

북한인권의 이해



편저자 최성철(崔成哲)

- 한양대 정치외교학과 · 동대학원(정치학 석사)
- 경희대 대학원 정치외교학과(정치학 박사)
- Lewis & Clark College 객원교수
- University of Southern California 객원교수
- 한양대 정치외교학과 교수
- 한양대 사회과학대학 학장
- 국제인권옹호한국연맹 사무총장
- 북한인권개선운동본부 사무총장

『저서』『Human Rights in North Korea』
『康有爲의 政治思想』등 다수

최성철 편



북한인권개선운동본부

1995. 9. 1

문제연구소

국토통일원, 1974, <북한의 언론 출판분야사업 총화집>

1949~1970, 서울

김영주, 이범수 편, 1991, <북한언론의 이론과 실천>, 나남

김영주, 이범수, 1994, <김정일시대 언론이론과 정책>, 한울

유재천 외, 1989, <북한의 언론>, 을유문화사

유재천, 1991, 6. <북한의 방송정책에 관한 일 고찰>, 동아

연구 제22집 별책, 서강대학교 동아 연구소

유재천, 1992, <북한언론의 실상>, 민족통일협의회

이상우, 1979, <마르크스-레닌주의와 언론>, 서울, 범우사

이상우 외, 1988, <북한40년>, 서울, 을유문화사

주광영 외, 1991, 6. <북한언론의 특성에 관한 내용 분석적
연구> 서울대학교 신문연구소

서대숙, 1985, <한국공산주의 운동사 연구> (번역판), 서울,
화다

스칼라피노, 이정식 공저(한홍구 역), 1986, <한국공산주의
운동사> 1권 서울, 돌배게

Fred S Siebert, Peterson T. and W. Schramm, 1956, Four
Thoried of the press, Urbana, Ill., University of I
llinois press

James W. Markham, 1967, Voices of Red Giants, Ames,
Iowa, Iowa State University press

Theodore E. Kruglak, 1962, The Two Faces of TASS, Min
neapolis, Minn. University of Minnesota press

V. I. Lenin, 1927, Collected Works, Vol 4, New York, Inter
national Publishers

제 7 장

북한 억류자 송환의 법적 문제와 해결방안

고려대 교수

유병화

I

북한에 있는 강제억류자의 현황

1. 북한 억류자의 일반적 문제

북한 억류자에는 매우 복잡하고 다양한 종류의 사람들이 있다. 우선 최근 조창호소위의 북한탈출로 부각된 북한에 억류되어 있는 국군 포로들이 있다. 이들은 1953년 한국 휴전 협정후 북한에 포로로 억류되어 있다가 송환되지 않고 계속 북한에 억류되어 있는 사람들이다. 둘째는 남북어부로 한국 휴전이후 지금까지 35척의 400여명이 억류되어 있다. 셋째는 외국에서 납치된 것으로 추정되는 사람들로 고상문교사의 경우가 대표적이다. 넷째 북송된 재일교포들로서 북한에 들어갈때는 자발적이었으나 그후 의사에 반하여 억류되어 있는 사람들이다. 다섯째, 항공기 납치의 경우로 58년 KNA, 69년 KAL 납치후 돌려보내지 않은 사람들이다. 여섯째 기타의 경우이다.

2. 북한에 억류된 한국 전쟁포로들

1953.7.27 한국휴전협정이 체결되고 나서 휴전협정 규정이나 1949년 Geneva 협약등 국제법에 따라 한국으로 송환되지 않고 불법적으로 북한에 억류되어 있는 국군들이 상당히 많은 것으로 보인다. 강제 억류된 국군의 정확한 숫자는 알 수 없으나 휴전협정 교섭 문헌이나 그 당시 전쟁사 기타 문헌을 종합하여 보면 수만명에 이르는 것으로 추정된다.¹⁾ 우선 휴전협정 교섭당시 북한측은 많은 국군 및 UN군 포로들을 포로 명단 목록에서 제외하였다. 1951.12.18 공산측이 제시한 포로 목록은 총 11,559명으로 한국군 7,142명, UN군 4,417명이었다. 그러나 전쟁중 자신들이 포로로 잡고 있다고 선전한 숫자는 65,000명이나 되었다. 또한 포로에 관한 정보교환시 한국측이 제시한 실종자수는 88,000명이고 UN군측은 11,500명으로 총 99,500명이나 되었다. 이에 반하여 공산측이 제시한 실종자수는 188,000명이며, UN측이 관할하는 포로수는 132,000명과 민간인 억류자로 분류된 37,000명이었다.²⁾ 다시 말해서 공산측이 전쟁중에 행방불명되었다고 제시한 188,000명은 대체로 UN측이 관할하고 있는 포로 및 민간인 억류자의 합계인 169,000명과 비슷한데, 한국군 및 UN군중 행방불명이 되었다고 제시한 99,500명은 공산측이 관할하고 있다고 제시한 11,559명과 무려 88,000명이나 차이가 나서 신빙성이 거의 없

다. 심지어 자신들이 포로로 잡았다고 선전한 65,000명의 1/6에 불과한 실정이다. 이에 관하여 당시 미군측 정보기관이 분석한 자료에 의하면 북한내에 최소한 29개소, 중국에 최소한 18개소의 상설 포로 수용소가 있었다. 그런데 북한측이 제시한 포로 목록에는 중국내에 있는 포로 수용소의 포로들은 전혀 표시되지 않았고 북한내에 있는 최소한 29개소의 상설 포로수용소중 오직 11개소의 포로들만을 목록에 표시하였다. 이 정보분석은 공산측이 감추고 있는 확실한 포로 수용소들의 위치를 제시하고 있다.

- A. 북한내에 있는 포로수용소로 공산측이 제시하지 않은 수용소 목록 : 청진(126도 50분 41도 48분) ; 강계(126도 36분 40도 58분) ; 신의주(124도 24분 40도 06분) 등
- B. 중국내에 있는 포로 수용소로 공산측이 제시하지 않은 수용소 목록 : Antung(124도 20분 40도 10분) ; Mukden(123도 30분 41도 45분) ; Peiping-Tientsin(116도 25분 39도 55분) 등³⁾

또한 휴전협정 교섭에서 UN측은 북한측 포로 명단의 문제점을 따졌다. 공산측 사령부가 공식발표한 바에 의하면 1950.6.25~12.25간 38,500명의 UN측 포로를 잡았고 1950.12.26~1951.3.25간 26,863명의 포로를 잡았으므로, 전쟁발발후 처음 9개월동안만 무려 65,363명의 포로를 잡았다. 그렇다면 50,000명의 포로는 어떻게 되었느냐고? 이에 대하여 공산측은 일부는 전선에서 풀어 주었고, 일부는 폭격맞아 죽었고, 일부는 병들이 죽었고, 일부는 탈출하였다는 등 실득력이 없는 답

1) Lyou Byung-Hwa, Peace and Unification in Korea and International Law, School of Law University of Maryland, Occasional Paper No. 2, 1986, p.9).

2) Walter G. Hermes, United States Army in Korea War : Truce Tent and Fighting Front, Washington, D. C. GPO, 1966, p.141.

3) US Department of State, Foreign Relations of the United States, 1951 Volume VI, Korea and China part I, 1983, pp.1399~1400.

변을 하였다.⁴⁾

실제로 1953.8.5~9.6간 교환된 포로 숫자는 UN군측이 공산측 포로 113,121명을 북한으로 송환하였고, 공산측은 13,467명(한국군 8,341명, UN군 5,126명)을 남한에 돌려 보냈다.⁵⁾

또한 1994년 10월에 한국에 돌아온 조창호 소위의 증언에 의하면 아오지 제1특별수용소에서 같이 생활한 국군포로가 100~200명이었다고 한다.⁶⁾

위의 여러 문헌과 자료를 종합하여 보면 북한에는 아직도 상당히 많은 수의 한국전쟁시 포로가 된 국군포로들이 강제억류되어 있으며 그들중 상당수는 광산등지에서 강제노동에 시달리고 있는 것으로 확인된다.

3. 한국전쟁중 납북된 민간인들

1951.12.19 Muccio대사가 미국 국무장관에게 보낸 보고전문에 의하면, 1950년 전쟁시 민간인 납북자의 통계가 있다. 이 통계중 한국의 내무부 통계에 의하면 서울에서 강제납북된 민간인의 수가 2,438명, 행방불명이 1,202명, 서울에서 공산군측에 의하여 살해된 민간인 수가 976명이다. 한편 납북자 가족연합회가 작성한 통계에 의하면 2,527명이 납북되었으며 대부분이 서울에서 납북되었다. 이러한 통계명단은 완전하지 못하고 중복된 것도 있다. (1951년 12월 현재) 일반적으로 의

4) *Ibid.*, p.1434.

5) 통일원 비밀간 자료.

6) 통일원, 비밀간 국회답변자료.

사에 반하여 북한으로 납북된 민간인 총수는 20,000명으로 추산된다.⁷⁾

이러한 통계가 표시하듯 1950년 한국전쟁 당시 매우 많은 민간인이 강제로 공산측에 의하여 북한으로 납북된 것은 주지의 사실이다. 이들중 상당수는 아직도 억류되어 있을 것으로 보인다.

4. 납북어선들과 북한 억류자

1953년 한국휴전협정 체결이후 지금까지 수많은 어선들이 여러가지 이유로 납북되어 총 465척의 3,684명중 대부분이 송환되었으나 아직도 35척의 400여명이 북한에 억류되어 있다.⁸⁾ 그 중 몇가지 경우를 소개하면 다음과 같다.

가. 우성호

중국으로 나포되었던 인천선적 저인망어선 제86 우성호가 귀국길에 북한경비정으로부터 충격을 받고 납북되었다. 꽃게잡이 어선인 제86 우성호는 95.5.27 오후 4시경 제85 우성호와 함께 중국 산동반도 동남방 13마일 지점에서 어로작업을 하다가 산동반도 영성항으로 중국측에 의하여 나포되었다. 중국측은 불법어로에 대한 벌금으로 미화 5만불을 요구하였으나 현금이 없어서 제85 우성호는 인질로 남고 제86 우성호만 풀

7) FRUS, *supra* note 3, p.1376.

8) 통일원, 북한의 인권실태, 1994.8.9 pp.136~137; 우성호를 추가하였음.

