

발전권이 조선민주주의인민공화국 및 여타 유엔 회원국에 갖는 시사점



토론서

발전권이 조선민주주의인민공화국 및 여타 유엔 회원국에 갖는 시사점

목차

I. 서문 / 5

II. 발전권 / 5

III. 일차적인 의무 주체로서의 조선민주주의인민공화국 / 6

IV. 발전권과 관련한 국제공동체의 의무 / 8

IV.I 원조 제공 / 9

IV.II 인도적 지원을 넘어서 / 10

IV.III 제재 부과 / 11

IV.IV 교역 및 투자 관계 / 12

IV.V 군비 축소 / 13

V. 결론 / 14

I. 서문

조선민주주의인민공화국은 우선 순위 정책 목표로 “경제 개발”을 공표했다. 김정은 조선로동당 총비서는 2021년 1월 5일부터 12일까지 평양에서 개최된 조선로동당 제 8차 대회 당시 앞선 국가경제발전 5개년 계획(2016-2020)이 미진했다고 인정하며, 경제 개발에 박차를 가하고 국민 생활 수준을 향상시켜야 할 중요성을 재차 강조했다.¹ 조선민주주의인민공화국은 2019년 유엔 인권이사회에 “국민이 풍요롭게 문화 생활을 누릴 수 있도록 국가 경제 발전 방향”을 설정했다고 보고했다.²

본 토론회는 유엔 발전권에 관한 선언(이하 “발전권 선언”)을 바탕으로 조선민주주의인민공화국의 “경제 개발” 목표를 조명하고자 한다. 이를 통해 발전권이 조선민주주의인민공화국이라는 일차적인 의무 주체에 부여하는 인권 의무 일부를 세세하게 분석할 뿐만 아니라 해당국과 협력하는 여타 유엔 회원국에게 갖는 시사점을 살피고자 한다.

II. 발전권

발전권 선언(1986)은 인류의 안녕을 다루는 광의의 발전을 제시한다.

“발전은 경제, 사회, 문화, 정치를 두루 아우르는 포괄적인 과정으로, 발전과 그로부터 산출되는 이익의 공정한 분배에 있어서의 자유롭고 적극적이며 의미 있는 참여의 기초 위에서 전 인구와 모든 개인의 안녕을 부단히 향상시키는 것을 목표로 하는 것이다.”³

따라서 발전은 보편적 인권으로 인식되는 시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 권리 모두가 실현될 수 있는 과정이다.⁴

발전권에 있어 국가는 개개인 모두와 전 인구에 의무를 지니며 크게 아래와 같이 세 단계로 구분할 수 있다.

(a) 국내적으로 자국 관할권에 속하는 개인에게 영향을 미치는 국가 발전 정책과 프로그램을 마련한다.

¹ 전미북한위원회, “김정은 최고지도자 조선로동당 제 8차 대회 보고”, 2021년 1월 9일.

² 제 33차 보편적 정례 인권 검토 실무 그룹 회기, 인권이사회 결의 16/21 별첨 문단 5에 따라 조선민주주의인민공화국이 제출한 국가보고서, A/HRC/WG.6/33/PRK/1, 문단 34 (2019년 2월 20일 배포).

³ 발전권에 관한 선언 (G.A. res. 41/128, annex, 41 U.N. GAOR Supp. (No. 53) at 186, U.N. Doc. A/41/53 (1986)), 서문.

⁴ 상동, 제 1조.

- (b) 국제적으로 자국 관할권을 넘어서는 정책을 채택하고 이행한다.
- (c) 국제 및 역내 파트너십을 통해 공동으로 노력한다.⁵

III. 일차적인 의무 주체로서의 조선민주주의인민공화국

적합한 생활 수준을 누릴 권리 실현은 발전권의 핵심이다. 발전권 선언 제 8조는 다음과 같이 기술한다.

“국가는 국내적으로 발전권 실현을 위해 필요한 조치 모두를 이행해야 하며, 무엇보다도 모두에게 기초 자원, 교육, 보건 서비스, 식량, 주거, 고용, 이익의 공정한 분배에 대한 균등한 접근 기회를 보장해야 한다.”

조선민주주의인민공화국은 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제 규약(이하 “경제적·사회적·문화적 권리 규약”)을 포함하여 핵심 유엔 인권 조약 일부를 비준함으로써 앞서 언급한 목표를 달성하도록 법적 구속력 있는 의무를 부여했다.⁶ 또한 자국 헌법에 주요 인권을 준수하도록 언급하기도 했다.⁷

경제적·사회적·문화적 권리 규약은 “이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여...자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취하”도록 의무를 부여한다.⁸ 해당 규약 이행을 살피는 경제적·사회적·문화적 권리 위원회는 “각 권리의 최소 필요수준을 충족시킬 것을 보장하기 위한 최소 핵심 의무가 모든 당사국에게 부과되고 있다는 견해를 가지고 있다. 따라서 예를 들어 어느 당사국에서 상당수의 국민이 필수적인 식량이나 필수적 기본 의료, 주거, 가장 기초적 형태의 교육을 받지 못하고 있다면 그 당사국은 언뜻 보기에도 규약에 명시되어 있는 의무를 이행하지 않고 있는 것이다”라고 명시한다.⁹

