

Online Series

2024. 02. 15. | CO 24-15

COI 보고서 발표 10주년: 북한인권정책 추진 방향과 과제

이 규 창(인권연구실장)

김 태 원(인권연구실 부연구위원)

I. COI 보고서 발표

북한인권 문제의 전환: 모니터링에서 책임규명으로

국제사회는 북한인권 문제와 관련하여 2003년 이래로 유엔 인권이사회 및 총회의 북한인권결의 채택, 북한인권특별보고관 임명 등 실태 개선을 위한 다양한 노력을 시도하였다. 이후, 2013년 3월 21일 유엔 인권이사회 47개 회원국의 컨센서스로 채택된 결의를 바탕으로 설립된 유엔 북한인권조사위원회(COI)의 등장으로 북한인권 문제는 전환점을 맞이하였다. COI는 1년간의 조사 끝에 2014년 2월 17일 보고서를 발표하였다. 2014년 COI 보고서는 ① 사상·표현 및 종교의 자유 침해, ② 차별, ③ 거주 및 이전의 자유 침해, ④ 식량권 및 생명권 침해, ⑤ 자의적 구금·고문·형집행 및 정치범수용소, ⑥ 외국인 납치 및 강제실종의 6가지 영역으로 구분하여 북한인권 실태를 조사하여 그 결과를 발표하였다.¹⁾ 조사결과를 토대로 COI는 인도에 반한 죄가 북한에서 자행되어 왔으며 보고서를 발표하는 시점에도 자행되고 있다는 결론을 내렸다.²⁾ 특히, 인도에 반한 죄는 북한 최고위층이 수립한 정책에 따른 것이며, 인도에 반한 죄가 지속되고 있는 이유는 북한의 정책, 제도와 함께 불처벌(impunity) 관행에 기인하는 것으로 판단하였다.³⁾ 이에 따라 COI는 인도에 반한 죄를 저지

1) UN Doc. A/HRC/25/63(7 February 2014), paras. 24~73.

2) UN Doc. A/HRC/25/63(7 February 2014), paras. 74~79; UN Doc. A/HRC/25/CRP.1(7 February 2014), paras. 1166~1210.

3) UN Doc. A/HRC/25/63(7 February 2014), paras. 75~76.



른 주요 가해자들에게 책임을 물어야 한다고 결론을 내리면서 그 방법으로 유엔 안보리가 북한 상황을 ICC에 회부하는 방안과 유엔 특별재판소를 설립하는 방안을 제시하였다.⁴⁾

북한인권 문제에 있어 새로운 이정표를 세운 것으로 평가받는 2014년 COI 보고서 발표 이후에도 국제사회는 유엔을 중심으로 책임규명을 위한 활동을 지속하였다. COI 설립(2013), COI 보고서 발표(2014), 유엔 북한인권특별보고관 임명과 활동(2004~현재), 서울 유엔인권사무소 설치(2015), 책임규명 독립전문가그룹(independent experts on accountability) 임명과 활동(2016~2017), 유엔 인권최고대표의 「북한 책임규명 증진」 보고서 제출(2019, 2021) 등의 활동은 북한인권 가해자들에 대한 책임규명을 위한 국제적 인식을 제고하였다.

북한, COI 권고 대부분 미이행

COI 보고서는 북한인권 개선을 위해 북한, 중국 및 관련국, 국제사회 및 유엔에 각각 개선 사항을 권고하였다. 특히, 북한에 대하여는 △ 정치적·제도적 개혁 실행, △ 공정한 재판권과 수감자 처우 개선, △ 종교의 자유 인정, △ 식량권 보장, △ 이동의 자유, △ 남북 실종자들의 가족 및 출신국에 생사 및 소재 관련 정보 제공, △ 차별 철폐, △ 인도에 반한 죄 혐의자들의 기소, △ 권고사항 이행에 도움 줄 수 있는 국제사회 지원 수락 등 19가지 사항을 권고하였다.⁵⁾

그러나 10년이 지난 현재, COI 보고서의 북한에 대한 권고사항들은 대부분 이행되지 않고 있다. ‘동시대 그 어느 곳과도 비교될 수 없을만큼 침체 상황이 엄중하다’고 한 COI 보고서의 북한인권 상황 평가⁶⁾는 여전히 유효하다. 2020년 코로나19 발생을 전후로 북한 주민들의 인권 상황은 오히려 더 악화되는 양상을 보이고 있다. 북한 주민들의 생명권을 크게 위협할 수 있는 사형 규정들이 확대되었다. 2015년 북한 형법이 8개 죄목에 대해 법정 최고형으로 사형을 규정한 것에 비해, 2022년 개정 형법은 11개 죄목에 대해 법정 최고형으로 사형을 규정하고 있다. 형법과 형법부칙(일반범죄) 외에 「반동사상문화배격법(2020)」, 「마약범죄 방지법(2021)」, 「비상방역법(2022)」, 「평양문화어보호법(2023)」에도 사형을 법정형으로

4) UN Doc. A/HRC/25/63(7 February 2014), para. 87.

