

사회문화분야  
'94년도 전문가 위촉과제 종합

1994. 12

통 일 원  
(남북회담사무국)

이 책자는 남북사회문화분야와 관련된 주요 현안문제에 대해 남북회담사무국이 전문가에게 위촉한 과제를 종합·편집한 것이며, 여기에 수록된 내용은 우리국의 공식적 견해가 아님을 밝혀 둡니다.

# 목 차

- 독일연방(서독)의 대독일민주공화국(동독) 인권정책 사례  
(김성윤, 단국대 정책과학연구소장) ..... 3
- 북한과 사회주의 인권이론 비교  
(박병원, 인하대 국제관계연구소장) ..... 25
- 북한의 비전향장기수 송환요구에 대한 우리측 대응모형  
(유영옥, 대한기독교신학대학 교수) ..... 51
- 김인서·함세환관련 북한측 주장에 대한 국제법적 검토 및 대응방향  
(민경길, 육군사관학교 교수) ..... 81
- 서독의 대동독 인권정책  
(심익섭, 동국대 사회과학대학 교수) ..... 93
- 한국 역사학분야의 남북공동연구 방안  
(최병헌, 서울대 교수) ..... 107
- 남북간 자유왕래·접촉시 제기되는 법적 문제  
(이장희, 한국외국어대 교수) ..... 119
- 국제기구를 통한 남북억류자 송환방안 모색  
(최성철, 한양대 사회과학대학장) ..... 153
- 남북자에 대한 남북 쌍방간 해결방안 모색  
(전현준, 민족통일연구원 연구위원) ..... 181



# □ 독일연방(서독)의 대독일민주공화국 (동독) 인권정책 사례

김 성 윤

(단국대 정책과학연구소장)

## 목 차

### I. 머리말

### II. 서독의 내부역량에 의한 대동독 인권정책 사례

1. 서독의 기본법상 인권규정과 동독
2. 서독 헌법재판소의 판결에 의한 대동독 인권정책

### III. 국제협약을 통한 대동독 인권정책 사례

1. 국제기구, 특히 유엔을 통한 대동독 인권정책
2. 헬싱키 최종합의서를 통한 대동독 인권정책

### IV. 내독간 비밀거래에 의한 정치범 석방

1. 정치범 거래 및 인도의 합의배경
2. 거래의 시작과 방법
3. 거래대상

### V. 결 론



## I. 머리말

독일의 철학자 칸트는 인간의 윤리적 인격과 관련하여 「너 자신의 인격에 대해서나 다른 사람의 인격에 대해서 항상 그 인간성을 목적으로 대할 것이지 결코 수단으로 대우하지 않도록 행동하라」라고 하여 인격의 존중을 역설하였다. 이밖에도 인간의 존엄과 가치의 존중, 즉 기본적인 인권에 관한 중요 조문은 1776년 7월 4일에 발표된 미국의 독립선언서, 1789년 8월 1일에 발표된 프랑스 인권선언서 그리고 1948년 12월 10일에 발표된 세계인권선언서등에 잘 나타나 있다.

독일 역시 기본법 전문과 제1조에 인간존엄의 보호를 내세워 초법적인 상태에서 인권은 절대적으로 보호되어야한다는 규정을 두고있다. 그럼에도 불구하고 사회주의 국가에서는 인간의 존엄과 가치보다는 국가에 의해 보장된 사회주의 소유권인정, 마르크스-레닌주의 정당의 영도성인정, 마르크스-레닌주의 이데올로기 등이 우선시되었다.

이로부터 소련의 점령지역인 동독에는 사회주의 정치체제가 뿌리를 내리면서 엄청난 인권 탄압과 인간이 누려야 할 천부적 권리와 자유가 박탈당했다. 자유민주주의를 기본이념으로 하는 서독은 이러한 상황을 개선하기 위하여 다각적인

---

\* '94. 9 위촉과제

노력을 기울였다. 탄압받는 동독주민의 인권개선을 위하여 서독내에서는 기본법에 의하여 동서독간에는 통일조약으로, 대외적으로는 유엔과 헬싱키 협정을 통하여 인권개선을 추구했고 촉진했다. 그래도 인권개선의 여지가 보이지 않자 동독과 비밀거래까지 하면서 인간의 존엄성과 가치 보장을 위하여 대동독정책의 우선순위를 두었다.

그 결과 분단의 장벽이 무너질때까지 수만명의 죄없는 국민을 자유의 몸으로 만들어 주었다. 그렇다면 서독의 구체적인 대동독 인권정책사례를 연구하여 인권정책이 어떤과정을 거쳐 이루어졌는가를 사례별로 살펴봄으로써 하나의 민족이면서 분단의 지속아래 침해받고있는 북한주민의 인권을 개선하기위한 대안을 개발할 수도 있을 것이다.

이를 통하여 우리의 대북한 인권정책의 방향과 시사점을 채울 수도 있을 것이다. 그런 의미에서 서독의 인권 정책사례를 재조명하고자 한다.

## II. 서독의 내부역량에 의한 대동독 인권정책 사례

### 1. 서독의 기본법상 인권규정과 동독

자유민주주의적 기본질서를 갖고 있던 서독은 민주주의와 법치주의 원칙에 따라 정치적인 의사형성과정에 참여를 하면



서 다수결로 결정된 권력구조를 수용하였다. 그러면서도 인 권보장이 그 어떤 제도 보다도 우선하며 인권은 이를 보장하 는 중요한 제도적장치인 자유로운 의사형성 구조와 정치적인 제도로부터 사법부의 간섭을 배제하고 있었다.

서독 기본법 제1조에는,

① 인간의 존엄은 불가침이다. 이것을 존중하고 보호하는 것은 모든 국가 권력의 의무이다.

② 그러기 때문에 독일국민은 침해할수도 양도할수도 없는 인권을 세계의 모든 공동사회의 기초로서 그리고 평화와 정의의 기초로서 인정한다고 명시하고 있다.

그러나 동독은 서독을 포함한 서방측으로부터 동독의 인권 상황에 대해서 비판이 제기될 때마다

① 인권개념에 대한 사회주의국가와 자본주의국가간의 이해가 서로 근본적으로 상이하기 때문에 서방측의 비판은 적 합하지 않다.

② 헬싱키 최종문서 원칙 제6항에는 내정불간섭 조항이 규정되어 있으므로 서방국가들의 인권문제 비난은 일종의 내정 간섭으로 허용될 수 없다는 입장을 견지하였다.

③ 동독지도부는 헬싱키 최종문서가 요구하는 인권문제해 결이 모두 충족되었기 때문에 더이상 인권문제는 거론할 필 요가 없다고 주장하였다.

그럼에도 불구하고 서독은 자유의 중요성을 끝까지 대동독 의 인권정책으로 내세웠다. 실 예로 1985년 2월 28일 본에 서 발행된 언론 및 정보청 공보에 기재된 서독 수상 헬무트 콜의 분단독일의 국가정세에 대한 서독정부의 보고내용을 요

약하면 다음과 같다.

「독일은 분단되었다. 그러나 자유안에서 하나가 되고자하는 독일인의 의지는 분열되지 않았다. 과거나 오늘이나 혹은 미래에도 자유는 변함없이 독일인의 핵심문제로 남을 것이다. 국민과 자유를 결합하는 것이야말로 서독이 동독정책에서 추구하고 실행해야 할 기본정책이다. 유럽의 역사에서 볼때 계몽주의 시대 이래로 국민과 자유는 열렬히 기대된 이념상의 통일이다. 독일 민족의 역사는 자유가 억압받을 때 결국 인간도 파멸한다는 교훈을 일깨워 주었다. 독일 기본법은 헌법의 이름으로 침략을 추방한다. 전쟁과 폭력이 다시는 독일의 정책수단이 되어서는 안될 것이다. 서독은 평화적인 국가로서 모든 독일인을 위한 자유를 추구한다. 서독은 서방세계에 속한다. 서방연합의 공동가치와 민주주의를 지향하는 서독의 국가법규는 서로 일치한다. 이런 일치내에서 서독의 국가이성이 표출된다. 독일인에게 민주주의와 독재사이의 타협이란 있을 수 없다. 자유가 독일인의 핵심문제이기 때문에 서방에 있는 서독의 동맹국 및 우방국과 서독은 자리를 같이하고 있다. 서유럽은 자유를 수호하기 위하여 독일내에 확고한 자유주의 국가가 필요했다.

이는 독일인의 자유의 영속을 위해 동맹국의 보호가 절대적인 것과 같은 이치이다. 서독은 독일의 통일을 위하여 자유라는 대가를 지불하지 않을 것이다. 서독의 동독정책은 유럽을 위한 정책이다. 유럽의 일부는 자유롭지 않기 때문에 분단되었다. 독일 또한 마찬가지이다. 서독과 동독을 가르는 분단선에 마주보고 살고있는 유럽인을 위해서 자유는 오늘날 중점문제가 되고있다.

독일과 마찬가지로 유럽도 자유로운 통일을 달성하고자 한다. 이를 위한 열쇠는 자결이다. 자유는 인간의 권리이다. 국경선이나 영토가 중요하지 않다. 고전적 민족국가의 의미에 따른 주권이 중요한 것도 아니다. 언젠가는 주권을 가진 국가가 아니라 주권을 가진 국민이 전유럽의 건설을 완성할 날이 올 것이다. 독일인의 역사적 업적을 국민과 자유를 보존하는 동시에 유럽에서 더욱 더 위대한 조국을 발견하는 것으로 인정받게 될 것이다. 독일인의 국가는 인간의 권리와 국민의 권리를 그 기초로하며 유럽연합의 지붕아래서만 건립될 수 있다。」

이처럼 서독은 헌법적인 질서에 입각하여 서독뿐만아니라 동독의 인권개선에 정책의 우선순위를 두었다. 심지어 체제 반대자의 권리까지를 포함한 다원화된 제도의 참여를 보장하였다.

서독의 자유민주적인 체제하에서는 정치적인 참정권과 사회권이 보장되더라도 사유재산권에 바탕을 둔 부의 불균등분배가 동독에 비해 심한 것은 사실이였으나 이마저 정치적인 기본권의 확보를 통해 사회복지적인 제권리를 실현시킬 수 있는 여지가 보장되어 있다면서 동독 국민들이 서독수준의 인권개선이 이루어져야 된다는 것을 견지하였다.

특히 기본법 제20조에는,

- ① 독일연방공화국은 민주적이고 사회적 연방국가이다.
- ② 모든 국가권력은 국민으로부터 나온다. 그것은 선거와 투표에 있어서 그리고 입법, 집행권 및 사법의 개별적 기관을 통해 국민에 의하여 행사된다.

③ 입법은 헌법적 질서에, 집행권 및 사법은 법률 및 권리에 구속된다.

④ 모든 독일인은 이러한 질서를 폐지하려고 꾀하는 자에 대하여 다른 도움이 불가능할 때에는 반항하는 권리를 가진 다라고 저항권을 두어 기본권의 보호와 이의 실현을 국가정책중에서 가장 우선시하고 있다.

이러한 정책을 대동독정책에도 적용하였다. 독일조약 제2조에는 이와같은 정책을 명문화하고 있다. 즉「서독과 동독은 유엔헌장에 규정된 목적과 원칙, 모든 국가의 주권, 평등, 독립, 자주성 및 영토보전의 존중, 자결권, 인권 보호 및 무차별에 관한 목적과 원칙에 따른다」고 되어있다.

## 2. 서독 헌법재판소의 판결에 의한 대동독 인권정책

앞에서도 언급했지만 동서독은 기본조약 체결시 인권문제와 관련해서 동조약 제2조에 유엔헌장에 규정된 제원칙을 열거하면서 「인권의 보호」(Wahrung der Menschenrechte) 및 「무차별」에 관하여 명시적으로 규정하고 있다. 그러나 기본조약은 양독국민들의 국적문제에 대해서는 규정하지 않았다.

따라서 서독의 연방헌법재판소에 「서독과 동독간의 기본조약에 관한 연방헌법재판소의 판결」을 구했는 바, 1973년 7월 31일자 문서 68에 의한 판결 요지중 후반부에 동서독 양측이 기본조약체결에 따라 존중해야 할 기본적인 인권 보장문제에 대해서 아래와 같은 다섯가지를 판시하고 있다.

1. 동서독인들에 대해 서신, 우편, 통신비밀보장을 제한하거나 봉쇄할 수 없다는 서독의 기본법 제10조를 존중해야 하며 기본법 제5조에 있는 자유로운 의사표현과 정보교환의 자유를 제한할 수 없다.
2. 프로그램 제작에 있어 국가의 간섭을 받지 않는 「텔레비전」과 「라디오」 방송문제에 있어서 다음의 사항을 지켜야한다. 즉 라디오, TV제작 및 방송과 관련하여 동독측이 원치않는 단체가 결성되어 이 단체의 목적과 선전활동이 기본조약의 정신에 일치하지 않으며 내정간섭을 행하고 있다고하여 동단체의 활동을 금지하라는 요청이 있더라도 서독측은 동단체가 기본법 제5조에 규정되어 있는 기본권은 조약체결 상대국이 어떤 방송내용을 국내문제에 간섭하는 것이기 때문에 조약의 내용과 정신에 위배되므로 조약에 규정된 의무를 충족시키려면 그방송을 금지조치해야 한다고 주장하더라도 이를 금지하거나 제한할 수 없다.
3. 이에 상응하는 내용이 결사의 자유권에도 적용된다. 결사의 자유와 관련해서 동독측이 원치않는 단체가 결성되어 이 단체의 목적과 선전활동이 조약의 정신에 일치하지 않으며 그 단체의 활동이 동독의 내정간섭을 행하고 있다는 이유로 이를 금지하라는 요청으로 받더라도 이 단체가 기본법 질서를 준수하는 한 서독측은 동단체의 활동을 금지하거나 제한해서는 안된다.

4. 동독측이 서독측의 내정간섭을 구실로 자유민주적 기본질서에 입각한 주민들의 이익표출을 제한하려는 모든 시도는 오히려 동독측이 조약을 위반하고 있음을 드러내는 것이다.

5. 주민들의 자유왕래를 방해하는 내독간 국경선의 현시, 즉 징병 철조망 죽음의 사선 탈출자에 대한 사격명령 등은 조약의 기본정신과 전혀 합치하지 않는다는 사실이 분명히 인식되어야 한다. 이러한 의미에서 이 조약은 서독측이 이러한 비인도적인 관계를 개혁하고 해소시키기 위하여 기본법상의 의무를 준수하는 가운데 가능한 모든 것을 행하도록 하기위해 법적 근거를 부여한다.

이러한 연방헌법재판소의 판결은 서독주민 뿐만아니라 동독주민들에게도 효력이 미쳐야만 그들에게 실질적인 인권보호를 법률적으로 보장할 수 있으나 다음과 같은 한계때문에 이를 보장할 수 없었다.

기본조약은 동서독주민들에 대해서 국적문제를 명확히 규정짓지 못하였다. 따라서 서독 기본법 제16조의 국적, 인도 망명권 및 제116조 1항의 독일인의 개념과 기본조약에 대한 연방 헌법재판소의 판결에 의하여 동독주민도 서독주민과 같은 단일 국적을 향유한다고 본다.

그러나 서독의 기본법이 적용되는 지역은 기본법 제23조의 기본법의 적용지역에 의하여 서독지역에 한정되어 있으므로 동독주민들이 서독의 기본법에 의한 인권의 법적 보호를 향유하기 위해서는 일단 기본법이 적용되는 서독지역에 들어와 있는 것을 전제조건으로 한다.

따라서 동독지역에 머물고 있는 동독주민들에 대해서 서독의 기본법이 규정한 인권의 보장을 동독측에 요구하는 것은 내독관계에서 법적인 실효성이 없다고 보아야한다.

이때문에 서독측은 양독간의 합의에 의한 동독주민들의 인권상황개선은 불가능하므로 양독국가가 인정하는 국제기구나 국제법을 통해서만 동독에 대한 인권문제를 거론할 수 있게 되었다.

### Ⅲ. 국제협약을 통한 대동독 인권정책 사례

#### 1. 국제기구, 특히 유엔을 통한 대동독 인권정책

동서독은 현실적으로 분단되어 있었으므로 동서독의 합의에 의한 인권개선은 처음부터 불가능했다. 왜냐하면 동서독 양측의 기본권이 현실적으로는 「헌법질서에 입각하여」 보장된다고 선언되어 있지만 실제로 헌법질서가 의미하는 바가 전혀 달랐을 뿐만 아니라 어느 일방의 주장이 상대방에 전혀

영향을 미칠수 없는 상황이었기 때문이다.

따라서 국제인권협약과 헬싱키 협정의 이행 여부를 들어 동독의 인권문제를 거론할 수 밖에 없었다. 유엔을 통한 각국의 국제인권협약 이행 여부를 심사할 수 있는 방법은 3가지가 있는 바,

- ① 국제인권위원회에 보고서 제출
- ② 국가별 소원 (Staatenbeschwerde) 제기
- ③ 개인별 소원 (Individualbeschwerde) 제기 등이 있다.

1) 국제인권위원회 보고서 제출 : 국제협약 제40조에 따라 국제인권협약서명국들은 (Aussschuss fuer menschnrechte)에 동협약에서 규정된 인권의 실현을 위한 국내의 제반조치들에 대해 보고하도록 되어 있다. 유엔 인권위원회는 보고서 제출국에 대해 보고서 내용을 심사한 후 일반적으로 소견서를 작성 통보하도록 되어 있다.

2) 국가별 소원 (Staatenbeschwerde) : 유엔인권협약 제41조에 의하면 서명국들은 한 국가가 이 협약에 따른 의무이행을 하지 않는다고 어느 회원국이든 이의를 제기할 수 있는 국가별 소원제도를 두고있다.

그러나 이러한 국가별 소원제기 절차를 통해서 국제적으로 인권침해국에 그 어떤 법적인 조치를 강구할 수단은 마련되어 있지 않다. 더욱이 국가별 소원제기에 의해 작성된 국제인권위 보고서 자체가 상황을 설명하는



데 그치고 있을 뿐만 아니라 많은 국가들이 정치적인 이유로 인해 다른 국가인권상황을 거론하는 것 그 자체를 꺼려왔다. 국제적으로도 법적인 제재조치의 마련보다 외교채널을 통한 영향력 행사를 선호했기 때문에 이를 통한 인권개선 효과는 미미했다.

유엔인권위원회는 서명국가의 인권정책에 관한 소원제기국의 보고를 접수하고 소원제기 대상국에 대해 서면으로 보고서를 제출할 것을 요구하고 양국가의 의견을 청취한 뒤 유엔 인권위원회는 보고서를 작성 발간하여 관련국에 통보하는 것으로 그 활동을 일단 마감할 수 밖에 없다. 만약 관련 당사국들이 사전에 동의할 경우는 인권위원회는 동협약 제42조에 따라 사례별 특별위원회를 설치하여 더욱 심도있는 심사를 통해 인권침해 사례해결을 위한 입장표명을 하고 관련국들에게 이 결과를 통보하면 관련국들도 3개월 이내에 이 특별위원회 보고서 내용에 동의하는지 또는 하지 않는지 입장을 표명해야한다.

그러나 이 경우도 역시 관련당사국의 동의 여부에 대하여 이를 강제할 수 있는 어떤 수단도 마련되어 있지 않다. 국가별 소원제기는 유엔인권협약 제41조에 의거 소원제기를 받아들인다는 서명국가별 승복선언(Unterwerfungserklaerung)을 전제로 할 때만 실효성을 확보할 수 있다. 서독은 1976년 4월에 승복선언을 한 반면 동독은 자신들의 인권상황을 동서독관계와 연계시키지 않기 위해 이 선언을 거부함으로써 이

방법을 통한 동독에 대한 서독측의 인권개선 희망은 실현될 수 없었다.

- 3) 개인별소원제기(Individualbeschwerde) : 유엔인권협약 추가의정서(Fakultativprotokoll) 제1조에 의하면 인권침해사례에 대해 개인별 소원제기의 길을 열어 놓고 있다.

이 추가의정서에 서명한 국가들은 동 협약에 규정된 인권침해에 의한 희생자라고 주장하는 각 개별국민에게 소원을 제기케하고 이를 인권위원회가 심사 통보하도록 되어있다.

그러나 동협약은 서명국이면서도 이 추가의정서에 서명하지 않은 국가에 대해서는 인권위원회가 서면보고를 받을 권한이 없도록 규정되어있다.

동서독은 이 추가의정서에 서명하지 않아 내독간에는 국민들이 개별적으로 인권침해 문제에 대해 소원을 제기하고 이에 대한 상대편 국가가 보고서를 제출할 길마저 막혀있었다. 이때문에 국가별 소원제기나 개인별 소원제기 방식을 통해 동독의 인권상황을 거론할 수 있는 가능성은 사실상 불가능했다.

다만 유엔 인권위원회에 보고서 제출을 통해 동독의 인권상황에 대해 스스로 보고토록 하고 유엔 인권의 질문에 대해 동독의 입장을 표명토록 하는 조항만이 유효했다. 이조항에 의하여 서독측 요구로 동독측은 유엔인권위원회에 1977년과 1983년 두차례에 걸쳐 보고서를

제출하였는데 두차례 다 인권문제에 대한 동독측의 견해를 표명하는데 그쳤다. 따라서 국제기구를 통한 인권 개선은 현실적인 면 보다는 정치적 공세 측면이 더욱 강했다.

## 2. 헬싱키 최종합의서를 통한 대동독 인권정책

헬싱키 최종합의서 (이하 헬싱키 협정)는 정치, 경제, 사회, 안보 등 제영역의 국가간 협력문제를 망라하고 있다. 동독을 포함한 동구권 국가들은 1975년 8월 1일 헬싱키 최종협정에 조인함으로써 인도주의적 접촉과 정보의 자유로운 전파 및 교육·문화교류 등을 하지 않을 수 없게 되었다.

헬싱키 협정은,

- ① 주권의 평등과 존중
- ② 무력에 의한 위협 또는 행사의 억제
- ③ 국경불가침
- ④ 영토주권존중
- ⑤ 분쟁의 평화적 해결
- ⑥ 내정불간섭
- ⑦ 기본적 자유와 인권의 존중
- ⑧ 인민의 평등과 자결권
- ⑨ 국가간의 협력의무
- ⑩ 국제법의 성실한 이행 등 국가간관계에 관한 10대 원칙을 망라하고있다.

헬싱키 협정은 주로 유럽 국경선의 현상유지와 국경의 불

가침등을 규정하였다. 특히 소련의 동구 지배와 동서독의 분단을 전유럽국가(최종합의당시 35개국이 서명)가 승인함으로써 결과적으로 동서의 분단을 일시적으로나마 고착화시키는데 일조를 하였다.

그러나 앞서서도 본 바와 같이 헬싱키선언은 인권의 존중, 이동 및 언론의 자유 등이 요구되었다.

따라서 각국의 인권문제는 국제적으로 감시와 논의의 대상이 되지 않을 수 없었다. 서명국들은 인권에 관한 국제적인 선언이나 협정에 서명할 의무까지 부여되었다.

그 대표적인 것으로 1966년 12월 10일 유엔에서 채택된 시민적 정치적 제권리에 관한 국제협약 (Der Internationale UNO Pakt ueber buegerliche und politische Rechte)에 가입이 촉구되었다. 동독은 1973년 11월 2일 이 협약에 비준했으며 헬싱키 최종합의서에 서명한 1976년부터 효력이 발생하게 되었다.

한편 이 협정이 발효되고난 후 서독의 브란트 수상은 독일에 두개의 국가가 존재함을 인정하고 무력을 행사하지 않을 것을 선언하였다. 그는 그 대가로 독일민족분단의 비극을 극복하기 위해 이산가족재회, 여행·왕래의 자유, 인권존중, 언론·집회의 자유, 언론인들의 자유로운 취재와 무력에 의하지 않는 국경선의 평화적 변경승인등의 조항을 헬싱키 협정에 삽입시킴으로써 동서독의 자유로운 왕래와 교류증대를 가능케 하였다.

이외에도 동독과 인접하고 있는 체코슬로바키아에서는 하벨(Vaciy Habel)을 비롯한 많은 지식인, 예술가들이 헬

싱키 선언의 인권존중, 언론의 자유등을 내세워 공산당정권의 탄압에 저항하였다.

폴란드에서는 바웬사(Lech Walensa)가 이끄는 노조가 중심이 되어 1980년에 자유노조를 결성하여 공산정권에 저항하기 시작하였다.

1989년 5월에는 헝가리 정부가 「철의 장막」을 개방하여 동구격동의 시초를 제공하기도 하였다. 이를 계기로 동서독의 국경이 1989년 10월에 붕괴되기 시작하였는데 이러한 결과를 가져온 것은 이동의 자유를 선언한 헬싱키정신에 기초한 바가 크다.

결론적으로 볼때 동독은 헬싱키 협정에 조인함으로써 형식적이거나 이를 준수해야 하는 국제적인 구속력에서 벗어날 수가 없었다. 이 점에서 볼때 서방국가와 중립국가들의 끈질긴 요구로 헬싱키 최종문서(Helsinkischlussaltzte)에 인권조항을 삽입한데 성공한 것은 서독의 대동독 인권정책이 성공한 것이라고 평가할 수 있다.

#### IV. 내독간 비밀거래에 의한 정치범 석방

##### 1. 정치범 거래 및 인도의 합의배경

서독은 인도주의적 차원에서 인권보호를 위해 어떠한 대가

를 치루고서라도 인도적 견지에서 분단으로 고통받고 있는 사람들을 도와야 한다는 입장이 확실했고, 동독측은 체제유지에 부담이 되는 인물들은 추방함으로써 체제를 더욱 공고히 할 수 있을 뿐만 아니라 서독으로부터 막대한 금전까지 보상받을 수 있다고 생각했기에 이 사업을 1963년부터 시작하였다.

전독성(Das Ministertentenum Fuer gesamtdeutsche Frage)을 중심으로 이 사업은,

- ① 정치범 석방을 위한 지불 거래(freikauf)
- ② 이산가족 재상봉(familienzusammer fuerung)으로 나누어 특수사업으로 추진되었다.

1) 정치범 석방을 위한 지불거래 : 인도적인 측면에서 「적으로부터 억류되어있는 자국국민을 돈을 주고 구해오는 사업」으로 1963년부터 추진되었다. 이 당시 동독감옥에 갇혀있는 정치적 박해자는 1만 2천명이나 되었다. 그러나 동서독 통합이 이루어진 1989년에는 2천내지 2천5백명으로 줄어든 것으로 통일이후에 밝혀졌다.

2) 이산가족재상봉 : 동독정부와 특수비밀협상을 통해서 이산가족의 합법이주가 추진된 사업으로 비밀거래를 통해서 이주가 허용된 정치범들의 가족 또한 자동적으로 이주가 허용되도록 추진된 협상이다. 이 협상을 통해 2천명의 어린이가 부모와 함께 살도록 허용되었고 25만명의 이산가족이 재결합할 수 있었다.

## 2. 거래의 시작과 방법

서독측은 정치범 석방과 이산가족 재회를 위하여 동독에 엄청난 돈을 지불하였다. 1963년부터 1977년까지 1인당 4만 DM을 지불했으며 1977년부터 1989년까지는 95,847 DM을 지불하였다. 거래첫해인 1963년도에 서독측 중개 변호사인 스타게(Stange)를 통해 8명의 몸값으로 총 32만 DM이 현금으로 동독측 변호사 포겔(Vogel)에게 전해졌다. 이처럼 현금이 직접 전해진 것은 정치범 석방에서 유일한 예외이며 1964년부터는 물자지원방식을 취하였다.

## 3. 거래대상

거래대상은 주로 체제저항 운동을 하다가 투옥된 인사나 동독으로부터 서독으로 불법적인 방법으로 탈출하려다가 투옥된 사람들이다. 바꾸어 말하면 분단으로 인해 발생한 「정치적 박해자 및 그 가족」으로 한정하였다.

## V. 결 론

서독의 대동독 인권정책의 사례는 앞에서 살펴본 바와 같이,

① 기본법상의 인권규정과 동독

② 헬싱키 최종합의서를 통한 대동독 인권정책

③ 헌법재판소의 판결에 의한 대동독 인권정책

④ 국제기구, 특히 유엔을 통한 대동독 인권정책

⑤ 내독간 비밀거래에 의한 정치범석방 등으로 크게 다섯 가지로 나눌 수 있다. 이를 요약·정리 한다면 ①에서 ④까지는 서독측이 동독측에게 공식적이고 제도적으로 요청한 것이고 ⑤는 비공식적인 비밀 거래에 의해서 이루어졌다.

그런데 한가지 특이한 점은 공식적이고 정치적 공세에 의한 인권정책은 겉보기에는 화려했으나 실제적이고 가시적인 성과는 가져다 주지 못했다.

반면에 인도주의적 측면을 부각시켜 협상이 아닌 대가를 지불한 정책은 성공을 거두었음을 볼 수 있었다. 특히 정치범석방, 가족재상봉 등 인도적인 문제의 해결을 위해서는 동독측에게 서독측이 일방적으로 양보했던 것이 33,755명의 양심범을 서독으로 데려올 수 있었다.

이와같은 서독의 대동독 인권정책 사례의 교훈처럼 아직도 분단이 지속되고있는 남북한 관계에서 정치적으로 박해 받는 북한의 동포들을 무사히 남한으로 데려오기 위해서는 요란스럽고 거창한 구호보다서독정부처럼 특별사업으로 지정하여 이를 비공개적이고 지속적으로 추진하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

또한 2천명의 어린이가 부모와 함께 살도록 허용되었고 25만명의 이산가족이 재결합하였다. 더구나 이 사업을 시작한 1963년에는 동독에 1만 2천명의 정치범이 있었으나 동독이 붕괴하기 직전인 1989년에는 2천 내지 2천 5백명이 있



있던 것으로 알려지고 있다.



# □ 북한과 사회주의 인권이론 비교

박 병 원

(인하대 국제관계연구소장)

## 목 차

I. 들어가면서

II. 소련의 인권이론

III. 소연방 헌법과 인권

IV. 북한 헌법과 인권

1. 과거의 헌법과 인권
2. 1972년의 헌법과 인권
3. 1992년의 헌법과 인권

V. 결론에 대신하여



## I. 들어가면서

사회주의권의 인권이론을 파악하기 위해서는 공산주의를 실현 하겠다는 목표로 이 지상에 최초로 수립된 자칭 공산주의국가가 어떤 인권이론을 소유하고 있으며 어떤 실천을 보이고 있는지를 파악함으로써 가능하다. 즉 구소련의 인권 이론과 실체를 분석하여 사회주의권의 인권이론으로 일반화시킬 수 있는 것이다.

왜냐하면 구동구공산국가를 포함하여 중국, 쿠바, 북한, 베트남 등의 이론 사회주의국가들의 법률이론, 법체계, 인권 이론 등은 거의 구소련의 것들을 복사하지 않을 수 없는 입장이었다고 할 수 있기 때문이다. 아니면 구소련의 최소한의 목인이나 양해하에 그들 나름대로의 독자적인 대내외정책을 입안·실행할 수 있었다. 그렇지 않을 경우 각종 제재가 가해졌던 사실을 헝가리 민중봉기와 1968년의 체코 사태의 개입과 같은 군사개입이나 내국인에 대한 각종 탄압사례를 통해 찾아볼 수 있다.<sup>1)</sup> 소련은 그네들이 옳다고 믿는 “올바른” 노선을 견지하려는 경찰기능을 행사하였던 것이다.

---

\* '94. 10 위촉과제

주 1) 박병원, “사회주의 체제의 이념적 기초: 소련체제와 마르크스-레닌주의와의 관계 검토,” 김부기와 김유남편, 소련공산당의 몰락(서울: 평민사, 1992), pp. 216~217.

## II. 소련의 인권이론

소련의 인권이론가들에 의하면 자유주의에 기초한 개인주의적 인권은 실질적으로 무용한 권리라고 비난하고, “자유주의 인권이론은 자본주의에 의한 실질적 불평등을 옹호하기 위한 것이라고 주장하면서 일반적으로 모든 인간을 위한다기보다 재산소유자들의 특권을 보호해 주기 위한 법적 장치에 불과하다”는 것이다.<sup>2)</sup>

자본주의 사회에서의 인권은 자본가들이 자본가들만을 위한 인권이고 노동계급을 착취하고 억압할 권리와 자유만이 인정된다는 것이다. 이들 소련의 인권이론가들의 견해에 따르면 “자유주의 인권이론은 비사회적, 이상주의적, 비역사적, 형이상학적”이라고 규정<sup>3)</sup>하고 있는 것이다.

