

ASAN REPORT

UN 북한인권조사위원회 보고서와 그 이후의 북한인권

신창훈 · 고명현

이 보고서는 2014년 11월에 출간된 아산리포트
'Beyond the UN COI Report on Human Rights in DPRK'를
국문으로 번역한 것입니다.



아산정책연구원



아산정책연구원

아산정책연구원은 한반도, 동아시아, 그리고 지구촌의 현안에 대한 깊이 있는 정책 대안을 제시하고, 올바른 사회담론을 주도하는 독립 싱크탱크를 지향한다. 특히 통일·외교·안보, 거버넌스, 공공정책·철학 등의 분야에 역량을 집중하여 우리가 직면한 대내외 도전에 대한 해법을 모색함으로써, 한반도의 평화와 통일 및 번영을 위한 여건 조성에 노력하고 있다. 또한 아산정책연구원은 공공외교와 유관분야 전문가를 육성해 우리의 미래를 보다 능동적으로 개척할 수 있는 역량을 키우는 데 이바지하고자 한다.

저 자

신창훈

신창훈 박사는 아산정책연구원의 글로벌 거버넌스센터장이다. 서울대에서 전기공학사, 법학 석사, 영국 옥스퍼드 대학에서 법학 박사를 받았다. 주요 연구분야는 국제법 일반이론, 해양법, 분쟁해결절차, 국제환경법, 국제인도법, 대량살상무기 관련 국제조약 등이다. 2010년부터 2013년까지 국제해사기구(IMO)에서 투기에 의한 해양오염방지를 위한 런던의정서에 의해 설립된 준수그룹의 위원으로도 활동 한 바 있다.

고명현

고명현 박사는 아산정책연구원의 여론·계량분석센터 사회정보관리연구프로그램 연구위원이다. 컬럼비아대학교에서 경제학 학사, 통계학 석사학위를 취득했다. Pardee RAND Graduate School에서 정책분석학 박사학위를 취득한 후, UCLA의 Neuropsychiatry Institute에서 박사후 연구원으로 재직했다. 주요 연구분야는 사회 네트워크, 복잡계 사회적 상호작용, 질병의 지리공간 모델링 등이다.

번역 김유리

김유리 연구원은 아산정책연구원 글로벌거버넌스센터의 연구원이다. 연세대학교에서 정치외교 학사, 고려대학교에서 법학 석사학위를 받고, 현재 동대학원 박사과정에 재학 중이다. 외교부 한·일 청구권협정 대책 태스크포스에 참여하였으며, 연구 관심분야는 국제공법, 국제분쟁해결절차, 한반도 전환기의 정의(transitional justice) 등이다.

감사의 글

연구에 도움을 준 리사 콜린스 연구원, 김유리 연구원, 성지영 연구원과 인포그래픽 및 디자인을 제작해준 최성한 전문원, 그리고 번역에 도움을 준 성지영 연구원과 이의철 연구원에게 감사의 말씀을 드립니다.

이 보고서의 내용은 연구자의 개인 견해로 아산정책연구원의 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목 차

요약	08
----	----

I.

UN 북한인권조사위원회 보고서의 의의	12
----------------------	----

1. 주요 조사결과 및 권고사항	12
-------------------	----

2. 보고서의 중요성: 북한의 인권침해 사실 확정	16
-----------------------------	----

3. 보고서의 한계	18
------------	----

4. 북한 인권침해에 대한 종합적 접근의 필요성	19
----------------------------	----

II.

노예와 강제노동	21
----------	----

1. 북한의 해외파견 노동자	21
-----------------	----

2. 북한내 핵시설 노동자	31
----------------	----

III.

인권과 제재	35
--------	----

IV.

정책 제언	38
-------	----

요 약



UN 북한인권조사위원회가 일년간의 활동을 마치고 2014년 2월 조사보고서를 발표하였다. UN 북한인권조사위는 보고서에서 북한에서 자행되는 인도에 반하는 죄(crime against humanity) 및 기타 인권침해의 참혹함을 폭로하는 한편, 인도에 반하는 죄 및 기타 중대하고, 광범위하며, 체계적인 인권침해가 국가정책의 일환으로 자행되고 있다고 결론 내렸다. 아울러 북한을 전체주의 국가로 규정짓고 최고권력자인 김정은 국방위원장이 이러한 인권침해에 대해 충분히 인지하고 있다는 점을 명백히 하였다.

UN 북한인권조사위는 보호책임 개념에 기반한 권고사항을 내놓았다. 북한정권에는 인민을 보호하고 그들의 권리를 보장할 수 있는 변화를 즉시 가져올 조치를 취할 것을 요청하는 한편 국제사회에는 북한의 시민사회와 협력하여 인권에 대한 북한주민들의 인식수준을 높이기 위해 노력할 것을 권고했다. UN 북한인권조사위의 권고 중 무엇보다 중요한 부분은 인권침해에 가담한 개인 및 단체에 대한 표적제재를 가하는 동시에 이 문제를 국제형사재판소에 회부하도록 한 것이다.

UN 북한인권조사위의 보고서는 정치범수용소 수감자, 종교활동을 한 자, 강제송환된 탈북자, 외국인 피랍자들에 대한 인권침해의 심각성에 초점을 맞추었다. 마이클 커비 위원장은 이들이 처한 상황을 “정치적 제노사이드(political genocide)”로 규정한 바 있다. 이에 아산정책연구원은 이 보고서를 통해 UN 북한인권조사위가 미처 다루지 못한 사안인, ‘노예와 같은 상태의 북한 노동자들에 대한 인권침해 문제’를 보충하고자 한다.

연구원의 보고서는 특히 북한의 핵시설 근로자 및 해외로 송출되는 북한 노동자의 노동환경을 중심으로 인권침해 문제를 파헤친다. 이는 복잡한 북한 문제 전반을 해결하는 데 실마리가 되는 사안이다. 핵시설 근로자 및 해외 인력송출은 국제제재 대상인 북한의 핵확산 활동과 연계된 문제이기 때문에, 인권문제와 기존의 대북제재를 한 데 묶을 수 있는 접점을 제공한다.

아산정책연구원은 북한 핵시설에서 근무하거나 해외로 파견되어 일했던 북한 노동자들을 인터뷰하고, 그 증언을 토대로 몇 가지 중요한 분석 결과를 도출하였다. 북한 핵시설에서 근무하는 노동자들은 심각한 위험에 노출된 환경에서 일하고 있으며 해외파견 노동자들에게는 임금 체불, 비인간적인 근로조건 강요, 계약기간 동안 가족과의 격리와 같은 인권침해가 벌어지고 있다. 분석결과는 아래와 같다.

- 북한의 해외 인력송출은 국가정책의 일환으로 행해지고 있다.
- 해외파견 노동자들의 평균 노동시간은 최대 12~16시간이다. 이러한 과중한 작업량으로 인해 노동자들은 종종 하루에 4시간만 자면서 일할 수밖에 없다.
- 해외 작업현장에는 국가안전보위부 요원들이 배치되어 노동자들을 끊임없이 감시한다.
- 북한당국이 평균임금을 월 120~150달러 선으로 책정한다. 현지 사업자는 북한당국에 이보다 많은 액수를 지불하지만, 임금이 노동자들에게 직접 지급되지 않는다.
- 개인별 노동계약 기간은 보통 3년으로 이 기간 동안 노동자는 북한을 방문할 수 없다. 휴가는 없으며 한 달에 1~2일 정도 휴일이 제공된다.
- 노동자들의 임금은 금융기관을 통해 송금되지 않고 북한당국이 현찰로 북한 내로 운반한다. 이는 UN 제재조치의 명백한 위반이다.

북한내 핵시설의 근로조건에 대한 조사결과는 다음과 같다.

- 건설에 병사를 동원하는 일이 보편적이다.
- 근로자의 건강 및 안전에 대한 조치가 적절하게 행해지지 않고 있다.
- 안전기준에 대한 교육 또는 정보 제공은 없다.

국제사회가 민간 및 정부 차원에서 북한과의 대화와 교류를 계속해야 하겠지만 더 강한 압박이 가해지지 않는 한 북한정권이 반인도적인 정책을 중단할 가능성은 거의 없다. 따라서 북한 인권상황을 개선하기 위하여 국제사회가 다음의 조치를 취할 것을 촉구한다.

1.

첫째, 2012년의 '이란위협감소·시리아인권법(ITRSHRA)'을 모델로 한 포괄적인 제재조치를 채택해야 한다. 이 법은 강화된 표적 제재를 통해 핵확산과 인권침해에 동시에 대응한다. 미 의회에서 통과될 것으로 기대되는 대북제재강화법안(H.R.1771)은 또한 이 법에서 볼 수 있는 요소를 다수 포함하고 있다.

2.

