

대 화 모 임

한반도 평화와 북한인권문제

때 : 2022. 5. 27. (금) 오후 2시 - 6시

곳 : 평창동 대화의 집

주최 :  대화문화아카데미
korea dialogue academy


(사) 평화의씨앗들

북한인권문제 - 현황, 쟁점과 과제
2022년 5월 27일

이성훈, 경희대 미래문명원 특임연구원 / 인지상종 연구소

북한인권 관련 개인적 배경:

아시아가톨릭대학생운동(홍콩, 1988-1991), 인권운동사랑방(1993/4), 팩스 로마나 (제네바, 1997-2004), 포럼 아시아 (방콕, 2005-2008), 국가인권위원회 (2008-2010), 한국인권재단 (2011-2018), 아시아민주주의네트워크(2013~) 대한적십자 국제특보 (2019), 한국인권학회 (2019~), 아시아지속가능발전시민사회파트너십 (APSD) (2020~), KOICA 비상임 이사(2020~), (재)평창평화센터 비상임 이사 (2021~)

주요 질문

- 왜 ‘북한인권’ 이 진보-보수의 이념적 진영논리와 갈등의 원인이 되었나?
- ‘북한인권’ 에 대한 ‘균형적’ 접근 어떻게 가능한가?
- ‘북한인권운동’ 과제와 전망

다양한 관점에서 솔직하고 심층적인 대화와 논쟁을 위해 작성한 시론적 성격의 글로 2021년 11월 가톨릭동북아평화연구소 심포지엄에서 발표한 글을 2022년 5월의 맥락에 수정 보완하였음.

목차

들어가면서 - 북한인권 최근 상황

1. ‘북한인권’ 역사적 전개 과정
2. ‘북한인권’ 에 대한 인식 - 북한인권 ‘3원3차’ 방정식
3. 북한인권 접근의 편향성과 문제
4. 2022년 이후 북한인권 전망과 제안

들어가면서 - 북한인권 국내외 최근 상황

- 2020년 12월 4일 최고인민회의 상임위원회 제14기 제12차 전원회의에서 ‘반동사상문화배격법’ 채택
- 2020년 12월 14일 국회 본회의 남북관계발전법 (가칭 대북전단금지법) 개정안 통과
- 2021년 12월 9-10일 미국 첫 민주주의정상회의 개최,
- 2022년 5월 3일 윤석열 정부 110대 국정과제 95. 남북관계를 정상화하고, 평화의 한반도를 만들겠습니다.
- 2022년 5월 10일 윤석열 대통령 취임사, 자유 34번, 인권 4번 언급
- 2022년 5월 12일 Human Rights Watch, 국제인권단체 “윤 정부, 북한인권대사 임명 포함 북한인권법 전면 시행해야” 촉구
- 2022년 5월 21일 한미정상회담 공동성명 - 북한인권 ‘심각한 우려’ 표명, 제 2회 민주주의정상회의 한국 주최 검토 중
- 2022년 5월 23일, 조 바이든 일본 납북피해자 가족과 면담 “나도 가족 잃어...”

한미정상회담에 코로나지원강조에도..인권등메시지는 강경해져

한미 정상, 북에 방역협력 손내밀었지만...北호응 가능성 희박

성명서 판문점선언은 빠지고 北인권엔 "심각한 우려"...북한 반발 예상

한미정상회담 (2022.5.21, 서울) - 윤석열 정부	한미정상회담 (2021.5.21 워싱턴) - 문재인 정부
<p>윤석열 대통령과 바이든 대통령은 북한 인권 상황에 대한 심각한 우려를 표명하였다.</p> <p>양 정상은 또한 가장 취약한 북한 주민들에 대한 인도적 지원 제공을 촉진한다는 약속을 재확인하였다.</p> <p>양 정상은 최근 북한의 코로나19 발생에 대해 우려를 표하였다.</p> <p>한국과 미국은 북한이 코로나바이러스에 대처하는 데 필요한 지원을 제공하기 위해 국제사회와 협력할 것이다.</p>	<p>“우리는 북한의 인권 상황을 개선하기 위해 협력한다는 데 동의하고, 가장 도움을 필요로 하는 북한주민들에 대한 인도적 지원 제공을 계속 촉진하기로 약속하였다.</p> <p>우리는 또한 남북 이산가족 상봉 촉진을 지원한다는 양측의 의지를 공유하였다고 했다.</p>

윤석열 정부 110대 국정과제 - 북한인권

국정목표 5	자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추 국가
[약속 18]	남북관계를 정상화하고, 평화의 한반도를 만들겠습니다.
95.	남북관계를 정상화하고, 평화의 한반도를 만들겠습니다.
과제목표	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한 주민의 인도적 여건 개선 및 삶의 질 증진 ○ 이산가족·국군포로·납북자 문제의 해결 추진 ○ 북한 주민의 인권 개선 ○ 북한 이탈주민의 안정적인 사회 정착 등 '먼저 온 통일'에 대한 지원체계를 확충
주요 내용	<p>○ (인도적 지원) 인도적 지원을 조건 없이 실시하되 이를 필요로 하는 북한 주민에 전달되도록 모니터링 실시</p> <ul style="list-style-type: none"> - 북한 호응시 코로나19 관련 긴급지원, 식량난·수해 등 긴급구호 추진 - 「한반도 보건의료협력 플랫폼」등을 통한 민간 상시 인도적 협력 체계 구축 <p>○ (이산가족·국군포로·납북자 문제 개선) 이산가족 전원의 생사확인 및 정례상봉 추진, 남북회담·국제협력을 통한 국군포로·납북자 문제해결 노력</p> <p>○ (북한인권개선) <u>북한인권재단을 정상적으로 출범시키고, 북한인권증진을 위한 국제사회와의 공조를 강화</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ (북한이탈주민 정착지원) 초기지원 확대 및 안전지원·위기가구 지원 강화 - 정착금 등 초기지원 개선 및 취업지원(창업지원센터 설립 등) 확대를 추진 - 위기가구 통합지원시스템 및 정신건강지원 체계 구축, 법률 조력 기대효과 <ul style="list-style-type: none"> ○ 북한 주민의 인도적 문제 개선 ○ 분단으로 인한 고통 경감 ○ 북한 이탈주민의 신속·안정적인 정착 도모

1. 북한인권 역사적 전개 과정

지난 20여년간의 북한인권이 국내와 국제사회에서 다루어지는 방식, 즉 북한인권 쟁점과 접근법은 크게 변화해 왔다. 초창기에는 북한인권 침해의 진실 여부와 왜 당시 (2003년) 유엔인권위 결의안이 채택되었는지에 대한 논의가 주도적이었다. 이후 시간이 지나면서 점차 어떻게 북한 인권을 개선할 것인가로 변화되었다. 즉 보수진보 모두 북한인권 문제를 인정하지만 이를 어떻게 효과적으로 다루어서 실질적인 인권개선으로 이어지게 할 것인가라는 실천적 문제의식이 주된 관심이 되었다.

북한인권 문제를 다루는 주체도 북한인권을 직접 다루는 ‘북한인권만’ 단체와 간접적으로 다루는 인도적지원, 개발협력단체 그리고 남북한의 인권을 모두 다루는 인권단체 등으로 분화되었다. 이러한 변화는 2016년 제정된 ‘북한인권법’ 내용과 지금까지의 부분적 이행에도 반영되었다.

북한인권이 한국사회와 국제사회에 크게 부각된 것은 20여년이지만 구조적 뿌리는 70여년전 한반도 분단과 전쟁으로 거슬러 올라간다. 따라서 보다 긴 호흡으로 문제를 파악할 필요가 있다.

북한인권은 다양한 정치적 특성을 지니기에 다양한 비유가 사용됨 ‘뜨거운 감자’, ‘아킬레스 건’, ‘아픈 손가락’, ‘양날의 칼’, ‘축복받은 원죄’ blessed original sin 등 다양한 표현이 사용되어 왔다.

모든 인권은 사회정치적 갈등을 수반하며 인권운동과 정책은 갈등 관리, 해소 또는 전환의 과정이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 갈등을 제대로 해결하면 분단극복과 통일과정에 큰 자양분이 될 수 있고 반면 역으로 걸림돌로 작용할 수도 있다.

북한인권을 둘러싼 누적된 갈등과 왜곡은 한국사회 시민사회운동 (인권, 평화/통일 분야)과 담론/이론, 정책과 거버넌스의 한계와 위기를 보여주고 있다. 따라서 북한인권을 다차원에서 입체적으로 접근하는 집단지성과 실천적 지혜가 그 어느때 보다 시급히 요구되고 있다.

2. 북한인권에 대한 인식

당연하고 분명해 보일 수도 있는 북한인권 문제가 여전히 한국사회와 국제사회에서 정치적 쟁점, 혼돈 및 논란이 되는 이유는 북한인권 문제를 바라보는 다양한 이념과 오해 그리고 편견에서 기인한다고 할 수 있다. 이러한 북한인권 문제에 대한 다양한 이해, 편견 또는 혼돈은 구성요소인 ‘북한’, ‘인권’, ‘북한인권’ 개념에 대한 서로 다른 인식에서 비롯된 것으로 보인다.

