

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000606-01

www.humanrights.go.kr
사람이 사람답게 사는 세상



2004~2015
국가인권위원회
**북한인권
결정레짐**





발간등록번호

11-1620000-000606-01

2004~2015
국가인권위원회
북한인권
결정례집

| 북한인권 결정례집 |

북한 인권상황의 심각성이 다양한 경로를 통해 국내·외에 알려지고 2003년 4월 국회에서 국가인권위원회의 북한인권 사업 필요성이 제기됨에 따라 위원회는 2003. 4. 28. 제40차 전원위원회에서 비상설조직인 ‘북한인권연구팀’을 구성하기로 결정하였습니다.

국가인권위원회는 북한 내 인권 상황, 북한이탈주민의 인권 증진과 재외 탈북자의 인권 실태, 국군포로·납북피해자·이산가족의 인권 문제 등 북한인권의 개선과 관련하여 정부의 북한인권 관련 정책을 검토하고 그에 관한 권고 또는 의견표명 등의 활동에 지속적 노력을 기울여왔습니다.

위원회의 이러한 정책적 활동이 북한인권 문제에 대한 국민적 공감대 형성과 국제네트워크 구축을 통한 국제공조를 강화하는 데 선도적 역할을 하였다고 나름대로 자평하며, 그 노력과 성과의 기록을 이 『북한인권 결정례집』에 담았습니다.

- 국가인권위원회 「북한인권 결정례집」은 그동안 위원회가 북한인권 개선과 관련한 법령·제도·정책·관행의 개선에 관한 권고와 의견표명, 위원장 성명 등 40건(2015년 12월까지)을 대상별로 분류하고, 다시 그 결정일자 순에 따라 수록하였습니다.
- 결정문의 원본을 그대로 수록하되 결정내용을 사전에 쉽게 이해할 수 있도록 서두에 결정요지를 추가하였습니다. 다만 사건 관계인의 인격권 보호를 위하여 필요하다고 판단되는 경우 사건 관계인의 이름, 소속기관, 주소 등 개인 및 단체를 특정할 수 있는 내용은 익명으로 처리하였습니다.

- 각 결정례에서 피권고기관 또는 관계기관이 되는 중앙행정기관은 당시 기준에 따른 것으로, 2014. 11. 19. 법률 제12844호로 일부개정된 「정부조직법」에 따른 해당 기관의 명칭 등과는 일부 다르게 기재되어 있습니다.
- 본단의 현실과 남북관계의 특수성을 고려한 한국 정부의 북한인권 관련 정책을 검토한 국가인권위원회의 권고 또는 의견표명 중 14건의 주요 결정례를 영어로 번역하여 제5장에 결정일자 순으로 수록하였습니다.

대 목 차



제1장 총괄 • 1

제1호 북한인권에 대한 국가인권위원회의 입장 표명(2006.12.11.) • 3

제2호 북한인권 개선을 위한 국가 정책 권고(2011.10.24.) • 10

제2장 북한주민의 인권개선 • 37

제3장 북한이탈주민(재외 탈북자 포함)의 인권 개선 • 99

제4장 국군포로·납북자·이산가족 등 남북분단에 의한 인권현안 해결 • 173

제5장 북한인권 주요 결정례(영역) • 235

부록 1. 「북한인권 침해신고센터」 및 「북한인권기록관」 설치 관련 전원위원회 결정
(2011.2.28.) • 391

2. 북한인권 권고, 의견표명 및 성명 목록(2004-2015, 40건) • 399



제1장

총괄

- 1 북한인권에 대한 국가인권위원회의 입장 표명 (2006.12.11.) 3
 인권의 보편성 존중과 한반도의 평화 실현을 전제로, 정부에 대하여 북한인권 문제의 접근원칙과 정책방향을 제시하고, 북한인권 개선을 위한 위원회의 적극적인 역할을 표명

- 2 북한인권 개선을 위한 국가 정책 권고 (2011.10.24.) 10
 북한의 인권상황을 개선하기 위해, 중·장기적인 관점에서 정부가 추진해야 될 북한인권 정책을 제시하고 이에 따른 범정부적 종합계획을 수립할 것을 정부(국무총리)에 권고

제2장

북한주민의 인권개선

- 1 인도주의적 대북식량지원 권고 (2008.9.30.) 39
 통일부장관에게, 북한에 대한 인도주의적인 식량지원을 정치적 사안과 분리하여 추진하고 그 분배과정의 투명성에 대한 우려와 의구심을 불식시키기 위한 가능한 조치를 마련할 것을 권고
- 2 북한인권법안 제정 권고 (2010.4.26.) 45
 국회의장에게, 북한인권기록보존소의 위원회 설치와 북한인권재단 설립조항의 삭제 등을 반영한 북한인권법 제정을 권고
- 3 북한인권법 제정 촉구 의견표명 (2010.12.6.) 55
 국회의장에게, 국회에 계류되어 있는 북한인권법안을 조속히 심의하여 국가인권위원회가 2010. 4. 26. 권고한 내용대로 ‘북한인권기록보존소를 국가인권위원회에 설치하고, 북한인권재단의 설립조항을 삭제’하는 내용으로 제정할 것을 촉구하는 의견표명
- 4 북한주민 정보접근권 부여 권고 (2010.12.6.) 61
 통일부장관, 국방부장관, 문화체육관광부장관 및 방송통신위원장에게, 모든 매체를 통하여 북한주민이 외부의 자유로운 정보에 접근하여 알 권리를 실현하고 인권의식을 함양할 수 있도록 노력할 것을 권고

- 5** 유엔 북한인권조사위원회(COI) 설립에 관한 국가인권위원회 위원장 성명
 (2013.3.28.) 67
 제22차 유엔인권이사회회의 북한인권결의안에 포함된 조사위원회 설립에 관한 위원장
 성명
- 6** 우리 정부의 대북 인도적 지원에 대한 국가인권위원회 위원장 성명
 (2013.7.30.) 68
 2013년 7월 29일 우리 정부가 어린이의약품지원본부 등 5개 민간단체의 대북 인도
 적 지원에 대한 승인과 유엔아동기금(UNICEF)을 통한 북한 영유아 지원 결정을 한
 것에 대한 환영 및 위원회 입장 표명
- 7** 유엔 북한인권조사위원회(COI) 결과보고서에 대한 국가인권위원회 위원장
 성명 (2014.3.18.) 69
 유엔 북한인권조사위원회의 투명하고 객관적인 조사와 활동에 경의를 표하고
 심각한 북한인권 상황에 대한 우려와 국제사회가 북한인권 개선을 위해 더욱
 노력해 줄 것을 요청
- 8** 북한인권법 제정 촉구 권고 (2014.3.24.) 70
 국회의장에게, 국회에 계류 중인 북한인권 관련 법안을 북한민생 관련 법안과 분리
 하여 북한민생법은 주무기관을 통일부로 하되, 북한인권법은 주무기관을 국가인권
 위원회로 하여 조속히 입법할 것을 권고
- 9** 유엔 북한인권 현장사무소(Field-Based Structure) 한국 설치 결정에 대한 국
 가인권위원회 위원장 성명 (2014.5.29.) 80
 우리 정부와 유엔 인권최고대표사무소 (OHCHR)가 유엔 북한인권조사위원회(COI)
 의 제안을 수용하여 북한인권 현장사무소 (Field-Based Structure)를 한국에 설치하
 기로 결정한 것에 대해 환영

- 10 북한인권법 제정 논의 관련 국가인권위원회 입장 (2014.11.27.) 81
 북한인권법 제정 절차의 신속한 진행에 대한 환영 및 북한인권법 제정 논의과정에서 포함되어야 할 원칙과 내용 제시
- 11 북한인권법 제정 권고 수용 촉구 의견표명 (2014.12.1.) 85
 국회의장(외교통일위원회 위원장)에게, 국가인권위원회가 2014년 3월 24일 국회의장에게 “북한인권 관련 법안은 국가인권위원회를 주무기관으로, 북한민생 관련 법안은 통일부를 주무기관으로 분리하여 입법” 하도록 권고한 내용을 반영하여 북한인권법을 제정하도록 의견 표명
- 12 대북전단활동 제지에 관한 의견표명 (2015.1.26.) 90
 민간단체 또는 개인의 대북전단 활동은 헌법상 기본권인 표현의 자유에 해당하는 것으로 북한의 위협 또는 남북 당국간 “상대방에 대한 비방·중상 금지”합의는 국민의 기본권을 제한할 수 있는 근거가 될 수 없으므로 이를 이유로 정부가 민간단체 혹은 민간인의 정당한 대북전단 활동을 단속하거나 저지하기 위한 조치를 취해서는 안된다는 의견 표명
- 13 유엔 북한인권 현장사무소 개소에 대한 국가인권위원회 위원장 성명 (2015.6.23.) 97
 유엔 북한인권 현장사무소(OHCHR 서울사무소)의 23일 개소에 대한 환영
- 14 유엔 총회의 북한인권결의안 채택에 대한 국가인권위원회 위원장 성명 (2015.12.18) 98
 유엔 총회 본회의에서 북한인권결의안이 110여개국 찬성으로 최종 채택되고, 유엔 안전보장이사회의 의제로 북한의 인권상황이 채택된 것에 대한 환영

제[3]장

북한이탈주민(재외 탈북자 포함)의 인권개선

- 1** 탈북자 신상정보 공개에 의한 인권침해 관련 권고 (2007.1.23.) 101

정부기관이 탈북 귀순자에 대한 신상정보를 공개하여 북한에 있는 진정인의 가족들이 피해를 입었다는 진정에 대해 특별히 보호되어야 할 탈북자의 신상정보가 제대로 보호되지 못한 점을 확인하고 정보유출과 관련된 직원에 대한 경고조치 및 특별교육실시 권고와 함께 유사한 사례의 재발 방지를 위한 대책을 마련할 것을 권고
- 2** 북한주민 22명 북송사건에 대한 권고 (2008.7.17.) 117

국가정보원장에게, 월선 북한주민의 조사과정에서 인권이 충분히 보장되고 투명성이 제고될 수 있도록 개선대책을 마련하고, 합동신문조사 결과 귀순의사가 없는 경우 국민의 알권리 보장을 위해 이를 언론에 신속하게 공개하는 등의 언론대책을 강구할 것을 권고함. 또한 통일부장관에게 북송되는 북한주민의 신변안전을 보장하고 생사를 확인 할 수 있는 공식적인 채널을 마련할 것을 권고
- 3** 재중 탈북자 강제송환 중단 촉구 권고 (2008.8.4.) 124

외교통상부장관에게, 중국정부가 UN난민협약을 포함한 국제법규 및 인도주의적인 고려에 따라 탈북자에 대한 무조건적인 강제송환을 중단하고 적절한 방법으로 탈북자의 인권을 보호하는 조치를 취하도록 다각적인 외교적 노력을 할 것을 권고
- 4** 신숙자 모녀(일명 통영의 딸) 송환을 위한 권고 (2011.10.24.) 130

국회의장, 국무총리, 외교통상부장관, 통일부장관에게, 신숙자 모녀가 조속히 송환될 수 있도록 다각도의 방안을 마련토록 권고

- 5** 재중 북한이탈주민 보호 및 강제복송 중단 성명 (2011.11.18.) 140
 중국 공안에 체포되어 강제 복송될 위기에 처해있는 재중 북한이탈주민의 열악한 인권상황에 대한 우려와 강제복송 중단 요구
- 6** 북한이탈주민 외상후 스트레스 경감을 위한 체계적 정신건강 프로그램 마련 권고 (2011.11.24.) 141
 북한이탈주민이 국내에 입국한 초기에 외상 후 스트레스 등 정신적 고통을 완화하고 정신건강을 증진하여 안정적인 국내 정착에 도움이 될 수 있도록 하나원, 북한이탈주민지원재단 등에 관련 전문인력을 확충하고 외상 후 스트레스 경감을 위한 체계적인 정신건강 프로그램을 마련할 것을 권고
- 7** 북한이탈주민 건강권 개선을 위한 의견표명 (2012.12.6.) 147
 통일부장관에게, 하나원에 정규 보건의료 인력을 충원하여 북한이탈주민이 입국 초기에 보다 안정적으로 진료를 받을 수 있는 기반을 마련하고 북한이탈주민이 보건의료 정보에 보다 쉽게 접근할 수 있도록 하나원의 진료 프로그램과 하나센터 및 보건소의 방문 건강관리 서비스 등과 연계 프로그램을 강화할 것을 권고
 행정안전부장관에게, 북한이탈주민이 국내입국 초기에 안정적인 진료를 받을 수 있도록 통일부 등 관련부처에서 하나원에 정규 보건의료 인력 증원 요청시 협력할 것을 권고
- 8** 중국 출생 탈북여성 아동 인권보호를 위한 의견표명 (2013.7.25.) ... 158
 중국 출생 탈북여성 아동의 인권보호를 위해 외교부장관은 중국정부가 탈북여성에 대한 강제 복송을 중단하도록 외교적 노력을 기울이고, 통일부장관은 이들에 대한 실태파악 및 실질적 지원방안 마련이 필요하다는 의견 표명

- 9 북한이탈주민 정착지원을 위한 제도개선 권고 (2013.10.17.) 165
- 북한이탈주민의 정착지원을 위해 직업훈련과 취업과의 연계성 강화, 북한이탈주민에 대한 차별적 인식개선을 위한 적극적 노력, 1년 이상 경과하여 보호신청한 자에 대한 보호제외 규정 개정 등 권고

제4장

국군포로·납북자·이산가족 등 남북분단에 의한 인권현안 해결

- 1 납북자 가족 관련 특별법 제정 권고 (2004.4.26.) 175
 납북자 가족의 사생활 침해, 공직진출 제한(연좌제), 고문 등 피해 내용 파악을 위한 실태조사 실시와 관련 사건의 진상규명 및 피해보상을 위한 특별법의 제정을 국회의장과 국무총리에게 권고

- 2 「납북피해자의 구제 및 지원에 관한 법률안」에 대한 의견표명 (2006.6.12.) 187
 정전협정 이전의 납북피해자까지 구제범위 확대, 피해내용별 보상금 구체화 및 지급기준 명시, 보상금과 국가배상과의 이중지급 제한 규정 삭제, 납북피해 실태조사 실시 명시 등에 대한 의견표명

- 3 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자 등의 구제 및 지원에 관한 법률안」에 대한 의견표명 (2006.7.27.) 201
 구제대상 납북피해자의 확대, 이적행위자 규정의 구체화, 피해 당사자의 구제심의 위원회의 참여 보장 등에 대한 의견표명

- 4 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」에 대한 의견 표명 (2008.6.5.) 210
 납북과 관련한 국가공권력의 행사로 인하여 사망하거나 상이를 입은 모든 자와 그 유족이 보상금이나 의료지원금의 지급 대상이 될 수 있도록 「군사정전에 관한 협정체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」 제2조의 납북피해자 정의 규정 중 제3호 다목의 “납북자의 가족 또는 귀환납북자 중에서” 부분을 삭제하는 것이 바람직하다는 의견을 표명

- 5
 「납북피해자 구제와 보상을 위한 실태조사 및 특별법」 제정 권고의 이행 촉구를 위한 의견표명 (2008.7.18.) 214
 국회의장과 국무총리에게, 종전 국가인권위원회의 납북피해자 관련 정책권고와 의견표명의 내용을 재차 확인하면서, 6.25 전쟁 당시 납북자 및 그 가족의 인권침해에 대한 실태조사와 이들의 명예회복 등을 위한 특별법 제정이 필요하다는 의견을 표명
- 6
 납북자 문제 관련 재조사에 대한 의견표명 (2009.4.23.) 217
 월북자로 분류된 000씨 사건에서 사건본인이 납북피해자에 해당되는지의 여부에 대해 체계적인 재조사가 필요하다는 의견을 표명
- 7
 개성공단 억류자 석방 촉구 관련 위원장 논평 (2009.4.23.) 219
 개성공단에 억류된 근로자의 석방을 촉구
- 8
 임진강 황강댐 방류 사건 관련 논평 (2009.9.15.) 220
 북한당국의 임진강 황강댐 무단방류로 우리 국민 6명이 사망한 참사에 대해 우리 정부는 북한당국에 그 원인과 책임을 묻고 재발방지를 위한 조치를 취할 것을 촉구
- 9
 연평도 포격 사건 관련 논평 (2010.11.25.) 221
 북한군의 연평도 포격으로 우리 군과 민간인 사상자가 발생한 것에 대한 우려와 정부당국은 유엔 등 국제사회와 함께 한반도 평화와 무력충돌의 재발방지를 위한 외교적 노력을 기울여 줄 것을 촉구

10 중국에 억류중인 자국민의 인권보호를 위한 성명 (2012.5.24.) 222
 중국당국에 체포되어 구금상태에 있는 북한인권운동가 김○○ 등 4명의 자국민이 국제인권규범에서 정한 보편적인 원칙에 따라 영사면담 및 변호인 접견 등 최소한의 인권이 보장될 수 있도록 중국정부에 촉구하며, 우리정부에 이들의 조속한 석방 등 인권보호를 위한 외교적 노력을 촉구

11 중국 구금중 고문피해를 당한 자국민의 인권보호를 위한 성명 (2012.8.2.) 223
 중국당국에 체포되어 구금 기간 중 고문과 가혹행위를 당했다는 것에 대해 중국 정부에 깊은 유감을 표명하면서 자국민의 인권보호를 위해 철저한 진상규명과 책임자 처벌 및 재발방지 대책 등을 마련할 것을 촉구

12 「국군포로 송환 및 대우 등에 관한 법률」 일부 개정안 의견표명 (2012.10.11.) 224
 국회의장에게, 정부가 2012. 8. 24. 국회에 제출한 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」 일부 개정 법률안에 대하여 미귀환 국군포로의 유해송환 및 묘지안장 규정 신설과 억류지에서 사망한 국군포로 유족들 중 국내에 입국한 자들의 권리보호를 위해 전몰군경 유족의 지위로 대우할 수 있는 규정의 신설이 필요하다고 의견표명

13 남북피해자 보상 및 지원에 관한 법률 개정안에 대한 의견표명 (2013.8.22.) 229
 전후남북피해자 가족들의 자활능력 배양을 위해 「군사정전에 관한 협정체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」 안 개정 필요성에 관한 의견 표명

14 북한에 억류 중인 대한민국 국민의 인권보호를 위한 국가인권위원회 위원장
 성명 (2015.5.12.) 233
 북한 당국이 억류중인 대한민국 국민 김○○ 등 4인에 대해 정부관계자는 물론 가
 족과의 면회 및 외부와의 통신을 완전히 차단하고 있는 점에 대하여 강력히 유감
 을 표명하며 북한 당국이 국제인권규범에 따라 취해야 할 조치 등을 밝힘

15 제20차 이산가족 상봉에 대한 국가인권위원회 위원장 성명 (2015.10.20.)
 234
 이번 제20차 이산가족 상봉이 남북 간 화해를 촉진하고 이산가족 문제를 풀어나가는
 중요한 전기가 되기를 기대하는 환영 성명

제[5]장

북한인권 분야 주요 결정례(영역)

1 National Human Rights Commission of Korea's Position on North Korean Human Rights (11 December 2006) 241

2 NHRCK's Recommendation on the Humanitarian Food Aid to North Korea (30 September 2008) 251

3 NHRCK's Opinion on the Detention of a South Korean Worker in the Kaesung Industrial Complex (23 April 2009) 259

4 NHRCK's Recommendation to Call for the Enactment of the Law concerning the Human Rights in North Korea (26 April 2010) 261

5 NHRCK's Comment on the Artillery Attack on Yeonpyeong Island (24 November 2010) 275

6 National Policy Recommendations for Improving Human Rights in North Korea (24 October 2011) 277

7 NHRCK's Opinion to Improve the Right to Health of North Korean Defectors (6 December 2012) 316

8 NHRCK's Opinion to Protect the Human Rights of Female North Korean Defectors' Children born in China (25 July 2013) 332

9 NHRCK's Recommendation to Improve the Institutions designed to Support North Korean Defectors for their Resettlement in the South (17 October 2013) 342

10 Welcome Statement by Chairperson of National Human Rights Commission on UN COI Report (18 March 2014) 354

11 Welcome Statement by Chairperson of National Human Rights Commission on the Establishment of UN Field-based Structure on North Korean Human Rights in Republic of Korea (29 May 2014) 356

12 Request to Accept the Recommendations on the Legislation of the North Korean Human Rights Act (1 December 2014) 357

13 National Human Rights Commission on the distribution of propaganda leaflets to North Korea (26 January 2015) 378

14 Statement of National Human Rights Commission of Korea for the Protection of Human Rights of ROK Citizen Detained in North Korea (12 May 2015) 386

부 록

- 1 「북한인권 침해신고센터」 및 「북한인권기록관」 설치 관련 전원위원회 결정 (2011.2.28.) 391

- 2 북한인권 권고, 의견표명 및 성명 목록(2004-2015, 40건) 399

▶ 제1장 ◀

총괄



1 북한인권에 대한 국가인권위원회의 입장 표명 (2006.12.11.)

1. 입장표명의 배경

1990년대 중반 이후 심각한 경제난을 겪고 있는 북한의 현실이 다양한 경로를 통해 외부에 알려지면서 북한의 인권상황이 국내 외적으로 주요한 관심사가 되어 왔다. 한국을 비롯한 국제사회의 인도적 지원 과정에서 생존 위기에 직면한 북한 주민들의 열악한 생활상이 확인되고, 한편에서는 공개처형, 정치범 수용소, 송환된 탈북자의 처우 등 인권침해 문제가 지적된 바 있다.

유엔 등 국제기구와 일부 국가들은 생존권뿐만 아니라 자유권을 포함한 북한인권 문제에 대하여 여러 차례 그 문제점과 개선방향을 지적해 왔다. 우리 사회에서도 남북한 사이의 정치·경제 관계의 변화 및 한국사회 내부의 북한에 대한 서로 다른 인식과 평가 속에서 북한인권 문제가 다양한 형태로 논의되고 있다.

인권의 보편성, 한반도 평화와 통일, 한국 시민사회의 역량 확대라는 측면에서 볼 때, 북한인권 문제에 대한 국내외적 관심과 논의는 긍정적인 현상이라 할 수 있다. 그러나 다른 한편 이와 같은 논의는 남북관계의 특수성과 동북아 정세의 측면에서 볼 때 자칫 사회적 갈등과 외교적 마찰을 야기할 소지도 안고 있다.

한편, 북한인권 문제에 대하여 우리 사회의 관심이 높아지고 논의가 활발해지면 서, 국가인권위원회(이하 '위원회'라 한다)는 북한 인권에 대한 위원회의 입장 표명을 요구받게 되었다. 위원회는 지난 몇 년간 북한인권 상황을 파악하기 위하여 실태조사와 해외 현지조사 등 일련의 조사·연구와 학계 및 단체 관계자, 관계당국, 몇몇 국가의 대사를 비롯한 관련 전문가들의 의견수렴 등 다양한 노력을 기울여 왔다. 이를 바탕으로, 위원회는 '전원위원회'와 '북한인권특별위원회'에서 북한

인권 문제를 심도있게 논의하였다.

위원회는 ‘북한인권’의 범주에 북한지역내 북한주민의 인권(이하 ‘북한내 인권’), 재외탈북자·새터민 등 북한이탈주민의 인권 및 이산가족·납북자·국군포로 등 남북간 인도주의적 사안과 관련된 인권이 포함되는 것으로 보았다. 또한 북한인권 문제는 한반도 현실에 대한 냉철한 인식 하에 북한 사회와 인권에 대한 올바른 이해에 기초하여 평화적이고 체계적으로 접근해야 한다는 점을 확인 하였다. 이러한 점에서 북한의 핵실험은 한반도 남과 북에 거주하는 모든 사람들의 ‘평화롭게 살 권리’를 한층 더 위협하는 행위라 할 수 있다.

이 같은 과정을 거쳐, 위원회는 인권의 보편성과 한반도 평화의 중요성을 모두 감안하여 북한인권을 개선하기 위한 현실적이고 합리적인 방안을 강구하였으며, 이에 대한 위원회의 입장을 표명 하기로 하였다.

2. 입장표명의 근거 및 범위

위원회는 북한인권 문제, 특히 ‘북한내 인권’ 문제를 다루는 것과 관련하여 다음과 같은 몇 가지 사항을 검토하였다. 이 사항들은 서로 긴밀하게 연결된 사안이기 때문에 인권의 보편적인 규범에 대한 일관된 입장과 함께 한반도 현실에 부합하는 체계적이고 현실적인 접근을 요구한다.

첫째, 인권의 보편성이 강조되는 현대사회에서 인권을 보장해야 할 국가의 의무는 무엇보다 중요하다. 개인의 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적 권리를 포함하는 인권의 보호는 국가의 존재의의이자 기본임무이다. 또한 국제사회는 인권을 보편적으로 구현하여야 할 책무를 지고 있다. 따라서 국제사회는 보편적인 인권의 보호 의무를 이행하지 않는 국가에 대해서는 객관적인 기준과 절차를 통해서 당해 국가의 인권상황의 개선을 촉구할 수 있다.

둘째, 헌법 제3조는 북한지역을 포함한 한반도를 대한민국 영토로 규정하고 있다. 그러나 국제사회에서 주권국가이며 유엔 회원국인 북한의 국제법적 지위도 무시될 수 없다. 그리고 헌법 제4조는 평화통일의 원칙을 천명하고 있으며, 「남북기본합의서」의 전문 및 「남북관계 발전에 관한 법률」 제3조 제1항 등은 남북한 관계를 통일과정의 ‘잠정적 특수관계’로 규정하고 있다. 또한 7.4남북공동성명과 6.15남북공동선언 등 남북한 사이의 정치적 합의문에서도 남북관계의 발전과 평화통일의 실현을 목표로 하는 당사자로서 남북한을 상호인정하고 있다. 따라서 이 같은 남북관계의 특수성을 고려하는 가운데 북한인권의 개선을 위한 노력이 경주되어야 한다.

셋째, 한국은 유엔의 회원국이자 국제사회의 일원으로서 ‘인권 과 자유에 대한 보편적 존중과 준수를 촉진’시킬 유엔헌장 상의 의무와 기타 인권조약의 준수 의무를 갖고 있다. 또한 헌법은 국제평화주의와 국제법 준수주의를 명시하고 있다. 따라서 정부는 북한인권을 개선하기 위해 다양한 노력을 하여야 할 의무와 근거를 갖고 있다.

넷째, 위원회는 이상과 같은 정부의 북한인권 개선을 위한 노력의 중요성에 대한 인식과 함께 위원회가 수행해야 할 역할 역시 중요하다는 것을 이해하고 있다. 그럼에도 불구하고 북한인권과 관련하여 위원회가 할 수 있는 역할의 법적 근거 및 범위가 제한되어 있는 것도 엄연한 현실이다. 헌법 제3조의 규정에도 불구하고 「국가인권위원회법」 제4조 및 제30조의 해석상 대한민국 정부가 실효적 관할권을 행사하기 어려운 북한지역에서의 인권침해행위나 차별행위는 위원회의 조사대상에 포함될 수 없기 때문이다. 다만, 국군포로, 납북피해자, 이산가족, 새터민 등의 문제는 대한민국 국민이 직접적 피해당사자이므로 위원회는 이들의 개별적 인권 사항을 다룰 수 있음은 물론이다.

3. 북한인권에 대한 접근원칙과 정책제안

정부는 그 동안 북한인권의 실질적 개선, 한반도 평화번영정책과의 조화, 북한 주민의 시민의식 함양과 북한당국 스스로의 인권 개선 등 크게 세 가지 기조 하에서 북한인권정책을 추진하여 왔다. 이러한 기조 하에 정부는 북한의 개혁·개방이 인권환경 개선의 밑거름이 될 것이라고 보고 북한인권의 실질적 개선을 위하여 경제협력을 통한 북한사회의 변화를 유도하여 왔다. 또한 당국간 대화를 통해 이산가족·납북자·국군포로 등 인도주의적인 비정치적 사안을 우선적으로 해결하려고 노력해 왔다.

위원회는 정부가 지금까지 남북한 당국간의 대화와 협력을 통해 한반도의 평화와 번영을 목표로 북한인권정책을 포함한 대북정책을 추진해 온 점에 대하여 긍정적으로 평가하며, 제62차 유엔총회 북한인권결의안에 찬성·투표한 것 역시 이러한 노력의 연장선 상에서 북한인권 개선에 대한 의지를 표명한 것으로 이해한다.

위원회는 북한인권의 개선을 위해서는 정부의 역할이 중요하다는 점을 인식하고, 정부에 대하여 북한인권 개선에 관한 위원회의 입장을 표명하고자 한다.

먼저, 북한인권의 개선을 위해서는 다음의 원칙 하에 북한인권 문제에 접근하여야 한다.

- (1) 북한인권의 개선과 관련하여 국제사회가 다양한 노력을 통해 발전시켜 온 인권의 보편성이 존중되어야 한다.
- (2) 한반도 평화는 남북한 주민들의 평화롭게 살 권리와 직접적으로 관련되므로 북한인권의 개선은 평화적인 방법을 통해 이루어져야 한다.
- (3) 북한인권 문제에 대한 논의와 접근은 북한의 인권상황을 실질적으로 개선시키는 데 목표를 두어야 한다.
- (4) 북한인권 문제는 정부 차원의 활동과 시민사회 차원의 활동이 비판적 조언

과 협력 속에서 상호보완적으로 다루어져야 한다.

이러한 원칙을 바탕으로,

첫째, 정부는 국제사회와의 연대·협력관계를 구축하고 활성화하여 북한인권이 실질적으로 개선되도록 노력하여야 한다. 위원회는 그 동안 국제사회가 인도주의적 지원을 통해 북한주민의 생존권 회복에 기여했다는 점과 북한과의 다양한 대화를 통해 국제사회와의 협력의 필요성을 전달해 온 점을 긍정적으로 평가한다. 그러나 분단의 현실과 남북의 특수관계가 고려되지 않은 채 획일적으로 북한의 인권문제가 처리될 우려가 있다는 점 역시 부인할 수 없는 현실이다. 따라서 정부는 인권의 보편성 원칙 존중이라는 북한인권의 접근원칙을 확인하는 한편, 남북관계의 특수성을 고려하여 북한인권 문제가 보다 슬기롭게 다뤄져야 함을 국제사회에 인식시키기 위한 적극적인 노력도 경주하여야 한다.

둘째, 정부는 북한주민에 대한 인도적 지원사업은 정치적 사안과 분리하여 생존권 보장 차원에서 지속적으로 추진해야 한다. 북한주민의 생존보다 더 절박하고 중요한 인권의 본질적 사안은 없다. 북한의 미사일 발사나 핵실험 등 한반도 평화를 심각하게 위협하는 사안에 대해서는 정부의 엄중한 대처가 필요하나, 그러한 대처는 북한주민의 생존권을 불모로 하는 방식으로 행해져서는 안 된다. 다만 정부는 인도적 지원사업과 관련하여 분배과정의 투 명성에 대한 국내외적 우려와 의구심을 불식시키기 위한 적절한 조치를 강구하여야 하며, 나아가 북한의 식량난을 해결하기 위한 보다 근본적인 대책을 마련하도록 노력하여야 한다. 이를 위해 정부는 분배의 투명성을 확보하기 위해 모니터링 프로그램 등을 포함한 구체적인 방안을 수립하고 동시에 이와 관련된 문제에 대하여 북한의 책임 있는 자세를 강력히 촉구해야 한다.

셋째, 정부는 재외 탈북자들이 처한 심각한 인권침해의 현실을 개선하기 위해

적극적인 외교적 노력과 함께 이들의 인권을 보호 할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다. 재외 탈북자들은 생존권의 위협과 자유권의 박탈을 피해 북한을 탈출한 인권 피해자이다. 정부는 탈북자 체류국 정부와 긴밀한 협의를 통해 탈북자들이 본인의 의사에 반하여 강제송환되지 않도록 하는 외교적 노력을 최우선적 과제로 설정해야 한다. 이를 위해 탈북자가 많이 체류하는 국가의 한국정부 공관에 탈북자 관련 업무담당자를 확충하는 방안을 적극 검토하여야 한다.

나아가 정부는 국내에 정착한 새터민에 대한 체계적이고 적극적인 인권보호 대책을 마련해야 한다. 새터민의 인권은 장기적으로 사회통합의 차원에서 보호되고 증진되어야 할 문제이다. 정부는 체계적이고 광범위한 실태조사를 통해 새터민의 인권보호를 위한 종합적이고 실질적인 개선방안을 마련해야 한다.

넷째, 정부는 이산가족, 국군포로, 납북자 문제 등과 같은 인도주의적 사안을 해결하기 위해 보다 적극적이고 구체적인 조치를 취해야 한다. 이들의 문제는 분단과 전쟁에 의해 발생했다는 점에서 다른 인권문제보다 정부의 노력이 한층 더 요청되는 사안들이다. 정부는 이 사안들에 대하여 북한과 조건 없이 협의하여 이 사안들과 관련된 모든 사람들의 고통과 상처를 치유하는 데 노력해야 한다. 또 정부는 「납북자 가족 지원을 위한 특별법」 제정과 국군포로·납북자 문제 관련부서의 전담인력 확충 등을 통해 이들이 입은 물질적·정신적 피해에 대한 보상과 명예회복 등을 위한 제도적이고 실질적인 조치를 취해야 한다.

다섯째, 북한인권의 개선은 정확한 사실에 기초할 때 그 실효성이 담보되므로, 정부는 객관적이고 철저한 조사 등을 통해서 북한 인권의 실상을 정확하게 파악하여야 한다. 지금까지 다양한 경로를 통해 확인되거나 전달된 정보에 의하면, 북한인권 상황이 우려할 만한 수준이라는 평가를 부인하기 어렵다. 그러나 북한인권 문제는 국내외적으로 민감한 사안임에도 불구하고 자칫 불확실한 정보로 인해 왜곡될 우려도 없지 않으므로 정부는 객관적인 정보 수집, 조사, 평가 및 보존을 위

해 적극 노력하여야 한다. 북한인권의 개선과 관련하여, 위원회는 정부의 북한인권 관련 정책을 검토하고 그에 관한 권고 또는 의견표명 등의 정책적 활동을 행하고, 국제인권기구 및 국내외 NGO 등과의 교류·협력을 강화할 것이다. 또한 위원회는 북한내 인권 상황, 재외 탈북자의 인권 실태, 국군포로·납북자·이산가족의 인권 문제, 새터민의 인권 증진 등에 관한 실태조사 또는 정책연구 등을 적극적으로 수행하는 등 앞으로 북한인권을 개선하기 위한 다양한 활동을 지속적으로 하고자 한다.

2006. 12. 11.

국 가 인 권 위 원 회

I. 추진배경 및 의의

□ 근거 및 목적

- 인권의 보편성이 강조되는 현대사회에서 인권문제는 주권국가의 배타적 관할을 넘는 국제사회의 보편적 관여사항이고, 북한인권 업무는 세계인권선언 및 헌법 제3조, 국가인권위원회법 제4조에 의하여 인권전담기구인 국가인권위원회(이하, “인권위”)가 추진해야 할 본질적인 고유 업무
- 열악한 북한의 인권상황 개선을 위해 우리 정부가 단계별(단기, 중·장기), 이슈별(북한주민, 북한이탈주민, 국군포로·납북자·이산가족 등)로 정책실행 방안 수립하여 북한인권 문제에 대한 국내외 여론을 확산시키는 계기 마련
- 권고안에 제안된 일부 과제는 이미 관련 부처에서 추진 중이거나 인권위가 권고 등을 통해 인권위의 입장을 표명한 내용도 있으나 이번 정책 권고안은 이러한 모든 것을 포함하여 중·장기적인 관점에서 범정부적으로 추진해야 될 북한인권 정책을 종합적이고 포괄적인 방안을 제시함으로써 정부가 관련 부처와 공조를 통해 북한인권 개선 중장기 실행계획을 수립하는데 체계적인 정책 방향을 제시하고자 함

□ 기대효과

- 북한인권 상황의 실질적 개선을 위한 단계별, 이슈별 정책을 모색하기 위한 계기 제공
- 우리사회에서 북한인권과 관련된 소모적이고 갈등적인 이념논쟁을 넘어 국민적 합의에 기초한 생산적인 정책 방안 모색

II. 추진배경 및 의의

□ 자유권과 사회권을 통합한 포괄적·통합적 접근

- 유엔 총회, 유엔 인권이사회 및 EU의회의 북한인권결의안, 미국 국무부, 국제인권단체(INGO) 등에서 발간하는 각종 북한인권상황실태보고서에서 보듯이 북한주민의 인권은 복합적 요인에 의해 광범위하고 조직적으로 침해되고 있기 때문에 이를 개선하기 위한 방안은 자유권과 사회권을 통합하는 관점에서 추진
- 북한인권 문제는 민족적, 국제적, 인도적 사안을 포괄하고 있어 종합적이고 포괄적인 방법으로 접근

□ 북한인권의 시급성과 상황 변화를 고려한 단계 설정

- 단계설정에는 시급성과 남북한 및 국제관계 변화에 따라 단기 및 중·장기과제 등 두 단계로 설정
 - 단 기 : 시급한 북한 인권상황의 개선을 위해 1~3년 기간에 우선적으로 실행할 과제를 선정
 - 중장기 : 단기 이후 과정으로서 남북관계와 주변상황의 변화 등을 고려하여 5년 전·후 기간 추진할 과제를 선정
- 북한주민의 인권개선은 점진적·단계적으로 접근하되 각 단계가 중첩될 수 있다는 점을 고려하여 추진

□ 남북통일의 미래상을 구현하는 관점에서 접근

- 북한주민의 인권개선, 3대 인권현안 해결 등을 통한 남북한 주민 통일의 관점에서 접근
- 따라서, 북한 내부 상황, 남북관계, 한반도를 둘러싼 주요국가간 관계 개선 등 다차원적 요소를 종합적으로 고려하여 추진

□ 인권보호(protect)와 인권증진(promote) 관점

- 우리 정부와 국제사회는 단기적으로 북한주민의 인권침해를 억제하도록 감시하고 보호(protect)하는 역할에 주력하고 중장기적으로는 북한내에서 인권침해가 발생하지 않는 환경을 조성하는 인권증진(promote) 활동을 중심으로 추진
 - 단기적으로 정부, 시민단체, 국제사회가 북한주민의 인권상황을 국제사회에 알리는 등 국제공조에 주력
 - 중장기적으로 북한 내에 친인권적인 법·제도적 환경이 조성되어 북한내부의 역량이 강화될 수 있는 방안으로 접근
- 기본적으로 자국민에 대한 인권보호와 인권증진은 인류의 보편적 가치를 실현하는 국가적 책무라는 관점에서 접근

□ 북한인권 개선의 촉진자 및 조력자로서의 개입 원칙

- 우리 정부와 국제사회는 근본적으로 북한주민이 스스로 주체가 되어 자신들의 인권 상황을 개선할 수 있도록 북한주민의 인권의식 함양과 역량강화를 촉진하고 지원하는 역할을 수행
- 북한정권의 인권침해를 감시·억제하고, 북한정권이 인권친화적으로 변화할 수 있도록 유도하고 조력하는 역할 수행

□ 북한인권 개선을 위한 공조 강화

- 북한인권 개선을 위한 외부 역량을 극대화하기 위해 정부와 UN을 비롯한 국제인권레짐 그리고 시민사회간 공조 방안 강구
- 이들 각 주체의 특성을 살려 시너지 효과를 제고하는 방향으로 추진

Ⅲ. 북한인권 전략과제와 접근방안

북한인권의 범주로 크게 3개 유형을 나눠 이를 전략과제로 추진
 첫째 북한주민의 인권, 둘째 해외 체류자를 포함한 북한이탈주민의 인권, 그리고
 국군포로·납북자·이산가족 등 남북분단에 의한 인권현안으로 구분

□ 북한주민의 인권

- 북한인권 정책을 일관성 있고 안정적으로 추진하기 위해서는 북한인권법 등 법적·제도적인 인프라 구축과 북한인권에 대한 국민적 관심을 제고할 수 있는 체계적인 교육과 홍보가 필요
- 북한주민의 인권개선은 근본적으로 북한주민이 주체가 되어 스스로 실현할 수 있도록 북한주민의 인권의식을 함양할 수 있는 방안 제시
- 북한인권 문제는 국제사회에서 주요 이슈로 제기되어 이를 개선하기 위해 국제사회와의 공조가 필수적이며 따라서 우리 정부의 인권외교 역량을 강화하는 것이 중요

□ 북한이탈주민(재외 탈북자 포함)의 인권 개선

- 재외 탈북자의 인권문제는 우리 정부의 강력한 의지를 바탕으로 중국 등 주변국들과 외교적 노력이 무엇보다 중요한 사안이므로 주요 외교 정책으로 추진
- 북한이탈주민들이 국내에 정착하는 과정에서 발생하는 인권문제(특히, 탈북 여성 비율이 약 70%에 달하는 점을 고려)에 대한 사회적 인식을 제고하고 이들의 사회 적응을 지원하는 방향으로 접근

□ 국군포로·납북자·이산가족 등 남북분단에 의한 인권현안 해결

- 본인들의 의사와는 무관하게 남북 분단과 전쟁·테러 등으로 인해 남한주민

- 에게 발생된 인권현안으로 국가가 조속히 해결해야 할 책무를 부각
- 국군포로·납북자·이산가족 문제는 그 대상이 대부분 고령이어서 시급히 해결해야 할 현안으로 접근
- 인권·인도주의적 관점에서 국민적 합의에 기초하여 대북지원과 연계하여 해결하는 방안 강구
- 인도주의 접근과 인권적 접근을 병행하는 방안 추진

👉 북한인권 개선을 위한 국가 정책 총괄표 👉

전략 과제	I. 북한주민 인권개선	II. 북한이탈주민 인권 개선	III. 국군포로, 납북자, 이산가족 문제 해결
	1-1. 단기 실행계획	2-1. 재외 북한이탈주민 인권개선	3-1 단기 실행계획
실 행 계 획	1-1-1 북한인권에 관한 범국민적 교육·홍보의 제도화/교과부, 통일부, 문광부	[단기 실행계획]	3-1-1 국가의 피해자 인권보호 책무 이행 /외통부, 통일부, 국방부
	1-1-2 북한인권법 제정/국회	2-1-1 재외 북한이탈주민 실태과약 및 정보 공유/외통부, 통일부	3-1-2 인권·인도주의적 접근 방안 마련/ 통일부, 국방부
	1-1-3 정부와 민간단체 등과 협력 방안 강구/ 통일부, 국방부 등	2-1-2 북한이탈주민 체류국가와 외교 활동 강화/외통부	3-1-3 이산가족의 상시 상봉체계 구축 /통일부, 외통부
	1-1-4 북한주민의 정보접근권 보장 방안 마련/ 통일부, 문광부, 방송위	2-1-3 해외 북한이탈주민 보호 시스템 강화/외통부, 통일부	3-1-4 UN 등 국제기구와의 공조 방안 강화 /외통부, 통일부, 국방부
	1-1-5 분배의 투명성이 보장되는 인도적 지원/통일부	[중·장기 실행계획]	
	1-1-6 유엔 및 국제기구와의 협력 방안 강구/외통부	2-1-4 국제법상 난민지위 보장 방안 강구/ 외통부, 통일부	
		2-1-5 북한이탈주민 신변처리 간소화 방안 마련/외통부	
		2-1-6 북한이탈 여성과 현지 주민 사이에 태어난 아동의 권리 보호 /외통부, 통일부, 법무부	

전략 과제	Ⅰ. 북한주민 인권개선	Ⅱ. 북한이탈주민 인권 개선	Ⅲ. 국군포로, 납북자, 이산가족 문제 해결
		2-1-7 대규모 탈북사태에 대비한 인권보호 대책 강구/외통부, 통일부	
	1-2. 중·장기 실행계획	2-2. 국내 정착 북한이탈주민 인권개선	3-2. 중·장기 실행계획
	1-2-1 국제사회에서 인권 대화(Human Rights Dialogue) 및 기술협력(Technical Cooperation Activities in the field of Human Rights) 지원 강화/외통부, 통일부, 법무부	[단기 실행계획] 2-2-1 정신적·육체적 치유 프로그램 운영/통일부 2-2-2 실용적인 국내정착 프로그램 운영/통일부 2-2-3 북한이탈 여성에 대한 정책 강화/국정원, 통일부, 여성가족부	3-2-1 미흡한 관련 법·제도 보완/국회, 통일부, 국방부 3-2-2 사회적 합의 및 지지 기반 구축 /통일부, 국방부
	1-2-2 북한 법·제도의 체계적 연구/외통부, 통일부, 법무부	[중·장기 실행계획] 2-2-4 북한이탈주민에 대한 인식 개선/통일부 2-2-5 사회통합을 지향하는 장기적 정책 개발/통일부	
	1-2-3 통일을 대비한 인권 정책 수립/외통부, 통일부		

※ / 이하는 소관 부처 * 제19차 전원위 의결(2011.10.24)

IV. 전략과제 및 실행계획

1. 북한주민의 인권 개선

□ 북한 인권상황

구분	현황
자유권	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사형제도는 법 보다 포고문, 지시 등에 의해 자의적으로 집행되고, 특히 공개처형은 생명권을 유린하는 대표적인 행위로 국제사회로부터 많은 지탄을 받고 있음 ○ 5-6개 정치범수용소에서 약 15만여명 수용되어 참혹한 인권유린을 당하고 있으며 교화소, 노동단련대, 집결소 등 구금시설에서의 자의적 구금, 고문, 가혹행위, 굶주림, 노동착취 등 극심한 인권침해 상황에 직면하고 있음 ○ 전근대적 연좌제에 의한 신분세습과 핵심계층, 동요계층, 적대계층 등 출신성분에 따라 진학, 결혼, 직장, 입당 등 사회생활 전반에 차별 행위가 만연되어 있음 ○ 변호인의 조력 등 정당한 법적 절차에 따라 독립된 사법기관에 의해 재판받을 권리가 보장되어 있지 않음 ○ 여행증 제도로 거주이전의 자유가 전면 제한되고 있으며 특히, 정치적 성분이 불량한 시민은 평양에서 강제 추방되고 있는 실정임 ○ 수령절대주의에 의한 김일성·김정일에 대한 철저한 우상화로 인해 사상, 양심 및 종교의 자유가 허용되지 않고 있으며 보위부, 보안원들로 부터 사상동향 등 일상적인 감시와 통제를 받고 있음 ○ 집회, 결사 및 표현의 자유가 철저히 제한되고 내외부 정보가 차단되어 있음 ※ 최근, 장마당 등을 통해 한류문화 등 외부의 소식이 점차 유입되고 있음
사회권	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1990년대 소위 ‘고난의 행군’ 시기를 거치면서 식량배급 제도가 붕괴되고 선군정치 등으로 인해 특권층을 제외한 일반주민의 식량배급은 사실상 중단된 상황에서 주민들은 각자 장마당 등을 통해 힘겹게 독자적으로 삶을 영위하고 있으며, 이러한 식량난은 대량 탈북의 계기가 됨 ○ 노동권은 집단주의 원칙에 의한 공동이익을 위한 것으로 권리가 아닌 의무로 인식되고, 만성적인 경제난으로 다수가 실업상태에 있지만 비생산적인 노동현장에 동원되고 있음. ○ 외화벌이를 위해 외국에 파견된 근로자들의 임금착취도 심각함 ○ 북한주민은 노동3권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)에 대한 인식 자체가 결여되어 있고 유일한 노동조합 형태인 ‘조선직업총동맹’은 당과 국가의 정책을 선전하는 조직에 불과함 ○ 직업선택은 개인의 의사와 능력보다 당의 인력 수급계획과 출신성분 등에 따라 좌우됨 ○ 북한의 헌법과 사회보장법에서는 외형적으로 완전한 사회보장이 가능한 복지국

구분	현 황
	<p>가의 모습을 갖추고 있지만 실제와는 엄청난 괴리를 보이며 식량배급제, 무상의료, 무상교육, 연금제 등 사회보장 제도는 붕괴된 지 오래됨</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 북한은 11년 무상의무교육제를 실시하고 있으나 경제난으로 교육환경이 매우 열악함. 특히, 교육 내용도 지식과 인격 함양보다 수령 우상화 등 의식교육과 군사훈련에 주력하고 있음 ○ 여성, 아동, 노인, 장애인 등 사회적 소수자의 인권은 한층 열악한 상황에 처해 있고, 특히 영유아, 아동들은 영양결핍으로 인한 발육부진으로 건강권이 심각하게 위협받고 있음

실행계획 1-1 단기 실행계획

1-1-1 북한인권 관련 범국민적 교육·홍보의 제도화

- 정부는 인류의 보편적 가치인 인권적 측면에서 북한인권 문제도 예외가 아니라는 원칙에 입각한 정책 의지를 지속적으로 표명
- 국민들이 북한인권 문제 해결의 시급성과 중요성에 대한 인식을 제고하기 위해 북한인권 실상과 국제사회의 동향 등을 알려 국민적 공감대를 확산할 수 있도록 교육 및 홍보활동 강화
- 「초·중등교육법」 제23조에 의한 학교 교육과정에 북한인권 관련 내용을 포함하는 방안 추진
- 「평생교육법」에 의한 평생교육단체 또는 평생교육 시설의 교육내용에 북한인권 관련 사항이 포함되도록 추진
- 통일교육원 교육 과정에 북한인권 교육 강화

1-1-2 북한인권법 제정

- 북한인권 개선 활동을 위한 제도적인 장치를 마련하여 지속적이고 체계적으로 북한인권 관련 업무를 추진할 기반 조성

(인권위 2010. 4. 26.자 권고 및 2010. 12. 6.자 의견표명 내용 참조)

- 북한인권법 제정을 통해 우리 정부의 북한인권 개선의지를 대내외에 천명하고 국제사회와 협력 네트워크 구축을 위한 환경 조성
 - ※ 미국과 일본은 각각 2004년과 2006년 북한인권법 제정
- 북한인권법이 제정된 국가들과 공조방안을 추진할 제도적 장치 마련
- 정부 내에 북한인권 업무를 통합·조정할 수 있는 기구를 구성·운영

1-1-3 정부와 민간단체 등과 협력방안 강구

- 정부는 시민단체, 연구기관, 전문가 등과 유기적인 협력방안 강구
- 각종 북한인권 현안에 대하여 관련단체와의 의견 수렴 등을 통한 대국민 공감대 확산

1-1-4 북한주민의 정보접근권 보장방안 마련

- 매체의 다변화를 통하여 외부소식과 정보를 북한주민에게 효율적으로 알릴 수 있는 제도적 방안 강구(인권위 2010. 12. 6.자 권고내용 참조)
- 남북 당사자간 대화·교류 확대 및 북한 주민과의 인적 교류 확대를 통한 북한주민의 인식 변화 유도
 - 외부세계의 정보가 북한으로, 북한의 정보가 외부 세계로, 북한주민간 자유로운 정보유통이 이루어 질 수 있는 방안 강구
- 민간차원에서 남북간 문화, 체육, 관광, 종교분야의 인적·물적 교류 확대를 통한 상호 정보 교류 방안 강구

1-1-5 분배의 투명성이 보장되는 인도적 지원

- 정부는 북한주민의 생존권 보호를 위해 식량 및 의료실태에 대한 정보를 파악하여 이를 국제사회와 공유
 - 실태파악을 위한 북한당국의 성의 있는 자세와 협조 촉구

- 세계식량계획(WFP), 세계식량농업기구(FAO) 등 권위 있는 국제기구와 효율적 지원 방안 강구
- 부족한 식량과 구급약품 지원 등 인도적 지원에 있어서 분배과정의 투명성을 확보하기 위한 모니터링 등 표준화된 국제기준과 원칙 준수
- 북한주민이 주도적으로 빈곤퇴치를 할 수 있는 여건 조성
- 중장기적인 대북지원 프로그램 수립과 적용

1-1-6 유엔 및 국제기구와의 협력방안 강구

- UN 북한인권결의안에 당장 시급히 개선되어야 할 인권현안이 반영되도록 외교적 노력을 강화
 - 정치범수용소 해체, 공개처형 및 연좌제 폐지, 종교의 자유 보장
 - 국군포로, 납북자, 이산가족 문제 해결방안 촉구 등
- 2009년 보편적 정례검토(UPR)시 제기된 권고사항 수용 및 이행 촉구
- 자유권규약, 사회권규약, 여성차별철폐협약, 아동권리협약 등 북한이 가입한 유엔 국제인권협약의 국가보고서 제출 의무 이행 촉구
- 국제인권단체와 공조·연대하여 국제학술회의 등을 통해 북한의 변화와 개방을 유도
- UN 북한인권 특별보고관, UN 주제별 특별보고관, 국제인권규약위원회, UPR 등 국제인권 메카니즘을 활용한 협력 방안 구축
- 북한이 미가입한 국제인권협약 및 국제노동기구(ILO) 등 국제기구 가입 촉구
- 국제인권단체와 공조·연대하여 국민보호책임(Responsibility to Protect) 등 국제적 인권 흐름에 맞는 협력방안 강구

실행계획 1-2 중·장기 실행계획

1-2-1 국제사회에서 인권대화(Human Rights Dialogue) 및 기술협력(Technical Cooperation Activities in the field of Human Rights) 지원 강화

- UN 등 국제사회와 북한 간 인권대화와 기술협력을 위한 외교역량 강화
 - 유엔 주제별 특별보고관과 북한 당국 사이의 협력 강화 유도
 - 고문방지협약 등 북한이 미가입한 국제인권협약 가입 유도
- 국제사회가 북한인권 문제에 관심이 많은 국가들로 하여금 북한과의 인권대
화 및 기술을 지원하도록 촉구
 - 미국, 일본, EU 등 서방국가들과 북한 당국간 인권대화를 위한 여건 조성
 - 사회주의 국가들의 개혁, 개방정책 경험과 정보를 북한에 제공하도록 촉구
- 안보, 경제, 인권을 통합적으로 협의할 수 있는 장(場) 개발
- 북한에 UPR 권고사항인 국가인권기구가 설립될 수 있도록 지원

1-2-2 북한 법·제도의 체계적 연구

- 북한주민들의 인권과 직접 관련있는 북한의 법제 연구 강화
 - 각종 국제인권규약에서 제시하는 기준과 원칙을 반영하여 북한주민의 권
리를 신장하는 방향으로 정비될 수 있도록 촉구
 - 국제인권협약에 부응하는 법·제도가 정비될 수 있도록 지원방안 강구
- 북한주민, 특히 여성, 아동, 노인, 장애인 등 사회적 약자의 인권 보호를 위
한 법·제도 실태 연구
 - 이들 사회적 약자의 사회 안전망 구축을 위한 기술 지원방안 협의

1-2-3 통일을 대비한 인권정책 수립

- 인권·인도주의 사안을 경제협력 및 대북지원과 연계하는 포괄적·통합적 전

략 수립

- 남북한 사이에 인권분야에 대한 협력을 추진할 환경 조성
- 인권교육 프로그램, 법치 교류 프로그램 개발 및 인재양성 지원
 - 학자, 종교인 등 민간차원에서도 다양한 인권대화 추진
 - 한국의 인권증진에 관한 경험 및 정보의 공유
- 북한의 법치 수준을 제고하기 위한 남북 협력지원 사업 강화

2. 북한이탈주민 인권개선

□ 현 황

구분	현 황
재외체류 탈북자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1990년대 중반 고난의 행군 시기 북한의 식량난이 가중되면서 탈북자 수가 급격히 증가함 ○ 재외 탈북자는 중국을 비롯한 동남아 지역에 널리 분포되어 있으나 그 규모 등 실태를 정확히 파악하기 곤란(통일부 장관은 2010년 국정감사에서 10만 명으로 추정) ○ 중국은 유엔난민협약과 선택의정서에 가입한 당사국이지만 탈북자를 난민으로 인정하지 않고 불법 체류자 신분으로 간주하여 북한과 1986년 체결한 ‘변경지역 상호협력 의정서’에 따라 강제복송하고 있음 ○ 탈북자들이 중국 공안에 체포될 경우 대부분 강제 복송되는데 교화소 등에 수감되어 가혹한 처벌(폭력, 노동착취 등)을 당하고 있음 ○ 2002년 탈북자 25명이 재중 스페인대사관에 진입한 사건을 계기로 단속이 강화되었으며 2008년 베이징 올림픽 전후 중국 공안당국의 국경수비가 대폭 강화되었으며 최근 북한의 3대 세습 체제 등 정치적 변환기와 맞물려 탈북자 단속이 더욱 강화됨 ○ 탈북자의 70% 이상이 여성으로 이들은 인신매매 등에 무방비로 노출되어 있고 상당수는 현지 주민과 사실혼 관계를 유지하고 있음. 이들 사이에서 태어난 아동이 5천명에서 2만명으로 추정되는데 이들의 보호대책이 현안이 되고 있음 ○ 재외 탈북자의 다수는 중국 길림성, 요녕성, 흑룡강성 등 동북3성에 거주하고 있으며 중국 이외 태국, 베트남, 라오스 등 동남아지역과 러시아, 몽골 및 유럽 국가에서도 탈북자를 다수 수용하고 있음 ○ 유엔난민기구(UNHCR)는 탈북자의 난민지위를 결정하는 데 관여하지 못하고 있는데 이는 중국이 UNHCR과 1995년에 체결한 업무협정에 따라 탈북자를 자유롭게 만나거나 국경지역으로 여행이 허가되지 않기 때문으로 보임

구분	현황
국내정착 북한이탈주민	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내입국 북한이탈주민 22,000명 초과(2011년 6월말 현재) <ul style="list-style-type: none"> - 1999년 1천명, 2007년 1만명 돌파 후 3년만인 2010년말 2만명 시대 진입 - 국내입국 북한이탈주민은 2002년 여성이 남성을 초과하여 지금은 전체 약 70% 이상을 차지하고 있음 ○ 국내입국 후 정부합동신문센터의 조사(최장 6개월), 하나원에서의 3개월 정착교육 후 지역 적응센터(하나센터)에서의 3주간 현지 적응교육 후 지역사회에 정착 ○ 탈북자를 대상으로 정부차원의 보호담당관제도[신변보호담당관(경찰), 취업보호담당관(노동부), 거주지보호담당관(지자체)]와 민간차원의 지원제도(지역적응센터, 전문상담사, 정착도우미제도)가 시행중에 있음

실행계획 2-1 재외 북한이탈주민 인권개선

□ 단기 실행계획

2-1-1 재외 북한이탈주민 인권실태 파악 및 정보 공유

- 중국 및 동남아, 몽골 등 현지 실태조사
 - 중국을 비롯한 동남아, 몽골 등에 체류 중인 북한이탈주민의 규모 등에 대한 실태조사 실시
 - 실태조사를 바탕으로 각종 쟁점사항에 대한 민·관 협력 방안 모색
- 유럽 등 제3국 정착 북한이탈주민 실태조사
 - 러시아, 독일, 영국 등 제3국에 정착한 북한이탈주민 실태파악
 - 이들 국가들의 북한이탈주민에 대한 수용정책에 대한 연구

2-1-2 북한이탈주민 체류국가와 외교활동 강화

- 강제송환 등 관련국가의 북한이탈주민에 대한 정책 변화 유도
 - 북한이탈주민에 대한 강제송환 중단 등 재외 북한이탈주민 체류 국가의 정

책 변화를 위한 외교 활동 강화

- 유엔 난민기구(UNHCR) 등 유엔인권 메커니즘과 국제민간단체(INGO)와의 공조와 협력을 통해 북한이탈주민의 인권문제에 대한 국제 여론 조성
- 재외 체류기간 중 인권침해 예방 활동 강화
 - 북한이탈주민이 수용된 시설의 환경개선을 위해 관련국가와 협력 방안 강구
 - 성매매, 인신매매 등 긴급 상황에 대처할 수 있는 현지 보호활동 강화
 - 국군포로와 그 가족, 어린이, 노인, 장애인 등 취약한 상태에 있거나 국가가 특별히 보호할 필요가 있다고 인정되는 북한이탈주민은 우선적으로 국내 입국 방안 강구

2-1-3 해외 북한이탈주민 보호시스템 강화

- 북한이탈주민 보호 등 업무처리에 필요한 매뉴얼을 해당국가에 적합하도록 구체적으로 수립하여 적극 활용
- 북한이탈주민이 다수 체류하고 있는 재외공관간 정보 공유
- 북한이탈주민 체류 국가와의 협력을 담보하기 위한 외교적 레버리지 활용
 - 공적개발원조(ODA) 자금 지원, 고용허가제 쿼터 확대 등

□ 중·장기 실행계획

2-1-4 국제법상 난민지위 보장 방안 강구

- 재외 북한이탈주민에 대한 현장난민 지위보장 방안 강구
 - UN 북한인권특별보관(윌트 문타폰)의 2007년 보고서에서 주장
 - 관련국에게 국제난민협약 및 난민지위의정서 가입 당사국으로 의무 준수 촉구
 - ※ 현장난민(refugee sur place)은 출국 당시에는 난민이 아니었으나 출국 후 국내 사정의 변경으로 귀국하면 박해를 받을 가능성이 있는 경우를 말함

- 국제공조를 강화하기 위한 외교적 노력 강구
 - 북한이탈주민 체류 국가간 탈북자 문제해결을 위한 다자간 협의체 구성
 - 북한이탈주민 강제북송을 국제적으로 이슈화하기 위한 국제 공조 강화
 - UN 난민고등판무관실(UHCR)과의 협력 방안 강구

2-1-5 북한이탈주민 신변처리 간소화 방안 마련

- 북한이탈주민 집중 체류 지역의 외교 역량 강화
 - 북한이탈주민의 체계적인 보호 및 송환을 위한 충분한 전담인력 확보
 - 북한이탈주민 대응 실무 매뉴얼 교육 및 책임감 고취 방안 마련
- 외교 협상채널 다양화 등 국제협력 강화
 - 북한이탈주민 국내입국 간소화 등을 위한 관련국과 협정 체결방안 강구
 - 유엔난민기구(UHCR)와 협력방안 강구

2-1-6 북한이탈 여성과 현지 주민 사이에 태어난 아동의 권리보호

- 실태조사 실시
 - 북한이탈주민의 70% 이상이 여성들로 이들이 현지 주민과 가족관계를 형성하고 있는데 이에 대한 실태조사와 인권상황에 대한 구체적 실태 파악
 - 북한이탈 여성과 현지 주민 사이에 태어난 아동의 실태파악과 이들의 인권 상황과 아동권리협약상 보호받아야 할 권리 등 제반 사항에 대한 실태 파악
- 북한이탈 여성과 현지 주민 사이에 태어나 우리나라에 입국한 자녀의 인권 보호대책 마련
 - 「북한이탈주민의 정착 및 보호에 관한 법률」의 적용대상이 되지 못하고 있어 이에 대한 정부차원의 지원 방안이 필요

2-1-7 대규모 탈북사태에 대비한 인권보호 대책 강구

- 수년간 지속되는 식량난, 권력 이양기 등 북한내부의 사회통제가 약화되고

북한주민의 동요가 심화되어 대규모 탈북 사태가 올 경우를 대비한 인권보호 대책이 필요

- 한반도 주변국들과의 긴밀한 협력방안 강구

실행계획 2-2 국내정책 북한이탈주민 인권개선

□ 단기 실행계획

2-2-1 정신적·육체적 치유 프로그램 운영

○ 육체적·정신적 트라우마에 대한 치유 프로그램 확대 운영

- 탈북 이후 해외 체류기간이 장기화 되면서 많은 탈북여성들은 인신매매, 성폭력 등으로 육체적·정신적 트라우마를 겪고 있어 이에 대한 치유가 성공적인 국내정책의 선행조건이 되고 있음
- 하나원에 심리상담사, 의사 등 의료담당 인력 및 시설 확충
- 여성인권단체와 연대 등을 통해 치유 방안 확대

○ 건강회복 프로그램 강화

- 북한에서 식량부족으로 인한 영양실조와 부실한 의료 시스템으로 대부분의 북한이탈주민은 치과, 내과적 질환 등 각종 질병으로 고통받고 있음
- 탈북과정에서 피폐한 생활과 북한에 남겨 둔 가족에 대한 죄책감 등으로 인해 만성적인 불면증, 우울증, 두통, 소화불량 등에 시달리고 있어 이에 대한 치유대책을 강화

2-2-2 실용적인 국내정책 프로그램 운영

○ 다양한 맞춤형 직업교육 프로그램 확대

- 북한에서 종사하던 직업과 연계된 직업교육과 직업선택 기회 제공

- 중앙정부와 지방자치단체, 민간단체 등과 연대한 입체적인 직업교육 프로그램 개발 및 직업(창업)지원센터 지원
- 북한이탈주민 중 무연고 청소년, 장애인, 노인 등 취약계층을 위한 정착교육 프로그램 개발

○ **하나원 교육 프로그램의 체계적 운영**

- 국내에 기 정착한 가족이 있는 경우나 고령자 등 특별한 경우 교육일정과 내용 등을 탄력적으로 조정·운영
- 국내에 가족, 친지가 있는 경우 하나원 교육기간 중 가족과 자유스러운 만남을 권장하여 우리사회에 조기 적응할 수 있는 기회 부여
- 하나원 교육 프로그램은 관련 부처나 기관들의 의견을 수렴하여 편성

○ **아동·청소년의 건강 및 학습 보장 방안 강구**

- 북한이탈주민 중 가족동반으로 아동·청소년의 비중이 증가 추세에 있음
- 이들은 한국에 입국하기 이전부터 영양실조에 따른 발육부진, 가족해체에 따른 심리적 위축감, 학업공백의 장기화, 문화적 차이 등으로 학교생활은 물론 국내정착에 어려움을 겪고 있음
- 문제해결을 위한 다양한 프로그램 개발과 해외 체류기간 단축 방안 강구

○ **생활밀착형 정착교육 프로그램 확대**

- 각종 사회보장제도, 지역정보, 소비생활 등 삶의 질에 직접적으로 영향을 미치는 생활밀착형 정착 교육 기회 확대
- 자유민주주의, 인권, 법치주의, 시장경제 등 우리사회의 성숙한 시민으로 갖추어야 할 소양교육을 받을 수 있는 기회 확대
- 정부가 운영하는 3 담당관제(신변, 취업, 거주지보호담당관), 민간차원의 정착도우미제, 전문상담사제도 등 전문화·특성화된 역할분담을 통한 체계적이고 효율적인 정착지원 시스템 운영

2-2-3 북한이탈 여성에 대한 정책 강화

- 성 인지적 국내정착 프로그램 확대
 - 탈북과정에서 인신매매, 성폭력 등으로 원하지 않는 임신을 한 여성보호 대책 마련
 - 육아, 보육, 학교생활 부적응 자녀 지원 프로그램 강화
 - 통일부, 여성가족부, 보건복지부 등 관련 부처간 상호 유기적인 협력방안 강구
- 정부합동신문기관 여성조사관 증원 및 인권침해 예방교육 실시
 - 국내입국 북한이탈주민의 70% 이상이 여성임을 감안하여 정부합동신문기관의 여성조사관 비율 확대
 - 정부합동신문기관 조사관에게 정기적인 인권교육을 실시하여 신문과정에서 인권침해 예방 활동 강화

□ 중·장기 실행계획

2-2-4 북한이탈주민에 대한 인식 개선

- 언론 등 사회 여론 주도층의 역할 강화
 - 북한이탈주민들에 대한 긍정적인 인식이 확산될 수 있도록 여론 조성
 - 다문화 가정의 인식 개선과 유사한 북한이탈주민 인식 개선, 국내정착 과정에서 겪는 애로사항 등을 공유하는 TV 프로그램 편성 운영
 - 북한정권과 북한이탈주민을 동일시하여 이들에 대한 부정적 이미지로 투영되는 현상에 대한 대응 방안 강구
 - 정부(지원)와 시민사회 및 종교단체(주도적 역할 수행) 공조방안 강구
- 사회문화적 통합 교육 프로그램 운영
 - 북한이탈주민이 미래의 통일 선도자로서 남북한 사회문화 통합을 수행할 주체라는 인식을 확산시키는 교육 프로그램 개발

- 지역협의회 등 민간단체와 연계를 통해 심리적 박탈감과 피해의식에서 벗어나 지역사회에 참여하고 봉사할 수 있는 기회를 제공하면서 우리사회 구성원으로 책임있는 활동을 할 수 있는 기회 제공

2-2-5 사회통합을 지향하는 장기적 정책 개발

- 탈북으로 인해 발생한 이산가족간 관계유지를 위한 정책 개발
 - 남한에 정착한 북한이탈주민의 절반이 북한에 있는 가족에게 송금을 하고 있으며 송금액이 연간 약 1,000만 달러에 달하는 것으로 나타남
 - 이들이 북한 가족에게 송금 등을 통해 탈북으로 인해 새롭게 발생된 이산가족간의 지속적인 관계가 유지될 수 있는 방안 강구
 - 이를 통해 북한이탈주민들이 북한에 남겨둔 가족에 대한 죄책감을 극복하면서 국내에 성공적으로 자립할 수 있는 동기 부여
 - 먼저 국내 정착한 북한이탈주민이 북한에 있는 가족을 탈북시켜 국내에서 재결합하는 경우가 증가하고 있어 이들 가족의 재결합에 따른 지원방안 강구
- 북한이탈주민 정체성에 기반한 사회 통합적 정책 개발
 - 북한이탈주민은 남북간 단순한 체제 우위의 선전수단이 아닌 통일 이후 남북 주민 통합의 차원에서 북한이탈주민이 주체적으로 참여하는 정책 추진
 - 북한이탈주민의 부적응 사례와 성공사례 등을 전파하여 정착과정에서 겪는 시행착오를 최소화하고 사회적 갈등 요인을 극복하는 정책 개발

3. 국군포로, 납북자, 이산가족 문제 해결

□ 현 황

구분	현 황
국군 포로	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국군포로는 82,318명으로 추정(휴전에 관한 특별보고서, 유엔사령부 1953년) ○ 포로 송환 현황(1953.4~1954.1, 3차) <ul style="list-style-type: none"> - 북한은 남한으로 13,469명(한국군 8,343명, UN군 5,126명) 송환 - 남한은 북한으로 83,258명(북한군 76,119명, 중공군 7,139명) 송환 <ul style="list-style-type: none"> ※ 한국군 1,647명, 유엔군 2,233명 미송환 ○ 탈북 귀환 국군포로 80명(사망 19명, 생존 61명), 국군포로 가족 210명 (2011.4.현재) ○ 북한내 생존 추정 국군포로 500여명 <ul style="list-style-type: none"> - 북한에 112명 생사확인 의뢰 (28명 생사확인 => 15명 생존, 13명 사망, 확인불가 84명) ○ 이산가족 상봉시 국군포로 22가족(89명) 상봉
납북자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 납북자 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 6.25. 전시 납북자는 82,959명(공보처 1952년) <ul style="list-style-type: none"> ※ 가족협의회는 96,013명, 미국 북한인권위원회(NGO)는 12개국 18만 2천명 추정 - 전후 납북자 3,832명[귀환 납북자 3,318명, 미귀환 납북자 514명(2010. 6월말 현재)] - '69년 KAL기 납치자 51명(승무원 4명, 승객 39) 중 11명(승무원 4, 승객 7명) 미송환 ○ 북한에 납북자 109명 생사확인 의뢰[(39명 생사 확인=>17명 생존, 22명 사망, 확인불가 70명)] ○ 이산가족 상봉시 전후납북자 18가족(81명) 상봉 ○ 2011년 8월 정부는 6.25 전쟁중 발생한 납북자 55명 공식 인정=>진상규명과 명예회복 추진
공통 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한은 국군포로와 납북자 존재 자체를 부인하고 논의조차 거부·회피하고 있음 ○ 2002년 9월 제4차 남북적십자회담에서 이들을 ‘지난 전쟁시기 소식을 알 수 없게 된 자’로 정리하여 생사와 주소확인 협의가 시작되었으며 이산가족 상봉시 일정 비율(5%)을 할당받아 이산가족 틀 내에서 소극적인 방식으로 상봉이 추진되고 있음 <ul style="list-style-type: none"> ※ 2006년 제7차 남북적십자회담에서 ‘전쟁시기 및 그 이후 시기 소식을 알 수 없게 된 사람’으로 그 범위가 확대됨 ○ 국군포로와 납북자는 자신의 의사와 무관하게 비자발적으로 북한에 억류되어 당사자 뿐만 아니라 그 가족들까지 상당한 인권침해를 당하고 있음

구분	현황																
이산가족	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이산가족 현황 : 60~70만명으로 추정 <ul style="list-style-type: none"> - 통일부 60만명(2007), 통계청 17만 6천명(2005), 이북5도위원회 70만명으로 추정 ○ 대한적십자사 이산가족정보센터 상봉신청자는 128,575명(2011. 6월말. 현재) (신청자중 47,907여명 사망, 생존 80,668명, 80세 이상 약 40%) ○ 이산가족 상봉현황 <table border="1" data-bbox="354 622 1353 918" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th style="width: 25%;">구분</th> <th style="width: 25%;">남</th> <th style="width: 25%;">북</th> <th style="width: 25%;">계</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>대면상봉(18회)</td> <td>1,874가족 (11,800명)</td> <td>1,890가족 (6,186명)</td> <td>3,764가족 (17,986명)</td> </tr> <tr> <td>화상상봉(7회)</td> <td>279가족 (2,257명)</td> <td>278가족 (1,491명)</td> <td>557가족 (3,748명)</td> </tr> <tr> <td>계</td> <td>2,153가족 (14,057명)</td> <td>2,168가족 (7,677명)</td> <td>4,321가족 (21,734명)</td> </tr> </tbody> </table> <p>※ 1985년 이산가족 고향방문단 교환(65가족: 남 35가족, 북 30가족)은 제외</p>	구분	남	북	계	대면상봉(18회)	1,874가족 (11,800명)	1,890가족 (6,186명)	3,764가족 (17,986명)	화상상봉(7회)	279가족 (2,257명)	278가족 (1,491명)	557가족 (3,748명)	계	2,153가족 (14,057명)	2,168가족 (7,677명)	4,321가족 (21,734명)
	구분	남	북	계													
대면상봉(18회)	1,874가족 (11,800명)	1,890가족 (6,186명)	3,764가족 (17,986명)														
화상상봉(7회)	279가족 (2,257명)	278가족 (1,491명)	557가족 (3,748명)														
계	2,153가족 (14,057명)	2,168가족 (7,677명)	4,321가족 (21,734명)														
<ul style="list-style-type: none"> ○ 서신교환 : 3회 719명 <ul style="list-style-type: none"> - 2001년 시범적 서신교환으로 남북 각 300명(600명) - 이산가족 상봉행사시 79명, 2008년 영상편지 시범교환 남북 각 20명(40명) ○ 최근 재미동포 이산가족 상봉 및 서신교환(10가구) 시범사업 추진 발표 ○ 이산가족 문제는 1971.8.21. 남북적십자회담을 시작으로 1985.9.20. 첫 고향방문단 및 예술단 교환방문 이후 150여 차례의 회담 등을 통해 이산가족간 생사확인, 자유 방문과 상봉, 서신교환, 재결합 등 인도주의적 접근에 합의한 바 있으나 북한의 비협조로 교착상태에 빠져 있으며 더구나 북한은 2010.4. 일방적으로 금강산 면회소를 몰수하고 재산 동결 등 강경 입장을 취하고 있음 ○ 남북 양측 모두 이산가족 문제는 인도적인 사안임을 천명하면서도 협상장에서는 가장 현실적인 정치문제로 취급되어 남북관계의 부침에 따라 상봉의 중단과 재개가 반복됨 그동안 18회 이산가족 상봉이 있었으나 이벤트식 일회성 상봉으로 끝나고 상봉 이후 아무런 후속조치가 없어 오히려 더 큰 고통을 주고 있음 ○ 정부는 당국간 교류와 병행하여 민간차원에서 생사확인, 서신교환, 상봉 등 각종 교류를 지원하고 있으나 그 수는 점차 줄어들고 있는 추세임 ○ 이산가족 1세대들은 고령으로 물리적 시간이 절박한 상황으로 국군포로, 남북자 문제와 더불어 시급히 해결해야 될 인권현안으로 인도주의와 인권적 관점을 병행하는 새로운 접근방안 모색이 필요 																	

실행계획 3-1 단기 실행계획

3-1-1 국가의 피해자 인권보호 책무 이행

- 남북대화를 통한 근원적·포괄적 해결방안 추진
 - 적십자회담(제4차, 제7차), 장관급회담(제15차~제20차) 등 기존 남북간 회담에서 합의한 정신을 살려 남북 당사자간 회담을 적극 추진
 - 남북 정상간 정치적 결단과 합의를 통한 근원적·포괄적 해결방안 마련을 위한 국내외 여론 조성
- 납북자 가족이 받은 불이익 등에 대한 실태조사 실시
 - 남북 이후 국내에 남아있는 가족들이 받은 취학, 취업, 해외여행 등 사회적으로 받은 차별에 대한 구체적인 실태조사 실시
 - 이를 통해 납북자 가족에 대한 국민들의 부정적인 인식을 해소하고 국가 권력에 의한 인권침해 행위가 있었던 경우 명예회복 기회 제공
- 국내 귀환 당사자와 가족의 정착지원 및 명예회복 방안 마련
 - 국군포로·납북자와 그 가족이 탈북하여 국내에 입국한 경우 안정적인 국내 정착을 위한 지원 확대
 - 당사자가 이미 사망한 경우 가족이 유해송환을 희망할 경우 국가가 이를 해결하기 위한 적극적인 추진방안 마련

3-1-2 인권·인도주의적 접근 방안 마련

- 보편적인 인권의 관점에서 인권 회복 차원으로 접근
 - 국군포로·납북자 문제는 정치·군사적 현안과 분리하여 접근
 - 특히 국군포로·납북자는 당사자의 의사와 무관하게 남북분단에서 발생된 인권현안으로 인권적·인도주의적 접근 방식을 병행하여 추진
 - 이산가족 상봉은 기존 남북적십자 회담을 통한 인도주의, 민족주의 관점에서 남북한 당사자간 해결에 집중한 결과 소수인원을 대상으로 한 일회성

- 상봉으로 북한의 입장(시혜적)에 따라 중단과 재개를 반복함
- 이산가족 문제는 국제인권규범에 따라 “기본적 인권(가족권)” 침해를 회복하는 차원에서 접근하는 방안을 마련하고 이에 대한 국민적 합의 도출 필요

○ 관련규정

- ▶ **세계인권선언 제16조 제3항**
“가족은 사회와 국가에 의하여 보호받을 권리를 향유하는 사회의 자연스러운 기본적 단위 집단”이라 명시하여 권리로 인정
- ▶ **시민적·정치적·권리에 관한 국제규약 제23조 제1항**
“가정은 사회의 자연적이며 기초적인 단위이고, 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가진다.”라고 규정
- ▶ **경제적·사회적·문화적 권리(사회권) 제10조**
“한 사회의 자연스럽고 기본적인 단위 집단인 가족에 대해서는 가능한 한 가장 폭 넓은 보호와 지원이 제공되어야 한다” 라고 규정
- ▶ **국내 실향(失郷) 문제 해결을 위한 지도지침(Guiding Principles on Internal Displacement, GPID)**
- ※ **참고**
GPID는 유엔총회에서 공식채택되지 않아 국제법으로서 법적 효력을 발생시키지 못 하고 있으나, 2005년 9월 유엔본부에서 개최된 ‘세계정상회담’에 참석한 국가/정부 수반들이 “국내 실향민의 보호를 위한 중요한 국제관계의 틀”(an important international framework for the protection of internally displaced persons)로 인정함에 따라 실질적으로는 국제법에 준하는 원칙으로 간주

○ 남북한 화해와 협력 차원에서 접근

- 국군포로·납북자 문제 해결은 같은 동포로서의 남북한 화해의 상징적인 의미로 작용할 수 있도록 북한에 전향적인 자세 촉구
- 국회, 언론 등 사회 여론 주도층의 국민적 합의 기반 마련
- 당사자와 가족들의 피해를 최소화하고 송환 등으로 새로운 이산 상황이 발생되지 않도록 가족간의 서신교환, 자유상봉 등 보장

○ 적극적으로 업무를 추진할 전담조직 신설

- 정부에 납북자 문제 해결을 위한 전담조직을 설치하여 체계적인 업무 추진 ('이산가족과'와 별도의 납북자 문제 해결을 위한 전담기구 필요)

○ 국제기구 및 국내외 시민단체와의 협력 방안 강구

- UN 등 국제기구 및 국제사회와 연대하여 이를 국제적으로 공론화하고 국제인권 메커니즘과 구제절차를 적극 활용, 특히 '국내 실향민 인권 특별보고관'과 유기적인 협력방안 모색

3-1-3 이산가족의 상시 상봉체계 구축

○ 국제적십자위원회(ICRC)의 중앙심인사업본부(Central Tracing Agency) 원칙을 고려하여 추진

- 상봉을 원하는 사람들 전원을 대상으로 ① 생사와 주소 확인, ② 주소가 확인된 가족들 사이에 서신교환, ③ 상봉 ④ 상호방문 ⑤ 당사자들이 원하는 지역에서의 재결합 등 단계적으로 추진
- 이산가족 문제 해결과 상봉 이후 교류사업 등을 추진할 전담기구 확충
- 종교단체, 이산가족 관련 단체 및 언론 등에서 지속적인 문제제기를 통해 사회적 이슈로 부각
- 민간주도 이산가족 고향에 경제적 지원방문(일명 '고향투자') 추진방안 검토

○ 미상봉 이산가족을 위한 정례 상봉 기회 제공

- 북한 이산가족 신원확인 및 관련 행정전산망 구축사업 지원
- 이산가족 상봉의 정례화·제도화 등을 통한 상봉규모 확대 방안 마련
- 고령자와 부부, 부모자식 등 직계가족 우선 인선 방식 채택

○ 기 상봉 이산가족에 대한 상시상봉 체계 구축

- 기상봉자의 재상봉을 위한 별도 면회소 설립·운영 방안 검토
- 기상봉자의 서신교환, 재상봉 등 상시상봉 체계 구축
- 기상봉자에 대한 고향방문 등 자유왕래와 궁극적으로 이산가족 본인의사에 따른 재결합 추진

- 미국 정부가 재미 이산가족의 상봉을 추진하고 있는 상황에서 한미 협력 방안 모색

3-1-4 UN 등 국제사회와 공조방안 강화

- N 등 국제기구 및 국제사회와의 공조
 - UN 및 EU 북한인권결의안에 국군포로·납북자·이산가족 문제 제기
 - UN 북한인권특별보고관, 국내실향민인권에 관한 UN 사무총장 특별대표 겸 주제별 특별보고관, UPR 등 UN 인권 메카니즘 활용방안 모색
- 미국, 중국, 러시아, EU, 일본 등 북한에 영향력을 발휘할 수 있는 국가와 협력방안 강구
- 국제인권단체에서 지속적으로 문제를 제기하도록 촉구

실행계획 3-2 중·장기 실행계획

3-2-1 미흡한 관련 법·제도 보완

○ 관련규정

구분	관련 규정
국군포로	○ 국군포로의 송환 및 예우 등에 관한 법률 (법률 제7896호, 2006. 3. 24)
납북자	○ 6.25.전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률 (법률 제10190호, 2010. 3. 26) ○ 군사정전에 관한 협정체결 이후 납북피해자 보상 및 지원에 관한 법률 (법률 제8393호, 2007. 4. 27), 2010. 10. 27. 한시적 운영(3년)
이산가족	○ 남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률 (법률 제9519호, 2009. 3. 25)

○ 국군포로

- 1994년 조창호 소위 귀환을 계기로 정부는 1999년 「국군포로 대우 등에

- 관한 법률」을 제정하고 「국군포로대책위원회」를 설치하는 등 국군포로 문제 해결을 위한 관련 법·제도적 장치를 마련함
- 2006년 정부는 국군포로에 대한 예우를 보다 강화하기 위해 「국군포로대우 등에 관한 법률」을 폐지하고 「국군포로의 송환 및 예우 등에 관한 법률」을 새로이 제정하여 국군포로 및 그 가족에 대한 송환 지원과 정착금(국군포로 가족 1가구당 4,790만원)을 지원하고 있음

○ 납북자

- 「6.25.전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률」에 따라 2010. 12. 13. ‘6.25. 전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복 위원회 사무국’을 개소하여 본격 활동 시작
- 「군사정전에 관한 협정체결 이후 납북피해자 보상 및 지원에 관한 법률」상 지원대상 ‘납북피해자’를 납북기간 3년 이상으로 제한하고 있으나 실제 3년이 안된 귀환 납북자가 3,310명으로 전체 납북자의 약 86%에 해당됨
- 따라서 납북기간이 3년 미만인 자들을 지원 대상에서 원천적으로 배제한 것은 부당하므로 관련법의 보완이 요구됨. 특히 이 법은 한시적으로 운영(2010.10.27.)된 법으로서 새로운 형태의 납북 피해자에 대한 지원과 대책을 지속적으로 추진하기 위해 정부 내에 납북자 문제해결을 위한 전담기구를 별도로 설치하는 방안도 필요

○ 이산가족

- 2009년 제정된 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」은 이산가족 실태조사, 이산가족 교류 활성화를 위한 대북지원 및 민간차원의 이산가족 교류 경비지원 등을 법률로서 제도화하고 이산가족 문제해결을 국가적 책무로 규정한 것은 상당한 의미가 있음
- 그러나 이산가족 상봉행사가 소수인원을 대상으로 시혜적 일회성 행사로 추진됨에 따라 남북한 정치적인 상황에 따라 상봉여부는 불투명하게 운영됨

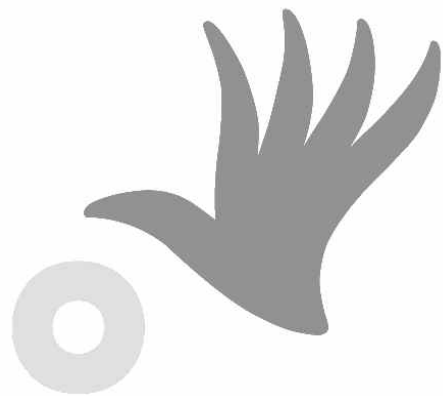
- 따라서 이산가족 문제를 국제인권규범에 따라 “기본적 인권(가족권)” 침해 회복 차원에서 생사 및 주소확인, 서신교환, 상봉, 재결합 등 국제적십자위원회(ICRC)에서 권고한 심인방식을 채택할 필요가 있음
- 또한, 남북한 가족이 재결합 과정에서 발생될 호적관계, 중혼문제, 상속문제 등을 해결할 법적 장치를 마련할 필요가 있음

3-2-2 사회적 합의 및 지지 기반 구축

- 정부, 국회 등 국가기관에 문제해결 책무 부여
 - 당사자인 북한정권과 3대 인권현안을 해결하기 위한 대화와 협상은 물론 북한에 경제적 지원(대가)을 제공하는 방안도 검토
 - ※ 1964년부터 26년간(통독 시점까지) 서독은 동독에 현금과 물자를 제공하고 동독정치범 33,755명을 석방 한 ‘프라이카우프(FreiKauf)’ 정책을 시행한 바 있음
 - 정부는 사안별로 관련부처와 정책협의체를 구성하는 등 긴밀한 협력체계 구축하고 3대 인권 현안문제 조기 해결이 대북정책의 최우선 과제임을 대내외에 천명
 - 국회는 3대 인권 현안문제 조기 해결을 위한 국회차원의 결의안을 채택하는 등 정부 지원방안 강구
 - 실태조사 등을 통한 정확한 통계관리 체계를 구축하고 민간단체의 활동을 지원할 수 있는 구체적인 방안을 강구
- 민간단체 역할 분담 등 협력강화
 - 국내외 NGO와 협력 네트워크 구축을 통한 연대활동 지원
 - 세미나, 토론회 등 다양한 행사를 개최하여 국내외 여론 조성
 - 서독 사례처럼 프라이카우프 방식을 활용할 수 있는 기관과 종교단체 간 상호 협력 방안 강구
 - 국제적십자위원회(ICRC), 남북한적십자사의 적극적인 역할 수행

▶ 제 2 장 ◀

북한주민의 인권개선



1 인도주의적 대북식량지원에 대한 권고 (2008.9.30.)

