

제3회 통일연구원 샐시오 인권포럼

# 유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안

UN Human Rights Mechanisms and  
Improvement of Human Rights Conditions  
in North Korea

제3회 통일연구원 샐시오 인권포럼

# 유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안

UN Human Rights Mechanisms and  
Improvement of Human Rights Conditions  
in North Korea

2013년 제3회 통일연구원 샹이오 인권포럼

## 유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안

UN Human Rights Mechanisms and Improvement of Human Rights  
Conditions in North Korea

인 쇄 2013년 10월

발 행 2013년 10월

발행처 통일연구원

발행인 통일연구원장

편집인 북한인권사회연구센터

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원

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

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획디자인 한디자인 (T. 02-2269-9917)

인쇄처 한디자인 (T. 02-2269-9917)

ISBN 978-89-8479-716-1 93340

가 격 ₩20,000원

© 통일연구원, 2013

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

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



2013년 제3회 통일연구원 샐시오 인권포럼

# 유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안

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

---

## ■ 프로그램

8월 27일(화)

09:00~09:20 등 록

09:20~10:30 개회식

- ❖ 개회사
  - 전성훈 | 통일연구원장
- ❖ 축 사
  - 현경대 | 민주평화통일자문회의 수석부의장
  - 안홍준 | 국회 외교통일위원장
  - 김남식 | 통일부차관
- ❖ 기조연설
  - 마르주끼 다루스만 | 유엔 북한인권특별보고관
  - 로버트 킹 | 미국 북한인권특사

10:30~12:30 제1회의 | 유엔 인권메커니즘과 북한인권

- ❖ 사 회
  - 유호열 | 한국정치학회장 / 고려대학교
- ❖ 발 표
  - 유엔 인권메커니즘, 조사위원회, 그리고 북한의 인권침해 실태
  - 라지브 나라얀 | 국제엠네스티
  - 유엔 조사위원회 설립과 북한에 대한 함의
  - 필립 뎀 | 휴먼라이츠워치
  - 유엔 조사위원회 운영 사례와 북한인권
  - 김수암 | 통일연구원
  - 북한과 유엔 조사위원회
  - 로베르타 코헨 | 브루킹스 연구소 비상임 연구위원, 미 북한인권위원회 공동의장
- ❖ 토 론
  - 에스더 램 | 유엔 인권최고대표사무소
  - 하태경 | 새누리당
  - 이근관 | 서울대학교

12:30~13:30 오 찬

## ■ 프로그램

8월 27일(화)

13:30~15:30 제2회의 | 북한인권 실태 - 자유권

❖ 사 회

· 박경서 | 초대 대한민국 인권대사 / 유엔 인권정책센터

❖ 발 표

· 종교, 양심, 정치적 신념의 자유: 독일의 경험과 북한에의 함의

· 레이너 와그너 | 동독 독재정권 희생자연합

· 북한 정치범수용소의 인권 상황

· 이금순 | 통일연구원

❖ 토 론

· 에드워드 린트너 | 전 독일연방 내무부차관

· 박홍순 | 한국유엔체제학회 회장 / 선문대학교

· 서창록 | 고려대학교 / 휴먼아시아 대표

· 한기홍 | 북한민주화네트워크 대표

15:30~16:00 휴 식

16:00~18:00 제3회의 | 북한인권 실태 - 사회권

❖ 사 회

· 이정훈 | 대한민국 인권대사 / 연세대 국제학대학원

❖ 발 표

· 북한의 식량권 침해 여부와 반인도범죄 규명

· 헤이젤 스미스 | 크랜필드대학교

· 북한주민의 건강권의 현황과 과제

· 신영전 | 한양대학교 의과대학

· 북한 취약계층 인권 증진과 인도적 지원

· 이규창 | 통일연구원

❖ 토 론

· 푸옹 팜 | 하버드대학교

· 베른하르트 켈리거 | 한스자이델 재단

· 신혜수 | 유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회 (사회권위원회)

18:30~20:00 만찬

## ■ Programs

August 27 (Tue.)

09:00~09:20 Registration

09:20~10:30 Opening Ceremony

❖ Opening Remarks

· **Seongwhun Cheon** | President, KINU

❖ Congratulatory Remarks

· **Kyung-Dae Hyun** | Vice-President of the National Unification Advisory Council

· **Hong-Joon Ahn** | Chairperson, Foreign Affairs & Unification Committee,  
The National Assembly of the Republic of Korea

· **Nam-Sik Kim** | Vice Minister of Unification

❖ Keynote Speech

· **Marzuki Darusman** | UN Special Rapporteur on the Human Rights Situation in the DPRK

· **Robert R. King** | The United States Special Envoy for North Korean Human Rights Issues

10:30~12:30 SESSION 1 | UN Human Rights Mechanisms and North Korean Human Rights

❖ Chairperson

· **Ho-Yeol Yoo** | President, Korean Political Science Association / Korea University

❖ Presentations

• **UN Human Rights Mechanism, Commission of Inquiry and the Situation of Human Rights Violations in the DPRK**

· **Rajiv Narayan** | Amnesty International

• **Commission of Inquiry and its Implications for North Korea**

· **Philippe Dam** | Human Rights Watch

• **Operations of the UN Commission of Inquiry and North Korean Human Rights**

· **Soo-Am Kim** | KINU

• **North Korea and the UN Commission of Inquiry**

· **Roberta Cohen** | Non-Resident Senior Fellow, The Brookings Institution,  
Co-Chair, Committee for Human Rights in North Korea

❖ Discussions

· **Esther Lam** | United Nations Human Rights Office

· **Tae-Kyung Ha** | Saenuri Party

· **Keun-Gwan Lee** | Seoul National University

12:30~13:30 Luncheon

## ■ Programs

August 27 (Tue.)

### 13:30-15:30 SESSION 2 | Human Rights Situation in North Korea – Civil & Political Rights

✦ Chairperson

• **Kyung-Seo Park** | The First Human Rights Ambassador of the Republic of Korea / Korea Center for United Nations Human Rights Policy

✦ Presentations

• **Freedom of Religion and Conscience and Political Rights in North Korea: Germany's Past Experiences and Implications for North Korea**

• **Rainer Wagner** | National Chairman of the Union of the Association of Victims of Communist Tyranny (UOKG)

• **Human Rights Conditions of the Political Prison Camps in North Korea**

• **Keum-Soon Lee** | KINU

✦ Discussions

• **Eduard Lintner** | Former Parliamentary Secretary of State at the German Federal Ministry of Interior

• **Heung-Soon Park** | President, Korean Academic Council on the UN System / Sun Moon University

• **Changrok Soh** | Korea University / President, Human Asia

• **Ki-Hong Han** | President, Network for North Korean Democracy and Human Rights

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

### 16:00-18:00 SESSION 3 | Human Rights Situation in North Korea – Economic & Social Rights

✦ Chairperson

• **Jung-Hoon Lee**  
Human Rights Ambassador of the Republic of Korea / Yonsei GSIS

✦ Presentations

• **Crimes against Humanity in North Korea? Unpacking 'Common Knowledge' about Violations of the Right to Food**

• **Hazel Smith** | Cranfield University

• **The Right to Health of North Korean Residents: Present Conditions and Pressing Tasks**

• **Young-Jeon Shin** | Hanyang University, College of Medicine

• **Humanitarian Assistance and the Improvement of Human Rights for North Korea's Vulnerable People**

• **Kyu-Chang Lee** | KINU

✦ Discussions

• **Phuong Pham** | Harvard Humanitarian Initiative

• **Bernhard Seliger** | Hanns Seidel Foundation

• **Heisoo Shin** | UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights

### 18:30-20:00 Dinner



## ■ 목차(CONTENTS)

### 개회사(Opening Remarks)

전성훈 (통일연구원장) / Seongwhun Cheon (President, KINU) 1

### 기조연설(Keynotes Address)

마르주키 다루스만 (유엔 북한인권특별보고관)  
Marzuki Darusman (UN Special Rapporteur on the Human Rights Situation in the  
DPRK) 9

로버트 킹 (미국 북한인권특사)  
Robert R. King (The United States Special Envoy for North Korean Human Rights  
Issues) 19

### ● 제1회의: 유엔 인권메커니즘과 북한인권

Session 1: UN Human Rights Mechanisms and North Korean Human Rights

#### ● 발표(Presentations)

**유엔 인권메커니즘, 조사위원회, 그리고 북한의 인권 침해 실태**  
UN Human Rights Mechanism, Commission of Inquiry and the Situation  
of Human Rights Violations in the DPRK

라지브 나라얀 (국제앰네스티)  
Rajiv Narayan (Amnesty International) 37

## 유엔 조사위원회 설립과 북한에 대한 합의

Commission of Inquiry and Its Implications for North Korea

필립 댐 (휴먼라이츠워치)

Philippe Dam (Human Rights Watch)

71

## 유엔 조사위원회 운영 사례와 북한인권

Operations of the UN Commission of Inquiry and North Korean Human Rights

김수암 (통일연구원)

Soo-Am Kim (KINU)

97

## 북한과 유엔 조사위원회

North Korea and the UN Commission of Inquiry

로베르타 코헨 (브루킹스 연구소 비상임 연구위원, 미 북한인권위원회 공동의장)

Roberta Cohen (Non-Resident Senior Fellow, The Brookings Institution, Co-Chair, Committee for Human Rights in North Korea)

153

## ● 토론(Discussions)

에스더 램 (유엔인권최고대표사무소)

Esther Lam (United Nations Human Rights Office)

193

하태경 (새누리당)

Tae-Kyung Ha (Saenuri Party)

197

이근관 (서울대학교)

Keun-Gwan Lee (Seoul National University)

201

● **제2회의: 북한인권 실태 - 자유권**

Session 2: Human Rights Situation in North Korea - Civil & Political Rights

● **발표(Presentations)**

**종교, 양심, 정치적 신념의 자유: 독일의 경험과 북한에의 함의**

Freedom of Religion and Conscience and Political Rights in North Korea:  
Germany's Past Experiences and Implications for North Korea

레이너 와그너 (동독 독재정권 희생자연합)

Rainer Wagner (National Chairman of the Union of the Association of Victims of  
Communist Tyranny (UOKG))

**209**

**북한 정치범수용소의 인권 상황**

Human Rights Conditions of the Political Prison Camps in North Korea

이금순 (통일연구원)

Keum-Soon Lee (KINU)

**237**

● **토론(Discussions)**

에드워드 린트너 (전 독일연방 내무부차관)

Eduard Lintner (Former Parliamentary Secretary of State at the German Federal  
Ministry of Interior)

**273**

박흥순 (한국유엔체제학회회장 / 선문대학교)

Heung-Soon Park (President, Korean Academic Council on the UN System / Sun Moon  
University)

**277**

서창록 (고려대학교 / 휴먼아시아 대표)

Changrok Soh (Korea University / President, Human Asia)

**283**

한기홍 (북한민주화네트워크 대표)

Ki-Hong Han (President, Network for North Korean Democracy and Human Rights)

**289**

● **제3회의: 북한인권 실태 - 사회권**

Session 3: Human Rights Situation in North Korea - Economic & Social Rights

● **발표(Presentations)**

**북한의 식량권 침해 여부와 반인도범죄 규명**

Crimes against Humanity in North Korea? Unpacking ‘Common Knowledge’ about Violations of the Right to Food

헤이젤 스미스 (크랜필드대학교)

Hazel Smith (Cranfield University)

297

**북한주민의 건강권의 현황과 과제**

The Right to Health of North Korean Residents: Present Conditions and Pressing Tasks

신영전 (한양대학교 의과대학)

Young-Jeon Shin (Hanyang University, College of Medicine)

347

**북한 취약계층 인권 증진과 인도적 지원**

Humanitarian Assistance and the Improvement of Human Rights for North Korea's Vulnerable People

이규창 (통일연구원)

Kyu-Chang Lee (KINU)

389

● **토론(Discussions)**

푸옹 팜 (하버드대학교)

Phuong Pham (Harvard Humanitarian Initiative)

427

베른하르트 젤리거 (한스자이델 재단)  
Bernhard Seliger (Hanns Seidel Foundation) 433

신혜수 (유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회(사회권위원회))  
Heisoo Shin (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights) 437

**최근 발간자료 안내** 445



# 개회사

## Opening Remarks

전성훈  
Seongwhun Cheon

통일연구원장  
President, KINU





## Opening Remarks

Good morning. My name is Cheon Seongwhun, and I am the President of the Korea Institute for National Unification(KINU).

It is a great pleasure and an honor for me to host the 3rd KINU Chaillot Human Rights Forum with human rights experts from Korea and abroad. I wish to extend my gratitude to the Vice President of the National Unification Council Mr. Ahn Hong-Joon and Vice Minister for Unification Mr. Kim Nam-Sik for addressing the congratulatory remarks today. I also want to express special thanks to the two special guests who will deliver keynote speeches; the United States Special Envoy for North Korean Human Rights Issues Mr. Robert R. King, and the UN Special Rapporteur on Human Rights Situation in the Democratic People's Republic of Korea, Mr. Marzuki Darusman. And I appreciate the chairpersons kindness to take the time out of their busy schedules and be with us today-Dr. Yoo Ho-Yeol of the Korean Political Science Association, Mr. Park Kyung-Seo who has served as the first Human Rights Ambassador of the Republic of Korea, and Dr. Jung-Hoon Lee, the current Human Rights Ambassador of the Republic of Korea.



The human rights issues in North Korea remain urgent and serious. By adopting a resolution at the United Nations Human Rights Council this March, the international community established the Commission of Inquiry(COI) in order to systematically investigate North Korea's human rights violations. Upon their arrival in Seoul on August 18th, the COI members interviewed North Korean defectors, and met with government officials along with North Korean human rights experts. It is highly significant that we open this forum today, when the COI has successfully completed the missions during its first visit to Korea.

The Korean government is particularly concerned about the North Korean human rights conditions. During her November 8th address at the Seoul Foreign Correspondents' Club in 2012, President Park Geun-hye, who was then a Presidential candidate, proclaimed the *Three Principles of Unification*.

Among the three, one reads: 'Unification making every individual in North and South Korea happy'. Such unification will mean a 'national integration' that guarantees lives with 'human dignity' to all Koreans, and in which all Korean people can enjoy freedom, prosperity, and the human rights they rightfully deserve. In this context, resolving the North Korean human rights issues is a necessary course towards such unification.

Since 2011, KINU has hosted this international conference on North Korean human rights under the title of 'Chaillot Human Rights Forum'. 'Chaillot' refers to the Palais de Chaillot in Paris, France, where the Universal Declaration of Human Rights was adopted on December 10, 1948. Since then, the Palais de Chaillot has become the symbol for

the international community's human rights advocacy.

The main theme of this year's 3rd Chaillot Human Rights Forum is 'UN Human Rights Mechanisms & Improvement of Human Rights Conditions in North Korea'. During the morning session, participants will share views on the UN human rights mechanism and North Korean human rights. In the afternoon, there will be separate sessions; the former on North Korea's civil & political rights, and the latter on economic & social rights. I hope that today's presentations and discussions will truly contribute to improving the deplorable human rights conditions in North Korea, not to mention the well-being of its people.

We look forward to welcoming the day when this divided peninsula is reunited, and the North and South Koreans live in peace and harmony. To this end, KINU will continue to exert efforts on opening a new chapter on the Korean peninsula, and achieving reunification that brings peace and prosperity to all. I wish to again extend deepest appreciation to all of you who have attended today's forum. Thank you.



## 개 회 사

안녕하십니까. 통일연구원장 전성훈입니다.

오늘 국내외의 귀빈과 전문가들을 모시고 제3회 통일연구원 샤프인권포럼을 개최하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다. 축사를 맡아 주신 안홍준 국회 외교통일위원장님, 김남식 통일부 차관님, 그리고 기조연설을 맡아 주신 마르스만 유엔 북한인권 특별보고관님, 로버트 킹 북한인권 특사님께 감사의 말씀을 드립니다. 또한 회의 사회를 맡아 주신 유호열 한국정치학회장님, 박경서 초대 대한민국 인권대사님, 이정훈 현 대한민국 인권대사님께도 감사의 말씀을 드립니다.

북한인권 문제는 우리에게 중대하고 시급한 과제입니다. 지난 3월 국제사회는 유엔 인권이사회 결의를 통해 북한인권을 체계적으로 조사하기 위한 조사위원회 설립을 결의했습니다. 유엔이 임명한 조사위원들은 지난 18일부터 오늘까지 우리나라를 방문하여 주요 탈북자와 정부관계자 그리고 북한인권 전문가를 면담했습니다. 조사위원회의 첫 한국 방문이 마무리되는 오늘 샤프인권포럼을 개최하게 된 것은 그 의미가 각별하다고 생각합니다.

우리 정부는 북한인권 문제에 각별한 관심을 갖고 있습니다. 박근혜 대통령은 2012년 11월 서울외신기자클럽 연설에서 '3대 통일 원칙'을 천명하셨는데, 그 가운데 하나가 '한반도 구성원 모두가 행복한 통일'입니다. 한반도 구성원 모두가 행복한 통일이란 남북한 주민 개개인의 '인간다운 삶'이 보장되고 한반도 전역에서 인권과 자유, 풍요로운 삶을 만끽하는 '민족 대통합'의 통일을 말합니다. 북한인권 증진은 이러한 통일을 이루기 위해 우리가 완수해야 할 필수적인 과제일 것입니다.

통일연구원은 북한인권 개선의 초석이 되고자 2011년부터 국제포럼을 개최하고 그 이름을 '샤이오 인권포럼'이라고 명명했습니다. 샤이오 인권포럼의 '샤이오'는 '세계인권선언'이 채택된 프랑스 파리의 '샤이오 궁(宮)'을 말합니다. 세계인권선언이 탄생한 샤이오 궁은 오늘날 세계 시민들의 인권증진을 위한 국제적 노력의 기반이 되었습니다.

올해로 세 번째를 맞이하는 2013년 샤이오 인권포럼의 주제는 '유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안'입니다. 오전 회의는 유엔 인권메커니즘과 북한인권을 논의하고, 오후 두 차례 회의는 각각 북한의 자유권 실태와 사회권 실태를 다루게 됩니다. 오늘 발표와 토론이 북한인권의 실질적 개선과 북한 동포들의 삶의 질 향상에 소중한 보탬이 되기를 기대합니다.

남북한 주민 모두가 평화롭고 인간다운 삶을 영위하는 것이 우리가 지향하는 통일의 참모습일 것입니다. 이를 위해 통일연구원은 앞으로도 계속해서 새로운 한반도 실현과 모두가 행복한 통일을 위해 노력하겠습니다. 오늘 샤이오 인권포럼에 참석해 주신 모든 분들께 다시 한 번 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.



# 기조연설

## Keynote Speech

마르주끼 다루스만

Marzuki Darusman

유엔 북한인권특별보고관

UN Special Rapporteur on the Human Rights Situation in the DPRK





## Keynote Speech

Mr. President,  
Ambassador King,  
Excellency, Distinguished participants,  
Ladies and gentlemen,

Let me begin by thanking KINU for its support to my work as the UN Special Rapporteur on the human rights situation in the Democratic People's Republic of Korea. It is thanks to KINU that my stock-taking report to the UN Human Rights Council in 2013, which paved the way for the Council's decision to establish the Commission of Inquiry, is now available in Korea.

As I join you today, the testimonies of the victims of human rights violations I heard in the past few days are still very much with me. KINU, with its decades of important work, plays a key role in giving voice to the victims. Today, as the Forum discusses how to utilize UN human rights mechanisms to improve human rights in North Korea, let us do so with the victims in mind; those who have managed to



flee and those who are still in DPRK. I am honoured to address the Forum on this important topic. It could not be more timely. The Commission of Inquiry just completed a series of public hearings here in Seoul on Saturday. This evening, as a commissioner of the COI, I am leaving for Tokyo to meet with more victims in another round of public hearings.

For any UN human rights mechanisms to be truly effective, the backing of the international community is crucial. When I presented my report to the General Assembly last year, I proposed to undertake a comprehensive review of the many reports on the human rights situation in DPRK, and asked Member States to consider setting up a more detailed mechanism of inquiry. Last December, for the first time ever, the General Assembly adopted a resolution on human rights in DPRK without a vote. With this, the international community was sending a signal: a signal of hope to the victims.

In my report to the UN Human Rights Council this year, I provided a comprehensive review of some 60 UN reports and resolutions on the situation of human rights in DPRK since 2004. The DPRK Government has categorically rejected these resolutions, refused to cooperate with me or my predecessor, and rejected all offers for technical assistance from the Office of the UN High Commissioner for Human Rights since 2003. And I asked the international community, in the face of this persistent refusal to cooperate, what is your response? My report has identified nine underlying patterns of violations, including the right to food, those associated with prison camps, torture and inhuman treatment,

arbitrary detention, discrimination, violations of freedom of expression, the right to life and freedom of movement, and enforced disappearances, including in the form of abductions of nationals of other States.

These findings pointed to the need to establish an inquiry mechanism, with adequate resources to investigate and more fully document the grave, systematic and widespread violations of human rights in DPRK. Above all, I recommended that the inquiry should examine the issues of institutional and personal accountability for such violations, in particular where they may amount to crimes against humanity. In response, and also echoing the calls by the High Commissioner for Human Rights and civil society, the Human Rights Council unanimously decided to establish the Commission of Inquiry. With this, the international community reinforced its signal of hope to the victims. It also sent an unequivocal message to the North Korean leadership. The message is clear: Gross human rights violations cannot continue with impunity.

I must stress that, while highly significant, the COI is not an end but the beginning of a much firmer approach the international community has now taken towards finding the truth, bringing justice and reconciliation, and improving human rights for the millions in DPRK. In this context, it is critical for the international community to maintain its unanimous support for resolutions concerning human rights in the country. In particular, it must demonstrate its determination to follow up on the findings and recommendations of the international inquiry and to keep putting pressure on the Government of DPRK to fully cooperate.

More of my observations on the latest developments concerning human rights in DPRK are included in my 2013 report to the General Assembly, which will be made public by October or sooner.

Allow me to leave you some food for thought as I end. The nuclear issue on the Korean Peninsula and the DPRK rocket launches have led to increased tension in the region and beyond. Meanwhile, the Government of DPRK has continued its policy to pursue militarization at the expense of the majority of people's right to food. Human rights, peace and security, and development: if you wonder how the three pillars of the United Nations are interconnected, consider the situation of DPRK and its regional, global ramifications, and that on the peninsula itself. With this in mind, what would be a sensible approach ahead?

I wish you a very fruitful discussion and look forward to the results of your deliberations.

Thank you.

## 기조연설

전성훈 통일연구원장님,  
로버트 킹 북한인권특사님,  
귀빈 및 참석자 여러분,

우선 유엔 북한인권특별보고관으로서 저의 임무 수행을 위해 아낌없는 지원을 해 주신 통일연구원 직원 여러분께 감사의 말씀을 드리는 것으로 저의 기조연설을 시작하고 싶습니다. 통일연구원 직원 분들의 노고에 힘입어 2013년 유엔 인권이사회에 제출한 저의 보고서가 한국에서 번역되어 출간되었음을 이 자리를 빌려 말씀드립니다. 이 보고서에서 저는 북한인권조사위원회의 설립을 촉구하였습니다.

오늘 이 자리에서도 지난 며칠간 공청회에서 들었던 탈북자들의 인권 침해 증언이 생생합니다. 오늘 이 포럼을 개최한 통일연구원은 지난 수십 년간의 북한인권 연구 업적과 함께 피해자들의 목소리를 외부에 알리는 데 큰 공헌을 하였습니다. 이번 제3회 샤이오 인권포럼에서 북한인권 증진을 위한 유엔 인권메커니즘의 활용에 대해 논하기에 앞서, 먼저 북한을 탈출했고 아직도 북한에 남아있는 모든 인권 피해자들을 언급할 필요가 있습니다. 저는 이 중대한 문제를 이번 포럼에서 논하게 되어 영광입니

다. 왜냐하면 지금이 이 문제를 논하기에 가장 시의적절하기 때문입니다. 북한인권조사위원회는 이곳 서울에서 열린 며칠에 걸친 탈북자 공청회를 토요일에 막 끝냈습니다. 그리고 오늘 저녁 저는 조사위원회의 위원으로서 동경으로 떠납니다. 그곳에서 계속해서 공청회를 열어 더 많은 피해자의 증언을 청취할 예정입니다.

유엔 인권메커니즘이 진정 효과적으로 작동하기 위해서는 국제사회의 지원이 반드시 필요합니다. 작년 유엔총회에 보고서를 제출했을 당시 저는 북한의 인권 상황에 관한 많은 보고서가 포괄적인 검토를 거치도록 제안하였고, 회원국들이 좀 더 구체적인 인권 조사 메커니즘을 설립할 것을 부탁하였습니다. 또한 작년 12월에는 처음으로 유엔총회에서 북한 인권결의를 투표 없이 채택하기도 하였습니다. 이러한 일련의 조치로 국제사회는 북한인권 피해자들에게 희망의 신호를 보냈습니다.

올해 유엔 인권이사회에 제출한 보고서에서 저는 2004년 이래 제출 및 채택된 60여 개의 북한인권 관련 유엔 보고서 및 결의에 대한 포괄적인 검토를 하였습니다. 그러나 북한 정부는 2003년 이래 이러한 결의들을 단호하게 거부하였으며, 저나 저의 선임 북한인권특별보고관에게 협조하지 않았고, 유엔인권최고대표사무소의 모든 기술지원을 모두 거절해 왔습니다. 그리고 북한의 이러한 지속적인 협조 거부 앞에서 저는 국제사회의 반응이 무엇이나고 묻지 않을 수 없습니다. 저는 보고서를 통해 아홉 가지 근본적인 인권 침해 유형을 구분하였습니다. 식량권 침해, 정치범수용소 관련 인권 침해, 고문 및 비인도적 대우, 자의적 구금, 차별, 표현의 자유 침해, 생명권 침해, 이동의 자유 침해, 그리고 외국인 납치를 포함한 강제 실종이 그것들입니다.

이러한 북한의 인권 실태는 북한의 중대하고 체계적이며 광범위한

인권 침해를 적절한 자원을 가지고 조사하며, 보다 구체적으로 문서화할 수 있는 조사위원회의 설립이 필요하다는 것을 일깨워주었습니다. 무엇보다도 저는 이 보고서를 통해 조사위원회가 이러한 인권 침해 사례들의 제도적, 개인적 책임 문제를 다룰 것을 권고하였고, 특히 이 문제들이 어떻게 인도에 반한 죄로 귀결되는지 알아보도록 제안하였습니다. 이러한 노력과 유엔인권최고대표 및 시민 사회의 거듭된 요청에 호응하여, 인권이사회는 북한인권조사위원회 설립을 만장일치로 통과시켰습니다. 이로써 국제사회는 북한의 인권 침해 피해자들에게 희망의 신호를 더욱 확실히 보내게 되었으며, 북한 정부에도 명백한 메시지를 전달하게 되었습니다. 우리의 메시지는 분명합니다. 중대한 인권 유린은 반드시 응당한 처벌을 받아야 합니다.

저는 이 자리에서 북한인권조사위원회의 설립은 진실을 규명하고, 정의와 화합을 구현하며, 수백만 북한주민들의 인권을 증진시키는 데 국제사회가 채택한 보다 강력한 조치의 시작임을 강조하고 싶습니다. 이러한 맥락에서 북한의 인권 개선을 위해 국제사회는 반드시 하나로 단결되어 지속적인 지원을 이어나가야 합니다. 특히 국제사회는 북한인권조사위원회의 조사 결과 및 권고 사항을 숙지해 가면서 북한 당국이 협조하도록 계속하여 압박하겠다는 의지를 보여야 합니다.

최근 북한인권 동향에 대한 저의 조사는 2013 유엔총회에 제출한 보고서에 자세히 나와 있습니다. 이 보고서는 10월이나 조금 더 늦게 출판될 예정입니다.

제 연설을 마치기 전에 한 가지를 여러분과 생각해 보고 싶습니다. 북한의 핵개발과 미사일 발사는 한반도 및 역내에서 긴장을 고조시켰습니다. 한편 북한 정부는 주민 대다수의 굶주림을 대가로 선군정치를 고집해

왔습니다. 인권, 평화와 안보, 그리고 개발이라는 유엔의 세 가지 큰 목표가 어떻게 서로 연계되어 있는지 궁금하다면, 현재 북한의 상황과 그것의 역내 및 국제적 파급 효과, 또 한반도에 미치는 영향을 생각해 보십시오. 이렇게 보았을 때 향후 북한의 합리적인 선택은 무엇일까요?

오늘 포럼에서 여러분의 토론이 훌륭한 성과를 거두기를 바라며, 많은 분들의 고견이 북한인권 개선에 반영되기를 기원합니다. 감사합니다.



# 기조연설

## Keynote Speech

로버트 킹

Robert R. King

미국 북한인권특사

The United States Special Envoy for North Korean Human Rights Issues







## Keynote Speech

It is a great pleasure and an honor for me to be here today. I want to thank the Korea Institute for National Unification, particularly its President Dr. Cheon Seongwhun, for hosting this 3rd Chaillot Human Rights Forum on North Korean Human Rights Conditions. I also want to congratulate Dr. Cheon on his recent inauguration as the President of KINU.

I want to thank Vice President of the National Unification Council Mr. Hong-Joon Ahn, as well as the Vice Minister for Unification Mr. Kim Nam-Sik for joining us. I want to especially express thanks to Mr. Marzuki Darusman, the UN Special Rapporteur on Human Rights Situation in the Democratic People's Republic of Korea, and a member of the Commission of Inquiry that has been established by the United Nations. Mr. Darusman's reports to the UN Human Rights Council and the General Assembly laid the groundwork for the establishment of the commission. And his call for an investigative mechanism in the DPRK human rights began the process that led to the creation of this commission. I am very grateful for his contribution and for his efforts

on North Korean human rights.

This conference brings together some of the best experts who analyze North Korea, and it is an honor to share the podium with them. Most of all, I appreciate the opportunity to talk with those of you here who share our deep concern and passion for the well-being of the North Korean people. Since November 2009, when I assumed this position for the Special Envoy on the North Korean Human Rights Issues, we have seen significant changes in the DPRK—the death of Kim Jong-il, and the subsequent rise of his son Kim Jong-un. Despite these changes, however, the human rights situation in the North remains deplorable. Through the efforts undertaken by many of the people in this room, the international community is increasingly taking notice of these systematic, widespread and grave human rights violations. And they are calling for action. We have taken stronger measures to increase pressure on Pyongyang to improve human rights, and we must continue that effort. Nothing has been more significant in the focusing attention on DPRK human rights than the decision earlier this year to establish the UN Commission of Inquiry on Human Rights in the DPRK. The United States actively supported that decision, and we appreciate the effort that was made by the government of the Republic of Korea to encourage and support the creation of that commission.

Over 10 years, the UN Human Rights Council and the General Assembly have adopted resolutions annually calling for improvements in human rights. And the UN has appointed the Special Rapporteur to investigate and report on these abuses. In January, I mentioned earlier

that in October, Mr. Darusman in his report to the General Assembly called for the creation of a mechanism of inquiry. And in January of this year, we welcomed a very strong statement by Navi Pillay, the UN High Commissioner for Human Rights, who repeated the call for the establishment of this inquiry mechanism. The United States was proud to be a co-sponsor of the resolution creating the commission. It was proposed by Japan, the European Union, and as I mentioned, the Republic of Korea gave strong support for that resolution. We believe the commission will give greater impetus and focus on our efforts, as we seek to improve the human rights conditions for the people of the DPRK.

Just this past week, several speakers have noted the commission has been here in Seoul, where it has held its first public hearings. We will continue to work with and support the COI as it continues its work and efforts elsewhere. We urge the DPRK to cooperate with the commission. We think that is in the interest and helpful for the people of the DPRK.

Throughout the spring, North Korea engaged in a series of provocations that heightened tensions on the Korean Peninsula and in this region to the levels unseen since, at least the 1990s. All of this occurred against the backdrop of the most provocative and dangerous of all steps, including the DPRK's third nuclear test on February 12th. As the DPRK has ignored international responsibilities and commitments and ratcheted up the rhetoric, the international community has forged a remarkable consensus against these destabilizing and dangerous actions. Eighty countries in the international organizations issued statements criticizing North Korea's

February nuclear test. The UN Human Rights Council and the General Assembly adopted three resolutions critical of its human rights records by consensus in the last couple of years.

Over the past few months, we have seen the DPRK shift out of yet another phase of provocation into a phase of engagement. Last week, the DPRK and the ROK agreed to reopen a normalized relations and operations at the Kaesong Industrial Complex, and to resume family reunions. They will continue discussions on those issues.

In the last few months, the DPRK reached out to Japan on abductions and exchanged high-level visits with Beijing. Just a month ago, a former US navy captain Thomas Hudner, whose aircraft was shot down during the Korean War, was invited to Pyongyang as he sought to recover the remains of his wingman who was killed during the conflict in Korea.

Despite this outreach, North Korea still poses a threat to the regional and global stability and peace. Initially, the leadership change created hopes for changes in North Korea, but so far, those changes seem to be more changes of style than substance. Despite initial rhetoric about a better economic future for the North Korean people, these policies appeared to be very firmly rooted in the past. Resources continue to be poured into long-range missiles and nuclear projects and on luxuries for small, privileged elite, while the vast majority of North Korean people lack food, lack medical care, and the vast majority of the country's population live in poverty.

The deplorable human rights conditions in the DPRK are well-documented. The United States publishes an annual report on human rights conditions, KINU publishes reports periodically on human rights conditions, and a number of organizations provide such information. These reports note there continue to be instances of extrajudicial killings, disappearances, arbitrary detention and arrest of political prisoners, and torture. The judiciary is not independent and does not provide fair trials or due process. The North Korean government continues to control almost all aspects of its people's lives, denying freedoms of speech, press, religion, assembly and association. Reports continue that the government restricts the freedom of movement of its subjects.

We remain deeply concerned about the human rights situation in the DPRK, about the well-being of the North Korean people who bear the brunt of their government's decision to perpetuate these policies.

The DPRK's economy is largely stagnant, its healthcare infrastructure is poorly equipped and outdated. One in three North Korean children are chronically malnourished. Reports indicate that the regime has locked away between 100 and 200 thousand of its citizens in a vast network of political prisons, where inmates are subject to forced labor in inhuman conditions. It has been reported that whole families have been condemned in most cases without a trial when one member commits an alleged crime. Many cases of such abuses have been reported in the Commission of Inquiry in their hearings last week including the well-known case of Shin Dong-hyuk and others.

Reflecting on North Korea's humanitarian and human rights conditions, I remain convinced of two things; first, we must hold North Korea accountable for its human rights record as the international community is doing in the creation of the Commission of Inquiry, by adopting resolutions critical of the DPRK's treatment of its people. And secondly, we must work to break down the barriers and increase exposure of the North Korean people to the outside world to create the kind of positive changes that will produce both security and humanitarian improvements on the Korean Peninsula.

North Korea is one of the most closed societies on earth, but we have recently seen modest indications that this is changing. It is still illegal to own a tunable radio that permits listening to stations other than the state-controlled information channels. But a recent study found that some 20 to 30% of the North Koreans listen to radio broadcasts from outside North Korea. Over 3 quarters of those interviewed have seen foreign DVDs, mostly South Korean dramas. In North Korea this number has increased in later studies. Over 2 million cell phones permit North Koreans to communicate with each other on a domestic network. And I believe we are beginning to see changes and constraints on the regime as a result of the greater flow of information.

Given the closed nature of the North Korean society, foreign radio broadcasting is one of the most effective means of sharing information about the outside world. The United States government supports Voice of America and Radio Free Asia which broadcasts some 10 hours a day by medium wave. We also provide support to other independent

broadcasters, and there are a number of people who are involved in these efforts.

The United States has long made clear that we are open to improve the relations with the DPRK that is willing to take concrete steps to live up to its international obligations and commitments. Though given the events of this past year, the bar for resumption of meaningful engagement is certainly now higher.

President Obama made this abundantly clear during the major speech he gave in November 2012 in Burma; in a passage specifically directed at Pyongyang he said, and I quote: “Let go of your nuclear weapons and choose the path of peace and progress. If you do, you will find an extended hand from the United States of America.”

Ultimately, we will judge the DPRK not by its words, but by its actions—by the concrete steps that it takes to address the concerns of the international community. From its nuclear programs to its human rights violations, it needs to refrain from actions that threaten the peace and stability of the Korean Peninsula and Northeast Asia, and comply with its commitments of the September 2005 Joint Statement of the Six-Party Talks, and its obligations under relevant United Nations Security Council resolutions to abandon nuclear weapons and existing nuclear programs. North Korea will also have to address its human rights record.

North Korea’s choice is clear; investment in its people and concrete steps towards denuclearization for the peace, prosperity and to improve



relations with the international community including the United States. We hope that Pyongyang will make the right choice for the sake of the two Koreas, for the sake of regional peace and security, and for the sake of the North Korean people.

Thank you very much.

## 기조연설

저는 오늘 이 자리에 참석하게 되어 무척 영광스럽고 기쁜 마음입니다. 우선 이번 제3차 샤프트 북한인권포럼을 개최한 통일연구원, 특히 전성훈 원장님께 감사의 말씀을 전하고 싶습니다. 그리고 전성훈 박사님은 이번 통일연구원 원장으로 취임하시게 되어 특별히 축하드립니다.

또한 국회 외교통일위원회의 안홍준 위원장님, 그리고 김남식 통일부 차관님께도 이 자리에 함께 해 주신 것에 대해 감사를 표하고 싶습니다. 무엇보다도 유엔 북한인권조사위원회 위원도 겸직하고 계신 마르주키 다루스만 북한인권특별보고관께 특별히 감사를 드립니다. 다루스만 보고관께서 유엔인권이사회 및 유엔총회에 제출한 보고서는 조사위원회 설립의 초석이 되었으며, 북한인권에 대한 조사 메커니즘의 필요성을 촉구한 노력이 북한인권조사위원회의 탄생으로 결실을 맺었습니다. 북한인권 개선을 위한 다루스만 보고관의 이러한 공헌에 찬사를 보냅니다.

이번 제3차 샤프트 인권포럼은 북한인권과 관련하여 최고의 전문가들을 한자리에 모셨으며, 저는 이분들과 함께 연단에 서게 되어 영광입니다. 무엇보다도 북한주민들의 생활에 대해 깊은 관심과 우려를 표하는 분들의 고견을 듣게 되어 뿌듯합니다.

저는 2009년부터 미국의 북한인권특사직을 맡게 되었습니다. 우리는 그동안 북한에서 김정일의 사망 및 후계자 김정은의 집권 등 중대한 사건들을 목격했습니다. 하지만 이러한 변화에도 불구하고 북한의 인권 상황은 여전히 개탄스럽습니다. 이 자리에 참석하신 많은 분들께서 애쓰신 바에 힘입어 국제사회는 북한의 중대하고 체계적이며 광범위한 인권 침해에 대해 시간이 갈수록 주목하고 있으며, 이에 대한 행동을 취할 것을 촉구하고 있습니다. 이에 우리는 북한 당국에 인권 상황 개선을 압박하는 강력한 조치를 취하였으며, 이 노력은 계속되어야 합니다. 무엇보다도 북한인권에 국제사회의 이목을 집중시키는 데 가장 큰 역할을 한 것은 올해 초 설립된 유엔 북한인권조사위원회일 것입니다. 미국은 유엔의 이러한 결정을 적극 지지하였고, 한국 정부가 이 위원회가 만들어지기까지 힘을 보탠 데 대해 감사하고 있습니다.

유엔 인권이사회와 총회는 10년 넘게 매년 북한의 인권 개선을 촉구하는 결의를 채택해 왔습니다. 또한 유엔은 북한인권특별보고관을 임명하여 북한의 인권 침해 실태를 조사 및 보고하도록 했습니다. 올해 1월, 다루스만 보고관은 총회에 제출한 보고서에 북한인권조사위원회의 설립을 주장하였습니다. 그리고 같은 시기에 나비 필레이 유엔인권최고대표 또한 이러한 메커니즘의 필요성을 강력하게 역설하였습니다. 미국은 가까이 조사위원회의 설립을 제안한 결의를 공동 발의한 것을 자랑스럽게 생각합니다. 유럽연합과 일본도 위원회의 설립을 제안하였으며, 제가 언급한 바와 같이 한국도 본 결의 채택에 큰 힘을 보탰습니다. 북한주민들의 인권 상황 개선을 위해 조사위원회가 더욱 강력한 추진력이 되기를 기대하고 있습니다.

지난주에 북한인권조사위원회가 서울에 도착해 첫 번째 공청회를 열었다고 들었습니다. 향후 조사위원회의 활동이 다른 장소에서 이루어져도

우리는 일관되게 지지할 것이고, 북한이 위원회의 업무에 협조하기를 촉구하는 바입니다. 그렇게 하는 것이 북한주민들에게 도움이 되리라 믿습니다.

북한은 올해 봄 연달아 도발을 함으로써 1990년대 이래 볼 수 없었던 정도로 한반도 및 동북아에 긴장의 수위를 높였습니다. 그중에서도 가장 도발적이고 위험한 행동은 2월 12일 북한의 3차 핵실험이었습니다. 북한이 국제적 책임과 의무를 무시하고 강경 발언 수위를 높여감에 따라, 국제사회는 이러한 위험하고 지역을 불안정하게 만드는 행동에 대항하는 강력한 연대를 구축하였습니다. 국제기구의 80개 회원국들은 북한의 2월 핵실험을 비난하는 성명을 발표하였고, 유엔 인권이사회와 총회는 지난 몇 년간 북한의 참혹한 인권 실태를 비판하는 세 개의 결의를 채택하였습니다.

지난 몇 개월간 우리는 북한이 다시 한 번 도발을 멈추고 교류와 협력의 국면으로 접어드는 것을 목격했습니다. 지난주에 남북한은 개성공단을 다시 가동하고 이산가족 상봉도 개최하기로 합의하였으며 이 문제에 관해 논의를 지속할 예정입니다.

최근 몇 달간 북한은 남북자 문제를 논의하기 위해 일본과 접촉하였고, 중국과도 고위급 인사의 방문을 교환하였습니다. 지난달에는 6.25 전쟁에 조종사로 참전했던 미 해군 예비역 대령 토마스 허드너 씨가 평양으로 초대되었습니다. 그는 전사한 동료의 유해를 찾기 위해 전장을 다시 찾았습니다.

이러한 시도에도 불구하고 북한은 아직까지 역내 및 세계 평화와 안정에 위협이 되고 있습니다. 북한의 정권 이양은 변화의 조짐으로 잠시

희망을 주었지만, 현재까지 그 변화는 본질적인 것이 아니라 단순히 통치 방식이 바뀐 것으로 간주됩니다. 북한주민들에게 경제적으로 더 윤택한 삶을 가져다준다는 김정은 체제의 초기 정책기조는 예전의 것을 답습하고 있을 뿐입니다. 북한은 거의 모든 자원을 핵시설 및 장거리 미사일 개발에 쏟아 붓고, 특권을 가진 소수의 엘리트 계층에게 부가 집중되고 있습니다. 북한주민 대다수는 식량이 부족하고 의료 혜택을 받지 못하며, 빈곤에 허덕이고 있습니다.

북한의 이러한 열악하기 그지없는 인권 실태는 문서화된 자료에서도 살펴볼 수 있습니다. 미국은 연례 인권 보고서를 발간하며, 통일연구원도 정기적으로 북한인권백서를 펴내고 있습니다. 이 외에 수많은 관련 기관이 관련 정보를 제공하고 있습니다. 이 보고서들은 적법 절차를 거치지 않은 사형 선고, 실종, 자의적 구금, 정치범 체포, 그리고 고문 등이 북한에서 계속되고 있음을 지적하고 있습니다. 북한에서 사법부는 독립되어 있지 않으며, 주민들에게 공정한 재판이나 적법 절차를 제공하지 않고 있습니다. 북한 당국은 아직도 주민들의 생활을 거의 대부분 통제하고 있으며, 언론, 출판, 집회, 결사 및 종교의 자유마저도 억압하고 있습니다. 또한 주민들의 자유로운 이동도 허용하지 않고 있습니다. 우리는 이러한 정책을 지속시키려는 북한 당국의 압제 하에 고통 받는 북한주민들의 생활과 그들의 인권에 대해 깊이 우려하는 바입니다.

북한의 경제는 크게 침체되어 있고, 보건 인프라는 매우 낙후되었으며 부족한 실정입니다. 북한 어린이들의 1/3은 만성적 영양실조에 시달리고 있습니다. 최근 보고에 따르면 10~20만 사이의 북한주민들이 정치범수용소에 수감되어 있으며, 그곳의 비인간적 환경에서 강제 노역에 시달리고 있습니다. 한 가족 구성원이 범죄를 저지르면 대부분의 경우 그 나머지 가족들도 재판없이 연좌제로 구속된다고 합니다. 이미 잘 알려

진 신동혁 씨의 이야기를 비롯한 많은 인권 침해 사례들이 지난주 북한인권조사위원회의 공청회에서 증언되었습니다.

북한의 인권 상황에 비추어 보았을 때, 나는 다음 두 가지에 대해 확신하게 되었습니다. 첫째, 국제사회가 북한인권조사위원회를 설립하는 과정에서 했듯이, 우리는 북한 당국의 인권 침해를 강력히 규탄하는 결의를 채택함으로써 그들에게 책임을 물어야 합니다. 둘째, 한반도에서 안정과 인권 증진이라는 긍정적인 변화를 얻기 위해 우리는 북한주민들이 그들을 둘러싼 장벽을 허물고 외부 세계와 접촉할 수 있는 길을 모색해야 합니다.

북한은 전 세계에서 가장 폐쇄적인 국가 중 하나이지만, 최근 작게나마 변화의 조짐을 엿볼 수 있었습니다. 북한에서는 아직까지 지정된 방송국 외에 다른 채널을 들을 수 있는 라디오를 소유하는 것이 불법입니다. 그러나 최근 조사에 따르면 20~30%의 북한주민들이 외부 라디오 방송을 청취하고 있다는 결과가 나왔습니다. 또한 인터뷰에 응한 탈북자들 중 75% 이상이 DVD를 본 적이 있었고, 대부분 한국 드라마였습니다. 더 최근에 조사했을 때 이 숫자는 더욱 증가했습니다. 뿐만 아니라 200만이 넘는 북한주민들이 북한 내에서 휴대 전화를 통해 서로 연락하고 있습니다. 이러한 정보 흐름의 증가에 대해 북한 정권에 변화와 제약이 따를 것으로 생각됩니다.

북한사회의 폐쇄성을 고려하였을 때, 외국의 라디오 방송은 북한주민들이 외부 세계의 정보를 접할 수 있는 가장 효과적인 수단 중 하나입니다. 이에 미국 정부는 중파로 하루 10시간 정도 방송하는 미국의 소리(VOA), 자유아시아방송(RFA) 등을 지원하고 있습니다. 미국은 또한 기타 독립 방송도 지원하고 있으며, 이 외에도 북한주민들에게 외부 정보

를 제공하도록 노력을 기울이는 단체들이 많습니다.

미국은 만약 북한이 국제적 책임과 의무를 다하기 위해 필요한 구체적인 조치를 취할 의지가 있다면 관계 개선을 할 용의가 있다는 것을 계속해서 분명히 밝혀 왔습니다. 그러나 지난 몇 년간 북한의 행동을 고려해보면, 의미 있는 대화 재개를 위한 문턱이 더 높아진 것은 사실입니다. 오바마 대통령도 2012년 11월 미얀마에서 연설을 통해 이를 분명하게 밝혔습니다. 구체적으로 북한을 향하여 다음과 같은 메시지를 전달하였습니다. “핵무기를 포기하고 평화와 진보의 길을 택하십시오. 그렇게 한다면 미국이 도움의 손길을 내밀 것입니다.”

결국 우리는 북한의 말이 아닌 그들의 행동으로 북한을 판단하게 될 것입니다. 이는 북한이 국제사회의 우려를 불식시키기 위해 취하는 구체적인 조치를 말하는 것입니다. 핵무기와 인권 침해를 포함하여, 북한은 한반도와 동북아의 평화 및 안정을 위협하는 도발적 행위를 삼가야 할 것입니다. 또한 2005년 6자회담에서 합의된 9.19공동성명을 따라야 하며, 핵무기와 핵시설 포기를 촉구하는 유엔 안전보장이사회 결의도 준수해야 합니다. 그리고 북한의 인권 상황도 시정해야 할 것입니다.

북한이 해야 할 선택은 명백합니다. 평화와 번영을 위해 주민들을 위한 투자를 해야 하며 비핵화의 단계를 밟아야 합니다. 또한 미국을 포함하여 국제사회와의 관계 개선에도 나서야 합니다. 북한 당국이 남북한 모두를 위해, 역내 안정을 위해, 그리고 북한주민들을 위해 부디 현명한 선택을 하기를 진심으로 바라는 바입니다. 감사합니다.



# 제1회의(Session 1)

## 유엔 인권메커니즘과 북한인권

### UN Human Rights Mechanisms and North Korean Human Rights

#### 발표

Presentations

#### 유엔 인권메커니즘, 조사위원회, 그리고 북한의 인권 침해 실태

UN Human Rights Mechanism, Commission of Inquiry and the  
Situation of Human Rights Violations in the DPRK

라지브 나라얀 국제앰네스티 / Rajiv Narayan Amnesty International

#### 유엔 조사위원회 설립과 북한에 대한 함의

Commission of Inquiry and Its Implications for North Korea

필립 댐 휴먼라이츠워치 / Philippe Dam Human Rights Watch

#### 유엔 조사위원회 운영 사례와 북한인권

Operations of the UN Commission of Inquiry and North Korean  
Human Rights

김수암 통일연구원 / Soo-Am Kim KINU

#### 북한과 유엔 조사위원회

North Korea and the UN Commission of Inquiry

로베르타 코헨 브루킹스 연구소 비상임 연구위원, 미 북한인권위원회 공동의장 /

Roberta Cohen Non-Resident Senior Fellow, The Brookings Institution,

Co-Chair, Committee for Human Rights in North Korea

#### 토론

Discussions

에스더 램 유엔인권최고대표사무소 /

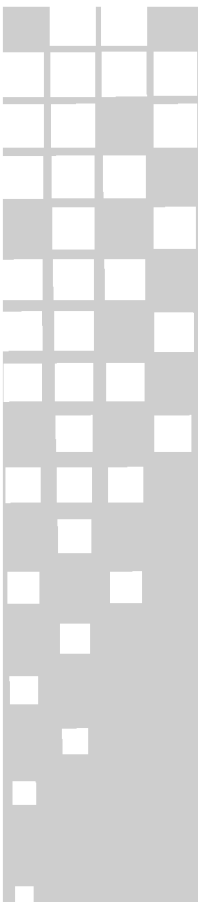
Esther Lam United Nations Human Rights Office

하태경 새누리당 / Tae-Kyung Ha Saenuri Party

이근관 서울대학교 / Keun-Gwan Lee Seoul National University







# 유엔 인권메커니즘, 조사위원회, 그리고 북한의 인권 침해 실태

UN Human Rights Mechanism,  
Commission of Inquiry and the Situation  
of Human Rights Violations in the DPRK

라지브 나라얀

Rajiv Narayan

국제앰네스티

Amnesty International



# UN Human Rights Mechanism, Commission of Inquiry and the Situation of Human Rights Violations in the DPRK

## I. AN INTRODUCTION – DEFINING THE SYSTEMATIC, WIDESPREAD HUMAN RIGHTS VIOLATIONS IN THE DEMOCRATIC PEOPLE’S REPUBLIC OF KOREA BY WAY OF UN RESOLUTION WHICH ESTABLISHED THE UN COMMISSION OF INQUIRY:

In March 2013, the UN Human Rights Council (HRC) passed a resolution on the situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea (DPRK or North Korea) without a vote that decided “to establish, for a period of one year, a commission of inquiry comprising three members, one of whom should be the Special Rapporteur, with the other two members appointed by the President of the Human Rights Council.”<sup>1)</sup> The same resolution defined the mandate of the proposed commission of inquiry to “investigate the systematic, widespread and

---

1) Human Rights Council Resolution (A/HRC/22/L.19) on The situation of Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea, 18 March 2013, Clause 4.

grave violations of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea” which it then defined to include “the violation of the right to food, the violations associated with prison camps, torture and inhuman treatment, arbitrary detention, discrimination, violations of freedom of expression, violations of the right to life, violations of freedom of movement, and enforced disappearances, including in the form of abductions of nationals of other States, with a view to ensuring full accountability, in particular where these violations may amount to crimes against humanity.”<sup>2)</sup>

## THE COMMISSION OF INQUIRY – DPRK

The mandate of the commission of inquiry (CoI-DPRK) was based on “nine key inter-linked issues or patterns of violations of human rights”<sup>3)</sup>

---

2) Both quotes from Human Rights Council Resolution (A/HRC/22/L.19) on The situation of Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea, 18 March 2013, Clause 5.

3) (a) Violation of the right to food, in particular the effect of State-controlled food distribution policies on the nutritional status and health of the population and the restricted entry of international humanitarian aid to deal with the endemic food crisis;

(b) Torture and other cruel, inhuman and degrading treatment or punishment, including inhuman conditions of detention;

(c) Arbitrary detention, as a form of persecution and the criminalization of any behaviour deemed threatening or contrary to the official ideology of the Government, the lack of rule of law and the absence of due process or an independent judiciary;

(d) Violations of human rights associated with prison camps;

(e) Discrimination and the disproportionate or specific effect of human rights violations on vulnerable groups, in particular women, children, people living with disabilities and returnees. Of particular concern is the fact that society is divided into three distinct groups classified according to their political allegiance to the Government. A person’s place in this hierarchy determines the level of access that he or she will have to basic human

that was identified in a February 2013 report of the UN Special Rapporteur on the situation of human rights in the DPRK (SR), Marzuki Darusman (A/HRC/22/57).<sup>4)</sup> The report was the culmination of a review of some 60 human rights-related documents including reports of the SR to the UN General Assembly (UNGA) and the HRC and its predecessor the Commission on Human Rights; resolutions adopted by the HRC and the Commission on Human Rights, reports of the UN Secretary-General to the UNGA; reports linked with the universal periodic review (UPR) of the DPRK by the HRC; concluding observations and DPRK's reports to various treaty bodies, namely the Human Rights Committee (that monitors governments' observation of the International Covenant on Civil

---

rights, including access to food, health, education and freedom of movement;

- (f) Extensive violation of freedom of expression and other related freedoms;
- (g) Violation of the right to life, in particular the abusive application of the death penalty and the use of public executions;
- (h) Restrictions on freedom of movement and abusive treatment of citizens forcibly returned;
- (i) Enforced disappearances, including in the form of abductions of foreign nationals."

4) The report had reviewed some 60 human rights-related documents including reports of the SR to the UNGA and the UN Human Rights Council (HRC) and its predecessor the Commission on Human Rights; resolutions adopted by the HRC and the Commission on Human Rights, reports of the UN Secretary-General to the UN General Assembly (UNGA); reports linked with the universal periodic review (UPR) of the DPRK by the HRC; concluding observations and DPRK's reports to various treaty bodies, namely the Human Rights Committee (that monitors governments' observation of the International Covenant on Civil and Political Rights), the Committee on the Rights of the Child, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights; and documentation of cases taken up by the special-procedures mandate holders of the HRC such as the Working Group on Enforced and Involuntary Disappearances and the Working Group on Arbitrary Detention.

and Political Rights), the Committee on the Rights of the Child, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights; and documentation of cases taken up by the special-procedures mandate holders of the HRC such as the Working Group on Enforced and Involuntary Disappearances and the Working Group on Arbitrary Detention. In effect, the report had referred to the investigations, reports, conclusions and recommendations by the various human rights mechanisms in the UN that had consistently expressed serious concern on the systematic, widespread and grave human rights violations in the DPRK. For its part, the DPRK had not recognized the SR and had not cooperated with him. The DPRK authorities had only engaged with some treaty-based bodies such as the Committee on the Rights of the Child. It had unprecedentedly not accepted any recommendations by the HRC during its first UPR. Within this context of very limited, if any, cooperation of the DPRK government in addressing the serious concerns of its human rights record, the SR, as a follow-up to this report gave his support for a mechanism of inquiry during the 22nd session of the HRC in March 2013.

The CoI-DPRK was established with Japan and the EU taking the lead in the UN with support from the Republic of Korea, the US and lobbying from a coalition of some 40 NGOs belonging to the International Coalition to Stop Crimes against Humanity in North Korea (ICNK) including Amnesty International (AI).

The three members of the commission of inquiry, Michael Kirby,<sup>5)</sup>

---

5) Michael Kirby is an Australian national, a renowned jurist and former judge

Sonja Biserko<sup>6)</sup> and Marzuki Darusman<sup>7)</sup> are eminent persons with a rich and wide range of experience, of considerable legal standing, well known for their expertise and commitment to international human rights law and also in their participation in international human rights bodies.

According to David Hawk, “Commissions of Inquiry are a venerable diplomatic mechanism dating back at least to the Concert of Europe, through which a delegation of eminent persons, almost always legal

---

of the High Court of Australia (from 1996 to 2009). He was appointed by the International Labour Organisation as a member of the Commission on Freedom of Association and took part in an ILO Mission to South Africa in 1992–3 which investigated South Africa’s labour laws. Between 1993 and 1996, Michael Kirby served as Special Representative of the Secretary-General of the United Nations for Human Rights in Cambodia. In 1994 he served as Independent Chairman of the Constitutional Conference of Malawi. In 2002 he chaired an Expert Group convened by UNAIDS and the High Commissioner for Human Rights on HIV/AIDS and Human Rights. In 2001–2 he was chairperson of the UNAIDS Expert Panel on HIV Testing of United Nations Peacekeeping Operations. Since 2004 he has been a member of the UNAIDS Global Reference Panel on HIV/AIDS and Human Rights. He was President of the International Commission of Jurists (ICJ) from 1995 to 1998. Prior to this position, he was a member of the Executive Committee of the ICJ and Chairman of the Executive Committee.

- 6) Sonja Biserko is a former diplomat and the founder and current president of the Helsinki Committee for Human Rights in Serbia. She served as a diplomat for the former Yugoslavia in London and at the United Nations in Geneva for over 20 years until 1991 when she resigned her diplomatic position in protest over the policies of the then Yugoslavian government amid rising nationalism throughout Yugoslavia. Her organisation works to promote the rule of law and protection of human rights in Serbia and documenting war crimes.
- 7) Besides being a member of the CoI-DPRK, Marzuki Darusman is concurrently serving as a Special Rapporteur on the situation of human rights in the DPRK. In 2010, he was appointed as Chair of the UN Secretary General’s Panel of Experts on Sri Lanka. In 2009, Mr Darusman was appointed by UN Secretary General Ban Ki-Moon to a three-member UN Commission of Inquiry to investigate the assassination of former Pakistani Prime Minister Benazir Bhutto. He served as Chair of the Indonesian National Human Rights Commission as well as Attorney General of the Republic of Indonesia from 1999 to 2001.



experts or experienced diplomats from a cross-section of the Concert powers, investigated egregious human rights violations (often massacres) usually with the particular aim of assessing accountability for large-scale atrocities. In recent years, investigative bodies known as mechanisms of inquiry, expert panels or group of experts, as well as commissions of inquiry, created by the UN Security Council, General Assembly or Human Rights Council, have been used to make *prima facie* determinations of grave breaches of international criminal law prior to the creation of the *Ad Hoc* Tribunals, such as those for Yugoslavia and Rwanda, or prior to a referral to the International Criminal Court. Presently, another CoI is documenting atrocities in Syria.”<sup>8)</sup>

The key characteristics of a successful commission of inquiry is listed as “transparency; impartiality; flexible mandate; field-orientated; with goals of … accountability.”<sup>9)</sup>

The CoI-DPRK has clearly indicated its intention to be transparent and its flexible approach in taking a decision to hold public hearings as part of its investigative visits to Seoul and Tokyo.

The members of the CoI-DPRK have a reputation for being impartial and it is expected that it will be reflected during its investigation and its reporting. As mentioned earlier, its mandate is wide-ranging and that should provide the CoI with the scope for flexibility.

In its field-orientation, the CoI-DPRK will face obstacles. They will have no cooperation from the DPRK authorities, including no direct

---

8) David Hawk, “A United Nations Commission of Inquiry for North Korea,” 38 North, 1 April 2013.

9) Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, “Lessons learnt from Previous Commissions of Inquiry,” 1 December 2011.

access to the country. In past experiences of CoI's, access to the country in question was considered key to its success.

Besides, the CoI-DPRK will have no verifiable information coming from within the DPRK as no independent civil society organisations are known to exist in the country. To make information-gathering more of a challenge, there is no independent media organisation in the DPRK. There are also no known independent domestic political parties. The CoI-DPRK has shown its pragmatism and flexibility by correcting this lacuna of information sources within the DPRK by conducting its investigations, its research and documentation of human rights violations from other sources of information which are available in North Korean communities in neighbouring countries like the Republic of Korea, Japan, other Asian countries such as Thailand, Mongolia, as also the North Korean diaspora in Europe and the US.

Their difficult position is not unique to independent human rights organisations covering the DPRK. Also, this underlines the importance of the relationship of the CoI-DPRK with NGOs and interested States. In the past, CoI's have found it difficult to find evidence of human rights violations on its own and it has been led in its investigation and documentation process by NGOs who have been working on the country in question and cataloguing events, human rights violations, and also collecting evidence of human rights violations. NGOs will also play a leading role in directing the attention of the CoI and its secretariat in providing access to sources and witnesses that a CoI might otherwise not be able to access.

The CoI-DPRK has its task cut out as it will investigate and document systematic, widespread and grave human rights violations over decades

and in their report, attempt to bring the DPRK authorities to account for these human rights violations. They have a wide mandate but limited time as their final report is scheduled for the March 2014 session of the Human Rights Council.

**A CASE FOR INDIVISIBILITY OF HUMAN RIGHTS VIOLATIONS** - widespread, grave and systematic human rights violations within a context of a serious food crisis with serious health concerns as seen in Amnesty International's research and campaigning work on political, civil, economic and social issues in the DPRK

International human rights organizations have conducted research and campaigned not just on individual cases of political and civil human rights violations, but also linked an increase in human rights concerns within the economic and social context of the devastating food crisis that has severely impacted DPRK since the early 1990s. The concern on human rights violations has expanded overtime and the concerns of human rights now incorporate concerns of human rights violations in the political, civil, economic and social spheres as seen in AI's work highlighting its concerns on the human rights situation in North Korea.

In the 1970s, AI's publication of the Venezuelan poet Ali Lameda's testimony,<sup>10)</sup> a former inmate of Sariwon prison camp between 1968

---

10) Democratic People's Republic of Korea: Ali Lameda: A personal account of of the experience of a Prisoner of Conscience in the Democratic People's Republic of Korea, Amnesty International: January 1979, AI Index: ASA 24/002/1979.

and 1974, highlighted the multitude of civil and political human rights violations in the form of poor prison conditions, the lack of an independent judicial process and the severe punishment meted out to even foreign nationals who expressed criticism to the leadership that would have been accepted as ordinary criticism in most other countries.<sup>11)</sup> According to Ali Lameda, “During my third year of my imprisonment, the food ration, meagre as it was, was suddenly decreased and in addition, the work targets for the prisoners were raised. This sort of treatment reduced grown men to weeping over the food they were given.”<sup>12)</sup> Ali Lameda’s experiences echo the human rights violations faced by prisoners in the prison camps even today. AI’s concerns on issues related to the civil and political rights continued into the early 1990s when it raised concerns on public executions, enforced disappearances of individuals and torture and ill-treatment.<sup>13)</sup>

By the mid 1990s, AI was expressing concern on the plight of North Koreans outside the DPRK such as that faced by North Korean workers

---

11) Ali Lameda mentions of the plight of a French national Jacques Sedillot, a fellow inmate at Sariwon prison camp. Sedillot was released in 1975 and died in January 1976 in Pyongyang following illness that he appears to have contracted following his imprisonment.

12) Democratic People’s Republic of Korea: Ali Lameda: A personal account of of the experience of a Prisoner of Conscience in the Democratic People’s Republic of Korea, Amnesty International: January 1979, AI Index: ASA 24/002/1979, p. 14.

13) See North Korea: Summary of Amnesty International’s Concerns, Amnesty International: October 1993, AIIndex: ASA 24/003/1993; April 1994, North Korea: The Death Penalty, AI Index: ASA 24/001/1994; Democratic People’s Republic of Korea, Human Rights Violations behind Closed Doors, Amnesty International: December 1995, AI Index: ASA 24/012/1995, Democratic People’s Republic of Korea: Public Executions Converging Testimonies, Amnesty International: January 1997, AI Index: ASA 24/001/1997.

in logging camps in the Russian Federation and concerns of human rights violations subjected to those individuals who had fled the logging camps and who had been caught and forcibly returned to DPRK.<sup>14)</sup>

In 2000, AI issued a report that expressed concern on the vulnerability of the North Korean ‘refugees’ who had crossed the border to China in search of food.<sup>15)</sup>

In 2004, AI published a report on the human rights impact, the indivisibility of human rights violations as a consequence, of the food crisis, the ‘arduous march’ that the DPRK faced.<sup>16)</sup> This work was followed by concerns on the crumbling health sector in the DPRK and the plight of a drastic lack of access to basic health facilities to the millions of ordinary North Koreans whose health was already severely affected by the persistent food crisis.<sup>17)</sup>

From an institutional and structural perspective, it was possible for AI to focus on the food crisis and later on the health situation in the DPRK because of expansion of its work, as an organization, beyond civil and political rights to economic, social and cultural rights and through the lens of the indivisibility of human rights focus. Noting “the interconnected nature of all human rights violations,” AI felt that

---

14) Democratic People’s Republic of Korea/Russian Federation: Pursuit, Intimidation and Abuse of North Korean Refugees and Workers, AI Index: ASA 24/006/1996.

15) Democratic People’s Republic of Korea: Persecuting the Starving: The Plight of North Koreans fleeing to China, Amnesty International: December 2000, AI Index: ASA 24/003/2000.

16) North Korea: Starved of Rights: Human Rights and the Food Crisis in the Democratic People’s Republic of Korea, ASA 24/003/2004.

17) North Korea: The Crumbling State of Health Care in North Korea, AI Index: ASA 24/001/2010.

“engaging with economic, social and cultural rights (in addition to its work in political and civil rights) has enabled Amnesty International to address complex human rights problems in a more holistic and comprehensive manner.”<sup>18)</sup> AI further stated that it was “convinced of the indivisibility of human rights, and the importance of campaigning to secure respect, protection and fulfilment of all human rights for all people.”<sup>19)</sup>

Following increased access to testimonies (increased numbers of North Korean survivors of political prison camps who managed to leave and settle outside the DPRK), technology (access to satellite technology), reports of increased domestic criticism following government’s failure to resolve the food crisis within the context of a change in political leadership (during earlier consolidation of its earlier leaders Kim Il Sung and Kim Jong Il, there were increases in imprisonment of people perceived to be critical of the leadership) and in part due to increased interest in its membership, AI refocused its concerns on the political prison camps, in particular Political Prison Camp 15 at Yodok<sup>20)</sup> and conducted a campaign calling on the DPRK authorities to acknowledge the existence of these political prison camps and then to close them.<sup>21)</sup> It also highlighted the practice of guilt-by-association, the *yeon-jwa-je* system,

---

18) Amnesty International, “Human rights for human dignity A primer on economic, social and cultural rights,” AI Index: POL 34/009/2005, p. 5.

19) Amnesty International, “Human rights for human dignity A primer on economic, social and cultural rights,” AI Index: POL 34/009/2005, p. 6.

20) The focus on the political prison camp 15 at Yodok came about as most survivors of the political prison camps (or *kwanliso*) were initially imprisoned in the Yodok political prison camp.

21) North Korea: Political Prison Camps, AI Index: ASA 24/001, 2011, May 2011.

whereby relatives of those suspected of committing a political crime were also imprisoned in political prison camps. One of the cases that it highlighted in its work since 1993 and more recently in May 2011 was that of Shin Sook-ja and her two daughters who were known to have been detained in political prison camp 15 at Yodok following the 'defection' by her husband Oh Kil-nam in the 1980s. Their cases were brought to the attention of the UN Working Group on Arbitrary Detention who then sent a query to the DPRK authorities. In response to this query, the DPRK government stated in April 2012 that Shin Sook-ja had died of complications linked to hepatitis. They also claimed that her daughters did not want any contact with their father Oh Kil-nam, who is now based in the Republic of Korea. It was however not clear when Shin died or where. The fate and whereabouts of her two daughters remained unknown.

More recently, AI has expressed concern on the sentencing in May 2013 of Pae Jun-ho (also known as Kenneth Bae), a US national of Korean origin, to 15 years of hard labour in a detention facility. He was found guilty of having committed various unspecified crimes against the nation. Kenneth Bae was arrested in November 2012 in the north-eastern city of Rason, a special economic zone near the DPRK border with China.<sup>22)</sup> Bae ran a travel company that specialized in taking tourists and prospective investors to the DPRK. He had entered the country on 3 November and was reportedly detained after security officials found he had a computer hard disk that they believed contained delicate

---

22) See AI's press release, "North Korea sentences US citizen to 15 years of hard labour," 2 May 2013, AI Index:PRE01/212/2013.

information about the country. As of date, he remains in detention. Since his arrest, he had been held in solitary confinement and had limited consular support.

The human rights violations highlighted by AI and other human rights organizations include the thousands of prisoners detained in North Korea's political prison camps - the *kwanliso* - and other detention facilities like the *kyohwaso*, *jipkyulso* and *kwanliso* where conditions are dire. Detainees are forced to work, often-dangerous work, for long hours with very poor food rations. Interviews with former detainees in these Failure of North Korean's defensive approach at the international level:detention facilities reveal that several detainees die of malnutrition in these facilities. Besides, there are reports of public executions in North Korea both outside detention facilities and within, and reports of arbitrary and secret executions in facilities such as political prison camps.

Moreover, the DPRK authorities continued to impose severe restrictions on freedoms of expression, opinion and assembly. Strict media controls were believed to have been imposed to prevent challenges to the government during its period of transition. There appeared to be no independent civil society organizations or independent political parties.

Besides, DPRK has very limited freedom of movement. On 19 June 2013, the Ministry of People's Security reportedly stated that it would "take substantial measures to physically remove despicable human scum" who leave the country without permission - an act the government views as treason. The statement added "Sordid human scum will never be able to look up to the sky nor be able to find an inch of land to be buried after their death." In its statement issued in June, AI expressed concern that "Statements such as that made by the Ministry of People's



Security demonstrate that the North Korean government has every intention of continuing its policy of harsh punishment for anyone caught attempting to leave the country without permission. This puts border-crossers at risk of arbitrary detention, torture and other ill-treatment and possibly death.”<sup>23)</sup>

North Koreans are prohibited from travelling abroad without state permission and recent crackdowns have made it increasingly difficult to cross the border into China and escape via a third country such as Laos or Thailand. The authorities reportedly further tightened controls along the border with China and threatened individuals crossing it without permission with severe punishment on their return.

The DPRK is also known to impose severe restrictions on its nationals from enjoying their freedom of association. There are no known independent opposition political parties in the DPRK.

The DPRK has acknowledged that its authorities had been involved in forcibly abducting Japanese nationals. However, its authorities continued to refuse to acknowledge cases where North Korean agents have been known to have carried out abductions on foreign soil of people from countries including Japan, Lebanon, the Republic of Korea and Thailand.

AI and other international human rights organizations have to take into account when analysing North Korea’s unique human rights situation the longstanding devastating food crisis and its impact on the political economy, on the rise of markets within the country, its impact on the

---

23) See AI’s press release, “North Korea escalates border crackdown,” AI Index:PRE01/305/2013.

restrictions of movement within the country, its impact on vulnerable sections of North Korean society such as children, women and the elderly, and its impact on other spheres which also have influence the human rights situation of those living in the country. For instance, despite reports that harvests had improved for a second year, food insecurity in the DPRK remained widespread. In November 2012, the UN's Food and Agriculture Organization and World Food Programme Crop and Food Security Mission report stated that although household food consumption had improved, "serious gaps remained between recommended and actual nutrient intake. The predominant share of the population remains food insecure." Chronic malnutrition continued to plague most people, with several reportedly dying of starvation.

Herein, the structural perspective becomes relevant. Narrowly defined, the structural perspective refers to the causal model where people's choice is determined within what is called 'material landscape' which describes the patterns in material conditions such as wealth, power and geography. Under this perspective, it is argued by some that the essence of human rights problem in North Korea is the shortage of food and its consequences on the health conditions of its nationals. Since 1995, the UN's World Food Program, the World Health Organization and the UN Children's Fund have been in North Korea providing humanitarian aid to North Korea, especially its vulnerable groups such as children and women. These organizations have, in cooperation with the North Korean government, produced reports on the food crisis and its impact on the North Korean population. These have been used by international human rights organizations like AI to highlight the humanitarian crisis and linked it with individual testimonies to highlight the human rights perspective

of the crisis. These reports have emphasized that North Korea's human rights concerns are indivisible with serious concerns of systematic, grave and widespread violations in the spheres of not just political and civil realms but also in the economic and social realms.

### **THE COMMISSION OF INQUIRY - DPRK: CHALLENGES**

Given the unique challenges of investigating human rights violations in the DPRK, one has to note that the CoI-DPRK's remit is to investigate systematic, grave and widespread human rights violations with a view to ensuring full accountability, in particular where these violations may amount to crimes against humanity. The CoI-DPRK has a limited time-frame especially given that it will have to document testimonies and human rights violations over several decades. It is expected to report back to the Human Rights Council in March 2014. Its recommendations, based on its investigations, are widely anticipated.

As mentioned earlier, the CoI-DPRK will not get any cooperation from the DPRK. The DPRK may choose to ignore the existence of the CoI-DPRK. Like the SR and independent human rights monitors, they will also not get access to the DPRK.

The closed nature of the DPRK - in the form of no independent civil society organisations, no free domestic media, no independent opposition parties or groups, along with lack of access provided to independent human rights monitors - has resulted in a lack of information that can confirmed/verified from within the DPRK. So for instance, there is a lack of clarity in the number of inmates in political prison camps in the DPRK. Estimates range from around 85,000 to around 130,000

inmates. There is also the confusion of the exact nature of the closure of Political Prison Camp 22 in Hoeryong, North Hamkyung Province. While there have been persistent reports since October 2012, if not earlier, that this political prison camp has been closed, satellite images show that this camp still exists in the form of buildings and farms and factories. Besides, the fate of its inmates (estimated at around 25,000), in the event of its closure, is unknown. It is also not clear why, if at all, this camp was closed?

Information of human rights violations is also dated. In many cases, the human rights violations relates to events that took place several years ago. Also, most information is traced to sources including North Koreans outside the DPRK.

Still despite these limitations, the establishment of the CoI-DPRK is a manifestation of the concern of the international community of the serious human rights violations in the DPRK. The CoI-DPRK provides a commitment of greater resources focused on the investigation and analysis of DPRK's human rights violations and will provide a chance for building on work done by civil society organisations, think-tanks, scholars and journalists. There is increased anticipation that the CoI's report will be a definitive account that will provide a concrete foundation, a platform on which to build future policies toward North Korea.

There are also questions of the legacy of the CoI-DPRK. What will be steps beyond the commission of inquiry? Will the CoI-DPRK need an extension of its term? Will it name individuals and if so, will these individuals ever be tried?



## 유엔 인권메커니즘, 조사위원회, 그리고 북한의 인권 침해 실태

### 도입 - 북한에서의 체계적이고 광범위한 인권 침해에 대한 조사위원회 창설 유엔 결의의 정의

2013년 3월, 인권이사회(HRC)는 조선민주주의인민공화국(북한)의 인권 침해 상황에 대해 투표 절차를 거치지 않고 결의를 채택하면서, “특별보고관과 인권이사회 의장이 임명하는 두 명과 특별보고관으로 구성되는 세 명의 조사위원회를 창설하여 1년간 활동하게 할 것<sup>1)</sup>”을 결정하였다. 이 결의안은 조사위원회의 임무를 “북한에서 일어나고 있는 체계적이고 광범위하며 중대한 인권 침해 상황에 대해 조사하는 것”이라고 정의하였으며, 이러한 침해 행위는 “식량권의 침해, 수용소 시설 내에서 일어나는 인권 침해, 고문 및 비인도적 대우, 자의적 구금, 차별, 표현의 자유 침해, 생명권 침해, 이동의 자유 침해, 그리고 외국인 납치 등을 포함한 강제 실종, 특히 이들 범죄의 정도가 인도에 반한 죄에 이르는 경우에 관한 문제”를 포함한다고 하였다.<sup>2)</sup>

---

1) 인권이사회 북한인권 결의안(A/HRC/22/L.19), 2013년 3월 18일, 문단번호 4.

2) 양자는 모두 주 1)의 결의안 문단번호 5를 참조한 것이다.

## 북한인권 특별조사위원회

북한인권조사위원회(COI-DPRK)의 임무는 마르주키 다루스만 북한인권특별보고관의 2013년 2월 보고서(A/HRC/22/57)에서 구체화된 “인권 침해의 이혼 가지 핵심 쟁점 또는 유형<sup>3)</sup>”에 기초한 것이다. 본 보고서<sup>4)</sup>는 유엔총회, 인권이사회 및 그 전신인 인권위원회(Commission on Human Rights)에 대한 특별보고관의 보고서, 인권이사회 및 인권위원회에서 채택된 결의, 유엔 사무총장의 총회에 대한 보고서, 인권이사회의 정부 간 기구가 채택한 결의, 북한 관련 인권이사회 보편적 정례인권검토(Universal Periodic Review: UPR)와 연관된 다양

- 
- 3) (a) 식량권의 침해, 특히 국가에 의한 식량 분배 정책 및 고질적 식량 위기에 대처하기 위한 국제사회의 인도적 원조 거부가 북한주민들의 영양 상태 및 보건에 미치는 영향  
 (b) 고문 및 비인간적인 수감 환경 기타 가혹하고 잔인하며 인간으로서의 존엄성을 해치는 형벌 또는 처우  
 (c) 정부의 공식적 이념에 위협이 되거나 대립한다고 생각되는 행동에 대한 학대와 처벌로서의 자의적 구금  
 (d) 수용소와 관련된 인권 침해 문제  
 (e) 여성, 아동, 장애인, 강제 송환된 자들과 같은 취약 계층에 대한 차별 및 인권 침해로 인한 차별적인 또는 그 계층에 특유한 피해. 특히 문제되는 것은 정부에 대한 정치적 충성도에 따라 주민들을 세 계급으로 명확히 구분한다는 점이며, 이 계급 중 어디에 속하느냐에 따라 식량, 보건, 교육, 이동의 자유를 비롯한 기본권을 누릴 수 있는 범위가 차별적으로 인정됨.  
 (f) 표현의 자유 및 이와 관련된 자유에 대한 중대한 침해  
 (g) 생명권 침해, 특히 사형 제도의 남용과 공개 처형  
 (h) 강제 송환된 주민들에 대한 이동의 제한과 잔혹한 취급  
 (i) 외국인 납치 등을 비롯한 실종 문제
- 4) 본 보고서(A/HRC/22/57)는 북한의 인권 탄압 실태와 관련하여 유엔 사무총장이 총회에 제출한 보고서, 특별보고관이 총회와 인권이사회 및 그 전신인 구 인권위원회에 제출한 보고서, 이들 정부 간 기구가 채택한 결의, 북한 관련 인권이사회 보편적 정례인권검토(Universal Periodic Review; UPR)와 연관된 다양한 보고서, 자유권위원회(Human Rights Committee), 경제·사회·문화적 권리위원회(CESCR), 여성차별철폐위원회(CEDAW), 아동권리위원회(CRC) 등 여러 조약기구들에 제출된 최종검토(concluding observations) 및 국가보고서(State Reports); 그리고 자의적 구금에 관한 실무그룹과 강제적·비자발적 실종에 관한 실무그룹과 같은 인권이사회의 특별절차 위임기관(special-procedures mandate holders)에 의해 작성된 사례보고서 등 60여 개의 문서에 대한 검토를 수행한 것이다.

