

북한인권 정책환경 분석

한동호·김수경·이경화

북한인권 정책환경 분석

연구책임자: 한동호 (통일연구원 북한인권연구센터 센터장)
공동연구자: 김수경 (통일연구원 북한인권연구센터 부연구위원)
이경화 (통일연구원 북한인권연구센터 객원연구위원)

북한인권 정책환경 분석

KINU 연구총서 17-15

발행일	2017년 12월 30일
저자	한동호, 김수경, 이경화
발행인	손기웅
발행처	통일연구원
편집인	북한인권연구센터
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	아미고디자인(02-514-5043)
인쇄처	두일디자인(02-2285-0936)
I S B N	978-89-8479-890-8 93340 북한 인권[北韓人權] 342.10911-KDC6 / 323.095193-DDC23 CIP2017033174
가격	7,500원

© 통일연구원, 2017

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

북한인권 정책환경 분석

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

차 례

요 약	9
I. 서론	15
1. 연구의 배경과 목적	17
2. 연구대상과 방법	18
3. 연구의 구성	21
II. 북한인권 정책환경: 국제 이경화	23
1. 국제기구: 유엔	26
2. 개별국가	39
3. 국제NGO	52
4. 북한인권 정책환경 변화와 특징: 국제	61
III. 북한인권 정책환경: 국내 한동호	65
1. 북한인권 실태조사 및 연구	71
2. 인도적 지원	79
3. 북한과의 교류·협력 확대 및 북한인권 역량증진	88
4. 북한인권 정책환경 변화와 특징: 국내	92
IV. 북한인권 정책환경: 북한이탈주민 김수경	97
1. 북한 내 정책환경	99
2. 해외 탈북자의 인권 관련 정책환경	114
3. 북한인권 정책환경 변화와 특징: 북한이탈주민	135
V. 결론 및 정책적 고려사항	139

참고문헌 147

최근 발간자료 안내 155

표 차례

표 II-1 유엔 인권이사회와 총회 북한인권결의 표결 결과 (2003~2017년)	27
표 II-2 COI 보고서 발표 이후 개별국가의 북한인권결의 채택 움직임	50
표 II-3 주요 국제NGO의 대북지원액(2012~2016년)	58
표 II-4 대북지원 주요 원조 공여자(2012~2016년)	59
표 II-5 국제NGO의 대북 인도주의 사업 사례(2016년 기준)	61
표 IV-1 탈북자 처벌 관련 형법 조항의 변화	106
표 IV-2 군사분계선 및 해상을 통한 탈북일지 (2011~2017년 10월 기준)	110
표 IV-3 김정은 집권 이후 북한매체를 통해 확인된 재입북 사례 ..	112
표 IV-4 난민지위를 취득한 탈북자 거주 현황	134

그림 차례

그림 II-1 북한인권 침해 가해자에 대한 내용 추가	32
그림 IV-1 남한에 입국한 탈북자 수(2015~2017년 상반기)	124
그림 IV-2 미국이 ‘난민’ 자격으로 수용한 탈북자 수 (2006~2017년)	135

요 약

북한인권 문제는 국제사회가 주요 이슈로 다루고 있는 국제적 사안이다. 2014년 이후 유엔 안전보장이사회에서는 북한인권 문제를 공식의제로 채택하고 북한인권 문제의 심각성이 국제평화와 안전의 유지에 직결되는 사안임을 공식 천명하였다. 국내에서도 2016년 발의 11년 만에 북한인권법이 통과됨으로써 사회의 각 분야에서 북한인권 개선논의가 활발해지고 있다. 본 연구의 목적은 북한인권 증진을 목표로 하는 북한인권정책 수립 및 실행에 필요한 국제 및 국내 정책환경을 진단하는 것이다. 본 연구에서 다루고자 하는 북한인권 정책환경이란 북한인권 사안의 보편성과 특수성을 고려하되 현재 한국의 정책결정자들이 반드시 고려해야 할 주요 국제·국내 사안을 중심으로 정리되는 외생변수로 정의할 수 있다. 주요 연구내용은 다음과 같다.

2장에서는 2014년 유엔 북한인권조사위원회(COI) 보고서 채택을 계기로 본격화된 국제사회의 북한인권 개선논의를 정리하였다. 북한주민들의 인권침해 실태가 국제사회에서 지속적으로 제기되어 왔음에도 불구하고 북한 정권이 본질적인 태도 변화와 인권 실태 개선노력을 보이지 않자, 2014년 유엔 COI 보고서를 계기로 북한인권 실태에 대한 우려와 감시차원을 넘어서 북한 지도부의 책임성 규명 방안으로 전환되기 시작하였다. 국제사회는 유엔을 중심으로 북한인권 문제에 대한 공감대를 확산하였고, 북한인권 가해자 책임성 규명 노력을 강화하였다. 이러한 국제사회의 움직임에 대해 중국과 러시아 등 일부 개별국가들은 미국과 서구국가들이 주도하는 압박 일변도의 대북인권정책에 대해 반대의를 표명하였다. 이와 같은 북한인권 문제의 쟁점화는 유엔 안보리를 통한 북한인권 문제해결을 어렵게 하였다. 한편, 유엔 COI 보고서 이후 여러 국가들이 북한문제 해결의 심각성에 공감하고 개별국가 차원의 결의를

요 약

채택하였다. 북한인권 관련 여러 국제NGO들 또한 국제사회에서 북한인권 문제의 심각성에 대한 인식을 확산시키는 데 주요 역할을 담당하였다.

3장에서는 북한인권의 국내 정책환경을 다루었다. 특히, 2016년 북한인권법 제정 이후의 국내 논의사항을 정리하였다. 국내에서의 북한인권 논의는 크게 자유권 대 사회권, 주창(advocacy) 대 관여(engagement) 정책으로 설명할 수 있는데, 현 정부 국정과제에 따르면 자유권과 사회권의 통합이 제시되고 있고 인도적 지원과 개발협력이 강조되고 있다. 구체적으로 북한인권 실태조사 및 연구 분야에서는 북한인권법과 시행령에 따라 통일부 북한인권기록센터와 법무부 북한인권기록보존소가 설립되어 활동을 개시하는 등 진전이 있었다. 북한인권 실태조사 및 연구를 수행해 온 민간과의 협력체계 구축도 필요한 것으로 파악되었다. 두 번째 분야인 인도적 지원 측면에서는 새 정부 출범 이후인 지난 5월부터 8월 사이에 19개 단체의 대북 접촉신고가 승인되는 등 일정 정도의 진전이 있었다. 하지만, 북한의 6차 핵실험(2017.9.3.)을 위시한 핵·미사일 도발은 사실상 4차 핵실험 이후 중단되었던 대북 인도적 지원이 재개될 수 있는 지원환경에 부정적 요인으로 작용하였다. 마지막으로 교류·협력 확대 및 북한인권 역량증진 분야는, 역시 현재의 대북제재 국면과 계속되는 북한의 도발로 인한 동북아시아 안보환경 악화 속에서 본격적인 발전을 기대하기에는 어려운 상황이다. 다만, 남북협력을 저해하는 수많은 부정적 요소들이 상존함에도 불구하고, 남북의 교류·협력 확대를 추진하고자 하는 한국정부의 의지는 변함이 없는 것으로 파악된다. 남북의 교류·협력 확대는 이산가족 상봉 등 남북 간 인도적 사안의 진전과도 긴밀한 연관이 있기 때문에 향후 북한인권정책 수립 및 실행을 위한 내부 환경조성에 중요한 변수로 작용할 것으로 예상된다.

요 약

4장에서는 북한이탈주민의 인권 상황과 이를 증진하기 위한 정책을 마련함에 있어 고려해야 할 환경적 요인을 탐구하였다. 먼저 김정은 집권 이후 탈북자 문제가 북한 내부는 물론 국제사회에서 쟁점화 되는 현상과 그 배경을 분석하였다. 김정은 집권 이전만 해도 탈북은 대부분 생계를 위한 일탈 행위로 간주되었기 때문에 단순 월경은 비교적 가벼운 처벌을 받는 것에 그쳤다. 그러나 2012년 중국정부의 탈북자 강제송환 문제가 국제사회의 관심을 끌게 되면서 김정은은 죄의 경중에 관계없이 탈북을 엄중하게 처벌하기 시작했고, 탈북 자체를 원천봉쇄하려 하였다. 또한 탈북자의 재입북을 유도하고 이를 대대적으로 선전함으로써 김정은의 애민정책을 알리는 수단으로 활용하였다. 이는 탈북자 문제가 단순히 골칫거리가 아닌, 하나의 정치적 자산이 될 수 있음을 인지한 것이라 볼 수 있다. 주변국 역시 탈북자 문제를 자국의 이익을 위한 하나의 정치적 자산이자 도구로 사용하는 경향이 늘어나고 있다. 중국은 한중관계, 북중관계의 양상에 따라 탈북자에 대한 검거를 강화하거나 완화하는 방식으로 외교적 영향력을 행사하려 하며, 태국은 한국과의 우호적 관계에서 얻을 수 있는 경제·사회적 이익을 고려해 탈북자를 사실상 한국에 안전하게 인계하는 마지막 경유지의 역할을 하고 있다. 즉, 탈북자의 인권을 둘러싼 정책환경은 현실정치에 기반 한 외교·정치적 이해관계가 정밀하게 계산된 결과라 할 수 있다. 따라서 단지 인권이라는 보편적 가치규범에 호소하는 것만으로는 탈북자의 인권개선을 기대하기 어려우며, 북한 내부의 탈북자 정책, 주변국과 남북한의 정치·외교적 이해관계, 국제사회의 여론 동향 등을 총체적으로 고려한 정책을 마련하는 것이 필요하다.

주제어: 북한인권 정책환경, 책임성 규명, 북한인권 실태조사, 인도적 지원, 남북 교류·협력, 북한이탈주민, 탈북경로

Abstract

An Analysis on Policy Environment for North Korean Human Rights

Han, Dong-ho et al.

The international community now regards the issue of North Korean human rights as one of the major global issues which could be related to peace and stability in the region. In this regard, this study aims to explore internal and external policy environment surrounding North Korean human rights, thereby promoting human rights of North Korean people. Thanks to the COI report released in 2014, the international community has expanded the discourse of North Korean human rights from monitoring to investigation of North Korean human rights perpetrators, making it possible for violators of North Korean human rights to be held accountable. After the COI report was released, individual states also adopted a number of resolutions on North Korean human rights. As a result, the issue of North Korean human rights has consistently and truly been a global agenda. Domestically, discourses for improving North Korean human rights have loomed large since the North Korean Human Rights Act passed in 2016. Policy environment for North Korean human rights has been constituted by various issue areas such as investigation and research of the situation of North Korea human rights,

Abstract

humanitarian assistance, enlargement of exchange and cooperation between the two Koreas, capacity-building, etc. Meanwhile, policy environment surrounding North Korean escapees can be divided into policy environments of those who stay within North Korea (e.g. those who are willing to escape or those who were forcefully repatriated) and those who stay overseas such as China and Thailand. What should be noted is that North Korea and neighboring states are using North Korean escapees as a political asset that they can mobilize to maximize their national interests, rather than caring for their human rights. In sum, in order to improve North Korean human rights, the public and the private sectors ought to forge cooperation systems to implement the followings: intense coordination with the international community, domestic public support for North Korean human rights, and creative ways for protecting oversea North Korean escapees.

Keywords: Policy Environment for North Korean Human Rights, Accountability, Investigation of Situation of North Korean Human Rights, Humanitarian Assistance, Exchange and Cooperation between the two Koreas, North Korean Escapees, Escape Route

I. 서론

한동호



북한인권 정책환경 분석

1. 연구 배경과 목적

북한인권 문제는 국제사회가 주요 이슈로 다루고 있는 국제적 사안이다. 2014년 이후 유엔 안전보장이사회에서는 북한인권 문제를 공식의제로 채택하고 북한인권 문제의 심각성이 국제평화와 안전의 유지에 직결되는 사안임을 공식 천명하였다. 국내에서도 2016년 발의 11년 만에 북한인권법이 통과됨으로써 사회의 각 분야에서 북한인권 개선논의가 활발해지고 있다. 한국정부의 통일·대북정책의 수립 및 실행 전반에서 북한인권에 기반한 접근을 고려해야 할 이유이다.¹⁾

북한인권 문제는 국제사회와 국내에서 활발히 논의되는 현재의 안건이기도 하지만 통일을 준비하는 대한민국 정부에게는 미래의 핵심사안이기도 하다. 특히, 통일 이후 통합을 준비해야 할 대한민국 정부로서는 지금부터 북한주민의 삶의 질에 대한 관심을 기울여야 한다.²⁾ 따라서, 북한인권 문제는 다양한 정치적 이념 혹은 상이한 대북 인식과 상관없이 통일을 지향하는 국민의 관점에서 관심을 기울여야 할 필수적 주제 중 하나이다.

본 연구의 목적은 북한인권 증진을 목표로 하는 북한인권정책 수립 및 실행에 필요한 국제 및 국내 정책환경을 진단하는 것이다. 북한인권 문제는 인권사안이라는 보편적 기준과 북한문제라는 남북관계의 특수성을 동시에 적용해야 할 미묘한 사안이다. 따라서, 북한인권 문제해결을 위한 정책을 수립하고 실행하는 과정에서 주요한 국제적 변수 및 국내적 변수를 염두에 두고 이러한 변수의 상호작용으로 인해 구성된 주요 정책환경을 진단하고 분석하는 것이 필수적이다.

