

## 북한의 장애인권리협약 서명: 의미와 과제

이 규 창 (북한인권연구센터 연구위원)

Online Series CO 13-19

북한이 2013년 7월 3일 장애인권리협약<sup>1)</sup>에 서명하였다. 북한이 장애인권리협약에 서명하면서 그 이유를 밝히지 않아 정확한 이유를 알 수는 없지만 다음과 같은 점에서 그 의미를 찾을 수 있다.

첫째, 북한의 장애인권리협약 서명은 2009년 4월 헌법 개정 이후의 지속적인 인권법제 정비의 연장선상에서 이루어졌다. 북한은 2009년 4월 헌법을 개정하면서 제8조에 ‘인권을 보호하고 존중’한다는 조항을 명시한 이래 노동보호법(2010년 7월 8일), 아동권리보장법(2010년 12월 22일), 여성권리보장법(2010년 12월 22일)을 비롯하여 일련의 인권 관련 법규를 제정함으로써 인권 존중 내지는 인권 개선에 대한 의사를 대외적으로 천명해 오고 있다. 특히 북한의 장애인권리협약 서명이 주목되는 이유는 김정은 체제 하에서의 인권법제 정비가 주로 국내법 차원에서 이루어진 것에 비해 장애인권리협약은 국제법이라는 점에 있다. 다시 말해, 김정은 체제 출범 이후 북한이 국내법 정비에서 한 걸음 더 나아가 국제법, 즉 국제적 수준에서의 인권 기준에 관심을 표명했다는 점이다.

둘째, 북한이 장애인 인권 문제에 지속적으로 관심을 보이고 있다는 점이다. 북한은 2012년 8월 30일 개막한 장애인올림픽에 24명의 선수단을 파견한 바 있다. 당시 북한의 장애인올림픽 참가는 사상 최초라는 점에서 국내외의 주목을 받았다.<sup>2)</sup> 북한의 장애인권리협약 서명은

1) Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 채택일: 2006. 12. 13, 발효일: 2008. 5. 3.

장애인 인권 분야에 있어 장애인올림픽 참가에 이은 가시적인 조치라는 점에서 환영받을 일이다. 북한은 장애인올림픽 참가, 장애인권리협약 서명에 이어 여러 가시적인 조치들을 내놓을 것으로 전망된다. 특히 북한은 장애인권리협약에 비준하기 위해 관련 법제도를 정비해 나갈 것으로 보인다.

장애인권리협약의 핵심은 차별금지에 있다고 해도 과언이 아니다. 장애인권리협약은 전문(前文)과 50개의 조항으로 구성되어 있다. 동 협약은 일반원칙으로 ①천부적인 존엄성, 선택의 자유를 포함한 개인의 자율성 및 자립에 대한 존중, ②비차별, ③완전하고 효과적인 사회 참여 및 통합, ④인간의 다양성과 인류의 한 부분으로서의 장애인의 차이에 대한 존중 및 수용, ⑤기회의 균등, ⑥접근성, ⑦남녀의 평등, ⑧장애아동의 점진적 발달능력 및 정체성 유지를 위한 장애아동 권리에 대한 존중 등 8가지를 규정하고 있다. 그리고 장애를 이유로 한 어떠한 차별 없이 장애인의 모든 인권과 기본적인 자유의 완전한 실현을 보장하고 촉진하는 것을 당사국의 일반의무로 규정하고(제4조), 장애여성(제6조)과 장애아동(제7조)의 보호에 대한 규정도 두고 있다.

장애인권리협약은 이와 같은 일반원칙의 달성을 위해 제9조 내지 제30조에서 접근성, 생명권을 비롯하여 장애인의 개별적 인권에 관해 규정하고 있다. 그리고 제도적인 장치로서 당사국에게 장애인권리협약의 이행을 위한 정책을 수립하고 시행하기 위하여 통계자료와 연구자료를 포함한 정보를 수집해야 하며(제31조), 국내적으로는 동 협약의 이행을 위해 한 개 이상의 전담부서를 지정하고 정부 내에 조정기구를 설치하거나 지정하는 것을 충분히 고려해야 하는 것으로 규정하고 있다(제33조).