국가인권위원회는 2006.12. “북한인권에 대한 국가인권위원회의 입장”표명에서 밝힌 바와 같이 북한주민의 생존보다 더 절박하고 중요한 인권의 본질적 사안은 없음을 강조하면서 통일부장관에게 북한에 대한 인도주의적 식량지원을 정치적 사안과 분리하여 추진하고 그 분배과정의 투명성에 대한 우려와 의구심을 불식하기 위한 조치를 강구 할 것을 권고

【결정요지】

- 【1】 북한에 대한 인도주의적 식량지원은 정치적 사안과 분리하여 생존권 보장 차원에서 지속적으로 추진하여야 함
- 【2】 대한민국 정부의 인도적 지원사업과 관련하여 분배과정의 투명성에 대한 국내외적인 우려와 의구심을 불식하기 위한 적절한 조치를 강구 할 것

【주 문】

통일부장관에게 북한에 대한 인도주의적인 식량지원을 정치적 사안과 분리하여 추진하고 그 분배과정의 투명성에 대한 국내외적인 우려와 의구심을 불식하기 위한 가능한 조치를 강구할 것을 권고한다.

【이 유】

국가인권위원회(이하 “위원회”라고 함)는 2006. 12. 11. “북한인권에 대한 국가인권위원회의 입장”을 표명하였다. 위원회는 이 입장 표명에서 북한주민에 대한 인도적 지원사업은 정치적 사안과 분리하여 생존권 보장 차원에서 지속적으로 추진해야 하고, 북한주민의 생존보다 더 절박하고 중요한 인권의 본질적 사안은 없음을 강조하였다. 더불어 이 입장 표명은 우리 정부가 인도적 지원사업과 관련하여 분배과정의 투명성에 대한 국내외적 우려와 의구심을 불식시키기 위한 적절한 조치를 강구하여야 하며, 나아가 북한의 식량난을 해결하기 위한 보다 근본적인

대책을 마련하도록 노력하여야 함을 촉구한 바 있다.

위원회는 2008년도에 들어 국제기구 및 우리 정부기관의 북한 식량난에 대한 평가 및 현황 파악에 기초하여 북한이 연이은 수해 등의 자연 재해로 인한 식량생산량의 감소, 외부 지원식량 중단, 국제 식량가격 폭등 등으로 다소의 차이는 있지만 최소한 약 120만톤 이상의 식량이 부족할 것으로 추정되고 이러한 식량난을 방치할 경우 북한주민의 생존이 심각한 국면에 이를 수도 있다는 점에 주목하였다(세계식량계획 WFP, 세계농업기구 FAO의 추정치, 통일부 및 관련 정보기관의 추정치 참조).

그 동안 계속되는 북한의 이와 같은 식량난에 관하여 국제사회는 인도주의적 지원의 필요성을 호소하고 있다. 유엔북한인권특별보고관인 빗딧 몬타폰은 유엔에 북한의 인권상황을 보고하면서 일관되게 인도주의적인 지원의 지속과 투명한 모니터링을 강조하고 있다. 예를 들면 이 보고관은 2008. 3. 12. 유엔인권이사회에 대한 보고에서 국제사회가 북한의 생존권 향상을 위한 인도주의적 지원과 인권 인프라 확충을 위한 개발지원을 확대할 것을 권고하고 있다. 유엔사회권규약위원회(CESCR)도 2003. 12.12. 북한에 대하여 총 24가지의 권고사항을 제시하면서 식량지원과 관련하여 “국제 식량원조에 대한 취약집단의 동등한 접근을 보장하는 메커니즘을 수립하고 식량프로그램에서 이들에게 우선권을 줄 것”을 언급하였다. 나아가 2006년 제61차 유엔총회에서 채택된 북한인권결의안은 그 전문에서 북한에 대하여 “국제 구호단체가 계속해서 모든 구호 필요 지역에 인도적 지원을 할 수 있도록 주재를 허락할 것”을 요구하고 있다. 이러한 결의와 권고는 북한의 식량난을 해결하기 위하여 인도주의적 지원과 취약집단에의 접근이 중요함을 강조하고 있다.

2008년 들어 북한의 식량난에 대한 인도주의적 지원의 필요성 및 규모, 시기, 방법 등에 관하여 위와 같은 국제기관의 호소와 발맞추어 우리 사회의 사회단체와 정당 그리고 정부기관에서 다양한 논의와 검토를 계속하여 왔다. 이러한 상황에서 위원회는 이미 2006. 12. 11. 위와 같은 입장 표명에서 밝힌 바와 같이 북한주민의 생존보다 더 절박하고 중요한 인권의 본질적 사안은 없음을 강조하면서

우리 정부가 북한주민에 대한 인도적 식량지원을 정치적 사안과 분리하여 생존권 보장 차원에서 추진하고 그 분배과정의 투명성에 대한 국내외적인 우려와 의구심을 불식하기 위한 가능한 조치를 강구하는 것이 북한주민의 인권상황을 개선하는데에 도움이 될 것으로 판단한다.

이러한 배경에서 위원회는 북한에 대한 인도주의적 식량지원에 대하여 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제10호, 제25조에 따라 통일부장관에게 주문과 같이 결정한다.

【위원 김태훈의 소수 의견】

1. 남북관계 발전에 관한 법률 제10조 제1항은, 정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 다수의견과 같이 국가인권위원회(이하 “위원회”)가 통일부장관에게 북한에 대한 인도주의적 식량지원을 권고하기 위해서는, 먼저 현재의 북한 사정이 인도주의적 식량지원을 필요로 할 만큼 급박한데도 불구하고 통일부장관이 부당하게 그 지원을 거절하거나 정치적 사안과 연계하는 등의 조건을 붙여 사실상 지원을 거절하고 있는 상황이 전제되어야 할 것이다. 그러나 현재 북한에 인도주의적 식량지원을 필요로 하는 사정이 있다거나 정부가 부당하게 인도주의적 지원을 거절하고 있는 상황이라고 보기는 어렵다.

2. 다수의견은 세계식량계획(WFP, 이하 “WFP”)의 견해를 근거로 2008년의 북한은 약 120만톤 이상의 식량이 부족할 것으로 추정되고 이러한 식량난을 방치할 경우 1990년대 중반의 ‘고난의 행군’ 시기와 같은 심각한 식량위기 국면에 이를 것이라고 판단하고 있는 듯하다. 그러나 다수의견이 근거로 삼고 있는 WFP의 견해와는 달리 우리 통일부나 국가정보원은, 북한에게 부족한 120여만톤의 식량은 금년 10월말 추수기까지 중국이나 WFP 등으로부터 30여만톤이 제공되고, 미국이 북한에 주기로 한 50만톤이 추가 도입되면 어느 정도 충족이 가능하다고 파악하고 있다(2008. 5. 24.자 조선일보). 이러한 분

석은 2008년 현재의 북한은 1990년대 중반의 '고난의 행군' 시기와는 달리 시장경제의 출현으로 식량위기에 취약한 도시서민들의 식량획득이 어느 정도 가능하게 된 점에서도 설득력을 얻고 있다. 실제 근래 북한의 식량사정 악화의 한 원인으로 지목되고 있는 북한의 곡물가 폭등은 인민들에 대한 통제력 상실을 우려한 북한정부의 장마당 규제(2005. 10., 2006. 5., 2007. 8., 2008. 4.)의 배급제 환원 또는 45세 미만 여성의 시장활동 금지 등이 원인이지 절대적인 식량공급의 부족이 아니라는 점을 보면 더욱 뚜렷하다. 오히려 2006. 7.경부터 2006. 10.경까지 미사일 및 핵 위기로 국제사회가 북한에 제재를 가했던 시기에는 시장 통제가 없어서 곡물가가 안정되기도 하였다.

3. 한편 정부는 대북 지원 정책에 있어 상호주의를 중시하되 '인도적 지원은 조건 없이 한다'는 입장을 취하면서 지난 2008. 5.경 북한 당국에게 옥수수 5만 톤의 지원을 제의하였으나 북한에 의하여 거부된 바 있다. 이와 같이 북한의 식량상태가 인도적 지원을 필요로 하는 상황이라고 보기 어렵거나 불분명한 가운데, 정부가 북한에 대한 식량의 인도적 지원을 위한 노력을 게을리 하고 있다고 보기 어려운 상황에서 위원회가 정부에게 식량의 인도적 지원을 권고 한다는 것은 부적절하다고 하지 않을 수 없다. 정확한 진단 없이 정확한 처방은 나올 수 없다. 최소한 위원회로서는 위원회법 제19조 제4호에 따라 북한의 식량권 상황에 대한 좀 더 정확한 실태조사를 마친 후에 정부에 대한 권고 여부를 결정하여야 할 것이다.
4. 과거 10년간 정부가 북한에 막대한 양의 인도적 식량지원을 하였음에도 불구하고 구호 식량의 대부분이 군량미나 특권층의 축재 수단으로 전용되었음은 잘 알려져 있다. 이제 국민이나 새 정부에게 대북지원에 있어 분배과정의 모니터링 준수는 인도적 지원의 조건이 아닌 당연한 전제가 되어 있다. 위원회도 이미 2006. 12. 11. 정부가 인도적 지원사업과 관련하여 분배과정의 투명성에 대한 국내외적 우려와 의구심을 불식시키기 위한 적절한 조치를 강구할

것을 촉구한 바 있다. 그러나 북한 정부가 외부 식량지원의 수혜국으로서 준수해야 될 국제규범을 위반하고 있는 상황에서 북한 내부에서 이루어지는 구호 식량 등의 분배과정의 투명성 확보에는 근본적인 한계가 있다고 볼 수밖에 없다. 그러므로 위원회로서는 한계에 부딪친 투명성 확보를 위하여 단순히 종래의 일반론적인 입장을 되풀이할 것이 아니라 보다 발전되고 개선된 정책방향을 강구하여 정부에 제시하여야 할 것이다. 즉 북한에 부족한 것은 식량이 아니라 시장(市場)이라는 점에 착안하여 시장 활성화 조치로 대북지원모델 자체를 바꾸도록 권고하든지, 식량지원 방식을 고수하려면 최소한의 취약계층에 전달될 수 있도록 WFP나 민간단체들에 위탁하는 방식으로 지원하되, 물자 지원 경로를 지역 간 균형을 고려해 식량 사정이 더 나쁜 원산 기점으로 한 동해 북부지역으로 보내지도록 하고, 지원곡식은 전용가능성을 최대한 줄이도록 옥수수가 주된 것으로 하는 등의 방안을 강구하도록 권고하여야 할 것이다. 그렇지 않고 대안제시나 개선방안의 제시도 없이 정부에게 대북 식량지원을 권고하는 것은 정부에 대한 지원압박으로 작용하여 자칫 종래의 ‘퍼주기’ 논란을 증폭시킬 우려마저 있다 아니할 수 없다.

【위원 최윤희의 소수 의견】

‘북한의 식량사정이 매우 열악하다고 인정되는 경우 인도적인 차원에서 조건 없는 식량지원을 한다’는 대원칙에는 찬성한다. 그러나 현재의 북한의 식량상황이 국가인권위원회가 지난 2006년 12월 11일 인도주의적 지원을 포함한 북한의 인권 상황 전반에 대한 의견표명을 할 당시보다 급격히 내지 특별히 더 악화되었다는 등의 특별한 사정이 있다고 보기는 힘들다고 생각된다. 국가인권위원회가 위와 같이 북한에 대한 인도주의적 지원에 관한 입장을 의견표명의 형식으로 한 바 있으며, 다수의 위원이 의결하려고 하는 식량지원에 대한 권고의 기본 내용도 위와 같은 의견표명 중 관련 부분과 거의 유사한 내용이다. 그러한 만큼 국가인권위원회가 굳이 같은 취지의 입장을 형식에 있어서 보다 강력한 권고의 방식을 취하여 재차 표명할 필요성이 있다고까지 보이지는 않는다. 설사 다수 의견과 같이 지금의

상황에서 국가인권위원회가 입장을 표명하는 것이 필요하다고 하더라도 다수의견이 주장한 바와 같은 권고의 형식이 아니라 2006년에 이미 발표한 위와 같은 의견표명의 방식이 보다 적절하다고 생각한다. 통일부장관에 대한 이러한 의견표명은 ‘북한에 대하여 식량지원을 하고자 할 때에는 정치적 사안과 분리하여 추진하고 식량지원의 분배과정의 투명성을 확보하기 위한 가능한 조치를 강구하는 것이 필요하다’는 취지를 내용으로 하는 것이 적절하다고 판단된다.

2008. 9. 30.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 안경환 위원 최경숙 위원 유남영 위원 문경란

위원 김태훈 위원 윤기원 위원 정재근 위원 조국

위원 최윤희 위원 김양원

국가인권위원회는 국회의장에게 2010. 2. 11. 제287회 국회(임시회) 제2차 외교 통상통일위원회를 통과한 북한인권법안(대안)을 조속히 심의하여, ‘북한인권기록보존소’의 국가인권위원회 설치하는 내용과 ‘북한인권재단’의 설립조항 삭제로 내용으로 제정할 것을 권고

【결정요지】

- [1] 북한인권기록보존소의 설치야말로 북한인권법안의 핵심이라고 할 수 있는데 대안은 북한인권재단의 업무의 하나로 북한인권기록보존소의 설치·운영을 규정하고 있기는 하나(안 제10조 제3항 제2호), 그 성격이나 역할에 대해서는 아무런 구체적 언급이 없어 북한인권기록보존소의 설치 자체가 불분명하므로 북한인권기록보존소는 유엔 북한인권 특별보고관이 지적한대로 준국제기구로서 정치적으로 중립적이고 독립적인 조사기능이 있는 위원회에 두는 것이 타당하다 할 것임.
- [2] 대안에서 정부는 민간기구인 북한인권재단을 설립하여 북한인권 실태를 조사하고 북한인권 개선과 관련된 연구와 정책개발, 국내외의 활동 등을 수행토록 하고, 북한인권재단을 통해 북한주민인권 증진 관련 민간단체의 활동을 적극 지원하고, 민간단체에 대하여 그 활동에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 하고 있는데, 그 입법취지는 민간기구(재단)를 통해 북한인권실태조사 등의 역할을 수행함으로써 북한의 반발을 완화하자는데 있으나, 북한인권재단의 기본 성격은 민법상의 재단법인인바, 사람에 의해 구성된 인적 결합체가 아니라 일정한 목적에 바쳐진 재산에 의해 구성된 물적 결합체인 북한인권재단으로 하여금 빈번하고 복잡한 고도의 인적 의사결정과 집행을 요하는 북한인권의 실태조사 등 광범위한 사업을 수행토록 하는 것은 법리상 무리이고, 북한인권재단의 업무내용은 대부분 위원회의 업무와 중복되는데, 북한인권 관련해서는 다른 법률보다 북한인권법이 우선하여 적용되도록 하고 있어 위원회뿐만 아니라 여러 기관이나 단체들의 순기능마저 위축시킬 우려가 있고 또한, 북한인권재단은 통일부장관의 지도·감독을 받도록 되어 있고, 재단의 운영자금은 정부의 출연금 또는 보조금으로 충당하도록 되어 있기 때문에 사실상 통일부의 산하기구와 다를 바 없으므로 북한은 당연히 재단의 행위를 곧 통일부 내지 국가기관의 행위로 보아 반발할 것이고, 민간기구를 통해 국가기관의 역할을 수행케 함으로써 북한과의 마찰을 피하지는 당초의 입법취지는 달성할 수 없을 것이므로 북한인권재단의 설립은 재고되어야 함.

【참조조문】 「국가인권위원회법」 제19조, 남북기본합의서 제1조 및 제2조 등

【주 문】

국가인권위원회는 국회의장에게 2010. 2. 11. 제287회 국회(임시회) 제2차 외교통상통일위원회를 통과한 북한인권법안(대안)을 조속히 심의하여, ‘북한인권기록보존소’의 국가인권위원회 설치하는 내용과 ‘북한인권재단’의 설립조항 삭제를 내용으로 제정할 것을 권고한다.

【이 유】

1. 배경

가. 북한인권 개선을 위한 전반적인 국가의 책무와 제도를 담은 북한인권법안이 지난 2월 11일 제287회 국회(임시회) 제2차 외교통상통일위원회(이하 “외통위”라 한다)에서 마련되어 국회 법제사법위원회와 본회의의 통과를 기다리고 있다. 2005. 8. 11. 제17대 국회에서 북한인권법안이 처음 발의된 지 4년 6개월만이다. 제18대 국회에 들어와서도 2008. 7. 4., 같은 달 21., 같은 해 11. 11., 같은 해 12. 26. 각 “북한인권법안”, “북한인권증진법안”, “북한인권재단 설립·운영에 관한 법률안” 등 4건의 법률안이 제출되었으나, 이번에 외통위는 이들을 통합·조정한 단일안을 마련하여 외통위 대안(이하 “대안”이라 한다)으로 본회의에 부의하기로 한 것이다.

나. 북한에서 체계적이고 광범위하게 자행되고 있는 인권유린은 너무도 심각하여 이미 오래전부터 국제사회의 보편적 관심사항이 되어 있다. 유엔은 2003년부터 현재까지 매년 인권위원회(Commission on Human Rights), 인권이사회(Human Rights Council), 총회(General Assembly) 등에서 연속하여 북한인권결의안을 채택하여 오고 있고, 미국은 2004년에, 일본은 2006년에 각 북한인권법을 만들어 시행하고 있으나 정작 우리나라는 입법을 하지 아니하여 인류의 보편적 가치실현을 등한히 하고 북녘동포의 고통을 외면한다는 비판을 받아왔다. 국가인권위원회(이

하 “위원회”라 한다)는 늦게나마 국회에서 북한인권법안이 마련된 것을 크게 환영하는 바이다. 다만 대안의 내용 중에는 아래와 같이 간과할 수 없는 몇 가지 문제점이 있으므로 그 개선방안을 아래와 같이 제시하고자 한다.

2. 개선방안

가. 먼저 대안에서는 기존 법률안들에서 위원회에 두기로 한 북한인권기록보존소 조항이 누락되어 있다. 북한의 인권유린, 특히 정치범수용소 등에서의 만행은 위원회의 2009. 12. 15.자 북한정치범수용소 실태조사에서 밝혀진 바와 같이 더 이상 방치할 수 없는 반인도적 범죄에 해당한다. 그러므로 이러한 북한의 심각한 인권침해를 억지하기 위해서는 1961년 서독 Salzgitter의 Erfassungsstelle(중앙범죄기록소)와 같이 남한에 북한인권기록보존소를 설치하는 것이 시급하다. 실로 북한인권기록보존소의 설치야말로 북한인권법안의 핵심이라고 할 수 있다. 그런데 대안은 북한인권재단의 업무의 하나로 북한인권기록보존소의 설치·운영을 규정하고 있기는 하나(안 제10조 제3항 제2호), 그 성격이나 역할에 대해서는 아무런 구체적 언급이 없어 북한인권기록보존소의 설치 자체가 불분명하다. 또한 북한인권기록보존소는 원래 북한 내의 인권유린자들에게 그들의 인권침해행위가 모두 기록 보존되어 장차 통일 후 형사소추될 수 있다는 무언의 경고를 줌으로써 인권침해를 자제토록 하지는 것이므로, 이와 같은 공적기능에 비추어 당연히 국가기관 내에 설치하여야 할 것이다. 그럼에도 대안이 민간기구인 북한인권재단에 북한인권기록보존소를 설치토록 하는 것은 잘못이라 할 것이다.

그리고 북한인권기록보존소는 범죄수사기능이 있는 법무부에 둘 수도 있으나, 행정기관인 법무부에 둘 경우 북한으로부터 내정간섭 등의 논란으로 외교적 마찰이 심화될 우려가 있다. 우리가 북한인권기록보존소를 설치하는 것은 북한의 인권침해가 남한의 「형법」에 위반되기 때문이 아니라 국제 인권규범에 반하는 반인도적 범죄이기 때문이라는 점을 감안하면 북한인권기록보존소는 유엔 북한인권 특

별보고관이 지적한대로 준국제기구로서 정치적으로 중립적이고 독립적인 조사기능이 있는 위원회에 두는 것이 타당하다 할 것이다. 위원회에는 이미 위와 같은 인권침해를 조사할 수 있는 기본적 장치가 마련되어 있다.

나. 다음, 대안은 정부는 민간기구인 북한인권재단을 설립하여 북한인권 실태를 조사하고 북한인권 개선과 관련된 연구와 정책개발, 국내외의 활동 등을 수행토록 하고, 북한인권재단을 통해 북한주민인권 증진 관련 민간단체의 활동을 적극 지원하고, 민간단체에 대하여 그 활동에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 하고 있다(안 제10조, 제11조, 제15조, 제19조 제1호). 그 입법취지는 민간기구(재단)를 통해 북한인권실태조사 등의 역할을 수행함으로써 북한의 반발을 완화하자는데 있으나, 여기에는 다음과 같은 문제점이 있으므로 북한인권재단의 설립은 재고되어야 한다.

우선, 북한인권재단의 기본 성격은 민법상의 재단법인인바(안 제11조 제5항), 사람에 의해 구성된 인적 결합체가 아니라 일정한 목적에 바쳐진 재산에 의해 구성된 물적 결합체인 북한인권재단으로 하여금 빈번하고 복잡한 고도의 인적 의사결정과 집행을 요하는 북한인권의 실태조사 등 광범위한 사업을 수행토록 하는 것은 법리상 무리라 할 것이다. 외국의 예를 보더라도 NED(National Endowment for Democracy)는 기본적으로 북한인권단체 등에 자금을 지원하는게 주된 과제이지, 위 기금이 직접 어떤 북한인권관련 사업을 기획하고 수행하는 것은 아니다. 다음, 북한인권재단의 업무내용은 대부분 위원회의 업무(「국가인권위원회법」 제19조)와 중복되는데, 북한인권에 관해서는 다른 법률보다 북한인권법이 우선하여 적용되도록 하고 있어(안 제4조), 북한인권에 관한 위원회의 정상적인 업무를 저해하고 옥상옥(屋上屋)이 될 우려가 있다. 뿐만 아니라 북한인권 실태조사에 대해서는 그동안 통일연구원, 대한변호사협회 등에서 북한인권백서 발간 등을 통하여 활발히 수행하고 있는데, 북한인권재단의 설치는 이러한 여러 기관이나 단체들의 순기능마저 위축시킬 우려가 있다.

또한, 북한인권재단은 통일부장관의 지도·감독을 받도록 되어 있고(안 제11조 제3항), 재단의 운영자금은 정부의 출연금 또는 보조금으로 충당하도록 되어 있기 때문에 사실상 통일부의 산하기구와 다를 바 없다. 그러므로 북한은 당연히 재단의 행위를 곧 통일부 내지 국가기관의 행위로 보아 반발할 것이고, 민간기구를 통해 국가기관의 역할을 수행케 함으로써 북한과의 마찰을 피하자는 당초의 입법취지는 달성할 수 없을 것이다. 뿐만 아니라 통일부를 북한인권정책의 주무부서로 상정하는 것은 남북대화를 주업무로 하는 통일부의 대북 교섭력을 현저히 약화시킬 것이고, 보편타당해야 할 인권원칙도 훼손될 우려가 있다. 그러므로 굳이 북한인권재단을 설립하려 한다면 북한에 대한 인도적인 지원이나 민간단체에 대한 보조금 등의 지원 역할에 한정하는 것이 좋다고 본다.

3. 결론

지금 이 사건 대안은 반대론에 부딪쳐 지난 2월 임시국회 마지막 날인 3월 2일 까지 법제사법위원회에 상정조차 되지 못하고 또다시 표류하고 있다. 우려할 일이 아닐 수 없다. 반대의 논거는 북한인권법을 제정하여 공식적으로 북한인권 문제를 거론하면 남북관계의 경색은 물론 북한의 인권상황을 개선할 수 있는 주변 환경을 악화시킬 수 있다는 것이다.

그러나 진정한 북한의 주인은 김정일 국방위원장으로 대표되는 북한의 억압정권이 아니라 북한의 대다수 주민이다. 북한의 인권침해에 대하여 이제 국가의 책임을 묻기 보다는 개인의 형사 책임을 물어야 한다는 논의가 점차 늘어나고 있고, 민족의 구성원인 남한과 북한의 주민 사이에는 어떠한 대립도 있지 않음에도 불구하고 북한주민의 인권을 유린하는 세력과의 마찰을 남북관계의 경색으로 호도하거나 혼동하여서는 안 될 것이다. 또 북한인권을 거론하면 북한의 인권상황을 악화시킬 수도 있다고 하나 침묵으로 일관하고 포용정책을 펴 왔던 지난 10년간 북한인권이 계속 악화되어 왔음은 지금까지 매년 계속 유엔 인권이사회 및 총회

등에서 북한인권결의가 채택되고 있는 사실이 옹변으로 증명하고 있다.

북한인권문제는 이미 국제화된 문제로 이를 법제화하여 향후 국정의 주요과제로서 일관성 있고 체계적으로 추진할 필요성은 더 이상 강조할 필요가 없다고 할 것이다. 우리 국민은 북한이 붕괴하면 잘 사는 한국이 엄청난 북한의 재건 비용을 부담하게 되어 삶의 질이 떨어지지 않을까 걱정하고 북한인권의 참혹상을 외면하는 경향이 있다. 이를 극복하기 위해서도 조속한 북한인권법의 제정 내지 제도화는 불가피하다. 다만 법제화를 함에 있어서는 북한인권법안을 마련만하면 된다는 원론적 자족감에 안주하지 말고 앞서 본 문제점을 충분히 검토하여 졸속입법에 따른 부작용을 최소화해야 할 것이다. 이에 위원회는 국회의장에게 2010. 2. 11. 외교통상통일위원회를 통과한 북한인권법안(대안)을 조속히 주문과 같이 제정할 것을 권고하기로 결정한다.

4. 위원 최경숙, 장주영의 반대의견

위원 최경숙, 장주영은 다수의견에 대하여 다음과 같이 반대한다.

가. 북한인권법의 제정에 대하여

북한의 인권을 효과적으로 개선하기 위해서는 북한과 교류, 협력관계를 증진하고 북한을 개혁, 개방의 길로 나서도록 하는 것이 북한인권을 실질적으로 개선하는 길이라고 생각한다. 미국이 2004년에, 일본이 2006년에 각각 북한인권법을 제정했음에도 다수의견이 언급하는 것처럼 지난 10년간 북한인권이 계속 악화되어 왔다면 북한인권법제정이 북한인권개선에 도움이 되지 않는다는 사실을 알 수 있다. 또한 북한인권법 제정이 북한 인권을 개선하는 유일한 방법이 아닌 이상 북한인권법을 제정하지 않았다 해서 북한인권의 현실을 외면했다고 볼 수도 없다. 그런 점에서 북한인권법(안)이 북한인권의 실질적인 개선에 도움이 될 수 있는 지에 대해 신중한 검토가 필요하다고 판단하여 조속한 입법을 촉구하는 다수의견에 동

의하지 않는다.

나. 북한인권기록보존소에 대하여

위원회는 북한인권문제에 대하여 인권의 보편성이 존중되어야 하고 북한 인권의 개선은 평화적인 방법으로 통해 이루어져야 하며 북한인권 문제에 대한 논의와 접근은 북한의 인권상황을 실질적으로 개선시키는데 목표를 두어야 한다는 원칙을 밝힌 바 있다. 위원회는 북한내 인권상황에 대한 객관적인 정보의 수집을 위해 여러 차례 북한인권상황에 대한 실태조사를 하여 자료로 보관하고 있다. 그 외에도 통일연구원은 1996년 이후 북한인권백서를 작성해 왔고 북한인권 관련 기록을 DB로 구축하면서 지속적으로 북한인권 관련 정보를 수집하고 있다. 북한인권기록보존소가 그 이상의 역할을 수행할 수 있을 지에 대해서는 면밀한 검토가 선행되어야 하나 중복되게 북한인권기록보존소를 별도로 설치할 필요까지는 없다고 본다.

또한 다수의견처럼 향후 형사소추 가능성을 염두에 두고 북한인권침해행위를 기록하여 보존하지는 취지라면 그 기록이 재판에서 증거로 사용될 수 있어야 할 것이다. 그러기 위해서는 적법한 증거수집권한을 가지고 있는 기관에 설치하는 것이 논리적으로 타당하다고 본다. 위원회는 재판에서 사용될 정도로 엄격한 증거를 수집할 권한이 없고 권고를 할 수 있는 기관이므로 북한인권기록보존소를 위원회에 두는 것은 기관의 성격에 맞지 않는 일이며 북한인권기록보존소의 설치목적에도 어울리지 않는다. 다수의견은 북한인권기록보존소를 범죄수사기능이 있는 법무부에 둘 경우 내정간섭 등의 논란으로 외교적 마찰이 심화될 우려가 있다고 하나 위원회도 국가기관인 이상 그와 같은 논란은 피할 수 없을 것이다. 따라서 다수의견과 같이 북한인권기록보존소가 북한 인권 개선에 조금이라도 도움이 된다면 위원회에 설치하는 것은 오히려 설립목적에 합치되지 않는 결과가 될 것이다.

5. 위원 유남영, 문경란, 조국의 반대의견

위원 유남영, 문경란, 조국은 다수의견 가운데 북한인권기록보존소를 위원회에 설치할 것을 주장하는 부분과 다수의견의 결론 부분(위 제3항)에 대하여 다음과 같이 반대한다.

가. 북한인권기록보존소에 관한 부분에 대하여

위원회는 2006. 12. 11. 전원위원회의 의결을 통하여 “북한인권에 대한 국가인권위원회의 입장”을 표명하였다. 이 입장은 북한인권의 개선을 위해서는 대한민국 정부의 역할이 중요하며 대한민국 정부가 재외탈북자, 이산가족, 국군포로, 납북자 등의 문제를 포함한 북한인권상황의 실질적 개선을 위하여 다양한 노력을 하여야 할 의무가 있음을 천명하였다.

다수의견은 대한민국이 북한인권의 실질적 개선을 위한 노력의 하나로서 국가기관인 위원회에 소위 북한인권기록보존소를 설치하여야 함을 주장함으로써 현재 국회에 계류 중인 북한인권법(안)의 내용(북한인권재단을 설립하여 이 재단으로 하여금 북한인권기록보존소를 설치·운영하도록 하는 것)에 반대하고 있다. 다수의견은 북한인권기록보존소의 설립목적으로 “북한 내의 인권유린자에게 그들의 인권침해행위가 모두 기록보존되어 장차 통일 후 형사소추될 수 있다는 무언의 경고를 줌으로써 인권침해를 자제토록 하자는 것”을 제시하고 있다. 이러한 취지의 다수의견은 그 동안 우리사회에서 북한인권기록보존소의 설립을 주장하는 목소리를 그대로 반영하고 있다. 이러한 주장은 대한민국의 국가기관이 인권의 보편성에 따라 북한인권의 실질적 개선을 위하여 다양한 정책과 노력을 행하는 것을 넘어서 북한 내의 인권유린자에 대하여 형사소추를 하기 위하여 북한지역 내부에서 벌어진 인권침해행위에 대하여 체계적으로 조사작업을 벌일 것을 요구하고 있다. 나아가 이러한 주장은 장차 북한이 붕괴되어 대한민국에 흡수되어 통일된 이후 대한민국의 사법권을 포함한 실효적 지배권이 북한지역에 까지 확대되는 것을 전제로 하고 있는 것으로 보인다.

다수의견이 주장하고 있는 바와 같이 북한인권기록보존소를 위원회에 설치하는 것의 타당성 여부를 살펴보기 위해서는 위원회도 대한민국의 국가기관인 이상 먼저 북한인권기록보존소를 과연 국가기관에 설치하는 것이 타당한지의 여부를 논의하고 그 타당성이 인정된 이후에 이를 어느 국가기관에 설치하는 것이 타당한지를 따져 보는 것이 마땅할 할 것이다. 이 문제에 관하여 현재 국회 법제사법위원회에 계류 중인 북한인권법(안)은 다수의견의 주장과 달리 북한인권기록보존소를 국가기관에 설치하지 아니하고 국가기관이 아닌 소위 북한인권재단에 설치하고자 하고 있다. 이러한 규정의 취지는 국가기관은 북한인권상황에 대하여 직접 조사를 하는 대신 국가기관이 아닌 기구 및 민간사회로 하여금 북한인권기록보존소의 설치·운영을 포함하여 북한인권의 개선을 위한 다양한 활동을 하도록 지원하고, 북한인권과 관련하여 민간사회에서 생성된 결과물을 북한에 대한 대한민국 정부의 여러 가지 정책에 반영하는 방법을 사용하는 것이 타당하다는 현실 인식에 기초하고 있다고 판단된다.

다수의견에 대하여 반대의견을 제시하고 있는 위 위원들은 북한인권법(안)의 위와 같은 판단이 대한민국 정부가 인권의 보편성을 중시하면서 남북관계의 특수성을 고려하는 가운데 북한인권을 개선하기 위한 노력을 경주할 것을 천명한 위원회의 위와 같은 입장의 기본적인 취지와도 정면으로 어긋나지 않는다고 생각한다. 현 정부는 그 동안 대한민국과 북한 사이에 체결된 여러 가지의 형태의 협정 내지 합의 가운데 1991. 12. 23. 체결된 남북기본합의서를 향후 남북관계의 기초로 삼겠다는 취지를 명시적으로 표명한 바 있다. 이 남북기본합의서 제1조에서 “남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다.”고 하고, 제2조에서 “남과 북은 상대방의 내부문제에 간섭하지 아니한다.”고 규정하고 있다. 특정한 시기의 남북관계의 구체적인 상황에 따라 남북기본합의서의 규범력에 대하여 의문을 제기할 수는 있을 것이다. 그러나 현 정부를 포함하여 대한민국 정부가 남북기본합의서의 유효성에 대하여 정면으로 부인을 하지 않고 있는 이상 대한민국이 위에서 본 바와 같은 내용의 북한인권기록보존소의 설치·운영에 관한 논의를 위시하여 북한인

권문제에 관한 입법과 그에 따른 정책을 수행할 때 남북기본합의서 제1조 및 제2조의 규정 자체를 도외시킬 수는 없다고 판단된다.

남북기본합의서의 이러한 규정에 비추어 볼 때, 북한인권기록보존소를 대한민국의 국가기관에 설치할 것을 요구하는 것은 대한민국의 국가기관이 인권의 보편성에 입각하여 북한인권의 실질적 개선을 위하여 다양한 정책과 노력을 행하는 것의 차원을 넘어서 통일 이후에 행할 형사소추의 예비단계로서 북한지역 내부의 인권유린자에 대하여 형사소추를 하기 위하여 현재 북한지역 내부에서 벌어진 인권침해행위에 대하여 체계적으로 조사작업을 벌일 것을 요구하는 것으로서 대한민국 정부가 그 유효성을 인정하고 있는 남북기본합의서 제1조 및 제2조 등의 취지에 위배될 소지가 많다고 본다. 이러한 이유에서 위 위원들은 다수의견이 주장하고 있는 북한인권기록보존소를 위원회를 포함하여 대한민국의 국가기관에 설치하는 것이 타당하지 않다고 판단한다.

나. 결론부분(위 제3항)에 대하여

다수의견은 결론부분에서 다양한 대북정책에 관한 평가 등을 포함시키고 있다. 이러한 사항은 위원들 사이에서 권고결정문에 포함시키기로 의결한 바가 없을 뿐만 아니라 위원회가 국회에 계류중인 북한인권법(안)의 구체적 입법내용에 관하여 권고를 하면서 이러한 부분을 포함시키는 것은 부적절하다고 판단된다.

2010. 4. 26.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 현병철 위원 최경숙 위원 유남영 위원 문경란

위원 김태훈 위원 황덕남 위원 조 국 위원 김양원

위원 최윤희 위원 장주영 위원 한태식

3 북한인권법 제정 촉구 의견표명 (2010.12.6)

국회의장에게, 현재 국회에 계류되어 있는 북한인권법안을 조속히 심의하여 국가인권위원회가 2010. 4. 26. 권고한 내용대로 ‘북한인권기록보존소를 국가인권위원회에 설치하고, 북한인권재단의 설립조항을 삭제’하는 내용으로 제정할 것을 재차 의견표명

【결정요지】

국회의장에게, 현재 국회에 계류된 북한인권법안을 조속히 심의하여 국가인권위원회가 2010. 4. 26. 권고한 내용대로 ‘북한인권기록보존소를 국가인권위원회에 설치하고, 북한인권재단의 설립조항을 삭제’하는 내용으로 제정할 것을 재차 의견표명함.

【참조조문】

「세계인권선언」, 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(자유권규약), 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(사회권규약), 「아동의 권리에 관한 협약」, 「여성 차별 철폐에 관한 협약」 등의 유엔인권규범, 「국제형사재판소(ICC)에 관한 로마규정」 제7조 소정의 반인도범죄(crimes against humanity), 제네바협약 제1추가의정서, 유엔헌장상의 무력사용금지원칙(principle of non use of force), 로마규정 제8조 소정의 전쟁범죄(war crimes)

【주 문】

국회의장에게, 현재 국회에 계류되어 있는 북한인권법안을 조속히 심의하여 국가인권위원회가 2010. 4. 26. 권고한 내용대로 ‘북한인권기록보존소를 국가인권위원회에 설치하고, 북한인권재단의 설립조항을 삭제’하는 내용으로 제정할 것을 재차 의견표명 한다.

【이 유】

1. 배경

북한은 지난 3월 26일 천안함 폭침사건에 이어 지난 11월 23일 대낮 연평도에 무차별적인 포격을 가하여 민간인 2명 등 4명의 사망자를 포함한 다수의 사상자를 발생하게 하였다. 이번 연평도 포격사건은 1953년 휴전 이후 북한에 의하여 도발된 각종 사건 중 대한민국 영토에 직접 감행된 대규모 군사적 공격이라는 점에서 올해 60주년을 맞이한 북한의 6·25 남침전쟁의 재현가능성과 북한의 반인도적 폭력성을 새삼 심각하게 일깨워주었다. 북한에서는 주지하는 바와 같이 인간의 존엄과 기본적 인권이 전혀 보장되지 않고 있다. 고문, 잔인하고 비인간적인 대우나 처벌, 자의적 구금, 공개처형 등이 빈번히 시행되고, 정당한 사법절차 없이 20여만 명을 혹독하게 강제노역을 시키는 정치범수용소가 운영되고 있다. 사상, 양심, 종교, 의견 및 표현의 자유와 정보접근, 이동의 자유 등에 대한 철저한 제한이 가해지고 있고, 6·25 전쟁 중 10만여 명의 민간인을 계획적으로 납북하고도 60년이 넘도록 송환은 물론 생사확인조차 해주지 않고 있으며, 역시 540여명의 국군포로와 480여명의 6·25 전쟁 후의 민간인 납북자를 비롯하여 일본인 등 외국인 납북자를 억류하고 있다. 1990년대에 수백만의 아사자를 냈음에도 불구하고 지금도 선군정치(military first policy) 하에 핵무기 개발 등으로 주민의 식량권을 침해하여 취약계층을 비롯한 수많은 주민을 아사지경으로 몰고 있고, 살기 위해 중국으로 탈출했다가 강제 송환된 사람들을 가혹하게 고문하거나 처벌하고 있다. 이로 인하여 수많은 재중 탈북자들은 인신매매나 노동착취 등에 노출되어 심각한 동북아 지역의 불안정 요인이 되고 있다. 결국 북한은 주민에 대한 비민주적인 폭력의 행사로 ‘공포의 나라’(State of Fear)가 되었고, 외부로도 그 폭력을 행사하여 대한민국 국민의 가장 소중한 생명권을 비롯한 각종 인권을 빈번하게 침해하고 있다.

이와 같이 현재 북한에 의하여 조직적이고 광범위하게 자행되고 있는 심각한

인권침해는 「세계인권선언」을 비롯하여 북한이 가입하고 있는 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(자유권규약), 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(사회권규약), 「아동의 권리에 관한 협약」, 「여성 차별 철폐에 관한 협약」 등의 유엔인권규범에 반한다. 특히 정치범수용소에서 자행되는 온갖 인권유린은 「국제형사재판소(ICC)에 관한 로마규정」 제7조 소정의 반인도범죄(crimes against humanity)를 구성한다. 또한 대한민국 영토에 군인과 민간인을 가리지 않고 무차별적으로 수백 발의 포격을 가하여 민간인을 포함한 다수의 사상자를 낸 이번 연평도 포격사건은 정전협정 위반은 물론, 민간인에 대한 공격을 금지하고 있는 제네바협약 제1추가의정서에 위반하고, 유엔헌장상의 무력사용금지원칙(principle of non use of force)을 위반한 국제평화에 대한 범죄(crime against peace)일뿐만 아니라 위 로마규정 제8조 소정의 전쟁범죄(war crimes)를 구성할 소지도 있다.

2. 북한인권법 제정방안

북한이 국가권력 차원에서 조직적으로 자행하는 이러한 심각한 인권침해는 북한당국이 스스로 시정할 수 없는 것이므로 정부는 북한인권문제를 법제화하여 국정의 주요과제로 삼고 일관성 있게 체계적인 개선을 추진하여야 한다. 미국은 2004년에, 일본은 2006년에 각 북한인권법을 만들어 이미 시행하고 있음에도 정작 우리나라만이 입법을 지체하고 있는 것은 심히 부끄럽고 유감스러운 일이 아닐 수 없다. 이미 우리 위원회는 지난 2010. 4. 26. 국회의장에게 2010. 2. 11. 외교상통일위원회를 통과한 북한인권법안(대안)을 조속히 심의하여, ‘북한인권기록보존소를 국가인권위원회에 설치하고, 북한인권재단의 설립조항을 삭제’하는 내용으로 북한인권법을 제정할 것을 권고한 바 있다.

특히 북한인권기록보존소를 설치하여 북한 인권침해의 역사적 사례를 기록 보존하는 것은 통일이후의 북한인권에 대한 정책을 마련하는 데도 매우 중요한 사업이다. 이러한 통일이후의 북한인권정책은 인권전담기구인 국가인권위원회가 수

행하여야 하며, 이를 위해서는 북한인권기록보존 업무는 국가인권위원회가 담당하는 것이 당연하다고 본다. 그리고, 북한은 유엔 및 국제인권규약의 가입당사국으로서 국제인권규범을 준수하고 이행할 책임을 가지고 있다. 북한인권 문제는 그 특성상 국제적으로 접근하여 풀어나갈 수 밖에 없다는 점을 고려한다면 민간기구인 북한인권재단이 이를 수행하기는 현실적으로 어려움이 많을 것으로 판단되는 바, 준국제기구인 국가인권위원회가 북한인권문제를 전담하는 것이 가장 적절하다 할 것이다. 또한, 북한인권문제는 「국가인권위원회법」 제19조에 의해 국가인권위원회가 당연히 수행해야 하는 업무임에도 북한인권문제를 담당하는 별도의 재단을 설립한다면 업무의 중복과 국가예산의 낭비는 물론 국가인권위원회의 존립을 부정하는 결과가 될 것이다. 따라서, 북한인권재단의 설립조항은 당연히 삭제되어야 하며, 북한인권기록보존소는 국가인권위원회에 설치되어야 할 것이다. 이번 연평도 포격같이 노골화한 북한의 반인도적인 인권침해의 엄중한 상황에서 국회는 더욱 위와 같은 내용으로 북한인권법을 조속히 제정하여야 할 것이다.

3. 결론

이에 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제19조에 따라 주문과 같이 의견표명하기로 결정한다.

4. 위원 장향숙, 장주영의 반대의견

위원 장향숙, 장주영은 다음과 같은 이유로 다수의견에 반대한다.

가. 반복된 의결의 부적절성

위원회는 2010. 4. 26. 국회의장에게 이번 의견표명안과 동일한 내용으로 북한인권법을 제정할 것을 권고한 바 있다. 입법안의 내용이 달라지거나 권고내용이 바뀌는 등 사정변경이 있을 경우에는 위원회가 같은 사안에 대해서 재차 의견을

표명할 수 있을 것이다. 그러나 다른 사정변경이 없음에도 위원회가 권고한 내용 대로 국회가 조속히 법을 제정하지 않는다는 이유로 동일한 의견을 표명하는 것은 국회의 입법권 존중이라는 면에서 적절하지 않다고 본다. 반복된 논의와 의결 절차를 되풀이하는 것은 위원회의 효율적인 운영이라는 측면에서도 바람직하지 않다. 지난 4. 26.자 권고안과 비교해 의견표명의 대상이나 의견표명안의 내용에 아무런 변화가 없어 재차 의견표명을 해야 할 필요를 느끼지 못하므로, 다수의견에 반대한다.

나. 북한인권법의 제정에 신중할 필요성

위원회는 2006. 12. 11. 「북한인권에 대한 국가인권위원회의 입장」을 발표하였다. 그를 통해 위원회는 북한인권문제에 접근함에 있어 ▷인권의 보편성과 남북관계의 특수성을 고려하고, ▷정확한 사실에 기초하여, ▷평화적 방법을 통해, ▷북한 인권상황의 실질적 개선을 위해 노력해야 함을 밝힌바 있다. 북한인권법 제정이 북한 인권을 개선하는 유일한 방법이 아닌 이상 북한인권법을 제정하지 않았다 해서 북한인권의 현실을 외면했다고 볼 수도 없다. 북한에 대한 인도적 지원 및 남북교류가 중단된 상태에서 다수의견과 같은 북한인권법 제정이 북한인권의 실질적인 개선에 도움이 될 수 있을 지에 대해 신중한 검토가 필요하다고 판단하여 조속한 입법을 촉구하는 다수의견에 동의하지 않는다.

다. 북한인권기록보존소 설립 취지의 불분명성

위원회는 북한내 인권상황에 대한 객관적인 정보수집을 위해 여러 차례 북한인권상황에 대한 실태조사를 하여 자료로 보관하고 있다. 그 외에도 통일연구원은 북한인권백서를 작성해 왔고 지속적으로 북한인권 관련 정보를 수집하고 있다. 북한인권기록보존소가 그 이상의 역할을 수행할 수 있을 지에 대해서는 면밀한 검토가 선행되어야 한다. 향후 형사소추 가능성을 염두에 두고 인권침해행위를 기록하여 보존하자는 취지라면 그 기록이 재판에서 증거로 사용될 수 있어야 할 것이

다. 그러기 위해서는 적법한 증거수집권한을 가지고 있는 기관에 설치하는 것이 논리적으로 타당하다고 본다.

북한인권기록보존소의 모델이 되고 있는 서독의 중앙기록보존소는 대부분 서독이 대가를 지불하고 데려 온(이른바 ‘Freikauf’) 동독의 정치범들의 인권침해사례를 수집하여 보관하고 있다. 형사소추가 가능한 행위를 대상으로 증거를 수집하였기 때문에 단지 경제적인 이유로 동독을 탈출한 사람들에 대해서는 조사하지 않았다. 서독의 예를 보면 단지 탈북자들을 대상으로 북한의 인권실태를 조사하여 기록을 보존하는 것만으로는 별도의 기관을 설치할 필요가 없게 된다. 따라서 중복된 기관이 설치되는 것을 방지하기 위해서는 북한인권침해사례를 수집하는 목적과 조사대상, 조사방법, 향후 활용 용도, 북한 인권 개선 효과 등에 대해 충분한 논의를 거친 후 입법 필요성과 소속기관에 대해 검토하여야 하므로 입법을 재촉하는 다수의견에 반대한다.

2010. 12. 6.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 현병철 위원 장향숙 위원 김영혜

위원 김태훈 위원 황덕남 위원 최윤희

위원 김양원 위원 장주영 위원 한태식

4

북한주민 정보접근권 부여 권고 (2010.12.6.)

통일부장관, 국방부장관, 문화체육관광부장관 및 방송통신위원회위원장에게, 모든 매체를 통하여 북한주민이 외부의 자유로운 정보에 접근하여 알 권리를 실현하고 인권의식을 함양할 수 있도록 노력할 것을 권고

【결정요지】

북한은 외부정보의 차단을 체제유지의 핵심요소로 삼고 주민감시를 위한 사회적 시스템을 완비하여 철저히 표현의 자유와 정보접근권을 봉쇄하고 있는데, 북한주민과 외부와의 의사소통이라는 차원에서 북한주민에게 외부 자유세계의 일상적 사실들, 국제적 이슈, 한국사회의 다양한 문화와 면모를 군인과 민간인에게 진솔하게 전달하여 북한주민을 계몽하고 인권의식을 함양시키는 데 집중해야 함. 한편 정부는 민간 대북방송에 단파와 중파 주파수를 제공하는 등 정부가 가진 유희 자원과 노하우를 민간단체에 지원하고, 민간단체는 나름의 장점을 중심으로 역할을 극대화한다면 정부와 민간이 시너지 효과를 낼 수 있을 것이므로 이러한 방안을 포함하여 통일부장관, 국방부장관, 문화체육관광부장관 및 방송통신위원회위원장은 모든 매체를 통하여 북한주민에게 외부 실상을 알리는 정보가 자유롭게 전달, 유통될 수 있는 방안을 마련, 시행함으로써 북한주민의 정보접근권 내지 '알 권리'를 보장하고 인권개선에 이바지할 수 있도록 노력하여야 할 것임.

【참조조문】

「세계인권선언」, 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(자유권규약), 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(사회권규약), 「아동의 권리에 관한 협약」, 「여성 차별 철폐에 관한 협약」 등의 유엔인권규범, 「국제형사재판소(ICC)에 관한 로마규정」 제7조 소정의 반인도범죄(crimes against humanity), 제네바협약 제1추가의정서, 무력사용금지원칙(principle of non use of force), 로마규정 제8조 소정의 전쟁범죄(war crimes)

【주 문】

통일부장관, 국방부장관, 문화체육관광부장관 및 방송통신위원회위원장에게, 모든 매체를 통하여 북한주민이 외부의 자유로운 정보에 접근하여 알 권리를 실현하고 인권의식을 함양할 수 있도록 노력할 것을 권고한다.

【이 유】

1. 배경

북한은 지난 3월 26일 천안함 폭침사건에 이어 지난 11월 23일 대낮 연평도에 무차별적인 포격을 가하여 민간인 2명 등 4명의 사망자를 포함한 다수의 사상자를 발생하게 하였다. 이번 연평도 포격사건은 1953년 휴전 이후 북한에 의하여 도발된 각종 사건 중 대한민국 영토에 직접 감행된 대규모 군사적 공격이라는 점에서 올해 60주년을 맞이한 북한의 6·25 남침전쟁의 재현가능성과 북한의 반인도적 폭력성을 새삼 심각하게 일깨워주었다. 북한에서는 주지하는 바와 같이 인간의 존엄과 기본적 인권이 전혀 보장되지 않고 있다. 고문, 잔인하고 비인간적인 대우나 처벌, 자의적 구금, 공개처형 등이 빈번히 시행되고, 정당한 사법절차 없이 20여만 명을 혹독하게 강제노역을 시키는 정치범수용소가 운영되고 있다. 사상, 양심, 종교, 의견 및 표현의 자유와 정보접근, 이동의 자유 등에 대한 철저한 제한이 가해지고 있고, 6·25 전쟁 중 10만여 명의 민간인을 계획적으로 납북하고도 60년이 넘도록 송환은 물론 생사확인조차 해주지 않고 있으며, 역시 540여명의 국군포로와 480여명의 6·25 전쟁 후의 민간인 납북자를 비롯하여 일본인 등 외국인 납북자를 억류하고 있다. 1990년대에 수백만의 아사자를 냈음에도 불구하고 지금도 선군정치(military first policy) 하에 핵무기 개발 등으로 주민의 식량권을 침해하여 취약계층을 비롯한 수많은 주민을 아사지경으로 몰고 있고, 살기 위해 중국으로 탈출했다가 강제 송환된 사람들을 가혹하게 고문하거나 처벌하고 있다. 이로 인하여 수많은 재중 탈북자들은 인신매매나 노동착취 등에 노출되어 심각한 동북아 지역의 불안정 요인이 되고 있다. 결국 북한은 주민에 대한 비민주적인 폭력의 행사로 ‘공포의 나라’(State of Fear)가 되었고, 외부로도 그 폭력을 행사하여 대한민국 국민의 가장 소중한 생명권을 비롯한 각종 인권을 빈번하게 침해하고 있다.

이와 같이 현재 북한에 의하여 조직적이고 광범위하게 자행되고 있는 심각한

인권침해는 「세계인권선언」을 비롯하여 북한이 가입하고 있는 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(자유권규약), 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(사회권규약), 「아동의 권리에 관한 협약」, 「여성 차별 철폐에 관한 협약」 등의 유엔인권규범에 반한다. 특히 정치범수용소에서 자행되는 온갖 인권유린은 「국제형사재판소(ICC)에 관한 로마규정」 제7조 소정의 반인도범죄(crimes against humanity)를 구성한다. 또한 대한민국 영토에 군인과 민간인을 가리지 않고 무차별적으로 수백 발의 포격을 가하여 민간인을 포함한 다수의 사상자를 낸 이번 연평도 포격사건은 정전협정 위반은 물론, 민간인에 대한 공격을 금지하고 있는 제네바협약 제1추가의정서에 위반하고, 유엔헌장상의 무력사용금지원칙(principle of non use of force)을 위반한 국제평화에 대한 범죄(crime against peace)일뿐만 아니라 위 로마규정 제8조 소정의 전쟁범죄(war crimes)를 구성할 소지도 있다.

2. 북한주민에 대한 정보접근권 부여방안

북한인권문제의 근본적인 해결은 폐쇄된 북한주민들의 인권의식을 깨우쳐 그들로 하여금 스스로 인권을 찾도록 하는 것이다. 「헌법」 제21조의 표현의 자유의 하나인 정보에의 접근·수집·처리의 자유 즉 ‘알 권리’는 개인이 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하고 행복을 추구하며(「헌법」 제10조) 국민주권을 실현하는데 필수불가결한 권리로서(「헌법」 제1조) 오늘날 민주국가에서 국민이 갖는 가장 중요한 기본권의 하나로 인식되고 있다. 일찍이 유엔총회는 1946년 제1차 회기에서 “정보의 자유(Freedom of information)는 근본적인 인권이고, 유엔이 헌신해야 할 모든 자유의 시금석(touchstone)이다”고 선언했으며, 「세계인권선언」 제19조도, “모든 사람은 의견과 표현의 자유를 가지고, 이 권리는 … 모든 매체를 통하여 국경에 관계없이 정보와 사상을 추구하고, 접수하고, 전달하는 자유를 포함한다”고 천명하고 있다. 또한 자유권규약 제19조도, “모든 사람은 표현의 자유에 대한 권리를 가지며, 이 권리는 구두, 서면 또는 인쇄, 예술의 형태 또는 스스로 선택하는 기타의 방법을 통하여 국경에 관계없이 모든 종류의 정보와 사상을 추구

하고 접수하며 전달하는 자유를 포함한다”(제2호)고 규정하고 있다.

북한은 외부정보의 차단을 체제유지의 핵심요소로 삼고 지난 60여년 동안 주민 감시를 위한 사회적 시스템을 완비하여 철저하게 표현의 자유와 정보접근권을 봉쇄하고 있다. 국경 없는 기자회(RSF)가 2010년 10월 19일 발표한 ‘2010년 언론자유지수’에 따르면 북한은 10대 언론탄압국에서도 최하위권에 속하고 있다. 또한 대한변호사협회가 2008년과 2010년 연속하여 실시한 탈북자들에 대한 인권의식 조사에 의하더라도 북한주민들의 인권침해 중 가장 심각한 것은 의사표현의 자유 억제로 밝혀지고 있다(대한변호사협회, 『2010 북한인권백서』 중 김태훈, 「북한인권정책」). 그러므로 이와 같이 비민주적이고 억압적인 북한사회에 우선 필요한 것은 남한과 국제사회가 지원해 주는 물질적인 식량 이상으로 북한 주민들에게 있어야 할 정신적 양식이라 할 것이다. 미국도 이 점에 착안하여 상원은 지난 2010. 6. 25., 하원은 같은 달 30일, 각 북한 주민에게 바깥세상의 소식을 전해주는 자유아시아방송(RFA)의 활동 시한을 철폐하는 국제방송법 개정안을 통과시킴으로써 대북방송을 활성화시키고 있다.

정부는 지난 천안함 폭침사건에 대한 대응조치(countermeasures)의 하나로 지난 5월 24일 대북심리전 재개를 천명한 바 있다. 그러나 남북대결 상황에서 보복응징이라는 차원의 군사적 심리전 재개에서 나아가 근본적으로 북한의 인권상황을 변화시키는 프로세스로 확대발전시켜 나가는 노력이 필요하다. 북한주민과 외부와의 의사소통이라는 차원에서 북한주민에게 외부 자유세계의 일상적이고 자연스러운 사실들, 국제적인 이슈나 ‘한류’와 같은 한국사회의 다양한 문화와 면모를 군인과 민간인에게 진솔하게 전달하여 북한주민을 계몽하고 인권의식을 함양시키는 데 집중해야 할 것이다. 한편 정부는 민간 대북방송에 단파와 중파 주파수를 제공하는 등 정부가 가지고 있는 유희 자원과 과거 축적한 노하우를 민간단체에 지원하고, 민간단체는 자신들이 갖는 장점을 중심으로 역할을 극대화해 나간다면 정부와 민간이 상호 시너지 효과를 낼 수도 있을 것이다. 그러므로 이러한 방안을

포함하여 통일부장관, 국방부장관, 문화체육관광부장관 및 방송통신위원회위원장은 모든 매체를 통하여 북한주민에게 외부 실상을 알리는 정보가 자유롭게 전달, 유통될 수 있는 방안을 마련, 시행함으로써 북한주민의 정보접근권 내지 ‘알 권리’를 보장하고 인권개선에 이바지할 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

3. 결 론

이에 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

4. 위원 장향숙, 장주영의 반대이견

위원 장향숙, 장주영은 다음과 같은 이유로 다수의견에 반대한다.

첫째, 다수의견은 북한인권 문제에 대한 위원회의 기본 입장에 부합되지 않는다. 위원회는 오랜 기간에 걸친 내부 논의와 외부의 의견수렴을 거쳐 2006. 12. 11. 「북한인권에 대한 국가인권위원회의 입장」을 발표하였다. 그를 통해 위원회는 북한인권문제에 접근함에 있어 ▷인권의 보편성과 남북관계의 특수성을 고려하고, ▷정확한 사실에 기초하여, ▷평화적 방법을 통해, ▷북한 인권상황의 실질적 개선을 위해 노력해야 함을 밝힌바 있다.

다수의견은 북한주민의 인권상황 개선을 위해, 우리 정부(통일부, 국방부, 문화체육관광부)가 대북방송을 포함하는 모든 매체를 통하여 북한주민들에게 외부의 정보를 제공하라고 권고하고 있다. 현재의 북한체제 하에서 세계인권선언 등이 담고 있는 보편적 인권, 특히 알 권리가 제대로 보장되지 않고 있다는 점을 부정하지는 않지만, ‘보편적 인권의 보장’이라는 선의의 목표가 있다고 해서 그를 위한 모든 정책적 수단이 정합성을 가지는 것은 아니다. 다수의견은 북한주민들에게 외부의 정보를 제공함으로써 북한주민들 스스로 인권탄압상태를 해소할 수 있도록

지원하라는 것에 다름 아니다. 북한과의 교류가 완전히 차단된 상태에서 일방적으로 정보를 보내고자 했을 때 오히려 북한 내부의 통제를 강화함으로써 북한 주민들의 인권이 더욱 억압될 우려가 있다. 우리 정부가 정보를 북쪽으로 전달할 것을 권고하고 있으나 북한의 정보가 남쪽에 전달되는 것은 차단되어 있다. 이러한 점에서 다수의견은 인권의 보편성과 남북관계의 특수성을 고려하여 균형적인 시각으로 북한인권문제에 접근하기로 결정한 위원회의 기존 입장에 반하는 것이라 판단되어 동의하지 않는다.

둘째, 다수의견은 2010. 8. 23.에 논의되었다가 부결된 안건에 대해 재논의하여 다시 권고하는 내용을 담고 있다. 기존에 정부와 민간단체 차원에서 대북라디오방송이나 전단 살포 등의 활동을 해왔고 지금도 하고 있기 때문에, 이제까지의 활동에 대한 현황 파악이 일차적으로 이루어져야 하고, 나아가 이러한 방법이 북한주민의 인권개선에 실질적으로 도움을 주고 있다고 판단할만한 근거 등도 확인되어야 한다. 그러나 권고안에는 그러한 검토가 이루어졌다고 볼만한 내용이 없고 권고의 구체성 또한 결여되어 있어, '정확한 사실'에 기초하여 북한 인권상황의 '실질적 개선'을 목표로 북한인권문제에 접근하기로 결정한 위원회의 기존 입장을 충족시키지 못하는 것이라 판단되어 다수의견에 동의하지 않는다. 또한 부결된 안건이 특별한 사정변경 없이 단기간내에 동일한 내용으로 재상정되어 의결된 것은 위원회 의결 과정 및 내용의 신뢰성에 흠집을 남겼다는 점도 지적해 둔다.

2010. 12. 6.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 현병철 위원 장향숙 위원 김영혜

위원 김태훈 위원 황덕남 위원 최윤희

위원 김양원 위원 장주영 위원 한태식

유엔 북한인권조사위원회(COI) 설립에 관한 국가인권위원회 위원장 성명 (2013.3.28.)

국가인권위원회(위원장 현병철, 이하 ‘위원회’)는 2013년 3월 28일 상임위원회의 의결로 지난 3월 21일(제네바 현지시간) 제22차 유엔인권이사회에서 북한인권조사위원회(Commission Of Inquiry) 설치를 포함한 북한인권결의안이 통과된 것에 대해 아래와 같은 입장을 표명한다.

유엔은 인권이사회와 총회의 결의로 2003년부터 북한인권결의안(이하 ‘결의안’)을 해마다 채택하고 있다. 특히 지난해 유엔 총회에 이어 이번 유엔 인권이사회에서도 회원국간 투표없이 합의(consensus)로 결의안을 채택한 것은 국제사회에서 북한인권 문제에 대한 우려가 한층 심각하다는 것을 반영한 것이라고 평가한다.

국가인권위원회는 북한인권결의안에서 북한인권 문제에 관한 UN의 공식적인 조사위원회(이하 ‘조사위원회’) 설립을 결정한 것은 북한인권 문제를 실질적으로 개선하는데 있어 매우 의미있는 결정이라 판단된다.

조사위원회는 현 마루즈키 다루스만 유엔 북한인권특별보고관과 유엔인권이사회 의장이 임명한 2명, 총 3명의 위원과 실무지원 인력으로 구성되어 1년간 북한의 식량권, 정치범수용소, 고문 및 비인간적 대우, 자의적 구금, 차별, 표현의 자유, 생존권, 이동의 자유, 외국인 납치 등 강제적 실종을 비롯한 북한의 인권침해 전반을 조사하여 그 결과를 유엔에 제출하게 된다.

국가인권위원회는 이번 조사위원회 활동이 북한인권 문제 해결의 중요한 전기가 되길 기대한다. 아울러 우리 위원회는 조사위원회의 활동을 상시 모니터링하고 성공적인 조사 활동이 이루어 질 수 있도록 가능한 지원과 노력을 기울일 것이다.

2013. 3. 28.

국가인권위원회 위원장 **현병철**

6

우리 정부의 대북 인도적 지원에 대한 위원장 성명 (2013.7.30)

국가인권위원회(위원장 현병철)는 2013년 7월 29일 우리 정부의 어린이의약품지원본부 등 5개 민간단체의 대북 인도적 지원에 대한 승인과 유엔아동기금(UNICEF)을 통한 북한 영유아 지원 결정을 환영하며, 아래와 같은 입장을 표명합니다.

국가인권위원회는 영유아 시기의 심각한 영양결핍이 전 생애의 건강에 영향을 미치는 만큼 건강권 보장을 위해 북한 어린이에 대한 지원이 절실하다고 판단하고, 북한 영유아 등 어린이들에 대한 인도적 지원을 골자로 하는 정책 개선 권고안을 마련 중에 있었습니다. 이러한 상황에서 정부가 민간의 북한 어린이에 대한 지원을 허가한 것에 대해 국가인권위원회는 환영을 표명하는 바입니다.

국가인권위원회가 정책 개선 권고안을 검토하면서 수집한 자료에 따르면, 북한주민 특히 영유아 등 취약계층의 영양, 보건 및 식량공급은 극히 열악한 것으로 나타나고 있습니다.

유엔개발계획(UNDP)이 발표한 '2013 인간개발지수 보고서'에 따르면 2010년 북한의 1세 미만 영아 사망률이 1,000명 당 25.2명, 5세 미만 영아 사망률은 1,000명 당 33명으로 우리나라보다 6배 이상 높은 것으로 나타났습니다.

북한 중앙통계국이 유엔아동기금(UNICEF), 세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO) 등의 기술지원을 받아 조사한 '2012 북한 영양실태 조사 보고서'에서도 5세 미만의 어린이 중 32.4%가 성장발달장애(만성 영양실조)를 겪고 있으며 5.2%의 어린이는 급성 영양실조를 앓고 있는 등 이들의 영양과 건강상태가 열악한 것으로 나타났습니다.

한편, 식량농업기구(FAO)는 지난 11일 발표한 '곡물작황과 식량상황에 대한 보고서'에서 오는 10월 이전까지 280만 명의 북한주민이 식량원조가 필요하다고 발표한 바 있습니다. 이 보고서는 북한이 상반기에 45만 9100톤의 식량을 수입하고 국제사회에서 26만 6400톤을 지원받아 총 72만 6000톤을 확보했지만 여전히 식량이 부족한 것으로 판단하고 있습니다.

국가인권위원회는 앞으로 우리 정부가 북한의 어린이뿐만 아니라 임산부, 노인 등 다른 취약계층에 대한 지원을 확대할 것과, 식량부족에 시달리고 있는 북한 주민에 대한 인도적 지원 역시 검토하기를 기대합니다.

국가인권위원회는 남북관계 경색에도 불구하고 한국의 대북지원민간단체가 인도주의 정신에 따라 끊임없이 지원노력을 기울이고 있는 것을 잘 알고 있습니다. 이번 정부의 지원결정에 대한 환영과 함께 관련 민간단체의 노력과 헌신에도 존경과 감사의 뜻을 표합니다.

아울러, 우리 위원회도 정부의 이번 인도적 지원 결정이 안정적으로 실행될 수 있도록 관계기관과 협력을 지속해 나가겠습니다.

2013. 7. 30.

국가인권위원회 위원장 **현병철**

유엔 북한인권조사위원회(COI) 결과보고서에 대한 국가인권위원회 위원장 성명 (2014.3.18.)

국가인권위원회(위원장 현병철)는 북한인권조사위원회(COI : Commission Of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea)가 2014년 3월 17일(제네바 현지시간) 제25차 유엔인권이사회에 제출한 북한인권 조사보고서에 대해 아래와 같이 입장을 표명한다.

국가인권위원회는 유엔 북한인권조사위원회가 북한에 대한 접근이 불가능한 상황에서 피해자들의 증언 청취, 위성사진을 통한 증거수집 등 가능한 모든 방법을 동원하여 투명하고 객관적인 조사를 수행한 것에 대해 경의를 표한다.

COI는 북한주민의 인권이 북한당국에 의해 체계적이고 광범위하게 유린되고 있음을 지적하면서 이는 국제법상 반인도 범죄에 해당한다는 것을 확인하고 있다. 아울러 COI는 인권침해에 책임 있는 북한당국자들을 국제형사재판소(ICC)에 제소할 것을 국제사회에 권고하는 등 책임자 처벌을 직접적으로 요구하고 있는데, 이는 선언적인 형태에 머물렀던 기존 북한인권결의안과 달리 형식과 내용면에서 한 단계 높은 수준의 국제사회의 개입을 정당화한 것으로 평가된다. 이는 북한의 인권상황이 심각하다는 것을 재확인 시켜주는 것으로서 국가인권위원회는 이러한 북한인권 상황에 대해 국제사회와 인식을 공유하고 깊은 우려를 표명한다.

국가인권위원회는 북한은 물론 중국과 관련국, 유엔 및 국제사회가 북한주민의 인권상황을 개선하기 위해 유엔 북한인권조사위원회의 권고사항을 충실히 이행할 것을 촉구한다. 또한, 우리 정부도 COI 권고사항의 선도적 이행을 위해 북한과의 대화를 추진하고 사회 각 분야별 교류를 확대하여 북한주민들이 외부 정보에 접근할 수 있는 기회를 제공하는 등 북한의 인권상황이 개선될 수 있는 여건을 조성해 주기를 요청한다.

국가인권위원회는 이번 COI 권고가 북한의 인권상황을 개선하는 데 실질적인 역할을 할 수 있도록 국제사회가 지속적으로 중국 등 주변국의 관심을 촉구하고 국내적으로는 북한인권의 개선을 위한 노력이 더욱 활성화되는 촉매제가 되기를 기대한다.

2014. 3. 18.

국가인권위원회 위원장 현병철

국회의장에게, 국회에 계류 중인 북한인권 관련 법안을 북한민생 관련 법안과 분리하여 북한민생법은 주무기관을 통일부로 북한인권법은 주무기관을 국가인권위원회로 하여 조속히 입법할 것을 권고

【결정요지】

- [1] 북한인권 문제는 시급한 인권현안으로서 북한주민의 인권보호를 위해 북한인권법 제정이 시급
- [2] 북한인권법 제정 시 예견되는 남북관계 경색과 북한의 반발을 최소화하기 위해 정치적으로 독립된 인권전담기구인 국가인권위원회를 북한인권 업무의 주무기관으로 하는 것이 바람직함
- [3] 북한민생법의 구체적인 내용도 통일정책과 관련하여 해당 기관이 국회와 협의하여 정하는 것이 바람직하다고 판단되므로 주무기관을 통일부로 하여 제정 추진

【주 문】

국가인권위원회는 국회의장에게, 국회에 계류 중인 북한인권 관련 법안을 북한민생 관련 법안과 분리하여 북한민생법은 주무기관을 통일부로 하되, 북한인권법은 <붙임 1>의 법안과 같이 주무기관을 국가인권위원회로 하여 조속히 입법할 것을 권고한다.

【이 유】

1. 배경

가. 인권은 정치적 이념과 무관하게 인간이라면 누구나 누려야 하는 인류 보편적인 가치이지만 북한당국에 의해 체계적이고 광범위하게 자행되고 있는 북한주민에 대한 인권침해 상황은 더 이상 방치할 수 없을 정도로 심각하며 시급한 국제적 인권현안으로 부각되고 있다.

- 나. 이러한 점을 반영하여 북한주민의 인권을 보호하기 위한 법적·제도적인 장치를 마련할 목적으로 북한인권법안들이 제17대(2004~2008년)와 제18대(2008~2012년) 국회에 발의되었으나 국회임기 만료로 자동폐기 되는 등 최근 10여 년 동안 북한인권법안은 발의와 폐기를 반복하여 왔다.
- 다. 국가인권위원회는 이미 2010년 4월 국회의장에게 북한인권법 제정을 권고한 바 있으나, 법안 제정 작업이 지지부진하자 그해 12월 다시 한 번 4월의 권고안을 상기시키는 국가인권위원회의 입장을 표명한 바 있다.
- 라. 유엔은 북한인권 개선을 위해 2004년 북한인권특별보고관을 임명하고 북한인권결의안을 채택해 오다 지난해에는 보다 수위를 높여 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry, COI)를 설립하였으며, 2014. 3. 17. 그간의 조사결과를 담은 공식보고서를 제25차 유엔인권이사회에 정식으로 제출하였다.
- 마. COI는 보고서에서 북한당국이 자행하는 인권침해 행위가 국제법상 반인도범죄에 해당한다는 것을 확인하고 책임 있는 북한당국자들을 국제형사재판소(ICC)에 제소할 것을 국제사회에 권고하는 등 책임자 처벌을 직접적으로 요구하고 있다. 이는 선언적인 형태에 머물렀던 기존 북한인권결의안과 달리 형식과 내용면에서 한 단계 높은 수준의 국제사회의 개입을 촉구한 것으로서 북한의 인권상황이 얼마나 심각한 것인지를 재확인 시켜준 것이다.
- 바. 제19대(2012~2016년) 국회에서도 제17대와 18대 국회에 이어 「북한인권법안」, 「북한주민인권증진법안」, 「북한민생인권법안」등 북한인권과 관련된 법안들[새누리당 국회의원 발의안 5건, 민주당(현, 새정치민주연합) 국회의원 발의안 5건]이 제출되어 계류 중이다.
- 사. 국회에 제출된 위 10개 법안(첨부)들을 살펴보면, 북한주민의 기본적 인권 보호를 내용으로 하는 것과 북한에 대한 민생지원을 내용으로 하는 것으로 대별할 수 있는데, 이들 법안의 입법취지를 구현하기 위해서는 성격이 상이한 두 개의 법안을 별도로 제정하는 것이 바람직하다. 또한 북한주민의 인권 보호를 내용으로 하는 법안도 통일부를 주무부처로 할 경우 여러 문제점이 예상되므로 국가인권위원회를 주무기관으로 하는 것이 타당하다 할 것이다.

2. 문제점 및 개선방안

(1) 북한인권법

- 가. 북한인권법 제정의 목적은 우리 국민들에게 북한인권 상황의 심각성을 인식시키고 북한인권 개선 활동에 필요한 법적·제도적인 장치를 마련하는데 있다.
- 나. 국회에 계류 중인 5건의 북한인권법안은 모두 주무부처를 통일부로 하고 북한인권기록보존소만 국가인권위원회(이인제, 조명철, 심윤조 안) 혹은 법무부(황진하 안) 혹은 북한인권재단(윤상현 안)에 두는 것으로 발의되어 있다. 그러나 국가인권위원회는 인권의 보호와 향상을 위한 업무를 전담하는 유일의 독립기관이고(국가인권위원회법 제3조), 북한주민의 인권을 보호하는 것은 당연히 국가인권위원회의 업무에 속한다고 할 것인데(헌법 제3조, 국가인권위원회법 제4조), 국가인권위원회를 배제하고 통일부를 북한인권의 주무기관으로 하는 것은 헌법과 국가인권위원회법에 배치된다. 또한 대한민국 국민의 인권에 관한 업무와 북한주민의 인권에 관한 업무를 서로 다른 국가기관이 담당한다는 것은 북한주민이 동족임을 전제로 한 헌법 규정과 인권의 보편성에도 부합하지 않는다.
- 다. 북한당국과 협상 또는 협의 파트너(창구)인 통일부가 북한인권법의 주무부처로서 ‘인권’ 문제를 제기할 경우 북한으로부터 내정간섭이라는 반발과 함께 전반적인 대북정책과 연계되어 남북관계 전체가 경색될 우려가 있으며, 남북대화를 주 업무로 하는 통일부의 대북 교섭력을 현저히 약화시킬 것이다. 이는 1961년부터 통일 때까지 서독이 운영한 Salzgitte Erfassungsstelle (중앙범죄기록보존소) 사례에서 잘 보여주고 있다(서독은 동독의 이러한 요구를 피하기 위해 중앙정부가 아닌 니더작센 지방정부에 기록보존소를 설치하였다).
- 라. 통일정책과 인권정책은 분리되어야 상호 간섭 없이 제 기능을 할 수 있다. 북한인권 문제는 주요한 국제이슈로서 국제적인 공조·협력이 무엇보다

다 중요하나 민간기구인 북한인권재단이 이를 수행하기에는 한계가 있다.