경제적·사회적·문화적 권리 위원회는 경제적·사회적·문화적 권리 규약에 따른 법적 구속력이 있는 의무를 충족시키는 데 있어 국가별 역량 차이가 있다는 점을 인지한다. 다만 “당사국이 가용 자원의 부족으로 최소 핵심 의무를 이행하지 못했다고 주장하기 위해서는 해당 국가가 우선적으로 이러한 최소 핵심 의무를 이행

⁵ 인권최고대표사무소 설명자료 37호, 발전권과 관련하여 자주 묻는 질문(2016), 4쪽.

⁶ 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 제 13조-15조, 아동의 권리에 관한 협약 제 3, 24, 27조, 장애인의 권리에 관한 협약 제 28조 참조.

⁷ 조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법은 국가가 “인권을 존중하고 보호(제 8조)”, “물질문화생활을 끊임없이 높이고(제 25조)”, “국제법에 공인된 합법적 권리...를 옹호(제 15조)”하도록 한다. 국가가 보장하는 권리를 제시하는데, “모든 공민에게...물질문화생활을 실질적으로 보장(제 64조)”하며, “노동에 대한 권리”를 보장하여 “노동 능력 있는 모든 공민은 희망과 재능에 따라 직업을 선택(제 70조)”하도록 보장할 뿐 아니라 “언론, 출판, 집회, 시위와 결사의 자유(제 67조)”를 보장하며, “선거할 권리(제 66조)”도 보장한다.

⁸ 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제 규약, 제 2조.

⁹ 경제적·사회적·문화적 권리 위원회, 일반논평 제 3호 “당사국 의무의 본질” (경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제 규약 제 2조 1항), 문단 10.

하기 위해 스스로 처분할 수 있는 자원을 활용하는 데 모든 노력을 다했다는 것을 증명해야 한다”라고도 강조한다.¹⁰

이를 위해서 국가가 어느 정도 수준의 투명성을 유지해야 한다. 가령 유엔에 접근성을 보장하여 현장 실태를 살필 수 있게 할 뿐만 아니라 자원 부족으로 경제적·사회적·문화적 권리 규약이 제시하는 의무를 다하지 못한다는 국가의 주장을 검증할 수 있도록 데이터를 비롯한 기타 증거를 제시해야 한다.¹¹

보고에 따르면 조선민주주의인민공화국 내 인구 40퍼센트 이상이 식량 불안정에 시달린다.¹² 보건 의료 접근성은 특히 지방 거주자의 경우 상당히 제한적이며, 그 결과 산모 사망률이 높고 설사와 폐렴이 5세 미만 아동 사망의 주요 원인이다.¹³ 국가가 교육을 제공하긴 하지만 경제적으로 어려운 가정의 아동은 경제적 상황으로 말미암아 교육을 지속할 수 없다.¹⁴ 발전권은 식량권, 보건권, 교육권을 포함하여 경제적 권리와 사회적 권리가 상호 영향을 미친다는 점을 조명한다. 가령 식량 불안정성은 보건 및 교육 부문에서 좋지 않은 결과로 이어지는데, 빈약식은 5세 미만 아동 사망률과 결핵 발생 건수를 증가시키거나 학교 출석률을 저하시키는 데 영향을 미친다.¹⁵ 또 다른 예시로 깨끗한 물과 위생 접근성이 부재할 경우 아동이 설사 등 수인성 질병에 쉬이 노출되는 사례를 들 수 있다. 수인성 질병은 조선민주주의인민공화국 아동의 주요 사망 원인 중 하나이며, 급성 영양실조의 기저 요인이기도 하다.¹⁶

더하여 발전권은 시민적 권리 및 정치적 권리를 포함하여 국제 인권법에 따른 국가 의무 전반이 상호 연관성 및 연결성(interconnectedness and interrelatedness)을 띠는 점을 보여준다. 발전권 선언 제 6조 2항과 3항은 “모든 인권과 기본적 자유는 불가분하고 상호존적이다. 시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 권리의 이행, 증진 및 보호에 동등한 관심과 긴급한 고려가 주어져야 한다”고 언급한다. 아울러 “국가는 시민적 및 정치적 권리뿐 아니라, 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 준수하지 못함으로써 발생한 발전 저해 요소를 제거하도록 조치를 취해야 한다”고도 말한다.

발전권 선언 제 2조는 “인간은 발전의 핵심 주체이며, 발전권의 능동적인 참여자이자 수혜자”이어야 하며, 개발 정책은 “이들이 개발에 적극적으로 자유롭고 유의미하게 참여하는 것을 근간”으로 마련되어야 한다고 언급한다. 또한 국가가 “여성이 개발 과정에 적극적으로 역할할 수 있도록 보장하는 실효성 있는 정책”을

¹⁰ 상동.