그 이유는 개인과 공동체간의 유기적 통일속에서의 인권이라기보다 이기적인 개인의 사적 이익, 권리를 보장하기 위한 것이기 때문이라는 것이다. 참다운 인권은 소련식의 사회주의 사회에서 집단주의원칙에 근거해야 하고 자본주의적 권리

---

주 2) 위의 논문, p.217.

3) 위의 논문, p.218, 그리고 이들 이외의 소련인권이론가들의 주장은 위의 논문과 필자의 학위논문, Byung Won Park, “Marx, Marxism, and Human Rights,” Unpublished Ph. D. Dissertation (University of Southern California, 1987)참조할 것.

나 자본주의속에서의 권리가 아닌, 사회주의에 이행하거나 사회주의를 건설하는데 유익한 권리만이 참 권리라는 주장을 전개한다.<sup>4)</sup> “시간과 공간을 초월하고 보편적으로 적용될 수 있는 고정된 권리가 존재한다는 것은 정적이고 반유물사관적”이라는 것이다.<sup>5)</sup> 자신들의 이론이 변화하는 현실을 보다 정확하게 나타내는 동적이고 객관적인 인권 개념을 대표한다고 주장한다.

이들의 눈에는 자본주의 체제하에서의 권리와 자유란 법적, 개인적, 정치적 자유와 권리에 한정되기 때문에 이들 법적, 개인적, 정치적 권리의외에 사회, 경제, 문화적 권리까지를 포함한 포괄적 권리를 보장해주는 소련식 사회주의체제의 권리와 자유와 비교될 수 없다는 것이다.<sup>6)</sup>

또한 사회주의적 인권이론이 갖는 특징으로 지적되어야 하는 것은 인권의 원천이 개인으로서의 인간에게 있다기보다 국가에 있다는 것이다. 자유민주주의사회에서와 같이 인간이 단순히 인간이라는 이유 하나로 향유하거나 양도불가능한 기본권이란 있을 수 없고, 국가의 성원인 시민으로서 국가가 시민에게 부여하는 권리와 자유만을 향유한다는 식의 묘한 논리이다.

공산주의 사회건설을 책임진 국가는 인권의 수여자, 배급

---

주 4) 박 병원, “사회주의 체제...,” p.218.

5) M. B. Mitin, “The Social System and The Problem of Human Rights.” The Soviet Studies in Philosophy 16 (Winter 1977-1978). p.4.

6) V. M. Chkhikvadze, “Human Rights and the Ideological Struggle,” The Soviet Studies in Philosophy 16 (Winter 1977-1978); p.4.

자로서의 중대한 역할을 수행하여 자유민주주의 인권관과 극단적인 대조를 나타낸다.<sup>7)</sup> 그런 의미에서 “모든 권리는 국가로부터 흐른다”<sup>8)</sup>는 표현이 아주 적절하다. 이는 “국가 없이 인권이 없다”는 말이다.<sup>9)</sup>

구 소련의 이같은 인권이론은 자유주의적 인권이론과는 극단적으로 대립되는 집단주의적 이론으로서 집단이나 국가는 그 자체가 고유한 독립체로서의 생명과 권한을 가지고 그 성원이나 시민은 이들을 위해 기꺼이 희생, 봉사되어야 한다는 전체주의적, 국가중심주의적 발상인 것이다. 시민으로서의 개인이나 집단의 구성원은 국가나 특정집단의 목표와 안정과 번영을 위한 인권만을 소유한다는 것이다. 국민은 국가를 위한 수단으로서만 존재할 뿐인 것이다.

### Ⅲ. 소연방 헌법과 인권

앞서 살펴본 소련 사회주의식의 인권이론이 20여년에 걸친 공개토론과 수정을 거쳐 1977년 개정, 선포되어 구소련

---

주 7) Herold Berman, “Human Rights in Soviet Union.” Howard Law Journal 11 (Spring 1965): pp.340~341.

8) Cornelius Murphy, “Ideological Interpretations of Human Rights,” De Paul Law Review 21 (Winter 1971): p.303.

9) 박 병원, “사회주의 체제...,” p.219.



이 붕괴될 때까지 유효했던 소련방 헌법(후르시초프-브레즈네프헌법으로 잘 알려진)에 구체적으로 어떻게 반영되고 있으며, 소련 헌법 속에 나타난 시민의 권리와 의무는 어떤지 그 내용과 성격을 살펴볼 필요가 있다.

1977년의 소련헌법은 소련 시민들의 경제적 권리를 최우선적으로 다루고, “최저임금 이상을 받는다”<sup>10)</sup> 평생 직장권을 보장하고 있으며, 제40조는 “직업선택, 취업형태, 자신의 적성과 능력, 교육, 훈련에 상응하고 사회적 필요를 고려한 노동권”<sup>11)</sup>을 포함하고 있다. 문제는 “사회적 필요를 고려하여”라는 구절로서 이 구절은 국가가 제18조의 단서 조항인 “현재와 미래 세대의 이익”과 함께 국민들의 노동권 행사를 자의적으로 제한할 수 있는 악용의 소지가 많다고 볼 수 있다. 다른 경제적 권리로서 휴식권과 복지권, 주택권이 상세하게 서술되었고, 무료로 양질의 의료 혜택을 받을 수 있는 건강 관리권이 새로이 신설되었다.<sup>12)</sup>

문화적 권리 속에는 교육권이 강화되고 문화적 성과를 이용할 권리가 새로이 도입되어, “외국과의 문화교류 확대, 무료 도서관 이용, 정기 간행물, 텔레비전, 라디오, 도서 등”<sup>13)</sup>을 쉽게 이용케 한다는 것이다. 이와 함께 “과학

---

주 10) Robert Sharlet, ed., The New Constitution of 1977: Analysis and Text (Brunswick, Ohio: King's Court Communications, Inc., 1978), p. 89.

11) Ibid.

12) Ibid., p. 90.

13) Ibid., pp. 91-92

적, 기술적, 예술적 창조의 보장된 자유”를 새로이 신설, 도입하였다.<sup>14)</sup>

정치적으로 의미를 가진 권리로서 정치참여권리 (제48조)가 새로 신설되어 일반시민들의 국가 및 공공업무에 참여할 것을 적극 독려하고 있고, 제안서 제출권(제49조)은 정부기관의 업무수행 향상을 위해 정부에 제안할 권리 뿐 아니라 정부활동을 비판할 권리까지도 보장하였다. 이 제안서 제출권은 반체제 인사들에게는 헌법적 무기로 이용될 수 있었으나, 이같은 권리를 기초로 한 반체제 인사들의 변론은 한 건도 성공하지 못하여 실제로는 무용한 권리로 전락하였다.<sup>15)</sup>

그외에도 구헌법에서 보장되었던 법앞에 평등, 공개재판권, 변호권과 같은 법적 권리들은 국가가 필요하다고 느낄 경우 제한될 수 있는 유보조항(제157조)을 포함하고 있고, 전통적인 기본권들-언론, 출판, 집회, 대중집회, 가두행진 및 시위-이 계속 보장되었음에도 불구하고 이들 기본권들 역시 “(노동)인민들의 이익과 사회주의체제를 강화하고, 발전시키는 목적으로”<sup>16)</sup> 행사되어야 하기 때문에 일반 시민들은 심한 제약을 받아 실질적으로는 거의 사용할 수 없었음에 반해 관변어용단체나 공산당만이 이들을 활용할 수 있었다.

---

주 14) Ibid., p. 92.

15) Robert Sharlet, “Draft, Discussion, Revision, Ratification: Analysis”; Sharlet, op. cit., p.22.

16) Sharlet, “New Constitution,” p. 93.

결사의 자유를 다루는 제51조 역시 “공산주의 건설의 목적과 일치하여”<sup>17)</sup> 행사되어야 한다는 단서로 시작하고 있을 뿐만 아니라 이 새헌법에서는 소련국민들에게 조국방어 의무와 함께 “자연을 보호하고”<sup>18)</sup>, “자녀들을 사회주의 사회의 가치있는 성원으로 양육할”<sup>19)</sup>, “타국의 인민들과 우정과 협조를 발전 증진시키고 세계 평화유지와 강화”<sup>20)</sup>할 의무 등과 같은 새로운 의무를 시민들에게 지우고 있다. 권리의 제한은 구헌법들과 큰 차이는 보이지 않으면서 새로운 의무조항이 늘어났거나 강화되어 새 헌법은 그런 의미에서 인권의 차원에서 평가한다면 개악된 것이라 할 수 있다.

한마디로 요약하면 소연방에서의 인권이란 국가를 통하여 국가에 의해서 주어지거나 허용되는 자유와 권리인 것이다.<sup>21)</sup> 소연방 헌법속에 보장된 소련 시민들의 인권은

첫째 내일을 위해 오늘이 희생되어야 하는 미래 지향주의,  
 둘째 당과 국가를 위한 집단주의,  
 셋째 인권이 국가에 대한 국민의 “권리 요구나 주장 (Claims or Entitlement)일 수 없고, 국가가 국민들에게 베푸는 혜택(benefits)이나 용역(service) 정도에 지나지 않는 것”<sup>22)</sup>으로 특징지워질 수 있다.

---

주 17) Ibid.

18) Ibid., p. 96.

19) Ibid.

20) Ibid.

21) 박 병원, “사회주의 체제...,” p. 223.

22) 위의 논문, pp. 223-224.

소련의 1977년 헌법은 그런 의미에서 맑스와 엥겔스가 비판했던 부르조아 민주주의 헌법들의 인권조항이 갖고 있었던 제한성과 자의성, 형식성으로 점철된 결점 투성이의 헌법이라고 할 수 있으며 “반노예 조항, 고문이나 잔인하고 비인간적인 처우나 처벌금지 조항, 주거 이전의 자유, 노동자들의 파업권” 등 마저 인정되지 않고 있다.<sup>23)</sup>

그런 의미에서 살리는 소련의 헌법이란 구소련의 많은 반체제 인사들에게는 무용한 “죽은 문자(dead letter)”<sup>24)</sup>라고 비판을 가하고 있다. “반체제 인사들의 지하 간행물인 사미즈다트(Samizdat)에는 통신의 비밀, 신체의 자유, 표현의 자유 등이 심하게 침해된 사례들이 보고되었다. 1960년 중반부터 등장하기 시작한 비공인 지하간행물들은 일단의 작가들과 시민들이 보다 더 많은 창작의 자유와 법적 권리와 자유를 보장하라는 요구로 채워졌다.”<sup>25)</sup>

대표적인 구소련 반체제인사의 한사람이었던 로이 메드베테프는 정치적 자유와 인권의 차원에서 소련이 후진적 일뿐만 아니라 억압적이라고 말하면서 이는 맑스주의에도 반하는 것이라고 주장한다. “사회주의의 중요한 이점은 단지 물질적 욕구를 충족시키는 것”이 아니라, “통합된, 충분히 개발된

---

주 23) 위의 논문, p. 224.

24) Sharlet, “Draft...,” op. cit., p. 21.

25) 박 병원, “사회주의 체제...,” p. 224.

인간적인 도덕적 인간 존재”<sup>26)</sup>의 개발을 위한 필요한 조건도 마련되어야 한다는 것이다.

따라서 소련 헌법에 보장된 권리들의 행사에 대한 각종 제한조항과 검열제도 등은 실제로 이들 인권들은 “인민들을 속이기 위한”<sup>27)</sup> 것이라는 점이다.

## IV. 북한 헌법과 인권

### 1. 과거의 헌법과 인권

북한에서 인권의 이론을 가늠해 볼 수 있는 자료는 북한의 헌법과 일부 수집가능한 형법이나 형사소송법 등에서 찾을 수 밖에 없다. 따라서 이곳에서는 이들 제한된 자료를 분석해 봄으로써 북한이 견지하고 있는 인권 개념이 어떤 것인지 개략적으로 살펴보고자 한다.

1948년과 1962년까지의 북한헌법은 각각 10장 104개조로 구성되어 있고 제1장 근본원칙에서는 주권재민의 원칙과

---

주 26) Roy A. Medvedev, On Socialist Democracy, trans. from Russian Ed., Ellen de Kadt(New York: W. W. Norton & Company, 1975), pp. 38-40.

27) Ibid., p. 38.

일반, 보통, 직접, 비밀선거의 원칙, 계획경제의 원칙 등을 밝히고 있다.

그리고 곧이어 제2장에서는 국민의 기본적 권리 및 의무 조항을 나열하고 있는데 일반적인 평등의 원칙과 함께 각종 정치사회적 자유와 권리를 인정하고 있다. 특기할 만한 것은 선거권과 피선거권의 연령은 초기 20세에서 18세로 조정되었고 신앙 및 종교의식 거행의 자유(제14조)와 휴식권(제16조), 중소기업 또는 상업경영권(제19조)을 지적할 수 있고, 국민의 의무 조항은 국토방위의 의무(제28조), 노동의 의무(제30조), 조세납부의 의무 등을 열거하고 있다.<sup>28)</sup>

앞서 지적된 신앙의 자유가 얼마나 허구적이고 형식적이며 아울러 이들 북한 헌법상의 상당한 부분들 역시 그러한지를 보여주는 예를 하나 든다면, 1950년 채택된 북한 형법 제 258조에서, 종교단체에서 행정적 행위를 한 자가 1년이하의 교화 노동에 처해진다는 구절이 바로 그것이다.<sup>29)</sup> 종교적 행정행위를 처벌한다면 종교의식을 행하는 종교인들은 어떤 처벌을 받을 것인지는 뻔한 얘기인 것이다.

일반적으로 사회주의 헌법으로서의 특징은 생산수단을 국가가 소유하는데 반해 주요 산업의 국유화를 제외하곤 생산수단은 국가와 함께 “협동단체 또는 개인, 자연인이나 개인

---

주 28) 정 경모와 최 달곤 책임 편집, 북한 법령집, 제1권(서울: 대륙연구소, 1990), pp. 2-25.

29) 북한법령집, 제4권, “형법 채택에 관하여,” p. 748.

법인”<sup>30)</sup>이 소유할 수 있도록 허용하고(제5조) 있는 점이다.

## 2. 1972년의 헌법과 인권

1972년 12월 28일 최고인민회의 제5기 제1차회의에서 통과된 북한의 여섯번째로 개정된 헌법은 총11장 149개조로 구성되었다. 동헌법은 “위대한 맑스-레닌주의자이시며 영재이신 경애하는 수령 김일성 동지”가 “몸소 작성하신” “사회주의 제도의 우월성을 확인하고”<sup>31)</sup> 더욱 사회주의를 공고히 하고 발전시키기 위한 헌법이라고 선언하였다. 동헌법의 전문격인 “사회주의 헌법에 대하여”에서 북한은 동헌법을 “공화국 북반부에 수립된 선진적인 사회주의제도와 프로레타리아트독재를 법적으로 옹호하며 사회주의의 완전승리를 이룩하는데 북무할 사명을 지닌 가장 혁명적인 헌법이며 우리나라 로동자, 농민, 병사, 근로인테리의 의사와 요구를 충분히 반영하고 있으며 근로인민의 리익을 철저히 옹호하고있는 가장 민주적인 헌법”이라고 주장하면서 “김일성의 위대한 혁명사상, 영생불멸의 주체사상이 전면적으로 구현된”<sup>32)</sup>헌법이라고 자화자찬하였다.

이 헌법의 가장 특기할 점은 동법 제4조에서 북한헌법 최초로 김일성의 주체사상이야말로 맑스-레닌주의를 북한의

---

주 30) 북한 법령집, 제1권, p. 3.

31) 위의 책, p. 26.

32) 위의 책, p. 26.

“현실에 창조적으로 적용한”<sup>33)</sup> 지배이념으로 그 모습을 들어 낸 것이라 할 수 있다. 이른바 맑스-레닌주의와의 관계를 의도적으로 차단하여 맑스-레닌주의적인 시각과 관점에서 혹독한 비판의 대상이 되었던 일인 지배정치를 정당화하기 위한 시도가 그 주된 목적이 아니었던가 싶다. 주체의 유일사상체계의 확립이 그런 의미에서 필요하였고 “위대한 지도자”의 영도가 정당화되고 합리화되면서 미화되었던 것이다.

이와 함께 72년 북한헌법의 가장 특징적인 변화의 하나는 제4장의 첫째조항인 제49조에서 북한에서의 “공민의 권리와 의무는 <하나를 위하여, 전체는 하나를 위하여>라는 집단주의원칙에 기초한다”<sup>34)</sup>는 구절과 “집단주의정신을 높히 발양해야 할” 의무를 전체주민들에게 지운 제68조이다. 바로 이 집단주의 원칙이란 구소련을 중심으로한 국가중심적 인권이론을 말하는 것이며 개인은 인간이기에 향유할 기본권이 거부되는 반자유주의적이고 반민주주의적이고 반개인주의적 인권이론인 것이다.

그것은 또한 반마르크스주의적이기도 한 것은 물론이다. 국가만이 국가가 필요하다고 느낄 때 허용하는 자유와 권리만을 소유하고 이들을 행사할 수 있다는 이론인 것이다.

다른한편 북한에서는 이미 “계급적 대립과 인간에 의한 인간의 온갖 착취와 압박이 영원히 없어졌다”<sup>35)</sup>고 동법 제6조

---

주 33) 위의 책, p. 27.

34) 위의 책, p. 31.

35) 위의 책, p. 27.



에서 선언하여 보는 이로 하여금 실소를 금치 못하게 하는 점이다. 이른바 1958년부터 1960년까지의 중앙당 집중지도 사업, 1966년부터 1년에 걸친 주민재등록사업, 1980년 한 해에 걸쳐 진행된 주민증 검열사업, 1983년부터 1984년까지의 주민증 갱신사업 등을 통해 전체주민의 노동자화를 위한다는 미명하에 자행된 전체주민들을 핵심계층, 기본계층, 적대계층으로 출신성분과 사회성분별로 구분한 계급정책은 바로 이 조항의 허구성과 무의미함을 적나라하게 보여주고 있다.<sup>36)</sup>

또한 계급적 대립이 끝났다면 왜 동헌법 제7조에서와 같이 과거 헌법에서 인민 모두에게 있었던 주권은 “로동자, 농민, 병사, 근로인테리”에게 한정되어 있다고 자가당착적 선언을 하고 있으며, 제10조에서 계급로선과 균중로선을 관철하기 위해 프로레타리아독재를 실시한다고 주장하는지, 곧이어 제12조에서의 주장처럼 “온 사회를 혁명화, 로동계급화한다”고 하여 모순된 모습을 보여주는지 이해하기 어렵다.

이 모든 관련된 조항들은 계급대립이 끝났다고 오�히려 계급대립이 상존하고 있음을 반증한다. 이와 관련하여, 북한의 김정일은 지난 1일 노동신문에 발표한 “사회주의는 과학이다”라는 논문을 통해 과거의 입장을 반복한 가운데, 지금까지 탄압의 대상이었던 동요계층과 적대계층에 대한 태도를

---

주 36) 통일원, 북한의 인권실태(서울: 통일원, 1994), pp. 7~8; 조선일보사, 북한, 그 충격의 실상: 살아 본 사람과 가 본 사람들의 이야기(서울: 조선일보사, 1991), pp. 391~395. 20만명의 특권계층과 주민전체의 20%인 약 400만명의 적대계층이 존재하는 것으로 추정하고 있다.

누구려 뜨릴 필요성을 지적하는 듯한 내용을 발표하여 사실을 거듭 확인해주고 있다.<sup>37)</sup>

바로 위의 북한의 주장은 1977년의 소련 헌법 전문에서 소연방은 프로레타리아트 독재를 종식하고 “인간에 의한 인간의 착취, 계급대립, 그리고 민족적 불화”를 종식시켜 발전된 사회주의 사회를 건설하였으며, “전인민의 국가”<sup>38)</sup>가 되었다고 선언한 내용과 묘한 대조를 이루고 있다.

72년의 북한헌법의 또다른 특징은 최초로 국가운영은 이른바 민주주의중앙집권제 원칙(제9조)에 의해, 사회주의건설은 청산리정신(제12조)과 천리마운동로선(제13조)에 따른다고 주장하고 있다. 이는 레닌의 민주집중제 원칙을 필요에 따라 차용하면서 주체사상에 의한 일인지배를 교묘하게 혼합하고 있음을 보여주고 있다. “경애하는 수령 김일성 동지의 초상화, 석고상, 동상, 초상회장, 수령의 초상화를 게재한 출판물, 수령을 형상한 미술작품, 수령의 현지 교시판, 당의 기본구호 등을 정중히 취급하고 철저히 보호해야”<sup>39)</sup>한다고 하면서 김일성 일인을 우상화하고 종교적인 경지에 이를 정도로 숭배를 요구하고 있다. 말이 민주집중주의원칙이지 실제로는 김일성 개인의 “교시를 곧 법으로 생각하고 또 지상 명령으로 받아”<sup>40)</sup>들여야 한다는 것이다.

---

주 37) 조선일보, 1994년 11월 5일자.

38) Sharlet, “New Constitution,” op. cit., p. 74.

39) 조선노동당 중앙위원회, “유일사상체계 확립 10대원칙,” 북한, 그 충격의 실상, p. 299.

40) 위의 자료, p. 300.

과거의 헌법들 속에서 생산수단의 소유가 허용되었던 개인, 자연인이나 개인법인은 더이상 생산수단의 사유화를 허용치 않고 공산화가 끝났음을 간접적으로 시사하면서 “국가소유는 전체 인민의 소유이다” (제19조)<sup>41)</sup>라고 새로운 조항을 신설하였으며 개인적 소비를 위한 개인소유만을 인정하고 이들 개인소유의 법적인 보호와 상속을 보장하였으며 (제22조)<sup>42)</sup> 과거의 헌법들 속에서 규정한 조세납부의 의무를 삭제 (제33조)<sup>43)</sup>한 점이 눈에 띈다.

구성면에서의 두드러진 변화는 공민의 기본권리와 의무의 장이 정치, 경제, 문화 다음으로 밀려났음을 지적할 수 있다. 그만큼 국민의 권리와 자유의 중요성은 위치 변경을 할 만큼 축소된 것이 아닐까하는 의혹을 갖게 해주고 있다.

또 한가지 흥미로운 사실은 선거권과 피선거권의 연령이 18세에서 17세로 낮추어진 사실과 수도가 서울에서 평양으로 옮겨진 것이며, 과거의 헌법들 속에서 허용되었던 신앙의 자유와 종교의식 거행의 자유는 “신앙의 자유와 반종교선전의 자유를”<sup>44)</sup>함께 허용함으로써 교묘하게 종교탄압의 구실을 구소련에서와 같이 찾았다는 점이다.

북한은 제50조에 “모든 공민에게 참다운 민주주의적 권리와 자유, 행복한 물질문화생활을 실질적으로 보장한다”<sup>45)</sup>는

---

주 41) 앞의 법령집. 제1권, p. 29.

42) 위의 책, p. 29.

43) 위의 책, p. 30.

44) 위의 책, p. 32.

45) 위의 책, p. 32.

조향을 새로이 신설하였다. 그러나 현실은 그 반대의 행동을 보였다고 할 수 있다. 그 실례로써 김일성 60회 회갑준비위원회들에게 상이병을 제외한 일체의 지체부자유자들을 평양시 외곽으로 추방하라는 김정일이 내린 명령<sup>46)</sup> 과 이들이 받고 있는 차별대우, 북한에서의 식량사정의 어려움 등을 지적할 수 있겠다.<sup>47)</sup>

### 3. 1992년의 헌법과 인권

1992년 4월에 개정된 북한헌법은 구동구사회주의국가들과 같이 구소련의 헌법체계를 거의 그대로 복사한 것이나 다름 없다.<sup>48)</sup> 1992년 개정된 북한의 헌법은 7장 171개조로 구성 되어 있다.

과거의 북한 헌법과 새로이 개정된 북한 헌법 내용중 특기할 만한 변화는 과거 북한헌법의 구성에서 두번째 장에서 취급되었던 국민의 기본적 권리와 의무(각 11조에서 31조까지)가 신헌법에서는 정치, 경제, 문화, 국방 다음(62조에서 86조 가운데 4개조항이 늘어났고)으로 밀려났다. 이같은 현상은 북한헌법 체계내에서 인권조항의 중요성이 의도적으로 격

---

주 46) 김 정민, "북한의 장애인, 인간 대접 못받는다." 북한, 통권 274호, 1994년 10월호, pp. 121~133.

47) 김 영운, "북한 식량위기 어떻게 넘기나," 위의 책, pp. 146-151.

48) Minnesota Lawyers International Human Rights Committee and Asia Watch, "Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, 1988", 국토통일원 번역, 북한의 인권(1989), p.101.

하된 것일 수도 있다는 해석을 할 수 있게 한다.

북한의 새헌법은 구헌법속에서 북한국민들에게 허용했던 언론, 출판, 결사, 집회, 군중대회 및 시위의 권리, 신앙의 자유, 동일노동에 대한 동일임금의 원칙, 노동권, 휴식권, 의료권, 남녀평등, 교육권 등 대부분의 보편적으로 인정되는 정치, 사회, 문화및 경제적 권리들을 수용하고 있다.

92년의 헌법 역시 집단주의 원칙을 계속해서 고수하고 있으며 “집단주의는 사회주의 사회생활의 기초이다. 국민은 조직과 집단을 귀중히 여기며 사회와 인민을 위하여 몸바쳐 일하는 기풍을 높히 발휘하여야한다” (82조)<sup>49)</sup>고 거듭 강조하고 있음을 알 수 있다. 92년 헌법이 과거의 헌법에 비해 갖는 인권과 관련된 몇가지 특성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째로, 72년의 헌법에서 주체사상을 북한의 활동지침으로서 맑스-레닌주의를 북한의 현실에 맞게 창조적으로 적용하였다고 표현했으나 새 헌법에서는 맑스-레닌주의와의 관계를 완전히 청산하고 있음을 보여주고 있다. 즉 새 헌법에서는 주체사상을 “사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상”<sup>50)</sup> (제3조)이라고 정의하고 종래의 입장을 수정하고 있다. 이같은 수정은 구소련과 동구사회주의의 퇴조에 따른 국제정세와 맑스-레닌주의의 효용성에 더

---

주 49) 통일연수원, 북한이해(통연 93-12-96, 1993년), 부록으로 수록된 북한의 사회주의 헌법, pp. 291~315.

50) 92년 헌법, p. 291.

욱 집착할 필요성이 없음을 인정하고 독자적 사상을 강조할 필연성에 근거하였다고 할 수 있다.

둘째로, 제11조에 명기되었듯이 조선 노동당의 결정과 지시가 실질적으로 헌법에 우선하고 있음을 명기하고 있다는 점이다. 이는 1977년 소련헌법에서 명시된 헌법이 기본법으로서 법체계상 최고의 우월성을 갖는다고 선언한 것과 큰 차이를 보여주고 있다.

셋째로, 북한의 새 헌법은 경제를 다루는 제2장 제25조에서 “인민들의 물질문화 생활을 끊임없이 높이는 것을” 정책의 최고원칙으로하여 “모든 근로자들에게 먹고, 입고, 쓰고 살 수 있는 온갖 것을 마련하여 준다”<sup>51)</sup>고 대내외적으로 어려운 경제현실을 호소하면서 주민들의 불만을 무마하기 위하여 새로운 조항을 삽입한 것으로 보인다. 이미 72년의 헌법 속에서 보장된 북한 주민들의 “행복한 물질문화생활”의 실체는 전혀 그렇지 못했음을 반증한다고 할 수 있겠다.

넷째로, 과거의 헌법들 속에서 기본권과 의무의 장에서 국방의 의무를 규정하였으나 새 헌법은 국방을 4개조(58조부터 61조까지)로 구성된 독립된 장으로 승격하여 기본권과 의무의 장 앞에 배치하였으며, 전인민무장화, 전국요새화, 전군간부화, 전군현대화를 기본내용으로 한 군사우위정책 노

---

주 51) 92년 헌법, pp. 294~295.

선을 밝히고 있다.

끝으로, 72년의 헌법에서 신앙의 자유와 함께 반종교 선전의 자유가 허용되어 종교 탄압의 명목으로 사용되었던 조항을 새헌법에서는 반종교선전의 자유와 권리는 삭제하는 대신 “누구든지 종교를 의세를 끌어들이거나 국가사회질서를 해치는데 리용할수 없다”고 못박으면서, “종교 건물을 짓거나 종교의식 같은 것을 허용하는 것으로 보장” (제68조)<sup>52)</sup> 하였다. 이는 부분적으로 신앙의 자유를 북한당국자의 자의적 필요에 따라 국내외 한국이나 외국의 종교인의 방북과 그들의 종교의식 거행을 허용하기 위한 다분히 선전적이고 상징적 의미를 갖는 조항이라고 보인다.

그러나 북한의 헌법 어디에서도 찾아볼 수 없는 보편적으로 인정되나 사회주의권에서는 찾아볼 수 없는 권리와 자유는 거주이전의 자유와 노동자들의 파업권은 물론 실질적인 단체 교섭권 등을 지적할 수 있겠다.

다른 한편 제3장 57조에서 “문화위생적인 생활환경과 노동조건을 마련하여”<sup>53)</sup> 주기 위해 환경오염을 방지하고 환경보존을 경제활동에 있어 우선시할 것을 주장하고 있다. 이같은 환경보호의 중요성이 북한 새헌법에 마련되었음에도 불구하고 북한 주요명승지의 천연바위와 나무등에 김일성, 김정

---

주 52) 92년 헌법, pp. 294~295.

53) 92년 헌법, p. 298.

일 부자를 찬양하는 문구를 새겨 넣음으로써 자연파괴에 앞장서고 있어 “말”과 “행동”의 차이를 여실히 보여 주고 있다.<sup>54)</sup>

북한의 형법 내용중에도 반인권적 성격을 강하게 띤 조항들이 보인다. 죄형법정주의의 원칙에 반하는 형법 제10조에서 유추해석권을 인정하는 것이나, 형법 제124조의 “리기적 목적… 엄중한 결과” 제128조의 “국가기관의 권위를 훼손시킨 경우”, 제131조의 “파렴치한 불량자적 행위” 등과 같은 애매모호하고 추상적 용어를 사용하여 코에 걸면 코걸이 귀에 걸면 귀걸이식으로 법률의 자의적 해석을 가능케하는 조문은 인권탄압을 위해 악용할 수 있는 여지가 매우 크다.<sup>55)</sup>

## V. 결론에 대신하여

북한에서나 사회주의권에서의 법이란 근본적으로 그들이 지향하는 공산주의 사회건설에 필요하고 유익한 것만이 허용되기 때문에 법의 지위란 자율성을 잃고 정치에 종속될 수밖에 없다.<sup>56)</sup>

---

주 54) 중앙일보, 1994년 10월 30일자.

55) 통일원, 북한의 인권 실태(1994), p. 9.

56) 양 건, “북한에서 법은 무엇인가,” 법과 사회, 제7호, 1993상반기, 137 p.



북한법은 더더욱 위의 특징이외에 법의 비밀성에서 찾아질 수 있다. 입법권을 소유하고 행사하는 최고인민회의에서 채택되는 법률은 노동신문이나 민주조선에 게재되어 공개되거나 또다른 입법권을 가진 최고인민회의 상설회의에서 제정된 법률을 잘 공개되지 않는다는 것이다.<sup>57)</sup> 법의 이같은 부분적 공개성 즉 부분적 비밀성은 흡사 조선시대의 수교에 해당하는, 국민은 법의 단순한 객체에 머물고 있는 반민주성과 반현대성을 극명하게 보여 주고 있다.<sup>58)</sup>

북한법이 갖는 또하나의 특성은 구소련과는 달리 법체계의 위계질서의 문제점을 보여주고 있다. 헌법의 최고 규범성원칙이 아직 확립된 것 같지도 않고 다른 법형식(예를 들면 법령, 명령, 정령, 결정, 지시)간에 위계질서도 모호하다는 지적이 바로 그것이다.<sup>59)</sup>

이같은 상황하에서 일부 공개된 법률과 과거와 현재의 헌법들을 중심으로 북한에서의 인권이론을 논하기는 상당한 한계가 있다고 해야 할 것이다.

그러나 북한은 근본적으로 이른바 사회주의법 이론과 인권이론을 수용하여 실행하면서 부분적으로 주체사상에 의한 수정과 변형을 가진 인권이론을 견지하고 있다고 보아야 할 것이다.

---

주 57) 위의 논문, p. 136.

58) 위의 논문, p. 136.

59) 위의 논문, pp. 138~139.

이같은 입장은 “인권에 첫째가는 원수는 인민들의 자주권을 유린하며 인권 옹호의 간판 밑에 다른 나라의 내정에 간섭하는 제국주의<sup>60)</sup>”라고 주장한 김정일에 의해서도 확인할 수 있다. 이같은 김정일의 주장은 구소련이 카터행정부가 주도한 인권외교에 강력히 반발하면서 미국과 서방국가들에 의한 소련인권탄압에 대한 항의와 비난을 내정간섭이란 명목으로 응수한 것을 답습하고 있다고 하겠다.