마. 따라서 인권전담 독립기관이고 정치로부터 벗어난 국가인권위원회가 북한인권 업무의 주무기관으로 기능하는 것이 북한의 반발을 최소화하고 국제사회와의 협력도 극대화할 수 있을 것이다. 국가인권위원회는 UN이 정한 파리원칙에 따라 설립된 준 국제기구로서 UN, ICC 등 국제기구와의 협력과 공조가 용이하다.

(2) 북한민생법

가. 국가인권위원회는 이미 아래와 같이 북한주민에 대한 인도적 지원이 필요하다는 점에 관하여 통일부 등 관련 부처에 수차례 권고와 의견표명을 한 바 있다. 특히 영유아, 산모, 노인 등 취약계층에 대한 인도적 지원은 절실하다.

〈추진내용〉

- 북한인권에 대한 위원회 입장표명(2006.12.11)
- 인도주의적 대북식량지원 권고(2008.9.30)
- 북한인권 개선을 위한 국가정책 권고(2011.10.24)
- 우리 정부의 대북 인도적 지원에 대한 위원장 성명(2013. 7. 30)

나. 국회에 계류 중인 북한민생 관련 법안들은 북한인권법안들과 그 내용면에서 너무나 상이하기 때문에 동일한 법안에 담기에는 무리가 있는 것으로 보인다. 따라서 두 법안의 입법 취지를 구체화하고 효과적인 정책을 추진하기 위해서는 북한주민의 생존권 보호를 위한 인도적 지원을 주 내용으로 하는 북한민생법은 북한인권법과 별도로 제정하되 통일부를 주무부처로 하는 것이 합리적이다.

3. 결론

COI가 지적한 바와 같이 북한인권 문제는 현대사회에서 그 유례를 찾아 볼 수 없는 시급한 인권현안으로서 북한주민의 인권보호를 위한 북한인권법의 제정이 시급하다.

북한인권법 제정 시 예견되는 남북관계 경색과 북한의 반발을 최소화하기 위해 정치적으로 독립된 인권전담기구인 국가인권위원회를 북한인권 업무의 주무기관으로 하는 것이 바람직하다.

성격이 상이한 북한인권법과 북한민생법을 분리 입법함으로써 두 법안의 입법 취지에 맞는 정책을 보다 효과적으로 추진할 수 있을 것이다. 다만, 북한민생법은 주무기관을 통일부로 하고 그 법안의 구체적인 내용도 통일정책과 관련하여 해당 기관이 국회와 협의하여 정하는 것이 바람직하다고 판단되므로, 국가인권위원회로서는 북한인권법에 한하여 <붙임 1>과 같이 법안을 제시하기로 한다.

이에 국가인권위원회법 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고한다.

2014. 3. 24.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 현병철 위원 김영혜 위원 장명숙 위원 유영하

위원 한태식 위원 윤남근 위원 김성영 위원 곽란주

위원 한위수 위원 강명득 위원 이선애

【 별지 】

북한인권법(안)

제1조(목적)

이 법은 세계인권선언(The Universal Declaration of Human Rights) 등 국제인권규범에 따라 북한인권에 관한 국가의 역할과 책무, 이를 수행하기 위한 기구의 설립과 조직에 관하여 규정함으로써 북한주민과 북한이탈주민의 기본적 인권을 보호하고 북한인권을 개선하며 민주적 기본질서에 기초한 평화통일에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “북한”이란 한반도 및 그 부속도서 중 군사분계선 이북 지역을 말한다.
2. “북한인권”이란 북한주민이 처한 인권상황과 이를 규정짓는 북한 내부의 법적·제도적 환경을 말한다.
3. “북한주민”이란 북한 체제의 통치권이 미치는 사람을 말한다.
4. “북한이탈주민”이란 북한 체제의 통치권을 사실상 벗어난 북한주민 및 이들을 부(父) 또는 모(母)로 하여 출생한 사람 중 국내에 입국하거나 외국 국적을 취득한 사실이 없는 사람을 말한다.

제3조(기본원칙 및 국가의 책무)

국가는 모든 북한주민과 북한이탈주민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 생명권, 자유권(신체·사생활·주거·거주이전·통신·양심·종교·언론·출판·집회·결사·학문예술 등의 자유를 포함한다), 평등권 등 불가침·불가양의 기본적 인권이 있음을 확인하고 정치·경제·사회·문화 등 모든 생활영역에 있어서 이들의 인권을 보호하기 위한 노력을 다하여야 한다.

제4조 (북한인권정책자문회의)

- ① 국가인권위원회에 북한인권 혹은 북한이탈주민의 인권에 관한 정책을 심의하는 북한인권정책자문회의를 둔다.
- ② 북한인권정책자문회의는 다음 각 호에 정한 위원으로 구성하되 그 인원은 30인 이내로 한다. 다만, 제1호의 규정에 의한 위원은 그 수에 있어서 제2호의 규정에 의한 위원을 초과할 수 없다.
 1. 국가인권위원회가 지정하는 북한인권 관련 행정 각 부의 차관. 다만, 차관이 2명 이상인 부처의 경우 해당 부처에서 지명하는 1인으로 한다.
 2. 북한인권에 관한 전문지식 및 경험이 풍부하고 덕망이 높은 사람 중 국가인권위원회가 위촉한 사람
- ③ 국가인권위원회 위원장은 북한인권정책자문회의 의장이 된다.
- ④ 제2항 제2호의 규정에 의한 위원의 임기는 2년으로 한다.
- ⑤ 북한인권정책자문회의에 간사 1인을 두되 간사는 국가인권위원회 소속 공무원 중에서 의장이 지명한다.
- ⑥ 북한인권정책자문회의의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 국가인권위원회 규칙으로 정한다.

제5조(북한인권 기본계획 및 집행계획 수립)

- ① 국가인권위원회는 매 5년마다 북한인권 관련 행정 각 부처와의 협의와 북한인권정책자문회의의 자문을 거쳐 다음 각 호의 사항을 포괄하는 북한인권 기본계획을 수립한다.
 1. 북한주민 및 북한이탈주민의 인권보호에 필요한 사항
 2. 북한주민에 대한 자유로운 정보 전달 및 확산에 관한 사항
 3. 북한인권에 관한 교육 및 홍보에 관한 사항
 4. 북한인권 개선을 위한 국제적 협력에 관한 사항
 5. 북한인권 관련 민간단체의 활동을 지원하는 데 필요한 사항

- 6. 북한인권 관련 정부기관 사이의 정보교류, 업무협조 등에 관한 사항
- 7. 그 밖에 북한인권 개선을 위하여 필요한 사항
- ② 국가인권위원회는 북한인권 기본계획이 수립된 때에는 이를 지체 없이 대통령 및 국회에 보고하여야 한다.
- ③ 정부는 북한인권 기본계획에 따라 매년 북한인권의 개선과 증진에 관한 집행계획을 수립하여 실행하여야 한다.

제6조(북한인권대외직명대사)

- ① 북한인권 관련 정부의 정책을 추진하는 데 필요한 국제사회의 협력을 촉진하기 위하여 외교부에 「정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률」 제5조의2에 따른 대외직명대사(이하 “북한인권대사”라 한다)를 둔다.
- ② 북한인권대사의 임명, 자격 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(국제협력)

국가인권위원회는 인권의 보편성에 기초하여 북한주민 및 북한이탈주민의 인권을 보호하고 북한인권을 개선하기 위하여 국제기구, 외국정부, 국제인권단체 등 국제사회와 인적교류 및 정보교환을 하는 등 긴밀한 협력관계를 유지하여야 한다.

제8조(북한이탈주민의 보호)

정부는 북한이탈주민이 해당 국가로부터 기본적 인권을 보장받으며 그 의사에 반하여 추방되거나 북한으로 송환되거나 출국이 금지되지 않도록 외교적 노력을 다하여야 한다.

제9조(북한인권기록보존소)

- ① 북한주민 및 북한이탈주민에 대한 인권침해 사례를 조사하고 관련 자료를

체계적으로 수집·기록·보존하기 위하여 국가인권위원회에 북한인권기록보존소를 둔다.

- ② 국가인권위원회는 제1항의 업무와 관련하여 필요한 경우 행정 각 부처, 지방자치단체, 공공기관, 그 밖의 단체 등에 대하여 협조를 요청할 수 있고, 해당 기관이나 단체는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.
- ③ 북한인권기록보존소의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(북한인권 실태조사 및 보고)

국가인권위원회는 매년 북한인권 관련 실태조사를 하고 그 조사보고서를 대통령과 국회에 제출하여야 한다.

제11조(북한인권 교육과 홍보)

국가인권위원회는 북한인권 관련 국내외의 인식을 제고하기 위하여 인권교육과 홍보를 하여야 한다.

제12조(관계기관 등의 협조)

- ① 국가인권위원회는 북한인권 개선을 위하여 필요한 때에는 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장(이하 “관계기관 등”이라 한다)에게 협의 또는 협조를 요청할 수 있다.
- ② 제1항의 요청을 받은 관계기관 등은 정당한 사유가 없는 한 이에 성실히 응하여야 한다.

제13조(사무의 위탁)

국가인권위원회는 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라

다른 행정기관의 장이나 단체에 위탁할 수 있다.

제14조(위탁사무와 공무원 의제)

제13조에 따라 위탁받은 사무에 종사하는 민간단체의 임직원은 그 위탁받은 사무에 관하여는 공무원으로 본다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

유엔 북한인권 현장사무소(Field-Based Structure) 한국 설치 결정에 대한 국가인권위원회 위원장 성명 (2014.5.29)

국가인권위원회(위원장 현병철, 이하 ‘인권위’)는 우리 정부와 유엔 인권최고대표 사무소 (OHCHR)가 유엔 북한인권조사위원회(COI)의 제안을 수용하여 북한인권 현장사무소 (Field-Based Structure)를 한국에 설치하기로 결정한 것에 대하여 적극 환영합니다.

인권위는 유엔 인권최고대표사무소 산하에 북한인권 문제를 전담할 북한인권 현장사무소를 국내에 설치하기로 결정함으로써, 우리 사회에 북한인권의 심각성에 대한 공감대가 확산되고 북한인권 개선을 위한 운동이 범국민적으로 조성될 수 있는 계기가 될 것으로 기대합니다.

인권위는 유엔 인권최고대표사무소의 요청이 있을 경우, 북한인권 현장사무소가 우리나라에 안정적으로 정착하고, 북한인권 개선에 실질적인 역할을 수행할 수 있도록 적극적으로 협조할 것입니다.

아울러 인권위는 유엔을 중심으로 한 국제사회의 움직임에 발맞춰 그 동안 미뤄왔던 북한인권법을 조속히 제정하여 북한인권 개선을 위한 제도적인 기반을 마련할 것을 정치권에 다시 한 번 촉구합니다.

2014. 5. 29.

국가인권위원회 위원장 현병철

10 북한인권법 제정 논의 관련 국가인권위원회 입장 (2014.11.27.)

1. 국가인권위원회(위원장 현병철, 이하 ‘인권위’)는 최근 국회에서 북한인권법안이 소관 상임위원회에 일괄 상정되고 법안소위로 회부되는 등 북한인권법 제정을 위한 절차가 신속하게 진행되고 것에 대해 환영합니다. 인권위는 이미 국회의장에게 3차례(2010년 4월, 2010년 12월, 2014년 3월)에 걸쳐 북한인권법의 조속한 제정을 권고하고 북한인권특별위원회를 구성하여 활동하는 등 이를 위한 노력을 경주해 왔으므로 조만간 가시적인 성과가 있기를 기대합니다.
2. 인권위는 2014년 11월 21일 김영우 의원이 대표발의한 새누리당 통합 북한인권법(의안번호 12600, 이하 ‘통합안’)은 기존 인권위가 권고한 내용이 전혀 반영되어 있지 않아 다시 한 번 아래와 같은 원칙과 내용이 포함된 법을 제정할 것을 촉구합니다.

첫째, 북한인권법의 주무기관은 인권전담 독립기관인 국가인권위원회가 되어야 합니다.

인권위는 1993. 12. 20. 유엔 총회의 결의(48/134)에 의해 채택된 「국가인권기구의 지위에 관한 원칙」(일명 파리원칙)에 의해 설립된 인권전담 독립기구로서 모든 대한민국 국민의 인권보호와 향상을 위한 업무를 전담하는 국가기관입니다. 그러나 이번에 새누리당이 발의한 통합안은 통일부를 북한인권 업무의 주무부처로 하고 있습니다. 이는 인권위의 직무관할을 남한국민의 인권업무로 제한하고, 북한주민의 인권에 관한 업무를 따로 떼어내어 이를 통일부에 이관하는 것으로서 남 북한 주민을 모두 우리 국민으로 규정하고 있는 헌법정신에 배치됩니다.

인권위는 인권의 보호와 향상을 위한 업무를 전담하는 유일한 독립기관이므로

(국가인권위원회법 제3조), 북한주민의 인권을 보호하는 것은 인권위 본연의 업무에 속한다고 할 것입니다(헌법 제3조, 위원회법 제4조). 따라서 대한민국 국민의 인권에 관한 업무와 북한주민의 인권에 관한 업무를 서로 다른 국가기관이 담당한다는 것은 국가인권위원회법 규정에 정면으로 위반될 뿐 아니라 인권의 보편성에도 부합하지 않습니다.

둘째, 북한인권법은 북한주민의 인권이 실질적으로 보장되고 효과적으로 추진될 수 있도록 제정되어야 합니다.

통일정책과 북한인권에 관한 정책은 근본적으로 다른 것이고, 따라서 상호 분리되어 추진될 때 실질적인 성과를 거둘 수 있습니다. 한반도의 평화통일정책은 통일부가 북한당국에 대한 상대방 또는 대화의 창구로서 그들과 협상이나 협의를 통하여 추진해야 할 것입니다. 한편, 북한주민의 인권보호는 세계인권선언 등 각종 국제인권규범에서 정하는 바에 따라 특정 정권이나 정치적 이념을 떠나 실현되어야 합니다. 특히, 국가권력에 의한 중대한 인권침해는 국가보호책임(R2P) 원칙에 따라 국제형사재판소가 개입할 수 있는 등 더 이상 국내문제에 국한된 것이 아닙니다. 지금 북한인권 문제에 대해 유엔 등 국제사회가 나서고 있는 이유와 근거도 바로 이것입니다.

최근 유엔 총회에서 결의된 북한인권결의안, 북한인권조사위원회(COI) 등에서 보듯이 북한인권 문제는 국가간 주요한 국제 이슈로서 국제적인 공조와 협력이 무엇보다 중요하므로 준 국제기구인 인권위가 그 업무를 국제사회와의 협력을 극대화하면서 보다 효과적으로 추진할 수 있을 것입니다.

셋째, 북한인권법에 규정된 북한인권기록보존소는 북한인권 침해사례를 역사적 기록으로 남겨 국제사회에 실상을 알리고 피해자 명예회복, 인권교육 등을 위해 국가인권위원회에 두어야 합니다.

기록보존소는 인권침해 사례를 역사적인 기록으로 남겨 국제사회의 여론을 조성할 정보를 제공하여 북한인권 상황을 개선하고, 통일 이후 민족간 화해를 위한 피해자 명예회복, 복권 및 인권교육 자료 등으로 활용하는데 목적이 있습니다. 그러나 통합안은 처벌을 전제로 법무부에 북한인권기록보존소(이하 '기록보존소')를 두도록 하고 있습니다. 이는 구(舊) 서독이 인권침해 가해자의 형사소추를 목적으로 운영한 Salzgitte Erfassungsstelle(중앙범죄기록보존소)를 모델로 한 것이지만, 독일 통일 이후 실제 처벌받은 사례는 극소수(41,390건 중 약 1.8%인 756명이 유죄판결)에 불과하며 2008년 동서독 사회통합 등을 위해 폐지되었습니다.

인권위는 이미 기록보존소 역할을 수행하는 북한인권 침해신고센터 운영하면서 북한인권 침해사례집을 발간하여 국내외적으로 큰 반향을 일으킨 바 있습니다. 이러한 경험들은 COI 권고에 따라 내년도에 서울에 설치될 유엔 북한인권현장사무소(Field-Based Structure)와의 업무협조 등 국제협력에 많은 도움이 될 것입니다.

기록보존소는 북한의 인권침해자들에 대한 형사소추만을 목적으로 할 것이 아니라 통일 이후에 후세의 인권교육과 사회통합의 차원에서 과거를 청산하기 위한 자료를 수집하는 역할도 수행해야 합니다. 이러한 맥락에서 볼 때 형사소추기관인 검찰보다는 인권위가 북한주민의 인권개선에 주안점을 두고 그 침해를 조사하도록 하는 것이 적합할 것입니다. 그리고 형사처벌의 필요성이 있고 그것이 가능한 인권침해 행위에 대하여는 인권위가 가지고 있는 자료를 토대로 검찰이 기소를 하면 될 것입니다.

법무부 또는 검찰이 북한의 인권침해를 조사할 경우 주로 형사처벌이 가능한 행위에 초점을 맞추게 될 것이므로 가해자가 사망하거나 그를 특정할 수 없는 때

에는 조사가 소홀해질 우려도 있습니다. 또한 검찰이 형사처벌을 전제로 북한의 인권침해를 조사하는 것은 남북관계를 극도로 경색시킬 우려가 있습니다. 따라서 행정부로부터 독립된 인권위가 그 본연의 업무의 일환으로 북한의 인권침해를 조사하는 것이 대북관계에도 도움이 될 것입니다.

3. 국가는 인권을 보호하는 역할을 수행함과 아울러 공권력의 속성상 국민들의 인권을 침해하기도 하는 이중성을 가지고 있습니다. 그리고 북한인권법안이 국회에서 과거 10년간 표류해 온 사실이 보여주듯이 우리나라에서 북한인권 문제가 순수한 인권적 관점에서 논의되기보다 정치화된 측면을 부정할 수 없을 것입니다. 따라서 국가권력과 인권기구는 분리되어야 합니다. 이러한 현실에서 북한인권 업무를 독립된 인권전담기구인 인권위를 배제하고 행정부처에 귀속시키는 것은 인권의 순수성 및 북한인권의 탈정치화라는 측면에서 바람직하지 않습니다.
4. 인권위는 북한주민, 북한이탈주민의 인권개선을 위해 북한인권 문제를 국제적으로 공론화하고 우리 정부가 추진해야 할 정책을 권고하는 등 북한인권 업무를 적극적으로 추진해 오고 있습니다. 또한, ‘북한인권법’ 제정을 위해서도 북한인권법 제정 권고, 각종 토론회, 전문가 간담회 등을 통해 국민적 공감대를 형성해 왔습니다. 그러나 이번 새누리당 통합안에 우리 위원회의 권고내용이 전혀 반영되지 않는 것에 대해 깊은 유감을 표하며, 향후 논의 과정에 인권위의 의견이 반영되기를 바랍니다.

앞으로도 인권위는 북한인권현장사무소(Field-Based Structure), 북한인권시민단체 등 국내외 관련 기관과 협조체제를 강화하는 등 북한인권 향상을 위해 더욱 노력할 것을 밝힙니다.

2014. 11. 27.

국가인권위원회

11 북한인권법 제정 촉구 권고 수용 촉구 의견표명 (2014.12.1.)

국회의장(외교통일위원회 위원장)에게 위원회가 2014년 3월 24일 기 권고한 내용을 반영하여 북한인권법을 제정하도록 하는 의견을 표명

【결정요지】

- 【1】 북한인권법 제정시 고려되어야 할 4가지 주요 원칙 제시
- 【2】 국회에 계류되어 있는 북한인권법안의 주무기관은 인권위가 되고, 북한인권기록보존소도 인권위에 설치하는 것이 바람직
- 【3】 통일부는 북한주민에 대한 인도적 지원을 주 내용으로 하는 북한민생 관련 법안의 주무기관으로 활동하는 것이 합리적임

【참조결정】

국가인권위원회 2014. 3. 24. 결정 “북한인권법 제정 촉구 권고”

【주 문】

국가인권위원회는 국회의장(외교통일위원회 위원장)에게, 국가인권위원회가 2014년 3월 24일 국회의장에게 “북한인권 관련 법안은 국가인권위원회를 주무기관으로, 북한민생 관련 법안은 통일부를 주무기관으로 분리하여 입법하도록 권고한 내용을 반영하여 북한인권법을 제정하도록 하는 의견을 표명한다.

【이 유】

1. 배경

- (1) 국가인권위원회(이하 ‘인권위’)는 우리 국민들에게 북한인권 상황의 심각성을 인식시키고 북한인권 개선 활동에 필요한 법, 제도적 장치를 마련하도록 국회의장에게, 2010년 4월 26일 ‘북한인권법안 제정 촉구 권고’, 2010년 12

월 6일 ‘북한인권법 제정 촉구 의견표명’, 2014년 3월 24일 ‘북한인권법 제정 촉구 권고’를 하였다.

- (2) 국제사회에서도 북한인권 문제의 심각성을 인식하고 북한주민의 인권을 개선하기 위한 활동이 활발히 전개되고 있다. 북한인권조사위원회(COI)가 2014년 2월 북한당국의 조직적이고 광범위한 인권침해 행위가 인도에 반한 범죄에 해당한다는 보고서를 발표하였고, 2014년 11월 18일 유엔 총회 제3위원회는 COI 보고서를 안보리에 제출하고 북한인권 침해 책임자 규명과 제재를 위해 북한인권 상황을 국제형사재판소(ICC)에 회부하도록 하는 북한인권결의안을 채택하였다.
- (3) 이러한 국제사회의 움직임에 따라 국내에서도 북한인권법을 제정해야 된다는 여론이 확산되면서, 2014년 11월 21일 새누리당 김영우 의원은 19대에 발의된 5개 북한인권법안을 통합(이하 “통합 북한인권법안”)하여 새누리당 통합 북한인권법(의안번호 12600)을 발의하였는데 동 법안은 통일부가 북한인권의 주무기관의 역할을 하고 법무부에 북한인권기록보존소를 두도록 하고 있다.
- (4) 그러나 통합북한인권법안은 북한주민을 대한민국 국민으로 보는 헌법정신, 국가권력과 인권기구를 분리하도록 한 파리원칙, 남북교류협력 및 통일정책 등을 고려할 때 북한인권 증진이라는 북한인권법의 목적을 달성하기 어려울 것으로 보인다. 따라서 인권위는 통합 북한인권법안에 대한 국회의 법안 심사 과정에서 2014. 3. 국회의장에게 권고한 원칙과 내용이 반영되어야 한다는 의견을 다시 한번 표명하고자 한다.

2. 북한인권법 제정방안

(1) 통합 북한인권법안의 문제점

가. 인권위는 인권전담 독립기구로서 모든 대한민국 국민의 인권보호와 향상을 위한 업무를 하는 인권전담 국가기구이다. 그러나 통합 북한인권법안

은 통일부에 북한인권정책자문회의를 설치하고 기본계획 및 집행계획 수립, 북한인권 실태조사를 실시하도록 하는 등 통일부에서 북한인권 업무 전반을 하도록 하고 있다. 이는 남한국민의 인권은 인권위가, 북한주민의 인권은 통일부가 담당하도록 하는 것으로서 남북한 주민을 모두 우리 국민으로 규정하고 있는 헌법 정신과 맞지 않고 독립적 인권전담기구인 인권위의 기능을 간과하고 있다.

나. 인권은 정권과 무관하게 보편적 인권 원칙 및 국제기준에 따라 일관성있게 추진되어야 하는데 행정부 소속 정부부처가 북한인권을 총괄하게 될 경우 정권의 변화에 따라 북한인권 정책의 일관성을 유지하기 어려울 수 있다. 이러한 이유로 1993. 12. 20. 유엔총회의 결의(48/134)에 의해 채택된 「국가인권기구의 지위에 관한 원칙」(일명 파리원칙)은 국가인권기구를 독립기관으로 설립할 것을 권고하였으며 독립성은 인권기구의 가장 중요한 원칙이 되고 있다. 따라서 행정부가 북한인권의 주무부처가 될 경우 인권의 독립성 및 중립성 원칙에 어긋나며 북한인권을 관장하는 독립된 인권기구가 없는 결과를 가져오게 될 우려가 있다.

다. 북한인권 개선을 위해서는 COI가 우리 정부와 북한에 권고한 것처럼 남북 교류협력은 매우 중요하다. 북한인권 개선은 북한 당국에게 인권개선을 요구하는 인권개입 전략과 동시에 남북한간 교류협력이 병행되어야 실질적인 효과를 거둘 수 있다. 그러나 한 국가기관에서 인권개선 요구와 교류협력을 동시에 추진하는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 인권개선을 강하게 요구할 경우 교류협력 업무 추진이 어렵고 또한 교류 협력을 활발히 추진하면서 인권개선 요구를 하기도 어렵기 때문이다. 그러므로 인권개선 요구는 권력으로부터 독립하여 국가기관의 인권침해 행위에 대한 예방과 구제기능을 담당하고 있는 인권위가 보편적 인권기준과 국제사회와의 협력을 통해 추진하고, 북한과의 교류협력은 통일부가 수행하는 것이 바람직하다.

라. 북한인권기록보존소(이하 ‘기록보존소’)는 북한의 인권침해 사례와 자료를

수집하여 국내 및 국제사회에 알려 북한인권 문제를 공론화하고, 북한인권 개선을 위한 정책, 교육 및 연구 등에 활용함과 동시에 역사적인 기록으로 남겨 통일 이후 민족간 화해를 위한 피해자 명예회복 및 복권, 후세들의 인권교육 자료 등으로 활용하는데 목적이 있다. 구(舊) 서독은 인권침해 가해자의 형사소추를 목적으로 Salzgitte Erfassungsstelle(중앙범죄기록보존소)를 운영하여 41,390건의 자료를 수집하였지만, 독일 통일 이후 사법적 과거청산 과정에서 초기 혐의대상자 10만여명중 유죄판결이 이루어진 사례는 756명에 불과하며 이중 약 92%는 고령 등을 이유로 형의 집행이 보류되었다. 기록보존소를 법무부에 둘 경우 통일 후 북한의 인권침해 가해자들에 대한 형사소추 등 처벌을 위한 증거 수집에 초점이 맞춰지게 되어 현실적으로 처벌 대상으로 보기 어려운 다양한 형태의 인권침해 관련 자료, 차별 등 평등권 관련 문제, 생존권 등 사회권과 관련된 사례 등의 조사와 수집에 소홀해 질 우려가 있다. 기록보존소를 법무부에 두지 않더라도 통일 후 인권침해 가해자 처벌을 위한 증거자료로 활용하는데 제약이 따르는 것도 아니므로 굳이 커다란 정치적 부담을 감수하며 법무부에 설치할 실익이 없다.

(2) 북한인권법 제정 방안

가. 북한인권법을 제정하는데 있어 다음과 같은 원칙들이 고려되어야 한다.

첫째, 북한주민도 대한민국 국민으로 규정하고 있는 헌법정신을 반영하여 남북 구분 없이 모든 국민의 인권업무는 보편적인 인권의 가치를 실현하기 위해 동일한 국가기관에서 추진하는 것이 바람직하다.

둘째, 인권기구 설립 원칙을 정한 파리원칙에 따라 북한인권 주무기관은 국가권력으로부터 독립된 인권전담 기관이 되어야 한다.

셋째, 남북 통일정책과 보편적 인권정책은 분리되어 추진되어야 한다.

넷째, 기록보존소는 북한인권 침해사례를 국제사회와 공유하고 역사적 기

록으로 남겨 통일 이후 피해자 권리구제, 인권교육 등 남북통합을 위한 인권정책 자료로 활용되도록 운영되어야 한다.

- 나. 이와 같은 원칙을 고려할 때 인권위가 북한인권 업무의 주무기관으로 기능하는 것이 바람직하다. 따라서 국회에 계류되어 있는 북한인권법안의 주무기관은 인권위가 되고, 기록보존소도 인권위에 설치하는 것이 필요하다.
- 다. 한편, 북한과의 교류 협력, 대북 정책 총괄 기능을 담당하고 있는 통일부는 북한주민에 대한 인도적 지원을 주 내용으로 하는 북한민생 관련 법안의 주무기관으로 활동하는 것이 합리적이다.

3. 결론

이에 따라 2014. 3. 24. 국가인권위원회가 국회의장에게 북한인권법 제정 촉구 권고시에 제시한 〈붙임〉 법안의 내용을 반영하여 북한인권법을 제정할 것을 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2014. 12. 1.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 현병철 위원 김영혜 위원 장명숙 위원 유영하

【주 문】

민간단체 혹은 민간인의 대북전단활동은 헌법상의 기본권인 ‘표현의 자유’에 속하는 것으로서 북한의 위협 또는 남북한 사이의 “상대방에 대한 비방·중상 금지” 합의는 국민의 기본권을 제한할 수 있는 근거가 될 수 없으므로 국가인권위원회는 정부가 북한의 위법·부당한 위협을 명분으로 민간단체 혹은 민간인의 정당한 대북전단활동을 단속하거나 저지하기 위한 조치를 취해서는 안 된다는 의견을 표명한다.

【이 유】

1. 배경 및 경과

- 가. 북한인권단체들은 수 년 전부터 휴전선 부근에서 대북전단을 실은 풍선을 북한으로 띄워 보내는 방법으로 이를 북한지역에 살포해왔다. 자유북한운동연합 회원들은 2014년 10월 10일 경기도 파주시 통일전망대 주차장에서 동일한 방법으로 풍선을 날려 보냈는데, 북한군은 이 풍선들을 향하여 고사총을 발사하여 그 유탄이 경기도 연천군 중면 사무소 근처에 떨어졌다. 같은 달 12일 북한은 ‘고위급 접촉 북측 대표단 대변인 담화’에서 대북전단살포가 계속될 경우 “보다 강도 높은 섬멸적인 물리적 타격으로 이어질 것”이라고 위협하였다.
- 나. 북한인권단체들은 위 사건 이후에도 공개적 혹은 비공개적으로 풍선을 이용한 대북전단활동을 계속하였다. 한편 파주경찰서 및 철원경찰서 소속 경찰관들은 2014년 10월 10일 대북전단풍선을 날리는 행위를 제지하였다. 우리 군과 경찰은 과거에도 여러 차례에 걸쳐 북한인권단체들의 대북전단활동을

- 물리력을 이용하여 방해한 사실이 있다.
- 다. 국회의원 28인은 2014년 11월 4일 “대북전단 살포가 ‘명백·현존 위협의 원칙’에 의거, 표현의 자유를 제한할 수 있는 사안에 해당되며 형법, 집회 및 시위에 관한 법률, 항공법, 남북교류협력에 관한 법률 등의 실정법에 의해서도 그 행위가 제한될 수 있는 사안인 만큼 대한민국 정부가 이들 규정에 의거 대북전단 풍선 날리기를 중단시킬 것을 촉구”하는 결의안을 국회에 제출하였다.
- 라. 국회 외교통일위원회는 2015년 1월 8일 우리 정부가 ‘대북전단 살포 행위’에 대하여 남북관계 개선을 훼손하거나 주민들의 안전을 위협하지 않도록 필요한 조치를 취할 것을 촉구하는 결의안을 채택하였다. 같은 날 통일부장관은 국회에 출석하여 대북전단이 "주민 안전에 영향을 줄 수 있어서 그런 점에서 필요하면 적절한 조치를 취하겠다."고 말하였다.

2. 대북전단 활동 및 이에 대한 조치의 적법성 검토

- 가. 세계인권선언(UDHR) 제19조는, 모든 사람은 의사표현의 자유를 누릴 권리가 있다고 규정하고 있다. 북한도 가입한 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)’ 제19조는, 모든 사람은 표현의 자유에 대한 권리를 가지며, 이 기본권은 구두, 서면 또는 인쇄, 예술의 형태 또는 스스로 선택하는 기타의 방법을 통하여 국경에 관계없이 모든 종류의 정보와 사상을 추구하고 접수하며 전달하는 자유를 포함한다고 규정하고 있다.
- 나. 민간단체나 개인의 대북전단활동은 세계인권선언 및 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약’이 보장한 표현의 자유에 속한다. 따라서 북한이 대북전단을 실은 풍선 혹은 그 발원점(發原點)에 대하여 물리적 타격을 가하거나 그러한 행위를 하겠다고 위협하는 것은 명백히 국제인권규범 및 국제법에 위반되는 범죄행위이다.

- 다. 정부는 헌법 및 국제인권규범이 보장한 국민의 기본적 인권을 수호하고, 제 3국 혹은 외부세력이 대한민국 국민의 생명·신체에 대하여 위협을 가할 때에는 이를 제거하거나 저지하기 위한 조치를 취할 엄중한 책무가 있다. 대한민국 국민이 ‘표현의 자유’ 영역에 속하는 활동을 하는 데 대하여 북한이 물리적 타격을 가하겠다고 협박을 한다는 이유로 우리 정부가 해당 개인의 행위를 제지하는 것은 바로 북한의 부당한 요구에 부응하여 우리 정부 스스로 인권침해 행위를 하는 것이 된다.
- 라. ‘표현의 자유’에 대한 제한을 가능케 하는 ‘명백하고 현존하는 위협’은 국가 기밀누설 등 표현행위 자체가 국가안보에 직접적으로 위협을 가하거나 사회질서를 어지럽힐 위험성을 내포하는 경우를 말하는 것이다. 따라서 개인의 적법한 표현행위에 대하여 북한이 보복하겠다고 협박을 한다고 하더라도 대한민국에 대한 이러한 부당한 협박은 국민의 ‘표현의 자유’를 제한하는 근거로서의 ‘명백하고 현존하는 위협’에 해당하는 것이 아니다.
- 마. 정부는 북한 당국과 1972년 7·4 남북공동성명, 1991년 남북기본합의서, 2014년 제1차 남북 고위급 접촉 등에서 “상대방에 대한 비방·중상 금지”를 합의한 바 있다. 국가인권위원회는 대한민국과 북한 당국이 상호 비방을 중지하고 신뢰를 구축하여 한반도에 항구적인 평화가 정착되기를 기대한다. 그러나 남북한 사이의 상호비방금지 합의는 우리 정부와 북한당국 사이에 이루어진 것으로서 그 당사자인 남북한 당국이 이 합의에 구속되는 것은 별론으로 하고 이를 이유로 개인의 ‘표현의 자유’에 대한 기본권을 제한 할 수는 없는 것이다.

3. 결 론

이상과 같은 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

4. 위원 장명숙, 강명득의 반대의견

북한이 대북전단을 실은 풍선의 발원점(發原點)에 대하여 물리적 타격을 가하거나 그러한 행위를 하겠다고 위협하는 것은 국제인권규범 및 국제법에 비추어 위법·부당하다는 다수의견에 동의한다.

그러나, 정부가 대북전단 활동을 단속하거나 저지하기 위한 조치를 취해서는 안 된다는 다수의견의 결론에 반대하고, 다음과 같은 이유로 정부는 대북전단 풍선을 날리는 당사자를 포함하여 그 주변에 거주하는 주민들의 생명과 신체를 보호하기 위하여 필요한 조치를 취해야 한다는 의견을 표명한다.

첫째, 「헌법」 제10조는 국가에게 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 부여하고 있으며, 우리 위원회는 「국가인권위원회법」 제1조에 의하여 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 따라서 위원회는 정부의 어떤 조치가 개인의 기본적 인권을 침해하는지를 판단하는 것에 그치는 것이 아니라 정부가 아무런 조치를 취하지 않은 것, 즉 부작용이 국가의 인권 보호 의무를 이행하지 않은 것인 지도 함께 판단하여야 한다.

2014. 12. 10. 김포시 월곶면, 파주시, 포천시 일대에 거주하는 주민들과 상인들은 대북전단 살포로 접경지역 주민들이 생명과 재산침해의 위협에 노출되어 있으므로 풍선을 날려보내는 행위를 금지해 달라는 가처분 신청을 서울중앙지법에 신청하였다. 이에 앞서 북한은 2014. 10. 10. 대북전단을 실은 풍선을 향하여 고사총 10여발을 발사하였고, 그 파편이 삼곶리 중면 면사무소 일대에 떨어졌다. 가처분 신청인들은 호소문에서 “정부는 지켜줄 수 있는 법이 없다며 우리를 버렸다. 우리의 인권과 생명을 스스로 지켜야겠다는 생각으로 이번 가처분 신청을 하게 되었다”라고 하였다.

위와 같이 접경지역에서의 대북전단지 살포행위는 살포행위자 뿐만 아니라 북한의 총격에 노출되는 주민들의 생명과 신체의 안전에 위해를 가져올 수 있는 행위이므로 위원회는 북한의 총격 위협에 처한 주민들의 목소리에 귀를 기울이고 그들의 생명과 신체의 안전을 보호해야 할 헌법상의 의무를 정부가 이행하도록 촉구했어야 하나, 그러하지 아니하고 표현의 자유를 이유로 정부에게 위협 방지를 위한 필요한 조치도 하지 말라는 다수의견은 그동안 주민들의 보호요청을 외면하였던 정부와 마찬가지로 개인의 기본적 인권을 보호해야 할 위원회의 의무를 저버린 것이다.

그리고, 다수의견과 같이 북한의 위협은 위법·부당하므로 이에 응하는 것이 국민의 기본권 침해라고 판단한다면, 테러범의 폭과 위협이 있어도 국가는 폭발물의 제거 노력 외에 만일의 사태를 대비한 위험장소의 출입을 제한하거나 주민들을 안전한 장소로 대피시키는 것이 기본권 침해에 해당된다는 결론에 이르게 되어 납득하기 어렵다.

따라서 정부는 대북전단지 살포행위로 인하여 북한의 총격 위협이 예상되는 경우에는 그 장소에 모인 사람이나 관계인에게 필요한 경고를 하거나, 매우 긴급한 경우에는 위험 장소에 출입을 금지하고 위해를 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 조치를 취할 것을 촉구한다.

둘째, 개인의 내면에 머무르는 양심의 자유와 달리 외부로 표출되는 표현의 자유는 타인의 권리와 사회공동체의 이익간의 비교형량에 의하여 그 한계가 정해질 수 밖에 없으며, 그 제한의 대상이 표현의 '내용'인지와 표현의 '장소·시간·방법'인지에 따라 적용되는 원칙과 판단기준이 달라진다.

오늘날 표현의 자유를 가장 두텁게 보호하는 법 원리로 인용되는 '명백하고 현존하는 위협' 원칙은 주로 표현의 '내용'이 정치적 선동이 문제된 사건에서 정부가

표현의 ‘내용’을 이유로 행위자를 처벌하려거나 표현의 ‘내용’ 자체를 금지하려는 경우에 엄격한 심사기준으로 적용되어 왔다. 이와는 달리 표현의 ‘장소·시간·방법’에 대한 행정적 제한은 그 제한 이유가 표현의 ‘내용’과 관련이 없는 가치중립적인 한 ‘과잉금지의 원칙’이 적용될 수 있고, 그 표현행위로 인하여 타인이 감내하기 어려운 소음을 발생시키거나 극심한 교통 혼란을 초래할 때 또는 표현이 행해지는 장소가 안전사고의 위험이 있어 그 행위자를 보호할 필요가 있을 경우에는 ‘장소·시간·방법’에 의한 제한이 가능하다.

이러한 ‘과잉금지의 원칙’에 의할 때, 2014. 10. 10. 경기도 파주시 통일전망대 주차장에서 대북전단 풍선을 날리는 행위를 경찰이 제지한 사건은 「경찰관직무집행법」 제5조에 근거하여 국민의 생명과 신체를 보호하기 위한 목적이 정당하고, 그 장소가 북한의 총격 위험에 노출되어 있으며, 대북전단을 살포하지 못함으로써 제한되는 개인의 표현의 자유보다 대북전단을 살포하는 당사자를 포함한 인근 주민들의 생명과 신체의 안전이라는 공익이 더 크다고 판단되므로 경찰의 대북전단 살포제지 행위는 표현의 자유를 침해한 것으로 보기 어렵다.

셋째, 파주경찰서 및 철원경찰서 소속 경찰관들이 2014. 10. 10. 대북전단풍선을 날리는 행위를 제지한 사건이 발생한 같은 달 24일 한 시민단체는 서울 광화문 광장에서 세월호 진상규명에 대통령이 적극 나설 것을 촉구하는 전단지 를 향해 날리려다 경찰에 의하여 제지된 사건이 발생하였다.

경찰은 앞서 같은 달 20일 “비행금지구역인 청와대 반경 3.7Km 이내로 허가를 받지 않은 경우 항공법에 저촉된다”며 시민단체의 전단지 살포를 막았다가, 이후 “대북전단 풍선은 항공법 시행규칙이 정한 초경량 비행장치에 해당하지 않는다”는 정부의 유권해석이 나오자 이번에는 “사고와 교통 방해가 우려된다”는 이유를 들어 전단지 살포를 막았다.

비슷한 시기에 발생한 유사한 두 사건에 대하여 우리 위원회는 세월호 진상규명을 촉구하는 전단지 살포 제재에 대하여는 침묵하고 의견을 표명하지 않다가 대북전단지 살포 제재에 대해서는 의견을 표명하기로 결정을 하였다. 위원회의 이러한 일관되지 못한 결정은 과연 다수의견이 정치적 입장을 배제하고 오로지 인권의 보편적 가치에 따른 것이었는지를 의심케 한다.

2015. 1. 26.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 현병철 위원 김영혜 위원 장명숙 위원 유영하

위원 한태식 위원 윤남근 위원 박란주

위원 한위수 위원 강명득 위원 이선애 위원 최이우

유엔 북한인권 현장사무소 개소에 대한 국가인권위원회 위원장 성명 (2015.6.23.)

국가인권위원회(위원장 현병철, 이하 ‘인권위’)는 유엔 북한인권 현장사무소(OHCHR 서울사무소, 이하 ‘사무소’)의 23일 개소를 진심으로 환영합니다. 지난 2014년 3월 유엔 인권이사회의 사무소 설치를 결정한 이후, 유엔 인권최고대표사무소(UN Office of the High Commissioner for Human Rights, 이하 ‘OHCHR’)와 우리 정부 간의 긴밀한 협조를 통해 2015년 상반기 중에 사무소가 설치된 것에 대해 기쁘게 생각합니다.

사무소는 북한 인권상황의 관찰 및 기록, 국내외 정부 및 민간과의 협력 등의 임무를 가지고 있는 유엔의 정식 기구입니다. 이번 사무소 설치에 북한 인권문제에 대한 전 세계 시민들의 관심과 우려를 한국사회에 보여주는 상징적인 의미를 가지고 있습니다. 향후 사무소의 활동을 통해 국내외에서의 북한인권 개선 노력이 결집되어, 실질적인 변화가 이루어질 것을 기대합니다.

특히, 북한과 같은 언어를 사용하고 있는 한국에 사무소를 개소한 만큼, 유엔과 국제사회가 앞으로 북한의 인권문제에 대해 더 많은 정보와 증언을 수집하고, 이를 토대로 다양하고 심층적인 분석과 개선 방안을 도출할 수 있을 것입니다.

금번 설립되는 유엔의 사무소와 국가인권기구인 우리 위원회는 인권의 보호와 증진이라는 같은 목적을 가지고 있는 기관으로 상호 보완적인 역할을 할 수 있으며, 향후 이와 관련된 업무 협력을 기대합니다.

위원회는 사무소 설치에 대해 그동안 지속적으로 환영 입장을 밝혀 왔으며, 향후에도 지원을 아끼지 않을 것입니다. 아울러 우리 정부 역시 같은 민족의 인권 개선을 위해 설립된 국제기구인 사무소의 활동에 대해 앞으로도 적극적으로 지원해 주기를 바랍니다.

2015. 6. 23.

국가인권위원회 위원장 현병철

유엔 총회의 북한인권결의안 채택에 대한 국가인권위원회 위원장 성명 (2015.12.18.)

국가인권위원회(위원장 이성호)는 2015년 12월 17일 오후(뉴욕 현지 시간) 유엔 총회 본회의에서 북한인권결의안이 최종 채택된 것을 환영하며, 아래와 같은 입장을 밝힙니다.

올해 유엔 총회의 북한인권결의안에서는 유엔 안전보장이사회의 북한 인권 논의, 유엔인권이사회에서 북한인권 패널토의 개최, 유엔인권사무소(서울) 설치 등 유엔 차원의 북한인권 개선 노력과 남북 이산가족 상봉을 환영하고, 인권침해 가해자 처벌 등 기존의 권고에 더해 북한의 ILO 협약 가입 및 비준을 촉구한 것이 특징입니다. 북한 당국은 본 결의안에 명시된 유엔 COI(북한인권조사위원회)와 UPR(국가별 인권상황 정기검토)을 비롯한 유엔 인권 메커니즘의 북한에 대한 권고사항 이행 및 협조, 정치범수용소 폐쇄, 인권침해 가해자 처벌, 탈북자 보호, ILO 협약 가입 및 비준 등을 하루 속히 이행하여 북한 주민의 인권을 개선해야 합니다.

그동안 유엔 총회에서는 2005년부터 지속적으로 북한인권결의안을 채택했으며, 올해로 11년째를 맞습니다. 2005년 채택된 북한인권결의안은 3페이지에 불과했지만 2015년 결의안은 이제 9페이지로 늘어났으며, 이는 국제사회의 우려와 북한에 대한 요구사항이 높아진 것을 반영합니다. 또한 본 결의안에 찬성했던 국가도 2005년에는 80여개국에 불과했으나 2012~2013년에는 투표 없이 합의로 채택되었으며, 2014년과 2015년도 110여개국에 찬성하여 북한인권결의안에 대한 국제사회의 높은 지지를 보여주고 있습니다.

10년 넘게 유엔 차원에서 북한의 인권문제가 다루어지면서 북한의 인권상황에 대한 조사가 더 자세하게 이루어졌고, 더 명확하게 밝혀졌습니다. 2014년 유엔 인권이사회에 보고된 COI의 보고서를 통해 전 세계의 많은 국가들은 북한의 인권상황에 대해 새롭게 인식하고, 더 큰 관심을 갖게 되었습니다. 또한 작년에 이어 올해도 유엔 안전보장이사회의 의제로 북한의 인권상황이 채택되었습니다. 이러한 맥락에서 올해 유엔 총회의 북한인권결의안은 국제사회의 엄중한 결단을 보여주는 것입니다.

북한은 최근 장애인, 아동, 여성 분야의 국제인권협약에 대한 참여를 강화하는 등 변화를 보이고 있지만, 북한 주민의 실질적 인권개선이 이루어졌다고 보기는 어렵습니다. 북한은 앞으로 국제사회와 인권 협력을 강화함은 물론, 한시가 급한 이산가족, 납북자, 국군포로 문제 등 남북 간의 인권 현안에도 적극적으로 임해야 할 것입니다.

국가인권위원회에서는 북한의 인권 개선을 위해 국제사회와 함께 적극적인 노력을 기울이고 있습니다. 국제사회와의 공조를 위한 국제심포지엄 개최, 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)·유엔인권사무소(서울) 및 국제인권NGO와의 적극적인 협력 등을 통해 국제사회의 북한인권에 대한 논의를 강화하고 있습니다. 국가인권위원회는 앞으로도 북한 주민의 실질적인 인권 개선을 위해 국제사회와 협력을 증진하는 등 최선의 노력을 다할 것입니다. 우리 사회 역시 북한 주민의 인권 문제에 대해 다시 한 번 고민하고 더 많은 관심과 노력을 기울여줄 것을 촉구합니다.

2015. 12. 18.

국가인권위원회 위원장 이성호

▶ 제 3 장 ◀

**북한이탈주민(재외 탈북자
포함)의 인권 개선**



1 탈북자 신상정보 공개에 의한 인권침해 관련 권고 [2007.1.23.]

군부대 내에서 합동신문조의 신문에 응하고 있는 동안 이미 귀순관련 사실이 언론 수사 경찰관들의 폭언 및 폭행과 수사의 야간조사는 피의자들의 인격권, 신체의 자유를 침해한 것으로 판단하고, 그 소속기관장인 경찰서장으로 하여금 당해 경찰관들에 대해 서면 경고할 것을 권고한 사례

【결정요지】

수사 경찰관들이 수사과정에서 피의자들에게 욕설·폭언 및 폭행과 위협(협박)을 하고 부득이한 이유가 없는 경우에도 야간조사를 수시로 행하여 피해자들의 인격권과 신체의 자유 및 휴식권을 침해하였다고 판단하여 그 소속기관장인 경찰서장으로 하여금 당해 경찰관들에 대해 서면 경고할 것을 권고함

【참조조문】

헌법 제10조 및 제17조

【진 정 인】

이○○

【피진정인】

1. 국방부 장관
2. 경찰청장
3. 통일부 장관

【주 문】

1. 피진정인 1 (국방부 장관)에게, 향후 동일 또는 유사한 사례의 재발 방지를 위한 대책을 마련할 것을 권고한다.
2. 피진정인 2 (경찰청장)에게,
 - 가. 소속기관인 ○○○지방경찰청에 대하여 경고 조치하고,

나. 향후 동일 또는 유사한 사례의 재발 방지를 위한 대책을 마련할 것을 권고한다.

3. 피진정인 2 (경찰청장)의 소속기관의 장인 ○○○지방경찰청장에게,
 - 가. 진정인의 탈북 상황 최초 언론보도 이후, 보도자료를 요청하는 지역 언론사에게 관련자료의 배포를 지시한 소속 직원에 대하여 경고 조치할 것과,
 - 나. 소속 직원들에게 탈북자의 인권보호를 위한 특별 교육을 실시할 것을 권고한다.
4. 아래 이유란 1.의 나.항은 각하한다.

【이 유】

1. 진정 요지

- 가. 피진정인 1 ~ 2는, 2006. 3. 18. 일가족 5명과 함께 소형 목선을 타고 동해상으로 귀순한 진정인의 “북한에 남아 있는 가족의 안전을 위하여 인적사항을 언론에 비공개 할 것” 이란 요청에 반하여 진정인의 인적사항을 언론에 공개하여 진정인이 신상에 불안을 느껴 마음 편히 살 수 없게 하였고, 탈북자의 신상 정보를 공개하여 북한에 있는 진정인의 가족도 피해를 입게 하였다.
- 나. 피진정인 3은, 2006. 3. 18.경 진정인이 탈북 귀순하여 조사를 마친 후 같은 해 5. 16.부터 ○○○분원인 ○○○에서 교육을 받고 아내와 두 자녀가 ○○본원에서 교육을 받고 있는데 진정인이 가족과 함께 교육받게 해 달라고 요청을 하였더니 “당신들은 권리적 문제는 규정대로 해야 한다. 그렇지 않으면 북한으로 도로 가라” 고 하였다.

2. 진정한 및 피진정인의 각 주장 요지

가. 진정한

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인 1 (국방부)

1) 진정한 귀순사건 관련 보병사단 (이하 '사단'이라 한다)

가) 사단 지휘통제실 (중령)

2006. 3. 18. 사단 지휘통제실에 근무하던 중, 전방 해안 경계를 담당하는 예하 연대 (이하 '연대'라 한다) 당직사령으로부터 해안지 역의 진정한 귀순사건 (이하 '귀순사건'이라 한다) 상황을 접수받은 후 사단장, 사단 참모장에게 보고하였으며, 상급부대의 상황장교에게 보고한 후, 사단 지휘통제실에서 상황 유지 및 확인을 실시하면서 지역 관할 ○○부대 (이하 '○○ 부대'라 한다)장에게 상황 전파 등 귀순상황에 대해 필요한 조치를 하였다.

이후, 귀순자 일행이 사단 부관참모부 (이하 '부관부'라 한다)로 이송 된 후 2006. 3. 19. 새벽에 실시한 합동신문 (이하 '합신'이라 한다)에 참여하여 진정한의 일가족에 대한 최초 합신을 실시한 사실이 있으나, 합신 관련한 내용을 가족 또는 언론기관에는 일체 언급 하거나 정보를 누설한 사실이 전혀 없다.

나) 사단 정훈공보부 (중령)

2006. 3. 18. 24:00경, 사단 지휘통제실로부터 북한주민이 우리 해안으로 귀순했다는 상황을 전파받고, 합동참모본부 공보관실에 북한 주민이 해안으로 귀순했다는 상황을 보고하였으며, 군단 정훈공보부 및 군사령부 정훈공보부 (대령)에도 동일한 상황을 보고한 사실이 있으며, 당시 군사령부 정훈공보부 (대

령)는 군에서 취급할 수 있는 사안이 아닌 바, 언론 문의 시 “확인해 드릴 수 없습니다”라는 지침을 시달하였고, 이후 ○○○○○, ○○○○○, ○○뉴스, ○○○○○ 등을 비롯한 지역내 언론사들의 수차례 문의시 동일한 답변을 한 사실이 있다.

다) 사단 헌병대 (중령)

2006. 3. 18. 24:00경 당직사관으로부터 전방의 해안 경계 부대 소초근무자가 북한주민으로 판단되는 성인남성 2명과 여성 1명, 남아 2명을 발견하였다는 상황을 전파 받고, 소대장의 부대 복귀와 출동준비를 지시한 후, 즉시 부대에 복귀하여 지휘통제실에 위치, 귀순자 일행의 사단 부관부로의 호송, 경호 및 조사시 경계 임무 등 작전상황의 종료시까지 지휘통제를 한 사실이 있으며, 이와 관련한 사실을 가족 또는 언론기관에는 일체 언급하거나 정보를 누설한 사실이 없다.

라) 사단 정보참모부 (대위)

2006. 3. 18. 23:00경, 상황근무자로부터 북한주민 귀순관련 상황을 접수받아 사단정보참모, ○○부대 수사관 등 ○○신문조에게 상황을 전파하였으며, 3. 18. 24:00경 사단으로 복귀하여 지휘통제실에서 상황유지 및 확인을 실시하며, 이후 귀순자들이 사단 부관부로 이송된 후, 합신에는 참여하지 않았다.

3. 19. 오전, 귀순자 일행 및 합신 관련 군 관계자 등과 차량으로 사단을 출발하여, 3. 19. 오후 ○○에 위치한 ○○○○신문조에게 인계하였으며, 관련 사실을 언론기관에 일체 언급하거나 정보를 누설한 사실이 없다.

마) 귀순사건 관련 연대장 (대령)

2006. 3. 18. 23:00경 연대 당직사령 (작전장교)으로부터 북한주민 귀순 (진정인 외 4명)과 관련하여 상황보고를 접수하여 출동지시 후, 작전 상황을 지

회·조치하였으며, 관련 사실을 가족, 친지 또는 언론 기관 등에 일체 언급하거나 정보를 누설한 사실이 없다.

바) 귀순사건 관련 대대장 (중령)

2006. 3. 18. 23:00경 대대 당직사령으로부터 북한주민 귀순 (진정인 외 4명) 과 관련하여 상황을 보고받은 후 연대장에게 보고하였으며, 관련 사실을 가족 또는 언론 기관 등에 일체 언급하거나 정보를 누설한 사실이 없다.

사) 귀순사건 관련 중대장 (대위)

2006. 3. 18. 23:00경 소초장 (중위)으로부터 북한 주민 귀순 (진정인 외 4명) 관련하여 상황보고를 받고 근무투입 지시 및 대대 상황보고 등 작전지휘를 한 사실이 있으며, 당일 작전관련 상황에 대하여 언론기관 등에 일체 언급하거나 정보를 누설한 사실이 없다.

아) 귀순사건 관련 소대장 (중위)

2006. 3. 18. 23:00경 소초근무자로 부터 북한주민 귀순 (진정인 외 4명) 관련한 상황 정보를 접수 (상황보고)하여, 곧 바로 중대장 및 지휘통제장교 (대위)에게 보고하였으며, 관련 상황에 대하여 가족 또는 언론기관 등에는 일체 언급하거나 정보를 유출한 사실이 없다.

2) 국군○○사령부 (이하 '○○사령부'라 한다)

가) 귀순사건 관련 팀장 (소령)

2006. 3. 19. 01:30~04:30경 사단 사령부내 부관부 사무실에서 합신을 실시하였으며, 합신 종료 후 정보사령부에서 귀순자 일행의 신병을 인수하여, 서울에 위치한 중앙합동신문소로 이송한 사실이 있으며, 당시 합신 참여 기관원 대상으로 귀순사실 등 합신 내용에 대한 보안유지를 강조 (3회)한 사실이 있다.

2006. 3. 19. 합신에 참여한 관계기관이 합동으로 결과보고서 작성을 완료 후, 참여기관별로 각 1부씩 배포한 사실이 있으며, 당시 보안유지를 위하여 사단 사령부 위병소에서 위병근무자가 기자 등 외부인들의 출입을 통제한 관계로 사단 사령부내는 물론 합동신문 장소에 기자들의 출입을 허용한 사실이 전혀 없다.

또한, ○○사령부 지시로 ○○부대에서 합신참여 인원 대상으로 언론유출 여부를 탐문한 결과, 전원 “언론에 알려 준 사실이 없다” 고 하였고, 합신하는 동안 보안유지 강화 협조를 당부한 사실이 있으며, 예하부대 대상 귀순상황 발생시 관련 상황 및 합신 내용의 대외 유출금지 등 보안유지 강조를 지시 하달한 사실이 있다.

나) ○○부대 수사관 (중사)

진정인의 귀순상황 발생 당시, 당직근무자로부터 연락을 받은 후 ○○사령부 실무자에게 구두보고 하였으며, ○○사령부 지침에 의거 각 지역 담당 부대원에게 현장 보안조치 지시 및 관계기관에 합신 소집을 요청한 사실이 있으며, 같은 날 01:30경 합신장소인 사단 사령부 부관부 사무실에 도착하였으며, 당시에 위병소 및 부관부 건물 정문에는 외부인 출입통제를 위해 헌병이 배치되어 있었다.

당시, 합신을 시작하면서 ○○부대장이 지역합신 요원들 대상으로 “이산가족 상봉 행사 등 남북 현안문제가 많으므로 보안을 철저히 유지한 가운데 합신이 이루어지도록 하자”고 강조하고, ○○사령부의 보안유지 강조지시 (5회)에 의거, 합신간에도 “합신 내용은 언론 등 대외에 유출하지 말 것” 등 총 3회에 걸쳐 보안유지를 강조한 사실이 있다.

또한, ○○사령부로부터 합신결과의 언론유출 경위에 대한 확인보고 지시를

받고 지역합신 참여인원을 대상으로 탐문하였으나, 전원 “유출한 사실이 없다”라는 답변을 한 사실이 있으며, ○○부대도 언론사 기자 등으로 부터 귀순사실 확인 요청을 접수하거나 합신결과를 언론사에 제공한 사실은 일체 없었다.

3) ○○사령부

가) 귀순사건 관련 팀장 (소령)

2006. 3. 18. 24:00경, 탈북한 귀순자 가족 일행이 사단에 도착하여 합신을 실시하였으며, 합신을 끝낸 후 귀순자 일행을 ○○에 위치한 중앙합동신문 장소로 후송하였는 바, 합신하는 동안 언론기자와 접촉하거나 합신 관련 자료를 일체 유출하지 않았으며, 당시에 휴대폰도 모두 모아서 별도 관리하는 등 보안에 최대한 유의하였으므로, 민간인 및 언론기자 등 누구와도 접촉 또는 정보를 유출한 사실이 없다.

4) 귀순사건 관련 해군 함대사령부

가) 귀순사건 관련 팀장 (소령)

2006. 3. 18. 24:00경, 탈북한 귀순자 가족 일행이 사단에 도착하여 합신을 실시하였으며, 합신 결과를 08:00경 보안이 설정되어 있는 FAX (부대내)를 이용하여 함대에 보고한 사실이 있으며, 합신 하는 동안 기자 및 관련자료를 일체 발설하지 않았으며, 휴대폰도 모두 모아서 별도 관리하는 등으로 보안에 최대로 유의하였다.

다. 피진정인 2 (경찰청)

1) ○○○지방경찰청

가) 치안상황실 (부실장, 경위)

2006. 3. 19. 00:00경 치안상황실의 일반전화로 성명불상의 ○○○ 기자로

부터 현재 “동해로 귀순자들이 와 있는데 몇 명이 왔느냐, 어떻게 왔느냐, 보고서가 들어왔느냐?”라는 문의전화가 왔는 바, “그런 사실이 없다”고 답하였고, 전화받은 즉시 상황관리관 (총경)에게 기자의 전화 내용을 보고하였으며, 진위 여부를 확인하라고 지시를 하여 ○○경찰서 치안상황실에 위 사실 여부를 확인한 바, 알지 못하여 ○○경찰서 치안상황실에 문의한 바, 보안계장이 귀순 사실 확인코자 해당 지역 군부대 (사단)에 출동하였다고 하여 상황 보고서를 보고토록 조치한 사실이 있다.

2006. 3. 19. 01:00경, ○○경찰서 치안상황실 ‘제1보’를 접수하고, ○○○지방경찰청 상황보고서를 작성하여 본청 치안상황실에 보고하였으며, 이후 ○○경찰서 치안상황실 ‘제2보’를 접수 및 같은 방법으로 본청 치안상황실에 보고한 사실이 있다.

나) 홍보담당관실 (경사)

2006. 3. 19. 06:50경, 전경대원 (상경)이 밤사이 상황실로부터 내려온 상황 보고서를 파악하던 중, 북한주민 일가족 귀순보고(제1보, 제2보)를 확인하였으며, 같은 날 07:00경 ○○○지방경찰청 출입기자 (○○ 뉴스 기자)로부터 “05:05경 ○○뉴스 기자의 기사가 있었는데 어찌된 거냐” 하는 전화를 받고, 07:05경 홍보담당관 (경정)에게 전화로 “○○뉴스 기자가 위와 관련한 자료가 있으면 보내달라고 한다” 는 말과 05:05경에 보도된 ○○뉴스 최초 기사에 대하여 보고하였는 바, 07:47~08:12경 ○○○지방경찰청 출입 언론사 (10개사)에 팩스로 관련 자료를 보내게 된 사실이 있다.

그리고, 같은 날 10:30경, 전경대원 (상경)은 ○○뉴스 기자로부터 “다른 보고서항이 있느냐”는 전화를 받고, 치안상황실에 확인한 바, ‘탈북 전마선 발견 합신결과 보고(일가족 5명)’ 제하의 상황보고서가 있어, 홍보담당관 (경정)에게 전화로 위 사항에 대하여 보고한 바, 언론에 제공하지 말라는 지시를 받고 있던 중, 10:34경 ○○뉴스의 ‘북한주민 5명 동해상으로 귀순 (종합)’ 내용을 홍

보담당관에게 보고하게 되었으며, 재차 ○○뉴스 기자의 전화를 받고 11:24~11:34 경 ○○○지방경찰청 출입 언론사 (10개사)에 팩스로 관련 자료를 보낸 사실이 있다.

2) ○○경찰서

가) 보안계장 (경위)

2006. 3. 19. 00:49경 당시의 보안계장 (경사)으로부터 북한주민 일가 족 5명이 귀순하여 관계기관의 합신이 지역 군부대 사단 사령부내 에서 있을 예정이니 현장으로 오라는 연락을 받고, 해당 지역 ○○ 부대에 도착하여 ○○부대장 (중령)으로부터 귀순자 일가족 5명에 대한 인적사항을 파악하여 ○○경찰서 치안상황실 당직근무자 (경 사)에게 통보하면서 ○○○지방경찰청 치안상황실에 보고토록 하고 이 사안에 대하여 철저히 보안을 유지토록 당부하였으며, 같은 날 01:30경 ○○부대장 인솔하에 관계기관 합동신문조 일행은 사단 사 령부내 부관부 사무실로 이동하여 귀순자에 대한 합신을 진행한 후, 귀순상황 일치 여부 등 회의를 마치고, 합신관련 보고서를 복사하여 ○○경찰서에서 대기중인 정보보안과장에게 보고 후, ○○○지방경 찰청 치안상황실로 서면 (FAX) 보고한 사실이 있으며, 합신하는 동 안 휴대폰도 모두 모아서 별도 관리하는 등으로 보안에 최대한 유의하였으며, 민간인 및 언론기자와 접촉 또는 유출한 사실이 없다.

나) 치안상황실 (실장, 경감)

2006. 3. 18. 23:50경 ○○경찰서 치안상황실 근무자로부터 “지금 탈북자가 발생한 것 같습니다” 라는 보고를 받았으나 그 외 일체의 자세한 사항에 대하여는 관계기관으로부터 전혀 통보를 받은 바 없었으며, 이러한 일은 통상 신중한 사안으로 극도의 대외비를 요하는 것인 바, 통상 어느정도 시간이 충분히 지나야만 통보되는 사안으로 판단하였으며, 당시 이 사건으로 인하여 보안분직 직원은 치안상황실에 대기하였고, 직원들에게 극도의 민감한 사안이므로 보안을 지킬 것을 지시한 사실이 있다.

다) 치안상황실 (경사)

2006. 3. 19. 00:15경 ○○경찰서 상황실 후반근무 중 전임자로부터 “보안계장이 외부에서 전화가 왔었는데 무슨 일이 있는지는 모르겠다” 는 말을 전해 들었으며, 잠시 후 ○○○지방경찰청 치안상황실 근무자로부터 “○○서 관내에서 귀순사건이 발생했는데 왜 보고를 하지 않느냐?” 하기에 “아직까지 그런 상황을 접수한 사실은 없는데 알아보고 보고하겠다”고 답한 후 전화를 끊었으며, 약 20분가량 지나서 ○○○방송국 기자라면서 전화를 하여 “○○에 귀순자가 발생했다는데 상황을 좀 알려 달라”고 하기에 당시 아무런 상황도 알지 못한 상태였으므로, “무슨 일이 있느냐? 우리 아직 아무런 연락도 받은 게 없다”고 답변한 사실이 있으며,

그후, 외부에 나가 있던 보안계장 (경사)과 연락이 되었고, “○○ 통일전망대 앞에 귀순 상황이 발생하여 군부대와 합신을 하기 위해 나와 있다며 추후 다시 연락해 줄테니 우선 ○○○지방경찰청 치안 상황실에 이 사항을 간략히 보고하라” 는 연락을 받고, 「북한주민 일가족 귀순 보고, 제1보」를 ○○○지방경찰청 치안상황실에 보고 한 사실이 있으며, 이후 현 보안계장 (경위)이 상황실로 전화하여 귀순한 일가족 5명의 인적사항을 불러주었고 ‘제2보’를 작성

하여 ○○○지방경찰청 치안상황실에 보고하였는 바, 이때 보안계장이 “내일 이산가족 상봉 행사도 있고 하니 철저한 보안유지가 필요하다”는 말을 한 사실이 있으며, 이후, “합신요원들로부터 결과가 나오는 대로 합신결과는 직접 가지고 들어온다”고 하였으며 보안계에서 직접 보고하는 등 보안유지를 위해 노력하였다.

라. 피진정인 3 (통일부)

1) ○○○ (○○○ 교육원)

진정인은 2006. 3. 18.경 ○○○으로 탈북 귀순하여, 합동신문기관의 조사를 마친 후, 같은 해 5. 16.경부터 탈북자 교육기관인 ○○○ 분원에서 남한 사회에서의 적응훈련 및 교육을 받은 바, 당시 진정인은 특수한 신분 및 교육 중인 상태이므로 귀순자의 신상 보호와 진로 지도 및 개인 고충상담 등을 실시하고 있는데 어느날 진정인이 가족과 함께 교육받게 해달라는 등의 요구를 하였는 바, 관련규정에 대해 설명하며 안내한 사실은 있으나, “북한으로 도로가라”라고 말한 사실이 없다.

3. 참고인 진술 요지

가. 참고인 1 (국가정보원)

- 1) 3. 19. 05:05경 ○○뉴스 기자가 ‘북한주민 일가족 태운 전마선 발견’ 제하로 최초 보도한 내용과 관련하여 군·경 등 지역 합신 기관별로 자체 조사토록 하였으나, 합신에 참여하였던 기관들 모두가 합신상황 보고과정에서 합신내용을 언론에 유출한 사실이 없다고 주장하였으며, 언론보도 기자에 대해서도 현실적으로 조사가 불가하여 최초 언론 유출자는 확인할 수 없었다.

2) 또한, 진정한 일가족 귀순사실의 언론 보도와 관련하여, 이후 청와대, 국무총리실, 통일부, 외교통상부, 경찰청, 국방부 등 안보 유관기관에 탈북자 발생상황에 대한 보안관리 강화 협조 공문을 발송한 사실이 있다.

나. 참고인 2 (OOOO경찰서)

1) 보안계장 (경위)

2006. 3. 19. 24:00경, 북한주민 (진정인 등 5명) 귀순자가 발생한 상황에 대하여 합신 간사기관으로부터 연락을 받고, 지역 사단 사령부내에 도착하여 합신 업무를 수행하였는 바, 합신하는 동안 상황관련 사항을 일체 누설하지 않았으며, 당시에 휴대폰도 모두 모아서 별도 관리하였기에 보안에 최대한 유의하며 민간인 및 언론기자 등 외부인과 접촉하거나 관련내용을 유출한 사실이 없다.

다. 참고인 3 (OOOO위원회, OOO)

진정인 등 탈북자 가족 5명이 동해상으로 귀순한 내용이 언론에 보도된 것과 관련하여 정부의 대북 경제협력 및 금강산사업 등 시기적으로 민감한 상황에 귀순사실이 보도된 것은 사실이나, 국가정보원에 언론유출을 조사하도록 지시 또는 관련 내용에 대해 문서로 보고 받은 사실이 없다.

라. 참고인 4 (기자, OO뉴스)

1) 2006. 3. 19. 05:05경, ‘북한주민 일가족 태운 전마선 발견’이라는 제목으로 ‘북한주민 일가족 5명이 탄 소형 전마선이 발견되어 관계기관의 합동신문이 실시되고 있다. 18일 오후 11시께 OO도 OO군 OO면 OO리 OOOO대 인근 해안에서 어린이 2명을 포함한 일가족 북한주민 5명을 태운 소형 전마선 한척이 표류중인 것을 초병이 발견했다,

어린이 2명이 포함된 이들은 일가족으로 경운기 엔진 정도의 동력장치가 달린 전마선을 타고 이틀 정도를 표류하다 ○○리 해안에서 암초에 걸린 것으로 알려지고 있으며 배안에서는 휴대용 버너 등이 발견된 것으로 전해지고 있다. 현재 이들을 상대로 귀순여부에 대한 관계기관의 합동신문이 진행되고 있으나 정확한 내용은 확인되지 않고 있다 (이상 기사내용 전문) 라는 기사를 최초로 보도하였다.

- 2) 국가인권위원회의 진정사건 조사와 관련하여, 기사내용 출처에 관한 참고인 조사 협조요청에 대해 “다른 기자로부터 정보를 입수하였으며 취재원 보호차원에서도 절대로 알려줄 수 없다”라는 취지의 답변을 하였다.

마. 참고인 5 (검사, ○○○○지방검찰청)

2006. 08. 11.경 진정인은 탈북 귀순자의 개인 신상정보 등 조사자료를 언론에 공개하여 북한의 가족들이 위협에 처하게 하였다는 내용으로 3명의 기자를 상대로 ○○○○지방검찰청에 고소장을 제출하였고, 수사한 결과, 기자 3명의 보도 업무 및 취재 내용이 탈북 귀순자 업무와 관련하여 알게 된 정보나 자료라고 볼 수 없으며, 먼저 진정인의 귀순사실을 보도한 언론 매체가 다수 있는 등으로 ‘불기소 (혐의없음)’ 처분한 사실이 있다.

4. 인정사실

가. 진정인은 2006. 3. 18. 23:30경, 일가족 등 4명과 함께 소형 목선을 타고 ○○○으로 귀순하여, 해안 경계 군부대 (사단)에서 귀순사실 및 인적사항의 비공개를 요청하며 지역 합동신문조의 신문에 응한 사실이 있다.

나. 피진정인 1 (군사령부 정훈공보부)은 당시 진정인의 귀순사실에 대한 언론문의에 대하여 군에서 취급 할 수 있는 사안이 아니므로 언론의

문의 시 “확인해 드릴 수 없습니다”라는 지침을 시달하였으며, 당시 귀순상황에 대해 보도자료를 배포한 사실이 없다.

다. 참고인 1 은 2006. 3. 하순경, 진정인의 귀순사실이 언론에 보도된 후, 언론보도에 관해 군·경 등 지역합신 기관별로 자체 조사토록 하였으며, 안보 유관기관에 탈북자 발생상황에 대한 보안관리 강화 협조공문을 보낸 사실이 있다.

라. 참고인 4 는 2006. 3. 19. 05:05경, ‘북한주민 일가족 태운 전마선 발견’ 제목으로 최초 기사를 송고한 사실이 있으며, 국가인권위원회의 조사관련 협조요청에 대해서는 “다른 기자에게 들었는 바, 취재원 보호차원에서 밝힐 수 없다”라고 진술한 사실이 있다.

마. 피진정인 2 (○○지방경찰청 홍보담당관실)는 2006. 3. 19. 07:47경, ○○뉴스의 최초 언론보도(2006. 3. 19 05:05 보도)와 관련하여 각 언론사로부터 확인 문의전화가 쇄도하자, 홍보담당관 (경정)이 05:05 경에 보도된 ○○뉴스 기사내용을 보고받은 후, 언론사에 팩스로 보내라고 지시하여 ○○경찰서로부터 최초 보고 받은 ‘북한주민 일가족 귀순보고 (제1보, 제2보)’ 내용을 언론사에 처음 배포하였고, 같은 날 11:24경 ‘탈북전마선 발견 합신결과 보고 (일가족 5명)’ 자료를 언론사에 다시 배포한 사실이 확인된다.

5. 판단

가. 진정내용 가.항에 대하여

- 1) 위 인정사실들을 종합할 때, 피진정인 1이 탈북 귀순자에 대한 신상정보를 공개하여 북한에 있는 진정인의 가족들이 피해를 입게 하였다는

주장에 대해서는, 해당 지역 군부대가 진정한 가족의 귀순을 유도하였으며, 신병을 인계 받은 후, 합동신문이 실시된 사단 사령부, 합동신문조를 소집한 지역 합신 간사 기관인 국군○○ 사령부 및 지역 합신에 참여한 기관들을 상대로 국가인권위원회에서 조사한 바, 당시 합신 내용을 가족 또는 언론기관에 유출하지 않았다는 피진정인들의 일관된 진술내용이 있으나, 결과적으로 진정인이 합동신문조의 신문에 응하고 있는 동안 이미 귀순관련 사실이 언론에 유출된 점을 감안할 때, 비록 최초의 언론유출자 및 유출의 경로를 특정 할 수 없다 하더라도 귀순자의 신변보장과 인권보호를 위해 엄정한 대외 보안을 강구할 책임이 있는 관계 당국이 그 의무를 다 했다고 볼 수 없으며, 진정인에 대한 구체적인 귀순관련 보도내용으로 보아 합동신문조 또는 합신 참여 기관의 상황 보고 또는 유관기관에 전과되는 과정에서 유출되었을 가능성이 상당한 것으로 판단되므로, 「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」, 「육·해상 및 공중 경유 탈북자 처리 지침」 및 탈북 귀순자의 보호요청에 의할 때 대외 보안을 준수하지 못한 책임이 국군○○ 부대 등 합신관련 관계 당국에도 있다고 할 것이므로, 향후 동일 또는 유사한 사례의 재발 방지를 위한 대책 마련의 필요성이 있는 것으로 판단되며,

- 2) 또한, ○○지방경찰청에서는 ○○뉴스 최초 보도 (2006. 3. 19. 05:05) 이후 각 언론사로부터 확인전화가 쇄도하자, 같은 날 07:47~08:12경 홍보담당관실을 통하여 ○○경찰서에서 최초 보고받은 내용을 언론사에 최초 배포하였으며, 그 후 11:24~11:34경 홍보담당관실을 통하여 관련 자료를 언론사에 다시 배포하는 등 보안이 요구되는 민감한 사안에 대한 관리감독을 소홀히 한 사실이 인정되므로, 경찰청장에게 ○○ ○지방경찰청에 대한 경고 조치 및 유사한 사례의 재발 방지를 위한 대책을 마련하고, 최초 언론보도 이후 관련 자료를 지역 언론사에 배포하도록 지시한 소속 직원에 대하여 경고 조치할 것과, 소속 직원들

에게 탈북자의 인권보호를 위한 특별교육 실시의 필요성이 있는 것으로 판단된다.

나. 진정내용 나.항에 대하여

피진정인 3에 대한 진정취하서를 제출하였으므로, 이를 각하한다.

6. 결론

따라서, 진정인이 귀순하여 군부대 내에서 합동신문조의 신문에 응하고 있는 동안 이미 귀순관련 사실이 언론에 유출된 점을 감안하여, 비록 최초의 언론유출자 및 유출경로를 특정 할 수 없다 하더라도, 피진정인 1 (합신 간사기관 (국군○○부대) 및 합신 관련 군부대 등)은 귀순자의 신변보장과 인권보호를 위해 대외 보안을 준수하지 못한 책임이 있으며,

피진정인 2는 최초 보도된 기사내용과 관련하여 지역 언론사의 자료요청에 대해 먼저 보도한 언론매체가 다수 있다고 하여 보안에 민감한 합신관련 자료를 지역 언론사에 배포한 사실은 「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제7조 (보호신청등) 및 「육·해상 및 공중 경유 탈북자 처리 지침」을 위반하였으며, 「헌법」 제10조 (인간의 존엄성), 제17조(사생활의 비밀과 자유) 등에 대한 인권을 침해한 것으로 판단되고, 동일 또는 유사한 인권침해행위의 재발을 방지하기 위하여 근본적인 대책 마련 조치가 필요하다고 판단되므로, 「국가인권위원회법」 제44조제1항에 따라, 피진정인 3은 같은 법 제32조제1항제8호의 규정에 따라 주문과 같이 각 결정한다.

2007. 1. 23.

국가인권위원회 침해구제제1위원회
위원장 최영애 위원 원형은 위원 김태훈

2

북한주민 22명 북송사건에 대한 권고 (2008.7.17.)

귀복의사를 표명한 월선 북한주민에 대하여 국가정보원의 조사과정에 있어 충분히 인권이 보장되고 투명성이 제고될 수 있도록 개선대책을 마련할 것과 국민의 알권리 보장을 위해 이를 언론에 신속하게 공개하는 등의 언론대책을 강고할 것을 사례

【결정요지】

국가정보원장에게 월선 북한주민의 조사과정에 대하여 충분히 인권이 보장되고 투명성이 제고될 수 있도록 개선대책을 마련하고 합동신문조사 결과 귀순의사가 없는 경우 국민의 알권리 보장을 위해 이를 언론에 신속하게 공개하는 등의 언론대책을 강구할 것을 권고하면서 또한 통일부장관에게 북송되는 북한주민의 신변안전을 보장하고 생사를 확인 할 수 있는 공식적인 채널을 마련할 것을 권고함

【참조조문】

헌법 제10조 및 제17조

【진 정 인】

국 가 인 권 위 원 회

침해구제제1위원회

결 정

사 건 명 08진인610·08진인757 북한주민 북송사건

진 정 인 1. ○○○

2. ○○○

피 해 자 북송 ○○○ ○○

피진정인 1. 국가정보원장

2. 통일부장관

【주 문】

1. 국가정보원장에게 월선 북한주민의 조사과정에 대하여 충분히 인권이 보장되고 투명성이 제고될 수 있도록 개선대책을 마련하고 합동신문조사 결과 귀순의사가 없는 경우 국민의 알권리 보장을 위해 이를 언론에 신속하게 공개하는 등의 언론대책을 강구할 것을 권고한다.
2. 통일부장관에게 북송되는 북한주민의 신변안전을 보장하고 생사를 확인 할 수 있는 공식적인 채널을 마련할 것을 권고한다.

【이 유】

1. 진정요지

○○○○. ○. ○. 피해자들이 한국 정부의 조사를 받고 북송되었다는 보도가 나온 후 피해자들에 대한 처형설이 제기되고 있으니 북송주민의 피해자들의 생사 여부를 확인해야 할 것이며, 합동신문 조사과정에서 피해자들의 귀순의사를 제대로 확인하지 않는 등 문제가 있으므로 이에 대한 조사를 요청한다. 또한 이와 같은 일이 재발하지 않도록 재발방지대책을 제시하여 주기 바란다.

2. 진정인 및 피진정인의 주장요지

가. 진정인의 주장요지

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인의 주장 요지

1) 국가정보원장

합동신문조사 결과 ○○○에서 발견된 피해자들은 고무보트 두 대에 분승하고 단순표류된 것으로 대공 및 안보 용의점이 없으며 전원 귀북(歸北) 의사를 표명하여 ○○○○. ○. ○. 당일 판문점을 통하여 송환하였다. 피해자들에 대한 합동신문과정에서 피해자들의 개별의사를 두 차례에 걸쳐 확인하였으나 피해자들 모두 귀순의사가 전혀 없다는 것으로 확인되었다.

이러한 신문과정에서 피해자들에게 식사제공, 경어사용, 건강검진, 난방조치 등 인도적인 조치를 하였고 여성들을 위하여는 여경을 배치하였다. 이러한 합동신문을 마치고 피해자들을 북송한 이후에 뒤늦게 이러한 사실을 언론에 공개한 것은 언론에서 계속하여 의혹을 제기하였기 때문이다.

2) 통일부장관

○○○○. ○. ○. 합동신문에서 대북 송환이 결정된 후 같은 날 17:30 ~ 18:00 사이에 대한적십자사 총재 명의의 ○○○○○을 발송하였고, 20:30 ~ 21:10 판문점을 통하여 피해자 ○○명 전원 귀환 조치되었다. 피해자들에 대한 직접적인 생사확인 불가능하며 ○○○○. ○. ○○. 조평통이 북송된 피해자 ○○명이 정상적인 생활을 하고 있다고 발표한 사실은 있다.

3. 인정 사실

진정인 및 피진정인의 주장, 합동신문 참여기관 관계자 등의 조사결과를 종합해 보면 다음과 같은 사실이 인정된다.

