

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000515-01

유엔 북한인권조사위원회(COI)

권고와 북한인권 개선을 위한 전략

일시 2014년 3월 27일(목) 14:00-17:00

장소 국회 헌정기념관 대강당

공동주최 _ 국가인권위원회 · 국회인권포럼 · 북한민주화위원회

안녕하십니까?

국가인권위원회 위원장 현병철입니다.



먼저 오늘 이 자리에 참석해 주신 황우여 새누리당 대표님, 정대철 민주당 상임고문님, 홍일표 국회인권포럼 책임연구위원님을 비롯하여 바쁘신 일정에도 자리를 빛내 주신 국회의원 여러분들께 깊은 감사를 드립니다.

특히 오늘 발제와 토론을 맡아주실 분들은 대부분 지난 북한인권조사위원회(Commission Of Inquiry, COI)가 유엔 인권이사회에 최종 조사보고서를 발표한 현장에 계셨던 분들이라서 생생한 현장의 분위기를 그대로 전달해 주실 것이기 때문에 오늘 토론회에 대한 기대가 어느 때보다 높습니다.

방금 말씀드린 바와 같이, COI는 지난 3. 17. 북한인권 상황에 대한 조사보고서를 유엔 인권이사회에 제출하였습니다. 이에 국가인권위원회 위원장으로서 저는 즉시 공식 환영 성명을 발표하고 북한은 물론 중국, UN 및 국제사회가 북한주민의 인권상황을 개선하기 위해 COI의 권고사항을 충실히 이행할 것을 촉구한 바 있습니다. 또한, 우리 정부도 COI 권고사항의 선도적 이행을 위해 북한과의 대화를 추진하고 사회 각 분야별 교류를 확대하여 북한주민들이 외부 정보에 접근할 수 있는 기회를 제공하는 등 북한의 인권상황이 개선될 수 있는 여건을 조성해 줄 것을 요청한바 있습니다.

COI가 인권침해에 책임 있는 북한당국자들을 국제형사재판소(ICC)에 제소하여 책임자 처벌을 직접적으로 요구한 것이나 유엔에 임시 재판소(ad hoc tribunal)를 설립하도록 권고한 것은 선언적 형태에 머물렀던 기존의 입장에서 한 단계 높은 수준의 국제사회의 개입을 정당화한 것으로 볼 수 있습니다. 따라서, 이번 COI 권고가 북한의 인권상황을 개선하는 데 실질적인

역할을 할 수 있도록 다 같이 지혜를 모아 줄 것을 부탁드립니다. 우리가 함께 공유해야 할 몇 가지 사항을 말씀드리고자 합니다.

첫째, 어느 국가나 자국의 인권상황을 개선해야 하는 핵심 주체는 바로 그 나라 국민이라는 것입니다. 북한도 마찬가지입니다. 북한주민 스스로 자신들의 인권을 탄압하는 정권에 저항하고 자신의 인권을 찾아야 합니다. 그러나 21세기 그 유례를 찾아볼 수 없는 공포정치에 시달리는 북한주민이 자신들의 인권을 주장하기에는 현실적으로 너무나 어려운 상황입니다.

그럼 이러한 상황을 개선하기 위해 어떻게 해야 할까요? 북한주민을 대신하여 우리가 먼저 앞장서야 합니다. 유엔 등 국제사회도 COI를 중심으로 북한주민의 인권을 탄압하는 북한정권을 질타하며 북한주민의 인권보호를 주장하고 있습니다. 국민의 대의기관인 국회 또한 이러한 국제사회의 움직임에 동참하고 북한주민의 인권보호를 위해 목소리를 높여야 합니다. 특히, 민의를 대변하는 국회가 북한인권 활동을 가속화하기 위한 법적, 제도적 기반을 조성하는 것이 필요합니다. 아울러 북한인권 개선을 위한 COI 권고가 제대로 이행될 수 있도록 정부와 민간단체 등 우리 모두의 적극적인 노력이 필요한 시점이기도 합니다.

둘째, 북한인권을 개선하는데 있어 평화가 전제되어야 하지만 그러한 평화도 인권을 담보해야 합니다. 인권을 담보하지 않는 평화는 강압된 침묵일 뿐입니다. 유엔의 설립 이념도 인권, 평화 그리고 개발을 바탕으로 하고 있습니다. 인권과 평화가 공존할 때 보편적인 인권의 가치가 실현될 수 있습니다.

남북으로 갈린 한반도에서의 진정한 평화는 같은 동포인 남북주민간 서로 화합을 통해서 그 결실을 맺을 수 있습니다. 이번 COI 권고에도 남북주민이 화합할 수 있는 주제로 한 단계별 남북대화 활성화가 포함되어 있습니다. 남북대회는 스포츠, 학술·학생교류, 장학금 지급, 도시간 자매결연 등으로 발전되어 궁극적으로 교통과 통신이 연결될 수 있도록 진전되어야 한다는 점을 강조하고 있습니다. 외부세계와 교통과 통신이 연결됨으로써 폐쇄된 북한을 개방하고 변화를 유도할 수 있을 것이며 이는 곧 북한주민의 인권 향상으로 발전될 것입니다.

셋째, 북한주민의 인권 개선을 통해 통일 이전 단계에서 필수적으로 남북주민간의 정서적인 통합이 선행되어야 합니다. 남북한간 경제적 격차보다 더 심각하게 벌어진 인권격차를 줄이지 않는다면 통일 이후 남북 사회통합을 이룰 수가 없으며 이는 곧 사회혼란을 야기하는 주요한 원인이 될지도 모릅니다. 인권을 매개로 남북주민이 한민족이라는 동질성과 정체성을 확인할 때 비로소 우리는 진정한 의미의 평화 통일로 나아갈 수 있을 것입니다.

이러한 점에서 북한주민의 인권을 개선하기 위한 활동은 정부의 통일 정책과는 다른 차원에서 추진될 수 있습니다. 정부가 개입하기 곤란한 인권의 영역은 국민의 대의기관인 국회와 인권 전담기구인 국가인권위원회가 서로 협력해서 추진할 수 있습니다. 인권보호와 증진을 위한 업무를 수행함에 있어 의회와 국가인권기구 간 상호교류와 협력 방안에 대한 지침을 제시한 베오그라드 원칙¹⁾은 이러한 주장을 단적으로 대변해 주고 있습니다.

인권위는 이번 COI 권고를 국제사회와 관련 당사국들이 충실히 이행하도록 오늘과 같은 토론회 등을 통해 국민적 여론을 조성하고 공감대를 확산하기 위한 노력을 계속해 나가겠습니다. 국제사회와도 함께 힘을 모으겠습니다. 금년 5월 13일 분단과 통일의 상징인 독일 베를린에서 “COI 권고 이후 북한인권 개선을 위한 국제사회의 역할과 과제”를 주제로 국제심포지엄을 개최하여 COI 권고의 의미를 구체화해 나갈 계획입니다.

인간으로 살아가는데 가장 기본적인 먹고사는 문제, 즉 기아에 시달리는 북한주민에게 1998년 아시아권에서 최초로 노벨 경제학상을 받은 인도 경제학자인 아마티아 센(Amartya Sen)의 경제철학을 공유하면서 오늘 개회사를 마무리할까 합니다. 북한인권 개선 활동을 하는 우리 모두에게 시사하는 바가 적지 않으리라 봅니다.

“실제로 많은 국가에서 자연재해를 겪거나 그 보다 더 참혹한 재난을 당하고도 기근이 일어나지 않았습니다. 비교적 자유로운 언론이 존재한 민주국가에서는 본격적인 기근이 일어나지 않았다는 사실에 주목해야 합니다. 왜냐하면 기아의 고통을 경감하기 위해 신속하게 반응하는 정부가

1) 2012. 2. 22.-23. UNOHCHR, ICC, 세르비아 국회, 세르비아 국민보호기관(the Protector of Citizens) 이 주관한 국제세미나에서 채택

있었기 때문입니다.”²⁾

COI도 북한정권이 식량을 북한주민의 통제 수단으로 활용한다는 점을 지적하고 우선순위를 재지정하여 북한주민들이 기아로부터 자유로울 수 있도록 하라는 COI의 권고를 다시 한번 상기시킵니다.

끝으로 오늘 토론회를 함께 준비해 주신 국회인권포럼 및 북한민주화위원회 관계자분들과 바쁜 일정에도 불구하고 이 자리에 참석해 주신 모든 분들께 깊은 감사를 드립니다. 여러분 가정에 건강과 행복이 가득 하시기를 기원합니다.

감사합니다.

2014년 3월 27일

국가인권위원회 위원장 **현 병 철**

2) 아마티아 센, “인간의 행복에 말을 거는 경제학”, 2008년, 142쪽

친애하는 내·외 귀빈 여러분, 반갑습니다.
국회인권포럼 대표 황우여 국회의원입니다.



오늘 ‘북한인권조사위원회의 권고사항과 북한인권 개선을 위한 전략’이란 주제로 한 토론회에 참석해 주신 여러분, 진심으로 감사드리며 환영합니다.

오늘 토론회를 공동으로 마련해 주신 국가인권위원회 현병철 위원장님과 북한민주화위원회 홍순경 위원장님께 감사와 존경의 마음을 표합니다.

제네바 유엔인권이사회에서 북한에 대한 조사위원회를 설립해야 한다는 내용의 결의안이 통과된 지 꼭 1년이 되었습니다. 북한인권조사위원회의 마이클 커비 위원장, 소냐 비셰르코 위원 그리고 마르주키 다루스만 위원이 작년 여름 내내 한국, 일본, 미국 등을 방문하여 탈북자들을 대상으로 북한의 인권상황을 면밀히 조사하였고, 마침내 지난 3월 17일 최종보고서가 발표되었습니다.

마이클 커비 위원장은 최종보고서를 발표하는 자리에서 북한의 인권상황을 나치 독일의 유대인 대학살과 크메르 루즈 공산정권의 학정과 비교하며, 국제사회의 공동 대응을 강하게 요구하였습니다.

무엇보다 북한정권에 의해 체계적이고 광범위하며 중대하게 저질러지고 있는 인권침해에 대해 국제사회가 개입할 수 있는 ‘보호책임(Responsibility to Protect, R2P)’의 개념을 언급하며, 국제사회가 북한정권을 국제형사재판소(ICC)에 회부해야 한다는 강도 높은 주문을 하였습니다.

그간 선언적인 형태에 머물렀던 북한인권 결의안과 달리, 조사위원회의 최종보고서는 북한정권에 대한 책임론과 인도주의적 개입을 정당화하고 있다는 점에서 매우 주목할 만하며, 앞으로 국제사회의 공동대응 방향과 방법에 커다란 영향을 미치리라 봅니다.

오늘 국회에서도 '유엔 북한조사위원회의 권고와 북한인권 개선을 위한 전략'이란 주제로 토론회를 개최함으로써, 그동안의 북한인권 개선을 위한 활동과 노력들을 재점검하고, 이번 조사위원회의 권고사항을 반영한 새로운 방향과 전략들을 논의해 보고자 합니다.

국제사회와 우리의 노력들이 멀지 않은 미래에 '북한인권 개선'과 '통일'이란 열매로 맺어지리라 확신합니다.

끝으로, 이 자리를 빌려 인권과 자유의 소중함을 일깨워 준 탈북자 분들의 용기와 북한인권 시민단체 관계자분들의 수고와 헌신에 깊은 존경과 감사의 말씀을 전합니다.

감사합니다.

2014년 3월 27일

국회인권포럼 대표의원 **황 우 여**

지난해 본격적으로 유엔 인권조사위원회(COI)가 국내 탈북민 대상으로 북한정권에 의한 인권침해 사례조사를 진행한 것은 획기적인 일이었습니다. 유엔차원에서 북한정권의 조직적인 인권유린행위를 조사하여 국제사회에 내놓게 된 것은 북한인권 개선의 확실한 전진이라고 말할 수 있습니다.



비록 국내에서 북한인권법조차 제정되지 못하는 참담한 현실이지만 유엔 인권조사위원회의 조사보고서가 제출되고 국제사회가 북한정권의 반인륜적인 인권침해 사례를 구체적으로 알 수 있는 기회가 조성되어 그나마 다행스러운 성과입니다.

지난해 장성택의 처형에서 보여주듯이 웬만한 독재국가에서도 보여주는 형식적인 법적 절차도 없이 국가보위부의 재판에 의해 사형이 선고되고 집행되었습니다. 이 사건은 북한의 인권실태가 얼마나 비참한지 짐작할 수 있는 분명한 현실입니다. 그러나 대한민국 국회는 이런 사실을 외면하고 북한인권법제정에 적극적으로 나서지 않아 상정조차 되지 못하고 있습니다.

3대 세습정권 하에서 북한주민의 인권유린은 더욱 가중되고 처참한 상황은 계속되고 있는데 강건너 불 보듯 쳐다만 보고 있는 오늘의 현실입니다.

COI의 조사결과 보고서가 유엔에 제출됨으로써 이후 후속대책이 무엇이 나올지 관심이 모아지는 시기에 이번 토론회를 가지는 것은 큰 의미가 있다고 봅니다. 북한인권 개선은 남북분단 상황에서 남한의 어떤 조치도 그 손길이 미치지 못한다는 한계를 가지고 있습니다.

그러나 유엔차원의 조치는 북한정권에 직접적인 영향을 줄 수 있는 최고의 행동이 아닐 수 없습니다. 오늘 토론회에서 이런 조치가 하루빨리 취해질 수 있도록 훌륭한 정책적 방안이 나오기를 기대합니다.

오늘 토론회를 준비하신 모든 분들께 감사인사를 드립니다.
감사합니다.

2014년 3월 27일

북한민주화위원회 위원장 **홍순경**

축 사

Congratulatory address

2014년 3월 27일

민주당 상임고문 정 대 철

반갑습니다.

국회인권포럼 책임연구위원을 맡고 있는 홍일표 의원입니다.

지난 2월 유엔 북한인권조사위원회(COI)가 북한 정권이 자국민을 보호하지 못하므로 국제사회가 북한 주민을 반인도적 범죄로부터 보호할 책임이 있으며, 북한의 인권개선을 위해 인권침해 책임자인 김씨 일족을 처벌토록 특별재판소 등에 회부해야 한다고 권고하였습니다.



보고서는 북한 정권이 지금까지 △식량권 침해 및 이와 관련한 생명권 문제 △자의적 구금·고문·사형·정치범수용소 △탈북 시도자 인권침해 등 체제유지 및 지도층 보호를 위해 정치적 목적에 따라 조직적이고 광범위하며 심각한 수준의 인권침해를 저질러왔다고 지적하였습니다.

이처럼 북한의 반인도적 범죄에 대해 국제적 공감대가 확산되고 있는 지금, 우리도 북한 주민의 인권 개선을 위한 북한인권법 제정, 탈북자 강제송환 금지, 탈북자 보호조치 시행 등 실질적 노력을 위한 국제적 협력관계 구축을 위한 전략적 방안 마련에 대한 노력이 필요합니다.

이번 『유엔 북한인권조사위원회의 권고와 북한인권개선을 위한 전략』 토론회는 북한인권문제의 국제적 논의에 대응하는 우리의 대응 방안을 모색하는 중요한 자리로 생각됩니다.

가장 기본적인 인간적인 생활을 영위하지 못하는 북한의 현실을 해결하기 위한 방안 마련에 발표 및 토론에 나서주신 북한인권 전문가들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

2014년 3월 27일

국회인권포럼 책임연구의원 **홍 일 표**

Program



● 일 정 : 2014. 3. 27(목) 14:00-17:00

● 장 소 : 국회 헌정기념관 대강당

사회: 서재평 (북한민주화위원회 사무국장)

시 간	내 용
14:00~14:30 개회식	<ul style="list-style-type: none"> * 국민의례 및 애국가 제창 * 개회사 <ul style="list-style-type: none"> • 현병철 국가인권위원회 위원장 • 황우여 국회인권포럼 대표의원 • 홍순경 북한민주화위원회 위원장 * 축 사 <ul style="list-style-type: none"> • 정대철 민주당 상임고문 • 홍일표 국회인권포럼 책임연구의원 * 내빈소개 및 단체사진 촬영
14:30~14:40	* 휴 식
14:40~15:20	<p style="text-align: right;">좌장: 윤남근 위원 (인권위 북한인권특별위원회 위원장)</p> <ul style="list-style-type: none"> * 발 제 <ul style="list-style-type: none"> • 김태훈 변호사(한변 상임대표) (COI 권고에 대한 국제법적 적용과 한계) • 김수암 박사(통일연구원 통일학술정보센터 소장) (COI 권고와 주요국의 대응과 과제)
15:20~16:35	<ul style="list-style-type: none"> * 토 론 <ul style="list-style-type: none"> • 유호열 교수(고려대) • 이정훈 교수(연세대, 인권대사) • 강철환 대표(북한전략센터) • 주대환 대표(사회민주주의연대) • 이대근 논설위원(경향신문)
16:35~17:00	* 종합토론 및 폐회



Contents

● **발제 1 | COI 권고에 대한 국제법적 적용과 한계 / 1**

김태훈 변호사(한변 상임대표)

● **발제 2 | COI 권고와 주요국의 대응과 과제 / 19**

김수암 박사(통일연구원 통일학술정보센터 소장)

● **토론 / 37**

북한 인권 개선을 위한 북한인권법 제정 / 39

유호열 교수(고려대)

『유엔 북한인권조사위원회 권고와 북한인권 개선을 위한 전략』 / 43

이정훈 교수(연세대, 인권대사)

COI 권고가 북한 내부에 미치는 실질적인 영향과 인권개선을 위한 전략적 방안 / 47

강철환 대표(북한전략센터)

유엔 북한인권조사위원회의 권고, 여·야 합의의 밑그림이 되기를 바란다 / 53

주대환 대표(사회민주주의연대)

북한인권조사위원회 토론문 / 57


이대근 논설위원(경향신문)



발제 1

COI 권고에 대한 국제법적 적용과 한계

김태훈 변호사(한변 상임대표)



COI 권고에 대한 국제법적 적용과 한계

1. COI 최종 보고서의 발표

유엔 북한인권 조사위원회(COI)는 지난 2월 17일 발표한 역사적인 최종보고서에서, 유엔의 공식기구로서는 처음으로 북한 정권이 유례를 찾아볼 수 없는 최악의 전체주의 체제 하에서 반(反)인도 범죄(crimes against humanity)를 저지르고 있다고 결론짓고, 유엔 안보리에게 이 사태를 국제형사재판소(ICC)에 회부할 것을 권고했다.