북한에서의 인권이란 “전체”로 상징되는 북한정부와 노동당, “하나”로 상징되는 김일성이나 김정일에 대한 맹목적 복종을 끌어내기 위한 법적인 장치이며 북한 주민들의 권리나 자유를 보장하기보다 오히려 의무를 더 강조한다고 규정할 수 있겠다. 권리와 의무간의 균형은 형평성을 상실하고 의무쪽으로 치우치고 있다고 할 것이다.

자유민주주의적 인권 이론의 입장(against the state)에서 본다면 북한에서의 인권은 실질적으로 부재한다고 해야 할 것이다.<sup>61)</sup> “개인은 국가의 관리하에 있는 생산수단에 불과”<sup>62)</sup> 한 것이며 “개인의 이익을 조직의 이익에 복종”<sup>63)</sup> 시켜야 한다는 것이다.

---

주 60) 조선일보, 1994년 11월 5일자.

61) 국제사면위원회가 지난 7월 발표한 북한의 정치범관련 보고서, 미국무부의 북한인권 보고서, 기타 구체적인 인권단체들의 많은 보고서와 탈북귀순자들의 증언을 종합해 볼 때 이같은 판단이 가능하다. 자세한 북한의 인권실태는 통일원이 발행한 북한의 인권실태(1994. 8)를 참조할 것.

62) 북한연구소, 자료/북한형법, “프로레타리아 독재의 예리한 무기,” 북한 그 충격의 실상, p. 413.

63) 조선 노동당 중앙위원회 “10대 원칙,” p. 302.

북한이 주장하는 북한의 집단주의적 인권이란 일인지배체제를 위한(for the state)것에 지나지 않는다. 구소련에 의해 주도된 사회주의적 인권이론을 거의 그대로 답습하다가 김일성 유일사상 지배체제에 꽤어 맞춘 이론이 바로 북한의 인권이론이라 하겠다.



# □ 북한의 비전향장기수 송환요구에 대한 우리측 대응모형

유 영 옥

(대한기독교신학대학 교수)

## — 목 차 —

- I. 문제의식과 시각
- II. 비전향장기수 현황
- III. 비전향장기수 송환요구와 대응
  - 1. 송환요구
  - 2. 송환요구에 대한 우리의 대응
- IV. 대응모형
  - 1. 문제정의
  - 2. 문제해결
  - 3. 결과평가
- V. 북송요구에 대한 우리의 대응
  - 1. 일반적인 대응책
  - 2. 시간적 대응책
- VI. 결 론



## I. 문제의식과 시각

동서냉전의 희생물이 된 한반도는 반세기동안 침예한 이데올로기 대립속에서 갈등과 경쟁, 적대감과 증오심만을 증폭시켜 왔다. 특히 김일성의 동족 상쟁의 기습적인 남침은 민족에게 영원히 치유될 수 없는 상흔을 남겼다. 동란의 산물으로써 태동한 1천만 이산가족들은 고통과 시련, 좌절과 슬픔을 겪으며 재회의 그날을 고대하며 신음하고 있다.

이들의 모습에서 우리는 분단민족의 슬픈 역사를 더욱 더 감지할 수 있다.

6.25 상잔 이후 남북한은 20년 동안이나 대화를 단절하며 적대시해왔다. 70년초 朴正熙대통령은 북한 金日成주석에게 우리는 동족임을 상기시키고 모든 문제는 대화로서 풀어갈 것을 제의했다. 여기서 성사된 것이 남북적십자 회담이다.

우리측은 70년대초 남북적십자 회담에서 냉전적 국제체제 하에서 통일이 당장 이루어지기는 불가능하다고 판단하고 「1천만 이산가족의 실태」 및 「가족찾기」 운동을 인도적 차원에서 전개하자고 했다.

이에 대해 북한측은 통일의 성취가 최고의 인도주의이며 따라서 인도주의의 문제는 통일이 성취되면 자동적으로 해결될 것이라고 주장하면서 통일우선정책을 병자하여 우리의 제

---

\* '94. 10 위촉과제

의를 거절했다.

이후 북한은 「7.4남북공동성명」이 있는 후 몇차례에 걸쳐 남북대화에 응해오다가 우리측이 「6.23평화통일 외교정책특별선언」을 발표하자 이를 분열주의로 규정하고 모든 회담을 일방적으로 중단시켰다.

그러나 80년대 중반에 이르러 미소의 본격적인 긴장완화 정책으로 동서화해의 기미가 보이자 외교적 고립의 돌파구를 마련하기 위한 자구책으로 1984년 9월 수해물자 제공이라는 구실로 남북대화에 응하는 변화를 보였다.

따라서 8차례에 걸친 남북적십자회담을 개최한 이후 상호 50명씩 제한하는 선에서 「이산가족 고향방문단」교환을 실시했다. 그러나 북측은 그들의 의도와는 달리 역효과를 거두자 「군사문제 우선해결」을 핑계로 적십자회담을 또 다시 중단시키고 말았다.

1988년 7월 13일 대한적십자사가 남북적십자회담 재개 촉구 성명을 내자 북한은 노동신문을 통해 「이산가족들의 방문 운운은 체면없는 행동」이라는 원색적 비난과 더불어 이를 외면한 채 오늘에 이르고 있다.

그러면서도 북한은 비전향 장기수인 咸世환·金인서 등의 송환을 강력히 요구하고 있다. 북한은 그들이 간첩활동 또는 빨치산 활동을 한 죄로 복역후 대한민국 국적을 취득했는데도 전쟁포로라고 생떼를 쓰며 국제법을 상기시키면서 송환되어야 할 대상이라고 주장하고 있다.

이러한 요구와는 달리 6.25전쟁때 북측에 끌려간 국군포로에 대해서는 제네바협약을 준수하지 않은채 일언반구도 없다.



이곳에서는 논의의 편의를 위해 비전향장기수와 남북이산가족의 개념부터 정의해 보기로 한다.

비전향장기수를 한마디로 정의한다면, 간첩이나 빨치산출신으로서 외형적인 내란죄, 외환법, 반공법, 국가보안법 등의 사범이라 할 수 있다. 따라서 이들은 현재 복역중이든 출소했든 「좌익사상」을 바꾸지 않은 사람을 총칭한다고 할 수 있다.

이에 대해 ‘남북이산가족’이란 무엇인가에 대해 살펴본다. 이산가족문제의 해결의 법적근거는,

첫째, 직접적인 근거로서 「남북사이의 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」 및 「교류협력분야에의 부속합의서」  
둘째, 간접적인 근거로서 한국휴전협정, 세계인권선언, 유엔헌장, 전시민간인의 보호에 관한 제네바 제4협약 등이 있다. 전자에서는 남북이산가족문제해결의 대상은 ‘홀어져 사는 가족, 친척’이다.

‘이산’이라는 개념은 상당히 넓은 의미로 사용되나 일반적으로는 해체, 분단, 단절, 이별 등의 개념으로 사용된다. ‘남북이산가족’ 문제는 원칙적으로 남북한에 국한된 문제이다. 여기서 말하는 ‘가족’이란 호주와 동일가내에 있는 모든 사람을 뜻한다.

북한에서는 부양의 의무를 지는 가족<sup>1)</sup>은 부부사이, 부모

---

주 1) 諸成鎬, 「統一問題研究」, (서울: 1992, 겨울호), p. 144.

와 자식사이, 조부모와 손자녀사이, 형제자매사이, 그리고 공동생활을 같이하는 계친과 계자사이이다.

위와같은 맥락에서 남북이산가족이란 단어를 정의해 본다면, 해방이후 오늘날까지 동기여하를 불문하고 남북한 지역에서 자기의사에 반하여 각기 거주하고 있는 가족이라 할 수 있겠다.

즉 이산가족이란 자기힘으로는 어쩔수 없는 외부제약에 의해 자기의사에 반하게 흩어져 살고 있는 한 가족과 그 친척을 의미한다고 하겠다.

그렇다면 북한에서 송환을 요구하고 있는 咸世환·金인서 등 비전향장기수들은 남북이산가족에 포함되는가? 북한의 주장에 따르면 전쟁과정에서 교전측과 싸우다가 잡히는 경우에는 군인이건 빨치산이건 다 전쟁포로로 인정받게 되어있다고 하며, 1949년 8월 12일에 채택된 제네바 협약 제4조 9항에 따라 비전향 장기수들은 마땅히 전쟁포로의 대우를 받아야 하고 이와 아울러 조선정전협정 제3조 51항에 의하여 1953년 7월 27일 이후 60일 이내에 교전상대측에 송환되어야 할 사람들이라고 주장하고 있다.

그러나 金인서를 비롯한 비전향장기수들은 우리 헌법 제3조 영토조항에 비추어 볼때 본래부터 대한민국 국민이었다. 단지 국내법상 반국가단체인 북한이 점거하고 있는 지역출신으로 우리 국내법으로는 인정되지 않는 북한국적을 가진 자들로서 간첩죄, 내란죄 및 국가보안법을 어긴 자들이다.

북한은 이들을 한국전쟁중에 납파시켜 ‘祖國解放戰爭’이라는 미명하에 우리 정부를 파괴 전복하고 대남무력흡수통일을

획책하기 위한 범법활동을 시켰고, 이들은 북한의 이와같은 지령에 따른 죄로 체포되어 한국법에 따라 복역한 자들이다. 즉 그들은 그들 스스로가 직업혁명가의 길을 선택, 폭력혁명을 통한 대남적화통일을 기도한 자라 할 수 있다.

만약 이들이 제3국에서 이와같은 행위를 하다가 체포되었다면 어떠한 처벌을 받겠는가? 처벌되는 경우 그를 이산가족이라 부를 수 있겠는가? 공산주의에 있어 직업혁명가의 길을 선택하는 것은 가족을 버리는 것과 같다.<sup>2)</sup> 따라서 이념적인 맥락에서 그들을 이해한다면 가족이 없으므로 이산가족이라 할 수 없다.

그러나 남북합의서에서 ‘이산의 원인’을 문제삼지 않았던 점을 감안하면 광의의 의미에서는 이산가족이라해도 무방하지 않을까 생각된다.

즉 이들은 협의의 의미에서는 전쟁포로나 납북자와 같은 이산가족이라고 볼 수 없으나 광의의 의미에서는 법해석여하에 따라 이산가족에 포함시키는 융통성도 발휘할 수 있겠다.

다시말해 이들은 KAL기승무원이나 동진호선원들과 같이 강제로 납북된 것이 아니고 그들 스스로가 직업혁명가의 길을 선택한 자의에 의한 이산가족이므로 협의의 개념에서는 그들을 ‘남북이산가족’이라 할 수 없는 것이다.

그러나 남북관계발전 및 이산가족문제를 융통성있게 해결하기 위해서는 남북이산가족의 개념을 제한적으로 이해하기

---

주 2) 諸成鎬, 상계서, p. 147.

보다는 광의의 개념으로 해석하는 것이 바람직하지 않을까  
생각된다.

이 글에서는 이와같은 맥락에서 비전향장기수 현황을 살펴  
보고 이어 비전향장기수 대응모형을 설정하고자 한다.

## Ⅱ. 비전향장기수 현황

북한 적십자회는 비전향장기수 咸세환·金인서가 전쟁포로  
라고 주장하며 1993년 10월부터 몇차례에 걸쳐 송환을 요구  
해 오고 있다.

북측은 남측이 국적취득을 문제삼아 그들을 억류하는 것은  
민족적 화해와 단합을 해치는 일이라며 인도주의 이념에 배  
치된다고 주장하고 있다.

그러나 그들은 전쟁포로가 아니며 무고한 양민을 학살한  
범법자들이다. 북측이 진심으로 인도주의에 관심이 있다면  
남북이산가족의 고통을 덜어주기 위한 실질적인 조치부터 취  
해 나가야 한다.

비전향장기수 문제를 해결하기 위해서는 앞서서도 언급했  
듯이 광의의 남북이산가족으로 규정지어야 한다.

이산가족의 범주에는 해방이후 1953년 휴전까지 사이의  
전쟁기간중 생포된 월남자 및 월북자, 전쟁포로, 전쟁기간중  
북한에 끌려간 의용군, 납북자, 피란민, 실향민, 비전향장기

수 등 남북한에 헤어져 살고 있는 모든 국민이 포함된다.

한마디로 이들은 분단의 산물로서 가장 직접적이고 지속적인 피해자들이다.

이산가족의 숫자<sup>3)</sup>를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 해방이후 1953년 휴전까지 북한의 공산혁명을 피해 남한으로 온 월남자 5백여만명, 북한으로 넘어간 수 미상의 월북자, 한국전쟁기간중 북에 납치된 남한인사 8만 5천명, 북한군에 의해 의용군으로 끌려간 44만명, 1953년 휴전회담당시까지의 남북전쟁포로 약 15만명, 그리고 1954년이래 하늘과 바다에서 강제납치되어 송환되지 않은 무고한 양민 470명 등 약 5,675,470명이다.

그러나 이산가족의 숫자는 이들 중 상당한 수의 사람이 사망한 것으로 추정되어 훨씬 적을 것으로 사료되나 남북한을 통틀어 그 숫자를 추계해 본다면 1천만명은 넘을 것으로 생각된다.

내무부도 1976년 이북 5도민회를 통해서 확인한 이산가족 수를 5백만명으로 발표했는데 북한에도 같은 숫자가 있을 것으로 추계돼 「1천만 이산가족」이라는 용어가 생성된 것이다. 그러나 통일원은 올 국정감사때 남북한에는 약4백 20만명의 이산가족이 있을 것이라고 국회에 자료제출을 했다. 이 숫자는 본인과 직계가족만 계산한 것으로 친인척은 포함되지 않은 것이다.

---

주 3) 송한호, '남북한이산가족의 교류방안', 「통일로」 (서울: 안보문제연구소, 1993. 9월) p. 51.

이들 중 비전향장기수는 얼마나 되는지를 살펴보기로 한다.

비전향장기수는 좌익사상을 가진 간첩이나 빨치산이다. 이 들중 간첩이 아닌자는 4.19이후 감형돼 70년대초반 출소하기 시작했다.

그러나 朴正熙 정권은 이들을 관리할 목적으로 1975년 「사회안전법」에 따른 좌익수의 사회격리차원에서 「보호감호 처분」규정을 만들었다.

동법은 좌익수의 사회격리차원에서 형기를 마친 출소자들을 다시 수감했다. 사상을 전향한 사람들은 가석방의 특혜를 주었으나 이를 거부한 사람에 대해서는 원형량과 보호감호처분을 포함, 평균 30년의 옥고를 치르게 하였다.

1975년 현재 「보호감호처분」을 받은 사람은 모두 1백 56명이었으나 그동안 90여명이 전향하고 10여명이 사망한 것으로 알려지고 있어 비전향 장기수는 빨치산 활동을 한 혐의로 33년간 옥고를 치른 김영태(63세)씨를 포함해 60여명으로 추정되고 있다. 이중 현재 수감되어 있는 장기수는 28세에 간첩혐의로 체포돼 43년형 선고 받고 복역하고 있는 김선명(69)씨등 약 30명 정도로 추정<sup>4)</sup>되나 정확한 숫자는 국가기밀이라는 이유로 공개되지 않고 있다.

---

주 4) 金鳳先, 「月刊同和」, (서울: 同和研究所) p. 108.

### Ⅲ. 비전향장기수 송환요구와 대응

#### 1. 송환요구

1992년 「말」지 4월호에 비전향장기수 咸세환·金인서씨에 대한 관련기사가 실리고 1993년 3월 19일 李仁模씨가 인도적차원에서 아무런 조건없이 북한에 송환되고, 언론들이 비전향장기수들에 대한 관련기사를 게재하자 북한은 이들에 대한 송환을 계속해서 요구하고 있다.

1993년 5월 27일 咸세환·金인서씨가 국제적십자총재앞으로 북한송환요청탄원서를 보내자 1993년 6월 2일 국내인권단체들도 이들의 송환을 위한 추진본부를 발족하고 이들의 송환을 촉구했다.

이에 고무된 북한적십자회는 1993년 10월 14일과 12월 7일, 1994년 4월 19일과 4월 26일, 그리고 5월 19일자로 대한적십자사 강영훈총재 앞으로 전통문을 보내 咸세환·金인서씨의 조속한 송환을 촉구했다.

북측은 전통문에서 한국이 그들에게 사상전향을 강요한 것 자체가 무지막지한 불법행위이며 극악한 인권유린행위이며, 이는 적십자 인도주의 이념에 심히 배치되는 것이며 정상적인 사리와 이치에도 맞지 않는 것이라고 생떼를 쓰고 있다.

또 북측은 咸세환·金인서씨는 인민군으로 1950년부터

1953년 사이에 계속된 남북전쟁에 참가하여 교전하다 정규 대열에서 이탈하여 게릴라로 활동하다 체포돼 형기를 다 마친 전쟁포로이므로 「전쟁포로의 처우에 관한 국제협약」에 의해 인도주의적 입장에서 그들은 북한으로 송환되어야 한다고 주장하고 있다.

또 금년 8월 10일에는 조선중앙위 대변인 기자회견을 통해 咸世환·金인서씨 등 비전향장기수들을 「무조건 즉각 송환하라」고 요구하면서 「비전향장기수들과 의거 입북자 문제를 대치시켜 들고 나오는 것은 사리에 맞지 않는 생트집」<sup>5)</sup>이라고 주장하면서 「남조선 적십자사는 얼토당토 않는 구실을 붙여 咸·金을 계속 남조선에 억류해 두려는 ○○일당의 시녀노릇은 그만두고 숭고한 적십자 인도주의 사명에 맞게 그들을 무조건 즉시 송환해야 한다」고 주장하고 나섰다.

이와같은 북한의 주장은 북한의 인권실태를 폭로한 국제사면위가 금년 7월 30일 「승호리 정치범수용소」실태를 폭로한 직후에 있었던 것을 감안하면 우리정부가 남북적십자 회담의 재개를 요청하면서 남북자 문제를 들고 나올 것에 대비한 전략이었다고 풀이할 수 있을 것이다.

李仁模씨 송환후 북측이 송환을 요구해온 사람들은 咸世환·金인서씨와 1991년에 사망한 金병준씨의 딸 지현씨 등이다.

이러면서도 북한은 우리측이 송환노력을 기울이고 있는 납북된 동진호선원 12명과 高相文씨에 대해서는 계속 합구하

---

주 5) 한국일보, 1994. 8. 12.



고 있다.

그러나 우리측은 인도적인 차원에서 咸世환·金인서씨가 대한적십자사 주선으로 국제적십자사위원회를 통해 북한의 가족들과 서신교환을 하게 하고 있다.

북한의 이들 가족들은 금년 8월 咸世환·金인서씨에게 편지를 보내음은 물론 이에 앞서 금년 5월 4일에는 한국기독교교회협의회(KNCC) 등 국내 인권단체에 두사람의 송환에 적극 협조해 줄 것을 호소하는 편지도 보내왔다. 한편 우리는 李仁模씨를 송환하면 납북당한 동진호가족들을 돌려보내 주거나 그렇지 않으면 이에 상응하는 조치를 취해줄 것으로 기대했으나 이와같은 기대는 물거품이 되어 버렸다.

李仁模씨 송환문제를 한 예로 본다면 북한이 주장하는 咸·金 두 장기수의 송환문제는 그들이 인도적인 차원에서라고 되씹고는 있지만 정치적 목적이 다분히 더 많이 깔려 있는 것으로 분석해야 할 것이다.

## 2. 송환요구에 대한 우리의 대응

북한의 비전향장기수 송환요구에 따라 우리 정부는 납북자들을 송환하라며 맞대응하고 있다. 1993년 12월 3일과 1994년 4월 22일 대한적십자사가 북쪽 적십자사에 보낸 전통문에 의하면 비전향장기수인 咸·金씨등은 무고한 양민을 학살한 자들로서 대한민국 실정법을 어기고 국제법을 위반한 범법자로 체포돼 처벌을 받았을 뿐만아니라 대한민국법률에 의해 자의로 대한민국 국적을 취득한 자들로서 전쟁포로가

아니라는 것이다.

따라서 비전향장기수인 이들은 전쟁포로가 아니므로 결코 복송시킬 수 없을 뿐만 아니라 교전법규가 인정하는 범위의 범죄행위에 대한 처벌은 정당하다고 하고 있다.

이와 관련하여 비전향장기수들이 전쟁포로로서 대우받기 위해서는 전쟁포로의 특권을 박탈시키는 행위를 하여서는 안 된다. 특히 이들의 범죄는 우리 형법상 내란죄 또는 국가보안법 위반의 범죄에 해당하므로 우리 국내법에 따라 처벌할 수 있었다.

咸世환 · 金인서씨의 범죄내용을 개관해 본다.

咸씨는 6.25때 인민군으로 참전했으나 유격대에 가담하여 35회에 걸쳐 양민을 학살하는 등 가축 및 식량을 약탈하는 범죄행위를 저질렀다. 또한 그는 1953년 「국방경비법」위반으로 체포돼 무기징역을 선고받았으나 20년을 복역한 후 석방되었다.

金인서는 1950년 10월 북한노동당 정치공작원으로 남파되어 공작활동을 했다. 또 그는 1952년 4월 「비상사태하의 범죄 처벌에 관한 특별조치령」등으로 체포돼 27년간 복역을 했으나 전혀 뉘우침이 없었다.

이와같은 범죄로 미루어 볼때 이 두사람은 1949년 8월 12일 제네바에서 채택된 「전시에 있어서의 민간인의 보호에 관한 제네바협약」, 일명 「제네바 제4협약」을 적용한다하더라도 「전쟁에 관한 법규 및 관행에 따라 작전을 수행해야 한다」는 조항에 위배되는 행위를 하고 살인 등 재산파괴를 한 자들이므로 전쟁포로의 자격을 상실한 것이다.

우리 적십자사는 북한측이 인도주의 차원에서 모든 문제를 풀어가기를 원한다면 남북이산가족의 아픔 등 남북 양측이 취할 수 있는 실질적인 문제부터 해결해 나가자고 했다. 우리 적십자사는 북한에 보낸 전통문에서 「남북이산가족 문제에 진전이 없었던 것은 북측이 남북한의 합의사항을 이행하지 않은데서 비롯된 것」이라며 북측이 인도주의 문제를 말하려 한다면 적십자 본연의 정신에서 이산가족 문제 해결에 성의를 보이고 동진호 선원 등 440여명의 남북된 우리측 인사들을 하루속히 송환하여 가족의 품으로 돌려보내고, 아울러 그동안 중단되었던 남북적십자 회담의 조속한 재개에 호응해 올것을 촉구했다.

지금까지 살펴본바와 같이 남북한이 서로 적십자사를 통해 상대측의 「인권」을 공격하면서 북한은 비전향장기수문제를, 남측은 납북자들을 각각 송환하라고 요구하고 있다. 북측은 비전향장기수중에서도 현재 북송을 요구하는 사람은 咸世환·金인서 등 3명이며, 우리가 송환을 요구하는 사람은 高相文등 동진호 선원 12명이다.

우리측에서는 납북자 송환에 모든 수단을 동원한다는 원칙을 고수하고 있는데 高씨등을 송환받을 경우 咸씨등을 북송할 수 있다는 입장을 취하고 있는 것으로 알려지고 있다.

그러나 북한이 비전향장기수들과 의거입북자 문제를 대치시켜 들고 나오는 것은 사리에 맞지 않는 것이라고 주장하는 것을 보면 이와같은 맞교환이 이루어질 수 있을지는 의문이다.

#### IV. 대응모형

북한의 비전향장기수 송환요구에 따라 우리가 적절한 대응 조치를 취하기 위해서는 우선 그들을 어떤 시각에서 보아야 하는가가 중요하다. 문제에 대한 정의는 정책결정자나 분석가에 의하여 새로운 가치가 창출되거나 발견·수렴되는 것을 의미하는데 정책결정자들은 문제정의과정에서 第3種誤謬 (type 3 error)를 범하지 말아야 한다.<sup>6)</sup>

문제를 정의함에 있어서 그 기준으로서의 문제의 측면과 문제의 심각성이 고려되어야 한다. 이러한 기준에 따라 어떤 문제는 중요한 정책의제로 상정되고 다른 어떤 문제는 정책 문제로 고려되지 않게 된다.

문제정의를 내려지면 문제해결단계로 들어가야 한다. 문제 해결이란 정책의 내용을 실현시키는 과정을 의미한다. 문제 해결을 위해서는 이를 위한 대안들을 탐색·선택하게 되는데 그 대안의 평가기준으로서의 소망성과 실현가능성을 들 수 있다.

모든 정책이 집행되고 나면 그에 대한 평가가 이루어지기 마련인데 정책결과에 대한 평가의 기준으로서의 효과성, 능률성, 형평성등이 주로 고려된다.

---

주 6) 柳永玉, 「象徵政策論」, (서울: 弘益濟, 1991), p. 268.

이상의 논의들과 문제의식의 시각을 종합하여 북한의 비전향장기수 송환요구에 대한 우리의 대응모형을 설정하기 위해 그 이전의 작업으로서 정책과정모형을 다음과 같이 작성(후미「표1」참조)하여 분석평가해 보고 이 모형을 근거로 하여 우리측 대응모형을 설정해 보고자한다.

여기서는 咸世환·金인서 등과 같이 비전향장기수였다가 작년 3월 19일에 복송된 李仁模씨를 중심으로 분석해 보고자 한다. 그것은 정책과정에서의 오류를 최소화하기 위해서이다.

「표1」에서 보듯이 정책과정이 「문제정의→ 문제해결→ 결과평가」로 이어지는 것이라고 설정할 때 각 단계에는 일정한 기준이 있기 마련이며 이들은 문제의식의 시각과 시간적 맥락, 즉 과거의 경험, 현재의 상황, 미래의 전망에 따라 문제의 해결의 실마리가 다르게 처리될 수도 있다.

## 1. 문제정의

문제정의는 현실에 대한 주관적 인식과 해석에 근거하여 이루어지는 것으로써 그 출발점이 바로 문제의 측면과 심각성을 분석하는 것이다.

북한이 비전향장기수 咸世환·金인서씨등의 복송을 요구하고 있다는 문제의 측면에서 동건의 중요성 여부를 결정해야 하고 이것이 안전으로 상정된다면 이의 해결을 위한 해법을 찾아야 할 것이다. 그들이 국제적십자사총재앞으로 북한송환요청탄원서를 발송하고 자칭 ‘남한의 인권단체’들이 이들의

송환추진본부를 발족했다는 것은 문제의 심각성이 어느정도 인가를 파악하는 것이 과제다.

북한은 대한민국 양민을 학살한 咸世환씨와 金인서씨 등 비전향장기수들을 전쟁포로라고 주장하고 있다.

그러나 그들은 살인 등 「중대한 위반행위」를 범한 사실이 명백하므로 전쟁포로로 대우하지 않는 것은 국제적으로 공인된 사실이다.

남북자들은 강제로 이산가족이 되는데 반해 이들은 스스로가 직업혁명가의 길을 선택한 자들이므로 협의의 개념에서는 남북이산가족이라고 할 수 없다. 그러나 남북관계의 제문제해결 등 남북이산가족 문제를 효과적으로 달성하기 위해서는 광의의 개념에서 남북이산가족이라는 융통성을 발휘해야 할 것이다.

이와같은 논의에서 남북한의 시각차이를 발견할 수 있으며 어떤 측면에서 비전향장기수들을 보느냐에 따라 문제해결도 달라진다.

현재의 탈냉전과 탈이념의 국제질서 속에서 과거의 경험으로 미루어 북한의 저의를 파악하고 현재의 그들의 태도를 분석해본 다음 비전향장기수를 북송했을 때와 그렇지 않았을 때 오는 손익계산서는 상당한 차이가 있을 것이다.

李仁模씨의 경우를 위와 같은 맥락에서 이해해 본다면 우리 정부가 이들을 북한의 요구대로 북송했을 때 과연 북측은 우리가 소망했던대로 남북자들을 돌려줄 것인가도 진단해 봐야 했으며 실현가능성 측면에서도 외교적, 정치적, 인도적 문제들을 고려했어야 했다.

특히 현재 북한이 송환을 요구하는 비전향장기수들을 북송할 경우 李仁模송환의 과거경험에 비추어 그들이 어떤 태도를 취할까도 조망해 봐야 한다.

## 2. 문제해결

어떤 정책의제에 대한 문제정의와 그에 따른 정책 목표가 형성되면 구체적인 문제해결 대안을 탐색하게 되는데, 그 주요 평가기준으로서 소망성(desirability)과 실현가능성(feasibility)이 있다. 전쟁법은 전쟁을 할 수 있는 교전자와 민간인을 엄격히 구별하고 있다. 민간인은 군에 대해 가해행위를 할 수 없고 군도 민간인을 공격할 수 없다.

이러한 행위를 한 자가 체포되었을 때는 포로로서 대우를 받지 못하고 전쟁범죄인으로서 엄중한 처벌을 받게 된다. 북한이 북송을 요구하는 비전향장기수들은 각종 파괴행동을 자행하였을 뿐만아니라 양민학살을 하였기 때문에 전쟁포로의 신분을 상실한 ‘대한민국 실정법’ 위반자들이다.

李仁模씨의 경우 남북대화때마다 그의 송환문제가 걸림돌이 돼 대화진전을 이루지 못했다. 따라서 문민정부는 대승적 자세에서 남북문제를 풀어가겠다는 의지에서 그를 송환했다. 또한 우리 정부는 李씨를 북송하면 동진호 선원 12명 중 납북자들을 송환해줄 것이라고 생각했다. 그러나 북한과의 대화는 더욱 경색되었을 뿐만아니라 납북자에 대해서는 언급조차도 하지 않고 있어 우리의 기대와는 큰 차이를 나타내고 있다.

오히려 그들은 시, 공적 맥락에서 李씨를 ‘신념과 의지의 화신’, ‘통일영웅’으로 떠받들며 그를 정치적으로 이용하고 있다.

과거의 경험으로 북한의 행태를 미루어 봤을 때 정치적, 인도적, 외교적효과의 실현가능성을 기대하기는 어려웠지만 李仁模의 송환과정에서도 그와같은 결과가 나타난 것이다. 李仁模노인은 수많은 이산가족들의 아픔을 치유해 준다는 문제의 측면에서 비전향장기수도 민족분단이 낳은 이산가족이라는 시각에서 문민정부의 출범이라는 시기와 맞춰 인도적 차원에서 아무런 조건없이 송환되었다.

李씨와 같은 비전향장기수문제는 1992년 7월 정원식총리가 대북서한을 보낼 당시만해도 논의자체가 있을 수 없다는 단호한 입장이었다. 그러나 1993년 문민정부는 종전의 입장에 다소 유연성을 보여 李씨의 송환을 「他意에 의한 이산가족」범주에 포함시켜 북송시켰으며 북한이 적절한 시기에 정치공세를 펼 것도 예상했었다.

### 3. 결과평가

정책결과에 대한 평가기준은 주로 효과성, 능률성, 형평성에 입각해서 실시되는데 여기서도 그 모형을 적용하고자 한다.

북한이 비전향장기수들의 송환문제를 가지고 노리는 효과와 목적은 전쟁포로를 마치 우리 정부가 휴전협정과 제네바협약을 무시하고 「비인도적 국가」라는 것을 국내외에 부각시키려는 의도가 깔려있음은 물론 국제적고립과 경제난동의 체



제 불안요인을 제거하고 북한주민들의 불평, 불만을 희석시키기 위한 것이라고 풀이할 수 있겠다.

또한 북한이 이들이 전향하지 않은 사실을 金日成에 대한 「변함없는 충성」으로 선전함으로써 북한주민의 사상결속과 끊임없는 대남투쟁의욕을 북돋우며 이들을 「통일애국자」, 「변함없는 충성영웅」으로 부각시켜 통일투쟁으로 내몰려는 속셈도 깔려있다고 봐야한다.

이러한 제사실들은 북한의 입장에서 본다면 효과성을 노린 시기적절한 조치였다고 할 수 있겠다. 우리 정부입장은 북한 측으로부터 이들에 대한 북송요구만 받았지 정책집행은 실행하지 않았기 때문에 이들을 모형으로 하여 결과평가를 할수는 없다. 따라서 여기서는 李仁模노인을 모형으로 결과평가를 해보고져 한다.

우리정부는 비전향장기수인 李仁模씨를 북송하면 남북대화가 진전을 이룰 수 있음은 물론 동진호남북선원들을 귀환시켜주거나 아니면 이에 상응한 조치를 취해 줄 것을 기대했다. 이러한 정부당국의 기대는 많은 사람들을 실망시켰으며 李씨는 북송되자마자 대내체제 강화와 대남비방에 철저하게 이용되었기 때문이다.

