

## 유엔북한인권사무소 개소 1주년과 북한인권 개선방안

김은옥 (정책연구실 연구위원)

북한인권문제에 대한 국제사회의 관심과 압력이 고조되는 가운데 북한인권조사위원회(COI)의 권고에 따라 지난해 6월 23일 설치된 유엔북한인권사무소가 개소 1주년을 맞이하였다. 2014년 유엔 인권이사회(Human Rights Council)는 북한인권조사위원회의 권고를 반영한 결의안을 채택하고, 인권최고대표사무소(OHCHR)에 북한인권 상황을 지속적으로 감시·기록할 현장기반 조직을 설치하도록 요청한 바 있다. 북한인권조사위원회의 설립과 활동을 계기로 북한인권 관련 국제사회의 논의가 공론화 차원에서 ‘책임성 규명’ 차원의 조치를 취하는 실천적 단계로 접어들었다고 평가된다.

북한이 국제사회의 인권개입에 선택적이거나 협조적 태도를 보이는 것은 국제사회의 지속적인 압력과 설득이 일정정도 영향을 미친 것으로 평가할 수 있다. 그러나 북한체제의 폐쇄적 속성상 국제사회의 압력만으로 북한인권을 실질적으로 변화시키는 데는 한계가 있다. 북한인권의 실질적 개선을 위해서는 외부의 압력과 함께 보편적정례검토제도(UPR) 등 북한이 참여하고 있는 유엔의 인권관련 제도를 활용하고 개발협력(development cooperation)의 추진과정에서 인권개선을 도모해야 한다. 또한 북한주민에 대한 임파워먼트(empowerment) 전략을 추진함으로써 인권변화를 위한 북한 내부의 역량을 조성해나가는 것이 바람직하다.

### 1. 유엔북한인권사무소의 역할

- 지난해 6월 출범한 유엔북한인권사무소는 북한인권조사위원회(Commission of inquiry:COI)<sup>1)</sup>의 권고에 따라 북한의 인권유린 실태를 조사하고 책임자 처벌을 위한 자료 수집 등을 목적으로 서울에 설치됨
- 2014년 유엔 인권이사회(Human Rights Council)는 COI 권고를 반영한 결의안을 채택하고 인권최고대표사무소(OHCHR)에 북한인권 상황을 지속적으로 감시·기록할 ‘현장기반 조직’을 설치하도록 요청함
  - 또한 2016년 3월 유엔 인권이사회가 북한인권전문가그룹을 설치할 것을 결의함에 따라 ‘북한인권 책임규명 전문가패널’이 설치됨

1) 북한인권조사위원회의 임무는 북한에서 지속되고 있는 체계적이고 광범위하며 중대한 인권침해에 대해 조사하는 것임

- 유엔북한인권사무소는 탈북자 면담 등을 통한 자료수집 및 확보, 시민사회 및 정부와의 협력을 유도하는 역할을 담당하며 북한인권의 책임소재 규명을 위한 기반을 마련하고자 함
- 한편, 유엔북한인권사무소는 북한인권 개선을 위한 실질적 수단이 결여되어 있다는 점에서 향후 역할과 관련하여 회의적 견해도 제기되는 바, 국내 인권관련 기관과의 차별화를 기하고 보다 분명한 역할 정립이 필요함

