

김정은 정권의 인권정책 10년: 추세와 함의

Online Series

2021. 03. 10. | CO 21-09

서 보 혁 (평화연구실 연구위원)

김정은 정권이 들어선 지 10년여가 지나고 유엔 북한인권 결의가 다시 추진되고, 바이든 정부의 '가치외교'가 가시화되는 등 북한인권문제에 대한 관심이 높아지고 있다. 김정은 정권의 인권정책 변화가 북한주민들의 인권개선에 주는 함의가 크다. 또 인권, 평화 등 보편가치에 관한 국제사회와 개별 국가들의 상호작용은 더 활발해질 전망이다. 북한인권정책을 평가전망하는 문제들이 많지만, 여기서는 유엔의 인권 보편정례검토(UPR) 제도에서 세 차례 전개된 북한과 국제사회의 커뮤니케이션에 초점을 두고, 북한의 인권정책 추세를 변화의 측면에서 분석하고 정책적 함의를 생각해보고자 한다.

1. 논의 배경

2003년 이후 해마다 3~4월 제네바에서는 북한인권문제가 거론된다. 유엔 인권이사회에서 북한인권 결의가 상정되면서 북한과 서방국가들은 논쟁을 벌인다. 바이든 정부가 들어선 올해도 예외는 아니다. 토니 블링컨 미 국무장관이 포문을 열었다. 그는 지난 2월 24일 인권이사회 화상 연설에서 "유엔 인권이사회가 이번 회기에서 시리아와 북한에서 계속되는 인권 침해 등 전 세계 (인권)우려 문제를 제기하는 결의안을 지지할 것을 촉구한다"라고 말했다. 이를 겨냥해 북한 외무성은 3월 1일 "결과 속이 다른 서방의 '인권' 소동은 저들의 비위에 거슬리는 나라들을 어떻게 해서나 제거하고 기어코 세계를 지배하려는 커다란 위험

성을 내포하고 있다”라고 반박했다. 이렇게 북한은 국제사회의 인권개선 요구를 주권침해, 공화국 모략책동이라고 반발해왔다. 김정은 정권 10년이 경과하는 시점에서 북한의 인권정책을 국제적 차원에서 평가하는 이유는 북한체제의 지속을 전망하는데 큰 변수로 작용할 것이기 때문이다.

그러나 북한이 인권문제를 둘러싸고 국제사회와 갈등만 벌이는 것은 아니다. 북한은 6개 국제인권협약에 가입해 해당 위원회에 보고서를 제출하고, 개발 관련 업무에 관해서는 13개 유엔 전문기구들과 협력하고 있다. 나아가 북한은 유엔 회원국으로서 2006년 도입된 인권 보편정례검토(Universal Periodic Review: UPR) 제도에 동참하고 있다. 북한은 인권이사회에 2009년 11월, 2014년 4월, 2019년 5월 등 세 차례 인권보고서를 제출하고 심사에 응하였다. 이처럼 북한은 정치적 공세가 아니라 기능적 협의가 가능하다고 판단하는 채널을 통해서도 협력 자세를 보이기도 한다.

여기서는 북한인권문제를 둘러싼 북한과 국제사회의 두 가지 흐름 중 협력적인 측면에 초점을 두고 실질적 인권개선의 길을 찾아보고자 한다. 그 연장선상에서 한국과 국제사회의 북한인권정책의 변화를 검토할 필요성도 생각해보고자 한다. 이런 문제의식을 갖고 이 글에서는 유엔 인권이사회에서의 북한 UPR 논의 가운데서 북한이 인권개선 요구를 수용한 내용과 수용으로 입장을 변경시킨 항목에 주목하고자 한다.¹⁾

2. UPR에서 북한이 수용한 권고사항

북한이 1차 UPR에서 수용한 권고사항은 81개(중복응답 포함)이며 자유권 증진, 사회권 증진, 취약계층의 권리 증진, 인권 메커니즘 개선, 인도적 문제 해결 등으로 이루어진다.

첫째, 북한은 자유권 분야에서 가장 소극적인 태도를 보이고 있다. 북한은 시민단체를 육성하고 결사의 자유, 표현의 자유, 종교의 자유 등을 ‘존중’한다는 수준의 권고사항을 수용하였다. 둘째, 사회권 분야는 북한이 가장 폭넓게 수용하는 분야이다. 북한은 식량, 보건, 의료, 교육 등에 대한 전반적인 개선 및 국가의 자원 투자 확대 등의 권고사항을 수용하였다. 또한 인도주의적 원칙에 따라 사회권 증진을 위한 국제협력 즉, 유엔 기구 및 국제 NGO와

1) 북한이 거부, 유보 입장을 표명한 사항들에 대한 논의는 지면 제약상 다른 기회를 기약할 수밖에 없다. 북한 UPR 관련 문서들은 <<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/KPindex.aspx>> (검색일: 2021.3.8.)에서 볼 수 있다.

