

유엔 북한인권정책의 특징과 추세*

서보혁 | 서울대 통일평화연구원 HK연구교수

| 논문요약 |

이 연구는 유엔에서 채택된 일련의 북한인권 결의에 나타난 북한인권 실태와 개선방안을 종합적으로 분석하는 한편, 10여 년 동안의 결의에 나타난 논의 추세와 특징을 도출해보고자 한다. 이를 통해 북한인권 개선을 위해 국제인권기구가 수행할 수 있는 잠재적 역할과 그것이 남한의 북한인권정책에 주는 함의를 생각해보고자 한다. 이를 위해 2003-2013년 현재까지 채택된 17개 유엔의 북한인권 결의를 수집 분석하는 방법을 취하였다.

분석결과, 국제사회는 북한인권을 매우 심각하게 인식하고 있고 그런 반응은 더 뚜렷해지고 있고, 그에 따라 다양한 개선방안을 제시해왔다. 유엔인권기구는 북한인권 결의 채택 외에도 다양한 메커니즘을 활용하여 북한인권 개선에 나설 수 있다. 인권침해 감시, 인권 침해 피해자 구제, 북한의 인권개선 능력 증진, 북한인권 개선 채널의 다변화 등이 그런 예들이다. 한국정부도 유엔의 북한인권 결의에 일관된 자세를 견지하는 한편, 유엔인권기구와 협력하여 남북, 역내, 국제적 차원에서 복합적인 활동을 전개할 필요가 있다.

주제어 | 북한인권, 인권이사회, 북한인권특별보고관, 인권고등판무관실, 비정부기구.

* 이 연구는 2010년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임.(NRF-2010-361-A00017)

I. 문제제기

북한인권문제에 대한 국제사회의 관심과 우리가 공식적으로 표명된 지도 10년을 넘어섰다. 남북한 사이에는 냉전시대부터 체제경쟁 차원에서 상대방의 인권상황을 비판해왔다. 그렇지만 냉전 해체가 시작된 1980년대 말에서 1990년대 초 일련의 남북대화와 뒤이은 북핵 위기사태로 북한인권문제는 남한과 국제사회에서 크게 주목받지 못했다. 남한과 국제사회가 동시에 북한인권문제에 관심을 갖기 시작한 것은 1990년 중후반 연이은 북한에서의 자연재해-식량난-탈북행렬로 이어지는 일련의 사태에 직면하면서부터였다. 탈북자들의 증언과 그들을 구호하는 과정에서 파악한 북한인권 실태, 그리고 그런 정보들이 가공되어 국내외 언론을 타면서 북한인권 상황은 매우 빠르게 국제적 관심사로 부상하였다. 국내에서는 87년 민주화 이후 일부 민주화 운동 세력이 북한인권문제에 관심을 갖기 시작하였는데, 이는 북한인권에 대한 국제적 관심을 촉진하고 그로부터 영향을 받기도 하였다. 2013년 4월말 현재, 북한인권문제는 시리아 인권문제와 함께 국제사회의 주요 관심사로 부각되어 있다.

지난 10여 년 동안 유엔 내 공식 의결기구에서 북한인권 결의가 17회 채택되었다. 매년 봄 제네바에서 열려온 유엔 인권위원회와 인권이사회, 그리고 가을 뉴욕에서 개최되는 유엔 총회에서 북한인권결의안이 2003년 이후 계속해서 상정, 채택되어 왔다. 결의 채택 때마다 언론에서는 결의문 요지와 투표 결과를 한국정부의 입장과 곁들여 보도한다. 그리고 관련 연구기관에서 분석과 전문가들의 언론 기고가 이어진다. 그리고 다음 결의 채택까지 잊혀지곤 한다. 물론 그동안 일부 기관과 전문가들에 의해 북한인권 결의가 다각적으로 분석된 경우도 있고(국가인권위원회 2007a, 이금순·김수암 2008; 2009), 국제법 차원에서 인권문제를 소개하는 작업도 없지 않았다(박기갑 1999, 박찬운 1999, 정인섭 2000). 특히 국가인권위원회는 유엔인권 메커니즘을 꾸준히 소개해오고 있고(2007b). 통일연구원에서는 2006년부터 『북한인권, 국제사회 동향과 북한의 대응』이라는 소식지를 계속 발간해오고 있다. 여기서 문제제기하려는 바는 유엔을 중심으로 한 국제사회가 내놓고 있는 북한인권 실태 평가와 개선방안을 종합적으로 살펴보고, 그에 관한 지난 10여 년의 국제여론의 추이를 살펴볼 때가 되었다는 점이다.

그동안 북한인권문제는 실태조사와 정책개발이 분리되어 진행되는 경향이 있었던 점을 부인할 수 없다. 그것이 내용상 구분되는 영역이라 별도의 연구작업이 불가피한 면이 없지 않다. 통일연구원이 수행하는 『북한인권백서』의 매년 발간 작업은 북한인권 실태 조사 및 자료축적으로서의 의미가 크다. 그렇지만 실태와 정책은 현실에서는 함께 이루어져야 한다. 그런 점에서 유엔의 북한인권 결의가 인권실태 평가와 개선방안을 다같이 다루고 있는 것은 시사하는 바가 크다. 또 다른 문제의식은 유엔의 북한인권 결의가 10여 년 동안 계속되고 있지만 그 추세와 특징을 분석한 연구가 거의 없다는 점이다. 이 작업은 유엔의 향후 북한인권정책을 전망하고 유엔인권기구를 통한 북한인권 정책을 검토하는데 중요한 의미를 가진다.

이런 문제의식에서 본 연구는 유엔에서 채택된 일련의 북한인권 결의상의 실태와 개선방안을 종합적으로 분석하는 한편, 10여 년 동안의 결의에 나타난 논의 추세와 특징을 도출해보고자 한다. 이를 통해 북한인권 개선을 위해 국제인권기구가 수행할 수 있는 잠재적 역할과 그것이 남한의 북한인권정책에 주는 함의를 생각해보고자 한다. 이상의 논의를 위해 II장에서는 유엔 인권기구의 종류와 역할을 소개하여 논의의 준거로 삼고자 한다. III장에서는 지금까지 유엔에서 채택된 북한인권 결의 17개의 투표 결과를 분석하고 가능한 범위에서 전망을 덧붙였다. 이어 IV장에서는 북한인권 결의를 실태와 개선방안으로 구분하여 분석하고 그 의미를 살펴보았다. V장에서는 이상의 분석 결과를 요약하고 그것이 주는 함의를 논의하였다. 결론을 대신하여 VI장에서는 북한인권 개선을 위한 남한의 정책 방향을 논의하였다. 이상의 논의를 위해 이 연구는 유엔 웹사이트를 접속해 인권기구와 북한인권 결의 관련 원자료를 수집 분석하는 방법을 취하였다.

II. 유엔인권기구의 종류와 역할

유엔 인권제도는 크게 유엔헌장에 기반한 기구(Charter-based body, 이하 헌장 기구)와 국제인권조약에 기반한 기구(Treaty-based body, 이하 조약기구)로 나누

어 볼 수 있다. 조약기구는 각종 국제인권조약의 이행 상황을 감시·평가하는 기구로서 해당 국제인권조약 가입국이 그 조약을 준수하도록 가입국과 대화하고 건설적인 대안을 제시한다. 각 조약위원회는 각국 대표가 아니라 해당 인권분야의 전문가들로 구성되어 특정 분야의 인권상황을 심의하기 때문에 전문성과 비정치성을 띤다. 이에 비해 현장기구는 유엔현장의 인권 규정에 근거하여 포괄적으로 인권문제를 다루는데 유엔 총회, 인권이사회 등이 여기에 속한다. 현장기구는 소속 회원국 대표들로 구성되기 때문에 각국의 이익과 국가 간 외교관계가 반영되어 전문성이 약한 반면 정치적 성격이 상대적으로 높다고 할 수 있다. 아래 현장기구와 조약기구에 관한 설명은 유엔 인권고등판무관실(UN OHCHR: UN Office of the High Commissioner for Human Rights)의 웹사이트에서 가져온 것이다.¹⁾

1. 현장기구

현장기구는 현재 인권이사회, 보편적 정례검토, 특별절차, 진정절차 등으로 구성되어 있다.