1) 국제사회의 북한인권 논의와 이의 한국적 적용에 대한 분석 통일연구원 북한인권연구센터, 『국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책』, 북한인권정책연구 제5권 (서울: 통일연구원, 2016) 참조.

2) 북한주민의 인권증진에 대한 한국정부의 관심과 노력은 통일 이후 남북주민 사회통합 및 국가정체성 형성에 중대한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 관련하여 박종철 외, 『통일 이후 국가정체성 형성방안』 (서울: 통일연구원, 2015) 참조.

한편, 북한인권 사안을 둘러싼 다양한 배경적 변수에 대한 분석을 통해 북한인권정책 실행을 위한 다양한 추진전략과 실천과제가 도출될 것으로 기대된다. 또한, 국제사회의 북한인권 개선논의와 국내적 논의가 서로 연계되고, 시너지를 발휘하여 북한 내부의 북한인권 상황에 영향을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 연계효과를 기대하기 위해서는 북한 인권 사안에 대한 보다 전략적 차원의 접근이 요청된다. 본 연구는 이러한 전략적 사고에 도움을 줄 수 있는 배경들에 대해 우선적으로 분석하고자 한다.³⁾

2. 연구 대상과 방법

본 연구의 대상은 북한인권 사안 그 자체보다도 이를 둘러싼 여러 배경 변수에 초점이 있다. 인권(Human Rights)이라는 개념은 그 자체로 보편적 가치이기도 하지만 동시에 현실정치 혹은 현실정책적 맥락에서 변용되어야 하기 때문에 때로는 법적 제도적 기제를 통해 때로는 정책적 결정과정을 통해 현실에서 실현되게 된다.⁴⁾ 특히, 북한인권은 남북관계의 특수성과 인권가치의 보편성이라는 기제 사이에서 균형적으로 결정해야 할 사안이다.

이러한 점은 한국사회에서 11년간 지속된 북한인권법 제정 관련 논쟁에서 명백히 드러났다. 자유권 대 사회권 논쟁, 대북 압박 대 인도적 지원 논쟁 등 북한인권 개선을 위한 방식에 대한 논의부터 실효성에 대한 논의까지 논쟁의 범위는 다양하게 전개되었다.⁵⁾ 오랜 진통 끝에 북한인권법

³⁾ 북한인권정책과 추진환경에 대한 전략적 관점에서의 분석 관련. 통일연구원, 『북한인권정책 추진전략』(제6차 KINU 통일포럼, 2014.12.16.), pp. 3~36 참조.

⁴⁾ David Forsythe, *Human Rights in International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), p. 3.

⁵⁾ 관련 주제로 통일연구원, 『북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향』(제14차 KINU 통일포럼, 2016.05.26.), pp. 5~9 참조.

이 통과되었다는 기본적 사실에서 한국사회 내 북한인권에 대한 합의가 용이하지 않다는 사실을 추론할 수 있다. 한편, 북한인권법 제정으로 인하여 북한인권 증진을 위한 최소한의 법제도적 기제가 확보되었다고 볼 수 있다. 여러 상이한 의견에도 불구하고 북한인권에 관련된 기본적 사안에 대해서는 어느 정도의 합의가 존재한다고 볼 수 있다. 북한인권법에 명시되어 있듯이 ‘북한주민의 인권 보호 및 증진’을 북한인권(증진)정책의 목표로 상정했을 때, 북한인권정책이란 북한주민의 자유권 및 사회권에 대한 통합적 개선을 위해 국제협력을 도모하고 국내적 차원의 지지를 결집하는 일련의 모든 정책적 행위를 의미한다고 볼 수 있다.⁶⁾ 다시 말하면, 북한인권정책은 북한인권 사안을 둘러싼 다양한 국제·국내적 정책 환경에 대한 정확한 분석을 통해 필요한 자원을 적절하게 투입함으로써 북한인권 개선을 위해 실현가능한 아젠다를 발굴하고 수행하는 전반을 의미한다.

북한인권 사안을 둘러싼 정책환경에 초점을 맞추는 본 연구의 특성상 고려해야 할 주요 연구 질문은 다음과 같다. 북한인권정책을 실행해야 할 정책결정자의 입장에서 고려해야 할 국제·국내적 요인은 무엇인가? 북한인권 사안의 복잡성 등 다양한 특성을 고려했을 때, 핵심적 주요사안 및 정책환경은 무엇인가? 다른 인권이슈와 달리, 북한인권 정책환경 분석·규명을 통해 얻어지는 특성은 무엇인가? 다양한 배경변수의 분석을 통해 도출되는 향후 정책적 고려사항에는 어떤 것들이 있는가?

일반적으로 정책환경(policy environment)이라고 했을 때, 이는 특

⁶⁾ 북한인권 문제에 대한 다양한 시각이 존재하기 때문에 북한인권정책을 정의하기도 쉬운 일이 아니다. 한국 역대 정부의 북한인권정책에 대한 이론화와 사례분석 관련 한동호, 『한국의 대북 인권정책 연구』(서울: 통일연구원, 2014); 이전 정부의 북한인권정책에 대한 분석으로 한동호, “박근혜 정부의 대북 인권정책 분석,” 『한국과 국제정치』, 제30권 제4호 (2014년 겨울), pp. 129~161 참조; 미국 외교정책의 사례를 통해 인권정책 일반에 대한 분석을 시도한 연구로 Kathryn Sikkink, *Mixed Signals: US Human Rights Policy and Latin America* (Ithaca: Cornell University Press, 2004) 참조.

정 정책을 수행하기 위한 주요 배경적 상황을 의미한다고 볼 수 있다. 정책환경에 대한 정확한 정의가 공식적으로 존재하지는 않는다. 정책환경에 대한 정의는 각 분야별로 다르게 정의되기 때문이다. 따라서, 본 연구는 북한인권정책을 수행함에 있어 관련되는 주요 정책환경을 세 가지 분석 수준으로 나누되, 계기가 되는 주요사건 혹은 주요사안을 중심으로 분석함으로써 전체적 특징을 규명하는 방식을 택했다.⁷⁾

특정사안에 대한 정책환경을 규명하는 것은 특정사안에 대한 인식과 가치판단을 전제로 한다. 사회과학적 관점에서 완전한 의미의 객관성 확보는 불가능하기 때문이다. 북한인권 정책환경도 마찬가지다. 북한인권 사안에 대한 이해와 입장에 따라 정책환경에 대한 이해와 입장도 달라질 것이다. 본 연구는 앞서 제시된 북한인권 사안의 특성을 최대한 반영하되 기본적으로 국제·국내 변수를 구분하고, 상호연계성을 탐구한다. 북한인권 문제 관련 주요한 변화는 국제적으로는 2014년 유엔 북한인권조사위원회 보고서를 기점으로 파악할 수 있고, 국내적으로는 2016년의 북한인권법 제정을 주요한 계기로 볼 수 있다.

한편, 2012년부터 국제사회에 본격적으로 제기되기 시작한 해외체류 북한이탈주민의 인권문제는 한국의 실정법이 온전히 다루지 못하는 한계가 있다. 북한인권법은 북한에 거주하고 있는 주민을, 북한이탈주민의

⁷⁾ 정책환경에 대한 정확한 정의가 부재한 상황에서 정책환경을 보다 체계적 분석을 위한 분석수준의 관점에서 이해할 필요가 있다. 즉, 배경변수 이해를 위한 체계적 틀 정도로 이해할 수 있다는 것이다. 정부 관련 연구소나 싱크탱크에서 매년 발간하는 정세전망 보고서를 하나의 예로 들 수 있다. 통일연구원의 『통일환경 및 남북관계 전망』은 ① 동북아정세 ② 북한정세 ③ 남북관계의 세 가지 분석수준으로 환경을 진단한다. 국립외교원 외교안보연구소에서 발간하는 『국제정세전망』은 ① 세계 주요 정세 ② 한반도 정세 ③ 동북아와 주요국 정세 ④ 주요 지역 정세 ⑤ 범세계적 이슈로 나누어 정세를 전망한다. 결국, 정책환경이라는 용어는 올바른 정책수립을 위한 분석의 틀을 제시하는 것으로 주어진 문제에 대한 인식과 시각이 반영된 결과로 풀이된다. 예를 들어, 국제정치학에서 분석수준(levels of analysis)을 둘러싼 논쟁은 상당 기간 지속되었으며, 이는 연구의 본질에 대한 논의와도 연계되었다. 관련 주제에 대한 고전적 연구로 Kenneth Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1954, 1959, 2001) 참조.

보호 및 정착지원에 관한 법률은 남한에 입국한 탈북민을 주된 대상으로 하기 때문에 탈북 이후 해외에 체류 중인 북한이탈주민의 인권은 북한인권 논의에서 소외되는 실정이다. 해외체류 탈북민은 불안정한 법적 지위로 인해 심각한 인권침해 상황에 노출되어 있는 만큼, 이들의 인권증진 정책을 마련하기 위한 정책환경을 분석하는 것이 급선무다.

정리하면, 본 연구에서 다루고자 하는 북한인권 정책환경이란 북한인권 사안의 보편성과 특수성을 고려하되 현재 한국의 정책결정자들이 반드시 고려해야 할 주요 국제·국내 사안을 중심으로 정리되는 외생변수로 정의할 수 있다. 또한, 북한인권 사안의 복합성을 생각할 때 여러 가지 논란이 있을 수 있지만, 한국의 북한인권 정책 수립의 견지에서 최대한의 객관성을 담보하기 위해서 노력하였다. 따라서, 북한인권 논의의 발전을 중심으로 한 국제적인 흐름과 국내적 논의 그리고 그 상호연계성을 규명하는 데 연구의 초점을 두었다.

3. 연구의 구성

본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 국제사회의 북한인권 개선 노력을 중심으로 북한인권의 국제정책환경을 진단하고자 한다. 특히, 2014년 2월의 유엔 북한인권조사위원회 보고서 이후 진행된 논의상황을 분석하고자 한다. 유엔을 중심으로 한 국제기구, 개별국가, 국제 비정부기구(NGO) 활동을 중심으로 분석이 가능하다.

3장에서는 2016년 3월 한국의 북한인권법 제정 이후 진행되어 온 국내적 논의상황을 중심으로 분석·정리하고자 한다. 남북관계 개선, 한반도 평화정착, 북한인권 증진이라는 다양한 정책목표 간 상호연계성 및 상호보완성을 규명하고, 국제사회의 북한인권 책임성 규명 논의와의 병행 등이 주요사안이 될 것이다. 또한, 북한인권정책의 수립 및 실행 과정에서 정부 및 민간단체의 역할에 대한 논의도 중요하다.

이어지는 4장에서는 북한이탈주민 인권을 둘러싼 정책환경을 다룬다. 북한이탈주민 인권문제는 협의의 북한인권의 범위에는 들어가지 않지만, 광의의 북한인권의 범위에 반드시 포함되어야 할 사안이다. 본 연구에서는 북한을 떠나 한국 혹은 제3국으로 가는 경우 그 과정에서 겪을 수 있는 인권문제를 정책환경의 분석틀에서 조망해보고자 한다. 구체적으로 북한 내부에서의 관련 정책환경과 탈북 이후 경유국에서 겪는 정책환경으로 나누어 분석한다.

결론인 5장에서는 논의를 정리하고 정책적 고려사항을 제시함으로써 한국의 북한인권정책에 주는 종합적 함의를 도출하고자 한다.

II. 북한인권 정책환경: 국제

이경화



북한인권 정책환경 분석

유엔을 중심으로 한 국제사회는 일찍이 비정부기구(NGO), 언론, 개별 인권운동가 등 다양한 주체들을 중심으로 북한인권 상황에 대해 관심과 우려를 표명하여 왔다. 꾸준한 관심과 우려 표명이 밑거름이 되어 유엔 인권위원회(UN Commission on Human Rights, 현 인권이사회 전신)에서는 2003년부터, 총회에서는 2005년부터 북한인권결의가 채택되었다. 유엔에서의 북한인권결의 채택을 계기로 북한인권 관련 논의가 양적·질적으로 괄목할 만한 성장을 하기 시작하였다.

북한주민들의 문제해결 실태가 국제사회에서 지속적으로 제기되어 왔고 유엔에서 관련 결의문이 연속적으로 채택되었음에도 불구하고, 북한의 인권 상황이 근본적으로 개선되지 않자 국제사회는 단순한 실태조사 및 우려표명 등 소극적 감시의 차원에서 유엔을 중심으로 북한인권을 실질적으로 개선하려는 적극적 방향으로 선회하게 된다. 이러한 노력의 연장선상에서 2013년 유엔 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry on Human Rights in the DPRK, 이하 COI) 설립이 결정되었고, 1년 뒤인 2014년 COI 보고서가 발간되었다. COI 출범을 전후로 국제사회의 북한인권 논의는 북한인권 실태에 대한 감시차원을 넘어서 북한 지도부의 책임성 규명 방안으로 전환되기 시작하였고 북한 지도부의 처벌 문제로까지 확대되었다.

북한인권 개선을 위한 국제사회의 노력은 크게 유엔을 중심으로 이루어지는 한 축을 상정할 수 있고, 그 외 여러 개별국가들과 관련 NGO 및 언론 등의 상호작용을 통해 북한인권 사안 관련 국제환경은 변모를 거듭하여 왔다. 이러한 맥락에서 이하에서는 특히 COI 보고서 발간 이후의 시점을 중심으로 북한인권 관련 국제사회의 동향을 유엔, 개별국가, 국제NGO 등 세 영역으로 나누어 진단하도록 한다.

