이고 명확하다. 즉 북한내부 주민에 대한 미국정부의 인도지원의 원칙은 취약계층에게 전달될 가능성을 극대화해야 하며, 상당한 투명성 제고, 취약계층에 대한 실질적 접근 개선 조건으로 지원해야 한다. 이러한 목적을 위해서 미국정부와 민간의 인도지원은 ① 국제적으로 인정받은 기준에 따라 감시, 분배, 전달되어야 하며, ② 정치적 보상, 억압수단으로 사용되어서는 안 된다. ③ 원조제공 국가를 주민들에게 알려야 하며, ④ 북한 내 모든 지역에 있는 취약계층에 대한 접근성이 보장되어야 한다. 즉 남한의 북한인권법은 미국 북한인권법의 네 가지 인도지원 조건 가운데 첫 번째와

네 번째 조건만 수용한 것이다.

3. 인권기록센터 및 관련 쟁점

북한인권기록센터는 과거 서독의 잘츠기터 중앙기록보존소 모델을 수용한 것이다. (구)서독은 베를린 장벽 민간인 피살사건이 발생한 이후 1961년 동서독 국경지역인 잘츠기터(Salzgitter)에 동독의 악행기록과 인권탄압 사례를 수집, 보존하기 위해 중앙기록보존소(Erfassungsstelle)를 설치하여 통일 시까지 30여 년간 약 80,000여명, 4만여 건의 인권침해기록을 유지한 바 있다. 자료가 수록된 80,000명 가운데 10,000명은 통일 후 형사소추가 가능한 피의자에 해당됐고 나머지 70,000명은 증인 및 피해자들이었으며 동독 판·검사 중에서 6,500명의 명단이 수록된 것으로 알려지고 있다.¹⁰⁾

서독의 중앙기록보존소는 당초 통일을 염두에 둔 실용적 목적보다는 동독 관리들에 대한 상징적·경고적 목적으로 설립되었으나, 통일 후 동독지역 사법체계 신설을 위한 동독 판·검사의 재임용 심사 자료, 동독치하에서 박해받은 사람들에 대한 복권 및 보상심사 자료, 반 범죄 국가적 범죄행위 가담자에 대한 형사처벌 근거 자료 등으로 요긴하게 활용되기도 하였다.

현재 북한인권법 상에 규정된 북한인권기록센터의 목적과 기능은 몇 가지 문제점이 제기된다.¹¹⁾ 우선 북한인권 또는 북한주민인권 실태 조사업무의 중복이다. 북한인권법 제10조는 북한인권실태 조사를 북

¹⁰⁾ 이진목, “동독주민과 북한주민의 인권침해 기록보존소에 대한 정치적 갈등사례 비교와 시사점,” 『사회과학 담론과 정책』, 제4권 2호 (2011), pp. 39~65.

¹¹⁾ 한명섭, “북한인권 기록보존 방안,” 통일연구원, 『북한인권법 제정 이후 한국의 북한 인권정책 방향』, 제14차 KINU통일포럼 자료집 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 79~90.

1
2
3
4
5

한인권재단의 업무로 규정하면서 동시에 제131조 2항 2호에서 “북한 주민의 인권 실태 조사·연구에 관한 사항”을 북한인권기록센터의 업무로 지정하고 있다. 또한 여야 정치적 타협의 산물로 생성된 북한인권침해 기록생산 업무와 보존업무의 분리문제이다. 즉 북한인권법 제13조 1항은 북한인권기록센터를 통일부에 두도록 규정하면서 동 제5항에서 생산된 기록을 매 3개월마다 법무부로 이관하도록 정하고 있다. 애초에 여당은 기록센터를 법무부에 두자는 주장이었지만, 야당이 통일부에 두자는 반대안을 제시하면서 절충이 이루어진 결과이다. 여당의 법무부안은 통일 이후 국내 형사법에 의한 가해자 형사소추를 위한 기소권유지 목적이 강했다. 그러나 야당은 기소권과 전문성이 없는 통일부에 존치하여 기소권 유지를 저지하려는 목적이었다. 이후 시행령(안) 제11조~13조에서 상호 업무분장에 대해서 상세한 세부규정을 제시하고 있다. 법무부에 ‘북한인권기록보존소’를 별도로 설치하여 기록자료의 보존과 관리를 담당하도록 하며 통일부와 법무부는 상호 공무원 파견을 요청할 수 있게 함으로써 일단 업무 협조체계는 형성되었다. 그러나 원초적인 기록수집 업무를 통일부에 할당함으로써 기소권을 가진 검사에 의해 작성된 수사기록이 아닌 사실관계 진술을 수집한다는 야당의 의도와 한계성은 그대로 유지되고 있다. 즉 법무부의 업무는 기록의 보존 및 관리기능에 그치고 있을 뿐이다.

