

북한인권정책연구 제4권 2015

북한에 의한
납치 및
강제실종

북한인권연구센터 편

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION

북한인권정책연구 제4권 2015

북한에 의한
납치 및
강제실종

북한인권연구센터 편

북한에 의한 납치 및 강제실종

(북한인권정책연구 제4권 2015)

인 쇄 2015년 12월
발 행 2015년 12월

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

전 화 (대표) 02-2023-8000
(팩시밀리) 02-2023-8295

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 호정씨엔피(02-2277-4718)

인 쇄 처 호정씨엔피

ISBN 978-89-8479-827-4 93340

북한 인권[北韓人權]

342.10911-KDC6 / 323.095193-DDC23 CIP2016002010

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2015

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

북한에 의한
납치 및
강제실종

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

Contents

서문 / ix

1. 강제실종 개념의 등장과 확산

정구연 (통일연구원 부연구위원) 1

2. 북한에 의한 강제실종과 인도에 반한 죄

백범석 (경희대학교 국제대학 조교수) 43

3. 납북자·국군포로 문제에 관한 국제법적 분석

정민정 (국회입법조사처 입법조사관) 85

4. 국군포로 및 납북자 문제의 국제정치적 현실과 남북협상

황지환 (서울시립대학교 국제관계학과 교수) 125

5. 일본인 납북피해자와 이른바 ‘납치문제’

박정진 (일본 쓰다주쿠대학교 국제관계학과 부교수) 163

정책 제언 / 219

최근 발간자료 안내 / 225



표 / 그림 차례

표 1-1 2007년 「유엔강제실종협약」 서명시 지역별 강제실종 현황	30
표 1-2 지역별 「유엔강제실종협약」 비준 현황	32
표 4-1 북한 억류 미국인들의 주요 귀환과정의 특성	143
표 4-2 북일 간 스톡홀름 합의(5.29 합의서)의 주요 내용	145
표 4-3 일본인 납치자 문제에 관한 북일간 합의의 특징	149
표 5-1 북한의 대일 접근과 괴리	170
표 5-2 북일 국교정상화 본회담 의제	174
표 5-3 북일 국교정상회담과 북핵 문제의 전개	179
표 5-4 일본 정부 공인 일본인 납치피해자	198
표 5-5 평양선언 후, '북일협약(日朝協議)'의 유형과 전개	205
그림 1-1 〈신체 안전성에 관한 권리〉의 국가별 평균 위반 현황, 1981-2011	5
그림 5-1 일본인 납북 피해자 발생 시기와 지역	168
그림 5-2 납치문제대책본부 조직표 (2015년 10월 현재)	190
그림 5-3 북한 납치문제 특조사위원회 조직표 (2015년 7월 현재)	203

**북한에 의한
납치 및 강제실종**

서 문

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

통일연구원 북한인권연구센터는 보편적 인권과 북한인권 관련 이론과 정책, 국내외 관련 전문가·단체·기구들의 입장과 활동을 근본적으로 점검·비교하고 관련 전문가 간 협력 네트워크를 구축하기 위하여 2012년부터 매년 북한인권정책연구를 발간해 오고 있다. 이번 『북한인권정책연구 2015』에서는 ‘북한에 의한 납치 및 강제실종’을 주제로 5명의 전문가들이 심도 있는 연구를 수행하였고, 이를 바탕으로 정책적 시사점을 도출하였다.

UN 북한인권조사위원회(COI)는 북한으로 납치되어 강제실종된 사람의 수가 20만 명을 넘을 것으로 추정할 바 있다. 가족의 실종으로 오랜 기간 고통을 받고 있는 실종자 가족까지 고려한다면 북한에 의한 납치 및 강제실종으로 피해를 입은 사람의 수는 그 몇 배에 달할 것이다. 강제실종은 대부분의 경우 신체적 자유의 박탈, 고문, 차별 등 여러 인권침해를 수반한다는 점에서 그 심각성이 더하다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리가 직면하고 있는 북한에 의한 납치 및 강제실종 문제, 즉 전시·전후 납북자와 국군포로 문제가 정치적으로 민감하고 복잡한 양상을 띠는 관계로 이 주제는 학문적 관심에서 소외되어 온 측면이 있다. 그 결과 체계적이고 전문적인 연구가 부족한 실정이다. 앞에서 언급한 UN 북한인권조사위원회(COI)는 2014년 발표한 보고서에서 북한에 의한 납치 및 강제실종이 인도에 반한 죄를 구성할 수 있다고 보았다. 보고서는 국내, 국외, 전시, 전후 등 다양한 맥락에서 발생한 납치 및 강제실종 사례들을 망라하고 있을 뿐만 아니라 기존의 논의를 보완할 수 있는 여러 유용한 관점들도 제시하고 있다. 이에 이 같은 조사결과를 바탕으로 한 다각적인 검토 및 분석이 이루어질 필요

가 있다고 보았다. 최근 북한에 의한 납치 및 강제실종 문제에 대한 국제사회의 관심이 높아진 상황에서 국내적으로도 이러한 모멘텀을 이어나가기 위한 노력이 요구되는 시점이기도 하다.

쉽지 않은 주제임에도 불구하고 열과 성을 다해 연구를 진행해 주신 5명의 집필자분들께 깊은 감사를 드린다. 본 총서의 기획, 중간·최종보고 및 심사과정에서 많은 조언과 도움을 주신 통일연구원의 이규창 박사님, 한동호 박사님, 홍민 박사님, 오경섭 박사님, 임예준 박사님, 이기태 박사님, 이우태 박사님과 원외 전문가 분들, 그리고 책 기획부터 발간까지 전반적인 진행을 챙겨준 김인숙 연구원께도 감사의 말씀을 전한다. 이번 연구가 이 주제에 대한 보다 다양하고 심도 있는 연구로 이어지길 기대하며, 북한인권 개선을 위한 논의와 활동에 도움이 되길 기원한다.

2015년 12월

편저자대표 **도경옥**

1

강제실종 개념의 등장과 확산

정구연 (통일연구원 부연구위원)

I. 서론	3
II. 강제실종 개념의 등장	9
1. 신체 완전성에 관한 권리 차원의 강제실종 개념 논의	9
2. 강제실종 개념의 부상	15
3. 강제실종 개념 비교	19
III. 강제실종 규범의 분포 지형	26
1. 인권조약에 관한 기존 연구	26
2. 「유엔강제실종협약」의 현황	30
IV. 결론	33

I. 서론

강제실종(enforced disappearance)이란 자신의 의지와 상관없이 정부 혹은 정부의 동의를 얻은 조직 또는 개인에 의해 체포되거나, 억류, 납치되는 경우를 의미한다.¹⁾ 이때 실종자의 행방 또는 생사에 대한 정보는 공개되지 않으며, 결과적으로 실종자는 법의 보호 영역 밖에 놓이게 된다. 강제실종을 자행하는 동기는 다양한데, 대개는 국정운영을 위한 수단으로, 즉 국가주도 억압(state-sponsored repression)의 기제로 이용되어 국제인권 현안으로 등장하게 되었다.²⁾ 즉 강제실종을 자행함으로써 국가내부에 공포를 확산시켜 반정부 세력의 활동을 억압하기 위한 억지(deterrence)의 수단으로 사용되었던 것이다.³⁾ 결과적으로 강제실종은 다른 유형의 인권침해보다 두 배의 고통을 피해자들에게 안겨준다. 우선 실종자 자신은 사회에서 그 존재가 사라지고 법의 지배 밖에 존재하게 되며, 대개는 고문과 감금의 고통도 수반된다. 또한 실종자 가족의 경우 실종자의 생사를 알 수도 없거나와 언제 돌아올지 모르는 기다림으로 인해 감정적 고통을 겪거나, 혹은 실종자와 같은 혐의를 받게 되어 고문 등의 신체적 고통을 받곤 한다.

물론, 실종이라는 사건이 인류 역사에 있어서 새삼스러운 사건은 아니나, 국가라는 행위자가 국정운영을 위한 수단으로써 체계적으로, 그리고 반복적으로 강제실종을 자행한 것은 그리 오래되지 않았다. 1941

1) United Nations, International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance. (A/61/488). (2006).

2) United Nations, Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance. (A/RES/47/133). (1992).

3) Tullio Scovazzi and Gabriella Citroni, *The Struggle against Enforced Disappearance and the 2007 United Nations Convention* (Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007).

년 2차 대전 도중 히틀러가 『밤과 안개 법령 (Night and Fog Decree)』을 통해 ‘나치 점령 지역에 거주하는 사람 중 제국(Reich)의 안보를 위협에 빠뜨리는 자’들을 비밀리에 납치하여 강제수용소에 보내거나 사살함으로써 강제실종 문제는 비로소 인지되기 시작했다.⁴⁾ 물론 구소련 스탈린 정권 역시 자국 국민들을 강제수용소에 억류(detention)하기도 했으나, 이것이 『밤과 안개 법령』과 같이 법령에 근거하여 시행되지는 않았으며, 히틀러의 경우 납치 정보를 기밀사항으로 유지하여 2차 대전 이후에나 그 실상이 밝혀질 수 있었다.⁵⁾

이후 강제실종은 아이티, 칠레, 브라질과 과테말라 등 1960년대 라틴 아메리카 군사독재정권이 국가안보유지를 명목으로 빈번히 자행하는 국가주도 억압의 기제로 자리 잡게 되었다.⁶⁾ 실제로 1960년대 중반 이후 라틴 아메리카 지역으로부터 보고된 강제실종 사례는 90,000여 건에 이르며, 이 가운데 절반은 과테말라로부터 접수되었다.⁷⁾ 1970~80년대 접어들어서는 전 세계적으로 납치 및 강제실종 문제가 확산되었는데, 특히 이라크, 스리랑카, 유고슬라비아 등지에서 많이 자행되었다.⁸⁾ 최근에는 지난 2001년부터 시작된 ‘테러와의 전쟁’ 과정에서 미국의 작전지역 혹은 그 주변 지역에서도 강제실종이 나타난 것으로 보고되고 있다.⁹⁾

4) M. Boot and C.K. Hall, *Crimes against Humanity. In Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observer's Note*, Article by Article. Second Edition. Triffterer, O. ed. (C.H. Beck-Hart-Nomos, 2008).

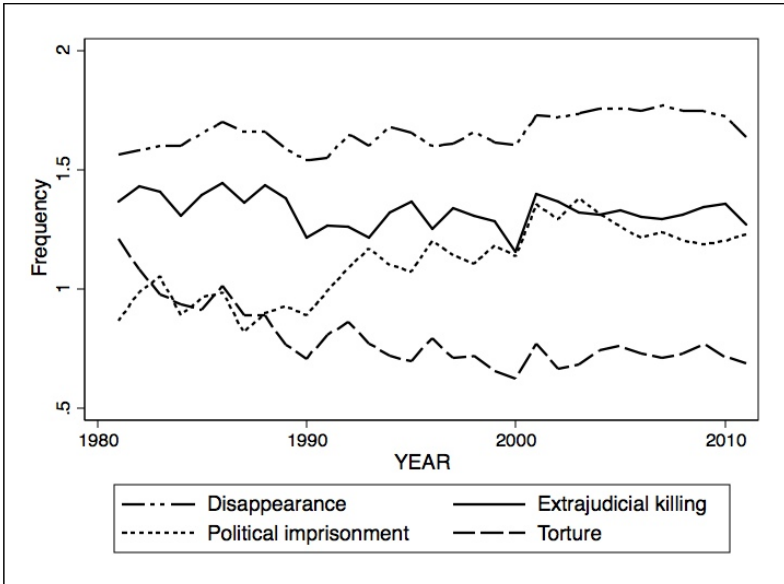
5) An Vranckx, “A Long Road towards Universal Protection Against Enforced Disappearance,” IPIS Unpublished paper.

6) Ann Marie Clark, *Diplomacy of Conscience* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2001).

7) An Vranckx, “A Long Road towards Universal Protection Against Enforced Disappearance,” IPIS Unpublished paper, p. 4.

8) Manfred Nowak, “Torture and Enforced Disappearance,” in Catarina Krause and Martin Scheinin(eds.), *International Protection of Human Rights: A Textbook* (Turku, Abo, 2009).

● **그림 1-1** <신체 완전성에 관한 권리>의 국가별 평균 위반 현황 (1981~2011)¹⁰⁾



출처: David L. Cingranelli, David Richard, and K. Chad Clay, *CIRI Human Rights Data Project*, 2013. <www.humanrightsdata.com>. (검색일: 2015.11.2.).

이러한 심각성에도 불구하고 강제실종 문제가 국제인권 논의에 등장한 것은 고문(torture), 정치적 감금(political imprisonment), 초법적 살해(extrajudicial killing) 등 여타 신체 완전성에 관한 권리

9) Amnesty International, “‘War on Terror’ spawns new patterns of enforced disappearance,” Press release. August 30, 2006 (AI Index: ASA 04/001/2006).

10) <그림 1-1>에 나타나는 싱그라넬리-리차드 인권 데이터는 실종(disappearance), 초법적 살해(extrajudicial killing), 정치적 감금(political imprisonment), 고문(torture)의 4가지 신체 완전성에 관한 권리의 202개 국가별 위반 현황에 대해 정량적 측정을 시도하고 있다. 다만 이에 대한 정확한 데이터는 존재하지 않는 바, 데이터 구간별(ordinal) 코딩을 하고 있다. 예를 들어 해당국가의 특정 연도 신체 완전성에 관한 권리의 위반이 없을 경우는 2, 1~49건의 위반이 있을 경우는 1, 50건 이상의 위반은 0으로 코딩되었다.

(physical integrity rights) 현안에 비해 상대적으로 최근의 일이다. 이에 대해서는 몇 가지 원인이 존재하는데, 첫째, 앞서 정의에도 나와 있듯 강제실종이라는 국가주도 억압의 수단은 비공개로 사용되기 때문에 국제사회가 신속하게 그 실체를 파악하는데 어려움이 있었다. 물론 <그림 1-1>에 나타난 신체 완전성에 관한 권리에 대한 싱그라넬리-리차드(Cingranelli-Richards, CIRI) 데이터에 따르면, 전 세계적으로 강제실종의 발생빈도수는 여타 신체 완전성에 관한 권리 위반사례에 비해 낮게 기록되고 있다.¹¹⁾ 강제실종 발생빈도가 다른 신체 완전성에 관한 권리 위반 사례보다 실제로도 낮을 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 연구결과는 실종 피해가족 혹은 친척이 해당 정부로부터의 보복 가능성으로 인해 신고를 하지 않거나 혹은 실종 사실을 인지하지 못하고 있기 때문에 이와 같이 나타났을 수도 있다.

둘째, 여타 신체 완전성에 관한 권리에 대한 국제규범과는 달리 국제법상 강제실종이라는 개념은 최근에야 정립되었기에 이에 대한 정치적·법적 논의를 개진하기 어려운 구조적 요인도 있었다. 예컨대 1949년 제네바협약 체결 당시에는 나치가 자행한 전시 초국경 납치(wartime cross-border kidnapping)에 관한 고려는 했으나, 평시에 국가주도의 강제실종이 자행되리라고는 아무도 예측을 하지 못했다.¹²⁾ 반면 다른 신체 완전성에 관한 권리와 관련한 국제규범은 각종 국제선언과 협약으로 완성되어왔다. 예컨대 「고문금지선언(Declaration on the protection of all persons from being subjected to torture and other cruel, inhuman and degrading treatment and punishment)」은

11) The Cingranelli-Richards Human Rights Dataset의 데이터는 다음의 웹주소를 통해 확인 가능하다. <<http://www.humanrightsdata.com>>. (검색일: 2015.11.2.).

12) Ann Marie Clark, *Diplomacy of Conscience* (New Jersey, Princeton: Princeton University Press, 2001), p. 70.

1975년에 이미 결의되어 1987년에 「고문방지협약(Convention against torture and other cruel, inhuman and degrading treatment and punishment)」이 발효된 바 있다. 그러나 강제실종의 경우 「강제실종선언(Declaration on the protection of all persons from enforced or involuntary disappearance)」은 1992년에야 결의되어 「강제실종협약(Convention for the protection of all persons from enforced disappearance)」은 2010년에야 발효되었고, 현재 51개국만이 비준한 상태이다. 요컨대 강제실종으로부터 개인을 보호해야한다는 국제규범의 확산은 아직 초기 단계에 머물러 있는 것으로 볼 수 있다.

마지막으로, 강제실종은 여러 종류의 인권이 중첩적으로 위반되는 경향을 보이고 있어, 이에 대한 분석적 어려움도 존재한다. 즉 강제실종을 자행하는 것은 그 자체로서 강제실종으로부터 개인이 보호받을 권리를 위반하게 되는 셈이지만, 실제로 강제실종 과정에서 나타날 수 있는 고문을 비롯한 비인도적 대우, 그리고 건강과 교육권 박탈 등으로 인해 다양한 시민적·정치적 권리, 그리고 경제·사회 문화권을 위반하게 되는 셈이다.¹³⁾ 그러므로 이러한 중첩적 위반 사안을 어떻게 분석하고 접근해야하는가에 대한 논란이 존재한다.¹⁴⁾

위와 같이 강제실종문제가 공론화되기 어려운 조건에도 불구하고 최근 국제사회에서 강제실종문제가 점차 논의되고 있다. 이는 강제실종협약에 명시된 강제실종에 관한 규범이 어느 정도 국제사회에 자리 잡기 시작했음을 반증하기도 한다. 그렇다면, 이와 같이 강제실종이 국제사회에서 본격적으로 논의될 수 있었던 배경은 무엇인가? 보다 구체

¹³⁾ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Enforced or Involuntary Disappearance*, Fact Sheet No. 6/Rev. 3. (2009).

¹⁴⁾ Perez Solla, Maria Fernanda, *Enforced Disappearance in International Human Rights* (Jefferson, North Carolina: McFarland & Company, Inc, 2006).

적으로, 강제실종에 관한 국제규범이 형성될 수 있었던 배경은 무엇이며, 이것이 실제 사례에 적용될 수 있었던 대내외적 환경은 어떠한가? 본 연구는 이 두 가지 질문에 답을 구해보고자 다음과 같이 논의를 진행한다.

첫째, 강제실종이라는 현상이 기존의 신체 완전성에 관한 권리의 맥락에서 어떻게 위치하고 있는가를 분석한다. 앞서 정의한 강제실종의 정의에 따르면 강제실종은 실제 사례에 있어 초법적 살해, 감금, 그리고 고문과 같은 신체 완전성에 관한 권리와 동시에 침해당해왔다. 강제실종이라는 현상은 대개의 경우 정치적 목적을 위해 피해자를 납치, 감금하는 것을 의미하지만, 피해자를 납치하여 기존의 거주지에서 비공식적 감금장소로 이동시킨다는 점에 있어서 인신매매, 유괴와도 유사점을 보인다. 이러한 개념적 중첩성을 해소하기 위해 본 연구는 우선 강제실종이라는 현상이 포함할 수 있는 가능한 유사 인권의 개념들을 정리해 그 개념적 외연을 명확히 해보고자 한다. 또한 이를 바탕으로 현존하는 몇몇의 강제실종협약들이 정의하는 강제실종의 정의들을 비교해보고자 한다. 이러한 논의는 향후 특정 강제실종 현안을 국제사회에 공론화시키는 과정에서 어떠한 세부 위반 사항에 방점을 두고 인권외교를 개선해야 하는지를 명확히 해 줄 것이다.

둘째, 본 연구는 강제실종에 대한 유엔차원의 국제규범, 즉 1992년 결의되고 2010년 발효된 「강제실종협약」의 형성과정과 국제사회의 참여현황을 분석한다. 또한 이러한 규범이 국제사회에 어느 수준으로 확산되어있는지, 그 지형 파악을 위해 「강제실종협약」의 비준 비율과 유보사항의 내용을 분석해 국제사회가 본 규범에 대해 갖는 입장을 규범의 확산의 수준에서 논의한다.

II. 강제실종 개념의 등장

1. 신체 완전성에 관한 권리 차원의 강제실종 개념 논의

전통적으로 개인의 신체 완전성에 관한 권리는 심각한 물리적 피해로부터 자유로울(free) 수 있는 권리를 뜻했다.¹⁵⁾ 이러한 제한적인 개념의 외연은 정치사상가들과 법학자들에 의해 점차적으로 확장되었다. 예컨대 신체 완전성에 관한 권리는 신체 완전성에 관한 자연권(natural rights)과 개인의 자유(liberty)를 포함하는 것으로 정의되기도 했는데,¹⁶⁾ 궁극적으로 이는 신체 완전성에 관한 권리가 생명권(right to life)과 자유권(right to liberty)까지 포함하게 된 것을 의미한다.¹⁷⁾

이러한 신체 완전성에 관한 권리는 시민들 사이의 관계에서뿐만이 아니라 국가에 의해서도 위반될 수 있다. 특히 정치학자들의 경우 국민들의 인권을 보호해야 할 국가 스스로가 신체 완전성에 관한 권리를 위반하는 상황에 대해 우려해왔으며, 이러한 상황들을 유형화함으로써 신체 완전성에 관한 권리의 개념적 정의와 정량적 조작화(operationalization)를 시도해왔다. 이에 따라 일반적으로 정치학에서 다루는 신체 완전성에 관한 권리란 초법적 살해, 강제실종, 정치적 감금, 고문 등으로부터의 자유(freedom)로 정의되었으며,¹⁸⁾ 이는 시민들

15) Herbert Spencer, *The Principles of Ethics*, vol. 2 (New York: D. Appleton & Company, 1893).

16) Roscoe Pound, "Interests of Personality," *Harvard Law Review*, vol. 28. no. 4 (1915), pp. 343~365.

17) Leon Green, "The Right of Privacy," *Illinois Law Review*, vol. 27 (1943); Paul Sieghart, *The International Law of Human Rights* (Oxford University Press, 1983).

18) Steven Poe and C. Neal Tate, "Repression of Personal Integrity Rights in the 1980: A Global Analysis," *American Political Science Review*, vol. 88

의 복종을 이끌어내기 위한 정부의 강압적인 국가폭력(state terror)으로부터의 자유와 동일시되어왔다.¹⁹⁾ 이 가운데 고문이란 정부관료 혹은 정부관료의 사주를 받은 개인이 정신적이든 신체적이든 의도적으로 특정 개인에게 고통을 가하는 행위를 말하며, 정치적 감금의 경우 특정인이 인종, 민족성 혹은 종교적 믿음을 포함한 이념을 근거로 정부 정책 혹은 지도자에 반대할 때 강제적으로 투옥시키는 행위를 말한다. 초법적 살해란, 정부관료에 의해 적법한 절차를 거치지 않은 채 사형당하는 경우를 말한다. 마지막으로 강제실종의 경우 정치적 동기에 의해 행해졌다고 추정되지만 피해자가 발견되지 않은 사례들을 일컫는다.²⁰⁾ 이러한 네 가지 유형의 신체 완전성에 관한 권리 위반이 독립적으로 일어나는 경우는 매우 드물다. 예컨대 감금되어있는 피해자는 대개의 경우 고문, 혹은 최악의 경우 초법적 살해로 인해 희생되는 경우가 빈번하기 때문이다.²¹⁾

그렇다면 왜 신체 완전성에 관한 권리가 위반되는가? 인권침해의 원인에 대한 논의는 궁극적으로 인권을 보호하기 위해 어떠한 정책이 필요한가에 대한 단초를 제공한다는 점에 있어 매우 중요하다. 예컨대 민주주의 체제하에서는 독재국가 체제하에서보다 인권이 덜 위반될

(1994), pp. 853~872.

19) Ted Robert Gurr, "The Political Origins of State Violence and Terror: A Theoretical Analysis," Michael Stohl and Goerge Lopez eds., *Government Violence and Repression: An Agenda for Research* (New York: Greenwood Press, 1986).

20) David L. Cingranelli and David L. Richards, "Measuring the Level, Pattern, and Sequence of Government Respect for Physical Integrity Rights," *International Studies Quarterly*, vol. 43 (1999), pp. 407~417.

21) 이러한 정치학 차원의 개념정의는 연구자들로 하여금 네 가지 유형의 신체 완전성에 관한 권리에 집중하게 함으로써 오히려 신체 완전성에 관한 권리의 개념적 외연은 'freedom' 차원의 자유권으로 오히려 그 폭이 줄어들었다고 볼 수 있다.

것이라는 분석은 궁극적으로 인권을 제고하기위해 민주주의를 증진시켜야한다고 귀결되는 것이다.

신체 완전성에 관한 권리가 국가에 의해 위반되는 원인을 논의하는 정치학 차원의 기존연구는 대부분 국가지도자가 합리적 행위자(rational actor)라는 가정을 기반으로 한다. 즉 신체 완전성에 관한 권리를 위반하는 것이 국가지도자가 상정한 이익을 달성하는데 있어 효과적인 수단으로 고려된다는 것이다. 보다 구체적으로, 이러한 국가지도자의 이익이 위협받거나 혹은 위협받는다고 인식될 때 억압을 통해 이익을 달성하려고 하는 것이다. 그러나 이러한 합리적 선택 접근법은 상당히 단선적으로, 위협의 현저성이 어떻게 변화하느냐에 따라 국가지도자의 인권침해 수준도 변화할 수 있다는 결론으로 이르게 된다. 이에 따라 최근에는 전략적 상호작용(strategic interaction) 접근법이 등장하기도 했다. 나선 모델(spiral model)로 불리는 이 접근법은 인권침해를 자행하는 정부, 시민사회, 그리고 국제사회와의 소통이 인권침해가 발생할 수 있는 가능성을 낮출 수 있다고 주장한다. 즉 인권침해와 억압의 사례를 시민사회가 국제사회에 알리고, 이로 인해 해당정부는 국제사회의 망신주기(naming and shaming) 전략의 대상이 될 수 있을 뿐만 아니라 낙인효과(stigmatization)로 인해 상당한 평판비용(reputational cost)을 감내해야할 가능성이 높아질 것이기 때문에, 인권침해의 가능성을 낮출 수 있다는 점이다.²²⁾

이러한 모델들을 고려해 볼 때, 그렇다면 어떠한 환경에서 신체 완전성에 관한 권리가 좀 더 보호받을 수 있을 것인가? 우선 제도적 차

²²⁾ Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink eds., *The Power of Human Rights: International Norm and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

원에서의 기존 연구는, 지도자에 의한 자의적 국가폭력 사용을 어렵게 하는 제도적 환경이 존재하는가의 여부를 논하고 있다. 대부분의 국가 지도자들은 대국민 강압수단을 직접적으로 통제하고 있지만, 특히 군 부독재자들의 경우 이러한 수단을 좀 더 자유로이 운용할 수 있으므로, 이러한 국가에서 신체 완전성에 관한 권리가 위반될 가능성이 높다고 추정하고 있다. 실례로 칠레 피노체트(August José Ramón Pinochet Ugarte) 정권은 쿠데타로 집권한 이후 국가정보부(National Intelligence Directorate)를 신설해 기존의 아옌데(Salvador Allende) 좌파정부 요인들 및 지지자들에 대한 체계적이고 조직적인 축출 및 억압을 자행한 바 있다.²³⁾

혹은 이념을 통해 지배를 정당화하는 지도자의 경우, 이러한 이념을 반대하는 시민들에 대해 국가폭력을 사용하는데 있어 좀 더 자유로울 것이다.²⁴⁾ 반면 민주주의 국가의 경우 국가폭력을 사용할 수 있는 개연성이 훨씬 낮아진다. 민주주의 체제가 근본적으로 국가폭력을 금지하는 제도적인 장치와 이념을 보유하고 있을 뿐만 아니라 만약 국가폭력이 자행되었을 경우 그 정권의 생존이 보장될 수 없기 때문이다.²⁵⁾

또한 인권침해는 내전 혹은 전쟁과 같은 무력갈등 상황 속에서 더욱

23) David R. Davis, Michael D. Ward, "They Dance Alone: Deaths and the Disappeared in Contemporary Chile," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 34, no. 3 (1990), pp. 449~475, p. 459.

24) Terry Boswell and W. Dixon, "Dependency and Rebellion: A Cross-National Analysis," *American Sociological Review*, vol. 55, pp. 540~559 (1990); Benjamin A. Most and H. Starr, *Inquiry, Logic, and International Politics* (Columbia: University of South Carolina Press, 1989).

25) Steven Poe, C., Neal Tate, and Linda Camp Keith, "Repression of the Human Rights to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-National Study Covering the years 1976~1993," *International Studies Quarterly*, vol. 43 (1999), pp. 291~313.

더 나타날 가능성이 높다. 예컨대 엘 살바도르, 과테말라, 아르헨티나, 우루과이 등 라틴아메리카에서 관찰된 대부분의 인권침해 사례는 내전 혹은 게릴라 활동과 연관되어있다. 그러한 측면에서 인권문제를 해결하기 위한 군사적 정책은 긍정적인 효과를 낳을 가능성이 희박하다. 특히 인도적 개입과 같이 군사적 방식을 통해 인종청소 및 집단학살과 같은 대규모 인권유린문제를 해결하려 한다면 오히려 그 과정에서 더 많은 인권이 희생될 수 있는 것이다. 또한 라틴아메리카 지역의 좌파 게릴라활동 역시, 그들 스스로는 경제·사회권이 보장되는 ‘새로운 국가’ 건설을 목표로 하고 있으나 오히려 그들의 게릴라활동 자체가 해당 정부로부터의 인권유린을 조장하는 결과를 가져오는 것이다.²⁶⁾

위와 같이 정치체제 차원에서 신체 완전성에 관한 권리가 보호될 수 있는 요건을 추정할 수도 있지만, 최근에는 경제적 환경 변화에 따라 신체 완전성에 관한 권리의 보호 수준이 어떻게 변화하는지에 대해서도 연구되었다. 우선 빈곤수준이 높고 불평등이 심화된 국가일수록 해당 국민의 인권이 위반될 수 있다는 것은 널리 인식되어있다.²⁷⁾ 최근에는 세계화와 함께 국가경제주권의 민감성과 취약성이 높아짐에 따라 국가가 시민들의 인권을 보호할 수 있는 여지가 변화할 수 있는지 대해 다양한 연구가 진행되었으며, 특히 금융자유화와 경제발전, 그리고 인권의 연관관계에 대한 자유주의적 관점과 종속이론 관점에서의 논의가 활발하다.²⁸⁾ 예컨대 신고전주의 접근법에 따르면, 금융자유화를

26) Kathryn Sikkink, *Mixed Signal: US Human Rights Policy and Latin America* (Ithaca: Cornell University Press, 2004), p. 84.

27) Neil J. Mitchell and James M. McCormick, “Economic and Political Explanations of Human Rights Violations,” *World Politics*, vol. 40, no. 4 (1988), pp. 476~499.

28) Clair Apodaca, “Global Economic Patterns and Personal Integrity Rights after the Cold War,” *International Studies Quarterly*, vol. 45 (2001), pp. 587~602;

필두로한 경제개혁은 국가의 정치·사회적 환경을 현대화 및 안정화시킬 뿐만 아니라, 시장 신뢰도에 영향을 미쳐 자본이탈을 가져올만한 어떠한 정치사회적 사건도 발생하지 않기를 바라게 된다. 이러한 측면에서 경제개혁은 인권이 좀 더 잘 보호될 수 있는 환경을 조성하는데 기여한다고 주장한다.²⁹⁾ 한편 종속이론에 천착한 접근법에 따르면 오히려 선진국에 의해 주도되는 경제개혁은 근본적으로 불평등관계에 입각하고 있다는 점을 강조하며, 이로 인해 세금, 고용안정성, 사회복지의 영역에서 오히려 출혈경쟁(race to the bottom)이 발생하여 인권이 유린될 수 있는 가능성이 높아진다고 주장한다.³⁰⁾ 그러나 이러한 경제적 환경요인에 대한 연구는 주로 데이터를 이용한 정량적 연구방법론에 의해 이루어져왔는데, 정량적 모델에 따라 서로 다른 결론에 이르고 있어 아직까지 신고전주의와 종속이론이라는 두 개의 관점 가운데 어떤 관점이 더욱 적실성을 갖는지 뚜렷한 결론을 내지 못하고 있다.

요컨대 국가는 스스로의 목표를 달성하기 위한 효과적인 수단의 하나로서 신체 완전성에 관한 권리를 위반해왔다. 물론 이러한 행위를

Richard, David L., Ronald D. Gelleny, and David H. Sacko, "Money with a Mean Steak? Foreign Economic Penetration and Government Respect for Human Rights in Developing Countries," *International Studies Quarterly* vol. 45, no. 2 (2001), pp. 219~239.

²⁹⁾ Andrew M.D, "Capital Mobility and State Autonomy: Toward a Structural Theory of International Monetary Relations," *International Studies Quarterly*, vol. 38 (1994), pp. 193~218; Geoffrey Garret, "Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy," *International Organization*, vol. 49 (1995), pp. 657~687; E. Helleiner, "The World of Money: The Political Economy of International Capital Mobility," *Policy Sciences*, vol. 27 (1994), pp. 295~298.

³⁰⁾ J. Crotty, G. Epstein and P. Kelly, "Multinational Corporations in the Neo-liberal Regime," D. Baker, G. Epstein, and R. Pollin eds., *Globalization and Progressive Economic Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998); B. Eichengreen, "Tyranny of the Financial Markets," *Current History*, vol. 96 (1997), pp. 377~382.

저지르는 국가지도자가 비이성적인 판단을 내린 것은 아니며, 국가지도자, 혹은 해당정권에 위협이 되는 행위자들의 신체 완전성에 관한 권리를 위반함으로써 그 위협이 국민들 사이에 확산되는 것을 방지하고 또다른 위협적 행위자가 등장하는 것을 막기 위한 억지의 수단으로 사용되어왔던 것이다. 신체 완전성에 관한 권리의 유형 중 하나인 강제실종 역시 이러한 측면에서 이해될 수 있을 것이다. 물론 이러한 강제실종이 좀 더 현저하게 나타나거나 약화될 수 있는 환경적 조건들은 앞서 언급한 바와 같이 여러 정치, 경제적 조건들을 포함할 수 있을 것이다.

2. 강제실종 개념의 부상

강제실종이라는 용어는 1966년 즈음부터 시작된 과테말라 군부의 반란진압작전(counterinsurgency)의 수단으로 사용되며 국제인권담론에 등장하기 시작되었다.³¹⁾ 당시 반란진압작전의 대상이었던 농민들, 노동조합들, 그리고 공산주의자들이 차례로 죽임을 당하거나 사라짐으로써 과테말라 내전은 더욱 고조되었고 또한 이에 발맞추어 강제실종의 빈도도 역시 증가했다. 그러나 이러한 강제실종의 증가에 대해 국제사회는 즉각적인 반응을 보이지 않았다. 여러 가지 요인들이 이러한 국제사회의 침묵을 설명하는데, 첫째, 당시가 냉전기였으며 과테말라 군부는 미국으로부터 공산주의 세력 척결을 명목으로 상당한 군사원조를 받고 있었다는 점이다.³²⁾ 더욱이 과테말라는 지정학적으로 중요한 위치를 차지하고 있지는 않았기 때문에 국제사회의 이목이 쏠리

31) Clark, *Diplomacy of Conscience* (University Press, 2001), p. 72.

32) Richard Newbold Adams, *Crucifixion by Power* (Austin: University of Texas Press, 1970), p. 264.

지 않았다. 둘째, 당시에는 ‘강제실종’이라는 개념 자체가 국제적으로 인지되고 있지 않았기 때문에 이에 대한 국제적 규범과 제도 역시 부재했다. 이는 곧 강제실종이라는 현상이 존재한다 하더라도 이에 대해 비판할 수 있는 국제적 기준과, 대응할 수 있는 국제적 기제가 부재했다는 것을 의미한다. 셋째, 앰네스티와 같은 비정부기구 역시 1961년에야 설립되었기 때문에, 당시 과테말라 지역까지 그 활동 영역이 확대되지 못했다. 앰네스티의 과테말라 인권 보고서는 1971년 연간보고서에야 포함되었으며, 이는 당시 과테말라 내부에서 군부정권에 탄압받던 노조들의 요청에 의한 것이었고, 이 보고서는 그 이후 미주기구(Organization of American States)와 교황청 정의평화위원회(Pontifical Commission of Justice and Peace)에게 전달되었다. 넷째, 당시 과테말라 내부로부터의 강제실종에 대한 정보가 충분히 외부로 전해지지 않아 이에 대한 미디어의 주목 역시 극히 부족했다. 흔히 CNN효과로 불리는 미디어로부터의 정치적 압력이 부재했던 것이다.

그러나 1970년대들어 강제실종이 칠레, 아르헨티나 등 라틴아메리카 전역으로 확산되자 국제사회는 강제실종을 이해하고 이에 대응하기 위한 규범을 정립해야할 필요성을 절감하게 되었다. 특히 1973년 9월 11일에 발생한 칠레 군사 쿠데타 이후 집권한 피노체트 정권이 강제실종 규범이 등장하게 된 결정적인 원인이었다고 기존 연구들은 분석하고 있다.³³⁾ 칠레는 이미 심각한 고문 자행으로 인해 국제사회의 주목을 받아오던 차에 강제실종의 혐의까지 등장했기에 더더욱 거센 비난을 받게 되었고, 이로 인해 강제실종도 국제인권현안으로 등장할 수 있는 환경이 조성되었다는 것이다.

33) Clark, *Diplomacy of Conscience*.

1970년대 이후로 본격적으로 시작된 강제실종에 관한 규범 등장 과정은 다음의 요인들에 의해 가능했던 것으로 분석된다. 우선 다양한 인권침해 혐의를 받고 있는 칠레 내부로부터 국제사회로의 인권관련 정보전달이 용이했다는 점이다. 앰네스티나 국제법률가협회(International commission of jurist), 미주인권위원회(Inter-American Commission on Human Rights) 등이 이미 칠레내부에서 자행되는 고문행위에 대한 진상조사를 위해 칠레를 여러 번 방문했고, 이 과정에서 강제실종의 문제점 역시 전달받게 되었다. 또한 칠레 내부의 변호사 네트워크 및 인권단체들도 계속해서 내부의 강제실종 현황을 외부로 전달하였으며, 이는 유엔에까지 보고되기 시작했다. 당시의 국제사회는 강제실종에 대해 인지하고는 있었으나 이를 국제적 현안으로 부각시키지는 않아 왔다. 유엔 내부에서는 당시까지도 인권유린은 주권국가 내부의 사안으로 간주되어 비록 군사독재정권에 의해 자행되었다 하더라도 국제사회가 관여하기는 어렵다는 암묵적인 이해가 지배적이었다. 그럼에도 불구하고 유엔 인권위원회(Commission on Human Rights)는 처음으로 강제실종에 대해 비판의 목소리를 내기 시작했으며, 1978년 유엔 총회 결의안 “실종된 사람들(Disappeared Persons)”이 공표되며 공식적으로 강제실종 문제가 제기되기 시작했다.³⁴⁾

이러한 분위기에 발맞추어 앰네스티 인터내셔널은 1980년 미국 위스콘신주 라신(Racine)에서 강제실종에 관한 국제세미나를 개최하여 강제실종의 개념에 대한 논의뿐만 아니라 이를 국제인권현안으로 부각시키는데 성공했다. 특히 이 세미나의 결과물로 출판된 『실종: 워크북(Disappearance: A Workbook)』은 강제실종의 규범적 기준을 정

³⁴⁾ United Nations General Assembly Resolution, “Disappeared Persons,” (A/RES/33/173), December 20, 1978.

립하여 전세계 비정부기구 및 정부간 국제기구 내부에서 강제실종 현안을 주목하도록 하는데 기여했다고 평가받고 있다.

실제로 강제실종은 1980년 유엔 인권위원회 산하 인권소위원회(Sub-commission on the Promotion and Protection of Human Rights)가 강제실종에 대한 작업반(working group)을 설치함으로써 본격적으로 국제사회에서 논의되기 시작했다. 5명의 전문가로 구성된 본 작업반은, 단일 인권침해 현안을 다루기 위해 세워진 첫 번째 작업반이라는 의미를 갖고 있으며, 주로 실종자의 생사와 위치를 알고 싶어 하는 가족 혹은 친척들을 돕는데 가장 주요한 목적을 두었다. 그러므로 인권단체로부터 관련 보고와 정보를 수집한 후 이를 해당 정부에게 전달하였을 뿐만 아니라 자체적인 조사결과를 작업반에게 통보하도록 요청하였다. 이러한 방식으로 작업반은 실종자 가족과 해당정부 간의 소통채널로서의 역할을 수행했으며, 설립이후 약 70여 국가 50,000여 건의 사례를 다루어왔다.

요컨대 이러한 작업반의 활동은 국제사회의 강제실종에 대한 우려를 나타냄과 동시에 강제실종이 어떻게 이루어지는지, 그리고 그러한 과정에서 어떠한 인권들이 추가적으로 위반되는지를 귀납적으로 분석하여 유형화할 수 있는 기회를 제공하였다. 또한 작업반의 성과는 1992년 유엔의 강제실종선언과 2006년 강제실종협약으로 이어지게 되었는데, 상당부분 유엔강제실종협약은 1994년 체결된 미주기구의 『미주강제실종협약(Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons)』로부터 영감을 얻었다고 평가된다.³⁵⁾ 실제로

35) Reed Brody, "Commentary on the Draft UN Declaration on the Protection of All Persons from Enforced or Involuntary Disappearance," *Quarterly of Human Rights*, vol. 8. no. 34 (1990), pp. 381~394.

강제실종은 라틴아메리카 지역에 가장 현저하게 분포하고 있었으며, 본 협약이 결의되고 2년 뒤인 1996년에 신속히 발효될 수 있을 정도로 역내 국가들 사이에서도 그 심각성에 대한 인식이 공유되고 있었다. 또한 미주강제실종협약을 필두로 시작된 강제실종의 범죄화(criminalization), 즉 강제실종에 법적, 규범적 접근은 정부나 개인으로 하여금 강제실종을 자행하지 못하도록 억지할 수 있는 계기를 마련했다고 평가된다.³⁶⁾

요컨대 강제실종 개념과 규범이 라틴아메리카 지역으로부터 등장할 수 있었던 원인은 우선 강제실종이라는 현상이 나타났다는 사실이 해당국가로부터 국제사회로 전달될 수 있었던 제도적 환경이 조성되어 있었다는 점을 지적할 수 있다. 특히 칠레의 경우 1973년 쿠데타 이전에 이미 내부적으로 국민들이 강제실종과 같은 인권침해 현안에 대해 인지하고 있었으며 또한 정보를 대내외적으로 확산시킬 수 있는 네트워크를 보유하고 있었다. 또한 이와 발맞추어 강제실종을 국제인권헌안으로 부각시키고자 했던 국제기구, 그리고 비정부기구의 역할 역시 중요했다고 분석된다.

3. 강제실종 개념 비교

강제실종의 개념 정의는 이론적 차원에 있어서나 정책적 차원에 있어서 매우 중요하다. 강제실종 개념 정의의 외연과 내포를 어떻게 구획짓느냐에 따라 우리가 대응 혹은 예방할 수 있는 전략형성과정이 달라질 수 있기 때문이다. 그러나 신체 완전성에 관한 권리 중 하나의 유

³⁶⁾ Philip Linghammar, "Time for Enforced Disappearance to Disappear: A Study of the International Legal Instruments Addressing Enforced Disappearance," Lund University, 2008, unpublished paper.

형으로서 강제실종은 그 외의 유사인권과의 분명한 차이점을 가려내기 어려워 그 개념정의를 내리기 어렵다. 예컨대 단지 사라졌다는 ‘현상’이 강제실종 개념을 구성하는 주요 요소라고 생각한다면, 이것이 독방 구금(incommunicado detention), 유괴(kidnap), 납치(abduction)와 어떠한 점에서 차별성을 보이는지 분석해야할 것이다. 혹은 납치의 개념적 구성요소가 정부의 대 국민 통치기제라는 점에서 그 ‘목적’이 중요한 개념 구성요소로 생각한다면, 실제 강제실종 과정에서 나타나는 정부의 의도를 파악해야하는데, 이는 사후적으로만 가능하기 때문에 실질적으로 강제실종에 대응하기 위한 선제적 접근은 어려워지게 된다. 또한 강제실종을 저지르는 행위자는 단순히 특정 정부로만 제한되어 그 외 행위자가 자행할 수 있는 강제실종은 논의에서 제외될 수도 있다. 예컨대 엠네스티는 위와 같은 딜레마를 극복하기 위해 강제실종이 ‘증거를 남기지 않고, 실종자들에 대해 책임지지 않도록 바람직하지 못한 존재를 제거하는(to get rid of undesirables without leaving traces and without having to account for them)’ 목적을 가지고 있다는 점을 강조하며 이에 따라 그 개념을 파악하고 있다.³⁷⁾ 이러한 개념에 따르면 정부 이외의 행위자도 강제실종의 혐의를 받을 수 있기 때문이다.

본 절에서는 이러한 개념정의의 난점들을 고려하며 강제실종의 개념적 외연과 내포에 대해 논의해 보고자하며, 이를 위해 유엔강제실종 협약과 미주기구의 『미주강제실종협약』, 그리고 『로마규정(Rome Statute of International Criminal Court)』의 강제실종에 대한 논의

37) Carrie Booth Walling and Susan Waltz, “Human Rights: From Practice to Policy,” Proceedings of a Research Workshop, Gerald R. Ford School of Public Policy, University of Michigan, October 2010.

를 비교해본다.

먼저, 강제실종에 관한 최초의 법적 구속력 있는 조약으로서의 『미주강제실종협약』은 강제실종에 대해 다음과 같이 정의내린다:

“정부의 대리인(agent)이나 정부의 묵인, 지지, 혹은 허가를 통해 활동하는 개인 혹은 단체가 한 개인 혹은 사람들의 자유를 빼앗는 행위로서, 실종자의 정보가 부재하거나 혹은 실종자의 위치를 알려주기를 거부하거나, 자유를 박탈했다는 사실을 인정하기를 거부하고, 결과적으로 이들이 해당 법적 구제(legal remedies)나 절차적 보장(procedural guarantee)에 의지하는 것을 방해하는 행위”³⁸⁾

한편 『유엔강제실종협약』은 강제실종에 대해 다음과 같이 정의 내린다:

“당사국의 요원 또는 당국의 허가, 지원 혹은 묵인하에 일하는 개인이나 단체에 의한 체포, 구금, 납치, 혹은 모든 형태의 자유 박탈과 뒤이어 그러한 자유 박탈을 인정하기를 거부하거나 실종된 사람의 운명(생사) 또는 행방을 은폐하여 이러한 사람을 법의 보호밖에 두는 것”³⁹⁾

요컨대 두 협약의 강제실종에 대한 정의는 다음과 같은 공통점을 갖는다고 보여진다. 첫째, 강제실종이란 특정인을 스스로의 의사에 반하여 이들의 자유를 박탈하는 행위라는 점이다. 둘째, 이러한 행위에 가담하는 행위자는 정부의 다양한 부서 혹은 정부 요인, 또는 정부를 대

38) Organization of American States, “Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons,” June 9, 1994, Article II.

39) United Nations, “International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance,” Article II. (A/61/488).

신하거나 정부의 직간접적 지원, 동의, 묵인 하에 행동하는 조직된 집단이나 사적 개인이다. 셋째, 강제실종을 자행하는 행위자는 실종자의 운명이나 행방을 밝히기를 거절하거나, 이들의 자유를 박탈했다는 사실을 부인하거나 혹은 인정하기를 거부한다는 점이다.⁴⁰⁾

그러나 법적 구제수단에 대한 접근성과 관련해서는 미묘한 차이를 보인다. 「미주강제실종협약」의 경우 강제실종의 결과로 법적 구제로의 접근이 어려운 상태여야만이 강제실종이라고 정의내릴 수 있다고 언급하고 있다. 한편 「유엔강제실종협약」의 경우 실종의 결과 ‘법적 보호의 테두리 밖에 놓여져 있다’고 느슨하게 정의내림으로써 보다 많은 사례들이 강제실종의 사례로 정의될 수 있는 여지를 남겨두었다.⁴¹⁾

이 두 협약 외에 강제실종에 대한 정의를 내리고 있는 국제형사재판소에 관한 「로마규정」의 강제실종에 대한 개념정의는 다음과 같다:

“국가 또는 정치조직에 의하여 또는 이들의 허가·지원, 또는 묵인을 받아 사람들을 체포·구금 또는 유괴한 후, 그들을 법의 보호로부터 장기간(a prolonged period of time) 배제시키려는 의도하에 그러한 자유의 박탈을 인정하기를 거절하거나 또는 그들의 운명이나 행방에 대한 정보의 제공을 거절하는 것”⁴²⁾

가장 최근에 제시된 「로마규정」의 강제실종에 관한 정의 역시 앞서 두 협약의 정의와 큰 차이를 보이고 있지는 않다. 다만 “장기간”이라는 단서를 붙임으로써 국제사법재판소가 다룰 수 있는 강제실종 사례의

40) United Nations, Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (A/RES/47/133), December 18, 1992.

41) Perez Solla, Maria Fernanda, *Enforced Disappearance in International Human Rights* (McFarland & Company, 2006). p. 14.

42) Rome Statute of the International Criminal Court, Rome, July 17, 1998. 2187 U.N.T.S. 3, Article 7(2)(i).

외연이 좁아졌다. 이와 같은 시간적 단서에 대해 협약 작성 당시에는 논란이 있어왔다.⁴³⁾ 즉 이러한 장시간의 강제실종에 대한 의도가 있어야만 강제실종으로 정의내릴 수 있다면, 그 긴 시간 동안 실종자가 견뎌야하는 고통에 대해서는 눈을 감는 셈이기 때문이다.⁴⁴⁾ 또한 가해자의 의도에 대해 어떻게 객관적으로 증명해낼 수 있느냐의 문제 역시 논란이 되었는데, 이는 가해자의 의도와는 상관없이 강제실종에 관여하는 다양한 행위자가 납치, 감금 등의 행위를 나누어 실행함으로써 원래의 의도와는 상관없이 장기간의 실종이 될 수도 있다는 사실에 기인한다.

또한 「로마규정」은 정부 혹은 정부의 대리인 뿐만이 아니라 ‘정치적 조직(political organization)’ 역시 가해자가 될 수 있다고 정의내림으로써 또 다른 논란을 일으켰다. 물론 이러한 정의로 인해 기존의 두 협약이 상정하는 강제실종의 가해자의 범위보다 훨씬 그 외연이 넓어졌다고 볼 수 있다. 그러나 정치적인 조직을 어떻게 정의내릴 것이냐의 문제는 남아있다. 강제실종이 빈번하게 발생한 라틴 아메리카 지역의 맥락에서 생각해보면 ‘정치적인 조직’이란 민족해방전선, 게릴라 집단

43) United Nations Economic and Social Council, “Civil and Political Rights, Including the Question of Enforced or Involuntary Disappearances” Report of the interseccional open-ended working group to elaborate a draft legally binding normative instrument for the protection of all persons from enforced disappearance, Commission on Human Rights, 6th Session (E/CN.4/2004/59), (2004), p. 6.

44) Susan McCrory, “The International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance,” *Human Rights Law Review*, vol. 7, no. 3 (2007), pp. 545~566; Manfred Nowak, *Introduction to the International Human Rights Regime* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2003); United Nations Commission on Human Rights, Report of the Intersessional Open-Ended Working Group to Elaborate a Draft legally Binding Normative Instrument for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, UN, DOC E/CN.4/2004/59, February 23, 2004.

혹은 심지어 테러리스트 집단을 포함한다. 그러나 만약 마피아 혹은 마약 카르텔과 같이 경제적 조직이 정치적인 목적으로, 즉 정부에 영향력을 미치기 위해 강제실종을 자행한다면 이것은 어떻게 다루어야 할 것 인지의 문제가 제기될 수 있을 것이다.⁴⁵⁾

요컨대 강제실종의 개념은 가해자의 정체성과 가해자의 의도, 그리고 실제 강제실종이 박탈하는 자유의 종류, 그리고 피해자 혹은 피해자 가족의 법적 구제수단 접근성 유무 등에 따라 그 개념적 외연이 변화할 수 있다고 분석된다. 즉 어떠한 협약에 근거해 특정 강제실종 사안을 보느냐에 따라 그것이 강제실종으로 정의될 수도, 그렇지 않을 수도 있는 것이다. 또한 그에 따라 해당 사안에 대한 대응 전략도 달라질 수 있을 것이다.

또한 강제실종은 그 자체로서도 하나의 인권침해 사안이 될 수 있지만, 그 내부적으로 여러 종류의 인권이 동시에 위반될 수 있는 가능성이 높다. 강제실종이 자행되는 과정 자체를 일반화할 수는 없으나, 이제까지 밝혀진 기존 사례를 귀납적으로 추적해 볼 때 중첩적으로 위반될 수 있는 인권은 자유권(right to liberty), 고문당하지 않을 권리(right not to be subjected to torture), 생명권(right to life), 공정하고 공개적인 재판을 받을 권리(right to fair and public trial), 가족(특히 여성)의 경제, 사회, 문화적 권리 등을 포함할 수 있는 것이다.⁴⁶⁾ 열거된 다양한 인권들은 대부분 「시민 및 정치적 권리 규약(International Covenant on Civil and Political Rights)」 및 「경제, 사회 및 문화적 권리 규약(International Covenant on Economic,

45) Perez Solla, Maria Fernanda, *Enforced Disappearance in International Human Rights* (McFarland & Company, 2006), p. 18.

46) J. Rehman, *International Human Rights Law*, 2nd edition (Harlow, England: Longman, 2010), p. 855.

Social and Cultural Rights)』에 포함되고 있다. 또한 국제협약은 아니지만 유엔 경제사회이사회가 1957년 승인한 『수감자 대우를 위한 최저기준규칙(Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)』, 1979년과 1988년 각각 유엔 총회에서 채택된 『법집행기관 공무원들의 행동강령(Code of Conduct for Law Enforcement Officials)』, 『피구금자 처우에 관한 최저기준규칙(the UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)』 등의 국제기준을 위반할 가능성이 농후하다.

이러한 중첩성을 조금이라도 정리하여 개념의 외연을 좀더 명확히 하기 위해 강제실종의 개념을 좀더 정확히 논의할 필요가 있다. 이를 위해 중요한 작업은 강제실종과 여타 인권침해에 있어 행위자의 동기를 분명히 밝히는 데 있을 것이다. 국제인권논의에서 일반적으로 받아들여지고 있는 강제실종에 관한 국가의 동기는, 강제실종을 통해 국정 운영에 방해가 되는 개인을 제거하여 사회적으로 공포분위기를 조성하는데 있다. 또한 장기적으로 반대세력이 성장하는 것을 막기 위해서 어린이들에 대한 강제실종이 자행되기도 한다.⁴⁷⁾ 더욱이 국가는 이러한 행위를 저질렀다는 사실을 부인할 수 있고(deniability) 또 강제실종을 저질렀다는 관련 증거를 인멸할 수 있기 때문에 더욱 강제실종이라는 수단을 선호하게 만든다.⁴⁸⁾ 즉 실종자를 사라지게 함으로써, 해당 정부가 실종자에게 한 행위와 실종자와의 관계 자체를 부인할 수 있을

47) Tullio Scovazzi and Gabriella Citroni. *The Struggle against Enforced Disappearance and the 2007 United Nations Convention* (Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007).

48) Reed Brody and Felipe Gonzalez, “Nunca Más: An Analysis of International Instrument on “Disappearance,” *Human Rights Quarterly*, vol. 19, no. 2 (1997), pp. 365~405.

