

## 2. 북의 전력산업 현황

### 1) 전력수급 현황

90년대 이후 북의 전력수급상황은 사회주의권 경제블록의 붕괴에 따른 연료수급의 문제와 더불어 수자원의 부족, 설비 노후 등으로 2000년까지 매년 6~7% 이상 발전량이 지속적으로 감소해 왔다. 특히 2000년의 경우 92년 대비 약 절반에 불과한 194억kWh의 전력을 생산함으로써 심각한 전력부족 사태에 직면했음을 알 수 있다.<sup>2)</sup>

발전설비용량은 '98년 기준으로 약 950만kW로 추정되며 설비 이용율이 약 40% 수준에 불과하여 <표 1>에 나타난 바와 같이 연 발전량이 292억 kWh 수준에 머물고 있다.<sup>3)</sup> 특히, 98년 이후에는 북미간의 핵문제에 따른 발전 연료의 수급문제, 가뭄에 따른 수력발전의 감소 등에 따라 발전량이 급감하여 2000년에는 연간 발전전력량이 190억kWh 수준에 불과하였다.

동일이 조선신보와의 기자회견에서 시설용량을 600만 kW로 밝힌바 있으나, 이또한 북 체제의 특성상 정확히 신뢰하기는 어렵다고 판단된다. 2001년 북의 최근 북이 동북아 계통연계관련 회의에서 전력설비 현황을 공식적으로 발표하였다는 주장이 있기는 하나, 구체적으로 확인할 수는 없었다. 따라서 본 발제문에서 사용한 IEC 및 일본전력연구회 등의 자료로 재구성한 한국전력공사의 해외전력통계 또한 북의 전력산업 현황과 근접하지 않을 수도 있다.

- 2) 국내기관들의 공식통계는 90년 277억 kWh, 98년 170억 kWh까지 감소한 상태로 통계가 잡혀 있고, 한국전기연구소의 경우 조중합작발전소의 북한측 용량을 고려하면 발전전력량은 이보다 더 감소하여 98년기준 142억 kWh까지 급감하였다고 추정하고 있다. 한국전기연구소, 「남북한 전력계통 구성방향에 관한 연구」, 1998.
- 3) 본 발제문에서 사용한 북의 전력관련 통계자료는 UN의 'Energy Statistics Yearbook 2000' 등 국제자료와 한국전력의 「2004 해외전력통계」 등의 자료를 인용하였으며, 통계청, 통일부, 한국은행 등 국내의 통계기관 자료와는 상당한 차이를 보이고 있다. 예컨대 북의 발전용량에 대해서도 국내의 통계자료에서는 98년 기준 739만 kW로 잡혀있으나, 국제자료 및 한국전력 해외전력통계에서는 950만 kW로 잡혀있다.

<표 1> 북의 전력수급 현황

(단위 : 100만kWh, %)

연도	구분 발전전력량	소비전력량		
		가정용·상업용·기타	공업용	합계
1992	38,000	17,052 (49.5)	17,397 (50.5)	34,449
1993	38,000	17,052 (49.5)	17,397 (50.5)	34,449
1994	37,000	17,593 (49.5)	16,939 (50.5)	33,542
1995	36,000	16,122 (49.4)	16,513 (50.6)	32,635
1996	35,000	15,705 (49.5)	16,023 (50.5)	31,728
1997	33,990	15,252 (49.5)	15,560 (50.5)	30,812
1998	32,291	14,460 (49.4)	14,812 (50.6)	29,272
1999	32,614	13,984 (47.3)	15,581 (52.7)	29,565
2000	19,400	8,200 (50.2)	8,134 (49.8)	16,334
2001	20,200	8,521 (50.1)	8,486 (49.9)	17,007

[주] ( ) 내는 구성비

[자료] 한국전력공사, 「2004 해외전력통계」, 2005, 재구성

이같은 북의 전력수급 현황은 남쪽의 전력상황과 비교했을 때 현저한 차이를 보이고 있다. 2000년 기준 북의 발전설비는 1,136만kW이며 연간 발전전력량은 194억kWh로서 남한의 총 발전설비 5,368만kW, 연간 발전전력량은 2,568억kWh와 비교했을 때 발전설비 면에서 20%, 발전전력량 면에서는 불과 8% 정도에 불과하다. 특히, 발전설비 대비 발전전력량의 극심한 차이는 보유하고 있는 발전설비들이 제대로 가동되지 않고 있다는 증거로서 전력부족의 심각성을 극단적으로 보여주고 있는 증거라 할 수 있다.

<표 2> 남북 전력수급현황 비교

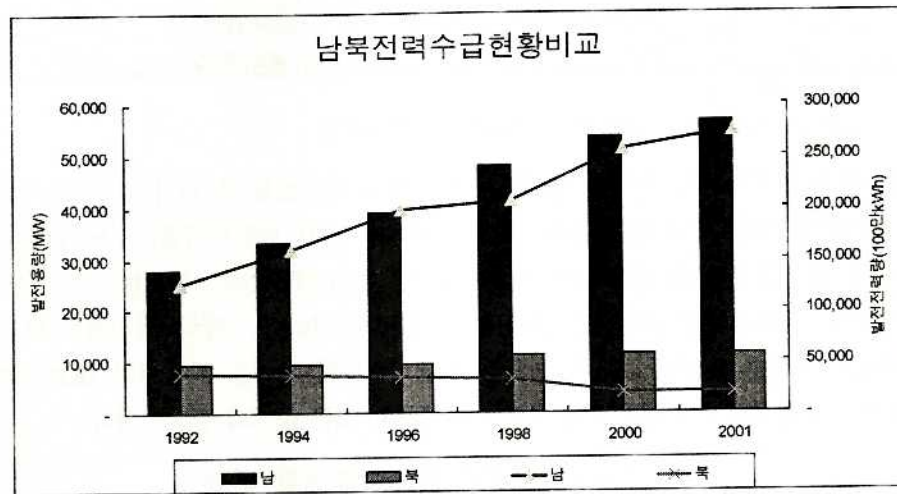
		1992	1994	1996	1998	2000	2001
발전설비 (1,000kW)	남	28,096	33,312	39,239	47,983	53,684	56,716
	북	9,500	9,500	9,500	11,138	11,362	11,362
발전전력량 (100만kWh)	남	126,021	160,134	198,893	206,811	256,841	274,398
	북	38,000	37,000	35,000	32,291	19,400	20,200
소비전력량 (100만kWh)	남	115,243	146,540	182,470	193,470	239,535	257,731
	북	34,449	33,542	31,728	29,272	16,334	17,007

[자료] 한국전력공사, 「한국전력통계」, 「2004 해외전력통계」 재 구성

2002년 이후에는 KEDO의 중유제공 중단으로 인해 평양발전소, 선봉발전소 등 중유발전소 및 중유·무연탄 혼소 발전소의 전면 또는 일부 가동중단 사태를 빚음으로써 연간 발전량의 10~15% 감소함으로써 위기가 심화되었다. 이에 따라 북은 2003년도부터

전력난 타개를 위하여 대대적인 전력증강 정책을 추진하여 김정일 국방위원장의 현지 지도와 함께 '에너지문제 해결 3개년 계획('03~05)' 등 중장기 계획을 수립하여 추진하는 등 동력문제 해결을 경제건설의 주된 목표로 설정하였다. 대규모 수력발전의 조기완공을 독려하는 한편 중소형 발전소의 건설, 기존 발전소의 설비 보수 및 정비, 석탄생산의 증강 등과 함께 풍력, 바이오에너지 등 대체에너지의 개발과 보급에도 주력하였다. (통일부, 주간북한동향)

그럼에도 불구하고 90년대 중반 이후 심화되고 있는 전력부족 사태를 해결하기에는 역부족인 것으로 추정된다. 2001년 연간소비전력량 170억 kWh는 92년 대비 절반에 불과하여 적어도 2배 이상의 발전전력량 확보가 시급히 이루어져야 생산설비의 정상적 가동과 주민생활에 필요한 전력이 확보될 것으로 보인다.



<그림 5> 남북 전력수급 현황 비교

부족한 발전량과 함께 시급한 문제로 지적되는 것은 일상화된 정전과 주파수 문제 등 열악한 전기품질이다. 이로 인해 주민 생활의 불편은 말할 것도 없고 생산설비의 정상적인 가동도 힘든 상태에 있다. 현재 북의 주파수는 남쪽과 마찬가지로 60Hz이지만 실제 주파수는 50Hz이하로 공급되는 사태도 발생하여 전동기 등 산업설비가 정상적으로 가동되지 않고, 가정에서는 낮은 전압으로 인해 가전기기의 정상작동이 어려운 것으로 알려지고 있다.

## 2) 발전설비 현황

북의 발전설비는 수력 2001년 12월 현재 전체 발전설비 용량 1,136만kWh<sup>4)</sup> 중 수력

4) 북의 발전설비 용량과 관련하여 전력공업부 부부장인 주동일이 98년 1월 20일 조선신보와의

이 686만kWh로 절반 이상을 차지하고 있다. 지리적 특성에 따라 풍부하게 이용할 수 수자원으로 인해 일제 강점기 당시부터 대규모 수력발전이 건설되어온 것이 발전설비의 수력의존적 구조를 만들어내게 된 배경이 되었다. 1960년대부터 일부 화력발전 건설이 추진되기도 했으나 당시만 해도 풍부하게 사용할 수 있는 수력자원을 이용하기 위해 수력발전 건설에 주력하였다. 그러나, 수력발전은 갈수기의 영향을 직접적으로 받을 수 밖에 없고 생산과 소비지간의 원거리 송전망 문제, 일제 때 부터 운영되어온 수력발전 설비의 노후화로 인해 1970년대부터는 화력발전 건설에 주력한 것으로 알려지고 있다.

<표 3> 발전설비용량

(단위 : 1,000kW, %)

연도	수력	화력			합계
		석유화력	석탄화력	화력계	
1992	5,000.0(52.6)	200.0 (2.1)	4,300.0 (45.3)	4,500.0 (47.4)	9,500.0
1993	5,000.0(52.6)	200.0 (2.1)	4,300.0 (45.3)	4,500.0 (47.4)	9,500.0
1994	5,000.0(52.6)	200.0 (2.1)	4,300.0 (45.3)	4,500.0 (47.4)	9,500.0
1995	5,000.0(52.6)	200.0 (2.1)	4,300.0 (45.3)	4,500.0 (47.4)	9,500.0
1996	5,000.0(52.6)	200.0 (2.1)	4,300.0 (45.3)	4,500.0 (47.4)	9,500.0
1997	5,000.0(52.6)	200.0 (2.1)	4,300.0 (45.3)	4,500.0 (47.4)	9,500.0
1998	5,000.0(52.6)	200.0 (2.1)	4,300.0 (45.3)	4,500.0 (47.4)	9,500.0
1999	6,638.3(59.6)	200.0 (1.8)	4,300.0 (38.6)	4,500.0 (40.4)	11,138.3
2000	6,862.6(60.4)	200.0 (1.8)	4,300.0 (37.8)	4,500.0 (39.6)	11,362.6
2001	6,862.6(60.4)	200.0 (1.8)	4,300.0 (37.8)	4,500.0 (39.6)	11,362.6

[주] ( )내는 구성비

[자료] 한국전력공사(2005), 「2004 해외전력통계」에서 재구성

북의 화력발전소는 약 20여개 정도가 운영되고 있는 것으로 알려지고 있으나, 신규발전소의 건설, 기존 운전 발전소의 폐지 등 정확한 현황 파악이 어려운 관계로 여러 자료마다 많은 차이를 보이고 있지만 개략적으로 <표4>와 같이 최대 약 450만 kW로 추정된다. 대부분의 화력발전소는 국내에서 생산되는 무연탄을 활용할 수 있는 석탄화력 발전

회견을 통해 시설용량이 630만kW라고 밝혔다. 이에비해 우리 통계청의 자료에는 총발전설비용량을 740만kW로 추정하고 있어 남북간의 많은 차이를 보이고 있다. 특히 수력의 경우 남북간에 무려 123.7만 kW의 차이를 보이는데 이는 그동안 북이 발전시설용량 등 전력관련 통계를 발표하지 않음에 따라 남측에서 추정치를 근거로 작성한 데 따른 것이다. 본 발제문에서 사용하고 있는 통계 또한 주로 IEC 등 해외자료를 근거로 재작성한 「해외전력통계」를 활용한 것으로서 이 자료 또한 그동안 북에서 운영되어온 발전설비를 총괄 집계한 것으로 추정된다. 따라서 발전설비의 휴·폐지에 따른 용량감소가 제대로 반영되지 않음에 따라 북이 실제 발표하는 시설용량과 차이를 보이고 있다. 더불어 북에서 발표한 630만kW의 시설용량 또한 정치적 이유에 의해 과소 발표된 측면이 있는지 여부도 파악되어야 한다.

소이며 중유발전소는 200MW급의 선봉발전소의 1개 발전소로 알려지고 있다. 석탄화력 발전소의 경우 북창화력발전소가 최대 설비규모인 160만 KW로 구 소련의 지원으로 건설되어 1975년에 운전을 개시하였으나, 설비노후화로 인해 그동안 전체 발전설비의 일부만 가동되어 온 것으로 알려져있다.5) 평양화력발전소는 평양공업지구의 부족한 전력을 공급하기 위해 구 소련의 지원하에 건설된 최초의 화력으로 1963년에 운전을 개시하였으며 총 발전용량은 50만 kW이다.

<표 4> 북의 화력발전소 현황

발전소명	설비용량(MW)	기당용량 (MW×대수)	운전개시년	소재지	비고
북창	1,600	100 × 16	1975년	평안북도 평창	*KEDO 중유
평양	500	50×8 100 × 1	제1~8 : 1963년 제 9 : 1977년	평양, 평천	*KEDO 중유
동평양	400	100 × 2 200 × 1	제1,2 : - 제 3 : 1997년	평양	*KEDO 중유
청천강	400	200 × 2	-	평안남도 안천	
웅기	300	100 × 3	1973년	함경북도 웅기	
합남	200	-		함경남도 함흥	
순천	200	-		평안남도 순천	*KEDO 중유
개성	200	-			
해주	200	-			
청진	150	-		평안북도 청진	*KEDO 중유
대동	150	-			
선봉	200	-			*KEDO 중유
합계	4,500				

[자료] 한국전력공사, 『2004 해외전력통계』를 재구성

[주] 1. 북창화력의 3호기, 10호기, 평양석탄화력, 동평양석탄화력 3호기, 청진석탄화력, 선봉석유화력 등이 1999년 보수공사를 실시하였다.

2. 북창 등 6개 발전소의 경우 KEDO에서 지원하는 중유를 사용한 것으로 알려지고 있다.

수력발전소는 강수량이 많고 산이 많은 지형적 특성으로 인해 일제 때부터 상당히 개발되어 왔으나, 해방직전 일본이 전체 전력생산 규모의 60%정도를 의도적으로 파괴하고 해체함으로써 해방당시에는 대부분의 수력발전소들이 파괴된 상태였다. 해방이후

5) 전력공업부 주동일 부부장은 98년 1월 23일 조선신보와의 인터뷰에서 발전기 16대중 8대(50만kW)만이 가동중이며 5대를 더 정비·보강하여 13대(100만kW)를 보장하겠다고 언급하였다. (통일부, 『주간북한동향』 579호, 2002. 2. 16)

1950년까지 국가경제계획 실행과정에서 상당히 복구하였으나, 6.25 전쟁과 함께 심각한 타격을 입은 것으로 알려지고 있다. 해방당시 294만kW였던 발전설비는 전쟁을 겪으면서 전체 발전설비의 2/3가량이 파괴되고, 송배전설비의 대부분이 가동불능 상태가 됨으로써 1953년경에는 생산용량이 약 30만kW 정도에 불과하였다.

이에 따라 1953년부터 대대적인 전력시설 복구작업이 이루어짐으로써 1960년에 이르러서는 대단위 수력발전소인 수봉발전소(735MW), 장진강(382MW), 허천강(418MW), 부전강(223MW) 발전소 등이 복구되게 되었다.

1960년대 이후에는 주로 구 소련과의 협력하에 화력발전소 건설에 주력하였으나, 설비도입의 문제, 석탄의 질에 대한 문제 등으로 화력발전 건설에 어려움을 겪게 되었다.

80년대 이후 전력난 가중과 함께 건설된 수력발전소로는 대동강, 태평만, 미림갑문, 봉화갑문 발전소 등이 건설되었다. 1987년 3차 7개년 계획부터 대규모 화력발전소 건설과 함께 태천, 위원 등 대용량의 수력발전소 건설도 병행추진 하였으며, 완충기간인 1994년 이후에는 안변청년, 남강 등 발전소를 건설하기도 하였다. 전력난 이후에는 대대적인 발전소 개보수와 함께 중·대형규모의 수력발전소 건설에 중점을 두어 안변청년 발전소, 태천발전소 등을 건설하였다.6) 이와 함께 북은 비교적 건설기간이 짧고 적은 자본이 건설이 가능한 중소형 수력발전에 주력하였는데, 자강도, 평안남도, 황해북도 등지에서 중소형 발전소를 중점적으로 건설하여 2000년 현재 총 6천7백여개를 건설하였으나 개당 평균 발전용량이 40kW 정도에 불과하여 전력난 해결에 도움은 되지 못하는 것으로 판단된다.7)

2001년 현재 북측의 수력발전 현황은 <표5>에서 보는 바와 같이 전체 발전설비 1,136만kW의 약 60%에 달하는 686만kW를 차지하고 있다. 이러한 수력발전의 높은 비중은 저렴한 전력생산 구조이기도 하지만, 강우량에 절대적 영향을 받음으로써 이용률이 화력발전의 절반정도인 17%에 불과하여 전력부족사태를 초래한 원인이 되기도 하였다.

6) 북은 에너지난 타개업이는 산업부문 생산정상화가 불가능하다는 판단아래 「에너지 문제 해결 3개년계획(03~05)」을 수립하였으며, 「3단계 전력중산계획」의 1단계(03~05)로 대규모 수력발전소 건설을 국가적 사업으로 선정하고 어랑천, 예성강, 금야강, 영원 발전소 등의 조기완공에 주력하였다. (통일부, 『주간북한동향』 제374호, 2003.12)

7) 전력난이후 중소형 수력발전소의 건설을 집중적으로 추진하여 도별 50~200개 정도를 건설해왔으며, 이를 통하여 지방산업 활성화 등 지방전력의 자체수급을 도모하는 것으로 분석된다. (통일부, 『주간북한동향』 제609호, 2002. 9). 한편 중소형 발전소의 발전용량에 대해서는 97년 7월 조선신보와의 회견을 통해 97년 현재 북한은 185개의 중소형 발전소를 보유하고 있는데 발전능력은 도합 9만kW 언급하여 중소형 발전소의 평균용량이 486kW임을 시사한바 있다. 이후 집중적으로 건설된 중소형 발전소가 6,700여 개소에 달하지만 상대적으로 증가된 용량은 31만kW에 불과하여 평균용량이 오히려 46kW로 떨어졌다. 따라서 북이 전력난 해결을 위해 추진한 중소형 발전소가 대부분 극히 소용량의 발전기위주였다는 것을 알 수 있다.

<표 5 > 북의 수력발전소 현황

발전소명	설비용량(MW)	기당용량 (MW×대수)	운전개시년	소재지	비고
안변청년제1 안변청년제2	400 810		제1: 1999년 제2: 1999년	강원도 통천	(통칭) 금강산발전소
태천 제1 태천 제2 태천 제3 태천 제4 태천 제5	150 500 32 32 32	37.5 × 4 125.0 × 4 32.0 × 3	제1: 제2: 1988,1999 제3~5 : 1999	평안북도 태천	
수 풍 서두수	735 630.0	105.0 × 7	제1~7: 1944년 1941년	평안북도 삭주 함경북도 청진	3월17일 발전소
허천강 제1 허천강 제2 허천강 제3 허천강 제4	168.0 88.0 78.0 84.0	42.0 × 4 22.0 × 4 19.5 × 4 21.0 × 4	제1: 1939년 제2: 1943년 제3: 1944년 제4: 1945년	함경북도 허천	
운 봉 강계청년 위 원	400 390 390	100.0 × 4	1965년 1965년	자강도 자성 자강도 장강 자강도 위원	
장진강 제1 장진강 제2 장진강 제3 장진강 제4	154 132 51 45	38.5 × 4 33.0 × 4 17.0 × 3 15.0 × 3	제1: 1943년 제2: 1940년 제3: 1940년 제4: 1940년	함경남도 오노	
부전강 제1 부전강 제2 부전강 제3 부전강 제4	144 46 20 13.2	36.0 × 4 23.0 × 2 20.0 × 1 6.6 × 2	제1: 1930년 제2: 1930년 제3: 1935년 제4: 1935년	함경남도 신흥	
영 평 대동강 태평만	206 200 190	103.0 × 2	1965년	평안북도 덕천 평안북도 삭주	
Kokai No.3 Kokai No.4 Kasen	36 66 90	18.0 × 2 30.0 × 2	제1,2 : 1945년 제3,4 : 1943년		
독로강 부 령 미림갑문	90 36 32			자강도 만포 함경북도 청진 평양 사동	
부령 No.1 부령 No.2 봉화갑문 천 서 오지연 내중리	15.2 10.8 15 15 15 12	7.6 × 2 5.4 × 2	제1 : 1937년 제2 : 1938년	평양 서성 평안북도 천서 황해북도 봉산 양강도 풍산	
기타(소수력계) 합계	310.4 4,500	약 6,700개소			

[자료] 한국전력공사, 「2004 해외전력통계」를 재구성

[주] 1. 2001년 12월말 현재

### 3) 송배전 설비 현황

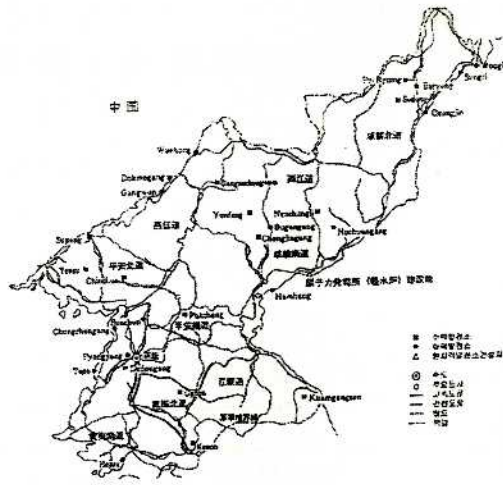
북의 통일된 전력계통망은 50년대말에 완성된 것으로 알려져 있으며, 전국의 주요발전소와 송변전 계통, 지역전송망 등을 연계하고 있다.