가. 북한인권에서 ‘북한’ 의 인식

첫째, 북한인권에서의 ‘북한’ 에 대한 이해의 차이에서 기인하는 문제이다. 북한인권에 대한 입장과 접근 차이는 근본적으로 ‘북한을 어떻게 이해하느냐’ 와 깊게 연관되어 있다. 북한인권 담론에서 북한은 크게 유엔 회원국가로서 독립적인 주권국가, 통일의

대상인 민족 그리고 적대적인 세력 (반국가단체) 세가지로 구분된다.

유엔에서는 북한을 유엔 회원국가로 독립적인 주권국가로 간주한다. 이에 따라 주권 국가로 동등한 지위를 지니면 국제법에 따른 권리와 의무를 지닌다. 이 경우 한국정부는 북한인권을 미얀마와 같은 외국의 인권문제를 다루는 방식과 같이 다루게 된다. 국제사회가 북한인권 문제를 이해하고 다루는 방식이다.

그러나 한국에서는 이보다는 북한을 민족으로 보고 통일의 대상으로 잠정적인 분단상태로 본다. 이는 현재 헌법 4조의 한반도 영토조항에서 명시하고 있다. 이에 따르면 북한주민은 대한민국의 국민이 된다. 더 나아가 한국의 국가보안법에 따르면 북한은 *한국의 안보를 위협하는 반국가단체이다. 북한은 주적이며 한국의 영토를 불법적으로 점거하는 있는 정치세력인 셈이다. 이렇듯 북한에 대한 이해에 따라 북한인권문제를 유엔 회원국가의 인권문제 (국제인권문제) 또는 같은 민족의 내부문제로 볼 수 있다.*

나. 북한인권에서 ‘인권’ 에 대한 인식

북한인권에서 ‘인권’ 은 화자의 정치적 입장과 맥락에 따라 그 내용과 형식이 달라진다. 인권은 크게 시민 정치적 권리 (자유권)와 경제 사회 문화적 권리 (사회권) 그리고 제3세대 권리로 불리는 발전권, 평화권, 환경권 등 연대권로 구분된다. 이러한 구분은 인권보장을 위한 국가의 소극적 또는 적극적 역할 그리고 존중, 보호 및 실현의 인권의무와 책무성에 따른 구분이기도 하다. 북한인권 담론과 쟁점에서는 언론자유와 ‘정치범 교화소’ 로 대표되는 자유권과 인도적 재단과 경제제재로 인한 식량난으로 대표되는 ‘생존권’ 또는 ‘사회권’ 이란 표현이 주로 사용된다. 자유권과 사회권은 현실에서 인위적으로 구분하기 어렵지만 자유권은 민주주의 즉 정치체제와 상대적으로 연관성이 높아서 사회권에 비해 더 정치적으로 민감하게 다루어진다. 이로 인해 북한인권이라는 표현을 사용하지만 실제 인권의 내용에는 매우 다양한 때로 상반된 내용을 의미해 의사소통과 담론에서 적지 않은 혼돈이 발생하기도 한다.

다. ‘북한인권’ 의 내용과 범위에 대한 인식

셋째, ‘북한인권’ 개념과 개념이 표상하는 내용이 화자와 맥락에 따라 매우 다르다는 것이다. 북한인권을 영어로 표현하면 분명하게 그 의미가 드러나지만 한국어에는 그 차이가 드러나지 않는다. 지금까지 국내에서 북한인권이란 언술에는 아래의 세가지 내용을 담고 있다. 북한인권 북한과 인권의 의미에 따라 달라진다. 북한은 장소, 사람 그리고 국가를 의미로 달리 해석될 수 있다. 인권 또한 어떤 인권에 따라 달라진다.

보편 북한인권문제는 북한영토내에서 발생한 인권문제를 의미하여 영어로는 Human Rights in North Korea 라고 표현할 수 있다. 대표적인 인권 이슈인 북한내 강제수용소, 비사법적 처형, 주민의 식량권 등을 언급할 때 사용한다. 여기서 북한은 장소이자 인권보장의 의무를 지니는 주권 국가를 의미한다. 북한인권에 대한 가장 일반적인 이해라고 할 수 있다. 한편 북한에 억류 또는 구금되어 있는 한국 국적자 포함 외국인도 이에 포함될 수 있다.

북한인권문제를 좁게 해석하면 북한주민의 인권 문제이며 영어로는 Human Rights of the North Korean (Nationality)라고 표현할 수 있다. 여기서 북한주민은 북한 영토 밖에 있는 사람으로 한국에 정착한 탈북이탈주민 또는 중국이나 아시아 국가에 체류하거나

유럽이나 미국 등에 난민으로 정착한 북한주민을 말한다.

북한인권문제를 넓게 해석하면 북한과 연관된 인권문제이며 영어로는 Human Rights related to North Korea 라고 표현할 수 있다. 북한 주민 당사자 또는 북한 내부가 아닌 다양한 인권문제를 의미하는데 대표적으로 남한의 국가보안법이나 간첩조작사건, 유엔의 대북 경제제재 영향 등이 포함될 수 있다. 북한인권을 둘러싼 국내 및 국제적 구조와 연관된 이슈가 포함된다. 북한 내부의 인권문제에 영향을 미치는 국제적인 조건과 환경과 관련된 문제를 의미하는데 한반도인권, (동/북)아시아인권레짐, 유엔인권레짐 차원에서의 접근 등이 해당한다.

북한인권 갈등은 크게 ‘북한인권’의 내용에 대한 상이한 이해와 ‘북한인권운동’의 실천 방안(전략)에 따라 구분 설명할 수 있음. 북한인권을 둘러싼 용어에서 설명했듯이 북한인권의 ‘본질’과 특성은 국가보안법, 장애인권, 성소수자 등 국내 인권과 다르면 홍콩, 미얀마 등 다른 국제인권 문제와 다른 특성을 지닌다. 따라서 보다 입체적인 다차원적 접근이 필요하다. 즉 북한인권의 구조와 맥락 및 행위자에 대한 체계적인 고려가 반영되어야 한다.

특정 국가의 인권은 구조적으로 민주주의, 평화, 개발(전)의 조건이자 결과로 설명할 수 있다. 인권은 민주주의, 평화, 개발과 즉 상호의존 및 연계되어있고 상호보강적이다. 한국의 사례에서도 볼 수 있듯이 인권의 성격은 민주화 이전과 이후로 크게 구분되며 동시에 국가가 처한 안보환경과 빈곤과 개발의 정도와 방식에 큰 영향을 받는다. 민주화, 안보와 개발은 특정 국가가 처한 지정학적 환경과 국가 정책 등에 큰 영향을 받는다. 그리고 오늘날 세계화로 인해 민주주의, 평화, 개발(전)은 국제적 성격을 지니며 분단국가인 북한의 경우 한반도 또는 남북관계와 북미관계의 영향이 지대하다.

이러한 접근을 수학의 3원 3차 방정식으로 표현할 수 있다. 3가지 요소는 민주주의(민주화) - 경제(개발) - 평화(안보) 3 차원은 국내, 국가간 및 분단(민족)국가를 포함한다.

$$3원\ 3차\ 방정식\ (A + B + C)^3 \\ (민주화 + 평화/안보 + 경제개발/협력)^3\ (국가내+국가간+분단국가)$$

이 방정식에 따르면 북한인권의 구조적 성격은 북한의 정치(민주화), 안보 및 경제개발 그리고 맥락은 북한 내부, 국제사회 그리고 남북관계(분단국가)의 세 요소가 포함되어 있다. 북한인권의 내용과 운동을 체계적으로 이해하기 위해서는 이러한 요소의 복합적 결합에 대한 이해를 전제로 한다.

3. 북한인권 접근의 편향성과 문제

지금까지 한국 및 국제사회에서 북한인권 문제를 개선하기 위한 다양한 시도가 있어왔는데 이 과정에서 이념적으로 보수와 진보, 그리고 중도 모두에서 각각의 이념에 따른 편향이 드러났다. 이러한 편향은 기본적으로 ‘북한’ 과 ‘인권’ 그리고 ‘인권운동’ 에 대한 다양한 이해방식에서 기인하는 것으로 보인다.

‘북한’ 의 경우 북한을 ‘적대국가’ 로 볼 것인가 ‘민족공동체’ 의 일원으로 볼 것인가, 또는 북한을 유엔에 가입한 주권국가인가 아니면 헌법에서 명시한 한반도 주권의 대상으로 볼 것인가 등에 따라 다양한 편차가 드러난다. ‘인권’ 의 경우, 민주화와 관련된 시민정치적 권리 즉 ‘자유권’ 중심과 빈곤퇴치와 경제발전과 관련된 경제사회적 권리 즉 ‘사회권’ 중심으로 볼 것인가, ‘민주화’ 이전의 인권과 ‘민주화’ 이후의 인권, 더 나아가 발전권, 평화권 등 집단적 권리를 강조할 것인가?