1. 국제기구: 유엔

가. 북한인권 문제에 대한 공감대 확산

2003년 유엔 인권위원회가 최초로 북한인권결의를 채택한데 이어 2005년 유엔 총회가 북한인권결의를 채택한 것은 국제사회가 북한인권 문제에 대한 공감대를 형성하는 중요한 모멘텀이 되었다. 2004년에는 북한 인권특별보고관(Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea)이 임명되어 유엔차원에서 북한인권 문제에 대한 실태를 조사함으로써 공신력 있고 체계적인 보고서가 작성될 수 있었다.

이후 해마다 유엔 총회는 2005년부터, 인권이사회(UN Human Rights Council: UNHRC)는 2008년부터 각각 북한인권결의를 채택해 왔는데, 해를 거듭할수록 결의에 찬성하는 국가들이 증가하였다. 2012년과 2013년, 2016년과 2017년에는 컨센서스로 결의가 채택됨으로써 북한인권 문제의 심각성에 대해 유엔 회원국들이 인식을 공유하고 있음을 과시할 수 있었다.

〈표Ⅱ-1〉에서 보듯이, 유엔 인권이사회와 총회 북한인권결의 표결 결과는 북한인권 문제에 대한 국제사회의 공감대 확산을 보여주고 있다. 쿠바 등 일부국가의 반대에도 불구하고 2014년 유엔 인권이사회는 COI 보고서 결과를 토대로 북한인권 문제의 국제형사재판소(International Criminal Court, 이하 ICC) 회부 등의 강력한 내용을 담은 결의안을 마련하였으며 압도적인 찬성으로 채택되었다. 2016년 이후부터는 유엔 인권이사회와 총회에서 모두 컨센서스로 결의가 채택되고 있다. 특히 2015년 유엔 총회에서는 전년도에 기권했던 앤티가 바부다, 가봉, 사우디아라비아, 타지키스탄, 토고, 통가 등 비동맹국가들이 결의에 찬성하여 전년에 비해 기권 국가가 줄고 찬성국가가 늘었다.⁸⁾ 특히, 가봉, 사우

디아라비아, 토고가 북한과 마찬가지로 독재국가임에도 불구하고 결의에 찬성했다는 사실은 북한인권 문제의 심각성에 대한 인식이 전반적으로 확대되었음을 보여준다.

표 II-1 유엔 인권이사회와 총회 북한인권결의 표결 결과(2003~2017년)

유엔 인권이사회 (2007년 이전은 인권위원회)				유엔 총회			
채택날짜	찬성	반대	기권	채택날짜	찬성	반대	기권
2003.04.16.	28	10	14	-	-	-	-
2004.04.15.	29	8	16	-	-	-	-
2005.04.14.	13	9	14	2005.12.16.	88	21	60
2006.	-	-	-	2006.12.19.	99	21	56
2007.	-	-	-	2007.12.18.	101	22	59
2008.03.27.	22	7	18	2008.12.18.	94	22	63
2009.03.26.	26	6	15	2009.12.18.	99	20	63
2010.03.25.	28	5	13	2010.12.21.	106	20	57
2011.03.24.	30	3	11	2011.12.19.	123	16	51
2012.03.19.	무투표			2012.12.20.	무투표		
2013.03.21.	무투표			2013.12.18.	무투표		
2014.03.28.	30	6	11	2014.12.18.	116	20	53
2015.03.27.	27	6	14	2015.12.17.	119	19	48
2016.03.23.	무투표			2016.12.18.	무투표		
2017.03.24.	무투표			-	-		

출처: 저자 작성.

물론 2014년 표결 결과는 2011년도에 비해 찬성표가 줄고 반대표가 늘어났지만 결의채택 과정에서 진행된 토의 내용을 살펴보면 북한인권 문제를 국제사회가 나서서 해결해야 한다는 대의에는 모두가 동의하는 분위기였다고 할 수 있다.⁹⁾ 기권이나 반대표를 던진 국가들도 북한인권

⁸⁾ “UN, 북 인권결의안 역대 최소 기권 어떤 나라가 반대하나,” 『데일리안』, 2016.02.08.

⁹⁾ UN Doc. A/69/548, 24 October 2014, para. 20.

문제를 다루는 것에 이의를 제기하기보다는, 그 절차나 접근법을 달리해야 한다는 정도의 주장에 그쳤다.¹⁰⁾ 북한에 대한 강도 높은 국제사회의 압박에 대해 일부 국가들이 비판적 의견을 제기한 것은 사실이나, 전체적으로 볼 때 북한인권 상황의 심각성에 대한 국제사회의 공감대가 확산되었음은 분명해 보인다.

나. 2014년 COI 보고서와 북한 지도부 처벌을 위한 노력

북한인권에 대한 국제사회의 공감대 확산에 힘입어 2013년 5월 유엔 인권이사회는 북한의 인권 실태를 조사하기 위한 목적으로 마이클 커비(Michael Kirby), 소냐 비세르코(Sonja Biserko), 마르주키 다루스만(Marzuki Darusman)을 조사위원으로 임명하여 북한인권조사위원회를 발족시켰다. 동위원회는 2014년 2월 7일 최종보고서를 발표하고 제25차 유엔 인권이사회에 제출하였다. 일 년에 가까운 기간 동안 수집한 증언과 자료들을 바탕으로 작성된 COI 보고서는 북한에서 ‘인도에 반한 죄’가 자행되고 있으며 ‘북한 최고지도부’에 그 책임이 있음을 분명히 하였다.¹¹⁾ 구체적으로는 조직적이고 광범위하며 중대한 인권침해(systematic, widespread, and grave violation)가 정부기관 및 당국자들에 의해 이루어져 왔으며, 북한의 ‘최상위층이 수립한 정책’들로 인한 인권침해 사례들이 많은 경우 국제법상 ‘인도에 반한 죄’를 구성한다고 보았다.¹²⁾

¹⁰⁾ *Ibid.*

¹¹⁾ 조사단은 북한인권특별보고관이 2013년에 제출했던 보고서에 기반하여 북한문제 해결을 9개의 영역을 구분하였다. ① 식량권 침해 ② 수용소와 관련한 전반적 침해 ③ 고문과 비인도적 처우 ④ 임의 체포와 구금 ⑤ 기본권과 자유권에 대한 위반과 관련한 차별 ⑥ 표현권 침해 ⑦ 생존권 침해 ⑧ 이동의 자유 침해 ⑨ 자국민과 외국의 납치를 포함한 강제실종의 영역이다. 또한 조사는 세 가지의 상호연결된 목표를 바탕으로 하였다. ㉠ 문제해결을 조사하고 기록할 것 ㉡ 희생자와 책임자에 대한 정보수집과 기록 ㉢ 책임성 규명이다. UN Human Rights Council, Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, A/HRC/25/CRP.1, 7 February 2014, para. 75.

¹²⁾ *Ibid.*, 앞서 유엔 인권이사회는 COI 설립 목표 내 인도에 반한 죄에 대한 침해의 책임성

COI는 개인의 범죄에 대해 책임을 묻거나 제재를 가하는 권한은 가지고 있지 않으나, 공신력 있는 사법기관에서 조사를 할 수 있는 합리적 근거를 제공하였다.¹³⁾ 실제 COI 보고서 이후 국제사회의 북한인권 논의는 책임자에 대한 ‘기소’와 ‘처벌’에 초점을 맞추었다. 처벌로 나아가기 위해 국제형사재판소 ‘기소(prosecution)’를 목표로 세 단계의 기본적인 절차가 규정되었다.¹⁴⁾ 첫째, 범죄를 규명하고(to define crimes), 둘째, 책임자를 확인하고(to identify actors), 셋째, 범죄 행위에 대한 증거를 제시하는 것(to present evidence of criminal wrongdoing)이다.

(1) ‘인도에 반한 죄’ 규명

COI 보고서에서는 ‘인도에 반한 죄’를 체계적으로 정리하였으며 이후 유엔은 북한의 주요 문제해결사안들을 구체화하여 논의를 계속하였다.

우선 김정은 정권의 내부 안정을 모색하는 정치적 숙청에 인권문제를 결부하였다. 특히, 숙청과 관련해 ‘인도에 반한 죄’를 정치적 측면에서 접근하였는데, 2015년 최고지도자의 정책에 따르지 않는 고위간부를 포함한 15명을 첩보 혐의로 총살한 사건을 상술하였다. 이러한 유형의 다수 처형은 최고지도자가 통치에 위협이 되는 간부들을 제거한 것으로 장성택 처형을 가장 대표적인 사례로 언급하였다.¹⁵⁾

또한, 해외 북한노동자 문제를 결의에 담기 시작하였다. 특히, 북한인권특별보고관 보고서는 해외노동자가 열악한 환경에서 노동을 강요당하는 문제 외에도 해외노동자에게 가해지는 신체·정신적 억압과 협박 문제를 상세히 다루었다. 보고서에 따르면 2015년 5월에는 노동자와 감독

규명을 확보하려는 관점에서 조직적이고 광범위하며 심각한 인권침해 조사를 의무화하였다.

¹³⁾ UN Human Rights Council, Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, A/HRC/25/63, 7 February 2014, para. 74.

¹⁴⁾ UN Doc. A/HRC/31/70, 19 January 2016, para. 41.

¹⁵⁾ *Ibid.*, paras. 5~6.

원들에게 COI 조사단과 언론의 녹음장비를 파괴하고 메모리 카드를 압수, 취재진을 공격할 것 등을 지시하였으며, 실패할 경우 처벌당할 것이라고 위협함으로써 인권문제에 대한 현장조사 및 취재를 막으려 했던 정황이 드러났다.¹⁶⁾

2016년 총회 결의에서는 이러한 조사 결과를 반영하여 해외노동자에 대한 내용을 포함시켰다.¹⁷⁾ 결의는 “결사의 자유를 포함한 노동자의 권리위반 뿐 아니라 강제노동에 준하는 것으로 알려진 환경에서 근로하는 해외노동자의 착취”에 대한 우려를 표명함으로써 그 내용 자체는 다소 일반적인 문제제기라고 할 수 있지만, 해외노동자 문제를 새롭게 포함시킨 것과 북한 문제해결에 대한 논의를 더욱 확장시켰다는 점에서 의의를 지닌다.¹⁸⁾ 2017년 제34차 인권이사회 결의에서는 북한이 해외에서 (outside of the country) 자행한 범죄와 인권침해 등을 중단하라는 표현이 처음으로 포함되었다.¹⁹⁾

이후 2017년에 총회에 제출된 사무총장 보고서에서는 해외 북한노동자 문제를 ‘이동의 자유’ 측면에서 다루었다.²⁰⁾ 노동자 개개인의 여권을 압수하고 외국에 있는 동안에도 이동의 자유와 정보 접근을 차단하는 등 해외노동자들에게 가해지는 다각적인 문제해결 사실을 열거함으로써 해외 북한 노동자의 인권에 대한 논의를 확장시켰다.²¹⁾ 주재 말레이

¹⁶⁾ *Ibid.*, para. 29.

¹⁷⁾ UN Doc. A/RES/71/202, 19 December 2016, para. 2(x).

¹⁸⁾ *Ibid.* 해외노동자 관련 새로 추가된 결의안 원문은 다음과 같다. “...; as well as the exploitation of workers sent abroad from the Democratic People’s Republic of Korea to work under conditions that reportedly amount to forced labour.”

¹⁹⁾ UN Doc. A/HRC/34/L.23, 20 March 2017, para. 2. 2016년까지의 유엔 인권이사회 결의안(UN Doc. A/HRC/RES/31/18, 23 March 2016, para. 2)에서는 국내(in the country)에서 벌어진 인권침해를 인정할 것을 촉구하였으나, 2017년 결의안에는 국내외(in and out of the country)에서 벌어진 인권침해를 인정할 것을 촉구하는 것으로 변경되었다. 말레이시아에서의 김정남 살해사건을 염두에 둔 것으로 보인다.

²⁰⁾ UN Doc. A/72/279, 3 August 2017.

²¹⁾ *Ibid.*, para. 18.

시아 국민들을 억류한 것을 ‘이동의 자유’ 측면에서 다루기도 하였다.²²⁾

(2) 가해자 확인

COI 보고서는 충분한 증거를 바탕으로 인도에 반한 죄가 성립됨에도 불구하고 인권침해 책임자들이 처벌을 면하고 있는 상황을 규탄하였다. 책임자에는 최고지도자를 포함한 국가안전보위부, 인민보안부, 조선인민군, 검찰, 사법부, 조선노동당 등의 공적 임무종사자들이 포함된다.²³⁾

COI 보고서 이후 유엔에서는 북한에서 인권 침해 가해자들이 책임을 면할 수 없음을 강조한다. 2014년 사무총장 보고서에서는 북한이 인도에 반한 죄를 처벌할 수 있도록 법제화 하지 않았고, 로마규정 당사국에 해당되지는 않지만 국제관습법에 따라 인권 침해 가해자 처벌이 충분히 가능하다고 보았다.²⁴⁾ 국제형사법상 ‘지휘관 및 상급자 책임(command and superior responsibility)’²⁵⁾을 근거로 북한 최고지도자와 측근들의 책

²²⁾ *Ibid.*, para. 20.