다시 말해 李仁模씨의 송환결과는 북한이 우리 문민정부의 인도주의 정신을 악용하는 선으로 끝나버렸으며 李씨송환 다음날 북한이 NPT탈퇴를 선언함으로써 남북은 경색한 국면으로 접어든다.

결국 우리정부는 부적절한 시기에 李仁模송환이라는 단안을 내려 얻은 것은 아무것도 없고 우리가 의도했던 효과성,

능률성, 형평성은 기대할 수 없었다고 평가할 수 있다.

## V. 복송요구에 대한 우리의 대응

지금까지 북한당국이 복송을 요구하는 비전향장기수에 대한 분석틀을 형성하기 위해 정책과정모형을 설정하여 문제정의, 문제해결, 결과평가등을 논의하면서 이론을 섭렵, 정리했다.

북한이 끈질기게 요구하고 있는 비전향장기수에 대한 문제를 효과적으로 풀어나가기 위해서 앞의 정책과정모형에 근거하여 과거경험 등을 고려하여 정책을 결정하는 것이 바람직할 것이라고 생각된다.

문제정의에 있어 가장 중요한 것은 실질적, 공식적문제가 얼마나 정확하게 문제상황을 표현해 낼 수 있는가라는 점이다. 주어진 문제상황과 실질적 문제사이의 일치여부는 문제의 정의여하에 달려있기 때문이다.

문제정의단계에서 중요한 것은 정책분석가는 제3종오류를 범하지 말아야 한다는 점이다.

즉, 귀무가설이 옳은데도 이를 기각하는 것을 제1종 오류라 한다면, 귀무가설이 거짓인데도 이를 수락하는것을 제2종 오류라 할 수 있고, 잘못정의된 문제를 푸는 오류를 제3종 오류라 할 수 있다.

북한이 송환을 요구하는 비전향장기수들에 대응하기 위해 지금까지 포괄적으로 논의한 이론적 기초작업위에서 우리의 대응 모형의 준거들을 「표2」와 같이 제시하고자 한다.

이를 간략히 설명하면 다음과 같다.

앞에서도 언급했듯이 비전향장기수들은 보는 시각과 해석 여부에 따라 「자의에 의한 이산」이나 「타의에 의한 이산」이냐를 구별할 수 있을 것이며 전자인 경우에는 「전쟁범법자」로 후자인 경우에는 「전쟁포로」로 명명할 수 있을 것이다. 따라서 협의개념에서는 후자의 경우에만 남북이산가족이라 할 수 있겠다.

그러나 「남북관계개선」이나 「남북이산가족」문제를 거시적인 차원에서 해결하는 「정치적, 인도적 견지」에서 조망한다면 「전쟁범법자」도 넓은 의미에서 「남북이산가족」이라는 용통성을 발휘하는 것도 문제해결에 도움이 되리라 생각된다. 그러나 이러한 의미는 시간과 공간의 맥락과 국내외환경변화에 따라 신축성을 부여할 수 있다.

비전향장기수들의 북송요구에 대한 대응책은 일반적인 대응책과 시간적인 대응책으로 나누어 생각해 볼수 있겠다.

일반적인 대응책으로는,

- 첫째, 북한이 비전향장기수들의 송환을 요구할 시 이를 거절하는 방법과
- 둘째, 이를 수락하는 방법
- 셋째, 이들을 북송할 경우에 상응한 대가를 요구하는 방법

넷째, 맞대응하는 방법 등으로 분류할 수 있겠다.

이들의 대응전략을 논의해 본다.

## 1. 일반적인 대응책

### 1) 거절책

북한이 북송을 계속 주장하고 있는 戚世煥·金인서 등의 비전향장기수들은 6.25전쟁중 북한이 그들을 납파시켜 우리의 양민을 학살하였음은 물론 우리 정부를 파괴, 전복하기위한 범법자들이다. 따라서 이들은 교전법규가 인정하는 범위 외에 범죄행위에 대한 처벌은 정당한 것이었다. 이들은 우리 국내법으로는 인정하지 않는 반국가단체인 북한이 점거하고 있는 지역출신으로서 우리 국내법에 따라 수감되어 형량을 마친후 자의에 의해 한국국적을 취득하였다.

북한은 비전향장기수들을 전쟁포로라고 주장하고 있다. 그러나 전쟁포로로 대우받기 위해서는 전쟁포로의 특권을 박탈당하는 양민학살 등의 행위를 하여서는 안된다.

특히 이들의 범죄행각은 우리 형법상 내란죄 또는 국가보안법 위반죄에 해당하므로 국내법에 따라 처벌할 수 있다. 따라서 이들은 엄밀한 의미에서 이산가족이라 볼 수 없다. 왜냐하면 이들은 사회주의 혁명, 남반부 해방을 위해 가족을 버리고 목숨을 바치기로 작정하고 파괴, 전복활동을 한 자들로서 이념적으로 볼 때 이들에게는 이산가족이 없다고 할 수 있기 때문이다. 설령 가족이 있다하더라도 우리 국내법에 따

라 합법적으로 처벌되는 기간중에 범죄자와 가족이 헤어져 있는 것은 이산이라 할 수 없다.

이와같은 맥락에서 비전향장기수들을 이해한다면 송환을 거절할 수 있겠다.

## 2) 수락하는 방법

북한이 송환을 끈질기게 요구하고 있는 비전향 장기수들은 범법자임에도 불구하고 정치적결단과 인도적차원에서 무조건적으로 송환할 수 있겠다.

앞에서 살펴본 바와 같이 이들은 명백히 국내법을 어긴 범법자들이므로 넓은 의미에서 「남북이산가족」이라는 융통성있는 해석에서 이러한 조치를 취해야 한다.

우리정부가 이와같이 조건없이 비전향장기수들을 복송했을 경우 북한이 전향적인 자세를 보여 대화에 응할 경우 경색된 남북분위기를 해소하고 남북관계발전에 돌파구를 찾을 수 있는 디딤돌로 작용할 개연성도 배재할 수 없다. 어쩌다 무조건 송환한다는 것은 위험성이 뒤따르므로 신중을 기해야 한다.

## 3) 상응한 대가를 요구하는 방법

북한이 송환을 요구하는 비전향장기수들 문제는 전쟁포로와 납북자들 및 「남북이산가족」들과 연계시켜 생각해 볼 수 있다. 즉 북한측이 납북자 및 이산가족 문제에 대해 전향적인 자세로 나올 경우 우리도 비전향장기수들에 대해 호의적인 조치를 취할 수 있다.

특히 북한이 납북자들을 의거 입북자로 규정하면서 이들이

남한 귀환을 원치않고 있다고 주장하고 있는 점에 비추어 북한측이,

①이산가족 방문단 교환 및 정례화

②판문점 면회소 설치

③납북자의 송환등 남북이산가족문제 해결에 긍정적으로 나올 경우 비전향장기수 송환문제와 연계하여 해결하는 방안도 검토할 필요가 있겠다.

남북이산가족문제는 일괄적, 포괄적으로 해결하는 방법이 가장 이상적이라 할 수 있다.

#### 4) 맞대응하는 방법

북한이 비전향장기수 송환문제를 끈질기게 요구하며 비전향장기수들의 가족을 이용하여 이들의 송환을 유엔인권위원회 등 국제기구에 탄원서를 내거나 이를 위한 국제여론을 조성하고자 할 경우, 우리는 조창호 소위 등 한국전쟁중 미귀환한 포로문제를 유엔 등 국제기구에 제소하여 북한측 주장에 맞대응하면서 동주장이 부당함을 홍보하도록 하여야 할 것이다.

특히 북한이 이산가족문제를 정치적으로 악용하고 있음을 국제사회에 알리고 비전향장기수 송환과 이산가족문제는 인도주의차원에서 해결되어야 함을 주장하고 북한의 비인도적 처사를 세계에 호소해 이산가족의 아픔을 덜어주어야 할 것이다.

한편 우리 정부는 비전향장기수는 엄밀한 의미에서 이산가족은 아니지만 넓은 의미의 이산가족에 포함시켜 이들의 송

환문제를 취급할 수 있음을 북한에게 분명히 천명하는 한편, 동 문제와 이산가족문제의 포괄적 논의를 위해 조속히 남북 적십자 본회담 재개를 촉구하고, 국제적십자위원회의 중재를 요청하는 것도 「남북이산가족」문제해결과 비전향장기수 송환 요구에 대한 대응책이 될 수 있을 것이라 사료된다.

## 2. 시간적 대응책

이는 기간에 의한 분류 방법으로서 북한의 태도변화여하에 따라 유연성을 취하는 방법이다. 이 방법은 고도의 정치적, 외교적 기술이 요해지는데 국제적 환경변화와 국내외 여건에 따라 신축성을 부여하는 전략이다.

예를 들어 북한이 비전향장기수 송환문제를 요구해올 시 먼저 「전쟁포로」들의 신원 및 생사현황부터 파악하고 그 다음에 처리하자는 식으로 뒤로 미루는 방법이다.

또 다른 예로써 북미 고위급회담이나 북한 핵사찰의 진전 속도와 이행여부에 보조를 맞추면서 융통성있게 대응해 나가는 방법이다. 만약 북한이 북미 회담내용을 이행치 않을 경우 북한의 부도덕성을 빌미로 비전향장기수 전쟁포로 운운설의 억지논리를 반박하고, 인도적 차원에서 남북이산가족 문제와 연계시켜 단계적으로 대처해 나가는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이것은 시간을 끌면서 우리에게 유리한 조건을 유도하는 전략이다.

단계적인 방안에는 단기적, 중기적, 장기적 대책을 세울 수 있다.

## Ⅵ. 결 론

지금까지 북한이 송환을 요구하고 있는 비전향장기수들에 대한 우리측 대응방안을 설정해 봤다.

비전향장기수들을 어떤 시각에서 보든 북한이 이들을 전쟁 포로나 남북이산가족의 범주내에 포함시켜 해결하려고 든다면 쉽게 풀릴 수 있는 문제라고 생각된다. 그러나 북한이 남북자들을 억류한 채 이들을 북송하라고만 요구한다면 그것은 형평성원리에서도 저촉된다.

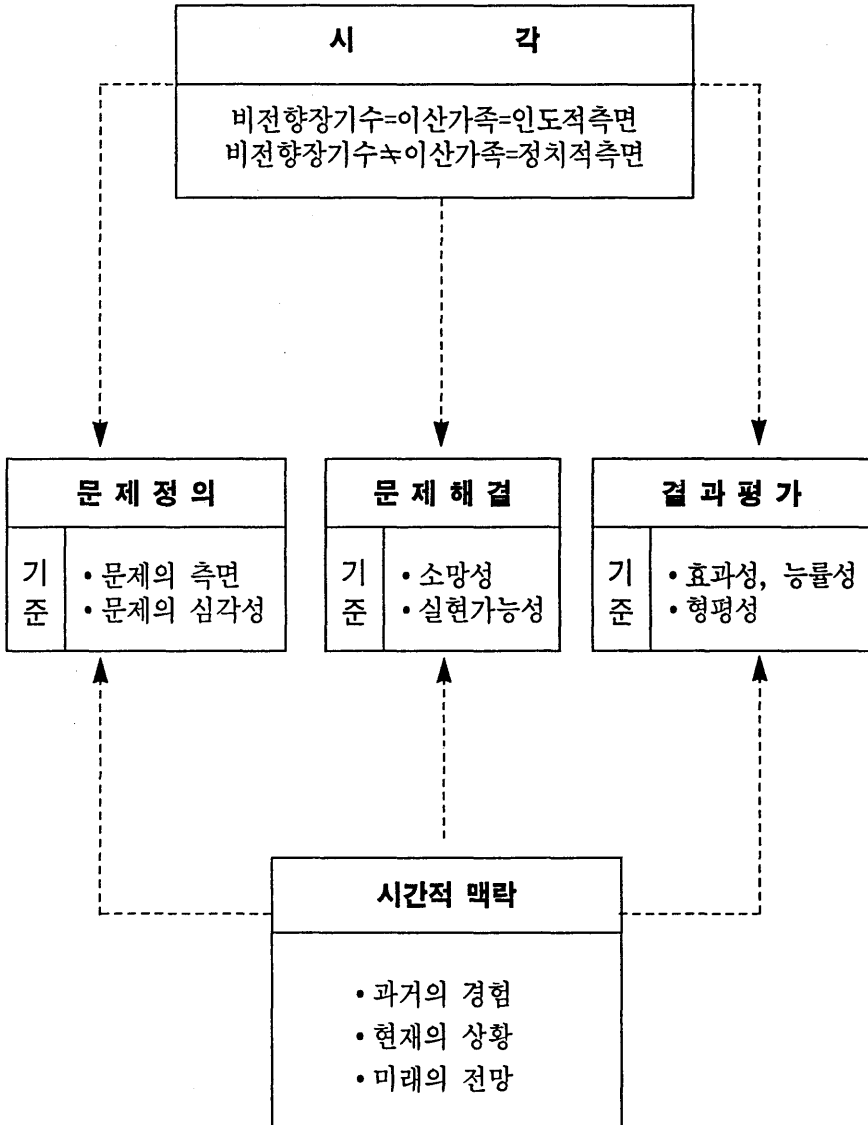
따라서 북한이 대국적, 인도적차원에서 이들 문제를 해결하려고 한다면 남북이산가족문제로 귀결시켜 풀어나가야 할 것이다.

우리 정부는 비전향장기수들의 공세적인 북송요구에 대해 적절한 방안을 모색해야 할 것이며 李仁模씨의 송환과 같은 손실을 입어서는 안될 것이다.

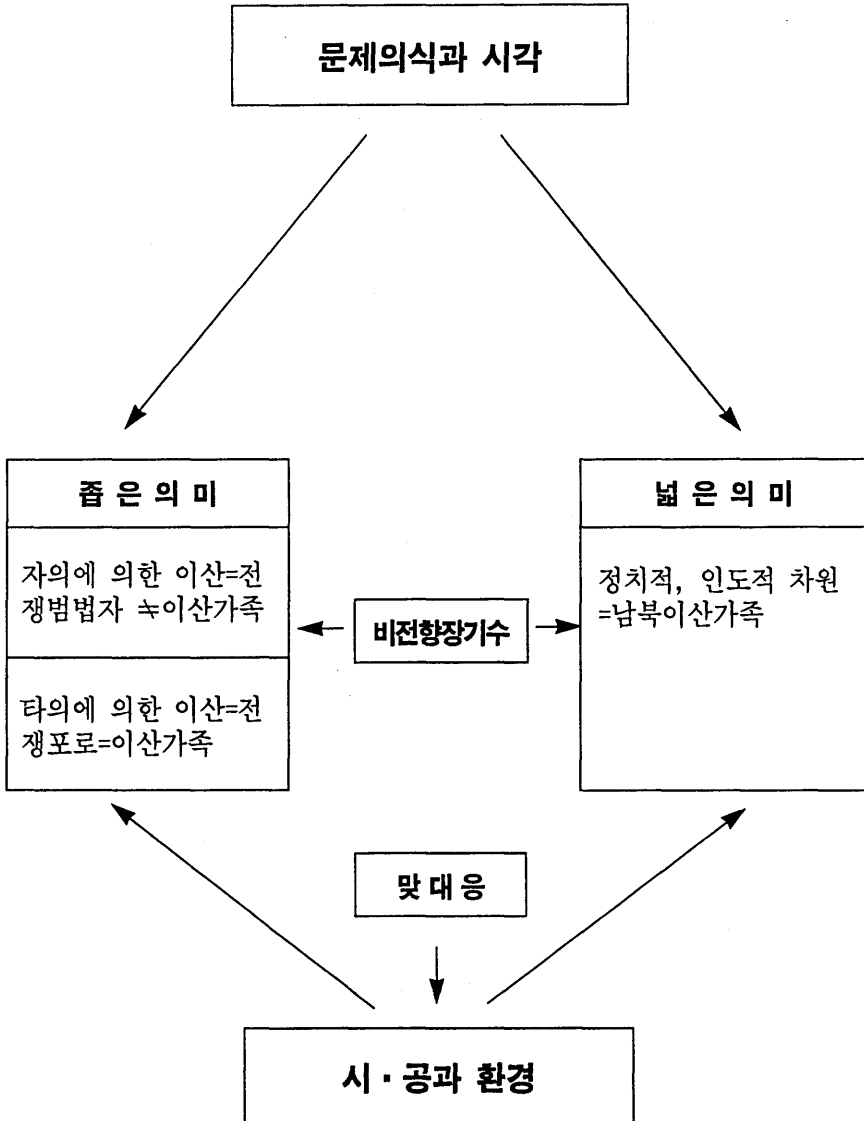
이 문제를 진정으로 해결하기 위해서는 정치적결단이 필요하며 인도적 차원에서 남북쌍방이 득을 볼 수 있는 남북이산가족문제로 다루어야 할 것이다.



〈표 1〉 비전향장기수에 대한 정책과정모형



〈표2〉 비전향장기수 송환요구에 대한 대응모형



□ 김인서 · 함세환관련 북한측 주장에  
대한 국제법적 검토 및 대응방향

민 경 길  
(육군사관학교 교수)

— 목 차 —

I. 서 론

II. 북한의 주장에 대한 국제법규의 검토

III. 결 론



## I. 서론

김인서·함세환의 송환을 요구하고 있는 북한의 주장을 국제법의 측면에서 검토할 때 다음의 세가지가 논점으로 대두된다.

첫째, 김인서·함세환은 「무고한 양민을 학살하거나 그들의 재산을 약탈한 범법자」가 아니라, 「대중에 의지하여 싸웠고 군사작전에 필요한 목표물을 공격한 게릴라」이므로, 그들은 「전쟁포로」였으며 따라서 송환되었어야 하였는가?

둘째, 김인서·함세환이 「무고한 양민을 학살하거나 그들의 재산을 약탈한 범법자」라 해도, 그들은 「전쟁포로」이기 때문에 즉각 송환되어야 하는가?

셋째, 김인서·함세환이 대한민국 국민이라 해도 그들이 현재 송환을 원한다면, 우리는 1948년의 세계인권선언에 따라 그들을 송환하여야만 하는가?

이 보고서는 위와 같은 세가지의 논점들을 실정국제법의 엄격한 해석론에 따라 검토한 결과, 다음과 같은 결론을 얻을 수 있었다.

첫째, 김인서·함세환의 1차피검전 행위중에는 전쟁범죄에 해당하는 것으로 의심되는 부분이 일부 존재하며,

---

\* '94. 11 위촉과제

그들이 전쟁범죄인이었다면 억류국인 대한민국은 국내 법령에 따라 그들을 소추 및 처벌할 수 있었다.

둘째, 김인서·함세환이 비록 전쟁범죄인이었다 하여도 그들에게 유기징역이 선고되었다면, 형기만료 이후 그들에게는 전쟁포로로서의 모든 권리가 회복되며 따라서 형기만료 시점에서 북한으로 송환될 권리가 있었다. 그러나, 그 후 그들이 자의에 의해 대한민국에 잔류하였다 하더라도 대한민국이 그들을 송환하여야만 하는지의 여부는 종래 우리 정부가 확고하고도 일관되게 주장해 왔으며 또한 UN도 지지한 바 있는 입장을 고수하느냐 아니면 국제법의 일반적인 해석론에 따르느냐에 의해 결정될 문제이다.

셋째, 김인서·함세환이 형기 만료 이후에 자의에 의해 대한민국에 잔류하여 대한민국의 국민이 되었다면, 대한민국은 세계인권선언에도 불구하고 국제법 및 국내법의 규정에 따라 그들의 송환을 거부할 수 있다.

## II. 북한의 주장에 대한 국제법규의 검토

### 1. 김인서·함세환은 「무고한 양민을 학살하거나 그들의

재산을 약탈한 범법자」가 아니라, 「대중에 의지하여 싸웠고 군사작전에 필요한 목표물을 공격한 게릴라」이므로, 그들은 「전쟁포로」였으며 따라서 송환되었어야 하였는가?

○ 「게릴라」란 대중에 의지하여 작전을 수행하는 비정규군을 말하나 그들이 「전쟁포로」로서의 완전한 대우를 받으려면 전쟁에 관한 법규 및 관행을 준수한 자이어야 한다.

※ 1949년 제네바 제Ⅲ협약 제4조 A(2)에서는 게릴라가 전쟁포로로 되기위한 4가지 조건을 규정하고 있으나, 동협약 전체의 해석론상 이러한 조건은 게릴라가 포로로서의 완전한 대우를 받기위한 조건이며 이에 관한 위반이 있다고 해서 그들이 전쟁포로가 아닌 것은 아니다.

○ 김인서·함세환의 피검전 행위중에 전쟁에 관한 법규 및 관행에 위반되는 것이 있었는지의 여부는 매우 신중한 검토가 필요한 부분이다.

• 당시 대한민국의 경찰은 일반적으로 무장하여 게릴라 토벌작전을 수행하고 있었으므로, 경찰관서에 대한 습격 그 자체는 「군사목표물에 대한 합법적인 공격」이었다.

\* 그러나 이때 사살된 경찰관중 게릴라에게 항복하여 포로로 된 자가 포함되어 있었으며 이들의 사살에 김인서·함세환이 가담하였음이 분명하다면 그들은 1949년 제네바 제Ⅲ협약 제130조를 위반한 전쟁범죄인이다.

- 민간주민의 납치 및 민간재산에 대한 징발행위가 있었으나, 이는 전쟁에 관한 법규 및 관행에 크게 어긋나는 행위가 아니었다고 판단된다.

\* 1949년 제네바 제Ⅳ협약 제147조에서는 민간주민에 대한 「고의적 살인」, 「고문」, 「불법적인 감금」, 「인질」, 「적국군대에서의 복무강요」 및 민간재산에 대한 「군사상의 필요에 의해 정당화될 수 없는 불법적이고 자의적인 광범위한 파괴 및 징발」등을 금지하고 있으나, 김인서·함세환의 행위중 이에 크게 위반되는 것이 있었는지는 의문시된다.

- 따라서 김인서·함세환이 「전쟁포로」로서의 완전한 대우를 받을 자격이 있었으며 따라서 송환되었어야 할 자들이었는지의 여부는 두사람의 재판기록에 대한 보다 신중한 검토후에 결정되어야 할 문제이지만, 만약 전쟁범죄인으로 인정되는 행위가 발견된다면, 대한민국은 그들을 송환하지 않고 국내에서 소추 및 처



별할 수 있었다.

※ 1949년 제네바 제Ⅲ협약 제85조 및 제88조에서는 포로가 되기 이전의 행위(주로 전쟁범죄행위를 의미함)를 이유로 포로를 국내법절차에 따라 소추 및 처벌할 수 있음을 인정하고 있다.

2. 김인서·함세환이 「무고한 양민을 학살하거나 그들의 재산을 약탈한 범법자」라해도, 그들은 「전쟁포로」이기 때문에 즉각 송환되어야 하는가?

- 전쟁범죄인인 포로는 억류국의 국내법절차에 따라 소추 및 처벌할 수 있을뿐 아니라, 형벌의 종료시까지 억류할 수 있다.

※ 1949년 제네바 제Ⅲ협약 제119조 참조.

- 그러나 형벌을 복역중인 포로라 하여도 포로로서의 대우가 완전히 중단되는 것은 아니며,

※ 1949년 제네바 제Ⅲ협약 제85조 및 제88조 참조.

- 특히, 유기징역형을 선고받은 포로는 그 형기가 종료되는 즉시 전쟁포로로서의 모든 권리를 완전히 회복한다.

※ 1949년 제네바 제Ⅲ협약 제88조 제4단 참조.

- 따라서 김인서·함세환은 원칙상 1차 형기가 종료된 직후 북한으로 송환되었어야 할 자들이다.
  
- 그러나 만약 김인서·함세환이 형기종료 이후에 자의에 의해 대한민국에 잔류한 것이 사실이라면 그러한 자들은 송환할 수 없다는 것이 휴전회담 이후 오늘에 이르기까지 대한민국의 일관되고 확고한 입장이지만, 국제법상으로는 그러한 자들까지도 송환하는 것이 원칙이다.

※ 1949년 제네바 제Ⅲ협약 제118조는 「포로는 적극적인 적대행위가 종료한 후 지체없이 석방되고 송환되어야 한다」라고 규정하고 있으나 이 조항의 해석과 관련하여 6.25당시 UN총회는 대한민국의 입장을 지지하는 결의(1952년 12월 3일, 제610-VII호)를 채택한 바 있다.

그러나 “UN의 이와 같은 결의는 분단국가내에서의 무력충돌이라는 특수상황을 고려한 임시방편적 해결이었으며, 스스로 송환에 반대한 포로를 강제로 송환할 경우 그의 생명 또는 자유에 대한 부당한 조치가 가해질 우려가 없는 한 모든 포로는 강제로라도 송환되어야 한다”는 것이 제네바 제Ⅲ

협약 제118조에 대한 일반적 해석론이다.

- 결국 김인서·함세환이 전쟁범죄인이었다 해도 만료되는 시점에서 그들은 북한으로 송환될 수 있는 권리를 회복하였다. 그러나 그들이 자의에 의해 대한민국에 잔류하였다 하더라도 대한민국이 그들을 송환하여야만 하는지의 여부는 종래의 우리 정부가 확고하고도 일관되게 주장해 왔으며 또한 UN도 지지한 바 있는 입장을 고수하느냐 아니면 국제법의 일반적인 해석론에 따르느냐에 따라 결정될 문제이다.

3. 김인서·함세환이 대한민국 국민이라 해도, 그들이 현재 송환을 원한다면, 우리는 1948년의 세계인권선언에 따라 그들을 송환하여야만 하는가?

- 1948년의 세계인권선언은 국적이탈의 자유(제13조 2항 및 제15조 2항) 및 자국으로 복귀의 권리(제13조 2항)를 규정하고 있지만, 그와 같은 자유 및 권리가 무제한적인 것은 아니다.
- 1966년의 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제12조 3항은 이와 관련하여 「국가의 안전…타인의 자유와 권리를 보호하기 위하여 필요한」 경우 국가는 「법률」으로써 이러한 자유와 권리를 제한할 수 있음을 명백히 인정하고 있으며,

- 대한민국의 법률 제1030호 「해외이주법」 및 그 시행령은 「대한민국과 전쟁상태 또는 적대상태에 있는 국가」 및 「대한민국과의 미수교국」을 이주제한지역으로 규정하고 있으며, 또한 「국가의 체면을 손상할 우려가 있거나 국시에 위배될 행위를 할 우려가 있는 자」를 이주자격이 없는 자로 규정하고 있다.
- 따라서 김인서·함세환이 자신들이 원한다고 해서 당연히 대한민국의 국적을 이탈하여 북한으로 이주할 권리를 갖는 것은 아니다.

### Ⅲ. 결 론

#### 1. 법률적 측면

- 국제법상 김인서·함세환은 그들이 전쟁범죄인이 아니었다면, 원칙상 6.25 종료당시 북한으로 송환되었어야 할 전쟁포로이다.
- 그를 전쟁범죄인으로 소추하여 형기종료시까지 억류할 수 있는 근거는 그들의 재판기록을 면밀히 재검토

하여 본 이후에야 밝혀질 수 있을 것이다.

- 더욱이 1차형기 종료시에 그들에게는 북한으로 송환 될 기회가 주어졌어야만 하였다.
- 형기종료후 그들이 자의에 의해 대한민국에 잔류한 것이라 해도 그들을 강제로라도 북한으로 송환하는 것이 국제법의 원칙이다.
- 그러나 대한민국은 휴전회담 이후 현재까지 송환에 반대하는 포로는 송환하지 않는다는 태도를 견지해 왔으며, 적어도 6.25당시의 포로들에 관한 한은 UN도 이와 같은 대한민국의 입장을 지지하여 왔다.
- 한편, 1948년의 세계인권선언은 북한이 김인서·함세환의 송환을 주장할 수 있는 결정적인 근거가 되지 못한다.
- 결국 우리 정부가 김인서·함세환의 송환에 반대한다면,

첫째는, 그들의 재판기록을 재검토하여 그들이 전쟁 범죄인이었음을 입증하여야 하고,

둘째는, 그들이 1차형기의 종료후에 자의에 의해 대

한민국에 잔류하였음을 주장하여야 하며,

셋째는, 포로의 강제송환 반대라는 종래의 입장을 일관되게 주장하여야 할 것이다.

## 2. 인도주의적·정치적 측면

- 인도주의적 관점에서 최선의 방책은 김인서·함세환의 조건없는 송환일 것이며 이러한 조치는 「자유민주주의의 힘」을 후세에 입증할 수 있는 유력한 증거가 될 것이다.
- 정치적 관점에서는 북한내에도 조창호소위와 같은 미복귀 전쟁포로가 분명히 있을 것이므로 이들에 대한 「국제조사위원회」의 구성방안이나 「이산가족 재회」등 남북간의 현안문제와의 동시해결방안을 제의해 볼 수 있을 것이다.

# □ 서독의 대동독 인권정책

심 익 설

(동국대 사회과학대학 교수)

## — 목 차 —

I. 서론

II. 서독의 대동독 인권정책 전개과정

III. 국제적 인권규약과 동·서독의 상이한 인권개념

IV. 서독의 대동독 인권정책 내용

V. 서독의 인권정책이 주는 시사점





## I. 서론

인권(Menschenrecht)이란 인간의 생존에 있어서 불가결한 기본적인 권리로서, 본질적으로는 국가의 기본법인 헌법에 의해서 규정되는 권리보다도 우위에 선 것으로서, 어느것보다도 가장 우선적으로 보장되는 인간의 권리를 말한다. 결국 인권은 국가는 물론 사회·가족·직업·종교·문화속에서 자신의 위상이 자유롭다는 인간 본래의 기본적 권리를 의미한다고 할 수 있다.

본래 이러한 기본적 인권사상은 시민혁명을 거치는 과정에서 형성되어 발전되었다. 그리고 오늘날에 와서는 각국 헌법이 종래의 고전적인 기본적 인권만이 아니라 국가에 의한 생활배려를 내용으로 하는 현대적 인권도 함께 규정하게 되었다. 특히 제2차 세계대전 이후 기본적 인권의 국제화·세계화가 진전되면서 1948년 12월 10일 국제연합(UN)에서 「세계인권선언」을 천명하게 되었으며 이 결과, 1966년 12월 16일 법적 효력을 가진 「국제인권규약」이 채택되기에 이르렀다.

한마디로 인간은 신분·이념등에 상관없이 자유롭고 평등하게 살도록 태어났다. 그러나 인류사를 보면 인간은 이러한

---

\* '94. 9 위촉과제

당위성으로부터 도전받는 상황에 수시로 직면하게 되었으며, 이러한 사태는 기본적 인권의 침해라는 사실 때문에 모든 인류의 비난을 받아왔다. 지금도 우리는 이러한 사례를 쉽게 볼 수 있는데, 바로 미래에는 우리와 통일을 이루고 살아야 할 북한이 바로 그러한 지역중의 하나이다. 지금이야 말로 국내인권의 보장은 물론 북한인권의 조속한 개선을 위해 우리 모두가 정책적 역량을 집중해야 할 때이다.

이 시점에서 특히 북한에 의해 강제 납북된 사람들에 대한 대책과 이산가족의 재결합 문제 그리고 북한으로부터의 탈출자에 대한 대책이 무엇보다도 시급히 마련되어야 하겠다.

이곳에서는 이러한 점들과 관련하여 우리에게서 하나의 좋은 선례가 될 수 있는 동·서독의 평화적인 재통일이 있기 까지 서독에 의한 대동독 인권정책의 일반적인 특징들을 정리해 본다.

## II. 서독의 대동독 인권정책 전개과정

- 1960년 5월 20일 파리정상회담: 서독과 주변 3개국에 의한 베를린 위상에 대한 천명으로서 베를린 자유통행 결정.

- 1961년 8월 31일 베를린 장벽 설치: 베를린 자유통행에 반발한 동독이 동베를린을 봉쇄하고 장벽을 구축함으로써 이후 동·서독의 이산가족 문제가 발생.
- 1963년 12월 17일 한시적 통과사증 협정 : 동독정부와 서베를린 시의회 사이에 1963년 12월 19일부터 1964년 1월 5일까지 한시적으로 서베를린 거주자가 동베를린 친척을 방문할 수 있도록 조치함.

이상에서 보듯이 60년대 초반까지는 냉전체제의 심화로 인도적인 측면에서는 위기상황의 연속이었다. 베를린 장벽의 설치 이후 63년의 협정은 그 유효기간이 1966년까지 연장됨으로써 일단 완전단절은 피할 수 있었다. 이에따라 1966년까지 제4차 통과사증협정이 끝난 이후에도 동독은 절박한 가족문제(출산, 결혼, 위독상황, 질병, 사망등)의 경우는 특별히 친지에 대한 방문을 허용하였다.