COI는 지난해 3월 21일 유엔 제22차 인권이사회에 의해 설립되어 북한의 식량권 침해, 정치범수용소, 고문과 비인간적 처우, 자의적 구금, 차별, 표현의 자유 침해, 생명권 침해, 이동의 자유 침해, 강제실종 등 9개 유형의 인권침해가 있는지, 그것이 반인도 범죄에 이르는지, 이룬다면 어떻게 최대한의 책임을 물을 수 있는지를 조사하도록 위임받았다. 그 후 COI는 북한의 인권침해에 대해 어느 때 보다 방대한 자료를 수집하여 포괄적이고체계적이며심층적인조사를벌였고, 그 결과 사상 및 표현과 종교의 자유침해, 차별, 거주·이전의 자유침해, 식량권침해, 자의적구금, 고문 및 처형과 정치범수용소, 납치 및 강제실종 등 6개 분야에서 조직적이고 광범위하며 심각한 인권침해가 있었고, 이는 반인도 범죄에 해당하고, 권한있는 국가나 국제적 사법기관에 의해 형사수사가 시작돼야 할 합리적 근거가 있다고 판단하였다.

COI가 인정한 6개의 인권 침해 유형을 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

2. 북한인권 침해의 유형

가. 사상 및 표현과 종교의 자유 침해

북한은 최고 지도자인 수령에 대한 절대 복종 제제 확립을 위해 철저히 정보를 독점하고,

주민들에게 어릴 때부터 세뇌작업을 하고, 사생활 감시 등을 통하여 독자적인 사상, 양심, 표현과 종교의 자유를 엄금하고, 특히 기독교 탄압을 강행하고 있다. 근래 통신수단의 발달로 외부 정보가 유입되자 이를 막으려고 가혹한 처벌로 대처하고 있다.

나. 차별

북한 주민은 성분제도에 의해 태어날 때부터 주거, 직업, 학업, 배급, 결혼 등에서 차별을 받고 있고, 또 가부장제에 의해 여성이 차별을 받고 있다. 북한은 이러한 차별제도에 의해 체제유지를 강화함으로써 심각한 각종 인권침해를 자행하고 있다. 근래에는 사경제 발달에 의한 빈부격차의 심화로 극빈층이 확대되고 새로운 차별이 심각해지고 있다.

다. 주거·이전의 자유 침해

북한은 독재체제 유지의 일환으로 주민들을 고립시키고자 국내외 여행과 거주 이전의 자유를 박탈하고 있다. 성분제도 등에 의해 거주지와 직장을 일방적으로 지정하고 상호 왕래를 금지함으로써 주민들간의 소통과 외부 정보의 유입을 봉쇄하고 있다. 특히 해외여행을 엄금하여 이를 위반하였다가 중국으로부터 송환 되어 온 사람들에게 대해서는 조직적인 박해, 고문, 자의적 구금, 성폭력, 강제낙태나 영아살해 등을 가하고, 남한 사람들이나 기독교인과의 접촉이 밝혀지면 정치범수용소에 보내지거나 즉결처형을 당하기도 한다. 이로써 재중 여성 탈북자들이 특히 강제결혼, 성매매 등으로 취약한 상태에 빠져 있고, 그들로부터 태어난 2만여명의 어린이들이 아무런 보호를 받지 못하고 있다.

중국은 재중 탈북민들이 난민이나 최소한 현지난민(*refugees sur place*)에 해당하는데도 불구하고 국제난민법이나 국제인권법상의 '강제송환 금지 원칙(principle of non-refoulement)'을 위반하여 이들을 북한으로 강제송환 하고 있다.

또한 북한은 60여 년 이상이나 남북한으로 흩어진 이산가족의 귀환이나 상봉, 접촉, 연락 등을 금하여 자유권규약 제12조 제4항(자국에 돌아올 권리)¹⁾, 제23조(가족권) 등의 국제인권

1) 여기에서 자국, 즉 “one’s own country”는 국적국(one’s country of nationality)보다 넓은 개념이다(COI 세부보고서 478항 참조).

법을 위반하고 있다. 특히 이산가족이 거의 고령인 점에 비추어 북한의 조치는 자의적이고, 잔인하며 비인간적이다.

라. 식량권 침해 및 생명권 관련 문제들²⁾

북한은 1995년 공식적으로 국제사회에 식량원조를 요청하기 훨씬 전부터 이미 식량사정이 악화되고 있음을 알고 있었다. 그럼에도 북한은 식량을 주민 통제 수단으로 이용하여, 식량에 대한 접근과 분배를 성분제도 등에 따라 체제유지에 필요한 계층과 평양 등 선호 지역에 차별 적용하였다. 북한은 주민통제 상실에 대한 우려로 표현 및 집회의 자유를 제한하고, 투명성과 책임성 없는 정책집행과 비민주적 기구의 운용 등을 통하여 식량난 해소를 위한 경제정책과 제도 마련을 회피하였다.

북한은 대기근 기간 동안에도 배급체계가 붕괴된 사실을 숨기고 ‘고난의 행군’(Arduous March)이라는 구호 아래 체제유지를 위한 이념적 세뇌작업을 벌여 주민들로 하여금 스스로 살 길을 찾는 기회를 놓치게 하였고, 외부 원조도 제 때 이루어지지 못하게 하였다. 나아가 북한은 주민들이 먹을 것을 찾아 국내외로 이동하거나 사설 시장에서 일하는 것을 처벌하였고, 외부 원조에 대해서도 비인도적인 조건을 붙이거나 시급한 취약계층이나 지역으로 공급되는 것을 막음으로써 아사자를 증가시켰다. 북한은 최대한 그 가용자원을 굶주린 주민들을 위해 사용해야 할 의무를 위반하여 핵개발 등 군사용으로 쓰거나 최고지도자의 사치용품 또는 개인송배 용도로 우선 사용하였다.

자연재해 등의 요인을 참작하더라도 고도로 중앙집권화 된 북한 체제에서 지도부의 이와 같은 식량 생산과 분배, 외부원조를 포함한 예산의 배정 등에 있어서 저지른 정책결정과 시행상의 과오는 대량아사를 초래하고 무수한 주민들에게 정신적 육체적 손상을 가한 조직적이고 광범위하며 심각한 인권침해에 해당된다. 그리고 1990년대 이후에도 식량권을 침해하는 법과 정책이 계속되는 한 이러한 집단 아사사태는 재발할 가능성이 있다.

2) 자유권규약(ICCPR) 제6조의 생명권은 국가로부터 충분한 영양공급을 받아 평균수명 연장을 기할 수 있는 권리를 포함하는 개념이다(COI 세부보고서 496항 참조).

마. 자의적 구금, 고문 및 처형과 정치범수용소

북한의 경찰과 보안요원들은 아예 체제저항을 생각도 못하게 하는 공포 분위기 조성을 위해 감시와 폭력 및 처벌을 조직적으로 자행하고 있다. 국가안전보위부, 인민보안부, 보위사령부는 정치범 혐의가 있는 사람을 비밀리에 잡아가서 오랜 기간 그 누구에게도 행방을 알리지 않음으로써 그 강제실종에 의하여 주민들에게 극도의 공포심을 주입하고 있다. 북한이 존재자체를 부인하는 정치범수용소는 20세기 전체주의 국가에서나 볼 수 있는 악명 높은 구금시설로서 이미 50여년 이상 동안 수십 만 명의 피수용자들이 목숨을 잃은 것으로 추정된다.

교화소를 비롯한 일반 구금시설의 피수용자들도 재판 자체를 받지 않거나 이유 없이 불공정한 재판으로 수감된 사람들이기 때문에 거의 정치범의 성격을 띄고 있다. 이들은 대부분 구금시설 측의 조직적이고 광범위하며 계획적인 ‘밥 굶기기’나 불법적인 강제노동, 고문, 강간 등 잔인한 처우에 시달리고 있다.

또 북한은 국가 정책적으로 일반 주민들에게 공포심을 조장하기 위해 불법적인 공개처형 및 비밀처형을 자행하고 있다.

바. 납치 및 강제 실종

북한은 1950년대 6·25 전쟁시 수많은 민간인들을 납치했고, 억류한 국군포로들을 송환하지 않고 있으며, 1959년부터 시작된 재일본 조선인의 대규모 북송 이후 이들의 귀환을 거부하고, 1960년대로부터 1980년대 사이에는 한국, 일본 등 여러 나라들로부터 그 국민들을 납치해 갔고, 최근에도 북중 국경지역에서 한국인과 자국인들을 납치했다.

이러한 납치는 북한의 최고 지도자 수준에서 결정되었고, 납치되거나 북한에 억류된 사람들은 대부분 북한에서 가장 취약한 적대계층에 속하게 되어 큰 불이익과 차별대우를 받았고, 떨어진 가족들도 고문, 비인간적인 처우 등에 노출되어 진실권 침해를 포함한 가족권 등 여러 인권침해를 당하여 쌍방 모두 형언할 수 없는 고통과 충격을 받고 있다.

3. 반인도 범죄

COI가 입수한 여러 증거와 정보에 의하면 북한은 최고위층 수준에서 결정한 정책에 따라 절멸(extermiation), 살해(murder), 노예화(enslavement), 고문(torture), 감금(imprisonment), 강간(rape), 강제낙태와 기타 성폭력(forced abortions and other sexual violence), 정치적, 종교적, 인종적, 성적 기반에 근거한 박해(persecution on political, religious, racial and gender grounds), 강제이주(forcible transfer of populations), 강제실종(enforced disappearance of persons), 고의적으로 장기의 기아상태를 초래하는 비인간적 행위(inhumane act of knowingly causing prolonged starvation) 등의 반인도 범죄를 자행했고, 지금도 자행하고 있다고 인정할만한 합리적 근거가 있다.

정치범수용소나 일반 수용시설에 수감된 사람들, 탈북하는 사람들, 기독교신자를 비롯하여 북한체제를 전복할만한 영향을 준다고 생각되는 사람들은 북한 정권과 지도부의 위협으로 간주하여 반인도 범죄의 대상이 되고 있다. 또한 북한 정권의 현 체제를 유지하기 위해 북한주민의 대규모 기아와 아사사태를 초래할 것을 잘 알면서도 저지르는 식량권 침해도 반인도 범죄에 해당한다. 끝으로 북한의 노동력과 기술을 얻기 위해 조직적으로 외부 세계로부터 납치하거나 북한에 억류한 사람들에 대한 반인도 범죄도 인정된다.

4. 결론과 권고

가. 결론

반인도 범죄에 해당하는 북한의 인권유린은 그 심각성(Gravity), 규모(Scale), 성격(Nature)의 면에서 동 시대에 유례를 찾아 볼 수가 없다. 최고 지도자 1인이 지배하는 김일성·김정일 주의의 일당 독재국가인 북한은 20세기 전체주의 국가의 특성을 갖고 있다.

유엔 회원국가로서 북한이 오랫동안 인류 양심에 충격을 주는 반인도 범죄에 관한 정책을

지속한 것은 국제사회의 대응이 불충분했기 때문이라는 의심을 불러온다. 북한 정권은 국민을 보호할 책임을 이행하는데 명백히 실패한 만큼 국제사회는 북한 정권의 반인도 범죄로부터 북한 주민을 보호할 책임을 져야 한다. 특히 강대국을 비롯한 국제사회는 오늘의 북한 인권침해와 관련된 한반도 분단에 관여한 바 있으므로 이 보호책임을 반드시 져야 한다.

유엔은 북한의 가장 중한 반인도 범죄자들에 대해 책임을 물어야 한다. 이를 위한 방안으로는 안보리의 국제형사재판소 회부나 안보리나 유엔 총회 결의에 의한 특별 재판소(ad hoc tribunal)의 설립이 있다.

나. 권고

북한 정권은 수령절대주의와 정치범수용소의 폐지를 포함한 포괄적인 민주개혁과 인권보장을 위한 제도개선, 인권침해의 피해자들에 대한 구제와 가해자 처벌, 유엔과의 협력 수용 등의 제반 조치를 이행해야 한다.

중국은 재중 탈북자에 대한 ‘강제송환 금지 원칙’을 준수하고, 피난처 제공과, 탈북자 색출을 위한 북한 보위부와의 협력 금지, 유엔난민기구에 대한 접근 부여, 중국인과 결혼한 탈북자 및 그 출생아들의 법적 지위 보장 등을 다하여야 한다.

각 국가와 시민단체들은 남북 주민들간의 대화를 비롯해서 다양한 방법을 통해 교류와 협력을 증진시키고 국가, 재단이나 관련기업들은 북한 인권 개선 관련 단체들에 대한 지원을 다해야 한다.

유엔 안보리는 북한 사태를 국제형사재판소(ICC)에 회부하고, 반인도 범죄에 가장 책임 큰 사람들에 대한 표적 제재를 가해야 한다.

또 유엔 총회와 유엔 인권이사회는 유엔 사무총장, 유엔 인권최고대표, 유엔 북한인권 특별보고관을 포함한 기존의 북한 인권에 관한 감시·보고 기구들을 계속 존치하고, 그 권한을 북한의 반인도적 범죄 책임 추궁과 COI 권고 이행 보고에 집중해야 한다.

유엔 인권 최고 대표는 유엔 인권이사회와 유엔 총회의 전폭적 지지 하에, 북한의 인권침

해, 특히 그 침해의 정도가 반인도 범죄에 해당하는 경우, 이들 인권침해에 대한 책임규명을 확보하기 위한 기구(Structure)를 설치해야 한다. 이 기구는 COI가 수집한 증거와 문서를 기초로 하되 그 데이터베이스를 확장하고, 피해자와 증인들을 지속적으로 접촉할 수 있도록 관련 지역에 인원을 배치하며 현장 중심으로 운영되어야 한다. 이 기구는 인권상태 보고 업무와 관련자들이 제공하는 정보의 안전한 기록 보관소 기능에 더하여, 반인도 범죄에 대해 가장 책임이 큰 자들을 기소하거나 그들에 대한 책임 추궁을 하는 유엔의 노력을 촉진하여야 한다.

유엔 사무국과 그 산하 기관들은 북한과 상대할 때 “인권우선(Right up Front)” 전략을 긴급히 채택하고 실천함으로써, 본 보고서에 수집된 것을 포함한 인권문제가 효과적으로 다루어지도록 하여야 한다. 유엔은 이 전략을 당장 적용하여 북한에서 자행되는 반인도 범죄의 지속과 재발을 막아야 한다. 이 전략은 유엔 사무총장이 이 상황을 유엔 안보리에 회부할 가능성을 고려한 것이어야 한다.

북한에 대한 역사적 우호국가, 주요 원조국과 잠재적 원조국은 북한과의 기존 6자 회담 당사국들과 함께 북한의 인권상황에 대해 우려를 제기하고, 그 인권상황 개선을 위한 방안을 강구토록 “인권 접촉 그룹”(human rights contact group)을 만들어야 한다.

북한이 즉각적으로 이행해야 할 국제법상의 의무에 영향을 미치지 않도록 하면서, 유엔과 한국전 참전 국가들은 고위급 정치 회담을 열 절차를 밟아야 한다. 그 회담의 참가국들은 한국전의 최종적이고 평화적이며, 모든 참가국들로 하여금 인권과 기본적 자유권에 대한 존중을 포함한 유엔헌장의 원칙에 합치하는 해결을 고려하고, 동의를 거쳐 이를 비준하도록 해야 한다. 그 지역의 국가들은 상호 협조를 강화해야 하며, 헬싱키 절차와 같은 예를 따를 지도 고려해야 한다.