뿐만 아니라, 실종자가 자발적으로 자취를 감췄다고 대중들을 혼동시킬 수도 있기 때문이다.

요컨대 신체 완전성에 관한 권리 차원의 강제실종은 해당 국가지도자가 인식하는 대내적 위협에 대응하고 선제적으로 억지하기 위한 수단으로 사용되어왔다. 앞서 논의한 바와 같이 이러한 신체 완전성에 관한 권리 위반은 해당 국가가 처한 정치·경제적 조건에 따라 변화할 수 있는 것으로 기존연구는 밝히고 있다. 라틴아메리카 지역내 발생한 다양한 인권침해로 인해 강제실종 역시 국제인권담론에 등장하게 되었으며, 다양한 국제·지역인권협약을 통해 공식화되었다. 다음 절에서는 이러한 강제실종에 관한 규범으로서의 인권협약이 어떻게 존재하고 있는지 그 현황을 논의한다.

Ⅲ. 강제실종 규범의 분포 지형

1. 인권조약에 관한 기존 연구

일반적인 국제조약과는 달리 국제인권조약은 국가 간 집단행동의 문제(collective action problem)를 해결하기 위해 형성되는 것이 아니다. 인권조약은 기본적으로 조약 당사국 내부의 인권문제만을 관리한다. 또한 한 당사국 내부의 인권침해 현황이 다른 당사국의 인권침해 현황에 영향을 거의 미치지 않으므로 인권침해로 인한 초국경 외부효과(cross-border externality)가 발생하지 않는다. 인권조약은 그러므로 무역협정과 같이 상호집행의 유인이 부재한 구조적 문제가 존재한다.⁴⁹⁾

49) Beth A. Simmons, "International Law and State Behavior: Commitment and

그러므로 왜 국가들이 인권협약에 서명하고, 또 비준하는지에 대해서 정치학적 차원의 연구가 활발히 진행되어왔다. 특히 국가의 조약 비준 행위는 조약이 발효됨과 동시에 법적구속력이 발생하게 되어 공식적인 조약의 수용을 의미하기 때문이다. 물론 조약 당사국들은 비준과 동시에 유보(reservation)와 선언(declaration) 등을 통해 조약이 주권을 침해할 수 있는 범위를 제한할 수도 있지만, 원칙적으로 비준행위로 인해 당사국 국정운영의 운신의 폭이 줄어들 수 밖에 없기 때문이다.⁵⁰⁾

우선 현실주의적 접근법은 강압(coercion)에 의한 국가의 국제조약 비준행위를 설명한다. 즉 비준의 가능성은 비준 당시 조약당사국과 패권국가 사이의 권력 비대칭성이 클수록 더욱 높아진다고 설명한다. 그러므로 현실주의적 접근법은 특히 인권외교를 수행하는 미국의 역할에 주목한다. 실제로 미국은 냉전시작과 함께 자유민주주의의 국제적 확산을 위해 노력해왔으며 보편적 인권에 대한 지지야말로 미국이 선도하는 서구 사회의 가치 확산을 정당화해주는 기반이 되어왔다.⁵¹⁾ 그러므로 미국과 해당 조약당사국 간의 군사·경제원조관계에 따라 조약당사국의 비준 가능성이 높아진다고 예측한다. 실제로 미국은 1961년 통과한 대외원조법(Foreign assistance act)과 1976년의 국제안보 및 무기수출 통제법(International Security and Arms Export Control Act)에 따라 인권침해 현황이 심각한 국가들에 대해 원조를 중지하거

Compliance in International Monetary Affairs,” *American Political Science Review*, vol. 94, no. 4 (2000), pp. 819~835.

50) Wotipka, Christine Min and Kiyoteru Tsutsui, “Global Human Rights and State Sovereignty: Nation-States’ Ratifications of International Human Rights Treaties, 1965-2001,” *Sociological Forum*, vol. 23, no. 4 (2008), pp. 724~754.

51) Debra Liang-Fenton ed, *Implementing US Human Rights Policy* (Washington D.C. United States Institute of Peace, 2004).

나 무기수출을 중단한 사례가 존재한다.

한편 구성주의 이론의 경우 설득과 사회화의 관점에서 조약비준을 설명한다.⁵²⁾ 국가들은 국제사회에 편입됨으로써 국제협약과 같은 국제적 기준과 규범에 사회화되고, 이것이 또 다시 국제사회로 더욱 깊숙이 편입될 수 있는 상호강화의 과정을 만들게 된다는 것이다. 이 과정에서 인권과 같은 규범은 더욱 더 그 내재화의 수준이 높아지며, 결과적으로 국제사회 전반에 확산된다고 예측한다. 물론 또 다른 구성주의적 관점에 따르면 국가들은 국제사회에서 소외되지 않기 위해 국제규범을 준수한다라고 설명한다.⁵³⁾ 즉 인권규범을 내재화했다기보다는 주변 국가들의 내재화 상황으로부터 압력을 받아 조약에 비준한다는 설명에 가깝다.

자유주의적 접근법의 경우 국가 선호(preference)의 국내적 기반을 강조하며, 특히 조약당사국 정치체제 형태에 따라 국내정치적 요소들이 비준행위에 영향을 미친다고 주장한다. 특히 당사국이 민주주의 체제인 경우 인권조약을 비준할 가능성이 높다고 분석되곤 하는데, 이는 민주국가 지도자들이 비정부기구들 혹은 인권단체들이 이끄는 시민운동 등으로부터의 국내정치적 압력에 매우 취약하기 때문이다. 다시 말해 위와 같은 국내정치적 압력은 지도자들로 하여금 인권문제를 외면

52) Martha Finnemore and Katherine Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, 52(4) (1998), pp. 887~917; D. Hawkins, "Explaining Costly International Institutions: Persuasion and Enforceable Human Rights Norms," *International Studies Quarterly*, 48(4) (2004), pp. 779~804; T. Risse, "Let's Argue!: Communicative Action in World Politics," *International Organization*, 54(1) (2000), pp. 1~39.

53) Beth A Simmons, "Compliance with International Agreement," *Annual Review of Political Science*, (1998); Beth A Simmons, "Why Commit? Explaining State Acceptance of International Human Rights Obligation," University of California, Berkeley, School of Law International Legal Studies Working paper series 02-05 (2002).

할 수 없게 만들기 때문이다. 실제로 앰네스티 인터내셔널 같은 경우 2007년 미국의 「여성차별 철폐협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)」의 비준을 요구하는 캠페인을, 그리고 2002년에는 「어린이 권리조약(Convention on the Rights of the Child)」 비준 캠페인을 전개하기도 했다. 또 다른 제도적 설명은 신생민주주의 국가일수록 인권조약을 비준할 가능성이 높다고 주장한다.⁵⁴⁾ 이는 비준 행위를 통해 다시 민주화 이전으로 회귀할 가능성을 차단하여 민주주의체제의 안정성을 공고화하기 위함이다. 즉 비준을 통해 국제사회와 연결되고, 또한 국제 비정부기구 및 국제기구의 국내 활동을 허용함으로써 국내 민주주의 기반을 확장시켜 독재체제 혹은 비민주적 체제로 전복될 가능성을 막기 위함인 것이다. 한편 또 다른 제도적 설명은 독재국가일수록 국제인권협약을 비준할 가능성이 높다고 주장하는데, 이는 비준을 통해 국제사회로부터 국가적 정당성을 인정받기 위함이라고 한다.⁵⁵⁾

요컨대 국가라는 행위자가 인권협약에 서명하고 또 이를 비준하는 행위는 매우 다양한 동기가 작용할 수 있다. 인권협약의 경우 특히 초국경 외부효과가 발생하지 않기 때문에 더욱 더 국내적 차원에서 관찰 가능한 동기에 좀 더 그 무게를 실을 수 있을 것이다.

54) Andrew Moravcsik, "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe," *International Organization*, vol. 54. no. 2 (2000), pp. 217~252.

55) James R. Vreeland, "Political Institutions and Human Rights: Why Dictatorships Enter into the UN Convention against Torture," *International Organization*, 62 (2008).

2. 「유엔강제실종협약」의 현황

그렇다면 실제 강제실종협약이 비준되는 현황은 어떠한가? 본 연구는 이를 위해 「유엔강제실종협약」의 사례를 분석한다. 2006년 12월 20일 제 61차 유엔 총회에서 채택된 「유엔강제실종협약」은 2007년 서명에 들어가 2010년 발효되기에 이른다. 2015년 현재까지 193개 유엔 회원국 가운데 94개국이 서명했으며, 이 가운데 51개국만이 비준한 상황이다.

표 1-1 2007년 「유엔강제실종협약」 서명시 지역별 강제실종 현황⁵⁶⁾

지역	아프리카	아메리카	아시아	유럽	오세아니아
강제실종 CIRI 지수	1.8214	1.5555	1.5	1.9375	2

<표 1-1>은 2007년 당시 「유엔강제실종협약」의 서명을 시작했을 때 각각의 국가들 어떠한 강제실종 현황을 보유하고 있었는지를 보여준다. 앞서 언급했던 싱그라넬리-리차드(CIRI) 데이터는 해당국가의 특정 연도 강제실종의 발생이 없을 경우는 2, 1-49건의 발생이 있을 경우는 1, 50건 이상의 위반은 0으로 코딩되었다. 그러므로 이에 따르면 오세아니아 지역이 가장 낮은 강제발생 빈도를, 그 다음으로는 유럽

56) 본 지역구분은 유엔통계과(UN statistics division)의 전세계 지역구분 기준을 근거로 작성되었다. '아프리카'는 동부아프리카, 중부아프리카, 북부, 서부 및 남부 아프리카를 포함한다. '아메리카'는 라틴아메리카 및 카리브해 국가들, 중남미 및 북미 지역을 모두 포괄하며, '유럽'은 동, 서, 남,북부 유럽, 그리고 '오세아니아' 지역은 호주 및 뉴질랜드, 멜라네시아, 미크로네시아, 폴리네시아지역 국가들을 모두 포괄한다. 보다 자세한 설명은 다음의 주소를 통해 확인 가능하다. <<http://unstat.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>>. (검색일: 2015.11.2.).

과 아프리카 지역이 있으며, 아메리카 지역과 아시아 지역의 강제실종 현황이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 라틴아메리카 지역에서의 심각한 강제실종 현황이 비로소 강제실종이 국제인권논의에 포함될 수 있는 계기를 만들었던 과거의 궤적이 여전히 지역 내에 잔존하고 있음을 보여준다. 앞서 언급한 칠레 사례 뿐만이 아니라, 과테말라의 경우 1960~1996년 사이 내전기간 동안 40,000~50,000여 명의 자국민이 강제실종되었다. 당시 과테말라 군부 독재정권들은 좌파세력척결을 명분으로 미국의 대규모 군사지원을 통해 내전을 주도했으며, 이 과정에서 강제실종은 국민들 사이의 공포를 조성하여 정권에 반기를 들 수 없도록 만드는 수단이 되었다.

또한 아시아 지역의 강제실종현황은 상대적으로 최근에 등장하였으며, 북한과 동티모르, 인도네시아 등지에서 아이들에 대한 강제실종 및 외국인들에 대한 강제납치도 자행되고 있는 현실을 반영한다. 예컨대 인도네시아의 경우 1975~1999년의 전쟁기간 동안 적어도 4,000여 명의 동티모르 아이들이 인도네시아로 강제로 보내졌는데, 이러한 강제실종은 인도네시아의 동티모르 강제점령을 상징하였다. 이에 대부분의 납치는 동티모르에서 권력을 가지고 있던 군인 및 경찰관들로부터 자행되었다. 내전 종식이후 동티모르 유엔과도정부에 의해 헌법적 정당성을 부여받은 동티모르 진실위원회에 의한 진상조사가 실시되었으나, 강제실종을 저지른 군인 및 경찰들에 대한 기소는 이루어지지 않고 화해 차원에서 조치가 취해졌다.⁵⁷⁾

57) 북한인권시민연합, 『강제실종에 관한 국제회의: 북한/한국을 위한 교훈』 자료집. 2015년 7월 29일. 주한영국대사관.

표 1-2 지역별 「유엔강제실종협약」 비준 현황⁵⁸⁾

지역	아프리카	아메리카	아시아	유럽	오세아니아
비준 현황	40%	75%	42%	47%	33.3%
비준까지의 소요시간	2124.4일	1355.05일	1938.5일	3498일	2282.67일

<표 1-2>는 「유엔강제실종협약」의 비준 현황이 상대적으로 아메리카 지역에서 높게 나타남을 보여준다. 이는 <표 1-1>을 고려해볼 때, 강제실종이 가장 현저히 나타난 아메리카 지역에서 「유엔강제실종협약」에 대한 비준현황이 오히려 높음을 보여준다. 또한 2007년 시작된 서명과 뒤이은 비준 시점 사이의 소요 시간도 아메리카 지역국가들 사이에서 평균적으로 가장 짧은 것으로 분석되었다. 이는 아메리카 지역 국가들이 그만큼 「유엔강제실종협약」체제 안에 스스로를 위치시키고자 하는 의지가 강하다는 것을 반증한다. 또한 이러한 결과는 일정 부분 자유주의적 접근법의 적실성을 보여준다고 보인다. <표 1-2>에 나타난 아메리카 지역 국가들의 경우 냉전기 군부독재체제로부터 민주주의로 체제전환을 이룬지 평균적으로 26.25년(2007년 기준)이 지난 신생민주주의국가라는 점을 고려해볼 때 그러하다. 즉 체제전환을 이룬 민주주의 국가일 경우 스스로를 유엔이라는 국제기구의 영향력 내에 위치시켜 「유엔강제실종협약」을 준수시키고자하는 의지를 보임과 동시에 이를 통해 다시 독재국가로 회귀할 수 있는 가능성을 차단시키고자 했던 것이다.

물론 일부 협약당사국들의 경우 서명 혹은 비준 당시 유보(reservation)

58) 앞서 <표 1-1>과 마찬가지로 본 지역구분은 유엔통계과의 전세계 지역구분 기준을 근거로 작성되었다.

사항을 명시함으로써 협약체제 내부에서의 운신의 폭을 넓히고자 했다. 「유엔강제실종협약」에 대해 유보를 표시한 국가는 쿠바, 독일, 모로코, 우크라이나, 베네주엘라 5개국이다. 우크라이나, 모로코, 쿠바의 경우 「유엔강제실종협약」에 명시된 바와 같이 국내 분쟁을 국제사법 재판소의 재판관할권에 위치시키지 않겠다는 점을 명시했다.

요컨대 「유엔강제실종협약」은 국제인권규범으로서는 아직까지 초기의 확산 단계에 있다고 평가된다. 51개국만이 본 협약을 비준함으로써 이를 국내적 차원으로 내재화하고자 하는 의지를 보였으며, 5개국은 유보를 포함함으로써 협약체제 내부에서의 자율성을 확보하고자 했다. 그럼에도 불구하고 「유엔강제실종협약」은 다른 신체 완전성에 관한 권리 관련 국제인권협약들보다 상당히 최근에 들어서야 형성되어 2007년에 서명을 시작하고, 2010년에야 발효되었다는 점을 고려할 때, 아직까지 국제적 확산 가능성은 좀 더 장기적으로 관찰할 필요가 있을 듯하다.

IV. 결론

냉전기 라틴아메리카 내전 국가들 사이에서 체계적으로, 그리고 지속적으로 자행되어 국제인권담론에 등장하게 된 강제실종은 신체 완전성에 관한 권리의 유형 가운데 하나로 인식되어왔으며, 이에 따라 국제사회는 이의 재발을 방지하기 위한 규범을 형성하기 위해 노력해왔다. 강제실종은 일종의 국가억압기제 가운데 하나로, 해당 국가 지도자 혹은 정권에게 위협으로 인식되는 행위자 혹은 집단에 대해 자행함으로써 정권을 유지하고자 했다. 국제사회는 이에 대해 「유엔강제실종협약」, 「미주강제실종협약」, 「로마규정」 등을 통해 강제실종이라는 현상을

정의내리고 이에 대한 국제사회 혹은 지역차원의 대응방식을 발전시켜왔다. 이러한 협약들은 강제실종의 개념과 대응책을 규정하는 하나의 규범으로서의 역할을 수행하고 있으며, 다른 고문, 초법적 살해 등과 같은 여타 신체 완전성에 관한 권리 관련 국제인권협약과는 달리 최근에서야 규범적 틀을 갖추고 있다.

이러한 규범적 틀의 존재는 이제까지 자행되어왔고 또 진행되고 있는 여러 강제실종 사례를 다룰 수 있는 준거틀로 기능할 수 있다. 라틴 아메리카 지역뿐만이 아니라 아시아, 중동 등 다양한 지역에서 발생하는 강제실종 사례에 대해 논의하고 이에 대응 및 예방할 수 있는 방향을 제공하는 것이다. 그렇다면 한반도의 상황은 어떠한가? 한국전쟁 당시뿐만이 아니라 냉전과 탈냉전을 지난 지금에 이르기까지 다양한 형태의 납치와 실종사건이 존재해왔다. 한국의 경우 과거 권위주의체제하에서 발생한 많은 의문사사건들을 해결하는 과정 속에서 강제실종이라는 개념이 처음으로 논의되기 시작했다.⁵⁹⁾ 최근에는 적지 않은 강제실종 사례가 북한에 의해 자행되어왔다고 기록되고 있다. 예컨대 지난 2014년 발표된 유엔 북한인권조사위원회 보고서에 따르면, 북한은 1950년대 이후로 조직적인 납치를 자행하며 이들에 대한 확인 혹은 송환(repatriation)을 거부해온 바 있다. 어린이를 포함한 약 200,000명에 이르는 사람들이 북한에 의해 강제실종된 것으로 추정되고 있으며, 대부분 한국, 중국, 일본, 유럽 등지에서 북한 최고지도자(supreme leader)의 명령에 의해 육·해·공 및 정보국이 직접 납치에 관여한 것으로 드러났다.⁶⁰⁾ 물론 납북자 문제와 같이 북한에 의해 자행되는 초국

59) 조시현, “유엔 강제실종협약의 채택과 한국사회의 과제,” 『민주법학』, 통권 34호 (2007).

60) United Nations, 2014. Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea (February 7, 2014), pp. 11~12.

경 강제실종의 경우는 이제까지 논의되었던 강제실종 자행의 동기와는 거리가 존재하는 듯 보인다. 하지만 기본적으로 『미주강제실종협약』이나 『유엔강제실종협약』에서 강제실종의 동기에 대해 명기하지 않았으며, 귀납적으로 역사적인 사례를 종합해본 결과 국가주도억압의 기제로써 강제실종이 빈번하게 자행되어왔다고 분석되었던 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 대부분의 협약은 피해자의 자유를 빼앗아 체포 혹은 구금하는 행위 그 자체를 언급할 뿐, 왜 자유를 빼앗는지에 대해서는 그 어떤 협약에도 구체적으로 명기하고 있지 않다. 만약 이러한 특정 동기를 명기한다면 오히려 그 협약이 적용될 수 있는 사례의 외연이 축소될 것이므로, 앞으로도 이러한 동기가 명문화될 가능성은 낮을 것이다. 그러므로 북한에 의해 자행된 이러한 강제실종 사례는 한국 역시 이러한 강제실종의 피해국임을 알려주며, 이를 국제규범의 틀 속에서 분석해볼 필요성이 있다는 것을 말해준다. 또한 다른 국가 사례들이 어떻게 다루어지는지를 분석함으로써 그 함의가 한반도의 사례에 어떻게 적용될 수 있는지에 대해서도 고려해볼 필요가 있을 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- Adams, Richard Newbold. *Crucifixion by Power*. Austin: University of Texas Press, 1970.
- Boot, M. and Hall. C.K. *Crimes against Humanity. In Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observer's Note*. Article by Article. Second Edition. Triffterer. O. ed., C.H. Beck-Hart-Nomos, 2008.
- Clark, Ann Marie. *Diplomacy of Conscience*. New Jersey, Princeton: Princeton University Press, 2001.
- Liang-Fenton, Debra. ed. *Implementing US Human Rights Policy*. Washington D.C. United States Institute of Peace, 2004.
- Most, B. and H. Starr. *Inquiry, Logic, and International Politics*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.
- Nowak, Manfred. "Torture and Enforced Disappearance." in Catarina Krause and Hanin Scheinin(eds.), *International Protection of Human Rights: A Textbook*. Turdu, Abo, 2009.
- Nowak, Manfred. *Introduction to the International Human Rights Regime*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2003.
- Perez Solla, Maria Fernanda. *Enforced Disappearance in International Human Rights*. Jefferson, North Carolina: McFarland & Company, 2006.
- Rehman, J. *International Human Rights Law*, 2nd edition. Harlow, England: Longman, 2010.

- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp and Kathryn Sikkink eds. *The Power of Human Rights: International Norm and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University press, 1999.
- Scovazzi, Tullio and Gabriella Citroni. *The Struggle against Enforced Disappearance and the 2007 United Nations Convention*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.
- Sieghart, Paul. *The International Law of Human Rights*. Oxford University Press, 1983.
- Sikkink, Kathryn. *Mixed Signal: US Human Rights Policy and Latin America*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- Spencer, Herbert. *The Principles of Ethics*. vol. 2. New York: D. Appleton & Company, 1893.

2. 논문

- 조시현. “유엔 강제실종협약의 채택과 한국사회의 과제.” 『민주법학』 통권 34호, 2007.
- Andrew M.D. “Capital Mobility and State Autonomy: Toward a Structural Theory of International Monetary Relations.” *International Studies Quarterly*. vol. 38. 1994.
- Apodaca, Clair. “Global Economic Patterns and Personal Integrity Rights after the Cold War.” *International Studies Quarterly*. vol. 45. 2001.
- Boswell, Terry. and W. Dixon. “Dependency and Rebellion: A Cross-National Analysis.” *American Sociological Review*. vol. 55. 1990.

- Brody, Reed. "Commentary on the Draft UN 'Declaration on the Protection of All Persons from Enforced or Involuntary Disappearance.'" *Quarterly of Human Rights*. vol. 8, no. 34. 1990.
- Brody, Reed and Felipe Gonzalez. "Nunca Más: An Analysis of International Instrument on "Disappearance." *Human Rights Quarterly*. vol. 19, no. 2. 1997.
- Cingranelli, David L. and David L. Richards. "Measuring the Level, Pattern, and Sequence of Government Respect for Physical Integrity Rights." *International Studies Quarterly*. vol. 43. 1999.
- Crotty, J., G. Epstein and P. Kelly. "Multinational Corporations in the Neo-liberal Regime." D. Baker, G. Epstein, and R. Pollin eds. *Globalization and Progressive Economic Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Davis, David R., Michael D. Ward. "They Dance Alone: Deaths and the Disappeared in Contemporary Chile." *Journal of Conflict Resolution*. vol. 34, no. 3. 1990.
- Eichengreen, B. "Tyranny of the Financial Markets." *Current History*. vol. 96. 1997.
- Finnemore, Martha and Sikkink, Katherine. "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization*. 52(4). 1998.
- Garret, Geoffrey. "Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy." *International Organization*. vol. 49. 1995.
- Green, Leon. "The Right of Privacy." *Illinois Law Review*. vol. 27.

1943.

Gurr, Ted Robert. "The Political Origins of State Violence and Terror: A Theoretical Analysis." Michael Stohl and George Lopez eds. *Government Violence and Repression: An Agenda for Research*. New York: Greenwood Press, 1986.

Hawkins, D. "Explaining Costly International Institutions: Persuasion and Enforceable Human Rights Norms." *International Studies Quarterly*. 48(4). 2004.

Helleiner, E. "The World of Money: The Political Economy of International Capital Mobility." *Policy Sciences*. vol. 27. 1994.

Hill, Jr., Daniel W. "The Concept of Personal Integrity Rights in Empirical Research." Department of International Affairs. University of Georgia. unpublished paper, August 13, 2013.

Linghammar, Philip. "Time for Enforced Disappearance to Disappear: A Study of the International Legal Instruments Addressing Enforced Disappearance." Lund University, unpublished paper. 2008.

McCrary, Susan. "The International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance." *Human Rights Law Review*. vol. 7, no. 3. 2007.

Mitchell, Neil J. and James M. McCormick. "Economic and Political Explanations of Human Rights Violations." *World Politics*. vol. 40, no. 4. 1988.

Moravcsik, Andrew. "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe." *International Organization*. vol. 54, no. 2. 2000.

- Poe, Steven C., Neal Tate, and Linda Camp Keith. "Repression of the Human Rights to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-National Study Covering the years 1976-1993." *International Studies Quarterly*. vol. 43. 1999.
- Poe, Steven and C. Neal Tate. "Repression of Personal Integrity Rights in the 1980: A Global Analysis." *American Political Science Review*. vol. 88. 1994.
- Pound, Roscoe. "Interests of Personality." *Harvard Law Review*. vol. 28, no. 4. 1915.
- Richard, David L., Ronald D. Gelleny and David H. Sacko. "Money with a Mean Steak? Foreign Economic Penetration and Government Respect for Human Rights in Developing Countries." *International Studies Quarterly*. vol. 45, no. 2. 2001.
- Risse, T. "Let's Argue!: Communicative Action in World Politics." *International Organization*. 54(1). 2000.
- Simmons, Beth A. "Compliance with International Agreement." *Annual Review of Political Science*. 1998.
- Simmons, Beth A. "International Law and State Behavior: Commitment and Compliance in International Monetary Affairs." *American Political Science Review*. vol. 94, no. 4. 2000.
- Simmons, Beth A. "Why Commit? Explaining State Acceptance of International Human Rights Obligation." University of California, Berkeley, School of Law International Legal studies Working paper series 02-05. 2002.
- Vranckx, An. "A Long Road towards Universal Protection Against

Enforced Disappearance.” IPIS Unpublished paper.

Vreeland, James R. “Political Institutions and Human Rights: Why Dictatorships Enter into the UN Convention against Torture.” *International Organization*. 62. 2008.

Wotipka, Christine Min and Kiyoteru Tsutsui. “Global Human Rights and State Sovereignty: Nation - States’ Ratifications of International Human Rights Treaties, 1965 - 2001.” *Sociological Forum*. vol. 23, no. 4. 2008.

3. 기타자료

북한인권시민연합. 『강제실종에 관한 국제회의: 북한/한국을 위한 교훈』 자료집. 2015년 7월 29일. 주한영국대사관.

Amnesty International. “‘War on Terror’ spawns new patterns of enforced disappearance.” Press release. August 30, 2006 (AI Index: ASA 04/001/2006).

David L. Cingranelli, David Richard, and K. Chad Clay, *CIRI Human Rights Data Project*. 2013. <www.humanrightsdata.com>.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Enforced or Involuntary Disappearance*. Fact Sheet No. 6/Rev. 3. 2009.

Organization of American States. “Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons.” June 9, 1994.

Rome Statute of the International Criminal Court. Rome. July 17, 1998. 2187 U.N.T.S. 3.

United Nation Commission on Human Rights. Report of the Intersessional Open-Ended Working Group to Elaborate

a Draft legally Binding Normative Instrument for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance. UN. DOC E/CN.4/2004/59. February 23, 2004.

United Nations. Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance. (A/RES/47/133). December 18, 1992.

United Nations. International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance. (A/61/188). 2006.

United Nations Economic and Social Council. “Civil and Political Rights, Including the Question of Enforced or Involuntary Disappearances.” Report of the intersecessional open-ended working group to elaborate a draft legally binding normative instrument for the protection of all persons from enforced disappearance. Commission on Human Rights. 6th Session (E/CN.4/2004/59). 2004.

United Nations. Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea. February 7, 2014.

United Nations General Assembly Resolution. “Disappeared Persons.” (A/RES/33/173). December 20, 1978.

Walling, Carrie Booth and Susan Waltz. “Human Rights: From Practice to Policy.” Proceedings of a Research Workshop. Gerald R. Ford School of Public Policy. University of Michigan. October 2010.

2

북한에 의한 강제실종과 인도에 반한 죄

백범석 (경희대학교 국제대학 조교수)

I. 서론	45
II. 인도에 반한 죄	47
III. 인도에 반한 죄로서의 강제실종	49
1. 강제실종 개념의 발전 및 특징	49
2. 강제실종 범죄의 범죄구성 요건	54
IV. 북한에 의해 자행된 강제실종	57
1. 사안의 적용: 객관적 요건	65
2. 사안의 적용: 주관적 요건	69
3. 사안의 적용: 형벌불소급원칙과 시간적 관할권 그리고 계속성	70
V. 결론	74

I. 서론

유엔 차원의 특별재판소 설립의 확산과 국제형사재판소 설립 그리고 국제형사법의 확립은 주권 개념의 변화와 국내문제의 축소로 대표되는 국제인권시스템의 발전 과정 상 중요한 의미를 지닌다. 사실 유엔 헌장은 인권을 언급함에 있어 모호한 표현을 사용하고 있다. 예를 들어, 인권의 “실현을 지원(assisting in the realization of 제13조)” 하고, 인권의 존중과 준수를 “촉진(promote)”(제55조) 및 “장려(encourage)”(제76조)할 뿐이지, 인권을 보장해야 할 구체적인 의무에 대해서 언급하지는 않고 있다. 따라서 일부 국가들이 국내적 차원에서 특정한 인권의무를 준수하지 않거나 또는 인권을 침해하더라도 유엔이 헌장에 근거하여 이에 대해 적극적으로 개입할 수는 없었다. 더욱이 인권에 대한 문제는 국가들의 배타적인 관할권에 속하며, 다른 국가 및 국제사회가 개입할 수 없다는 전통 국제법적인 시각과 함께, 국내문제불간섭 원칙을 규정한 유엔헌장 제2조 7항¹⁾은 오랜 시간 동안 효과적인 국제인권 보호에 있어 장애요인으로 작용해 왔음은 주지의 사실이다. 결국 국제형사재판소 설립과 국제형사법의 발달은 주권의 제한으로 수렴되는 국제인권 메커니즘의 발달과 밀접하게 연결된다.

같은 맥락에서 북한 인권문제에 대한 지난 2년여 간의 국제사회의 대응은 국제인권법 발전 과정상 중요한 의미를 가진다. 특히 2013년 유엔은 최초로 비무력분쟁상황의 국가를 상대로 하여 인도에 반한 죄에 해당하는지 여부를 조사하는 인권조사위원회를 설립하였다. 해당

1) “이 헌장의 어떠한 규정도 본질상 어떤 국가의 국내 관할권 안에 있는 사항에 간섭할 권한을 국제연합에 부여하지 아니하며, 또는 그러한 사항을 이 헌장에 의한 해결에 맡기도록 회원국에 요구하지 아니한다.”

위원회의 보고서²⁾를 바탕으로 2014년 12월에는 유엔 총회가 국제형사재판소 등을 통한 가해자 처벌 등을 권고하는 내용을 담은 결의문을 최초로 채택한 바 있다. 이는 2차 세계대전 이후 그 외연을 넓혀 온 국제인권법과 국제형사법 간의 상호보완적 관계를 명확히 보여준다. 즉 북한만이 아니라도 심각한 인권침해 문제가 있는 국가의 경우에는, 비록 무력충돌이 발생하지 않은 상황일지라도 유엔이 직접 개입할 수 있으며, 인권침해의 가해자에 대한 불처벌 관행을 국제사회가 더 이상 용인하지 않을 것임을 천명한 것으로 이해된다.

따라서 개인의 형사책임 추궁으로까지 확대된 지난 2년간의 국제사회의 북한인권 문제에 대한 질적 대응변화는 향후에도 지속적으로 강화될 것으로 예상된다. 특히 올 9월 유엔 인권이사회에서 외국인 납치 및 강제실종 문제를 주요 토의 주제로 하여 그 외 북한인권 사안들을 다룬 패널토론회(panel discussion)는 유엔북한인권보고서 권고사항의 구체적 이행을 위한 첫 시험대가 되었다고 평가된다.³⁾ 더욱이 본

2) UN Human Rights Council, Report of the detailed findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/25/CRP.1 (February 7, 2014; 이하 "COI 보고서").

3) 2015년 9월 21일 3시간여 시간 동안 열린 패널토론회는 유엔 인권이사회가 2015년도 3월에 채택된 북한인권 결의문에 기반을 두어 개최되었다. 유엔 인권이사회 북한인권 결의 para. 11, UN Doc. A/HRC/RES/28/22. (2015); 마이클 커피 전 유엔 북한인권조사위원회 위원장의 사회 하에, 마르주키 다루스만 현 북한인권 특별보고관, 일본 납북피해자 가족 모임의 코이치로 이주카 부회장, 북한반인도범죄철폐국제연대(ICNK) 권은경 사무국장 등이 패널리스트로 참여하여 토론을 하였고, 이후 청중과의 질의응답 등이 이어졌다. 특히 본 토론회에서는 유엔 북한인권조사위원회의 최종 보고서 권고안과 연계하여 향후 책임자 규명을 위한 후속 조치들을 어떻게 가져갈지에 대해 보다 심도 있는 논의가 있었다. 이에 북한 대표로 발언한 최명남 제네바 주재 차석 대사는 토론회에 대해 미국 및 기타 적대 국가들의 적대적 정책의 수단 그 이상 아니며 결국 정치적 음모의 산물로 단호히 배격한다는 입장을 밝혔다. UNOHCHR, "Human Rights Council holds panel discussion on the human rights situation in the Democratic People's Republic of Korea," (UNOHCHR, 2015.09.21.). <<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?>

논문에서 살펴보겠지만 대한민국 국민인 전시 및 전후 납북자 그리고 국군포로 역시 대다수가 강제실종 피해자에 해당한다.⁴⁾ 향후 국제사회에서 납치 및 강제실종 문제에 관한 논의 과정 중 제기될 수 있는 사안들은 직간접적으로 우리나라에도 영향을 미칠 수밖에 없다. 따라서 우리 정부는 관련 쟁점들을 미리 분석함으로써 향후 고려해야 할 법정정책 요소들을 살펴볼 필요가 있다.

이러한 배경 하에 본 논문에서는 북한에서 자행되는 심각한 인권침해 행위가 과연 국제형사재판소의 관할 범죄인 ‘인도에 반한 죄’ 특히 ‘강제실종(납치 포함)’에 해당하는지 여부를 국제법적으로 검토해 보고자 한다.

II. 인도에 반한 죄

일반적으로 인도에 반한 죄는 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격(widespread or systematic attack)의 일부로서 행해진 범죄로서, 강제실종을 포함하여 살해, 노예화, 감금, 고문, 성폭행, 박해, 기타 이에 유사한 비인도적 행위를 말한다.

제2차 세계대전 당시 채택된 뉘른베르그 헌장(The Charter of the International Military Tribunal: Nuremberg Charter) 제6조(c)는 인도에 반한 죄를 최초로 규정하였다. 당시에는 전쟁 전 또는 전쟁 중

NewsID=16475&LangID=E#sthash.z5ZxcOSa.dpuf> 참조 (검색일: 2015.10.2).

4) 유엔 북한인권조사위원회를 비롯한 유엔 내지 국제적 차원에서의 북한에 의한 강제실종 논의는 전시 및 전후 납북자 그리고 국군포로를 포함한 대한민국 국적의 납북자들 역시 외국인 납치 및 강제실종에 포함되는 것으로 이해한다. 예를 들어 COI 보고서는 제4장 내 외국인 납치 및 강제실종에 대한민국 국적의 납북자들을 포함시켜 논의하였다. COI 보고서, paras. 846~1021.

에 민간인에 대해 행해진 범죄 행위만을 규정하고 있었지만, 이후 국제 법위원회는 전쟁관련성을 제외시켰다.⁵⁾ 한편 구유고국제형사재판소(ICTY) 규정 제5조는 전쟁과의 관련성을 필요한 것으로 규정하고 있는 반면 르완다국제형사재판소(ICTR) 규정 제3조는 전쟁과의 관련성을 제외하는 등 차이를 보이고 있다. 이후 ICTY가 Tadić 사건 판결에서 인도에 반한 죄는 전쟁관련성을 더 이상 요구하지 않는 것이 국제 관습법임을 확인하였고, 같은 선상에서 국제형사재판소 설립을 위한 로마회의에서도 전쟁을 포함한 무력충돌 관련성은 부정되었다.⁶⁾ 즉 오늘날 인도에 반한 죄는 국가 간 전쟁 상황이나 일국의 내전 상황 및 평화 시인지 여부에 관계없이 어느 상황에서도 발생할 수 있다.⁷⁾

인도에 반한 죄가 성립하기 위해서는 첫째, 비인도적 행위⁸⁾가 있어야 하고, 둘째, 해당행위가 민간인에 대하여 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로서 이루어져야 하며, 마지막으로 셋째, 그 공격에 대한 의도⁹⁾가 있어야 한다. 국제형사재판소 규정(Rome Statute of the International Criminal Court, 이하 “로마규정”)의 범죄구성요건(Elements of Crimes)에 의하면, 로마규정 제7조에 규정된 인도에 반한 죄는 국제사회 전체에 대한 중대한 범죄 중 하나로서 로마규정 제22조에 따라 엄격히 해석되어야 한다고 규정하고 있다.

특히 ‘광범위한 또는 체계적인 민간인에 대한 공격의 일부로서’ 행해

5) 김영석, 『국제형사재판소법강의』 (서울: 법문사, 2014), p. 53.

6) 아울러 국제형사재판소 로마규정 제7조는 오늘날 일반적으로 수용되고 있는 국제관습법상의 인도에 반한 죄의 개념을 대부분 반영하고 있다.

7) Leila Nadya Sadat, “Crimes against Humanity in the Modern Age,” *American Journal of International Law*, vol. 107, no. 1 (2013), p. 334.

8) Rome Statute of the International Criminal Court, UN Doc. A/CONF.183/9 (July 17, 1998), Article 7(1) 참조.

9) 즉 단순히 중대하거나 무분별한 과실에 따른 행위는 인도에 반한 죄에 해당하지 않는다.

저야 함은 적어도 어떠한 범죄 행위가 단일하게 혹은 산발적으로 일어난 것이 아닌 민간인을 대상으로 유사한 범죄가 반복되던 중 발생한 것이거나, 그러한 일련의 범죄의 일부로서 발생하거나 또는 국가 또는 조직에 의하여 추진된 정책 내지 계획에 따른 실행이어야 함을 의미한다.¹⁰⁾ 또한 이러한 공격은 무력을 사용하는 것에만 국한되지 않고 민간인을 대상으로 한 모든 비인도적 행위를 포함하며, 동일한 행위가 대량으로 행해질 것을 요하는 것은 아니다. 하나의 행위라도 민간인에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 맥락 하에서 행하여진 것이라면 인도에 반한 죄에 해당할 수 있다. 더 나아가 민간인에 대한 공격을 고취시키고 조장하기 위한 국가나 조직의 의도적인 부작위에 의하여 실행될 수도 있다.

이하에서는 과연 인도에 반한 죄로서 강제실종 행위가 어떠한 상황 및 구성요건 하에서 성립하는지 여부를 보다 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

Ⅲ. 인도에 반한 죄로서의 강제실종

1. 강제실종 개념의 발전 및 특징

강제실종(enforced disappearances)이라는 용어는 1960년대부터 사용되었다. 이는 정부에 의해 자행되거나, 지원 또는 묵인을 받아 불법적으로 정치적 반대 인사들을 체포, 감금 또는 납치하고 동시에 이러

¹⁰⁾ 예를 들어, 체계적인 공격이라 함은 범죄행위가 근본적으로 정치적 목적 및 이데올로기와 깊이 연계되어 있거나, 고도의 정치적, 군사적 조직체가 범죄 행위를 위한 구체적인 계획을 수립하는데 연계되어 있다거나, 일련의 범죄행위들이 무작위적이 아닌 반복적이고 지속적으로 서로 연계되어 발생하는 등의 상황을 포함한다.

한 범죄행위의 책임을 인정하지 않거나 이들의 행방에 대한 정보 제공을 거절하는 것을 의미한다.¹¹⁾ 그러나 강제실종은 뉘른베르그 현장이거나 극동국제군사재판소 현장에는 인도에 반한 죄의 범죄 행위에 포함되지 않았고, 2000년대까지도 강제실종을 국제법 위반 행위로 명확히 규정한 조약은 없었다.¹²⁾

결국 60년대 이후 주로 미주를 중심으로 강제실종 문제가 국제법상 위반 행위로서 국제 및 지역 내 인권 메커니즘을 통해 지속적으로 제기되었지만, 이는 기존의 인권 협약상 다른 권리들 - 예를 들어 생명권, 임의적 구금 혹은 기타 신체적 자유의 박탈로부터의 자유, 고문금지 등 - 의 해석의 외연을 넓힘으로써만 가능하였다. 미주인권위원회는 아르헨티나(1980), 칠레(1974), 과테말라(1985) 등을 대상으로 국가보고서를 작성하여 강제실종 문제를 제기, 비판한 바 있고,¹³⁾ 마침내 미주인권재판소는 국제사법기관으로서 처음으로 *Velasquez Rodriguez v. Honduras* 사건을 통해 국제인권법에 따라 강제실종의 문제를 다루었다.¹⁴⁾ 국내구제절차에 따라 문제를 해결할 수 없었던 피해자의 가족들이 미주인권위원회를 통해 간접적으로 소를 제기한 이 사건은, 국제재

11) Claudio M Grossman, "Disappearances" in *The Max Planck Encyclopaedia of Public International Law* (2012). 아울러 대부분 강제실종 범죄가 자행된 국가의 사법부는 해당 범죄 행위를 공조하거나 용인하였고, 현재까지 강제실종된 인사는 전 세계적으로 수천 명에 이른다고 한다. *Id.*

12) 물론 그렇다고 강제실종이 당시 인도에 반한 죄에 해당하지 않는 범죄 행위였다는 것은 아니다. 예를 들어 뉘른베르그 재판소는 점령지에서 정적인 당원들의 가족 구성원들에게 그들의 생사에 대해 의도적으로 알리지 않고 그들을 체포하여 독일로 추방하는 관행은 인도에 반한 죄에 해당한다고 판단한 바 있다. Judgment of the International Military Tribunal at Nuremberg, pp. 453, 468; *U.S. v. Alstotter et al.*, 3 Law Reports on the Trial of War Criminals 1 (1948), at 1031 ff 참조.

13) Grossman, "Disappearances," pp. 146~150.

14) Inter-American Court of Human Rights, *Veldequez Rodriguez v. Honduras Case* (1988).

판소가 강제실종 범죄의 국가책임을 인정한 최초의 사건이라는 의의가 있다. 1988년에 있었던 이 판결 이후 유럽인권재판소 및 자유권규약위원회,¹⁵⁾ 그리고 유엔 인권이사회¹⁶⁾는 강제실종 문제에 대한 다양한 판례와 폭넓은 논의를 통해 그 법적 지위와 범위를 규명해 나갔다. 유엔 총회는 1992년 강제실종으로부터 모든 사람의 보호에 관한 선언을,¹⁷⁾ 1994년 미주인권위원회는 강제실종에 관한 미주협약¹⁸⁾ 채택한 바 있고, 국제법위원회도 강제실종이 비록 국제법상 명시적으로 규정된 범죄행위는 아니지만 그 행위의 심각성(extreme cruelty and gravity)을 고려할 때 인도에 반한 죄에 포함시켜야 한다고 보고서를 통해 밝힌 바 있다.¹⁹⁾ 마침내 유엔은 2006년 강제실종으로부터 모든 사람의 보호를 위한 규약(이하 “강제실종협약”)을 채택함으로써²⁰⁾ 국제법상 위반 행위로서 그 정의와 요건을 명확히 하게 된다. 강제실종

15) Human Rights Committee, International Covenant on Civil and Political Rights (1966).

16) 인권이사회의 전신인 유엔 인권위원회(UN Commission on Human Rights)도 1980년 강제적 혹은 비자발적 실종에 관한 실무그룹(Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances)를 설립하여 강제실종 문제를 다루어 왔다. E.S.C. Res. 20, 36 UN ESCOR Supp. (No. 3) at 180, para. 1, UN Doc. E/CN.4/1408 (1980) 참조.

17) Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance. G.A. Res. 47/133, 47 UN GAOR Supp. No. 49, UN Doc. A/RES/47/133, at 207 (December 18, 1992). 유엔 총회는 해당 선언에서 강제실종은 법의 지배, 인권 그리고 근본적 자유를 존중하려는 모든 사회의 기본 가치를 침해하는 행위로써 이러한 행위의 조직적 관행은 인도에 반한 죄의 본질적 내용에 해당한다고 밝히고 있다. *Id.*

18) The Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons (1994).

19) UN GAOR, Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Eight Session, 51st Session, UN Doc. A/51/10 (May 6~July 26, 1996), p. 102. 이에 따라 국제법위원회는 1996년 인류의 평화와 안전에 반하는 범죄의 법전 초안 (Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind) 제 18조에 강제실종을 인도에 반한 죄의 범죄행위들에 포함시켰다.

20) The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (2006).

협약은 다음과 같이 강제실종을 정의하고 있고 아울러 인도에 반한 죄에 해당한다고 밝히고 있다.

“제2조: 이 협약의 목적을 위하여, ‘강제실종’은 당사국의 요원 혹은 당국의 허가, 지원 혹은 묵인 하에 일하는 개인이나 단체에 의한 체포, 구금, 납치 혹은 모든 형태의 자유 박탈과 뒤이어 그러한 자유 박탈을 인정하기를 거부하거나, 실종된 사람의 생사 또는 행방을 은폐하여 이러한 사람을 법의 보호 밖에 두는 것으로 간주한다.”²¹⁾

“제5조: 광범위한 또는 체계적인 강제실종 관행은 적용 가능한 국제법에 정의된 바와 같이 인도에 반한 죄이며, 그러한 적용 가능한 국제법에 따라 규정된 결과를 받는다.”²²⁾

국제형사재판소에 관한 로마규정 역시 유사한 형태로 다음과 같이 강제실종을 정의하고 있다.

“자. ‘사람들의 강제실종’이라 함은 국가 또는 정치조직에 의하여 또는 이들의 허가·지원 또는 묵인을 받아 사람들을 체포·구금 또는 유괴한 후, 그들을 법의 보호로부터 장기간 배제시키려는 의도 하에 그러한 자유의 박탈을 인정하기를 거절하거나

21) International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance Article 2 참조. 원문은 다음과 같다. “For the purposes of this Convention, “enforced disappearance” is considered to be the arrest, detention, abduction or any other form of deprivation of liberty by agents of the State or by persons or groups of persons acting with the authorization, support or acquiescence of the State, followed by a refusal to acknowledge the deprivation of liberty or by concealment of the fate or whereabouts of the disappeared person, which place such a person outside the protection of the law.”

22) International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance Article 5 참조. 원문은 다음과 같다. “The widespread or systematic practice of enforced disappearance constitutes a crime against humanity as defined in applicable international law and shall attract the consequences provided for under such applicable international law.”

또는 그들의 운명이나 행방에 대한 정보의 제공을 거절하는 것을 말한다.”²³⁾

강제실종은 계속범(continuing crimes)으로서 피해자의 행방과 정보 그리고 실종에 관한 사실관계가 밝혀지기까지는 범죄행위가 종료되었다고 볼 수 없다는 데 그 특징이 있다.²⁴⁾ 따라서 일국이 강제실종 관련한 인권 협약 가입 전에 자행한 강제실종 행위에 대해서도 국제인권법상 관할권은 계속하여 존재한다고 보는 것이 일반적이다.²⁵⁾

한편 강제실종의 개념과 정의가 국제사회 및 역내 인권 메커니즘을 통해 법제화되면서 이러한 강제실종 행위를 조사하고 처벌할 개별 국가의 국제법적 의무도 구체화되어 왔다. 예를 들어 미주인권재판소는 1969년 미주인권협약 제1조로부터 강제실종에 책임 있는 자들을 조사 처벌할 의무가 도출된다고 판시하고, 개별 국가의 이러한 의무의 불이행은 해당 협약의 위반에 해당한다고 보았다.²⁶⁾ 강제실종협약의 경우 제6조에서 강제실종을 자행, 명령, 청부, 유도, 시도, 공모하거나 참여한 자 등에 대하여 형사상 책임을 부과하기 위하여 필요한 조치를 취할 것을 규정하고 있다. 제7조 역시 적절한 형벌로 그 범죄를 처벌하도록 하고 있으며, 제8조는 강제실종 범죄의 지속성을 고려하여 그 범죄가 종료되는 순간부터 형사 소송절차상의 시효기간이 시작된다고 본다.²⁷⁾ 더 나아가 미주인권재판소의 경우 개별 국가의 사면법은 강제실

23) Rome Statute of the International Criminal Court Article 7(2) 참조. 해당 강제실종에 대한 정의는 1992년 유엔 총회에서 채택된 강제실종 선언에서 규정하고 있는 개념과 거의 유사하다.

24) Grossman, “Disappearances,” pp. 146~150.

25) Inter-American Court of Human Rights, Blake v. Guatemala Case (1998).

26) Grossman, “Disappearances,” pp. 147~148.

27) American Convention on Human Rights: ‘Pact of San Jose, Costa Rica’ (signed November 22, 1969, entered into force July 18, 1978).

중 행위의 조사 및 처벌 의무에 반한다고 보아 위법한 입법으로 판단한 바 있다.²⁸⁾

특히 앞서 언급한 바대로 국제형사재판소는 강제실종을 관할 범죄로 두고 있으며, 범죄구성요건(Elements of Crimes) 제7조 제1항의 I에서 상세히 규정하고 있다. 이에 대해서는 절을 바꿔 보다 자세히 검토해 보고자 한다.

2. 강제실종 범죄의 범죄구성요건

로마규정 제9조 제1항에서 규정하고 있듯이 범죄구성요건²⁹⁾은 비록 법적 구속력이 있는 것이 아니고 재판소의 판단을 보조하는 기능을 하지만,³⁰⁾ 재판소의 적용 법규로서 판단을 위한 중요한 역할을 할 수 있기에 이에 대한 검토가 필요하다.³¹⁾ 국제형사재판소의 범죄구성요건 제7조 제1항의 i은 다음과 같다.

“제7조 (1)(i) 강제실종에 의한 인도에 반한 죄
요건

1. 가해자가

(a) 한 명 또는 그이상의 사람들을 체포, 구금 또는 납치하였다,
또는

28) Inter-American Court of Human Rights, Barrios Altos case, Castillo Petruzzi v. Peru case, Myrna Mack-Chang v. Guatemala case, Moiwana Community v. Suriname case, Almonacid-Arellano et al v. Chile case 등 참조.

29) 국제형사재판소는 로마규정 외에 범죄구성요건(Elements of Crimes)이라는 별도의 문서를 두고 있다. 이는 법적 구속력 없는 보조문서로서 국제형사재판소가 로마규정 제6조(집단살해죄), 제7조(인도에 반한 죄) 및 제8조(전쟁범죄)를 해석하고 적용하는 것을 보조한다.

30) 김영석, 『국제형사재판소법강의』, pp. 84~85 참조.

31) 김영석, “일본군 성노예 범죄와 강제실종에 의한 인도에 반한 죄,” 『이화여자대학교 법학논집』, 제17권 제1호 (2012.9), pp. 157~159.

- (b) 체포, 구금 또는 납치 행위를 인정하길 거부하거나, 피해자(들)의 운명 또는 소재에 대한 정보 제공을 거부하였다.
- 2. (a) 이러한 체포, 구금 또는 납치 행위에 자유의 박탈을 인정하길 거부하거나, 피해자(들)의 운명 또는 소재에 대한 정보 제공을 거부하는 행위가 뒤따르거나 수반되었다. 또는 (b) 이러한 거부가 자유의 박탈에 뒤따르거나 수반되었다.
- 3. 가해자는 다음의 사항을 알고 있어야 한다.
 - (a) 이러한 체포, 구금, 또는 납치에 통상적으로 자유의 박탈을 인정하길 거부하거나, 피해자(들)의 운명 또는 소재에 대한 정보 제공을 거부하는 행위가 뒤따른다. 또는 (b) 이러한 거부에 자유의 박탈이 뒤따르거나 수반되었다.
- 4. 이러한 체포, 구금, 납치가 국가 또는 정치적 기구에 의해 수행되었거나 또는 승인 또는 지원되었다.
- 5. 이러한 자유의 박탈을 인정하길 거부하거나, 피해자(들)의 운명 또는 소재에 대한 정보 제공을 거부하는 행위가 국가 또는 정치적 기구에 의해 수행되었거나 또는 승인 또는 지원되었다.
- 6. 가해자는 상당 기간 동안 법의 보호로부터 피해자(들)을 배제하려는 의도가 있었다.
- 7. 이러한 행위는 민간인에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로써 자행되었다.
- 8. 가해자는 이러한 행위가 민간인에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부임을 알았거나, 일부가 되게 하려는 의도가 있었다.”³²⁾

32) 상기 번역은 필자 개인의 비공식 번역이다. 영문 원문은 다음과 같다.

Article 7 (1) (i) Crime against humanity of enforced disappearance of persons
Elements

- 1. The perpetrator:
 - (a) Arrested, detained or abducted one or more persons; or
 - (b) Refused to acknowledge the arrest, detention or abduction, or to give information on the fate or whereabouts of such person or persons.
- 2. (a) Such arrest, detention or abduction was followed or accompanied by a refusal to acknowledge that deprivation of freedom or to give information on the fate or whereabouts of such person or persons; or (b) Such refusal was preceded or accompanied by that deprivation of freedom.
- 3. The perpetrator was aware that:

범죄구성요건은 국제법위원회 보고서가 지적하고 있듯이³³⁾ 가해자가 자유의 박탈에 관여하였는지 아니면 이러한 행위의 부인 또는 거부에 관계하였는지 여부를 구분하지 않고 둘 중 하나를 범하면 모두 같은 가해자의 요건으로 보고 있다. 즉 피해자를 체포, 구금 또는 납치하는 행위가 기본적으로 강제실종 행위에 해당하지만, 이러한 체포, 구금 또는 납치 행위를 부인하거나 피해자의 행방이나 생사여부에 대한 정보 제공을 거절하는 것만으로도 역시 강제실종 행위가 성립한다.

또한 체포, 구금, 납치의 세 가지 요건을 모두 충족해야만 강제실종을 구성하는 것은 아니며 이중 한 가지 행위에만 해당되어도 강제실종에 해당한다. 한편, 범죄구성요건으로서의 구금은 기존의 구금을 유지

(a) Such arrest, detention or abduction would be followed in the ordinary course of events by a refusal to acknowledge that deprivation of freedom or to give information on the fate or whereabouts of such person or persons; or

(b) Such refusal was preceded or accompanied by that deprivation of freedom.

4. Such arrest, detention or abduction was carried out by, or with the authorization, support or acquiescence of, a State or a political organization.
5. Such refusal to acknowledge that deprivation of freedom or to give information on the fate or whereabouts of such person or persons was carried out by, or with the authorization or support of, such State or political organization.
6. The perpetrator intended to remove such person or persons from the protection of the law for a prolonged period of time.
7. The conduct was committed as part of a widespread or systematic attack directed against a civilian population.
8. The perpetrator knew that the conduct was part of or intended the conduct to be part of a widespread or systematic attack directed against a civilian population.

33) First Report on Crimes against Humanity by Sean D. Murphy, Special Rapporteur, International Law Commission (February 17, 2015) at para. 172.

하는 것을 포함하며, 일정한 경우에는 체포 또는 구금이 과거에 적법했던 경우도 해당한다.

이하에서는 지금까지 살펴본 강제실종의 개념 그리고 국제형사재판소 범죄구성요건을 바탕으로 과연 북한에 의해 자행된 강제실종 및 납치 행위가 인도에 반한 죄에 해당하는 지 여부를 구체적으로 분석한다.