둘째, 북한의 해외인력 송출을 대상으로 하는 제재 조치가 있어야 한다. 해외인력송출은 북한정권의 주요한 불법적 수입원이다. 북한이 인력을 파견하는 국가는 2013년 기준 16개국이다. 국제사회는 이들 국가에 압력을 가할 필요가 있다. 이 국가들은 북한 노동자들에게 최소한 자국 노동자들과 같은 수준의 노동 조건을 제공하고, 북한당국을 거치지 않고 노동자들에게 임금을 직접 지급하며, 기본적인 노동기준이 준수되고 있는지를 정기 점검해야 한다. 그렇지 않으면, 북한의 해외파견 노동자들에 대한 인권침해를 교사방조 하는 개인 또는 단체로서 국제제재의 대상이 되어야 한다.

3.

셋째, 대북제재를 강화해 인권침해를 자행하는 데 이용될 수 있는 물자, 상품, 기술의 이전을 금지해야 한다. 국제사회는 특히 북한이 악용할 수 있는 감시기술 및 경찰 장비의 이전을 규제하기 위해 주의를 강화해야 한다.

4.

넷째, 북한이 노예행위 또는 강제노동의 관행을 즉시 폐지하도록 압력을 가해야 한다. 이러한 관행은 북한이 1981년 9월 14일에 가입한 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 하에서 금지된 것이다. 아울러, 북한은 국제노동기구 및 노예금지 관련 국제조약에 가입하여야 한다.

5.

다섯째, 한국이 UN 북한인권 특별보고관과 긴밀히 협력하고 UN 현장사무소를 지원할 것을 권고한다. 아울러, 개성공단에서 일하는 북한 노동자들에게 임금을 직접 지급하도록 하는 관련법률을 철저히 집행할 것을 촉구한다

I.

UN 북한인권조사위원회 보고서의 의의

1.

주요 조사결과 및 권고사항

—



2013년 3월 21일 UN 인권이사회는 북한인권 조사위원회(Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, 일명 'UN COI', 이하 'UN 북한인권 조사위')를 설립했다. 임무는 체계적이고 광범위하며 심각한 인권침해, 특히 인도에 반하는 죄(crime against humanity)에 이르는 인권침해를 조사하는 것이었다. UN 북한인권조사위의 이러한 임무는 책임 있는 개인 및 기관의 책임을 추궁할 것으로 목적으로 한 것이다. 2014년 2월 17일 조사위는 '북한에서 인도에 반하는 죄 및 기타 인권침해가 자행되고 있다'는 내용의 조사결과를 발표했다. 조사위는 보고서에서 '북한의 상황이 동시대 그 어느 곳과도 비교될 수 없을 만큼 위험하다'고 표현했다.¹ 또한 마이클 커퍼 위원장은 조사 결과와 관련해 국제사회의 대응이 반드시 있어야 한다고 공식석상에서 역설했다.

UN 북한인권조사위의 포괄적이고 상세한 조사결과 중에서도 다음 세 가지는 북한 인권상황의 심각성을 잘 보여준다.

1.

북한은 소수집단이 인민을 권위주의적으로 지배하는 데에 그치지 않고 주민들의 생활 전반을 지배하고 공포에 떨게 하는 전체주의 국가다.²

2.

북한은 인도에 반하는 죄 및 기타 인권침해를 ‘국가 정책’의 일환으로 자행하고 있다. 국제형사법 및 국제형사재판소 규정에 의하면 인도에 반하는 죄를 구성하기 위해서는 다음 두 가지의 요소를 충족해야 한다. 첫째, 해당 개인이 그러한 범죄를 행할 의도를 가지고 반인도적인 행위를 하였을 것, 둘째, 이러한 반인도적인 행위가 민간 주민에 대한 광범위하고 체계적인 공격이었을 것이다. 국제형사재판소 규정은 이러한 공격이 국가 또는 조직의 정책으로서 행해졌을 것 또한 요구하고 있다.

3.

김정은은 북한의 최고 지도자로서, 그 지위가 북한 정부조직의 최상부에 위치하며, 정부의 모든 기관을 실질적으로 지휘통제하고 있다. 김정은은 모든 정부기관의 구체적인 조치, 정책, 결정에 대해 매일 직접 보고를 받는다. 즉, 김정은은 북한에서 일어나고 있는 인권침해에 대해 충분히 인식하고 있다고 할 수 있다. 과거부터 인도에 반하는 죄를 범하고 있는 주요한 정부기관은 국가안전보위부, 인민보안부, 검찰소와 재판소, 조선인민군, 조선노동당, 국방위원회 6 곳이다. 이 기관의 관료들은 실질적으로 최고 지도자의 통제하에 있다.

1.

Report of the detailed findings of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People’s Republic of Korea (A/HRC/25/CRP.1), para.1211 [이하 “UN 북한인권조사위원회 보고서”].

2.

UN 북한인권조사위원회 보고서, para.1211.

북한이 인도에 반하는 죄를 범하고 있다는 것이 UN 북한인권조사위의 보고서로 낱낱이 입증됐지만, 북한당국은 가해자들을 처벌해야 할 국내적·국제적 의무를 회피하고 있다. 이것은 이들의 행위가 국가 정책의 일환이었기 때문으로 볼 수 있다.

아울러 UN 북한인권조사위는 북한정부, 중국, 한국, 그 외 관련국가, 시민사회, 국제사회, UN에 대한 상세한 권고를 보고서에 담았다. 이 권고사항들은 보호책임(Responsibility to Protect, R2P)의 세가지 원칙(three pillars)에 기반을 두고 있다.³

첫째, 보고서는 최고 지도자와 노동당에 대한 견제와 균형이 가능하도록 북한이 심도있는 정치적 및 제도적 개혁을 시행할 것을 권고했다.⁴ 북한주민들을 보호해야 할 일차적 책임의 주체인 북한정부를 직접 겨냥한 것이다.

두 번째, 보고서는 북한주민들이 외부세계를 경험할 수 있도록 하기 위해 국가들과 시민단체들이 협력하여 더 많은 민간교류의 기회를 조성하라고 제안했다.⁵ 나아가 북한의 인권침해를 기록하거나 유용한 정보를 북한 내로 유입시키는 등 북한 인권상황을 개선시키기 위해 일하는 시민단체에 더 많은 지원을 하도록 국가, 재단, 관련기업들을 장려했다.⁶ 해당국가의 보호책임 이행을 장려하고 지원하는 것이 국제사회의 의무라는 보호책임이 두 번째 원칙에 기반을 둔 것이다.

그렇지만 보호책임의 이 두 가지 원칙이 제대로 이행되고 있지 않다는 판단 하에, 보고서는 세 번째 원칙에 근거한 가장 강한 권고사항을 제시했다. 즉, UN 안전보장이사회가 북한의 인권문제를 국제형사재판소에 회부하고, 인도에 반하는 죄에 대한 책임이 있는 자들을 대상으로 표적제재(targeted sanctions)를 해야 한다는 것이다.⁷ 어떤 제재체제를 활용해야 하는지는 보고서에 자세하게 설명되어 있지 않다. 다만, 2009년에 UN 사무총장이 제출한 ‘보호책임의 이행(Implementing the Responsibility to Protect)’에 관한 보고서는 표적 제재를 여행, 자금송금, 사치품, 무기 거래에 대한 규제로 규정하고 있다.⁸

3.

UN 세계정상회의 결과문서(Outcome Document of the 2005 United Nations World Summit, A/RES/60/1, paras.138-140)와 보호책임의 이행에 관한 UN 사무총장의 보고서(UN Secretary-General's 2009 Report on Implementing the Responsibility to Protect (A/63/677, para.1) [이하 “보호책임의 이행에 관한 보고서”])에 따르면, 보호책임의 세 가지 원칙은 다음과 같다. 제노사이드, 전쟁범죄, 인도에 반하는 죄, 인종청소 및 이러한 범죄의 선동으로부터 주민을 보호할 일차적 책임은 국가에게 있다. 국제공동체는 국가가 그러한 책임을 이행하는 것을 장려하고 지원할 의무가 있다. 국제공동체는 상기 범죄로부터 주민들을 보호하기 위해 외교적, 인도적 및 기타 방법을 사용할 의무가 있다. 국가가 그 주민을 보호하는 데 실패했음이 분명한 경우, 국제공동체는 UN 현장에 근거한 집단행동을 취해야 한다.

4.

UN 북한인권조사위원회 보고서, para.1211.

5.

UN 북한인권조사위원회 보고서, para.1223.

6.

UN 북한인권조사위원회 보고서, para.1224.

7.

UN 북한인권조사위원회 보고서, para.1225(a).

8.

보호책임의 이행에 관한 보고서, para.57.

2.