2006년 3월 15일 유엔 총회는 모든 분야의 인권 보호를 책임지는 기구로 인권이사회(Human Rights Council)를 설립한다는 결의 A/RES/60/251를 채택하였다. 이 결의는 인권이사회의 활동 원칙으로 보편성, 불편부당성, 객관성, 비편파성, 그리고 건설적인 대화 및 협력을 제시하였다(제4조). 결의는 또 인권이사회의 구체적인 활동으로 ① 회원국들에 인권 교육 및 자문, 기술지원, 능력 형성 제공, ② 주제별 인권대화의 장으로 기능, ③ 총회에 국제인권법 발전을 위한 권고, ④ 회원국의 인권준수 의무 이행 및 유엔의 인권증진 노력 지지, ⑤ 유엔 회원국의 보편적 정례검토 보고서 작성, ⑥ 총회에 연례보고서 제출 등 10가지를 제시하고 있다(제5조). 인권이사회는 그 이전 경제사회이사회에 속해 있던 인권위원회(Commission on Human Rights)를 발전적으로 승계한 것이다. 2006년 6월 19일

1) <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx> (검색일: 2013. 1. 23)

첫 회의를 연 인권이사회는 경제사회이사회와 대등한 위상을 가진 총회 산하기구로서 47개국으로 이사국을 구성한다. 또 이사회는 회의를 1년에 최소한 3회 개최하여 총 최소 10주간 소집하고 필요시 특별회의도 소집할 수 있다. 유엔 총회가 부여한 임무 구분에 의해 인권이사회는 인권고등판무관실과 구분되지만, 판무관실은 이사회 회의 개최와 논의사항 이행을 지원한다.

보편적 정례검토(UPR: Universal Periodic Review)는 모든 유엔 회원국들의 인권 상황을 검토하는 독특한 제도이다. 인권이사회가 주관하는 이 작업은 각국의 인권 상황을 균등하게 평가하기 위해 2006년 3월 15일 유엔 총회에 의해 만들어져 2011년 10월 193개 모든 회원국들의 인권상황이 처음으로 완료된 보편적 평가 방법이다. 보편적 정례검토는 인권이사회가 회원국들로 하여금 인권과 근본적 자유를 완전하게 보호하고 이행하도록 상기시킨다. 따라서 이 제도는 궁극적으로 세계 각국의 인권상황을 평가하고 인권 침해가 발생할 때마다 즉시 다루는 데 그 특징이 있다.

특별절차는 과거 인권위원회나 오늘날 인권이사회가 특정 국가의 인권 상황이 나 세계 각지에서의 특정 인권문제를 다루는 방식을 말한다. 특별절차는 특별보고관, 대표, 독립 전문가 혹은 실무그룹이 맡을 수 있다. 이들은 인권이사회가 지명하는데 저명하고 독립적인 전문가들이 임명된다. 특별절차의 임무는 문제시 되는 국가나 주제의 인권 상황을 조사, 감시, 권고, 보고하는 일이다. 현재 30개의 주제별 인권문제와 8개 국가의 인권상황이 특별절차에 의해 다루어지고 있다. 특별절차는 국제사회가 특정 인권문제에 경각심을 갖도록 해준다.

인권고등판무관실은 특별절차, 조사 및 개발권, 그리고 현장활동 및 기술협력²⁾을 담당하는 실무반을 가동해 특별보고관, 대표, 실무그룹을 지원한다.

진정절차는 대규모의 인권침해가 명백하고 계속해서 일어나는 경우에 대응하는 제도이다. 이 절차는 두 실무그룹으로 구성된다. 지역별-아프리카, 아시아, 남미와 카리브해 지역, 동유럽, 서유럽과 기타 지역 등 5개 지역-인권침해 상황을 다루는 통보 실무그룹은 인권침해를 받은 개인들로부터 진정을 받아 조사 여

2) 인권분야 기술협력은 유엔 인권고등판무관실이 해당 국가의 인권 인프라 증진을 위한 일련의 협력사업을 말하는데, 해당국의 신청에 의해 이루어진다. 자세한 내용은 Flinterman and Zwamborn(2003) 참조.

부를 판단한다. 이 그룹은 각 지역을 대표하는 5명의 전문가들로 구성되는데 재임이 가능한 3년 임기이다. 상황조사 실무그룹은 통보 실무그룹이 조사할 필요가 있다고 통보한 인권침해 진정 사건을 조사해 인권이사회에 보고한다. 상황조사 실무그룹은 인권이사국들이 지역 단위에서 추천하는 5명의 인사로 구성되는데, 1년에 두 번 모여 5일간 임무를 수행한다.

이외에도 현장기구인 유엔 총회와 안전보장이사회에서도 인권문제를 다룰 수 있다. 총회는 헌장 제13조 1항 b호에 근거하여 제3위원회(The Third Committee)가 인권문제를 다루도록 하고, 거기서 특정 국가의 인권결의안을 상정하여 채택되면 총회에 재상정하여 최종 의결한다. 또 유엔 총회는 특별위원회를 설치하거나 특별보고관을 임명하거나, 혹은 인권고등판무관에 특정 임무를 부과하여 특정 인권문제를 다룰 수도 있다. 또 총회와 안전보장이사회는 특정 국가의 인권상황이 심각하고 그에 대한 해당국 정부의 책임이 명백하다고 판단할 경우 그 나라에 제재 조치를 논의할 수도 있다. 안전보장이사회가 인권문제에 간여할 경우는 특정 인권상황이 ‘평화에 대한 위협’으로 판단될 때이다. 냉전 해체 과정에서부터 현재까지 구유고슬라비아 지역, 르완다, 앙골라, 리비아, 수단 등지에서의 대량학살사태에 안보리가 위와 같은 명분으로 개입하였다.

이상과 같이 유엔의 다양한 인권관련 기구들의 활동은 인권문제에 있어서 국가주권 및 내정불간섭 원리가 제한될 수 있음을 전제로 한다. 예를 들어 ① 정부의 합법성을 결정함에 있어서 인권 준수 여부를 고려하고, ② 국제인권조약의 이행을 각국 정부가 수용할 국제적 관심사에 포함시키고, ③ 인도주의적 위기 발생시 국제지원을 확대하는 등 인권문제에 대한 국제사회의 관심과 참여가 높아지고 있고, ④ 인권 거버넌스 전략이 국제기구에서 형성되고 있고, ⑤ 효과적인 인권보호 방안이 점점 발달하고 있다(Ramcharan 2006, 275-276).

2. 조약기구

국제인권조약기구는 주요 국제인권조약의 이행을 감시하는 독립적 전문가들의 위원회를 말한다.³⁾ 이들 기구는 해당 국제인권조약 가입국이 제출한 인권 이

행보고서를 심사하여 추가적인 인권개선을 위한 권고를 하는 것을 주된 임무로 한다. 구체적으로 조약기구는 국제 시민·정치적권리조약, 경제·사회·문화적 권리조약, 인종차별철폐조약, 여성차별철폐조약, 고문방지조약, 아동권리조약, 이주노동자보호조약, 강제실종자보호조약, 장애인권리조약 등의 인권조약을 감시한다(표 1). 이들 조약기구들은 인권고등판무관실의 인권조약반의 지원을 받는다. 이 중 북한은 자유권조약(1981년), 사회권조약(1981년), 아동권리조약(1990년), 여성차별철폐조약(2001년) 등 4개 조약에만 가입한 상태이다.

조약기구는 가입국의 인권조약 이행보고서를 심사해 최종 의견서(Concluding Observation)를 내기에 앞서 해당국 관리를 출석시켜 질의할 수 있고 해당국에 추가적인 자료 제출을 요구할 수도 있다. 각 조약기구가 가입국의 이행보고서를 심사할 때는 해당 국가가 제출한 보고서만이 아니라 국가인권기구, 비정부기구, 유엔 기구, 다른 정부간기구(IGOs), 전문가집단, 연구기관으로부터 제출된 관련 정보를 참고하기도 한다. 모든 조약기구는 시민사회단체와 유엔 기구들로부터 의견을 청취하는 특별회의의 시간을 갖는다. 조약기구에서의 심사 및 권고가 전문성을 바탕으로 하고 있기 때문에 그 내용이 실용적이어서 이행보고서 제출국이 협력적인 태도를 취하는 장점이 있다.

또 조약기구들은 인권침해 의심 국가 조사, 개인 진정 심사, 일반논평 채택, 주제별 토론회 개최 등 다른 일들도 진행한다. 6개 조약기구—사회권조약, 고문방지조약, 여성차별철폐조약, 장애인권리조약, 강제실종자조약, 아동권리조약—는 특정 국가에서 심각하고, 대규모적이고 혹은 체계적인 조약 위반이 있다는 신뢰할 만한 정보를 접수할 경우 해당국을 심사할 수 있다. 개인 진정 심사는 자유권 조약, 인종차별철폐조약, 고문방지조약, 여성차별철폐조약, 장애인권리조약, 강제실종자조약이 해당 인권침해를 받은 개인들로부터 진정을 받을 수 있다. 이때의 진정은 인권침해를 받은 개인이 속한 국가가 해당 조약기구의 권능을 인정하고 해당국 내에서 인권 개선을 할 여지가 없다는 조건이 성립할 때 가능하다. 일반논평(General Comments)은 각 조약기구가 특정 문제나 업무수행 방식과 관련된 해당 인권 조항을 해석한 것을 공표하는 것을 말한다. 여기에는 생명권,

3) 국제인권조약에 대한 자세한 논의는 United Nations Human Rights(2012) 참조.

식량권과 같이 실제적 사항에 대한 포괄적 해석에서부터 국가보고서에 포함되어야 하는 조약의 특정 조항과 관련된 정보에 대한 일반적 지침까지 포함한다.