## II. 국제사회의 북한인권 논의동향과 함의

- 유엔의 북한인권조사위원회 설립을 계기로 북한인권문제는 단순한 공론화 단계를 넘어 ‘책임성 규명’ 차원의 조치를 취하는 실천적 단계로 접어들었다고 평가됨
- 북한인권조사위원회는 2013년 3월 설립된 후 1년간의 활동 후 보고서를 발표하고 북한 내의 다양한 인권침해 행위가 국제형사법상 ‘인도에 반한 죄(Crimes against humanity)’를 구성한다고 결론지음<sup>2)</sup>
  - 위 범죄는 국제형사재판소(International Criminal Court)의 관할대상 범죄일 뿐 아니라 보호책임 개념(Responsibility to Protect)과도 직접 관련됨
- COI는 북한에 보낸 2014년 1월 20일자 서신에서 현 최고지도자인 김정은에 대해 직접 국제범죄에 관련되지 않았다 하더라도 이에 필요한 사전예방 및 사후조치를 취하지 않았다면 국제형사법상 명령지휘책임(command and superior responsibility) 원칙이 적용되어 형사처벌을 받을 수 있음을 경고함<sup>3)</sup>
- 유엔 총회와 인권이사회는 북한인권조사위원회의 조사 결과가 반영된 강도 높은 북한인권결의를 채택함
  - 특히 유엔 총회는 2015년 12월 17일 채택한 결의문을 통해 인도에 반한 죄의 가해자에 대한 책임을 물을 수 있고 유엔 안보리가 국제형사재판소에 직접 회부할 것을 권고한 바 있음<sup>4)</sup>
  - 최근 유엔 총회와 인권이사회에서의 북한인권결의안 채택에 있어 찬성표가 증가하고 반대표가 감소하는 추세에 있으며, 이는 북한인권문제의 심각성에 대한 국제사회의 우려를 나타내는 것임.

2) "Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea", UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014)

3) 조정현, "유엔 북한인권조사위원회 보고서 분석 및 평가," 『주요국제문제분석』, 2014, p.8.

4) 최근 3년간 유엔 총회 및 인권이사회가 채택한 일련의 북한인권 결의문들은 북한인권침해 가해자들의 형사책임 규명을 위한 방안들을 점차 구체화해왔다. 백범석, "북한인권 핵심가해자의 책임규명: 로마규정에 따른 국제형사재판상 관련 쟁점을 중심으로," 유엔북한인권사무소 개소 1주년기념 세미나 발제자료 p.6.

< 표1 > 유엔의 북한인권결의안 채택일지

채택기구	채택일	찬반
인권위원회	2003.04.16	찬성:28 반대:10 기권:14
	2004.04.15	찬성:29 반대:8 기권:16
	2005.04.14.	찬성:13 반대:9 기권:14
총회	2005.12.16	찬성:88 반대:21 기권:60
	2006.12.19	찬성:99 반대:21 기권:56
	2007.12.18	찬성:101 반대:22 기권:59
	2008.12.18	찬성:94 반대:22 기권:63
	2009.12.18	찬성:99 반대:20 기권:63
	2010.12.21	찬성:106 반대:20 기권:57
	2011.12.19	찬성:123 반대:16 기권:51
	2012.12.20	무투표
	2013.12.18	무투표
인권이사회	2014.12.18	찬성:116 반대:20 기권:53
	2008.03.27	찬성:22 반대:7 기권:18
	2009.03.26	찬성:26 반대:6 기권:15
	2010.03.26	찬성:28 반대:5 기권:13
	2011.03.24	찬성:30 반대:5 기권:11
	2012.03.22	무투표
	2013.03.21	무투표
	2014.03.28	찬성:30 반대:6 기권:11

자료: 통일연구원, 『북한인권백서 2015』 (서울: 통일연구원, 2015), pp.38-39.

- 한편, 북한인권조사위원회(COI) 설립 이후 김정은위원장에 대한 국제형사재판소 (ICC) 회부가 추진되는 등 새로운 국면을 맞는 상황에서 북한당국은 인권문제에 있어 적극적이고 공세적으로 대응함
  - 2014년 9월 13일 북한은 최초로 자체 발간한 “조선인권연구협회 북한인권보고서”를 공개하여 자신들의 인권개선 노력을 홍보하는 등 자신들의 입장을 적극 설명함
  - 또한 그동안 거부해왔던 유엔 북한인권특별보고관의 북한 초청 의사를 피력하고 인권분야 기술협력 수용의사도 시사하는 이례적 태도를 보임
- 그러나 북한체제의 폐쇄적 속성상 외부 압력만으로 북한인권을 실질적으로 변화시키는 데는 한계가 있으며 북한은 여전히 최악의 인권국가로 지목되고 있음
- 국제인권단체인 프리덤하우스(Freedom House)가 발표한 ‘2015년 세계자유보고서’ 평가에 따르면 북한은 시민적·정치적 자유와 경제적·사회적 자유에 있어 모두 7점을 받았으며, 세계 최악의 인권상황을 지닌 12개 국가 중 하나로 기록됨<sup>5)</sup>