IV. 북한에 의해 자행된 강제실종³⁴⁾

‘인도에 반한 죄’로써 북한에 의해 자행된 납치 및 기타 강제적이고 비자발적인 실종에 의한 강제실종 피해자들의 유형은 크게 다음과 같이 여섯 가지 형태로 편의상 나누어 볼 수 있다:³⁵⁾ ① 정치범수용소 수감자, ② 외국 국적의 피랍자, ③ 전시 납북자, ④ 본국 송환이 거부된 국군포로, ⑤ 전후 납북자, ⑥ 강제 송환된 후 실종된 탈북자 및 그들을 도와준 일부 중국 및 한국 국민.³⁶⁾

34) COI 보고서는 실종의 시기 및 유형에 따라 아래와 같이 여섯 가지 형태로 나누어 분류하고 있다. 1) 1950-1953년: 6.25 전쟁 당시 한국 민간인 납치, 2) 1953년: 국군포로들에 대한 본국 송환 거부, 3) 1955~1992년: 한국 국민들의 전후 납북과 강제실종, 4) 1959~1984년: 지상낙원운동 시기 일본에서 북한으로 이주한 한인과 일본인의 강제실종, 5) 1970년대 말: 타국에서의 여성 납치 및 강제실종, 그리고 6) 1990년대부터 현재: 중국에서의 납치. 그 중 전후 한국 국민들의 강제실종의 경우는 다시 크게 어부들의 납북과 북한 요원에 의한 납치의 두 가지 형태로 나누어 기술하고 있다. COI 보고서, paras. 846~1021.

35) 본 논문에서의 강제실종의 구분 형태는 유엔 북한인권조사위원회의 구분 방식과 완전히 일치하지는 않는다. 위원회의 경우 실종의 유형뿐 아니라 시기에 초점을 맞추어 구분한 반면, 본 논문에서는 추가로 정치범 수용소 수감자를 독립적인 강제실종의 유형으로 분리하였고, 외국인의 경우 일본인을 포함한 외국 국적의 피랍자를 하나의 범주로 묶어 살펴보았으나 전반적으로 큰 차이는 없다.

36) 한편 이렇게 강제 송환된 탈북자들의 경우, 송환 이후 처하게 되는 상황이 각자 다양하므로 하나의 범주 안에 묶어서 다루는데 한계가 있다고 볼 수도 있다. 그러나 이러한 구분은 유엔 북한인권조사위원회가 90년대 이후 중국에서의 납치를 하나의 강제실종 그룹(북한 주민들이 중국에서 한국으로 탈출할 수 있도록 도운 중국과 대한민국

첫째, 북한이 공식적으로 존재여부를 인정하지 않고 있는 정치범수용소 특히 완전통제구역에 수감된 이들을 포함하여,³⁷⁾ 정치범으로 수감된 사람들 대다수가 강제실종의 피해자에 해당될 수 있다. 북한 정부는 현 체제와 사상의 유지를 위해 고도의 중앙집권적 보안시스템 하에서 임의구금, 처형, 강제실종, 고문 등의 인권침해 행위를 각 기관들의 조직화된 행동을 통해 오랜 시간 자행해 왔다.³⁸⁾ 특히 정치범 혐의로 기소된 북한주민들의 대다수는 국가안전보위부, 인민보안부 및 인민군 보위사령부에 의해 자의적으로 체포되거나 장기간 감금되고,³⁹⁾ 피해자들의 가족들은 이들의 행방이나 운명에 대해 전혀 알 수 없는 경우가 대부분이다.

둘째, 일본⁴⁰⁾을 비롯한 레바논, 태국, 중국, 말레이시아, 싱가포르, 루마니아, 프랑스 등의 국민으로서 수감에서 수백 명으로 추산되는 납북자들은 강제실종의 피해자에 해당한다.⁴¹⁾ 1950년부터 현재까지 북한 국가정책의 일환으로 외국 국적자에 대한 대규모의 체계적인 납치 및

국민, 전직 북한관료 및 외부세계와 한국에 민감한 정보를 제공할 만한 사람들을 주요 피해자로 삼음)으로 본 것과 마찬가지로 이해할 수 있다. 더욱이 강제 송환된 후 노동단련대 또는 교화소 등에 수감되었다가 실종된 탈북자들의 경우를 첫 번째 형태인 정치범 수용소 수감자와 구분하여 특정하는 것은 나름의 실익이 있다고 본다. COI 보고서 para. 1108 참조.

37) 통일연구원, 『북한인권백서 2015』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 100~102.

38) UN Human Rights Council, Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/RES/28/22 (8 April 2015) 참조.

39) 통일연구원, 『북한인권백서 2015』, pp. 99~102.

40) 2002년 김정일은 북일정상회담에서 13명의 일본인 납치 사실을 인정하였고 이 중 5인은 일본으로 돌아 갈 수 있었다. 그러나 나머지 8인에 대해서 북한은 관련 근거가 제공되지 않은 채 모두 사망하였음을 주장하였다. 한편 일본 경찰은 북한으로 납치되었을 가능성이 배제되지 않은 실종 사건이 약 860건에 달한다고 파악하였으며, 한 시민단체의 경우 최소 40명에서 최대 100명이 넘는 일본인이 북한에 납치된 것으로 보고한 바 있다. COI 보고서, paras. 931, 933.

41) 통일연구원, 『북한인권백서 2015』, pp. 443~445; COI 보고서, paras. 924~975.

송환거부가 있어왔다.⁴²⁾ 이러한 사태는 국제법상 보장되는 다른 국가의 주권 및 외국인의 권리를 침해하는 비인도적 행위이다. 피랍자들은 북한을 떠날 자유가 침해될 뿐 아니라, 북한에서 철저한 감시 하에 놓인다. 더욱이 이들은 그 출신으로 인해 차별의 대상이 되어 격리된 지역의 탄광이나 농장에서 일하게 되는 심각한 인권침해의 피해자이다.⁴³⁾ 유엔 북한인권조사위원회는 보고서를 통해 북한이 저지른 국제 납치 등의 행위는 국가 차원의 정치적 목적을 가지고 추진한 외국인에 대한 조직적이고 광범위한 공격이라고 보았고, 모든 납치 활동이 국가 최고기관의 승인 하에 이뤄졌다고 볼 수 있는 충분한 근거 또한 존재함을 확인하였다.⁴⁴⁾ 더욱이 피랍자들의 가족 및 외교적 보호권을 행사할 수 있는 외국 정부들은 이들의 행방과 운명에 대한 적절한 정보를 일체 제공받지 못하였다.⁴⁵⁾ 한편, 유엔 북한인권조사위원회는 보고서를 통해 이들 외에도 1960년대 일본에서 북한으로 이주한 조총련계 한국인들과 이들의 배우자 및 아이들도 강제실종에 해당하는 피해자로 보고 있다.⁴⁶⁾ 1959년부터 시작된 ‘지상 낙원 또는 낙원으로의 귀환’ 선전 운동의 대상이 되었던 9만 명이 넘는 조총련계 일본 거주 한인들과 함께 약 1,800여 명의 일본인 아내 및 추정 불가능한 수의 일본 국적 남성들과 아이들이 북한으로 이주했다. 이들은 비록 자발적으로 북한으로 갔지만, 1960년대 중반에 이르면서 대다수가 자신의 의지에 반한

42) 주로 1970년대에서 80년대까지 자행되었으며 주된 목적은 북한 당국을 위한 노동력 및 기술 제공 그리고 간첩 및 테러 활동을 위한 것으로 파악된다.

43) 이는 국제법의 근본규칙을 위반한 구금 또는 신체적 자유의 다른 심각한 박탈 및 강제이주에 해당한다고 볼 수 있으며, 납북 후에 가해지는 행위에 따라 노예화, 고문, 살해 등에 해당할 수 있을 것이다.

44) COI 보고서, paras. 1011~1016.

45) COI 보고서, paras. 992~998.

46) COI 보고서, paras. 916~923.

채 구금당하거나 소재가 불분명해졌다.⁴⁷⁾ 조사위원회는 이들 대부분이 귀국이나 방문이 허용되지 않았고, 일본에 남은 가족들과도 더 이상의 접촉이 허락되지 않았다고 보고한다. 앞서 살펴본 범죄구성요건으로서의 구금은 기존의 구금을 유지하는 것을 포함하며, 일정한 경우에는 체포 또는 구금이 과거에 적법했던 경우도 포함하므로,⁴⁸⁾ 결국 이들의 경우에도 강제실종의 피해자에 해당한다고 볼 여지가 많다.

셋째, 6.25전쟁 기간 납북된 한국국민⁴⁹⁾들도 강제실종의 피해자에 해당한다. 이들의 정확한 규모는 공식적으로 파악되지 않고 있으나,⁵⁰⁾ 6.25전쟁 납북인사가족협의회 조사 자료를 기준으로 하면 약 9만여 명으로 추산된다.⁵¹⁾ 전시납북의 경우 북한 군인들에 의해 광범위하고 조직적으로 이루어졌으며, 농작, 건설노동 기타 기술부분의 유경험자들 및 의료, 법업무의 숙련된 전문가들을 충원하기 위한 정책적 목적 하에 사전에 계획되어 자행된 행위였다.⁵²⁾ 더욱이 정전협정 제3조 58항 ㄱ

47) *Ibid.*

48) 본 논문 3.2. 참조.

49) 6.25전쟁 납북피해진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률 제2조 제1항에 따르면 ‘전시 납북자’는 다음과 같이 정의된다: “남한에 거주하고 있던 대한민국 국민(군인을 제외한다)으로서 6.25전쟁 중(1950년 6월 25일부터 1953년 7월 27일 군사정전에 관한 협정 체결 전까지를 말한다) 본인의 의사에 반하여 북한에 의하여 강제로 납북되어 북한에 억류 또는 거주하게 된 자.”

50) 통일연구원, 『북한인권백서 2015』, pp. 428~430; COI 보고서, para. 849.

51) COI 보고서, para. 997; 1952년 10월 정부에서 간행된 6.25 사변 피랍치자 명부에는 82,959명이, 1953년 통계연감에는 84,532명이 등재되었으며, 그 외 현재까지 7개의 관련 명부가 있는 것으로 확인되고 있다. 6.25전쟁 납북인사가족협의회는 산하 연구기관인 한국전쟁납북사건자료원이 실시한 조사 및 기존 명부들을 기준으로 하여 총 9만 6,013명의 전시 납북자가 있다고 추정하였다. 한편 우리나라는 2010년 3월 6.25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률을 제정 공포하였고, 동법률 및 시행령에서 위임한 사항을 수행하기 위해 6.25전쟁납북피해진상규명및납북피해자명예회복위원회를 설립하였다. 위원회는 피해신고 접수 및 사실조사를 통해 납북자를 결정하고, 이를 납북자 등록대장에 등재하여야 하는데 2015년 19차 회의까지 총 4,237명이 전시 납북자로 공식 인정되었다. 6.25전쟁 납북진상규명위원회 <<https://www.abductions625.go.kr/index2015.asp>> 참조. (검색일: 2015.10.2.).

목에 따라 군사분계선 이남에 거주한 전체 사민에 대하여는 귀향을 원할 경우 거주지로 돌아가는 것을 허용하며 협조할 것을 규정하고 있으나, 북한 정부는 전시납북 자체를 지속적으로 부인해 왔고, 실제로도 한국으로의 송환이 이루어진 경우는 없었다.⁵³⁾ 2000년 이후 남북 정부는 납북자 생사확인 및 송환문제를 남북장관급회담, 적십자회담, 이산가족 상봉⁵⁴⁾ 등을 통해 일부 논의한 바 있으나 큰 진전을 이루지 못하였고, 납북자의 생사확인 역시 대부분 이루어진 바가 없다.⁵⁵⁾ 일부 시민단체는 국제적십자위원회에 전시 납북자 명단을 일부 제출하여 생사확인 여부를 확인토록 지원을 요청한 바 있고,⁵⁶⁾ 유엔 인권이사회 산하 강제적 또는 비자발적 실종에 관한 실무그룹에도 최근 진정서를 접수하였으나,⁵⁷⁾ 북한 당국은 이들 전시 납북자들의 행방 및 운명에 관한 어떠한 정보도 가족들 및 한국 정부에 제공한 바 없다. 한편 전시 납북자들은 대부분 성분상 적대계층으로 분류되어 극심한 차별을 당하고 상당수의 사람들은 강제노동수용소 및 정치범수용소에서 생을 마감한 것으로 파악된다.⁵⁸⁾

넷째, 6.25 전쟁 이후 지금까지 북한에 억류되었거나 송환이 거부된 국군포로⁵⁹⁾들은 강제실종의 피해자에 해당될 수 있다. 정전 당시 유엔

52) COI 보고서, paras. 850~854.

53) 통일연구원, 『북한인권백서 2015』, pp. 430~432.

54) 실제 북한 당국은 납북자 문제를 이산가족 상봉 및 교류 문제와 분리하여 다루어 왔다.

55) 통일연구원, 『북한인권백서 2014』 (서울: 통일연구원, 2014), pp. 545~546.

56) COI 보고서, para. 856.

57) *Ibid.*

58) COI 보고서, paras. 857~860.

59) 국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률 제2조에 따르면 국군포로는 “대한민국 군인으로서 참전 또는 임무 수행 중 적국(반국가단체를 포함한다)이나 무장폭도 또는 반란집단(이하 ‘억류국등’이라 한다)에 의하여 억류 중인 사람 또는 억류지를 벗어난 사람으로서 대한민국으로 귀한하지 아니한 사람”이라고 정의하고 있다.

군사령부는 약 8만2천 명의 한국군이 실종된 것으로 집계하였고,⁶⁰⁾ 이 중 최소 5만 명의 한국 국군포로가 본국으로 송환되지 않은 것으로 유엔북한인권조사회는 파악하고 있다.⁶¹⁾ 통일연구원은 이들 중 약 500여 명이 살아 있으며 여전히 북한에 억류되어 있을 것으로 추정하고 있다.⁶²⁾ 당시 정전협정 제3조 51항은 협정 발효 후 60일 이내에 포로들을 송환할 것을 규정하였고, 이러한 종전 후 전쟁포로의 즉각적인 석방 및 소환은 1949년 제네바협약(제3협약) 제118조 등 국제인도법 및 국제관습법상으로도 모든 국가의 의무로 간주된다.⁶³⁾ 물론 포로송환 문제는 6.25전쟁을 종결하기 위한 휴전협상에서 유엔군 측과 공산 측이 첨예하게 대립한 논란의 의제였고, 자발적 송환거부 포로의 처리는 많은 문제를 야기한 것이 사실이다.⁶⁴⁾ 그러나 적어도 북한이 강제억류

60) 아울러 1953년 4월부터 1954년 1월까지 3차례에 걸친 전쟁포로 상호 교환에 의해 최종 송환된 국군포로는 8,343명에 불과하다. 국방부, 『국방백서 2012』 (서울: 국방부, 2012), p. 110 재인용 in 통일연구원, 『북한인권백서 2015』, p. 446; COI 보고서, para. 861.

61) COI 보고서, paras. 861~862.

62) 통일연구원, 『북한인권백서 2015』, p. 446.

63) International Committee of the Red Cross, *Customary International Humanitarian Law*, vol. 1 (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), p. 451 참조.

64) 정인섭, “한국전쟁이 국제법 발전에 미친 영향 포로송환문제를 중심으로,” 『서울대학교 법학』, 제40권 6호 (2000); 국방군사연구소 편, 『한국전쟁과 전쟁포로 처리문제』 (서울: 국방군사연구소, 1997) 참조. 당시 유엔군 측은 포로가 돌아갈 국가를 스스로 선택할 수 있도록 하자는 자발적/비강제적 송환원칙을 주장한 반면, (해당 원칙에 따르면 인민군과 중공군 포로들 중 북한이나 중국으로 송환을 원치 않는 경우 자신이 원하는 곳으로 갈 수 있음) 공산측은 포로들의 의사와 상관없이 본국으로 반드시 돌려보내야 한다는 강제적 송환원칙을 내세웠다. 이러한 갈등으로 장기화되던 포로송환 문제는 귀환을 거부하는 포로의 경우 중립국 송환위원회의 심사를 거쳐 송환하는 것으로 최종 마무리되었다. 이러한 결정에 대해 상당수 반공포로들의 자유 의지가 반영되지 않을 것을 우려하여 당시 이승만 대통령은 미국을 포함한 유엔참전국들의 반대를 무릅쓰고 반공포로들의 일방적 석방을 지시하였다. 국가기록원, “반공포로 석방,” <<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=002717>>. (검색일: 2015.10.2.).

중인 국군포로는 단 한 명도 존재하지 않는다는 입장을 고수하는 한,⁶⁵⁾ 송환을 원하였음에도 거부당하고 억류되었던 국군포로들이 심각한 인권침해의 피해자임은 명백하다. 지금까지도 북한은 수천 명의 한국 국군포로를 송환하지 않았을 뿐더러 향후 송환 가능성도 명백하게 제시한 바 없다.⁶⁶⁾ 국군포로 대부분은 함경도 지역 탄광에 배치된 것으로 추정되며,⁶⁷⁾ 국군포로들 역시 전시 납북지들과 마찬가지로 가장 낮은 성분으로 분류되었다. 이들의 자손 역시 차별 대상에 해당되어 교육 및 노동권이 박탈, 제한되는 등의 인권침해를 받아왔다. 종전 후 한국에 있는 국군포로 가족들 일부는 남북 이산가족 상봉을 통해 생사여부를 확인받을 수 있었으나, 대부분은 여전히 북한에 억류된 이들에 대한 생사여부를 확인할 수 있는 어떠한 정보도 받지 못한 상황이다.⁶⁸⁾ 한편 약 4천여 명의 외국 국적의 유엔군 포로 역시 북한에 억류된 것으로 유엔 북한인권조사위원회는 추정하며, 이들에 대한 행방과 생사여부에 대한 정보 역시 가족들에게 제공되지 않은 것으로 보고서는 적시하고 있다.⁶⁹⁾

다섯째, 종전 이후의 전후 납북자⁷⁰⁾ 역시 강제실종 피해자에 해당한다. 6.25 전쟁의 정전협정 서명 이후에도 3,835명의 한국 국민들이 북

65) 국방부, 『국방백서 2012』 (서울: 국방부, 2012), p. 110.

66) 2014년 12월 기준으로 귀환한 국군포로는 총 80명이며 포로가족은 400여 명에 이른다. 통일연구원, 『북한인권백서 2015』, p. 446.

67) *Ibid.*

68) 통일연구원, 『북한인권백서 2015』, pp. 451~454.

69) COI 보고서, para. 883.

70) 군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률 제2조에 의하면 전후 납북자는 “대한민국 국민으로서 1953년 7월 27일 한국 군사정전에 관한 협정에 체결된 이후에 본인의 의사에 반하여 남한(군사분계선 이남지역을 말한다.)에서 북한(군사분계선 이북지역을 말한다.)에 들어가 거주하게 된 자”로 정의하고 있다. (법률 제11690호, 2013.3.23.시행).

한에 의해 체포되거나 납북되었고, 지금까지도 5백여 명의 한국 국민들이 실종된 것으로 추정된다.⁷¹⁾ 전후 납북자 대부분은 어부들로 어업 중 어선이 나포된 경우이다. 현재까지 총 124척의 한국 어선과 1,147명의 어부들이 억류되었고, 이 중 457명의 한국인 어부가 북한에 의해 여전히 실종 상태로 남아있다.⁷²⁾ 이들 어부 외에 여전히 실종된 상태로 있는 나머지 70여 명의 전후 납북자들은 피랍항공기 탑승객, 국내해안가 휴가객, 비무장지대 또는 베트남전쟁 임무수행 중 납치된 군인, 해안경비대원, 해외여행객 등으로 북한 비밀요원에 의해 납치된 경우이다.⁷³⁾ 이들 전후 납북자들 일부는 대남방송에 이용되거나 간첩 양성시설에 보내진 것으로 알려지고 있으며 대부분 본인들의 의사와 관계없이 억류된 것으로 보인다.⁷⁴⁾ 전후 납북자들에 대해, 오랫동안 북한 정부는 자의에 의해 입국하거나 북한체류를 희망한 자들이라고 하여 납북자들의 존재 자체를 부인해 왔고, 이들의 생사확인 및 행방에 대한 정보를 피해자 가족들에게 제공하지 않았다. 일부 적은 수의 피해자 가족들만이 이산가족 상봉 행사를 통해 혜택을 보았다. 그러나 납북문제 전반에 관련된 언급을 하지 않는다는 조건하에 상봉행사 신청이 가능하였으며, 그마저도 신청자 가족들 대부분은 생사확인이 불가능하다는 답변을 받았다.⁷⁵⁾

마지막으로 중국 등으로 탈북을 시도한 후 강제 송환된 탈북자 및 그들을 도와준 일부 중국 및 한국 국민의 경우에도 강제실종 피해자에 해당된다고 볼 것이다. 특히 고난의 행군 시기를 중심으로 1990년대부

71) 통일연구원, 『북한인권백서 2015』, p. 435.

72) COI 보고서, paras. 885~894; 통일연구원, 『북한인권백서 2015』, pp. 436~439 참조.

73) *Ibid.*

74) *Ibid.*

75) COI 보고서, para. 911; 통일연구원, 『북한인권백서 2015』, pp. 440~442 참조.

터 시작된 북한 주민들의 중국 등으로의 대거 탈북에 대응해 국가안전보위부 요원들은 중국 내에서 조직적 납치를 자행하였다.⁷⁶⁾ 이들 탈북자 중 일부는 북으로 강제 송환된 후 노동단련대 또는 교화소 등에 구금되었고, 이후 이들의 행방 및 생사가 가족들에게 알려지지 않은 사례들이 다수 보고되었다.⁷⁷⁾ 또한 이들 탈북자들이 중국 및 제3국으로부터 한국 등으로 탈출할 수 있도록 도운 중국인 등도 강제실종 피해자에 일부 포함된다고 유엔 북한인권조사위원회는 보고한 바 있다.⁷⁸⁾ 위원회는 특히 북한 국가안전보위부로부터 파견되어 중국에서 납치를 자행한 첩보원들에게 유죄판결을 내린 한국 서울중앙지방법원의 2005년 판결⁷⁹⁾과 중국 지린성 옌벤 조선족 자치주 중급인민법원의 2006년 판결⁸⁰⁾을 소개하면서, 중국에서 관련된 상당수의 납치가 북한 당국의 지시로 광범위하고 조직적으로 이루어졌음을 강조한다.⁸¹⁾

1. 사안의 적용: 객관적 요건

결국 강제실종선언에서 정의하는 강제실종의 피해자가 된 사람의 수는 북한 당국으로부터 납치, 임의구금 등을 통해 가족들에게 행방이나 운명이 알려지지 않은 ① 정치범수용소에 수감된 북한주민, ② 외

76) COI 보고서, paras. 976~981.

77) *Ibid.*

78) *Ibid.*

79) 서울중앙지방법원, 2005년 4월 21일(2005고합43).

80) 필자는 정확한 인용을 위해 해당 판결문을 찾아보았으나 확인하지 못하였다. 위원회 역시 판결문을 적시하지 않았고, 각주 1487을 통해 “The judgment indicates that it is based on closed proceedings, because the court considered that it involved state secrets. The Commission obtained a copy of the judgment from a reliable source.”라고만 언급하고 있다.

81) *Ibid.*

국인 납북자, ③ 전시 납북자, ④ 전후 납북억류자, ⑤ 국군포로 그리고 ⑥ 강제 송환된 탈북자 및 타국적의 조력자 등을 포함하면 최소한 20만 명을 훌쩍 넘을 것으로 추정된다.⁸²⁾ 이를 바탕으로 이하에서는 앞서 살펴본 강제실종에 대한 국제형사재판소 범죄구성요건 제7조 1항에서 8항의 내용을 개별 요소로 간주하여 차례로 검토해 본다.

우선 이들 납북자들의 자유를 박탈하고 실종자들의 운명과 행방에 대해 적절한 정보를 제공하지 않은 북한의 현재 당국자들에게도, 비록 그들 자신이 직접 납치나 송환거부에 참여하지 않았다 하더라도, 강제 실종 정의상 인도에 반한 죄에 따른 책임을 물을 수 있을 것이다. 이는 국제형사재판소의 범죄구성요건의 제1요소 중 (b) “체포, 구금 또는 납치 행위를 인정하길 거부하거나, 피해자(들)의 운명 또는 소재에 대한 정보 제공을 거부하는 경우”에 해당하기 때문이다. 즉 정치범수용소의 존부 자체를 부인하는 행위, 남북간 장관급회의, 남북적십자회담 등에서 일관되게 이산가족과 납북자들을 분리하여 대응하는 태도, 국제적십자위원회, 유엔 인권이사회 산하 강제적 실종에 관한 실무그룹, 인권조약기구 등 국제사회의 요청에 따른 정보제공 거부 등은 모두 강제실종범죄를 구성하는 행위라고 할 수 있다.

한편 범죄구성요건의 제2요소는 (a) “이러한 체포, 구금 또는 납치 행위에 자유의 박탈을 인정하길 거부하거나, 피해자(들)의 운명 또는 소재에 대한 정보 제공을 거부하는 행위가 뒤따르거나 수반된 경우” 또는 (b) “이러한 거부에 자유의 박탈이 뒤따르거나 수반된 경우”를 규정하고 있다. 이는 자유박탈행위와 정보제공 행위 간에 관련된 연결 고리가 있어야 함을 의미한다. 북한에 의해 자행된 강제실종 범죄는

82) 물론 정확한 피해자 수의 추산은 북한 당국으로부터의 추가적인 정보가 확보되지 않는 이상 불가능할 것이다.

해당 피해자들에 대한 체포, 구금 또는 납치 행위가 당시에 조직적으로 은폐되어왔고, 현재까지도 북한 정부는 대부분 이러한 자유박탈행위를 인정하지 않고, 이에 수반하여 피해자들의 운명 또는 소재에 대한 제공이 가족들에게 제공되지 않고 있다. 따라서 제2요소 역시 충족이 된다.

제4요소와 제5요소도 국가보위부, 인민보안성, 조선인민군 등 북한 정부에 의해 계획된 정책 하에 수행되었거나 또는 승인 내지 지원되었고, 납치 등 강제실종 행위의 일관된 부인 및 강제실종 피해자들의 운명 또는 소재에 대한 정보 제공의 거부가 북한 당국으로부터 현재까지 수행 내지 승인되어 왔기 때문에 충족된다. 이러한 사실은 탈북자들의 증언, 유엔 북한인권조사위원회 보고서 및 통일연구원 북한인권백서 등에서 공통되게 적시하고 있는 바이기도 하다.

제6요소는 가해자가 “상당 기간 동안 법의 보호로부터 피해자(들)을 배제하려는 의도가 있어야” 함을 규정하고 있다. 비록 북한이 헌법과 법률에 따라 재판소 제도를 운영하고 있으나, 북한 주민들은 공정한 재판을 받지 못하고 있고, 자유권규약 제14조6항에서 규정하고 있는 법률에 따른 형사보상에 상응하는 제도가 북한의 헌법 및 형사법에 구체화되어 있지 않다. 더 나아가 대다수 강제실종 피해자들이 성분상 적대계층으로 분류되어 극심한 차별을 당하고 상당수는 강제노동수용소 및 정치범수용소에서 생을 마감한 것으로 볼 때, 북한 정부는 이들 피해자들을 법적 보호로부터 현재까지도 배제시키려는 명백한 의도를 나타낸다고 볼 것이기에 제6요소도 충족된다.

마지막으로 제7요소는 체포, 구금 또는 납치 등의 자유박탈행위와 자유박탈 인정의 거부가 민간인에 대하여 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로서 행해져야 함을 규정한다. 여기서 ‘민간인에 대한 공격’

은 로마규정 제7조 2항에서 그러한 공격을 행하려는 국가나 조직의 정책에 따르거나 이를 조장하기 위하여 민간인 주민에 대하여 제1항에 규정된 행위를 다수 범하는 것에 관련된 일련의 행위로 정의하고 있다.⁸³⁾ 여기서 제1항의 행위는 강제실종을 비롯하여 “신체 또는 정신적, 육체적 건강에 대하여 중대한 고통이나 심각한 피해를 고의적으로 야기하는 유사한 성격의 다른 비인도적 행위”를 포함한다.⁸⁴⁾ 따라서 이미 앞서 살펴본 바와 같은 체제 유지 등 국가 차원의 정치적 목적을 가지고 추진된 조직적이고 광범위한 북한 당국의 행위들은 강제실종 및 기타 비인도적 행위로서 민간인(북한주민, 외국인 그리고 한국주민)에 대한 ‘공격’⁸⁵⁾을 구성한다.

83) Rome Statute of the International Criminal Court Article 7(2)(a) 의 원문은 다음과 같다. “Attack directed against any civilian population” means a course of conduct involving the multiple commission of acts referred to in paragraph 1 against any civilian population, pursuant to or in furtherance of a State or organizational policy to commit such attack.

84) Rome Statute of the International Criminal Court Article 7(1)(k)의 원문은 다음과 같다. “Other inhumane acts of a similar character intentionally causing great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health.”

85) 한편 여기서의 공격은 군사적인 공격만을 의미하지 않는다. 인도에 반한 죄에 있어서 공격은 전쟁범죄에서 정의하는 공격과 다르고 이는 범죄구성요건 제7조 서문에서 규정하는 바이기도 하다. 즉 민간인에 대한 공격은 로마규정 제7조1항의 행위들 및 이를 위한 국가 또는 정치적 기구의 정책을 포함한다. 즉 인도에 반한 죄에 있어서 공격은 군사적 공격이 아닐 뿐만 아니라 폭력적 수단이 전혀 사용되지 않아도 성립할 수 있다. 원문은 다음과 같다. ‘Attack directed against a civilian population’ in these context elements is understood to mean a course of conduct involving the multiple commission of acts referred to in article 7, paragraph 1, of the Statute against any civilian population, pursuant to or in furtherance of a State or organizational policy to commit such attack. The acts need not constitute a military attack. It is understood that ‘policy to commit such attack’ requires that the State or organization actively promote or encourage such an attack against a civilian population. (emphasis added).

김영석, “일본군 성노예 범죄와 강제실종에 의한 인도에 반한 죄,” 『이화여자대학교 법학논집』, 제17권 제1호 (2012.9), pp. 161~162 참조.

2. 사안의 적용: 주관적 요건

범죄구성요건의 제3요소는 가해자가 범죄에 대한 인식을 가지고 있어야 함을 규정한 주관적 요소에 해당한다. 즉 가해자는 “(a) 이러한 체포, 구금, 또는 납치에 통상적으로 자유의 박탈을 인정하길 거부하거나, 피해자(들)의 운명 또는 소재에 대한 정보 제공을 거부하는 행위가 따르거나, 또는 (b) 이러한 거부에 자유의 박탈이 뒤따르거나 수반된다는 것”을 알고 있어야 한다.

해당 요건에 의하면, 가해자는 체포, 구금 또는 납치 등 피해자에게 가해진 자유박탈행위에 ‘수반하여’ 일반적으로 피해자에 이러한 행위를 가하였음을 인정하지 않거나 또는 피해자에 대한 정보 제공을 거부한다는 점을 인식한다면 곧바로 인도에 반한 죄로서의 강제실종의 주관적 요건을 충족하게 되는 것이다. 가해자가 강제실종이 일어났거나 일어날 개연성이 있음을 인지하는 것만으로도 주관적 요건은 충족되며, 자유박탈 행위 존부의 부인 또는 피해자에 대한 정보 제공의 거부가 구체적으로 어떻게 발생했는지 여부를 알 필요는 없다.

앞서 살펴본 바와 같이 북한 당국으로부터 자행된 체포, 납치, 임의 구금 등에 의해 로마규정상 강제실종의 피해자에 해당하는 사람은 ① 정치범수용소에 수감된 북한주민, ② 외국인 납북자, ③ 전시 납북자, ④ 전후 납북억류자, ⑤ 국군포로 그리고 ⑥ 강제 송환된 탈북자 등을 포함하면 최소한 20만 명이 넘는다. 이들 대부분의 행방과 운명에 대한 정보 제공이 여전히 오늘날까지도 이루어지지 않았다는 점을 볼 때 이러한 주관적 요건에 대한 입증 역시 어렵지 않다. 현재까지도 북한정부는 강제실종 피해자들을 체포, 구금 또는 납치한 후 (자유박탈행위 이후), 통상적으로 이들에 대한 자유박탈행위의 인정을 부인하

거나 피해자들의 행방 내지 운명에 대한 정보제공을 거부해왔고 지금도 거부하고 있다. 따라서 북한 당국자들에게 이러한 인식은 충분히 인정된다고 볼 수 있다. 설사 구체적인 자유박탈행위를 인정하지 않고 어떠한 피해자들에 대한 정보제공의 거부가 발생하였는지 상세히 몰랐다 하더라도, 이러한 자유박탈행위의 불인정과 정보제공 거부가 ‘통상적으로 수반’되었다는 점을 알았다면 강제실종에 해당하는 주관적 요소는 충족된다.

마지막으로 제8요소로 “가해자는 이러한 행위가 민간인에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부임을 알았거나, 일부가 되게 하려는 의도가 있어야” 한다. 북한 정부는 자신들의 행위가 강제실종 및 비인도적 범죄로써 피해자들에 대해 자행하려는 의도가 있었음은 이미 살펴본 바와 같이 명백하기에 이 역시 충족된다고 볼 것이다.

3. 사안의 적용: 형벌불소급원칙과 시간적 관할권 그리고 계속성

북한에 의해 자행된 납치, 구금, 체포 및 송환의 거부 등으로 야기된 강제실종은 주로 1950년대 초반부터 1990년대 후반 사이에 발생하였다.⁸⁶⁾ 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(이하 “자유권규약”) 제15조에서도 규정하고 있는 바와 같이⁸⁷⁾ 이러한 행위는 처음 발생한 그

86) 예를 들어 전시 납북자의 경우 1953년 7월 27일 군사정전에 관한 협정 체결 전까지, 전후 납북자의 경우 1953년 7월 27일 정전협정 체결이후 특히 1955년부터 1992년까지, 외국인 납치의 경우 1960~80년대, 강제송환 후 실종된 탈북자들의 경우 1990년대 주로 발생한 것으로 유엔 북한인권조사위원회 보고서는 보고 있다. COI 보고서 paras. 846~1021 참조.

87) 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(이하 “자유권규약”, International Covenant on Civil and Political Rights) 제15조 제1항에서 다음과 같이 규정하고 있다: “1. 어느 누구도 행위시의 국내법 또는 국제법에 의하여 범죄를 구성하지 아니하는 작위 또는 부작위를 이유로 유죄로 되지 아니한다. 또한 어느 누구도 범죄가 행하여진 때에 적용될 수 있는 형벌보다도 중한 형벌을 받지 아니한다. 범죄인은 범죄가 행하여

당시의 인도에 반한 죄의 정의에 근거하여 평가되어야 한다. 오늘날 인도에 반한 죄를 구성하는 강제실종에 해당하는 행위들에 대한 정의와 개념은 그 기원을 1945년 뉘른베르그 재판으로부터 찾을 수 있다는 것이 일반적인 평가이다.⁸⁸⁾ 따라서 북한 당국에 의해 1950년대부터 자행된 납치, 구금, 체포 등에 의한 강제실종 범죄는 당시의 국제형사법 상으로도 인도에 반한 죄를 야기할 수 있다고 판단된다.

문제는 유엔 총회 결의문에서 권고한 바와 같은 안전보장이사회가 국제형사재판소에 북한인권 문제를 회부하는 일이 실제 발생할 경우, 오늘날 과연 국제재판소가 북한에 의해 자행된 인도에 반한 죄 특히 강제실종에 대하여 시간적 관할권을 가질 수 있는가 하는 점이다.

우선 로마규정 제11조는 국제형사재판소가 로마규정의 발효(2002년 7월 1일) 후에 범해진 범죄에 대하여만 관할권을 가진다고 규정하고 있다.⁸⁹⁾ 제2항은 로마규정 발효 후에 당사국이 되는 국가의 경우 로마규정이 그 국가에 대해 발효된 이후에 행해진 범죄에 대하여만 관할권을 행사할 수 있도록 하고 있다. 다만 제12조 3항에 따라 해당 국가는 로마규정이 발효하기 이전에 행해진 범죄에 대해서도 국제형사재판소의 관할권을 인정하는 선언을 할 수 있고 이러한 경우 국제형사재판소

진 후에 보다 가벼운 형을 부과하도록 하는 규정이 법률에 정해진 경우에는 그 혜택을 받는다.”

88) 김영석, 『국제형사재판소법강의』, p. 53 참조. 강제실종이 새로운 인도에 반한 죄가 아닌 뉘른베르그부터 인도에 반한 죄를 구성하였다는 점은 유엔 북한인권조사위원회 보고서를 비롯하여 대다수의 학자들로부터 인정을 받고 있다. COI 보고서, para. 1140; Darryl Robinson, “Defining Crimes against Humanity at the Rome Conference” *The American Journal of International Law*, vol. 93 (January 1999), p. 58; Robert Cryer et. al., *An Introduction to International Criminal Law and Procedure* (New York: Cambridge University Press, 2012), pp. 262 ~263 참조.

89) 원문은 다음과 같다. “The Court has jurisdiction only with respect to crimes committed after the entry into force of this Statute.” (*emphasis added*)

는 관할권을 행사할 수 있다. 그런데 로마규정 제11조는 재판소의 시간적 관할권(Jurisdiction *ratione temporis*)을 규정하고 있는 것으로 형벌불소급원칙(Non retroactivity *ratione personae*)에 관한 규정은 아니다.

특히 강제실종이 가지는 범죄의 계속성 및 지속성을 고려할 때, 문제는 과연 국제형사재판소는 2002년 7월 이전에 발생한 범죄에 대해서 형벌불소급원칙에 관한 로마규정 24조에 따라 관할권을 가질 수 있는가 하는 점이다. 제24조는 소급효금지원칙에 따라 “누구도 이 규정이 발효하기 전의 행위에 대하여 이 규정에 따른 형사책임을 지지 아니한다”고 규정하고 있다.⁹⁰⁾ 그런데 여기서 ‘전의 행위(*conduct proir to*)’가 과연 계속범의 경우 행위가 행해진(*committed*), 발생한(*occurred*), 시작된(*commenced*) 또는 완성된(*completed*) 것을 의미하는지에 대해서는 명확하지 않다. 따라서 이 문제에 대해서는 국제형사재판소의 범죄구성요건 중 강제실종에 대한 부분을 다시 살펴볼 필요가 있다. 범죄구성요건 제7조1항의 I에 대한 주석 24는 “이 범죄는 제7요소와 제8요소에서 언급된 공격이 규정 발효 후에 발생한 경우에만 재판소의 관할대상이 된다”고 규정한다.⁹¹⁾⁹²⁾ 따라서 강제실종의 경우 여전히 지

90) 원문은 다음과 같다. “No person shall be criminally responsible under this Statute for conduct prior to the entry into force of the Statute.” (*emphasis added*)

91) 원문은 다음과 같다. “This crime falls under the jurisdiction of the Court only if the attack referred to in elements 7 and 8 occurs after the entry into force of the Statute.” (*emphasis added*)

92) Rome Statute of the International Criminal Court Article 7(1)(k) 참조. 여기서 제7요소와 제8요소에서 말하는 공격은 민간인에 대한 광범위하거나 체계적인 공격을 의미하며 강제실종과 관련한 체포, 구금 또는 유괴와 같은 자유박탈행위뿐만 아니라 앞서 언급한 바와 같이 국가나 정치기구의 정책에 따르거나 이를 조장하기 위하여 민간인에 대해 행하는 모든 형태의 비인도적 행위를 포함한다.

속되고 있는 범죄행위이긴 하지만, 적어도 최초의 체포, 구금 또는 납치행위가 2002년 7월 이후에 발생한 경우만 국제형사재판소의 관할권이 적용된다고 봄이 타당하다.

결국 객관적, 주관적 요건을 충족하더라도 실제 국제형사재판소에 기소되기 전 자행된 인도에 반한 죄에 해당하는 강제실종 행위는, 시간적 관할권 및 소급효원칙에 관한 예외를 두지 않는 한, 북한 정부에 책임을 묻기 어려울 수 있다. 그러나 이러한 제한점에 대해서 일부 다른 법적 해석을 통해 문제를 해결하려는 시도가 있음에 주목해야 한다.⁹³⁾⁹⁴⁾

특히 유엔 북한인권조사위원회는 보고서를 통해 국제 납치와 주로 연관되어 자행된 구금 등의 인도에 반한 죄와 국제법의 기본원칙에 반하는 기타 자유의 심각한 박탈에 적용되는 사법권의 제한은 없다고 지적하면서 국제 납치와 관련된 인도에 반한 죄는 국제형사재판소의 사

93) 차지운, “국제법상의 강제실종 개념이 한국전쟁 중 북한에 납치된 남한 민간인들에게 적용될 수 있는가,” 북한인권시민연합 외, 제11회 북한인권, 난민문제 국제회의 (2011.11.23.) 해당 발제문에서 저자는 북한의 민간인 전시납북행위는 국제법상 인도에 반한 죄이며 동시에 전쟁범죄에 해당함을 강조한다. 더 나아가 북한이 1984년 가입한, 전쟁범죄 및 인도에 반한 죄에 대한 공소시효 부작용에 관한 협약(Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes Against Humanity, 1968년 채택, 1970년 발효)에 따라 적어도 북한의 전시납북행위에 대한 공소시효에는 적용되지 않는다고 볼 여지가 많다고 주장한다. 그러나 해당 논의는 공소시효에 관련한 것이지 국제형사재판소의 시간적 관할권과 연결되는 내용이 아니기에 본 논문에서는 다루지 않는다.

94) M. Cherif Bassiouni, *Crimes against Humanity: Historical Evolution and Contemporary Application* (New York: Cambridge University Press, 2014). 해당 저서에서 저자는 인도에 반한 죄의 경우 국제관습법에 근거한 강행규범의 일부를 구성한다고 주장한다. 이러한 견해에 따르면 비록 북한이 아직 인도에 반한 죄를 그 국내법을 통해 규정하지 않았고, 국제형사재판소의 당사국이 아닐지라도, 북한에서 자행된 강제실종을 포함한 인도에 반한 죄를 범한 개인들은 언제든지 국제법에 따른 형사책임이 있다. 이는 북한이 가입한 자유권규약 15조 2항(“이 조의 어떠한 규정도 국제사회에 의하여 인정된 법의 일반원칙에 따라 그 행위 시에 범죄를 구성하는 작위 또는 부작위를 이유로 당해인을 재판하고 처벌하는 것을 방해하지 아니한다.”) 및 국가책임 조안 제41조의 내용과도 일맥상통하다. 그러나 해당 논의는 국제형사재판소의 관할권에 관한 내용이 아니기에 마찬가지로 본 논문에서는 다루지 않는다.

법권에 속할 수 있다는 입장을 취하고 있다.⁹⁵⁾ 즉 실사 강제실종의 경우 로마규정 및 국제형사재판소의 범죄구성요건에 따라 2002년 이전에 범해진 범죄들에 대해서는 관할권이 없다고 할지라도, 이러한 관할권 제한은 강제실종과 밀접히 연결되는 자의적 구금행위 및 심각한 자유의 박탈과 같은 다른 인도에 반한 죄에는 적용되지 않기 때문에 여전히 국제형사재판소의 관할권 하에 놓일 수 있다고 본다.⁹⁶⁾

V. 결론

지금까지 강제실종이 어떻게 법적 개념으로 등장 및 발전해 왔는지를 살펴보고, 이를 바탕으로 과연 북한에 의해 자행된 강제실종 행위가 어떻게 국제법상 특히 국제형사재판소의 관할 범죄인 ‘인도에 반한 죄’ 중 강제실종(납치포함)에 해당하는지 여부를 구체적으로 검토해 보았다. 본 논문은 특히 북한에 의해 자행된 납치 및 기타 강제적이고 비자발적인 실종에 의한 강제실종 피해자들을 정치범수용소 수감자, 외국 국적의 피랍자, 전시 납북자, 본국 송환이 거부된 국군포로, 전후 납북자, 그리고 강제 송환된 후 실종된 탈북자 및 그들을 도와준 타국적의 조력자 등 크게 6가지 유형으로 나누어 살펴보았다.

최소한 20만 명이 넘을 것으로 보이는 이들 피해자들은 공히 북한 당국으로부터 체포, 임의구금 또는 납치되었거나, 이후 실종되어 현재까지 대부분 그 운명 또는 소재를 알 수가 없다. 따라서 이들 납북자들의 자유를 박탈하고 직접 납치 또는 송환 거부에 참여한 북한 당국자

95) COI 보고서, para. 1201 각주 1673.

96) 백법석·김유리, “북한인권 문제의 새로운 접근,” 『서울국제법연구』, 제21권 1호 (2014), pp. 78~79.

뿐만 아니라 이들 실종자들의 행방에 대한 적절한 정보를 제공하길 거부하고 있는 현 북한 당국자들에게는 앞서 살펴본 바와 같이 인도에 반한 죄에 따른 책임을 물을 수 있을 것이다.

물론 안전보장이사회의 결의를 통한 국제형사재판소에 소제기부터 기소가 현실화 될 수 있는가 하는 국제정치적 문제부터, 기소되더라도 현행 로마규정상 시간적 관할권 및 소급효원칙에 관한 예외를 두지 않는다면 재판을 진행하기 어려워 보이는 절차법적 문제까지 여전히 실제 북한 정부에 책임을 묻기는 한계가 있어 보이는 것도 사실이다.

그러나 적어도 비처벌(impunity)과 책임성(accountability)의 문제로까지 확대된 지난 2년간의 유엔을 중심으로 한 국제사회의 북한인권 문제에 대한 질적 대응변화는 향후에도 지속적으로 강화될 것으로 예상된다. 따라서 본 논문에서 검토해 본 바와 같이 국제법 내지 국제형법상 개인의 형사책임 문제를 북한에 의해 자행된 다양한 인권침해 행위에 적용하는 보다 정치한 법리적 분석 연구가 앞으로 더욱 필요할 것이다.

Appendix I: 강제실종 관련 국제법 및 국내법 규정

국제형사재판소에 관한 로마규정

제7조 반인도적 범죄(Crimes against humanity)

1. 이 규약의 목적상 “반인도적 범죄”라 함은 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로서 그 공격에 대한 인식을 가지고 범하여진 다음의 행위를 말한다.

자. 사람들의 강제실종(enforced disappearances)

2. 제1항의 목적상,

자. “사람들의 강제실종”이라 함은 국가 또는 정치조직에 의하여 또는 이들의 허가·지원 또는 묵인을 받아 사람들을 체포·구금 또는 유괴한 후, 그들을 법의 보호로부터 장기간 배제시키려는 의도하에 그러한 자유의 박탈을 인정하기를 거절하거나 또는 그들의 운명이나 행방에 대한 정보의 제공을 거절하는 것을 말한다.

국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률 [전문개정 2011. 4.12]

제9조(인도에 반한 죄)

② 민간인 주민을 공격하려는 국가 또는 단체·기관의 정책과 관련하여 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 사람은 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.

8. 사람을 장기간 법의 보호로부터 배제시킬 목적으로 국가 또는

정치단체의 허가·지원 또는 묵인 하에 이루어지는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위

가. 사람을 체포·감금·약취 또는 유인(이하 “체포등”이라 한다)한 후 그 사람에 대한 체포등의 사실, 인적 사항, 생존 여부 및 소재지 등에 대한 정보 제공을 거부하거나 거짓 정보를 제공하는 행위

나. 가목에 규정된 정보를 제공할 의무가 있는 사람이 정보 제공을 거부하거나 거짓 정보를 제공하는 행위

⑤ 제1항부터 제3항까지에 규정된 죄의 미수범은 처벌한다.

Appendix II : 유엔 북한인권조사위원회 보고서에서 언급된 강제실종

* R: 국제형사재판소의 로마규정 당사국 E: 강제실종협약 당사국

로마규정 제13조 a항: 재판소는 1개 또는 그 이상의 범죄가 범하여진 것으로 보이는 사태가 당사국에 의하여 소추관에게 회부된 경우, 이 규정이 정한 바에 따라 인도에 반한 범죄(납치 포함)에 대하여 관할권을 행사할 수 있다.

강제실종협약 제9조 2항: 각 당사국은 범죄 용의자가 자국의 관할권 하에 있는 영역에 있을 때, 국제적인 의무에 의거하여 범죄 용의자를 다른 당사국으로 인도하거나 송환하지 않는 한, 혹은 당사국이 인정한 관할권을 갖고 있는 국제형사재판소에 범죄 용의자를 인도하지 않는 한, 강제실종 범죄에 대한 관할권을 행사할 권한을 마련하기 위하여 필요한 조치를 취한다.

국가	중국	대한민국 ^R	일본 ^{RE}	레비논	태국	말레이시아	싱가포르	루마니아 ^R	기타(프랑스 ^{RE} , 이탈리아 ^R , 네덜란드 ^{RE})
para #	404, 969, 976-82	848-915, 976-82	916-62	965	966-8	971-2	973-4	975	

<p>• Paras. 976-982: 중국에서 납치</p>	<p>• Paras. 848-860: 한국전쟁 피랍자 • Paras. 861-883: 한국전쟁 포로 • Paras. 884-906: 전후 한국시민 • Paras. 907-915: 문재해결을 위한 노력</p>	<p>• Paras. 916-923: 일본에서 북한으로 이주한 동포 및 일본인 • Paras. 924-962: 일본 국민 • Paras. 933-947: 일본에서 납치 • Paras. 948-958: 외국에서 납치 • Paras. 959-962: 기타 사례(혐의)</p>			
<p>주요 사실</p>					

* P: 정치범 수용소 수감자/ O: 일반 수용소 수감자/ R: 종교인 및 체제전복위협 분자 F: 탈북자/ S: 기아로 고통받는 주민/ A: 납북자

	국가보위부	인민보안성	조선인민군	검찰소 및 사법부	P	O	R	F	S	A
강제실종	0	0	0		0			0		0

참고문헌

1. 단행본

통일연구원. 『북한인권백서 2015』. 서울: 통일연구원, 2015.

김영석. 『국제형사재판소법강의』. 서울: 법문사, 2014.

일본국 외무성. 『북한에 의한 일본인 납치 문제』. 도쿄: 일본국 외무성, 2014.

Bassiouni, M. Cherif. *Crimes against Humanity: Historical Evolution and Contemporary Application*. New York: Cambridge University Press, 2014.

The Max Planck Encyclopaedia of Public International Law. *Disappearances*. 2012.

2. 논문

김보영. “휴전협정 제59조 실향사민 조항을 통해 본 전시 민간인 납치 문제의 쟁점과 귀결.” 『한국역사연구회』. 2013.

김영석. “일본군 성노예 범죄와 강제실종에 의한 인도에 반한 죄.” 『이화여자대학교 법학논집』. 2012.

백범석·김유리. “북한인권 문제의 새로운 접근.” 『서울국제법연구』. 제 21권 1호, 2014.

제성호. “전시 민간인 납치의 국제인도법적 고찰 - 6.25 전쟁시 북한의 민간인 납북행위를 중심으로.” 『서울국제법연구원』. 2011.

정인섭. “한국전쟁이 국제법 발전에 미친 영향: 포로송환문제를 중심으로.” 『서울대학교 법학』. 제40권 6호, 2000.

- 차지윤. “국제법상의 강제실종 개념이 한국전쟁 중 북한에 납치된 남한 민간인들에게 적용될 수 있는가.” 북한인권시민연합 외. 제11회 북한인권, 난민문제 국제회의(2011.11.23).
- Aldana-Pindell, Raquel. “In Vindication of Justiciable Victims’ Rights to Truth and Justice for State Sponsored Crimes.” *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. 2002.
- Bassiouni, M. Cherif. “Universal Jurisdiction for International Crimes: Historical Perspectives and Contemporary Practice.” *Virginia Journal of International Law*. 2001.
- McNeal, Gregory S. & Brian J. Field. “Snatch-and-Grab Ops: Justifying Extraterritorial Abduction.” *Transnational Law & Contemporary Problems*. 2007.
- Pejic, Jelena. “The International Criminal Court Statute: An Appraisal of the Rome Package.” *The International Lawyer*. 2000.
- Robinson, Darryl. “Defining Crimes against Humanity at the Rome Conference.” *93 American Journal of International Law*. 1999.
- Sadat, Leila Nadya. “Crimes against Humanity in the Modern Age.” *107 American Journal of International Law*. 2013.
- Sridhar, Aparna. “The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia’s Response to the Problem of Transnational Abduction.” *Stanford Journal of International Law*. 2006.

3. 기타자료

「6.25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률」.

「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」.

「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」.

Murphy, Sean D. First Special Rapportuer Report on Crimes against Humanity. International Law Commission (17 February 2015).

UN General Assembly, Resolution on Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/RES/69/188 (2014).

UN Human Rights Council, Report of the detailed findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/25/CRP.1. (7 February 2014: COI 보고서).

UN Human Rights Council, Resolution on Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/RES/28/22 (2015).

UN Human Rights Council, Resolution on Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/25/25 (2014).

UN Human Rights Council, Resolution on Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/RES/22/13 (2013).

American Convention on Human Rights (1969).

Rome Statute of the International Criminal Court (1998).

The Inter-American Convention on Forced Disappearance of
Persons (1994).

The International Convention for the Protection of All Persons
from Enforced Disappearance (2006).

3

납북자·국군포로 문제에 관한 국제법적 분석

정민정 (국회입법조사처 입법조사관)

I. 서론	87
II. 국제인도법상 규율	89
III. 국제인권법상 규율	93
1. 한국전쟁 시 강제실종에 관한 국제관습법 존재 여부	95
2. 강제실종 금지의 법적 성격	100
3. 강제실종의 개념	101
4. 인도에 반하는 범죄에 해당하는 강제실종	103
5. 계속범인 강제실종의 범죄 실행 착수 시점과 종료 시점	105
6. 강제실종에 대한 보편적 관할권 행사	105
7. 비밀구금의 금지	109
8. 국가의 의무	110
9. 강제실종 희생자의 범위와 권리	112
10. 강제실종위원회	113
IV. 결론	114

I. 서론

납북자란 6·25전쟁(1950.6.25.~1953.7.27.) 중 그리고 정전협정 체결 이후 자신의 의사에 반하여 북한에 강제납치되어 간 민간인을 의미한다. 즉 납북자는 6·25전쟁 중 납북자(전시 납북자)와 정전협정 체결 이후 납북자로 구분된다. 전시 납북자 규모는 조사 시기와 주체에 따라 차이를 보이는데, 96,013명에 이를 것으로 추정된다.¹⁾ 전후 납북자는 총 3,835명이며, 그 중 3,319명이 귀환하였다. 귀환자 중 3,310명은 북한이 송환하였으며, 9명은 장기간 북한에 억류 중 자진 탈북·귀환하였다. 2014년 12월 말 기준 북한에 억류된 전후 납북자는 516명으로 추정되고 있다.²⁾ 현재까지 확인된 납북사건을 유형별로 살펴보면, 어부들에 대한 납북사건, 국내에서 이루어진 민간인 납북사건, 외국에서 납치된 민간인 납북사건, 민간 항공기 납치 및 억류 사건, 해군과 해경의 선박 납치 사건, 정보요원의 납북 억류 사건이 있다.³⁾

2006년 국방부의 발표에 따르면 국군포로는 총 41,971명인데, 이 중 포로송환 협상을 통하여 귀환한 자는 8,726명에 불과하였다.⁴⁾ 즉 수만 명의 국군포로들이 6·25전쟁의 중단과 함께 석방되고 송환되어야 하지만 여전히 생사 또는 행방을 알 수 없는 상태이다.⁵⁾ 납북자와 국군포로는 법적으로는 국가의 보호 대상인 대한민국 국민이고 반인도적 범죄의 피해자이며, 정치적으로는 민족의 분단과 전쟁의 희생

1) 통일부, 『2015 통일백서』 (서울: 통일부, 2015), pp. 113~114.