조약기구가 제한된 시간과 인력을 갖고 이런 임무를 수행하기 위해서는 조약을 강화하는 방안이 관건이다. 2009년 유엔 인권고등판무관실은 인권보호제도의 성공이 조약기구와 고등판무관실에 큰 도전이 되고 있다고 말했다. 당시 인권고등판무관실은 인권조약 가입국들과 이해당사자들에게 조약기구를 유연화 시키고 강화해 기구들 사이에, 그리고 기구들과 특별절차 및 보편적 정례검토 사이의 상호작용 과정에서 개선된 업무 조정을 달성할 방법을 검토해줄 것을 요청하였다. 그에 따라 2010-12년 사이에 19개 협의회가 열려 2012년 6월 22일 인권고등판무관실은 이들 협의회에서 쏟아진 많은 제안들을 묶은 보고서(Pillay 2012)를 발간했다.

그러나 보고서 제출이 매년 이루어지지 않고 제출이 지연될 경우 강제조치가 없고, 조약기구가 보고서 내용을 현장 확인할 능력에 한계가 있다. 또 조약기구에 대한 유엔 사무국의 재정 지원이 부족한 점과 개인청원이 거의 이루어지지

〈표 1〉 유엔 인권조약기구 현황

국제인권조약기구	영문 줄임말	채택 연도	복한 가입
인종차별철폐조약위원회	CERD	1965년	
자유권조약위원회	CCPR	1966년	비준(1981년)
사회권조약위원회	CESCR	1966년	비준(1981년)
여성차별철폐조약위원회 (선택의정서)	CEDAW	1979년 (1999년)	비준(2001년)
고문방지조약위원회	CAT	1984년	
아동권리조약위원회 (선택의정서)	CRC	1989년 (2000년)	비준(1990년)
이주노동자보호조약위원회	CMW	1990년	
강제실종자보호조약위원회	CED	미발효	
장애인권리조약위원회	CRPD	미발효	
고문및비인도적처우및차별방지조약소위원회	SPT	2002년	

* 출처: 유엔인권고등판무관실 웹사이트

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx> (검색일: 2013. 1. 31)

않는 점도 조약기구의 약점으로 지적할 수 있다. 조약기구를 향한 개인청원을 거의 찾아보기 어려운 것은 조약기구가 해당 인권조약에 가입한 국가 차원의 인권상황을 다루기 때문이다(서보혁 2007, 58).

Ⅲ. 유엔의 북한인권 결의 추세

2003-5년 유엔 인권위원회에서 북한인권 결의안이 잇달아 상정되어 모두 채택되었는데(표 2), 찬성국의 수가 한 나라씩 늘어났음을 알 수 있다. 이런 현상은 북한인권문제에 대한 국제사회의 우려가 높음을 보여주고 있다. 세 차례의 북한인권 결의 채택 과정에서 일관되게 찬성 투표한 나라가 17개국⁴⁾이 되는 반면, 일관되게 반대 투표한 나라가 5개국⁵⁾뿐인 점을 고려할 때도 그런 평가는 무리가 아니다. 이들 결의에서 기억할만한 것으로 제60차 인권위 결의에서 북한인권특별보고관을 임명하기로 한 것(5조), 그리고 제61차 인권위 결의에서는 북한인권문제를 (북한이 특별보고관에 협조하지 않거나 인권개선에 나서지 않을 경우) 총회에서 다루기로 한 사실이다(13조).

〈표 2〉 유엔 인권위 북한인권 결의안 투표 결과

차수	일시	결의문 번호	찬성	반대	기권
제59차	'03.4.16	E/CN.4/RES/2003/10	28개국	10개국	14개국
제60차	'04.4.15	E/CN.4/RES/2004/13	29개국	8개국	16개국
제61차	'05.4.14	E/CN.4/RES/2005/11	30개국	9개국	14개국

* 출처: Economic and Social Council Official Records(2003, 368-369; 2004, 375; 2005, 49).

- 4) 아르헨티나, 아르메니아, 호주, 브라질, 코스타리카, 프랑스, 독일, 과테말라, 아일랜드, 일본, 멕시코, 파라과이, 페루, 사우디아라비아, 우크라이나, 영국 및 북아일랜드, 미국.
5) 중국, 쿠바, 러시아, 수단, 짐바브웨.

〈표 4〉 유엔 총회 북한인권 결의안 투표 결과

차수	일시	결의문 번호	찬성	반대	기권	불참
제60차	'05.12.6	A/RES/60/173	88개국	21개국	60개국	22개국
제61차	'06.12.19	A/RES/61/174	99개국	21개국	56개국	22개국
제62차	'07.12.18	A/RES/62/167	101개국	22개국	59개국	10개국
제63차	'08.12.18	A/RES/63/190	92개국	22개국	63개국	13개국
제64차	'09.12.18	A/RES/64/175	99개국	20개국	63개국	10개국
제65차	'10.12.21	A/RES/65/225	106개국	20개국	57개국	**
제66차	'11.12.19	A/RES/66/174	123개국	16개국	51개국	3개국
제67차	'12.12.20	A/RES/67/181	합의에 의해 채택			

* 출처: GA/10437(2005); GA/10562(2006); GA/10678(2007); GA/10801(2008); GA/10905(2009); GA/11041(2010); GA/11198(2011); GA/11331(2012).

** 출처(GA/11041)에 투표 불참국가 수가 언급되어 있지 않음.

유엔 인권위원회를 발전적으로 승계한 인권이사회 발족에서도 북한인권 결의안은 2008년부터 계속해서 상정되고 있다. 〈표 3〉에서 보듯이, 인권이사회에서의 북한인권 결의도 세 회기(제10차, 13차, 16차)에 걸쳐 찬성표가 반대표와 기권

〈표 3〉 유엔 인권이사회 북한인권 결의안 투표 결과

차수	일시	결의문 번호	찬성	반대	기권
제7차	'08.3.14	A/HRC/RES/7/15	22개국	7개국	18개국
제10차	'09.3.26	A/HRC/RES/10/16	26개국	6개국	15개국
제13차	'10.3.25	A/HRC/RES/13/14	28개국	5개국	13개국
제16차	'11.3.24	A/HRC/RES/16/8	30개국	3개국	11개국
제19차	'12.3.22	A/HRC/RES/19/13	합의에 의해 채택		
제22차	'13.3.21	A/HRC/22/L.19 ⁶⁾	합의에 의해 채택		

* 출처: 유엔 인권이사회 웹사이트

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Documents.aspx> (검색일: 2013. 4. 5)

6) 2013년 4월 5일 현재 유엔 인권고등판무관실에 결의문이 등재되어 있지 않아 대신 결의안 번호를 제시하였다. 이 결의안은 수정없이 통과되었다.

표를 합친 것보다 많은 상태로 통과된 후 2012-13년에는 투표 없이 만장일치로 결의안이 통과되었다. 이러한 사실은 북한인권 상황에 대한 국제사회의 우려와 그 해결 방안에 대해 광범위한 공감대가 형성되었음을 말해준다. 또 인권위원회에서의 투표와 비교해 보아도, 인권이사회에서 북한인권 결의안 투표는 찬성국 증가가 반대국 및 기권국의 감소 현상을 동반하고 있고, 결국 제19차, 22차 이사회에서는 투표 없이 북한인권 결의안이 통과되기에 이른다.

북한인권문제가 국제사회의 관심을 불러일으키고 유엔 인권위원회에서 연이어 결의안이 채택되자 유엔 총회에서도 북한인권문제가 논의되기 시작하였다. 2005년 11-12월 열린 제60차 유엔 총회 제3위원회와 본 회의에서 북한인권 결의안이 상정되어 상정국과 대상국(북한)의 토론을 거쳐 통과되었다. 이때 본 회의에서 진행된 투표 결과는 찬성 88개국: 반대 21개국: 기권 60 개국: 투표 불참 22개국이었다. 이후 북한인권문제는 매 회기 유엔 총회에서 다뤄지고 결의안이 제3위원회를 거쳐 본 회의에서 통과되었다. <표 4>에서 알 수 있듯이, 제60차 유엔 총회부터 지금까지 진행된 북한인권 결의안에 대한 투표 결과로부터 일정한 추이를 도출할 수 있다. 북한인권 결의안이 처음에는 전체 유엔 회원국의 과반수 찬성을 얻지 못하다가 점차 과반 찬성표를 얻어 결국 제67차 총회에서는 투표 없이 결의안이 채택되었다. 그런 흐름 속에서 인권이사회에서의 투표 경향과 마찬가지로, 반대·기권·불참 투표수가 점차 줄어들었다.