²³⁾ UN Doc. A/HRC/25/63, 7 February 2014, para. 81.

²⁴⁾ UN Doc. A/69/548, 29 October 2014, para. 4.

²⁵⁾ 지휘관 및 기타 상급자의 형사책임에 대한 법적근거를 규정하고 있는 로마규정 제28조는 다음과 같다.

재판소의 관할범위에 대하여 이 규정에 따른 형사책임의 다른 근거에 추가하여,
가. 다음과 같은 경우, 군지휘관 또는 사실상 군지휘관으로서 행동하는 자는 자신의 실질적인 지휘와 통제 하에 있거나 또는 경우에 따라서는 실질적인 권위와 통제 하에 있는 군대가 범한 재판소 관할범죄에 대하여 그 군대를 적절하게 통제하지 못한 결과로서의 형사책임을 진다.

(1) 군지휘관 또는 사실상 군지휘관으로서 행동하는 자가 군대가 그러한 범죄를 범하고 있거나 또는 범하려 한다는 사실을 알았거나 또는 당시 정황 상 알았어야 하고,

(2) 군지휘관 또는 사실상 군지휘관으로서 역할을 하는 자가 그들의 범행을 방지하거나 억제하기 위하여 또는 그 사함을 수사 및 기소의 목적으로 권한있는 당국에 회부하기 위하여 자신의 권한 내의 모든 필요하고 합리적인 조치를 취하지 아니한 경우.

나. 가호에 기술되지 않은 상급자와 하급자의 관계와 관련하여 다음의 경우 상급자는 자신의 실질적인 권위와 통제하에 있는 하급자가 범한 재판소 관할범죄에 대하여 하급자를 적절하게 통제하지 못한 결과로서의 형사책임을 진다.

(1) 하급자가 그러한 범죄를 범하고 있거나 또는 범하려 한다는 사실을 상급자가

임을 국제적 또는 지역적 성격의 범집행기관을 통해 추궁할 것을 권고하였으며 이에 대한 총회의 역할을 강조하였다. 이러한 노력의 결과 유엔의 보고서와 결의에서 김정은 개인을 지적하는 표현들이 사용되기 시작하였다. 예를 들어, 북한의 문제해결이 ‘최상위층(the highest level of the State)의 정책’에 따라 자행되었다거나,²⁶⁾ ‘최상위 지도부(uppermost leadership)’의 형사 책임,²⁷⁾ 혹은 ‘북한 지도부(effective control of its leadership)’의 통제에 있는 기관에 의해 자행되고 있다는 표현²⁸⁾이 포함되었다(〈그림 II-1〉 참조). 이처럼 가해자를 지적하는 내용이 구체적이며 명확해지고 있다.

그림 II-1 북한인권 침해 가해자에 대한 내용 추가

2015년 3월 인권이사회 특별보고관 보고서	“...the Special Rapporteur recalls the principle of command and superior responsibility under international criminal law, whereby military commanders and civil superiors can incur personal criminal responsibility for failing to prevent and repress crimes against humanity committed by persons under their effective control.” UN Doc. A/HRC/28/71, 19 March 2015, para. 82.
-----------------------------------	---

- 알았거나 또는 이를 명백히 보여주는 정보를 의식적으로 무시하였고,
 (2) 범주가 상급자의 실효적인 책임과 통제범위 내의 활동과 관련된 것이었으며,
 (3) 상급자가 하급자의 범행을 방지하거나 억제하기 위하여 또는 그 문제를 수사 및 기소의 목적으로 권한있는 당국에 회부하기 위하여 또는 그 문제를 수사 및 기소의 목적으로 권한있는 당국에 회부하기 위하여 자신의 권한 내의 모든 필요하고 합리적인 조치를 취하지 아니한 경우.

²⁶⁾ UN Doc. A/HRC/RES/31/18, 23 March 2016, para. 4.

²⁷⁾ UN Doc. A/HRC/31/70, 19 January 2016, para. 29.

²⁸⁾ UN Doc. A/RES/71/202, 19 December 2016, para. 7; UN Doc. A/HRC/34/L.2 3, 20 March 2017, para. 5.

<p>2016년 1월 인권이사회 특별보고관 보고서</p>	<p>“The Special Rapporteur also recalls that, according to the principle of command and superior responsibility under international criminal law, military commander and civilian superiors are criminally responsible for failing to prevent or repress crimes against humanity committed by persons under their effective authority and control. Consequently, <u>the criminal responsibility of the uppermost leadership of the Democratic People’s Republic of Korea, including the Supreme Leader</u>, for crimes against humanity must be considered, for ordering or instigating such crimes, even if lower-ranking officials carried out the crimes..” UN Docs., A/HRC/31/70, 19 January 2016, para. 29. (밑줄 친 내용이 추가됨. 강조 및 밑줄은 저자 추가)</p>
---	---

<p>2014년 COI 보고서 2016년 3월 인권이사회 결의</p>	<p>“... pursuant to policies established at the highest level of the State for decades.” UN Docs., A/HRC/RES/31/18, 23 March 2016, para. 4.</p>
--	---

<p>2016년 12월 총회 결의 ~ 2017년 3월 인권이사회 결의</p>	<p>“... pursuant to policies established at the highest level of the State for decades <u>and by institutions under the effective control of its leadership.</u>” (밑줄 친 내용이 추가됨. 강조 및 밑줄은 저자 추가)</p>
--	--

출처: 저자 작성.

(3) 증거 수집과 보존

북한의 인도에 반한 죄를 규명함에 있어 장애가 되는 것은, 증거 수집을 위해 해당지역을 실질적으로 방문하여 조사할 수 없다는 것이다. COI 보고서 작성 과정과 그 이후에도 북한을 방문하여 조사하려는 여러 시도가 있었으나 실질적으로 이루어지지 않았으며, 방문이 가능하다고 하더라도 구체적인 침해사실을 조사하는 데에는 마찬가지로 한계가 따르지 않을 수 없다. 인도에 반한 죄 혐의 입증에 위해서는 상황적 요건에 대한 증거 확보가 필요하다. 우선, 인도에 반한 죄와 관련된 정책이 존재하는지를 입증해야 하고, 그러한 정책이 ‘광범위하거나 체계적’으로 자행되는지를 한 번 더 입증해야 한다. 북한의 인권침해 사실은 반복적 행위 유형

등을 통해 간접적으로 추론할 수밖에 없는 상황을 고려해 증언 및 증거 수집 작업을 더욱 치밀하고 체계적으로 기획해야 할 필요가 있다.²⁹⁾

이러한 필요성에 입각하여 유엔은 향후 책임규명 문제가 불거졌을 때 인도에 반한 죄 성립을 위해 북한인권 상황에 대한 증거와 기록을 축적하려는 노력을 기울이기 시작하였다. 2014년 3월 인권이사회 결의에서는 유엔 인권최고대표에게 북한인권 상황을 지속적으로 감시하고 기록할 현장 기반 조직(field-based structure)을 설치하도록 요청하였다.³⁰⁾ 이에 따라 2015년 6월 서울 유엔 인권사무소(UN Human Rights Office-Seoul)가 개소하였다. 유엔 인권사무소는 장기적인 관점에서 북한인권에 대한 증거를 수집하고 기록하는 역할을 맡았다.

2015년에는 책임규명을 위한 방법으로 인권침해 책임자들을 도표화(mapping)할 필요성이 제기 되었다.³¹⁾ 도표화는 주요 관리 및 기구들의 기능과 역할을 포함해 정권의 완전한 구조를 파악함으로써 인권침해의 메카니즘을 파악하는 작업이다. 북한인권문제에 대한 전반적인 파악이 어렵고 최신 정보들을 수집하는 것이 거의 불가능한 상황에서는, 개인의 증언 및 사례를 통해 단편적인 정보를 획득하고 이에 대한 사실 여부를 확인해나감으로써 지속·반복되는 인권침해의 유형들을 찾아내야 한다.³²⁾ 이 방법을 통해 북한에서 자행되는 인권침해의 성격과 범위가 파악 되면, 이에 근거해 책임자의 지휘체계 구조를 규명하여 책임여부를 결정할 수 있게 된다.³³⁾

2017년에 채택된 인권이사회 결의에서는 북한인권 상황의 책임규명

29) 조정현, “북한문제해결과 책임자 처벌,” 북한인권연구센터, 『국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책』 (서울: 통일연구원, 2016), p. 11.

30) UN Doc. A/HRC/25/L.17, 26 March 2014, para. 10.

31) UN Doc. A/70/362, 8 September 2015, para. 53.

32) UN Doc. A/72/279, 3 August 2017, para. 2.

33) UN Doc. A/HRC/31/70, 19 January 2016, para. 45.

을 위한 기록 작업을 강화하도록 하였다.³⁴⁾ 북한의 인권유린을 감시하고 이를 기록하는 작업을 위해 정보 및 증언을 보존할 시설을 설치하고 분석을 위한 법률전문가를 새로 임명하도록 하였다.

다. 북한인권 문제의 정치적 논쟁화

2013년 3월 21일, 제22차 유엔 인권이사회 회의에서 이사국의 합의로 채택된 결의를 바탕으로 COI 설립이 결정되었다. 개별국가의 인권상황에 대한 사상 초유의 COI가 가능했던 것은 당시 중국, 러시아, 쿠바 등 북한인권 문제를 다루는데 반대하는 국가들이 이사국에 선출되지 못한 것이 도움이 컸다.

COI 보고서는 북한의 인권침해 책임자들을 형사 처벌하는 방법으로 안보리가 북한 상황을 ICC에 회부하거나, 임시 특별재판소(ad-hoc tribunal)를 설립하는 방안 등을 제시하였다.³⁵⁾ 그러나 COI 보고서를 채택한 2014년 유엔 인권이사회 결의안은 북한인권 문제를 ICC에 회부하는 권고를 직접적으로 언급하지 않고 ‘적절한 국제형사메커니즘(appropriate international criminal justice mechanism)’에 회부하는 조치를 취할 것을 권고하였다.³⁶⁾ 이러한 우회적 표현을 사용한 것은 개별 지도부를 처벌하는 것에 대해 일부 반대의 목소리가 제기되었기 때문인데, 모처럼 마련된 북한인권침해에 대한 국제적 공감대에 부정적 영향을 미칠 것을 우려했기 때문이다.

비록 ‘ICC 회부’에 대한 직접적 표현은 결의안에서 삭제되었지만 2014년 3월 유엔 인권이사회는 북한인권결의를 압도적인 찬성으로 통과

³⁴⁾ UN Doc. A/HRC/34/L.23, 20 March 2017, para. 12.

³⁵⁾ UN Doc. A/HRC/25/CRP.1, 7 February 2014, para. 87.

³⁶⁾ UN Doc. A/HRC/25/L.17, 6 March 2014, para. 7. 원문은 다음과 같다. “...those responsible for human rights violations, including those that may amount to crimes against humanity, are held to account, including through the appropriate international criminal justice mechanism, ...”

시켰다. 그리고 마침내 그 해 11월에 열린 유엔 총회 제3위원회에서는 북한인권 문제를 ICC에 회부할 것과 인도에 반한 죄 책임자에 대한 실효적 제재를 고려할 것이 결의안에 포함되었다.³⁷⁾

쿠바는 2014년 11월 유엔 총회 제3위원회에서 결의를 채택할 때에도 북한의 ICC 회부를 결의안에서 삭제할 것을 요구하는 수정안을 제출하였다.³⁸⁾ 수정안에는 EU와 일본이 공동으로 작성한 결의안 내용 중 COI 보고서의 결과에 따라 북한에서 인도에 반한 죄가 자행되고 있음을 명시한 제7항과 COI 보고서를 안보리에 제출하고 ICC 회부를 고려하도록 권고한 제8항을 삭제했다. 대신 “북한인권 문제를 위해 대화와 기술 협력을 강화하는 협력적인 방법을 채택한다”는 새로운 조항을 삽입하도록 하였다.³⁹⁾ 수정안은 채택되지 못하였으나 40개국의 찬성표를 받았다. 반대는 77개국, 기권한 국가는 50개국이었다.

2014년 12월 18일 유엔 총회 결의 표결에서 찬성 116표, 반대 20표, 기권 53표의 결과가 나왔다. 2011년의 표결 결과(123:16:51)와 비교해 보면 찬성표가 7표 줄어든 반면, 반대표는 4표가 늘었다. 2011년 총회 결의안 표결 당시 기권했던 스리랑카와 라오스, 에콰도르 등이 2014년에는 반대로 돌아섰다. COI 보고서로 인해 북한이라는 특정국가에 대한 책임성 규명 논의가 기존 기권국가들의 위기의식을 불러일으켜 반대표 행사로 나타난 것이다. 반대국가들은 특정국가를 겨냥해 인권결의를 채

³⁷⁾ UN Doc. A/RES/69/188, 18 December 2014.

³⁸⁾ UN Doc. A/C.3/69/L.63, 18 November 2014.

³⁹⁾ *Ibid.* 쿠바 수정안에 포함된 새로운 조항의 원문은 다음과 같다. “Decides to adopt a new cooperative approach to the consideration of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea that will enable: (a) the establishment of dialogues by representatives of the Democratic People’s Republic of Korea with States and groups of States interested in the issue, (b) the development of technical cooperation between the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and the Democratic People’s Republic of Korea, and (c) the visit of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea to the country.”