보고서의 중요성:

북한의 인권침해 사실 확정

북한 인권문제에 있어 UN 북한인권조사위의 보고서는 매우 중요한 의미를 가진다. 이번 조사위의 설립과 활동은 UN이 북한 인권문제를 다룬 기존의 방식과도 구별되는 것이지만, UN의 조사위원회로는 최초로 전쟁 또는 무력충돌 상황이 아닌 평시의 인권 침해를 대상으로 했다는 데 의미가 있다. 또한 UN 차원의 조사위원회를 통해 북한인권을 조사했다는 것이 중요한 이유는, 이전에도 북한의 인권상황을 기록하기 위한 여러 인권단체들의 많은 노력이 있었지만, 이번 UN 북한인권조사위의 보고서는 타 기관과는 비교될 수 없을 만한 신뢰도와 법적 중요성을 가지고 있기 때문이다. 일반적으로 조사위원회의 일차적 목적은 ‘책임 있는 자를 처벌함으로써 가해 행위에 대한 책임을 규명’ 하는 것이다.⁹ 그래서 비록 UN 북한인권조사위의 조사결과가 형사 소송에서 요구되는 수준의 증거에는 미치지 못하더라도, 비정부단체, 심지어 국가기관이 조사해도 쉽게 확보하지 못할 공평성과 법적 영향력을 갖게 된다. 다시 말해 북한 인권상황이 처한 현실은 더 이상 논쟁의 여지가 없는 사실로 확정된 것이다.

9.

Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, *The UN Human Rights Council: Commissions of Inquiry Conference brief* (December 2011), p.2.

출처:

UN 북한인권조사위원회 보고서, 북한정권의 지배구조에 관한 공개정보 등을 바탕으로 한 아산정책연구원의 분석결과

인포그래픽

북한이 자행하고있는 인도에 반하는 죄



수령
김정은

국방위원회 조선노동당 최고인민회의

국가보위부 인민보안부 조선인민군 검찰소 및 사법부

피해자 집단

	보위부	보안부	인민군	검찰소
그룹 1 정치범수용소 수감자				
그룹 2 일반 구금시설 수감자				
그룹 3 체제 전복위험 분자				
그룹 4 탈북자				
그룹 5 외국인 피랍자				
그룹 6 기아 주민				

국제형사재판소 규정상 반인도적 행위



3.

보고서의 한계



UN 북한인권조사위의 임무는 다음의 9개의 분야로 국한돼있다.

- 식량권
- 정치범 수용소
- 고문과 비인도적(inhumane) 대우
- 임의구금
- 차별
- 표현의 자유
- 생명권
- 이동의 자유
- 외국인 납치 등의 강제실종

이렇게 보면 조사위의 임무가 상당히 광범위한 것처럼 보인다. 그러나 조사결과는 박해를 받는 특정 피해자집단 즉 수용소 수감자, 종교인(예를 들어, 기독교인), 강제 복송된 탈북자, 또는 외국인 피랍자 등에 집중돼 있다. 이 외에 식량권 침해와 같은 일상적인 인권 침해는 부분적으로만 다루졌다. 하나의 예로 정치범

수용소 수감자들이 노예화 및 강제 노동 같은 인권침해를 당하고 있다는 점은 설명하지만 북한의 일반주민들이 그러한 유형의 인권 침해를 겪는지에 대해서는 언급하지 않았다. 국경을 넘어 이루어지는 북한의 인권침해는 외국인 납치문제로만 한정해 다루었고 해외에 파견돼 비인간적인 환경에서 일하는 북한 노동자들의 현실은 다루지 않았다.

UN 북한인권조사위는 북한정권이 주민들을 잔인하게 대한다고 했다. 하지만 이는 북한 정권의 만행에 유린 당하는 일반 북한주민들의 상황을 제대로 표현하기에는 턱없이 부족하다. 이들의 상황을 적절히 표현하는 단어는 '노예'다.

4.

북한 인권침해에 대한 종합적 접근의 필요성



노예 금지는 국제공동체가 승인하는 원칙으로 국제법상의 강행규범(jus cogens)이다. 물론 이제는 전통적 의미의 노예제보다, 현대판 노예라고 일컬어지는 강제 노동이 그 자리를 대신하고 있다.

북한주민들이 식량권 또는 이동의 자유와 같은 기본적 자유를 박탈당하고 있다는 것은 주지의 사실이다. 하지만 그러한 권리침해의 수준을 넘어, 북한 주민들은 체제에 무상 노동을 제공하기 위한 목적으로만 존재한다고 볼 수 있다. 예를 들어 대다수의 주민들은 명목에 불과한 액수의 급여를 받으며 본업을 해야 할 뿐 아니라, 국가사업에도 징용되어 무급으로 일해야 한다. 학생들은 국가 선전용 카드섹션을 위한 연습에 의무적으로 동원되어 수주에서 수개월 동안 연습을 한다. 유치원생 들도 마찬가지다. 학생들의 이런 동원된 연습의 결과로 최대 10만 관객을 모으는 아리랑 집단 체조 같은 행사가 개최되는 것이다.

노예 행위와 강제 노동은 전체주의적 북한 체제가 갖는 착취적 성격을 잘 보여준다. 이에 다음 장에서는, 북한의 일상적 및 국제적 인권 침해를 설명하기 위해 핵시설 종사 노동자와 해외파견 노동자 두 개의 집단을 특정하여 이들의 인권 상황을 검토해본다. 북한의 핵 시설에 종사하는 노동자들과 해외 강제

노동자의 조사가 중요한 이유는 이들에 대한 인권침해가 핵확산 및 북한 체제가 자금을 마련하는 방법과도 연관되어 있기 때문이다. 이 두 집단은 북한의 핵개발 프로그램을 막고 국제제재의 효과적 이행을 보장하는 데 중요한 열쇠가 될 수 있다. 북한의 핵시설은 사고를 예방하기 위한 보호장치가 부족하고 근로자들이 위험한 정도로 방사능에 노출되는 것이 다반사이다. 이런 문제는 비핵화 협상에서 논의되어야 하는 문제다. 또한 북한정권은 해외파견 노동자들이 벌어들이는 외화를 사용해 제재로 인한 손해를 보전하고 있다. 국제사회가 북한의 불법 무기와 마약 거래를 금지시킨 후 북한은 외화벌이용 인력송출에 대한 의존도를 점점 더 높이고 있다.

II.

노예와 강제노동

1.

북한의 해외파견 노동자

북한정권은 2013년 1월 기준으로 5만여 명에 달하는 북한 인력을 해외로 송출하고 있다. 한 연구결과에 따르면 북한이 인력송출로 벌어들이는 돈은 한 해 12억~23억 달러에 달한다.¹⁰ 북한의 비인간적 인력송출 관행은 이미 오래 전부터 유지되어오고 있다. 북한은 1967년 러시아와 양자임업협정을 체결한 해 처음으로 해외에 노동자를 파견하기 시작한 것으로 보인다.¹¹ 1970년대에는 아프리카, 1991년에는 중동에 노동자들을 보내면서 파견지역을 꾸준히 확대해 왔다. 2013년 1월 기준으로 북한이 노동자를 파견하고 있는 국가는 알제리, 앙골라, 중국, 적도기니, 에티오피아, 쿠웨이트, 리비아, 말레이시아, 몽골, 미얀마, 나이지리아, 오만, 폴란드, 카타르, 러시아, 아랍에미레이트 등 총 16개국이다. 아산정책연구원의 조사결과로는 북한은 아시아, 아프리카, 중동, 유럽에 걸쳐 총 45개국에 노동자를 파견한 바 있다. 한편 미국 국무부가 발간하는 ‘인신매매 보고서(Trafficking in Persons Report)’에 따르면, 북한은 2003년부터 성적착취와 강제노동을 목적으로 하는 인신매매를 해왔다. 미 국무부의 2006년 보고서상, 국가가 주도하는 노예 행위가 잔존하는 나라는 버마와 북한뿐이라는 점은 주목할 만하다.

10. International Network for the Human Rights of North Korean Overseas Labor (INHL), *The Conditions of the North Korean Overseas Labor* (Seoul: INHL, 2012), pp.12, 17.

11. Alain Devalpo, “North Korean slaves,” *Le Monde Diplomatique*, 8 April 2006, <http://goo.gl/GbSg8o> (최종방문일 2014.10.14); Andrew Higgins, “In Siberia’s last gulag,” *The Independent*, 26 June 1994.

북한 노동자들은 평균적으로 3년간 해외에서 근무하는데 이 기간 동안에는 집안에 경조사도 있더라도 귀국할 수 없다. 파견국과 관계없이 하루 평균 근로시간은 12~16시간으로, 한 달에 1~2일 주어지는 휴일 외에는 휴가를 사용할 수 없다. 이들은 파견국 노동기준의 최저치에도 미치지 못하는 비인간적이고 위험한 근무환경에서 일하면서도, 북한에 돌아갈 때까지 임금을 받지 못한다. 급여는 북한정부가 책정하는데, 1990년대에 월 120~150달러로 책정한 이후로 거의 상승하지 않았다. 외국 사업자가 북한정부에 지불하는 인건비에서 대부분을 정부 또는 부패한 관료가 착복하고 남은 액수를 지급하기 때문에 노동자들은 이렇게 적은 임금밖에 받지 못하는 것이다.

