Korea Institute for National Unification

Online Series

2017. 06. 02. | CO 17-14

장애인 권리에 관한 특별보고관 방북의 의의 및 향후 과제

임예준(북한인권연구센터 부연구위원)

북한은 2017년 5월 2일부터 9일까지 카탈리나 데반다스 아길라(Catalina Devandas-Aquilar) 장애인 권리에 관한 특별보고관(Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities)의 국가방문(country visit)을 허용했다. 이번 방북은 유엔 인권이사회(UN Human Rights Council) 및 그의 전신인 유엔 인권위원회(UN Commission on Human Rights)의 특별절차(Special Procedure)에 따라 임명된 특별보고관의 최초 방문으로 기록된다. 실제 북한은 2004년부터 활동해 온 유엔 북한인권특별보고관은 물론이며, 주제별 특별보고관의 방북 요청을 단 한 차례도 수용한 경우가 없었다. 북한은 조선중앙통신을 통해 2일 특별보고관 일행의 평양 도착을 보도했으며, 9일 김문철 조선장애자보호연맹 중앙위원회 위원장과 유엔 상주조정자 겸 유엔 개발계획 상주대표가 이들 일행을 전송했다고 보도했다.

유엔 인권이사회의 특별절차 제도

유엔 인권이사회의 특별절차 제도는 유엔 인권이사회의 전신인 유엔 인권위원회에 의해 절차가 마련된 이후부터 유엔의 인권보호 체계에서 중심적인 역할을 하고 있다. 2017년 5월 현재 13개국의 국가별 위임사항(country mandate)에 관한 특별절차와 43개의 주제별 위임사항(thematic mandates)에 관한 특별절차가 진행되고 있다. 국가별 위임사항의 경우 북한(2004~)을 비롯해

미얀마(1992~), 캄보디아(1993~), 이란(2011~), 말리(2013~) 등 인권 상황이 우려되는 국가를 위해 특별보고관(special rapporteur) 또는 독립전문가(independent expert)가 활동하고 있다. 주제별 위임사항의 경우 논의의 필요성에 따라 유엔 인권이사회 결의에 의해 확정된다. 장애인 권리에 관한 특별절차는 2014년 7월 유엔 인권이사회 결의 제26/20호에 의해 마련되었으며[1], 이번 방북을 한 아길라 특별보고관은 같은 해 12월 임명되었다. 임명된 특별보고관, 독립전문가 또는 실무그룹(working group)은 관련 주제 또는 해당 국가의 인권상황에 대한 조사 후 권고사항을 담은 보고서를 작성해 유엔 인권이사회 혹은 총회 및 관련기관에 보고하는 역할을 한다. 이들은 국가방문을 통해 중앙 및 지방 정부 관계자와의 회의와 비정부단체, 시민사회 및 인권침해 피해자와 직접 접촉하며, 해당 주제 또는 국가의 인권상황과 제반 여건을 평가하는 자료를 수집한다. 일부 국가들은 필요한 경우 언제든 국가방문을 할 수 있게 상시초청장(standing invitation)을 발부하기도 한다. 대한민국의 경우 2008년 상시초청장을 발부한 이래, 인종차별철폐에 관한 특별보고관, 이주민의 권리에 관한 특별보고관, 평화적 집회 및 결사의 자유에 관한 특별보고관 등의 방문이 활발히 이뤄졌다.

특별보고관의 활동 및 주요 권고사항

특별보고관은 주요 일정을 마치고 5월 8일 북한 당국이 제공한 자료들에 기초해 예비소견 및 권고사항(preliminary observations and recommendations)을 발표했다. 특별보고관은 먼저 평양에서 외무성, 보건성, 교육위원회, 최고인민회의 상임위원회, 조선장애자보호연맹, 시각장애인협회(조선맹인협회), 청각장애인협회 등 북한 정부 관계자들을 만났으며, 옥류아동병원, 문수재활센터, 과학기술전당 장애자열람실, 조선장애어린이회복원, 평양초등학원, 황해남도 시각장애인 특수학교(봉천맹아학교)를 방문했다고 밝혔다. 또한 조선장애자예술협회 장애자 예술소조원들의 공연과 장애자 탁구경기를 관람했다고 밝혔다. 특별보고관은 자신의 방문 요청이 대부분 수용되었으나, 중앙재판소, 노동성, 중앙통계국, 정신건강과 관련된 시설을 방문하지 못한 것에 대한 아쉬움을 전했다.