택하는 것은 유엔 현장에서 요구하는 ‘보편성, 비선별성, 객관성의 원칙’의 위반이며, 인권 개선에도 별다른 도움이 되지 않을 것이라고 주장하였다.⁴⁰⁾ 중국은 북한인권 문제해결을 위해 대화와 협력, 상호존중이 우선이라는 기존 입장을 고수하였고, 쿠바는 특정 국가가 ICC에 회부되는 선례가 만들어지는 것에 반대하며, 이것은 개발도상국들을 향한 압박 수단이 될 것이라고 강하게 주장하였다.

북한인권 문제의 해결방안에 대해서도 논쟁이 진행되고 있다. 2014년 북한은 유엔 총회 결의를 바탕으로 유엔 안보리에서 특정국가의 인권상황을 의제로 택하게 된 최초의 국가가 되었다. 전통적으로 안보리는 국제평화와 분쟁을 주로 다루며 인권이 의제로 채택된 적은 없었음⁴¹⁾ 고려하면 상당한 진전이다. 그러나 상임이사국인 중국과 러시아의 반대로 안보리 논의가 결의 채택 등 진전된 결과로 이어지는 것은 어려운 상황이다. 실제로 2014년부터 3년째 진행되어 온 안보리 회의에서도 북한을 ICC에 회부하는 문제는 거의 논의되지 못했다.⁴²⁾

안보리 회의에서 국가들 간 의견차는 좁혀지지 않은 채, 같은 논점들이 반복되고 있다.⁴³⁾ 매년 회의가 진행되면서 중국과 러시아, 앙골라, 차드 등의 국가는 북한의 인권문제가 평화와 안전을 위협하는 문제가 아님에도 불구하고 안보리에서 논의하는 것에 대해 인권문제의 정치화이며,

40) “유엔 북한인권 결의안 반대 기권한 나라들,” 『미국의소리(VOA)』, 2014.11.21.

41) 유엔 현장에서도 인권보장에 대해 모호한 표현으로 언급할 뿐 구체적인 의무는 명기하지 않고 있다. 인권의 실현을 지원(제13조)하고 인권의 준수를 촉진(제55조) 또는 장려(제76조)하도록 규정한다. 백범석, “유엔 북한인권조사위원회 설립의 이해와 활동 전망,” 북한인권사회연구센터, 『유엔 인권 매커니즘과 북한인권』(서울: 통일연구원, 2013), p. 131.

42) 유엔 안보리의 논의 내용은 문서 UN Documents for Security Council Meeting Records: Security Council Meeting Records, S/PV.7353, 23 December 2014; S/PV.7575, 10 December 2015; S/PV.7930, 9 December 2016을 참조.

43) 예컨대, 2015년의 안보리 회의 회의록을 살펴보면, 14개국이 발언한 가운데 7개국(앙골라, 차드, 중국, 말레이시아, 나이지리아, 러시아, 베네수엘라)이 북한인권 상황을 안보리에서 논의하는 것에 대해 부정적인 의견을 개진하였다.

안보리의 의무(mandate)에 해당되지 않는 사안이라고 주장한다. 또한, 북한의 핵문제와 인권 상황이 연계되는 것에 대해 심각한 우려를 표명하였다. 특히 차드는 2014년, 2015년에 총회 북한인권결의 채택 투표에서 찬성표를 행사하였지만 북한인권 문제에 대한 안보리 논의는 적극적으로 반대하고 있어 다른 국가들도 북한인권 문제 심각성에 대한 인식과 해결법에서 별개로 접근할 수도 있다는 가능성을 보여준다.

유엔 안보리의 북한인권 문제해결을 위한 또 다른 접근법은 북한의 인권 침해 책임자에 대한 표적제재(targeted sanction)를 하는 것이다. 북한 인권특별보고관은 ICC 회부 외에도 인도에 반한 죄에 책임이 있는 인물 및 조직에 대한 실효성 있는 표적제재를 고려할 것을 권고하였다.⁴⁴⁾ 더불어 유엔에서는 북한의 핵무기 및 미사일 문제를 비난하며 내부 자원을 핵무기 및 미사일 개발로 전용하는 것을 인권유린의 원인으로 규명했다.⁴⁵⁾

안보리는 2016년 6월 23일 북한의 미사일 발사를 규탄하는 언론 성명에서 주민의 궁핍한 생활을 무시하고 미사일 개발에 집중해 자원을 전용하고 있는 북한당국에 대해 유감을 표명하였다. 동 성명은 국가가 식량권을 제대로 보장하고 있지 않다는 점에서 명백한 인권문제의 심각성을 담았으며, 굶주린 주민들을 위해 충분한 자원을 사용해야 할 의무를 저버리고 있다는 COI의 조사결과를 안보리 차원에서 받아들였다.⁴⁶⁾ 이어 2016년 12월 총회 결의안에서는 안보리로 하여금 인권침해에 대해 책임이 있는 자들에 대한 표적제재를 발전시킬 것에 대한 고려를 촉구하는 내용을 담았다.⁴⁷⁾

그러나 여전히 안보리에서 북한인권 문제를 근거로 표적제재를 실시할 가능성은 요원해 보인다. 표적제재는 안보리의 북한인권 문제에 대한

44) UN Doc. UN/RES/69/188, 18 December 2014, paras. 82~83.

45) UN Doc. A/RES/71/202, 19 December 2016.

46) UN Doc. A/71/402, 26 September 2016, para. 15.

47) UN Doc. A/RES/71/202, 19 December 2016, para. 9.

ICC 회부에 비해 다소 접근하기 쉬운 방안이지만, 중국과 러시아 등의 반대에 가로막혀 있다.

2. 개별국가

유엔차원에서와 마찬가지로 COI 보고서 채택 이후 국가별로도 북한 인권침해에 대한 공감대가 형성되고 북한인권결의를 채택하는 국가의 수가 증가하였다. 그러나 다른 한편 이러한 흐름에 반대하는 목소리 또한 높아져 일종의 양극화 현상이 나타났다. 즉, 북한의 인권 상황을 강력하게 규탄하는 국가들과 북한을 옹호하는 국가들의 의견 대립이 심화되었다. 이러한 개별국가의 동향을 한반도 주변 4개국과 기타 국가들로 나누어 살펴본다.

가. 미국

미국은 단연 북한인권 문제의 국제화를 선도해왔다. 미국은 2004년 처음으로 북한인권법(North Korean Human Rights Act of 2004)을 통과시켰으며, 2008년과 2012년, 2017년 연속으로 세 차례에 걸쳐 북한인권법 재승인 법안을 통과시켜 2022년까지 효력이 연장되었다. 2003년부터 미국 의회 상하원에서 청문회를 통해 북한인권 문제에 대한 미국 내 여론을 제고해왔으며 다른 정부들과 북한의 인권침해 문제를 정기적으로 논의하였다. 특히 미국은 유엔에서 북한인권결의 채택을 위해 노력하였다. 2005년 11월 유엔 총회에서 북한인권결의안을 공동제안하였으며, 그 해 12월 총회 결의가 최초로 통과되었다.⁴⁸⁾

⁴⁸⁾ U.S. Department of State, "Supporting Human Rights and Democracy: The U.S. Record of 2005~2006," <<http://allafrica.com/download/resource/main/main/يداتcs/00010780:70c3735b4c74af78b9b5d915462a69ad.pdf>> (검색일: 2017.07.01.).

미국은 유엔 인권이사회의 COI 설립을 적극 지지했으며 2014년 2월 COI 보고서 발표 직후 하원에서 공청회를 개최하여 정책적 보조를 맞추었다. 2014년 9월에는 존 케리(John F. Kerry) 국무장관이 북한인권 관련 고위급 회담을 주재하였으며, 12월에는 정보수권법안(H.R.4681)이 상하원을 통과하여 국가정보국(Office of the Director of National Intelligence, DNI)으로 하여금 북한 정치범 수용소 관련 실태를 조사 및 보고하도록 하였다.⁴⁹⁾ 또한, 미국은 COI 보고서 및 북한인권특별보고관이 권고한 바대로 인권 침해 가해자를 특정하고 맞춤형 제재를 통해 압력을 강화한다.

북한인권에 대한 미국의 입장은 북한의 핵개발과 미사일 도발과도 관계가 있다. 미국은 2016년 1월 북한이 4차 핵실험을 실시하고 2월에 장거리 미사일 로켓을 발사하자 「대북제재법(H.R.757)」을 통과시켰으며⁵⁰⁾ 3월에는 재무부에서 핵 및 미사일 도발과 관련한 정부 인사와 기관들에 대한 제재를 가했다.⁵¹⁾ 「대북제재법」 304(a)항은 국무부로 하여금 의회에 보고서를 제출하도록 하였다. 보고서에는 북한의 심각한 인권침해와 검열의 책임자를 지적하고 침해 행위를 상술할 것, 최근 인권침해 상황을 담을 것을 요구하였다. 이에 따라 2016년 7월 6일 국무부는 “북한의 중

⁴⁹⁾ U.S. Congress, “Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2015 (H.R.4681),” <<https://congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/4681>> (검색일: 2017.07.14.).

⁵⁰⁾ U.S. Congress, “North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016 (H.R.757),” <<http://www.congress.gov/114/plaws/publ122/PLAW-114publ122.pdf>> (검색일: 2017.07.04.). 동 법의 제정 및 발표는 미국의 대북제재의 새로운 전기라고 할 수 있다. 북한과 거래하는 제3국의 기관에 대한 세컨더리 보이콧 재량권을 행정부에 부여하고 석탄, 철광석, 흑연 등 북한 광물의 거래 차단, 북한인권 침해 조사 범위 대상자 확대 등으로 차별화되었다. 자세한 내용은 신중호 외, 『대북제재 평가와 향후 정책 방향』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 45~46를 참조.

⁵¹⁾ U.S. Department of Treasury, “The U.S. Sanctions North Korean Government Officials and Organizations Tied to the Missile and Nuclear Programs,” Press Center, 2017.05.02., <<http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0372.aspx>> (검색일: 2017.06.24.).

대한 인권침해와 검열 보고서”를 발표하였는데,⁵²⁾ 김정은을 비롯해 국방위원회, 국가안전보위부, 인민보안부, 선전선동부, 경찰총국 등에 소속된 최고위층 엘리트 및 기관을 인권침해 및 검열 혐의로 제재리스트에 포함시켰다.⁵³⁾ 이를 바탕으로 재무부에서는 특별제재리스트(Specially Designational Nationals List, SDN List)를 만들었다.⁵⁴⁾

2017년 1월에는 대북제재법에 따른 국무부의 두 번째 보고서가 발표되었고⁵⁵⁾ 제2차 대북인권제재 명단에는 김정은의 동생인 김여정(선전선동부) 등 7명과, 국가계획위원회 및 노동성의 두 기관이 포함되었다.⁵⁶⁾

2017년 10월, 국무부는 세 번째 보고서를 발표하였다.⁵⁷⁾ 제3차 대북 인권제재 명단에는 조경철 보위국장을 비롯한 7명과 인민군 보위국, 대외건설지도국, 철현건설 등의 세 기관이 포함되었다.⁵⁸⁾ 특히, 스티븐

52) U.S. Department of State, “Report on Human Rights Abuses or Censorship in North Korea,” 2016.07.06., <<http://www.state.gov/j/drl/rls/259366.htm>> (검색일: 2017.06.24.).

53) 제재리스트에 포함된 인물과 조직은 김정은, 리용무, 오극렬, 황병서, 최부일, 박용식(이상 국방위원회), 조연준, 김경옥(이상 조직지도부), 강성남(국가안전보위부), 최장봉, 리성철(이상 인민보안부), 김기남, 리재일(이상 선전선동부), 조일우, 오정역(이상 경찰총국), 국가보위부 교도국, 인민보안부 교정국이다.

54) U.S. Department of Treasury, “North Korea Designations,” 2016.07.06., <<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20160706.aspx>> (검색일: 2017.06.25.).

55) U.S. Department of State, “Report on Human Rights Abuses or Censorship in North Korea,” 2017.01.11., <<http://www.state.gov/j/drl/rls/266853.htm>> (검색일: 2017.06.25.).

56) 새로 추가된 제재리스트에는 김여정, 김원홍, 최휘(이상 선전선동부), 민병춘, 조용원(이상 조직지도부), 김일남(보위국), 강필훈(인민내무군) 등의 인물과 국가계획위원회와 노동성의 두 기관이 포함되었다. U.S. Department of Treasury, “North Korea Designations,” 2017.01.11., <<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20170111.aspx>> (검색일: 2017.06.25.).

57) U.S. Department of State, “Report on Human Rights Abuses or Censorship in North Korea,” 2017.10.26., <<http://www.state.gov/j/drl/rls/275095.htm>> (검색일: 2017.06.25.).