협력하고 해당 기구 및 단체의 방북과 지역 접근 등을 수용하였다. 한편, 자유권에 속하는 이동의 자유에 대한 권고는 북한이 거부한 점이지만 경제활동의 활성화 측면에 국한될 경우 수용 입장을 보였다. 셋째, 취약계층의 권리 증진도 북한이 적극 수용한 분야이다. 북한은 장애인권리협약 비준을 포함하여 여성, 아동, 노인 등 취약계층의 인권개선 권고를 수용하였다. 여성권에서는 가정폭력을 포함하여 여성이 폭력에 노출되는 것을 방지하기 위한 법제도 개선, 최고인민회의와 같은 국가 의사결정기구에서의 여성의 참여 확대 등을 수용하였다. 아동에 대해서는 교육, 보건 등 전반적인 권리 개선에 관한 권고사항을 수용하였다. 아울러 국제기구의 원조가 있을 경우 여성, 아동, 노인 등 취약계층에 대한 배분에 우선순위가 주어져야 한다는 점도 수용하였다. 넷째, 인권 메커니즘과 관련해 북한은 형사사법 분야에서 유의미한 권고사항을 수용하였다. 여기에는 전반적으로 국내법의 발전이 인권에 기반을 둔 것이어야 한다는 점을 포함하여 법 집행관에 대한 인권교육 및 훈련에 대한 권고가 포함되었다. 또 북한은 국제 기준에 맞게끔 사법 분야 종사자들에 대한 훈련이 필요하다는 점도 수용하였다. 이 외에도 범죄예방, 인신매매 근절, 범죄피해자 지원 등에 대한 권고사항도 받아들였다. 다섯째, 국제협력 분야에서 북한은 국제사회와의 인권대화 및 협력 등을 수용하였다. 아울러 북한이 기존에 가입한 국제인권조약과 관련 국내법이 조화되어야 하고 지연된 보고서를 제출해야 한다는 점도 수용하였다. 1차 UPR의 수용 사항 중 국제협력 분야에서 가장 특기할 점은 특별절차와의 협력에 대한 부분이다. 즉 북한은 “객관성, 공정성, 비정치화의 원칙에 입각하여 유엔 인권이사회의 주제별 특별절차들과 협력을 추구할 것”이라는 점을 밝혔다. 여섯째, 남북관계에 있어서 북한은 남한과 협력하여 이산가족의 생사확인, 서신교환, 상봉추진 등의 권고를 수용하였다.

한편, 북한은 2차, 3차 UPR에서 기존의 거부 혹은 유의 입장을 밝혀온 사항들 중 수용으로 입장 변화를 보이기도 하였다(<표 1> 참조). 수용을 늘린 분야 중에서도 사회권과 인권 메커니즘 개선 부분이 두드러진다. 눈에 띄는 부분은 시민단체의 활동 보장과 모든 특별절차와의 협력인데, 이는 아직 이행되고 있다는 보고가 없어 모니터링이 필요하다. 다만, 인도적 문제에 있어서는 이산가족에 국군포로, 납북자 문제가 포함되는 경우 거부 입장을 분명히 하였다.

〈표 1〉 북한이 수용으로 입장을 변경한 UPR 권고사항

영역	수용 확대 사항
자유권	결사·표현·종교의 자유, 인권조약 국가통신망에 게재, 시민단체 활동 보장
사회권	도농 격차 및 기후변화 대응
취약계층 권리	장애인권리협약 비준, 여성의 사회적 참여 확대, 죄수 등 취약집단 권리 개선을 위한 접근 보장
인권 메커니즘	사법부 독립, 법 집행관계자 인권교육, 특별절차와의 협력, 인종차별철폐조약 비준, 국제인권조약 이행 국가위원회 운영

첫째, 1차 UPR에서 북한이 가장 소극적으로 수용한 자유권 증진 관련 권고사항은 2차와 3차 검토에서 그 내용이 보다 구체화 되었다. 1차 검토에서는 결사·표현·종교의 자유 등을 존중해야 한다는 정도로 수용했다면, 2차 검토에서는 “모든 종교 신도들이 독자적으로 종교 행위를 할 수 있도록 허용”, “집회 및 결사의 자유에 대한 기본권을 보장”, “시민들의 자유로운 정보접근권을 보장” 등으로 구체화 되었다. 이에 더하여 대중 간행물 발간 등을 통한 인권의식 제고도 2차에서 수용한 권고사항이다. 3차에 들어와서도 이러한 성격의 변화가 나타났다. 관련 수용 사항으로는 인권의식 제고를 위해 북한이 가입한 국제인권조약을 국가통신망에 게재하고, 종교인들이 독립적이고 공개적으로 신앙생활을 할 수 있도록 허용하며, 시민단체의 독립적인 활동을 보장할 수 있는 환경을 조성하는 점 등이다.