- 가. 표류된 북한선박에 대하여는 원칙적으로 합동신문 결과를 통해 인원과 선박에 대한 처리방침을 결정하며 북한의 요청, 본인희망 등을 종합적으로 고려하여 송환여부가 결정된다. 그러나 군(軍)이 NLL 근접해역에서 표류선박 등 단순 조난선박 발견했을 때에는 대공 용의점, 귀순의사 및 고의성 등을 판단하여 특이사항이 없을 경우에는 유류 및 수리지원 등 인도적 차원의 조치를 취한 후 대북 귀환 조치를 하도록 되어 있다.
- 나. 피해자들은 ○○인 ○○○○. ○. ○. ○○:○○에 북한 ○○○○ ○○○○에서 출항하여 ○○○○. ○. ○. 05:35까지 약 22시간 동안 겨울바다에서 표류하다가 합동신문장소에 도착하기까지 약 6시간 정도 이동하는 등 총 28시간동안 식사를 거르고 휴식도 제대로 취하지 못하였다. 이러한 상태에서 피해자들을 네 개 그룹으로 나누어 개별적으로 1차 조사를 한 후 최종적으로 다시 한번 개별적인 귀순의사를 확인하였다. 이 과정에서 피해자들 모두가 귀북(歸北)의사를 표명하였고 이에 따라 ○○○○. ○. ○. 판문점을 통하여 송환되었다. 그 후 국가정보원은 ○○○○. ○. ○○. 피해자들의 조사 및 복송을 언론에 알린 사실이 있다.
- 다. 대한적십자사 총재가 피해자들의 복송을 위하여 북측 적십자회 중앙위원회 위원장 앞으로 ‘○○○○○’을 송부하고 피해자들과 소지물품을 복송하면서 ‘○○○○○○○’를 교환하였다. 그러나 이 문서에는 복송 북한주민의 안전보장 및 복송 후 생사확인 등에 관한 언급이 전혀 되어 있지 않다.

4. 판단

가. 피해자들에 대한 조사과정에 대하여

진정인은 피해자들에 대한 조사기간이 너무 짧아 이들에 대한 귀순의사 확인이 제대로 이루어지지 않아 결국 피해자들의 생명권을 침해하였다고 주장하고 있다. 그러나 위 인정사실에 의하면 진정인의 이러한 주장을 인정할

만한 객관적인 증거가 없다. 한편 피해자들은 별도의 휴식시간도 없이 건강 검진, 합동신문조사, 판문점 이동 등 일련의 과정이 연속적으로 이루어졌다. 이는 피해자들이 육체적으로 피로를 회복할 수 있는 최소한의 휴식시간을 갖지 못하게 한 것으로 행복추구권으로부터 유래한 휴식권을 소홀히 한 행위로 판단된다. 또한 위 조사과정에서 합동신문장소에 대한 구체적인 설치 기준 및 운영 등에 관한 규정이 미비하여 합동신문장소가 완전히 폐쇄된 공간구조가 아닌 형태로 설치되어 피해자들이 더욱 더 자유로운 분위기에서 프라이버시가 완전하게 보장된 상태에서 귀순의사를 진술할 수 있는 공간이 마련되지 못하였다고 판단된다.

위에서 본 바와 같이 피해자들이 귀순의사가 있는지의 여부에 관하여 합동신문에 참여한 기관 이외의 독립적인 기관이 검증을 한 바가 없다. 실무상으로 유관기관이 합동신문을 마친 때에는 UNC(군사정전위원회 중립국 감시위원회)측이 북한주민을 면담하여 귀순할 의사를 재차 확인하도록 하고 있으나, 이러한 절차의 대상은 북한 현역군인 및 귀순자 등으로 제한되어 있다. 따라서 북한주민이 단순 조난으로 인하여 월선을 하거나 귀순의사가 없는 경우에는 귀순의사 확인에 대한 객관적인 검증시스템이 마련되어 있지 않다. 따라서 유관기관 이외에 북한주민의 귀순의사를 최종적으로 확인할 수 있는 검증 시스템을 마련하는 것이 필요하다고 판단된다.

국가정보원에서는 우리 위원회의 조사 이후 합동신문조사 과정의 투명성을 더욱 높이기 위하여 자유스런 조사공간의 설치, 합동신문과정에 대한 동영상 촬영, 자필서면에 의한 개별 귀순의사 확인, 휴게시간의 최대한 보장 등의 제반 인권보호를 위하여 기존의 절차를 개선하여 운영하고 있다. 이러한 개선점을 반영하고 그 밖의 미비점(예를 들면 유관기관 이외의 객관적인 귀순의사 검증시스템 등)을 개선하여 체계적으로 북한주민의 인권을 보호하는 개선대책이 필요하다고 판단된다.

나. 북송사실 언론 비공개(뒤늦게 공개)에 대하여

유관기관에서는 합동신문이 끝나기 전까지 일체 대외발표를 금지하고, 비공개 시 부작용이 우려되거나, 언론에 사전 노출되어 공개가 불가피한 경우에는 창구를 국가정보원으로 일원화하여 북한주민의 인적사항만 간단히 발표하고 있다. 그러나 피해자들이 북으로 돌아간 이후 북한당국으로부터 탈북경위 및 귀순의도 등의 조사과정을 겪을 것이 예상되는 때에는 피해자들의 의사를 확인한 즉시 신속하게 언론에 공개하여 피해자들의 안전(생명권)을 도모할 필요성도 고려되어야 했을 것이다. 또한 이러한 문제에 대한 국민의 관심이 고조되어 있는 점을 고려할 때 단순표류 등 귀순의사가 없는 북한주민의 북송사실에 대하여는 국민의 알권리 보장을 위하여 언론에 신속하게 공개할 수 있는 대책을 강구할 필요성이 있다고 판단된다.

다. 피해자들에 대한 안전보장 및 생사확인에 대하여

위에서 본 바와 같이 피해자들 및 고무보트 등을 북측에 송환하면서 서로 교환한 문서는 대북전통문과 북송인원 및 물자에 대한 인도·인수 증서이다. 그러나 이 문서에는 북송 북한주민에 대한 안전보장 및 이후 피해자들의 생사확인방법 등에 대하여 언급한 내용이 전혀 없었다. 따라서 장기적인 관점에서 북송되는 북한주민의 신변안전을 보장하고 생사를 확인할 수 있는 공식적인 채널을 마련해야 될 것으로 판단된다.

5. 결론

위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.



2008. 7. 17.

국가인권위원회 침해구제제1위원회
위원장 유남영 위원 윤기원 위원 정재근

3

재중 탈북자의 강제송환 중단 촉구 권고 (2008.8.4.)

국가인권위원회는 외교통상부장관에게 중국정부가 재중 탈북자에 대한 무조건적인 강제송환을 중단하고, 적절한 방법으로 탈북자의 인권을 보호하는 조치를 취하도록 다각적인 외교적 노력을 할 것을 권고

【결정요지】

- 【1】 재중 탈북자의 인권문제를 해결하기 위하여 기본적으로는 중국정부가 「난민지위에 관한 협약」 등의 국제법규에 따라 재중 탈북자에 대한 무조건적인 강제송환을 중단하고 이들에게 난민신청 및 난민심사를 받을 수 있는 기회를 부여하여야 함
- 【2】 대한민국 정부도 다각적으로 중국정부와 협의하여 인도주의적인 고려가 필요한 재중 탈북자들에 대하여 강제송환을 방지하고 적절한 방법으로 탈북자의 인권을 보호하도록 외교적인 노력을 기울여야 할 것

【주 문】

국가인권위원회는 외교통상부장관에게 중국정부가 「난민지위에 관한 협약」 등을 포함한 국제법규 및 인도주의적 고려에 따라 재중 탈북자에 대한 무조건적인 강제송환을 중단하고, 적절한 방법으로 탈북자의 인권을 보호하는 조치를 취하도록 다각적인 외교적 노력을 할 것을 권고한다.

【이 유】

1. 판단

국가인권위원회(이하 “위원회”라고 함)는 2006. 12. 11. “북한인권에 대한 국가인권위원회의 입장”을 표명하였다. 위원회는 이 입장표명에서 대한민국 정부가 국제사회와 연대, 협력관계를 구축하고 활성화하여 북한인권이 실질적으로 개선되

도록 노력할 것을 촉구하고, “탈북자 체류국 정부와의 긴밀한 협의를 통해 탈북자들이 본인의 의사에 반하여 강제송환 되지 않도록 하는 외교적 노력을 최우선적 과제로 설정해야 한다”고 강조하였다.

위원회가 이러한 내용의 입장을 표명한 이후에도 현재에 이르기까지 재중 탈북자가 강제송환되고 있다고 지속적으로 보고되어 왔다(Amnesty International Report 2008 The State of the World's Human Rights, p.180; North Korea, Harsher Policies Against Border Crossers, Human Rights Watch, p.4; 미국제종교자유위원회, 창살 없는 감옥, p.4; 통일연구원, 북한인권백서 2008, p. 274~284). 이와 같은 보고에 따르면, 재중 탈북자 가운데 대한민국 사람, 종교 관계자, 구호단체 관계자 등을 접촉한 탈북자가 북한으로 강제송환될 때에는 단순한 국경침범행위에 대한 제재보다도 훨씬 무거운 처벌을 받은 것으로 나타났다. 아울러 탈북자들은 이러한 강제송환의 두려움 때문에 체류지에서 비인간적인 대우를 감수하고 있으며, 특히 여성의 경우에는 인신매매, 강제결혼 등의 비인간적인 고통을 감내하고 있는 것으로 드러나고 있다.

이와 같은 탈북자의 강제송환은 국제법상으로 많은 논란을 야기하고 있다. 왜냐하면 세계인권선언과 1951. 7. 28. 체결된 「난민지위에 관한 협약」 및 1967. 1. 31. 체결된 「난민지위에 관한 의정서」는 난민에 대하여 본국으로의 강제송환을 금하도록 의무를 부여하고 있기 때문이다(세계인권선언 제14조 제1항; 「난민지위에 관한 협약」 제33조). 탈북자의 전부 또는 일부가 이러한 난민에 해당되는지의 여부에 관하여 윗딧 문타본 유엔 북한인권특별보고관은 제62차 유엔총회에 제출한 보고서(제목: 조선민주주의인민공화국의 인권상황)에서 “탈북자들이 박해에 대한 공포 때문에 본국을 떠난 것이 아니라 사후에 결과적으로 발생한 공포, 예컨대 본국으로 송환될 경우 처벌받을 것을 두려워하는 경우”라고 난민, 즉 “현지난민(refugees sur place)”으로 정의될 수 있다고 보고하고 있다. 특별보고관은 탈북자의 경우에도 본국의 보호를 받지 못하기 때문에 국제적으로 난민으로 보호 받을 자격이 있다고 하면서 국제사회에 “난민들의 권리, 특히 강제송환금지원칙을 존중할 것을 권고하고 있다. 이러한 보고에 따라 제62차 유엔총회는 제61차 유엔총회

의 결의안에 이어서 피난처를 구하는 탈북자에 대하여 모든 국가가 강제송환을 금지하는 기본원칙을 존중하고 인도적으로 취급할 것을 요청하는 결의안을 채택하였다.

한편 중국정부는 「난민지위에 관한 협약」 등에 가입하였음에도 불구하고 탈북자를 난민으로 취급하지 아니하고 단순히 월경자(불법이민자)로 보고 북한으로 강제 송환하고 있으며, 외국공관에 들어가 있는 탈북자 등의 경우에는 예외적으로 인도주의적인 관점에서 제3국행을 허용한다는 입장을 취하고 있다. 그러므로 무엇보다도 중국정부가 이러한 기존의 방침을 개선하기 이전에는 재중 탈북자의 인권문제는 해결될 수 없다고 판단된다. 따라서 재중 탈북자의 인권문제를 해결하기 위하여 기본적으로는 중국정부가 「난민지위에 관한 협약」 등의 국제법규에 따라 재중 탈북자에 대한 무조건적인 강제송환을 중단하고 이들에게 난민신청 및 난민심사를 받을 수 있는 기회를 부여하여야 한다. 그리고 대한민국 정부도 다각적으로 중국정부와 협의하여 인도주의적인 고려가 필요한 재중 탈북자들에 대하여 강제 송환을 방지하고 적절한 방법으로 탈북자의 인권을 보호하도록 외교적인 노력을 기울여야 할 것이다.

대한민국 정부는 그 동안 조용한 외교의 기조 아래 재중 탈북자의 보호를 위한 노력을 기울여 왔다. 그러나 위에서 본 바와 같이 조용한 외교 기조 아래에서 재중 탈북자의 강제송환 등의 사태가 지속되어 국제문제로 비화되었으며, 이 문제는 앞으로도 지속될 것으로 전망된다. 나아가 대한민국과 중국은 2008. 5. 27. 정상 회담을 계기로 하여 양국 사이의 기존의 외교관계를 전략적 협력 동반자 관계로 격상하고 이에 따라 상시적, 정례적으로 고위급 외교회담을 통하여 제반 현안을 논의할 수 있는 외교적 기틀을 마련하였다. 따라서 이와 같은 시점에서 대한민국 정부가 재중 탈북자의 강제송환 방지 및 그 밖의 인권보호를 위하여 종전의 경우보다 좀 더 적극적인 자세로 중국정부에 대한 다각적인 외교적인 노력을 취하는 것이 필요하다고 판단된다.

2. 결론

위원회는 2006. 12. 11.의 위와 같은 입장표명에서 인권의 보편성, 한반도 평화와 통일 등의 관점에서 탈북자의 인권을 포함한 북한인권에 대한 국내·외의 관심과 논의를 긍정적인 현상으로 보고 대한민국 정부가 북한인권을 개선하기 위하여 다양한 노력을 할 의무가 있다고 선언하였다. 이러한 배경에서 위원회는 재중 탈북자의 강제송환에 대하여 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제10호, 제25조에 따라 외교통상부장관에게 주문과 같이 권고하기로 결정하였다.

3. 위원 원형은, 윤기원, 정재근, 최경숙의 반대의견

중국정부의 재중탈북자에 대한 강제송환의 문제점에 대하여는 공감하나 현 시점에서 위와 같은 내용의 권고는 다음과 같은 이유로 부당하다.

가. 「국가인권위원회법」상 권고가 가능한지 여부

- 1) 「국가인권위원회법」 제25조 제1항은 ‘위원회는 인권의 보호와 향상을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 관계기관 등에 대하여 정책과 관행의 개선 또는 시정을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다’라고 규정하고 있고 이를 근거로 하여 외교통상부장관에게 주문과 같은 내용의 권고를 하고 있다. 그러나 위 규정을 대한민국의 국가기관이 제3국의 정책이나 제도에 대하여 문제를 제기할 수 있는 근거로 보는 것은 위 규정을 지나치게 확대해석하는 것으로서 이와 같이 해석할 경우 위원회는 외국의 대한민국 국민에 대한 정책에 대하여 사실상 모두 관여할 수 있다는 논리에 이르게 되는 바 이는 위원회의 권한이 지나치게 확장되어 「국가인권위원회법」의 해석을 넘는 것으로 판단된다. 따라서 위원회는 대한민국 정부에 대하여 권고는 할 수 있으나 그 권고가 외국의 대한민국 국민에 대한 정책에 대한 사항을 포함하고 있는 경우 사실상

외국의 국가기관에 간접적으로 권고를 하는 결과를 초래하므로 대한민국 정부에 대한 권고 대상은 제한적으로 해석되어야 한다.

- 2) 형식적으로 위 규정에 의하여 권고가 가능하다고 하여도 위원회는 관계 기관에 정책과 관행의 개선 또는 시정을 권고할 수 있는바, 외교통상부가 주문과 같은 외교적인 노력을 기울이지 않는다는 사실이 전제되어야 위와 같은 권고가 가능하다. 그러나 위 판단부분에서도 인정하 바와 같이 외교통상부는 조용한 외교를 통하여 재중 탈북자의 보호를 위하여 외교적 노력을 기울여 왔고 현재도 외교적 노력을 하고 있다. 그렇다면 외교통상부가 주문과 같은 내용의 노력을 하고 있지 않다는 전제하에 주문과 같은 내용의 권고가 가능하다고 판단되는 바, 외교통상부가 주문과 같은 내용의 외교적 노력을 하고 있지 않다는 사실이 전제되어 있지 않으므로 위 권고는 그 요건을 결하고 있다.

나. 권고의 부당성

위원회의 권고는 그 권고로 인하여 인권의 보호와 향상에 도움이 되는 경우에 한하여야 하고 오히려 그 권고로 인하여 권고 전보다 열악한 인권상황이 전개될 수도 있을 개연성이 있을 경우에는 그 권고는 자제되어야 한다. 또한 재중 탈북자의 강제송환문제는 중국의 탈북자에 대한 정책의 변화 가능성이 있고, 권고를 하여도 현재의 재중탈북자나 잠재적 탈북자에 대한 악영향 등이 없다는 점, 권고의 실효성 등을 고려하여 판단하여야 한다.

대한민국 정부의 중국정부에 대한 재중탈북자 강제송환에 대한 공개적인 문제 제기는 중국정부의 재중 탈북자에 대한 정책의 변화가능성을 기대할 수 없고, 오히려 외교적인 문제로 비화됨을 계기로 재중탈북자의 신변의 안전에 불안정성을 증대시킬 수 있는 여지도 보이며, 잠재적 탈북자의 탈북가능성을 현저히 줄일 수도 있으며, 외교통상부의 중국정부에 대한 외교적인 노력을 통하여 위 권고의 실효성이 전혀 담보되지도 않고 있는 상황을 감안하여 볼 때 위 권고는 재중탈북자의 인권을 개선하고 향상시키고자하는 본래의 의도와는 달리 그들의 인권상황을



현재보다 더욱 악화시킬 수 있는 가능성을 내포하고 있어 부당하다.

2008. 8. 4.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 안경환 위원 최경숙 위원 유남영 위원 문경란

위원 원형은 위원 김태훈 위원 윤기원 위원 정재근

위원 황덕남 위원 조 국

4

신숙자 모녀(일명 통영의 딸) 송환을 위한 권고 (2011.10.24.)

신숙자 모녀가 조속히 송환될 수 있도록 국회의장, 국무총리, 외교통상부장관, 통일부장관에게 다각도의 방안을 마련토록 권고

【결정요지】

- [1] 국회는 신숙자 모녀 송환에 관한 결의안을 조속히 채택함으로써 국민적 관심을 표명하고, 신숙자 모녀의 송환을 위하여 각국의 의회와 협조할 수 있는 방안을 마련할 것을 권고
- [2] 국무총리는 범정부차원의 납북자 송환기구를 구성하는 등 북한관련 행정각부의 기능과 역량을 효율적으로 결집하여 신숙자 모녀가 신속히 송환될 수 있도록 하는 방안을 마련할 것을 권고
- [3] 외교통상부는 유엔 등 각종 인권 관련 국제기구에 정부 대표로 참석하여 북한이 신숙자 모녀를 송환할 의무가 있다는 공식입장을 밝히고 유엔 제3위원회 및 제66차 유엔총회 각 결의안에 신숙자 모녀의 생사확인 그 송환을 촉구하는 내용이 반영되도록 노력하고, 2012. 3. 열리는 유엔인권이사회에서 신숙자 모녀의 송환문제를 제기하여 이를 유엔의 강제적·비자발적 실종 실무그룹(Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances)에서 다루게 하고, 유엔의 강제적·비자발적 실종 실무그룹과 유엔 북한인권특별보고관 및 유엔인권최고대표(UHCHR), 유엔 사무총장, 유엔 국내실태향민인권특별보고관, 국제적십자위원회(ICRC) 등과 긴밀하게 협조하여 신숙자 모녀의 생사확인 그 송환요구가 이루어지도록 다각도로 외교적 노력을 기울일 것을 권고
- [4] 통일부는 직접 또는 대한적십자사나 국제적십자위원회(ICRC) 등을 통하여 북한을 상대로 신숙자 모녀의 생사확인 그 가족간의 상봉과 왕래 및 그 송환이 이루어지도록 다각도로 노력할 것을 권고

【참조조문】

「헌법」 제12조, 제13조, 제14조 등

【주 문】

국가인권위원회는 신숙자 모녀(신숙자와 그의 두 딸 오혜원, 오규원을 말한다. 이하 같다.)의 송환을 위하여 아래와 같이 권고한다.

1. 국회의장에게

국회는 신숙자 모녀 송환에 관한 결의안을 조속히 채택함으로써 국민적 관심을 표명하고, 신숙자 모녀의 송환을 위하여 각국의 의회와 협조할 수 있는 방안을 마련할 것을 권고한다.

2. 국무총리에게

국무총리는 범정부차원의 납북자 송환기구를 구성하는 등 북한관련 행정각부의 기능과 역량을 효율적으로 결집하여 신숙자 모녀가 신속히 송환될 수 있도록 하는 방안을 마련할 것을 권고한다.

3. 외교통상부장관에게

가. 외교통상부는 유엔 등 각종 인권 관련 국제기구에 정부 대표로 참석하여 북한이 신숙자 모녀를 송환할 의무가 있다는 공식입장을 밝히고, 유엔 제3위원회 및 제66차 유엔총회 각 결의안에 신숙자 모녀의 생사확인과 그 송환을 촉구하는 내용이 반영되도록 노력하고, 2012. 3. 열리는 유엔인권이사회에서 신숙자 모녀의 송환문제를 제기하여 이를 유엔의 강제적·비자발적 실종 실무그룹(Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances)에서 다루게 하고,

나. 외교통상부는 유엔의 강제적·비자발적 실종 실무그룹과 유엔 북한인권특별보고관 및 유엔인권최고대표(UNHCHR), 유엔 사무총장, 유엔 국내실향민인권특별보고관, 국제적십자위원회(ICRC) 등과 긴밀하게 협조하여 신숙자 모녀의 생사확인 및 송환요구가 이루어지도록 다각도로 외교적 노력을 기울일 것을 권고한다.

4. 통일부장관에게

통일부는 직접 또는 대한적십자사나 국제적십자위원회(ICRC) 등을 통하여 북한을 상대로 신숙자 모녀의 생사확인 및 가족간의 상봉과 왕래 및 그 송환이 이루어지도록 다각도로 노력할 것을 권고한다.

【이 유】

1. 신숙자 모녀 사건의 개요

독일 유학생인 오길남은 경남 통영 출신 간호사인 신숙자와 결혼하여 두 딸 혜원, 규원을 낳고 독일에서 생활하던 중 북한공작원 등의 공작에 따라 1985년 가족과 함께 북한으로 넘어갔다. 오길남은 북한의 실상을 알게 된 후 탈출하였으나, 신숙자 모녀는 인질로 잡혀 요덕 정치범수용소에 수감되었다. 오길남은 가족의 송환을 위하여 1987년부터 적극적인 활동을 시작하였지만 남북관계를 의식한 정부 및 언론 등으로부터 주목을 받지 못하다가 최근 신숙자의 고향 통영을 중심으로 한 ‘통영의 딸’ 구출운동을 통해 그 사연이 널리 알려지며 이 문제가 국민적인 관심사가 되었다. 북한인권 문제의 최대 핵심인 정치범수용소 해체문제와 연결되는 이 문제에 대하여 국가인권위원회(이하 위원회라 한다)는 그 동안의 자료를 모두 취합하는 한편, 2011. 10. 5. 여러 시민단체와 함께 ‘신숙자 모녀 구출을 위한 우리의 책임과 역할’이라는 주제로 세미나를 개최하고 각계 전문가의 의견과 여론을 수렴하여 그 해결방안을 모색해 왔다.

2. 신숙자 모녀 사건의 본질

가. 신숙자 모녀의 근황

(1) 신숙자는 1942. 12. 10. 경남 통영읍 서호동에서 태어나 통영초등학교

(45회)와 통영여자중학교(9회)를 졸업¹⁾하고, 1958. 4. 3. 마산대학교 간호학과의 전신인 마산간호기술고등학교에 입학하여 1961. 2. 졸업하였다. 그 후 성모병원 등에서 간호사 생활을 하다가 1970년 봄 독일로 건너가²⁾ 튀빙겐에서 간호사로 일하던 중 1972. 11. 10. 튀빙겐 대학에서 경제학을 공부하던 오길남과 결혼(1974. 11. 20. 혼인신고)하고, 1976. 9. 17. 오혜원, 1978. 6. 21. 오규원 등 두 딸을 낳았다. 한편 오길남은 1942. 3. 11. 출생하여 1968년 서울대학교 독문학과를 졸업하고 1970. 10. 독일로 유학을 떠나 그 곳에서 신숙자와 결혼한 후 1974. 3. 1. 남한출신 송모 등과 함께 “민주사회건설협의회(민건)”를 만들었고, 1978. 12. 부회장으로 선출되어 한국을 비판하는 정치활동을 하다가 1980. 3.경 독일로 정치적 망명을 하고 1985. 7. 12. 독일 브레멘 대학에서 경제학박사 학위를 취득하였다.

- (2) 오길남의 진술에 의하면, 그는 1985. 8.경 북한 공작원인 동독의 북한 대사관 백모 서기관과 김모 참사, 당시 독일에 있던 남한출신 윤모, 송모 등으로부터 ‘북한의 경제발전에 이바지해 달라, 경제 관련 요직에 등용하는 등 각별히 대우할 것이니 북한으로 들어오라.’는 회유를 받고 신숙자를 설득하여 그해 11. 29. 신숙자 모녀를 데리고 독일을 떠나 그해 12. 13. 평양에 도착하였다고 한다. 그 후 오길남은 신숙자 모녀와 함께 외부와 차단된 채 3개월간 세뇌교육을 받고 칠보산연락소의 '구국의 소리' 대남방송 요원으로 일하였으나 북한의 실상에 환멸을 느끼고 있던 중 1986. 10.경 북한 중앙당으로부터 유럽의 남한 유학생 2명을 유인해 데려오라는 지령을 받았다. 오길남은 “지령을 따르는 것처럼 나가서 탈출하고 돌아오지 말라. 3개월 안에 우리를 구출하되 그것이 안 되면 우리는 죽은 것으로 잊고, 대남 공작 기구의 제물이 되어 더럽게

1) 2011. 8. 3.자 동아일보 2면 참조.

2) 1993. 1. 월간조선 497쪽

살지 말라.”는 신숙자의 충고에 따라 1986. 11. 12. 평양을 떠난 뒤 그 달 21. 덴마크 코펜하겐 공항에서 극적으로 탈출했다.

- (3) 오길남은 탈출 직후부터 독일에서 북한을 자주 드나들던 윤모 등을 통하여 신숙자 모녀의 송환 운동을 펼쳤으나, 오히려 윤모는 “은혜를 배풀어준 김일성 주석을 배반했으므로 가족을 인질로 잡아 둘 수밖에 없다. 다시 입북하여 김 주석에게 충성을 다하라.”고 종용하였다고 한다. 이에 오길남은 독일에서의 구출활동을 포기하고 1992. 4. 10. 독일 주재 한국 대사관에 자수하고 그해 5. 22. 귀국하였고, 신숙자 모녀는 1987. 11. 말 북한의 정치범수용소인 요덕수용소(제15호 관리소)의 대숙지구 가족세대 숙소에 보내졌다.³⁾ 윤모는 1991. 1. 21. 가족의 육성 녹음테이프(1991. 1. 11.자)와 사진 6장을 오길남에게 보내주었는데, 이를 통하여 신숙자 모녀의 그때까지의 생존은 확인되었다.

신숙자 모녀를 구출하기 위해 1995년 평양을 방문한 국제사면위원회(Amnesty International)의 Claudio Cordone와 Pierre Robert는 신숙자 모녀를 만나고자 하였으나 북한 당국은 신숙자가 이를 거절한다는 이유로 면담 주선을 거부하였다.

- (4) 이후 신숙자 모녀의 생사여부나 소재는 확인되지 않다가 2011. 10. 5. 국가인권위원회가 개최한 2011 공동세미나에서 탈북자 김기철(가명)은 “1991년부터 4년간 요덕수용소에서 신숙자 모녀와 함께 생활하였고, 2003년까지는 생존소식을 확인했다.”는 중요한 진술을 하였다⁴⁾. 한편 일부 언론보도에 의하면, 신숙자 모녀는 최근 요덕수용소를 나와 2011. 9. 19. 현재 평양 순안공항 부근의 통제구역에 거주하고 있는 것으로 북한 내부 소식통에 의해 확인되었다고 한다.⁵⁾

3) 1992. 11. 29.자 서울신문(안혁 인터뷰 기사) 참조.

4) 이미 2011. 9. 5.자 동아일보와의 인터뷰에서도 같은 취지로 진술하였다.

5) 2011. 9. 20.자 조선일보 A1면 참조.

나. 신숙자 모녀 사건의 본질

(1) 위계 또는 기망에 의한 유인납치 - 강제적·비자발적 실종

신숙자 모녀는 외형적으로는 자발적으로 북한에 들어간 것으로 되어 있으나 실제로는 북한 당국이 공작 차원에서 윤모 등을 내세워 북한의 실상에 대해 은폐하고 북한 내에서 자유와 풍족한 생활을 보장해 줄 것처럼 거짓말을 하여 북한으로 유인한 다음 출국을 금지하고 외부세계와의 연락을 차단한 것이므로, 이와 같은 북한의 행위는 유엔의 강제실종보호선언(Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, G.A. res. 47/133 of December 1992) 및 강제실종보호협약(International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, G.A. res. 61/177, U.N. Doc. A/RES/61/177 (2006), adopted Dec. 20, 2006.)에서 말하는 조직적인 유인납치에 의한 강제적·비자발적 실종(Enforced or Involuntary Disappearances)에 해당한다 할 것이다. 국무총리 산하 ‘전후 납북피해자 보상 및 지원 심의위원회’도 2011. 2. 24. 신숙자 모녀를 납북자로 판정한 바 있다.

(2) 신체의 자유와 거주이전의 자유 및 여행의 자유의 박탈

북한이 오길남의 탈북에 대한 보복, 또는 오길남의 재입북을 강요하기 위한 수단으로 신숙자 모녀를 인질로 잡아 요덕 정치범수용소에 감금한 채 장기간 소식을 알려주지 아니하고 있는 것은 신체의 자유(세계인권선언 제9조, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제9조), 거주이전의 자유 및 여행의 자유(세계인권선언 제13조, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제12조), 연좌제 금지(헌법 제13조 제3항)에 대한 심각한 제한으로서 각종 국제인권규범 및 헌법에 반하고, 「국제형사재판소에 관한 로마규정」 제7조에 규정된 인도에 반한 죄(Crimes against humanity)에 해당한다 할 것이다⁶⁾.

6) 「세계인권선언」 제4조는, “어느 누구도 노예나 예속상태에 놓여지지 않는다.”고, 제9조는, “어느 누구도 자의적인 체포, 구금 또는 추방을 당하지 아니한다.”고, 제13조 제1호는, “모든 사람은 각국의 영역 내에

(3) 가족권의 침해

세계인권선언 제16조 3호는, “가정은 사회의 자연적이고 기초적인 구성단위이며, 사회와 국가의 보호를 받을 권리가 있다.”고 규정하고, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제23조 제1호도 같은 취지의 규정을 하고 있다.

북한이 신숙자 모녀를 정치범수용소에 가둔 채 장기간 가족인 오길남과의 결합을 거부함은 물론 생사조차 알려주지 아니하고 있는 것은 오길남과 신숙자 모녀의 가족권을 중대하게 침해하고 있는 것이다.

3. 신숙자 모녀의 송환방안

북한은 이제라도 신숙자 모녀가 심각한 인권침해 상태에서 벗어나 그 가족인 오길남과 한 가정을 이루어 정상적인 삶을 영위할 수 있도록 이들의 생사를 확인해 주고 송환을 하는 등 피해를 회복해 주어야 할 책무가 있다. 이에 국가인권위원회는 신숙자 모녀의 송환을 위하여 국회 및 정부가 취해야 할 조치를 다음과 같이 제시하고자 한다.

서 이전과 거주자의 자유에 관한 권리를 가진다.”고, 제2호는, “모든 사람은 자국을 포함한 어떤 나라로부터도 출국할 권리가 있으며, 또한 자국으로 돌아올 권리를 가진다.”고 각 규정하고 있다.

또한 북한도 가입한 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)」 제8조 제1호는, “어느 누구도 노예상태에 놓여지지 아니한다. 모든 형태의 노예제도 및 노예매매는 금지된다.”고, 제2호는 “어느 누구도 예속상태에 놓여지지 아니한다.”고, 제3호 (a)항은, “어느 누구도 강제노동을 하도록 요구되지 아니한다.”고, 제9조 제1호는, “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.”고, 제12조 제1호는, “합법적으로 어느 국가의 영역 내에 있는 모든 사람은, 그 영역 내에서 이동의 자유 및 거주자의 자유에 관한 권리를 가진다.”고, 제2호는, “모든 사람은 자국을 포함하여 어떠한 나라로부터도 자유로이 퇴거할 수 있다.”고 각 규정하고 있다.

한편 우리 「헌법」 제13조 제3항은, “모든 국민은 자기의 행위가 아닌 친족의 행위로 인하여 불이익한 처우를 받지 아니한다.”고 규정하여 연좌제를 금지하고 있다.

「국제형사재판소에 관한 로마규정」 제7조 제1항은, 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로서 그 공격에 대한 인식을 가지고 범하여진 노예화, 주민의 추방 또는 강제이주, 국제법의 근본원칙을 위반한 구금 또는 신체적 자유의 다른 심각한 박탈, 강제실종 등을 인도에 반한 죄(Crimes against humanity)로 규정하고 있다.

가. 국회의 역할

국회는 신숙자 모녀 구출을 위하여 정부와 국제사회 및 북한이 노력할 것을 촉구하는 내용의 결의안을 조속히 채택함으로써 국민적 관심을 표명하는 것이 바람직하다. 또한 국회는 신숙자 모녀의 구출을 위하여 미국·일본·EU 등의 의회와 긴밀하게 협조할 수 있는 방안을 마련하는 등 의원외교를 강화할 필요가 있다.

나. 정부의 역할

(1) 국무총리

정부는 자국민 보호 원칙에 따라 오길남과 그 가족의 기본권을 최대한 보장할 의무가 있으므로, 국무총리는 사안의 중대성에 비추어 범정부차원의 남북자 송환 기구를 구성하는 등 외교통상부, 통일부 등 해당 부처의 기능과 역량을 효율적으로 결집하여 신숙자 모녀 송환을 위한 방안을 마련하고 이를 지속적으로 추진할 필요가 있다.

(2) 외교통상부장관

(가) 신숙자 모녀의 송환을 위해서는 외교통상부의 역할이 특히 중요하다. 외교통상부는 인권 관련 국제회의에 정부 대표로 참석하여 북한이 신숙자 모녀의 생사를 확인하고 생존해 있을 경우 송환해야 한다는 공식 의견을 밝히는 방안을 검토해야 할 것이다. 유엔 제3위원회는 인권 문제를 다루는 국제회의체로서 한국 정부는 매년 위원회에서 북한 인권 문제를 제기해 왔다. 금년 9월 내지 12월경 미국 뉴욕에서 개최되는 제66차 유엔총회 기간 중 열리는 제3위원회에서도 신숙자 모녀 문제를 제기하여 송환촉구 내용을 유엔 총회 결의에 반영하는 방안을 고려해야 할 것이다.

(나) 또한 외교통상부는 내년 3월 스위스 제네바에서 열리는 유엔인권이사회 (UNHRC) 고위급 회의에서 신숙자 모녀 구출문제를 제기하는 방안을

검토해야 할 것이다. 다수의 이사국들이 지지할 경우 유엔인권이사회는 결의를 채택하여 신숙자 모녀 문제를 강제적·비자발적 실종 실무그룹 (Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, WGEID) 에서 다루게 하고 보고서 제출을 요청할 수 있다.

(다) Marzuki Darusman 북한인권특별보고관의 보고서는 유엔인권이사회 및 유엔총회의 각 결의안에 내용이 반영되는 등 영향력이 크다. 또한 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)를 이끌고 있는 유엔인권최고대표(UHCHR) 도 2000년 북한담당관을 임명하고 국내 NGO에 자료요청을 하는 등 적극적인 관심을 보이고 있으므로, 정부는 Darusman 유엔 북한인권특별 보고관 및 UNHCHR, 앞서 본 WGEID와 밀접한 관계를 가지는 한편 오 길남이나 시민단체의 청원(Communication) 제출에 협조하는 등 신숙자 모녀 송환에 노력하여야 할 것이다.

(라) 유엔 사무총장의 '선의의 중재'를 활용

외교통상부는 유엔 사무총장과 신숙자 모녀 구출방안을 협의하고 가능한 모든 협력을 요청할 수 있을 것이다. 유엔 사무총장은 직접 또는 사무총장특별대표를 임명하여 북한과 대화하며 원만한 해결책을 강구하고 송환을 촉구할 수 있다.

(마) 유엔 국내실향민(Internally Displaced Persons) 인권특별보고관 활용

남북한은 헌법과 남북기본합의서 서문의 규정에서 양자 간의 국제관계성을 부정하고 분단국으로서 민족내부의 특수관계를 천명하고 있으므로, 신 숙자 모녀와 오길남 박사는 국내실향민이라고 볼 수도 있는바, 이를 근거로 외교통상부는 유엔 국내실향민인권특별보고관에게 북한과의 대화 및 생사확인·상봉 등을 중개해 주도록 요청하는 방안을 고려할 필요가 있다.

(3) 통일부장관

통일부장관은 남북대화·교류·협력에 관한 정책의 수립 사무를 관장하는바(정부 조직법 제26조 참조), 신숙자 모녀 사건을 일으킨 북한에 대해 남북대화 등을 통

해 신숙자 모녀의 생사확인을 요구하는 한편 대한적십자사를 통해 국제적십자위원회(ICRC)의 협조를 얻거나 북한 당국 또는 북한의 조선적십자회와의 대화·교류 등을 통해 인도적 해결방안을 강구하는 등 다각도로 신숙자 모녀의 소재확인, 가족간의 상봉실현과 송환방안 등을 마련해야 할 것이다.

4. 결 론

지금 북한에는 신숙자 모녀와 같이 연좌제에 의하여 아무 죄 없이 정치범수용소에 갇혀 있는 사람들이 너무나 많다. 북한은 극도로 억압적인 통치체제를 유지하고 심각한 인권상황을 만들고 있으나 그것을 가능케 하는 것이 바로 정치범수용소에 의한 공포정치이다. 그러나 대한민국은 북한의 인권침해, 특히 정치범수용소 문제의 심각성에 대해 소극적으로 대처해 왔다. 북한의 정치범수용소 문제는 ‘그들의 문제’가 아닌 ‘우리의 문제’라는 인식의 전환이 필요하다. 지금 경남 통영에서 시작되어 전국적으로 확산되고 있는 신숙자 모녀의 구출운동은 바로 북한인권 문제가 남의 얘기가 아니라 우리의 비극임을 일깨워주고 있다. 북한인권의 개선은 국경을 초월한 인류의 보편적 가치 실현이고 헌법 제3조에 의하여 우리 대한민국에 부여된 엄숙한 의무이다. 이에 인권전담기구인 국가인권위원회는 신숙자 모녀에 대한 송환운동의 당위성과 중요성을 심각하게 인식하고 이를 북한인권 개선의 전환점으로 삼고자 하여 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2011. 10. 24.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 현병철 위원 장향숙 위원 홍진표 위원 김태훈

위원 장주영 위원 한태식 위원 윤남근

위원 양현아 위원 김성영

5 재중 북한이탈주민 보호 및 강제복송 중단 성명 (2011.11.18.)

2011. 10. 25. 양강도 혜산 부근에서 압록강을 건너 중국 땅에 도착한 탈북 남성을 북한군이 국경 너머에서 사살하는 장면이 지난 7일 보도되어 충격을 주고 있다. 한편 재중 북한이탈주민들 가운데 선양(瀋陽)에서 30여명, 칭다오(靑島)에서 5명, 정저우(鄭州)에서 어린이 3명, 단둥(丹東)에서 11명, 쿤밍(昆明)에서 4명 등 50여명이 최근 중국 공안에 체포되어 강제복송될 위기에 처해있다는 내용이 보도되면서 열악한 재중 북한이탈주민의 인권상황에 대한 우려가 새삼 증폭되고 있다.

이에 국가인권위원회(이하 '인권위'라 한다)는 사안의 중대성과 긴급성을 감안하여 2011. 11. 14. 전원위원회에서 아래와 같이 국가인권위원회 위원장 명의의 성명을 발표하기로 결정하였다.

가. 인권위는 북한정권이 중국에서 강제복송된 탈북 주민을 정치범수용소에 수감하거나 심지어 '민족반역죄'로 즉결 처형까지 하고 있는데 대하여 깊은 우려를 표명한다. 이러한 행위는 모든 인간에게 최우선적으로 존중되어야 할 생명권을 심각하게 침해하는 반인도적 행위로서 국제적 공분의 대상이 된다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 따라서 인권위는 북한당국에게, UN 회원국과 자유권 등 국제인권규약 가입 당사국으로서 국제사회에 책임 있는 행동을 할 것과 이러한 반인도적 행위를 즉각 중단할 것을 촉구한다.

나. 인권위는 유엔 회원국이자 상임이사국인 중국 정부의 국제적 위상을 존중하고 국제사회에서 책임 있는 위치에 있는 중국 정부에게, 「난민지위에 관한 협약」 등 각종 국제인권규약에 따라 재중 북한이탈주민이 강제복송될 경우 이들이 받게 될 생명권 침해를 비롯한 신체적, 정신적 공포와 정치적 박해를 고려, 이들이 강제복송 되지 않도록 즉각 조치해 줄 것을 요청한다.

다. 인권위는 우리 정부에게, 최근 이슈가 된 재중 북한이탈주민의 강제복송 문제와 관련하여 이들이 「난민지위에 관한 협약」, 「고문방지협약」 등 국제인권규범에서 정한 “강제송환 금지원칙(non-refoulement)”에 따라 강제복송 되는 일이 발생되지 않도록 UN 등 국제사회와 협력하여 다각적인 외교적 노력을 기울이는 등 해외에 체류 중인 북한이탈주민의 인권 보호 방안을 마련하여 추진할 것을 촉구한다.

아울러 인권위도 UN 등 국제사회와 각국의 인권기구 등과 공조하여 해외에 체류 중인 북한이탈주민의 인권보호, 특히 재중 북한이탈주민의 강제복송을 중단하기 위하여 최선의 노력을 다할 것임을 밝히는 바이다.

2011. 11. 18.

국가인권위원회 위원장 **현병철**

북한이탈주민 외상후 스트레스 경감을 위한 체계적 정신건강 프로그램 마련 권고 (2011.11.24.)

북한이탈주민이 국내에 입국한 초기에 외상 후 스트레스 등 정신적 고통을 완화하고 정신건강을 증진하여 안정적인 국내정착에 도움이 될 수 있도록 하나원, 북한이탈주민지원재단 등에 관련 전문인력을 확충하고 외상 후 스트레스 경감을 위한 체계적인 정신건강 프로그램을 마련할 것을 권고

【참조조문】

「헌법」 제10조, 제34조 등

【주 문】

국가인권위원회는 통일부장관에게, 북한이탈주민이 국내에 입국한 초기에 외상 후 스트레스 등 정신적 고통을 완화하고 정신건강을 증진하여 안정적인 국내정착에 도움이 될 수 있도록 하나원, 북한이탈주민지원재단 등에 관련 전문인력을 확충하고 외상 후 스트레스 경감을 위한 체계적인 정신건강 프로그램을 마련할 것을 권고한다.

【이 유】

I. 권고 배경

국가인권위원회(이하 '위원회'라 한다) 북한인권침해신고센터에 인권침해신고를 접수한 상담자들 대부분이 탈북과정에서 구타, 고문, 가족상실, 극단적 공포 등 끔찍한 인권침해의 고통을 경험하였으며, 국내입국 이후에는 이러한 외상적 경험으로 인해 정신적·신체적인 외상 후 스트레스에 시달리고 있음이 확인되고 있다.

이와 같은 외상 후 스트레스는 취업 등 안정적인 국내 정착에 큰 장애요인으로 작용하고 있어 입국 초기단계에 최우선적으로 이들이 겪고 있는 트라우마에 따른 정신적 어려움 등을 경감할 수 있는 체계적 정신건강 프로그램 마련이 필요하다고 판단되어 「국가인권위원회법」 제25조에 따라 이를 검토하였다.

II. 판단기준

「헌법」 제10조, 제34조, 「유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제12조 1, 동 위원회 일반논평 14(2000년)를 판단기준으로 하였다.

III. 북한이탈주민의 외상 후 스트레스 사례 및 원인

1. 북한인권침해신고센터 신고상담 및 실태조사시 주요 사례

위원회가 2011년도 3월 북한인권침해신고센터를 개소하여 진행한 북한인권침해 신고상담, 2009년도 탈북여성 인권침해 연구용역 실태조사시 북한이탈주민 개인적 특성에 따라 다소간 차이가 있으나 대부분이 외상사건에 따른 정신적·신체적 어려움을 호소하고 있다.

주요 사례로는 한국에서 아이들을 볼 때마다 북한에서 잃어버린 아이들이 생각나 엄마로서 그 고통의 나라에서 따뜻한 밥 한 그릇, 고기 한 점 먹이지 못한 게 한이 되어 오늘도 눈물로 그리워하는 등 북한 가족에 대한 죄책감, 구타로 인한 고문과 상처로 지금도 두통이 오고 자다가 헛소리를 치고, 팔다리가 아파서 계단을 오르내리기 힘들어하는 악몽과 신체적으로 투사된 고통을 호소하는 등 다양한 사례가 있었다.

2. 북한이탈주민 외상 후 스트레스의 원인

북한을 이탈하는 주민들은 생명을 걸고 북한과 중국의 국경을 넘고 있으며, 성공하여 중국에 체류하더라도 강제북송의 위협으로 장기간 숨어살 수밖에 없어 항상 가슴을 졸이는 극도의 공포스러운 삶을 살고 있다.

그런데 이들이 북송되는 경우 국가안전보위부나, 인민보안부 산하 기관에서 조사 시 구타, 고문, 가혹행위 등 갖은 인권침해를 당하며, 이후 노동 단련대, 교화소 등에서 강제노역과 굶주림을 경험하게 된다.

특히, 여성들의 경우 중국에서는 인신매매의 표적이 되어 성범죄, 강제결혼 등을 겪고, 북송되어서는 강제낙태 등 더욱 심각한 인권침해행위를 당하는 것으로 확인되고 있다.

3. 외상 후 스트레스가 북한이탈주민에 미치는 영향

외상 후 스트레스로 인하여 북한이탈주민들은 반복적인 회상, 괴로운 꿈과 악몽, 정신적으로 우울함 등을 겪게 되며, 이러한 경험은 주요 활동에 흥미 및 집중력이 감소되고 대인관계 회피, 불안감, 과도한 분노, 신체화 (자극에 신체적으로 반응하는 경향) 증상 등의 결과를 초래하기도 한다.

또한 북한이탈주민이 남한에서 적응하기 위해서는 취업이 절실히 필요하지만 외상 후 스트레스로 인해 취업활동에 어려움을 겪고 있기도 하다.

IV. 북한이탈주민 외상 후 스트레스에 대한 조치현황

1. 북한이탈주민정착지원사무소(하나원)

통일부 직속기관인 하나원의 정신관련 분야 상담인력은 금년도 총 4명으로 이

들은 상담심리전문가 2명, 임상심리전문가 1명, 임상수련레지던트 1명으로 구성되어 있고 정신상담 내용은 심리검사나 긍정적 정서 등의 일반상담이 주를 이루고 있고, 외상 후 스트레스 경감을 위한 체계적 정신건강 프로그램은 운영되지 않고 있다.

2. 북한이탈주민지원재단

통일부 산하 재단법인인 북한이탈주민지원재단의 상담인력을 보면 종합상담센터에 전화상담 8명, 일반 대면상담 2명이 근무하고 있고, 서울 동부, 서부, 남부 등 전국 32개 권역에 총 86명이 지역적응센터(하나센터)별로 2~3명씩 배치되어 있으며, 상담내용은 취업, 의료, 교육, 심리 등 종합상담을 하고 있으며, 외상후 스트레스 경감을 위한 체계적 정신건강 프로그램은 운영되지 않고 있다.

V. 판단

1. 외상 후 스트레스 경감을 위한 체계적 정신건강 프로그램의 필요성

북한이탈주민이 국내에 들어오는 경우 대한민국 국민으로 간주되고 이들은 당연히 우리 헌법상 보장된 권리를 취득하며, 대한민국 정부는 「헌법」 제10조 및 제34조에 따라 행복한 삶을 누릴 수 있도록 보장해 주어야 한다.

이는 우리 정부가 가입하고 있는 국제규약인 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제12조 1과 동 규약 권리위원회 일반논평이 제시하고 있는 바와 같이, 규약의 당사국은 모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리를 가지는 것을 인정해야 하고, 사람들에게 도달 가능한 최고 수준의 건강을 누릴 기회의 평등을 제공하는 건강 보호 제도에 대한 권리를 포함한다.

북한이탈주민의 목숨을 건 탈북과 강제복송, 제3국에서의 은둔생활 과정에서 구

타나 고문, 가혹행위, 강제노동, 성적학대 등 심각한 정신적, 육체적 고통은 국내 정착과정에서 적응을 어렵게 하여 개인은 물론 사회적 화합에도 장애를 초래하게 된다.

2. 하나원 등의 정신상담 시스템 문제점

북한이탈주민 정착지원기관인 하나원에서의 심리상담은 최초 입소자 전원에 대한 심리상태를 파악하기 위한 일반적 심리검사에 중점을 두어 진행되며, 입소 이후 정신상담 또한 정신과 의사의 강의, 정신교육 등이 주를 이루고 있다.

하나원을 퇴소하면 접하게 되는 북한이탈주민지원재단의 경우 정신상담 보다는 직접 일상생활과 대면하면서 발생하는 다양한 문제에 대한 종합상담에 치중하고 있다고 판단된다.

또한 하나원이나, 북한이탈주민지원재단 공히 북한이탈주민들이 겪은 외상후 스트레스를 경감하기 위한 체계적인 정신건강 프로그램이 운영되지 않고 있다.

이러한 원인은 북한이탈주민들의 외상에 대한 인식이 부족할 수도 있지만, 또 다른 측면에서 보면 하나원에 2009년도 계약직 심리상담사 1명이 근무하던 것에 비해 개선되기는 하였으나 여전히 일상적 상담이외 체계적인 프로그램을 운영할 전문인력의 부족도 하나의 원인이라고 판단된다.

3. 소결

외상 후 스트레스의 경우 초기 적극적 대응이 중요한데 이러한 역할을 담당하는 곳이 하나원이고, 초기 적극 대응을 통해서 북한이탈 주민들이 보다 사회에 안정적으로 적응할 수 있는 토대가 마련될 수 있을 것이며, 외상 후 스트레스 경감을 위한 체계적인 정신건강 프로그램으로는 외상 후 스트레스 장애(post traumatic stress disorder, PTSD) 치료기법 등을 원용할 수 있을 것이다.

또한, 외상 후 스트레스 장애를 지닌 이들을 위한 지역사회에서 치료 지속과 북

한이탈주민의 증가 추세에 비추어 중장기적으로는 전쟁참전 군인과 가족들의 치료를 위한 국립 트라우마센터를 설립한 미국, 레바논 전쟁이후 이스라엘, 고베 대지진 이후 일본의 예와 같이 국가차원의 외상후 스트레스 관리 및 치료목적의 트라우마센터가 필요할 수도 있을 것이다.

VI. 결론

북한이탈주민의 경우 생사의 갈림길을 통해 북한을 탈출하고, 중국 등 제3국에서 조차 강제복송의 불안한 삶을 살고, 강제복송된 경우는 구타, 고문, 가혹행위, 굶주림 속의 강제노동 등 비인간적인 인권침해를 당하였다.

이러한 인권침해를 겪은 후 외상후 스트레스를 그대로 지닌 채 대한민국으로 입국할 수밖에 없는 현실에서 국내초기 적응능력을 지지, 배양해 주고 있는 하나원과 지역적응에 가장 밀접한 역할을 담당하는 북한이탈주민지원재단 조차 이들의 외상후 스트레스 경감을 위한 체계적 정신건강 프로그램의 미비로 이들은 결국 국외상의 기억을 짊어진 채 평생을 고통 속에 살아가야 하는 상황이다.

이는 대한민국 국민으로서 누려야 하는 행복추구권과 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 등 국제인권규범에도 부합되지 않는다고 판단된다.

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2011. 11. 24.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 현병철 위원 장향숙 위원 김영혜 위원 홍진표

7 북한이탈주민 건강권 개선을 위한 의견표명 (2012.12.6.)

【결정사항】

- 【1】 통일부장관에게, 하나원의 보건의료 인력을 총원하여 북한이탈주민이 입국 초기에 안정적 진료를 받을 수 있는 기반을 마련할 것, 북한이탈주민의 보건의료 정보에 보다 쉽게 접근할 수 있도록 할 것, 북한이탈주민들이 자신의 건강상태를 확인하고 진료를 받을 수 있는 의료지원 체계를 강화할 것에 대하여 의견을 표명
- 【2】 행정안전부장관에게, 북한이탈주민이 입국 초기 안정적 진료를 위하여, 관계부처에서 하나원의 정규 보건의료 인력 증원 요청 시 협력하도록 의견을 표명

【결정요지】

- 【1】 북한에서 적절한 의료서비스를 받지 못하고 탈북과정에서 건강상태가 피폐된 북한이탈주민이 조속히 건강을 회복하고 국내에 정착할 수 있도록 지원하기 위해서는 이들에게 의료 서비스를 제공하는 전문인력의 충분한 확보가 중요함.
- 【2】 북한이탈주민이 남북한 의료시스템 차이로 인하여 받게 되는 혼란을 줄이고 적절한 서비스를 이용할 수 있도록 하기 위하여 이들의 보건의료정보에 대한 접근권 강화가 필요함.
- 【3】 의료서비스에 취약한 위치에 있는 북한이탈주민들이 자신들의 건강상태를 조기에 확인할 수 있도록 하나원 퇴소 이후에도 정기 건강검진 추진율을 높이기 위한 안내 및 상담을 강화하여야 함.

【참조조문】

「헌법」 제10조·제17조·제21조·제31조 제4항·제37조 제2항, 「개인정보보호법」 제25조, 「UN 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약」 제17조 제1항·제19조, 「아동의 권리에 관한 협약」 제16조

【주 문】

국가인권위원회는 북한이탈주민의 건강권 개선을 위하여 아래와 같은 의견을 표명한다.

1. 통일부장관에게,

- 가. 북한이탈주민정착지원사무소(이하 '하나원')에 정규 보건의료 인력을 충원하여 북한이탈주민이 입국 초기에 보다 안정적으로 진료를 받을 수 있는 기반을 마련하여야 한다.
- 나. 북한이탈주민의 건강권 증진을 위하여 북한이탈주민이 보건의료 정보에 보다 쉽게 접근할 수 있도록 하나원의 진료 프로그램과 하나센터, 보건소의 방문 건강관리 서비스 등과 연계 프로그램을 강화하여야 한다.
- 다. 북한이탈주민들이 자신들의 건강상태를 확인하고 진료를 받을 수 있도록 하나원 퇴소 이후 안내 및 상담 프로그램을 통해 정기적인 건강검진을 받을 수 있도록 의료지원체계를 강화하여야 한다.

2. 행정안전부장관에게,

북한이탈주민이 국내입국 초기에 안정적인 진료를 받을 수 있도록, 통일부 등 관련부처에서 하나원에 정규 보건의료 인력 증원 요청 시 이에 협력하여야 한다.

【이유】

I. 의견표명의 배경

- 가. 북한이탈주민의 건강 유지는 취업능력 향상과 안정적인 국내 정착의 최우선적 과제이며 이들이 인간다운 생활을 하기 위한 가장 기본적인 조건이다. 건강권은 의료를 제공받을 권리와 건강할 수 있는 조건에 대한 권리로 이루어져 있고 이는 국가의 이행의무를 수반하게 된다.
- 나. 국가인권위원회(이하 '인권위')가 지난해부터 운영 중인 북한인권침해신고센터에 접수된 진정이나 상담사례에도 다수의 북한이탈주민들이 건강문제를

호소함에 따라 우리 위원회가 지난해 11월 이들의 전반적인 건강 실태조사를 실시하고 그 결과를 분석한바 신체적, 정신적으로 다양한 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

- 다. 이에 위원회는 이들이 건강한 상태로 대한민국에 정착하고 적응하기 위해서는 의료서비스에 대한 개선이 필요하다고 판단하여 건강권 개선방안을 검토하였다.

II. 판단기준

「헌법」 제10조·제34조, 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제25조, 「의료급여법」 제3조 제7항을 판단기준으로 삼았고, 「유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제12조 1 등을 참고하였다.

III. 북한이탈주민 건강권 현황 및 실태

1. 북한이탈주민 신체건강 상태

- 가. 2011년도 인권위가 실시한 북한이탈주민의 건강권 실태조사 결과(이하 ‘실태조사’), 신체 건강에 대한 응답은 좋은 편이다 27.6%, 나쁘다 32.6%로 나타났다. 특히 조사시점에서 최근 한 달 간 신체 통증으로 생활에 지장을 받았다는 응답이 65.3%에 달하고, 구강 건강에 대해서도 48.2%가 좋지 않다고 응답하였다. 또한 최근 5년 이내 정기적인 건강검진을 받지 않은 비율도 32.1%에 달하고 있다.
- 나. 주로 위장병, 허리디스크, 고혈압, 관절염, 심장병, 신경통, 결핵, 당뇨, B형 간염 등 만성적인 질환을 앓고 있는 경우가 많았고, 이러한 내용은 여성가

족부에서 실시한 ‘폭력피해 탈북여성 맞춤형 자립지원방안 연구(2012년도)’에서도 유사하게 나타나는데 동 연구에서는 조사대상 탈북여성 70.0%가 만성적인 질환이 있으며, 위장질환 32.9%, 관절염 28.6%, 신경통 22.1%, 심장질환 19.3%, 치과질환 21.4%, 정신과 질환 17.1% 등으로 나타났다.

다. 이는 북한 내에서 식량난, 열악한 보건의료 상황과 탈북 후 제3국 체류 시 강제복송 위협으로 인한 은둔 생활 등으로 인해 필요한 시기에 적절한 치료를 받지 못해 발생한 것으로 보인다.

2. 북한이탈주민 정신(심리)건강 상태

가. 실태조사 결과 북한이탈주민의 정신 건강은 좋은 편이라는 응답이 17.0%인 반면 나쁜 편이라는 응답이 34.8%로 나타났으며, 특히 조사시점으로부터 최근 한 달 간 정신적 고통이 심각하다는 응답이 28.5%, 정신적 고통으로 일상생활에 지장을 받는 경우는 66.9%로 높게 나타났다.

나. 특히, 이들 중 다수가 지속적인 긴장감과 우울한 감정 등을 경험하고 있는 것으로 나타났으며, 주요 정신적인 고통으로는 외로움, 우울, 불안, 불면증, 정신적 혼란 등을 호소하는 등 대부분 한국 입국 후 심리적 어려움을 경험하는 것으로 조사되었다.

다. 여성가족부 조사결과도 이와 유사한데, 응답자 중 26.4%는 우울장애로 의심될 수 있는 상황으로 이는 전국 성인의 우울장애 발생률 6.7%에 비해 높은 수준이다.

라. 이러한 원인은 강제복송에 따른 고문 등 가혹행위를 당한 경험, 남한 사회 적응의 어려움, 북한에 두고 온 가족에 대한 그리움과 죄책감 등 복합적인 요인들을 들 수 있다.

3. 북한이탈주민 의료기관, 의료보호제도 이용

- 가. 북한이탈주민들은 국내 입국 이후 정부의 의료보호 지원제도를 통한 보호를 받고 있으며, 이들의 주요 진료과목은 내과 21.5%, 치과 17.6%, 산부인과 10.2%, 안과 9.2%, 정형외과 8.5%이며, 국내 의료기관 이용 시에 불편함은 의료비 부담 14.7%, 언어소통의 문제 6.9%, 병원관계자의 불친절 3.4% 등으로 나타났다.
- 나. 또한, 북한이탈주민은 지역정신보건센터와 민간의 정신건강지원시설, 그리고 의료지원제도와 활용방법에 대한 인지수준이 매우 낮은 것으로 조사되었는데, 이러한 이유로는 ‘의료 교육을 받은 경험이 없어서’가 77.7%, ‘정신건강 지원시설에 대한 안내교육 경험이 없음’이 93.8%, 지역 정신보건센터의 존재를 모르고 있는 경우 78.6%로 조사되었다.

4. 북한이탈주민 보건의료 교육 및 건강권 보호정책

- 가. 하나원(북한이탈주민정착지원사무소)과 하나센터(북한이탈주민지역적응센터)에서 보건의료에 관한 교육을 실시하고는 있지만, 북한이탈주민들은 이를 인지하지 못하고 보건의료 교육의 경험이 없다는 인식을 가지고 있는 것으로 파악되었다.
- 나. 북한이탈주민들의 ‘정부의 건강보호 정책’에 대한 요구사항은 만성질환이나 중증 질환, 특수 촬영 등 의료지원이 되지 않는 부분에 대한 의료비 지원 확대, 의료보호 1종 혜택(진료비 본인부담이 발생하지 않음) 기간연장 요청, 정기적 건강검진 등이었다.
- 다. 또한, 하나원 의료서비스에 대해 보다 구체적이고 섬세한 치료와 친절한 서비스, 의료관련 교육은 보다 생생한 현장체험 위주로 실시해 줄 것, 국내 의료지원 제도에 대한 구체적인 설명 등을 요구하였다.

IV. 북한이탈주민 건강권 보호 정책

1. 북한이탈주민 의료급여 지원 체계

가. 북한이탈주민 적용기준

북한이탈주민 의료급여 지원은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제25조, 「의료급여법」 제3조 제7항에 따라 이루어지고 있는데, 적용대상은 「북한이탈주민 정착지원에 관한 법률」의 적용을 받고 있는 자와 그 가족으로서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 자로 되어 있다.

가족의 범위는 주민등록표상 북한이탈주민과 동일세대 구성원으로서 북한이탈주민의 배우자 및 1촌의 직계비속도 의료급여 1종 급여자격을 부여 받으며, 급여자격 유지 요건으로는 하나원 퇴소 이후 6개월 동안은 의료급여 1종을 유지하는데, 이후 병원에서 발행한 ‘근로능력 평가용 진단서’를 제출하여야 한다.

다만, 취업한 경우는 ‘의료급여 취업특례’에 따라 월 소득이 최저생계비(1인 기준 월 53만2천원)의 4배 이하인 경우만 보호기간 동안 1종을 유지하되, 국민기초생활보장대상자로서 1종 수급대상자가 아닌 가구로 지속적인 병원치료를 받아야 하는 경우는 2종으로 전환되어 그 혜택도 제한된다.

나. 북한이탈주민 의료급여 취업특례 제도

북한이탈주민에게 부여되는 의료급여 취업특례로는 의료급여 수급자 중 고용보험 가입직장에 취업한 북한이탈주민에 대하여 거주지 보호기간 동안 의료급여를 지속적으로 지급하고 있다.

특례 대상은 2010. 7. 이후 고용보험 가입 직장에 취업한 북한이탈주민과 그 가족으로서 가구의 소득 인정액이 최저생계비(1인 기준 월 53만2천원)의 4배 이하인 경우이며, 특례 기간은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제5조에 따른 거주지 보호기간 동안 이루어지게 된다.

다. 북한이탈주민 방문 건강관리 서비스

북한이탈주민 방문 건강관리 서비스는 지역 보건소가 기존에 일반 취약계층을 대상으로 실시하던 사업을 확대하여 북한이탈주민의 특성에 맞게 간호사와 상담사 자격을 가진 북한이탈주민 출신 상담사가 2인 1조로 방문하여 건강관리 서비스를 2010. 4. 전국 10개 지역 시범실시 이후, 2012년도 전국 확대 실시 제공한 것으로부터 시작되었다.

제공되는 서비스는 결핵, B형 간염, 정신질환 등 대상자의 건강상태를 파악한 후, 약 복용지도, 영양운동정보 제공, 의학용어 통역, 건강생활개선 상담, 건강검진 연계, 보건소 내외 자원 연계 등을 수행하고 있다.

2. 북한이탈주민정착지원사무소(하나원) 의료현황

가. 의료인력

인력은 2012년도 10월 현재, 의사 9명, 간호사 9명이나, 의사 중 공중보건의 7명(내과2, 한방과2, 정신과1, 치과1, 소아청소년과1)은 지원 의무복무 개념이고, 북한이탈주민지원재단(이하 '지원재단') 소속의 유급의사는 2명(정신과1, 치과1)에 불과하다.

또한, 자체 의료인력을 확보하기 어려워 지원재단 소속 의사가 이 곳에 상주하여 진료하고 있으며, 산부인과는 금년 4월 공중보건의 퇴직 이후 충원이 되지 않아 국립중앙의료원 등 협력병원 외래의사를 초빙하여 진료하는 등 고충을 겪고 있다.

나. 의료진료 현황

2010년도 총 진료 건수는 40,137건으로 연간 2,400여 명 입소를 기준으로 하면 1인 평균 연간 17회 정도 이용한 것으로 파악된다. 2011년도는 49,303건이었고(2,706명 입소, 1인당 평균 18회 이용), 2012년도 10월 현재 23,654건

(1,202명 입소, 1인당 평균 20회 이용, 10월 현재)이다.

다. 의료체계 교육

건강권관련 교육과목은 스트레스 관리 2시간, 건강관리법 2시간, 의료지원제도의 이해 2시간, B형간염 예방접종 및 구강보건교육 2시간, 여성보건교육 2시간이고, 교육시간은 정규 교육시간 10시간, 결핵 등 개별적 질환 관리 교육 등 4시간이 선택 운영되고 있다.

라. 퇴소 이후 진료체계

하나원 퇴소 직후에 집중교육과 1년 간 사후관리를 담당하는 하나센터에서 민간의료지원 안내 교육 2시간을 하고 있으며, 퇴소(수료) 후 거주지에서 연계 진료가 필요한 대상은 하나원 부설, 하나의원의 진료소견서 및 외부병원 진료 소견서를 첨부하여 거주지에서 지속적으로 진료가 가능하도록 조치하고 있다.

또한, 하나센터에 유소견자 명단을 통보, 병원 동행 서비스 제공 등 의료지원이 연계될 수 있도록 조치하고 전염병 관리 등 지속적 건강관리를 위해 하나센터와 보건소를 연계하여 지원하고 있다.

3. 북한이탈주민지원재단

가. 일반 질환 의료비에 대한 지원보조

통일부에서 예산 등의 지원을 받고 있는 북한이탈주민지원재단에서는 일반 질환 의료비 지원을 위해 2일 이상 의료기관 입원자로서 본인부담금 10만원 이상(최대 40%내 지원, 한방 병·의원 30%내 지원)인 경우에는 1년에 최대 200만원 한도에서 연 1회 지원을 하고 있다.

나. 중증·희귀난치성 질환 의료비 지원

중증 희귀난치성 질환 의료비 지원은 입원·외래진료 받은 자로서 본인부담금 10만원 이상(최대 50%내 지원, 한방 병·의원 30%내 지원)일 경우 1년에 최대 500만원을 횡수와 무관하게 지원하고 있다.

V. 판단

1. 하나원내 의료인력 충원

북한이탈주민이 입국 초기에 북한에서 받지 못한 의료서비스와 탈북과정에서 피폐된 정신적 육체적 건강상태를 조속히 회복하고 이를 통해 안정적인 국내정착을 지원하기 위해서는 의료 서비스를 제공하는 보건 전문 인력의 충분한 확보가 중요하다. 그러나, 앞에서 살펴본 바와 같이 하나원내 의료인력은 부족한 상황이다.

상주 유급의사 2명도 지원재단 소속이어서 안정적인 의료 인력 확보가 요구된다. 산부인과의 경우는 공중보건의가 의무복무기간이 종료된 후 충원이 되지 않아 공석인 상태에서 주 1회 협력병원의 외래의사를 초빙하여 진료를 하고 있는 실정이다.

하나원 의료진의 진료 건수를 보면 2012년의 경우 입소 인원이 줄어 진료건수도 자연히 줄었지만 지난해는 총 진료건수가 49,000여건에 달해 의사 1인당 1일 20여건을 진료하고 있다.

건강권은 보건의료 전문 인력 없이는 실현되기 힘든 특성이 있기 때문에 하나원에 적절한 의료 인력의 충원이 필요한 것으로 판단된다.

2. 북한이탈주민에 대한 지원 강화

가. 북한이탈주민에 대한 보건의료 정보접근권 강화

북한이탈주민의 건강권 보호를 위해서는 북한이탈주민 스스로 자신의 권리를 지키고 주장하는 것이 필요하지만, 이들은 한국사회 적응과정에서 관련 정보에 대한 접근과 정보의 활용에 제약이 따를 수밖에 없고, 이질적 사회환경과 인터넷 등 정보접근 이용의 미숙, 관련 제도 및 남북한의 진료시스템 차이(내과, 외과 등)에 대한 이해부족 등으로 활용할 수 있는 제도를 제대로 누리지 못하는 경우가 있다.

하나원에서 보건의료체계 안내 및 시설활용 방법을 정규 교육프로그램으로 편성해서 교육하고 있음에도 불구하고 그 사실을 기억하지 못하는 등 교육효과가 낮고, 지역정신보건센터나 의료지원제도의 존재와 활용방법에 대한 인지수준이 매우 낮다. 따라서 하나원 교육 프로그램 중 보건의료 강좌의 인지 강화를 위해 사례위주 체험교육형 및 의료관련 교육시간을 늘리는 등 효율성을 제고시키고, 남북한 의료시스템 차이로 인한 혼란을 줄이고 적절한 서비스 이용을 위해 하나원 퇴소 후 지역사회에서 진행되는 하나센터 교육 및 보건소의 방문건강관리 서비스, 지역 정신보건센터와의 연계된 서비스 프로그램을 강화하여 제공할 필요가 있다.

나. 북한이탈주민에 대한 의료지원체계 강화

인권위의 실태조사결과 49.1%가 가족과 함께 살고 있지 않다고 응답하는 등 북한이탈주민은 가족이 없는 비율이 높기 때문에 병원에 입원을 해도 아무도 찾아올 사람, 돌봐줄 사람이 없는 외로운 처지에 있다. 또한, 북한 및 탈북과정에서 영양결핍, 장기간에 걸친 의료서비스 부재 등으로 특별한 질병이 없어도 육체적·정신적으로 만성적인 고통에 시달리고 있는 취약계층으로 정기건강검진이 필수적이다.

또한, 북한이탈주민의 약 1/3은 '경제적인 어려움', '시간이 없어서', '건강하기 때문에' 등을 이유로 최근 5년 이내 건강검진을 받지 않는 것으로 나타났다. 의료서

비스에 가장 취약한 위치에 있는 이들이 조기에 자신들의 건강상태를 확인할 수 있도록 하나원 퇴소 이후의 정기적인 건강검진 수진율을 높일 수 있는 안내 및 상담을 강화하여야 한다.

Ⅵ. 결론

이상과 같은 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 의하여 주문과 같이 의견표명을 하기로 결정한다.

2012. 12. 6.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 현병철 위원 김영혜 위원 홍진표 위원 장명숙

8

중국 출생 탈북여성 아동 인권보호를 위한 의견표명 (2013.7.25.)

【결정사항】

- [1] 외교부장관에게, 중국 정부에 대하여 탈북여성의 강제 복송을 중지하도록 적극적인 외교적 노력을 기울일 것을,
- [2] 통일부장관에게, 중국 출생 탈북여성 아동의 국내 정착 및 요보호 아동의 인권상황 개선을 위한 지원방안을 마련·시행할 것을, 의견표명

【결정요지】

- [1] 중국에서 출생한 탈북여성 아동은 어머니의 강제 복송으로 인한 가족 해체 등 심각한 인도적 문제에 직면해 있는 경우가 적지 않고, 국내 입국시에도 정착지원금 산정대상에서 제외되고 있는 현실임.
- [2] 이에 아동을 둔 탈북여성이 강제송환되지 않고 특별한 보호를 받도록 정부 차원의 외교적 노력을 기울여야 하며, 국내 입국시 정착지원의 필요성은 북한 출생 아동이나 중국 출생 아동 모두 현실적 차이가 없으므로 중국 출생 아동에 대해서도 정착지원 방안의 마련이 요구됨.

【참조조문】

「헌법」 제2조 및 제3조, 「세계인권선언」 제14조제1항, 「난민의 지위에 관한 협약」 제33조제1항, 「고문방지협약」 제3조, 「아동의 권리에 관한 협약」 제3조·제7조·제9조 및 제20조, 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제10조

【주 문】

국가인권위원회는 중국 출생 탈북여성 아동의 인권보호를 위하여 아래와 같은 의견을 표명한다.

1. 외교부장관은 중국 정부에 대하여 중국에서 자녀를 출산한 탈북여성의 강제 복송은 어머니와 자녀를 분리하고 가정의 해체를 가져와 아동의 정상적인 양육과 성장에 막대한 지장을 초래하고, 심각한 인도적 문제를 야기하므로 탈북여성에 대한 강제 복송을 중지하도록 적극적인 외교적 노력을 기울여야 한다.
2. 통일부장관은 중국 출생 탈북여성 아동의 국내 정착시 북한 출생 탈북아동에

준하는 정착지원 방안을 마련하고, 중국 출생 탈북여성 아동에 대한 실태과 악을 통해 가족의 보살핌을 받지 못하는 요보호 아동의 인권상황이 조속히 개선될 수 있도록 실질적 지원방안을 마련하여 시행하여야 한다.

【이 유】

I. 의견표명의 배경

- 가. 중국에 거주하는 탈북여성과 중국 남성 사이에서 출생한 아동들이 상당 수 존재하는데 이들의 인권상황이 열악하다는 보고가 많아, 국가인권위원회(이하 ‘위원회’라 한다)는 2012년도에 이들에 대한 인권상황 실태조사(이하 ‘실태조사’라 한다)를 실시하였다.
- 나. 실태조사는 중국 길림성, 요령성, 흑룡강성 등 중국의 3개 성 지역에 있는 100명의 ‘중국 출생 탈북여성 아동’⁷⁾과 당시의 실제 보호자를 대상으로 하였으며, 조사 결과 중국 출생 탈북여성 아동의 상당수는 어머니의 강제 복송 또는 가출 등으로 가족해체 등 열악한 인권상황에 직면하고 있는 것으로 조사됨에 따라 이들의 인권 보호 방안을 검토하여 의견표명을 하게 되었다.

II. 검토기준

- 가. 「헌법」 제2조 및 제3조
- 나. 「세계인권선언」 제14조제1항
- 다. 「난민의 지위에 관한 협약」 제33조제1항
- 라. 「고문방지협약」 제3조

7) 중국에 체류 중인 탈북여성과 중국 현지 남성 사이에서 태어난 아동에 대하여 ‘재중 탈북2세 아동’, ‘탈북여성 자녀’, ‘탈북고아’라는 용어 등을 혼용하고 있다. 위원회는 이를 ‘중국 출생 탈북여성 아동’으로 지칭한다.

- 마. 「아동의 권리에 관한 협약」 제3조, 제7조, 제9조 및 제20조
- 바. 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제10조

Ⅲ. 중국 출생 탈북여성 아동 현황 및 문제점

1. 중국내 탈북여성 및 탈북여성 아동의 법적 지위

- 가. 「헌법」 제3조 영토조항의 해석상 북한 주민들도 대한민국 국민으로 간주되고 있고, 법원도 북한 주민들을 대한민국 국민으로 판시한 바 있다. 따라서, 중국에 체류하고 있는 북한이탈주민도 원칙적으로 대한민국 국적 보유자로 간주한다.
- 나. 「국적법」 제2조제1항제1호는 아버지와 어머니 중 어느 한쪽이라도 대한민국 국적을 가지고 있으면 출생에 의하여 아이도 대한민국 국적을 취득한다고 규정하고 있고, 중국 국적법 제4조는 부모 쌍방 또는 일방이 중국 공민이고 중국에서 출생하면 중국 국적을 가진다고 규정하고 있다.
- 다. 따라서, 중국 국적의 남성과 탈북여성 사이에서 출생한 아동은 법적으로 중국 국적과 대한민국 국적 모두를 취득할 수 있는 지위에 있는데 다만 중국 국적법 제3조는 자국민의 이중국적을 허용하지 않고 있다.

2. 중국 출생 탈북여성 아동의 규모 및 가족 상황

- 가. 중국은 탈북자에 대해 강제 복송 정책을 유지하고 있어 탈북자 규모 및 중국 출생 탈북여성 아동의 규모에 대한 정확한 수치는 확인되지 않으나, 여러 연구 및 보고서에 따르면 최소 1만 명부터 최대 6만 명으로 보고되고 있다.
- 나. 미국의 존스 홉킨스 대학 연구팀은 1998년부터 중국의 동북 3성 108개 거점지역에서 탈북자를 심층적으로 추적 조사·연구한 결과에 인구학적 방법

론을 적용하여 2009년 현재 중국 출생 탈북여성 아동의 규모를 1만여 명으로 추산하였는데, 위 연구결과와 위원회의 실태조사에서 드러난 요보호(要保護) 아동의 비율을 고려하면 요보호 중국내 탈북여성 아동의 규모는 약 4,000여 명 정도로 추정된다.

- 다. 중국 출생 탈북여성 아동의 가족 상황을 살펴보면 조사대상 100명중 부모 모두 함께 살고 있는 경우는 15명, 편모가정 6명, 편부가정 20명, 조부모 또는 친척이 보호하는 아동 39명, 기독교 관련 민간 쉼터에서 보호하는 아동이 20명으로 나타났다. 즉 15%의 아동만이 부모와 함께 살고 있고, 35%의 아동은 방계 친척 또는 쉼터에서 보호받고 있다.

3. 중국 출생 탈북여성 아동의 인권문제

가. 강제복송 및 가출로 인한 가족 해체

- 1) 실태조사 결과 조사대상 100명의 아동 중 어머니와 같이 생활하고 있는 아동은 21명(21%)으로 조사되었다. 어머니와 같이 생활하지 못하고 있는 원인을 살펴보면 어머니의 강제 복송으로 인한 경우가 36명으로 가장 많고, 어머니의 가출로 인한 경우가 31명으로 조사되었다. 어머니의 강제복송 시 아동의 나이는 0세에서 11세, 평균 나이는 4.7세이며, 어머니가 가출한 경우 아동의 평균나이는 3.6세였다.
- 2) 어머니가 가출한 이유로는 한국행이 12명으로 가장 많고, 모름 5명, 가난 2명이었다. 탈북여성들은 신분이 노출될 경우 강제 복송될지 모른다는 불안감으로 지역이나 가정에 정착하지 못하고 보다 안정적인 환경을 찾아 가출하게 되는 것으로 나타났다.
- 3) 어머니의 강제 복송 또는 가출 등으로 어머니와 헤어져 지내고 있는 아동 71명중 현재 어머니와 연락을 하고 있는 아동은 21명으로 응답자의 29.6%에 불과하였다. 이와 같이 어머니와 아동의 완전한 단절 및 이로 인한 가족의 해체는 아동의 성장에 매우 부정적인 영향을 미치게 되는데 특

히 강제 복송으로 인해 가족이 강제 분리된 경우 현실적으로 재결합 가능성이 극히 낮아 심각한 인도적 문제를 야기한다.

- 4) 이와 같은 상황은 중국도 당사국인「아동의 권리에 관한 협약」에서 규정하고 있는 아동 최선의 이익 원칙(제3조), 가능한 자신의 부모를 알고 부모에 의하여 양육받을 권리(제7조), 당사국은 아동이 그의 의사에 반하여 부모로부터 분리되지 아니하도록 보장할 의무(제9조) 뿐만 아니라 ‘사회권 규약’ 제10조의 가족권 등 국제인권조약에도 어긋나며, 탈북자의 강제 복송은 고문받을 위험이 있는 나라로 추방·송환 등을 금지하고 있는「고문방지협약」 제3조제1항에도 부합하지 않는다.

나. 호구 취득

- 1) 중국에서 호구 취득은 우리나라의 가족관계 등록 및 주민등록과 유사한 법률적 행위로서 아동의 취학 및 의료 등 기초적인 사회생활과 직접적으로 관련된다. 중국은 우리나라 초등학교에 해당하는 소학교 과정 6년과 중학교 과정 3년을 의무교육으로 채택하고 있는데 조사 대상 아동 100명 모두 학령에 따른 교육을 받고 있는 것으로 조사되어 교육과 관련한 큰 문제는 없는 것으로 보이나 호구가 없는 경우에는 중학교를 공식적으로 졸업을 할 수 없는 문제가 있다.
- 2) 중국 출생 탈북여성 아동의 호구 취득 비율은 95명중 91명(95.8%)으로 조사되었는데 호구를 취득하지 못한 4명은 아버지에게 장애가 있는 경우 2명, 가정의 경제적 상황이 열악한 경우가 2명이며, 북한에서 태어나 어머니와 함께 중국으로 탈북한 아동 5명은 모두 호구가 없는 것으로 조사되었다.
- 3) 호구 취득 나이는 아동이 태어나자마자 호구를 등록한 경우가 38명(41.8%)으로 가장 많고, 유치원 입학 전(2세~5세)이 22명(24.2%), 초등학교 입학 전(6세~7세)이 9명(9.9%)으로 취학 이전에 호구를 취득한 비율이 76%를 차지하였다.