58) 세 번째 제재리스트에는 조경철, 신영일(이상 보위국), 정영수(노동성), 리태철(인민보안부), 김강진(대외건설지도국), 구승섭(선양주재 총영사), 김민철(주베트남대사관 서

므누신 재무장관은 이번 제재대상이 강제노동으로 벌어들인 외화로 북한 정권 재정을 지탱하고 있는 북한의 금융 조력자(North Korean financial facilitators)를 겨냥했다고 설명하였다.⁵⁹⁾ 대외건설지도국과 철현건설의 두 기관이 포함된 이유이다. 또한, 외교관인 구승섭 선양주재 총영사와 김민철 주베트남 서기관이 포함된 것은 망명자를 추적하고 강제송환에 관여했기 때문이다. 이처럼 제재 대상에 해외 북한노동자와 탈북자 강제송환을 둘러싼 인권 침해 가해자들이 추가되었다. 이로써 인권침해의 책임으로 인한 미국의 제재대상에 개인은 김정은과 김여정을 포함한 29명, 기관은 13곳이 되었다. 트럼프 행정부는 출범 초 현실주의 국제정치를 바탕으로 하여 ‘가치’보다는 ‘힘과 국익’을 중시하고 있으며, 정책적으로 북한인권특사를 임명하지 않을 것을 결정하여 북한인권 문제에 소극적인 것이 아닌가 하는 평가를 받았다.⁶⁰⁾

그러나 북한의 연이은 핵실험 및 미사일 발사로 인한 안보리의 제재와 함께 트럼프 행정부는 북한인권 상황에 대하여 강경한 입장을 내놓기 시작하였다. 예컨대, 2017년 9월 북한의 6차 핵실험에 대한 응징으로 유엔 안보리 제재 결의안을 준비하면서 미국은 김정은 위원장과 김여정 선전선동부 부부장, 황병서 총정치국장, 김기남 선전선동부 부장 등을 제재 대상에 포함하려 하였다. 중국과 러시아의 강한 반대로 미국의 의도는 관철되지 않았지만,⁶¹⁾ 트럼프 대통령은 2017년 9월 19일 유엔 총회 연

기관) 등의 인물과 인민군 보위국, 대외건설지도국, 철현건설의 세 기관이 포함되었다. U.S. Department of Treasury, “North Korea Designations,” 2017.01.11., <<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20171026.aspx>> (검색일: 2017.10.30.).

⁵⁹⁾ U.S. Department of the Treasury, “Treasury Sanctions Additional North Korean Officials and Entities in Response to the Regime’s Serious Human Rights Abuses and Censorship Activities,” 2017.10.26., <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0191.aspx>> (검색일: 2017.10.30.).

⁶⁰⁾ 미국 국무부는 민간안보·민주주의·인권 담당 차관(Under Secretary of State for Civilian Security, Democracy and Human Rights)이 북한인권특사를 겸임하도록 했다.

⁶¹⁾ 안보리의 대북제재 결의 2375호는 초안보다 훨씬 약화되어 김정은 위원장과 김여정

설에서 미국 대학생 오토 워비어 사망 사건과 김정남의 독살 사건 등을 구체적으로 거론하며 북한인권 문제를 강하게 비판하였다.⁶²⁾

또한, 미국의 대북정책이 인권문제와 맞물려 강경한 입장이 나타난 것은 북한여행 금지조치이다.⁶³⁾ 미국은 2017년 6월 워비어 사망 사건으로 9월부터 북한 여행봉쇄령을 내렸다. 미국 여권을 북한여행에 사용할 경우 무효처리되고 증범으로 간주되어 형사처벌이 진행된다. 단, 국익과 관련되거나 취재, 인도적 사유 등 특수목적으로 북한을 방문할 때에는 사전에 허가 받은 특수여권을 사용해야 한다.

미국은 북한인권법을 채택한 과거 부시 행정부 시절부터 북한인권 문제에 큰 관심을 기울였으며 대북인권정책을 강화해왔다. 트럼프 행정부는 초기 북한인권 정책에 상대적으로 무관심해 보였으나 언제든지 북한인권 문제를 제기하여 정책을 추진할 수 있는 추진력을 지니고 있다. 향후 미국은 필요하다면 핵 및 미사일 문제와 함께 인권문제를 북한문제로 규정하여 북한을 상당히 압박할 것으로 보인다.

부부장은 포함되지 않고 대신 박영식 노동당 중앙군사위원회 위원, 노동당 중앙군사위원회·조직지도부·선전선동부 등 3개 기관에 한정되었다. 『연합뉴스』, 2017.09.12.

⁶²⁾ 트럼프의 총회 연설 중 북한인권 관련 언급을 원문 그대로 발췌하였다. “No one has shown more contempt for other nations and for the well-being of their own people than the depraved regime in North Korea. It is responsible for the starvation deaths of millions of North Koreans, and for the imprisonment, torture, killing and oppression of countless more. We were all witness to the regime’s deadly abuse when an innocent American college student, Otto Warmbier, was returned to America only to die a few days later. We saw it in the assassination of the dictator’s brother using banned nerve agents in an international airport. We know it kidnapped a sweet 13-year-old Japanese girl from a beach in her own country to enslave her as a language tutor for North Korea’s spies.” “Read President Trump’s Speech Threatening to ‘Totally Destroy’ North Korea,” *Times*, 2017.09.19.

⁶³⁾ Secretary of State, Department of State, “United States Passports Invalid for Travel to, in, or through the Democratic People’s Republic of Korea,” 2017.07.21., <<http://www.federalregister.gov/documents/2017/08/02/2017-16287/united-states-passports-invalid-for-travel-to-in-or-through-the-democratic-peoples-republic-of-korea>> (검색일: 2017.05.03.).

나. 일본

일본은 2006년 아베 내각 출범 이후 범정부 차원에서 납치문제해결에 총력을 기울이고 있다. 2006년 9월, 수상을 본부장으로 하고 관방부장을 부분부장으로 하며, 전 각료가 본부원으로 구성된 ‘납치문제대책본부’가 수립되었으며 내각에 납치문제담당 부처를 신설했다. 또한, 일본은 유엔을 통해 북한의 납치자 문제를 국제적인 이슈로 부각하였다. 2007년 12월 유엔 총회 결의안에서는 일본의 요청으로 북한당국에 대해 납치피해자의 귀국을 포함한 납치문제의 시급한 해결을 요구한다는 내용이 포함되었다.⁶⁴⁾

2006년 일본은 납치문제해결을 위해 대북 경제제재에 나설 수 있도록 ‘납치문제 및 기타 북한당국에 의한 인권침해문제에의 대처에 관한 법률(북한인권법)’을 공포하였다. 동 법은 7개의 조문으로 이루어져 있으며 납치문제해결을 국가의 책무로 규정하여 일본 정부가 이 문제를 철저히 조사하고, 일본인 납치 피해자의 귀국이 실현될 수 있도록 최대한 노력할 것을 명시했다.⁶⁵⁾ 또한, 법으로 납치문제 대처에 대한 연차보고서를 내도록 규정하였다. 납치문제가 개선되지 않을 것으로 판단될 경우 선박 입항 금지와 외국환 및 외국무역법에 따른 제재 조치를 취하도록 하였으며 탈북자 지원 및 탈북자 관련 비정부기구(NGO)에 대한 재정적 지원을 하도록 하였다.

2012년 이후 북한과 일본에 각각 김정은 체제와 제2차 아베 내각이 출범하면서 납북자 문제 관련 새로운 시도가 있었다. 2013년 5월 북한-일본 간 ‘스톡홀름 합의’에서 북한은 납북 일본인 조사를 진행하고 그 대

⁶⁴⁾ 박정진, “일본인 납북피해자와 이른바 ‘납치문제’: 북일 수교교섭의 전개 속에서 본 쟁점과 과제,” 북한인권연구센터, 『북한에 의한 납치 및 강제실종』(서울: 통일연구원, 2015), pp. 187~195.

⁶⁵⁾ 일본 북한인권법(2006)에 관한 내용은 (사)성통만사, “납치 문제 및 기타 북한당국에 의한 인권침해문제에의 대처에 관한 법률,” <<http://pscore.org/xe/law/11587>> (검색일: 2017.07.01.).

가로 일본은 대북 경제제재를 일부 완화하기로 하였다.⁶⁶⁾ 그러나 일본의 시도는 북핵문제가 악화되고 한·미·일 공조의 필요성이 부각되면서 무산되었다. 2014년 7월 존 케리 국무장관은 기시다 후미오 외무상에게 아베 수상이 방북하기 전 사전에 미국과 충분히 논의할 것을 주문하였고⁶⁷⁾ 이후 아베 수상은 방북 계획을 취소하였다. 2016년 북한이 제4차 핵실험 이후 일본이 독자적인 대북제재를 강화하자, 북한은 납북자 관련 조사를 전면 중단하고 담당부서도 해체했다.

더불어 일본은 미국 트럼프 행정부 출범 이후 북핵과 북한인권 문제에서 미국 정책과의 보조를 강화한다. 2017년 4월 일본 아베 총리는 납북자 모임에서 북한의 일본인 납치문제해결을 위해 미국과 적극적으로 협력하겠다고 발표한 바 있다. 특히 아베 총리는 미국 트럼프 행정부에 일본의 납치문제의 중대성을 알렸으며 미국 및 국제사회와 협력하여 조기 해결을 향한 결단을 내리겠다고 언급하였다.⁶⁸⁾

일본은 미국과 비슷한 북한인권 정책 양상을 지닌다고 할 수 있다. 미국과 내용은 다소 다르지만 일본은 미국의 뒤를 이어 북한인권법을 제정하였다. 다만, 미국의 북한인권정책이 양자적 접근과 다자적 접근을 둘 다 취한데 비해, 일본은 과거 양자적 방법에 의존해왔다.⁶⁹⁾ 앞서 설명하였듯이, 북핵문제의 압박과 한·미·일 공조의 필요성이 부각되면서 일본은 북한인권 문제에 대해 미국과의 협력을 강화한다.

다. 중국

중국에서 체포된 탈북자의 강제북송 문제는 국제사회가 주목하고 있

66) 합의문에서 해결대상은 ① 납치희생자 재발견 및 귀국, ② 북송자 가족 고향방문 및 귀국, ③ 해방직후 북한잔류 일본인 참배 및 유골반환 문제로 규정하였다.

67) 『연합뉴스』, 2014.07.16.

68) “아베, 미국과 연대해 북한 일본인 납치문제해결,” 『연합뉴스』, 2017.04.23.

69) 서보혁, 『북한인권: 이론·실제·정책』 (서울: 한울, 2004), p. 248.

는 사안이다. 중국은 탈북자 문제를 국제적 인도주의 원칙과 관례, 국제법에 따라 처리한다는 입장이다. 또한, 중국의 탈북자 강제송환 원칙은 국제사회에서 ‘난민강제송환금지원칙’ 위반이라는 비판을 받고 있으나 중국은 북한의 식량난이 탈북의 원인이므로 북한에 대한 식량 및 경제 원조를 우선해야 한다는 대립된 입장을 고수한다. 그러나 중국과 관련하여 탈북자 문제가 국제사회에서 쟁점적 사안이 되는 상황을 피하려고 한다.⁷⁰⁾

중국의 탈북자 정책은 정치적 측면도 고려된다. 중국은 국제사회의 여론을 의식하여 2010년까지는 재외공관 진입 탈북자들에 대해서는 한국행을 허용하는 유연한 태도를 보였다. 그러나 미국에서의 북한인권법 통과가 알려진 후 2004년 11월 캐나다 대사관에 진입한 탈북자들의 신변 인도를 강하게 요구하였으며 2005년 9월에는 국제적 관심과 비난 속에서 한국국제학교에 진입한 탈북자들을 강제송환하기도 하였다.⁷¹⁾

북한인권 문제는 중국에 체류중인 탈북자 강제복송 문제로 인해 중국의 인권문제로 발전할 수 있는 민감한 문제이다.⁷²⁾ 북한인권특별보고관은 2005년 이래 지속적으로 중국이 탈북자 강제송환을 중단할 것을 권고하였다. 자국 인권문제에도 상당히 예민한 중국이 북한인권 문제에서도 비판의 대상이 되고 있으며 태도 변화를 요구받고 있다.

중국은 북한의 핵과 미사일 개발에 대한 국제사회의 대북제재에 비협조적이고 적절한 독자제재를 하지 않고 있다는 비판에도 민감히 반응하였다.⁷³⁾ 실제로 2016년 북한 4차 핵실험에 대한 안보리 대북제재

70) 북한인권정보센터, “중국의 탈북자 강제송환으로 인한 인권침해 실태와 개선방안,” (2013), p. 14, <http://nkdb.org/2016/data/d1_seminar.php?search_category=A&search_name=%EC%A4%91%EA%B5%AD%EC%9D%98+%ED%83%88%EB%B6%81%EC%9E%90&x=0&y=0>(검색일: 2017.08.18.).

71) 위의 논문.

72) 서보혁, 『북한인권: 이론·실제·정책』, pp. 228~230.

73) 신중호 외, 『대북제재 평가와 향후 정책 방향』, p. 50.

결의안 제2270호에서 중국은 전향적 조치들을 보여주었다. 북한 광물의 수입을 금지하고 북한 선박 입항을 거부하기도 하였다. 북한 해외노동자에 대해 고용을 중지할 것을 비공식적으로 지시한 것으로도 전해진다.⁷⁴⁾

북한인권에 대한 중국의 민감성은 북한체제 흔들기 의도가 내포되었을 가능성에 대한 우려 혹은 자신의 인권문제 때문이나, 역설적으로 중국의 미온적 태도는 미국의 중국에 대한 인권압박의 요인이 되고 있다. 미국 국무부는 2017년 ‘인신매매보고서’에서 중국을 전년도에서 한 단계 낮은 최하위 등급인 3등급 국가로 강등하였다.⁷⁵⁾ 중국이 북한에 대해 소극적 태도 일변도로 대응하자 강제송환 문제를 들어 중국을 압박한 것이다. 3등급은 인신매매 방지를 위한 노력이 없음은 물론 최소한의 기준과 규정도 갖추지 못하는 국가로 평가되는 것을 의미한다. 탈북자 송환문제 등 북한인권문제와 중국의 인권문제 논의를 연계함으로써 중국을 압박한 대표적 사례이다.