5. COI 권고의 국제법적 적용과 한계

가. 가장 포괄적이고 심층적인 조사보고

COI는 2013. 3. 21. 제22차 인권이사회에 의해 그 설립안이 통과된 후 같은 해 5. 7. Michael Kirby 위원장을 비롯한 Sonja Biserko, Marzuki Darusman의 3인으로 위원회가 구성되었고, 다음 달부터 독립성(independence), 공정성(impartiality), 객관성(objectivity), 투명성(transparenty), 완전성(integrity) 등의 원칙에 따라 9인의 경험 있는 인권전문 요원들의 도움을 받으며 조사에 착수하였다. 그 이후 서울, 도쿄, 런던, 워싱턴 등 4개 도시에서 80명 이상의 피해자를 포함한 직접 증인과 전문가들을 상대로 공청회를 열었고, 서울, 도쿄, 방콕, 런던, 워싱턴에서 240명 이상의 증인들과의 비공개 인터뷰, 그밖에 여러 나라들로부터 80개의 서면 정보 등을 입수하여 조사를 벌였다.

지금까지 이루어진 북한인권 조사 중에서 가장 권위 있고 포괄적이며 체계적이고, 또한 자세하고 심층적인 조사였고, 그 권고 해법 역시 그러하다고 볼 수 있다.

나. 반인도 범죄의 인정

(1) 북한 정권의 체제불법성

COI는 북한 정부, 그 기관과 구성원에 의해 조직적이고, 광범위하며, 심각한 인권침해가 자행되어 왔고, 현재도 자행되고 있으며, 그 많은 것이 반인도 범죄에 해당한다고 판단하였다. 그리고 이 반인도 범죄들은 북한 정치체제의 핵심 요소들(essential components)을 이루고 있고, 그 심각성(Gravity), 규모(Scale), 성격(Nature)의 면에서 동 시대에서 유례를 찾아 볼 수가 없으며, 20세기 전체주의 국가에서나 찾아 볼 수 있는 특성을 갖고 있다고 지적하였다.

북한의 인권침해가 반인도 범죄에 해당한다는 것은 종래 대부분의 국제인권전문가나 인권운동가들이 주장해 온 것이지만, 유엔이 공식적으로 이를 인정했다는 점에서 의미가 있다. COI는 정식의 사법기관은 아니지만 유엔 인권이사회에 따라 북한의 인권침해가 권

한 있는 사법기관에 의해 반인도적 범죄에 해당하는지 여부를 수사할만한 합리적 근거가 있는지 판단할 권한이 있다. 나아가 북한은 20세기 나치정권과 같이 체제 자체가 불법인 반인권국가로서 국가가 존속하는 한 반인도 범죄를 저지를 수밖에 없고, 따라서 근본적인 개혁을 위한 과도적 정의(Transitional Justice)의 실현방안 검토를 제시한 것도 의미가 있다.

(2) 식량권 침해와 반인도 범죄

COI는 정치범수용소를 비롯한 각종 구금시설에서 절멸, 살해, 노예화, 고문, 감금, 강간·강제낙태와 기타 성폭력, 박해, 강제이주, 강제실종 등의 반인도 범죄가, 사상·양심·종교의 자유 행사를 통해서 북한체제에 영향을 준다고 생각되는 사람들에 대한 감금, 고문, 살해, 박해 등의 반인도 범죄가, 북한을 떠나려는 사람들에 대한 감금, 고문과 살해, 강간 기타 성폭력, 강제실종 등의 반인도 범죄가, 식량접근권 침해로 발생한 기아(starvation)에 의한 절멸, 살해, 기타 비인간적 행동 등의 반인도 범죄가, 전시 민간인 납북자 등을 포함한 납치와 강제실종에 의해 반인도 범죄가 각각 성립한다고 밝혔다.

그런데 그 중에서도 COI가 기아로 인한 식량권 침해를 반인도 범죄로 단죄한 것은 특기할 만 하다. 아마 국제적으로 식량권 침해를 반인도 범죄로 인정한 첫 사례가 될 것이다.

COI는 세부 보고서에서 북한의 1990년대 대기근(Great Famine) 및 그 이후의 만성적인 식량난의 원인과 책임문제에 대해 200쪽의 가장 방대한 분량을 할애하여 심도 있게 조사·분석하였다. COI는 1990년대 아사자 숫자에 대해서는 22만 명이라는 견해부터 300만 명이라는 견해까지 다양한 견해가 있으나 최소한 수십만 명이 북한 정부의 잘못으로 아사한 것은 분명하다고 판단하였다.

그리고 COI는 비록 현재로서는 북한 관리들이 1990년대 당시 일반 주민들을 굶겨 죽일 주관적 목적이 있었다고 단정하기 어렵지만 북한의 정치체제와 최고 지도자 및 추종세력의 유지보전을 최우선시 하는 정책이나 결정을 하였고, 그로 말미암아 최소한 수십만 명의 주민들이 대량 아사하거나, 정신적·육체적인 손상을 입는 사태를 초래하거나 그러한 사태를 크게 악화시킬 것을 잘 알면서도 조치를 강행한 것이기 때문에 충분히 반인도 범죄에 해당하는 절멸(Extermination)의 범죄책임이 발생한다고 판단하였다.

COI는 당시 북한 최고 지도부와 관련 당국이 취한 조치들이 세계인권선언 제25조, 사회권

규약(ICESCR) 제11조(제2항의 ‘기아로부터의 자유, Freedom from hunger’ 포함), 제2조(차별금지), 아동권리협약(CRC) 제24조, 제26조 등에 명시된 식량권 조항과 자유권규약(ICCP) 제6조(생명권), 제12조 제2항(이동권), ‘핵 확산 금지 조약’(Non-Proliferation Treaty) 등을 위반하고 있음을 지적하였다.

또 굶주림에 못 이겨 식량을 훔치는 등의 사소한 경제범죄에 대해서까지 공개처형 등으로 가혹하게 처벌한 것은 살해(murder)에 해당하고, 임신부나 어린이들로 하여금 만성적 영양 실조에 빠지게 하여 새로이 태어나는 어린이들로 하여금 회복불능의 세대간 발육장애나 허약 체질로 만든 것은 반인도 범죄인 비인간적 행위(inhumane acts)에 해당한다고 보았다.

이와 같이 COI가 북한의 식량권 침해가 반인도 범죄에 해당한다고 판단한 것은 그 동안 우리나라에서 북한인권법의 입법방향에 대해 모니터링을 제대로 하지 아니한 채 대북지원을 강조하여 온 민주당 등 야당의 주장에 대해 경종을 울린 것으로 볼 수 있다. COI 판단에 의하면 북한이 외부지원을 빼돌리거나 모니터링을 하지 못하게 하여 외부지원이 당·정·군 등의 지배계층이나 평양 등 선호지역에 편중되도록 함으로써 원래 지원 대상이 되었어야 할 취약계층이 굶주리게 된다면 이것은 반인도 범죄가 되는 인권침해에 해당한다. 그런데 COI가 지적한 바와 같이 북한은 지금도 인도적 상황에 관한 신뢰할만한 자료 제공을 회피하고, 지원 대상인 북한 주민들에 대한 국제 인도적인 자유로운 접근을 거부하고 있으며, 차별적인 소비와 식량 분배를 포함한 반인도 범죄를 일으킨 많은 정책을 그대로 답습하고 있다. 그렇다면 이러한 상황에서 아직도 모니터링을 소홀히 하는 대북지원을 강조하는 것은 북한의 반인도 범죄를 유발하거나 방조하는 것이 될 위험이 있는 것이다.

다. ICC 회부 권고

(1) 보호책임 원칙의 적용

COI는, 북한은 그 주민을 반인도 범죄로부터 보호하는 데 명백히 실패했기 때문에 국제사회는 2005년 유엔 세계 정상회의에서 채택된 보호책임(R2P·Responsibility to Protect) 원칙에 따라 북한 주민을 그 정부의 반인도 범죄로부터 보호할 책임이 있고, 이 책임은 북한이

반인도 범죄에 의해 다른 나라들로부터 많은 사람을 조직적으로 납치하여 피랍자 본인은 물론 그 가족들에게 충격을 주고 있는 사실에 의해 더욱 정당화된다고 밝히고 있다. 특히 유엔의 공식기구에서 전시 민간인 납북문제를 처음으로 거론하여 강제실종에 해당하는 반인도 범죄로 인정한 것은 의미가 있다. 그 동안 전시납북자 문제는 정전협정에서 “살항사민”(displaced civilians)이란 애매한 표현을 써왔기 때문이다.

보호책임의 원칙은 이미 국제사회가 리비아의 독재자 ‘카다피’를 축출할 때 원용한 적이 있다. 그러나 명시적으로 보호책임이 적용된 것은 이번이 처음으로서 유엔이 북한인권 문제에 대해 직접 보호책임을 적용함으로써 북한인권 개선을 위한 방안으로 무력제재를 포함한 유엔의 가장 강력한 집단제재가 검토된다는 점에서 중요한 의미가 있다.

COI는 이 보호책임 원칙의 이행을 위하여 유엔 헌장 제7장, 로마협약 제13조 (b)에 따라 유엔 안보리가 이 사태를 ICC에 회부하고, 아울러 반인도 범죄에 대해 가장 책임이 큰 자들에 대한 표적 제재(targeted sanctions)를 가할 것을 권고하고 있다. 복핵 해결을 위한 안보리 결의처럼 북한인권 문제 해결을 위해서도 무력개입 이외의 방법으로서 가장 강력한 방안을 권고하고 있는 것이다. 그 동안 유엔 총회는 9년 연속 북한인권결의안을 통과시켜 북한인권 개선을 촉구하여 왔고, 그 밖에 유엔 인권위원회, 인권이사회, 사무총장, 인권최고대표, 북한인권특별보고관 등도 같은 노력을 했으며, 최근에는 유엔 총회나 인권이사회(전례 없이 이번 COI 설립안을 포함하여)가 모두 북한인권결의안을 무투표로 통과시키고 있다.

그럼에도 불구하고 북한은 시종일관 유엔을 공개적으로 무시하고 불처벌(impunity)의 행태를 반복하며 인권상황을 계속 악화시켜 왔다. 그러므로 평화적 방법으로는 마지막 수단이 되는 COI의 ICC 회부 권고는 반드시 지켜져야 한다.

(2) ICC 회부의 실천 방안

유엔 안보리의 ICC 회부에 대해서는 안보리 상임이사국으로서 북한의 가장 강력한 후원국인 중국의 거부권 행사가 예측되고 있으므로 그 대응방안이 문제가 된다.

먼저 COI 권고안이 이번 3월 제25차 유엔 인권이사회에서 추인되도록 하는 것이 중요하

다. 즉 COI 권고안대로 종래의 북한인권특별보고관 제도 등의 연장, 새로운 현장 중심의 증거수집 기구(structure)의 설치 등이 이루어져야 한다. 중국 등의 반대 움직임이 있었지만 유엔 인권이사회 스스로 설립한 COI의 권고안을 유엔 인권이사회 자신이 부결시키기는 힘들 것이다.³⁾

다음 유엔 안보리에 북한 사태의 ICC 회부문제를 계속 의제(agenda)로 삼도록 상정하는 것이다. 특히 우리나라는 안보리 비상임이사국으로서의 임기가 얼마 남지 않았으므로 임기 중에 의제 상정이 이루어지도록 외교적 노력을 기울여야 한다. 종래 안보리는 북한 핵이나 미사일 문제에만 관심을 두고 북한 인권문제를 거론하면 핵 문제 해결 등에 방해가 되는 것으로 생각하는 경향이 있었다. 그러나 오히려 인권문제를 통해 북핵 문제가 해결될 수 있다는 자세가 필요하다.

COI는 2013년 12월 유엔 사무총장이 새로이 마련한 인권문제를 제일 의제로 내세우는 “인권우선(Right up Front)” 전략을 긴급히 채택하고, 북한과의 기존 북핵 6자 회담 당사국들에게 북한의 인권상황에 대해 우려를 제기하고, 그 인권상황 개선을 위한 정책을 강구토록 한 것은 평가할 만 하다.

북한인권 문제를 의제로 올리는 데는 거부권 행사 문제가 생기지 않는다. 15개국의 안보리 상임·비상임 이사국 중 9개국만 찬성하면 되므로 안보리에 인권문제를 상정하는 방안을 적극 추진해야 한다.

끝으로 안보리에서 중국이 거부권을 행사할 수 없도록 모든 외교적 노력을 기울여야 한다. 세계 최악인 북한인권 문제에 대해서는 이미 국제사회의 공감대가 이루어져 있다. 근래 유엔 총회나 유엔 인권이사회에서 북한인권결의안이 컨센서스에 의해 통과되고, 중국도 이를 지지하지 못하는 상황이 되고 있다. 시간이 갈 수록 북한에 동조하는 국가는 없어지게 될 것이고, 머지 않아 중국도 외교적 고립을 면하기 위해 거부권 행사를 자제하게 될 것이다.

이번 COI 권고는 북한인권 개선방안을 가장 정확하고 훌륭하게 제시한 것으로서 인권국가를 지향하는 나라라면 거부할 수 없는 설득력을 갖고 있다. 2014년 아프리카 법치국가 순

3) 이미 2014. 3. 17. 제25차 인권이사회 COI의 보고 발표 회의시 47개 인권이사국 중 37개국이 공개적으로 북한 사태의 ICC 회부에 찬성의견을 밝힌 바 있다.

위 1위인 보츠와나가 COI 보고서가 발표된 지 2일만인 지난 19일 전격적으로 북한의 반인도 범죄를 이유로 수교 40년 만에 북한과의 외교관계 단절을 선언한 사건은 상징적이라 할 것이다.

라. 중국에 대한 탈북자 보호의무 강조

COI는 중국을 직접 거명하여 탈북자들에 대한 ‘강제송환 금지 원칙’의 준수를 강력하게 요구하고 있다. 그 동안 유엔에서 여러 차례 유엔 북한인권결의안이나 북한인권 상황에 관한 보고가 있었고, 그 때마다 중국에 대해 강제송환 금지 원칙의 준수를 요구하였지만 이번 처럼 직접 중국의 나라 이름을 거명한 적은 없었다. 탈북자 강제송환 금지를 위한 COI의 강력한 의지를 엿볼 수 있는 대목이다. 특히 COI는 2013. 12. 16. 직접 중국 당국에 서신을 보내어 중국의 탈북자 강제송환 정책과 관행에 우려를 표명하였다.

중국은 그 동안 ‘중조국경조약’ 등을 근거로 북한 보위부 등과 협조 하에 중국에 있는 탈북자의 구체적인 신상정보를 북한에 알려주어 탈북자들의 체포를 용이하게 하거나 한국으로의 탈북을 어렵게 하는 사례가 많았다. COI는 중국 정부에게 그 산하 기관원의 이러한 행위가 북한의 반인도 범죄를 방조(aiding and abetting)하는 범죄라고 경고하도록 촉구하고 있는바, 평가할 만 하다 할 것이다.

마. 균형적 시각의 유지

북한인권 문제는 책임자 처벌 및 정의실현이라는 외부적 압박 이외에도 여전히 대화와 소통, 투명성 전제하의 인도적 지원, 각종 문화행사 공동 주최, 스포츠 교류, 자매도시 결연, 임신부나 영유아 지원 프로그램 확대 등 다양한 접근을 통해 지속적으로 북한 정부를 외부에 노출시키는 것도 필요하다.

바. 북한인권법 제정의 시급성

COI는 북한인권 개선을 위해 이제 단순한 경고 차원을 넘어 북한, 중국을 비롯한 각 국가, 유엔 등 국제사회에 대해 다각적이고(multi-faceted) 구체적인 행동과 제도 마련을 권고하고 있다. 그 중에서도 유엔 안보리의 ICC 회부, 북한인권 침해사태에 대한 현장 중심의 증거조사 기구 설립, 유엔의 인권우선(Right up Front) 전략의 채택, 북핵 6자 회담 국가들을 포함한 “인권 접촉 그룹”(human rights contact group)의 형성, 유엔과 한국전 당사국들에 의한 헬싱키 프로세스 추진 검토 등은 주목할 만 하다.

그런데 정작 당사국인 우리나라는 북한인권 개선을 위한 아무런 제도적인 노력을 하지 않고 2005년 제17대 국회에서 북한인권법이 발의된 이래 10년이 되도록 법안이 국회에서 표류하고 있다. 현재 제19대 국회에는 새누리당 의원들이 발의한 5개 북한인권법안과 민주당 의원들이 발의한 5개 관련 법안이 계류되어 있으나 전혀 입법에 진전을 보지 못하고 있다.