¹¹ 조선민주주의인민공화국의 국제 인권 준수 여부를 평가하는 데 필요한 해당국 국내 데이터 및 증거 자료가 부족한 상황과 관련하여 인권최고대표사무소 보고서 “권리의 대가(代價): 조선민주주의인민공화국 내 적합한 생활 수준을 누릴 권리의 침해” 참조, 2019년 5월, 14쪽.

¹² 인도주의업무조정국, 조선민주주의인민공화국 필요와 우선순위 2020(2020), 5, 14, 22, 23, 36, 38쪽.

¹³ 중앙통계국, 사회경제, 인구 및 건강 조사(평양, 2014년), 조선민주주의인민공화국 필요와 우선순위 2020에서 인용, 14쪽.

¹⁴ 북한인권백서 2020(통일연구원, 2020년 9월), 357-8쪽.

¹⁵ 인도주의업무조정국, 조선민주주의인민공화국 필요와 우선순위 2020(2020), 18, 40, 42, 47, 53쪽.

¹⁶ 상동, 44쪽.

마련하는 것도 필요하다(제 8조).

개발 과정에 민주적으로 참여하도록 하는 발전권 선언의 관련 조항(제1조, 2조 및 8조)은 시민적·정치적 권리에 관한 국제 규약(이하 “시민적·정치적 권리 규약”)을 포함하여 조선민주주의인민공화국이 비준한 법적 구속력이 있는 규약을 또한 근간으로 한다.¹⁷ 국제공동체는 민주적 참여의 핵심인 시민적 권리와 정치적 권리가 조선민주주의인민공화국 내에서 침해된다는 혐의에 대하여 지속적으로 우려를 표해왔다.¹⁸

시민적 권리와 정치적 권리가 식량권을 포함한 적절한 생활 수준을 누릴 권리 실현을 보장하는 수단이라는 점에서도 연결 고리를 찾아볼 수 있다. 국민 참여는 바람직한 거버넌스(governance) 제도의 핵심으로, 이를 통해 자원 생산과 배분이 국민의 필요를 충족시키는 방향으로 이루어질 수 있다. 가령 자유로운 언론은 대중 인식을 고취시키고 대중 담론에 정보를 제공하며, 선거로 선출된 입법부 구성원은 자신의 선거구 구성원의 견해와 우려를 대변하고, 국민은 시민 공간에서 자유롭게 의견을 표현하고 평화롭게 모일 수 있다.¹⁹ 이를 통해 식량 부족 등 직면한 문제에 경종을 울려 국가가 국민의 경제적, 사회적, 문화적 권리를 실현하는 방향으로 자원을 배분할 수 있게 한다. 아울러 독립적인 사법부 접근성과 법치주의 등 시민적 권리와 정치적 권리는 국제적으로 약속된 인권 의무가 국내에서 준수되고 적절히 이행되도록 보장한다.

하지만 발전권 선언은 시민적 권리와 정치적 권리를 단순히 경제적, 사회적 및 문화적 권리 향유를 보장하는 수단으로만 보지는 않는다. 오히려 발전의 개념을 국내총생산 등으로 측정하는 경제 성장으로만 한정하려는 경향에 맞선다. 제 2조에 따르면 국민이 발전 과정에 개별적 및 집단적으로 적극 참여해야지만 “자유롭고 완전한 인간의 실현”을 보장할 수 있다. 발전권 선언은 따라서 시민적 권리와 정치적 권리의 실현이 그 자체로도 목표라는 점을 인지한다. 이러한 권리의 실현은 성공적인 발전의 주요한 요소이며 인간의 천부적인 존엄성을 지키는 데에도 중요한 의미를 띤다.

IV. 발전권과 관련한 국제공동체의 의무

발전권 선언은 제 3조 3항과 제 4조부터 7조까지 국가가 발전권의 완전한 실현이 가능토록 하는 국제적 질서를 세우는 데 협력할 의무가 있다는 점을 지적한다. 이는 유엔 헌장, 경제적·사회적·문화적 권리 규약(제2

¹⁷ 시민적·정치적 권리에 관한 국제 규약 제 25조, 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 제 7조 및 14조, 아동의 권리에 관한 협약 제 12조 및 15조, 장애인 권리에 관한 협약 제 9조, 21조 및 29-30조.

¹⁸ 시민적·정치적 권리 위원회 권고(제 72차 회기), 조선민주주의인민공화국 2차 정기 보고서 검토, 2001년 7월 26일 채택, CCPR/CO/72/PRK, 문단 8, 11, 22-25, 27. 조선민주주의인민공화국 내 인권 상황에 관한 조사위원회 상세 보고서, 2014년 2월 7일, A/HRC/25/CRP.1, 45-74쪽 및 350쪽. 조선민주주의인민공화국 내 인권 상황에 관한 특별보고관 보고서, 2020년 5월 1일, A/HRC/43/58, 6쪽 및 9-10쪽. 조선민주주의인민공화국 내 인권 상황에 관한 유엔 사무총장 총회 보고서, 2020년 7월 30일, A/75/271, 6-7쪽. 북한인권백서 2020(통일연구원, 2020년 9월), 193-255쪽.