려난 것으로 알려졌다. 우성호는 항로착오로 백령도 근해수역 인 장산곶 북서쪽 20마일 해상에 이르렀을 때 북한 경비정의 총격을 받았다. 우성호는 인천어업무선국에 피해상황을 무선으로 보고, 선원 1명이 총상을 입었고 북한 경비정이 발사하며 배옆까지 접근했다고 최후 교신을 보냈다. 납북된 제86 우성호에는 선장 김부곤을 포함 8명의 선원이 승선하고 있었다. 선원 8명중 2명이 총격으로 사망한 것으로 알려졌다. 제86 우성호는 항해장비가 제대로 없어서 해경, 해군의 지시를 받고 나침반에 의거하여 항해해야 했으나 관계기관들이 우성호가 북방한계선을 넘을 때까지 이러한 사실을 제대로 파악하지 못한 것으로 보인다.⁹⁾

나. 동진호

제27 동진호는 1987.1.15 백령도 서북쪽 28마일 공해상에서 북방한계선을 넘어 조업중에 납북되었다. 납북된 동진호에는 선장을 포함 선원 12명이 승선하고 있었다. 북한측은 1.17 납북어부들에 대한 기자회견을 개최하였으며 납북어부들로 하여금 북측영해를 침범한 사실을 시인하게 하였다. 1.20 한국 적십자사 총재명의로 동진호 어부의 조속한 송환을 요구하는 대북 전통문을 발송하였으며, 이에 대하여 북한 적십자사 위원장 명의로 관계기관의 조사후 조기송환을 할 계획이라고 회신하였다. 그러나 1987.1.21 김만철일가가 한국으로 귀순하고 2.8 김만철일가가 서울에 도착한 것이 공표되자 북한측은 2.9 김만철일가를 북한으로 인도할 것을 요구하며, 동진호의 송환

을 거부하였다. 그후 4.27 북한측은 방송을 통해 동진호 어로장 및 선장의 이른바 간첩행위 시인 자백서를 발표하였다. 4.20 한국 수산청은 북한측이 간첩행위를 날조하였다고 규탄하면서 동진호의 송환을 촉구하였으며, 5.2 한국 적십자사 총재명의로 동진호 송환을 다시 촉구하는 대북전통문을 발송하였다. 그러나 5.7 북한 적십자사 중앙위원회 대변인은 동진호의 이른바 간첩행위 관련 담화를 발표하고 그 송환을 거부하였다.¹⁰⁾

다. 기타

그밖에 북한측에 의하여 납북되어 아직도 억류되어 있는 어선은 매우 많다. 그중에도 주요한 것은 1955.5.28 납북된 대성호의 10명, 1958년 명규호, 신명호, 금구호, 어성호, 하영호 등의 23명, 1964.3.1 납북된 제2보승호의 11명, 1965.11.20에 납북된 명덕호의 9명, 1967.4.12에 납북된 제11 천대호의 14명, 1967.11.3 금윤호와 해양호의 11명, 1967.12.20 납북된 청진호의 6명, 그리고 1968년에 납북된 창영호, 종진호, 대성호, 성운호, 부길호, 영신호, 덕산호, 풍년호, 금용호, 만복호, 가덕호, 제2 덕수호등의 128명, 1971.6.6에 납북된 제37 휘형호의 12명, 1972.2.4에 납북된 제35 및 62 오대양호의 24명, 1974.2.15에 납북된 제32 및 33 수원호의 28명 등이다. 또한 1991.2.5에 납북된 006남해어호에는 한국인 5명, 중국인 12명이 승선하고 있었다. 그리고 1991.2.9에 납북된 제2승양호(2명)는 대천 선적 조개잡이 어선으로 자진월북의 가능성 있는 것으로 정부기관에서 추정하고 있다.¹¹⁾

9) 1995.5.31 동아일보, 조선일보.

10) 통일원, 비발간 자료.

11) 비발간 정부자료.

5. 외국에서 강제납치된 억류자들

북한에 강제억류되어 있는 사람들중에는 외국에서 북한 공작원이나 북한 외교관등에 의하여 납치되거나 유혹에 빠져 북한에 들어간 후 의사에 반하여 억류되어 있는 경우가 상당히 많다. 그중 1984년 최은희, 신상옥 두사람이 납치되었다가 1986.3.13 오스트리아 주재 미국대사관에 망명을 한 것은 매우 유명한 사건이다. 그러나 현재 억류되어 있는 사건중 대표적인 경우는 역시 고상문 사건이다.

가. 고상문 사건

高相文은 수도여자고등학교 지리교사로 재직중 78년 9월 네덜란드 지질연구소 초청으로 1년간 네덜란드에서 지질관계 연수를 하였다. 79년 4월 부활절휴가기간에 북구의 여러 나라를 여행하던 중 노르웨이의 오슬로에서 여권과 카메라가 든 가방을 시내버스에 놓고 내렸다. 그는 이를 신고하려고 한국 대사관을 찾았으며, 택시 운전수의 실수로 북한 대사관에 도착하였다가 그후 실종되었으며 여러가지 정황으로 보아 강제 납북된 것으로 당시의 언론들은 보도하였다.

그후 1994.4.17 국제사면위원회(Amnesty International)에서 북한의 양심수 50여명을 발표하였는데 그중에 고상문이 포함되어 있다. 그는 평양에서 70km떨어진 승호마을 정치범 수용소에 구금되어 있는 것으로 알려졌다.¹²⁾

12) 1994.7.31 동아일보, 조선일보.

나. 기타

국제사면위원회(Amnesty International)의 아시아 태평양 지역대회가 1994.7.28~8.1간 서울에서 개최되었다. 이 회의에서 국제사면위원회는 1994.7.30 북한에 수용되어 있는 양심수 50여명을 발표하였는데 그중에 남한 출신이 11명이며, 나머지는 대부분 북송된 재일교포로 알려졌다. 남한출신중에서 고상문외에도 여러 사람이 있다.(나이는 1994년 8월 현재)

- 정정도 : 발명가, 현 70세, 1981.3. 태국에서 납북
- 김보겸 : 택시기사, 현 53세, 1985년 휴전선 부근에서 납북추정
- 강준석 : 서독 광부, 현 50세, 1971년 서독에서 납북
- 유성근 : 서독대사관 노무관, 현 61세, 1971.4. 서독에서 납북
- 염규환 : 제약회사 사원, 현 44세, 1981년 일본에서 납북
이러한 발표가 있자 납북자 가족들은 한국적십자사 총재앞으로 진정서를 보내고 국회 외무통일위원회에서도 납북인사의 송환과 가족과의 상봉을 촉구하는 입장발표가 있었다. 그러나 북한에서는 고상문, 유성근 등을 평양방송 기자와 인터뷰를 시켜 자진입북하여 지리학 연구원이나 과학연구기관의 연구원으로 일하고 있다고 주장하였다.¹³⁾

6. 항공기 납치와 북한 억류자

한국의 민간 항공기가 북한으로 납치된 것은 1958년 KNA 사건과 1969년 KAL사건의 2건이 있다.

13) 북한정치범수용소 억류자 송환요구 일지, 통일원 비밀간 자료.

가. KNA 사건

1958.2.16 승객 30명과 승무원 3명을 태운 부산발 서울행 대한국민항공사(KNA) 여객기를 평택상공에서 간첩 5명이 납치하여 강제 납북시켰다. 그중의 상당수 승객은 송환하였으나 승객 8명은 계속 억류되고 있다.¹⁴⁾

나. KAL 사건

1969.12.11 승객 47명과 승무원 4명을 태운 강릉발 서울행 대한항공 YS-11 여객기를 간첩 조옥희가 납치, 강제로 북한에 들어갔다. 이중 승객 39명은 납치 66일만 1970년 2월에 송환하였으나 승객 및 승무원 등 12명은 계속 억류하고 있다.¹⁵⁾

7. 북송 재일교포

가. 재일교포의 북송

재일교포가 북송되기 시작한 것은 1959.8.13 일본 적십자사와 북한 적십자사 간의 협정이 체결되어, 1959.12.14부터 시작되었다. 재일교포의 북송은 그후 2년동안 절정에 달하여 1961년까지 약 75,000명 정도가 북한으로 갔다. 그러나 1962년부터는 급격히 줄었으며 특히 1969~1970년간은 중단되었다. 그후 1971년부터 다시 재개하였으나 해마다 급격히 줄어

14) 통일원, 북한의 인권실태, 1994, pp.158~159.

15) Ibid., pp.158~159.

1980년대에 와서는 매우 미미하며, 그후 1985년 이후에는 사실상 없어졌다. 북송된 재일교포의 총수는 93,000여명으로 파악된다. 이와같이 재일교포의 북송 사업이 이루어진 배경을 보면 근본적으로 일본사회에서 재일교포에 대한 차별이 보면 화되어 조국으로 돌아가려는 열망이 재일교포사회에서 강력하였으며, 이러한 상황에서 1950년대 한국에서 재일교포에 관한 정책이 거의 없었던 반면에 북한에서는 적극적이었던 점이 크게 작용한 것으로 보인다. 일본정부로서는 재일교포의 감소가 재정적으로 정부의 부담을 덜어 주는 동시에 특히 좌경 세력의 감소가 바람직하여 재일교포의 북송을 적극 추진하였던 것으로 보인다.¹⁶⁾

나. 북송교포의 일반적 인권문제

북송된 재일교포들의 대부분은 기대와는 달리 매우 어려운 상황에서 비참한 생활을 하고 있는 것으로 확인되고 있다. 일부 조총련간부나 그 자녀들을 제외하고는 본인의 의사나 경력 등과는 관계없이 북한 당국의 일방적인 결정에 따라 거주지와 직장을 배정받는 것 자체가 가장 큰 인권침해의 문제로 여겨진다. 또한 일본에 연고지를 둔 이들에게 일본으로의 왕래가 허용되지 않는다는 것이 얼마나 고통스러운 일인지는 쉽게 상상할 수 있다. 그뿐 아니라 일본출신자라는 이유로 신분상 제약내지 차별을 받고 동시에 감시의 대상이 되는 불행을 겪고 있다. 이러한 상황때문에 재일교포의 북송이 사실상 중단되었다.¹⁷⁾

16) 이영화, 북한에서의 인권탄압과 북송자문제, 김일성 사후의 북한, 1994.12. 고려대학교 아세아 문제연구소 pp.65~67.

17) Ibid., pp.67~68.