결론적으로 중국은 탈북자 문제를 국제사회와 다른 시각으로 보고 있으며, 큰 틀에서 국가이익으로 접근하면서 동시에 국제사회의 비난을 피하기 위한 대응마련에 고심하고 있는 것으로 보인다. 미국의 중국 견제 지속, 북핵문제와 북한에 대한 제재 강화 등 국제정치적 환경을 고려해보면, 중국의 이러한 태도는 단기간 내 변하지 않을 것이다.

라. 러시아

러시아는 인권문제가 한 국가의 주권에 영향을 미치는 사안이기 때문에 국제사회가 개입해서는 안 된다는 논리를 우선시해왔다. 러시아에게

74) “북한 노동자 ‘고용 제한’…중국, 독자 대북제재 나서,” 『연합뉴스』, 2017.06.18.

75) U.S. Department of State, “Office To Monitor and Combat Trafficking in Persons: 2017 Trafficking in Persons Report,” <<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2017/271165.htm>> (검색일: 2017.09.24.).

북한인권 문제는 한반도의 현상유지를 위한 한반도 정책의 원칙 하에 놓여있다.⁷⁶⁾

특히 역사적 경험에서 러시아는 북한인권 문제를 미국과 서구 국가들이 선도하는 국제인권레짐에 좌우되는 것으로 인식한다. 미국이 과거 소련 시절 자국을 약화시켰던 것처럼 특정국가에 대해 인권을 내세우는 것은 상대국을 약화시키려는 의도가 배경에 있다고 생각하였다. 미국이 인권을 문제로 한 국가를 지목하여 비난하는 데 대해 그 주장을 쉽게 수용할 수 없다는 입장이며, 특히 이를 통한 미국의 영향력 확대를 견제하였다.⁷⁷⁾ 이러한 인식을 바탕으로 러시아는 유엔 등 국제무대에서 북한을 옹호하는 국가 중 하나이다.

탈북자 문제에 대해서도 국제적 문제나 한국정부가 개입할 사안이 아니라고 보며, 북한과 러시아 양자 간의 문제로 여긴다. 2014년 이후로는 탈북자 문제에서 북한과의 협조를 강화하였다. 러시아는 북한과 국경을 접하고 있고 많은 북한 노동자들이 체류하고 있는 상황에서 탈북자 인도와 관련한 형사조약을 체결하였다. 러시아 법무장관은 2015년 11월 평양을 방문하여 북한과 ‘형사사법공조 조약’과 ‘범죄인 인도 조약’을 체결하였다.⁷⁸⁾ 2016년 2월에는 ‘불법입국자와 불법체류자 인도 및 수용에 관한 협정(불법체류자 송환협정)’을 체결했으며 5월에는 러시아와 북한 간 ‘수형자 이송조약’ 체결에 대해 푸틴 대통령으로부터 법무부가 서명권을 위임받았다.

러시아와 북한은 이러한 협정을 2014년부터 준비해 왔던 것으로 알려져 있으며, 특히 ‘불법 월경이 의심되는 사람이 합당한 서류를 소지하지 않고 있으면 체류국의 승인을 얻은 날로부터 30일 이내에 송환된다’는

76) 우평균, “러시아의 북한인권에 대한 인식과 동향,” 『세계지역연구논총』, 제29권 3호 (2012), p. 195.

77) 위의 논문, p. 199.

78) “푸틴, 북한과 ‘수형자 이송 조약’ 체결 지시…사법 공조 일한,” 『연합뉴스』, 2016.11.01.

내용을 담고 있다.⁷⁹⁾ 이로 인해 러시아 당국이 불법 체류자로 적발한 북한 노동자에 대해 적절한 보호 없이 본국으로 추방할 수 있는 근거가 마련되었다. 마루스키 다루스만 전 북한인권특별보고관은 러시아가 이러한 협정을 근거로 망명을 시도하는 북한 국적 노동자들을 체포해 복송할 가능성을 우려하기도 하였다.⁸⁰⁾

러시아는 최근 북한의 핵실험과 미사일 발사로 인한 국제제재에서도 북한을 계속해서 두둔하였다. 안보리 대북제재는 북한 정권을 변화시킬 수 없으며 오히려 북한 내 심각한 인권문제의 원인이 된다고 주장한다. 국제사회가 북한의 정권 안정을 보장한다면 북한이 핵프로그램을 포기할 수 있을 것이라며 북한의 입장을 대변한다.⁸¹⁾

마. 기타 국가들

COI 보고서와 별개로 개별국가 차원의 북한인권결의 채택이 미국, 일본, 유럽연합(EU), 영국, 스페인의 5개국에서 이후 9개국으로 확대되었다. 2014년 2월 유엔 북한인권조사위원회(COI) 보고서 발표 이후 결의를 채택한 국가는 오스트레일리아, 이탈리아, 뉴질랜드, 아르헨티나 등 총 4개국이다.

79) 위의 기사.

80) 실제로 우려한 내용이 현실로 나타나기도 하였다. 2017년 2월 러시아에 벌목공으로 파견 나갔던 노동자가 북한당국의 감시를 피해 생활해 오다가 경찰에 체포되어 러시아 법무부로부터 추방명령을 받았다. 북한과 '불법입국자와 불법체류자 수용과 송환에 관한 협정'을 맺어 자국에 도피 중인 탈북자들을 강제 송환할 법적 근거를 마련했지만, 러시아는 국제법 우선의 원칙에 따라 유럽인권재판소(European Court of Human Rights)의 결정을 존중해 강제송환은 면할 수 있었다.

81) "푸틴 북한, 정권 안전 보장 대가로 핵 포기할 수도," 『조선일보』, 2017.09.05.

표 II-2 COI 보고서 발표 이후 개별국가의 북한인권결의 채택 움직임

채택 국가	채택 일자	내용
호주	2015.02.23.	북한인권결의 채택: 하원
이탈리아	2016.02.11.	북한 핵실험 규탄과 인권환경 개선 촉구를 위한 결의 채택: 하원
뉴질랜드	2016.05.10.	북한인권결의 채택: 국회
아르헨티나	2016.06.07.	북한인권결의 채택: 하원
	2016.08.10.	북한 핵실험 및 인권 규탄 선언문 채택: 상원
캐나다	2015.06.03.	북한인권 제정 촉구 결의 발의

출처: 저자 작성.

오세아니아 지역의 호주와 뉴질랜드, 유럽 지역의 이탈리아, 남미 지역의 아르헨티나 등 국가들은 유엔에서의 결의안 채택과 별개로 COI 보고서의 발표를 받아들여 개별국가 차원에서 북한인권 상황에 대한 규탄을 담은 결의를 채택하였다.

COI 보고서 이후 가장 먼저 북한인권결의를 채택한 국가는 호주이다. 마이클 커비 전 유엔 COI 위원장의 출신지로 그의 이름을 담은 ‘마이클 커비 전 UN 북한인권조사위원장의 보고서 지지 및 북한인권유린 규탄 발의안(Motion)’이 2015년 2월 23일 호주 연방의회에서 전원 찬성으로 채택되었다.⁸²⁾ 동 결의 채택은 호주 한인단체인 ‘북한인권개선 운동본부’의 꾸준한 노력이 성과를 거둔 것이기도 하다.

이밖에도 뉴질랜드, 이탈리아, 아르헨티나 3개 국가들의 결의안⁸³⁾에

⁸²⁾ Open Austrailia, “House Debate, Private Members’ Business, Human Rights: North Korea,” <<http://www.openaustralia.org.au/debates/?id=2015-02-23.176.1>> (검색일: 2017.8.18.).

⁸³⁾ 이탈리아 하원 대북결의안 번역문은 다음의 홈페이지(<<https://www.forumcorea.it>>) (검색일: 2017.8.18.) 참조.

는 COI 보고서에 포함된 북한인권 상황을 규탄하거나, 동 보고서를 지지하는 내용들이 포함되었다. 북한인권에 대한 국제사회의 심각성에 대한 인식 확대에 대한 의의를 지닌다고 할 수 있으나, 북한인권 개선을 위한 재정적 지원이나 제재에의 참여 등 실질적인 정책 요구라기 보다는 상징적인 의미가 크다.

위의 국가들과 달리 캐나다는 강력한 내용을 포함하는 북한인권결의안이 발의된 바 있다. 2009년 5월 캐나다 보수당과 자유당 양당이 북한인권결의안을 모두 내놓았다. 두 결의안에는 중국의 탈북자 강제복송 문제를 비롯해 북한의 인권사안 해결을 강조하는 내용이 포함되었으나 통과되지는 않았다.⁸⁴⁾ 2015년 6월에는 자유당 소속 의원이 북한인권법 제정을 촉구하는 결의안을 발의하였는데, 결의안에는 강력한 북한인권 압박 정책들이 포함되어 있었다. 정치범 수용소를 비롯한 북한의 인권 상황과 탈북자 실태에 대해 감시하고 보고하는 북한인권대사직 신설, 북한 내 자유와 인권, 민주주의, 법치 증진 및 인도적 지원을 하는 비정부기구(NGO)에 대한 재정적 지원을 명시하였다.⁸⁵⁾ 캐나다 의회에 발의된 결의안은 아직 통과되지 않았다.

이처럼 COI 보고서는 유엔에서 국가들의 공감대를 확산하였으며 유엔 차원과는 별개로 개별국가들이 양자 차원에서의 결의 채택을 촉진시켰다. 개별국가의 결의는 실질적이고 구체적인 인권증진 정책 등으로 이어지지는 않았지만, 북한인권 상황에 대해 우려하고 북한인권 침해 책임자들을 처벌해야 한다는 COI 보고서의 내용을 그대로 받아들이고 있으며 북한의 인권 상황 개선 노력을 촉구하였다.

84) “캐나다 양당, 북한인권 결의안 동시 발의,” 『자유아시아방송(RFA)』, 2009.05.19.

85) “캐나다 연방의원, 북한인권법 제정 촉구 결의안 발의,” 『연합뉴스』, 2015.06.09.

3. 국제NGO

앞서 국제사회의 행위자 중 국제기구, 개별국가 차원에서 북한인권 개선을 위한 정책환경을 살펴보았다. 북한인권 문제는 국제NGO에게 병행하는 두 가지 역할을 요구하기 때문에 이를 나누어 살펴볼 필요가 있다. 현재 시점에서 북한인권 실태가 심각하다면, 우선 인권 침해 가해자를 규정하고 하루 빨리 처벌 방안을 모색해야 한다. 그러나 다른 한편으로 당장 고통 받고 있는 주민들의 인도적 문제를 해결하려는 노력이 필요하다. 북한인권 개선을 위해 활동하는 국제NGO들은 당국과 주민들을 분리해 해결이 시급한 문제들을 끌어안고 있다. 여기서는 우선 북한인권 실태조사와 국제사회에서 인권문제를 다루는 데 전환점을 모색한 국제NGO의 활동을 살펴보고, 또한 인도적 지원을 위한 국제NGO를 둘러싼 환경 변화를 살펴보고자 한다.

가. 책임규명을 위한 노력

북한인권 문제에 대한 유엔의 COI 설립은 많은 국제인권단체들의 노력이기도 했다. 이들은 북한의 인권문제가 유엔에서 다루어지기 시작했으나, 실질적인 인권개선에는 효력이 없다는 문제의식을 가지고 있었다.

2005년에 들어 유엔 총회에서 북한인권결의가 채택되고 미국에서 북한인권법이 제정되자 국제NGO들은 북한인권 활동에 활발히 나서기 시작했다.⁸⁶⁾ 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch), 국제앰네스티(Amnesty International), 미국 북한인권위원회(US Committee for Human Rights in North Korea) 등이 북한인권 침해가 ‘인도에 반한 죄’에 해당됨을 밝히는 것을 비롯해 북한인권 침해자들의 책임규명에 힘썼다. 2006년 9월에는 휴먼라이츠워치가 미국 북한인권위원회 등 다른

⁸⁶⁾ 서보혁, 『북한인권: 이론·실제·정책』, p. 261.

단체와 공동으로 안보리에서 북한인권 문제에 대해 다룰 것을 요청하는 서한을 전달했다.⁸⁷⁾

특히 미국 북한인권위원회는 2006년 10월 “Failure to Protect: A Call for UN Security Council to act in North Korea”라는 보고서⁸⁸⁾에서 김정일과 당국이 ‘인도에 반한 죄’를 저지르고 있다고 강조하며 유엔 안보리의 역할을 제기하였다. 보고서에서는 북한이 보호책임에 실패하였으며, 평화에 비전통적인 위협(non-traditional threat)⁸⁹⁾이 되므로 안보리가 개입해야 한다는 주장을 폈다. 2007년에는 2차 보고서인 “Failure to Protect: The Ongoing Challenge of North Korea”를 통해 유엔 안보리 대신 6자회담에서 북한인권문제를 다루는 방법을 모색하기도 하였다.⁹⁰⁾

2011년 이후로는 북한의 ‘인도에 반한 죄’에 대한 조사 필요성을 주장하며 국제적으로 연대하여 목소리를 내기 시작하였다. 2011년 국제앰네스티와 휴먼라이츠워치, 국제인권연맹을 포함한 전 세계 40여 개 이상의 인권단체들이 모여 북한반인도범죄조사위원회(International Coalition to Stop Crimes against Humanity in North Korea: ICNK, 이하 ICNK)를 설립하였다. ICNK는 유엔 총회 및 인권이사회가 매년 북한인권 문제에 대한 결의안을 채택하거나 북한인권특별보고관의 조사에 그치는 수준에서는 북한인권 문제의 실질적 개선에 한계가 있다고 주장하였다.