전력계통은 <표6>에서와 같이 220kV와 110kV를 주간선으로 하는 송전계통과 3.3kV~22kV의 배전계통으로 구성되어 있다. 가정용 전압은 주로 110V, 220V를 사용하며 산업용으로 380V를 사용하고 있어 남쪽과 비슷한 전압체계를 이루고 있다.

<표 6 > 남북 송배전 계통 전압 및 주파수 현황

구 분		남	북	비고
송전계통	주 간선	765kV, 345kV	220kV, 110kV	* 송전전압이 높을 수록 송전손실은 낮아짐
	지 선	154kV, 66kV	66kV	
배전계통	고 압	22.9kV	22kV, 11kV, 6.6kV 3.3kV	* 남의 배전계통은 주로 직접접지, 북은 접지 및 비접지 계통 운영
	저 압	380V, 220V	380V, 220V, 110V	
계통주파수		60Hz	60Hz	

송배전망은 평양에 있는 EPPDCC(Electric Power Production and Dispatching and Control Center)에서 관리하며, 전력계통운영의 총괄은 발전과 배전까지 포함하여 송배전총국에서 맡고 있다. 주간선망은 낭림산맥을 기준으로 동부계통과 서부계통이 나누어져 있는데, 전체 전력소비는 비슷한 규모인 것으로 알려져 있다. 동부계통은 두만강 수계의 수력발전소와 선봉화력발전소를 연결하는 연안 직선망이 구축되어 있으며, 서부계통은 압록강수계의 수력발전소와 평양화력, 북창화력을 중심으로 하는 환상망이 구축되어 있다. 이밖에 지역 남부지역의 관개용 발전소 및 공장자체에 설치된 발전소를 연결하는 66kV 송전망이 형성되어 있다.



[자료] 한국전력공사, 『2004 해외전력통계』, 2005년

### <그림 6> 북의 주요발전소 현황

북의 송배전 계통은 노후화되고 유지보수가 제대로 이루어지지 않음으로서, 손실율이 높게 발생하는 등 비효율적으로 운영되어 고장이 빈번하게 발생하는 것으로 알려져 있다. 송배전 계통의 손실율은 20%이상인 것으로 국내외 기관에서 추정하고 있다.<sup>8)</sup> 이에 따라 북은 낮은 송배전망으로 인한 전력손실을 줄이기 위해 전국적으로 자동화된 전력망 지휘체계를 구축하여 전력생산 및 급전 효율성을 제고하는 한편, 스위스에 본사를 두고 있는 전력전문회사인 ABB사와 초고압 송전망 사업과 관련한 양해각서를 체결하여 송배전망 현대화를 추진하고 있다.<sup>9)</sup> (중앙방송, 2003. 5.10, 5.19)

송배전 손실율과 함께 전력계통 품질의 절대적 기준인 주파수 유지에 있어서도 북은 심각한 상황에 직면하고 있는 것으로 알려져 있다. 북의 전력계통주파수는 60Hz이지만 전력부족과 노후화된 설비로 인해 실제 주파수 유지범위는 54Hz~59Hz여서 산업현장에 심각한 영향을 미치고 있는 것으로 알려져 있다.<sup>10)</sup>

8) 하지만 북측의 소비용 전력에 대한 계량기 부설이 제대로 이루어지지 않아 최종 사용량에 대한 통계 확인이 어려운 관계로, 발전량에 대비하여 추정치로서만 판단할 수 밖에 없어 정확하지는 않다. 2002년 기준 남쪽의 송배전 손실율은 4.5%임. (한국전력공사, 『한국전력통계』, 2005)

9) 이에 대해 미국의 월스트리트 저널은 "ABB 그룹이 북한에서 전력사업을 할 준비를 서두르고 있으나 미국정부가 가능한 여건을 만들어 주지 않는 한 무위로 끝날 가능성이 있다"고 보도하였다. (통일부, 『주간북한동향』 제644호, 2003. 5)

10) 북은 2001년 5월 2일 중앙방송을 통해 최근 교육성 인버터 기술센터에서 실정에 맞는 인버

한편, 북의 배전계통은 6~20kV 고압 배전전압과 110~380V 저압 배전전압으로 분류된다. 배전선로는 용도에 따라 도시 배전선로, 농촌 배전선로, 공장 배전선로 등으로 구분되는데, 평양등 도시의 배전선로는 거리가 길지 않지만 소비가 집중화되는 관계로 6~10kV의 전압을 사용하고 있다. 농촌은 상대적으로 거리가 멀어 전압 강화와 선로손실이 증가하는 관계로 20kV 정도의 배전전압을 사용하며, 공장에서는 신뢰성과 대규모 전력공급을 위해 6~10kV, 또는 20kV의 배전전압을 채택하고 사용하고 있다.

### 3. 전력 부족의 현황과 원인

북측의 전력부족 사태의 원인에 대해서는 정치적 원인과 함께 전력생산 공급체계의 문제라는 기술적 원인도 내재되어 있다. 사회주의 경제블럭의 해체와 미국의 경제봉쇄, 그리고 중국과 러시아의 발전연료 도입에 대한 경제적 지원 중단 등 정치적 원인과 함께 동시에 전력설비가 노후로 인한 발전설비의 가동을 저하, 송변전 설비의 낙후로 인한 손실 증가 등 기술적 원인도 크게 작용한 것으로 분석된다.

북의 전력부족은 최근 중국이나 여타 국가에서 나타나고 있는 전력부족 현상과 현저히 다르다는 측면에서 매우 우려할 만한 사태이다. 여타 국가에서는 고도 경제성장과정에서 에너지소비의 급증이나, 또는 소득증가로 인한 고급에너지의 소비급증 등 대부분 성장과정에서 나타나는 전력부족현상이지만, 북에서는 이와 달리 오히려 마이너스 성장으로 인해 원자재의 부족으로 전력부족이 나타나고 또, 전력부족이 마이너스 성장을 가속화하는 악순환의 상황에 놓여 있다는 측면에서 그 심각성을 더하고 있다. 전력난에 대한 구체적인 현황은 제3차 7개년 계획기간(1987~1993)의 발전설비 1,700만kW와 발전량 1,000억 kWh의 목표치를 정상적인 산업활동을 위한 기본 수요량이라고 가정하면 2003년 말 현재 공장가동률은 19.6% ~ 45.7%로 추정될 만큼 심각한 것으로 추정된다.<sup>11)</sup>

터를 개발하여 공장·기업소 등에 도입하고 있다고 보도하였다. (통일부, 『주간북한동향』 제537호, '01. 5) 인버터는 축전지의 직류전원을 가정에서 사용하는 교류전원으로 바꾸는 장치로서 축전지와 함께 병행사용하여 주파수 변동이나 정전 등을 예방할 수 있는 장치이다. 이의 보급을 추진하는 것은 열악한 전력품질을 수요자측면에서 개선하는 것과 더불어 전력사용의 합리적 개선을 도모하기 위한 교육정책으로 풀이된다.

11) 현대경제연구원, 『북한경제회복의한계-갈수록 악화될 북한의 전력난』, 『주요 경제현안』, 2005

<표 7 > 북의 연도별 1인당 GNI 및 소비전력량

연도 구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	1인당 GNI (US \$)	115	113	99	92	131	99	81	53	74	77
소비전력량 (100만kWh)	-	39	39	32	35	33	32	32	35	34	37

[자료] 통계청, 한국은행, 한국전력공사 통계 재구성

전력뿐만 아니라 1차에너지 측면에서도 1인당 소비량은 현저하게 줄어들고 있는데 90년 1.19TOE이던 것이 2001년 현재 0.73TOE를 소비함으로써 약 60%정도에 불과하였다. (통계청 자료) 이와같이 북은 전력뿐만아니라 1차 에너지소비에서도 심각한 부족현상을 겪고 있어 산업생산과 국민생활 전반의 침체가 가속화 되고 있다는 측면에서 이른바 '전력난'의 상황을 심각하게 받아들여야 한다.

### 1) 전력부족 현황

북의 전력부족 상황에 대해서는 그동안 북이 대외적으로 전력지원요청 상황이나 기업소나 생산현장에서의 전력생산 독려, 에너지 절약 캠페인 등을 분석해 볼 때 상당히 심각한 수준에 직면한 것으로 보인다. 90년 초반 발전전력량이 약 380억kWh로 추정되었으나 2000년 당시에는 190억kWh에 불과하여 그 심각성을 여실히 드러내고 있다. 이러한 북의 전력부족은 산업시설 가동 및 일반 주민들의 생활에 큰 영향을 주고 있다. 전력난으로 인해 북한 최대의 기업소인 김책제철소 등 주요 핵심 공장 대부분이 제대로 가동되지 못하는 것으로 알려지고 있으며, 주요 탄광과 관산은 전력난으로 인해 갱도내 설치된 배수펌프조차 가동하지 못하여 석탄 생산의 차질을 초래함으로써 전력난을 가중시키고 있다. 특히, 중앙통신 2002년 1월 보도에 의하면 공장이나 기업소들의 생산은 물론 철도와 궤도, 무궤도 전차 등의 운행에 곤란을 초래하고 공공건물과 주민들에 대한 난방, 용수 공급, 조명마저 어렵게 하고 있으며, 농촌에는 탈곡, 정미용 전력도 제대로 보장하지 못하여 식량사정을 더욱 어렵게 하고 있다.<sup>12)</sup>

12) 통일부, 「주간북한동향」 제 575호, 2002년 1월

<표 8 > 경제규모에 따른 남북 전력소비량 비교

	1인당 GNI		소비전력량		비고
	년도	1인당GNI (US \$)	년간소비전력량 (100만kWh)	1인당소비전력량 (kWh)	
남	1976	818	19,620	645	*2003년현재 1인당 소비전력량: 6,126 kWh
북	2000	757	16,334	877	

[자료] 한국은행 국민계정, 한국전력통계 재구성

[주] 2000년 북한 인구 1863만 5천명 기준으로 소비전력량 환산

철도 운송부문에 있어서도 높은 전철화율에도 불구하고 잦은 정전사고와 낮은 전압으로 철도 운행이 지연되거나 정상운행 속도보다 현저히 낮은 20km 속도로 운행되고 있어 경제활동 전반에 걸쳐 어려움이 가중되고 있는 것으로 알려져 있다.

전력부족은 주민들의 생활마저 어렵게 하고 있는데 절전운동과 더불어 전기 및 열에너지 불법사용자 처벌에 관한 포고문을 게시하는 한편, 일반 가정의 경우 지역에 따라 다르나 대체로 1일 2회(05:00~07:00, 17:00~20:00)로 제한하여 전력을 공급하는 등 주민들의 에너지 사용과 관련하여 엄격한 통제를 가하고 있다. 특히, 지방도시의 경우 1일 2~4시간 정도만 전력을 공급하면서 주택의 규모별로 조명용 전기사용도 규제하고 있다. 주거규모 2.4평 이하는 25W 전구 1개, 2.7~3.6평은 40W전구 1개, 6평이하는 100W전구 1개만을 사용하도록 제한하고 나머지 전등은 모두 봉인하도록 하였으며 허가받지 않은 전열기의 사용은 일체 금지하도록 조치하였다.<sup>13)</sup>

### 2) 전력부족의 원인

전력부족의 원인은 에너지원의 공급감소와 폐쇄적 에너지 정책에 의한 설비노후화, 송배전 체계의 불안등에 기인한 것으로 평가된다.

에너지원의 공급감소는 화력발전 연료인 석탄공급의 문제, 갈수기 등 수자원의 부족, 사회주의 경제권 붕괴에 따른 연료도입의 어려움, 식량난으로 인한 중국으로부터의 식량 지원 대가로 중국 동북지방으로의 송전량 증가 등으로 요약될 수 있다.

화력발전소의 경우 단층의 심부채굴로 인한 석탄의 생산 감소로 발전소 가동률이 저하되고 있으며, 니탄 등 저질탄의 사용으로 열효율이 저하되고 있다. 북은 60년대 말부

13) 사회안전부 명의의 「전기 및 열에너지 불법 사용자 처벌에 관한 포고문」은 국가의 허락없이 전기 및 열에너지를 불법 사용하는 자는 개인주의의 발로이자 중대한 범죄행위로 간주하고 즉각 체포하여 온 가족이 평양시로부터 추방·강제노동에 처한다고 발표되었다. 이와 함께 정무원에서는 전기용접기, 전기다리미, 50W이하 전열일용품과 이발소·미용원에서 사용하는 소독기, 건발기, 미용기 등 전열설비를 시·군 전력공급기관에 등록한 이후 사용토록 하였다. 통일부, 「주간북한동향」 제360호, 1997년 12월

터 화력발전 설비 비중을 높여 왔는데, 2000년 현재 화력 대 수력의 비중인 약 40:60정도로 설비를 확충해 왔다. 그러나 화력발전에 필요한 석탄의 생산은 상대적으로 증산되지 않았으며, 더욱이 최근에는 석탄생산량이 지속적으로 감소하여 2000년 현재 생산량이 전체 2100만톤으로 발전연료를 충당하기는 어려운 것으로 알려져 있다.<sup>14)</sup> 1997년에는 안주지구 탄광의 침수로 인해 평양과 북창 화력발전소에 대한 석탄공급이 중단되는 등 어려움을 겪었던 것으로 파악된다. 저질탄에 따른 설비고장률과 설비마모로 인하여 발전 효율이 저하됨으로써 전력생산에 차질을 빚었을 뿐만아니라, 사회주의 경제권의 붕괴로 인하여 연료 및 설비도입선 마저 끊김으로써 '사회주의 시장의 붕괴로 보수도 못하고 있는 실정'이라고 북의 전력공업부 주동일 부부장이 1997년 7월 조선신보와의 인터뷰에서 토로하기도 하였다.

전체 발전설비의 약 60%에 달하는 수력발전의 경우 강수량에 절대적으로 영향을 받을 수 밖에 없다. 난방 및 취사연료용 땀감마련을 위해 무모하게 산림이 채취되었고 이에 더하여 국가적으로 산림의 채벌과 다락밭 시책으로 인해 전국의 산들이 민둥산으로 바뀌게 되었다. 때문에 후우시 하천으로 흘러든 자갈과 토석이 침전되어 댐의 기능이 현저히 저하되었고, 효율적인 수자원 관리가 될 수 없었다. 또한 전력수요가 많은 11월과 4월의 경우 갈수기라는 계절적 영향이 겹침으로써 2001년 현재 수력발전의 이용률이 불과 17.6%에 불과하여 전력난을 가중시키고 있다. 설비측면에서도 수풍발전소를 비롯한 대용량 발전소들이 대부분 일제시대 및 60년대 이전 구 소련과 동구권의 지원하에 건설된 것으로 발전설비가 노후화되었고, 에너지 관리기술도 낙후되어 있는 실정임에도 불구하고 기술낙후와 외화부족으로 설비교체가 제대로 이루어지지 못함으로써 발전효율이 현저하게 저하되게 된 것이다. 뿐만아니라 만성적인 부족전력으로 인해 정상적인 발전기마저 과부하로 인한 설비마모가 가중됨으로써 전력난을 가중시킨 것이다.

송배전 계통측면에서도 재료와 설비의 부족, 기술의 낙후, 유지보수 관리가 이루어지지 않는 등 문제점으로 인해 전력손실율이 전체의 약 16%에 달하는 것으로 알려지고 있다. 또한 송배전 방식에 있어서도 전국계통이 아니라 지역적 전원개발로 인해 전력용통이 제대로 이루어지지 않고 있으며, 배전선 방식도 하나의 본선에 많은 지선을 연결시키는 방식(수지식)을 사용함으로써 전압변동과 전력부족의 원인이 되고 있다.

여기에 더하여 전력기술과 품질낙후로 인해 한층 더 전력난이 가중되는 것으로 분석된다. 예컨대 가정에 보급된 백열등은 형광등에 비해 현저하게 효율이 낮음에도 불구하고

14) 97년 상반기중에는 북은 에너지난 극복을 최우선 과제로 삼아 석탄생산 제고에 총력을 기울였으나 안주·덕천·개천지구 탄광기업소 등 평안남도 서부 탄전의 일부 탄광을 제외하고는 전반적으로 생산실적이 부진하였다. 여타지역의 탄광들 가운데 월중 계획 목표를 달성한 탄광은 전무하였으며, 이와같은 석탄생산의 부진은 화력발전용 석탄공급 부진으로 이어져 전력난을 심화시키는 요인으로 작용하고 있다. 통일부, 『주간북한동향』 제338호, 1997년 7월

고 주파수 및 전압 때문에 형광등을 사용하지 못하는 등 효율적인 절전체계가 마련되어 있지 않아 전력부족을 부채질 하고 있다. 아울러 축전지나 양수발전소 등 생산된 전력의 효율적 사용을 위한 수요조절설비가 제대로 갖추어지지 않음으로써 수급량 조절을 통제하지 못한 것이 전력부족을 심화시키는 요인이 되고 있다.

<표 9> 남북 송배전손실을 및 설비이용률 비교

	송배전손실률(%)	설비이용률 (%)			비고
		수력	화력	평균	
남	4.5	17.1	73.7	64.6	*설비이용률 평균은 원자력, 내연 등 포함
북	15.8	17.6	24.3	20.3	

[자료] 한국전력공사, 한국전력통계(200), 해외전력통계 재구성

마지막으로 96년 이후 북은 중국으로부터 식량지원 대가로 중국의 동북지방에 대한 송전량을 증가시킴으로써 전력부족이 심화되었다고 전력공업부 주동일 부부장이 99년 7월 조선신보와의 인터뷰에서 언급하였다. 북은 중국과 국경을 접하는 지역에 조·중합작수력발전소<sup>15)</sup>를 운영하고 있는데 이 발전소에서 생산된 전력이 주로 중국으로 수출된 것으로 보여지며, 2000년 현재 대 중국 수출량이 2,200만kWh인 것으로 확인되고 있다.

<

표 11 > 북한의 대중국 전력 수출입량

	200	2001	2002	2003	비고
수출	22.7	36.3	10.0	30.7	*2003년 실적은 1~10개월분
수입	-	10.0	8.8	10.0	

[자료] 한국전력공사, 『2004 해외전력통계』, 2005

### 3) 전력부족 해결 노력

북은 심화되는 전력난 해결을 위해 내부적으로 상당한 노력을 하고 있는 것으로 분

#### 15) 조중합작발전소 현황

발전소 명	수풍수력	운봉수력	위원수력	태평만수력	합 계
설비용량(MW)	700	400	390	190	1,715
복용용량(MW)	400	200	150	100	850

석된다. 「에너지문제 해결 3개년 계획」(03~05)에 따라 수력발전소 건설, 화력발전소 보수정비, 화력발전용 석탄증산과 함께 절전홍보 및 지도강화, 소수력과 바이오에너지 등 대체에너지 개발에 정책적 역점을 두고 전력난 해결에 매진해 왔다.<sup>16)</sup>

발전능력 증대 측면에서는 가동중인 모든 발전소의 발전능력을 최대화하고 노후화된 발전설비의 철저한 정비 및 보수, 발전설비의 효율화를 위한 기술개발사업 확대 등을 추진해왔다. 그 결과 총 발전설비 160만kW인 북창화력발전소의 설비개선을 2002년 완료함과 동시에 석탄 발전소의 중유소비를 줄이기 위한 기술혁신 운동을 전개(노동신문, 03.3.18 보도)하였고, 동평양화력발전소에서는 중유소비를 30% 줄이면서 1.5만kW의 전기를 증산하는 성과를 거두기도 하였다.(노동신문, 03.2.28보도)<sup>17)</sup> 아울러 수력발전 부문에서는 금야강(13.5만kW), 예성강(10만kW) 등 대규모 수력발전소의 조기완공 추진과 함께 97년 이후 연간 500여개 이상의 중소형 수력 발전소를 건설하여 지방시·군의 생활용 전력과 지방산업공장 및 협동농장에 필요한 전력을 생산하였다.

석탄증산에 있어서는 신규탄광의 개발없이 기존 탄광의 생산집중화를 도모하였으나 기대 이상의 성과를 올리지 못하고 전반적으로 생산량이 부진하였던 것으로 판단된다.<sup>18)</sup>

특기할만한 사항으로 에너지난 타개를 위해 풍력, 태양력, 조수력, 메탄가스 등 대체 에너지 개발에 주력하였으며, 과학원 전기공학연구소 등이 풍력발전을 연구중이며 11kW, 90kW급 발전기를 여러곳에 설치하여 전력을 생산하고 있다. 또한 풍력부문은 90년대 후반기 들어 일부농장, 공장·기업소 등에 소형 발전기를 설치를 독려해 왔으며, 메탄가스 부문은 주로 주택용 난방 및 차량 대용연료로 개발해 오고 있는 것으로 알려져 있다.

이와 동시에 주민들을 대상으로 절전과 에너지 통제를 강화하였는데, 절전운동의 일환으로 주민들에게 전력낭비 요소를 제시하고 함과 동시에, 사회안전부의 「전기 및 열 에너지 불법 사용자 처벌에 관한 포고문」을 통해 국가의 허락없는 전기 및 열에너지 불법사용자를 엄벌에 처하겠다는 내용을 발표하는 등 통제를 강화하였다.

