

6 국제사회 북한인권 동향과 대북인권정책 추진 방향

김수암 | 인도협력연구실 선임연구위원

요약

가치와 규범을 중시하는 대외전략 기조 속에서 새 정부는 북한주민의 인권개선에 대해서도 강력한 의지를 표명하였다. 특히 북한인권 증진을 위한 국제사회와의 공조 및 연대를 강조하였다. 국제연대를 통한 새 정부의 대북인권정책의 실천력과 효과가 제고되기 위해서는 유엔, 개별국가 등 북한인권 개선을 위한 국제사회의 개선전략을 면밀하게 분석하고 세밀한 연대전략을 수립하는 것이 중요하다.

국제연대를 통해 북한인권 개선을 위한 주도적 역할을 수행하기 위해서는 확고한 원칙을 정립하고 일관된 정책을 견지함으로써 국제사회로부터 신뢰와 지지를 받을 수 있어야 한다. 다만 확고한 원칙을 견지하되 북한주민 인권상황의 실질적 개선이라는 결과 도출을 고려하여 정책추진 차원에서는 유연성을 발휘할 필요도 있다.

대북인권정책의 분명한 원칙의 정립과 세부 추진방안 수립, 효율적 정책추진체계의 구축, 정책을 통한 북한주민 인권상황의 실질적 개선 효과라는 3위 1체의 결과를 도출해내는 방향으로 국제연대를 추진해나가는 지혜를 발휘할 수 있어야 한다.

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 새 정부 대외전략 및 대북인권정책 기초

새 정부는 ‘자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가(국정목표 5)’로서 규범에 기반한 국제질서를 유지·발전하는 데 적극적 역할을 수행하겠다는 대외전략 기초를 표방하였다. 윤석열 대통령은 취임사에서 ‘국제사회에서 책임과 역할을 다하는 나라’로서 특히 자유, 인권 등 보편적 가치에 대한 국제사회에서의 주도적 역할을 강조하였다.

가치와 규범을 중시하는 대외전략 기초 속에서 새 정부는 북한주민의 인권개선에 대해서도 강력한 의지를 표명하였다. 무엇보다도 북한인권 증진을 위한 국제사회와의 공조 및 연대를 강조하였다. 국제연대를 통한 새 정부의 대북인권정책의 실천력과 효과가 제고되기 위해서는 유엔, 개별국가 등 북한인권 개선을 위한 국제사회의 개선전략을 면밀하게 분석하고 세밀한 연대전략을 수립하는 것이 중요하다. 이 글에서는 국제사회의 북한인권 개선을 위한 전략과 활동을 살펴보고 국제연대 등을 통한 효과적인 대북인권정책 추진의 기본방향을 제시하고자 한다.

2. 국제사회의 북한인권 개선전략 및 동향

가. 유엔의 북한인권 개선전략 및 동향

국제사회의 북한인권 개선 활동의 핵심 특징 중의 하나는 2013년 유엔 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry: COI) 활동을 계기로 ‘책임규명(accountability)’이 핵심 전략의 하나로 자리 잡아가고 있다는 점이다. 유엔은 책임규명에 대한 국제적 관심과 공감대 제고, 책임규명 문제를 담당할 제도적 기반을 지속적으로 마련하여 오고 있다.

첫째, 유엔 인권이사회 및 총회의 북한인권결의, 유엔 인권최고대표의 ‘책임규명 증진’ 보고서 제출 및 구두보고(2019년, 2021년 인권이사회), 유엔 북한인권특별보고관의 인권이사회 제출 보고서(2021년, 2022년), ‘조선민주주의 인민공화국 책임규명 방안 탐색’이라는 주제의 워크숍 개최(유엔인권사무소(서울), 2021년 12월 8일) 등을 통하여 책임규명 문제를 지속적으로 다루고 있다.

둘째, 2015년 6월 “북한의 인권침해에 대한 책임규명을 위해 북한 내 인권 상황 감시 및

증거 보존 역할 강화”라는 핵심 임무를 수행할 유엔인권사무소(서울)(UN Human Rights Office in Seoul)가 설치되었다.

셋째, 2016년 유엔 인권이사회 북한인권결의에 따라 책임규명을 추구할 적절한 접근방안 검토 및 실질적인 책임규명 메커니즘을 권고하는 임무를 수행할 ‘책임규명에 관한 독립전문가그룹’이 구성·운영되었다.