북한인권법은 바로 COI가 권고하는 바와 같이 북한 정권의 반인도 범죄로 형사처벌의 대상이 될 개개인의 인권침해 사례를 구체적으로 기록·보존하여 국제사회와 공유함으로써 북한 주민들에 대한 인권침해를 막고 피해자들에게 희망을 주는 ‘북한인권기록보존소’의 설치와 북한 인권 증진 활동을 하는 민간단체에 대한 지원근거 마련, 대북 인도적 지원의 경우 투명성 원칙 확보 등을 내용으로 해야 한다. 특히 COI가 권고하는 현장중심(field-based)의 증거조사기구는 한국에 설치하는 것이 가장 좋은 만큼⁴⁾ 최근 Michael Kirby COI 위원장도 필자에게 같은 견해를 표명한 바 있다. 북한인권법에 의하여 설치하는 북한인권기록보존소와 공조관계를 유지한다면 더욱 좋은 성과를 거두게 될 것이다.

우리 헌법은 제정 헌법 이래 현행 헌법에 이르기까지 일관되게 영토의 범위를 “한반도와 그 부속도서로 한다(제3조)”고 규정함으로써 북한주민도 헌법상 대한민국 국민임을 밝히고 있다(대법원 1996. 11. 13. 선고, 96누1221 판결 참조). 이러한 헌법 제3조의 규범력을 무시하는 것은 대한민국 임시정부의 법통을 계승하고, 유엔의 국제적 문서, 즉 1948. 12. 12.자

4) 최근 Michael Kirby COI 위원장도 필자에게 같은 견해를 표명한 바 있다.

유엔 총회 결의(The Problem of Independence of Korea) 제195(III)호에 의하여 한반도의 유일 합법정부로 인정된 대한민국의 정통성을 부인하는 행위라 할 것이다. 따라서 대한민국은 헌법 제10조에 따라 북한주민의 기본권을 보장하기 위하여 노력할 의무가 있고, 그 구체적인 방안으로 최소한 자유권규약 (ICCPR) 제2조 제2항, 제3항에 따라 올바른 북한인권법을 제정해야 할 것이다. 국회가 햇수로 10년째 북한인권법 제정을 미루고 있는 현재의 입법 부작위(立法不作爲) 상황은 법치국가인 대한민국의 정체성을 흔드는 심각한 위헌적 사태다.


지금 우리 사회는 통일준비를 위해 부심하고 있다. 그러나 진정한 통일준비는 북한주민의 선택 없이 이루어질 수 없고, 반인도 범죄로 신음하는 북한주민에게 필요한 것은 바로 조속한 북한인권법의 제정이라는 점을 새삼 명심해야 할 것이다.



발제 2

COI 권고와 주요국의 대응과 과제

김수암 박사(통일연구원 통일학술정보센터 소장)



COI 권고와 주요국의 대응과 과제

I. 조사위원회의 주요 조사결과

2013년 3월 제22차 유엔 인권이사회 결의에 근거하여 설립된 북한인권 조사위원회(Commission of Inquiry, 이하 조사위원회)가 활동결과를 토대로 2월 17일 최종 서면보고서를 공개하였다. 이번 조사위원회의 조사결과는 유엔인권체제의 공식 판단이라는 점에서 핵심 국제기준으로서 권위를 갖게 될 것이다. 또한 향후 북한인권 개선을 위한 중요한 로드맵을 제공하고 있다.

조사위원회는 첫째, 9개 침해 유형을 중심으로 북한 내 조직적이고 광범위하며 심각한 인권침해실태를 조사하였다. 둘째, 인권침해에 대한 추가적 조사와 문서화, 인권침해 피해자와 가해자 증언의 수집과 문서화, 책임(accountability)의 소재 등 세 가지 연관된 목적을 수행하였다.

이러한 임무를 수행하기 위해 조사위원회는 북한당국의 협조를 공식적으로 요청하였으나 북한당국의 거부로 인해 관련 국가를 방문하여 간접적인 조사활동을 전개하였다. 조사위원회는 공청회(서울, 도쿄, 런던, 워싱턴), 비공개 인터뷰 등을 통하여 광범위한 조사활동을 전개하였고 법적 판단과 함께 북한, 관련 개별국가, 국제사회 등을 대상으로 북한인권 개선을 위한 다양한 권고를 제시하고 있다.

조사위원회는 유엔 북한인권특별보고관이 2013년 3월 유엔 인권이사회에 제출한 보고서에서 분류한 식량권 침해, 정치범수용소 관련 침해, 고문 및 비인도적 대우, 자의적 구금, 차별, 표현의 자유침해, 생명권 침해, 이동의 자유침해, 외국인 납치를 포함한 강제실종 등 9개 인권침해 유형을 중심으로 조사활동을 수행하였다. 최종 서면보고서에서 조사위원회는 사상 및 표현, 종교의 자유 침해, 차별(성분 제도의 문제), 이동 및 거주 자유 침해, 식량권 침해 및 기타 생명권 관련 침해, 자의적 구금·고문·처형 및 정치범수용소, 타국민 납치 및 강제실종 등 6개 사안으로 재정리하여 침해사실을 기술하고 있다.

조사위원회는 광범위한 전문 조사결과를 토대로 북한당국에 의해 북한 내에서 조직적이고

광범위하며 심각한 인권침해가 이루어졌으며 현재도 이루어지고 있다는 판단을 내리고 있다. 특히 조사위원회는 북한주민의 식량권(right to food)에 특별한 관심을 두고 조사를 수행하였는데, 북한주민의 식량권이 침해되는 북한당국의 의무 불이행에 주목하고 있다. 또한 조사위원회는 북한 영토 내에서 벌어진 인권 침해뿐만 아니라 타국에서 벌어진 납치와 같이 북한 관할권 밖에서 벌어진 침해도 조사하였다.

이번 조사위원회 활동과 관련하여 초미의 관심은 북한 내에서 벌어지고 있는 인권침해 행위가 국제범죄인 ‘반인도범죄’(crimes against humanity)를 구성하는지 여부였다. 조사위원회는 보고서에서 수집한 증언 및 기타 정보에 근거하여 북한의 최고위층이 수립한 정책으로 인해 북한 내에서 ‘반인도범죄’가 저질러졌다고 판단하였다. 특히 가해자들에 대한 비처벌(impunity) 정책, 제도가 존속하고 있으며 가해자들의 행동양식이 전혀 변하지 않고 있기 때문에 북한 내에서 여전히 ‘반인도범죄’가 지속되고 있다는 사실을 강조하고 있다.

첫째, 정치범수용소 기타 수감시설 수감자, 탈북자, 기독교인 및 체제전복의 영향이 있는 기타 세력에 대해 가해지는 조직적이며 광범위한 공격이 로마규정 제7조 상의 반인도범죄에 해당한다는 것이다.

둘째, 무엇보다도 1990년대 굶주리는 북한주민들에 대한 북한의 정책이 반인도범죄를 구성한다고 판단하였다. 이러한 범죄는 북한의 정치체제를 유지할 목적으로 식량권을 위반하는 결정과 정책으로 인해 저질러졌으며, 그러한 결정이 기아를 악화시키고 많은 일반주민들의 사망을 야기한다는 것을 북한당국이 완전히 인지하였기 때문에 반인도범죄에 해당한다는 것이다. 구체적으로 절멸(extermiation)과 살해(murder)에 해당된다고 규정하였다.

셋째, 북한을 위한 노동력과 기타 기술을 획득할 목적으로 조직적으로 이루어진 외국인 납치와 송환 거부가 반인도범죄를 구성한다고 판단하였다.

그리고 가해자를 특정하고 있지는 않지만 조선노동당 및 국방위원회, 최고지도자(Supreme Leader)의 통제를 받는 국가안전보위부, 인민보안부, 조선인민군, 검찰소, 사법부 및 조선노동당 등의 관료들이 주요 가해자들이라고 지적하고 있다.

또한 인권침해가 일어나고 있는 요인에 대해서도 제시하고 있다. 먼저 북한은 많은 전체주의 국가의 특성을 갖고 있다고 규정하고 있다. 즉, 수령이 영도하는 일당독재는 북한의 최고지도자 김정은이 ‘김일성·김정일주의’라고 규정하는 지도이념에 기반하고 있다는 것이다.

구체적으로 거대한 정치안보 통제 조직, 정치범수용소 등 공포심의 유발, 체제전복의 악영

향을 차단하기 위한 정보의 통제, 성분 등 북한 내 차별적 요소를 주요 인권 유린 요인으로 들고 있다. 특히 식량에 대한 독점적 접근을 통해 주민들의 충성심을 강요하기 위해 식량을 수단으로 활용하는 것이 핵심 침해요인이라고 규정하고 있다. 다만, 조사위원회는 인권침해의 책임이 1차적으로 북한당국에 있다는 점을 분명히 하면서도 역사적 맥락에도 주목하고 있다. 현재 인권 상황이 한반도의 역사적 경험으로 인해 형성된 것임을 강조하였다. 유교적 가치관에 입각한 사회 구조와 일제 강점기의 경험이 오늘날 북한의 정치 구조와 국민성에 일정 부분 영향을 끼쳤다고 지적하였다. 그리고 한반도의 분단과 한국 전쟁의 참상, 그리고 냉전의 여파는 북한이 내부의 억압을 정당화하는데 활용하는 고립주의와 외부 세력에 대한 혐오를 낳게 되었다는 것이다.

2. 북한인권 개선을 위한 기본방향 제시

조사위원회는 북한인권 개선을 위해 기본방향을 제시하고 있다.

첫째, 무엇보다도 조사위원회는 북한 내 인권침해 행위가 반인도범죄를 구성한다고 규정하면서 유엔 안보리가 북한 상황을 국제형사재판소에 회부하거나 유엔이 임시 재판소(ad hoc tribunal)를 설립하도록 권고하고 있다.

둘째, 북한인권 상황을 개선하기 위해 국제사회가 적극적으로 나서야 하는 논거로서 보호 책임(responsibility to protect: R2P)을 강조하고 있다. 조사위원회는 보고서에서 북한당국이 명백하게 주민을 보호할 책임을 이행하지 못하였기 때문에 국제사회는 ‘반인도범죄’로부터 북한주민들을 보호할 책임을 받아들여야 한다고 강조하고 있다. 그런데 보호책임은 대규모 인권침해 행위에 대해 개입이라는 권리를 강조하는 기존의 인도적 개입(humanitarian intervention)을 넘어 책임이라는 의무를 강조하는 진전된 국제사회의 대응방식이다. 보호책임은 ‘집단학살’, ‘전쟁범죄’, ‘인종청소’, ‘반인도범죄’ 등 4가지 국제범죄에 대해 해당국가가 관할권 내 주민에 대한 보호에 실패할 경우 국제공동체가 보호책임에 근거하여 유엔 헌장 제7장 상 조치를 포함, 안보리를 통해 집단적 대응이라는 보호책임을 이행하게 되는 것이다.

셋째, 이번 조사위원회 보고서에서 특징적인 부분은 과도적 정의(transitional justice)에 대한 검토 필요성을 제기하고 있다는 점이다. 과도적 정의에 대해서는 다양한 논의가 전개되

고 있지만 권위주의나 전체주의 국가가 민주체제로 전환하거나 내전이나 분쟁이 종식되고 새로운 체제가 들어설 경우 과거 체제 또는 내전이나 분쟁 중에 발생한 대규모 인권침해를 어떻게 처리하여 항구적인 평화 및 화해·통합, 민주주의로 나갈 수 있을지에 대한 방안을 고민하기 위해 도입된 개념이다.¹⁾ 이러한 과도적 정의는 사법적 조치와 비사법적 조치를 포괄하는 개념으로 정립되어 가고 있다. 사법적 정의로서 형사처벌 이외에도 진실화해, 피해자 보상 구제, 제도 개혁(institution reform), 역사기억 등 다양한 비사법적 조치들도 포괄된다. 사법적 정의와 진실화해를 통한 사면이라는 조치 중 어느 것이 더 효율적인지에 대한 논쟁도 전개되고 있으며 어느 한 메커니즘보다는 전체적 접근(holistic approach)이 보다 효율적이라는 견해도 제시되고 있다.

넷째, 책임성에 대한 조치가 평화 및 남북한 화해를 위한 교류협력의 활성화와 결합되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 조사위원회는 “긴급한 책임 조치는 인권대화의 강화, 대면접촉을 통한 보다 많은 변화, 화해를 위한 남북간 의제와 결합되어야 한다”고 권고하고 있다. 이러한 판단에 따라 조사위원회는 처벌뿐만 아니라 인권대화와 북한과의 접촉, 남북간 교류·협력을 강조하고 있다. 구체적으로 친선 스포츠, 학술·사업 교류, 청소년 교류교통·통신 연결 등 남북한 화해를 위해 남북대화를 활성화하도록 권고하고 있다. 특히 한국 전쟁의 당사자인 유엔과 관련국들이 고위급 정치 회담을 열도록 권고하고 있는 사실을 눈여겨 보아야 한다. 무엇보다도 고위급 회담에서 모든 당사자들이 유엔 헌장의 원칙을 지키는 전쟁의 최종 평화적 해결(final peaceful settlement)을 고려하도록 강조하고 있다.

다섯째, 조사위원회가 책임성의 관점에서 가해자 처벌을 인권개선 방식의 하나로 권고하고 있지만 북한주민의 인권을 개선하기 위한 협력적 방안도 동시에 제시하고 있다. 먼저, 북한주민의 인권개선을 위해 인권분야 기술협력(technical cooperation)을 강조하고 있다. 북한당국에 대해 유엔 인권최고대표사무소의 기술협력을 받아들이라고 촉구하고 있다. 특히 유엔인권최고대표로 하여금 북한당국과 기술협력을 지속하고 북한에 기술협력 및 인권 증진 구상을 제시하도록 권고하고 있다. 다음으로 동북아시아 관련국들로 하여금 북한당국과의 협력을 강화하고 헬싱키 프로세스와 같은 선례를 활용하여 북한당국으로 하여금 인권개선의 길로 나오도록 노력하라고 권고하고 있다.

1) 조정현, “유엔 북한인권 조사위원회(COI) 보고서 분석 및 평가,” 국립외교원 외교안보연구소 주요 국제문제분석 2014-07, 2014.3.7.

3. 행위주체별 주요 권고 내용

조사위원회는 조사결과를 토대로 북한, 중국 및 관련국가, 국제공동체와 유엔을 대상으로 구체적 권고를 제안하고 있다.

가. 북한에 대한 권고

- ① 입법부의 독립, 다당제 등 근본적인 정치·제도적 개혁을 추진하도록 할 것. 또한 국가 안전보위부 해체, 인민보안부의 민주적 관리 등 보안체제를 개혁할 것
- ② 정치범수용소에 대한 접근을 허용하고 정치범수용소를 해체하는 동시에 정치범을 석방할 것
- ③ 반국가 및 반민족 범죄 폐지, 공정한 재판을 받을 권리, 가혹행위를 금지하는 등 형법과 형사소송법을 개정하고 연좌제를 폐지하며 구금시설을 개혁할 것
- ④ 사형 집행의 유예를 선언하고 이행하며 법과 관행상 사형제를 폐지할 것
- ⑤ 정부로부터 독립된 신문 및 다른 대중 매체의 설립을 허용하고 인터넷, 대중 매체, 국제 교류, 외국 방송 및 출판물에 대한 자유로운 접근을 허용할 것
- ⑥ 인권과 기본적 자유를 존중하는 교육을 도입하며 국가적, 인종적 또는 정치적 증오를 부추기는 정치적 선전이나 교육 활동을 폐지할 것
- ⑦ 종교인들이 차별, 보복 또는 감시에 대한 두려움 없이 자유롭게 공개적으로 신앙 활동을 할 수 있도록 허용할 것
- ⑧ 정치적 충성도 및 가족의 사회·정치적 배경에 따른 차별을 철폐하고 정치적 억압을 목적으로 하는 개인 및 소통에 대한 감시를 중단할 것
- ⑨ 여성들의 성 평등을 구현하는 조치를 취하며, 여성의 차별을 명시한 법제, 규율, 관습을 근절하며 성폭력에 적극 대처할 것
- ⑩ 주민들이 차별 없이 식량 및 기타 경제적·사회적 권리를 누릴 수 있도록 보장하며 여성과 고아·노인·장애인 등 취약계층에 특별한 관심을 기울일 것
- ⑪ 군인을 포함한 주민들이 기아로부터의 자유와 기타 최소한의 기본기준을 향유할 수 있도록 자원의 우선순위를 재조정하고 할당할 것

