

북한에 대한 제3차 보편적정례검토(UPR) 평가와 북한인권 증진 방향

Online Series

2019. 05. 22. | CO 19-09

김수경 (인도협력연구실 부연구위원)

2019년 5월 9일 스위스 제네바 유엔본부에서는 북한의 보편적정례검토(Universal Periodic Review · UPR)가 실시되었다. 2009년, 2014년에 이어 올해가 3번째다. 북한은 제3차 UPR 국가보고서에서 △국제협약 이행을 위한 제도적 정비 △사회권과 관련된 국가적 '계획' 및 '전략' 수립 △취약계층 인권 증진 노력 △국제사회와의 협력 강화 등을 강조하였다. UPR 실무그룹은 북한 인권상황을 검토한 뒤 유엔 회원국들의 권고안을 기반으로 총 262개의 권고를 제시하였다. 주된 내용으로는 △사형제 폐지 △정치범수용소 폐쇄 △고문방지협약 등 미가입 인권협약 가입 △취약계층 인권 증진 △사상·양심·종교의 자유 보장 △사회권(식량권, 교육권, 건강권 등) 증진 등이 있다. 북한은 자유권, 그 중에서도 정치범수용소와 같이 특히 예민한 사안에 대해서는 즉각 수용을 거부하였고 나머지 사안에 대해서는 검토 후 답변을 제출하기로 하였다. 북한은 현재 자유권보다는 사회권과 취약계층의 인권에 대해 개선의 의지를 보여주고 있다. 따라서 북한이 비교적 수용할 수 있는 인권 분야를 시작점으로 국제사회와의 협력을 확대해 나가는 전략이 필요할 것이다.

지난 5월 9일 북한의 제3차 보편적정례검토(Universal Periodic Review·UPR)가 스위스 제네바 유엔본부에서 열렸다. UPR이란 유엔인권이사회가 4년 반마다 모든 유엔 회원국의 인권상황을 유엔 헌장, 세계인권선언, 각종 인권협약 등에 비추어 정례적으로 검토하는 제도다.¹⁾ UPR은 개별 인권조약의 당사국 여부와 관계없이 모든 유엔 회원국이 검토를 받으며, 개별 인권조약의

경우 해당 조약상의 국가 의무만을 다루지만 UPR은 모든 인권문제를 포괄적으로 다룬다는 점에서 큰 차이가 있다.²⁾ UPR은 2008년 4월 첫 회의가 열린 이래 올해는 3주기(2017-2021년)가 진행 중이다. 북한의 제3차 UPR 국가보고서는 4월 16일 공개되었으며,³⁾ 유엔인권이사회 UPR 실무그룹은 5월 14일 유엔 회원국들의 권고를 종합해 총 262개의 권고를 담은 보고서 초안을 내어놓았다.⁴⁾ 이 중 북한은 199개에 대해 수용여부를 검토하여 답변을 제출하기로 했으며, 63개에 대해서는 “주목”(note) 하되 답변은 하지 않는, 사실상 수용거부 의사를 밝혔다.

북한의 국가보고서 주요 내용 및 특징

북한의 국가보고서에서 눈에 띄는 것은, 북한 당국이 지난 5년간 인권상황 개선을 위해 각종 위원회를 설립하고 새로운 법과 정책을 마련하는 등 제도적 정비를 강화했다는 점이다. 먼저 2015년 「국제인권협약이행민족위원회」를 설립하였으며 2016년에는 「국가장애자보호위원회」를, 같은 해에 사회과학원 산하 「인권문제연구소」를 설치하였다.

또한 사회권과 관련한 다수의 국가적 ‘계획’과 ‘전략’을 수립하고 이를 체계적으로 추진하고 있음을 강조하였다. ‘국가경제발전5개년전략(2016-2020)’, ‘국가교육발전전략(2015-2032)’, ‘보건발전중기전략(2016-2020)’, ‘아동질병통합관리확장전략(2005-2020)’, ‘장애자보호전략(2018-2020)’, ‘연로자보호전략계획(2016-2018)’ 등 다양한 국가적 차원의 사회권 확장 계획을 수립하고 이를 추진하고 있음을 열거함으로써 인권증진에 국가가 적극적으로 개입하고 있음을 강조하였다.