‘인권운동’ 의 경우 민주화 이전 단계에 나타나는 ‘민주화 운동으로서의 인권운동’ 과 정치이념운동으로서의 인권운동, 그리고 민주화 이후 단계에서 나타나는 ‘시민운동으로서의 인권운동’ 에 따라 달라진다. 더 나아가 자유로운 선거제도와 야당, 독립적 언론과 시민사회가 부재한 상황에서 외부에서 어떻게 인권개선을 지원하는 방식, 즉 인권운동과 ‘인권협력’ , ‘인권정치’ , ‘인권외교’ 등과의 관계 설정에 따라 달라지기도 한다. 이러한 편향 또는 문제를 ‘환원주의’ , ‘혼합주의’ 그리고 ‘정치화된 접근’ 으로 구분하여 설명하고자 한다.

가) 환원주의

환원주의는 복잡한 북한인권문제를 특정 요소로 축소 및 환원해서 설명하려는 편향성을 의미한다. 즉 북한인권을 민주화 또는 통일의 문제로 환원 또는 대치하는 경향을 말한다. 단순화시켜 말하면, 민주화되면 또는 남북 통일이 되면 인권문제는 자동적 해결된다고 보는 입장이다. 한편 역으로 북한 민주화 또는 통일 없이 인권 증진은 불가능하다는 입장으로 표출되기도 한다. 환원주의는 인권을 종속변수로 다루는 ‘단계적 접근’ 으로 인권을 민주화, 경제개발 또는 통일 이후에 다루어야 할 문제로 간주하여 무시 또는 소극적으로 다룬다. 이러한 환원주의는 인권을 보편적 가치이자 원칙 그리고 목적이 아닌 수단, 도구로 이해하는데서 주로 기인한다. 즉 인권을 민주화, 경제발전, 통일평화와 같은 다른 목적과 가치를 성취하는 도구로 소극적으로 좁게 이해하기 때문에 나타나는 현상이다. 다시 말해 인권을 독립변수나 상수가 아닌 종속변수로 취급한다.

표 3: 환원주의 유형

	주요 주장 및 관점	단체
민주화 환원론	민주화 (김정일 정권을 타도 또는 북한체제가 붕괴) 가 되어야 근본적으로 인권 문제가 해결된다는 입장, 다시 말해, 그러한 민주화가 되기 전에 북한 인권문제의 근본적 해결이 불가능하다고 보고 구체적인 인권문제의 해결보다는 북한 정권의 와해와 전복에 주력.	보수우익 (한국, 미국 일본 등) 또는 일부 탈북자 단체
경제개발 환원론	식량위기가 해결되면 또는 미국의 북한에 대한 경제제재가 풀리면, 다시 말해, 기아문제가 존재하고 경제제재가 있는 한 북한 인권문제는 있을 수 밖에 없고 따라서 이를 일방적으로 비판하지 말아야 함. 또는 북한 인권문제 해결을 위해서라도 우선적으로 기아문제를 해결을 위해 인도적 지원과 경제지원을 늘리고 경제제재를 풀어야 한다는 주장.	북한에 대한 인도주의 지원단체나 자유주의나 진보적 시민사회 단체
평화/통일 환원론	통일없이 또는 평화체제 수립 없이 인권문제에 대한 근원적 해결 없음, 또는 그 때까지는 북한에 정치적 인권 문제가 구조적으로 있을 수 밖에 없다는 입장. 따라서 남북 신뢰회복과 협력을 통한 분단극복과 통일운동에 더 매진해야 한다는 입장.	진보적 성격의 시민사회운동 단체 및 통일운동이나 평화운동 단체

나) 혼합주의

혼합주의는 인권문제를 인권의 원칙에 따라 다루지 않고 인도주의, 개발, 평화, 통일을 다루는 원칙과 방식과 혼합해서 다루는 방식을 말한다. 이로 인해 인권문제의 본질이 왜곡되고 인권을 둘러싼 다양한 형태의 혼란과 혼돈이 발생한다. 예를 들어, 인권을 명분으로 인도주의적 지원을 거부하거나 남북대화와 민간교류를 금지 또는 6자 회담과 같은 안보위기 해소와 평화체제 건설을 위한 노력을 지연 또는 약화시키는 경우이다. 역으로 인도주의 지원 지속 또는 남북대화와 협력을 명분으로 명백한 인권문제를 무시하는 경우도 이에 해당한다.

이러한 혼합주의는 인권의 본질과 인권문제의 성격에 대한 잘못된 또는 부족한 이해에서 기인한다. 인권, 개발, 평화 모두 중요한 보편적 가치이자 이의 실행과 관련하여 자체적으로 원칙이 정립되어 있다. 인권과 마찬가지로 개발은 주인의식, 개발효과성과 정책일관성 등 인도주의 지원은 중립성, 독립성과 공정성 등, 평화는 상호존중과

갈등인지적 (conflict-sensitive) 접근 등 다양한 원칙이 수립되어 있다. 따라서 이러한 혼합주의를 극복하기 위해서는 보편적 인권의 가치와 원칙에 대한 깊은 이해와 이러한 인권기반접근 Human rights-based approach가 필요하다.

다) ‘정치화’ politicization

정치화란 인권취약 계층이나 피해자의 인권 보호와 증진보다는 인권문제를 둘러싼 정치적 이해관계 (여론과 지지율, 국익, 국제사회의 이미지 등)에 따라 북한인권문제를 다루는 현상을 말한다. 북한인권의 경우 정치화는 인권문제를 정치적으로 지나치게 과장 또는 과민하게 대응하는 경우와 반대로 의도적으로 외면 또는 무시하는 현상으로 나타난다. 이러한 정치화는 구체적으로 인권근본주의와 절대주의, 상대주의, 도구주의, 선별주의, 책임전가 등의 다양한 형태가 있다.

표4 북한인권과 ‘정치화’ 편향성

	관점 및 주장	단체와 사례
인권 근본주의/절대주의 fundamentalism	인권을 위해서는 어떤 수단, 심지어 무력행사까지 동원해도 좋다는 입장. 이는 인권의 보편성을 왜곡되게 이해한 것으로 보수 우익이나 자유주의 이데올로기 진영에서 주로 나타남. 인권은 보편적이지만 절대적 가치가 아니다. 인권은 평화와 같은 여러 보편적 가치의 하나이다.	미국의 일부 인권단체의 아프카니스탄 여성인권 보호를 위해 탈리반 제거를 위한 무력침공을 지지하거나 ‘인권과 민주주의’ 를 명분으로 한 이라크 침공을 지지하는 입장. 국내 보수의 북한 민주화 환원론에서 극명하게 나타남.
인권의 도구화 / 도구주의 instrumentalism	인권을 정치 경제적 이익과 이해를 관철시키기 위한 도구로 이용하는 입장. 인권을 내세우지만 실제로는 정치 경제적 이해를 얻어내기 위한 협상 도구로 이용하는 경우.	서방국가 (미국과 유럽) 의 인권외교정책에서 종종 드러남.
선별주의 또는 편파성selectivity	다양한 성격의 인권문제 가운데 특정 성격의 인권에 선별적 대응하는 편향.	보수는 자유권을, 진보는 사회권 (식량권)과 평화권 등을 주로 부각하고 다른 인권은 상대적으로 무시 또는 경시.
책임전가론	북한인권의 책임을 북한 정부에만 또는 외부 세력 (미국 등 북한에 적대국) 또는 ‘인권 피해자’ 로	보수는 주로 북한정부에, 진보는 미국에 그리고 자유주의 진보진영 일부는

	주장하는 당사자에게 전가하는 경우. 이는 북한 인권을 내재적 또는 외재적 요인으로 환원하는 경향과 관련. 물론 내인과 외인을 동시에 지적하는 양비론 또는 균형적 접근도 있음.	양쪽 모두의 책임을 지적하는 경향을 보임.
--	---	-------------------------

4. 2022년 북한인권 전망과 과제

양안관계(대만)과 러시아-우크라이나 전쟁에서 보여지듯이 21세기 한반도를 둘러싼 지정학으로 인해서 북한핵과 인권은 단순히 북한이라는 개별 국가를 넘어 동아시아와 세계평화에 직결된 문제이다. 따라서 북한인권 문제는 남북 양자 접근의 민족주의적 접근을 넘어선 보편적 다자적 ‘지정학적’ 접근이 더욱 중요해지고 있다. 이러한 접근은 안중근의 ‘동양평화론’, 고 김대중 대통령이 주장하고 추진했던 ‘동아시아평화공동체’ 비전과도 연계된다. 이와 관련하여 네가지 과제를 제시하고자 한다.

가) 한반도 평화와 북한인권을 둘러싼 남남갈등을 해소하기 위한 소통 활성화

한반도 평화와 북한인권 에 대한 한국 사회의 남남갈등을 극복하기 위한 소통에 더 적극 나서야 한다. 한반도 식민지화와 분단과정에서 국내의 정치적 분열이 외국 개입에 빌미를 제공한 역사적 경험을 교훈삼아 이념적 차이를 넘어 최소한의 공감대를 구축 및 확대하려는 노력을 지속적으로 기울여야 한다. 총리실 산하 시민사회위원회의 역할 강화, 통일부의 다양한 시민사회의 자율적 대화 모임 지원 사업 강화, 한국인권학회, 대화아카데미 등. 한편 국내에서 열리는 국제 포럼, 통일연구원의 샤이오인권포럼, 외교부의 제주포럼, 통일부의 한반도국제평화포럼, 강원도와 평창군의 평창평화포럼 등 - 에서 한반도 평화와 인권에 대한 보다 깊은 성찰적 대화와 토론이 이루어져야 한다. 여야합의로 제정된 북한인권법에 대한 초당적 실현을 통해 남남갈등을 해소하고 북한인권 소통과 거버넌스의 허브로 활용하는 것 또한 중요하다.