다. 북송교포중 정치범 수용소 억류자의 문제

국제사면위원회(Amnesty International) 아시아 태평양 지역회의가 1994.7.28~8.1간 서울에서 개최되었다. 이 회의에서 국제사면위원회는 7.30 북한정치범에 관한 내용을 발표하였다. 여기에는 정치적 이유로 구금되어 있는 58명에 대한 정보를 포함하고 있는데 그중 다수가 북송된 재일교포이다. 그 중 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

(1) 1990년 승호마을 정치범수용소에 있는 북송 교포

승호마을은 평양에서 70km정도 떨어져 있는데, 여기에 정치범 수용소가 있다. 국제사면위원회가 입수한 정보에 의하면 1990년말 현재 49명 이상의 정치범들이 수용되어 있으며 이 중 26명이상이 재일교포이다. 이 발표문에 의하면 북송된 재일교포수는 93,000명인데 이들의 대부분은 1960년대 이후 전혀 소식이 없으며 일본에 있는 친척들은 이 북송 교포들이 감옥에 있거나 북한 지역내의 오지에 배정되어 있는 것으로 생각한다. 이들중 일부는 양심수로 구금되어 있거나 다른 신체적 제한을 받고 있을 것으로 추정된다.¹⁸⁾

(2) 조호평 가족

조호평은 1936년 일본에서 태어난 재일교포다. 그는 일본의 토호쿠 대학을 졸업하고 1954년 일본인 코이데 히데코와 결혼하였다. 1962.2.11 조호평과 코히데 히데코는 북한으로 갔다. 북한에서 일본에 있는 친척에게 보낸 편지에 의하면 조호

평은 함흥에 있는 의과대학의 심리학강사가 되었다. 그런데 1960년대 중반 북한 당국의 의심을 받게 되었고, 1967년 일본내의 친척에게 보낸 마지막 편지에 의하면 조호평은 재교육장소로 보내졌다. 일본내의 친척에 의하면 함경남도에 있는 한 과수원에 보내어 노동을 하게 되었다고 한다. 그의 부인 히데코에 관한 소식은 전혀 없었다. 1973년 히데코는 5년동안 소식이 없다가 처음으로 일본내의 친척에게 편지를 보냈는데, 1963, 1965, 1966년에 3자녀와 함께 남편없이 살고 있다고 했다. 그후로는 소식이 전혀 없었다.¹⁹⁾

18) 통일원, 북한의 인권실태, 1994, pp.115~119.

19) Ibid., pp.112~113.

II

강제억류자들의 일반적인 법적 문제

1. 국제인권법 현황

국제인권법의 기본내용(International Bill of Human Rights)은 대체로 1948년의 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)과 1966년의 2개의 국제인권규약으로 구성된다.

가. 세계인권선언(1948.12.10)

세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)은 UN총회에서 1948.12.10 채택 선포되었다. 이 선언은 전문과 30개조문으로 구성되어 있다. 전문에서는 모든 인간의 태고난 품위, 평등하고 양도할 수 없는 권리를 인정하는 것이 세계 자유, 정의, 평화의 기반이라고 선언하고, 인권은 법의 지배에 의하여 보호되어야 한다는 것, 회원국들은 UN과 협력하여 인간 권리와 기본적 자유의 보편적 존중과 준수를 달성할 것을 약속한다.

제1조는 모든 인간이 자유롭고 품위와 권리에 있어서 평등하게 태어난다고 규정한다. 제3조는 생명의 권리, 인격의 자유와 안정을 선언한다. 4~21조에서는 시민적, 정치적 권리들을 규정한다. 여기에는 신체의 자유, 거주 이전의 자유, 사고, 양심, 종교의 자유등이 포함된다. 22~27조에서는 경제, 사회, 문화적 자유를 규정한다. 복지, 노동, 여가, 건강등의 자유와 권리가 포함된다. 28~30조에서는 사회적, 국제적 질서를 누릴 권리와 개인이 그가 속한 사회에 대한 의무와 책임을 진다고 규정한다.²⁰⁾

나. 1966년 경제, 사회, 문화적 권리에 관한 국제규약

경제, 사회, 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)은 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약과 함께 1966.12.19에 UN총회에 의하여 채택되어 서명을 위해 개방되었다. 경제, 사회, 문화적 권리에 관한 국제규약은 1976.1.3에 효력을 발생하였다. 대부분의 국가들이 당사자가 되어 있는 이 규약은 전문에서 인권을 개선해야 할 국가의 의무, 인권의 증진과 준수를 위하여 노력해야 할 개인의 책임을 인정하면서, 모든 사람이 인권을 누릴 수 있는 여건조성이 중요하다고 천명한다. 1조에는 자결권이 보편적임을 규정하면서 국가들이 인권의 실현을 위하여 이 원칙이 현실화 되도록 할 것을 촉구한다. 5조는 인권과 기본적 자유의 파괴나 부당한 제한에 대한 안전장치 마련하고 이 규약 조항을 곤히하여 권리나 자유의 침해를 정당

20) United Nations, the United Nations and Human Rights, 1984, pp.24~26.

화하는 수단이 되지 않도록 규정한다.²¹⁾

경제, 사회, 문화적 권리에 관한 국제규약 6-15조는 근로권, 정당하고 호의적 근로조건을 누릴 권리, 노동조합 결성권, 사회보장권, 가정에 대한 지원과 보호를 받을 권리, 적절한 생활수준을 누릴 권리, 건강을 누릴 권리, 교육을 받을 권리, 문화생활에 참여할 권리 등이다.

다. 1966년 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약

1966년 시민적, 정치적 권리에 관한 규제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)도 1966.12.19에 채택되어 서명을 개방하였으며 선택의정서(Optional Protocol)와 함께 1976.3.23 효력을 발생하였다. 역시 많은 국가들이 당사자가 되었으며 1, 3, 5조는 경제, 사회, 문화적 권리에 관한 국제규약과 비슷하다. 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약 6-27조는 생명의 권리, 고문을 당하지 않을 권리, 노예제도의 금지, 강제노동의 금지, 임의적 체포나 구금의 금지, 거주 이전의 자유, 차별없는 재판을 받을 권리와 형사 민사 절차상 보장된 권리, 사생활의 권리, 집회 결사의 자유, 결혼의 자유, 사상, 양심, 종교의 자유, 참정권등이 규정되어 있다.²²⁾

라. 1966년 시민 및 정치적 권리에 관한 국제규약의 선택의정서

선택의정서도 1966.12.19에 채택되었으며, 1976.3.23 효력을 발생하였다. 이 협약의 당사자는 30여개국으로 다른 규약에 비하여 매우 적다. 이 선택의정서는 시민적, 정치적 권리에

관한 국제규약 제IV편에 설정된 인권위원회(Human Rights Committee)에서 인권규약 위반의 희생자라는 개인들의 통보를 접수하여 처리하는 절차규정을 담고 있다.²³⁾

마. 강제억류에 직접 관련되는 국제법 규정

(1) 어느 국가를 떠날 권리와 자신의 국가로 돌아갈 권리

(the right of everyone to leave any country and to return to his country)

세계인권선언 13조 2항에 의하면 모든 사람은 자신의 국가를 포함 어느 국가나 떠날 권리가 있으며, 자신의 나라로 돌아갈 자유가 있다. 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약 12조 2항에 의해도 모든 사람은 자유롭게 어느 나라나 떠날 자유가 있다. 또한 12조 4항에 의하면 아무도 자신의 나라로 돌아갈 권리를 임의로 빼앗길 수 없다.²⁴⁾

(2) 강제노동의 폐지

1966년 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약 8조 3항은 강제노동을 금지하고 있다. 다만 여기서 말하는 강제노동에서 제외되는 것으로 관할법원이 형별로 부과한 노동, 법원의 명령에 따라 구금된 사람이 보통 수행하는 노동, 군 복무로 수행하는 노동, 공공의 안전등 비상시에 부과되는 부역등이 있다.²⁵⁾

(3) 임의적인 체포, 구금 또는 추방, 구금에서의 자유

세계인권선언 9조에 의하면 아무도 임의적 체포, 구금 또는

21) Ibid., p.28.

22) Ibid., pp.28~30.

23) Ibid., pp.260~261.

24) Ibid., pp.67~68.

25) Ibid., pp.52~53.

추방을 당하지 않는다. 또한 시민적, 정치적 권리에 관한 국제 규약 9조1항에 의하면 모든 사람은 인격의 자유와 안전의 권리와 같은 기본권을 갖는다. 아무도 임의적 체포나 구금의 대상이 되지 않는다. 아무도 법으로 규정된 근거와 절차에 의하지 않으면 그의 자유를 빼앗기지 않는다.²⁶⁾

2. 인권관계 국제기구

가. UN총회 및 보조기관들

UN헌장 13조하에서 총회의 기본 기능중 하나는 경제, 사회, 문화, 교육, 보건 분야에서 국제협력을 증진하고 모든 사람들에게 인종, 성, 언어, 종교에 따른 차별없는 인권과 기본적 자유의 실현을 지원하는 것이다. 그러므로 총회에서 인권 문제는 상당히 빈번히, 중요하게 다루어지고 있다.²⁷⁾

(1) UN 제3위원회

총회가 다루는 대부분의 인권문제는 제3위원회에서 다룬다. 제3위원회는 사회, 인도주의, 문화문제를 다룬다.²⁸⁾

(2) 기타 위원회

인권문제라도 정치성이 강한 것은 제1위원회나 특별정치위원회에서 다룬다. 또한 인권문제라도 경제성이 강한 것은 제2

26) *Ibid.*, pp.62~63.

27) *Ibid.*, pp.2~3.

28) *Ibid.*, p.3.

위원회에서 다루고 식민지 해방에 관한 것은 제4위원회에서 다룬다. 또한 인권문제중 특히 법률적 성격이 강한 것은 제6 위원회에서 다룬다. 그리고 인권문제중 행정, 예산문제에서 야기되는 것은 제5위원회에서 다룬다.²⁹⁾

(3) 기타 특별위원회

그밖에도 인권문제를 다루는 UN총회의 보조기관들은 매우 많다. 구체적으로 식민지 해방에 관한 특별위원회(Special Committee on Decolonization)가 1960. 12. 14 UN총회 결의 1514(XV)에 의하여 설립되었다. 1967년 11개 회원국으로 구성된 UN서남아프리카 이사회(United Nations Council for South West Africa)를 설립하였다가 UN Namibia 이사회(United Nations Council for Namibia)로 명칭을 변경하였다. 이 위원회는 Namibia가 독립할때까지 그 행정을 담당하도록 하였다. 이 이사회는 계속 확대되어 31명의 위원으로 확대하였다. 1962년 UN총회는 인종차별 반대 특별위원회(Special Committee against Apartheid)를 설치하여 남아공화국 정부의 인종차별정책 반대를 추구하여 나갔다. 그밖에 Palestine 인민들의 양도할 수 없는 권리행사에 관한 위원회를 1975년에 설치하여 Palestine인들의 자결권, 독립권을 지원하도록 하였다.³⁰⁾

나. UN경제사회 이사회 및 보조기관

UN헌장 62조하에서 경제사회이사회는 모든이의 인권과 기본적 자유 준수를 증진하기 위하여 권고를 할 수 있다. 경제사

29) *Ibid.*, pp.3~4.