한 보고서, 자유권위원회(Human Rights Committee; 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)의 국가별 이행 정도를 분석하는 기관), 경제·사회·문화적 권리위원회(CESCR), 여성차별철폐위원회(CEDAW), 아동권리위원회(CRC) 등 여러 조약기구들에 제출된 최종 검토(concluding observations) 및 국가보고서(State reports); 그리고 자의적 구금에 관한 실무그룹과 강제적·비자발적 실종에 관한 실무그룹과 같은 인권이사회의 특별절차 위임기관(special-procedures mandate holders)에 의해 작성된 사례보고서 등 60여 개의 문서를 검토하여 취합한 것이다. 본 보고서는 그동안 북한에서 이루어지는 체계적이고 광범위하며 중대한 인권 침해에 대해 지속적으로 우려를 표명해 온 유엔 내 다양한 인권메커니즘에 의한 조사, 보고 및 의견을 종합하여 참조한 것이다. 북한 측은 특별보고관을 인정하지 않고 협조하지도 않았다. 북한 지도층은 아동권리위원회(Committee of Rights of the Child)와 같은 일부 조약 기구들과 협조했을 뿐이다. 뿐만 아니라, 인권이사회의 첫 번째 보편적 정례인권 검토에서도 북한은 단 한 개의 권고도 받아들이지 않았다. 중대한 인권 침해를 다루는 데 있어서 북한의 협조가 거의 없는 상황 하에, 특별보고관은 2013년 3월 제22차 인권이사회에서 위 보고서의 후속 조치로서 조사위원회를 지지하는 성명을 발표하였다.

조사위원회는 일본과 유럽 연합을 필두로 대한민국과 미국의 지지를 받고, 국제앰네스티(Amnesty International) 등 국제적 NGO들의 연합체인 북한 인도에 반한 죄 철폐를 위한 국제연대(International Coalition to stop Crimes against Humanity in North Korea; ICNK)에 속하는 40여 개 NGO들의 로비를 거쳐서 이루어졌다.

조사위원회를 구성하는 세 명, 즉 마이클 커비(Michael Kirby),<sup>5)</sup>

---

5) 마이클 커비(Michael Kirby) 판사는 오스트레일리아 국적으로서, 저명한 법률가



소냐 비세르코(Sonja Biserko),<sup>6)</sup> 그리고 마르주키 다루스만(Marzuki Darusman)<sup>7)</sup>은 풍부하고도 폭넓은 경험과 법적 분석 능력을 가지고 있으며, 국제인권법에 대한 전문성과 헌신 및 국제 인권 기구에서의 활동으로 정평이 나 있다.

데이비드 호크(David Hawk)에 따르면 “조사위원회는 그 기원이 유럽협조체제(Concert of Europe)에까지 이르는 존경할 만한 외교 메커니즘으로서, 주로 법률 전문가 또는 경험이 풍부한 외교 관리로 구성된 권위 있는 대표단이 그 효과성의 책임을 규명하기 위해(주로 학살과

이며 오스트레일리아 대법원 재판관에 재직(1996~2009)한 바 있다. 그는 국제노동기구(International Labour Organization)에 의해 집회자유위원회(Commission on Freedom of Association)에 임명되었으며, 남아프리카 노동법을 조사하기 위하여 1992년부터 1993년까지 남아프리카에서 ILO Mission을 수행하였다. 1993년부터 1996년까지는 Human Rights in Cambodia에서 사무총장 특별대표(Special Representative of the Secretary-General of the United Nations)를 역임하였다. 1994년 그는 말라위 헌법 컨퍼런스(Constitutional Conference of Malawi)에서 Independent Chairman 직을 역임하였다. 2002년에는 유엔에이즈계획(UNAIDS)이 주도하는 전문가 그룹(Expert Group)의 의장을 맡았고, HIV/AIDS 및 인권 관련 고등판무관(High Commissioner for Human Rights on HIV/AIDS and Human Rights)을 역임하였다. 2001~2002년에는 UNAIDS Expert Panel on HIV Testing of United Nations Peacekeeping Operations의 의장을 맡았다. 그는 2004년 이래로 UNAIDS Global Reference Panel on HIV/AIDS and Human Rights의 위원으로 있으며, 1995년부터 1998년까지 국제법률가위원회(the International Commission of Jurists: ICJ)의 의장을 역임하였다. 의장직을 맡기 전, 그는 위 ICJ의 집행위원회(Executive Committee) 회원 및 집행위원장을 역임하였다.

- 6) 소냐 비세르코(Sonja Biserko)는 전 외교관이며 Helsinki Committee for Human Rights in Serbia의 창립자 및 대표이다. 그는 20년이 넘는 기간 동안 주영(英) 및 주유엔 유고슬라비아 외교관으로 재직하다가, 유고슬라비아 내 국가주의(Nationalism)의 거센 흐름 중 유고슬라비아 정부의 정책에 항의하며 외교관직을 사임하였다. 그녀의 조직은 세르비아 내 법치주의(rule of law)와 인권을 실현하기 위해 노력하고 있으며, 전범 관련 문제를 조사·정리하고 있다.
- 7) 마르주키 다루스만(Marzuki Darusman)은 조사위원회 구성원일 뿐만 아니라, 현재 북한인권 특별보고관으로 활동 중이다. 2010년 그는 스리랑카 전문가 패널(the UN Secretary General's Panel of Experts on Sri Lanka)의 의장으로 임명되었으며, 2009년에는 전 파키스탄 총리 베나지르 부토(Benazir Bhutto)의 암살과 관련하여 반기문 유엔 사무총장이 임명한 조사위원회 구성원으로 활동한 바 있다. 그는 인도네시아 인권위원회(Indonesian National Human Rights Commission)의 의장을 역임하였고, 1999년부터 2001년까지는 인도네시아 검찰총장(Attorney General of the Republic of Indonesia)직을 역임하였다.

같은) 잔혹한 인권 침해를 조사해 왔다. 최근에 유엔 안전보장이사회, 총회 또는 인권이사회에 의해 구성된 조사위원회, 조사메커니즘, 전문가 패널 또는 전문가 그룹으로 알려진 조사 기구들이 국제형사재판소(ICC)에 회부하거나 유고슬라비아 또는 르완다와 같이 특별재판소를 설치하기 전에 일차적 의견을 알아보기 위해 사용되고 있다. 현재 또 하나의 조사위원회가 시리아 문제를 조사하고 있다.”<sup>8)</sup>

조사위원회의 성공적인 임무 수행을 위해서 필수적인 요소는 “투명성, 공정성, 유연성, 현장 중심성, 그리고 책임 규명의 목적”<sup>9)</sup>을 들 수 있다.

특히 조사위원회는 투명하게 운영되고, 조사 차원에서 서울과 동경을 방문하는 것의 일환으로 공청회를 가짐으로써 유연한 접근법을 취할 것이라는 점을 명백히 밝힌 바 있다.

조사위원회 구성원들은 공정함으로 잘 알려져 있으며, 앞으로 수행할 조사 및 그 보고에 있어 이러한 점이 잘 반영될 것이라고 기대된다. 앞서 언급한 바와 같이, 조사위원회의 임무는 광범위하기 때문에 유연하게 접근할 수 있는 폭이 허용되어야 할 것이다.

현장 중심성과 관련해서 조사위원회는 어려움에 직면할 것이다. 북한 정부가 협조하지 않으며, 이에 따라 북한 내로 직접 접근하는 것이 어려울 것이다. 이전의 조사위원회의 활동을 보면, 문제 상황에 대한 직접적인 접근권이 성공적인 조사위원회 활동에 있어 핵심 요소였다.

게다가 조사위원회는 북한 출처의 검증된 정보를 갖고 있지 않은데, 그 이유는 어떤 민간 사회 조직도 북한에 접근하지 못하고 있기 때문이다. 북한 내에 독립된 언론 기관이 없다는 점이 북한으로부터의 정보 수집을 더욱 힘들게 만들고 있다. 뿐만 아니라 북한에는 독립적인 정당도 없다.

8) David Hawk, “A United Nations Commission of Inquiry for North Korea,” 38 North, 2013.4.1.

9) Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, “Lessons learnt from Previous Commissions of Inquiry,” 2011.12.1.

조사위원회는 이러한 난점을 타개하기 위해 대한민국과 일본 등의 주변국, 태국이나 몽골과 같은 기타 아시아 국가들, 그리고 유럽 및 미국에 있는 북한주민들로부터 정보를 수집하여 조사, 연구 및 문서화 작업을 하는 방안을 강구하는 등 실용성과 유연성을 발휘하고 있다.

이러한 난점은 북한의 인권 문제를 다루는 독립 인권 기관들에게는 익숙하다. 이는 북한인권조사위원회와 NGO 및 이해당사국과의 관계가 중요하다는 점을 새삼 일깨워준다. 과거에 조사위원회는 스스로의 조사만으로는 인권 침해의 증거를 찾기 어렵다는 것을 알게 되었으므로, 오늘날에는 해당 국가 내에서 활동 중인 NGO를 통해 인권 침해에 대한 증거를 수집하고 현지 인권 상황을 정리하고 있다. NGO는 또한 조사위원회나 그 사무국이 만약 홀로 활동하였다면 불가능하였을 증인과 자료를 제공함으로써 도움을 줄 수 있을 것이다.

북한인권조사위원회는 체계적이고 광범위하며 중대한 인권 침해를 조사하기 위해 그 업무를 세분할 것이며, 최종 보고서를 통해 북한 정부의 책임을 규명하고자 노력할 것이다. 그 임무의 범위는 매우 넓지만, 2014년 3월까지 인권이사회에 최종 보고서를 제출해야 하므로 그 시간은 충분하지 않을 것이다.

**인권 침해의 불가분성을 보여주는 사례** - 국제앰네스티 (Amnesty International)의 조사 및 정치적, 시민적, 경제적 그리고 사회적 이슈에 관한 조사에서 밝혀진, 심각하고 중대한 식량 및 보건 위기와 관련한 광범위하고 중대하며 체계적인 인권 침해 상황

인권 관련 국제기구들은 정치적 및 시민적 권리에 대한 각 개인의 인권 침해 사례뿐만 아니라, 1990년대 초에 북한에 치명적인 타격을

가했던 식량 위기의 경제적·사회적 측면을 조사하고 연구해 왔다. 인권 침해에 대한 우려는 시간이 지남에 따라 계속 확대되었고, 현재 인권 침해라는 문제는 국제앰네스티의 조사에서 강조된 바와 같이 정치적, 시민적, 경제적, 그리고 사회적 영역의 각 부분과 밀접하게 관련되어 있다.

1970년대에 국제앰네스티는 1968년부터 1974년까지 사리원(Sariwon) 수용소에 갇혀 있었던 베네수엘라 시인인 알리 라메다(Ali Lameda)의 증언<sup>10)</sup>을 공개하였다. 이 사건은 열악한 수감 환경, 독립적인 사법 절차의 결여, 그리고 국가에 대한 통상적인 비판을 한 외국인에게도 처벌을 가하는 등의 심각한 인권 침해 상황을 강조한 바 있다.<sup>11)</sup> 라메다에 따르면, “수감 생활 3년째에는 당시에 매우 열악했던 식량 배급이 더 줄어든 반면 각 수감자들에게 할당되는 노동량은 오히려 증가하였다. 이러한 처우는 다 큰 어른이 할당된 음식에 눈물을 흘려야 하는 상황을 연출하였다.”<sup>12)</sup> 라메다의 경험은 오늘날까지도 이어지고 있는 북한의 인권 침해 상황을 환기시켜준다. 국제앰네스티가 공개 처형, 강제 실종, 고문 및 기타 비인도적 처우에 관한 문제를 제기한 이후, 1990년대 초기까지도 정치적, 시민적 권리에 대한 우려는 계속되어 왔다.<sup>13)</sup>

10) Democratic People's Republic of Korea: Ali Lameda: A Personal Account of the Experience of a Prisoner of Conscience in the Democratic People's Republic of Korea, 국제앰네스티: 1979년 1월, AI Index: ASA 24/002/1979 참조.

11) 알리 라메다(Ali Lameda)는 동료 수감자였던 프랑스인 Jacques Sedillot의 역경에 대해서도 언급하고 있다. 그는 수감 중 걸린 것으로 추측되는 병 때문에, 석방된 이듬해인 1976년 평양에서 사망하였다.

12) Democratic People's Republic of Korea: Ali Lameda: A personal account of the experience of a Prisoner of Conscience in the Democratic People's Republic of Korea, 국제앰네스티: 1979년 1월, AI Index: ASA 24/002/1979 14면 참조.

13) North Korea: Summary of Amnesty International's Concerns, Amnesty International: October 1993, AI Index: ASA 24/003/1993; April 1994, North Korea: The Death Penalty, AI Index: ASA 24/001/1994; Democratic People's Republic of Korea, Human Rights Violations behind Closed Doors, Amnesty International: December 1995, AI Index: ASA 24/012/1995; Democratic

1990년대 중반 무렵, 국제앰네스티는 소련에서 통나무를 베는 북한 노동자들과 같이 북한 영역 밖에서 일어나는 인권 침해 상황에 우려를 표한 바 있으며, 특히 이들 중 노동장을 탈출하려다 붙잡혀 북한으로 강제 송환된 자들에 대해 가해지는 심각한 인권 침해에 주목하였다.<sup>14)</sup>

2000년대 국제앰네스티는 식량을 구하기 위해 북한 국경을 넘어 중국으로 탈출한 ‘난민’들의 취약한 생활환경에 대해 심각한 우려를 표하는 보고서를 발표하였다.<sup>15)</sup>

2004년, 국제앰네스티는 ‘고난의 행군(Arduous March)’이라고 불리는 식량 위기로 인한 인권 침해의 불가분성과 영향에 대한 보고서를 발표하였다.<sup>16)</sup> 이 작업은 북한의 보건 체계 붕괴 및 지속되는 식량 위기로 인해 이미 심각하게 건강에 타격을 입은 수백만의 북한주민들이 기본적인 의료 시설에 대한 접근권이 거의 없다시피 하다는 점에 대한 우려에 따라 시작된 것이다.<sup>17)</sup>

제도적 및 구조적 관점에서 보았을 때 국제앰네스티는 시민적, 정치적 권리에 대한 침해를 넘어서 경제적, 사회적, 그리고 문화적 권리에까지 시선을 확장시키고 인권의 불가분성에 주목하여 그 업무를 확장하였고, 이 때문에 북한의 식량 위기에 주목하고 이후 보건 상황에 대해 계속해서 조사를 수행할 수 있었다. “인권 침해에 관한 상호연관성”에 주목하며,

---

People’s Republic of Korea: Public Executions Converging Testimonies, Amnesty International: January 1997, AI Index: ASA 24/001/1997 등 참조.

14) Democratic People’s Republic of Korea/Russian Federation: Pursuit, Intimidation and Abuse of North Korean Refugees and Workers, AI Index: ASA 24/006/1996.

15) Democratic People’s Republic of Korea: Persecuting the Starving: The Plight of North Koreans Fleeing to China, Amnesty International: December 2000, AI Index: ASA 24/003/2000.

16) North Korea: Starved of Rights: Human Rights and the Food Crisis in the Democratic People’s Republic of Korea, ASA 24/003/2004.

17) North Korea: The Crumbling State of Health Care in North Korea, AI Index: ASA 24/001/2010.

국제앰네스티는 “(정치적, 시민적 권리와 관련된 업무에 더하여) 경제적, 사회적, 그리고 문화적 권리에까지 조사 범위를 넓힘으로써 보다 완전하고 통합적인 방법으로 복잡한 인권 침해 문제를 다룰 수 있게 되었다.”<sup>18)</sup>

국제앰네스티는 나아가 “인권 문제의 불가분성, 그리고 모든 사람을 위한 인권의 존중, 보호, 그리고 실현을 위한 중요성에 확신을 가지고 임무를 수행했다”고 밝히고 있다.<sup>19)</sup>

지속적으로 이어지는 증언(북한 수용소를 떠나 정착할 수 있었던 사람들로부터 이어지는 증언), 기술(위성 기술에 대한 접근), 정치적 리더십 변화를 통하여 문제 해결을 꾀했던 북한 정부의 실패(김일성에서 김정일로 넘어가던 시대에는 그것을 비판하는 사람들을 구금함으로써 수감자의 수가 더 늘어났다) 그리고 부분적으로는 수감자들에 대한 관심의 증가에 힘입어, 국제앰네스티는 다시 정치범수용소, 특히 요덕 제15호 수용소(Political Prison Camp No. 15)<sup>20)</sup>에 눈을 돌려 북한 정권이 이러한 정치범수용소 운영 사실을 인정하고 이를 폐지할 것을 요청하였다.<sup>21)</sup>

국제앰네스티는 또한 집단적 처벌 즉 연좌제 체제에 대해 주목하여, 죄를 지은 것으로 의심되는 자의 친척까지 함께 수용소 내에 감금하는 관행을 밝혔다. 이 조사를 통하여 1993년 이래 그리고 최근 2011년 5월까지 많은 사람들의 주목을 끌었던 사건은 신숙자 및 그녀의 두 딸과 관련된 것인데, 이들은 신숙자의 남편인 오길남이 1980년 탈북함에 따라 요덕 제15호 수용소에 감금당했다. 이 사건으로 인해 유엔 자의적 구금에 관한 실무 그룹은 북한 정부에 공식적으로 질의하였고, 이에 대해 북한 정부는 신숙자가 2012년 4월 간염으로 사망하였다고 대답하였다.

18) Amnesty International, “Human Rights for Human Dignity A Primer on Economic, Social and Cultural Rights,” AI Index: POL 34/009/2005, p. 5 참조.

19) *Ibid.*, p. 6.

20) 요덕 제15호 수용소에 대한 주목은 탈출하여 증언을 남긴 증인들의 대부분이 초기에 이 수용소에 갇혀 있었던 것으로 알려졌기 때문이다.

21) North Korea: Political Prison Camps, AI Index: ASA 24/001, 2011.5.

그들은 또한 그녀의 딸들이 당시 대한민국에서 정착하여 살고 있던 아버지와 어떠한 연락도 원하지 않는다고 응답하였다. 그러나 신속자가 정확히 어떻게 어디에서 사망했는지는 알려진 바가 없으며, 딸들의 행방 및 생사 여부에 관해서도 현재 알려지지 않고 있다.

최근 국제앰네스티는 2013년 5월 한국계 미국인 배준호(Pae Jun-ho, 미국명 Kenneth Pae)에 대해 내려진 15년의 강제 노동형에 대한 심각한 우려를 표명하였다. 그는 북한에 대해 구체화되지 않은 다양한 범죄를 저지른 명목으로 유죄 선고를 받았다. 그는 2012년 11월 북중 접경지대와 가까운 북동부 도시인 나선 특별경제구역에서 체포되었다.<sup>22)</sup> 그는 여행사를 운영하며 여행객들과 투자 희망자들을 북한으로 안내하는 업무를 맡고 있었다. 그는 11월 3일 입국 당시 북한에 대해 민감한 정보를 담고 있는 하드디스크가 북한 보안원에 의해 발견되어 구금된 것으로 알려져 있고, 현재까지 수감 중에 있다. 체포 이후로 그는 독방에 갇혀 있으며 영사적 차원의 지원을 제한받고 있다.

국제앰네스티에 의해 밝혀진 인권 침해는 수천에 달하는 북한 내 정치범수용소-관리소와 기타 구금 시설인 교화소, 집결소 그리고 노동단련대의 열악한 시설 문제도 포함하고 있다. 수감자들은 대개 위험한 강제 노동에 동원되며 매우 부실한 배급을 받고 장시간 일해야 한다. 수감 경험자들의 증언에 따르면 영양실조로 수용소 내에서 사망하는 수감자도 있는 것으로 알려졌다. 게다가 수감 시설 안팎에서 공개 처형이 이루어지고 있으며, 정치범수용소 등의 경우 비밀 처형도 이루어지고 있는 것으로 보고되고 있다.

이에 더하여 북한 정부는 표현, 언론 및 결사의 자유에 대해서도 심각한 제한을 가하고 있다. 정권 이양 당시 정부에 대한 반발을 막기 위해

---

22) 국제앰네스티 2013년 5월 2일자 보도자료 “North Korea Sentences US Citizen to 15 Years of Hard Labour,” 참조. AI Index: PRE01/212/2013.

언론에 대한 엄격한 통제가 이루어졌으며, 북한 내에는 독립적인 시민·사회적 기구 또는 독립 정당이 존재하지 않는 것으로 알려졌다.

뿐만 아니라 북한은 이동의 자유의 폭이 매우 좁다. 2013년 6월 19일 인민보안부(Ministry of People's Security)는 북한 당국이 반역으로 간주하는 행위, 즉 허가 없이 북한 국경을 넘는 “비열한 인간쓰레기들을 물리적으로 몰아내기 위해 엄격한 조치를 취할 것”이라고 발표한 것으로 알려졌다. 이 성명은 또한 “이러한 자들은 다시는 하늘을 볼 수 없으며, 죽은 뒤에도 묻힐 땅이 없을 것”이라고까지 덧붙인 것으로 알려졌다. 6월에 발표된 성명에서 국제앰네스티는 “인민보안부의 이러한 성명은 앞으로 탈북자들에 대해 보다 더 가혹한 처벌이 계속될 것을 암시하고 있다. 탈출을 시도하다가 붙잡힌 북한주민들은 자의적 구금, 고문, 기타 비인도적 대우, 그리고 죽음에까지 이르는 위협에 처하게 된다.”<sup>23)</sup>

북한주민들은 국가의 허가 없이는 북한을 벗어나지 못하며, 최근에는 탄압이 더욱 심해짐으로써 중국으로 국경을 넘거나 라오스나 태국과 같이 제3국을 통해 탈출을 시도하는 것이 어려워지고 있는 것으로 나타났다. 특히 북한 정부는 중국과의 접경 지역을 넘는 사람들에게 대해 단속을 강화하고 있으며, 강제 송환하여 엄격한 처벌을 가하고 있다.

북한은 또한 결사의 자유를 누리고자 하는 주민들에 대해서도 가혹하게 처벌하고 있다. 북한 내에서 정권에 반대하는 독립 정당은 없는 것으로 알려져 있다.

북한은 또한 일본인 납치와 관련하여 북한 정부가 개입하였다는 사실을 인정한 바 있다. 그러나 이들은 일본, 레바논, 대한민국, 그리고 태국과 같은 곳에서 북한 요원들이 외국인들을 상대로 납치 행위를 하고 있다는

---

23) 국제앰네스티 보도자료, “North Korea Escalates Border Crackdown,” 참조. AI Index: PRE01/305/2013.



것에 대해서는 계속해서 부정하고 있다.

국제앰네스티와 기타 국제인권기구는 북한의 독특한 인권 침해 상황과 심각한 식량 위기, 그리고 이것이 정치·경제, 시장 형성, 북한 내 이동 자유, 아동, 여성, 그리고 고령층 등 취약 계층, 기타 다른 부분에 미치는 영향에 대해 분석하고 있다. 예를 들어 수확량이 증가하였다는 보고가 있었음에도 불구하고 북한의 식량 상황은 전혀 나아진 점이 없다는 것을 밝혀냈다. 2012년 11월 식량농업기구(Food and Agriculture Organization: FAO)와 세계식량계획(World Food Programme: WFP)의 보고서(Crop and Food Security Assessment Mission)는 가구의 식량 섭취가 일부 개선되기는 하였으나 “권장 섭취량과 실제 섭취량 사이에는 심각한 차이가 있으며, 인구 대부분에 대해 식량 문제가 팽배해 있다”고 밝혔다. 만성적인 영양실조는 대부분의 주민들을 고통에 내몰고 있으며, 일부는 굶주림으로 사망하는 것으로 알려졌다.

여기서 구조적 관점은 보다 연관성이 높아진다. 보다 좁은 정의에 의하면, 구조적 관점은 부, 권력, 그리고 지형과 같은 물질적 조건을 일컫는 ‘물질적 환경(material landscape)’에 의해 개인의 선택이 결정되는 현상을 가리킨다. 이 관점을 취하는 일부는, 북한인권 침해 문제의 핵심은 식량 부족과 이로 인한 주민들의 취약한 보건 상태라고 지적한다. 1995년 이래 세계식량계획, 세계보건기구 및 유엔아동기금은 북한 내, 특히 아동과 여성과 같은 취약 계층을 상대로 인도적 지원 활동을 펼치고 있다. 이들 기구는 북한과 협조하여 식량 위기와 이것이 주민에 미친 영향에 대해 보고서를 작성한 바 있다. 이들 보고서는 국제앰네스티와 같은 인권 단체에 의해 인도적 위기 및 이와 관련된 개인의 증언을 통해 문제의 심각성을 알리기 위해 사용되었다. 이들 보고서는 정치적, 시민적 영역을 넘어서 경제적, 사회적 부문까지 이르는 북한의 인권 침해에 관한 우려가 체계적이고 중대하며 광범위한 침해와 불가분하게 연결되어 있다는 점을 강조하였다.

## 북한인권조사위원회 - 도전과 과제

북한인권 침해 문제를 조사하는 점과 관련된 특별한 난제에 직면한 조사위원회는 그 목적이 체계적이고 중대하며 광범위한 인권 침해를 조사하고, 특히 이들이 인도에 반한 죄에 이르는 경우에 대한 책임을 완전히 규명하는 데 있다. 조사위원회는 수십 년 간 쌓여 온 자료를 검토하여야 함에 따라 시간적 제약점도 지니고 있다. 조사위원회는 2014년 3월까지 인권이사회에 최종 결과를 보고하여야 한다. 조사 결과를 토대로 한 권고에 관하여 기대가 모아지고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 조사위원회는 북한 정부로부터 어떠한 협조도 얻어내지 못할 것이다. 북한은 또한 조사위원회의 존재 자체를 인정하지 않으려 할 수도 있다. 특별보고관 및 독립 인권 모니터링 기구들과 마찬가지로 조사위원회는 북한에 대한 접근권도 얻어내지 못할 것이다.

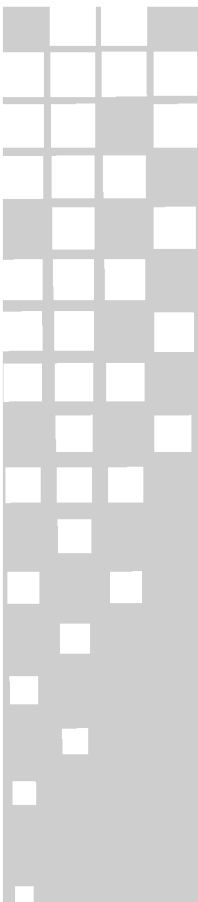
북한의 특수한 폐쇄성-독립한 시민 사회 기구의 부재, 언론 자유 부재, 독립 정당 및 정치 단체의 부재, 인권 기구의 접근권 부재 등은 북한에서 일어나는 행위를 검증·확인시켜줄 정보를 구하는 데 있어서 어려움으로 작용하였다. 예를 들면 북한 내 각종 수용소에 감금되어 있는 총 수감자들의 수를 아직까지도 정확하게 밝혀내지 못하고 있고, 대략 85,000~130,000명이라고 추측된다. 또한 함경북도 회령에 위치한 제22호 정치범수용소의 폐쇄에 대해서도 아직까지 정확하게 알려진 정보가 없다. 2012년 10월 이래로 이 수용소가 폐쇄되었다는 보고서가 계속해서 나오고 있으나, 위성사진을 통해 파악된 바로는 건물, 농촌, 그리고 공장 등의 형태로 계속해서 운영되고 있다. 게다가 수감자들(약 25,000명 추정)의 운명 또한 아직까지 알려진 바 없다. 이 수용소가 폐쇄되었는지 정말 폐쇄된 것이라면 그 이유는 무엇인지에 대해서도 알려진 바 없다.

인권 침해에 대한 정보의 시점 역시 문제가 되고 있다. 대부분의 인권 침해 사례는 몇 년 전에 일어난 사건을 다루고 있다. 또한 아직까지

대부분의 정보는 북한 밖에서 살고 있는 주민들로부터 수집되고 있다.

이러한 제약에도 불구하고, 조사위원회의 창설은 북한의 인권 침해라는 중대한 상황에 대한 국제사회의 우려를 반영하고 있다. 조사위원회는 북한의 인권 침해에 대한 조사와 분석에 더욱 많은 자원과 인력이 투입될 수 있도록 하였으며, 향후 다양한 시민 사회 조직, 씽크탱크, 학자들 및 언론인들에게 각자의 업무를 한 단계 진전시킬 수 있는 발판을 마련해 줄 수 있을 것이다. 조사위원회의 보고는 향후 북한에 대한 정책적 토대를 마련해 줄 수 있다는 점에서도 기대가 모아지고 있다.

조사위원회가 남길 것에 대한 궁금증도 계속 이어지고 있다. 조사위원회의 임기가 끝난 후 다음 행보는 무엇이 될까? 조사위원회의 임기 연장이 필요할까? 가해자들을 일일이 밝혀낼 수 있으며, 궁극적으로 그들이 범죄의 대가를 치르게 될 것인가?



# 유엔 조사위원회 설립과 북한에 대한 함의

Commission of Inquiry and Its  
Implications for North Korea

필립 댐

Philippe Dam

휴먼라이츠워치

Human Rights Watch





## Commission of Inquiry and Its Implications for North Korea

The adoption by the Human Rights Council of a resolution establishing an international Commission of Inquiry into the “systematic, widespread and grave violations of human rights” in North Korea is an important breakthrough. It signals the extremely grave concern with which the UN views the decades of rights abuses in the country. The establishment of the Commission of Inquiry was the outcome of a 10-year-long process and gradual shift of the political landscape within the Human Rights Council. It was also made possible by the extensive documentation work led since 2004 by the holders of the UN Special Rapporteur mandate on the situation of human rights in North Korea.

One of the most immediate implications of the establishment of the Commission of Inquiry is the deployment of a large investigative team, with the unique ability to gather testimonies, collect evidence and document abuses committed in North Korea. The work achieved by the HRC Commission of Inquiry has the potential to enhance the future of the international community’s engagement on human rights in North Korea, from stepping up the focus on accountability to further projecting

the voices of the victims of human rights violations in the country.

## **Failure of North Korean's Defensive Approach at the International Level:**

For almost a decade the North Korean government has defied repeated appeals of the United Nations and other international actors to cooperate and improve the human rights situation in the country. North Korea's response to allegations of violations documented by the Special Rapporteur and other NGO monitors was simply to deny the facts. By stepping up its engagement and establishing a Commission of Inquiry, the Human Rights Council clearly signaled to North Korea that its denial of basic facts and defiance of its human rights obligations as a member state of the United Nations will no longer be tolerated.

- The North Korean government has repeatedly failed to cooperate with the UN. It has categorically rejected all resolutions adopted by the UN Human Rights Council and the UN General Assembly on the situation of human rights in North Korea.
- Since the establishment in 2004 of the mandate of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the DPRK, the government of North Korea has refused to acknowledge, meet or otherwise cooperate with the Special Rapporteur. The government has repeatedly stated its position that it rejects the UN Human Rights Council decision to establish the mandate. During the nineteenth session of the UN Human Rights Council in March

2012, the North Korean Ambassador rejected the Special Rapporteur's report, branding it a "useless interpretation" which was "fabricated by hostile elements."

- Since 2003, the North Korean government has rejected all offers for technical assistance from the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR).
- During its review through the UN Universal Periodic Review process, the North Korean government expressly denied all instances of reported abuses, claiming that allegations are based on "distorted facts or fabrication" or that negative assessments of the human rights situation in North Korea are "based on misinformation fabricated by those who betrayed their country."<sup>1)</sup>

## **Erosion of the support of North Korea's Allies Over Human Rights Issues:**

The adoption of the March 2013 resolution on North Korea is the firmest indication that member states in the UN will no longer stand by and tolerate human rights abuses in North Korea. Since the initial adoption of resolutions on North Korea by the Commission on Human Rights in 2003 and the establishment of the Special Rapporteur's mandate in 2004, a large majority of states had supported the UN action to denounce human rights violations in North Korea, but a small yet

---

1) UN Human Rights Council, Report of the Working Group of the Universal Periodic Review, Democratic People's Republic of Korea, A/HRC/13/13, 4 January 2010, para. 89.



determined group of States opposed such action or refused to support it.

In 2008, after four years of work by the Special Rapporteur, things started to change and since then the number of supporters of the resolutions has steadily increased:

Year	Res number	Yes	No	Abstentions
2008	RES 7/15	22	7	18
2009	RES 10/16	26	6	15
2010	RES 13/14	28	5	13
2011	RES 16/8	30	3	11

- When the HRC resolution on North Korea was adopted in March 2011, the only three member states voting against the resolution were China, Russia and Cuba. In March 2012, those three same states decided to let the resolution pass without a vote but dissociated themselves from the consensus. For the first time the resolution on human rights on North Korea went unopposed. From that point forward, the UN was able to increase its pressure on North Korea and strengthen its capacity to investigate abuses
- The voting pattern of the resolutions on North Korea at the UN General Assembly followed a similar trajectory in terms of political support since 2008.

Year	Res number	Yes	No	Abstentions
2008	RES/63/190	94	22	63
2009	RES/64/175	99	20	63
2010	RES/65/225	106	20	57
2011	RES/66/174	123	16	51
2012	RESs/67/181	Adopted without a vote		

➤ In his statement to the General Assembly's Third Committee in November 2012, the Special Rapporteur called member states to consider the establishment of a "more detailed mechanism of inquiry." In his report to the Human Rights Council in March 2013, the Special Rapporteur went further by concluding that there is a "need for the establishment of an inquiry mechanism with adequate resources to investigate and more fully document the grave, systematic and widespread violations of human rights in the Democratic People's Republic of Korea and report to the Human Rights Council and the General Assembly."<sup>2)</sup>

Earlier in the year, the UN High Commissioner for Human Rights, Navi Pillay had also stated that "an in-depth inquiry into one of the worst - but least understood and reported - human rights situations in the world is not only fully justified, but long overdue." She said: "the time had come for a full-fledged international inquiry into serious crimes that had been taking place in the country for decades."<sup>3)</sup> She was followed

---

2) UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, Marzuki Darusman, A/HRC/22/57, 1 February 2013, para. 31.

3) Pillay urges more attention to human rights abuses in North Korea and calls

on February 28 by the similar call of a group of thematic procedures of the Council voicing support “for the implementation of an international inquiry into human rights abuses in North Korea.”<sup>4)</sup>

## **Added Value of the Work of the Commission of Inquiry:**

Commissions of inquiry help uncover the truth about violations through rigorous investigation; they give voice to victims and help push for accountability for violations. The reports of the special rapporteurs on North Korea have so far shed light on the general situation in the country and reported annually on the grave patterns of violations. But the establishment of the commission of inquiry will allow for a more detailed investigation of the allegations of violations. The commission of inquiry will also benefit from additional resources to carry out its investigation. As a result of this commission’s work, it will be possible to draw conclusions about the specific patterns of abuses, the legal qualifications of the crimes and the need for accountability. The commission would bring additional international political attention commensurate with the seriousness of the situation, bolstering the efforts

---

for international inquiry, 14 January 2013:

<<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12923&LangID=E>>.

4) UN experts call for an international inquiry into North Korea human rights abuses, 28 February 2013:

<<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13058&LangID=E>>.

of the Special Rapporteur to date and ensuring that human rights remain at the core of the international community's dealings with North Korea. The high profile of the inquiry will also bring more attention to the human rights situation in North Korea, including through the media, and provide an opportunity to press UN and government decision makers to do more to respond the situation.

## **What If North Korea Continues Refusing to Cooperate?**

Given its track record of rejecting the UN human rights mechanisms, the government of North Korea is very unlikely to cooperate with a UN commission of inquiry. Just before the adoption of the resolution during the March 2013 session of the Council, the delegation of North Korea “resolutely rejected” the draft resolution and qualified the establishment of the Commission of Inquiry as a “hostile act.”

Access and cooperation are generally thought as being important criteria for the success of the work of commissions of inquiry. Yet lack of access and cooperation are not elements which would prevent the commission of inquiry from carrying out its work. The commissioners have the capacity to define working methods and a methodology for their investigation that adapt to the constraints imposed by an uncooperative government. Today, many thousands of victims of abuse of the North Korean government live outside North Korea, particularly in South Korea. Those persons will be in a position to testify to the Commission and tell their stories of surviving egregious and systematic human rights

abuses.

The commission will also be able to gather evidence from other sources such as families of victims who have gathered and documented information about the violations their loved ones suffered, and NGOs operating in South Korea, Japan, Thailand, and elsewhere who work closely with North Koreans who have successfully fled North Korea. In what is an important innovation, the Commission of Inquiry plans to hold public hearings in South Korea and Japan in August 2013 to receive evidence from witnesses as well and to create greater awareness of the commission's mission and mandate.

In the absence of cooperation and access by the government of North Korea, the engagement of other countries will be crucial for the success of the commission's documentation efforts. In this regard, it is regrettable that China has so far refused to host a visit of the Commission of Inquiry to implement its mandate. This also stands in sharp contradiction with China's current bid for a seat at the Human Rights Council for the 2014-2016 membership term, as the founding resolution establishing the Human Rights Council requests that all elected members "shall fully cooperate with the Council."

The Commission would also be able to use satellite imagery and other hard data available on the country. Since the Commission will also focus on the issue of abductions, the Commission will be able to interview families of nationals from South Korea, Japan, Thailand, and other countries who have been abducted by North Korean agents and then transported and held against their will in North Korea.

North Korea's refusal to cooperate will not prevent the UN from investigating the violations occurring in North Korea and determining

whether they constitute crimes against humanity. In fact, commissions of inquiry or similar UN investigative mechanisms have been established, and been able to carry out thorough and effective investigations, despite refusal of the government of the country to cooperate. Recent examples where governments didn't cooperate include the Commission of Inquiry on Syria, the Goldstone Fact Finding Mission on the 2008 Gaza Conflict and the UN Secretary-General's Panel of Experts on Sri Lanka.

## **Looking Ahead: The Challenge of Accountability**

The Commission of Inquiry has been requested by the Human Rights Council to “investigate the systematic, widespread and grave violations of human rights in North Korea (...), with a view to ensuring full accountability, in particular where these violations may amount to crimes against humanity.”

The Commission will have to determine whether the violations it documents and the patterns it identifies, including in the areas listed in the resolution adopted by the Human Rights Council, amount to international crimes, and if so, under which category of crime they fall. This legal characterization will not only be required to identify the gravity of the crimes committed, but also in the process of identifying their possible perpetrators. Indeed, in order to name any specific persons as suspected perpetrators, it is necessary to define the international crimes for which they might be held responsible. The Commission will therefore have to collect a reliable body of evidence that would indicate which individuals may be responsible for the violations committed.

The investigation report to be produced by the Commission on Inquiry will represent a major step towards international accountability for the crimes committed in North Korea. The Commission is indeed also requested to propose measures to ensure that all those responsible for international crimes in North Korea could be held accountable.

Should the Commission of Inquiry conclude that human rights violations committed in North Korea amount to crimes against humanity, the International Criminal Court (ICC), as the permanent judicial organ set up to try individuals for the crime of genocide, crimes against humanity, and war crimes, could be an appropriate body to address the need for accountability in the country. But several challenges arise in relation to possible action by the International Criminal Court with regard to suspected international crimes committed in North Korea.

First, the Democratic People's Republic of Korea is not a state party to the Rome Statute which established the ICC. Therefore, for the ICC to be able to act with regards to North Korea, Pyongyang would have to accept the ad hoc jurisdiction of the court, or decide to join the Rome Statute, or the UN Security Council would have to vote to refer the situation to the ICC. This last option however faces important geopolitical challenges with the likely opposition of China and/or Russia, both of which are permanent members of the Security Council who could veto any such referral of North Korea to the ICC.

In addition, even if the Security Council were to refer the situation in North Korea to the ICC, the temporal jurisdiction of the Court does not apply retroactively and remains limited to crimes committed on the day of or after the entry into force of the Rome Statute, on 1 July 2002. While most of the crimes of abduction of foreign nationals occurred

before the establishment of the ICC, the Special Rapporteur on North Korea mentioned that enforced disappearances - whether they amount to crimes against humanity or not - “constitute continuous acts that are on-going as long as the fate of the victim is not clarified and on this ground already not affected by prescription.”<sup>5)</sup> However, many other crimes committed before July 2002 would fall outside the jurisdiction of the Court.<sup>6)</sup> The work of the Commission would therefore be crucial to explore the temporal aspects of the international crimes committed in North Korea and advise on the most appropriate accountability mechanisms for North Korea.

Regardless of the UN response on accountability, the UN Security Council should include human rights in its consideration and debates on the situation in North Korea. So far, the Security Council has failed to raise human rights as part of its debates on North Korea. The reason is because in part North Korea is not a conflict situation, but also because the Security Council’s agenda on North Korea has primarily focused on non-proliferation of nuclear weapons. The work of the Commission of Inquiry could also contribute to mobilize Security Council members to seriously include a human rights angle in its their discussion of the situation in North Korea, by demonstrating that the grave human rights situation in North Korea might also constitute a threat to international peace and security.

---

5) A/HRC/22/57, para. 27.

6) A/67/370, para. 38.



## Conclusion

The work of the Commission of Inquiry on North Korea provides the UN with a unique opportunity to investigate, analyze and legally qualify the human rights violations occurring in the country. It may well be a one-off exercise - but it is crucial to ensure the Commission's efforts have a long term effect. The outcome of the 10 months of documentation by the three members of the Commission and their staff can have a crucial impact on the future debates around the human rights situation in North Korea. NGO activists engaging on human rights in North Korea should press for Governments to implement the recommendations of the Commission that will come out of its work. Governments and civil society organizations should also consider the establishment of a follow up mechanism to monitor the implementation of the Commission's key recommendations. A major challenge, once the inquiry has finished its work, will be to ensure that human rights violations in North Korea continue to be documented. The widespread and continuing nature of the violations, as well as the fact that information often reaches human rights experts only several years after the violations have occurred, should lead the international community to consider advocating for a follow up mechanism that will allow the UN to continue recording the abuses. Will the existing mandate of the Special Rapporteur be sufficient post-COI? Should the UN equip the Special Rapporteur with extra means to be able to continue the task once the COI has finished its work?

In closing, the COI will hopefully help redress the lack of recognition and support that North Korean victims and defectors have received over

the past years. Once and for all, the work of the COI should help clarify that talking about human rights in North Korea is not about taking sides in an ideological confrontation but about the legal obligation to protect individuals from abuse, about restoring the dignity of those who have suffered abuse and holding those who have violated their right accountable for their crimes.



## 유엔 조사위원회 설립과 북한에 대한 합의

유엔 인권이사회가 북한에서 벌어지고 있는 “체계적이고 광범위하게 이루어지고 있는 중대한 인권 침해” 문제에 대한 조사를 위해 국제적인 조사위원회를 창설하기로 하는 결의를 채택한 것은 중요한 돌파구를 제시해준다. 이는 수십 년간 지속되어온 북한 내 인권 침해에 대한 유엔 차원에서의 심각한 우려를 보여준다. 조사위원회의 설립은 지난 십 년간의 준비와 인권이사회 내에서 이루어진 대폭적인 정치 구도의 점진적 변혁의 결과로 볼 수 있다. 이는 또한 2004년부터 북한의 인권 실태에 관한 유엔 특별보고관의 광범위한 문서화 작업에 기인했다.

조사위원회 설립의 가장 중요한 합의 중 하나는 북한에서 이루어진 인권 침해에 관한 증거들과 문서를 모으고, 증언을 수집하는 대규모 조사 인력의 파견이라 볼 수 있다. 인권이사회는 조사위원회의 작업은 책임성에 대한 논의 강화부터 북한 내 인권 침해 피해자들의 목소리를 드러내는 데 이르기까지 북한인권 문제에 대한 국제사회의 향후 참여 가능성을 증진시킬 수 있다.

## 국제사회에서의 북한의 수세적 입장 실패

북한 정부는 북한 내 인권 문제를 해결하기 위해 협조하고 상황을 개선할 것을 요구하는 유엔 및 기타 단체에 의한 반복되는 요청을 10년 가까이 거부해오고 있다. 또한 북한은 특별보고관 및 NGO 감시단에 의해 제기된 인권 침해 문제에 대해서도 사실을 부정하는 태도로 대응해 오고 있다. 인권이사회는 조사위원회를 창설함으로써 기본적인 사실들을 부정하고 유엔 회원국으로서 가지는 인권에 대한 의무를 저버리는 북한을 더 이상 좌시하지 않겠다는 입장을 보였다.

- 북한 당국은 계속해서 유엔과의 협조를 거부해왔다. 북한은 인권 상황과 관련하여 유엔 인권이사회 및 유엔총회가 채택한 모든 결의를 전면 부정하였다.
- 2004년 북한의 인권 침해 문제에 관한 특별보고관 임명 이래 북한은 특별보고관을 인정하거나, 접촉하거나, 협조하기를 모두 거부하였다. 북한 당국은 특별보고관을 임명하는 유엔 인권이사회 결정을 거부한다는 입장을 반복적으로 표명하여 왔다. 2012년 3월 제19차 인권이사회에서 북한 외교관은 특별보고관의 보고에 대해 “적대적인 요소에 의해 조작”된 “쓸모없는 해석”이라고 하여 이를 거부하였다.
- 또한 2003년 이래로 북한은 유엔인권최고대표사무소(OHCHR)의 기술적 지원을 모두 거부하여 왔다.
- 보편적 정례인권검토 채택 과정에서 북한은 보고된 인권 침해 사례를 모두 분명히 거부하였으며, 위 사례들을 “왜곡된 사실 또는 조작”에 기초한 보고 또는 “조국(북한)을 배신한 자들에 의해 조작된 잘못된 정보에 기초”하여 의도적으로 부정적으로 평가한 것이라고 하였다.<sup>1)</sup>

## 인권 문제에 관한 북한의 정치적 동맹국들의 지지 감소

2013년 3월의 대북결의 채택은 유엔 회원국들이 북한의 인권 침해를 더 이상 좌시하지 않겠다는 강경한 의미를 지닌다. 2003년 인권위원회의 최초 대북결의의 채택과 2004년 특별보고관의 임명 이래로 대다수의 국가들은 북한의 인권 침해를 규탄하는 유엔의 활동을 지지해왔다. 그러나 일부 완강한 국가들은 유엔의 이러한 움직임을 반대하거나 지지하기를 거부했다.

그러나 4년여에 걸친 특별보고관의 노력으로 2008년부터 변화가 시작되어 결의를 지지하는 국가들이 꾸준히 증가하고 있다.

연도	결의 번호	찬성	반대	기권
2008	Res 7/15	22	7	18
2009	Res 10/16	26	6	15
2010	Res 13/14	28	5	13
2011	Res 16/8	30	3	11

- 2011년 3월 인권이사회의 대북결의가 채택되었을 때 표결에서 반대를 투표한 국가는 중국, 러시아, 그리고 쿠바뿐이었다. 2012년 3월 이들 세 국가는 결의가 표결 없이 채택되는 것을 막지는 않았으나 합의(consensus)에 동참하지는 않았다. 동 결의는 북한의 인권에 대한 결의로는 최초로 반대 없이 채택되었다. 이후 유엔은 북한에 대한 압박을 증가시키고 인권 침해에 대한 조사 능력을 강화할 수 있었다.

1) 유엔 인권이사회, 북한 관련 보편적 정례인권검토 실무그룹 보고서, A/HRC/13/13, 2010년 1월 4일, 문단번호 89.

- 유엔총회에서 대북결의에 대한 투표 성향은 다음과 같은 정치적 지지 측면에서 2008년부터 유사한 경향을 보이고 있다.

연도	결의 번호	찬성	반대	기권
2008	RES/63/190	94	22	63
2009	RES/64/175	99	20	63
2010	RES/65/225	106	20	57
2011	RES/66/174	123	16	51
2012	RES/67/181	표결없이 채택		

- 2012년 11월 총회 제3위원회에서의 성명에서 특별보고관은 회원국들에 대해 “보다 구체적인 조사 메커니즘”을 수립할 것을 촉구하였다. 2013년 3월 인권이사회에 제출한 보고서에서 특별보고관은 한발 더 나아가 “북한의 중대하고 체계적이며 광범위한 인권 침해 실태를 조사하고 문서화하여 인권이사회와 총회에 보고하기 위해 적절한 자료를 갖춘 조사메커니즘 수립의 필요성을 요청”<sup>2)</sup>한 바 있다.

올해 초 나비 필레이(Navi Pillay) 유엔 인권최고대표 또한 “세계에서 가장 심각한-그러나 가장 덜 조사되고 보고된-인권 침해 문제에 관한 심도 있는 조사는 아직 행하여지지 않았으며, 이미 많이 늦어진 것”이라고 하며 구체적으로 그 필요성을 언급한 바 있다. 그녀는 “수십 년 동안 북한에서 자행되고 있는 중대한 범죄에 대한 국제조사위원회의 철저한 조사가 이루어져야 할 때가 왔다”<sup>3)</sup> 2월 28일 인권이사회에 대한 일련

2) 유엔 인권이사회, 북한인권특별보고관 보고서, Marzuki Darusman, A/HRC/22/57, 문단번호 31.

3) Pillay 대표, 북한인권 침해 문제에 대해 주목할 필요성 및 국제적 조사를 요청하다: <<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=1>

의 절차를 요청하면서 “북한의 인권 침해 문제에 대한 국제적인 조사 체제 시행”을 위한 지지를 표명하였다.<sup>4)</sup>

## 조사위원회 임무의 또 다른 가치

조사위원회는 엄격한 조사를 통해 인권 탄압에 대한 진실을 밝히고, 피해자들이 목소리를 낼 수 있도록 하며, 인권 침해에 대한 책임을 규명하는데 도움이 될 것이다. 북한인권특별보고관의 보고서는 북한의 상황을 명확하게 분석하였고, 심각한 인권 침해의 유형을 해마다 보고하였다. 조사위원회의 설립은 인권 침해가 있다는 주장에 대한 더욱 자세한 조사를 가능하게 할 것이다. 조사위원회는 또한 조사를 실시하는데 추가적인 자료를 제공받을 수 있을 것이다. 결과적으로 조사위원회의 활동은 인권 침해의 구체적인 유형, 범죄행위의 법률적 조건, 그리고 책임의 소재 파악을 가능하게 할 것이다. 또한 조사위원회는 사태의 심각성에 걸맞는 국제정치적 관심을 모으고, 특별보고관의 권한을 증대시켜 국제사회가 북한을 다루는 데 있어 인권 문제를 핵심 주축으로 삼도록 할 것이다. 조사위원회가 국제사회의 관심을 제고시킴에 따라 자연스럽게 북한인권 상황은 더욱 주목받게 될 것이다. 이에 언론에서도 이 문제를 집중 조명하여 유엔 및 정부 정책입안자들이 북한인권에 대해 더욱 강력히 대처하도록 촉구하는 계기가 될 것이다.

---

2923&LangID=E> (검색일: 2013.1.14) 참조.

4) 유엔 전문가, 북한인권 침해에 관한 국제적 조사를 요청하다: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13058&LangID=E>> (검색일: 2013.2.28) 참조.



## 북한이 협조를 거부할 경우, 그 대응 방법은 무엇인가?

유엔 인권메커니즘을 계속해서 거부해 온 그동안의 전력으로 보아 북한은 조사위원회에 협조하지 않을 가능성이 높다. 2013년 3월 유엔 인권위원회에서 결의가 채택되기 직전, 북한 대표는 조사위원회의 설립 내용을 포함한 결의 초안 작성을 “적대적 행위”라고 칭하며 결의를 “단호히 배격한다”고 언급했다.

북한인권 상황에 대한 접근성 및 북한의 협력은 일반적으로 조사위원회의 활동의 성공을 위하여 중요한 지표가 된다. 그러나 접근성 및 협력의 부족이 조사위원회가 임무 수행을 막는 요인은 아니다. 조사위원들은 비협조적인 정부로 인한 조사의 제약을 극복하기 위하여 조사 방법 및 방법론을 설정할 능력이 있다. 오늘날 북한 정권에 의한 수많은 인권 침해 피해자들은 북한 밖, 특히 대한민국에 살고 있다. 그들은 잔혹한 생존 이야기나 체계적 인권 침해 사례들을 조사위원들에게 증언해 줄 수 있을 것이다.

조사위원회는 또한 사랑하는 사람들이 받은 고통에 대하여 수집되고 문서화된 정보를 갖고 있는 피해자들의 가족들이나, 성공적으로 탈북한 사람들이 있는 한국, 일본, 태국 및 기타 북한 인접 국가들에서 활동하는 NGO 등 다른 정보원으로부터 증거를 수집할 수도 있을 것이다. 특히 조사위원회가 2013년 8월에 한국 및 일본에서 공청회를 계획하고 있다는 점이 혁신적이고 중요하다. 공청회는 증언자들로부터 증거를 수집하고 위원회의 임무(mission) 및 위임(mandate)을 대중에게 알릴 수 있을 것이다.

북한 정권이 협조를 거부하고 접근을 통제하는 상황 하에서는 다른 국가들의 참여가 조사위원회의 문서화 작업 성공에 중요하게 작용할 것이다. 이러한 측면에서 중국이 조사위원회의 임무 수행을 위한 방문을 거절한 것은 유감스럽다. 이는 모든 선출된 이사국들은 “인권이사회에

전적으로 협력해야 한다”는 인권이사회의 창설 결의안에 비추어 보았을 때, 현재 인권이사회의 2014~2016 회기에 이사국으로 입후보한 중국과 정반대의 입장이다.

조사위원회는 또한 인공위성 사진 등 가능한 유형 자료들을 이용할 수 있다. 조사위원회는 남북자 문제에 대해서도 관심을 갖고 북한 요원에 의해 납치되어 자신의 의지에 반해 북한으로 이송되어 억류되어 있는 한국, 일본, 태국 및 기타 국적 국민들의 가족에 대한 인터뷰도 수행할 수 있다.

북한의 협조 거부는 유엔이 북한 내 발생한 침해를 조사하고 인도에 반한 죄에 성립하는지 여부를 결정하는 데 걸림돌이 될 수 없을 것이다. 사실 조사위원회 또는 이와 유사한 유엔 조사메커니즘이 수립된 바 있으며, 각 정부의 비협조적인 태도에도 불구하고 이들은 철저하고도 효과적인 조사를 수행하고 있었다. 해당 국가가 조사에 협조하지 않은 최근의 예로는 시리아 2008년 가자 지구 분쟁에 관한 골드스톤(Goldstone)의 사실조사 임무(Fact Finding Mission), 그리고 유엔 사무총장의 스리랑카 전문위원 패널(Panel of Experts on Sri Lanka) 등이 있다.

## 더 나아가서: 책임의 규명

인권이사회는 조사위원회에 “보다 완전한 책임 규명을 위한 관점에서, 체계적이고 광범위하며 중대한 인권 침해 문제, 특히 인도에 반한 죄의 요건을 충족하는 사례들에 대해 (...) 조사를 수행할 것”을 요청한 바 있다.

조사위원회는 인권이사회가 채택한 결의에 있는 유형을 포함하여 인권 침해를 유형에 따라 분류하고 문서화 여부를 결정할 것이다. 이러한 법적

유형화는 범죄의 경중 확인뿐만 아니라 가해자 규명의 과정을 요구한다. 사실상 특정인을 가해자로 지목하기 위하여 조사위원회는 책임성이 요구되는 국제범죄를 규정할 필요가 있다. 이를 위해 조사위원회는 인권 침해의 책임이 있는 개인을 지목하는 데 신빙성 있는 증거를 수집할 것이다.

조사위원회의 보고서는 북한에서 자행된 범죄의 국제적 책임을 규명하는 데 있어서 진일보하게 될 것이다. 조사위원회는 또한 북한에서의 국제범죄에 귀책 있는 모든 자들이 응당한 책임을 받을 수 있도록 하는 조치도 고안해야 할 것이다.

북한의 인권 침해가 인도에 반한 죄에 해당한다는 결론을 내린다면 대량학살, 인도에 반한 죄, 전쟁범죄에서의 개인적 책임 소재를 규명하기 위한 영구 사법 기관인 국제형사재판소가 북한인권 침해 책임을 다루기 위한 적절한 기관일 것이다. 그러나 국제형사재판소가 북한인권 침해 문제를 다루는 데 있어서는 다음과 같은 몇몇 문제점들이 존재한다.

첫째, 북한은 로마 규정의 당사국이 아니다. 그러므로 가능한 선택지는 로마 규정에 따르거나, 북한이 국제사법재판소의 임시관할권(ad hoc jurisdiction)을 인정하거나, 유엔 안전보장이사회가 이 문제를 국제형사재판소에 회부할 수 있도록 표결하는 것이다. 그러나 마지막 선택지는 안전보장이사회의 상임이사국인 중국과 러시아가 북한 문제를 국제형사재판소에 회부하는 것을 거부할 수 있기 때문에 지정학적 어려움이 있다.

또한 안전보장이사회가 북한의 인권 침해 문제를 국제형사재판소에 회부한다고 하여도 일시적인 관할권은 소급 적용되지 않으며 로마 규정 효력 발생일인 2002년 7월 1일 및 그 이후에 자행된 범죄로 제한된다. 따라서 국제형사재판소는 로마 규정 발효일 이전의 범죄에 대해서는 관할권을 행사하지 못한다. 외국인 납치의 대부분은 국제형사재판소 설립 이전에 이루어졌으나, 특별보고관은 이에 대하여 인도에 반한 죄에 해당하는지의 여부는 불문하고 “피해자의 행방이 불분명한 이상 범죄 행위의 계속성을 충족하며, 이에 근거하여 볼 때 시효의 영향을 받지

않는다”<sup>5)</sup>고 하였다. 그러나 다른 수많은 범죄들은 2002년 7월 이전에 이루어졌으며, 이들의 경우 국제형사재판소의 판단범위 내로 들어올 가능성이 적다.<sup>6)</sup> 그러므로 북한에서 자행된 범죄의 시기적 측면 및 이와 관련한 책임 소재를 규명할 수 있는 가장 적절한 방법은 무엇인지 조사하는 것 또한 조사위원회의 결정적 역할이 된다.

마지막으로, 안전보장이사회는 북한의 상황에 대한 고려와 논의에 있어서-단순한 책임 소재를 넘어서-인권 문제를 포괄하여야 한다. 지금까지 안전보장이사회는 북한 관련 논의에 있어서 인권 문제를 격상시키는데 실패하였는데, 이는 부분적으로 북한이 분쟁 상황이 아닐 뿐만 아니라 북한에 대한 제재의 초점이 핵무기 확산 금지에 맞추어져 있기 때문이다. 그러므로 조사위원회는 북한의 중대한 인권 침해 상황의 영향은 궁극적으로 국제사회의 평화와 안전에 대한 위협이 될 수 있다는 점을 보임으로써, 안전보장이사회가 북한 상황 논의에 인권 문제도 포함시키도록 기여할 수 있을 것이다.

## 결론

북한인권 침해 문제에 관한 조사위원회는 이 문제를 조사하고 분석하며 법적으로 평가할 수 있는 특별한 기회를 제공한다. 이번이 단 한 번의 기회일지도 모르나, 그럼에도 불구하고 위원회의 노력이 지속적인 효과를 발휘할 수 있도록 확실히 보장해 놓는 것이 중요하다. 3명의 조사관 및 그 지원 인력들이 수행하는 10개월간의 문서화 작업은 북한의 인권 침해 상황을 둘러싼 향후 정치적 논의에 있어서 결정적인 영향을 미칠

---

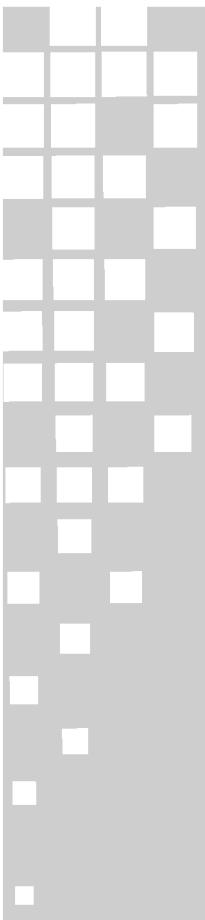
5) A/HRC/22/57, 문단번호 27.

6) A/67/370, 문단번호 38.

것이다. 북한인권 침해와 관련된 NGO 활동가들은 조사위원들의 활동을 통해 얻은 결과 및 권고사항을 각 관련 정부가 정책에 반영하도록 압박해야 한다.

또한 정부와 민간단체들은 조사위원회의 주요 권고사항에 대한 후속 메커니즘을 설립하는 것을 고려해 보아야 한다. 이러한 엄격하고도 정밀한 문서 작업이 향후에도 계속되는 것이 중요하기 때문이다. 북한인권 침해의 광범위한 특성과, 인권 침해가 이루어진 후 몇 년 후에야 인권 전문가에게 알려진다는 사실은 조사위원회 활동 종료 이후에도 새로운 증거를 수집·문서화할 수 있는 후속 체계를 유지할 필요성을 느끼게 해 준다. 특별보고관의 현재 권한이 조사위원회의 임기가 끝난 후에도 문제가 없을 만큼 충분한가? 아니면 유엔은 조사위원회의 활동이 마무리되면 특별보고관이 그 임무를 전달받아 수행할 수 있도록 보다 강력한 권한을 부여해야 하는가?

끝으로 북한인권조사위원회는 지난 세월동안 북한의 인권 피해자 및 탈북자들에게 관심과 지원이 부족했던 점을 시정할 수 있을 것이다. 또한 조사위원회는 북한인권에 대해 논하는 것은 이념적 대립이 아니라, 개인을 학대로부터 보호하는 법적 책임과 더불어 그들의 존엄성 회복, 그리고 인권 유린이라는 범죄를 저지른 자들의 책임을 묻는 일에 관한 것임을 확실히 밝혀야 한다.



# 유엔 조사위원회 운영 사례와 북한인권

Operations of the UN Commission of  
Inquiry and North Korean Human Rights

김수암

Soo-Am Kim

통일연구원

KINU





# Operations of the UN Commission of Inquiry and North Korean Human Rights

## I . Introduction

In March 2013, the Commission of Inquiry on the DPRK was established as a new mechanism of the UN Human Rights Council (UNHRC) as part of a unanimously approved resolution on human rights in North Korea. Since the early 2000s, there have been systematic investigations into large-scale human rights violations, and Commissions of Inquiry dealing with the issues of accountability are being actively established and operated. The Commission of Inquiry on the DPRK established by UNHRC resolution is a reflection of this global trend. In order to gain a greater appreciation for the activities and practical implications of the Commission of Inquiry on the DPRK, we need to take a close look at prior examples of such Commissions established and operated by the UN.

This presentation will seek to summarize the theoretical background



and development process of the COI system as a UN mechanism, in order to better understand the precedent cases of UN Commissions of Inquiry. This presentation will look closely at the legal basis of establishment, mandate, methodology and major results of six precedent Commissions established and operated since the establishment of the International Criminal Court in July 2002: Sudan (Darfur), Syria, Libya, Lebanon, East Timor and Côte d'Ivoire. In addition, as the COI system is still only in an early stage of development, this presentation will examine its results as well as challenges and limitations. On the basis of this analysis on the results and limitations of the COI system, this presentation will seek to illustrate the significance of the establishment of the Commission of Inquiry on the DPRK, and also new policy tasks reflecting the qualitative change in the policy environment for North Korean human rights.

## II. UN Commission of Inquiry Overview

### 1. Existing UN Systems for the Protection of Human Rights

The UN Human Rights Council, the representative system for the protection of human rights around the globe, is a body that supervises human rights performance through the operation of special procedures, complaint procedures and Universal Periodic Review(UPR). Special procedures refer to a UNHRC process in which an individual expert or working group composed of 5 individuals will be established in order

to investigate a particular nation-state or other broader issue, and to issue an advisory opinion based on that investigation. UNHRC complaint procedures are part of a confidential complaint system based on the former '1503 procedure.' These procedures were established for complaints about serious and continuous violations of human rights and basic freedoms to be raised with the UNHRC. Universal Periodic Review, made alongside the UNHRC, is a system in which the UNHRC conducts regular examinations of each of the 193 UN member states and their compliance with international human rights standards, excepting those states that have had cases of human rights abuses presented against them directly.

Furthermore, the six core human rights treaties are another mechanism for the protection of international human rights, based on individual "treaty monitoring bodies" or "treaty-based bodies." Each human rights treaty committee utilizes a number of different monitoring systems in order to monitor the domestic implementation of the human rights provisions contained in those treaties. Each of these 6 treaties authorizes state reporting systems, in which the relevant monitoring body will examine the implementation reports regularly submitted by each signatory state and present 'Concluding Observations or Comments' that highlight concerns and recommendations for the nation in question. These international human rights treaties established the basis for this quasi-judicial reporting system for states and individuals.

Looking closely at the results and limitations of existing UN human rights protection systems, it can be said that they have significantly contributed to the expansion of universal human rights and the improvement of international human rights realities. There have, however,

been a number of limitations. First, as the monitoring bodies themselves have no binding force to their conclusions and recommendations, they are powerless to influence uncooperative nation-states based on the principle of sovereignty. Second, even in the case of special procedures, without the cooperation of the nation-state in question, they are fundamentally limited in their activities (a factor easily seen in the case of North Korea). Third, the UPR system requires the examination of a large amount of information in a short period of time, making it difficult to engage in in-depth debate. Fourth, the international human rights treaties are fundamentally limited in the sense that they are reliant on the voluntary decisions of the involved nation-states themselves, and the permissions granted by these nation-states for the monitoring bodies to operate. Last, because the existing human rights protection systems are essentially based on International Human Rights Law established for the basic purpose of protecting the rights of individuals, they are limited in their capacity as effective response mechanisms for large-scale human rights violations caused by military conflict and other major disturbances.

## **2. The Commission of Inquiry as a new mechanism for the protection of international human rights**

The international community has started to promote the activities of Fact-finding Commissions, one of the traditional methods of solving international conflicts in the investigation of large-scale violations of human rights. Examples of actions performed by the UN to investigate instances of large-scale human rights violations, even to the extent of

international criminal charges, include the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) and the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR). These two precedents represent a major turning point in the capacity of UN Fact-finding Commissions to bring about specific international criminal charges. These precedents do, however, have a number of major differences with contemporary Commissions of Inquiry. First, the Commissions with the mandate to investigate situations in former Yugoslavia and Rwanda were referred to as 'Commission of Experts' rather than Commission of Inquiry. Second, they were established and operated as temporary or special international criminal tribunals rather than as part of a permanent body. The Commissions of Inquiry operating today were adopted with the establishment of the International Criminal Court in the 2000s. Finally, the International Commission of Inquiry in Darfur was introduced following the adoption of a resolution by the Security Council in response to the situation in the Darfur region of the Sudan. Following the reorganization and redevelopment of the UN Commission on Human Rights into the UN Human Rights Council in 2006, the general trend has been for Commissions of Inquiry to be established by the Human Rights Council rather than the Security Council.

These circumstances are a reflection of the increasing interaction between the international humanitarian laws generally pertaining to large-scale human rights violations such as military conflict, with the international human rights laws that generally pertain to individual issues in times of peace. For political reasons, the UN Security Council has generally taken a passive stance towards large-scale human rights abuses that occurred since the end of the Cold War, and so instead the Human

Rights Council, which excludes the right of veto and adopts resolutions according to majority vote, is better equipped to actively establish Commissions of Inquiry into large-scale human rights abuses.

The specific functions of the UNHRC vary somewhat in principle according to the individual affairs in which it is entrusted. While each individual Commission of Inquiry varies in its specific functions, UN Commissions of Inquiry generally operate by investigating the truth of the violation charges, determine whether there has been a violation of international law, and confirm the accountability of the nation or individuals involved. They also play an advisory role recommending further necessary measures.

### **III. UN Commission of Inquiry Operations**

#### **1. Legal Basis of Establishment**

After the establishment of the International Criminal Court through the Rome Statute on the 1<sup>st</sup> of July, 2002, the Commission of Inquiry system related to human rights issues could be established through UN mechanisms on broad legal grounds.

First, Commissions of Inquiry can be established through UN Security Council resolutions. The typical case is that of the Commission of Inquiry established for the Darfur region of the Sudan. A Commission of Inquiry was established in order to find a solution to the Darfur situation by adopting the UN Security Council Resolution 1564 on the 18<sup>th</sup> of September, 2004.

Second, Commissions of Inquiry can be established through UN Human Rights Council resolutions. Today, the general trend has been for Commissions of Inquiry to be established through the UNHRC. Examples include Libya, Syria, Lebanon and Côte d'Ivoire. The UNHRC adopts resolutions either with or without voting. The resolutions to establish Commissions of Inquiry for Syria and Lebanon were adopted through a vote, while the resolutions to establish Commissions of Inquiry for Libya and Côte d'Ivoire were adopted without one.

Third, Commissions of Inquiry can be established via request from the UN Secretary-General to the High Commissioner for Human Rights. The UN Secretary-General made a formal request to the High Commissioner for Human Rights to establish a Commission on the 12<sup>th</sup> of June, 2006. The decision to establish a Commission of Inquiry for East Timor was transmitted to the UN Security Council on the 13<sup>th</sup> of June, 2006, and the Security Council formally expressed a welcoming position towards the establishment of a COI via Resolution 1690 adopted on the 20<sup>th</sup> of June, 2006. In this way, UN Security Council confirms the legitimacy of the Commissions of Inquiry established through this process.

As can be seen above in the East Timor precedent, there have been examples of individual countries requesting the formation of a COI first due to political necessity. On the 8<sup>th</sup> of June, 2006, the East Timorese Foreign Minister sent an official letter to the UN Secretary-General requesting the establishment of an independent Commission of Inquiry to investigate incidents occurred on the 28<sup>th</sup> of April and 23<sup>rd</sup>, 24<sup>th</sup> and 25<sup>th</sup> of May as well as the incidents and issues relating to the crisis in that country. As noted above, the UN Secretary-General made the

decision to establish a Commission of Inquiry in response to this request.

The Commissions of Inquiry established and operating so far have been composed of 3 to 5 members, but most Commissions of Inquiry have 3 members. In addition, the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights contributes to the personnel and budget requirements of Commissions of Inquiry in order to provide professional support for the activities of COI members. With the adoption of the COI system, the relationship with existing UN human rights monitoring bodies varies on a case-by-case basis. As mentioned above, the UN Security Council and Human Rights Council operate a system of special procedures and fact-finding missions for individual countries.

There are no guidelines for how these existing systems should operate alongside the COI system. First, as seen in the cases of Sudan, Libya, Lebanon and East Timor, Commissions of Inquiry can act independently. Second, Commissions of Inquiry can exist alongside existing monitoring bodies. In Syria, there were three systems operating simultaneously: the country-specific Rapporteur, the Fact-Finding Mission, and the Commission of Inquiry. The Fact-finding Mission was established prior to the establishment of the Commission of Inquiry following a request by the HRC to the UN High Commissioner for Human Rights. The Fact-Finding Mission was mandated on a temporary basis following the HRC Resolution S-18/1. Furthermore, in the case of Côte d'Ivoire, the COI system operated alongside an Independent Expert on the situation of human rights in Côte d'Ivoire. The Independent Expert was selected following the adoption of a 2011 resolution by the Human Rights Council, and the Commission of Inquiry was also established with the adoption of another resolution in the same year. In North Korea's case, the

Commission of Inquiry operates alongside special procedures. In some cases a Commission of Inquiry may operate alone, in other cases it may operate alongside other bodies. In the case of North Korea, there have been cases where the same individual has been a member of the COI for the DPRK as well as operating as a Special Rapporteur.

The Commission of Inquiry system is closely linked with the Responsibility to Protect (R2P) theory currently under debate by the international society. The resolution for the establishment of the Commission of Inquiry on Libya particularly cited the R2P theory. After the UN Human Rights Council expressed deep concern over the Libyan situation with Resolution S-15/L, there were strong calls upon the Libyan Government to meet its responsibility to protect its population and to immediately put an end to all human rights violations. The activities of Commissions of Inquiry are closely linked with the international issue of R2P. It is highly significant that the UNHRC quoted the R2P theory in its resolution to establish a Commission of Inquiry for Libya.

The West has taken the lead in the establishment of most Commissions of Inquiry, largely focusing on the poor human rights situation in the Middle East and Africa. On the other hand, the Commission of Inquiry for Lebanon was established in order to examine the serious human rights crisis within Lebanon caused by Israeli military action. While the West had played a key role in the establishment of most other Commissions of Inquiry, due to the particular characteristics of events related to Israel, it was not the West but rather China and Cuba that led the establishment of a Commission of Inquiry through the Human Rights Council.



〈Table III-1〉 Commission of Inquiry Condition of Establishment Comparison

	Determining Body	Voting Form	Number of Commissioners	Special Procedures/ Fact-Finding Missions by Country
Sudan	Security Council	-	5 members	X
Syria	Human Rights Council	Majority Vote	3 members (2 members or 4 members)	Special Rapporteur, Fact-Finding Mission
Libya	Human Rights Council	Without Vote	3 members	X
Lebanon	Human Rights Council	Majority Vote	3 members	X
East Timor	Decision by the UN Secretary-General	-	3 members	X
Côte d'Ivoire	Human Rights Council	Without Vote	3 members	Independent Experts

## 2. Mandate

The Commissions of Inquiry that have been established so far have been formed in response to large-scale human rights violations generally caused by military conflict. Although there are some differences between each COI, their mandates can be largely divided into two fields.

The field of mandate is investigation into fact and environment. In other words, the first mandate is to establish the fact behind allegations of large-scale human rights violations and determine whether legal violations have occurred. Since the COI carries out professional

investigation into human rights violations during military conflict, it is possible to identify whether crimes against humanity or war crimes have been committed.

The second field of mandate is to prepare evidence for criminal charges to be laid by identifying those responsible for human rights violations and infringements, and making recommendations based on this evidence. In the case of the Commission of Inquiry for Lebanon, however, the investigation on the perpetrators of human rights violations was unexpectedly not included in the Commission's mandate.

〈Table III-2〉 Commission of Inquiry Mandate Comparison

Category	Major Mandates
Sudan (Darfur)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigative Report on the Violations of International Humanitarian and Human Rights Laws occurring in the Darfur region.</li> <li>• Verify occurrences of genocide.</li> <li>• Identify perpetrators responsible for genocide.</li> </ul>
Syria violations	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establishment of fact and environment of human rights</li> <li>• Identify those responsible for human rights violations.</li> </ul>
Libya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigation into the truth of all violations of international human rights laws within Lebanon.</li> <li>• Investigation of the fact in violations of international human rights laws and their connection with illegal activities.</li> <li>• Specifying those responsible for illegal activities.</li> </ul>
Lebanon	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigation into systematic attacks and massacre of Lebanese citizens by Israel.</li> <li>• Examination of the conformity of the weapon types used by Israel with international law.</li> <li>• Review of the effects of Israel's attacks on human life, property, major infrastructure and the environment.</li> </ul>

Category	Major Mandates
East Timor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigation into the situation surrounding the incidents occurring on the 28<sup>th</sup> and 29<sup>th</sup> of April and 23<sup>rd</sup>, 24<sup>th</sup> and 25<sup>th</sup> of May, 2006.</li> <li>• Investigation into those responsible for the incidents and collection of evidence for criminal charges.</li> </ul>
Côte d'Ivoire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigation into the alleged human rights violations that followed the Presidential election of the 28<sup>th</sup> of November, 2010.</li> <li>• Investigation into those responsible for the incidents and collection of evidence for criminal charges.</li> </ul>

### 3. Methodology

In order for the investigative activities of Commissions of Inquiry established and operated at the UN level to be successful, it is necessary to secure the cooperation of the target nation. The evaluation criteria related to COI investigations and the cooperation of national governments is presented in the following 'established good practices'.

First, freedom of movement across all national territories.

Second, freedom of access to all locations and facilities, as well as freedom to have face-to-face talks and interviews with central and regional administrators, military authorities, community leaders, NGOs, and other organizations.

Third, guarantees of free access to all government sources including official documentation and physical evidence.

Fourth, the arrangement of appropriate levels of security.

Fifth, the protection of victims and witnesses.

Sixth, the provision of facilities, immunities and privileges necessary for the independent work of the COI.

All resolutions request that the nation in question provides full support

for the Commission of Inquiry's activities. While most Commissions have been able to visit sites in order to pursue investigative activities, the COI for Syria was unable to do so due because of the authorities' denial of access. Therefore the COI conducted indirect investigations into large-scale human rights abuses in Syria based on the testimony of victims and witnesses. In the case of the COI for Lebanon, while the Lebanese government offered full cooperation, the Israeli government refused outright.

The investigative activities of the Commissions of Inquiry are conducted independently and neutrally. There are also a number of key principles established regarding the process of conducting investigations.

First, human rights investigation methodology treats the protection of victims and witnesses as its utmost priority.

Second, the security of collected information and documents must be maintained. Collected information is stored on secure and restricted databases conforming to UN regulations.

There is an issue in terms of the prescribed time for COI investigation and becoming a target of investigation following the occurrence of large-scale human rights violations. For example, in the resolution by the UN Human Rights Council to establish the Commission of Inquiry for Lebanon, it was not clarified which period of hostilities would be the object of inquiry. The COI for Lebanon, in order to conduct its three mandates conferred by the UNHRC listed above, concentrated its investigation largely on the incidents that occurred between the 12<sup>th</sup> of July and the 14<sup>th</sup> of August, 2006.

In contrast, the object period of inquiry in the case of East Timor was precisely delineated. The mandate for the COI for East Timor was

investigation into the situation surrounding the incidents occurred on the 28<sup>th</sup> and 29<sup>th</sup> of April and 23<sup>rd</sup>, 24<sup>th</sup> and 25<sup>th</sup> of May, 2006, as well as determining the causes of the conflict and related issues.

There were also clear limits imposed on the period of investigation in the case of Côte d'Ivoire. In the 10<sup>th</sup> clause of the resolution establishing the COI for Côte d'Ivoire, the investigation was concretely limited to definitive investigation of the human rights violations and infringements that occurred after the Presidential election of the 28<sup>th</sup> of November, 2010.

### <Sudan, Darfur>

The Commission of Inquiry first examined existing reports delineating violations of international humanitarian laws and human rights laws in the country, investigated the authenticity of the reports through Commission investigation, and uncovered new facts. Second, to identify perpetrators they conducted interviews with witnesses, government employees, police, prisoners and high-ranking officials, examined documentation, and visited sites where illegal activities were known to have occurred. Third, they conducted a preliminary assessment to determine if the Sudanese judicial system had the capacity and will to pursue charges against offenders, as well as of various existing international mechanisms.

### <Syria>

The UN Human Rights Council urged the Syrian government to provide full support to the Commission of Inquiry. However, the Syrian

government responded that it would only be able to examine the possibility of cooperation with the Commission after they had reviewed the results of their own independent selected legal commission formed by the government to investigate the incidents that had occurred after March 2011. As the Syrian government refused to permit the UN Commission of Inquiry to enter the country, the Commission conducted its investigation into the violations mostly through interviews with Syrian defectors in neighboring countries or in Geneva. First, they had conducted 1,630 interviews by June 2013 in order to collect direct descriptions that could be used to prove the violations had occurred. Second, they contacted victims and witnesses living inside Syria, reporters based in Syria, and individuals known to be supporting the Syrian government, through ordinary telephone calls as well as video calls (Skype).

Third, while collecting photographs, video recordings, satellite imagery, and medical records, they utilized national and NGO reports, academic analysis, and the reports of UN organizations.

### <Libya>

The Commission of Inquiry for Libya first conducted 400 separate interviews with victims and witnesses of crimes. Second, it examined international organization reports including those of the UN, reports by NGOs and civil organizations both inside and outside Libya, reports from media organizations, and academic texts. Third, the Commission visited Libyan sites where incidents occurred in October and December 2011 and January 2012, and conducted on-site investigations in order to verify damage inflicted by the civil war. Fourth, the Commission

conducted analysis of videos and images, including satellite imagery provided by the United Nations Operational Satellite Application Programme (UNOSAT). Fifth, they examined medical documents of the victims' physical wounds. Sixth, they utilized scientific analysis technology to examine weapons found at the sites. Seventh, the Commission held meetings with diplomats, government officials, NGO workers, expert groups, military experts, doctors, legal experts, scientists and UN officials. Eighth, they invited UN member states and related UN organizations in order to secure information the Commission needed.

### <Lebanon>

The Commission of Inquiry for Lebanon requested the assistance of the Lebanese and Israeli governments in order to conduct their mandates. The Lebanese government cooperated, but the Israeli government refused. First, the Commission met with public figures from the number of fields in Geneva and Lebanon in order to conduct their mandate. Second, the Commission visited sites in Lebanon. The COI for Lebanon visited sites such as South Beirut, Bekka, Baylos and other areas of southern Lebanon in order to collect information such as testimony and evidence from regional governments, local society as well as individuals.