- 1967년 12월 1일 서독 키징거(K. G. Kiesinger)수상이 취임연설에서 양독간의 인도적 문제해결 및 교류협력을 동독측에 제의.
- 1972년 12월 21일 동서독 기본조약(Grundvertrag) 체결 : 동서독관계정상화를 규정한 역사적인 조약에서 이산가족 문제등 인권문제의 해결에 관해 양독이 최초

의 구속력있는 공식문서를 남김.

- 1975년 8월 1일 헬싱키에서 유럽안보협력회의 (CSCE) : 양독간 이산가족의 재결합 및 상봉을 국제적으로 보장해 주는 밑거름이 된 헬싱키 최종문서가 서명됨. 특히 CSCE협정 제3부 인도적 협력에서 이산가족 문제를 명문화시킴.
- 1980년~1983년 마드리드에서 열린 CSCE 후속회의에서도 서명국들이 인권을 존중할 의미가 있음을 다시 강조함.
- 1982년 2월 15일 절박한 문제에 대한 여행자 왕래규정 및 1983년 9월 15일의 이산가족 상봉 및 동독국민과 외국인간의 결혼문제 처리규정 : 헬싱키 CSCE결의 제3부의 기본정신을 준수한다는 취지로 동독정부는 이산가족 문제에 대한 법규제정을 공표함. 이는 형식적으로 볼때 동·서독 인권문제에 대한 획기적 발전이었으나, 실제로는 체제수호의 일환이었음.

이처럼 70년대의 데탕트시기에도 여전히 인권문제를 둘러싼 동·서독간의 심리적 갈등은 지속되었다. 이러한 상황은 80년대 들어 서독의 보다 적극적인 대동독 인권정책의 추진으로 서서히 유연성을 갖게 되었으며, 1985년 소련에서 개혁과 개방을 주창한 고르바초프가 등장하면서 80년대 후반

에는 동·서독간 인권정책이 활기를 띠게 되었다.

### Ⅲ. 국제적 인권규약과 동·서독의 상이한 인권개념

앞에서 동·서독간 인권문제를 둘러싼 전개과정에서 보았듯이, 서독이 대동독 인권정책을 문제삼게 된 것은 기본적으로 동·서독의 상이한 인권 개념에서 비롯되었다. 즉 동서독간 인권은 양쪽 모두 헌법의 기본권 조항을 통해 보장되고 있듯이 형식상으로는 유사하나, 실제 인권을 행사하기 위한 정치·경제·사회적인 조건을 어느 방법을 통하여 충족시키느냐에 따라 서로 인권개념을 달리 이해하고 있음을 볼 수 있다. 즉 “헌법적인 질서에 입각하여” 기본권이 보장된다는 점에서는 동·서독 모두 형식적으로 유사하나, 실제로는 “헌법적인 질서”가 의미하는 바가 전혀 다르다는 점이다.

가장 중요한 차이는 서독에서는 체제 반대자의 권리까지를 포함한 다원화된 제도에의 참여보장을 의미하는 반면, 동독에서는 국가에 의해 보장된 사회주의 소유권의 인정, 중앙계획경제구조의 인정, 맑스-레닌주의 정당의 영도성, 맑스-레닌주의의 공식적 이데올로기 등을 의미하는 것으로 이해하였다. 이에 따라 동·서독 주민들에게는 체제선택과 관련된 기본권 보장의 가능성이 상이하게 주어질 수 밖에 없었다.

한편 서독은 헌법상 보장된 인권의 실현을 위한 사회·경

체적인 체제 혹은 구조결정문제들을 법적인 테두리 내에서의 정치적인 자유영역으로 위임한 반면, 동독은 인권을 실현하기 위한 정치·경제·사회적 구조 자체를 중요시하면서 이러한 전제조건들이 인권존중 그 자체와 같은 구속력을 갖고 있다고 강조하였다.

이처럼 상이한 인권인식의 차이는 동독이 국제적 협의체인 CSCE에 참여하면서 공통점을 찾아 나간다. 서방국가들의 요구로 헬싱키 최종문서(Helsinkichlussakte)에 인권조항을 삽입하게 되었고, 이를 동독이 서명함으로써 이후 동독의 국내인권문제는 국제적인 감시와 논의의 대상이 될 수 밖에 없었던 것이다. 특히 헬싱키선언 서명국들은 인권에 관한 여타 국제적인 선언이나 협정에 서명할 의무가 부과되었는바, 1966년 12월 10일 UN에서 채택된 국제인권협약에 동독이 의무서명한 것이 좋은 예이다.

즉 1973년 11월 2일 이미 동독은 국제인권협약을 비준하였으나 여전히 이의 국내효력발생을 유보시켜 오다가, 1975년 헬싱키협정 이후인 1976년부터 이 협약이 동독내에서도 효력을 발생할 수 있게 하는 등 국제적인 인권 규약의 범주에 들어오게된 것이다.

#### IV. 서독의 대동독 인권정책 내용

이후에도 동독은 인권문제에 대한 서독이나 국제회의로 부터의 비난에 대해 인권개념에 대한 상이한 이해와 해석차이로 돌리면서 소극적으로 조사하거나 내정간섭이라고 반발하면서 아예 대응치 않았고(CSCE 최종문서 원칙 제6항에 근거), 나아가 국제인권협약에서 유보조건으로 허용된 예외규정을 자의적으로 해석하며 대응해 나갔다.

그러나 동독이 현실적으로 국제인권협약과 CSCE에 서명한 만큼, 어쨌든 회원국들이 제기하는 인권문제 지적에 대한 질문에 답변을 해야했고 제규정을 준수해야 할 의무가 있었다는 점에서 서독의 대동독 인권정책이 효력을 나타내면서 자리를 잡을 수 있게 되었다.

1972년 동서독 기본관계조약 체결시 동조약 제2조에서 UN헌장의 제원칙을 열거하면서 “인권의 보호”(Wahrung der Menschenrechte)도 명시적으로 규정함으로써 서독쪽의 요청대로 인권관련 조항을 삽입하였다. 이를 받아 1973년 7월 31일 서독의 연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht)는 동서독 기본관계조약에 대한 판결문에서 동서독이 존중해야 할 기본적 인권보장 문제에 대해 다음과 같은 5가지의 일반원칙을 언급하기에 이르렀다.

- ① 동·서독인들에 대한 서신·우편통신 비밀보장은 제한할 수 없고, 정보의 자유로운 교환을 약화시킬 수 없음.
- ② 라디오·TV제작과 관련하여 동독측이 원치 않는다고 방송을 금지시킬 수 없으며, 서독측은 방송의 자유를 제한하는 사항에 동독과 합의할 수 없음.
- ③ 결사의 자유와 관련하여 동독측이 원치 않는 단체가 활동한다고 해서 동독이 금지요청을 해도 서독은 그 단체가 기본법 질서를 준수하는 한 이를 금지해서는 안 됨.
- ④ 동독측이 서독의 내정간섭을 이유로 자유민주적 기본 질서에 입각한 주민들의 이익표출을 제한하려는 어떠한 시도도 조약을 위반하는 것임.
- ⑤ 주민들의 자유왕래를 방해하는 동서독 국경선의 장벽·철조망·죽음의 사선 탈출자에 대한 사격명령 등은 조약정신과 합치하지 않음.

이러한 헌법재판소의 판결은 서독주민만이 아니라 동독지역 주민들에게도 효력이 미칠때라야 실제적인 인권보호를 법률적으로 보장할 수 있다는 점에서 일정한 한계가 있었던 것은 사실이다.

이를 감안하여 서독측은 동·서독만으로의 합의에 의한 동독주민들의 인권상황 개선은 불가능하다고 판단하여, 양독국가 인정하는 국제기구나 국제법을 통한 효과적인 동독인권 문제를 거론할 수 있는 방법을 모색하게 되었다. 즉 동독 국



내 인권문제를 국제적으로 감시와 논의의 대상이 될 수 있도록 유도하였던 것이다.

결과적으로 UN이나 CSCE에 의한 '측면지원과 기본관계 조약에서는 규정하지 않았으나 서독기본법에 의한 동독주민들의 서독주민들과 같은 단일독일국적의 인정으로 서독의 대동독 인권정책은 실질적인 의미를 부여받을 수 있게 되었다.

한편 서독정부의 대동독 인권정책은 역대정부의 독일정책(deutschlandpolitik)과 그 맥을 같이 한다. 한마디로 동서독간의 “독일정책”(내독정책)은 평화·자유(인권)·통일의 3가지 헌법적 명제에 의해 결정되었다.

이때 주민들의 자유·인권보장 명제가 국가적 통일의 달성 명제보다 우선한다는 것은 어느정도 국민적 합의에 도달할 수 있었다. 이것은 브란트(W. Brandt)의 사민당(SPD)이 새로운 동방정책(Ostpolitik)을 추진하면서 평화보장의 명제를 강조할 때, 평화와 화해정책이 오히려 동독의 체제개방이라는 양보를 얻어냄으로써 동독주민들의 인권상황은 더욱 개선되는 결과를 낳게 되었다.

이러한 시점을 전후하여 동독측의 인권상황 개선을 위해 서독측은 국제적인 회의를 통한 간접적인 인권문제 제기와 함께 다른 한편으로는 동독과의 직접적인 비밀협상 채널을 통한 “특별노력”(Besondere Bemuhungen)을 취하는 등 2중적인 정책을 추진하여 점진적으로 동독인권 상황이 개선 되도록 시도하였다.

즉 서독정부는 국제적인 여론조성과 함께 내독관계성 차관을 실무책임자로 하여 동독의 정치범 석방과 이산가족 재상

봉을 중심으로 동독주민들의 인권상황 개선을 통한 동독측과의 비밀협상을 꾸준히 추진했던 것이다.

이와 관련하여 서독정부는 베를린장벽 설치이후 분단고통을 가장 절실하게 느끼는 주민에 대한 인도적 사업의 일환으로 무엇보다도 다음 두가지 특별사업을 비밀리에 적극적으로 추진하였다.

① 정치범 석방을 위한 지불거래(Freikauf): 동독감옥에 수감중인 정치적 박해자를 서독에서 비밀거래를 통해 대가를 지불하고 서독으로 석방해 오는 적극적 정책으로 통일직전까지 연방정부 예산으로 총 33,755명의 정치범을 석방시켰다. 여기에 그치지 않고 정치범 가족문제와 관련하여 결국 재결합이 허용되도록 하였으며, 이에 따라 동독에는 정치범 수용 숫자가 갈수록 현저하게 줄어들게 되었다.

② 이산가족 재상봉(Familienzusammenführung): 동독정부와 직접적인 협상을 통하여 이산가족의 재회와 합법적 이주추진을 강력히 추진하였다. 이를 통하여 통일전까지 25만명의 이산가족이 재결합할 수 있었다. 단순한 방문이나 한시적인 재회·재상봉은 지속적으로 이루어졌다.

동서독간의 인권문제 해결에 기여한 법적조치는 무엇보다도 통과사증 협정체결이 중요한 계기가 된다. 그리고 1972년 동서독 기본조약은 제1부에 양독의 기본관계를 명시하고 관계정상화에 관하여 규정하면서, 제2부에서는 국제기구 가입문제(특히 동독의), 제3부는 인간적 고통의 경감문제를 명

시적으로 제기했다. 나아가 1975년 CSCE합의문 제3부 인도적 협력에서는 특히 독일에서 “인적교류”(Human Contact)를 강조함으로써 후에 여행자유화 허가로 부터 이산가족의 만남으로 이어지게 되는 법적 근거가 되었다. 특히 헬싱키결의 제3부 인도적 협력은 마드리드 후속회의(1980~1983)와 비인 재검토회의(1986~1989)에서 더욱 구체화되었다. 물론 이들은 국제법상 구속력있는 조약은 아니었으나 정치적·도덕적 설득력을 가진 “신사협정”(Gentlemen Agreement)으로서 인권정책의 기본과 인적교류의 방향을 제시했다는 점에서 중요하다.

## V. 서독의 인권정책이 주는 시사점

서독의 대동독 인권정책은 분단 직후부터 점진적으로 이루어져온 것이 사실이나, 이산가족의 재회처럼 구체적인 성과는 1972년 동서독 기본관계조약(Grundlagenvertrag)에서 언급한 동서독 관계정상화와 연계되어 있다. 동독은 이러한 관계정상화를 기회로 서독으로부터 국제법적 승인을 받는데 목적이 있었고, 서독은 인도적문제 협력에 주력하는 등, 동서독간의 이해를 상호 연계시켜 놓았다는 것이다. 특히 동서독은 혈연간의 이산가족 재회뿐 만이 아니라 절박한 가족행사문제(출산, 결혼, 생일, 위독, 사망등)도 중시하였고 나아가 정치적인 피

해자등에 대해서도 공식·비공식적 조치를 마련하였다.

이에따라 1982년과 1983년 동독이 마련한 절박한 문제에 대한 여행자 왕래규정, 이산가족 상봉 및 동독국민과 외국인간의 결혼문제 처리규정에서 동독의 재회가 단순한 상봉의 차원을 넘어 요건이 충족되면서 거주지 변경을 허가하는 차원까지 발전되었다. 특히 그동안 동독은 “2민족 2국가” 이론에 입각하였으나 서독은 “1민족 2국가” 이론에 입각함으로써, 동독을 같은 민족으로 보고 서독기본법(Grundgesetz) 제16조 제1항에 독일 국적이라는 공통국적을 고수함으로써, 베를린 장벽이 무너진 후 서독으로 넘어온 동독국민을 즉각 자국민으로 간주하여 정착허가를 해준 사례는 우리의 남·북한 인권문제에 중요한 타산지석이 된다고 할 수 있다.

# □ 한국 역사학분야의 남북공동연구 방안

최 병 현  
(서울대 교수)

## — 목 차 —

### I. 남북공동연구의 필요성과 그 전제

### II. 남북공동연구의 방법과 그 단계

1. 제1차 단계: 자료의 교환
2. 제2차 단계: 유적지의 상호답사 및 공동발굴 조사
3. 제3차 단계: 공동학술회의 개최

### III. 붙이는 말



## I. 남북공동연구의 필요성과 그 전제

오늘날 국제관계의 변동과 한반도의 정세변화는 우리 역사학계에도 새로운 과제들을 제기하고 있다. 한국 역사학계는 1960, 70년대에 일제 식민사관을 극복하고 민족사학을 수립하기 위하여 노력하여 왔고, 1970년대 중반 이후에는 냉전 이데올로기와 분단의식을 극복하고 통일을 지향하는 역사학을 수립하기 위하여 노력해왔다. 이제 1990년대에 들어와서 한국 역사학계는 구체적으로 통일을 준비하고, 또 통일이후까지를 전망하는 한국사학을 수립해야 하는 과제를 안게 되었다. 다가오는 민족통일의 문제는 민족사적으로 올바른 방향에서 통일을 이루어내기 위한 민족사적 정통성의 확립을 시급히 요청하고 있다.

이와 관련하여 남북한 역사학계의 활발한 교류와 이를 통해 양자간의 역사인식상의 차이를 극복하려는 노력이 절실히 요청되고 있다. 그런데 남북의 역사인식의 전반적인 차이는 결코 사소한 것이 아니라는 데 문제의 심각성이 있다. 북한 역사학계는 1950, 60년대에는 변증법적 유물론을 기본이념으로 하였으나, 1970년대 이후에는 주체사상으로 일색화되

---

\* '94. 12 위촉과제

었다. 북한은 주체사관이 변증법적 유물사관의 계승일 뿐만 아니라 그 한계점까지 보완하여 사람 중심의 관점에서 역사를 전면적으로 다시 체계화하였다고 주장하고 있지만, 실제로는 북한의 현실을 경험적으로 반영하는 것에 지나지 않는 것이다.

따라서 북한의 주체사관이 북한 자체의 현실적·사상적 필요성을 뛰어넘어 역사이론으로 객관화·일반화되는 데에는 근본적인 한계와 문제점이 있다고 할 수 있다.

오늘날 남북한 역사학계의 교류를 추진함에 있어서는 남북한 사이의 역사인식의 근본적 차이를 정확히 인식할 필요가 있다. 우리는 엄연한 현실의 차이에 주목하면서도 이를 통일의 관점에서 극복의 출발점으로 삼아야 할 것이다.

남북한 사이에 역사학의 교류를 실제 추진함에 있어서는 남북한 간에 근본적인 시각차이가 있는 문제나, 정치적으로 민감한 문제는 뒤로 돌리고 먼저 실천 가능성이 있는 문제부터 단계적으로 접근하는 방법이 필요하다. 조그마한 문제라 하더라도 그리고 지엽적인 문제라 하더라도 일차 교류의 물꼬를 트는 것이 중요하다. 또한 학술교류에서는 정치협상에서의 실리추구나 운동경기에서의 단판승부와 같은 대결의식을 가져서는 안된다. 양측간의 교류를 통해 일차적으로는 견해의 차이점을 직접 확인하는 것만도 의미가 있는 것이다.

남한 역사학계의 역사인식 태도는 학자에 따라 다양하게 나타나고 있는데 반해, 북한학계의 그것은 완전히 획일화되어 있고 종교적 신념과도 같은 경향을 나타내주고 있기 때문에 북한학자들에게 우리 학계의 성과를 이해시키는 것은 결



코 쉬운 일이 아니며, 많은 시간과 인내심이 요구되는 것이다.

연구인력이나 연구업적, 연구조건이나 연구분위기 등 전반적인 면에서 남한 학계가 월등 유리한 상황이기 때문에 자신을 가지고 유연하게 대응할 필요가 있다. 꾸준한 교류를 통하여 북한학자들의 역사인식의 폭을 넓혀주고 다양화시켜 가면서 점차적으로 남북한 간의 역사인식의 차이를 좁혀 갈 수 있는 공통적인 기반을 마련하는 길을 찾아가야 할 것이다.

그러나 거듭 강조하거니와 북한학계의 주체사관은 북한의 정치적, 사상적 현실을 반영하는 것이기 때문에 그러한 역사인식의 변동은 북한체제의 변화문제와 맞물릴 수 밖에 없는 것이고, 따라서 결코 쉽게 기대할 수 있는 문제가 아니라는 것을 새삼 인식하지 않을 수 없는 것이다.

## Ⅱ. 남북공동연구의 방법과 그 단계

남북 역사학계의 교류문제는 양자 사이의 근본적인 역사인식의 차이점으로 인하여 점진적이고 단계적인 방법을 추구하여야 할 것인 바, 다음과 같은 단계를 생각할 수 있다.

## 1. 제1차 단계: 자료의 교환

### (1) 고고학적 유물과 미술사 자료의 교환 전시

북한 학계의 고고학 수준은 1950·60년대에는 우리보다 한발 앞선 상태였으며, 지역적으로 고조선·고구려·발해·고려 지역에 해당되기 때문에 구석기·신석기·청동기시대의 선사유물 뿐만 아니라 고조선 이후의 역사시대의 유물도 남한학계에서는 중요한 의미를 갖는다. 뿐만 아니라 북한 학계는 많은 발굴이 이루어졌음에도 구체적인 발굴보고서나 도록을 제대로 내주지 않았기 때문에 그 실물을 직접 접하는 것이 더욱 필요하다.

반면 남한학계는 70년대 이후 많은 고고학자의 등장으로 수준이 급속히 향상되어 많은 선사시대의 유적이 발굴되고 아울러 백제·신라지역의 유적이 조사됨으로써 이제는 연구인력이나 성과면에서 북한학계를 훨씬 앞서가게 되었다. 남북한 사이의 자료교환은 상호보완적인 관계에 있는 바 상호 교류의 필요성은 대단히 크다고 아니할 수 없다.

### (2) 문헌자료의 교환

문헌자료는 남한학계가 절대적으로 많이 소유하고 있기 때문에 일방적인 교류일수 밖에 없다. 우선 남한 측에서 간행된 影印資料(예를 들면 承政院日記·備邊司謄錄·日省錄·文集 등) 들을 가능한 다양하게 보내줄 필요가 있다. 반면 북

한학계에서 가져온 것은 별로 없으나 다만 國譯本은 참고할 필요가 있기 때문에 교환할 필요가 있다.

### (3) 연구저서와 논문집의 교환

남한학계는 1990년대 이후 북한의 출판물이 대거 소개되고 간행됨으로써 북한학계의 연구 성과를 대개 접할 수 있게 되었으나, 북한학계는 남한학계의 상황이나 연구업적을 거의 접하지 못하고 있다. 북한학계의 이러한 실정은 북한 역사학자를 실제로 만나 본 결과 확인된 것인데, 남한학계의 성과를 접하였다고 하여도 받아들이기 어려운 점은 예상할 수 있으나, 실제 정확하게 이해하지도 못한 것으로 보인다. 남한학계의 저서나 논문집을 보내 줄 필요가 큰 것으로 생각되나 실제 교환에 있어서는 우리 남한학계의 다양한 견해들은 획일화된 북한학계에 부담을 줄 수 밖에 없는 문제이기 때문에 북한의 입장을 의식하면서 조심스러운 접근방법을 모색해야 할 것이다.

### (4) 교환 방법

일차적으로 판문점 같은 장소에서 남북학자의 대표가 만나 교환자료의 목록을 교환하고, 다음 교환한 내용의 선정과 교환방법을 논의할 수 있다. 그리고 남한학계에서 보내줄 자료의 목록 작성과 선정은 전문적인 학자에게 의뢰해서 쉽게 주어질 수 있다. 한편 자료 교환에 있어서는 고고학적 자료 이

외는 우리가 일방적으로 도와준다는 자세로 임해야 할 것임을 다시 강조해 둔다.

## 2. 제2차 단계: 유적지의 상호답사 및 공동발굴 조사

### (1) 유적지의 상호 답사

남북한 학자의 유적지 상호답사는 자료교환과 병행 또는 그 다음 단계의 교류방법으로 추진할 수 있다. 역사 유적지 가운데는 정치적으로 민감할 수 있는 근·현대사 유적지는 뒤로 돌리고, 먼저 선사시대나 고대·고려·조선시대의 유적지부터 시작하는 것이 좋다. 북한의 유적지로는 구석기·신석기·청동기 등의 선사시대의 유적과 고구려·발해·고려의 유적지를 대상으로 하고, 남한의 유적지로는 역시 구석기·신석기·청동기의 선사시대 유적과 백제·신라·고려·조선의 유적지를 대상으로 할 수 있다.

### (2) 공동발굴 조사

유적지의 상호답사에 이어 유적지에 대한 공동발굴 조사를 추진할 수 있다. 역시 선사시대나 고대사의 유적이 먼저 대상으로 될 수 있다. 그리고 공동발굴 조사는 남북한 지역만이 아니라 중국의 동북지역이나 소련의 연해주 지역의 고구려, 발해 유적을 공동발굴하는 문제도 적극적으로 모색할 필요가 있다.

### (3) 대학교나 연구소의 공동방문

유적지 답사나 공동발굴 조사에 병행하여 가능하면 대학교나 연구소를 상호 방문하여 한국사 관련자료들의 소장실태를 직접 조사할 수 있는 기회를 갖는 것도 중요하다. 그것이 이루어질 수 있다면 상호자료 교환을 보다 효과적으로 추진할 수 있는 가능성도 더욱 커지기 때문이다.

### 3. 제3차 단계: 공동학술회의 개최

공동발굴조사와 병행하거나, 그 다음 단계로 남북한 학자간에 공동으로 학술회의를 개최하여 발표와 토론을 전개하는 방법을 모색할 수 있다. 학술회의 주제는 남북한 학계의 역사인식상에서의 근본적인 차이가 있는 문제는 피하는 것이 좋으며, 차이점이 나타나더라도 상호 확인하는 선에서 만족한다는 유연한 자세가 필요하다.

따라서 우선 선사시대 문제나 고대사 문제 가운데 정치성이 적은 문제이면서 남북한간에 공통적으로 관심이 있는 주제를 선정하는 것이 중요하다. 예를 들면 오늘날 북한에서 내세우고 있는 단군문제 같은 주제는 북한측의 정치선전장화할 가능성이 크기 때문에 피하는 것이 좋으며, 그에 대응하는 방법으로서 「한국 청동기 문화의 성격」이나 「한국 고대국가의 성립」등의 보다 폭넓은 주제를 선정할 수도 있을 것이다.

다음 학술회의의 장소 문제는 대학교나 연구소 등이 좋으며, 판문점 같은 정치성이 큰 장소는 피하는 것이 중요하다.

그리고 주최자도 정부 당국보다는 순수 민간차원에서 이루어지는 것이 좋으며, 북한 학자 등이 통일된 견해를 가지고 온다 하더라도 남한학자들의 주장을 굳이 통일시키는 방향으로 조정할 필요는 없다고 본다. 남한학계의 다양성이 오히려 학문세계에서는 더 큰 저력이 되기 때문이다. 다만 참여 학자의 선정과 발표 주제의 선택에는 학계 공통의 협의를 통한 지혜를 모을 필요성이 있다. 학술회의나 자료교환을 위한 학계의 중진학자들의 협의체를 구성하여 대응하는 것도 한 방법이 될 수 있다.

한편 남북학자간에 직접적으로 만나 학술회의를 개최하기 어려운 경우에는 제삼국의 장소와 제삼국인을 통한 국제학술회의의 방식을 고려할 수도 있다. 제삼국을 통하는 방법은 그동안 중국, 일본, 유럽등지에서 수차례 추진된 바도 있다.

그러나 제삼국을 통한 방법은 실패로 끝난 경우가 대부분인데, 그 이유는 무엇보다도 주최를 맡고 나온 제삼국인들이 대개 순수한 학자라기 보다는 정치성이 짙은 인물들이었기 때문이다. 일본지역에서의 회의 개최가 정치적인 색채가 짙은 것이었다면 중국에서의 그것은 돈을 챙기는 수단으로 생각한 점이 없지 않다. 제삼국의 장소에서 제삼국인(해외동포 포함)을 매개로 하는 남북한 학자의 학술회의는 적극적으로 모색할 필요가 있으나 순수한 학술적인 모임이 되기 위해서는 개최장소나 주최인들을 신중히 선택할 필요가 있다. 지금까지와 같이 자원하는 인물에만 의거하는 것 보다는 우리가 직접 적임자를 선정하여 학술회의를 주선하게 하는 적극적인 방법이 모색되어야 할 것이다.

### Ⅲ. 붙이는 말

남북한 사이의 역사학 분야의 학술교류는 민족의 통일을 앞둔 현시점에서 결코 일회적으로 끝날 수 없는 문제이기 때문에 거시적인 안목을 가지고 장기적인 대책을 강구하여야 할 것이다. 그러기 위해서는 전문학자들을 통한 교류방법의 연구가 보다 치밀하게 이루어져야 할 것이며, 그러한 연구성과 위에서 구체적인 계획이 수립되고, 추진되어야 할 것임을 부언하여 둔다.





# □ 남북간 자유왕래·접촉시 제기되는 법적 문제

이 장 희  
(한국의국어대 교수)

## 목 차

### I. 문제제기

### II. 남북간 자유왕래를 위해 정비해야 할 주요 법률

1. 헌법적 문제
2. 국가보안법과의 관련 문제
3. 북한의 헌법, 노동당규약, 형법

### III. 남북간 자유왕래시 제기되는 민법적 문제 및 처리원칙

### IV. 남북간 자유왕래시 제기되는 형법적 문제 및 처리원칙

1. 기본원칙
2. 장소적 적용 범위
3. 형사사법공조에 관한 세부합의서
4. 남북간 범죄인 인도

### V. 결 론

\* 참고문헌



## I. 문제제기

지난 10월18일 미·북 핵타결로 한반도는 17개월 만에 핵 위협이라는 긴 터널에서 해방되었다. 미·북 핵합의문을 둘러싸고 중간선거에서 압승한 미국의 보수계 공화당이 문제를 제기하지만, 긴안목에서 볼 때 합의문을 지키는 것이 남북한이나 국제사회 평화를 위해 현명한 일이며 또 그러한 방향으로 나갈 것이 전망된다.

이처럼 한반도 주변을 둘러싼 4강은 교차승인을 무기로 북한이라는 새로운 시장에 확고한 교두보를 마련하기 위해 발빠른 움직임을 하고 있으나, 정작 그 당사자인 남북한 사이에는 아직도 냉기류가 감돌고 있다. 그 책임이 누구에게 있건간에 이제 쌍방은 어떠한 이유로도 대화를 거부할 명분이 없는 것 같다.

이제 우리는 단기적으로는 평화, 장기적으로는 민족통일이라는 시대적 과제 앞에서 가장 시급한 것이 남북한 주민간에 자유왕래가 보장되어야 한다. 남한이 소련·중국 등 과거 공산주의 국가와도 자유왕래를 하면서 같은 민족인 북한과 서신 교류·자유왕래가 없다는 것은 도저히 납득이 가지 않는다. 더구나 새 정부의 3단계 통일정책은 화해·협력단계-1민족 1국가단계로 진행되고 있다. 지난 미·북간 핵타결 합의 이후

---

\* '94. 12 위촉과제

첫번째 단계인 화해·협력단계는 법적으로 상호간의 적대성을 종결짓고 남북한의 자유로운 왕래로 연결되어야 한다.

남북간 자유왕래의 법적 토대는 남북기본합의서이다. 남북기본합의서 제1조는 “남과 북은 상대방의 체제를 인정하고 존중한다”라고 하고, 제17조는 “남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다”라고 포괄적으로 명시하고 있다. 남북기본합의서의 제3장 남북 교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서 제10조는 남과 북은 민족구성원의 자유로운 왕래와 접촉을 실현하기 위해 이를 좀더 구체화시킨 8개의 항을 두고 있다.<sup>1)</sup> 그리고 국내적으로 북한을 방문하기 위해서는 「남북교류협력에 관한 법률」(1990. 12. 27개정)과 동 시행령, 동 시행규칙에 따라 절차를 우선 밟아야 한다.

이처럼 언젠가 이루어질 남북간 자유왕래·접촉을 위해 우

---

주 1) 제10조 제1항: 남과 북은 모든 구성원들이 자기 의사에 따라 자유롭게 상대측 지역을 왕래하도록 하기 위한 조치를 공동으로 취한다. 제2항: 민족구성원들의 왕래는 남북사이에 개설된 육로, 해로, 항로를 편리한 대로 이용하여 하도록 하며, 경우에 따라 국제항로도 이용할 수 있다. 제3항: 남과 북은 민족구성원들이 방문지역에서 자유로운 활동을 하도록 하며, 신변안전 및 무사귀환을 보장한다. 제4항: 남과 북은 민족구성원들이 상대측의 법과 질서를 위반함이 없이 왕래하고 접촉하도록 하기 위한 조치를 취한다. 제5항: 남과 북을 왕래하는 인원들은 필요한 증명서를 소지해야 하며, 쌍방이 합의한 범위내에서 물품을 휴대할 수 있다. 제6항: 남과 북은 자기측 지역에 들어온 상대측 인원에 대하여 왕래와 방문 목적 수행에 필요한 편의를 제공한다. 제7항: 남과 북은 자기측 지역에 들어온 상대측 왕래자에게 불의의 사고가 발생할 경우 긴급 구제조치를 취한다. 제8항: 남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현하는데 필요한 절차와 실무적 문제들을 사회문화교류·협력공동위원회에서 협의하여 정한다.

리는 우선 그 걸림돌이 되는 현존 법제도부터 점검해 보아야 한다. 그 다음 실제로 자유왕래가 이루어질 때 남북주민간 민사분쟁, 남북한 주민의 타방지역내에서 범죄도 발생할 것이 예상된다. 이를 위해 남북 민사·형사법 체계의 차이로 인한 법적 문제점을 해결·조정하기 위해 남북공동의 처리기준을 마련하는 기초작업을 개괄적으로 검토해 본다.

## Ⅱ. 남북간 자유왕래를 위해 정비해야 할 주요 법률

그러나 상기 남북기본합의서와 「남북교류협력에 관한 법률」에 근거, 자유왕래를 하려는 남북쌍방의 인적접촉을 가로막는 냉전질서에 기초한 법령이 남북쌍방에 아직도 엄연히 존재하고 있다.

즉 남한의 헌법 제3조는 북한을 미수복 지구로 보고 있고, 국가보안법은 북한을 반국가단체로 보아 그 정치적 실체를 인정하지 않고 있다.

한편 북한의 노동당규약 전문과 북한 신형법도 남한의 정치적 실체를 인정하지 않고 있다.

이러한 남북한의 상기 법령은 남북기본합의서 제1조 “남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다”라고 명시하고 있고, 제11조는 “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분

계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다”라는 취지에 정면으로 모순된다.