#### 4. 남북간 전력협력 방안

16) 통일부, 「주간북한동향」 제 674호, 2003년 12월

17) 통일부, 「주간북한동향」 제 640호, 2003년 6월

18) 북에서는 석탄생산의 최하부 단위조직인 탄광이 중소탄광을 포함하여 전국적으로 200여개가 분포되어 있는데 90년대 들어 지질탐사사업의 부진과 더불어 채굴장비가 노후화되고 갱도가 깊어지는 등 채탄여건이 점점 더 악화됨으로써 석탄생산이 지속적으로 감소되었다. 특히 95년과 96년 여름철의 연이은 집중호우로 출수현상과 붕락사고 등이 빈번한데다가 식량공급부족으로 탄부들의 작업능력이 크게 저하됨으로써 석탄생산에 큰 차질을 빚었다. 통일부, 「주간북한동향」 제338호, 1997년 7월

#### 1) 기본방향

통일을 대비한 중·장기적 전망과 단기적으로 에너지난 해결을 위한 남북한 전력협력체제구축을 남북 전력협력의 기본방향으로 설정하여야 한다.

단기적으로는 북의 전력 부족난 조기완화를 위한 대책을 추진하되, 남북의 호혜적·협력적 차원에서 북에서 요청할 경우 남측의 부담으로 추진할 필요가 있다. 발전용 연료지원을 비롯하여 노후설비 개선, 남측유류설비 이설, 소용량 발전소 건설 등 단기간에 지원이 가능한 대책이 추진되어야 한다. 현재 북미간의 핵문제에 인하여 경수로 중단, 200만kW 직접송전제안 등 한반도 에너지문제를 둘러싼 정세가 복잡한 만큼 민족의 평화와 공존이라는 차원에서 단기적인 전력난 해소를 위한 대책은 반드시 추진되어야 할 필요가 있다.

장기적으로는 통일을 전망하는 전력체제를 구축해야 한다. 우리 정부가 제안한 200만kW의 대북직접송전 방식도 장기적 관점에서 전력 계통 연계를 염두에 두고 남북간의 진지한 논의가 있어야 한다. 대용량 발전소의 공동건설, 북측지역의 송배전설비 개선과 계통전압 남북단일화를 비롯하여 통일에 대비한 남북 전력계통 연계 등이 추진되어야 한다.

#### 2) 전력난 해결을 위한 남북협력과제

북의 전력부족난을 조기완화하기 위한 남북 협력과제로 발전용 연료의 지원, 노후설비 개선지원, 남측 유류발전설비, 소용량 발전소 긴급건설 등이 추진될 필요가 있다.

발전용 연료로는 북의 화력발전소 이용율이 현재 20%에 불과한 점을 감안하여 전력부족이 심화되는 갈수기를 전후하여 발전용 중유와 무연탄을 긴급 지원하여 단기적인 전력부족을 해소하여야 한다. KEDO지원의 중유규모를 고려하여 지원규모를 결정할 수 있을 것이며, 20만kW 규모의 선봉발전소의 이용율을 60%정도로 산정할 경우 약 35,000kl 정도가 소요될 것으로 분석된다.<sup>19)</sup>

아울러 무연탄 발전소에 대한 연료지원은 남측의 석탄산업 합리화 조치로 인한 무연탄 비축물량이 1999년 현재 연간 1천만톤이 넘는 점을 고려하여 지원규모를 대폭적으로 확대 시킬 수도 있을 것이다.

19) 선봉화력발전소는 설비용량이 20만kW로서 중유를 연료로 사용하는 발전소이다. 남측에서는 남제주화력발전소가 설비용량 20만kW의 중유발전소로서, 2004년 기준 이용율 60%로 사용된 중유가 32,550kl인 점을 감안하여 추정하였다.



북측의 전력부족이 설비부족보다는 발전량 부족에 기인한다는 점을 감안하여 최우선적으로 발전설비, 송전설비 등 노후 전력설비에 대한 개선책을 지원하여 생산능력을 증대시킬 필요가 있다. 설비노후로 인한 가동중지 발전소 등 취약설비의 정상운전을 위한 긴급보수는 단기간내 복구가 가능하다는 측면에서 적극적으로 추진되어야 한다. 한편은 이미 90년대 중반부터 해외 발전소의 성능개선 사업에 참여해왔는데 필리핀의 말라야, 일리안 발전소 등 대규모 발전소의 성능개선사업을 통해 기술축적이 상당히 이루어져 있다. 또한 긴급보수는 건설과 달리 비용이 저렴하고 1년 이내의 단기에 그 효과를 극대화 할 수 있다는 측면에서 북의 전력난 해결을 위한 적극적인 대책으로 추진되어야 한다. 송배전 설비의 경우 발전설비와 달리 대외개방을 꺼리는 북의 수용여부가 관건이 될 수도 있다. 북측 지역 전역에 걸쳐있는 송배전 설비의 보수를 지원하기 위해서는 기술인력과 시설인력이 동시에 북측 전지역에 투입되어 주민과 접촉해야 하는 관계로 북측이 이를 수용할 수 있을 것인지는 미지수다. 어쨌던 송배전 설비의 보장은 손실을 감소를 통한 전력난 해소의 핵심이라는 측면에서 노후 전주 및 배전선 교체, 전압 및 역을 보상설비 개선, 송전설비 개선 등을 중심으로 추진되어야 하며, 소요비용 대비 부족전력 해소 측면에서는 효율적인 대책이 될 수 있을 것이다.

남측의 유허발전기는 발전소의 성능개선사업에 따라 물량이 확보되는 관계로 인하여 현재 남측이 보유하고 있는 발전설비는 다소 유동적일 수 있다. 따라서 남측에서 유허발전기가 발생할 경우 이를 고려할 필요가 있으며, 특히 이설비용과 신규구매 비용의 측면에서 충분한 경제성 검토를 통해 결정할 필요가 있다.

마지막으로 소용량 발전기의 긴급 건설을 추진할 필요가 있다. 소용량 발전기는 북의 연료사정을 감안하여 가급적 대체연료 사용 발전설비, 저가의 연료를 사용하는 발전설비를 중심으로 추진되어야 한다. 특히 대체에너지 기술은 남측이 기술적 우위에 있으므로 남측에서 개발된 태양광, 풍력, 조력 발전기 등과 함께 B.C유 등 값싼 중유를 사용하는 내연력 발전기를 지원하여 실질적인 전력난 해소에 보탬이 되도록 추진될 필요가 있다.

### 3) 북측 지역의 전원개발 원칙과 남북 전력계통 연계

장기적으로 한반도의 전원개발은 남북의 전력계통을 연계하는 구상을 염두에 두고 추진되어야 한다. 따라서 현재 북측에 제외한 200만kW 규모의 대북 직접송전 방식도 장기적 관점에서 남북간의 계통연계를 감안하여 최적의 방안이 도출될 수 있도록 추진될 필요가 있다. 더불어 개성공단 등 완충지역에 대용량의 화력발전소를 건설하는 방안도 신중히 고려할 필요가 있다. 평양과 서울을 근접에 둔 지역에 대용량 화력발전소를 건설하여 남측에서 문제가 제기되고 있는 대북송전에 따른 수도권 전력부족 문제와 북의 전력부족을 동시에 해결할 수 있을 것이다. 장기적으로 계통을 연계하기 위해서는 남북

간의 전력기술 표준화를 포함하여 기술검토 등 상당한 기간을 두고 협의해 나가야 하는 과제이다. 따라서 본 발제문에서는 구체적인 방안을 언급하기 보다는 장기적 관점에서 남북간의 계통연계가 추진되어야 한다는 측면에서 지금부터 준비해 나가야 한다는 점을 지적한다.

## 5. 맺음말

6.15공동선언이후 남북은 그동안의 적대적 관계에서 상호협력적 관계로 전환하여 군사적 긴장완화를 포함하여 경제적 협력을 강화하고 있다. 이미 개성공단에서는 남의 자본과 기술, 그리고 북의 노동력이 어우러져 새로운 생산물들을 만들어 내고 있다.

한편으로는 1990년 이후 심화되고 있는 북의 전력부족 문제는 북의 경제와 주민생활 뿐만 아니라 북미간의 핵문제를 야기시킴으로써 한반도의 평화에 결정적인 영향을 미치고 있다.

북의 현재 심각한 전력난에 직면해 있고 이에따라 전기품질이 열악하여 가정에서는 정전이 일상화되어 있으며, 공장에서도 제품생산에 애로를 겪고 있는 것으로 알려져 있다. 문명사회에서 전력은 인간의 기본권을 보장하는 필수적 에너지이다. 남측 주민의 10%에 불과한 전력을 사용하고 있는 북의 주민들은 기본적인 생활의 불편 뿐만 아니라 생산설비의 가동중단에 따른 경제적 어려움까지 떠안고 있다.

이러한 북의 심각한 전력수급 상태와 북의 전력협력요청이 구체적으로 제시되고 있다는 점에서 대북 전력지원에 대해 남측 사회가 전향적으로 검토하여 이를 실천할 필요가 있다.

대북 전력지원과 관련하여 다양하게 제기되는 문제점에 대해서는 통일을 염두에 둔 장기적 관점에서 풀어나가야 한다. 아울러 기술적 문제 또한 그다지 어려운 점이 아닐 것으로 판단된다. 따라서 현재 북이 직면하고 있는 전력부족난 해소를 위한 지원에 대해서는 북의 경제재건과 북 주민의 기초생활을 확보한다는 차원에서 적극적으로 추진되어야 한다. 대북 전력지원은 북의 경제회생을 도와 궁극적으로는 북 주민의 기본권 보장이라는 측면에서 그리고 한반도의 항구적 평화와 통일을 위한 초석이라는 측면에서 남북 모두 긍정적으로 검토하고 추진해야 한다.

## 북한 에너지 문제의 정책적 해결 방안 제안

이 현 민 | 부안시민발전소 소장

### 1. 들어가는 말

북한은 이번 6자회담에서 '핵에너지의 평화적 이용권'을 핵심이슈로 부각시켰다. 북의 핵개발이 '핵무기'에서 '에너지' 문제로 전환되는 중요한 시기라고 볼 수 있다. 물론 아직 '핵무기'에 대한 국제사회의 우려와 북-미간의 공방이 사라지지 않고 있으나, 북핵문제는 전쟁무기 개발에서 핵에너지 이용이라는 또 다른 영역으로 이동하고 있다.

북한이 경수로에 집착하는 것은 6자회담을 통해 '에너지 주권'이란 실리를 확보하고자 하는 것이다. 제4차 북 핵 6자회담의 최대 걸림돌은 북한의 '평화적 핵 이용권'주장이며, 그 중심에는 경수로사업이 자리 잡고 있다. 실제로 이번 회담이 한 때 타결직전까지 간 것은 북측이 경수로사업에 대한 후퇴입장을 보였기 때문이고, 다시 결렬위기로 물러 휴회까지 이어진 것은 경수로사업에 대한 미련을 버리지 못했기 때문이다.

북한이 경수로사업을 주장하는 것은 핵무기는 폐기할 수 있지만 핵에너지의 개발·이용 권리는 당연히 보장받겠다는 것이다. 향후 북핵문제가 잘 해결되더라도 북한 내 각종 원자력발전기동을 보장받아 자주적인 에너지 공급체계를 마련하겠다는 생각이다. 북한은 1994년 미국과 제네바 합의에 따라 이뤄진 평화적 핵 이용권리를 박탈당할 수 없다는 입장이다.

그러나 원자력발전은 플루토늄 추출이 가능한데다 북측이 제네바 합의 이후 고농축 우라늄 프로그램 추진과 핵 보유 선언 등으로 약속을 파기했다고 판단하기 때문에 미국은 현재 절대 불가의 입장이다. 크리스토퍼 힐 미국 측 수석대표는 "경수로 문제는 우리의 의제에 올라있지 않다"고 잘라 말했다.

우리 정부도 경수로사업 동결을 전제로 대북 송전을 하겠다는 '중대제안'을 제시한 만큼 당장 경수로사업 재개는 결코 받아들일 수 없다는 입장이다.

이렇듯 북핵문제는 당사자인 남-북한을 넘어 미국과 일본, 중국 등 동북아 정세에 가장 큰 변수로 작용하고 있고, 전 세계적인 관심사가 되고 있다.

여기에는 최근 미국의 승인아래 다량의 플루토늄을 소유할 것이 예상되는 일본 최근 일본은 자민당의 압승으로 탄력을 받아 급격한 보수 우경화가 예상되고, 이는 군국주의의 부활로 가시화 될 것이다.- 과 중국의 참여한 이해관계의 격돌이 더해지고 있다.

중국은 인도와 함께 연평균 국내총생산(GDP)의 증가율이 각각 6.1%와 5.2%로 예상되고 있는 가운데 에너지 수요가 2001년 대비 2배 이상 늘어날 것으로 예상되는 가운데 주요 전력 공급원을 원자력 발전으로 확보할 계획이다.

2001년부터 2025년 사이에 아시아의 중국, 인도, 대만, 일본, 남한, 북한 등에서 새로 건설할 계획인 원전은 총 45GW로 예상된다. 이는 현재 원전을 운영하는 국가들의 경우, 수명이 오래되어 가동을 중지하거나 국민적 의견 수렴을 통하여 발전소 가동을 중단하는 등 전 세계적으로 원자력 발전의 용량이 줄어들고 있는 것과 대조를 이루고 있다. 원자력 발전이 다른 발전 시스템보다 경제성이 떨어지고 원전의 안전성에 대한 우려가 높아지고 있으며, 방사성 폐기물 처리문제나 핵무기 확산 등에 대한 두려움이 커지면서 원자력의 비중이 점차 감소하고 있는 것이다. 그럼에도 아시아에서의 원자력에 대한 확산이 진행되는 것은 세계적 추세에 오히려 역행하는 것으로 특히 한반도를 둘러싼 동북아에 밀집되고 있다는 점에서 이 지역은 전 세계적으로 유례가 없는 핵 발전 밀집지역이 되고 있다. 이는 향후 동북아의 평화유지에 가장 심각한 걸림돌이 될 것이라는 점에서 커다란 우려를 낳고 있다.

### 2. 에너지 동향

#### 1) 세계적인 에너지 동향

에너지 정책의 환경은 전 세계적으로 하루가 다르게 변하고 있을 뿐 아니라 에너지 공급상황 역시 하루가 다르게 어려워지고 있다. 산유국들을 둘러싼 국제정세는 불안이 계속되어지고 있고, 이미 전 세계적으로 석유 산유량은 정점을 지나 감소로 돌아섰다. 이러한 속에 국제유가는 2005년 4월에는 배럴당 47달러, 5월부터는 50달러를 상회하더니 6월 이후에는 60달러 가까이 가파르게 상승하고 있다.

이런 속에서 세계적인 에너지 문제의 해결에 대한 관심의 고조와 함께 한편에서는 지구적 환경의 문제에 많은 관심과 실제적인 규제가 진행되고 있다.

지구온난화를 방지하기위해 지난 1992년 UN 환경개발회의에서 기후변화에 관한 국

제연합기본협약이 채택되었고 구체적인 실행계획을 포함하고 있는 교토의정서(Kyoto Protocol)가 2005년 2월 16일 발효되었다. 이에 따라 온실가스 배출억제를 위한 국제적인 환경규제가 더욱 강화될 전망이다.

지구온난화란 대기 중에 있는 이산화탄소(CO<sub>2</sub>)와 같은 온실가스가 태양열이 지표면에 복사된 후 우주공간으로 방출되는 것을 흡수, 차단함으로써 온실과 같은 효과를 가져와 지구대기의 기온이 상승하는 것을 말한다. 이를 온실효과(Greenhouse Effect)에 의한 지구온난화(Global Warming)라 한다.

석유, 석탄, 천연가스 등 화석연료는 주로 연소시켜 에너지로 사용하기 때문에 연소할 때 열을 발생함과 동시에 이산화탄소를 발생시킨다. 따라서 화석연료를 열에너지로 전환시킬 경우 CO<sub>2</sub>의 발생은 필연적이다. 이러한 화석연료의 대량소비는 엄청난 양의 온실가스를 배출하여 지구온난화를 일으켰다. 그 결과 최근 100년 동안 지구의 평균 온도가 0.6℃ 상승하였다. 이런 추세라면 2100년에는 지구평균 온도가 최고 5.8℃ 상승할 것으로 예상하고 있다. -현재의 지구온도는 마지막 빙하시대의 정점인 1만8천년 전에 비해 고작 5℃ 더 따뜻해졌을 뿐이다.- 이에 따라 2025년에는 세계의 절반이 큰 피해를 입을 것으로 예상하고 있다.

## 2)북한의 에너지 동향

현재 북한에서는 식량과 함께 가장 우선적으로 에너지 문제가 대두되어지는데 주민의 생존권과 직결되는 문제이기 때문에 인권운동의 관심이 되어야 한다.

북한은 에너지 부족으로 철도, 도로, 산업 등 생산 설비의 정상적인 가동이 힘든 상황이고 이에 따른 일상화된 정전 등으로 기본적인 생활은 물론 물자 부족, 일자리 부족 등으로 생존권의 위협은 북한 인민들에게 광범위하게 심각한 영향을 미치고 있다.

북한의 발전설비는 대부분 수력과 화력발전에 의존하고 있다. 일제 강점기 시대에 광범위하게 건설된 수력발전은 북한 에너지원의 가장 큰 부분을 차지하였으나 해방 직전 일본에 의한 의도적인 파괴, 해체와 한국전쟁 당시의 심각한 파괴가 있었다. 1950년대의 수력발전소 복구와 60,70년대의 화력발전소 건설이 있었으나 그나마 미국의 경제봉쇄와 중국과 러시아의 경제지원 중단 등으로 최악의 전력부족 사태를 겪고 있다.

또 하나의 문제는 북한이 현재의 전력난을 극복하기 위하여 핵에너지를 선택했다는 것이다. 환경을 파괴하고 인간에게 해가 되는 에너지를 북이 대안에너지로 선택했다는 것은 안타까움과 더불어 우려를 자아내게 한다. 북한의 에너지를 타결해야 하는 현실적인 과제 앞에서 맹목적인 반대가 아무런 실효성도 없는 공허한 것이지만 지속가능한 대안 에너지로써 핵이 부적합하다는 것 또한 자명한 사실이다.

에너지 부족은 식량부족만큼이나 심각하고 광범위하게 북한 인민들의 생존권을 위협하고 있다. 이동, 연료, 생필품 등 에너지 부족으로 인한 인민들의 생존권 침해와 그 해결방안의 모색이 필요하다.

## 3) 남한의 에너지 동향

전 세계적으로 인구 25위인 남한은 에너지 소비량은 세계 10위이다. 에너지 소비의 97%를 수입에 의존하는 남한은 세계에서 4번째 석유 수입국으로 6번째로 많이 사용하는 대표적인 에너지 과소비 국가이다. 에너지 수입으로 2004년 496억 달러를 지출하였으며, 이는 국가 총수입액의 22.1%에 달한다. 이를 우리나라 돈으로 환산하면 약 52조원으로 국방비의 3배 수준이다.

남한은 에너지 다소비형의 산업구조로 이산화탄소를 비롯한 온실가스 배출량이 지속적으로 증가하고 있다. 증가요인은

- ① 저유가 정책과 빠른 경제성장에 편승한 비효율적인 에너지 소비구조
- ② 주력 산업이 철강, 시멘트, 석유화학 등 에너지 집약산업의 비중이 높고,
- ③ 국내 제조업의 총 설비 투자에서 에너지 절약 시설투자 비용이 매우 낮기 때문이다.

이에 따라 남한의 온실가스 배출량은 '90년 대비 2010년에 2.4배, 2020년에는 3.0배로 증가할 전망이다. 이에 따른 온실가스 배출순위도 1995년 세계 12위 - 2000년 세계 9위 - 2010년 세계 6위로 높아질 전망이다. 즉, 최근 10년간 온실가스 배출량이 연간 10% 증가하며 세계 최고의 증가세를 기록하고 있다.

이런 추세라면 2010년까지 CO<sub>2</sub> 배출량을 1990년 수준으로 줄일 경우 주력 산업의 생산량을 1/3수준으로 줄여야 하는 등 국가경제규모가 현재의 30% 수준으로 축소되는 것이 불가피하게 된다. (한국에너지 경제 연구원 분석)

## 3. 북한 에너지문제의 해결방안을 위한 제안

### 1) 전력 지원은 올바른 방식인가?

이렇듯 에너지 문제는 국가를 넘어 전 세계적으로 해결하여야 할 중차대한 과제임에 틀림없다. 그러나 이미 세계적인 흐름은 지구적 대재앙을 불러올 것이 예상되는 화석연료에 의존하는 방식이 아닌 지속가능한 발전을 모토로 대안을 모색하고 있다.

지금 남한과 북한 모두는 중대한 기로에 서있다.

남북이 '핵 경쟁'에 의한 파국으로 나아갈 것인가, 아니면 '핵의 위협'을 뛰어넘는 한반도의 평화로 나아갈 것인가?

얼마 전 정동영 통일부 장관은 북한의 핵 포기 기간은 3년 정도가 소요될 것이며, 북한이 핵을 포기하는 것과 동시에 200만kw의 전력을 송전할 것이라고 밝혔다.

200만kw 전력규모는 우리나라 원자력발전소 중 가장 큰 울진 4호기 2기의 설비용량에 해당된다. 이는 인구 260만에 80만 가구인 인천 정도의 도시 전체가 필요로 하는 전기를 충당할 수 있는 규모이다. 현재 우리나라 원자력발전소의 총 설비용량은 20기에 1772만kw이다. 북한에 200만kw를 준다면 국내 원자력 발전 설비용량의 약 9분의 1을 주는 것이다. 원자력발전소 2기를 건설하려면 비용이 5-6조원, 기간은 6년 정도 걸린다.

이를 위해서 신규 원자력발전소를 건설한다면 한반도 전체로 볼 경우 북한에 건설하든 남한에 건설하든 장소만 바뀔 따름이지 결국 핵 발전이 늘어나는 꼴이다.

북한에 대한 전력 지원 역시 지속가능한 발전의 연장선에서 준비되지 못할 경우 결국 북한의 에너지 자생력을 키우기보다는 '언제까지 퍼 줄지 모르는 앵물단지'로 전락할 수 있다.