특히 여성, 아동, 장애인, 노인 등 취약계층의 인권 증진 노력을 강조하였는데 △2014~

- 1) 유엔인권이사회의 전신인 유엔인권위원회는 특정 국가의 인권문제만을 선별적으로 다룬다는 점을 근거로 끊임없이 정치적 논란에 휩싸였다. 이러한 논란을 종식시키고 유엔의 인권메커니즘에 대한 신뢰를 회복하고자 2006년 출범한 유엔인권이사회는 모든 유엔 회원국의 인권상황을 정기적으로 검토하는 UPR 제도를 구축하였다. 우종길, “유엔인권이사회(Human Rights Council)의 새로운 국제인권보호제도인 보편적정기검토(Universal Periodic Review)에 관한 소고.” 『서울국제법연구』 제15권 제1호(2008), pp. 345~346.
- 2) 박진아, “유엔인권이사회의 주요 제도와 북한: 보편적정례검토(UPR), 특별절차, 진정절차를 중심으로.” 『유엔 인권메커니즘과 북한인권』 (서울: 통일연구원, 2013), p. 19.
- 3) National Report Submitted in Accordance with Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council Resolution 15/21, Democratic People’s Republic of Korea. UN Doc. A/HRC/WG.6/33/PRK/1 (20 February 2019).
- 4) Draft Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Democratic People’s Republic of Korea. UN Doc. A/HRC/WG.6/33/L.8 (UNEDITED VERSION, 13 May 2019)

2017년 동안 40여 개의 육아원, 애육원, 초등학교, 중등학교를 지어 부모 없는 ‘꽃제비’ 들을 수용, △2015년 평양에 양로원을 짓고 각 도에 이를 모델로 한 양로원을 건립, △2016~2018년 각 도에 ‘장애자회복중심’을 짓는 등 취약계층의 보호 및 권리증진을 위해 당국이 적극 개입하고 있음을 시사하였다.

한편 북한의 제2차 UPR 국가보고서에 비해 제3차 보고서에서 강조된 부분 중 하나는 국제사회와의 협력에 관한 것이다. △아동권리협약 5, 6차 보고서 제출(2017년), △여성차별철폐협약 2, 3, 4차 보고서 제출(2017년), △아동의 매매, 성매매, 아동음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서 비준(2014년), △장애인권리협약 비준(2016년) 및 최초 국가이행보고서 제출(2018년), △UN 장애인인권보고관 방북 허용(2017년) 등 북한이 지난 5년 간 인권과 관련해 국제사회와 협력한 사안을 열거함으로써 인권보호 및 증진을 위한 국제사회의 노력에 동참하고 있음을 강조하였다.

북한의 인권침해 상황에 대해 쏟아지는 국제사회의 비판에 북한 당국은 여전히 반박하는 입장이지만, 제3차 보고서에서는 제2차 보고서에 비해 반박의 수위가 미미하게나마 약화되었다. 제2차 보고서에서는 유엔의 북한인권조사위원회(COI) 활동, 북한인권결의 등을 “내정간섭” 및 “주권침해”로 규정하고,⁵⁾ 특히 제재를 포함한 북한에 대한 미국의 적대정책이 “가장 중대한 반(反)인류적 행위이자 심각한 인권침해”라고 표현하였다.⁶⁾ 그러나 3차 보고서에서는 미국에 대한 직접적 언급을 회피했으며 유엔안전보장이사회의 제재와 “일부 국가들”(some countries)의 독자제재, 그리고 유엔총회와 유엔인권이사회의 “일부 서양 국가들”(some western countries)의 북한인권결의를 북한인권 증진의 걸림돌로 규정하였다. 특히 제재가 아동, 여성, 장애인 등 취약계층의 생존권을 위협하고 있다고 감정에 호소하였다.

북한이 이전과 달리 미국에 대한 직접적 언급을 피한 것은 현재 북미대화가 지속되고 있는 상황에서 상대방을 자극하지 않으려는 외교적 제스처로 보인다. 비록 올해 초 하노이 회담이 결렬되었지만 여전히 북한과 미국 간의 비핵화 협상은 진행 중에 있으며 북한이 대화의지를 완전히 저버리지 않았음을 시사하는 대목이다. 또한 제재와 관련해 취약계층을 포함한 북한주민의 생존권을 언급한 것은 제재의 부도덕성을 부각시킴으로써 북한의

5) National Report Submitted in Accordance with Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council Resolution 15/21, Democratic People's Republic of Korea. UN Doc. A/HRC/WG.6/19/PRK/1 (4 January 2014), paras. 121~122.