- ⑫ 주민들의 식량권 충족을 위해 필요하면 인도적 지원을 요청하되, 인도적 지원 단체들에 대한 제한 없는 접근과 불법으로 횡령하는 관리들을 처벌할 것
- ⑬ 해외여행 금지조치를 폐지하고 국제기준에 부합하는 국경통제 제도를 도입하며 강제 송환 탈북자에 대한 처벌을 중지하고 여행증 제도를 폐지할 것
- ⑭ 납치되거나 강제 실종된 사람들의 생존 및 행방을 공개하고 생존자와 가족들의 본국 귀환을 허용하며 유해를 송환할 것
- ⑮ 이산가족 상봉을 허용하고 이들에게 우편, 전화, 이메일, 기타 통신수단을 감시없이 제공할 것
- ⑯ 반인도 범죄를 저지른 가해자들을 기소·재판에 회부하며, 피해자와 가족들에게 보상과 치유를 제공하며 주민이 주도하는 진실규명회를 발족하고 인권 관련 국내법과 국제법, 민주주의에 대한 포괄적인 교육을 실시하며 과도적 정의 조치를 위해 국제사회의 조언 및 지지를 구할 것
- ⑰ 조사위원회의 보고서 및 유엔 총회와 인권이사회의 결의안, 보편적 정례인권검토(UPR), 조약 기구 및 특별절차 보고관들의 보고서에 명시된 인권 침해를 중단하는 조치를 취할 것
- ⑱ 강제실종보호협약, 장애인권리협약, 국제형사재판소에 관한 로마 규정, 그리고 국제노동기구의 기본 협약에 지체 없이 비준할 것
- ⑲ 유엔 인권최고대표사무소와 기타 유엔 기관으로부터 즉각 현장 시찰과 기술 협력을 받아들여 제시된 권고를 이행할 것

나. 중국 및 관련 국가

- ① 북한의 인권 상황이 개선될 때까지 탈북자 강제 송환을 금지하며 탈북자들에게 보호 시설 제공 및 기타 보호 조치를 취하고 어떠한 국가와도 탈북자들이 자유롭게 외교·영사 접촉을 할 수 있도록 허용할 것
- ② 유엔 난민최고대표사무소와 관련 인도주의 기구들이 접촉을 추구하는 북한 출신주민들에 제한 없이 접근을 제공할 것
- ③ 국제난민법에 명시된 의무를 이행하고 탈북자들을 인신매매로부터 효과적으로 보호하기 위해 유엔에 기술협력을 요청할 것

- ④ 인권 피해자가 자신이 선택한 나라에 체류할 수 있는 권리와 해당 국가 시민들과 동등한 공공 서비스를 제공받을 권리 부여를 포함하여 인신매매에 관해 피해자 중심, 권리에 기반한 접근(human rights-based approach: RBA)을 채택할 것
- ⑤ 중국인과 결혼하거나 아동을 출산한 북한주민들에게 동등한 사회적 지위를 부여하며 출산 아동에게 차별 없이 권리를 부여할 것
- ⑥ 중국 영토 내에서 북한의 요원들이 납치를 하지 못하도록 조치를 취하고 납치범들을 체포·구속·처벌하며, 중국 정부가 북한 최고지도자 및 고위급 관료들에게 납치, 중국 국적을 받아야 하는 영·유아 및 아동 살해, 강제 송환된 탈북 여성들에 대한 강제 낙태, 강제송환 탈북자에 대한 인권침해 사례에 대해 제기할 것
- ⑦ 한반도에서 화해를 지향하는 의제로 단계별 남북대화를 활성화할 것
남북 대화는 친선 스포츠 행사, 학술·사업 교류, 북한 청소년을 위한 장학 및 견학 사업, 학생 교류, 적십자 등 시민 단체 간의 교류, 전문가 및 여성 단체 등의 교류, “자매 도시” 결연, 교통 및 통신 연결 등을 통해 활성화할 것
국가와 시민단체들은 북한주민들에게 정보를 교환하고 국외에서 경험을 제공하는 문화, 과학, 스포츠, 선정(good governance), 경제 개발 분야에서 대면 대화와 접촉을 위한 기회를 제공할 것
- ⑨ 각국 정부, 재단 및 관련 기업은 북한인권 상황을 개선하기 위해 활동하고 있는 시민 단체의 활동에 대한 지원을 확대하며 여건이 성숙되면 조율 노력을 기울일 것

다. 국제공동체와 유엔

- ① 유엔 안전보장이사회는 북한의 상황을 국제형사재판소에 회부할 것.
안전보장이사회는 반인도범죄에 대해 가장 큰 책임이 있는 북한 당국자들을 대상으로 하는 제재를 채택할 것
다만, 북한 일반 주민들이나 북한의 경제 전체를 대상으로 하는 안보리 또는 양자 차원의 제재는 지지하지 않을 것
- ② 유엔 총회와 인권이사회는 조사위원회의 앞서 만들어진 북한에 대한 인권 모니터링 및 보고 메커니즘의 활동 기간을 연장할 것

이러한 메커니즘은 북한인권특별보고관과 유엔 사무총장 및 인권최고대표사무소의 정기 보고서 등이 포함되며 반인도범죄에 대한 책임성에 중점을 두고 위원회의 권고사항에 대한 이행을 보고할 것

- ③ 유엔 인권최고대표사무소는 특히 반인도범죄에 해당하는 북한의 인권침해 사안들에 대해 책임을 물을 수 있는 체계를 설립할 것
그러한 체계는 조사위원회가 수집한 증거 및 문서에 기초하여야 하며, 데이터베이스를 보다 확장할 것
- ④ 유엔 인권최고대표사무소는 북한에 기술협력 및 인권 증진 이니셔티브를 제공하는 등 북한과 협력을 지속할 것
유엔 인권최고대표는 북한인권특별보고관이 주도하는 전략을 촉진하고 기타 유엔의 모든 관련 인권메커니즘이 북한의 국제납치와 강제 실종 및 관련 문제를 다루도록 지원할 것
- ⑤ 유엔 인권최고대표는 보고서에 명시된 권고 사항들의 이행을 인권이사회 및 기타 관련 유엔 기관에 정기적으로 보고할 것
- ⑥ 유엔 인권이사회는 조사위원회의 조사 결과와 권고 사항들이 국제 사회의 큰 관심을 지속시키도록 힘쓸 것
- ⑦ 유엔 사무국과 관련 기관들은 북한에서 반인도범죄가 재발하거나 지속되지 않도록 인권우선 전략을 적용시킬 것
- ⑧ 6자 회담의 틀 안에서 북한과 관계를 맺고 있는 국가, 역사적으로 북한과 우호적으로 유대를 가진 국가, 주요 지원국과 잠재적 지원국들은 북한인권 상황에 관한 우려를 제기하고 인권을 개선하는 구상을 지지하는 인권접촉집단(human rights contact group)을 구성할 것
- ⑨ 관련국들은 식량 지원이나 기타 인도적 지원을 북한에 대한 경제·정치적 압대북 인도적 지원은 비차별 원칙을 포함하여 국제 인도주의 및 인권법에 부합하는 차원에서 이루어지도록 할 것
대북지원은 오로지 국제사회의 지속적인 인도적 접근과 관련 모니터링이 적절히 보장되지 않는 상황 하에서만 중단할 것
대북 양자·다자 지원을 하는 당사국들은 적절한 인도적 접근과 관련 모니터링이 이루어

어질 수 있도록 함께 노력할 것

- ⑩ 한국 전쟁의 당사자들이었던 유엔과 관련국들은 고위급 정치 회담을 열기 위한 조치를 취할 것

고위급 회담의 참가자들은 유엔 헌장의 원칙에 포함시키는 전쟁의 최종적인 평화적 해결에 서명하는 것을 고려할 것

4. 대응방안과 과제

조사위원회의 보고서를 널리 전파하고 이를 토대로 북한인권 개선운동이 활성화될 수 있는 여건을 조성해야 한다. 이를 위해 우선적으로 보고서를 한글판으로 번역 발간하고 알기 쉬운 해설서를 작성하여 폭넓게 배포할 필요가 있다.

가. 정책인프라 강화와 기본계획 수립·시행

조사위원회 권고를 효율적으로 대응하기 위해서는 정부의 북한인권정책 추진 정책인프라를 강화할 필요가 있다. 북한인권법이 제정되기 이전이더라도 입법의 뒷받침이 없이 정부 차원에서 북한인권 개선을 위한 정책인프라를 강화할 수 있는 조치는 가능하다.

무엇보다도 이러한 정책인프라 강화를 바탕으로 정부차원에서 북한인권 개선을 위한 기본계획을 수립하여 시행해나갈 필요가 있다.

첫째, 우리 정부 차원에서 조사위원회 권고사항을 뒷받침할 수 있는 정책추진방안이 담겨야 할 것이다.

둘째, 우리 정부가 직접 수행할 수 있는 정책, 민관이 협력해야 할 정책, 국제사회와 협력해야 할 정책 등의 내용이 담길 수 있어야 한다.

셋째, 기본계획에는 부처별 북한인권 개선을 위한 정책역량 강화와 구체적 역할분담이 담길 수 있어야 한다. 특히 북한인권 개선을 위한 활동과 관련하여 유엔과 개별국가 등 국제사회의 역할과 목소리가 확대되고 있다는 점을 고려할 때 우리 정부 차원의 북한인권외교가 강화될 필요가 있다. 현재 북한인권외교를 수행할 외교 인프라와 어떻게 국제사회와 협력하

여 북한인권외교를 수행할지 구체적 내용과 계획이 미흡한 것이 사실이다. 따라서 북한인권 외교 기본계획을 수립하고 북한인권외교 활동을 효과적으로 수행할 수 있는 북한인권외교 인프라를 강화해나가야 한다. 북한인권외교 추진계획에는 국제사회와 협력하여 유엔 인권이사회, 유엔인권최고대표사무소를 통한 조사위원회 권고사항을 지원할 수 있는 방안이 포함되어야 할 것이다. 또한 조사위원회에서 중국을 별도로 지정하여 탈북자 및 납북자와 관련 개선을 위한 권고를 제시하고 있다는 점에서 중국과 협력 가능한 방안도 포함되어야 할 것이다. 조사위원회가 중국에 보낸 서신에서 보듯이 구체적 통계 등에 대한 공개를 포함하여 구체적으로 중국의 협력을 이끌어낼 수 있는 내용이 담겨야 할 것이다. 그리고 금년도 북한에 대한 보편적 정례인권검토(UPR)에서 조사위원회 권고의 이행을 촉구하는 목소리가 집중적으로 제기될 수 있도록 외교력을 발휘할 필요가 있다.

우리 정부 차원의 북한인권정책이 효율적으로 추진되기 위해서는 통일부가 주관하되 관련 부처 국장급으로 구성되는 ‘북한인권정책협의회’를 구성하여 운영할 필요가 있다. 그리고 실제 집행되는 과정에서 부처간 소통을 원활히 하기 위해 과장급으로 ‘실무협의회’를 구성하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 또한 정부와 연구기관의 밀접한 협력 속에 ‘북한인권정책연구회’를 구성하여 운영하는 것도 검토할 수 있을 것이다. 이 정책연구회에서는 조사위원회에서 북한인권 개선을 위해 제시하고 있는 책임성, 보호책임, 기술협력, 과도적 정의, 권리에 기반한 접근(rights-based approach: RBA) 등을 활용하여 중장기적으로 조사위원회의 구체적 권고사항을 이행하여 북한인권을 개선하는 방안을 전문적으로 연구할 수 있을 것이다.

특히 이 과정에서 인권분야에 대한 기술협력이 확대될 수 있는 방안을 수립할 필요가 있다. 이러한 방안에는 남북한 간 기술협력이 가능한 분야, 유엔과 개별국가와의 협력을 통하여 기술협력을 추진할 수 있는 분야로 구분하여 계획을 수립할 수 있을 것이다.

구체적으로 기술협력에는 조사위원회의 권고를 수용하여 법치지원, 특히 북한의 사법제도 및 보안기구 개혁, 형법·형사소송법 등 법률 개정(정치범죄 및 연좌제 폐지 등) 지원방안이 포함될 필요가 있다. 이 과정에서 구금시설의 열악한 상황의 개선에도 관심을 기울여야 할 것이다. 또한 북한 법률 종사자에 대한 역량교육을 포함한 인권교육과 국가인권행동계획을 수립할 수 있도록 지원하는 방안이 담길 수 있어야 할 것이다.

기술협력을 위한 기본계획이 수립되면 남북한 간 기술협력은 통일부가 주관이 되어 관계 부처와 협력하여 추진하도록 한다. 그리고 국제사회의 협력을 통한 기술협력은 통일부와 의

교부가 협력하여 방안을 수립하되 외교부가 주도적으로 수행하도록 한다.

무엇보다도 북한의 반발을 최소화하면서 북한인권정책을 안정적·효율적으로 추진하기 위해서는 여야 합의로 북한인권법을 제정하는 것이 가장 중요한 과제이다. 북한주민의 고통을 해소하고 인간존엄성을 회복한다는 숭고한 가치 구현 차원에서 여야가 열린 마음으로 북한인권법 제정을 위한 진지한 협상에 임하도록 여건을 조성해나가야 할 것이다.

나. 책임성(accountability)에 대한 대응방안

앞에서 언급하였듯이 조사위원회는 북한 내 대규모 인권침해가 ‘반인도범죄’에 해당된다고 명시적으로 판단하였다. 그리고 이러한 반인도범죄가 현재도 지속적으로 이루어진다는 점을 강조하였다. 무엇보다도 북한에서 저질러지고 있고 반인도범죄에 대해 국제공동체와 유엔을 대상으로 구체적 대응방안도 제시하고 있다.

이러한 반인도범죄에 대한 처리를 포함하여 책임성(accountability)에 대해서는 3가지 측면에서 접근할 수 있을 것이다.

첫째, 반인도범죄를 저지른 가해자의 처리문제이다. 조사위원회는 유엔 안전보장이사회로 하여금 국제형사재판소에 회부하도록 권고하고 있는데, 유엔 안전보장이사회 상임이사국인 중국의 찬성을 이끌어내기 어렵다는 점에서 단기적으로 실현가능성은 높지 않다. 그리고 유엔으로 하여금 임시(*ad hoc*) 국제재판소의 설립도 제안하고 있는데, ICC에서와 같은 시간적 제약이 없다는 장점은 있으나 새로 설립하기 위해서는 상당한 시간과 별도의 노력이 필요하며 안보리의 결의가 필요하다. 캄보디아의 경우와 같이 유엔 총회에서 관련 재판소를 설립하는 경우도 있으나 이는 기본적으로 관련국 정부의 동의가 확보된 경우이며 관련국의 동의가 필요없는 강제조치로서의 국제재판소 설립은 안보리가 핵심 역할을 수행하게 된다.²⁾

실제로 국제형사재판소를 통한 처벌의 실현 가능성은 낮다고 하더라도 북한 내 가해자 그룹들에게는 상당한 정치적 압박으로 작용하게 될 것이다. 따라서 북한 내 반인도범죄의 책임성 문제에 대한 국제여론을 지속적으로 조성해나가야 할 것이다. 무엇보다도 이를 뒷받침하기 위해 북한 내 반인도범죄를 구성하는 사례를 지속적으로 추적해나가야 할 것이다. 특

2) 조정현, “유엔 북한인권 조사위원회(COI) 보고서 분석 및 평가,” 국립외교원 외교안보연구소 주요 국제문제분석 2014-07, 2014.3.7.

히 북한 내부에서 조직적이고 광범위하며 심각한 인권침해 실태를 보다 전문적으로 조사하여 축적할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 현재 정부부처와 통일연구원에서 분산 수행되고 있는 실태조사와 관련하여 협력체계를 강화해나갈 필요가 있다. 최소한 국내에 입국하는 탈북자에 대한 인권 전수조사가 실시될 수 있어야 한다. 조사위원회에서 데이터베이스 구조의 형성을 권고하고 있다는 점에서 유엔과의 협력방안도 검토될 필요가 있다.

둘째, 조사위원회에서 북한에 대한 권고의 하나로서 ‘과도적 정의’(Transitional Justice)를 제시하고 있다. 책임성 문제를 이행하는 방안의 하나로 과도적 정의를 어떻게 북한인권 문제에 적용할 수 있을지 방안을 모색할 필요가 있다. 현재 북한의 사법제도 상으로 북한당국이 이러한 과도적 정의를 수용하지는 않을 것이다. 그렇지만 과도적 정의는 북한의 내부 정치 및 사법개혁을 통해 상황의 변화가 진행된다면 가능성이 높아질 것이다. 따라서 통일이 전 이러한 변화가 가능하도록 개혁·개방으로 유도하며 법치지원 등 기술협력을 강화해나가야 한다.

그런데 통일 이전까지도 이러한 수준의 변화가 수반되지 않는다면 통일 이후 사회통합방안 차원에서 과도적 정의를 구체적으로 실현할 수 있는 방안들을 검토할 필요가 있다. 과거 동서독 통일 후 ‘불법청산’이라는 방식으로 추진된 바 있다. 그런데 남아공의 진실화해위원회 사례에서 보듯이 처벌뿐만 아니라 화해와 통합 차원에서 다양한 메커니즘이 적용되고 있는 바, 과도적 정의에 대한 국제사회의 전반적인 논의를 검토하여 한반도 상황에 부합하는 과도적 정의 실현방안을 수립해나갈 필요가 있다.