그러면 북한이 여러 분야 가운데서 특별히 장애인 문제에 신경을 쓰는 이유는 무엇인가? 이는 다른 문제들에 비해 장애인 문제가 정치적인 영향을 덜 받기 때문이라고 볼 수 있다. 다시 말해, 장애인 인권 문제에 대한 조치들이 대외적으로 인권 존중이라는 선전 효과를 높이면서 내부적으로도 북한 체제 유지에 큰 부담을 주지 않기 때문이라고 분석할 수 있다. 또한 2012년 12월 장거리미사일 발사와 2013년 2월 3차 핵실험 감행 등으로 국제사회의 제재를 받고 있는 북한이 외화벌이 수단으로 장애인 문제를 이용할 가능성도 배제하기 어렵다. 국내외 민간단체들이 북한 장애인 지원 활동을 벌이고 있기 때문이다. 북한이 장애인 인권 증진을 위한 활동을 전개한다는 메시지를 줄 경우 외부 세계의 북한 장애인 지원 활동은 증가할 가능성이 높다. 2012년 북한의 장애인올림픽 참가 당시에도 경제난에 처해 있는 북한이 외부의 지원을 받기 위해 장애인올림픽에 참가하였다는 비판적인 시각이 존재하였었다.<sup>3)</sup> 이와 같이 북한의 장애인권리협약 서명 이면에는 순수하지 않은 의도가 숨어 있기는 하지만 국제사회는 이를 북한 장애인들의 인권 증진 기회로 삼을 필요가 있다. 북한 장애인들의 권리 보호를 위해서는 북한이 장애인권리협약을 비준해야 하며, 국제사회는 이를 촉구해야 한다. 북한의 장애인권리협약 서명에 따르는 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 법제도적인 측면에서 북한 당국은 장애인권리협약 비준에 앞서 관련 법제도를 장애인권리협

2) 이규창, “북한의 장애인올림픽 참가 의미와 북한인권 개선 및 남북관계 발전을 위한 향후 과제,” 통일연구원 Online Series, CO 12-39(2012. 9. 6).

3) 이규창, 위의 글.

약에 합치되도록 정비하여야 한다. 북한은 2003년 6월 18일 장애인보호법을 제정하였다. 그러나 북한 장애인보호법은 장애인권리협약과 비교할 때 미흡한 점들이 없지 않다. 특히 제도적인 점에서 부족하다. 다시 말해 북한 장애인보호법에는 장애인권리협약상의 제도적인 장치에 상응하는 내용이 명시되어 있지 않다. 기타 장애인권리협약의 내용도 면밀하게 분석하여 이에 부합하지 않는 관련 법제도를 정비해야 한다.

둘째, 국제사회는 북한이 장애인권리협약을 비준할 경우 김정은 북한 국방위원회 제1위원장이 비준하도록 요구할 필요가 있다. 북한은 2009년 4월 헌법을 대폭 개정하면서 조약을 중요조약과 일반조약으로 구분하여, 중요조약은 국방위원회 위원장이 비준하고 일반조약은 최고인민회의 상임위원회가 비준하는 것으로 개정하였다. 현행 북한 헌법은 국방위원회 제1위원장에게 중요 조약 비준권을(제103조 제4호), 일반조약 비준권은 최고인민회의 상임위원회에게 각각 부여하고 있다(제116조 제14호). 중요조약과 일반조약에 대한 구별 기준은 외부 세계에는 알려져 있지 않다.

중요조약으로 간주되어 국방위원회 제1위원장이 비준한다고 해서 그렇지 않은 일반조약과 국제법 차원에서 효과가 차이가 나는 것은 아니다. 다시 말해 중요조약이든 일반조약이든 비준하게 되면 국제법 차원에서는 동일한 효과가 발생한다. 그러나 북한 내에서 최고지도자인 국방위원회 제1위원장의 비준은 정치적 차원에서 의미하는 바가 사뭇 다를 수 있다. 주지하는 바와 같이 북한은 최고지도자의 서명이나 비준에 상당한 정치적 의미를 부여해 왔기 때문이다. 북한 국방위원회 제1위원장이 장애인권리협약에 비준하게 되면 장애인권리협약은 북한 내에서 중요조약으로 간주되어 북한의 장애인정책에도 상당한 영향을 미칠 수 있다.

셋째, 실패적인 측면에서 국제사회는 북한의 장애인 보호 실패가 장애인권리협약에 합치되도록 지속적으로 문제점을 지적해야 한다. 북한은 장애인 인권에 있어 난쟁이들의 강제불임, 격리 등의 문제가 과거에 비해 일부 개선되기는 하였지만 일반인과 장애인의 차별 문제는 크게 개선되지 않고 있다. 통일연구원이 2011년 실시한 북한이탈주민 인터뷰 결과 응답자의 77%가 장애인에 대한 차별이 심하다고 답하였으며, 2012년 조사에서도 응답자의 63%가 장애인에 대한 차별이 심하다고 답변하였다. 장애인에 대한 사회적 인식도 부정적인 것으로 나타나고 있다.<sup>4)</sup> 이는 장애인권리협약의 정신과 배치된다.