### <East Timor>

The Commission of Inquiry first collected and reviewed information included in various reports and records from other UN organizations as the first stage of its investigation. Second, the Commission visited East Timor twice (4-11 August, 2006 and 4-15 of September, 2006)

to interview the President, Prime Minister, etc. and visited suspected sites of human rights violations.

### <Côte d'Ivoire>

The Commission visited Côte d'Ivoire between the 4<sup>th</sup> and 28<sup>th</sup> of May, 2011 in order to conduct its investigations. First the Commission visited Abidjan as well as the north, west and southern regions of the country in turn, as well as the border region of Liberia in order to investigate the spill-over of Côte d'Ivoire tensions across the border. Second, the Commission met with officials from the Côte d'Ivoire government, as well as politicians, national organs, international organs, and representatives of civil society. Third, the Commission interviewed victims and witnesses that had seen human rights violations committed first-hand, and collected the testimony of the relatives of those killed as well as individuals indirectly affected by the violations. Fourth, the Commission visited locations such as hospitals, medical offices, massacre sites and cemeteries to investigate the human rights violations. The Commission also visited sites where people were arrested such as the Hotel Pergola, as well as the Presidential residences at Korgoho and Odienne. Fifth, the Commission collected various materials including written statements, photographs and recordings.

## **4. Major Investigation Results**

The greatest fundamental difference between the activities of the Special Procedures activities by the Human Rights Council and the Commission of Inquiry activities lies in the issue of legal culpability for individuals.



The investigation reports by Commissions of Inquiry are being linked to criminal charges against perpetrators pursued through the International Criminal Court. In particular, the activities and reports by the Commission of Inquiry on Darfur and related UN resolutions became a series of processes that led to the first referral to the International Criminal Court by the UN Security Council. The COI on Darfur recommended that the Security Council take the case of Darfur to the International Criminal Court, and two months later the passage of UN Security Council Resolution 1593 on the 31<sup>st</sup> of March 2005 saw the referral of the situation to the International Criminal Court. The referral of the Darfur situation to the criminal court led to the request for an arrest warrant for Omar al-Bashir on the 14<sup>th</sup> of July, 2008, and the warrant was issued on the 4<sup>th</sup> of March, 2009. A second arrest warrant was issued in July 2010. The report by the Commission of Inquiry on Darfur was the trigger that led the UN Security Council to take the Darfur case to the ICC. It was an important precedent for responding to international violations of human rights through effective cooperation between UN human rights organizations and the Security Council.

By contrast, the second report issued by the Commission of Inquiry on Libya did not include a recommendation to refer the situation in Libya to the ICC. However, the day after the UNHRC passed a resolution to establish a Commission of Inquiry on Libya on the 25<sup>th</sup> of February, 2011, the UN Security Council decided to refer the Libya situation to the prosecution section of the ICC on the 26<sup>th</sup>. UN Security Council Resolution 1970 welcomes the decision to establish a Commission of Inquiry, and shows indirectly the series of connections between the establishment of the COI on Libya and the referral to the ICC. UN

Security Council Resolution 1970 also mentions the Responsibility to Protect (R2P) of the Libyan authorities, and is the first precedent to show clearly the relationship between the referral of the Libyan situation to the ICC with R2P.

There are issues with the limitations of Commission of Inquiry activities. As seen in the examples above, generally Commissions have been established targeting regions that have experienced military conflict. Therefore the continuation or cessation of military conflict represents a limiting factor to the term of COI activities. In reality, the mandates for the Commissions of Inquiry for Syria and Libya were extended.

### <Sudan>

The Commission of Inquiry first concluded that the treatment of civilians by the Sudanese government including government military forces and the Janjaweed militia constituted crimes against humanity. Second, while it is revealed that some individuals planned and committed per-meditated acts of genocide, the Commission did not claim there was an overall clear intention by the government or the militias to commit genocide. Third, the Commission produced a list of 51 suspects accused of committing violations, including Sudanese government officials, and members of militia and rebel groups. Fourth, the Commission recommended the UN Security Council refer the Darfur situation to the International Criminal Court.

### <Syria>

The Commission reviewed the situation through analysis that combined

international human rights laws with international humanitarian laws starting from the third report. First, the government and the pro-government militia group Shabbiha were charged with crimes against humanity including illegal killing, torture, arbitrary detention and torture, sexual assault, indiscriminate attacks, and the pillaging and destruction of property. Second, a restricted list of the individuals and groups implicated in these human rights violations was submitted to the Office of the UN High Commissioner for Human Rights. The Commission proposed integrated and comprehensive political dialogue in order to end the violence by the Syrian government, opposition parties and anti-government forces, to protect human rights, and to accommodate the legitimate demands of the Syrian people. They said that in order to promote dialogue, communication organizations composed of countries with multiple positions would need to be established. The Commission emphasized that the achievement of reconciliation and the identification of accountability would only be possible through the cooperation of victims and citizens including women and minority groups.

### <Libya>

The Commission of Inquiry for Libya concluded in its second report that the Gaddafi military forces had committed violations of international law including crimes against humanity and war crimes.

The second report delineated these violations in clear details divided into the categories of ① excessive use of force ② unlawful killings, ③ arbitrary detentions and enforced disappearances, ④ torture and other forms of ill-treatment, ⑤ attacks targeting particular communities,

⑥ sexual violence, ⑦ attacks on civilians, civilian objects, protected persons and objects, ⑧ North Atlantic Treaty Organization, ⑨ prohibited weapons, ⑩ mercenaries, ⑪ child soldiers, and ⑫ pillaging. The Commission of Inquiry on Libya's second report did not recommend that the UN Security Council refer the Libyan situation to the ICC. However, as mentioned above, the day after the UNHRC passed a resolution to establish a Commission of Inquiry on Libya on the 25<sup>th</sup> of February, 2011, the UN Security Council resolved to refer the Libya situation to the prosecution section of the ICC on the 26<sup>th</sup>. UN Security Council Resolution 1970 welcomes the decision to establish a Commission of Inquiry, and shows indirectly the series of connections between the establishment of the COI on Libya and the referral to the ICC.

### <Lebanon>

The results of the investigation by the Commission of Inquiry on Lebanon concluded first that the conflict that had erupted between the 12<sup>th</sup> of July and the 14<sup>th</sup> of August 2006 for 33 days had a devastating impact on Lebanon, particularly the southern regions. Second, it concluded that the Israeli defense forces had seriously violated international humanitarian law by disregarding military necessity and proportionality in its use of weapons, and by failing to discriminate between civilian and military targets.

### <East Timor>

The Commission of Inquiry determined the identity of individuals suspected of participation in crimes under investigation. The Commission

recommended that those individuals linked with violations allegedly committed in April and May of 2006 have to be charged under the East Timorese national judicial system. In terms of individual accountability determined for each case, they were determined as being the Comoro Market violence and Raikotu violence on April 28<sup>th</sup>, Gleno violence on May 8<sup>th</sup>, the Fatu Ahi armed conflict on May 23<sup>rd</sup>, the Taci Tolu/Tibar armed conflict and attack on Brigadier General Ruak on May 24<sup>th</sup>, and the shooting deaths of PNTL officers, the arson of the house of Minister of the Interior Lobato, and the incident at Mercado Lama on May 25<sup>th</sup>. The Commission mentioned that responsibility ultimately lay not merely on individuals but also at an organizational level. The violence of April and May 2006 was said to have been a result of the weakness of institutions and policy-makers. They also recommended that additional investigations be conducted on further individuals implicated in crimes, in order for criminal charges to be laid.

### <Côte d'Ivoire>

The report of the Commission of Inquiry delineated the following problems of accountability. First, even though the Côte d'Ivoire government had a responsibility to protect its citizens, it failed to do so. Second, it clarified that there was direct accountability for specific violations. Third, it clarified that the various elements within the Forces de Défense et de Sécurité (FDS) fighting for the Gbagbo government were held accountable for violations. Fourth, it indicated that the Forces Républicaines de Côte d'Ivoire rebel forces fighting for Ouattara had also committed a number of violations. In this way, the Commission

came to the conclusion that substantial evidence existed that would allow for the examination of the criminal responsibility of particular individuals and groups for the series of human rights violations that followed the Côte d'Ivoire Presidential election, which would form the basis for further criminal investigations.

## **5. Challenge and Limitations**

At present, the Commissions of Inquiry are at the stage of becoming newly designated monitoring bodies dedicated to the large-scale human rights violations. There is a need to establish clearer procedures for Commission activities. As noted above, the UNHRC nation-by-nation special procedures, fact-finding missions and Commissions of Inquiry are operating concurrently to perform monitoring activities. There needs to be further development in the roles of these monitoring bodies, and development in their mutual interaction and strengthening. It is apparent that the establishment of the Commission of Inquiry for the DPRK represents an opportunity to deepen the interaction between the international humanitarian law generally applied to large-scale human rights abuses and military conflicts, with the international human rights law generally applied to individual issues in times of peace. There is a need for a stronger legal basis to support the establishment of Commissions of Inquiry even for situations that are not related to military conflict. The growing trend has been for the UN Security Council and the Human Rights Council to play mutually complementary roles in responding to large-scale violations of human rights. It is necessary to look deeply and concretely into the challenges and limitations facing

Commission of Inquiry investigation activities.

First, the main weakness of Commissions of Inquiry is an investigation environment characterized by lack of time, lack of funding, and a lack of personnel.

Second, another weakness is the investigative methodology, in which on-site visits and investigations are only possible with the cooperation of the country under investigation by the Commission for human rights abuses.

Third, even if it is possible to conduct on-site investigations, visiting regions where armed conflict could raise problems of security and administration of investigation activities.

Fourth, as the Commissions have not been conferred with the same authority as judges or prosecutors, there are limitations inherent in the degree and manner of cooperation they receive from relevant governments or rebel groups.

Due to these factors, in general the quality and credibility of the information provided to the Commissions will differ.

#### **IV. The Significance of the Establishment of the Commission of Inquiry for the DPRK and its Tasks**

The Commission of Inquiry for the DPRK, when compared with the precedent Commissions of Inquiry detailed above, can be said to have the following characteristics.

First, the Commission of Inquiry for the DPRK was adopted through

a Resolution by the UNHRC. The resolution that forms the basis of its establishment was passed without a vote.

Second, just as in the case with Libya, there is no set term period for the human rights violations under investigation. The resolution for the establishment of the Commission of Inquiry for the DPRK has the time limit set as only one year, and doesn't mention any time limits imposed on the Commission regarding investigation of past human rights violations.

Third, the period of the Commission of Inquiry mandate is set as one year. That said, considering the fact that the object of investigation is human rights violations occurring in peace-time, the possibility of the Commission's term being extended cannot be ruled out. The prior cases of Syria and Libya also serve as examples of term extension.

Fourth, in comparison with all of the precedent cases detailed above, this can be seen as the first case in which a Commission of Inquiry has been established while there is no military conflict under way.

Fifth, just as most other Commissions, the Commission of Inquiry for the DPRK has been conferred the mandate to establish accountability by determining the fact behind violations of international law including laws on crimes against humanity, and identifying culpable individuals.

Sixth, as can be seen in the precedents of various monitoring bodies of the UNHRC working in unison, the Special Rapporteur and Commission of Inquiry are now able to work together to monitor the North Korean authorities' commitment to their human rights obligations.

The Commission of Inquiry for the DPRK has significance both for the development process of UN Commissions and the improvement of North Korean human rights.



First, the significance in terms of the development of UN Commissions is related to the background behind the establishment of the Commissions. While existing Commissions of Inquiry have generally been established to investigate instances of human rights violations occurring alongside military conflict, the Commission of Inquiry for the DPRK has instead been established to investigate large-scale human rights abuses that have occurred in peace-time in the absence of any military conflict.

The establishment of the Commission of Inquiry for the DPRK provides a precedent case showing that it is perfectly possible to establish a Commission of Inquiry even in the absence of military conflict. It is an opportunity to promote the responsive role of the international community to large-scale violations of human rights. It is likely that the investigation results of the Commission of Inquiry for the DPRK will have a great influence on the establishment of future Commissions of Inquiry by the UNHRC.

Next, the significance in terms of the development of North Korean human rights is apparent in that the establishment of the Commission of Inquiry represents a qualitative change in the work to improve North Korean human rights at a UN level.

First, the mechanisms for improving human rights in North Korea at a UN level have been strengthened through the Commission of Inquiry and the Special Rapporteur. In other words, instead of just monitoring and observation, the inclusion of an investigative role provides the basis for conducting more comprehensive activities for the improvement of North Korean human rights.

Second, the Commission of Inquiry investigative report could raise the awareness of the issue of criminal charges for those responsible for

human rights violations. In the North Korean human rights resolution that established the Commission of Inquiry, the words 'widespread' and 'systematic' were directly expressed in conjunction with crimes against humanity. Another word 'grave' is an expression used in connection with international war crimes. This indicates that the Commission will be tasked to investigate whether instances of human rights violations constitute crimes against humanity, and whether they can recommend criminal prosecution for those responsible for human rights violations in North Korea.

There are two major areas of consideration for policy-making in connection with the establishment of the Commission of Inquiry.

The activities of the Commission of Inquiry must be used to strengthen work to improve North Korean human rights. First, the establishment of the Commission of Inquiry must be taken as an opportunity by the South Korean society to develop concrete policies and an active role in improving the development of North Korean human rights. In order to achieve the 'Joyful Unification' which unites all Korean people expressed as an administrative task by the Park Geun-hye government, the South Korean role is of utmost importance. South Korean society needs to take this as an opportunity to play a leading role in the improvement of North Korean human rights.

Second, the policy infrastructure for North Korean human rights needs to be strengthened in order to support the activities of the Commission of Inquiry and to effectively implement policies for North Korean human rights improvement. In particular, there needs to be a system created at the government level to coordinate the overall North Korean human rights policy.

Third, all political parties must pursue open-minded talks in order to secure the passage of the North Korean Human Rights Act in order to push forward North Korean human rights policy in a steady manner, and to strengthen the capacity to improve North Korean human rights.

South Korea needs to provide active support in order for the Commission of Inquiry to deduct meaningful results from its investigative activities.

First, South Korea needs to support the activities of the Commission of Inquiry, so that it may overcome various weaknesses such as the limitations of time and budget, lack of personnel, methodological weaknesses and limits to the access of information. In particular, as the resistance and non-cooperation by the North Korean government make on-site investigation extremely difficult, there needs to be a system developed at the government level to support the investigative activities of the Commission of Inquiry. Based around a task force team, this system must provide support through compiling information and documentation related to North Korean human rights held by government ministries and the Ministry of Unification. There also needs to be greater cooperation with civil organizations in order to divide roles between government and civil organizations.

Second, as seen in the precedents of Syria and Lebanon, the mandate of the Commission of Inquiry for the DPRK could be extended. As seen in Syria, where the mandate of the Commission of Inquiry was extended several times, it will not be easy for the North Korea fact-finding commission to determine the veracity of human rights violations claims all at once. As it is likely that the North Korean authorities will maintain their uncooperative stance and investigation will have to proceed

indirectly, it is likely that additional time will be needed. Given the possibility of such a time extension, there need to be measures on how to further assist the activities of the Commission of Inquiry.

Third, the government must take the creation of the Commission of Inquiry as an opportunity to strengthen the system of investigating the reality of North Korean human rights in a comprehensive manner.

The North Korean Human Rights Act initiated by the Saenuri party contains provisions for the establishment of a North Korean Human Rights Record Archive, but before passing this Act the government must first strengthen its role in North Korean human rights investigation.

As the Korea Institution for National Unification (KINU) has made researches on North Korean human rights through in-depth interviews with North Korean defectors, strengthening the KINU investigation system can be considered. In particular, the system by which data on the human rights situation in North Korea can be amassed and analyzed from the perspective of determining accountability and the truth of North Korean human rights violations must be strengthened.



# 유엔 조사위원회 운영 사례와 북한인권

## I. 문제제기

2013년도 3월 유엔 인권이사회에서 새로운 메커니즘으로서 북한인권 조사위원회(Commission of Inquiry: COI)를 설립한다는 내용이 포함된 북한인권결의안이 표결 없이 무투표로 채택되었다.

2000년대 들어 유엔 차원에서는 대규모 인권유린 행위에 대해 체계적으로 조사활동을 전개하고 책임성 문제를 다루는 조사위원회 제도를 적극적으로 도입하여 운영하고 있다. 유엔 인권이사회 결의안에 따라 설치되어 활동하고 있는 북한인권조사위원회는 이러한 국제사회의 흐름 속에서 성사된 것이다. 따라서 북한인권조사위원회의 활동과 실천적 함의를 살펴보기 위해서는 유엔 차원에서 설치되어 활동했던 조사위원회의 사례를 면밀하게 검토할 필요가 있다.

이번 발표에서는 유엔 인권메커니즘으로서 조사위원회라는 제도가 도입되는 이론적 배경과 발전과정을 개괄하고 유엔 차원에서 구성되어 활동했던 조사위원회에 대한 사례를 설명하고자 한다. 특히 본 발표에서는 2002년 7월 국제형사재판소가 설립된 이후에 구성되어 운영되었던 수단 다르푸르, 시리아, 리비아, 레바논, 동티모르, 코트디부아르 등

6개국 사례를 중심으로 조사위원회 설립근거, 임무(mandate), 조사방법, 주요 결과 등을 살펴보고자 한다. 또한 조사위원회는 아직 도입 초기 단계에 있으므로 조사위원회의 성과와 함께 도전과 한계도 검토하고자 한다. 이러한 조사위원회 활동의 성과와 한계에 대한 분석을 바탕으로 북한인권조사위원회 설립의 의의, 북한인권 정책환경의 질적 변화에 따른 정책과제를 제시하고자 한다.

## II. 유엔 조사위원회 개관

### 1. 기존의 국제인권보호 장치

대표적인 국제인권보호장치인 유엔 인권이사회(Human Rights Council: HRC)는 인권이행감독 장치로서 특별절차(special procedures), 진정절차(complaint procedure), 보편적 정례인권검토(Universal Periodic Review: UPR) 등을 운영하고 있다. 유엔 인권이사회는 국가별 혹은 주제별 특별절차는 개인 전문가나 통상 5인으로 구성되는 실무그룹(working group)의 구성을 통해 관련 사례나 주제를 조사하고 이를 토대로 권고의견을 내는 절차를 말한다. 그리고 '1503 절차'에 뿌리를 둔 비공개 고발제도인 유엔 인권이사회는 진정절차는 모든 인권 및 기본적 자유에 대한 중대하고 지속적인 위반 행위에 대해 인권이사회에 고발할 수 있도록 설치되어 있는 절차이다. 또한 유엔 인권이사회는 설립과 함께 새로 도입된 제도인 UPR은 인권위반 주장이 제기된 특정한 국가가 아닌 유엔의 193개 모든 회원국을 대상으로 유엔 인권이사회가 정기적으로 각국의 인권 의무 준수 상황을 점검하는 장치이다.

또 다른 국제인권 보호메커니즘으로 6대 핵심인권조약은 각각의 이행감독위원회 내지 조약감시기구를 두고 있다. 각 인권조약위원회(Committee)

는 다양한 이행감독장치를 두고 이를 통해 당사국의 조약이행상황을 감독한다. 6대 핵심인권조약은 모두 국가정기보고제도를 채택하고 있는데, 이는 당사국이 정기적으로 제출하는 이행보고서를 검토한 후 해당 위원회가 동 당사국과 관련되는 우려와 권고사항을 담은 최종견해(Concluding Observations or Comments)를 발표하는 제도를 말한다. 준수법적 성격을 지닌 국가간통보제도 및 개인통보제도도 여러 국제인권 조약에 규정되어 있다.

기존의 유엔 인권보호장치의 성과와 한계를 살펴보면 먼저 성과로서 보편적인 인권기준의 확립 및 실제 국제인권 개선에 있어서도 상당한 기여를 하였다. 반면 한계로서 첫째, 기존의 이행감독장치들은 구속력 없는 결론과 권고로만 이루어져 있으므로 주권의 원칙을 들어 비협조적인 국가들과 관련된 사안에 있어서는 무기력하였다. 둘째, 특별절차의 경우에도 북한의 사례에서 보듯이 해당국가가 협조하지 않을 경우 활동에 본질적으로 제약을 받을 수밖에 없다. 셋째, UPR의 경우 너무 짧은 시간 동안 광범위한 내용을 검토하기 때문에 심도 있는 논의가 진행되기 어렵다. 넷째, 국제인권조약의 경우도 국가들의 자유의사에 의해 당사국 여부가 결정되고, 당사국인 경우에도 상당수의 이행감독장치들이 선택적으로 국가들의 자유의사에 의해 수락되므로 근본적으로 한계가 있다. 다섯째, 기존의 인권보호제도가 기본적으로 개별적 인간의 인권보호를 목적으로 성립된 국제인권법(International Human Rights Law: IHRL)에 기반을 두고 있기 때문에 무력충돌 등을 통해 발생하는 대량인권 침해 사태에 대한 효과적인 대응수단으로서는 한계가 있는 것이다.

## 2. 새로운 국제인권보호장치로서의 조사위원회

전통적 국제분쟁해결방법 중 하나였던 사실 조사는 최근 대량인권 침해 사태와 관련된 국제사회의 조사활동에 활발하게 활용되기 시작하였



다. 대량인권 침해 사태를 조사하기 위한 유엔 내 조사위원회 활동, 그중에서도 구체적인 국제형사처벌로까지 이어진 사례로 유엔 안전보장이사회(이하 안보리) 결의에 따라 설립된 구 유고슬라비아 국제형사재판소(International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia: ICTY), 르완다 국제형사재판소(International Criminal Tribunal for Rwanda: ICTR)를 들 수 있다. 이 두 사례는 구체적으로 형사처벌을 위한 조사활동을 수행했다는 점에서 유엔 내 사실 조사 활동에 있어 전환점이 되었다는 평가를 받는다. 다만 현재의 조사위원회와 차이를 보이고 있는데, 첫째, 구 유고슬라비아와 르완다 사태를 조사했던 위원회의 명칭은 현재의 COI와 달리 '전문가위원회(Commission of Experts)'였다. 둘째, 상설적 형태가 아니라 임시 내지 특별 국제형사재판소로 설립되어 운영되었다.

2000년대 들어 국제형사재판소가 설립되면서 현재의 조사위원회가 도입되어 운영되고 있다. 우선 2004년 수단의 다르푸르 사태에서 보듯이 안전보장이사회의 결의안에 따라 국제조사위원회(International Commission of Inquiry on Darfur)가 도입되었다.

유엔 인권위원회가 인권이사회로 발전적으로 개편된 2006년 이후에는 안보리보다는 인권이사회에 의해 유엔 조사위원회가 설립되는 것이 일반적인 추세이다. 이러한 현상은 첫째, 무력충돌과 같은 대량인권 침해 사태에 주로 적용되는 국제인도법과 주로 평시에 개별적 사안에 적용되는 국제인권법 간의 점증하는 상호작용을 반영한 결과이다. 둘째, 탈냉전 이후 발생하고 있는 대규모 인권 침해에 대해 정치적 이유 때문에 소극적으로 대응하는 안보리를 대신하여 거부권 행사가 배제되고 다수결로 결의안을 채택하는 유엔 인권이사회가 그 대안으로 대량 인권 침해 사태에 대한 조사위원회를 활발하게 설립하게 된 것이다.

유엔 조사위원회의 구체적 기능은 원칙적으로 각각 부여받은 위임사항에 따라 다소간 차이가 있다. 개별 조사위원회별 기능의 차이가 있지만

통상 유엔 조사위원회 관련 침해 사실관계를 규명하고, 국제법 위반 여부를 판별하며, 관련국 및 개인의 책임성을 확인하고 추가적 필요조치에 대해 권고 역할을 수행하고 있다.

### III. 유엔 조사위원회 운영 사례

#### 1. 설립 근거

2002년 7월 1일 로마규정에 의해 국제형사재판소가 설립된 이후 유엔 메커니즘을 통해 설립된 인권 관련 조사위원회는 다양한 근거에 의해 설립되고 있다.

첫째, 유엔 안보리의 결의를 통해 조사위원회가 설립되고 있다. 수단 다르푸르의 조사위원회가 대표적 사례이다. 2004년 9월 18일 안보리는 결의안 1564호를 통해 다르푸르 사태 해결을 위한 조사위원회 설립을 결정하였다.

둘째, 유엔 인권이사회 결의를 통해 조사위원회가 설립되고 있다. 현재 대부분의 조사위원회는 인권이사회 결의를 통해 설립되는 것이 추세로 되고 있다. 리비아, 시리아, 레바논, 코트디부아르 조사위원회가 대표적 사례이다. 인권이사회는 표결 혹은 무투표로 결의안을 채택하고 있는데, 시리아와 레바논은 투표로, 리비아와 코트디부아르는 무투표로 각각 조사위원회를 설립하는 결의안이 채택되었다.

셋째, 유엔 사무총장이 유엔 인권최고대표로 하여금 조사위원회를 구성하도록 요구하여 설립되는 경우이다. 유엔 사무총장은 2006년 6월 12일 유엔 인권최고대표에게 위원회 설립을 요청하였다. 동티모르 조사위원회를 설립한다는 사무총장의 결정이 2006년 6월 13일 안보리에 전달되었고, 안보리는 6월 20일 결의안 1690호(2006년)를 통해 조사

위원회 설립에 대해 공식적으로 환영의사를 표명하였다. 이와 같이 유엔 안보리가 이러한 과정을 통하여 설립되는 조사위원회의 정당성을 추인하고 있다.

위에서 언급한 동티모르 사례에서 보듯이 특정 국가가 자신들의 정치적 필요에 의해 유엔에 조사위원회 구성을 먼저 요청하는 사례도 있다. 2006년 6월 8일 동티모르 외교장관은 유엔 사무총장에게 서면으로 2006년 4월 28일 및 29일, 5월 23일, 24일 및 25일에 발생한 사건과 위기상황과 연관된 사건 및 사안을 검토하기 위한 독립조사위원회를 구성하여 줄 것을 요청하였다. 이러한 요청에 대해 위에서 보듯이 유엔 사무총장이 조사위원회를 설립하기로 결정하였다.

현재까지 설립되어 운영된 조사위원회는 3~5명의 조사위원으로 구성되는데, 3명의 조사위원으로 구성되는 것이 일반적이다. 그리고 유엔인권최고대표사무소에서 조사위원회 조사위원들의 조사활동을 전문적으로 뒷받침하기 위해 인력과 예산을 지원하고 있다.

조사위원회 제도가 도입되면서 기존의 유엔 인권이행감독장치와의 관계는 사례마다 다르게 나타나고 있다. 앞에서 언급하였듯이 유엔 안보리와 인권이사회는 국가별 특별절차, 진상조사단 제도를 운영하고 있다. 이러한 기존 제도와 조사위원회 제도를 어떻게 관계를 설정할 것인지 운영하는 가이드라인은 존재하지 않는다. 첫째, 수단, 리비아, 레바논, 동티모르의 사례에서 보듯이 조사위원회 단독적으로 운영되는 경우이다. 둘째, 조사위원회와 기존의 이행감독제도가 병행적으로 존립하는 경우이다. 시리아의 경우는 국가별 특별인권보고관, 진상조사단, 조사위원회 세 가지 제도 모두 운영된 사례이다. 시리아 진상조사단은 조사위원회 설치에 앞서 유엔 인권이사회가 유엔 인권최고대표에게 진상조사단 파견을 요청한 결의에 따라 설치되었다. 또한 2011년 인권이사회 결의안 S-18/1에 따라 한시적으로 임명되었다. 그리고 코트디부아르의 경우 코트디부아르 인권독립전문가(Independent Expert on the Sit-

uation of Human Rights in Côte d'Ivoire)와 조사위원회 제도가 병행하여 활동하였다. 코트디부아르 인권독립전문가는 2011년 인권이사회 결의에 따라 임명되었고 조사위원회도 2011년 인권이사회 결의에 따라 설립되었다. 북한의 경우도 국가별 특별절차와 조사위원회가 병행하여 존립하고 있다. 이와 같이 조사위원회가 설치되는 경우 독자적으로 운영되기도 하고 병행적으로 존립되기도 한다. 특히 북한인권 조사위원회의 경우 국가별 특별보고관이 조사위원회 위원을 겸임하는 선례가 되고 있다.

조사위원회는 최근 국제사회에서 활발하게 논의되고 있는 보호책임이론과 연결되고 있다. 특히 리비아 조사위원회의 설치 결의안이 보호책임이론을 원용하고 있다. 유엔 인권이사회는 결의안 S-15/1에서 리비아 사태에 대한 깊은 우려를 표명한 후, 가장 먼저 리비아 정부 당국에게 거주민을 보호해야 할 책임을 충족시킬 것을 환기시켰다(Strongly calls upon the Libyan Government to meet its responsibility to protect its population, to immediately put an end to all human rights violations). 이와 같이 조사위원회 활동과 관련하여 국제사회의 보호책임 문제가 연관되고 있다. 유엔 인권이사회의 리비아 조사위원회의 설치 결의가 보호책임 이론을 원용하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

대부분의 조사위원회는 인권이 열악한 중동이나 아프리카 국가를 대상으로 설립되면서 서방이 설립을 주도하였다. 반면 레바논의 경우 이스라엘의 군사작전에 의해 야기된 레바논 내 심각한 인권상황을 조사하기 위해 구성되었다. 다른 조사위원회는 서방이 조사위원회 설립을 주도하였으나, 이스라엘이 관여된 사건의 특수성 때문에 서방 세계가 아닌 중국, 쿠바 등이 인권이사회에서 조사위원회 설립을 주도하였다.

〈표 III-1〉 조사위원회 설치 현황 비교

	결의기관	투표 형태	조사위원	국가별 특별절차/ 진상조사단
수단	안전보장이사회	-	5명	X
시리아	인권이사회	다수결	3명 (2명 혹은 4명)	특별보고관, 진상조사단
리비아	인권이사회	무투표	3명	X
레바논	인권이사회	다수결	3명	X
동티모르	유엔 사무총장의 결정	-	3명	X
코트디부아르	인권이사회	무투표	3명	독립전문가

## 2. 임무(mandate)

현재까지 설립된 조사위원회는 통상 무력충돌로 발생한 대규모 인권 침해 사례에 대응하기 위해 설립되었다. 조사위원회별로 편차가 있기는 하지만 조사위원회는 크게 2가지 차원으로 임무를 대별할 수 있을 것이다.

첫째, 인권 침해와 유린에 대한 사실과 환경을 규명하는 것이다. 즉, 대규모 인권 침해에 대한 사실관계를 규명하고 침해 범죄 여부를 판별하는 것이 1차적인 임무이다. 그리고 통상 무력충돌 지역의 인권 침해에 대한 전문적 조사라는 점에서 ‘반인도범죄’와 ‘전쟁범죄’의 2가지 범죄 차원에서 범죄 침해 여부를 판명하고 있다.

둘째, 형사처벌의 근거를 마련한다는 점에서 인권 침해와 유린에 책임이 있는 가해자를 규명하고 권고를 제시한다는 것이다. 그런데 레바논 조사위원회의 경우 예외적으로 책임자 처벌을 위한 가해자 규명은 조사위원회의 임무로 부여되어 있지 않다.

〈표 III-2〉 조사위원회 임무 비교

구분	주요 임무
수단 다르푸르	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다르푸르에서의 국제인권법과 국제인도법 위반에 관한 보고서 조사</li> <li>• 집단살해 행위 발생 여부 판단</li> <li>• 집단살해 행위를 자행한 가해자 판별</li> </ul>
시리아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인권 침해 사실과 정황의 규명</li> <li>• 인권 침해 책임자 규명</li> </ul>
리비아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 리비아 내에서의 모든 국제인권법 침해 사실 조사</li> <li>• 국제인권법 침해사실과 범죄행위의 사실관계 및 상황 규명</li> <li>• 후자와 관련한 책임자 특정</li> </ul>
레바논	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이스라엘에 의한 레바논 시민에 대한 조직적 조준과 살해 조사</li> <li>• 이스라엘에 의해 사용된 무기의 유형과 국제법 부합 검토</li> <li>• 인간의 생명, 재산, 주요 인프라와 환경에 대한 이스라엘 공격의 영향 평가</li> </ul>
동티모르	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2006년 4월 28~29일, 5월 23~25일에 발생한 사건 현황 및 실태 조사</li> <li>• 사건의 책임자 규명 및 처벌 근거 마련</li> </ul>
코트 디부아르	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010년 11월 28일 대통령 선거 이후 벌어진 인권 침해에 관한 사실과 정황 조사</li> <li>• 가해자 규명 및 처벌 근거 마련</li> </ul>

### 3. 조사방법(methodology)

유엔 차원에서 설립되어 활동하는 조사위원회의 조사활동이 성과를 거두기 위해서는 해당 국가의 협조가 필수적이다. 유엔 차원의 조사위원회 활동과 관련하여 정부의 협조에 대한 평가 기준으로 다음과 같은 사항이 확립된 훌륭한 관행(established good practices)으로 제시되고 있다.

첫째, 영토 전역에 대한 이동의 자유이다.

둘째, 모든 장소와 시설에 대한 자유로운 접근과 중앙 및 지방관리, 군 당국자, 공동체 지도자, 비정부기구, 다른 기구를 면담하고 인터뷰할

자유이다.

셋째, 문건과 신체적 증거를 포함한 모든 정보 원천에 대한 자유로운 접근의 보장이다.

넷째, 적절한 보안의 주선이다.

다섯째, 피해자와 목격자의 보호이다.

여섯째, 조사위원회의 독립적 활동을 위해 필요한 특권, 비처벌(im-munities), 시설의 제공이다.

모든 결의안에서 해당국가로 하여금 조사위원회 활동에 전적으로 협력할 것을 요청하고 있다. 대부분의 조사위원회는 현장을 방문하여 조사활동을 전개할 수 있었으나 시리아의 경우 시리아 당국이 접근을 거부함에 따라 현장 조사를 실시하지 못하였다. 이로 인해 시리아 내 대규모 인권 침해에 대해 피해자와 목격자 증언 등을 통하여 간접조사를 실시하였다. 그리고 레바논 조사위원회의 경우 레바논 정부는 전적으로 협조한 반면 이스라엘은 전적으로 거부하였다.

조사위원회의 조사활동은 독립적이고 중립적으로 행해지고 있다. 그리고 조사활동 전개 과정에서 몇 가지 주요 원칙이 정립되고 있다.

첫째, 피해자 및 목격자의 보호가 인권조사방법론에서 가장 중요하게 취급된다.

둘째, 수집된 정보와 자료에 대한 보안이다. 수집된 정보는 대외비로 유엔 규칙에 의해 안전한 데이터베이스 형태로 관리되고 있다.

조사위원회의 조사활동과 관련하여 대규모 인권 침해가 발생하게 되어 조사대상이 되는 시기 규정의 문제가 있다. 예를 들어 유엔 인권이사회의 레바논 조사위원회 설치 결의안에는 어느 기간의 적대행위에 대해서는 조사를 할 것인지에 대해 명시하지 않고 있다. 레바논 조사위원회는 인권이사회로부터 부여받은 위의 세 가지 임무를 수행하기 위해 특히 2006년 7월 12일부터 8월 14일 사이의 33일간 발생한 사건을 중심으로 조사하였다. 반면 동티모르의 경우 조사대상 시기가 구체적으로 명시되었다.

동티모르 조사위원회의 임무는 2006년 4월 28일, 29일, 5월 23일, 24일, 25일에 발생한 사건의 현황 및 실태 조사, 갈등의 원인이 된 사안 및 관련 사건들을 파악하는 것이었다. 또한 코트디부아르의 경우에도 구체적 조사대상 기한이 규정되어 있다. 코트디부아르 조사위원회 설치를 명시한 결의안 10항에서 2010년 11월 28일의 대통령 선거 이후 코트디부아르에서 벌어진 인권 유린 및 위반 사례의 구체적 사실과 상황을 조사하도록 구체적으로 조사대상 기한을 명시하고 있다.

### <수단 다르푸르>

조사위원회는 첫째, 국제인권법 및 국제인도법 위반을 기술하고 있는 기존의 보고서를 검토하고, 위원회 자체 조사를 통해 보고서들의 진위여부를 조사하고, 새로운 사실을 파악하였다. 둘째, 가해자 판별을 위해 증인, 공무원, 경찰관, 수감자, 고위관료 등을 인터뷰하고, 자료를 검토하고, 범죄가 자행되었다고 알려진 장소를 방문하였다. 셋째, 수단의 사법정의체계가 가해자를 기소할 수 있고, 그런 의지가 있는지와 현존하는 다양한 국제메커니즘에 대해 사전검토(preliminary assessment)를 실시하였다.

### <시리아>

유엔 인권이사회는 시리아 정부가 조사위원회에 전적으로 협력하여 줄 것을 촉구하였는데, 시리아 정부는 2011년 3월 이후 발생한 사건관련 모든 사례를 조사하기 위해 독립특별법률위원회를 자체적으로 구성하였고 활동결과를 평가한 이후 유엔 조사위원회와 협력 가능성을 검토할 것이라고 통보하였다. 그러나 시리아 정부가 유엔 조사위원회의 입국을 허용하지 않았기 때문에, 조사위원회는 주로 인근 국가들 혹은 제네바에서 시리아 탈출자들을 면접하여 침해실태를 조사하였다. 첫째, 침해사건



들을 입증할 수 있는 직접적인 설명들을 수집하기 위해 2013년 6월까지 총 1,630건의 인터뷰를 실시하였다. 둘째, 추가적으로 시리아 내에 있는 피해자, 목격자, 시리아를 취재한 기자, 시리아 정부를 지원한 것으로 알려진 개인 등을 영상통화(스카이프) 및 일반전화로 접촉하였다. 셋째, 사진, 영상녹화물, 위성사진, 의료기록 등을 수집하였으며, 국가 및 비정부차원의 보고서, 학술적인 분석, 유엔기구 보고서를 활용하였다.

### <리비아>

리비아 조사위원회는 첫째, 범죄 피해자, 목격자 등 400명과 개별 인터뷰를 하였다. 둘째, 유엔을 포함한 국제기구의 보고서, 리비아 내 그리고 국제적인 비정부기구 및 민간단체들의 보고서, 방송 매체들의 보고서, 학술논문들을 검토하였다. 셋째, 2011년 10월과 12월 그리고 2012년 1월에 사건이 발생한 리비아 현장을 방문하였고 내전으로 인해 입은 피해를 파악하기 위해 현지조사를 하였다. 넷째, 유엔이 운영하는 위성운용프로그램(United Nations Operational Satellite Application Programme: UNOSAT)이 제공하는 위성사진 등 비디오 및 사진 분석도 동원되었다. 다섯째, 범죄 피해자가 입은 손상에 관한 의학 보고서를 검토하였다. 여섯째, 현장에서 발견된 무기에 대한 과학적 분석기법이 동원되었다. 일곱째, 외교업무 종사자, 정부관리, 비정부기구 종사자, 전문가 집단, 군사전문가, 의사, 법률전문가, 과학자, 유엔 관리와 회합을 가졌다. 여덟째, 조사위원회가 필요로 하는 정보를 얻기 위해 유엔 회원국과 유엔의 관련 기관을 초대하였다.

### <레바논>

레바논 조사위원회는 임무수행을 위해 레바논 정부와 이스라엘 정부에게 협조를 요청하였다. 레바논 정부는 협조하였으나 이스라엘 정부는

거부하였다. 첫째, 레바논 조사위원회는 임무수행을 위해 제네바와 레바논에서 다양한 분야의 인사들과 모임을 가졌다. 둘째, 레바논 현장을 방문하였다. 레바논 조사위원회는 지방정부, 지역사회 및 개인으로부터 직접 증언과 증거, 기타 정보를 수집하기 위해 남 베이루트(South Beirut), 비카(Bekka) 계곡, 베이로스(Baylos), 특히 레바논 남부 지역을 방문하였다.

### <동티모르>

조사위원회는 첫째, 1단계로 다른 조사기구들에 의한 다양한 보고서 및 기록들에 포함된 정보를 수집하고 평가하였다. 둘째, 조사위원들은 2차례(2006년 8월 4~11일, 2006년 9월 4~15일)에 걸쳐 동티모르를 방문하여 대통령, 국무총리 등과 면담하고 범죄행위가 자행된 것으로 추정되는 장소들을 방문하였다.

### <코트디부아르>

조사위원회는 2011년 5월 4일부터 28일까지 코트디부아르를 방문하여 조사활동을 전개하였다. 첫째, 조사위원들은 아비장(Abidjan) 외에 코트디부아르 북부, 서부, 남부지역을 각각 방문하였고, 코트디부아르 사태로 촉발된 국경지대 상황을 조사하기 위해 라이베리아(Liberia)를 방문하였다. 둘째, 조사위원들은 코트디부아르 정부 관계자들을 면담하였고, 정치인, 국가기관, 국제기구, 시민사회 관계자들을 만났다. 셋째, 피해자들과 인권 침해 상황을 직접 목격한 목격자들을 면담하였고, 희생자의 친척이나 간접경험자들의 증언도 수집하였다. 넷째, 병원, 진료소, 학살이 발생한 곳, 공동묘지 등 인권위반 실태를 파악할 수 있는 장소도 방문하였다. 그리고 조사위원들은 호텔 파고라(Pergola) 등 사람들이 체포되었던 장소와 코르고고(Korgoho)와 오디엔느(Odienne)

에 있는 대통령의 별장 또한 방문하였다. 다섯째, 조사위원회는 자필진술서, 사진, 영상기록 등 다양한 자료를 수집하였다.

#### 4. 주요 조사 결과

인권이사회의 특별절차상 활동과 조사위원회 활동의 가장 큰 본질적인 차이점은 개인의 형사책임과의 관련성 여부이다. 조사위원회의 조사결과는 일부 국제형사재판소를 통한 가해자에 대한 형사 처벌과 연계되고 있다. 특히 다르푸르 조사위원회의 활동, 결과 보고서, 관련된 유엔 안보리 결의 등 일련의 과정은 유엔 안보리 최초의 국제형사재판소 회부라는 분명한 결과를 낳았다. 다르푸르 조사위원회는 유엔 안보리가 다르푸르 사태를 국제형사재판소에 회부할 것을 권고했으며, 약 두 달 후인 2005년 3월 31일 안보리가 결의안 1593호를 채택함으로써 다르푸르 사건은 국제형사재판소에 회부되었다. 국제형사재판소로 회부된 다르푸르 사태는 이후 2008년 7월 14일 국제형사재판소의 오마르 알-바시르에 대한 체포영장 청구 및 2009년 3월 4일 체포영장 발부로 이어졌다. 또한 2010년 7월에는 두 번째 체포영장이 발부되었다. 이상에서 보듯이 다르푸르 조사위원회 보고서의 권고사항이 유엔 안보리로 하여금 다르푸르 사태를 국제형사재판소에 회부하도록 결의하게 만든 시발점이었다. 이러한 결과는 유엔의 인권기구와 안보리가 효율적 협조를 통해 심각한 국제인권유린 상황에 대처하는 주요한 선례를 남겼다고 평가할 수 있다.

반면 리비아 조사위원회가 제출한 2차 보고서에는 유엔 안보리에 리비아 사태를 국제형사재판소에 회부하도록 권고하는 내용은 명시되어 있지 않다. 그렇지만 유엔 안보리는 유엔 인권이사회가 리비아 조사위원회 설치를 결의한 2011년 2월 25일 다음 날인 2011년 2월 26일 리비아 사태를 국제형사재판소 소추관에게 회부하기로 결의하였다. 유엔 안보리 결의안 1970호는 조사위원회 설치 결정을 환영한다고 밝히고 있는데

이는 리비아 조사위원회 설치와 국제형사재판소 회부가 일련의 관련이 있음을 간접적으로 보여주고 있다. 또한 유엔 안보리 결의안 1970호는 리비아 당국의 보호책임을 언급하고 있는데 이는 리비아 사태의 국제형사 재판소 회부가 보호책임과 관련되어 있음을 명시적으로 보여주는 첫 사례이다.

조사위원회의 조사활동 기한의 문제도 있다. 앞에서 살펴본 사례와 관련하여 통상 무력분쟁이 발생한 지역을 대상으로 조사위원회가 설립되어 활동하고 있다. 따라서 무력분쟁의 지속 여부는 조사위원회의 활동기 한과 연관될 수 있다. 실제로 시리아와 리비아는 조사위원회의 임무가 연장되었다.

### <수단>

조사위원회는 첫째, 수단 정부군과 잔자위드 민병대를 통한 수단 정부의 민간인 대우가 반인도범죄에 해당한다고 결론지었다. 둘째, 일부 개인이 집단살해 의도를 가지고 이를 자행했음을 밝히고는 있지만 수단 정부 혹은 잔자위드가 명백한 집단살해 의도를 가지고 있다고 주장하지는 않았다. 셋째, 수단 정부 관료, 민병대원, 반란군 구성원 등 범죄에 대한 가해자로 분류할 수 있는 51명의 용의자 리스트를 작성하였다. 넷째, 유엔 안보리가 다르푸르 사태를 국제형사재판소에 회부할 것을 권고하였다.

### <시리아>

조사위원회는 3차보고서부터 국제인권법과 병행하여 국제인도법 차원에서 실태를 평가하였다. 첫째, 정부군과 친위 민병대 샤비하(Shabbiha)는 불법 살해, 고문, 자의적 체포 및 구금, 성폭력, 비차별적 공격, 재산의 약탈 및 파괴 등 반인도범죄를 자행하였다. 둘째, 반인도범죄의 책임자로 규명된 개인 및 집단에 대한 비밀목록을 유엔인권최고대표사무소에 제출

하였다.

조사위원회는 시리아 정부, 야당, 반정부 활동가들이 폭력을 종식하고, 인권 존중, 시리아 국민들의 정당한 요구 수용 등을 실현할 수 있도록 통합적이고 포괄적인 정치 대화를 제안하였다. 다양한 입장을 가지고 있는 국가들로 구성된 연락 집단들이 이러한 대화로 발전시키기 위한 과정을 시도하기 위해 설립될 필요가 있다는 것이다. 조사위원회는 화해(reconciliation)와 책임성(accountability) 규명은 여성 및 소수 집단을 포함한 주민, 피해자 등과의 객관적인 협의를 통해서 가능하다는 점을 강조하였다.

### <리비아>

리비아 조사위원회는 2차 보고서에서 카다피 군대가 국제범죄, 특히 반인도범죄와 전쟁범죄를 위반했다고 결론지었다. 2차 보고서는 반인도범죄 및 전쟁범죄 위반에 대하여 ① 과도한 무력의 사용, ② 불법적인 살인, ③ 자의적 구금 및 강제실종, ④ 고문 및 기타 형태의 부당한 대우, ⑤ 특정 부족 공격행위, ⑥ 성폭력, ⑦ 민간인, 민간물자, 피보호자 및 피보호 물자에 대한 공격, ⑧ 북대서양조약기구, ⑨ 금지무기, ⑩ 용병, ⑪ 소년병, ⑫ 약탈로 구분하여 상세하게 기술하고 있다. 그런데 리비아 조사위원회가 제출한 2차 보고서에는 유엔 안보리에 리비아 사태를 국제형사재판소에 회부하도록 권고하는 내용은 명시되어 있지 않다. 그렇지만 앞에서 언급하였듯이 유엔 안보리는 유엔 인권이사회가 리비아 조사위원회 설치를 결의한 2011년 2월 25일 다음날인 2011년 2월 26일 리비아 사태를 국제형사재판소 소추관에게 회부하기로 결의하였다. 이와 관련하여 유엔 안보리 결의안 1970호는 조사위원회 설치 결정을 환영한다고 밝히고 있는데 이는 리비아 조사위원회 설치와 국제형사재판소 회부가 일련의 관련이 있음을 보여주고 있다.

### <레바논>

레바논 조사위원회는 조사결과 첫째, 2006년 7월 12일부터 8월 14일까지의 33일간 발생한 분쟁이 레바논, 특히 남부 레바논 지역에 치명적인 영향(devastating impact)을 주었다고 결론지었다. 둘째, 이스라엘 방위군의 무기 사용이 군사적 필요성과 비례성을 위반하고 민간 목표물과 군사 목표물의 구별에 실패함으로써 국제인도법을 심각하게 침해하였다고 결론지었다.

### <동티모르>

조사위원회는 특정 개인이 사실 조사범위에 해당하는 범죄에 개입되었다는 주장들이 입증된 것으로 파악된다. 따라서 조사위원회는 2006년 4월과 5월에 발생한 범죄사건에 연루된 개인들은 동티모르 국내형사법에 의해 처벌되어야 한다고 권고하였다. 개별 사건에 대한 개인의 책임소재를 규명한 경우는 4월 28일 코모로(Comoro) 시장 폭력, 4월 28일 라이코투(RaiKotu) 폭력, 5월 8일 글레노(Gleno) 폭력, 5월 23일 파투 아히(Fatu Ahi) 무장 충돌, 5월 24일 타시 툴루/티바(Taci Tolu/Tibar) 무장 충돌, 5월 24일 루아크(Ruak) 장군 공관 공격, 5월 25일 PNTL 요원 총기발사, 5월 25일 다 실바(da Silva) 가정집 방화, 5월 25일 메르카도 라마(Mercado Lama) 사건의 경우다. 조사위원회는 특정 개인뿐만 아니라, 기관 차원의 책임에 대해서도 언급하였다. 2006년 4월 및 5월에 발생한 사건들이 특정기관 및 정책결정자들의 역량 미흡에 기인한다는 점이다. 그리고 다수의 개인이 관여된 사건들에 대해서는 추가 조사가 필요하며, 이를 통해서 책임자를 규명하여 처벌해야 한다고 권고하였다.

### <코트디부아르>

조사위원회는 결과보고서에서 다음과 같이 책임성 문제를 기술하고 있다. 첫째, 코트디부아르 정부의 책임과 관련하여 코트디부아르 정부가 국민을 보호할 책임이 있음에도 불구하고, 국민을 보호할 수 없었다. 둘째, 특정 위반사태에 대해서는 직접적 책임이 있음을 명시하였다. 셋째, 그마그보 대통령 측 정부군(Forces de Défense et de Sécurité: FDS)의 다양한 세력에 대해 책임을 명시하였다. 넷째, 와타라 전 총리 측 코트디부아르 자유해방군(Forces Républicaines de Côte d'Ivoire: FRCI) 또한 인권위반에 가담했음을 지적하였다. 이와 같이 코트디부아르 선거 이후 발생한 일련의 인권 침해 사태에 대해 특정한 개인 혹은 집단의 형사책임(criminal responsibility)을 고려할 수 있는 상당한 근거가 존재한다고 결론지음으로써 향후 법적 조사를 위한 기반을 마련하였다.

## 5. 도전 및 한계

현재 조사위원회는 대규모 인권 침해에 대한 이행감독장치로 새롭게 정립되는 단계에 있다. 따라서 조사위원회 활동에 대한 보다 명료한 절차들이 정립될 필요가 있다. 위에서 살펴보았듯이 인권이사회의 국가별 특별절차, 진상조사단, 조사위원회가 병존하면서 이행감독장치가 작동되고 있다. 이러한 각각의 이행감독 장치의 역할과 상호관계, 상호 강화 등을 보다 발전시켜나가야 할 것이다.

북한인권조사위원회 설립을 계기로 통상 무력충돌과 대량 인권 침해 사태에 주로 적용되는 국제인도법과 주로 평시에 개별적 사안에 적용되는 국제인권법 간의 점증하는 상호작용이 고려된 것으로 보인다. 무력충돌과 전혀 상관없는 상황에 대해서도 조사위원회의 설립이 가능해졌다는 점에서 이러한 부분을 보다 뒷받침할 수 있는 근거가 제시될 필요가

있을 것이다.

대량 인권 침해 사태 대응에 대한 유엔 안보리와 인권이사회 간의 상호보완적 역할이 증대되는 추세에 있다. 그렇지만 안보리와 인권이사회 간의 보다 세밀한 역할 분담 등 아직 풀어야 할 숙제도 많이 남아 있는 것이 사실이다.

보다 구체적으로 조사위원회 활동과 관련된 도전과 한계를 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 무엇보다도 조사위원회 활동은 시간의 제약, 예산의 한계, 인력의 부족과 같은 ‘조사환경’의 제약을 갖고 있다.

둘째, 대규모 인권 침해 대상국이 조사위원회의 조사에 협조하지 않을 경우 현장접근과 현장조사가 어려운 ‘조사방법’의 제약을 갖고 있다.

셋째, 설사 현장방문이 가능하다고 하더라도 무력분쟁이 진행되고 있는 지역의 경우 조사활동의 안전과 행정 등의 문제가 야기될 수 있다.

넷째, 조사위원회는 판사나 검사와 같은 권한을 부여받지 못하기 때문에 해당 정부 혹은 반군 세력의 협력 방식과 정도에 따라 제약을 받을 수밖에 없는 상황이다. 이로 인해 일반적으로 조사위원회에 제공되는 정보의 질과 신뢰성이 달랐다.

#### IV. 북한인권조사위원회 설립의 의의 및 과제

북한조사위원회를 이상의 사례에서 살펴본 조사위원회와 대비하여 성격을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 북한인권조사위원회는 유엔 인권이사회 결의를 통해 채택되었다. 그리고 설립근거가 되는 결의안은 무투표로 채택되었다.

둘째, 조사 대상이 되는 인권 침해의 기한 설정에서도 리비아와 마찬가지로 기한이 설정되어 있지 않다. 북한인권조사위원회 설치 결의안에는 활동기간을 1년으로 한다는 규정만 있을 뿐 과거 어느 시점까지의 인권



침해 사실을 조사할 수 있는지는 언급하지 않고 있다.

셋째, 조사위원회의 활동기한은 1년으로 설정되어 있다. 다만, 평시의 대규모 인권 침해를 조사대상으로 하고 있다는 점에서 시리아나 리비아의 선례에 비추어 볼 때 조사위원회의 임기가 연장될 가능성도 배제할 수 없다.

넷째, 위의 모든 사례와 달리 설립배경이라는 측면에서 볼 때 무력충돌이 진행되고 있지 않음에도 불구하고 조사위원회가 설립된 최초의 사례라고 할 수 있다.

다섯째, 대부분의 조사위원회와 마찬가지로 반인도범죄 등 국제범죄 성립 여부와 가해자 규명 등 책임성 차원에서 접근하도록 임무를 부여받고 있다.

여섯째, 인권이사회의 다양한 이행감독장치들이 병행하여 운영되었던 선례에서 볼 수 있듯이 북한인권특별보고관과 조사위원회가 병행하여 북한 당국의 인권의무 이행상황을 감독할 수 있게 되었다.

북한인권조사위원회는 유엔의 조사위원회 발전과정과 북한인권 개선이라는 2가지 차원에서 의의를 찾을 수 있다. 먼저 유엔 조사위원회 발전과 관련된 의의이다. 유엔 조사위원회 발전과정에서 북한인권 조사위원회에서 주목해야 할 부분은 설립배경이다. 기존의 조사위원회가 무력충돌이 수반된 대량 인권 침해 사태를 대상으로 하여 설립된 반면 북한인권 조사위원회의 경우 특별히 무력충돌이 발생하지도 않은 평시의 대규모 인권 침해를 대상으로 하였다라는 점이다. 이와 같이 이번 북한인권 조사위원회의 설립은 무력충돌과 전혀 상관없는 상황에 대해서도 조사위원회의 설립이 충분히 가능하다는 선례를 남겼다. 따라서 인권이사회의 대규모 인권 침해 행위에 대한 대응역할이 확대되는 계기가 되었다. 조사위원회의 새로운 선례로서 북한인권조사위원회 조사결과에 따라 향후 유엔 인권이사회조사위원회 설치에 영향을 미치는 주요한 사례로 기능할 것으로 전망된다.

다음으로 북한인권 개선활동 차원에서의 의의이다. 조사위원회 설립을 계기로 유엔 차원의 북한인권 개선활동이 질적으로 변화하게 된다는 점이다.

첫째, 북한인권특별보고관과 함께 조사위원회를 통한 유엔 차원의 북한인권 개선메커니즘이 강화되었다. 즉, 모니터링 및 감시뿐만 아니라 조사역할이 추가됨으로써 보다 포괄적으로 북한인권 개선활동이 전개될 수 있는 기제가 구축되었다.

둘째, 조사위원회의 사실조사 결과에 따라 인권유린 책임자에 대한 처벌 문제가 대두될 수도 있다. 조사위원회 설립을 규정하고 있는 북한인권결의안에 명시된 ‘광범위한(widespread)’과 ‘체계적인(systematic)’이란 단어는 반인도범죄와 직접적으로 관련된 표현이다. 또한 ‘중대한(grave)’이란 표현은 또 다른 대표적 국제범죄인 전쟁범죄와 관련된 문구이다. 이러한 점에서 보듯이 조사위원회는 인권 침해 사례들이 반인도범죄에 해당되는지, 북한인권 침해에 대한 책임자 규명과 관련자 처벌을 권고할 수 있는지에 대해 전문적으로 조사하게 될 것이다.

조사위원회 설립과 관련하여 2가지 차원에서 정책적 고려사항을 검토할 수 있을 것이다.

먼저 조사위원회 활동을 계기로 북한인권 개선활동을 강화해나가야 한다. 첫째, 조사위원회 설립을 계기로 우리 사회는 북한인권 상황을 실질적으로 개선할 수 있는 적극적인 역할과 구체적 전략을 수립할 수 있어야 한다. 박근혜 정부가 국정과제로서 제시하고 있는 한민족 구성원 모두가 ‘행복한 통일’을 지향하기 위해서는 우리의 역할이 무엇보다도 중요하다. 북한인권 상황을 개선하는데 우리 사회의 주도적 역할을 분명하게 정립하는 계기로 삼아야 할 것이다.

둘째, 조사위원회 활동을 효과적으로 지원하고 북한인권 개선정책을 효율적으로 추진하기 위해 북한인권 정책인프라를 강화해야 한다. 특히 정부차원에서 북한인권 정책을 총괄적으로 조정할 수 있는 시스템을

구축할 필요가 있다.

셋째, 대북인권정책을 안정적으로 추진하고 북한인권 개선을 위한 역량을 강화하기 위해 북한인권법이 제정될 수 있도록 여야가 열린 마음으로 협상에 나서야 한다.

다음으로 조사위원회의 조사활동이 유의미한 결과를 도출할 수 있도록 우리가 적극적으로 지원할 수 있어야 한다.

첫째, 시간의 제약, 예산의 한계, 인력의 부족, 조사방법의 제약, 정보 접근의 한계 등 제약을 안고 있는 조사위원회의 활동을 적극적으로 지원해야 한다. 특히 북한의 반발과 비협조로 인해 현장방문 조사가 어려운 상황에서 정부차원에서 조사위원회 조사활동을 효율적으로 지원할 수 있는 지원시스템을 구축해야 한다. 특히 태스크 포스팀을 중심으로 정부 부처와 통일연구원이 소장하고 있는 북한인권 정보 및 자료를 종합하고 지원할 수 있어야 한다. 또한 정부와 민간의 역할분담 및 조율이라는 관점에서 민관협력도 모색되어야 할 것이다.

둘째, 시리아나 리비아의 사례에서 보듯이 북한인권조사위원회도 임기가 연장될 가능성도 있다. 조사위원회의 임무가 여러 번에 걸쳐 연장된 시리아의 사례에서 보듯이 북한인권사실조사위원회도 1회적으로 총체적인 사실관계를 규명하기는 쉽지 않을 것이다. 특히 북한 당국이 비협조적 자세로 일관할 것이 분명한 상황에서 간접적인 방식을 통해 조사해야 하므로 추가적인 시간이 필요할 것으로 예상된다. 이러한 임기 연장 가능성을 고려하여 조사위원회 활동을 지원할 수 있는 대안을 마련해야 할 것이다.

셋째, 조사위원회 구성을 계기로 정부차원에서 종합적으로 북한인권 실태를 조사할 수 있는 시스템을 강화해야 한다. 새누리당에서 제출한 북한인권법에 북한인권기록보존소 설치를 포함하고 있으나 북한인권법 제정 이전 북한인권 실태 조사를 위한 정부의 역할을 강화해야 한다. 이와 관련하여 통일연구원에서 북한이탈주민에 대한 심층면접을 통해

북한인권 실태를 조사하고 있는 바, 통일연구원 조사시스템을 강화하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 특히 앞으로 북한인권 사실관계 입증과 책임자 규명 등 국제인도법적 견지에서 북한인권 실태를 체계적으로 조사·추적할 수 있는 시스템을 보다 체계화하고 강화해나가야 할 것이다.





# 북한과 유엔 조사위원회

## North Korea and the UN Commission of Inquiry

로베르타 코헨

Roberta Cohen

브루킹스 연구소 비상임 연구위원, 미 북한인권위원회 공동의장

Non-Resident Senior Fellow, The Brookings Institution,  
Co-Chair, Committee for Human Rights in North Korea



## North Korea and the UN Commission of Inquiry \*

The establishment by the United Nations of a commission of inquiry (COI) into North Korea's "systematic, widespread and grave violations of human rights,"<sup>1)</sup> reflects long overdue recognition that a human rights 'emergency' exists in North Korea. Commissions of inquiry at the United Nations have mainly been directed at situations like Syria, Darfur or Libya where conflicts, atrocities and destruction are clearly visible and in the headlines. Adding North Korea to the list suggests a new look at what a human rights crisis might be. In contrast to other situations, North Korea has always managed to hide its crimes. Most prison camps are in remote mountain areas, access to the country is barred to human rights groups, and rigid internal controls make it impossible for anyone who does manage to visit to talk with North Koreans about human rights. Indeed, the lack of access and the UN's inability to form an

---

\* This paper expands upon the article, "North Korea Faces Heightened Human Rights Scrutiny," by Roberta Cohen, published in *38 North*, 21 March 2013.

1) See UN Human Rights Council, Resolution on Situation of human rights in the DPRK, UN Doc. A/HRC/22/L.19, adopted 21 March 2013.



“independent diagnosis” of the situation long contributed to the reluctance of its senior officials to speak out strongly about North Korea.<sup>2)</sup> Even the State Department’s human rights report for 2012, published in 2013, contained the caveat that no one can “assess fully human rights conditions or confirm reported abuses” in North Korea.<sup>3)</sup>

The creation of a commission also reflects a new international willingness to move beyond mere censure in addressing North Korea’s human rights violations. For almost a decade, the UN General Assembly and Human Rights Council have adopted annual resolutions expressing “very serious concern” at North Korea’s systematic, widespread and grave violations. Now, the international community is viewing North Korea’s violations as possible crimes against humanity for which North Korean leaders could be held accountable. The Council resolution calls on the COI to investigate, for a period of a year, the human rights violations perpetrated by North Korea, with a view to ensuring “full accountability, in particular where these violations may amount to crimes against humanity.” Even before the resolution was adopted, Navi Pillay, the UN High Commissioner for Human Rights, publicly declared for the first time that North Korea’s “rampant” violations “may amount to crimes against humanity.”<sup>4)</sup> And in his report to the Human Rights Council

---

2) See Roberta Cohen, “The UN High Commissioner for Human Rights and North Korea,” in Felice D. Gaer and Christen L. Broecker (eds.), *United Nations High Commissioner for Human Rights: Conscience for the World* (Netherlands: Martinus Nijhof Publishers, 2013).

3) Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices: DPRK*, “Endnote: Note on Sourcing,” at <<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanright/sreport/#wrapper>>.

4) “Pillay urges more attention to human rights abuses in North Korea, calls for international inquiry,” News Release, Office of the High Commissioner for

in 2013, the UN Special Rapporteur on human rights in North Korea, Marzuki Darusman, identified nine specific areas where North Korea might be committing crimes against humanity. These include food policies leading to starvation; prison camps; arbitrary detention; the use of torture and inhuman treatment; enforced disappearances and abductions; executions and extensive use of the death penalty; policies of discrimination; and violations of freedom of expression and of free movement.<sup>5)</sup>

According to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC), crimes against humanity are among the most serious human rights violations.<sup>6)</sup> To rise to that level, acts such as murder, enslavement, unlawful imprisonment, torture, deprivation of access to food and medicine, sexual violence and enforced disappearance have to be perpetrated as part of “a widespread or systematic attack” against the civilian population.<sup>7)</sup>

Since 2006, non-governmental organizations and experts have argued that many of North Korea’s human rights violations constitute crimes against humanity.<sup>8)</sup> Now for the first time, senior UN officials and many

---

Human Rights, 14 January 2013 [henceforth Pillay Statement 2013], at <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Media.aspx?IsMediaPage=true&LangID=E>>.

5) UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the DPRK, Marzuki Darusman, UN Doc. A/HRC/22/57, 1 February 2013, paras. 6, 25, 31.

6) Crimes against humanity constitute one of the four core international crimes, the other three being genocide, war crimes, and the crime of aggression. See Rome Statute of the International Criminal Court, at <[http://en.wikipedia.org/wiki/Crimes\\_against\\_humanity#International\\_Criminal\\_Court](http://en.wikipedia.org/wiki/Crimes_against_humanity#International_Criminal_Court)>.

7) *Ibid.*

8) See Vaclav Havel, Kjell Magne Bondevik, and Elie Wiesel, Failure to Protect:

governments also are beginning to view North Korea's violations as possible international crimes.

## Reasons for the changed landscape

### Testimony of survivors

One reason for the international community's change in attitude was the testimony of prison camp survivors. Of the 25,000 North Koreans who made their way to South Korea over the past decade, hundreds were former prisoners who came forward to tell their stories. When published and disseminated in the West, their experiences created a stir. One of the first accounts was *The Aquariums of Pyongyang* by Kang Chol-hwan and Pierre Rigoulot, which described former prisoner Kang's 10 year experience in a camp.<sup>9)</sup> Published in France in 2000, it is credited with having influenced the French government to press the UN Commission on Human Rights (predecessor to the Human Rights Council) to adopt its first resolution in 2003 on human rights in North Korea.<sup>10)</sup> The following year, after President Bush read *Aquariums* and met with Kang, the US gave its strong support to the appointment of

---

A Call for the UN Security Council to Act in North Korea, (U.S. Committee for Human Rights in North Korea and DLA PIPER, 2006), pp. ii, 11; and David Hawk, *The Hidden Gulag*, second edition (Washington: Committee for Human Rights in North Korea, 2012), pp. vii, 154~167, 173~174.

9) Kang Chol-hwan and Pierre Rigoulot, *The Aquariums of Pyongyang: Ten Years in the North Korean Gulag* (The Perseus Press, 2000) in French, later translated into English (Basic Books, 2005).

10) See Cohen, "The UN High Commissioner for Human Rights and North Korea."

a UN special rapporteur on human rights in North Korea.<sup>11)</sup>

The book, *Escape from Camp 14* by *Washington Post* reporter Blaine Harden and published in 2012 has sold hundreds of thousands of copies and been translated into 24 languages. The book describes the experiences of Shin Dong-hyuk, a former prisoner who was born in the camps and spent his first 23 years incarcerated before his escape. He and Kim Hye-sook were the first North Korean survivors High Commissioner Pillay met with, and she was reported to be visibly moved. Not long thereafter she issued a statement recounting the “harrowing” details she had heard from the two survivors and came to the conclusion that the violations perpetrated in the camps could amount to crimes against humanity.<sup>12)</sup>

The testimony of former prison camp survivors also became the basis for influential studies of the prison labor camp system. Human rights specialist David Hawk wrote the first in-depth study in 2003, *Hidden Gulag*, published by the Washington-based Committee for Human Rights in North Korea.<sup>13)</sup> Updated in 2012, *Hidden Gulag* second edition, a 229 page report, presented the biographies, photos and testimonies of 60 former prisoners and prison guards. Particularly instructive was that these accumulated accounts began to *corroborate* one another, giving them a ‘factual’ basis even though there was no direct access to the country or its prisons. The testimonies were then reinforced by satellite photographs from Google Earth, with site identification by the former prisoners, making them far more difficult to dismiss. Additional accounts

---

11) *Ibid.*

12) Pillay Statement 2013.

13) See David Hawk, *Hidden Gulag* (Washington: Committee for Human Rights in North Korea, 2003).

from other organizations further solidified these findings.<sup>14)</sup> As a result, North Korea's denial of the camps and dismissal of victims' accounts as the "unfounded" falsehoods of defectors seeking to betray their country increasingly failed to persuade.

### **Patience wears thin**

Another reason for the change in attitude was the international community's growing frustration with having to tolerate North Korea's failure to cooperate with the UN in the human rights area. For ten years successive High Commissioners for Human Rights had tried to establish a dialogue with the North Korean government and develop technical cooperation agreements - an arrangement the Office had with more than 50 governments. Secretary-General Ban Ki Moon even instructed his Special Envoy to Pyongyang in 2010 to urge North Korea to cooperate with the High Commissioner.<sup>15)</sup> But each year, North Korea failed to participate in a dialogue. By 2013, High Commissioner Pillay announced, "I don't think the world should stand by and see this kind of situation, which is not improving at all."<sup>16)</sup> "For years now," she said, "the Government of DPRK has persistently refused to cooperate

---

14) See for example KINU White Papers; the annual White Papers on North Korean Human Rights of the Database Center for North Korean Human Rights; and the Reports on political prisoners' camps of the National Human Rights Commission of Korea. See also the reports of Amnesty International and Human Rights Watch.

15) UN General Assembly, Report of the Secretary-General: Situation of human rights in the DPRK, UN Doc. A/65/391, 24 September 2010, paras. 2, 5, 46, 86.

16) Tom Miles, "North Korea slams U.N. 'plot' to investigate the human rights record," *Reuters*, 11 March 2013.

with successive Special Rapporteurs...or with my Office.”<sup>17)</sup> She waited, she said until after Kim Jong-un took over from his father in 2011, but when no reforms were forthcoming, she decided to take a “firmer step” and supported a commission of inquiry.<sup>18)</sup>

UN General Assembly resolutions similarly expressed “serious concern” over North Korea’s failure to cooperate with the High Commissioner, the Special Rapporteur and the UN’s Universal Periodic Review of North Korea.<sup>19)</sup> At the Periodic Review in 2010, a process undertaken with all states at the UN and with which North Korea initially said it would cooperate, the DPRK failed to identify even one recommendation it would carry out of 167 made by governments to improve the human rights situation in the country.<sup>20)</sup> It can be said that the UN had reached a tipping point with North Korea.

When the UN General Assembly first adopted a resolution on North Korea’s human rights situation in 2005, 88 states voted for the resolution. By 2012, the 193-member General Assembly adopted the resolution without a vote, that is, by consensus (with a minority of governments like China, Cuba, and Venezuela disassociating themselves from the text *after* the vote). Similarly, the 47-member Human Rights Council began in 2012 to adopt its annual resolutions on North Korea by consensus, and in 2013, created the commission of inquiry without a vote. Although North Korea has claimed that the commission of inquiry is part of a

---

17) Pillay Statement 2013.

18) Pillay Statement 2013.

19) See UN General Assembly Resolution A/C.3/67/L.50, 9 November 2012.

20) See UN Press Release, “Human Rights Council adopts outcomes of Universal Periodic Review on Bhutan, Dominica and DPRK,” 18 March 2010.

“political plot” of “hostile forces,”<sup>21)</sup> governments from all parts of the world joined the initial sponsors, Japan and the European Union, in censoring North Korea and seeking to bring it to account.

It is also noteworthy that those in the forefront of the UN system in support of the COI are not Westerners. High Commissioner Pillay, the senior most UN official to publicly call for the COI, is a South African of Indian origin. And Marzuki Darusman, the Special Rapporteur, who issued the report which served as the foundation for this call, was the former Attorney General of Indonesia. He built on the work of a law professor from Thailand, Vitit Muntarbhorn, who was his predecessor and first raised the possibility of crimes against humanity.<sup>22)</sup> In 2013, Darusman told the Human Rights Council that “the violations in the DPRK have reached a critical mass,” and that “many, if not all, of the nine patterns of violation, identified in my present report, may amount to crimes against humanity.”<sup>23)</sup> Although North Korea calls the material on which the report is based “faked,”<sup>24)</sup> the report issued by Darusman is well documented, lawyerly, and based on considerable research, as could be seen from the annexes to the text.

---

21) See “N.K. blasts U.N. human rights resolution against it as ‘political,’” *Yonhap News*, 22 March 2013.

22) UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the DPRK, Vitit Muntarbhorn, UN Doc. A/HRC/13/47, 17 February 2010, para. 58.

23) See UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the DPRK, Marzuki Darusman, UN Doc. A/HRC/22/57, 1 February 2013; and “U.N. monitor accuses N.K. of crimes against humanity,” *The Korea Herald*, 12 March 2013.

24) See Miles, “North Korea slams U.N. ‘plot;’” and Jennifer M. Freedman, “North Korean Rights Abuses May Be Crimes Against Humanity,” *Bloomberg News*, 12 March 2013.

Other parts of the UN human rights system have joined in to express support for the commission of inquiry. UN independent experts on torture, arbitrary detention, disappearances, and extrajudicial executions, drawn from countries like Argentina, Senegal and South Africa issued a joint statement together with Darusman endorsing an international inquiry.<sup>25)</sup> They too had received little or no cooperation from North Korea in carrying out their work.

The International Coalition to Stop Crimes Against Humanity in North Korea (ICNK), a grouping of more than 40 NGOs,<sup>26)</sup> has played a leading role in demanding to hold North Korea accountable. Formed in 2011, it has lobbied governments, published opeds, and worked the corridors at the UN to press for the creation of the COI.<sup>27)</sup> Although NGOs can be competitive and even undercut each other's work, the more than 40 groups which have banded together have shown remarkable unity and effectiveness. ICNK includes the major international human rights NGOs (e.g. Human Rights Watch, Federation Internationale des Droits de l'Homme, Amnesty International) as well as many groups from a variety of countries in Asia, Europe and the Americas. The Coalition is now heavily invested in the success of the commission's work.

---

25) UN Office of the High Commissioner for Human Rights, "UN experts call for an international inquiry into North Korea human rights abuses," News Release, 27 February 2013.

26) See ICNK <[http://www.stopnkcimes.org/about\\_01.php](http://www.stopnkcimes.org/about_01.php)>, Introduction.

27) See UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the DPRK, Marzuki Darusman, UN Doc. A/HRC/22/57, 1 February 2013, para. 28.



## North Korea's Opposition to the Commission of Inquiry

That North Korea would refuse to cooperate with the commission was expected but it nonetheless undercuts the commission's ability to have direct access to the country.<sup>28)</sup>

Commission chair Justice Michael Kirby has nonetheless left the door open: "I certainly want to try to engage with North Korea so that we can get the best and most reliable material and report that to the United Nations."<sup>29)</sup>

The North Korean authorities have also tried to make it difficult for defectors to provide information to the commission. Its agents have been known to harass those who have reached the South, sometimes by designating them enemies of the state, hacking into their computers or punishing the family members, friends and colleagues they left behind. North Koreans who come out are haunted by what has happened or may happen to those with whom they were close. Both Shin and Kang have enlisted the help of the UN Working Group on Arbitrary Detention to find out what has happened to their father and sister, respectively.

North Korea further has sought to stem the flow of its citizens illegally leaving so as to reduce their giving out information damaging to the

---

28) See "N.K. blasts U.N. human rights resolution against it as 'political,'" *Yonhap News*, 22 March 2013.

29) See *BBC News Asia*, "UN names North Korea human rights investigators," 7 May 2013.

country. Over the past year and a half, the North Korean authorities have issued shoot to kill orders, increased border patrols, and expanded barbed wire fences to stop people from leaving. North Korea's detention centers are filled with people trying to exit without permission or who have been forcibly turned back from China. This year, North Korean security agents even went into Laos to arrange for the forced return of a group of young North Koreans headed for the South.<sup>30)</sup> Thus far, as a result, there has been more than a 40 percent reduction in the number of Northerners reaching the South -- from 2737 in 2011 to 1,509 in 2012.<sup>31)</sup> Yet in the first half of 2013, 717 managed to reach South Korea,<sup>32)</sup> and presumably will wield the most powerful weapon they have against the regime - information.

## Challenges and Opportunities Facing the COI

A three person team headed by Justice Kirby and assisted by nine researchers, will be holding hearings, conducting interviews and compiling information in order to put together a well-documented report and findings for presentation to the Human Rights Council in March 2014. The team (composed of Kirby, Marzuki Darusman and Sonja Biserko)<sup>33)</sup> will present its preliminary findings orally to the UN General

---

30) See Jung-yoon Choi, "Laos assailed for sending young defectors back to North Korea," *LATimes*, 2 June 2013.

31) Sang-hun Choe, "Fleeing North Korea Is Becoming Harder," *New York Times*, 5 January 2013.

32) Jong Ik Cho, "Defector Numbers Show Slight Rise," *The Daily NK*, 22 July 2013.

Assembly and Council this fall.

But proving crimes against humanity will not always be easy to achieve. When it comes to the penal labor camps, or to forced abductions, there should be sufficient information readily available to make a case for crimes against humanity.<sup>34)</sup> Similarly, when it comes to sexual violence with “the intent of affecting the ethnic composition” of a population, there are doubtless enough witnesses available to verify the forced abortions performed on those North Korean women impregnated in China and returned to North Korea. But when it comes to other violations, a great deal of time and effort will be needed to put together the information required to reach the conclusion of crimes against humanity. The crime of “extermination,” for example, in the Rome Statute of the ICC speaks of the “intentional infliction of conditions of life, *inter alia* the deprivation of access to food and medicine, calculated to bring about the destruction of part of a population [emphasis added].” Proving that North Korea’s policies and actions are aimed to bring about the destruction of a part of the population will require immersion in the *songbun* system of social classification which discriminates at birth against

---

33) The team is composed of Michael Kirby, Chair, a former justice of the High Court of Australia; Marzuki Darusman, UN Special Rapporteur on human rights in North Korea and former Attorney General of Indonesia; and Sonja Biserko, a former diplomat and founder and president of the Helsinki Committee for Human Rights in Serbia.

34) See for example Hawk, *Hidden Gulag*, 2012, and *Taken! North Korea’s Criminal Abduction of Citizens of Other Countries*, Committee for Human Rights in North Korea, 2011. See also the reports of Amnesty International, FIDH and Human Rights Watch as well as the annual White Papers on North Korean Human Rights of the Database Center for North Korean Human Rights, the Reports on political prisoners’ camps of the National Human Rights Commission of Korea, and the reports of the Korea Institute for National Unification (KINU).

certain disfavored classes in the population.<sup>35)</sup> The regime's lower distribution of food and medicines to the 'wavering' class, the 'hostile class,' not to speak of those in penal labor camps, as well as in certain regions of the country (e.g., the northeast)<sup>36)</sup> will need to be carefully documented. As pointed out by David Hawk, "There is much less jurisprudence and scholarly literature on policy-induced or policy driven famine as a crime against humanity compared with violations such as extrajudicial and summary executions, or rape as an instrument of repression."<sup>37)</sup> KINU researchers have also pointed out that, "The cause of starvation in North Korea cannot only be attributed to the public distribution system, but also natural disasters and the failures of the centrally controlled economy." Whether those dying from starvation can only therefore be considered the result of serious human rights issues is "open to debate."<sup>38)</sup> Similarly, the COI will have to compile evidence to demonstrate that violations of freedom of expression and policies of discrimination reach the level of a systematic attack against the population.

Information will need to be gleaned from the survivors of the North Korean regime, from witnesses, perpetrators, NGOs and from UN rapporteurs and experts. Although governments are not formally asked

---

35) See Robert Collins, *Marked for Life: Songbun, North Korea's Social Classification System*, Committee for Human Rights in North Korea, 2012, pp. 1~5, 65~71.

36) *Ibid.*

37) David Hawk, "A United Nations Commission of Inquiry for North Korea," *38 North*, 1 April 2013.

38) Oknam Yi and David Sungjae Hong, "Start Thinking Now About Transitional Justice in a Post-Transition North Korea," PacNet #51, Center for Strategic and International Studies, 11 July 2013.

to provide information, they should be encouraged to cooperate with the commission as well, albeit on a confidential basis, to provide such information as satellite images that might be more precise than what is currently available to NGOs.