참고로 유엔에서 북한인권 결의안을 상정할 때 제안국으로 참여하는 국가는 2003년 59차 유엔 인권위에서 38개국이었다고, 10년 후인 2013년 제22차 유엔 인권이사회에서는 44개국이었다. 제안국이 늘어났음을 알 수 있고, 그런 가운데서도 유럽연합과 일본이 처음부터 일관되게 제안국으로 참여해왔다. 북한은 이들 결의안이 “미국의 사주”에 추진되었다고 주장하고 있지만, 미국은 제안국의 하나로 참여하고 있는 것은 사실이지만 결의안 상정을 주도하고 있다고 보기는 어렵다. 결의안 초안은 대부분의 경우 유럽연합측이 만들어왔다. 유럽연합은 역내 인권 신장을 바탕으로 대외 문제에서도 인권을 중시하는 외교 관행, 일본은 납치자 문제의 당사자로서 대북 압박의 필요가 각각 북한인권문제에 대한 적극적 자세로 이어지고 있다고 판단된다. 말하자면 북한인권문제에 대한 국제사회의 관여는 인권의 보편성을 바탕으로 하되 해당 국가의 대외정책 정향과 국가이익이 일정하게 작용하고 있음을 알 수 있다.

유엔에서 북한인권문제에 대한 결의를 채택한 것은 제49-50차 유엔 인권소위원회(1997-8년)를 시작으로 인권위원회, 인권이사회, 총회의 단계를 밟아왔다. 결국 2012년에는 인권이사회와 총회에서 컨센서스에 의해 북한인권 결의안이 통과되었다. 이는 북한인권문제가 향후 보다 높은 수준이나 다른 방식으로 다뤄질 가능성을 비춰주고 있다. 구체적으로 유엔 안전보장이사회에서 북한인권문제가 다뤄질 수도 있다. 유엔 안보리에서 북한인권문제가 다뤄지려면 그것이 지역의 안정과 평화를 위협한다는 판단이 있어야 한다. 이와 관련해 2006년 9월 16일 5개 국내외 비정부기구들은 유엔 안보리 이사국 대표들에게 안보리가 북한인권 문제를 다뤄줄 것을 청원하는 서신을 보낸 바 있다(서보혁 2007, 265-266). 비슷한 맥락에서 문타폰(Vitit Muntarbhorn) 전 북한인권특별보고관도 2010년 그의 마지막 북한인권 보고서에 안보리가 조사위원회(commission of inquiry)를 설치해 북한 내 반인도적 범죄를 조사할 필요성을 언급한 바 있다. 문타폰 보고관은 같은 보고서에서 국제형사재판소(International Criminal Court)가 인권침해 책임자 처벌과 관련해 어느 정도의 역할을 할 수 있는지를 거론하고 있다(A/HRC/13/47 2010, 14-15). 2013년 들어서 필레이(N. Pillay) 유엔 인권고등판무관과 다루스만(M. Darusman) 북한인권특별보고관도 각각 북한에서의 인권유린에 대한 조사위원회 설치를 주장하였다(A/HRC/22/57).⁷⁾ 그동안 북한반인도범죄철폐국제연대(ICNK)를 비롯한 일부 국제인권단체들은 유엔에 북한인권침해 조사위원회 설치와 북한 최고지도자를 국제형사재판소에 제소하자는 캠페인을 전개해왔다. 이런 흐름 속에서 2013년 3월 21일 제22차 유엔 인권이사회에서 만장일치로 채택된 북한인권 결의에 처음으로 조사위원회를 설치해 1년간 운용한다는 사항이 포함되었다.⁸⁾ 그 결과 북한인권문제는 유엔의 모든 차원에서 다뤄지게 되고 국내외

7) “Pillay urges more attention to human rights abuses in North Korea, calls for international inquiry,”

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12923&LangID=E> (검색일: 2013년 4월 5일).

8) 위 북한인권 결의에서 제시된 조사위원회의 조사 범위는 식량권 침해, 수용소와 관련된 인권침해, 고문과 비인도적 처우, 자의적 구금, 차별, 표현의 자유 침해, 생명권 침해, 이동의 자유 침해, 외국인 납치와 강제실종, 그리고 반인도적 범죄에 대한 책임 문제 등 10가지이다.

북한인권운동에 더 큰 활력을 주는 것은 물론 북한정부에도 적지 않은 압력으로 작용할 것이다. 다만, 북한정부가 국제사회로부터 핵 포기과 함께 인권개선 압박을 받는 것을 정치적 공세로 간주하고 있어 실효적 인권개선과 외교적 갈등이 경합하는 양상이 빚어질 가능성이 크다.

Ⅳ. 유엔의 북한인권 실태 평가 및 개선 방안

1. 북한인권 실태 평가

유엔인권기구에서 북한인권 실태를 다루는 문서는 1) 북한인권특별보고관의 보고서, 2) 북한과 관련되는 주제별 특별보고관의 보고서, 3) 보편적정례검토 및 북한이 가입한 네 개의 국제인권조약에 북한정부가 제출한 보고서, 4) 인권위원회, 인권이사회, 총회에서 채택한 결의문 등이다. 여기서는 본 논문이 제시한 논의 범위를 따라 위 4)항에 해당하는 결의문에 나타난 북한의 인권 실태를 살펴보고 그 추세를 분석해볼 것이다. 지면 제한을 고려하되 결의문 채택 기관과 시간차를 고려해 2003년 제59차 인권위원회, 2009년 제10차 인권이사회, 2012년 제67차 총회에서 각각 채택된 결의문에 나타난 북한인권 실태를 소개하면 아래와 같다.

먼저, 제59차 유엔 인권위원회가 채택한 북한인권 결의문에 나타난 북한인권 실태, 곧 우려사항들이다.

- 어린이들의 신체적·정신적 발달에 중요한 영향을 미치는 유아의 영양실조 상태의 만연
- 체계적이고 광범위한 인권 침해
- 고문 및 잔혹하고 비인간적이거나 굴욕적인 대우나 처벌, 공개사형, 정치적 이유로 사형 집행, 수많은 포로수용소의 존재, 광범위한 강제노역, 자유를 빼앗긴 사람의 권리에 대한 존중 부재

- 사상·양심·종교·언론·집회·결사의 자유, 정보에 대한 평등한 접근, 국
내외 자유로운 이동 등에 대한 제약
- 장애인등에 대한 학대와 차별⁹⁾
- 여성들의 인권과 기본적 자유에 대한 지속적인 침해
- 불안정한 인도주의적 상황

둘째, 제10차 인권이사회가 채택한 북한인권 결의문에 나타난 인권침해 실태
들이다.

- 시민적·정치적·경제적·사회적·문화적 권리와 관련해 조직적이고 광범
위하며 심각한 인권침해 지속 및 다른 국가의 시민 납치와 관련해 해결되지
않은 문제들
- 광범위하고 체계적인 인권 남용, 특히 정치범과 본국으로 송환된 북한주민에
대한 고문과 노동수용소 수감
- 북한인권특별보고관의 역할 불인정, 협조와 입국 거부

셋째, 제67차 총회에서 채택된 북한인권 결의문에 나타난 북한인권 실태이다.

- 남북 이산가족 상봉 중단
- 북한정권의 승계에서도 불구하고 인권 상황의 지속적인 악화
- 시민적·정치적·경제적·사회적·문화적 권리와 관련해 조직적이고 광범
위하며 심각한 인권침해 지속
- 고문 및 잔인하고 비인간적이나 굴욕적인 대우 또는 처벌, 공개처형, 불법
적·자의적 구금, 공정한 재판과 사법부 독립 등 적법한 절차와 법치의 부
재, 정치적·종교적 이유로 인한 사형선고, 집단적 처벌, 다수의 정치범 수
용소 및 광범위한 강제노동

9) 이 항목에서는 “신체적 장애가 있는 사람들에 대한 관련법을 제정한 것을 환영한다”는 언급이 함께 있다.

- 심각한 인권침해가 이뤄지고 있는 대규모 수용소의 존재
- 돌아온 사람에 대한 처벌뿐 아니라 허가 없이 국가를 떠난 또는 떠나려고 시도한 사람들과 그의 가족들에 대한 처벌을 포함해 국내외의 자유로운 이동에 대한 제약
- 성매매 또는 강제결혼을 목적으로 하는 인신매매, 밀입국, 강제낙태, 성차별, 성폭력 등 여성의 인권과 기본적 자유에 대한 지속적인 침해 및 그러한 폭력에 대한 처벌 부재
- 경제·사회·문화적 권리에 대한 아이들의 접근 부족 등 아동의 인권 및 기본적 자유 침해, 특히 북한으로 귀환 혹은 송환된 아동, 거리의 아동, 장애 아동, 부모가 구금된 아동, 구금시설 거주 아동, 불법 상황에 처한 아동 등이 겪는 취약한 상황
- 경제·사회·문화적 권리에 따라 정부의 의무로 규정된 결사의 자유, 단체 교섭권, 파업권 등 노동자 권리의 침해, 아동권리조약에 따라 정부의 의무로 규정된 아동에 대한 경제적 착취와 유해하거나 위험한 노동금지 의무 위반
- 인권이사회(HRC) 결의 7/15, 10/16, 13/14, 16/8, 19/13에 따라 북한인권특별보고관의 임무가 연장되었음에도 불구하고 북한정부가 특별보고관의 임무 불인정 및 지속적인 협조 거부

이상 유엔인권기구의 북한인권 실태보고를 통해 알 수 있듯이 국제사회는 “북한에서 인권이 체계적이고 광범위하고 대단히 심각하다는 보고에 깊은 우려를 표명” 해왔다.¹⁰⁾ 또 위 세 결의문에서 북한인권 상황 중 계속해서 재확인되는 사항과 새롭게 등장하는 내용이 함께 담겨있음을 알 수 있다. 이는 탈북자들의 잇달은 증언과 국내외 인권단체 및 인권전문가들의 분석에 힘입은 바 크다. 아래 <표 5>는 본 연구에서 살펴본 17개 북한인권 결의문에서 언급된 구체적인 북한인권 실태와 언급된 빈도를 정리한 것이다. 표를 보면 비록 자유권에 대한 언급이 많은 것이 사실이지만, 북한인권이 자유권, 사회권에 걸쳐 전반적으로 열악함

10) 이 인용은 2003년 제59차 유엔 인권위원회에서의 북한인권결의문을 시작으로 이후 유엔인권기구에서 채택된 북한인권결의문에서 계속해서 나타나는 표현이다.