넷째, 유엔 인권이사회는 북한인권결의를 통해 독립전문가그룹이 제안한 책임규명에 관한 권고 사항을 이행하기 위해 북한 내 인권침해 사례, 특히 ‘인도에 반한 죄(crimes against humanity)’에 준하는 사례에 대한 유엔인권사무소(서울)의 모니터링 및 기록 역량을 강화하기로 결정하였다. 이의 일환으로 ‘중앙 정보 및 증거 저장소(Central Information and Evidence Repository)’를 구축하였다.

또 다른 특징적인 동향의 하나는 안보와 평화문제를 다루는 안전보장이사회에서 2014년부터 2017년까지 북한인권문제를 의제로 논의하였다는 점이다. 이후 2020년, 2021년 안보리에서 비공개 논의는 있었지만 2018년부터 4년간 공개방식의 북한인권문제 논의는 이루어지지 못하였다.

나. 개별국가의 북한인권 개선전략 및 동향

(1) 대북인권제재

최근 들어 국제사회 대북인권 접근전략의 또 다른 특징의 하나는 미국, 유럽연합 등 개별 국가 차원에서 북한 내 인권 유린을 명분으로 개인과 단체에 대한 제재가 구체적으로 이행되고 있다는 점이다. 개별국가 차원에서 대북 인권제재는 두 가지 방식으로 이루어지고 있다.

첫째, 미국과 같이 북한만을 특정하여 인권제재를 부과하는 방식이다. 미국은 2016년 2월 발효된 「대북제재 및 정책강화법(North Korea Sanctions and Policy Enforcement Act of 2016: H.R.757)」을 통하여 대량살상무기와 함께 인권을 명분으로 대북제재를 부과할 수 있는 법적 기반을 마련하였다. 해당 법을 통해 북한 내 검열 및 심각한 인권침해 책임자에 대해 제재를 부과할 수 있음을 규정하고 있다. 미 재무부는 이러한 법률에 근거하여 2016년 3월, 7월, 2017년 1월, 8월, 10월, 2018년 12월 등 총 여섯 차례에 걸쳐 현재까지 김정운을 포함한 개인 31명 및 기관 13곳을 북한인권 관련 제재 대상으로 지정하였다.

둘째, 유럽연합 및 영국과 같이 전 세계를 대상으로 한 인권제재 제도를 이행하는 과정에

서 북한에 대한 인권제재를 부과하는 방식이다. 유럽연합은 전 세계적으로 심각한 인권침해 문제를 해결하기 위한 표적 제한 조치의 틀을 제공하며, 자산동결 조치를 규정한 ‘글로벌 인권제재 레짐’을 마련하였다. 유럽연합은 동 레짐에 근거하여 2021년 3월 22일 정경택(국가보위상), 리영길(사회안전상), 중앙검찰소를 제재 대상으로 지정하였다. 영국은 「2018 제재 및 자금세탁방지법(Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018)」을 제정하였는데, 정치범수용소 운영에 책임이 있는 국가보위성 7국과 교화소 운영에 책임이 있는 사회안전성 교화국을 제재 대상으로 지정하였다.

(2) 재정지원제도(grants)

북한인권재단이 출범할 경우 고려해야 할 국제사회의 개선전략은 북한인권 개선 활동에 대한 미국의 재정지원제도(grants)이다. 2021년 미 국무부 재정지원의 경우 북한 내외부로 자유로운 정보 흐름을 촉진하는 프로그램과 북한 내 대규모 인권 유린의 책임규명(accountability)을 촉진하는 프로그램을 강조한 바 있다. 그런데 국무부가 홈페이지에 공개한 공고문¹⁾을 보면 2022년 4가지 분야로 재정지원이 확대되는 등 재정지원 방향에 일부 변화가 나타나고 있다. 아래와 같이 책임규명 및 정보 흐름의 촉진과 함께 여성, 장애인 등 취약계층의 권리와 노동권 증진 활동으로 재정지원 분야가 확대되는 특징을 보이고 있다.

- 첫째, 북한의 심각한 인권 유린과 국경을 초월한 탄압에 대한 책임규명 증진
- 둘째, 여성과 여아의 권리 향상
- 셋째, 장애인 권리 증진
- 넷째, 노동권의 보호 강화

미국민주주의진흥재단(National Endowment for Democracy: NED)도 북한인권단체의 활동에 대해 재정을 지원하고 있다. 정보의 자유에 대한 지원의 비중이 가장 높는데, 2016년 이후 재정을 지원한 주요 활동 분야를 보면 다음과 같다.