- 4) 호구를 취득하는 과정에서 일정 금액의 벌금 또는 뇌물을 주는 경우가 많았고, 출생 직후 호구 등록 비율이 절반을 넘지 않는 문제가 있으나 이는 탈북여성이 신분노출의 위험을 피하고, 자녀의 호구 등록에 필요한 서류, 즉 부모의 호구부, 신분증, 혼인증 등 요건을 충족할 수 없는 상황을 감안할 때 비교적 높은 수준의 호구 취득률을 보이고 있다.

다. 국내 입국시 정착금 지원

남한에 입국한 북한이탈주민은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따른 정착금 지원 대상에 해당되나, 중국 출생 탈북여성 아동은 북한이탈주민에 해당되지 않아 세대원 수에 따라 지급되는 정착금 기본금 및 정착금 가산금 지급시 산정 대상에서 제외되고 있다. 2013년 7월 현재 1인 가구는 정착금 기본금으로 700만원, 2인가구는 1,200만원, 3인가구는 1,600만원을 지급받는데 이와 같이 세대원 수에 따라 차등을 두는 이유는 세대원 수에 따른 생활비의 차이를 고려한 것인데 중국에서 자녀를 출생한 탈북여성이 국내 입국시 자녀를 동반하거나 입국 후 자녀를 데려올 경우 해당 아동은 정착지원금 산정 대상에서 제외되고 있다.

IV. 개선방안

1. 중국 출생 탈북여성 아동 실태 파악 및 실질적 지원 방안 마련

가. 현재 중국 출생 탈북여성 아동의 규모에 대해서는 1만 명부터 6만 명까지 편차가 매우 크다. 이는 탈북자 신분이 노출될 경우 강제 복송의 위험 등으로 탈북자 규모를 집계하기 어려운 것과 맥을 같이 하고 있으나 이와 같은 어려움에도 불구하고 우리 정부는 중국 출생 탈북여성 아동의 인권 문제가 탈북자 인권 문제의 하나이며 그 연장선에 있는 만큼 이들의 실태를 파악하고 인권상황 개선을 위한 실질적 지원방안을 마련하기 위해 노력할 필요가 있다.

나. 북한이탈주민에 대한 정착금 지원은 원만한 초기 정착을 위한 생활비 및 주거비를 지원하기 위해 세대 구성원 수에 따라 차등적으로 지급하는 것이어서 북한에서 출생한 아동과 중국 출생 아동 사이에는 국내 정착시 그 필요성은 현실적으로 차이가 없다. 따라서 중국 출생 탈북여성 아동에 대하여도 북한 출생 탈북 아동에 준하는 정착 지원 방안을 마련할 필요가 있다.

2. 중국 출생 탈북여성 아동 인권 보호를 위한 외교적 노력 필요

중국 남성과의 사이에서 아동을 출생한 탈북여성의 강제 복송은 가정의 해체로 이어져 아동의 정상적인 양육과 성장에 막대한 지장을 초래한다. 중국 출생 탈북여성 아동 대부분이 중국내 가정에서 중국 호구를 취득하여 중국인으로 생활하고 있는 상황에서 강제 복송으로 인한 가정의 해체는 결국 중국 정부의 자국민 보호 의무와도 부합하지 않고 심각한 인도적 문제를 야기하므로 우리 정부는 중국 정부에 대하여 아동을 둔 탈북여성에 대한 강제 송환 금지와 특별한 보호가 필요함을 적극적으로 요구하여야 할 것이다.

V. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조제1항에 따라 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2013. 7. 25.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 직무대행 홍진표 위원 김영혜 위원 장명숙

【결정사항】

통일부장관에게, 북한이탈주민의 국내정착과 인권보호를 위하여 직업훈련과 취업의 연계성 제고방안을 마련하고, 북한이탈주민에 대한 인식개선 사업을 강화하며, 국내에 입국한지 1년 이상 경과 시 보호대상에서 제외할 수 있도록 한 현행 법률 규정을 개정하도록 권고

【결정요지】

- [1] 북한이탈주민에게 제공되는 직업훈련은 실질적인 자립·자활에 도움이 될 수 있도록 직업훈련과 취업의 연계성을 제고하는 것이 필요함.
- [2] 북한이탈주민들이 느끼는 차별 및 소외감은 이들의 안정적 정착을 저해하는 요인이 되므로 정부 차원에서 북한이탈주민에 대한 인식 개선 사업을 강화하는 것이 필요함.
- [3] 국내 입국 북한이탈주민은 관련 제도와 지원 내용에 대해 알지 못하다가 입국 후 1년이 경과하여 보호신청을 하는 경우가 많은바, 이를 이유로 보호대상에서 제외하는 것은 이들의 초기 정착에 큰 지장을 초래하게 될 수 있으므로 관련 법제의 개선이 필요함.

【참조조문】

「헌법」 제34조, 「세계인권선언」 제25조의1, 「유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제11조의1, 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」

【주 문】

국가인권위원회는 통일부장관에게 북한이탈주민의 원만한 국내정착과 인권보호를 위하여 아래와 같이 권고한다.

- 1. 북한이탈주민에게 제공되는 직업훈련이 실질적인 자립·자활에 도움이 될 수 있도록 직업훈련과 취업의 연계성 제고 방안을 마련할 것.
- 2. 북한이탈주민에 대한 인식 개선 사업을 강화하고, 필요한 경우 관련 법률(「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」등)에 북한이탈주민에 대한 인식개선 및 홍보에 관한 사항이 포함되도록 개정을 추진할 것.

3. 북한이탈주민이 국내 입국 후 1년이 경과하여 보호신청할 경우 보호대상에서 제외할 수 있도록 되어 있는 「북한이탈 주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제9조의 개정을 추진할 것.

【이 유】

I. 권고 배경

- 가. 정부는 국내에 입국한 북한이탈주민에 대하여 보호여부를 결정하고 보호대상자에 대해 사회적응 교육, 정착금 지급, 주거지원, 취업 지원 등 다양한 정착지원 제도를 운영하고 있다.
- 나. 그러나 북한이탈주민들은 체제에 대한 적응 과정에서 상대적 빈곤, 사회적 편견 등으로 국내 정착에 어려움을 겪고 있으며, 제3국행을 선택하거나 심지어 재입북하는 사례도 발생하고 있다.
- 다. 이에 따라 북한이탈주민이 국내 정착시 겪는 어려움을 경감할 수 있는 방안의 마련과 인권보호를 위하여 「국가인권위원회법」 제25조에 따라 이를 검토하였다.

II. 검토 기준

- 가. 「헌법」 제34조
- 나. 세계인권선언 제25조의1
- 다. 유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제11조의1
- 라. 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률

Ⅲ. 북한이탈주민 현황 및 정착지원

1. 입국 인원 및 경제활동 상황

- 가. 북한이탈주민의 국내 입국 인원은 2006년부터 2011년까지는 연간 2천명을 상회하였으나 2012년부터 감소하는 추세이고, 2013년 9월말 기준 총 입국 인원은 25,649명이며 이중 여성이 69%를 차지하고 있다.
- 나. 북한이탈주민지원재단이 2012년에 실시한 ‘북한이탈주민 실태조사’ 결과에 따르면, 2012년도 기준 북한이탈주민의 경제활동 참가율은 54.1%(일반국민 61.4%), 고용률 50.0%(일반국민 59.7%), 실업률 7.5%(일반국민 2.8%), 근로자 월 평균임금 137.7만원(일반국민 210.4만원)으로 일반 국민의 평균에 비해 취약한 수준으로 파악되었다.

또한 정부에서 북한이탈주민의 취업 지원을 위해 운영하고 있는 직업훈련을 받은 비율은 40.4%, 받지 않은 비율 59.6%이며, 직업훈련이 취업에 도움이 되었다는 응답은 58.0%로 파악되었다.

2. 생활만족도 및 차별 경험

- 가. 2012년 북한이탈주민지원재단이 실시한 ‘북한이탈주민 실태조사’ 결과에 따르면 북한이탈주민의 생활 만족도는 ‘만족한다’ 67.4%(매우 만족 27.3%, 만족 40.1%)를 차지하고 있고, ‘불만족 한다’ 4.0%(매우 불만족 1.1%, 다소 불만족 3.0%)였고, ‘보통’이라는 응답은 28.3%를 차지하고 있어, 북한이탈주민 3명 중 2명은 남한 생활에 대해 대체적으로 만족하고 있는 것으로 조사되었다.
- 나. ○○도가족여성연구원이 2012년도에 조사한 ‘북한이탈주민 인권침해 실태조사’에서는 조사대상의 61.5%가 차별을 경험하였다고 응답하였고, 북한 출신이라는 이유로 직장이나 단체, 학교 등에서 부당한 대우를 받은 적이 있

다는 응답은 43.5%로 조사되었다.

또한 북한이탈주민의 40.2%는 북한 출신임을 숨기고 싶다고 응답하였고, 그 이유로 ‘부정적 편견을 가질 것 같아서’가 42.1%로 가장 많았으며, ‘부당한 대우를 받을 것 같아서’(22.1%), ‘사생활을 밝히고 싶지 않아서’(20.1%), ‘주변의 지나친 관심이 싫어서’(15.5%) 등이었다.

3. 보호대상 결정

- 가. 북한이탈주민이 탈북 후 재외공관장 등 행정기관의 장에게 ‘보호’를 신청하면 통일부 북한이탈주민대책협의회 심의, 정부합동신문센터 조사 등을 거쳐 보호대상자 여부가 결정되는데 보호대상자에게는 「북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률」(이하 ‘정착지원법’이라 한다)에 따른 각종 정착지원이 제공된다.
- 나. 정착지원법 제9조는 보호신청자가 국제형사범죄자, 살인 등 중대한 비정치적 범죄자, 위장탈출 혐의자, 체류국에 10년 이상 생활 근거지를 두고 있는 자, 국내 입국 후 1년이 지나서 보호신청한 사람에 대하여는 보호대상에서 제외할 수 있도록 규정하고 있다.
- 다. 2013. 6. 30. 현재까지 입국한 북한이탈주민 25,210명중 비보호 결정을 받은 사람은 99명이며, 2012. 9월말 기준 76명과 비교할 때 9개월간 23명이 증가하였다.

4. 정착지원

- 가. 정부는 2005년부터 북한이탈주민에 대한 정착 지원을 초기에 일회성 현금 지급의 ‘보호’ 중심에서 정착금 분할 지급 및 인센티브를 제공하는 자립·자활 능력을 배양하는 정책으로 전환하여 시행하고 있다.

- 나. 북한이탈주민 정착 지원 체계로 중앙정부 단위에서는 ‘북한이탈주민대책협의회’가 구성되어 정책을 협의·조정하고, 거주지 차원에서는 거주지보호담당관, 취업보호담당관, 신변보호담당관, 지역적응센터 등이 북한이탈주민에 대한 정착지원 서비스를 제공하고 있다.
- 다. 또한 북한이탈주민지원재단은 정착지원법 제30조에 근거하여 북한이탈주민의 초기정착 및 생활안정, 자립·자활, 교육·연구 등을 담당하며 전문상담사 제도와 정착도우미 제도를 운영하고 있다.
- 라. 보호결정을 받은 북한이탈주민에게 제공되는 주요 정착지원 사항은 아래 표와 같으며 비보호 대상자들도 정착지원 내용 중 사회적응교육 기본교육과 「국민기초생활보장법」에 의한 급여 및 국민연금 특례 등 사회보장 수급권을 부여받으며, 신변보호, 학력·경력 인정, 가족관계 등록 창설 특례 및 이혼의 특례 적용을 받을 수 있다.

👉 주요 정착지원 내용 👈

구분	항목	내 용
사회적응교육	기본교육	○ 12주 392시간 교육 - 연령대·성별 7개반 운영(유아, 유치, 초등, 청소년, 성인남성, 성인여성, 경로) - 정서안정 및 건강증진, 우리사회 이해 증진, 진로지도 및 기초직업능력 훈련, 초기 정착지원 등 4개 분야
	지역적응교육	○ 4주 80시간 교육 및 사후지원 - 지역사회 이해, 진학지도, 건강증진, 취업, 경제교육 등
정착금	기본금	○ 1인 세대 기준 700만원 지급 - 초기지급 400만원, 분기별 100만원씩 3회
	지방거주장려금	○ 지방 2년 거주시 130만원(지방 광역시), 260만원(기타)
	취약계층 보호가산금	○ 노령, 장애, 장기치료, 한부모아동 등 최대 1,540만원 * 1인 1개 사유만 인정
주거	주택알선	○ 영구국민 임대주택 알선 - 2년간 임대차계약 해지불가, 소유권·전세권·임차권 변경 불가
	주거지원금	○ 1인 세대 기준 1,300만원 * 보증금의 잔액은 거주지 보호기간 종료 후 지급

구분	항목	내 용
취업	직업훈련	○ 훈련비 전액 지원 및 훈련기간 중 훈련수당 월 20만원 지급
	정착장려금(직업훈련·자격취득·취업)	○ 직업훈련 500시간 이수시 120만원, 120시간 당 20만원 추가, 최대 740시간 이수시 160만원(국가기간전략산업 직종훈련시 200만원 추가) - 자격취득시 200만원 - 3년간 근속시 수도권 2,210만원, 지방 2,510만원
	고용지원금	급여의 1/2을 50~70만원 한도에서 최대 3년간 지원 * 채용기업주에 지급
	기타	사회적 기업 설립, 영농정착, 소자본 창업 지원, 공무원 특별임용 등
사회보장	생계급여	국민기초생활보장 수급자 지정, 1인 세대 기준 월 45만 수준
	의료보호	의료급여 1종 수급자로서 본인 부담 없이 의료 혜택
	연금특례	입국 당시 50세 이상~60세 미만시 국민연금 가입 특례
교육	특례편입학	대학진학 희망시 특례입학
	학비 지원	중고교 및 국공립대 등록금 면제, 사립대 50% 보조
상담	-	하나센터, 전문상담사, 정착도우미 등을 통한 사후 지원

IV. 문제점 및 개선방안

1. 직업훈련과 취업

- 가. 정부는 북한이탈주민의 자립·자활 능력 배양 및 경제적 안정을 위해 하나원에서 174시간의 진로지도 및 직업훈련, 사회 진출 후 직업훈련 훈련비 전액 지원 및 훈련기간 중 훈련수당 지급, 직업훈련 시간에 따른 직업훈련 장려금 지급, 자격취득 장려금 지급 및 장기근속을 유도하기 위한 취업 장려금을 지급하고 있다.
- 나. 그러나 직업훈련 분야, 실제 취업 여부, 취업 직종 등에 관계없이 일정시간의 직업훈련을 이수하거나 자격증을 취득하면 훈련 수당 또는 자격취득 장려금이 지급됨에 따라, 직업훈련이 취업으로 연결되는 비율이 낮고, 직업훈련 분야와 취업 업종과의 연계성이 낮으며 직업훈련이 취업 능력 배양이 아

- 닌 훈련 수당을 받기 위한 선택인 경우도 있다.
- 다. 현행 제도가 직업훈련 및 자격증 취득을 유인하여 개인의 능력개발과 소양을 키우는 기능을 하고 있지만 직업훈련의 효과성을 높이고 북한이탈주민의 실질적인 자립·자활에 대한 기여도를 높이기 위해서는 현재의 선 직업훈련, 후 취업 방식에서 취업과 직업훈련을 병행하여 운영하는 방식을 검토하는 등 직업훈련과 취업과의 연계성을 강화할 필요가 있다고 판단된다.

2. 북한이탈주민에 대한 차별과 편견

- 가. 북한이탈주민들은 경제적 어려움 외에도 북한 출신에 따른 각종 차별과 부당한 대우를 주된 불만족 사유로 꼽고 있고, 그 결과 자신이 북한 출신임을 가능한 숨기고 싶다고 응답한 비율도 40.2%에 이르고 있다.
- 나. 북한이탈주민들이 느끼는 차별 및 소외감은 안정적 정착을 저해하고 제3국행 또는 재입북을 택하는 원인이 되기도 한다. 따라서 북한이탈주민에 대한 교육, 취업, 주거 등 초기 정착지원 외에도 우리 사회에서 이들에 대한 차별을 줄이고 인식을 개선하는 것은 북한이탈주민들이 우리 사회의 일원이라는 소속감을 갖고 성공적으로 정착하는 데 매우 중요한 요소이며 취업과 안정적인 직장생활을 유지하는 데에도 필수적이다.
- 다. 현재 통일부, 지방자치단체, 북한이탈주민지원재단, 지역적응센터 등에서 북한이탈주민 이해 및 인식제고 사업도 병행하고 있으나 정착지원법에 국가의 책무 또는 사업내용으로 명시되어 있지 않다.
- 라. 따라서 중앙정부 차원에서 북한이탈주민에 대한 인식제고와 홍보를 적극 추진할 필요가 있으며 필요한 경우 정착지원법 제4조의3에 따른 '보호대상자의 보호 및 정착지원에 관한 기본계획'에 북한이탈주민에 대한 인식개선 및 홍보에 관한 사항을 포함하거나 동법 제30조제4항의 북한이탈주민재단 사업 조항에 국민 인식개선 및 홍보를 추가할 필요가 있다.

3. 비보호 결정

- 가. 정착지원법에 명시된 비보호 기준을 유형별로 살펴보면, 사회적 약자에 해당하지 않는 자, 반사회적인 범죄 관련자, 신청기간 경과자로 구분할 수 있다.
- 나. 국내에 입국하는 북한이탈주민은 크게 동남아 국가의 한국 공관을 통해 입국하는 경우와 중국에 체류하다가 중국 여권을 소지하고 개별적으로 한국에 입국하는 경우로 구분할 수 있는데 후자의 경우 중국 국적자로 입국하여 남한의 북한이탈주민 관련 제도와 지원 내용에 대해 알지 못하다가 입국 후 1년이 경과하여 보호신청을 하는 경우가 있다.
- 다. 이와 같은 상황을 고려할 때 1년의 기간이 충분하다고 보기 어렵고 또한 이를 경과하여 신청하는 경우 보호대상에서 제외하는 것은 이들의 초기 안정적인 정착에 막대한 지장을 초래하고 행위에 비추어 그 불이익의 정도가 과도하다고 판단된다.
- 라. 따라서 입국 후 1년이 경과하여 보호 신청할 경우 보호결정 대상에서 제외할 수 있도록 되어 있는 정착지원법 제9조제1항의 개정이 필요하다고 판단된다.

V. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2013. 10. 17.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 현병철 위원 김영혜 위원 홍진표 위원 장명숙

▶ 제 4 장 ◀

**국군포로·납북자·이산가족 등
남북분단에 의한 인권현안 해결**



1 납북자 가족 관련 특별법 제정 권고 (2004.4.26.)

납북자가족들이 당한 인권침해의 실태파악과 그 진상규명을 통한 명예회복 및 보상 등을 내용으로 하는 특별법 제정을 권고

【주 문】

국회의장과 국무총리에게

납북자가족들이 당한 인권침해의 실태파악과 그 진상규명을 통한 명예회복 및 보상 등을 내용으로 하는 특별법 제정을 권고한다.

【이 유】

I. 검토배경

2002년 11월 4일 납북자가족모임(대표 최○○)은 납북자가족의 연좌제 등의 피해와 관련된 진정을 제기하였다(사건번호 : 02진인1892). 이에 국가인권위원회법 제19조에 의거, 납북자가족의 인권과 관련, 다음과 같이 정책검토를 실시하게 되었다.

II. 검토기준

1. 국내법령

가. 헌법

제12조제1항, 제14조, 제15조, 제17조

나. 국가인권위원회법

제19조 제1호

위원회는 다음 각호의 업무를 수행한다.

1. 인권에 관한 법령(입법과정중에 있는 법령안을 포함한다)·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명

2. 국제인권협약

가. 시민적및정치적권리에관한국제규약

제2조 제3항

3. 이 규약의 각 당사국은 다음의 조치를 취할 것을 약속한다.
 - (a) 이 규약에서 인정되는 권리 또는 자유를 침해당한 사람에 대하여, 그러한 침해가 공무집행 중인 자에 의하여 자행된 것이라 할지라도 효과적인 구제조치를 받도록 확보할 것.
 - (b) 그러한 구제조치를 청구하는 개인에 대하여, 권한 있는 사법, 행정 또는 입법 당국, 또는 당해 국가의 법률제도가 정하는 기타 권한 있는 당국에 의하여 그 권리가 결정될 것을 확보하고, 또한 사법적 구제조치의 가능성을 발전시킬 것.
 - (c) 그러한 구제조치가 허용되는 경우, 권한 있는 당국이 이를 집행할 것을 확보할 것

제7조(고문받지 않을 권리)

어느 누구도 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받지 아니한다. 특히 누구든지 자신의 자유로운 동의 없이 의학적 또는 과학적 실험을 받지 아니한다.

제9조 제1항(신체의 자유와 안전에 대한 권리)

1. 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.

제9조 제5항(불법적 체포에 대해 보상받을 권리)

5. 불법적인 체포 또는 억류의 희생이 된 사람은 누구든지 보상을 받을 권리를 가진다.

제12조(이동 및 거주지 자유)

1. 합법적으로 어느 국가의 영역 내에 있는 모든 사람은, 그 영역 내에서 이동의 자유 및 거주지 자유에 관한 권리를 가진다.
2. 모든 사람은 자국을 포함하여 어떠한 나라로부터도 자유로이 되거할 수 있다.
3. 상기 권리는 법률에 의하여 규정되고, 국가안보, 공공질서, 공중보건 또는 도덕 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 필요하고, 또한 이 규약에서 인정되는 기타 권리와 양립되는 것을 제외하고는 어떠한 제한도 받지 아니한다.
4. 어느 누구도 자국에 돌아올 권리를 자의적으로 박탈당하지 아니한다.

제17조(사생활의 자유)

1. 어느 누구도 그의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적이거나 불법적인 간섭을 받거나 또는 그의 명예와 신용에 대한 불법적인 비난을 받지 아니한다.
2. 모든 사람은 그러한 간섭 또는 비난에 대하여 법의 보호를 받을 권리를 가진다.

제23조 제1항(가정을 보호받을 권리)

1. 가정은 사회의 자연적이며 기초적인 단위이고, 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가진다.

나. 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약

제2조(신분 등에 의한 차별)

2. 이 규약의 당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다.

다. 고문및그밖의잔혹한·비인도적인또는굴욕적인대우나처벌의방지에관한협약

제2조(고문방지조치)

1. 당사국은 자기 나라 관할하의 영토 내에서 고문행위를 방지하기 위하여 실효적인 입법·행정·사법 또는 그 밖의 조치를 취한다.
2. 전쟁상태, 전쟁의 위협, 국내의 정치불안정 또는 그 밖의 사회적 긴급상황 등 어떠한 예외적인 상황도 고문을 정당화하기 위하여 원용될 수 없다.
3. 상관 또는 당국의 명령은 고문을 정당화하기 위하여 원용될 수 없다

제14조(고문에 대한 공정하고 적절한 배상)

1. 당사국은 자기 나라의 법체계 안에서 고문행위의 피해자가 구제를 받고, 또한 가능한 한 완전한 재활수단을 포함하여 공정하고 적절한 배상을 받을 수 있는 실효적인 권리를 보장한다. 고문행위의 결과로 피해자가 사망한 경우, 피해자의 부양가족이 배상받을 권리를 가진다.
2. 이 조의 어떠한 규정도 피해자나 그 밖의 개인들이 국내법에 따라 배상을 받을 수 있는 권리에 영향을 미치지 아니한다.

Ⅲ. 국가인권위원회의 판단

1. 헌법상 연좌제 폐지

연좌제란, 범죄인과 특정한 관계에 있는 사람에게 연대책임을 지도록 하고 처벌하는 제도로 과거 이승만, 박정희 정권에서 강력한 사회통제기제로 작동, 잠재적

저항세력을 거세하고 이로써 체제안정을 도모하는 목적으로 시행되었다.

주로 신원조회를 통한 신분상의 불이익과 감시를 통해 이루어졌던 연좌제는 당사자들에게 큰 정신적 족쇄로 작용했으며, 연좌제 대상자는 주로 제주4·3사건, 거창, 함평, 문경 등 양민학살 피살자의 유족, 월북자나 부역자가족, 국가보안법 등 간첩혐의 연루자의 가족 등이다.

2000년 제주4·3도민연대에서 실시한 ‘연좌제 피해관련 설문조사’ 결과 86%가 연좌제 피해를 겪고 있다고 응답하고, 이들이 겪는 연좌제 피해는 주로 각종 신원조회(60%), 일상생활에서의 감시(30%), 공무원 임용시험(26%), 사관학교 등 각종 입학시험(23%) (복수응답)인 것으로 조사되었다.

이와 같은 연좌제 피해에 대해 정부는 1980년 제5공화국 헌법 제12조제3항에서 “모든 국민은 자기의 행위가 아닌 친족의 행위로 인하여 불이익한 처우를 받지 아니한다”고 하여 연좌제 폐지를 명문화하였으며, 이는 현행헌법 제13조제3항에서 똑같이 명시하고 있다.

이같이 헌법에서조차 연좌제 금지를 규정한 것은, 1980년 헌법이 개정되기 이전에 그만큼 연좌제로 인한 피해가 있었다는 것을 의미하는 것이라 할 수 있다.

한편, 현재에도 각종 신원조회와 관련된 국내법령은 다음과 같다. 국가정보원법 제3조 제2항의 규정에 의하여 보안업무 수행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 보안업무규정 제31조는 “국가보안을 위하여 국가에 대한 충성심·성실성 및 신뢰성을 조사하기 위하여” 신원조사를 행한다고 규정하고 있으며, 대상이 되는 사람은 공무원임용예정자를 비롯하여 해외여행예정자, 법인의 임원 등을 명시하고 있다.

동규정 제32조에 의해 조사는 국정원장이 관계기관장의 요청에 의해 실시하게 된다. 동규정 제33조와 정보및보안업무기획·조정규정 제5조는 각각 국가정보원장의 신원조사업무에 관한 사항을 국방부장관과 경찰청장, 행정자치부와 국방부가 행할 수 있도록 위임 및 조정하고 있다.

신원조사 결과는 보안업무규정 제34조에 의해 국가안전보장상 유해로운 정보가 있음이 확인된 자에 대해 관계기관장에게 통보하도록 하고, 특히, 대법원 비밀보호규칙 제68조 제5항은 국가안전보장상 지극히 유해로운 정보가 신원조사에 의해 발견된 때에는 법원행정처 보안담당관이 임용권자에게 배정 또는 임용의 보류를 건의할 수 있도록 하고 있다.

더불어, 학생군사교육단무관후보생규칙 제8조, 군종장교요원선발규칙 제5조도 신원조사를 마친 후에 선발하도록 규정하고 있다.

2. 납북자가족 증언수집

현재까지 정부차원의 납북자가족에 대한 실태조사가 실시된 바가 없었다. 더구나, 발생시점이 60-70년대로 오랜 시간이 흘러 납북자가족모임 측에서도 체계적으로 사례를 수집한 바가 없었기 때문에 증거수집에 어려움을 겪었다.

국가인권위원회는 2003년 12월 19일 『납북자 관련 인권문제와 해결방안에 관한 공청회』와 2004년 4월 9일 ‘납북자가족 인권침해 증언청취를 위한 비공개 간담회’를 개최하여, 납북자가족들에 대한 인권침해 사례를 증언으로 수집하였으며, 납북자가족들에 일일이 전화를 해서 사례를 수집하였다.

납북자가족의 피해사례에 관한 증언을 종합해보건대, 크게 (1)신원조사에 의한 신분상의 피해, (2)감시, (3)고문으로 나눌 수 있으며, 신원조사에 의한 피해는 다시 공무원임용 제한, 사관학교 입학제한, 취업제한, 선원수첩 미발급, 군대배치 제

한, 출국제한으로 나눌 수 있다

가. 신원조사에 의한 신분상의 피해

1) 공무원임용 제한

납북자 박○○(납북일자: 1972년 12월 28일, 오대양 61호)의 처 옥○○은, 1977년 아들 박○○이 면사무소 공무원으로 지원하였으나 신원조회 결과 탈락하자, ○○파출소로 찾아가 납북자가족이라는 사실이 공직임용에 영향을 미치지 않도록 적극 요청하였다. 그리하여, 박○○은 면사무소 공무원으로 임용될 수 있었다.

2) 사관학교 입학 제한

정부가 공식적으로 인정하고 있는 납북자 중 대부분이 납북어부로 그 가족들은 가장이 실종된 상황에서 생계를 유지하기조차 힘든 가정이 많아, 고등교육을 마치고 사관학교에 지원할 수 있을 정도로 생활이 여의치 않았기 때문에 사관학교에 지원한 경우가 거의 없다.

경제적 상황이 허락한다 하더라도, 당시 상황이 납북자가족은 공무원이나 사관학교에 지원을 해보아야 신원조회에 걸려서 탈락한다는 생각이 만연한 사회적 분위기였기 때문에 아예 지원조차 하지 않은 경우가 대부분이다.

더구나 수시로 형사들이 집을 찾아와 감시를 했기 때문에 납북자의 자녀들이 보통 가정의 학생들과 같은 정신적·심리적 안정을 취할 수 없었다고 하겠다. 일부 납북자 자녀의 경우 뭇 해보아야 되지 않을 거라는 친척과 주위사람들의 반응 때문에 학교에서도 공부도 제대로 하지 않고 포기해 버렸다고 증언한다.

납북자가족모임 대표 최○○은 사촌형인 이○○이 아버지 최○○(납북일자: 1967년 6월 5일, 풍복호)가 납북된 이후로 1970년 경 육군사관학교에 지원했으나

탈락했다고 증언했다.

3) 선원수첩 발급 제한

정부가 공식적으로 발표한 486명의 납북자 중 435명이 어부였기 때문에, 가족들 중에도 선원이 많다. 가족 중 일원이 납북된 후 생계를 유지해야 하는 상황임에도 지방해양수산청이 발급하는 선원수첩 발급에 제한을 받아 가족의 생계를 연명해 가기가 힘들었다고 한다.

납북어부 유○○(1972년 12월 28일, 오대양62호)의 처 김○○은 아들 유○○이 25세 되는 해에 외국선박을 타기 위해 선원수첩을 신청하였으나 발급되지 않았다고 증언했다.

4) 군대배치 제한

납북자가족 중 군입대를 한 경우, 6주간의 훈련을 받은 후 자대배치를 받는데 전방배치를 희망했던 납북자가족은 신원조회를 통해 전방으로 배치될 수 없었다고 한다. 납북귀환자 김○○의 동생 김○○은 1979년 3월 23일 군 입대를 해서 교육을 마친 후 전방배치를 받기 원했으나 신원조회 때문에 배치받지 못했다고 증언했다.

5) 출국제한

1970-80년대 중동의 노동자로 나가는 경우가 많았는데, 납북자가족이 중동의 노동현장으로 출국하려 했을 경우나 혹은 일반적인 해외여행을 하는 경우, 출국수속을 밟는 과정에서 신원조회에 의해 제한을 받아 출국을 할 수 없었다고 한다.

납북자 박○○(1972, 오대양호)의 동생 박○○과 납북자 장○○(1974년 2월 15일, 수원33호)의 동생 장○○이 1976-79년에 몇차례 해외로 나가려고 여권신청을

했으나 번번이 거절되었으며, 이○○(납북일자: 1970년 4월 29일, 봉산22호, 납북 후 귀환자)의 형 이○○이 1977,8년 사우디 아라비아로 가는 노동자를 모집하는 곳에 응시하였으나 여권이 발급되지 않았다고 주장했다.

나. 일상생활에서의 감시

과거 정부는 납북자가 간첩으로 돌아오는 것이 아닌가 하는 의심으로 남아있는 가족의 동태를 살피기 위해 수시로 집과 일터를 방문하고, 재산이 늘면 그 경위를 묻는가 하면, 이사를 하더라도 관할경찰서가 바뀌어 가며 감시를 지속하였다고 한다.

납북자 박○○(납북일자: 1971년 1월 6일, 휘영37호)의 딸 박○○은 아버지가 납치된 이후로 명절 때마다 형사가 찾아와 질문하고 돌아가는 등 감시를 받아왔고, 집을 사거나 결혼을 앞두고도 비용에 대한 경찰의 질문을 받아야 했으며, 1976년까지 경남 남해에 살다가 부산으로 이사를 했는데 해당지역 형사가 재배치되어 감시를 했다고 증언했다.

김○○(1972년 2월 4일, 안영36호)의 처 송○○은, 1972년 당시 젊은 가정주부로 10개월 된 아이를 두고 있었는데 납북사고 이후 어선의 소속회사나 정부로부터 아무런 보상을 받지 못하고, 오히려 남편이 간첩으로 남과되지 않을까라는 혐의를 두면서 경찰이 수시로 찾아와 감시하는 바람에 정상적인 삶을 살 수가 없었다고 한다. 송씨는 경남 남해의 시골마을에서 부산으로 거처를 옮기고, 부산의 학교 구내식당에서 일했는데 그곳까지 경찰이 찾아와 정기적으로 조사를 해갔다고 했다.

다. 고문

1969년 납북된 복순호 선원 임○○의 동생 임○○은 지난 2002년 충남 서천군 서해병원에서 고문에 의한 후유증으로 사망하였다. 형 임○○이 납북된 후 당국의 감시를 받던 임○○은 1972년 신고하지 않고 거주지역을 떠났다는 이유로 ○

○경찰서 지하 취조실에 감금되어 12일간 고문을 겪은 후, 후유증으로 그간 병원에서 산소호흡기로 연명하다가 2002년 11월 27일 사망하였다. 이때, 박○○ 전 통일부장관은 100만원의 위로금을 직접 전달하기도 하였다.

3. 관련부처 입장

통일부는 그동안 납북자 송환과 관련하여서는 노력을 기울여왔으며 앞으로도 납북자송환 및 가족상봉과 관련한 노력을 기울일 것이라고 밝혀왔다. 납북자가족과 관련한 통일부의 조치는 (1) 2000년 9월 이후 납북자 남측가족을 위한 방문위로 지원금으로 추석이나 연말을 계기로 납북자1인 1가족을 기준으로 총 21가족에 50만원 또는 100만원을 일회성으로 지급하거나 혹은 납북자가족에 월 20만원씩 총 380만원을 지급한 바 있다. (2) 앞서 고문후유증으로 사망한 임○○의 경우, 통일부장관 명의로 100만원의 위로금을 지급한 바 있다. (3) 납북자와 남측의 가족간의 상봉을 위해 남북이산가족방문단 교환시 납북자가족 3인을 포함하여 가족상봉을 성사시킨 바 있으며, 앞으로도 이산가족에 납북자가족을 포함하여 상봉을 성사시킬 계획을 가지고 있다고 했다.

국가정보원, 경찰청, 행정자치부, 국방부는 모두 납북자가족 관리를 위한 내부지침이나 신원조회로 인한 공무원임용, 사관학교입학 제한과 관련한 자료는 없다고 답변했다. 다만 1960-70년 당시 연좌제로 인한 납북자가족의 각종 신원상 제약이 있었던 부분에 대해서는 어느 정도 공감을 했다. 그러나 현재로서는 납북자가족 관리를 위한 내부지침 등의 자료가 남아있지 않다고 답했다.

IV. 결론

국가인권위원회는 납북자가족에 대한 인권침해 문제의 발생시점이 1960-70년대

로 오랜 시간이 경과되어 결정적인 증거자료가 없을 뿐더러, 납북자가족 측에서도 체계적인 사례수집을 하지 않아 증거수집에 많은 어려움을 겪었다.

그러나, 국가인권위원회에서 수집한 납북자가족들의 증언에 의하면, 상기 언급된 바와 같은 각종 신원상의 제약, 감시 그리고 고문 등 과거 정부로부터의 인권 침해에 관한 상당한 사례가 발견되었다.

그럼에도 불구하고, 아직까지 개별적 차원의 위로금 지원만이 있었을 뿐 정부차원의 납북자가족에 관한 실태조사가 실시된 바 없었다는 것은 가장 큰 문제점으로 인식되었다.

이에, 아래와 같은 내용의 납북자가족 관련 특별법제정을 권고하는 바이다.

1. 납북자가족 실태파악

그동안 납북자가족들은 가족 중 일원이 납치된 아픔을 겪었으며 과거 정부로부터 보호를 받아야 하는 대상임에도 불구하고 일상생활에서의 감시를 통해 사생활 침해를 받아왔고,

납북자가족은 연좌제 때문에 국가시험에의 응시와 사관학교에 지원해봤자 되지 않는다는 생각이 만연한 사회적 풍토로 인해 아예 지원할 생각조차 하지 못하였으며, 선원수첩 발급제한, 출국제한, 군대입대 후 자대배치에서 전방배치 제한 등 개인의 생계 및 신상과 관련된 제 분야에서 제한을 받아온 사례들이 드러나고 있다.

그럼에도 불구하고 지금까지 위에 언급된 바와 같이 납북자가족이 당한 인권침해에 대한 정부차원의 실태파악 노력이 없었기 때문에, 우선 납북자가족 전반에 대해 정부차원의 정확한 인권침해 실태 파악이 필요하다.

2. 납북자가족 인권침해 진상규명

국가인권위원회가 수집한 납북자가족 인권침해와 관련한 증언내용을 분류하면, 감시로 인한 사생활침해, 신원조회에 의한 신분상의 차별과 직업선택의 자유 침해, 고문으로 인한 신체의 자유에 대한 침해 등으로 볼 수 있는데, 이에 대한 정부 차원의 명확한 진상규명이 필요하다.

3. 명예회복 및 보상

납북자가족들이 국가의 보호대상이 되어야 함에도 불구하고 오히려 감시와 각종 신분상의 제한을 받아 온 데 대한 정부차원의 명확한 실태파악과 진상규명 및 인권침해가 명확한 부분에 대한 명예회복 및 적절한 보상을 하기 위한 특별법 제정이 바람직하다.

또한, 납북 직후 송환된 납북자 본인 및 미송환 납북자의 가족에 대한 정보기관의 조사과정에서 고문이 이루어진 부분에 대해서는 정부가 명예회복과 함께 충분히 보상하여야 한다.

이에 국회의장과 국무총리에게 납북자가족들이 당한 인권침해의 실태파악과 진상규명을 통한 명예회복 및 보상 등을 내용으로 하는 특별법 제정을 국가인권위원회법 제19조 제1호 및 제25조 제1항의 규정에 의하여 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2004. 4. 26.

국가인권위원회 제1소위원회

위원장 박경서 위원 정강자 위원 김덕현

「납북피해자의 구제 및 지원에 관한 법률안」에 대한 의견표명 (2006.6.12.)

국가인권위원회는 통일부가 2006.4.25. 의견조회를 요청한 ‘납북피해자의 구제 및 지원에 관한 법률안’에 대하여 아래의 의견을 표명

- [1] 군사정전 협정 체결 이후의 납북피해자의 구제 특별법의 제정에 노력할 것
- [2] 법률안 제12조에 ‘납북피해자가 조사를 원하지 않는 경우’를 각하사유로 추가하여 납북피해 당사자의 의사를 최대한 존중할 수 있도록 할 것
- [3] 법률안 제17조 제2항의 피해구제금 지급의 기준을 수정 보완하여 다양한 형태의 납북피해 내용에 따른 각각의 지급기준이 제시될 수 있도록 개선할 것
- [4] 법률안 제34조를 다른 법률에 의한 배상을 받은 경우에도 피해구제 및 지원 신청이 가능하도록 수정 보완할 것
- [5] 납북자 문제의 실태조사 실시 및 위임 범위에 관한 규정을 수정 보완할 것

【결정요지】

- [1] 법률안 제4조에서 군사정전에 관한 협정 체결 이후의 납북자 문제만을 입법대상으로 하는 것의 적절성을 인정할 수 있으나, 향후 군사정전에 관한 협정 체결 이전의 납북피해자의 구제 및 지원에 관한 법률의 입법을 위해 노력할 것
- [2] 법률안 제9조 제6항이 직권조사와 구제의 수권조항임을 명확하게 하기 위하여 동 조항을 ‘제3장 납북피해자의 피해구제’의 장에 이동 배치하는 것이 적절하며, 법률안 제12조에 “직권조사의 경우 납북피해자가 조사를 원하지 않는 경우”를 각하사유로 추가하여 납북피해 당사자의 의사를 최대한 존중할 수 있도록 할 것
- [3] 법률안 제17조 제2항에서는 ‘미귀환납북자 가족’과 ‘납북 관련 상이 피해자’ 외의 기타 다른 납북 피해자에 대한 피해구제금 지급기준의 제시가 필요하며, 다양한 형태의 납북피해 내용에 따른 각각의 지급 기준 또한 제시될 수 있도록 동 조항을 개선할 것
- [4] 법률안 제17조 제2항을 삭제하거나, “이 법에 의한 피해보상금을 수령한 납북피해자가 납북과 관련하여 받은 손해에 대하여는 국가 또는 지방자치단체·공공단체를 상대로 손해배상을 청구한 경우, 손해배상액을 결정함에 있어 이미 수령한 피해보상금의 범위 내에서 이를 감액할 수 있다”라고 규정할 것
- [5] 실태조사의 실시의무를 법률안에 명시하고, 실태조사의 권한 위임은 수정 보완할 것. 또한 군사정전에 관한 협정 체결 이전의 납북자의 문제에 대한 실태 조사 실시를 위한 근거 조항을 마련할 것

【참조조문】

헌법 제10조, 제12조, 제14조, 제15조, 제17조, 제29조, 제37조, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제2조 제3항, 제9조 제1항, 제12조, 제17조, 제23조 제1항, 고문방지협약 제14조

【주 문】

국가인권위원회는 통일부가 2006.4.25. 의견조회를 요청한 ‘납북피해자의 구제 및 지원에 관한 법률안’에 대하여 통일부장관에게 아래와 같이 의견을 표명한다.

아 래

1. 법률안 제4조의 적용범위와 관련하여

군사정전에 관한 협정 체결 이후의 납북자 문제만을 입법대상으로 하고 있는 동 조항의 적절성을 인정할 수 있으나, 향후 군사정전에 관한 협정 체결 이전의 납북피해자의 구제 및 지원에 관한 법률의 입법을 위해 노력하는 것이 바람직하다.

2. 법률안 제9조 제6항의 직권조사 권한과 관련하여

법률안 제9조 제6항이 직권조사와 구제의 수권조항임을 명확하게 하기 위하여 동 조항을 ‘제3장 납북피해자의 피해구제’의 장에 이동 배치하는 것이 적절하며, 법률안 제12조에 “직권조사의 경우 납북피해자가 조사를 원하지 않는 경우”를 각 하사유로 추가하여 납북피해 당사자의 의사를 최대한 존중할 수 있도록 함이 바람직하다.

3. 법률안 제17조 제2항의 피해구제금 지급의 기준과 관련하여

법률안 제17조 제2항에서는 ‘미귀환납북자 가족’과 ‘납북 관련 상이 피해자’ 외의 기타 다른 납북피해자에 대한 피해구제금 지급기준의 제시가 필요하며, 다양한 형태의 납북피해 내용에 따른 각각의 지급 기준 또한 제시될 수 있도록 동 조항을 개선하는 것이 바람직하다.

4. 법률안 제34조의 다른 법률에 의한 배상과의 관계와 관련하여

법률안 제17조 제2항을 삭제하거나, “이 법에 의한 피해보상금을 수령한 납북피해자가 납북과 관련하여 받은 손해에 대하여는 국가 또는 지방자치단체·공공단체를 상대로 손해배상을 청구한 경우, 손해배상액을 결정함에 있어 이미 수령한 피해보상금의 범위 내에서 이를 감액할 수 있다”라고 규정하는 것이 바람직하다.

5. 납북자 문제의 실태조사와 관련하여

가. 실태조사의 실시 및 위임 문제

법률안 제37조의 규정은 ‘실태조사의 실시’라는 제목으로 “심의위원회는 납북자 및 납북피해자의 생사확인, 송환, 피해구제 및 지원을 위해 납북자 문제 전반에 대한 실태조사를 실시하여야 한다”로 수정하여 실태조사가 심의위원회의 책무임을 우선 명시하는 것이 적절하다. 또한, 실태조사의 권한 위임과 관련하여서는 별도의 조항으로 “위원회는 필요한 경우 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 납북 문제의 실태파악을 요청할 수 있으며, 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없는 한, 이 요청에 따른 실태조사를 실시하여야 한다”라고 규정하는 것이 바람직하다.

나. 실태조사의 권한 명시 필요성

법률안 제6조 심의위원회의 권한에 “납북자 문제에 대한 실태조사”를 추가하여 위원회의 업무로 명시하는 것이 바람직하다.

다. 실태조사의 범위 설정 문제

이 법률안에 의한 실태조사의 범위는 군사정전에 관한 협정 체결 이전의 납북자의 문제의 파악을 통한 향후 입법을 위해 예외적으로 “심의위원회는 군사

정전에 관한 협정 체결 이전의 납북자의 문제에 대한 실태 조사를 실시할 수 있다”는 규정을 두는 것이 바람직하다.

【이 유】

I. 의견표명의 배경

통일부는 납북피해자의 구제 및 지원과 귀환납북자의 신속한 재정착 지원을 위한 목적으로 「납북피해자의 구제 및 지원에 관한 법률안」(이하 ‘법률안’이라 한다)을 마련하고 2006. 4. 25. 우리위원회에 당해 법률안의 인권적합성에 대한 의견조회를 요청하였다.

우리위원회는 법률안이 오랜 동안 민원대상이 되었던 납북피해자들에 대한 피해 보상과 명예회복 등의 조치를 규정하고 있음은 물론, 귀환납북자의 재정착을 위한 의료 및 생활지원 등까지도 규정하고 있어 납북피해자와 귀환납북자의 피해 구제와 지원을 통해 인권보호와 향상에 기여할 수 있는 바람직한 입법안으로 판단하였다.

그러나 법률안의 위와 같은 긍정적 역할과 효과에 대한 기대에도 불구하고 우리위원회는 법률안의 규정 중 일부 조항(적용범위, 피해사실의 직권조사와 조치결정, 피해구제금의 지급기준, 피해상황의 실태조사 등)에 일정한 한계 또는 문제점이 있고, 이러한 한계와 문제점은 납북피해자와 귀환납북자의 신체의 자유, 사생활의 비밀과 자유, 국가배상청구권 등 헌법상 보장된 주요 기본권의 제한 또는 침해와 밀접한 관계가 있다고 판단되어 국가인권위원회법 제19조 제1호, 제22조 제1항에 의거 법률안에 대한 검토에 착수하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

1. 판단기준

이 사안의 인권적합성에 대하여 헌법 제10조, 제12조, 제14조, 제15조, 제17조, 제29조, 제37조, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제2조 제3항, 제9조 제1항, 제12조, 제17조, 제23조 제1항, 고문방지협약 제14조를 참조하였다.

2. 참고기준

이 사안의 인권적합성에 대하여 「북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률」 법 제7조 내지 제7조의2, 동법시행령 제8조 내지 제10조의2와 “국가인권위원회의 2004.4.26. 남북자 가족 관련 특별법 제정 권고 결정”을 참고기준으로 하였다.

Ⅲ. 판 단

1. 법률 적용범위(입법대상)에 대한 판단(법률안 제4조)

가. 법률안의 내용과 문제점

법률안 제4조는 ‘1953년 7월 27일 체결된 군사정전에 관한 협정 체결 이후에 납북된 경우에 한하여 적용한다’고 규정하여 정전협정 이후 발생 된 납북 문제에 대해서만 입법대상으로 규율하고 있다.

이처럼 정전협정 이후의 납북문제만을 입법대상으로 한 것과 관련하여 통일부는 ‘전시라는 특수한 시기에 발생된 납북은 정전협정 이후 발생된 납북문제와 발생배경, 양태, 성격 등이 다르므로 동일 법안에서 규율하기 어려운 점이 있으며, 전쟁 상황의 혼란으로 인해 그 대상과 실태를 명확하게 파악하기 어려

위 입법 추진에 애로가 있다'고 설명하고 있다.

그러나 법률안의 입법대상을 정전협정 이후의 납북 문제에 한정하는 것은 정전협정 이전의 납북피해자의 문제 해결을 외면하는 것이며, 양자간 피해 구제의 형평성에도 어긋난다는 문제가 있다.

이에 우리위원회는 정전협정 이전의 납북문제의 해결을 위한 입법의 법리적·현실적 어려움을 검토한 후 이러한 납북피해자의 구제 및 지원을 위한 적절한 방안을 제시하고자 한다.

나. 국가의 자국민 보호 의무와 납북자 문제

우리 헌법의 해석상 국가는 생명권을 포함한 국민의 모든 기본권을 최대한 보호할 의무를 지니고 있음은 자명하다. 그리고 이러한 국가의 자국민 보호의무는 기본권 피해 관련 실태파악의 어려움이나 입증곤란이라는 사실상의 문제점을 이유로 면제되거나 축소된다고 볼 수 없는 것이다. 또한 정전협정 이전의 납북피해와 정전협정 이후의 납북피해 사이의 고통의 무게가 서로 다르지 않다고 할 것이고, 양자간 문제 해결의 형평성을 고려한다면 원칙적으로 정전협정 이전의 납북피해 구제의 문제도 입법을 통해 해결하는 것이 적절하다고 할 것이다.

그러나 이와 같은 입법을 함에 있어, 통일부의 설명과 같이 정전협정 이전의 납북자의 본질과 진상에 대한 역사적 의의에 대한 논란이 불식되고 있지 않은 점, 정전협정 전후의 납북자 문제의 양태 및 성격의 차이로 인한 동시 규율의 어려움 등 입법을 위한 법리적·사실적 문제점에 대한 고려도 간과할 수 없는 것이다.

또한, 납북자 문제에 대한 실태파악이 제대로 되지 않은 상태에서 현재 법률안에 정전협정 이전의 납북피해자 문제를 포함하게 되는 경우 입증곤란으로 납북자가족 등록 및 지원 대상자 결정 등 법집행상에 한계와 문제가 발생되어 실효적 구제가 이루어질 수 있는지도 의문이라고 할 것이다.

따라서 정전협정 이전의 납북피해자의 구제 문제를 동 법률안에 함께 규율하는 것 보다는 향후 정확한 실태조사 등을 통해 실질적 구제가 이루어질 수 있는 방안을 모색하는 것이 보다 적절한 해결방안이 될 수 있다고 판단된다.

다. 정전협정 이전의 납북자 문제 해결을 위한 노력의 필요성

앞서 살펴본 본바와 같이 정전협정 이전의 납북피해자 문제 역시 동 법률안의 제정과 같이 입법을 통해 해결을 하는 것이 반드시 필요하다. 그러나 입법을 통한 납북피해자들의 실질적인 피해구제를 위해서는 먼저 ‘정확한 실태조사’가 선행될 필요가 있다. 즉, 정전협정 이전의 납북피해자에 대한 전반적인 실태조사를 실시한 후 향후 이러한 실태조사의 내용을 기반으로 동 법률안의 개정이나 별도의 입법을 통해 정전협정 이전의 납북피해 문제를 해결하는 것이 적절한 방안이 될 것이라 판단된다.

라. 소결

우리위원회는 정전협정 이전의 납북피해자에 대한 전반적인 실태조사의 실시와 향후 이들에 대한 구제 입법의 추진을 전제로 한다면 동 법률안이 입법대상을 정전협정 이후의 납북피해자에 한정하고 있는 것의 타당성은 인정될 수 있을 것이다.

따라서 통일부는 향후 정전협정 체결 이전의 납북피해자 문제에 대한 실태조사를 실시하고, 이들에 대한 문제 해결을 위하여 조속한 시일 내에 동 법률안 개정 또는 별도의 입법 추진을 위해 노력해야 할 것이다.

2. 직권조사 등에 대한 판단(법률안 제9조 제6항)

가. 법률안의 내용과 문제점

법률안 제9조 제6항은 ‘납북피해자라고 인정할 만한 상당한 근거가 있고 사

실조사가 필요하다고 판단할 때에는 직권으로 필요한 조사를 실시하여, '필요한 조치 여부를 결정할 수 있다'라고 심의위원회의 직권조사 및 구제 결정 권한을 규정하고 있다.

그러나 심의위원회의 남북피해자에 대한 조사 및 구제 조치 결정에 있어서 당사자의 동의 여부를 묻는 절차를 두고 있지 않은바, 이에 대한 적절성 여부에 대한 검토가 필요하다고 할 것이다.

나. 동 조항의 입법취지와 실질적 역할

통일부는 동 조항의 입법 취지가 '다수의 남북피해자가 있고, 정확한 피해사실의 확인이 필요하다고 판단되는 경우 당사자의 신청 없이도 직권으로 모든 피해자에 대해 피해사실을 조사할 수 있도록 하기 위함'이라고 설명하고 있다.

그러나 다수의 남북피해자가 발생하였고, 이에 대한 남북피해자 상호간의 조사를 통하여 사실 확인이 필요하다고 판단되는 경우, "위원회는 신청인 본인, 남북피해자에 해당하는지 여부에 대하여 필요한 사실을 알고 있다고 인정되는 사람, 또는 위원회의 업무와 관련하여 전문적 지식 또는 경험을 가지고 있다고 인정되는 사람에게 위원회에 출석하여 진술하거나 필요한 자료를 제출할 것을 요청할 수 있다"라고 규정한 법률안 제9조 제4항을 통해 충분히 필요한 조사를 할 수 있는 것으로 보인다.

그러므로 동 조항은 통일부의 설명처럼 남북피해자 간의 상호조사를 위한 조항이라기보다는 당사자 신청 없이도 직권조사와 구제 결정이 가능할 수 있도록 심의위원회에 권한을 부여하기 위한 수권조항이라고 보는 것이 적절하다.

따라서 동항은 '제3장 남북피해자의 피해구제'의 장에 배치하여, 직권조사와 구제조치 결정의 수권 조항임을 명확히 하는 것이 적절하다고 판단된다.

다. 직권조사 및 구제결정에서의 당사자 의사 존중의 중요성

법률안 제9조 제6항의 입법 취지는 남북피해 당사자 등의 신청이 없더라도

납북피해자라고 인정할 상당한 근거가 있는 경우, 정의와 형평의 원칙에 입각하여 직권으로 이를 조사하고 그 피해를 구제하기 위한 것이라고 보는 것이 적절하다. 그러므로 심의위원회의 직권조사 실시를 통한 구제조치의 결정을 위해서는 납북피해 당사자의 의견을 최대한 존중하여 주는 것이 타당하다고 본다. 즉, 납북피해자에 대한 직권조사의 목적이 피해 당사자의 구제를 위한 것이라면, 개인적 사정 등으로 피해 당사자가 자신에 대한 조사 및 구제 절차의 진행을 중지해 줄 것을 요청하는 경우에는 이를 최대한 존중할 필요가 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 법률안에는 직권조사와 구제조치 결정의 중지에 관한 규정은 불비되어 있는 것으로 보인다.

따라서 납북피해 당사자의 의견이 존중될 수 있도록 법률안 제12조에 “제9조 제6항에 의한 조사에 있어 납북피해자가 조사를 원하지 않는 경우”를 각하사유로 추가하는 것이 바람직하다고 판단된다.

라. 소결

결론적으로 동 조항이 직권조사와 구제 조치 결정을 위한 수권조항임을 명확히 하기 위해서 동 조항을 ‘제3장 납북피해자의 피해구제’ 장에 배치하는 것이 적절하다. 또한, 법률안 제12조에 “제9조 제6항에 의한 조사에 있어 납북피해자가 조사를 원하지 않는 경우”를 각하사유로 추가하는 등으로 납북피해 당사자의 의사가 존중될 수 있는 방안을 마련하는 것이 바람직하다.

3. 피해구제금 지급의 기준에 대한 판단(법률안 제17조 제2항)

가. 법률안의 내용 및 문제점

법률안 제17조 제1항은 납북피해자에 대한 피해구제의 내용을 규정하고, 동 조 제2항은 피해구제금의 지급기준을 제시하고 있다. 그러나 동 조 제2항은 다

양한 피해구제금의 발생 형태를 도외시한 문제와 피해구제금 산출의 대상이 명확하지 않다는 문제점이 제기되고 있는바, 이의 개선에 대한 구체적인 검토가 필요하다고 판단된다.

나. 피해구제금 지급 기준에 대한 판단

(1) 법률안의 피해구제금 지급기준 분석

법률안 제3장이 예정하고 있는 피해구제 대상은 일부 납북피해자만이 아닌 납북피해자 전부(국가, 지방자치단체, 기타 공공단체 등으로부터 기본권을 침해받은 피해를 입은 귀환납북자, 납북자 가족과 미귀환납북자 가족 등)로 보아야 한다. 또한, 법률안 제17조 제1항도 납북피해 인용결정에 따른 전반적인 피해구제금 지급을 규정하고 있다.

따라서 동조 제2항에서는 여러 형태의 납북피해자에 대한 다양한 피해구제금 지급 기준을 제시할 필요가 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 법률안 제17조 제2항은 피해구제금의 지급기준을 제시하면서 ‘미귀환납북자 가족(제1호)’과 ‘납북 관련 상이 피해자(제2호)’만을 대상으로 하고 있을 뿐, 기타 다른 납북피해자에 대한 피해구제금 지급기준은 제시하지 않고 있는바, 법률안의 피해구제금 지급 기준 조항은 입법적으로 상당 부분 불비되어 있는 것으로 판단된다.

(2) 납북피해의 다양한 발생형태와 구제방안

우리위원회에서 실시한 납북자가족의 피해사례에 관한 조사에 의하면 납북 피해는 ①신원조사에 의한 신분상의 피해, ②감시, ③고문으로 나눌 수 있으며, 신원조사에 의한 피해는 다시 ㉠공무원임용 제한, ㉡사관학교 입학제한, ㉢취업제한, ㉣선원수첩 미발급, ㉤군대배치 제한, ㉦출국제한의 형태로 나타나고 있다.

그러나 이러한 다양한 납북피해자의 발생에도 불구하고 법률안은 ‘미귀환납

북자 가족(제1호)과 ‘납북 관련 상이 피해자(제2호)’만을 피해구제금 지급 대상으로 제시하며, 그 지급 기준만을 제시하고 있다.

따라서 여러 형태의 피해 발생에 대응하여 다양한 형태의 피해구제금 지급 기준의 제시할 필요하다고 할 것이다.

다. 소결

결론적으로 법률안 제17조 제2항은 ‘미귀환납북자 가족’과 ‘납북 관련 상이 피해자’ 외의 기타 다른 납북피해자에 대한 피해 구제금 지급기준의 제시도 필요하며, 다양한 형태의 납북피해 내용에 따른 지급 기준도 제시할 수 있도록 규정하는 것이 바람직하다.

4. 다른 법률에 의한 배상과의 관계에 대한 판단(법률안 제34조)

가. 법률안의 내용 및 문제점

법률안 제34조는 납북피해 구제 신청자가 국가배상 또는 민법상의 손해배상을 받은 경우 동 법률안에 의한 피해구제금의 지급을 금지하고 있다. 그러나 동 법률안에 의한 피해구제와 국가배상이나 민법상의 손해배상 사이의 법적 성격이 다르다고 볼 수 있는바, 동 조항에 의한 피해구제금 지급 금지의 타당성에 대한 판단이 필요하다.

나. 피해구제금 지급 금지의 타당성

법률안이 규정하고 있는 피해구제신청권은 헌법 제23조 제3항에 따른 재산권침해에 대한 손실보상청구나 국가배상법에 따른 손해배상 청구와는 그 법적 성격을 달리하는 것으로 법률이 특별히 인정하고자 하는 공법상의 권리로 보는 것이 적절하다. 그러므로 동 법률안에 의해 피해구제금신청권이 발생하였다고 하여 무조건 손해배상청구를 금지하는 것은 불합리한 것으로 보아야 할

것이다. 특히, 국가배상법이나 민법에 의한 손해배상금은 동 법률안에 의한 피해구제금보다 그 금액이 다액으로 결정될 수 있는바, 동조 제1항과 달리 제2항의 규정은 더욱이 그 내용이 불합리한 것으로 보인다.

따라서 동 법률안에 의한 피해구제금의 신청이나 수령이 있다고 하여 무조건적으로 국가배상이나 손해배상의 청구를 금지하기보다는 일정한 조건아래서 이를 제한적으로 허용하도록 함이 바람직하다.

다. 소결

결론적으로 법률안 제17조 제2항을 삭제하거나, “이 법에 의한 피해보상금을 수령한 납북피해자가 납북과 관련하여 받은 손해에 대하여는 국가 또는 지방자치단체·공공단체를 상대로 손해배상을 청구하는 경우, 손해배상액을 결정함에 있어 이미 수령한 피해보상금의 범위 내에서 이를 공제할 수 있다”라고 규정하는 것이 바람직하다.

5. 실태조사의 요청(법률안 제37조)

가. 법률안의 내용 및 문제점

법률안은 납북문제에 대한 실태조사의 범위를 납북피해자의 생활실태조사에 한정하여 규정하고 있고, 이 또한 의무규정이 아닌 재량규정으로 규정하고 있다. 그러나 납북피해자 문제의 실질적 해결을 위해서 납북피해자의 생활실태뿐만 아니라 납북문제 전반에 대한 실태조사가 선행되어야 할 것인바, 동 규정의 적절한 개선방안에 대해 검토가 필요하다고 판단된다.

나. 전반적 실태조사의 필요성

우리위원회는 종전 2004.5.10. ‘납북자가족 관련 특별법 제정 권고’ 결정에서

현재 납북자가족의 생활실태에 대한 조사뿐만 아니라, 과거 납북자가족의 인권 침해 상황을 포함한 전반적 차원의 실태조사를 정부차원에서 실시할 것을 권고한 바 있다.

또한, 앞서 언급한 바와 같이 정전협정 체결 이전의 납북피해 문제의 실질적 해결을 위해서 납북문제에 대한 전반적인 실태조사가 필요하듯이 정전협정 체결 이후의 납북피해 문제의 실효적인 해결을 위해서도 납북문제 전반에 걸친 실태조사가 선행되어야 하는 것이다. 즉, 납북자 및 그 가족의 피해 상황, 과거와 현재의 생활실태, 그리고 이에 기한 향후 납북자 문제의 해결을 위한 정책 수립 방안까지를 포함한 포괄적 실태조사가 필수적으로 실시될 수 있도록 법안에 명시함으로써 납북자 문제의 실질적 해결을 위해 노력하는 것이 바람직하다고 판단된다.

그리고 신속하고 정확한 납북피해자 실태 파악을 통해 실효적인 피해구제 및 지원이 이루어질 수 있도록, 이러한 실태조사는 심의위원회에서 직접 주관하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

다. 실태조사의 범위

법률안에 의한 실태조사의 범위는 동 법률안 제4조의 해석상 정전협정 체결 이후의 납북피해에 국한하는 것이 원칙일 것이나, 앞서 언급한 바와 같이 정전협정 체결 이전의 납북자 문제의 파악과 해결을 위해서 예외적으로 “위원회는 한국전쟁 기간 동안의 납북자 및 납북피해자에 대한 실태 조사를 실시할 수 있다”는 규정을 두는 것이 바람직하다고 판단된다.

라. 소결

결론적으로 납북피해자 구제의 실효성을 제고하기 위하여 법률안 제37조의 규정은 ‘실태조사의 실시’라는 제목으로 “위원회는 납북자 및 납북피해자의 생사확인, 송환, 피해구제 및 지원을 위해 납북자 문제 전반에 대한 실태조사를

실시하여야 한다”로 개선하는 것이 바람직하다. 또한 법률안 제6조에 “납북자 문제에 대한 실태조사”를 추가하여 위원회의 업무로 확인하는 것에 대해 고려할 필요가 있다.

그리고 실태조사의 요청은 별도의 항으로 “위원회는 필요한 경우 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 납북 문제의 실태파악을 요청할 수 있으며, 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 요청에 따른 실태 조사를 실시하여야 한다”라고 규정하는 것이 바람직하다.

끝으로 실태조사의 범위는 군사정전에 관한 협정 체결 이전의 납북자의 문제의 파악을 통한 향후 입법을 위해 예외적으로 “심의위원회는 군사정전에 관한 협정 체결 이전의 납북자의 문제에 대한 실태 조사를 실시할 수 있다”는 규정을 두는 것이 바람직하다.

IV. 결 론

위와 같은 이유로 우리위원회는 국가인권위원회법 제19조 제1호 및 제22조 제1항의 규정에 의하여 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2006. 6. 12.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 조영황 위원 최영애 위원 김호준 위원 정강자

위원 김만흠 위원 나천수 위원 이해학 위원 정인섭

위원 최금숙 위원 신혜수 위원 원형은

「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자 등의 구제 및 지원에 관한 법률안」에 대한 의견표명 (2006.7.27.)

통일부장관과 행정자치부장관에게 군사정전에 관한 협정체결 이후 납북피해자 등의 구제 및 지원에 관한 법률안에 대하여 의견을 표명한 사례

【주 문】

국가인권위원회는 통일부와 행정자치부가 공동 발의하여 2006.7.19. 입법예고한 ‘군사정전에 관한 협정체결 이후 납북피해자 등의 구제 및 지원에 관한 법률안’에 대하여 통일부장관과 행정자치부장관에게 아래와 같이 의견을 표명한다.

아 래

1. 법률안 제2조 제2호 단서의 귀환납북자 예외 규정과 관련하여

납북피해자 구제라는 동 법률안의 입법취지가 훼손되지 않도록 법률안 제2조 제2호 단서의 ‘이적행위를 한 경우’의 개념을 명확하게 규정하는 것이 바람직하다.

2. 법률안 제2조 제4호 가목과 제25조 제2항의 납북피해자와 귀환납북자의 구제 및 지원 대상 제한과 관련하여

법률안 제2조 제4호 가목과 제25조 제2항에서 납북기간 3년 미만의 납북피해자와 귀환납북자를 구제 및 지원 대상에서 일률적으로 제외토록 규정한 것은 납북피해자 등의 구제 및 지원신청권을 원천적으로 침해할 우려가 있는바, 이를 삭제하는 것이 바람직하다.

제 4 장

3. 법률안 제6조 제항의 심의위원회 구성과 관련하여

법률안 제6조 제1항에 ‘기타 납북피해자 등의 인권보호와 피해구제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있다고 인정되는 자’를 추가하여 납북피해자의 이익을 실질적으로 대변할 수 있는 자의 심의위원 위촉 방안을 마련하는 것이 바람직하다.

4. 법률안 제5조 제4호의 납북자 문제에 대한 실태조사와 제8조 제9항의 직권조사 및 구제조치 결정과 관련하여

법률안 제5조 제4호의 납북자 문제에 대한 실태조사의 실시 문제와 제8조 제9항의 직권조사 및 구제조치 결정과 관련하여서는 2006.6.12. 우리위원회의 ‘납북피해자의 구제 및 지원에 관한 법률안에 대한 의견표명’을 적극 수용할 것을 재차 촉구하는 바이다.

【이유】

I. 의견표명의 배경

통일부와 행정자치부는 공동으로 ‘군사정전에 관한 협정체결 이후 납북피해자 등의 구제 및 지원에 관한 법률안(이하 ‘법률안’이라 한다)’을 마련하고, 2006.7.19. 입법예고 하였다.

이 법률안은 우리위원회의 ‘납북자 가족 관련 특별법 제정 권고(2004.5. 10.)’와 ‘납북피해자의 구제 및 지원에 관한 법률안에 대한 의견표명(2006. 6.12.)’을 상당부분 수용하여 납북피해자의 구제 및 지원, 귀환납북자의 신속한 재정착 지원 등의 내용에 있어 종전 법안보다 많은 부분 정비되어 있다.

그러나 법률안의 귀환납북자 제외 단서(법률안 제2조 제2호), 납북피해자의 개

념 정의(안 제2조 제4호 가목, 제25조 제2항), 심의위원회의 구성(안 제6조 제1항) 등의 규정은 일정한 한계 또는 문제점을 지니고 있고, 이러한 한계와 문제점은 남북피해자와 귀환납북자의 행복추구권, 국가배상청구권, 인간다운 생활을 할 권리 등 헌법상 보장된 주요 기본권이 제한과 밀접한 관계가 있다고 판단되어 국가인권위원회법 제19조 제1호에 의거 법률안에 대한 검토에 착수하였다.

II. 판단기준

1. 판단기준

이 사안의 인권적합성에 대하여 헌법 제10조, 제29조, 제34조, 제37조, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제2조 제3항, 제9조 제5항, 제23조 제1항, 고문방지협약 제14조 등을 참조하였다.

2. 참고기준

이 사안의 인권적합성에 대하여 ‘국가인권위원회의 2004.4.26. 납북자 가족 관련 특별법 제정 권고 결정’과 ‘국가인권위원회의 2006.6.12. 남북피해자 구제 및 지원에 관한 법률안에 대한 의견표명 결정’을 참조하였다.

Ⅲ. 판단

1. 귀환납북자 제외 규정에 관한 판단(법률안 제2조 제2호 단서)

가. 법률안의 내용과 문제점

법률안 제2조 제2호 단서는 납북피해 구제 및 지원의 대상이 되는 귀환납북자의 범위에서 ‘납북 후 남한지역으로 귀환하여 이적행위를 한 자’는 제외하도록 규정하고 있다. 그러나 동 조항 단서의 ‘이적행위’의 개념이 불명확하여 납북피해자의 구제 등에 있어 선의의 피해자가 발생될 우려가 있는바, 이러한 문제의 개선 방안에 대한 검토가 필요하다고 판단된다.

나. 이적행위 개념의 불명확성과 개선방안

(1) 이적행위 개념의 불명확성

법률안 제2조 제2호를 근거로 심의위원회가 어느 귀환납북자에 대하여 이적행위를 한 것으로 결정하는 경우, 해당 귀환납북자는 납북으로 인한 피해구제 및 지원대상에서 배제되는 법률상의 불이익을 받게 된다. 그러므로 귀환납북자를 이적행위자로 결정하기 위한 근거 조항에는 법률 명확성의 원칙이 실질적으로 적용되어야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 동 조항 단서는 어떠한 행위가 이적행위에 해당하는지에 대한 구체적 판단근거를 명시하고 있지 않는데, 이는 법률 명확성의 원칙에 위배될 우려가 크다 할 것이다.

(2) 이적행위 개념의 적용에 따른 문제

과거 권위주의 정권 하에서는 귀환납북자들의 북한현실에 대한 악의없는 발언이나, 단순 정보유출 행위 등 국가의 자유민주적 기본질서 위태롭게 하지 않은 행

위마저도 국가보안법상의 찬양고무 또는 회합·통신 등으로 재단하여 부당한 처벌을 자행한 예가 적지 않다고 할 것이다. 그런데 법률안에서 그 요건을 구체적으로 정하지 아니한 채 ‘이적행위를 한 자’를 피해구제 대상에서 제외하도록 규정하고 있어 과거 권위주의 정권하에서 부당하게 처벌받은 귀환납북자에게 다시 한 번 부당한 불이익을 입히게 될 우려가 있다.

(3) 개선방안

법률안의 입법취지는 남북피해자 등에 대한 인도적 지원과 자국민 보호의 책무를 다하여 남북분단의 아픔을 치유하고 온전한 사회통합을 이루기 위함에 있다고 할 것이다. 그러므로 남북피해자 등의 구제 및 지원의 문제도 궁극적으로는 형식적 논리에 근거하기 보다는 실질적 논리에 근거하여 해결 방안을 모색하는 것이 타당하다.

따라서 귀환납북자가 형식적 논리에 의해 부당하게 피해구제 및 지원 대상에서 배제되지 않고 피해내용에 따른 실질적인 구제 및 지원을 받을 수 있도록 하기 위해서는 법률안 제2조 제2호 단서의 ‘이적행위’ 부분을 국가의 자유민주적 기본질서에 중대한 위해를 끼친 자에게만 적용될 수 있도록 구체화하는 것이 바람직하다 할 것이다.

다. 소결

법률안 제2조 제2호 단서의 ‘이적행위’의 개념은 불분명하여 귀환납북자의 실질적 피해구제 및 지원을 부당하게 제한하는 근거로 작용될 우려가 있으므로, 동 개념을 남북피해자 및 귀환납북자가 국가의 자유민주적 기본질서에 중대하고 명백한 위해를 끼쳐, 당해 피해에 대한 구제 및 지원을 하는 것이 상당히 부적절한 경우에게만 적용될 수 있도록 구체화하는 것이 바람직하다 할 것이다.

2. 납북피해자와 귀환납북자의 구제 및 지원대상 제한에 대한 판단 (법률안 제2조 제4호 가목, 제25조 제2항)

가. 법률안의 내용과 문제점

법률안은 납북피해의 구제 및 지원의 대상이 되는 납북피해자(안 제2조 제4호 가목)와 귀환납북자(안 제25조 제2항)의 인정범위를 규정하면서 대상 귀환납북자의 납북기간을 일률적으로 3년 이상으로 규정하고 있다. 이에 따라 납북기간이 3년 미만의 귀환납북자의 가족과 귀환납북자는 그 피해의 내용과 정도를 불문하고 법률안 제13조에 의한 피해구제금 또는 법률안 제25조에 의한 재정착 지원을 받을 수 없게 되는 상황이 초래될 우려가 있는바, 이 규정의 적절성에 대한 검토가 필요하다고 판단된다.

나. 납북기간에 의한 피해구제 신청 제한의 타당성 검토

통일부는 납북기간에 의해 일률적으로 피해 구제 신청을 제한한 것은 납북피해 사례 실태 조사 결과 3년 이내에 귀환한 경우는 납북으로 인한 피해가 가족의 장기간 피해로 확산되었거나, 우리 사회 내 재정착을 위한 지원이 필요하다고 보기 어려운 정황이 있을 수 있다는 점을 고려한 것이라고 설명하고 있다.

이러한 제한규정은 국가가 책임져야 할 정도에 이르지 아니한 납북피해자의 무분별한 구제신청을 방지하여 실질적으로 필요한 납북피해 구제 업무의 행정 효율성을 최대화할 수 있는 장점을 지니고 있다 할 것이다.

그러나 납북피해의 내용은 개인의 사정에 따라 여러 유형으로 발생할 수 있을 것이며, 이러한 피해는 단순히 납북기간에 의해 구제 여부가 결정될 수 없는 문제라고 할 것이다. 즉, 납북 당시 납북자의 경제적·사회적·가정적 여건에 따라 그 가족들의 피해 여부가 달라질 수 있는 것이며, 귀환납북자 본인 역시 개인의 신체적·정신적 조건 및 납북기간 동안의 내·외부 조건에 따라 그 피해의 정도가 달라질 수 있는 것이다.

또한, 동 조항을 통해 불필요한 행정력 낭비를 줄여 행정효율성을 제고할 수 있다는 의미가 작다고 할 수는 없을 것이다. 하지만 소수일지라도 통일부의 실태조사에서 밝혀지지 않은 피해내용이 발생하였을 수도 있다는 점을 고려한다면, 3년 내 귀환납북자를 획일적으로 피해구제 및 지원 대상에서 배제하는 것은 실질적 피해구제의 측면에서 적절하다고 보기 어려울 것이다.

그리고 심의위원회는 납북자 가족의 피해구제 신청이나 귀환납북자의 재정착 지원 신청 내용에 기속되어 심의해야 하는 것이 아니라, 실질적인 피해의 내용과 규모 등을 고려하여 자유롭게 피해구제 및 지원에 관한 사항을 심의·의결할 수 있는바, 법률안과 같이 일률적으로 납북기간에 의해 구제 신청 대상자를 제한할 것이 아니라 납북피해자 누구든지 피해구제 신청을 할 수 있도록 규정하고, 그 구제의 내용에 대한 결정은 심의위원회에 맡기는 것이 타당하다고 할 것이다.

이와 같이 살펴보면, 납북자 가족 및 귀환납북자의 피해 내용과 정도를 고려하지 않고 일률적으로 납북기간이 3년 미만인 경우에는 피해구제 및 지원 대상에서 제외하고 있는 법률안의 태도는 바람직하다고 할 수 없을 것이다.

다. 소결

법률안 제2조 제4호 가목과 제25조 제2항에서 일률적으로 납북기간 3년 미만의 납북피해자들을 피해구제 및 지원 신청 대상에서 제외하도록 규정한 것은 행정효율성의 최대화라는 입법목적에도 불구하고 납북 피해의 내용과 정도를 고려하지 않고 일률적으로 납북피해자 등이 심의위원회의 심리·의결을 받을 기회를 원천적으로 침해할 우려가 있는 조항이라고 할 것이다.

따라서 이를 삭제하고 모든 납북피해자에게 피해구제 및 지원신청을 할 수 있도록 하고, 실질적으로 피해가 인정되는 경우 그 내용 및 정도에 따라 적절한 피해구제 및 지원이 가능하도록 법률안을 수정하는 것이 바람직하다.

3. 심의위원회의 구성에 대한 판단(법률안 제6조 제1항)

가. 법률안의 내용 및 문제점

통일부가 2006.4.25. 우리위원회에 입법예고 전 사전검토를 요청했었던 「납북피해자 구제 및 지원에 관한 법률안(이하 ‘법률안 초안’이라 한다)」에는 “인권·법학·남북관계 중 하나 이상을 전공한 자로서 관련 업무에 10년 이상 종사한 자”를 심의위원의 임명 자격으로 규정하고 있었으나, 이번 법률안은 위 조항을 삭제하고 ‘법조인, 관련 전공 교수, 관련 고위공무원의 경력이 있는 자’에 한해 심의위원회의 위원 자격을 인정하고 있다.

이로 인해 실질적으로 납북피해 당사자의 이익을 대변할 심의위원의 위촉범위가 법률안 초안보다 제한되는 결과가 초래되었는바, 동 조항의 적절성 및 개선 방안에 대한 검토가 필요하다고 판단된다.

나. 심의위원회의 구성에 관한 검토

납북피해자 관련 단체는 법률안 초안의 심의위원 자격요건 규정 역시 납북 피해 당사자의 실질적 이익을 대변할 수 있는 자의 심의위원 위촉을 심각히 제한하고 있다고 주장하고 있었다.

그런데 이번 법률안은 더 나아가 법률안 초안의 “인권·법학·남북관계 중 하나 이상을 전공한 자로서 관련 업무에 10년 이상 종사한 자”의 규정을 삭제하였는바, 그나마 남북문제 해결을 위해 장기간 납북피해자 관련 단체에서 활동해 온 자의 심의위원 위촉을 원천적으로 차단하는 문제를 지니고 있다고 판단된다.

따라서 납북피해자의 피해 상황을 이해하고, 이들을 위한 실질적 피해구제 및 지원의 내용을 대변할 수 있는 자가 심의위원으로 위촉될 수 있도록 법률안을 개선하는 것이 바람직하다 할 것이다.

다. 소결

결론적으로 심의위원의 자격 요건 규정에 “기타 납북피해자 등의 인권보호과 피해구제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있다고 인정되는 자”를 추가하여 납북피해자의 이익을 대변할 자가 심의위원으로 위촉될 수 있는 길이 열어 두는 것이 바람직하다.

4. 종전 의견표명에 대한 재확인

이번 법률안에는 우리위원회의 ‘납북피해자의 구제 및 지원에 관한 법률안에 대한 의견표명(2006.6.12.)’의 내용이 상당부분 수용되었고, 납북피해자의 구제 및 지원, 귀환납북자의 신속한 재정착 지원 등의 내용이 종전 법률안 초안보다 많은 부분 정비되어 있어 납북피해자와 귀환납북자의 인권보호와 향상에 크게 기여할 것이라 판단된다.

그러나 법률안 제5조 제4호의 납북자 문제에 대한 실태조사의 실시 문제와 제8조 제9항의 직권조사 및 구제조치 결정과 관련하여서는 우리위원회의 2006.6.12. ‘납북피해자의 구제 및 지원에 관한 법률안에 대한 의견표명’의 내용이 이번 법률안에 보다 적극적으로 반영되어 납북자 문제에 대한 보다 실질적인 구제가 이루어질 수 있도록 노력할 것을 재차 촉구하는 바이다.

제 4 장

IV. 결론

위와 같은 이유로 우리위원회는 국가인권위원회법 제19조 제1호에 의거하여 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2006. 7. 27.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 조영황 위원 김호준 위원 정강자

「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」에 대한 의견 표명 (2008.6.5.)

국가인권위원회는 통일부장관에게 납북과 관련하여 국가공권력의 행사로 인하여 사망하거나 상이를 입은 모든 자와 그 유족이 보상금이나 의료지원금의 지급 대상이 될 수 있도록 「군사정전에 관한 협정체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」을 개정할 것을 의견 표명

【결정요지】

납북과 관련하여 국가공권력의 행사로 인하여 사망하거나 상이를 입은 모든 자와 그 유족이 보상금이나 의료지원금의 지급 대상이 될 수 있도록 「군사정전에 관한 협정체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」 제2조의 납북피해자 정의 규정 중 제3호 다목의 “납북자의 가족 또는 귀환납북자 중에서” 부분을 삭제하는 것이 바람직하다는 의견을 표명

【참조조문】

「헌법」 제10조, 제29조, 제37조, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제7조, 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 제14조

【주 문】

국가인권위원회는 통일부장관에게 납북과 관련하여 국가공권력의 행사로 인하여 사망하거나 상이를 입은 모든 자와 그 유족이 보상금이나 의료지원금의 지급 대상이 될 수 있도록 「군사정전에 관한 협정체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」 제2조의 납북피해자 정의 규정 중 제3호 다목의 “납북자의 가족 또는 귀환납북자 중에서” 부분을 삭제하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

【이 유】

I. 의견표명의 배경

국가인권위원회(이하 “위원회”라고 함)는 2004. 4. 26. ‘납북자 가족 관련 특별법 제정 권고’를 통해 국회의장과 국무총리에게 납북자가족이 당한 인권침해의 실태 파악과 그 진상규명을 통한 명예회복 및 보상 등을 내용으로 하는 특별법 제정을 권고한 바 있다. 그리고 정부와 국회는 이 권고를 토대로 「군사정전에 관한 협정체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」(이하 “전후납북피해보상법”이라 함)을 제정하여 2007. 10. 27.부터 시행하고 있다. 그러나 전후납북피해보상법의 제정과 시행에도 불구하고 관련 법령의 개정 등을 통하여 납북피해자 문제의 실질적 해결을 요청하는 취지의 진정이 위원회에 접수되었다.