아산정책연구원의 면담조사에서 북한의 해외파견 노동자로 일한 경험이 있는 탈북자들이 밝힌 바에 따르면 북한으로 귀국하는 노동자들은 외화를 북한에 가지고 들어가는 운반책으로 이용된다. 이러한 현금 유입은 안전보장이사회가 북한으로의 대량현금 유입을 금지하기 위해 채택한 결의 2094호를 정면으로 위반하며, 북한의 대량살상무기 개발프로그램에 유용되었을 가능성이 있다. 이러한 점이 바로 북한의 인력송출이 심각한 인권 침해와 북한의 대량살상무기 개발프로그램의 중첩지점에 자리하고 있음을 보여주고 있다. 즉 북한은 이러한 인권침해를 통해 핵무기 개발과 여타 불법적 행위를 위한 자금을 확보하고 있는 것이다.

조사결과

아산정책연구원은 북한의 인력송출 정책의 범위를 파악하기 위해 중국, 쿠웨이트, 말레이시아, 러시아에 파견되었던 탈북자들을 대상으로 면담조사를 했다. 이들의 증언을 종합하면 해외에 파견된 북한 노동자들이 처한 열악한 노동환경은 국제법상 금지되는 노예행위에 이른다는 결론을 도출할 수 있었다. 조사결과를 정리하면 다음과 같다.

1. 표준화된 노동계약이 존재하지 않는다

- 채용과정에서 파견희망자에게 고용계약에 관한 세부사항을 알려주지 않는다.
- 노동시간이나 근로환경에 대한 정보를 제공하지 않는다.
- 해외에 파견되었다가 돌아온 다른 노동자들과의 접촉은 허락되지 않는다.

2. 고용은 본질적으로는 자발적이지 않다

- 노동자들은 해외파견에 자원하지만 이는 큰 돈을 벌 수 있을 것이라는 기만이 있었기 때문이다.

3. 급여는 노동자들에게 직접 지급되지 않는다

- 파견국의 업체는 북한회사가 관리하는 계좌에 노동자들의 임금을 입금하고, 이 돈은 북한측 사장이나 지배인이 관리한다.
- 노동자들은 정기적으로 임금을 받는 것이 아니라 사소한 개인 생필품을 사는 데 필요한 소액의 돈만 받는다. 당국은 임금을 모아두었다가 노동자가 북한으로 돌아갈 때 주겠다고 약속한다.
- 임금은 월 평균 120~150달러로 이는 실제 계약상 인건비의 10~20%에 그친다. 북한에서는 월 150달러 이상의 급여를 받는 것 자체가 금지되어 있다.
- 국가 납부금 또한 현금으로 북한에 보내며, 이를 현지정부에 신고하지 않는다.

4. 여행의 자유가 금지된다

- 노동자는 파견국에 도착하는 즉시 북한당국자들에게 여권과 비자를 압수당한다.
- 파견국은 작업현장을 벗어난 북한 노동자를 불법 이민자로 간주하기 때문에 탈출한 노동자들은 부당한 대우 또는 불법 인신매매의 위험에 노출된다.
- 러시아 별목공은 본인의 여권을 압수당하지 않는 것으로 알려져 있었으나 면담한 탈출 별목공들은 모두 여권을 압수당했다고 증언하였다. 노동자들에게 이를 대체하는 신분증은 발급되지 않았다.

5. 일부 노동자들은 부채로 인해 숙박상태에 빠진다

- 해외파견에 자원하는 노동자들 중 일부는 파견자로 선발되기 위해 귀국한 후에 뇌물을 바칠 것을 약속하도록 강요 받는다.
- 몇몇 러시아 벌목공의 증언에 따르면 할당된 월별 생산량을 채우지 못하면 임금을 받지 못하고 미달된 생산량은 개인 채무가 된다.

6. 정당한 보상 없이 과도하게 긴 시간 동안 일한다

- 러시아에서 일하는 벌목공들은 교대나 추가수당 없이 하루 평균 16시간 동안 일한다. 때로는 하루에 4시간 밖에 잘 수 없고 휴일은 월 1~2일에 그친다.

7. 파견국 당국에서 근로환경을 관리감독하지 않는다

- 노동자들은 현지 정부 또는 관련 부처에서 근로 환경 관리 감독을 위해 담당자가 방문하거나 시찰한 적은 없다고 증언했다.
- 러시아 벌목사업소의 경우 러시아 당국이 작업장 내부를 시찰한다고 알려져 있다. 그러나 노동자들에 따르면 현지경찰이나 공무원은 탈출한 노동자를 체포하는 데 필요한 경우가 아니면 시찰이나 조사를 하지 않는다.

8. 북한 측 관리자가 탈출 노동자 체포를 책임진다

- 작업장을 탈출한 노동자는 현지경찰이 아닌 북한 관리자가 체포한다.
- 러시아에서는 북한관리자와 러시아 현지경찰이 탈출 노동자들의 체포를 위해 협동작전을 수행하는 경우도 있다.
- 안전사고가 발생하더라도 현지경찰에게 신고하지 않고 북한 측 관리자가 처리한다.

9. 노동자들을 통제하기 위해 본국으로 송환시키겠다는 위협을 가한다

- 모든 면담자들은 현지작업장의 규칙과 규제 및 기타 환경이 북한에서와 비슷하다고 증언했다.
- 그럼에도 불구하고 이들은 돈을 벌기 위해 해외로 갔기 때문에 북한으로 송환시킨다고 위협하는 것을 가장 두려워했다.

10. 파견지 및 직종은 정치적 계급(성분)에 따라 결정된다

- 파견지와 직업군은 북한 당국이 노동자들의 정치적 배경과 계급에 따라 배정한다.
- 하급 계층으로 분류되는 노동자들은 시베리아 벌목소처럼 위험하고 힘든 곳에만 지원할 수 있다.
- 특히 이러한 부류의 노동자들은 북한으로 귀국할 때 정부에 모든 수입을 압류당할 가능성이 많다.

미국 국무부의 인신매매 보고서

미국 정부는 북한 해외파견 노동자들의 근로환경이 노예화 및 강제노동 수준이라고 강력히 규탄해 왔다. 미 국무부는 2001년부터 발간한 인신매매 보고서를 통해, 북한에서 인신매매된 사람들이 체코공화국, 몽골, 러시아에서 강제 노동하거나, 또는 이들 국가를 거쳐 다른 곳에서 강제 노동 하고 있다고 밝혔다.¹² 그러자 체코 내무부는 2007년 1월에 북한노동자 고용 계획 폐지를 발표했는데, 이에 따라 2007년 인신매매 보고서는 북한노동자들이 취업비자가 만료되는 2007년 말까지 모두 체코공화국을 떠날 것이라고 밝혔다.¹³ 그에 비해 2012년 몽골에서는 예년에 비해 약 4배가 증가한 2000 여 명의 북한노동자가 계약 노동자로 일하고 있다고 추산된다.¹⁴ 2014년에 보고된 바에 따르면 북한 노동자를 사용하는 업종은 주로 건설, 제조, 농업, 임업, 사냥, 공장, 도·소매 무역, 자동차 유지보수, 광업 등이다.¹⁵

미 국무부는 2009년 보고서에서 “1967년 이래 러시아 극동 지방에서는 매해 약 1~2만 명의 북한인들이 벌목 일을 하고 있다”면서, 이른바 ‘시베리아 강제수용소’로 불리는 곳에서 일하는 북한 노동자들에 대한 인식을 제고한 바 있다.¹⁶ 2010년 보고서에서도 수만 명의 북한 노동자가 러시아의 벌목사업소에서 일하는 것으로 추산했다.¹⁷ 보고서는 노동자들에게 주어지는 휴일이 연간 1~2일뿐이고, 생산 할당량을 채우지 못하면 처벌 받으며, 북한당국은 노동을 강제할

12.

US Department of State, Trafficking in Persons Report 2006 (Washington, DC: US Department of State, 2006), pp. 103-4, 182, 210. [이하 “미 국무부 인신매매 보고서”].

목적으로 노동자들이 귀국할 때까지 임금지급을 보류한다고 밝혔다.¹⁸ 벌목사업소 노동자들의 임금에서 최대 80%를 북한 정부 및 사업소가 가로챈다는 점은 계약노동자들에 대한 고도의 착취로 볼 수 있다고 하였다.¹⁹

2008년 보고서에 따르면, 당시 북한이 인력송출 계약을 맺은 국가는 러시아, 루마니아, 리비아, 불가리아, 사우디아라비아, 앙골라, 몽골, 쿠웨이트, 예멘, 이라크, 중국 등 11개국이었다.²⁰ 보고서는 또 노동자들의 임금을 북한 정부가 관리하는 계좌로 입금되도록 한 북한과 일부 국가간의 합의는 노동착취에 해당된다고 보았는데 해당국가는 폴란드, 불가리아, 루마니아, 러시아, 카타르, 사우디아라비아, 이라크, 쿠웨이트, 예멘, 아랍에미리트연합, 리비아, 앙골라, 중국, 몽골, 말레이시아, 캄보디아, 태국, 라오스이다.²¹

미 국무부는 2010년부터는 중국, 몽골, 러시아를 제외하고는 북한 노동자가 파견된 국가들을 구체적으로 명시하지 않고 있다. “북한 정부는 외국 정부들과 국가간 계약을 맺어 노동자들을 해외에 파견하고 있으며 상당수가 러시아와 중국에 파견되고 있다. 북한 계약노동자들은 아프리카, 중앙유럽, 중동, 중앙아시아, 몽골 등지에서도 일하고 있다”고 지역만 명시하고 있다.²²

2014년의 인신매매 보고서는 해외파견 북한 노동자의 강제노동과 관련된 새로운 우려를 제기하고 있다. 보고서에 따르면 북한정부의 기만으로 고용된 북한 노동자들이 선원이 되기 위해 피지(Fiji)로 가거나, 피지를 거쳐 다른 곳으로 가고 있다고 기술하고 있다.²³ 피지를 거쳐서는 주로 태평양에서 조업하는 중국이나 대만 어선에 고용되는데, 아주 낮은 임금을 받거나, 무급으로 일하기 때문에 빚이 더 쌓이고 그에 따라 열악한 생활조건에서 근근이 살아간다고 지적하고 있다.²⁴

13. 미 국무부 인신매매 보고서 (2007), p.88.