을 알 수 있다. 특히 여성, 아동, 장애인 등 취약집단의 인권이 열악하고, 유엔인권기구와의 협력도 부족함을 알 수 있다. 이같은 현상은 표에서 빈도수가 20회 이상인 경우는 물론 모든 사항을 놓고 볼 때도 마찬가지이다. 또 이 표는 결의에 나타난 국제사회의 우려사항 19개항 가운데 특별보고관의 방문 제한(21회)를 비롯해 인권이사회의 권고사항 불이행(5회), 인권고등판무실과의 기술협력 거부(3회) 등 유엔 인권메커니즘에 관한 협력 거부를 언급하고 있는 점도 눈에 띄는 대목이다.

〈표 5〉 유엔 북한인권 결의문에서 나타난 우려사항(2003-2013년)

주요내용	빈도
고문	26
포로·집단·정치범 수용소 수용	26
장애인과 장애아동의 권리 침해	25
특별보고관의 방문 제한, 임무 불인정, 협조 거부 등	22
아동·여성(산모)·노인 등 취약계층에 대한 인권 침해	22
송환된 북한주민(아동 포함)에 대한 비인간적 대우	20
사상·양심·종교·언론·집회·결사의 자유 제약	11
정보에 대한 평등한 접근 제약	11
성매매, 인신매매, 낙태, 유아살해, 성차별, 성폭력 등 여성의 인권과 기본적 자유에 대한 지속적인 침해	11
강제실종 형태의 납치	11
국내외 자유로운 이동 제약	10
자연재해	6
결사의 자유, 단체교섭권, 파업권 등 노동자 권리 침해	5
아동에 대한 경제적 착취와 위험한 노동금지 의무 위반	6
인권이사회 권고사항 불이행	6
인권고등판무실과의 기술협력 거부	3
강제노역	3
농업생산의 구조적 취약성과 국가통제의 강화 등으로 인한 식량상황 악화	3

2. 북한인권 개선 방안

그렇다면 유엔 인권기구가 북한인권 개선을 위해 제시하고 있는 방법은 무엇인가? 이에 대한 답을 구하기 위해서 위 1절과 같은 범위와 방식을 취해보았다. 각 결의문에 나타난 북한인권 개선방안, 곧 권고사항은 북한정부를 향한 것과 유엔을 포함한 국제사회를 향한 것으로 구성되어 있다.

먼저, 2003년 제59차 인권위원회 결의문이 밝힌 북한인권 개선 방안이다. 먼저, 북한정부를 향해서는 13개항을 권고하고 있는데 다음과 같다.

- 가입 국제인권조약 이행 국가보고서 기한 내 제출
- 모든 국민의 인권과 자유 보장
- 남북 간 교류관계의 효과적인 지속
- 인권에 있어 구체적인 진전을 이끌 수 있는 건설적인 접근 추진
- 고문방지조약과 인종차별철폐조약 등 국제인권조약의 비준
- 굶주림으로부터 자유로울 권리와 관련한 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제조약, 시민적·정치적 권리에 관한 국제조약, 여성차별철폐조약, 아동권리조약상의 의무 이행
- 위와 관련된 모든 정보 제공
- 아동권리위원회의 권고사항 이행
- 인도주의적인 이유로 다른 나라로 떠난 주민에 대한 제재 자제 및 그들의 떠남을 반역으로 보고 억류하거나 비인권적 대우를 하거나 사형을 하는 등의 행위 자제
- 인권과 관련해 유엔과 협조 및 인권위원회의 주제별 절차들과 협조¹¹⁾
- 외국인 납치와 관련해 해결되지 않은 모든 문제들 해결
- 국제적으로 인정된 노동기준 준수

11) 이 결의에서 언급하고 있는 주제별 절차는 식량권 특별보고관, 고문 특별보고관, 종교적 불관용 특별보고관과 자의적 구금에 관한 실무그룹, 강제적이고 비자발적인 실종에 관한 실무그룹을 말한다.

- 인도주의적 지원이 공평하게 전달될 수 있도록 인도주의 기구들이 북한의 모든 지역을 방해받지 않고 자유롭게 접근하도록 보장

이와 함께 위 결의는 북한인권 상황의 개선을 위해 국제사회가 취할 조치로 두 가지를 언급하고 있다. 하나는 국제사회가 대북 식량지원이 인도주의 원칙에 따라 배분되고 북한정부가 국제인권기구 대표들이 식량분배를 감시할 수 있도록 북한 전역에의 여행을 보장하고 피난민 보호 원칙을 존중하도록 촉구하는 것이다. 다른 하나는 인권고등판무관실을 향한 것으로서, 인권과 관련한 기술협력 프로그램을 수립하기 위해 북한정부와 포괄적 협의를 진행하고 그에 관한 조사결과 및 권고사항을 제60차 총회에 제출하라는 것이다.

둘째, 2009년 제10차 인권이사회에서 채택된 북한인권 결의문에 제시된 권고사항 중 북한정부에 촉구하는 내용은 다음 네 가지인데, 첫째 모든 국민의 인권과 기본적 자유 보장, 둘째 특별보고관에 협력, 특별보고관의 북한 방문 허용, 특별보고관이 임무를 수행할 수 있도록 모든 필요한 정보 제공, 셋째 2009년 12월에 있을 보편적정례검토에 참여할 것, 넷째 인도주의 원칙에 따라 제공되는 인도주의 지원에 대해 완전하고 신속하고 방해받지 않는 접근 허용 등이다. 또 이 결의문은 유엔에도 네 가지 권고를 하고 있는데, 첫째 인권이사회 결의 7/15에 따라 특별보고관의 임기를 1년 연장할 것, 둘째 유엔 특별기구, 역대 정부간기구, 관심있는 기구, 독립적인 전문가, 비정부기구 등을 포함해 유엔은 특별보고관의 임무 이행에 있어 특별보고관과의 대화에 협력할 것, 셋째 사무총장은 특별보고관이 임무를 수행할 수 있도록 모든 지원과 직원 제공, 이러한 메커니즘이 인권고등판무관실의 후원 하에 이뤄지도록 보장해 줄 것, 넷째 북한인권특별보고관은 인권이사회와 총회에 이행사항을 정기적으로 보고할 것 등이다.

위에서 보듯이 인권이사회의 북한인권 결의문은 이전의 인권위원회와 계속된 총회의 결의문에 비해 우려 및 권고 사항이 적은 편이다. 그렇다고 인권이사회가 북한인권문제에 대한 낮은 관심을 갖고 있다고 보는 것은 잘못된 판단이다. 인권위원회를 승계하면서도 조직 위상이 높아진 인권이사회는 결의 내용의 양과 무관하게 결의 자체가 갖는 권위가 높아졌다. 한 예로 인권이사회는 북한인권특별보고관의 활동을 연장하도록 결의하였다. 또 북한인권특별보고관이 인권이사회와 총회에

다같이 북한인권 상황을 보고하고 있기 때문에 결의문 양의 차이를 보고 유엔인권 기구들이 북한인권문제에 대한 인식과 판단에 차이가 있다고 말하기는 어렵다.

셋째, 2012년 제67차 총회에서 채택된 북한인권 결의문에 나타난 권고사항이다. 이 결의문은 북한정부에 아래의 14개항에 걸쳐 인권개선을 촉구하고 있는데 아래는 그 중 일부이다.