4. 북한인권법의 적용 대상과 관련된 쟁점

이 문제는 북한인권법에서 다루는 북한인권의 내용과 범위에 대한 문제로 해석할 수 있다. 북한인권법 제3조는 북한인권법의 보호 대상인 북한주민에 대한 정의를 “군사분계선 이북지역에 거주하며 이 지역에 직계가족·배우자·직장 등 생활의 근거를 두고 있는 자”라고 규정하

고 있다. 즉 북한인권법에서 다루고자 하는 북한인권의 개념과 범위는 분명히 북한 영토 내에 거주하는 북한주민에 한정되어 있음을 알 수 있다. 그러나 한편으로 북한인권기록센터를 규정한 제13조의 경우, 기록센터의 수행대상에 북한주민의 인권실태뿐만 아니라 “국군포로, 납북자, 이산가족과 관련된 사항”이 포함되어 있다. 이러한 상충점은 북한인권법 후속조치들과 관련 향후 논의에 있어 명확히 정리되어야 할 부분이다. 즉 북한인권법의 대상을 북한 영토 내의 북한주민으로 국한시켜야 할지 혹은 이산가족 등 남북 간 인도적 사안까지 확대해야 할지, 재외 북한이탈주민의 인권보호까지 포함하는지에 대한 논의가 있어야 한다.¹²⁾ 특히 북한인권법은 북한 내 주민만을 직접적인 법의 보호대상으로 규정함으로써 재외 탈북자를 인권보호 대상에서 제외하고 있다는 지적도 제기되고 있다.

북한인권법의 대상과 관련된 또 하나의 쟁점은 남한주민에 대한 북한인권교육이나 대북 인권인식개선 사업에 대한 규정이 없다는 점이다. 우리 국민들의 통일 의식이나 북한에 대한 관심은 점차 감소되고 있다. 특히 통일과 관련하여 북한인권문제에 대한 국민들의 인지도와 인식수준을 높이는 문제는 매우 시급하다. 그러나 북한인권법은 이에 대한 명확한 규정을 두고 있지 않음으로써 향후 북한인권재단 사업에서 제외될 가능성이 있다.

IV. 대북 인권정책의 방향

지금까지 북한인권법안의 주요 내용과 쟁점들을 살펴보았다. 여야

¹²⁾ 김수암, “북한인권법 제정 의미와 북한인권정책 방향,” 『북한인권법 통과 이후 북한 인권 정책방향과 과제』, 통일연구원 북한현안세미나 발표문 (2016).

1
2
3
4
5

합의로 타결된 북한인권법안은 세부적인 내용에 있어서 여전히 북한과 북한인권에 대한 우리 사회의 인식 차이가 그대로 잔존하고 있음을 확인할 수 있다. 그러한 점에서 북한인권법은 문제해결의 종착점이 아니라 사실상 북한인권문제를 해결해 나가는 출발점이라는 평가가 적절하다.

국제사회의 제재와 인권압력이 실질적인 인권개선 효과를 가져오기 위해서는 남한, 중국, 미국 등 이해 당사국가(stakeholder)들의 적극적인 대북 관여정책(engagement policy)과 북한사회 내부의 동태성이 전제되어야 한다.¹³⁾ 켈과 시킨크는 국제사회 인권운동의 레버리지정치가 목표국가에 작동하기 위해서는 해당국가에 제재와 보상을 통한 영향력을 행사할 수 있는 ‘힘있는 동맹국가(powerful allies)’의 관심과 관여가 필요하다고 주장한다. 현재 북한 내부와 한반도 상황은 이러한 조건이 성숙된 단계가 아니다.¹⁴⁾ 북한인권법 제정은 이러한 맥락에서 남한의 대북 관여정책의 한 축을 형성한다고 평가해야 한다.

북한의 핵개발과 강압외교는 동북아시아 세력균형 아래에서 체제생존을 유지하려는 북한의 안보인식과 연관되어 있으며 내부적으로 공포정치, 억압체제와 상응하는 연계성(linkage)을 가지고 있다. 대외적인 차원에서 북한 핵개발과 인권문제는 모두 국제제재와 북한고립화를 초래하고 동북아 안정을 저해하는 결과를 산출하고 있다. 또한 북한의 핵 및 미사일 능력 증강과 인권탄압은 지역안정과 지역의 세력균형에 대한 불안정 요인으로 회귀되는 악순환 구조를 구성한다.

북한인권 개선과 북한의 핵포기, 또는 핵동결은 공히 북한체제의 상

¹³⁾ Emilie M. Hafner-Burton, *Making Human Rights a Reality* (Princeton: Princeton University Press, 2013); Margaret Keck & Kethryn Sikkink, *Activists Beyond Borders* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

¹⁴⁾ 북한사회 변화를 위한 이론과 적용에 대한 연구는 다음 참조, 박형중·박영자, 『북한 변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색』 (서울: 통일연구원, 2014).