셋째, 조사위원회는 책임성을 통한 북한인권 개선의 효과가 극대화되기 위해서는 평화와 교류·협력의 활성화 필요성도 동시에 제시하고 있다. 따라서 책임성을 구현하는 조치와 평화와 교류·협력을 포괄적으로 접근하여 실질적으로 인권을 개선할 수 있는 전략적 방안을 모색할 필요가 있다. 북한인권 개선 요구가 평화와 교류·협력에 미칠 부정적 영향을 미칠 것을 우려하여 북한인권에 소극적으로 접근해서는 안될 것이다. 그렇지만 책임성을 포함하여 북한인권 개선과 평화와 교류·협력이 선순환적 효과를 가져올 수 있는 전략적 연계전략을 수립해나가야 할 것이다. 조사위원회가 제안한 대부분의 권고는 현재의 북한의 정치·사법제도와 폐쇄성을 고려할 때 실현가능성은 낮다는 점에서 교류·협력의 확대를 통하여 북한을 국제사회의 일원으로 나오도록 하는 것이 중요하다. 무엇보다도 교류·협력의 확대와 인권 개선을 연계하는 구체적 전략을 수립해나갈 필요가 있다. 또한 평정착과 인권개선을 연

계하는 구체적 전략도 모색해나가야 한다.

그리고 조사위원회는 헬싱키 프로세스를 활용한 인권개선 방안의 모색도 권고하고 있다. 잘 알려져 있듯이 1975년 헬싱키 최종의정서(Final Act)는 3개의 바스켓으로 구성되어 있는데, 바스켓3는 인적접촉(human contact)과 정보(information) 등으로 구성된 ‘기타 인도주의 협력’이다. 실제로 헬싱키 최종의정서 채택 이후 동서독 사이에 이산가족 재결합 등 인적 교류가 확대되었다. 앞으로 동북이관 헬싱키 프로세스를 추진하고 인적교류와 정보유통을 활성화할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

다. 식량권, 제재 및 대북지원 추진 방향

조사위원회는 9개 침해유형을 중심으로 조사를 실시하고 그러한 조사결과에 따라 권고사항을 제시하고 있다는 점에서 자유권이 중심이 되고 있다. 그렇지만 조사위원회는 식량권을 핵심 침해로 규정하고 조사를 실시하였으며 무엇보다도 주목해야 할 점은 식량권 침해를 반인도범죄 관점에서 접근하고 있다는 사실이다. 식량권의 경우 북한당국이 실현(fulfil)의 의무를 이행하지 않을 뿐만 아니라 최고위층의 정책결정으로 인해 식량권 침해가 이루어지고 있다는 점을 분명하게 밝히고 있는 것이다.

따라서 향후 우리가 대북지원이 필요하다는 국민적 공감대가 형성되어 대북지원, 특히 대북식량지원을 추진하는 과정에서 북한당국의 정책실패로 인한 식량권 침해 문제를 고려해서 지원전략을 수립해야 할 것이다. 이와 관련하여 대북지원을 제공하고 협의하는 과정에서 북한당국의 실현의무와 관련한 부분에 대한 전향적 태도 변화를 이끌어내도록 지속적으로 노력해야 할 것이다. 특히 조사위원회의 권고를 수용하여 지원계획을 수립하고 대북협상을 추진해야 할 것이다.

첫째, 수요조사를 통해 우리가 지원해야 할 취약지역과 취약계층을 분명하게 파악하는 작업이 필요하다.

둘째, 실제로 대북지원이 분배되는 과정에서 국제원칙과 기준이 수용될 수 있도록 지속적으로 노력해나가야 한다.

셋째, 평양중심적 지원에서 지역으로 지원이 확대되어야 하며 협상과정에서 이러한 문제가 해소될 수 있도록 보다 강한 협상력을 발휘해야 할 것이다.

그렇지만 북한당국의 의무 이행을 촉구하고 보호책임을 논거로 개입하고 제재를 가하는 과정에서 주민들에게 피해가 가지 않도록 주의해야 한다. 조사위원회는 북한 경제 전반이나 북한 주민 전체를 대상으로 하는 제재를 지지하지 않고 고위층을 겨냥한 제재(targeted sanctions)를 강조하였다. 대북지원을 추진할 때 주민과 정권을 분리하여 접근해야 한다는 견해도 제기되고 있으나 북한의 체제상 정권을 경유하지 않고 지원을 할 수 없다는 현실적이고 구조적 한계를 고려하여 지원전략을 수립하여야 한다. 또한 조사위원회가 횡령에 대한 처벌을 언급하고 있듯이 지원전략을 수립할 때 북한 내 부패구조로 인하여 실제로 지원대상에게 돌아갈 지원의 양도 축소될 가능성이 있는 현실도 고려하여 지원전략을 수립하여야 한다.

라. 인권에 대한 통합적 접근과 취약계층에 대한 인도적 지원

조사위원회는 부여된 임무에 따라 책임성 규명을 위해 자유권을 중심으로 인권침해 실태를 조사하였다. 그렇지만 권고부분에서 북한 주민들이 차별 없이 식량 및 기타 경제적 권리를 누릴 수 있도록 보장해야하며, 여성과 취약계층, 특히 고아·노인·장애인의 인권에 특별히 관심을 쏟아야 한다는 점을 강조하고 있다.

1993년 ‘비엔나 선언 및 행동계획’에서 인권의 보편성, 불가분리성, 상호의존성, 상호연관성을 강조하고 있는 데서 보듯이 유엔을 중심으로 국제사회에서는 인권을 통합된 시각에서 접근해야 한다는 원칙이 자리잡아 가고 있다. 따라서 국제사회의 주요 흐름에 맞추어 통합된 시각에서 북한인권 문제에 접근할 필요가 있다.

특히 조사위원회의 권고대로 여성, 고아, 노인, 장애인 등 취약계층에 대한 인도적 지원은 확대하는 것을 검토할 필요가 있다. 우리 정부도 국정과제와 통일부 업무보고, 대통령의 언급 등을 통해 정치적 상황과 무관하게 영유아 등 취약계층에 대한 인도적 지원을 실시하겠다는 점을 지속적으로 천명하여 왔다. 최근 북한이 국제장애인올림픽위원회 회원국이 되고 장애인권리협약에 서명(2013년 7월 3일)하는 등 장애인에 대해 전향적 태도를 취하고 있다는 점에서 장애인에 대한 지원을 확대해나가는 것을 적극 고려하여야 할 것이다. 이산가족 상봉과 조사위원회 권고를 계기로 취약계층에 대한 인도적 지원의 구체적 구상을 제시하는 것도 검토할 수 있을 것이다.

마. 국내외 인권NGO 협력 및 연대 네트워크의 활성화

이번 조사위원회 설립이 성사될 수 있었던 것은 북한반인도범죄철폐국제연대(International Coalition Stop crimes against humanity in North Korea: ICNK) 등 국내외 인권NGO들의 연대가 중요한 역할을 수행하였다. 이러한 사실에서 보듯이 유엔 등 국제사회에서 북한인권 관련 활동을 NGO들이 선도하는 현상이 강화되고 있다. 향후 조사위원회 권고사항들이 이행될 수 있도록 역량을 결집하기 위해서는 국내외 인권NGO들의 연대활동이 활성화될 수 있도록 지원해나갈 필요가 있다. 이를 위해 긴밀한 민관협력의 틀을 만들어서 북한인권 개선 활동을 제고할 수 있도록 유엔, 개별국가, 국내외 인권NGO들과 중층적·복합적 네트워크를 구축해나가야 한다. ICNK의 사례를 참고하여 조사위원회 권고를 이행하기 위한 구체적 국제연대를 구성하는 것을 지원해나갈 수도 있을 것이다.

토론

유엔 북한인권조사위원회(COI) 권고와 북한인권 개선을 위한 전략

유호열 교수(고려대)

이정훈 교수(연세대, 인권대사)

강철환 대표(북한전략센터)

주대환 대표(사회민주주의연대)

이대근 논설위원(경향신문)

북한 인권 개선을 위한 북한인권법 제정

| 유호열 교수(고려대)

- 유엔 북한인권조사위원회(COI)가 북한의 인권 실태조사를 토대로 그 해법을 유형별, 국가별, 단계별로 제시하였으며 이를 토대로 유엔인권이사회 결의안 채택이 임박한 가운데, 이 같은 유엔의 조직적이고 체계적인 활동 노력을 정리, 분석하고 우리의 향후 과제와 대안을 제시한 2편의 발제문인 김태훈 변호사의 “COI 권고에 대한 국제법적 적용과 한계”와 김수암 박사의 “COI 권고와 주요국의 대응과 과제”는 매우 객관적이고 시의적절한 내용을 담고 있으며 전적으로 공감함.
- 유엔 COI의 보고서와 유엔 인권이사회 결의를 전제로 우리 정부와 정치권 및 시민사회가 이행하여야 할 적지 않은 과제들에 대해 다시 한번 전면적인 검토와 보완 작업이 이루어져야 하며 무엇보다 현재 국회에 계류되어 있는 북한 인권 개선과 관련한 법안의 올바른 조속한 제정을 통해 국제사회의 관심과 우려 대상인 북한 인권문제를 해결하는데 주도적인 역할을 수행하고 이를 통해 통일 준비 역량을 구축해나가야 할 것임.
 - 2005년 제17대 국회에서 북한인권법이 발의된 이래 현재 새누리당 의원들이 발의한 5개 법안과 민주당이 발의한 5개 법안 등 총 10건이 계류되어 있으나 여·야간 입장차를 좁히지 못한 채 표류하고 있음.
 - 지난 해 관련 법안들은 2013년 4월 국회 전체회의에 상정되어 제안설명과 검토보고 및 대체토론을 마친 후 2013년 12월 24일 제321회 국회(임시회) 제3차 법안심사 소위에 상정되어 있음.
- 북한인권문제 해결을 위해 국제사회는 COI 보고서와 유엔 인권이사회 결의안에서 확인되었듯이 보호책임을 중심으로 북한 정권 및 인권 유린 행위에 직접적으로 가담한 부서와 인물들에 대해 처벌할 수 있는 구체적인 방식들을 제시하는 등 합법적이고 현실적이며 체계적으로 접근하고 있음을 주목하여야 함.
 - 광범위하고 조직적으로 유린되고 있는 북한 주민의 인권 상황을 개선하고, 북한 인권 문

제 해결을 위해 구체적 현실에서 법/제도적으로 구현함으로써 실제 해결에 임해야 함.

- 우리도 북한 인권문제에 접근함에 있어 북한과의 대화나 교류협력을 우선하거나 이를 유일한 해법으로 간주하던 기존 입장에서 탈피하여 북한 인권문제를 국제 규범과 방식에 따라, 나아가 이를 선도하는 차원에서 보다 현실적이고 적극적인 방식으로 접근하여야 함.
 - 북한의 열악한 경제사정과 특히 식량난 등을 감안하여 인도적 지원만을 강조하는 방식은 마치 유엔이나 국제법에서 인정하거나 권고하는 생명권적 인권이라고 하는 주장이 전근대적이고 편협한 <인권> <인도주의>의 자의적 해석임을 분명히 하여야 함.
 - 오히려 북한 정권이 정권 유지를 위해 일반 주민들의 식량권을 박탈한 반인도적 정책, 식량정책의 대실패를 방조하거나 조장하는 행위는 그 자체가 반인권, 반인도주의적 행위와 조치임을 인식하여야 함.
 - 남북관계(대화, 교류협력 등), 북한에 대한 (인도적)지원문제는 북한인권문제를 별도의 사안으로 인식하고 분리 처리함.
- COI의 권고와 이를 토대로 채택될 유엔 인권이사회의 결의안을 적극 수용하고 이를 적극적으로 이행하기 위해서 국내외 북한인권관련 정책 및 법제도를 본격적으로 정비하고 이를 선도할 <북한인권법>의 조속한 제정에 적극 나서야 함.
 - 외교부, 통일부를 비롯한 중앙행정기구와 지방자치단체 및 국가인권위원회 및 각 민간기구 등에서의 북한인권문제해결을 위한 제반 사항들을 유기적, 체계적으로 다룰 수 있도록 민관통합체제를 구축함.
 - 제19대 국회에 계류 중인 북한인권관련 법안들을 통합, 재정비하고 민주당이 제기한 북한민생/북한주민 인권증진법안은 국제사회의 “인권문제”에 관한 일반적 정서와 접근 방식과 배치됨을 직시하여야 함.
- 북한인권법에 포함되어야 할 사항들과 불필요하거나 북한인권개선에 도움이 되지 못할 조항들은 과감히 정비하여야 함.
 - 국가 차원에서 통일 기반을 강화하기 위해 조만간 설치될 <통일준비위원회>의 주요 과제로서 북한인권문제를 상정하고 북한인권문제를 담당할 주무 부서인 통일부의 직제를

- 확대하고 정책 역량을 강화하여야 함.
- 대외적으로 북한인권문제를 다루기 위한 외교부에 북한 인권 대사직을 신설하고 유엔 인권위원회 및 유엔총회 등 국제사회에서의 적극적 역할을 수행함.
 - 아울러 북한인권의 실태 조사를 비롯해 북한 인권과 관련한 연구, 정책개발 및 국내외 활동을 지원하기 위한 특수법인인 북한인권재단재단을 설립하고 예산을 지원하여야 함.
 - 북한에 대해 인도적 지원사업을 활성화하기 위해 인도적 지원센터나 대북 식량/농업지원을 위한 새로운 위원회를 통일부 내에 구성하는 것은 기존의 남북관계발전법이나 대북인도적지원에 관한 조치들과 중복됨으로 인해 고려할 수 없음.
- COI의 권고에 따라 지속적인 현장 실태조사 및 관련 자료의 수집 보관을 위해 국가인권위원회의 기구를 개편 강화하여야 함.
- 북한의 광범위한 인권침해사건에 대한 신고 및 관련 자료를 체계적으로 수집, 기록, 보존하는 북한인권기록보존소를 국가기구가 참여하는 형태로 설치 운영함으로써 조사의 신뢰도를 제고하고 법적인 구속력을 보장함.
- 제19대 국회에서 북한인권법의 초당적 통과를 목표로 각 제안 법안을 조정하되 핵심 조항으로서 정부가 북한인권개선을 위한 헌법상의 책무를 수행하기 위해 합당한 기구와 제도를 정비하고 관련 사업을 위한 예산을 책정토록 추진되어야 함.

『유엔 북한인권조사위원회 권고와 북한인권 개선을 위한 전략』

■ 이정훈 교수(연세대, 인권대사)

◎ 북한인권조사위원회 보고서의 핵심 내용

■ 심각한 ‘반인도 범죄’ 및 집단학살죄 규정

- 70년간 정권유지를 위해 지속되어온 구조적 인권문제
- 면책사유나 시효 없는 국제법상 최악의 범죄
- 유엔헌장 제7장의 안보리 권한을 바탕으로 북한 책임자들을 국제형사재판소(ICC) 또는 특별재판소(ad hoc Tribunal)에 회부 권고
- 형사처벌 대상자인 북한 지도 체계, 즉 김정은 단죄 불가피

■ 체제변화 수준의 정치개혁 주문

- 정치범수용소 폐쇄, 정치범 석방 등의 정치개혁
- 사법부 독립 등의 사법개혁
- 언론 독립 등의 사회개혁
- 납북자, 이산가족 생사 정보 제공, 귀환 허용
- OHCHR 사무소 설치 등의 전반적인 인권개선 위한 노력 권장

■ 국제사회의 책임 강조

- 북한은 국가 차원에서 주민 보호는커녕 주민 탄압의 주원인이기 때문에 국제사회가 주민 보호를 위해 ‘보호책임’(R2P)을 발동해서 적극 개입할 필요가 있음
- 반인도 범죄 방지를 위한 ‘Rights Up Front’ 전략 시행 주문
- 북한인권특별보고관(Special Rapporteur) 제도 강화

■ 중국에 대한 경고

- 중국의 반인도 범죄에 대한 **방조행위**(aiding and abetting) 해당 가능성 지적
- 탈북자 강제 소환 금지, 인신매매 피해자 보호, 납치 등의 방지 조치 요청

◎ COI 그 이후: 국제사회의 동향

- 미국 하원은 COI 보고서의 권고사항 이행을 위해 북한 인권 청문회를 개최할 예정
- 남아프리카에 위치한 보츠와나는 2월 19일 북한의 반인도적 범죄를 이유로 수교 40년 만에 북한과의 외교관계 단절을 선언
- 유엔의 인권이사회 및 인권최고대표사무소도 COI의 후속 조치로서 국제사회의 제도적인 개입을 검토하고 있는 상황
- 유엔안보리의 아리아-포뮬라(Arria-formula) 미팅 계획 중
- Hogan Lovells 등 국제법률사무소, 국제 NGO 등의 적극적인 활동 개시
- 즉, 북한인권에 대한 보호책임 공감대는 국제사회의 '대세'로 자리매김하고 있음
- 권고안 실행기구를 서울로 유치해서 - 태국은 기존 ESCAP 체제를 바탕으로 유치 의사 밝힌바 있음 - 북한인권 개선에 대한 우리의 강한 의지 표방 절실

◎ 통일시대를 대비한 북한인권 정책

- 북한인권법은 반드시 북한 인권 개선에 기여할 수 있는 법안이어야 함(미 북한인권법 벤치마크 가능성)
- 통일시대를 대비한 '북한인권기록보존소' 설립의 중요성
- 박근혜 대통령의 광복절 68주년 축사(2013.8.15.): “진정한 의미의 광복과 건국은 한반도 평화를 이루고 남북한이 하나 되는 통일을 이룰 때 완성된다”
- 헌법 제4조에 의거 통일 방식은 반드시 자유민주적 기본질서에 입각해야 함
- 자유민주주의 체제로의 통일을 대신할 제3의 대안 있나?
- 대북정책의 마스터 플랜은 결국 통일. 따라서 인권은 물론 인도주의 지원을 포함한 모든 대북 관련된 정책은 투명하고, 명분이 있어야 하며 통일이라는 뚜렷한 목

표를 뒷받침해야 함. 국익차원에서 자유통일 목표에 기여하지 않는 협력, 교류의 의미 잘 살펴봐야 함

- 북한인권은 통일시대를 앞당길 수 있는 역사적인 기회
- 북한인권 개선을 정부의 핵심 국정목표로 설정하는 것이 최우선 과제
- ‘통일대박’을 위해서는 인권을 골자로 한 대북정책의 창조적 패러다임 전환 필요
- 통일이 대박이 되려면 북핵과 인권 문제는 반드시 해결되어야 함. 북핵 문제는 우리가 주도하기 어렵지만 인권 문제는 가능함(인류보편적인 가치를 지키는 것이기 때문에 명분 충분함)
- 그 동안 국내에서는 COI 보고서의 내용이 이산가족상봉 및 남북고위급회담의 그늘에 가려 특별히 부각되지 못하며 국제사회의 반응과 대조되었던 것이 현실
- COI 권고안에 걸 맞는 인권정책을 수립해서 통일시대를 대비한 뚜렷한 입장을 표명하고, 경제강국, 문화강국 창출에 이어 ‘인권강국’으로서의 비전 제시
- 강한 북한 인권정책 반대하는 사람들은 1963년 케네디 대통령의 베를린 발언 참고: “이 세상에는 자유세계와 공산세계 간의 가장 큰 이슈가 무엇인지 정밀 모르는 사람들도 있고, 모르는 체하는 사람들도 있습니다. 그들을 베를린에 오게 합시다.”