나) 북한이탈주민에 대한 ‘탈정치적’ 접근

2021년 현재 한국사회에는 3만명이 넘는 북한이탈주민이 있다. 최근 탈북민의 종교에 대한 통계에 따르면 대략 개신교가 40%, 불교가 10%, 천주교가 10%로 알려져있다. 국회에서 야당 소속으로 2명의 국회의원이 활동할 정도로 정치적 영향력도 커지고 있다. 탈북자의 동기는 정치적이어서 경제적으로 크게 변화되어 왔다. 이러한 변화 상황을 고려하여 탈북민을 국내 정치에 이용하는 것이 아니라, 정부의 이념적 성격에 따라 원칙이 훼손되는 관행을 극복하고 탈북민이 북한인권 개선과 한반도 평화 증진의 큰 목표 달성에 중요한 역할을 할 수 있도록 필요한 제도적 정책적 접근이 중요하다. (‘먼저 온 통일’) 정부와 공공기관과 함께

시민사회 일반과 종교단체의 역할 또한 중요하다.

다) 한반도 평화와 북한인권에 대한 시민 공공외교 강화

한반도 분단 극복과 통일에 대한 국제사회이 지원과 협력 중요성을 고려할 때 이러한 노력은 중장기적으로 체계적으로 이루어져야 한다. 한반도 평화와 북한인권은 정치적 이념에 따라 입장이 첨예하게 대립되는 현상은 국내 뿐 만 아니라 국제사회도 마찬가지이다. 특히 북한의 지속적인 핵개발과 인권침해에 대한 국제언론의 반복된 보도로 인해 북한에 대한 부정적인 인식은 이념적 편견과 함께 고착화 되었다. 국제사회가 북한인권을 한반도 분단과 갈등 구조 속에서 역사적 구조적으로 이해하는데 공동의 실천을 위한 공감대와 인식을 만드는 노력이 필요하다. 한국전쟁 70주년인 2020년 시작한 한반도 종전 캠페인 단체와 북한인권단체와의 성찰적 대화와 협력이 이루어질 필요가 있다. 그리고 현재 평화와 통일을 여는 사람들 (평통사)에서 주도적으로 캠페인 진행 중인 국제 평화운동의 핵무기금지조약(TPNW) 비준 등 국제 차원의 비핵군축 노력에 동참하는 것도 중요하다. 미국과 쿠바 등 다양한 국제적 갈등에 중재자 역할을 했던 경험과 노하우를 축적하고 있는 바티칸의 중재 외교력을 활용하기 위한 현 프란치스코 교황의 북한방문 관련 가톨릭과 기독교 단체의 공공외교 활동 또한 강화할 필요가 있다.

라) 북한인권을 포함한 통합적 중장기 한반도 평화 프로세스 비전과 전략 구축

윤석열 정부는 2018년 평창동계 올림픽 이후 지난 4년간의 한반도평화프로세스에 대한 성찰적 평가와 2003년 유엔 인권이사회 북한결의안 이후 18년 간의 북한인권 정책과 전략에 대한 종합적 평가를 바탕으로 남북관계 청사진과 전략을 보다 전향적으로 구축할 필요가 있다. 미중갈등의 지정학적 요소에 대한 고려와 북한내부와 한국 내부의 변화를 보다 세심하게 고려한 보다 정교한 로드맵이 필요하다. 특히 유엔 등 다자간 기구에서의 북한인권 논의와 조치와 미국, 일본, 유럽 국가의 양자간 대응을 고려하고 시민사회 등 중요한 행위자와의 입체적 대화와 논의를 토대로 탄력있는 정책 수립과 실행이 요구된다. 이러한 종합 전략은 당파적이 아닌 초당적 접근과 보수와 진보적 시민사회와 인권운동의 참여가 매우 중요하다.

표 1: 북한인권 주요 사건 - 한국, 남북관계 및 국제관계 >

시기 / 정부	한국 및 남북관계	국제관계
1992년 이전 박정희, 전두환, 노태우 정부	냉전 시대 '적대적 공존' 및 정치적 활용 1972.7.4 7.4 남북공동성명 1991.12.13 남북사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서 (남북기본합의서) 1991.12.31 남북, 한반도 비핵화 공동선언	1985 북한 핵확산방지조약(NPT) 가입 1991.9.17 남북 유엔 동시가입 1993 북한 핵확산방지조약(NPT) 탈퇴 선언
1993-1997 김영삼 정부	1994-97 식량난 '고난의 행군' 1994.7.8 김일성 사망과 김정일 정권 출범 1998.11.18 금강산 관광	1994 북미 제네바 합의 1997-98 유엔인권소위원회 북한인권 논의
1998-2003 김대중 정부	2000.6.15 평양 남북 정상회담 (김대중- 김정일)	
2003 -2007 노무현 정부	2004.6 개성공단 준공식 2005.2.10 북한 핵무기 보유선언 2005 6자회담 2006.10.9 북한 1차 핵실험 2007.10.2-4 평양 남북 정상회담 2007 개성공단 운영	2003.3 유엔 인권위원회 첫 북한인권 결의안 채택 2004 미국 북한인권법 제정 2005-2010 비탄 문타본 첫 유엔 인권위원회 북한인권 특별보고관 임명 2005 유엔총회 첫 북한인권 결의안 채택 2006 일본 북한인권법 제정
2008-2012 이명박 정부	'비핵개방3000' 발표 2008.12 금강산 관광 중단 2009.5.25 북한 2차 핵실험 2010.3.26 천안함 피격 사건 2010.11.23 연평도 포격전 2010. 5.24 대북 제재 조치 2011.12.17 김정일 사망 김정은 정권 출범 (2011	2009 북한 1차 유엔 인권 보편적정례검토(UPR) 참여 2010.9-2016 마주키 다루스만 제2대 유엔 인권이사회 북한인권 특별보고관 임명

<p>2013-2017 박근혜 정부</p>	<p>2013.2.12 북한 3차 핵실험 2014.3.28 드레스덴 선언-대북 3대 제안 2016.1.6 북한 4차 핵실험 2016.2.10 개성공단 폐쇄 2016.3.2. 국회 북한인권법 채택 2016.9.9 북한 제5차 핵실험 2017.1 통일부 산하 북한인권증진자문위 출범 2016.12.9 국회 박근혜 대통령 탄핵 2017.3.10 헌법재판소 박근혜 대통령 탄핵</p>	<p>2013 북한 2차 UPR 2015.3 유엔 인권이사회 COI 보고서 채택 2015.6 유엔 북한인권 서울사무소 개소 2016~2021 관타나 제3대 북한인권특별보고관 임명 2016-2017 유엔 안보리 대북제대 결의 2270호, 2321호, 2356호, 2371호, 2375호, 2397호</p>
<p>2017-2022 문재인 정부</p>	<p>2017.5.10 문재인 정부 출범 2017.7 베를린 선언 2018.2 평창 동계 올림픽 2018.4.27, 5.26 판문점 남북 정상회담 2018.9.18-19 평양 남북 정상회담 2020.6.16 남북공동연락사무소 폭파 2020.12.4 북한 최고인민회의 상임위원회 제14기 제12차 전원회의에서 '반동사상문화배격법' 채택 2020.12.14 국회 남북관계발전법(가칭 대북전단금지법) 개정안 통과</p>	<p>2017.5.3-8 유엔 장애 특별보고관 북한 방문 2018.6.12 싱가포르 제1차 북미 정상회담 2019.2.27-28 하노이 제2차 북미 정상회담 2019.5.9 북한 3차 유엔 인권 UPR 참여 2019.6.30 판문점 남북미/북미 정상회담 2021.3.23 유엔 인권이사회 북한인권결의안 채택 (한국정부 동참) 2021.5.21 한미정상회담 (워싱턴) 2021.7.15 북한 1차 유엔 지속가능발전목표 (SDGs) 자발적국별보고(VNR) 참여 2021.11.18 유엔 총회 제3위원회 북한인권결의안 채택 (한국정부 동참)</p>
<p>2022.5.10 ~ 2027 윤석열 정부</p>	<p>2022. 5. 10 윤석열 정부 출범</p>	<p>2022.5.20-21 한미정상회담</p>