특별보고관은 입법사항 및 정책과 관련해 2016년 장애인권리협약[2] 및 시각장애인의 저작물 접근권 개선을 위한 마라케시 조약[3] 비준을 긍정적으로 평가하며, 장애인권리협약의

1) UN Doc. A/HRC/RES/26/20, 14 July 2014.
2) Convention on the Rights of Persons with Disabilities: 2016년 12월 6일 비준, 2017년 1월 5일 발효.

선택의정서를 포함해 아직 당사국이 아닌 주요 국제인권규약 선택의정서의 비준을 권고했다. 특별보고관은 더 나아가 2016년 여성차별철폐위원회 및 아동권리위원회에 제출한 국가보고서에서 장애인의 권리에 관한 논의를 다루었다는 점을 높게 평가했다. 한편 장애인권리협약의 향후 이행 및 감시와 관련해 특별보고관은 협약의 충실한 국내적 이행을 위해서는 조선장애자보호연맹의 활동과 역할이 중요함을 강조했다.

국내적인 입법 사항에 관해 특별보고관은 2013년 『장애자보호법』 개정을 통해 장애인 보호를 위한 중앙조정기구를 설립한 것과, 『재해방지 및 구조·복구법』에서 재난 구호에 있어 장애인을 포함한 취약계층을 우선시한 것 등에 대해 긍정적으로 평가했다. 그러나 한편 일부 법률에서 '벙어리'와 같은 용어가 사용되고 있다는 점과, 장애인의 완전한 법적 능력을 인정하고 있지 않는 규정들이 장애인권리협약 제12조(법 앞의 평등)에 부합하지 않음을 지적했다. 또한 특별보고관은 2013년 개정에도 불구하고 여전히 『장애자보호법』이 장애인의 '치료' 및 '재활'을 강조하는 것에 주목하고, 북한 당국이 장애를 가진 사람에 대한 반대개념으로 '정상', '건강한', '온전한' 등의 용어 수정을 포함해, 장애인에 대한 사회의 고정관념 및 편견에 맞선 의식증진 캠페인 등을 벌일 것을 권고했다.

특별보고관은 전반적으로 북한에서 장애인들의 권리를 실현하기 위해서는 북한 당국의 더 많은 노력이 필요함을 지적했다. 본인이 방문한 신축 건물에서조차 장애인을 위한 기초적인 시설이 부재함을 지적하고, 공공시설에 대한 장애인들의 물리적 접근 능력의 향상을 위한 조치가 필요하다고 강조했다. 또한 특별보고관은 장애인의 사회 참여를 증진·확대하기 위해 정부 차원에서 장애인을 대변하는 협회를 설립하고 지원할 것을 요청했다. 이러한 일환으로 특별보고관은 교육위원회가 장애를 가진 학생이 다른 학생들과 마찬가지로 동등한 기반 위에서 교육에 접근할 수 있도록 지원 조치를 취할 것을 권고했다. 특별보고관의 보다 자세한 보고서는 2018년 3월 유엔 인권이사회 회기에 제출될 예정이다.

향후 논의 전망 및 과제

이번 장애인 권리에 관한 특별보고관의 방북 허용은 2017년 1월 5일 유엔 장애인 권리협약의 정식 발효한 후의 일이라는 점에서 북한의 장애인 인권 수준이 국제적 기준에 맞추어 한걸음

3) Marrakesh Treaty to Facilitate Access to Published Works for Persons Who Are Blind, Visually Impaired or Otherwise Print Disabled: 2016년 2월 19일 비준, 2016년 9월 30일 발효.