30) *Ibid.*, pp.4~6.

회이사회는 또한 인권문제에 관한 협약안을 마련하여 총회에 제출하고 국제회의를 소집할 수 있다. 68조하에서 경제사회이사회는 경제사회 분야에 인권보호를 위하여 위원회를 설립할 수 있다.³¹⁾

(1) 인권위원회 (Commission on Human rights)

경제사회이사회는 1946년에 인권위원회 (Commission on Human Rights)를 설립하여 매년 운영하고 있다. 이 위원회는 인권에 관한 모든 문제를 다룬다. 이 위원회는 인권에 관한 권고와 조약안을 연구 마련한다. 또한 총회나 경제사회이사회가 부여한 특별한 임무를 수행한다. 특별한 임무에는 인권 위반에 관한 주장의 조사 등이 포함된다.

이 위원회는 43개 회원국으로 구성되며 회원국의 임기는 3년이고 매년 5~6주간 모임을 갖는다. 이 위원회는 경제사회이사회의 기능위원회 절차 규칙에 따라 운영된다.³²⁾

(2) 소수인종의 차별방지와 보호를 위한 소위원회

1947년 인권위원회는 소수인종의 차별방지와 보호에 관한 소위원회 (Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities)를 설치하였다. 이 소위원회의 임무는 세계인권선언에 비추어 연구를 하고, 인권, 기본적 자유의 차별을 방지하며 인종, 종교, 언어상 소수인종을 보호하도록 인권위원회에 권고를 하고, 경제사회이사회와 인권위원회가 부여한 기타 다른 기능도 수행한다.³³⁾

31) *Ibid.*, p.6.

32) *Ibid.*, p.7.

33) *Ibid.*, pp.7~9.

(3) 여성지위에 관한 위원회

(Commission on the Status of Women)

여성지위에 관한 위원회는 경제사회이사회가 1946년에 설립한 기능적 위원회중 하나이다. 이 위원회의 기능은 여성의 권리 및 지위 향상을 위하여 권고와 보고서를 준비하고 신속한 주의를 요하는 긴급한 문제에 관하여 경제사회이사회에 권고를 한다. 이 위원회는 32개 UN회원국 대표로 구성되며, 이 대표는 임기 4년이고 2년마다 3주간씩 회의를 개최한다.³⁴⁾

다. UN인권규약에 따라 설립된 기관들

(1) 인권위원회 (Human Rights Committee)

시민 및 정치적 권리에 관한 규제규약 28조에 따라서 1977년에 설립된 위원회이다. 당사국들이 인권분야의 명망있는 국민중에서 선임한 18명으로 구성된다. 위원들은 당사자 회의에서 비밀투표에 의하여 4년 임기로 선임되며 개인자격으로 근무한다.

위원회의 임무는 규약 40~45조에서 명시한대로 이 규약에서 인정한 권리를 실현하기 위하여 당사국들이 채택한 조치와 그 권리향유의 진전에 대한 보고서를 검토하는 것, 당사국들에게 그 보고서를 전달하고 적절한 의견을 제시하는 것, 규약 적용에 관하여 당사국들간의 분쟁을 해결하기 위하여 당사국들이 그 권한을 인정하는 조건하에서 일정한 기능을 수행하는 것, 규약적용에 관하여 분쟁이 있는 경우 수시적 조정위원회를 설치하여 당사자들의 분쟁 해결을 돋는 것 등이다.

34) *Ibid.*, p.9.

또한 규약 41조하에서 어느 당사국은 다른 당사국이 규약상의 의무를 수행하지 않는다고 주장하기 위하여 인권위원회가 이러한 통보(communication)를 접수하여 검토할 권한이 있다고 선언할 수 있다. 이 조문에 따라 접수된 통보는 특별절차에 따라 다루어 진다.

시민 및 정치적 권리에 관한 국제규약의 선택의정서하에서 인권위원회는 위원회의 통보접수권한을 인정한 당사국의 관할권하에 있는 개인으로부터 그 국가에 의하여 규약상 어느 권리 위반의 회생자라고 주장하는 통보를 접수하여 검토할 수 있다. 그 의정서 3조에 따라서 그 통보를 접수할 수 있는지를 결정한 후 그 위원회는 그 규약 조항을 위반하였다는 국가에 대하여 그 통보에 관한 주의를 환기시킨다. 그 국가는 통보를 접수후 6개월내에 이 문제와 시정을 분명히 하는 서면 설명이나 진술을 위원회에 제출해야 한다. 위원회는 국가와 개인이 제출한 서면으로 된 모든 정보에 비추어 그 통보를 검토하고 그 견해를 그 당사국과 개인에게 전술한다. 위원회는 연례보고서에서 그 모든 활동의 요약을 포함해야 한다. 관계당사국들의 대표는 그들의 보고서가 검토되는 경우 인권위원회 회의에 참석할수 있다. 인권위원회는 정보가 더 필요한 경우 그 당사국에 대하여 특정 회의에 대표를 참석시키도록 통보할 수 있고, 그 대표는 위원회가 제기한 질문에 답변하고 이미 자기 국가가 제출한 보고서에 대하여 전술할수 있다.³⁵⁾

위원회는 보통 매년 3번 회의를 갖고 매년 총회에 보고서를 제출한다.

35) Ibid., pp.9~12.

(2) 여성차별철폐 위원회 (Committee on the Elimination of Discrimination against Women)

이 위원회는 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 17조에 따라서 1982년에 설립되었다. 이 위원회는 이 협약에서 다루는 분야에 높은 도덕적 자격을 갖춘 23명의 전문가로 구성된다. 위원들은 당사국이 임명한 명단에서 비밀투표로 선임하여 4년 임기로 근무한다. 이 협약 17조에 규정된 위원회의 주된 임무는 이 협약의 시행상 진전이 이루어졌는지 검토하는 것이다. 이 위원회는 매년 경제사회이사회에 그 활동 보고서를 제출한다.³⁶⁾

36) Ibid., pp.12~13.

III

일반적 해결 및 개선 방안

1. 해결주체에 따른 방안

가. 한국정부

우선 무엇보다도 한국정부가 이 문제에 관하여 적극적인 태도를 갖는 것이 중요하다. 과거에는 남북관계에 악영향을 미치는 것을 두려워하거나 한국내의 인권문제등이 선진국에 비하여 여러 문제점을 지니고 있었기 때문에 북한 억류자 문제 등에 관하여 매우 소극적이었다. 어선 남북이나 민간항공기 납북시에 사회단체를 통한 규탄대회를 여는 것이 고작이었다고 생각한다. 그러나 이제 동구권이 와해되어 지구상의 많은 국가에서 인권문제가 상당히 개선되었다. 그러므로 북한처럼 폐쇄적이거나 인권유린이 심각한 국가는 많지 않다. 그러므로 이제는 국제사회에서 북한인권문제를 개선하기 위하여 여건이 매우 호전되었다고 볼 수 있다.

한국정부가 북한 억류자의 송환이나 인권문제에 적극적인 태도를 가지고 해결하여도 당장 해결방안이나 개선방안은 그

리 많지 않다. 그러나 남북관계가 개선되어 신뢰가 어느 정도 회복되고 대화의 창구가 지속적이 되면 상당히 호전될 수 있다. 또한 남북경협이 지속적으로 발전하면 북한에 대한 투자나 교역이 상당히 발전할 것이다. 그러한 상황이 전개되면 한국정부로서는 북한을 움직일 수 있는 상당한 지렛대를 갖게 될 것이다.

그러한 여건이 형성되지 않은 상황에서 한국정부가 취할 수 있는 방법은 무엇인가? 우선 한국정부는 사안별로 북한을 지원할 것은 하고 비판할 것은 비판하는 것이 옳다고 본다. 설사 남북한 관계에 부정적 영향이 미치더라도 북한 억류자의 송환이나 납치행위에 대한 비판은 강력하게 제기해야 한다. 비록 그 문제가 즉시 해결되지 않더라도 비슷한 사건의 재발을 막는 효과라도 있을 것이다. 또한 한국정부는 관련 국제기구에 이러한 문제를 제기하여 국제사회의 압력을 유도하여야 한다. 그렇게 함으로써 국제기구 자체의 활동을 통해 북한에 압력을 가할 수 있는 동시에 국제여론을 불러 일으키는 효과적 방안이 될 것이다.

또한 사안에 따라서는 관련국가들과 공동으로 대처하는 것도 중요한다. 가령 민간여객기를 납치한 경우에는 탑승자의 국적국가들, 북송교포의 경우에 직접 관련되어 있는 일본, 서해 북방한계선 남쪽에서의 납북한 경우에는 휴전협정의 위반 문제이므로 관련 당사국인 미국등과 공동으로 대처하도록 해야 한다.

또한 정부는 북한 억류자의 정확한 현황을 파악하고 북한 인권문제를 효과적으로 다루기 위하여 다양한 정보망을 형성함과 동시에 직접 또는 학계를 통하여 북한 억류자 문제나 인권문제의 연구를 활발히 추진하여야 한다. 이를을 쓰기 위하

여 북한 억류자의 사실관계를 종류별로 정리한 자료를 찾기 위하여 외무부, 통일원 등 관련부처 여러부서에 협조를 요청하였으나 사실자료 조차도 충분히 얻을 수가 없었다. 사실자료도 정리되지 않았으니 법적문제등 전문분야별 연구가 충분히 되어 있지 않은 것은 말할 필요가 없다.

나. 한국의 사회단체

우선 북한의 억류자 문제나 인권문제를 학문적으로 연구하는 연구단체를 지원하여 효과적 해결방안을 모색하기 위한 체계적인 학술 연구가 필요하다. 북한의 정보가 귀하면 귀할수록 체계적, 제도적 연구와 노력은 더욱 필요하다. 특히 북한을 둘러싸고 있는 중국, 러시아 등과 자유로운 교류가 가능한 현재의 상황에서는 과거와는 비교가 안된다.

또한 북한의 억류자나 인권문제 개선운동을 전개하는 사회단체를 지원하여 국민적 관심을 강화시켜 나갈 필요가 있다. 이러한 국민적 관심의 증가는 북한 억류자나 인권을 개선하는데 도움이 될 뿐 아니라 동시에 정부가 북한 억류자문제나 인권문제 해결을 추진해 나가는 데 국민적 지지를 얻을 수 있는 장점도 있다.