2) 위의 책, p. 114; 제성호, 『북한 인권의 이해』 (서울: 백년동안, 2015), p. 105.

3) 제성호, 위의 책, pp. 107~108.

4) 위의 책, p. 117.

5) 통일연구원 역, 『2014 유엔 인권이사회 북한인권조사위원회 보고서』(이하 “유엔 북한인권조사위원회 보고서”) (서울: 통일연구원, 2014), p. 582.

자이다.

2014년 유엔 북한인권조사위원회 보고서에서는 ‘외국인 납치 및 강제실종’이라는 표제하에 납북자 문제를 다루고 있다. 1950년부터 현재 까지 북한의 국가정책의 일환으로 남한을 포함한 외국 국적자에 대한 체계적인 납치, 송환거부, 강제실종이 대규모로 이루어져 왔다. 이러한 사태는 국제법상 보장되는 다른 국가의 주권 및 외국인의 권리를 침해하는 비인도적 행위이다. 피랍자들은 북한을 떠날 자유가 침해되었을 뿐만 아니라, 북한에서 철저한 감시하에 놓이며, 그 출신으로 인하여 차별의 대상이 되어 격리된 지역의 탄광이나 농장에서 일하게 되는 심각한 인권침해의 피해자이다. 위원회는 북한이 저지른 강제납치 등의 행위는 국가 차원의 정치적 목적을 가지고 추진한 외국인에 대한 조직적이고 광범위한 공격이라고 보았다. 강제실종 역시 수십 년에 걸쳐서 자행된 대규모의 일관된 공격이라고 보았다. 모든 납치 활동이 국가 최고기관의 승인하에 이뤄졌다고 볼 수 있는 충분한 근거 또한 존재함을 확인하였다.

지난 65년 동안 한반도에서는 냉전, 이데올로기, 국가안보 등이 표방하는 가치가 강제실종 희생자들의 소박한 삶을 압도해 왔다. 이제는 국가와 사회가 국제법이 요구하는 가치를 실현하기 위하여 이러한 문제를 어떻게 해결해야 하는지에 대하여 차분히 따져보아야 한다.

이에 이 글에서는 납북자와 국군포로 문제가 국제법에서는 어떻게 규율되고 있는지 살펴보기로 한다. 한국전쟁 중, 그리고 정전협정 체결 이후 북한에 납치된 민간인과 전쟁 종료 후에도 억류되어 있는 국군포로에 관한 국제법적 검토를 위하여 제2장과 제3장에서는 북한이 국제 인도법과 국제인권법상 피랍자 개인이 가지고 있는 권리를 침해하였는지 여부를 검토해 보기로 한다. 궁극적으로 이 글에서는 한국전쟁의

맥락에서 발생한 민간인 납북자와 미송환된 국군포로 및 한국전쟁 후 민간인 납북자 문제를 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제 협약」(International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, 이하 「강제실종협약」)⁶⁾에 따라 평가함으로써 사실과 규범의 상호관계에 대한 이해를 넓히고자 한다.

II. 국제인도법상 규율

국제인도법은 무력충돌(armed conflict) 또는 전시(wartime) 상황을 규율하는 법을 말한다. 국제인도법이 교전 중인 국가들, 중립국, 또는 전쟁에 연루된 개인, 즉 군인은 물론 전시 또는 무력충돌 시의 인권 문제를 규율하고 있어 특별법(*lex specialis*)적 지위를 인정받고 있다고 보는 견해가 있다.⁷⁾ 쿠바 관타나모 수용소에서 미군에 의해 구금당한 자들에 대한 예방적 조치에 관한 결정문에서 미주인권위원회(Inter-American Commission of Human Right)는 인권법과 인도법의 관계에 대해서 “국제인권법이 평시 및 전시 모든 상황에 적용된다는 점은 잘 알려진 사실이다. 이와 대조적으로 국제인도법은 일반적으로 평시에는 적용되지 않는다. 그리고 그것의 일차적인 목적은 적대행위의 영향력에 의한 피해를 제한하기 위하여 전투행위를 제한하고, 더 이상 적대행위에 가담하지 않는 전투원과 민간인을 포함한 무력충돌

6) International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, 2007년 2월 6일 서명을 위한 개방, UN Doc. A/61/488 (2010. 12.23. 발효).

7) Margaret Satterthwaite, “Rendered Meaningless: Extraordinary Rendition and the Rule of Law,” *George Washington Law Review* (2007), p. 1400.

의 희생자를 보호하기 위함이다. 더 나아가서 무력충돌의 상황에서 국제인권법상의 보호와 국제인도법상의 보호는 유보가 불가능한 권리의 핵심을 공유하며 상호보완을 통해 다른 쪽을 강화시키고, 인간의 생명과 존엄을 향상시키고자 하는 공동의 목적을 가지고 있다. 그러나 자유권과 같은 특정 권리의 존중 여부를 평가하는 경우, 무력충돌 상황에서는 평시와는 다른 기준이 적용되어야 할 것이다. 이와 같은 상황에서 동 위원회의 법리를 포함한 국제법은 적용 가능한 특별법(*lex specialis*)으로서 국제인도법에 근거하여, 본 사안에 적용 가능한 기준을 도출하는 것이 필요하다고 판단한다.”고 설시하였다.⁸⁾

6·25전쟁 당시의 전시 납북과 관련이 있는 국제인도법(international humanitarian law)은 1949년에 채택된 「전시에 있어서의 민간인의 보호에 관한 제네바 협약」(Geneva Convention Relating to the Protection of Civilian Persons in Time of War of August 12, 1949), 일명 제네바 제4협약이다. 그런데 당시 이 협약에 남북한은 가입하지 않았다. 남한은 1966년 8월 16일에 제네바 제4협약에 가입했고, 북한은 1957년 8월 27일에 가입했다.⁹⁾

그러나 국가가 개별 국제인권조약에 가입하지 않았어도 예외적으로 국제관습법과 조약 중에서 국제법상 강행규범성이 높은 일부 내용이

8) *Coard v. United States* (1999), Inter-Am. Comm. HR, No. 109/99, para. 42, *Inter-American Yearbook on Human Rights: 1999*, OEA/Ser.L/V/II. 106 doc 3, p. 1283. 이와 관련하여서는 IACHR, “Decisions on Request for Precautionary Measures: Detainees in Guantanamo Bay, Cuba,” 41 *ILM* 532 (2002), p.533; Marco Sassóli and Marie-Louise Tougas, “International Law Issues Related by the Transfer of Detainees by Canadian Forces in Afghanistan,” 56 *McGill L. J.* 959 (2011), p. 982 참조.

9) ICRC, State Parties to Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. Geneva, 12 August 1949, <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/States.xsp?xp_viewStates=XPages_NORMStatesParties&xp_treatySelected=380>. (검색일: 2015.11.10.).

적용될 수 있다. 즉 한국전쟁 당시 제네바 제4협약이 그대로 적용되기는 어렵지만 전쟁에 이미 국제관습법이 된 내용은 여전히 적용될 수 있다.

한국전쟁은 개전 초기 어떠한 참전국도 제네바 협약에 비준이나 가입을 하지 않은 상황에서 제네바 협약의 목적상 국제무력충돌인지 아니면 국내무력충돌인지에 관하여는 북한의 국가성과 관련하여 논란의 여지가 있다.¹⁰⁾ 1950년을 전후한 시점에 내전에 관한 국제인도법의 구체적인 내용이 무엇이나에 관하여 일반적으로 1949년 전쟁희생자 보호에 관한 네 개의 제네바 협약에 공통적으로 규정된 제3조의 원칙들이 그때까지의 국제관습법을 법전화한 것으로 평가되고 있다.¹¹⁾ 제네바 협약 공통 제3조는 문언상으로는 아직 적대관계에 있는 두 국가가 있다고 보기 어려운 국내무력충돌에 적용되는 것이다. 그러나 이 규정은 1949년 제네바 협약이 채택될 때에 당시 참가국들에 의하여 이미 모든 종류의 무력충돌에 적용되는 국제인도법의 기본원칙으로 받아들여져 소위 ‘축소협약(Convention in miniature)’으로 불리고 있다.¹²⁾ 즉 한국전쟁의 성격을 국제무력충돌로 보든 국내무력충돌로 보든 공통 제3조는 ‘최소한의 인도적 기준(minimum humanitarian standards)’으로 적용될 수 있으며, 한국전쟁 당시 국제관습법으로 확립되었다고 볼 수 있다.

제네바 제4협약의 제49조 제1문은 “피보호자들을 점령지역으로부터 점령국의 영역 또는 피점령 여부를 불문하고 타국의 영역으로 개인적 또는 집단적으로 강제 이송(forcible transfer) 또는 추방하는 그 이유

10) 조시현, “한국전쟁기 미군에 의한 민간인 희생사건의 법적 성격: 국제인도법과 국제인권법을 중심으로,” 『민주법학』, 제37권 (2008), p. 145.

11) 위의 글, p. 141, 각주 33.

12) 위의 글, p. 149.

여하를 불문하고 금지된다.”고 규정하고 있다. 강제이송은 1949년 전쟁희생자 보호에 관한 네 개의 제네바 협약에 공통적으로 규정되어 있는 제3조의 원칙(생명 및 신체에 대한 폭행 및 고문의 금지, 모욕적이고 치욕적인 대우의 금지, 법적 보장의 부여 등)을 복합적으로 침해하고 있다. 이와 같은 개별 원칙들은 이미 국제관습법이 된 내용이다. 따라서 강제이송의 금지는 제네바 제4협약 이전부터 확립된 전시법규로 보고 있다.

북한은 6·25전쟁 중 정치적 목적으로 상당수의 유력 인사를 납치하는 한편, 부역동원 및 인민군 총원(의용군)을 위해 다수의 인원을 강제 동원하였는데, 주요 명부를 기준으로 추정하는 납북자 수는 96,013명이다.¹³⁾ 북한의 전시 납북 행위는 전시 민간인 보호, 특히 민간인의 강제연행을 금지한 제네바 제4협약 제49조¹⁴⁾를 중대하게 위반하였고, 이는 당시 국제관습법으로 확립된 규범이었다.

6·25전쟁 직후 북한은 수만 명의 국군 포로들을 석방하고 송환하여야 하나 그들을 계속 구금하였다. 이는 1949년 제네바 제3협약 제118조의 위반으로 보고 있다. 동조는 “전쟁포로는 적극적인 적대행위가 종료한 후 지체 없이 석방하고 송환하여야 한다”고 규정하고 있다. 북한은 공식적으로 포로의 대우에 관한 제네바 제3협약을 이행하겠다는 의사를 표시하였을 뿐만 아니라 이는 당시 국제관습법으로 확립된 규범이었다.¹⁵⁾

13) 국무총리 소속 6·25 전쟁 납북진상규명위원회, 『6·25 전쟁 납북자 현황』, <https://www.abductions625.go.kr/m_info/default_01.asp>. (검색일: 2015.11.11.).

14) 제성호, “전시 민간인 납치의 국제인도법적 고찰 - 6·25 전쟁 시 북한의 민간인 납북 행위를 중심으로,” 『서울국제법연구』, 제18권 제1호 (2011), p. 202.

15) 유엔 북한인권조사위원회 보고서, p. 582.

Ⅲ. 국제인권법상 규율

납북자 문제와 관련하여 영토국에 실효적 정부가 없는 경우(예를 들어 전쟁 중), 영토국이 동의를 하는 경우, 영토국이 동의를 하지는 않았어도 송환을 요구하지 않는 경우, 영토국의 관할권 내에서 납치되었는지가 불분명한 경우(예를 들어 남한 어부들이 NLL 이남 또는 남한 영해에서 체포되었는지가 불분명한 경우)도 있기 때문에 피랍자 개인에 대한 국제인권조약의 위반 여부에 대한 검토가 필요하다. 그리고 국제인도법이 무력충돌의 존재를 상정하고 있는 반면, 국제인권법은 평화시인지 전쟁중인지를 묻지 않고 원칙적으로 모든 상황에 적용되므로 전후 납북자는 물론이고 전시 납북자와 국군포로의 문제를 다룰 때에 국제인도법뿐만 아니라 국제인권법도 함께 고려해야 한다. 또한 개인의 동의가 있는 경우(자발적), 국가의 의도적인 계획이 없는 경우 또는 국가의 기망 또는 유혹이 있었던 경우와 같이 납치행위의 범주에는 포함되지 않는 경우도 있는데 개인의 인권을 적절한 수준에서 보호하기 위해서는 이러한 유형의 사건도 포함할 수 있는 개념이 필요하고 그 개념이 강제실종이다.

즉 최초의 체포는 합법적이었어도 강제실종이 될 수 있다. 예를 들어 국군포로 문제의 시작은 합법적인 행위에서 비롯된 것이었지만 이후에 전형적인 강제실종의 사례가 되었다.¹⁶⁾ 한국전쟁 중 북한이 국군을 포로로서 구금한 것은 합법이었다. 그러나 전쟁 직후 국군포로들은

¹⁶⁾ Nikolas Kyriakou, "The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance," *Melbourne Journal of International Law* (2012), p. 449 참조("Although some of those [Guantanamo detainees] may have been captured legally, for example in the battlefield, their subsequent unacknowledged detention and transfer places them in the realm of enforced disappearance...").

정전협정에 따른 송환선택권을 자유롭게 행사하지 못한 채 계속 억류되었고, 북한은 이들 국군포로들의 자유를 박탈한 것을 인정하기를 거절하였다.¹⁷⁾

강제실종이 관련 국제법규(relevant international instruments)에 처음으로 구체적으로 언급된 것은 1992년 「강제실종으로부터 모든 사람의 보호에 관한 선언」(Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance: DPPED)¹⁸⁾이다. 이후에 「미주강제실종협약」,¹⁹⁾ 「국제형사재판소에 관한 로마규정」²⁰⁾과 「강제실종협약」이 만들어져 강제실종을 직접적으로 언급하고 있는 국제 문서는 현재까지 총 네 개다.

17) 제성호, “남북정상회담과 국군포로·납북자 문제,” 『전략연구』, 통권 제42호 (2008), p. 195.

18) UN GAOR, “Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance,” GA Res 47/133, 47th sess, 92nd plen mtg, UN Doc. A/RES/47/133 (18 December 1992).

19) Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons, 9 June 1994 채택, OAS Doc. OEA/Ser.P/AG/Doc.3114/94 (28 March 1996 발효).

20) 「국제형사재판소에 관한 로마규정」(Rome Statute of the International Criminal Court), 1998년 7월 7일 서명을 위한 개방, 2187 UNTS 90 (2002.7.1. 발효) 제7조 제2항 자호(‘Rome Statute’).

제7조 반인도적 범죄(Crimes against humanity)

1. 이 규약의 목적상 “반인도적 범죄”라 함은 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로서 그 공격에 대한 인식을 가지고 범하여진 다음의 행위를 말한다.

자. 사람들의 강제실종(enforced disappearances)

2. 제1항의 목적상,

자. “사람들의 강제실종”이라 함은 국가 또는 정치조직에 의하여 또는 이들의 허가·지원 또는 묵인을 받아 사람들을 체포·구금 또는 유괴한 후, 그들을 법의 보호로부터 장기간 배제시키려는 의도 하에 그러한 자유의 박탈을 인정하기를 거절하거나 또는 그들의 운명이나 행방에 대한 정보의 제공을 거절하는 것을 말한다.

1. 한국전쟁 시 강제실종에 관한 국제관습법 존재 여부

「강제실종협약」상의 강제실종 개념이 한국전쟁 중 북한에 납치된 민간인과 국군포로에게 적용될 수 있는지 살펴보기 위하여 한국전쟁 때에도 강제실종에 관한 국제관습법이 존재하였는지 여부를 살펴보기로 한다. 국제법의 법원에는 조약, 국제관습법뿐만 아니라 법의 일반원칙, 판례, 학설 등이 존재한다.²¹⁾

「강제실종협약」은 2007년에 모든 유엔 회원국의 서명을 위하여 개방되었다. 「강제실종협약」이 있음에도 불구하고 국제법상 강제실종(Enforced Disappearances in International Law)이 한국전쟁 중에도 국제관습법(Customary Law)으로 금지되고 있었는지 살펴보아야 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 인권 조약이 자기완비적 체제(self-contained regime)²²⁾로 볼 수 있다고 하여 일반국제법의 체제로부터 완전히 분리된다고 보지는 않는다. 어떠한 인권 조약이 타당사자의 규칙 위반에 대처할 수 있는 수단 내지는 집행체제에 관한 규정을 두고 있다면 이를 자기완비적 체제라고 본다. 그런데 인권 조약에 있는 감독 내지는 이행강제장치가 제대로 그 역할을 수행하지 못할 경우 피해국은 조약 위반에 따른 일반적인 법적 결과, 특히 대항조치를 취할 수 있다. 그래서 자기완비적 체제로 보이는 인권 조약도 그 체제에 의하여 특별히 규제되지 아니하는 기능적 측면에 대해서는 일반국제법이 적용되고, 만약 그 체제의 기능이

21) 국제사법재판소 규정 제38조 제1항 참조. 이 조항은 국제법의 법원을 정의하기 위하여 규정된 것은 아니지만, 그것을 파악할 수 있는 일종의 기준이 되고 있다.

22) 이에 대해서는 김대순, “자기완비적 체제의 개념에 대한 소고: 다자조약에 내장된 이차규칙들은 일반국제법의 적용을 완전히 배제하는가?,” 『연세대학교 법학연구』, 제14권 제2호 (2004), pp. 6~7, 11 참조.

정지하게 되는 경우에는 일반국제법이 완전히 적용될 수밖에 없다.

둘째, 미국의 ‘국제관계법에 대한 리스테이트먼트(Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States: Restatement)’에서는 강제실종을 국제법의 위반으로 보고 있지만,²³⁾ 국제관습법이 존재하였다는 근거로 볼 수 있는지에 대해서는 견해가 나뉘고 있다. 미국의 ‘국제관계법에 대한 리스테이트먼트’를 강제실종 금지라는 국제인권에 관한 관습법의 존재의 증거가 될 수 있다는 견해도 있고,²⁴⁾ 미국의 ‘국제관계법에 대한 리스테이트먼트’는 미국이라는 특정 국가의 외교적 판단일 뿐 국제관습법의 존부 여부를 판단하는 데에 있어 가지는 증명력을 높게 평가하기 어렵다는 견해도 있다.²⁵⁾

마지막으로 2015년 10월 19일 기준 「강제실종협약」의 당사국 수는 51개국이고, 남한과 북한은 지금까지도 동 협약의 당사국이 아니다.²⁶⁾ 국제법상 시제법의 원칙에 따르면 어느 행위에 대하여 법적 평가를 할 경우 그 행위가 있었던 시점에 통용되는 국제법 원칙에 따라야 한다. 그런데 한국전쟁 당시 국제인권법이라면 1948년에 유엔 총회에서 채택된 세계인권선언이 있었을 뿐 오늘날 볼 수 있는 강제실종에 관한

23) American Law Institute, “Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States,” 1987, §702. ([a] state violates international law if, as a matter of state policy, it practises, encourages, or condones ... (c) the murder or causing the disappearance of individuals’).

24) 차지훈, “북한의 민간인 납치범죄에 대한 국제법의 적용: 한국전쟁 중에 일어난 북한의 남한민간인 납치,” 『생명권 인권』, 통권 제63호 (2012), p. 28 참조.

25) Daniel T. Murphy, “The Restatement (Third)’s Human Rights Provisions: Nothing New, but Very Welcome,” *International Lawyer* (1990), pp. 917, 921; Kyriakou, “The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance,” p. 429.

26) United Nations, *International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*, United Nations Treaty Collection Databases, <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&lang=en>. (검색일: 2015.10.19.) 참조.

인권조약은 훨씬 나중에야 체결되었다.

그러나 국가가 개별 국제인권조약에 가입하지 않았어도 예외적으로 국제관습법과 조약 중에서 국제법상 강행규범성이 높은 일부 내용이 적용될 수 있다.²⁷⁾ 국제관습법의 성립요건이자 존재요건으로 ‘법적 확신(*opinio juris*)’이 있다. 유엔 총회의 결의는 어떠한 법적 구속력도 없지만 다자조약의 체결 또는 신 국제관습법의 형성을 촉진하는 도덕적 혹은 정치적 영향력을 발휘한다. 이 때문에 유엔 총회 결의와 같은 국제문서에 의해 확인되었다는 데에서 법적 확신의 증거를 찾을 수 있다. 1948년 12월 10일 유엔 총회에서 채택된 「세계인권선언」(Universal Declaration of Human Rights: UDHR)²⁸⁾은 비록 한국의 헌법재판소에서 그 법적 구속력을 부인하였으나, 그 내용의 상당 부분은 국제관습법으로 확립되었다고 평가되고 있다.²⁹⁾ 「세계인권선언」에는 강제실종 금지를 명문으로 언급하고 있는 규정이 없다. 그러나 강제실종에 수반하여 침해될 가능성이 높은 권리들을 언급하고 있기 때문에 이 역시 강제실종 금지에 관한 국제관습법의 성립요건 가운데 하나인 국가 실행의 하나 혹은 법적 확신의 발현으로 보고 있다.

「세계인권선언」의 법적 지위와 내용을 보건대 한국전쟁 당시에 이

27) 김지형, “외국인 노동자의 헌법상 기본권 보장,” 『저스티스』, 통권 제70호 (2002), pp. 15~22; 이종혁, “외국인의 법적 지위에 관한 헌법조항의 연원과 의의: 제헌국회의 논의와 비교헌법적 검토를 중심으로,” 『서울대학교 법학』, 제55권 제1호 (2014), p. 562 참조.

28) UN GAOR, “Universal Declaration of Human Rights,” GA Res 217A(III), 3rd sess, 183rd plen mtg, UN Doc. A/RES/217A(III) (10 December 1948).

29) 이종혁, “외국인의 법적 지위에 관한 헌법조항의 연원과 의의: 제헌국회의 논의와 비교헌법적 검토를 중심으로,” p. 562; 조시현, “한국전쟁기 미군에 의한 민간인 희생 사건의 법적 성격: 국제인도법과 국제인권법을 중심으로,” pp. 156~157; Hurst Hannum, “The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law,” *Georgia Journal of International and Comparative Law* (1995), pp. 287, 343.

미 자의적 구금이 국제관습법으로 금지되고 있었을 뿐만 아니라 생명과 신체의 자유 및 재판을 받을 권리가 인정되고 있었다. 그런데 미주인권법원(Inter-American Court of Human Rights: IACtHR)이 벨라스퀴즈-로드리게즈 사안(Velásquez Rodríguez v. Honduras)³⁰⁾에서 판시하고 있는 것처럼 “강제실종이란 미주인권협약에서 규정하고 있는 다수의 인권을 위반한 행위가 서로 결합되어 시간적으로 계속된 상태”이다.³¹⁾ 따라서 다수의 인권침해가 결합된 강제실종은 당연히 당시 국제관습법상 금지되었다고 볼 수 있다.

『세계인권선언』에 담긴 국제인권법의 원칙들은 스냅사진처럼 채택 시점에 고정되어 있는 것이 아니라 계속 발전하고 있다.³²⁾ 강제실종이 피해발생시점에 머무르지 않고 현재진행 상태인 경우 현재 시점에서 통용되고 있는 국제인권법상 강제실종 희생자의 권리와 이에 대응하는 국가의 의무를 반영하여 법적 평가를 해야 한다. 세계인권선언 이후에 채택된 일부 법적 구속력이 있는 인권 조약에서도 강제실종으로 인하여 필연적으로 침해될 수밖에 없는 부분적 권리에 대한 규정을 두고 있었다. 이는 강제실종 금지에 관한 동일한 국가 실행이 반복되어 법적 확신을 얻어 이에 관한 국제관습법 원칙이 확립되어 왔음을 보여준다. 예를 들어 『시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약』(B규약) (조약 제

30) Velásquez-Rodríguez v. Honduras, 1988 Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 4 (July 29, 1988), paras. 150, 155.

31) *Ibid* [150], [155].

150. The phenomenon of disappearance is a complex form of human rights violation that must be understood and confronted in an integral fashion.

155. The forced disappearance of human beings is a multiple and continuous violation of many rights under the Convention that the States Parties are obligated to respect and guarantee.

32) 조시현, “한국전쟁기 미군에 의한 민간인 희생사건의 법적 성격: 국제인도법과 국제인권법을 중심으로,” p. 157.

1007호, 1990.7.10. 발효)³³⁾ 제9조 제1항은 “모든 사람은 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가진다. 누구든지 자의적으로 체포되거나 또는 억류되지 아니한다. 어느 누구도 법률로 정한 이유 및 절차에 따르지 아니하고는 그 자유를 박탈당하지 아니한다.”라고 규정하고 있다. 동규약 제6조 제1항은 “모든 인간은 고유한 생명권을 가진다.”라고 규정하고 있으며, 제16조는 “모든 사람은 어디에서나 법 앞에 인간으로서 인정받을 권리를 가진다.”라고 규정하고 있다. 그리고 제6조 제1항의 생명권과 제16조의 어디에서나 법 앞에 인간으로서 인정받을 권리는 공공의 비상사태의 경우에도 그 위반이 허용되지 아니한다.³⁴⁾

따라서 한국전쟁 당시에 강제실종을 명문으로 금지하고 있는 조약이 없었다고 하여도 북한이 납치한 민간인과 억류한 국군포로에 대하여 강제실종의 개념을 적용할 수 있다. 그리고 강제실종 상태가 여전히 미해결로 계속되고 있다면 『강제실종협약』에서 강제실종위원회를 제외한 나머지 부분은 국제관습법이 된 부분, 즉 협약 당사국뿐만 아니라 국제사회에 속한 국가도 준수해야 하는 실제적 의무로 보고 준용하는 것이 별 문제가 없을 것으로 보인다.

33) International Covenant on Civil and Political Rights, opened for signature 19 December 1966, 999 UNTS 197 (23 March 1976 발효) (‘ICCPR’).

34) 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제4조 제2항.

1. 국민의 생존을 위협하는 공공의 비상사태의 경우에 있어서 그러한 비상사태의 존재가 공식으로 선포되어 있을 때에는 이 규약의 당사국은 당해 사태의 긴급성에 의하여 엄격히 요구되는 한도 내에서 이 규약상의 의무를 위반하는 조치를 취할 수 있다. 다만, 그러한 조치가 당해국의 국제법상의 여타 의무에 저촉되어서는 아니 되며, 또한 인종, 피부색, 성, 언어, 종교 또는 사회적 출신만을 이유로 하는 차별을 포함하여서는 아니 된다.
2. 전항의 규정은 제6조, 제7조, 제8조(제1항과 제2항), 제11조, 제15조, 제16조 및 제18조에 대한 위반을 허용하지 아니한다.

2. 강제실종 금지의 법적 성격

학설³⁵⁾ 및 미주인권법원(Inter-American Court of Human Rights: IACtHR)의 판례³⁶⁾를 보건대, 강제실종 금지는 전체 국제공동체를 구속시키는 강행규범(jus cogens)의 성격을 가진다. 이를 명문화하여 강제실종의 금지에 관한 권리가 불가침의 성격(Non-Derogable Nature)을 가지고 있음을 규정한 것이 「강제실종협약」 제1조이다.³⁷⁾

「강제실종협약」 제1조에 따르면 강제실종이라는 개념은 전시와 전후, 국군 포로와 민간인을 구분하지 않고 모두 적용됨을 알 수 있다.³⁸⁾ 따라서 한국전쟁 중 민간인에 대하여, 그리고 한국전쟁 직후 국군포로에 대하여 취한 북한의 행위는 국제인도법뿐만 아니라 국제인권법, 특히 강제실종 금지에 관한 국제관습법에 근거하여서도 평가될 필요가 있다. 교전행위와 같은 물리력의 행사는 인간이 가지는 생명에 대한 권리, 신체의 자유, 재판받을 권리, 법의 보호를 받을 권리, 고문을 받지 않을 권리와 이들을 포괄하고 있는 권리인 강제실종을 당하지 않을 권리에 영향을 미칠 수밖에 없다. 국제인권법은 국제인도법과 비슷하게 교전행위를 통하여 이루려고 하는 목적에 비추어 그 영향이 필요

35) Jordan Paust, "Above the Law: Unlawful Executive Authorizations Regarding Detainee Treatment, Secret Detention, Domestic Spying and Claims to Unchecked Executive Power," *Utah Law Review* (2007), pp. 345, 368~369.

36) *Goibirú et al. v. Paraguay (Condor)*, 2006 Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 153 (September 22, 2006), para. 84 ("The prohibition of the forced disappearance of persons and the corresponding obligations to investigate and punish those responsible has attained the status of *jus cogens*.").

37) 「강제실종협약」 제1조.

1. 누구도 강제실종을 당하지 아니한다.

2. 전쟁 또는 전쟁 위협의 상태, 국내적 정치의 불안정 또는 기타 공공의 비상사태 등 어떠한 예외상황이라도 강제실종의 정당화 사유로 주장될 수 없다.

38) Marthe Lot Vermeulen, *Enforced Disappearance* (Mortsel; Intersentia, 2012), p. 451.

최소한에 그쳐야 하고 그 목적과 수단이 비례할 것을 요구한다. 전쟁, 무력충돌을 비롯한 비상사태의 경우에도 제한할 수 없는 인권이 있으므로 국제인권법과 국제인도법은 동시에 적용될 수 있다. ‘축소 협약’이라고 불리는 제네바 협약 공통 제3조가 살인, 비인도적 대우, 적법절차를 요청한 것은 국제인권법과 서로 영향을 주고받고 있음을 보여주는 좋은 예이다. 전쟁 수행과 무관하게 이루어지는 납치, 고문, 추방, 자의적인 살해 등의 행위는 국제인권법과 국제인도법에 의하여 모두 금지된다.³⁹⁾

국제인도법도 다른 국제법의 적용을 배제하지 않는다. 제네바 협약 공통 제2조도 “평화시에 실시되어야 하는 규정에 덧붙여”라고 하여 인권법의 적용을 예정하고 있다. 국제인권조약도 인도법의 적용을 받아들이는 태도를 취한다. 국제인도법과 국제인권법의 상호영향 또는 상호침투는 가속화되고 있는데 무력충돌 중에 적용되는 국제인권법 규정은 국제인도법에 의하여 보완될 수 있음은 널리 인정되고 있다. 국제인권기준 또한 무력충돌 중 국제인도법 규정에 관한 해석지침이 될 수 있다.⁴⁰⁾

3. 강제실종의 개념

강제실종의 개념은 「강제실종협약」 제2조⁴¹⁾에 정의되어 있다. 강제

39) 조시현, “한국전쟁기 미군에 의한 민간인 희생사건의 법적 성격: 국제인도법과 국제인권법을 중심으로,” pp. 160~161.

40) 위의 글, p. 161.

41) 「강제실종협약」 제2조.

이 협약의 목적을 위하여, 강제실종은 당사국의 요원 혹은 당국의 허가, 지원 혹은 묵인 하에 일하는 개인이나 단체에 의한 체포, 구금, 납치 혹은 모든 형태의 자유 박탈과 뒤이어 그러한 자유 박탈을 인정하기 거부하거나, 실종된 사람의 생사 또는 행방을 은폐하여 이러한 사람을 법의 보호 밖에 두는 것으로 간주한다.

실종이란 ‘① 사람을 체포, 구금 또는 이들의 의사에 반하여 납치하거나 다른 방법에 의하여 이들의 자유를 박탈하는 행위(the arrest, detention, abduction or any other form of deprivation of liberty)가 ② 정부의 다양한 부서 또는 수준의 공무원 또는 정부에 대신하거나 정부의 직접, 간접적인 지원, 동의 또는 묵인하에 행동하는 조직된 집단이나 사적 개인에 의하여 이루어지고(by agents of the State or by persons or groups of persons acting with the authorization, support or acquiescence of the State), ③ 이 행위자가 관련된 사람의 운명이나 행방을 밝히기를 거절하거나 이들의 자유를 박탈한 것을 인정하기를 거절함으로써(followed by a refusal to acknowledge the deprivation of liberty or by concealment of the fate or whereabouts of the disappeared person), ④ 이 사람들을 법의 보호 밖에 두는 행위(which place such a person outside the protection of the law)’를 말한다.

자유를 박탈(deprivation of liberty)은 일반적으로 납치와 구금이 결합된 양태로 나타나는데, ① 요소에서는 자유의 박탈과 관련하여 포괄적인 규정을 두고 있다. 즉 납치와 구금뿐만 아니라 다른 방법에 의한 행위까지 포함된다. 따라서 국가의 기만 또는 의혹이 있는 경우 또는 처음에는 개인의 자발적 동의가 있는 경우라도 이후에 어떤 형태로든 북한이 개인의 자유를 박탈하였다면 『강제실종협약』 제2조의 강제실종에 해당한다. ② 요소에서는 어떠한 형태로든 국가가 관여하는 것을 강제실종의 요건으로 하고 있어 만약 정부의 직접·간접적인 지원, 동의 또는 묵인하에 이루어진 것이 아닌 사적 조직이나 개인이 한 행위는 강제실종의 범주에 속하지 않는다. 즉 전적으로 사적 조직이나 개인이 한 행위는 강제실종의 범주에서 배제되어 있다.⁴²⁾

법의 보호 밖(outside the protection of the law)에 두는 것을 독자적인 객관적 구성요건(independent, objective element)으로 보아야 한다는 견해도 있지만,⁴³⁾ 희생자의 과도한 입증 부담을 경감한다는 차원에서 이를 독자적인 객관적 구성요건으로 보는 것은 적절하지 않다는 견해가 다수이다.⁴⁴⁾

4. 인도에 반하는 범죄에 해당하는 강제실종

「강제실종협약」은 강제실종이 어떠한 경우에 인도에 반하는 범죄가 될 수 있는지에 대하여 규정하고 있다. 강제실종은 단 하나의 행위만으로도 국내법상 약취죄와 같은 범죄에 해당하지만, 만약 강제실종이 만연하게 또는 조직적으로 이루어진다면 이는 국제법상 인도에 반하는 범죄가 될 수도 있다.⁴⁵⁾ 인도에 반하는 범죄에 관한 적용가능한 국제법 규율에 따르면 이러한 범죄에 대해서는 공소시효가 적용되지 않

42) Vermeulen, *Enforced Disappearance*, p. 440.

43) Susan McCrory, “The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance,” *Human Rights Law Review* (2007), pp. 545, 550; Nigel Rodley and Matt Pollard, *The Treatment of Prisoners under International Law*, 3rd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2009), pp. 336~338.

44) Commission on Human Rights, “Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances,” 52nd sess, Agenda Item 8(c), UN Doc. E/CN.4/1996/38 (15 January 1996) [55]; Kyriakou, “The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance,” pp. 443~444.

45) 「강제실종협약」 제5조.

만연한 혹은 조직적인 강제실종 관행은 적용 가능한 국제법에 정의된 바와 같이 반인도적 범죄이며, 그러한 적용 가능한 국제법에 따라 규정된 결과를 가져온다(The widespread or systematic practice of enforced disappearance constitutes a crime against humanity as defined in applicable international law and shall attract the consequences provided for under such applicable international law.).

는다.⁴⁶⁾ 그리고 강제실종위원회는 「강제실종협약」 당사국의 관할권 영토 내에서 강제실종이 만연하게 또는 조직적으로 이루어지고 있는 경우 이 문제를 유엔 총회에 상정할 수 있다.

ICC와 달리 「강제실종협약」에서는 인도에 반하는 범죄의 성립에 있어서 주관적 구성요건인 희생자를 법의 보호로부터 장기간 배제시키려는 의도를 요구하고 있지 않고 있다. 개인의 형사책임에 관한 문제라면 「강제실종협약」 제5조의 “적용가능한 국제법에 따라” ICC 규정의 객관적 구성요건과 주관적 구성요건을 구분하고 이를 충족해야 한다. 그러나 강제실종위원회가 특정 국가의 관할권 내에서 체계적으로 강제실종의 관행이 이루어지고 있어 인도에 반하는 범죄가 저질러지고 있다고 판단할 때에는 책임 있는 당국이 법의 보호로부터 희생자를 장기간 배제시키려는 의도를 가지고 행동하였다는 주관적 구성요건의 충족 여부까지 판단할 필요는 없다.⁴⁷⁾ 왜냐하면 강제실종에 관한 정부 측의 의도나 계획을 입증하는 것이 어렵다는 점을 고려하여 희생자가 다른 세 가지의 객관적 구성요건을 증명하면 주관적 구성요건은 당연히 존재하였을 것이라고 추정하여 입증책임을 완화시킬 필요가 있기 때문이다.⁴⁸⁾

유엔 북한인권조사위원회는 노동력 및 기타 기술 보급을 위해 북한에 의해 조직적으로 납치되거나 본국으로 송환되지 않은 외국인들에게 인도에 반하는 범죄가 저질러지고 있다고 판단하였다.⁴⁹⁾ 그 전제로서 유엔 북한인권조사위원회는 책임 있는 당국이 희생자들을 법의 보호로부터 장기간 배제시키려는 의도를 가지고 행동하였다고 보았는데,

46) Vermeulen, *Enforced Disappearance*, pp. 449~450.

47) IOWG Report E/CN.4/2006/57, para. 96.

48) Vermeulen, *Enforced Disappearance*, pp. 450~451.

49) 유엔 북한인권조사위원회 보고서, p. 21.

희생자들의 자유를 박탈한 점을 공식적으로 부인하였다는 객관적 구성요건해당사실에 기초하여 주관적 구성요건의 존재를 추정하고 있다.⁵⁰⁾

5. 계속범인 강제실종의 범죄 실행 착수 시점과 종료 시점

계속범이란 해당 범죄의 구성요건이 실현됨으로써 종료되는 것이 아니라 위법상태가 유지되는 동안에도 계속되는 범죄이다. 강제실종이 여기에 해당한다. 국가가 개인의 자유를 박탈하는 행위가 위법상태를 야기하였을 때 강제실종이 종료되는 것이 아니라 국가가 개인의 생사 또는 행방을 은폐하고 있는 동안 또는 국가가 개인의 자유를 박탈하고 있는 사실을 부인하고 있는 동안 강제실종은 계속된다(「강제실종협약」 제8조 제1항 나호⁵¹⁾와 제24조 제6항⁵²⁾).

6. 강제실종에 대한 보편적 관할권 행사

「강제실종협약」 제9조 제2항은 넓은 의미의 보편적 관할권(universal jurisdiction)에 대한 규정으로 이에 따르면 전 세계의 어떤 국가도 강제실종에 관련된 범죄혐의자에게 도피처(safe havens)가 될 수 없다. 보통 국제법상 형사관할권은 다섯 가지 유형으로 나눌 수 있다. 범죄가 수행된 장소에 기초한 영토적 관할권(속주주의), 범죄자의 국적에

50) 위의 보고서, pp. 583~584.

51) 「강제실종협약」 제8조 제1항 나호.
강제실종 범죄의 지속성을 고려하여, 그 범죄가 종료되는 순간부터 시작된다.

52) 「강제실종협약」 제24조 제6항.
실종자의 생사가 확인될 때까지 조사를 계속할 의무를 저해하지 않으면서, 각 당사국은 생사가 확인되지 않은 실종자 및 실종자 친인척들의 사회 복지, 재정 문제, 가족 법, 재산권과 같은 분야의 법적 상황과 관련하여 적절한 조치들을 취한다.

기초한 속인주의, 범죄 희생자의 국적에 기초한 수동적 속인주의, 역외적 행위가 국가의 안전 또는 정부 기능을 위협하는 경우에 적용할 수 있는 보호주의, 그리고 보편적 관할권이다. 보편적 관할권의 진정한 의미는 범죄발생장소, 범죄자 또는 희생자의 국적에 관계없이 모든 국가에 대해 국제범죄자에 대한 관할권을 부여하는 것을 말한다. 이와 같은 의미의 보편적 관할권이 이론(異論)의 여지없이 인정되는 국제범죄는 해적행위이다. 해적행위에 대한 보편적 관할권은 수세기 동안 관습으로 인정되어 왔다.⁵³⁾

전통적인 국가관할권의 행사의 근거는 소추 국가와 범죄 사이에 일정한 관련성에 의존하고 있는 반면에 보편적 관할권은 보편적으로 유죄로 인정되고 있는 범죄에 대하여 모든 국가가 관할권을 행사할 이익을 가지고 있다고 추정한다. 그래서 각국은 기소국가로서 범죄장소, 범죄자 또는 희생자의 국적 등과 관련한 전통적인 관할권의 근거가 결여되어 있는 경우에도 특정한 범죄의 행위자에 대해서 보편적 관할권을 행사할 수 있는 것이다.⁵⁴⁾

Scovazzi and Citronis는 보편적 관할권의 의미를 제한적으로 해석하고 있다(conservative approach). 그 결과 「강제실종협약」 제9조 제2항⁵⁵⁾은 소위 보편적 관할권에 관한 규정이 아니라고 한다.⁵⁶⁾ 다만

53) 박병도, “국제범죄에 대한 보편관할권,” 『국제법학회논총』, 제49권 제2호 (2004), pp. 194~195.

54) 위의 글, p. 195.

55) 「강제실종협약」 제9조 제2항.

2. 마찬가지로 각 당사국은 범죄 용의자가 자국의 관할권 하에 있는 영역에 있을 때, 국제적인 의무에 의거하여 범죄 용의자를 다른 당사국으로 인도하거나 송환하지 않는 한, 혹은 당사국이 인정한 관할권을 가지고 있는 국제형사재판소에 범죄 용의자를 인도하지 않는 한, 강제실종 범죄에 대한 관할권을 행사할 권한을 마련하기 위하여 필요한 조치를 취한다.

56) Tullio Scovazzi and Gabriella Citroni, *The Struggle against Enforced*

동 규정은 범죄 용의자가 적어도 자국의 관할권하에 있는 영역에 있을 때에 한하여 당사국들에게 보편적 관할권과 유사한 관할권 행사를 허용(allows for a sort of universal jurisdiction at least in cases where the alleged perpetrator is in the territory of a State Party) 하는 것이라고 설명한다.

「조약법에 관한 비엔나 협약」에 따르면, 조약 해석의 1차적인 기준은 ‘조약문의 문맥 및 조약의 대상과 목적에 비추어 그 조약의 문언에 부여되는 통상적 의미’이며,⁵⁷⁾ 그 1차적인 기준에 따라 해석할 때 의미가 모호해지거나 또는 애매하게 되는 경우 혹은 명확하게 불합리하거나 또는 부당한 결과를 초래하는 경우에 한하여 ‘조약의 준비작업 및 조약 체결 시의 사정을 포함한 해석의 보충적 수단’이라는 2차적 기준을 활용하고 있다.⁵⁸⁾

「강제실종협약」의 준비 문서(travaux préparatoires)를 보면, 원래 제9조는 “자국의 영토 내에서 「강제실종협약」 제2조의 행위를 하였다고 의심되는 범죄혐의자를 발견한 당사국은 형사관할권을 행사하고자 하는 국가 또는 국제형사재판소로 범죄인을 인도하지 않는다면 범죄 혐의자의 국적 또는 실종자의 국적에 관계없이 또는 범죄가 발생한 장소 또는 영역에 관계없이([w]hen the alleged perpetrator or the other alleged participants in the offence of forced disappearance or the other acts referred to in article 2 of this Convention are in the territory of the State Party, irrespective of the nationality of the alleged perpetrator or the other alleged participants, or of

Disappearance and the 2007 United Nations Convention (Boston: Martinus Nijhoff, 2007), p. 301.

57) 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제31조.

58) 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제32조.

the nationality of the disappeared person, or of the place or territory where the offence took place unless the State extradites them or transfers them to an international criminal tribunal) 자국 법에 따른 절차를 통하여 기소를 목적으로 권한 있는 당국에 동 사건을 회부하여야 할 의무가 있다.”⁵⁹⁾라고 규정되어 있었다. 그러다가 결국 「고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(CAT)」 제5조 제2항⁶⁰⁾과 같이 기소국이 속인적 및 속지적인 관련성이 없는 범죄를 처벌할 수 있다고 규정하게 되었다.

보편적 관할권이 조약에 의해 국제범죄에 대한 원칙으로 확인된 것은 제2차 세계대전 이후 체결된 다수의 국제조약들을 통해서이다. 이러한 조약들과 국내법을 통해 형성된 보편적 관할권의 구체적 내용은 ‘진정한 보편적 관할권(완전한 보편적 관할권)과 ‘인도 아니면 소추(*aut dedere aut judicare*)’ 공식에 의한 보편적 관할권(제한적인 보편적 관할권)으로 구분할 수 있다. 오늘날 진정한 의미의 보편적 관할권을 해석행위 이외의 범죄에서 찾기는 어렵다.⁶¹⁾ 그 대신에 ‘인도 아니면 소추’ 공식이라고 표현되는 관할권이 다수의 조약에서 발견된다. ‘인도 아니면 소추’ 공식은 그 어떤 협약 당사국도 강제실종 범죄용의자가 자국 영토 내에 현재하고 있는 경우 소추하든지 아니면 관할권을 가지는 다른 국가에게 인도하여야 할 의무가 있다는 것이다. ‘인도 아니면 소추’

59) Sessional Working Group on the Administration of Justice, “Report of the Sessional Working Group on the Administration of Justice,” UN ESCOR, 50th sess, Agenda Item 9, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1998/19 (19 August 1998).

60) 「고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 제5조 제2항.

2. 당사국은 범죄혐의자가 자기나라 관할하의 영토 내에 소재하나 이러한 범죄혐의자를 제1항에 규정된 어느 국가에도 인도하지 아니하는 경우에는 위와 마찬가지로 이러한 범죄에 대한 관할권을 확립하기 위하여 필요한 조치를 취한다.

61) 박병도, “국제범죄에 대한 보편관할권,” p. 195.

공식은 관할권을 행사하는 국가와 범죄자 사이에 일정한 관련성, 즉 ‘범죄용의자가 관할권을 행사하는 국가의 영토 내에 존재’할 것을 요구하고 있기 때문에 진정한 의미에서의 보편적 관할권이라고는 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 ‘인도 아니면 소추’ 공식 역시 보편적 관할권의 한 범주로서 이해하는 것이 일반적이다. 『강제실종협약』 제9조 제2항에서 말하는 관할권도 진정한 의미의 보편적 관할권이라기보다는 형사관할권을 행사하고자 하는 국가 또는 국제형사재판소로의 ‘인도 아니면 소추’ 공식에 의한 보편적 관할권으로 이해하는 것이 타당하다.

7. 비밀구금의 금지

『시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약』 제10조 제1항은 “자유를 박탈당한 모든 사람은 인도적으로 또한 인간의 고유한 존엄성을 존중하여 취급된다([a]ll persons deprived of their liberty shall be treated with humanity and with respect for the inherent dignity of the human person).”라는 추상적인 규정을 두고 있을 뿐 비밀구금에 대해서는 구체적으로 언급하지 않고 있다. 비밀구금은 『시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약』의 확대해석을 통하여 금지될 수 있다고 보았는데, 『강제실종협약』은 제17조⁶²⁾에서 이를 명문으로 금지하는

62) 『강제실종협약』 제17조.

1. 어떠한 자도 비밀 구금되어서는 아니 된다.
2. 자유박탈과 관련하여 당사국의 기타 국제적 의무를 해하지 않고, 각 당사국은 국내법에서 다음을 행한다.
 - 가. 자유 박탈 명령을 내릴 수 있는 조건을 마련한다.
 - 나. 자유 박탈을 명령할 권한이 있는 당국을 명시한다.
 - 다. 자유를 박탈당한 자는 자유박탈이 공식적으로 인정되고, 감독되는 장소에서만 구금될 것을 보장한다.
 - 라. 자유를 박탈당한 자는 가족, 변호인 또는 기타 자신이 선택한 사람으로부터 연락과 방문을 보장받고, 이는 법에 명시된 조건에 의해서만 필요로 하며, 외국인의

규정을 두었다는 데에 의의가 있다. 「강제실종협약」은 명문으로 비밀
구금을 금지하고 있는 최초의 국제인권조약이다.⁶³⁾

다만 국가의 자유 박탈이 무조건 국제법 위반이라고 볼 수는 없으
며, 자유를 박탈하는 목적이 합법적이어야 하고 문제되는 조치의 효과
에 비추어 판단할 때 추구하는 목적과 이를 위한 수단 간에 비례성이
있는 경우 정당화될 수 있다.

8. 국가의 의무

국가는 강제실종을 인지하였을 때 이를 조사하고 관련 혐의가 있는
자를 소추할 의무가 있다(「강제실종협약」 제12조). 국가는 관련 공무

-
- 경우, 적용 가능한 국제법에 따라 자국의 영사관 당국과의 연락을 보장받는다.
- 마. 권한이 있고, 법적으로 허가 받은 당국 및 기관은 필요할 경우 사법 당국의 사전
허가를 받아 자유를 박탈당한 자들이 있는 장소에 대한 접근을 보장받는다.
 - 바. 자유를 박탈당한 자, 혹은 강제실종되었다고 의심되는 자의 경우 자유를 박탈당하여
권리를 행사하지 못하므로 친인척, 대리인, 또는 변호사 등 합당한 이해관계를 가진
자가 법정에서 이들의 자유를 박탈한 명령의 적법성을 지체 없이 판단해 주고, 만일
적법하지 않은 구금이라면 석방 명령을 내려주도록 취할 자격을 보장한다.
3. 각 당사국은 하나 또는 그 이상의 최신 공식 등록 그리고/또는 자유를 박탈당한
자의 기록을 수집 및 보유하여, 즉각적으로 사용 가능하도록 하여 요청이 있으면,
사법적 혹은 여타 권한 있는 당국이나 관련 당사국의 법에 의하여 그러한 목적으
로 허가 받은 기관, 혹은 그 해당 당사국이 당사국으로 참여하는 관련 국제적 법
적 기구들이 즉각적으로 사용 가능하도록 보장한다. 이에 따라 그 정보에는 최소
한 다음을 포함한다.
- 가. 자유를 박탈당한 자의 신원
 - 나. 자유를 박탈당한 날짜, 시간, 장소 및 자유를 박탈한 당국의 주체
 - 다. 자유 박탈을 명한 당국과 자유 박탈의 근거
 - 라. 자유 박탈의 감독을 담당하는 당국
 - 마. 자유 박탈 장소, 자유 박탈 장소를 허가한 날짜와 시간, 자유 박탈 장소의 담당당국
 - 바. 자유를 박탈당한 자의 건강 상태와 관련된 사항
 - 사. 자유를 박탈당한 상태에서 사망할 경우, 사망의 정황 및 이유, 유해를 보낼 곳
 - 아. 석방 날짜와 시간, 혹은 다른 구금 장소로 이송된 날짜와 시간과 목적지, 이송
담당당국.

63) Vermeulen, *Enforced Disappearance*, p. 459.

원을 교육하여 공무원이 강제실종에 개입하는 것을 사전에 방지하여야 한다.〔강제실종협약〕 제23조).⁶⁴⁾ 그리고 국가는 관련 공무원이 누구의 자유 박탈을 기록하지 않거나 부정확하게 기록한 경우, 누구의 자유 박탈에 대한 정보 제공을 거절하거나 부정확한 정보를 제공한 경우 이를 처벌하기 위해 필요한 조치를 취하여야 한다.〔강제실종협약〕 제22조).⁶⁵⁾ 또한 국가는 강제실종 희생자들이 조사 과정에서 불이익을 당하지 않도록 보장해야 할 의무가 있을 뿐 아니라〔강제실종협약〕 제12조 제4항,⁶⁶⁾ 강제실종 상황 및 실종자의 생사를 입증하고 강제실종

64) 「강제실종협약」 제23조.

1. 각 당사국은 법 집행 담당, 민간 혹은 군, 의료진, 공무원 및 자유를 박탈당한 자를 구속하고 다루는데 개입하는 다른 인력들에 대한 교육에는 다음을 목적으로 이 협약의 관련 조항에 대해 필요한 교육과 정보를 포함한다.
 - 가. 이러한 공무원이 강제실종에 개입하는 것을 방지한다.
 - 나. 강제실종과 관련해 예방과 조사의 중요성을 강조한다.
 - 다. 강제실종 사건을 해결한 긴급한 필요성을 인식하도록 보장한다.
2. 각 당사국은 강제실종을 지시하거나 허가하거나, 장려하는 명령이나 지시들이 금지되도록 보장한다. 각 당사국은 이러한 명령에 복종할 것을 거부하는 사람이 처벌받지 않도록 한다.
3. 당사국은 이 조의 제1항에서 언급된, 강제실종이 발생했거나 발생할 예정이라고 믿을 만한 근거를 가진 사람들이 이 문제를 상급자에게, 혹은 필요할 경우에 이 문제를 검토하고 구제할 권한을 가진 적합한 관련 당국이나 기관에 보고하도록 보장하기 위하여 필요한 조치들을 취한다.

65) 「강제실종협약」 제22조.

- 각 당사국은 제6조를 해하지 않으면서, 다음의 행위를 방지하고 처벌하기 위해 필요한 조치를 취한다.
- 가. 제17조 제2항 바목과 제20조 제2항에 언급된 구제 절차를 연기하거나 방해
 - 나. 누구의 자유 박탈을 기록하지 않거나, 공식 기록을 담당하는 공무원이 부정확하다는 것을 알았거나 알았어야 하는 정보를 기록하지 않음
 - 다. 누구의 자유 박탈에 대한 정보 제공을 거절하거나 혹은 그러한 정보를 제공해야 하는 법적 의무가 충족하는 데도 부정확한 정보를 제공

66) 「강제실종협약」 제12조 제4항.

4. 각 당사국은 조사 실시를 저해하는 행동을 방지하고 제재하기 위해 필요한 조치를 취한다. 특히 강제실종 범죄 용의자가 원고, 증인, 실종자의 친인척 혹은 변호인이나 조사 참여자에 대한 압력의 수단, 혹은 협박이나 보복 행위를 통해 조사 진행에 영향을 미치는 지위에 있지 않도록 보장한다.

희생자들을 지원하려는 조직이나 단체를 자유롭게 결성하고 참여할 권리를 보장해야 한다(「강제실종협약」 제24조 제7항).⁶⁷⁾ 북한은 납치 되거나 강제실종된 사람들의 가족들뿐만 아니라 그들이 속했던 공동체에 대하여 그들의 생사 또는 만약 생존하였다면 소재에 관련된 정보를 제공하여야 한다. 생존자 및 그들의 자손들은 즉시 본국으로 돌아갈 수 있도록 해야 한다. 만약 사망하였다면 그들의 가족 및 본국 정부와 긴밀히 협력하여 사망자의 유해를 파악하여 본국으로 송환하여야 한다.

9. 강제실종 희생자의 범위와 권리

「강제실종협약」은 제24조 제1항에서 협약상 ‘희생자’를 실종된 사람뿐 아니라 강제실종의 직접적인 결과로 피해를 입은 개인까지 포함하고 있다.