둘째, 1차 UPR 이후 2차와 3차에서 북한이 수용한 사회권 증진 분야이다. 2차에서 북한이 새롭게 수용한 권고사항은 도농(都農) 격차에 관한 점이다. 농촌 지역의 주택이나 위생 등의 상황을 개선하여 도농 간 격차를 최소화해야 한다는 권고였다. 이러한 점에 더하여 3차에서는 북한이 추진하거나 또는 추진해야 할 정책에 대한 구체적인 언급이 반영되었다. 예컨대 2016년 제7차 노동당 대회에서 채택된 국가경제발전 5개년 전략을 지속적으로 추진하라는 점, 교육시스템 향상을 위하여 학교 인프라 개선을 위한 자원을 할당하라는 점 등이 그것이었다. 한편, 기후변화에의 대응 조치로서 주민들에게 정보를 제공해야 한다는 권고도 3차에서 수용되었다.

셋째, 북한이 수용한 취약계층의 권리 증진과 관련해 2차와 3차에서 그 범위가 보다 확대되었다. 북한은 1차 UPR에서 수용 의사를 밝힌 장애인권리협약에 2013년 7월 가입하였다. 이어 2차 UPR에서 권고한 장애인의 권리 보장 및 검증 권고를 수용하였다. 3차에서는 장애인에 대한 사회의 인식 개선, 공공장소에서의 물리적 장벽 제거 등의 권고도 수용하였다.

3차 UPR에서 여성의 사회참여 확대 보장 권고를 수용하였는데, 거기에는 여성 장교의 채용 확대, 여성이 정부 기관의 지도적 위치에 접근할 수 있도록 할 것이 포함되었다. 한편, 3차 수용 사항에서 주목할 점은 “죄수들을 포함한 가장 취약한 집단”을 지원하기 위한 국제인도 단체의 접근 권고를 수용한 점이다. 실제 북한은 2010년 여성권리보장법과 아동권리보장법 제정, 2011년 보통교육법 제정, 2017년 유엔 장애인권리 특별보좌관의 방북 허용 등 취약집단 보호와 교육권에 관해서는 긍정적인 조치를 취해나갔다.

넷째, 인권 메커니즘 개선에서 북한은 법·제도의 인권 친화적 개선, 법률 분야 종사자에 대한 인권교육, 공정한 재판의 기회 부여 등을 1~3차에 걸쳐 지속적으로 수용하였다. 2차에서는 매우 큰 변화가 나타났으니 바로 사법부의 독립 권고이다. 독립된 사법부에 관한 권고는 1차 UPR에서 북한이 수용하지 않은 바였으나 2차에서 수용하였다. 또한 인권침해를 당한 대중의 진정 사항을 심의할 수 있는 제도 마련도 2차에 새롭게 수용한 사항이었다. 사법체계 분야 개선에 대한 기존 권고사항들은 3차에서 보다 구체화 되었다. 북한은 형법 및 형사소송법의 개정, 권력기관 및 법집행기관 관계자의 인권의식 개선 노력과 같은 권고를 수용하였다.

국제인권 메커니즘과의 협력에서 북한은 1~3차에 걸쳐 공통적으로 기가입한 조약에 대한 성실한 준수, 국제인권 메커니즘과의 대화, 유엔 기구와의 협력 등에 관한 권고를 수용하였다. 2차에서 추가된 권고는 UPR 권고사항에 대한 이행이다. 이와 함께 특별절차에 대한 협력에 있어서 비록 미묘한 차이지만 새로운 권고사항을 수용하였다. 1차에서 수용한 권고사항은 ‘비정치화’를 전제로 한 특별절차에 협력한다는 것이었으나, 2차에서는 그런 조건 없이 “조약기구뿐만 아니라 인권이사회의 특별절차에 협력할” 것이라는 사항을 수용하였다. 아울러 국제인권조약을 이행하기 위한 국가위원회(National Committee for the International Rights Treaties) 운영 권고도 3차에서 추가 수용되었다.