윤석열 정부 110 대 국정과제 - 북한인권

국정목표 5	자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추 국가
[약속 18]	남북관계를 정상화하고, 평화의 한반도를 만들겠습니다.
95.	남북관계를 정상화하고, 평화의 한반도를 만들겠습니다.
과제목표	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한 주민의 인도적 여건 개선 및 삶의 질 증진 ○ 이산가족·국군포로·납북자 문제의 해결 추진 ○ 북한 주민의 인권 개선 ○ 북한 이탈주민의 안정적인 사회 정착 등 '먼저 온 통일'에 대한 지원체계를 확충
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ (인도적 지원) 인도적 지원을 조건 없이 실시하되 이를 필요로 하는 북한 주민에 전달되도록 모니터링 실시 - 북한 호응시 코로나19 관련 긴급지원, 식량난·수해 등 긴급구호 추진 - 「한반도 보건의료협력 플랫폼」등을 통한 민관 상시 인도적 협력 체계 구축 ○ (이산가족·국군포로·납북자 문제 개선) 이산가족 전원의 생사확인 및 정례상봉 추진, 남북회담·국제협력을 통한 국군포로·납북자 문제해결 노력 ○ (북한인권개선) <u>북한인권재단을 정상적으로 출범시키고, 북한인권증진을 위한 국제사회와의 공조를 강화</u> ○ (북한이탈주민 정착지원) 초기지원 확대 및 안전지원·위기가구 지원 강화 - 정착금 등 초기지원 개선 및 취업지원(창업지원센터 설립 등) 확대를 추진 - 위기가구 통합지원시스템 및 정신건강지원 체계 구축, 법률 조력 기대효과 ○ 북한 주민의 인도적 문제 개선 ○ 분단으로 인한 고통 경감 ○ 북한 이탈주민의 신속·안정적인 정착 도모

문재인 정부 100대 국정과제 - 92. 북한인권

92 북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결 (통일부)

□ 과제목표

북한주민의 자유권과 사회권을 통합적으로 개선하고, 인도적 지원과 개발협력 추진 ○ 이산가족·국군포로·납북자 문제의 근본적 해결을 추진하고 탈북민 자립·자활능력을 제고하여 사회통합 강화

□ 주요내용

○ (북한 인권) 북한인권재단 조기 출범, 국제사회와 공조 및 남북 간 대화 시인권문제 의제화 등을 통해 북한당국에 인권 친화적 방향으로 정책 전환촉구 ○ (인도 지원) 민간 단체 인도적 지원 허용, 국제기구 북한지원사업 공여 검토, 당국차원 지원은 국민적 합의를 바탕으로 추진

○ (인도적 문제 해결) 이산가족의 전면적 생사확인·상봉정례화·교류 다각화추진, 국군 포로·납북자 문제는 '자국민 보호' 원칙하 실질적인 해결책마련 노력

○ (탈북민 정착 지원) 지원체계 효율화, 맞춤형 지원을 통한 생활밀착형 프로그램 확충 추진, 탈북민 인식 개선 및 지역주민과 소통 활성화 노력

□ 기대효과

○ 북한주민 인권상황 실질적 개선 및 이산가족 등의 분단고통 해소와 민족공동체 회복에 기여

○ 탈북민의 자립·자활 역량 향상과 지역사회 통합 실현

윤석열 대통령 취임사

(2022.5.10)

인권 관련 부분만

존경하는 국민 여러분, 세계 시민 여러분,

자유민주주의는 평화를 만들어내고, 평화는 자유를 지켜줍니다. 그리고 평화는 자유와 인권의 가치를 존중하는 국제사회와의 연대에 의해 보장이 됩니다. 일시적으로 전쟁을 회피하는 취약한 평화가 아니라 자유와 번영을 꽃피우는 지속 가능한 평화를 추구해야 합니다. 전 세계 어떤 곳도 자유와 평화에 대한 위협에서 자유롭지 못합니다. 지금 한반도와 동북아의 평화도 마찬가지입니다.

저는 한반도뿐 아니라 아시아와 세계의 평화를 위협하는 북한의 핵 개발에 대해서도 그 평화적 해결을 위해 대화의 문을 열어놓겠습니다. 그리고 북한이 핵 개발을 중단하고 실질적인 비핵화로 전환한다면 국제사회와 협력하여 북한 경제와 북한 주민의 삶의 질을 획기적으로 개선할 수 있는 담대한 계획을 준비하겠습니다.

북한의 비핵화는 한반도에 지속 가능한 평화를 가져올 뿐 아니라 아시아와 전 세계의 평화와 번영에도 크게 기여할 것입니다.

사랑하고 존경하는 국민 여러분,

지금 우리는 세계 10위권의 경제 대국 그룹에 들어가 있습니다. 그러므로 우리는 자유와 인권의 가치에 기반한 보편적 국제 규범을 적극 지지하고 수호하는데 글로벌 리더 국가로서의 자세를 가져야 합니다. 우리나라뿐 아니라 세계 시민 모두의 자유와 인권을 지키고 확대하는데 더욱 주도적인 역할을 해야 합니다.

국제사회도 대한민국에 더욱 큰 역할을 기대하고 있음이 분명합니다. 지금 우리나라는 국내 문제와 국제 문제를 분리할 수 없습니다. 국제사회가 우리에게 기대하는 역할을 주도적으로 수행할 때 국내 문제도 올바른 해결 방향을 찾을 수 있는 것입니다. 저는 자유, 인권, 공정, 연대의 가치를 기반으로 국민이 진정한 주인인 나라, 국제사회에서 책임을 다하고 존경받는 나라를 위대한 국민 여러분과 함께 반드시 만들어 나가겠습니다. 감사합니다.

대북인권정책: 기본구상과 과제

이원웅
(가톨릭관동대학교 교수)

1. 들어가는 말

북한 인권문제가 국제사회에 알려지기 시작한 1980년대 후반 이후 북한에 대한 국제사회의 인권압력이 가중되어 왔다. 특히 북한의 식량난이 악화되고 핵프로그램이 알려진 90년대 후반 이후 북한인권운동은 국제적인 네트워크를 형성하였으며 2003년 이후 매년 유엔인권이사회, 유엔총회, EU 등은 북한인권결의안을 통과시키고 있다.

국가수준에서 살펴보면, 미국은 2004북한인권법을 제정하여 입법을 통한 대북인권 개입을 시작하였으며 이러한 정책은 2006년 일본의 유사법안 제정에 영향을 미쳤다. 한국도 2005년 유사한 북한인권법안이 발의되어 2016년 여야 합의로 통과되었으나 최근 정세변화로 정치적 타협이 중단되어 현재 북한인권재단은 표류중이다. 한국정부는 이산가족문제와 480명에 달하는 납북자문제 해결을 위해서 남북대화 채널을 활용해 왔다. 일본정부도 자국민 납치사건을 해결하기 위하여 외교적 수단을 총동원하였으며 2002년 9월 고이즈미총리는 직접 북한을 방문하여 일본인 납치에 대한 김정일의 시인과 사과를 받아내고 일부 가족들을 일본으로 데리고 온 바 있다.

문재인정부는 한반도 평화프로세스를 통한 남북대화 복원을 대북정책의 최우선 목표로 설정하고 인도지원 확대를 통한 북한 주민들의 경제적 권리 신장을 도모하였으나 2019년 핵협상이 결렬된 이후 현재까지 북한과의 정부간 대화는 단절되어 있다. 한국정부는 중국 정부와 외교적 채널을 통해서 사안별로 탈북자 문제에 대한 협의를 하고 있으나, 북한주민 인권문제에 대한 협의는 하지 않고 있다. 일본과는 북한인권문제 협의를 위한 정부 간 공식 채널은 없으며, 일본의 피랍자인권단체와 한국 북한인권 NGO간에 민간단체 연대가 느슨하게 형성되어 있으나 일본 단체들이 자국중심의 민족주의적인 성향을 가지고 있어 정책연대 형성에 장애가 되고 있다.¹⁾ 별목공 인권문제와 500명이 넘는 탈북자가 체류하고 있는 것으로 알려진 러시아와는 외교적 협의채널이 거의 없는 상황이며, EU와는 유엔 북한인권결의안 상정 시 협의하는 수준이나 공식적 협의 채널이나 제도는 없다. 한국 외교부는 유엔인권 기구와 긴밀하게 협조하고 있다.

1) 북한에 의한 민간인 납치문제를 중심으로 활동하는 대부분의 일본 민간단체들은 자국중심의 민족주의 성향을 가지고 있다. 태평양전쟁 당시 군대위안부 문제나 강제동원된 한국인들의 인권문제에 대해서 부정적인 태도를 가지고 있어서 한국민의 정서에 반하고 있다.

그동안 국제사회의 북한인권운동은 북한내부의 인권실상에 대한 폭로와 주창활동(advocacy)을 중심으로 전개되어 왔다. 이것은 북한체제가 극단적인 폐쇄정책을 고수하여 내부 실상이 잘 알려지지 않았기 때문이기도 하였다. 미국무부는 국가별 인권보고서, 인신매매보고서 등을 통하여 북한 인권실상을 알려왔으며 미국종교자유위원회의 연례보고서, 미국북한인권위원회의 보고서들도 북한인권실상을 전세계에 알리는 데 기여하여왔다. 한국에서는 지난 20여년간 국책연구기관인 통일연구원(KINU)의 북한인권백서 발간, 국가인권위원회 북한인권포럼 활동, 통일부 북한인권과 신설, 국가정보원 북한인권 부서 신설 등 정부 수준에서 일정부분 간여하여 왔다. 그러나 북한인권운동은 시민사회 수준에서 다양하게 전개되어 왔는데 대표적인 사례를 든다면, 북한인권시민연합, 북한민주화네트워크, 북한인권정보센터 등의 활동이 있다.