COI 권고가 북한 내부에 미치는 실질적인 영향과 인권개선을 위한 전략적 방안

강철환 대표(북한전략센터)

1. 유엔 북한인권조사위원회(COI) 조사와 북한내부의 연관관계

1) 김씨 왕조에 대한 정통성 붕괴

그 어떤 국가이든 국민의 지지를 받지 못하면 그 정권은 오래갈 수가 없다. 국가를 유지하기 위해서는 지도자의 정통성과 국민의 지지를 받아야 하는데 지금 북한은 국민의 지지에서 멀어지고는 있지만 김씨 왕조의 정통성에 대해서는 부정하지 못하는 단계다.

그 이유는 첫째, 극단적 우상숭배가 장기화되면서 사람들의 의식 속에 김일성, 김정일 김정은은 당연히 국가를 유지하는 하나의 영적지도자로 인식하게 됐고 그들이 저지르는 부정에 대해서도 심각성과 반감(反感)을 느끼지 못하는데서 비롯되고 있다.

공개처형이나 무자비한 탄압도 계급투쟁의 일환으로 보기 때문에 사람들은 그것을 범죄행위로 인식하지 못하고 있다.

두 번째는 반대파들과 정상적인 사고를 가진 사람들에 대한 잔인한 탄압에 기인한다. 수령에 대한 의구심은 많아지지만 그것에 대항한다는 것은 끔찍한 고통을 감수해야 하기 때문이다.

세 번째는 북한체제는 영원히 무너지지 않는다는 내구성이 견고하다는 신념이 지도층에 그 어떤 확신처럼 자리 잡고 있다는 데 있다.

네 번째는 남한의 중북 세력이 북한을 강력하게 후원하고 있고 북한은 남한의 진보좌파를 자신들의 우군으로 생각하기 때문에 자신들의 범죄행각을 당연시하고 외부의 압력을 대수롭지 않게 생각하고 있다.

2) 체제유지 내구성을 약화시키고 의식화에 기여

아직 북한주민들은 유엔 COI조사가 어떤 의미가 있는지 감이 오지 않는 상태다.

북한당국은 외부에서 그 어떤 압력에 들어온 다해도 내부에 물리적인 힘이 가해지지 않는 한 외부의 압력이란 것은 대수롭지 않다고 생각한다. 북한주민들도 유엔COI조사가 구체적

으로 자신들의 삶과 어떤 연관관계가 있는지 잘 이해하지 못하고 있다.

실제로 북한 수용소에 수감된 사람들이 이번 조사로 어떤 혜택을 받을지도 알 수 없기 때문이다.

하지만 김정은 정권은 3대세습 과정 속에 출범했고 공산주의 이념을 저버린 봉건 세습독재로 나갔기 때문에 많은 엘리트들이 체제 정당성에 의구심을 가지고 있다.

이런 정권에 유엔차원의 범죄조사가 진행되었기 때문에 체제를 유지하는 상류층들에게는 엄청난 위기의식을 가져다 줄 수 있다.

3) 구체적인 법적, 물리적 압력이 가해질 경우

유엔 북한인권조사위원회(COI)가 북한인권조사 내용을 근거로 김정은을 국제사법재판소(ICC)나 유엔안보리에 회부할 경우 국제사회가 구체적으로 어떤 압박을 가할 수 있을지 그 수단을 강구해야 한다.

우선 유엔안보리에 회부돼 유엔차원의 제재를 받게 되는 것은 이미 유엔제제가 들어간 상태이기 때문에 북한내부에 미치는 영향은 더 이상 확대되기는 힘들지만 국제사법재판소에 회부될 경우 심각한 체제혼란 상태를 유발시킬 수 있다.

북한주민들이 김씨 정권이 자행하는 모든 것이 반인륜범죄라는 사실이 각인되고 자신들의 지도자가 나치 독일의 히틀러나 캄보디아의 폴포트같은 반인륜 범죄자라는 것이 국제적으로 공인된다면 수령의 정통성이 무너지고 구심점으로서의 역할도 무의미해져 체제붕괴를 가속화시키는 상징적 역할을 할 수 있다.

일단 김정은이 COI조사를 계속 무시한다는 것은 그것을 스스로 입증하는 결과이기 때문에 사태의 심각성을 인식해 유엔안보리나 국제사법재판소 제소에 물리적 압박수단들이 동원된다면 북한지도부는 물론, 북한내부에 엄청난 파장을 줄 수 있다.

만약 김정은이 국제사법재판소에 제소된다면 지도자로서의 정통성에 큰 타격을 입게 되고 김정은을 지지하는 핵심세력들의 결집력이 약화될 가능성이 크다.

김정은 체제가 무너지지 않고 영원히 계속될 수 있다는 확신만 가진다면 외부의 압력은 무시될 수 있지만 국제범죄자로 낙인 된다는 것은 심리적으로 심각한 부담을 가지게 되기 때문이다.

유엔안보리에 회부될 경우에도 북한정권에 어떤 압력 수단을 가할 수 있을지 그 현실적 목표에 근접해야 할 필요성이 있다.

북한정권이 외부의 압력가운데 가장 두려운 세 가지 옵션이 있다.

첫째, 중국정부의 탈북자 강제복송이 중단되는 사태다. 중국은 현재 유엔난민협약 가입국임에도 국내법을 무리하게 적용해 탈북난민들을 불법 월경자로 간주하고 강제 복송시키고 있다. 이러한 중국 정부의 행위는 유엔난민협약 준수의무를 들어 중국 측에 얼마든지 요구할 수 있다.

두 번째는 중국을 포함한 국제사회의 지원이 전면 중단되는 것이다.

세 번째는 북한을 군사적으로 물리적 대응을 하는 것이다.

네 번째는 외부의 정보가 내부로 급속하게 유입되는 것을 막을 수 없게 되는 단계에 이르는 것이다.

여기서 세 번째 옵션의 경우는 대한민국이 지리적으로 북한과 근접해 있기 때문에 북한정권은 인질적 효과를 인식하고 있고 군사적 대응의 현실적 효과는 기대하기 힘들고 사실 북한정권에 군사적으로 대응할 가치조차 상실한 상태다.

유엔안보리 회부나 ICC제소까지 가지 않는 상태에서도 유엔차원의 대중국 압박을 통해 탈북자의 강제복송을 중단시킨다면 북한체제에 미치는 영향을 극대화하고 북한의 자유민주주의를 촉진시키는 결과로 이어질 수 있다.

2. COI 보고서가 북한변화에 영향을 주기 위한 방안

1) 김씨 정권의 범죄성을 국제적으로 시급히 공인해야 할 필요성

- 강제수용소를 철폐하기 위한 유엔과 국제사회의 역할이 실질적으로 이뤄져야 함.
북한에 대한 인도주의 지원을 강제수용소 철폐를 위한 상호주의로 전환해야 할 필요성이 있음. 수용소가 존재하는 한 국제사회는 그 어떤 대가도 지불 할 수 없다는 인식이 필요하다는 것임.
- 북한 지도부를 ICC에 제소하는 문제가 실제로 가능하도록 노력하는 문제
북한정권이 반세기동안 자행한 범죄행각에 비해 국제사회의 대응은 너무 늦었기 때문에

COI조사에 이어 바로 구체적인 행동에 들어가야 함.

북한지도부를 범죄집단으로 ICC에 제소하고 실질적인 행동으로 옮겨져야 함.

- 탈북자 문제를 지속적으로 국제사회와 공유하고 내용을 확산시킬 필요성

유엔안보리 회부를 통해 중국의 탈북자 강제북송을 중단시키고 중국 정부가 북한과의 경제교류를 전면 중단하게 하는 압박을 가하면서 김정은을 국제사법재판소에 제소해 범죄자임이 국제적으로 공인시켜야 한다.

이러한 국제사회의 대응은 김정은 체제를 유지하는 핵심계층을 와해시키고 주민동요를 촉발시켜 북한민주화의 기폭제가 될 수 있기 때문이다.

김정은이 국제사법재판소에 회부된다면 북한내부에서 김정은에 대한 우상숭배는 사실상 붕괴되며 북한주민들의 의식을 각성시켜 체제유지가 힘들어지게 된다.

2) 북한내부에 정보의 확산 조치

COI 보고서와 유엔차원에서 북한의 반인륜범죄를 단죄한 사실을 적극 북한내부에 알리는 일을 진행해야 함. 결국 국제사회의 이러한 행동들이 북한내부에 전해줘야 실질적인 효과를 거둘 수 있기 때문임.

- 북한인권단체들을 통한 북한내부에 정보를 확산시키는 지원하는 문제를 범국제사회의 중요한 의제로 설정하고 실행하는 것이 필요.

3) 탈북자 강제북송에 대한 실질적 조치와 행동의 필요성

COI보고서는 권고문에서 중국정부가 재중 탈북자에 대한 '강제송환 금지 원칙'을 준수하고 피난처 제공과 부여, 중국인과 결혼한 탈북자 및 그 출생아들의 법적 지위를 보장해야 한다고 명시함.

중국의 탈북자 강제북송을 막고 북한내부의 민주주의 촉진을 위한 다양한 활동을 하는 국내의 NGO들의 연대활동을 통해 북한정권의 내부탄압을 저지하고 북한인민의 민주주의 확산 노력에 적극 동참해야 한다.

UN은 지속적으로 중국정부를 압박해 탈북자의 강제북송을 원천적으로 막아야 COI 보고서가 형식에 그치지 않고 실제로 북한의 인권을 개선하고 북한정권을 압박할 수 있는 근거가 될 수 있음.

유엔안보리 회부나 국제사법재판소 제소도 중국의 동참여부가 중요하고 이런 중국을 움직이자면 중국의 민심도 함께 움직일 수 있는 국제사회의 노력이 필요하다.

따라서 중국의 민심을 움직이는 SNS 활동에 적극 동참하고 중국내에도 북한 인권을 개선시키기 위해 활동하는 민간 NGO가 나올 수 있도록 하는 것도 중요하다.

중국을 전 방위적으로 압박하고 중국 지도부가 북한 인권에 대해 중립적인 입장을 취하는 방향으로 움직일 때 북한문제 해결은 훨씬 더 빠르게 개선될 수 있다.

4) 북한인권법의 시급한 제정

- 북한인권의 당사자인 대한민국 정부와 국민들이 국제사회의 관심사에 비추어 지나치게 관심이 없는 것은 심각한 문제임.
- 정치권은 북한에 대한 올바른 인식과 판단에 따라 북한주민을 살리는 북한인권법을 시급하게 제정하는 것은 북한주민에 대한 최소한의 예의임.
- 북한인권법 제정전에도 한국 정부는 가능한 수단을 동원해 북한인권개선을 위한 여러 가지 노력들을 다해야 함.

3. 결론

북한정권의 반세기가 넘는 반인륜범죄에 대해 국제사회는 너무 오랫동안 침묵해왔고 방치해왔다. 과거 한국정부의 잘못된 햇볕정책으로 붕괴됐어야 할 김 씨 왕조는 15년 이상이나 연장됐고 체제유지를 위한 내구성도 강화된 상태다.

북한정권에 의해 형성된 남한 내 주사파 영향과 그로인한 중북세력의 확대는 북한정권의 도덕적 타락을 불러왔고 흉악범죄에 대한 최소한의 부끄러움도 잊게 만들었다. 북한문제 해결은 남한 내 중북 세력의 소멸과 국제사회의 압박이 함께 병행되어야 하고 특히 김씨 왕조

를 붕괴시키는 것이 가장 효과적인 방법이 될 수 있다.

유엔 북한인권조사위원회(COI)의 북한 인권에 관한 전 방위적 조사는 북한정권이 자행하는 반인륜범죄행위에 대한 강력한 경고가 된다. 북한주민들이 북한정권에 가지는 생각의 전환을 불러올 수 있는 중요한 계기가 될 수 있다. 여기에 유엔안보리 회부나 ICC제소는 김씨 왕조가 가지는 상징성을 붕괴시키고 북한 주민의 민주화욕구를 촉발시키는 동력이 될 수 있다.

유엔 북한인권조사위원회의 권고, 여·야 합의의 밑그림이 되기를 바란다

|| 주대환 대표(사회민주주의연대)

1. 북한인권 문제는 전 세계 인류의 양심과 문명에 대한 심각한 도전이다. 그런데 우리나라에서는 다른 나라 사람들이 이해하기 힘든 매우 이상한 현상이 있다. 그것은 민주, 때로는 진보라고까지 불리는 현 야권이 북한인권 문제에 대해 무관심하다는 사실이다. 그것은 누누이 지적되어온 한국만의 이상한 현상이지만 여전히 고쳐지지 않고 있다. 결국 한국 진보의 정체성 자체에 풀리지 않는 일말의 의구심을 남겨두게 되었다. 유럽 등 선진국들의 진보세력이 북한인권 문제에 더 적극적인 자세를 가진 것과는 판이하기 때문이다.

온갖 변명과 핑계들을 만들어내면서 오히려 민주 진보 인사들의 도덕과 양심이 더욱 손상되고 있다. 왜 그런가? 남한인권 문제에 대해서는 그토록 민감하던 사람들이 그보다 백배나 더 심각한 북한인권 문제에 대해서는 둔감한 이유를 설명하지 못하고 있기 때문이다.

야권은 지난 시기 노골적인 군부 독재라고 할 수는 없더라도 분명히 민주헌정이 사실상 중단되었던 시대, 1972년부터 1987년까지 15년간을 전후하여 우리나라의 인권운동, 민주화운동에 헌신하고 그를 통해 획득한 도덕적 권위와 정신적 정통성을 가장 중요한 정치적 자산으로 하고 있다.

물론 그 시기 또는 그 이전부터 보수 정권이 견지해온 과도한 반공 정책으로 북한 실정은 전혀 알려지지 않았다. 그래서 북한에 인권 문제가 존재하는지가 의문이라는 생각이 당시의 민주화운동을 지지한 청년들에게 널리 퍼져 있었다.

훗날 남북교류가 이루어졌지만. 평양을 방문하고 돌아온 사람들은 평화로운 대동강변의 풍경에서 인권 문제를 찾을 수 없었다. 그 혼한 “북한도 사람이 사는 곳이다”는 말에서 나타나는 안이하고 피상적인 인식이 남한의 민주, 진보진영을 감싸고 있었다. 그리고 서서히 “이건 아니다”는 생각이 퍼져나갔지만, 여전히 야권의 중추세력으로 자리잡은 486세대는 생각의 프레임을 바꾸지 못하고 있다. 그래서 오랫동안 반복되어온 그들의 이런저런 핑계를 듣다보면 정상적인 상식과 사고력을 가진 사람이라면 어떤 이

해의 한계를 느끼기 일쑤다.