- 첫째, 정보의 자유 촉진
- 둘째, 북한 인권 유린 실태의 기록 및 북한인권문제에 대한 인식의 제고, 책임규명의 촉구 활동
- 셋째, 탈북민 학생의 리더십 강화 및 인권과 민주주의 관여 촉진

1) Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, “DRL Notice of Funding Opportunity(NOFO): Advancing Human Rights and Fundamental Freedoms in the Democratic People’s Republic of Korea,” Funding Opportunity Announcement, April 20, 2022, <<https://www.state.gov/drl-notice-of-funding-opportunity-nofo-advancing-human-rights-and-fundamental-freedoms-in-the-democratic-peoples-republic-of-korea-dprk-or-north-korea/>> (Accessed June 3, 2022).

넷째, 탈북민의 정치적 리더십 제고
다섯째, 북한의 시장경제 개발 관련 활동 등

(3) 재미 한인 이산가족 교류 지원 입법 추진

미 의회가 재미 한인 이산가족 교류에 대해 지속적인 관심을 가지면서 입법을 통한 관여의 움직임이 구체화되고 있다. 117차 회기에서 발의된 재미 한인 이산가족 상봉을 뒷받침하기 위한 「이산가족상봉법안(Divided Families Reunification Act: H.R.826)」이 2021년 7월 19일 하원 본회의를 통과했다. 하원 본회의 통과 직후 상원에서도 2021년 8월 10일 민주당의 메이지 히로노 상원의원이 「한국전쟁 이산가족상봉법안(Korean War Divided Families Reunification Act: S.2688)」을 초당적으로 발의하였다. 현재 상원의 소관 상임위원 외교위원회에 계류 중에 있다. 재미 한인 이산가족 문제에 대한 의회의 입법을 통한 관여와 관련하여 또 다른 특징은 2004년에 발효된 「북한인권법」의 효력을 연장하는 「북한인권법 재승인 법안 2022」의 ‘Sec. 8. 재미 한인 이산가족에 관한 의회의 입장’에서 재미 한인 이산가족 교류 문제가 포함되었다는 점이다. 「이산가족상봉법안」과 「북한인권법 재승인 법안 2022」에서는 재미 한인 이산가족 교류를 위해 대한민국 정부와 협의하도록 규정하고 있는데, 이 과정에서 아직 공식인 상태지만 미국의 북한인권특사가 중요한 역할을 수행할 것으로 전망된다.

(4) 전단 살포 금지조항에 대한 미국 내 비판적 시각

미 행정부와 의회가 대북전단 살포를 금지하는 「남북관계 발전에 관한 법률」의 개정에 대해 관심을 표명하면서 구체적으로 관여하고 있다. 의회와 미 행정부(국무부) 모두 전단 살포와 관련하여 북한인권문제와 한국 내 표현의 자유를 연계하여 문제를 제기하고 있다.

미 국무부는 『2020 한국인권보고서』 내 ‘Sec. 2. 시민적 자유에 대한 존중’의 ‘a. 표현의 자유’에서 전단 살포를 금지하는 「남북관계발전법」 개정에 관한 한국 내 논쟁을 표현의 자유 관점에서 소개하고 있다. 또한 미 의회의 초당적 기구인 ‘톰 란토스 인권위원회(Tom Lantos Human Rights Commission)’는 2021년 4월 15일 대북전단 살포를 금지하는 「남북관계발전법」의 개정에 대해 ‘한국의 시민적·정치적 권리: 한반도 인권에 대한 함의’라는 주제로 청문회를 개최하였다. 청문회 제목에서 보듯이 북한인권문제와 관련이 있지만 표현의 자유 등 한국 내 권리 행사에 초점을 둔 청문회라는 점을 주목할 필요가 있다.

(5) 북한 억류 한국인 문제에 대한 국제적 관심

2017년 북한 내 억류 외국인의 영사 접근권 보장 등이 포함된 유엔 총회 북한인권결의가 통과된 이후 유럽연합, 미국 등 개별국가도 북한에 억류된 한국인 문제에 관심을 보이고 있다. 특히 미 국무부는 연례각국인권보고서 중 『2021 북한보고서』 내 ‘Sec. 1’의 ‘d. ‘자의적 체포 및 구금’에서 한국인 6명이 북한에 억류되어 있다는 사실을 처음으로 언급하였다. 이들 억류 국민들에 대한 핵심 이슈는 1963년 체결된 ‘영사 관계에 관한 빈 협약’에 따른 자유로운 영사 접근 등 보호의 제공, 가족들과의 교신 보장이다.