The resolution setting up the COI specifically calls upon UN specialized agencies to cooperate. However, it is not likely that organizations like UNICEF, the UN Development Program, the World Food Program and the World Health Organization, which need to maintain access to North Korea for humanitarian aid, will provide information about human rights violations. The Director General of the WHO in 2010, presumably seeking to strengthen access and cooperation, went so far as to praise North Korea's numbers of health care personnel and universal free health coverage as "something which most other developing countries would envy."<sup>39)</sup> This notwithstanding that reports of the UN Special Rapporteur on human rights in North Korea, the reports of the UN Secretary-General and human rights NGOs found the health care system to be in serious decline and the regime's hierarchical structure working to ensure that large numbers of North Koreans could not easily access adequate food and medical help.<sup>40)</sup>

---

39) See Transcript of press briefing at WHO headquarters, Geneva, Dr. Margaret Chan, Director-General, pp. 6~7, at <[http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2010/20100430\\_chan\\_press\\_transcript.pdf](http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2010/20100430_chan_press_transcript.pdf)>.

40) For WHO-Amnesty International debate, see "Doctors or no doctors in North Korea? Healthcare in the hermit state," *The Independent*, 19 July 2010; "Aid Agencies row over North Korea health care system," *BBC News*, 16 July 2010; UN Commission on Human Rights, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the DPRK, Vitit Muntarbhorn, UN Doc. E/CN.4/2005/34, 10 January 2005, paras. 51~53, and para. 54, which states "Health services tend to be more accessible to those close to the authorities..."; UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the situation

If North Korea is found to be committing crimes against humanity, the Human Rights Council will need to recommend steps to hold its government to account. This will require a willingness on the part of the sponsors (e.g. Japan, the European Union, the United States, South Korea, *et al.*) to lend their support to meaningful follow-up action. It might also require a willingness to support an extension of the COI's work, should that be needed. The commission was allotted one year to complete its deliberations, from March 2013 to March 2014. With China returning to the Council in 2014, extending the mandate and taking strong measures may encounter obstacles.

A case in point is whether the Human Rights Council will recommend the involvement of the Security Council and the International Criminal Court. North Korea has not ratified the Rome Statute of the ICC, so the court does not have jurisdiction over the issue. The Security Council does have the authority to refer the case to the ICC, but China and Russia both have veto power on the Council and are likely to reject a referral. The United States might also shy away, not being a member of the ICC and fearing its broad application to a range of countries. The setting up by the Security Council of an independent tribunal for North Korea (such tribunals exist for the former Yugoslavia and Rwanda,

---

of human rights in the DPRK, Vitit Muntarbhorn, UN Doc. A/ HRC/13/47, 17 February 2010, paras. 24~25; UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur on human rights in the DPRK, Marzuki Darusman, UN Doc. A/66/322, 24 August 2011, which finds "a debilitated health system," paras. 34~43; UN General Assembly, Report of the UN Secretary-General, Situation of human rights in the DPRK, UN Doc. A/66/343, 7 September 2011, paras. 8~9, 67, 72, 73; and Collins, *Marked for Life: Songbun*, pp. 82~83.

with variants in other countries) might face similar obstacles. However, former Special Rapporteur Muntarbhorn has pointed out that the Court's Prosecutor could act on his or her own initiative and request an investigation by the Pre-trial Chamber, which then would decide whether the case fell within the jurisdiction of the Court.<sup>41)</sup> Yet, when a group of North Korean survivors of the prison labor camps wrote the Prosecutor and requested that he exercise his initiative, he responded that in the absence of DPRK's recognition of the ICC or a referral from the Security Council, the "serious allegations will be beyond the reach of this institution to address."<sup>42)</sup> Perhaps the COI's findings will prove more persuasive in getting the Prosecutor involved. It should be borne in mind, however, that the ICC can only address crimes committed after July 1, 2002, when the court was created.

Whether the International Court of Justice could play a role needs to be explored. A state has to bring a claim to the court, which was set up to settle disputes between states, so that presents a challenge in itself. But the court can give advisory opinions as well as judgments and in 2007 adjudicated a claim brought by Bosnia and Herzegovina about whether Serbia breached the Genocide Convention.<sup>43)</sup>

Other options at the UN could include refusal by the UN General Assembly to accept North Korea's credentials - this was done in the case

---

41) UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the DPRK, Vitit Muntarbhorn, UN Doc. A/HRC/13/47, 17 February 2010, para. 59.

42) Hawk, *Hidden Gulag*, 2012, p. 174, note 175.

43) See for example Dermot Groome, "Adjudicating Genocide: Is the International Court of Justice Capable of Judging State Criminal Responsibility?" *Fordham International Law Journal*, Vol. 31, Issue, 4 (2007).

of South Africa's apartheid system. However, it is not likely to garner wide support because of the precedent it may set for other countries.

## **An overall strategy**

The commission of inquiry should not be seen as an end in itself but rather as part of a larger strategy to promote human rights in North Korea. A strategic plan should be developed and led by the Secretary-General together with the High Commissioner for Human Rights. It should have definite goals like achieving: a meaningful dialogue with North Korea; disseminating to its schools, government offices and institutions Korean translations of the Universal Declaration of Human Rights; freedom of movement for North Koreans across borders; international access to the penal labor camps; an end to the arbitrary detention and forced labor of persons in the camps; and the closure of the camps; not to speak of the overturning of the *songbun* system and improved freedom of information and expression. A strategic plan would bring together the myriad of UN offices and agencies involved with North Korea, including the UN High Commissioner for Refugees, UNICEF, the UN Development Program, the International Labor Organization, the World Food Program, the World Health Organization, the UN Department of Public Information, UNESCO and others so that the entire system can be tapped and work together. Humanitarian groups in particular should be consulted about access to those in need in North Korea and reminded that "the most vulnerable" in the population include the more than 100,000 political prisoners held in camps and other centers



on starvation rations. Indeed, the deliberate withholding of food and medicines from certain segments of the population, among these prisoners should raise the question of whether humanitarian organizations should be drawing attention to this issue and asking to be given access to the camps. In Syria, the International Committee of the Red Cross recently brokered an agreement that allowed tens of thousands of cooked meals to be delivered to Aleppo's central prison.<sup>44)</sup> Although the ICRC is not within the UN framework, it sits on the UN Inter-Agency Standing Committee, which deals with international humanitarian emergencies, and cooperates with UN agencies. In the case of children, UNICEF should be asked to consider expanding its focus to include children born in North Korea's camps or incarcerated there at a young age with their families. These children are severely and intentionally abused and need an advocate to negotiate for access to them and for their release. In sum, a comprehensive UN strategy needs to be developed.

### **Expected impact of the COI**

The forthcoming report of the COI should contribute to a greater understanding of the human rights situation in North Korea and also give a distinguished imprimatur to the finding that crimes against humanity are being committed in the DPRK. This should prove instructive to governments, international organizations, NGOs and the international public at large and provide a basis for a range of actions.

---

44) Anna Nelson, "Syria: a human tragedy of catastrophic proportions," *Interpress*, 23 July 2013.

Over the long term, North Koreans should benefit from having the atrocities committed in their country documented. Indeed, the information amassed by the COI could serve as the foundation on which to build a case against the perpetrators of North Korea's human rights crimes. South Koreans too should benefit in that they will become better aware of the extent of the crimes perpetrated in the North. A recent Asan Institute poll on transitional justice showed that some 57 percent of South Koreans interviewed were either not interested or were neutral when it came to North Korean human rights.<sup>45)</sup> Yet for truth commissions, trials or community based programs to be carried out in a reunified Korea, there will be need for improved understanding of the North Korean experience.

In the shorter term, the COI's efforts may have little impact on the ground. North Korea can be expected to continue to defy efforts by the UN to establish dialogue and technical assistance programs. And it may even crack down harder against its population, especially those seeking to flee across the border. However, collecting the names of perpetrators and institutions with a view to accountability or just speaking about accountability could have the effect of deterring some North Koreans from their more brutal practices. Researchers from the Korea Institute of National Unification (KINU) argue that border guards assigned by North Korea to prevent defections "would think twice about using deadly force against their own countrymen if it was made clear, in advance, that such actions would be tried as acts of murder once the

---

45) The Asan Institute for Policy Studies, "ASAN POLL: Survey on South Korean Perceptions of Transitional Justice in Post-Unification Korea," Seoul/Washington, D.C., 2013.

current regime collapses.” In short it could “deter those otherwise inclined to prevent refugees from escaping or decrease their willingness to send them back to face inhumane punishment.”<sup>46)</sup>

Moreover, the growing number of states, including from developing countries, as well as UN officials, experts and NGOs arrayed against North Korea because of its human rights record may also give North Korean authorities pause. Findings of crimes against humanity will influence some of the states which North Korea might turn to for aid and investment. Although the United States long has separated its human rights concerns from its political and nuclear relationships with North Korea, it has felt pressured by the strong publicity coming out about the human rights situation. Glyn Davies, the Special Representative for North Korea Policy told the Senate on March 7 that “U.S.-DPRK relations cannot fundamentally improve without sustained improvement in inter-Korean relations and human rights [emphasis added].” He drew attention to North Korea’s “elaborate network of political prison camps,” specifically referring to Shin Dong-hyuk and *Escape from Camp 14* and warned: “How the DPRK addresses human rights will have a significant impact on prospects for improved U.S.-DPRK ties.”<sup>47)</sup> This perhaps suggests the beginnings of a more integrated policy on the part of the US for dealing with North Korea. It is to be hoped that the idea will spread to other countries as well.

Even North Korea’s principal ally China is growing uncomfortable

---

46) Yi and Hong, PacNet #51.

47) Testimony of Glyn Davies, Special Representative for North Korea Policy, before the Senate Committee on Foreign Relations, Washington, D.C., 7 March 2013.

with the regime's provocations and excesses. Although this hasn't extended into the human right area, North Korean officials can themselves read in the press that questions are arising in China about its policies in support of North Korea.<sup>48)</sup> Some Chinese intellectuals have questioned China's policies of forcibly repatriating North Korean refugees.<sup>49)</sup> One article even pointed to public concerns in China about its own labor camps and whether they should be closed.<sup>50)</sup>

No one can predict when change will come in the North. It was not foreseen that the Berlin Wall would fall when it did, that the Soviet Union would collapse, and that upheaval would take place in Arab countries. But bringing down the information wall around North Korea and exposing its crimes against humanity, as the COI is expected to do, may bring that day closer.

---

48) See, for example, Deng Yuwen, "China Should abandon North Korea," *Financial Times*, 27 February 2013; "'Give up on Pyongyang,' says China insider," *JoongAng Ilbo*, 2 March 2013; Jane Perlez, "Some Chinese Are Souring on Being North Korea's Best Friend," *New York Times*, 17 February 2013; Fareed Zakaria, "A high-stakes game," *Washington Post*, 14 March 2013; and Bonnie S. Glaser, "Re-think Chinese Policy Toward North Korea," cited in *The Nelson Report*, 13 February 2013.

49) See, for example, "China May Recognize Some NK Refugees," North Korean Refugees.com, 15 March 2009.

50) William Wax, "In China, labor camps face an uncertain future," *Washington Post*, 4 March 2013.



## 북한과 유엔 조사위원회<sup>1)</sup>

북한의 “체계적이고 광범위하며 중대한 인권 침해 문제”에 대한 조사위원회의 창설은 그동안 오래 지체되었던 북한의 인권 ‘위기’ 상황에 대한 인식을 상징한다. 유엔 조사위원회는 시리아, 수단 다르푸르, 또는 리비아와 같이 주로 분쟁과 잔학, 그리고 파괴행위를 신문의 헤드라인 등을 통해 명백하게 확인할 수 있었던 지역을 다루기 위해 설립되었다. 북한인권을 위한 조사위원회가 만들어졌다는 것은 인권 위기의 또 다른 면모를 살펴보기 위함이라 할 수 있다. 다른 상황들과는 대조적으로, 북한은 지금까지 항상 그 범죄를 감출 수 있었다. 대부분의 수용소들이 산악 지대에 위치해 있으며, 인권 단체들의 접근이 어렵고, 엄격한 내부 통제로 인해 누구도 북한 사람들과 만나 북한인권 침해 문제를 논의할 수 없었다. 따라서 접근의 어려움과 북한의 인권 침해 상황에 대한 “독립적인 진단”을 내리는 데 있어서 유엔의 무력함은 오랫동안 고위 관료들이 북한에 대해 강력한 목소리를 내기 어렵도록 만들었다. 심지어 미(美) 국무부에서 2013년에 발간한 2012년 인권보고서(human rights report)에도 “북한의 인권 침해 실태를 보다 완전하게 파악하거나, 알려진 침해 행위를

1) 본 발표문은 2013년 3월 21일, 38 North에 실린 저자의 “North Korea Faces Heightened Human Rights Security”의 내용을 더욱 보완한 것이다.

확인하기 위한” 방법이 없다는 점이 언급되어 있다.

조사위원회의 창설은 또한 북한의 인권 침해 문제를 다루는 데 있어서 단순한 감시 활동을 넘어서려는 국제사회의 새로운 의지를 반영한다. 유엔총회와 인권이사회는 북한의 체계적이고 광범위하며 중대한 인권 침해 상황에 대한 “지극히 깊은 우려”를 표명하는 결의를 매년 10년 가까이 채택해 왔다. 이제 국제사회의 관점은 북한의 인권 침해 행위가 그 지도자들에게 책임을 돌릴 수 있는, 인도에 반한 죄에 이를 수 있다고 보는 정도에까지 이르렀다. 인권이사회의 결의는 앞으로 1년간 조사위원회에 “특히 그 정도가 인도에 반한 죄에까지 이르는 인권 침해 행위를 포함하여 책임의 근거를 명확히 파악”할 수 있도록 북한 당국에 의해 자행된 인권 침해를 조사할 것을 명하였다. 결의가 채택되기 이전에도 나비 필레이(Navi Pillay) 유엔 인권최고대표는 북한에 “만연한(rampant)” 침해 행위가 “인도에 반한 죄에 이를 수 있음”을 최초로 공개적으로 선언하였다. 또한 마르주끼 다루스만 북한인권특별보고관은 2013년 인권이사회 보고서를 통해 인도에 반한 죄로 평가받을 수 있는 아홉 가지의 구체적인 침해 유형을 파악하였다. 여기에는 기아 사태로까지 이어진 식량 정책을 비롯하여 정치범수용소, 자의적 구금, 고문, 기타 가혹 행위, 강제 실종 및 납치, 처형 및 사형제도의 남용, 각종 차별 정책, 그리고 표현의 자유 및 이동의 자유에 대한 제한 등이 포함된다.

국제형사재판소(ICC) 로마 규정(Rome Statute)에 따르면 인도에 반한 죄는 가장 극악한 인권 침해 중 하나이다. 어떤 범죄가 인도에 반한 죄로 평가받기 위해서는 살인, 노예화, 불법 구금, 고문, 식량과 의료 행위에 대한 접근권 박탈, 성폭력 그리고 강제 실종과 같은 행위를 민간인에 대한 “광범위하고 체계적인 공격”의 일환으로 가하는 경우에 해당하여야 한다.

2006년 이래 NGO 및 전문가들은 북한의 인권 침해 행위 중 다수가 인도에 반한 죄에 해당한다는 주장을 펼쳐 왔다. 이제 유엔의 고위 관료

및 다수 국가들이 북한의 인권 침해가 국제법상의 범죄가 될 수 있다고 보기 시작한 것이다.

## I. 인식 변화를 이끈 요인들

### 1. 생존자들의 증언

국제사회의 태도 변화를 이끌어낸 요인 중 하나는 수용소 생존자들의 증언이다. 북한을 탈출하여 남한으로 이주한 25,000명 중 수백 명은 수용소 상황을 알리고자 하는 수감 경험자들이었다. 서방 세계에서 그들의 증언이 출판 및 배포되었을 때는 큰 반향을 불러 일으켰다. 최초의 출판물 중 하나는 강철환과 Pierre Rigoulot의 평양의 수족관(*The Aquariums of Pyongyang*)이라는 책으로서, 정치범으로 수감되었던 강 씨가 10년간 수용소에서 생활한 경험에 대해 서술한 것이다. 이 책은 2000년 프랑스에서 발간되었으며, 프랑스 정부가 구 인권위원회(UN Commission on Human Rights; 인권이사회의 전신)에 압력을 가하여 2003년 최초로 북한인권 결의를 채택하도록 하는데 영향을 끼쳤다. 이듬해 조지 W. 부시 미국 대통령은 이 책을 읽고 강철환 씨를 만났으며, 이후 미국은 유엔 북한인권 특별보고관을 임명하는 데 강력한 지지를 표명하였다.

2012년 워싱턴 포스트 기자인 Blaine Harden이 쓴 *Escape from Camp 14*(수용소 제14호로부터의 탈출)은 전 세계 24개 언어로 번역·출판되었으며, 수십만 부수가 팔려나갔다. 이 책은 수용소 수감자였던 신동혁 씨가 수용소 내에서 태어나 탈출하기 전까지 23년이란 시간 동안 감금당했던 경험에 대해 이야기이다. 그는 김혜숙 씨와 함께 Pillay 인권최고대표가 직접 만난 최초의 탈북자로서, 만남 당시 Pillay 대표가



크게 감동한 것으로 알려졌다. 얼마 지나지 않아 Pillay 대표는 이들 탈북자로부터 전해들은 “참혹한(harrowing)” 내용을 담은 성명을 통해 수용소 내에서 저질러진 범행은 인도에 반한 죄에 이를 수 있다는 결론을 내렸다.

수용소 생존자들의 증언은 강제노동 수용소 체제에 대한 중요한 연구들의 기초가 되었고, 인권 분야 전문가인 데이비드 호크(David Hawk)는 2003년 북한 수용소에 대한 최초의 심층 연구서인 ‘감춰진 수용소 (*Hidden Gulag*)’를 집필하였다. 이는 워싱턴에 소재한 미국 북한인권 위원회(Committee for Human Rights in North Korea)에 의해 출판되었다. 2012년에 개정되어 출간된 제2판은 299쪽에 달하는 방대한 양의 보고서이며, 60여 명의 전 수감자 및 수용소 경비대(경비)들의 일대기, 사진, 그리고 증언을 담고 있다. 특히 유익한 점은 이러한 축적된 자료들이 상호 입증적(corroborate)이라는 점에서, 북한 또는 북한 내 수용소로의 직접적인 접근이 불가능함에도 불구하고 그 내용에 대한 ‘사실적(factual)’ 토대를 마련해 주었다는 점이다. 또한 이러한 증언은 Google Earth의 위성사진으로 뒷받침되었고 생존자들이 이를 통해 구체적인 지역을 확인해 주었으므로 더욱 무시 못할 자료가 되었다. 기타 단체들이 제공한 추가적 내용은 이 증언들에 신빙성을 더해주었다. 그 결과 수용소에 대해 부정하고, 생존자들의 증언을 조국을 배신한 자들이 “근거 없이(unfounded)” 조작한 이야기라고 폄하하는 북한의 주장을 설득력을 잃게 되었다.

## 2. 인내심 소진

국제사회의 태도가 변화하게 된 또 다른 요인은 북한의 유엔 인권체제에 대한 비협조를 감내해야 하는 데 대한 실망감이 커지고 있기 때문이다. 지난 10년 동안 유엔 인권최고대표가 북한과의 대화를 시도해왔고, 약

50여 개 국가의 정부가 참여하는 기술협력(technical cooperation) 체제를 수립하고자 노력해 왔다. 반기문 유엔 사무총장 역시 북한이 인권 최고대표에게 협조하도록 2010년 평양으로 특사를 파견하였다. 그러나 북한은 매년 대화 참여를 계속해서 거부하였다. 2013년 나비 필레이(Navi Pillay) 인권최고대표는 마침내 “전혀 개선되지 않는 이러한 상황을 세계가 관망하고만 있을 수 없다. 북한 정부는 그동안 두 명의 특별보고관 … 및 유엔인권최고대표사무소와 협력하기를 거부해왔다”고 발표하였다. 그녀는 김정은이 아버지로부터 정권을 넘겨받은 2011년 이래로 계속해서 기다려왔지만 아무런 개혁이 이루어지지 않은 것을 보고 “보다 강력한 조치”를 취하기로 결정하였으며, 이에 따라 조사위원회 설립을 지지한다고 밝혔다.

유엔총회 역시 결의를 통해 북한이 인권최고대표, 특별보고관, 그리고 보편적 정례인권검토와 관련하여 협조적인 관계를 수립하는 데 실패한 것에 대한 “심각한 우려”를 표명하였다. 2010년 보편적 정례인권검토에는 유엔의 모든 회원국과 북한이 이전에 협조하겠다는 의사를 밝힌 국가들이 모두 참여하였는데, 여기서 북한은 각국 정부들이 북한의 인권 침해 상황과 관련하여 마련한 167개 결의안 중 단 한 건에 대해서도 이행의사를 밝히지 않았다. 유엔이 북한과의 관계에서 한계점에 도달하였다고도 표현할 수 있을 것이다.

2005년 유엔총회에서 최초로 북한인권 침해 관련 결의를 채택하였을 때, 88개 회원국이 찬성표를 던졌다. 2012년에는 유엔총회의 193개국이 투표 없이 (중국, 쿠바, 그리고 베네수엘라의 소수 국가가 투표 후에 분리(dissociate)의사를 표현한 것 외에는) 총의(consensus)로 결의안을 채택하였다. 마찬가지로 인권이사회 47개 회원국도 2012년부터 매년 총의로 북한 관련 결의를 채택하였으며, 2013년에는 투표를 거치지 않고 조사위원회 수립을 결정하였다. 비록 북한이 조사위원회를 “적대적인 세력”에 의한 “정치적 음모”의 일부분이라고 주장했지만, 세계

각국의 정부들은 북한의 인권 침해를 감시하고 그 책임 규명을 위해 결의안 초기 발의자인 일본과 유럽연합에 합세하였다.

조사위원회를 수립하고자 하는 유엔의 움직임에 있어서 최전방에 선 국가들이 서방 국가가 아니라는 점 또한 주목할 만하다. 조사위원회를 공개적으로 지지한 유엔 관료 중 최고 직급인 필레이 인권최고대표는 인도계 남아프리카인이다. 또한 이러한 지지의 시발점이 된 보고서를 작성한 마르주키 다루스만(Marzuki Darusman) 특별보고관은 인도네시아 전 검찰총장 출신이다. 그는 선임 특별보고관이자 인도에 반한 죄 성립 가능성을 최초로 제시한 태국 법학 교수 출신의 비티트 문타폰(Vitit Muntarbhorn)의 업무를 이어받아 수행하고 있다. 그는 2013년 인권이사회에 대한 성명을 통해 “북한의 범죄 행위는 결정적 한계(critical mass)에 도달” 하였으며, “아홉 가지의 구체적 인권 침해 유형의 전부 또는 대부분이 인도에 반한 죄에 해당할 수 있다”는 점을 밝혔다. 비록 북한은 본 보고서의 기초가 된 자료가 “날조”된 것이라고 주장하고 있지만, 다루스만 특별보고관의 보고서는 그 본문과 부속서(Annex)에서 볼 수 있는 바와 같이 짜임새 있고, 법적이며, 상당한 양의 연구에 기초한 것이다.

유엔 인권체제의 다른 조직들도 조사위원회에 대한 지지 표명에 동참하였다. 고문, 자의적 구금, 강제 실종, 그리고 초법적 처형 문제에 관한 유엔 내의 독립적 전문가들은 아르헨티나, 세네갈 및 남아프리카의 사례에 기초하여 다루스만 특별보고관과 함께 국제적 조사 체제를 개시하지는 공동 성명을 발표하였다. 그러나 그들 역시 업무 수행에 있어서 북한으로부터 거의 협조를 받을 수 없었다.

40여 개의 국제적 NGO들의 연합체인 ‘북한 인도에 반한 죄 철폐를 위한 국제연대(International Coalition to Stop Crimes Against Humanity in North Korea: ICNK)’는 북한에 책임을 묻고자 하는 움직임에 있어 주도적 역할을 하였다. 2011년 출범한 이래 본 단체는

각국 정부에 로비 활동을 펼치고 기명 논평(Op-Ed: opposite editorial)을 발표하며, 조사위원회 창설을 추진시키기 위해 유엔의 관계자들을 설득시켰다. NGO들이 어떤 면에서는 서로 경쟁적인 관계에 있을 수도 있지만, 하나의 끈으로 묶인 이들 40여 개의 단체는 놀랄 만한 단합과 효율성을 보여주었다. ICNK에는 휴먼라이츠워치, Federation International des Droits de l'Homme, 국제앰네스티와 같은 주요 국제 인권 NGO들 및 아시아, 유럽 및 아메리카 대륙 각국의 수많은 단체가 포함되어 있다. ICNK는 이제 조사위원회의 임무가 성공적으로 실현되도록 전폭적으로 지원하고 있다.

## II. 조사위원회에 대한 북한의 반대

북한이 조사위원회에 협조하기를 거부할 것이라는 사실은 이미 예상된 일이지만, 어쨌든 이는 조사위원회가 북한에 직접적으로 접근하는 데 걸림돌이다. 그러나 조사위원회 위원장인 마이클 커비(Michael Kirby) 판사는 “북한과 접촉하기를 계속 노력하고, 그렇게 함으로써 가장 우수하고 신뢰도 있는 자료를 마련하여 유엔에 제공할 수 있기를 원한다”고 말함으로써 가능성의 문을 열어두었다.

또한 북한 당국은 탈북자들이 위원회에 대해 정보를 제공하는 것을 막으려고 노력하였다. 북한 요원들은 북한이주민들을 국가의 적으로 지정하여 컴퓨터를 해킹하거나, 북한이주민들이 북한 땅에 남기고 온 가족과 친구, 동료들을 처벌함으로써 가혹행위를 일삼는 것으로 알려져 있다. 북한에서 탈출한 사람들은 자신과 가까웠던 사람들에게 일어난, 또는 일어날 수 있는 상황에 대한 공포에 시달린다. 앞서 언급한 신동혁과 강철환은 각각 그 아버지와 누이가 어떤 상황에 처해있는지 알아내기 위하여 유엔의 자의적 구급에 관한 실무그룹에 도움을 요청하였다.

북한은 나아가 북한에 위협이 될 수 있는 정보의 유출을 막기 위해 주민들의 불법적인 이동과 탈북 움직임을 뿌리 뽑고자 하였다. 지난 1년 6개월 동안 북한 당국자들은 주민들의 이탈을 막고자 사살 허가, 국경지역 경비 강화, 가시 철조망 확대 설치를 명령하였다. 북한의 구금시설은 허가 없이 북한을 탈출하려다 잡히거나 중국으로부터 강제 송환된 사람들로 가득 차 있다. 올해 북한 보위원은 남한으로의 탈출을 시도한 북한 젊은이들을 강제 송환시키기 위해 라오스까지 찾아갔다. 그 때문인지 남한에 도달하는 탈북자의 수가 2011년 2,737명에서 2012년 1,509명으로 40% 이상 감소하였다. 그러나 2013년 상반기에는 717명이 남한으로 오는 데 성공하였다. 이들이 갖고 있는 정보는 북한에 대한 가장 위협적인 무기가 될 것으로 보인다.

### III. 조사위원회가 직면한 위기와 기회

마이클 커비(Michael Kirby) 판사가 주도하고 9명의 조사원들이 보조하는, 세 명으로 이루어진 팀은 2014년 3월 인권이사회에 짜임새 있는 보고서를 제출하기 위해 청문회를 개최하고, 인터뷰를 수행하는 등 정보 수집 활동을 하게 될 것이다. 이 조사위원회(마이클 커비(Michael Kirby) 판사, 마르주키 다루스만(Marzuki Darusman), 소냐 비세르코(Sonja Biserko))는 올 가을 유엔총회와 인권이사회에서 초기 조사 결과를 보고하게 될 것이다.

그러나 인도에 반한 죄를 증명하기가 항상 쉽지만은 않을 것이다. 노동단련대 및 강제 실종과 관련하여서는 인도에 반한 죄인지를 판단하기 위한 충분한 정보가 있을 것이다. 마찬가지로 인구의 “인종적 구성에 영향을 미칠 의도”로 인한 성폭력 관련, 중국에서 임신을 하고 북한으로 송환된 여성에게 가하여지는 강제 낙태를 확인해 줄 수많은 증인이 존재

한다. 그러나 다른 종류의 범죄에 관해서는 인도에 반한 죄에 해당한다는 결론에 이르기까지 엄청난 양의 시간과 노력이 필요할 것이다. 예를 들어 국제형사재판소의 로마 규정에서 “절멸(extermination)” 범죄란, “식량 및 건강권 박탈과 같은 삶의 필수 조건에 대한 ‘의도적(intentional)’ 침해로서, 인구의 일부분의 파멸을 초래할 ‘목적 하의(calculated to)’ 행위”이다. 북한의 정책과 행위가 주민 일부에 대한 파멸을 초래할 목적으로 의도된 것인지의 여부는 출생 시부터 특정 집단을 차별하는 사회적 계층구조인 성분 체계를 분석해 보아야 알 수 있다. 노동단련대에 감금된 수감자들은 말할 필요도 없이, ‘동요’ 계급, ‘적대’ 계급 및 특정 지역(동북 지역 등) 주민들에 대한 낮은 수준의 식량 및 의료 공급은 자세히 조사될 필요가 있다. 데이비드 호크가 지적한 바와 같이, “초법적 처형, 즉결 처형, 그리고 억압의 수단으로서의 강간에 대한 연구와 비교하여 볼 때 정책이 초래한, 또는 정책으로서 의도된 기근이 인도에 반한 죄에 해당할 수 있다는 점에 대해서는 학문적 그리고 법적 연구가 충분히 이루어져 있지 않다.” 통일연구원 연구자들 또한 지적하기를, “북한의 기아 사태는 중앙배급체계뿐만 아니라 자연 재해 및 중앙 통제적 경제체제의 실패로 인한 것”이라고 하였다. 따라서 기아로 죽어가는 사람들이 오로지 심각한 인권 침해 행위의 결과인지에 대한 ‘논의는 아직 열려(open to debate)’ 있다. 이와 같은 맥락에서 조사위원회는 표현의 자유 침해와 각종 차별 정책이 주민들에 대한 체계적인 위협의 수준이라는 것을 증명하기 위한 증거를 수집해야 할 것이다.

정보는 북한 체제로부터 탈출한 생존자들, 증인, 가해자, NGO 그리고 유엔 보고관 및 전문가들에게서 얻을 수 있을 것이다. 비록 각국 정부들이 정보 제공에 관한 공식적인 요청을 받지 않는 않지만, 현재 NGO들이 갖고 있는 자료보다 더욱 확실성이 보장되는 위성사진 및 기타 정보를 비밀 유지 하에서 제공하는 등 조사위원회와 적극 협력해야 할 것이다.

조사위원회 창설에 관한 결의는 유엔기구들의 협조를 요청하고 있다.

그러나 유엔아동기금(UNICEF), 유엔개발계획(UNDP), 세계식량 계획(WFP) 및 세계보건기구(WHO)와 같은 기구들은 인도적 지원을 위한 북한 접근성을 유지해야 하기 때문에 인권 침해에 대한 정보를 제공할 가능성이 낮다. 2010년 WHO 사무총장은 북한과의 협력 및 지속적인 접근을 강화하기 위하여 북한의 의료 서비스 인력과 무상 진료 시스템이 “대부분의 다른 개발도상국이 부러워할 수준”이라고 언급한 바 있다. 이러한 발언은 유엔 북한인권특별보고관 및 사무총장의 보고서, 그리고 인권 관련 NGO들이 발견한 사실과 일치하지 않는다. 즉, 의료 시스템은 급속히 감소하고 있으며, 북한사회의 계층구조는 주민 대다수가 적절한 식량 및 의료적 지원에 접근하지 못하도록 막고 있다.

만약 북한이 인도에 반한 죄를 저지른 것으로 판단하는 경우, 인권이사회는 북한 정부의 책임을 규명하기 위해 필요한 조치를 권고하게 될 것이다. 이를 위해서는 일본, 유럽 연합, 미국 및 대한민국 등 조사위원회 설립을 제안한 국가들이 의미 있는 후속 조치를 이행하기 위해 적극 지원하여야 할 것이다. 또한 조사위원회의 임기를 연장시키는 데 대한 지원도 필요할 수 있다. 조사위원회는 2013년 3월부터 2014년 3월까지 1년의 활동 기간 내에 조사를 마쳐야 한다. 중국이 2014년 인권이사회에 복귀함에 따라 조사위원회 임기를 연장하고 보다 강력한 조치를 취하는 것이 어려워질 수 있다.

한 가지 문제는 인권이사회가 안전보장이사회 및 국제형사재판소의 개입을 권고할 것인지의 여부이다. 북한은 로마 규정을 비준하지 않았기 때문에, 국제형사재판소는 이 문제에 관해 관할권을 가지고 있지 않다. 이런 경우 안전보장이사회는 국제형사재판소로 이 문제를 회부할 수 있는 권한이 있지만, 중국과 러시아가 거부권을 행사할 가능성이 높다. 미국 또한 국제형사재판소 회원국이 아니라는 점, 그리고 국제형사재판소의 관할 범위가 일부 국가들까지 포함하도록 넓어질 수 있다는 점을 우려하여 이에 나서기를 꺼릴 수도 있다. 구 유고슬라비아, 르완다 등의

경우 및 이를 조금 변형한 형태로 다른 국가들에 관한 문제를 처리한 경우처럼 안전보장이사회에 의해 북한 문제를 처리할 특별독립재판소(independent tribunal)를 설치하는 방법도 있으나, 이 역시 유사한 장애물에 부딪힐 수 있다. 그러나 비탄 문타폰 전 북한인권특별보고관은 재판소의 검찰관이 자신의 권한·주도 하에 사전 심의 형식(Pre-trial Court)의 조사를 요구하여 본 문제가 재판소의 관할 범위 내에 해당하는지 여부를 심사할 수 있음을 지적하였다. 그러나 수용소 생존자들이 검찰관에게 서한을 보내어 그 권한을 행사할 것을 요청하였을 때, 그는 북한이 국제형사재판소 규정을 받아들이지 않거나 안전보장이사회에 의한 회부가 없는 한 “심각한 범죄는 본 기관이 다룰 수 있는 범위 밖의 것”이라고 답변하였다. 조사위원회가 향후 발표할 자료는 검찰관을 개입시키는 데 설득력을 실어줄 수 있을 것이다. 한편 염두에 둘 것은, 국제형사재판소는 그 창설 시점인 2002년 7월 1일 이후에 저질러진 범죄에 관해서만 관할권을 행사할 수 있다는 사실이다.

국제사법재판소(ICJ)가 이에 관한 역할을 수행할 수 있을지의 여부는 좀 더 살펴볼 필요가 있다. 국제사법재판소는 국가 간 분쟁을 다루기 위해 설립된 기관인데, 여기서 해당 국가는 자신이 개입된 문제를 해결해 줄 것을 재판소에 직접 회부하여야 한다는 점에서 북한의 경우에 적용하기 어렵다. 그러나 국제사법재판소는 판결뿐 아니라 권고를 할 수도 있고, 실제로 2007년에는 세르비아가 대량 학살에 관한 협약(Genocide Convention)을 위반하였는지 여부에 관하여 보스니아 헤르체고비나가 회부한 문제에 대해 판결을 내린 바 있다.

유엔에서의 다른 선택지로서, 남아프리카공화국의 아파르트헤이트와 관련하여 행사한 경우처럼 유엔총회가 북한의 자격(credential)을 거부하는 방법이 있다. 그러나 이 방법은 향후 다른 국가들과의 관계에 있어 선례로 남을 가능성이 있기 때문에 폭넓은 지지를 받지 못할 것으로 예상된다.



#### IV. 총괄 전략

북한인권조사위원회는 임기가 끝나면 그 자체로 종결이 아니라, 북한 인권을 증진하는 보다 광범위한 전략의 일부임을 명심하여야 할 것이다. 사무총장 및 인권최고대표가 협동하여 전략적 계획을 개발하고 추진해야 한다. 여기에는 북한과의 의미 있는 대화, 세계인권선언문의 한국어 번역 본 배포, 북한주민들의 이동의 자유 보장, 형사적 구금 시설에 대한 국제 사회의 접근 허용, 수용소 내의 자의적 구금 및 강제 노동 금지, 수용소 시설의 폐지, 그리고 성분 제도의 폐지와 정보와 표현의 자유 인정과 같은 구체적인 목표들도 포함되어야 할 것이다. 이러한 전략적 계획은 유엔인권최고대표사무소, 유니세프, 유엔개발계획, 국제노동기구, 세계 식량계획, 세계보건기구, 유엔 공보국, 유네스코 등 북한과 관련된 유엔 사무소 및 기구들이 하나로 힘을 합쳐 한 방향으로 나아가도록 하는 노력도 포함하여야 할 것이다. 특히 인도적 지원 단체들은 정치범수용소 및 구금시설 등에 갇혀 굶주림에 시달리는 “가장 취약한 계층”의 사람들이 십만을 넘어선다는 사실을 주지하며, 북한에서 도움을 필요로 하는 사람들에게 대한 접근과 관련하여 협의를 지속하여야 할 것이다. 따라서 인권 단체들은 수감자들과 같은 집단에 대하여 식량과 의료 서비스 제공이 의도적으로 차단되고 있는 문제에 대해 주목하여 수용 시설에 접근할 수 있는 방법을 강구하여야 할 것이다. 국제적십자위원회는 시리아에서 수만 명 분의 식사가 알레포(Aleppo)의 중앙 수용소에 조달될 수 있도록 하는 협정을 중개한 바 있다. 비록 국제적십자위원회는 유엔 체제 내의 기구는 아니지만, 유엔 및 국제기구들의 조정체인 기구 간 상임위원회(IASC)에 포함되어 있는 단체로서 유엔기구들과 협력하여 세계의 인도적 위기 상황에 대처하는 업무를 수행한다. 아동 문제의 경우, 유니세프는 수용소에서 출생하였거나 어린 연령부터 가족과 함께 수용소에 구금되어 있는 아동들의 문제에 관해 그 활동 범위를 넓혀야 할 것이다. 이 아동들은

의도적으로 그리고 심각한 정도로 학대받고 있으며, 이들과 접촉하고 석방시키기 위한 협상을 할 전문 인력이 필요할 것이다. 한마디로 유엔 차원의 종합 전략이 수립되어야 할 것이다.

## V. 조사위원회의 파급효과

조사위원회가 곧 발표하게 될 보고서는 북한의 인권 문제에 대해 보다 넓은 이해를 가능케 하고, 북한에서 인도에 반한 죄가 범해지고 있다는 사실에 대한 보다 확고한 증거를 제공할 수 있을 것이다. 이는 각국 정부, 국제기구, NGO 및 거시적 차원에서의 국제사회가 북한의 인권 상황을 보다 깊이 이해하고 다양한 조치를 취할 수 있도록 하는 초석이 될 것이다.

장기적으로 보았을 때 북한주민들은 북한에서 저질러진 만행에 대한 조사 기록이 이루어짐으로써 혜택을 받을 수 있어야 할 것이다. 조사위원회에 의해 수집된 정보는 궁극적으로 인권 범죄의 가해자들을 심판하기 위한 자료가 될 것이다. 대한민국 국민들 또한 북한에서 저질러지고 있는 범죄에 관해 보다 더 잘 알게 된다는 점에서 이점이 있다. 최근 과도기정의 실현에 관한 아산정책연구원의 설문조사에 따르면, 조사 대상 대한민국의 국민 중 57% 정도가 북한의 인권 문제에 관심이 없거나 중립적인 입장을 취하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 통일한국에서 진실규명위원회, 재판, 또는 여타 지역 단위의 프로그램이 이루어지기 위해서는 북한에서 일어난 일들에 대해 보다 깊은 이해가 이루어져야 할 것이다.

단기적으로 보면 조사위원회의 노력은 큰 영향을 끼치지 못할지도 모른다. 북한은 대화의 장을 열고 기술적 지원을 제공하려는 유엔의 노력을 계속해서 무력화 시킬 것으로 예상된다. 그리고 북한 정부는 주민들, 특히 국경을 넘는 이들에게 더욱더 가혹한 핍박을 가할 수도 있다. 그러나

책임 규명을 위해 가해자 및 가해 조직의 이름을 확인하여 취합하는 것, 또는 책임 규명 문제를 언급하는 그 자체만으로도 어떤 이들의 가혹행위를 멈출 수 있는 효과가 있을 것이다. 통일연구원의 연구자들은 탈북자를 막기 위해 북한 정부가 국경 지대로 파견한 경비들은 “현 북한 정권이 무너지는 경우 자신들의 행위가 살인으로 재판받을 수 있다는 것이 사전에 명확히 확인된다면, 같은 나라 사람에게 치명적인 무기를 휘두르기 전에 다시 한 번 생각해보게 될 것”이라고 주장한다. 다시 말해, “탈북자들을 막으려던 사람들의 태도를 변화시키고, 가혹한 처벌이 기다리고 있는 곳으로 그들을 돌려보내려는 의지를 약화시킬 것”이다.

또한 인권 문제와 관련하여 북한에 개선을 촉구하는 개발도상국을 포함한 많은 국가들, 유엔 관료들, 전문가 그리고 NGO들은 북한 정권의 탄압을 멈추게 할 수 있을 것이다. 인도에 반한 죄가 확인될 경우에는 북한이 지원과 투자를 기대하는 국가들에게 영향을 미칠 수 있다. 비록 미국이 지금까지 북한과의 정치·핵무기 정책으로부터 인권 문제를 분리하여 왔지만, 북한의 상황에 대한 여론의 강력한 목소리로 인해 압박감을 느끼고 있다. 3월 7일 글린 데이비스(Glyn Davies) 미(美) 대북정책 특별대표는 상원에서 “미-북 관계는 남북한 양국 관계 및 ‘인권 문제’의 진전이 없는 근본적으로 나아질 수 없다”고 언급한 바 있다. 그는 또한 구체적으로 신동혁 씨의 *Escape from Camp 14*을 인용하면서 북한의 “치밀하게 조직된 정치범수용소” 문제를 강조하였고, “북한이 인권 문제에 어떻게 대처하는지는 향후 미-북 관계 진전에 관한 전망에 중요한 영향을 끼칠 것이다”라고 경고하였다. 이는 북한 문제에 대처하는 데 있어 미국 측이 보다 통합된 정책을 취할 것임을 시사한다. 이러한 발상이 다른 국가에도 파급 효과가 있기를 기대해본다.

심지어 북한의 주요 동맹국인 중국조차도 북한의 도발과 정도를 넘어선 행보에 대해 점점 불편함을 느끼고 있다. 비록 인권 영역에까지 확장된 것은 아니지만, 북한의 고위 관료들은 중국 내부에서 북한을 지지하는

정책기조에 대해 의문을 제기하는 움직임이 갈수록 활발해지고 있다는 것을 언론을 통해 직접 확인할 수 있다. 중국의 일부 지식인들은 탈북자들을 강제 송환하는 중국의 정책에 의문을 제기하였다. 심지어 중국 내에 있는 노동수용소와 그 폐지에 관한 글이 기고되기도 하였다.

북한에 변화가 언제 일어날지는 아무도 예측할 수 없다. 베를린 장벽이 무너지거나, 소련 체제가 붕괴하거나, 아랍 국가들의 대격동이 일어날 때 그 누구도 이를 예견하지 못했다. 그러나 조사위원회 활동의 기대 효과처럼 북한을 둘러싸고 있는 정보 차단벽을 무너뜨리고 인도에 반한 죄를 드러내는 것은 그날을 더욱 앞당겨줄 수 있을 것이다.





# 토론

에스더 램

유엔인권최고대표사무소



1. 유엔 인권메커니즘에 대해 북한 당국은 비협조적인 태도를 보여 왔다. 북한은 어느 정도까지는 유엔에 협조하는 태도를 보였다. 비록 권고 사항은 한 가지도 수용하지 않았음에도 불구하고 북한은 2009년 인권이사회에 보편적 정례인권검토(Universal Periodic Review)를 제출하였다. 그러나 북한은 유엔에서 임명하고 파견한 북한인권특별보고관을 전혀 인정하지 않고 있다.

이러한 상황에서 2012년 12월 총회에서 대북 결의안을 표결없이 채택했으며, 2013년 3월 결의안을 통과시켜 COI 설립에 동의하였다. 그러나 과연 국제사회가 북한인권 침해 문제를 어떻게 인식하고 있는지를 반영한 것인지 혹은 이러한 일련의 과정이 북한의 도발, 핵실험과 로켓발사에 대응하기 위한 일환으로 작용한 것인가를 생각해 보아야 한다. 현재까지 이루어진 국제사회의 합의를 봤을 때, 인권상황을 개선하기 위해 더 결단력 있는 방법을 채택하고 있다. 로버트 킹 미 북한인권특사도 밝혔듯이 아웃리치(outreach) 제안을 북한 당국에서 보여주었고, 이산가족 상봉 등 다른 이슈를 제안하기도 했다. 따라서 COI가 진행하고 있는 조사내용을 보고 2014년 3월에 발표하게 될 보고서를 감안했을 때 우리 모두는 북한인권 문제를 다루는 데 있어서 더 솔직하게 접근해야 한다.

2. 핵무기 관련 이슈와 인권, 평화, 번영의 연결성을 고려했을 때 무엇이 신중한 접근방법일 것인가에 관한 질문을 했는데, 이 질문은 처음 말했던 내용과 연결되어 있다. 이미 다른 많은 발표자들과 토론자들이 말했지만 중국, 일본, 한국 등 이해관계자들이 이 지역의 평화와 번영을 어떻게 가져올 것인가에 대해 논의를 해야 한다. 특히, 우려되는 것은 중요한 것은 통일의 문제이겠지만 이러한 것들이 샤이오포럼 등 우리가 논의하는 것에 어떻게 반영될 것인가를 생각해 보아야 한다.



3. COI의 책무성 문제를 논의해야 한다. 과연 COI가 구축된 것으로 인해 책무성과 관련된 효과는 무엇인지, 증거를 수집하려 하고 조사하려 할 때, 북한 당국에 어떠한 부담으로 작용할 것인지에 대해 생각해 보아야 한다. COI가 자신들을 '감시'하고 있다고 생각하는 상황 하에서, 북한 정권이 주민들에 대한 인권 침해를 중단하도록 COI가 '제지 기능(deterrent)'을 제대로 해낼 수 있을지가 관건이다. 북한의 UPR이 2013년 9월에 마감되는데 많은 분들이 이 과정에서 무슨 일이 벌어지고 있는지 궁금해할 것 같다. UPR 보고서, 특별보고관의 보고서, 이해관계자들의 보고서가 있을 것이며 또한 유엔 인권메커니즘의 보고서가 있을 것이다. 혹시 요청하고 싶은 것이 있으면 언제든지 연락을 주었으면 하는 바람이다.
  
4. 북한 COI에 대한 관심이 혼잡 되어 있는 것 같다. 이러한 내용에 대해 더 큰 목소리를 실어서 말할 수 있을 것 같다. 한국어를 사용해서 트위터를 할 수 있고, 중국어 사용한다면 그렇게 할 수도 있으며, 국경을 넘어서서 의견을 공유할 수 있다. 이것이 새로운 옹호활동의 전략이라고 생각된다. 함께 국경을 넘어서 정부도 협력을 하지만 국제사회, 공공외교를 통해서 의견을 공유할 수 있다.



# 토론

하태경

새누리당



1. COI에 대한 한국사회 언론의 태도에 대해 지적하고 싶다. 기존의 언론은 COI에 대해 북한인권특별보고관의 역할이 확대된 것에 불과하다고 공보하며 의미 있는 변화가 아니라고 해석한다. 또한 북한인권에 관해서 새로운 변화를 가져오기 힘들 것이라는 인식을 가진다. 그러나 COI는 북한인권 피해자뿐만 아니라 가해자들도 조사하고 책임자까지도 처벌할 수 있는 단계로 확대됐다는 데 의미가 있다. 따라서 북한에 더 큰 압박을 가할 수 있다. 언론은 COI의 이러한 점에 대해 집중적으로 홍보해야 한다.
2. COI에 대한 한국 정부의 역할은 기본적으로 COI는 독립적인 기구이기 때문에 한국 정부가 개입할 수 없다. 그러나 핵심증언이 필요한데, 핵심증언자 중 북한 고위층 탈북자들이 있다. 북한인권 침해 상황을 정확히 알고 있는 증언자가 필요한데 현재 2010년 이후 탈북한 북한 고위층 관계자 중 1명만이 COI 인터뷰를 한다. 고위층 탈북자들은 신변보호가 필요한데 그런 면에서 한국 정부가 COI를 위해 해줄 수 있는 역할은 고위층 탈북자들을 적극적으로 찾아내고 그들과의 만남을 주선하는 것이다.

한국 정부는 북한인권을 포함한 COI 활동에 대해 적극적이지 않다. 그 이유는 공무원들이 북한인권 활동을 열심히 할 경우 인사고과에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 생각을 가지고 있다. 공무원들이 안정적으로 북한인권 문제에 협조할 수 있는 환경을 만들어주어야 한다. 그러기 위해 북한인권법이 하루 빨리 통과되어야 할 것이다. 그러나 현재 야당의 동의가 없으면 법률안이 통과될 수 없는 현실적인 문제가 있으며, 현재 야당인 민주당에서 북한인권법 논의 자체를 거부하는 상황에 놓여있다. 그럼에도 불구하고 2013년 민주당 강령에 북한인권법에 대한 강령이 제정되었다. 새누리당 같은 경우에도 일관되게 북한인권법을 추진하지 못하고 있는데, 현재 강령에 빠져 있는 북한인권 개선에 대한 강령을 다시 제정하려는 시도를 고찰해 보아야 한다.

2009년 북한 헌법 개정 당시 인권 규정을 신설하였다. 북한에서도 이러한데 우리나라에서 북한인권법에 주저하는 것은 반성해야 할 문제이다.

3. 북한인권을 위해 한국 정부 및 NGO는 역할분담을 통한 협력자적 관계를 동반해야 할 것이다. NGO가 할 수 없는 부분은 국회의원들이 채워주어야 하며, 정부가 할 수 있는 역할 중의 하나는 다른 국가들, 중국 등의 협조를 얻도록 하는 것이다. 중국도 현재 점진적으로 북한인권 에 관한 태도 변화를 보이고 있다. 중국은 자국민에 대한 인권문제를 해결하려는 의지를 보이고 실천하고 있으며, 이에 따라 북한에 대한 중국의 태도도 변화하고 있다. 따라서 한국 정부는 중국에 대한 접근법을 달리해야 할 것이며 협력을 이끌어 내도록 노력해야 한다.



# 토론

이근관

서울대학교



1. 금년 3월 21일 UN 인권이사회(HRC)가 북한의 “조직적이고, 광범위하고 중대한 인권위반”을 조사하는 것을 임무로 하는 조사위원회(Commission of Inquiry: COI)를 설립하기로 한 것은 획기적인 의미를 지닌다. 그동안 UN 틀 내에서의 조사위원회는 주로 무력 분쟁지역에서의 인권위반을 조사하기 위해 설립되었다. 이에 비해 북한 지역에서는 현재 무력분쟁이 없음에도 불구하고 COI를 설립하기로 하였다. 또한 북한인권특별보고관이 COI 위원 3명 중의 한 명으로 참여하는 것도 전례가 없는 새로운 실행이라는 점에서 주목을 끈다.
2. 지난 3월의 결의(A/HRC/RES/22/13)가 투표 없이 컨센서스로 채택된 사실도 주목할 만하다. 이는 2012년 HRC에서 북한인권특별보고관의 임기 연장 안건, 같은 해 UN총회에서 북한인권관련 결의가 모두 투표 없이 컨센서스로 채택된 것과 궤를 같이 한다. 그 전례까지만 하더라도 북한의 입장을 고려하여 반대표를 던지던 국가들(중국, 러시아, 쿠바)조차 북한인권 문제에 대한 국제사회의 폭넓은 관심 등을 고려하여 투표를 거치지 않고 당해 결의들이 수용된 것이다.
3. 2004년 북한인권특별보고관이 임명된 이래 UN 및 그 회원국, 인권 NGO 등 국제사회는 북한의 인권현황을 파악하고 이를 개선하기 위한 방책을 마련하기 위해 노력해 왔다. 그러나 북한은 이러한 국제사회의 노력에 대해 매우 적대적이고 비협조적인 태도를 취해 왔다. 북한 지역에서 지속되고 있는 인도주의적 위기상황, 김정은 집권 이래 더욱 심화된 핵·미사일 문제 등도 가세하여 북한인권 현황의 파악 및 개선의 추구라는 국제사회의 목표는 심각한 좌절을 겪고 있다.



바로 이러한 때에 COI가 설립된 것은 중대한 의미를 지니고 있다. 2013년 2월 1일 HRC에 제출된 보고서에서 북한인권 특별보고관이 강조하고 있듯이, COI는 충분한 자원(adequate resources)의 투입을 통해 유의미한 결과를 도출해야 할 것이다. 달리 말하면 지금까지의 성과보다 질적, 양적으로 한 단계 업그레이드된 결과물을 얻어 향후 북한의 인권 상황을 개선하는 데 기여해야 할 것이다.

4. COI의 성공적인 임무수행을 기원하면서 몇 가지 코멘트를 덧붙이고자 한다. 첫째, 북한의 인권을 개선시키기 위해서는 인권 위반의 현황을 파악하고 이를 국제사회에 알리는 것이 우선되어야 할 것이다. 동시에 북한에서 인권 위반이 빈발하는 요인을 알아내고 해결책을 제시하고 또한 북한 당국의 능력을 구축·제고하는 데도 노력을 아끼지 말아야 할 것이다. 결국 북한의 인권을 개선시키기 위해서는 인권 위반의 현황을 파악하고 공적인 장에서 비판하는 접근("accusatorial mode")도 필요하지만, 동시에 인권위반의 구조적 요인을 해결하고 올바른 방향으로 당국의 능력을 함양하는 접근("capacity-building mode")도 필요한 것이다.

동시에 북한은 인권 문제와 관련하여 일종의 피포위심리(siege mentality)가 강한 것으로 보이는데(그런 점에서 1970년대 말 이전의 중국과 유사한 측면이 있다), 이를 완화하기 위해서는 북한이 좀 더 편안해질 수 있는 인권 논의의 틀을 형성하고 참여를 유도하는 것도 필요할 것이다.

이러한 시각에서 볼 때, 북한인권에 관한 HRC의 접근은 (물론 식량에 대한 권리(right to food) 등 사회적·경제적 권리에 관심을 쏟고 있는 것은 사실이지만) 시민적·정치적 권리에 중점이 두어져 있다. 또한 전반적인 톤(tone)도 북한의 인권 위반을 비판하는 쪽에 더 많은 비중이 실려 있다. 이러한 경향은 인권 위반에 대한 "제도적

및 개인적 책임”(institutional and personal responsibility)을 추급할 COI의 설립 및 활동을 통해 심화될 것으로 보인다. 북한인권 문제 전체에 대한 장기적이고 체계적인 관점 하에서 마스터 플랜 또는 로드맵을 마련하고, 이러한 시각 하에서 COI의 역할을 자리매김하는 노력도 필요할 것으로 보인다.

5. 둘째, 금번 설립된 COI는 북한의 인권 위반 현황을 전반적으로 조사하는 것이 아니라, “특히 [인권에 대한 조직적이고 광범위하고 중대한 위반이] 인도에 반하는 죄(crimes against humanity)에 해당하는 경우 충분한 책임추급을 확보할 목적”을 가지고 활동하도록 되어 있다. UN차원에서 설립되어 활동했던 다른 조사위원회에서 인권에 대한 중대한 인권 위반 용의자의 리스트를 작성하기도 하였고, 실제로 안보리의 결의 등을 통해 위반 용의자들이 국제형사재판소(ICC) 절차에 회부되기도 하였다. 이러한 실행에 비추어볼 때, 금번 COI도 유사한 경로를 염두에 두고 있을 것으로 보인다. 이와 관련하여 다음과 같은 점에서 신중한 접근이 요구된다.

(1) 다른 사례의 경우 주로 한정된 기간 동안 발생한 무력분쟁을 배경으로 하고 있었기 때문에 국제형사법적 접근이 가능했다고 볼 수 있다. 북한의 경우 사실적 맥락이 매우 다르다. (2) 국제형사법적 접근을 할 경우 결국 형사법이 요구하는 엄격한 입증기준을 충족시켜야 하는데, 북한 지역에 대한 방문, 정보적 접근 등이 쉽지 않은 상태에서 상당한 어려움이 예상된다. 즉, 북한인권 위반 조사에 대한 현실적 장애와 국제형사법이 요구하는 엄격한 기준의 충족 사이에는 상당한 간격이 존재한다. (3) 다른 맥락이긴 하지만 UN의 국제법위원회가 국가책임법초안(Draft Articles on State Responsibility)을 준비하는 과정에서도 “국제관계의 형사화”(“criminalization of international relations”)가 바람직한지에 대해서는 회의적 의

견이 많았다. 북한과 관련하여 “국제 인권정책의 형사화”(“criminalization” of human rights policy)라는 접근이 과연 생산적일지 아니면 북한의 피포위심리를 강화하는 데 그치고 말 것인지에 대해서는 좀 더 심각한 고려가 필요할 것이다. (4) 장래 한국이 통일될 경우, 통일한국은 “전환기의 정의”(transitional justice) 문제에 직면할 것이다. 이 어려운 문제의 해결과 관련하여 반드시 사법적 절차만이 아니라 “진실과 화해위원회”(Truth and Reconciliation Commission) 등 비사법적인 접근도 고려할 수 있을 것이다. 경우에 따라서는 COI의 활동이 통일한국의 “전환기의 정의”와 관련된 해결책을 부분적으로 봉쇄할 가능성도 있다.

6. 셋째, COI의 성공적인 임무수행을 통해 북한인권이 획기적으로 개선되길 기대하면서 이 문제와 관련하여 한국사회가 뒤돌아봐야 할 점에 대해 간단히 언급하고자 한다. 북한인권 문제, 특히 북한주민의 인권에 대한 중대한 위반자의 ICC회부는 한국 내에서 매우 민감하고 고도로 정치화된 이슈이다. 북한인권 관련 결의안에 대한 국제사회의 태도변화에서도 드러나듯이 인권 문제와 관련하여 북한은 단지 지역명(geographical name)에 불과한 것이 아니라, 인권의 사각지대 또는 디스토피아(dystopia)의 보편적 상징(universal symbol)이다. 이러한 인식에 기초하여 보수, 진보 진영 모두 북한인권을 국내정치적 맥락이라는 협애한 틀을 벗어나 보편적인 관점에서 이성적으로 접근해야 할 것이다. 아울러 한국사회도 한반도의 틀을 넘어서 세계 다른 지역에서의 인권 문제에도 보다 적극적인 관심을 기울여야 할 것이다.



# 제2회의(Session 2)

## 북한인권 실태 – 자유권

Human Rights Situation in North Korea  
– Civil & Political Rights

### 발표

Presentations

**종교, 양심, 정치적 신념의 자유: 독일의 경험과 북한에의 함의**

Freedom of Religion and Conscience and Political Rights in North Korea: Germany's Past Experiences and Implications for North Korea

레이너 와그너 동독 독재정권 희생자연합 / Rainer Wagner National Chairman of the Union of the Association of Victims of Communist Tyranny (UOKG)

### 북한 정치범수용소의 인권 상황

Human Rights Conditions of the Political Prison Camps in North Korea

이금순 통일연구원 / Keum-Soon Lee KINU

### 토론

Discussions

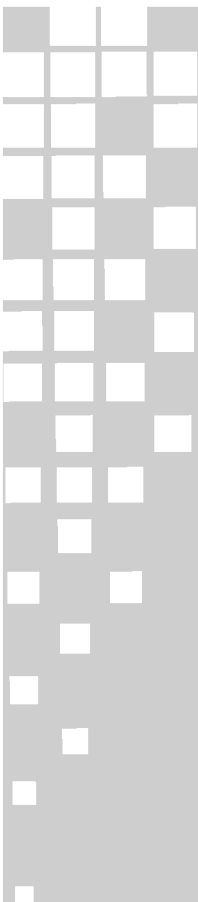
**에드워드 린트너** 전 독일연방 내무부 차관 / Eduard Lintner Former Parliamentary Secretary of State at the German Federal Ministry of Interior

**박흥순** 한국유엔체제학회 회장 / 선문대학교 / Heung-Soon Park President, Korean Academic Council on the UN System / Sun Moon University

**서창록** 고려대학교 / 휴먼아시아 대표 / Changrok Soh Korea University / President, Human Asia

**한기홍** 북한민주화네트워크 대표 / Ki-Hong Han President, Network for North Korean Democracy and Human Rights





**종교, 양심, 정치적 신념의 자유:  
독일의 경험과 북한에의 함의**

**Freedom of Religion and Conscience and  
Political Rights in North Korea: Germany's  
Past Experiences and Implications for  
North Korea**

**레이너 와그너**

Rainer Wagner

**동독 독재정권 희생자연합**

National Chairman of the Union of the Association of  
Victims of Communist Tyranny (UOKG)



## **Freedom of Religion and Conscience and Political Rights in North Korea: Germany's Past Experiences and Implications for North Korea**

Ladies and Gentlemen, thank you very much for your invitation to this conference.

In addition to my personal greetings, I would like to present the greetings of the "Organization of the victims of the communist dictatorship in Germany" (UOKG), where I am serving as a National Chairman, and the greetings of the "International Association of Former Political Prisoners and Victims of Communism" (Interasso), where I am serving as a member of the presidium.

At the same time I am here not only as representative of these associations, but also as a former political prisoner of the GDR regime. I was imprisoned at the age of 15 for committing "Republikflucht" (republic escape). And as I spoke against the Communist system in court, I was sentenced to a prison term despite my age, which was uncommon even at the time. (Mit 15 im Knast - Eine Jugend zwischen politischen



Druck und christlichen Glauben“ Nürnberg, 2006)

## **I . Preliminary remark:**

It is my honor to share some of the German experiences regarding the freedom of religion and conscience, as well as the enforcement of political rights within the GDR.

I hope that some of my remarks can be helpful for you as citizens of a still divided nation, where the North is subjected to a brutal and bloody tyranny.

However, I am not here to give you a lecture or specific guidelines. You know better about the inner-Korean circumstances than I do. Therefore, you can judge better which information or suggestions could be helpful to the situation of the Korean Peninsular and which may be considered applicable only to Germany or insignificant opinion of the speaker.

### **1. Religious-like claims on the absoluteness of communist ideology**

*Thesis: Freedom of religion and conscience as well as other political rights are unfamiliar and unacceptable concept to the supporters of the communist system.*

*Why? The reason is, because Communism understands itself as the only true religion. Of course, the Communists do not use the term religion, but*

*this does not refute the theory.*

The communist ideology resembles a form of atheistic religion that came to power. (<http://www.dradio.de/dlf/sendungen/buechermarkt/848787/>) The brutality of Communism in the 20th Century that more than 100 million people fell victim to (“Schwarzbuch des Kommunismus” Stéphane Courtois Paris 1997), can only be understood on the basis of its doctrine of salvation. Behind the communist states and parties lies an atheistic religion system that does not tolerate any other doctrine besides itself. This atheistic religion claims its words as the absolute truth. (<http://www.bible-only.org/german/handbuch/Kommunismus.html>) This model, developed by Karl Marx and Friedrich Engels, is based on the evolutionary upward trend of humanity. It aims for a classless society, a paradise on earth, which would be preceded by a transformation of the society and a transformation of the individual themselves. Following the communist tenet, humanity is bound to gradually towards Communism. Through hard fighting's and destruction of the obsolete society and their representatives, everything will be directed towards the earthly paradise of Communism. It will start with the slave-owning system via Feudalism, Capitalism and Socialism to Communism. The particular newer and stronger system destroyed the arrears and maladjusted, as in the theory of evolution.

The force that pushes the evolution is the production. In Communism, the most important group is the so-called working class. Since the working class, is not able to act as a group, it needs a group of leaders. This group is the political party that envisions itself as the vanguard and representative of the working class. (<http://www.marxistische-bibliothek.de/marxistischer-sozialismus>)

The dictatorship of individuals like Lenin, Stalin, Mao or the Kim dynasty in North Korea is therefore logical. These persons are the elite of the elite and constitute the spiritual elite of the (domination) clique, respectively of the ruling party. (<http://tatoeba.org/deu/sentences/show/431173>)

The individual, groups and classes, which stand against the party and its cadre's way of rising up, must perish or be physically destroyed. There is not a place for the individuality of each person within this class-thinking of the Communists. Ethical values are only accepted if they support the power of the Communists (Karl Kautsky, *Terrorismus und Kommunismus, Ein Beitrag zur Naturgeschichte der Revolution*, Berlin 1919).

Even to the outside of the Communist Party, its activities appear to have religious overtones. There are personalities of religion similar to saints, rituals, penances and testimonies of submissiveness in the party. Communist demonstrations appear similar to religious processions with images of saints, respectively their leaders and banners and chants. Holidays and cult of personality characterize the communist calendar and religious terms appear in propaganda and slogans. One of the examples in the GDR is, "The doctrine of Karl Marx is omnipotent because it is true."

The leading cadres of the party were like a division of priests, to let the people pay homage to them. Likewise, as individual religions keep a system of terror to maintain power, like placing censorship on thoughts and writings, Communism uses similar instruments. In the Soviet Union it was called "KGB", and "the Stasi" in East Germany. Intelligence, judiciary, army and police became beadles of the only blessed

communist party.

An example of a religion that came to political power is the Islam but also the Communism that was in the past and in the present is an enemy to any freedom. Because of their absolute claim for truth, they probably can not help it.

## 2. Similarities between the GDR and North Korea

*Thesis: East German and North Korean Communists were very similar to each other, despite the differences regarding foreign-policy issues related to close allies such as China or the Soviet Union.*

Similar to the communists who have dominated Central Germany, the so-called German Democratic Republic, North Korea is dominated by communists.

In general Germany and Korea have, due to the similarities they share as a divided nation, gone through some comparable developments.

Nevertheless, attributed to the split of the world communist movement under Nikita Khrushchev, several different accents shaped the history. Periodically, the communist movement was divided into different sects. North Korea remained close to Red China, and the GDR near to the Russia.

But the similarities still dominated the differences of the communists.

In 1990, Erich Honecker, the longtime East German head of state, stressed the commonality of all the Communists in an interview during his exile in Moscow. Despite the demise of the Soviet bloc, he still expected a communist dominated future of Europe. His hope relied on the

remaining stable socialist systems in countries like China, Cuba, Vietnam and North Korea.

During the new rapprochement of Russia and China during the 1970s, the GDR reestablished close contact with North Korea. Erich Honecker was described by Kim Il-Sung as “brother and best friend.” During the first state visit of Honecker in North Korea from the 8th to 11th December 1977, Kim welcomed the existence of two German states. In 1984, Kim Il-Sung visited the GDR himself. There were also talks on a post-1989 exile for Honecker in North Korea.

### **3. Historical development in the former state of injustice, GDR**

*Thesis: As in North Korea, freedom of conscience and religion, as well as the political rights of individuals or social groups were unfamiliar for the communists in the former GDR. These East German communists tried at times to cover up the reality, but they soon dropped their masks and their brutal faces became visible.*

The Second World War ended in 1945. For more than 40 years, the world split into two blocks. The free western world confronted the communist bloc led by the Soviet Union. Similar to Korea, the division of those systems also separated Germany. The 1350 km long border separated East and West Germany and was represented by the Elbe River for 45 years.

Walter Ulbricht, the leader of the Communist Party of the GDR, defined the communist strategy to seize power in the Soviet-occupied zone of

Germany, or soon to be the GDR, as: “It has to *look democratic*, but we have to have everything under control.”

The seizure of power by the Communists was disguised as embracing the state, the property and the hearts of the people.

- Even in the last days of the war, the Russians established a Communist puppet government in their sphere of influence. The henchmen of the Russians were German communists next to the “Ulbricht Gruppe” (Ulbricht group). The Ulbricht group consisted of officials of the German Communist Party and ten so-called “anti-fascist prisoners of war”, which returned to Germany at the April 30th, 1945 from their exile in the Soviet Union.
- To affect a democratic veneer, Walter Ulbricht, the leader of the SED, and his comrades contacted respected former bourgeois politicians, intellectuals, scholars and Christian personalities. They were meant to camouflage the establishment of the communist dictatorship as a democratic fig leaf. The famous surgeon Professor Sauerbruch, the former SPD member of the Reichstag Grotewohl, Friedrich Ebert (jr.) or Jakob Kaiser and Ernst Lemmer of the Christian trade unions, played an important role in addition to others.
- In June 1945, the Russians promoted the establishment of different parties. Nevertheless, they still hoped for a victory of the Communists.
- Large-scale industry was expropriated and land reforms were carried out.
- Schools, police and judiciary were changed: people judges, People’s

Police and new school teachers became the executors of the ideology. These new elites became henchmen of the party in the judiciary, government agencies, universities and schools. Since 1952, the state security service, Stasi, was enlarged.

- The Communist Party nestled into all areas of life. It emerged Party groups in companies, institutions, residential areas etc. They took over the lead in youth organization and trade unions.
- In 1946, when it became clear that the Communists were not able to achieve a majority through elections, the Communist Party (KPD) and the Social Democratic Party of Germany (SPD) were forced to be combined as the Socialist Unity Party of Germany (SED). The bourgeois parties were brought into line by force. Within the so-called National Front, they were relegated to the auxiliary troops of the SED.
- On June 17th, 1953 the first popular uprising in the Communist sphere took place.
- By 1961, three million people fled from East Germany to West Germany. Often the refugees belonged to the intellectual elite. They did not want to be brought into line and being enslaved any longer.
- On August 13th, 1961 the Communists made an end to the migration flows by building the Berlin Wall. With minefields and firing order, the GDR as a whole became a big penitentiary.

Approximately every 500 m of the border one death was recorded. One estimated a total of over 2400 dead persons. In Berlin alone, 138 people became victims of the Wall. The youngest were four years old. (Hertle/Nooke Die Todesopfer an der Berliner Mauer 1961-1989 Berlin

2009)

In 1976 it came to increased resistance, partly by intellectuals, artists or conscious Christians.

The uprising in the GDR, upheavals in the Soviet Union in 1989, led to the collapse of the communist system in the GDR and on October 3rd, 1990 led to the Reunification.

The developments led by the Communists in the GDR were mostly followed by sharp persecution measures. This happened for example in 1945 in:

- Expropriation of industry and land reform. Thousands of farmers and industrialists were sent to prison or were killed.
- In the wake of the forced merger of the SPD and KPD in 1946, thousands of social democrats were imprisoned.
- Between 1946 and 1948 the communists used terror to enforce the cooptation of the bourgeois parties, which took a death toll after it.
- They enforced the so-called "building of socialism program" in 1952, which led to stricter exploitation of the workers and was a reason for the uprising of June 17th, 1953.
- Following the suppression of the uprising in 1953, executions and convictions took place.
- Commencing deprivation and persecution of the Church, most notably within the young parish in 1952/53. Christians lost any chance of higher education. There were expropriations, Imprisonments and death sentences.
- Collection of the communist youth through rituals and obligations



as the introduction of youth initiation, military education and the involvement of youth in the communist youth organizations of the pioneers and the FDJ. Here again, the Education discrimination unmatched teenager used.

- Lots of terror accompanied the forced collectivization of agriculture in 1959.
- A bleeding wound was the order to shoot at the Berlin Wall and the state border by 1961.
- Final expropriation of the economy by 1972
- In the final phase of the GDR since 1976, particularly mental decomposition measures were used against dissidents.
- Especially in the first years were at least 60 000 deaths within the SBZ / GDR.

Former Nazi concentration camps were designated as so-called special camps by the Russians. At least 12,000 people were killed in Sachsenhausen. Among them were artists, Social Democrats, Civil politicians and young people.

- About 40 000 political prisoners existed permanently in the GDR. Particularly notorious were the penitentiaries Bautzen and Waldheim, as well as the women's prison Hoheneck, the military prison Schwedt or the Stasi prison camp X and Hohenschonhausen.
- Children were taken and given to forced adoption.
- Special facilities existed for young people and children, where these were exposed to the brutal attacks of the guards. These facilities were called special children's homes or youth work yards.

- The state security service Stasi had about 80 000 employees and 200 000 informers.

#### **4. The freedom of thoughts could not be extinguished despite communist terror in the GDR.**

The freedom of thoughts has a long tradition in Germany, which could not be annihilated among the people in the GDR.

- During the 16th Century the Reformation started in Wittenberg, a town within the later GDR. The insight of Martin Luther, the Protestant reformer, was that man was able to come to God directly, without being patronized by temporal and spiritual authorities.
- In the 18th Century the philosophical direction of the Enlightenment grasped large parts of the Society.
- Political parties were formed during the 19th Century. Freedom of press and freedom of assembly prevailed.
- In 1918, a first democratic constitution was established in Germany and a government in the modern sense was formed. Freedom in the fields of research and teaching, independent judiciary, individual rights, administrative justice - all this shaped Germany.
- Even during the time of Hitler's dictatorship there were Democrats who sacrificed their life and limb for these freedoms, e.g. those officers who revolted against Hitler on July 20th, 1944, or courageous students like the Scholl siblings. Parts of the church adhere to freedom and justice, too.

This liberal tradition was also present in the GDR. As people were susceptible to severe repression, large numbers of liberal personalities fled to the west of Germany until the construction of the Wall was finished in 1961. As this became impossible for the people within the GDR, an internal opposition slowly evolved.

This development was supported by Western media, which could be received in the GDR.

([Http://de.wikipedia.org/wiki/Flucht\\_aus\\_der\\_Sowjetischen\\_Besatzungszone\\_und\\_der\\_DDR](http://de.wikipedia.org/wiki/Flucht_aus_der_Sowjetischen_Besatzungszone_und_der_DDR))

- The government responded with violence and the already mentioned psychological degradation and discrimination of individuals. By the usage of intelligence measures livelihoods and families were destroyed. Nevertheless, the resistance increased. In 1976 some personalities gave this longing for freedom a face: e.g. Pastor Oskar Brüsewitz, the singer Wolf Biermann, the former communists Havemann and Rudolf Bahro.
- The Helsinki Conference in 1976 was a result of the Communists striving for international appreciation and succeeded by their hoped for international recognition. But during the negotiations the West compelled the Eastern States to agree on minimum standards on human rights. Even though the Communists never took them into effect, the resistance fighters could refer to international documents on which they could rely.
- Since the Communists suffered from permanent shortage of foreign exchange, they received financial assistance by the West. In 1983 the GDR received a loan of 1 billion DM, mediated by the

anti-communist politician Franz Josef Straus.

- The Federal Republic ransomed 33,700 political prisoners from East German penitentiaries and about 250 000 GDR citizens. These exchanges were done discreetly and were not published to not offend the Communists. All in all, the Federal Republic paid more than 3.5 billion DM. (<http://de.wikipedia.org/wiki/Häftlingsfreikauf>)
- The church and the churchly resistance against the communist dictatorship played an exceptional role, which I will focus on another lecture of mine.
- By 1988 parties and similar organizations like the new forum formed. The SED lacked the strength to curb these movements.

## Some conclusions:

Longing for freedom is an acquisitive desire of mankind, which will survive any tyranny. It survived the tyrants of ancient times. She survived fascism and communism in Europe. It will therefore survive the current tyrannies as well.

We, that we live in freedom, should strengthen their representatives as much as possible and if possible protect from the outside.

The Western media and the judiciary allocated information and protection in Germany. (eg Central Registration Office of the State Judicial Administrations or the ZDF (second channel of German television broadcasting) magazine by Gerhard Lowenthal).

South Korea should try to find a way to supply the subjugated people in the North with information: radio and television, Internet, and where

this is not possible by smuggled literature or leaflets.

It was the wise policy of the West, to provide humanitarian aid to the communist states, but connecting it to the demand of freedom (Helsinki Process).

It should be considered whether Korea might take similar actions regarding the ransom of political prisoners as the Federal Republic of Germany did.

Religious groups are indeed despised, hated and persecuted by communists, but they can spread strength and support in the population if they are credible. Providing freedom, for example by mediating development aid, might be a way to strengthen them.

The idea of freedom is to prevail, because it is rooted in human nature.

## 종교, 양심, 정치적 신념의 자유: 독일의 경험과 북한에의 함의

포럼에 참가하신 여러분, 먼저 저를 초대해 주신 데 대한 감사 인사를 드립니다. 저의 개인적인 감사 인사에 덧붙여, 제가 국가 의장으로 있는 UOKG (Organization of the victims of the communist dictatorship in Germany), 그리고 제가 현재 회원으로 활동하고 있는 International Association of Former Political Prisoners and Victims of Communism로부터의 인사도 전해드립니다.

저는 위 단체들의 대표 자격으로 뿐만이 아니라, 독일 GDR 정권 하의 수감자로서도 이 포럼에 참가하였습니다. 저는 15세 때 “Republikflucht” (국가 탈출)이라는 죄목으로 수감되었습니다. 제가 법정에서 공산주의에 대해 반대하는 증언을 했다는 이유로 수감되었고 이는 그 당시에도 흔하지 않은 일이었습니다.

### I. 서론

종교와 양심의 자유를 위하여, 그리고 독일민주공화국(German Democratic Republic: GDR, 이하 동독 또는 GDR) 정권 하에서의

제 경험을 나눌 수 있다는 것을 영광으로 생각합니다.

오늘 제 발표가 아직까지도 남북으로 나뉘어 있는 국가에 살고 있는, 특히 가혹한 탄압 행위를 계속하고 있는 북한 정권을 고려할 때, 여러분에게 조금이나마 도움이 되기를 바랍니다.

저는 이 자리에서 어떤 지침을 전달하거나 강의를 하러 온 것이 아닙니다. 아마 여러분들은 제가 아는 것보다 북한의 내부 사정에 대해 더 잘 알고 계실 것입니다. 따라서 여러분들은 오늘 제가 드리는 정보, 또는 저의 미약한 의견 중에서 어떤 것이 한반도 상황의 개선에 도움이 될 것인지, 독일에서만 가능했던 상황은 무엇인지 등을 구별하여 활용할 수 있기를 바랍니다.

## 1. 공산주의 이데올로기의 종교와도 같은 주장

가설: 공산주의자들에게 종교와 양심의 자유, 그리고 기타 정치적 자유는 익숙하지 않은 것이었다.

그 이유는 무엇일까? 바로 공산주의자들은 자신을 유일무이한 종교로 인식하고 있기 때문이다. 물론 공산주의자들은 종교라는 단어를 직접적으로 사용하지 않지만, 이를 부인하지는 않는다.

공산주의 이데올로기는 정권을 잡은 무신론자적 종교와도 같다. 20세기 공산주의자들의 잔혹함은 1억여 명의 희생자들을 낳았으며, 구원이라는 교리에 의해서만 이해될 수 있다. 공산주의자들의 이러한 배경에는 그들 자신 외에는 절대 인정하지 않으려는, 무신주의적 종교와도 같은 체제가 자리 잡고 있다. 이들은 자신들이 하는 말만이 오직 절대적 진리라고 여긴다. 이러한 모델, 즉 Karl Marx와 Friedrich Engels가 주창한 이 이론은 인류의 발전적 진화 모델에 기초하고 있다. 이들은 계급이

없는 사회, 즉 지상 낙원을 목표로 하며, 이에 앞서 사회 구조의 개혁, 그리고 개인 차원의 개혁이 이루어져야 한다고 주장한다. 이러한 공산주의 이데올로기 하에 인간성은 점차 공산주의에 종속된다. 현 상태 및 현 대표자들의 파괴 및 거친 투쟁이 지상 낙원을 건설하는 첫걸음으로 이해된다. 노예제를 거쳐 봉건주의, 자본주의를 거쳐 사회주의와 공산주의로 이행한다고 이해한다. 진화론에서처럼 이렇게 새롭고 강한 체제는 임금 제도를 파괴하였다.

진화를 끌고 가는 원동력은 생산이다. 공산주의 사회에서 가장 중요한 집단은 노동자 계층이다. 노동자 계층은 단독으로 행동하기가 어렵기 때문에 이들을 대표할 지도자가 필요하다. 그러므로 레닌, 스탈린, 마오쩌둥, 그리고 북한의 김일성 왕조와 같은 독재체제들은 언뜻 보았을 때 논리적으로 하자가 없다. 이들은 엘리트 중의 엘리트이며, 지배 계층의 영적 지도자로서 군림한다. 지배층에 대항하는 각 개인, 그룹, 그리고 계층은 이러한 흐름에 걸림돌이 되며 영원히 없어져야 하는 존재가 된다. 공산주의 내 이러한 집단적 사고에 있어서는 개인의 존엄성이 자리 잡을 곳이 없게 된다. 도덕적 가치란 공산주의 정권을 지지하는 것에만 관련되어 있다.