이에 위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 의하여 전후납북피해보상법을 중심으로 군사정전에 관한 협정체결 이후의 납북피해자의 인권보호와 증진을 위한 방안에 관하여 검토하여 의견을 표명하기로 결정하였다.

II. 판단기준

이 사안에 대한 판단은 「헌법」 제10조, 제29조, 제37조, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제7조, 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 제14조를 기준으로 하였고, 위원회의 2004. 4. 26. “납북자 가족 관련 특별법 제정 권고 결정”, 2006. 6. 12. “납북피해자의 구제 및 지원에 관한 법률안에 대한 의견표명”, 2006. 7. 27. “군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 대한 법률안에 대한 의견표명”을 참조하였다.

Ⅲ. 판단

전후납북피해보상법 제2조 제3호 다목은 “납북자의 가족 또는 귀환납북자 중에서 납북과 관련하여 국가공권력의 행사로 인하여 사망하거나 상이를 입은 자”를 납북피해자로 규정하고 있고, 같은 법 제3조 제1항은 전후납북피해보상법상의 ‘가족’의 범위를 “배우자, 자녀, 부모, 손자녀, 조부모, 형제자매”로 한정하고 있다. 그리고 같은 법 제10조 제1항은 보상금의 지급대상자를 제2조 제3호 다목에 해당하는 납북피해자 및 그 유족으로 규정하고 있으며, 같은 법 제11조 제1항도 의료지원금의 지급대상자를 제2조 제3호 다목의 납북피해자 중 상이 피해자로 한정하고 있다.

이러한 법 조항으로 인해 납북과 관련하여 국가공권력의 행사로 인하여 사망하거나 상이를 입은 자 및 그 유족 중 법이 정하는 보상금이나 의료지원금의 지급을 신청할 수 있는 자는 ‘납북자의 배우자 및 자녀, 부모, 손자녀, 조부모, 형제자매와 귀환납북자’로 한정된다.

그러나 이러한 규정은 법 제3조 제1항에 열거된 가족 외의 친족 중 피해를 입은 자와 그 유족을 보상금이나 의료지원금의 지급대상에서 제외하는 결과를 초래하였다. 결국 전후납북피해보상법상의 납북자 가족 외의 자는 위 보상금 등을 신청할 수 있는 자와 납북과 관련하여 국가공권력의 행사로 인하여 피해를 입었다는 점이 본질적으로 동일한 경우에도 불구하고 합리적 이유 없이 달리 취급되어 적절한 보상을 받지 못하고 있다.

따라서 전후납북피해보상법 제2조 제3호 다목 중 “납북자의 가족 또는 귀환납북자 중에서” 부분을 삭제하여 납북과 관련하여 국가공권력의 행사로 사망과 상이의 피해를 입은 모든 자가 그 피해를 입증하는 경우 전후납북피해보상법상의 보상금과 의료지원금을 신청할 수 있도록 법 개정을 추진하는 것이 바람직하다.

IV. 결론

이러한 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제1호의 규정에 의하여 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2008. 6. 5.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 직무대행 최경숙 위원 유남영 위원 문경란

「납북피해자 구제와 보상을 위한 실태조사 및 특별법」 제정 권고의 이행 촉구를 위한 의견표명 (2008.7.18.)

국가인권위원회는 국회의장과 국무총리에게 6.25 전쟁 당시 납북자 및 그 가족의 인권침해에 대한 실태조사와 이들의 명예회복 등을 위한 특별법 제정이 필요하다는 의견 표명

【결정요지】

중전 국가인권위원회의 납북피해자 관련 정책권고와 의견표명의 내용을 재차 확인하면서, 6.25 전쟁 당시 납북자 및 그 가족의 인권침해에 대한 실태조사와 이들의 명예회복과 피해를 구제하기 위한 특별법의 제정이 필요

국가인권위원회(이하 ‘우리위원회’라고 한다)는 국회의장과 국무총리에게 중전 국가인권위원회의 납북피해자 관련 정책권고와 의견표명의 내용을 재차 확인하면서, 6.25 전쟁 당시 납북자 및 그 가족의 인권침해에 대한 실태조사와 이들의 명예회복 등을 위한 특별법 제정이 필요하다는 의견을 표명한다.

1. 우리위원회는 지난 2004. 4. 26. 국회의장과 국무총리에게 납북자 가족들이 당한 인권침해의 실태파악과 그 진상규명을 통한 명예회복 및 보상 등을 내용으로 하는 특별법 제정을 권고하였다. 우리 위원회는 이러한 권고에 뒤이어 2006. 6. 12. 통일부장관에게 납북자 문제의 해결을 위해 정부 차원의 실태조사가 선행되어야 하며, 군사정전협정 체결 이후의 납북자(이하 ‘전후납북자’라 한다) 문제 해결을 위한 법률의 제정과 함께 6.25전쟁 당시 납북자(이하 ‘전시납북자’라 한다) 문제의 해결을 위한 법률의 제정도 추진되어야 한다는 취지의 의견을 표명한 바 있다. 또한 우리위원회는 2006. 12. 11. ‘북한인권에 대한 입장 표명’을 통해 정부는 납북자 문제를 포함한 인도적 사안

의 해결을 위해 북한과 조건 없는 협의를 하여야 하며, 납북자 문제 관련 전담인력의 확충과 명예회복 및 보상을 위해 특별법의 제정을 추진해야 한다는 의견을 표명한 바 있다.

2. 우리위원회의 이러한 지속적인 의견표명에 따라 2005년 이후 행정자치부와 통일부 등 관련부처는 납북자 문제 해결을 위한 정책 추진 및 법률 제정을 적극적으로 모색하였다. 이에 부응하여 국회도 2007. 4. 27. 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률(이하 ‘전후납북 피해보상법’ 이라 한다)」을 제정하는 등 납북자 문제를 해결하기 위해 국회와 정부가 노력을 기울여 왔다.
3. 그러나 이와 같은 노력과 입법적 개선에도 불구하고 전시납북자 문제 해결을 위한 특별법은 여전히 제정되지 않고 있다. 또한 전후납북자 문제의 경우에도 전후납북피해보상법이 제정·시행되고 있으나 같은 법 제6조에 의한 ‘납북자 문제 및 그 가족의 인권침해 피해 파악을 위한 실태조사와 명예회복을 위해 필요한 조치’는 실시되지 않고 있는 실정이다. 이에 따라 관련 시민단체(전시납북자 단체 및 전후납북자 단체)는 국가의 부작위에 의한 인권침해를 주장하면서 우리위원회에 지속적으로 진정을 제기하여 왔다.
4. 우리위원회는 위와 같은 정책권고 및 의견표명에 밝힌 바와 같이 정부와 국회는 우리 헌법 제2조 제2항, 제10조 제1항에 따른 자국민 보호의 의무를 다하기 위해 범정부 차원에서 납북자 문제 해결을 위한 실태조사를 실시할 것과 함께 납북자 및 그 가족의 피해를 구제하기 위한 특별법을 제정하기 위해 노력해야 한다고 판단하고 있다.
5. 정부는 그 동안 납북자 문제는 자국민 보호라는 국가책무의 문제로서 최우선적으로 해결해야 할 과제를 충분히 인식하고 있으면서도, 전시납북의 문제가 6.25전쟁이라는 특수한 시기에 발생하였고, 납북 발생배경, 발생양태 등에 있어 전후납북의 문제와 상이하며, 상당한 시간이 경과하여 현실적으로 실태파악에 어려움이 있다는 점을 들어 실태조사나 특별법 제정을 지체하고 있다. 또한, 지난 제17대 국회 역시 「6.25전쟁 납북자 명예회복 및 지원에

관한 법률안」이 제출되어 있었음에도 불구하고, 같은 이유로 전시납북자 문제의 해결을 위해 특별법 제정 논의를 전개하지 못한 바 있다.

6. 그러나 납북의 발생시기와 발생양태의 특수성과 시간의 경과에 따른 실태 파악의 현실적 어려움 등이 있다하여도 국가의 자국민 보호의무가 축소되거나 면책되는 것은 아니다. 납북의 시기가 전시이건 전후이건 납북으로 인한 피해와 고통의 무게가 서로 다르지 않으므로 국회와 정부는 전시납북자의 문제 해결을 위한 특별법의 제정을 신속히 추진해야 할 것이다.

7. 다만 전시납북자 및 그 가족의 피해에 대한 정확한 실태파악이 전제되어 있지 않는 상태에서의 입법 추진은 형식적 법률 제정으로 귀결되어 납북 피해의 실질적 구제를 도모하지 못하는 결과를 초래할 수 있다고 판단된다. 그러므로 정부는 관련 부처 간 사전협의를 통해 범정부 차원에서 가능한 범위 내에서 전시납북 관련 피해에 대한 실태조사를 우선적으로 실시하고, 이를 토대로 특별법 제정을 추진하는 것이 바람직할 것이다.

이러한 이유로 우리위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 의거하여 종전 납북피해자 관련 정책권고와 의견표명의 내용을 다시금 확인하면서, 6.25 전쟁 당시 납북자 및 그 가족의 인권침해에 대한 실태조사와 이들의 명예회복 등을 위한 특별법 제정이 필요하다는 의견을 재차 표명하는 바이다.

2008. 7. 18.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 안경환 위원 최경숙 위원 유남영 위원 문경란<불참>

6 남북자 문제 관련 재조사에 대한 의견표명 (2009.4.23.)

○○해양경찰서장에게 월북자로 분류되고 있는 고○○에 대한 사건을 재조사하는 것이 바람직하다는 의견을 표명

【결정요지】

탈북자의 진술 및 기타 자료 등을 고려하여 볼 때, 월북자로 분류된 고○○가 자진 월북하였다는 사실에 대한 재조사가 필요하다는 의견을 ○○해양경찰서장에게 표명함

【주 문】

국가인권위원회는 ○○해양경찰서장에게 월북자로 분류되고 있는 고○○에 대한 사건을 재조사하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

【이 유】

월북자로 분류된 고○○(이하 “사건본인”)은 자진하여 월북하여 현재에는 북한지역에 거주하고 있는 것으로 국가정보원 및 ○○해양경찰서 등의 관련기관(이하 “관련기관”)에 의하여 파악되고 있다. 그런데 국가인권위원회는 사건본인이 거주하고 있는 북한지역에서 함께 거주하였던 탈북자로부터 사건본인이 그 자신의 의사와는 아무런 관계없이 동료의 강요와 협박에 따라 입북하게 되었고 북한당국이 그 자신을 억류하였다고 주장하고 있다는 점에 관한 진술을 들었다.

이에 따라 국가인권위원회는 사건본인의 입북에 관한 사실을 파악하기 위하여 관련기관에 관련자료를 제출할 것을 요청하였다. 관련기관이 국가인권위원회에 제출한 자료에 따르면, 사건본인의 입북경위에 관하여 파악된 직접적인 자료는 없으며 관련기관에서는 주로 사건본인의 입북 이전의 행로와 입북 이후의 행적 등

에 관한 내용을 파악하고 있을 뿐이다. 이러한 정황 아래에서는 위 탈북자가 전하고 있는 사건본인의 진술은 비록 전문증거이지만 사건본인의 입북경위에 관하여는 유일한 증거에 해당된다. 또한 위 탈북자가 사건본인의 입북 등에 관하여 진술하고 있는 내용이 거의 모든 점에서 관련기관에 의하여 파악하고 있는 사실과 일치하고 있는 점, 위 탈북자의 북한에서의 직위 및 탈북경위 등에 비추어 볼 때, 위 탈북자의 진술의 신빙성은 무시할 수 없다고 판단된다.

사건본인의 위와 같은 진술이 사실일 경우, 사건본인은 월북자가 아니라 동료의 강요에 의하여 입북한 이후 북한당국에 의하여 억류된 자, 소위 “납북피해자”에 해당된다(군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률 제2조 제1호 “납북피해자”에 관한 정의 참조). 이 경우 사건본인의 남쪽 가족들은 국가에 보상 및 명예의 회복을 청구할 수 있으며, 국가는 사건본인의 귀환 등을 위하여 노력하여야 할 법적 의무를 부담하게 된다(군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률 제4조, 제12조).

따라서 국가인권위원회는 사건본인이 납북피해자에 해당되는지의 여부를 밝히기 위하여 위 탈북자 및 사건본인의 입북당시의 여러 가지 주변상황 등에 관한 체계적인 재조사가 필요하므로 이에 관하여 전문적인 수사경험을 가지고 있는 ○○ 해양경찰서가 사건본인의 입북사건에 관하여 재조사를 하는 것이 필요하다고 판단하였다. 이에 따라 국가인권위원회는 사건본인의 입북사건에 대하여 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 ○○해양경찰서장에게 주문과 같은 입장을 표명하기로 결정하였다.

2009. 4. 23.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 안경환 위원 최경숙 위원 유남영 위원 문경란

7

개성공단 억류자 석방 촉구 관련 위원장 논평 (2009.4.23.)

국가인권위원회(위원장 안경환)는 북한당국이 개성공단에서 일하던 현대아산 주식회사 직원 유모씨(44세)를 억류하고 있는 사안에 대해 2009. 4. 27. 전원위원회의 의견을 모아 심각한 우려를 표명합니다.

북한당국은 2009. 3. 30. 개성공단의 근로자인 유모씨를 체포하여 현재까지 억류하고 있으며 접견을 허용하지 않고 있습니다. 남북이 2004년 체결한 '개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서'의 제10조 신변안전보장 제3항은 '북측은 (남측) 인원이 조사를 받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장한다고 명시적으로 규정하고 있습니다. 한편 북한이 가입한 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제9조 제1항은 모든 사람은 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가지고 자의적으로 체포되거나 억류되지 아니한다고 규정하고 있으며, 위 국제규약 제9조 제2항은 체포된 사람은 누구든지 체포시에 체포이유를 통고받고 그에 대한 피의사실을 신속히 통고받는다고 규정하고 있습니다. 또한 위 국제규약 제9조 제3항은 형사상의 죄의 혐의로 체포되거나 억류된 사람은 법관 또는 법률에 의하여 사법권을 행사할 권한을 부여받은 관헌에게 신속히 회부되어야 하며 합리적인 기간 내에 재판을 받거나 석방될 권리를 가진다고 규정하고 있고, 위 국제규약 제14조 제3항 b는 형사피의자는 변호의 준비를 위하여 충분한 시간과 편의를 가질 것과 본인이 선임한 변호인과 연락을 취할 권리를 가진다고 각 규정하고 있습니다.

이를 종합해 보면, 북한당국은 위 합의서와 위 국제규약의 문언과 취지를 충실히 이행하지 않고 있지 않는 것으로 보입니다. 국가인권위원회는 유모씨의 신병에 관한 사항은 위 합의서 및 위 국제규약에 따라 처리되어야 함을 확인하면서, 북한당국에 대하여 유모씨에 대한 변호인 접견을 보장하고 그 밖의 모든 절차를 투명하게 진행하고 유모씨를 조속히 석방할 것을 촉구합니다.

국가인권위원회는 위 사건에 관하여 현재 진정을 접수해 조사를 진행하고 있으며, 제도적인 개선이 필요할 경우 우리 정부에 대하여 권고를 할 예정입니다. 위 사건을 계기로 우리 정부가 앞으로도 자국민 보호에 관하여 보다 각별한 노력을 경주할 것을 촉구합니다.

2009. 4. 23.

국가인권위원회 위원장 **안경환**

2009년 9월 6일 북한당국의 임진강 황강댐 무단 방류로 인해 우리나라 국민 6명이 사망한 참사가 발생하였다.

우선 이 참사와 관련하여 북한 당국이 보여준 생명권에 대한 무시와 몰이해의 태도를 준엄히 지적하지 않을 수 없다. 특히 작년 2008년 7월 11일 금강산 여성관광객 총격사건 이후 아무런 해명이 없는 가운데 또다시 이번 참사를 일으킨 것은 극히 유감스러운 일이다. 북한 당국은 생명권이야말로 다른 그 어떤 것에 최우선으로 존중되어야 할 인류보편의 기본준칙이라는 점을 상기하여야 할 것이다. 한편 국민의 생명과 재산 및 인권을 보호하는 것이 국가의 기본적인 의무임에도 불구하고 이 참사가 발생하기 이전부터 제기되어 온 위협에 대하여 우리 정부의 관계 당국이 이를 미연에 방지하기 위하여 충분하고 책임 있는 조치를 취하지 않은 것도 유감스러운 일이다.

국가인권위원회(위원장 현병철)는 우리 정부 당국이 북한 당국에 대해 국민의 소중한 생명과 재산을 앗아간 이번 참사의 원인과 배경 및 그에 따른 책임을 따져 묻고, 재발방지를 위한 당국 간의 제도적인 방안을 포함한 합당한 조치를 취할 것을 촉구하는 바이다.

2009. 9. 15.

국가인권위원회 위원장 **현병철**

국가인권위원회는 2010년 11월 23일 북한군의 연평도 포격으로 인해 다수의 대한민국 군인은 물론 민간인 사상자가 발생한데 대해 깊은 우려를 표명합니다.

이에 국가인권위원회는 먼저, 이번 사건으로 희생당한 전사자의 명복을 빌고 유가족들에게 깊은 애도의 뜻을 전하며 부상자들의 조속한 쾌유를 기원합니다.

북한의 이번 도발은 유엔현장을 비롯한 국제규범과 남북기본합의서 등 남북한의 합의 정신을 위반한 반인도적인 행위이며 최우선적으로 존중되어야 할 생명권을 침해한 반인권적인 행위라는 점을 지적하지 않을 수 없으며, 유엔 및 국제인권규약 가입 당사국으로서 국제사회와 우리나라 국민들이 납득할 만한 책임 있는 행동을 촉구합니다.

국가인권위원회는 유엔과 각국 인권기구 등 국제사회가 함께 북한의 반인권적 행위를 엄중 경고하고 북한이 유엔평화 정신을 구현하는 구성원으로 동참할 수 있도록 노력해 줄 것을 호소합니다.

아울러 우리 정부는 연평도 주민의 안전과 피해 복구를 위한 조치를 최우선으로 취해줄 것과, 유엔 등 국제사회와 함께 한반도 평화 정착을 위한 외교적 노력을 강구해 줄 것을 촉구합니다.

2010. 11. 25.

국가인권위원회 위원장 **현병철**

국가인권위원회(위원장 현병철)는 2012년 5월 24일 상임위원회의 의결로 지난 3월 29일 중국당국에 체포되어 구금상태에 있는 김○○, 유○○, 강○○, 이○○ 등 4명의 자국민이 국제인권규범에서 정한 보편적인 원칙에 따라 영사면담 등 최소한의 인권이 보장될 수 있도록 아래와 같은 입장을 밝힌다.

1. 국가인권위원회(아래, '인권위')는 위 4인 중 김○○만이 2012년 4월 26일 한 차례 영사면담(김○○ 이외 3인은 면회거부 각서 작성으로 이루어지지 않음) 이후 중국정부가 영사면담을 거부하고 있는 것은 「영사관계에 관한 비엔나 협약(1979년 중국 가입)」 제36조(파견국 국민과의 통신 및 접촉)를 위반한 것으로 중국정부에 즉각 영사면담을 수락해 줄 것을 촉구한다. 특히, 위 김○○은 위암수술의 후유증, 치과적 진료의 시급성 등 건강상의 문제를 겪고 있어 인도적 차원의 보호가 필요하다.
2. 위 4인의 법적 조력을 위해 우리 정부가 선임한 중국인 변호사가 변호인 접견을 신청하였지만 중국 랴오닝성 국가안전청 측이 지난 5월 15일 “국가안전위해죄나 테러범의 경우 변호인 접견을 거부할 수 있다”는 국내법을 근거로 변호인 접견 신청을 허용할 수 없다는 통보를 해온 것은 형사절차에 있어 누구든 변호인 조력을 받을 권리가 있다고 명시한 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(중국 1998년 서명)」(제14조 제3항)의 위반이다. 따라서 인권위는 중국정부에 김○○ 등 위 4인의 변호인 접견을 허용해 줄 것을 촉구한다.
3. 우리 정부도 자국민 보호를 최우선으로 위 4인의 신변안전 및 인권보호를 위해 노력을 전개하고, 나아가 이들의 조속한 석방을 위해 외교적 역량을 총동원해 줄 것을 촉구한다.

2012. 5. 24.

국가인권위원회 위원장 현병철

중국 구금중 고문피해를 당한 자국민의 인권보호를 위한 성명 (2012.8.2.)

국가인권위원회(위원장 현병철)는 2012년 8월 2일 상임위원회의 의결로 피해자 김○○이 지난 3월 29일 중국당국에 체포되어 114일의 구금 기간 중 전기고문과 잠 안재우기, 구타 등 가혹행위를 당했다는 것에 대해 중국 정부에 깊은 유감을 표명하면서 자국민의 인권보호를 위해 국제인권규범에서 정한 보편적인 원칙에 따라 아래와 같은 입장을 밝힌다.

첫째, 유엔 회원국이자 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(자유권 규약)」(1988년 가입) 및 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(고문방지협약)」(1988년 가입) 가입 당사국인 중국은 고문방지협약, 세계인권선언 제5조 및 자유권 규약 제7조 에서 금하고 있는 잔혹한 전기고문 등을 당했다고 피해자가 주장하는 것에 대하여 신속하고 철저한 진상규명을 통해 그에 따른 재발방지 및 책임자 처벌 등 필요한 후속조치를 취할 것을 촉구한다.

둘째, 중국은 피해자가 구금되어 있는 동안 ‘합법적 권익 보장’, ‘법에 따라’ 처리를 하였고 주장하면서 고문이나 가혹행위가 없었다고 부인하고 있다. 그러나 피해자의 구체적이고 소상한 진술과 일련의 정황은 당시 고문이 자행되었다고 믿을 수밖에 없는 상당한 근거를 제공하고 있다. 중국이 계속 부인한다면 객관적으로 진실을 규명하기 위해 UN 인권이사회, 고문방지협약기구, 고문관련 전문 국제NGO 등으로 국제조사위원회를 구성하여 공동조사를 실시할 것을 제안하고, 필요시 국가인권위원회도 이에 적극 협력할 것임을 천명한다.

셋째, 우리 정부는 국가의 존립기반이 자국민 보호에 있음을 상기하고 피해자가 당한 고문은 최악의 인권침해로서 고문방지위원회 등 유엔 인권보호 시스템과 국제인권법이 보장하는 모든 방안을 강구하여 이번 사태가 조속히 해결될 수 있도록 외교적 역량을 총동원 해 줄 것을 촉구한다. 아울러, 자국민이 해외에서 당한 인권침해는 어떠한 것에도 우선하여 신속히 대응할 수 있도록 ‘재외국민 인권보호 시스템(메뉴얼)’을 마련하여 시행할 것을 촉구한다.

2012. 8. 2.

국가인권위원회 위원장 **현병철**

「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」 일부 개정안 의견표명
(2012.10.11.)

【결정사항】

국회의장에게, 정부가 2012. 8. 24. 국회에 제출한 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」 일부개정법률안에 대하여, 미귀환 국군포로에 대한 ‘묘지안장 규정’ 및 억류지에서 사망한 국군포로의 유족을 ‘전몰군경 유족의 지위로 대우할 수 있는 규정’의 마련이 필요하다는 의견을 표명

【결정요지】

- 【1】 한국전쟁 이후 북한에 억류된 국군포로와 그 가족들은 북한 내에서 갖은 인권침해와 차별을 받아 왔으며, 북한을 탈출한 국군포로의 가족들이 국내에 정착하는 데에도 많은 어려움이 발생하고 있음.
- 【2】 따라서, 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」 일부개정법률안에는 국군포로의 명예와 유족들의 인권보호를 위하여 억류지에서 사망한 국군포로의 국립묘지 안장에 관한 규정 및 그 유족들을 전몰군경 유족의 지위로 대우하도록 하는 규정의 명문화가 필요

【참조조문】

「헌법」 제10조·제11조, 「전쟁포로 대우에 관한 제네바협약」 제118조·제120조

【주 문】

국회의장에게, 정부가 2012. 8. 24. 국회에 제출한 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」 일부개정법률안에 대하여 아래와 같이 의견을 표명한다.

1. 미귀환 국군포로에 대한 ‘묘지안장 규정’의 마련이 필요하다.
2. 억류지에서 사망한 국군포로 유족들 중 국내에 입국한 자들의 권리보호를 위하여 이들을 ‘전몰군경 유족의 지위로 대우할 수 있는 규정’의 마련이 필요하다.

【이유】

I. 의견표명 배경

국방부는 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」 일부개정법률안을 마련하여 국회 국방위원회에 계류 중인바, 동 법률 개정안은 국군포로 및 억류지 출신 국군포로 가족에 대한 처우 등에 대한 내용을 다수 포함하고 있어 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 위 개정안에 대하여 주문과 같이 의견을 표명한다.

II. 판단기준

가. 「헌법」 제10조, 제11조

나. 「전쟁포로 대우에 관한 제네바협약」 제118조 및 제120조

III. 판단

1. 국군포로 관련 인권상황

가. 한국전쟁 이후 송환되지 못하고 북한에 억류된 국군포로는 북한 내에서 최하층인 적대계급으로 분류되어 전후 복구사업에 동원되거나 탄광에 배치되어 강제노동에 시달리는 등 갖은 인권침해를 당해왔다.

나. 국군포로 당사자뿐만 아니라 그 가족들까지 북한의 엄격한 계급제 신분사회와 연좌제로 인하여 대학 진학이나 취업과 승진, 군 입대, 당원 배제 등 갖은 차별을 받으면서 체제에 반하는 발언이나 비판을 할 경우 국가안전보위부에 잡혀가 실종되는 등 일상적인 감시와 처벌 속에서 생활했다.

- 다. 억류지 출신 포로와 그 가족들은 이런 일상적인 차별과 고통 속에 생활하다 1994년 조○○ 중위의 귀환을 시작으로 억류지를 탈북하여 귀환한 포로는 80명(24명 사망, 56명 생존), 탈북한 억류지 출신 국군포로 가족들도 91가족 320여명(2012. 8. 현재)에 이르고 있으며 그 수가 해마다 증가되고 있는 추세이다.
- 라. 이들은 국내에 정착하기까지 귀환과정에서 지출되는 막대한 비용으로 인해 경제적으로 많은 어려움을 겪고 있으며, 억류지 출신 국군포로 가족들은 북한 내에서 상대적으로 교육받을 기회 차별로 인한 저학력, 탄광촌이라는 열악한 생활환경과 빈곤으로 인한 건강상태의 악화 등으로 인해 일반 탈북자들 보다 취업 등 국내 정착과정에 가중된 어려움을 겪고 있다.
- 마. 따라서, 억류지에서 사망한 국군포로의 명예와 그 가족들의 인권보호를 위해 아래와 같이 관련 규정을 보완할 필요가 있다고 판단된다.

2. 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」 개정안에 사망한 국군포로의 묘지안장 등에 관한 규정 신설의 필요성

- 가. 「전쟁포로 대우에 관한 제네바협약」 제118조 및 제120조에 따르면 포로는 적극적인 적대행위가 종료된 후 지체 없이 석방되고 송환되어야 하고, 사망한 경우 분묘의 목록 및 묘지와 기타의 장소에 매장된 포로들에 관한 명세서는 그 포로들의 소속 국에 송부하여야 하며 본국의 희망에 따라 적절히 처리될 때까지 분묘 등록 기관이 보관하는 유골에 대하여서도 동일하게 적용되도록 규정되어 있다.
- 나. 그러나 북한은 이러한 제네바협약을 지키지 않고 국군포로를 강제로 억류하고 있으며, 억류지에서 사망한 국군포로에 대해서도 분묘 등의 명세는 물론 유골조차 반환하지 않고 있다. 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」에 의하면 국가는 국군포로의 실태파악 및 송환과 국군포로 및 그 가족에 대한 대우와 지원에 관한 기본정책을 수립·시행하여야 하고, 이를 위해 교

- 섭 및 외교적 노력을 다해야 한다고 규정하고 있다.
- 다. 금번 개정안이 15조의4(국군포로에 대한 예우)를 신설하여 억류지 사망 국군포로에게도 억류기간 중의 행적이나 공헌의 정도에 상응하는 예우를 할 수 있다고 규정하고는 있으나, 포괄적으로 하위법령으로 위임하고 있어 이를 법에 구체화 할 필요성이 있다.
 - 라. 현행 법령상 유해로 송환된 국군포로의 경우에도 국방부의 6.25 참전 유공자 인정을 통해 국립호국원 안장은 가능하다. 그러나 안장을 위해서는 「국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률」 제5조(국립묘지별 안장 대상자) 요건을 충족하여야 하고, 국방부에 6.25참전 유공자 인정을 받을 때에는 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 제2조제2호라목(6.25 전쟁에 참전 사실이 있다고 국방부장관이 인정한 자)에 따라야 하는 등 절차가 복잡하다.
 - 마. 따라서 국내법령에 익숙하지 못하고 탈북하여 한국사회에 적응하기도 벅찬 억류지 출신 국군포로 가족들의 어려움을 덜어주고 유해로 송환되는 국군포로의 대우에 관한 규정력을 명확히 하기 위해서도 이를 법에 명문화 하는 것이 필요하다고 판단된다.

3. 억류지에서 사망한 국군포로 유족들이 자긍심을 가지고 대한민국 국민으로 생활하기 위해서는 개정 법률에 이들을 전몰군경 유족의 지위로 대우할 수 있는 규정 신설의 필요성

- 가. 생사가 확인되지 않아 행방불명으로 처리되었던 국군포로들의 경우 1998년 4월 국방부 정책에 의해 ‘전사’로 처리되었다. 이에 따라 남한에 있던 가족들은 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조에 의해 ‘전몰군경’ 유족의 국가유공자 지위를 받았다.
- 나. 그런데 전사로 처리되었음에도 불구하고 억류지에서 남아 있었던 국군포로(북한에서 사망)가 결혼하여 생성된 가족이 탈북하여 국내에 입국하였을 때에는 전몰군경 국가유공자 유족으로서의 지위를 부여받지 못하고 있어 형

평등의 문제가 제기되고 있다. 현행 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」은 억류지 출신 포로가족들을 합리적 이유 없이 차별하여 전몰군경 국가유공자 유족의 범위에서 배제하고 있다. 물론 국가가 이들을 ‘전사’로 처리(사망시점은 1953년 휴전협정 이전의 실종시점임)한 이후에 출생한 사람들에 대해서 이를 인정한다는 것은 논리에 맞지 않아 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」의 일반적인 적용은 곤란할 수 있다.

- 다. 억류지 출신 국군포로나 그 가족의 증언에 의하면 국군포로 가족이라는 이유로 적대계급으로 분류되어 북한 내에서 온갖 인권침해를 받았던 이들의 인권문제는 남북분단의 상황에서 발생한 특수한 문제이기 때문에 논리적으로만 이를 해결 할 수는 없으며, 결국 국민의 의사를 대변하는 국회에서 입법적인 조치로써 해결할 수밖에 없을 것으로 보인다. 개정 법률의 입법취지는 남북분단의 특수한 상황에서 발생하는 국군포로 및 그 가족에 대하여 필요한 대우와 지원에 관한 사항을 규정함으로써 그들의 생활안정과 복지향상에 기여함을 목적으로 하는 특별법의 성격을 지니고 있다.
- 라. 따라서 헌법이 규정하고 있는 평등의 원칙을 실현하고, 억류지에서 사망한 국군포로 유족들이 자긍심을 가지고 대한민국 국민으로 정착하기 위하여서는 특별법인 개정 법률에 이들을 전몰군경 유족의 지위로 대우할 수 있는 규정의 신설이 필요하다고 판단된다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 주문과 같이 의견을 표명한다.

2012. 10. 11.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 현병철 위원 김영혜 위원 홍진표 위원 장명숙

남북피해자 보상 및 지원에 관한 법률 개정안에 대한 의견표명 (2013.8.22.)

【결정사항】

국회의장에게 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」의 일부 개정 법률안에 대하여 남북피해자와 그 가족들에 대한 인권보호 및 향상은 국가적 책무이므로 법률안을 조속히 처리하는 것이 바람직하다는 의견을 표명

【참조조문】

1. 「헌법」 제10조, 제34조 제1항
2. 세계인권선언 제13조 제2항

【주 문】

국가인권위원회는 국회의장에게, 하태경 의원(2012. 10. 22. 제출)과 조명철 의원(2013. 3. 15. 제출)이 대표 발의한 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」의 일부 개정 법률안에 대하여 남북피해자와 그 가족들에 대한 인권보호 및 향상은 국가적 책무이므로 피해위로금 등의 신청기간 완화, 보조금 지급 근거 마련 등 개정안에 대한 논의를 통해 법률안을 조속히 처리하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

【이 유】

I. 의견표명 배경

하태경 의원(2012. 10. 22. 제출)과 조명철 의원(2013. 3. 15. 제출)이 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」 일부 개정 법률안을 발의하자 남북피해 관련 단체와 그 가족들이 국가인권위원회(이하 ‘인권

위)에 이와 같은 정보를 제공하여 개정 법률안에 대한 검토를 시작하였다.

검토결과 인권위는 개정안이 납북피해자의 처우 등 이들의 인권보호와 향상에 필요한 내용이 있다고 판단하여 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 에 따라 국회 외교통상통일위원회에 계류 중인 위 개정법률안에 대한 의견을 표명하게 되었다.

II. 판단 및 검토기준

1. 「헌법」 제10조, 제34조 제1항
2. 세계인권선언 제13조 제2항

III. 판단

1. 전후 납북자 현황 및 그 가족들의 인권상황

- 가. 1953년 7월 27일 군사정전 협정 체결 이후 북한정권에 의해 납북된 피해자는 3,835명으로 이들 중 아직까지 미귀환한 전후 납북자 수가 517명에 달하고 있다.
- 나. 납북된 피해자가 북한에 억류되어 생활하다 북한을 탈출한 귀환 납북자는 겨우 8명이다.
- 다. 납북 가족들은 1980년 제8차 헌법개정시 연좌제가 폐지되기 이전까지는, 신원조사로 인한 공무원 임용제한, 사관학교 입학 제한, 취업제한, 선원수첩 미발급 등 각종 차별을 받아왔다.
- 라. 이들은 납북자에 대한 사회적 편견, 가장의 갑작스런 부재로 인한 경제적 어려움, 자녀들에 대한 교육과 취업 제한 등으로 상당수가 경제적 빈곤 상

태에 놓여 있다.

2. 개정법률안에 대한 판단

가. 하태경 의원 개정법률안

- 1) 개정안은 “납북피해자”의 “보상 및 지원”에 관한 사항뿐만 아니라, “미귀환 납북자”의 “생사확인 및 송환”에 관한 사항을 명시적으로 규정함으로써 납북자 문제의 근본적인 해결을 위한 국가의 자국민 보호 책무를 강조하고 있다.(안 제1조)
- 2) 「6.25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률」 제3호(국가의 책무)에도 “국가는 납북자의 생사확인 및 송환(유해송환을 포함한다), 서신교환, 가족상봉을 위한 정책을 수립·시행한다.”라고 규정하고 있어, 전후 납북피해자에 대한 형평성 보장 차원에서도 본 개정안과 같이 이 법의 목적을 확대하는 것은 바람직하다.
- 3) 현행법상 납북피해자 또는 그 유족에 대한 정착금·피해위로금·보상금 또는 의료지원금(피해위로금등) 등의 지급신청 기간은 법률 시행 후 3년으로 규정하고 있어 이미 신청기간이 종료됨에 따라, 이 기간 중 피해위로금 등을 지급받지 못한 납북피해자와 그 가족들을 위해 피해위로금 등의 신청 기회를 확대하는 것은 적절하다.(안 제12조 제2항)

나. 조명철 의원 개정법률안

- 1) 개정안 제29조 제7항은 납북자단체에게 “사업비” 대신 “보조금”을 지원할 수 있는 근거규정을 마련하여 위 법 제29조 제1항에 따라 설립된 (사)전후납북자피해가족연합회 운영의 활성화를 통해 납북피해자 권익을 향상시키려는 것으로 보인다.
- 2) 「6.25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률」 제12

호(납북자가족 단체 등에 대한 재정지원)에도 “정부는 위원회의 심의를 거쳐 납북자가족 등으로 구성된 단체 또는 6·25전쟁 납북사건 및 납북자 연구단체에 대하여 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.”라고 규정하고 있어, 전후 납북피해자에 대해서도 본 개정안과 같이 보다 탄력적으로 예산을 운영할 수 있도록 보조금 지급관련 규정을 두는 것이 타당하다 할 것이다.

다. 소결

따라서, 국회의장에게 본 법률안의 조속한 논의를 통해 납북피해자의 인권을 보호할 수 있는 조치를 취하도록 하는 것이 필요하다고 판단된다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 의하여 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2013. 8. 22.

위원장 현병철 위원 김영혜 위원 홍진표 위원 장명숙

**북한에 억류 중인 대한민국 국민의 인권보호를 위한
국가인권위원회 위원장 성명 (2015.5.12.)**

국가인권위원회(위원장 현병철)는 북한 당국이 대한민국 국민 김○○, 김○○, 최○○, 주○○ 등 4인(이하, '김○○ 외 3인'이라 함)을 억류하면서 우리 정부관계자는 물론 가족과의 면회 및 외부와의 통신을 완전히 차단하고 있는 점에 대하여 강력히 유감을 표명하는 바입니다. 북한 당국은 국제인권규범에 따라 아래와 같은 조치를 취해야 할 의무가 있음을 밝힙니다.

1. 북한 당국은 김○○ 외 3인의 기본적 인권에 관하여 북한이 1981년 가입한 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(CCPR), 1988년과 1990년 유엔 총회에서 결의한 「모든 형태의 구금 또는 수감 중인 모든 사람의 보호에 관한 원칙」과 「수용자의 처우에 관한 기본원칙」을 준수하여야 한다.
2. 김○○ 외 3인은 자신들이 원하는 외부인과 적절한 방법으로 통신할 권리를 가지고 있으므로 북한 당국은 지체 없이 대한민국 정부 관계자 및 가족 등과의 접촉을 허용해야 한다. 특히 북한 당국은 이들에게 외부사회와 전화, 서신 교환 등의 통신을 할 충분한 기회를 부여해야 한다.
3. 현재 김○○ 외 3인은 자기 방어를 할 수 없는 상황에 있으므로, 북한 당국은 이들이 가족 또는 대한민국 정부가 선임한 변호인의 조력을 받을 권리를 보장해야 한다.
4. 북한 당국은 억류되어 있는 김○○ 외 3인의 취약한 지위를 부당하게 이용하여 이들에게 허위진술이나 불리한 증언을 강요해서는 안 된다.

국가인권위원회는 김○○ 외 3인이 조속히 송환될 수 있도록 유엔 등 국제사회와 함께 최선의 노력을 기울일 것입니다. 마지막으로 우리 정부는 김○○ 외 3인이 길게는 약 1년 반 동안 가족과도 접촉하지 못한 채 억류되어 있는 점을 고려하여 이들의 송환을 위해 보다 적극적인 조치를 취할 것을 촉구하는 바입니다.

2015. 5. 12.

국가인권위원회 위원장 **현병철**

제20차 이산가족 상봉에 대한 국가인권위원회 위원장 성명 (2015.10.20.)

국가인권위원회(위원장 이성호, 이하 ‘인권위’)는 10월 20일부터 26일까지 금강산에서 열리는 제20차 남북이산가족 상봉을 진심으로 환영합니다.

이번 제20차 이산가족 상봉은 지난해 2월 금강산에서 열린 제19차 이산가족 상봉 이후 약 1년 8개월 만에 이루어지는 것으로, 금년 8월 군사분계선 비무장지대 남측지역의 지뢰폭발로 촉발된 남북 간 군사적 긴장상태 속에서 진행된 남북고위당국자 접촉에서 이산가족 상봉 재개·지속 합의 이후에도 상봉 무산 가능성에 대한 우려를 극복하고 이루어지는 점에서 의미가 있습니다.

이산가족 문제는 분단 70년과 6.25 전쟁이 가져온 비극으로 부부, 부자, 형제자매 등 가족이 길게는 70년 가까이 생사도 모른 채 헤어져 살다가 세상을 떠나고 있어 남북관계에서 가장 시급하고 중요한 인권문제입니다. 세계인권선언 제16조제3항은 “가정은 사회의 자연적이고 기초적인 구성단위이고 국가와 사회의 보호를 받는다.”고 규정하고 있습니다.

이번 상봉에 참여하는 남측 방문자 90가족, 북측 방문자 96가족도 대부분 고령자로 각 3일간의 상봉 일정이 끝나면 다시 생생한 이별의 아픔이 더해진 채 이산가족으로 되돌아오게 되고, 약 6만 6천명의 상봉신청자들은 이마저도 기약할 수 없는 상태입니다.

따라서 이산가족 상봉은 남과 북이 가능한 모든 자원을 동원하여 상봉횟수와 상봉인원을 최대화하여 지속하고, 상봉과 별개로 생사확인 및 서신교환도 이루어지도록 노력하여야 합니다. 우리 정부는 북측에 이를 위해 필요한 지원을 적극 추진할 필요가 있습니다.

인권위는 어렵게 재개되는 이번 제20차 이산가족 상봉이 남북 간 화해를 촉진하고 이산가족 문제를 풀어나가는 중요한 전기가 되기를 기대합니다.

2015. 10. 20.

국가인권위원회 위원장 이성호

2004-2015

A Collection of the NHRCK's
Resolutions on the Human Rights
in North Korea



| A Collection of the NHRCK's Resolutions on the Human Rights in North Korea |

After the dire situations of human rights in North Korea became known to South Korea and the rest of the world by way of various channels and the National Assembly of the South called for the need to proceed with a program of the National Human Rights Commission of Korea (NHRCK) to deal with North Korean human rights in April, 2003, the NHRCK decided to set up a non-permanent body called 'North Korean human rights study team' at the 40th plenary committee session on April 28, 2003.

The NHRCK has taken consistent actions to review South Korean government's policies concerning North Korean human rights and come up with its recommendations and opinions on those policies, in an effort to improve the human rights situation in North Korea, particularly in relation with the human rights conditions of North Korean residents, North Korean defectors in the South and abroad, Korean War POWs detained in the North, people abducted by the North and separated families due to the division of the Korean Peninsula.

The NHRCK, taking pride in the fact that its policy actions have played a leading role in creating a common ground of understanding about the issues of North Korean human rights among the general public in the South and building a global network for stronger collaboration at international level, has compiled the records of those efforts and the results into this publication, "A Collection of the NHRCK's Resolutions on the Human Rights in North Korea".

- This publication contains the NHRCK's 40 resolutions, including recommendations, opinions and the Chairperson's statements (released by December 2015), on how to improve the legislation, institutions, policies and practices of the South to promote the human rights conditions in the North, which are classified according to the target groups involved and are sequenced in order of the dates on which they were adopted.
- The resolutions appear in full texts with no adaptations but an additional summary in the beginning for an easier understanding. Still, in the cases where it is necessary to protect the personality rights of those involved in the particular cases, their name and address, the organization they belong to, and other information which may point to the individuals or organizations are rendered anonymous.
- Please note that the references to the national administrative organizations which are mentioned in the resolutions as the organizations to which a particular recommendation is targeted or a particular opinion or statement is related are in accordance with the titles used at the particular time when the particular resolution was adopted and, therefore, may be different from the titles of the corresponding organizations under the Government Organization Act as partially amended on November 19, 2014 (Law No. 12844).
- Chapter 5 of this publication includes the English versions of the 14 key resolutions that the NHRCK adopted as recommendations or opinions after reviewing South Korean government's policies on the human rights in the North with the considerations being made about the division of the Korean Peninsula and the unique relationship between the two Koreas, also in order of the dates on which they were adopted.

Table of Contents



Chapter 1. General • 1

Resolution No.1 "NHRCK's Opinion on the Human Rights in North Korea
(Dec. 11, 2006)" • 3

Resolution No.2 "NHRCK's Recommendation on the Government's Policy to Improve the
Human Rights Situation in North Korea (Oct. 24, 2011)" • 10

Chapter 2. Improving the human rights of North Korean residents • 37

Chapter 3. Improving the human rights of North Korean defectors (including those living abroad) • 99

Chapter 4. Addressing the human rights issues due to the division of the Korean Peninsula, such as the issues involving Korean War POWs, people abducted by the North and separated families • 173

Chapter 5. Key resolutions on North Korean human rights (in English) • 235

[Annexes] • 389

- NHRCK Plenary Committee's Resolution on the Establishment of the "Report Center for North Korean Defectors" and the "North Korean Human Rights Records Depository" (Feb. 28, 2011) • 391
- List of the NHRCK's Recommendations, Opinions and Statements on North Korean human rights (40 resolutions from 2004 to 2015) • 399

National Human Rights Commission of Korea's Position on North Korean Human Rights (11 December 2006)

1. Background

As the realities of North Korea's serious economic difficulties became exposed to the world in the mid-1990s, the human rights situation in the Democratic People's Republic of Korea (DPRK) became the focus of both domestic and international attention.

The North Korean people's deteriorated lifestyles were evident of the conditions within the country, which were verified through various attempts to provide humanitarian aid by the international community. During this process, the practice of public executions, the maltreatment of returned defectors and political prisoners in concentration camps, and other human rights infringements committed in North Korea were identified and condemned.

Several countries and international organizations, including the United Nations, have been addressing North Koreans' right to life and basic freedoms, and corresponding solutions have been suggested on multiple occasions. The political and economic changes in inter-Korean relations, along with varying perceptions and judgments regarding the North, have led to discussions on North Korean human rights issues in South Korean society.

From the angle of the universal human rights, peace and unification of the Korean Peninsula, as well as the enhancement of Korean society's capacities, the amount of interest as well as discussions of North Korean human rights issues at both the domestic and international levels can be described as being

positive. On the other hand, however, such debate has implications for provoking social conflicts and diplomatic frictions when considering the unique and delicate nature of the North-South relationship and the regional situation in Northeast Asia.

In light of the increasing level of interest and frequency of discussions in South Korean society regarding North Korean human rights issues, the National Human Rights Commission of Korea (hereafter to be called "NHRCK") has found it necessary to present its position concerning North Korean human rights. During the past few years, the NHRCK has conducted field research abroad and considered the scholarship of experts, civic organizations, government authorities and foreign ambassadors in order to attain a greater understanding of the human rights situation in North Korea. Based on the results of the aforementioned investigations, the NHRCK has conducted in-depth discussions on North Korean human rights issues with both its Plenary Committee and Special Ad Hoc Committee on North Korean Human Rights.

The NHRCK considers "North Korean human rights" to include North Korean residents' fundamental rights (hereafter to be called "human rights in North Korea"), as well as those of North Korean defectors, and people under humanitarian concerns, such as separated families, abductees and war prisoners. The NHRCK asserts that the North Korean human rights issue must be approached in a peaceful and systematic manner while maintaining a realistic view of the situation in the Korean peninsula and accurately grasping the circumstances surrounding North Korean society and human rights. In this context, North Korea's decision to conduct a nuclear test was an act that

threatened every North and South Koreans' right to live in peace.

Under the aforementioned rationales for universal human rights and peace in the Korean peninsula, the NHRCK has devised practical and reasonable measures to improve North Korean human rights. The following further demonstrates the NHRCK's official position on this issue.

2. Basis and Scope of Statement

In dealing with the North Korean human rights issue, especially concerning the rights of current residents as opposed to those of defectors, the NHRCK has examined a few factors. Because the factors examined are closely interrelated, a consistent response in regards to the universality of human rights is required, along with a systematic and realistic approach to the current situation in the Korean peninsula.

First, the state has the utmost obligation to guarantee human rights in modern society where universal human rights are strongly emphasized. It is the *raison d'être* and the duty of the state to ensure human rights including civil, political, economic, and social rights. The international community has a responsibility to realize universal human rights, and it may therefore press states that fail to fulfill human rights obligations to improve their record through objective standards and procedures.

Second, Article 3 of the Constitution of the Republic of Korea (ROK) defines the territory of the ROK as comprising the entire Korean peninsula, including the North. However, North Korea's legally recognized status as a sovereign

state under international law and its membership in the United Nations cannot be ignored. Moreover, Article 4 of the Constitution affirms a principle of peaceful unification, and the preamble of the Inter-Korean Basic Agreement and Article 3(1) of the North-South Relations Improvement Act prescribes inter-Korean relations to be "provisional and special" in the process towards unification. Furthermore, inter-Korean political agreements, such as the July 4, 1972 Joint Communiqué and the June 15, 2000 Joint Declaration recognize that the North and the South are to mutually acknowledge each other as parties aiming to enhance inter-Korean relations and achieve peaceful unification. As a result, efforts to improve North Korean human rights must be considered in conjunction with the uniqueness of inter-Korean relations.

Third, South Korea, as a member of the United Nations as well as the international community, has the responsibility to promote universal respect for and observance of human rights and freedoms as prescribed in the United Nations Charter and international human rights treaties. Moreover, the Constitution also prescribes international pacifism and the principle of good faith in international law. As a result, the Korean government has both the obligation and legal foundation to undertake a wide range of efforts in improving North Korean human rights.

Fourth, while the NHRCK recognizes the importance of the government's efforts in improving North Korean human rights, it also acknowledges the role of the NHRCK in such efforts. Nonetheless, the NHRCK recognizes its limitations concerning legal basis and scope in dealing with the North Korean human rights issue. Despite Article 3 of the Constitution, Articles 4 and 30 of the National Human Rights Commission Act state that human rights violations

or acts of discrimination taking place in the North, where the Korean government cannot exercise effective jurisdiction, cannot be subject to the NHRCK's investigation. However, human rights matters regarding war prisoners, abductees, and separated families can be handled by the NHRCK as individual cases when the victims concerned are South Korean nationals.

3. Principles of Approach and Policy Suggestions on North Korean Human Rights

The ROK government has promoted a North Korean human rights policy based on three fundamental points: (i) the substantive improvement of North Korean human rights; (ii) the promotion of peace and prosperity in the Korean peninsula; and (iii) the cultivation of North Koreans' civil consciousness along with the advancement of human rights via initiatives taken by the North Korean authorities themselves. Under these points, the South Korean government believed that reform and an open-door policy could serve as a foundation for improving the human rights situation. As a result, the government promoted economic cooperation with the intention of promoting changes in North Korean society. Moreover, the ROK has given priority to non-political humanitarian issues involving war prisoners, abductees and dispersed families during intergovernmental dialogues with the DPRK.

The NHRCK views the South Korean government's policies toward the North in a positive light, which includes a human rights policy that seeks intergovernmental dialogues and cooperation for the larger goal of achieving peace and prosperity on the Korean peninsula. The NHRCK also recognizes the government's vote in favor of the North Korean Human Rights Resolution

at the 61nd Session of the UN

General Assembly as evidence of its extended effort and commitment to the improvement of North Korean human rights.

The NHRCK acknowledges the importance of the government's role in improving North Korean human rights, and hereby offers its official position vis-à-vis the government's stance concerning the promotion of North Korean human rights:

First, for the improvement of North Korean human rights, it is necessary to approach such issues under the following fundamental principles:

- (1) The universality of human rights, which has been advanced through the multi-faceted efforts of the international community, must be respected when seeking improvements in North Korean human rights;
- (2) Improvements of North Korean human rights must be sought through nonviolent means because peace on the Korean peninsula is directly related to the right of Koreans in both the North and South to live in peace;
- (3) Discussions and approaches to the North Korean human rights issue must focus on the goal of realizing actual improvements to North Korea's human rights situation; and
- (4) North Korean human rights issues should be managed in a way in which both the efforts of the government and civil society complement each other through constructive criticism and cooperation.

With these principles as a foundation,

First, the government must make efforts to develop solidarity and encourage cooperation within the international community in order to realize actual improvements in the area of North Korean human rights. The NHRCK affirms the international community's commitment to giving humanitarian aid for the purposes of restoring North Korean people's right to life and its emphasis on cooperation in communicating with North Korea. Nonetheless, it is hard to ignore Korean concerns that the international community may try to address the human rights issues in North Korea without adequately considering the reality of division on the peninsula and the unique relationship between the two Koreas. Therefore, the government should on one hand conform to the fundamental principle of respecting universal human rights when approaching North Korean human rights issues, while on the other hand cultivate a consciousness within the international community that North Korean human rights issues should be dealt in a more sensible manner, given the unique nature of inter-Korean relations.

Second, the ROK government should consistently support humanitarian aid as a means of protecting North Korean people's right to life and treat it separately from political issues. Among all the cases relating to fundamental human rights, no case is more pressing than the survival of the North Korean people. The ROK government should still react strongly against incidents that threaten peace on the Korean peninsula, such as North Korea's missile launches or nuclear tests, but not at the risk of North Korean people's right to life. The South Korean government must take appropriate measures in responding to concerns and suspicion, both domestically and internationally, for the sake of transparency in humanitarian aid distribution. Furthermore, the

government should make efforts to prepare a more fundamental plan in solving North Korea's food crisis. To ensure transparency in the distribution process, concrete measures including a monitoring program must be established. Simultaneously the government must strongly urge the North to assume responsibility in regards to this issue.

Third, the government must heighten diplomatic efforts to improve the current situation of North Korean defectors suffering serious human rights violations abroad, and provide institutional measures to protect their rights. North Korean defectors are victims of human rights violations who escaped the DPRK, a place where their right to life was under threat and right to liberty was deprived. The ROK government should pursue diplomacy as a top priority and engage in consultations with authorities of countries where North Korean defectors are situated in order to solve the problem of forced repatriation. The government should actively consider increasing the number of representatives assisting North Korean defectors at Korean diplomatic missions in countries where most defectors sojourn. Moreover, the government should establish measures to systematically and actively protect the human rights of North Korean defectors in South Korea, otherwise known as "new settlers." Promoting and protecting the human rights of these people should be considered a long-term goal for the purposes of social integration. The government should devise plans for concrete and comprehensive improvement in protecting the human rights of these "new settlers" through systematic and extensive research.

Fourth, the government should take greater constructive and concrete measures to resolve humanitarian cases, such as those involving dispersed

families, abductees and war prisoners. Problems related to these groups require more support from the government than any other human rights issues because these problems originated from war and the subsequent division of the Korean peninsula. The government should strive to address these issues through unconditional consultations with North Korea in order to heal the pains and wounds of the people affected. In addition, the government must take institutional and substantive measures to compensate the North Korean people for any physical and/or mental illnesses, restore their impaired reputation through legislation such as the Special Act for Supporting the Families of North Korean Abductees, and expand the pool of officials working exclusively on war prisoners and abductees.

Fifth, the government should attain accurate facts of North Korea's human rights situation through objective and precise investigations, since the feasibility of improving North Korean human rights is greater when circumstances are accurately understood. According to information received and confirmed, it is hard to deny analyses that the North Korean human rights situation is at a serious level. Even though North Korea's human rights is a sensitive issue both domestically and internationally, however, any uncertain information has the capacity to distort reality. Therefore the government should ardently strive to collect, investigate, evaluate and preserve objective information.

In regards to improving North Korean human rights, the NHRCK will review government policies related to North Korean human rights and take corresponding actions, such as presenting opinions and offering recommendations, in addition to increasing cooperation with national human rights institutions and both international and local NGOs. Furthermore, the NHRCK will hereafter continuously



work on improving North Korean human rights through research and policy studies over a wide range of related issues, including the human rights situation of people in North Korea, North Korean defectors abroad, dispersed families, abductees, war prisoners, and North Korean defectors now residing in South Korea.

11 December 2006

National Human Rights Commission of Korea

NHRCK's Recommendation on the Humanitarian Food Aid to North Korea (30 September 2008)

【Main Sentence】

The National Human Rights Commission of Korea recommends that the Minister of Unification provide humanitarian food aid to North Korea, separately from political issues, and work out adequate measures to dispel the concerns and suspicions at home and abroad over the transparency in the distribution process.

【Reasoning】

The National Human Rights Commission of Korea (hereinafter "the NHRCK") expressed the "NHRCK's Opinion on the Human Rights in North Korea" on December 11, 2006. In this written opinion, the NHRCK stressed that the humanitarian aid to North Korean people should be separated from political issues and be continued in the dimension of guaranteeing their right to life and that there exists no fundamental human right aspect which is more compelling and important than the survival of North Korean people. In addition, the NHRCK urged the Government to find out appropriate measures to clear away the concerns and suspicions from home and abroad over the transparency in the distribution process of its humanitarian aid program and, furthermore, to try to draw up more drastic measures to address the food shortage in North Korea.

The NHRCK noted that, based on the international organizations' and the

Government agencies' slightly varying evaluations and findings, North Korea might suffer an estimated food shortage of at least 1.2 million tons in 2008, because of the reduced volume of food production, which was largely due to a series of natural disasters, including floods, the discontinuance of food aids from other countries and the sharp rise in the international food prices and that if nothing is done to solve this food shortage problem, North Korean people would face a serious threat to their life (see the estimates released by the World Food Programme (WFP), the Food and Agriculture Organization (FAO), and the Ministry of Unification and relevant information agencies of the Republic of Korea (South Korea)).

The international community has so far appealed for the importance of humanitarian aids to address the persisting food shortage in North Korea. Mr. Vitit Muntarbhorn, the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea (North Korea), in his reports on the human rights conditions of the country, has reiterated the importance of humanitarian aids and transparent monitoring. For instance, the Special Rapporteur recommended, in the report to the United Nations Human Rights Council (UNHRC) dated March 12, 2008, that the international community should increase humanitarian aids to improve the right to life in North Korea and expand the developmental supports for a greater human rights infrastructure in the country. In addition, the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) proposed a 24-point recommendation on North Korea on December 12, 2003, suggesting, in relation with the food aid to the country, that "a mechanism should be established to guarantee vulnerable groups' equal access to the international food aids and priorities should be given to these groups in food programs". Moreover, the UN

Resolution on North Korean human rights which was adopted in the 61th General Assembly of the UN in 2006 required, in the preamble, that North Korea "allow international relief organizations to reside in the country so that they can continue to give a humanitarian aid to every regional area in need of relief". The resolution and recommendations all emphasized the importance of humanitarian aids and the approach to vulnerable groups in addressing the food shortage problem in North Korea.

In 2008, the civic organizations, political parties and government agencies in South Korea continued to make a range of discussions and reviews on the need to provide humanitarian aids to resolve food shortage in North Korea and the scale, timing and methods of such aids, in step with the international organizations' calls to action described above. Under these circumstances, the NHRCK, as was already expressed in its opinion of December 11, 2006, renews its position that there is no fundamental human right aspect which is more compelling and important than the survival of North Korean people and the Government needs to deal with the humanitarian food aid to North Korean people separately from political issues and map out workable measures to dispel the concerns and suspicions from home and abroad over the transparency in the distribution process of the aid program, which will help improve human rights conditions in North Korea.

Against the backdrop mentioned above, in accordance with Article 19, subparagraphs 1 and 10 and Article 25 of the National Human Rights Commission Act, the NHRCK decides to present its recommendation as stated in the Main Sentence.

【Minority Opinion from Commissioner Kim Tae-Hoon】

1. Article 10, paragraph 1 of the Development of Inter-Korean Relations Act provides that the Government may provide support to North Korea when it is necessary in terms of humanitarianism and fraternity. In this light, the National Human Rights Commission of Korea (hereinafter "the NHRCK") may rightfully recommend, as in the recommendation adopted by the majority opinion, that the Minister of Unification should provide a humanitarian food aid to North Korea, only when the Minister of Unification refuses to provide such aid for an unjustifiable reason even though the conditions in North Korea are so serious that a humanitarian food aid is urgently needed or the Minister practically refuses to provide such aid by linking the aid to a political issue or placing another precondition. However, it is difficult to see that North Korea is in such a condition that requires a humanitarian food aid or the Government of South Korea refuses to provide a humanitarian aid for an unjustifiable reason.
2. It seems that the majority opinion, based on the data released by the World Food Program (WFP), determines that North Korea will suffer an estimated food shortage of 1.2 million tons in 2008 and that if nothing is done to solve this problem, the country will face a serious food crisis, as it did in the period of 'Arduous March' in the mid-1990s. However, unlike the WFP's statement on which the majority opinion is based, the Ministry of Unification and the National Intelligence Service of South Korea estimate the food shortage could be addressed to some extent once about 300,000 tons is brought in from China and WFP by the

harvest season around the end of October, 2008 and an additional 500,000 tons is provided by the United States as planned (see the article of the Chosun Ilbo dated May 24, 2008). This analysis is partly convincing, in that the urban poor who are particularly susceptible to a food crisis in North Korea are somewhat able to acquire foods now, unlike in the period of 'Arduous March' in the mid-1990s, thanks to the emergence of the market economy in the country. This is further illustrated by the fact that the recent sudden rise in the crop prices in North Korea, which has been cited as one of the factors contributing to the aggravated food situation in the country, was actually attributable to the North Korean government's regulation on the black market out of fear that it could lose control over North Korean people (the restoration to the food rationing system and the ban on the market activity of women below 45 years in age in October 2005, May 2006, August 2007 and April 2008), not to any absolute shortage in food supplies. Indeed, during the period of July~October 2006 when North Korea was subject to the economic sanctions from the international community for its missile and nuclear threats, the crop prices remained stable as no market regulation was imposed by the North Korean government.

3. In the meantime, the Government of South Korea, which has maintained the position that 'humanitarian aids should be given with no string attached' while highly valuing the principle of reciprocity in its policy for supports to North Korea, offered an aid of 5 tons of corns to the North Korean government in May 2008, only to see it rejected. This indicates that it is hardly likely or certain that North Korea is in such a dire food situation as requires a humanitarian aid. Accordingly, at this time when it

cannot be said for sure that the Government is negligent in making efforts to provide a humanitarian food aid to North Korea, the NHRCK's recommendation on the Government's humanitarian food aid is nothing but an inadequate one. No prescription could be adequate without a right diagnosis. The NHRCK should determine whether to make the recommendation to the Government or not, at least after completing a more precise fact-finding investigation into the food right conditions in North Korea, in compliance with Article 19, subparagraph 4 of the National Human Rights Commission Act.

4. It is widely known that, although the Government of South Korea had given an enormous volume of humanitarian food aids to North Korea in the past decade, most of the relief foods were improperly used for military purpose or to build the wealth of the privileged class in North Korea. Now, it is clear, both to the general public and the new Administration of South Korea, that the compliance with the monitoring requirement in the distribution process of the humanitarian aid to North Korea is not simply a condition but a prerequisite to such aid. The NHRCK already called on the Government to draw up appropriate measures to dispel the concerns and suspicions from home and abroad over the transparency in the humanitarian aid programs and their distribution process, on December 11, 2006. Nevertheless, now that the North Korean government is in breach of the international norms that it is obliged to observe as a beneficiary of external food assistance, there must be essential limitations in securing transparency in the process of distributing relief foods within North Korea. Therefore, the NHRCK needs to find and suggest a more advanced and upgraded policy orientation,

instead of repeating the existing generalist position, in order to overcome the limitations and secure transparency. For instance, the NHRCK may recommend that, considering that what is lacking in North Korea is the market rather than the foods, the model for supporting North Korea should be replaced with the one designed to activate the market in the country, or that, if the existing food aid option is retained, the WFP or private organizations should be entrusted to deliver relief foods in order to ensure that the foods reach particularly vulnerable groups first while the destinations of the foods should be concentrated on the northern area from Wonsan along the coast of the East Sea which suffers a worse food shortage and the relief crops should be mainly composed of corns in order to minimize the possibility that they will be diverted or misused. If the NHRCK recommends the Government to provide food relief to North Korea, without suggesting any alternative option or improvement, it is feared that such recommendation may pressure the Government to support North Korea and result in an intensified controversy over 'unilateral favors'.

【Minority opinion from Commissioner Choi Yoon-Hee】

I agree with the basic principle that 'humanitarian food aids should be given to North Korea with no string attached, in case it is established that the country is in an extremely poor food situation'. However, I can hardly see any justifiable reason to think that the food conditions in North Korea are worse now than they were at the time when the NHRCK expressed its opinion on the humanitarian aid to North Korean and the overall human right situations in the country on December 11, 2006. The NHRCK already revealed its position

on the humanitarian aid to North Korea in the form of the expression of opinion, and the recommendation on the humanitarian aid which a majority of the NHRCK commissioners are going to vote for is very similar to what was stated in the relevant part of the written opinion. For this reason, I don't think that the NHRCK needs to express the same position even by taking the form of recommendation which has a stronger effect than the form of opinion. Admitting that, as stated in the majority opinion, it is the time that the NHRCK should express its position, I think that it would be more appropriate for the NHRCK to take the form of opinion, as it did in 2006, than to adopt a recommendation. In my judgment, an NHRCK's opinion addressed to the Minister of Unification would be appropriate if it provides that 'any humanitarian aid to North Korea should be separated from political issues and possible measures should be worked out to secure transparency in the distribution process of relief foods'.

30 September 2008

Plenary Committee of the National Human Rights Commission of Korea;
Chairperson Ahn Kyong-Whan, Commissioner Choi Kyeong-Sook, Commissioner Yoo Nam-Young, Commissioner Moon Kyeong-Ran, Commissioner Kim Tae-Hoon, Commissioner Yoon Ki-Won, Commissioner Jeong Jae-Geun, Commissioner Jo Kuk, Commissioner Choi Yoon-Hee and Commissioner Kim Yang-Won

NHRCK's Opinion on the Detention of a South Korean Worker in the Kaesung Industrial Complex (23 April 2009)

The National Human Rights Commission of Korea (Chaired by Ahn Kyong-Whan) expresses its extreme concern about the North Korean government's detention of a Hyundai Asan employee, aged 44 and identified by the surname Yoo, who worked in the Kaesung Industrial Complex, by adopting the opinion of the Plenary Committee on April 27, 2009.

The North Korean government has detained Mr. Yoo since it arrested him on March 30, 2009 and has not allowed any visit to or meeting with him. According to paragraph 3 of Article 10 (Guarantee of personal safety) of the 'Agreement on the Entry and Stay in the Kaesung Industrial Complex and Mt. Kumgang Tourist Zone' signed between the two Koreas in 2004, "while a person (from the South) is under investigation in the North, the North Korean government shall guarantee fundamental rights to the person". At the same time, the International Covenant on Civil and Political Rights, to which North Korea is also a State Party, specifies in Article 9, paragraph (1) that "Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be subjected to arbitrary arrest or detention" and, in Article 9, paragraph (2), that "Anyone who is arrested shall be informed, at the time of arrest, of the reasons for his arrest and shall be promptly informed of any charges against him". In addition, Article 9, paragraph (3) of the Covenant provides that "Anyone arrested or detained on a criminal charge shall be brought promptly before a judge or other officer authorized by law to exercise judicial power and shall be entitled to trial within a reasonable time or to release", and Article 14, paragraph (3)-b stipulates that "...everyone shall be entitled to have adequate

time and facilities for the preparation of his defense and to communicate with counsel of his own choosing".

All things considered, it seems that the North Korean government has not fully complied with the wording and purposes of the Agreement and the International Covenant mentioned above. In this light, the NHRCK hereby reconfirms that the matters concerning the personal security of Mr. Yoo should be dealt with in accordance with the Agreement and the International Covenant, and urges the North Korean government to guarantee a counsel's contact with Mr. Yoo, proceed with all the other required procedures in a transparent manner and release him at the earliest possible time.

The NHRCK, upon receiving the complaint on this case, has been investigating into this case, and considers making a recommendation to the Government of South Korea if it determines that legal or institutional improvements are required. The NHRCK calls upon the Government to exert further efforts to protect its nationals.

23 April 2009

Chairperson of National Human Rights Commission of Korea, Ahn Kyong-Whan

NHRCK's Recommendation to Call for the Enactment of the Law concerning the Human Rights in North Korea (26 April 2010)

【Main Sentence】

The NHRCK recommends that the National Assembly Speaker should ensure that the North Korean Human Rights Bill, which was passed at the 2nd meeting of the Foreign Affairs, Trade and Unification Committee under the 287th (ad hoc) Session of the National Assembly on February 11, 2010, is reviewed at the earliest possible date and a law providing for the establishment of the 'North Korean Human Rights Records Depository' under the NHRCK is enacted, with the provision for the establishment of the 'North Korean Human Rights Foundation' being deleted.

【Reasoning】

1. Background

- A. The North Korean Human Rights Bill, which covers the general responsibilities and programs of the Government of South Korea to improve human rights conditions in North Korea, was passed at the 2nd meeting of the Foreign Affairs, Trade and Unification Committee (hereinafter "the FTU Committee") under the 287th (ad hoc) Session of the National Assembly and is now pending the approval from the Legislation and Judiciary Committee and the Plenary Session of the National Assembly. It is 4 years and 6 months since the first bill on

North Korean human rights was proposed at the session of the 17th National Assembly on August 11, 2005. During the 18th National Assembly, four bills on North Korean human rights, including "North Korean Human Rights Bill", "North Korean Human Rights Promotion Bill", "the Bill on the Establishment and Operation of the North Korean Human Rights Foundation", were submitted, respectively on July 4, July 21, November 11 and December 26, 2008. Recently, the FUT Committee integrated and coordinated these bills to draw up a single bill titled "the FTU Committee's Alternative" (hereinafter "the Alternative") and forwarded it to the Plenary Session of the National Assembly.

- B. Human rights violations have been committed systematically and pervasively in North Korea to such a serious extent that the human rights situation in the country has been a subject of universal concerns in the international community for a long time. The United Nations has successively adopted a resolution on North Korean human rights in the Commission on Human Rights, the Human Rights Council and the General Assembly since 2003, and the United States and Japan also enacted a law on the human rights situation in North Korea, respectively in 2004 and 2006. By contrast, South Korea has not legislated any corresponding law, inviting the criticism that it is negligent in making efforts to realize the universal values of the humanity and turns a blind eye and a deaf ear to the sufferings of the brethren in the North. The National Human Rights Commission of Korea (hereinafter "the NHRCCK") more than welcomes the North Korean Human Rights Bill's being submitted, although belatedly, to the National Assembly. Still, the Bill has some notable shortcomings which can be addressed by the

improvements suggested in the following.

2. Possible improvements

- A. First of all, in the Alternative, the provision on the establishment of the North Korean Human Rights Records Depository within the NHRCK, which was included in all the previous bills, is missing. The human rights infringements in North Korea, especially in the detention camps for political prisoners, constitute the crimes against humanity which cannot be overlooked any longer, as was revealed in the NHRCK's fact-finding survey on the conditions in the detention camps of December 15, 2009. In this light, in order to deter these serious violations of human rights in North Korea, it is imperative to set up a North Korean Human Rights Records Depository in South Korea which can be likened to *Erfassungsstelle* (Central Registry of State Judicial Administrations) that was established in Salzgitter, West Germany in 1961. Indeed, the establishment of this Depository is one of the core elements of the North Korean Human Rights Bill. However, although the Alternative provides for the establishment and operation of the Depository as one of the functions of the North Korean Human Rights Foundation (Article 10, paragraph (3)-2 of the Bill), it does not include any detailed description on the nature and roles of the Depository, giving uncertainty to the very establishment of the Depository. Moreover, given that the Depository is designed to deter human rights violations by giving a tacit warning to the human rights violators in the North that their violations will be recorded and kept in the Depository and be used as evidence in the criminal proceedings against them when the two Koreans are unified into a single

nation in the future, it is natural that the Depository with this public function should be set up within a state organization. Nevertheless, the Alternative provides for the establishment of the Depository within the North Korean Human Rights Foundation which is a private organization, and this is inappropriate.

Although it might be suggested that the Depository should be under the Ministry of Justice which has a mandate of investigating into criminal offenses, its affiliation with an administrative authority would lead to the North Korean government's argument over the intervention in domestic affairs, worsening the diplomatic conflicts between the two Koreas. Considering that the reason why we are trying to create the Depository is not because the human rights violations in North Korea go against the "Criminal Act" of South Korea but because they are crimes against humanity which are in violation of the international instruments on human rights, it would be proper that, as was pointed out by the UN Special Rapporteur on the situation of human rights in North Korea, the Depository should be placed under the NHRCK which, as a quasi-international organization, has a function of conducting politically neutral and independent investigations. The NHRCK is already equipped with the basic arrangements for the investigation into those human rights violations.

B. The Alternative also provides that a private organization named the North Human Rights Foundation shall be established to conduct the investigations into the human rights situation in North Korea, develop the studies and policies concerning the improvement of human rights in the country, perform other relevant activities at home and abroad, and provide strong supports to other private organizations relating to the

promotion of human rights in North Korea, including financial grants to fully or partially cover the expenses spent on their relevant activities (Articles 10, 11, 15 and 19. 1 of the Bill). The purpose of these provisions is to mitigate possible backlashes from North Korea by conducting fact-finding investigations in the country's human rights conditions and performing other relevant functions by way of a private organization (foundation). However, as this intention is hardly achievable due to the limitations given below and, therefore, the establishment of the Foundation needs to be reconsidered.

First of all, the proposed Foundation is essentially a foundational corporation under the Civil Law (Article 11 (5) of the Bill), which means that the Foundation is not an entity of human resources, but an entity of the properties which are dedicated to a certain purpose and, therefore, it is not appropriate, from legal perspectives, to authorize the Foundation to perform the wide range of functions which require frequent and complicated processes of making and implementing decisions. This is also supported by some examples in foreign countries: for instance, NED (National Endowment for Democracy) is mainly aimed at providing funds to the organizations concerning the human rights in North Korea, not at using the funds directly to plan and implement some particular programs on North Korean human rights.

Secondly, because, according to the Bill, the functions of the Foundation shall be largely overlapped with the ones of the NHRCK (see Article 19 of the NHRCK Act) and the Foundation shall have precedence over other laws and regulations in regard of the human rights in North Korea (Article 4 of the Bill), it is feared that the Foundation will undermine the normal functioning of the

NHRCK and wither the functions of other relevant agencies or organizations, such as the Korea Institute for National Unification and the Korean Bar Association, which have carried out fact-finding investigations into the human rights conditions in North Korea and performed many other active projects like the publication of the 'White Paper on Human Rights in North Korea'.

Thirdly, as the Foundation is designed to be subject to the Unification Minister's guidance and supervision (Article 11 (3) of the Bill) and be financed by the Government's fund or grant, it can be safely said that the Foundation is practically a subsidiary of the Ministry of Unification. Not surprisingly, the North Korean government would show opposition to any action by the Foundation as it regards it as actually done by the Ministry or another Government agency, and the intention of the Bill to avoid conflict with North Korea by using a private organization to carry out the activities that are expected to be performed by a government organization will not be achieved. Last but not the least, if the Ministry of Unification is positioned as a responsible ministry for the policies concerning North Korean human rights, it is likely that the Ministry, whose key role is to arrange Inter-Korean dialogues, will have a much weaker leverage in the negotiations with the North and the universal validity of the human rights principles will be damaged.

For these reasons, if the Government insists that the Foundation should be established, it seems desirable that the role of the Foundation should be limited to providing humanitarian aids to North Korea or giving subsidies to relevant private organizations.

3. Conclusion

The Alternative Bill is now adrift again, after it, in the face of strong counter-arguments, failed to stand before the Legislation and Judiciary Committee by March 2nd, the ending date of the ad hoc session of the National Assembly which started in February. This is certainly a matter of grave concern. The logic of the counter-arguments is that if a law on North Korean human rights is enacted and the issue of the human rights situation in the North is officially raised, the inter-Korean relationship will be strained and the surrounding circumstances that may work to improve the human rights situation in North Korea will be aggravated.

However, the ownership of North Korea lies with North Korean people, not with the totalitarian regime represented by National Defence Commission Chairman Kim Jong-Il. As there is a growing agreement that individual persons, not the state, should be held criminally liable to the human rights violations in North Korea and there exists no antagonism between the people themselves in the North and the South, the conflict with the group which infringes on the human rights of North Korean people should not be disguised as or confused with the strain in the inter-Korean relationship. The opponents also argue that the human rights situation in North Korea could be worsened if the issue of North Korean human rights is formally raised. However, this is clearly disproven by the fact that the human rights conditions in the North have been deteriorated in the past 10 years while the Government has kept silent about the human rights situation in North Korea and adhered to the policy of tolerance towards the country and that the UN has continued to adopt a resolution on North Korean human rights every year in the Human

Rights Council and the General Assembly.

As the human rights situation in North Korea is already an international issue, it is needless to stress the importance of legislating the issue and addressing it consistently and systematically as a priority in the future national administration. The citizens of South Korea tend to disregard the dire situation of human rights in North Korea, while being concerned that, if the North were to collapse, the wealthier South would have to shoulder the North's cost of rebuilding itself and this would lower the quality of life for the people in the South. To relieve them of the worries, it is also inevitable to enact a law or adopt another legal arrangement in relation to North Korean human rights at the earliest possible time. In doing so, however, it should be ensured that the lawmakers are not satisfied with and complacent about the very presence of a bill on North Korean human rights but make a through review about the inherent limitations stated above in order to avoid any unwanted effects due to a hasty legislation. In this light, the NHRCK hereby decides to recommend that the National Assembly Speaker should legislate the North Korean Human Rights Bill (the Alternative), which was passed at the Foreign Affairs, Trade and Unification Committee on February 11, 2010, at the earliest possible time, with the revisions mentioned above in the Main Sentence being made.

4. Dissenting opinion from Commissioners Choi Kyeong-Sook and Jang Joo-Yeong

Commissioners Choi Kyeong-Sook and Jang Joo-Yeong express dissent, as given below, from the majority opinion.

A. As regards the formulation of the law on North Korean human rights

We believe that the effective and practical way to improve the human rights situation in North Korea is to promote exchanges and cooperation with North Korea and lead the country to reform and open itself. If it is true that, as is stated in the majority opinion, the human rights conditions have kept worsening in the past 10 years despite the enactment of the law on North Korean human rights in the US and Japan, respectively in 2004 and 2006, it follows that the legislation on North Korean human rights does not help improve the human rights situation in that country. Besides, to the extent that the legislation on North Korean human rights is not the only option to improve human rights conditions in North Korea, the failure to formulate a law on North Korean human rights cannot be identified with the disregard to the reality of human rights in that country. For these reasons, we believe that a prudent review should be made first to see if the law (Bill) will make a substantial contribution to improving the human rights situation in North Korea, and do not agree with the majority opinion which calls for an earlier enactment of the law.

B. As regards the North Korean Human Rights Records Depository

The NHRCK, in regard of the issue of the human rights situation in North Korea, has declared the principles that the universality of human rights should be respected, the situation should be improved in a peaceful manner and the discussion on and the approach to this issue should be aimed at improving the situation substantially. The NHRCK has conducted several fact-finding investigations into the human rights situation of North Korea in order to collect objective data on the situation, and has documented the results of the

investigations. In addition, the Korea Institute for National Unification has published the White Paper on Human Rights in North Korea and has continued to collect data on North Korean human rights to build up a database since 1996. Although a close review needs to be made about whether the proposed North Korean Human Rights Records Depository can do more than is done by the Institute, we don't see the need to establish the Depository which seems to be largely overlapped in its functions with the existing organizations.

Moreover, if the purpose of the Depository is, as stated in the majority opinion, to record and document the human rights violations in the North for future use in the criminal proceedings, the records should be qualified to be used as evidence in trials. To this end, it is logically right that the Depository should be established within an institution which has the power to collect legitimate evidence. As the NHRCK does not have the power to collect such evidence as is qualified to be used in trials but is simply authorized to make recommendations, it would be inappropriate, in light of both the nature of the NHRCK and the purpose of the Depository, to set up the Depository within the NHRCK. The majority opinion warns that if the Depository is placed under the Ministry of Justice which has the mandate to investigate criminal offenses, it would lead to a controversy over the intervention in domestic affairs, worsening the diplomatic conflicts between the two Koreas. However, this controversy could not be avoided either when the Depository is established within the NHRCK, which is also a state organization. In this light, if the Depository is of any service to improve the human rights situation in North Korea, its affiliation with the NHRCK would be rather incompatible with the purpose of the Depository.

5. Dissenting opinion from Commissioners Yoo Nam-Young, Moon Kyeong-Ran and Jo Kuk

Commissioners Yoo Nam-Young, Moon Kyeong-Ran and Jo Kuk express dissent, as given below, from the majority opinion, with regard to the part that argues for the establishment of the North Korean Human Rights Records Depository within the NHRCK and the concluding part (Section 3 above).

A. As regards the part concerning the Depository

The NHRCK, in the resolution of the Plenary Committee on December 11, 2006, expressed its "opinion on the human rights in North Korea". This opinion proclaimed that the Government of the Republic of Korea has an important role to play in improving the human rights situation in North Korea and is obliged to make various efforts to substantially improve the human rights conditions involving North Korean defectors overseas, separated family members, Korean War POWs (prisoners of war) and North Korean abductees.

The majority opinion argues that the Republic of Korea should set up the proposed Depository within the NHRCK as part of the effort to substantially improve the human rights situation in North Korea, while opposing the corresponding provision (that the North Korean Human Rights Foundation should be established and the Foundation should set up and operate the North Korean Human Rights Records Depository) of the North Korean Human Rights Bill which is now pending before the National Assembly. The majority opinion also suggests that the purpose of the Depository should be "to deter human rights violations by giving a tacit warning to the human rights violators in the North that their violations will be recorded and kept in the Depository and be

used as evidence in the criminal proceedings against them when the two Koreans are unified into a single nation in the future". This suggestion fully reflects the arguments that have been so far made in this society to voice support for the establishment of the North Korean Human Rights Records Depository. The proponents of the arguments demand that a state organization of the Republic of Korea should not simply take a wide range of policy actions to bring substantial improvements to the human rights situation in North Korea pursuant to the principle of universality of human rights but also conduct systematic investigations into the human rights violations committed within the country with the aim of carrying out criminal proceedings against the violators. Furthermore, it seems that the arguments are based on the assumption that North Korea will collapse and be absorbed into the South for Korean unification and, then, the effective ruling power of the South, including law enforcement rights, will extend to cover the Northern area.