¹⁹ 시민적·정치적 권리에 관한 국제 규약, 제 14, 19, 21, 22 및 25 조.

조), 장애인의 권리에 관한 협약(제 32조), 아동의 권리에 관한 협약(제 4조 및 23조), 세계인권선언 제 28조를 포함하여 국제법 상 법적 구속력이 있는 조약에 근거를 둔다. 또한 지속가능발전목표 달성을 위해 글로벌 파트너십을 추진하도록 하는 지속가능한 발전 의제 2030의 목표 17에도 해당 내용이 반영되어 있다.

따라서 원조 제공, 역량 강화, 제재, 교역 및 투자 관계, 군비 축소와 관련하여 다른 국가의 역할을 고려해야 한다.

IV.1 원조 제공

국제공동체가 모두를 위한 발전권을 실현하는 데 우호적인 국제 질서를 조성하기 위해 활용할 수 있는 한 수단이 원조 제공이다. 조선민주주의인민공화국 내 인도주의 단체는 충분한 운영 자금을 모금하는 데 어려움을 겪는다. 2020년 기준 유엔 기관 통합 지원 요청 목표액의 28퍼센트만이 모금됐다. 해당국 정부는 인도적 활동가 접근성을 제한하여 더욱 상황을 악화시킨다.

전 식량권 특별보고관 올리비에 드 슈테르는 공여국이 개발도상국에 어떤 성격의 의무를 갖는지 명확하게 설명하고자 했다. 특별보고관은 2009년 인권이사회에 제출한 보고서에서 “보다 광범위한 의미에서 국제 지원과 협력 의무의 한 측면으로 자원의 이전이 포함될 수 있으나, 이에 국한되지는 않는다”고 설명했다.²⁰ 전 발전권 독립전문가 아준 센굽타는 “발전 협약”을 제안했는데, 해당 협약을 근거로 개발도상국이 인권을 바탕으로 개발을 전개해나가는 등 인권을 준수하기로 약속하고, 국제공동체는 이에 대응하여 재정 지원을 비롯한 지원을 약속하게 된다.²¹

국가들이 개발을 지원하려는 목적으로 원조를 제공하겠다고 약속한 내용은 지속가능발전목표 17.2²², 개발 금융 관련 아디스아바바 행동 계획,²³ 국내 식량 안보 맥락에서 적절한 식량에 대한 권리의 점진적 실현을 돕는 식량농업기구 자율 지침 등에 명시되어 있다.

아울러 지속가능발전목표 10은 국내 및 국가 간 불평등을 줄이도록 목표를 제시한다. 해당 목표는 발전권을 실현하는 데 핵심이 되는 보다 광범위한 역사 및 구조적 요인을 조명하며, 이는 해외 발전 원조(뿐 아니라 송금이나 외국인 직접 투자 등의) 형식으로 단순히 부유국이 빈곤국으로 자원을 이전하는 것에 그치지

²⁰ 식량권 특별보고관 올리비에 드 슈테르 보고서, “적절한 식량권 실현에 있어 발전 협력과 식량 원조의 역할: 자선에서 의무로”, 2009년 2월 6일, A/HRC/10/005.

²¹ 발전권 독립전문가 제 5차 보고서, 2002년 9월 18일, E/CN.4/2002/WG.18/6, 문단 14. 조선민주주의인민공화국이 세계은행그룹과 같은 국제금융기관이 요구하는 회원국으로서의 요건을 만족시키지는 못하지만, 다자출연방식의 신탁기금을 통한 개발 재원 조달은 여전히 가능하다.

²² 지속가능발전목표 17.2: “여러 선진국은 개발도상국을 대상으로 국민총소득 대비 해외개발원조 비율 0.7퍼센트, 최빈 개발도상국을 대상으로 해당 비율을 0.15-0.2퍼센트로 약속한 것을 포함하여 공적 개발 원조 약속을 전적으로 이행해야 한다. 해외개발원조 제공 국가는 최빈 개발도상국을 대상으로 국민총소득 대비 해외개발원조 비율을 적어도 0.2퍼센트로 제공하도록 목표를 조정하길 독려한다.”

²³ 2015년 7월 27일 채택 결의, 제3차 개발재원총회의 아디스아바바 행동 계획, 2015년 8월 17일, A/RES/69/313.