그렇기에 남한의 정책수립에 있어 중요하게 고려되어야 할 것은

- ① 한반도 평화에 기여하는 방향이어야 하며,
- ② 남, 북한의 지속가능한 발전의 입장에서 진행되어야 한다.

이러한 정동영 식의 대북 에너지지원에서 또 한 가지 간과하고 있는 것이 있다.

북한의 전력 생산에 관한 문제뿐만 아니라 이를 공장과 가정에 까지 전달할 수 있는 전력 공급 시스템에 대한 점검이다.

북한으로 송전된 전기를 북한이 실질적으로 사용하도록 하려면 송배전 문제는 반드시 짚고 넘어가야 할 사안이다.

미국의 노틸러스 연구소가 공개한 자료에 따르면 대북 직접송전에 드는 비용은 연간 1조 5000억원 내외로 정동영 통일부 장관이 국회 국정감사에서 밝힌 6500억~8000억원(연간)을 훨씬 웃도는 수준이다. 대북 직접송전에는 9조~15조원의 비용이 필요하며 서울 인근에 별도의 송전용 발전소가 필요하다. 이러한 추정치는 200만kw를 북으로 보내기 위해 필요한 발전과 송배전 비용을 모두 감안한 것으로 정부 입장과는 다소 차이가 있다.

일반적으로 송배전에 따른 손실은 전체 생산전력의 6%로 알려져 있다. 장거리·대규모 송전을 할 경우 전력 손실에 따라 전압이 떨어지고 이에 따른 회로 차단(circuit breaker 작동)으로 정전으로 이어질 수 있다.

이를 고려한 대북 송전비용은 기초 비용만 3조4400억원에 달할 전망이다. 연구소는 이 비용이 "매우 낮은 기준으로 분석한 것이며 북한 현실을 감안한 구체적 비용이 포함되지 않았다"고 밝히고 있다.

또 다른 점에서 송전에 관한 문제가 있다.

발전지역과 소비지역의 차별은 생산된 전력의 원거리 수송을 위하여 송전용 고압선을 필요로 하게 된다. 핵발전소 1기의 발전양은 보통 100만kw로 화력발전소의 20배이다. 이는 보통 핵발전소에 4-6기가 한 장소에 모여 있음을 생각하면 엄청난 양의 전력이 이동해야 함을 의미한다. 따라서 이들 전력을 서울이나 생산시설 밀집지역과 같은 대규모 소비지로 옮기기 위한 송전, 배전 시설이 필요하다. 한 예로 태백산맥을 건너 울진 핵발전소에서 가평까지 이어지는 765kV 고압 송전선으로 백두대간 파괴와 인근 민가의 전자파 등 커다란 사회적, 환경적 문제가 제기되고 있다. 울진, 부산, 경주 등 핵발전소가 밀집되어 있는 지역에서 수도권까지 원거리 송전을 위하여 환경의 파괴와 함께 전력의 상당수를 낭비하고 있다. 그런데 이제는 북한에까지 고압 송전탑으로 연결해야 한다면 이에 따른 전력 생산과 소비지역 간의 불균형과 전력의 낭비는 더욱 심해질 것이다.

## 2) 남과 북이 함께 평화의 에너지로 나가야 한다.

북한에 원자력발전소를 제공하거나 전력을 지원하는 방식이 아니라 태양광발전기나 풍력발전기와 같이 지속가능한 에너지를 생산할 수 있는 전력시설을 보급해야 한다.

경수로 건설비를 최대 7조 원으로 잡고 이 중 절반씩을 태양광발전과 풍력발전에 투입하면 각각 70만kw와 350만kw의 전력을 생산할 수 있다. 경수로에 들인 돈을 가지고 풍력발전기와 태양광발전기를 보급했다면 사업을 시작한 첫 해부터 전기를 생산할 수 있었을 것이며, 그동안 경수로 건설비로 잡혔던 비용을 모두 지출했다면 지금쯤 북한 전역에서 기본적인 전력 수요량은 충분히 공급되는 성과를 거뒀을 것이다. 친환경적인 한반도 미래를 위해서라면 경수로 사업은 첫 단추부터 잘못 끼워진 것이며 북한에 경수로가 완공된다 해도 한반도 평화정착 후에는 앵물단지가 될 가능성이 크다. 거기에서 쏟아져 나오는 핵폐기물이 한반도의 지속가능성에 방해요소로 작용할 것이기 때문이다. (이필렬 교수, 방송통신대, 에너지 대안센터 대표)

북한의 핵무기 개발을 중단시킬 목적으로 핵 발전 시설을 건설한다는 것은 냉전시대의 발상에서 조금도 벗어나지 못한 것이다. 평화적인 이용이라 인식되고 있는 원자력 발전소를 가동한 결과로도 얼마든지 핵무기가 생산될 수 있으며, 이런 방식으로 핵무기를 만들어낸 국가들이 있다.

평화를 위한 원자력은 없다. 핵에너지의 평화적 이용과 군사적 이용은 근본적으로 분

리 불가능한 관계를 가지고 있다.

북한 전역에서 북한 주민들이 발전시설을 건설하는 과정에 직접 참여하고 관리하도록 하는 것, 남북이 함께 지속가능 에너지 사업을 하는 것 자체가 평화정착 후 한반도를 위해 의미 있는 일이 될 것이다.

#### 4. 결론에 대신하여

에너지 정책에 있어 또 하나의 커다란 문제점은 공급자 중심의 중앙집중식 에너지 공급정책이다. 특히 전력에 있어서 '주는 대로 받을 수밖에 없는', 소비자인 국민이 발전원을 선택할 수 있는 권리는 전무하다. 남한에 있어서도 국가의 중장기적인 에너지 정책을 전환하여야 할 시기가 되었다. 국민들에게 에너지 정책의 로드맵을 투명하게 밝히고 이에 대한 에너지 선택의 권리를 국민들에게 부여하여야 한다. 국가가 결정하고 국민은 따르기만 할 것을 강요하는 시대는 이미 지났다. 국민이 스스로 에너지를 선택할 수 있어야 한다.

이는 북한 인민들에게도 마찬가지이다. 북한의 에너지 자립을 위한 지원으로 방향이 정해져야 한다. 또한 이에 대한 결정 역시 북한 인민에게 주어져야 할 것이다.

얼마 전 남한을 방문한 독일의 쾰른라인 박사(뮌스터대 명예교수, 전 독일 방사능 안전위원회 부위원장)는 '풍력과 태양광 발전과 같은 대안 에너지가 사회적으로 다양한 시너지효과를 가져온다'고 하였다. 이러한 지속가능한 대안 에너지는

- ① 환경에 영향을 주지 않는 깨끗하고 순도 높은 에너지를 생산하며,
- ② 기존의 화력, 원자력 발전소 건설에 따른 사회적 부담비용이 발생하지 않고,
- ③ 크고 작은 지역의 발전관련업체를 통하여 훨씬 많은 고용 창출-기존의 대규모 발전 설비건설과 운영에 비교하여- 과 지역경제에 기여하고 있다고 하였다.

이미 80년대부터 풍력과 태양광을 중심으로 대규모 투자를 시작한 유럽 각국은 이제 그 실효를 보고 있다. 독일의 경우 2003년 현재 이미 설치된 풍력발전기의 설치 용량이 14,612MW로 우리나라 원자력 발전 설비용량인 15,716MW에 육박하고 있다. 이제 대안 에너지가 먼 미래의 일이 아니라 현실의 발전원이 되고 있다. 풍력발전을 선도하는 유럽에서 지난 10년간 27배나 되는 급성장을 유지하고 있다는 사실이나 유럽의회가 2010년까지 전력의 22%를 대안 에너지로 전환하기로 설정한 것이 대표적인 예가 될 것이다.

한반도를 둘러싼 핵문제는 단순하지도, 단일하지도 않다. 핵은 무기로서 사용하거나, 평화적으로 이용하거나 본질적으로는 같은 것이다. 핵문제의 본질은 이용의 목적에 따라

서 그 위험성이 없어지거나 줄어드는 것이 아니다. 위험성이 은폐되거나 왜곡될 뿐이다. 핵무기도 해체해서 재처리하면 핵연료가 되고, 핵연료도 고농축하면 핵무기의 원료가 될 수 있다. 이 전환의 가능성이 핵문제의 본질이고 핵심이다. 북한이 자국의 이익을 위하여 핵무장을 하는 것은 당연히 한반도와 동북아시아의 평화를 해치는 반인류적, 반생태적인 것으로 비난받아 마땅하다. 그러나 남한과 북한이 핵의 평화적 이용이라는 이름으로 국가차원에서 핵에너지 정책을 고집하고 있다는 사실 역시 한반도의 평화에 역행하며, 지속가능한 발전에 조응하지 못하는 가장 우려할 사안임에 분명하다.

핵에너지는 핵 발전이나 핵무기 모두 태생적으로 커다란 문제점을 가지고 있다.

우선 핵 발전의 문제는 안전성의 문제이다. 핵 발전은 세계적으로 총 발전량의 17%를 차지하고 있다. 원자력발전소는 여러 겹의 다중 안전장치를 가지고 있다고 하지만 위험요인으로부터 결코 자유로울 수 없다. 1979년 미국의 쓰리마일 섬 발전사고와 1986년 구 소련의 체르노빌 사고는 핵 발전이 폐지되어야 함을 뒷받침하고 있다.

또한 핵 발전은 핵폐기물을 필연적으로 양산한다. 핵발전소를 안전하게 운영한다 하더라도 회피할 수 없는 폐기물처리의 문제는 현대뿐만이 아니라 미래세대에게까지 전가되는 커다란 사회적 부담이 되고 있다.

다음으로 핵무기의 문제이다. 현재 전 세계적으로 약 5만개의 핵폭탄이 있다. 이것의 파괴력을 다이너마이트로 환산하여 세계인구로 나누면 지구상의 인구 1인당 3.5톤을 짊어지고 사는 꼴이다. 핵무기비확산조약(NPT)에 따르면 합법적인 핵보유국은 미국, 러시아, 영국, 프랑스, 중국 5개국이다. 그러나 1968년 이후 이스라엘, 인도, 파키스탄 등이 조약에 서명하지 않은 불법적인 핵보유국으로 남아있다.

강대국은 핵무기를 보유해도 되고 약소국은 자국방위를 위하여 핵무기를 보유해서는 안된다는 논리가 강대국의 패권적인 편의주의적인 발상이기에 북한이나 남한의 핵무장에 대하여 동의한다는 주장이 있다. 이러한 발상은 무기를 들고 상대를 위협할 수 있는 대치상황이 평화라고 여기는 주장의 연장선에 있는 것이다. 평화는 비핵과 반핵에 의하여 가능하다. 당연히 강대국의 핵무기는 해체하고 폐기시켜야 할 대상이다. 나아가 북한이나 일본의 핵 무장에 대항하기 위하여 남한도 핵 무장을 하여야 한다는 주장 역시 천박한 민족주의에 근거한 우리 사회 일각의 위험천만한 소아병적인 주장인 것이다.

한반도의 평화정착을 위한 첫 단추는 이러한 핵 발전과 핵무기로부터 자유로워지는 것에서 출발하여야 한다.

핵 발전에 대체할 수 있는 한반도의 지형과 조건에 맞는 지속가능한 대안 에너지의 개발과 보급이야말로 늦출 수 없는 시급한 과제이다.

그것만이 한반도의 지속가능한 발전을 가능케 할 것이다.

# 북 출신 이주자,<sup>1)</sup> 그들은 누구이며 무엇이 문제인가?

김 정 아 | 인권운동사랑방 상임활동가

## 1. 들어가며

인권운동사랑방은 지난 4월과 7월 두 차례의 실태조사를 통해 중국 동북 3성 지역에 거주하고 있는 재중 북 출신 이주자들을 만나보았다. ‘북 인권’ 문제가 국제사회 그리고 국내의 관심으로 부상하는 배경에는 항상 북 출신 이주자들이 존재해 왔다. 정치적 박해를 피해 3국을 배회하고 있는 정치적 난민에서부터 생존을 위해 국경을 넘는 경제 유민에 이르기까지 이들의 국제적 지위에 대한 해석은 다양하게 존재한다. 북 출신 이주자들의 인권문제 역시 보도와 증언이 난무하고 있지만, 어느 것을 믿어야 하여 어느 것을 버려야 하는 것인지 혼란스러울 정도로 ‘불신의 사각지대’의 놓여 있는 것도 사실이다. 이주 동기, 현재 중국에 거주하고 있는 규모, 인권침해의 내용과 양상 등 ‘현재 그들이 처해 있는 상황을 파악’ 하기 위해서는 그들을 직접 만나는 것 외엔 다른 방법이 없다는 결론에 이르렀다.

이 글은 재중 북 출신 이주자의 인권 상황에 대해서만 한정함을 먼저 밝힌다. 이제까지 진행된 많은 조사는 북 출신 이주자의 증언을 통해서 밝혀지는 ‘북 내부의 인권 상

1) 흔히 사용되고 있는 ‘탈북자’라는 용어에 문제가 있다. 이 단어는 이미 압제와 박해로부터의 ‘탈출’이라는 의미를 담고 있기 때문에 정치적 박해를 피해 떠난 사람들이라는 것을 단정하고 있다. 또한 ‘이탈 주민’이라는 용어도 북을 국가로 인정하지 않는 ‘주민’이라는 용어를 사용하고 있기 때문에 적절하지 못하다고 본다. 정부가 추진하고 있는 ‘새터민’이라는 용어 역시 북 인민들을 남한의 국민으로 간주하는 오류를 포함하고 있고, 국내 정착민에 한정된 표현이기 때문에 적절하다고 할 수 없다. 이 글에서는 전체 주장과 일치하는 ‘북 출신 이주자’로 호칭한다.

황’ 과 ‘재중 및 한국 진입과정에서의 인권침해’, 그리고 ‘남한 사회 적응 과정에서 의 어려움’ 등이 혼재되어 있고, 구분되지 않은 이러한 모든 문제의 뒤범벅을 ‘북 인권 문제’ 로 오해하는 인식도 분명 존재한다. 현재 중국에 거주하는, 그리고 거주함으로써 발생하고 있는 인권문제에 한정하는 것이 북 출신 이주자의 인권보호를 위한 길찾기에서도 바람직한 방법이라고 여겨진다.

한 달이 조금 못되는 기간 동안 만난 북 출신 이주자는 약 20명 정도이다. 북 출신 이주자 이외에도 이들의 상황을 잘 알고 있는 조선족들의 증언도 함께 들었다. 이번 실태조사에서 얻은 정보들은 주로 ‘이주 동기와 유형’ ‘인권실태’ 의 장에서 소개한다. 재중 북 출신 이주자의 규모는 많게는 수십만에서 적게는 1만 명 이하로 추산되고 있지만 그 정확한 규모에 대해서는 아무도 자신 있게 말할 수 없을 것이다. 중국 당국이 공식적으로 밝히지 않고 있고 또 그 규모를 파악하기 힘들기도 하기 때문이다. 그 가운데, 공신력 있게 받아들이는 숫자는 3만 ~ 5만 정도인 것으로 보이는데, 인권운동사랑방의 이번 실태조사는 숫자면에서 매우 빈약한 조사임을 미리 밝힌다. 따라서 우리가 보고 들은 것이 재중 북 출신 이주자 전체의 상황이라고 감히 말할 수 없다. 하지만 이 글에서 밝히고 있는 인권 문제들은 20명 남짓 되는 사람들의 한결같은 증언이었고 이는 전체 인권상황을 조망해 보는데 결코 무시되어서는 안 될 중요한 지점이라고 생각된다.

중국에서 북 출신 이주자를 만나기란 결코 쉬운 일이 아니었다. 숨어지내는 그들의 열악한 상황을 시사해주기도 하며, 우리 같이 ‘돈도 많이 주지 못하고’, 한국행을 우선할 만한 ‘힘’ 도 없는 사람들을 위험을 무릅쓰고 선뜻 만날 이유가 없다는 것을 뜻하기도 한다. 만나본 이들은 대부분이 가난한 어머니이며 딸들이었다. 이들을 만나기 전 ‘탈북자들은 체제의 반항아이며 희생자’ 라는 이미지를 가지고 있었던 것도 사실이다. 그러나 그들은 ‘정치적인 인간’ 이라기보다는 그와 무관하게 살아온 사람들이었고, 국가의 보호를 받지 못하고 있음에도 불구하고 국가를 욕하거나 원망할 줄 모르는 순박한 사람들이었다. 자신보다는 어린 자식과 부모, 형제들을 좀더 잘 부양하기 위해 산을 타고 강을 건넌 가난한 여성들이었다. 동포라는 이유 하나만으로 우리를 만나 자신들의 고달픈 이야기를 쏟아내 준 분들에게 이 글을 빌어 진심으로 감사의 뜻을 밝힌다.

## 2. 북 출신 이주자의 변모 과정과 북 정부 처벌 변화

### 1) 변모 과정

1990년대 중반 식량난, 경제난과 따른 대량 이주가 시작된다. 주로 함경도 등 변경

지역 사람들이 수시로 중국을 오가게 되는데 조중 양국정부는 기근에 대한 상호 부조의 경험을 근거로 이들을 정착시킨다. 60-62년 중국 대기근 당시 중국에서 거주하던 30만 여명의 조선족이 북으로 이동했고 그 중 절반은 북에 정착했다. 북 정부는 이들을 '경제유민'으로 받아들여 정착을 허용했던 것이다. 중국정부 역시 90년대 식량난으로 유입된 이주자들을 경제적 이유로 인한 일시적 이주자로 보고 있다. 90년대 식량난으로 유입된 이주자들에 대해서 중국 정부는 초기에 포용정책을 썼다. 조중 국경 지역의 조선족들도 이주자들에게 식량과 생필품을 지원하는 등 관용적으로 대했다. 조중이 같은 사회주의국가라는 친밀감, 조선족 중 상당수가 북에 친인척이 있기 때문인 것으로 보인다. 하지만 식량난이 장기화되고, 기획망명 등으로 인한 문제가 생기자 중국 정부의 정책도 바뀌고 북 출신 이주자에 대한 현지의 민심도 달라지게 된다. 중국정부는 이미 결혼해서 아이까지 낳아 기르고 있는 여성마저도 가려내어 북으로 송환하고 이미 등록된 호구마저도 무효화시키는 강경책으로 돌아선다.

2000년대 이후 최근의 이주 원인은 기근 때와는 다른 양상을 보이고 있다. 여전히 생계형이지만 삶의 질과 관련된 생계형 이주가 주를 이룬다. 기근을 피해 양식을 구하러 오는 것이 아니라, 좀더 나은 일자리를 찾아 떠나는 사람들이 대부분이다. 이들은 △ 합경도 등 변경지역에 거주하며 △ 가족의 생계를 책임지고 있는 여성이 대부분이며 △ 내부에서 일자리를 찾기 힘든 계층으로 △ 막연한 정보를 따라 이주하기 때문에 인신매매 등의 위험에 노출 △ 일시적으로 일자리를 찾는 계절형 (농업) 노동자도 등장 △ 가족들이 연쇄적으로 이주하는 경우도 있는데 이들의 궁극적인 목표는 한국행이기도 하다.

## 2) 중국 정부 정책

중국은 90년대 식량난 초기에는 포용정책을 썼다. 식량을 구하기 위한 일시적인 이주 현상이라고 파악했으며 이들에 대한 단속이나 검거보다는 지역 사회에서 자연스럽게 흡수하도록 제재를 가하지 않았다. 이주 여성 중에는 중국의 농촌 지역에서 결혼을 해 자녀를 낳아 기르는 등 장기체류자들도 발생하게 된다. 그러나 2002년부터 강경책으로 바뀌게 된다. 성격상 일시적 경제유민인 것에는 변함이 없지만 조중간의 국경법에 따라 불법적인 월경자로서 단속과 처벌을 강화하며 발각되면 북으로 송환하게 된다. 중국 정부가 강경책으로 선회한 이유를 살펴보면 우선 기획망명에 따른 부작용에 대한 대응이라고 파악할 수 있다. 2002년부터 북 출신 이주자들이 중국 내 재외공관으로 진입해 한국행을 요구하는 '기획망명' 현상이 줄을 잇는다. 기획망명 지원 NGO 등은 한국행을 요구하는 북 출신 이주자들의 송환을 중단하고 한국행에 대한 인도적 지원을 촉구하고 있다. 이들은 북 출신 이주자들을 난민으로 규정하고 중국정부가 1951년 난민지위에 관한 협정과 1967년 의정서 가입에 따른 의무 이행이라는 압력을 벌이는 것이다. 이에 대

해 중국정부는 일부는 강제송환을 하기도 했지만 대부분은 한국행을 받아들이기도 했다. 하지만 중국정부가 기획망명을 요청하는 이들의 요구를 받아들였다고 해도 이들은 '난민'으로 인정한다는 것을 뜻하지 않는다. 중국정부의 이주자에 대한 규정은 여전히 불법월경자이며, 지속적인 단속을 벌이고 있다.

기획망명에 따른 국제적인 부담이 중국정부의 강경책을 해석할 수 있는 하나의 원인이며 지속적인 이주자의 유입은 조선족 등 소수민족 정책에 영향을 주며 사회불안요인으로 작용할 것이라는 내부적 요인도 존재한다. 이는 2008년 베이징 올림픽의 성공적 개최라는 것도 한편의 이유일 것이다.

한편 이러한 중국정부의 강경책과 조선족 사회의 냉담함이 확산된 최근, 북 출신 이주자들의 범죄 행위도 나타나기 시작했다. 단순 절도와 같은 경범죄에서 살인과 같은 중대한 범죄도 심심치 않게 일어나고 있다고 조선족들은 전하고 있다. 종합하면 2002년 이후 기획망명 현상에 따른 국제 NGO들의 중국에 대한 비난 압박 고조, 조선족 사회의 북 출신 이주자에 대한 냉담함, 이주자에 대한 조선족의 사기·협박·갈취 증가, 북 출신 이주자들의 강도·살인 등 범죄 증가 등의 복잡한 상황에서 중국 정부는 단속과 강제송환이라는 강경정책을 단행하게 되고, 그 결과 재중 북 출신 이주자는 신분 불안, 고용 불안, 착취 및 성을 매개로 한 협박과 갈취 등 인권의 사각지대에 놓이게 되는 것이다.