당한 질적인 변화가 선행되어야 한다. 따라서 북한인권정책은 핵협상과 함께 북한체제 전환을 추진하는 통합적인 정책의제로 다루어져야 한다. 궁극적으로 북한과 관련한 안보이슈들은 인권, 민주화, 개방과 개혁, 개발, 환경 등 다양한 문제들을 포괄하는 통합적 구도(comprehensive framework) 속에서 새로운 접근방법과 추진체계를 구축해 나가야 할 시점이다.¹⁵⁾

실질적인 북한인권을 개선하고 북한주민의 인권을 보호하기 위한 목적을 실현하기 위해서는 북한인권법을 기반으로 하되 이를 뛰어 넘는 포괄적인 인권정책 프레임이 설정되어야 한다. 이를 위해서는 먼저 북한인권법의 한계를 넘어선 목표와 대상이 상정되어야 할 것이다. 향후 북한인권법 체제하에서 북한인권 증진을 위한 대북 인권정책의 방향과 정책수단을 몇 가지로 압축해서 제시해보고자 한다.

1. 통합적 접근

북한인권의 범위는 북한인권법에서 규정하는 북한 내 거주 주민의 인권뿐만 아니라 탈북자의 인권, 남북 간 인도주의 사안을 포함해야 한다. 따라서 북한인권정책은 북한 내 인권침해 예방(prevention), 보호(protection) 및 증진(promotion), 탈북자 보호, 남북 간 3대 '인도적 사안(이산가족, 납북자, 국군포로)'을 해결하기 위한 정책을 의미하는 것이다. 이와 같은 문제의 실질적 해결을 위해서는 한국정부의 전반적인 대북정책, 대외정책은 물론 더 나아가 통일정책 전반에 인권보호 및 개선을 위한 전략들이 통합되어야 할 것이다.

¹⁵⁾ 이성훈, “분단과 평화, 그리고 인권,” 『국제인권기준에서 본 남북한 인권문제와 통일 준비』, 평화재단 평화연구원 제70차 전문가포럼 발표논문집 (2014), p. 37.

2. 제도적 보완

제도적 기반으로 현재 북한인권법에서 통일부에 두도록 되어 있는 ‘북한인권증진자문위원회’는 국무총리나 청와대 산하에 ‘북한인권자문위원회’로 승격되어야 한다. 왜냐하면 북한인권의 대상이 외교부와 관련된 재외 탈북자 보호는 물론, 국방부와 관련된 국군포로를 포함하고 있으며 실질적인 보호 권리 내용에 있어서도 북한 주민의 ‘알 권리’, 즉 정보유통 및 접근권, 통일부 소관인 인도지원 및 대북 경협사업, 국가정보원 및 국방부가 관장하고 있는 대북 심리전 등과 직간접적으로 연관된 자원과 전략을 모두 포괄해야 하기 때문이다.

3. 인권문제의 주류화

북한인권정책의 목표는 대북정책 및 통일정책 수립과 수행에 인권을 주류화할 수 있도록 하고, 이것이 국제사회와의 인권협력체계에도 긴밀하게 연계될 수 있도록 해야 한다.¹⁶⁾ 다시 말해 북한인권정책은 대북정책 및 통일정책과 분리된 별도의 영역이 아니라, 이들 대북 및 통일정책에 인권의 가치와 북한인권 개선 노력이 체계적으로 반영되고 주류화될 수 있도록 하는 것이다. 그리고 궁극적으로 북한인권 개선이 통일의 역량으로 결집되고 남북한 사회가 인권 친화적인 사회로 통합될 수 있도록 하는 데 궁극적인 지향점이 두어져야 한다.

4. 북한체제 개방과 변화 추진

위와 같은 포괄적인 인권목표와 동시에 북한인권정책은 궁극적으로

¹⁶⁾ 통일연구원, 『북한인권정책 추진전략』, p. 40.

북한체제의 개방과 변화를 추구해야 한다. 현 단계에서 북한인권 개선이 의미하는 것은 국제인권규범을 북한당국이 수용하는 것이다. 이것은 곧 북한의 개방화를 의미한다. 또한 북한인권 개선을 위한 전략구도는 국제인권레짐과 북한체제의 상호작용과 수용성을 높이기 위한 국제사회와 북한 내부의 여러 가지 사회적 동태성(social dynamics)을 촉진하는 작업으로부터 출발해야 한다. 이를 위한 전략적 접근방법이란 북한인권 개선에 영향을 미치는 사회적 동태성을 선별하여 구체적인 정책이나 주창활동(advocacy)을 통해서 적극적으로 실현하려는 의도적인 과업체계와 그의 실천을 의미한다.¹⁷⁾