14. 미 국무부 인신매매 보고서 (2012), p.253.

15. 미 국무부 인신매매 보고서 (2014), p.277.

16. 미 국무부 인신매매 보고서 (2009), p.228.

17. 미 국무부 인신매매 보고서 (2010), p.279.

18. 미 국무부 인신매매 보고서 (2010), p.199.

19. 미 국무부 인신매매 보고서 (2010), p.280.

20. 미 국무부 인신매매 보고서 (2008), p.199.

21. 미 국무부 인신매매 보고서 (2009), p.228.

22. 미 국무부 인신매매 보고서 (2014), p.231.

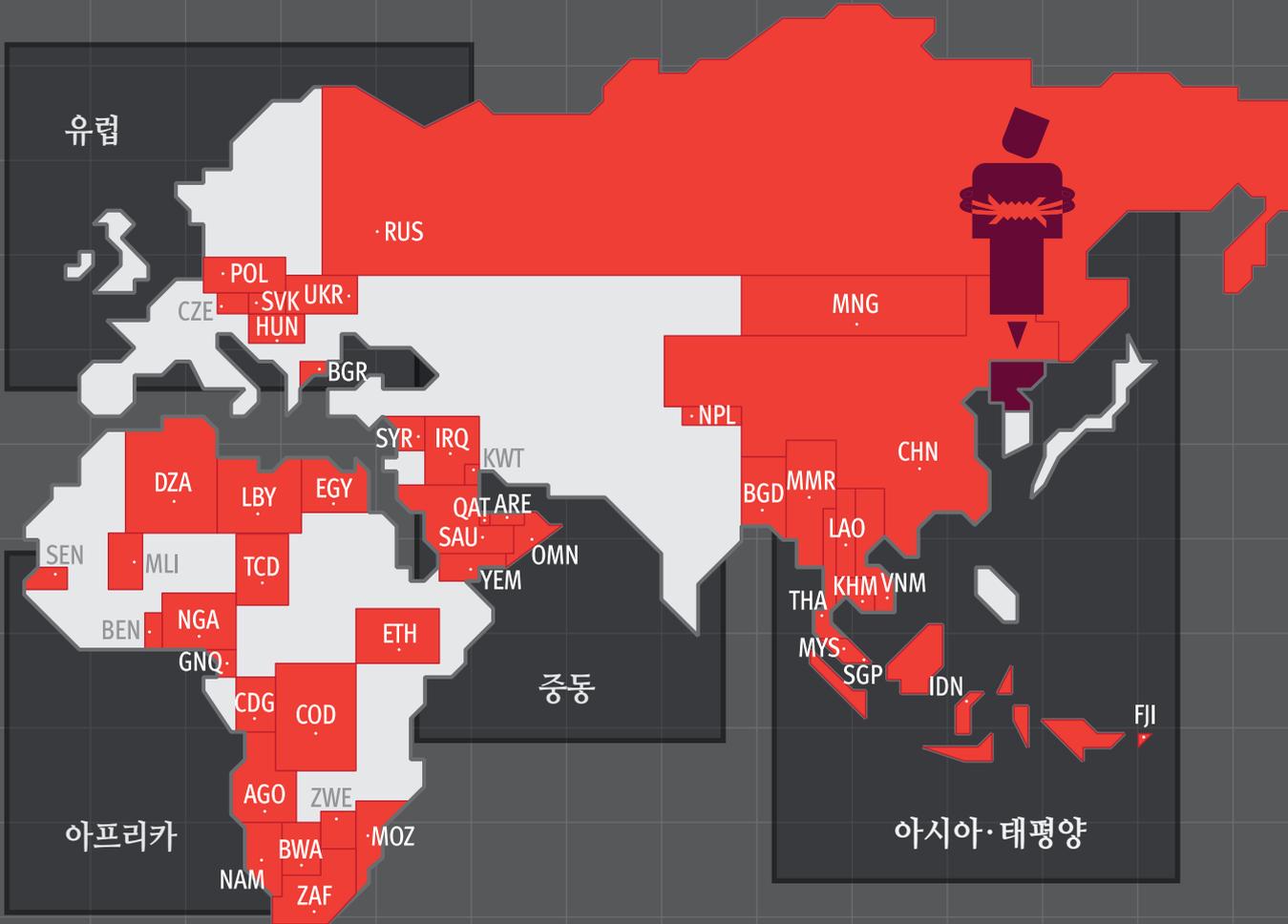
23. 미 국무부 인신매매 보고서 (2014), p.174.

24. 미 국무부 인신매매 보고서 (2014), p.174.

북한 노동자 파견 국가 목록

아산정책연구원은 북한 노동자들을 고용했거나 현재 고용하고 있는 국가들을 파악하기 위해, 여러 언론매체를 통해 보도된 자료를 조사했다. 다음 인포그래픽은 북한 노동자들을 한 번이라도 고용한 적이 있는 45개국 및 그 국가들이 가입돼 있는 노예금지관련 국제 조약을 표시하고 있다. 이 중 현재에도 북한노동자들이 파견되고 있는 나라는 총 16개국이다.

국가코드: ISO 3166-1 alpha-3



인포그래픽

북한이 인력송출한 나라들

- A1 1926년 노예협약
- A2 1956년 노예, 노예무역, 유사관행 및 제도의 폐지에 관한 보충협약
- A3 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약

- B1 국제노동기구(ILO) 회원국
- B2 1930년 강제노동에 관한 협약 (ILO)
- B3 1957년 강제노동 폐지에 관한 협약 (ILO)
- R 국제형사재판소에 관한 로마규정
- E 인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약

아시아·태평양

—	A1	A2	A3	B1	B2	B3	R
방글라데시 (BGD)	■	■	■	■	■	■	■
캄보디아 (KHM)	□	■	■	■	■	■	■
중국 (CHN)	■	□	□	■	□	□	□
피지 (FJI)	□	■	□	□	□	□	□
인도네시아 (IDN)	□	□	■	■	■	□	□
라오스 (LAO)	□	■	■	■	■	■	□
말레이시아 (MYS)	□	■	□	■	■	■	□
몽골 (MNG)	□	■	■	■	■	■	■
미얀마 (MMR)	■	□	□	■	■	□	□
네팔 (NPL)	□	■	■	■	■	■	□
싱가포르 (SGP)	□	■	□	■	■	■	□
태국 (THA)	□	□	■	■	■	■	□
	3	8	7	11	10	8	3

중동

—	A1	A2	A3	B1	B2	B3	R
이라크 (IRQ)	■	■	■	■	■	■	□
쿠웨이트 (KWT)	□	■	■	■	■	■	□
리비아 (LBY)	□	■	■	■	■	■	□
카타르 (QAT)	■	□	□	■	■	■	□
사우디 아라비아 (SAU)	□	■	□	■	■	■	□
시리아 (SYR)	■	■	□	■	■	■	□
아랍에미리트연합 (ARE)	□	□	□	■	■	■	□
예멘 (YEM)	□	□	■	■	■	■	□
	3	5	4	8	8	8	0

미주

—	A1	A2	A3	B1	B2	B3	R
멕시코 (MEX)	■	■	■	■	■	■	■
	1	1	1	1	1	1	1

아프리카

—	A1	A2	A3	B1	B2	B3	R
알제리 (DZA)	□	■	□	□	□	□	□
앙골라 (AGO)	□	□	■	■	■	■	□
베냉 (BEN)	■	□	■	■	■	■	■
보츠와나 (BWA)	□	□	■	■	■	■	■
차드 (TCD)	□	□	■	■	■	■	■
콩고 (CDG)	■	■	■	■	■	■	■
콩고민주공화국 (COD)	□	■	■	■	■	■	■
이집트 (EGY)	■	■	■	■	■	■	□
적도 기니 (GNQ)	□	□	□	□	□	□	□
에티오피아 (ETH)	□	■	■	■	■	■	□
말리 (MLI)	■	■	■	■	■	■	■
모잠비크 (MOZ)	□	□	■	■	■	■	□
나미비아 (NAM)	□	□	■	■	■	■	■
나이지리아 (NGA)	□	■	■	■	■	■	■
세네갈 (SEN)	■	■	■	■	■	■	■
남아프리카 공화국 (ZAF)	■	□	■	■	■	■	■
짐바브웨 (ZWE)	□	■	■	■	■	■	□
	6	9	15	15	15	15	10