2. 지난 대선에서 여야 후보가 획득한 표의 차이는 바로 북한인권 문제에 대한 야당의 태도가 바뀌지 않는 한 극복될 수 없을 것이다. 그럼에도 왜 이렇게 끈질기게 고집할까? 역시 민주화운동 내부에서 이데올로기적 헤게모니를 쥐었던 ‘반미 민족주의’가 아직도 영향력을 발휘하고 있기 때문이다. 그리고 이를 극복하기 위한 야권 내부의 노력은 지금도 진행 중이다. 안철수 현상과 새로운 세대, 2030세대의 지지를 받는 신야권의 등장도 그런 맥락에서 바라볼 수 있다.

북한 인권 문제에 대하여 무관심하다는 것이 진보의 정체성과 맞는가? 맞지 않다. 바로 그것이 문제다. 2030세대가 민주당을 비롯한 구야권(舊野圈)에 흥미를 느끼지 못하고, 안철수 신당에 기대를 하는 이유들 중에 중요한 하나가 바로 여기에 있다.

사실 그 동안 핑계를 여러 가지 개발하였다. 먼저 보수진영의 북한 인권 문제에 대한 관심의 진정성을 의심하였다. 또 북한을 인권이라는 가치로 비판하고 압박하는 것은 ‘내정 간섭’이라 하고, 남북기본합의서와 6·15공동선언의 정신에 맞지 않다고 하였다. 남한의 인권 문제가 더 급선무라고도 하였다.

이제 486세대의 독특한 관념과 정서 속에서만 통용되던 그런 핑계가 2030세대에게는 통하지 않게 되었다. 그래서 안철수 현상이 나타나고, 신야권(新野圈)이 등장하고 있는 것이다. 그러므로 북한인권 문제는 야권 분열과 혁신의 핵심 쟁점 중의 하나이기도 하다. 아마 야권은 조만간에 이 문제를 해결하면서 새로운 형태로 재편될 것이다.

그러므로 여권은 과감하게 신야권(新野圈)과 손을 잡아야 한다. 북한 인권운동을 보수진영이 독점하려 하지 말고 신야권과 나누어가지고, 신진보(新進步) 성향의 북한인권운동(의 생성)을 지원하여 함께 하려는 노력을 기울일 필요가 있다. 하지만 여기에는 전제가 있으니, 지금까지 선점해오던 북한 인권이라는 이슈를 더 이상 보수진영이 독점하려고 하지 않아야 한다. 이런 자세로 신야권과 타협할 필요가 있다.

3. 북한인권 문제에 야권이 무관심하다는 현실은 그저 ‘이상하다’고 고개를 갸우뚱하고 넘어가기에는 심각한 결과를 낳고 있다. 북한 당국의 입장에서 바라보면 남한의 민심과 정치세력은 두 갈래로 나뉘어 있고, 그 중 하나는 우리의 주장과 변명을 이해하고 있

다는 것이다. 그렇게 본다면 ‘친미 보수정권’이 지나가기만을 기다릴 수 있다.

물론 지금도 그러하리라고는 생각할 수 없지만, 지난 시기 북한은 민족사의 정통성을 자기들이 가지고 있고, 그래서 남한의 야권을 대남 정책의 지렛대 정도로 낮추어보고, 자기들이 살림은 빈곤하지만 정통성은 가지고 있는 종갓집 정도로 간주하는 습관을 가지고 있었다.

그러므로 남한의 민주 진보 진영이 북한 인권 문제에 대해서 비판을 한다는 것은 생각보다는 그들에게 큰 충격으로 다가올 것이다. 그러므로 북한인권 문제에 대해서 민주 진보 진영이 분명한 입장을 취한다는 것은 실질적인 효과를 가져올 것이 분명한 중대한 문제다.

그러므로 이번 유엔 북한인권조사위원회회의의 권고를 무겁게 받아들여, 야당이 입장을 크게 바꾸고, 여당도 입장을 바꾸어서, 같은 목소리를 낼 수 있는 좋은 계기로 삼아야 할 것이다. 김한길 대표나 안철수 의원도 바로 북한인권 문제에 대하여 매우 전향적인 입장을 가진 분들이다.

남한의 민주화운동의 전통을 이어받고 햇볕 정책의 전통을 이어받은 야권이 북한인권 문제에 적극적인 자세로 돌아서는 것은, 자신들이 생각하는 이상으로 큰 충격이나 효과를 가져올 것이고, 북한에 대하여 커다란 압력이 될 것이다.

마침 새로이 통합하여 출발하는 새정치민주연합은 신야권이 주도하고 있다. 만약 이 기회를 놓치지 않고 여당이 새정치민주연합과 대화하여 북한인권 문제에 대하여 일정한 합의에 이른다면 그동안 오래 묵은 숙제를 해결하는 것이 될 것이다. 물론 이런 경우 여당은 정치적인 이득은 포기하고 순수하게 북한인권 문제 자체에 집중해야 할 것이다.

그렇게 되면, 북한은 남한의 ‘민주화 세력’을 자신들의 동조자, 체제 유지의 정당성을 보장해주는 명분이기도 한 반미(反美) 운동의 하위 파트너라도 되는 듯이 생각하고, 마음대로 쓸 수 있는 대남정책의 지렛대로 오해하는 습관을 버리게 될 것이다.

4. 유엔은 남북 교류를 활성화하라고 권하고 있다. 여러 차원의 남북 교류의 활성화는 북한인권 상황을 개선하는 데 도움이 될 것이라는 이야기다.

김태훈 변호사와과 김수암 소장의 발표에 따르면, 유엔 북한인권조사위원회는 국제 사

회가 북한당국을 강하게 압박하는 여러 가지 조치를 취해줄 것을 요구하면서 동시에 남한 당국에 대해서는 화해 지향의 남북대화를 활성화할 것을 권고하고 있다.

친선 스포츠 행사, 학술 교류, 사업의 교류, 북한 청소년을 위한 장학 및 견학 사업, 학생 교류, 적십자 등 시민단체 간의 교류, 전문가 및 여성 단체 등의 교류, 자매 도시 결연, 교통 통신 연결 등을 통해 교류를 활성화하라고 권고하고 있다.

그렇다면 이러한 권고는 바로 야권이 지속적으로 주장해온 남북 화해를 위한 교류의 활성화이니, 이를 실천하는 데는 야당, 또는 진보 성향의 시민단체들이 더 적극적으로 나설 수 있고, 경험도 축적하고 있다.

그러므로 유엔 북한인권조사위원회의 권고는 여야 합의를 할 수 있는 근거가 될 수 있다. 여야의 합의와 더불어 북한인권 문제는 일정한 탈정치화가 진행될 것이다. 이념 갈등과 국론 분열은 급속하게 완화되는 길로 들어설 것이며, 통일을 맞이하기 위해서 필수적인 국민통합은 진전될 것이다.

이미 북한 문제, 통일 문제에 대한 새로운 인식을 가진 신야권, 신진보 흐름이 등장하고 있으며, 이를 뒷받침하는 2030세대는 구진보, 구야권의 주류를 이루고 있는 486세대 민주화운동 세대와는 전혀 다른 관점을 보여주고 있다.

여당은 이들과 연대한다면 당장의 북한인권법 제정에서, 나아가 북한 민주화운동, 통일운동에서 새로운 장을 열 수 있을 것이다. 야당의 변화에 여당은 호응할 필요가 있으며, 야권의 변화가 가진 역사적 의미를 깊이 통찰할 필요가 있다.

예를 들면, 이번 기회에 라디오와 텔레비전 방송을 서로 개방하지는 대담한 제안을 하고, 남한이 먼저 북한 방송에 대한 시청을 모든 국민들이 자유로이 할 수 있도록 개방하는 대담한 정책을 취하여 남북 교류 가운데 가장 과급력이 큰 방송의 교류에서 한 걸음 앞으로 나아간다면 어떨까?

여당이 보수정당답게 민족통일 문제에서 더 당당하고 적극적인 자세로 나아간다면, 진보정당은 자신의 고유의 역사적 책무에 더 집중하여 사회경제적 문제 해결, 평등 가치의 실현과 모두가 함께 잘살 수 있는 사회 만들기에 앞장설 수 있을 것이다.

북한인권조사위원회 토론회

이대근 논설위원(경향신문)

□ 의의

- 유엔이라는 국제사회를 대표하는 기구가 북한 인권 침해의 심각성을 심층적, 포괄적, 체계적으로 조사 보고를 작성, 북한 인권 문제를 국제사회가 해결해야 할 국제적 관심사항으로 부각시켰다는 점에서 의의가 있음.
- 향후 북한 인권 개선을 위한 국제적 규범이 될 만한 기준을 제시함.
- 북한 인권 개선을 위한 국제 여론의 조직화에 상당한 기여를 할 것으로 관측됨.

□ 권고 사항의 실천 전략

○ 방법론의 결여

- 권고 사항은 북한 인권 개선을 위해 다양한 주체들이 해야 할 조치를 규범적으로 제시한 것. 문제는 이 권고를 어떻게 실천할 수 있느냐 하는 점. 북한, 중국 및 관련 국가, 국제사회와 유엔에 대한 권고는 현실적 제약 여건을 고려하지 않은 당위론적, 규범적인 내용임. 현실적으로 접근 가능한 방법은 제시되어 있지 않음. 이는 당연한 말이지만, 권고 사항을 강제할 마땅한 수단이 없기 때문임.
- 조사위의 보고서 발표에도 불구하고 북한 인권 문제를 어떻게 개선할 것인가에 관한 근본적 고민을 다시 상기시켜주고 있음. 외부에서 단기간내 북한인권을 개선하는 효과적인 방법이 따로 없다는 현실적 한계를 인식하면서 북한 인권문제에 접근하는 자세가 필요함.

○ 압력과 제재의 역효과

- 현재 북한이 처한 조건에서 대북 압력과 제재의 방법은 제한적 효과만을 거두거나 역효과를 낼 가능성이 큼. 외부 인권압력에 대한 북한의 기존 대응 가운데 형식적인 법 제도 개선은 제한적이거나 성과라고 할 수 있을 것임. 그러나 장성택 처형이 보여주듯이 북한은 체제 유지에 필요한 중대한 사안이라고 판단되면 외부 인권 압

력을 간단히 무시할 수 있음을 드러냄.

- 북한은 미국의 북한인권법이 발효된 2005년에도 유엔인도지원조정국을 통한 공동 지원호소를 거부하고, 개별기구 및 국가의 지원만 받아들일겠다고 선언한 적이 있음. 북한주민의 인권개선을 위한 미국의 인권정책이 북한주민의 생존권을 위협하는 역설적 상황.

○ 반응성 있는 체제로의 전환

- 북한 체제는 인권문제에 취약한 체제로서 인권 압력을 국가안보에 대한 중대한 위협으로 여기고 비타협적인 태도를 견지하고 있음. 인권압력의 효과를 높이기 위해서는 인권에 반응하는 것이 체제의 지속과 안정에 유리하다는 판단을 할 수 있을 정도로 체제의 경직성을 탈피해야 함.
- 유신시대 한미관계에서 시사점을 얻을 수 있음. 박정희대통령의 인권탄압에 대한 미국정부의 인권압력이 어느 정도 효과를 거둘 수 있었던 것은 첫째 박정희정권이 전체주의 체제와는 달리 인권문제를 완전히 무시할 수 없는 권위주의 체제였기 때문임. 둘째 한·미간 발생하는 갈등은 동맹간의 비적대 갈등임. 따라서 하위 동맹 파트너인 한국은 미국과의 관계를 단절할 수 없는 제약하에 미국의 인권 압력을 부분 수용할 수밖에 없었음. 셋째 미국의 압력을 거부하는데 따른 불이익 보다 수용에 따른 이익이 있었음. 이는 한마디로 한미관계가 일정 수준 이상으로 상호 의존적인 관계였으며, 특히 한국의 대미의존도가 높은 수준이었기 때문에 가능한 것이었음.
- 그러나 현재의 남북관계 및 북미관계는 박정희 대통령 시기의 한·미관계와 다른 적대적 관계, 갈등관계일 뿐 아니라 상호 연계성이 없는 고리가 끊어진 상태임. 따라서 외부의 대북 인권 압력이 북한에 영향을 미칠 수 없는 조건이라고 할 수 있음.
- 그렇다면 북한을 대외의존적인 체제로 전환하는 일관성 있는 정책이 필요함. 그 내용은 북한과의 대화, 교류, 협력 등 다양한 방법을 통해 외부세계와의 연계성을 강화하는 것임. 조사위 보고서도 남북 화해를 위한 남북대화, 문화·과학·스포츠·경제 개발 등의 영역에서 국가와 시민단체들의 인적 교류, 인도적 지원 등을 권고함. 보고서는 또 남북대화가 스포츠행사나 학술교류, 북한 젊은이들에 대한 장학 및 직업 교육 프로그램, 학생 교류, 적십자사 등 시민단체 간 교류, '자매도시' 결연 등을 통

- 해 더욱 심화될 수 있으며 교통과 통신망의 복원도 권고.
- 보고서는 “한국전쟁에 관여된 각 국가들과 유엔은 고위급 정치회담을 개최하는 조치들을 밟아나가야 한다”, “이 회담의 참가국들은 합의에 이를 경우 유엔 헌장의 원칙에 따라 최종적으로 전쟁을 평화적으로 정리하는 협정을 비준하도록 해야 한다”고 강조. 압력과 대화의 병행이 중요함을 국제적으로도 확인했다고 할 수 있음.

□ 보편성, 불가분성, 상호 의존성에 대한 올바른 인식의 필요성

- 자유권 대 시민권 분리사고의 극복
 - 인권의 보편성, 불가분성, 상호의존성에도 불구하고 자유권 대 사회권의 분리 인식, 남북 인권에 대한 편향성이 여전히 남아 있음. 보수는 자유권 중심의 접근을 하는 반면, 진보는 사회권 중심의 접근을 하고 보수는 한반도 인권에서 북한 인권에 집중하고 남한 인권에 대한 관심이 낮은 반면, 진보는 남한 인권에 집중하고 북한 인권에 대한 관심은 낮음. 병행과 균형의 감각이 요구됨.
- 사회권에 대한 적극적 태도
 - 보수의 관점에서 이런 균열을 극복하고자 한다면 사회권의 중요성을 인정함으로써 북한 인권 문제의 심각성에 관한 사회적 합의를 도출하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것임. 민화협의 비료지원운동에 북한민주화 및 북한 인권운동 단체도 참여하는 방안을 고려해도 좋을 듯.
- 조사위 보고서의 권고
 - 보고서도 “각 국가들은 식량과 다른 인도적 지원을 북한에 경제적·정치적 압력을 가하기 위한 수단으로 사용해서는 안된다. 인도적 지원은 차별금지 원칙을 포함해 인도주의 및 인권의 원칙에 따라 제공되어야 한다”, “원조는 방해 받지 않는 국제 인도주의적 접근과 모니터링이 충분히 보장되지 않을 때에만 제한되어야 한다”고 권고.
 - “북한과 다른 나라들은 여행과 접촉을 범죄화하는 조치들을 포함해 인적 접촉을 가로막는 장애물들을 제거해야 한다.” 이는 북한 정권이 자국민들을 통제하는 것을 당연히 포함하지만 북한과의 접촉을 금지하는 한국의 국가보안법도 포함한 것.

○ 모니터링 문제

- 야당의 대북지원 정책을 모니터링을 소홀히 했다는 이유로 북한의 반인도적 범죄를 유발하거나 방조하는 것이 될 수 있다는 것은 과도한 해석. 현재 북한의 조건에서 당장 완벽한 모니터링을 보장할 것을 요구하고 그걸 수용하지 않으면 대북지원을 중단하는 근본주의적 방식 보다 모니터링 확대를 유도하면서 대북지원을 점진적으로 늘려 나가는 절충적 방식이 합리적임.

□ 조사위 권고와 북한인권법 제정

○ 사회적 합의의 부족

- 북한인권법에 대한 사회적 합의의 부족으로 입법이 되지 않고 있음. 이런 조건이라면 북한 인권 실태 조사 및 연구, 정책 대안 개발, 인권 침해 기록 작성 등 북한인권법의 핵심 내용들은 북한인권법의 이름이 아니더라도 정부의 조치를 통해 실행할 필요가 있음.

○ 이념의 표현으로서의 북한인권법

- 그럼에도 입법을 하려는 것은 실효성 보다는 북한인권 개선의 의지를 표현하는 상징성 때문이라고 볼 수 있음. 또 북한 인권 문제와는 상관없이 보수 이념, 보수정체성을 표현하는 수단이 될 우려가 있음.

유엔 북한인권조사위원회(COI)
권고와 북한인권 개선을 위한 전략

| 인 쇄 | 2014년 3월

| 발 행 | 2014년 3월

| 발행인 | **현 병 철** (국가인권위원회 위원장)

| 발행처 | **국가인권위원회 정책교육국 인권정책과**

| 주 소 | (100-842) 서울 중구 무교로 6 금세기B/D 11층

| 전 화 | (02) 2125-9842 | F A X | (02) 2125-0918

| Homepage | www.humanrights.go.kr

| 인쇄처 | 도서출판 **한학문화**

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

ISBN 978-89-6114-329-5 93340

사전승인 없이 본 내용의 무단복제를 금함