2. 북한인권운동의 현황과 문제점

북한인권문제를 알리고 개선하기 위한 이와 같은 다양한 국내외적 활동에도 불구하고 북한의 인권상황은 악화되고 있다. 김정은 집권이후 국경봉쇄 강화, 내부 단속 강화 등으로 북한주민들의 정치-경제-사회적 권리는 극도로 제약 받고 있다. 북한은 핵 및 미사일개발로 조성된 국제적 긴장상황을 주민 통제에 이용하고 있으며 주민들의 탈북을 막고 외부 정보 유입을 차단하기 위한 노력을 강화하고 있다. 그러나 중국 국경을 넘는 탈북 행렬은 계속되고 있으며 최근 바다를 통한 탈북, 북한군인들의 탈북, 숙청을 회피하기 위한 북한 엘리트 계층의 탈북 등 새로운 양상이 나타나고 있다. 2020년 코로나 팬데믹 상황이 발생하면서 국경을 넘는 탈북자 수는 거의 없는 것으로 알려지고 있으며 북한 내부의 통제는 더욱 강화되고 있다.

향후 북한 세습후계체제가 핵병진노선을 포기하지 않고 내부적으로 탄압과 숙청을 통해서 더욱 공고화되는 양상 속에서 북한 주민들의 고통이 더욱 가중되고 있는 현실을 우려한 일부 연구자와 인권단체를 중심으로 북한인권문제 공론화(公論化)와 더불어 북한인권 개선을 위한 중장기적인 정책로드맵이 만들어져야 한다는 주장이 제기되고 있다. 특히 시민사회의 북한인권운동과 정부의 대북 인권정책을 통합할 수 있는 정책로드맵을 연구해야 한다는 주장이 그러하다. 통합적인 정책로드맵과 전략목표가 있어야 중장기적인 관점에서 북한체제의 변화와 불확실성에 대응하고 시민사회의 북한인권운동을 체계적으로 지원할 수 있다. 지금까지 북한인권운동의 문제점을 정리하여 본다면 다음과 같다.

첫째, 북한인권문제에 대한 개별이슈 접근방식에 치중하여 통합적이고 장기적인 목

표와 전략 제시가 미흡하였다. 북한인권문제는 크게 북한주민의 인권침해 문제, 해외 체류 탈북자 인권문제, 국군포로·납북자·이산가족 등 남북분단으로 야기된 인도주의 사안으로 대별될 수 있는데, 지금까지 연구에서는 각각의 사안에 대해 단편적인 개선방안과 전략이 제시되었다. 탈북자 문제, 인도주의 사안에 대해서는 상대적으로 많은 연구가 수행되고 있으나 시기별, 행위자별 통합전략을 제시하지 못하고 있으며 북한주민의 인권 개선을 위한 전략 연구는 상대적으로 취약한 상황이다. 이러한 개별 이슈들은 발생 요인과 인권 침해 양상에서 서로 다른 특성을 갖고 있는데 이를 고려한 체계적인 전략 수립이 필요하다.

둘째 단계별 개선전략이 제시되지 않았다. 인권문제 개선은 장기적인 과정을 거칠 수밖에 없다. 지금까지 북한인권 개선을 위한 다양한 연구와 노력들은 북한체제 변화의 가능성과 시간표를 고려하지 않고 있다. 북한체제의 특성과 현실을 반영하여 각 단계별 시기별 전략들이 별도로 수립되어야 하며 특정단계에서의 행동수칙들에 대한 집중적인 투입이 필요하다.

셋째, 행위자별 개선전략과 실천을 효율적으로 통합할 수 있는 행위자간 협력전략 제시가 미흡하다. 북한인권 상황을 개선하기 위해서는 외부역량을 효과적으로 결집할 수 있는 네트워크 전략을 수립할 필요가 있다. 현재 유엔 등 국제인권기구, 국가, NGO, 교회 수준에서 다양한 활동들이 전개되고 있다. 그러나 이러한 다양한 전략과 실천역량들을 결집할 수 있는 통합적인 전략과 구체적인 실천수단이 제시되고 있지 못하다. 각 행위자들의 장점과 특성을 최대한 활용하여 북한정권과 주민들에게 대한 영향력을 극대화할 수 있는 행위자간 협력체계와 전략적 소통수단이 필요하다.

넷째, 북한인권 개선을 지원하기 위한 한국내 법·제도적 인프라 구축이 필요하다. 기존의 대북 인권활동은 ‘알리기’와 ‘때리기’에 치중하여 왔다. 북한인권문제는 총체적인 체제실패(state failure)에 기인하고 있다. 따라서 하나하나의 개별적인 북한인권 문제 개선도 중요하지만, 북한의 체제개방과 개혁을 지원하고 남북협력을 촉진시킬 수 있는 중장기적인 제도구축과 이를 실천해 나가기 위한 정부차원의 control tower 수립이 필요하다. 이를 위해서는 북한인권법이 조속히 정상화 되어야 한다. 특히 북한인권재단이 가동되어 정책연구 및 정책 컨트롤타워 기능을 구축해야 한다. 국가인권위원회는 북한주민 인권문제, 탈북자 인권보호문제, 인도주의 사안을 포괄하는 통합적 정책목표를 수립하고 국제인권매카니즘과의 협력을 강화해 나가야 하며 NAP 등 각 부서의 북한인권 관련 정책실천을 평가하고 권고할 수 있는 중립적인 정책조정역할을 수행해야 한다.

3. 북한인권 개선을 위한 정책 구상

국제사회 북한인권 NGO 및 연구기관, 각국 정부들의 북한 인권 개선을 위한 여러 가지 방안들을 검토해 볼 때, 먼저 북한 인권정책의 위상 및 정책목표와 수단들에 대한 국제적 합의와 전략수립, 정책자원의 집중적이고 효율적인 투입이 필요하다. 핵문제 해결과 북한기아문제(famine)에 대한 여러 가지 정책수단들을 고려하면서, 한국의 입장에서는 장기적인 통일정책과의 연관 속에서, 대북인권정책의 위상 및 목표, 정책수단들에 대한 국제적 합의를 주도해 나가야 할 것이다. 특히 한국정부는 남북간 다양한 대화채널과 탈북자 네트워크를 활용할 수 있는 이점이 있다. 북한인권개선을 요구하는 국제사회의 목소리에 귀를 기울이는 한편 향후 일관성있는 대북인권정책 추진에 필요한 정책로드맵 구상(Framework)은 다음과 같다.

첫째, 단계별 개선전략

북한의 정치체제, 시민사회의 발전 수준 등을 고려하여 단기, 중기, 장기 목표를 설정하고 단계별로 목표를 달성할 수 있는 구체적 실천전략과 행동수칙(action plan)을 제시할 수 있어야 한다.

둘째, 행위자간 인권운동을 결집할 수 있는 한국정부의 정책주도권(Policy Initiative)

국제기구, 정부, 시민사회의 역할분담과 상호 보완의 관점에서 북한인권개선 활동을 결집할 수 있는 국제적 네트워크를 형성하고 허브 역할을 수행할 수 있는 한국정부의 전략을 제시해야 한다. 특히 향후 북한의 체제 긴장과 변화가 불가피한 점을 주목하고 한국정부가 중심이 되어 유엔, 개별국가, NGO와의 협력 네트워크를 형성하고 이러한 네트워크가 북한 내부의 네트워크와 연대를 형성하는 방안을 연구해야 한다. 특히 북한인권 개선을 위한 개입에서 한국 정부가 주도적 역할 수행할 수 있는 방안을 제시해야 한다.

셋째, 이슈별·단계별·행위자별 행동수칙들을 포괄하는 정책목표와 정책수단개발

북한인권과 관련한 주요 이슈별로 단계별 목표 및 실천 전략, 행위자별 역할 및 협력 방안을 구분하고 이러한 이슈들을 포괄하는 통합적인 정책로드맵을 구성해야 한다. 북한인권 문제가 발생하게 된 침해 요인을 세부적으로 분석하고 이러한 침해 요인의 성격에 따른 단계별, 행위자별 개선전략을 개발해야 할 것이다. 특히 현안 이슈의 개선을 위한 북한당국의 정책 변화와 북한내 법치 확립 및 북한주민의 인권 인식 함양을 통한 북한내 인권개선 여건조성이라는 두 가지 차원에서 개선전략과

실천전략을 제시해야 한다.

넷째, 정책 로드맵을 뒷받침할 법·제도 인프라 구축 및 정책조율 방안

이슈별 개선전략과 정책로드맵의 추진을 안정적으로 뒷받침할 수 있는 법적·제도적 인프라를 개선해 나가야 한다. 북한인권 개선 정책을 효율적으로 추진해 나가기 위해서는 통일부와 외교부, 국가정보원 등 한국 정부부처들의 역할과 기능을 명시하고 각 부서의 정책들이 조율되어야 한다. 또한 국가인권위원회의 정책권고 기능을 활성화하여 각 부서의 북한인권개선 정책 실행을 평가하고 모니터링할 필요가 있다.

4. 법제도적 기반 확충

북한 인권개선을 위한 법적 제도적 기반조성을 위한 단기적 정책목표로서 북한 인권 개선을 위한 내외적 환경 조성 및 제도화에 주력하여야 한다. 우선 최우선적인 과제로서 인도적 지원과 개발협력을 통하여 북한 경제의 회생과 남북관계의 내실화 및 제도화를 추진해 나가야 한다.