5) UN Doc. A/HRC/25/CRP.1(7 February 2014), para. 1220.

6) UN Doc. A/HRC/25/CRP.1(7 February 2014), para. 1211. The gravity, scale and nature of these violations reveal a state that does not have any parallel in the contemporary world.



명시하였다. 통일연구원의 2023년 인권침해 실태 조사 결과, 방역조치 위반을 이유로 공개 처형이 실시되었다는 증언도 수집되었다.⁷⁾ COI가 해체를 권고한 정치범수용소는 여전히 존속하고 있고, 개선을 권고한 성분 및 계층 분류에 따른 차별과 만성적인 식량 부족상태가 이어지고 있다.

북한의 열악한 인권실태가 지속되고 있는 데에는 국권(國權)을 강조하는 북한의 인권 개념이 작용하는 측면이 크다. 북한은 COI 보고서 발표 이후 「조선인권연구협회 보고서」를 발표(2014.9.13)하면서 인권은 국권임을 강조하며 국제사회의 인권 문제 제기, 특히 책임규명을 최고 존엄에 대한 모독, 체제전복 시도로 간주하여 반발하는 양상을 보여왔다. 2023년 12월 「조선인권연구협회 백서」에서도 기존 주장을 반복하였다.

II. 북한인권정책 추진 방향과 과제

일관성 있는 북한인권정책 추진을 통한 북한의 변화

북한은 COI 권고사항을 대부분 미이행하는 가운데 인권 관련 법제와 정책에 있어 일부 변화를 주었다. 국제적인 측면을 보면 북한은 여성·아동·장애인 등 취약계층 사안을 중심으로 유엔 인권메커니즘에 선택적으로 참여하는 모습을 보였다. 여성권과 관련하여 「여성차별철폐협약」 2개 조항에 대한 유보를 철회하고(2015.11.23.), 여성차별철폐협약 2·3·4차 통합보고서를 제출하였다(2016.4.11.). 아동권과 관련하여서는 「아동 매매·아동 성매매 및 아동 음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서」를 비준하고(2014.11.10.), 아동권리협약 5·6차 통합보고서를 제출하였다(2016.5.13.). 장애인 권리와 관련하여서는 「유엔 장애인권리협약」을 비준하고(2016.12.6.), 최초 보고서를 제출하였으며(2018.12.19.), 이례적으로 유엔 장애인특별보고관의 방북을 허용하였다(2017.5.). 또한 북한에 대한 제1차~제3차 국가별정례인권검토(UPR)에 참여하였고, 2021년 6월에는 자발적 국가검토(VNR) 보고서도 제출하였다. 국내적인 측면에서는 「구타행위방지법(2021)」 제정에 이어 「장애인권리보장법(2023.9.)」이 제정되었다.⁸⁾ 2023년 8월에는 「각급 인민회의 대의원선거법」 개정으로 투표 방식을 변경하며 인민주권강화를 표방, 동년 11월 치러진 지방인민회의 대의원 선거에서 반대대표가 등장했다는 북한 관영매체의 보도도 있었다.⁹⁾

7) 이우태 외, 『북한인권백서 2023』 (서울: 통일연구원, 2023), pp. 54~63.

8) 『조선중앙통신』, 2023.9.28.



윤석열 정부는 글로벌 중추국가 역할 강화와 가치외교 추구 기조 하에, 북한인권국제협력 대사 임명, 북한인권보고서 공개 발간, 국립북한인권센터 건립 추진, 북한인권 증진 종합계획 수립 등 보편성에 입각한 북한인권정책을 추진하고 있다. 지난 1월 16일에는 ‘북한이탈주민의 날’ 제정을 지시하였으며, 1월 23일에는 중국에 대한 제4차 UPR에서 서면질의 및 현장발언(상호대화)을 통해 처음으로 탈북민 인권 문제를 직접 거론하였다. 한국이 국제사회에서 책임 있는 당사자로서 북한인권 문제를 주도하기 위해서는 무엇보다 일관성 있는 북한인권정책 추진이 중요하다. 나아가 유엔 등의 국제기구, 개별 국가, 시민사회단체 등 주요 행위자들과의 연대 및 협력을 통해 북한인권 문제의 재조명 계기를 마련해 국제사회의 관심을 환기할 필요가 있다. 이를 통해 북한이 제정한 인권법규들의 이행·준수와 형사법제의 개선을 촉구하고, 취약계층 중심의 선별적 수용에서 자유권·사회권을 망라하는 보편적 수용으로 북한의 수용 양태가 변화될 수 있도록 노력을 경주하여야 한다. 아울러 기존의 모니터링 결과와 함께 후속조치 방안을 재검토하고, 책임규명을 추진할 수 있는 다양한 방안이 강구되어야 한다. 올해는 한국이 국제무대에서 유엔 안보리 비상임이사국으로 활동하는 시기로 오는 6월 의장국을 수임할 것으로 예상되며, 11월에는 북한에 대한 제4차 UPR이 예정되어 있다. 이 기회를 북한인권 개선의 기회로 활용하여야 한다.