그리고 희생자의 권리로서 원상회복(restitution), 재활(rehabilitation), 존엄과 명예의 복권을 위한 만족(satisfaction)과 재발방지의 보장(guarantees of non-repetition)을 구체적으로 열거하고 있다. 관련 국가는 희생자는 물론, 희생자가 속한 공동체에 대하여 위법행위가 있었음을 인정하고 강제실종에 관한 모든 관련 정보를 공개할 의무가 있다. 그리고 희생자 개인에 대해서는 법적 구속력이 있는 인권 조약에서 처음으로 진실을 알 권리(right to truth)⁶⁸⁾를 부여하였다.⁶⁹⁾

67) 「강제실종협약」 제24조 제7항.

7. 각 당사국은 강제실종 상황 및 실종자의 생사를 입증하고 강제실종의 희생자들을 지원하려는 조직이나 단체를 자유롭게 결성하고 참여할 권리를 보장한다.

68) 「강제실종협약」 제24조 제2항.

2. 모든 희생자는 강제실종의 상황, 조사의 진행 상황 및 결과, 실종된 자의 생사와 관련된 진실을 알 권리를 가진다. 각 당사국은 이와 관련한 적절한 조치들을 취한다.

10. 강제실종위원회

「강제실종협약」은 협약의 이행감독을 위하여 강제실종위원회(Committee on Enforced Disappearances, 이하 ‘위원회’)를 설립하고 있다. 위원회의 위원들은 개인자격으로 직무를 수행하며, 독립적이고 공정한 10명의 전문가로 구성되어 있다.⁷⁰⁾ 위원회는 유엔 차원에서 이루어지는 인권 관련 업무의 일관성을 위하여 관련 국제 인권 제도에 의하여 설치된 다른 조약기구, 특히 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」으로 설립된 인권위원회(HRC)와 협의하여야 한다.⁷¹⁾ 그리고 위원회의 권한 가운데에는 인권에 관한 다른 조약기구에서는 찾아볼 수 없었던 권한이 포함되어 있다. 회원국에서 강제실종이 광범위하게 또는 조직

69) Diana Orentlicher, “Report of the Independent Expert to Update the Set of Principles to Combat Impunity,” Commission on Human Rights, 61st sess, Agenda Item 17, UN Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1 (8 February 2005); Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Promotion and Protection of Human Rights: Study on the Right to the Truth,” Commission on Human Rights, 62nd sess, Agenda Item 17, UN Doc. E/CN.4/2006/91 (8 February 2006); Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, “General Comment on the Right to the Truth in relation to Enforced Disappearances,” General Comment (July 2010), <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disappearances/GC-right_to_the_truth.pdf>. (검색일: 2015.11.2.).

70) 「강제실종협약」 제26조 제1항.

1. 이 협약에 규정된 기능을 수행하기 위하여 강제실종위원회(이하 “위원회”라고 한다)가 설립된다. 위원회는 고매한 인격과 인권 분야에서의 능력을 인정 받은 10명의 전문가로 구성되며, 위원들은 개인 자격으로 임무를 수행하고, 독립적이며 공정하여야 한다. 위원회의 위원은 공평한 지역적 배분에 따라 당사국들이 선출한다. 관련 법률적 경험을 가진 사람들의 위원회 업무에의 참여와 균형 있는 성별 대표의 유용성이 적절하게 고려되어야 한다.

71) 「강제실종협약」 제28조 제2항.

2. 위원회는 임무를 수행함에 있어서 관련 국제 인권 제도에 의하여 설치된 다른 조약기구, 특히 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약으로 설립된 인권위원회와 각각의 견해와 권고의 일관성을 보장하기 위하여 협의한다.

적으로 이루어지고 있다는 정황을 포착하고 이에 관한 근거를 확보한 경우 이 문제를 유엔 사무총장을 통하여 유엔 총회의 안건으로 상정할 수 있다.⁷²⁾

그런데 이 강제실종위원회의 시간적 관할권은 협약의 발효 이후로 제한되어 있다(『강제실종협약』 제35조). 그러나 강제실종위원회의 시간적 관할권과는 별개로 국가들은 강제실종 상황이 종료하지 않는 한 『강제실종협약』상의 의무를 준수해야 한다.⁷³⁾

IV. 결론

납북자·국군포로와 관련된 국제규범은 타국의 영토주권 존중 원칙, 기존 합의의 존중 원칙, 국가 간 우호관계의 원칙, 인권의 존중이다. 전후 납북자 문제와 관련하여 만약 북한이 남한의 영해, 북방한계선(NLL)에서 납치하였다면 이는 남한에 대한 영역주권의 침해로서 국제관습법 위반에 따른 국가책임이 성립한다. 국제관습법에 따르면 어느 국가가 자국의 영역 내에서 이루어진 강제 납치 사실에 대하여 항의하고 피랍자의 송환을 요구하는 경우, 납치국은 그 개인을 송환해야 할 법적 의무가 있다.

만약 북한이 외국이나 공해에서 남한 국민, 남한 국적의 항공기와 선박을 납치하였다면 국적국인 남한에 대하여 국제인권조약상 의무

72) 『강제실종협약』 제34조.

위원회가 당사국의 관할권 영토 내에 강제실종이 만연하게 또는 조직적으로 이루어지고 있다는 근거 있는 내용으로 보이는 정보를 접수하면, 해당 당사국으로부터 그 상황에 대한 모든 관련 정보를 구한 후에 국제연합 사무총장을 통하여 국제연합 총회에 이 문제를 상정할 수 있다.

73) Vermeulen, *Enforced Disappearance*, p. 447.

위반으로 국가책임을 지게 된다. 영역주권의 침해로 인한 국제관습법 위반이든 국제인권법 위반이든 국제위법행위로 인하여 발생한 피해에 대한 배상은 피해국의 입장을 고려하여 원상회복, 금전배상 또는 만족 중 하나 또는 복합적 형태를 취한다. 전후 납북자 문제에 대해서는 공식 사과, 위반사실의 인정과 같은 만족, 금전적인 손해배상, 납치된 자를 송환하는 원상회복과 같은 세 가지의 배상 유형을 생각해 볼 수 있다. 다수 의견에 따르면 피해국은 자국 영역 내에서 이루어진 초국가적 납치행위에 대하여 이의를 제기하고 피랍자의 송환을 요구할 수 있으며, 이때 납치국은 피랍자를 송환해야 할 의무가 있다. 피해국은 배상 유형을 선택할 수 있고, 전후 납북자 문제의 경우 피랍자의 송환이 가장 적절한 구제수단으로 보인다. 그리고 납치국은 초국가적 납치행위를 한 자를 국내에서 형사처벌하거나 피해국으로 인도해야 한다.

전시 납북자와 관련하여 북한은 강제 이전의 금지에 대하여 규정하고 있는 제네바 제4협약 제49조를 위반하였고, 미송환된 국군포로와 관련하여서는 제네바 제3협약 제118조를 위반하였다. 한국전쟁이 국제인도법에서 어떻게 정의되고 어떠한 원칙이 적용되는가에 대하여 상반된 견해가 존재한다. 그러나 당시 전쟁당사자들은 1949년 제네바 협약이 직접 적용되지 못하는 법적 어려움을 고려하여 이 협약에 반영된 최소한의 규정을 사실상 적용하기로 하였으며, 이는 전쟁에 관한 당시 국제관습법이 적용된다는 입장을 표명한 것으로 평가할 수 있다. 강제이송은 1949년 『전쟁희생자 보호에 관한 네 개의 제네바 협약』에 공통적으로 규정되어 있는 제3조의 원칙(생명 및 신체에 대한 폭행 및 고문의 금지, 모욕적이고 치욕적인 대우의 금지, 법적 보장의 부여 등)을 복합적으로 침해하고 있다. 이와 같은 개별 원칙들은 이미 국제관습법이 된 내용이다. 따라서 강제이송의 금지는 제네바 제4협약 이전

부터 확립된 전시법규로 볼 수 있다. 그리고 북한은 공식적으로 포로의 대우에 관한 제네바 제3협약을 이행하겠다는 의사를 표시하였고, 포로 송환 규정이 당시 국제관습법을 법전화한 것이라는 점에 대해서는 큰 이견이 없다.

국제인도법이 국제인권법과 비교하여 볼 때 특별법이라고 하여 한국전쟁 중의 행위에 대하여 후자의 적용을 배제하여야 한다는 견해가 있지만, 이는 적절하지 않다. 오히려 전쟁이나 비상사태에 더 많은 인권보장노력이 기울여져야 한다. 생명권, 신체의 자유, 재판받을 권리, 법의 보호를 받을 권리, 고문을 받지 않을 권리와 그 총체적 권리라고 할 수 있는 강제실종을 당하지 않을 권리는 전쟁 중에도 반드시 존중되어야 하는 인권이다. 이에 이 글에서는 「강제실종협약」의 강제실종 개념이 전후 납북자뿐만 아니라 한국전쟁 중 북한에 납치된 민간인과 한국전쟁 직후 미송환된 국군포로에게도 적용될 수 있는지 살펴보고자 한다.

실제 미국의 리스테이트먼트(Restatement) 주석서에서는 국제관습법상의 권리로 강제실종을 언급하지 않고 있으며, 2015년 11월 기준으로 북한과 남한은 「강제실종협약」의 당사국이 아니다. 제네바 제4협약에서 강제이전과 같은 유사한 표현을 두고 이에 대한 언급을 하기는 하였지만, 강제실종 개념이 본격적으로 국제사회에 등장한 것은 한국전쟁 훨씬 이후이다.

그러나 구성 권리들(생명권, 신체의 자유, 법의 보호, 재판받을 권리)에 대한 침해는 이미 한국전쟁 당시에 국제인도법과 국제인권법에 관한 국제관습법에서 금지하고 있었다. 구성 권리들에 대한 침해가 결합된 형태인 강제실종은 당연히 한국전쟁 당시의 국제관습법에서도 금지되고 있었다고 볼 수 있다.

이는 2014년 유엔 북한인권조사위원회 보고서에서 확인되고 있다. 이 보고서에서는 ‘외국인 납치 및 강제실종’이라는 표제하에 전후 납북자 문제뿐만 아니라 전시 납북자와 국군포로 문제를 다루고 있다. 1950년 이래 북한은 국가의 정책이라는 명목하에 타국 국민들을 조직적으로 납치하고 송환하지 않음으로써 대규모 강제실종 사태를 초래하였다. 다른 국가에서 북한으로 납치되어 『강제실종협약』의 정의상 강제실종의 피해자가 된 사람의 수는 아동을 포함하여 20만 명을 훌쩍 넘었을 것으로 보인다. 그리고 북한은 납치 및 체포를 위해 육해군 및 정보 요원들을 동원하였다. 이러한 작전들은 최고지도자 차원에서 승인되었다. 강제실종 피해의 대다수는 북한 당국을 위한 노동력 및 기타 기술 제공을 목적으로 이루어진 것이며, 일부 피해자들은 간첩 및 테러 활동에 투입되었다. 강제실종자들 중에는 자발적으로 북한 내로 이동한 자도 있으며, 물리적인 강압 또는 거짓 설득으로 납치된 자들도 있으나, 어느 경우든 모두 결과적으로 북한을 떠날 권리를 박탈당하였다.

강제실종은 정부의 다양한 부서나 지위의 공무원 또는 정부를 대신하거나 정부의 직간접적인 지원, 동의나 묵인하에 행동하는 조직된 집단이나 사적 개인이 사람들을 체포, 구금 또는 이들의 의사에 반하여 납치하거나 다른 방법에 의해 이들의 자유를 박탈하고, 관련된 사람들의 운명이나 행방을 밝히기를 거부하거나 이들의 자유박탈 인정을 거부하여, 이러한 사람들을 법의 보호 밖에 두는 것이다. 강제실종은 필연적으로 다른 다수의 인권을 침해하는 결과를 수반하기 때문에 『강제실종협약』이 법적 구속력을 가지기 전에도, 그리고 소급효가 인정되지 않아도 행방을 알 수 없는 미해결의 사건이 계속 진행 중이라면 강제실종위원회가 아니라도 다른 인권 관련 위원회 또는 사법기구에서 위

법성이 인정될 수 있다. 특히 「강제실종협약」이 발효하고 2015년 10월 19일 기준으로 당사국 수가 51개국에 달하면서 강제실종은 더 이상 다수의 인권침해가 경합된 형태로만 볼 수는 없게 되었다. 즉 강제실종의 금지에 관한 권리는 독자적인 인권의 하나로 자리매김하게 되었다.

강제실종에 대한 해법은 인도에 반하는 범죄를 저지른 자에 대한 형사처벌, 강제실종자의 송환, 희생자에 대한 피해배상, 참혹한 진실과의 대면처럼 하나같이 쉽지 않은 것이다. 그럼에도 불구하고 개별 납북 사건 및 미송환 국군포로 사건의 사회적·국가적 의미를 이해하고 그에 맞는 조치가 뒤따라야 한다. 이를 위하여 국제법의 관련 원칙과 사례들을 살펴보면 납북과 미송환 군대포로 문제로 인한 상처와 고통을 치유하기 위한 방법들이 고민되어야 한다. 특히 미해결상태로 계속되고 있는 이 문제는 지금 시점에 통용되고 있는 국제법(예를 들어 「강제실종협약」)을 고려하여 현재적 관점에서 계속 고민되어야 한다. 남한 사회가 제시하게 될 강제실종자의 송환과 가해자에 대한 처벌과 관련된 해결책은 같은 고통을 겪고 있는 인류사회의 구성원들에게 값진 선물이 될 것이다.

참고문헌

1. 단행본

제성호. 『북한 인권의 이해』. 서울: 백년동안, 2015.

통일부. 『2015 통일백서』. 서울: 통일부, 2015.

통일연구원 역. 『2014 유엔 인권이사회 북한인권조사위원회 보고서』
(Report of the Commission of Inquiry on Human Rights
in the Democratic People's Republic of Korea). 서울: 통일연
구원, 2014.

Rodley, Nigel and Matt Pollard. *The Treatment of Prisoners under
International Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press,
2009.

Scovazzi, Tullio and Gabriella Citroni. *The Struggle against
Enforced Disappearance and the 2007 United Nations
Convention*. Boston: Martinus Nijhoff, 2007.

Vermeulen, Marthe Lot. *Enforced Disappearance*. Mortsel:
Intersentia, 2012.

2. 논문

김대순. “자기완비적 체제의 개념에 대한 소고: 다자조약에 내장된 이차규
칙들은 일반국제법의 적용을 완전히 배제하는가?” 『연세대학교
법학연구』. 제14권 제2호, 2004.

김지형. “외국인 노동자의 헌법상 기본권 보장.” 『저스티스』. 통권 제70호,
2002.

- 박병도. “국제범죄에 대한 보편관할권.” 『국제법학회논총』. 제49권 제2호, 2004.
- 이종혁. “외국인의 법적 지위에 관한 헌법조항의 연원과 의의: 제헌국회의 논의와 비교헌법적 검토를 중심으로.” 『서울대학교 법학』. 제55권 제1호, 2014.
- 제성호. “남북정상회담과 국군포로·납북자 문제.” 『전략연구』. 통권 제42호, 2008.
- _____. “전시 민간인 납치의 국제인도법적 고찰 - 6·25전쟁 시 북한의 민간인 납북행위를 중심으로.” 『서울국제법연구』. 제18권 제1호, 2011.
- 조시현. “한국전쟁기 미군에 의한 민간인 희생사건의 법적 성격: 국제인도법과 국제인권법을 중심으로.” 『민주법학』. 제37권, 2008.
- 차지운. “북한의 민간인 납치범죄에 대한 국제법의 적용: 한국전쟁 중에 일어난 북한의 남한민간인 납치.” 『생명과 인권』. 통권 제63호, 2012.
- Hannum, Hurst. “The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law.” *Georgia Journal of International and Comparative Law*. 1995.
- Kyriakou, Nikolas. “The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.” *Melbourne Journal of International Law*. 2012.
- McCrary, Susan. “The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.” *Human Rights Law Review*. 2007.
- Murphy, Daniel T. “The Restatement (Third)’s Human Rights Provisions: Nothing New, but Very Welcome.” *International*

Lawyer. 1990.

Paust, Jordan. “Above the Law: Unlawful Executive Authorizations Regarding Detainee Treatment, Secret Detention, Domestic Spying and Claims to Unchecked Executive Power.” *Utah Law Review*. 2007.

Sassóli, Marco and Marie-Louise Tougas. “International Law Issues Related by the Transfer of Detainees by Canadian Forces in Afghanistan.” *56 McGill L. J.* 959. 2011.

Satterthwaite, Margaret. “Rendered Meaningless: Extraordinary Rendition and the Rule of Law.” *George Washington Law Review*. 2007.

3. 기타

국제적십자위원회. <www.icrc.org>.

유엔 인권최고대표사무소. <www.ohchr.org>.

6·25전쟁납북진상규명위원회. <www.abductions625.go.kr>.

United Nations Treaty Collection. <www.treaties.un.org>.

American Law Institute. “Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States.” 1987.

Coard v. United States (1999). Inter-Am. Comm. HR. no. 109/99. para. 42. Inter-American Yearbook on Human Rights: 1999. OEA/Ser.L/V/II. 106 doc. 3. p. 1283.

Commission on Human Rights. “Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances.” UN Doc. E/CN.4/1996/38 (15 January 1996).

- Diana Orentlicher. “Report of the Independent Expert to Update the Set of Principles to Combat Impunity.” Commission on Human Rights. 61st sess, Agenda Item 17. UN Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1 (8 February 2005).
- Goibirú et al. v. Paraguay (Condor). 2006 Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C). No. 153 (September 22, 2006).
- IACHR. “Decisions on Request for Precautionary Measures: Detainees in Guantanamo Bay, Cuba.” 41 ILM 532. 2002.
- International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance. UN Doc. A/61/488 (2010.12.23. 발효).
- International Covenant on Civil and Political Rights. opened for signature. 19 December 1966. 999 UNTS 197 (23 March 1976 발효).
- IOWG Report E/CN.4/2006/57.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. “Promotion and Protection of Human Rights: Study on the Right to the Truth.” Commission on Human Rights. 62nd sess, Agenda Item 17. UN Doc. E/CN.4/2006/91 (8 February 2006).
- Sessional Working Group on the Administration of Justice. “Report of the Sessional Working Group on the Administration of Justice.” UN ESCOR. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1998/19 (19 August 1998).
- UN GAOR. “Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.” GA Res 47/133. 47th sess, 92nd plen mtg. UN Doc. A/RES/47/133 (18 December 1992).

UN GAOR. “Universal Declaration of Human Rights.” GA Res 217A(III). 3rd sess, 183rd plen mtg. UN Doc. A/RES/217A(III) (10 December 1948).

Velásquez-Rodríguez’ v. Honduras. 1988 Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 4 (July 29, 1988).

4

국군포로 및 납북자 문제의 국제정치적 현실과 남북협상

황지환 (서울시립대학교 국제관계학과 교수)

I. 머리말	127
II. 국군포로 및 납북자 문제의 긴장: 국제법의 원칙 대 국제정치적 현실	129
1. 국제법의 원칙	129
2. 국제정치적 현실	132
III. 북한과의 귀환협상 사례와 국군포로 및 납북자 문제의 정치적 협상	135
1. 북한 내 억류 미국인 귀환 협상	136
2. 일본인 납치자 유해송환 및 생존자 귀환 협상	144
3. 국군포로 및 납북자 문제의 협상	150
IV. 맺음말	157

I. 머리말

이 글은 한국전쟁 당시 발생한 국군포로와 전쟁 및 그 이후에 발생한 납북자 문제에 대한 국제정치적 분석을 시도한다. 그동안 국군포로 및 납북자 문제에 대해서는 국제법적 분석 및 대응방안이 많이 논의되어 왔다.¹⁾ 하지만 한반도의 국제정치 환경 및 남북관계의 특성상 국제법적인 접근 노력이 현실적으로 적용될 가능성은 상대적으로 낮았다고 평가된다. 한국 정부가 이 문제에 대한 대응방안을 고려하는 과정에서 원칙적으로는 국제법과 국제규범을 통해 접근해야 한다는 것은 분명하다. 하지만 현실정책적인 측면에서는 국제정치적 환경과 남북관계의 정치적 여건 및 대북정책에 대한 현실적 고려가 강하게 작용하였다는 점은 부인할 수 없다.

이러한 모습은 국군포로 및 납북자 문제는 아니지만, 미군유해 발굴 및 송환이나 북한 내 억류 미국인 귀환과정, 일본인 납북자 유해송환 및 귀환의 경우에서도 잘 나타난다. 현실적으로 북한과의 정치적 협상을 할 수밖에 없는 상황이므로 교섭과정에서 상당한 정치적 타협이 이루어진 것이 사실이다. 북한과의 협상과정에서 인권과 국제법적인 원칙만을 내세울 수는 없었다. 2014년 유엔 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry on Human Rights in DPRK: COI) 보고서 발표 이후 북한인권 문제 역시 국제법의 적용을 강조하며 국제사회에 강력하게 호소된 점은 분명하다.²⁾ 하지만 실제 북한인권 문제 해결을 위한 교섭이 이루어진다면 현실정치적인 측면을 무시할 수는 없을 것이다. 이 연구는 그동안 인권 및 국제법의 관점에서 이루어진 국군포

1) 박정원, “‘전후 납북자’ 문제의 법제도적 과제,” 『통일문제연구』, 제56권 (2011).

2) 통일연구원, 『북한인권백서 2015』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 38~40.

로 및 납북자 문제에 대한 접근법이 가진 정당성을 강조한다. 하지만 이 문제가 가진 현실 정책적인 어려움을 동시에 인식한다. 따라서 국제정치적인 관점에서 이 문제를 어떻게 좀 더 보완하고, 보다 효과적인 정책적 결과를 이끌어 낼 수 있을 것인지를 고민한다.

현재 한국 정부가 파악하고 있는 북한 내 국군포로 생존자 수는 약 500여 명이다. 이는 한국전쟁 중 유엔군 측이 추정한 국군 실종자 수 82,000명 중 공산군 측으로부터 인도된 8,343명을 제외한 후, 이를 탈북 귀환한 80여 명의 국군포로와 북한이탈주민의 증언내용과 비교하여 해석한 수치이다. 납북자의 경우 한국전쟁 기간 중의 전시 납북자와 정전협정 체결 이후의 전후 납북자로 분류될 수 있다. 전시 납북자의 경우 10만여 명에 이른다는 기록도 있으나, 2010년 12월 출범한 ‘국무총리실 소속 6·25전쟁 납북진상규명위원회’는 2015년 9월 14일 현재 모두 4,237명을 전시 납북자로 공식 인정하였다.³⁾ 전후 납북자는 3,835명이었는데 그 중 3,319명이 귀환하여 2014년 12월 말 현재 516명으로 추정되고 있다.⁴⁾ 우리 정부는 국군포로 및 납북자 문제를 남북간 인도적 문제로 인식하여 해결하고 납북자에 대한 명예회복 및 피해자에 대한 지원을 하기 위한 노력을 하고 있다.

하지만 북한은 국군포로 문제는 이미 1953년의 정전협정에 따른 포로교환으로 종료된 문제이고, 납북자는 북한 내에 존재하지 않는다고 주장하며 이 문제에 대한 협의 자체를 거부하고 있다. 따라서 북한의 적극적인 협조가 없는 상황에서 국군포로 및 납북자 문제 해결을 기대하는 것은 현실적인 어려움이 크다. 이 문제가 가지고 있는 인도주의

3) 국무총리실 소속 6·25전쟁 납북진상규명위원회 홈페이지,
<<https://www.abductions625.go.kr/index2015.asp>>. (검색일: 2015.11.2.).

4) 통일부, 『2015 통일백서』 (서울: 통일부, 2015), pp. 113~114.

적 측면을 고려할 때 국제법 및 인권의 기준을 통해 사안의 심각성과 대응방안을 고려하는 것은 분명 중요한 일이다. 하지만 납북자와 국군포로들이 당장 겪고 있는 고난과 어려움을 고려할 때 당장 실현가능한 현실정책적 대안을 고민하는 것 역시 반드시 필요한 일이다. 따라서 이 문제에 대한 국제법 적용의 정당성과 한계를 동시에 인식하고 이를 보완할 수 있는 국제정치적 현실을 고려하여 정책적인 대응방향을 마련하는 것이 중요하다.

II. 국군포로 및 납북자 문제의 긴장: 국제법의 원칙 대 국제정치적 현실

1. 국제법의 원칙

정부는 국군포로 및 납북자 문제 해결을 자국민 보호차원에서 국가의 기본적인 책무로 인식하고 있다. 이러한 관점에서 정부는 유엔의 인권 관련 제도를 활용하여 국제사회에서도 납북자 문제를 인권차원에서 환기시키고 있다. 이에 따라 유엔 북한인권특별보고관 및 유엔 북한인권조사위원회 활동을 지원하고 있다. 또한 유엔 강제실종실무그룹(WGEID)에서 진행 중인 납북자 가족의 개인청원 처리를 위해 유엔과 협의하고 있다.⁵⁾

이처럼 국군포로 및 납북자 문제에 대한 한국 정부의 기본적인 접근법은 국제법의 원칙과 인권 규범에 기초하고 있다. 국제법의 관점에서 전쟁포로는 「전쟁포로의 대우에 관한 1949년 8월 12일자 제네바 협약」(제네바 제3협약)에 따르도록 되어 있다. 북한이 국군포로를 억류시키는

5) 위의 책, p. 115.

행위는 이 협약 제118조에 대한 중대한 위반이다. 제네바 제3협약의 제118조는 “포로는 적극적인 적대행위가 종료한 후 지체 없이 석방하고 송환하여야 한다.”고 규정하고 있다. 특히 제188조는 “충돌당사국 간에 체결된 협정에 상기 취지의 규정이 없거나 그러한 약정이 없는 경우”에도 지체 없이 송환계획을 작성하고 실천하여야 한다고 규정하고 있다. 한국전쟁의 경우에는 정전협정에서 포로송환 문제를 구체적으로 명시하고 있기 때문에 명백한 정전협정 위반이다. 정전협정 제3조 제51항은 “본 정전협정이 효력을 발생한 후 육십(60)일 이내에 각방은 그 수용하에 있는 송환을 견지하는 전체 전쟁포로를 포로된 당시에 그들이 속한 일방에 집단적으로 나누어 직접 송환 인도하며 어떠한 저에도 가하지 못한다.”고 규정하고 있다.⁶⁾ 또한 정전협정은 “각방은 직접 송환하지 않은 나머지 전쟁포로를 그 군사통제와 수용하로부터 석방하여 모두 중립국송환위원회에 넘겨 본 정전협정 부록 ‘중립국 송환위원회 직권의 범위’의 각조의 규정에 의하여 처리케 한다.”고 규정하고 있다.

따라서 국군포로에 대한 북한의 강제역류 및 송환거부는 국제법적으로나 정전협정으로나 명백한 위법행위이다. 하지만 북한에 대해 제네바 합의와 정전협정의 규정을 강제할 방법이 없다는 것이 현실적인 고민이다. 제네바 협약은 전쟁이나 기타 무력충돌의 희생자들을 인도적으로 보호하기 위한 국제협약이지만 그 구속력 및 강제력의 정도가 국내법과는 차이가 있기 때문이다. 정전협정 역시 송환을 원하는 국군포로 전부를 송환해야 할 의무를 포함하고 있음에도 불구하고 북한이 이를 무시하고 강제로 역류하였고 이 과정에서 전혀 강제력을 행사하

6) 한국전쟁 정전협정, “국제연합군 총사령관을 국제연합군 총사령관을 일방으로하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 및 중국인민지원군 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정,” 1953.7.27.

지 못하였다.⁷⁾

한국 정부는 이를 국내적인 입법을 통해 보완하려고 노력하기도 했다. 정부는 1999년 1월 29일 「국군포로대우 등에 관한 법률」을 제정하여 귀환 국군포로에 대한 기준과 내용을 정하였으며, 2006년 3월 24일 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」을 제정하여 국군포로의 실태 파악 및 송환, 가족의 지원 등을 정하였다.

납북자 문제는 국제법적으로나 국내법적으로 모두 북한정권 차원의 범죄행위를 구성한다. 국제법상 북한에 의한 민간인 납북행위는 ‘반인도범죄’ 및 ‘전쟁범죄’를 구성할 수 있다. 특히 전시 납북자의 경우 1949년의 「전시에 있어서의 민간인의 보호에 관한 협약」(제네바 제4협약)의 제49조 제1항 “피보호자들을 점령지역으로부터 점령국의 영역 또는 피점령 여부를 불문하고 타국의 영역으로 개인적 또는 집단적으로 강제이송 또는 추방하는 것은 그 이유를 불문하고 금지된다”고 한 규정에 위배된다. 전후 납북자의 경우에도 국제인권규약에 의한 중대한 인권침해로 간주된다.⁸⁾ 또한 1968년 11월 채택된 「전쟁범죄 및 반인도 범죄에 대한 공소시효 부적용에 관한 협약」에 따라 북한의 전시 납북행위는 공소시효가 적용되지 않는다.⁹⁾ 「세계인권선언」 제13조 제2항은 “모든 사람은 자신의 국가를 포함한 어느 국가를 떠날 권리가 있으며, 자신의 나라로 돌아갈 자유를 가진다”고 규정하고 있다. 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제12조 제2항 및 제4항에서도 비슷한 조항을 규정하고 있다. 또한 유엔은 「강제실종으로부터 모든 사람

7) 국방부, 『조국은 당신들을 잊지 않습니다: 국군포로문제의 실상과 대책』(서울: 국방부, 2007), pp. 15~16.

8) 손현진, “납북자·국군포로 문제의 재고찰,” 『정전체제 60년: 국제법과 국제정치학』(서울: 한국국제정치학회, 2013), pp. 59~60.

9) 통일연구원, 『북한인권백서 2015』, p. 430.

을 보호하기 위한 국제협약』의 효력을 발생시키기 위해 노력하고 있다. 제2조(강제실종의 정의)는 “당사국의 요원 혹은 당사국의 허가, 지원 혹은 묵인하에 일하는 개인이나 단체에 의한 체포, 구금, 납치 혹은 모든 형태의 자유박탈과 뒤이어 그러한 자유박탈을 인정하기를 거부하거나 실종된 사람의 생사 또는 행방을 은폐하여 이러한 사람을 법의 보호 밖에 두는 것”을 강제실종이라고 정의하는데, 납북행위는 국제사회에서 중대한 인권침해행위로 간주될 수 있다. 유엔은 북한인권특별보고관 및 유엔 북한인권조사위원회(UN HRC)를 통해 북한의 인권을 조사하고 있으며, 유엔 강제실종실무그룹(WGEID)에서도 납북자 가족의 문제를 처리하려고 노력하고 있다. 2014년에 발간된 유엔 북한인권조사위원회 보고서 역시 ‘외국인 납치 및 강제실종’에서 북한으로 납치된 다른 국가의 피해자가 20만 명을 넘는 것으로 파악하고 있으며, 이들이 납치과정에서뿐만 아니라 북한 내에서도 심각한 인권침해를 받고 있다고 언급하고 있다.¹⁰⁾

2. 국제정치적 현실

하지만 국군포로 및 납북자 문제는 인권 규범이나 국제법적인 관점에서의 원칙적인 문제에도 불구하고 남북한 사이에서 실제로는 잘 해결되지 못하고 있다. 1991년의 남북기본합의서는 인도주의적 문제에 대해 제18조에서 “남과 북은 흩어진 가족·친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다.”고 언급하

10) 유엔 인권이사회, “유엔 북한인권조사위원회 보고서,” 2014.2.7. UN Doc. A/HRC/25/CRP.1 (2014), pp. 17~19.

고 있으나 국군포로와 납북자 문제에 대해서는 포함하지 못한 아쉬움이 있었다.¹¹⁾ 2000년 남북정상회담에서 채택된 「6.15 공동선언」의 제3항도 인도주의적인 차원에서 “남과 북은 올해 8·15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척방문단을 교환하며 비전향장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다.”고 언급하고 있지만, 국군포로 및 납북자 문제에 대해서는 실마리를 찾지 못했다.¹²⁾ 물론 이산가족 문제 해결이라는 보다 넓은 의미에서 국군포로 및 납북자 문제의 해결을 의도하고 있었다는 점에서 일정 부분 평가할 수는 있다.¹³⁾ 하지만 북한이 요구한 남한의 비전향장기수 문제는 선언문에 명시적으로 포함되었으나, 국군포로 및 납북자 문제는 포함되지 못한 것에 대한 아쉬움이 존재한다. 노무현 대통령과 김정일 국방위원장 간의 2007년 정상회담 합의문인 「10.4선언」에서도 제7항에서 인도주의 사업을 언급하고 있지만, 국군포로와 납북자 문제에 대해서는 전혀 언급이 없다. 「10.4선언」은 관련하여 다음과 같이 기술하고 있다. “남과 북은 인도주의 협력 사업을 적극 추진해 나가기로 하였다. 남과 북은 흩어진 가족과 친척들의 상봉을 확대하며 영상 편지 교환사업을 추진하기로 하였다. 이를 위해 금강산 면회소가 완공되는 데 따라 쌍방 대표를 상주시키고 흩어진 가족과 친척의 상봉을 상시적으로 진행하기로 하였다. 남과 북은 자연재해를 비롯하여 재난이 발생하는 경우 동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙에 따라 적극 협력해 나가기로 하였다.”¹⁴⁾ 하지만 역시 국군포로와 납북자 문제는 명시적으로 표현하지 못한 아쉬움

11) “남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서,” 1991.12.13.

12) 외교부, “6.15 남북공동선언,” 2000.6.15.

13) 박정원, “‘전후 납북자’ 문제의 법제도적 과제,” p. 228.

14) 외교통상부, “남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언,” 2007.10.4.

이 있었다. 이처럼 국군포로와 납북자 문제는 남북한 사이에서 이산가족 문제 정도의 논의도 하지 못하고 있다. 한국 정부는 실제로 이산가족 문제 해결의 틀 속에서 이 문제를 접근하려는 모습을 보이고 있다.

남북한 사이에서 국군포로와 납북자 문제가 진척되지 못하는 가장 커다란 이유는 물론 북한의 논의 거부 때문이다. 북한은 국군포로 문제에 대해서는 이미 1953년의 정전협정에 따른 포로교환으로 종료된 문제이고, 납북자 문제에 대해서는 북한 내에 납북자가 존재하지 않는다는 기본적인 입장을 고수하며 협의 자체를 거부하고 있다.¹⁵⁾ 이러한 상황은 역시 한반도가 여전히 냉전의 틀을 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 남북관계의 긴장이 지속되고 한반도 주변의 국제정치적 환경이 우호적인 분위기로 전환되지 않는 한 북한과의 거의 모든 협상이 난관에 빠질 수밖에 없는 상황이다. 한반도 주변 국제정치적 현실은 북한을 중심으로 한 적대관계의 구조로 이루어져 있다. 1990년대 초반 냉전의 종식 이후 한국은 북방정책을 통해 구 소련 및 중국과 수교하면서 동북아에서 외교의 지평을 넓혔다. 하지만 북한은 당시 미국과 일본에 접근했으나 관계개선에 성공하지 못했다. 북한은 현재 미국, 일본, 한국과 적대관계에 있으며, 외교적으로도 상당히 고립되어 있다. 북한은 특히 미국과의 적대관계 해소가 대외관계의 핵심이라고 보고 있다. 북한은 1990년대 이후 미국과의 관계 정상화를 위한 본격적인 논의를 시작했었다. 1990년대 초반 핵문제가 불거진 후 북한은 미국이 모든 문제의 근원적인 이유라며 문제 해결을 위해서는 미국의 대북 적대시 정책 포기 및 북한 체제 보장이 전제되어야 한다고 주장해 왔다.¹⁶⁾ 1990년대 초반 김일성은 “우리는 미국이 조선 문제

15) 통일연구원, 『북한인권백서 2015』, pp. 430~432.

16) “김일성 신년사,” 『로동신문』, 1994.1.1.

에 직접적인 책임이 있는 나라이고 조선의 통일문제가 미국의 대조선 정책과 관련되어 있으므로 조미관계를 개선하는데 관심을 가지고 그 실현을 위해 노력해 왔습니다.”라고 언급하며 북미관계 개선을 강조했다.¹⁷⁾ 김정일 역시 “조선에서 긴장상태를 완화하고 통일을 이룩하기 위하여서는 우리와 미국이 마주앉아 해결하여야 할 문제들이 있습니다. 레를 들면 조선정전협정을 평화협정으로 바꾸는 문제는 북과 남사이의 대화를 통하여서는 해결할 수 없고 오직 우리와 미국사이의 회담을 통하여서만 해결할 수 있습니다.”라고 언급했다.¹⁸⁾ 이러한 한반도의 국제정치적 현실로 인해 북한 비핵화 협상뿐만 아니라 거의 모든 북한과의 협상이 커다란 어려움을 겪고 있다. 국군포로 및 납북자 문제도 이러한 한반도 주변의 국제정치적 상황의 영향을 크게 받고 있는데, 남북관계가 경색되고 있는 상황에서는 실마리를 찾기가 어려워 보인다.

Ⅲ. 북한과의 귀환협상 사례와 국군포로 및 납북자 문제의 정치적 협상

대부분의 국군포로 및 납북자가 상당히 연로한 상황이기 때문에 이 글은 이 문제에 대한 해결이 매우 시급하다는 인식을 가지고 북한과의 정치적 협상 가능성을 탐색하고자 한다. 이 문제는 분명 국제법과 인권 규범의 이슈를 포함하고 있지만 남북한이 통일되지 않는 한 법적인 차원에서 이 문제가 해결될 가능성은 낮아 보이기 때문이다. 현실적으

17) 김일성, “일본 아사히 신문 편집국장이 제기한 질문에 대한 대답,” 『김일성 저작집』, 제43권, 서훈, 『북한의 선군외교』 (서울: 명인문화사, 2008), p. 58에서 재인용.

18) 김정일, “민주주의 감보자 주석이 제기한 질문에 대한 대답,” 『김정일 선집』, 제8권, 서훈, 『북한의 선군외교』 (서울: 명인문화사, 2008), p. 58에서 재인용.

로 단기간 내에 문제가 해결되지 않으면 대부분의 국군포로 및 납북자들이 사망하게 될 가능성이 크다. 따라서 이 글은 현실정책적인 차원에서 남북관계의 특성을 고려하여 이 문제에 대한 우회적 대응이 필요함을 강조한다. 따라서 국제법이나 인권 규범의 차원에서 원칙을 강조하는 관점도 중요하지만, 현실적으로는 북한과의 협상이라는 관점에서 이 문제를 접근할 필요가 있다. 이러한 관점에서 그동안 북한에 의해 납치되었거나 억류된 사람들을 협상에 의해 송환한 사례를 통해 국군포로 및 납북자 문제에 대해서도 협상에 의한 해결이 가능할 것인지를 검토해 본다. 아래에서는 북한 내 억류 미국인의 귀환과정, 일본인 유해송환 및 납치자 귀환 과정의 사례를 살펴보고, 국군포로 및 납북자 이슈의 정치적 협상 가능성을 가늠해 본다.

1. 북한 내 억류 미국인 귀환 협상

가. 2009년 억류 여기자 석방 사례

북한 내 억류 미국인 귀환에 관한 가장 대표적인 협상 사례는 2009년 8월 초 클린턴 전 미국 대통령이 방북하여 2명의 미국인 여기자들과 함께 귀환한 사건이다.¹⁹⁾ 앨 고어 전 미국 부통령이 회장으로 재직 하던 미국의 케이블방송 ‘Current TV’ 소속의 두 미국인 여기자 로라 링(Laura Ling)과 유나 리(Euna Lee)는 2009년 3월 17일 북중 국경 지대에서 탈북자 문제에 관한 취재활동을 하다가 북한군에게 체포되었다. 이후 6월, 북한 중앙재판소에서 ‘조선민족 적대죄, 비법 국경출입죄’ 등의 혐의로 각각 12년의 노동교화형 판결을 선고받았다.

¹⁹⁾ Mark Landler and Peter Baker, “Bill Clinton and Journalists in Emotional Return to U.S.,” *The New York Times*, August 5, 2009.

두 여기자의 석방 협상은 7월 중순 북한 당국이 여기자들과 그들의 가족간의 전화통화를 허용하면서 시작되었다. 여기자들의 전화통화를 통해 북한 당국은 클린턴 전 대통령이 북한을 직접 방문한다면 이들을 석방할 의사가 있다며, 클린턴의 방북을 구체적으로 요구하였다고 한다. 오바마 행정부는 클린턴 전 대통령에게 방북 임무를 맡을 용의가 있는지 문의하였고, 클린턴 대통령이 이에 응함으로써 방북이 실현되었다. 또한 오바마 행정부는 북한 주재 스웨덴 대사를 통해 북한과의 구체적인 협상을 진행시켰다고 한다. 이 과정에서 미국은 클린턴의 방북과 여기자의 석방이 북한과 미국 사이의 공식적인 대화와는 관련이 없으며 북핵 협상과도 관련이 없는 순수한 인도주의적 차원이었음을 강조했다. 하지만 당시 클린턴의 방북이 여기자 귀환이라는 인도주의적 성격만 가지고 있었던 것은 아니었다. 실제로는 오바마 행정부가 협상과정에 깊숙이 개입함으로써 북미 간의 실질적인 협상과정이 있었다고 알려져 있다.

오바마 행정부는 당시 의제를 인도주의적 차원으로 제한하려고 했던 반면, 북한은 클린턴 전 대통령과 미국 여기자 석방을 정치적으로 적극 활용하려고 노력했다. 북한의 조선중앙통신은 북한에 억류중인 미국의 여기자 석방을 위해 방북한 클린턴 전 대통령과 김정일 국방위원장 간의 회동 결과를 비교적 자세히 소개하였다. 조선중앙통신의 클린턴-김정일 회담 보도문은 다음과 같다.²⁰⁾

미국 전 대통령 빌 클린턴 일행이 8월 4일부터 5일까지 우리나라를 방문하였다. 조선로동당 총비서이시며 조선민주주의인민공화국 국방위원회 위원장이신 우리당과 인민의 위대한 령도자 김정일 동지께서 클린턴 일행을 접견하시였다. 클린턴 일행은

20) 『조선중앙통신』, 2009.8.5.

체류기간 김영남 최고인민회의 상임위원회 위원장을 의례 방문하였다. 위대한 령도자 김정일동지께 클린톤은 미국기자 2명이 우리나라에 불법입국하여 반공화국 적대행위를 한 데 대하여 심심한 사과의 뜻을 표하고 그들을 인도주의적 견지에서 관대하게 용서하여 돌려보내줄 데 대한 미국 정부의 간절한 요청을 정중히 전달하였다. 상봉들에서는 조미사이의 현안 문제들이 진지한 분위기 속에서 허심탄화하고 깊이 있게 논의되었으며 대화의 방법으로 문제를 풀어나갈 데 대한 견해일치가 이룩되었다. 위대한 령도자 김정일 동지께서는 사회주의헌법 제103조에 따라 로동교화형을 받은 미국기자 2명에게 특사를 실시하여 석방할 데 대한 조선민주주의인민공화국 국방위원회 위원장의 명령을 내리시었다. 클린톤은 이에 깊은 사의를 표시하며 두 나라 사이의 관계개선 방도와 관련한 견해를 담은 바라크 오바마 미합중국 대통령의 구두메시지를 정중히 전달하였다. 미국 기자들에 대한 석방조치는 우리 공화국의 인도주의와 평화애호적인 정책의 발현이다. 클린톤 일행의 우리나라 방문은 조선과 미국 사이의 리해를 깊이하고 신뢰를 조성하는 데 기여하게 될 것이다.

북한은 클린톤의 방북 성과 중 ‘대화에 의한 견해 일치’를 가장 중요한 것으로 강조하였다. 북한은 미국과의 현안들이 진지한 분위기 속에서 허심탄화하고 깊이 있게 논의되었으며 대화의 방법으로 문제를 풀어나가는 데 의견의 일치가 이루어졌다고 설명하였다. 특히 미국의 주장과는 달리 북한은 클린톤과의 회동에서 북미 간 현안이 충분히 논의되었다고 언급함으로써 당시 대화가 북미 간의 이해 증진과 신뢰조성에 기여하게 될 것을 기대하였다. 이는 북한이 클린톤과의 대화를 통해 여기자 석방 이외의 다른 북미 간 이슈 논의 및 정치적 효과를 의도했음을 암시한 것이었다. 북한은 또한 클린톤이 양국의 관계 개선에 관한 오바마 대통령의 구두메시지를 전달했다고 언급함으로써 클린톤의 방북이 북미 간 공식적인 협의였음을 강조하려고 했다. 이러한 모습은 회담에 대비 협상 전문가인 강석주 외무성 제1부상과 김계관 외

무성 부상, 김양건 통일전선부장이 배석한 것을 보면 잘 알 수 있다.²¹⁾ 북한은 클린턴이 여기자 문제에 대해 김정일 위원장에게 심심한 사과 의 뜻을 표하였다고 하고, 미국정부가 인도주의적 견지에서 용서를 구했다고 함으로써 여기자의 불법행위와 북한 당국의 정당성을 강조하기도 했다.

또한 노동신문은 8월 5일자 1면에 클린턴 전 대통령과 김정은 국방위원장의 면담 및 만찬 사진과 소식을 대대적으로 보도함으로써 정치적 효과를 극대화하려고 했다. 특히 클린턴 대통령과의 만찬장에 북한의 선전선동을 총괄하는 김기남 노동당 비서가 배석한 것은 대내외 정권 홍보에 이용하려는 의도를 보인 것이라고 분석될 수 있다.²²⁾ 북한은 특히 두 여기자들이 억류된 동안 비교적 인간적인 대우를 해 줌으로써 북한의 인권 상황에 대한 대외적 홍보 효과도 노린 것으로 분석된다. 북한은 두 여기자들을 법정에서 재판한 후 법에 따른 노동교화소 감금을 집행하지는 않았다. 대신 평양의 고급 숙박시설인 초대소에 머물게 하며 미국 식단까지 제공하면서 비교적 우호적인 처우를 하려고 노력했다고 홍보하였다. 다른 한편, 북한 내부에서는 “김정은 대장의 지략으로 클린턴 전 미국 대통령이 태평양을 건너와 장군님에게 사죄했다”고 선전하며 클린턴의 방북에 김정은의 역할이 컸음을 시사하면서 김정은의 업적으로 찬양했다고 한다.²³⁾

미국의 여기자 귀환 사례는 북한이 존재를 부정하고 있는 국군포로 및 납북자 이슈와는 근본적인 차이점을 가지고 있다. 우선 북한이 억류 미국인의 존재 자체를 부정한 것은 아니기 때문이다. 하지만 불과

21) “클린턴 방북 최대의 성과로 평가하는 北,” 『연합뉴스』, 2009.8.4.

22) 통일연구원, “월간북한동향,” 2009.9.

23) “北보위부, 여기자사건 ‘김정은 업적’ 선전,” 『연합뉴스』, 2009.8.9.

몇 달 전인 2009년 4월 장거리 로켓발사와 5월의 2차 핵실험으로 북미 관계가 경색된 상태였으며, 북한 법원이 여기자들에게 유죄판결을 한 상황이었기 때문에 북미 간의 협상은 쉽지 않은 상황이었던 것은 사실이다. 따라서 북미 간 경색관계 속에서도 결국 양국 간의 정치적 협상에 의해 여기자들이 극적으로 귀환한 것은 상당히 흥미로운 사례로 해석될 수 있다.

미국 여기자의 귀환 사례에서 우리가 주목해야 할 점은 이 협상이 국제법이나 인권 규범적인 차원에서 논의를 진행한 것이 아니었다는 사실이다. 오바마 행정부는 하루빨리 여기자들을 미국으로 귀환시키기 위한 방법을 찾으려 노력했다. 북한 역시 여기자들을 오랫동안 억류하고 있으면 자신들에게 그만큼 부담이 될 수 있다는 사실을 잘 알고 있었다. 이러한 상황에서 여기자들이 북한 국경을 침범했는지의 여부나 북한 법정이 유죄판결을 내렸는지의 여부는 북한과 미국 모두에게 중요한 요소가 아니었다. 북한은 클린턴 전 대통령의 방북이라는 상징적인 사건을 통해 여기자들을 석방함으로써 정치적 이익을 얻으려고 했다. 미국 대통령을 지낸 고위인사가 여기자들의 석방을 요청하기 위해 북한까지 방문하게 되었고 북한은 이에 선의를 베풀었다는 형식을 통해 정치적 효과를 극대화하고자 했다. 결과적으로 미국은 여기자들의 빠른 석방과 안전한 귀환을 얻었고, 북한은 클린턴 전 대통령의 방북을 통해 체제 정당성과 정치적 효과를 극대화하려 했다.

미국 여기자 귀환사례에서 특이한 점은 북한이 이들을 석방하면서 이전과는 달리 금전적인 보상을 요구하지 않았다는 사실이다. 북한은 1994년 주한미군 헬기 조종사였던 바비 홀(Bobby Hall) 준위를 석방할 당시 북한 내에서 협상을 했던 미국 하원의원 빌 리차드슨(Bill Richardson)의 국제전화비로 1만 달러를 요구했었다.²⁴⁾ 당시 석방에

는 토마스 허버드(Thomas Hubbard) 미 국무부 차관보도 투입되었다. 또한 북한은 1996년 압록강을 도강해서 입북했던 이반 훈지커(Evan C. Hunziker)의 석방을 빌 리차드슨 의원과 협상할 때는 처음에 10만 달러의 벌금을 요구했다가 나중에 숙박료로 5천 달러만을 받고 풀어준 적이 있었다.²⁵⁾ 이러한 점에서 여기자 귀환사례는 독일의 프라이카우프 방식이 제시하는 방향과도 일정한 차이가 있음을 보여준다. 이는 북한이 정치적 상황에 따라 억류 인사 송환 문제에 대해 다양한 협상전략을 구사하고 있음을 보여주는 것이다. 북한은 기본적으로 금전적 보상을 의미하는 프라이카우프 방식에 관심이 있을 수 있지만, 사안의 중대성과 상대방에 따라서 차별화된 협상전략을 구사한다고 해석된다.

나. 2010년과 2014년의 석방 사례

다른 한편, 여기자 귀환 사례와 비슷한 사례로 2010년의 아이잘로 말리 고프즈(Aijalon Mahli Gomes)와 2014년의 케네스 배(Kenneth Bae) 및 매튜 토드 밀러(Matthew Todd Miller) 사례를 들 수 있다. 고프즈는 한국에서 영어교사로 일하다가 북한 선교 및 인도주의적 지원을 목적으로 2010년 1월 북한에 불법적으로 입국하였다는 혐의로 억류되었다. 북한은 4월 불법입국 혐의로 고프즈를 재판에 기소하여 8년 노동교화형과 70만 달러의 벌금형을 부과하였다.²⁶⁾ 이후 고프즈는 북한 내에서 자살시도까지 했다고 알려져 있는데, 그의 석방은 지미 카터(Jimmy Carter) 전 미국 대통령의 방북으로 이루어지게 된다.²⁷⁾ 카터

24) Andrew Pollack, "North Koreans Free U.S. Pilot Held 13 Days," *The New York Times*, December 30, 1994.

25) Joseph Coleman, "North Korea Frees American Jailed as Spy," *Washington Post*, November 27, 1996.

26) 『조선중앙통신』, 2010.4.7.

는 8월 개인자격으로 북한을 방문하여 협상하였고, 고프는 카터와 함께 미국으로 돌아왔다. 고프 석방에 관한 협상에서도 오바마 행정부는 카터의 방북이 정부차원이 아닌 개인자격의 인도주의적 노력이라고 강조하였다. 하지만 북한은 카터 전 대통령이 김영남 최고인민회의 상임위원장에게 고프의 불법 입국 행위에 대해 사죄했으며 그러한 사건이 다시는 반복되지 않을 것을 보장했다고 선전했다.²⁸⁾

2014년의 케네스 배와 매튜 토드 밀러의 석방은 미국 국가정보국(DNI)의 제임스 클래퍼(James R. Clapper Jr.) 국장이 오바마 대통령의 특사 자격으로 직접 평양을 방문한 직후 이루어졌다.²⁹⁾ 북한은 당시 오바마 행정부에 미국인 억류 문제 협상을 위해 정부 고위관리를 북한에 파견할 것을 요청했다고 한다. 케네스 배는 2012년 11월 관광 목적으로 입국했다가 체포되어 ‘반공화국 적대 혐의’로 15년 노동교화형을 선고받고 2년 넘게 북한에 억류중인 상황이었다. 매튜 토드 밀러는 북한 입국 과정에서 법질서를 위반했다는 이유로 체포되어 6년 노동교화형을 선고받았었다. 미국 정부는 북한과 이들의 석방을 협의하는 과정에 북핵문제와 같은 이슈는 거론하지 않았으며 석방에 대해 어떠한 대가도 치르지 않았다고 밝혔다.

다. 억류 미국인 석방 사례의 특징

북한에 억류되었던 미국인의 석방과정을 비교해 보면 몇 가지 흥미

27) Abby Goodnough and Katie Zezima, “Carter and Former Prisoner Return to U.S.,” *The New York Times*, August 27, 2010.

28) 『조선중앙통신』, 2010.8.26.

29) David E. Sanger, “Kenneth Bae and Matthew Todd Miller, Released by North Korea, Are Back on U.S. Soil,” *The New York Times*, November 8, 2014.

로운 점을 발견하게 된다. 우선 거의 모든 사례에 미국의 전직 대통령 혹은 고위관리의 방북이 이루어진다. 1994년의 바비 홀의 경우 당시 방북중이던 빌 리처드슨 하원의원이 초기 협상을 담당하였고 이후 토마스 허바드 국무부 차관보가 방북하여 협상하였다. 1996년의 이반 헨지커의 경우에도 빌 리처드슨 하원의원이 방북하여 협상하고 함께 미국으로 돌아왔다. 2009년 로라 링, 유나 리의 사례에서는 빌 클린턴 전 미국 대통령이 방북하였으며, 2010년의 고킴즈 석방 때는 지미 카터 전 대통령이 방북하였다. 2014년의 케네스 배와 매튜 토드 밀러의 석방 때는 제임스 클래퍼 국가정보국장이 북한을 방문하였다. 이러한 사례들을 보면 북한은 억류 미국인을 석방할 때 미국 고위인사의 방북을 요구하고 협상으로 해결하고 있음을 알 수 있다. 이 경우 북한은 프라이카우프 방식의 금전적 보상은 크게 신경 쓰지 않았음을 알 수 있다. 이는 북한이 미국과의 협상 때는 금전적인 보상보다는 정치적 효과의 극대화를 의도했기 때문인 것으로 풀이된다.

● 표 4-1 북한 억류 미국인들의 주요 귀환과정의 특성

귀환인사	방북 고위인사	기타
바비 홀 (1994)	빌 리처드슨 하원의원, 토마스 허바드 국무부 차관보	국제전화비 1만 달러 요구
이반 헨지커 (1996)	빌 리처드슨 하원의원	초기에 10만 달러 벌금 요구, 이후 5천 달러 숙박비
로라 링, 유나 리 (2009)	빌 클린턴 전 대통령	
아이잘로 말리 고킴즈 (2010)	지미 카터 전 대통령	70만 달러 벌금형
케네스 배, 매튜 토드 밀러 (2014)	제임스 클래퍼 국가정보국장	

출처: 저자 작성.