또한 인도적 지원협력 과정에서 남북간 대화채널을 제도화하고 확대하는 노력을 기울여 나가야 한다. 또한 이러한 남북대화 과정에서 인도적 지원과 인권개선 노력을 병행 추진하면서 북한 당국이 이산가족, 국군포로, 납북자 문제 등 남북간 인도적 현안 해결에 협조할 것을 요구해야 한다.

또한 북한 인권법이 하루빨리 정상화되어 한국 정부와 북한인권NGO 간에 적절한 역할 분담과 지원체제가 수립되어야 할 것이다. 국제사회와의 협조체제 구축을 통해서 북한이 국제인권협약을 준수하고 추가적인 인권협약 가입을 위한 노력을 경주해야 한다.

외교적으로는 중국정부와 탈북자 문제 협의 채널을 가동하고 탈북자 문제 해결을 위한 지역 외교협의체 구성에 주력하여야 한다.

유엔 인권기구의 북한인권 결의안을 지지하고 북한인권특별보고관의 방북 조사에 협조할 것을 촉구하면서 북한인권 개선 및 식량권 확보를 위해서 미국, 일본, EU 등과의 양자간 협의체제를 더욱 긴밀하게 발전시켜 나가야 한다.

국제NGO 및 국내 인권단체들의 북한 인권실태에 대한 지속적이고 체계적인 조사를 지원하고 북한 인권실태에 대한 종합적이고 체계적인 조사 양식을 구축하고, 인권침해 사실에 대한 기록보존소 설치를 추진하여 통일 이후 법적 기소권을 유지

할 수 있도록 하여야 한다.

중기적인 목표 및 실천전략으로서 북한의 개혁·개방과 민주화, 그리고 북한의 인권 보장을 위한 법적 및 제도적 기반을 구축해 나가야 한다. 한반도의 안보 위기를 해소하고 북한의 개혁·개방과 민주화를 유도하는 한편 남북경제 협력을 강화하고, 이를 토대로 북한의 인권 인프라 구축, 북한이 가입한 국제인권 규범을 이행할 수 있도록 유도해 나가야 한다.

이 단계에서는 남북한 인권대화와 인권분야 기술협력을 활성화하여 북한이 스스로 인권개선에 나설 수 있는 능력을 배양하도록 지원해야 한다. 이를 위해 법치의 확립, 사법부의 독립과 국가인권위원회 설립을 촉구해야 한다. 또한 국제사회와의 협력을 통한 북한의 인권개선을 지원하기 위하여 국제개발협력 시스템을 구축하며 양자 간 및 다자 간, 유엔 및 국제금융기구를 통한 북한내 인권보호 인프라 구축을 지원한다. 또한 국제인권 규약에 대한 북한의 가입을 유도하고 성실한 이행을 유도한다. 북한내 시민사회 활성화를 위해서 시민단체 및 정당 설립을 지원하고 인적 교류, 정보교류, 인권교육, 인권 자료 보급 등을 위한 시민사회 지원 프로그램과 지원을 병행해 나간다.

장기적 목표로서 북한의 완전한 민주화와 국제인권협약의 전면적 이행을 설정한다. 북한이 모든 국제인권협약의 국내적 이행을 실행하도록 지원한다. 남북경제공동체 발전을 통해 민족공동체의 정치적 통일 기반을 조성해 나가면서 북한 시민사회 및 정당활동을 보장하고 정치범 수용소를 완전히 해체하고 정치적 인권을 보장하도록 새로운 헌법 제정을 지원한다.

5. 나오는 말

북한인권 개선을 위한 Action Plan 실행은 북한의 변화와 대응, 남북관계 및 한반도 정세 변화를 감안하여 단기적 및 중장기적 목표 과제를 구분하여 단계적으로 접근해 나가야 할 것이다.

현재 대한민국정부는 통일기반 구축 방안으로 ‘한반도 신뢰구축 → 남북경제공동체 단계 → 정치적 통일’로 이어지는 단계적 통일방안을 제시하고 있다. 북한인권 개선을 위한 Action Plan 수립과 통합적 로드맵 작성은 이러한 통일기반 구축 과정을 고려할 필요가 있다. 따라서 한국정부의 통일기반 구축방안에 대한 사회적 합의를 전제로 하여 로드맵을 구성한다면, 한국의 대북·통일정책의 단기 목표는 신한반도 신뢰구조 창출이며, 이러한 목표 아래 북한의 인권 개선을 위한 목표가 설정되어야 할 것이다.

단기적 목표는 주로 북한내에서 자행되고 있는 공개처형, 강제낙태, 거주이전의 자유제한, 범죄 혐의자에 대한 고문 및 비인도적 처우 등 심각한 자유권 침해 사례를 방지하고 재외 탈북자에 대한 인권보호와 남북관계 3대 인도적 현안 해결에 주력해야 할 것이다.

이러한 목표를 실현하기 위해서 한국정부는 주도적 역할을 수행해 나가야 하며 국제사회 및 NGO와의 긴밀한 정책네트워크를 발전시켜 나가야 한다. 정책실현을 위한 수단으로서 남북대화, 국제사회 및 국제인권기구와의 협조, NGO운동 등 세 가지 정책자원을 적절히 활용해 나가야 할 것이다. 문재인 정부는 북한 인권문제를 인류 보편적 가치 차원에서 접근하면서 적극적인 외교정책을 추진해 나가야 한다. 정부는 북한인권문제에 대해서 ‘수사적 관여’에서 더 나아가 유엔 등 국제사회와의 적극적 협력을 통한 ‘실질적 변화’를 모색해 나가야 할 것이다. 한국정부는 핵문제 해결을 최우선적 과제로 설정하고 미국 등 주변국과 긴밀한 공조관계를 유지하는 방식과 마찬가지로 북한주민의 인권상황 개선을 목표로 북한인권문제 해결과정에서 정책적 주도권을 유지하여야 한다. 북한인권문제의 근원적 해결을 위한 정책은 통일정책과의 연관 속에서 중장기적인 관점에서 균형 있고 지속적으로 추진되어야 할 것이다. 왜냐하면 인권문제 개선이 없이는 북한 핵문제 해결도 없기 때문이며 또한 남북간 평화공존이 불가능하기 때문이다. 북한인권개선은 그 자체가 통일로 다가가는 길이며 통일정책이라는 점을 주지해야 할 것이다.

결론적으로 북한 인권의 참혹성에 대한 국제사회의 비판과 개선운동은 지속되어야 한다. 하지만 동시에 북한당국의 성의있는 정책적 개선을 촉구하고 북한주민들의 식량권, 건강권 문제를 해결하기 위한 남북대화 및 국제협력의 틀은 계속 유지될 필요가 있다. 또한 북한 정권의 인권협력에 대해서는 적절한 보상을 제공할 필요도 있다. 이러한 노력을 지속하는 과정에서 북한체제는 긴장과 대립의 양상을 보여줄 것이다. 하지만 분명한 것은 북한 주민들과 북한 지배엘리트 속에서 인권과 자유의 가치를 인식하는 사람들이 늘어가고 있다는 사실이다. 북한 인권개선과 탈북자 문제의 완전한 해결은 북한체제 변화를 의미하며 그것은 곧 한국민이 열망하는 남북통합의 실현을 뜻한다. 북한주민들 속에서 군사적 대결이 아닌 평화적 수단에 의한 통일을 생각하는 사람들은 곧 인권의 실현이 그러한 길임을 깨닫게 될 것이다.

북한 인권에 대한 시각과 실질적 개선을 위한 접근

2022년 5월 27일

이주영 (서울대학교 인권센터 연구교수)

저는 국제인권법 전공자로서 인권 이론 및 국제인권규범의 해석과 적용을 연구합니다. 차별금지·평등권, 사회권 분야를 중심으로 연구하고, 인권들 간의 관계, 인권과 다른 가치나 이익 간의 관계에 대해서도 관심이 있습니다. 북한 인권과 관련하여서는, 유엔인권메커니즘과 SDGs를 통한 북한 인권 개선 방안, 북한의 사회권 등에 대해 연구해 왔습니다.

오늘 이 발표에서는 북한 인권을 둘러싼 논쟁에 대한 비판적 평가, 북한 인권에 대한 저의 기본적인 시각을 먼저 말씀 드리고, 인권 및 유엔인권메커니즘에 대한 북한의 태도, 유엔인권메커니즘에서 제기되어 온 북한 내 주요 인권문제를 개괄적으로 살펴 보고, 북한 인권 개선을 위한 노력에서 고려할 지점을 마지막으로 논의하겠습니다. 발표 본문은 요지를 드러내기 위해 개조식으로 작성함을 양해해 주시기 부탁드립니다.