넷째, 북한은 장애인권리협약에 비준하기 전이라도 동 협약의 정신을 훼손하는 일을 삼가야 한다. 어느 국가가 조약에 구속을 받기 위해서는 비준, 수락, 승인 등의 기속적 동의를 표시해야 한다. 다시 말해 서명만으로는 조약의 구속을 받지 않는 것이 조약법의 일반원칙이다. 그러나 조약에 서명한 국가는 조약의 대상과 목적(object and purpose)을 훼손해서는 안 된다. 1969년 채택된 「조약법에 관한 비엔나협약」<sup>5)</sup>은 ‘비준·수락 또는 승인되어야 하는 조약에 서명’한 경우에는 조약의 대상

4) 자세한 내용은 조정현 외, 『북한인권백서 2013』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 375~382 참조.

5) Vienna Convention on the Law of Treaties, 채택일: 1969. 5. 23, 발효일: 1980. 1. 27.

과 목적을 저해하게 되는 행위를 삼가야 하는 의무를 진다고 규정하고 있다(제18조). 이는 장애인 권리협약에 서명한 북한의 경우에도 해당된다. 북한은 비준·수락 또는 승인되어야 하는 조약인 장애인권리협약에 서명하였기 때문에 동 협약의 대상과 목적을 저해하는 행위를 해서는 안 될 의무가 있다.

한편, 북한 장애인들의 인권 개선 및 남북관계 발전을 위해 장애인을 포함한 북한 취약계층에 대한 인도적 지원이 확대될 필요가 있다.<sup>6)</sup> 박근혜 정부는 북한 취약계층에 대한 인도적 지원을 대북정책인 한반도 신뢰프로세스의 일환으로 제시하였다. 특히 통일부는 2013년 통일부 업무보고(2013. 3. 27)에서 9가지 국정과제 추진계획을 밝히면서 첫 번째 과제인 ‘인도적 문제의 실질적 해결’의 세부 추진과제로 WHO·UNICEF 등 국제기구를 통한 취약계층 지원을 천명하였다. 취약계층에 대한 국제사회의 합의된 정의는 존재하지 않지만 일반적으로 여성, 아동과 함께 장애인도 취약계층에 포함되는 것으로 인식되고 있다. 그러나 5·24조치로 인한 대북지원 중단으로 장애인 지원 사업은 중단되었다. 북한 취약계층에 대한 인도적 지원은 북한 영유아뿐만 아니라 취약한 보건·의료 실태에 노출되어 있는 북한 여성들과 장애인들에게도 확대되어야 한다. 북한 취약계층에 대한 인도적 지원 확대는 취약계층에 속하는 북한 주민들의 인권 증진을 위해 필요할 뿐만 아니라 박근혜 정부의 한반도신뢰프로세스 추동을 위해서도 필요하다.

북한 장애인들의 인권 증진을 위해 고려할 필요가 있는 점은 다음과 같다. 첫째, 남북한 간의 정치 상황 변동과 무관하게 북한 장애인들의 생존권, 교육권 보장 차원에서 장애인 특화 지원물품을 꾸준히 지원하겠다는 의사를 일관되게 밝히고 실제로 지원하는 노력을 경주하여야 한다. 둘째, 장애인 지원 관련 국제NGO를 활용하여 북한 장애인을 지원하는 방안을 강구하여야 한다. 셋째, 북한 장애인의 회복 치료를 위해 장애인회복치료기관 설립 방안을 협의·추진할 필요가 있다. 넷째, 점자 및 수화연구사업과 특수교재 발간 사업을 지원할 필요가 있다. 다섯째, 이상과 같은 북한 장애인 지원 정책을 수립할 경우 북한의 권리에 기반한 접근을 하여야 한다. 다시 말해 인권의 핵심원칙인 비차별과 책무성(accountability), 사법에 대한 접근(access to justice)이 존중되고 논란이 되고 있는 대북지원 투명성 문제가 결합되도록 북한 장애인에 대한 대북지원정책이 수립되어야 한다.

© KINU 2013

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

6) 이규장, 앞의 글.