5. 대북 인권정책의 수단과 자원

그렇다면 북한체제 전환을 위한 북한인권정책의 수단과 자원은 무엇인가? 북한주민의 인권보호와 증진을 위한 대북 인권정책의 목표달성을 위해서 다양한 전략자원과 실천방법이 동원될 수 있다. 일반적으로 인권정책의 수단과 실현 방법은 ‘보상(trade-off)’, ‘압력(pressure)’과 ‘관여(engagement)’ 등으로 구분할 수 있다. 보상은 동서독 정치범 비밀거래와 같이 일정한 경제적 대가를 지불하고 인권을 구입하는 것이다. 과거 우리 정부가 이산가족 상봉을 위해서 쌀 및 비료지원을 제공한 사례에 해당된다. 압력에는 책임성 규명, 인권침해 상황에 대한 비난 및 개선촉구(naming and shaming), 제재(sanction), 인도적 개입(humanitarian intervention) 등이 있다. 반면, 관여에는 역량강화(인권대화, 기술협력), 인도적 지원 등이 있다. 이러한 세 가지 접근방법 및 수단은 서로 대립하거나 명확히 분리되어 있다기보다는 인권사안의

1
2
3
4
5

¹⁷⁾ 이원웅, “북한인권개선을 위한 접근방법과 전략구도,” 『국가전략』, 제8권 3호 (2002), p. 63.

성격과 특성, 개선 단계에 따라 가장 효율적인 방법 및 수단이 동시에 채택될 수 있다. 그러면 대북 인권정책 수단과 자원을 압박수단, 관여수단으로 나누어 서술하기로 한다.¹⁸⁾

가. 대북압박수단

먼저 인권침해를 근거로 한 추가 제재(sanction)이다. 여기에는 경제적 제재와 외교적 제재 등이 포함될 수 있다. 현재 전례 없이 강도 높은 국제사회의 대북 제재와 우리 정부의 대북 제재가 병행되고 있으므로 인권과 관련한 추가적인 제재수단의 실효성이 있을지는 의문이다. 미국정부가 최근 북한인권 가해자 10여 명의 국내 입국을 제한하는 조치를 취한 것이 하나의 사례가 될 수 있겠으나 김정은을 제재 명단에 포함시키지 않고 있다. 정부가 할 수 있는 수단은 대북 인권단체들에 대한 지원을 보다 강화하는 것, 국제사회 인권압력에 적극적으로 참여하는 것 등 기존의 정책 수단들에 대한 자원 투입을 증강하는 것 등을 제시할 수 있다.

대북 압력과 관련하여 추가할 수 있는 수단은 북한주민의 '알 권리' 보장을 위한 정보유입과 북한 내 인권정보 수집 및 북한인권정보 유통을 확산하는 것이다. 인권정보는 일반적으로 연성권력(soft power)의 구성요소로서 상대의 자발적 동의와 설득을 통해서 국가목표를 실현할 수 있는 유용한 수단이다. 특히 전통적인 국가안보관이 쇠퇴하고 비대칭 전력과 국제테러, 질병, 기후변화 등 새로운 안보위협 수단이 증대하고 있는 국제현실 속에서 인권정보는 새로운 정보가치를 획득하고 있다. 그러나 아직까지 인권정보는 국가안보에 대한 시급성이나 중요성이라는 관점에서 여타 정보영역보다 그 비중이나 위상이 크게 떨어져 왔던 것도

¹⁸⁾ 본문에서는 보상 수단은 제외하기로 한다.

사실이다. 그러나 북한의 불확실성이 증대하고 주민통제가 강화되는 현실에서 북한인권정보의 전략적 가치는 대단히 높다고 평가할 수 있다.

북한인권정보는 정부의 북한인권정책을 형성하는 기본바탕이며 북한의 인권개선을 위해서 활동하는 비정부기구(NGO) 및 유엔 인권보호체제의 정당성을 보장하는 필수적인 요소이다. 좁은 의미로 북한인권정보를 정의하자면, 북한정보의 전반적인 영역에서 개인에 대한 권리 침해가 발생하는 구체적인 실태 및 동향에 관련한 정보를 지칭하는 것으로 규정될 수 있다.¹⁹⁾

한편 북한인권정보를 보다 광의로 정의할 수 있다. 여기에는 북한내부의 인권침해와 관련된 사회제도, 종교와 문화, 경제생활실태를 포함한 포괄적인 북한 사회, 경제, 문화 전반에 관한 내부 정보를 포함할 수 있다. 또한 북한 주민의 인권 및 탈북자와 관련된 국제 사회의 북한인권운동 동향들이다. 여기에는 우선 유엔 인권기구의 결정, 결의, 권고안 등에 관한 정보와 국제 인권단체들의 다양한 활동 내용들이 포함된다.

북한인권정보를 확산하고 유동하는 정책수단으로서 대북방송에 대한 중파 주파수 할당, 대북 방송 출력 증강 지원, 대북방송의 국내 송출 허용, KBS 한민족 방송의 확대 개편 등을 들 수 있다.²⁰⁾ 또한 국방부가 실행하고 있는 대북 확성기 방송, 대북 전단지 살포 등 심리전 콘텐츠에 인권문제를 포함하고 전략적으로 활용하는 방법도 있다.