나아가게 될 것이라는 기대를 모으고 있다. 더 나아가서는 취약계층 인권에 대한 북한 당국의 개선 의지 및 노력을 짐작케 할 수 있다. 실제 북한은 2016년 여성차별철폐권리협약 이행에 관한 제2·3·4차 통합국가보고서와 아동권리협약 이행에 관한 제5차 국가보고서를 제출하고, 2017년 심의를 기다리는 중이다. 이에 관해서는 취약계층과 관련된 유엔 인권메커니즘에 협조함으로써 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제사회의 우려를 무마시키려는 정치적인 의도가 있다고 분석하는 견해도 있으나, 이를 계기로 장애인을 포함한 취약계층에 대한 북한 당국의 제도 및 실태의 개선이 이뤄진다면 어떠한 의도이건 간에 긍정적으로 평가함이 옳을 것이다. 북한 국내법에서도 취약계층의 인권과 관련해서는 여성권리협약의 '모든 형태의 차별'의 개념을 받아들인 2010년 『여성권리보장법』의 채택을 포함하여 국제인권 기준에 부합하는 방향으로 제도를 정비하고 나아가려는 노력을 찾을 수 있다. 장애인과 관련해서도 북한은 2013년 『장애자보호법』을 개정하며 일부 장애인권리협약의 내용을 수용했다. 물론 여전히 동법은 시력장애, 청력장애, 언어장애, 지체장애, 지능장애, 정신장애, 복합장애만을 장애의 유형으로 규정하고, 감각적인 손상(sensory impairment)에 관해서는 장애의 범주에 포함하고 있지 않으며, 일부 협약상의 규정을 반영하지 않는 등 미흡한 부분이 남아있다.[4] 특별보고관 역시 방문기간 동안 감각적 손상을 입었거나 복합적 장애를 가진 사람을 만나지 못했음을 지적한 바 있다. 북한은 2017년 1월 발효한 장애인권리협약 제35조 제1항에 따라 2019년 2월까지 이행상황에 관한 보고서를 제출해야 할 의무가 있는데, 이러한 미흡한 부분은 추후 유엔 인권메커니즘의 활용을 통해 개선이 필요한 사항을 점검하는 계기가 마련될 것으로 보인다.

2016년 12월 장애인권리협약의 비준과 2017년 5월 장애인 권리에 관한 특별보고관의 방북은 북한 내 장애인 인권에 대한 의식 신장과 개선에 있어 주요한 계기가 될 것으로 보인다. 특히 향후 제출될 특별보고관의 권고 사항에 대한 북한 당국의 충실한 이행은 국제사회의 기준에 맞춰 장애인의 인권을 보호하고 증진하는 데 유의미한 조치가 될 것이다. 물론 이러한 북한 당국의 조치들이 형식적 입법이나 제도 마련에 머무는 것이 아닌, 실태로 이어질 수 있도록 국제사회의 적극적인 모니터링이 필요할 것이다. 또한 이를 기회로 장애인 인권 개선 및 증진과 관련한 국제사회와의 대화와 협력 역시 활발해질 수 있기를 기대한다. 2013년 개정된 북한 『장애자보호법』 제8조는 "국가는 장애자보호분야에서 다른 나라, 국제기구 및 해외동포

4) 자세한 내용은, 이규창, "북한 장애인법제 분석 및 평가와 향후 과제," 『인권과 정의』 (2017년 5월), p. 115, pp. 117~120 참고.

단체들과의 교류와 협조를 강화하도록 한다"고 명시하고 있다. 동법에 명시된 바와 같이 북한이 향후 장애인 권리 보호와 신장을 위해 다른 국가, 국제기구 및 민간단체들과의 협력을 강화하고, 유엔을 중심으로 한 국제사회의 기술협력을 받아들이기를 바란다. ⓒKINU 2017

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