공산주의 영역 밖에서도 이들의 활동은 종교적인 수준에 이른다고 평가받고 있다.

성직자, 예식, 중언, 그리고 복종 등 종교적인 성격이 정권과 관련하여 나타나게 된다. 공산주의 운동은 일반 종교의 성직자와 같은 숭고함을 나타낸다. 휴일, 그리고 인간성을 판단하는 척도는 모두 공산주의 체제와 관련된 것이다. GDR에서의 예를 하나 들면 “칼 마르크스의 견해는 진리이기 때문에, 그 이론은 전지전능하다고 할 수 있다”는 발언이 있다.

정치 각 부의 지도자들은 종교에서의 성인과도 같은 존재이며, 국민들은 이들에 대해 경의를 표하여야 한다. 일반 종교가 신도들에게 두려움을 갖도록 하는 장치를 갖고 있는 것처럼 공산주의도 사상과 글에 대한



검열을 하는 등, 종교와 유사한 요소를 두고 있다. 소련체제에서는 “KGB”가 이러한 기능을 수행하였으며, 동독에서는 “Stasi”가 이 기능을 수행하였다. 정보기관, 사법 기구, 군대 및 경찰은 종교에서의 교구와도 같은 기능을 지녔다.

종교가 권력의 형태로 실현된 예는 대표적으로 이슬람이 있으며, 과거에는 공산주의, 그리고 현재는 자유에 반대하는 세력의 형태로 존재한다. 그들은 자신을 절대적 진리로 주장하기 때문에 반대 세력은 용납될 수 없다.

## 2. GDR과 북한체제의 유사점

가설: 동독과 북한은 동맹국인 소련 및 중국과 관련한 대외정책에 있어서 차이점을 지남에도 불구하고, 서로 유사한 특성을 지니고 있다.

독일을 점령했던 세력인 GDR(German Democratic Republic)과 같이 북한도 공산주의 세력에 의해 지배되고 있다.

독일과 한국은 분단의 역사를 지니고 있다는 점에서 독일의 사례에서 참조할 만한 사례가 존재한다.

그러나 Nikita Khrushchev가 주도한 공산주의 운동의 분단으로 인해 여러 가지 다양한 요인이 역사를 만들었다. 공산주의 운동은 정기적으로 일정한 부분으로 나뉘어졌다. 북한은 중국과 긴밀한 관계에 있었고, GDR은 소련과 가까웠다.

그러나 이들 간의 유사점은 차이점을 압도했다.

1990년 동독의 총리로 오랜 기간 재직했던 Erich Honecker는 모스크바 망명 중의 인터뷰에서 모든 공산국가는 유사점을 지니고 있다고 말한 바 있다. 소련의 몰락에도 불구하고, 그는 여전히 유럽의 주도권

을 공산주의 세력이 잡기를 기대하였다. 그는 중국, 쿠바, 베트남, 그리고 북한과 같은 나라들이 사회주의 세력을 안정적으로 유지하기를 희망하였다.

1970년대 러시아와 중국의 관계 회복 시기에 GDR은 북한과 긴밀한 관계를 유지하기 시작하였다. 김일성은 Erich Honecker를 “형제이자 가장 좋은 친구”라고 언급하였다. Honecker가 1977년 12월 8일부터 11일까지 북한을 처음 방문하였을 당시 김일성은 두 독일이 존재한다는 사실을 기뻐했다. 1984년 김일성도 GDR을 방문하였으며, 1989년 이후에 북한에서 망명 생활을 계속할 것인가에 관한 논의도 이루어졌다.

### 3. GDR의 역사적 발전

가설: 북한에서처럼 GDR의 추종자들은 종교의 자유, 양심의 자유 및 정치적 권리를 갖는 것에 친숙하지 않았다. 동독의 공산주의자들은 진실을 감추기 위해 애썼지만, 결국 그들의 잔혹한 모습은 만천하에 드러났다.

제2차 세계대전은 1945년에 종식되었다. 40년이 넘는 세월 동안 세계는 두 진영으로 크게 나뉘어졌고, 서쪽의 자유 진영은 소련이 주도하는 세력에 대적하였다. 1350km에 달하는 동독과 서동과의 경계는 45년간 엘베(Elbe) 강으로 대표되었다. Walter Ulbricht는 GDR의 공산주의 정부 지도자로서 주도권을 쥐기 위한 전략을 “민주주의처럼 보이면서도, 모든 것을 우리의 철저한 주도 하에 놓도록 해야 한다”고 표현하였다.

공산주의 세력의 집권은 국가, 국가 내 소유물, 그리고 사람들을 포용하는 것처럼 보였다.

전쟁의 마지막 날에 이르는 순간에도 러시아는 꼭두각시 정부를 세워 영향력을 지속하려고 하였다. GDR의 Ulbricht그룹이 이 역할을 수행

하였다. 이 그룹은 독일의 공산주의 지도자들 및 소련에서의 망명을 끝내고 1945년 4월 30에 돌아온 “반 파시스트주의 수감자”들로 구성되었다.

민주주의 흥내를 내기 위해서 사회주의통일당(Socialist Unity Party of Germany; SED)의 리더인 Walter Ulbricht는 이전의 부르주아 정치인들에 대한 존중을 표시하였다. 이것은 공산주의 독재 정부를 가리기 위한 수단이었다. 이 과정에서 중요한 역할을 수행한 사람으로는 전 사회민주당(Social Democratic Party of Germany; SPD) 회원인 Sauerbruch 교수, 크리스천 노동자 연합의 Friedrich Ebert (jr.) 또는 Jakob Kaiser, 그리고 Ernst Lemmer를 들 수 있다.

1945년 6월 러시아는 별개의 다수 정당을 설립하려고 하였다. 그러나 그들은 내심 공산주의 진영의 승리를 바라고 있었다.

대규모 산업은 국가가 몰수하고 토지 개혁이 이루어졌다.

학교, 경찰, 그리고 사법권에 급격한 변화가 있었다. 인민재판관, 인민 경찰, 그리고 새로운 교사들은 정권의 집행자들이었다. 이들 새로운 엘리트층은 사법부, 정치 기구, 학교 등에 있어 정권을 충실하게 수행하는 역할을 맡았다. 1952년 이래 국가 안보제도인 Stasi는 더욱 강화되었다.

공산주의 정당은 사회 각 영역으로 침투하였다. 회사, 조직, 그리고 주거 지역에서도 공산주의 그룹이 대두하기 시작하였다. 공산주의 세력은 또한 청년 모임 또는 노동 연합에서 주도적 역할을 맡았다.

1946년 공산주의 세력이 다수를 점하지 못할 것이 예측되자, 독일공산당(Communist Party; KPD)과 SPD는 SED로 강제 통합되었다. 부르주아 정당은 강제로 동조하도록 만들었다. 국민전선(National Front)은 SED의 보조 군대로 전략하였다.

1953년 6월 17일 공산주의 세력에 큰 변화가 일기 시작하였다.

1961년까지 3백만의 군대가 동독에서 서독으로 탈출하였다. 탈출한 사람들의 대부분은 엘리트 계층에 속하던 사람들이었다. 그들은 더 이상

노예와 같이 지배당하기 싫어 탈출을 선택하게 되었다.

1961년 8월 13일 공산주의 세력은 베를린 장벽을 지어 국가를 벗어나려는 세력을 막았다. 지뢰 설치 및 발포 명령과 함께 동독은 장벽으로 둘러싸인 고립된 지역이 되었다. 장벽의 매 500m마다 1명꼴로 사망자가 발생하였다. 사망자는 2,400명에 이르는 것으로 집계되었다. 베를린에서만 138명의 희생자가 발생하였다. 최연소 희생자는 4세 아이였다.

1976년 이는 더욱 거센 저항에 직면했으며 저항 세력들은 지식인, 예술인, 그리고 의식 있는 기독교인으로 구성되었다. 1989년 소련의 대격동은 GDR의 몰락으로 이어졌고 1990년 10월 3일 마침내 독일 통일로 귀결되었다.

GDR 정권은 엄중한 범의 집행 앞에 놓이게 되었다. 1945년의 예를 들면,

- 산업 시설의 탈취 및 토지 제도 개혁이 이루어졌고, 수천 명에 달하는 농부 또는 산업 종사자들이 수감되거나 처형되었다.
- SPD와 KPD의 합병 과정에서 수천 명의 사회민주당원들이 수감되었다.
- 1946년과 1948년 사이 공산주의 정부는 부르주아 세력에 연합하는 자들을 겁주기 위해 테러와 같은 과격행위를 하였으며, 그 과정에서 사상자가 발생하였다.
- 1952년 “사회주의 프로그램 건설(building of socialism program)”을 강제적으로 시행하였으며 이에 따라 노동자들에 대한 탄압을 더욱 심화시켰고, 이는 1953년 6월 17일 폭동의 원인이 되었다.
- 1953년 폭동을 제압하기 위해 사형 등 강력한 조치가 수반되었다.
- 1952~53년 무렵 교회를 대상으로 핍박과 억압이 가해졌다. 특히 젊은층의 피해가 컸고, 기독교인들은 고등교육의 기회를 제공받지

못했다. 약탈과 억압, 그리고 사형 선고가 잇달았다.

- 사회주의 청년 모임 등을 통해 청년층의 참여를 호소하는 의식이나 행사가 개최되었으며, 이는 청년 의식, 군사 교육 등에 수반하여 이루어졌다. 여기에서도 고등교육 차별화가 이루어졌다.
- 1959년 농촌 집단화에 수반하여 폭동이 잇달았다.
- 1961년 국경 및 베를린 장벽을 넘는 자들에 사격 명령이 내려졌다.
- 경제 수탈은 1972년 마지막으로 이루어졌다.
- 1976년 GDR의 마지막 단계에서, 반체제 인사들에 대해 정신적 분석 조치(mental decomposition measure)가 이루어졌다.
- 집권 첫 해 SBZ/GDR에서만 6만 명의 사망자가 발생하였다. 전 나치수용소는 러시아인들의 특별수용소로 둔갑하였다. Sachsenhausen이라고 하는 곳에서만 12,000명의 사망자가 발생하였다. 이들 중에는 예술가, 사회 민주주의자, 시민적 정치가, 그리고 젊은이들이 포함되어 있었다.
- 40,000명의 무기 정치범들이 수감되어 있었다. 특히 악명 높은 곳으로 Bautzen과 Waldheim이 있었으며, 이 외에도 여성 감옥 소인 Hoheneck, 군사 감옥시설인 Schwedt, Stasi Prison Camp X 그리고 Hohenschonhausen이 있었다.
- 아동들은 부모로부터 격리되어 강제 입양되었다.
- 젊은이들과 아동을 위한 특별시설이 존재하였으며, 경비들은 이들에 대해 가혹행위를 하였다. 이 시설들은 아동특별시설 또는 청년 노동시설 등으로 불렸다.
- 국가요원인 Stasi는 80,000명을 고용하였고 200,000명을 정보원으로 활용하였다.

#### 4. 사상의 자유는 GDR의 억압에도 불구하고 사라지지 않았다.

사상의 자유는 독일에서 유구한 역사를 지녔으며, GDR 체제 하에서도 사라질 수 없었다.

- 16세기에는 후에 GDR 통치 구역의 일부가 되었던 Wittenberg 지역에서 종교 개혁의 흐름이 시작되었다. 마르틴 루터의 통찰력, 그리고 개신교도들은 인간이 신에게 직접 도달할 수 있으며, 영적 또는 일시적인 권력자에 의해 주도될 필요가 없다고 생각했다.
- 18세기에는 계몽주의 사상이 곳곳에 전파되기 시작하였다.
- 19세기 무렵에는 정당 및 현대적 의미로서의 정부가 형성되기 시작하였다. 연구와 학업, 사법권의 독립, 개인의 기본권, 그리고 정의로운 법 집행은 모두 독일을 형성하는 요소였다.
- 심지어 히틀러의 통치 하에서도 이들에 대항하는 민주주의 세력이 존재하였으며, 이들은 자유와 권리를 위해 자신을 희생하였다. 일부 교회들 역시 이에 의기투합하였다.
- 자유주의 전통은 GDR 하에서도 계승되었다. 사람들은 심각한 억압을 견디지 못하고 베를린 장벽이 완성된 1961년 전까지 계속하여 탈출하였다. GDR이 이러한 탈출 흐름을 막기 시작하자 억압에 반대하는 세력이 성장하기 시작하였다.
- 정부는 폭력으로 대응하였으며, 정신적으로 세뇌교육을 실시하였다. 보안 요원들의 활동으로 인해 가정과 생계가 파괴되었다. 그러나 저항은 계속해서 거세졌다. 1976년 Oskar Brüsewitz 목사, 가수인 Wolf Biermann, 그리고 전 공산주의자인 Havemann 과 Rudolf Bahro는 자유에 대한 이러한 바람을 표면적으로 드러내기 시작하였다.
- 1976년 헬싱키 회의는 공산주의자들이 자신의 지위를 인정받기 위한 노력의 일환으로 이루어진 것이었다. 그러나 이 회의에서 서구

사회는 동구의 국가들에게 인권의 최소한에 대한 기준을 따를 것을 요구하였다. 공산주의자들이 이를 실행에 옮긴 적은 단 한 번도 없지만, 저항 세력들이 그 운동의 근거로 삼을 수 있는 발판이 되었다.

- 공산주의 정권은 지속적인 외화 부족 문제에 시달렸기 때문에 서구의 재정 지원을 받아들였다. 1983년 GDR은 백만 마르크의 지원을 받았으며, 이는 반공주의자인 Franz Josef Straus가 중재하였다.
- 연방공화국은 33,700명의 정치범들과 GDR 정권에 감금된 시민 250,000명을 교환하였다. 이러한 맞교환은 공산주의 정권을 자극시키지 않기 위해 조용히 그리고 신중하게 이루어졌다. 총계로 보았을 때 연방정부는 3.5백만 마르크를 지출하였다.
- 곧이어 세부적으로 논할 것이지만, 교회 및 교회 관련 세력들의 저항 운동은 결정적인 역할을 하였다.
- 1988년 무렵 New Forum과 같은 정당과 시민사회들이 나타나기 시작하였다. SED는 이러한 움직임을 저지하기에 역부족이었다.

## II. 결론

자유를 향한 열망은 인류 공통의 것이며, 어떠한 폭군 정권도 이를 억압할 수 없을 것이다. 자유의 열망은 이전에도 이미 탄압을 견디어 왔다. 파시즘을 견뎌 내고, 유럽의 공산주의를 이겨 내었다. 따라서 현재 일어나는 억압도 언젠가는 이겨 낼 것이다.

자유를 누리며 살고 있는 우리는 자유를 주창하는 흐름에 대해 지지를 표하고, 바깥으로부터의 도움이 가능하다면 아끼지 말고 지원하여야 한다.

서구 언론과 사법체제는 독일 관련 정보와 보호를 적절히 배분하였다.

(예를 들어, 국가 사법부(State Judicial Administrations)의 Central Registration Office 또는 Gerhard Lowenthal에 의한 ZDF (독일 TV 방송 두 번째 채널) 잡지 등이 있다.)

대한민국은 북한 내 주민에게 정보를 제공하기 위해 노력해야 한다. 라디오와 텔레비전, 인터넷, 그리고 이런 매체가 가능하지 않다면 전단이나 밀반입 등의 방법도 고려해보아야 한다.

서구 사회는 인도적 지원을 하되, 자유를 이행할 것을 그 대가로 요구한 것은 현명한 선택이었다고 본다(헬싱키 프로세스).

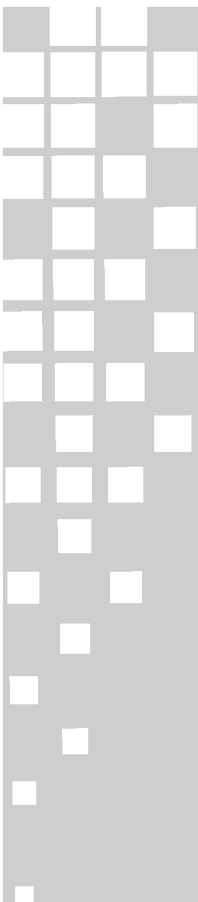
과거 독일 연방정부가 그랬던 것처럼 대한민국도 정치범수용소의 수감자들을 몸값을 지불하고 데려올 수 있는 방법이 있는지도 강구해보아야 한다.

종교단체는 공산주의 단체가 적대시하고 증오하며 핍박하는 대상이나 만약 그 단체가 신뢰할 만 하다면 자유 세력을 전파하고 강화할 수 있다. 예를 들어 개발지원을 중재하는 등의 방법으로 자유를 제공하는 것은 한 방법이 될 수 있다.

인간 본성에 내재하고 있는 자유의 사상은 반드시 승리할 것이다.







# 북한 정치범수용소의 인권 상황

Human Rights Conditions of the Political  
Prison Camps in North Korea

이금순  
Keum-Soon Lee

통일연구원  
KINU





# Human Rights Conditions of the Political Prison Camps in North Korea\*

## I . Introduction

North Korea's political prison camps are the most evident indicators that reveal the status of North Korea's human rights. In addition, given that the international community has recently established a Commission of Inquiry and is urging North Korea to end its "crimes against humanity," it is necessary to reassess the situation of North Korea's human rights violations inside its political prison camps. Despite the international community's consistent requests, the North Korean authorities have not allowed international human rights organizations to visit North Korea. Accordingly, studies regarding North Korea's human rights violations are mostly dependent on the testimonies of North Korean escapees. Because the political prison camps are located in tightly controlled regions even within North Korea, the number of escapees who can testify the

---

\* This paper is a shortened and revised version of a paper published in 2012 by the Korea Institute for National Unification (KINU). Keum-soon Lee, Soo-am Kim, Kyu-chang Lee, *North Korea's Political Prison Camps*, KINU, 2012.

actual status of human rights violations is limited.

Despite these limitations, this paper will analyze the forms of human rights violations and the changes taking place in the political prison camps through in-depth interviews with North Korean escapees and analyses of satellite pictures. Moreover, it will review how North Korea has responded to the issues raised by the international community. Finally, this study hopes to seek practical measures to improve the human rights status in North Korea's political prison camps.

## **II. Social Control and North Korea's Political Prison Camps**

### **1. Definition of political offence**

According to interviews with North Korean escapees residing in South Korea, detailed information regarding the exact location and size of the North Korean political prison camps have not been disclosed even in North Korea. However, the fear that people could be sent to political prison camps without the legal proceeding if involved in "political offence" seems to be prevalent in the North Korean society. Who is sent to the political prisoner camps is closely related to how the North Korean authorities define what constitutes a threat to its regime.

Article 10 of the North Korean Penal Code (Definition of a Crime) defines a crime as "a dangerous act, requiring punishment, for intentionally or mistakenly infringing upon state sovereignty, the socialist system and order." Thus, using "state sovereignty" and "the socialist

system” as criteria, North Korea classifies crimes into political and general crime. How a crime is identified depends on the perception of the origin of the crime in relation to the socialist system. A criminal act committed by counter-revolutionary reactionaries who attempt to overturn the socialist system and restore capitalism’s exploitative system is a counter-revolutionary crime committed by counter revolutionists. A counter-revolution is a crime that hinders the socialist revolution and the establishment of socialism, and also infringes upon the independent rights and interests of the working public. Previously, those that made comments that go against the North Korean system were deemed as ‘verbal revolts’ and were punished as ‘political offenders.’ However, after the Arduous March, it appears that North Korean authorities have become somewhat lenient regarding complaints about the economy and whatnot. However, comments about the leader are still strictly prohibited and classified as a political act which will be sternly punished. It appears that rather than clearly defining what constitutes a ‘political offence,’ it is arbitrarily determined depending on the circumstance.

## **2. Punishment Procedure for Political Offences**

North Korea’s intent to preserve state sovereignty and maintain the socialist system through the strict punishment of criminal offenders is well reflected in its Penal Code. Chapter 3 of North Korea’s Penal Code defines “anti-state and anti-national crimes” (Articles 52 to 72). Article 1 stipulates what constitutes anti-state crimes, Article 2 on anti-national crimes, and Article 3 on the failure to report or conceal crimes against the state and nation. In addition, Article 122 (Investigation jurisdiction)

and Article 124 (Preliminary trial jurisdiction) of the Criminal Code states that investigations and preliminary trials are to be conducted by a “center for state security,” thereby distinguishing these offences from general crimes.

In fact, if the nature of the crime is deemed to be a political offence, the Ministry of State Security (MSS) has jurisdiction over the investigation and preliminary trial of the offender and punishes them accordingly. Even if the MSS has jurisdiction over anti-state and anti-national offences, according to the Criminal Procedure Law, they are subject to the same prosecution and trial procedure that offenders of general crimes would be subject to. Moreover, Article 127 of the Criminal Procedure Law (Jurisdiction of Provincial Courts) states that in the case of anti-state and anti-national crimes, provincial (city under the direct control) courts have jurisdiction over the first trial. The fact that the provincial court is in charge of the first trial on anti-state and anti-national crimes rather than the People’s Court indicates how severely North Korea attempts to deal with political offences in order to secure the regime. Nonetheless, it is difficult to exactly determine whether the Criminal Procedure Process is properly conducted.

Who decides whom to imprison, or which prison he or she is to be detained, whether family members will be accompanied, or whether he or she is to be detained in the revolutionization area or the completely controlled area, and the process of such decision making is unknown. In addition, political prison camps are controlled by the MSS. This reflects North Korea’s firm intent to strictly manage political offenders to maintain the regime.

There is a special type of camp controlled by the Ministry of People’s

Security, which operates in different ways compared to other political prison camps. Nevertheless, the inhumane treatment of prisoners can be noted in both types of camps. In addition, it has the characteristics of a political prison camp in that the people imprisoned in the Ministry-controlled prison are also often transferred to other political prison camps.

When imprisoned in political prison camp, it appears that members of his or her family are also imprisoned on the basis of guilt-by-association.<sup>1)</sup> According to North Korea's Penal Code, the Ministry of State Security has jurisdiction over the preliminary trial procedure for the person directly involved in the offence. However, family members are arrested and imprisoned on the basis of guilt-by-association without being subject to the preliminary trial procedure. Thus, in most cases, they do not know the reason for being imprisoned.

The legal basis for the Penal Labor Colonies, known as the political prison camps must be examined. According to North Korea's Penal Code, general punishments for anti-state or anti-national offenders include the death penalty, indefinite period of correctional labor, and 1 to 15 years of correctional labor. Article 30 stipulates that correctional labor sentences are executed by "imprisoning a criminal and forcing him/her to work. Thus, according to North Korea's Penal Code, even if an offender has committed anti-state or anti-national offences, he or she is entitled to the process of investigation, preliminary trial, prosecution and trial, before being sent to a correctional center. Accordingly, Article 25 of North

---

1) When a male head of household is sentenced as a political offender, the wife can avoid punishment if she divorces her husband.



Korea's "Law on Sentence Execution" states that "sentence execution for prisoners of correctional labor is carried out by correctional labor prisons." However, the problem is that North Korea is operating detention facilities, termed Penal Labor Colonies, that are not defined by the law. Given that prisoners are detained in facilities that are not granted with the legal authority to subject individuals to trial and detention, it is assumed that there exists a separate operational regulations for these political prison camps, although no such information has been disclosed as of yet.

In addition, the system of not only punishing an offender but also his or her family members is inhumane in nature. Special attention needs to be paid to detaining people on the basis of guilt-by-association. Detaining people on the basis of guilt-by-association has been harnessed as a mean to fundamentally control dissatisfaction toward the regime.

Moreover, maintaining the regime through such severe punishments can be found in the 'class principle' as well. The 2004 Criminal Procedure Law stipulates in Article 2 that "the state will identify who the enemy and the patriot is in the struggle against anti-national and anti-state crimes, and suppresses the leading instigator, who are the minority in number, and win over many passive followers, thereby combining legal sanctions with social cultivation in the struggle against general crimes." This shows North Korea's intent to clearly differentiate the 'conflict between the enemy and the patriot,' from the 'conflict among the peoples.' Anti-state or anti-national crimes would be categorized as the former case, and in the state's struggle against anti-state or anti-national crimes, the enemy, which are numerically inferior, would be clearly identified and suppressed, while the followers would be won over. General crimes, which would constitute the latter, or the 'conflict among the peoples,'

would be dealt with by combining social cultivation with legal sanctions, ultimately achieving class alignment.

To identify and suppress the enemy of the state that committed a political offence is the key principle of class alignment in the Criminal Procedure Law. In the case of counterrevolutionary crimes, it is a general policy to sentence violent punishments as a means of carrying out legal sanctions. Because protecting the interest of the socialist system and the whole working people by eliminating elements that go against labor or class is the essence of North Korea's Penal Code, enemies of the state who have committed counter-revolutionary offences must be ruthlessly punished.<sup>2)</sup>

“As political defenders, social security and judicial institutions must aggressively defend the Party's policies, supervise every area and unit, and identify and strictly suppress all spies and destructive individuals who try to damage our state social system.”<sup>3)</sup>

Therefore, North Korean authorities have been operating political prison camps for the purpose of maintaining the system by defining a person who disrupts the maintenance of the socialist system and especially the One-Party system as a counter-revolutionist, isolating and imprisoning not only the offender but even his or her family members.

---

2) Ministry of Justice, *Studies on North Korean Law(VII)-New Criminal Law* (Seoul: Ministry of Justice, 1990), p. 47.

3) Kim Il Sung, “Central Committee's Project Presentation at the Fifth Party Congress,” 2 November 1970. *Collection of Kim Il Sung's Writings*, Vol. 25 (Pyongyang: Chosun Labor Party Publications, 1983), p. 354.

### III. Current Situation of the Political Prison Camps

#### 1. Size

It is known that there are currently five political prison camps since the shutdown of the Hoeryong Prison Camp in 2012. Testimonies of the North Korean escapees and analyses of satellite pictures are the only ways to gauge the capacity of the camps, while North Korea denies the existence of such camps. According to a report on the North Korean Prisons for Political Offenders submitted to the Foreign Affairs, Trade and Unification Committee at the National Assembly by the Korean government on October 16, 2009, about 154 thousand political offenders are held in six political prison camps. In 2012, the Korea Institute for National Unification(KINU) estimated that a minimum of 80 thousand and a maximum of 120 thousand people are held in five prisons in North Korea considering the shutdown of 22 camps, the transfer of 18 camps and the size each prison camp.

The reduction in the number and size of political prison camps are not enough to argue that North Korea has changed its policies and perception on them. Political prison camps are still maintained in North Korea even after Kim Jong-Un's succession of power in order to clamp down any hostility and potential threats that may put the regime in danger. The reason why North Korea's political prison camps have been reduced in number and size is presumed to be due to North Korea's severe human rights violations and the pressures of the international community.

First and foremost, the number of deaths has consistently increased

mainly because prisoners were forced to endure severe labor while being treated less than human, without adequate food or treatment. Moreover, fatal accidents in poor working conditions such as coal mines, and executions sentenced by prison regulation have also affected the rising death rate.

Second, the right to family is not properly granted in the political prison camps. There is no restriction on marriages in the Bukchang Prison Camp, but in the Kaechon Prison Camp marriages are utilized as a way of controlling the prisoners. In fact, it has been identified that the lives of married couples are also controlled, making it difficult for them to bear children.

Third, it appears that the reduced size has not been accompanied by the influx of newly imprisoned offenders. In the initial process of establishing the One-Party system, many new political prison camps have been built. However, due to strict control of the general public and the maintenance of the One-Party system, it appears that the number of new political offenders has significantly declined.

## **2. Recent changes**

### **A. Downsizing and relocation of the Bukchang Prison Camp**

The most noteworthy issue in the changes that took place in the political prison camps is the major downsizing and relocation of the Bukchang Prison Camp. The camp, which was formerly located in the Shinhong and Sampo region in the Bukchang County of the South Pyongan Province, was drastically downsized and moved to the Kaechon Donglim

district. The Bongchang district, which used to be a part of the Bukchang PrisonCamp, was formerly under the control of Camp No. 14. Until 1983, Camp No. 14 was located in a district that included both the Kaechon and Bongchang region of the South Pyongan Province. However, in 1983, Camp No. 14 was relocated north of the Taedong River, and the Bongchang district which was located south of the river was put under the jurisdiction of Camp No. 18.<sup>4)</sup> In other words, Camps No. 14 and No. 18 control the regions north and south of the river, respectively. Camp No. 14's facilities which were located south of the river are used by Camp No. 18. However, the political prisoners who formerly resided in Camp No. 14 were all sent to north of the river.<sup>5)</sup>

Thus, the district that was under the control of Camp No. 18 was gradually cleared, and returned to a general facility, and it appears that the 'settlers' who are still imprisoned have been escorted to the Kaechon district. The first round of a large-scale discharge is stated to have taken place in 1985. In June 1985, a large number of people have been released, and this is termed 'ma-dang hae-jae,' the English equivalent to 'field dissolution.' The 'ma-dang' which means 'field' indicates that the number of discharged people was very large.<sup>6)</sup>

A North Korean escapee who used to work within the political prison camp states that in 1995, there were approximately 50 thousand people in the Bukchang Prison Camp.<sup>7)</sup> However, 40 thousand people have

---

4) KINU, NKHR 2013-000129.

5) Dong Hyuk Shin, *Escape to the Outside World* (Seoul: Center for Information on North Korea's Human Rights, 2007), p. 34.

6) Interview with a North Korean escapee on 14 September 2012 (Prisoner in the Bukchang Prison Camp from 20 December 1975 to June 1985, entered South Korea in 2007)

been let go, reducing the number of settlers to 10 thousand. Out of the six prisoner camp districts, four have been cleared, and at present only two districts have settlers residing in the camps. Since 2000, it is understood that prisoners have been consistently released. In 2001, the Bongchang region was divided into two; one was disbanded, and the settlers were gathered in the other Youngdeong region. There were approximately 4,000-5,000 prisoners in the region. However in 2006, they were all transferred to the Kaechon district.<sup>8)</sup> In addition, according to the 'Status of North Korean political prison camps' report that the government submitted to the National Assembly's Foreign Affairs and Unification Committee in October 16, 2009, the Bukchang Prison Camp is estimated to be holding 19 thousand prisoners. Therefore, compared to the figure presented by the South Korean government in 2009, it appears that the actual figure is substantially lower, at 2,000 to 5,000 prisoners. When the Bukchang Prison Camp was transferred to the Kaechon district in 2006-2007, it is understood that barbed wire fences surrounding the Bukchang Prison Camp have been demolished.<sup>9)</sup>

## **B. Downsizing and relocation of the Hoeryong Prison Camp**

It is understood that the relocation of the Hoeryong Prison Camp began in 2009-2010 and continued to close down and relocate prisoners to different regions until May 2012, after which it was completely shut down.

---

7) Interview with a North Korean escapee on 12 October 2012 (Resided in Bukchang Prison Camp from 1995 to 2006).

8) KINU, NKHR 2013-000126. Detained in the Bukchang Prison Camp from 1987 to 2003 with family members before it closed down.

9) KINU, NKHR 2013-000126.

This has been confirmed by the testimonies of the North Korean escapees who entered South Korea in 2012 and 2013.<sup>10)</sup> A witness who was held prisoner in the Jongori Long Term Correctional Center<sup>11)</sup> stated that there were rumors of the closing of the camps three to four years before it was actually shut down, and in 2010, the camp was being dissolved in earnest. When he visited the Hoeryong Prison Camp in May 2012, the evacuation had been completed. A witness who was detained in a police substation in Wonsan County in Hoeryong Province<sup>12)</sup> stated that he had heard the authorities discussing the closing down of the Hoeryong Prison Camp. A witness from the Hoeryong City in the North Hamgyong Province<sup>13)</sup> heard that the Hoeryong Prison Camp will soon be closed down, and in January 2012, he witnessed the camp selling objects such as coal. It is reported that the elderly were arranged to remain in the original camp. In other words, when the prison camps were transferred to the Hoeryong City, outstanding workers or families took over the city. When Camp No. 22 was shut down, individual houses were built in the region and were allocated to those who did not have residents. There have been testimonies that many people had to resort to money and connections to acquire the houses.

---

10) KINU, NKHR 2012-000161; KINU, NKHR 2012-000168; KINU, NKHR 2012-000185; KINU, NKHR 2012-000198; KINU, NKHR 2013-000007; KINU, NKHR 2013-000014; KINU, NKHR 2013-00026; KINU, NKHR 2013-000035; KINU, NKHR 2013-000040; KINU, NKHR 2013-000048; KINU, NKHR 2013-000095; KINU, NKHR 2013-000103; KINU, NKHR 2013-000100; KINU, NKHR 2013-000107; KINU, NKHR 2013-000109.

11) This witness was detained in the Jeongur-ri re-education center from April 2005 to July 2011. KINU, NKHR 2012-000185.

12) KINU, NKHR 2012-000198.

13) KINU, NKHR 2012-000168.

From the testimonies of a North Korean escapee who had worked in the region near the Hoeryong Prison Camp from July 1 to 15, 2012, selected people who had never been detained in training camps or correctional centers were recruited by each county and factory businesses for the purpose of establishing a 'Seongun(Military-first) village.'<sup>14)</sup>

Thus, although many testimonies confirm the shutdown of the Hoeryong Prison Camp, additional data collection and analysis is needed to assess how many prisoners were transferred to which regions. What is known is that although the camp's supplies and furniture were transported during the day, the prisoners were escorted during the night.<sup>15)</sup> The United States Committee for Human Rights in North Korea announced that out of the 30 thousand prisoners from the Hoeryong Prison Camp, 3,000 were transferred to Camp No. 16, and the whereabouts of the remaining 27 thousand are unknown. KINU assesses that the prisoners from Camp No. 22 were dispersed to Camps No. 14, 15, and 16.

An important reason behind the closing of the Hoeryong Prison Camp is its proximity to the borders; the prisoners were transferred to regions far from the border because should a war occur, there was a dangerous possibility that the prisoners would start a revolt. Rather than building a new political prison camp, it appears that the prisoners were dispersed to different camps already in operation.

---

14) KINU, NKHR 2012-000258.

15) *Ibid.*



#### IV. Infringement of political prisoners' human rights and international law

North Korea is a party to major international human rights treaties such as the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (ICESCR), International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women, and the Convention on the Rights of the Child. In addition, most of the regulations in the Universal Declaration of Human Rights are accepted as international customary law.<sup>16)</sup> Previously, North Korea has not acknowledged that international customs constitute international law. However, its changes in attitude suggest that it considers international customs to be a source of international law. In other words, it now acknowledges international customary law to be a part of international law.<sup>17)</sup>

The actions taken by the North Korean authorities in the political prison camps are violations of the international human rights treaties and the Universal Declaration of Human Rights, to which it is a party.

First, the International Covenant on Civil and Political Rights prohibits slavery in all situations. In particular, Article 8 stipulates that “No one shall be held in servitude.” However, the prisoners in the political prison camps are used as ‘tools’ or ‘working ants’ for forced labor. Prisoners

---

16) Robert Jennings and Arthur Watts, *Oppenheim's International Law*, 9th ed., Vol. 1 (UK: Pearson Education Ltd., 1992), pp. 1003~1004.

17) For more information, refer to Chan-kyu Kim and Kyu-chang Lee, *Studies on International Law on North Korea* (Paju: Korean Studies Information), pp. 80~83.

are usually awoken at 4 am, fed breakfast and sent to work at 5 am. Work begins at roughly 6 am. There is no difference between weekdays and weekends in the political prison camps; prisoners are forced to work on the weekends and holidays. However, they are allowed to rest one day in the beginning of the month, the New Year's Day, and the birthdays of Kim Il Sung and Kim Jong Il.<sup>18)</sup> According to Kim Hae-sook, in the case of the Bukchang Prison Camp, prisoners often died of accidents in the coal mines.<sup>19)</sup>

Second, all people have the right to life. The right to life is stipulated in Article 3 of the Universal Declaration of Human Rights, Article 6, Paragraph 1 of the International Covenant on Civil and Political Rights, Article 2, Paragraph 1 of the European Convention on Human Rights, Article 4, Paragraph 1 of the American Convention on Human Rights, Article 4 of the African Charter on Human and People's Rights, Article 2, Paragraph 1 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Article 1 of the American Declaration of the Rights and Duties of Man, Article 9 of the International Convention on the Protection of All Migrant Workers and their Families, and other major international human rights treaties and declarations. Public execution or summary executions which take place in political prison camps have no clear legal basis and are a violation of the prisoners' right to life.

Third, the prisoners are deprived of their right to family reunion. A family primarily consists of the marriage of a man and a woman. International human rights treaties stipulate that men and women who

---

18) Dong Hyuk Shin, *Escape to the Outside World*, p. 45.

19) Hae Sook Kim, *A Concentration Camp Retold in Tears* (The Zeitgeist, 2011) pp. 42~44.

are of age have the right to wed and start a family.<sup>20)</sup> In addition, a family also includes the offspring of the parents, and Article 9 of the International Covenant on the Rights of the Child stipulates that “a child shall not be separated from his or her parents against their will.” The concept of the right to family reunion stems from the right of man and woman to wed and start a family, and the right of the child to live with his or her parents.<sup>21)</sup> The right to family unification is granted by the North Korean Constitution. Article 78 of the North Korean Constitution states that, “Marriage and family are protected by the state. The state gives great attention to strengthening the family, which is the primary unit of the society.” However, in North Korea’s political prison camps, parents and children cannot live together. As an exception, the Revolutionization Area rewards prisoners by allowing them to wed and give birth, but in general marriage or giving birth is prohibited in North Korea’s political prison camps. Husbands and wives are forced to work in separate day and night shifts to prevent them from consummating their marriage.<sup>22)</sup>

Fourth, as part of its efforts to protect the right to family, international human rights treaties grant special privileges to protect a woman’s motherhood. In particular, Article 10 of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights stipulates that mothers should

---

20) Article 23, Paragraph 2 of the International Covenant on Civil and Political Rights, Article 5 (d)(iv) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 12 of the European Convention on Human Rights, Article 17, Paragraph 2 of the American Convention on Human Rights.

21) J. Money, “Human Rights Norms and Immigration Control,” *3 UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* (Fall 1998/Winter 1999), p. 501.

22) KINU, NKHR 2011-000134.

be granted special protection during a reasonable duration before and after giving birth. North Korea's law also states that from three months prior to, and seven months after childbirth, women are to be excused from punishment.<sup>23)</sup> However, these laws do not apply to political prison camps. There are cases where women who were impregnated before coming to the political prison camps who give birth inside the camps; however there are also cases in which women are forced to abort their child. This is because they are deemed to be children of those who oppose the North Korea government.

Fifth, the Universal Declaration of Human Rights stipulates in Article 1 that all people are born with equal dignity. In other words, all people have the right to live humanly lives. One needs to have his or her health and be provided food to be able to live a dignified and humanly life. The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights stipulates this very specifically. Article 11 states that all people have "the right to an adequate standard of living including adequate food, clothing and housing," and Article 12 states that all people have "the right to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health." However, the right to health is not protected for prisoners in the political prison camps. Although many prisoners suffer from malnutrition, pneumonia, tuberculosis and pellagra due to severe labor, no one is excused from going to work. If the working group head deems a prisoner to be no longer fit for labor, he or she will be sent to an infirmary where prisoners in critical condition are detained. However, because there are no doctors or drugs to cure these prisoners,

---

23) Article 23, Paragraph 3 of North Korea's Law on Sentence Execution

more of than not, they will be detained in isolation and neglected.<sup>24)</sup>

Sixth, all people have equal rights to trial, and the right to go to trial at a court established by the law to decide the sentence fit for the penal offence. Article 14 of the ICCPR stipulates that “everyone charged with a criminal offence shall have the right to be presumed innocent until proven guilty according to law.” However, North Korean residents are often detained in political prison camps without a trial process.

In July 17, 1998, the Rome Statute of the International Criminal Court (hereinafter the Rome Statute) was adopted, and ratified in July 1, 2002. The Rome Statute regulates under its jurisdiction crimes of genocide, war crimes, crimes against humanity, and the crime of aggression. Among these, the human rights violation that occurs in the political prison camps is deeply linked to crimes against humanity. The Rome Statute states that crime against humanity refers to murder, extermination, enslavement, torture, and others. According to Article 7, extermination includes the intentional infliction of conditions of life, *inter alia* the deprivation of access to food and medicine, calculated to bring about the destruction of part of a population. From this perspective, the public execution and summary executions inside the political prison camps are categorized as murder, and denial of treatment and food restrictions are categorized as extermination. Forced labor is a form of enslavement. The Rome Statute also regulates against rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, enforced sterilization and considers these crimes to be a severe

---

24) Jung-hyun Cho, *et al.*, *2013 White Paper on Human Rights in North Korea*, (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2013), p. 139.

crime against humanity. Forced abortion of women in the political prison camps is an example of sexual violence that breaches the Rome Statute. Therefore, various human rights violations occurring in North Korea's political prison camps can be considered as crimes that breach the Rome Statute's regulations on crimes against humanity.<sup>25)</sup>

North Korea has been operating political prison camps in order to clamp down North Korean residents' political resistance. Due to the international community's consistent criticisms, some camps have been closed down or transferred; however, it is presumed that there are five political prison camps still in operation. Although systemized human rights violations occur within the political prison camps, its actual status is only partially disclosed because they are located in completely controlled regions.

Despite limitations, consistent efforts must be made to grasp the details of the reality inside North Korea's political prison camps. Data regarding human rights violations need to be gathered from North Korean escapees residing in South Korea, and satellite surveillance devices need to be strengthened. On this basis, the international community must continue to pressure North Korea to stop its crimes against humanity in its political prison camps.

---

25) Database Center for North Korean Human Rights, *Study on North Korea's Political Prison Camps* (Seoul: National Human Rights Commission of Korea, 2009), p. 277.



## 북한 정치범수용소의 인권 상황<sup>1)</sup>

### I. 서론

북한의 정치범수용소는 북한인권 실상을 가장 극명하게 보여주는 사안이다. 최근 국제사회가 유엔차원의 조사위원회를 구성하고, ‘반인도적 범죄’의 종식을 촉구하고 있다는 점에서도 북한 내 정치범수용소의 인권 침해 상황을 재조명해 볼 필요가 있다. 북한 당국은 국제사회의 지속적인 요청에도 불구하고 국제인권기구들의 방문을 허용하지 않고 있다. 따라서 북한 내 인권 침해 상황에 대한 파악은 주로 북한이탈주민들의 증언에 의존하고 있는 실정이다. 북한 정치범수용소는 북한 내에서도 철저히 통제된 지역이라는 점에서, 실제 상황을 증언할 수 있는 탈북자의 수도 매우 제한적인 상황이다.

본 논문은 이러한 현실적인 한계에도 불구하고, 탈북자 심층면접 및 위성사진 분석을 통해 북한 정치범수용소의 변화과정 및 인권 침해 유형을 분석하고자 한다. 또한 북한 당국이 국제사회의 문제제기를 감안하여 어떻게 대응하여 왔는지를 살펴보고자 한다. 이를 통해서 북한 정치범수

---

1) 본 논문은 2012년 통일연구원에서 발간한 ‘북한 정치범수용소’ 내용의 일부를 요약하여 재정리한 것이다. 이금순·김수암·이규창, 『북한 정치범수용소』 (서울: 통일연구원, 2012).



용소 관련 실질적인 인권 개선의 방안을 모색하는 데 기여할 수 있기를 기대한다.

## II. 사회통제와 북한 정치범수용소

### 1. 정치범죄의 의미

국내입국 탈북자대상 면접조사에 따르면, 북한 내에서도 정치범수용소의 정확한 위치나 규모에 대한 구체적인 정보는 알려지지 않고 있다. 그러나 ‘정치범’으로 연루될 경우 법적 절차 없이 정치범수용소에 보내질 수 있다는 두려움이 북한사회 전반에 퍼져있는 것으로 파악된다. 누가 정치범수용소에 보내지는가는 북한 당국이 체제에 대한 위협을 어떤 관점에서 규정하고 있는가와 연관되어 있다.

북한형법 제10조(범죄의 개념)에서는 범죄를 “국가주권과 사회주의 제도와 질서를 고의 또는 과실로 침해한 형벌을 줄 정도의 위험한 행위”라고 규정하고 있다. 이와 같이 북한은 ‘국가주권’과 ‘사회주의제도’라는 기준에서 범죄의 성격을 정치적 성격의 범죄와 일반범죄로 구분하여 접근하고 있다. 이와 같이 범죄를 구분하는 것은 범죄의 발생 원인이 사회주의 체제와 어떻게 연관되는가에 대한 인식에서 출발한다. 사회주의 제도를 전복하고 자본주의적 착취제도를 복구하려는 반혁명적대분자들에 의해 감행되는 범죄행위가 반혁명범죄이다. 반혁명범죄는 사회주의 혁명과 건설을 저해하고 근로인민대중의 자주적 권리와 이익을 침해하는 범죄이다. 이전에는 북한 당국이 체제에 대한 부정적인 발언을 ‘말반동’으로 지칭하고 ‘정치범’으로 처벌하여 왔으나, 고난의 행군 이후에는 경제적인 불만 등에 대해서는 다소 유화적인 대응을 보여 온 것으로 평가된다. 그러나 여전히 북한에서 지도자에 대한 언급은 금기시되고 있으며, 이를

정치적인 것으로 규정하여 엄격하게 처벌하고 있다. 이와 같이 북한이 ‘정치범죄’를 명확하게 규정하기 보다는 매우 자의적으로 시기에 따라 다르게 처리하고 있는 것으로 파악된다.

## 2. 정치범죄 처벌 절차

범죄행위에 대한 강력한 처벌을 통해 국가주권과 사회주의 제도를 유지하려는 인식은 북한형법에 반영되고 있다. 북한형법 제3장은 ‘반국가 및 반민족범죄’(제59조~제72조)를 규정하고 있으며, 제1절 반국가범죄, 제2절 반민족범죄, 제3절 반국가 및 반민족범죄에 대한 은닉 및 불신고, 방임죄를 규정하고 있다. 그리고 형사소송법 제122조(수사관할), 제124조(예심관할)에서 반국가 및 반민족범죄사건의 수사 및 예심은 ‘안전보위기관’이 한다고 규정하여 일반범죄와 구분하고 있다.

실제로 정치적 성격의 범죄라고 판단되면 국가안전보위부가 피의자에 대한 수사와 예심을 관할하여 처벌하는 것으로 파악되고 있다. 국가안전보위부가 반국가 및 반민족범죄를 관할하더라도 형사소송법에 따르면 일반범죄와 마찬가지로 기소와 재판을 거치도록 규정되어 있다. 그리고 형사소송법 제127조(도 재판소 관할)에서 반국가 및 반민족범죄사건의 경우 도(직할시) 재판소가 제1심 재판을 담당하도록 규정되어 있다. 반국가 및 반민족범죄를 인민재판소가 아닌 도(직할시) 재판소가 1심을 담당하도록 한다는 점에서 체제유지를 위해 얼마나 엄중하게 다루려하는지 보여주고 있다. 그런데 실제로 이러한 형사소송 절차가 제대로 이루어지고 있는지 정확하게 파악하기는 어려운 상황이다.

수감대상자의 결정, 대상 수용소의 결정, 가족 동반 여부 결정, 혁명화 구역과 완전통제구역 여부 등을 누가 어떤 절차를 거쳐 결정하는지 알려지지 않고 있다. 또한 정치범수용소는 국가안전보위부에서 관할하고 있다. 그만큼 정치범에 대해서는 엄중하게 관리해야 한다는 체제 유지적

인식이 반영되고 있는 것이다.

인민보안부에서 관할하는 특수형태의 관리소가 존재하며, 운영형태도 다른 정치범수용소와 차이를 보이고 있다. 다만, 인민보안부 관할 수용소도 수감자에 대한 비인권적 관리 실태는 정치범수용소와 유사하다. 또한 여기서 수시로 정치범수용소로 이관되는 사람도 있다는 점에서 정치범수용소의 성격을 띠고 있다.

정치범수용소에 수감되는 경우 본인뿐만 아니라 연좌제를 적용하여 가족까지 수용하는 것으로 파악된다.<sup>2)</sup> 사건 당사자에 대해서는 형법에 따라 국가안전보위부가 예심절차를 관할한다. 그렇지만 가족의 경우 연좌제에 의해 수감되므로 예심절차 없이 체포 후 수용소로 수감된다. 따라서 가족들의 경우에는 수감 사유조차 제대로 알지 못하는 경우가 대부분이다.

관리소로 불리는 정치범수용소의 법적 근거를 살펴볼 필요가 있다. 북한의 형법에 따르면 반국가 및 반민족범죄를 저지를 경우 부과할 수 있는 기본형벌은 사형, 무기노동교화형, 유기노동교화형(1~15년)으로 규정되어 있다. 그리고 제30조에서 “무기노동교화형, 유기노동교화형은 범죄자를 교화소에 넣어 로동을 시키는 방법으로 집행한다”고 규정되어 있다. 이와 같이 형법에 따르면 설령 북한 형법이 규정하고 있는 반국가 및 반민족범죄를 범했다고 하더라도 수사, 예심, 기소, 재판을 거쳐 ‘교화소’에 수감되어야 한다. 이와 관련하여 북한의 ‘판결관정집행법’에도 “로동교화형에 처할데 대한 판결의 집행은 로동교화소가 한다”(제25조)고 규정하고 있다. 그런데 북한은 이러한 법률에 규정되지 않은 관리소라는 구금시설을 운영하고 있다는 데 문제가 있다. 실제로 공식 법률상으로 재판을 거쳐 인신을 구속할 수 있도록 규정되어 있지 않은

2) 남성 세대주가 정치범으로 규정될 경우, 여성 배우자는 이혼절차를 거치면 처벌을 피할 수 있기도 하다.

시설에 수용한다는 점에서 별도의 관리소 운영 규정이 있을 것으로 추정되나 현재까지 공개된 내용은 없다.

또한 본인뿐만 아니라 가족까지 처벌한다는 데 더욱 반인권적 성격이 내포되어 있다. 정치범수용소 수감 절차에서 ‘연좌제’를 특별히 주목할 필요가 있다. 가족까지 처벌하는 연좌제를 통해 체제에 대한 불만을 원천적으로 통제하는 강력한 수단으로 활용하고 있다.

그리고 이러한 가혹한 처벌을 통한 체제유지는 처벌에 대한 ‘계급적 원칙’에서도 찾아볼 수 있다. 2004년 형사소송법은 “국가는 반국가 및 반민족범죄와의 투쟁에서 적아를 엄격히 가려내어 극소수의 주동분자를 진압하고 다수의 피동분자를 포섭하며 일반범죄와의 투쟁에서 사회적 교양을 위주로 하면서 법적제재를 배합하도록 한다”(제2조)고 규정하고 있다. ‘적과 우리 편 사이의 모순’과 ‘인민 내부의 모순’을 확실히 구별하여 ‘적과 우리 편 사이의 모순’에 속하는 반국가 범죄와의 투쟁에서는 적아를 엄격히 가려내어 극소수의 적대분자와 주동분자를 철저히 진압·분쇄하고, 다수의 피동분자를 포섭하며, ‘인민 내부의 모순’에 속하는 일반범죄와의 투쟁에서는 사회적 교양을 위주로 하면서 이에 법적 제재를 배합하는 계급노선을 관철해야 한다는 것이다.

정치범죄를 저지른 계급적 원수를 찾아내 핵심인물을 철저히 진압하는 것이 형사소송법상의 계급노선 원칙인 것이다. 반혁명범죄의 경우에는 폭력수단인 형벌에 의한 법적 제재를 위주로 해야 한다는 것이 기본방침이다. 비노동계급적 요소들을 제거함으로써 사회주의제도와 전체근로인민 대중의 이익을 철저하게 옹호 보위하는 것이 형법의 계급적 본질이므로 이러한 계급적 본질로부터 반혁명범죄를 범한 소위 계급적 원수들에 대해서는 무자비하고 가혹하게 처단해야 한다는 것이다.<sup>3)</sup>

3) 법무부, 『북한법연구(VII)-신형법』(서울: 법무부, 1990), p. 47.

“사회안전기관들과 사법검찰기관들은 당의 정치적 보위자로서 당정책을 적극 옹호하고 모든 부문, 모든 단위에서 그 집행을 감독하며 특히 우리 국가사회제도를 해치려는 간첩, 파괴암해분자들을 모조리 잡아내며 철저히 진압하도록 하여야 합니다.”<sup>4)</sup>

이와 같이 북한 당국은 사회주의 체제 유지, 특히 유일지배체제 유지에 장애가 되는 사람을 반혁명분자로 규정하고 가족까지 사회와 격리 수용함으로써 체제를 유지하고자 하는 목적으로 정치범수용소를 운영하고 있다.

### III. 정치범수용소 현황

#### 1. 수용 규모

2012년경 회령 관리소가 폐쇄되면서 현재 북한에는 5개 수용소가 존속하는 것으로 파악되고 있다. 북한이 정치범수용소의 존재를 부정하고 있는 상황에서 수용 규모는 탈북자의 증언과 위성사진 관독 등을 통해 추정할 수밖에 없다. 2009년 10월 16일 정부가 국회 외교통상통일위원회에 제출한 북한 정치범수용소 현황보고서에서 따르면, 6개 수용소에 약 15만 4천 명의 정치범이 수용되는 것으로 파악된다. 2012년 통일연구원은 제22호 폐쇄, 제18호 이전, 수용소별 수용 능력 등을 감안하여 북한 내 5개 수용소에 최소 8만, 최대 12만 명 정도의 정치범이 수용되어 있는 것으로 추정하였다.

그러나 이와 같이 수용소의 수와 규모가 축소된 것을 북한 당국의

---

4) 김일성, “조선로동당 제5차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고,” 1970년 11월 2일, 『김일성저작집 제25권』 (평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 354.

정치범수용소에 대한 인식과 정책의 변화로 보기는 어렵다. 김정은 권력 승계 이후에도 북한은 여전히 체제에 위협이 되는 적대세력과 잠재위협세력을 사회와 격리하고자 정치범수용소를 존속시키고 있다. 북한 정치범수용소의 규모가 축소된 이유는 오히려 내부의 심각한 인권 상황과 지속된 국제사회의 압력에 기인한 것으로 평가된다.

첫째, 무엇보다도 인간 이하의 대우를 받으면서 가혹한 노동에 시달리는 가운데 제대로 먹지 못하고 치료받지 못해 사망하는 수용자들이 지속적으로 발생하였다는 점이다. 또한 탄광 등 열악한 노동환경에서 사망사고, 수용소 규정 등에 따른 처형 등도 영향을 준 것으로 판단된다.

둘째, 수용소 내에서 가족권이 제대로 보장되고 있지 못하기 때문이다. 북창 수용소의 경우 결혼에 대한 통제는 없지만 개천 수용소의 사례에서 보듯이 결혼도 통제의 일환으로 활용되고 있다. 그리고 실제로 부부생활에서도 제약을 받는 것으로 파악되고 있어 수용소 내에서 출산에 따른 인원 증가는 어려운 것으로 보인다.

셋째, 감소 규모에 상응하는 새로운 정치범들이 충원되는 것으로 보기도 어렵다. 초창기 유일지배체제를 확립하는 과정에서 대규모로 수용소가 만들어졌지만 일반사회의 철저한 통제와 유일지배체제가 상대적으로 안정적으로 유지되면서 새로운 정치범의 규모는 크게 감소한 것으로 보인다.

## 2. 최근 변화 동향

### 가. 북창 관리소의 축소·이전

정치범수용소 변화 중 가장 특기할 사항은 기존에 평남 북창군 신흥리 및 삼포동 일대에 위치하였던 북창 수용소가 대폭 축소되어 개천 동림리 지역으로 이전되었다는 사실이다. 북창 수용소에 소속되어 있던 봉창 지역은 원래 제14호 관리소에서 관할하고 있었다. 1983년까지 제14호

관리소는 평안남도 개천과 봉창을 포괄하는 지역에 위치했다. 그런데 1983년 제14호 관리소는 대동강 위쪽으로 이동하고 대동강 이남의 봉창 지역은 제18호 관리소로 관할이 이관되었다.<sup>5)</sup> 대동강을 경계로 위로는 '제14호 관리소,' 아래로는 '제18호 보안성 관리소'가 위치하게 되었다. 대동강 이남에 남아 있던 제14호 관리소 시설은 제18호 관리소에서 그대로 사용하고 다만, 그곳에서 생활하던 제14호 관리소의 정치범들은 모두 대동강 위로 함께 이동하였다.<sup>6)</sup>

이와 같이 제18호 관리소가 관할하던 지역은 단계적 해제 과정을 거쳐 일반 시설로 환원되었고 여전히 해제되지 않은 '이주민'들은 개천 지역으로 호송된 것으로 파악되고 있다. 1차적으로 1985년에 대규모 해제가 있었다고 한다. 1985년 6월 많은 사람들이 해제되었는데, 이를 '마당해제'라고 불렀다고 한다. 여기서 마당은 넓다는 의미로 그만큼 많은 인원이 해제되었다는 것을 뜻한다.<sup>7)</sup>

관리성원으로 일하였던 북한이탈주민 ○○○에 의하면 1995년도에 봉창 수용소 내에 이주민이 5만 명 정도 수용되어 있었다.<sup>8)</sup> 그런데 당시 4만 명을 해제하여 1만 명 정도로 이주민의 규모는 축소되었다. 수용소 전체 6개 지구 중 4개 지역이 해제되고 2개 지역만 이주민 지역으로 존속하고 있었다. 2000년대 이후에도 지속적으로 수감자에 대한 해제를 실시한 것으로 파악되고 있다. 2001년 봉창 지구를 두 개로 나눠서 하나는 해제 지구로 하고 영등 지구에 이주민을 모아놓았다. 이 당시 4천~5천 명 정도 남아 있었다. 그런데 2006년에 전부 개천으로 이전하였다고 한다.<sup>9)</sup> 그리고 2009년 10월 16일 정부가 국회 외교통상

5) 통일연구원, NKHR 2013-000129.

6) 신동혁, 『세상밖으로 나오다』 (서울: 북한인권정보센터, 2007), p. 34.

7) 통일연구원, 북한이탈주민 면접조사(봉창수감자, 1975.12.20-1985.6, 2007년 국내 입국), 2012-09-14.

8) 통일연구원, 북한이탈주민 면접조사(봉창 생활기간 1995-2006), 2012-10-12.

9) 통일연구원, NKHR 2013-000126. 1987년부터 2003년까지 봉창관리소에 가족과

통일위원회에 제출한 ‘북한 정치범수용소 현황’ 보고서에 따르면 북창 수용소는 1만 9천 명이 수용되어 있는 것으로 추정되었다. 따라서 2009년 기준 정부가 추정하여 발표한 1만 9천 명보다 훨씬 축소된 규모로 현재 2천~5천 명 정도의 규모인 것으로 추정된다. 2006~2007년경 북창 수용소는 개천지역으로 이전하고 북창수용소지역의 철조망이 철거된 것으로 파악되고 있다.<sup>10)</sup>

### 나. 회령 관리소의 폐쇄·이전

회령 정치범수용소는 2009~2010년경부터 이전이 시작되어, 2012년 5월경까지 수감자들을 다른 지역으로 분산·이관하고 폐쇄된 것으로 파악된다. 이는 2012년, 2013년 국내입국 탈북자들<sup>11)</sup>의 증언에 의해 확인되었다. 전거리 교화소 수감자였던 증언자<sup>12)</sup>는 3~4년 전부터 철수할 것이라는 소문을 들었으며, 2010년부터 본격적으로 철수가 시작된 것으로 인지하고 있다. 2012년 5월 본인이 직접 회령수용소 지역을 방문해보니 철수가 완료되었다는 것이다. 2012년 5월 회령시 원산리 분주소에 구류되어 있었던 증언자<sup>13)</sup>는 당시 보안원들이 회령수용소 폐쇄에 대해 얘기하는 것을 들었다고 밝혔다. 함북 회령시 출신의 증언자<sup>14)</sup>는 회령수용소가 곧 철수할 것이라는 소식을 들었으며, 2012년

---

함께 수감되었다가 해제되었다.

10) 통일연구원, NKHR 2013-000126.

11) 통일연구원, NKHR 2012-000161; 통일연구원, NKHR 2012-000168; 통일연구원, NKHR 2012-000185; 통일연구원, NKHR 2012-000198; 통일연구원, NKHR 2013-000007; 통일연구원, NKHR 2013-000014; 통일연구원, NKHR 2013-000026; 통일연구원, NKHR 2013-000035; 통일연구원, NKHR 2013-000040; 통일연구원, NKHR 2013-000048; 통일연구원, NKHR 2013-000095; 통일연구원, NKHR 2013-000103; 통일연구원, NKHR 2013-000100; 통일연구원, NKHR 2013-000107; 통일연구원, NKHR2013-000109.

12) 본 증언자는 2005년 4월부터 2011년 7월까지 전거리교화소 수감생활을 한 바 있다. 통일연구원, NKHR 2012-000185.

13) 통일연구원, NKHR 2012-000198.



1월부터 내부 물건들(부식물, 석탄 등)을 판매하던 것을 목격하였다는 것이다. 연로한 사람들은 기존 관리소 구역에서 생활하도록 조치한 것으로도 보고된다. 즉, 수용소 지역이 회령시로 이관되면서 내부에서 일 잘하는 사람 혹은 가족들을 회령시가 인계받았다는 것이다. 제22호 수용소가 철수되고 그 지역에 개인주택을 만들어서 집 없는 사람 중 선정하여 그곳에 배정하였으며, 이 주택을 얻기 위해서 돈과 인맥들이 필요하다는 증언도 있다.

2012년 7월 1일부터 15일까지 회령수용소 지역에 들어가 작업을 하고 온 북한이탈주민에 따르면, 기존 수용소 지역에 '선군마을'을 꾸민다고 단련대 혹은 교회소 수감 경험 등이 없는 핵심적인 사람들을 각 리와 공장기업소에서 차출하여 이주시켰던 것으로 파악된다.<sup>15)</sup>

이와 같이 다수의 증언이 회령수용소의 폐쇄사실을 확인해주고 있으나, 수감자들이 어느 규모로 어느 지역으로 이관되었는지에 대해서는 추가적인 정보수집과 분석이 필요하다. 다만 수용소 내 물자 및 집기는 주간 이동하였으나, 수감자들은 야간에 호송시킨 것으로 파악된다.<sup>16)</sup> 미 북한인권위원회는 회령수용소 수감자 30,000명 중 3,000명만이 제16호 수용소로 이관되고, 나머지 27,000명의 행방을 알 수 없다고 발표하였다. 통일연구원은 제22호 수용소 수감자들이 제16호를 포함하여 제14호, 제15호 수용소 등에 분산수감된 것으로 파악하고 있다.

회령수용소를 폐쇄·이전한 주요한 이유로는 국경과 가까이 위치하고 있어 전쟁이 일어나는 경우 정치범의 반동이 일어날 위험이 존재하기 때문에 이들을 국경에서 먼 쪽으로 이관시킨다는 것이다. 그러나 새로운 정치범수용소를 건립하기 보다는 현재 운영되고 있는 다른 정치범수용소로 분산하여 수감한 것으로 보인다.

14) 통일연구원, NKHR 2012-000168.

15) 통일연구원, NKHR 2012-000258.

16) 통일연구원, NKHR 2012-000258.

#### IV. 정치범수용소의 인권 유린과 국제인권법

북한은 집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약, 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(일명 ‘사회권규약’), 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(일명 ‘자유권규약’), 여성차별철폐협약, 아동권리협약 등의 주요 국제인권조약에 가입하고 있다. 그리고 1948년 제정된 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)은 대부분의 규정이 국제관습법화된 것으로 평가받고 있다.<sup>17)</sup> 북한은 국제관습을 국제법의 연원(淵源)으로 인정하지 않았으나 태도를 바꿔 국제관습규범도 국제법의 연원으로 간주하고 있다. 즉, 국제관습법도 국제법으로 인정한다는 것이다.<sup>18)</sup>

북한 당국이 정치범수용소에서 자행하고 있는 행위들은 북한이 가입한 국제인권조약 및 세계인권선언에 위배되는 것이다.

첫째, 자유권규약은 노예상태에 놓여 지는 것을 금지하고 있으며, 특히 “어느 누구도 강제노동을 하도록 요구되지 않는다”고 규정하고 있다(제8조). 그러나 정치범수용소 내의 수용자들은 강제노동을 위한 ‘도구’ 또는 ‘일하는 개미’로 사용되고 있다. 수감자들은 보통 새벽 4시에 일어나서 밥을 먹고 바로 5시에 출근한다. 일하러 가면 6시 정도 된다. 정치범수용소는 특별히 요일별 차이가 없고 토요일, 일요일과 같은 휴일도 적용되지 않는다. 다만, 매월 초 한 달에 한 번씩 쉬며, 김일성과 김정일 생일날과 설날에는 쉰다.<sup>19)</sup> 강제노동으로 인해 사망하는 경우도 발생하고 있다. 김혜숙에 따르면 북창 18호 관리소의 경우 탄광 내에서의 각종 사고로 사람이 죽는 경우 다반사였다고 한다.<sup>20)</sup>

17) R. Jennings & A. Watts, *Oppenheim's International Law*, 9th ed., Vol. I (1992), pp. 1003~1004.

18) 자세한 내용은 김찬규·이규창, 『북한국제법연구』 (파주: 한국학술정보, 2009), pp. 80~83 참조.

19) 신동혁, 『세상밖으로 나오다』, p. 45.

둘째, 모든 사람은 생명권을 가진다. 생명권은 세계인권선언 제3조, 자유권규약 제6조 제1항, 유럽인권협약 제2조 제1항, 미주인권협약 제4조 제1항, 아프리카인권헌장 제4조, 유럽연합기본권헌장 제2조 제1항, 인간의 권리와 의무에 관한 미주선언 제1조, 이주노동자권리협약 제9조 등 주요 국제인권조약과 선언에 빠짐없이 규정되어 있다. 정치범수용소 내에서의 공개처형이나 즉결처형은 명백한 법적 근거 없이 자행되는 행위로 수용자들의 생명권에 반한다.

셋째, 정치범수용소 수용자들은 가족결합권을 침해받고 있다. 가정은 일차적으로 남녀의 혼인으로 구성된다. 국제인권조약들은 혼인적령의 남녀가 혼인을 하고 가정을 구성할 권리가 있음을 인정하고 있다.<sup>21)</sup> 또한 가정은 부부와 그들 사이에서 출생한 자녀에 의해 확대되는데 아동권리협약은 제9조에서 아동이 의사에 반하여 부모와 분리되지 않을 것을 규정하고 있다. 가족결합권(the right to family unification)이라고 하는 것은 이와 같이 남녀가 혼인하여 가정을 이룰 권리, 아동이 부모와 분리되지 않고 함께 살 권리 등으로부터 파생되는 개념이다.<sup>22)</sup> 가족결합권은 북한 헌법에 의해서도 보장되고 있다. 북한 헌법은 “결혼과 가정은 국가의 보호를 받는다. 국가는 사회의 기층생활단위인 가정을 공고히 하는데 깊은 관심을 돌린다”고 규정하고 있다(제78조). 그러나 북한 정치범수용소의 완전통제구역에서는 부모자식 사이일지라도 함께 살 수 없다. 혁명화구역에서는 ‘표창결혼’이라고 해서 예외적으로 결혼이 인정되고 출산이 인정되는 경우도 있지만 일반적으로 북한 정치범수용소에서 결혼과 출산은 금지된다. 부부관계를 못하게 하기 위해 밤과 낮에

20) 김혜숙, 『눈물로 그린 수용소』, pp. 42~44.

21) 자유권규약 제23조 제2항, 인종차별철폐협약 제5조(d)(iv), 유럽인권협약 제12조, 미주인권협약 제17조 제2항.

22) J. Money, “Human Rights Norms and Immigration Control,” *3 UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* (Fall 1998/Winter 1999), p. 501.

서로 번갈아가며 일을 시키고 있다.<sup>23)</sup>

넷째, 국제인권조약은 가족권 보호의 일환으로 여성의 모성보호에 대한 특별한 배려를 하고 있다. 구체적으로 사회권규약은 임신부에게는 분만 전후 적당한 기간 동안 특별한 보호를 하도록 규정하고 있다(제10조). 북한법률에도 산전 3개월부터 산후 7개월까지 여성에게는 형집행을 정지하도록 명시하고 있다.<sup>24)</sup> 그러나 이러한 집행정지 조항은 정치범수용소에는 적용되지 않고 있다. 일반 사회에서 임신한 여성이 정치범수용소에 수용될 경우 출산을 허용하는 경우도 있지만, 반대로 출산하지 못하게 강제 낙태시키는 경우도 있다. 북한 정부를 반대하는 사람의 자식이라는 이유에서다.

다섯째, 세계인권선언은 모든 사람이 존엄성에 있어서 평등하다고 선언하고 있다(제1조). 다시 말해 모든 사람은 인간답게 살 권리가 있다는 것이다. 인간의 존엄한 생활, 인간다운 생활을 위해 필요한 것이 건강과 식량이다. 사회권규약은 이를 구체적으로 규정하고 있다. 즉, 모든 사람은 적당한 식량과 의복, 주택을 포함하여 적당한 생활수준을 누릴 권리가 있다고 규정하고 있으며(제11조), 모든 사람이 최고 수준의 신체적·정신적 건강을 누릴 권리가 있다고 규정하고 있다(제12조). 그러나 정치범수용소에서 건강권은 보장받지 못하고 있다. 많은 수용자들이 정치범수용소의 열악한 환경에서 영양실조와 심한 육체노동으로 폐렴, 결핵 및 췌라그라병(영양실조) 등의 질병에 걸려 시달리고 있으나 모두 예외 없이 작업장에 동원되고 있다. 작업반장이 더 이상 일을 시킬 수 없다고 판단하는 수용자들은 중환자가 수감되는 요양소로 보내지는데, 이들은 치료해줄 의사나 약이 없기 때문에 격리 수용되어 방치되는 경우가 일반적이다.<sup>25)</sup>

23) 통일연구원, NKHR 2011-000134.

24) 북한 판결판정집행법 제18조 제3항.

25) 조정현 외, 『북한인권백서 2013』 (서울: 통일연구원), p. 139.

여섯째, 모든 사람은 재판에 있어서 평등하며, 형사상의 죄의 결정을 위해 법률에 의해 설치된 재판소에서 재판받을 권리를 가진다. 또한 모든 형사피의자는 법률에 따라 유죄가 입증될 때까지는 무죄로 추정 받을 권리를 가진다(자유권규약 제14조). 그러나 북한은 재판 절차 없이 북한 주민들을 정치범수용소에 수용하고 있다.

1998년 7월 17일에 국제형사재판소 로마규정(이하 로마규정)이 채택되었으며, 2002년 7월 1일 발효되었다. 로마규정은 집단살해죄, 전쟁범죄, 인도에 반한 죄, 침략범죄를 관할대상범죄로 규정하고 있다. 이들 범죄 가운데 정치범수용소 내의 인권유린 행위와 관련이 깊은 범죄가 인도에 반한 죄(반인도범죄)이다. 로마규정은 살해, 절멸, 노예화, 고문 등의 행위를 인도에 반한 죄로 규정하고 있다. 절멸(extermination)이란 “주민의 일부를 말살하기 위하여 계산된 식량과 의약품에 대한 접근 박탈과 같은 생활조건에 대한 고의적 타격”을 말한다. 이러한 차원에서 정치범수용소 내에서 행해지고 있는 공개처형과 즉결처형은 살해에 해당하며, 식량의 제한 및 치료 거부는 절멸에 해당한다. 강제노동은 노예화에 해당한다. 로마규정은 또한 강간, 성적 노예화, 강제매춘, 강제임신, 강제불임 또는 이에 상당하는 기타 중대한 성폭력도 인도에 반한 죄로 규정하고 있다. 임신여성에 대한 강제낙태가 이에 상당하는 기타 중대한 성폭력에 해당할 수 있다. 이와 같이 북한의 정치범수용소 내에서 자행되는 각종 인권유린 행위는 로마규정이 정하고 있는 인도에 반한 죄에 해당될 수 있다.<sup>26)</sup>

---

26) 북한인권정보센터, 『북한 정치범수용소 실태조사』 (서울: 국가인권위원회, 2009), p. 277.



# 토론

에드워드 린트너

전 독일연방 내무부차관



1. 북한의 정치범수용소 실상과 관련하여 과거 분단된 독일의 경험을 비교·분석해 볼 필요가 있다. 일단 북한의 정치범수용소의 존재와 수감자들의 현재 인권 상황에 대해 국제사회에 계속해서 정보를 제공하고 될 수 있는 한 많이 알리는 것이 매우 중요하다고 고려된다. 이는 과거 우리가 동독의 정치범수용소 실상을 서독 국민들에게 알린 것과 유사한 점이 많다. 그리고 가능하다면 미래에 북한 정부 관계자들에게 수용소 내부의 상황을 설명하고 어떤 인권 침해가 벌어졌는지 증언하게 해야 한다.
  
2. 동독은 결국 사회주의 체제 하의 경제 파탄으로 인해 동서독 주민들의 접촉을 허용해야만 했다. 와그너 박사가 언급한 것처럼 동독 정권은 심지어 서독의 도이치 마르크화를 받고 수용소 수감자들을 석방하는 것을 동의하기까지 했다. 최근 독일의 주요 일간지들에도 북한에서 세뇌 교육을 받고, 자신의 부모를 고발하여 처형시킨 어린 소년에 대한 기사 등 북한 수용소의 끔찍한 상황이 공개되었다. 북한은 이런 악랄한 방법으로 계속 인권 유린을 해 나갈 수는 없다고 본다.
  
3. 또한 독일연방 중앙인권침해 기록소에서는 동독 안에서뿐만 아니라 동서독 국경지대에서 발생한 충격 사건을 모두 기록해 두었다. 후에 이러한 자료는 보안 경비원들이 동독을 탈출하는 사람들을 쫓지 못하도록 하는 압력 수단이 되었다. 동독 정권은 당연히 자유 진영의 정보 유입을 막으려고 무던히 애를 썼다. 한 예로 동독 드레스덴 주변에서는 라디오 및 TV 방송이 차단되었고, 이러한 이유로 이곳은 '예상치 못한 것들의 골짜기'라고 불렸다. 그러나 동독 정권은 서독에서 동독으로 정보가 흘러드는 것을 막을 방법이 없었고, 이는 후에 동서독 통일에 큰 역할을 하게 되었다.



4. 북한인권조사위원회(COI)가 활동할 수 있도록 유엔 내에서 중국 및 러시아까지 지지를 아끼지 않은 점이 굉장히 고무적이다. 이는 유엔의 인권 조사 활동에 협조를 거부하는 북한 정권에 압력을 가하는데 힘을 보탬 것이라 생각한다. 독일의 통일이 입증하듯이 한국도 언제 어떻게 통일이 이루어질지 예측하기 어렵지만, 그 가능성은 항상 존재한다. 한국 정부도 북한의 끊임없는 도발에도 불구하고 차근차근 의연하게 통일을 준비해 나가는 모습이 인상적이다. 현재 박근혜 정부의 대북정책기조인 '신뢰구축' 즉 trustpolitik이 성공을 거두기를 기원한다. 이를 위해 우리도 모든 지원을 아끼지 않을 것이다.



# 토론

박흥순

한국유엔체제학회장 / 선문대학교



(레이너 와그너, “종교, 양심, 정치적 신념의 자유 – 독일의 경험과 북한에의 함의”)

- 와그너 회장의 발제문은 동독 정권 하에서 개인적인 정치범으로서의 경험과 국제적 연대활동의 관점에서 파악된 중요한 관찰이며 증언인 점에서 많은 교훈과 함의를 제공한다.  
와그너 회장의 희생과 국제적 인권 향상을 위한 노력에 경의를 표하고자 한다.
- 공산주의는 본질상 종교 및 양심의 자유를 허락하지 않으며, 오히려 공산주의 이념 자체가 종교를 대체하는 교조적 성격을 갖고 있으며, 실제에 있어서 공산주의 독재가 그러한 절대 독재의 실현의 결과로 전세계에 걸쳐 수많은 희생자를 낸 사실을 지적하는 것에 동의한다.
- 정치체제에서 특히 냉전기 시대에 있어서 1945년 이래 독일과 한국은 각각 분단국가이며, 다른 분단지역에서 동독과 북한의 공산정권이 통치하였고, 각각 러시아 혹은 중국 등의 맹주국과 밀접한 관계를 유지한 점에서 유사성이 크다.
- 특히, 동독 정권의 경우, 공산정권 창설 초기부터 냉전시대 동안 내부적으로 철저한 내부통제, 지속적인 정치적, 종교적 핍박을 자행하였고, 그 결과 많은 사상자, 정치범수용자, 그리고 서독으로의 망명자 등을 초래한 점에서, 그리고 각종 방대한 보안기구를 유지한 점에서 북한 정권의 행태와 많은 공통점을 갖고 있음을 확인하였다.
- 와그너 회장은 독일의 경우 정치적, 종교적 탄압에 대응하는 여러 가지 내부적, 외부적 요인과 조치들의 결과로 일정한 수준에서 그

희생이 완화되었다는 점을 강조하고 있다. 즉, 내부적으로는 ▲독일에서의 사상 및 종교의 자유의 오랜 전통, ▲종교단체 등 내부적 저항운동의 확대 및 이에 대한 서방 매스컴 및 여론의 지지, ▲그리고 서독 정부에 의한 라디오, TV방송 등 외부 정보의 지속적 유입, ▲정치범 석방에 대한 재정보상 제공, 그리고 ▲국제적으로는 ‘헬싱키 프로세스’에 의한 국제적 설득과 압력의 지렛대 활용 등이 그 것이다.

그밖에 ▲독일 정부의 ‘짚츠기터’ 인권 침해기록보존소 등의 역할이 기여하였다고 할 수 있다.

- 이러한 조건을 북한의 경우에 적용하는 경우, 북한의 인권 개선을 위한 정책과 전략에서 몇 가지 시사점을 발견할 수 있다. 즉, 첫째, 내부적으로는 북한 내부에서 자생적이든 외생적이든 변화와 개혁을 위한 틈새와 기반을 제공하는 노력이 필요하다. 둘째, 북한주민은 물론 북한 정권에게 국제사회의 정보와 흐름, 그리고 한국 정부와 국민의 변화요구, 그리고 통일 한국에 대한 비전과 희망을 지속적으로 설득, 이해시키도록 해야 한다. 셋째, 일부에서 제기한 바 있듯이, 일정한 시기와 여건이 되면 일정한 조건을 전제로 국군포로, 정치범, 납북자 등에 대한 석방, 송환을 위해서 북한에 대한 재정적 보상을 고려해 보아야 한다. 넷째, 북한 정권이 현저한 인권 개선 노력 없이 ‘정상국가화’ 되거나 대외관계의 개선이 어려운 것을 주지하도록 하고, 이러한 노력을 남북관계 진전과 ‘한반도 프로세스’ 혹은 ‘동아시아 프로세스’ 등 국제 정치·외교적 틀 속에서 설득과 압박으로 전개하는 전략으로 수행해나가도록 모색해 본다. 그리고 끝으로 북한인권 침해기록보존소 같은 기구로서 북한인권 침해의 사례를 체계적으로 기록, 보존하는 장치 및 제도를 통하여, 인권유린 행위에 대한 징벌 및 경고의 수단으로써 삼을 수 있을 것이다.