않는다. 가령 더욱 공정한 무역 규칙을 마련하고, 개발도상국 내 생산 역량을 증진시키며, 부채로 인한 속박 문제를 해결하는 것과 더불어 국내적으로 바람직한 거버넌스를 마련하는 내용을 포함한다. 아울러 2030의 제와 지속가능발전목표는 단순히 필요를 충족시키려는 목적으로만 마련된 것이 아니고, 위험도, 취약성 및 전반적인 필요 수준을 낮춤으로써 지속가능발전목표의 공약인 “누구도 소외되지 않도록” 하는 데 인도주의 및 발전 활동가가 기여할 수 있게 참고할만한 틀을 제공하는 것이기도 하다. 하지만 이를 위해서 회원국은 개발을 지원하고, 수여국은 원활히 개발 지원을 수용하는 양측 모두의 노력이 필요하다.

IV. II 인도적 지원을 넘어서

전세계적으로 지난 10년 간 인도적 지원의 규모, 비용 및 기간이 폭발적으로 확대됐는데, 대체적으로 위기 자체가 오랜 기간 지속되었고 가장 취약한 상황에서 개발 조치가 마련되지 않는 경우가 많기 때문이다.

발전권은 국가가 인도적 접근을 넘어서 근원적인 취약성과 국민의 인권이 부정되는 상황의 원인을 해결하는 발전 관점의 접근 방식을 취할 의무가 있다는 점을 부각한다. 이에 따르면 조선민주주의인민공화국은 포용력 있고 공정하며 지속가능한 발전을 목표로 하는 장기적인 관점에서 근본적인 개혁을 도입해야 한다.

가령 필요에 따른 가용 식량을 보장하도록 국가는 식량 생산, 가공, 유통 및 시장이 제대로 기능하게 해야 한다.²⁴ 국제법에 따르면 개인이 상행위 등을 통해 적절한 식량에 접근하고자 할 때 국가는 이를 직·간접적으로 방해하지 않을 의무를 지닌다.²⁵ 조선민주주의인민공화국의 경우, 비공식 시장 제도가 지속가능하며 포용력 있는 식량 안보를 실현하는 데 역할할 수 있도록 국가 차원에서 법적 및 제도적 틀을 제공해야 한다.²⁶

아울러 민간인 또는 민간 집단이 식량을 생산, 가공 및 유통할 때 국가는 “사람들의 자원 접근성 및 자원 이용성을 확대하고, 식량 안보를 포함한 생계 보장 수단”을 촉진할 적극적 의무를 갖는다.²⁷ 아울러 국가의 의무는 민간 활동을 통해 경제권을 실현할 수 없는 이들에게도 확대되는데, 경제적·사회적·문화적 권리 위원회는 “개인 또는 집단이 그들의 통제를 넘어서는 이유로 인해 가용 수단을 통하여 적절한 식량권을 향유할 수 없는 경우에, 각국은 그 권리를 직접적으로 실현(제공)할 의무를 진다”라고도 명시한다.²⁸

발전권은 아울러 해외 원조를 제공하는 국가도 당장의 필요와 현상만을 해결하는 인도적 접근을 넘어서 기

²⁴ 경제적·사회적·문화적 권리 위원회, 일반논평 제 12호, 문단 12. 식량농업기구, 국내 식량 안보 맥락에서 적절한 식량에 대한 권리의 점진적 실현을 돕는 식량농업기구 자율 지침 2.3-2.6. 식량권 특별보고관 니제르 방문 보고서, E/CN.4/2002/58/Add.1, 문단 58.

²⁵ 경제적·사회적·문화적 권리 위원회, 일반논평 제 12호, 문단 15 및 19.

²⁶ 조선민주주의인민공화국 내 관련 상황에 대한 더 자세한 내용은 인권최고대표사무소 보고서 “권리의 대가(代價): 조선민주주의인민공화국 내 적합한 생활 수준을 누릴 권리의 침해” 참조, 2019년 5월.

²⁷ 위 주석 25, 문단 15.

²⁸ 상동.

저 취약성과 근본 원인을 다루는 발전 관점에서의 접근 방식을 취하도록 독려한다. 이를 위해 제재 조치가 어떤 역할을 하는지도 살펴야 한다. 즉, 유엔 제도에 속한 이들을 포함하여 발전을 추진하는 이들이 국내적으로 인도적 지원을 제공하는 데에서 벗어나, 국가가 발전권을 실현시킬 수 있도록 국가 역량을 강화시키는 발전 프로그램을 운영하는 데 도움을 주는 역할을 하는지 혹은 방해하는지를 검토해야 한다. 따라서 제재대상국이 국제 평화와 안보를 위협하는 분야 대신 발전권을 실현하는 방향으로 자원을 사용할 의지가 있는지 회원국이 평가할 필요가 있다.²⁹

IV. III 제재 부과

조선민주주의인민공화국은 조선민주주의인민공화국과 관련된 교역, 투자 및 금융 거래를 제한하는 개별 국가 차원의 제재 조치 및 유엔 차원의 다자 제재 조치의 적용을 받는다. 유엔 헌장 제 7장에 의거하여 유엔 제재 조치는 국제 평화와 안보를 유지 또는 복구하는 수단으로 쓰이며, 조선민주주의인민공화국을 대상으로 한 유엔 제재 조치는 해당국이 처음 핵실험을 한 2006년부터 적용됐다. 조선민주주의인민공화국이 여섯 번째 핵실험을 진행하고 대륙간 탄도 미사일 시험을 이어가면서 가장 최근에는 2017년에 해당국을 대상으로 한 제재 조치가 채택됐다.³⁰

회원국은 제재 조치를 이행할 때에도 국제법에 따른 인권 의무를 갖는다. 경제적·사회적·문화적 권리 위원회는 적합한 생활 수준을 누릴 권리 등과 관련하여 이러한 의무를 기술해놓았다.