2. 일본인 납치자 유해송환 및 생존자 귀환 협상

가. 2014년 스톡홀름 합의와 납치자 협상

2014년 5월 스웨덴 스톡홀름에서 개최된 북한과 일본의 정부 간 협의에서 양국은 납북된 일본인에 대한 재조사 문제에 대해 협상하고 합의했다. 이 합의는 3월 베이징에서 개최된 북일 정부 간 협의내용에 바탕을 두고 발전되었는데, 북한은 납치피해자를 포함한 모든 일본인에 관한 포괄적이면서도 전면적인 조사 실시를 약속했다. 일본도 북한이 조사를 위한 특별조사위원회를 구성하고 조사를 시작하는 시점에 독자적인 대북조치의 일부를 해제하기로 약속했다.³⁰⁾ 구체적으로 북한은 납치문제의 전면적 해결을 위한 특별조사위원회를 설치하고, 북한 내 일본인의 유골 및 잔류 일본인 납치 피해자와 행불자에 대한 전면적인 재조사를 실시하며, 일본인 관련 조사 상황을 수시로 일본 측에 통보하고, 조사확인을 위한 일본 측 관계자의 북한 체류 및 면담을 허용하기로 약속했다. 이에 대해 일본은 북한의 조사 개시 단계에서 독자적 대북제재를 일부 해제할 것을 검토하였는데, 양국 간 인적 왕래 규제 조치 해제, 대북 송금 보고 규제조치 및 북한 선박의 일본 입항 금지 조치도 해제하기로 했다. 또한 북일 간 신뢰조성과 관계개선을 지향하면서 북한에 대한 인도주의적 지원을 실시할 것을 검토하고 2002년 북일평양선언에 따른 재일조선인 지위 문제를 협의하기로 했으며, 북한 내 일본인의 유골과 묘지 처리도 협의하기로 했다.

30) 일본 외무성, “북한에 의한 일본인 납치문제,” (2015). <<http://www.mofa.go.jp/files/000044847.pdf>>. (검색일: 2015.11.2.).

표 4-2 북일 간 스톡홀름 합의(5.29합의서)의 주요 내용

일본 측 이행 사항	북한 측 이행 사항
- 북한의 조사 개시 단계에서 일본의 독자적 대북제재 일부 해제 검토	- 납치 문제 전면적 해결을 위한 특별 조사위원회 설치
- 양국 간 인적 왕래 규제 조치 해제 - 대북 송금 보고 규제 조치 해제 - 북한 선박의 일본 입항 금지 조치 해제	- 북한 내 일본인의 유골 및 잔류 일본인 납치 피해자와 행불자에 대한 전면 재조사
- 북일 간 신뢰조성과 관계개선 지향 - 북한에 대한 인도주의적 지원 실시 검토 - 조총련의 지위 문제 협의	- 일본인 관련 조사 상황을 수시로 일본 측에 통보
- 북한 내 일본인의 유골과 묘지 처리 협의	- 조사 확인을 위한 일본 측 관계자의 북한 체류 및 면담 허용

출처: 이기완, “스톡홀름 합의와 일본의 대북제재 해제의 배경,” 『국제정치연구』, 제17권 제2호 (2014), pp. 159~160.

이후 7월 베이징에서 개최된 북일 정부 간 협의에서 북한은 특별조사위원회의 조직 및 구성에 대해 일본에 설명하였고, 이를 국내외에 공표하였다.³¹⁾ 이에 일본도 대북제재의 일부를 해제하고 인도주의적 목적의 북한 선박 입항을 허가해 주었다.³²⁾ 이후 10월에는 평양에서 특별조사위원회와의 협이가 진행되었지만, 여전히 납치문제에 관한 북일 간 합의와 이행에 대한 기대가 쉽지 않은 것이 사실이다.³³⁾ 북한과 일본 사이에는 여전히 납치자 문제에 대한 이견이 존재하는데, 서로가 이 문제를 통해 원하는 사안이 다르기 때문이다. 북한은 이를 북일 국교 정상화와 연결시키려는 의도가 있는 반면, 일본은 이를 국내정치적인 측면에서 활용하려는 모습을 보이고 있다.

31) 『조선중앙통신』, 2014.7.4.

32) 일본국 외무성, “북한에 의한 일본인 납치문제,” (2015), <<http://www.mofa.go.jp/files/000044847.pdf>>. (검색일: 2015.11.2.).

33) 전현준, “북일관계, 순풍 기대할 수 있을까?,” 『통일한국』, 제367호 (2014.7.).

나. 2002년 북일평양선언과 납치자 협상

하지만 과거 납치자 문제에 대한 북일 정상 간 합의가 있었고, 북한 역시 오랜 부인 끝에 납치자 문제를 인정했기 때문에 이 부분에 대한 양국 간 합의 여지가 낮다고 할 수는 없다. 1970~80년대에 걸쳐 행방불명되었던 많은 일본인에 대해 일본 정부는 1991년 이후 북한에 납치문제를 제기하였으나 북한은 완강히 부인했었다. 하지만 2002년 9월 평양에서 개최된 김정일 국방위원장과 고이즈미 총리 간의 북일정상회담에서 김정일 위원장이 일본인 납치를 처음으로 시인하면서 납치자 문제는 새로운 국면으로 전개되기 시작했다.³⁴⁾ 일본 정부는 현재까지 총 17명을 북한 당국에 의한 납치피해자로 인정하고 있다.³⁵⁾ 17명의 일본 정부 인정 납치피해자 중 5명은 고이즈미 방북 후 2002년 10월 일본으로 귀환하였다. 나머지 12명에 대해서 8명은 북한 내에서 사망하였으며, 나머지 4명은 북한에 입국하지 않았다고 북한 당국은 주장하고 있다.

2002년 9월 당시 김정일 위원장의 일본인 납치 시인과 귀환 협상과정에서 가장 두드러진 모습은 물론 고이즈미 총리의 평양방문과 북일평양선언이었다.³⁶⁾ 사실 북일 국교정상화 협상 초기에 납치자 문제는 주요 의제가 아니었다. 하지만 KAL기 폭파범 김현희의 일본어 교사로 알려진 이은혜가 납치된 일본인 다구치 야에코라는 사실을 일본이 제기하였고 1997년 이후 요코타 메구미 사건이 크게 알려진 후 일본인 납치자 문제가 북일 국교정상화 협상에서 가장 중요한 의제로 떠올랐다. 국교정상화 회담에서 납치자 문제가 중요하게 부상하자 협상은 공

34) 통일연구원, 『북한인권백서 2015』, pp. 443~444.

35) 일본 외무성, “북한에 의한 일본인 납치문제,” (2015).

36) 후나바시 요이치 저, 오영환 역, 『김정일 최후의 도박: 북한 핵실험 막전막후 폴 스트리』 (서울: 중앙일보 시사미디어, 2007).

전될 수밖에 없었는데, 이에 따라 북일 간에는 최고위급 간의 정치적 협상이 필요함을 인식하게 되었다. 이 과정에서 2002년 9월 고이즈미 일본 총리가 평양을 방문하게 되었고, 북일평양선언에 합의하게 된 것이었다. 일본 총리의 전격적인 방북으로 북일 국교정상화 협상은 새로운 국면으로 진입하게 되었다. 북일평양선언에서는 식민지 과거사, 대일 청구권, 북한 핵 및 미사일 문제와 더불어 일본인 납치자 문제도 중요하게 논의되었다.³⁷⁾ 북일평양선언 제3항은 북한이 일본인을 납치했다는 명시적인 용어를 사용하지는 않았다. 하지만 북한은 “쌍방은 국제법을 준수하며 서로의 안전을 위협하는 행동을 하지 않겠다는 것을 확인”하면서, “일본 국민의 생명 및 안전과 관련된 현안 문제에 대하여 조선민주주의인민공화국 측은 북일 두 나라의 비정상적 관계 속에서 발생한 이러한 유감스러운 문제가 앞으로 다시 발생하지 않도록 적절한 조치를 취할 것을 확인했다”고 언급함으로써 일본인 납치자 문제를 사실상 인정하고 사과했다.³⁸⁾

북한이 당시 납치자 문제를 인정했던 것은 고이즈미 총리가 직접 방문하여 김정일과의 정상회담을 하는 성의를 보인 측면도 있었기 때문이었다. 하지만 당시의 상황 변화는 북한이 국교정상화 협상을 통해 일본이 제공해 줄 수 있는 상당한 이익을 얻을 수 있을 것이라고 인식했기 때문이다.³⁹⁾ 특히 북한은 북일평양선언에 북한 핵과 미사일 문제를 언급하며 미사일 발사 유예 연장까지도 포함하였는데, 이 문제는 2002년 남북정상회담 합의문인 『6.15공동선언』에서 언급조차 되지 않았던 것이기 때문에 상당히 이례적인 것으로 평가된다. 이는 당시 북한이 일본과

37) 일본 외무성, “일조(日朝) 평양 선언,” 2002.9.17. <http://www.kr.emb-japan.go.jp/diplo/d_conf/d_conf_020918_01.htm>. (검색일: 2015.11.2.).

38) 후나바시 요이치, 『김정일 최후의 도박: 북한 핵실험 막전막후 풀 스토리』, pp. 58-65.

39) 『연합뉴스』, 2002.9.17.

의 관계 개선을 얼마나 절실하게 생각하고 있었는지를 잘 보여주는 대목이다. 이러한 점은 김정일 스스로 고이즈미 총리의 방북을 북일 관계 정상화에 획기적인 계기가 될 것으로 언급했던 점에서도 잘 나타난다.⁴⁰⁾

다. 아베 정부와 북일 협상의 특징

2014년 5월의 스톡홀름 합의 이후 아베 총리의 방북 가능성이 제기되기도 했다.⁴¹⁾ 아베 총리 자신이 납치자 문제로 인해 성장한 정치인임을 감안할 때 일본인 납치자 문제에 관한 북일 간 협상이 진전되면 아베 총리의 평양행 가능성은 높아질 수밖에 없다. 아베 총리는 두 번째 총리가 되고 난 후 2013년 5월, 이치마 이사오 내각 관방 참여(총리 자문역)를 평양에 특사로 파견하여 북일관계에 대해 회담을 진행시키기도 했다.⁴²⁾ 2002년 고이즈미 총리가 했던 것처럼 납치 피해자들을 귀환시키는 합의가 향후 이뤄질 가능성이 높다면, 아베 총리가 방북할 가능성은 충분히 있다고 예상되었다.⁴³⁾ 특히 스톡홀름 합의 당시 일본이 독자적인 대북제재 해제를 결정한 것은 상당히 이례적인 사건이었던 만큼 납치자 문제 해결에 대한 아베 정부의 의지는 상당히 강했던 것으로 분석된다.⁴⁴⁾

북한 역시 아베 총리가 방북한다면 외교적으로나 경제적으로 상당한 도움이 될 수 있기 때문에 납치자 문제에 적극적으로 임했던 것으로 평가된다. 2013년 2월 3차 핵실험을 단행한 이후 북한은 국제사회

40) 『조선중앙통신』, 2002.9.14.

41) “日 정부 “아베 총리 방북계획 없다”...방북설 보도 부인” 『연합뉴스』, 2015.8.11.

42) “아베의 도박?...일본 정부 인사 전격 방북,” 『연합뉴스』, 2013.5.14.

43) “‘연내 방북說’ 아베 말리고 싶지만...韓美의 딜레마,” 『연합뉴스』, 2014.7.17.

44) 이기완, “스톡홀름 합의와 일본의 대북제재 해제의 배경,” 『국제정치연구』, 제17권 2호 (2014), pp. 155~169.

에서 외교적으로나 경제적으로 상당히 고립되고 있던 상황이었다. 더구나 북한은 3차 핵실험 이후부터는 중국의 시진핑 정부와도 일정한 긴장관계를 유지해 왔다.⁴⁵⁾ 따라서 북일관계 개선은 김정은 체제의 안정에 상당한 도움이 될 것으로 예상되었다. 이러한 상황이 납치자 문제는 끝난 문제라고 주장하던 북한으로 하여금 납치자 협상에 다시 돌아오게 한 이유라고 할 수 있다. 아베 정부가 스톡홀름 합의에서 보인 독자적인 대북제재 해제는 북한에게 상당한 경제적 이익을 가져다 줄 것으로 예상되었다. 또한 납치자 문제에 대한 북일 간 협상이 진전되고 북일관계가 개선된다면 북한은 국교정상화 협상을 통해 일본에게 더 많은 것을 기대할 수 있기 때문이었다.

표 4-3 일본인 납치자 문제에 관한 북일 간 합의의 특징

	합의	특징
고이즈미 정부	2002년 9월 북일평양선언	- 2002년, 2004년 고이즈미 총리 두 차례 방북 - 식민지 과거사, 대일 청구권, 북한 핵 및 미사일 문제, 일본인 납치 문제 합의
아베 정부	2014년 5월 스톡홀름 합의	- 특별조사위원회 설치 - 일본의 독자적 대북제재 해제 - 아베 총리 방북 여부 논란

출처: 저자 작성.

이러한 관점에서 일본인 납치자 문제를 논의하는 양국 간 협상을 진전시킨 중요한 변수 중 하나는 고이즈미 일본 총리의 방북 및 아베 총리의 방북 가능성이라고 할 수 있다. 2014년 5월 스톡홀름 합의 이후 아베 총리는 2015년 11월 현재까지 방북하지 않았다. 하지만 그동안의

45) 황지환, “3차 핵실험이후 중국의 대북제재와 북한의 대응은 어떠했는가?,” 정덕구, 추수룡 외, 『기रो에 선 북중관계: 중국의 대 북한 정책 딜레마』 (서울: 중앙북스, 2013).

북일 간 협상을 보면 고이즈미 일본 총리의 방북 및 아베 총리의 방북 가능성은 납치자 문제 진전과 국교정상화 논의에 상당히 중요한 영향을 미친 것으로 파악된다. 스톡홀름 합의 이전까지만 해도 대북제재에 적극적이었던 아베 정부가 일본인 납치 협상을 별개의 사안으로 간주하면서 북한과의 협상을 진전시키는 상황은 이를 잘 보여준다.⁴⁶⁾ 이러한 모습이 납치자 문제는 끝난 사안이라던 북한으로 하여금 조금 더 적극적인 태도를 취하게 만든 이유였다.

다른 한편, 김정일 위원장이 2002년의 북일정상회담에서 일본인 납치자 문제를 인정하고 사과할 수 있었던 것은 북일 간 협상이 국교정상화 논의와 연계되어 있었기 때문이다. 이는 납치자 문제의 진전에 따라 북일관계 진전이 유동적일 수 있었고, 이에 따라 국교정상화 협의 자체도 영향을 받을 수 있기 때문이었다. 북한 입장에서는 국교정상화 협상이 원활하게 진전된다면 일본으로부터 상당한 경제적 지원을 얻을 수 있을 것이라고 기대할 수 있다. 2014년의 스톡홀름 합의 역시 북일평양선언의 연장선상에서 일본의 독자적인 대북제재 해제를 협의하였다는 점에서 북한이 일본에게 기대할 수 있는 경제적 이익은 상당할 것으로 평가될 수 있다. 이러한 관점에서 북일 간 일본인 납치자 문제 논의는 북일 국교정상화 회담이나 대북제재 해제와 연결되면서 일정 부분 일본판 프라이카우프를 실행한 것이라고 해석될 수 있다.

3. 국군포로 및 납북자 문제의 협상

가. 국군포로 및 납북자 협상의 과정

한국 정부는 김대중 대통령과 김정일 국방위원장 사이의 2000년 남

46) 통일연구원, 『북일 스톡홀름 합의와 동북아 정세』 (서울: 통일연구원, 2014).

북정상회담 이후 국군포로와 납북자 문제의 해결을 위한 협의를 지속적으로 시도해 왔다. 한국 정부는 남북장관급회담, 남북적십자회담 및 남북적십자실무접촉 등을 통해 기회가 있을 때마다 각종 대화채널을 동원하여 이 문제에 대한 해결을 북한과 협의하려고 시도했다. 그 결과 2000년 제2차 이산가족 상봉행사 이후 현재까지 국군포로 및 납북자 93명에 대한 생사확인이 이루어지기도 했다.⁴⁷⁾ 하지만 그 과정에서 남북 간 합의에 의한 국군포로 및 납북자의 귀환이 이루어지지는 못했다. 전술한 바와 같이, 북한은 국군포로 문제는 이미 1953년 정전협정에 의한 포로교환으로 종료되었고 납북자는 원래부터 존재하지 않는다는 논의를 자체를 거부하기 때문이다. 한국 정부는 북한과의 협의를 통한 근원적 해결 모색과 더불어 이산가족 상봉 방식으로 납북자 및 국군포로의 생사확인 및 상봉을 위한 우회적인 해결책도 모색해 왔다.

국군포로 및 납북자 문제는 다양한 법적 문제를 야기하기 때문에 국제법의 원칙과 인권 규범을 적용하는 것도 중요하겠지만, 한반도 주변의 국제정치적인 현실을 고려하여 우회적인 해결방안을 고려하는 것도 필요하다. 이 문제에 대해서는 남북한 사이의 정치적 협상이 필요함을 인식하고 억류 미국인 사례나 일본인 납치자 사례와 같이 인도주의적 차원에서 이를 신속히 해결하려는 노력을 하는 것이 필요하다. 일부에서는 당분간 이산가족의 틀 내에서 생사확인 및 상봉을 추진하되 송환의 대가로 경제적 유인을 제공하는 방법도 제안한 바 있다.⁴⁸⁾ 결국 어떠한 방식이든 국군포로 및 납북자 문제에 대한 현실적 해결방안을 모색하는 것이 시급하다.

47) 통일부, 『2015 통일백서』, p. 114.

48) 손현진, “납북자·국군포로 문제의 재고찰,” pp. 65~66.

하지만 그동안 국군포로 및 납북자 문제에 대한 남북 협상은 실질적으로 진행되지 못했다. 그동안 국제법의 적용을 떠나 가장 현실적으로 진행된 협상은 2002년 9월 개최된 제4차 남북적십자회담 이후 제안된 ‘지난 전쟁 시기 소식을 알 수 없게 된 자’들의 생사 및 주소 확인 문제를 협의하여 해결할 것을 합의한 것이었다.⁴⁹⁾ 이후 2005년 6월 개최된 제15차 남북장관급회담의 공동보도문 제3항에서는 ‘전쟁시기 생사를 알 수 없게 된 사람들의 생사 확인 등 인도주의 문제들을 협의’하기로 합의하기도 했다. 또한 2005년 8월 개최된 제6차 적십자회담과 9월 개최된 남북장관급회담에서도 ‘전쟁시기 소식을 알 수 없게 된 사람들’의 생사 확인 문제를 계속 협의하기로 하였다. 2006년 3월 제13차 이산가족 상봉 시에는 최초로 전시 납북자 가족을 포함시키고자 4명의 생사 확인을 요청하였지만, 북한은 당사자 모두 확인이 불가능함을 알려왔다. 이후 여러 차례의 이산가족 상봉 시에 전시 납북자의 생사확인을 시도하였으나 이루어지지 못했다. 이에 대해 북한은 생사확인 대상을 군인, 민간인 구분 없이 ‘전쟁시기 행불자’로 한정하여 실시하고, 이산가족 상봉 행사 시에 생사 확인에 포함시키자는 포괄적인 방식을 주장하기도 했다. 이러한 과정에서 2009년 9월의 이산가족 상봉에서는 전후 납북자 중 생존이 확인된 2명이 남쪽 가족들과 상봉하기도 했다. 2014년 2월에도 남북 선원 2명이 이산가족 상봉을 하기도 했다.⁵⁰⁾ 또한 2015년 10월 24일 금강산에서 이루어진 남북 이산가족 2차 상봉행사에서도 전후 납북자 1명이 가족을 상봉하였고, 전시 납북자 1명의 북측 가족과 남측 가족이 상봉하기도 했다.⁵¹⁾

49) 통일연구원, 『북한인권백서 2015』, pp. 430~432.

50) 위의 책, pp. 440~441.

51) “<이산상봉> 43년 전 ‘오대양호’ 납북 어부, 남측 가족 만나,” 『연합뉴스』, 2015.10.24.

나. 새로운 협상과 접근법의 모색

이러한 현실적 상황을 고려할 때, 국군포로와 납북자 문제에 대한 접근방식에 획기적인 변화가 필요해 보인다. 북한이 국군포로 문제는 정전협정에 의해 종료된 문제이며 납북자는 존재하지 않는다고 논의 자체를 거부해 왔지만 이를 이산가족 상봉의 차원에서 거부하지는 않았기 때문이다. 이는 북한이 이 문제의 실질적인 협상은 거부하고 있지만, 인도주의적 차원에서 접근하려는 의사가 있다는 것을 의미한다. 따라서 국군포로 및 납북자 문제에 대한 공개적인 차원의 원칙 적용도 필요하겠지만, 비공식적인 차원에서 이를 지속적으로 협상해 볼 필요가 있다. 이미 당사자들이 연로하여 시간이 얼마 남지 않은 상황에서 북한과의 협상에서 인도주의적 차원을 강조하면서 억류 미국인 사례나 일본인 납치자 사례에서 적용되었던 방식을 고려해 볼 필요가 있다. 가령 억류 미국인이나 일본인 납치자 귀환 사례에서 활용되었던 최고 위급 회답이나 정상회담 수준에서 이를 다른 문제와 함께 논의하는 것이 필요하다. 또한 서독이 활용했던 프라이카우프 방식이나 일본이 활용했던 제재 해제 및 경제적 이익 제공 방식 등도 고려될 수 있다.

다만 이를 직접적으로 거론할 경우에 북한은 이 문제가 별도로 부각되는 것을 피하고자 해 왔다. 가령 2012년 한국 정부는 남북적십자실 무접촉을 제안하여 이산가족 문제와 더불어 국군포로 및 납북자 문제도 협의하고자 했으나 북한이 거부하여 성사되지 못하였다.⁵²⁾ 또한 2013년 8월의 남북적십자실무접촉에서도 국군포로와 납북자 문제해결을 위한 생사 확인을 북한에 제안하였지만, 북한의 반대로 이후 채택된 ‘남북적십자실무접촉 합의서’에서 이 문제는 제외되었다.⁵³⁾ 하지만 이

52) 통일부, 『2013 통일백서』, p. 135.

러한 방식이 그동안 남북관계에서 전혀 논의되지 않은 것은 아니었다. 비록 2000년과 2007년 두 번의 남북정상회담에서 국군포로 및 납북자 문제가 명시적으로 논의되지 못했지만, ‘흩어진 가족’의 개념하에 묵시적으로 고려를 하기도 했다. 더구나 이산가족 상봉의 틀 속에서 ‘전쟁 시기 및 그 이후 시기 소식을 알 수 없게 된 사람들’에 대해 인도주의적 측면에서 접근하려고 했던 점은 일정한 기대를 가지게 한다. 또한 북한이 공식적으로는 부인하지만 이면에서는 이 문제를 통해 남한의 협조를 얻어내려 했던 측면도 있었다는 점을 인식해야 한다.

이러한 과정에서 한국 정부는 프라이카우프(Freikauf, 자유를 사다) 방식에 대해 상당한 관심을 보여 왔다. 냉전 시절 서독은 동독 교도소에 수감되어 있는 반체제 정치범 석방을 위해 프라이카우프라는 비밀 협상 방식을 활용했다.⁵⁴⁾ 1963년부터 1989년 베를린 장벽이 무너질 때까지 서독은 33,755명의 동독 반체제 인사를 서독으로 데려오면서 동독에 34억 6,400만 마르크 상당의 현물을 제공한 것으로 알려져 있다. 서독은 반체제 정치범 이외에도 동독 내 이산가족, 서방의 간첩 등을 데려오는 데도 이 방식을 활용했다.

우리 정부도 그동안 프라이카우프 방식에 대해 커다란 관심을 보여 왔다. 이명박 정부 시절인 2009년 11월 현인택 통일부 장관은 국회 대정부 질문의 답변에서 국군포로 및 납북자 송환 문제를 해결하기 위해 ‘한국판 프라이카우프’ 방식을 검토하겠다고 언급한 적이 있다.⁵⁵⁾ 류우익 장관도 2011년 10월 기자간담회에서 납북자와 국군포로 문제 해결을 위한 범정부 차원의 태스크포스 설치를 언급하면서 프라이카우프

53) 통일연구원, 『북한인권백서 2015』, p. 432.

54) 조성환, “국군포로 문제의 해결 방안 모색: 인도적·인권적 관점,” 『통일문제연구』, 제 23권 2호 (2011), pp. 319~321.

55) “납북자송환, 獨 ‘프라이카우프’ 방식 검토,” 『연합뉴스』, 2009.11.6.

를 응용한 형태를 고려하고 있다고 말한 적이 있다.⁵⁶⁾ 물론 이러한 계획은 성사되지 못했지만, 프라이카우프에 대한 논의는 박근혜 정부에도 지속적으로 제기되었다. 류길재 통일부 장관은 2013년 10월의 국정감사에서 프라이카우프 방식에 대해 검토하겠다고 언급한 적이 있다.⁵⁷⁾ 국내 학계에서도 국군포로 및 납북자 문제를 해결하기 위해 한국판 프라이카우프 방식을 적용하는 문제에 대한 연구가 활발히 이루어져 왔다.⁵⁸⁾ 정부 안팎에서 다양하게 논의되어 온 한국판 프라이카우프 방식 역시 서독이 동독에 대해 취한 정책과 크게 다르지는 않다. 기본적인 원칙은 국군포로, 납북자, 이산가족과 관련한 복측의 조치에 상응해 식량이나 물품을 지원하기로 하는 것이다.

2009년 10월 임태희 노동부 장관이 싱가포르에서 김양건 통일전선부장과 합의했다는 방식 역시 동일하다.⁵⁹⁾ 이러한 사례는 남북한 사이에서 국군포로와 납북자 문제에 대한 협상이 불가능하지만은 않다는 것을 보여준다. 이명박 정부 시절인 2009년 10월 남북정상회담을 준비하던 임태희 당시 노동부 장관에 따르면, 싱가포르에서 비밀리에 가진 김양건 북한 조선노동당 통일전선부장과 의 남북정상회담 개최 협상에서 국군포로 및 납북자 문제에 대한 일정한 협의가 진행되었다고 한다.⁶⁰⁾ 당시 남북한 사이에는 6개항에 대한 의견접근이 이루어졌는데,

56) “이산가족상봉 조속 성사 노력,” 『연합뉴스』, 2011.10.23.

57) “통일장관이 검토하겠다는 ‘프라이카우프’란,” 『연합뉴스』, 2013.10.15.

58) 손기용, “국군포로·납북자 송환 한국판 프라이카우프 가능할까,” 『통일한국』, 제362호 (2014.2.), pp. 32~33; 조성환, “국군포로 문제의 해결 방안 모색: 인도적·인권적 관점,” pp. 299~326.

59) 송홍근, “남북정상회담 비밀접촉 주역 임태희 전 대통령실장,” 『신동아』, 제641호 (2013.2.), pp. 82~95.

60) 송홍근, “임태희-김양건 싱가포르 비밀 접촉 전말,” 『신동아』, 제638호 (2012.11.), pp. 128~133.

남북정상회담, 한반도 비핵화, 이산가족 상봉, 인도적 지원 문제, 국군 유해 발굴 등의 문제와 함께 국군포로 및 납북자 고향방문에 대해서도 협의가 완료되었다고 알려져 있다. 당시 임태희 장관은 김양건 부장과 협의 후 남긴 서면 문서에 이명박 대통령의 평양 방문 및 남북정상회담 이후 서울 귀환 시 10명 이내의 국군포로 및 납북자를 함께 데려오는 것을 포함시켰다고 주장했다.⁶¹⁾ 당시 논의에는 국군포로와 납북자 문제를 ‘전쟁 시기와 그 후 소식을 알 수 없는 사람들’이라는 외교적 수사로 표기하면서 이행 시 일정액의 쌀과 비료를 지원하는 독일의 프라이카우프 방식을 원용하여 협상하였다고 한다. 당시 이러한 합의는 국군포로 및 납북자 문제에 대해 국제법적, 인권 규범적 접근을 한 것이 아니라 남북관계의 정치적 현실을 고려한 협상을 한 것이었다. 이후 한국의 통일부와 북한의 통일전선부 사이의 실무협상에서 이러한 합의는 결렬되었지만, 국군포로 및 납북자 문제도 정치적 협상의 가능성이 있음을 보여주었다.

물론 프라이카우프 방식이 남북관계에서 실현가능한지에 대해 다양한 문제제기가 이루어져 왔고, 한국 정부가 이 방식에 대해 원론적인 수준 이상의 정책적 고려를 하고 있는지에 대해서도 의문이 제기되어 왔다.⁶²⁾ 북한 역시 프라이카우프에 대해 “도이칠란드 방식’이니 뭐니 하면서 사람과 물건짜을 바꾸는 장사군 흥정을 벌리자고 하는 데는 아연실색하지 않을 수 없다.”며 비판적인 인식을 보여주었다.⁶³⁾ 하지만 서독이 그랬던 것처럼 이러한 방식을 비밀리에 추진하는 등 조금 더 창의적이고 세련된 한국판 접근법을 구상해 내는 것이 필요해 보인다.

61) 송홍근, “남북정상회담 비밀접촉 주역 임태희 전 대통령실장,” pp. 82~95.

62) “통일장관이 검토하겠다는 ‘프라이카우프’란,” 『연합뉴스』, 2013.10.15.

63) 『로동신문』, 2009.12.11.

다른 한편, 북한은 그동안 미국 및 일본과의 여류 송환 협상에서 프 라이카우프 형태의 경제적 형태만큼이나 정치적 상징성을 중요하게 생각해 왔다는 점을 남북관계에서도 고려해야 한다. 북한은 각종 협상에서 체면을 중시하는 모습을 많이 보여 왔던 것이 사실이다.⁶⁴⁾ 이러한 관점에서 미국 및 일본과의 협상에서 보여주었던 최고위급 인사의 방북이나 정상회담을 통해 이러한 논의들이 구체화되는 것도 반드시 필요해 보인다.

IV. 맺음말

이 글은 국군포로 및 납북자 문제에 대한 대북 정치협상이 한반도에 적용가능한지를 검토하였다. 이 문제에 대한 국제법적인 원칙 적용과 더불어 한반도 주변의 국제정치 상황을 고려한 현실적인 정책이 필요하기 때문이다. 이 문제에 대한 북한의 적극적인 협조가 없는 상황에서 법적인 차원에서 국군포로 및 납북자 문제 해결을 기대하는 것은 현실적으로 어렵다고 하겠다. 이 문제가 가지고 있는 인권적인 측면을 고려할 때 법적인 기준을 통해 사안의 심각성과 대응방안을 고려하는 것이 필요하지만, 납북자와 국군포로들이 당장 겪고 있는 고난과 어려움을 고려할 때 당장 실현가능한 현실정책적 대안을 고민하는 것은 시급한 현안이다. 따라서 이 글은 이 문제에 관한 국제법 적용의 정당성과 한계를 동시에 인식한다. 그리고 이를 보완할 수 있는 국제정치적 현실을 고려하여 정책적인 대응방향을 탐색해 보고자 했다.

⁶⁴⁾ Jihwan Hwang, "Face-Saving, Reference Point and North Korea's Strategic Assessments," *Korean Journal of International Studies*, vol. 49, no. 5 (2009).

이 글은 국군포로 및 납북자 이슈와 비슷한 사례라고 판단되는 억류 미국인의 석방 협상 및 일본인 납치자 협상에서 나타난 북한의 의도와 정책 분석을 살펴보았다. 미국과 일본 사례를 통해서 드러나는 가장 중요한 점은 북한과의 정치적 협상이 필요하다는 것이다. 우선 미국의 경우 거의 모든 억류 미국인들을 석방시키는 데 전직 대통령을 비롯한 정부 고위급 인사의 방북이 수반되었다. 특이하게도 이 경우 북한이 미국에 경제적 보상을 집요하게 요구하지는 않았다. 일본인 납치자 사례의 경우에도 고이즈미 총리의 방북 및 아베 총리의 방북 가능성이 문제해결에 커다란 변수로 작용하였다. 일본인 납치자 사례의 경우 북일 국교정상화 교섭과 밀접하게 연결되어 북한이 일본으로부터 상당한 경제적 이득을 기대하고 있었다는 점도 고려될 수 있다. 이는 서독이 추진했던 프라이카우프 방식이 북일 교섭에서는 국교정상화 과정에서 대북 지원 형태로 나타난 것이라고 평가할 수 있다.

이러한 관점에서 국군포로 및 납북자 문제를 해결하는 과정에서도 북한과의 정치적 협상 및 경제적 차원의 보상을 동시에 고려해 볼 수 있을 것이다. 미국과 일본 사례가 보여준 정상회담이나 최고위급 회담을 통한 협상과 비슷한 한국판 프라이카우프를 구상해 볼 수 있을 것이다. 특히 남북정상회담이 현실화 될 경우에 이러한 정치적 협상 및 경제적 협상을 동시에 추진할 수 있는 여건이 조성될 가능성이 높다.

참고문헌

1. 단행본

- 국방부. 『조국은 당신들을 잊지 않습니다: 국군포로문제의 실상과 대책』. 서울: 국방부, 2007.
- 국방부. 『국군포로 문제: 실상과 대책』. 서울: 대한민국 국방부, 2004.
- 서훈. 『북한의 선군외교』. 서울: 명인문화사, 2008.
- 통일부. 『2013 통일백서』. 서울: 통일부, 2013.
- _____. 『2015 통일백서』. 서울: 통일부, 2015.
- 통일연구원. 『북한인권백서 2015』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 통일연구원. 『북일 스톡홀름 합의와 동북아 정세』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 후나바시 요이치 저. 오영환 역. 『김정일 최후의 도박: 북한 핵실험 막전막 후 풀 스토리』. 서울: 중앙일보 시사미디어, 2007.

2. 논문

- 박정원. “전후 납북자’ 문제의 법제도적 과제.” 『통일문제연구』. 제56권, 2011.
- 손기웅. “국군포로·납북자 송환 한국판 프라이카우프 가능할까.” 『통일한국』. 제362호, 2014.2.
- 손현진. “납북자·국군포로 문제의 재고찰.” 대한국제법학회·한국국제정치학회 공편. 『정전체제 60년: 국제법과 국제정치학』. 서울: 한국국제정치학회, 2013.
- 송홍근. “임태희-김양건 싱가포르 비밀 접촉 전말.” 『신동아』. 제638호,

2012.11.

송홍근. “남북정상회담 비밀접촉 주역 임태희 전 대통령실장.” 『신동아』. 제641호, 2013.2.

이기완. “스톡홀름 합의와 일본의 대북제재 해제의 배경.” 『국제정치연구』. 제17권 2호, 2014.

전현준. “북일관계, 순풍 기대할 수 있을까?.” 『통일한국』. 제367호, 2014.7.

조성환. “국군포로 문제의 해결 방안 모색: 인도적·인권적 관점.” 『통일문제연구』. 제23권 제2호, 2011.

허만호. “후전체제 전환의 역사적 유제들: 국군포로 및 민간인 납북자 문제를 중심으로” 대한국제법학회·한국국제정치학회 공편. 『정전체제 60년: 국제법과 국제정치학』. 서울: 한국국제정치학회, 2013.

황지환. “3차 핵실험이후 중국의 대북제재와 북한의 대응은 어떠한가?” 정덕구, 추수룡 외. 『기रो에 선 북중관계: 중국의 대 북한 정책 딜레마』. 서울: 중앙북스, 2013.

Hwang, Jihwan. “Face-Saving, Reference Point and North Korea’s Strategic Assessments.” *Korean Journal of International Studies*, vol. 49, no. 5. 2009.

3. 기타 자료

『로동신문』.

『조선중앙통신』.

『연합뉴스』.

The New York Times.

Washington Post.

일본 외무성. <www.mofa.go.jp>.

일본 외무성. <www.kr.emb-japan.go.jp/diplo>.

통일연구원. “월간북한동향” 2009.9.

유엔문서. 유엔 인권이사회. “유엔 북한인권조사위원회 보고서.” UN
Doc. A/HRC/25/CRP.1 (2014).

5

일본인 납북피해자와 이른바 ‘납치문제’ : 북일 수교교섭의 전개 속에서 본 쟁점과 과제

박정진 (일본 쓰다주쿠대학교 국제관계학과 부교수)

I. 머리말	165
II. 일본인 납북자의 발생과 ‘납치문제’의 부상	166
1. 일본인 납북피해자 발생의 경위와 배경	166
2. 북일 수교교섭과 ‘납치의혹’의 대두	172
3. 북일 평양선언과 ‘납치문제’의 부상	178
III. ‘납치문제’를 둘러싼 일본 국내정치와 대북정책	182
1. ‘납치문제’의 확산과 ‘북한 신드롬’	182
2. 일본, 납치문제대책본부의 발족	187
3. 북일 수교교섭의 정체: 대화에서 제재로	192
IV. ‘납치문제’와 북일 수교교섭의 현황과 전망	196
1. ‘납치문제’의 현황과 북일 간 쟁점	196
2. 북한, 특별조사위원회의 시동	201
3. 북일 스톡홀름 합의 이후의 ‘납치문제’	205
V. 맺음말	210

I. 머리말

일본인 납북피해자는 북한 인권 문제영역에서 중심적인 의제 중 하나가 되어 있다. 유엔 및 다국 간 협력의 장에서, ‘북한에 의한 일본인 납치문제(이하, ‘납치문제’)'를 상정하기 위해 일본외교가 ‘필사적인’ 노력(또는 로비)을 기울인 결과이다. 일본의 국내정치와 사회에서도 이른바 ‘납치문제’는 이미 핵심 키워드이다. 여기서 ‘납치문제’와 동전의 양면을 이루고 있는 것이 ‘북한 위협론’이다. 북한 네거티브 이미지가 홍수를 이루고 있고, 그 정도는 냉전기 한국의 반북이데올로기를 능가하기도 한다. ‘납치문제’를 매개로, 탈 냉전기 북일관계에 냉전이 재래(再來)하고 있는 것이다. 이 과정을 주의 깊게 관찰하면, 일본인 납북자와 관련된 문제와 일본 국내의 ‘납치문제’는 그 발생과 전개가 사실상 상이한 맥락에서 이루어지고 있음이 목격된다. 이를 이해하기 위해서는 다른 층위의 접근 시각이 필요하다. 이 점에 천착하면서, 이 글은 일본인 납북피해자 발생의 역사적 경위와 실체를 확인하는 한편, 이것이 ‘납치문제’로서 새롭게 부상하는 과정을 일본 국내정치와 대북정책의 전개 속에서 분석한다. 이러한 분석을 토대로 ‘납치문제’의 현황을 쟁점 별로 다시 검토하고, 수교교섭과의 연관 속에서 북일관계의 과거와 현재를 조망한다. 이를 통해 ‘납치문제’ 해결의 전망 및 한국 정부의 대응과 관련한 시사를 도출하고자 하는 것이 이 글의 목적이다.

구체적인 논의는 다음의 세 가지 논제를 중심으로 진행한다. 첫째, 일본인 납북피해자 발생의 역사적 경위에 대한 재론이다. 이에 대해서는 그 동안 북한의 대일 공작이라는 차원에서 논의되어 왔다. 이 글에서는 왜 북한이 특정시기에 일본인을 직접적인 대상으로 납치라는 선

택을 했는지 추가적으로 검토한다. 둘째, ‘납치문제’의 본질과 전개과정, 그리고 현황에 대한 분석이다. 이를 위해, 일본인 납북피해자가 ‘발생’한 시기(1970년대 중반)로부터 이에 대한 ‘의혹’이 제기(1991년)되고 본격적인 ‘문제’로서 부상(2002년)하는 과정을 시계열적으로 재정리한다. 이 작업을 통해, ‘납치문제’가 일본인 납북자 문제와는 본질적으로 다른 의미에서 정략적으로 활용되고 정치적으로 과잉 이슈화되어가는 과정을 드러낸다. 셋째, 북일 수교교섭과 ‘납치문제’ 간의 상관관계에 대한 해명이다. 이는 ‘납치문제’의 해결이 일본인 납북피해자의 진상 규명만으로 해결되지 않는다는 분석 결과를 전제로 한다. 이 글에서는 ‘납치문제’의 부상이 북일 수교교섭의 문맥 속에서 이루어졌고, 그 해결 또한 북일 수교교섭의 전개 속에서 이루어질 수밖에 없음을 밝힌다.

II. 일본인 납북자의 발생과 ‘납치문제’의 부상

1. 일본인 납북피해자 발생의 경위와 배경

1970년대 중 후반부터 80년대 초반까지, 일본 서쪽 연안지역을 중심으로 다수의 일본인들이 북한으로 납치되는 사건이 집중적으로 발생했다. 주요 피해자는 해당지역의 평범한 2, 30대 현지인이었다. 북한이 이들을 납치한 배경에 대해서는 그 동안 다양한 요인들이 제시되어 왔다. 이를 종합해 보면, ① 남한 침투 임무를 띤 공무원이 일본 신분으로 위장하기 위해, ② 공작원을 일본사람으로 위장시키기 위한 교육 담당원으로 이용하기 위해, 그리고, ③ 일본 민항기 요도호 납치를 통해 북한에 망명한 일본 적군파 과격집단(1970.3), 즉 요도호 그

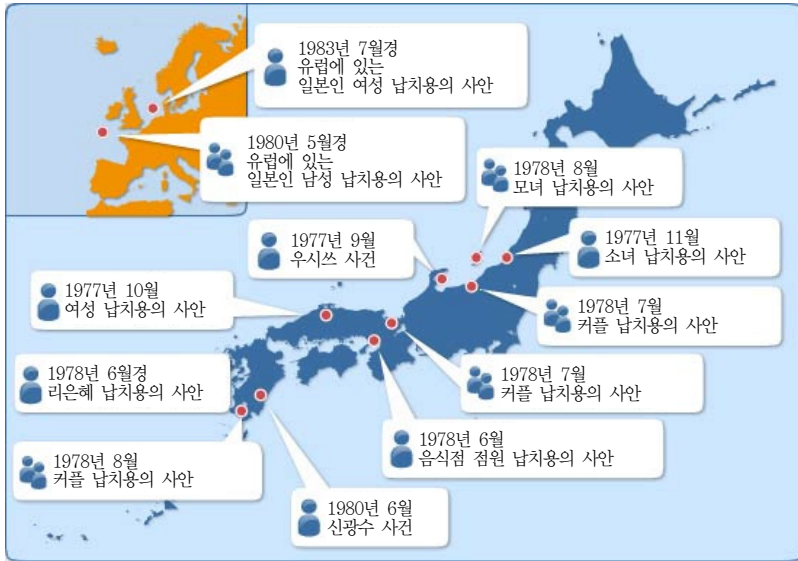
룹에 의한 공작원 양성 등을 위해 납북된 것이라는 분석이다.¹⁾ 이러한 분석은 다음과 같은 각각의 구체적인 사례들을 근거로 하고 있다.

첫째, ①의 사례로서 하라 다다아키(原敕晁)를 들 수 있다. 그를 납치한 것은 1985년 한국에서 간첩혐의로 체포되었던 신광수였다. 신광수는 그의 패스포트를 사용하기 위해 그를 납북 및 억류시킨 것으로 알려져 있다. 신분을 활용하기 위한 납치는 주로 가족관계가 소원하거나 사회적으로 고립된 일본인이 대상이었다. 둘째, ②의 희생자로는 1988년 대한항공폭파 사건 실행범 김현희의 일본인 교육 담당이었던 리은혜, 즉 다구치 야에코(田口八重子)가 대표적이다. 그 외 납치피해자 중 일본으로 귀국한 하스이케 가오루(蓮池薫) 등, 일본어 교육을 담당한 납북자는 주로 대학교육을 받은 일본인이었다. 셋째, ③의 사례, 즉 요도호 그룹에 의해 납북된 후 공작원으로 양성된 사례로는 아리모토 게이코(有本恵子), 이시오카 도오루(石岡亨), 마츠모토 가오루(松本薫) 등이 있다. 이들은 강제적인 납북보다는 요도호 그룹의 포섭과 설득을 통해 동행 입북한 경우이며, 주로 유럽을 무대로 직접 공작 활동을 펼친 것으로 확인되고 있다.²⁾

1) 内閣官房拉致問題対策本部, 『すべての拉致被害者の帰国をめざして—北朝鮮側の主張の問題点—』(内閣官房拉致問題対策本部事務局, 2014), pp. 1~6; 内閣官房拉致問題対策本部, 『御家族からのメッセージ』(内閣官房拉致問題対策本部事務局, 2012), p. 2; 外務省, 『北朝鮮による拉致問題』(外務省, 2014), pp. 4~5; 蓮池透·太田昌国, 『拉致対論』(東京: 太田出版, 2009), pp. 86~89. 그밖에 추정되는 다양한 사례와 관련해서는 荒木和博, 『日本が拉致問題を解決できない本当の理由』(東京: 草思社, 2009), pp. 89~100.

2) 요도호 그룹에 의한 사례는 반드시 납북이라고 정의하기 어려운 경우가 있다. 예컨대 후쿠도메 기미코(福留貴美子)는 결혼을 목적으로 입북했으며, 오카모토 다케시(岡本武)는 요도호 사건 그룹의 설득으로 직접 북한에 간 사례이다(荒木和博, 『日本が拉致問題を解決できない本当の理由』, p. 96).

● 그림 5-1 일본인 납북피해자 발생 시기와 지역



출처: “북조선(북한)에 의한 납치문제,” 『일본 정부 납치문제대책본부』, <<http://www.rachi.go.jp/kr/ratimondai/jian.html>>. (검색일: 2015.11.10.)

이러한 사례들에 근거해, 북한이 일본인을 납치한 이유로서 거의 예외 없이 북한의 대일 ‘공작’ 또는 ‘통일전선사업’이 거론되어 왔다. 실제로 2002년 9월의 북일 정상회담에서 김정일 국방위원장은 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 총리에게 납치사실을 인정하면서, 그 이유로 “특수기관에서 일본어를 배울 수 있도록 하기 위해서이며 또 하나는 다른 사람의 신분을 이용하여 남한으로 들어가기 위한 것이다”라고 해명한 바 있다.³⁾ 이 때문에 대일 공작이라는 해석이 정설이 되어왔고, 최근에는 북한 공작원의 일본 침투의 증거로서, 또는 침투 후 탈주가 발각되었을 경우 이를 은폐하기 위해서, 일본인 납북을 강행했을 가능

3) 『NHKスペシャル—日朝交渉』, 2009.11.8.

성도 추가적으로 지적되고 있다. 심지어 일본으로 귀국한 납북피해자들에게도, 귀국하기 전 일본에 침투해 수차례 공작활동에 종사했을 것이라고 보는 시각마저 존재한다.⁴⁾

일본인 납북문제의 배경을 분석하면서 도출된 북한의 대일 공작이라는 해석은 북한에 의한 대일접근의 이미지를 스파이와 납치로 치환시키는 논리로 확대되어있다. 후술하겠지만, 이는 현재까지 일본에서 북일 국교정상화 회담을 포함한 북한과의 교섭 무용론 및 대북 강경론의 논리적 기반이 되고 있다. 북한의 대일 공작은 기본적으로 대남 혁명전략에 입각한 대일 통일전선사업의 일환이다. 이 시각에서 본 일본인 납북문제에 대한 해석에는 분명 진실이 담겨있다. 다만 이 해석에만 머무를 경우, 그 시기 및 대상과 관련해 추가적 의문이 제기 될 수 있다. 1970년대 중반 이후에 일본인 납북이 집중적으로 나타난 이유는 무엇이며, 왜 일본인을 직접 납치해야만 했나? 대남 혁명전략은 1970년대에 시작되지 않았으며, 일본 내 통일전선사업의 주된 대상은 재일본조선인총연맹(이하, 조총련)과 재일조선인⁵⁾이었기 때문이다.

북한이 대남 혁명전략을 구체화하고 일본을 그 거점으로 삼기 시작한 것은 1965년 이후, 즉 한일 국교정상화를 계기로 한다. 1965년 이전까지, 북한은 일본과의 국교정상화를 목표로 이른바 ‘인민외교(people diplomacy)’를 펼치고 있었다.⁶⁾ 대일 인민외교가 개시될 즈음, 일본 국내 실행의 창구로서 결성된 것이 다름 아닌 조총련이다(1955.5). 즉 냉전시기 북한에게 일본은 공작만이 아니라 외교의 대상이기도 했던

4) 荒木和博, 『日本が拉致問題を解決できない本当の理由』, pp. 89~90.

5) 일본 주재 한국국적 또는 조선국적 동포들에 대해서는 ‘재일동포’, ‘재일코리안’ 등의 용어가 존재한다. 여기서는 그 대상이 조총련계 재일조선인이라는 점에서 ‘재일조선인’이라는 용어를 사용한다.

6) 북한의 대일 인민외교에 대한 자세한 설명은 朴正鎮, 『日朝冷戦構造の誕生 1945-65-封印された外交史』(東京: 平凡社, 2012), pp. 223~336.

것이다. 그리고 1965년 한일 국교정상화는 북한에게 대일 인민외교의 실패를 의미하는 것이기도 했다. 그 이후 일본은 북한에게 외교의 대상이 아니라 대남 혁명노선의 지역적 거점으로서 위치지어지고, 조총련의 성격도 이의 실행을 위한 통일전선조직으로서의 성격이 강화된다.⁷⁾ 그 주요 대상인 재일조선인에 대한 통일전선사업은 1959년 12월부터 북일 양국을 왕래하던 재일조선인 북송선을 매개로, 조총련에 대한 ‘선상지도’를 통해 이루어졌다.⁸⁾ 이 시기 북한이 대일공작을 위해 일본인을 집중적으로 납치한 사례는 보고되지 않고 있다.

표 5-1 북한의 대일 접근과 괴리

대일접근 (교섭)	대일 인민외교의 대상, 안전보장상의 위협의 상쇄, 협력의 성과로써 경제교류와 투자유치, 대미접근의 통로
대일괴리 (적대)	대남 통일전선전술의 거점, 혁명기지의 구축 및 확대, 위협의 대가로써 경제원조와 보상, 대미적대와 연동

출처: 朴正鎭, “北朝鮮における安全保障,” 木宮正史編, 『シリーズ日本の安全保障—朝鮮半島と東アジア』(東京: 岩波書店, 2015), p. 134.

북한이 일본에 대한 외교적 접근을 다시 재개하기 시작한 것은 미중 데탕트와 남북공동성명을 배경으로 한 1970년대 초반이었다. 하지만 1970년대 중반 이후, 즉 데탕트 국면이 막을 내리고 남북관계가 경색되면서 북한의 대일 접근은 또 다시 좌절한다.⁹⁾ 여기서 일본인의 집중적인 납북이 이루어진 시기와 관련한 의문이 일단 해소된다. 일

7) 朴正鎭, “北朝鮮における安全保障,” 木宮正史編, 『シリーズ日本の安全保障—朝鮮半島と東アジア』(東京: 岩波書店, 2015), pp. 133~134.

8) 朴正鎭, 『日朝冷戦構造の誕生 1945-65—封印された外交史』, pp. 348~350.

9) 1970년대 북한의 대일 접근과 좌절에 대해서는 박정진, “데탕트기 북중관계의 변화와 북일관계의 전개,” 『한국과 국제정치』, 제31권 제1호 봄호 (경남대학교 극동문제연구소, 2015), pp. 28~50.

본인 납치는 1970년대 중반 이후 북한의 대남 혁명노선이 전면에서 재 부상하면서 대일 통일전선사업이 다시 강화된 결과였던 것이다. 하지만 왜 이 시기부터 일본인이 직접적인 납치의 대상이 되었는가라는 문제가 남는다. 이 문제와 관련해서는, 주로 김정일 후계체제와의 연계 속에서 설명이 이루어지고 있다. 1970년 중반 이후 김정일이 후계자로 부상하면서, 조선로동당 대남 공작부처인 연락부와 조사부를 장악했고, 그 결과 ‘획기적인 공작원 양성방침’으로서 일본인에 대한 납치지령이 내려졌다는 것이다. 이 설명은 탈북한 전직 공작원들의 증언을 토대로 한다.¹⁰⁾ 그리고 일본 국내에서 이들의 증언은 ‘납치문제’에 대한 ‘김정일 주범설’의 증거로 제시되고 있다. 하지만 ‘김정일 주범설’은 그 진위에 대한 실증의 과제가 남아있다. 그리고 김정일이 왜 이 때부터 일본인을 직접적으로 공작에 활용하고자 했는지에 대한 논의가 생략되어 있다.

일본인이 직접적인 납치의 대상이 된 이유와 관련해, 1974년 8월 15일에 발생한 재일조선인 문세광에 의한 박정희 대통령 저격 미수 사건(이하, 문세광 사건)은 중요한 단서가 된다. 문세광 사건은 결과적으로 재일조선인을 통한 대남침투를 어렵게 했다. 한국 측의 경계가 강화된 것이 직접적인 이유였지만, 보다 근본적으로는 일본인으로 가장한 재일조선인들은 한국 측에 신분노출이 용이하다는 점이 이 사건으로 확인되었기 때문이다. 즉, 재일조선인들은 일본에 거주하지만, 대부분 일본인으로서가 아니라 ‘조선인’으로서 생활하고 교육받아왔다는 점이 간과되어 온 것이다.¹¹⁾ 이에 따라 보통의 일본인과 직접 생활하면서 교육을 받

10) 신평길 편, 『김정일과 대남공작』(서울: 북한연구소, 1997)(일본어 번역은 『現代コリア』 1999年7-9月合併号); 安明進, “拉致を指令したのは金正日,” 家族会, 救う会 編著, 『北朝鮮拉致の全貌と解決—国際的視野で考える』(東京: 産経新聞社, 2007), pp. 80~82.

은 공작원이 필요해졌으며, 경우에 따라서는 일본인을 직접 공작원으로 양성하는 선택이 대두된 것이다. 문세광 사건은 대일 인민외교의 실패 및 남북관계 악화, 뒤이은 대남 혁명노선의 급진화를 보여주는 대표적인 예라고 할 수 있다. 이 과정에서 대일 공작사업 방식에 수정이 이루어지고 있었던 것이다. 1970년대 중반부터 일본인 남북 희생자가 속출하고, 그 대상이 다양한 배경을 가진 2, 30대 민간인이 된 이유였다.

2. 북일 수교교섭과 ‘납치의혹’의 대두

일본인이 납북되었다는 사실은 발생 당시 거의 주목을 받지 못하고 있었다. 이 문제를 최초로 거론한 것은 1980년 1월 7일자 산케이 신문의 기사로 알려져 있다. 이 기사는 1978년경으로 추정된 4건의 연속실종 사건을 특종으로 하고, 외국의 첩보기관에 의한 납치의 가능성을 제시하고 있었다. 하지만 북한을 직접 거명하지는 않고 있었다.¹²⁾ 북한의 존재가 명시적으로 드러낸 계기는 1987년 11월의 대한항공폭파테러 사건이었다. 1988년 2월에 일본 경찰청이 테러 실행범인 김현희의 일본인화교육을 담당했던 여성 지도원 리은혜가 일본인 다구치 야에코라는 사실을 밝혀냈고,¹³⁾ 뒤이어 같은 해 3월에 열린 국회에서 일본공산당 하시모토 아즈시(橋本敦)가 처음으로 북한에 의한 납치가능성을 제기하기에 이른다.¹⁴⁾

11) 이 점은 당시 일본 공안당국자의 지적이기도 하다. 菅沼光弘, “拉致問題と日本国家の立場,” 蓮池透·和田春樹, 『拉致問題を考えなおす』(東京: 青灯社, 2010), pp. 120~125.