- 남북 이산가족 상봉의 즉각 재개, 더 큰 규모와 정기 상봉을 위해 필요한 조치 시행
- 납북자의 즉각 송환을 포함해 투명한 방법으로 외국인 납치와 관련한 문제 즉시 해결
- 북한주민의 영양실조와 관련해 국제 지원기구들과 협력해 국제적 기준에 따라 개선 및 예방 조치를 취할 것
- 국민의 완전한 인권과 기본적 자유 보장
- 유엔 총회·인권위원회·인권이사회의 결의에서 언급된 조치들과 인권이사회 회의 북한에 대한 정기보고서, 유엔특별절차, 조약기구들이 언급한 권고사항의 완전한 이행을 통해 광범위하고 체계적이며 심각한 인권침해 종식
- 주민 보호, 불처벌 문제 해결, 인권침해행위를 독립적인 재판부에 회부할 수 있도록 보장
- 난민을 초래하는 근본원인 제거, 밀입국·인신매매·강탈 등을 통해 난민을 착취한 행위를 처벌하고 피해자들을 범죄시 하지 말고, 북한으로 추방되었거나 송환된 주민들이 인도적 대우를 받고 어떤 처벌도 받지 않도록 할 것
- 인권상황에 대한 완전한 평가가 이뤄질 수 있도록 북한에 대한 자유롭고 제한 없는 접근을 허용하는 등 특별보고관 및 다른 유엔인권기구들에 전적으로 협력할 것
- 인권분야에서 유엔인권고등판무관 및 그 사무소와의 기술협력 활동에 참여 및 인권이사회의 보편적정례검토에서 결정된 권고사항의 이행을 위해 노력
- 노동자 권리의 개선을 위해 국제노동기구(ILO)와 협력할 것

이상 세 결의문을 예로 들어 유엔 인권기구들이 북한인권 개선을 위해 제시하

고 있는 방안들은 II장에서 제시한 유엔 현장기구와 조약기구, 그리고 인권고등판무관실의 역할을 모두 거론하고 있다. 이는 북한의 인권상황이 광범위하고 심각하다는 판단과 상응하고 있다. 아래 <표 6>은 17개 북한인권 결의문에서 언급된 권고사항 21가지가 언급된 빈도수를 보여주고 있다. 그 중에서 10회 이상 거

<표 6> 유엔 북한인권 결의문에서 제시된 개선방안(2003-2013년)

주요내용	빈도
인도주의 지원과 모니터링을 위한 접근 보장, 인도주의 기구들과의 협력	37
특별보고관의 북한에 대한 자유롭고 무제한적인 접근 허용 및 협력	17
아동권리위원회, 인권위원회, 경제·사회·문화권위원회, 유엔특별절차, 조약이행 감시기구, 인권이사회 등에서 제시한 권고사항 이행	11
국민의 완전한 인권과 기본적 자유 보장	7
유엔인권고등판무관실과 북한의 기술협력 진행	7
국제노동기구(ILO)에 가입 및 협력	7
인권침해 종식	6
납북자의 즉각 소환 등 납치 문제 해결	6
특별보고관 및 인권기구들의 북한에 대한 자유롭고 제한없는 접근 허용	6
주민 보호, 불처벌, 인권침해행위를 독립적인 재판부에 회부	5
난민 초래하는 근본원인 제거, 밀입국·인신매매·강탈 등을 통해 난민을 착취한 행위를 처벌하고 피해자들을 비범죄화, 북한으로 추방되었거나 송환된 주민들이 인도적 대우를 받고 어떤 처벌도 받지 않고 귀환할 수 있도록 보장	5
고문방지조약과 인종차별철폐조약 비준	3
영양실조 예방 조치	3
국제적으로 인정된 노동기준 준수	3
국제 모니터링과 평가 절차에 따라 유엔 관련 기구와의 협력 증진	3
경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제조약, 시민적·정치적 권리에 관한 국제조약, 여성차별철폐조약, 아동권리조약상 의무 이행	2
남아 있는 국제인권조약의 승인	2
북한인권 침해 조사위원회의 활동에 대한 협조	1
(사무총장) 특별보고관에 대한 지원 및 북한인권 보고서 제출	16
(국제사회) 강제송환금지 원칙 존중	7
(국제사회) 피난처 찾는 북한주민에 대한 인도적 대우	6
(특별보고관) 특별보고관 임기 1년 연장	6

론된 사항이 인도적 지원 및 모니터링, 북한인권특별보고관과의 협력, 이 보고관의 임무 수행, 유엔인권기구의 권고 이행 등 4개항(북한정부 향해 3개항)이다. <표 6>이 보여주고 있듯이, 유엔의 북한인권 결의문이 제시하고 있는 21개 개선 방안은 북한정부가 스스로 할 일과 국제인권기구와 협력할 일로 구성되어 있는데, 이 중 후자가 10회 이상 거론된 4개항을 비롯하여 10개항이다. 이는 북한인권개선에 국제사회의 역할 혹은 북한과 국제인권기구의 협력이 얼마나 중요한지를 잘 말해주고 있다. 특히, 2013년 3월 북한인권 결의로 결정한 조사위원회가 북한에서 반인도적 범죄가 있었다고 판단하면 북한인권문제는 유엔 안전보장이사회에서 다루지고 그 책임자를 국제형사재판소(ICC)에 제소할 수도 있다. 북한이 조사위원회의 활동에 협조할 가능성은 거의 없지만, 조사위원회가 위와 같은 판단을 한다면 북한문제는 핵개발과 인권 문제가 겹쳐 유엔에서 지금 보다 더 심각하게 다뤄질 것이다.

V. 평가 및 함의: 유엔인권기구와 북한의 협력

이상 유엔 총회, 인권위원회, 인권이사회에서 채택된 북한인권 결의문을 통해 북한의 인권 상황과 개선방안을 살펴보았다. 국제사회는 북한인권 상황을 모든 영역에 걸쳐 대단히 심각하다고 판단하고 있다. 적어도 2003년 이후 국제사회의 이런 우려는 줄어들지 않고 오히려 높아져갔다. 인권 실태에 대한 보고 및 판단이 많은 증언과 반복된 확인으로 더 구체적이고 상세해졌다. 또 유엔이 제시하는 북한인권 개선방안도 북한정부의 의무와 국제사회의 역할로 나누어 비교적 자세하게 제시해왔다. 물론 이 가운데 남북대화, 북한의 국제인권조약기구에의 협력, 보편적정례보고 참여, 일부 인권 관련 국내법령의 제·개정,¹²⁾ 등 북한이 취한

12) 유엔의 북한인권 결의가 채택된 이후 북한에서는 2003년 장애인보호법 제정, 2004년 형법, 형사소송법 개정 등이 있었고, 2009년 헌법 개정을 통해 “인권을 존중하고 보호

긍정적 조치들이 있다. 유엔의 북한인권 결의도 북한이 취한 긍정적인 조치를 평가해왔다(표 7).

그러나 그런 것들은 인권증진을 위한 기초적인 것들에 불과하다. 유엔의 북한인권 결의문에서 권고하고 있는 많은 실질적 조치들을 북한정부는 수용하지 않고 있고, 그것들을 정치적 공세라고 비난해왔다. 북한은 유엔의 인권결의를 객관성과 공정성을 상실한 “공화국 모략책동”이라고 하면서 유엔인권기구와의 기술협력조차 거부하고 있다. 북한정부는 유엔 인권고등판무관실과의 기술협력에 원칙적으로 협력할 의사가 있지만 그것을 포함한 북한인권결의가 사라져야 가능하다고 주장하였다.¹³⁾ 그러나 북한은 자신이 정치적 모략으로 간주하는 유엔의 인권결의에 제시된 다른 권고-가령, 북한이 가입한 4개의 국제인권조약위원회에 협력할 것-에 대해서는 협력하고 있는 이중성을 보이고 있다. 북한이 그런 입장을 고수하는 한 국제인권기구의 본격적인 대북 접근은 벽에 부딪힐 것이다. 그런 상황의 이면에 북한이 유엔인권기구의 인권개선 권고에 적극 협조하지 않는 근본적인 이유가 있다. 그것은 체제의 안전보장문제가 인권문제보다 훨씬 더 중요

〈표 7〉 유엔 북한인권 결의문에 나타난 긍정적 조치(2003-2013년)

주요내용	빈도
북한이 당사국인 인권조약 이행 국가보고서 제출	6
북한의 보건상황 개선을 위한 북한정부와 유엔아동기금(UNICEF)·세계보건기구(WHO)의 협력	6
아동교육의 질 개선을 위한 북한정부와 유엔아동기금의 협력	6
유엔개발계획(UNDP)의 북한 내 활동 재개 합의 및 결정	5
식량문제와 관련한 북한정부와 국제기구의 협력	4
남북관계 진전	3
북한정부의 보편적정례검토 참여	3
남북 이산가족 상봉	2

한다”(제8조)는 조항이 신설되었다.

하다는 이슈간 위계 인식이다. 이는 북핵문제, 북미관계, 평화체제 등 북한을 둘러싼 안보문제가 해결되느냐의 여부에 따라 국제사회가 북한인권문제에 개입할 폭이 크게 차이가 날 수 있음을 말해준다. 다시 말해 북한의 안보문제를 해결하는 것이 북한이 인권개선을 위한 국제협력에 나설 가능성이 높다는 것이다. 동시에 그런 상황은 남북관계 개선을 촉진해 남한의 북한인권정책에도 탄력을 줄 것이다. 이런 판단은 냉전기 미국을 포함한 서방측이 소련 및 동구권의 체제 및 국경 불가침 등을 인정하였을 때 사회주의진영의 인권문제에 적극 개입할 수 있었던 경험으로부터 나온 것이다(Maresca 1985; Mastny 1986).