경제적·사회적·문화적 권리 위원회는 일반논평 제 8호에서 경제적·사회적·문화적 권리 규약 당사국의 법적 의무를 명시했다.

“제재를 함에 있어서 경제적·사회적·문화적 권리 규약 조항을 항상 고려해야 한다. 경제적·사회적·문화적 권리 위원회는 어떤 경우에도 유엔 헌장 제 7장 혹은 기타 해당 국제법에 의거하여 적절한 방법으로 취해진 경제 제재 부과의 필요성에 이의를 제기하지 않는다. 다만 인권과 관련된 헌장 조항(제1조, 제55조, 제56조)이 정당한 경제 제재의 부과 시에도 완전히 적용될 수 있도록 고려해야 한다.”³¹

²⁹ 유엔 헌장 제 1조에 따르면 국제 평화와 안보 유지는 인권에 대한 존중 촉진 및 장려와 더불어 유엔의 우선적인 목표 가운데 하나라고 명시되어 있다.

³⁰ 유엔 안전보장이사회 결의 1718호, S/RES/1718, 2006년 10월 14일. 유엔 안전보장이사회 결의 1874호, S/RES/1874, 2009년 6월 12일. 유엔 안전보장이사회 결의 2087호, S/RES/2087, 2013년 1월 22일. 유엔 안전보장이사회 결의 2094호, S/RES/2094, 2013년 3월 7일. 유엔 안전보장이사회 결의 2270호, S/RES/2270, 2015년 3월 2일. 유엔 안전보장이사회 결의 2321호, S/RES/2321, 2016년 11월 30일. 유엔 안전보장이사회 결의 2371호, S/RES/2371, 2017년 8월 5일. 유엔 안전보장이사회 결의 2375호, S/RES/2375, 2017년 9월 11일. 유엔 안전보장이사회 결의 2397호, S/RES/2397, 2017년 12월 22일.

³¹ 경제적·사회적·문화적 권리 위원회, 일반논평 제 8호 “경제 제재와 경제적, 사회적 및 문화적 권리 존중과의 관계” 문단 1. 일반논평 제 14호 “도달 가능한 최고 수준의 건강에 대한 권리” 문단 41 참조.

해당 일반논평 문단 10은 경제적, 사회적, 문화적 권리 실현의 우선적인 의무 주체가 제재 대상 국가라는 점을 재차 확인하는 한편, 문단 12부터 14까지는 제재 조치를 부과하는 회원국의 의무를 다룬다. 사람들의 “권리들은 적절한 제재 체제를 계획할 때 충분히 고려해야 한다”고 명시한다.³² 가령 제재 조치가 시행되는 기간 전반에 걸쳐 효과적인 모니터링을 수행하고, 상품과 용역에 필요한 제재 면제를 승인하고, 국제공동체가 행동의 변화를 불러오게 하는 대상의 취약성을 정확하게 목표로 삼도록 노력하며, 제재 대상 국가 내 취약층이 경험하는 불균형적인 어려움이 있다면 이에 대응하는 조치를 취하는 등을 포함한다.³³ 해당 일반 논평은 이어서 제재 조치의 정책적 목표를 해하지 않으면서 취약층의 어려움을 경감하고 국민의 권리에 미치는 기타 부정적인 영향을 최소화할 수 있는 결정을 내리도록 권고한다.

한편 회원국이 유엔 헌장 제 7장에 의거하여 채택된 유엔 제재 조치를 이행하지 않을 경우, 국제 평화 및 안보를 유지함으로써 발전권을 실현할 수 있는 환경을 조성하고자 하는 유엔 안전보장이사회의 노력이 저해될 수 있다. 이에 제재 대상국은 당사국으로 참여한 유엔 인권 협약에서 요구되듯이 유엔의 모니터링이 가능하도록 접근성을 제공하고/거나 충분하고 신뢰할 수 있을만한 데이터나 기타 증거를 제공하여 제재 조치가 인권 및 인도적 상황에 미치는 영향을 정확하게 파악할 수 있도록 해야만 한다.³⁴

IV.IV 교역 및 투자 관계

비핵화와 관계 정상화 추진은 제재 조치 완화로 이어질 수 있고, 이는 다른 국가로 하여금 조선민주주의인민공화국과 교역 및 투자 관계를 발전시킬 수 있도록 한다. 남북 정상회담에 따른 판문점 선언(2018년 4월 27일)은 “경제의 균형적 발전과 공동 번영을 이룩하기 위하여” 사업을 추진하기로 합의했다. 평양 선언(2018년 9월 19일)은 “조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산 관광 사업을 우선 정상화하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의”하기로 합의했다.