종교단체들의 교류를 권장하면서 종교단체들이 인도주의적 입장에서 북한 억류자나 인권문제에 관심을 갖도록 지원하는 것도 매우 유익할 것이다. 종교단체는 본질적으로 자생력과 조직력이 강하며 또한 어려운 이웃을 돋는 것이 그 특징이기 때문에 방대한 조직을 통해 선교도 하면서 억류자 송환이나 인권문제 개선을 위해 점차 효과적으로 노력할 것이다.

다. 국제기구

국제기구중 UN총회가 인권문제나 억류자문제를 다룰 수 있는 가장 일반적인 기구다. 특히 인권문제는 사회, 인도주의 문화문제를 다루는 제3위원회가 주로 취급하고 있다. 그러나 정치적 성격을 띤 경우에는 제2위원회, 법률적인 것은 제6위원회에서도 다룬다. 특히 지속적 해결을 위하여 필요한 경우에는 특별한 보조기관 설치를 추진할 수도 있다.

라. 비정부간 기구

국제여론의 관심을 증진하거나 국제기구에서 본격적으로 다루기 위하여 분위기를 조성하는데는 비정부간기구(Non Governmental Organization)도 효과적이다. 국제조약에 기초하여 정부간에 설립한 국제기구와는 달리 비정부간 기구는 단지 국제사회의 개인들이 모여서 정부간의 조약없이 국제관계에서의 활동을 위하여 구성한 조직체를 말한다.³⁷⁾

이러한 비정부간 국제기구로 보편적인 것은 적십자 국제위원회가 대표적이다. 사실 그동안 적십자사를 주로 활용하여 왔다고 해도 과언이 아니다. 또한 북한의 인권문제와 관련하여 국제사면위원회(Amnesty International)을 활용할 수 있다. 특히 1994년 7월 30일에 발표한 북한정치범 관련 보고서는 정치적 이유로 감금하고 있는 58명의 정보를 수록하고 있으며, 특히 승호마을 정치범 수용소에 감금되어 있는 49명의 명단을 발표하면서 이들에 관한 정보제공과 행방을 알려주도록

37) 柳炳華, 國際法 I,(개정판), 진성사, 1995, p.730.

록 촉구한 것은 우리에게도 매우 큰 자극을 주었다.³⁸⁾

또한 북한의 억류자나 인권문제 해결을 추구하는 피해자 친지와 뜻있는 국제사회의 인사들로 특별한 비정부간기구의 구성을 추진하는 것도 고려해 볼만한 일이다. 특히 피해자의 친척이 한국뿐 아니라 일본, 중국, 러시아등에 산재해 있으므로 이들과 이 지역 인사들로 구성하는 것이 그리 어렵지 않을 것이다.

마. 주요 관련 국가

사안에 따라서 북한의 억류자나 인권문제에 직접 간접으로 이해관계가 있는 일본, 중국, 러시아, 미국등과 공동해결방안을 모색하는 것도 효과적일 수 있다. 가령 고상문씨 납치의 경우는 납치당시의 영토국인 노르웨이의 협력을 구하고 민간항공기 납치의 경우에는 피해자의 국적국가들, 북송 재일교포의 문제는 일본과 피해 배우자등의 국적국가, 북방한계선 위반의 경우는 휴전협정 준수에 책임이 있는 미국, 중국등이 관련국가의 실례다. 이러한 국가들과 사안에 따라서 공동해결을 추구하면 경우에 따라서는 북한이 상당히 압력을 받을 수 있으며, 적어도 유사한 사건의 재발을 방지하는 데 효과적이라고 생각한다.

바. 억류자의 가족 및 친지

누구보다도 이러한 문제에 관심이 있는 것은 억류자의 가족

38) 통일원, 북한의 인권실태, 1994, 별첨 2.

및 친지들이다. 그러므로 이들이 억류자 송환이나 처우개선을 위하여 노력하는 것을 적극 지원해 줄 필요가 있다. 또한 경우에 따라서는 이들이 단체를 조직하는 것을 지원하여 보다 효과적으로 활동할 수 있게 하는 것도 좋은 방안이라고 생각한다.

2. 주요 해결 방안

앞에서는 해결 주체별로 북한 억류자와 그 처우개선에 관한 해결방안을 모색하였다. 여기서는 주요 해결방안별로 억류자 문제나 인권개선문제를 해결할 구체적 내용을 간단히 살펴보겠다. 주체별 해결방안과 중복되는 것도 상당히 있다.

가. 남북교섭

남북한의 직접교섭이 가장 바람직스럽고 또한 될 수만 있다면 효과적이다. 그러나 남북간의 직접 교섭이 실효를 거두려면 남북관계가 발전하여 상호 신뢰관계가 형성되어야 한다. 특히 남북간의 경제교류와 경제협력이 발전하면 남북교섭을 매우 크게 기대해 볼만하다.

나. 불법행위 책임추구

북한의 어선이나 항공기를 납치한 경우에는 대체로 불법행위가 성립하여 북한이 불법행위로 인한 국제책임을 지게된다. 그러나 남북관계가 발전되지 않으면 이러한 법적 절차에 따라 북한에 대하여 책임을 추구하는 것이 매우 비현실적일 수 있

다. 그러나 남북관계의 발전을 기다리면서 이러한 준비로서 남북한간의 합리적인 여러가지 분쟁해결절차들을 마련하는 것은 매우 중요하고 또한 시급한 일이라고 생각한다.

다. 외교보호권 행사

억류자의 국적국가들은 불법행위 책임의 추구로서 피해자 개인을 위하여 외교보호권을 행사하는 것이 일반 국제법 원칙이다. 그러나 남북한 관계는 분단국이라는 독특한 관계이기 때문에 남북관계가 진전되지 않는 한 이러한 법적 절차를 추구하는 것은 어려울 것이다. 그러나 일본, 중국등 다른 나라들은 외교보호권을 행사하는 것이 주요 해결방안중의 하나가 될 것이다. 외교보호권의 행사란 국제불법행위로 개인이 손해를 입은 경우, 그 국적국가가 불법행위를 행한 국제법주체를 상대로 국제책임을 추구하여 피해를 입은 개인이 손해배상을 받도록 하는 것이다. 외교보호는 외교교섭, 국제소송, 기타 분쟁해결절차등 국제책임을 실현하는 각종 방법을 통하여 수행한다.³⁹⁾

라. 국제여론의 활용

여러가지 수단을 동원하여 국제여론의 관심을 모으는 것도 중요하다. 이를 위하여 국제기구의 결의, 특별 보조기관의 설치, 비정부간기구의 보고서 작성등은 앞에서 설명한 바 있다.

마. 경제제재

남북간의 경제교류와 협력이 상당히 진척되면 한국정부는 경제적 제재를 검토할 수 있을 것이다. 사안이 중대한 경우에는 관련국들과 공동으로 경제제재를 추진하는 것이 보다 효과적이다. 그러나 북한이 현재와 같이 고립적이고 폐쇄적이면 어떤 경제제재도 큰 효과가 없다. 그렇지만 북한이 경제적 위기를 극복하려면 어차피 개방과 경제교류를 확대할 수 밖에 없기 때문에 이러한 경제제재는 앞으로 중요한 해결수단이 될 것이다.

바. 국제분쟁해결절차의 활용

북한이 정상적인 국제사회의 일원이 되면 가장 보편적이고 편리한 방안은 분쟁해결절차를 이용하는 것이다. 물론 북한이 분쟁해결절차를 이용할 수 있을 만큼 정상적이 되면 파렴치한 납치나 억류자문제도 별로 생기지 않겠지만 정도가 심하지 않은 억류자문제나 인권문제는 제기될 수 있다. 또한 남북간의 교류와 협력을 활성하기 위해서도 효율적인 분쟁해결절차의 마련은 필수적이다. 그러므로 이러한 여러가지 목적에서 남북한간의 다양하고 효율적인 분쟁해결절차들을 연구하고 마련하여 두어야 한다.

39) 유병화, 국제법 II.(개정판), 1995, p.425.

IV

강제 억류자들의 개별적 법적문제와 해결방안

북한에 강제 억류되어 있는 사람들은 강제 억류된 배경과 경위, 법적 문제가 매우 다양하다. 그러므로 이들의 법적 문제와 그 구체방안에 관하여 일반적으로 설명하는 것이 어려울 뿐 아니라 비효과적이다. 따라서 북한 억류자들을 구체적인 경우로 나누어 각각 그에 적합한 법적인 분석과 구체방안을 강구하는 것이 적절하다고 생각한다.

1. 북한에 억류된 한국전쟁포로의 법적문제와 해결방안

앞에서 설명한 바와 같이 북한에는 휴전협정당시 몇만명이나 되는 국군포로들이 포로명단에서 제외되었다. 그러므로 이들중 많은 사람들은 북한에 강제 억류되었다고 보아야 한다. 그 뿐 아니라 조창호 소위의 증언이나 그 사건자체에 의하여 입증된 것처럼 그중의 상당수는 아직도 구금되어 있거나 의사에 반하여 북한내에 억류되어 있다.

가. 1953년 한국휴전협정 위반

한국전쟁중의 국군포로와 UN군측 포로를 한국측에 즉시 송환하지 않고 강제로 북한에 억류하는 것은 1953년 한국휴전 협정의 명백한 위반이다. 휴전협정 3(III)조 51항에 의하면 이 휴전협정의 효력발생시에 양측이 관할하고 있는 모든 전쟁 포로들을 양측이 합의한 규정에 따라서 석방하고 송환해야 한다. 그리고 51항 a에 의하면 휴전협정이 효력을 발생한 후 60일 이내에 양측은 그 관할하에 있는 포로로서, 포로가 될 당시에 소속했던 당사자측으로의 송환을 주장하는 모든 포로들을 집단적으로 직접 넘겨주어야 한다. 포로 송환절차를 신속히 하기 위하여 휴전협정 서명전에 직접 송환될 사람들의 국적별 총수를 교환해야 한다. 또한 51항 b에 의하면, 양측은 직접 송환되지 않고 남아 있는 모든 포로들을 중립국송환위원회(Neutral Nations Repatriation Commission)에 넘겨주어 처리하도록 해야 한다. 또한 55항에 의하면 전쟁포로의 양측 송환장소는 판문점으로 하고 필요한 경우 포로송환위원회는 추가장소를 비무장지대에 지정한다.⁴⁰⁾

이러한 송환문제를 지원하기 위하여 양측의 적십자사 대표들로 구성된 공동적십자팀(joint Red Cross team)을 구성한다. 공동적십자팀은 포로송환의 모든 구체적 이행을 지원한다. 양측의 포로를 넘겨주고 받는 일, 포로 수용소를 방문하여 위문하는 일, 위문품을 나누어 주는 일, 포로 수용소에서 송환장소로 포로들을 운송하는 일등을 지원한다.⁴¹⁾

그러므로 만일 북한측이 휴전협정당시 고의로 포로의 명단

40) Article III, 51~56, Korea Armistice Agreement.