따라서 남북한의 현행법 체제는 통일지향적 평화공존의 제도화의 정착화에 미흡하다. 다시말해 남북한 모두 1992년 2월 발효된 남북기본합의서를 통해 국제적으로는 긴장완화 및 교류·협력을 강조하고, 민족적으로는 상호 실체를 인정·존중하고 상호 불가침을 합의했음에도 불구하고, 이에 상응한 국내 법질서를 아직도 마련하지 못하고 있다. 그 대표적 두 가지 근거로서 우리는 우선 쌍방은 아직도 최소한 법적으로는 단독대표권을 주장하고 있으며, 둘째 남북한 모두 동시에 영토관할권을 한반도와 그 부속도서 전체로 하고 있다는 점을 들 수 있다. 평화공존이란 상호동등 자격으로 상호의 실체를 인정하고, 그 상호관계는 정상적 선린관계를 유지하는 것이다.

따라서 평화공존 지향적 남북한의 실질적 변화란 쌍방이 단독대표권 포기과 영역한정의 원칙을 받아들이고 정상적인 선린관계를 유지하는 내용을 각기 국내법 제도에 명시하는 것이다.

그러면 이러한 기준에 남북한 현행법은 얼마나 충실한가? 현재 남한의 교류·협력의 기초적 법은 헌법, 국가보안법, 남북교류협력법, 남북교류기금법 등이 있다.

## 1. 헌법적 문제

우선 헌법을 살펴보자. 우리 헌법은 지금까지 9번의 개정

을 했다. 그 개정의 주된 동기는 ‘누가 대통령이 되는나’의 정권적 이해에 초점이 있었고, 민족문제 해결의 장기적 입장에서 조명이 없었다. 현행 헌법도 마찬가지이다. 현행 헌법은 전문에 평화적 통일, 대한국민이 임시정부의 법통 승계자임과 통일주체가 대한국민임을 명시하고 있으며, 제3조 영토조항에서는 실지회복을, 제4조에서는 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일을, 제72조에서는 통일에 관한 국민투표 회부를 규정하고 있다.

헌법 전문에는 “...우리 대한국민은 3.1운동으로 건립된 대한민국 임시정부의 법통을 계승하고...” 라는 귀절이 있다. 이것은 임시정부의 법통 계승자는 대한민국 국민 만이며, 북한주민은 여기서 제외될 수도 있다는 것을 뜻한다. 이것은 우선 우리 한민족공동체통일방안이 근거하고 있는 남북한이 4이상 적대·대결하는 상대가 아니라 공동의 번영을 향해 협력해 가는 동반자의 관계를 강조하는 1988년 7·7 특별선언의 대북한 인식의 전환정신과 부합되는 것인가라는 의문을 제기시킨다.

뿐만 아니라 이것은 통일지향적 평화공존의 제도화의 요건인 단독대표권 포기वाद도 모순된다. 한민족공동체통일방안은 “...통일된 우리조국은 민족성원 모두가 주인이 되는 하나의 민족공동체로써 각자의 자유와 인권과 행복이 보장되는 민주국가여야 합니다”라고 함으로써 남한주민과 북한주민은 모두 동등한 자격으로 민족공동체 회복 노력의 구성원임을 선언하고 있다. 그렇다면 전문의 법통 계승자를 굳이 대한국민만으로 못박을 것이 아니라 북한도 포함하는 한민족이란 용어로

개정하는 것이 통일지향적 평화공존법 체제에 더욱 부합될 것 같다.

헌법 제3조 실지회복은 북한을 반국가단체로 보아 물리적으로 정복대상이 된다는 것이다. 이것은 헌법의 여러조항에서 다섯번씩 강조하는 평화적 통일과 정면 모순될 뿐더러 평화공존법 체제의 요건인 영역한정의 원칙과도 상충된다.

그러므로 우리는 그 대안으로서 두가지 방안을 생각해 볼 수 있다. 하나는 헌법 제3조를 삭제하는 방법이고, 다른 하나는 개정하는 방법이다. 그 개정은 “대한민국은 한민족의 고유한 영토와 그 부속도서가 1953년 휴전협정의 군사분계선을 경계로 두개의 분단체로 분단되어있다는 사실을 인정하고 가능한 조속히 이 분단의 현상을 평화적으로 해결하여 통일을 완수하는 것은 국가의 기본정책의 하나이다”라는 내용을 담아야 한다. 이것은 한반도가 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 두개의 국가로 분단되었다는 사실의 인정과 평화통일의 당위성 강조라는 두 부분으로 되어있다. 전자는 결국 대한민국이 북한을 국가로 인정하는 것으로서, 이는 1988년 7월7일 대통령특별선언에서 “국제사회에서 남북은 상호간의 서로의 위치를 인정하고”라는 것과 남북기본합의서 제1조(상호 실체의 인정·존중)에 일치한다고 할 수 있다. 또 이것은 한민족공동체통일방안에서 남북연합이 대외적으로는 독립된 국가성을, 대내적으로는 특별관계를 유지한다는 것과도 일치한다.

또한 헌법 제4조의 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일의 지나친 강조는 ‘흡수식 통일’을 지향하는 동시에 반자



유민주주의 국가와의 타협인 평화공존체제에 입각한 생활권의 통일과 정면 모순된다. 그러므로 이 조항은 통일지향적 평화공존법 체제에 부합되도록 개정되는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 원래 이 조항은 제6공화국 헌법에서 새로 신설된 조항이다.

이와같은 헌법상 통일조항 상호간의 모순, 또는 헌법상 통일조항과 통일정책과의 괴리는 우리의 평화적 통일정책 실현에 많은 혼란을 가져왔다. 특히 이러한 상황은 국가보안법의 위헌시비를 불러 일으킬 뿐만 아니라, 실제로 통일지향적 평화공존체제의 정책을 구현하는데 큰 장애가 되고 있다. 혹자는 규범상호간 가치우선순위 이론을 들어 '평화통일'을 규정한 헌법조항은 '실지회복'의 제3조보다 헌법 전체 가치질서로 보아 우선함으로 사실상 제3조는 사문화되어 규범력을 잃어가고 있어 상호모순되지 않는다고 주장하기도 한다. 또 일본 평화헌법과 자위대와의 관계를 예로 들어 헌법변천(Verfassungswandlung) 이론으로 합리화하기도 한다.

여기서 헌법변천이란 헌법규정을 개정하지 않고, 그 해석만 새로운 상황에 맞게 하는 것이다. 그러나 이 주장은 북한을 반국가단체로 규정한 현행 국가보안법이 유효한 타당성이 없다.

또 현행 헌법의 통일방법은 너무 추상적이어서 구체적 명시가 없다. 즉 현행 헌법은 막연히 평화적 통일이라고 언급했을 뿐 통일방법의 기본원칙을 제시하지 못하고 있다. 뿐만 아니라 헌법은 통일 이후의 본법의 효력 등에 대해서도 구체적인 언급이 없다. 즉 통일 이후에도 현행 헌법이 계속 효력

이 발생하는 것인지 아니면 통일 후에는 효력을 잃고 새 헌법이 제정되는지 의문이다.

그러므로 통일지향적 평화공존체제를 위해 현행 헌법은 완성헌법에서 잠정헌법으로의 신중한 개정을 고려해야한다. 이미 서독 기본법은 전문 제23조 제146조에서 잠정헌법임을 분명히 밝힘으로서 동서독의 인적·물적교류에 법적 기초를 제공하여 오늘과 같은 큰 성과를 가져왔음을 주목해야한다.

특히 같은 분단국이었던 서독의 기본법은 그 전문에서 통일주체로서 전독일민족을, 통일방법으로서 민족자결의 원칙을 명시하고 있다. 또 이 전문의 재통일 명제 “...전독일 인민은 자유로운 민족자결로 독일의 통일과 자유를 완성할 것이 요청(aufgefodert)되고 있다”라는 귀절은 법적 구속력을 가지고 독일의 모든 헌법기관, 국가권력, 일반국민이 통일지향적인 법질서에 부합되는 행위를 하도록 유도하는데 큰 기여를 했다. 이 점에서 현행 헌법상 산만하고 막연한 평화적 통일 조항을 하나로 정리하여 “전한민족은 자유로운 민족자결로 KOREA의 평화적 통일과 자유를 완성할 것이 요청된다”라는 재통일 문제를 헌법 전문에 새로이 삽입하는 것도 신중히 검토할 필요가 있다. 이것은 대내적으로는 통일관련 법질서를 조화시켜주는 근본규범의 역할을 할 수 있을 것이다.

## 2. 국가보안법과의 관련 문제

위에서 언급한 바와 같이 우리 헌법은 실지회복과 평화적

통일이라는 상호모순되는 조항이 공존한다. 이와 관련하여 국가보안법의 위헌시비가 제기되고 있다. 합헌론자는 헌법 제3조의 실지회복론에 입각하여 적어도 법적으로는 북한은 아직도 반국가단체이며, 따라서 국가보안법은 합헌이라고 주장한다.

이에 대해 위헌론자들은 헌법전문과 제4조의 평화적 통일론이 북한을 국제법상 국가로서 인정하지는 않지만 적어도 정치적 실체로서 인정한 것이므로 적대관계를 전제로 한 국가보안법은 위헌이며, 당연히 개폐되어야 한다고 주장한다. 이 두 견해는 각기 일면의 타당성을 갖고 있기는 하지만, 바로 논쟁의 전제가 되는 상호모순되는 헌법조항의 개정없이 해결될 수 없는 문제이다.

국가보안법이 현실적으로 문제가 된 것은 1988년 7·7선언으로 인한 ‘북한에 대한 인식전환’과 ‘통일외교정책의 기조전환’이라는 북방정책의 실현과 관련된다. 그런데 이 획기적 정책전환에 부응하는 신속한 법적, 제도적 후속조치가 결여되어 국내법상·국제법상 통일개념에 많은 논쟁이 제기되었다. 다시말해 여야는 국가보안법의 적용을 배제하는 남북교류협력법을 이유야 어떠하든 신속히 제정하지 못한 책임을 면할 수 없다. 한편 정부는 남북교류협력에 관한 특별법 입법 지연에 따른 임시조치로 1989년 6월 12일 「남북교류협력에 관한 기본지침」을 마련하여 법적용상 논란이 있음에도 불구하고 어쩔 수 없이 남북한 접촉에 대처하여 왔다.

그러나 1990년 8월 1일 여당 단독통과이기는 하지만 「남북교류협력에 관한 법률」이 통과된 것은 다행이다. 동법 제3

조는 “남한과 북한과의 왕래·교역·협력사업 및 통신역무의 제공등 남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 정당하다고 인정되는 범위안에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다”라고 규정하여 국가보안법과의 관계를 설명하고 있다.

그러나 이 법의 시행으로 교류협력에 관한 모든 법적 문제가 해결된 것은 아니며, 후속 관련법규의 조치가 있어야 할 것이다. 이와 관련하여 지난 1990년 4월 2일 헌법재판소의 국가보안법 제7조 1항과 5항에 대한 한정합헌 판시는 국가보안법의 적용과 해석의 상당부분에 대한 위헌성을 지적하였다. 즉 국가보안법상의 용어의 광범성은 표현의 자유를 침해할 수 있고, 법운영 당국의 자의적 집행에 의한 기본권 침해의 위헌성이 있으며, 헌법의 “평화적 통일의 사명” 규정(전문)과 통일지향 조항과 양립할 수 없어 위헌적 요소가 발생할 수 있다고 하였다. 동시에 헌법재판소는 “국가안보와 자유민주주의 질서를 파괴 또는 파괴하려는 예비행위가 아닌 이상 국가보안법에 저촉되지 않는다”고 판시했고, 이것은 1991년 5월 31일 국가보안법 제7조의 개정<sup>2)</sup>에 반영되었다.<sup>2)</sup> 그러나 이러한 국가보안법의 일부 수정이 남북한 자유왕래라는 근본

---

주 2) 특히 1991.5.31.개정된 국가보안법 제7조(고무·찬양)에서는 기존의 “①국가의 존립안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양·고무·선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전선동한자는 7년이하의 징역에 처한다”중 “선전”과 “②국의 공산계열의 활동을 찬양·고무·또는 이에 동조하거나 기타의 방법으로 반국가단체를 한 자도 제1항과 같다”의 ②항을 삭제하였음.

적 문제해소에는 미흡하다는 것은 의심의 여지가 없다.

이런 한계속에 남북교류협력법상의 승인을 얻은 방북인사가 통일문제에 대해 북한사람과 정치토론하는 것이 보장되어 있는 것이다. 그러면 북한인사들이 남북교류협력법에 의거, 정부허가를 받아 남한을 방문하여 헌법재판소의 판시에 위반되는 행위(정치형사범)를 할 때는 어떻게 되겠는가? 남북교류협력법만으로는 이것은 해결할 수 없는 것이다. 서독의 경우 형소법에 소추 또는 수사중지 규정으로 해결하고 있음을 참고해야 한다.

### 3. 북한의 헌법, 노동당규약, 형법

이상의 통일지향적 평화공존법 체계로의 개혁은 북한 국내 법에도 당연히 적용되어야 한다. 최근 연구에 따르면 북한의 헌법, 민법, 형법 등은 주체사상의 이데올로기에 입각한 교조주의를 못 벗어나고 있다. UN가입을 계기로 북한사회의 법적 민주화와 법치주의의 제고가 교류협력의 제도화를 위해 더욱 시급히 요청된다고 하겠다.

특히 1972년 12월 북한의 헌법중 제1조, 제5조와 제149조는 통일문제와 직접 관련이 있다. 제1조는 “조선민주주의인민공화국은 전체 조선인민의 리익을 대표하는 …국가이다”라고 하고, 제5조는 “조선민주주의인민공화국은 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 외세를 물리치고 민주주의적 기초 위에서 조국을 평화적으로 통일하며 완전한 민족적 독립을 이룩하기 위하여 투쟁한다”라고 하

고, 제149조는 “조선민주주의 인민공화국의 수도는 평양이다”라고 규정하고 있다.

제1조는 북한정권의 유일 합법성을 주장하고 있는 조항으로 남북기본합의서 제1조(상호실체의 인정 및 존중)와 모순된다. 제5조는 대한민국 헌법 제3조의 영토조항과 같은 뜻을 가지는 것으로서 북한 영토의 범위를 한반도와 그 부속도서 포함되는 “전국적 범위”로 잡고 있다. 이것은 법적으로 남한정부를 인정하지 않고 불법단체로 보고 물리적으로 정복할 대상으로 간주하고 있다는 것을 뜻한다. 이것 또한 명백히 통일지향적 평화공존 법체제의 요건인 영토한정의 원칙에 상충된다. 또 위의 제5조에서 “민주주의적 기초위에서”라는 말은 남북에서 사용하는 민주주의가 아니라 사회주의라는 말과 같은 뜻을 가지며 앞서 설명한 남한 헌법 제4조의 “자유민주주의적 질서에 입각하여”라는 말과 대조를 이루는 것이다. 다시 말하면 북한은 사회주의에 입각하지 않은 통일을 하지 않고 자유주의 국가인 남한을 사회주의국가인 북한에 흡수통일하겠다는 것으로 해석할 수 있다. 또 평화적 통일을 위하여 투쟁한다는 부분도 모순되는 표현으로 보인다.

제149조는 구헌법(1948. 9. 3) 제103조의 “조선민주주의인민공화국의 수도는 서울이다”라는 것을 새로 개정한 것이다. 이 신헌법(1972. 12. 27) 제149조에서 수도가 평양으로 바뀐 것은 어느정도 평화적 통일에 대한 기대를 갖게 해 주는 변화라고 할 수 있다.

그런데 북한은 1972년 헌법개정후 20년만인 1992년 4월 9일 헌법의 대폭수정을 하였다. 특히 대남관계에서 구헌법

제5조인 “...사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 외세를 물리치고 ...조국을 평화적으로 통일하며...”에서 “전국적 범위”를 삭제한 것이 눈에 띈다. 이는 일면 북한의 대남 기본전략의 변화를 시사하는 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 헌법 제1조는 북한 정권의 유일 합법성을 그대로 명문화하고 있고, 새로 신설된 헌법 제11조 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”고 하여 노동당의 영도를 명문화한 것으로 볼 때, 대남 혁명노선을 변경하였다고 단정하기는 어렵다. 여전히 노동당규약 전문은 “조선로동당의 당면목적은... 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의 혁명과업을 완수하는데 있으며 최종목적은 온사회의 주체사상화와 공산주의사회를 건설하는데 있다”라고 함으로써 남한을 타도대상으로 보고 그 정치적 실체를 인정하지 않고 있다.

북한 형법의 경우, 북한은 1950년 4월 1일부터 시행한 형법을 1974년에 제1차 개정(1974.12.19 최고인민회의 상설회의 결정)을 한 데 이어 1987년에 제2차 개정(1987.2.5 최고인민회의 상설회의 결정 2호)을 한 것으로 알려졌다. 북한의 신형법은 제1차 개정(1974) 형법상의 “반혁명범죄”를 “반국가범죄”로 바꾸고 동시에 “반국가 혁명범죄”의 “사형 및 전재산 몰수”의 가혹한 형벌을 반국가범죄에서는 상당히 완화되었다.

그러나 북한 신형법은 반국가범죄(제44조-제55조)를 규정, 자의적인 법해석으로 인권을 침해하고 있고 남북 자유왕래에 큰 걸림돌이 되고 있다. 북한 형법의 계급적 본질은 개

정을 전후하여 변함이 없다. 북한 형법은 반혁명 적대분자등을 철저히 진압함으로써 노동계급을 비롯한 근로인민 대중의 자주적 권리와 이익을 보호하는 것을 본질로 한다. 이제 북한의 형법도 계급적 성격을 탈피하고 인간중심의 민주적 형법으로의 복귀가 실현되어야 한다. 특히 개정 형법 제48조(간첩죄), 제46조(반동 선전선동죄)는 남북 자유왕래를 저해하는 조항이므로 남북기본합의서 정신에 맞게 개편되어야 할 것이다.

물론 북한의 통일정책은 헌법이나 형법만으로는 이해하기 곤란하므로 조선로동당규약 및 주석의 교시, 그리고 현실적인 통일정책이 우선적으로 적용된다는 점을 염두에 두어야 한다. 한마디로 북한은 법치국가라기보다는 교시국가요, 행정국가이다. 북한에서 법률은 장식물과 같은 죽은 법이요, 주석 교시와 노동당 정책이 살아있는 법이다.

### Ⅲ. 남북간 자유왕래시 제기되는 민법적 문제 및 처리원칙

만약 북한에서 남한측의 방문객이 불법행위로 민사상 책임을 야기한 경우를 상정해보자. 이 경우 이 방문객에게 어느 법을 적용할 것인가하는 국제사법상 준거법의 결정문제를 제기한다. 민사소송법상 문제로서 어느 법원이 이 사건을 맡을



것이나하는 재판관할권 문제, 나아가 당사자 능력문제, 판결 내지 판결과 동일한 효력을 지닌 법적 문서의 상호효력 승인·집행보장 방안의 강구가 민사처리분쟁을 위해 필요할 것이다. 또 자유왕래로 이산가족의 재결합에서 발생하는 가족 법상 문제로 중혼처리, 호적상 문제, 친자관계, 상속관계 문제 등에 대비해야 한다. 그 한 예로 중혼의 처리문제인데, 북한 지역에서 B와 결혼한 A가 월남하여 C와 재혼하였는데, 자유왕래후 B와 재결합한 경우 그 법적 해결이 간단하지 않다. 또 실종선고나 부재선고에 의하여 사망으로 처리되었던 자가 생환함에 따라 그 취소가 문제가 되고, 그와 아울러 취소 후 정리되었던 법률관계의 회복이 문제된다. 이러한 자유왕래로 인한 가족의 재결합은 북한지역에서 일어날 수 있다. 이때에는 북한법에 근거하여 관련문제가 해결될 것이다. 동시에 남한에서 재결합이 이루어지는 경우에도 사안에 따라서는 북한법이 준거법으로 지정될 수도 있다. 이러한 경우 해결해야 할 문제는 더욱 복잡해진다. 또 교통사고 등 가장 흔한 사건을 예상, 불법행위에 대한 손해배상 절차 등을 우선적으로 마련하는 것도 필요하다.

위의 민사문제 처리의 대전제는 남북간의 법적관계를 어떻게 보느냐에 달려 있다. 국가 대 국가로 보아 국제사법을 적용하여 준거법을 정할 수도 있고, 아니면 단일국가내에 남북한이라는 2개의 독립실체에 기초한 異法地域의 존재를 인정하여 준국제사법(Interlokales Privatrecht)을 적용할 수도 있다. 준국제사법이라 함은 한개의 (주권)국가안에서 私法이 지역에 따라 다른 경우(예: 미국은 주에 따라 사법이

다름)에 개입하여, 어떤 지역의 사법을 적용할 것이냐를 정하는 것으로서, 자기나라 안에서 사법이 지방에 따라 상이한 경우에 중요한 의미를 지닌다. 남북기본합의서 전문에서는 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 ...잠정적인 특수관계”라고 규정하고 있고, 남북기본합의서 제1조도 “남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다”고 명문화했으므로 최소한 남북한의 민사법 문제는 준국제사법 적용이 합당하다고 하겠다.

따라서 자유왕래로 발생한 가족법상의 문제는 속인사항으로 본 국법주의에 따라 준거법이 정해지므로, 경우에 따라서는 북한법이 준거법으로 지정될 수 있다.

#### Ⅳ. 남북간 자유왕래시 제기되는 형법적 문제 및 처리원칙

##### 1. 기본원칙

인적왕래에 따라 발생할 범죄의 유형을 예상하고, 이에 기초하여 정책적·법적 대응이 모색되어야 할 것이지만, 본고에서는 어떤 법에 따라 처리할 것인가하는 원칙적인 문제를 중심으로 관찰한다.

남북한의 관계가 국가 대 국가의 관계라면 남북한 주민의

인적 왕래에 따라 형사문제는 한국 형법 제3조-제7조의 이른바 국제형법의 직접적인 적용을 받게 될 것이다. 그러나 남북합의서 전문은 남북한의 관계를 '나라와 나라사이의 관계가 아닌 잠정적 특수관계'라고 규정하였으므로 남북간의 형사처리 문제는 통독전의 동서독도 그들 간의 관계를 특수관계로 보았기에 그 모델을 참고 할수 있다. 통독전 동서독에는 형사처리문제를 위해 1)서독형법 적용설 2)域間형법 적용설 (Interlokales Strafrecht) 3)국제형법 적용설 등 3가지 모델의 주장이 있었다.

이러한 학설의 한국에 대한 적용가능성을 검토해 볼 때, 국제형법 유추 적용설이 대체로 수용되고 있다. 그 논거는 대체로 다음과 같다. 남북한의 관계가 완전한 국가 대 국가의 관계의 국제법적 관계라면 남북한 주민의 인적 왕래에 따른 형사문제는 우리 형법 제3조-제7조의 이른바 국제형법 직접 적용을 받게 될 것이다. 그런데 남북관계를 국제법적 관계가 아닌 분단국 특유의 특수관계로 본다면, 남북간의 형사문제에 국제형법 규정을 직접 적용하기는 어려울 것이다.

여기서 고려해 볼 수 있는 방안은 국제형법의 "유추적용"이다. 즉 국제형법 규정에 따라 북한을 외국에 준하는 것으로 봄으로써 상호간에 상대방의 체제를 인정·존중하면서도 상호간을 외국으로 보지않음으로써 국제형법의 직접 적용은 하지 않는다는 것이다.

## 2. 장소적 적용 범위

형법의 장소적 적용에 관한 입법례에는 속지주의, 속인주의, 보호주의, 보편주의 4가지가 있다. 우리 형법은 속지주의를 원칙으로 하면서 여타원칙은 보충적 역할을 하는 것으로 규정하고 있다. 한편 북한 형법은 속인주의의 공민주의를 기본으로 하면서 속지주의인 영역원칙과 대리형사 사법원칙의 일종인 현실원칙을 보충원칙으로 하고 있다.<sup>3)</sup>

이하에서 현행 형법의 장소적, 인적 적용범위에 관한 제원칙과 북한과의 관계를 검토해 본다.

### (1) 속지주의

속지주의가 형법적용의 기본원칙으로 되어있는 것은 범죄는 일반적으로 범죄지 국가의 법질서를 침해하는 것이며, 또 이를 범죄지 국가가 처벌하는 것이 소송절차와 관련하여서도 합목적이기 때문이다. 내·외국인을 불문하고 이 원칙의 적용을 규정한 현행 형법 제2조 “본법은 대한민국영역내에서

---

주 3) (1987년 개정) 북한형법 제7조: 이 법은 조선민주주의인민공화국 령역 밖에서 죄를 범한 우리나라 공민과 우리 나라에서 죄를 범한 다른 나라 사람에게도 적용한다. 외교특권을 가진 다른 나라 사람에 대한 형사책임은 그때마다 외교적절차에 따라 해결한다. 다른 나라에서 조선민주주의인민공화국을 반대하거나 조선공민을 침해하는 죄를 범하고 우리 나라에 들어온 다른 나라 사람에게도 이법을 적용한다.

죄를 범한 내국인과 외국인에 적용한다”에 따라서 북한주민이 남한지역에서 범한 죄에 현행 형법이 적용되는 것이다. 문제는 북한지역을 대한민국의 영토로 보는 헌법 제3조에 따라 형법도 북한지역내의 모든 범죄를 형법 제2조의 국내법으로 보아 속지주의 원칙에 따라 처리할 수 있는가 여부이다.

그러나 헌법상 명문규정에도 불구하고 현실적으로 북한지역에는 대한민국의 재판권이 행사되지 못하고, 이에 따라 형법상 내국개념도 현실적으로 대한민국의 형벌권과 재판권이 미치는 남한지역으로 축소되는 것으로 해석되어야 한다.

이러한 해석은 남북기본합의서 제11조가 “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전협정상 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다”에도 일치한다.

또 속지주의에 있어서 범죄자의 결정이 중요한 의의를 가지는데, 행위자와 결과 발생지가 달라서 재판권이 경합하는 경우에는 어느 국가가 우선적으로 재판권을 행사하는가하는 문제가 남북관계에서도 발생할 수 있다. 행위가 남한지역에서 이루어지고 결과가 북한지역에서 발생한 경우 및 그 반대의 경우 이는 모두 국내에서 이루어진 것으로 본다. 不作爲犯의 경우에는 행위를 행하였어야 할 장소가 범죄지로 취급되므로 이를 기준으로 하여 국내법 여부를 판단한다. 행위의 중간영향이 국내에서 일어난 경우에도 그것을 구성요건적인 결과의 일부로 볼 수 있기 때문에 국내법으로 본다.

## (2) 속인주의

자국민의 범죄에 대하여 범죄지 여하를 불문하고 자국형법을 적용하는 원칙으로하는 속인주의에는 적극적 속인주의와 소극적 속인주의가 있다. 전자는 자국민의 국외범죄에 대하여 국내형법의 적용을 인정하는 것이고, 후자는 국외에 있는 자국민의 보호를 위하여 자국민이 피해자가 된 일정한 범죄에 대하여 국내형법의 적용을 인정하는 형법적용의 원칙이다. 적극적 속인주의는 자국민이라는 점을 연결요소로 하여 국외범에 관할권을 인정하기 때문에 국적주의라고도 한다. 이 제도의 큰 의의는 범죄방지에 관한 국가의 연대성에 있다. 여기서 북한주민이 적극적 속인주의를 규정한 현행 남한형법 제3조의 내국인에 포함되는가하는 문제가 제기된다.

현행 국적법이나 남북기본합의서에는 북한주민의 대한민국 국적여부에 대한 명문규정이 없다. 또 현행 헌법 제3조 영토 조항에 따라 북한지역을 대한민국으로 보고, 현행 국적법 제2조를 감안하면, 북한주민은 모두 대한민국 국적을 보유하는 것이 된다.

그러나 북한의 국적법 제1조 제1호에서 “조선민주주의인민공화국 창건이전에 조선의 국적을 소유하였던 조선인과 그 자녀로서 본법 공포일(1963. 10. 9)까지 그 국적을 포기하지 않은 자”를 북한의 공민으로 규정하고 있다.

종합해 보건대, 남북기본합의서 제2조 내정불간섭 원칙에 비추어 볼 때, 북한주민에 대한 북한 당국의 국적 부여는 존중되어야 할 것이며, 북한주민은 국적법상 대한민국의 국민

이 아니며, 형법상 내국인이 아니며 결국 외국인에 준해서 취급되어야 할 것이다.

한편, 대한민국 국민의 북한내 범죄에 대해서는 현행 형법 제3조의 내국인의 국외범 규정이 기준이 될 것이다. 그러나 북한 형법상 속지주의 규정으로 인하여 우리 재판권이 우선 행사될 가능성은 사실상 희박하다. 또 적극적 속인주의에 기초한 재판은 대리처벌의 성격을 가지므로 범죄지 법이 국내 법보다 가벼운 경우에는 범죄지 법을 적용한다는 이른바 “輕法 우선의 원칙”이 타당하게 된다.

소극적 속인주의는 범죄지에서 범죄자를 처벌하지 아니하는 경우 代理刑事司法的으로 타당한 원칙이다. 즉 소극적 속인주의는 국외에서 내국인의 보호를 목적으로 한 것으로서 보호주의의 특수한 형태라고도 볼 수 있으나, 범죄지 법이 우선한다는 점에서 보호주의와는 성격이 다르다. 범죄지 국에서 가별적인 행위에 대해서만 소극적인 속인주의가 적용되는 것도 이러한 이유에서이며, 행위자의 국적이나 주소여하를 불문한다는 점에서 보호주의와 공통점을 가진다.

### (3) 보호주의

보호주의는 자국의 국가적 법익에 관한 침해행위에 대하여 그 범죄지, 범죄인의 국적여하를 불문하고 자국 형법의 적용을 인정하는 주의이다. 범죄지, 범죄인의 국적을 불문하는 보호주의가 북한과의 관계에서 적용되는 것은 의문의 여지가 없다.

#### (4) 세계주의

각국이 보편적으로 인정하는 기본적인 법익을 보호하기 위해 범죄지, 범죄인, 피해자의 국적 여하를 불문하고 범죄인이 현재하는 국가에서 재판권을 행사할 수 있도록 하는 주의이다. 현행 형법에는 세계주의에 대한 명문규정은 없지만 형법개정안 제7조에서는 세계주의를 천명하고 폭발물 폭발, 선박, 항공기 납치죄, 통화위조, 위조통화 취득죄, 유가증권 위조 등의 죄 및 그 미수범에 대해서는 외국인에도 우리 형법을 적용한다고 규정했다. 이러한 세계주의가 북한과의 관계에서 적용되는 것은 의문의 여지가 없다.

### 3. 형사사법공조에 관한 세부합의서

종전 남북양측은 상대측 인원이 자기측으로 월경해 온 경우 그 월경동기를 묻지않고 체제경쟁적 선전적 차원에서 정치적 귀순자로 환영해왔다. 그러나 점차 남북간의 정상적 관계가 회복되면, 정치성이 없이 일반범죄를 저지르고 오로지 그 처벌을 회피할 목적으로 상대측 지역으로 도주한 자에 대해서는 형사처벌을 고려하여, 양측의 적대관계를 해소하고 신뢰관계를 구축하는 형사사법공조의 필요성이 제기된다. 그러나 지나친 형사사법공조는 상대측의 체제에 대한 인정과 존중 그리고 내부문제 불간섭을 규정한 남북기본합의서 정신에 반하는 결과도 가져올 수 있다.

형사사법공조의 개념은 일반적으로 협의, 광의, 최광의 3



가지로 구분된다. 협의의 형사사법공조에는 증인 및 감정인의 신문, 물건의 인도, 압수수색 검증, 문서의 송달, 정보의 제공 등이 속한다. 광의의 형사사법공조에는 범죄인 인도와 협의의 형사사법공조가 포함된다. 최광의의 개념에는 범죄인 인도, 협의의 형사사법공조에 나아가 형사소추의 이관 및 상대측 형사재판의 집행을 포함한다. 현재와 같은 신뢰구축이 되지 않는 남북관계에는 협의의 형사사법공조가 검토될 수 있다.

#### 4. 남북간 범죄인 인도

범죄인 인도는 위의 광의의 형사사법공조에 포함되는 것이지만 특별히 중요하므로 별도로 고찰할 필요가 있다. 국제법상 범죄인 인도란 외국에서 죄를 범하고 도주해 온 개인에 대해 본국정부의 요청이 있는 경우 당 개인을 인도해 주는 것으로 조약상의 근거가 없는 한 범죄인의 인도여부는 영역 국가가 단독으로 인도여부를 자유로이 결정할 수 있다. 그러나 정치범에 대해서는 인도해 주지 않는 것이 원칙이다.