유럽

—	A1	A2	A3	B1	B2	B3	R	E
불가리아 (BGR)	■	■	■	■	■	■	■	■
체코 공화국 (CZE)	■	■	□	■	■	■	■	■
헝가리 (HUN)	■	■	■	■	■	■	■	■
폴란드 (POL)	□	■	■	■	■	■	□	■
러시아 (RUS)	□	■	■	■	■	■	■	■
슬로바키아 (SVK)	□	■	■	■	■	■	■	■
우크라이나 (UKR)	□	■	■	■	■	■	□	■
	3	7	6	7	7	7	5	7

출처:

UN조약정보, 국제노동기구 웹사이트, 미디어 자료 등을 바탕으로 한 아산정책연구소의 조사결과 (2014년 10월 기준)

표1.
각국에 파견된
북한노동자 규모

국가명	노동자 수 (명)
러시아	20,000
중국	19,000
몽골	1,300-2,000
쿠웨이트	5,000
아랍에미리트	2,000
카타르	1,800
앙골라	1,000
폴란드	400-500
말레이시아	300
오만	300
리비아	300
미얀마	200
나이지리아	200
알제리	200
적도기니	200
에티오피아	100
계	52,300-53,100

아산정책연구원, 언론보도 집계, 2013년 1월 기준.

상기 국가들 모두가 북한과의 양자간 합의에 따라 북한 노동자들을 고용하고 있는지는 분명하지 않다. 예를 들어 불가리아, 체코 공화국, 루마니아는 EU 회원국의 법적 의무를 들어 북한 노동자를 고용하는 것을 중단했다. 하지만 2013년 폴란드 매체인 뉴스위크 폴스카(Newsweek Polska)는 폴란드가 아직도 북한 노동자 509명을 고용 중이라고 보도한 바 있다.

이러한 정부간 합의는 북한정권을 유지하는 데 도움을 주는 동시에 국제규범을 무시하는 행위다. 이런 점이 바로 북한주민들의 노예화 및 강제노동 문제를 국제적인 문제로 볼 수 있는 이유다. 그런데 이는 북한을 압박해서 해결할 수 있는 것이 아니라 고용국의 협조가 필수적인 문제다. 고용국이 북한 노동자들의 근로조건을 어떻게 관리하는지에 따라 북한정권이 해외 인력송출을 중단 또는 감소시키게 될 수 있다. 따라서 현재 북한 노동자들을 고용하고 있는 국가들은 다음과 같은 조치들을 시행해야 한다. 첫째, 작업현장의 근로환경을 조사한다. 둘째, 강제노동이나 노예화가 이루어지고 있는 것으로 판명될 경우 북한 계약노동자들의 고용을 중지한다. 셋째, 대량현금의 신고절차를 강화한다.

2.

북한내 핵시설 노동자

—



개요

북한은 핵무기 개발프로그램에 북한 주민들을 강제 동원 하거나 강제 노동을 시키고 있다. 정권 유지를 위해 외화유입이 필수적이듯 핵을 개발 하는 데는 대량의 노동력이 필수적이다. 그런데 북한내 핵시설에서 근무하는 노동자에 대한 처우가 북한의 일반적인 기준과 비교하면 평균 이상이지만, 이들의 건강과 안전에 대한 투자가 여전히 몹시 미흡한 수준이다. 아래에서 설명할 영변 재처리 시설과 평산 우라늄 광산의 핵시설에서 일했던 탈북자들과의 면담 내용은 이 점을 여실히 보여준다.

탈북자 증언으로 본 평산 우라늄 광산의 실태

면담자는 1995년 조선인민군에 입대했는데 당시 그의 나이는 18세가 안 됐다. 1995년 8월부터 1996년 6월까지 채광 부대에 배치 받아 광산입구 레일 건설, 갱도 건설, 레일 및 광산 구조물 보수 등의 작업을 했다. 복무하는 동안 갱내 라돈의 농도 희석을 위한 환기구는 전혀 본 적이 없다고 증언했다. 더욱이 지하광산 노동자들에게 보급된 방진 마스크는 질이 나빠 전혀 제 기능을 하지 못하기에, 노동자들은 아예 착용하지 않았다고 한다.

작업은 3교대로 진행됐는데 초보자였던 그는 오전 8시부터 오후 4시까지의 교대시간에 투입됐다. 노동자들은 낮 12시부터 1시까지는 점심식사를 하도록 허락됐으며 하루 총 7시간을 일했다. 그렇다고 해도, 노동자들은 거의 매일 일하고 휴일은 한 달에 한 번 주어진다. 물론 일반 수용소 수감자들이 매일 9시간에서 12시간을 일한다는 것을 감안하면 광산의 근로환경은 그보다는 낫다고 볼 수 있다. 또한 광산 노동자에게는 북한의 일반주민들에게 배급되지 않는 특식이 공급된다.

업무교육의 일환으로 한 달간의 안전교육이 있었지만 우라늄광산의 위험성에 대해서는 알려주지 않았다고 한다. 작업복, 장화, 방진마스크 등이 지급됐지만 방사선 노출을 확인할 수 있는 방사선량계(필름 배지)는 지급된 바 없다. 모든 노동자는 정기검진을 받지만 검진결과를 알려 주지는 않는다. 그런데 우라늄광 채광시에 발생하는 분진은 심각한 흡입성 유해물질이다. 최근 연구결과에 따르면 우라늄광산의 공기중에 분진상태로 떠다니는 라돈 및 기타 생산물로 이루어진 방사성 핵종으로 인해 방사능에 피폭될 수 있다. 이 물질들은 다른 종류의 광산에도 존재하며 폐암과 같이 심각한 질병을 유발한다.

탈북자 증언으로 본 영변 핵연료 재처리 시설의 실태

면담에 응한 또 다른 탈북자는 1988년 4월에서 1994년 12월까지 이른바 ‘12월 기업소’라고 하는 영변 핵시설 내 방사화학 연구소에서 근무했다. 이 연구소에는 천 여명의 연구원들과 노동자들이 소속돼 있었다. 근무지는 핵시설 근로자들의 가족들이 거주하는 마을로부터 4km 정도 떨어져 있었다. 마을 인구는 5만명 내외였다.

비색계를 이용해 고농도 방사성 화합물을 분석하는 것이 그의 업무였는데, 분석 시료들은 용기에 밀봉된 채로 작업장과 연결된 파이프 라인을 통해 공급되었다. 그는 이송된 시료 용기를 60cm 두께의 투명한 상자에 넣고 로봇팔을 이용해 이를 조작했다. 일 년여에 걸쳐 작업 훈련을 받았지만, 그는 분석하는 물질이 어떤 것인지 몰랐고 들은 바도 없었다. 그는 비색계에 어떤 색깔이 나타나는지를 연구원들에게 보고하라고만 지시 받았다.

정보유출 방지라는 명분으로 작업장의 보안이나 안전에 관련한 사항에 대해서는 알 수가 없었다. 작업자들에게는 작업복, 장갑, 부츠 등 양질의 개인 방호장비가 지급됐지만 오염된 장비 세척은 각자 가정에서 해결해야 했다. 모든 작업자는 필름 배지를 소지하도록 되어 있었으나 배지 검사는 세 달에 한 번 꼴로만 이루어졌다. 게다가 심각한 수준의 피폭 증상이 가시적으로 나타나지 않는 한 검사결과는 작업자들에게 공개되지 않았다.

면담자는 동료들 대부분이 작업 중 극심한 피로에 시달렸기 때문에 작업자들끼리 서로 피로와 졸음을 쫓아줘야 했다고 증언했다. 메스꺼움과 구토, 고열 증세를 보이는 작업자들도 많이 목격했다.

핵시설 근로자들에게는 식량 배급이 잘 나왔기 때문에 가정형편이 어렵거나 출신성분이 좋지 않은 사람들 가운데는 이들과의 결혼을 희망하는 경우도 있었다. 그러나 여성 작업자들의 출산률은 매우 낮았다. 그가 일하던 부서는 전체 50명 중 약 60%가 여성이었는데 기혼 여성 대부분이 시설에서 근무하는 동안에는 임신하지 못했다.

조사결과

북한내 핵시설의 근로자들이 처한 환경은 적극적 관심이 필요한 사안이다. 이들은 작업에 강제 동원되고 직무상의 안전기준에 대한 정보를 전혀 제공받지 못하기 때문에 산업재해를 예방할 수도 없다. 북한당국은 핵시설 근로자들에게 양질의 식량을 배급하지만 더 나은 작업 환경과 근로자들의 안전 및 건강에 관련한 책임은 도외시하고 있다. 이는 북한 당국이 근로자들의 인권을 존중하기 보다는 생산성 향상에만 관심을 두고 있음을 보여준다. 안전기준과 관련된 북한의 관행이 상당히 후진적이라는 점에서 2013년 공표한 '핵경제 병진 발전'에 의거해 추진되고 있는 현재의 핵개발 프로그램은 인적 실패로 인한 방사능 사고로 이어질 가능성이 높다. 인재사고 방지를 위해 북한의 안전문화 개선과 국제 안전 규범 준수가 시급한 상황이다.