6) *Ibid.* para. 126.

인권침해 행태에 대한 비판의 시선을 외부로 돌리려는 시도로 해석할 수 있다.

유엔 회원국 권고안 주요내용 및 특징

유엔 보편적정례검토 실무그룹은 북한의 제3차 UPR 회의 이후 유엔회원국들의 권고안을 종합하여 총 262개의 권고를 제시하였으며 이를 요약하면 아래 표와 같다. 권고의 내용은 제2차 UPR 당시 제시된 것과 다수 중복되는데, 2차 때 권고의 상당부분이 여전히 개선되지 않고 있기 때문이다. 특히 북한이 즉각 수용을 거부한 63개 권고는 △정치범수용소 폐지 및 정치범 석방 △연좌제 철폐 △성분제 철폐 △언론 검열 금지 △납치자 석방 △자의적 구금, 고문, 비인도적 처우 근절 등 주로 자유권 관련 사항으로, 체제 유지에 근간을 이루는 것들이다.

유엔 회원국들의 주요 권고사항	
수용여부 검토 및 응답 예정 (총 199개 중 주요사안 정리)	
미가입 인권관련 협약 가입 및 비준	<ul style="list-style-type: none"> - 고문방지협약과 선택의정서 - 자유권규약 제2선택의정서(사형제폐지 관련) - 사회권규약 선택의정서 - 강제실종협약 - 인종차별철폐협약 - 로마규정 - 아동권리협약 선택의정서(아동의 무력충돌 참여 관련) - 여성차별철폐협약 선택의정서 - 제네바협약 제2의정서(비국제적 무력충돌의 희생자 보호 관련)
미가입 국제기구 가입	<ul style="list-style-type: none"> - 국제노동기구(International Labor Organization)
국제규약의 국내적 이행 및 반영 (특히 입법)	
「국제인권협약이행민족위원회」 활동 장려 및 독립성 보장	
국제사회와의 협력	<ul style="list-style-type: none"> - 유엔인권이사회, 유엔인권최고대표사무소(OHCHR)와 협력 - 특별보고관을 비롯한 국제기구의 방북 허용 - UN과 기술협력 - 사회권(건강권, 교육권, 식량권 등) 증진을 위한 국제사회와의 협력
인도주의단체의 북한 내 활동 및 접근 허용	
취약계층(여성, 아동, 장애인, 노인 등)에 대한 인권보호 이행노력 지속	<ul style="list-style-type: none"> - 여성의 공직진출 장려 - 여성에 대한 폭력(성폭력, 가정폭력 포함)에 대한 법적 처벌 강화

- 아동에 대한 체벌 금지
- 장애아동과 비장애아동의 통합교육 실시
- 건물과 교통수단에 대한 장애인 접근성 증진
파리원칙에 기반한 국가인권기구의 설립
국가경제발전5개년전략(2016-2020) 이행노력 지속
국가교육발전전략(2015-2032) 이행노력 지속
인권의식 제고 노력
- 법집행공무원에 대한 인권교육
- 북한이 가입한 국제협약 내용 번역 및 배포 등을 통한 주민들의 인권의식 개선
아프리카와의 교류 활성화
지속가능발전목표(SDGs)에 맞는 건강 및 복지 증진
차별철폐
환경문제 해결에 취약계층의 이해 반영
- 기후변화에 대한 국내적 조치를 취함에 있어 취약계층을 배려
- 인권기반접근(HBA)에 의한 재해방지 및 구조 복구법, 환경보호법 이행
표현의 자유 보장
정보접근권 보장
이동의 자유 보장
사형제 축소 및 폐지
피구금자에 대한 인도적 처우
공정한 재판 보장
강제노동 중단
사상, 양심, 종교의 자유 보장
서신교환의 자유 보장
이산가족 문제 해결
건강권 보장
- 영아사망을 감소 노력 등
교육권 보장
식량권 보장
즉각 수용 거부 (총 63개 중 주요사안 정리)
북한인권보고관의 방북허용 및 협력
성분제 폐지
정치범수용소 폐지 및 정치범 석방
- 피구금자에 대한 국제 인도주의 단체들의 접촉 허용
납치자 및 전쟁포로 문제 해결
연좌제 폐지
언론 검열 중지 및 언론의 독립성 보장