## 3) 북 정부의 변화 과정

1995년 북 당국은 이주 현상을 막기 위해 국경 수비를 강화하고 수비대를 창설하였으며 중국 당국과 협력을 강화했다. 그러나 식량 문제를 해결하기 위한 주민들의 이주 현상은 군대로도 막을 수 없는 것이었다. 북 당국은 식량난 초기 이주자들을 정치범으로 다루고 가족들을 강제 이주시키기도 했지만 1997년 이후 이주 동기와 기간을 고려해 선별적으로 처리하게 된다. 이주 현상 초기 조국반역죄를 적용했지만 최근에는 경제적 사유로 인한 불법 월경자에 대해서는 최고 2년의 '노동단련형'에 처하는 등 처벌이 약화되었다. 실태조사에서도 송환 경험이 있는 북 출신 이주자들을 만났는데 6개월에서 훈방에 이르기까지 다양하게 처벌하고 있는 것으로 드러났다. 송환된 사람들은 '기획망명 주선' '인신매매' '남한행 시도' '종교단체 연관성' '남한 정부 관련'에 대해서 심문을 받고 이러한 혐의가 있는 사람들은 무겁게 다스리지만 그렇지 않은 경우에는 지역 사회에 정착시키려는 정책을 가지고 있는 것으로 파악되었다. 그러나 돌아와도 생계가 막막한 경우가 대부분이어서 재이주하는 사례가 많으며 이주 회수가 많아질수록 죄는 무거워지고 다시 돌아가기는 어려운 실정이다.

## 2. 이주의 동기와 유형

### 1) 취약 계층 여성의 마지막 선택

2000년 이후 이주 동기는 변화하고 있다. 북의 경제적 상황이 여전히 어려운 것은 사실이지만 식량 부족 해결보다는 일자리를 찾기 위한 '이주노동자' 라는 것이 이번 실태조사에서 확인되었다. 기근 이후 배급중단이 오랜 시간 고착화되면서 북 내부에서는 생계를 인민 스스로 해결해야 한다. 국가가 더 이상 식량을 해결해 주지 못한다는 것을 '고난의 행군' 을 통해서 경험한 변방의 인민들은 스스로 생계해결의 지속적인 방안을 마련하기 위해 국경을 넘고 있다. 또한 배급제의 중단만이 아니라 내부에서 생계를 해결할 만한 적당한 '일자리' 나 '장사' 도 할 수 없는 가장 취약한 계층이 중국으로 유입되고 있다. 변방 지역 인민들은 식량난 때에도 중국을 오가며 식량 등 생필품을 팔아 왔다. 이번 실태조사에서는 친척방문 등 합법적 통행증을 통해 중국을 오가며 중고 TV 등을 구입해서 북에서 판매하고 있는 사람들이 존재하며 그들은 북 내부에서 점차 부유층을 형성하고 있다고 파악되었다. 이주하는 사람들은 이처럼 장사를 할 수 있는 여건도 되지 않고, 내부에서 생계에 유용한 일자리를 찾을 수도 없는, 가난한 살림을 이끌어가야 할 여성들이다. 이들은 생계를 위한 마지막 수단으로 중국행을 결심하는 것이다.

중국에서 만난 면담자의 80% 이상이 여성이었으며 이들은 가족의 생계를 위해 이주하는데 20대-30대의 중학교 학력이 대부분이다. 기근 시기 식량 부족현상은 다소 완화되었지만 아직도 지독한 가난은 계속되고 있으며 내부에서 '국수 장사' '옷장사' 해봤지만 빚만 지고 중국으로 온 것이라고 한다. 짐작할 수 있는 것은 적어도 함경도 등 변방지역에는 국가의 보호가 미치지 않는 취약계층이 존재하며 이들은 생계를 위해 중국으로 유입되고 있다. 취약 계층의 노동이민 현상은 전 세계적인 현상이며, 북 출신 이주자 역시 전 세계적 노동 이민 현상과 동일하게 파악해야 할 것이다.

여성 이주 여성이 겪고 있는 유인 또는 강제적 인신매매, 성을 매개로한 협박과 착취, 성매매 유입 등을 이들도 공통적으로 겪고 있다. 중국 조사에서 만난 대부분의 여성들은 안정적인 직업을 갖지 못하고, '식당복무원(종업원)' '노래방 도우미' 등 불안정한 직업이었고 일부는 성매매를 하기도 했다. 또한 중국의 가난한 농촌 남성과 결혼해서 자녀를 낳고 살거나 도망쳐 나온 경우도 있었다. 이러한 현상을 종합하면 빈곤 국가의 여성들이 경제적인 이유로 불법 입국으로 주변부 노동시장에 뛰어들게 되는 것이다.

이주노동이라는 현상 이외에도 다양한 형태가 존재한다. 특히 기획망명도 이주 동기 중 하나이다. 기획망명에 따른 이주현상은 이주 노동처럼 구조적인 동기는 아니라고 파악된다. '가족 재결합' '남한 사회에 대한 막연한 동경' 등의 배경 속에서 이른바

'탈북지원단체' 나 기획망명 브로커들과의 연계가 있어야 가능하며, 이러한 요소들이 근절된다면 '기획망명' 과 같은 현상은 지속될 수 없다. 또한 남북이 좀 더 자유롭게 왕래하고 서로에 대한 정보를 접할 수 있다면, 죽음을 무릅쓰고 3국을 떠돌고 있는 '기획망명' 의 대열이 이어지지 않을 것이다. 이 현상은 구조적으로 지속화될 '이주현상' 은 아니라는 점에서 이주 노동 현상과 구분해야 할 것이다. 기획망명에 따른 인권침해를 막기 위해서는 이를 유발시키는 행위자를 차단하는 것이 시급한 과제일 것이다.

### 2) 중국 정착

이번 조사에서 만난 사람들 중 한국행을 원하는 사람들은 극소수였다. 대부분의 이주자들은 중국에서의 안전한 신분 보장이 가장 절실한 요청이었고, 더불어 안정적인 일자리도 선결 요구사항이었다. 이들은 경제적인 동기로 이주했기 때문에 '안정적인 신분으로 돈벌이해서 가족에게 송금' 하는 것을 가장 강하게 바라고 있다. 현재는 처벌의 두려움으로 북으로 돌아갈 엄두를 내지 않지만 언젠가는 북으로 돌아가기 바라는 사람들이 대부분이었으며, 하루속히 북을 자유롭게 오갈 수 있기를 바라고 있다. "여기서(중국)에서 호구받고 돈벌어서 북의 가족들을 자유롭게 만날 수 있는 날" 을 가장 원한다는 것이 이주자들의 대체적인 희망으로 파악되었다. 처벌없이 북으로 돌아가는 것이 희망적인 바람이라면, 한국으로 가는 것은 위험과 함께 불확실한 미래지만 어쩔 수 없는 상황에 내몰려 선택하게 되는 것이다.

## 3. 인권실태

### 1) 신분 불안정

2002년부터 시작된 중국 당국의 단속과 송환은 북 출신 이주자들의 지위에 커다란 위협이 되고 있다. 이주자를 고용하거나 집에 숨겨주는 사람들조차 벌금을 물어야 하고, 포용 정책을 쓸 때 등록된 호구까지 모두 조사해서 송환하고 있다. 또한 이주자를 신고하는 사람들을 포상하고 있기 때문에 이들은 공안의 단속과 주변인의 신고에 대한 두려움이 상당하다. 이들의 존재를 불법적으로 규정해서 단속하고 있기 때문에 공안이나 조선족 등 중국인들로부터 협박과 공갈, 갈취당하고 있다.

### 2) 고용불안



신분이 불안정하기 때문에 직업 역시 안정적이지 못하다. 이들은 주로 식당 복무원이나 가사 도우미, 노래방 도우미, 성매매 등에 종사하고 있고, 단속의 두려움으로 이직률도 매우 높다. 조선족 사회에서 이주자는 쉽게 눈에 띄며, 북에서 합법적으로 오가는 사람들에게도 노출되기 쉽기 때문에 직업과 직장을 자주 바꾸며 생활한다.

### 3) 저임금

저임금에 시달리고 있다. 식당 복무원으로 일할 경우 한 달에 500위안을 벌기도 힘들다고 한다. 연변 지역 서비스업 종사자들의 평균 임금 역시 이 정도이지만, 문제는 이 돈도 규칙적으로 받기 어렵고 떼이기도 한다. 중국에서 한 달에 500위안 정도로는 생활하기도 힘들다고 한다. 한편 가족에게 송금할 합법적인 경로가 없기 때문에, 브로커나 인편을 통해 돈을 보내는데 그 과정에서 수수료료 많이 떼이거나, 전달되지 않기도 한다.

### 4) 공권력의 횡포

중국 공안의 횡포에 대한 증언도 매우 수위가 높았다. 중국 당국은 북으로 송환하지 않더라도 북 출신 이주자에게 수시로 벌금을 매긴다. 1천 위안에서 5천 위안 정도인데 이 돈은 북 출신 이주자와 그 가족에게 심한 경제적 타격을 주고 심리적 공포감을 준다. 북 출신 이주자와 그 가족들은 벌금의 대부분을 공안들 개개인이 착복한다고 믿고 있고 공안에 대한 불신이 팽배해 있다. 단속으로 잡혀 온 북 출신 이주자들의 돈만 갈취하고 훈방하는 경우도 증언되었다. 이러한 어려움으로 인해 기획망명을 생각지 않았던 사람들도 이를 시도하게 되기도 한다.

### 5) 성을 매개로 한 협박?폭력, 성산업 유입

이주 여성들의 불안한 신분을 이용해 성관계를 강요하고 이에 응하지 않을 경우 공안에 고발했다는 증언도 있었다. 20, 30대 여성들이 대부분이기 때문에 남성들의 성에 대한 협박과 회유가 많은 것으로 증언되었다. 그리고 저임금, 일자리를 찾기 힘들기 때문에 성매매로 유입되고 있다.

### 6) 인신매매(유인 혹은 강제적)

강제적 또는 유인적 인신매매가 발생하고 있다. 대부분의 이주 여성들은 정확하지 못한 정보를 가지고 중국으로 오고 있다. 이들은 브로커들이 '좋은 곳에 결혼을 시켜주겠

다' 또는 '좋은 직업을 구해주겠다' 는 핏말에 빠져 국경을 넘기도 하며, 혼자 국경을 넘다가 강제적 인신매매로 성매매 업소나 농촌으로 팔려간다. 가난한 농촌 남성과 결혼하지 않으려는 경향은 중국도 마찬가지여서 북 여성들이 브로커를 통해 팔려간다. 팔려간 여성들은 문화적 차이와 가난을 견디지 못해 도망쳐 나와 성매매 산업으로 유입되기도 한다.

### 7) 강제송환

북으로 강제 송환이 이들이 가장 두려워하는 것이다. '공권력의 횡포' '중국인들의 사기, 협박, 인신매매' 등 시급히 해결되어야 할 인권침해의 가장 주요한 원인이 강제송환이라고 할 수 있다. 이로 인해 결혼한 여성들은 집 밖으로 나오지도 못하는 '신체와 이동의 자유' 가 제한되게 되고, 기획망명을 생각지도 않았던 사람들이 살 길은 그 길밖에 없다고 생각하게 된다. 하지만 강제송환 이후에도 재 이주는 빈번히 이루어지고 있고 송환이 이주를 막는 근본적 조치는 되지 않는다. 오히려 "이주 - 중국 내에서 당하는 인권침해 - 송환 - 재이주 - 기획망명 시도" 등의 악순환만 되풀이 되고 있다. 그 과정에서 브로커와 공안의 횡포만 극성을 부리는 것이다.

## 4. 해법을 위하여

### 1) 탈정치화와 탈범죄화

이상에서 살펴 본 바대로 이들을 이주노동자라고 규정하는 것이 가장 합당할 것이다. 그러나 여전히 이들을 정치적 박해자인 난민이나 UNHCR의 규정상 유입난민으로 규정하고 관련국에 인도적 지원을 촉구하는 움직임도 있다. 이러한 규정은 가난을 해결하기 위해 이주하는 이들을 의도하는 그렇지 않은 북 체제의 대항자로 만들어 정치화시킨다는 것이다. 이주자 중 일부가 대사관 등을 진입해 한국행을 요구하기도 하지만 그것이 반드시 '북 정권의 박해자' 로서 그런 행동을 하게 되는 것은 아니라는 것이다. 수많은 악순환의 과정을 거치면서 최종적으로 그 길을 선택하든지 아니면 애초부터 가족들과 연계된 기획적인 선택이다. 물론 정치적 박해자가 존재할 수 있다는 것을 부정하지 않지만 보편적인 양상은 경제적 이주자가 기획망명의 과정을 통해 '정치적 박해자' 로 둔갑하게 되며, 이는 중국에 체류하는 이주자들에게 광범위한 악영향을 끼침과 동시에 기획망명에 성공해 한국에 정착한 이주자들에게도 질곡으로 작용한다. 중국에 거주하는 이주자에게는 단속과 강제송환이 강화되는 악영향이 되며 한국으로 온 사람들에게는 다시

는 돌아갈 수 없는 '이산가족'의 아픔이 재현되고 있는 것이다. 이주자들에게 정치색을 덧씌우는 행위는 중단되어야 하며, 더불어 생존권을 위협받아 이주하는 이들의 필연적 동기는 간과한 채 단속과 송환으로 범죄시하는 행위도 즉각 중단되어야 한다.

## 2) 긴급 구호를 위한 쉼터 또는 상담소 설치

앞서 살펴 본 바대로 많은 이주여성들이 성을 매개로 한 협박과 갈취에 시달리고 있고, 더 나은 돈을 벌기 위해서 노래방이나 성매매 업소를 찾아가고 있다. 결혼한 여성들도 가정폭력에 노출되어 있기도 하다. 하지만 이 여성들을 일시적으로라도 보호하거나 상담하는 기관이나 단체는 없는 것으로 파악된다. 성을 매개로 한 협박 갈취, 성폭력과 가정폭력은 시급히 해결해야 할 사안이다. 이들을 위한 긴급구호 시스템은 하루속히 마련해야 할 중국정부의 몫이다.

## 3) 이주노동자성 인정 및 국제기준 적용

북 인민의 이주 현상은 앞으로도 지속될 것으로 보인다. 단속과 송환이 일시적인 억제 효과는 가져올 수 있지만 생계를 해결하기 위한 이주는 구조적인 조건을 반영하고 있기 때문에 강제적 억제 정책으로 막을 수 있는 현상이 아니다. 이 문제를 해결하기 위한 여러 가지 해법 중에서 인도주의적 지원과 경제적 인프라를 지원해 북 경제 전반을 소생시켜 이주를 막아야 한다고 말한다. 문제에 대한 장기적 해결책이라는 데 이견은 없다. 그러나 이러한 대책이 지금 현재, 중국 국경을 넘을 수밖에 없는 절박한 사정을 지닌 이주자들에게 구체적이며 현실적인 대응책은 될 수 없다. 먼저 이들의 이주노동성을 인정하고 이에 따른 국제 인권 기준을 적용해 권리를 보호하는 것이 중요하다. 노동을 합법화하고 각종 차별과 불이익을 제도적으로 보완해서 현재 당하고 있는 불이익을 차단해야 한다. 이를 위해서는 중국과 북 정부가 법과 제도를 마련해야 함은 물론이고, 북 출신 이주자 문제를 우려하는 국가들에서도 이주노동자 협약에 가입하는 등 전 세계의 모든 이주노동자의 권리를 보호하는 노력을 공동으로 기울여야 한다.

## 4) 북, 중국, 한국 정부에게

북 출신 이주자의 인권을 보호하기 위해서는 북, 중국, 한국 등 관련 당사국 모두의 노력이 필요하다. 위에서 열거한 사항들은 각국 정부부터 시급히 실천해야 할 것들이다. 특히 이주자의 인권 문제에 있어서 가해자와 피해자를 명확히 구분하는 것이 필요하다. 이주자와 관련된 다양한 행위자들이 존재한다. 그 중에는 불안정한 처지를 이용해 이들을 착취하는 이들이 있다. 기획망명을 부추기며 접근해 돈을 갈취하며 협박을 일삼는 이

들이 있고, 여성들을 유인해 인신매매하는 범죄자들도 존재한다. 관련 당사국은 인신매매와 같은 반인륜적 범죄행위를 근절하기 위해 각고의 노력을 기울여야 하는데 그 과정에서 이주자까지 범죄시하는 폐단을 범해서는 안 된다. 이주자에 대한 저인망식 단속과 송환은 '보호해야 할 대상'과 '처벌해야 할 대상'을 구분하지 못하는 것이다. 이주자들의 인권을 쪼먹는 범죄자들을 처벌하는 것은 매우 시급하고도 중요하다. 주지해야 할 사실은 범죄자를 처벌하는 사후적 조치보다는 국가가 나서서 사회적 약자인 이주자를 보호하고 그 권리를 옹호하는 정책을 펼 때 범죄자들은 그 주위에서 발을 붙일 수 없다는, 인권의 원칙을 실천하는 것이다.

# 유엔과 미국의 북한이탈주민 인권문제 해법의 비판적 고찰

조 백 기 | 천주교인권위원회 상임활동가

## 1. 들어가는 말

지난 11월 17일 유엔총회에서는 사상 처음으로 유럽연합과 미국에 의해 제출된 '대북인권' 결의안이 유엔총회에서 찬성 84, 반대 22, 기권 62표로 채택되었다. 이에 앞서 유엔인권위원회에서는 2003년, 2004년에 이어 3년 연속 '대북인권' 결의안을 채택하기도 하였다. 동 결의안에 따라 북인권특별보고관 몬타본은 북한인권 상황과 그 해법에 대한 권고안을 유엔인권위원회와 총회에 보고하였다.

한편, 미국은 6자회담을 통한 북한과의 대화를 시도하려는 노력과 함께 '북한인권법' 제정과 '북한인권' 문제를 6자회담의 의제로 상정하여 대북압박 카드로 활용하고자 하는 정치적 의도를 드러내고 있는 상황이다.

유엔과 미국은 공히 '북한인권' 문제, 특히 '북한이탈주민'의 인권문제에 주목하고 이를 '북한인권' 문제 중에 가장 심각하고 현존하는 위협으로 생각하고, 국제사회에 이슈화하고 있다. 즉, 유엔과 미국은 '북한이탈주민'의 인권문제에 주목하고, 이들의 자격(법적 지위)을 국제법상 '난민'으로 규정하여 본국으로의 귀환과 강제송환을 하지 말아야 하고, 체류국 정착과 제3국 재정착, 안전하고 자발적인 본국 귀환, 일시적 보호 등과 같이 난민으로서의 지위가 보장되어야 한다고 주장하고 있다.

하지만, '북한이탈주민'의 발생원인과 그 성격에 대한 논란이 계속되고 있는 것처럼 그 발생원인과, 동기 및 성격에 따라 '북한이탈주민'을 '난민'으로도, '경제적 이주자' 또는 '경제유민'으로 볼 수 있을지 등 여전히 이에 대한 의견이 첨예하게 대립하고 있는 상황이다. 그러므로 객관적이고 실체적인 '북한이탈주민'의 성격규정이 규정되지 않은 상

황에서, 유엔과 미국의 견해를 온전하게 받아드려 이들을 국제법상 '난민'의 지위를 보장하기에는 많은 문제점이 남는다고 할 것이다. 아울러, '북한이탈주민'의 실제적인 인권향상을 위해서도 이들이 상정하고 있는 해법은 적절치 못한 것으로 보여진다.

본 발제자는 국제사회에서 '북한인권' 문제 중 가장 크게 이슈화되고 있는 '북한이탈주민'의 성격 규정(법적 지위)에 대한 유엔을 비롯한 국제사회와 미국의 견해, 그리고 이들이 제시하는 '북한이탈주민'의 인권향상을 위한 해법에 대하여 비판적으로 살펴보고자 한다. 아울러, 이에 대한 근원적이고 실질적인 해법을 모색하고자 한다.

## (1) 북한이탈주민(North Korean Defectors)

국적국 혹은 거주국인 북한을 탈출하여 일시적으로 제3국에 머물거나 제3국으로 망명을 요청한 북한주민을 일컬어 흔히들 '탈북자' 라고 한다. 이외에도 이들을 지칭하는 용어로는 '귀순자', '북한귀순동포', '북한탈출주민', '자유난민', '새터민' 등의 다양한 것들이 사용되기도 한다. 하지만, 이러한 용어들은 언론에서 많이 사용하고 있고 일반적으로 통용되는 명칭이기 하지만, 법학적인 용어로는 부적절한 것으로 보여진다.

『북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률』 제2조 제1호에서 '북한이탈주민'이라 함은 "북한에 주소·직계가족·배우자·직장 등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자를 말한다"고 밝히고 있다.

## (2) 협약상 난민(convention refugees)

난민협약과 난민의정서상의 난민이라 함은 정치적 난민으로 한정해 볼 수 있다. 정치적 난민이란 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단에서의 소속 또는 정치적 의견을 이유로 본국에서 박해에 대한 충분한 근거가 있는 공포 때문에 본국을 떠나 타국으로 들어가는 경우의 난민을 말한다. 난민협약과 난민의정서에서는 정치적 의미의 난민만을 보호대상으로 하고 있다. 따라서 정치적 난민은 난민협약과 난민의정서에 의해서 보호를 받으며, 난민협약과 난민의정서의 체약국들은 이들을 보호해야할 법적 의무를 부담한다. 정치적 난민으로 인정될 경우 난민협약상의 여러 가지 보호를 받으나, 그 중에서 가장 중요한 것은 강제송환금지의 원칙(the principle of non-refoulement)의 적용이다.