일반적으로 정보는 사실적 자료의 단순 유통이 아니라 정보에 내재된 가치의 유통을 수반한다. 특히 인권정보는 개인의 자유와 존엄에 대한 가치를 내재하고 있으며 정보제공자와 정보 수요자 모두에게 공유된 가치의 교환 및 확산에 기여할 수 있다. 인권정보가 수반하는

19) 통일연구원, 『북한정보체계 실태조사 (하)』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 168.

20) 현재 미국 NED와 국무성 민주주의인권노동국(DRL)이 북한 내 정보유입을 위한 국내 NGO지원을 확대하고 있는 점과 관련하여 시사점이 있다.

1
2
3
4
5

가치는 통상 은둔성, 간접성 및 비강제성을 특징으로 하지만, 정보유통의 이면에서 벌어지는 가치 이전의 사회적 영향력은 종종 정보 자체의 직접적 파괴력을 능가할 수 있다.²¹⁾

특히 북한인권정보의 주요 산출자는 국가가 아니라 비정부기구, 언론, 혹은 국제기구들이다. 이들은 국가의 통제력 바깥에서 다양한 정보원에 접근하며 새로운 정보를 제공하고 있다. 이러한 정보들은 북한 내부로 재환류되는 현상을 가져올 수 있다. 특히 다양한 매체와 인적 네트워크를 통해서 북한 주민들에게 유입되는 북한인권정보들은 예상할 수 없는 효과를 가져올 수 있다. 아랍권에서 벌어진 재스민 혁명의 진원지는 트위터와 휴대전화로 지칭되는 소셜네트워크(SNS)라는 분석이 설득력을 가지고 있음을 볼 때 향후 북한체제 변화와 관련해서 북한인권정보에 대한 다양한 수요가 창출되는 것도 매우 자연스러운 현상이다. 최근 남한에 근거를 두고 있는 대북 인터넷방송사와 이들을 지원하고 있는 미국 민주주의재단이 북한 장마당에 많은 관심을 두고 장마당 단속의 반인권적 행태를 집중적으로 보도하고 있는 것도 그러한 내부효과를 겨냥한 전략적인 정보활용의 사례로 짚어볼 수 있다. 북한 주민들을 위한 북한인권정보는 국제주체들의 다양한 대북 인권증진 활동들이 포함된다.

북한인권정책은 북한인권정보의 산출뿐만 아니라 북한인권정보의 소비와 유통을 확대하는 방향으로 나아가야 한다. 이것은 앞서 지적하였듯이 북한인권정보가 다른 전통적 정보와 달리 가치내재적인 측면이 매우 강하기 때문이다.²²⁾ 인권정보는 자유 및 기본권에 대한 정치이념

21) 통일연구원, 『북한정보체계 실태조사 (하)』, p. 3.

22) John Arquilla and David Ronfeldt, *The Emergence of Noopolitik: Toward an American Information Strategy* (California: RAND Coporation, 1999), pp. 1~2.

과 북한체제에 대한 비판적 측면을 내재하고 있다. 북한인권정보 유통망 확산을 위해서는 웹과 소셜네트워크(SNS) 등 새로운 기술환경에서 북한인권정보를 확산하는 노력이 증가되어야 한다. 특히 민간단체들의 인터넷 활용 기술에 대한 정부 지원이 절실하다. 이들이 웹과 블로그 등을 통해서 북한인권정보를 유포하는 기능을 수행할 수 있어야 한다. 새로운 북한인권정보 수요자를 창출하고 발굴하는 것도 중요한 과업이다. 특히 북한 청소년과 지도층에 대한 접근방법을 모색해야 한다. 또한 각급 학교와 통일교육에서 북한인권정보가 활용될 수 있도록 다양한 지원정책이 필요하다. 이를 위해서 눈높이에 맞춘 다양한 북한인권정보 미디어 콘텐츠가 생산되어야 한다. 특히 대북 라디오 방송과 영상매체를 활용하는 기술이 증진되어야 한다. 이러한 작업을 위해서 정보공동체 혹은 민간단체 내부에서 북한인권정보를 다루고 분석하고 산출하는 인권정보 혹은 인권매체전문가가 양성되어야 할 것이다.

또한 북한에 대한 국제사회의 경제적, 군사적, 외교적 제재 수단이 효과를 발휘하기 위해서는 반드시 북한인권 문제에 대한 강력한 촉구가 함께 진행되어야 한다. 정부는 국제사회와 민간 NGO의 북한인권 캠페인과 옹호사업에 대한 지원과 협력을 강화해야 할 것이다. 또한 남한 사회의 인권담론과 통일담론 속에서 북한인권이 목표가치로 설정될 수 있도록 함으로써 국내 북한인권정책과 국제사회 북한인권 운동이 상호 시너지 효과를 극대화시켜 갈 수 있다.