남북주민간에는 범죄인 인도협정이 체결되어 있지 않으므로 한국은 북한당국의 범죄인 인도요청에 응하여야 할 법적 의무가 없으며, 범죄인 인도 여부에 대한 결정은 전적으로 한국당국의 자유재량 사항에 속한다.

그러나 현행 범죄인 인도법 제4조의 상호주의 규정에 따라 인도조약이 체결되어 있지 아니한 경우에도 범죄인의 인도를 청구하는 국가가 동종의 인도범죄에 대한 대한민국의 범죄인

인도청구에 응한다는 보증이 있는 경우에는 범죄인도가 가능하다. 또 현행 범죄인 인도법 제6조는 인도대상 범죄의 형식적 요건으로 그 범죄가 대한민국과 청구국의 법률에 의하여 공히 사형, 무기, 장기 1년 이상의 징역 또는 금고에 해당할 것을 규정하고 있다.

즉 인도범죄가 남북한 쌍방국가에서 可罰性이 인정되어야 한다는 것이다. 그래서 최근에는 청구국의 법령에는 비친고죄, 피청구국의 법령에는 친고죄로 규정된 범죄에 대해 청구국에서 피해자의 고소가 없으면 범죄인 인도가 곤란하다는 주장이 있다.

## V. 결 론

지난 10월 18일 미북 핵문제 합의후 남북관계는 화해·협력의 마무리 단계로 접어들었다. 화해·협력의 법적 기초문서는 남북기본합의서이다. 기본합의서 전문은 남북한의 관계는 '나라와 나라사이의 관계가 아닌 잠정적 특수관계'라고 하면서, 동합의서 제1조의 '상대방 체제의 인정과 존중', 제2조의 '상대방의 내부문제 불간섭', 제11조의 '상호 불가침 경계선과 구역을 현행 휴전선과 쌍방의 현행 관할구역'으로 합의하였다.

이러한 남북기본합의서 정신에 맞게 남북 쌍방은 자유왕래

에 걸림돌이 되는 냉전적 질서에 기초한 법령을 개폐해야 한다. 이러한 요구를 남한이 북한측에 강력하게 요구하려면 남한은 국내적으로 종이쪽지에 불과한 남북기본합의서를 국회의 비준동의를 받는 일이 선결과제이다. 화해·협력단계의 법적 마무리는 상대에 대한 적대성을 종결짓는 일이다.

화해와 평화의 장전인 남북기본합의서를 국회 비준동의를 통해 국내법규화함으로써 남북 자유왕래에 걸림돌이 되는 국내 법령이 자연스럽게 개폐되어야 한다. 특히 법령개폐에 앞서 북한사회를 ‘법의 지배(rule of law)’가 가능한 사회로 변환시키는 일이 제일 시급하다. 이를 위해 북한법의 정확한 실태파악이 매우 중요하다. 그래서 「남북법률실무협의회」(남북화해공동위원회 구성·운영에 관한 합의서, 제1조 5항)를 가동하여 가장 초보적으로 상호 법적교환 등 탐색과정이라도 우선 시작해야 할 것이다.

이러한 기본전제가 충족된다는 전제하에, 남북간 자유왕래 시 민사문제 처리는 국제사법상 준거법 결정, 재판 관할권문제, 나아가 당사자 능력문제, 판결 내지 판결과 동일한 효력을 지닌 법적 문서의 상호 효력 승인·집행보장 방안의 강구가 제기된다. 이산가족의 재결합에서 발생하는 가족법상 문제로 중혼처리, 호적상문제, 친자관계, 상속관계 등 민사처리 분쟁을 위해 대비해야한다.

형사사건 처리를 위해 수사, 재판관할권 및 준거법의 결정, 범죄인 인도 및 형집행보장 방안 등도 검토되어야 할 부분이다. 이러한 형사문제 처리는 국제형법의 “유추적용”, 장소적 적용범위, 형사사법공조에 관한 세부합의서, 남북간 범

죄인 인도협정 체결 등이 강구되어야 할 것이다.

이러한 민·형사처리문제 등 제반문제를 위해 향후 남북간 합의절차를 거쳐 ‘남북간 민사사법공조 및 형사사법공조에 관한 세부합의서’를 채택하는 것이 바람직하며, 합의기구로는 남북고위급회담에서 합의된 바 있는 「남북법률실무협의회」가 적합하다. 이 세부합의서에는 분쟁처리기구도 규정되어야 할 것이다.

## \* 참고문헌

1. 고려대학교 법학연구소, 북한법 40년과 그 동향, 고려대학교 개교 85주년 및 법학연구소설립 30주년 국제학술대회 세미나 발표문집, 1990.10.12.
2. 장영민, “남북한 인적 왕래에 따른 형사문제 처리방안”, 한국형사정책연구원 1993년도 제1회 국제워크샵, “체제통일 및 변화에 따른 형사정책의 방향”, 1993.6.25, pp. 63~88.
3. 신영호, “북한민법 40년과 그 동향”, 북한법률행정논총, 제8집, 고려대학교 법학연구소, pp. 129~158.
4. 신영호, “남북이산가족 재결합에 따른 가족법상의 문제”, 성신여자대학교 사회과학연구소, 제10회 통일문제 심포지엄 발표문, 남북교류협력과 통일, 1994.9.30, pp. 35~51.
5. 최달곤, “북한가족법 40년과 그 동향”, 북한법률행정논총, 제8집, 고려대학교 법학연구소, pp. 95~128.
6. 김일수, “북한형법 40년”, 북한법률행정논총, 제8집, 고려대학교 법학연구소, pp. 57~94.
7. 이호정, 섭외사법, 한국방송통신대학, 1993.7.
8. 제성호, “헌법상 통일 관련조항의 개폐문제”, 통일연구논총, 창간호, 1992.6, 민족통일연구원, pp. 263

~308.

9. 주광일, “동서독 법률·사법통합 현황 및 남북관계 진전에 따른 법적 문제”, 저스티스, 제27권 제1호, 한국법학원, pp. 227~251.
10. 박동희, “북한의 새형법”, 북한연구, 1993년 겨울호, 제4권 4호, pp. 65~81.
11. 장명봉, “북한헌법 개정의 내용과 특징”, 북한연구, 1993년 봄호, 제4권 1호.
12. 장명봉, “북한의 변화와 북한헌법개정”, 북한연구, 1993년 겨울호, 제4권 4호, pp. 28~64.
13. 최승환, “남북간 인적왕래 활성화시 제기될 법적 문제점 및 대책방향”, 남북교류 협력의 실천과제 연구 외 부전문가 위촉원고 모음, 1992.12, 통일원 교류협력국, pp. 73~84.
14. 최종고 외, 북한의 법과 법이론, 북한연구 시리즈 10, 경남대학교 극동문제연구소, 1988.6.
15. 이장희, “통일원칙으로서의 자결원칙에 관한 국제법적 고찰”, 통일논총, 국토통일원, 1985.6, 5권 1호, pp. 191~214.
16. 이장희, “개헌과 국제법-헌법상 통일조건을 중심으로, 월간 「정우」, 1986.8, 국회의원동우회, pp. 103~113.
17. 이장희, “공산주의 분단국가의 헌법과 통일문제”, 통일논총, 국토통일원, 1986.12, 6권 2호, pp. 77~108.

18. 이장희, “국제법상 민족자결권과 분단국 통일문제”, 저스티스, 제21권, 한국법학원, 1988.12, pp. 58~81.
19. 이장희, “유럽안보협력회의의 결의와 동서독의 통일문제”, 사회변동과 사회과학연구, 백석 홍승직 교수 회갑기념 논문집 간행위원회. 1989.6.30, pp. 393~419.
20. 이장희, “Helsinki 인권규정이 분단국가에 주는 의미”, 통일문제”, 제1권3호(통권 제3호), 1989년 가을호, 국토통일원, pp. 33~71.
21. 이장희, “남북한 휴전기간은 전시인가 평시인가?”, 월간 통일, 1989.10, 민족통일중앙협의회, pp. 30~36.
22. 이장희, “동서독 통행협정에 관한 연구”, 통일문제연구, 제2권 1호(통권 제5호), 1990년 봄호, 국토통일원, pp. 252~277.
23. 이장희, “북한의 단일의식 UN 공동가입안의 당성”, 월간통일, 1990.12, pp. 74-81.
24. 이장희, “동서독 기본조약에 대한 연구”, 1991.1, 대한국제법학논총, Vol. 35.No.2, pp. 81-104.
25. 이장희, “독일통일과 남북관계의 발전방안-법제도적 차원에서-”, 한민족공동체통일방안의 실천과 제도화연구, 통일원, 통일방안논문집 제2집, 1990. 12, pp. 213~230.
26. 이장희, “CSCE 결의의 「군사적 신안보정책」이 남북

- 한에 주는 의미”, 1991. 6, 국제법학회논총, 제36권 제1호, 1991.6, 대한국제법학회, pp. 99~122.
27. 이장희, “통일독일 이끌어 낸 국내법·국제법”, 월간 신동아, 1991.1, p. 464.
  28. 이장희, “남북한기본조약이 체결돼야 한다”, 월간 신동아, 1991.7, pp. 162~175.
  29. 이장희, “남북한과 4강이 참여하는 동북아평화회의의 필요하다”, 월간 세계와 나, 1991.7, pp. 80~83.
  30. 이장희, “동서독 UN가입과 통독의 교훈”, 국회보, 1991.9, pp. 71~79.
  31. 이장희, “독일통일과정과 UN”, 통일문제연구, 제3권 3호, 1991년 가을호, 통일원, pp. 72~100.
  32. 이장희, “남북한 UN가입과 국제법적 과제- 남북한 기본조약 틀의모색-”, 법과 사회, 창작과 비평사, 1992년 상반기호, 통권 제5호, pp. 6~43.
  33. 이장희, “평화체제 전환에 따르는 법규상의 문제점과 대책”, 민족통일, 민족통일촉진회, 1991.9·10, pp. 20~32.
  34. 이장희, “남북합의서 발효후 남북화해의 실천조치”, 월간 통일, 1992.4, 민족통일협의회, pp. 22~29.
  35. 이장희, “남북한 과학기술 교류 협력의 법적 과제”, 월간 컴퓨터, 1993.3, pp. 242~246.
  36. 이장희, “남북 불가침의 실현현황과 과제”, 월간 통일, 1993.3, 민족통일중앙협의회, p. 45.
  37. 이장희, “남북한 통일방안의 법제도적 수렴가능성”,



- 사법행정, 1993.6, pp. 33~46.
38. 이장희, “독일국가연합(Deutscher Bund: 1815~1856)에 관한 국제법적 분석”, 국제법학회논총, 제38권 제1호, 1993.6, 대한국제법학회, pp. 53~64.
  39. 이장희, “남북기본합의서의 법적 성격과 국회비준필요성 상/하”, 법률신문, 1993.11.22, 제2266호, p.14/ 1993.11.25, 제2267호, p. 15.
  40. 이장희, “새로운 통일논의의 필요성”, 월간 세계와 나, 1993.11, pp. 150~154.
  41. 이장희, “동서독 기본조약상 인간적 고통경감의 의미”, 인도법논총, 제13호, 1993.11, pp. 35~48.
  42. 이장희, “동서독 내독거래의 법적토대가 남북한 민족 내부거래에 주는 시사점”, 국제법학회논총, 제38권 제2호, 1993.12, 대한국제법학회, pp. 101~130.
  43. 이장희, “휴전협정의 평화협정체제로의 전환방법”, 월간 통일, 1994.3, 민족통일중앙협의회, pp. 25~33.
  44. 이장희, “신정부 통일정책의 법제도적 평가-3단계 3기조 통일정책을 중심으로”, 북한연구, 1994년 가을호, 제5권 3호, pp. 7~18.



# □ 국제기구를 통한 남북억류자 송환방안 모색

최 성 철  
(한양대 사회과학대학장)

## — 목 차 —

### I. 남북억류자 이대로 둘 것인가?

### II. 정부간 기구

1. 총회
2. 안전보장이사회
3. 경제사회이사회 산하의 인권위원회
4. B규약에 의한 인권위원회
5. UN 인권사무국
6. UN활용의 기대효과 및 한계

### III. 비정부간 기구

1. 역할과 기능
2. 현황
3. 방법의 모색

### IV. 결론에 갈음하여



## I. 납북억류자 이대로 둘 것인가?

북한이 하나의 거대한 병영내지 감옥이라는 사실은 널리 알려져 있는 바다. 대개 병영과 감옥에는 인권침해가 있기 마련이지만, 북한에는 정권 자체의 독재적 속성으로 인해 인 권유린이 좀 더 조직적, 체계적으로 자행되고 있다는 점에서 문제가 더 심각하다.

특히 최근 쟁점으로 부상한 납북억류자의 경우, 자신의 의사에 반한 납치라는 점에서 가장 反인류적인 행위라 할수있다. 더구나 그들이 자신의 의사에 상관없이 특정지역에 억류되어 가혹한 대우를 받고 있다는 사실이 확인되고 있는 지금, 몇가지 점에서 분명히 짚고 넘어가야 할 필요가 있다.

먼저 이것은 우리 정부와 관련해서 국가의 책임을 다하였는가라는 점이다. 즉 한 국가의 절대적, 배타적, 독립적 주권에 속한 국민이 불법적으로 납치되었음에도 불구하고, 그들을 멀리하는 1955년의 「대성호」 부터 가깝게는 '87년의 「동진호」 사건에 이르기까지 5백여명이나 방치하고 있다는 사실은 「국민보호책임」과 관련해 본질적인 의문을 제기하게 만든다. 국가에 대한 국민의 지지와 충성은 민주국가의 경우 일방적인 것이 아니다. 거기에는 국가가 기본적으로 국민을 보호한다는 대전제가 있다. 그런데 이러한 일이 최근어야 본격

---

\* '94. 8 세미나 주제발표문

적으로 문제가 제기되었다는 것은 때늦은 감 정도가 아니라 기이한 느낌조차 없지 않다.

물론 이것은 세계적으로도 유례없는 북한 정권의 특수성에서 비롯된 것이라 할 수도 있다. 그렇다 하더라도 일단 납치 사건이 있는 후에 미온적이었다는 사실은 부인하기 어렵다.

이제부터라도 이 문제가 갖는 중요성을 직시해야 한다. 일시적인 남북관계의 경색을 고려해서 이 문제를 언급조차 하지 않아 왔던 지난날의 태도와 인식을 근본적으로 바뀌어나가야 할 때인 것이다. 이를 위해서는 남북한간의 직접적인 공개, 비공개 협상은 물론, 국제적인 협력을 통한 모든 노력을 경주해야 한다. 납치, 억류하는 비인간적 사태가 우리 모두에게 일어날 수 있다는 점에서, 납북억류자들이 받았을 고통은 더 이상 남의 일이 아닌 것이다.

국제적인 협력이라 함은 기본적으로 문제해결을 위한 국제 여론의 조성과 그를 통한 대북한 압력의 실현을 목적으로 한다. 여론의 환기와 조성이라는 점에서 일정한 한계를 갖고 있기는 하지만 그것이 때로는 무력보다도 더 엄청난 힘을 발휘할 수 있다는 점 또한 많은 사례들이 입증한 바 있다. 국제 협력은 유엔을 비롯하여 개별국가들과의 협력은 물론, 인권관련 국제기구들과의 긴밀한 협력을 의미한다.

특히 인권관련 국제기구들은 북한이 애용하는(?) 거센 저항과 단호한 부정에도 불구하고 북한내 인권신장의 객관적 참상을 보증해왔다는 점에서 주목할 필요가 있다. 납북억류자의 송환문제가 단지 억류자만의 문제가 아니라 북한 인권 문제의 개선이라는 좀 더 광범위하고 중·장기적인 맥락에서

접근할 필요가 있다는 점에 착안한다면, 인권관련 국제기구와의 협력내지 활용이 우리에게 갖는 의미와 중요성이 어떠한 것인가를 재삼 언급할 필요는 없겠다.

## Ⅱ. 정부간 기구(IGO; Inter-Governmental Organization: UN을 중심으로)

인권을 다루는 IGO는 UN이 가장 대표적이며 이외에도 UN 전문기구인 국제노동기구(ILO)와 유네스코(UNESCO)와 지역 인권기구인 유럽인권위원회, 유럽인권재판소, 미주인권위원회, 미주인권재판소, 아프리카인권 및 민족의 권리위원회 등을 들 수 있다. 이중 UN은 범세계적인 기구로서 세계 여론형성을 주도할 뿐만 아니라 각국의 정책 결정에도 가장 큰 영향을 미치는 기구이다. 국제노동기구와 유네스코는 북한억류자 인권 문제를 다루기에는 그 성격상 문제가 있고 위에 열거한 지역 인권기구들은 지역에 한한 인권문제만을 다루기 때문에 역시 적절치 않다. 아시아 지역에는 아직 지역 인권기구가 존재하지 않으며 제3차 아·태지역 인권 워크숍이 열린 정도이다. 따라서 남북억류자 송환문제를 제기하기 위한 IGO로는 UN뿐이다.

남북억류자 송환문제와 관련한 UN기관으로는 총회, 안전보장이사회, 경제사회이사회 산하의 인권위원회(Commission on Human Rights:CHR), 국제 인권규약인 「시민적·정치

적 권리에 관한 국제규약」(B규약)에 의한 인권위원회(Human Rights Committee:HRC), UN인권사무국 등이 있다.

## 1. 총회(the General Assembly)

총회는 국제연합의 주요기관으로서 현장에서 규정하고 있는 사항과 문제는 무엇이든지 토의할 수 있다. (헌장 제10조) 이와 관련하여 총회의 토의(Debate)와 건의(Recommandation)는 강력한 국제적 무기가 될 수 있다. 비록 총회의 결의가 구속력이 없고 권고적 성격을 가질 뿐이지만, 국제 여론을 신속하게 환기시킬 수 있어 그 정치적 영향력은 무척 크다 할 것이다. 따라서 우리 정부는 총회의 주요 안건으로 북한의 인권문제의 심각성을 공식적으로 제기하여 총회의 결의안으로 채택될 수 있도록 외교적 총력을 기울일 필요가 있다.

총회 결의는 각 총회회기에 산출되는 가장 가시적인 결과라 하겠다. 실제로 인권문제에 관하여 연구·발의하고 권고를 하며, 경우에 따라서는 인권위반을 규탄하는 결의를 채택할 수 있다. (헌장 제13조 1항) 결의는 총회의 집단적 판단의 공식적인 표현으로 국제기구의 목표를 달성하기 위한 정상적인 수단이다.<sup>1)</sup>

총회의 결의는 세계여론을 주도하는 것으로서 실제로 각국

---

주 1) Jorge Castarneda, Legal Effects of United Nations Resolutions (New York and London: Columbia University Press), 1969, p. 1.



의 정책에도 영향을 미치는 등 그 효과가 매우 크다. 따라서 남북역류자 송환문제를 총회 의사일정에 올리도록 노력하거나 또는 총회 회기기간중 외무장관이나 UN대표부 대사가 기조연설을 하는 것은 이 문제에 대한 회원국의 관심을 고조 시킴과 동시에 세계여론을 환기시키는데 매우 큰 효과를 갖는다 하겠다.

## 2. 안전보장이사회(The Security Council)

남북역류자 송환문제를 안전보장이사회에 제기할 수 있다. 일반적으로 UN의 구체적인 조치를 원하는 경우에는 안전보장이사회에 문제를 제기하게 된다. 안전보장이사회는 인권문제와 관련하여 인권의 침해가 국제평화와 안보를 위협한다는 확신이 있을 때만 행동할 권한을 갖는다. 그러나 모든 인권침해가 명백히 평화를 위협하는 것으로서 고려될 수는 없다. 더 나아가 헌장 7장 하에 강제조치는 인권문제를 다루기에는 너무 과도한 경향이 있다.<sup>2)</sup> 따라서 남북자송환문제를 직접 안전보장이사회에 제기할 수는 있지만 그것이 의제로 채택될 가능성은 희박하다. 그렇다 하더라도 이 문제를 안전보장이사회에 제기함으로써 주요 강대국을 포함한 UN회원국들의 관심을 모을 수 있다는데 그 의의가 있다.

---

주 2) Peter R. Baehr and Leon Gordenker, The United Nations in the 1990s, (New York:St. Martin's Press, 1992), p. 117.

### 3. 경제사회이사회 산하의 인권위원회 (Commission on Human Rights: CHR)

경제사회이사회도 인권과 기본적 자유의 존중과 준수를 장려하기 위하여 연구, 보고, 발의 또는 권고를 할 수 있다. (헌장 62조 1,2항) 경제사회이사회는 헌장규정에 의거하여 1946년 6월 21일에 그 결의로써 CHR을 설치했다. 이 CHR은 1년에 5내지 6주동안 회의를 열어 인권신장방법을 권고하며 그 권한은 광범하여 인권에 관계되는 일은 무엇이든 다룰 수 있다.

국제협정을 기초로 하고 인권문제를 처리하기 위한 국제연합 절차를 결정하며 특정 권리에 관해 권고할 수 있다. 특별한 경우에는 CHR이 직접 행동을 취하기도 하지만 대부분의 권고는 경제사회이사회 및 총회로 제출되어 시행된다.

소위 '절차규칙 1503조(1503 Procedure)'라 불리는 규정 하에서 위원회는 인권침해에 관한 토의를 한다. 인권문제가 제기되면 우선 소위원회에서 이 문제를 다루고, 소위원회가 지속적으로 심각한 것이 증명된 인권침해가 있다고 결론을 내리면 이 문제를 보다 자세히 조사할 수 있도록 인권위원회에 이 문제를 회부한다. 이와같이 문제가 취급된다는 사실은 큰 효과를 갖는다. 왜냐하면 인권위원회 의장은 토의 후에 절차규칙 1503조에서 논의된 국가명을 공표하는 것이 일반적인 관행이기 때문이다.

이 위원회는 세계 모든지역의 인권 상황을 논의할 수 있

다. 지난 1967년에 채택된 유엔 경제사회이사회 결의안 1235(ECOSOC resolution 1235)는 위원회의 회원국이건 아니건 간에 관계없이 인권문제를 제기할 수 있도록 허용하고 있다. 이 조항에 따라 경제사회이사회나 총회에 제출되어 권고적 성격을 지닌 결의안으로 이끌려 질 수도 있다. 이외에도 이 위원회는 토론의 참여를 위해 투표권이 없는 상태로 비회원국이나 인권단체의 대표, 또는 다른 IGO를 초청할 수도 있다.

CHR의 큰 특징은 이 단체의 회원들은 수많은 다른 NGO들에서도 중요한 역할을 맡고 있다는 점이다. 따라서 CHR에 제기된 인권문제는 CHR의 영역을 벗어나 크게 반향을 일으키는 효과를 갖는다고 하겠다. 남북억류자 송환문제와 관련하여 CHR의 활용은 세계여론을 환기시키는데 큰 효과가 있다. 한국은 1992년 경제사회이사회 이사국으로 선임되었을 뿐만 아니라 1993년 총회의 부의장국으로 선임되므로써 경제사회이사회 및 그 산하 기관에서 상당한 영향력을 발휘할 수 있게 되었으므로 남북억류자 송환문제를 제기하였을 경우 의제로 채택될 가능성이 크다고 하겠다. 따라서 CHR에 남북억류자 송환문제를 제기하는 것은 그 문제를 보다 실질적으로 해결할 수 있는 방안 모색이라 할 것이다.

#### 4. B규약에 의한 인권위원회(Human Rights Committee: HRC)

UN설립의 주요 목표중의 하나인 인권과 기본적 자유의 증진(헌장 1조 3항)을 보다 구체적으로 실현하기 위한 의도

로서 1948년 12월 10일 세계인권선언이 채택되었지만 이 선언은 인권보장을 위한 목표와 열망을 제시하는 일반원칙의 성격을 띠고 있는 선언문으로서 법적구속력이 없다. 따라서 이러한 문제점을 보강하여 구속력있는 법규로 정하는 데 필요한 국가의무체계의 기반을 제공할 목적으로 국제인권규약이 체결되었다.

이러한 국제인권규약에는 1976년 1월 3일 발효된 「경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약」(A규약), 1976년 3월 23일에 발효된 「시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약」(B규약)과 「시민적, 정치적 권리에 관한 규약에 대한 제1선택의정서」(C규약), 그리고 1989년 12월 15일 채택된 「사형폐지에 관한 제2선택의정서」가 있다.

1992년 8월 현재 A규약에는 115개국, B규약에는 112개국, C규약에는 66개국이 비준 또는 가입하고 있다. 우리나라의 경우는 이 세 규약에 모두 가입하고 있으며<sup>3)</sup> 북한은 A, B규약에만 가입하고 있다.<sup>4)</sup>

이들 규약 중 북한 남북억류자 송환과 관련해서 논의될 수 있는 규약으로서는 B규약과 C규약을 들 수 있다. B규약은 규약에 규정된 조항들의 실현을 위해 몇가지 조치를 규정하

---

주 3) 규약의 경우 한국은 4개조항을 유보하였다. 즉 제14조 5항(상속권 보장), 제 14조 7항(일사부재리 또는 이중 처벌금지), 제 22조(결사의 자유), 그리고 제 23조 4항(혼인중 및 혼인 해소시의 배우자 평등)등이다. 그러나 마지막 유보조항은 민법의 일부가 개정되어 1991년 1월 1일 발효함에 따라 유보가 해제되고 있다.

4) 북한은 두 규약에 대해 아무 유보없이 1981년에 가입하였다.

고 있다. 즉, 18인으로 구성되는 HRC를 새로 설치하고(B규약 제 28조), 이 위원회에 각 당사국이 제출하는 보고를 심사하고 필요에 따라서는 각 당사국과 경제사회이사회에 보고서 사본과 위원회의 논평을 송부할 수 있다. 또한 이 위원회는 UN사무총장을 통해 보고서 제출이나 추가 정보제공의무를 다하지 않거나 이를 지체하는 당사국에 대해 주의를 환기시키는 공한을 발송할 수 있다. (인권 특별위원회 절차규칙 제 69조) 그 후에도 보고의무를 이행하지 않은 당해 국가에 대해서는 총회에 보고하는 연간 보고서에 그 국명을 명시할 수 있다.

B규약에서 특기할 것은 체약당사국들로부터 다른 당사국이 규약상의 의무를 이행하지 않고 있다는 통지를 받은 경우 의무불이행 당사국은 그 당사국이 인권특별위원회의 심리권한을 인정하는 선언을 한 경우에만 인권위원회의 활동이 가능하다는 점이다(B규약 제41조 1항). 1993년 현재 30개국만이 이러한 선언을 했으며, 한국과 북한은 모두 이 선언을 하지 않은 상태이다. 따라서 이 위원회에 남북역류자 송환문제를 제기하는 것은 회원국의 관심을 모으기 위한 방편으로서는 가능할지 모르나 실질적인 효과를 기대하기가 힘들다.

C규약은 인권침해에 대한 개인의 청원을 규정하고 있다. 개인의 청원이 접수되는 경우 인권특별위원회는 인권문제당사국에 대해 해명을 요구하고 권고할 수 있도록 개인의 직접적인 권리 구제수단을 규정하고 있다(C규약 제1조). HRC는 개인의 모든 진정서에 대하여 관계 당사국에 주의를 환기

하여야 하고 관계서류를 전달받은 당사국은 6개월 이내에 HRC에 해명서를 제출하고 최종적으로 위원회의 견해를 관계 당사국과 청원자에 보내야 한다.<sup>5)</sup>

납북억류자들을 자신의 의사와 관계없이 납치·복송되었으며, 공정한 재판권은 물론 생명권 위협까지 당하는 비인간적인 처우속에 연명하고 있는 바 이는 분명 B규약의 인권규정들을 위반하고 있다. 그러나 북한은 개인이 자신의 인권침해를 청원할 수 있는 C규약에 가입하고 있지 않기 때문에 이러한 방법은 사용이 불가능하다. 그러나 C규약에 가입하고 있는 우리나라로서는 북한의 C규약 가입을 촉구하는 것도 납북억류자 송환의 일환으로 볼 수 있다.

## 5. UN 인권사무국(Human Rights Center)

UN인권사무국은 UN사무국의 분국으로서 인권의 촉진과 보호를 보장하기 위해 1993년 총회는 만장일치로 인권고등판무관직을 신설하고 UN인권사무국의 장으로 임명하였다. UN인권고등판무관의 주임무는 인권 신장 및 보호를 위한 UN활동의 총괄조정, 국제 협력 강화, 각국 정부와 대화추진, UN인권사무국 감독 등이다. 따라서 세계인권분야에 있어 인권고등판무관의 역할과 영향력은 지대하다. 납북억류자

---

주 5) A.P. Vijapur, "The UN Mechanisms and Procedures for the Promotion and Implementation of Human Rights", Indian Journal of International Law, 1985, p. 606.

송환문제와 관련하여 한국 정부는 이미 초대 인권고등판무관인 호세 아얄라 라소(Jose Ayala Lasso)대사에게 협조를 요청한 바 있다.

UN인권사무국은 UN긴급인권구조팩스(41-21-917-0092)를 운영하고 있다. UN긴급인권구조팩스는 지난 5월 UN인권사무국이 세계 각지에서 발생하는 인권침해사례 고발을 접수하기 위해 설치한 것으로 24시간 상시운영되며 접수된 진정서는 UN인권고등판무관과 관련 인권기구들에 즉각 전달된다. 북한에 납북되어 정치범으로 수감되어 있는 고상문씨 가족들은 지난 8월 3일 이 제도를 통해 고씨의 송환을 호소하는 탄원서를 보냈고 외무부는 허승 주 제네바 대사에게 인권고등판무관에게 고씨등의 면담과 안전한 송환을 위해 즉각 개입해 줄 것을 요청토록 지시한 바 있다.

이러한 한국정부의 납북억류자 송환을 위한 활동은 이 문제를 세계적 문제로 부상시키는데 기여하였다고 하겠다. 한편, UN긴급인권구조팩스를 통해 납북억류자 가족이 집단으로 탄원서를 보내는 것도 UN인권사무국이 북한 인권문제를 보다 더 심각하게 고려할 수 있는 행동이 될 수 있을 것이다.

## 6. UN활용의 기대효과 및 한계

납북억류자 송환 문제와 관련한 UN활용의 기대효과로서는 우선 이 문제에 대한 정보를 전 세계 회원국들에게 전달함으로써 세계 여론을 크게 환기시킬 수 있다는 점이다.

CHR, HRC, 특별보고관등의 방대한 토론 및 조사활동, 그리고 인권연감 출판 등의 활동은 이러한 효과를 더욱 증진시킬 것이다.

UN을 통한 납북억류자 송환을 위한 UN활용 노력은 법적 구속력이 결여되어 있어 실질적인 결과를 기대하기는 어렵지만 UN에 문제를 제기함으로써 세계여론을 주도하는 것은 그 해결에 있어 정치적 영향력의 증대와 도덕적 명분의 축적이라는 큰 효과를 얻을 수 있다.

그러나 인권의 보호신장을 위한 UN의 노력은 주로 인권 관계조약 당사국이 제출하는 보고서를 심사하고 건의를 하는 역할에 국한된다는 사실에 주의할 필요가 있다. 사실 북한은 지난 81년 한국보다 훨씬 빨리 대외전시용으로 A규약과 B규약에 가입하였지만 매 5년마다 제출하게 되어 있는 국별 보고서도 내지 않고 있는 실정이다. 뿐만아니라 피해 당사자가 직접 청원할 수 있는 C규약에도 가입하지 않고 있다. 이러한 사실은 우리 정부가 UN을 통해 북한이 납북자를 송환할 수 있도록 여론을 통한 압력 이상의 실질적인 효과를 거두기는 어렵다는 것을 말해준다고 하겠다.

따라서 납북억류자 송환을 위해 우리 정부는 UN등 국제 기구를 활용하는 방안 이외에도 아직 아시아 지역의 인권 제도로써 기반이 확립된 것은 아니지만 매년 개최된 아·태지역 인권 워크숍에 이 문제를 제기하여 역내국가들의 관심을 촉구하는 방안, 민간 단체의 지원을 얻는 방안, 기존의 남북 대화 창구를 통해 북한측에 이들의 송환을 촉구하는 방안, 그리고 미국을 비롯한 서구 국가를 포함하여 국제적 연대를



통하는 방안 등이 같이 고려되어야만 보다 더 큰 효과를 얻을 수 있다고 하겠다.