정보접근권과 자결권의 연계 강화

북한은 반동사상문화배격법(2020), 청년교양보장법(2021), 평양문화어보호법(2023)의 연이은 제정으로 외부 정보 및 문화 유입에 대한 통제와 처벌을 대폭 강화하였다. 여기에서 더 나아가 COI 보고서 발표 10주년이 되는 2024년, 한국은 더 어려운 북한인권 환경에 직면하고 있다. 김정은은 2024년 1월 15일 최고인민회의 제14기 제10차 회의에서 행한 시정연설에서 북한 헌법상의 ‘자주, 평화통일, 민족대단결’이라는 표현이 삭제되어야 한다고 하였다. 또한 ‘통일, 화해, 동족’이라는 개념 자체를 완전히 제거해버려야 한다고 하였다. 나아가 헌법 개정을 통해 남북을 동족으로 오도하는 잔재적인 낱말들을 사용하지 않는다는 것과 대한민국을 제1의 적대국 및 불변의 주적으로 간주하도록 교육교양사업을 강화한다는 것을 명시해야 한다고도 하였다.¹⁰⁾ 2월 7일에는 최고인민회의 상임위원회 제14기 제30차 전원회의를 개최하여 북남경제협력법, 금강산국제관광특구법 및 그 시행규정들, 남북경제

9) 『조선중앙통신』, 2023.11.28.

10) 『조선중앙통신』, 2024.1.16.



협력 관련 합의서들을 폐지하였다.¹¹⁾ 북한 주민들은 더 이상 통일, 화해, 협력, 동족이라는 단어들을 자유롭게 쓰지 못하게 된 것이다. 표현의 자유를 제한하는 정도가 아니라 원천 봉쇄하는 수준으로 평가할 수 있다.

이 같은 상황에 대응하기 위해서는 자결권이 북한인권정책에 투영되어야 한다. (민족)자결권(right to self-determination of peoples)이란 일정한 영토 내에 살고 있는 민족이 그들 스스로의 국가를 세우든지 아니면 다른 나라의 일부로 편입되는 방식을 택하든지 그 영토의 정치적·법적 체제를 결정지을 수 있는 권리를 말한다. 이와 관련하여 유엔 총회는 1970년 10월 24일 결의 제2625호로 「유엔 헌장에 따른 국가 간의 우호관계 및 협력에 관한 국제법 원칙 선언」¹²⁾을 채택하였다. 동 선언은 자결권 행사의 유형으로 ① 독립주권국가를 수립할 권리, ② 기존 국가와 통합할 권리, ③ 다른 정치체제로 변경할 권리를 제시하고 있다. 우리 헌법 제4조가 천명하고 있는 ‘자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일’이 실현되기 위해서는 지속적인 정보·문화 유입을 통해 폐쇄적인 북한체제 하에서 살고 있는 북한 주민들이 스스로 자신들의 실상을 깨닫게 하여야 한다. 특히 남북한 주민은 같은 민족, 통일되어야 하는 하나의 국가라는 정보를 전달함으로써 정보접근권과 자결권의 연계를 강화하여야 한다. 1990년 독일통일은 동독 주민들의 투표를 통해 서독으로의 편입을 선택한 과정을 통해 이루어졌다. 당시 동독 주민들이 내세운 구호는 ‘우리는 한 민족이다(Wir sind ein Volk)’였다.¹³⁾ 인권의 개념을 사용하면, 독일통일은 동독 주민들의 자결권 행사를 통한 평화적 통일이었다. ©KINU 2024

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

11) 『조선중앙통신』, 2024.2.8.

12) Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nation. UN Doc. A/RES/2625(XXV).

13) 중앙일보, 2020.3.7., “90년 동독 최초·최후의 민주선거, 빠른 통일 열망 재확인,” <www.joongang.co.kr/article/23724235#home> (검색일: 2024.2.15.).