종교 서적 소지 및 유포 합법화
정치범을 포함한 피구금자에 대한 국제 인도주의 단체들의 접촉 허용
기혼여성의 여맹가입 의무화 폐지
COI 권고사항 이행
식량의 공정한 분배 - 식량 분배에 정치적 고려 및 차별 금지 - 식량분배를 주민통제를 위한 수단으로 사용하는 것 중지
군사비 지출보다 주민 인권을 우선하고 기아 해결에 자원을 분배
아동에 대한 폭력, 군대 동원, 노동착취 중지
장애인 격리 금지
자의적 구금, 고문, 비인도적 처우 중지
출입국 자유 보장

북한은 제3차 UPR 회의 발언을 통해 정치범 및 정치범수용소의 존재 자체를 부정하고, 연좌제 역시 그러한 처벌이 형법 상 존재하지 않는다는 입장을 고수하였다. 성분제 폐지 권고에 대해서는 북한 사회주의체제의 특징을 이해하지 못하는 데서 오는 오해라고 해명하였다. 또한 종교적 자유는 보장되고 있으며 다만 종교를 이용해 체제전복을 획책하는 행위에 대해서만 처벌할 뿐이라고 강조하였다. 이 외에도 사형제에 대해서는 일부 극악무도한 범죄에 한하여 시행되며, 극히 드물게 주민들이 강력하게 요구할 경우에만 공개사형을 집행한다고 주장하였다.

한편 북한의 긍정적 답변이 기대되는 권고로는 보건, 교육, 식량, 영양 등의 증진을 위한 국제사회와의 협력, 유엔인권최고대표사무소와의 기술협력, 취약계층 지원을 위한 국제 인도주의 단체들의 북한 내 활동 허용, 지속가능발전목표(SDGs)에 맞는 건강 및 복지 증진 등이 있다. 현재 북한은 심각한 식량위기에 처해 있는 것으로 알려졌으며 북한주민의 생존권 보장이 그 어느 때보다 절실한 상황이다. 북한은 국제사회와 인도적 차원의 지원과 교류를 활성화하여 식량난을 타개하고 북한주민의 복지를 증진해 나가야 할 것이다.

북한인권 증진 방향: 사회권 및 취약계층의 인권을 시작으로

북한이 유엔 회원국들의 권고 중 얼마나 많은 것을 수용할 것인지는 아직 알 수 없으나 분명한 것은 자유권보다 사회권 관련 사안에 대해 비교적 열린 자세를 보여주고 있다는

점이다. 북한이 제출한 국가보고서와 3차 UPR 당일 회의 발언을 보더라도 지난 5년간 북한 당국이 인권개선에 힘쓴 분야는 주로 사회권과 취약계층의 인권 증진에 관한 것이었고 그 내용도 상당히 구체적이었다. 반면 자유권 증진에 대해서는 특별히 주목할 만한 개선이 없었으며 국제사회의 우려에 대해서도 동일한 해명을 반복했다.

자유권과 사회권은 상호의존적이며 불가분의 관계에 있는 권리다. 자유권이 결핍된 사회권, 사회권이 결핍된 자유권은 인간의 기본적 권리를 충족시킬 수 없다. 따라서 북한이 주민의 자유권에 대한 억압을 지속하는 한, 아무리 사회권 향상에 노력을 기울인다고 해도 인권신장의 결과를 기대할 수 없는 것은 자명하다. 그러나 북한이 수용할 수 있는 분야부터 인권 협력을 도모하는 것은 필요하다. 북한이 현재 관심을 보이고 있는 사회권 및 취약계층의 인권을 시작점으로 국제사회와의 협력을 점차 확대해나가는 전략이 북한의 변화를 이끌어내는데 보다 효과적일 수 있기 때문이다. 사회권의 신장은 자유권에 대한 갈망을 견인하여 북한사회 내부를 변화시키는 동력으로 작용할 가능성을 내포하는 만큼 이러한 노력이 결코 자유권 침해를 외면하는 것은 아니라고 할 수 있다. ©KINU 2019

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