41) Article III, 57.

을 대량 누락시켜, 휴전협정 효력발생 후에도 계속 강제 억류한다면 이러한 휴전협정의 포로송환규정에 명백히 위반한다.

나. 1949년 포로의 대우에 관한 Geneva 협약위반

118조에 의하면 포로는 적극적인 적대행위가 종료하면 지체 없이 석방하고 송환하여야 한다. 적대행위 종료를 위하여 교전 당사자들간에 체결한 협정에 포로송환에 관한 규정이 없거나 그런 협정이 체결되지 않은 경우에도 이 Geneva 협약 118조에 따라서 지체없이 송환해야 한다.⁴²⁾

다. 국제인권법 위반

한국전쟁의 포로를 전쟁후 40여년동안 강제로 억류하면서 구금 또는 강제노동에 종사시키는 것은 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)의 13조 2항에 규정된 자신의 나라로 돌아갈 권리, 어느 국가를 떠날 권리를 명백히 침해하는 것이다. 또한 1966년 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약 12조 2항 및 4항에 규정된 동일한 권리를 역시 명백히 침해하는 것이다. 또한 포로문제를 떠나서 한 인간을 40여년간 강제 억류한다는 것은 인간의 기본권 뿐아니라 생명 그 자체를 침해하는 잔악한 행위라고 할 것이다.

라. 해결방안

우선은 휴전협정위반이므로 군사휴전위원회(군사정전위원회)

42) Article 118, Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War of August 12, 1949.

: Military Armistice Committee)에 이 문제를 정식으로 제기할 필요가 있다. 또한 미국과 공동 해결방안을 모색해야 한다 것이다. 물론 남북한간의 교섭 창구를 활용하여 그 송환을 강력히 촉구할 필요가 있다. 물론 휴전협정후 40여년이 지난 지금에 와서 북한이 이에 쉽게 응할리도 없고 그 해결이 쉽지도 않을 것이다. 그러나 조창호 소위에서 보았듯이 피해자 개인의 피해는 말로 표현할 수가 없다. 시간이 지났다고 해서 문제 삼지 않는다면 그 개인의 비참한 손해는 누가 보상할 것인가?

무엇보다도 정부는 휴전협정 체결당시 누락된 수만명의 실종자의 명단을 다시 조사해서 지금이라도 이들에 대한 정보수집과 현황파악에 큰 노력을 기울여야 할 것이다. 1994년 10월에 갖은 역경을 겪으며 한국에 돌아온 조창호 소위에 의하면 아오자 제1특별수용소에서 같이 생활한 국군포로가 100~200명이나 되었다고 한다면 얼마나 많은 국군포로가 아직도 상상하기 어려운 고통속에 억류되어 있는지 알 수 있다.⁴³⁾

이들의 송환을 실현하기 위해서는 우선 확실한 정보를 파악해야 한다.

또한 이 문제는 국내여론과 국제여론의 관심을 일으켜야 한다. 사회단체를 지원하여 그 진상조사, 정보수집, 국제적 운동 등을 추구해 나가야 한다. 미국도 지금까지 실종자 처리나 유해 송환문제를 중요시하는데 매우 많은 국군 포로들이 북한에 아직도 억류되어 있을 가능성이 큰 상황에서 한국이 등한시 한다는 것은 있을 수 없는 일이다.

43) 봉일원, 비발간 자료.

2. 한국전쟁중 납북된 민간인들의 법적문제

가. 1949년 전시 민간인 보호에 관한 Geneva 협약 위반

전시에 민간인을 강제로 억류하거나 북한으로 강제 이송한 것, 전쟁행위가 종료한 후에도 계속 강제 억류하는 것은 모두 1949년 전시 민간인 보호에 관한 Geneva 협약을 명백히 위반하는 것이다. 42조는 합부로 전시에 민간인을 억류할 수 없도록 규정하고 있고, 49조에는 강제이송을 금지하고 있으며, 특히 133, 134조에 의하면 적대행위 종료후에 억류하고 있는 민간인들은 반드시 석방하고 송환하여야 한다.

나. 1953년 한국휴전협정 위반

민간인을 납치한 것은 물론이거니와 휴전협정 효력발생후에도 계속 강제 억류하는 것은 1953년 한국 휴전협정의 명백한 위반이다. 휴전협정 3(Ⅲ)조 59항에 의하면 민간인들도 고향으로 가기를 원하면 보내 주도록 되어 있다. 구체적으로 1950. 6. 24에 휴전선 북쪽에 살고 있던 민간인들 중 UN군 관할하에 있으면서 고향으로 돌아가기를 원하는 사람들은 휴전선 북쪽으로 가도록 UN에 의하여 허용되고 지원을 받도록 되어 있다. 반대로 1950. 6. 24에 휴전선 남쪽에 살던 민간인들 중에 공산군측 관할하에 있으면서 고향으로 돌아가기를 원하는 사람들은 공산군 사령관들에 의하여 허용되고 지원을 받도록 되어 있다.⁴⁴⁾

다. 국제인권법의 위반

민간인들을 강제로 납북하여 40여년간 억류하고 있는 것은 세계인권선언 13조 2항, 1966년 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약 12조 2항, 4항을 명백히 위반한 것이며 인간의 존엄성과 기본적 인권을 심각하게 침해하는 비인도적 처사라고 할 것이다.

라. 해결방안

먼저 정부는 지금이라도 민간인 납북자와 실종자의 명단을 파악하여 그 정보수집과 현황파악에 노력하여야 한다. 1951년 12월 현재 여러 통계를 종합하여 볼때, 의사에 반하여 강제로 북한에 납북되어 간 민간인의 수는 20,000명으로 추산된다.⁴⁵⁾ 그후 1953년 7월까지 강제 납북된 민간인의 수는 훨씬 많을 것이다. 물론 그중 많은 사람들은 전쟁중에 죽었을 것이고 휴전후 지금까지 상당히 많은 사람들이 사망하였을 것이다. 그러나 상당한 수의 납북자들은 아직도 생존하여 억류되어 있을 가능성이 크다.

앞에서 전시 민간인을 강제로 북한에 납북시킨 것이 1949년 전시 민간인 보호에 관한 Geneva 협약 42, 49조에 위반하며, 133~134조에 의하면 적대행위 종료후 민간인들을 즉시 석방하고 송환하여야 한다고 규정하고 있음을 설명하였다. 또한 휴전협정 3(Ⅲ)조 59항에 의하면 휴전후 송환을 원하는 민간인들을 즉시 송환하도록 하고 있다. 그런데 북한측은 이

44) Article III, 59, Korean Armistice Agreement.

45) FRUS, supra note 3, p.1376.

를 정면으로 위반하였다. 물론 지금까지 40여년간 가만히 있다가 지금 문제를 제기하는 것이 어렵다고 생각할 수도 있다. 그러나 아직도 고통을 당하고 있는 사람들이 있다면 정부로서 당연히 해야 할 책임은 이들의 송환을 위하여 적극 노력하는 것이다.

정확한 정보가 파악되기만 하면 쉽지는 않아도 방법은 있을 것이다. 우선 위에서 말한 휴전협정 위반을 근거로 군사휴전위원회(군사정전위원회)에서 문제를 제기하고, 동시에 미국과 공동으로 방안을 강구하여야 한다. 남북교섭을 통하여 문제를 제기하고, 송환을 추구해야 한다. 또한 사회단체나 국제기구, 비정부간기구등을 활용하여 국제적 압력과 여론의 관심을 고조시켜야 한다. 피해자 가족들을 지원하여 이들이 조직적으로 송환운동을 추구할 수 있게 하는 것도 효과적이다. 중국등 관련국에도 협조를 구해야 한다.

3. 남북어선들과 북한 억류 선원들의 법적 문제

가. 일반적 문제점

남북어선들의 경우는 매우 다양하여 일률적으로 판단하거나 분석하기가 어렵다. 현재까지 억류되어 있는 30여 척 어선, 400여명의 선원들의 대부분은 우성호처럼 본인들이 전혀 모르고 북방한계선을 넘어서 북한측 인근 수역을 항해하다가 북한 측에 나포된 것으로 보인다. 그러나 이 경우에도 일반 국제법상으로는 공해상인데 북한측의 50해리 군사수역처럼 국제적 인정을 받지 못하는 수역내에서 나포된 경우도 있고 북한의

영해를 침범하여 잡힌 경우도 있다. 또한 일부어선은 북한의 인근수역인 줄 알면서도 가령 어업자원을 잡는 욕심에 눈이 어두워 고의로 들어 갔다가 잡힌 경우도 있을 수 있다. 또한 어떤 경우에는 일부 선원이 강제로 나머지를 강압하여 월북하였을 가능성도 있다. 또한 어떤 경우에는 스스로 자진 월북하였을 수도 있다. 그러므로 여기서는 이 모든 경우를 구분하여 법적 문제를 분석하여야 적절한 판단을 할 수 있을 것이다.