발전권 선언 제 3조는 다른 국가와 교역 및 투자 관계를 수립하고자 하는 국가의 의무를 강조한다.³⁵ 즉, 교역 및 투자 등을 포함하여 모든 국제적 합의는 발전권 선언에 정의된 발전권을 실현하는 데 반드시 기여할 수 있도록 검토해야 한다.

다시 말해 국가는 사람이 발전의 핵심 주체이며, 능동적인 참여자이자 수혜자가 될 수 있는 형태를 실현하는 데 교역 및 투자 관계가 기여할 수 있도록 보장할 의무가 있다. 국가는 최소한 노동자 처우나 조건, 공정한 보상 등과 관련하여 국제 인권 의무를 저버리는 교역 및 투자 합의를 맺지 않을 의무가 있다. 유엔 기업

³² 상동, (일반논평 제 8호), 문단 12.

³³ 개별적 강제 조치가 인권의 향유에 미치는 부정적 영향에 대한 유엔 특별보고관은 개별 제재 조치가 인권에 미치는 영향을 살피도록 제안했다. 특별보고관 보고서 A/HRC/36/44, 2017년 7월 26일, 별첨 II, 문단 13(a) 및 A/HRC/39/54, 2018년 8월 30일, 문단 14-19 참조.

³⁴ 경제적·사회적·문화적 권리 위원회, 일반논평 제 3호 “당사국 의무의 본질” (규약 제2조 1항) 문단 10.

³⁵ 제 3조: “국가는 발전권 실현에 호의적인 국내외 환경을 조성하는 데 우선적인 책임이 있다.”

과 인권 이행 원칙과³⁶ 교역 및 투자 합의가 인권에 미치는 영향을 평가할 수 있도록 돕는 원칙을³⁷ 활용하여 국가는 이러한 의무를 다하도록 노력할 수 있다.

IV.V 군비 축소

한반도 비핵화는 국제공동체가 지속가능한 평화와 안보를 보장하는 데 우선적으로 필요하다. 조선민주주의인민공화국은 군사 및 핵 역량 강화를 우선시함으로써 발전권 실현에 투입될 수 있는 자원의 양에 명백한 영향을 미친다.

발전권 선언은 평화와 안보, 발전, 인권이 상호 연결되어 있다는 점을 강조한다. 제 7조는 발전에 우호적인 국제적 환경이 의미하는 바를 더욱 확장하여 명시한다.

“모든 국가는 국제 평화와 안보를 확립, 유지 및 강화하는 데 적극적으로 나서고, 이를 위해 실질적인 국제 통제 하에 일반적이고 완전한 군축을 달성할 뿐만 아니라, 실질적인 군축 조치로 생긴 자원을 특히 개발도상국에 있어서 포괄적인 발전을 위해 사용하도록 보장하려는 최선의 노력을 기울여야 한다.”

아울러 서문은 “군축과 발전간 밀접한 연관성이 있으며, 군축 부문 성과가 발전 부문 성과를 도모하는 데 상당한 기여를 할 수 있고, 군축 조치로 확보되는 자원은 특히 개발도상국 국민의 경제 및 사회적 발전과 안녕에 기여하도록 쓰여야 한다”고 재차 확인한다.

이는 국방비 지출을 조정하여 국가 관할권 하에 있는 국민의 복지에 적절한 자원이 쓰일 수 있도록 하는 것이 중요하다는 것을 강조한다.³⁸ 또한 국가가 이러한 자원 재분배를 안심하고 약속할 수 있는 환경을 조성할 수 있도록 다른 국가도 역할을 해야함을 뜻한다.

³⁶ “기업과 인권 이행 지침: ‘보호, 존중, 구제’ 프레임워크의 이행”, 인권과 다국적 기업 및 기업체 간 사안에 대한 유엔 사무총장 특별대표 보고서 (2011년 3월 21일), A/HRC/17/31.

³⁷ 식량권 특별보고관 올리비에 드 슈테르 보고서, “교역 및 투자 협정이 인권에 미치는 영향 평가를 위한 이행 지침”, 2011년 12월 19일, A/HRC/19/59/Add.5.