12) “세 쌍의 아베크족 의문의 증발, 외국정보기관 관여 가능성(アバック三組ナゾの蒸発 外国情報機関が関与?),” 『産経新聞』, 1980.1.7.

13) 『読売新聞』, 1988.2.8.

14) 『朝日新聞』, 1988.3.2.

이에 대해 일본 경찰 및 공안당국은 납북 가능성을 배제하지 않는다는 입장이었다. 하지만 당시에는 결과적으로 ‘행방불명자’로 처리되었다. 일본의 미디어 및 여론 또한 북한에 의한 납치가능성을 비현실적인 것으로 간주하는 분위기가 우세했다. 무엇보다 일본 정부가 이후에도 일본인 납북 가능성을 본격적으로 문제 삼지 않고 있었다. 그 배경에는 탈냉전을 직전에 두고 전개된 한국 외교정책의 극적인 전환이 있었다. 1988년 7월 노태우 대통령이 발표한 ‘민족자존과 통일변명을 위한 특별선언(이하, 77선언)’이 그것이다. 남북관계의 전면적인 수정을 내용으로 하는 77선언은 사회주의국가와의 관계 정상화를 표방하던 ‘북방정책’의 일환이기도 했다. 특히 77선언 제6항에는 북한이 “미국 일본 등 우리 우방국과 관계를 개선하는 것에 협조할 용의”가 있음을 분명히 하고 있었다. 시기적으로 서울 올림픽 개최 약 2개월 전의 일이었다.

일본 정부는 서울 올림픽 개막 전날에 대한항공폭파테러 사건을 계기로 실시하던 대북제재조치를 해제했다. 77선언 제6항을 의식한 것이다. 올림픽 개막식 당일에는 노태우 대통령이 직접 다케시타 노보루(竹下登) 수상에게 “북한을 국제사회에 공헌하도록 하는데 일본의 역할이 크다”라고 언명하기에 이른다. 노태우 대통령의 이 발언 이후, 한국에만 미치고 있던 일본의 대 한반도 정책은 북한으로까지 빠르게 그 폭을 확대해 간다.¹⁵⁾ 먼저, 1990년 9월 24일에 이루어진 자민당의 가네마루 신(金丸信)과 사회당의 다나베 마코토(田辺誠)를 공동단장으로 한 대표단의 북한파견이 있었다. 이는 자민당과 사회당 관계자 외에 정부 및 재

15) 이는 일본 정부가 북한과의 접촉을 시도할 시에 한국이 제시하던 반대논거, 즉 한국이 한반도의 유일합법정부임을 규정한 한일기본조약 제3조 위반이라는 공식입장을 한국의 대통령이 직접 철회한 것이 된다(朴正鎭, “中朝關係の變化と日韓關係—「二つの朝鮮」, 日本基本條約の解釈をめぐって,” 木宮正史·李元徳編, 『日韓關係史 1965-2015』(東京: 東京大学出版会, 2015), p. 205).

계 관계자들이 포함된 90명에 이르는 대규모 방북단이였다. 대표단은 조선로동당 측과 26일 평양에서 ‘조일관계에 관한 일본의 자유민주당, 일본사회당, 조선로동당의 공동선언(이하, 3당 공동선언)’을 발표한다. 그리고 1991년 1월 30일, 제1차 북일 국교정상화 본회담이 시작되었다.

북일 국교정상화 본회담이 시작될 시점의 중심의제는 식민지 과거사 처리와 관련된 기본문제와 경제문제였다. 이는 1965년 한일기본조약의 그것과 동일한 것이다. 여기에 ‘인도주의’와 관련한 ‘기타 문제’가 추가되는 형태로 본회담의 의제가 최종적으로 설정되었다. 회담 개시 이후 기본관계를 둘러싼 교섭 상의 부침이 없지 않았지만, 1992년 1월 제6차에 이르기까지 회담은 전반적으로 순항하고 있었다.¹⁶⁾ 이를 가속시켰던 것은 남북관계의 변화였다. 1991년 12월 13일 제5차 남북고위급회담에서 ‘남북 간의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서(이하, 남북기본합의서)’가 합의되었고, 한반도 비핵선언이 그 뒤를 잇고 있었다. 이러한 남북관계 급진전이 북일 국교정상화 본회담의 추진력이 되고 있었던 것이다.

표 5-2 북일 국교정상화 본회담 의제

제1의제	기본문제	구 조약의 합법성, 관할권의 범위	기본관계 관련의제
제2의제	경제문제	청구권문제, 전후보상(배상)	
+			
제3의제	국제문제	북한의 핵·미사일 문제	북일 간 추가제
제4의제	기타문제	납치의혹, 위안부 문제,	

출처: 박정진, “북일 국교정상화와 ‘65년 질서,’” 『역사비평』, 통권 111호, 여름호 (역사문제연구소, 2015), p. 109.

16) 박정진, “북일 국교정상화와 ‘65년 질서,’” 『역사비평』, 통권 111호, 여름호 (역사문제연구소, 2015), pp. 108~112.

일본인 납북문제와 관련한 사항은, 1991년 5월 제3차 본회담에서 일본 측이 리은혜, 즉 다구치 아에코의 행방에 대한 조사를 북한 측에 요구하면서 논의되었다. 이 때문에 회담은 일시적으로 결렬된다. 일본정부가 북한에 의한 ‘납치의혹’을 처음으로 공식 문제로 제기했다는 점에서 중요한 의미를 가지는 장면이다. 리은혜의 ‘납치의혹’을 둘러싼 북일 양자 간의 논박이 본격적으로 전개된 것은, 1992년 1월에서 2월에 걸쳐 진행된 제6차 본회담에서부터이다. 북한이 일본에 대해 처음으로 ‘중군위안부 희생자 대한 보상문제’를 제기한 것은 이 회담에서였다. 북한에게 있어 위안부 문제는 ‘납치의혹’에 저항하기 위한 카운터 아젠다로서의 의미가 있었음을 알 수 있다. 그리고 1992년 11월 제8차 본회담에서 북한은 일본 측의 ‘납치의혹’ 제기의 부당성을 이유로 일방적인 회담 중단을 선언했다.¹⁷⁾ 이후 8년간 북일 국교정상화 본회담은 장기간 중단된다. 이 때문에, 처음부터 ‘납치의혹’이 북일 국교정상화 본회담의 성패를 좌우하는 결정요인이었다는 이미지가 남아있다.

하지만 ‘납치의혹’이 본격적으로 논의되었던 제6차 본회담에서는 제1의제와 제2의제를 둘러싼 논의가 급진전되었고, 제8차 본회담 전에 북한은 이미 ‘조일조약’의 성안을 위한 구체적인 단계에 들어간 상태였다. 북한이 남한지역에 대한 관할권을 포기하고, 구 조약(한일강제병합조약)에 대한 재평가와 이에 근거한 배상 및 보상 형식의 청구권 방식을 고집하지 않은 결과였다.¹⁸⁾ 달리 말하면, ‘납치의혹’은 ‘기타문제’로서, 당초 회담의 진퇴를 결정하는 요인은 아니었던 것이다. 결국, 제8

17) 제8차 북일 국교정상화 본회담의 결렬의 배경으로서, 북일 국교정상화에 앞선 한중 국교정상화의 조기실현이라는 국제적 요인이 지적될 수 있다. 이는 한소, 한중 수교에 대응하는 형태로 북한이 추진하던 북일, 북미 수교 즉 교차승인의 좌절을 의미한다. 이에 대해서는 위의 글, pp. 112~116.

18) 위의 글, p. 115.

차 본회담을 마지막으로 북한은 대일 국교정상화 교섭을 철회했고, 이와 동시에 IAEA특별사찰의 거부, 그리고 핵확산금지조약(NPT)으로부터 탈퇴선언(1993.3.)을 선택했다. 제1차 북한 핵 위기의 시작이다. 그 뒤 8년간의 공백 기간 동안, 북일관계를 좌우한 요인 또한 ‘납치의혹’이 아니라 북한 핵과 미사일 문제였다.

물론 제8차 본회담의 결렬 이후에도 ‘납치의혹’은 인도주의적 사안으로 남아있었다. 하지만 북일 간의 접점은 ‘납치의혹’이 아니라 동일한 인도주의적 사안이었던 ‘일본인 배우자 고향방문¹⁹⁾’의 추진 속에 이루어졌다. 1997년 9월, 북일 양국은 북경에서 열린 적십자 연락협의회를 통해 ‘일본인 배우자 고향방문’ 합의서에 서명했고, 같은 해 11월과 1998년 1월에 두 차례에 걸쳐 실행에 옮긴다.²⁰⁾ 이 과정에서 ‘납치의혹’은 사실상 그 의미가 상쇄되기도 한다. 모리 요시로(森喜朗) 자민당 간사장을 단장으로 1997년 11월 11일 평양을 방문한 자민, 사민, 신당 사키가케 연립야당 대표단은 북한 측으로부터 재조사의 약속을 받아 내지만, 여기서 재조사의 대상은 ‘납치의혹’의 대상이 아니라 ‘일반행방불명자’로서 재정의된다. 그리고 재조사의 결과는 1998년 6월, 북한의 조선적십자중앙위원회 대변인을 통해 발표되었다. 일본조사당국이 북한에 납치되었다는 의혹이 있다고 재조사를 요청한 10인의 일본인은 북한에 존재하지 않는다는 내용이였다.²¹⁾

오히려 이 시기 일본의 대북정책의 주요 수단은 ‘납치의혹’을 통한 ‘압력’이 아니라 식량지원 및 경제원조를 통한 ‘대화’였다. 북한 수해에

19) 일본인 배우자는 1959년 12월부터 시작되어 1984년까지 지속된 재일조선인들의 북한 귀국(북송사업)이 실행되었을 때 함께 북한으로 이주한 일본인 배우자를 의미한다.

20) 1997년 11월에 15명(제1회 고향방문단), 1998년 1월에 12명(제2회 고향방문단)의 일본방문이 실현되었다.

21) 『毎日新聞』, 1997.11.15, 1998.6.26.

대한 세계식량기구(WHO)의 긴급지원에 호응하는 방식으로, 일본은 1995년 9월부터 쌀과 현금의 지원을 시작했고 이는 1998년까지 지속되었다.²²⁾ 일본인 배우자 고향방문은 바로 이 기간 동안 이루어진 것이다. 다만 일본의 지원과 원조를 통한 대북 접근방식은 북한 핵문제와 관련해 1994년 10월 북미 제네바합의가 있었기에 가능했다. 반면, 일본정부가 1998년 9월 1일 북일 수교교섭의 동결, 대북 식량지원의 유보, KEDO분담금 합의서 서명보류, 직항전세기운항 중지 등 대북제재 4개항을 발표하게 된 것은 그 직전에 이 북미 제네바합의 체제가 흔들리기 시작했기 때문이다. 같은 해 8월 31일, 북한이 탄도 미사일 대포동(광명성 1호)을 발사한 것이다. 이 때 이후, 북한의 핵과 미사일 문제는 일본 국민들에게 국가의 안전보장에 직결되는 문제로 인식되기 시작한다.

2000년 4월에 재개된 제9차 북일 국교정상화 본회담도 북미 제네바 회담에 뒤이어 페리보고서(1999.10.13)를 통한 북한 핵 및 미사일 문제 해결의 기본 로드맵이 제출되었기 때문에 가능한 것이었다. 동시에 제9차 본회담은 남북정상회담과 6·15선언으로 이어지는 남북관계의 진전을 중요한 배경으로 하고 있었다. 한일기본조약 이후 지속되어 온 북일관계 전개에 대한 한국 요인, 그리고 북일관계와 남북관계와 상관성이 재차 확인되는 지점이다. 본회담의 재개에 앞서, 일본은 1999년 12월 무라야마 도미이치(村山富市) 전 수상을 단장으로 하는 초당파

22) 이 시기 일본의 대북 식량 및 경제지원은 구체적으로 다음과 같이 전개되었다. 1995년 6월 30일 쌀 유상15만t, 무상15만t, 합계 30만t, 1995년 9월 19일 50만 달러 긴급 지원, 1995년 10월 3일 쌀 20만t 지원, 1996년 6월 14일 60만 달러 지원, 1997년 10월 9일 쌀 6만7000t 지원, 1998년 2월 2일 쌀 9000t 지원. 북한의 식량지원과 제재의 상관성에 대한 분석으로는 미야모토 사토루, “일본의 대북원조와 제재-일본정부에 의한 원조와 제재의 관련성,” 『일본공간』, vol. 9 (국민대학교 일본학연구소, 2015), pp. 154~189.

방북단을 파견하고, 대북식량지원 중단과 수교회담 동결을 제안했었다. 하지만 이 과정에서 ‘납치의혹’이 구체적으로 거론된 흔적은 보이지 않는다. 이 때 일본정부는 ‘납치의혹’과 관련한 문제는 “국교정상화 교섭과 병행”해서 추진한다는 입장이었던 것으로 알려진다. 이에 따라 2000년 8월의 제10차 본회담에서는 북한이 ‘일반적인 행방불명자’로서 다시 한번 조사에 착수하는 것으로 일단락되었다.²³⁾ 8년 전의 제8차 본회담 시기를 기준으로 하면, 일본인 납북자와 관련한 의제는 결과적으로 후퇴한 것이 된다.

3. 북일 평양선언과 ‘납치문제’의 부상

제8차 국교정상화 본회담 이후 북일관계는 국제의제, 즉 북핵문제에 의해 좌우되어 왔다. 하지만 북핵문제는 북일 양국관계만으로 해결할 수 있는 성질의 의제가 아니다. 따라서 제9차 국교정상화 본회담의 재개의 경위를 보면, 결국 북핵문제에 대한 국제적 제재의 완화가 북일 수교교섭의 선행된 조건이 되어 있음을 알 수 있다. 반면, 제12차 본회담을 성사시킨 2002년 9월 18일 김정일 국방위원장과 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 수상 간의 정상회담과 평양선언의 발표는 이와는 전혀 다른 양상을 보여준다. 최초의 북일 정상회담을 실현시키기 위한 비공식접촉은 9.11 테러 직후에 시작했고, ‘악의 축’으로서 북한의 핵문제가 국제사회의 주목을 받고 있던 정세 속에서도 일관되게 추진되었다. 그리고 부시 독트린 발표 3일 전에 북일 양 정상은 평양선언에 조인했다. 북한 핵문제, 즉 국제의제의 제약이 보다 강화된 조건이었던

23) 신정화, “북일관계의 역사-1990년대를 중심으로,” 『역사비평』, 통권 61호 (역사문제연구소, 2000), p. 240.

것이다. 이렇게 보면, 평양선언은 북한 핵문제를 둘러싼 국제적 제약을 북일 간 쌍무적 이해관계로 돌파하고자 한 양국 리더십의 정치적 결단이었다고 평가할 수 있다.

표 5-3 북일 국교정상회담과 북핵 문제의 전개

제1차-제8차 북일 국교정상화 본회담(1991-1992)	북한 핵문제 대두(1993) 북미 제네바 합의(1994) 페리 보고서 채택(1999)
제9차-제11차 북일 국교정상화 본회담(2000)	남북, 6·15 선언(2000)
	부시, 북한 약의 축으로 규정(2002)
제12차 북일 국교정상화 본회담(2002)	북일, 평양선언(2002)
	제1차 북한 핵실험(2006.10) 제2차 북한 핵실험(2009.5) 제3차 북한 핵실험(2013.2)

출처: 박정진, “북일 국교정상화와 ‘65년 질서,’” p. 117.

먼저, 평양선언을 계기로 그 동안 북일관계를 좌우했던 국제문제가 새로운 단계에 들어서게 된다. 선언에 조인하면서 김정일 위원장은 ‘핵 문제 해결을 위한 국제규약의 존중’과 ‘미사일 발사 실험의 동결시한 연장’을 약속했다. 이 과정에서 북한 핵문제 해결을 위해 북미 양자관계를 넘어선 다자간 구상도 함께 논의되었다는 점이 후일 밝혀진다.²⁴⁾ 이 구상은 곧이어 6자 회담으로 현실화된다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 북한 핵문제에 대해 일본이 이니셔티브를 발휘한 최초의 예이

24) 『NHKスペシャル—日朝交渉』, 2009.11.8.

다. 한편, 국교정상화와 관련한 기본문제와 이에 수반된 경제문제는 한 일기본조약의 틀인 ‘경제협력방식’으로 타협이 이루어졌다. 남은 것은 기타 문제, 즉 ‘납치의혹’이었다. 평양선언에서 김정일 국방위원장은 오랫동안 부정해 왔던 일본인 납치를 처음으로 인정하고 사죄했으며 재발 방지를 약속했다.²⁵⁾ 이로써 일본인 납북문제는 ‘납치의혹’에서 ‘납치문제’로서 드디어 현실화되었다고 할 수 있다. 평양선언이 이루어지는 시점까지 이 문제는 일본 측의 식민지 과거에 대한 사죄와 더불어 ‘일괄처리’될 것으로 기대되었다. 이에 따라 북일 국교정상화를 둘러싼 의제와 현안은 타결된 것으로 이해되었고, 짧은 기간이었지만 평양선언의 역사적 의의가 평가되기도 했다.²⁶⁾

평양선언 발표 당일 북한 외무성 대변인은 ‘납치문제’에 관한 담화를 발표하고, 피해자의 송환을 위해 필요한 조치를 취할 것임을 밝혔다. 정상회담 전에 일본정부가 생사여부를 요청했던 납치피해자는 총 13명이었다. 이에 대해 담화는 13명 중 4명은 생존해 있고, 8명은 사망했으며, 1명은 북한 입국을 확인할 수 없다고 밝혔다. 일단 일본 측의 요구에 전면적으로 응한 것이다. 주목할 것은 일본 측이 조사를 요청하지 않았던 1명, 즉 소가 히토미(曾我ひとみ)를 추가적으로 공표해 납치 사실을 인정하고 생존을 확인했다는 사실이다.²⁷⁾ 북한이 ‘납치문제’

25) 外務省, “日朝平壤宣言,” <http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/n_korea_02/sengen.html>. (검색일: 2015.11.10.).

26) 북일 평양선언의 역사적 의의에 대한 종합적인 평가로서는 姜尚中 他, “總合討論—日朝平壤宣言の歴史的・國際的意義,” 姜尚中・水野直樹・李鍾元, 『日朝交渉—課題と展望』(岩波書店, 2003), pp. 3~30; 小此木政夫 他, “討論: 北朝鮮はどこまで変わったのか,” 『世界』, vol. 707 11월호(岩波書店, 2002), pp. 47~88. 평양선언 발표 시점에서 이루어진 요미우리신문 여론조사에 의하면, 북한과의 국교정상화의 필요성에 대한 질문 대해, “가능한 빨리 국교를 정상화 해야한다”가 20.5%, “시급하지는 않지만 국교정상화는 필요하다”가 68.4%를 차지하고 있었다(『読売新聞』, 2002.9.20.).

의 외교적 타결에 낙관과 기대를 가지고 있었던 것으로 추측되는 지점이다. 그로부터 열흘 후인 9월 28일부터 10월 1일까지, 일본정부 조사팀이 북한에 파견되어 납치피해자들과 면회하고 생사여부가 불분명한 피해자들에 대한 정보 수집을 실시했다. 그런데 조사과정에서 일본 측은 북한 측이 제공한 정보가 제한적이고 일관성이 결여되었다는 점에서 추가적인 의혹을 제기하기 시작했다.²⁸⁾ 이때부터 북한의 기대와는 정반대의 사태가 전개된다.

‘납치문제’가 새로운 국면으로 접어들기 시작한 것은 납치피해자의 본국 송환이 이루어지면서부터였다. 2002년 10월 15일, 귀국이 실현된 납치피해자는 소가 히토미 외에 지무라 야스시(地村保志), 지무라 후키에(地村富貴恵) 부부, 하스이케 가오루(蓮池薫), 하스이케 유키코(蓮池祐木子) 부부 등 총 5인이었다. 북일 양측은 이들의 귀국을 어디까지나 ‘일시적’인 것으로 합의했었다. 다시 북한으로 돌아 온 후 남은 가족들과 일본 영구 귀국 여부를 결정한다는 것이었다. 하지만 24일, 일본정부는 돌연 5명의 납치피해자가 계속 일본에 머물 것 과 북한에 남아 있는 가족들의 안전 확보와 송환 일정의 조속한 확정을 강력히 요구할 것이라는 방침을 발표했다.²⁹⁾ 이는 합의사항의 일방적인 파기였다. 뒤이어 이른바 ‘납치문제’가 일본여론의 가장 중요한 이슈로 등장하기 시작한다. 대규모 북한 네거티브 캠페인이 전국적으로 확산되는 한편, 각종 미디어에서 북한 관련 정보가 과도하게 확산되어 갔다. 그리고 29일부터 쿠알라룸푸르에서 개최된 제12차 북일 국교정상화 본회담은 하루 만에 막을 내리게 된다. 이 회담에서 일본정부는 150 항목에 이르

27) 『朝日新聞』, 2002.9.18.

28) 外務省, 『北朝鮮による拉致問題』, p. 6.

29) 『朝日新聞』, 2002.10.24.

는 의문점을 제시하면서 북한 측을 집중적으로 추궁하고 있었다.³⁰⁾ 평양선언으로부터 약 한 달여 사이에 이루어진 극적인 반전이였다.

Ⅲ. ‘납치문제’를 둘러싼 일본 국내정치와 대북정책

1. ‘납치문제’의 확산과 ‘북한 신드롬’

평양선언 이후 ‘납치문제’가 급부상하면서, 일본여론의 키워드가 된 것은 북한이 사망한 것으로 발표한 납북피해자 요코타 메구미(横田めぐみ)였다.³¹⁾ 북한 네거티브 캠페인의 선두에는 ‘북한에 의한 납치피해자가족 연합회(北朝鮮による拉致被害者家族連絡會)(이하, 가족회)’가 있었고, 가족회는 요코타 메구미의 부모인 요코타 시게루(横田滋)와 요코타 사키에(横田早紀江)가 각각 대표이자 핵심멤버로 활동하고 있었다. 가족회는 일본정부가 1997년 요코타 메구미의 ‘납치의혹’을 인정한 것을 계기로 동년 3월 25일 발족했었다.³²⁾ 이 때 이후 요코타 메구미는 납치피해자의 상징적인 인물이 되어왔고, 그녀의 사망소식은 곧 북한 네거티브 캠페인의 기폭제가 되었다. 인도주의적 사안에 대한 일반 국민들의 정서는 한반도와의 관계에서 ‘가해자’의 입장에서 ‘피해자’의 입장으로 대체되었으며, 이러한 정서가 반복여론에 적극적으로 동조하게 하는 심리를 형성하고 있었다. 문제는 이러한 국민여론이 납치문제 해결 그 자체보다 제재의 강화를 중심으로 한 대북 강경론 일변

30) 外務省, 『北朝鮮による拉致問題』, p. 6.

31) 가족회와 구출회의 활동은 요코타 메구미라는 상징적인 인물을 통해 여론을 환기시켰고, 여기에 보수 미디어가 적극적으로 지원 가세해 갔다. 이러한 활동의 궤적을 정리한 것으로는, 家族会, 救う会編, 『めぐみさんたちは生きている! - 「北朝鮮拉致」 家族会・救う会10年の闘い』(東京: 産経新聞出版 2007).

32) 北朝鮮による拉致東者家族連絡会, 『家族』(東京: 光文社, 2003), pp. 404~412.

도로 급변했다는 점이다.³³⁾

그 배후에는 가족회를 지원한다는 명목으로 조직된 ‘북한에 의해 납치된 일본인을 구출하기 위한 전국협의회(北朝鮮に拉致された日本人を救出するための全国協議會)(이하, 구출회)가 있었다. 사토 가즈미(佐藤勝巳)가 회장으로서 중심적인 역할을 하고 있었고, 그가 소장으로 있던 반복 연구단체인 현대코리아(現代코리아)가 조직적 기반이었다. 사실상 현대코리아가 납치문제를 계기로 구출회라는 전국적인 정치조직을 발족시킨 것이라고 할 수 있다.³⁴⁾ 북한체제의 붕괴를 정치적 신념으로 하고 있던 사토 가즈미를 비롯한 현대코리아 멤버들에게 납치문제는 북한체제를 공격하는 데 있어 매우 유력한 수단이었던 것이다. 이들이 구출회를 통해 가족회를 장악하고 나아가 국민들에게 호소력을 가질 수 있었던 것은, 그동안 ‘납치의혹’의 수준에 머물러 있던 일본정부의 입장을 일관되게 비판함으로써 국민여론을 환기시켜왔고, 이 과정에서 가족회의 활동을 꾸준히 ‘지도’해 왔기 때문이었다.

특히 사토 가즈미의 구출회가 주목을 받기 시작한 것은 1998년 일본 정부가 북한에 대한 식량 및 경제지원을 추진하고 있던 때였다. 당시 이를 주도하던 노나가 히로무(野中廣務) 자민당 간사장에 대해, 사토 가즈미는 “테러국가 북한에 쌀을 지원하자고 한다. 이를 두고 매국적 언동이라고 한다”며 정면에서 비판한 바 있었다.³⁵⁾ 이 발언이 있는 후,

33) 2002년 12월의 시점의 일본의 여론을 보면, 북한에 대한 경제제재에 찬성하는 의견이 63%에 이르게 된다(『朝日新聞』, 2002.12.21.).

34) 荒木和博, 『拉致救出運動の2000日』(東京: 草思社, 2002). 구출회의 중심인물은 회장인 사토 가즈미(佐藤勝巳) 외에, 부회장 니시오카 츠토무(西岡力), 사무국장 아라키 가즈히로(荒木和博) 등이었다. 이들은 각각 현대코리아(現代코리아)의 소장, 편집장, 연구부장을 맡고 있었으며, 구출회의 사무소는 현대코리아 연구소 그 자체였다(和田春樹, “拉致問題と日朝国交正常化,” 蓮池透·和田春樹, 『拉致問題を考えなおす』(東京: 青灯社, 2010), p. 198).

35) 『産経新聞』, 1998.4.9.

같은 해 8월에 북한이 동해안을 향해 미사일을 발사했다. 이 소식이 일본에서 ‘대포동 충격’으로 대서특필된 것은, 그 파편의 일부가 아오모리현(青森縣) 해상에 낙하했기 때문이었다. 이 사건을 계기로 사토 가즈미와 구출회의 논리가 일본 사회에 강한 설득력을 얻기 시작한다. 여기서 구출회는 ‘납치문제’와 대북강경론을 연동시키는 논리를 확대시켜갔다. 그리고 평양선언 직후에 열린 2002년 12월의 중의원 안보위원회회에서, 사토 가즈미는 북한의 김정일 체제를 거론하며 “대화의 대상이 아니다. 모든 수단을 써서 조기에 붕괴시켜야 한다”는 지론을 피력했다.³⁶⁾ 구출회 활동의 목적이 사실상 납치희생자의 ‘구출’에 있지 않음이 확인된다.

북한체제 공격에 대한 구출회의 주장에 여론을 적극 편승하게 한 것은 미디어였다. 평양선언 직후, TV, 신문, 잡지 등 매체를 막론하고 북한과 관련한 정보는 전 시간대에 걸쳐 톱 뉴스였다. 북한의 정치, 사회, 경제의 ‘심층’으로서 김정일 가계와 복잡한 후계체제 암투를 표시하는 도표가 동원되었고, 공개처형과 강제수용소에 관한 ‘목숨을 건’ 특종 기사, 그리고 암시장에 널려있는 조잡한 물건들이 상세하게 보도되었다. 여기서 묘사되는 북한의 진상은 독재, 테러, 기아였다.³⁷⁾ 곧이어 미국의 폭격에 의한 북한 붕괴라는 시뮬레이션이 공공연하게 이야기되었고, 대형서점에 설치된 ‘북조선 특설란’에는 북한과의 개전마저 불사하는 듯한 자극적인 제목의 서적들이 쏟아져 나왔다.³⁸⁾ 이에 대해 북

36) 和田春樹, “拉致問題と日朝国交正常化,” p. 198.

37) 평양선언 이후 일본 미디어의 보도에 대한 비판적 분석으로는, 日朝国交正常化促進国民協會, 『どうなる日朝国交交渉』(東京: 彩流社, 2003), pp. 32~47; 高崎宗司·和田春樹, “拉致事件報道から北朝鮮暴露へ—日朝首脳会談のマスコミの北朝鮮報道,” 和田春樹·高崎宗司編著, 『北朝鮮本をどう読むか』(東京: 明石書店, 2003), pp. 241~252.

38) 평양선언 후 발간된 북한관련 저작물들에 대한 상세한 분석으로는 和田春樹, “北朝鮮

한의 『로동신문』은 “일본의 언론들”과 “우익보수 세력이 앞장서서 소동을 피우고” 있는 것으로 폄하했다.³⁹⁾ 하지만 일본 미디어에 의해 확대 재생산된 북한론은 전 국민적인 관심의 폭증을 일으켰고, 그 정도는 일종의 병리현상, 즉 ‘북한 신드롬’에 가까웠다.

최근까지도 미디어는 가족회와 구출회의 주장과 활동, 특히 요코타 메구미 부모들의 언행을 정기적으로, 그리고 거의 빠짐없이 보도해왔다. 예컨대, 2008년 1월 후쿠다 야스오(福田康夫) 수상이 퇴진했을 때, NHK 7시 뉴스가 가장 먼저 소개한 것은 가족회 대표의 발언이었고 그 다음에 경단련 회장이 코멘트를 하는 식이었다. 북한의 미사일 발사가 있었던 2009년 4월, 주요 신문의 사회면은 일제히 가족회의 가두항의 활동을 보도했고, “제재의 연장 및 강화는 어디까지나 납치문제를 이유로 실행하기를” 요구하는 구출회의 입장을 전면에 게재했다.⁴⁰⁾ 가족회와 구출회의 사회정치적 위상을 과도하게 격상시키고 있었던 것이다. 여기서 납치문제와 관련한 보도는 요코타 메구미가 생존해 있다는 전제하에서 진행되고 있었다. 이러한 보도 논조는 다른 남북피해자에도 적용되었다. 대표적으로 2009년 1월 15일 NHK 뉴스와의 인터뷰에서 대한항공폭파사건의 실행범 김현희는 자신의 일본어 교사였던 대구치 야에코, 즉 리은혜가 교통사고로 사망했다는 북한의 발표는 믿을 수 없다는 결론을 내린다.⁴¹⁾ 납치희생자와 관련한 북한의 공식발표를 전적으로 부정하는 논리였고, 이러한 논리는 납치문제 해결을 위한 수단으로

ネガティブ・キャンペーンを読み解く,” 和田春樹・高崎宗司編著, 『北朝鮮本をどう読むか』(東京: 明石書店, 2003), pp. 7~29.

39) 『로동신문』, 2002.4.5.

40) 『読売新聞』, 2006.4.26.; 『毎日新聞』, 2006.4.26.; 『朝日新聞』, 2006.4.26.

41) 和田春樹, “マスメディアと拉致問題 家族会,” 蓮池透・和田春樹, 『拉致問題を考えなおす』(東京: 青灯社, 2010), p. 144.

서 북한과의 교섭이라는 선택지를 원천적으로 배제하는 것이었다.

‘납치문제’의 확산에 수반된 반복여론은 일본 정치에 곧장 투입되었다. 의회수준에서 가족회와 구출회의 활동에 가장 적극적으로 호응한 것은 ‘북한에 납치된 일본인을 조기에 구출하기 위해 행동하는 의원연맹(北朝鮮に拉致された日本人を早期に救出するために行動する議員連盟)’이었다. 이 연맹은 1997년 4월 15일 초당파 조직인 ‘북한납치 의혹 일본인 구제를 위한 의원연맹(北朝鮮拉致疑義日本人救済議員連盟)’(이하, 납치의원연맹)이 평양선언 직전인 2002년 4월 25일 재편된 것이었다. 납치의원연맹에는 중의원 78명, 참의원 45명이 참여하고 있었다. 그 구성원들이 소속된 의회 내 다른 의원연맹들은 대부분 우파적인 성격의 조직이었고, 아베 신조(安倍晋三)가 사무차장으로서 활동에 가장 적극성을 보였다.⁴²⁾ 하지만 평양회담 이전까지 아베 신조는 대북정책라인에서 사실상 배제된 상태였다. 납치의원연맹 외에도, 의회에는 2000년 2월 23일 무라야마 전 수상을 회장으로 169명의 의원이 참가하는 가운데 결성된 초당파 조직 북일우호의원연맹(日朝友好議員連盟)이 존재하고 있었기 때문이다.⁴³⁾

하지만, 평양선언 이후 ‘납치문제’가 확산되면서 정치권의 이러한 균형은 깨어져갔다. 그 선두에 있던 것이 바로 아베 신조였다. 국민의 반북정서의 고조 속에, 고이즈미 수상의 대응은 점차 납치문제와 대북정책에 대한 강경책을 일관되게 고수하던 아베 신조에게 의존해 가는 양

42) 납치의원연맹에 의원들이 소속하고 있던 의회 모임은 ‘바른 역사를 전하기 위한 의원연맹(正しい歴史を伝える国会議員連盟)’, ‘역사검토의원회의원(歴史検討委員会委員)’, ‘일본의 전도와 역사교육을 생각하는 젊은 의원모임(日本の前途と歴史教育を考える若手議員の会)’, ‘역사교과서를 생각하는 모임(歴史教科書を考える会)’, ‘일본회의(日本会議)’, ‘신도의연(神道議連)’ 등 우익의 색채가 강한 조직들이었다(荒木和博, 『日本が拉致問題を解決できない本当の理由』, p. 66).

43) 여기에 시민단체인 북일국교촉진국민회의(日朝国交促進国民協会)가 지원을 하면서, 평양선언 이전까지 일본의 대북정책은 균형을 이루고 있었다고 할 수 있다.

상을 보인다. 아베 신조의 존재감이 가장 극명하게 드러나게 된 계기는 평양회담 3주 후, 5인의 생존자가 특별기편으로 일본으로 돌아온 후였다. 당초 북일 양국 간에 합의 된 일시귀국의 약속을 파기하고, 이들의 영구귀국을 추진한 중심인물도 다름 아닌 아베 신조였다. 아베 신조는 “귀국한 5인의 가족을 되돌려 보내지 않는 한 북한과의 국교정상화 교섭은 있을 수 없다”는 정부방침을 끌어내는데 성공한다.⁴⁴⁾ 이는 국민들의 절대적인 지지를 끌어냈고, 이때 형성된 국민들의 지지는 곧 아베 신조 개인의 정치적 성장의 발판이 된다. 전후 최연소인 51세의 수상 아베 신조의 탄생은 거의 전적으로 납치문제를 정치적 자산으로 하는 것이었다.

2. 일본, 납치문제대책본부의 발족

제1차 아베 내각은 2006년 9월 26일 발족했다. 이후 ‘납치문제’는 국가가 총력으로 임해야만 하는 문제이자 정부와 전 국민이 함께해야 할 과제가 된다. 이를 종합적으로 추진하는 구심체로서 내각 발족 3일 후에 등장한 것이 납치문제대책본부이다. 납치문제대책본부는 수상을 본부장으로 하고, 관방장관을 부분부장으로 하며 전 각료를 본부원으로 하고 있었다. 내각의 구성에서도 납치문제담당 대신을 추가적으로 신설했다.⁴⁵⁾ 정부 전체가 하나가 되어 ‘납치문제’ 해결에 대응하는 체제가 정비된 것이다. 첫 회합은 내각 발족 보름 후인 10월 16일에 열렸다. 이 회합에서 ‘납치문제의 향후 대응방침(拉致問題における今後の対応方針)’(이하, 납치방침)이 결정되었다. 이 문서에서는 “납치문제

44) 和田春樹, “拉致問題と日朝国交正常化,” p. 120.

45) 납치문제대책본부 부분부장으로는 관방장관 시오자키 야스히사(塩崎恭久)가, 납치문제담당 총리대신 보좌관으로는 나카야마 교코(中山恭子)가 각각 임명되었다.

해결 없이 북한과의 국교정상화는 있을 수 없다”는 기본입장을 분명히 하는 한편, “모든 납치피해자의 생환을 실현”시키는 것을 목표로 설정하고 있었다.⁴⁶⁾ 이를 위해 납치대책본부 종합조사실(綜合調査室), 정책기획실, 정보실 등 전문섹션을 두고 예산을 책정했다.⁴⁷⁾

내각의 납치문제대책본부의 설치에 이어, 11월 14일에는 자민당 내부에도 정무조사회에 납치문제대책특명위원회가 설치되었다. 위원장에 임명된 나가가와 쇼이치(中川昭一)는 “납치문제는 해결된 것이 하나도 없다. 납겨진 수십 명 또는 수백 명이 돌아오게 할 때에 비로소(북한과) 대화가 가능하다”고 소신표명을 밝혔다. 뒤이어 12월 10일부터 5일 동안, ‘북한인권침해문제 계몽주간(北朝鮮人權侵害問題啓發週間)’이 시작되었다. 그 목적은 “국민들 사이에 폭 넓게 납치문제 등 북한 당국에 의한 인권침해문제에 대한 관심과 인식을 심화시킨다”는 것이었다.⁴⁸⁾ 이미 전개되고 있던 북한 네거티브 운동의 관제화라고 할 수 있다. 이로써 ‘납치문제’는 아베 수상만이 아니라 내각을 구성하고 있던 자민당 우파 정치인들의 정치적 기반이 되어갔다. 캠페인 개시일인 12월 10일, 전국 주요 신문에는 납치문제대책본부의 본부장인 아베 수상의 사진과 더불어 ‘납치문제, 모든 피해자의 귀국을 목표’라는 대대적인 정부광고가 게재되었다. 이는 사실상 대북 강경책의 시작을 알리는 것이었다.

다만, 제1차 내각에서 아베 수상은 1년을 채우지 못하고 퇴임했다.

46) 首相官邸, “拉致問題における今後の対応方針,” <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ratimondai/dai1/housin.html>>. (검색일: 2015.11.10.).

47) 2006년도 보정예산에 2억 2600만 엔이 책정되었고, 더불어 2007년도 예산안에는 4억 8000만엔을 계상했다(『朝日新聞』, 2006.12.9.).

48) 青木理, “拉致問題対策本部の四年間,” 蓮池透·和田春樹, 『拉致問題を考えなす』(東京: 青灯社, 2010), pp. 170~171.

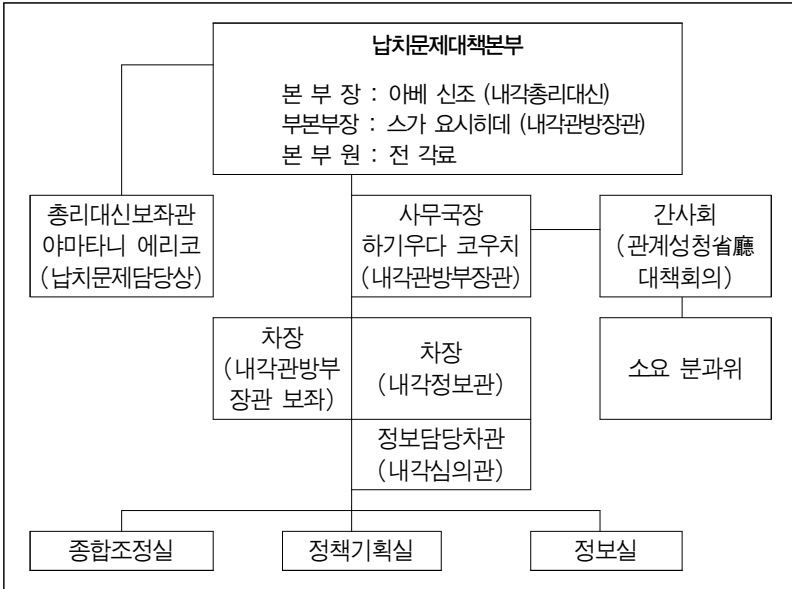
뒤이어 2007년 9월에 등장한 후쿠다 내각에서도 납치문제대책본부는 존속되었지만, 회의는 한 번도 소집되지 않았다. 이는 강경일변도의 대북정책에서 탈피해 북한과의 교섭을 통해 ‘납치문제’를 해결하겠다는 시도의 일환이었다. 하지만 후쿠다 내각 또한 단명했고, 2008년 9월 아소 타로(麻生太郎) 내각이 뒤를 이었다. 아소 내각의 출범은 납치대책본부의 부활을 의미하는 것이었다. 내각 출범 직후인 10월 15일에 제2회 납치문제대책본부 회의가 열렸고, 여기서 ‘납치방침’을 재확인했다. 그리고 공보활동에 예산을 집중해 포스터 및 TV 스포츠 광고제작을 확대하는 한편, 북한을 대상으로 한 방송사업을 강화한다. 대표적인 단파방송인 ‘일본의 바람(日本の風)’과 ‘고향의 바람(ふるさとの風)’은 모두 “납치문제 해결 없이 국교정상화 없다”는 일본정부의 기본방침을 소개하면서 시작된다.⁴⁹⁾

납치문제대책본부는 2009년 9월, 54년 만의 정권교체를 통해 등장한 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 내각에 의해 일시적인 재판을 겪는다. 정권교체 후에도 ‘납치문제’는 여전히 국민적 관심사이자 국가적 과제였다. 하토야마 내각은 민주당 정권의 ‘납치문제’ 해결능력에 대한 의구심을 떨쳐낼 필요성이 있었고, 이 때문에 보다 적극적인 대응을 어필하지 않을 수 없었다. 이에 따라 내각 출범 한달 후인 10월, 새로운 납치문제대책본부를 설치하기에 이른다. “생존자의 즉시 귀국을 위한 시책과 생존여부조차 확인되지 않은 납치피해자에 관한 진상 규명 및 이 문제에 대해 전략적이고 종합적인 대책을 기동적으로 추진”하는 것이 기본 취지였다. 하지만 납치문제대책본부 사무국 조직의 일부 개편을 제외하면, 자민당 시절의 그것과 기본적으로 동일한 것이었다. 오히

49) 위의 글, p. 177.

러 기존의 정보실을 대폭 강화한다는 취지하에 2009년도 6억 1800만 엔이었던 사무국 책정 예산이 2010년에는 12억 4000만 엔으로 확충된다.⁵⁰⁾ 결과적으로 납치문제대책본부의 규모만 두 배로 비대해진 것이다. 이 유산은 제2차 아베 내각에 그대로 이전된다. 제2차 아베 내각 이후 현재(제3차 아베 내각)에 이르기까지, 납치문제대책본부의 조직 체계는 <그림 5-2>와 같다.

● 그림 5-2 납치문제대책본부 조직표 (2015년 10월 현재)



출처: “拉致問題對策組織図,” <<http://www.rachi.go.jp/jp/shisei/taisaku/old.index.html>> (검색일: 2015.11.10.); “第3次安倍改造内閣 関係等名簿,” <http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/meibo/>. (검색일: 2015.11.10.) 등을 참조로 작성.

50) 납치문제대책본부 사무국 체계의 조직개편의 내용은, 기본은 종합조정실을 총무·납치 피해자 지원실(總務·拉致被害者等支援室)로, 정책기획실은 정책조정실로, 정보실은 그 기능을 대폭강화한다는 것이었다. 위의 글, pp. 188~189.

한편 일본 내각에 납치문제대책본부가 설치된 이래 가장 가시적인 성과는 국제사회를 대상으로 ‘납치문제’를 폭넓게 인식시켰다는 점이다. 납치문제대책본부의 첫 회합이 있는 지 두 달 후인 2006년 12월에 개최된 유엔 총회 본회의에서는 ‘북한 인권상황’ 결의가 2년째 연속으로 채택되었다. 바로 이때에 일본 측의 요청으로 북한의 납치문제가 국제적 우려사항으로 다른 주권국가 국민의 인권을 침해한다는 내용이 추가된다. 그리고 2007년 12월 유엔 총회 본회의의 결의에서는 북한 당국에 대해 납치피해자의 즉시 귀국을 포함해 납치문제를 시급히 해결할 것을 강력히 요구한다는 내용이 명기된다.⁵¹⁾ 유엔 외에, 다자간 협력에서도 일본정부는 ‘납치문제’를 적극적으로 개진해왔다. 예컨대, 2007년 6월에 행해진 선진국 정상회의(이하, G8 회의)에서는 의장 총괄을 통해 납치문제의 조기 해결을 요구하는 메시지가 처음으로 발표되었고, 2008년 홋카이도에서 열린 G8 회의에서는 정상선언문에 ‘납치문제’가 명시되었다.⁵²⁾

‘납치문제’와 관련한 일본정부의 이러한 활동들은 북한에 대한 국제적 압력이라는 의미를 가지고 있었다. 이는 미국과 한국 등 개별 관련 국가들과의 양자관계에서도 마찬가지였다. 특히 한국과의 협력사례로서 일본에서 가장 무게 있게 다루어진 것은, 2009년 3월에 이루어진 김현희의 방일 및 리은혜의 아들 이즈카 게이치로(飯塚耕一郎) 등 가족회 대표들과의 회담이었다. 회담에서 김현희는 리은혜가 사망했다는 북한 측의 보도를 다시 한 번 부정했고, 이는 곧 일본 주요 일간지의

51) 이에 앞서, 2003년부터 유엔 인권위에서 북한인권에 관한 결의가 채택되었을 때, 북한에 대해 납치문제와 같은 불법행위에 효과적이고 신속한 절차에 의해 구제조치를 취해야 한다는 권고가 있었다(外務省, 『北朝鮮による拉致問題』, pp. 9~10).

52) 위의 책, p. 11.

톱기사가 되었다. 2009년 3월 2일자 아사히 신문의 사설은 “이를 계기로 납치문제의 해결을 위한 한일의 연계가 더욱 깊어졌다”고 표현했고, 요미우리 신문은 “납치규명을 위한 한일연계, 한일미래지향형의 성과”라는 타이틀을 내걸고 있었다.⁵³⁾ 하지만 정작 한국사회에서는 큰 반향을 불러일으키지 않았다. 20년 이상 북한과의 접점을 가져오지 않은 테러범의 추측에 불과했기 때문이다. 설령 김현희의 증언을 계기로 한일 간의 협력이 확대되었을 경우, 북일 간의 교섭은 결정적으로 어려워질 수밖에 없다. 당시 일본 국내의 분위기는 이러한 현실이 전혀 고려되지 않고 있었다.

3. 북일 수교교섭의 정체: 대화에서 제재로

‘납치문제’ 해결을 위해 일본정부가 국제무대를 대상으로 제재와 압력을 호소한 것은 평양선언 직후 형성된 일본 국민들의 반복정서의 확대가 그 배경이 되고 있었다. 이는 곧 일본정부의 대북정책을 빠르게 전환시켰다. 그 시작은 2004년 5월 22일에 이루어진 고이즈미 총리의 두 번째 평양방문과 김정일 위원장과의 정상회담이었다. 회담의 목표는 이미 영구귀국을 결심한 납치피해자 5인의 남은 가족을 추가적으로 귀국시키는 것이었다. 이에 대해 김정일 위원장은 5인의 가족을 일본으로 귀국시키는 것은 물론, 사망한 것으로 알려진 납치피해자의 안부를 재조사하기로 약속했다. 고이즈미의 리더십과 일본 여론의 반전에 다시 한번 기대를 걸은 것이었다고 할 수 있다. 그리고 후속조치였던 11월의 국장급 회담에서, 북한은 재조사의 결과로서 요코타 메구미의

53) 『朝日新聞』, 2009.3.2.; 『読売新聞』, 2009.3.2.

유골을 일본 측에 전달했다. 하지만 이것이 예기치 않은 결과를 초래했다. 요코타 메구미의 유골에 대한 DNA 감정결과를 둘러싸고, 일본의 반북여론이 다시 반등하기 시작한 것이다.⁵⁴⁾

이 때 이후 북일 교섭에서 국교 정상화를 위한 의제는 당분간 탈각된다. 그리고 제1차 아베 내각과 납치문제대책본부 등장을 전후로, 대북제재조치가 본격적으로 가동했다. 이는 북한의 핵과 미사일문제와 직접적으로 연동되어 전개되었다. 먼저 2006년 7월 5일 북한이 7발의 탄도미사일을 발사한 것을 이유로, 일본정부는 만경봉 92호의 입항금지를 포함한 9개 항목의 대북조치를 실시했다. 뒤이어 10월 9일 북한은 핵실험을 강행했고, 이에 대한 대응조치로 일본정부는 11일 북한선박의 전면 입항금지와 모든 물품의 수입금지 조치를 포함한 4개 항목의 대북조치를 추가 발표했다.⁵⁵⁾ 그리고 2007년 6월에는 ‘북한인권법(拉致問題その他北朝鮮当局による人権侵害問題への對處に關する法律)’ 개정안이 자민, 민주, 공명 3당의 합의하에 성립되었다. 이 개정안은 가족회와 구출회가 요구하던 일본판 테러국가지정제도의 필요성을 수용한 결과였다.⁵⁶⁾

일본의 대북제재 속에서도 북한과 다양한 층위의 접촉은 유지되고 있었다. 하지만 양국 간 쌍무적 협의의 의제는 ‘납치문제’로 일원화되어 갔다. 반면, 국교정상화와 관련한 ‘기본의제’는 ‘북일 국교정상화 작

54) 和田春樹, “拉致問題と日朝国交正常化,” pp. 199~201.

55) 북한선박의 전면 입항금지와 모든 물품의 수입금지 조치는 2007년 4월 10일과 10월 9일, 그리고 2008년 4월 11일과 10월 10일 등 총 4번에 걸쳐 연장이 이루어졌다. 납치문제의 구체적인 진전이 없다는 것이 연장의 근거였다. 이와 관련해서는 미야모토 사토루, “일본의 대북원조와 제재,” p. 186.

56) 寺林裕介, “北朝鮮による日本人拉致に対する我が国の取り組み—拉致被害者5名の帰国から10年間の経緯,” 『法律と調査』, no. 334 (参議院事務局企画調整室, 2012), p. 96.

업그룹(Working group)’에서 별도로 논의되었다. 이 작업그룹의 가동은 2007년 6자회담의 성과로 합의된 9·19 공동성명에 근거한 것이었다. 즉 국교정상화의 의제가 사실상 북한 핵문제 해결을 위한 다국 간 협력의 틀 내에 포섭된 것이다. 물론, 쌍무적 관계 속에서 북일 국교정상화 본회담의 재개를 위한 움직임이 없지는 않았다. 후쿠다 내각의 출범 후, 2008년 6월 북경에서 열린 실무자협에서 북한은 납치피해자의 재조사를 약속했고, 이에 호응해 일본 측은 공무원의 왕래금지 및 전세기편의 불허가 해제, 인도적 지원을 위한 북한 선박의 입항허가를 표명했다.⁵⁷⁾ 하지만 3개월 후인 9월 후쿠다 내각이 퇴진함으로써 교섭의 추진력은 다시 소진된다.

결국 2002년 평양회담 직후의 제12차 회담을 마지막으로, 북일 국교정상화 본회담은 2015년 현재까지 열리지 않고 있다. 그동안 일본은 독자적인 대북제재조치를 강화해 간다. 2009년 4월 5일, 아소 내각은 북한의 미사일 발사에 대한 조치로 대북제재를 1년간 연장 실시하기로 결정하는 동시에, 북한으로 유입되는 자금 실태를 파악하기 위한 단속을 추가했고, 6월 16일에는 북한의 지하핵실험에 대한 대응으로, 북한으로 향하는 모든 품목의 수출을 금지시키는 등의 조치를 추가적으로 실시했다.⁵⁸⁾ 정권교체 후에도 이러한 흐름은 계승되었다. 2010년 4월 5일, 민주당의 하토야마 내각 또한 진행 중이던 대북제재조치를 1년간 연장하기로 결정했다. 그리고 5월 28일의 천안함 사건을 계기로, 북한으로의 자금유출의 실태를 보다 철저히 파악하기 위한 조치를 강화하는 동시에, 제3국을 경유한 북한과의

57) 和田春樹, “拉致問題と日朝国交正常化,” p. 200.

58) 寺林裕介, “北朝鮮による日本人拉致に対する我が国の取り組み,” pp. 94~97.

우회수출입 등도 엄격히 단속하는 결정을 내렸다.⁵⁹⁾ 북한의 핵과 미사일 문제와 일본의 대북제재가 맞물리는 악순환이 지속되어 온 것이다.

일본이 구사해 온 독자적인 대북제재의 골격은, 결국 북한으로부터 수출입 금지를 통한 경제제재와 북한 선박, 즉 만경봉호의 입항금지를 통한 도항로의 차단이라고 할 수 있다. 하지만 북한의 일본에 대한 경제의존도는 미미한 수준이고, 따라서 경제제재의 효력은 처음부터 기대하기 어려운 것이었다. 다만 가족방문의 유일한 수단이었던 만경봉호의 입항금지조치는 조총련계 재일조선인들에게 직접적인 영향을 주는 것이었다. 이에 더해, 제재와 관련한 ‘법령의 엄격한 실시’를 명분으로 재일조선인 개인 및 단체의 위법, 탈법행위의 적발, 가택수사가 이어졌다. 여기에 선두에 선 것이 이시하라 신타로(石原晋太郎) 도지사 시절의 도쿄도정이었으며, 그 표적은 조총련이었다. 이시하라 신타로는 2003년 2월 19일 도지사 기자회견에서 조총련의 토지, 건물에 고정자산세를 부과할 것임을 공언했다. 조총련 본부 건물에 대한 고정자산세가 면제되어 왔던 것은 (잠재적 또는 임시적) 외교기관으로서의 위상을 가져왔음을 의미한다.⁶⁰⁾ 이시하라 도지사가 이를 정면에서 부정한 것이다.

제1차 아베 내각 이후에는 경찰청이 직접 나서 조총련계 재일조선인

59) 위의 글, p. 95

60) 마침 도지사 재선을 앞둔 이시하라 신타로는 북한과의 ‘전쟁불사론’으로 북한 네거티브 캠페인의 선두에 섰었고, 이는 곧 높은 득표율로 이어졌다. 재선 이후, 이시하라 도지사는 스스로 발기인이자 회장으로 나서 ‘북한에 의한 납치피해자를 구출하는 지사의 회(北朝鮮による拉致被害者を救出する知事の会)’(이하 납치문제 지사회)를 발족시켰다(박정진, “도쿄도정과 재일조선인 시책,” 한영혜 엮음, 『도쿄 메트로 폴리스: 시민사회, 격차, 에스닉 커뮤니티』 (서울: 박문사, 2011), p. 389).

에 대한 단속을 전국적으로 확대 시행했다. 이를 주도한 것은 경찰청 장관 우루마 이와오(漆間巖)이다. 그는 “북한에 압력을 가하는 것이 경찰의 역할”이라는 신념하에 “이유를 불문하고 북한이나 조총련 관련 사건을 철저하게 적발할 것”을 지시했다. 나아가 본명이나 생사가 불분명함에도 불구하고 ‘북한 공작원’의 체포장을 발급, 국제지명수배를 내리기까지 했다. 일종의 정치경찰 선언이라고 할 수 있다.⁶¹⁾ 우루마 이와오는 아소 내각 시기에 관방 부장관으로까지 승진되어 납치문제 대책본부의 사무국장을 겸임하게 된다.⁶²⁾ 민주당 정권에서는 대북 강경론자로 알려진 국가안보위원장 나카이 히로시(中井洽)가 우루마 이와오의 역할을 대신했다. 납치문제담당 대신으로서 납치문제대책본부 사무국장을 겸하고 있던 나카이 히로시는 김현희의 방일을 추진한 장본인으로 알려져 있다. 무엇보다 그는 하토야마 내각의 중점 정책이었던 고등학교 수업료 무상화 대상에서 조선학교를 제외시키는 데 결정적인 역할을 했다.⁶³⁾ 독자적 대북제재의 실질적인 피해자는 사실상 재일조선인이었던 것이다.