(이금순 박사, “북한 정치범수용소의 인권 상황”)

- 이 박사는 오랜 기간 동안 심층적인 북한인권 상황에 정통한 관찰자이며, 북한인권 개선을 위한 지속적인 연구와 정책개발에 노력해온 전문가로서, 발제문에서 북한 정치범수용소의 현황과 변화를 살펴봄으로써 그 개선방안을 제시하고 있다.
- 북한 정권이 운영하는 정치범수용소는 세계에서 가장 잔혹하고 비밀스러운 구금, 처벌 제도이며 시설로 여겨지지만, 그 실체에 대하여는 정확히 파악되지 못하는 실정이다. 더구나 정치범죄의 개념이 모호하고, 북한 형법 및 형사소송법상의 여러 요식적 규정에도 불구하고, 정치범 처벌의 비밀주의 그리고 그 과정에서 자행되는 위협과 불법 행위, 그리고 연좌제는 ‘북한식 사회주의’를 통제하는 중요한 수단으로 작동하는 것이 현실이다.
- 발제문은 최근 수년간에 걸쳐 일어난 일부 변화로서 북한 정치범수용소의 일부 축소 (북창) 혹은 폐쇄 (회령) 및 이전, 그리고 이에 따른 전반적인 정치범 규모의 추정치의 감소를 지적하고 있다. 그러나 이러한 변화가 북한 정권의 정치범수용소에 대한 인식이나 태도의 변화라기 보다는 오히려 과도한 인권 탄압과 국제사회의 지속적인 여론 확산과 압박의 결과라는 해석은 매우 타당성이 크다고 여겨진다.
- 발제문을 자세히 분석한바, 북한의 정치범수용소의 운영과 파악된 바 그 내부에서 자행되는 가혹한 인권 유린은 국제인권법을 비롯한 국제인권규범에 반하는 것이 명백한 점에서, 국제적으로 법률적, 도덕적, 윤리적 정당성이 결여되고 있음이 명백하다.

- 따라서, 한국 정부와 국제사회는 북한 정치범수용소의 철폐를 비롯하여 북한인권 개선을 위한 지속적인 노력을 기울여야 한다. 특히, 첫째, 한국의 시민사회단체, 정부 및 국제사회의 NGO, 그리고 유엔과 같은 국제기구 및 기관들은 북한 정치범수용소에 대한 실태를 지속적으로 파악하여야 한다. 둘째, 이러한 실체적 진실을 바탕으로 우선 한국과 국제사회가 북한 정권을 정치, 외교적으로 설득, 경고 혹은 압박하기 위한 중요한 자료가 될 수 있다. 비록 작은 변화이기는 하지만, 정치범수용소의 국제인권법적 '불법성'에 대한 지속적인 국제적 여론의 지적과 유엔의 활동은 자의적이든 타의적이든 북한의 태도변화에 영향을 미칠 수 있는 여지가 있음이 명백하다. 셋째, 또한 북한 정치범수용소의 인권유린 실태는 '반인도범죄'로서 유사시 유엔안보리 등 국제안보기구, 그리고 국제인권법적 그리고 국제형사법적 기구의 책임자 처벌의 잠재적 근거가 될 수도 있다. 넷째, 가장 효율적이고 바람직한 방안은 북한 정권의 과감한 정책변화에 의한 정치범수용소 철폐와 북한주민 인권의 대폭 개선이다. '한반도 신뢰프로세스'의 기본정책을 바탕으로 적절하고 꾸준한 설득과 압력, 그리고 국제사회와의 공조는 결국 일정한 시점에서 북한의 '아킬레스건'으로서의 인권문제에 대한 커다란 부담을 해소하는 방향으로 점진적 조치를 유도할 수 있을 가능성이 있다고 여겨진다.

끝으로 다섯째, 나아가서 와그너 회장의 토론에서 지적한 바는 북한 정치범수용소의 사례에도 적용되는바, 이러한 다양한 수단과 채널을 통하여 북한 내부의 변화를 지원하거나 촉진하는 활동을 지속적으로 전개하는 것이 필요하다.



# 토론

서창록

고려대학교 / 휴먼아시아 대표





1. “종교, 양심, 정치적 신념의 자유: 독일의 경험과 북한에의 함의”(라 이너 바그너)에 대하여 동독의 자유권 사례가 북한에 주는 함의는 많다고 생각한다. 공산주의가 개인의 자유보다 집단권을 더 강조하고, 하나의 이데올로기에 집착함으로써 자유권을 제한할 수밖에 없는데 동의한다. 다만, 북한이 보편적인 공산주의인가에 대해서는 의문이 있다. 즉, 북한은 공산주의이기도 하나 공산주의를 소수의 이익을 위해 선택적으로 활용하는 나라로, 보편적인 공산주의 국가로 보기 어렵다. 이와 관련하여 북한의 특수성에 대해 살펴볼 필요가 있다. 공산주의 이념의 비인권성을 찾아봐야 할 것이며, 다양한 형태의 독재국가들, 과거 존재했던 독재 국가와의 비교 및 분석이 필요하다.
  
2. 북한 내 주민들에게의 라디오나 TV, 전단 등을 통해 정보 제공이 중요하다고 한다. 그러나 북한의 상황을 볼 때, 대한민국의 상황에 대한 충분한 정보를 북한주민들이 접하고 있다. 한류 드라마 및 음악 등 북한사람들이 상당히 많이 접하고 있지만, 동독 당시의 자유에 대한 열망이나 저항세력이 없는 등 상당한 차이점이 있다. 이러한 차이는 당시 동독 시민들과 현재 북한주민들의 경제적 여건 차이에서 출발하는 것이다.

인권에서 자유권이 사회권과 분리될 수 없다고 한다. 이는 매우 중요한 인권의 원칙이기도 하다. 북한의 경우 사회권이 보장되지 않은 상태에서 자유권에 대한 내부의 열망이 부족한 것이 아닌가 생각한다. 따라서 정보 제공이 중요하나, 어떻게 정보를 제공하느냐도 중요하다. 즉, 체제경쟁을 통해서 일방적으로 이데올로기를 선전하기 위해 정보를 전달한다면 그 정보는 효과가 없을 것이다. 쌍방향, 다양한 교류를 통한 내부 변화를 촉구하는 정보 제공 및 다른 방향의 정보 제공 방식이 필요하다.

3. 헬싱키 프로세스가 한반도에 적용가능한가? 본인도 이와 관련한 논문을 쓴 적이 있으나, 헬싱키 프로세스를 한반도에 직접 적용하는 것은 불가능하다는 결론이다. 그럼에도 국제사회의 다양한 행위자들 간의 긴밀한 협력이나 타협이 필요하다. 북한인권 개선은 국제사회의 압박과 내부의 변화가 병행할 때 가능하다. 즉, 한반도의 특수성을 감안한 적용이 필요하다. 이와 관련하여 동독의 당시 상황에서 국제적 역학관계는 어땠는지, 한반도의 적용가능성은 어떤지 견해를 듣기 원한다.
4. “북한 정치범수용소의 인권 상황”(이금순)에 대하여 연구방법론에 있어서 북한인권, 특히 정치범수용소에 관한 정보를 직접적으로 대할 수는 없다. 따라서 상당히 주관적이기 쉽고, 객관성이 떨어진다고 평가되고 있다. 주로 탈북자 면접 및 위성사진 분석을 통해 결과를 도출하게 된다. 신뢰수준을 높이기 위해 어떤 노력을 하고 있는지? 탈북자 증언의 경우 상당히 상충된 경우도 많은데, 이런 모순을 어떻게 해결하고 있는지? 등에 대해 알고 싶다.
5. 정치범수용소의 수와 규모 축소이유에 대해 내부의 심각한 인권 상황과 국제사회의 압박이라는 두 가지 요소라고 보고 있다. 발표문의 경우 내부의 심각한 인권 상황에 대한 서술은 자세히 나와 있으나, 국제사회의 압력에 대한 부분은 적다. 본 발표문의 목적이 북한 정치범수용소의 실질적 인권 개선 방안 모색에 있다면 국제사회의 압박 메커니즘에 대한 설명이 더 필요하다고 본다.
6. 국제사회의 명확한 정의는 무엇인지? 국제사회라 하면 다양한 활동가들이 있고, 한국의 시민사회가 유엔을 압박해서 북한을 압박하도록 하는 경우도 있다. 다양한 국가들이 양자적 관계를 통해 북한을 압박

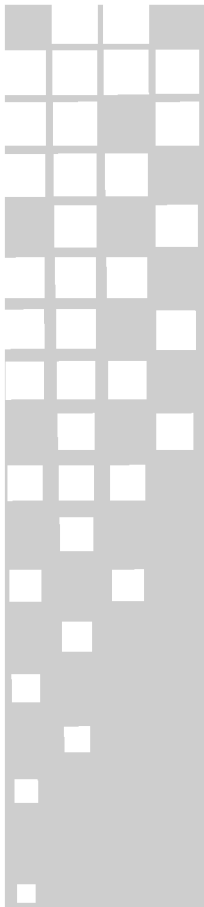
하는 경우도 있다. 다양한 행위자들을 포괄적으로 의미하는 것이 국제사회일 것이다. 결국 북한인권을 개선하기 위해서는 다양한 행위자들의 네트워크를 통해 내부의 변화를 이끌어 낼 때 가능하다고 생각한다.

7. 북한사람들도 정치범수용소에 대해 알지 못하며, 정치범수용소로 보내는 데 있어서 법적 절차 없이 이루어질 수 있다는 것이 북한사회의 만연한 이해라고 말한다. 그러나 발표문에 의하면 북한 형법상 반국가 및 반민족 범죄를 범했다 하더라도 수사, 예심, 기소, 재판을 거쳐 교화소에 수감되어야 한다는 원칙이 있다고 나온다.

정치범이 재판을 받는 과정 등이 생략되었을 때 이는 북한의 제도나 법에 어긋나는 것이 분명히 있을 것이다. 북한사람들도 이에 대해 이의를 제기할 수 있고, 체제에 대한 반항이 아닌, 자신들의 법적 절차상 잘못된 것에 대한 지적은 가능할 것이다.

이런 측면에서 정치범을 해결하는 것은 어떠한지? 즉 북한사람들이 이의를 제기할 수 있는 게 있다면 이런 것들을 자극해서 북한인권을 개선하는 것도 하나의 방법이 될 것이라고 생각한다.





# 토론

한기홍

북한민주화네트워크 대표



## 1. 지난 과정에 대한 평가

- 수용소 경험자들의 수기 “평양의 어항(강철환)”, “14호 수용소 탈출(신동혁)”, “눈물로 그린 수용소(김혜숙)”, “완전통제구역(안명철)” 등의 출판(일부는 영문으로도 출판됨)과 David Hwak의 작업 “감춰진 수용소”, “잔인함의 집결” 등으로 그 실체가 많이 알려졌다. 또한 한국의 통일연구원과 대한변호사협회, 북한인권정보센터에서 매년 발간되는 백서와 미 국무부와 각종 인권 단체의 보고서와 유관 연구자들의 논문 등에 의해 정치범수용소에 대한 지속적인 문제제기와 연구가 진행되어 왔다. 이러한 노력의 결과 유엔총회 및 인권위원회, 유럽 및 미국, 일본 등의 각종 북한인권법안과 관련 보고서에 정치범수용소 문제가 주요하게 다뤄지고 있다. 지난 상반기에 발족해서 최근 한국에 첫 방문한 COI도 이 문제에 대해서 중요하게 조사할 것으로 예측된다.
- 그러나 새로운 보강된 증언과 증거가 지속되지 못하고 있고, 인권 침해의 행위 당사자인 북한 당국이 완강히 부인 내지는 반발하는 조건에서 수용소의 해체나 약화를 위한 현실적인 강제수단이 별로 없다는 한계가 있다. 또한 수용소 체험자들의 활동도 개별화되어 있어 체계적이고 조직적인 활동을 진행하는 데 어려움이 존재한다. 그리고 과거 한국에서의 경험을 보면, 정치범의 경우 수감자 가족의 활동이 매우 중요한데, 북한의 경우 가족이 전체 수용되거나 그렇지 않더라도, 석방을 위한 가족의 노력이 불가능한 상황이기 때문에 문제의 확산을 위한 메커니즘이 취약하다.



## 2. 정치범수용소의 본질과 대처

- 북한 정치범수용소는 정치적 반대자 내지는 체제반대세력에 대한 처벌과 숙청을 위해 존재하고, 이 존재로 인해 북한주민을 간접적으로 통제하는 핵심적 수단으로 북한 체제의 본질과 연동되어 있기 때문에 수용소의 전면적 해체는 북한의 현 체제의 붕괴와 동시에 진행될 수밖에 없다.
- 정치범수용소에 수감된 수용자들의 인권 상황을 고려한다면, 정치범수용소 문제는 북한인권 이슈 중에서 가장 핵심적이고 상징적인 이슈이나, 동시에 접근과 해결이 가장 어려운 과제가 될 수밖에 없다. 따라서 정치범수용소 해체운동은 긴 안목을 가지고 북한 체제의 민주화 내지는 개혁·개방과 연관시켜 단계적인 활동을 전개할 필요가 있지만, 그 수용자들의 고통을 조금이라도 경감시키기 위한 노력을 게을리하지 말아야 한다.

## 3. 정치범수용소 해체를 위한 노력

- 북한 당국 스스로에 의한 개선 여지를 기대하기 어려운 조건에서 국제사회가 지속적으로 문제제기를 하고 압박할 수밖에 없다. 지금까지처럼 유엔총회 및 인권위원회 차원의 대북인권결의안 채택, 유엔 북한인권특별보고관 활동의 강화 등과 같은 일련의 과정에 정치범수용소 문제를 일관되면서도 비중 있게 지적되도록 노력해야 한다. 특히 유엔 북한인권특별보고관과 COI가 정치범수용소에 대한 접근과 사찰을 강하게 요구해야 한다.
- 국제사회가 북한 당국과의 인권 대화에도 적극 나서야 한다. 북한의

거부감이 상대적으로 적은 EU차원의 인권 대화 시, 또는 경제지원과 연동하여 문제를 제기할 수도 있을 것이다.

- 정치범수용소 해체운동의 우선적인 과제는 국내·외적인 관심과 여론 확대에 있기 때문에 이를 위한 다양한 노력이 전개되어야 한다. 국내에 출판된 수용소 관련 서적 등의 보급을 확대하고, 기존 출판된 것들도 영문 등으로 번역되어 출판되어 세계인의 관심을 확대할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 특히 유명 정치인이나 배우 등이 중요하다. 강철환의 “평양의 어항”도 한국어판이 2002년에 출판된 이후 3년 동안 1,000권도 판매되지 않았으나, 부시 미국 대통령이 그 책을 읽고 강철환을 백악관에 초청한 이후 몇 달 사이에 수만 권이 팔린 사례를 보면, 이런 측면이 매우 중요하다고 본다.
- 책 외에도 문화예술 등을 통한 대중적 확산이 중요하다. “뮤지컬 요덕스토리”가 북한 정치범수용소 문제를 국내외에 알리는데 많은 역할을 했는데, 영화 같은 것으로 만들어질 수 있다면 매우 파급력이 있을 것이다.
- 미국 워싱턴 D.C.에 있는 ‘홀로코스트 박물관’이 상시적으로 유대인 학살을 증언하고 있는데, 서울 한복판에 수용소를 축소한 상설 전시관 같은 것을 만들 수 있다면, 매우 효과적인 수단이 될 수 있다고 생각한다.
- 국내외 중요 언론도 사건이 있을 때 일회성 보도에 그치고 미는데, 유력 언론이 지속적으로 캠페인 같은 것을 진행할 수 있다면 실태 확산에 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

- 정치범수용소 문제에 관심을 갖는 국내 NGO들이 많기는 하지만 그 활동력이 미약하다. 따라서 국내 NGO들은 영향력 있는 국제 NGO와의 협력체계 구축에 적극적으로 나서야 한다. 특히 국제적으로 큰 영향력을 가지고 있고 유엔 내 협의 자격을 획득한 국제사면위원회, 국제인권연맹, 아시아워치, 국제인권협회 등 유력한 단체들과의 교류, 협력을 높이면 이런 단체들에서도 수용소 문제에 대한 관심과 노력이 증대될 수 있을 것이다.
  
- 국내에는 정치범수용소 출신자가 20명 넘게 있으나, 개인적 사유 혹은 북한 내의 가족의 신변에 대한 우려 때문에 현재 10여 명만 신분을 공개하고 증언 및 활동에 나서고 있고 이마저도 개별적·분산적으로 진행되고 있다. 이러한 조건에서 체험자들 간의 네트워크를 형성하고 결속력을 강화시키는 노력이 필요하다고 생각된다. 모든 운동은 당사자와 직접 연관자로부터 출발해 더욱 넓은 범위의 사람들을 포괄할 수 있을 때 성공 가능성이 높아지는데, 수용소 수감 경험자들의 적극적 활동은 그 무엇보다도 중요하다고 여겨진다. 이들을 물질적으로 지원하기 위한 노력도 경주되어야 한다.



# 제3회의(Session 3)

## 북한인권 실태 – 사회권

Human Rights Situation in North Korea  
– Economic & Social Rights

### 발표

Presentations

#### 북한의 식량권 침해 여부와 반인도범죄 규명

Crimes against Humanity in North Korea? Unpacking ‘Common Knowledge’ about Violations of the Right to Food

헤이젤 스미스 크랜필드대학교 / Hazel Smith Cranfield University

#### 북한주민의 건강권의 현황과 과제

The Right to Health of North Korean Residents: Present Conditions and Pressing Tasks

신영전 한양대학교 의과대학 / Young-Jeon Shin Hanyang University, College of Medicine

#### 북한 취약계층 인권 증진과 인도적 지원

Humanitarian Assistance and the Improvement of Human Rights for North Korea’s Vulnerable People

이규창 통일연구원 / Kyu-Chang Lee KINU

### 토론

Discussions

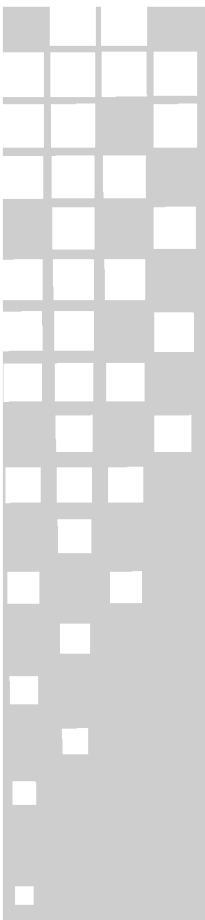
푸옹 팜 하버드대학교 / Phuong Pham Harvard Humanitarian Initiative

베른하르트 켈리거 한스자이델 재단 / Bernhard Seliger Hanns Seidel Foundation

신혜수 유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회(사회권위원회) /

Heisoo Shin UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights





# 북한의 식량권 침해 여부와 반인도 범죄 규명

Crimes against Humanity in North  
Korea? Unpacking 'Common Knowledge'  
about Violations of the Right to Food

헤이젤 스미스

Hazel Smith

크랜필드대학교

Cranfield University



## **Crimes against Humanity in North Korea? Unpacking 'Common Knowledge' about Violations of the Right to Food**

In 2013, the Human Rights Council of the United Nations established a special inquiry into human rights abuses in the Democratic People's Republic of Korea (DPRK, commonly known as North Korea). The establishment of the inquiry was widely understood as the result of persistent lobbying by non-governmental organisations concerned about human rights abuses in North Korea.<sup>1)</sup> The mandate of the inquiry was 'to investigate the systematic, widespread and grave violations of human rights in the Democratic People's Republic of Korea with a view to ensuring full accountability, in particular for violations which may amount to crimes against humanity'.<sup>2)</sup>

---

1) Roberta Cohen, 'North Korea Faces Heightened Human Rights Scrutiny', (Washington D.C.: Brookings Institution, 2013), available on <<http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/03/21-north-korea-cohen>>, accessed 24 June 2013.

2) Office of the High Commissioner for Human Rights, 'Council President appoints Members of Commission of Inquiry on the Democratic People's Republic in



The charge of 'crimes against humanity' is partially based upon the government's alleged 'violation of the right to food', which is underpinned by concern about 'the effect of State-controlled food distribution policies on the nutritional status and health of the population'.<sup>3)</sup> These claims are widely extrapolated in global policy analysts and media such that it is commonplace to read that the North Korean government 'starve[s] its people'.<sup>4)</sup> The rarely questioned 'common knowledge' of North Korea

---

Korea', press release, 7 May 2013, available on <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13301&LangID=E>>, accessed 24 June 2013.

- 3) Human Rights Council, 'Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, in Human Rights Council, Twenty-second session, Agenda item 4, Human rights situations that require the Council's attention (Geneva: Human Rights Council, 2013), p. 3. Human Rights Council, 'Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, Marzuki Darusman, A/HRC/22/57', in Human Rights Council, Twenty-second session, Agenda item 4, Human rights situations that require the Council's attention (Geneva: Human Rights Council, 2013), p. 5. The report uses the same wording as previous Special Rapporteur Vitit Muntarbhorn. See United Nations General Assembly, 'Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea: Note by the Secretary-General' in United Nations General Assembly, Sixty-fourth session, Item 71 (c) of the provisional agenda\* Promotion and protection of human rights: human rights situations and reports of special rapporteurs and representatives, A/64/224 (New York: United Nations General Assembly, 2009), p. 19.
- 4) This is a commonplace accusation from Human Rights organisations as well as the global media. See Amnesty International, 'Starving North Koreans forced to survive on diet of grass and tree bark', 15 July 2010, available on <<http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/starving-north-koreans-forced-survive-diet-grass-and-tree-bark-2010-07-14>>, accessed 17 July 2013; Anthony Sharwood, 'Starved of food, starved of the truth: How Kim Jong-un suppresses his people', 9 April 2013, available on <<http://www.news.com.au/world-news/starved-of-food-starved-of-the-truth-how-kim-jong-un-suppresses-his-people/story-fndir2ev-1226616134393>>, accessed 17 July 2013; Harry Hawkins, 'Starving North Koreans are "forced to eat their children"', 28 January 2013, *The Sun*, reproduced on <<http://www.thesun.co.uk/sol/homepage/news/4765653/north-korean-parents-eating-their-children.html>>, accessed 17 July 2013.

is that the health and nutrition status of the population is so poor that the government must be understood as criminal, by default or design, in its failure to fulfil the 'right to food' of the population.

A research puzzle arises in that the United Nations Human Rights Council reporting implies that North Korea is exceptional in terms of food, health and nutritional status of the population, while empirical data from the United Nations humanitarian and development agencies working in the DPRK demonstrates a contrary conclusion. The prolific empirical data collected and disseminated by the in-country United Nations agencies show that health and nutrition outcomes for children significantly improved after the famine years of the early 1990s.<sup>5)</sup> Moreover, by the time of the establishment of the special inquiry in 2013, the major poverty indicators that are used worldwide, including malnutrition data, showed that the North Korean child population was better off than the child populations of democratic and in aggregate richer Asian nations, including India and Indonesia. UN agency data and analysis demonstrated that women's health status in North Korea was, indeed, precarious but also showed that sadly, the health and nutritional status of North Korean women was far from exceptional but similar to that of women living in other low to middle income developing

---

5) The most rigorous analysis of the causation and context of the famine can be found in Suk Lee, *Food Shortages And Economic Institutions In The Democratic People's Republic of Korea*, unpublished doctoral thesis, Department of Economics, University of Warwick, January 2003. See also Daniel Goodkind and Loraine West, "The North Korean Famine and its Demographic Impact" in *Population and Development Review*, Vol. 27 No. 2 (June 2001); Daniel Goodkind, Loraine West, and Peter Johnson, "A Reassessment of Mortality in North Korea, 1993-2008," Annual meeting of the Population Association of America March 31 - April 2, 2011 (Washington, D.C., 2011).

countries.

This essay asks the question as to why the conventional discourse on health and nutrition in North Korea is not congruent with the statistical indicators that are freely available and easily accessible. My hypothesis is that policy, media, and dominant scholarly discourses are, as I have systematically argued elsewhere, ‘securitised’ such as to prevent careful analysis of North Korean society.<sup>6)</sup>

## The securitisation of knowledge about North Korea

Securitised research on North Korean state, government and society predetermines ‘knowledge’ outcomes by the use of highly biased assumptions that are very often smuggled into analysis unannounced. These *a priori* assumptions skew the analytical lens and result in distortion, bias or illogicality.

*‘The securitization paradigm... accepts the classical security assumptions that military power and military instruments are ultimately the only significant factors of analysis... it goes further than this by sublimating all other issues, including DPRK economic, cultural and humanitarian policies, within a military-based analysis. In addition, its inherent normative assumption is that the domestic and*

---

6) A full elaboration can be found in Hazel Smith, ‘Bad, Mad, Sad or Rational Actor: Why the ‘securitisation’ paradigm makes for poor policy analysis of North Korea’, in *International Affairs*, Vol. 76 No. 3 (July 2000), pp. 593~617. For an alternative to the securitised perspective, see Hazel Smith, *Hungry for Peace: International Security, Humanitarian Assistance and Social Change in North Korea* (Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 2005); Heonik Kwon and Byung-ho Chung, *North Korea: Beyond Charismatic Politics* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2012).

*foreign politics of north Korea provide the root cause of all tensions on the Korean peninsula'.<sup>7)</sup>*

The sociological aspect of the securitisation of knowledge on North Korea is that the assumptions underpinning the perspective are proselytised as 'the truth'. This approach is the antithesis of the scientific method which, from Ptolemy to Galileo to Einstein, is at its core about critical examination of taken for granted explanations. One result of the securitisation of analysis is the vilification, often on an *ad hominem* basis, of scholars and policy officials who engage in critical analysis about supposed 'truths' about North Korea. A long term more serious outcome is the self-censorship of doctoral students and young researchers who are wary of stepping too far outside the conventional paradigm for fear of risking career prospects. Thomas Kuhn and C. Wright Mills, respectively the path breaking philosopher of science and eminent sociologist, wrote about the processes of academic exclusion that can face those who challenge received opinion, but their insights have not been thus far applied to thinking about research on North Korea.<sup>8)</sup>

Securitized assumptions on food rights prevail in the policy world and media because, for the most part, analysts do not have the background, time or experience to examine and interrogate critically assumptions that are prevalent and embedded in 'common knowledge' discourse about North Korea.

---

7) Hazel Smith, "Bad, Mad, Sad or Rational Actor," p. 596.

8) Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* 3rd ed. (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1996); C. Wright Mills, *The Sociological Imagination*, reprinted (Oxford: Oxford University Press, 2000).

## Why focus on food rights?

The article focuses on food rights for methodological as well as ethical reasons. Methodologically, the focus on food rights is warranted because (i) the verisimilitude of ‘common knowledge’ about food insecurity in North Korea remains largely unquestioned (ii) there is two decades worth of plentiful and more or less reliable time series data on nutrition and health data almost the entire country (unlike other sectors of North Korean society) (iii) the empirical data on food, nutrition and health is largely unknown (iv) ‘common knowledge’ on food security is contradicted by the empirical data.<sup>9)</sup> Ethically, the claims as to North Korean government ‘starving its people’ are so serious that, if verified, would indeed warrant consideration of military intervention by the United Nations Security Council.<sup>10)</sup>

This article maintains the research focus on the population as a whole. It does not evaluate the conditions of prisoners who are, it is alleged, denied food or whose food allocations are restricted as part of a policy of brutalisation of the estimated 150,000 to 200,000 in the prison population.<sup>11)</sup> It goes without saying that claims about starvation of

---

9) For a discussion that employs this data see Hazel Smith, “Food Security: the case for multisectoral and multilateral cooperation,” in Hazel Smith (ed) *Reconstituting Korean Security: A Policy Primer* (Tokyo: United Nations Press, 2007), pp. 82~102.

10) There is a lively debate as to when and under what circumstances the UN Security Council can, could or should authorise military intervention in response to human rights violations. See Jayshree Bajoria and Robert McMahon, *The Dilemma of humanitarian intervention* (New York: Council on Foreign Relations, 2013), available on <<http://www.cfr.org/humanitarian-intervention/dilemma-humanitarian-intervention/p16524>>, accessed 25 July 2013.

prisoners are seriously concerning and research will need to be done to evaluate systematically the concerns, sources, chronology and evidence on this issue. It is heartening to observe, therefore, that the International Committee of the Red Cross, whose international mandate is substantively concerned with prison conditions, has been operating in the DPRK since the early 2000s.<sup>12)</sup> The mandate of the ICRC imposes confidentiality on their discussions with any government with whom they work but further research and policy analysis as to the work of the ICRC in the DPRK would be useful. Methodologically, however, there is no reliable, generalizable, empirical data that would permit scrutiny of the conditions of those incarcerated in North Korea's penal system.<sup>13)</sup> The opacity of the system does not permit independent evaluation of those conditions or of the claims made about these conditions. The focus of this article therefore remains on the food status of the wider population, partly because the evidentiary base exists such as to permit substantiated investigation of food security of the population at large.

---

11) Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, Marzuki Darusman, A/HRC/22/57; Amnesty International, *North Korea: New satellite images show blurring of political prison camp and villages in North Korea* (London: Amnesty International, 2013), available on <<http://www.amnesty.org/en/news/north-korea-new-images-show-blurring-prison-camps-and-villages-2013-03-07>>, accessed 27 July 2013.

12) International Committee of the Red Cross, ICRC Annual Report 2010 - Beijing, Beijing: ICRC, May 2011), available on <<http://www.refworld.org/country,,ICRC,,PRK,4562d8cf2,4de626561a,0.html>>, accessed 27 July 2013.

13) What is available are testimonies from individual who have been incarcerated or been employed as prison warders. These accounts are useful but because of obvious problems regarding bias and generalizability from the particular, these accounts need to be treated with respect on humanitarian grounds, but with care as a source of knowledge.

## The key claims

The report of the Special Rapporteur Marzuki Darusman to the United Nations Human Rights Council of 1 February 2013 spells out the United Nations concerns about food rights abuses in North Korea in an Annex entitled ‘the Violation of the right to food’.<sup>14)</sup> The Annex reiterates a claim made in a 2009 United Nations report by the Secretary General that the DPRK was ‘failing to fulfil its obligations under international human rights law to protect the right to adequate food’.<sup>15)</sup> This statement is made in bold type so as to call attention to the centrality of this concern.<sup>16)</sup> Government mismanagement is cited as a major cause of food shortages such that by 2009 ‘the aid situation became more desperate’ and by 2011 a reported six million vulnerable people ‘urgently required international food assistance’.<sup>17)</sup> The Special Rapporteur acknowledged that ‘the situation of children has improved on some fronts in regard to malnutrition’ but pointed out that ‘the situation of women had not improved’.<sup>18)</sup> The 2013 Report however, quoting a December 2011 General Assembly resolution, reiterates concern about ‘the

---

14) Human Rights Council, ‘Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea, Marzuki Darusman, A/HRC/22/57’, pp. 13~16.

15) *Ibid.*, p. 15.

16) *Ibid.*, p. 15.

17) Human Rights Council, ‘Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea, Marzuki Darusman, A/HRC/22/57’, in Human Rights Council, Twenty-second session, Agenda item 4, Human rights situations that require the Council’s attention (Geneva: Human Rights Council, 1 February 2013), pp. 13~16.

18) Human Rights Council, ‘Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea, Marzuki Darusman, A/HRC/22/57’, p. 14.

prevalence of chronic and acute malnutrition, particularly among the most vulnerable groups, pregnant women, infants and the elderly'.<sup>19)</sup>

Within the remit of this short paper, it is impossible to analyse all aspects of North Korea's food security and food aid policies. I focus therefore on the central and most egregious claim, i.e. that the population in North Korea suffers grievous and extraordinary food insecurity because of unhelpful and possibly malicious policies by the government, including the 'manipulative control of food distribution by the regime' (also in bold).<sup>20)</sup> Because of limitations of space, this paper further narrows the evaluation to focus on the core claim of the 2013 report establishing the special inquiry as to 'the severity of the food situation'. In other words, this paper considers whether food-related well-being outcomes can be identified as signs of government directed crimes against humanity.<sup>21)</sup>

## The evidentiary base

The 2013 report establishing the special inquiry draws entirely from previous United Nations reports and resolutions on human rights in North Korea, often using the same wording. The report does not cite scholarship and it does not critically engage with its reference material.<sup>22)</sup>

---

19) *Ibid.*, p. 15.

20) *Ibid.*, p. 13.

21) *Ibid.*, p. 13.

22) The 2013 'Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, Marzuki Darusman, A/HRC /22/57' has an impressive 147 footnotes. All of these are to United Nations General Assembly resolutions and reports and United Nations Human Rights Council resolutions and reports. None refer to the scholarship on the DPRK or to the thousands of reports by UN agencies like WHO, UNICEF, WFP, UNIFEM, UNDP, who have actually worked in the DPRK for over two



The practice of extracting from previous reports is fairly standard in governmental or international organization reports so this procedure is not out of the ordinary. One problem with the practice, however, is that a cursory reading of the report gives the impression that the citations refer to a rigorously and carefully evaluated evidence base. In fact the citations are generally self-referential to previous claims, not to data that has been interrogated and analyzed critically. The report does not discuss the validity, reliability or generalisability of the data foundations, even though many of claims made are delivered with a sense of some certainty. The 2013 report is not, therefore, evidence-based.

## **The empirical data on North Korea food and health**

What is most striking in the report to the Human Rights Council of 2013 and in the previous Human Rights Council reports is the almost complete absence of reference to the various relevant data freely available from agencies within the United Nations system, as well as donors, NGOs and others, several of which have been working in the DPRK since the mid-1990s. Over four and a half *thousand* reports on aspects of DPRK society are immediately accessible on the United Nations Office of Coordination of Humanitarian Assistance (UNOCHA) website.<sup>23)</sup> UNICEF, WFP, FAO, along with the International Federation of the Red Cross, the European Commission and the Swiss government Agency

---

decades.

23) UNOCHA Reliefweb. See <<http://reliefweb.int/country/prk>>, accessed 26 July 2013. Many more reports can be found on agency websites and in hard copy.

for Development and Cooperation (SDC) have been resident in the DPRK since the mid-1990s and their staff worked in most parts of the country.<sup>24)</sup> These agencies responded to the economic collapse of North Korea that took place in the early 1990s, the famine of the mid- 1990s that killed around two-thirds of a million people and the subsequent food shortages that resulted in continuing malnutrition for parts of the population.

A by-product of the work of the humanitarian agencies with the North Korean government was the production of increasingly sophisticated data sets on nutrition, health and agriculture.<sup>25)</sup> UNFPA, for example, supported the DPRK's Central Bureau of Statistics, to produce the extraordinarily data rich 2008 census.<sup>26)</sup> The wealth of quantitative and qualitative data produced via these agencies was for the most part publicly available and accessible via the web.<sup>27)</sup> This data, in other words, is

---

24) Hazel Smith, "Overcoming Humanitarian Dilemmas in the DPRK," *United States Institute of Peace*, Special Report No. 90, (July 2002); Hazel Smith, *Hungry for Peace: International Security, Humanitarian Assistance and Social Change in North Korea*.

25) See especially EU, UNICEF and WFP in partnership with the Government of DPRK, *Nutrition Survey of the Democratic People's Republic of Korea* (Rome/Pyongyang: WFP, 1998); Central Bureau of Statistics, DPRK, Report on the DPRK Nutrition Assessment, 2002, mimeo, Pyongyang, 20 November 2002, *Juche* 91; Central Bureau of Statistics/ Institute of Child Nutrition, DPRK 2004 DPRK Nutrition Assessment Report of Survey Results mimeo, Pyongyang, 2005; Central Bureau of Statistics, Democratic People's Republic of Korea Preliminary Report of the National Nutrition Survey October 2012 (Pyongyang: Central Bureau of Statistics Pyongyang, 2012).

26) Chang Su Kim , *DPR Korea 2008 Population Census National Report* (Pyongyang: Central Bureau of Statistics Pyongyang, 2009).

27) For example in UNICEF, *Situation Analysis of Women and Children in the DPRK* (Pyongyang: UNICEF, 1999); CBS/ UNICEF, *The Democratic People's Republic of Korea Multiple Indicator Cluster Survey Final Report 2009* (Pyongyang: CBS, 2010); IFAD, Upland Food Security project, Report of Interim evaluation mission agricultural component, mimeo, Pyongyang, April, 2008. See also the almost twice yearly FAO/WFP food and crop

available and accessible to other researchers and, of course, to the United Nations human rights bodies.

This essay is based on data made available from the United Nations agencies with knowledge and experience of North Korea.

## Child malnutrition

The various surveys carried out by UNICEF and WFP in conjunction with the DPRK Central Bureau of Statistics, showed considerable decline in wasting and a steady decline in stunting among children between 1998 and 2012.<sup>28)</sup> Nutritionists measure child malnutrition in terms of ‘wasting’, where a child has a low weight compared to their height, and ‘stunting’, where a child has a low height for their age. Wasting is a sign of severe malnutrition and can be a sign of famine-like conditions in a population. Stunting is a sign of chronic malnutrition, where children have enough to survive, but insufficient quality and quantity of food

---

assessment mission reports since 1995; for example FAO/WFP, ‘FAO/WFP, Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People’s Republic of Korea’, mimeo, 8 December 2008; FAO/WFP, ‘FAO/WFP, Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People’s Republic of Korea’, mimeo, 12 November 2012. The WFP webpage on the DPR Korea hosts a number of extensive reports, including the 2012 national nutrition survey, which the WFP records as ‘the result of a joint collaboration between DPRK Government, involving the Central Bureau of Statistics (CBS), the Child Nutrition Institute, the Ministry of Public Health and the National Coordination Committee as well as WHO, WFP and UNICEF’. See <<http://www.wfp.org/node/3498/4564/402630#>>, accessed 26 July 2013.

28) Central Bureau of Statistics, DPRK 2004 Nutrition assessment: report of Survey Results (Pyongyang; Institute of Child Nutrition, DPRK, February 2005), p. 43; Central Bureau of Statistics, Democratic People’s Republic of Korea Preliminary Report of the National Nutrition Survey October 2012 (Pyongyang: Central Bureau of Statistics Pyongyang, 2012).

to lead a healthy life. Wasting declined from 8.3 per cent in 2002 to 7.5 per cent in 2004, falling to 5.2 in 2012.<sup>29)</sup> The stunting rate fell from 39 per cent in 2002 to 36 per cent in 2004 to 28 per cent in 2012.<sup>30)</sup>

In 2012, far from being the worst off in terms of food security, the North Korean child population was better off than children living in many other Asian countries, including many that were much wealthier than North Korea. The 2012 severe malnutrition rate for North Korea was 5 per cent; considerably better than India at 20 per cent and Indonesia at 13 per cent, although slightly worse than for East Asia and the Pacific as a whole whose wasting rate was 4 per cent.<sup>31)</sup> North Korea's stunting rates were high at 28 per cent in 2012: These figures showed that the North Korean child population fared better than if they had lived in South Asia where the stunting rate was 39 per cent but worse than average for East Asia and the Pacific as a whole where the stunting

---

29) Central Bureau of Statistics, DPRK 2004 Nutrition assessment: report of Survey Results (Pyongyang; Institute of Child Nutrition, DPRK, February 2005), p. 43; Central Bureau of Statistics, Democratic People's Republic of Korea Preliminary Report of the National Nutrition Survey October 2012 (Pyongyang: Central Bureau of Statistics Pyongyang, 2012).

30) Central Bureau of Statistics, DPRK 2004 Nutrition assessment; Central Bureau of Statistics, Democratic People's Republic of Korea Preliminary Report of the National Nutrition Survey October 2012.

31) Central Bureau of Statistics, Democratic People's Republic of Korea Preliminary Report of the National Nutrition Survey October 2012. See also UNICEF, *The State of the World's Children 2013: Children with Disabilities* (New York, UNICEF, 2013), pp. 104~107, available on <<http://www.unicef.org.uk/Latest/Publications/sowc-report-2013-children-with-disabilities>>, accessed 27 July 2013. Data available in spread sheet form on <[https://docs.google.com/spreadsheets/ccc?key=0At6CC4x\\_yBnMdDRHTWJvMHRU3RVcnB6ZGRSWT13aVE#gid=0](https://docs.google.com/spreadsheets/ccc?key=0At6CC4x_yBnMdDRHTWJvMHRU3RVcnB6ZGRSWT13aVE#gid=0)>, accessed 27 July 2013. The UNICEF report is based on data 'generally... as of August 2012', *Ibid.*, p. 94.

rate was 12 per cent.<sup>32)</sup> Stunting rates were, however, again better than some of the richer Asian countries; significantly so compared to India, where the stunting rate was a massive 48 per cent, and Indonesia, which had a stunting rate of 36 per cent.<sup>33)</sup>

The figures indicate that food insecurity remained a problem in North Korea even though the nutritional status of children demonstrated considerable improvement since the post-famine days when stunting was around 60 per cent. Potential starvation was no longer the most serious problem facing North Korean children. Instead the major issue was that the food available lacked variety and quality and the gamut of minerals and vitamins needed for healthy growth was often missing from the regular diet. Children faced fewer acute threats but they experienced continuing shortfalls of decent quality food. The reasons for chronic malnutrition were similar to those in other poor Asian countries. An absence of sufficient vitamins, minerals and a balanced diet resulted in long term malnutrition for children.

The analysis and conclusions of the 2012 nutrition survey, endorsed by the United Nations agencies in the DPRK, contrasts sharply with the 2013 human rights report. The 2013 report to the Human Rights

---

32) UNICEF, *The State of the World's Children 2013*, pp. 104~107. UNICEF records a figure of 32% for stunting in North Korea in its 2013 annual report on the state of the world's children compared to the National Nutrition Survey figure of 28%. This is explained because the UNICEF database only includes information available prior to August 2012. The 2012 nutrition survey showing took place in October 2012. Either figure reinforces the point made in the text. Central Bureau of Statistics, Democratic People's Republic of Korea Preliminary Report of the National Nutrition Survey October 2012, p. 4. For the 32% figure see UNICEF, *The State of the World's Children 2013*, p. 104.

33) UNICEF, *The State of the World's Children 2013*.

Council acknowledged that children's nutrition had improved but also referred to 'the severity of the food situation' in support of the report's claims that the government should be considered as violating the right to food. By contrast, the 2012 nutrition report stated that improvements in acute malnutrition (wasting) show that the 'situation is not critical and does not suggest emergency operations' and that the 'Global Chronic Malnutrition or Stunting... is considered as of 'medium' public health significance according to WHO standards.'<sup>34)</sup>

### **Women's health and nutrition**

As the 2013 human rights report correctly pointed out, women's nutritional status remained of great concern. Government and United Nations agency joint reporting showed that women suffered from sustained high rates of malnutrition, high rates of maternal mortality (the death of a woman during or shortly after a pregnancy), and high rates of morbidity (sickness).<sup>35)</sup> In 2012, 5 per cent of women between the ages of 15 and 49 were severely (acutely) malnourished and this

---

34) Central Bureau of Statistics, Democratic People's Republic of Korea Preliminary Report of the National Nutrition Survey October 2012, Quotes on, respectively, p. 2 and p. 44.

35) Central Bureau of Statistics, Democratic People's Republic of Korea Preliminary Report of the National Nutrition Survey October 2012; United Nations, DPR Korea Common Country Assessment (Pyongyang: UNOCHA, February 2003); UNICEF, Country Programme of Cooperation between the Government of the Democratic People's Republic of Korea and the United Nations Children's Fund 2004-2006 Strategy Document (Pyongyang: UNICEF, February 2003). See Hazel Smith, WFP DPRK Programmes and Activities: a Gender Perspective (Pyongyang: WFP, 1999); Soon-Hee Lim, *The Food Crisis and Life of Women in North Korea* (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2005).

figure had barely changed since 2009.<sup>36)</sup> Maternal mortality worsened between 1993 and 2008; from 54 maternal deaths per 100,000 live births in 1993, to 105 in 1996, down to a still high rate of 77 in 2008.<sup>37)</sup> These figures showed an increase of 42 per cent in maternal deaths between 1993 and 2008, in just 15 years.<sup>38)</sup>

North Korean women were much worse off than if they had been born in the developed countries. Using adjusted figures, the UNICEF 2103 report on the state of the world's children records North Korea's maternal mortality rate at 81 while the equivalent rate was 16 for South Korea, 21 for the United States and 12 for the United Kingdom.<sup>39)</sup> The causes of poor health and nutritional status of North Korean women were, however, well understood and well-documented by the UN agencies working in the DPRK, including UNICEF, the WFP, IFAD, WFP, FAO and UNFPA.<sup>40)</sup> As in many countries, there remained enormous pressure on women to ensure that the whole family had enough food to eat. In North Korea, as well as engaging in trade, cultivating crops in private plots and engaging in petty handicraft production to bring in earnings,

---

36) Central Bureau of Statistics, Democratic People's Republic of Korea Preliminary Report of the National Nutrition Survey October 2012, p. 23.

37) 1993 and 2008 figures from DPRK Central Bureau of Statistics, '2008 Census of Population of DPRK: Key Findings, mimeo, available online at <[http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/news/2010/dprk08\\_censuskeyfinds.pdf](http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/news/2010/dprk08_censuskeyfinds.pdf)> accessed 17 October 2011; 1996 figures from UNICEF, Situation Analysis of Women and Children.

38) DPRK Central Bureau of Statistics, '2008 Census of Population of DPRK: Key Findings.'

39) UNICEF, The State of the World's Children 2013, pp. 128~131.

40) See, for example, UNICEF, An Analysis of the Situation of Women and Children in the Democratic People's Republic of Korea, Draft (Pyongyang: UNICEF, May 1998), p. 40; Hazel Smith, WFP DPRK Programmes and Activities: a Gender Perspective.

women still had primary responsibility to put food on the table. When food rations were short, mothers ate last, ate least and sometimes ate not at all.<sup>41)</sup>

Sadly, the poor health status of North Korea's mothers was not exceptional for poor to middle-income developing countries, even some of the richest. In 2012, UNICEF reported 200 maternal deaths per 100,000 live births in India, and 220 in Indonesia.<sup>42)</sup> In Cambodia the adjusted maternal mortality rate was 250.<sup>43)</sup> A shocking 1000 maternal deaths per 100,000 live births was reported for Somalia, second only to Chad that reported the worst maternal mortality figures in the world at 1100 maternal deaths per 100,000 live births.<sup>44)</sup> The adjusted maternal mortality rate for North Korea of 81 was significantly better than for South Asia as a whole with a maternal mortality rate of 220 and slightly better than the average of 82 for East Asia and the Pacific.<sup>45)</sup>

### **Food security analysis by United Nations agencies working in the DPRK**

It is somewhat surprising that *none* of the ample research and data by UNICEF, WHO and the ICRC was directly cited in the 2013 human rights report. Paragraph 15 mentions a March FAO/ WFP report in the text but the citation is *not* to the original FAO/WFP report but to a previous report by the Special Rapporteur in 2012.<sup>46)</sup> The 2012 report

---

41) Soon-Hee Lim, *The Food Crisis and Life of Women in North Korea*, pp. 26~27.

42) UNICEF, *The State of the World's Children 2013*, p. 129.

43) *Ibid.*, p. 128.

44) *Ibid.*, pp. 128~131.

45) *Ibid.*, pp. 128~131.



merely mentions the 2011 FAO/WFP report and does not give a citation to it.<sup>47)</sup> The claim in the 2013 report that ‘six million vulnerable people urgently required international food assistance’ is thus based on an excerpt from a report cited third-hand. It is a pity that the original 2011 FAO/WFP/ UNICEF (not only the FAO/WFP as is stated in the 2013 Human Rights Council report) was not interrogated as it provides a useful, thorough and professional assessment of the then food security problems.<sup>48)</sup>

The 2011 FAO/WFP/UNICEF report argued that food insecurity came about from multiple causation including damage to agricultural production by climatic events, an outbreak of foot and mouth disease in cattle and

*the ‘commercial import capacity of the country has been reduced, due to three main reasons: 1) high international food and fuel prices; 2) reduced export earning [sic] due to the political fallout with ROK—previously the largest trading partner; and 3) devaluation of the DPRK currency (KPW) curtailing the ability of the provinces to import.’<sup>49)</sup>*

The 2011 report does indeed point to six million vulnerable persons but it does this in the context of its assessment that ‘The nutrition situation, as assessed during the mission, appears to be relatively stable.’<sup>50)</sup> The

---

46) Human Rights Council, ‘Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea, Marzuki Darusman, A/HRC/22/57’, p. 15.

47) *Ibid.*, pp. 6~7.

48) WFP/ FAO / UNICEF, Rapid Food Security Assessment Mission to the Democratic People’s Republic of Korea (Bangkok: 12 March 2011), available on <<http://www.wfp.org/content/democratic-people-s-republic-korea-wfpfaou-nicef-rapid-food-security-assessment-march-2011>>, accessed 25 July 2013.

49) WFP/ FAO/ UNICEF, Rapid Food Security Assessment Mission, p. 10.

50) WFP/ FAO/ UNICEF, Rapid Food Security Assessment Mission to the

six million vulnerable persons identified in the report are in fact entire population cohorts of children and pregnant and nursing women in large parts of the country who do not receive sufficient variety and quality in the diet to ensure that they can lead a healthy life. The FAO/WFP/ UNICEF report, therefore, clearly and rightly focused on the problem of chronic malnutrition; as it does in large parts of the world. It does not argue that there are famine-like conditions in the population, although a superficial reading of the 2013 report to the Human Rights Council may leave the impression that this is so.

There continues to be a lively discussion as to the efficacy and wisdom of DPRK government food policies within and between international humanitarian and development agencies. That they were uniquely causative of the vulnerability of the population in early 2012 and/ or constituted crimes against humanity is not, however, supported by the 2011 FAO/ WFP/ UNICEF report or any of the several hundred FAO/WFP / UNICEF reports issued from the DPRK. The UN agencies working in the DPRK have an obligation under their protection mandates to report potential crimes against humanity but they have never identified DPRK government policy in these terms.

### **Are the democratic governments of India and Indonesia committing crimes against humanity?**

The poor nutritional status of North Korean children and women (there are no large-scale nutritional surveys of men) is sometimes cited as 'proof

---

Democratic People's Republic of Korea, p. 27.

that the DPRK government committed crimes against humanity. Were this argument to hold, however, one would have to also argue that in Asia alone, the democratic governments of India, Indonesia and Pakistan, are habitually and serially committing crimes against humanity, an argument with which few may be comfortable. North Korea's nutritional statistics are in fact, as might be expected given the use of logic, similar to many other countries with low levels of economic development. What the statistics reveal is an economic and food crisis of long duration. Economic policies by the government towards liberal capitalism may help to increase growth and allow for more food to get to more people on a more regular basis. Then again they might not. The point is that it is difficult to constitute the DPRK as an abuser of human rights on the grounds of abrogating international conventions on the right to food unless the governments of India and Indonesia and others are also put in the dock.

### **Obscuring the real concerns**

When the data is interrogated, real issues of concern emerge. The major issue is that health conditions are worsening as the economy stagnates. Nutritional status has improved but not enough to allow one third of children the ability to lead a life free from chronic malnutrition. Male life expectancy diminished from 68.4 in 1993 to 65.6 and female life expectancy from 76 to 72.7.<sup>51)</sup> Between 1993 and 2008, women's life expectancy was reduced by 3.3 years while men's life expectancy

---

51) DPRK Central Bureau of Statistics, '2008 Census of Population of DPRK: Key Findings.'

reduced by 2.8 years; showing that conditions of living deteriorated faster for women.<sup>52)</sup> The discussion about 'crimes of humanity' in terms of food rights deflects attention from the more prosaic and complicated reality of the tough economic circumstances facing this non-oil producing, formerly subsidised Soviet satellite state that cannot hope to rebuild its economic base and therefore create the conditions for human development without external financial aid. Government policies count but there are also limits to agency of any government given a globalised economy framed by imperatives, structures and norms that provide constraints as well as provide opportunities. This matrix needs analysing, not treated in a superficial and securitised framework.

## Securitisation and the drums of war

Why is all this important? After all, some of the claims made about North Korea are probably true, even if the underlying methodology adopted to substantiate these claims cannot be said to be based on scientific procedure because of a lack of substantiation of claims, generalisation beyond the scope of the data, omission of relevant data, lack of critical evaluation of sources, misuse of chronology, lack of transparency in the method, etc. Isn't it after all OK to speculate, assume worse case scenarios and extrapolate from, for example, individual refugee accounts on the basis that the moral ends are good and right? Can't politicians stretch the knowledge to provide a justification for actions

---

52) *Ibid.*

we 'know' to be justified and right? And what does it matter if a few analysts get it wrong in their effort to shine a light on the opaque nature of the North Korean state?

Long serving politicians and even those with relatively short terms in office, in Washington and London, have recent experience to draw on when it comes to assessing the damage that can be done by faulty or misleading intelligence estimates based on speculation, wishful thinking and the over-politicisation of scant data in the effort to garner support for armed interventions abroad. The second Iraq war, beginning in 2003, brought more open misuse and distortion of analysis such that United States and UK intelligence agencies admitted that their analysts had got it wrong. The political careers of even the most respected were tarnished from the fall out of what, in retrospect, were false claims that were publicly made and internationally broadcast.

As well as distorting knowledge and skewing policy options towards military solutions, the securitisation perspective blocks legitimate debate on foreign policy options in respect of human rights concerns in North Korea. The securitised debate insists that human rights abuses are so egregious that governments should intervene, given the international doctrine of the 'Right to Protect' that permits foreign intervention on the grounds of crimes against humanity. The securitised debate also forces a Manichean divide on those who 'believe' and propagate the conventional assumptions and those who do not. This is not helpful for pluralist democratic foreign policy making, as is well-illustrated by Jong-yun Bae and Chung-in Moon of Yonsei University in a forthcoming essay in a special edition of the journal *Critical Asian Studies* on the subject of North Korean human rights.<sup>53)</sup> They mention, among other

things, the vitriol heaped on 'sunshine policy' supporters of engagement with North Korea by the South Korean governments of Kim Dae-Jung and Roh Moo-Hyun who were accused of a failure of moral judgment because of their alleged ignoring of North Korean human rights abuses.

### **The need for careful research on North Korean human rights**

Prevailing assumptions may once have had some purchase in terms of explanation of North Korean society, but they have far outlived their usefulness. This study indicates, at the very least, that further research on the 'taken for granted truthfulness' of claims about North Korea are warranted. One claim, for example, is that health services are only available to the 'elites' and medicines only available if there is money to pay. We know, thanks to the three decades long work of WHO inside North Korea, that vaccination rates for immunisable preventable diseases, such as measles, polio and whooping cough, are astonishingly high and death rates from these same diseases very low in North Korea.<sup>54)</sup> The record is as good as the developed countries. To be sure, the rich will have access to better health services and sustain better health outcomes than the poor, as they do in many countries, but that is not

---

53) Jong-yun Bae and Chung-in Moon, "South Korea's Engagement Policy: The Question of Human Rights," *Critical Asian Studies* (forthcoming, 2013/2014).

54) UNICEF/World Health Organisation, *Immunization Summary: A statistical reference containing data through 2010*. The 2012 edition (New York: UNICEF/World Health Organisation, 2012), pp. 90~91, reproduced on <[http://www.childinfo.org/files/immunization\\_summary\\_en.pdf](http://www.childinfo.org/files/immunization_summary_en.pdf)>, accessed 27 July 2013.

quite the same thing as arguing that citizens lack the ‘right to health’ in terms of human rights conventions. Some serious research has taken place on these issues but is noticeable for its lack of permeation into the dominant assumptions about North Korea. Sanghyuk S. Shin and Ricky Y. Choi, for example, also in the forthcoming special edition of the journal *Critical Asian Studies*, ask the very legitimate question as to why North Korean health issues are never analysed in the context of the country’s level of economic development.<sup>55)</sup>

A careful study is also needed of the alleged discrimination by the North Korean government against sizable numbers of its citizens in terms of the denial of food based on social class. Human Rights Watch, a very credible human rights organisation that is not motivated by the regime change agenda, condemns ‘the government’s blatantly discriminatory food policies that favor the military, government officials, and other loyal groups.’<sup>56)</sup> My own research on military-first food policy found, however, that policy was indeed different to that of the Kim Il Sung period, which had allocated a government guaranteed food ration for the entire population.<sup>57)</sup> Under the old system, rations were allocated based on a points system defined by occupation, age and gender. In the military-first era a food ration was guaranteed only for around two million key workers. In 2011, these key workers were comprised of 724,178 (439,586 male

---

55) Sanghyuk S. Shin and Ricky Y. Choi, “Misdiagnosis and Misrepresentations: Application of the Right-to-Health Framework in North Korea,” *Critical Asian Studies* (forthcoming, 2013/2014).

56) Human Rights Watch, World Report 2012: North Korea (Washington D.C.: Human Rights Watch, 2012, available on <<http://www.hrw.org/world-report-2012/world-report-2012-north-korea>>, accessed 22 July 2013.

57) Hazel Smith, *North Korea: State, Economy and Society* (Cambridge: Cambridge University Press, forthcoming 2014).

and 284,592 female) military, public administration and compulsory social security workers; 718,195 working in mining and quarrying; and 367,650 construction workers.<sup>58)</sup> Key workers were allocated a ration of 700g of grain per day but did not receive a food allocation for their families.<sup>59)</sup>

In North Korea a class system exists as it does in every known society; the key differences between societies arise in terms of which groups are ascribed higher and lower social status. Those from privileged classes (as in all countries) found it easier to access good jobs and good education and hence higher wages and better economic opportunities. This process meant that in the Kim Il Sungist period, class and social status played a part in food rights but this relationship, as in all societies, was quite indirect. In North Korea support for the government and the historic project of Kim Il Sungist nationalism translated into privilege in terms of status and hierarchy.<sup>60)</sup> In Kim Il Sung's North Korea social class and, hence, better economic opportunities were a function of a relationship to the state. There is little evidential substantiation of claims that the population were allocated or denied food directly based on social class and/ or loyalty to the government. In the military first governments of Kim Jong Il and Kim Jong Un, social class and privilege was much more a function of relationship to the market, albeit mediated by foundational social structures created and framed by Kim Il Sungist

---

58) WFP/ FAO/ UNICEF, Special Report: Rapid Food Security Assessment Mission, p. 18.

59) *Ibid.*, p. 18.

60) The discussion in this paragraph is taken from Chapter Eleven, 'The end of the workers' state: Social class and occupation' in Hazel Smith, North Korea: State, Economy and Society.



hierarchies. Food, however, was primarily sourced in the market and the exercise of food rights as much linked to entrepreneurial skills as to position in the social hierarchy.<sup>61)</sup>

## Be careful that we don't get what we wish for

The lack of transparency of the North Korean government is the main and causative reason behind worst case suspicions about human rights abuses. Individual accounts, for example of torture in prisons, are of urgent concern and the international organisations should continue to press for independent access to the penal institutions. It is ethically correct, therefore, to raise concerns about lack of transparency and to pursue vigorously the efforts by international campaigners to allow independent access to penal facilities. It is not ethically correct to fill the information vacuum with securitised data and analysis.

In the areas we know about, i.e. food, nutrition and health, the data does not support claims that government policies are causative of deliberate violations of the right to food. International food aid has not been of sufficient quantity or delivered in a regular enough fashion to make more than a marginal difference so, if food security outcomes are used as a benchmark, one would have to argue that government policies must have contributed to the improvements in nutritional status in children over the last 15 years. This does not mean that other claims

---

61) Byung-Yeon Kim and Dongho Song, "The Participation of North Korean Households in the Informal Economy: Size, Determinants, and Effect," *Seoul Journal of Economics*, Vol. 21 No. 2 (Summer 2008), pp. 361~385.

of human rights abuses may not be true, even if they cannot be verified. It does imply, however, that the international organisations need to take some care to ensure careful evaluation of allegations of human rights abuses in North Korea.

All professional scholarship employs a basic scientific method that involves rigorous evaluation of the credibility and reliability of sources, checking for bias, assess whether claims are generalizable and consider alternative interpretations of the data. For scholarship to produce reliable knowledge, as opposed to informed opinion and/or speculative pronouncements, the process as well as the outcome of the research must be transparent and therefore checkable by independent scholars. These procedures should also provide the methodological foundation for the United Nations inquiry that will need to evaluate the credibility of its informants as well as the generalizability of claims. Given the grave consequences of judging any state as committing crimes against humanity, it is important that the United Nations inquiry is based on the best research available. This study therefore stresses the responsibility of scholarship and policy analysis to be rigorous and careful and to have some humility about what we don't know as much as forcefulness of expression about what we do know.

The absence of careful analysis of North Korean human rights contributes to the creation and maintenance of a febrile policy environment in which policy options are narrowed to the point where the outcome is war. Military planners predict that a new Korean military conflict would likely result in millions of deaths, casualties and newly created orphans thus bringing wide scale abrogation of the core, inalienable human right of all - the right to life.



## 북한의 식량권 침해 여부와 반인도 범죄 규명\*

2013년 유엔 인권이사회는 조선민주주의인민공화국(북한)의 인권 침해 상황에 대한 특별조사위원회를 설립하였다. 본 조사위원회의 창설은 북한의 인권 침해 문제를 우려하는 NGO들의 꾸준한 로비 활동으로 인한 결과이다.

‘인도에 반한 죄’는 알려진 바와 같이 북한 정부에 의한 ‘식량권 침해’에 부분적으로 기초한 것이며, 이는 ‘북한 정부에 의한 인위적인 식량 분배 정책이 주민들의 영양 상태와 보건에 미치는 영향’에 대한 우려에 근거한 것이다. 전 세계 정책 및 언론 매체에서 이러한 문제를 추정하고 있으며, 그로 인해 북한주민의 보건 및 영양 상태는 너무 열악해서 북한 정부가 의도했든 의도하지 않았든 주민에 대한 ‘식량권’ 실현에 실패한 범죄자로 간주되어야 한다는 사실은 거의 이견이 제기되지 않는 ‘상식(common knowledge)’이다.

유엔 인권이사회의 보고서는 북한이 식량, 주민들의 보건 및 영양 상태에 있어서 지극히 예외적으로 열악한 상태라는 것을 암시하고 있는

---

\* 본 발표문은 2013년 가을 서울에서 한국어로 출판될 계간 창비(Changbi Quaterly)에 게재될 보고서를 위한 연구에 기초하고 있다.

반면, 북한 내에서 활동하고 있는 유엔의 인도적 지원 및 개발 기구들의 자료는 이와 상반되는 결론을 도출하고 있다는 점에서 의문이 생긴다. 북한 영역 내에서 활동하고 있는 유엔기구들이 수집하고 배포하는 방대한 양의 자료에 의하면, 1990년대 초 기근이 있었던 시기 이후로 북한아동들의 건강과 영양 상태는 상당 수준 향상되었다고 한다. 또한 2013년 조사위원회 창설 시기 무렵, 영양실조 관련 자료를 포함하여 빈곤을 측정하는 데 있어 세계적으로 널리 이용되는 지표들에 따르면 북한아동들의 영양 상태가 아시아 내의 민주주의 국가 또는 상대적으로 부유한 아시아 국가들(인도와 인도네시아를 포함)의 아동보다 더 나은 것으로 나타났다고 한다. 유엔기구들의 자료는 또한 북한여성들의 건강 상태가 물론 열악하지만, 국민소득 중하위의 여타 개발도상국들의 여성 건강과 비교하여 볼 때 예외적이라고 할 만큼 다른 것이 아니라고 설명하였다.

본 발표문은 북한의 보건 및 영양 상태에 관한 전통적인 논의가 주위에서 쉽게 찾아볼 수 있는 통계적 지표들과 왜 조화되지 않는지에 대한 의문을 제기하고자 한다. 이에 대한 저자의 가정은, 이전에도 주장했듯이 정책, 언론, 그리고 주류적 학계의 논의가 지나치게 ‘안보화(securitised)’되어있어 북한사회에 대한 신중한 분석을 막기 때문이라는 논증에 기초하고 있다.

## I. 북한 관련 지식의 안보화(securitised)

북한이라는 나라와 그 정부 및 사회에 대한 안보화된 조사는 공표되지 않은 분석과 고도의 편견이 반영된 가정과 함께 몽똥그려져, 이러한 조사로 도출되는 ‘정보’를 예단하도록 만든다. 이러한 사전 예단은 분석을 투영하는 초점을 흐리게 하고 왜곡과 편견, 그리고 비논리성이라는 결과로 이어진다.

‘보안성을 띤 패러다임은 … 군사력과 군사 제도가 궁극적으로 유일한 분석 요소라는 전통적인 안보 관련 가정을 받아들인다. … 나아가 이렇게 군사에 기초한 분석 과정을 통해 북한의 경제적, 문화적, 그리고 인도적 정책 문제는 모두 빠져버리게 된다. 게다가 이러한 분석 태도의 고유하고도 규범적인 가정은, 북한의 국내정치와 대외관계가 한반도에서 발생하는 모든 긴장의 근본 원인이라는 것이다.’

북한에 대한 정보의 안보화의 사회학적 측면은, 그러한 관점을 지지하는 가정을 ‘진실’로 바꾸어버린다는 것이다. 이러한 접근 방법은 과학적 방법, 즉, 프톨레미에서부터 갈릴레오, 그리고 아인슈타인에 이르기까지 당연한 것으로 받아들여지는 설명에 대한 비판적인 검증이라는 요소를 두는 방법과 대조되는 것이다. 분석의 안보화로 인한 결과 중 하나는, 그것도 흔히 인격적인 공격의 방식으로, 북한의 ‘진실’로 받아들여지는 것에 대해 비판적인 분석을 하는 학자나 정치인들에 대한 비방이다. 장기적으로 보았을 때 더욱 우려되는 결과는 박사과정 학생들이나 젊은 세대 학자들이 진로·직장을 잃게 될까봐 두려운 나머지 전통적인 패러다임을 벗어나지 않았는지 자기검열을 한다는 것이다. 과학철학의 선구자인 토마스 쿤(Thomas Kuhn)과 저명한 사회학자인 라이트 밀스(C. Wright Mills)는 일반적으로 받아들여지는 의견에 도전하는 자들이 학계에서 도태되는 과정에 대해 서술한 바 있다. 그러나 그들의 탁월한 통찰력은 북한연구의 관점에서는 아직까지 적용되지 않은 것 같다.

정책과 언론에 팽배해 있는 식량권 문제에 대한 안보화 논의는 대부분 분석가들이 북한 관련 논의 ‘상식’에 뿌리 깊이 박혀 있는 가정들을 비판적으로 검증하고 따져볼 시간과 경험, 그리고 배경지식을 결여하였다는 데 원인이 있다.

## II. 식량권에 초점을 맞추는 이유는 무엇인가?

본 발표문이 식량권에 초점을 맞추는 것은 방법론적과 윤리적인 이유에 기인한다. 방법론적으로는 다음과 같은 이유에서 식량권에 대한 집중 논의가 전개될 수 있다. 즉, (i) 북한의 식량 안보에 관한 ‘상식’의 그럴듯함은 대개 이견이 제기되지 않으며, (ii) (북한사회의 다른 영역과는 달리) 북한 전역의 영양 실태와 보건에 관한 약 20여 년 간에 걸친 방대하고 신뢰성 있는 시간 순서의 자료가 존재하고, (iii) 식량, 영양 상태, 그리고 보건에 관한 경험적 자료들이 대부분 알려지지 않은 상태이며, (iv) 식량 안보에 대한 ‘상식’ 과 경험적인 자료 사이에 모순이 발견되기 때문이다. 윤리적으로 북한 정부가 ‘주민들을 굶어 죽게 하고 있다’는 주장은 너무나도 심각한 것이어서, 만약에 이것이 확인된다면 유엔 안전보장이사회가 군사적 개입을 고려하는 것을 정당화하게 될 것이다.

본 발표문은 북한주민 전체를 바라보고자 하는 관점을 유지하고 있다. 본 발표문은 알려진 바와 같이, 식량을 제공받지 못하거나 15~20만 명에 이른다고 추정되는 수감자들에 대한 억압적 정책의 일환으로 식량 배급을 제한하는 문제도 분명 다루고 있다. 또한, 수감자들의 기아 상태에 관한 주장이 심각한 중대성을 지니는 것이며, 이 문제에 대한 원인, 현황 및 증거를 체계적으로 평가할 수 있도록 보다 많은 연구가 이루어질 필요성이 있다는 점도 언급하고자 한다. 그러므로 국제적인 활동 목표에 있어 수감 환경 개선에 중점을 두고 있는 국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross; ICRC, 이하 적십자)가 2000년대 초반부터 북한에서 활동하고 있다는 사실은 고무적이다. 적십자의 활동은 그들이 활동하는 국가의 정부와 논의한 내용에 대한 비밀 유지를 수반하나, 북한 내에서의 적십자 활동에 대한 향후 연구와 정책 분석은 앞으로 유용하게 사용될 수 있을 것이다. 그러나 방법론적으로, 북한의 형사 체제 내에 수감되어 있는 자들의 환경에 대한 철저한 분석을 가능케

할 만한 신뢰성 있고 일반화할 수 있는 경험적인 자료들은 찾아보기 힘들다. 북한 형사체제의 불투명성은 이러한 수감 환경 또는 이에 대한 주장을 독립적으로 평가하는 데 장애가 된다. 그러므로 본 발표문은 부분적으로는 거시적 관점에서 북한주민의 식량 안보에 대한 실증적인 조사가 가능하도록 해 주는 증거적 토대가 존재하기 때문에 광범위한 인구의 식량 상태에 계속해서 초점을 맞추도록 한다.

## 1. 주요 논점

유엔 인권이사회 마르주끼 다루스만 북한인권특별보고관의 2013년 2월 1일자 보고서에 첨부된 부속서 중 ‘식량권 침해’ 항목의 내용은 북한의 식량권 통제 남용에 대한 유엔의 우려를 상세히 나타내고 있다. 위 부속서는 2009년 유엔 사무총장이 제출한 보고서에서 ‘적절한 식량을 제공받을 권리를 실현해야 할 국제인권법상의 의무를 이행하지 못한 것 (failing to fulfil its obligations under international human rights law to protect the right to adequate food)’이라는 표현을 되풀이한 것이다. 특히 이 부분은 두꺼운 글씨체로 표시되어 있어 문제의 중요성을 부각시킨다. 2009년 보고서의 ‘지원이 더욱 절박해지는 상황’이라든가 2011년 보고서의 약 600만 명의 사람들이 ‘국제사회의 시급한 식량 지원이 필요하다’는 표현에서도 알 수 있듯이, 북한 정부의 잘못된 정책이 식량 부족 사태의 주요 원인으로 지적되고 있다. 특별보고관은 ‘아동의 경우 영양실조와 관련하여 몇 가지 측면에서는 조금 나아졌다’는 점을 인정하긴 하였으나, ‘여성들의 상황은 나아진 것이 없다’고 지적하였다. 그러나 2013년 보고서에는 2011년 총회 결의를 인용하면서, ‘만성적이고 정도가 심한 영양실조의 만연함, 특히 임신부, 영아 및 노인과 같은 취약계층과 관련된 문제’에 대한 우려를 거듭 표명하였다.

본 짧은 발표문의 제한된 연구범위에서 북한의 식량 안보와 식량 지원



정책의 모든 측면을 분석하기란 불가능한 일이다. 그러므로 저자는 가장 중점적이고 터무니없는 주장, 예를 들면 북한의 주민들은 '북한 권력층에 의한 인위적인 식량 분배 조절(이 역시 굵은 글씨체로 표현되었다)을 포함한 북한 정부의 무익하고, 아마도 악의적인 정책으로 인해 비통하고 유례없는 수준의 식량 부족 사태를 겪고 있다'는 주장에 초점을 맞추고자 한다. 발표문의 분량이 제한되어 있기 때문에 저자는 범위를 더욱 좁혀 조사위원회를 창설한 2013년 보고서의 중심 내용인 '식량 부족 사태의 긴급성'에 대한 평가를 내리고자 한다. 다시 말해 본 발표문은 식량과 관련된 복지 현황이 정부가 주도한 인도에 반한 죄의 식별 요인이 될 수 있는지 여부를 검토하고자 한다.

## 2. 증거적 토대

조사위원회 창설에 관한 2013년의 보고서는 대부분 북한인권 문제에 관한 유엔 보고서와 결의들의 표현을 그대로 인용하고 있다. 본 보고서는 학문적 태도나 인용 자료를 다루고자 하는 것은 아니다. 이전의 보고서에서 내용을 추출해 내는 것은 정부나 국제기구 보고서 작성에서 흔히 사용되는 방식이며, 따라서 위 보고서 역시 통상의 방법에서 벗어난 것은 아니다. 그러나 이러한 방식의 문제점 중 하나는 보고서를 대강 읽어보았을 때 인용 자료들이 엄격하고도 신중하게 평가된 증거에 기초했다는 인상을 갖게 된다는 점이다. 사실 인용이라는 것은 일반적으로 이전의 주장을 다시 자가 인용(self-referential)하는 것이며, 철저히 검토되고 비판적으로 분석된 자료에 기한 것이 아니다. 특별보고관의 위 보고서는 그 여러 주장에서 일정 수준의 확신성을 띠고 있으면서도 그 기초가 된 자료의 타당성, 신뢰성 또는 일반화가능성에 대해 논의하지 않고 있다. 그러므로 2013년 보고서는 증거에 기초한 것이 아니라고 할 수 있다.

### III. 북한의 식량 및 보건에 관한 경험적 자료

인권이사회에 제출된 2013년 보고서 및 그 이전의 인권이사회 보고서에서 가장 놀라운 것은 유엔기구들, 공여국, NGO 및 기타 주체(이 중 일부는 1990년대 중반부터 북한에서 활동하고 있다)들로부터 자유롭게 얻을 수 있는 자료에 기초한 인용이 거의 없다는 점이다. 유엔 인도주의업무조정국(UN Organization for Coordination and Humanitarian Affairs, UNOCHA) 웹사이트에서는 약 4천 5백 개의 보고서를 바로 볼 수 있다. 유엔 아동기금(UNICEF), 세계식량계획(WFP), 식량농업기구(FAO), 적십자, 유럽위원회(European Commission), 그리고 스위스 개발협력청(Swiss Agency for Development and Cooperation, SDC)은 1990년대 중반부터 북한 내에 주재하고 있으며, 직원들이 북한 전역에서 임무를 수행하고 있다. 이 기구들은 1990년대 초 일어난 북한경제 붕괴, 65만 명 가량의 목숨을 앗아간 1990년대 중반의 기근, 그리고 그 후에 이어진 식량부족으로 인해 발생한 주민 일부에 대한 지속적인 영양실조에 대응하여 임무를 수행하였다.

인도적 기구들이 북한 정부와 함께 수행한 업무로 인한 소득 중 하나는 영양 상태, 보건 및 농업과 관련한, 상당히 구체적인 고급 정보를 마련할 수 있었다는 것이다. 예를 들어, 유엔인구기금(UN Fund for Population Activities; UNFPA)은 북한 통계청을 지원함으로써 2008년 북한 인구통계와 관련된 양질의 자료를 생산해냈다. 이들 기구들을 통해 마련된 양적·질적으로 우수한 자료들은 대부분 자유롭게 사용할 수 있도록 공개되어 있으며, 인터넷상에서 접근 가능하다. 이러한 자료들은 다른 연구원들뿐만 아니라 유엔 인권 기구의 직원들도 접근 및 사용할 수 있다.

본 발표문은 북한에 대한 지식과 경험을 가진 유엔기구들이 마련한 자료에 기초한 것이다.

## 1. 아동 영양실조

UNICEF와 WFP가 북한 통계청과 협력 하에 수행한 조사에 의하면, 1998년과 2012년 사이에 북한아동의 허약성이 상당히 감소하였으며, 성장부진은 꾸준한 감소 추세 있다. 영양사들은 아동 영양실조를 측정하는 데 있어서 ‘소모성질환증세(wasting)’의 경우 신장(키)에 비하여 체중이 미달하는지 여부로 판단하고, ‘발육부진(stunting)’의 경우 연령에 비해 신장이 미달하는지 여부로 판단한다. 소모성질환증세는 생명을 유지하는 정도의 식량은 공급되지만 양과 질의 측면에서 건강한 삶을 유지하는 데에는 부족한 상태를 암시한다. 발육부진은 2002년 8.3%이던 것이 2004년 7.5%였으며, 2012년에는 5.2%를 기록했다. 발육부진의 경우 2002년 39%이던 것이 2004년 36%, 2012년에는 28%를 기록했다.

2012년에는 식량 안보에 있어서 북한아동들은 북한보다 부유한 나라를 포함한 아시아의 다른 많은 국가의 아동들보다 더 나은 상황인 것으로 나타났다. 2012년 북한의 소모성질환증세는 5%였는데, 이는 동아시아·태평양 지역 전체 평균인 4%보다 높긴 하지만 인도의 20%와 인도네시아의 13%보다 상당히 낮은 수준이다. 2012년 북한아동의 발육부진 비율은 28%인데, 이는 동아시아·태평양 지역 전체 평균인 12%보다 높긴 하지만 아시아 남부 국가들의 39%보다 훨씬 낮은 수준이다. 아·태 지역보다 높다고 하더라도, 특히 발육부진 아동 비율이 48%에 이르는 인도나 36%인 인도네시아에 비교하였을 때에는 역시 상당히 낮은 수준이다.

이러한 수치는 북한아동의 영양상태가 기근 이후 발육부진 아동 비율이 60%에 달했던 때보다 상황이 상당히 개선되었음에도 불구하고, 식량부족 현상이 북한 내에서 여전히 문제로 남아있음을 보여준다. 기아 문제는 더 이상 북한아동들이 직면하고 있는 심각한 문제가 아니었다. 대신 중요

한 문제는 공급되는 식량의 종류가 다양하지 않고 질이 낮으며, 성장에 필요한 미네랄과 비타민이 전반적으로 결핍되어 있다는 것이다. 아동들은 식량 자체가 급감하여 이를 구하기 어렵다는 문제보다는, 양질의 식량을 지속적으로 공급받지 못하는 문제에 노출되어 있었다. 장기적인 영양실조 문제는 다른 빈곤한 아시아 국가의 상황과 크게 다르지 않았다. 충분한 비타민, 미네랄, 그리고 균형 있는 식사의 부재가 아동들의 장기적인 영양실조로 이어진 것이다.

유엔기구들이 북한 내에서 수행한 2012년 영양상태 조사 및 분석 결과는 2013년 인권이사회 보고서의 그것과 상반된다. 2013년 인권이사회 보고서는 아동들의 영양상태가 어느 정도는 개선되었다는 점을 언급하였으나, 북한 정부가 식량권을 침해하고 있다는 주장을 지지하면서 ‘식량 부족 사태의 심각성’을 지적했다. 이와 대조적으로, 2012년 영양상태 보고서는 급성 영양실조(소모성질환증세) 문제는 완화되었으며 ‘지극히 심각한 상황이라고까지는 보지 않으며 따라서 당장 긴급 지원 활동이 필요한 것은 아니다’고 하였고, ‘WHO 기준에 따랐을 때 만성 영양실조 또는 허약상태 … 는 ‘중간 등급(medium)’으로 평가된다’고 하였다.

## 2. 여성 보건 및 영양상태

2013년 인권이사회 보고서가 적절히 지적하는 바와 같이, 북한여성의 영양 상태는 심각하게 우려되는 문제이다. 북한 정부와 유엔기구들이 공동으로 작성한 보고서에 따르면 장기적인 영양실조, 산모 사망(임신 기간 중 또는 출산 직후 사망하는 경우를 가리킨다), 또는 질병으로 고통을 받고 있는 여성들의 비율이 상대적으로 높았다. 2012년, 15세에서 49세 사이의 여성 중 5%는 심각한(급성) 영양실조였으며, 2009년 이후 이러한 수치는 크게 변하지 않았다. 산모 사망의 경우 1993년에서 2008년에

이르는 기간 동안 악화되었는데, 태아가 살아서 출생한 100,000건 당 54건을 기록한 1993년 산모사망률은 1996년 105건으로 증가하였고, 2008년에는 조금 감소하였으나 여전히 높은 비율인 77건을 기록하였다. 이러한 수치는 1993년과 2008년 사이 15년이라는 기간 동안 산모사망률이 42%나 증가하였다는 것을 의미한다.

북한의 여성들은 선진국에서 태어났을 경우와 비교하여 여러 면에서 열악한 상황에 처해 있는 것으로 나타났다. 조정된 지수를 이용하여 비교하여 보았을 때, 아동 관련 통계에 관한 UNICEF의 2013년 보고서에서 북한의 산모사망률은 81건으로, 대한민국은 16건, 미국의 경우 21건, 그리고 영국의 12건에 비교하여 매우 높은 것으로 나타났다. 그러나 북한여성들의 열악한 보건 및 영양 상태는 UNICEF, WFP, 국제농업개발기금(IFAD), FAO, 그리고 UNFPA를 포함하여 북한 내에서 활동하고 있는 유엔기구들에 의해 상세히 파악되고 문서화되고 있다. 다른 여러 나라들에서도 그렇듯이 북한여성들도 모든 가족 구성원들이 먹을 수 있는 충분한 양의 식량을 제공하여야 할 중압감을 지고 있다. 북한여성들은 상거래에 종사하는 것과 더불어 개인 텃밭에서 작물을 재배하고 가구 소득을 늘리기 위해 수공예품까지 생산하는 등, 어떻게 해서든지 식탁에 끼니를 올려놓아야 할 책임을 지고 있는 것으로 나타났다. 식량이 모자랄 경우 여성들이 가장 나중에 가장 적은 양을 먹거나, 혹은 아예 먹지 못하게 된다.