### Ⅲ. 비정부간 기구(NGO; Non-Governmental Organization)

인권과 관련된 NGO는 전세계적으로 수천개가 존재한다. 1993년 오스트리아 비엔나에서 열렸던 세계인권회의에 참가한 숫자만도 2,000여개였음을 볼때 그 숫자가 대강 짐작이 간다. 그러나 세계 각국에 흩어져 있는 수많은 NGO들은 서로 다른 思想과 目的 등 다양한 本質을 갖고 있다. 심지어 거의 정부의 부속기구와 같은 것들도 정부단체가 아닌 이상 NGO에 속하기 때문이다. 따라서 NGO라고 해서 다같은 차원에서 취급해서 안된다. 이런 측면을 전제함을 바탕으로 인권관련 NGO들에 관해 살펴보고자 한다.

#### 1. 역할과 기능

NGO들이 하는 활동은 인권 탄압의 실상에 관한 조사와 정보수집, 고발과 선전활동, 그리고 교육활동 등이 있는데 이들의 주요 역할을 나름대로 정리하면 다음과 같다.

## (1) IGO의 인권 관련 활동에 큰 영향

인권의 보호와 신장에 있어서 유엔과 같은 공식적인 국제 기구에 못지않게 NGO의 역할이 아주 크다. 우선 비정부단체들은 인권문제에 있어서 공시기구들의 활동 자체까지도 실제적으로 주도하고 있을 정도로 영향력이 크다.

예를 들면 실제 인권에 관한 A협약과 B협약의 준비 뿐만 아니라 “여성에 대한 차별금지 선언” (1967), 고문에 대한 유엔 협약” (1984), “아동 권리에 대한 유엔 협약” (1989) 등에 이르기 까지 유엔이 채택한 대부분의 중요한 인권관련 국제협약들의 준비 과정에서부터 실질적으로 참가하였다. 구체적으로 1984년 고문에 대한 유엔 협약은 국제사면위원회(Amnesty International)와 국제사법인위원회(International Commission of Jurists) 그리고 국제형법협회(International Association of Penal Law)가 그 초안의 작성에 크게 기여한 바 있다.<sup>6)</sup>

그리고 이들은 직접 유엔인권위원회의 간부들과 대화도 하고 또한 인권위원회의 회의에도 실제적으로 참가하기도 한다. 유엔의 인권위원회 회의에 참가하는 NGO 집단의 수는 현재까지 계속적으로 늘었는데, 1970년에는 33개였던 것이 1980년에는 62개, 1992년에는 150개로 늘었다.<sup>7)</sup> 이들 단체들은 거의 다 유엔의 경제사회이사회(ECOSOC: Economic

---

주 6) UN, Notes for Speakers: Human Rights (1993), p. 56.

7) UN, Notes for Speakers: Human Rights (1993), p. 55.

and Social Council)의 자문역을 맡고 있는데, 전세계의 주요 인권단체들을 거의 다 망라하고 있다. 예를 들면 Amnesty International, Defense for Children International, Human Rights Internet, International Commission of Jurists, International Federation of Human Rights, International League for Human Rights, Human Rights Advocates 등이 있다.<sup>8)</sup>

### (2) 국제기구들에 인권관련 정보 제공 그리고 검증

이 뿐만 아니라 유엔과 같은 공식적 국제기구를 비롯한 여러 국제단체들에 인권에 관련된 자료를 제공하는 등 인권관련 정보의 주요 원천으로서의 역할을 하고 있다. 예를 들면 유엔국제기구의 인권문제 탄원체제는 소위 ‘절차규칙 1503(1503 Procedure)’로 알려져 있는데, 이는 사실 관련된 안전과 관련된 NGO들이 제공하는 정보에 의해 거의 움직이고 있는 실정이다.

또한 국제기구에 제출된 개별국가들의 인권관련 보고서에 대한 실제 검증은 대부분 유관 NGO에 있는 전문가들에 의해 이루어진다.

### (3) 인권침해 해당국에 직·간접 압력

---

주 8) UN, World Conference on Human Rights: Non-Governmental Organizations in Consultative Status with the Economic and Social Council (June 1993), pp.8-31.

이밖에도 NGO들은 인권침해 해당국에 탄원서를 보내거나 그 나라 정부 지도자들에게 영향력이 있는 인사들을 통해 호소하는 등 직접적으로 압력을 가하기도 한다. 이 압력은 자체로서 어느 정도 효력이 있다. 그리고 간접적으로는 이들의 요구와 압력이 결국 국제사회의 여론 조성에 영향을 미칠 것을 알기 때문에 인권침해 당사국은 어느 정도 영향을 받는다.

## 2. 현황

NGO들의 전반적인 현황을 모두 살펴보는 것 보다는 우선 이들 중 이번 납북억류자 송환문제와 관련하여 영향력을 행사할 수 있는 대표적 단체들만을 정리하면 다음과 같다.

### (1) 국제사면위원회 (Amnesty International)

주 소: 1 Easton Street, London WC1X 8DJ,

United Kingdom

팩 스: 44-71-956-1157

대표자: Ian Martin

이 기구는 국가권력에 의해 시민권의 침해와 정치적 탄압을 받는 사람들의 구제를 목표로 활동을 벌이고 있다. 이들은 인권관련 정보를 수집-분석하며 해당국가의 검증을 받는 나름의 절차를 밟는다. 이들을 바탕으로하여 연례보고서를 비롯한 각종 보고서들을 작성하고 전세계에 배포하고 있다.

또한 해당국가에 인권침해 사례를 들어 시정을 요구한다. 이런 요구가 관철되지 않을 경우 세계 각국의 여론을 환기시키기 위해 국제기구나 타 인권단체들과 협력하여 압력을 가하기도 한다.

특히 국제사면위원회가 관심을 기울이는 분야는 양심수의 석방과 사형과 고문 등 잔인하고 모욕적인 정치범의 처우에 대한 개선 내지는 종식이다. 이렇게 중요한 문제에 대한 활발한 활동을 벌이고 있는 세계최대의 인권관련 민간단체를 효과적으로 이용해야 하겠다.

## (2) 국제적십자사(International Federation of Red Cross)

주 소: P.O.Box 372, 12211 Geneva 19,  
Switzerland

팩 스:022-733-03-95

대표자:Dr. Mario Villarroel Lander

국제적십자사는 1919년에 미국의 사업가 헨리 데이비슨에 의해 창립되어, 제네바에 사무국을 두었고 현재는 150여개 국가에 지부가 있다. 홍수나 가뭄과 같은 천재지변이나 전쟁과 같이 자연이나 인간에 의해 재난에 처한 사람들을 구제하는 것을 목표로 활동하고 있다. 그리고 인도주의는 이 단체의 첫째 원칙이다.

북한 적십자사에 대해 인도적인 차원에서 납북억류자 송환 문제 등을 비롯한 우리 적십자사의 요구에 호응할 수 있도록 교량역할을 할 수 있다. 따라서 우리측에서 이에 대한 협조

를 의뢰할 필요가 있다.

(3) Human Rights Watch

주 소: 485 Fifth Avenue, New York, NY  
10017, U.S.A.

팩 스: 212-9772-0905

대표자: Robert L. Bernstein

HRW(Human Rights Watch)는 미국 뉴욕에 본부를 두고 있는 인권단체로서 인권침해의 사례를 조사하고, 보고서를 작성하며, 인권 문제의 해결을 위해 국제적으로 활동하고 있다. 특히 지부로서는 Africa Watch, Americas Watch, Helsinki Watch, Middle East Watch 등이 있는데 북한과 관련된 단체로는 Asia Watch가 있다.

(4) 국제인권옹호연맹 (ILHR:International League for Human Rights)

주 소: 432 Park Avenue South, 11th  
Floor, New York, NY 10016, U.S.A.

팩 스: 212-684-1696

대표자: Jerome J. Shestack

ILHR(International League for Human Rights)는 1942년에 창립된 인권단체로 미국 뉴욕에 본부가 있다. 이 단체는 유엔, 유네스코, 유럽협의회, 미주기구(Organiz-

ation of American States: OAS), 국제노동기구(International Labor Organization:ILO)등에 공식 인정된 단체로 활발한 활동을 하고 매년 Human Rights Award 를 주고 있다.

국제인권옹호 한국연맹도 이 기구에 가맹되어 있는데 현재 미국, 영국, 서독 등 70여개 국가가 가맹되어 있는 매우 영향력 있는 단체로서 남북 억류자 송환을 위한 국제적 여론 조성에 일익을 담당할 수 있다.

(5)국제인권협회 (ISHR: International Society for Human Rights)

주 소: Kaiserstrasse 72,

D-6000 Frankfurt/Main, Germany

팩 스: 49-69-23-4100

대표자: Dr.Reinhard Gnauck

국제인권협회 (ISHR: International Society for Human Rights)는 1972년 창설되었고, 본부는 독일 프랑크푸르트에 있고 현재로는 27개국에 지부가 있다. 1948년의 세계인권선언의 취지를 위한 활동을 펼치고 있으며 Human Rights Worldwide라는 정간지를 발행하고 있다.

특히 이 단체는 1992년 이래로 북한의 인권문제에 관심을 두었으며, 1993년 6월에 북한의 인권에 관한 보고서를 작성하여 국제사회에 문제를 제기한 적이 있다.

### 3. 방법의 모색

NGO들을 통해 인권위원회에 북한의 납북억류자 문제를 호소할 수 있다. 그러면 인권위원회에서는 내용을 검토한 후 자신들의 의견을 해당국에 알리게 되어있다. 그리고 매해 그런 활동을 정리하여 유엔에 연간 활동 보고서를 제출한다.<sup>9)</sup> 이는 국제사회에 자국의 인권상황이 알려지는 결과를 가져오기 때문에 북한도 전혀 무시할 수는 없다는 점에서 효과가 있다.

실제로 거치게 되는 과정을 살펴보자. 개인이나 단체가 한 나라의 인권상황의 문제점을 지적하는 탄원서를 유엔인권위원회에 보내면, 그것은 통상 그 문제가 해당되는 Working Group으로 보내진다. 그러면 그 Working Group에서 행동을 취하게 된다.

이렇게 되었을 때 유엔 인권위원회에서 중대한 인권침해라고 결론이 내려지면 조사를 하는 경우가 있다. 예를 들면 남아프리카 공화국에 1967년 특별전문가단을 보낸 경우가 있다. 이렇게 해서 나중에 반아파타이드 협정체결의 기반을 닦은 적이 있다. 1976년에 소에토 학살사건도 조사하여 보고서를 작성, 보고한 바가 있다.

이밖에도 여러 차례 실제 조사가 이루어진 적이 있다. 이런 조사가 이루어져야만 비로소 유엔의 공식 행동이 취해질

---

주 9) 보고서의 작성방법은 거의 형식이 정해져 있다. 이에 관해서는 U.N. Manual on Human Rights(1991)을 참조.



수 있다. 따라서 유엔의 조사 활동 내지는 확인 작업 자체의 성공여부가 관건이 된다.

위의 언급한 모든 비정부단체들에는 개인의 차원에서도 탄원서를 보내어 정보를 제공하거나 협조를 요청할 수 있다. 그러나 정부가 직접 나서는 것 보다는 해당 NGO와 관련된 국내의 NGO를 통해서 하는 것이 가장 바람직하다.

예를 들면 Amnesty International은 국내 Amnesty International지부를 통해서, 국제인권옹호연맹에는 국제인권옹호 한국연맹을 통해서 하는 것이 보다 효과적일 것이다.

결국 NGO들을 통해 국제사회의 여론을 조성하고 북한에 압력을 가하기 위해서는 외국의 대표적 민간단체들과 긴밀한 정보교류와 협조를 해야한다. 그러나 대부분의 국제민간단체들은 정부의 개입에 대해 아주 부정적인 견해를 갖고 있다. 따라서 이런 활동은 국내에 이미 존재하는 민간 인권단체들을 통하여 정보를 주고 받는 것이 바람직하다고 하겠다.

첨부: 참고자료 1: 유엔인권위원회 세부조직<sup>10)</sup>

참고자료 2: 주요 인권관련 국제기구 목록<sup>11)</sup>

---

주 10) Human Rights Tribune, Vol.2, No.1 (June 1993), pp. 1~20.

11) Union of International Associations, Yearbook of International Organizations 1991-92(1992), pp. 874-877.

#### Ⅳ. 결론에 갈음하여

남북 억류자 송환을 위해 여러가지 방안을 모색할 필요가 있으며 또 모색할 수도 있다.

그러나 여기서 한, 두가지 분명히 해야 할 것이 있다. 무엇보다 중요한 것은 정부의 태도와 인식의 문제이다. 남북억류자 송환이 현상황에서 얼마만큼 중요하고 그것이 정책적인 최우선 과제를 보다 명시적으로 밝혀야 한다.

앞에서 밝힌 것처럼 정부가 마땅한 「국민보호의무」를 소홀히 하지 않고 있음을 보다 명백히 할 필요가 있다는 것이다. 이것은 인권이라는 것이 인간은 누구나 존엄성과 동등하고 양여할 수 없는 권리 및 자유를 가지고 있다는 측면에서 전략적으로 고려해서는 안된다는 점과 관련이 있다.

다시말해 남북억류자들은 인권의 가장 근본적인 부분을 침해받고 있다는 점, 정부의 소극적인 대응책으로 길게는 40여년을, 짧게는 7년 이상을 억류되어 가혹한 대우를 받고 있다는 점에서 이 문제는 「원칙적」인 동시에 「근본적」인 문제라는 사실을 인식할 필요가 있는 것이다.

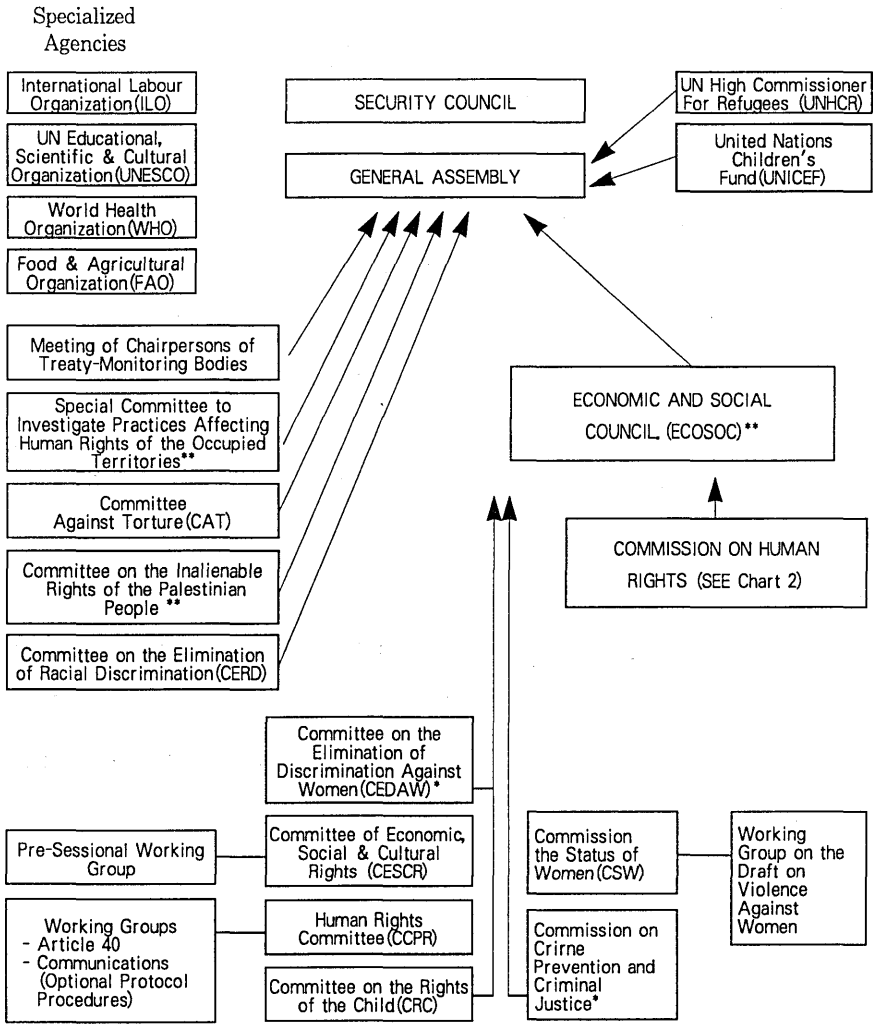
따라서 이문제는 더 이상 네고나 바게인의 대상이 아닌 「반드시」 원상복구되어야 한다는 측면에서 접근해야 할 것이다. 다시말해 남북관계의 개선이라는 문제에서 분리시킬 필요가 있다.

다른 하나는 이 송환문제는 북한의 개혁·개방과 민주화를 향한 보다 중·장기적인 시각에서 접근해야 한다는 것이다. 송환이 실현될 경우 그것이 갖는 파장은 지대할 것이다. 아니 송환문제가 국제적으로 전면에서 부각되는 것만으로도 북한의 불법적인 행위에 대한 사실적 확인이 가능하다. 그 경우 북한의 인권문제에 대한 접근로가 열릴 것이고, 나아가 북한 내 인권개선을 위한 국제적인 압력이 가중될 수 있을 것이며, 이는 통일을 촉진할 수 있다.

이러한 전제아래 우리는 몇가지 국제협력을 통한 방안을 모색할 수 있다. NGO를 통한 방법, 미·일·유럽의 우방국들과의 긴밀한 협력을 받는 방법, 송환을 위한 적극적인 중개를 중립국가에게 요청하는 방안 등을 들 수 있으나 무엇보다 송환하려는 확고한 의지와 지속적이고 다각적인 노력이 필요하다고 본다.

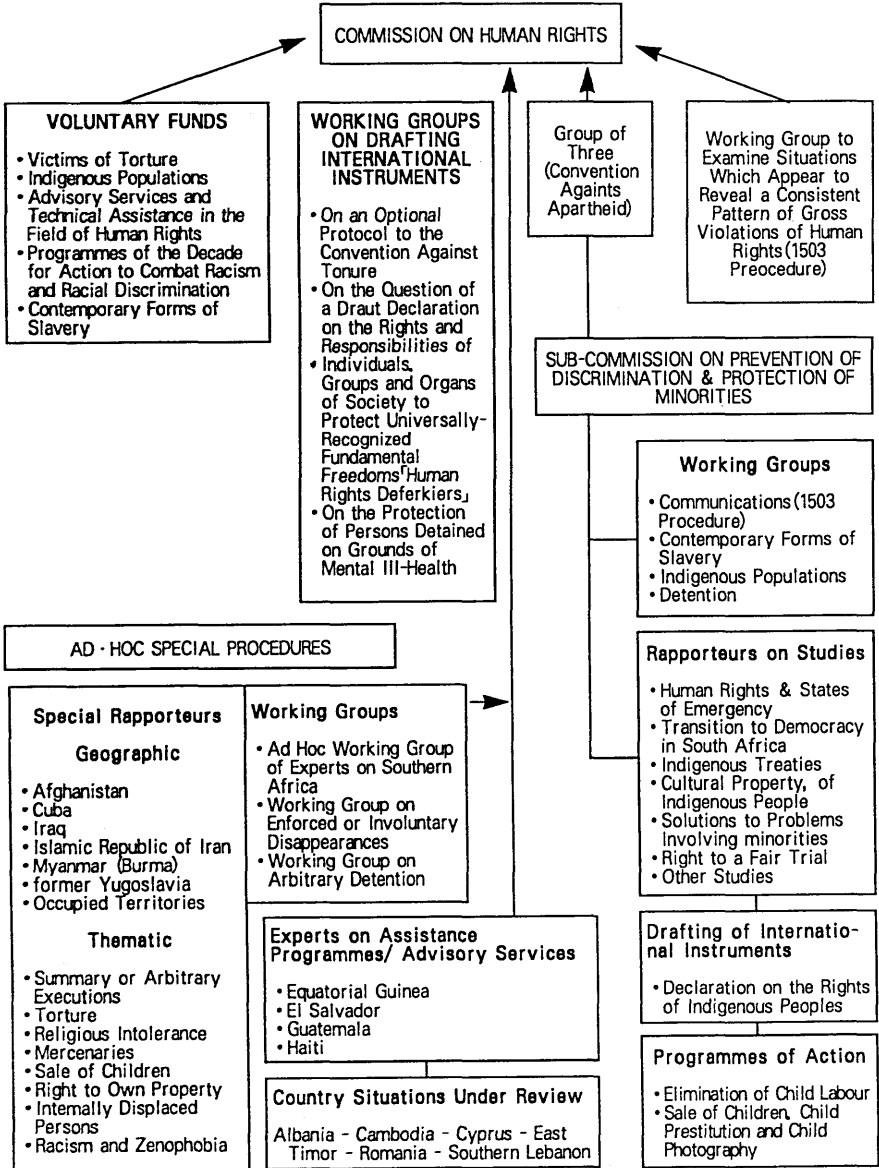
아울러 국제 NGO에 소속한 인권단체들이 가칭 「납북억류자 송환위원회」같은 것을 구성, 영향력있는 인권관련 단체에 납북억류자에 대한 문제를 제기하고 사절단을 파견하는 방안도 고려해 볼 문제라고 본다.

Chart 1. Human Rights Bodies of the United Nations



Legend: Shaded boxes on this chart are UN Treaty-Monitoring Bodies.  
 \* Bodies serviced by UN Vienna Office;  
 \*\* Bodies Serviced from New York.  
 All other bodies serviced by UN Centre for Human Rights in Geneva.

**Chart 2. UN Commission & Sub-Commission**





# □ 남북자에 대한 남북 쌍방간 해결방안 모색

전 현 준

(민족통일연구원 연구위원)

## 목 차

### I. 머리말

### II. 남북자문제의 본질과 현황

1. 남북자문제의 본질
2. 남북자 현황

### III. 남북자 대책

1. 단기적(1년이내) 대책
2. 중기적(2~3년이내) 대책
3. 장기적(3년이상) 대책
4. 기 타





## I. 머리말

북한은 정권수립 이후 한반도내 유일정통성 확보를 위해 지속적으로 남한과 체제경쟁에 돌입하여 왔다. 북한은 한반도내에 '하나의 조선'을 수립하기 위해 1950년 무력남침을 감행하였고 이 시기에 수많은 민주인사들을 북한으로 납치하였다. 이후로도 북한은 민간인, 어부, 비행기 승무원 등에 대한 납치를 지속하였다. 물론 그 이유는 이들을 자진귀순자로 위장, 북한체제유지의 우월성을 선전하도록 함으로써 그들의 통일전략에 이용하려는 의도때문이다.

북한은 1995년부터 한국의 선박과 항공기 등을 납치하기 시작하여 현재까지 약 475명 정도를 송환하지 않고 있다. 물론 이들 중에는 무의식적으로 북한영해를 침범한 자들도 있을 것이나 대부분은 강제로 납북된 자들이다. 따라서 이것은 명백한 국제법 위반이고 비인도적인 처사이므로 이들은 당연히 즉각 송환되어야 한다.

그러나 현실은 당위론만으로는 해결되지 않는다. 우리는 정치현실주의적, 인도주의적 입장에서 납북자 송환에 관한 구체적인 방안을 수립하고 조속히 이를 수행하여야 한다. 물

---

\* '94. 8 세미나 주제발표문

론 이것은 북한의 그동안의 태도로 보아 용이한 일은 아니다. 그럼에도 불구하고 우리는 언제까지 상황의 열악함과 북한의 태도만을 핑계삼아 인간의 생명과 관련된 문제를 좌시할 수는 없다. 사실 우리는 현재 납북자들의 생사여부조차 확인할 수 없는 상황이다.

결국 우리는 통일을 이룩하려는 궁극적인 목표가 한민족의 복지국가 건설에 있음을 명심해야 하고 그 일환으로 북한내부 인권개선은 차치하고라도 우리국적의 납북자 송환문제만이라도 적극적으로 대처해야 할 것이다. 그것이 북한인권문제를 해결하려는 지름길이 될 것이고 궁극적으로는 북한을 변화시켜 통일을 이룩하는 방법이 될 것이다. 따라서 본 글은 미흡하지만 납북자문제 해결을 위한 단기·중기·장기적 방안을 모색해 보는데 목적을 두려한다.

## Ⅱ. 납북자문제의 본질과 현황

### 1. 납북자문제의 본질

인간은 신분, 이념에 관계없이 자유롭고 평등하게 살도록 태어 났다. 그러나 인류사에는 이러한 당위론이 묵살된 사건이 다반사로 발생하여 왔다. 우리는 이러한 예를 다른 시대, 다른 지역, 다른 나라에서 찾지 않더라도 즉시 발견할 수가

있다. 그곳은 곧 북한이다. 북한은 우리와 장래에 통일을 이루고 살아야 할 지역이다. 이러한 지역이 인권사각지대라는 점은 통일을 위해서 결코 바람직한 일이 못된다. 우리가 통일을 염원하는 참된 이유는 한민족이 삼천리강산에서 복된 삶을 영위하기 위해서이다.

그러나 북한의 정신적·물질적 통제정책으로 인해 희생된 수많은 사람들이 존속하고 있는 상황에서는 설사 통일이 된다고 하더라도 복된 통일이 되기는 불가능할 것이다.

왜냐하면 북한의 피억압자들은 억압자들에 대한 복수를 시도할 것이고 억압으로 인해 정신적 장애를 일으킨 자들은 통일국가에 효율적으로 적응하지 못할 것이기 때문이다.

따라서 우리는 북한인권의 조속한 개선을 위해 정책적 역량을 집중해야 할 것이다. 특히 북한에 의해 강제납북된 사람들에 대한 대책은 시급히 마련되어야 한다.

물론 한국인으로서 북한에 거주하고 있는 사람은 크게 납북자와 월북자로 구분할 수 있을 것이다. 그런데 우리가 현재 관심을 가지고 있는 문제는 납북자들이다. 여기에서 납북자라함은 본인의사에 반하여 강제로 북한에 억류중인 사람들이다. 따라서 엄밀한 의미에서 납북후 북한체제를 인정하고 거기에서 일정한 대우를 받고 있는 자들은 우리의 1차적 관심에서 제외한다.

여기에서 유념해야 할 점은 북한에서 일정한 대우를 받고 있는 납북자라 할지라도 자발적이었는가, 강제적이었는가에 대한 진위판정절차를 반드시 거쳐야 한다는 점이다.

즉 북한에서 정상적인 결혼생활을 하고 있는 자들에 대해

서까지도 본인들의 자발성여부에 대한 검증 후에 이들을 제외시켜야 할 것이다. 이 때에는 비록 남북간 직접 대화 형식의 문제해결 방식이라 할지라도 공인된 국제기구의 도움을 받아야 할 것이다.

## 2. 납북자 현황

현재 정부가 밝히고 있는 납북자 총수는 미확인 37명 포함, 475명에 이르고 있는 것으로 알려지고 있다. 이것은 1955년 5월 28일 납북된 대성호로부터 1987년 1월 17일 제27동진호 까지 포함된 숫자이다. 여기에는 해군함정과 군용 및 민간항공기 승무원들까지 포함하고 있다. 물론 이들 중에 누가 정상적인 생활을 하고 있고 누가 노동교화소나 독재대상구역에 감금되어 있는지에 대한 명확한 자료는 없다. 다만 지난 1994년 7월말 국제사면위원회가 밝힌 북한의 독재대상구역에 억류중인 인사 중 11명이 납북인사라는 것과 오길남씨가 밝힌 해주소재 대남방송국에 KAL승무원 2명 포함 15명 등이 전부이다.

그러나 현재 우리는 대부분의 납북자들에 대한 소재, 입북의 자발성 여부 등에 대해 정확한 실상을 파악하지 못하고 있는 것이 사실이다. 이것이 또한 북한이 납북자문제를 호도하고 있는 요인이 되고 있다. 즉 그들은 납북자는 한명도 없고 모두 자진입북자라는 점을 강조하고 있다.)

따라서 우리는 각종 난관이 있더라도 제반수단을 동원하여 북한의 허위주장에 대한 예봉을 꺾기 위해서라도 납북자 신원

파악, 소재확인, 자진월북여부 등을 철저히 파악해야 할 것이다. 이것은 종극적으로 우리 대북정책의 초석이 될 것이다.

### Ⅲ. 남북자 대책

#### 1. 단기적(1년이내) 대책

단기적 대책은 현재 신원이 파악된 인물에 대한 송환문제를 논의하는 것이다. 예를 들면 고상문씨의 경우이다. 그 방안으로 첫째, 대한적십자사를 통해 ‘一回的’ 특별회담을 제의하는 방법을 제의하는 방법이다. 이를 통해 고상문씨의 송환을 촉구하는 한편, 월북경위에 대한 본인진술 청취를 제의한다. 물론 이것은 북한이 거부할 것이 명백하지만 일단 공식기구를 통한 접촉제의라는 명분은 있을 것이다.

둘째, 북한이 석방을 주장하는 미전향장기수들과의 교환방법이다. 이것은 물론 전반적인 남북관계개선과도 관련이 있는 방안이다. 그러나 북한은 내부적으로 제2의 이인모가 필요한 상황인 바, 선전수단으로나마 남북자송환을 은폐한 채 교환할 가능성도 있다.

셋째, 1963년부터 서독에서 시행한 방법대로 남북자들을 물질적 대가를 주고 거래하는 방법이다. 북한은 현재 외화부족에 시달리고 있다. 따라서 그들은 남한이 충분한 물질적

대가와 거래에 대한 비밀보장, 대북비난 자제 등을 보장해주면 받아들일 수도 있는 방안이다. 물론 이것은 국제사회와의 공조가 필수적이다. 즉 국제사회가 북한이 경제난으로 인해 인신매매를 하고 있다는 등의 비난을 삼가하는 것이다. 이 경우 북한이 납북자들을 직접 송환하는 대신 해외로 추방하는 방법을 사용할 수도 있을 것이다.

## 2. 중기적(2~3년이내) 대책

중기적 대책은 남북대화를 재개, 「남북기본합의서」 및 「부속합의서」를 정상적으로 이행하도록 하는 방법이다. 「남북화해 부속합의서」 제15조는 “남과 북은 상대방에 대한 테러, 포섭, 납치, 살상을 비롯한 직접 또는 간접, 폭력 또는 비폭력 수단에 의한 모든 형태의 파괴·전복 행위를 아니한다.”고 규정하고 있고 「남북교류·협력 부속합의서」 제15조에는 “남과 북은 흩어진 가족·친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다.”고 규정하고 있다. 이 조항들은 사실상 납북자 문제를 포함, 이산가족 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 것들이다.

따라서 어려움이 있겠지만 남북대화 재개가 이산가족 문제의 합법적 해결의 지름길이 될 것이다. 물론 이 기간동안에는 납북자 현황파악, 생사확인, 거주지선택, 면회소 설치 등 납북자 관리에 필요한 제반사항이 협의되어야 할 것이다.

### 3. 장기적(3년이상)대책

남북한은 그동안 피나는 체제경쟁을 해왔다. 특히 북한은 체제경쟁에서 승리하기 위해 군사비와 해외활동비를 과다하게 지출하는 한편, 남한에 대한 선전·선동, 파괴·납치 등을 일삼아 왔다. 따라서 북한이 그들의 체제이념과 대남전략을 포기하고 변화하지 않는 한, 남북자 문제를 비롯한 인권 문제는 해결되지 않을 것이다. 즉 그들이 최소한 '남한괴뢰론'에서 탈피, 남한을 실체로 인정하고 남북공존논리를 수용하지 않는 한, 남북자 송환은 물론 남북자 존재자체를 인정하지 않을 것이다.

이에 대해 우리는 장기적이고 포괄적인 전략을 수립해야 한다. 즉 북한에 대한 경제적 지원, 미·일간 관계정상화에 대한 지원 등을 통해 북한에 대한 흡수통일의도가 없음을 분명히 해야 할 것이다. 물론 이 시기에는 탈북자들의 수가 더욱 증가할 것이므로 북한이 이에 대한 대응으로 납치, 테러 등을 더욱 강화할 가능성도 있다. 그러나 만일 앞서 제시한 중기적 대책이 효율적으로 작동만 된다면 이러한 사태는 미연에 방지 될 수 있을 것이고, 궁극적으로는 북한이 변화 내지는 붕괴의 길을 걷게 될 것이다.

### 4. 기 타

남북자문제는 원칙적으로 협상을 통해 해결되어야 할 것

이다. 그러나 상황에 따라서는 남북자 석방 촉구결의 대회, 판문점에서의 항의단 파견 등 보다 적극적인 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.



사회문화분야  
'94년도 전문가 위촉과제 종합

---

인 쇄: 1994년 12월 일

발 행: 1994년 12월 일

발 행 처: 남북회담사무국 운영2부

사회문화회담과

(Tel: 730-3655)

인 쇄 처: 대경인쇄

(Tel: 278-2955)

---

〈비매품〉