5) 프리덤하우스는 2015년 보고서에서 전세계 195개국을 조사하여 89개국을 자유국가, 55개국을 부분적 자유국가, 51개국은 비자유국가로 분류하였으며 북한은 ‘비자유국가’에 포함되었다. 1점에서 7점 사이인 자유도 점수는 낮을수록 자유로움을 뜻한다

- 북한이 국제사회의 인권개입에 선택적이거나 협조적 태도를 보이는 것은 국제사회의 압력이 작용한 것으로 평가되지만, 북한인권의 근본적인 변화를 위해서는 북한의 인권역량을 강화하는 방향에서 북한 내부의 변화를 추동할 필요가 있음

### III. 북한인권 개선을 위한 제언

#### □ 유엔의 인권관련 제도를 활용하여 북한인권 개선을 추진

- 북한이 유엔 회원국이고 『시민적·정치적 자유에 관한 국제규약』 등 4대 국제인권협약에 가입한 당사자라는 점에서 유엔의 대북 인권개입은 북한인권 개선의 효율적 전략이 될 수 있음
  - 특히 북한은 국가보고서 제출 측면에서 규약위원회와 긍정적 관계를 유지하는 가운데 2009년과 2014년 보편적정례검토(UPR) 제도에 자발적으로 참여하고 있는 바, 이들 제도에 대한 북한당국의 지속적 참여를 통해 북한인권의 변화의 계기를 마련해야 함

#### □ 개발협력(development cooperation)을 통해 북한 내부의 변화를 유도

- 대북 인도적 지원이 북한주민에 대한 긴급구호 성격을 지니는 반면, 개발협력은 북한의 지속가능한 발전을 위한 자립능력 향상에 초점을 두고 있다는 점에서 북한주민의 인권개선에 기여함
  - 북한 역시 2004년 8월 ‘유엔 통합지원계획’에 인도적 지원 대신 개발지원 방식을 수용하겠다는 입장을 전격 통보하는 등<sup>6)</sup> 개발협력의 필요성을 인식하고 있음
- IMF 등 국제경제기구의 개발협력은 개발에 대한 수혜국의 적극적인 의지를 확인할 때 실행되는 바, 북한의 의미있는 개혁작업이 수반되어야 함
  - 개발협력 사업을 위한 국제사회의 신뢰를 얻기 위해서는 북한이 내부 경제개혁 조치 등을 통해 국제질서로의 편입을 위한 의지를 보여줘야 함

#### □ 북한주민에 대한 ‘임파워먼트(empowerment) 전략’을 통해 내부역량 조성

- 임파워먼트는 ‘행위주체 스스로에 의한 내적인 힘을 향상시키는 것’을 의미하는 바, 즉 북한 주민들이 자기 존중감 및 효능감, 자신감에 기반하여 스스로의 삶을 향상시킬 수 있는 힘을 가질 수 있도록 지원하는 것을 의미함<sup>7)</sup>

<<http://www.freedomhouse.org/report>>

6) 장형수, "북한경제의 개혁개방 촉진을 위한 개발협력 추진과제와 전망," 북한 개혁개방 국제공동학술회의 발표자료 (2012), p.125.

7) 임파워먼트는 사회학과 심리학에서 ‘강점전략’과 ‘역량강화’의 의미로 사용되고 있으며, 사회적 취약집단이 자신의 삶을 스스로 통제할 수 있도록 지원하는 것을 의미함. 박형중·장영자, “북한변화 촉진 및 남북친화성 증대,” (서울: 통일연구원, 2014), p.143.

- 유엔개발계획(UNDP) 등 북한에 상주해있는 유엔개발그룹의 국제기구 등을 통해 북한주민에 대한 교육프로그램을 활용하는 방안
- 북한주민들과의 접촉을 확대하여 외부 문화와 정보 유입 등을 통해 북한주민의 권리의식을 고취시킴으로서 인권의 근본적 개선을 추구

○ 북한을 국제사회에 편입시킬 수 있는 제도적 역량을 구축할 수 있도록 유도하는 관점에서 북한인권의 개선 나아가 북한의 바람직한 변화를 추동해나가야 함.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.