III.

인권과 제재

❖ 국제사회는 북한 인권문제에 보다 큰 관심을 갖고 이를 해결하기 위한 행동을 취해야 한다. UN 북한인권조사위원회의 보고서는 북한정권의 범죄가 전체주의적 성격을 가진다는 점을 잘 지적했지만, 북한의 참혹한 인권침해의 실상을 전부 다뤘다고 하기에는 부족하다. 이에 아산정책연구원은 UN 북한인권조사위원회가 다루지 않은 두 개의 피해자 군, 즉 1) 해외로 송출된 북한 노동자, 2) 북한 핵시설 노동자의 인권침해 실태를 검토했다. 이 보고서를 통해 보충한 북한 인권침해의 실태는 북한이 인도에 반하는 죄를 저지르고 있다는 사실을 더욱 확실하게 보여준다.

이제 국제사회가 북한의 핵 문제에만 집중하고 인권침해 문제는 소홀히 다룰 수는 없는 상황이 되었다. 사실 미국과 EU, UN 등은 북한의 불법 활동 및 핵무기 개발 프로그램과 인권을 분리 대응한다는 방침을 오랫동안 유지해왔다. 그러나 탈북자와의 면담조사를 통해 북한정권에게 이 두 분야간 구분이 무의미하다는 점이 드러났다. 따라서 UN 북한인권조사위의 조사결과와 마찬가지로 북한의 핵 활동과 인권침해가 상당히 긴밀하게 연관되어 있다는 사실을 이 보고서를 통해 밝히고자 하였다.

북한 문제는 국제 평화와 안보에 그 어느 때보다도 큰 위협이 되고 있다. 그렇다면 북한의 인권침해, 핵개발 프로그램, 전방위적인 불법활동에 관해 더 많은 증거들이 발견되는 데 따라 국제사회가 취해야 하는 조치는 무엇인가? 현실적인 방안은 네 가지, 즉 1) 포용정책, 2) 무력 사용을 통한 정권 교체, 3) 현 대북정책의 유지, 4) 제재와 같은 추가적 조치를 통해 북한 정권을

압박하는 방법뿐이다. 하지만 현 시점에서 1)과 2)는 실행되기 어렵다. 핵문제 해결을 위해 향후 북한과 대화할 수 있는 여지는 있겠지만 인권문제에 대해서는 대화를 통해 생산적인 결과를 만들어내기 힘들다. 최근 북한이 선언한 내용이나 북한 정부가 자체적으로 발간한 북한인권 보고서를 보면 국제사회와 북한간에는 인권문제에 대해 근본적인 인식차이가 있음을 알 수 있다. 그렇기 때문에 인권문제와 관련해 북한정권에 대화를 시도하더라도 아무런 결과를 얻을 수 없을 것으로 본다.

무력으로 정권을 교체하는 것은 그로 인해 발생하는 피해나 비용, 동북아 지역에 초래될 위험 등을 고려하면 역시 좋은 대안이 아니다. 따라서 유일하게 남은 선택지는 현 제재 체제를 강화하는 것이다. 이미 한국, 미국, EU, UN, 일본이 대북제재를 시행하고 있지만 북한의 핵확산 활동을 대상으로 하고 있을 뿐 인권침해는 대상으로 삼고 있지 않다.

아주 창의적인 방법이 고안되지 않는 한 현 상황이 가까운 시일 내에 변하지는 않을 것이다. 특히 동북아에서는 인권을 기반으로 한 효과적인 표적 제재를 시행하는 데 많은 난관이 있다. 중국은 미국에게 인도주의적 개입의 여지를 줄 수 있는 상황을 경계하며, 한국은 국내로 유입될 난민 문제와 사회불안정을 우려한다.²⁵ 또한 한국은 남북관계에 미치는 영향과 더불어, 남북대화 및 6자 회담과 같은 다자협상 등의 재개에 미칠 잠재적 측면까지 고려할 수 밖에 없다.

그렇다면 효과적인 대북제재 체제를 구성하고 이행하기 위해 국제사회가 어떠한 노력을 해야 하는가? 현 제재 체제를 검토해봄으로써 이에 대한 답을 얻을 수 있다. 개별 사례는 각각의 고유한 상황에 기반을 두고 있기 때문에²⁶ 개별적이고 복합적인 분석이 필요하다. 국제사회는 인권침해를 추적하기 위한 노력을 적극적으로 펼치고 있으며 특히 무력충돌 상황이 결부된 중대한 문제에는 제재로 대응하고 있다. 미국, EU, UN의 제재조치를 비교한 결과 미국이 EU나 UN보다 많이 인권관련 제재조치를 취하고 있는 것으로 드러났다.²⁷ EU는 국가 자체에 대한 제재에는 정치적 합의를 이루기 어렵기 때문에 여행 금지와 자산 동결 등 개인에 대한 제재를 선호하는 것으로 나타났다. 한편 UN의 제재체제에서도 인권 침해를 대상으로 하는 표적 제재의 중요성이 점점 부각되고 있다. 현재 총 15개의 UN 제재위원회 중에서 6개 위원회가 인권을 다루고 있다.²⁸

인권과 관련된 요소를 추가하여 대북 제재체제를 강화하는 것은 분명 이행가능한 조치이다. 하지만 그 실현가능성과는 별개로 북한 인권문제를 제기함으로써 북한 정권에는 강력한 메시지를 전달할 수 있으며, 북한 주민들에게는 국제사회가 그들의 안녕에 관심을 가지고 있음을 보여줄 수 있다.

25.

Emma Chanlett-Avery, *Congress and U.S. Policy on North Korean Human Rights and Refugee: Recent Legislation and Implementation* CRS Report RS22973 (Washington, DC: Congressional Research Service, 2009), p.1.

26.

“[E]ach UN sanctions case is unique with incomparably complex dynamics. No two sanctions regimes are the same, and by definition, each episode is inimitable. The distinctive complexity of each, combined with the relatively small sample size for some categories, makes generalizations difficult... Moreover, UN sanctions are always combined with other measures and never applied in isolation.” Targeted Sanctions Consortium, *The Effectiveness of United Nations Targeted Sanctions* (Geneva, Switzerland: The Graduate Institute Geneva, 2013), p.11.

27.

미국은 주로 행정명령, 또는 의회가 특정국가에 대한 법률을 제정하는 방법으로 인권침해에 대한 표적제재를 시행해오고 있다. 미국의 표적제재는 대부분 자산동결, 여행 금지, 특정인물 또는 기관을 대상으로 한 기타 표적 금융조치(some targeted financial measures) 등의 방식을 통해 이뤄진다. 미국 재무부 웹사이트 참조, <http://goo.gl/BrnVXC>.

28.

소말리아 제재위원회, 콩고민주공화국 제재위원회, 코트디부아르 제재위원회, 수단 제재위원회, 리비아 제재위원회, 중앙아프리카공화국 제재위원회에서는 인권문제도 다루고 있다. *UN Sanctions*, Special Research Report (New York: United Nations Security Council Report, November 2013); 안전보장이사회 제재위원회 웹사이트 참조, <http://www.un.org/sc/committees>.

IV.

정책 제언

1.

미국은 2012년의 이란위협감소 및 시리아인권법(ITRSHRA)을 모델로 한 포괄적인 대북제재조치를 채택해야 한다.

2012년 이란위협감소 및 시리아인권법(ITRSHRA)은 인권과 핵 관련 제재를 모두 포함하고 있어 북한에 대한 포괄적인 제재에 참고하기 좋은 예다. 이 법에는 미국 대통령이 중대한 인권침해, 핵확산, 테러 활동을 수행한 이란 고위관료들의 명단을 공개하도록 하는 조항이 있다.²⁹ 고위관료에는 최고지도자, 대통령, 내각, 정보기관 요원, 준군사부대 요원 또한 포함된다. 이러한 조치를 북한 지도부에도 적용해야 한다.

UN에서 이와 비슷한 역할을 하는 것이 UN 안전보장이사회 산하 제재위원회들이다. 제재위원회는 전문가 패널의 도움을 받아 제재 대상이 되는 개인 또는 기관을 목록에 넣거나 빼는 작업을 한다. UN은 인권침해를 저지른 개인에게 자산 동결 또는 여행 금지 조치를 취하거나, 이들을 지원한 기관에 대해 금융제재와 같은 강력한 처벌을 가하는 등 표적제재 조치를 취하고 있다.

북한에 대해서는 최소한 UN 북한인권조사위원회가 중대한 인권침해에 책임이 있다고 밝힌 7개 기관인 1) 국가안전보위부, 2) 인민보안부, 3) 검찰과 사법체계, 4) 조선인민군, 5) 노동당, 6) 국방위원회, 7) 수령에 대한 제재가 이루어져야 한다. 이란의 경우에는 각 기관의 수장이나 장관이 표적제재 명단에 올랐는데, 북한의 고위관료들에 대해서도 이와 마찬가지로 제재가 부과되어야 한다.