다섯째, 남북관계 관련한 인권 이슈는 이산가족 상봉이다. 1차 UPR에서 북한은 이 점을 수용하였으나 2차에서는 거부하였다. 그 이유는 1차의 권고내용은 이산가족의 생사확인, 서신교환, 상봉이었는데, 2차에서 “납북자, 국군포로 및 이산가족 문제를 심각하게 고려할 것”으로 바뀌었기 때문이다. 3차에서 한국의 권고는 납북자와 국군포로 이슈가 빠지고 “납북정상회담에서의 관련 약속 이행 등 이산가족 문제를 근본적으로 해결하기 위해 대한민국과 지속적으로 협력할 것”이었다. 북한은 이를 수용하였다. 이산가족 상봉이 국군포로 및 납북자 문제와 연결되는 순간 북한과의 인도적 협력이 어려울 수 있음을 보여주는 대목이다.

3. 정책적 함의

북한의 인권정책에도 지속과 변화가 동시에 발견된다. 김정은 정권 10년간 북한의 인권정책에 변화가 나타나고 있지만 그것을 과대평가할 필요는 없다. 2011년 1월부터 2020년 12월 사이 「조선중앙통신」 보도 중 ‘인권’ 관련 기사 334건 대부분은 미국(229건), 남한(179건), 유엔(133건), 일본(52건) 등 국제사회의 북한인권 우려를 비난하는 데 할애하고 있다. 이들 기사에서 북한은 북한의 인권관과 제도를 세계 최고라고 선전하면서 인권정책이 당 주도의 시혜적이고, 국가주권 및 안보가 인권에 우선하고, 인권관이 상대주의론에 치우쳐 있는 등 인권 신장과 거리가 먼 기존 입장을 지속하고 있는 것도 확인할 수 있다.

그런 한계 속에서도 위에서 살펴본 유엔 UPR 제도에서 나타난 북한의 입장은 김정은 정권 10년 사이 북한의 인권정책에 작지 않은 변화가 나타나고 있음을 보여주고 있다. UPR 제도에 나타난 북한의 인권정책의 변화는 다양하고 긍정적인 측면이 눈에 띈다. 이런 변화의 배경에는 긍정적인 반응을 보인 분야를 감안할 때, 국제사회의 북한체제에 대한 비판을 삼간 상태에서 인민생활 향상에 기여할 것이란 기대가 작용했기 때문이다. 물론 국제사회의 인권개선 요구에 대한 북한의 반응은 다양하므로 그에 따라 차별적인 대응이 필요하다. 구체적으로 국제사회의 북한인권정책은 다음 세 가지 방향으로 전개되는 것이 타당할 것이다. 그것은 ① 북한이 수용한 사항에 대한 지원과 협력, ② 북한이 거부한 사항에 대한 비판과 압력, ③ 북한이 유의, 수용 쪽으로 변경한 조치에 대한 감시와 지원 등이다. 북한이 수용 의사를 보이고 그 범위를 넓혀가는 현상은 고무적이다. 그 주 내용은 국제사회와의 접촉 및 협력 의사가 높아지고 있는 점이다. 북한이 수용으로 태도를 바꾼 사항들에 대해 그 배경, 의미, 추진방안 등에 대한 세밀한 대책이 필요하다. 이를 위해 한국과 유엔 인권기구의 활발한 대화가 필요하다. 이런 새로운 움직임으로 국제사회의 북한인권정책에 발전적 전환의 계기가 마련되기를 기대해본다.

한국은 김정은 정권 10년간 인권정책의 지속성과 변화를 균형적으로 파악해 합리적이고 실효적인 정책을 취해나가야 할 것이다. 그것은 크게 남북 양자 간, 다자 간 접근의 병행으로 생각해볼 수 있다. 북한인권정책의 지속성 측면과 남북관계의 특수성을 고려해 남북 접촉은 교류협력으로 신뢰를 조성해 북한인권 개선의 긍정적인 환경 조성 and 인도적 문제 해결에 치중하는 것이 합당하다. 그에 비해 다자적 접근에는 유엔과 관련 국제전문기구들이 북한과 전개하는 일련의 개발협력에 인력 및 자금 제공의 방법으로 적극 참여하는 것이 필요하다. 다른 한편, 한국은 그동안 유엔 북한인권 결의에 소극적이었던 자세에서 벗어나 위와 같은

방향으로 결의 채택 과정에 주도적으로 관여해 나가야 할 것이다. 특히 북한이 UPR에서 밝힌 수용 입장을 실행할 수 있도록 그 내용과 국제협력 방안을 북한인권 결의에 적극 반영하는 작업도 유용할 것이다. 거기에는 물론 한반도 평화 정착과 인도적 문제 해결을 위한 남북대화도 포함해야 할 것이다. 이 같은 방향으로 향후 한국은 북한인권 관련 유엔 인권 결의에 적극적이고 일관된 자세를 견지해나가야 할 것이다. ©KINU 2021

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