1. 북한 인권을 둘러싼 논쟁

- 북한 인권에 대해 '문제 있다' vs '문제 없다' 식의 논의는 사실상 무용함
- 북한 인권에 대해 소위 '보수'는 북한 정권 규탄, 소위 '진보'는 대북 인도적 지원과 협력을 주장하는 식으로 갈라서 있는 상황은 냉전의 지속을 반영하는 것
- 북한 인권 문제의 근본적 요인에 대한 시각 차이: 내적 요인 vs 외적 요인, 또는 북한 정치체제의 문제 vs 한반도 평화에 대한 위협 및 경제적 고립
- 북한 사람 또는 북한 출신 사람에 대한 양 극단의 태도: “북한 정권에 의해 세뇌된 사람들” vs “반북 단체에 동원된 사람들”. ‘북조선’ 사람에 대한 타자화라는 공통적인 문제를 내재함.

2. 북한 인권에 대한 기본적 시각

2-1. 인권

- 사람은 모두 인간으로서의 고유한 존엄성을 지니고 있고 기본적 자유와 권리에서 평등하다는 가치를 바탕으로, 모든 사람이 누려야 할 권리의 목록. 인권은 근대사회에서, 국가권력 및 경제력의 집중과 남용, 가부장주의·인종주의 등으로 인한 폭력 및 불평등이 인간 존엄을 위협하는 상황에 대한 저항과 견제 속에 탄생하고 발전해 온 개념이고 국제인권법을 통해 실정법화함. 한편, 인권이 1970년대 이후 일부 국

가들에 의해 대외정책의 수단으로 사용되어 온 역사도 있음.

2-2. 인권 존중·보호·실현의 책임

- 한 국가 내 거주하는 사람들의 인권 존중과 보호의 일차적 책임은 해당국 정부에 있음. 북한 인권 문제에서도 일차적 책임은 북한 정부. 다른 국가 및 국제사회는 북한 내 개개인의 인권 존중의 책임, 인권 실현을 위한 지원과 협력의 책임이 있음.

2-3. 인권 개선 촉진을 위한 두 가지 트랙

- 인권 개선을 이끌어 내는 데 일반적으로 사용되는 두 가지 트랙: ①인권침해에 대한 규탄·책임규명, ②인권 역량 강화를 위해 해당국 정부와 시민사회에 대한 지원과 협력. 둘 중 어느 하나만으로 인권 개선을 이끌어낼 수 없음. 구체적 인권 상황에 대한 평가를 토대로, 두 접근이 적절히 병행될 때 인권 문제에서 실질적 변화 가능함. 북한 인권 문제에 대해서도 두 접근 모두 필요함.

2-4. 북한인권에 대한 접근

- 한국사회가 북한 인권 문제를 '인권' 문제로 제대로 접근하기 위해서는 먼저 북한 ('북조선') 사람을 타자화하는 태도에 대한 성찰 요구됨. 동등한 존엄과 가치를 지닌 사람, 고유한 자신의 경험과 사고를 지닌 사람으로 바라보는 것에서부터 출발.

- 보편적 인권 관점에서 북한 인권 문제를 바라보면서, 인권 개선을 도모하는 방안을 모색할 때에는 구체적 맥락들을 고려하면서 다각도로 볼 필요가 있음. 보편적

인권 관점을 바탕으로 북한 정부에 대한 인권 개선을 촉구하는 동시에 북한 내 인권 역량 강화를 위한 협력과 지원을 추구할 수 있는 통로로서 유엔인권메커니즘의 역할 중요.

3. 북한 인권 개선과 유엔인권메커니즘

3-1. 인권 또는 유엔인권메커니즘에 대한 북한의 태도

- 북한은 인권이사회 내 주요 제도인 국가별정례인권검토(UPR)에서 인권 대화와 협력은 수용하지만 특정국을 대상으로 하는 유엔인권결의와 북한인권특별보고관은 수용할 수 없다는 입장을 표명하였음. 이후 UPR 절차와 여성·아동·장애인 관련 인권조약 보고 절차에 참여하였고, 특별절차 중 장애인권리특별보고관의 북한 방문을 허용하였음.

- 북한-유엔 협력전략(Strategic Framework between the UN and the DPRK: 2017-2021): 13개 유엔기구로 구성된 유엔북한팀과 북한외무성이 합의, 채택한 문서는 지속가능발전목표, 인권기반접근, 성평등과 여성권리 신장 등을 협력전략의 기조로 채택. “프로그램 전반에서 사람을 중심에 두는 인권기반접근을 적용”하며 “성평등과 여성의 권리신장을 지원할 것”, “북한에서 유엔이 시행하는 각 프로그램과 사업을 기획하고 실행할 때, 특히 불평등을 해소하고 가장 취약한 집단, 지역에까지

혜택이 미치도록 수혜자를 정할 때에도, 인권기반접근을 적용하기로 북한 정부와 유엔이 합의”.

3-2. 북한 관련 유엔인권메커니즘 개관

- 유엔인권이사회 및 총회: 2003년 제59차 유엔 인권위원회(현 인권이사회의 전신)가 처음 북한인권 결의를 채택한 이래 매년 북한 정부에 인권 개선을 촉구하는 결의가 채택되고 있음. 유엔 총회에서도 2005년 제60차 회기에서 첫 북한인권 결의 채택 이후, 거의 매년 관련 결의가 채택되고 있음. 유엔 총회 결의는 북한 내의 인권침해 및 식량위기 등 인도적 상황에 대해 우려하고 북한의 개선 노력을 촉구하는 포괄적 내용. 인권이사회 결의는 특별절차 중 하나인 북한인권특별보고관의 임명 또는 임무 갱신과 북한과 유엔 등 국제사회에 북한인권 개선 노력 촉구하는 내용 담고 있음. 북한은 인권이사회 주요 제도인 국가별정례인권검토(UPR) 절차 지금까지 세 차례 참여 (1차: 2009년, 2차: 2014년, 3차: 2019년).

- 유엔인권조약기구: 북한은 핵심 유엔인권조약 및 선택의정서 중 시민적 및 정치적 권리에 대한 국제규약, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약, 아동권리협약, 여성차별철폐협약, 장애인권리협약과 아동의 매매·성매매 및 아동 음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서를 가입 또는 비준하였고, 관련 보고절차에 참여해 왔음. 가장 최근에는 2017년 아동권리위원회에서 북한정부의 제4차 국가보고서 심

의, 여성차별철폐위원회에서 제2-4차 국가보고서 심의가 있었음. 북한은 2018년에 장애인권리위원회에 최초 국가보고서를 제출하였음.

3-3. 유엔 인권 권고 내용에 대한 북한의 태도

- UPR을 중심으로 유엔의 인권 권고 개별 내용에 대한 북한의 태도를 살펴 볼 수 있음.

- 북한이 수용 거부한 제3차 UPR 주요 권고사항(2019): 특별절차 협력-북한인권특별보고관의 방북 및 접근 협조, 북한인권조사위원회(COI) 보고서의 권고 사항 이행, 특별절차 관련 유엔인권서울사무소 및 유엔인권최고대표사무소와의 협조, 성분 차별 철폐, 북한 교정시설 접근 요구, 강제노동, 아동노동 철폐, 납북자, 전쟁포로 문제, 정치범 석방 및 정치범수용소 폐지, 연좌제 폐지, 언론 독립성 제고, 시민 대상 감시와 검열, 국제형사재판소 로마규정 가입 등.

- 북한이 수용한 제3차 UPR 주요 권고사항(2019): 인권조약의 가입·비준 촉구, 유엔인권메커니즘 및 국제사회와 협력 지속, 국제인도주의 기관의 접근 허용, 이산가족 상봉 노력, 건강·교육·영양·식량 안보 분야에서 국제기구와의 협력, 기후변화 및 지속가능개발 관련 조치, 표현의 자유와 정보 접근, 아동·여성·장애인·노인 등 취약계층 권리 보호.

4. 북한 인권 개선을 위한 노력에서 고려점

- 한국 정부: 북한 인권 개선을 촉구하는 유엔 인권 결의에 일관된 입장을 갖고 참여할 필요가 있음. 북한 인권을 정치적 수단으로 사용하는 것이 아니며 보편적 인권 관점에서 북한 인권 개선에 대한 국제사회의 우려 표출에 동참하는 것임을 재확인할 필요. 동시에, 북한이 인권 증진을 위한 역량을 강화할 수 있도록 효과적인 지원과 협력 방안을 모색하여야 함. 유엔, 다른 국가, 국제NGOs 등을 통한 협력방안 포함. 북한인권 개선 활동을 하는 시민사회의 공간, 존중하고 보호하여야 함.
- 한국 시민사회: 북한 인권 침해에 대한 규탄과 책임규명을 위한 노력과 북한 내 인권 역량 강화를 위한 지원과 협력 두 가지 노력이 모두 필요하다는 점에서, 각 활동에 대한 존중 필요.
- 북한인권 침해에 대한 규탄 활동에서는 북한 사람에 대한 사회적 낙인 경계, 경제적 제재가 인권에 미치는 부정적 영향에 대한 고려 필요.
- 인도적 지원 및 개발협력 활동에서는 그것이 곧 인권 증진 활동과 등치되는 것은 아님을 인지하고, 이러한 활동이 실질적으로 인권 개선에 기여할 수 있도록 해당 분야별 인권 기반 접근에 대한 고민과 적용 필요.

<참고>

국가인권위원회, 『유엔인권메커니즘과 SDGs를 통한 북한인권 개선 협력방안 연구』(2020)