In order to determine whether it is adequate to set up the Depository within the NHRCK, as is demanded in the majority opinion, the first thing to do is to discuss whether it is desirable to establish the Depository under a state organization, noting that the NHRCK is also a state organization. Once it is determined that the establishment of the Depository within a state organization is justifiable, further discussion should be made to figure out which organization is a right choice. In this regard, however, the North Korean Human Rights Bill, which is now pending before the Legislation and Judiciary Committee of the National Assembly, provides, contrary to the majority opinion, that the Depository should be placed under a non-state organization named 'North Korean Human Rights Foundation', not under any state organization. This provision is believed to be built on a realistic understanding

that it is adequate that a state organization should, instead of making direct investigations in the human rights conditions in North Korea, assist a non-state organization or the civil society in creating and operating the Depository and performing other various activities to improve human rights conditions in the North and the relevant outcomes of these activities should be reflected onto the Government's policy actions.

The Commissioners with a dissenting opinion in this regard don't think that the aforementioned provision of the Bill runs squarely counter to the NHRCK's proclaimed position that the Government should exert its consistent effort to improve human rights in North Korea while respecting the principle of universality of human rights and taking into consideration the unique characteristics of the inter-Korean relationship. The current Administration of the Republic of Korea once made an express statement that it would base its position about the inter-Korean relationship on the Inter-Korean Basic Agreement of December 23, 1991, one of the agreements and arrangements made between the two Koreas. The 1991 Inter-Korean Basic Agreement stipulates that "The South and the North shall recognize and respect each other's system" (Article 1) and "The two sides shall not interfere in each other's internal affairs" (Article 2). Questions might be raised about the normative effect of the Agreement, depending on the specific conditions of the inter-Korean relations at a particular time. Still, the governments of the Republic of Korea, including the current Administration, have not denied flatly the effectiveness of the Agreement and, accordingly, the provisions set forth in Articles 1 and 2 of the Agreement should not be ignored when the South adopts a law on North Korean human rights and carries out subsequent policy actions, including in relation with the establishment and operation of the Depository.

It is believed that the argument for the establishment of the Depository within a state organization is highly likely to go against the provisions in Articles 1 and 2 of the 1991 Inter-Korean Basic Agreement whose validity is generally acknowledged by the Government of the Republic of Korea, because the argument can be translated into the demand that a state organization of the Republic of Korea should not simply take a wide range of policy actions to bring substantial improvements to the human rights situation in North Korea pursuant to the principle of universality of human rights but also conduct systematic investigations into the human rights violations committed within the country with the aim of carrying out criminal proceedings against the violators. For this reason, the Commissioners find it inadequate to, as is stated in the majority opinion, establish the North Korean Human Rights Records Depository within the NHRCK.

B. As regards the concluding part (Section 3 above)

The majority opinion makes an evaluation on a variety of the Government's policy actions towards North Korea, in the concluding part. The Commissioners of the Plenary Committee have not decided to include such evaluation in this recommendation. Furthermore, it seems irrelevant for the evaluation to be part of the NHRCK's recommendation on the specific provisions of the North Korean Human Rights Bill submitted to the National Assembly.

26 April 2010

Plenary Committee of the National Human Rights Commission of Korea;
Chairperson Hyun Byung-Chul, Commissioner Choi Kyeong-Sook, Commissioner Yoo
Nam-Young, Commissioner Moon Kyeong-Ran, Commissioner Kim Tae-Hoon,
Commissioner Hwang Deok-Nam, Commissioner Jo Kuk, Commissioner Kim Yang-Won,
Choi Yoon-Hee, Commissioner Jang Joo-Yeong and Commissioner Han Tae-Sik

NHRCK's Comment on the Artillery Attack on Yeonpyeong Island (24 November 2010)

The National Human Rights Commission of Korea (NHRCK) hereby expresses a deep concern about the North Korean military's artillery attack on Yeonpyeong Island of November 23, 2010 which left many soldiers and civilians dead or wounded.

First of all, the NHRCK prays for the souls of those who lost their life due to this tragedy, offers its sincere condolences to their bereaved families and wishes that the wounded get well soon.

The NHRCK cannot but point out that this provocation by the North does not only constitute an act against humanity which violates the international norms, including the Charter of the United Nations, and the agreements between North and South Korea, including the Inter-Korean Basic Agreement, but also corresponds to an act against human rights which particularly infringes upon the right to life that should be honored more than anything else. At the same time, the NHRCK calls for a responsible action that is acceptable to both the international community and the people of the Republic of Korea, particularly noting that the Republic of Korea is a member nation of the UN and the international covenants on human rights.

The NHRCK appeals to the international community, particularly including the UN and the national human rights organizations, to give a stern warning to North Korea against its acts against human rights and make concerted efforts to bring the North into the group of the countries which is committed



to realizing the UN's yearning for world peace.

Additionally, the NRHCK urges the Government of the Republic of Korea to give top priority to taking actions for the safety of the residents in Yeonpyeong Island and the prompt recovery from the damage done by the artillery attack and to reinforce diplomatic ties with the international community including the UN to ensure peace on the Korean Peninsula.

24 November 2010

Chairperson of National Human Rights Commission of Korea,

Hyun Byung-chul

I. Background and Significance

Rationale and Objectives

- Contemporary society recognizes human rights as a universal concern of the international community that goes beyond the exclusive jurisdiction of any sovereign country. In accordance with the Universal Declaration of Human Rights, Article 3 of the Constitution of the Republic of Korea and Article 4 of the National Human Rights Commission Act, the issue of human rights in North Korea is an essential undertaking that needs to be addressed by the National Human Rights Commission of Korea (NHRCK), an organization dedicated to human rights issues.
- In order to improve the malfunctioning human rights situation in North Korea, the Korean government is obliged to formulate policy action plans by phase (short-term and mid/long-term) and issues (North Korean residents, North Korean defectors, prisoners of war, abductees, and separated families) and present an opportunity to enlighten public opinion on North Korean human rights issues in Korea and abroad.
- Some initiatives proposed by these recommendations are already being implemented by relevant ministries. Regarding other issues, the position of NHRCK has already been stated in earlier recommendations. However, as all encompassing, these policy recommendations suggest a comprehensive and integrated plan for those human rights policies that need to be initiated at a pan-government level in a mid/long-term

perspective to present a direction for the implementation of a systematic policy for the government to apply mid/long-term action plans on improving North Korean human rights through cooperation with relevant ministries.

Anticipated Benefits

- Provide an opportunity to pursue phase- or issue-specific policies to achieve substantial improvement of human rights conditions in North Korea.
- Seek a pragmatic policy plan based on national consensus in lieu of exhaustive and contentious ideological disputes regarding human rights in North Korea.

II. Direction

- A comprehensive, integrated approach combining freedom and social rights**
- As evidenced by various resolutions on North Korean human rights adopted by the UN General Assembly, United Nations Human Rights Council (UNHRC), and the European Parliament as well as various reports published by the U.S. Department of State and international human rights organizations (INGOs) regarding issues related to human rights in North Korea, human rights of North Korean citizens are extensively violated by complex and systematic causes. Therefore, plans to improve the current situation are approached in a perspective of

- combining freedom and social rights.
- Since issues involving human rights in North Korea involve national, international and humanitarian concerns, a comprehensive and integrated tactic is required.
 - **Phased implementation in consideration of the urgency of North Korean human rights and situational changes**
 - Two phases will be set - short-term and mid/long-term - based on the urgency of human rights issues and changes in inter-Korean and international relations.
 - Short-term: Select high priority initiatives that need to be implemented within 1~3 years in order to improve urgent human rights issues in North Korea
 - Mid/long-term: As a process to be implemented after the short-term phase, select initiatives that should be initiated in about five years in consideration of changes in inter-Korea relations and proximate situations.
 - Improving the human rights of North Korean residents should be approached gradually and in phases. However, it should be accepted that some phases may overlap.
 - **An approach from a perspective of realizing the future vision of national unification**
 - The efforts should be approached from a perspective of unifying South and North Korea by improving the human rights of North Koreans and resolving three primary human rights issues.
 - Therefore, the efforts should consider such multi-dimensional factors as

internal situations in North Korea, inter-Korean relations and improvement in relations among major countries neighboring the Korean Peninsula.

A perspective of promotion and protection of human rights

In the short term, the Korean government and the international community should focus on monitoring and protecting human rights to restrain the violation of human rights in North Korea, while initiating activities geared toward the promotion of human rights in the mid/long term to create an environment where human rights are readily recognized.

- In the short term, the government, NGOs, and the international community should collaborate to publicize human rights conditions in North Korea to the world community.

- In the mid/long term, it would be advisable to adopt an approach that creates a legal and institutional environment conducive to the promotion of human rights within North Korea and builds up North Korea's internal capabilities.

In principle, such efforts should be approached with a viewpoint that promoting and protecting human rights of its citizens is the universal responsibility of all countries that acknowledge the inalienable value of mankind.

A principle to be involved as a facilitator and an assistant in improving North Korean human rights

The Korean government and the international community should play a role of a facilitator as well as a supporter in raising the awareness of human rights among North Koreans and enhancing the abilities of the

North Korean people to fundamentally improve their human rights situations on their own.

- The Korean government and the international community should also play a role in monitoring and controlling human rights violations by the North Korean regime and guiding and assisting North Korea to become human rights-friendly.
- **Enhanced cooperation to improve human rights in North Korea**
 - In order to maximize external capabilities for improving North Korean human rights, cooperation between the government and international human rights organizations such as the UN and NGOs should be initiated.
 - A direction to create synergy by taking advantage of the strengths of each party should be pursued.

Ⅲ. Strategic Initiatives and Approaches for North Korean Human Rights

North Korean human rights are largely categorized into three types and strategic initiatives are initiated accordingly. First, human rights of North Koreans residing in North Korea; second, human rights of North Korean defectors, including those residing overseas, and third, human rights issues related to the division of the Korean Peninsula such as prisoners of war, abductees, and separated families.

Human Rights of North Korean Residents

- In order to consistently and stably implement North Korean human rights policies, such legal and institutional infrastructure as the North Korean Human Rights Act should be established and systematic education and PR should be conducted to raise public awareness of North Korean human rights.
- Improvement of North Korean human rights, in principle, should suggest ways to raise the awareness of North Korean people on human rights for them to realize human rights on their own.
- Since the international community recognizes North Korean human rights as a major issue, cooperation with the international community is essential. Therefore, it is crucial for the Korean government to build up its capabilities in human rights diplomacy.

Improving the human rights of North Korean defectors (including those residing overseas)

- As regards the human rights of North Korean defectors, based on a strong commitment by the Korean government, diplomatic efforts with such surrounding countries as China are most important. Therefore, it should be initiated as a major diplomatic effort.
- Public awareness of issues related to human rights arising from the process of North Korean defectors settling down in Korea (especially since the ratio of female North Korean defectors is about 70%) should be augmented, and support should be provided to facilitate the defectors to adapt to their new society.

- Resolving human rights issues related to the division of Korea such as prisoners of war, abductees, and separated families
- Since these human rights issues have been forced upon the South Korean people due to the division of Korea, warfare or terrorism, the government has a responsibility to resolve them quickly and effectively.
- Since prisoners of war, abductees and separated families are mostly of old age, it must be approached as an urgent pending issue.
- Based on a national consensus from a perspective of human rights and humanitarianism, a plan to align human rights issues with support to North Korea should be pursued.
- A humanitarian approach and a human right approach should be initiated in parallel.

 National Policies for Improving Human Rights in North Korea 

Strategic Initiatives	I. Improving the human rights of North Korean residents	II. Improving the human rights of North Korean defectors	III. Resolving issues of prisoners of war, abductees and separated families
	1-1. Short-term action plans	2-1. Improving the human rights of North Korean defectors residing overseas	3-1 Short-term action plans
Action Plans	1-1-1 Institutionalize pan-national education and PR on North Korean human rights/MEST, MOU, MCST 1-1-2 Enact the North Korean Human Rights Act/National Assembly	[Short-term action plans] 2-1-1 Survey the status of North Korean defectors residing overseas and share information/MOFAT, MOU 2-1-2 Increase diplomatic activities with countries where North Korean defectors reside/MOFAT 2-1-3 Enhance the system of	3-1-1 Fulfill the government's responsibility to protect the human rights of victims /MOFAT, MOU, MND 3-1-2 Develop an approach from a perspective of human rights and humanitarianism/MOU,

Strategic Initiatives	I. Improving the human rights of North Korean residents	II. Improving the human rights of North Korean defectors	III. Resolving issues of prisoners of war, abductees and separated families
	1-1-3 Seek cooperation among the government and NGOs/MOU, MND, etc. 1-1-4 Formulate a plan to assure North Koreans' access to information/MOU, MCST, KCC 1-1-5 Provide humanitarian support with assurance of transparency in distribution/MOU 1-1-6 Seek cooperation with UN and international organizations/MOFAT	providing protection to North Korean defectors residing overseas /MOFAT, MOU [Mid/long-term action plans] 2-1-4 Formulate a plan to guarantee refugee status in accordance with international laws/MOFAT, MOU 2-1-5 Create a plan to simplify the handling of personal safety of North Korean defectors/MOFAT 2-1-6 Protect the rights of children born between female North Korean defectors and local male residents/ MOFAT, MOU, MOJ 2-1-7 Seek human rights protection measures in the event of massive defection from North Korea/MOFAT, MOU	MND 3-1-3 Establish an on-going system for the reunion of separated families /MOU, MOFAT 3-1-4 Enhance cooperation with international organizations such as the UN/MOFAT, MOU, MND
	1-2. Mid/long-term action plans	2-2. Improving the human rights of North Korea defectors settling in South Korea	3-2. Mid/long-term action plans
	1-2-1 Increase support for dialogue related to human rights and cooperative technical activities in the field of human rights among the international community /MOFAT, MOU, MOJ 1-2-2 Study North Korean laws and regulations systematically/MOFAT, MOU, MOJ	[Short-term action plans] 2-2-1 Operate a program to heal mental and physical wounds/MOU 2-2-2 Operate a pragmatic program for settling in South Korea /MOU 2-2-3 Enhance policy on female North Korean defectors/NIS, MOU, MOGEF [Mid/long-term action plans] 2-2-4 Improve awareness on North Korean defectors/MOU	3-2-1 Upgrade unsatisfactory laws and regulations/National Assembly, MOU, MND 3-2-2 Build social consensus and a support base/MOU, MND

Strategic Initiatives	I. Improving the human rights of North Korean residents	II. Improving the human rights of North Korean defectors	III. Resolving issues of prisoners of war, abductees and separated families
	1-2-3 Develop a human rights policy in preparation for national unification /MOFAT, MOU	2-2-5 Develop a long-term policy seeking social integration/MOU	

※ Those below "/" are relevant ministries/departments.

* Voted for adoption at the 19th Plenary Committee meeting (Oct. 24, 2011)

IV. Strategic Initiatives and Action Plans

1. Improving the Human Rights of North Korean Residents

Overview of Human Rights in North Korea

Type	Description
Freedom	<ul style="list-style-type: none"> o The death penalty is executed arbitrarily based on decrees or orders rather than due process of law. In particular, public execution is highly condemned by the international community as a patent violation of right to life. o About 150,000 political prisoners are incarcerated at 5~6 prisoner camps and severely deprived of their human rights. They face extreme violations of human rights such as arbitrary confinement, torture, violence, starvation and exploitation of labor at detention facilities such as correctional institutions, labor camps or collective centers. o Social status is passed down on an outdated guilt-by-association system. Discrimination is rampant in overall social pursuits, including admission to school, marriage and joining a political party, depending on a person's background such as a core class, a class of unrest and a class of hostility. o A right to trial by an independent juridical institution and in accordance with due legal procedures, including representation by attorneys, is not guaranteed. o Freedom to travel is completely restricted under a strict travel permit system. In particular, citizens with inferior political backgrounds are banished from Pyongyang.

Type	Description
	<ul style="list-style-type: none"> o Due to the complete idolization of Kim Il-sung and Kim Jong-il based on a cult of personality, freedom of thought, conscience and religion is not allowed. Ideas and thought are monitored and controlled by the State Political Security Department and security officers. o Freedom of assembly, association and expression is strictly restricted and dissemination of internal and external information is blocked. ※ Recently, external news such as about the Korean Wave has been filtering in through black markets.
Social rights	<ul style="list-style-type: none"> o While undergoing the so-called March of Hardships in the 1990s, the food distribution system completely collapsed. Apart from the members of the privileged classes, food distribution among the general public has virtually discontinued due to the "military first" politics. Residents are forced to eke out meager livelihoods primarily through the black markets. The severe food shortage is triggering massive defection from North Korea. o The right to work is perceived as a duty rather than a right - a duty for public benefit under the principle of collectivism. Although many are unemployed due to chronic economic difficulties, they are mobilized to labor in unproductive pursuits. Exploitation of the wages of workers sent to foreign countries to earn foreign currency is also severe. o North Koreans lack awareness on the three primary rights of labor (right to organize, right to bargain collectively, right to collective action). The Joseon Federation of Jobs, the only form of a labor union, is merely an organization that embody the policies of the party and the state. o A choice of an occupation depends on the party's plan on the supply and demand of manpower and the background of a person rather than personal aspirations or ability. o The North Korean Constitution and Social Security Act envision a welfare state where social security is completely guaranteed in theory. However, reality shows an enormous disparity in social security programs such as food distribution, free medical service, free education and pension which have fallen apart long ago. o North Korea provides 11 years of free compulsory education. However, the education environment is very poor due to economic difficulties. In particular, education content is focused on awareness education such as the idolization of leaders and military training rather than fostering knowledge or personality. o The human rights of social minorities such as women, children, senior citizens and the disabled are in a much worse state. In particular, infants, toddlers and children are threatened of their health due to underdevelopment caused by malnutrition.

Action Plan 1-1 Short-term Action Plans

1-1-1 Institutionalize pan-national education and PR on North Korean human rights

- The government needs to continue to pursue its policy commitment based on the principle that North Korean human rights issues are not an exception to the composition of human rights, but a universal principle of mankind.
- In order to raise public awareness on the urgency and importance of resolving North Korean human rights issues, enhanced education and PR activities should be pursued to publicize the status of human rights in North Korea as well as trends in the international community to form a resolute national consensus.
- Contents related to North Korean human rights should be included in school curriculums pursuant to Article 23 of the Act on Primary and Secondary Education.
- Efforts should be made to include matters related to North Korean human rights in curriculums offered by lifelong education institutions or facilities operating pursuant to the Lifelong Education Act.
- Education on North Korean human rights should be increased in the curriculums offered by the Education Center for Unification.

1-1-2 Enact the North Korean Human Rights Act

- An institutional mechanism for activities to improve North Korean human rights should be established to create a base to initiate North Korean human rights affairs continuously and systematically. (Refer to the

NHRCK recommendation dated Apr. 26, 2010 and the NHRCK statement dated December 6, 2010.)

- By legislating the North Korean Human Rights Act, the Korean government expresses its will to improve human rights issues in North Korea at home and abroad and fosters an environment to build a cooperative network with the international community.
 - ※ The U.S. and Japan legislated the North Korean Human Rights Act in 2004 and 2006, respectively.
- An institutional mechanism for initiating collaboration with countries that have legislated the North Korean Human Rights Act should be established.
- An organization that can integrate and coordinate North Korean human rights affairs should be set up and operated within the government.

1-1-3 Seek cooperation among the government and NGOs

- The government should seek organic cooperation with NGOs, research institutions and experts.
- National consensus should be spread by gathering opinions from relevant organizations on various human rights issues in North Korea.

1-1-4 Formulate a plan to assure North Koreans' access to information

- An institutional plan to disseminate outside news and information to North Korean residents efficiently through the diversification of media should be pursued. (Refer to the NHRCK recommendation dated Dec. 6, 2010)
- Changes in the awareness of North Korean residents should be promoted by expanding dialogues and exchanges between South and North Korean

authorities and broadening personnel exchanges with North Korean residents.

- A plan should be developed to facilitate free flow of information from outside to North Korea, from North Korea to outside and among North Korean people.
- Mutual exchanges of information should be pursued by expanding personnel and material exchanges in the fields of culture, sports, tourism and religion at the level of the private sector.

1-1-5 Provide humanitarian support with assurance of transparency in distribution

- The Korean government needs to survey information on the status of food and medical services and share it with the international community in order to safeguard the survival rights of the North Korean people.
 - Exhort sincere attitude and cooperation from North Korean authorities to efficiently survey the status.
 - Seek constructive support from prominent international organizations such as the World Food Programme and the Food and Agriculture Organization.
- Regarding the distribution process of humanitarian support such as food and medical supplies, international standards and principles should be applied through strict monitoring in order to assure transparency.
- An atmosphere should be fostered among North Korean residents to play a leading role in poverty eradication.
- Mid/long-term programs to support North Korea should be established and implemented.

1-1-6 Seek cooperation with the UN and international organizations

- Diplomatic efforts should be stepped up in order to incorporate urgent human rights issues to the UN Resolution on North Korean Human Rights
 - Break up political prisoner camps, eliminate public executions and the guilt-by-association system, and guarantee the freedom of religion
 - Urge actions to address the problems related to prisoners of war, abductees and separated families.
- North Korea should be urged to accept and implement recommendations raised at the 2009 Universal Periodic Review (UPR).
- North Korea should be urged to submit country reports to the UN international human rights conventions to which North Korea is a signatory, including the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), and Convention on the Rights of the Child (CRC).
- Efforts should be exerted to encourage changes and opening in North Korea through international conferences by cooperating and joining with international human rights organizations.
- A plan of cooperation should be established to utilize international human rights mechanisms, including the UN Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the DPRK, UN Special Rapporteurs on thematic mandates, the United Nations Human Rights Committee (UNHRC) and the UPR.
- North Korea should be urged to sign international human rights conventions and join international organizations that it has yet to accept such as the International Labor Organization (ILO).

- Cooperation in line with the international trend on human rights such as "responsibility to protect" should be sought through cooperation and solidarity with international human rights organizations.

Action Plan 1-2 Mid/long-term Action Plans

1-2-1 Increase support for dialogue related to human rights and cooperative technical activities in the field of human rights among the international community

- Diplomatic resources should be increased for more active human rights dialogues and technical cooperation among the international community such as the UN and North Korea.
 - Encourage cooperation between UN Special Rapporteurs on thematic mandates and North Korean authorities.
 - Encourage North Korea to join international conventions on human rights that it has yet to join such as the Convention Against Torture (CAT).
- The international community should urge countries interested in human rights issues in North Korea to support human rights dialogues and technical cooperation with North Korea.
 - Foster an atmosphere that promotes human rights dialogue among Western nations such as the U.S., Japan and EU and North Korean authorities.
 - Urge former socialist countries to share their experience and related information on reform and liberalization policies.
- A forum should be created to comprehensively discuss security, economy and human rights.
- Support should be provided for North Korea to establish a national

human rights organization, as recommended in the UPR,

1-2-2 Study North Korean laws and regulations systematically

- Studies on North Korean legal systems that are directly related to the human rights of North Korean residents should be enhanced.
 - Urge the streamlining of laws in a direction of increasing the rights of North Koreans by incorporating standards and principles suggested by various international human rights instruments
 - Seek support to refine laws and regulations to be in compliance with international human rights instruments.
- Laws and regulations should be analyzed to protect the human rights of North Koreans, especially social minorities such as women, children, senior citizens and the disabled.
 - Discuss technical support plans to build a social safety net for these social minorities.

1-2-3 Develop a human rights policy in preparation for national unification

- A comprehensive and integrated strategy should be formulated to align human rights and humanitarian issues with providing economic support to North Korea.
 - Create an environment that promotes cooperation in the field of human rights between South and North Korea.
- Educational programs on human rights and constitutional exchanges should be developed and cultivation of related human resources should be supported.
 - Initiate a range of human rights dialogue at a non-governmental level

- such as scholars and religionists
- Share South Korea's experience and information on the promotion of human rights.
- Inter-Korean cooperation and support should be enhanced to raise the status of the rule of law in North Korea.

2. Improving the Human Rights of North Korean Defectors

□ Status

Type	Description
North Korean defectors staying overseas	<ul style="list-style-type: none"> o The number of North Korean defectors increased dramatically when food shortage worsened in North Korea during the March of Hardships in the 1990s. o North Korean defectors residing overseas are distributed extensively around Southeast Asia, including China. However, it is difficult to survey their status, including their numbers. (The Minister of Unification estimated the number to total approximately 100,000 at the parliamentary inspection in 2010.) o Although China is a signatory to the Convention Relating to the Status of Refugees and its Optional Protocol, it does not recognize North Korean defectors as refugees. China considers them illegal aliens and deports them to North Korea according to the "Protocol on Mutual Cooperation in Border Areas" signed with North Korea in 1986. o If North Korean defectors are arrested by Chinese Public Security Officers, they are mostly deported to North Korea by force. Once repatriated to North Korea, they are detained at correctional institutions and severely punished (physical beatings, exploitation of labor, etc.) o Crackdowns have been stepped up since 25 North Korean defectors entered the Spanish Embassy in Beijing in 2002. Guarding borders by the Chinese Public Security Officers was significantly tightened during the Beijing Olympics in 2008. Crackdowns on North Korean defectors have been further tightened recently in line with such political developments as North Korea's third-generation transfer of power. o More than 70% of North Korean defectors are women, and they are widely exploited to human trafficking. A significant number of these women are in relationships of common law marriage with local people. Children born between them are estimated to number from 5,000 to 20,000. Protecting these children is

Type	Description
	<p>emerging as a pending issue.</p> <ul style="list-style-type: none"> o A number of North Korean defectors residing overseas live in three northeastern provinces of China - Jilin, Liaoning and Heilongjiang. Apart from China, Southeast Asian countries, including Thailand, Vietnam and Laos, Russia, Mongolia and European countries also accommodate many North Korean defectors. o The UNHCR is not involved in determining the refugee status of North Korean defectors because UNHCR is not allowed to meet North Korean defectors or travel to border areas freely according to an agreement signed between China and UNHCR in 1995.
<p>North Korean defectors settling down in South Korea</p>	<ul style="list-style-type: none"> o The number of North Korean defectors who have entered South Korea has exceeded 22,000 (as of the end of June 2011). <ul style="list-style-type: none"> - The figure reached the 1,000 mark in 1999 and the 10,000 mark in 2007, exceeded 20,000 at the end of 2010, after only 3 years since reaching 10,000. - Female North Korean defectors who have entered South Korea exceeded male North Korean defectors in 2002. Today, females account for over 70% of all North Korean defectors. o After entering South Korea, they undergo investigation by the Joint Government Interrogation Center (up to 6 months) and a 3-month settlement education at Hanawon. Then, they receive a 3-week local adaptation training at the Regional Adaptation Center (Hana Center) before settling down in a community. o Government-level protection officers [safety protection officers (police), employment protection officers (Ministry of Labor), residence protection officers (local governments)] and private-level support programs (regional adaptation centers, professional counselors, settlement assistants) exert concerted efforts to facilitate the smooth settlement of North Korean defectors.

Action Plan 2-1 Improving the human rights of North Korean defectors residing overseas

Short-term Action Plans

2-1-1 Survey the status of North Korean defectors residing overseas and share information

Situations in China, Southeast Asia and Mongolia should be monitored.

- Monitor the status of North Korean defectors residing in China, Southeast Asia and Mongolia, including their population.
- Seek cooperation between private and government sectors on various issues based on the findings of the status survey.
- Status of North Korean defectors who have settled in a third country, including Europe, needs to be monitored.
 - Survey the status of North Korean defectors who have settled in a third country such as Russia, Germany or the U.K.
 - Study these countries as regards their policies toward accepting North Korean defectors.

2-1-2 Increase diplomatic activities with countries where North Korean defectors reside

- Changes in policies of relevant countries toward North Korean defectors should be encouraged such as discontinuation of enforced repatriation.
 - Increase diplomatic activities to change the policies of countries where North Korean defectors reside, including the discontinuation of enforced repatriation of North Korean defectors.
 - Foster international public interest on human rights issues of North Korean defectors through cooperation with such UN human rights mechanisms as the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) and INGOs.
- Activities designed to prevent violations of human rights during a defector's overseas stay should be strengthened.
 - Seek cooperation with relevant countries to improve the environment of facilities where North Korean defectors are housed
 - Enhance local protective activities to address emergency situations such

as sex slavery and human trafficking.

- Seek ways to allow high priority entry into South Korea for those in vulnerable status such as prisoners of war and their families, children, senior citizens and the disabled or North Korean defectors who are deemed to require special protection.

2-1-3 Enhance the system to protect North Korean defectors residing overseas

- A manual related to handling affairs such as the protection of North Korean defectors should be created specific to relevant countries and used proactively.
- Information should be shared among diplomatic offices in those locations where a large number of North Korean defectors reside.
- Diplomatic leverage should be used to assure cooperation from countries where North Korean defectors reside.
 - Provide Official Development Assistance (ODA) funds, increase quota on issuance of work permits, etc.

Mid/long-term Action Plans

2-1-4 Formulate a plan to guarantee refugee status in accordance with international laws

- A plan to assure the status of refugee sur place* to North Korean defectors residing overseas should be initiated.
 - Asserted in the 2007 report by the UN Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the DPRK (Vitit Muntarbhorn).
 - Urge relevant countries to comply with their obligations as signatories

to the Convention Relating to the Status of Refugees and the Protocol Relating to the Status of Refugees.

* Refugee sur place refers to a person who was not a refugee when he left his country, but who is likely to be persecuted upon return to his country due to intervening events arising in his country of origin during his absence.

- Diplomatic efforts should be pursued to enhance international cooperation.
 - Establish a multilateral consultative body among countries where North Korean defectors are residing in order to address problems concerning North Korean defectors.
 - Increase international cooperation to raise the forced repatriation of North Korean defectors into an international issue.
 - Pursue cooperation with the UNHCR.

2-1-5 Create a plan to simplify the handling of personal safety of North Korean defectors

- Diplomatic capabilities in regions where North Korean defectors are concentrated should be increased.
 - Secure sufficient number of dedicated manpower to protect North Korean defectors and systematically bring them into South Korea.
 - Develop a plan to provide training on working-level manuals on addressing North Korean defectors and raise a shared sense of responsibility.
- International cooperation should be enhanced, including the diversification of diplomatic negotiation channels.
 - Seek to enter into agreements with relevant countries to simplify the entry of North Korean defectors into South Korea.
 - Pursue cooperation with the UNHCR.

2-1-6 Protect the rights of children born between female North Korean defectors and local male residents

- A status survey should be conducted
 - More than 70% of North Korean defectors are women, and they start families with local male residents. Survey the details of their status and human rights situations.
 - Survey the status of children born between female North Korean defectors and local male residents. Examine their overall status, including their human rights situation and rights that should be protected under the Convention on the Rights of the Child (CRC).
- Protective measures should be established to champion the human rights of children who were born between female North Korean defectors and local people and bring them into South Korea.
 - Government-level support is required as they are not eligible for protection under the "Laws on the Settlement and Protection of North Korean Defectors."

2-1-7 Seek human rights protection measures in the event of massive defection from North Korea

- Measures to protect human rights are required for possible mass defection from North Korea as social control within North Korea worsens and unrest among North Korean people escalates due to decades-long food shortages and power transition.
- Close cooperation with countries adjoining the Korean Peninsula is required.

Action Plan 2-2 Improving the human rights of North Korean defectors settling in South Korea

Short-term Action Plans

2-2-1 Operate a program to heal mental and physical wounds

Programs for healing physical and mental trauma should be expanded.

- As the length of their stay gets longer after defecting from North Korea, many female defectors experience physical and psychological trauma due to human trafficking and sexual assault. Therefore, healing such trauma has become a prerequisite for successful settlement in South Korea.
- Increase medical staff such as psychologists and doctors as well as related facilities at Hanawon.
- Efforts toward healing should be expanded through coalition with human rights organizations for women.

Health recovery programs should be enhanced.

- Most North Korean defectors suffer various illness, including dental and internal diseases, due to malnutrition caused by food shortages and poor medical services in North Korea.
- North Korean defectors suffer from chronic insomnia, depression, headache or indigestion caused by the impoverished life during the process of defection and a sense of guilt for leaving behind their families in North Korea. Therefore, treatment for such suffering should be enhanced.

2-2-2 Operating a pragmatic program for settling in South Korea

○ Various customized vocational training programs should be expanded

- Provide vocational training and career counseling related to jobs they engaged in North Korea.
- Develop multi-dimensional vocational training programs connecting the central government, local authorities and private organizations and provide support to job (start-up) support centers.
- Develop settlement education programs for disadvantaged segments among North Korean defectors, such as youths without guardians, the disabled and senior citizens.

○ Training programs at Hanawon should be operated systematically.

- Adjust and operate training schedule and programs flexibly if defectors have families that have already settled in Korea or are of old age.
- If defectors have families or relatives in South Korea, recommend casual reunions with them during the training period at Hanawon to provide an opportunity to adapt to the Korean society early on.
- Enhance the Hanawon training programs by collecting opinions from relevant ministries and institutions.

○ A plan to assure the health and education of children and youths is required.

- The ratio of children and youth among defectors is on the rise as North Korean defectors are increasingly accompanied by families.
- They suffer difficulty in settling down in Korea as well as adapting to school life due to underdevelopment caused by malnutrition before entering South Korea, a sense of inferiority for coming from broken

families, prolonged lack of education, and cultural differences.

- Develop various programs to resolve problems and seek ways to shorten overseas stays prior to settling in South Korea.

○ **Settlement training programs closely resembling everyday life should be expanded.**

- Expand settlement training programs closely resembling everyday activities that directly affect the quality of life such as various social security programs, local information and consumption activities.
- Expand opportunities to receive education on basic knowledge required by adult citizens of the Korean society such as free democracy, human rights, constitutionalism, market economy, etc.
- Operate systematic and efficient settlement support programs through specialized and customized role-sharing among the three officers (for personal safety, employment and residence protection) operated by the government, private-level settlement assistants, and professional counselors.

2-2-3 Enhance policy on female North Korean defectors

○ Gender-sensitive programs should be increased to help female defectors settle in South Korea.

- Set up measures to protect women who suffer from unwanted pregnancy caused by human trafficking and sexual assault during the process of defecting from North Korea.
- Increase programs related to infant care, child care and children not adapting well to school life.
- Seek organic mutual cooperation among relevant ministries, including

the Ministry of Unification, Ministry of Gender Equality and Family, and Ministry for Health, Welfare and Family Affairs.

- The number of female investigators at the joint government interrogation agency should be increased and education on the prevention of violation of human rights should be conducted.
 - Considering that more than 70% of all North Korean defectors entering South Korea is female, increase the ratio of female investigators at the joint government interrogation agency.
 - Provide education on human rights regularly to the investigators of the joint government interrogation agency to enhance the prevention of violations of human rights during the interrogation process.

Mid/long-term Action Plans

2-2-4 Improve awareness on North Korean defectors

- Roles of opinion shapers such as the press should be enhanced.
 - Foster public opinion to broaden positive awareness of North Korean defectors.
 - Create and run TV programs that foster a positive perception of North Korean defectors, similar to improving perceptions of multi-cultural families, and share difficulties North Korean defectors face during the process of settling in Korea.
 - Seek measures to counter the negative image of North Korean defectors because they are regarded in the same vein as the North Korean regime.
 - Seek cooperation between government (supporter) and NGOs and religious groups (active players).
- Socio-culture integration educational programs should be operated.

- Develop educational programs that disseminate awareness that North Korean defectors will play a leading role in integrating North-South Korean society as well as culture as future leaders in national unification.
- In connection with private organizations such as a regional consultative body, provide opportunities to escape from psychological deprivation and the victim mentality to participate in and volunteer for local communities and act as a responsible member of the Korean society.

2-2-5 Develop a long-term policy seeking social integration

- A policy to maintain relationships between families separated by the process of defection should be developed.
 - A half of all North Korean defectors who settle in South Korea send money to families remaining in North Korea. Annual remittance is estimated to total about US\$10 million.
 - Seek ways for them to continue engaging their families newly separated in the process of defection by facilitating the remittance of money to their families in North Korea.
 - By doing so, motivate North Korean defectors to overcome their sense of guilt for leaving behind their families in North Korea and successfully stand on their own feet in South Korea.
 - Since a growing number of North Korean defectors who have settled in South Korea are helping their families in North Korea to defect and reunite in South Korea, seek measures to support such reunion of these families.
- Socio-integration policies based on the identity of North Korean defectors should be developed.
 - Initiate a policy where North Korean defectors assume the primary role

in integrating South and North Koreans after national unification rather than using them as a means of propagandizing the superiority of regimes between South and North Korea.

- Disseminate the success and failure stories of North Korean defectors in adapting to South Korea to minimize trial and error in the process of settling and develop policies that overcome social conflicts.

3. Resolving issues of prisoners of war, abductees and separated families

Overview

Type	Description
Prisoners of War	<ul style="list-style-type: none"> o ROK prisoners of war are estimated to number 82,318 (Special Report on Ceasefire, UN Command, 1953) o Repatriation of prisoners of war (Apr. 1953~Jan. 1954, 3 phases) <ul style="list-style-type: none"> - North Korea returned 13,469 (ROK troops: 8,343, UN troops: 5,126) to South Korea - South Korea returned 83,258 (DPRK troops: 76,119, Chinese troops: 7,139) to North Korea ※ 1,647 ROK troops and 2,233 UN troops remain un-returned o Prisoners of war who defected from North Korea and returned to South Korea: 80 (dead: 19, alive: 61), families of prisoners of war: 210 (as of April 2011) o ROK prisoners of war estimated to be alive in North Korea: about 500 <ul style="list-style-type: none"> - Requested North Korea to verify the status of death and life of 112 troops (28 verified => 15 alive, 13 dead, 84 not verified) o During reunion of separated families, 22 families of prisoners of war (89 people) also participated in reunions.
Abductees	<ul style="list-style-type: none"> o Overview of abductees <ul style="list-style-type: none"> - The number of abductees during the Korean War is 82,959 (Ministry of Public Information, 1952) ※ An estimate by the Family Consultative Council is 96,013 and by the U.S. North Korea Human Rights Committee (NGO) is 182,000 people from 12 countries

Type	Description																
	<ul style="list-style-type: none"> - Post-war abductees: 3,832 persons [Returned abductees: 3,318, unreturned abductees: 514 (as of the end of June 2010)] - Among 51 abductees from a KAL flight in 1969 (4 flight attendants and 39 passengers), 11 (4 flight attendants and 7 passengers) have not been returned o Requested North Korea to verify the status of death and life of 109 abductees (39 verified => 17 alive, 22 dead, 70 not verified) o During reunion of separated families, 18 families of post-war abductees (81 people) also participated in reunions. o In August 2011, the government officially recognized 55 abductees that were taken during the Korean War => Initiate fact-finding and restoration of status 																
Common facts	<ul style="list-style-type: none"> o North Korea denies the very existence of prisoners or war and abductees and refuses to discuss the issue. o At the 4th South-North Korea Red Cross Meeting held in September 2002, these people were defined as "those misplaced during the Korean War" and discussions on verifying their status of life and death as well as addresses began. When a family reunion is held, a certain ratio (5%) is allocated to these people and their reunion is arranged passively within the framework of separated families. <ul style="list-style-type: none"> ※ At the 7th South-North Korea Red Cross Meeting held in 2006, its scope had expanded to "those misplaced during and after the Korean War." o Prisoners of war and abductees are being detained in North Korea involuntarily against their will. Not only they themselves but also their families are victims of human rights violations. 																
Separated families	<ul style="list-style-type: none"> o Overview of separated families: estimated to total 600,000~700,000 <ul style="list-style-type: none"> - An MOU estimate totals 600,000 (2007), by Office Statistics at 176,000 (2005), and by the Committee of Five North Korean Provinces at 700,000. o The number of applicants for reunion at the Separated Family Information Center of the Korea Red Cross is 128,575 (as of the end of June 2011). (Among applicants, 47,907 are dead, 80,668 are alive and those over 80 years old account for about 40%) o Reunion of separated families <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>Type</th> <th>South Korea</th> <th>North Korea</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Face-to-face reunions (18 rounds)</td> <td>1,874 families (11,800 persons)</td> <td>1,890 families (6,186 persons)</td> <td>3,764 families (17,986 persons)</td> </tr> <tr> <td>Video conference reunions (7 rounds)</td> <td>279 families (2,257 persons)</td> <td>278 families (1,491 persons)</td> <td>557 families (3,748 persons)</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>2,153 families (14,057 persons)</td> <td>2,168 families (7,677 persons)</td> <td>4,321 families (21,734 persons)</td> </tr> </tbody> </table>	Type	South Korea	North Korea	Total	Face-to-face reunions (18 rounds)	1,874 families (11,800 persons)	1,890 families (6,186 persons)	3,764 families (17,986 persons)	Video conference reunions (7 rounds)	279 families (2,257 persons)	278 families (1,491 persons)	557 families (3,748 persons)	Total	2,153 families (14,057 persons)	2,168 families (7,677 persons)	4,321 families (21,734 persons)
Type	South Korea	North Korea	Total														
Face-to-face reunions (18 rounds)	1,874 families (11,800 persons)	1,890 families (6,186 persons)	3,764 families (17,986 persons)														
Video conference reunions (7 rounds)	279 families (2,257 persons)	278 families (1,491 persons)	557 families (3,748 persons)														
Total	2,153 families (14,057 persons)	2,168 families (7,677 persons)	4,321 families (21,734 persons)														

Type	Description
	<p>※ Exchange visits to hometown of separated families in 1985 (65 families: 35 South Korean families, 30 North Korean families) are not included</p> <ul style="list-style-type: none"> o Mail exchange: 3 rounds, 719 persons <ul style="list-style-type: none"> - In a pilot program of exchange in 2001, 300 persons each from South and North Korea (600 persons) - 79 during the separated family reunion events, 20 persons each from South and North Korea for the pilot video letter exchange in 2008 (40 persons) o Recently, a pilot project for the reunion of separated families living the U.S. and mail exchange (10 families) was announced. o Regarding the separated family issue, a humanitarian approach was agreed upon, including verification of life and death, free visits and reunions, mail exchange and permanent reunion through over 150 rounds of meetings since the first South-North Red Cross meeting on August 21, 1971, and the first hometown visit and the exchange visit of art performance groups on September 20, 1985. However, due to a lack of cooperation by North Korea, it has reached a deadlock. Moreover, North Korea unilaterally seized the reunion centers at Mt. Geumgang in April 2010 and took on a hard-line stance, including the freezing of assets. o Although both South and North Korea declare that the separated family issue is a humanitarian matter, it is handled as the most real political issue at negotiations. As a result, reunions are repeatedly discontinued and resumed depending on the status of inter-Korean relations. So far, 18 reunions have been held for separated families. However, they all ended as one-time events and no follow-up actions were taken, which made separated families suffer even more. o In line with exchanges between authorities, the government is supporting various exchanges at the non-governmental level, including verification of life and death, mail exchanges and reunions, but the number of cases is declining gradually. o Since the first generation of separated families is of advanced age and failing physical condition, time is of the essence. As a pending human rights issue that needs to be resolved urgently along with the issues of prisoners of war and abductees, a new approach in perspectives of humanitarianism and human rights is required.

Action Plan 3-1 Short-term Action Plans

3-1-1 Fulfill the government's responsibility to protect the human rights of victims

- Fundamental and comprehensive solutions should be initiated through inter-Korean dialogue.
 - Proactively seek inter-Korean government talks based on the spirit as agreed in earlier inter-Korean meetings such as the Red Cross meetings (the 4th and the 7th) and the minister-level talks (the 15th~the 20th)
 - Foster public opinion to create fundamental and comprehensive solutions through a political process to foster agreement between the governments of South and North Korea.
- A survey should be conducted on disadvantages suffered by the families of abductees.
 - Conduct a specific status survey on the social discriminations the families of abductees remaining in Korea suffer from such as in school admission, employment and overseas travel.
 - By doing so, eliminate the negative public perception of the families of abductees and provide an opportunity to restore their honor and reputation if their human rights have been violated by governmental agencies.
- A plan to support returnees and their families settle in South Korea and restore their reputation needs to be developed.
 - If prisoners of war, abductees and their families defect from North Korea and enter South Korea, increase support for them to settle and

live a stable life.

- If the concerned people have already passed away and their families wish the remains to be returned to South Korea, proactive actions should be taken by the government to allow this.

3-1-2 Develop an approach from a perspective of human rights and humanitarianism

○ An approach should be formulated to restore human rights from a perspective of the recognition of universal human rights.

- Issues of prisoners of war and abductees should be approached separately from pending political and military issues.
- In particular, prisoners of war and abductees are human rights issues that are rooted in the division of the Korean Peninsula regardless of their intent. They should be approached from a perspective of human rights and humanitarianism.
- Regarding the reunion of separated families, as a result of focusing on a solution between the concerned parties through the Red Cross meetings from a perspective of humanitarianism and nationalism, reunions have been arranged as one-time events only for a small number of people. They have also been repeatedly discontinued and resumed depending on the stance of North Korea.
- As regards the issue of separated families, develop a plan to approach in an aspect of restoring violated "basic human rights (family rights)" in accordance with the International Covenants on Civil and Political Rights and create national consensus on this matter.

○ Relevant Regulations

- ▷ **Universal Declaration of Human Rights Article 16 Paragraph 3**
 "The family is the natural and fundamental unit of society and is entitled to protection by society and the State" and its rights are recognized.
- ▷ **International Covenant on Civil and Political Rights Article 23 Paragraph 1**
 "The family is the natural and fundamental unit of society and is entitled to protection by society and the State"
- ▷ **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Article 10**
 "The widest possible protection and assistance should be accorded to the family, which is the natural and fundamental unit of society"
- ▷ **Guiding Principles on Internal Displacement (GPID)**
 - ※ **Reference**
 The GPID was not officially adopted by the UN General Assembly and does not have legal force as an international law. However, it was recognized as an important international framework for the protection of internally displaced persons by the heads of states attending the World Summit held at the UN Headquarters in September 2005. Therefore, it is regarded as a de facto international law.

○ An inter-Korean reconciliation and cooperation approach should be taken,

- Urge North Korea to take a progressive stance regarding the solution of the prisoners of war and abductee issues to inject a positive symbolic meaning into the inter-Korean reconciliation,
- Establish a basis for national consensus among opinion leaders such as the national assembly and the press,
- Assure free exchange of letters and reunions among families to minimize suffering by the concerned parties and their families and prevent new separation of families due to repatriation,

○ A dedicated organization should be newly established to proactively initiate activities.

- Set up a dedicated government organization to resolve the issue of abductees and systematically initiate activities.

(Need to establish an organization dedicated to resolving issues related to abductees apart from "separated families").

○ Cooperation with international organizations and NGOs at home and overseas should be pursued.

- In connection with international organizations such as the UN and the international community, create global public opinion and proactively utilize international human rights mechanisms and relief procedures. In particular, seek organic cooperation with the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons.

3-1-3 Establish an on-going system for the reunion of separated families

○ Efforts should be initiated in consideration of the principles of the Central Tracing Agency of the International Committee of the Red Cross.

- To accommodate all those who desire to participate in a reunion, initiate the following in phases: ① verification of life and death and addresses, ② exchange of letters among families whose addresses have been verified, ③ reunion ④ mutual visits ⑤ and permanent reunion at the location the concerned parties wish.
- Set up a dedicated organization to resolve the separated family issue and initiate exchanges after the initial reunion.
- Highlight as a social issue as religious groups, dispersed family-related organizations and the press continue to raise the issue.
- Review a plan to initiate a financial support visit to the hometown of

separated families led by private organizations (so-called "hometown investment").

○ Reunion opportunities should be regularly provided to separated families yet to have been reunited.

- Support North Korea with the verification of identification of separated families and setting up relevant administrative IT network.
- Expand the scale of reunions by institutionalizing the reunion of separated families as regular events.
- Apply the system to select immediate families first, including senior citizens, husbands and wives, and parents and children.

○ On-going reunion systems should be arranged for separated families that have already had initial reunions.

- Review a plan to set up and operate a separate visiting center for separated families that already had a reunion to meet again.
- Establish an on-going reunion system, including exchange of letters and repeated reunions among families that already had a reunion.
- Allow reunited families to visit freely, including their hometowns, and ultimately initiate separated families to permanently reunite at their wish.

○ Seek U.S.-ROK cooperation given that the US government is initiating the reunion of separated families living in the U.S.

3-1-4 Enhance cooperation with international organizations such as the UN

○ Cooperation with international organizations such as the UN and international community should be pursued.

- Raise the issue of prisoners of war, abductees and separated families

- in the UN and EU resolutions on North Korean human rights
- Seek to utilize the UN human rights mechanism, including UN Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the DPRK, UN Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons and UPR.
- Cooperation with countries that could exert influence on North Korea, such as the U.S., China, Russia, EU and Japan, should be initiated.
- International human rights organizations should be urged to raise the issue.

Action Plan 3-2 Mid/long-term Action Plans

3-2-1 Upgrade unsatisfactory laws and regulations

○ Relevant Regulations

Type	Relevant Regulations
Prisoners of War	o Act on the Repatriation and Respectful Treatment of the Prisoners of War (Act No. 7896, Mar. 24, 2006)
Abductees	o Act on the Fact-finding on Abductions during the Korean War and the Restoration of the Reputation of Abductees (Act No. 10190, Mar. 26, 2010) o Act on the Compensation to and Support of Abductees since the Signing of the Armistice Agreement (Act No. 8393, Apr. 27, 2007), Oct. 27, 2010 Valid temporarily (3 years)
Separated Families	o Act on Verifying the Life and Death of Separated Families and Promoting Exchanges between South and North Korea (Act No. 9519, Mar. 25, 2009)

○ Prisoners of war

- In the aftermath of the return of Second Lieutenant Cho Chang-ho in

1994, the government established legal and institutional mechanisms to resolve the prisoners of war issue, including the enactment of the Act on the Treatment of the Prisoners of War and setting up the Prisoners of War Response Committee.

- In 2006, in order to step up respectful treatment to the prisoners of war, the government abolished the Act on the Treatment of the Prisoners of War and newly enacted the Repatriation and Respectful Treatment of the Prisoners of War and provided the prisoners of war and their families with subsidies for their return and settlement (KRW 47.9 million per each prisoner of war household).

○ Abductees

- In accordance with the Act on Fact-finding of Abductions during the Korean War and the Restoration of the Reputation of Abductees, the Secretariat of the Committee for the Fact-finding of Abductions during the Korean War and the Restoration of the Reputation of Abductees opened on December 13, 2010 and began conducting activities in full swing.
- The eligibility of abductees to receive support under the Act on the Compensation and Support of Abductees since the signing of the Armistice Agreement is limited to have at least three years of abduction. However, the number of abductees that have returned to South Korea with less than three years of an abduction period is 3,310 and accounts for about 86% of all abductees.
- Therefore, excluding those with less than three years of abduction from eligibility to receive support outright is patently unfair, and relevant laws should be revised. In particular, this Act is in temporary effect (Oct. 27, 2010). In order to seek continual support and

measures for new abductees, the government should set up a separate organization dedicated to satisfactorily resolving the abductee issue.

○ Separated families

- The Act on Verifying the Life and Death of Separated Families and Promoting Exchanges between South and North Korea enacted in 2009 is highly significant in the sense that it institutionalizes the status surveys of separated families, support to North Korea to stimulate the exchanges of separated families, and private-level subsidy for the exchanges of separated families into laws and defined the resolution of separated family issue as a state responsibility.
- However, since the reunion of separated families is arranged as one-time dispensational events for only a small number of people, prospects for the reunion of separated families are unclear depending on the political situation between the two Koreas.
- Therefore, in terms of restoring the violated basic human rights (family rights) in accordance with the International Covenants on Civil and Political Rights, the issue of separated families may need to adopt an approach recommended by ICRC (verification of life and death and addresses, exchange of letters, reunions, reuniting) in locating missing persons.
- Also, legal mechanisms need to be established to resolve the problems involving family register, bigamy and inheritance, which may arise when separated family members reunite.

3-2-2 Build a social consensus and a support base

- State institutions, including the government and the National Assembly, should assume the responsibility of resolving problems by

- Initiating dialogues and negotiations with North Korea to resolve the three primary human rights issues as well as considering the provision of financial support (reward) to North Korea
 - ※ For 26 years from 1964 (until unification), West Germany adopted the FreiKauf policy, which included providing cash and goods to East Germany and releasing 33,755 East German prisoners of war.
 - The government needs to establish a close system of cooperation, including formation of a policy consultative body among relevant ministries to deal with specific issues, and declares at home and abroad that the early resolution of the three major human rights issues assumes top priority in its policy toward North Korea.
 - The National Assembly needs to seek ways to support the government, including the adoption of a National Assembly-level resolution for the early resolution of the three major human rights issues.
 - Build a precise statistical management system through status surveys and seek specific plans to support activities by private organizations.
- Cooperation should be enhanced, including role-sharing with private organizations.
- Support coalition activities by networking with NGOs in Korea and abroad.
 - Hold various events such as seminars and workshops to foster public opinions at home and abroad.
 - Seek bilateral cooperation among institutions and religious groups that can apply the FreiKauf policy like in the case of West Germany.
 - Encourage ICRC and the South and North Korean Red Cross to assume active roles.

【 Main Sentences 】

The NHRCK expresses its opinion, as follows, for the purpose of improving the right to health of North Korea defectors:

1. To the Minister of Unification;

- A. The regular personnel of health and medical services in the Resettlement Support Center for North Korean Defectors (hereinafter the "Hanawon") should be increased to ensure the foundation of stable medical treatment for North Korean defectors in the initial stage of their entry to the South.
- B. The medical service programs in the Hanawon and the visiting health care services by Hana Centers and the public health centers should be linked more closely so that North Korean defectors can have easier access to health and medical information and their right to health can be promoted.
- C. The medical support system, including information and guidance programs, for North Korean defectors should be strengthened to ensure that they go through regular health examinations to check their health conditions and receive necessary medical treatments even after they leave the Hanawon.

2. To the Minister of Public Administration and Security;

The Ministry of Public Administration and Security should cooperate when a request is made by a relevant government ministry, such as the Ministry of Unification, for a larger number of regular health and medical staff in the Hanawon to provide stable medical services to North Korean defectors in the initial stage of their entry to the South.

【 Reasoning 】

I. Background of the opinion

- A. North Korean defectors' good health conditions is the highest priority for their increased job skills and stable settlement in the South and, at the same time, the most fundamental precondition for their decent life. The right to health includes both the right to be entitled to medical services and the right to enjoy the conditions in which people can keep themselves healthy, and entails the government's obligation to take required actions.
- B. The NHRCK, recognizing that many of the complaints and the counseling cases in the Report Center for North Korean Defectors, which has been operated by the NHRCK since last year, involved the health problems of North Korean defectors, conducted a survey to have an overall understanding about their health situation in November last year and found out, based on the analysis of the survey results, that they were suffering a wide range of physical and mental difficulties.

- C. In response, the NHRCK reviewed possible ways to improve the right to health of North Korean defectors, judging that it is necessary to provide better medical services to them to ensure that they remain healthy while settling down and adapting themselves to a new life in the South.

II. Criteria for the judgment

The NHRCK used Articles 10 and 34 of the Constitution, Article 25 of the North Korean Refugees Protection and Settlement Support Act and Article 3 (7) of the Medical Care Assistance Act, as the criteria for the judgement, and referred to Article 12-1 of the UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

III. Current situation in the right to health of North Korean defectors

1. North Korean defectors' physical health conditions

- A. In the survey that the NHRCK conducted in 2011 to understand the situation of North Korean defectors' right to health (hereinafter "the NHRCK survey"), 27.6% of the respondents said that their physical health conditions were 'relatively good' while 32.6% replied that their physical health conditions were 'bad'. In particular, 65.3% said that they had a difficulty in leading their life due to a physical pain within a month from the survey date and 48.2% replied that they had a dental problem.

Furthermore, 32.1% of the respondents had not received any regular health examination in the last 5 years.

- B. Many of the respondents of the NHRCK survey suffered chronic diseases such as gastroenteric disorder, herniated lumbar disc, hypertension, arthritis, cardiac disease, neuralgia, tuberculosis, diabetes and hepatitis B. Similar results are found in 'the study on how to provide tailored support for self-reliance of female North Korean defectors who suffered violence' which was conducted by the Ministry of Gender Equality and Family in 2012. This study revealed that 70.0% of female North Korean defectors had chronic diseases: 32.9% suffered from gastroenteric disorders; 28.6%, arthritis; 22.1%, neuralgia; 19.3%, cardiac diseases; 21.4%, dental problems; and 17.1%, psychiatric disorders.
- C. It seems that these health problems are attributable to the serious food shortage and poor health and medical services in the North and their failure to get a timely and adequate medical treatment while staying in a 3rd country after escaping from the North because they had to live a secluded life out of fear that they might be subject to forced repatriation.

2. North Korean defectors' mental (psychological) health conditions

- A. The NHRCK survey also shows that, with regard to their mental health, 17.0% of the North Korean defectors who responded to the questionnaire were in relatively good conditions while 34.8% of them were in relatively bad conditions. In particular, 28.5% said that they experienced a serious mental suffering for the past month from the survey date and as many as

66.9% replied that they had a difficulty in leading their life due to a mental problem during the period.

- B. Specifically, it turned out that many of the respondents continued to feel nervous and depressed. Their typical mental problems included loneliness, depression, nervousness, insomnia and mental disorganization, and most of them experienced these mental difficulties after they arrived in the South.
- C. The study of the Ministry of Gender Equality and Family shows similar results: 26.4% of the respondents had the symptoms that could be suspected to be the symptoms of depressive disorder, which is much higher than the national incidence of depressive disorder among adults at 6.7%.
- D. The probable reasons are their experience of cruel acts, such as torture, after their forced repatriation to the North, the difficulty in adapting themselves to a new life in the South, the senses of missing the family members left in the North and being guilty about them.

3. The use of medical institutions and medical care programs by North Korean defectors

- A. North Korea defectors are protected by the Government's medical care support programs once they arrive in South Korea, and it was reported that the medical care services provided to them broke down to 21.5% in internal medicine; 17.6% in dentistry; 10.2% in obstetrics and gynecology;

9.2% in ophthalmology; and 8.5% orthopedics. With regard to the inconveniences they felt in using the medical institutions in the South, 14.7% cited high medical costs: 6.9%, communication problems due to linguistic differences; and 3.4%, medical personnel's unkindness.

- B. The NHRCK survey also revealed that North Korean defectors had a very low awareness about the availability of local public mental health centers, private mental health support facilities and medical care support programs and how to use them. With regard to the reasons, 77.7% said that they 'were not educated/trained on medical services'; 93.8% said that they 'were not informed of the mental health support facilities'; and 78.6 'had no knowledge about even the availability of the local public mental health centers'.

4. Health and medical education for North Korean defectors and the policy actions to protect their right to health

- A. Although North Korean defectors are given the education on health and medical services by the Hanawon (Resettlement Support Center for North Korean Defectors) and the Hana Centers (local branches of the Hanawon to help North Korean defectors adapt themselves to a new life in the South), the survey respondents felt that they had never been educated about the health and medical care programs in the South.
- B. Asked 'what policy actions they want the South Korean Government to take to protect their health', the respondents said that medical cost supports should be expanded to cover the expenses in the areas of

chronic diseases, severe diseases and special medical photography which are now outside the Government's supports; the limited period of the medical care entitlements of Type 1 (during which the patient is exempted to pay medical expenses) should be extended; and they should be able to receive regular health examinations.

- C. Additionally, they demanded that the medical care services of the Hanawon should be done in a more specific, caring and kind manner; the education on medical services should include more of the field trips to increase their understanding about the available medical services; and more detailed explanations should be given about the medical care support programs in the South.

IV. Policy measures to protect North Korean defectors' right to health

1. Medical care assistance for North Korean defectors

A. Eligibility criteria

The medical care assistance for North Korean defectors is provided in accordance with the eligibility criteria stipulated in Article 25 of the 'North Korean Refugees Protection and Settlement Support Act' and Article 3 (7) of the Medical Care Assistance Act. Under these provisions, the medical benefits for North Korean defectors are available to those who are covered by the North Korean Refugees Protection and Settlement Support Act and their

families who the Minister of Health and Welfare determines need to be offered medical benefits.

The scope of family here covers the same household members of the North Korean defector concerned as is proven by the resident registration certificate. The North Korean defector's spouse and 1st-degree direct descendents are also entitled to the Type 1 medical care entitlements, and the eligibility to these medical benefits can be maintained for 6 months after the North Korean defector is discharged from the Hanawon, so long as he/she submits a 'written diagnosis to evaluate his/her ability to work' issued by the hospital.

However, if the North Korean defector gets employed, the Type 1 benefits are available only when his/her monthly income is 400% or less of the minimum living cost (KRW532,000 per month per person), in accordance with the 'special clauses on medical care assistance for employed persons'. In case the household is not covered by the National Basic Livelihood Security Program and, therefore, is not eligible to the Type 1 medical benefits but needs to take continuous medical treatments, the household shall be re-classified into Type 2 with less generous entitlements.

B. Special medical care assistance program for North Korean defectors

Under the special medical care assistance program for North Korean defectors who get employed, if a North Korean defector gets a job at a company insured with the Employment Insurance (EI) while he/she is entitled to the medical care assistance, he/she shall remain eligible to the assistance during his/her residence protection period.

Those who are eligible to this special program are North Korean defectors who get employed by an EI company in July 2010 or after and their family members so long as the recognized amount of the household income is 400% or less of the minimum living cost (KRW532,000 per month per person). The duration of this special entitlement equals to the residence protection period under Article 5 of the North Korean Refugees Protection and Settlement Support Act.

C. Visiting health care services for North Korean defectors

The visiting health care services for North Korean defectors began on a pilot basis in 10 local areas in April 2010 and were expanded over to the whole country in 2012. The visiting health care services, which were previously provided to the ordinary vulnerable groups of people by local public health centers, have been extended to include North Korean defectors, and the visiting health care team for North Korean defectors is composed of two former North Korean defectors who are qualified medical nurses or counsellors, tailored to the unique characteristics of North Korean defectors.

The available services include checking the beneficiaries' health conditions by conducting tests on tuberculosis, hepatitis and mental disorders; giving instructions on medication; providing information on nutrition and physical exercises; translating the medical terminology; giving advice on everyday habits for a healthy life; linking the beneficiaries to health examinations; and linking them with other resources within the public health center.

2. Current status of the medical care services in the Hanawon

A. Medical personnel

As in October 2012, 9 doctors and 9 nurses are working in the Hanawon, and 7 (2 in internal medicine, 2 in Korean traditional medicine, 1 in psychiatry and 1 in pediatrics) of the 9 doctors are public health doctors who chose to serve as public health doctors instead of the compulsory military service, and only 2 (1 in psychiatry and 1 in dentistry) are paid doctors of the 'North Korean Refugees Support Foundation (hereinafter 'the Support Foundation').

As it is difficult to secure medical staff for the Hanawon, the doctors who belong to the Support Foundation provide their services while staying in the residence of the Hanawon. Moreover, because the doctor position in obstetrics and gynecology has not been filled up since the public health doctor retired from the position in April this year, doctors from the National Medical Center and other partner hospitals are invited to provide medical services.

B. Trends in the medical care services provided

In 2010, the number of medical treatment cases totaled 40,137, which is translated into an annual average of 17 cases per person, given that about 2,400 persons were housed in the Hanawon during the year. In 2011, the number of medical treatment cases recorded 49,303 (an average of 18 cases per person, with 2,706 persons being housed), and in 2012, the number was 23,654 as in October of the year (an average of 20 cases per person as in October 2012, with 1,202 persons being housed).

C. Education on the medical care system

The education hours allocated for the subjects related to the right to health are 2 hours on how to handle stress; 2 hours on how to keep healthy; 2 hours on the understanding of the medical care support programs; 2 hours for hepatitis B vaccination and dental health; and 2 hours on women's health. The participants, in addition to 10 hours of mandatory education, receive 4 hours of optional education on how to deal with their individual health problems, such as tuberculosis.

D. Medical care services after departure from the Hanawon

The North Korean defectors of the Hanawon are given an intensive education course shortly after their departure from the institution and 2 hours of education on private medical care supports by the local Hana Center which is in charge of the services for one following year. Upon departure (completion of education), they can take linked care services from a private hospital in their residential area once they submit a doctor's statement of opinion issued by the Hana Hospital (under the Hanawon) or an external hospital.

In addition, the list of the North Korean defectors who are diagnosed with any health problem is delivered to the Hana Centers so that they can use medical services, such as chaperones for hospital visits. Furthermore, the Hana Centers and local public health centers are closely linked to each other to provide follow-up health care services, including those to prevent and control contagious diseases, to North Korean defectors.

3. North Korean Refugees Support Foundation

A. Subsidies for the medical costs of ordinary diseases

The North Korean Refugees Support Foundation, which is largely financed by the Ministry of Unification, subsidizes the medical costs spent for the treatment of ordinary diseases so long as the patient is hospitalized for 2 days or longer and is charged with KRW100,000 or more in out-of-pocket payment (the subsidy covers up to 40% or, in Korean traditional medical treatment, up to 30%), on a one-off basis and within the annual limit of KRW2 million.

B. Subsidies for the medical costs of severe and rare or incurable diseases

The subsidies for the medical costs of severe and rare or insurable diseases are given to those who are hospitalized or under out-patient treatment and are charged with KRW100,000 or more in out-of-pocket payment (the subsidy covers up to 50% or, in Korean traditional medical treatment, up to 30%), within the annual limit of KRW5 million but with no frequency limit being placed.

V. Judgments

1. More medical personnel within the Hanawon

In order to ensure that North Korean defectors recover their physical and mental health which might have been damaged due to the lack of medical care services in the North and the sufferings done in the course of escaping

from the North and adapt themselves to a new life in South Korea at an earlier time upon their arrival in the South, it is important to secure an sufficient number of medical professionals for the North Korean defectors institutionalized within the Hanawon. However, as stated above, the Hanawon is lacking in medical staff.

It is imperative to secure a stable supply of medical professionals for the institution, especially considering that even the 2 paid doctors belong to the Support Foundation. Moreover, the doctor position in obstetrics and gynecology has remained vacant since the public health doctor left upon completion of his mandatory service period and a doctor from partner hospitals is invited to provide obstetrician or gynecological services one day a week in the Hana Hospital.

The number of medical treatment cases in the Hanawon declined in 2012, which can be explained by the drop in the number of institutionalized persons. However, the number of medical treatment cases was as many as 49,000 in the previous year, which is translated into 20 cases per day per doctor.

As the right to health cannot be realized without the help of health and medical professionals, it seems necessary to secure an adequate number of medical personnel for the Hanawon.

2. Stronger support to North Korean defectors

A. Promotion of North Korea defectors' right to access health and medical information

Although it is important that North Korean defectors should be able to defend and claim their own rights in order to protect their right to health, they are limited in accessing and using the relevant information particularly while being in the course of adapting themselves to a new life in the South and, in not a few cases, cannot fully enjoy the entitlements available to them, largely due to the different social environment, inability to use the Internet and access other information channels and the lack of understanding about the differences in the medical care systems (including the classification of medical care, like internal medicine and surgery) of the South and the North.

Even though a regular education program is being conducted in the Hanawon to inform North Korean defectors of the health and medical systems in South Korea and teach them how to use the relevant institutions, many of them cannot remember what they were taught in the program. As a result, North Korean defectors have a very low awareness about the availability of local public mental health centers and other medical care support programs and how to use them. Accordingly, it is necessary to focus on case examples and an experiential learning approach and spend more hours on the education on medical care services, in order to increase the efficiency of the education and the participants' awareness of what is taught in the education program. It is also important that, in order to reduce any confusion resulting from the differences in the medical care systems of the North and the South and help North Korean defectors make good use of the available services, the education

in the local Hana Centers and the visiting health care services by the public health centers upon their departure from the Hanawon, and the linked service programs in the local public mental health centers should be stepped up.

B. Reinforced medical support programs for North Korean defectors

As is illustrated in the NHRCK survey's finding that 49.1% of the respondents were not living with any family member, a high percentage of North Korean defectors live alone and, therefore, have no person who will visit or care for them even when they are in the hospital. What is worse, due to the malnutrition in the North and on the way to the South and the lack of medical care services for a prolonged time, North Korean defectors are a particularly vulnerable group who suffer from chronic physical and mental pains even when they have no apparent disease, and therefore it is necessary to put them through regular health examinations.

It is also revealed that about a third of the respondents have not received any health examination in the past 5 years, because they 'are in an economic difficulty', 'have no time for health examination' or 'feel that they are healthy'. In this light, it is important that more information and counseling should be given to North Korean defectors who are the most vulnerable in terms of medical care services, in order to ensure they go through regular health examinations even after their departure from the Hanawon and check their health conditions at an earlier time.

VI. Conclusion

For the reasons given above, the NHRCK decides to express its opinion as stated in the Main Sentences, in accordance with Article 25 (1) of the National Human Rights Commission Act.

6 December 2012

Standing Committee of the National Human Rights Commission of Korea;
Chairperson Hyun Byung-Chul, Commissioner Kim Young-Hye, Commissioner Hong
Jin-Pyo and Commissioner Jang Myeong-Sook

NHRCK's Opinion to Protect the Human Rights of Female North Korean Defectors' Children born in China (25 July 2013)

【 Main Sentences 】

The National Human Rights Commission of Korea expresses its opinion, as given below, in order to protect the human rights of female North Korean defectors' children in China.

1. The Minister of Foreign Affairs should make full diplomatic efforts to ensure that the Chinese government ceases to repatriate female North Korean defectors with children born in China forcibly to the North, noting that the forced repatriation of those mothers separate them from their children and disorganize their families, resulting in vehemently adverse effects on the normal growth and development of the children and serious humanitarian problems.
2. The Minister of Unification should work out the initiatives to provide female North Korean defectors' children born in China with such resettlement support as is comparable to that available to the underage North Korean defectors born in the North, once they arrive in the South; and should conduct a fact-finding investigation into female North Korean defectors' children born in China and, based on the investigation results, draw up and implement practical measures to promptly improve the human rights situation of at-risk children who have no family member to care for them.

【Reasoning】

I. Background of the opinion

- A. In response to the several reports that many children were born between female North Korean defectors and Chinese men in China and the children are exposed to very poor human rights conditions, the National Human Rights Commission of Korea (hereinafter 'the NHRCK') carried out a survey to identify their human rights situation (hereinafter 'the NHRCK survey') in 2012.
- B. The NHRCK survey covered 100 'female North Korean defectors' children born in China⁸⁾ and their actual guardians at the time of the survey in 3 provinces - Jilin, Liaoning and Heilongjiang - of China. The results of the NHRCK survey showed that a large number of the children were in very poor conditions of human rights, including family disruption, after their mothers were forcibly repatriated to North Korea or ran away from home. In this light, the NHRCK, after reviewing possible ways to protect their human rights, has decided to express this opinion.

II. Criteria for the deliberation

- A. Articles 2 and 3 of the Constitution
- B. Article 14 (1) of the Universal Declaration of Human Rights

8) Several terms, such as 'North Korean defectors' children in China', 'children of female North Korean defectors' and 'orphans due to North Korean defection', are used to refer to the children born between female North Korean defectors and Chinese men in China. The NHRCK refers to the children as 'female North Korean defectors' children born in China'.

- C. Article 33 (1) of the Convention relating to the Status of Refugees
- D. Article 3 of the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
- E. Articles 3, 7, 9 and 20 of the Convention on the Rights of the Child
- F. Article 10 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

Ⅲ. Current status of female North Korean defectors' children born in China, and the problems involved

1. Legal status of female North Korean defectors and their children in China

- A. According to the interpretation of Article 3 (the provision on the territory) of the Constitution of the Republic of Korea, the residents in North Korea are regarded as the citizens of the Republic of Korea, and the courts of law also ruled that the people in the North should be seen as the citizens of the Republic of Korea. Therefore, North Korean defectors staying in China are, in principle, considered South Korean nationals.
- B. Under subparagraph 1 of Article 2 (1) of the Nationality Act of the Republic of Korea, a person whose father or mother is a national of the Republic of Korea at the time of the person's birth shall be a national of the Republic of Korea at birth; whereas Article 4 of the Nationality Law

of the People's Republic of China provides that any person born in China whose parents are both Chinese nationals or one of whose parents is a Chinese national shall have Chinese nationality.

- C. Accordingly, a child born between a Chinese man and a female North Korean defector are in a legal position to acquire both Chinese nationality and South Korean nationality at birth. However, as stipulated in Article 3 of the Nationality Law, the People's Republic of China does not recognize dual nationality for any Chinese national.

2. The number of female North Korean defectors' children and their family situations

- A. As China makes it a rule to send North Korean defectors forcibly back to the North, no confirmed figures are available about the number of North Korean defectors in China and the number of female North Korean defectors' children born in China. The estimated numbers of those children vary in several studies and reports, ranging from 10,000 to 60,000.
- B. The researchers of the Johns Hopkins University of the US started to track the North Korean defectors in 108 strongholds of the 3 northeastern provinces in China in 1998 for an in-depth research and study, and applied the demographic methodology to the study results and estimated the number of female North Korean defectors' children born in China at about 10,000. When this figure and the proportion of at-risk children revealed in the NHRCK survey are taken into consideration, the number of at-risk children who were born to female North Korean defectors in

China is estimated at approximately 4,000.

- C. With regard to the family situations of female North Korean defectors' children born in China, out of the 100 children surveyed, 15 lived with both parents; 6 lived with their father only; 20 lived with their mother only; 39 were in the care of their grandparents or other relatives; and 20 were in the care of the private shelters run by christian organizations. That is, only 15% lived with their parents, and 35% were in the care of their relatives or shelters.

3. Human rights issues of the female North Korean defectors' children born in China

A. Family disruption due to the mothers' forced repatriation to the North or runaway from home

- 1) The NHRCK survey showed that, out of the 100 children surveyed, 21 (21%) lived with their mother. The reasons why the others did not live with their mother were: the mothers were repatriated forcibly to the North (36 children) and they ran away from home (31 children). The age of the children at the time when their mother was sent back to the North ranges from 0 to 11 years, and their average age was 4.7 years, while the average wage of the children whose mother ran away from home was 3.6 years.
- 2) With regard to the reasons why their mother ran away from home, they left for South Korea (12 children), the reason was not known (5) and they left home because of poverty (2). According to the survey, it seems

that female North Korean defectors in China don't feel secure in their home and neighborhood out of fear that they might be repatriated to the North if their identity is disclosed, and leave home for a more secure environment.

- 3) Out of the 71 children who were separated from their mother for the reason of her forced repatriation or runaway from home, only 21 (29.6%) kept in contact with their mother. This complete separation of children from their mother and the consequent family disruption have a very adverse effect on the growth and development of the children. Especially when a family is disorganized as a result of the mother's forced repatriation to the North, the probability of the family's reunion is practically very low, which may lead to serious humanitarian problems.

- 4) This situation goes against not only the provisions of the Convention on the Rights of the Child to which China is also a State Party - the principle that the best interests of the child shall be a primary consideration (Article 3), the right to know and be cared for by his or her parents, as far as possible (Article 7) and the State Party's obligation to ensure that a child shall not be separated from his or her parents against their will (Article 9) - but also the family right under Article 10 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. In addition, the forced repatriation of North Korean defectors is not in compliance with Article 3 (1) of the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment which prohibits State Parties from expelling, returning or extraditing a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being

subjected to torture.

B. Household registration in China

- 1) The household registration in China is a legal procedure which is likened to the family relationship registration or resident registration in South Korea. The household registration system is directly related to people's basic social life in China, including children's schooling and medical care. Compulsory schooling in China includes 6 years in primary school and 3 years in middle school. As all of the 100 surveyed children were at school according to their school age, no particular problem was found in relation to their schooling. However, it should be noted that a child with no registered household cannot graduate officially from the middle school.
- 2) With regard to the household registration rate of female North Korean defectors' children born in China, 91 (95.8%) out of 95 had their household registered. Among the 4 children with no registered household, 2 had a father with physical/mental disabilities and 2 were in a very difficult economic situation. It was reported that all of the 5 children who were born in North Korea and fled with their mother to China had no registered household.
- 3) In terms of the age of the children at the time when they acquired a registered household, 38 children (41.8%) had their household registered at birth; 22 (24.2%), before being admitted to the kindergarten (2~5 years in age); and 9 (9.9%), before entering the primary school. Namely, 76% acquired a registered household when they were preschoolers.

- 4) In the process of having the household registered for these children, it was frequent that a certain amount of money was paid in a fine or bribe. In addition, it is problematic that the proportion of the children whose household was registered at birth was less than 50%. However, considering that female North Korean defectors try to avoid the risk of their identity being disclosed and can hardly meet the requirements for their children's household registration, such as the parents' household registration certificates, identifications and marriage certificate, the proportion is relatively high.

C. Resettlement subsidies upon their arrival in South Korea

North Korean defectors are offered resettlement subsidies upon their entry to South Korea, in accordance with the North Korean Refugees Protection and Settlement Support Act, but female North Korean defectors' children born in China are not classified as North Korean defectors and, therefore, are excluded in calculating the basic or additional subsidy for resettlement which is dependent on the number of household members. As in July, 2013, the resettlement subsidy amounts to KRW7 million for a single-person household, KRW12 million for a 2-person household and KRW16 million for a 3-person household. This difference in the subsidy amounts depending on the number of household members reflects the differences in living costs due to the household size. Still, in case a female North Korean defector arrives in the South along with a child born in China or brings the child into the South after her arrival, the child is not counted into the household size for the purpose of calculating the amount of the resettlement subsidy.

IV. Proposed initiatives for improvements

1. Measures to identify the actual conditions of the children and provide them with substantial supports

- A. The estimated numbers of female North Korean defectors' children born in China vary widely, ranging from 10,000 to 60,000. The reason is similar to the reason why it is difficult to measure an exact size of North Korean defectors - that is, they hide themselves out of fear that they might be returned forcibly to the North. In spite of the difficulty, however, the Government of the Republic of Korea needs to try to understand the actual conditions of the children and improve their human rights situation, noting that the human rights problem of female North Korean defectors' children born in China is an extended part of the human rights issues involving North Korean defectors.
- B. Given that the resettlement subsidy for North Korean defectors is designed to cover their living and housing costs in consideration of the household size, in order to facilitate their earlier resettlement, there is no practical reason to distinguish the children born in North Korea and those born in China in calculating the amount of the resettlement subsidy for the household concerned. Accordingly, it is necessary for the Government to draw up a measure to offer the children born in China such support as is comparable to the one available to the children born in North Korea.

2. Diplomatic efforts to protect human rights of female North Korean defectors' children born in China

The forced repatriation of a female North Korean defector who gave birth to a child in China with a Chinese man results in family disruption with an extremely bad effect on the normal growth and development of the child. Now that most of the children born in China to female North Korean defectors have acquired a registered household in China and live as a Chinese citizen, the forced repatriation of their mother and the consequent family disorganization are incompatible with the Chinese government's obligation to protect its citizens and, furthermore, lead to serious humanitarian problems. In this light, the Government of South Korea needs to make a strong demand that the Chinese government should cease to return female North Korean defectors with children forcibly to the North while giving special protection to them.

V. Conclusion

For the reasons given above, the NHRCK decides to express its opinion, as stated in the Main Sentences, in accordance with Article 25 (1) of the National Human Rights Commission Act.

25 July 2013

Standing Committee of the National Human Rights Commission of Korea;
Acting Chairperson Hong Jin-Pyo, Commissioner Kim Young-Hye and Commissioner
Jang Myeong-Sook

NHRCK's Recommendation to Improve the Institutions designed to Support North Korean Defectors for their Resettlement in the South (17 October 2013)

【 Main Sentences 】

The National Human Rights Commission of Korea recommends that the Minister of Unification should do the following, in order to facilitate North Korean defectors' smooth resettlement in the South and protect their human rights:

1. To work out the measures to increase the link between vocational training and employment of North Korean defectors so that the vocational training provided to North Korean defectors may be substantially useful to their self-reliance and self-support;
2. To promote the program to improve public awareness towards North Korean defectors and, if necessary, proceed with the revision of the relevant legislation (particularly including the North Korean Refugees Protection and Settlement Support Act) so that the provisions for public awareness improvement and promotion may be inserted; and
3. To revise Article 9 of the North Korean Refugees Protection and Settlement Support Act which provides that in case a North Korean defector applies for the Government's protection after the passage of 1 year from the date of his/her entry to South Korea, he/she may be excluded from the eligible group.

【 Reasoning 】

I. Background of the Recommendation

- A. The Government of the Republic of Korea determines whether a North Korean defector arriving in the country is eligible to the Government's protection or not, and offers those who are found eligible a range of support programs, including social adaptation education, resettlement subsidies, housing support and employment assistance.
- B. Nevertheless, North Korean defectors find it difficult to adapt themselves to new systems in the South, largely due to their relative poverty and social prejudices against them, and, as a result, some chose to leave for a 3rd country or return to the North.
- C. In this light, the NHRCK has reviewed the ways to relieve North Korean defectors of the difficulty in settling down in the South and protect their human rights, in accordance with Article 25 of the National Human Rights Commission Act.

II. Criteria for the deliberation

- A. Article 34 of the Constitution
- B. Article 25-1 of the Universal Declaration of Human Rights
- C. Article 11-1 of the UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

D. North Korean Refugees Protection and Settlement Support Act

Ⅲ. Current situation of North Korean defectors, and the supports for their resettlement

1. Number of entrants and their economic activity

A. The annual number of North Korean defectors who arrived in South Korea surpassed 2,000 from 2006 to 2011, but began to reduce in 2012. As of end-September 2013, the total number of North Korean entrants recorded 25,649, and 69% of them were women.