나. 고의로 북한의 영해를 침범한 경우

고의로 북한의 영해를 침범한 경우에는 북한이 나포한 행위자체는 정당하다고 할 수 있다. 그러므로 출입국법 위반이나 어업법 위반, 영해법 위반등 정당한 법률을 적용하여 거기에 맞는 형평스런 벌금이나 기타 가벼운 징벌을 하는 것은 북한의 영토관할권의 범위에 들어가므로 국제법상 불법이라고 할 수 없다. 그러나 위반한 범죄와 상관없이 간첩죄를 적용한다든지, 공평한 재판절차 없이 중형을 선고한다든지, 몇십년씩 강제구금한다는 것은 분명히 국제법상 불법 행위다. 근거없이 한국의 인적관할권의 적용을 받는 사람들의 기본권을 박탈하거나 침해하였기 때문이다. 이에 관하여는 일반 국제법상의 불법행위에 관한 국제책임에 관한 법규정을 적용할 수 있다.(상당부분이 일반관습법으로 되어 있으며 이러한 관습법의 골격은 이미 UN국제법 위원회(International Law Commission)에서 성문법전화 초안이 마련되어 있다.)또한 1966년 시민적 정치적 권리에 관한 국제규약 6, 7, 8, 9, 12, 14조등에 위반한다. 따라서 이 경우에는 피해자의 권리만을 침해한 것이 아니라 한국의 권리도 침해한

것이 된다.⁴⁶⁾

다. 선의로 북한의 영해를 침범한 경우

선의로, 다시 말해서 전혀 모르고 영해를 침범한 경우에도 나포자체는 정당한 행위로 볼 수 있으나 선의가 확인되면 당연히 석방하고 송환하여야 한다. 여기에 간첩죄를 적용한다든가, 공평하지 못한 재판절차를 통해 감금한다든가, 수십년간 불법감금한다면 위에서 말한대로 국제법상 불법행위가 되고, 국제인권법의 위반이 되며 피해자와 한국의 권익을 침해한 것이 된다.⁴⁷⁾

라. 북한이 주장하는 군사수역(영해밖)에서 나포된 경우

북한은 50해리 군사수역을 주장하는 등 국제사회에서 인정을 받지 못하는 관할권을 주장하고 있다. 해양수역에 관한 1982년 해양법 협약이나 국제사회의 일반실행을 종합하면 영해는 12해리까지, 접속수역은 24해리까지, 경제수역은 200해리까지 설정할 수 있다. 그러나 경제수역은 경제자원관할권에 국한되며 항해에 관하여는 항해 자유가 보장된다. 또한 영해의 경우에도 양국간의 수역폭이 24해리가 안되는 경우에는 중간선이나 등거리선등을 사용하되 특별조약이나 실행이 있는 경우에는 그러한 특별조약이나 실행을 적용한다. 1982년 해양법협약 15조도 마주보거나 옆으로 인접한 국가들간의 영해경계선 획정과 관련하여, 합의가 이루어지지 않으면 중간선이나

등거리선을 적용하되 역사적 근거나 다른 특별한 상황때문에 이와는 다르게 경계선을 획정할 필요가 있을 때에는 그렇게 한다고 규정하고 있다. 남북한간에는 서해 5개 도서군과 관련하여 북방한계선이라는 경계선이 오랫동안 관습법으로 존재하고 있으며 또한 1991년 남북기본합의서 11조에도 남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953. 7. 27자 군사정전(휴전)에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다고 규정하여 이를 확인하고 있다.⁴⁸⁾ 따라서 남북한 관계에는 휴전협정과 이러한 관습법등이 적용되기 때문에 국제적 인정을 받지 못하는 군사수역등을 주장하여 관할권을 행사한 것은 정당하지 못하다. 그러므로 북한이 군사수역이라고 주장하여도 국제법상 公海水域에서 한국의 어선을 나포하면 불법행위가 된다. 더구나 그러한 불법행위로 나포한 선박의 한국선원들을 수십년씩 강제 억류하는 것은 어떤 방식으로도 변명할 수 없다.

마. 남한의 수역에서 북한이 납북시킨 경우

남한의 수역에서 북한이 강제로 납북시킨 경우에는 더욱 중대한 불법행위가 된다. 그러한 행위는 특히 한국의 영토관할권을 침범한 것이므로 UN헌장 2조 4항을 비롯하여 기본적인 국제법을 위반한 불법행위가 된다. 또한 그러한 불법행위로 남북한 어선의 선원들을 장기간 억류한다면 이에 추가하여 위에서 설명한 불법행위와 국제인권법 위반이 됨은 물론이다.

46) Articles 6~14, International Covenant on Civil and Political Rights.
47) Ibid., Articles 6~14.

48) 1991년 남북기본합의서 11조.

바. 자진 월북한 경우

매우 가능성이 희박한 일이지만 만일 어선이 자진 월북하였다면 월북한 선원들이 한국법을 위반한 것은 물론이나 이 문제와 관련하여 북한이 직접 책임질 문제는 아니다. 다만 그와 같이 자진 월북한 사람이라도 나중에 생각을 바꾸어 다시 한국으로 돌아오려고 하는데 북한이 강제로 억류한다면 국제인권법 위반이 될 수는 있을 것이다.⁴⁹⁾

사. 해결방안

우선 민간인 어선을 납치한 경우에는 항공기 납치와 마찬가지로 일종의 테러행위로 매우 심한 국제적 불법행위가 된다. 북한의 군사수역내에서 납치한 경우에도 평시에 군사수역이라는 것이 국제사회의 인정을 받을 수 없는 일방적 조치이기 때문에 역시 불법행위가 된다. 영해를 모르고 침범한 경우에도 선박의 나포자체는 수긍할 수 있으나 적법절차에 따라 조사하고 선의가 확인되면 즉시 석방하고 송환해야 한다. 고의로 영해를 침범한 경우에도 출입국 관리위반, 영해법 위반, 어업법 위반등 관계법령 위반에 관하여 벌금이나 과태료등 가벼운 징벌을 과하는 것은 별문제가 없으나 정치적 목적으로 처벌하거나 몇십년씩 감금하는 것은 역시 불법행위가 된다.

먼저 한국정부는 사고의 경위, 선원들의 현황등에 관한 정보를 수집하여 사실관계를 밝혀야 한다. 특히 사고당시에만 부산하게 움직이다가 몇달도 안되어 덮어두고 소홀히 해서는

안되고 몇년이 되더라도 꾸준히 추구해야 한다. 그런 의미에서 북한 억류자나 남북선원들에 관한 업무를 계속적으로 처리하는 부서를 설치 운영해야 한다. 특히 국군포로나 전시 남북자들까지 포함하면 상당히 많은 수의 억류자들이 있다. 또한 어선 납북은 앞으로 자주 일어날 수 있다. 상설적 정부 부서없이 기존의 부서에 추가로 맡긴다면 효율적으로 해결할 수 없다.

문제를 해결하는 가장 좋은 방법은 남북한의 직접교섭이다. 남북한 교섭에 응하지 않으면 휴전협정을 위반한 경우에는 이를 근거로 미국등과 공동대응하여 군사휴전(정전)위원회를 통하여 해결을 추구할 수 있다. 북한이 이에 응하지 않으면 UN총회나 그 산하 보조기관들에 문제를 제기하여 북한에 압력을 가하는 동시에 국제여론의 관심을 모으는 것도 방법이다. 이것도 여의치 않으면 적십자 국제위원회, 국제사면위원회등 비정부간기구를 활용하여 북한을 설득하고 압력을 가할 수 있다. 또한 피해자 가족들이 조직적으로 송환운동을 전개하도록 지원하여 줄 수 있다. 특히 남북선원의 수는 매우 많으며 앞으로도 계속 발생할 수 있다. 남북선원들의 신변에 관하여 가장 관심이 많은 사람들은 역시 그들의 가족이다. 이들은 남북 억류자에 관한 정보를 얻으려고 모든 방법을 강구할 것이다. 그러므로 이들이 서로 연대하여 조직적, 체계적으로 움직이면 그 효과는 매우 클 것으로 생각된다.

남북경제협력과 교류가 진전되면 남북한간의 직접교섭이나 경제제재가 상당히 효과가 있을 것이다. 현재와 같이 북한이 폐쇄적이고 고립적이면 효과적 해결방안이 많지 않다.

49) Article 12, International Covenant on Civil and Political Rights.

4. 외국에서 강제 납치된 북한억류자들의 법적 문제

외국에서 납북된 한국인의 경우도 구체적인 내용에 있어서는 다양할 수 있다. 가령 본인의 의사와 전혀 상관없이 북한당국이 한국인을 강제로 납치한 경우도 있을 수 있고, 거짓으로 속여 북한에 오게 한 후 강제 억류하는 경우도 있고, 자진 월북한 경우도 있을 수 있다. 자진 월북한 경우에는 월북한 어선의 경우와 동일하므로 제외하고 강제납치와 속여서 월북시킨 경우만을 살펴 보겠다.

가. 강제납치의 경우

강제납치는 국제불법행위의 극치이다. 테러리즘과도 비슷하지만 그 내용에 있어서 좀 다르다. 테러리즘은 개인이나 조직된 그룹이 정치적 동기를 갖고 공포심을 이용하여 어떤 국가나 국가들의 특정정책이나 정책이념을 수정하도록 또는 특정한 정치적 요구사항을 관철하기 위하여 국제적으로 주요 인물을 공격하거나 특정시설을 파괴하거나 일반대중을 공격하거나 납치하여 공포심을 고조시키는 등의 폭력내지 무력행위이다.⁵⁰⁾ 물론 개인적인 테러리즘 이외에 국가테러리즘도 있다. 제3세계 국가들은 인종차별, 식민지 지배를 하는 행위를 국가테러리즘이라고 부르고 1980년대 이후 미국에서는 리비아, 이란등 테러리즘을 배후에서 지원하는 국가들이 연루된 테러리즘을 국가테러리즘이라고 불렀다.

북한의 강제납치의 경우는 대부분 자진 월북했다고 주장하

기 때문에 공포심을 이용하여 자신의 정치적 요구사항을 관철하려는 본래의 테러리즘과는 다르다. 그러나 이러한 납치행위는 영토국가의 영토관할권을 침범한 것으로 UN헌장 2조 4항 등 국제법의 기본원칙에 정면으로 도전하는 행위이다. 또한 한국의 인적관할권을 침해한 것으로 국제불법행위가 됨은 물론이다. 이와 같은 것은 정상적인 국제사회에서는 생각하기 힘든 것이며 더구나 남북관계가 일반 국가간의 관계와 다른 분단국이라는 독특한(*sui generis*) 성격을 갖는 문제이기 때문에 일반 국제법적 차원에서 다루기 힘든 점이 있다. 납치의 회생이 된 개인의 입장에서 보면 앞에서 설명한 1966년 국제인권규약의 여러 조항을 정면으로 위반한 불법행위가 된다.

나. 속여서 월북시킨 경우

여러가지 방법으로 회생자를 기만하여 월북시킨 다음에 강제억류하는 경우도 불법행위가 됨은 물론이다. 다만 납치라는 적극적 테러행위 대신 기만이라는 속임수를 써서 회생자를 월북시킨 점이 다를 뿐이다. 그러므로 기만을 하여 한국인을 월북시킨 것은 분명히 한국의 인적관할권을 침해하는 것으로 국제불법행위가 된다. 또한 회생자 개인의 기본적 인권을 유린한 행위들이 국제인권법의 기본 조항들을 정면으로 위반한 것임은 물론이다.⁵¹⁾

다. 해결방안

외국에서 강제로 한국인을 납치하는 것은 심각하고 파렴치

50) 유행화 국제법 II(개정판), 진성사, 1995, pp. 762~765.