이런 상황을 직시하지 않을 때 국제사회는 북한인권 개선 노력을 포기하거나 국제사회가 (북한 주민과 정부를 대신해) 북한인권을 개선할 주체로 나서는 양극단의 편향을 보일 우려가 있다. 그렇다면 유엔이 북한인권 개선에 나설 보다 실효적인 방법은 무엇인가? 먼저, 국제사회의 북한인권정책은 유엔(인권기구)의 정신에 입각하여 인권의 보편성, 인권 간의 불가분성, 그리고 인권과 다른 보편가치—평화와 안정, 개발, 인도주의 등—간의 상호의존성을 구현하는 것을 대원칙으로 삼을 필요가 있다. 그 바탕 위에 실질적 개선, 협력적 개선의 원칙을 견지할 필요가 있다.

그 위에서 다음 몇 가지 정책을 유엔인권기구를 중심으로 전개할 수 있을 것이다. 첫째는 지속사업으로 감시와 보호 활동이다. 유엔 특별절차를 포함하여 유엔의 모든 인권기구들이 북한의 인권상황을 감시 보고함으로써 국제사회의 관심을 환기시키고 북한정부로 하여금 경각심을 가지게 해야 한다. 이 활동은 북한인권 개선 노력 중 현재까지 가장 활발한 분야로서 앞에서 살펴본 유엔인권기구는 물론 국내외 인권단체들이 선도하고 있다. 둘째 인권침해 현장 접근, 피해자의 인권기구 접근 등 인권침해 피해자를 보호, 구제하는 수단을 북한 주민 가까이 접근시키는 노력이 필요하다. 인권침해 주민들에게 유엔의 진정절차를 알려주는 것이 필요하다. 또 유엔 인권고등판무관실과 난민고등판무관실의 현장 접근도 요구되는데 이를 위해 북한정부 및 중국정부의 협조가 절실하다. 또 이산가족, 납북자 등 인도적 문제 해결과 역내 북한인권 관여를 높이기 위해 남북, 북일

13) 2005년 2월 28일 제네바 주재 북한대표부의 이철 대사의 발언. E/CN.4/2005(2005).

대화도 중요한 수단이다. 셋째는 북한의 인권개선 능력을 제고하는 노력이다. 이는 앞서 언급한 북한정부와 인권고등판무관실의 기술협력 프로그램의 가동이 가장 유력한 방법이고, 이를 통하거나 이와 병행하여 지역기구 혹은 특정 국가가 북한과 인권대화를 추진할 수 있다. 2000년대 초 유럽연합이 북한과 진행한 정치 대화 및 인권대화(박채복 2006, 141-164; 황기석·김현정 2011, 359-388), 그리고 아동, 농업·식량 관련 유엔전문기구가 북한과 수행해온 협력프로그램도 좋은 예이다. 유엔 인권고등판무관실이 사회주의국가 및 체제이행국가들과의 기술협력 사례를 활용하여 북한과 기술협력을 추진하는 계기를 마련하는 일이 일차적인 과제이다. 넷째, 북한과 협력이 가능한 분야 혹은 방법을 우선하되 채널을 다변화할 필요가 있다. 북한과 협력이 상대적으로 가능한 분야는 정치적 민감성이 낮은 사회권 분야이다. 식량, 의료, 교육, 문화 등에서 충분한 타당성 조사를 거쳐 북한과 인권협력을 추진할 수 있을 것이다. 여기에는 세계식량계획(WFP), 세계식량기구(FAO), 유니세프(UNICEF) 등의 대북 식량 및 영유아 지원사업의 경험을 다른 사회권 관련 국제기구와 공유하는 작업도 의미가 있을 것이다. 또 현장기구에 비해 조약기구가 정치적 민감성이 낮고 실제 북한이 조약기구에 협조하는 경향을 활용해 조약기구의 역할을 증대시키는 방법도 적극 검토할 수 있다. 실제 2004년 아동권리위원회 위원 2명이 북한을 방문한 경험이 있다. 이와 같이 유엔은 북한인권 결의를 연이어 채택하면서 국제사회에 관심과 경각심을 촉구하는 동시에 다양한 관련 기구들을 활용하여 실제 인권개선에 적극 나설 잠재력을 갖고 있다. 이들 사이에 상호 협력과 연계를 통해 시너지 효과를 살리는 노력도 향후 과제이다. 유엔과 북한정부의 대화가 무엇보다 중요한 이유가 여기에 있다.

VI. 한국의 역할: 결론을 대신하여

유엔 인권기구가 북한인권 개선에 많은 관심을 갖고 그 역할을 높여가는데 있어서 한국은 어떤 입장을 갖고 적절한 역할을 수행할 수 있을 것인가? 지난 10여

년 동안 한국이 북한인권문제에 보인 자세는 일정하지 않았다. 한국정부가 유엔의 북한인권 결의안 투표에 보인 입장이 그 좋은 예이다.

한국은 2003년부터 2007년까지 유엔에서의 북한인권 결의안 투표에서 일관되지 못한 행태를 보였다. 이 기간 북한인권 결의안에 대한 한국정부의 투표는 찬성, 기권, 그리고 불참까지 나타냈다. 그런 한국정부의 투표 행태에 대해 국내외에서 인권의 보편성을 무시하고 북한인권문제를 남북관계에 종속시켰다는 비난이 일어났다. 당시 한국정부는 북핵문제가 초미의 관심사로 대두한 상황에서 대북 관여정책을 전개하고 있었다. “햇볕정책”을 계승한 노무현 정부는 대북정책의 최우선 목표를 남북관계의 안정적 관리를 통한 한반도의 평화정착이라고 보고, 그 연장선상에서 북한인권문제를 전략적으로 접근한다는 입장을 취했다. 말하자면 노무현 정부는 “남북관계 개선이 북한인권 증진에 실질적으로 기여한다는 확신 하에 남북한 협력과 대화 지속, 인도적 지원, 북한의 개혁개방 지원을 하고 있다고 설명하였다.” 노무현 정부는 북한인권이 전반적으로 열악하다는 국제사회의 인식에 공감하며 북한주민의 생존권 개선을 위한 인도적 지원, 재외탈북자의 국내입국 및 정착지원, 이산가족 상봉, 납북자 송환 등을 추진하였다. 다만, 정치적 민감성이 있는 자유권에 대해서는 ‘공개적 요구’를 하지 않고 북한의 경제개방과 시장경제 확대를 지원함으로써 북한사회의 시민의식을 함양하는 것이 효과적인 것일 것으로 판단하였다(통일부 2005, 180; 통일부 2006, 188, 189; 통일부 2008, 240). 요컨대, 노무현 정부의 북한인권정책은 실태 판단에 있어서는 국제적 인식과 동일하고 북한인권 개선을 전반적인 차원에서 대화와 협력, 그리고 지원 위주로 접근하였다. 그래서 이들 분야에서 많은 성과를 거두었다(한반도평화포럼 2012, 98-104). 다만, 자유권에 대해서는 북한의 역량 증진을 위해 간접적인 방식을 취하였다. 물론 이는 남북관계에 북한인권문제를 종속시켰다는 비판을 샀지만, 비판하는 측에서도 실효적인 대안을 제시하지 못하기는 마찬가지였다.

한편, 대북 관여정책을 ‘퍼주기’로 비난하며 압박정책을 전개한 이명박 정부의 북한인권정책은 이전과 크게 다른 면모를 보였다. 위 <표 8>에서 보는 바와 같이 이명박 정부는 유엔에서의 북한인권 결의안 채택에 적극 나서 공동 제안국에 참여하고 결의안에 일관되게 찬성 투표하였다. 2008년 3월 제네바에서 열린 제7차

〈표 8〉 유엔 북한인권 결의안 표결시 한국정부의 입장

구분	유엔 인권위원회			유엔 인권이사회						유엔 총회							
	'03 (59차)	'04 (60차)	'05 (61차)	'08 (7차)	'09 (10차)	'10 (13차)	'11 (16차)	'12 (19차)	'13 (22차)	'05 (60차)	'06 (61차)	'07 (62차)	'08 (63차)	'09 (64차)	'10 (65차)	'11 (66차)	'12 (67차)
연도																	
입장	불참	기권	기권	찬성	찬성	찬성	찬성	찬성	찬성	기권	찬성	기권	찬성	찬성	찬성	찬성	찬성

* 출처: 통일부(2012, 159)를 참조해 작성.

유엔 인권이사회에서 새 “한국정부는 보편적 가치로서의 인권의 중요성에 입각해 … 국제사회의 우려에 대해 북한이 적절한 조치를 취할 것을 촉구한다”고 밝혔다(통일부 2009, 159). 이런 입장은 2012년 11-12월 열린 제67차 유엔 총회까지 일관성을 유지하였다. 이에 대해 북한정부는 “대결기도를 드러낸 불순한 인권소동”, “객관성을 상실한 정치적 사기”(통일부 2009, 160, 162)라고 비난하고 나섰다. 이명박 정부 들어 남북관계는 극도로 냉각되어 두 차례의 이산가족상봉 행사를 제외하고는 남북간 채널을 활용한 인권 개선 및 인도적 문제 해결은 이루어지지 않았다. 다만, 재외 탈북자들의 국내입국은 계속해서 진행되었다. 이명박 정부의 북한인권정책은 국제무대에서 일관된 입장을 표명한 외교적 선명성을 보여주었으나 각 분야별로 실질적인 개선을 위한 조치를 제시하지 못하였고, 특히 남북관계 악화로 그동안 진행해오던 북한주민의 생존권 개선 지원과 인도적 문제 해결을 이어가지 못하였다.