B. According to 'the survey of North Korean defectors' which was conducted by the North Korean Refugees Support Foundation in 2012, the North Korean defectors in South Korea recorded 54.1% in economic participation (61.4% for general nationals); 50.0% in employment (59.7% for general nationals); 7.5% in unemployment (2.8% for general nationals); and KRW1,377 million in average monthly earned income (KRW2,104 million for general nationals) in 2012. These figures are indicative of their relatively disadvantaged positions.

The survey also showed that 40.4% of the respondents received the vocational training that the Government offered to assist their employment while 59.6% did not, and 58.0% of the training finishers replied that the training helped them get employed.

2. Satisfaction with their life, and experiences of discrimination

A. According to the aforementioned survey, 67.4% of the respondents were 'satisfied' with their life in the South (27.3% were very satisfied; and 40.1% were satisfied); 4.0% were 'dissatisfied' (1.1% were very dissatisfied and 3.0% were more or less dissatisfied); and 28.3% said 'neutral'. This means that 2 out of every 3 North Korean defectors were generally satisfied with their life in the South.

B. According to 'the survey on the violations of North Korean defectors' human rights' which was conducted by a research institute of family and women affairs in a regional province in 2012, 61.5% of the respondents said that they experienced discrimination and 43.5% said that they were unfairly treated at workplace, school or another organization on the ground of their North Korean descent.

In addition, 40.2% said that they wanted to hide their North Korean descent, for the reasons that 'people may have a negative prejudice about me' (42.1%); 'they may treat me unfairly (22.1%); 'I don't want them to know about my private life' (20.1%); and 'I don't like too much attention from others' (15.5%).

3. Determination of the eligibility to the Government's protection

A. If a North Korean defector, upon escape from the North, applies for the Government's 'protection' to the head of the administrative authorities, including the South Korean diplomatic missions overseas, it is determined whether the North Korean defector is eligible to the protection or not,

after the deliberation by the North Korean Defectors Council under the Ministry of Unification and the investigation by the Government Joint Interrogation Center. Those who are found eligible are offered a range of supports for their resettlement in the South according to the North Korean Refugees Protection and Settlement Support Act (hereinafter 'the Settlement Support Act').

- B. Article 9 of the Settlement Support Act provides that the eligibility to the Government's protection may not be given to international criminal offenders, offenders of nonpolitical and serious crimes, such as murder, suspects of disguised escape, persons who have earned their living for not less than ten years in their respective countries of sojourn and persons who have applied for protection when one year elapsed since their entry into the Republic of Korea.
- C. Out of the 25,210 North Korean defectors who arrived in the South by June 30, 2013, 99 were found not eligible to the protection, which is an increase of 23 persons from 76 as of the end-September 2012.

4. Resettlement supports

- A. With regard to its supports for North Korean defectors' resettlement, the Government of the Republic of Korea began to shift, in 2005, from the previous approach of providing 'protection' in the form of one-off cash payment in the initial phase, to the policy of nurturing their potential of self-reliance and self-support by making installment payments and offering incentives.

- B. In terms of the organizational structure of the resettlement supports to North Korean defectors, the national government has the 'North Korean Defectors Council' which discusses and coordinates the government policies, while the local governments in the regions where North Korean defector live provide them with the services for their resettlement, by way of residence protection officers, employment protection officers, personal protection officers and local adaptation centers.
- C. In addition, the North Korean Refugees Support Foundation is in charge of the programs to help North Korean defectors' earlier resettlement and stable livelihood and facilitate their self-reliance and self-support, and the relevant education and research programs, along with the services of professional counselors and resettlement helpers.
- D. The resettlement supports available to the eligible North Korean defectors are summarized in the table below, and the basic education for social adaptation and social security entitlements such as the benefits under the National Basic Livelihood Security Act and the special pension entitlement are also available to those who are found not eligible to the Government's protection. In addition, they are all covered by the special provisions on personal protection, recognition of educational or professional attainments, family relationship registration and divorce.

👉 Key contents of the resettlement supports 👈

Category	Sub-category	Description
Social adaptation education	Basic education	<ul style="list-style-type: none"> ○ For 392 hours during a 12-week period - 7 groups by age and gender (for infants, preschoolers, primary school students, juveniles, male adults, female adults and older people) - 4 areas: mental stability and health promotion, better understanding about the South, career guidance and basic job skills training, and supports in the initial stage of resettlement
	Local adaptation education	<ul style="list-style-type: none"> ○ Education for 80 hours during a 4-week period - Understanding of the local community, higher education guidance, health promotion, employment, economic education, etc.
Resettlement subsidies	Basic subsidy	<ul style="list-style-type: none"> ○ KRW7 million for a single-person household - KRW4 million at first, and 3 installment payments of quarterly KRW3 million
	Local residence promotion subsidy	<ul style="list-style-type: none"> ○ For those living in a non-Seoul area for 2 years, KRW1.3 million (in case of regional metropolitan cities) and KRW2.6 million (in case of other areas)
	Additional subsidy to protect vulnerable groups	<ul style="list-style-type: none"> ○ Up to KRW15.4 million for the reasons of old age, disability, long-term medical treatment or children with a single parent * Only one reason per person is recognized.
Housing	Housing arrangement	<ul style="list-style-type: none"> ○ Permanent or national rental houses are arranged. - Tenancy agreements may not be terminated and no adjustments are allowed in the ownership right, lease right and tenement property right, for 2 years.
	Housing subsidy	<ul style="list-style-type: none"> ○ KRW13 million for a single-person household * The remaining amount of the deposit money shall be paid upon termination of the residence protection period.
Employment	Vocational training	<ul style="list-style-type: none"> ○ Subsidy to fully cover training costs, and monthly training allowance of KRW200,000 during the training period
	Resettlement promotion subsidy (vocational training, qualification acquisition, employment)	<ul style="list-style-type: none"> ○ KRW1.2 million for 500 hours of vocational training completed and an additional KRW200,000 per additional 120 hours, within the limit of KRW1.6 million for up to 740 hours (an additional KRW2 million in case of vocational training for the professions in the national strategic sectors) - KRW2 million for a qualification acquired - In case of 3 years' consecutive service, KRW22.1 million in Seoul capital area and KRW25.1 million in other areas

Category	Sub-category	Description
	Employment subsidy	Amount equivalent to 50% of wage within the limit of KRW500,000 ~ 700,000 for up to 3 years * Paid to their employers
	Others	Supports for social entrepreneurship, farming settlement and small business startups and special recruitment for public offices
Social security	Living benefits	Eligibility to the benefits under the National Basic Livelihood Security Program (equivalent to monthly KRW450,000 for a single-person household)
	Medical care	Eligibility to Type 1 medical care benefits (no out-of-pocket payments for medical care services)
	Special pension entitlement	Special coverage of the national pension program for those who were aged at 50~60 at the time of their entry to the South
Education	Special schooling entitlement	Special admission to the college/university for those who want to attend the college/university
	School tuition subsidy	Exemption of tuitions of middle/high schools and national/public colleges/universities, and 50% subsidy for the tuitions of private colleges/universities
Counseling	-	Follow-up supports by way of Hana Centers, professional counselors and resettlement helpers

IV. Problems and possible improvements

1. Vocational training and employment

- A. The Government, with the aim of nurturing North Korean defectors' capabilities of self-support and self-reliance and promoting their economic stability, provides them with 174 hours of career guidance and vocational training in the Hanawon, and offers a full subsidy for vocational training, training allowance during the training period, vocational training incentive based on the training hours completed, qualification incentive and employment incentive to encourage long-term employment.

- B. However, as the training allowance and qualification incentive are given once a certain number of hours of vocational training are completed or a qualification is acquired, regardless of what occupations or professions the vocational training is related to, whether they actually get employed or not and in what profession they get employed, there are not many cases where vocational training immediately leads to employment and there is not a close connection between the sector to which vocational training is related and the sector in which the trainee gets employed. Moreover, some choose to get vocational training in order to receive training allowance, not to increase their employability.
- C. Although the current programs encourage North Korean defectors to get vocational training and acquire qualifications and, thereby, serve to develop their skills and build their attainments, it is still important to increase the links between vocational training and employment, for example, by adopting a mechanism of providing employment assistance and vocational training in parallel, instead of the existing approach of giving job placement assistance after the completion of vocational training, in order to ensure that the vocational training becomes more effective and contributes further to the self-reliance and self-support of North Korean defectors.

2. Discrimination and prejudice against North Korean defectors

- A. Many North Korean defectors cite the discriminations and unfair treatment that they suffer because of their North Korean descent, as well as their economic difficulties, as the biggest reasons why they feel dissatisfied

with the life in the South. As a result, as many as 40.2% of the survey respondents said that they wanted to hide their North Korean descent.

- B. The senses of discrimination and exclusion that are felt by North Korean defectors undermine their soft-landing in the South and sometimes cause them to leave for a 3rd country or return to the North. In this light, in addition to the resettlement supports for North Korean defectors' education, employment and housing in the initial phase of their resettlement, it is crucial to reduce social discriminations and prejudices against North Korean defectors and improve public awareness towards them, in order to ensure that they, feeling that they belong to this society, successfully settle down in the South and get employed and maintain a stable working life.

- C. Although the Ministry of Unification, local governments, the North Korean Refugees Support Foundation and local adaptation centers carry out a program to increase people's understanding and awareness about North Korean defectors, this program is not stipulated as a national responsibility or project in the Settlement Support Act.

- D. Therefore, it is necessary that strong actions should be taken at the level of the national government to increase and promote public awareness towards North Korean defectors. In addition, if necessary, the matter concerning the improvement and promotion of public awareness towards North Korean defectors should be inserted in 'the framework plan for the protection and settlement support for persons eligible for protection' under Article 4-3 of the Settlement Support Act, or the project of

increasing and promoting public awareness towards North Korean defectors should be added to the projects of the North Korean Refugees Support Foundation under Article 30 (4) of the Act.

3. Non-protection decision

- A. According to the criteria for non-protection decision specified in the Settlement Support Act, those who are not eligible to the protection can be classified into those who are not socially disadvantaged; those who are involved in anti-social crimes; and those who have exhausted the qualifying period for application.

- B. North Korean defectors who arrive in South Korea are largely divided into those who come via the South Korean diplomatic missions in Southeast Asian nations and those who stay for a while in China and then come to South Korea individually with a Chinese visa. Some people in the latter group applied for the Government's protection after the passage of 1 year from their entry to the South, because they were Chinese nationals when they arrived in South Korea and, therefore, had little knowledge about the programs related to North Korean defectors.

- C. In consideration of the situations described above, 1 year is hardly seen as a sufficient period of time for application for the Government's protection. Moreover, if North Korean defectors are excluded from the coverage of the protection simply because of the elapse of the qualifying period, it would have an extremely adverse impact on their earlier resettlement and it seems that the consequent disadvantage is much

heavier than what they deserve for their inaction.

- D. Accordingly, it is believed that Article 9 (1) of the Settlement Support Act, which provides for the exclusion from the coverage of protection if the application for the protection is made after the passage of 1 year from the date of entry, should be revised.

V. Conclusion

For the reasons given above, the NHRCK decides to recommend as stated in the Main Sentences, in accordance with Article 25 (1) of the National Human Rights Commission Act.

17 October 2013

Standing Committee of the National Human Rights Commission of Korea;
Chairperson Hyun Byung-Chul, Commissioner Kim Young-Hye, Commissioner Hong
Jin-Pyo and Commissioner Jang Myeong-Sook

Welcome Statement by Chairperson of National Human Rights Commission on UN COI Report (18 March 2014)

The National Human Rights Commission of Korea (Chairperson, Hyun Byung-chul) clarifies its stance on the 25th report submitted by the Commission Of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea (COI) to United Nations Human Rights Council in Geneva on March 17th, 2014 as set forth hereunder.

The National Human Rights Commission pays respect to the transparent and objective investigation conducted by the COI in every possible way (e.g. gathering evidence from victims, collecting satellite data) amidst the limited access to North Korea.

The COI found the systematic, widespread and gross human rights violations are being committed by the North Korean regime, which amount to crimes against humanity under the international law. Moreover, the COI directly calls for holding the perpetrators accountable by referring the North Korean officials who committed human rights violations to the International Criminal Court (ICC). It justifies the higher level of intervention by the international community in terms of the letter and the spirit, a distinct departure from the previous resolutions that were no more than declarations, and reassures the dire circumstances North Korea is faced with in regards to human rights issues. The National Human Rights Commission shares the mutual understanding with the international community and expresses concerns about human rights in North Korea.

The National Human Rights Commission urges the UN and the rest of international society including North Korea, China and other interested parties to fully implement the COI recommendations, and asks the Korean government to hold dialogue with the North, expand social exchange so as to provide an opportunity for North Korean residents to access the outside information, and thus create an amicable condition to improve human rights in North Korea.

The National Human Rights Commission expects that the COI recommendations can be an effective means to engage China and neighboring countries internationally and to encourage domestic efforts, serving as a practical catalyst for improving human rights conditions in North Korea.

18 March 2014

Chairperson of National Human Rights Commission of Korea,
Hyun Byung-chul

Welcome Statement by Chairperson of National Human Rights Commission on the Establishment of UN Field-based Structure on North Korean Human Rights in Republic of Korea (29 May 2014)

The National Human Rights Commission of Korea (Chairperson, Hyun Byung-chul, hereinafter “the Commission”) welcomes the decision of the government of Republic of Korea and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) to establish a field-based structure on North Korean human rights in Korea, reflecting upon the suggestions of Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea (COI).

As the OHCHR field office solely in charge of North Korean human rights will be installed in Korea, the Commission expects the public to have raised awareness on the severe human rights situation in North Korea and launch the campaign to improve human rights conditions in North Korea on the national level.

Upon request from the OHCHR, the Commission is willing to support the field office so that it can successfully settle down in Korea and perform a pivotal role in improving human rights status in North Korea.

The Commission repeatedly asks policymakers to legislate the pending North Korean Human Rights Act aligned with the moves in the UN and international society and to set up the institutions for enhancing human rights in North Korea.

29 May 2014

Chairperson of National Human Rights Commission of Korea, Hyun Byung-chul

Request to Accept the Recommendations on the Legislation of the North Korean Human Rights Act (1 December 2014)

REQUEST

The National Human Rights Commission of Korea clarifies its stance and urges the Chairperson of National Assembly to legislate the North Korean Human Rights Act based on the recommendations to “empower the National Human Rights Commission to be in charge of acts on human rights in North Korea and authorize the Ministry of Unification of acts on livelihood of North Koreans” made on March 24th, 2014.

GROUNDS FOR REQUEST

1. Background

- A. The National Human Rights Commission (hereinafter “the Commission”) made recommendations to promptly legislate the North Korean Human Rights Act on April 26th 2010, urged the legislation of the North Korean Human Rights Act on December 6th 2010, and again made recommendations on the prompt legislation of the North Korean Human Rights Law on March 24th 2014 to the Chairperson of National Assembly in order to raise public awareness on the severity of human rights conditions in North Korea and build a legal and institutional foundation.
- B. The international society has also recognized the serious human rights abuses are prevalent in North Korea and launched a wide range of activities to improve human rights of North Korean residents. In February

2014, the COI reported the North Korean regime has committed the systematic, widespread and gross human rights violations, which amount to crimes against humanity. On November 18th 2014, the third committee of the UN General Assembly submitted the COI report to the Security Council and adopted the North Korean Human Rights Resolution that can refer North Korea to the International Criminal Court (ICC) to hold perpetrators of human rights violations accountable.

- C. Aligned with this international move, there have been calls for legislating North Korean human rights acts in Korea. On November 21st 2014, Kim Young-woo, member of the National Assembly, Saenuri Party, integrated five North Korean human rights acts (hereinafter “the Comprehensive North Korean Human Rights Act”) tabled during the 19th session of National Assembly and proposed the Saenuri Comprehensive North Korean Human Rights Act (No. 12600), which outlines the Ministry of Unification as the governing body of North Korean human rights issues while placing the North Korean Human Rights Archive under the Ministry of Justice.
- D. However, it is not plausible to achieve the goal of improving human rights conditions in North Korea under the Comprehensive North Korean Human Rights Act, since it goes against the Constitution that stipulates North Korean residents as our citizens, the Paris Principle that separates a human rights organization from the state power, and policies on exchange and cooperation between the two Koreas as well as reunification. Hence, the National Human Rights Commission repeatedly clarifies its stance that during the National Assembly’s review of the Act, the National Assembly should reflect upon the principles and contents proposed to the Chairperson of National Assembly on March 2014.

2. Plans for the North Korean Human Rights Act Legislation

A. Issues with the Comprehensive North Korean Human Rights Act

- a. The National Human Rights Commission is the government body that protects and promotes the human rights of every Korean citizen as an independent human rights body. The Comprehensive North Korean Human Rights Act, however, authorizes the Ministry of Unification to install the Advisory Council on North Korean Human Rights Policies, establish basic and action plans, investigate the human rights conditions in North Korea and perform important tasks on human rights in North Korea. Under this Act, the National Human Rights Commission governs the human rights issues of South Korean citizens while the Ministry of Unification deals with those of North Korean residents, which contradicts against the Constitution that stipulates both South Koreans and North Koreans as our citizens and disregards the role of National Human Rights Commission as an independent human rights body.
- b. Human rights policies should be consistent under the universal human rights principles and international standards regardless of administrations. However, if a government department under the administration governs the North Korean human rights issues, the department may find it difficult to be unswayed by the political influence and maintain consistency. This is why the Status and Functioning of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights, or the Paris Principle, adopted by the United Nations on December 20th, 1993 (48/134), recommends the states to allow human rights organizations to have independence, which has been the key principle for such

organizations. Thus, if the administration serves as the governing body of North Korean human rights, it may be regarded as a breach to the principle of independence and neutrality of human rights and result in the absence of an independent human rights organization that governs the human rights issues in North Korea.

- c. The inter-Korean exchange and cooperation is crucial in improving human rights in North Korea as in the COI recommendations to two Koreas. Human rights conditions in North Korea can be improved only when the government intervention on the North Korean human rights record and the inter-Korean cooperation are made compatible. However, it is virtually challenging for a single government body to make human rights requests and carry out exchange projects at the same time. When the department is tilted to one task, the other is highly likely to be compromised to a certain extent. Therefore, it is reasonable for the National Human Rights Commission to make human rights requests that meet the universal human rights standard along with the international society as an independent organization in charge of prevention and rescue efforts on human rights violations of the state, while the Ministry of Unification pursues the inter-Korean dialogue and cooperation.
- d. The North Korean Human Rights Archive (hereinafter “the Archive”) aims to keep the historical record of human rights violations that took place in North Korea, so as to make North Korean human rights issues public home and abroad, apply the record in policymaking, education and research efforts for the better human rights conditions in North Korea, restore the status of victims for inter-Korean reconciliation, and offer human rights education and training for the

next generation. In the past, Western Germany ran Salzgitte Erfassungsstelle, or the Central Registry of State Judicial Administrations, in order to prosecute perpetrators of human rights violation and collected 41,390 cases as a record. However, as a result of past settlement through the court process, only 756 out of 100,000 suspects were found to be guilty and for approximately 92% among them, the execution was delayed due to age and other causes. If the Archive is placed under the Ministry of Justice, collecting evidence for the post-reunification penalization of those who committed human rights violations would become the priority, which raises concerns that investigating and collecting data on a spectrum of human rights violations, discriminations and other evidence on the right to equality, and the right to life as well as social rights that cannot be taken to the court may be overlooked. Although the Archive is not under the superintendence of the Ministry of Justice, there is no limitation or restraint to utilize the record for evidence to punish the perpetrators. Thus, the benefits from establishing the Archive under the Ministry of Justice do not outweigh the immense political burden.

B. Plans for the North Korean Human Rights Act Legislation

a. The North Korean Human Rights Act should be legislated under the following principles.

First, it is desirable for a single government body to deal with the human rights issues of every Korean citizen to realize the universal value of human rights and the spirit of the Constitution, which stipulates both South Koreans and North Korean residents as our citizens.

Second, in accordance with the Paris Principle that prescribes the

establishment of human rights organizations, the governing body of North Korean human rights shall be the human rights organization independent from the state power.

Third, the inter-Korean unification policies shall be separate from the universal human rights policies.

Fourth, the record-keeping archive shall keep the historical records of human rights violations committed by the North Korean regime so that the data can be shared with the international community and used in designing human rights policies to recover the victims' rights, offering human rights education and pursuing inter-Korean reconciliation.

- b. Based on these principles, it is reasonable for the National Human Rights Commission to be the organization in charge of North Korean human rights issues. Hence, the National Human Rights Commission shall be the governing body of the North Korean Human Rights Act currently pending in the National Assembly and run the North Korean Human Rights Archive.
- c. Meanwhile, since the Ministry of Unification is in charge of the inter-Korean exchange and cooperation and North Korea policies, it shall hold the authority to execute the North Korea Public Welfare Act, which is mainly about the humanitarian aid to North Korean residents.

3. Conclusion

Based on the Appendix in Recommendations on the Legislation of the North Korean Human Rights Act made to the Chairperson of the National Assembly on March 24th 2014, the National Human Rights Commission makes the request



to legislate the North Korean Human Rights Act herein pursuant to Paragraph 1, Article 25 of the National Human Rights Commission Act.

Appendix. Recommendations on the Prompt Legislation of the North Korean Human Rights Act (March 24th, 2014)

1 December 2014

Chairperson Hyun, Byung-chul Member Kim, Young-hye Member Jang,
Myung-sook Member Yoo, Young-ha

Appendix

National Human Rights Commission DECISION

Title Recommendations on the Prompt Legislation of North Korean Human Rights Act

REQUEST

National Human Rights Commission of Korea recommends the Chairperson of National Assembly to separate North Korean Public Welfare Act from North Korean Human Rights Act, place the former under the authority of Ministry of Unification and legislate the pending North Korean Human Rights Act under National Human Rights Commission as set forth in Appendix.

FOUNDATIONS FOR REQUEST

1. Background

- a. Human rights is a value that any human shall enjoy regardless of political ideology. However, North Korean regime has committed systematic and widespread human rights violations to the extent that they can no longer go overlooked or unnoticed. Human rights in North Korea has been highlighted as an international issue that needs to be solved with urgency.
- b. In order to set a legal and institutional device for protecting human rights of North Korean residents, North Korean Human Rights Acts have been

proposed in the past decade – in the 17th session (2004-2008) and the 18th session (2008-2012) – but were scrapped automatically as the session expired.

- c. The National Human Rights Commission recommended the Chairperson of National Assembly in April 2010 to legislate the North Korean Human Rights Act. Due to the slow progress, however, the Commission repeatedly clarified its stance in December as a reminder of the April recommendations.
- d. The United Nations appointed a Special Rapporteur on the DPRK in 2004 and adopted North Korean Human Rights Resolution. Last year, the UN went further to establish the Commission of Inquiry (COI), which submitted its official report on the human rights conditions in North Korea at the 25th session of UN Human Rights Council on March 17th, 2014.
- e. COI found the systematic, widespread and gross human rights violations are being committed by the North Korean regime, which amount to crimes against humanity under the international law. Moreover, COI directly calls for holding the perpetrators accountable by referring the North Korean officials who committed human rights violations to International Criminal Court (ICC). It justifies the higher level of intervention by the international community in terms of the letter and the spirit, a distinct departure from the previous resolutions that were no more than declarations, and reassures the dire circumstances North Korea is faced with in regards to human rights issues.
- f. Following the 17th and 18th sessions, numerous acts on North Korean human rights have been submitted and are pending in the 19th session of National Assembly (2012-2016) including North Korean Human Rights Act, Act on Promoting Human Rights of North Korean Residents, Act on Public Welfare and Human Rights in North Korea, etc. Among them, five cases

were submitted by members of National Assembly, Saenuri Party, and another five cases by those of Democratic Party – currently, New Politics Alliance for Democracy).

- g. The ten Acts (see appendix) submitted to the National Assembly can be categorized to either protecting the basic human rights of North Korean residents or supporting livelihood in North Korea. To fully deliver the aims, it is desirable to legislate the two acts separately. Also, since problems may arise if the Ministry of Unification is functions as the governing body for human rights in North Korea, it would be appropriate to authorize the National Human Rights Commission regarding North Korean human rights issues.

2. Issues and Improvements

(1) North Korean Human Rights Act

- a. Legislation of North Korean Human Rights Act is aimed at raising public awareness on the severity of human rights violations in North Korea and setting a legal and institutional foundation to improve human rights conditions in North Korea.
- b. All of the five North Korean Human Rights Acts pending in the National Assembly state Ministry of Unification as the governing body while keeping North Korean Human Rights Archive under National Human Rights Commission (proposed by Lee In-jae, Cho Myung-cheol, and Shim Yoon-jo) or Ministry of Justice (proposed by Hwang Jin-ha) or North Korean Human Rights Foundation (proposed by Yoon Sang-hyun). As the sole independent body that aims to protect and promote human rights (Article 3 Law of National Human Rights Commission), the Commission is

in nature responsible for protecting the human rights of North Korean residents (Article 3 Constitution, Article 4 Law of National Human Rights Commission). Hence, it goes directly against the Constitution and the Law of National Human Rights Commission to exclude National Human Rights Commission and designate the Ministry of Unification as the governing body of human rights in North Korea. Moreover, it does not comply with the universality of human rights as well as the Constitution, whose precondition is that North Koreans share the same ethnicity with South Koreans, if the two different government bodies govern human rights issues on South Koreans and North Koreans, respectively.

- c. If the Ministry of Unification, the communication and consultation channel with its Northern counterpart, serves as the governing body of North Korean Human Rights Act and brings up “human rights” issues, it is likely to be met with a strong opposition from the North, leading to a strained relations between the two Koreas and significantly weakening the negotiating power of the ministry. The case in example is Salzgitte Erfassungsstelle, or the Central Registry of State Judicial Administrations, run by Western Germany from 1961 until the unification. To avoid the demand from Eastern Germany, Western Germany established the archive not under the central administration but under the local government of Lower Saxony.
- d. Policies on unification and those on human rights should be separate so as not to disturb each other and have the utmost effect. Moreover, while North Korean human rights is a major international issue that requires coordination and cooperation on the international level, there are limitations to which private organizations like North Korean Human Rights Foundation can perform such a task.

- e. Therefore, it is the National Human Rights Commission, an independent and politically neutral human rights organization, that may minimize repulsion from the North and maximize the international cooperation as a governing body on human rights issues in North Korea. The National Human Rights Commission is a semi-international body established under the Paris Principle adopted by the UN and can easily cooperate and coordinate with international organizations like UN and ICC.

(2) North Korea Public Welfare Act

- a. The National Human Rights Commission has repeatedly made recommendations and clarified its stance to the Ministry of Unification and other relevant authorities on the need of humanitarian aid to North Korean residents as follows. Especially, the vulnerable groups including infants, children, pregnant mothers and the elderly are in desperate need for humanitarian aid.

〈Progress〉

- National Human Rights Commission on Human Rights in North Korea (11 Dec 2006)
- Recommendations on Humanitarian Food Aid to North Korea (30 Sep 2008)
- Recommendations on the Government Policies to Improve Human Rights in North Korea (24 Oct 2011)
- Chairperson's Statement on the Korean Government's Humanitarian Aid to North Korea (30 Jul 2013)

- b. Since the pending acts on livelihood of North Koreans are disparate from those on the situation of human rights in North Korea, legislating a single act that covers the extensive matters may not result in the desirable outcome. To realize the intended aim and implement effective policies,

therefore, it is reasonable to legislate North Korean Public Welfare Act, which is mainly about the humanitarian aid to secure the right to life of North Korean residents, under the authority of Ministry of Unification, apart from North Korean Human Rights Act.

3. Conclusion

As the COI pointed out, North Korean has committed human rights abuses at a scale that does not have any parallel in the contemporary world and to solve this urgent human rights issue and protect human rights of North Korean residents, the North Korean Human Rights Act shall be promptly legislated.

As a politically independent body solely in charge of human rights issues, the National Human Rights Commission is most eligible for governing North Korean human rights issues and minimizing a chill in inter-Korean relations and complaints from the North expected upon the legislation of North Korean Human Rights Act.

The separate legislation of North Korean Human Rights Act and North Korean Public Welfare Act can be more suitable for the effective policy implementation, thereby fully satisfying the aims of the Acts. In case of North Korean Public Welfare Act, the Ministry of Unification shall be in charge and determine on the content of the Act in line with unification policies and in consultation with the National Assembly. Therefore, the National Human Rights Commission proposes the North Korean Human Rights Act as set forth in Appendix I.

The National Human Rights Commission makes the request herein pursuant to Paragraph 1, Article 25 of the National Human Rights Commission Act.



Appendix North Korean Human Rights Act (Proposal by the National Human Rights Commission)

24 March 2014

Chairperson Hyun, Byung-chul Member Kim, Young-hye Member Jang, Myung-sook
Member Yoo, Young-ha Member Han, Tae-shik Member Yoon, Nam-geun
Member Kim, Sung-young Member Kwak, Lan-ju Member Han, Wi-su
Member Kang, Myung-deuk Member Lee, Sun-ae

North Korean Human Rights Law (Act)

Article 1 PURPOSE.

This law aims to protect the basic human rights of North Korean residents and defectors, improve human rights conditions in North Korea, and contribute to the peaceful reunification of two Koreas based on the democratic principles by stipulating the role and responsibility of the nation on human rights in North Korea as well as the foundation and structure of an organization to implement such mandates under international human rights norms including the Universal Declaration of Human Rights.

Article 2 DEFINITIONS.

In this Act:

1. NORTH KOREA - The term “North Korea” means the region north to the Military Demarcation Line (MDL) on the Korean Peninsula and its adjacent islands.
2. NORTH KOREAN HUMAN RIGHTS - The term “North Korean human rights” means the human rights conditions North Korean residents are faced with and the law and institutions on human rights in North Korea.
3. NORTH KOREAN RESIDENTS - The term “North Korean residents” means those who are under sovereignty of North Korean regime.
4. NORTH KOREAN DEFECTORS - The term “North Korean defectors” means those who are no longer under sovereignty of the North Korean regime or those who are born from the people hereinabove and have never entered Korea or acquired foreign nationality.

Article 3 BASIC PRINCIPLES AND STATE RESPONSIBILITY.

State shall recognize the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all North Korean residents and defectors. Everyone is entitled to the right to life and all the freedoms set forth in this Act, without distinction of any kind, such as health, privacy, residence, movement, communication, conscience, religion, media, publication, assembly, association, academy and art. The government shall make efforts to protect their human rights in political, economic, social and cultural realms of life.

Article 4 ADVISORY COUNCIL ON NORTH KOREAN HUMAN RIGHTS POLICY.

- ① The Advisory Council on North Korean Human Rights Policy shall be established under the National Human Rights Commission to deliberate on human rights policies regarding North Korean residents and/or defectors.
- ② The Advisory Council shall consist of less than thirty (30) members as set forth hereunder. As the case may be, the number of officers stated in Paragraph 1 shall not exceed that of officers stated in Paragraph 2.
 1. A vice minister from each ministry engaged in North Korean human rights issues and designated by the National Human Rights Commission. In case there are more than two vice ministers in the ministry, the ministry shall elect the officer.
 2. A person of integrity, expertise, experience on North Korean human rights and appointed by the National Human Rights Commission
- ③ The chairperson of the National Human Rights Commission shall serve as the chairperson of the Advisory Council on North Korean

Human Rights Policy.

- ④ The Advisory Council shall elect its officers for a term of two (2) years pursuant to Subparagraph 2, Paragraph 2.
- ⑤ The Advisory Council has a secretary general appointed among public officials in the National Human Rights Commission by the chairperson.
- ⑥ Matters necessary for the establishment and operation of the Advisory Council shall be prescribed by the rules and regulations of National Human Rights Commission.

Article 5 ESTABLISHMENT OF BASIC AND ACTION PLANS ON NORTH KOREAN HUMAN RIGHTS.

- ① The National Human Rights Commission shall consult with the relevant administrative bodies on North Korean human rights and receive advise from the Advisory Council on North Korean Human Rights Policy every five years to establish the comprehensive basic plan on North Korean human rights including the following items.
 - 1. Protecting human rights of North Korean residents and defectors;
 - 2. Exchanging and disseminating information freely about North Korean residents;
 - 3. Training and promoting about North Korean human rights issues;
 - 4. Cooperating internationally to improve North Korean human rights;
 - 5. Supporting private organizations engaged in North Korean human rights issues;
 - 6. Exchanging information and cooperating on tasks among government organizations engaged in North Korean human rights issues; and
 - 7. Other necessary items for improved human rights conditions in North Korea

- ② The National Human Rights Commission shall report to the President or National Assembly without delay when the basic plans are laid out.
- ③ Based on the Basic Plan on North Korean Human Rights, the government shall establish and implement action plans to improve and promote human rights in North Korea.

Article 6 AMBASSADOR AT LARGE ON NORTH KOREAN HUMAN RIGHTS.

- ① To cooperate with the international society for pursuing the government policy on North Korean human rights, the government shall appoint an Ambassador at Large (hereinafter “North Korean human rights ambassador”) under the Ministry of Foreign Affairs pursuant to Paragraph 2, Article 5 of Act on the Appointment and Powers of Government Delegates and Special Envoys.
- ② Matters necessary for appointment and qualifications of North Korean human rights ambassador shall be prescribed by the presidential decree.

Article 7 INTERNATIONAL COOPERATION.

The National Human Rights Commission shall maintain a close relationship with international organizations, foreign governments, international human rights organizations and other members of the international society. Based on the universality of human rights, the Commission shall exchange human resources and information to protect human rights of North Korean residents and defectors and improve the situation of human rights in North Korea.

Article 8 PROTECTION OF NORTH KOREAN DEFECTORS.

The government shall make diplomatic efforts so that North Korean defectors are guaranteed the basic human rights from the country they are in and are not banished, repatriated, or banned from leaving the country against their own will.

Article 9 NORTH KOREAN HUMAN RIGHTS ARCHIVE.

- ① North Korean Human Rights Archive shall be established under the National Human Rights Commission to investigate human rights abuses on North Korean residents and defectors and systematically collect, record, and preserve the materials.
- ② The National Human Rights Commission may ask for cooperation from administrative branches, local municipalities, public organizations and other groups in regards to the aforesaid tasks in Paragraph 1 if necessary, and the organization and/or group shall comply with the request unless they have a valid reason not to.
- ③ Matters necessary for the establishment and operation of the North Korean Human Rights Archive shall be prescribed by the presidential decree.

Article 10 INVESTIGATION AND REPORT FILING ON HUMAN RIGHTS CONDITIONS IN NORTH KOREA.

The National Human Rights Commission shall investigate the human rights conditions in North Korea every year and submit the report to the President and National Assembly.

Article 11 EDUCATION AND PROMOTION ON NORTH KOREAN HUMAN RIGHTS.

The National Human Rights Commission shall provide human rights education and launch a campaign to raise awareness on North Korean human rights issues home and abroad.

Article 12 COOPERATION WITH THE RELEVANT AUTHORITIES.

- ① The National Human Rights Commission may ask for consultation and/or cooperation from the head of central administrative bodies or local municipalities (hereinafter “relevant authorities”), if necessary, to improve the situation of human rights in North Korea.
- ② The relevant authorities shall comply with the request hereinabove unless they have a valid reason not to.

Article 13 ENTRUSTMENT OF DUTY.

The National Human Rights may entrust a part of the authority stated in the Act to the head of other administrative bodies and/or organizations in accordance with the presidential decree.

Article 14 ENTRUSTED DUTIES AND TREATMENT AS A PUBLIC OFFICIAL.

Pursuant to Article 13, executives and employees of private organizations entrusted with tasks shall be treated as public officials in regards to the entrusted duty.



Appendix

Article 1 EFFECTIVE DATE.

This Act will come into effect starting six (6) months after the proclamation.

REQUEST

When an activist group or individual sends leaflets across the border, it is considered the basic right stipulated in the Constitution, or “freedom of speech.” Accordingly, the inter-Korean agreement on “banning slander and defamation against each other” or threats from North Korea does not serve as a reasonable cause for limiting the citizen’s fundamental right. Hence, the National Human Rights Commission claims that the Korean government shall not intervene to block or crack down the legitimate action of distributing propaganda flyers into North Korea by an activist group or individual in the fear of triggering the unreasonable and unlawful threats from North Korea.

GROUNDS FOR REQUEST

1. Background and Progress

- a. Activist groups have flown balloons carrying anti-Pyongyang leaflets into the North from the border area for the past few years. While members of Fighters for Free North Korea (FFNK) routinely sent balloons at the parking lot near Unification Observatory in Paju, Gyeonggi-do Province on October 10th, 2014, North Korean artillery shot down the balloons and the shells fell near Joongmyeon Office in Yeoncheon-goon, Gyeonggi-do Province. On October 12th, a spokesman for the high-level North Korean delegation lambasted in the statement to carry out “merciless, surgical

- strikes.” if the leaflet campaign continued.
- b. Since then, human rights activists for North Korea have continued the cross-border balloon launches openly or secretly. Police officers from Paju and Chulwon stations tried to stop the launch on October 10th, 2014. Military and police have stepped in several times to prevent activists flying anti-regime propaganda with physical force.
 - c. On November 4th, 2014, 28 members of the National Assembly submitted the resolution to “urge the government of Republic of Korea to halt the anti-North Korea balloon campaign as they fall under the list of events where freedom of speech can be limited under ”the principle of clear and present danger“ and under the positive law including the criminal law, assembly and demonstration act, aviation act and inter-Korean exchange and cooperation act.”
 - d. On January 8th, 2015, the Foreign Affairs and Unification Committee under the National Assembly adopted the resolution that urges the government to take necessary measures on “disseminating anti-North Korea leaflets” so as not to hinder the improvement of inter-Korean relations and sacrifice the safety of residents. On the same day, the Unification Minister said in front of the National Assembly that “if necessary, the government would take appropriate measures, since the actions are likely to impact public safety.”

2. Anti-Pyongyang Leaflets and Legitimacy Review

- a. Article 19 of Universal Declaration of Human Rights (UDHR) stipulates that everyone has the right to freedom of opinion and expression. Article 19 of International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), to

which North Korea is a signatory, states that everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.

- b. The balloon launches of activist groups or individuals fall under the freedom of expression guaranteed in the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) and International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). Accordingly, if North Korea performs a physical attack on the balloons and/or launch site or threatens to do so, it is an apparent crime against international human rights norm and international law.
- c. It is the government's responsibility to uphold the basic human rights of citizens ensured in the Constitution and international human rights norms, and take measures to remove or restrain any potential threat on life and body of Korean citizens from third parties or external forces. If the government restricts an individual's activity that is within the realm of "freedom of speech," citing that North Korea threatens a physical attack, it translates to the human rights violation from the government side just to meet preposterous demand from North Korea.
- d. The concept of "clear and present danger" as a rationale for the limitation of "free speech" refers to the act of disclosing state secrets or expressions that may directly undermine the national security and disturb social order. Thus, while North Korea poses a threat to retaliate against legitimate expressions of individuals, such unjust threats do not constitute "clear and present danger" that can lawfully limit free speech.
- e. The two Koreas have agreed not to slander or defame each other in North-South Joint Statement issued on July 4th, 1972, Basic Agreement in

1991 and the first high-level talks in 2014. The National Human Rights Commission expects the two sides to stop mudslinging against each other and build trust, thereby leading to permanent peace on the Korean peninsula. However, while the agreement signed on the government level bounds the two parties, it cannot limit the right to “freedom of expression” of an individual.

3. Conclusion

Based on the foresaid reasons, the National Human Rights Commission makes the request herein pursuant to Paragraph 1, Article 25 of the National Human Rights Commission Act.

4. Opposition from members Jang Myung-sook and Kang Myeong-deuk

We agree with the majority opinion that it is illegal and unjust for North Korea to attack or threaten to attack the launch site of air balloons carrying leaflets under the international human rights norms and international law.

However, we go against the majority opinion that the government shall not block or crack down the balloon launches, and claim that the government shall take necessary measures to protect life and body of residents near the launch sites as well as balloon activists.

First, Article 10 of Constitution stipulates that it shall be the duty of the State to confirm and guarantee the fundamental and inviolable human rights of

individuals. Under the National Human Rights Commission Act, the Commission aims to ensure that inviolable fundamental human rights of all individuals are protected and the standards of human rights are improved. Thus, the Commission does not only evaluate whether a certain government action does not infringe upon the basic right of an individual but also whether the government's inaction falls short of implementing the duty of human rights protection.

On December 10th, 2014, local residents and merchants in Wolgot-myeon of Gimpo, Paju and Pocheon filed injunction with Seoul Central District Court, asking for the ban on balloon launches as residents in the nearby area are exposed to threats on life and property. On October 10th, 2014, North Korea fired around 10 shots at balloons carrying anti-regime leaflets, and the shells fell near the Joongmyeon Office in Samgot-li. The applicants said in the appeal, "The government deserted us claiming that there is no law to protect us. We submit an injunction on the grounds that we have to protect our own human rights and life."

As such, distributing anti-Pyongyang flyers near the border area may not only put the activists at risk but damage the life and health of local residents exposed to the potential attack from North Korea. The Commission should have listened to residents and urged the government to fulfill the duty to protect them as prescribed in the Constitution. Rather, it agreed to dissuade the government from taking any measure necessary to prevent danger for the sake of freedom of speech and failed to fulfill the mandate to protect the basic right of individuals, just as the government did by disregarding the requests for protection from residents.

The majority argues that threats posed by North Korea are unlawful and unjust and accordingly, responding to such threats is nothing more than the infringement upon basic right of citizens. It leads to the counterproductive theory that despite the terrorists' threat, the government can only try to remove the explosive, while restricting the traffic in and out of the potential place of danger or evacuating residents to a safe place will amount to the violation of basic rights.

Therefore, in case of potential firing from North Korea in retaliation to the balloon launches, we urge the government to alert the visitors or officers at the place of danger, and if urgent, forbid the access and take required measures to prevent any possible damage.

Second, freedom of speech is different in nature from conscience that works inside a person's mind; it is expressive and is bound to be limited in relation to the right of other citizens and the communal interests. Principles and standards differ as to whether the limit is imposed on the "content" or "place, time and method" of expression.

The principle of "clear and present danger," frequently cited as the rationale for freedom of speech, has been strictly applied in cases where the "content" of expression is related to a political propaganda and the government manages to punish the actor for the "content" of expression or prohibit the "content" itself. On the other hand, when it comes to the administrative restraints on the "place, time and method" of expression, the "prohibition against excessive use of force" may apply when the cause of limitation is not related to the "content" of expression and is neutral. Also, restraints on the "place, time and method"

can be imposed when the expression causes intolerable noise or severe traffic jam, or there is a need to protect the actor.

Pursuant to the “prohibition against excessive use of force,” the obstruction of the police at the parking lot near Unification Observatory in Paju, Gyeonggi-do Province on October 10th, 2014 has a due purpose of protecting the life and body of people as outlined in Article 5 of Act on the Performance of Duties by Police Officers. Moreover, the launch site is exposed to the potential attack from the North and the public interest in the safety of residents as well as activists weighs heavier than the limited freedom of expression as a result of the failed launches. In other words, the police control of flying leaflets cannot be considered a violation to freedom of speech.

Third, on October 10th, 2014, police officers from Paju and Chulwon stations tried to stop the launch. On the 24th, a civic organization was stopped by a police while trying to fly leaflets that urge the president to investigate the root cause of the Sewol ferry disaster at Gwanghwamoon square in Seoul.

On October 20th, the police discouraged the dissemination of leaflets, saying that “a no-fly zone applies in a radius of 3.7 kilometers from Blue House and any distribution of unapproved materials goes against the aviation law.” Later, however, when the government declared that “balloons carrying propaganda leaflets are not the ultra-light flying equipment defined in the Enforcement Decree of the Aviation Act,” the police came up with a different reason to block the balloon launches that they “might cause accident or interfere with traffic.”

While two similar incidents occurred within the same time frame, the Commission remained silent on distribution of leaflets that demand a thorough investigation into Sewol ferry disaster and took a clear stance on distribution of anti-North Korea leaflets. We come to doubt whether this inconsistent decision-making of the Commission was purely based on the universal human rights indifferent from political orientation.

26 January 2015

Plenary Committee of the National Human Rights Commission of Korea;
Chairperson Hyun, Byung-chul Member Kim, Young-hye Member Jang, Myung-sook
Member Yoo, Young-ha Member Han, Tae-shik Member Yoon, Nam-geun
Member Kwak, Lan-ju Member Han, Wi-su Member Kang, Myung-deuk
Member Lee, Sun-ae Member Choi, Yi-woo

Statement of National Human Rights Commission of Korea for the Protection of Human Rights of ROK Citizen Detained in North Korea (12 May 2015)

National Human Rights Commission of Korea (Chairperson, Hyun Byung-chul) strongly regrets that North Korean regime detains four citizens of Republic of Korea, Kim Jeong-wook, Kim Kuk-gi, Choi Chun-gil and Joo Won-moon (hereinafter “Kim Jeong-wook and three citizens”) and bars the detainees from meeting their family members and government officials as well as communicating with the outside world. In accordance with International Human Rights Laws, North Korea has the responsibility to take measures set forth below.

1. In regards to the basic human rights of Kim Jeong-wook and three citizens, North Korea shall observe the International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR) which it joined in 1981 and Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment (1988) and Basic Principles for the Treatment of Prisoners (1990) adopted by the UN General Assembly.
2. Kim Jeong-wook and three citizens have the right to communicate with anyone outside and North Korea shall allow them to contact government officials of Korea and their family without further delay. Especially, North Korea shall provide them with a sufficient opportunity to make calls, exchange letters, or use other types of communication to reach the outside world.
3. Since Kim Jeong-wook and three citizens are not in a proper state to

defend themselves, North Korea shall guarantee them the right to a legal counsel designated by the family or the government of Republic of Korea.

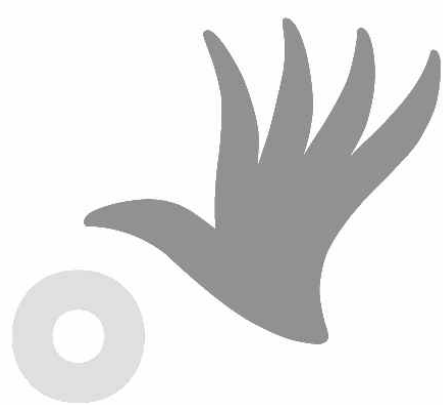
4. North Korea shall not unfairly exploit the vulnerable status of Kim Jeong-wook and three citizens and force them to make false statement or give unfavorable testimony.

National Human Rights Commission of Korea, in cooperation with the United Nations and the rest of international community, will make every effort to release Kim Jeong-wook and three citizens. Lastly, given that Kim Jeong-wook and three citizens have been detained for as long as a year and half without being able to contact their family members, the Korean government urges proactive measures for repatriation.

May 12 2015

Chairperson of National Human Rights Commission of Korea, Hyun Byung-chul

▶ 부 록 ◀



1 「북한인권 침해신고센터」 및 「북한인권기록관」 설치 (2011.2.28)

국가인권위원회에 「북한인권침해신고센터」 및 「북한인권기록관」을 설치하기로 함

【결정요지】

북한 정권이 광범위하게 저지르고 있는 북한주민의 인권침해 사건에 대한 침해신고센터와 기록관을 설치하기로 함

【참조조문】

「세계인권선언」, 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 (International Covenant on Civil and Political Rights ; ICCPR, 1966), 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights ; ICESCR, 1966), 「아동권리협약」 (Convention on the Rights of the Child ; CRC, 1989), 「여성차별철폐협약」 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW, 1979), 「국제형사재판소(ICC)에 관한 로마규정」 제7조 소정의 반인도범죄(crimes against humanity)

【주 문】

국가인권위원회에 「북한인권침해신고센터」 및 「북한인권기록관」을 설치하기로 한다.

【이 유】

1. 배경

가. 북한의 인권상황은 세계 최악으로서 유엔총회가 이미 2005. 12.부터 2010. 12.까지 6년 연속 북한인권결의안을 채택할 정도로 국제적인 이슈가 되어

있다. 고문, 잔인하고 비인간적인 대우나 처벌, 자의적 구금, 공개처형 등이 빈번히 시행되고, 20여만 명을 혹독하게 강제노역시키는 정치범수용소가 운영되고 있다. 사상, 양심, 종교, 정보접근 내지 표현의 자유와 이동의 자유가 철저히 제한되고, 국군포로·납북자들에 대한 송환은 물론 생사확인조차 되지 않고 있다. 1990년대 중후반 대량의 아사자를 냈음에도 불구하고 핵실험 등으로 자원을 낭비하며 주민을 다시 아사지경으로 몰고 있고, 생존을 위해 중국으로 탈출했다가 강제송환된 사람들을 가혹하게 고문하거나 처벌하고 있다. 결국 북한은 비민주적인 폭력의 행사로 ‘공포의 나라’(State of Fear)가 되었고, 외부로도 그 폭력을 행사하여 2010. 3. 26. 천안함 폭침사건, 2010. 11. 23. 연평도 포격사건 등을 일으켜 대한민국 국민의 생명권까지 침해하고 있다.

2. 판단 및 참고기준

북한에 의하여 체계적이고 광범위하게 자행되고 있는 심각한 인권침해는 「세계인권선언」은 물론, 북한이 스스로 가입한 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Civil and Political Rights ; ICCPR, 1966), 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights ; ICESCR, 1966), 「아동권리협약」(Convention on the Rights of the Child ; CRC, 1989), 「여성차별철폐협약」(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW, 1979)등의 유엔인권규범에 반한다. 특히 정치범수용소에서 자행되는 온갖 인권유린은 「국제형사재판소(ICC)에 관한 로마규정」 제7조 소정의 반인도범죄(crimes against humanity)를 구성할 소지가 있다.

3. 판단

가. 북한의 인권 유린은 북한의 수령독재 체제로부터 비롯된 구조적인 것이며, 외부세계의 지속적인 관심이 절실하다. 그동안 국가인권위원회는 북한인권 상황의 심각성을 인식하고 여러 차례 북한인권특별위원회를 가동하고, 실태 조사와 토론회 등을 진행해 왔다. 특히 2010. 4. 26. 및 같은 해 12. 6. 두 차례에 걸쳐 국회에 북한인권법의 조속한 제정을 촉구하는 권고 및 의견표명을 한 바 있고, 같은 해 12월말에는 북한인권개선 중장기 정책 로드맵 용역결과를 발표하였으며, 2011. 1. 10.에는 다시 북한인권특별위원회를 구성하였는바, 이에 좀더 적극적인 행동프로그램을 향해 한발 내딛을 시점이 되었다고 믿는다.

또한 우리는 북한에 대한 접근의 제약, 실효적 관할권의 문제 등 엄연한 한계에도 불구하고, 북한내의 인권침해사례를 체계적으로 수집기록하고 이를 보존하는 일은 매우 중요하며 가능하다는 결론에 이르렀다. 「북한인권기록관」의 설치 운영은 북한정권의 반인권 행위에 대한 경고역할을 할 수 있으며, 축적된 자료는 북한인권상황을 널리 알리는 데 활용될 것이다. 이러한 기록보존소 설치의 효용성은 이미 분단기간 서독이 1961. 11. 동독과의 접경지역인 잘쯔기터에 설치한 중앙기록보존소의 사례에서 입증된바 있다.

이와 연계하여 「북한인권침해신고센터」의 설치도 의미있는 조치가 될 것으로 확신한다. 접수된 사건 대부분에 관해 실질적 조사는 물론이고 가해자에 대한 실효적 조치가 어렵다는 현실은 명백하다. 그러나 북한주민과 탈북자의 입장에서는 북한인권침해에 관해 하소연 할 수 있는 창구가 존재한다는 자체가 큰 희망을 줄 수 있을 것이다. 적어도 탈북자는 우리에게 찾아와 자신이 겪은 인권침해 사례를 알릴 수 있을 것이며, 이를 기록으로 남긴다는 의미를 찾을 수 있을 것으로 기대한다.

나. 관련하여 이런 조치가 국가인권위원회법 제4조 및 제30조와 배치되지 않는다고 판단한다.

우선 국가인권위원회법 제4조의 적용범위에서 북한주민이 배제되어 있다고 해석할 수 없으며, 무엇보다도 헌법 제3조의 영토조항을 중시하지 않을 수 없다. 나아가 국가인권위원회법 제30조의 조사대상은 남한내에서 국가인권위가 다룰 수 있는 인권침해의 범위를 명확히 하기 위한 규정인 것이지, 북한정권에 의한 인권침해에 대해 다룰 수 없다는 제한으로 해석할 수 없다. 우리가 현실적 제약 때문에 북한인권 침해에 대해 조사하기 어렵고, 가해세력에 대해 우리의 법적 권능을 행사하기 어려운 것은 사실이다. 그러나 이런 제약 속에서도 우리가 북한인권 개선을 위해 최대한 가능한 일이 무엇일지 고심하지 않을 수 없으며, 이번 북한인권침해신고센터 등의 설치 추진은 이런 맥락에서 이해되어야 한다. 우리의 이번 조치는 헌법정신은 물론이고 인권보호에는 국경이 없어진 현대의 추세에 부합된다고 확신한다.

4. 결론

이에 위원회는 국가인권위원회에 「북한인권침해신고센터」 및 「북한인권기록관」을 설치하기로 주문과 같이 결정한다.

5. 위원 장향숙, 장주영, 양현아의 반대의견

가. 북한주민이 국가인권위원회법의 적용범위에 포함되는 지 여부

국가인권위원회법(이하 “인권위법”이라 한다)은 대한민국의 국민과 대한민국의 영역안에 있는 외국인에 대하여 적용된다(제4조). 다수의견은 북한인권침해신고센터를 설치하면서 신고대상 피해자로 북한주민, 재외 탈북자, 국군포로, 납북자, 남한주민(북한에 의해 인권침해를 당한 경우)을 예시하고 있다. 다수의견은 북한에 거주하는 북한주민을 대한민국의 국민으로 인정하는 입장에서 북한주민을 신고대

상 피해자에 포함시키고 있다.

남북정상은 2000. 6. 15.에 남북공동선언을 발표하고 남과 북은 평화통일을 위해 노력하고 교류협력을 강화해 나가기로 하였다. 또한 남북한은 2007. 10. 4. 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」을 통해 사상과 제도의 차이를 초월하여 남북관계를 상호존중과 신뢰 관계로 확고히 전환시켜 나가기로 하였다. 1991. 12. 13.에 체결한 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」를 통해서도 쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중하기로 합의하였다.

우리 헌법이 영토조향을 두고 있기는 하지만, 개별 법률의 적용 내지 준용에 있어서는 남북한의 특수관계적 성격을 고려하여 북한지역을 외국에 준하는 지역으로, 북한주민 등을 외국인에 준하는 지위에 있는 자로 규정할 수도 있다 할 것이다(헌법재판소 2005. 6. 30. 2003헌바114, 대법원 2004. 11. 12. 선고 2004도4044 판결 참조).

대한민국의 국가권력이 북한지역에 미치지 않고 있고 남북한간의 특수관계적 성격과 상호체제존중에 관한 합의정신을 고려할 때 북한에 거주하는 북한주민이나 재외 탈북자가 인권위법이 적용되는 대한민국 국민으로 보기 어렵다. 또한 북한주민이나 재외 탈북자를 인권위법이 적용되는 외국인으로 볼 수 있을 지도 의문이다. 따라서 신고대상 피해자에 북한에 거주하는 북한주민과 재외 탈북자를 포함하는 것은 현행 인권위법에 위반될 여지가 있다고 본다.

이상과 같이 북한주민이 인권위법이 적용되는 대한민국 국민인지 혹은 외국인인지가 명료하게 정의되지 못하는 상황에서 국가인권위원회(이하 “위원회”라 한다)가 북한주민과 재외탈북자를 신고대상 피해자에 포함시키고자 하는 것은 대단

히 무리한 일이다. 나아가 본 사안은 인권위의 정체성 문제에 해당하는 것으로 사료되므로 광범위한 의견 수렴과 논의의 절차를 필요로 한다. 인권위법상 어떤 권한으로 위원회가 북한인권에 대해 조사하고 자료를 수집할지는 매우 예민한 사안이므로 신중을 기해야 한다.

나. 위원회가 진정사건 조사대상에 해당되지 않는 사건을 신고하도록 하는 것이 적절한 지 여부

인권위법에 따르면 국가기관, 지방자치단체 또는 구금·보호시설의 업무수행과 관련하여 「헌법」 제10조 내지 제22조에 보장된 인권을 침해당하거나 차별행위를 한 경우에 위원회에 진정을 할 수 있으나(제30조 제1항 제1호) 진정의 내용이 위원회의 조사대상에 해당하지 아니하는 경우에는 그 진정을 각하한다(제32조 제1항 제1호). 그런데 북한정부기관은 인권위법상 국가기관에 해당하지 않으므로 북한정권에 의한 인권침해행위는 진정사건의 조사대상에 해당하지 않게 되어 설령 진정이 제기되더라도 각하되어야 한다.

다수의견은 북한정부의 인권침해행위가 인권위법상 진정사건에 해당하지 않더라도 실태조사차원에서 신고를 받아 조사할 가능성을 염두에 두고 있다. 인권피해 신고가 없다 하더라도 북한인권에 대한 실태조사를 실시할 수 있고 위원회는 종전에도 몇 차례 북한인권 관련 실태조사를 한 바 있다. 진정을 제기해도 각하될 사건이고 실태조사를 위해 반드시 필요한 절차가 아닌데도 불구하고 상시기구로 북한인권침해신고센터를 설치하고 인터넷 홈페이지 등을 통해 인권피해신고를 받는 것은 부적절하다.

다. 상설기구로의 설치가 합당한지 여부

다수의견에 따르면 북한인권침해신고센터 및 북한인권기록관 (이하 “북한인권센터”라 한다)의 설치는 현재의 위원회의 직제 변화 없이 기존 조직과 인력을 활

용하여 운영할 수 있다고 한다. 즉 북한의 인권침해사건에 대한 상담, 조사, 기록 보관의 업무를 기존의 상담센터, 조사국, 기록관에 분담시킨다는 것이다. 이러한 방침이 현실적인 것인지는 별론으로 하더라도 직제개편 없이 북한인권센터를 상설기구로 설치하는 것은 절차상 합당하지 않다고 본다. 기존에 위원회가 직제개편 없이 센터 등을 운영한 사례를 예시하면 아래와 같다. “성희롱 성차별 접수 창구”는 2005. 6.부터 1개월간 집중 접수하였고, “스포츠 분야 폭력, 성폭력 인권침해 특별 인권상담 및 제보 접수”는 2008. 4.이후 한시적으로 운영하였으며, “여성 연예인 성폭력 등에 대한 특별 인권상담 및 제보 접수”를 하여 2009. 9. 실태조사 등을 추진한 바 있다. 또한 “경찰관련 고문피해 신고센터”는 2010. 6.부터 3개월간 인권상담센터 내에 가칭 “고문피해신고센터”를 설치하여 운영하였다. 이와 같이 그동안 위원회에서 직제개편 없는 센터 등은 특정 기간 중에 활동하는 비상설(ad-hoc) 기구로서 설치되었다. 요컨대 기존의 위원회 업무 중 좀더 강력한 관심과 초점을 가지고 한시적 사업을 수행하고자 할 때 직제개편 없는 기구를 설치했던 것이다.

앞서 본대로 위원회가 북한인권을 체계적으로 다룬다는 사안의 심각성에 비추어 볼 때, 북한인권센터를 기존의 비상설 기구에 준하는 것으로 바라보는 태도 역시 사안의 중대성에 부합하지 않는다. 하지만 백 번을 양보하여 위원회가 굳이 직제개편 없는 기구로 북한인권센터를 설치하고자 한다면 이상의 선례에 비추어 특정 기간 동안 한시적으로 운영함이 합리적이다.

북한인권센터의 상설기구 설치하는 현재의 위원회 인력이라는 현실적 차원에서도 문제된다. 최근의 위원회의 인력 축소 및 사건수의 증가⁹⁾라는 두 현상이 맞물리면서 관련 직원이 담당해야 하는 사건수는 날로 증가하는 추세이지만¹⁰⁾ 위원회

9) 2010. 12.의 위원회 진정사건은 2009. 12.에 비해 2,173건(31.1%) 증가하였고 조사 중인 사건수는 전년말 대비 729건(40.7%) 증가하였다 (2011. 1. 24. '11년 제2차 전원위원회 자료, “2010년도 진정사건 처리 실적 보고,” 1면과 7면).

10) 2009. 4. 9.와 비교할 때 2010. 12. 31.에 조사관 1인당 조사 중 사건수는 각 21건 증가된 것으로

인력 증가의 계획은 구체화되어 있지 않다. 이런 상황에서 기존 업무를 수행하면서 동시에 새로운 북한인권센터 업무를 직제개편 없이 수행한다는 것은 비현실적인 구상이다. 북한인권센터 업무가 자칫 기존의 업무의 수행에 지장이나 축소를 초래하지 않을까 심히 우려된다.

따라서 위원회의 선례 및 인력의 측면에서도 북한인권센터의 상설기구 설치는 적절하지 않다.

라. 결론

위원회는 2006. 12. 11. 북한인권에 대한 입장을 발표하였는데 북한지역내 북한주민의 인권과 관련하여 인권위법 제4조 및 제30조의 해석상 대한민국 정부가 실효적인 관할권을 행사하기 어려운 북한지역에서의 인권침해행위나 차별행위는 위원회의 조사대상에 포함될 수 없다고 판단한 바 있다. 북한에 거주하는 북한주민과 재외 탈북자를 인권위법의 적용범위에 포함시키고 자료수집성격의 북한인권센터를 직제개편없이 상시적으로 설치하고자 하는 것은 인권위법에 위반되거나 부당하다고 판단되므로 다수의견에 반대한다.

2011. 2. 28.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 현병철 위원 장향숙 위원 김영혜 위원 홍진표

위원 김태훈 위원 최윤희 위원 김양원 위원 장주영

위원 한태식 위원 윤남근 위원 양현아

보고된다 (2011. 2. 14. “2011년 제3차 전원위원회 결과 및 회의록,” 25면).

2 북한인권 권고, 의견표명 및 성명 목록

번호	연도	내 용
1	2004	납북자 가족 관련 특별법 제정 권고(4.26.)
2	2006	「납북피해자의 구제 및 지원에 관한 법률안」에 대한 의견표명(6.12.)
3		「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자 등의 구제 및 지원에 관한 법률안에 대한 의견표명(7.27.)
4		북한인권에 대한 국가인권위원회의 입장 표명(12.11.)
5	2007	탈북자 신상정보 공개에 의한 인권침해 관련 권고(1.23.)
6	2008	「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」에 대한 의견표명(6.5.)
7		「납북피해자 구제와 보상을 위한 실태조사 및 특별법」 제정 권고의 이행 촉고를 위한 의견표명(7.18.)
8		북한주민 22명 북송사건에 대한 권고(7.17.)
9		재중 탈북자 강제송환 중단 촉구 권고(8.4.)
10		인도주의적 대북식량지원 권고(9.30.)
11	2009	납북자 문제 관련 재조사에 대한 의견표명(4.23.)
12		개성공단 억류자 석방 촉구 관련 위원장 논평(4.23.)
13		임진강 황강댐 방류 사건 관련 논평(9.15.)
14	2010	북한인권법안 제정 권고(4.26.)
15		연평도 포격 사건 관련 논평(11.25.)
16		북한인권법 제정 촉구 의견표명(12.6.)
17		북한주민 정보접근권 부여 권고(12.6.)
18	2011	북한인권 개선을 위한 국가 정책 권고(10.24.)
19		신숙자 모녀(일명 통영의 딸) 송환을 위한 권고(10.24.)
20		재중 북한이탈주민 보호 및 강제북송 중단 성명(11.18.)
21		북한이탈주민 외상후 스트레스 경감을 위한 체계적 정신건강 프로그램 마련 권고(11.24.)

번호	연도	내 용
22	2012	중국에 억류중인 자국민의 인권보호를 위한 성명(5.24.)
23		중국 구금중 고문피해를 당한 자국민의 인권보호를 위한 성명(8.2.)
24		「국군포로 송환과 대우 등에 관한 법률」 일부 개정법률안 의견표명(10.11.)
25		북한이탈주민 건강권 개선을 위한 의견표명(12.6.)
26	2013	유엔 북한인권조사위원회(COI) 설립에 관한 국가인권위원회 위원장 성명(3.28.)
27		중국 출생 탈북여성 아동 인권보호를 위한 의견표명(7.25.)
28		우리 정부의 대북 인도적 지원에 대한 국가인권위원회 위원장 성명(7.30.)
29		남북피해자 보상 및 지원에 관한 법률 개정안에 대한 의견표명(8.22.)
30		북한이탈주민 정착지원을 위한 제도개선 권고(10.17.)
31	2014	유엔 북한인권조사위원회(COI) 결과보고서에 대한 국가인권위원회 위원장 성명(3.18.)
32		북한인권법 제정 촉구 권고(3.24.)
33		유엔 북한인권 현장사무소(Field-Based Structure) 한국 설치 결정에 대한 국가인권위원회 위원장 성명(5.29.)
34		북한인권법 제정 논의 관련 국가인권위원회 입장(11.27.)
35		북한인권법 제정 권고 수용 촉구 의견표명(12.1.)
36	2015	대북 전단활동 제지에 관한 의견표명(1.26.)
37		북한에 억류 중인 대한민국 국민의 인권보호를 위한 국가인권위원회 위원장 성명(5.12.)
38		유엔 북한인권 현장사무소 개소에 대한 국가인권위원회 위원장 성명(6.23.)
39		제20차 이산가족 상봉에 대한 국가인권위원회 위원장 성명(10.20.)
40		유엔 총회의 북한인권결의안 채택에 대한 국가인권위원회 위원장 성명(12.18.)

1) 납북자 가족 관련 특별법 제정 권고(2004. 4. 26.)

납북자 가족의 사생활 침해, 공직진출 제한(연좌제), 고문 등 피해 내용 파악을 위한 실태조사 실시와 관련 사건의 진상규명 및 피해보상을 위한 특별법의 제정을 국회의장과 국무총리에게 권고

2) 「납북피해자의 구제 및 지원에 관한 법률안」에 대한 의견표명 (2006. 6. 12.)

정전협정 이전의 납북피해자까지 구제범위 확대, 피해내용별 보상금 구체화 및 지급기준 명시, 보상금과 국가배상과의 이중지급 제한 규정 삭제, 납북피해 실태조사 실시 명시 등에 대한 의견표명

3) 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자 등의 구제 및 지원에 관한 법률안」에 대한 의견표명 (2006. 7. 27.)

구제대상 납북피해자의 확대, 이적행위자 규정의 구체화, 피해 당사자의 구제심의 위원회의 참여 보장 등에 대한 의견표명

4) 북한인권에 대한 국가인권위원회의 입장 표명 (2006. 12. 11.)

인권의 보편성 존중과 한반도의 평화 실현을 전제로, 정부에 대하여 북한인권 문제의 접근원칙과 정책방향을 제시하고, 북한인권 개선을 위한 위원회의 적극적인 역할을 표명

5) 탈북자 신상정보 공개에 의한 인권침해 관련 권고 (2007. 1. 23.)

정부기관이 탈북 귀순자에 대한 신상정보를 공개하여 북한에 있는 진정인의 가족들이 피해를 입었다는 진정에 대해 특별히 보호되어야 할 탈북자의 신상정보가 제대로 보호되지 못한 점을 확인하고 정보유출과 관련된 직원에 대한 경고조치 및 특별교육 실시 권고와 함께 유사한 사례의 재발 방지를 위한 대책을 마련할 것을 권고

6) 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」에 대한 의견표명 (2008. 6. 5.)

납북과 관련한 국가공권력의 행사로 인하여 사망하거나 상이를 입은 모든 자와 그 유족이 보상금이나 의료지원금의 지급 대상이 될 수 있도록 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」 제2조의 납북피해자 정의 규정 중 제3호 다목의 “납북자의 가족 또는 귀환납북자 중에서” 부분을 삭제하는 것이 바람직하다는 의견을 표명

7) 「납북피해자 구제와 보상을 위한 실태조사 및 특별법」 제정 권고의 이행 촉구를 위한 의견표명 (2008. 7. 18.)

국회의장과 국무총리에게, 종전 국가인권위원회의 납북피해자 관련 정책권고와 의견표명의 내용을 재차 확인하면서, 6.25 전쟁 당시 납북자 및 그 가족의 인권침해에 대한 실태조사와 이들의 명예회복 등을 위한 특별법 제정이 필요하다는 의견을 표명

8) 북한주민 22명 복송사건에 대한 권고 (2008. 7. 17.)

국가정보원장에게, 월선 북한주민의 조사과정에서 인권이 충분히 보장되고 투명성이 제고될 수 있도록 개선대책을 마련하고, 합동신문조사 결과 귀순의사가 없는 경우 국민의 알권리 보장을 위해 이를 언론에 신속하게 공개하는 등의 언론대책을 강구할 것을 권고함. 또한 통일부장관에게 복송되는 북한주민의 신변안전을 보장하고 생사를 확인 할 수 있는 공식적인 채널을 마련할 것을 권고

9) 재중 탈북자 강제송환 중단 촉구 권고 (2008. 8. 4.)

외교통상부장관에게, 중국정부가 UN난민협약을 포함한 국제법규 및 인도주의적인 고려에 따라 탈북자에 대한 무조건적인 강제송환을 중단하고 적절한 방법으로 탈북자의 인권을 보호하는 조치를 취하도록 다각적인 외교적 노력을 할 것을 권고

10) 인도주의적 대북식량지원 권고 (2008. 9. 30.)

통일부장관에게, 북한에 대한 인도주의적인 식량지원을 정치적 사안과 분리하여 추진하고 그 분배과정의 투명성에 대한 우려와 의구심을 불식시키기 위한 가능한 조치를 마련할 것을 권고

11) 납북자 문제 관련 재조사에 대한 의견표명 (2009. 4. 23.)

월북자로 분류된 000씨 사건에서 사건본인이 납북피해자에 해당되는지의 여부에 대해 체계적인 재조사가 필요하다는 의견을 표명

12) 개성공단 억류자 석방 촉구 관련 위원장 논평 (2009. 4. 23.)

개성공단에 억류된 근로자의 석방을 촉구

13) 임진강 황강댐 방류 사건 관련 논평 (2009. 9. 15.)

북한당국의 임진강 황강댐 무단방류로 우리 국민 6명이 사망한 참사에 대해 우리 정부는 북한당국에 그 원인과 책임을 묻고 재발방지를 위한 조치를 취할 것을 촉구

14) 북한인권법안 제정 촉구 권고 (2010. 4. 26.)

국회의장에게, 북한인권기록보존소의 위원회 설치와 북한인권재단 설립조항의 삭제 등을 반영한 북한인권법 제정을 권고

15) 연평도 포격 사건 관련 논평 (2010. 11. 25.)

북한군의 연평도 포격으로 우리 군과 민간인 사상자가 발생한 것에 대한 우려와 정부당국은 유엔 등 국제사회와 함께 한반도 평화와 무력충돌의 재발방지를 위한 외교적 노력을 기울여 줄 것을 촉구

16) 북한인권법 제정 촉구 의견표명 (2010. 12. 6.)

국회의장에게, 국회에 계류되어 있는 북한인권법안을 조속히 심의하여 국가인권위원회가 2010. 4. 26. 권고한 내용대로 ‘북한인권기록보존소를 국가인권위원회에 설치하고, 북한인권재단의 설립조항을 삭제’하는 내용으로 제정할 것을 촉구하는 의견표명

17) 북한주민 정보접근권 부여 권고 (2010. 12. 6.)

통일부장관, 국방부장관, 문화체육관광부장관 및 방송통신위원장에게, 모든 매체를 통하여 북한주민이 외부의 자유로운 정보에 접근하여 알 권리를 실현하고 인권 의식을 함양할 수 있도록 노력할 것을 권고

18) 북한인권 개선을 위한 국가 정책 권고 (2011. 10. 24.)

북한의 인권상황을 개선하기 위해, 중장기적인 관점에서 정부가 추진해야 될 북한인권 정책을 제시하고 이에 따른 범정부적 종합계획을 수립할 것을 정부(국무총리)에 권고

19) 신숙자 모녀(일명 통영의 딸) 송환을 위한 권고 (2011. 10. 24.)

국회의장, 국무총리, 외교통상부장관, 통일부장관에게, 신숙자 모녀가 조속히 송환될 수 있도록 다각도의 방안을 마련토록 권고

20) 재중 북한이탈주민 보호 및 강제복송 중단 성명 (2011. 11. 18.)

중국 공안에 체포되어 강제 복송될 위기에 처해있는 재중 북한이탈주민의 열악한 인권상황에 대한 우려와 강제복송 중단 요구

21) **북한이탈주민 외상후 스트레스 경감을 위한 체계적 정신건강 프로그램 마련 권고**
(2011. 11. 24.)

북한이탈주민이 국내에 입국한 초기에 외상 후 스트레스 등 정신적 고통을 완화하고 정신건강을 증진하여 안정적인 국내 정착에 도움이 될 수 있도록 하나원, 북한이탈주민지원재단 등에 관련 전문인력을 확충하고 외상 후 스트레스 경감을 위한 체계적인 정신건강 프로그램을 마련할 것을 권고

22) **중국에 억류중인 자국민의 인권보호를 위한 성명** (2012. 5. 24.)

중국당국에 체포되어 구금상태에 있는 북한인권운동가 김○○ 등 4명의 자국민이 국제인권규범에서 정한 보편적인 원칙에 따라 영사면담 및 변호인 접견 등 최소한의 인권이 보장될 수 있도록 중국정부에 촉구하며, 우리정부에 이들의 조속한 석방 등 인권보호를 위한 외교적 노력을 촉구

23) **중국 구금중 고문피해를 당한 자국민의 인권보호를 위한 성명** (2012. 8. 2.)

중국당국에 체포되어 구금 기간 중 고문과 가혹행위를 당했다는 것에 대해 중국 정부에 깊은 유감을 표명하면서 자국민의 인권보호를 위해 철저한 진상규명과 책임자 처벌 및 재발방지 대책 등을 마련할 것을 촉구

24) **「국군포로 송환과 대우 등에 관한 법률」 일부 개정안 의견표명** (2012. 10. 11.)

국회의장에게, 정부가 2012. 8. 24. 국회에 제출한 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」 일부 개정 법률안에 대하여 미귀환 국군포로의 유해송환 및 묘지안장 규정 신설과 억류지에서 사망한 국군포로 유족들 중 국내에 입국한 자들의 권리보호를 위해 전몰군경 유족의 지위로 대우할 수 있는 규정의 신설이 필요하다고 의견표명

25) 북한이탈주민 건강권 개선을 위한 의견표명 (2012. 12. 6.)

통일부장관에게, 하나원에 정규 보건의료 인력을 충원하여 북한이탈주민이 입국 초기에 보다 안정적으로 진료를 받을 수 있는 기반을 마련하고 북한이탈주민이 보건의료 정보에 보다 쉽게 접근할 수 있도록 하나원의 진료 프로그램과 하나센터 및 보건소의 방문 건강관리 서비스 등과 연계 프로그램을 강화할 것을 권고
행정안전부장관에게, 북한이탈주민이 국내입국 초기에 안정적인 진료를 받을 수 있도록 통일부 등 관련부처에서 하나원에 정규 보건의료 인력 증원 요청시 협력할 것을 권고

26) 유엔 북한인권조사위원회(COI) 설립에 관한 국가인권위원회 위원장 성명 (2013. 3. 28.)

제22차 유엔인권이사회의 북한인권결의안에 포함된 조사위원회 설립에 관한 위원장 성명

27) 우리 정부의 대북 인도적 지원에 대한 국가인권위원회 위원장 성명 (2013. 7. 30.)

2013년 7월 29일 우리 정부가 어린이의약품지원본부 등 5개 민간단체의 대북 인도적 지원에 대한 승인과 유엔아동기금(UNICEF)을 통한 북한 영유아 지원 결정을 한 것에 대한 환영 및 위원회 입장 표명

28) 중국 출생 탈북여성 아동 인권보호를 위한 의견표명 (2013. 7. 25.)

중국 출생 탈북여성 아동의 인권보호를 위해 외교부장관은 중국정부가 탈북여성에 대한 강제 복송을 중단하도록 외교적 노력을 기울이고, 통일부장관은 이들에 대한 실태파악 및 실질적 지원방안 마련이 필요하다는 의견 표명

29) 남북피해자 보상 및 지원에 관한 법률 개정안에 대한 의견표명 (2013. 8. 22.)

전후남북피해자 가족들의 자활능력 배양을 위해 「군사정전에 관한 협정체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」안 개정 필요성에 관한 의견 표명

30) 북한이탈주민 정착지원을 위한 제도개선 권고 (2013. 10. 17.)

북한이탈주민의 정착지원을 위해 직업훈련과 취업과의 연계성 강화, 북한이탈주민에 대한 차별적 인식개선을 위한 적극적 노력, 1년 이상 경과하여 보호신청한 자에 대한 보호제외 규정 개정 등 권고

31) 유엔 북한인권조사위원회(COI) 결과보고서에 대한 국가인권위원회 위원장 성명 (2014. 3. 18.)

유엔 북한인권조사위원회의 투명하고 객관적인 조사와 활동에 경의를 표하고 심각한 북한인권 상황에 대한 우려와 국제사회가 북한인권 개선을 위해 더욱 노력해 줄 것을 요청

32) 북한인권법 제정 촉구 권고 (2014. 3. 24.)

국회의장에게, 국회에 계류 중인 북한인권 관련 법안을 북한민생 관련 법안과 분리하여 북한민생법은 주무기관을 통일부로 하되, 북한인권법은 주무기관을 국가인권위원회로 하여 조속히 입법할 것을 권고

33) 유엔 북한인권 현장사무소(Field-Based Structure) 한국 설치 결정에 대한 국가인권위원회 위원장 성명 (2014. 5. 29.)

우리 정부와 유엔 인권최고대표사무소 (OHCHR)가 유엔 북한인권조사위원회(COI)의 제안을 수용하여 북한인권 현장사무소 (Field-Based Structure)를 한국에 설치하기로 결정한 것에 대해 환영

34) 북한인권법 제정 논의 관련 국가인권위원회 입장 (2014. 11. 27.)

북한인권법 제정 절차의 신속한 진행에 대한 환영 및 북한인권법 제정 논의과정에서 포함되어야 할 원칙과 내용 제시

35) 북한인권법 제정 권고 수용 촉구 의견표명 (2014. 12. 1.)

국회의장(외교통일위원회 위원장)에게, 국가인권위원회가 2014년 3월 24일 국회의장에게 “북한인권 관련 법안은 국가인권위원회를 주무기관으로, 북한민생 관련 법안은 통일부를 주무기관으로 분리하여 입법” 하도록 권고한 내용을 반영하여 북한인권법을 제정하도록 의견 표명

36) 대북전단활동 제지에 관한 의견표명 (2015. 1. 26.)

민간단체 또는 개인의 대북전단 활동은 헌법상 기본권인 표현의 자유에 해당하는 것으로 북한의 위협 또는 남북 당국간 “상대방에 대한 비방·중상 금지”합의는 국민의 기본권을 제한할 수 있는 근거가 될 수 없으므로 이를 이유로 정부가 민간단체 혹은 민간인의 정당한 대북전단 활동을 단속하거나 저지하기 위한 조치를 취해서는 안된다는 의견 표명

37) 북한에 억류 중인 대한민국 국민의 인권보호를 위한 국가인권위원회 위원장 성명 (2015. 5. 12.)

북한 당국이 억류중인 대한민국 국민 김○○ 등 4인에 대해 정부관계자는 물론 가족과의 면회 및 외부와의 통신을 완전히 차단하고 있는 점에 대하여 강력히 유감을 표명하며 북한 당국이 국제인권규범에 따라 취해야 할 조치 등을 밝힘

38) 유엔 북한인권 현장사무소 개소에 대한 국가인권위원회 위원장 성명(2015. 6. 23.)

유엔 북한인권 현장사무소(OHCHR 서울사무소)의 23일 개소에 대한 환영

39) 제20차 이산가족 상봉에 대한 국가인권위원회 위원장 성명 (2015. 10. 20.)

이번 제20차 이산가족 상봉이 남북 간 화해를 촉진하고 이산가족 문제를 풀어나가는 중요한 전기가 되기를 기대하는 환영 성명



40) 유엔 총회의 북한인권결의안 채택에 대한 국가인권위원회 위원장 성명 (2015.12.18.)

유엔 총회 본회의에서 북한인권결의안이 110여개국 찬성으로 최종 채택되고, 유엔 안전보장이사회의 의제로 북한의 인권상황이 채택된 것에 대한 환영

2004~2015 국가인권위원회 북한인권 결정례집

| 인 쇄 | 2015년 12월

| 발 행 | 2015년 12월

| 발 행 인 | **이 성 호** (국가인권위원회 위원장)

| 발 행 처 | **국가인권위원회** 인권정책과 북한인권팀

| 주 소 | (04551) 서울특별시 중구 삼일대로 340
나라키움저동빌딩

| 전 화 | (02) 2125-9841 | F A X | (02) 2125-0918

| Homepage | www.humanrights.go.kr

| 인 쇄 처 | 도서출판 **한학문화**

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

ISBN: 978-89-6114-471-1 93340



04551 서울시 중구 삼일대로 340 나라키움 저동빌딩(13층) 인권정책과 북한인권팀
Tel. (02)2125-9841 Fax. (02)2125-0918 www.humanrights.go.kr

ISBN 978-89-6114-471-1 93340