IV. ‘납치문제’와 북일 수교교섭의 현황과 전망

1. ‘납치문제’의 현황과 북일 간 쟁점

일본의 납치문제대책본부는 ‘북한당국에 의해 납치된 피해자에 대한

61) 青木理, “拉致問題対策本部の四年間,” pp. 173~176.

62) 경찰청 출신인 우루마 이와오가 관방 부장관으로 발탁된 것은 매우 이례적인 인사였다. 이후 각 성청에서 파견된 납치본부의 스태프 중 경찰관료가 실세로서 활동하기 시작한다(위의 글, p. 178).

63) 위의 글, pp. 189~191.

지원에 관한 법률(北朝鮮当局によって拉致された被害者などの支援に関する法律)'(2003.1.6.)에 근거해, 총 17인을 2015년 현재까지 공식적인 납치피해자로 인정하고 있다.⁶⁴⁾ 여기서 5명이 이미 2002년에 일본에 귀국했기 때문에, 생사여부의 확인과 귀환의 대상은 총 12명이 된다. 이 중 북한이 입국사실이 없다고 주장하고 있는 구메 유타카(久米豊)는 일본이 추정하고 있는 납치 발생 시기에 이미 52세였다. 실제로 납치가 실행되었다고 해도 생존 가능성은 매우 희박하다고 할 수 있다. 하지만 구메 유타카는 물론 북한이 사망했다고 통보한 8명에 대해서도, 일본정부는 “생존해 있을 가능성이 매우 높다”는 입장을 취하고 있다. 북한 측이 이들의 사망을 뒷받침하는 객관적인 증거(유해 및 사망 확인서류 등)를 제시하지 않고 있으며, 사망일과 유골 보관방법(요코타 메구미의 경우) 등에서 애매하고 부자연스러운 점이 많다는 것이다.⁶⁵⁾

64) 法務省, “北朝鮮当局によって拉致された被害者などの支援に関する法律,” <<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H14/H14HO143.html>>. (검색일: 2015.11.10.).

65) 内閣官房拉致問題対策本部, 『すべての拉致被害者の帰国をめざして—北朝鮮側の主張の問題点—』, pp. 1~2.

표 5-4 일본 정부 공인 일본인 납치피해자

납치피해자	납치 시기 및 장소	생사 확인 여부	북한 측의 공식입장
1. 구메 유타카 (당시 52세)	1977년 9월 19일 이시키와현	생사 미확인	입북사실 부정
2. 마쓰모토 교코 (당시 29세)	1977년 10월 21일 돗토리현	생사 미확인	입북사실 부정
3. 요코타 메구미 (당시 13세)	1977년 11월 15일 니가타현	생사 미확인	자살한 것으로 발표 * 딸 김은경씨가 북한에 생존
4. 다나카 미노루 (당시 28세)	1978년 6월경 효고현	생사 미확인	입북사실 부정
5. 다구치 야에코 (당시 22세)	1978년 6월경 납치장소 불명	생사 미확인	교통사고 사망
6. 지무라 야스시 (당시 23세)	1978년 7월 7일 후쿠이현	생존, 귀국	2002년 10월 귀국
7. 지무라 후키에 (당시 23세)	1978년 7월 7일 후쿠이현	생존, 귀국	2002년 10월 귀국
8. 하스이케 가오루 (당시 20세)	1978년 7월 31일 니가타현	생존, 귀국	2002년 10월 귀국
9. 하스이케 유키코 (당시 22세)	1978년 7월 31일 니가타현	생존, 귀국	2002년 10월 귀국
10. 이치카와 슈이치 (당시 23세)	1978년 8월 12일 가고시마현	생사 미확인	심장마비 사망
11. 마쓰모토 루미코 (당시 24세)	1978년 8월 12일 가고시마현	생사 미확인	심장마비 사망
12. 이시오카 도오루 (당시 22세)	1980년 5월경 유럽	생사 미확인	가스사고 사망
13. 소가 히토미 (당시 19세)	1978년 8월 12일 니가타현	생존, 귀국	2002년 10월 귀국
14. 소가 미요시 (당시 46세)	1978년 8월 12일 니가타현	생사 미확인	가스사고 사망
15. 마쓰기 가오루 (당시 26세)	1980년 5월경 유럽	생사 미확인	교통사고로 사망
16. 하라 다다야키 (당시 43세)	1980년 6월 중순 미야기현	생사 미확인	간경변으로 사망
17. 아리모토 게이코 (당시 23세)	1983년 7월 경 유럽	생사 미확인	가스사고 사망

출처: 일본정부 납치문제대책본부, 『(한국어 판) 북한의 일본인 납치문제』 (내각관방 납치문제대책본부 사무국, 2014), p. 3; 일본정부 납치문제대책본부, 『(한국어 판) 모든 납치 피해자의 귀국을 위하여 - 북조선(북한) 측 주장의 문제점』 (일본정부 내각관방 납치문제대책본부 사무국, 2013), pp. 1~6; 통일연구원 북한인권사회연구센터, 『북한인권 백서 2014』, (서울: 통일연구원, 2014), p. 559 등을 참조로 작성.

또한 납치문제대책본부는 2013년 1월 25일 ‘납치문제 해결을 위한 방침과 구체적 시책(拉致問題解決に向けた方針と具体的な施策)’을 결정했다. 이 시책에서 납치문제 해결의 정의가, 납치진상규명, 납치피해자의 귀국, 납치 실행범 인도라는 3가지 목표의 달성으로서 정식화된다.⁶⁶⁾ 이 중 납치피해자와 관련해서는, 2014년 12월 27일 앞서 언급한 ‘북한당국에 의해 납치된 피해자에 대한 지원에 관한 법률’의 개정이 있었다. 이 법률 제2조에 따라, 공인 납치피해자 이외에도 북한에 의해 납치되었을 가능성을 배제할 수 없는 사람, 즉 ‘납치의혹 행방불명자’가 881명이 있는 것으로 추산하고(2014년 11월 21일 현재), 이들 행방의 확인을 위해 현재까지 납치대책본부에서는 국내외 정보수집 및 조사 중에 있다.⁶⁷⁾ 민간에서도 구출회의 산하 단체인 ‘특정 실종자 문제 조사회’가 별도의 조사활동을 통해 납북 가능성이 높은 일본인 850여 명을 선정하고, 1,000명대의 리스트 작성을 목표로 지속적으로 갱신 중에 있다.⁶⁸⁾

반면, 북한 측은 귀국자 5인을 제외한 납치피해자 12명 중, 8명은 사망하고 4명은 북한에 입국한 사실이 없다는 입장을 일관되게 주장하고 있다. 평양선언에서 김정일 위원장이 공식적인 사죄를 표명하고 생존자와 그 가족들을 송환한 후, “납치문제는 더 이상 존재하지 않는다”는 것이다. 그리고 김정일 위원장이 직접 납치 실행책임자 2명을 특정해 이미 처벌했다고 발표한 바 있다.⁶⁹⁾ 북한의 공식발표 내용 중 일본 측

66) 拉致問題対策本部, “拉致問題解決に向けた方針と具体的な施策,” <<http://www.rachi.go.jp/jp/shisei/taisaku/meta/20130125honbukettei.pdf>>. (검색일: 2015. 1. 1.10.).

67) 内閣官房拉致問題対策本部, 『北朝鮮による日本人拉致問題』, p. 3.

68) 特定失踪者問題調査委, “定失踪者問題調査会—失踪者リスト,” <<http://www.listserver.sakura.ne.jp/cgi-bin/list/list3.cgi?mode=list2>>. (검색일: 2015.11.10.). 특정실종자문제조사위원회는 북한 납치가 가능성이 높다고 판단되는 대상들을 특정해 출판을 통해 공개한 바 있다. 特定失踪者問題調査委員会, 『消えた227人』(東京: 毎日ワンス, 2007).

과 가장 큰 쟁점이 되고 있는 문제는 북한이 발표한 8명의 사망자이다. 이들에 대해서도 이미 사망을 증명하는 정보를 제공했으며, 그 중 2명의 유골(마쓰기 가오루, 요코타 메구미)도 반환했다는 것이 북한 측의 주장이다. 하지만 일본 측의 주장한대로 북한 측이 제공한 정보와 물증만으로는 사망을 단정 짓기 어려운 점이 있다. 따라서 일본정부는 이들의 전원 생존을 전제로 북한을 상대하고 있다. 다만 일본정부의 대응에는 큰 폭의 비약이 존재한다. '8명이 사망했다는 것이 증명되지 않았다는 것'과 '8명이 살아있다는 것'은 동의어가 아니기 때문이다.

사실 북한이 처음부터 사망의 정황과 원인에 대한 정확한 자료를 제공하는 것은 근본적으로 현실성이 없다. 납북은 국가수준의 범죄이기 때문이다. 납치 실행범이 존재하지만, 납치피해자의 사망은 곧 납치한 국가에 의한 살해를 의미한다. 따라서 납치한 국가가 사망자를 공표하는 것은, 스스로가 납치피해자를 살해했음을 자발적으로 보고하는 것이라고 할 수 있다. 평양회담에서, 북한은 일본이 조사확인을 요구하지도 않았던 소가 히토미를 추가로 공표하고 송환까지 시켰다.⁷⁰⁾ 현실적으로 인정할 수 있는 최대한의 범위에서 납치 사실을 자백한 것이라고 해석할 수 있다. 그리고 이에 대한 김정일 위원장의 공식사죄도 있었다. 납치문제를 외교적으로 일괄 타결하고자 했던 북한 측의 기대가 엇보이는 지점이다. 물론, 생존해 있지만 북한이 공표하지 못하는 경우가 있을 수 있다. 대표적으로 리은혜, 즉 다구치 야에코가 그 예이다. 하지만 그녀가 생존해 있다고 해도, 이를 곧장 일본 측에 공개하고 송환할 경우 김현희와의 관계가 드러나게 된다. 한편 공작사업에 종사하고 있는

69) 『NHKスペシャル—日朝交渉』, 2009.11.8.

70) 소가 히토미는 모친인 소가 미요시와 더불어 납치되었다. 소가 미요시에 대해 북한 당국은 사망한 것으로 발표했지만, 와다 하루키 교수의 경우 그녀 또한 사실상 살해된 것으로 추정하고 있다(和田春樹, “拉致問題と日朝国交正常化,” p. 208).

일본인이나 수용소에 수감된 일본인을 사망한 것으로 처리했을 가능성도 배제할 수 없다. 북한이 이들을 다시 생존자로 처리하는 것은 사실상 공작을 일삼는 테러 국가임을 인정하는 것이 된다. 북한이 이를 인정하는 데까지 이르게 하기 위한 정책수단으로서, 제재와 압력은 효과적이지 않다.

일본정부가 북한에게 사망했다고 공식발표한 사람들을 즉시 살려서 보내라는 주장은, 결국 교섭의 대상으로서 북한을 인정하지 않는다는 의미라고 할 수 있다. 필연적으로 국교정상화는 필요 없는 것이 되고, ‘납치문제’ 해결의 수단은 제재와 압력만이 남는다. 일본에서 부상한 ‘납치문제’의 기본논리는 여기에 있다. 마지막 납북피해자의 생존가능성을 고려한 논리라고 보기 어렵다. ‘납치문제’의 상징적인 요코타 메구미의 경우, 친딸과 전 남편이 북한에 생존해 있다. 육친의 육성을 통해 생사여부를 확인할 수 있는 유일한 사례이다. 이는 북한과의 교섭을 재개하지 않고는 불가능하다. 요코타 메구미 외에 일본정부가 생존해 있는 것으로 전제하고 있는 8인의 경우에도, 그 대부분은 사망했을 수도 있다는 현실적인 인식 하에 접근할 필요가 있다. 반면, 북한이 사망 통고한 납치피해자 이외에, 추가적으로 피해자를 공표할 가능성은 여전히 남아 있다. 문제 해결의 중점은 생존가능성이 있는 잔류 일본인들이 되어야 한다. 이를 위해서도 북한과의 교섭은 필수조건이 된다.

2. 북한, 특별조사위원회의 시동

북한에 김정은 체제가 시작되고 일본에 제2차 아베 내각이 출범한 이후, 북일관계에 새로운 전기가 마련되기 시작했다. 첫 계기는 2014년 3월, 울란바토르에서 요코타 부부와 요코타 메구미의 친딸 김은경과의 면담이 성사된 것이었다. 뒤이어 북경에서 북일 국장급 회담이

재개되었고, 5월 28일 스웨덴 스톡홀름에서 ‘납치문제’와 관련한 새로운 합의가 이루어졌다. 그리고 7월 3일 베이징에서 북한이 ‘납치문제’ 해결을 위해 특별조사위원회를 설치한다고 발표하기에 이른다.⁷¹⁾ 스톡홀름 합의가 이루어질 때, 일본 외무성은 “납치문제 해결의 단초를 마련”한 것으로 평가했다. 그런데 실제 합의문의 내용을 보면, 해결의 대상을 ① 납치희생자 재발견 및 귀국은 물론, ② 북송자 가족 고향방문 및 귀국, ③ 해방직후 북한잔류 일본인 참배 및 유골반환 문제로 확장하고 있고, 이들 문제의 ‘포괄적 해결’을 약속하고 있다.⁷²⁾ 일본에게 반드시 유리한 합의라고 볼 수 없다. 북한은 납치피해자 외의 복수의 카드를 추가시킴으로서 문제 해결의 단계를 설정하고, 이를 통해 교섭 상의 자율성과 시간을 확보하고 있기 때문이다.

하지만 합의의 내용을 뒤집어 보면, “납치문제는 더 이상 존재하지 않는다”는 북한의 기존 입장이 이 시점에서 사실상 철회된 것이 된다. 또한 새로운 납치희생자가 발견될 경우, 귀국 또는 반환을 약속함으로써 진정성을 드러내기도 했다. 무엇보다 북한이 설치한 특별조사위원회에는 서대하 국방위원회 안전담당 참사 겸 국가안전보위부 부부장이 위원장으로 임명되었고, 그 산하의 4개 분과(납치피해자 분과, 행방 불명자 분과, 잔류 일본인 및 일본인 처 분과, 일본인유골문제 분과)에는 국가안전보위부, 인민보위부, 조선적십자 중앙위원회 등의 국장급 이상이 배치됨에 따라, 그 실행에서도 기대를 자아내고 있었다.⁷³⁾ 일본 외무성이 말하는 “납치문제 해결의 단초”는 이 지점에 있었다. 합의에 임하면서, 북한은 납치희생자의 추가적 공표 및 이들의 귀국을 준비해

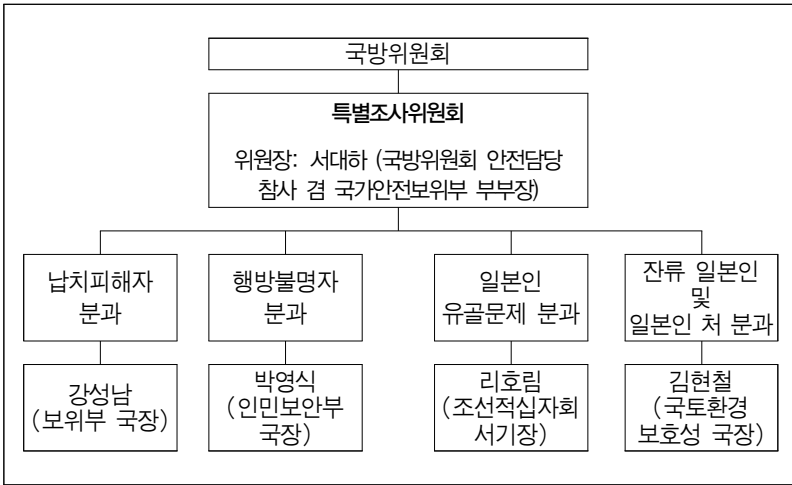
71) 『朝日新聞』, 2014.7.4.

72) 外務省, ストックホルム合意 “合意事項,” <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000040352.pdf>>. (검색일: 2015.11.10.).

73) 『朝日新聞』, 2014.7.4.

놓았을 가능성과, 이 점이 회담이전 접촉과정에서 일본 측에 전달되었을 것임이 손쉽게 읽혀지기 때문이다. 일본정부가 그 가능성을 인식하지 않고 움직였다고는 보기 어렵다.

● 그림 5-3 북한 납치문제 특조사위원회 조직표 (2015년 7월 현재)



출처: 『産経新聞』, 2014.7.4; 『讀賣新聞』, 2014.7.4; 外務省, “特別調査委員會に關する北朝鮮側からの説明概要,” <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000044429.pdf>>. (검색일: 2015.11.10.) 등을 참조로 작성.

스톡홀름 합의의 배경에 대해, 한일 양국의 미디어에서는 대체로 공통된 해석이 제출되었다. 북한 측의 의도에 대해서는 일본의 대북제재 해제를 통한 경제난의 탈피와 한미일 공조의 약화가 집중적으로 거론되고 있고, 일본의 경우 아베 내각의 국내 지지율 상승이 주된 요인이라는 지적이었다. 이러한 관행적 평가는 2002년 평양선언 이후 제12차를 마지막으로, 북일 국교정상화 본회담이 10년 이상 장기간 표류되어 왔던 것과 관련이 있다. 북일관계가 동결상태에서 갑자기 급진전된 것

으로 비춰지기 때문이다. 하지만 납치문제 추가조사와 제재해제라는 합의 패키지는 전술한 바와 같이 2008년 6월 북일 실무자협약에서 이미 합의된 사항이었다. 당시 후쿠다 수상의 퇴임과 더불어 백지화되었지만, 2011년 민주당 정권시절에 재추진의 시도가 있었다. 이 또한 동 일본 대진재 이후 추진력을 상실했었다. 일단 스톡홀름 합의는 내용상 3년 만의 부활인 셈이다.

그 간 북일 간 국교정상화와 관련한 의제는 6자회담의 합의사항인 ‘북일 국교정상화를 위한 작업그룹’에서 논의되어 왔음은 이미 지적한 바와 같다. 하지만 이 회의는 6자회담이 표류하면서 이미 기능정지 상태에 있다. 반면, 북일 양국은 결과적으로 ‘납치문제’를 의제로 두 차례나 정상회담을 했다. 김정일 위원장이 정상회담을 반복한 대상은 고이즈미 수상이 유일하다. 이와 더불어 다양한 수준의 공식 회담, 즉 정무간회담, 실무자급회담, 고위급회담, 포괄병행회담 등이 전개되어 왔다. 일본 외무성은 이러한 회담 형태를 ‘북일협약(日朝協議)’로 규정하고 있다.⁷⁴⁾ 스톡홀름 합의 패키지를 부활시키면서는 평양선언 시기의 비공식 접촉루트도 부활시키고 있다. 그리고 베이징 회담 이후에는 양국 간에 핫라인까지 설치하기에 이른다. 물론 과거에 ‘납치문제’는 북일관계와 6자회담을 교란시켜오기도 했다. 그렇지만 현 시점에서 보면, ‘납치문제’가 있기에 북일 양국은 자신들만의 의제로 만날 이유가 항시적으로 존재해 왔던 것이다. 그리고 시간이 경과하면서 ‘납치문제’ 이상의 것들이 논의되어 왔다. 결국 핵문제를 중심으로 (6자회담 등) 다자간의 틀 속에서 전개되어 온 북일관계가 점차 양국 간의 쌍무적인 이유에서 진행될 조짐을 보이고 있는 것이다.

74) 外務省, “日朝關係,” <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/abd/>. (검색일: 2015.11.10.).

표 5-5 평양선언 후, ‘북일협약(日朝協議)’의 유형과 전개

북일 정상회담(日朝首脳會談)	제1차 2002년 9월 제2차 2004년 5월
북일 고위급협약(日朝ハイレベル協議)	2004년 2월
북일 정부간협약(日朝政府間協議)	제1차 2005년 11월, 12월 제2차 2012년 11월
북일 실무자협약(日朝実務者協議)	2008년 6월, 8월
북일 국교정상화를 위한 작업그룹 (日朝国交正常化のための作業部会)	북일 포괄병행협약(日朝包括並行協議) 2006년 2월)
	제1차 2007년 3월 제2차 2007년 9월

출처: 外務省, “日朝關係,” <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/abd/>. (검색일: 2015.11.10)을 참고로 작성.

3. 북일 스톡홀름 합의 이후의 ‘납치문제’

스톡홀름 합의를 단행한 북한의 의도가 단순히 일본의 대북제재 해제에 있다는 해석은 재고의 여지가 있다. 단기간에 일본과의 국교정상화를 목표로 했다는 주장 또한 억측에 가깝다. 북한의 일본에 대한 경제 의존도는 당초부터 교섭의 레버리지가 될 수준의 것이 아니다. 북중교역 그리고 남북경협을 능가하는 대규모 북일 ‘경제협력’도 본회담이 본궤도에 들어선 이후 국교정상화가 시야에 들어왔을 때나 가능한 이야기이다. 국교정상화는 시간이 필요한 전략목표이다. 나아가 평양선언에서 합의했던 한일 간 경제협력의 모델은 북일 간에 국교정상화가 된다고 해도 곧장 일본으로부터 현금이 들어오지는 않을 것임을 시사한다. 북한의 진정한 의도는 스톡홀름 합의를 일단 제13차 국교 정상화 본회담으로 이어가고자 하는데 있다. 여기서 일본의 경제제재 해제는 결정적 의미를 가지지 않는다. ‘본회담의 재개’에 담긴 북한의 일

본에 대한 전술적 이해관계를 고려할 경우, 실제로 교섭의 진퇴를 좌우할 실질적인 현안은 만경봉호 입항재개와 조총련 본부 매각문제가 된다.

만경봉호는 북일 간의 유일한 인적 물적 교류 및 교역의 합법적 루트이자 조총련에 대한 직접지도를 가능하게 하는 소통로이다. 이것이 막혀오면서 북한의 대일통일전선 사업은 모두 공작활동으로 간주되어 왔다. 조총련은 대일 통일전선 사업의 거점이기도 하지만, (준) 대일공관으로서의 역할도 수행해 왔다. 북일관계가 정상화에 접근할수록 조총련의 외교기관으로서의 역할은 확대된다.⁷⁵⁾ 하지만 스톡홀름 합의 이전 조총련의 현실은 정반대였다. 이시하라 도정에 의해 고정자산세 과세처분 후, 도쿄의 조총련의 본부건물은 이미 건설업체에 경매 처분이 결정되어 있었다. 이 상황을 되돌리지 않는 한, 북일관계는 일회성이 될 수밖에 없다. 스톡홀름 합의 직전, 일본에서 조총련 본부건물의 매각결정 중지판결이 내려진 것은 우연이 아니었다. 북한이 ‘만족할 만한’ 특별조사위원회의 설치를 일본 측에 제시한 이유는 여기에 있다. 한편 만경봉호의 출항은 전술한 북송자 가족 문제 등의 ‘포괄적 해결’ 속에서 실현될 것으로 기대했을 것이다. 과거 재일조선인 북송사업을 통해 북한으로 이동한 일본인 국적 소지자(일본인 배우자 포함)는 7,000명에 가깝다.⁷⁶⁾ 이들의 방일을 허용하게 되면 도항 문제가 생긴다. 이 과정에서 자연스럽게 만경봉호가 떠오를 수밖에 없다.⁷⁷⁾

75) 박정진, “남북, 한일, 북일관계 통합적으로 고려한 전략적 접근,” 『민족과 화해』, vol. 69, (민족화해협력범국민협의회, 2014), p. 28.

76) 북송사업으로 북한에 이주한 재일조선인은 1985년까지 누계 약 9만 3천명이었다. 이 중 6천 8백여 명이 일본국적자였고, 일본인 배우자는 2,000명 정도로 집계되고 있다. 북일관계에서 재일조선인 북송문제가 가지는 의미와 관련해서는 朴正鎮, 『日朝冷戰構造の誕生 1945-65-封印された外交史』, 第3章 참조.

77) 박정진, “남북, 한일, 북일관계 통합적으로 고려한 전략적 접근,” p. 29.

한편, 스톡홀름 합의에 임한 일본의 의도는 물론 추가적인 납치희생자의 귀환이었다. 베이징에서 북일 간 회담이 시작한 7월 1일, 일본에서는 집단적 자위권 행사에 대한 내각결정이 세트를 이루었다. 그리고 3일 합의의 결과는 아베 수상의 입을 통해서 매우 극적으로 연출되었다. 여기에는 분명 국내정치가 작동하고 있다. 무엇보다 개헌을 둘러싼 정치적 추진력이 약화되고 있던 상황에서 국면전환이 필요했던 것이다. 여기서 ‘납치문제’는 아베 수상에게 변함없이 유력한 정치적 자산이었던 것이다. 그렇다면, 아베 수상과 일본정부는 진정으로 ‘납치문제’를 해결하고자 하는 것일까? 납치문제에 대한 일본정부의 공식입장은 모든 피해자 귀국, 진상 규명, 납치 실행범의 일본 인도이다. 하지만, ‘납치문제’와 관련해 북한 측이 주장해 온 ‘8명 사망, 4명 미 입국’이 김정일의 유훈이 아닌 것처럼, “모든 납치피해자의 귀국”이라는 문구는 사실상 정치적 수사라고 할 수 있다. 정부승인을 기다리고 있는 ‘납치의혹 행방불명자’와 ‘특정 실종자’가 천여 명을 육박하고 있다. 납치 실행범을 일본으로 인도한다는 말은 더더욱 현실성이 없다.

결국 현실적인 수준으로 “‘납치문제’ 해결”의 재정의가 시급한 과제이며, 이는 일본 국내의 정치과정과 국민적 합의에 의해 이루어질 수밖에 없다. 특히 ‘납치문제’ 해결의 공식적인 수위를 조정하는 과정에서, 아베 개인의 리더십이 결정적 의미를 가진다. 아베가 이 문제에 가장 강경한 입장이었기에, 역설적으로 그의 리더십은 정당성을 발휘할 수 있기 때문이다. 이에 더해 ‘납치문제’를 둘러싼 국내여론의 압박 또한 과거에 비해 약화된 상태이다. ‘납치문제’의 여론을 주도하고 있는 가족회와 이들을 지원하는 구출회가 분리되기 시작했고, 가족회도 자기 분열의 조짐을 보였다.⁷⁸⁾ 물론 북한이 어떤 성과를 내놓아도 일본 여론은 절대 만족하지 않을 것이다. 일본 여론을 납득시킬 수 있는 것은

조사결과가 아니라 조사과정에서의 투명성이다. 투명성을 확보하기 위해서는 일본의 대표단이 추가적으로 현장에서 직접 검증하지 않으면 안 된다. 이것을 하려면 결국 북일 국교정상화 본회담이 재개되어야 한다.⁷⁹⁾

하지만 본회담 재개로의 여정은 순탄해 보이지 않는다. 먼저 스톡홀름 합의 이행과정에 대해 미국이 문제 제기를 시도했다. 2014년 7월 16일 캐리 국무장관이 전화통화를 통해 기시다 외무상에게 아베 수상이 방북하기 전에 “사전에 충분히 논의”할 것을 주문했다.⁸⁰⁾ 역설적으로 아베가 방북을 추진했다는 점이 미국의 입을 통해 공공연해진 것이다. 또한 일본이 대북 접근을 본격화 하면서 미국과 긴밀한 논의를 생략했다는 점도 드러났다. 미국의 공공연한 문제 제기로 인해, 전격적인 방북과 납치피해자의 구출이라는 아베 수상의 극적인 퍼포먼스의 효과는 반감될 수밖에 없다. 아베가 방북을 뒤로 미룬 이유는 여기에 있다. 하지만 일본에 대한 미국의 메시지는 북일교섭 그 자체를 반대하는 것이 아니다. 북한과 ‘납치문제’ 이상의 것, 즉 북핵문제에 대해서는 단독으로 논의하는 것을 자제하라는 것이었다. 곧이어 한일 국장급회담 재개 등, 한미일 공조가 가동했다. 뒤늦은 한일조정과 한미일 공조의 가동, 이 자체

78) 가족회와 구출회 간의 갈등과 가족회 내부 분열의 경위에 관해서는 青木理, 『ルポ拉致と人々-救う会・公安警察・朝鮮総連』(東京: 岩波書店, 2011), pp. 21~84. 한편, 가족회 내부에서는 귀국한 납치피해자 하스이케 가오루의 친형 하스이케 도오루(蓮池透)가 구출회의 운동방식에 문제제기를 하면서 탈퇴한 뒤, 북한과의 교섭의 중요성을 지속적으로 제기하고 있다. 이와 관련해서는 蓮池透, 『拉致-左右の垣根を越える闘いへ』(東京: かもがわ出版, 2009); 蓮池透·鈴木郁男·森達也, 『拉致<2>左右の垣根を越える対談集』(東京: かもがわ出版, 2009).

79) 본문 '2.(3)'에서 언급했던 제12차 북일 국교정상화 본회담 재개를 전제로 일본의 조사팀이 북한에서 납치피해자와 관련한 현지 조사를 한 것과 동일한 프로세스라고 할 수 있다.

80) 『연합뉴스』, 2014.7.16.

가 스톡홀름 합의과정에서 나타난 북일관계의 특징이기도 하다.

스톡홀름 합의 이행과정을 둘러싼 북일 양국 간의 이해관계의 차이도 부각되고 있다. 먼저, 북한 측이 주목하던 조총련 본부는 결국 경매 낙찰되어 그 존립이 유동적인 상황이다.⁸¹⁾ 이는 북일관계가 다시 교착상태로 접어들었음을 의미한다. 교착국면은 2014년 10월 28일 외무성의 이하라 준이치(伊原純一) 아시아 대양주국장 일행이 방북해 서대하 위원장으로부터 특별조사위원회의 조사결과를 직접 청취한 뒤부터 시작되었다. 그 상세한 내용은 밝혀지지 않고 있지만,⁸²⁾ 추가적 납치희생자 조사결과를 요구하는 일본 측의 입장과 일본인 배우자 등 잔류 일본인들의 귀국을 우선시하는 북한 측의 입장이 대립한 것으로 알려져 있다.⁸³⁾ 뒤이어 11월에 열린 유엔 총회에서 북한인권법안이 통과되자 북한은 일본에 대한 공식적인 비난을 다시 시작했고, 2015년 3월에는 일본 경찰청이 조총련 허종만 의장 일가의 가택수사를 강행했다. 단 기간 내에 제13차 북일 국교정상화 본회담이 재개될 지는 여전히 불투명한 상태라고 할 수 있다. 하지만 스톡홀름 합의는 분명 북일관계가 새로운 국면에 접어들었음을 의미하는 것이다.

81) 최근 2015년 1월 부동산 회사에 전매되었고, 조총련 중앙이 이 부동산 회사에 월세를 지불하면서 본부를 유지하는 선에서 일단락되어가고 있는 것으로 보도되었다. 이 과정에는 야마모토 도시오(山内俊夫) 전 자민당 중의원 의원이 관여한 것으로 알려졌다(『東京新聞』, 2015.1.23.). 그는 산케이 신문과의 인터뷰에서 “북일관계를 고려한 조치”였다고 사실을 시인했다(『産経新聞』, 2015.1.29.). 하지만 조총련 본부의 존속 여부는 여전히 불투명한 상황이다.

82) 外務省, “特別調査委員会に関する北朝鮮側からの説明概要,” <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000044429.pdf>>. (검색일: 2015.11.10.).

83) 『朝日新聞』, 2014.10.30.

V. 맺음말

일본인 납북피해자의 발생은 기본적으로 냉전기 북일 간 비정상관계를 배경으로 한다. 이는 1965년 한일 국교정상화에 수반된 관계질서이다. 이 관계질서는 북한으로 하여금 일본을 ‘공작’ 또는 ‘통일전선사업’의 대상이 되도록 했다. 하지만 일본인이 직접적인 납치의 대상이 된 경위를 보면, 남북관계 악화, 그리고 이에 뒤이은 대남 혁명노선의 급진화가 확인된다. 한편, 북한에 의한 ‘납치의혹’이 제출된 계기는 북일 국교정상화 본회담의 개시였지만, 이 또한 탈냉전에 즈음해 추진되었던 한국의 북방정책과 이에 의한 남북관계의 근본적 변화를 그 추진력으로 하고 있었다. 남북관계와 북일관계의 변화는 밀접한 상관성을 보여 왔으며, 일본인 납북피해자와 관련한 문제들의 진화 또한 그 안에서 이루어졌음을 알 수 있다. 따라서 인도주의라는 보편성에서만이 아니라, 역사적 배경과 경위라는 특수성의 차원에서도, 일본인 납북피해자의 생환을 위한 노력에 대해 한국 정부는 일관되게 지지 입장을 견지할 필요가 있다. 다만, 이른바 ‘납치문제’가 일본의 국가 및 사회에 가지는 의미를 고려할 경우, 그 해결을 위한 한일연대에 대해서는 각 사안 별 신중한 대처와 전략적 대응이 요구된다. 한국 정부의 대북정책에 직접적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

‘납치문제’는 일본인 납북피해자 문제 이상의 의미를 지닌다. 2002년 북일 평양선언 발표 이후, 요코타 메구미는 ‘납치문제’의 상징이 되어 왔고, 그녀의 사망 가능성을 언급하는 것은 일종의 사회적 터부가 되어 왔다. 요코타 메구미를 납치한 것은 북한이고, 그러한 북한이 내린 사망선고는 믿을 수 없으며, 나아가 믿어서는 안 된다는 신념체계가 확산된 것이다. 그 결과 일본의 정책결정자들과 국민들 사이에 대북 강경

론에 대한 매우 넓은 공감대가 형성된다. 그리고 고이즈미 내각에서 아베 내각(제3기)에 이르기까지 납치문제가 확산되어 오면서, ‘북한 위협론’은 일본의 안전보장을 둘러싼 논의에서 가장 빈번하게 등장하는 단어가 되었다.⁸⁴⁾ 특히 아베 내각이 전후 최초로 공식화 한 ‘국가안전 보장전략(國家安全保障戰略)’을 시작으로,⁸⁵⁾ 집단적 자위권의 용인, 안보법제의 채택 등에서도 가장 선명하게 지적된 위협은 다름 아닌 북한이었다. ‘납치문제’에 기원한 일본사회의 ‘북한 신드롬’의 등장, 그리고 이 과정에서 이루어진 ‘북한 위협론’의 정착이 일본의 국가정체성을 재편하는데 있어 결정적인 논리적 근거가 되고 있는 것이다. 이는 곧 북한과의 교섭 및 국교정상화의 필요성을 상쇄시켜왔다. 그렇다면 대 북제재만으로 납북피해자의 생환은 과연 가능한가?

과거 일본의 대북정책은 적어도 ‘납치문제’ 해결에 대해서는 리얼리티를 갖지 못했다. ‘납치문제’의 부상이 북일 수교교섭의 전개과정에서 이루어진 만큼, ‘납치문제’의 해결은 현실적으로 북일 수교교섭의 타결 과정에서 모색될 수밖에 없다. 여기서 우리가 주목할 것은, 북한 핵문제 해결을 위한 다국 간 협력의 틀 속에 묶여있던 북일 수교교섭의 움직임이, 최근 ‘납치문제’를 중심으로 한 쌍무적 이해관계가 중심이 되어 전개되기 시작했다는 점이다. 이에 따라 북일관계와 남북관계의 연관성이 과거에 비해 현저히 약화되고 있다. 북일 스톡홀름 합의 이후 전개된 북일관계에서 확인되듯이, 남북관계의 약화 속에도 북일 수교교섭의 진전 가능성은 이미 열린 상태이다. 이는 필연적으로 북일관

84) Christopher W. Hughes, “‘Super-sizing’ the DPRK threat—Japan’s Evolving Military Posture and North Korea,” *Asian Survey*, vol. 49, no. 2. (September 2009), p. 294.

85) 内閣官房, “国家安全保障戦略について,” <<http://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou.html>>. (검색일: 2015.11.10.).

계에 대한 한국 정부의 존재감을 떨어지게 한다. 북일관계의 진전에 대한 한일조정이 미국의 개입으로 뒤늦게 가동된 것도 이와 무관하지 않다. 물론 여기에는 한일관계의 악화로 인한 대응의 지체가 지적될 수 있다. 하지만 이러한 변화는, 한일관계가 그러한 것처럼, 북일관계도 구조변동 속에 있다는 방증일 수 있다. 북일관계에는 북한 핵문제가 직결되어 있다. 개입이든 중재이든, 한국 정부는 북일관계에 영향력을 유지하지 않으면 안 된다. 성공적인 대북정책의 추진을 위해서도, ‘납치문제’와 북일 수교교섭에 대해 과거보다 적극적으로 관여(engagement)하고, 포괄적(comprehensive)으로 접근해야만 하는 시점에 와 있다.

참고문헌

1. 단행본

- 신평길 편. 『김정일과 대남공작』. 서울: 북한연구소, 1997.
- 일본국 외무성. 『(한국어 판) 북한에 의한 일본인 납치문제』. 일본국 외무성, 2014.
- 일본정부 납치문제대책본부. 『(한국어 판) 모든 납치피해자의 귀국을 위하여 - 북조선(북한) 측 주장의 문제점』. 일본정부 내각관방 납치문제대책본부 사무국, 2013.
- _____. 『(한국어 판) 북한의 일본인 납치문제』. 내각관방 납치문제대책본부 사무국, 2014.
- 통일연구원 북한인권사회연구소. 『북한인권백서 2014』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 日朝國交正常化促進國民協會. 『どうなる日朝國交交渉』. 東京: 彩流社, 2003.
- 外務省. 『北朝鮮による拉致問題』. 外務省, 2014.
- 荒木和博. 『日本が拉致問題を解決できない本当の理由』. 東京: 草思社, 2009.
- _____. 『拉致救出運動の2000日』. 東京: 草思社, 2002.
- 青木理. 『ルポ拉致と人々一救う會・公安警察・朝鮮總連』. 東京: 岩波書店, 2011.
- 特定失踪者問題調査委員會. 『消えた227人』. 東京: 毎日ワンス, 2007.
- 内閣官房拉致問題對策本部. 『すべての拉致被害者の歸國をめざして—北朝鮮側の主張の問題点—』. 内閣官房拉致問題對策本部事務局, 2014.

_____. 『御家族からのメッセージ』. 内閣官房
拉致問題對策本部事務局, 2012.

_____. 『北朝鮮によるに日本人拉致問題』. 内
閣官房拉致問題對策本部事務局, 2014.

北朝鮮による拉致被害者家族連絡會. 『家族』. 東京: 光文社, 2003.

朴正鎭. 『日朝冷戦構造の誕生 1945-65 -封印された外交史』. 東
京: 平凡社, 2012.

蓮池透. 『拉致-左右の垣根を越える闘いへ』. 東京: かもがわ出版,
2009.

蓮池透 · 太田昌國. 『拉致對論』. 東京: 太田出版, 2009.

蓮池透 · 鈴木郁男 · 森達也. 『拉致 < 2 > 左右の垣根を越える對談
集』. 東京: かもがわ出版, 2009.

2. 논문

미야모토 사토루. “일본의 대북원조와 제재-일본정부에 의한 원조와 제
재의 관련성.” 『일본공간』. vol. 9, 2015.

박정진. “도쿄도정과 재일조선인 시책.” 한영혜 엮음. 『도쿄 메트로 폴리
스: 시민사회, 격차, 에스닉 커뮤니티』. 서울: 박문사, 2011.

_____. “남북, 한일, 북일 관계 통합적으로 고려한 전략적 접근.” 『민족과
화해』. vol. 69, 2014.

_____. “테탕트기 북중관계의 변화와 북일관계의 전개.” 『한국과 국제
정치』. 제31권 제1호, 2015.

_____. “북일 국교정상화와 ‘65년 질서’.” 『역사비평』. 통권 111호, 2015.

신정화. “북일관계의 역사-1990년대를 중심으로.” 『역사비평』. 통권 61
호, 2000.

Hughes, Christopher W.. “‘Super-sizing’ the DPRK threat—Japan’s Evolving Military Posture and North Korea.” *Asian Surevey*. vol. 49, no. 2. September 2009.

安明進. “拉致を指令したのは金正日.” 家族會、救う會編著. 『北朝鮮拉致の全貌と解決—國際的視野で考える』. 東京: 産経新聞社, 2007.

寺林裕介. “北朝鮮による日本人拉致に對する我が國の取り組み—拉致被害者5名の歸國から10年間の経緯.” 『法律と調査』. no. 334, 2012.

小此木政夫 他. “討論: 北朝鮮はどこまで変わったのか.” 『世界』. vol. 707 11월호, 2002.

菅沼光弘. “拉致問題と日本國家の立場.” 蓮池透・和田春樹. 『拉致問題を考えなおす』. 東京: 青灯社, 2010.

青木理. “拉致問題對策本部の四年間.” 蓮池透・和田春樹. 『拉致問題を考えなおす』. 東京: 青灯社, 2010.

朴正鎮. “中朝關係の變化と日韓關係—「二つの朝鮮」、日本基本條約の解釋をめぐって.” 木宮正史・李元德編. 『日韓關係史 1965—2015』. 東京: 東京大學出版會, 2015.

_____. “北朝鮮における安全保障.” 木宮正史編. 『シリーズ日本の安全保障—朝鮮半島と東アジア』. 東京: 岩波書店, 2015.

和田春樹. “拉致事件報道から北朝鮮暴露へ—日朝首腦會談のマスコミの北朝鮮報道.” 和田春樹・高崎宗司編著. 『北朝鮮本をどう讀むか』. 東京: 明石書店, 2003.

_____. “マスメディアと拉致問題、家族會.” 蓮池透・和田春樹. 『拉致問題を考えなおす』. 東京: 青灯社, 2010.

_____. “拉致問題と日朝國交正常化.” 蓮池透・和田春樹. 『拉致

問題を考えなおす』. 東京: 青灯社, 2010.

姜尙中 他. “總合討論—日朝平壤宣言の歴史的・國際的意義.” 姜尙中・水野直樹・李鍾元. 『日朝交渉—課題と展望』. 東京: 岩波書店, 2003.

3. 기타자료

『로동신문』.

『연합뉴스』.

『讀賣新聞』.

『朝日新聞』.

『毎日新聞』.

『産経新聞』.

『NHK』.

外務省. <www.mofa.go.jp>.

特定失踪者問題調査委. <www.chosa-kai.jp>.

內閣官房. <www.cas.go.jp>.

首相官邸 <www.kantei.go.jp>.

法務省. <www.law.e-gov.go.jp>.

拉致問題對策本部. <www.rachi.go.jp>.

정책 제언

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

본 정책 제언들을 위해 각 필진은 2~3개씩 정책 제언을 제출하였다. 취합된 제안들은 통일연구원 북한인권연구센터 연구진의 토론을 거쳐 5개로 조정되었다. 이 제안들은 편집 작업과 필진의 윤독을 거쳐 최종적으로 확정되었다.

1. 강제실종 관련 국제사회에서의 영향력 확대

강제실종은 고문, 정치적 감금, 초법적 살해와 함께 신체 완전성에 관한 권리(physical integrity rights) 차원의 인권침해 유형 중 하나이나, 실제 사례들을 보면 이 네 가지 유형의 침해가 중첩적으로 발생하는 경우가 대부분이다. 따라서 신체 완전성에 관한 권리와 관련하여 이루어지는 국제사회의 다양한 활동에 적극적으로 참여하여, 이 문제가 국제사회에서 논의되는 절차, 방향, 쟁점 등을 충분히 인지하고 국제적 대응 기제의 수립에 관여할 필요가 있다. 유엔 인권이사회 특별절차 중 하나로 강제실종 문제를 직접적으로 다루는 ‘강제실종 실무그룹’ 뿐만 아니라, ‘초법적, 약식 또는 자의적 처형에 관한 특별보고관’, ‘자의적 구금 실무그룹’ 등의 활동에 특히 주목할 필요가 있다. 이 같은 관여를 통해 이 주제에 대한 국제사회의 논의에 있어서 우리의 영향력이 보다 확대될 수 있도록 해야 할 것이다. 그동안 대부분의 인권문제들은 국내외 활동가들과 비정부기구들의 연대를 통해 국제적으로 부각된 측면이 많았다는 점을 고려할 때, 여러 국내외 유관 기관 및 기구 간 네트워크를 형성하고 정보공유 체제를 구축하는 것도 중요하다. 특정 인권 현안을 국제화시키는 과정은 거시적인 목표 하에 조율될 필요가 있는데, 한국의 대북정책 및 통일정책 등이 전반적으로 고려되어야 할 것이다.

2. 법리적 분석을 토대로 한 사실관계 정리 및 보완 작업

북한에 의한 납치 및 강제실종 피해자는 전시 납북자, 전후 납북자, 본국 송환이 거부된 국군포로, 정치범수용소 수감자, 강제송환된 후 실종된 탈북자 및 그들을 도와준 일부 중국 및 한국 국민, 외국 국적의 피랍자 등 여섯 가지 유형으로 구분이 가능하다. 국제형사법, 국제인권법, 국제인도법 등에서는 납치 및 강제실종에 관한 규정들을 두고 있는데, 이러한 규정들의 적용에 있어서 제기될 수 있는 쟁점들을 미리 분석하고 이를 토대로 상기 피해 유형별로 사실관계를 정리하고 보완할 필요가 있다. 예를 들어, 강제실종의 경우 여전히 지속되고 있는 범죄 행위이긴 하지만, 국제형사재판소(ICC) 규정은 ‘강제실종’에 의한 인도에 반한 죄의 경우 최초의 납치행위가 규정 발효일(2002년 7월 1일) 이후에 발생한 경우에만 재판소의 관할권이 적용되는 것으로 보고 있다. 다만, 이러한 관할권 제한은 납치 및 강제실종과 밀접하게 연결되는 ‘국제법의 근본원칙을 위반한 구금 또는 신체적 자유의 다른 심각한 박탈’에 의한 인도에 반한 죄에는 적용되지 않는다. 그렇다면 최초의 납치행위와 관련된 정황뿐만 아니라 현재 이들이 북한에서 어떠한 상황에 놓여 있는지를 파악하는 것도 중요할 것이다. 사실조사를 함에 있어서도 관련 국제법의 적용에 대비한 보다 전략적인 접근이 요구된다.

3. 실종자 및 실종자 가족에 대한 인권의 관점에서의 접근

유엔 북한인권조사위원회(COI)는 북한으로 납치되어 강제실종된 사람의 수가 20만 명을 넘을 것으로 추정하였다. 실종자들은 물론이고 그 가족들 또한 실종자와 연락이 닿지 않거나 생사를 알지 못함에 따라 지속적인 고통 속에서 살아가고 있다. 한국과 북한이 모두 당사국인 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」에서는 신체의 자유와 안전에 대한 권리, 거주이전의 자유, 가족생활을 보호받을 권리 등을 명시적으로 규정하고 있다. 또한, 한국과 북한이 아직 가입하지는 않았으나, 2010년 12월 23일 발효한 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제 협약」에서는 협약상 ‘피해자(victim)’는 “실종된 사람과 강제실종의 직접적인 결과로 피해를 입은 모든 개인을 의미한다”고 규정하고 있다(제24조 제1항). 협약에 따르면, 각 피해자는 강제실종의 사정, 수사의 과정과 결과, 실종자의 운명에 관하여 진실을 알 권리를 가진다(제24조 제2항). 또한, 물질적·정신적 손해배상과 적절한 경우 원상회복, 사회복귀, 존엄과 명예의 회복을 포함한 만족, 재발방지보장과 같은 배상형태를 포함하는 배상의 권리를 가진다(제 24조 제4항 및 제5항). 이처럼 북한으로 납치되어 강제실종된 사람과 그 가족의 문제는 본질적으로 인권 문제라는 점을 인식하고, 인권적 차원에서 접근하고 해결을 추구할 필요가 있다. 중대한 강제실종 문제를 가지고 있는 국가로서 그 해결을 위한 의지를 대내외적으로 표명하고 강제실종 문제에 대응하고자 하는 국제사회의 노력에 동참하는 차원에서 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제 협약」의 가입을 적극적으로 고려해야 할 것이다.

4. 한국형 해결방안의 모색

국제법 위반이라는 평가만으로는 북한에 의한 납치 및 강제실종 문제에 대한 실질적인 성과를 내기가 어렵다는 점, 그리고 대부분의 납북자 및 국군포로가 상당히 연로하다는 점을 고려한다면, 현 시점에서 실행가능한 정책적 대안을 보다 적극적으로 모색해 볼 필요가 있다. 북한은 그 동안 국군포로 문제는 정전협정에 의해 종료된 문제라고 일축해 왔고 납북자는 존재하지 않는다고 논의 자체를 거부해 왔기 때문에 이 문제를 근본적으로 해결하기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 미국인 억류자 석방 협상과 일본인 납치피해자 협상 사례는 우리에게 시사하는 바가 크다. 공통적으로 도출될 수 있는 것은 북한과의 정치적 협상이 주효했다는 것이다. 미국인 억류자 사례의 경우 거의 모든 억류 미국인들을 석방시키는 데 전직 대통령을 비롯한 정부 고위급 인사의 방북이 수반되었다. 일본인 납치피해자 사례 경우에도 고이즈미 총리의 방북 및 아베 총리의 방북 가능성이 문제 해결에 커다란 변수로 작용하였다. 국군포로 및 납북자 문제를 해결하는 과정에서도 미국과 일본 사례가 보여준 정상회담이나 최고위급 회담을 통한 협상과 비슷한 한국판 프라이카우프를 구상해 볼 수 있을 것이다.

5. 북한에 의한 일본인 납치 문제 - 적극적 관여와 포괄적 접근

한국 정부는 일본인 납북피해자 문제 해결을 위한 일본 정부의 노력에 대해 일관되게 지지의 입장을 견지해야 할 것이다. 다만, 북한에 의한 일본인 납치 문제가 일본에서 과잉 정치화되어 왔고 이에 근거한 대북정책은 실효성을 상실해 왔다. 납북자 문제를 비롯한 북한인권 관련 문제들이 국내 정치 이슈로 변질되는 과정과 그 폐해를 보여주는 사례로, 한국에도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 특히 일본에서 납치 문제의 확산과 더불어 정착된 ‘북한 위협론’이 재무장을 통한 보통국가화라는 국가 정체성 재편과정의 논리적 근거가 되고 있는 사실을 고려할 때, 납치 문제 해결을 위한 한일공조에 있어서도 신중한 대처와 전략적 대응이 요구된다. 나아가 한국 정부는 북한에 의한 일본인 납치 문제가 북일 수교교섭과정에서 해결될 수밖에 없다는 점, 그리고 이에 대해 과거보다 적극적으로 관여(engage-ment)해야만 하는 시점에 와 있다는 점을 인지할 필요가 있다. 북한 핵문제 해결을 위한 다자 간 협력의 틀에 묶여 있던 북일 수교교섭의 움직임이 최근 납치 문제를 중심으로 한 양자 간 이해관계의 틀에서 전개되고 있다. 이는 북일관계에 대한 한국 정부의 영향력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 납치 문제의 해결은 물론 성공적인 대북정책의 추진을 위해서도, 한국 정부는 북일관계에 대한 영향력을 유지해야 한다. 이를 위해서는 남북관계와 한미관계 및 한일관계, 나아가 한중관계를 전략적으로 연계시키는 포괄적(comprehensive) 접근의 부활이 필요하다.

KINU 통일포럼 시리즈

2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 「드레스덴 구상」과 ‘행복한 통일’	통일연구원
2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책	통일연구원
2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세	통일연구원
2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략	통일연구원
2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향	통일연구원
2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략	통일연구원
2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원

통일나침반(통일정세분석)

■ 통일정세분석 ■

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 외
2013-04 북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중 외
2013-05 대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06 한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07 한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08 김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자
2014-01 2014년 북한 신년사 분석	박형중 외
2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자 외
2014-03 한미 정상회담 결과 분석	김규륜

■ 통일나침반 ■

2015-01 2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경옥
2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망	김석진

통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호)	통일연구원
--------------------------------------	-------

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

북한인권백서

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
북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원
북한인권백서 2015	도경옥 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경옥 외	23,000원

연구보고서

2013년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2013-01 남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02 한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03 김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04 EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05 오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06 북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07 인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08 새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09 북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10 북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원
2013-11 북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로	임강택	11,000원
2013 유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013 중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병곤 외	9,000원
2013 통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013 한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 (통일외교 컨텐츠 생산(1))	배정호 외	16,500원

2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2013	통일대계연구: 4년 연구 종합논의 (통일대계연구 13-04)	박형중 외	8,000원
2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-1)	조한범 외	17,500원
2013	The Attraction of Korean Unification: Inter-Korean and International Costs and Benefits (통일 비용·편익 종합연구 2013-2)	김규륜 외	15,500원
2013	한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대 (통일 비용·편익 종합연구 2013-3)	김규륜 외	10,500원
2013	전환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013	China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원
2013	중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-3)	배정호, 구재희 편	16,500원

■ 정책연구시리즈 ■

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
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외
2013-07	2013년 북한 정책 논조 분석과 평가	박형중 외
2013-09	김정은 정권의 대남 긴장조성: 2013년과 향후 전망	박영자 외
2013-10	국내불안과 대외도발: 북한에 대한 적용 가능성 탐색	정성철
2013-11	2013년 북한 핵프로그램 및 능력 평가	김동수 외
2013-14	유라시아이니셔티브 구현을 위한 한러 협력 방안	조한범 외

■ 협동연구총서 ■

2013-26-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구 (총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02	한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03	한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병곤 외	7,500원
2013-26-04	한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05	한국의 對러시아 통일 공공외교 실태	조한범 외	6,000원

■ Study Series ■

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.
2013 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외
2013 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외

2014년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2014-01 북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02 북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03 북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04 신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05 '행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06 탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주	14,000원
2014-07 한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08 법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경욱	8,000원
2014-09 신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10 대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11 북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12 중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원
2014-13 한반도에 있어서 과도기 정의(Transitional Justice)	김수암 외	
2014 The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2014 중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014)	전병곤, 홍우택, 신중호 외	9,000원
2014 북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014 동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014 2014년 통일에측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014 통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014 China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원
2014 Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원

2014	Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014	한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	4,500원
2014	2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(1)	조정아 외	7,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(2)	조정아 외	22,000원
2014	신통일대계 구현을 위한 구조분석	허문영 외	12,000원
2014	Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications	박종철 외	11,000원
2014	'그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역-DMZ 평화생태적 이용방안	손기웅 외	17,000원

■ 정책연구시리즈 ■

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

■ Study Series ■

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

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01	김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02	북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍민	13,000원
2015-03	김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04	2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05	동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06	'북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08	인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09	중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10	한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)박형중 외		16,500원
2015	'그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원

2015	2015년 통일에측시계	홍석훈 외	10,000원
2015	남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015	북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015	전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015	통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015	통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015	통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015	한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015	한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원
2015	북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원
2015	길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원

■ 정책연구시리즈 ■

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

■ Study Series ■

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

연례정세보고서

2013	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원
2014	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2014~2015	6,000원

논총

통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원

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

학술회의총서

비매품

2013-01 유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안	20,000원
2013-02 한반도신뢰프로세스 추진전략	19,000원

기 타

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

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

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

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

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

개인정보 이용 동의서

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

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
 - 필수사항: 성명, 입금일자, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
 - 선택사항: 입금자, 이메일서비스
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
 ※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
 귀하와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 경영지원실 지식정보팀 도서회원 담당자앞

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

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