다. 국제사회 개선전략에 대한 북한의 입장

책임규명과 인권제재에 대해 북한은 외무성 대변인 담화 등 비난 성명전을 통하여 ‘대북 적대시 정책’의 일환으로 주권을 침해하고 내정에 간섭하려는 정치적 도발이라고 규정하면서 강력하게 반발하고 있다. 북한은 기본적으로 유엔의 북한인권결의안 채택, 책임규명 추구, 인권제재에 대해 미국의 사주 혹은 미국과의 공조를 통하여 추진되는 대북 적대시 정책이라고 주장하고 있다. 영국의 대북 인권제재에 대해 외무성 대변인은 “영국의 이번 처사는 철두철미 미국의 대조선(대북) 적대시 정책에 편승한 너절한 정치적 모략책동”²⁾이라고 비난하였다. 또한 북한은 압박전략에 대해 북한 체제 및 정권에 대한 위협, ‘최고존엄’에 대한 모독이라고 규정하면서 ‘인권은 국권’이라는 논리로 대응하고 있다.

위에서 언급한 책임규명과 인권제재는 유엔과 개별국가에 의해 일방적으로 이행되는 방식인데, 국가별 정례인권검토(Universal Periodic Review, 이하 UPR)와 국제인권조약 당사자의 의무인 국가보고서 제출은 당사국의 협조가 필요한 쌍방향의 제도이다. UPR은 유엔 회원국 전체를 대상으로 하는 인권 이행 검증제도라는 점에서 북한도 적극적으로 참여하고 있다. 또한 국제인권조약에 따른 국가보고서 제출도 조약기구의 성격상 정치적 색채가 약하다는 판단 아래 북한이 상대적으로 협조적인 자세를 보이고 있다. 다만, 자유권규약과 사회권규약은 2000년, 2001년 각각 2차 국가보고서를 제출한 이후 현재까지 3차 국가보고서를 제출하지 않고 있다. 특히 북한은 1997년 유엔 인권위원회 소위원회에서 북한인권결의가 채택되자 반발하면서 자유권규약의 탈퇴를 선언하였고 2014년 9월 조선인권연구협회 보고서에서도 이러한 태도를 견지하고 있다. 반면 아동권리협약, 여성차별철폐협약, 장애인권리

2) “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 미국의 대조선적대시정책에 편승한 영국의 처사를 규탄,” 『조선중앙통신』, 2020.7.11.

협약에 따른 국가보고서 제출 의무에는 상대적으로 적극적인 자세를 보이고 있다. 또한 2017년 5월 2일부터 9일까지 유엔 인권이사회 주제별 특별절차의 하나인 ‘장애인 권리에 관한 특별보고관(Catalina Devandas-Aquilar)’의 방북도 최초로 허용한 바 있다.

3. 대북인권정책 추진방향

새 정부는 국제연대를 통해 북한인권 개선을 위한 주도적 역할을 수행하겠다는 강력한 의지를 표명하였다. 문재인 정부는 남북관계와 평화를 우선시하면서 북한인권문제에 대해 소극적 태도를 보이고 정책의 일관성이 결여되었다는 비판을 받아 왔다. 국제연대를 통해 북한인권 개선을 위한 주도적 역할을 수행하기 위해서는 확고한 원칙을 정립하고 일관된 정책을 견지함으로써 국제사회로부터 신뢰와 지지를 받을 수 있어야 한다. 다만 확고한 원칙을 견지하되 북한주민 인권상황의 실질적 개선이라는 결과 도출을 고려하여 정책추진 차원에서는 유연성을 발휘할 필요도 있다.

북한의 눈치를 볼 필요는 없겠지만 북한주민 인권상황의 실질적 개선, 북한당국의 태도를 복합적으로 고려하여 세밀한 연대전략의 복합방정식을 설계하는 지혜를 발휘해야 한다. 우선 UPR, 국제인권조약에 따른 국가보고서 제출 등 북한당국이 우호적이고 협조적인 영역에 대한 국제사회와의 공조 및 연대는 주도적으로 확대해나가면서 남북관계 개선으로 이어질 수 있도록 전략을 수립해야 할 것이다.