북한 어머니들의 영양 상태는 다른 중하위 개발도상국, 또는 일부 부유한 국가들에 비해서 예외적으로 열악한 수준은 아니다. 2012년 UNICEF는 인도의 산모사망률이 출산 100,000건 당 200건, 인도네시아의 경우는 220건에 이르는 것으로 보고하였다. 조정된 수치로 비교하여 보았을 때 캄보디아는 250건을 기록했다. 소말리아의 경우 충격적인 수치인 1,000건을 기록하였으며, 이는 1,100건을 기록한 차드에 이어 두 번째로 높은 수준이다. 조정된 수치로 비교하여 보았을 때 북한의

산모사망률은 81건으로 아시아 남부 국가들의 전반적 산모사망률 수준인 220건에 비해 상대적으로 상당히 양호하며, 동아시아 및 태평양 지역의 82건보다도 비교적 양호하다.

### 3. 북한 내 활동 중인 유엔기구들의 식량 상황 분석

2013년 인권이사회 보고서에서 UNICEF, WHO, 그리고 국제적 십자위원회의 풍부한 조사 결과 및 통계 자료들을 직접적으로 인용한 부분이 단 한 건도 없다는 것은 실로 놀라운 일이다. 위 보고서의 제15번 문단은 FAO 및 WFP의 3월 보고서의 내용을 본문에서 인용하고 있으나, 보고서를 직접 인용한 것이 아니라 특별보고관이 2012년에 작성한 이전의 보고서를 인용하고 있다. 2012년 보고서는 2011년 FAO 및 WFP에 대해 거의 언급하고 있지 않으며, 따라서 인용의 근거 자료가 될 수 없다. 따라서 2013년 보고서에서 언급된 ‘국제사회의 식량 지원이 절실히 필요한 600만 명의 취약 계층 인구’가 존재한다는 주장은 원문을 인용한 보고서에서 다시 따온 것으로 원문이 아닌 제3의 자료에 기초한 것이다. (2013년 인권이사회 보고서에서 언급된 FAO 및 WFP 보고서 뿐만이 아니라) 당시 심각했던 식량 문제에 대한 유용하고 완전하며 전문적인 평가를 담고 있는 FAO, WFP 및 UNICEF의 2011년 보고서를 검토하지 않은 것은 참으로 애석한 일이다.

위 FAO, WFP 및 UNICEF의 2011년 공동 보고서는 식량 부족 문제가 기상 사태가 농업생산물에 미친 피해, 가축에 발병한 수족구병 그리고 다음에 언급된 내용 등 다수의 원인에 기한 것임을 언급하고 있다.

세 가지 중요한 원인으로 인해 북한의 상업적 수입 능력이 감소하였다. 첫째, 국제적으로 식량 및 연료 가격이 급등하였으며, 둘째, 이전에 가장 큰 교역 상대국이었던 대한민국과의 정치적 갈등으로 인한 수출 감소 때문이며, 셋째, 북한 통화(KPW)가 평가 절하됨으로써 수입 능력을 더욱 감소시켰기 때문이다.

2011년 보고서는 600만 명의 취약 계층 인구에 대해서 분명 언급하고는 있으나 ‘업무 수행 기간에 대한 평가의 일환으로서, 영양 상태는 상대적으로 안정적인 것으로 보인다’고 하였다. 이 보고서에서 지적된 600만의 취약 인구란 북한 내 광범위한 지역에서 건강한 삶을 보장할 수 있을 정도의 다양하고 질 좋은 식량 지원을 받지 못하는 아동, 임산부 및 자녀를 양육하는 여성 모두를 총칭하는 것이다. 따라서 위 FAO, WFP 및 UNICEF의 공동 보고서는 세계 여러 곳에서 일어나는 경우에서처럼 장기적인 영양실조 문제를 명확하고 올바르게 지적한 것이라 할 수 있다. 위 보고서는 북한에 기아 상태와 같은 영양실조가 존재한다고 평가하고 있지 않음에도, 2013년 인권이사회 보고서를 읽어보았을 때에는 그러한 것처럼 보인다.

북한 정부의 식량 관련 정책의 효율성 및 적실성 문제는 여러 국제적인 인도 및 개발 기구 간 혹은 내부에서 활발히 토론 중이다. 북한 정부의 식량정책이 2012년 초를 기준으로 하여 북한주민의 취약성의 원인이 된다가나 인도에 반한 죄를 구성한다는 주장은 위의 2011년 공동 보고서 혹은 다른 수백 개의 FAO, WFP 및 UNICEF의 북한관련 보고서에서 근거를 찾을 수 없다. 북한에서 활동하고 있는 유엔기구들은 그들의 보호 권한 하에 잠재적인 인도에 반한 죄를 보고하여야 할 의무가 있으나 이러한 맥락에서 북한 정부정책을 지목한 적은 한 번도 없다.

#### 4. 민주주의 정부인 인도와 인도네시아에서 인도에 반한 죄가 일어나고 있는가?

북한의 아동과 여성의 열악한 영양 상태(남성에 대한 광범위한 영양 실태 분석 자료는 존재하지 않는다)는 때때로 북한이 인도에 반한 죄를 저질렀다는 '증거'로 사용되고 있다. 만약에 이러한 주장에 찬성하는 사람이 있다면 또한 인도, 인도네시아, 파키스탄 등 민주주의 정부 형태를 취하는 다수의 아시아 국가들 역시 반복적이며 연속적으로 인도에 반한 죄를 저지르고 있다는 주장에도 찬성하여야 할 것이다. 물론 후자에 동의하는 사람은 거의 찾아볼 수 없을 것이다. 북한의 영양 상태에 관한 통계는 논리대로 파악한다면 경제발전의 수준이 낮은 다른 여러 나라들과 비슷한 수준이다. 장기간에 걸친 경제 및 식량 위기가 존재한다는 것이 통계 자료에 나타나고 있다. 북한 정부가 자유주의 시장경제로 전환하는 경제 정책을 취하는 것은 성장을 돕고 더 많은 사람들에게 더 많은 식량을 가져다 줄 수 있지만, 꼭 그렇지만은 않을 수도 있다. 요점은 인도나 인도네시아 및 기타 국가들도 같은 맥락에서 파악하지 않는 한, 북한이 식량권 측면에서 국제적 조약에 위배되는 인도에 반한 죄를 저지르고 있다고 속단하기 어렵다는 것이다.

#### 5. 가려져 있는 중요한 문제들

자료를 면밀하게 살펴본다면 진짜 문제가 무엇인지 드러난다. 바로 경제 발전이 정체됨에 따라 보건 상황이 더욱 나빠진다는 것이다. 영양 상태는 일정 정도 호전되었으나 아동 인구의 3분의 1이 만성적 영양실조로부터 벗어나 건강한 삶을 유지할 수 있게 해 주기에는 아직 부족하다. 남성의 기대 수명은 1993년 68.4세였던 것이 65.6세로 줄어들었고, 여성의 경우 역시 76세에서 72.7세로 줄어들었다. 1993년부터 2008년



까지 남성의 기대 수명은 2.8세 줄어들은 데 반해 여성의 기대 수명은 3.3세 줄어들었는데, 이는 여성의 생활환경 악화가 더욱 빨리 진행된다는 것을 의미한다. 식량권의 맥락에서 '인도에 반한 죄'를 논의하는 것은 예전에 소련에 종속된 위성국가였고 이제는 자국의 경제를 재건할 능력이 없는, 따라서 외부의 재정적 지원 없이는 인간 개발을 위한 조건을 생성할 수 없는 북한이라는 비산유국 앞에 놓여 있는 열악한 경제 상황이라는 복잡한 현실에서 우리의 주의를 분산시킨다. 정부의 정책은 중요하다. 그러나 동시에 규범과 구조 및 규칙에 의해 만들어져 제재와 기회를 동시에 제공하는 세계 경제 구조를 고려해 보았을 때, 어떤 국가이든 정부 기구에는 일정한 제한이 있을 수밖에 없다. 이러한 흐름은 분석이 필요하며, 표면적인 보안 분석 체계로 다루어서는 안 된다.

#### IV. 안보화와 전쟁의 전조들

이 모든 것이 왜 중요할까? 북한에 관한 주장 중 일부는 사실일지도 모른다. 물론 그러한 주장을 입증하기 위해 사용된 방법적인 기초가 구체화된 주장의 결여, 자료의 범위를 넘어선 일반화, 관련 자료의 생략, 자료에 대한 비판적인 평가, 연대기 자료의 오용, 방법의 투명성 결여 문제 등이 존재하여 과학적인 과정에 기초한 것이라고는 할 수 없다고 해도 말이다. 최악의 시나리오를 예상하여 추측을 난무시키고, 탈북자 개개인의 경험을 추가시켜 도덕적으로 올바르다는 판단을 이끌어내도록 하는 것도 큰 문제는 없지 않겠는가? 우리가 정당하거나 옳다고 '알고 있는' 행동에 대한 정당성을 설명하는 데 있어서 정치인들이 정보를 살짝 확대 해석할 수도 있는 것이 아닌가? 또 북한 정부의 불투명한 상황을 밝혀내기 위한 의도 하에 몇몇 학자가 일부 상황을 오해한다고 해서 뭐가 큰 문제가 되겠는가?

워싱턴과 런던에서 오랫동안 정치에 몸담은 정치가나 심지어 상대적으로 이보다 적은 기간 동안 정치 활동을 한 사람들도, 해외 군사 개입을 위한 지지를 얻기 위해 추측과 희망적인 생각, 그리고 부족한 자료를 정치적 목적에 맞게 확대해석함으로써 입을 수 있는 타격을 기능해 보았다. 2003년에 시작된 제2차 이라크 전쟁은 자료의 오용과 왜곡으로 이어졌으며, 이후 미국과 영국의 정보기관들도 분석가들이 정보를 잘못 해석하였음을 인정한 바 있다. 가장 존경받던 정치인들도 전 세계적으로 방송을 타고 공표된 잘못된 주장으로 인해 경력에 오점을 남겼다.

군사적 해결 쪽으로 정보를 왜곡하고 정책 결정을 오도하는 것과 마찬가지로, 정보 보안 관점은 북한의 인권 문제의 측면과 관련하여 대외 정책 결정의 합리적인 논의를 가로막는다. 정보 보안 논의는 인권 침해는 지극히 심각한 상황이기 때문에, 국제법상의 '보호책임(Right to Protect),' 즉 인도에 반한 죄가 이루어진다고 판단되는 경우에는 타국의 개입을 허용하는 논리 하에 각국 정부들이 개입할 필요성이 있다는 점을 암시한다. 정보 보안 논의는 또한 전통적인 가정을 '믿고' 전파하는 사람들과 그렇지 않은 사람들 사이의 분열로 이어진다. 이와 같은 논의는 북한인권 주제와 관련하여 곧 발간 예정인 *Critical Asian Studies* 특별판에 실릴 연세대학교의 문정인 교수와 배중윤 교수의 논문에서도 잘 나타나 있듯이, 이러한 현상은 다원주의적 가치를 추구하는 민주적인 대외 정책 결정 과정을 위해 바람직하지 않다. 무엇보다도 북한의 인권 문제를 도외시하여 도덕적인 판단을 결여하였다는 이유로 대한민국의 김대중 및 노무현 정부의 '햇볕정책' 지지자들이 받았던 흑평에 대해 중점적으로 언급하고 있다.

## V. 북한인권 에 대한 주도면밀한 연구의 필요성

한때 지배적이었던 견해는 북한사회를 설명하는 데 있어서 일견 지지를 받았으나 현재 더 이상 효용 가치가 없다. 이러한 연구는 적어도 ‘당연한 것으로 받아들여지는 사실’에 관한 연구의 내용이 모두 옳다는 암시를 준다. 예를 들어 의료 서비스가 북한의 ‘엘리트’ 계층에게만 허용되며 돈을 지불해야만 약을 구할 수 있다는 주장이 그러한 예 중 하나이다. 그러나 WHO의 삼십 여 년에 걸친 북한 내의 활동 덕분에 홍역, 척수성 소아마비, 백일해 등과 같이 면역 체계 형성으로 예방 가능한 질병들에 대비한 백신 접종률이 상당히 높고 이러한 질병으로 인한 사망률 역시 아주 낮은 수준으로 유지되고 있다. 이 기록은 선진국 수준으로 양호한 것이다. 물론 부유한 계층이 그렇지 않은 계층보다 양질의 의료 서비스에 접근할 수 있고 보다 양호한 건강 상태를 유지할 수 있겠지만, 이는 다른 여러 나라에서도 마찬가지이며, 인권 문제의 맥락에서 북한주민들이 ‘건강권(right to health)’을 위협받고 있다는 주장과는 구별되는 것이다. 이러한 주제에 대해 중요한 연구가 일부 이루어졌으나, 북한에 대한 지배적인 견해로 자리잡지 못했다. 예를 들어 신상혁 및 리키 최(Ricky Y. Choi)는 곧 출간될 예정인 *Critical Asian Studies*의 특별판에 게재될 글을 통해 왜 북한의 보건 문제가 당국의 경제 발전 수준의 맥락에서 분석되지 않았는지에 대한 타당한 의문을 제기한다.

사회적인 계급에 기초하여, 북한 정부가 상당수 주민에 대해 식량을 공급하지 않고 있다는 주장에 대해서도 보다 면밀한 연구가 수행되어야 한다. 북한의 정권교체를 목표로 활동하지 않는 신뢰도 높은 단체인 휴먼 라이츠워치는 ‘군대와 정부 고위 관료들, 기타 지배 계층에 유리한 식량 배급 정책을 시행하는 북한 정부’를 규탄하고 있다. 선군 식량 정책에 대해 저자가 직접 수행한 연구에 따르면, 이러한 정책은 정부가 북한 내 모든 인구에 대해 식량을 분배하던 김일성 지배 시기의 정책과 다른

것이다. 구 정책 하에서 배급은 직업, 나이, 그리고 성별에 기초한 점수에 따라 이루어졌다. 선군 정책 시기에는 200만의 핵심 노동자들에게만 식량이 보장되었다. 이들 핵심 노동자들은 2011년에는 군사적, 공적, 의무적 사회 보장 관련 노동자 724,178명(남성 439,586명 및 여성 284,592명), 광산 및 채석 노동자 718,195명, 그리고 367,650명의 건설 노동자들로 구성되었다. 핵심 노동자들은 하루 700g의 곡물을 배급받았으나 그들의 가족은 배급량이 할당되지 않았다.

다른 모든 사회와 마찬가지로 북한에서도 계층이 존재한다. 사회 간에 가장 중요한 차이점은 어떤 계층이 높고 어느 계층이 낮은지에 대한 평가에 기초한다. (다른 모든 나라에서와 같이) 특권층은 좋은 직업과 양질의 교육에 용이하게 접근할 수 있고, 따라서 보다 높은 임금과 경제적 기회가 주어진다. 이러한 과정이 의미하는 것은 김일성 통치 기간 동안 계급과 사회적 지위가 식량권을 결정하는 요인 중 하나였으나, 다른 모든 사회처럼 간접적으로 영향을 끼쳤다. 김일성 정권 하의 북한에서는 정부에 대한 지지와 김일성 민족주의에 대한 옹호가 지위와 사회 계층에 있어서 특권으로 연결되었다. 따라서 사회적 계층 그리고/또는 정부에 대한 충성도에 직접적으로 기초하여 식량이 배급되거나 단절된다는 주장에 대해서는 구체적인 증거가 없다. 김정일 및 김정은 하의 선군주의 정부에서 사회적 계층과 특권은 비록 선대에 만들어지고 체계화된 기초적 사회 구조의 영향을 받았음에도 불구하고 시장과의 관계에 의해 결정되었다. 그러나 식량은 일차적으로 시장에서 조달되며, 식량권의 행사는 사회적 계층 내의 지위만큼이나 시장에서의 상업적 능력에 따라 정해지는 것이었다.

## VI. 원하는 정보를 얻지 못할 때 주의해야 할 점

북한 정부의 불투명성은 인권 침해 상황에 대한 악성 추측을 낳는 요소이다. 감옥 내에서 이루어지는 고문과 같은 개인 인권 침해 증언은 시급한 우려의 대상이며 국제기구들은 계속해서 형사시설에 대한 독립적인 접근권을 얻기 위해 노력해야 한다. 그러므로 투명성의 결여에 대한 우려를 제기하고 형사 시설에 독립적으로 접근할 수 있도록 운동을 펼치는 국제사회 활동가들의 지속적인 노력은 윤리적으로 옳은 일이다. 그러나 정보가 부재한 공간을 보안 자료와 분석으로 채워 넣는 것은 도덕적으로 옳다고 할 수 없다.

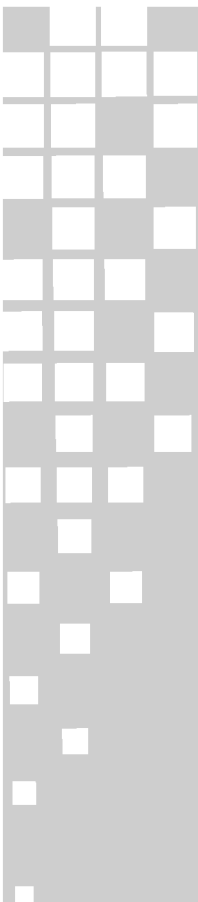
우리가 알고 있는, 예를 들면 식량, 영양 상태 및 보건 관련 자료들은 정부의 정책이 식량권에 대한 고의적 침해의 원인이라는 주장의 근거가 되지 못한다. 국제사회의 식량 원조는 그 양에 있어서 또는 그 주기에 있어서 미미한 차이점을 만들어 낼 정도에 지나지 않았으며, 따라서 식량 관련 문제를 지표로써 판단한다면 지난 15년간 아동의 영양 상태 개선에 정부의 정책이 기여하였다는 결론이 도출된다. 이는 비록 검증할 방법이 없다 하더라도, 다른 형태의 인권 침해에 관한 주장이 거짓이라는 말이 아니다. 그러나 북한의 인권 침해 주장을 평가하는 데 있어서 국제기구들이 신중한 태도를 취하여야 한다는 뜻은 분명히 포함하고 있다.

모든 전문적 학문 연구는 자료의 진실성과 신뢰성을 철저히 확인하고, 편견이 개입되었는지 검토하며, 주장이 일반화될 수 있는지 그리고 자료를 통한 또 다른 해석이 가능한지 검토하는 기본적인 과학적 방법을 사용한다. 신뢰성 있는 정보를 생산하기 위한 연구는 주입된 주장 그리고 /또는 추측된 의견과는 달리, 그 과정과 결론이 독립적인 다른 학자들에 의해 검토될 수 있어야 한다. 이러한 과정은 정보원의 진실성 및 주장의 일반화 가능성을 검토하게 될 유엔 조사위원회를 위한 방법론이 될 수 있을 것이다. 어떤 국가가 인도에 반한 죄를 저지르고 있다고 판단함에

따른 중대한 결과를 고려해 볼 때, 유엔의 조사는 정확하고 우수한 연구에 기초할 필요가 있다. 따라서 본 발표문에서는 학문적 책임과 정책 분석에 있어 보다 신중하고 엄격한 검증을 거칠 것과, 우리가 알고 있는 것에 대한 표현의 단호함만큼이나 알지 못하고 있는 것에 대해 겸손해야 할 것을 강조하는 바이다.

북한인권예 관한 면밀한 분석의 결여는 정책적 선택의 폭이 좁아져 결국 전쟁으로 이어질 수밖에 없는 과열된 정책적 환경을 형성한다. 군사 전문가들은 북한에서 또 다시 군사적 분쟁이 발생할 경우 수백만의 사망자, 사상자 및 고아들이 발생할 것이며, 이는 결국 우리 모두가 가지는 불가침의 핵심 권리인 생명권을 해치는 결과로 이어질 것이라고 예측한다.





# 북한주민의 건강권의 현황과 과제

The Right to Health of North Korean  
Residents: Present Conditions and  
Pressing Tasks

신영전

Young-Jeon Shin

한양대학교 의과대학

Hanyang University, College of Medicine





# The Right to Health of North Korean Residents: Present Conditions and Pressing Tasks

## I. Living Conditions and the Right to Health of North Korean Residents from a Life Course Perspective

### 1. Right to Health

The expression, “What does it profit a man if he gains the whole world, but loses his health?” eloquently illustrates the importance of health. The experiences accumulated over one’s course of life are in health and disease within the body. The standard of health in a country is an index which implicitly reveals the living conditions and quality of life in that country.

The World Health Organization (WHO) Constitution, written at the International Health Conference attended by representatives of 61 countries in New York between the 19th and 22nd of July, 1946, made the following declaration regarding the right to health.

The enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being without distinction of race, religion, political belief, economic or social condition.

*The Universal Declaration of Human Rights* contains a number of articles related to social rights, including the right to social security (Article 22), the right to work (Article 23), the right to rest and leisure (Article 24), the right to a standard of living adequate for health and well-being (Article 25), the right to education (Article 26) and the right to cultural life (Article 27). The section of the *Universal Declaration of Human Rights* related to the right to health read as follows:

*The Universal Declaration of Human Rights, Article 25*

- ① Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.
- ② Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection.

Going further, various national and international declarations, treaties and laws contain material related to the right to health, which can be summarized as follows. 1. the right to the provision of the highest standard of medical care, 2. the right to be informed, 3. personal discretion and informed consent in the course of medical treatment, 4. the right of medical confidentiality, and 5. the right to a safe and healthy work

and living environment.

By their very nature, it is neither possible nor right to artificially divide human rights into separate categories of civil liberties and social rights. Given the relative similarity of the concepts, it is even possible to see the right to health as having aspects of both a civil liberty and a social right. The right to health must be a universal provision, regardless of gender, age, religion, social status, or economic factors.

Table 1. The Right to Health as Civil Liberty and a Social Right

The Right to Health as a Civil Liberty	The Right to Health as a Social Right
<ul style="list-style-type: none"> <li>• The Right to be Informed</li> <li>• Personal Discretion in the Course of Medical Treatment</li> <li>• Informed consent</li> <li>• The Right of Medical Confidentiality</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• the right to the provision of the highest standard of medical care (in order for all people to enjoy the highest level of physical and mental health attainable)</li> <li>• the right to a safe and healthy work and living environment</li> </ul>

Reference source: Shin, Young-jeon (2011). “The Right to Health as a Social Right- Developmental Indicators and Applicability” *State of Affairs and Welfare* (34): 181-22

The right to health is closely linked with quality of life over one’s life course. The right to health must also be applied to all North Korean residents without exception. The next section will take a closer look at North Korean living conditions and the right to health from a life course perspective.

## 2. Living Conditions and the Right to Health of North Korean Residents from a Life Course Perspective

### Birth

As of 2010, the North Korean population is around 2,418,7,000, with 278,000 live births every year (Korea National Statistical Office). According to the U.N. Population Division, the crude birth rate for North Korea between 2005 and 2010 was 13.8 births/1000 populations. While the aggregate birth-rate rose to 4.09 births per fertile woman in 1965, it has continually fallen since then to only 1.85 births per fertile woman as of 2010. The infant mortality rate is now 48.0 per 1000 births, a higher rate of mortality than the 26.1 deaths per 1000 infants recorded between 1985 and 1990, while the maternal mortality rate is also high at 370 per 1000 births (compared to 14 per 1000 births in South Korea, 2008). The 2008 census also showed that the rural infant mortality rate (21.74) was significantly higher than the urban infant mortality rate (17.62). The maternal mortality rate was particularly high in the Yanggang Province at 86, compared to the rate of 68 recorded in the Pyongyang metropolitan area (2008 Population Census). The percentage of infants delivered with professional medical assistance is recorded at 100% for both South Korea and North Korea (World Bank 2009).

### Education

The North Korean education system is divided into day care center-kindergarten (2 years)-elementary school (4 years)-high school (6 years)-university (4-6 years) / state college (3-4 years) / tertiary college (2-3

years). Since 1975, the compulsory education course has been set at 1 year of kindergarten and 11 years of elementary and high school. One important characteristic of North Korean society is the keen interest of parents in education, much like South Korea, and the extremely low rate of illiteracy thanks to the national compulsory educational system. Admission rates are at 100%, and according to the 2008 population survey, the rate of illiteracy for those over the age of 10 is only 0.002%, with almost no gap in the literacy rate depending on gender or region (2008:120). However, the university admission rate of students is only around 19%, much lower than Cuba (109%), South Korea (95%) and Japan (58%) and roughly at the same level as China (23%). The number of university graduates majoring in the humanities is around 4%, lower than South Korea (18%) and Japan (15%) but comparable with Russia (3%) (Kim Du-seop, etc, 2008:151).

### **Employment and Economic Activities**

According to the 2008 Population Census, 79.5% of men and 62.2% of women reported being economically active in the last six months. For economically active men, 32.7% were involved in agriculture, fisheries or forestry, 23.7% in industrial production, 7.2% in extraction, 6.9% in national administration, 4.5% in construction, and 4.5% in public service. For women, the ratio was 39.6% in agriculture, fisheries or forestry, 23.6% in industrial production, 6.6% in wholesale and retailing, 4.9% in national administration, and 4.5% in extraction. The most notable characteristic for female workers was that a higher number of workers involved in wholesale and retailing compared to men (2.7%).

## Military Service

North Korea has adopted a military system of universal conscription based on Article 86 of the North Korean Constitution and ‘universal military conscription system’ legislation enacted in 2003. According to the North Korean conscription procedures, all men are registered for conscription upon reaching the age of 14, and receive two medical examinations for military service at the age of 16. The passing criteria for the medical examination were originally set at a height of 150cm, weight of 48 kg and sight of 0.8 vision, but as a result of the decline in the physical conditions of young people in the wake of the food shortage, the criteria have been re-adjusted to a height of 148cm, weight of 43 kg, and sight of 0.4 vision. Those who meet the conscription requirements are conscripted at the age of 17 following graduation from high school, and receive 2-3 months of training before deployment. The 2003 military service legislation brought about a reduced period of military service (10 years for men, 7 years for women) as well as the universal military service system. While women can apply to join the military if they are in their high school graduating class, the number of women applying to join the military has grown as a result of the food shortage. As a basic principle, in North Korea military service does not only ensure that one’s *chulshin songbun* (political family history) doesn’t suffer, but also allows individuals to enjoy benefits in terms of employment and party membership following discharge. In the face of the chronic food shortage, military conscription also serves as a means of survival.

## Marriage and Childbirth

According to the system of measurement developed by John Hajnal based on the 2008 Population Census, the average age of marriage in North Korea is 29.0 for men and 25.5 for women (Kim Du-seop, etc, 2008:151). The majority of North Korean women give birth after marriage, and in terms of birth-rate by age group, the 25-29 age group is the highest at 211.2 births per 1000 individuals, followed by the 30-34 age group (107.5) and the 20-24 age group (59.2) (Kim Du-seop, etc, 2008). As noted above, the number of children born per fertile female is reported at 1.85 (UN, 2010).

North Korea pursued a population control policy in the 1970s, but switched to a pro-natalist policy position in the late 1990s. During the population control policy period from the late 1970s to the early 1990s, late marriage was recommended (age 30 for men, age 27 for women) and maternity leave was given differentially according to the number of children and not given at all after the birth of a third child. Intrauterine devices (IUD) were actively provided as a birth control device, and from 1983 abortion operations were officially permitted to women (Yonhap News, 18th of July, 2001). After the severe famine period, worries over future construction manpower and available military personnel shortages impelled the North Korean authorities to switch to a pro-natalist position (Lee Sam-shik, etc, 2005). Following the adoption of a pro-natalist position in the late 1990s, the recommended age of marriage was adjusted to 26 for men and 24 for women. From 1996, fecund women were honored with the title 'hero of motherhood', and those with multiple children were provided with support such as additional food distribution,



extension of pre- and post-natal maternity leave, preferential allocation of housing for families with more than 3 children, as well as special subsidies (Kim Du-seop, etc, 2008). The provision of IUD devices to women was also halted. (Lee Ae-ran, 2008). Despite these efforts, due to the burdens of life caused by continual economic decline and food shortages, the pro-natalist position of the North Korean authorities has not been very welcomed by the public.

### **Food and Nutritional Status**

North Korea's long-held position has been that the State takes responsibility for the issue of necessities of life for North Korean citizens and has been actively helping relieve the burdens of life. Until the food shortage began in the mid-1990s, the North Korean authorities provided food to North Korean residents according to their age, social status and position. Ordinary adult industrial workers, office workers and farmers were provided with 700g of foodstuffs every 15 days (the ratio of white rice to mixed grains being 2:8, in farming areas 1:9), 1 kilogram of fish per month per household, 1-2kg of meat in special allotments for holidays, as well as a card to purchase additional side-dishes. However, this system of food distribution collapsed in the mid-1990s. With the exception of some groups such as the military and government officials, the food distribution allotted to the average person declined so steeply in terms of quantity and quality that it became impossible to rely on it alone for survival. Recently, a new distribution standard graded by age has been established in response to the distribution crisis caused by the chronic food shortages. However, according to the responses

to a survey of North Korean refugees in 2011, over 76.8% reported that they had not received any food distribution from the government, and this percentage has been increasing every year. The UN reported in a related study in 2011 that while the food consumption rate of the country was around 4,880,000 tons per year, whereas the supply was at only 2,850,000 tons, for a shortage of around 2,030,000 tons. Even in the year 2000, recorded as having the highest rate of grain production ever recorded (3,940,000 tons), there was still overall shortage of 1,500,000 tons. This is why North Korea has for so long pursued a national campaign of '1 Day, 2 Meals'. The North Korean food shortages are a problem not just of quantity but also quality. As a response to the grim food access conditions of North Korean residents, WFP/FAO /UNICEF survey was conducted in February 2011 of the food consumed by 122 North Korean households, and revealed that only 4% of households were reviewed as having adequate food consumption, and 77% had a low and insufficient intake of nutrition. The qualitative and quantitative insufficiency of the food distribution has led inevitably to a worsening of the nutritional status of North Korean residents, and placed the majority of North Korean residents in a position of chronic nutritional deficiency not just during the food shortage crisis but in the years since then as well. This can be seen most graphically in the nutritional status of children. According to the 2012 DPRK National Nutrition Survey, 32.4% of North Korean children under the age of 5 are suffering from developmental difficulties due to chronic malnutrition, and 5.2% of children are suffering from acute malnutrition.

## **Housing and Residential Environment**

The percentage of the North Korean population living in urban areas was 17.70% in 1953, which continually grew and reached an urban population of 60.62% in 2008. Compared to urban areas, rural areas are less developed in terms of infrastructure and cultural benefits. Therefore urban women tend to avoid marriage into rural households, while rural women tend to seek marriage to urban husbands. In terms of drinking water supply sources, 85.0% of the population relies on collective supply sources, further divided into 89.5% for urban areas and 78.0% for rural areas. As for toilet facilities, 58.3% of the population use individual flush toilets, 34.7% individual squat toilets, 1.1% collective flush toilets and 5.8% collective squat toilets. In the Pyongyang metropolitan area, around 75.2% use individual flush toilets. For heating methods for each residential unit type, single houses used coal heating at 47.1%, charcoal heating at 45.1%, and central/regional heating at 4.5%. The rates for electricity usage in heating and cooking were very low at 0.7% and 1.3% respectively, illustrating the seriousness of the energy shortage crisis in North Korea (Kim Du-seop, etc, 2008).

## **Life after Retirement**

North Korea's population continues to age, with the population ratio of people over 65 being 2.7% in 1950, dropping to 1.4% in 1970 before rising again to reach 9.8% in 2010. Following this trend, by 2010 the dependent population ratio increased to 14.2% (UN 2010). According to Section 5, Article 60 of North Korea's Socialist Labor Law, men who have worked until the age of 60 and women who have worked until

the age of 55 are provided with 'advanced age welfare'. This social welfare system, which performs the same role as the South Korean old-age pension/national pension system, begins regardless of employment type at the age of 60 for men and 55 for women, and varies according to whether or not the individual has received work commendations. For those who have retired after 15-20 years of working life without receiving a commendation, a daily food provision of 300g and 30-35 won pension is provided. With the high increase in the inflation rate due to the economic crisis, these payments have become irregular and in some regions have ceased altogether, while the quantity and quality of the food supplies and monetary value of the pension is too small to function as a sufficient old-age pension. The long-running economic crisis and the collapse of social welfare systems like the 'advanced age welfare'(retirement pension system), the trend has been for the social services required by the aged to be entrusted to their partners or families. The majority of those who died during the Arduous March period were the elderly. Elderly persons who lack any family or people to care for them are housed in nursing homes, following Section 8, Article 78 of the Labor Law that states "the elderly and crippled who have lost their ability to work and have no one to care for them will be provided with free access to nursing homes and care facilities." The exact number of nursing homes in the country is unknown, but they are believed to be installed at a rate of one for every several county units. According to the testimonies of the North Korean refugees, the conditions at these nursing homes and collective facilities for the elderly are so low that most elderly persons suffering from severe illnesses such as strokes, dementia and cancer must be cared for by their own children.

### 3. Health, Disease, Disability, Death and the State of Medical Care

The life expectancy of the North Korean residents is around 12 years shorter than those of the South Korean citizens. Around 1/3 of North Koreans die from cardiovascular disease related sickness. Another 29% die from infectious diseases, maternal or pre-natal death, and malnutrition. Death by cancer is around 13% (WHO 2011). The deaths from infectious diseases, maternal or pre-natal death, and malnutrition show that North Korea has not yet achieved a death structure comparable with a developed country, and that many of these deaths could be prevented by appropriate socioeconomic assistance and medical care services. North Korea has long pursued free medical care and preventive medicine as important policy goals, and invested heavily into the improvement of national health up until the early 1970s. This system suddenly collapsed following the economic crisis and famine in the 1990s. In particular the lack of medical supplies, equipment and facilities has had a major impact. Today, North Korean patients are forced to purchase their own medicines at markets, and receive an increasingly low level of care due to antiquated equipment and facilities as well as power shortages. One of the particular characteristics of the North Korean medical care system is the use of Eastern medicine alongside Western medicine, and with the lack of medical supplies, the role of Eastern medicine in treatment has become relatively more important in recent years. While information related to the number of medical workers in North Korea has not been made public, each province has its own systematic training process including medical colleges, and with 74,597

medical doctors (3.29 for every 1000 people) in 2000, the country has a higher number of doctors per thousand people than South Korea (1.57 per 1000) (WHO 2006). There are also pharmacists, assistant doctors and nursing staff, and according to interviews with North Korean refugees despite the overall backwardness of the medical care system and functionality, a certain level of medical care education is still provided and some medical functions such as vaccinations have been maintained to some degree since the early 2000s.

## **II. Characteristics of Recent Change in North Korean Residents' Right to Health**

The health-related life conditions and access to the right of health for North Korean citizens can be seen through their lifestyles in the following ways.

### **Chronic Energy and Food Insecurity Caused by Long-Term Economic Collapse and Sanctions**

The Arduous March was a period of famine beginning in 1994 that saw the deaths of many North Korean residents. While there is significant debate over the exact numbers of those who lost their lives, it is generally accepted that from 1994 to 2000 somewhere between 2,500,000 and 11,700,000 people lost their lives. The exact causes of the famine are controversial, but it is generally believed to have been a combination of the reduction in outside aid and market access following the collapse

of the Soviet Union and Eastern bloc, natural disaster, repercussions of agricultural policy, and the imposition of long-term sanctions. Despite this period having come to an end, there has been little change in the situation. North Korea's economy remains in a state of decline due to the nuclear weapons program and the economic sanctions imposed by the West, and in recent times has deteriorated further with the reductions of aid from South Korea and the international community.

As of 2013, the single biggest factor causing difficulties in the lives of ordinary North Koreans and violating the right to health is the food and energy shortage brought about by long-term economic decline and natural disasters. In the face of serious global issues such as North Korea's nuclear development, international trade and aid has become more difficult and has worsened the chronic famine and famine-related issues. For North Korea, the provision of food supplies is not only a means of providing subsistence but also a symbol of socialism and an important means by which the State can control the masses. This means that the collapse of the distribution system following the food shortage crisis is not merely a matter of how many people died of starvation, but also represents a political problem and a crisis of control. Energy and food shortages affect the basic foundation of people's lives and the national economy, so without solving these problems there is little chance of any increase in industrial production, or improvement in the health and quality of life of individuals. Given the restricted state of affairs, international aid or developmental cooperation cannot be very effective.

## **The Expansion of Unofficial Markets, the Expansion of Corruption**

With the food crisis, continued economic malaise and development of unofficial markets, there has been a steady increase in bribery and corruption within the North Korean society. Distortions and collapse in the socialist system began during the Arduous March of the 1990s. This corruption and development of covert marketplaces was tolerated out of necessity by the existing authorities, and resulted in a situation in which the rational operation of existing systems became difficult and made the lives of the powerless in society, such as the elderly and disabled, all the more difficult.

## **The Functional Failure of State Welfare: The Heavy Burden Shifts from ‘the State’ to ‘Women’**

The continuing economic crisis that followed the Arduous March led unavoidably to the abandonment and replacement of the existing state-provided social welfare system by a society that permitted unofficial markets. Nevertheless, officially North Korean residents, especially men, must remain tied to formal control systems and institutions. Despite the fact that the food distribution and salary provided by the state operations and organizations is completely insufficient for survival, men must report to their workplaces and fulfill their roles required by the State. Relatively speaking, women on the other hand are exempt from these requirements and can more easily gain permission to travel, and it has thus fallen to them to fulfill the role of providing their respective



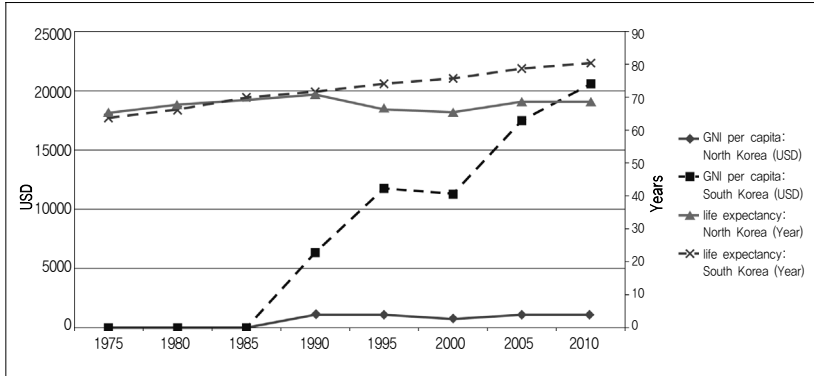
families' sustenance. While these women are full-time homemakers, they each earn the means for their own family's survival through cottage industries such as noodle or snack-making, which they then sell to the markets wholesale or directly to shoppers at their own market stalls. Although it has been the law since December 2007 that only women over the age of 45 can engage in these sales at particular locations for specified periods of time, in reality these rules are not being enforced and almost all women capable of economic activities are earning their livelihoods at these markets. The responsibility that the State once had towards all its citizens has now shifted only to women. This has led to North Korean women being exposed not only to an increasing number of dangers but also to excessive over-work.

### **The Growing Disparity in Health Conditions among North Korean Provinces and between North and South Korea, and the Unclear Outlook for the Future**

Recently the standard of living in North Korea indexed by class and region has shown an increasing disparity. This is a problem in and of itself, but it could also cause problems between classes and between urban and rural areas, problems that will have major political and policy ramifications. An even more obvious ramification will be seen in the predicted growing divergence in the life and living standards of the people of two countries, North and South Korea, countries which grew from such similar starting points following liberation and division in 1945. Various concrete indexes, the GNP per capita and life expectancy for the two countries, illustrate this pattern, as clearly shown in Graph 1.

Even though for a long period there had been no major disparity between the two countries, this rapidly changed in the years since 1985. While in 1975 the GNP per capita for North and South Korea was 579 USD and 602 USD respectively with South Korea only getting ahead of the North by a factor of 1.04, by 2010 South Korea outstripped the North at 19.15 times with a GNP per capita of 20,562 USD versus the North Korean GNP per capita of 1,074 USD. The life expectancy in 1975 was 64.2 years for South Korea and higher at 65.3 years for North Korea, but in 2010 this situation had changed in the South's favor with a 12 years difference: 80.6 years for South Korea, and 68.7 years for North Korea. This is not just a problem of North Korea's low socioeconomic level, but is significant in terms of the difficulties it raises in North-South political relations and social unity. In the oft-compared case of West and East Germany, it is not only that case that the disparity between the two countries was less than the current disparity between North and South Korea. While those two nations conducted a significant level of trade and interaction before unification, North and South Korea retain deep-seated feelings of hostility towards each other due to the Korean War. In the context of these feelings of hostility, the fact that this great disparity has appeared will not only make unification a more difficult prospect but also create further problems for social integration following a successful unification.

[Diagram-1] GNI Per Capita & Life Expectancy of North and South Korea



Recently, factors such as the global concern over North Korean nuclear development, the death of Kim Jong-il and the succession of Kim Jong-un, the continuing economic crisis and food shortage, and the worsening of tensions between North and South have made prospects for the future of North Korean society ever more unclear. These economic crises and political disturbances are leading to an increasing number of North Koreans fleeing their country. For individuals and families, the fact that they can no longer rely on the government for the necessities of life, education, medical treatment or employment and must instead rely on their own abilities is causing great pain and discomfort to a population that is not yet accustomed to such a lifestyle.

### III. Conclusion: North Korean Right to Health and Policy Tasks

In order to facilitate the access to the right to health for North Korean residents, the highest priority is to ensure a basic standard of living for North Koreans.

To this end, the most pressing concern is to solve the chronic food and energy shortage issues. In particular, in order to guarantee the North Koreans' right to health, it is necessary to secure food provision. The logic of 'economic sanctions on North Korea => collapse of the North Korean regime => human rights of the North Koreans restored' is mighty dangerous. 'Economic sanctions' might lead to 'food shortages', which will eventually 'give the North Korean authorities a reason to tighten control over the people.' This, in turn, will merely exacerbate the already poor conditions of the North Korean human rights.

In addition, North Korea needs to construct stable governance in order to solve the pending problems. The World Bank holds that the constituent elements of governance are (1) Voice and Accountability, (2) Political Stability and Absence of Violence, (3) Government Effectiveness, (4) Regulatory Quality, (5) Rule of Law and (6) Control of Corruption, and all of these elements can be applied to establish governance in North Korea as well. With this kind of stable governance established, the social safety net for North Koreans can be rapidly redeveloped alongside improvement in relations with the outside world.

In order to expand the right to health of the North Korean residents, it is extremely important to create a social safety net that includes a medical safety net. When considering the realities of life for North Koreans

detailed above, the construction of a stable social safety net must take into account 1) the construction of a monitoring system that can watch on the demand for policy intervention, on progress over time, and on results, 2) the removal of the rampant corruption in North Korean society, and 3) the minimization of the presently growing economic disparities between different sexes, different classes and different regions.

The construction of stable governance in order to restore North Korean residents' right to health is primarily the concern of North Korea itself, but international support in the process will also be important. The right to life and health for the North Korean people is a universal right of humanity.

In order to achieve effective international cooperation, there needs to be more systematic monitoring of the North Korean situation as well as the establishment of North Korea and the international community's mutual cooperation. The large-scale starvation deaths and chronic malnutrition proves the North Korean society's need for humanitarian development assistance from the international community. Moreover, in order to promote an effective international cooperation system, the principles of the 'Paris Declaration' must be carried out. In particular, the strategies for vulnerable countries should be implemented for the development cooperation with North Korea.

Also, additional review and development of specific measures that work in accordance with the special conditions of North Korea are needed.

While many problems in this process can be foreseen, it must be remembered that until 1970 the North Korean national system was operating successfully. Elements such as the country's organized administration system, literacy rate approaching 100%, systematic

educational training system, and dedicated and effective work force mean that with the appropriate input of key elements such as political leadership and international cooperation, North Korea has a high potential to see a rapid revival in its standard of living. This potential must be effectively harnessed in order to improve the standard of living of the North Korean people.

In conclusion, the health standards and health-related lifestyle conditions of the North Korean people are in an absolutely and relatively weak position. The gap between North and South in terms of standard of health and lifestyle has widened at a rapid and extreme rate, and could easily lead to great difficulties and hardships for political, economic, social and cultural cohesion following unification. In order to improve the standards of life for the North Korean people, a serious effort from the North Korean government is required, as well as active cooperation from South Korea and assistance from the international community. In particular, 'human rights' as well as 'right to health' should not be used as a political rhetoric or a slogan for certain organizations. Rather, they should be used as a universal and practical concept.



# 북한주민의 건강권의 현황과 과제<sup>1)</sup>

## I. 북한주민의 생애주기(life course)에 따른 생활실태와 건강권

### 1. 건강권

“천하를 얻고도 건강을 잃으면 아무 소용이 없다”는 말은 건강의 중요성을 가장 웅변적으로 보여준다. 아울러 전 생애에 거친 삶은 궁극적으로 몸에 축적되어 건강과 질병으로 나타난다. 이는 한 나라의 건강수준은 그 나라의 삶의 조건과 질을 가장 함축적으로 보여주는 지표이기도 하다.

1946년 7월 19일 부터 22일 사이 뉴욕에서 세계 61개국의 대표들이 참석한 국제 보건의로 회의(the International Health Conference)에서 만들어진 세계보건기구헌장에서는 건강권을 다음과 같이 선언한다.

“달성 가능한 최고 수준의 건강을 향유하는 것은 인종, 종교, 정치적 입장, 경제적·사회적 조건에 상관없이 모든 인류의 기본적 권리 중의 하나이다.”<sup>2)</sup>

1) 이 글은 申榮全 (2013). 北朝鮮國民の生活實態:その動向と韓國との比較. 闘争性の福祉社會學. 副田義也, 東京大學出版會: pp. 219~236의 내용을 근간으로 발표 주제에 부합하게 보완하여 작성한 원고이다.

2) 이것은 1948년 4월 7일 효력을 발효하였다.



『세계인권선언』이 포함하고 있는 사회권 영역의 조항은 제22조 사회보장을 받을 권리, 제23조 노동의 권리, 제24조 휴식 및 여가의 권리, 제25조 건강, 복지에 충분한 생활수준에 관한 권리, 제26조 교육받을 권리, 제27조 문화생활에 참가할 권리 등이다. 특별히 여기에서 건강권과 관련한 『세계인권선언』의 기술은 다음과 같다.

『세계인권선언』 제25조

1. 모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회 역무를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활 수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 불구, 배우자와의 사별, 노령, 그 밖의 자신이 통제할 수 없는 상황에서서의 다른 생계 결핍의 경우 사회보장을 누릴 권리를 가진다.
2. 모자는 특별한 보살핌과 도움을 받을 권리를 가진다. 모든 어린이는 부모의 혼인 여부에 관계없이 동등한 사회적 보호를 향유한다.

이 외에도 다양한 국내외 선언, 규약, 법 등에서 보이고 있는 건강과 관련한 권리의 주요 내용을 요약하면 건강권은 첫째, 최선의 보건의료서비스를 제공받을 권리, 둘째, 알 권리, 셋째, 치료과정에서의 자기결정권, 사전 동의(informed consent), 넷째, 진료상의 비밀을 보장받을 권리, 다섯째, 안전하고 건강한 작업, 생활환경의 확보권리로 구성된다. 본질적으로 인권을 자유권과 사회권으로 기계적으로 분류하는 것은 가능하지도 않고 옳지도 않다. 이는 개념의 상대적 유사성을 중심으로 자유권적 성격이 강한 건강권과 사회권적 성격이 강한 건강권을 구별하기도 한다.<sup>3)</sup> 또한 이러한 건강권 역시 성별, 연령, 종교, 사회적 신분, 또는 경제적 사정 등과 상관없이 보편적으로 제공되어야 한다.

3) 신영전, “사회권으로서의 건강권-지표개발 및 적용가능성을 중심으로,” 『상황과 복지』, 제32호 (비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2011), pp. 181~222.

〈표 1〉 자유권적 건강권과 사회권적 건강권

자유권적 성격이 강한 건강권	사회권적 성격이 강한 건강권
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 알 권리</li> <li>• 치료과정에서의 자기결정권</li> <li>• 사전 동의(informed consent)</li> <li>• 진료상의 비밀을 보장 받을 권리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유하는데 필요한) 최선의 보건 의료서비스를 제공받을 권리</li> <li>• 안전하고 건강한 작업, 생활환경의 확보권리</li> </ul>

자료: 신영전, “사회권으로서의 건강권-지표개발 및 적용가능성을 중심으로,” 『상황과 복지』, 제32호 (비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2011), pp. 181~222.

이 건강권은 생애주기에 따른 삶의 조건과 긴밀한 관계를 가진다. 또한 건강권은 북한주민에게도 예외 없이 적용되어야 한다. 북한주민의 생애주기에 따른 최근 생활 실태와 건강권 관련 현황은 다음과 같다.

## 2. 북한주민의 생애주기(life course)에 따른 건강관련 생활 실태

### 출생

2010년 현재 북한인구는 총 24,187,000명이며, 매년 약 278,000명(2010)의 신생아가 태어나고 있다(한국 통계청, 2012). 유엔 인구국에 발표한 북한의 2005~2010년 사이 조출생률<sup>4)</sup>은 13.8명이며, 합계출산율<sup>5)</sup>은 1965년 가임여성 1인당 4.09명까지 증가하였다가 이후 1.85명(2010)까지 지속적으로 감소하고 있다.<sup>6)</sup> 출생아 1,000명당 영아 사망률은 48.0명으로 1985~90년 사이 26.1명에 비해 오히려 높은 수치를 보이고 있으며, 모성사망률 역시 370명(한국 14명,

4) 특정한 1년 동안 출생아수를 연앙인구로 나누어 1,000명 당 단위로 나타낸다.

5) 가장 코호트의 여자 1명이 평생 가임 기간(15세-49세) 동안 가지게 되는 출생아수의 평균값이다.

6) United Nations, 2010.

2008)을 보이고 있다<sup>7)</sup>. 특별히 2008년 인구센서스에 따르면 농촌의 영아사망률은 21.74명으로 도시지역 17.62명에 비해 높은 것으로 나타났다. 모성사망률 역시 량강도는 86명으로 평양직할시 68명에 비해 매우 높았다(인구센서스, 2008). 전문인력이 돕는 분만비율은 북한과 한국 모두 100%라고 보고하고 있다(World Bank, 2009).<sup>8)</sup>

## 교육

북한의 학제는 탁아소-유치원(2년)-소학교(4년)-중학교(6년)-대학(4~6년)/단과대학(3~4년)/고등전문학교(2~3년)의 형태로 이루어져 있다. 1975년부터 이중 유치원 1년과 소학교, 중학교 총 11년을 의무교육으로 정하고 있다. 북한사회의 중요한 특징 중의 하나는 남한과 마찬가지로 부모들의 교육열이 매우 높고 국가의무교육 등의 제도로 인해 문맹률이 매우 낮다는 것이다. 취학률은 100%에 달하고, 2008년도 인구조사에 따르면 북한의 10세 이상 인구 중 문맹률은 0.002%에 불과하고 이러한 문맹률의 남녀 간, 지역 간 차이도 거의 없다(2008: 120). 그러나 학령인구 중 대학교 이상 취학률은 19%로 쿠바(109%), 남한(95%), 일본(58%)에 비해 낮고, 중국(23%)과 유사한 수준을 보이고 있다. 대학졸업자 중 인문학 전공자 비율도 4%로 한국(18%), 일본(15%)에 비해 낮고 러시아(3%)와 유사하다(김두섭 외, 2008: 151).

## 취업 및 경제활동

2008년도 인구센서스에 따르면 북한 남성의 79.5%, 여성의

7) UNDP <<http://www.undp.org>> (검색일: 2011년 8월).

8) World Bank <<http://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.BRTC.ZS>>, Birth attended by a skilled health staff.

62.2%가 지난 6개월 동안 경제활동에 참여하였다고 답하였으며, 경제 활동 참여자의 산업별 구성은 남자의 경우, 농수산 및 임업(32.7%), 공업생산(23.7%), 채취(7.2%), 국가관리(6.9%), 건설(4.5%), 공공봉사 및 국토(4.5%)의 순이었다. 여자의 경우, 농수산 및 임업(39.6%), 공업생산(23.6%), 도매 및 소매(6.6%), 국가관리(4.9%), 교육(4.9%), 채취(4.5%)의 순이었다. 여성에서 두드러진 특징은 남성(2.7%)에 비해 도매 및 소매 부문 종사자의 비율이 높았다.

## 군 복무

북한은 헌법 제86조의 규정과 '전민군사복무제'를 법제화한 군사복무법 제정(2003년) 등으로 법 제도상 의무병제를 채택하고 있다. 북한군의 입대절차에 따르면 만 14세가 되면 징집대상자로 등록된 후 16세 때 2차례에 걸쳐 징병 신체검사를 받는다. 신체검사 합격기준은 키 150cm, 체중 48kg, 시력 0.8이었으나 식량난으로 청소년들의 체격이 왜소화되자 1994년 8월부터 키 148cm, 체중 43kg, 시력 0.4로 하향 조정되었다. 신체검사 합격자는 중학교 졸업 후인 17세를 전후하여 징집되고, 2~3개월의 훈련 후 배치된다. 2003년 군사복무법 채택을 통해 복무기간 단축(남자는 10년, 여자는 7년으로)과 전민군사복무제를 법제화하였다.<sup>9)</sup> 한편 여자들은 중학교 졸업반이 되면 군입대를 지원할 수 있는데 최근 식량난 등으로 여성들의 군입대 지원율이 증가하고 있는 추세이다.<sup>10)</sup>

원칙적으로 북한에서 군입대는 출신성분이 나쁘지 않다는 것을 보장해 줄 뿐만 아니라 제대 후 공산당원이 되거나 취직을 하는데 다양한 혜택을

9) 이경식, 『북한의 생각, 북한의 생활, 북한 사람들』 (파주: 한국학술정보, 2009), pp. 207~208.

10) 북한자료센터 <[http://munibook.unikorea.go.kr/?sub\\_name=information&cate=1&state=view&idx=86&page=3&ste=](http://munibook.unikorea.go.kr/?sub_name=information&cate=1&state=view&idx=86&page=3&ste=)>, 북한개요 편 군사제도 참조.

누리게 된다. 더욱이 만성적인 식량위기 하에서 군입대는 생존의 수단이 되기도 한다.<sup>11)</sup>

## 결혼과 출산

2008년 인구센서스 자료를 활용하여 헤이날(John Hajnal)이 고안한 계산법에 따라 초혼연령을 계산하면, 2008년 현재 북한의 남자는 평균적으로 29.0세에, 여자는 25.5세에 처음 결혼을 하는 것으로 나타났다(김두섭 외, 2008).

북한의 여자들의 출산은 거의 대부분 결혼 이후에 이루어지며, 연령별 출산율은, 25~29세 집단에서 여자 1,000명당 211.2명으로 가장 높고, 30~34세(107.5명), 20~24세(59.2명) 순이다(김두섭 외, 2008). 앞서 제시한 바와 같이 2010년 현재 한 여성이 평생 낳는 아이의 수는 1.85명으로 보고되고 있다(UN, 2010).

북한은 1970년대에는 출산억제정책을, 1990년대 후반부터는 출산장려정책을 추진해 오고 있다. 1970년대 후반부터 1990년대 전반까지 출산억제정책을 시행하던 시기에는 늦은 결혼(남자 30세, 여자 27세 이상)을 권장하였고, 자녀 수에 따라 출산휴가를 차등으로 주어 셋째 아이 이상의 경우 출산휴가를 주지 않기도 하였다. 피임방법으로는 여성의 자궁내장치(IUD)를 적극적으로 보급하였고 1983년부터는 여성의 낙태수술이 공식적으로 허용되었다.<sup>12)</sup> 대기근을 겪고 난 후 북한 당국은 향후 건설인력, 군인 가용자원 등의 부족을 우려하여 출산장려정책으로

11) 신체검사 불합격자, 성분불량자(반동 및 월남자 가족 중 친가 6촌·외가 4촌 이내, 월북자, 형북무자 등), 특수분야 종사자 및 정책수혜자(인민보안성 요원, 과학기술·산업 필수요원, 예술·교육·행정요원, 고령의 부모 독자 등)들은 정책적 이유로 징집에서 제외되고 있다 (북한자료센터, <[http://munibook.unikorea.go.kr/?sub\\_name=information&cate=1&state=view&idx=86&page=3&ste=](http://munibook.unikorea.go.kr/?sub_name=information&cate=1&state=view&idx=86&page=3&ste=)> (검색일: 2012. 9.24).

12) 『연합뉴스』, 2001년 7월 18일.

전환하였다(이삼식 외, 2005). 출산장려정책이 시작된 1990년대 후반 부터는 혼인연령을 남자는 26세, 여자는 24세로 하향조정하고, 1996년부터는 다산 여성을 '모성영웅'으로 호칭하기 시작하였으며, 다출산시 식량 추가 배급, 산전, 산후 휴가 연장, 세 자녀 이상 가구에 대한 주택 우선배정, 특별보조금 등의 지원정책을 추진하였다(김두섭 외, 2008). 여성들에 대한 자궁내장치 보급도 중단되었고(임순희, 2004), 공식적으로 허용했던 낙태를 금지하였다(이애란, 2008). 그러나 이러한 북한 당국의 출산장려정책은 계속된 경제사정 악화, 식량난 등으로 인한 생활고로 적극적인 호응을 받지 못하고 있다(김두섭 외, 2008).

### 식량과 영양실태

북한은 주민들의 의식주 문제를 국가가 전적으로 책임지고 돌봐주고 있다고 천명해 왔다. 1990년대 중반 식량위기 전까지 북한 당국은 국민들의 나이, 사회적 신분과 지위에 따라 식료품을 국가가 제공해왔다. 일반적인 성인 노동자, 사무원, 농민의 경우, 15일마다 식량 700g(백미:잡곡=2:8, 농촌은 1:9), 생선은 가구당 1개월에 1kg, 육류는 명절에 특별배급 1~2kg, 기타 부식 카드를 제공했다.<sup>13)</sup> 그러나 이러한 의식주 배급제는 1990년 중반 식량위기 이후 사실상 붕괴되었다. 군인, 당 간부 등 특별계층 등 일부 집단을 제외하고 일반 국민의 경우, 국가가 주는 배급의 양이 턱없이 부족하고 질이 떨어져 이것에만 의존해서 사는 것은 불가능한 상황이 되었다. 최근 만성적 식량 부족으로 인한 식량공급 위기에 대응하기 위해 연령에 따른 단계별 배급기준을 설정해 놓고 있다. 그러나 실제로 2011년 북한이탈주민 대상 설문에서 정부로부터 배급을 받지 못했다고 응답한 사람의 비율이 76.8%에 달했고 이 수치는 해마다 커지고 있다.<sup>14)</sup> 유엔은 2011년 관련 보고서에서 북한의 총 식량 수요량

13) 북한연구소, 『북한총람(1993-2002)』(서울: 북한연구소, 2003), pp. 277~278.

이 연간 평균 488만 톤으로 자체 공급량 285만 톤 보다 약 203만 톤이 부족한 실정이라고 보고하고 있다.<sup>15)</sup> 실제로 북한은 곡물생산량이 최대치를 기록했던 2000년(394만 톤)에도 150만 톤이 부족했다.<sup>16)</sup> 이러한 이유로 북한은 오래전부터 ‘1일 2식’을 국가적 캠페인으로 전개해 오고 있다.<sup>17)</sup>

북한의 식량 부족은 양적으로 뿐만 아니라 질적으로도 문제가 되고 있다. 이렇게 열악한 상태에 있는 북한주민의 식량사정에 주목하여 2011년 2월 북한주민(122가구)을 대상으로 조사 전 7일 동안 섭취한 모든 음식 목록을 조사한 WFP·FAO·UNICEF에 따르면, 불과 4%의 가구만이 비교적 적절한 음식을 섭취한 것으로 평가되었고, 77%는 취약하고 부실한 영양섭취를 한 것으로 나타났다.<sup>18)</sup> 이렇게 양적으로나 질적으로 충분하지 못한 식량공급은 필연적으로 북한주민들의 영양 상태를 악화시키고 있는데, 1990년대 중반부터 있었던 기근 시기뿐만 아니라 그 후로도 북한주민의 다수가 만성적인 영양부족상태에 놓여 있다. 이를 잘 보여주는 것이 아동들의 실태인데, ‘2012 북한 영양실태 조사 보고서’에 따르면 5세 미만의 어린이 중 32.4%가 성장발달장애인 만성 영양실조를 겪고 있으며, 5.2%의 어린이는 급성 영양실조를 앓고 있는 것으로 나타났다.<sup>19)</sup>

---

14) 황나미, “북한주민의 공공 식량배급 수혜상황과 영양취약 아동규모추계,” 『보건복지포럼』, 통권 제185호 (한국보건사회연구원, 2012), pp. 60~70.

15) US Needs Assessment Team, *Rapid Food Security Assessment Report in the DPRK*, 2011.

16) 권태진(2007, 2008). 북한의 곡물 생산량 추정.

17) 황나미, “북한주민의 공공 식량배급 수혜상황과 영양취약 아동규모추계,” pp. 60~70.

18) WFP, FAO, UNICEF, *Rapid Food Security Assessment mission to the DPRK*, 2011.

19) UNICEF, WFP, WHO 외, 『2012 북한 영양실태 조사 보고서』, 2012.

## 주택과 주거환경

북한의 도시거주 인구 비율은 1953년 17.70%에서 지속적으로 증가하여 2008년 현재 60.62%의 주민이 도시에 거주하고 있다(김두섭 외, 2012). 각종 기반 시설이나 문화혜택은 도시에 비해 농촌이 많이 뒤처지고 있다.<sup>20)</sup> 이로 인해 여성들이 농촌으로 시집가는 것을 기피하고, 한편 농촌여성은 도시남자와 결혼하려는 경향이 매우 강하다.<sup>21)</sup>

음료수 공급원천과 관련하여 집단수도를 이용하는 경우가 북한 전체의 경우 85.0%, 도시의 경우 89.5%, 농촌의 경우 78.0%였다. 화장실은 개인 수세식이 58.3%, 개인 채래식이 34.7%, 공동 수세식이 1.1%, 공동 채래식이 5.8%였다. 하지만 평양직할시의 경우 75.2%가 개인 수세식을 사용하고 있었다. 주거단위의 유형별 난방방식은 단독주택의 경우 석탄(47.1%), 목탄(45.1%), 중앙/지방난방(4.5%) 순이었다. 특별히 난방과 취사연료 중 전기가 차지하고 있는 비율이 각각 0.7%, 1.3%로 매우 낮아 에너지 부족이 북한사회의 매우 중요한 문제임을 알 수 있다(김두섭, 2008).

## 노후생활

북한 역시 고령화가 지속적으로 이루어져 65세 노인인구의 비율은 1950년 2.7%에서 1970년 1.4%까지 감소하였다가 다시 증가하여 2010년 9.8%에 이르고 있다. 이에 따라 부양인구비도 2010년 현재 14.2%로 증가 하였다(UN, 2010).

북한에서는 사회주의 노동법 제5장 74조에 의해 만 60세(여자는 만 55세)까지 직장생활을 한 노동자 사무원에게 '년로보장'을 제공한다.

20) 이경식, 『북한의 생각, 북한의 생활, 북한 사람들』, p. 202.

21) 북한 정부는 북한여성들의 농촌으로의 결혼을 권장하기 위해 '도시처녀 시집와 요(리경숙 노래, 1993년 작품)'라는 가요를 보급하고 있다.



한국의 노령연금·국민연금에 해당하는 이 사회보장제도는 직종, 직업에 관계없이 남자는 만 60세부터, 여자는 만 55세부터 시작되며 상훈을 받았는지 여부에 따라 보장수준이 달라진다. 상훈 없이 직장생활을 15~20년 하고 퇴직한 일반 노동자들에게는 하루 300g의 식량과 함께 30~35원의 '년로연금'이 지급되었으나 경제위기와 높은 물가상승으로 지급이 규칙적으로 이루어지지 못하고 지역에 따라서는 지급되지 않고 있으며, 그 식량의 양, 질, 금액이 너무 작아 사실상 노령연금으로서의 기능을 하지 못하고 있다.<sup>22)</sup>

오랜 기간 지속적인 경제위기와 '런로보장'(퇴직연금제도)과 같은 사회보장제도의 붕괴는 노인들이 필요로 하는 사회서비스를 전적으로 배우자나 가족에게 맡기는 양상이 전개되고 있으며, 실제로 고난의 행군시기에 죽은 사람 중 상당수가 노인들이었다고 보고하고 있다.<sup>23)</sup> 또한 부양해줄 가족이나 사람이 없는 노인들은 "로동력을 잃어 돌볼 사람이 없는 늙은이들과 불구자들은 양로원과 양생원에 무료로 수용된다"는 노동법 8장 78조에 의해 양로원에서 생활한다. 양로원의 수는 정확하게 알려져 있지 않지만 몇 개 군 단위에 하나씩 설치되어 있는 것으로 전해진다. 북한이탈주민에 따르면 양로원이나 노인집단시설의 수준이 너무 낮아 사실상 중풍, 치매, 암 등의 질환을 앓고 있는 부모들의 수발을 대부분 전적으로 자식들이 지고 있는 상황이다.

### 3. 건강, 질병, 장애, 사망 및 보건의료 실태

북한주민의 기대수명은 남자 69.3세, 여자 72.7세로 한국의 남자 76.5세, 여자 83.3세에 비해 약 10년이나 짧다. 북한주민의 약 1/3은

22) 북한이탈주민 인터뷰에 따르면 안정적인 지급이 이루어지지 못하고 있으며 금액도 월 300~600원(북한화폐단위)으로 이는 쌀 0.5kg도 살수 없는 적은 액수이다.

23) Andrew S. Natsios, *The Great North Korean Famine: Famine, Politics, and Foreign Policy* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2001).

심혈관계 질환으로 죽는다. 또한 29%가 감염성 질환, 모성, 주산기 사망 그리고 영양관련이유로 사망한다. 사망원인 중 암은 13%를 차지한다(WHO, 2011). 특별히 감염성 질환, 모성, 주산기 사망 그리고 영양 관련 이유 사망은 북한이 아직 선진국형 사망구조를 가지지 못했으며, 적절한 사회경제적 지원과 보건의료서비스의 제공을 통해 상당수의 사망을 예방할 수 있음을 준다.

북한은 일찍부터 무상의료, 예방의학, 호담당의사제를 중요한 정책적 목표로 시행해 왔고, 1970년대 초반까지만 해도 이는 국민건강의 향상에 상당한 기여를 해왔다. 그러나 1990년대 경제위기와 기근 이후 이러한 체제는 급격히 붕괴되어가고 있다. 특별히 부족한 의약품, 장비, 시설로 인해 현재 병·의원 이용 시 약은 환자가 시장에서 직접 구매하는 방식으로 변했으며, 낙후한 장비, 시설과 전기부족은 북한 의료서비스의 질을 매우 악화시키고 있다. 북한 보건의료체계의 중요한 특징 중의 하나는 동의학의 병존인데, 최근 의약품의 부족으로 인해 상대적으로 치료영역에서 동의학의 역할이 중요시되고 있다. 하지만 북한은 보건의료인력의 규모에 대한 최근 정보를 공개하지 않고 있는데, 각 도마다 의과대학 등 체계적인 교육 훈련과정을 가지고 있으며, 2000년 현재 74,597명의 의사(주민 1인당 3.29명)가 있어 당시 한국(1.57명)에 비해 국민 1인당 의사수가 많았다.<sup>24)</sup> 또한 약사, 준의사, 간호원 등이 활동하고 있으며, 북한이탈주민의 인터뷰에 따르면 전반적인 보건의료체계의 낙후와 기능상실에도 불구하고 일정수준의 보건의료교육과정을 운영하고 있으며, 특별히 예방접종과 같은 보건활동은 2000년 이후에는 일정한 수준 이상<sup>25)</sup>으로 유지하고 있는 것으로 보인다.

24) WHO, *The World Health Report*, 2006.

25) 대부분의 법정 예방접종률의 북한 정부 공식통계는 95~100%에 달한다.

## II. 북한주민 건강권 관련 최근 변화의 특징

북한주민의 생활상을 통해 본 북한주민의 건강관련생활 실태 및 건강권 현황의 특징은 다음과 같다.

### 오랜 경제침체와 재해로 인한 만성적인 에너지 및 식량부족(food insecurity)

1994년 소위 북한 스스로 고난의 행군기로 불리는 기근 시기에 많은 북한주민들이 굶어 죽었다. 그 정확한 규모에 대해서는 많은 논란이 존재하나 1994년부터 2000년 사이 최소 약 25만~117만 명의 기근관련 추가 사망이 있었던 것으로 보인다.<sup>26)</sup> 이 기근의 원인에 대해서는 다양한 주장이 존재하나 소련 및 동구권의 몰락에 따른 지원과 시장규모의 축소<sup>27)</sup>, 자연재해, 농업정책의 후진성, 장기간에 걸친 경제제재 등이 원인이 된 것으로 보인다. 하지만 고난의 행군시기 이후에도 상황은 크게 변하지 않고 있다. 북한의 핵개발과 서방의 경제봉쇄 등은 북한 경제를 지속적으로 어렵게 하고 있고, 더욱이 최근 국제사회와 남한의 원조마저 줄어들어 어려움을 겪고 있다.

2013년 현재 여전히 북한주민의 삶을 가장 힘들게 하고 건강권을 침해하고 있는 가장 중요한 요인은 장기적인 경제침체와 자연재해 등으로 인한 식량과 에너지 부족이다. 더욱이 최근 북핵 문제 등을 둘러싼 국제정치상의 문제로 국제교역이나 원조가 어려워 만성적인 기근 또는 준기근상태가 계속되고 있다. 특별히 북한에서 식량배급은 단지 생계지원의 성격을 넘어서 사회주의 국가의 상징이자, 더 나아가 국가가 국민을

26) 이석, “1994-2000년 북한 기근: 초과 사망자 규모와 지역별 인구변화,” 『국가전략』, 제10권 제1호 (성남: 세종연구소, 2004).

27) Andrew S. Natsios, *The Great North Korean Famine: Famine, Politics, and Foreign Policy*.

통제하는 중요한 수단 중 하나이다. 이는 1990년대 이후 식량위기에 따른 식량배급제도의 붕괴가 단순히 아사자를 산출해 내는 것을 넘어 통치의 위기와 이어져 정치적 문제가 되고 있다. 에너지와 식량의 부족은 주민 생활과 국가경제의 기본을 이루는 요소이기 때문에 이것의 해결 없이 산업생산의 증대, 개인 삶의 질과 건강의 향상은 이루어지기 어렵다. 이 부분이 사실상 금지된 상태에서 국제원조나 개발협력은 효과를 거두기 어려운 실정이다.

### 비공식시장의 확대, 부패의 확대

식량위기, 지속적인 경제난, 비공식 시장의 발달과 함께 북한사회에서 뇌물과 부패가 증가하고 있다. 특별히 1990년대 ‘고난의 행군’을 겪으면서 사회주의 시스템의 왜곡·왜해현상이 집중적으로 발생했다.<sup>28)</sup> 이러한 부패와 음성적 시장의 발달은 필연적으로 기존의 권력집단의 전횡을 용이하게 하고, 기존 제도의 합리적 운영을 어렵게 하며 결과적으로는 힘없는 서민들과 노인, 장애인 등 약자들의 삶을 더욱 어렵게 만드는 기능을 수행한다.

### 국가복지의 기능실조: ‘국가’에서 ‘여성’의 과중한 부담으로

고난의 행군과 이후 지속되는 경제위기는 불가피하게 기존의 국가가 제공하던 사회보장을 포기하고 비공식 시장을 허용하는 방식으로 사회를 변화시켰다. 그럼에도 불구하고 공식적으로 북한주민들, 특히 남성들은 형식적 통치제도나 기관에 묶여있어야 한다. 국가의 의식주 배급이나 관공서, 국영기업이 제공하는 월급이 실제 생활을 하기에는 턱없이 부족한 상황<sup>29)</sup>임에도 불구하고 남성들은 출근하여 국가가 요구하는 역할을

28) 김중욱, “북한의 관료부패와 지배구조의 변동: ‘고난의 행군’기간 이후를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제17권 1호 (통일연구원, 2008), pp. 371~400.

수행해야 하자 상대적으로 이러한 요구에서 자유로우며, 상대적으로 이 동의 자유가 허락되는 여성이 가정의 생계를 책임지는 역할을 부여받게 되었다. 구체적으로 여성들은 아예 전업주부로 있으면서 가정에서 국수, 과자 등 가내 수공업을 통해 물건을 만들어 시장에 내다 팔거나 직접 시장에서 장사를 해서 생계비를 벌고 있다. 2007년 12월부터 45세 여성들에 대해 일정 장소에서 일정 시간 동안만 특정 상품을 판매할 수 있도록 하고 있으나 이러한 조치는 사실상 지켜지지 않고 있으며, 사실상 경제활동이 가능한 모든 여성이 시장을 통해 생활비를 조달하고 있다. 기존에 국가가 인민에 대해 수행하던 책임을 이제 여성이 지게 된 것이다. 이는 또한 북한여성의 다양한 위협에의 노출 증가와 과도한 노동으로 이어지고 있다.

### 커가는 북한 내, 남북 간 건강 격차와 불확실한 전망

최근 북한 내 계층과 지역 간 생활수준의 차이가 커지고 있는 것으로 보인다. 이는 그 자체도 문제이지만, 향후 계층 간, 도농 간 차이를 포함한 지역 간 불평등 자체가 독자적으로 정치 사회적 맥락이나 정책 그 자체를 변화시키는 중요한 요인으로 작용할 가능성이 있음을 시사한다.

하지만 더욱 두드러지게 나타나고 있는 것은 1945년 해방과 뒤이은 남북분단 이후 같은 출발선에서 출발했던 두 나라(남한과 북한) 국민의 생활과 삶의 수준이 갈수록 큰 격차를 보이고 있다는 점이다. 다양한 구체적 지표들이 존재하나 <그림 1>과 같이 두 나라의 1인당 GNI와 기대여명은 큰 차이가 없었으나 대표적으로 1985년 이후 급격한 격차를 보이기 시작했는데, 1975년 남한과 북한의 1인당 GNI는 각각 602 USD와 579 USD로 남한이 북한의 1.04배에 불과하였으나 2010년

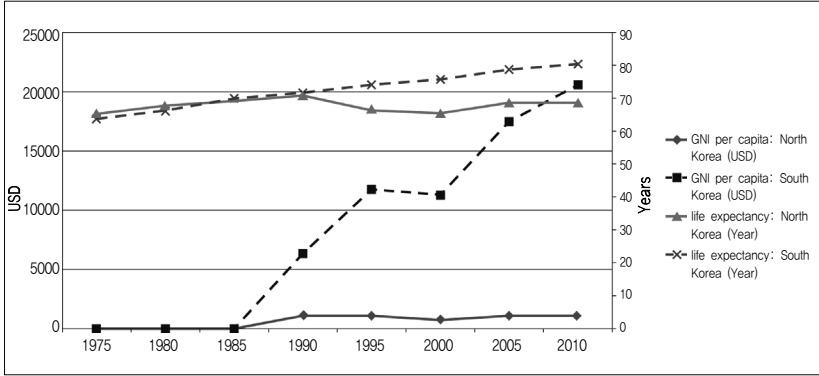
---

29) 4인 가족 평균 생계비가 10~15만원(북한돈)인데 비해 월급액은 1,000~3,000원에 불과하다.

에는 남한이 20,562 USD로 북한의 1,074 USD의 19.15배로 증가하였다. 기대여명 역시 1975년 남한 64.2세, 북한 65.3세로 오히려 북한이 더 높았으나 2010년 현재 남한 80.6세, 북한 68.7세로 약 12년의 차이가 나고 있다. 이 역시 이러한 차이 자체, 즉 북한의 낮은 사회경제적 수준의 문제뿐만 아니라 남북한 정치, 사회적 통합의 어려움을 증가시킬 수 있다는 점에서 중요한 의의를 가진다. 흔히 비교되는 동서독의 경우, 통일 직전 두 나라의 격차는 현재 남북 간의 격차보다 작았을 뿐만 아니라, 통일 이전 두 나라 간 상당한 수준의 교류가 이루어진 반면, 남북한은 서로간의 전쟁을 통해 많은 적대적 기억들을 만들어냈을 뿐만 아니라, 오랫동안 매우 강력한 적대적 관계를 유지하면서 더욱 큰 남북 간 격차가 생겨나고 있다는 것은 통일의 가능성을 어렵게 할 뿐만 아니라 통일 후에도 오랫동안 완전한 사회통합을 어렵게 하는 요인으로 작용할 것으로 보인다.

최근 북핵을 둘러싼 국제정세, 김정일의 사망과 김정은 후계체제의 성립, 지속적인 경제난과 식량난, 남북 간 긴장의 격화 등은 북한사회의 전망을 더욱 불확실하게 만들고 있다. 이러한 경제난과 정치적 불확실성은 큰 규모의 탈북자들을 만들어 내고 있다. 개인이나 가족차원에서든 과거 국가가 기본적인 의식주와 교육, 의료, 취업 등을 제공하던 체계에서 이제 생존과 생계에 대한 책임을 개인 스스로 져야 하는 상황 속에서 이러한 상황에 익숙하지 못한 북한주민들의 고통과 불안감이 커지고 있다.

〈그림 1〉 남북 간 1인당 GNI와 기대수명



### III. 소결: 북한주민 건강권과 정책과제

북한주민의 건강권을 확보하기 위해서는 무엇보다 북한주민의 기본적인 삶의 수준을 보장하는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다 만성적인 식량과 에너지 부족 문제가 해결되어야 한다. 특별히, 북한주민의 건강권 확보를 위해서는 안정적인 식량공급이 필수적이다. ‘대북제재 → 북한 정권의 몰락 → 북한주민 인권 회복’의 논리는 매우 위험할 수 있다. ‘대북제재 → 식량부족을 빌미로 한 강권통치의 강화 → 북한주민 인권악화’의 가능성도 있기 때문이다.

또한, 이들 문제의 근원적 해결을 위해서는 북한 내 안정적 거버넌스의 구축이 필요하다.<sup>30)</sup> 세계은행은 거버넌스의 구성요소를 여론과 책임 (Voice and Accountability), 정치적 안정과 안전(Political Stability and Absence of Violence), 효과적인 정부(Government Effectiveness), 양질의 관리능력(Regulatory Quality), 안정적

30) 그러나 ‘북한의 안정적 거버넌스의 구축’에 대해서는 주체에 따라 매우 다양한 상상들을 가지고 있다.

인 법률 집행(Rule of Law), 부패의 관리(Control of Corruption)로 들고 있는데, 이는 북한에도 그대로 적용될 수 있다. 이러한 안정된 거버넌스 하에서 국제관계의 개선과 함께, 시급히 국민들의 사회안전망을 복원시켜야 한다.

북한주민의 건강권 확보를 위해서 의료안전망을 포함한 사회안전망의 구축은 매우 중요한데, 앞서 살펴본 북한주민의 생활실태를 감안할 때, 튼튼한 사회안전망 구축을 위한 재원투입 과정에서 (1) 정책개입의 수요, 진행경과, 효과를 지속적으로 관찰할 수 있는 모니터링 체계 구축, (2) 북한사회에 만연한 부패 요소의 제거, (3) 최근 커지고 있는 남녀 간, 계층 간, 지역 간 격차를 최소화하는 것이 중요하게 고려되어야 할 것이다.