## (3) 위임난민

유엔총회의 결의에 의해 승인된 UNHCR의 일반관행에 의하면 난민개념에 대한 다음과 같은 새로운 정의를 내릴 수 있다. 즉, 난민이란 박해, 대규모적인 인권침해, 일반

화된 폭력, 무력충돌, 내전 혹은 공공질서를 중대하게 침해하는 기타 사정으로 인하여 자신의 생명, 안전 혹은 자유를 위협당함으로써 자신의 나라를 떠나지 않을 수 없었던 사람들을 의미한다는 것이다. 나아가 때때로 '사실상의 난민' 혹은 '인도적 난민'이라고 불리는 '비난민'(non-refugees)이라고 하더라도 자신의 본국으로 강제송환되어 위협에 직면하게 된다면 인도적 이유로 UNHCR의 보호대상이 된다고 한다. 이와 같이 UNHCR의 관행에 의해 확대된 난민개념을 흔히 '위임난민'(mandate refugees)이라고 부른다.

#### (4) 인도적 난민

인도적 난민(humanitarian refugees)이란 내전, 군사적 점령, 자연재해, 인권의 중대한 위반 또는 열악한 경제적 상황 등을 피하기 위해 본국을 떠난 자를 말한다. 인도적 난민은 대부분 한꺼번에 대량으로 다른 나라로 유입됨으로써, 이들을 받아들이는 국가들에게는 큰 부담이 될 뿐만 아니라 보호의 어려움도 많다. 정치적 난민이 제도적인 보호를 비교적 잘 받고 있는데 비해서, 인도적 난민에 대한 제도적 보장은 미약한 편이다. 하지만 인도적 난민도 정치적 난민 못지 않게 국제적 보호가 필요함은 당연하다 할 것이며, 이러한 필요성을 국제사회가 인식하여 난민의 개념을 확대하고자 많은 노력을 기울이고 있다. 즉, 유엔은 UNHCR이 정치적 난민의 범주를 넘어서 보호가 필요한 사람을 원조하도록 하였으며, 1969년 OAU난민협약에서는 외부의 침략이나 점령, 외세의 지배 또는 출신국이나 국적국의 일부나 전부의 공공질서를 심각하게 교란시키는 사건 때문에 거주지를 떠나도록 강요당한 사람들을 보호하도록 하였다. 그리고 1984년 카르타헤나선언에서는 일반화된 폭력과 외국의 침략, 내전, 대규모 인권침해, 공공질서의 심각한 교란 등으로 인해 자신의 생명이나 자유가 위협받아 탈출한 사람을 난민으로서 보호하도록 하였다.

인도적 난민의 개념에는 극심한 경제적 곤란을 피하여 탈출한 '경제적 난민'(economic refugees)과 전쟁이나 내전 등 무력분쟁을 피하여 탈출한 '전쟁난민' 그리고 지진이나 극심한 가뭄 등으로 인해 발생한 '환경난민'의 개념을 포함하고 있다고 볼 수 있다.

#### (5) 경제적 이주민(이주노동자)

인도적 난민과 구별되는 것으로서 '경제적 이주민'(economic migrants)이 있다. 이주민이란 난민협약상 난민정의에 포함된 것 이외의 이유로 다른 국가에 거주하기 위하여 자발적으로 본국을 떠나는 자를 말한다. 이러한 자들 중에서 본국을 떠나는 동기가 전적으로 경제적 이유라면, 그는 경제적 이주민이지 난민이 아니다. 이러한 경제적 이주민에

대해 UNHCR 규정 제6항 A(ii)(e)에서 전적으로 경제적 이유로 본국을 떠나는 것은 난민의 자격요건에서 제외된다고 명시적으로 규정하고 있다.

## 2. 유엔에서의 북한인권 문제 논의

인권보장을 위한 국제제도는 주로 유엔을 중심으로 형성되어 왔다. 그러므로, 따지고 보면 유엔의 어떤 기구도 인권과 관련 없는 기구는 없다고 할 것이다.

유엔의 인권보호 장치는 크게 유엔헌장을 근거로 한 기구(Charter-based Bodies)와 국제인권조약을 근거로 한 기구(Treaty-based Bodies)로 나눌 수 있다. 즉, 유엔헌장은 주요기관인 총회(General Assembly), 안전보장이사회(Security Council), 경제사회이사회(Economic and Social Council)와 사무총장(Secretary-General)이 인권문제와 관련하여 일정한 기능을 수행할 수 있도록 하였다. 이 중 유엔의 인권보호 활동과 관련하여 가장 중요한 기능을 담당하는 기관은 경제사회이사회와 사무국 산하의 인권고등판무관(High Commissioner for Human Rights, 이하 'UNHCHR' 이라 한다)이라 할 수 있다. 경제사회이사회는 유엔헌장 제62조에 따라 인권 및 기본적 자유의 존중과 준수를 촉진하기 위한 권고를 마련하고, 동 헌장 제68조에 따라 인권의 신장을 위한 위원회를 설치한다. 이러한 기능위원회(Functional Commissions)에는 범죄예방 및 형사정의위원회, 여성지위위원회(Commission on Status of Women), 인권위원회(Commission on Human Rights) 등이 있다. 경제사회이사회가 승인하기 전까지 인권위원회에서 통과된 결의는 확정되지 않은 상태임에도 불구하고, 인권문제와 관련한 실질적인 심사와 논의는 주로 인권위원회와 그 산하기구인 소수민족의 차별방지 및 보호에 관한 소위원회(Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities)에서 이루어진다고 할 수 있다.

아울러, 국제인권법의 근간이 되는 주요 인권조약들은 각각 이행감시기구를 두고 정기적으로 각 체약국의 이행보고서를 심사함으로써 각 조약 규정에 따라 해당국가의 인권상황을 검토하고 그 개선을 위한 권고를 마련하고 있다. 이러한 이행감시기구들은 각 조약에 가입한 체약국에 대해서만 이행의 의무나 정부보고의 의무가 부여된다는 점에서 유엔헌장을 근거로 한 기구들과 구별된다.

이들 인권기구와는 별도로 유엔난민고등판무관(UNHCR), 국제노동기구(ILO) 등 유엔의 전문기관들과 최근 설립된 국제형사재판소(ICC)도 중요한 인권보호 기능을 갖는 국제기구라 할 것이다.

이와 같이, 90년대부터 본격적으로 논의되었던 유엔 등에서의 '북한인권' 문제에 대한 논의를 살펴보고, 특히 '북한이탈주민'의 성격규정과 이들의 인권향상을 위한 해법을 비판적으로 검토한다.

### (1) 유엔총회

유엔총회는 헌장 규정상의 일반적 권한에 의거하여, 인권문제에 직접적으로 개입할 수 있다고 해석된다. 그럼에도 불구하고, 이전까지 유엔총회에서의 '북한인권' 문제제기는 1991년 남북한 동시유엔가입 이후 총회를 체제와 이념논쟁의 공간으로 활용하고자 하는 남한정부에 의해 제기된 수준에 머물렀다.

1995년 9월 28일 제50차 유엔총회 기조연설에서 남한의 외무장관은 "우리는 북한주민이 보편적 인권을 향유해야 한다고 절실히 느끼고 있다"면서 북한의 인권상황에 깊은 우려를 표시하고, "유엔을 비롯한 국제사회는 남북한 이산가족이 궁극적으로 재결합할 때까지 최소한 서로의 소식이라도 전할 수 있도록 도와달라"고 호소했다. 또한 북한에 "개혁과 사회개방을 통한 인권보호를 요구하는 국제사회의 호소에 긍정적으로 호응해 줄 것을" 촉구했다. 그 예로 한국전쟁 기간 중에 발생한 1,000만 명의 이산가족, 전쟁종료 후 납북된 수백 명의 납북인사를 사례로 들었다.

이러한 발언에 대해 북한은 즉시 반론권 행사를 요구하여, 북한은 "사회주의체제가 완비된 나라로 인권문제란 있을 수 없다"며, 오히려 인권사각지대는 남조선이라고 주장했다. 또한 그는 "남조선당국은 국가보안법으로 남북한주민간의 상봉, 서신교환 및 전화통화까지도 법으로 금지할 뿐만 아니라 위반자를 구금하고 있다...남조선당국은 비무장지대에 콘크리트 장벽을 설치함으로써 남북한주민간의 통행교류를 방해하고 있다"고 비난하기에 이른다. 남한정부는 1997년 제52차 유엔총회에서도 북한의 심각한 인권상황에 우려를 표하고, "머지 않은 장래에 북한주민들도 기본적 인권과 자유를 누리게 되기를 희망한다"라는 요지의 기조연설을 행하기도 하였다.

현실적으로 북한인권문제가 총회에 의해 정식의제로 채택되어 토의되거나, 인권실상의 조사를 위한 특별보고관이나 조사위원회가 설치되어 이들에 의한 조사 등이 행해지리라고 기대하기는 어렵다고 전망하였으나, 3년 연속 유엔인권위원회에서 대북인권결의안이 채택되고, 대북인권특별보고관이 선임됨으로써 이후 총회에서의 북한인권문제가 정식의제로 채택·토의되는 것은 시간문제였다. 결국 지난 11월 17일 유엔총회에서는 처음으로 유럽연합과 미국에 의해 제출된 대북인권결의안이 유엔총회에서 찬성 84, 반대 22, 기권 62표로 채택되기에 이른다. 동 결의안은 고문, 공개처형, 정치범 수용소, 성매매, 영아살해, 외국인 납치 등 각종 북한인권문제를 거론하면서 북한인권문제에 심각한 우려를 표시하는 한편, 북한 인민의 인권과 기본적인 자유보장을 촉구하고 있다. 또한 세계식량

계획과 NGO 등 인도적 지원기구와 단체들이 북한 전역을 완전하고 자유롭고 무조건적으로 접근할 수 있도록 허용할 것과 인도적 지원이 필요한 사람들에게 공평하게 지원물자를 공급할 수 있도록 하는 한편 유엔인권위원회 결의안을 제대로 수행하고, 북한인권특별보고관에게 철저히 협조할 것을 북측에 요구하고 있다. 특히, 북한이탈주민과 관련해서는 이들을 배신으로 몰아 억류·고문 같은 잔인하고 비인간적이고 모멸적인 징벌을 가하거나 사형에 처하는 등 외국에서 송환해온 인민들에게 제재를 가하는 것에 심각한 우려를 표명하였다.

### (2) 유엔인권위원회

냉전종식 후 유엔과 국제사회는 각국의 인권문제를 심도 있게 거론하고 있으며, 특히 인권위원회(Commission on Human Right)의 나라별 결의안은 한 국가 내의 인권침해가 매우 심각하여 국제적인 관심과 협력이 요청되는 경우에 채택하는 것으로, 1980년대 초에 도입되어 그 정당성과 효율성을 둘러싸고 인권위원회 안팎에서 많은 논란이 있어 왔음에도 불구하고, 현재까지 인권의 보편성, 즉 인권이 더 이상 주권국가의 국내문제가 아니라 국제사회의 관심사라는 인식을 반영한 것으로 긍정적으로 평가되고 있다.

이러한 인권위원회가 1990년대 들어서 북한의 인권실태에 대한 우려를 표명하는 등 북한인권문제에 관심을 가지게 된다. 1993년 제49차 인권위원회 회의에서부터 1998년 제54차 회의까지 미국, 유럽국가 및 러시아 대표들은 북한의 인권실태에 우려를 표명하고 인권개선을 촉구하였는바, 이후 인권위원회에서는 거의 매년 각국 대표들로부터 북한인권문제가 계속 거론되고 있다. 이러한 인권위원회에서의 북한인권문제에 대한 논의는 2003년 4월 16일 제네바에서 개최된 제59차 회의에서 유럽연합의 주도로 상정된 『북한인권상황에 대한 결의안』(Situation of human rights in the Democratic People's Republic Korea)이 찬성 28, 반대 10, 기권 14, 불참(한국) 1로 통과되기에 이른다. 이처럼 인권위원회가 공식으로 결의안을 채택한 것은 유엔 57년 역사상 처음 있는 것으로, 동 결의안에 대한 남한정부의 불참에 대하여 국내적으로 격렬한 찬반대립이 있기도 하였다. 전문과 7개항으로 구성된 동 결의안에는 ① 고문, 강제노동, 탈북자 처벌 등의 북한인권문제에 대한 심각한 우려를 표명하는 한편, ② 유엔인권고등판무관이 북한인권문제 해결을 위해 북한과 직접 대화할 것, ③ 북한정부는 식량지원을 목적으로 하는 인도주의 단체들의 자유로운 접근과 이동을 허용할 것, ④ 외국인 납치문제를 투명하게 해결할 것, ⑤ 국제노동기준을 준수할 것 등을 촉구하는 내용이 포함되었다.

동 결의안은 인권위원회에서 최초로 이루어진 북한인권문제에 관한 공식문서로서 북한의 인권문제가 국제사회에 공론화 될 수 있는 제도적 토대가 마련되었다고 평가할 수 있다. 이를 계기로 북한의 인권상황은 유엔인권기구의 감독을 지속적으로 받게 되며, 인

권위원회에서 주요의제로 다루어져 국제적인 이목을 집중시킬 것으로 평가된다. 비록, 동 결의안은 구속력은 없으나 외교적, 상징적인 의미를 갖는다는 점에서 인권위원회는 북한정부의 결의안 내용 이행 및 인권상황 개선 노력여부에 관한 유엔인권고등판무관의 보고서 제출을 요청함으로써 북한정부를 압박하게 되었다.

이러한, 유엔인권위원회에서의 대북 인권결의안은 2004년 3월 15일부터 4월 23일까지 스위스 제네바에서 열린 제60차 유엔인권위원회에서도 또다시 『북한인권에 관한 결의안』(Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea)이 4월 15일 찬성 29, 반대 8, 기권 16으로 채택되었다. 남한정부는 2003년의 불참과 달리 기권표를 행사하였다. 동 결의안은 인권침해 국가에 대해 유엔인권위원회가 취할 수 있는 가장 강한 조치로 알려진 국가별 특별보고관 임명이 포함되어 있고, 특별보고관은 유엔인권위원회뿐만 아니라 유엔총회에 북한인권 상황을 보고하도록 임무를 부여받았다. 이러한, 권고는 곧바로 2004년 6월 15일 경제사회이사회에서 북한 인권실태를 조사할 특별보고관 설치를 주요 골자로 한 유엔인권위원회의 대북 인권결의안이 승인되었다. 이날 표결에서 미국과 유럽연합, 일본 등 28개국은 찬성표를 던졌고, 중국·쿠바·러시아 등 6개국은 반대, 남한 등 19개국은 기권하였다.

올해 4월 14일 스위스 제네바에서 제61차 유엔인권위원회에서도 찬성 30, 반대 9, 기권 14표로 대북인권결의안이 채택되었다. 이로써 유엔인권위원회에서 3년 연속 대북인권결의안이 채택된 것이다. 동 결의안에서도 북한 당국에 대해 지난해 임명된 북한인권특별보고관의 활동을 보장할 것을 촉구하고 보고관 임기를 1년 연장하였다. 또한 북한 인권상황에 대한 개선이 없을 경우 유엔총회에서 북한인권 문제를 직접 다룰 것을 제안하였다. 유럽연합과 일본 등이 초안을 작성한 올해 결의안은 북한인권 개선요구를 한층 강화한 것으로, 이밖에 공개처형, 불법·자의적 구금, 적법한 절차와 법치 부재, 송환된 탈북자에 대한 구금·고문·사형 등의 시정을 요구하였다. 한편, 일본측이 제안한 것으로 보이는 '외국인 피랍자의 즉각귀환 보장' 요구도 신설되었다.

### (3) 유엔인권소위원회

인권소위원회(Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities)는 1992년 제42차 회의 때부터 북한의 인권문제를 꾸준히 제기해 오고 있다. 그 대표적인 사례를 살펴보면 다음과 같다.

- 1992년 제44차 인권소위원회에서 미국 Abram 위원은 북한인권상황과 관련하여 전체주의 체제를 비판
- 1994년 제46차 인권소위원회에서 영국의 Merrills과 Palley 위원은 시베리아 벌목공

들의 인권 침해 사례를 집중적으로 거론

- 1995년 제47차 인권소위원회에서 미국의 Chavez 위원이 북한의 양심수 문제를 제기하고 북한에게 정보접근 허용을 촉구
- 1997년 제49차 인권소위원회에서 미국의 데이비드 바이스브로트(David Weissbrodt) 위원은 제한된 정보에도 불구하고 광범위한 인권위반이 이루어지고 있다는 충분한 증거가 있으므로, 인권소위원회가 북한인권문제에 대해 지속적인 관심을 가져야 한다고 촉구. 아울러 프랑스의 Joinet 위원은 시베리아 체류 북한 벌목공 인권문제를 제기
- 1998년 제50차 인권소위원회에서 미국의 데이비스 바이스브로트 위원은 앞서 97년 8월 인권소위원회가 채택한 바 있는 북한 내 인권침해 관련 결의는 올바른 것이며, 지난해 이후 북한인권 상황은 더욱 악화되었고, 북한인권상황 관련 정보입수 및 조사를 위한 방북이 불가능함에 대한 깊은 우려를 표명

이러한, 북한인권문제에 대한 인권소위원회에서의 논의는 수 차례에 걸쳐 결의안으로 채택되기에 이른다. 특히, 1997년 8월 21일 제네바에서 개최된 제49차 인권소위원회는 유엔 역사상 처음으로 북한인권탄압에 대한 우려와 인권개선을 촉구하는 공식적인 결의안을 만장일치로 채택하였다. 동 결의안은 북한정부에 대하여, 강제수용소에서의 중대한 인권위반과 세계인권선언 제13조와 자유권규약 제12조에 각각 규정된 '거주 이전의 자유'를 제한하고 있음을 우려하고, 자국을 포함한 모든 국가에서의 출국과 귀환에 관한 기본적인 권리를 보장하라고 권고하였다. 또한, 1998년 제50차 인권소위원회에서도 북한인권상황에 관한 결의안을 채택하였는데, 프랑스의 Louis Joinet 위원은 두 차례의 결의안 상정을 주도하였다. 1999년 제51차 인권소위원회에서는 미국의 데이비드 바이스브로트 위원이 유엔인권고등판무관의 개입을 촉구하기도 하였다.

또한, 2001년 8월 16일 제53차 인권소위원회는 기아와 궁핍, 그리고 박해를 피해 목숨을 걸고 조국을 탈출하는 난민들의 운명에 각별한 우려를 표시하고 이들에 난민지위 부여를 위한 국제사회의 적극적인 노력을 촉구하는 결의안을 만장일치로 채택하였다. '난민에 대한 국제적 보호'에 관한 동 결의안은 사실상 중국 당국의 탈북자 강제송환과 북한이탈주민의 난민지위 부여문제를 겨냥하고 있다. 특히, 동 결의안은 국제앰네스티가 14일 중국의 장쩌민(江澤民) 주석 앞으로 편지를 보내 중국이 북한으로 강제송환한 수백 명의 탈북자들에 대해 심각한 우려를 표명했다고 밝힌 데 이어 채택됐다는 점에서 주목된다.

동 결의안은 기아와 궁핍 등을 피해 조국을 떠나는 사람들의 인권이 1951년 난민협약과 1967년 난민의정서에 의거해 반드시 보호돼야 한다는 것을 강조하였다. 특히 중국 내 탈북자 문제의 핵심 현안인 난민지위 부여와 관련, 난민자격 심사 및 판정을 위해 UNHCR의 난민접근이 허용될 수 있도록 허용하는 등 국제사회가 난민들의 어려움을 해

결하기 위해 보다 적극적인 노력을 기울여 줄 것을 촉구하였다. 또한 특정 집단에 대한 난민지위 부여를 거부하는 국가들에 대해서는 공정하고 정당한 절차를 통해 난민지위를 주장하는 사람들의 적격여부 검증이 용이할 수 있도록 UNHCR에 협조할 것을 권고하였다.

#### (4) 유엔난민고등판무관

난민협약 또는 난민의정서의 규정뿐만 아니라 UNHCR 규정 E(17)에 따라 UNHCR의 사무관이 제공하는 유엔의 보호를 난민은 체약국에 거주하든지에 상관없이 그 체약국이 협약난민으로 인정하는 것과 상관없이 '위임난민'(mandate refugee)으로 고등판무관의 보호를 받을 수 있는 자격이 있게 된다. 이처럼 난민자격은 신청자의 거주지 당사국의 재량권에 의한 협약난민뿐 아니라 위임난민으로 보호가 가능한데 UNHCR의 경우, 구체적인 난민자격의 요건을 충족시키지 않는 한 난민의 범위를 난민의정서 규정상의 난민으로 축소해석 하려 한다. 이는 북한이탈주민에게도 적용이 되는데, 주된 이유는 많게는 30만 적게는 10만 명 정도로 추산하는 이들을 난민으로 인정하게 된다면, 현재 세계적으로 난민 5,000만 명을 보호·지원하고 있는 UNHCR은 추가로 방글라데시 300만 명 등을 포함하여 약 10억 명을 더 보호하게 되는 현실적인 어려움이 있는 것이다. 이러한 이유로 UNHCR은 난민지위신청을 하지 않거나 하더라도 근거규정에 부합하는 증거가 없는 한 확대된 난민개념 적용을 꺼리고 있는 것이다. 따라서 UNHCR은 일부의 북한이탈주민만을 난민으로 인정하고 있을 뿐이다.

다시 말해서, UNHCR은 국제앰네스티의 1996년 9월 9일자 「재러시아 탈북자에 관한 보고서」의 영향으로 러시아에 체류하고 있는 북한 별목공을 난민으로 인정해 정치적 망명을 허용해 왔으나, 중국 내 북한이탈주민에 대하여는 소극적인 자세를 견제해 왔다. 그러나 중국에 대해서도 UNHCR은 1998년 말 중국 길림성 일대에서 북한이탈주민 150명이 강제송환 된 것에 대하여 진상조사에 나선 적이 있고, 1999년 10월에는 중국내 북한이탈주민 중에 “소수의 난민이 존재한다”고 인정한 바 있다. 이와 같이 UNHCR의 활동이 활발해지고는 있지만 여전히 일부의 북한이탈주민에 대해서 난민인정 가능성을 언급하고 있을 뿐, 이들 다수에 대한 직접적인 도움을 주기에는 미미한 실정이다.