나. 관여적 수단

다음으로 대북 인권정책의 관여적 수단을 살펴보도록 한다. 먼저 인권에 기반한 전략적 대북 관여정책의 필요성이 제기된다. 인권에 기반한 대북 관여정책은 일방적인 압박이나 무조건적인 ‘인도적’ 지원

1

2

3

4

5

이 아니라 일정한 변화를 목적으로 추진하는 전략적인 대화와 지원정책을 의미한다. 즉 북한주민의 인권을 개선하려는 대북 관여정책은 북한정권의 인식 및 태도변화, 북한사회 내부의 전면적인 변화를 목표로 추진되어야 한다. 향후 인권문제 개선과 관련한 북한사회의 동태성의 경로는 핵문제, 경제개발, 민주화 등 포괄적 '북한문제'들과 중첩되어 나타날 것이다. 또한 추진방법과 통로에 있어서 남북대화 통로와 유엔을 포함한 국제 행위자, 동북아시아 다자 구도 아래에서 동시에 추진할 수 있는 전략적 다양성을 구비하여야 할 것이다. 또한 정부수준과 민간수준에서 협력적으로 추진할 수 있는 다양성과 정책적 거버넌스 체제를 구축해야 할 것이다.

이러한 목표를 실현해나가기 위해서 무엇보다 우리 정부의 대북인도 지원 논리를 인권적 관점에서 재정비하고 강화해야 한다. 또한 분배투명성 확보와 한계계층에 대한 접근성 제고 방안이 제시되어야 한다. 무엇보다 국제지원단체의 투명성 요구에 공조하면서 대북지원의 인권 개선 효과와 파급성을 극대화할 전략 마련이 시급하다.

특히 대북인도지원에 있어서 인권개선 효과를 중점적인 고려대상으로 제시할 필요성이 있다. 즉 장애인, 고령자, 영유아를 포함한 취약계층에 대한 집중적인 지원과 영양개선, 그리고 이들의 사회참여 활동을 지원할 수 있는 지원대책이 우선적으로 고려되어야 한다. 이 점은 진보단체들이 주장하는 선지원, 후인권 논리와 보수단체들의 선인권, 후지원 논리를 통합할 수 있는 논거를 제공할 수 있다. 즉 정부는 인도지원이 가져오는 북한주민의 경제적 사회적 인권상황 개선 효과를 반영하는 인도지원정책 '인권효과지표'를 개발하고 이를 적용해 나가야 한다. 이것은 북한인권단체와 대북지원단체로 양분된 북한문제 인식의 남남 갈등 해소와 북한의 실질적 인권개선을 위해서 절대적으로 필요하다.

대북지원에서 가장 문제가 되는 부분은 대규모 개발지원과 경제협력

의 속도와 규모이다. 일부 지원단체들은 인도적 지원을 넘어선 대규모 개발지원의 필요성을 제기하고 있다. 성급한 대북지원 카드들은 자칫 북한의 핵위협과 남한에 대한 군사적 위협에 대한 보상으로 받아들여질 수 있다. 북한의 선군정치를 강화하고 내부통제 비용을 제공하는 역효과도 나타날 수 있다. 대북제재 해제문제는 지금 진행되고 있는 군사-안보문제 해결을 위한 보상이 아니라 별도의 논리로 풀어나가야 한다. 현 단계에서 대규모 대북지원은 인권개선 및 핵포기와 연계하여 상호주의 원칙 속에서 추진되어야 한다. 재원문제를 해결하기 위해서는 남북교류협력기금 및 통일세 논의 등을 종합하여 재원문제에 대한 국민적 합의와 대책이 마련되어야 한다. 또한 IMF, 세계은행 등 국제개발협력기구 및 국제사회와의 공조방안 등을 포함한 거시적인 대북 지원 국제거버넌스가 구축되어야 한다.

V. 결론

북한의 4차 핵실험과 미사일 발사로 촉발된 전례없이 강력한 국제제재는 세계적인 호응을 얻고 있으며 유엔 COI보고서 이후 인권압력도 가중되고 있다. 특히 유엔의 대북인권압력은 북한체제의 정통성을 부정하며 최고지도자에 대한 국제형사재판소 기소를 목표로 '처벌적 단계'로 진행되고 있다.

이러한 국제정세 변화 속에서 11년 만에 여야 합의로 북한인권법이 통과되었다. 무엇보다 북한인권법은 북한주민의 인권보호를 우리 정부의 책무로 명시하고 있다는 점에서 헌법의 관할권 조항과 자유민주 통일정책을 선언적으로 재확인하고 있다.

하지만 세부적인 조항들을 분석한 결과 우리 사회의 북한에 대한

1

2

3

4

5

인식의 차이가 여전히 반영되고 있으며 여야 간 정치적 타협의 산물로써 여러 가지 쟁점부분이 존재하고 있음을 확인할 수 있다. 앞으로 북한인권재단이나 북한인권증진계획이 추진되는 과정에서 인권보호와 인권증진 목표와 수단 사이의 차이점과 상충되는 부분을 명확히 규명하고 양자 간 균형을 유지할 수 있는 후속조치와 제도적 보완이 필요하다. 통일부의 북한인권기록센터와 법무부의 북한인권기록보존소 간의 업무 기능 조정도 필요하다.