관여정책과 압박정책 등 대북정책 방향을 달리한 두 종류의 남한정부의 북한인권정책 결과는 상대적으로 차이가 나지만, 그 보다는 절대적 견지에서 평가하는 것이 타당할 것이다. 어느 한 정책이 충분한 성과를 거두었다고 말하기 어렵기 때문이다. 이는 남한 역시 북한인권 개선을 위해 남북관계 활용은 물론 국제협력에도 적극 나설 때 실효적인 인권 개선을 가져올 수 있음을 말해준다. 물론 국제협력은 남북간 대화 채널을 이용한 남한의 대북 인권정책을 대체하는 것이 아니라 그것과 보완관계에 있다. 크게 볼 때 남한의 북한인권정책은 남북간 협력, 역내 국가간 협력, 국제 협력 등 3차원에서 전개하는 것이 바람직해 보인다.

남북간 협력은 동포애에 기초한 지원에 국한되지 않고 남한의 인권증진 경험을 국제적 기준과 방식에 맞게 전수해주는 인권대화에 초점이 맞춰질 필요가 있다. 역내 협력은 탈북자 인권을 역내 인권협력 차원에서 공동 대응하고 그 경험과 성과를 역내 인권레짐 구축의 토대로 삼을 수 있다. 한중일 나아가 몽골, 대만, 필리핀, 동남아 국가들의 협력을 구하는데 있어서 인신매매, 마약, 아동노동 문제와 같은 공동 관심사를 의제로 삼을 수 있을 것이다.¹⁴⁾ 국제협력은 위에서 얘기한 유엔 인권기구들의 북한인권정책에 적극 동참하고 한국의 정보와 경험을 공유할 수 있을 것이다. 그런 점에서 새 정부 등장 이후에도 남한이 유엔 북한인권 결의에 일관된 자세를 취하는 것은 국제협력의 강화와 대북 메시지의 일관성의 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만, 남북관계 경색 국면에서 그런 북한인권정책의 한계를 직시할 필요가 있다. 남한의 입장에서 국제협력과 남북관계 발전은 북한인권 개선을 위해 병행할 두 날개이다. 그리고 남한의 입장에서 북한인권문제는 북한 내의 인권문제만이 아니라 남북간 인도적 문제와 한반도 전체 구성원의 평화적 생존권의 문제를 포괄한다. 포괄적이고 거시적인 북한인권정책이 요청되는 이유이다.

이상 유엔의 북한인권 결의와 관련 공문서를 면밀히 조사하는 방식으로 북한인권문제에 대한 국제사회의 인식과 정책을 알아보았고, 그를 통해 한국을 포함한 국제사회의 북한인권정책에 주는 함의를 도출해볼 수 있었다. 물론 본 연구 범위에 속하지만 여기서 다루지 못한 북한인권특별보고관의 보고서와 국제인권조약기구의 최종권고에 대한 검토 작업은 다음 연구과제로 남아있다.

14) 납치자 문제는 역내 다자협력 틀 내에서 혹은 별도로 한일간 협력이 가능할 것이다.

【참고문헌】

- 국가인권위원회 편. 2007a. 『북한인권 관련 국가, 국제기구 및 INGO의 동향 분석』. 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회 편. 2007b. 『유엔인권조약제도: 핵심 인권조약 및 조약 기구 개론』. 서울: 국가인권위원회.
- 김수암·김국신·임순희·전현준·이규창·조정현. 2012. 『북한인권백서 2012』. 서울: 통일연구원.
- 박기갑. 1999. 『21세기 국제인권법의 과제와 전망』. 서울: 삼우사
- 박찬운. 1999. 『국제인권법』. 서울: 한울.
- 박채복. 2006. “유럽연합의 대북한 인권정책.” 『한독사회과학논총』. 제16권 1호.
- 서보혁. 2007. 『북한인권: 이론·실제·정책』. 파주: 한올아카데미.
- 이금순·김수암. 2008. 『국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제』. 서울: 통일연구원.
- 이금순·김수암. 2009. 『북한인권 침해 구조 및 개선전략』. 서울: 통일연구원.
- 통일부. 2005, 2006, 2008, 2009. 『통일백서』. 서울: 통일부.
- 통일연구원. 2006-2012. 『북한인권, 국제사회 동향과 북한의 대응』. 각호.
- 정인섭. 2000. 『국제인권규약과 개인통보제도』. 서울: 사람생각.
- 한반도 평화포럼. 2012. 『잃어버린 5년, 다시 포용정책』. 서울: 삼인.
- 황기식·김현정. 2011. “유럽연합의 북한 인권의 인식과 동향.” 『국제정치연구』. 제14권 제2호.

Economic and Social Council Official Records, 2003, Supplement No. 3, New York, Economic and Social Council Official Records, 2004, Supplement No. 3, New York, Economic and Social Council Official Records, 2005, Supplement No. 3, New York, Flinterman, Cees and Marcel Zwamborn, 2003, *Global Review of the OHCHR Technical Cooperation Programme: Synthesis Report*, Netherlands Institute of Human Rights,

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Documents.aspx>, 검색일: 2013. 1. 25.
Maresca, John J. 1985. *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*. London: Duke University Press.

Mastny, Vojtech. 1986. *Helsinki, Human Rights, and European Security: Analysis and*

Documentation, Durham: Duke University Press.

“Pillay urges more attention to human rights abuses in North Korea, calls for international inquiry,”

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12923&LangID=E> (검색일: 2013년 4월 5일).

Pillay, Navanethem, 2012. *Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System: A Report by the United Nations*. New York: High Commissioner for Human Rights.

Ramcharan, Bertrand G. 2006. “Strategies for the International Protection of Human Rights in the 1990s,” in Richard P. Claude and Burns H. Weston, eds. *Human Rights in the World Community*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner, 2012. *The United Nations Human Rights Treaty System*. Fact Sheet, No. 30/Rev.1. New York and Geneva: United Nations.

A/HRC/RES/7/15. 14 March 2008.

A/HRC/RES/10/16. 26 March 2009.

A/HRC/RES/13/14. 25 March 2010.

A/HRC/RES/16/8. 24 March 2011.

A/HRC/RES/19/13. 22 March 2012.

A/HRC/13/47. 17 February 2010.

A/HRC/22/57. 1 February 2013.

A/RES/60/173. 6 December 2005.

A/RES/60/251. 15 March 2006.

A/RES/61/174. 19 December 2006.

A/RES/62/167. 18 December 2007.

A/RES/63/190. 18 December 2008.

A/RES/64/175. 18 December 2009.

A/RES/65/225. 21 December 2010.

A/RES/66/174. 19 December 2011.

A/RES/67/181. 20 December 2012.

E/CN.4/RES/2003/10. 16 April 2003
E/CN.4/RES/2004/13. 15 April 2004.
E/CN.4/RES/2005/11. 14 April 2005.
E/CN.4/2005. 2 March 2005.
GA/10437. 16 December 2005.
GA/10562. 19 December 2006.
GA/10678. 18 December 2007.
GA/10801. 18 December 2008.
GA/10905. 18 December 2009.
GA/11041. 21 December 2010.
GA/11198. 19 December 2011.
GA/11331. 20 December 2012.

투고일: 2013.02.06. 심사일: 2013.03.28. 게재확정일: 2013.04.05.
--

【ABSTRACT】

The Characteristics and Trend of the United Nations' North Korea Human Rights Policy

Suh, bohyuk | Seoul National University

This study aims to thoroughly analyze the situation of North Korean human rights and its improvement in the North Korean human rights resolutions adopted by the United Nations. It will discuss the trend and characteristics of the resolutions over 10 years. This discussion thereby also addresses the potential role of international community in order to improve the human rights situation in North Korea and its implications for South Korea's approach to this issue. For the research, the study reviewed 17 resolutions adopted by the UN from 2003 to 2013.

As a result, North Korean human rights issues have become a noticeable concern in the international community and they have finally pressured North Korea to comply with universal human rights regime. This situation makes the UN necessary to use their leverage to improve the human rights record of the North such as monitoring of human rights violations, relief of human rights abuse victims, capacity building of North Korea, and channel diversification for human rights improvement. South Korea also, in cooperation with the UN human rights mechanism, must take a more proactive policies on North Korean human rights issues at multi-levels such as North-South Korea, regional and international cooperation.

Key Words | United Nations, North Korean Human Rights, Human Rights Council, Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, UN High Commissioner for Human Rights, Non-Governmental Organizations (NGOs).