³⁸ 조선민주주의인민공화국은 세계에서 가장 큰 규모의 상비군을 유지하고 있다. 인구의 5퍼센트에 해당하는 120만 명 규모이다. 미국 국무부 추정치에 따르면 해당국 정부는 국내총생산의 약 25퍼센트를 군에 지출하는 것으로 파악된다. (출처: <https://www.cfr.org/background/north-koreas-military-capabilities>) 한편 국무부는 “국방비 지출 관련 양질의 데이터가 상당히 부족하여 [...] 국내총생산과 국방비 지출 추정치가 해당 없음(n/a)에 해당될 수도 있다고 언급했다. (해당 내용은 인권최고대표사무소 보고서 “권리의 대가(代價): 조선민주주의인민공화국 내 적합한 생활 수준을 누릴 권리의 침해 (2019년 5월)” 12쪽에도 인용된 바 있다.)

V. 결론

조선민주주의인민공화국 관련 논의는 평화 및 안보, 발전, 인권 등의 의제가 모두 각개로 진행되는 경향이 있다. 발전의 개념을 좁게만 해석하는 것도 이러한 동떨어진 논의를 부추긴다.

발전권은 이러한 개념을 확대하고, 각개로 논의되는 평화 및 안보, 발전, 인권을 한데 모아, 시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 권리가 침해될 때 상호 어떤 영향을 미치는지를 조명할 수 있는 방법을 제시한다. 더하여 모든 기본적인 권리의 실현을 통해서만 발전, 평화, 안보가 공정하고 지속가능한 방식으로 달성될 수 있다는 것을 보여준다.

발전권은 인권법에 따른 조선민주주의인민공화국의 모든 의무뿐 아니라 해당국 내 인권 상황과 관련하여 다른 국가가 지닌 모든 의무를 분석할 수 있는 유용한 틀로 쓰일 수 있다. 이를 통해 조선민주주의인민공화국이 발전권을 포함한 인권 상황 개선을 위해 자체적인 제도적, 사법적 및 정책적 틀의 개혁을 시작해야 할 의무에 관심을 집중시킨다. 더하여 발전권을 유용한 틀로 활용하여, 모두의 인권이 존중받는 보다 평화롭고 안전한 한반도를 만들기 위한 관여 및 외교 정책을 수립할 때 다른 국가와 이해관계자가 영향을 미칠 수 있다는 점을 상기시켜준다.

조선민주주의인민공화국 정부는 2019년 제 3차 보편적 정례 인권 검토(UPR) 당시 국내 인권 상황 개선을 위해 유엔 회원국이 제시한 132개 권고를 이행하기로 약속했다. 이들 권고 대다수는 발전권 실현과 연관성이 있는데, 보건, 교육, 영양 및 식량 안보 부문에 있어 국제기구와 협력,³⁹ 지속가능발전목표에 따라 건강과 안녕에 적합한 생활 수준을 누릴 권리를 국민 모두에게 보장할 수 있도록 공적 지출 방향 재설정,⁴⁰ 시민적·정치적 권리 규약에 따른 시민적 및 정치적 권리⁴¹, 경제적·사회적·문화적 권리 규약에 따른 경제적, 사회적 및 문화적 권리⁴²를 포함하여 해당국이 비준한 인권 조약에 따른 약속 이행⁴³ 등이 있다.

따라서 앞서 언급한 보편적 정례 인권 검토 당시 제시된 권고를 성공적으로 이행하는 것은 조선민주주의인민공화국이 국제공동체와 협력하며 자국민의 발전권 실현을 추진하는 방법이 될 수 있다. 아울러 조선민주주의인민공화국이 해당 권고를 이행하여 검증 가능한 수준으로 성과를 낸다면, 국제공동체가 신뢰와 확신을 쌓고 회원국, 더 크게는 국제공동체가 추진하는 평화와 안보 외교에 반영될 수 있는 유의미한 기준이 될 것이다.

³⁹ 보편적 정례 인권 검토 실무 그룹 보고서, 조선민주주의인민공화국, 2019년 6월 25일, 인권이사회 제 42차 회기, A/HRC/42/10, 문단 126.63, 126.64, 126.65, 126.66, 126.108, 126.109.

⁴⁰ 상동 문단 126.100. 지속가능발전목표 1, 2 및 3.

⁴¹ 상동 문단 126.36, 126.44, 126.45, 126.46, 126.147, 126.83.

⁴² 상동 문단 126.113, 126.114, 126.136, 126.137, 126.138, 126.139, 126.140, 126.141, 126.142, 126.143, 126.144, 126.146.

⁴³ 상동 문단 126.150, 126.151, 126.152, 126.153, 126.154, 126.155, 126.156, 126.157, 126.159, 126.160, 126.161, 126.162, 126.163, 126.164, 126.165, 126.166, 126.167, 126.168, 126.169, 126.170, 126.171, 126.180, 126.188, 126.193, 126.196, 126.198.



UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

- Palais des Nations, CH1211 Geneva 10 – Switzerland
- Telephone: +41 (0) 22 917 90 00 • Fax: +41 (0) 22 917 90 08
- Website: www.ohchr.org

유엔인권최고대표사무소(서울)

- 서울시 종로구 종로 38, 서울글로벌센터 (03188)
- 이메일: seoul@ohchr.org • 웹사이트: <https://seoul.ohchr.org>