#### (5) 인권 NGO

1) 1999년 12월 UNHCR은 이들을 협약상 난민으로 인정하였고, 이를 중국과 러시아 정부에게 협약상 난민이라는 결정을 알려주었다. 하지만 1999년 12월 31일 러시아는 이들을 중국으로 보냈으며, 중국은 이들을 2000년 1월 12일 북한으로 강제송환 하였다.

유엔의 인권보장과 증진활동의 70%는 NGO가 담당한다고 말해질 정도로 인권분야에 있어서의 NGO의 비중이 높다. 북한인권문제에 관심을 두고 북한인권에 대한 정보와 자료를 제공하면서 북한인권의 개선을 위해 노력하고 있는 인권NGO로는 국제앰네스티, 프리덤 하우스(Freedom House), 국제언론인협회(IPI), 아시아감시위원회(Asia Watch), 디펜스 포럼재단(DFP), 미네소타 인권옹호협회, 국경 없는 기자회, 헤리티지 재단(The Heritage Foundation) 등이 있다.

이 중에서, 국제앰네스티는 매년 발간하는 연례 인권보고서를 통해 인권분야에서 국제사회에 영향력을 미치고 있다. 전세계에 걸친 국제앰네스티의 관심사안을 나라별로 정리하여 단행본 분량으로 1962년 2월 이후 매년 발간하는 「국제앰네스티 연례보고서」(Amnesty International Report)는 미 국무부의 「국가별 연례 인권보고서」(Country Report on Human Rights Practices)에 자주 인용되고 있으며, 유엔을 비롯한 국제인권기구와 전 세계 주요언론 보도에서 권위를 인정받고 있다.

국제앰네스티도 1983년 북한정치범 실태에 대한 잘못된 정보를 발표한 이래 거의 매년 북한의 인권에 대한 정보보고서를 발표하여 왔다. 국제앰네스티는 정치범과 수인들의 인권향상을 '수입사항'으로 제한하여 활동하고 있다. 따라서 북한에 대한 인권문제도 북한 내 정치범 및 수인들에 대한 처우개선 노력에 한정되어 있다. 특히 국제앰네스티는 1993년 50여명에 달하는 북한 내 정치범 명단을 발표한 뒤, 이들의 소재와 과거행적에 관한 북한당국의 자료제출을 끈질기게 요구하였다. 북한당국은 국제앰네스티의 이러한 집요한 요구에 한발씩 양보하는 자세를 보였다. 북한은 이례적으로 1991년과 1995년 두 차례에 걸쳐 국제앰네스티 조사방문단의 입북을 허용하였다. 1993년 국제앰네스티 보고서는 내용공개 이전에 북한당국에 내용을 전달하고 방문조사를 요청했다는 사실을 밝히고 있다. 1992년 설립된 '조선인권연구협회'의 초청형식으로 성사된 1995년 국제앰네스티 조사단의 북한방문은 향후 국제앰네스티 보고서 내용에 긍정적인 영향을 미쳤다. 즉 '사형제도를 철폐하라'던가 '인권보장을 실현하라'는 등의 추상적이고 비현실적인 요구사항들이 구체적이며 점진적인 요구사항으로 바뀐 것이다. 북한당국은 앰네스티 조사단에게 사형선고 연령을 17세에서 18세로 상향조정된 사례라던가 북한형법에 규정된 '반국가범죄' 조항의 애매성과 포괄성을 시정한 부분 등을 자세하게 브리핑하였고, 조사단에게 북한 내 수형시설을 공개하기도 하였다.

1995년 1월 국제앰네스티는 15개국 50개 그룹에 대해서 북송교포 및 일본인처 실태를 우려하는 서한을 북한당국에 발송하는 캠페인을 전개하였으며 노르웨이 앰네스티 30 그룹은 재일한국인 조호평씨 일가에 대한 정보를 요구하는 서한을 김정일 국방위원장 앞으로 발송하기도 하였다. 1999년 국제앰네스티는 재러시아 탈북자 문제에 관한 보고서

를 발표한 이후 2000년 말에는 탈북자인권문제를 국제적인 캠페인 과제로 설정해서 회원들의 항의서한 보내기 운동을 전개하기도 하였다.

이후 국제앰네스티는 매년 발행하는 연례보고서에서 지속적으로 북한의 인권상황에 대해서 문제제기를 하고 있다.

### 3. 미국에서의 북한인권 문제 논의

미국은 정부뿐만 아니라, 국회를 비롯한 정치권, 각종 NGO를 통해 '북한인권' 문제의 심각성을 강조해오고 있으며, 이를 통하여 국내외적으로 여론조성과 압력을 행사하고 있다. 해마다 미 국무부는 인권보고서를 통하여 각국의 인권침해사항을 평가하면서, 90년대 들어와서는 특히 '북한인권' 상황에 대단히 민감하게 반응해오고 있는 형편이다. 즉, 미 국무부 인권보고서에 의하면, 북한은 노동당 일당지배 하의 독재국가로 최고통치자에 대한 개인숭배가 지속되고 있으며, 국가안보를 위해 군과 보안기구들이 작동하고 있어 이들에 의한 인권침해가 심각하고, 또한 농업정책의 실패와 1995~1997년의 흉작으로 인한 식량난으로 전체인구의 10%인 약 1~2백만 명이 기아 및 관련 질병으로 사망한 것으로 추측되며, 수만 명의 북한 주민들이 북한을 탈출하였던 것으로 평가하고 있다.

아울러, 전미민주주의기금(NED), 방위포럼재단(DFF), 탈북자인권보호협회, 북한인권위원회(US Committee for Human Rights in North Korea), 미국을 걱정하는 여성(Concerned Women for America, CWA) 등의 비정부기구는 탈북자들의 난민지위 획득, 미국 망명 허용 및 탈북자 수용소 건립 문제 등에 관심을 가지고 있으며 남한정부가 북한인권에 대해 보다 많은 관심을 가질 것 등을 요구하여 왔다. 또한 북한의 정치범수용소를 나치나 구소련 수용소와 같은 비인도적인 인권침해의 실례로 간주하여, 북한인권을 최악의 상황으로 규정하고 있다. 이들은 '북한인권' 상황의 심각성을 여론화하여 정부와 국회에 정책이나 입법수단으로 압력을 행사해오고 있다.

그 결과, 미 의회는 2002년부터 '북한인권' 관련법안을 마련하고자 노력하여, 2003년 상·하원에서 북한자유화법안(North Korean Freedom Act)으로 가시화 되었으며, 2004년에는 하원에서 북한인권법안(North Korean Human Rights Act)이 추가되었으며, 7월 21일 미 하원 전체회의에서 구두표결로 만장일치로 통과되었다. 이어 9월 28일 미 상원에서 일부 수정하여 만장일치로 통과되었다. 그리고 10월 4일 상원에서 일부 수정된 최종 법안은 하원에 재상정되어 만장일치로 통과되었다. 10월 18일 부시 대통령의 서명으로 동 법안이 발효하게 된다.

'북한인권법'에서도 확인되는 것과 같이, 미국은 '북한이탈주민'에 대한 성격규정을 예외없이 국제법상 난민으로 규정하여 체류국 등 관계국에 이들의 보호를 위해 난민지위를 보장하라고 요구하고 있다. 아울러, 미국은 북한인권 문제에 대한 보다 적극적인 논의를 통해 북한정권을 압박하기 위한 수단으로 모색하고 있으며, 안보문제와 별개로 인권문제를 지속적으로 제기하고자 하는 것으로 보인다. 이와 같이, 미국은 '북인권' 문제에 대한 근원적이고 실질적인 해결에는 관심이 없고 북한정권을 압박하기 위한 수단으로서 인권문제를 정치화하고 있다고 보여진다.

그 논리적 근거가 바로 미국의 북한이탈주민에 대한 이중적 태도에서 잘 나타난다. 즉, 북한인권법 발효 이후, 미국에서 거액의 정착지원금을 받을 수 있다는 헛소문이 퍼지면서 '아메리칸 드림'을 꿈꾸고 미국으로 밀입국하는 탈북자들이 줄을 잇고 있다. 이는 북한인권법안에 따라, 남한 정착 여부에 상관없이 북한 출신임을 증명할 수 있으면 미국 망명을 받아들일 수 있도록 되어 있어 남한은 물론 제3국에 체류 중인 탈북자들의 미국 망명 신청이 줄을 잇고 있는 것이다. 그러나 실제에 있어서는 전혀 그렇지 못한 것이 현실이다. 미국은 북한인권법 발효에 따라 탈북자의 미국망명은 심사를 통해 선별적으로 수용하되, 탈북자의 대규모 미국망명은 허용하지 않고 해외 미국공관에 강제로 진입하는 것도 용납하지 않을 방침이다. 또한 미 국무부가 북한인권법에 따라 지난 2월 미 의회에 제출한 탈북자 실태와 정책보고서에 의하면, "지난 5년간 난민수용 프로그램에 의해 미국에 재정착한 북 인민은 없으며, 불법입국하였다가 이민법원에 의해 망명이 허용된 북 인민은 2002 회계연도 5명, 2003년 3명, 2004년 1명 등 모두 9명"이라고 한다. 이후 지난해 10월부터 올해 9월말 사이 미국정부에 망명을 신청했거나, 혹은 미국 이민당국에 의해 망명이 허가된 북 인민은 한 사람도 없는 것으로 확인되었고, 미국 바깥에서 이루어지는 북한 인민에 의한 난민신청도 한 건도 없었다.

이와 같이, 미국은 북한인권법을 통해 북한 인민의 인권문제를 제기하면서 탈북을 부추키고 나아가 북한정권을 압박하여 궁극적으로는 체제붕괴까지 의도하고 있지만, 실제에 있어서는 자국의 이민국적법이나 국토안보 관련법과의 상충가능성, 탈북자의 미국사회 적응문제, 테러범 유입 가능성 등 현실적 어려움으로 인해 북한 인민을 망명이나 난민으로 받아들이지 못하고 있다.

### 4. 북한이탈주민의 법적 지위

이처럼, 유엔을 비롯한 국제사회와 미국은 한결같이 북한이탈주민이 심각한 인권유린



상황에 처해 있음을 유의하고 이의 개선을 촉구하는 방안으로 이들을 국제법상 난민으로서 규정하여 본국으로의 귀환과 강제송환을 하지 말아야 하고, 체류국 정착과 제3국 재정착, 안전하고 자발적인 본국 귀환, 일시적 보호 등과 같이 난민으로서의 지위가 보장되어야 한다고 주장하고 있다. 하지만, 개별적이고 구체적이며 세밀한 분석에 의한 적용없이, 북한이탈주민 전체를 일반화하여 국제법상 난민의 지위를 부여하여 이들을 보호하기는 현실적으로 불가능하고 어려움 또한 많다. 이하에서는 난민에 관한 일반론을 살펴보고, 북한이탈주민이 국제법상 난민으로서의 자격을 인정받아 난민지위를 향유할 수 있을 것인가에 대하여 검토하고자 한다.

### (1) 국제법상 난민

흔히, 1951년 난민협약과 1967년 난민지위에 관한 선택의정서의 전통적 의미에서의 국제법상 '난민'은 '정치적 난민'에 한정되고, 경제적 이유로 한 '경제적 난민' 등은 그 보호대상에 제외된다. 이러한 난민조약의 문제점으로 인해 국제사회는 끊임없이 이에 대한 해결방안에 대하여 논의를 해오고 있지만, 난민문제가 자국에 미치는 직접적인 이해관계로 인해 이에 대한 논의가 쉽게 접점을 찾지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고, 일부 유엔과 지역인권기구에 의한 노력으로 점차 난민에 대한 적용범위를 확대해오고 있다. 아울러, 난민문제를 관할하는 유엔난민고등판무관의 경우에도 전통적인 의미에서의 난민 규정의 한계를 해석과 실질적인 사례를 통해 문제해결을 해오고 있다.

#### ① 난민협약

1951년 7월 2-25일 동안 제네바에서 개최된 유엔전권대표자회의(United Nations Conference of Plenipotentiaries)에서 난민에 관한 일반조약이라 할 수 있는 『난민의 지위에 관한 협약』(Convention relating to the Status of Refugees)을 채택하고, 1950년 12월 14일 유엔총회 결의 제429(V)호에 의해서 정식조약으로서 채택되었다. 난민협약은 제1조 A(2)에서 난민의 개념을 "1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건의 결과로서, 또한 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거가 있는 공포로 인하여, 자신의 국적국 밖에 있는 자로서, 국적국의 보호를 받을 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자, 또는 그러한 사건의 결과로 인하여 종전의 상주국 밖에 있는 무국적자로서, 상주국에 돌아갈 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자"로 정의하고 있다.

난민협약이 적용되기 위한 시간적·장소적 제한으로 '1951년 이전에 유럽지역에서 발

생한 사건'에만 두고 있으며, 난민의 범주를 '정치적 난민'에 국한한 점, 그리고 정치적 박해의 원인을 5가지 들고 있는 점, 무국적자도 난민의 개념에 포함시킨 점을 특징으로 한다. 그리고 난민협약에서는 집단적 결정방법을 지양하고 개인에 기초해서 난민의 지위를 결정하는 방법을 취하고 있다.

#### ② 난민의정서

1967년 10월 4일 발효된 『난민의 지위에 관한 의정서』(Protocol relating to the Status of Refugees) 제1조 2항에서 "이 의정서의 적용상, '난민'이라는 용어는, 이 조 제3항의 적용에 관한 것을 제외하고, 협약 제1조 A(2)에서 '1951년 1월 1일 전에 발생한 사건의 결과로서 또한...'이라는 표현과 '...그러한 사건의 결과로서'라는 표현이 생략되어 있는 것으로 볼 경우 협약 제1조의 정의에 해당하는 모든 자를 말한다."라고 난민개념을 규정하고 있다.

이렇게 난민의정서에서 난민협약상의 시간적·장소적 제한규정을 삭제함으로써 난민협약이 모든 난민에 대해서 적용되는 일반조약으로서의 기능을 하게 되었다. 그럼에도 불구하고 난민협약이 '정치적 난민'만을 보호대상으로 하는 한계점 때문에 다음에 보는 바와 같이 국제사회는 난민의 개념을 확장하고자 하는 다각적인 노력을 기울여 왔다.

#### ③ 난민개념의 확대

난민협약의 가장 큰 한계점으로 보호대상을 '정치적 난민'(political refugees)으로 한정된 점에서 찾을 수 있다. 1950년 이후 많은 전쟁과 내전, 환경파괴 등으로 인해 국외로 탈출하는 사례가 급증하였지만, 난민협약의 규정에 의하면 전쟁이나 자연환경파괴, 기근 등 이른바, '인도적 난민'(humanitarian refugees)을 이유로 국경을 넘어서온 사람들은 난민으로 인정받을 수 없어 법적 보호를 받을 수 없게 된다. 특히 아프리카, 동남아시아, 중남미 지역 등의 국가에서 발생한 국내소요나 폭력사태, 내전 등으로 인해 국내외에 피난처를 찾아 탈출하는 사람들이 점점 많아지게 됨으로써 문제가 되었다. 이와 같이 법과 사회로부터 고립된 이들의 열악한 현실은 '정치적 난민' 못지 않게 보호의 필요성이 절실함에도 불구하고 이들을 기존의 난민협약상의 난민으로 인정하기가 대단히 어렵다. 또한 난민협약은 기본적으로 개별적인 심사를 통하여 난민을 판정하는 방법을 취하므로, 전쟁, 자연재해 등으로 인해 발생하는 대량난민에 대해서도 이를 그대로 적용하여 보호하기 쉽지 않다.

이러한 문제를 해결하기 위해 국제사회는 난민개념을 확대하기 위한 노력을 기울여 오고 있다. 그러한 노력으로 첫째, 유엔총회는 1957년 결의 제1167(XII)를 통하여 UNHCR이 난민협약상의 난민개념의 범주에 들지 않지만 국제사회의 관심과 도움이 필

요한 사람들도 원조하도록 하였다. 이는 유엔총회 스스로 난민협약상 난민개념의 한계성을 인정할 조치라 할 수 있다. 다시 말해, UNHCR은 그의 관행을 통하여 난민의 개념을 결코 난민협약과 난민의정서 등의 개별적이고 특수한 조약법상의 해석에 한정시키지 아니하고, 보다 폭넓은 개념으로 수용하여 왔다. 오늘날 일반적으로 난민은 탈출동기를 고려하여 대체로 정치적 난민, 전쟁난민, 경제적 난민, 인도적 난민의 네 가지 유형으로 나누기도 한다. 난민협약상의 난민은 정치적 난민만을 의미하는 반면에, UNHCR의 관행에 따른 난민은 전쟁난민, 경제적 난민 그리고 인도적 난민도 아울러 포함한다. UNHCR은 유럽지역을 전제로 한 난민협약상의 난민뿐만 아니라 아프리카와 남미지역의 OAU난민협약이나 카르타헤나선언에서 보여주는 바와 같은 보다 폭넓은 난민개념을 수용하고 있다.

둘째, 1969년 아프리카단결기구(Organization of African Unity)는 지역적 특성을 고려하여 난민의 개념을 확장하였다. 1960년대 후반 아프리카 각국은 서구열강으로부터 독립을 하게 되고 많은 지역에서 박해로 인한 탈출보다는 일반화된 폭력으로부터 탈출을 행하는 사례가 많아지게 되었다. 그래서 OAU는 『1969년 아프리카 난민문제의 특수측면에 관한 OAU협약』(The 1969 OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa)을 채택하였다. 동 협약은 먼저 난민협약상의 난민개념을 인정할 후, “자신의 출신국 또는 자신이 국적을 소유하고 있는 나라 전체 또는 일부에 외부의 침략이나 점령, 외세의 지배 또는 출신국이나 국적국의 일부나 전부의 공공질서를 심각하게 교란시키는 사건 때문에 거주지를 떠나도록 강요당한 사람”을 새롭게 난민 개념에 포함시켰다. 따라서 단순히 정치적 박해를 이유로 하지 않고 아프리카 지역에서 자주 발생하는 내전이나 외부의 침략 등을 원인으로 발생한 국경을 넘어선 사람들이 지역적 기구의 보호를 받을 수 있는 법적 근거가 마련되었다.

셋째, 중남미 지역에서도 난민의 개념을 확대하고자 하는 시도가 있었는데, 이러한 노력의 결실이 『1984년 난민에 관한 카르타헤나선언』(1984 Cartagena Declaration on Refugees)으로 나타났다. 동 선언에서 먼저 난민의 보호가 인도주의적이고 비정치적인 것임을 강조한 후 1951년 난민협약에 규정된 난민의 의미를 원칙적으로 따를 것임을 선언하였다. 그리고 “일반화된 폭력과 외국의 침략, 내전, 대규모 인권침해, 공공질서의 심각한 교란 등으로 인해 자신의 생명이나 자유가 위협받아 탈출한 사람들(people)”을 난민개념에 포함시켰다. 이렇게 카르타헤나선언은 난민으로 인정되는 범위를 확장시켰을 뿐만 아니라 집단적으로 규정하여 난민협약상의 문제점들을 개선하고자 하였다.

이에 따라, 유엔총회의 결의에 의해 승인된 UNHCR의 일반관행에 의하면 난민개념에 대한 다음과 같은 새로운 정의를 내릴 수 있을 것이다. 즉, 난민이란 박해, 대규모적인 인권침해, 일반화된 폭력, 무력충돌, 내전 혹은 공공질서를 중대하게 침해하는 기타

사정으로 인하여 자신의 생명, 안전 혹은 자유를 위협당함으로써 자신의 나라를 떠나지 않을 수 없었던 사람들을 의미한다는 것이다. 나아가 때때로 ‘사실상의 난민’ 혹은 ‘인도적 난민’이라고 불리는 ‘비난민’(non-refugees)이라고 하더라도 자신의 본국으로 강제송환되어 위협에 직면하게 된다면 인도적 이유로 UNHCR의 보호대상이 된다고 한다. 이와 같이 UNHCR의 관행에 의해 확대된 난민개념을 흔히 ‘위임난민’(mandate refugees)이라고 부른다.

이러한 확대된 개념으로서의 난민에 대한 국제적 보호는 최근들어 서구 국가들의 지지를 받고 있기도 한다. 1995년 제50차 유엔총회에서 유럽연합의 대표는 비록 난민협약상으로는 보호를 받지 못하는 ‘난민유사상황’(refugee-like situation)에 처한 사람들에 대한 보호를 강화할 필요성을 강조하고, 보호를 필요로 하는 모든 사람들에 대한 국제법 보호를 위한 조치를 강구함에 있어서 UNHCR의 역할을 지지한다고 표명한 바 있다.

이와 같은, 난민개념의 확대현상은 시대적 또는 지역적 특성에 맞게 규정하여 다양한 원인으로 발생하는 난민들을 보호하기 위한 국제적 노력으로 이해할 수 있다. 하지만 아직까지는 난민협약상의 ‘정치적 난민’ 이외의 난민, 예컨대 ‘인도주의적 난민’이 일반적으로 인정되어 보호받는 단계라고 보기는 어렵다. 따라서 여전히 1951년 난민협약이 난민에 관한 일반법으로서 효력을 발하고 있다. 하지만 여러 지역적 기구를 중심으로 꾸준한 난민개념의 확대가 이루어지고 있으며, 특히 오늘날 난민보호를 위해 가장 중요한 역할을 수행하고 있는 UNHCR은 난민개념을 난민협약의 해석을 통하여 확장하고, 또 협약상의 난민과 관계없이 도움을 필요로 하는 사람들에게 보호영역을 확장하는 노력을 해 오고 있다.