51) Articles 6~14, International Covenant on Civil and Political Rights.

한 불법행위이다. 정부는 우선 이들의 사고경위, 현황에 관한 자세한 정보를 수집하여 진상을 규명해야 한다. 다음에 이러한 분명한 사실에 기초하여 남북한간의 교섭, 국제기구의 활용, 비정부간 기구의 활용, 남북된 장소의 국가등 관련국의 협력, 국제여론의 활용등 모든 방법을 사용해야 할 것이다. 특히 외국에서 한국인을 납치하는 것은 그 장소의 영토국 입장에서도 심각한 문제라고 생각하기 때문에 영토국가의 강력한 협력을 얻을 수 있을 것이다. 또한 이러한 협력을 바탕으로 UN 총회나 경우에 따라서는 안보이사회에 문제를 제기하여 강력하게 대처하는 것이 재발 방지를 위해서도 필요하다. 특히 앞으로는 남북한 경제교류와 협력이 어느 정도 진전될 것으로 보이므로 경제적 압력도 상당히 효과가 있을 것이다.

5. 항공기납치에 의한 북한억류자의 법적 문제

가. 법적 문제 내용

항공기 납치는 테러리즘중에서도 가장 대표적인 것이며 여러가지 특별법이 마련되어 있다. 일반적 테러리즘의 경우에는 무조건 처벌을 주장하는 선진국과 그러한 테러리즘의 원인이 되고 있는 특정국가들의 인종차별, 외국영토 점령, 식민지 지배등을 먼저 처벌해야 한다는 주장이 맞서서 일반 테러리즘을 방지하고 처벌하는 보편조약을 마련하지 못하고 있다. 그러므로 테러리즘 억제에 관한 유럽협약처럼 지역조약들만이 정식으로 체결되어 있는 형편이다. 그러나 항공기 납치등 항공관계 범죄에 관하여는 항공기가 국제교통의 필수 수단인 점을

고려하여 비교적 일찍부터 테러리즘 억제에 관한 조약들이 체결되었다. 구체적으로 1963. 9. 14 탑승항공기에서 범한 범죄 기타 일정행위에 대한 Tokyo협약(Tokyo Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft)(1969. 12. 4 효력발생), 1970. 12. 16 항공기 불법납치의 억제를 위한 Hague협약(Hague Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft)(1971. 11. 14 효력 발생), 1971. 9. 23 민간항공기의 안전을 침해하는 불법행위의 억제를 위한 Montreal협약(Montreal Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation)(1973. 1. 26 효력발생)이 체결되었다. 그중에서도 특히 1970년 항공기 불법납치의 억제를 위한 Hague 협약이 직접 관련된다.⁵²⁾

물론 북한에서 한국의 민간항공기를 납치한 것은 KNA사건이 1958년, KAL 사건이 1969년이어서 이러한 항공기 테러조약이 체결되기 전이다. 그러나 국제법은 국내법과 달라서 조약이 체결되지 않는다고 범죄가 성립되지 않는다고 할 수 없다. 관습법의 비중이 매우 크기 때문이다. 특히 1970년 Hague 협약의 상당부분은 이미 관습법이 되어 있는 것을 성문화한 것이 많다. 설사 이 조약을 적용하지 않는다고 해도 한국영토상에서 한국의 민간항공기를 납치하는 것은 파렴치한 테러행위로서 한국의 영토관할권, 인적관할권을 모두 침범한 불법행위가 된다. 또한 상당수의 승무원과 승객들을 아직도 강제 억류하고 있는 것은 개인의 기본적 인권을 본질적으로 유린한 불법행위가 됨은 물론이다. 다만 북한에서는 이들이

52) 유병화, 국제법 II, supra note 39, pp. 778~781.

자진해서 월북했다고 하거나 자진해서 북한에 잔류한다고 할 것이다. 그러나 정말 그렇다면 제3국에서 본인의사를 객관적으로 확인하는 절차나 가족들과의 상봉이나 연락이 가능해야 할 것이다.

나. 해결방안

민간항공기의 납치는 오늘날 국제사회에서 매우 심각하게 다루고 있다. 특히 1970년 항공기 불법납치의 억제를 위한 Hague협약과 1971년 민간항공기의 안전을 침해하는 불법행위의 억제를 위한 Montreal협약이 체결된 후에는 항공기 납치문제를 중범죄로 다루고 반드시 중범죄로 처벌하거나 처벌할 국가로 범인을 인도하여야 한다. 물론 1958년 KNA, 1969년 KAL사건은 1971년 전에 발생하였으나 1970년 Hague협약이 효력 발생전에 발생하였으나 Hague협약이 상당부분 관습법을 반영하였으며 나머지도 일반 국제법상 불법행위 책임을 추구하면 큰 문제는 없을 것이다.

특히 1970년 Hague협약에 의하면 민간항공기의 불법납치는 반드시 처벌하거나 처벌할 국가로 범인을 인도하도록 되어 있다.⁵³⁾ 그러므로 이 문제는 국제민간항공기구(ICAO)를 통하여 해결을 추구하는 것이 효과적 방법중 하나다. 물론 북한의 항공사가 국제항공에 거의 진출하지 못하고 있어서 즉각적인 큰 효과를 기대하기는 어려우나 북한도 직접 간접으로 상당한 대가를 치러야 할 것이다. 더구나 항공기를 납치하여 그 승객을 계속 억류하여 둔다면 갈데까지 다간 테러국일 수 밖

53) Articles 7-8, 1970 Hague Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft.

에 없을 것이다. 국제민간항공기구를 통해서도 효과가 없으면 앞으로는 안전보장이사회를 소집하는 등 적극적인 대처가 필요하다. 이러한 강력한 대응만이 민간항공기 납치와 같은 만행의 재발을 방지할 수 있을 것이다.

6. 북송 재일교포의 법적 문제

가. 강제억류 북송교포와 일본인 가족

북송재일교포들은 우선 북한에 갈 때에는 강제가 아니라 자발적 의사결정에 의하여 간 것으로 되어 있다. 그러므로 재일교포의 북한 입국자체에 대하여는 법적 문제를 제기하기가 어려울 것이다. 다만 여기서 재일교포 북송을 위하여 북한당국이 상당한 정도로 허위선전이나 약속을 한 것은 문제가 될 수 있을 것이다. 문제는 이들의 대부분은 국적이 없거나 한국국적이거나 북한의 국적을 가지고 있기 때문에 국제인권법 차원을 떠나서 불법행위의 책임을 제기하는 것은 상당히 어려운 점이 있다. 물론 일본 국적을 가진 그 가족에 대하여 일본 정부가 적극적으로 개입하는 것은 국제법상 상당히 근거가 있다. 또한 일본내에 상주하는 교포들을 기만하여 북송시켰다면 일본을 영토국으로 법적 문제를 제기할 수 있다. 그러나 일본 자신이 북송을 적극 추진하였는데 그에 대하여 강력한 문제를 제기한다는 것은 기대하기 어렵다.

또한 한국의 국적을 가진 사람들이 북송된 경우 한국이 어느 정도 개입할 수 있느냐도 검토해 볼 수 있다. 물론 국제법상 한국의 국적을 가진 사람에 대하여 인적관할권에 근거하여

외교보호 등 법적 보호를 주장할 수 있으나 남북한 관계는 국 간의 관계가 아니라 통일이 될 때까지 잠정적으로 인정되는 특수한 관계이다.⁵⁴⁾ 그러므로 일본에 상주하다가 자신의 의사 결정 형식으로 북한에 들어간 재일교포에 대하여 한국이 외교 보호 등을 주장하는 것은 법률적으로 어려운 점이 있다. 그러나 북한에 들어간 후에 일본에 있는 가족들과의 연락을 두절 한다거나 일본에 있는 친척을 방문하지 못하게 강제로 억류하는 것은 분명히 개인의 기본적 인권을 심각하게 침해하는 것으로 1966년 국제인권규약 등 국제인권법을 정면으로 위반하는 것이다.⁵⁵⁾

나. 정치범 수용소에 억류된 북송교포와 일본인 가족

정치범 수용소에 구금되어 있는 북송 재일교포들의 경우는 일반적인 경우에 보다 더욱 인권유린이 심각하다. 특히 정치적 이유로 공정한 재판없이 장기적으로 감금하는 것은 정상적인 국가에서는 도저히 생각할 수 없는 인권유린 사태이기 때문이다. 그러므로 위에서 설명한 국제인권규약 등 국제인권법 위반여부나 그 정도가 훨씬 명확하고 중대하다.

또한 북송교포의 일본인 가족들의 경우에는 불법행위로 인한 국제책임문제가 제기될 수 있으며 일본 정부가 외교보호를 행사할 근거가 될 수 있다.

다. 해결방안

북송교포는 북한의 입국자체는 자발적으로 이루어 졌으나 그후 교포들의 기대와 달리 기본적 인권을 유린당하는 경우와, 이에 관하여 항의나 불만을 토로하다가 정치범수용소에 감금되어 비참한 생활을 하는 경우이다.

우선 이 문제에 관하여는 일본도 책임이 있다. 북한의 인권 상황이나 폐쇄성 등을 예상할 수 있었으면서도 재정적 부담을 덜기 위한 또는 좌경세력의 감소를 위한 이기적 목적으로 무리하게 북송을 추진하였던 것이다. 특히 앞으로 북한과 일본간에 국교가 정상화될 가능성이 상당히 있기 때문에 일본의 개입이 도움이 될 것이다.

우선 한국정부로서는 북송교포의 현황에 관한 상세한 정보를 수집하여 가급적 정확한 사실을 파악하여야 한다. 또한 북송가족들 단체를 지원하여 한편으로는 사실파악에 활용하고 동시에 한국 및 일본의 여론과 국제여론의 관심을 증진시키는데 활용할 수 있을 것이다.

북송교포에 관한 현황이 파악되면 이러한 사실에 근거하여 남북한 교섭, 북한 일본간 교섭 등을 통하여 북송교포들의 송환이나 지위개선을 위하여 노력해야 할 것이다. 특히 UN의 인권관계 기관들이나 적십자사, 국제사면위원회 등의 비정부 간기구를 활용하여 정보수집, 국제여론의 강화 등을 추구해야 한다.

이 기회에 한국정부도 재일교포의 복지문제에 관하여 더욱 적극 노력하여야 할 것이다. 또한 한국에 돌아와서 정착하려는 교포들을 지원해야 할 것이다.

54) 1991년 남북기본합의서 전문.

55) Articles 6-14, International Covenant on Civil and Political Rights.