특히 북한인권결의, 책임규명, 인권제재 등 북한이 대북 적대시 정책으로 규정하고 거부하는 국제사회의 인권개선 전략과 이슈별로 어느 수준에서 어떠한 방식으로 연대를 할 것인지 분명한 입장을 정립해야 한다. 이러한 분명한 입장을 바탕으로 북한이 대북 적대시 정책으로 규정하는 국제사회의 접근전략에 대해 세밀한 연대추진방안을 수립할 필요가 있다. 또한 유엔, 개별국가, 국제 NGO 등 행위 주체와 개선전략을 어떻게 연계하면서 구체적으로 어떻게 연대를 형성할지 복합방정식을 마련해야 한다. 북한인권결의, 책임규명에 대해서는 정부 차원의 독자적 입장 표명보다 북한인권 책임규명을 거론하고 있는 북한인권결의 공동 제안국 참여와 같은 유엔 인권 메커니즘을 통한 다자적 방식의 지지 표명이 현실적 방안이 될 수 있다.

‘글로벌 중추국가’로서 국제연대를 통해 북한인권 개선 활동의 주도적 역할을 실질적으로 수행할 수 있도록 대북인권정책 추진체계를 정비해야 한다. 대북인권정책을 종합적으로 조

정하고 효율적으로 수행할 수 있도록 통일부, 외교부 등 관련 부처가 참여하는 ‘북한인권정책협의회(가칭)’를 구성하여 실질적으로 운영할 필요가 있다. 이러한 정책조정 기제 아래 국제연대를 통한 북한인권 개선 활동의 주도적 역할을 수행할 수 있도록 북한인권외교를 강화해나가야 할 것이다. 이를 위해 북한인권국제협력대사(현재 공식)를 중심으로 유엔, 개별국가, 국제 NGO를 대상으로 하는 북한인권외교 추진체계를 수립해야 할 것이다.

특히 미국의 「북한인권법 재승인 법안 2022」, 「이산가족상봉법안」 등 입법 동향, 국내 북한인권 활동에 대한 미국 내 비판적 시각 등을 종합적으로 고려하여 북한인권 개선을 위한 세밀한 한미공조 방안을 마련해야 할 것이다. 이를 위해 북한인권국제협력대사와 미국의 북한인권특사(현재 공식)를 중심으로 대북인권정책에 대한 한미공조를 조율하는 협의 채널을 구축해야 한다.

최근 인권 분야에서 유엔 등 국제기구뿐만 아니라 인권 NGO의 역할이 확대되는 추세에 있다. 국제연대 방안을 수립할 때 인권 NGO와 적절한 역할분담 체계를 수립할 필요가 있다. 이를 위해 민관협력에 대한 원칙과 방향을 설정하고 역할분담을 통한 효율적인 민관협력체계를 구축해나가야 한다. 1차적으로 정부와 국내 북한인권단체 간 민관협력체계를 구축하고 국내 차원의 민관협력이 국제차원으로 확산될 수 있도록 국내·국제를 아우르는 세밀한 역할분담 체계를 구축해나가야 한다. 이와 관련하여 북한인권재단이 출범하면 미국과의 조율 아래 북한인권단체에 대한 재정지원의 분야 등 지원원칙과 구체적인 지원 방안을 마련해야 할 것이다.

내부적으로 북한인권 개선을 위한 정책 인프라를 강화하고 대북인권정책에 대한 국내외적 공감대를 확산할 수 있는 조치들을 취해나가야 한다. 북한인권재단이 출범하지 못하고 있는 현실 사유에 대해 대국민 홍보를 강화하고 출범에 대한 국민적 공감대를 확산시켜나가야 한다. 국민적 공감대를 바탕으로 야당의 협조를 이끌어내는 정치력을 발휘해야 한다. 국내-남북-국제(한미공조) 요소가 복합적으로 얽혀 있는 「남북관계발전법」 내 전단 관련 조항에 대해서는 국내 갈등 및 남북관계, 국제연대에 미치는 부정적 요인을 최소화하는 방향으로 남북합의, 국내외 여론을 복합적으로 고려하여 개정을 신중하게 접근할 필요가 있다.

대북인권정책의 분명한 원칙의 정립과 세부 추진방안 수립, 효율적 정책추진체계의 구축, 정책을 통한 북한주민 인권상황의 실질적 개선 효과라는 3위 1체의 결과를 도출해내는 방향으로 국제연대를 추진해나가는 지혜를 발휘할 수 있어야 한다. © KINU 2022