북한주민의 건강권 회복을 위한 안정적인 거버넌스의 구축은 일차적으로 북한 자신의 책임이지만, 이를 지원하기 위한 국제적 협력이 중요하다. 북한주민의 기본적인 삶, 건강의 권리는 인류가 누려야 할 보편적 권리가기 때문이다. 효과적인 국제협력을 위해서는 북한의 상황에 대한 보다 체계적인 모니터링과 상호협력관계의 구축이 필요하다. 또한 대규모 아사자의 발생과 만성적인 영양실조는 북한사회에 대한 국제사회의 인도적 개발협력의 필요성을 제기한다. 이때 효과적인 국제협력을 위한 ‘파리선언’과 특별히 취약국가를 위한 접근 전략<sup>31)</sup>은 북한과의 개발협력에서도

---

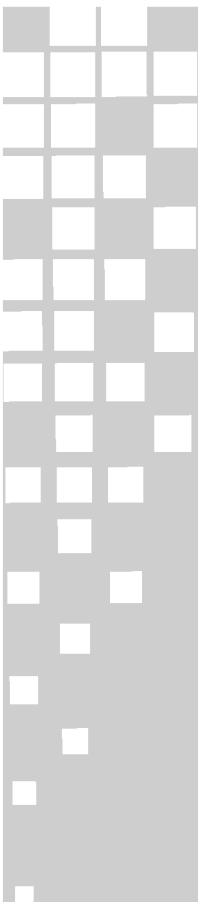
31) 취약국가와의 개발협력에서 유의해야 할 원칙에 대해 OECD는 다음과 같이 제시하고 있다. 1) 해당국가의 정치, 경제적 상황의 특수성에 충분히 유의하여, 그에 맞추어 탄력적인 전략을 적용할 것, 2) 개발원조와 정치, 안보상황 사이의 연관성에 충분히 유의할 것, 3) 국가체계가 살아있으나 협력할 정치적 의지가 희박한 국가(북한 같은 경우)의 경우에는 수혜국 중앙정부 외에, 지방정부, 기관, 기타 단체 등을 통한 다른 지원 채널을 개발할 것, 4) 원조국 및 원조기관 사이의 정책 일관성, 협력, 역할 분담 등을 강화할 것, 5) 원조 효과를 빨리 볼 수 있도록 신속히 행동하되, 장기적 플랜과 안목을 가지고 지속적으로 개입할 것, 6) 자금 지원보다는 지식과 기술의 지원, 전파를 우선시할 것, 7) 보건의료, 교육, 인적자원개발 등 기본적인 사회적 서비스의 공급을 우선시할 것. World Bank. *Fragile States: Good Practices in Country Assistance Strategies*. (Washington, D.C.:



유용하게 활용되어야 할 것이다. 아울러 북한의 특수성에 부합하는 보다 구체적인 적용방안에 대한 추가적인 검토와 개발이 필요하다.

예상되는 여러 가지 어려움에도 불구하고, 북한은 과거 1970년대 초까지 효과적으로 작동하는 국가체계를 운영한 경험을 가지고 있으며, 조직화된 행정체계, 100%에 달하는 문자 가독률, 체계적인 교육훈련체계, 헌신성을 갖춘 유능한 인적 자원의 보유와 같은 요소들로 인해 정치지도력, 국제협력 등을 통한 적절한 자원투입이 이루어질 경우 북한주민 삶의 빠른 회복 잠재력을 가지고 있는 것으로 보인다. 향후 북한주민의 삶의 수준을 개선하려는 노력에서는 이러한 가능성들이 유용하게 활용되어야 할 것이다.

결론적으로, 북한주민의 건강수준과 건강에 영향을 미치는 생활실태는 절대적, 상대적으로 취약한 상황에 놓여있다. 급격하게 커진 남북 간 주민들의 삶의 수준, 특별히 건강수준의 차이는 통일시 정치, 경제, 사회, 문화의 통합과정에 부담과 여러 가지 문제를 야기할 것이다. 따라서 북한주민의 삶의 질 향상과 건강권 확보를 위해 북한 정부는 더욱 노력해야 하며 이 과정에서 적극적인 남북 간 협력과 국제적 지원이 필요할 것이다. 특별히, 이 과정에서 ‘인권’, ‘건강권’이 정치적 레토릭이나 특정 집단의 정치적 슬로건이 아니라 보편적이고 실질적인 개념으로 활용되어야 할 것이다.



# 북한 취약계층 인권 증진과 인도적 지원

Humanitarian Assistance and the  
Improvement of Human Rights for North  
Korea's Vulnerable People

이규창

Kyu-Chang Lee

통일연구원

KINU



# Humanitarian Assistance and the Improvement of Human Rights for North Korea's Vulnerable People

## I. Presentation of Issue

North Korea's citizens, particularly the vulnerable people(or vulnerable group), are exposed to a highly inadequate situation. The Universal Declaration of Human Rights affirms that all human beings are born free and equal in dignity and rights (Article 1). Furthermore, according to the most recent version of the North Korean Constitution, modified on the 13th of April, 2012, "The state shall substantially guarantee all citizens genuine democratic rights and freedom, and happy material and cultural lives" (Article 64). However, North Korea's vulnerable people are currently unable to enjoy human dignity or the basic rights, nor happy material and cultural lives. On one hand, the Park Geun-hye government has presented humanitarian aid for North Korea's vulnerable people as part of its 'Trust-Building Process' policy towards North Korea. At the presidential inauguration on the 25th of February, 2013, President Park stated that she would open a new era of hope through "economic

revival”, “cultural prosperity” and the “happiness of the nation.” In particular, President Park said “Through a trust-building process on the Korean Peninsula I intend to lay the groundwork for an era of harmonious unification where all Koreans can lead more prosperous and freer lives and where their dreams can come true.” She revealed that the “happiness of the nation” did not merely refer to South Korean citizens but to all Korean people. Additionally, the South Korean Ministry of Unification announced its plans to promote 9 different tasks for the state administration, and placed “practical solutions to the humanitarian issue” as its first task, while repeatedly affirming in its detailed promotion tasks needed for assistance to North Korea’s vulnerable people through international organizations such as WHO and UNICEF. It is from this perspective that this paper seeks to analyze the improvement of human rights for North Korea’s disadvantaged classes from a humanitarian perspective.

Humanitarian assistance for North Korea’s vulnerable people is not only important in terms of promoting the human rights of individual North Korean citizens, but also carries great meaning as a means of preparing to deal with social problems that could result follow national unification. National Unification is inevitable, though we cannot foresee the exact timing. It is worrying that due to the national division of almost 70 years, there is now not only a worsening sense of difference between North and South, but also an increasing difference in genetic characteristics such as weight and stature. This sense of difference and alienation between citizens of North and South Korea could cause serious social conflict after national unification, and could ultimately become a burden for the unified Korea to manage.

Domestically and internationally, there are multiple definitions for the term vulnerable people, and no single clear definition has yet been presented. This paper opens the discussion with the general premise of treating women, children and the disabled as members of the vulnerable people. While it is true that the human rights problems for vulnerable people are a complicated mix of problems that merit further in-depth analysis, due to the limitations of this paper it will leave further discussion focusing on health issues. In the case of women, this paper will concentrate on pregnant women, reflecting the exposure of such women to poor health and medical realities.

Section 2 of this paper looks closely at protection for the disadvantaged classes, relevant North Korean legislation and the human rights realities, with an emphasis on the nutritional situation. Section 3 looks at the existing humanitarian assistance activities between South Korea and the international community, while Section 4 will look for a forward direction of promotion for humanitarian assistance policy based on the information in Sections 2 and 3.

## **II. North Korean Legislation for the Protection of Disadvantaged Classes and the Human Rights Reality.**

### **1. Relevant Legislation**

#### **a. Women**

North Korea adopted the 'Law on Gender Equality' on July 30th, 1946.

The North Korean Constitution stipulates the equality of women and their rights to participation and health. The North Korean Constitution states “Women shall be entitled to the same social status and rights as men. The state shall provide special protection to mothers and children by guaranteeing maternity leave before and after childbirth, reducing working hours for mothers with many children, and expanding the network of maternity hospitals, nurseries, and kindergartens, and by implementing other measures. The state shall provide every possible condition for women to participate in society.” (Article 77). On the 27th of February, 2001, North Korea became a party to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women(CEDAW), and submitted its initial report to the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women on the 11th of September, 2002. As a party to the CEDAW, North Korea enacted the Women’s Rights Act on the 22nd of December, 2010 as part of its policy to realize the domestic application of the CEDAW. The Women’s Rights Act reaffirmed legislation related to gender equality, as well as precedent legislation related to women’s rights and protections such as the Socialist Labor Law, the Law on Labor Protection, the Criminal Code and supplementary provisions (general offences), and the Family Law. It also lays out in concrete terms the systems and measures for promoting women’s rights and interests. As a party to the CEDAW, North Korea has reflected the Convention by setting up ‘women’ as possessing unique rights, and the enactment of the Women’s Rights Act has no little degree of significance as independent legislation for the protection of women’s rights.

## **b. Children**

North Korea enacted the 'Law on Upbringing and Nursing of Children' on the 29th of April, 1976 (modified and supplemented on the 4th of March, 1999), related to the health and nutrition issues of children. Furthermore, they became a party to the UN Convention on the Rights of the Child(CRC) in 1989, and ratified this the following year on the 21st of September, 1990. North Korea submits periodic national reports to the Committee on the Rights of the Child as well as dispatching a delegation, and is currently under review. North Korea enacted the 'Rights of the Child Act' on the 22nd of December 2010 in order to realize the domestic application of the CRC. In particular, it features contents related to guarantees of health and education benefit and the right to free compulsory education, guarantees of child education facilities, admission and graduation, guarantees respect for the individual personalities of children and the development of their abilities and aspirations, guarantees of the right to rest periods and enjoy cultural and emotional life, provisions for the creation of children's literature publications, protection for disabled children, the care of children without guardians to look after them, guarantees of the terms of education for regional children, the right to medical treatment and services free of charge for children, the provision of children's hospitals, the improvement of children's health through nursing facilities, and guarantees for nutritional food and daily supplies for children.

## **c. The Disabled**

North Korea adopted the 'Law on the Protection of Persons with



Disabilities' on the 18th of June, 2003. At the Sixth Session of the Working Group on the Universal Periodic Review (UPR) performed on a nation-by-nation basis by the UN Human Rights Council, North Korea submitted its National Report and announced it had adopted the legislation "with a view to protecting the rights of persons with disabilities satisfactorily." Furthermore, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities(CRPD) adopted in 2006 provides guidelines and institutional strategies for the protection of the rights of persons with disabilities. North Korea is not a party to the CRPD, but signed the CRPD on the 3rd of July, 2013. After 10 months of the sending of a national team for the first time to the Paralympics opened on the 30th of August, 2012, North Korea has adopted a more positive position regarding the human rights of the disabled.

The international community must take the signing of the CRPD by North Korea as an opportunity to encourage further improvement in the human rights situation for North Korean disabled persons.

North Korea has created and is operating dedicated organizations for the disabled in order to provide support for the rights of the disabled. On the 29th of July, 1998, the 'Chosun Association for the Support of the Disabled' was established with the help of the Handicapped International. The Chosun Association for the Support of the Disabled changed its name to the 'Chosun Federation for the Protection of the Disabled' in 2003. This led to the creation of the 'Chosun Federation for the Protection of the Disabled' in July 1998, and in 2007 this organization was promoted to the position of Chosun Federation for the Protection of the Disabled Central Committee.

## 2. Human Rights Reality

This paper analyzes the nutritional status of North Korean mothers and children based on the DPRK Nutrition Assessment Survey of North Korea's Central Bureau of Statistics (CBS). The CBS has conducted nutritional surveys with financial and technical help from United Nations Children's Fund (UNICEF) and the United Nations World Food Program (WFP) since 1998.

### a. Pregnant Women

#### <Anemia in Pregnancy>

Anemia in pregnancy increases the risk of low birth weight, and has a high possibility of leading to anemia in the newborn. Anemia is characterized by a level of hemoglobin in the blood lower than 12.0g/dL, and with a level of less than 9.0g/dL seen as particularly serious. The results of the investigation into anemia among women with children less than 2 years old revealed that in 2002, one out of three (33.6%) of the 608 mothers investigated were suffering from anemia. The lowest prevalence of anemia was found in North Pyongan Province (21%) and South Hwanghae Province (22%), while the highest prevalence was found in North Hamgyong Province (48.6%) and Pyongyang (46.5%). The results of most nutritional surveys showed that Pyongyang had the most positive outcome, so having the highest prevalence of anemia was an unexpected result and no additional analysis material on this disparity is included in the report.

The 2004 anemia prevalence survey results are divided by age, level

of education, region, urban or rural residence and food intake. The results showed high prevalence of anemia among very young or older mothers, and lower prevalence among women who had received high school education. There was a particularly large variance in the results from region to region, compared to the overall average of 34.7% for anemia prevalence. South Pyongan Province (61.3%) had a prevalence rate almost two times higher than the average, while South Hamgyong Province and Pyongyang's prevalence rate of around 22% showing a major disparity. The lowest rate of prevalence for a region was South Hwanghae Province at 15.8%, and the data collected in 2004 show the province was recorded as having the lowest rate of low upper arm circumference measurements, which is explained as being related to the low levels of malnutrition among mothers in the region.

A further investigation into the prevalence of anemia was conducted in 2012 which surveyed 5,843 women between the ages of 15 and 49, and which unlike the previous surveys set the criteria for anemia as being lower than 11g/dL in pregnant women and lower than 12g/dL in non-pregnant women. The results showed an overall decrease to 31.2% in the average prevalence of anemia compared to the 2002 and 2004 surveys. Among 98 of the women surveyed who were pregnant at the time of the survey, there was an anemia prevalence rate of 37.8%, while the prevalence rate for the 5,745 non-pregnant women surveyed was 31.1%.

### <Assistance for Giving Birth>

There is a high rate for North Korean women having assistance during the delivery of a child. In 2000, the number of women who were unable

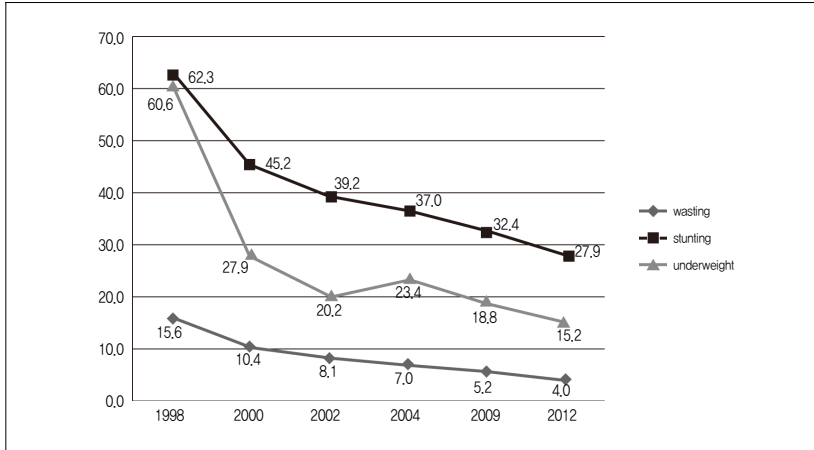
to receive assistance during birth was less than 0.3% of the 1,238 women between the ages of 15 and 49 surveyed. The results for 2002 are unclear, but from 2004 all of the 4,800 women surveyed reported getting the assistance of doctors and nurses during childbirth. For each woman surveyed responded on the basis of their most recent birthing experience, and in 2009 a survey was conducted on women who had given birth within the prior 2 years. For the proportion of the type of assistance received, between 2000 and 2004 most assistance was given by nurses or midwives, however in 2009 the tables were turned with the 63.4% of women receiving the assistance of doctors during childbirth, with those reporting the assistance of nurses or midwives dropping to 36.6%.

The rate of women who had the help of doctors during childbirth was highest in Pyongyang with a rate of 71.5%, and lowest in South Pyongan Province at only 60.1%. There was also a significant disparity between urban and rural areas, with 70.4% of women living in urban areas receiving the assistance of doctors, while only 52.7% of those women living in rural areas received the help of doctors and had instead a higher rate of assistance from nurses or midwives.

## **b. Children**

In the nutritional surveys conducted on North Korean children and women six times in 1998, 2000, 2002, 2004, 2009 and 2012, the most long-term survey conducted has been the survey related to malnutrition in children. While each survey had some differences in the survey methods and scope, they have succeeded in conducting a long-term survey of acute and chronic malnutrition and low body weight in children.

[Diagram-1] Trend of Change in the Nutritional Status of North Korean Children

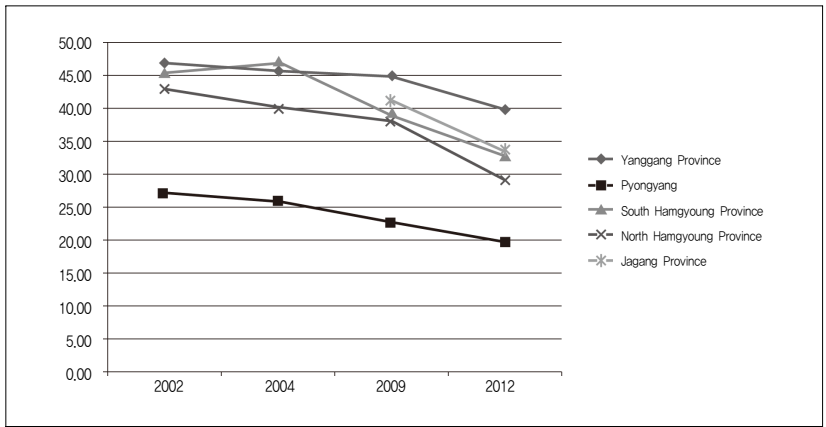


The nutritional status of North Korean children has continually improved since 1998. In particular, while the rate of low body weight in children was 60.6% in 1998, there was a marked improvement showing a drop to only 15.3% low body weight in children in 2012. The 1998 low body weight rate was particularly severe even when looking from an international perspective, compared to countries such as Bangladesh (56%), India (53%), and Cambodia and Laos (40%).

The 2012 Nutritional Status survey report showed figures based on the indexes for low body weight, acute malnutrition and chronic malnutrition divided by gender, region and age. Like prior surveys, the 2012 survey showed there was no major difference in the nutritional status of children based on gender. On the other hand, there seem to be a marked difference in nutritional status based on age or region. In 2012 there were indications of overall improvement in all three indexes compared to the past, however with the exception of acute malnutrition,

the deviation between regions for chronic malnutrition and low body weight has not diminished significantly.

[Diagram-2] The Rate of Chronic Malnutrition in Children by Major Region (Unit: %)



**c. The Disabled**

At the London Paralympics which opened on the 30th of August, 2012, the Chosun Federation for the Protection of the Disabled Central Committee Vice-Chairman Kim Mun-chol announced that the disabled population of North Korea was 5.8%. According to a sample survey conducted by North Korean authorities in November 2011, the 5.8% estimated population was divided by category into the blind, deaf, those with physical disabilities, those with mental disabilities (including intelligence) and those with multiple disabilities. The difficulties encountered by disabled persons in North Korea are issues of discrimination. In terms of human rights for the disabled, North Korea has come a long way from prior policies such as the forced sterilization

and quarantine for dwarfs, but discrimination between the disabled and the rest of the population has had little improvement. In interviews conducted by the Ministry of National Unification of North Korean refugees in 2011, 77% of interviewees reported high levels of discrimination against the disabled, while 63% percent of respondents in a 2012 survey reported high degrees of discrimination against the disabled. The social perception of the disabled also seemed to be negative.

In particular, North Korean disabled persons are suffering from severe discrimination in education. North Korea showed special interest towards the disabled in its 2nd periodic report to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), asserting that they provided medical treatment at special hospitals for all disabled persons prior to school admission and this treatment was continually provided following admission for the disabled to comfortably pursue their education. They also claimed along with statistical evidence that in these schools, the 1,800 disabled children registered in elementary and middle school were provided with special programs to learn professional skills that met their particular physical characteristics. However in its final examination, the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights expressed concern on North Korea's 2nd ICESCR periodic report that the disabled were not included in the regular school system. Today North Korea is operating 11 special schools for the disabled, including 3 schools for the blind and 8 schools for the deaf.

### **III. Assistance for North Korea's Vulnerable People**

#### **1. South Korea**

At the governmental level, South Korea is helping the North through direct assistance organized through North-South negotiations as well as indirect assistance rendered through domestic civil organizations and international organizations. Reflecting in particular the severe effect that the food shortage has had on infants and pregnant women, the government established the 'North Korean Infants Assistance Plan' in March 2005. This plan sought to provide comprehensive assistance for the improvement of nutrition and disease management for North Korean infants and pregnant women through a five-year mid-to-long term project by the government, civil organizations and international organizations. Assistance for infants at the government level was agreed at the 1st North-South Health and Medical Treatment Environment Protection Cooperation Subdivision Committee in December 2007, but has not yet achieved any concrete progress. Assistance for North Korean infants through international organizations has been pursued since 2006 through the World Health Organization and UNICEF. Assistance through domestic civil groups has been sought through cooperation between six civil consortia and North Korea, and five of them have successfully reached agreements.

South Korea's assistance to North Korea has seen a sharp decline since 2007 due to the strained political relationship between the two countries. The May 24 Measures led to the cessation of all South Korean humanitarian aid to the North. However, despite the circumstances, there



has been continued humanitarian assistance for North Korea's disadvantaged classes including infants.

[Table-1] Trends in Humanitarian Aid to North Korea after 2005  
(Unit of Measurement: 100,000,000 won)

Classification		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Government Level	Official Aid	1,221	2,000	1,432	-	0	183	-	-
	Aid Through Civil Organizations	120	134	216	241	77	21	-	-
	Aid Through International Organizations	19	139	335	197	217	-	65	23
	Total	1,360	2,273	1,983	438	294	204	65	23
	Food Loans	1,787	-	1,505	-	-	-	-	-
	Total	3,147	2,273	3,488	438	294	204	65	23
Civil Aid (Free)		779	709	909	725	377	200	131	118
Total		3,926	2,982	4,397	1,163	671	404	196	141

Source: Ministry of Unification

The new government has continued humanitarian aid for North Korea's disadvantaged classes. Our government approved the transfer of tuberculosis medicine by the Eugene Bell Foundation on the 25th of March, 2013, and despite the difference in opinion between North and South on the revival of the Kaesong Industrial Complex, the South Korean government approved North Korean aid by civil organizations on the 29th of July 2013, and has contributed to UNICEF's aid for the infants.

## 2. International Community

### a. UN Organizations

Assistance for vulnerable people within North Korea by UN Organizations including the World Food Program(WFP) is connected with the publication of actual conditions reports of North Korea's vulnerable people, and they have concentrated their aid to pregnant women and infants under the age of 2 years old in particular. For example, WFP published the 'Emergency Food Assistance to Vulnerable Groups in the Democratic Republic of Korea' following an emergency aid program conducted between April 2011 and March 2012, which looked into the food conditions for the general population and the right to food of the vulnerable people.

According to the report, WFP administered food aid to over 3,500,000 disadvantaged people including women and children through a 12-month emergency aid program. Pregnant women, children and the elderly were classified as particularly disadvantaged groups, while recipients of emergency food aid were around 90% women and children. UNICEF also analyzed and reported on the conditions of women and children in North Korea based on major reports from 2003 and 2006. In 2012, they committed \$24,195,000 to pursue work such as fresh water and hygiene activities for North Korea's disadvantaged, malnutrition management for women and children under the age of 5, improvement of the quality of maternal health in stages to reduce infant mortality, and basic health services.

## **b. The European Union**

The European Union has contributed around 368 million euros to North Korea since the country first asked for assistance to the international community in 1995. From 1995 to 1997 the aid came in the form of emergency relief with food and medical supplies, and from 1997 pursued an aid program focusing on agricultural equipment and fertilizer by stressing the 'food security' in order to help North Korea produce its own food supplies. After 2003, the aid work was expanded through 5 non-governmental organizations(NGOs) stationed in North Korea and one outside of it, centered around the regional society development program EUPS (European Union Program Support). The European Union established the 2006 'European Union Aid Plan' and has pursued aid to North Korea focused on agriculture, medicine and energy through these 6 NGOs. With the exception of Handicap International, these 5 NGOs have offices in North Korea. According to the European Union Aid Plan, the European Union gave its first round of aid to North Korea through NGOs and the International Red Cross from 2007 to 2010, and made plans to invest up to 20 million euros in North Korean aid for the second round between 2011 and 2013.

## **3. International Non-Governmental Organizations**

NGOs with an international focus including the UK's Save the Children have been engaged in a variety of humanitarian programs to improve the human rights of North Korea's disadvantaged classes including women and children. In particular, Handicap International has been engaged in aid for North Korea's disabled population. Handicap International

responded to the Chosun Federation for the Protection of the Disabled requests in 1998 to begin humanitarian work for the disabled in North Korea. With full-scale activities beginning from March of 2001, Handicap International has played a role in the implementation of the Law on the Protection of Persons with Disabilities through a multifaceted aid approach, and in 2004 was the first international organization to visit a North Korean special needs school in order to inspect the conditions there. In more concrete terms, Handicap International has given aid for the improvement of equipment and systems at facilities such as the Hamheung Alignment Apparatus Factory, the Hamheung Orthopedic Hospital, the Dokchon Mine Hospital, the Kangwon Province Tongchon Shijungho Nursing Hospital, and has engaged in activities for training health workers.

They are also contributing to the operation of the 11 special needs schools for the disabled in North Korea.

#### **IV. Direction for Humanitarian Aid Policy**

According to survey reports on malnutrition in North Korea, there are indications of improvement in the malnutrition rate among women and children, reflected in areas such as the prevalence of anemia in pregnant women and malnutrition in children. However, there still has been little improvement in the overall right to health for North Korean citizens. Due to the uneven allocation of resources brought about by the economic crisis and the military-first policy, the medical system and the free treatment system remain in states of collapse, because the fusibility

of food within North Korea is fundamentally insufficient. Therefore there needs to be continued humanitarian aid for North Korea's vulnerable people. In this process, there are a number of key points to consider.

First, instead of highly controversial direct food assistance, from the perspective of improving the rights to health for North Korean citizens, we need to continue exerting efforts to improve health and medical infrastructure. This is necessary in order to minimize the political contention that surrounds aid for North Korea, while contributing to the improvement of North Korean human rights. In cases of food aid, the assistance must be pursued through agreement with the South Korean population so it would not become a subject of exhausting political contention.

Second, aid work must be pursued with due consideration for the disparity between Pyongyang and other regions. Generally in the case of North Korean human rights conditions there is a large disparity between Pyongyang and other regions as well as between social classes, so it is often difficult to ascertain precise conditions. North Korean malnutrition survey reports also show the severe disparity between regions. We need a strategy to enhance the effectiveness of humanitarian aid by changing the focus from a Pyongyang-centered aid approach to the other regions of the country.

Third, there needs to be consideration of policy means by which to achieve the original goals of humanitarian aid to North Korea. Humanitarian aid from various actors including the South Korean government, civil groups, the UN, the EU and NGOs is of course necessary, but the fundamental problem lies with the North Korean authorities. The core issue of humanitarian aid is the transparency of

distribution and monitoring, but without the cooperation of the North Korean authorities, achieving this goal will be difficult. Therefore in combination with humanitarian aid to the North from various actors, the North Korean authorities' efforts to improve the distribution structure and to enhance transparency are needed.

Fourth, the recipients of humanitarian aid in North Korea must include other vulnerable people such as the disabled. The points to consider in improving the human rights condition of North Korea's disabled persons are as follows. First, regardless of changes in the political relationship between North and South Korea, an effort must be made to continue providing specialized aid for North Korean disabled persons in order to protect their rights to life and education, and this intention must be put into action. Second, measures must be taken to provide aid to the North Korean disabled persons through the activities of international NGOs. Third, there is a need to reach actionable agreement on measures to establish restorative treatment facilities for the disabled in North Korea. Fourth, it is necessary to provide aid for the publication of specialized education materials, as well as braille and sign language research work. As mentioned above, in establishing policy for aid to the North Korean disabled persons, we must adopt an approach based on the rights of the disabled. In other words, we need to respect the human rights core principles of non-discrimination, accountability and access to justice.

Furthermore, the development of human rights for the disabled in North Korea is indivisibly linked with the improvement of the overall human rights conditions. There must be an improvement in the general condition of the North Korean human rights in order to expect

improvement in the human rights of North Korean women, children and the disabled. In order to improve human rights in North Korea, the North Korean Human Rights Act must be enacted. In the 19th National Assembly, there are currently 7 bills related to North Korean human rights pending (5 from the Saenuri Party, and 2 from the Democratic Party). Among many points of contention, the humanitarian assistance to North Korea is a particularly controversial subject. In some corners of our society, there are those that see the improvement of North Korean human rights and humanitarian aid as oppositional concepts. However, these two concepts should be understood not as mutually exclusive but as complementary. In this sense, the improvement of North Korean human rights must run parallel with humanitarian aid. 'The North Korean Human Rights Act' must be enacted through a process of surveying public opinion. The international community is entering a new era for North Korean human rights with the establishment of the North Korean Human Rights Commission of Inquiry. It is now time to take a step up to a new level within the Korean society as well.

## 북한 취약계층 인권 증진과 인도적 지원\*

### I. 문제제기

북한주민들, 특히 취약계층들은 열악한 상황에 노출되어 있다. 세계인권선언은 모든 사람이 태어날 때부터 자유롭고, 존엄성과 권리에 있어 평등하다고 천명하고 있다(제1조). 또한 2012년 4월 13일 최종 개정된 현행 북한 헌법<sup>1)</sup>은 “국가는 모든 공민에게 참다운 민주주의적 권리와 자유, 행복한 물질문화생활을 실질적으로 보장한다”고 규정하고 있다(제64조). 그러나 북한 취약계층은 인간의 존엄성과 권리, 행복한 물질문화생활을 누리지 못하고 있다. 한편, 박근혜 정부는 북한 취약계층에 대한 인도적 지원을 대북정책인 한반도 신뢰프로세스의 일환으로 제시하였다. 박 대통령은 2013년 2월 25일 대통령 취임식에서 ‘경제부흥,’ ‘문화융성’과 함께 ‘국민행복’을 통해 새로운 희망의 시대를 열어갈 것이라고 하였다. 박 대통령은 특히 “한반도 신뢰프로세스로 한민족 모두가 보다 풍요롭고 자유롭게 생활하며, 자신의 꿈을 이룰 수 있는 행복한 통일시대의 기반을

\* 이 글은 통일연구원 북한인권연구센터에서 수행하고 있는 ‘인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구’의 핵심적인 내용을 필자가 대표 발제하는 것임을 밝힌다.

1) 2012년 4월 13일 최고인민회의 제12기 제5차 회의에서 수정보충.



만들고자 합니다”라며 남한 주민만이 아닌 한민족 모두가 ‘국민행복’의 주체임을 밝혔다. 그리고 통일부는 2013년 3월 27일 발표한 2013년 통일부 업무보고에서 9가지 국정과제 추진계획을 밝히면서 첫 번째 과제로 ‘인도적 문제의 실질적 해결’을 제시하며 세부 추진과제로 세계보건기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF) 등 국제기구를 통한 취약계층 지원을 거듭 천명하였다. 이 같은 관점에서 이 글에서는 북한 취약계층 인권 개선을 인도적 지원 측면에서 살펴보고자 한다.

북한 취약계층에 대한 인도적 지원은 북한주민 개인의 인권 신장이라는 측면에서 중요하지만 통일 이후 발생할 수 있는 사회문제에 대비한다는 점에서도 의미가 있다. 통일은 시기의 차이는 있겠지만 분명 우리 앞에 다가올 것이다. 70년에 가까운 분단으로 남북한 주민의 이질화가 심화되고 있는 가운데 신장(身長), 몸무게 등 유전적 특성에도 차이가 심화되고 있어 우려를 낳고 있다. 남북한 주민들의 이질화는 통일 이후 심각한 사회갈등을 유발할 수 있으며, 이는 결국 통일한국이 치러야 하는 부담으로 작용할 수 있다.

취약계층에 대해서는 국내외에서 여러 다양한 정의가 있지만 명확한 정의는 아직 확립되지 않았다. 이 글에서는 일반적으로 취약계층에 속하는 것으로 이해되고 있는 여성, 아동, 장애인을 대상으로 논의를 전개한다. 취약계층의 인권 문제는 여러 문제가 복합적으로 작용한다는 점에서 자세한 분석이 필요하지만 지면의 제약상 건강 문제를 중심으로 살펴본다. 여성의 경우에는 특히 임신부가 열악한 보건·의료 실태에 노출되어 있다는 점에서 임신부를 중심으로 살펴본다.

제2장에서는 취약계층 보호와 관련된 북한의 법제와 인권 실태를 영양 실태를 중심으로 살펴본다. 제3장에서는 남한과 국제사회로 구분하여 기존의 인도적 지원 활동을 살펴보고 제4장에서는 제2장과 제3장의 내용을 토대로 인도적 지원 정책의 향후 추진 방향을 모색한다.

## II. 북한 취약계층 보호 법제 및 인권 실태

### 1. 관련 법제

#### 가. 여성

북한은 1946년 7월 30일 ‘북조선 남녀평등권에 대한 법령’을 채택하였다. 북한은 헌법에서 여성의 평등권과 참여 및 건강권에 대해 규정하고 있다. 북한 헌법은 “여자는 남자와 똑같은 사회적 지위와 권리를 가진다. 국가는 산전산후휴가의 보장, 여러 어린이를 가진 어머니를 위한 노동시간의 단축, 산원, 탁아소와 유치원망의 확장, 그 밖의 시책을 통하여 어머니와 어린이를 특별히 보호한다. 국가는 여성들이 사회에 진출할 온갖 조건을 지어준다”고 규정하고 있다(제77조). 한편, 북한은 2001년 2월 27일 여성차별철폐협약에 가입하였고, 2002년 9월 11일에는 여성차별철폐위원회에 최초보고서를 제출하였다. 북한은 여성차별철폐협약 가입 당사국으로서 여성차별철폐협약의 국내 이행을 구체화하기 위한 정책의 일환으로 2010년 12월 22일 여성권리보장법을 채택하였다. 여성권리보장법은 북조선 남녀평등권에 대한 법령, 사회주의노동법, 노동보호법, 형법, 형법부칙(일반범죄), 가족법 등 여성 권리 및 보호에 관한 선행 법령들의 규정을 재확인하면서 여성들의 권익 보호와 권리 신장을 위한 제도 및 조치들을 구체적으로 규정하고 있다. 북한이 유엔 여성차별철폐협약 당사국으로서 여성차별철폐협약을 반영하여 ‘여성’을 권리의 주체로 설정하고 여성의 권리를 보장하기 위한 독자적 입법을 하였다는 점에서 여성권리보장법 제정의 의의가 적지 않다.<sup>2)</sup>

2) 임순희·김수암·이규창, 『북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향』, 통일정세분석 2011-08 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 10~17.

## 나. 아동

북한은 아동의 건강 및 영양문제와 관련하여 1976년 4월 29일 「어린 보육교양법」을 채택(1999년 3월 4일 수정·보충)하였다. 한편, 1989년 채택된 아동권리협약에 이듬해인 1990년 9월 21일 가입하였다. 북한은 아동권리위원회에 국가 정기보고서를 제출하고 대표단을 파견하여 심의를 받고 있다. 북한은 아동권리협약의 국내적 이행을 보다 구체화하기 위해 2010년 12월 22일 아동권리보장법을 채택하였다. 특히 아동의 교육·보건 문제와 관련하여서는 교육 보건의 혜택 조건 보장 및 무료의무 교육 권리와 아동 교육기관 및 아동의 입학과 졸업 보장, 아동의 인격 존중 및 아동의 희망과 재능 발전 권리 보장, 휴식과 문화정서생활 권리 보장 및 아동 관련 출판물 문예작품 창작 보급, 장애아동 보호와 돌볼 사람이 없는 아동양육 및 외진 지역 아동 교육 조건 보장, 무상치료 권리와 아동에 대한 의료봉사 및 아동병원 병동 배치와 요양시설을 통한 아동 건강 증진, 아동 영양제 영양식품 및 생활용품 보장 등의 내용을 담고 있다.<sup>3)</sup>

## 다. 장애인

북한은 2003년 6월 18일 장애인보호법을 제정하였다. 북한은 유엔의 국가별 정례인권검토(Universal Periodic Review: UPR) 실무그룹 제6차 회기에서 논의할 보고서를 제출하면서 “장애자의 권리를 만족스럽게 보호하기 위하여” 이 법규를 채택했다고 선언했다. 한편, 2006년 채택된 장애인권리협약<sup>4)</sup>은 장애인의 권리 보호를 위한 규정들과 제도적인 장치를 마련하고 있다. 현재 북한은 장애인권리협약에 가입하고 있지

3) 임순희·김수암·이규창, 『북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향』, pp. 17~23.

4) Convention on the Rights of Persons with Disabilities. 채택일: 2006.12.13, 발효일: 2008.5.3.

는 않으나 2013년 7월 3일 장애인권리협약에 서명하였다. 2012년 8월 30일 개막한 장애인올림픽에 사상 최초로 24명의 선수단을 파견한 이래 약 10개월 만에 장애인 인권 분야에 있어 긍정적인 조치를 취한 것이다. 국제사회는 북한의 장애인권리협약 서명을 북한 장애인들의 인권 증진 기회로 삼아야 한다.<sup>5)</sup>

북한은 장애인(북한에서는 장애자라고 함)의 권리를 뒷받침하기 위해 장애자 관련 단체를 구성하여 운영하고 있다. 1998년 7월 29일에는 핸드캡 인터내셔널(Handicap International)의 도움으로 ‘조선불구자협회’가 설립되었다. ‘조선불구자협회’는 2003년 ‘조선장애자협회’로 명칭이 바뀌었다. 2005년 7월에는 조선장애자보호연맹이 출범하였으며, 이 연맹은 2007년 ‘조선장애자보호연맹중앙위원회’로 승격되었다.

## 2. 인권 실태

임산부와 아동의 영양실태는 북한 중앙통계국(Central Bureau of Statistics: CBS)의 「북한 영양실태 조사 보고서」를 중심으로 살펴본다. 북한 중앙통계국은 세계식량계획(WFP)과 유엔아동기금(UNICEF)의 지원을 받아 1998년부터 주기적으로 아동과 임산부에 대한 영양실태 조사를 실시하여 오고 있다.

### 가. 임산부

#### <임신 중 빈혈>

임신 중 빈혈은 조산과 저체중아 출산의 위험을 높이며, 신생아의 빈혈을 수반할 가능성이 높다. 빈혈은 12.0g/dL을 기준으로 헤모글로

---

5) 이규창, “북한의 장애인권리협약 서명: 의미와 과제,” 통일연구원 Online Series CO 13-19 (2013.7.31).

빈 수치가 이보다 낮을 경우 빈혈로 보며, 헤모글로빈 수치가 9.0g/dL 미만이 되면 빈혈이 심각하다고 볼 수 있다.

2세 미만 영유아를 둔 여성의 빈혈조사 결과, 2002년에는 전체 조사대상 여성 608명 중 세 명 중 한 명꼴로(33.6%) 임신부 빈혈을 겪었다. 평안북도(21%)와 황해남도(22%)가 가장 낮은 빈혈 유병률을 보였으며, 함경남도(48.6%)와 평양(46.5%)이 가장 높은 유병률을 보였다. 대부분의 영양평가 결과에서 평양은 가장 긍정적인 결과를 보인 데 비하여 빈혈 유병률이 가장 높게 나타난 것은 의외의 결과이나, 이에 대한 기타 분석 내용은 보고서에 포함되어 있지 않다.

2004년의 빈혈 유병률 조사는 연령별, 교육수준별, 지역별, 도시-지방별, 섭취 식품군별로 이루어졌다. 그 결과, 어리거나 나이가 많은 여성들에게서 유병률이 높게 나타났으며, 고등교육을 받은 여성들에게서 낮게 나타났다. 지역별 차이가 상당히 두드러지게 나타나는데, 전체 평균 빈혈 유병률이 34.7%라는 점을 고려할 때 평안남도(61.3%)는 평균보다 두 배 가까이 높은 유병률을 보인 반면에 함경남도나 평양은 약 22%의 유병률을 보여 상당한 차이를 보이고 있다. 가장 낮은 유병률을 나타낸 지역은 황해남도로 15.8%를 보이는데, 2004년 조사에서는 이를 두고 황해남도가 상완위둘레 측정에서도 상완위둘레가 좁은 비율이 가장 낮은 등 모성 영양실조 비율이 낮은 것과 관련이 있는 것으로 설명하고 있다.

빈혈 유병률 조사는 2012년에 다시 이루어졌는데, 여기에서는 이전 조사들과 달리 임신한 경우 11g/dL 이하, 임신하지 않은 경우 12g/dL 이하로 빈혈 기준을 구체화하여 15~49세의 여성 5,843명을 대상으로 조사했다. 그 결과, 전체 빈혈 유병률은 31.2%로 2002, 2004년에 비해서 감소한 모습을 보이고 있다. 응답자 중 단 98명만이 임신한 상태로 이들 중 37.8%가 빈혈이며, 임신하지 않은 5,745명의 31.1%가 빈혈이다.

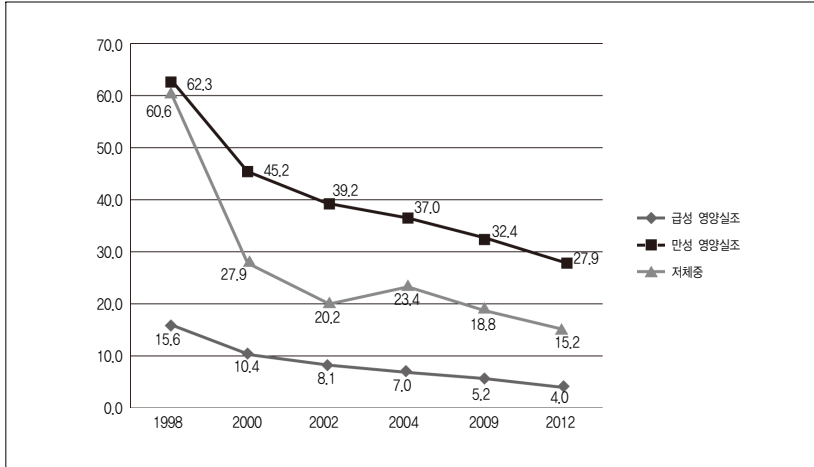
### <출산 시 도움>

북한에서 출산 시 도움을 받은 여성의 비율은 높다. 2000년에는 도움을 받지 못한 여성의 비율이 조사대상인 15~49세 여성 1,238명 중 0.3%에 불과하다. 2002년에는 불확실하나, 2004년부터는 조사대상인 모든 여성 4,800명이 출산 시 의사, 간호사 등의 도움을 받아 아이를 낳았다. 각 조사에서 조사대상 여성들은 가장 최근의 출산 경험을 바탕으로 응답하였으며, 2009년의 조사는 2년 내에 출산경험이 있는 여성 854명을 대상으로 했다. 조력자의 비율은 2000년에서 2004년까지는 간호사나 산파가 많았으나, 2009년에는 의사가 역전하여 여성의 63.4%가 의사의 도움을 받아 출산한 반면, 간호사나 산파의 도움을 받은 여성은 36.6%로 감소했다. 의사가 출산을 도운 여성의 비율은 평양이 71.5%로 가장 높았으며, 평안남도가 60.1%로 가장 낮았다. 또한 도시와 지방의 차이가 상당하여, 도시에서는 70.4%의 여성이 출산시 의사의 도움을 받았으나, 지방은 52.7%가 의사의 도움을 받아 간호사나 산파의 도움을 받은 여성의 비율도 높은 편이라 볼 수 있다.

### 나. 아동

1998년부터 2000년, 2002년, 2004년, 2009년, 2012년 총 여섯 차례에 걸쳐 행해진 북한아동 및 여성의 영양평가에서 가장 정기적으로 이루어진 조사는 아동 영양실조와 관련한 조사이다. 각 조사의 조사방법이나 조사범위가 상이한 측면은 있으나, 북한아동의 급성, 만성 영양실조 및 저체중에 대한 조사가 지속적으로 이루어졌다.

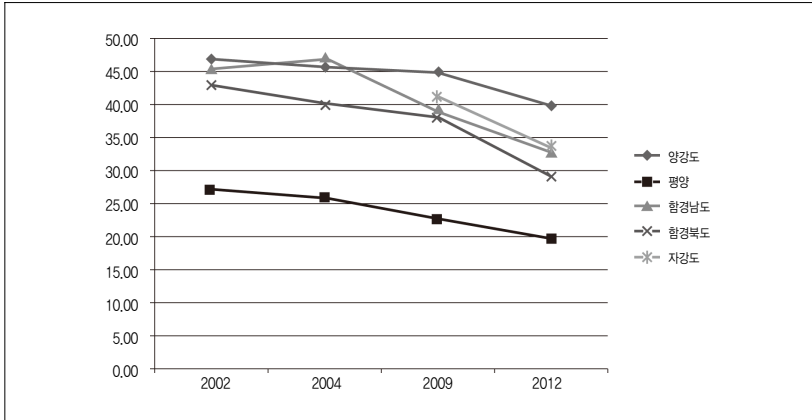
〈그림 1〉 북한아동 영양상태 변화 추이 (단위: %)



아동 영양상태는 1998년 이래로 지속적으로 개선된 것으로 나타나고 있다. 특히 저체중의 경우 1998년에는 60.6%의 아동이 저체중이었으나 2012년에는 15.2%만이 저체중으로 나타나 상당한 개선이 이루어졌다고 볼 수 있다. 98년의 저체중 아동 비율은 국제적으로 보아도 상당히 높은 편으로 방글라데시(56%), 인도(53%), 캄보디아 및 라오스(40%)에 비해 심각하다고 볼 수 있다.

2012년 영양상태 조사 보고서는 저체중, 만성 영양실조, 급성 영양실조 세 가지 지표를 성별, 지역별, 연령별로 조사한 수치를 보여주고 있다. 이전 조사들과 마찬가지로 2012년 조사에서도 성별은 영양상태에 큰 영향을 미치지 않았다. 반면에 지역이나 연령에 따른 영양상태의 차이는 현저하다고 볼 수 있다. 과거에 비하여 2012년이 되면 세 지표에서 모두 개선이 된 것을 볼 수 있으나, 급성 영양실조를 제외하고 만성 영양실조나 저체중의 경우에는 지역별 편차가 크게 줄어들지 않았다.

〈그림 2〉 주요 지역별 만성 영양실조 아동의 비율 (단위: %)



#### 다. 장애인

2012년 8월 30일 개막한 런던 장애인올림픽에 참석한 김문철 조선장애자연맹중앙위원회 부위원장은 북한 전체 인구의 5.8%가 장애인이라고 밝혔다. 2011년 11월 북한 당국이 실시한 장애인 표본조사 결과 시력, 청력, 지체(사지), 정신(지능포함), 복합장애 등 5대 부문의 장애인 인구가 5.8%로 집계되었다고 한다.

북한 장애인들이 겪는 어려움은 차별의 문제이다. 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>6)</sup>

북한 장애인들은 특별히 교육에 있어 어려움을 겪고 있다. 북한은

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



‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’(ICESCR) 제2차 정기보고서에서 북한이 장애어린이들에게 특별한 관심을 기울이고 있는 바, 취학 전 장애인은 누구나 특별병원에서 의료치료를 하고, 취학연령의 경우 의료치료를 지속하면서 학교교육을 받을 수 있도록 모든 편의를 제공한다고 주장하였다. 또한, 이러한 학교들에서 1,800여 명의 장애아동들이 소학교 및 고등중학교 교육을 받으면서 그들의 신체적 특성에 맞는 특별 전문기술을 배우고 있다고 밝히고 관련 통계를 제시하였다. 그러나 유엔 경제적·사회적·문화적 권리위원회는 2003년 ICESCR 제2차 정기보고서 심사 후 제시한 최종 검토 의견서에서 장애아동들이 정규 교육체계에 포함되지 못하고 있는 점에 대하여 우려를 표명한 바 있다. 현재 북한 내에는 3개의 맹아학교와 8개의 농아학교 등 11개 장애인 특수학교가 운영되고 있다.

### III. 북한 취약계층 지원

#### 1. 남한

정부 차원의 대북지원은 남북 당국 간 협의를 통한 직접지원, 국내 민간단체 및 국제기구를 통한 간접지원 형태로 추진되어 왔다. 특히 북한 식량난이 영유아와 임산부의 건강에 심각한 영향을 미쳤다는 점에서 정부는 2005년 3월 『북한 영유아 지원계획』을 수립하였다. 이는 5개년 중장기사업으로 정부, 국제기구, 민간단체들이 북한 영유아와 임산부의 영양개선, 질병관리 사업 등을 종합적으로 지원하도록 하였다. 정부 차원의 영유아 지원사업은 2007년 12월 제1차 남북 보건의료환경보호협력분과 위원회에서 협의되었으나, 구체적인 사업추진으로 발전되지 못하였다. 국제기구를 통한 북한 영유아 지원사업은 세계보건기구와 유니세프

를 통해 2006년부터 추진되었다. 국내 민간단체를 통한 영유아 지원사업은 2006년 6개 민간 컨소시움이 북한과 협의를 추진하여 5개 컨소시움이 북한과 합의에 이르게 되었다.

남한의 대북지원은 2007년 이후 남북관계 경색으로 인해 감소 추세를 보이고 있다. 특히 5·24조치로 대북인도지원도 중단되었다. 이런 상황 속에서도 영유아 등 북한 취약계층에 대한 인도적 지원만큼은 지속되었다.

〈표-1〉 2005년 이후 대북인도지원 추이

(단위: 억 원)

구 분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
정부 차원	당국 차원	1,221	2,000	1,432	-	0	183	-	-
	민간단체를 통한 지원	120	134	216	241	77	21	-	-
	국제기구를 통한 지원	19	139	335	197	217	-	65	23
	계	1,360	2,273	1,983	438	294	204	65	23
	식량차관	1,787	-	1,505	-	-	-	-	-
	계	3,147	2,273	3,488	438	294	204	65	23
민간차원(무상)		779	709	909	725	377	200	131	118
총 계		3,926	2,982	4,397	1,163	671	404	196	141

출처: 통일부 홈페이지.

현 정부 들어서도 인도적 차원에서 북한 취약계층에 대한 지원은 지속되고 있다. 우리 정부는 2013년 3월 25일 유진벨재단의 결핵약 반출을 승인한 데 이어, 개성공단 정상화 방안에 대한 남북 당국 간의 이견에도 불구하고 2013년 7월 29일 민간단체의 대북지원을 승인하고 유니세프 영유아사업을 지원하였다.

## 2. 국제사회

### 가. 유엔기구

세계식량계획(WFP)를 비롯한 유엔기구들의 북한 내 취약그룹에 대한 지원은 북한 취약계층에 대한 실태 보고서 발간과 연동되어 있으며, 임신 여성과 2세 이하의 아동 등 북한사회 내 상대적으로 취약한 그룹에 대한 지원에 초점을 맞추고 있다. 예를 들어, WFP는 2011년 4월부터 2012년 3월까지 걸쳐 시행한 긴급지원을 통해 『북한 내 취약계층에 대한 긴급식량지원』 보고서<sup>7)</sup>를 발간하고, 북한의 식량상황 일반과 북한 내 취약계층의 식량권 상황을 파악하였다. 보고서에 따르면 WFP는 12개월의 긴급지원을 통해 여성과 아동으로 구성된 350만 이상의 취약계층에 대한 식량지원을 수행하였다. 임산부, 아동, 노인이 특별히 취약한 그룹으로 분류되었고, 여성과 아동이 긴급지원의 수혜자 중 90%를 차지하는 것으로 파악되었다. 또한 유니세프는 2003년과 2006년 주요 보고서를 통해 북한 내 여성과 아동에 대한 실태를 조사하여 발표하였다.<sup>8)</sup> 2012년에는 24,195,000달러를 집행하여 취약계층에 대한 식수 및 위생 사업, 여성과 5세 이하 아동의 영양실조 관리, 단계별로 모자보건의 질을 개선하여 신생아사망률 감소, 기초적 건강서비스 제공 등 사업을 진행하였다.

### 나. 유럽연합

유럽연합은 북한이 국제사회에 최초로 지원을 요청한 1995년 이후

---

7) EMOP 200266, "Emergency Food Assistance to Vulnerable Groups in the Democratic People's Republic of Korea," World Food Programme(April 2011 ~ March 2012).

8) UNICEF, "Analysis of the Situation of Children and Women in the Democratic People's Republic of Korea" (2003/2006).

약 3억 6천8백만 유로를 지원하였다. 시기별로는 1995년부터 1997년까지는 긴급구호 형식으로 식량, 비상약품 등을 지원하였고, 1997년부터는 자력으로 식량을 지원할 수 있게 하는 ‘식량 안보’의 틀 속에서 농업장비와 비료 지원 등의 프로그램을 추진하였다. 2003년 이후에는 지역사회 개발을 위한 지원 프로그램(European Union Program Support; EUPS)을 중심으로 북한에 상주하는 5개 및 그 외 1개의 유럽 비정부기구들을 통해 대북한 지원사업을 전개하고 있다.<sup>9)</sup> 유럽연합은 2006년 ‘유럽연합 지원계획’을 수립하고 6개 비정부기구를 통해 북한의 농업, 의료, 에너지를 중심으로 북한 지원개발사업을 해왔다. 이중 핸디캡 인터내셔널을 제외한 유럽 5개 비정부기구는 북한에 사무소를 두고 있다. 유럽연합 지원계획에 따라 유럽연합은 2007년부터 2010년까지 비정부기구 및 국제적십자사를 통해 북한을 1차 지원하고, 2011년부터 2013년까지 2천만 유로의 예산을 투입하여 2차 북한 지원사업을 전개할 계획을 세웠다.

#### 다. 국제 비정부기구

영국의 세이브더칠드런(Save the Children)을 위시한 국제적인 성격의 NGO들도 여성, 아동 등 북한 취약계층의 인권 증진을 위한 다양한 지원 활동을 벌이고 있다. 특별히 핸디캡 인터내셔널(Handicap International)은 북한 장애인에 대한 지원 활동을 전개하고 있다. 핸디캡 인터내셔널은 1998년 북한의 조선장애자보호연맹의 요청에 응하여 북한 내 장애인 지원 활동을 시작한 단체이다. 2001년 3월 본격적인 활동을 시작한 핸디캡 인터내셔널은 다각도의 지원을 통해 북한 내 장애자보호법이 제정되는 데 일조했고, 2004년에는 국제 비정부기구로는 처음으로 북한의 특수교육학교를 방문하여 실태를 점검하기도 했다.

9) 자세한 사항은 외교통상부, 『유럽연합 개황』(2009.5.23), pp. 92~94 참조.

구체적으로 핸디캡 인터내셔널은 함흥교정기구공장, 함흥정형외과병원, 덕천탄광병원, 강원도 통천 시중호요양소 등의 시설에서 설비 개선 및 장비 지원, 보건일꾼 양성 등의 활동을 수행하고 있다. 또한 북한 내 11개의 장애인 특수학교의 교육사업을 지원하고 있다.

#### IV. 인도적 지원정책의 추진방향

북한 영양실태 조사 보고서에 따르면 임신 여성의 빈혈 유병률 및 아동의 영양상태 등 북한여성과 아동의 영양실태가 일부 개선된 것으로 나타나고 있다. 그러나 아직도 북한주민들의 전반적인 건강권은 개선되지 못하고 있다. 경제난과 선군정치에 따른 자원배분의 불균등으로 인해 의료체계 붕괴와 무상치료제 붕괴 현상이 지속되고 있고, 북한 내 식량 가용성 역시 절대적으로 부족하기 때문이다.<sup>10)</sup> 따라서 인도적 차원에서 의 북한 취약계층에 대한 지원은 계속될 필요가 있다. 이 과정에서 몇 가지 점이 고려되어야 한다.

첫째, 논란의 소지가 많은 직접적인 식량 지원보다는 북한주민들의 건강권 증진 차원에서 보건·의료 인프라 지원 등 북한주민들의 삶의 질 개선으로 이어질 수 있는 사업을 지속적으로 확대해 나가야 한다. 이는 이 사업들이 대북지원을 둘러싼 사회적 논쟁을 최소화하면서 북한주민들의 인권 개선에 기여할 수 있기 때문이다. 식량지원을 하는 경우에도 국민합의 과정을 거쳐 대북지원이 소모적 논쟁의 대상이 되지 않도록 해야 한다.

둘째, 평양과 기타 지역 간의 편차를 고려하여 인도적 지원사업을 전개해야 한다. 일반적으로 북한인권 실태의 경우 평양과 지방, 계층 간의

10) 조정현 외, 『북한인권백서 2013』, pp. 260~294.

편차가 커서 정확한 실태를 파악하기 어려운 경우가 많다. 북한 영양실태 조사 보고서의 경우에도 지역별 편차가 상당함을 보여주고 있다. 평양 중심의 대북지원에서 기타 지역으로 인도적 지원 사업의 효과를 확산시킬 수 있는 전략이 필요하다.

셋째, 대북 인도적 지원의 본래의 목적을 달성할 수 있는 효과적인 정책집행 수단이 강구되어야 한다. 북한주민들의 인권 개선을 위해서는 남한 정부와 시민단체, 유엔과 유럽연합, 국제NGO 등 여러 행위자들의 인도적 지원도 필요하지만 본질적인 문제는 북한 당국에 있다.<sup>11)</sup> 인도적 지원의 핵심사안인 인도적 지원과 분배 투명성, 모니터링의 경우 북한 당국의 협조 없이는 그 목표를 성취하기 어렵다. 따라서 여러 행위자들의 대북 인도적 지원 노력과 더불어 북한 당국의 분배구조 개선 및 투명성 확대노력이 요구된다.

넷째, 영유아 중심의 인도적 지원에서 북한 장애인들까지 취약계층으로 간주하여 지원 대상에 포함시킬 필요가 있다. 북한 장애인들의 인권 증진을 위해 고려할 필요가 있는 점은 다음과 같다. 첫째, 남북한 간의 정치상황 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 국제 NGO를 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. 이상과 같은 북한 장애인 지원정책을 수립할 경우 북한 장애인의 권리에 기반한 접근을 하여야 한다. 다시 말해 인권의

---

11) Carol Lancaster, "Foreign Aid and International Norms: The Case of North Korea," in Ahn Choong-yong, et al. (ed.), *A New International Engagement Framework for North Korea? Contending Perspectives* (Korea Economic Institute, 2004), pp. 159~173.

핵심원칙인 비차별과 책무성(accountability), 사법에 대한 접근(access to justice)이 존중되어야 한다.

한편, 북한 취약계층의 인권 증진은 북한인권 개선과 불가분의 관계에 있다. 북한인권이 전반적으로 개선되어야 여성, 아동, 장애인 등 북한주민의 인권 증진도 기대할 수 있다. 북한인권 개선을 위해서는 북한인권법의 제정이 필요하다. 19대 국회 들어 새누리당의 5개 북한인권법안, 민주통합당의 2개 관련 법안 등 현재 7개 북한인권 관련 법안이 국회에 계류되어 있다. 여러 쟁점이 있는 가운데 인도적 지원 조항을 북한인권법에 둘 것인가도 큰 논란거리이다. 우리 사회 일각에서는 북한인권 개선과 대북 인도적 지원을 대립적인 개념으로 이해하는 시각이 존재한다. 그러나 이 두 개념은 상호 배타적인 것이 아닌 보완적인 작용을 하는 것으로 이해하는 것이 타당하다. 이 점에서 북한인권 개선과 대북 인도적 지원은 병행 추진되어야 한다. 북한인권법도 국민들의 여론 수렴 과정, 여야 합의과정을 거쳐 제정되어야 한다. 국제사회는 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry: COI) 설립을 계기로 북한인권의 새로운 전기를 맞이하고 있다. 국내에서도 한 단계 도약이 필요한 시점이다.



# 토론

푸웅 팜

하버드대학교





1. 먼저 헤이젤 스미스 교수는 “북한주민들의 건강 및 영양 상태에 대한 보편적인 담론이 어째서 일반인이 쉽게 접할 수 있는 통계 수치와 일치하지 않는가”라는 흥미로운 질문을 던짐으로써 제2회의를 시작하였다. 스미스 교수의 주요 가설은 자료 출처의 투명성 결여로 인해 정부정책, 언론, 및 주류 학설 모두 북한사회에 대한 신중한 분석이 어렵다는 것이다.
2. 신영전 교수는 “북한주민들의 생애주기에 따른 생활 실태와 건강권”이라는 주제를 다루었다. 신 교수는 북한에서 사회안전망을 확충하여 주민들의 건강권을 개선하는 것이 무엇보다 시급하다는 점을 지적하였다. 스미스 교수와 마찬가지로 신 교수도 투명성 제고를 강조하였고, 북한주민 간에도 성별, 사회계층 및 거주 지역에 따라 경제적 차이가 심하다는 점을 주목할 필요가 있다고 언급하였다.
3. 이규창 박사는 북한의 여성과 아동의 영양 실태를 분석하였고, 자료에 의하면 이들의 영양 상태는 다소 호전되었으나 북한 취약 계층의 전반적인 영양 실태, 특히 장애인들의 영양 부족은 아직도 심각한 상황임을 지적하였다. 또한 이 박사는 1) 북한의 보건 및 의료체계를 개선할 것, 2) 평양과 기타 지역 간의 경제적 차이를 줄여나갈 것, 3) 북한에 대한 인도적 지원과 인권 개선이 동시에 이루어질 수 있도록 보장할 것 등을 주장하였다. 그리고 ‘북한인권법’이 주민들의 의견을 수렴하여 제정되어야 함을 강조하였다.
4. 세 분의 이러한 소중한 정보는 이념과 정치를 초월하여 북한인권을 논하는 데 있어서 반드시 필요하다. 건강권에 대한 접근은 북한주민들의 당연한 권리이자 우선순위라는 점에서 세 분 발표자와 의견을 같이 한다. 이를 위해 정부정책이 뒷받침되어야 하며, 이 정책들은

주민들의 신뢰를 얻기 위해 합법적인 방법을 통해 투명하게 수립되어야 할 것이다.

5. 이는 또한 본인이 중사하는 분야이기도 하다. 본 토론지는 사회과학의 체계적이고 자세한 방법론을 통해 취약계층의 경험을 분석하여 그들의 인권 실태를 조사하고 있다. 이렇게 얻은 정보를 활용하여 폭력으로 고통 받는 나라의 평화와 재건을 지원하고 있다. 이러한 업무를 구체적으로 어떻게 수행하는지는 [peacebuildingdata.org](http://peacebuildingdata.org)라는 웹사이트에 자세히 소개되어 있다. 여기에는 연구자들이 사용하는 사회정치학적 방법론의 배경이 나와 있으며, 방문자가 데이터를 검색하고 그들의 의견도 입력할 수 있는 기회를 제공한다. 이는 특정 인구를 조사하여 그들의 현재 상황을 문서화하고 주요 정책에 대한 지식, 생활 태도 및 의견을 모아두는 체계적인 방법 중 하나이다. 이 웹사이트에서는 사회과학방법론을 통해 특정 기준이 없이 고른 샘플의 주요 사회경제 지표 도표를 살펴볼 수 있다. 이렇게 주요 지표를 도표로 보면 주요 이슈 및 격차를 파악할 수 있다. 예를 들어 라이베리아 도표를 살펴보면, 아프리카의 남동 지역 주민들은 정보 접근성이 가장 떨어지고 사회 지표도 가장 낮다는 것을 발견할 수 있다. 이는 이 지역의 도로 사정이 매우 열악할 뿐만 아니라 수도에서도 가장 멀리 떨어져 있기 때문에 접근성이 어렵기 때문이다. 이러한 데이터는 라이베리아의 문화, 사회 및 경제적 권리에 대한 토론에 필요한 정보이다.
6. 최근 들어 정보에 대한 권리는 식량권, 주거 환경 등 기본권과 관련하여 인권 운동가 및 과학자들의 주목을 받아왔다. 취약계층이 도움을 호소하는 것에 부응하기 위해 다양한 이니셔티브가 추진되고, 이는 혁신적인 정보통신 기술로 뒷받침되기도 한다. 특히 새로운 기술은

데이터 수집, 전달 및 분석에 있어서 뛰어난 기능을 제공하기도 한다.

7. 정보에 대한 접근 권한은 정치적 침해 없이 공식 데이터를 활용할 수 있는 권리이고, 또한 편견 없는 자세한 데이터를 제공하는 과학 공동체가 활동할 수 있는 환경 조성도 포함한다. 우리는 정보에 대한 접근 권한을 포함하여 북한이 과학에 관한 모든 자유를 누릴 수 있도록 노력을 경주해야 할 것이다.





# 토론

베른하르트 젤리거

한스자이델 재단



1. 1990년대 북한의 기근에 대한 스미스 교수와 이규창 박사의 두 발표는 모두 북한주민의 식량권이 다소 개선된 점을 지적하였다. 북한의 식량 사정이 개선된 이유를 들자면 첫째, 최근 거의 10년간 북한주민의 1/3 가까운 숫자가 국제사회의 인도적 지원 덕분에 식량을 지급받을 수 있었기 때문이다. 이 중 상당수는 미국과 한국으로부터 온 물품들이었다. 둘째, 중국에서 일하는 북한 근로자들 상당수가 시장에서 물물교환을 했으며, 중국으로부터 북한에 물자를 들여왔다. 중국 외에도 해외에서 일하는 북한 노동자들은 10만 명 가까이 되며, 이들도 외화를 벌어들여 식량난 해결에 일조하였다. 또한 탈북자들도 불법 경로를 통해 북한에 남아있는 가족들에게 송금을 해 그들이 먹고 살 수 있도록 도와주었다. 북한의 이러한 변화들이 제대로 외부 세계에 알려지지 못했다는 점도 있지만, 그렇다고 해서 북한 당국이 식량 상황에 대해 지나치게 과장하여 풍족하다고 보도하는 것은 그다지 믿을 만한 정보가 아니다.
  
2. 스미스 교수의 발표에 대해 몇 가지 이의를 제기할 부분이 있다. 첫째, 북한의 식량 안보는 중대한 문제이나 전반적으로 보았을 때 북한인권 문제의 핵심으로 다루어져 온 적은 한 번도 없었음을 지적하고 싶다. 북한에서는 항상 가장 기본적인 참정권이 거부되는 점이 핵심으로 다루어져 왔다. 또한 유엔 특별보고관의 보고서에서도 식량권 문제는 부록에서만 언급한 것처럼, 그다지 중요한 문제로 취급되지 않고 있는 실정이다. 둘째, 1990년대 북한의 기근은 자연재해라기보다 인재(人災)에 가까웠다. 북한 당국이 별다른 조치를 취하지 않고 책임을 회피했기 때문이다. 이것은 명백한 북한주민들의 식량권 침해로 볼 수 있다. 이러한 심각한 식량난은 북한이 결국 해외 원조를 받아들이고 어느 선까지는 시장 경제를 도입하는 결과를 불러왔지만, 북한 당국은 결코 책임을 인정하지 않았을 뿐만 아니라 다시 같은



상황이 되더라도 정권에 위협이 되지 않는 한 과오를 되풀이할 것이 분명하다. 셋째, 북한의 식량권을 정치화하는 것은 옳은 방법이 아니다. 그러나 한국의 좌파 정권(김대중, 노무현 정권), 그리고 여타 관련 단체가 북한과 결탁한 일은 비난받아 마땅하다.

3. 스미스 교수는 발표에서 분석가들이 북한의 인권에 대해 공정하게 다루지 않았으며, 햇볕정책 등 다른 노선을 추구한 정치가들이 '독설과 맹비난'을 감수해야 했다고 말했다. 그러나 햇볕정책이 추진되던 당시에는 북한에 대한 어떠한 부정적인 보도나 주장도 용납되지 않았고 이는 한국 언론도 예외가 아니었다. 이러한 이유로 북한의 식량 사정이 개선되었다는 보고가 제대로 되지 않았다는 스미스 교수의 발표 내용은 동의할 수 없다.
4. 북한에 관한 통계자료는 국제기구 및 북한에서 자체 발간하는 보고서가 유일하게 접근 가능하다. 그러나 이 자료는 반복되어 사용되었고, 한국 역시 마찬가지로 이 자료들을 계속 써왔다. 다른 자료가 전혀 없다는 것은 전적으로 북한 당국의 책임이다. 북한은 세계에서 정보 수집 및 출판을 가장 제한하는 국가이므로, 이것은 국제사회의 인도적 지원 및 개발협력사업에 큰 걸림돌이 되고 있다.



# 토론

신혜수

유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회(사회권위원회)



1. 토론자는 유엔 여성차별철폐위원회 위원을 8년간 역임하면서 북한의 1차 여성차별철폐협약 이행보고서를 2005년에 심의한 바 있다. 현재는 유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회(사회권위원회) 위원으로서 3년째 활동하고 있으며, 북한이 사회권규약 이행보고서를 제출하기를 기다리고 있다. 토론자는 조약기구 위원의 입장에서 토론에 기여하고자 한다.
2. 북한은 9개의 주요 국제인권조약 중 자유권규약(1981), 사회권규약(1981), 여성차별철폐협약(2001), 아동권리협약(1990)의 4개 조약을 비준하였다. 그러나 이들 조약에 따른 선택의정서는 하나도 비준하지 않았다. 장애인권리협약은 금년 7월 3일 서명하였다.
3. 북한은 이들 조약의 이행보고서 제출의무를 2000년대까지는 간헐적으로 이행하여, 4개 조약 모두 2001~2009년에 걸쳐 심의 받았다. 특히 아동권리협약은 가장 늦게 비준하였으나, 보고서를 가장 성실하게 제출한 편으로 이미 4차 보고서를 심의 받았다. 그러나 현재는 모든 보고서가 제출기한을 넘겨 밀려있는 상태이다. 참고로 지금까지 북한이 가입한 4개 국제인권조약의 이행보고서 제출과 심의일자는 다음과 같다.

	보고서제출 마감일	제출일자	위원회 심의일지
자유권규약 1차	1982.12.13	1984.04.02	2001.07.19~20
2차	1987.10.13	2000.03.20	
3차	2004.01.01	미제출	
사회권규약 1차	1983.09.01.	1984.12.18	2003.11.19~20
2차	1992.06.30.	2002.04.12	
3차	2008.06.30.	미제출	

	보고서제출 마감일	제출일자	위원회 심의일지
여성협약 1차 2차	2002.03.27 2006.03.27	2002.09.11 미제출	2005.07.18
아동협약 1차 2차 3~4차(병합) 5차	1992.10.20 1997.10.20 2007.10.20 2012.10.20	1996.02.13 2002.05.16 2007.12.10 미제출	1998.05.20 & 22 2004.06.01 2009.01.23

4. 이중 사회권규약, 여성협약, 아동협약 이행에 대한 심의내용을 살펴봄으로써 북한의 사회권실태, 특히 여성과 아동, 그리고 장애인 등 사회적 소수집단의 사회권상황을 진단하고자 한다. 여성협약과 아동협약보다 훨씬 일찍 제정된 사회권규약은 여성과 아동도 사회권의 모든 분야에서의 동등한 권리를 보장받을 것을 전제하고 있다. 사회권규약은 노동권, 사회보장권, 가족에 대한 권리—특히 여성과 어린이의 보호, 의식주 등 적정한 생활수준권, 건강권, 교육권, 문화권 등을 보장한다. 인종, 성별, 정치적 신념, 사회적 계급에 상관없이 모두가 차별 없이 평등하게 사회권을 향유할 것을 보장하고 있다. 또한 별도의 조항을 두어 여성이 남성과 동등하게 사회권을 누릴 권리가 있음을 명시하고 있다. 그리고 국제협력이 필요함도 규정하고 있다.
5. 북한은 사회권규약 이행 2차 보고서를 제출 시한보다 10년이나 지난 2002년에 제출하여 2003년 11월에 심의 받았다. 90년대 중반의 기근이 여성, 아동, 노인에 대해 특히 심각한 영향을 미쳤고 이에서 벗어나기 위한 지원이 부족한 점, 여성에 대한 심각한 차별, 시설에 수용된 고아의 사회적 소외, 5세 미만 어린이의 영양결핍이 45%나 되는 점, 빈곤으로 인한 질병률이 높은 점, 높은 모성사망률, 자연재해로 인해 학교 출석률이 99%에서 85%로 떨어진 점, 장애아동이 정규학교 시스템에 포함되지 않은 점 등이 지적되었다. 2008년까지

제출해야 할 의무가 있는 3차 보고서는 아직 접수되지 않았다.

6. 여성차별철폐협약 이행에 대해서는 1차 보고서를 2005년에 심의 받았다. 11년간의 의무교육으로 여성이 문맹이 없는 것에 대한 긍정적 평가와 동시에, 많은 분야에서의 여성차별이 지적되었다. 남녀의 전통적 역할과 관습의 문제점, 노동 분야나 HIV/AIDS 등을 비롯해 모든 분야에서의 통계의 부족, 가정폭력, 1990년대 중반부터의 기근과 자연재해가 여성, 특히 농촌여성에게 미친 부정적 영향—무엇보다도 인신매매나 성매매의 피해자가 될 위험성—에 대한 대책부족을 추궁하였고, 특히 식량부족을 해결하기 위해 국제사회의 지원을 받을 것을 권고하였다.<sup>1)</sup> 1차 보고서 심의 이후 역시 지금까지 2차, 3차 보고서가 제출되지 않았다.

7. 아동의 권리에 대해서는 2004년 2차 보고서를 심의 받고, 5년 만에 다시 2009년 3차와 4차 보고서를 병합해서 심의를 받았다. 우선 2004년 아동권리위원회의 최종견해에서 지적된 문제점들 중 사회권과 관련된 것을 언급하자면, 아동을 위한 예산, 특히 교육과 건강예산의 감소, 아동을 위한 국제사회의 인도적 지원이 더 필요한 점, 도농간, 남녀 간, 사회집단 간 아동 사이의 차별, 자원부족으로 인한 보육시설의 영양과 위생상태, 2003년 장애인보호법의 제정에도 불구하고 장애인의 열악한 주거와 학교 및 사회로부터의 소외, 장애인에 대한 통계의 부재, 아동사망률의 증가와 영양결핍, 모성사망률의 급속한 증가와 낙태문제, 약품과 의료기기의 심각한 부족, 안전한 식수나

---

1) 식량배급상황에 대해서는 당시 토론자가 질문하였는데, 1일 쌀 배급량이 나이와 직업에 따라 정해진다고 답변하였다. 중노동자는 800g, 경노동자 600~700g, 학생 700g, 중학생 600g, 초등학교생 500g, 1~2세 유아는 200g, 1살 미만은 100g인데 비해 직업이 없는 여성 전업주부는 400g을 배급 받는다고 하였다.

위생적인 환경문제, 청소년에 대한 관심 부재, 경제적 어려움으로 취학아동의 결석률이 계절에 따라 60~80%에 이르는 점, 교육의 낮은 질, 탈북아동의 복송 후 처벌 등이 지적되었고, 국제적 지원을 구할 것을 여러 분야에서 반복적으로 권고하였다.

8. 가장 최근인 2009년의 아동권리위원회 심의에서는 지난 5년간의 성과로 생식 건강, AIDS, 일차보건의료 등 건강분야의 여러 전략들, 장애인을 위한 종합계획 등 개선점을 긍정적으로 평가하였다. 그러나 여전히 통계, 재정, 대안적(탈시설) 보호, 건강, 교육, 특별보호조치 등 권고가 이행되지 않았다고 지적하였다. 2009년의 최종견해에서는 여전히 자원의 배분문제, 통계의 부족과 신빙성이 거듭 지적되었고, 심각한 영양결핍으로 인한 사망, 꽃제비로 불리는 거리의 아동들, 여전히 열악한 시설에의 수용, 장애아동에 대한 심각한 사회적 차별, 건강분야에서는 만성적이고 심각한 영양결핍, 유아의 호흡기 등 질병, 임산부의 빈혈과 영양결핍이 아동의 건강에 미치는 영향, 안전한 식수와 위생시설의 결핍, 낮은 교육의 질과 행사에의 동원 등으로 결석이 잦은 점, 성착취와 인신매매에 대한 대책의 부재, 유엔기구의 접근허용, UNICEF와의 협력 등 국제적 협력을 강화할 것 등을 권고하였다. 2012년 10월 20일이 제출 기한인 5차 보고서 역시 아직 제출되지 않았다.
9. 세 분의 발표자들은 사회권 중에서도 식량권과 건강권을 중심으로 고찰하였고, 특히 식량권과 건강권이 여성, 아동, 장애인의 경우 어떤 상황인지를 기술하였다. 세 발표자의 논문과 앞에서 살펴본 3개 조약기구의 최종견해를 살펴볼 때 북한이 사회권의 일부 개선, 특히 아동의 영양상태나 모성사망률에 있어서 일부 개선되었을 수 있다. 그러나 아직도 전반적으로 심각한 인권 상황인 것은 틀림없다.

식량, 식수, 위생상태 등 기본적 의식주의 충족이 안되고 이로 인한 영양결핍 등 건강의 문제, 북한이 자랑하는 의무교육도 질과 내용에 문제가 생기는 등 사회권에 대한 심각한 침해가 계속되고 있다. 특히 장애인에 대해서는 법이 제정되고 정책적 조치가 취해졌음에도 사회적 차별과 소외가 극심한 것을 알 수 있다.

10. 스미스 교수는 식량권의 문제를 반인도적 범죄로 규정하는 것에 반대한다. 만약 식량권의 침해를 반인도적 범죄로 포함시킨다면 국제형사재판소 로마규정에서 정한 살인, 강제이주, 고문, 강간 등 11가지 항목 중에서 맨 마지막의 “의도적으로 신체나 정신적 또는 육체적 건강에 극심한 고통, 또는 심각한 상해를 초래하는 기타 비인도적인 행위”(Other inhumane acts of a similar character intentionally causing great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health)에 해당할 것이다. 그러나 다루스만 보고관이 주장하는 것은 단순히 식량부족의 문제를 넘어서 식량배급제도를 주민통제에 사용한다는 점, 또 해외에서의 원조를 차단했다는 점이다. 체제에 저항하는 일부 사회집단에 의도적으로 식량배급을 하지 않거나 식량을 구하는 행위를 금지한다고 할 때 “기타 비인도적인 행위”에 해당된다고 볼 수도 있다. 따라서 스미스 교수가 통계로써 보여주는 아동이나 여성의 영양상태에 일부 개선이 있었으므로 식량권 침해를 반인도적 범죄로 규정할 수 없다는 주장은 핵심을 비껴간 논리이다.
11. 북한 정권의 심각한 인권 침해에도 불구하고, 북한주민, 특히 임산부와 아동, 장애인에 대한 국제사회의 인도적 지원은 계속되어야 할 필요가 있다는 발표자들의 주장에 전적으로 동의한다. 문제는 이러한 지원이 주민에게 전달되는지의 여부를 어떻게 모니터링할 수



있을 것인가이다.

12. 2007년 이후 중단된 3개 인권조약 이행 보고서를 북한이 제출하도록 하는 것은 국제무대로 북한 당국을 이끌어낸다는 점에서 의미가 있다. 보고서 제출을 위한 국제적 관심과 지원이 필요하다. 인도적 지원이 재개되어 사회권 보호 상황이 개선되면, 특히 상대적으로 정권유지에 덜 부담이 되는 아동과 여성의 인권상황이 개선되면, 보고서 제출의 가능성이 좀 더 높아지지 않겠는가 조심스럽게 전망해본다.

■ ■ ■ 최근 발간자료 안내

**연구총서**

2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(F2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병근, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원

**학술회의총서**

2011-01	한반도 통일비전과 국제협력	4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안	8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il	6,000원

2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력	19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점	12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안	20,000원

### 협동연구총서

2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략() - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인근 외	7,500원

### 논총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원

**북한인권백서**

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원

**기타**

2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한·중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification (Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원 (통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order (Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyuwoon, Park Jae-Jeok		13,000원

2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략 배정호, 구재희 편 22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China Bae Jung-Ho, Ku Jae H. 22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1) 김규륜 외 11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2) 김규륜 외 9,000원

**연례정세보고서**

2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원
2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원

**통일정세분석**

비매품

2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호
2013-01	2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02	3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03	시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병근, 이기현
2013-04	북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중, 박영호, 김동수
2013-05	대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06	한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07	한중정상회담 결과 분석	이기현

**KINU 정책연구시리즈**

비매품

2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외

2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일외지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외

**북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응**

비매출

2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외

**Study Series**

비매출

2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding Kim Soo Am et al.
2012-03	Basic Reading on Korean Unification Huh Moon Young et al.
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim Lee Kyo Duk et al.
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea Kim Soo Am et al.
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification Park Jong Chul et al.
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy Son Gi Woong et al.



## ■■ 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, 학술회의총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원  
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자  
(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2554
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.











제3회 통일연구원 사시오 인권포럼

# 유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안

**KINU** 통일연구원

[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)



9 788984 797161

ISBN 978-89-8479-716-1

정가 20,000원