북한인권법은 북한인권정책의 최소 조건이며 보다 포괄적인 북한인권정책 프레임이 필요하다. 북한인권정책은 북한인권법의 적용대상인 북한주민을 넘어서 재외탈북자, 국군포로, 이산가족, 납북자 및 그 가족을 포함하는 광범위한 대상을 포함하며 보다 다양한 전략목표와 정책적 수단을 포괄한다. 특히 북한인권정보의 생산과 유통, 매체 지원이 핵심적인 자산이다.

국제사회 대북제재가 효과를 발휘하고 위험한 핵도박을 포기하게 만들기 위해서는 무엇보다 북한 내부 변화, 군부독재 세습권력에 대한 북한 주민들의 도전이 있어야 한다. 이것은 바로 북한의 인권문제를 통해서 접근할 수 있다. 2014년 유엔 COI 보고서는 1년간의 다국 간 현장조사를 기반으로 북한의 인권유린이 북한체제에서 비롯된 반인도적인 범죄행위라는 점을 밝히고 있다. 특히 주민들의 식량권, 고문 등 비인도적인 주민처우, 임의적 구금, 정치범 수용소, 실종 등 9가지 인권유린 행태가 반복적으로 자행되고 있다고 강조하고 있다. 또한 북한의 '최고 존엄'이 이에 대한 책임을 지고 있다는 사실을 명확히 지적하고 있다. 보고서에는 북한의 인권 상황을 개선하기 위해 국제사회가 취해야 할 조치 등에 대한 포괄적인 권고 사항이 포함되어 있다.

북한에 대한 경제적, 군사적, 외교적 제재 수단이 효과를 발휘하기 위해서는 반드시 북한인권 문제에 대한 강력한 촉구가 함께 진행되어

야 한다. 북한 정권이 진정으로 두려워하는 것은 외부적 압력이 아니라 내부로부터의 도전이고 북한주민의 각성이기 때문이다.

북한주민의 인권상황에 영향을 미치는 본질적 요소는 수령체제이다. 현재 진행되고 있는 강력한 대북제재는 북한수령체제의 억압적 본성과 왜곡된 약탈경제구조의 모순을 더욱 드러내게 될 것이다.²³⁾ 물론 이 과정에서 사회적 통제가 더욱 강화되고, 북한 주민의 식량권이 악화되며, 취약계층에게 상대적으로 보다 큰 고통을 안겨줄 수 있다. 북한당국은 이러한 어려운 상황이 미국을 비롯한 국제사회의 제재 때문이라는 전도된 논리로 세습 독재지배를 강화해 왔다. 이제 북한 주민의 고통은 북한정권이 자초한 위험한 핵도발과 인간의 기본적 권리와 자유를 억압하는 정권의 잘못된 선택 때문이라는 사실이 북한 주민들에게 전달되어야 한다.

1

2

3

4

5

23) 김양희, “체제유지를 위한 북한의 식량정치(food politics),” 『통일문제연구』, 제 24권, 1호 (평화문제연구소, 2012).

참고문헌

1. 단행본

- 박형중·박영자. 『북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용 모색』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 통일연구원. 『북한인권정책 추진전략』. 제6차 KINU 통일포럼. 서울: 통일연구원, 2014.
- _____. 『북한정보체계 실태조사 (하)』. 서울: 통일연구원, 2010.
- Arquilla, John and David Ronfeldt. *The Emergence of Noopolitik: Toward an American Information Strategy*. California: RAND Coporation, 1999.
- Hafner-Burton, Emilie M.. *Making Human Rights a Reality*. Princeton: Princeton University Press, 2013.
- Keck, Margaret & Kethryn Sikkink. *Activists Beyond Borders*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

2. 논문

- 김수암. “북한인권법 제정 의미와 북한인권정책 방향.” 『북한인권법 통과 이후 북한인권 정책방향과 과제』. 통일연구원 북한현안 세미나 발표문. 2016.
- 김양희. “체제유지를 위한 북한의 식량정치(food politics).” 『통일문제연구』. 제24권 1호. 평화문제연구소, 2012.
- 김영환. “북한, 북한민주화, 통일에 관한 몇 가지 쟁점.” 『시대정신』. 2000.