하지만 이러한 지역적 기구와 UNHCR의 노력으로는 효과적으로 난민을 보호하는데 많은 한계가 있다. 전자의 경우는 그 지역에 한정되므로 확장된 난민개념이 일반적인 개념으로 인정되기 어렵고, 후자의 경우는 법적 근거가 미약하여 구속력을 발하기 어려운 단점이 있다. 따라서 가장 바람직한 방법은 난민협약을 개정하여 그 개념을 확대 규정하는 것으로 생각된다. 난민협약이 개정될 경우 그 범위와 관련하여, 오늘날 일반적으로 발생하고 있는 난민의 보호를 위해서는 적어도 OAU난민협약에서 규정하고 있는 난민의 범주까지 그 범위를 확대해야 한다는 주장이 있다. 그러나 난민의 개념이 확장되어 가는 만큼 국가의 의무 또한 커져가기 때문에 난민을 수용하는 국가에게는 큰 부담이 될 수 밖에 없다. 결국 국가가 수용할 수 있는 범위 내에서 난민의 보호가 이루어져야 하기 때문에 난민개념을 무한정 확장할 수는 없을 것이다.

#### ④ 강제송환금지의 원칙

‘강제송환금지의 원칙’(the principle of non-refoulement)이란 어느 누구도 자신의 생

명 또는 자유가 위협받을 수 있거나 박해를 받을 우려가 있는 영역으로 자신의 의사에 반하여 강제로 송환되어서는 안된다는 것을 말한다. 난민을 강제송환으로부터 보호하는 것은 난민을 보호함에 있어 가장 기본적이고 핵심이 되는 것이라 할 수 있다. 왜냐하면 이들에게 강제송환이 이루어질 경우에는 장차 누리게 될 기본적 권리를 원천적으로 박탈당할 뿐만 아니라, 송환될 경우 박해 등으로 인한 생명의 위험도 감수해야 하기 때문이다. 강제송환금지의 원칙은 난민 개인의 입장에서 보면 난민으로 인정한 국가가 난민에 대하여 박해를 받을 우려가 있는 국가로 송환되지 않을 개인적 권리를 인정한 것으로 볼 수 있는 반면, 국가의 입장에서 볼 경우 반대로 의무를 부담하는 것으로 볼 수 있다.

제1, 2차 세계대전을 겪고 난 후 인권에 대한 관심의 고조로 인권보호의 개념도 빠른 속도로 발전하였다. 특히 전쟁과 냉전이테올로기로 인한 박해를 피해 국가를 떠나는 사람이 많아지고, 이들을 국제적으로 보호하고자 하는 노력이 유엔을 중심으로 한 국제기구의 결의와 지역적 기구의 관행으로 나타나, 강제송환금지원칙이 국가행동의 기본원칙으로서 재확인되어 왔다. 이처럼 강제송환금지의 원칙은 최소한의 인권을 보장하기 위한 국제적 노력을 반영한 것으로서, 난민협약을 비롯한 많은 국제적 문서에서 중요한 규범으로 규정하고 있다.

난민협약 제33조에서도 강제송환금지의 원칙을 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, “체약국은 난민을 어떠한 방법으로도 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명 또는 자유가 위협받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환하여서는 아니 된다.” 등 규정된 강제송환금지의 원칙은 기본적으로 난민협약에 의해 인정된 난민에게 적용된다. 또한 난민협약은 국가들이 협약에 가입할 경우 강제송환금지의 원칙을 유보할 수 없도록 하기 위해 제33조를 유보금지조항으로 규정하고 있다. 따라서 난민협약의 모든 가입국에게 강제송환금지의 원칙이 적용된다.

## (2) 북한이탈주민의 난민자격 인정 여부

지금까지 알려진 사실관계에 의하여, ‘북한이탈주민’의 성격규정을 시도한다고 하면 개별적으로 이들 일부에 대한 난민지위 부여가 필요한 경우에는 별개로 하더라도 기존의 유엔을 비롯한 국제사회와 미국의 견해처럼 일률적으로 이들을 국제법상 난민지위를 부여하기는 어려울 것이다.

그렇다면, 대부분의 이들 북한이탈주민의 성격규정을 어떻게 하여야 할 것이며, 이들의 인권보장을 위한 방법은 무엇인가? 이에 대해, 본 발제자는 북한이탈주민의 성격규정을 경제적 이유로 해서 본국을 떠나 보다 나은 삶을 찾아 일시적으로 체류국에서 이주자로서의 경제생활을 영위하는 자로 자발적으로 본국으로 귀환할 자로 규정하고자 한다.

즉, ‘북한이탈주민’의 지위가 국제법상 ‘난민’에 해당하는 것이 아니라, 국제법상 ‘이주노동자’에 해당하는 것으로 보고자 한다. 하지만, 북한이탈주민에 대한 체류국의 이주노동자 지위보장과 이들의 권리보호가 실질적으로 이루어질 수 있을 것인가에 대한 문제는 여전히 남아 있다.

### ① 난민자격 인정여부

#### 가. 긍정적 견해

북한이탈주민의 법적 지위를 정치적 난민에 해당하는 것으로 보고, 난민협약상의 난민으로서의 지위를 인정받고 보호받아야 한다고 다음과 같은 논거로 긍정적 견해를 표명하고 있다. 즉 첫째, 북한이탈주민은 ‘특정 사회집단의 소속’을 원인으로 박해의 사유에 해당되어 정치적 난민이다. 북한이탈주민 중에는 노동당원이 아니고 이른바 ‘동요계층’ 또는 ‘적대계층’에 해당되어 박해를 받았거나 받을 우려가 있는 경우에 해당되는 사람들이 있다. 또는 ‘특정 사회집단의 구성원 신분’ 또는 북한식 사회주의 체제에 동조하지 아니하는 정치적 의견, 즉 반동으로서의 ‘정치적 의견’을 이유로 박해를 받을 우려가 있는 자에 해당되어서 난민의 자격요건을 구비한다.

둘째, 북한을 탈출하는 사람은 생명을 걸고서 국경경비대의 감시를 피해서 넘어온다. 이는 체제에 대한 불만과 이로 인한 박해의 위험이 있음을 반증하는 것이다. 탈출의 이유가 경제적인 경우도 있지만, 이 경우에도 단순한 생활의 유익을 위한 정도가 아니라 아사지경을 모면하기 위한 필사의 노력인 것이다. 북한에서는 1990년대 후반 들어 연 1백만 명 정도가 굶주려 죽은 것으로 전해진다. 이러한 현상은 한 개인의 문제가 아니라 체제의 위기문제로 보아야 한다. 북한당국은 식량난의 원인으로 미국의 경제제재와 자연재해를 들고 있지만, 사실은 폐쇄주의체제에 의한 기술낙후, 집단적 생산방식에 의한 물질적인 인센티브 결여와 중공업 우선 정책추진 등의 정책을 주된 원인으로 보아야 할 것이다. 하지만 아사지경으로 몰고 갈 수밖에 없는 그런 체제에 대해 명시적으로 반대의 정치적 의견을 표현하기란 북한실정상 사실상 불가능하다고 보아야 하며, 북한이탈주민들은 탈북을 행함으로써 그들의 정치적 의견을 묵시적으로 표현했다고 보아야 한다. 그러므로 난민협약상의 난민으로서의 지위를 인정받고 보호를 받아야 한다는 주장이다.

셋째, 설령 탈북자들이 당초 경제적 궁핍이나 곤경을 피하기 위한 경제적 동기에서 탈출했다더라도 탈출행위 자체의 정치적 성격으로 인하여 소위 ‘조국에 등을 돌린 자’(Reupulikflucht)에 해당하여 모두 ‘난민협약상의 난민’의 지위를 확보하게 된다는 주장이다. 북한형법은 국경을 넘어 국외로 나가는 것을 중죄로 다스리고 있다. 따라서 탈북자들의 탈출행위는 그 자체가 북한체제에 대한 도전행위이며, 정치적 의견을 달리하는

이유로 박해받을 가능성이 있는 탈출이라고 볼 수 있다는 것이다.

#### 나. 부정적 견해

북한이탈주민을 난민으로 볼 수 없다는 부정적 입장을 취하는 주된 이유는, 북한을 탈출하여 관련국에 불법체류하고 있는 이들은 식량난으로 인한 경제적 이유에서 비롯된 경제적 난민으로 난민협약상의 난민에서는 제외된다는 것이다. 이 견해는 중국이 지속적으로 주장하는 것으로 난민협약상의 난민개념에는 정치적 이유로 인한 경우로 제한되기 때문에, 식량난 때문에 탈출한 경우는 협약상의 난민에 해당되지 않는다고 한다. 많은 북한이탈주민들이 다시 자발적으로 본국으로 돌아가는 것은 이들의 주장을 뒷받침한다는 것이다.

#### 다. 검토

북한이탈주민의 법적 지위를 난민협약상의 난민으로 인정하는 2가지 긍정적 견해는 결국 비슷한 내용으로, 선의로 보아 이들의 인권을 보호하고자 하는 취지에서 나온 견해로 보여진다. 그러나 이러한 주장은 난민의 개념을 지나치게 확장하는 것으로, 조약의 일반적인 해석원칙에 어긋나는 것이라고 보여진다.

난민의정서 제1조 1항에 따르면 난민은 “인종, 종교, 국적 또는 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 이유가 있는 공포로 인하여 국적국 밖에 있는 자로서 그 국적국의 보호를 받을 수 없거나 또는 받을 것을 원하지 아니하는 자”라고 정의된다. 이러한 난민의 정의와 관련하여 ‘조국에 등을 돌린 자’(Republikflucht)라는 개념은 특히, 공산체제하의 국가에서 허가 없는 국외 출국자가 국내에서 반역죄로 다루어질 수 있는 경우, 탈출 그 자체가 정부체제에 대한 항거로 파악할 수 있으므로 난민이 될 수 있다는 것이다.

이것은 결과적으로 난민의 범위를 확대하는 것인데, 북한이탈주민의 경우 그것이 정치적인 이유에서 비롯된 것이 아닌 굶주림에 의한 것이라고 할지라도 북한으로 돌아갈 경우 탈출 자체를 이유로 박해를 받을 것이 분명하다면 이와 같은 범주에 포함될 수 있을 것이다. 하지만 이 같은 개념은 냉전시대의 공산권 국가를 전제로 성립하였던 것이므로, 탈냉전 이후 현재에도 이를 그대로 적용하는 것은 타당하다고 보기 어려울 뿐 아니라, 굶주림으로 인하여 북한을 벗어났던 사람들이 다시 북한으로 되돌아가 정치적으로 할 수 있는 처벌을 받을 것인지에 대해서는 아직 명확하게 밝혀진 바가 없는 점에서 이들을 단순한 ‘정치적 난민’으로 인정하기는 어렵다고 보여진다. 만약 허가 없는 출국으로 인하여 벌을 받는다고 하여도 그것이 남한에서와 같이 단순한 형사처벌인 출입국관리법 위반 정도에 그치는 것이라면 이와 같은 난민자격을 인정하기 어렵다고 하겠다. 더구나

난민은 본인 스스로가 본국에 돌아가지 않겠다는 분명한 의사가 있을 것을 요하는데, 과연 단순히 굶주림으로부터 벗어나기 위하여 월경한 사람들이 그런 의사를 가지고 있을지도 의문이다. 한편, 북한이탈주민의 국제법적 지위에 대해서는 각각의 경우마다 특수성을 가지고 있으므로 획일적인 기준을 가지고 단정할 수 없기 때문에, 개별적인 난민 신청과 심사를 통하여 난민협약상의 난민자격을 인정받을 수 있는 북한이탈주민도 있음은 물론이다.

#### ② 북한이탈주민의 강제송환 문제

북한이탈주민에 대해서도 이러한 강제송환금지의 원칙이 적용될 수 있을 것인가? 만약 그들이 난민협약상의 난민의 범주에 포함되는 경우에는 이 원칙이 적용됨은 당연하다 할 것이다. 문제는 북한이탈주민이 난민협약상의 난민에 해당하지 않는 경우에도 이러한 강제송환금지의 원칙이 적용될 수 있는가 이다. 이 문제와 관련하여 강제송환금지 원칙의 인적 적용범위가 문제되고 있다. 이 문제는 곧, 강제송환금지의 원칙이 단순히 난민협약이라는 조약상의 원칙에 불과한가, 아니면 그것은 오늘날 확립된 국제관습법규칙 혹은 국제법상 강행규범인가에 따라 결론이 달라진다. 전자의 견해에 의하면 이 원칙의 직접적인 적용대상은 난민협약상의 난민에 해당하는 자에게만 한정된다고 한다. 후자의 견해에 의하면 강제송환금지원칙의 적용범위를 난민협약상의 난민에 한정하지는 않는다고 하겠다.

그런데, 이 문제에 관한 UNHCR의 관행에 의하면 강제송환금지의 원칙은 국제관습법규칙의 하나일 뿐만 아니라, 이 원칙은 대량난민사태에 있어서 ‘국경에서의 입국거절 불가’(non-rejection at the frontier)를 포함하는 폭넓은 개념으로 수용되고 있다. 1981년 EXCOM(The Executive Committee of the High Commissioner's Programme)은 모든 경우에 있어서 국경에서의 입국거절불가를 포함하는 강제송환금지의 기본원칙은 엄격하게 준수되어야 한다고 결론내렸다. 또한 1993년 유엔총회에 제출한 UNHCR의 보고서에 의하면 모든 난민은 그의 지위가 확정될 때까지는 난민이라는 추정하에서 다루어져야 하며, 강제송환금지의 원칙은 그와 같이 공식적으로 난민자격이 확정되었는가 여부를 불문하고 적용되어야 한다고 하였다. 이에 따라 1997년 EXCOM은 강제송환금지의 원칙을 다음과 같이 매우 폭넓은 개념으로 파악하게 되었다. 즉, 강제송환금지의 원칙은 공식적으로 난민지위를 부여받았는지 여부를 불문하고, 인종, 기타의 이유로 자신들의 자유와 생명이 위협받을 수 있거나, 혹은 자신들이 고문의 위협에 처할 위험이 있다고 믿을만한 실질적 근거가 있는 영역으로 어떠한 방법으로든지 난민을 추방 혹은 송환하는 것을 금지한다는 것이다. 요컨대, 적어도 대량난민의 경우에는 각국은 자신의 국경으로 밀려드는 난민들을 차단하거나 국경을 봉쇄하여서는 안된다는 것이 UNHCR의 관행이 요청하

는 바이다. 나아가, 대량난민의 경우에는 공식적으로 난민자격을 인정받지 못한 사람들 이라고 하더라도 강제송환금지의 원칙에 의해 보호받을 자격이 있다는 것이다. 이러한 UNHCR의 관행을 존중한다면, 북한주민들이 한꺼번에 대량 국외탈출이 이루어지는 경 우에도 관련국인 중국과 러시아는 국경폐쇄조치를 취해서는 안될 것이다.

한편, 밀입국자송환협정과 난민협약(강제송환금지원칙) 중에서 어느 것을 우선하여 적용할 것인가 하는 문제가 있다. 중국과 러시아 등의 제3국이 북한을 탈출하여 자국으 로 밀입국한 북한 국적인을 북한으로 추방하는 것은 '외국인의 입국 승인여부는 당해 국 가가 재량권을 가진다', '밀입국자에 대해서는 체포하여 본국으로 송환할 수 있다'는 일 반국제법원칙이나 양국간의 밀입국자송환협정 등과 같은 양자조약에 근거한 것으로서 국제법상 정당한 행위로 평가될 것인가, 아니면 그것은 난민조약과 국제관습법상 강제송 환금지의 원칙에 위배되는 국제법 위반행위인가. 이것은 곧, 북한당국이 북한탈출주민을 국내법상의 범죄인으로 규정하고 그들이 체류하고 있는 중국과 러시아 등에 대하여 범 죄인인도를 요구하는 경우, 중국과 러시아 등은 이에 응하여 북한이탈주민을 북한당국에 인도할 의무를 지는가 라는 문제이기도 하다.

1960년대 초경 중국과 북한은 양국의 공안기관간에 비밀리에 밀입국자송환협정을 체결하여 약 20여 년간 시행하여 오다가, 1986년 양국은 구 협정을 대체하여 『불법월경자 상호송환협정』(변경지역에서의 국가안전과 사회질서유지를 위한 상호협력 의정서)을 체결하여 시행 중에 있다. 또한 1993년경 "변경의 정상적인 치안질서를 구호하고 변경 군 중들의 합법적 권익과 생명, 재산을 보호"한다는 입법취지에서 『길림성변경관리조례』가 제정되어 시행되고 있다. 이러한 조약과 국내법에 따라 최근까지 수차에 걸쳐 북한이탈 주민들이 중국에서 체포되어 본인의 의사에 반하여 북한으로 강제송환 되었다는 보고가 계속되어 오고 있다.

그런데 강제송환금지원칙과 밀입국자송환협정의 저촉문제에 관하여 강제송환금지원 칩이 국제법상 강행규범에 해당함을 전제로 하여 밀입국자송환협정의 규정은 강행규범 인 강제송환금지원칙(난민협약 제33조)에 저촉되어 무효이며(조약법에 관한 비엔나협약 제64조), 또한 밀입국자송환협정상의 체약국의 의무는 유엔 회원국의 '국제협약상의 의 무'인 반면에 난민협약상의 의무는 유엔회원국의 '유엔헌장상의 의무'이므로 후자의 의무 가 전자의 의무에 우선된다고 하면서(유엔헌장 제103조), 중국이 밀입국자송환협정 등에 의해 북한이탈주민을 북한에 강제송환 하는 것은 국제법 위반행위를 구성한다는 주장이 있다.

생각건대, 이러한 주장의 결론에는 찬성하지만, 그 결론에 이르는 논리적 근거에 대 해서는 쉽게 동의할 수 없다. 강제송환금지원칙과 밀입국자송환협정은 서로 저촉되는 것 은 아니며 양립할 수 있다고 해석될 수 있다. 다시 말하면 그 적용범위를 달리한다는 것

이다. 앞서 본 바와 같이 강제송환금지원칙의 보호대상은 난민협약상의 난민이나 혹은 UNHCR의 관행에 의해 국제적 보호대상인 난민이다. 이러한 난민이 위 밀입국자송환협 정상의 '밀입국자'에 해당하지 않음은 물론이다. 여기서 강제송환의 대상이 되는 '밀입국 자'라 함은 강제송환금지원칙의 보호대상이 되지 못하는 자만을 의미한다고 해석함이 타 당하다. 따라서, 만약 중국의 당국이 '밀입국자'가 아닌 '난민'을 밀입국자로 보고 북한에 강제송환 하였다면 그것은 곧 강제송환금지원칙에 위반될 뿐만 아니라 또한 양국간의 밀입국자송환협정에도 위반된다고 해석할 수 있다. 문제는 북한이탈주민이 '난민'에 해당 하는가, 아니면 단순한 '밀입국자'인가 라는 '사실문제'일 뿐이고, '법률문제'는 아니라고 생각한다.

그러므로, 중국은 1982년 난민협약에 가입한 난민협약 당사국으로서 최소한 난민지위 인정여부에 대해 UNHCR과 협의를 하여야 하며, UNHCR의 권고를 긍정적으로 수용하 여야 함에도 그렇지 않았으며, 또한 국제법상 확립된 원칙으로서 강제송환금지의 원칙에 입각하여 송환되면 생명이 박탈될 위험에 처한 자들을 북한으로 강제송환 하는 것은 국 제법 위반행위를 구성하는 것이라 할 수 있다.

## 5. 나오는 말

1990년대 이후 유엔을 비롯한 국제사회는 북한인권 문제를 지속적으로 제기하고 있 다. 그 결과 유엔인권위원회와 유엔총회 등에서는 대북인권결의안이 채택되고, 북한인권 특별보고관이 선임되어 그에 의해 북한인권 상황에 대한 보고서가 제출되는 등 다각도 로 북한인권 문제가 국제적으로 논의되고 있는 실정이다. 아울러, 미국도 매년 발간하는 국무부 인권보고서를 통해, 또한 2004년 북한인권법을 제정하여 인권문제로 북한을 압박 하고 있다. 이들의 공통된 의견은 북한의 인권상황은 심각한 지경에 이르렀다고 것이다. 특히 북한이탈주민의 인권상황을 개선하기 위해서는 국제법상 난민으로 규정하여 본국 으로의 귀환과 강제송환을 하지 말아야 하고, 체류국 정착과 제3국 재정착, 안전하고 자 발적인 본국 귀환, 일시적 보호 등과 같이 난민으로서의 지위가 보장되어야 한다고 주장 하고 있다.

그러나, 실제에 있어서 이들의 주장과는 달리 북한이탈주민의 법적 지위를 국제법상 난민으로 인정하는 것은 불가능하다고 본다. 단지 이들은 경제적 이유로 해서 본국을 떠 나 보다 나은 삶을 찾아 일시적으로 체류국에서 이주자로서의 경제생활을 영위하는 자 로 자발적으로 본국으로 귀환할 자로 경제적 이주자(이주노동자)에 불과할 뿐이다.

이와 같이, '북한인권' 문제를 '북한'만의 문제, 즉 개별국가 단위의 문제로 한정해서 이에 대한 해결책을 제시하는 것이 아니라, 국제사회 전체의, 인권문제 일반의 문제로 풀어나가는 방법들을 찾아야 할 것이다. 이에 국제인권규약의 당사국으로서 북한의 자발적이고 지속가능한 인권향상을 위한 노력들에 주목하고, 유엔의 국제인권규약과 그 이행감시 기구를 통한 사안별 '북한인권' 문제의 제기와 해법, 유엔인권고등판무관과의 지속적인 인권향상을 위한 기술협력프로그램, WFP, FAO, WHO 등의 국제기구를 통하여 단순 식량지원을 넘어 식량 자급시설과 의료시설 건립지원 등 사회간접자본 구축과 자립역량 강화를 돕는 지원 등이 '북한인권' 문제를 해결할 수 있는 근원적이며 실질적인 해결방안이 될 수 있을 것으로 본다.