미국, EU, UN은 대북제재를 점진적으로 강화해야 한다. 이를 위해 이란정부의 심각한 인권침해와 관련된 인사들의 재산동결 및 기타조치에 대한 미국 행정명령 13553을 본보기로 삼을 수 있다. 대북제재도 이처럼 구체적 가해자를 지정하여 제재 대상으로 삼아야 한다. 현재 미국 국회에 제출된 법안 H.R. 1771(“2014 대북제재시행법”)에는 이러한 요소가 포함돼 있다. 이러한 이니셔티브를 적극적으로 고려하여 EU와 UN 또한 이와 유사한 법률이나 결의를 채택할 것을 권고한다.

29.
H. R. 1905, “Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012,”
112th Congress (Sec. 221), p.25.

2.

국제사회는 북한 노동자가 파견된 국가들이 기본적 노동 기준을 적용하도록 압력을 가해야 한다.

북한 노동자들은 파견된 국가의 현지 노동자들과 동일한 노동 보호를 받아야 한다. 국제사회는 파견국들이 그러한 보호 기준을 적용하는 한편 이미 행해진 인권침해를 조사하고 시정하도록 압박하는 데 더 많은 노력을 기울여야 한다. 해외 인력송출은 북한정권의 주요한 수입원이므로 이러한 조치는 북한이 해외 강제노동 관행을 중단하거나 최소한 노동자들에게 개선된 노동조건을 부여하는 결과로 이어질 것이다. 한편으로는 북한 정부가 강제노동을 통해 올린 불법적 수익을 대량의 현금으로 북한에 반입하는 것이 UN 제재 위반이라는 점에서 국제사회는 북한 인력송출 및 불법자금이 북한으로 유입되는 것을 막는 데 최선의 노력을 다해야 한다.

탈북자들과의 면담조사에서 재외 북한 기업소들 및 이 기업소들과 사업계약을 맺어 노동자들을 고용하는 몇몇 외국 사업자들의 기업명이 드러났다. 이러한 정보를 활용해, 해외인력송출과 관련된 북한의 개인 또는 기관에 대해 제재조치를 취하기 전에 일단 해당 국가들에게 다음 네 가지의 이행을 촉구해야 할 것으로 보인다. 첫째, 북한 노동자들에게 최소한 자국 노동법상의 기준을 충족하는 생활 및 근로환경을 제공한다. 둘째, 북한정부 또는 국영기업을 통하지 않고 북한 노동자에게 직접 임금을 지급한다. 셋째, 북한 노동자를 고용하는 기업의 작업장에 대해 정기적인 조사를 시행한다. 넷째, 북한에 대량의 현금이 전송되는 것을 방지한다. 그리고 이러한 조치를 취하지 않는 경우에 적절한 제재조치를 취해야 한다.

이러한 제재의 목적은 북한의 경제 개발을 막는 것이 아니라 노동자가 자기 노동의 대가에 정당한 권리를 행사하고 기본적인 국제기준에 맞게 안전과 존엄을 보호받도록 하는 것이다. 이것이 효과적으로 시행된다면 북한 노동자들은 인권존중에 대한 인식이 싹 터 북한으로 돌아가게 될 것이다.

한편 북한 노동자들의 인권보호와 관련하여 파견국이 의무를 다 하지 못한 경우 이 문제는 각국이 가입돼있는 국제협약이 어떤 것인지에 따라 1) UN 인권이사회 특별절차, 2) 국제노동기구, 3) 유럽 인권재판소, 또는 4) 국제형사재판소의 절차에 회부될 수 있다.

3.

국제사회는 대북제재를 강화해 인권침해에 활용될 수 있는 물건, 상품, 기술의 이전을 금지해야 한다.

● ITRSHRA의 402조, 703조는 인권침해에 사용될 수 있는 물건, 기술, 서비스가 시리아와 이란으로 이전되는 것을 제재하도록 규정하고 있다.³⁰ 이들 조항이 인권침해에 동원될 가능성이 높은 물자 또는 기술을 어떻게 규정하고 있는지를 주목할 만하다. 여기에서 열거한 것은 1) 소형 화기, 탄약, 고무탄, 경찰 곤봉, 후추나 화학 스프레이, 섬광탄, 전기충격기, 최루탄, 물대포, 또는 감시 기술, 2) 민감기술 (sensitive technology)이다. 보호책임의 이행에 관한 UN 사무총장의 2009년 보고서 또한 표적제재를 여행, 자금송금, 사치품, 무기 거래에 대한 규제로 구분하고 있다.³¹ 아울러 보호책임의 이행에 관한 보고서는 억압적인 정권이 남용할 수 있는 휴대용 소형 화기와 경찰 장비의 흐름을 규제하는 것에 국제사회가 특별한 관심을 쏟을 것을 촉구하고 있다.

30.
H. R. 1905, "Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012,"
112th Congress (Sec. 402 and 703), p.39.

31.
보호책임의 이행에 관한 보고서, p.25.

4.

**북한은 국제조약상의 의무를 준수하고,
북한이 1981년 8월 14일에 가입한
시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)하에서 금지된
노예행위 강제노동의 관행을 즉시 폐지해야 하며
국제노동기구(ILO) 및 기타 노예금지조약에 가입해야 한다.**

☘ 국제형사재판소 규정상 ‘노예화’란, ‘사람에 대한 소유권에 부속된 어떠한 또는 모든 권한의 행사를 말하며, 사람 특히 여성과 아동을 거래하는 과정에서 그러한 권한을 행사하는 것을 포함’ 하는 것이다. 이 정의는 1956년의 노예제, 노예무역 및 노예제와 유사한 제도와 관습의 폐지에 관한 보충협약에 따른 노예제의 정의와 직접적으로 연관된다. 따라서 국제형사재판소 규정에서 정하는 바와 같이 ‘민간인에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로서 그 공격에 대한 인식을 가지고’ 행해진 인신매매에는 규정상 인도에 반하는 죄를 구성함이 명백하다.

북한은 1926년 노예금지협약, 1956년 노예와 유사한 행위를 금지하는 보충협약, 국제형사재판소 규정, 그리고 강제노동을 금지한 두 개의 국제노동기구 규약에는 가입하지 않았다. 하지만 노예화 및 강제노동을 금지하고 있는 시민적정치적 권리에 관한 국제규약에는 1981년 9월 14일에 가입하였다. 국제사회는 북한 스스로 서명한 조약상의 노예금지 의무를 준수할 것을 강력히 촉구해야 한다. 국제사회가 노예 및 강제노동 관련 조약상의 기준을 따르도록 북한을 압박한다면, 해외파견 노동자 및 북한내 핵시설에서 일하는 노동자에 대한 북한당국의 불법적 관행을 바꿀 수 있다.

5.

**서울에 설치될 UN의 현장사무소를 지원하고,
UN 북한인권 특별보고관과 긴밀히 협력할 것을 한국정부에 권고한다.**



2014년 3월 28일에 채택된 UN 인권이사회 결의는 UN 북한인권 특별보고관의 임기를 연장하는 한편 북한에서 발생하는 인권침해를 지속적으로 감시하고 기록할 현장사무소를 설립하도록 촉구했다. 이에 한국정부는 특별보고관과 긴밀히 협력하고, UN 북한인권조사위원회의 작업을 효과적으로 이어나가기 위해 한국에 설치되는 현장사무소를 충실히 지원해야 할 것이다. 아울러 한국정부는 북한에 노예 및 강제노동 문제를 제기해야 한다.

2006년에 국제 인권단체인 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch)가 개성공단노동법 제32조를 제대로 지키지 않는 공단의 임금지급 관행을 지적한 바 있다.³² 이 조항에 따르면 한국기업이 북한 노동자에게 임금을 현금으로 직접 지급해야 하지만 기업들은 북한정부가 요청한 대로 북한정부에 임금을 송금하고 있다는 것이다. 이러한 관행은 노예 및 강제노동을 조장할 수 있다는 우려가 있으므로 현행 개성공단노동법을 준수하는 방향으로 기업들의 관행을 시정해야 한다.

32.

Human Rights Watch, *North Korea: Workers' Rights at the Kaesong Industrial Complex*, Background Briefing Paper no. 1 (October 2006), pp. 6-7.

ASAN REPORT

유엔 북한인권조사위원회 보고서와 그 이후의 북한인권

발행일	2015년 2월
지은이	신창훈, 고명현
번역	김유리
펴낸곳	아산정책연구원
주소	(110-062) 서울시 종로구 경희궁1가길 11
등록	2010년 9월 27일 제300-2010-122호
전화	02-730-5842
팩스	02-730-5876
이메일	info@asainst.org
편집 디자인	최성한
ISBN	979-11-5570-094-5 93340 비매품



ASAN REPORT



WWW.ASANINST.ORG