- 김현준. “유엔 북한인권조사위원회: 활동의 성취와 문제점.” 통일연구원. 『북한인권법 제정이후 한국의 북한인권정책 방향』. 제14차 KINU통일포럼 자료집. 2016.
- 이건목. “동독주민과 북한주민의 인권침해 기록보존소에 대한 정치적 갈등사례 비교와 시사점.” 『사회과학 담론과 정책』. 제4권 2호. 2011.
- 이성훈. “분단과 평화, 그리고 인권,” 『국제인권기준에서 본 남북한 인권문제와 통일준비』. 평화재단 평화연구원 제70차 전문가 포럼 발표논문집. 2014.
- 이원웅. “북한인권개선을 위한 접근방법과 전략구도.” 『국가전략』. 제8권 3호. 2002.
- 이주철. “북한의 국가의 역사적 변천: 정체제도적 측면에서 본 시기구분.” 최완규(편). 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구』. 서울: 한올아카데미, 2001.
- 한명섭. “북한인권 기록보존 방안.” 통일연구원. 『북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향』. 제14차 KINU통일포럼 자료집. 2016.
- Blaser, Arther W.. “Human Rights in the Third World and Development of International NGOs.” in *Human Rights and Third World Development*. edited by George W. Shepherd Jr. and Ved P. Nanda. Westport, Conn.: Greenwood Press. 1985.
- Shelton, Dinah. “PROTECTING HUMAN RIGHTS IN A GLOBALIZED WORLD.” *Boston College International & Comparative Law Review*. vol. 25, no. 2. 2002.
- Shin, Gi-Wook. “Is Engaging North Korea Still Useful?” *JPI PeaceNet*: 2015-15. 2015.

1

2

3

4

5

3. 기타 자료

〈TV조선〉.

황장엽. “조국통일 문제와 관련한 기본 논점(2001.7.)” 〈nk.chosun.com〉.

KINU 통일포럼 시리즈

2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 「드레스덴 구상」과 '행복한 통일'	통일연구원
2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책	통일연구원
2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세	통일연구원
2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략	통일연구원
2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향	통일연구원
2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략	통일연구원
2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원
2015-03 제9차 KINU 통일포럼: 한반도 신뢰프로세스 업그레이드 전략 - 8·25남북합의 평가와 박근혜정부 하반기 대북·통일정책 방향 -	통일연구원
2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략	통일연구원
2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망	통일연구원
2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

통일나침반(통일정세분석)

통일정세분석

2014-01 2014년 북한 신년사 분석	박형중 외
2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자 외
2014-03 한미 정상회담 결과 분석	김규륜

통일나침반

2015-01 2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경욱
2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망	김석진
2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권	이애리아, 이창호
2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 합의	이 석
2016-02 2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀

통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 4 (겨울호)	통일연구원
2016-01 KINU 통일 + Vol. 2 No. 1 (봄호)	통일연구원
2016-02 KINU 통일 + Vol. 2 No. 2 (여름호)	통일연구원
2016-03 KINU 통일 + Vol. 2 No. 3 (가을호)	통일연구원

북한인권백서

북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원
북한인권백서 2015	도경욱 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경욱 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경욱 외	18,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i>	도경욱 외	22,500원

연구보고서

2014년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2014-01 북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02 북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03 북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04 신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05 '행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06 탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주	14,000원
2014-07 한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08 법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경욱	8,000원
2014-09 신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10 대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규훈 외	10,500원
2014-11 북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12 중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원
2014-13 한반도에 있어서 과도기 정의(Transitional Justice)	김수암 외	

2014	The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2014	중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014)	전병근, 홍우택, 신중호 외	9,000원
2014	북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014	동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014	2014년 통일에측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014	통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014	China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원
2014	Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014	Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014	한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	4,500원
2014	2014 남북통일에 대한 국민의식조사	박중철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(1)	조정아 외	7,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(2)	조정아 외	22,000원
2014	신통일대계 구현을 위한 구조분석	허문영 외	12,000원
2014	Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications	박중철 외	11,000원
2014	'그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역-DMZ 평화생태적 이용방안	손기웅 외	17,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2014-01	농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진
---------	-------------------------------	----------

■ Study Series ■

2014-01	Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02	The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03	The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04	Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05	Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun
2014	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01	김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02	북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍민	13,000원
2015-03	김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04	2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05	동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06	북한주민의 입파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08	인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09	중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10	한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)	박형중 외	16,500원
2015	'그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015	2015년 통일에측시계	홍석훈 외	10,000원
2015	남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015	북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015	전환기 국가의 경제법적 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015	통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015	통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015	통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015	한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015	한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원
2015	북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원
2015	길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2015-01	전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외
---------	-----------------------	-------

■ Study Series ■

2015-01	Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho
2015-02	The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin
2015-03	The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.
2015-04	Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies

2016년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성운 외	14,000원
---------	-------------------------	-------	---------

2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일 담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범외에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외

■ 정책연구시리즈 ■

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
---------	--------------------------------------	----------

■ Study Series ■

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

연례정보보고서

2014 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2014~2015	6,000원
2015 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2015~2016	8,000원

논문총

통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 3 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원

기타

2014 북핵일지 1955~2014	조민, 김진하
---------------------	---------

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 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, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

성 명*		입 금 일 자*	
소 속*		입 금 자 (신청자와 다를 경우)	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :) ※도로명 주소 기입必		
연 락 처*	전 화		이메일
	핸드폰		F A X
이메일서비스	수신 ()		수신거부 ()
회 원 구 분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일 성 명 (인)			

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
 - 필수사항: 성명, 입금일자, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
 - 선택사항: 입금자, 이메일서비스
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
 - ※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION

북한인권정책연구 제5권 2016

국제사회의
북한인권 논의와
한국의 정책