⁸⁷⁾ 휴먼라이츠워치 홈페이지 <<http://hrw.org/english/docs/2006/09/16/nkorea14198.htm>> (검색일: 2017.06.02.) 참조.

⁸⁸⁾ U.S. Committee for Human Rights in North Korea, “Failure to Protect: A Call for UN Security Council to act in North Korea,” <<http://files.dlapiper.com/files/upload/North%20Korea%20Report.pdf>> (검색일: 2017.09.14.).

⁸⁹⁾ 보고서에서는 비전통적인 위협이 아직 개념적으로 정립되지 않았으나 광범위한 국내 인권침해, 난민유입, 국경에서 벌어지는 범죄 등을 언급하였다.

⁹⁰⁾ U.S. Committee for Human Rights of North Korea, “Failure to Protect: The Ongoing Challenge of North Korea,” <http://www.hrnk.org/uploads/pdfs/F2_P_North_Korea_9-19-08_English.pdf> (검색일: 2017.06.20.).

주요 목적은 북한 내에서 자행되는 인권유린 실태를 알리고 북한의 ‘인도에 반한 죄’를 조사하기 위한 유엔의 COI 설립 추진이었다.

ICNK는 COI 보고서가 발표된 이후 인권이사회에서 북한인권 침해에 관한 책임규명 독립전문가 그룹(a group of independent experts on accountability for human rights violations in the DPRK) 보고서 등 ‘인도에 반한 죄’ 해결을 위한 일련의 유엔 활동이 활발해지자, 이에 대한 지지의 목소리를 높였다. 국제사회가 북한당국의 ‘인도에 반한 죄’의 책임소재를 규명하도록 요구한 유엔 보고서를 지지하는 내용의 성명을 내고 유엔 인권최고대표가 임명한 북한인권독립전문가그룹의 활동을 환영했다.⁹¹⁾

휴먼라이츠워치는 2014년 3월, 유엔의 COI 보고서 채택을 환영하면서 유엔 안보리가 북한인권 문제를 ICC에 회부하여 형사책임을 추궁해야 한다는 성명을 발표하였다.⁹²⁾ 2014년 12월에는 김정일 사망 3주기를 계기로 안보리를 대상으로 북한인권 실태를 비판하고 9개의 북한인권 국제인권단체와 공동으로 북한인권 논의 촉구 성명을 발표하였다.⁹³⁾

국제앰네스티는 COI 보고서 발표 이후 성명에서 그동안 유엔 안보리가 북한인권 상황에 대해 충분한 관심을 기울이지 않았으며 평화 및 안보와 관련된 협소한 개념을 다루는 데에만 머물러 있었다고 평가하며, COI 보고서는 북한의 엄격한 현실을 마주보게 해주었다는 의의가 있다고 하였다. 향후 유엔 회원국들이 북한과 관련한 모든 활동의 중심에 인권 사

91) 북한반인도범죄절폐 국제연대, “북한: 반인도범죄 재판이 요구된다,” 2017.08.15. <<http://www.hrw.org/ko/news/2017/03/07/300933>> (검색일: 2017.07.15.).

92) 휴먼라이츠워치, “북한: 유엔인권기구, 북한 지도층 기소 요청: 유엔 안전보장이사회 조치와 표적 제재 권고,” 2014.03.28., <<http://www.hrw.org/ko/news/2014/03/28/254557>> (검색일: 2017.07.15.).

93) 휴먼라이츠워치, “북한: 김정일 사망 3주년-대량 잔혹, 기근, 사형 및 강제노동의 산물,” 2014.12.16., <<http://www.hrw.org/ko/news/2014/12/16/265562>> (검색일: 2017.07.18.).

안을 두어야 한다고 주장하였다.⁹⁴⁾ 2014년 6월에 열린 유엔 인권이사회에서 열린 상호대화(Interactive Dialogue)에서는 북한이 임의구금되어 있는 모든 사람에게 공정한 재판의 기회를 줄 것과 강제납치를 인정하고 개선할 것을 촉구하였다.⁹⁵⁾ 2016년 3월에는 인권이사회가 북한지역의 모든 정치범 수용소 폐쇄, 양심수 석방, 인도적 지원을 위한 관련자들의 제한 없는 접근, 사형제도 폐지의 첫 단계로 처형의 공식적 중단, 모든 주민의 가족구성원과 외부 간섭 없는 소통을 가능하게 하는 것 등을 북한에 권고하도록 하였다.⁹⁶⁾

한편, 그동안 북한인권 실태조사는 NGO 등의 민간차원에서 탈북자들의 증언이나 사례들을 단편적으로 수집하는 선에서 이루어졌다. COI 보고서를 통해 유엔에서 체계적인 북한인권 조사가 실시되었으며, 특히 2016년 2월부터는 유엔 북한인권사무소가 탈북자를 대상으로 북한인권 범죄를 조사하게 되었다. COI 이후 국제NGO의 활동은 COI 보고서에서 규정된 ‘인도에 반한 죄’를 중심으로 북한에서 인권 개선 노력이 이루어지는지 감시하는 차원에서 도움이 된다.

프리덤 하우스는 매년 전 세계 인권 상황을 점수로 분류한 세계언론자유보고서와 세계자유보고서를 발간하며 북한의 인권 실태가 세계 최악의 수준임을 밝히고 있다. 2017년 세계언론자유보고서에서 북한의 국내 언론매체들이 정권 선전을 위한 도구이며 외국방송 및 반체제출판물

⁹⁴⁾ Amnesty International, “North Korea: The International Community has given Insufficient Attention to Flagrant Human Rights Violations in the Democratic People’s Republic of Korea for too long,” Amnesty International Oral Statement to the UN Human Rights Council (31 March 2014).

⁹⁵⁾ Amnesty International, “North Korea: The UN must Respond to Massive Human Rights Violations in the DPRK,” Oral Statement to the 26th Session of the UN Human Rights Council (18 June 2014).

⁹⁶⁾ Amnesty International, “North Korea: Interactive Dialogue with the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” Oral Statement to the 21st Session of the UN Human Rights Council (14 March 2016).

에의 접근은 반역죄로 간주되는 실태를 담았다. 100점에 가까울수록 언론탄압이 심각하다는 의미인데 북한은 98점을 기록했다.⁹⁷⁾ 우즈베키스탄, 쿠바, 벨라루스 등의 국가가 90점 정도를 받은 것에 비하면 북한은 매우 심각한 수준을 기록한 것이다. 2017년 세계자유보고서에서도 북한은 최악의 인권탄압국으로 지정되었다.⁹⁸⁾ 보고서에서는 정치적, 시민적 자유가 전반적으로 심각하게 침해되고 있음을 밝혔다. 정치적 자유 및 시민적 자유를 최고 1점에서 최악 7점을 기준으로 평가하는데, 북한은 모두 7점을 기록해 가장 최악인 국가 중 하나로 기록되었다. 북한주민들은 이동의 자유가 없으며 강제 국내이주가 일상적으로 이루어지는 실태를 언급하였다. 또한, 여전히 주민들에 대한 감시 통제가 만연하며 자의적 체포와 구금이 흔하게 이루어지고 있다고 하였다.

휴먼라이츠워치는 2017년 세계인권보고서에서 북한이 여전히 전 세계에서 가장 억압적인 정권 중 하나임을 밝혔다.⁹⁹⁾ 자의적 체포와 고문, 구금, 정치수용소 내 강제노동, 다양한 범죄에 대한 공개처형 등을 수단으로 통제를 강화한다고 평가했다. 2016년에도 북한정부가 감시와 이동의 자유를 제한하고, 국외 통신을 감시하고 혹독하게 처벌하였음을 밝혔다. 북한은 또한 국외에서 유입되는 무허가 정보 이용을 막기 위해 중국이나 한국의 영화, TV 프로그램 등의 정보가 담긴 핸드폰, SD카드, USB 보유자들을 처벌했다고 언급했다. 특히, 2016년 5월 개최된 7차 당대회 준비과정에서 주민들이 70일 전투와 같은 강제노동에 동원되고 있다며 참상을 알렸다.

⁹⁷⁾ Freedom House, "Freedom of the Press 2017," <<http://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/north-korea>> (검색일: 2017.09.15.).

⁹⁸⁾ Freedom House, "Freedom in the World 2017," <<http://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/north-korea>> (검색일: 2017.09.15.).

⁹⁹⁾ Human Rights Watch, "World Report 2017," <<http://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/north-korea>> (검색일: 2017.09.15.).

나. 인도적 지원

북한인권 문제에 대한 책임규명 노력과 병행하여 북한주민들의 생활 개선을 위해 인도적 지원을 꾸준히 하는 단체들의 노력은 지속되고 있다. 그러나 북한의 지속적인 도발과 이에 따른 미국 및 국제사회의 제재는 한편으로 인도적 지원 활동을 하는 국제NGO들의 활동에 제약이 되는 것으로 알려져 있다. 예컨대, 2013년 3월 미국의 대북제재로 북한의 대외금융 업무를 총괄하는 조선무역은행이 제재리스트에 포함되었으며 중국도 거래금지에 동참하였다. 이 은행은 평양에서 활동하는 국제NGO들의 송금 창구로 북한 내 구호활동에 차질이 불가피할 것으로 보였다.¹⁰⁰⁾

2016년에 유엔 안보리를 통한 대북제재 강도가 높아지면서 국제 NGO 활동의 제약 요인이 되기도 하였다. 북한 송금을 기피하는 금융기관이 늘면서 활동비 송금이 어렵고, 중국 세관에서 북한으로 가는 구호물자 수송이 지연되거나 차단되는 것이다. 북한주민들을 위한 인도적 지원을 제재대상에서 제외했음에도 국제사회의 비난여론 하에서 국제NGO 활동이 타격을 받을 것으로 우려되기도 하였다.¹⁰¹⁾

특히, 웹비어 사망 사건 이후 미국의 자국민 북한 여행금지 조치는 미국 NGO의 활동에 제약요인으로 작용될 것으로 간주되었다. 2017년 8월 미국의 대북구호단체인 미국친우봉사회(UFSC)는 인도주의 면제조항이 반드시 포함되어야 한다고 주장하며 미국 국무부의 북한 여행금지 조치에 반대하였다. 여행금지 조치에서 급박한 인도주의적 고려에 의해 정당화될 수 있는 여행은 특별승인을 받을 수 있으나 실질적으로 인도주의 활동에 걸림돌이 될 수 있다는 우려를 표명하기도 하였다.¹⁰²⁾

매년 유엔 인도주의업무조정국(United Nations Office for the

100) “대북제재 북한 내 국제NGO 활동에 불뚱,” 『연합뉴스』, 2013.05.07.

101) “대북제재 강화에 북한 내 구호활동 빨간불,” 『미국의소리(VOA)』, 2016.07.25.

102) “미 NGO 미 북한 여행금지 반대 온라인 청원,” 『미국의소리(VOA)』, 2017.08.09.

Coordination of Humanitarian Affairs: UNOCHA, 이하 UNOCHA)은 매년 유엔, 개별국가, 국제NGO 등을 포함한 국제사회의 대북 지원금을 발표한다. <표 II-3>에서 보듯이, 2012년부터 주요 국제NGO의 대북 지원액은 2015년에 잠시 주춤했었으나 전체적으로 증가세이며, 2016년도에는 전년에 비해 2배 이상 증가하였다. 이는 유엔의 북한당국의 인권 침해에 대한 책임규명 요구, 북한에 대한 국제사회의 제재와는 별개로 국제인권단체의 북한주민에 대한 인도적 지원이 꾸준히 진행되고 있음을 보여준다.

표 II-3 주요 국제NGO의 대북지원액(2012~2016년)

단위: 백만 달러

지원창구	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
독일 카리타스	655,805	738,216	601,604	298,673	1,528,879
컨선 월드와이드	-	683,164	683,164	714,140	157,274
독일 세계기아원조	1,276,489	1,399,092	-	-	4,603,992
룩셈부르크 카리타스	-	-	103,659	-	-
핀란드개발협력기구	-	-	-	-	151,861
핸디캡 인터내셔널	860,006	-	-	596,191	95,692
덴마크 미션 이스트					
국경없는 의사회	-	-	744,087	-	-
프리미어 위장스	198,758	504,077	1,118,573	1,066,072	163,934
세이브 더 칠드런	710,972	918,274	1,381,932	1,395,862	1,539,853
트라이앵글 제너레이션 휴머니테어	799,330	265,252	531,034	111,857	163,934
합계	4,501,360	4,508,075	5,164,053	4,182,795	8,405,419

참조: UNOCHA, "Financial Tracking Database," <<http://fts.unocha.org/pageload.er.aspx?page=emerg-emergencyCountryDetails&cc=prk>>를 바탕으로 재구성.

위의 국제NGO의 활동에 필요한 재원은 스위스와 스웨덴 등 유럽국가 및 기구가 상당 부분 담당한다. 특히, 2014년 이후로 지원주체의 수가 상당히 줄었으나 스위스와 독일, 스웨덴 등의 유럽국가는 꾸준한 지원을 한다.¹⁰³⁾

표 II-4 대북지원 주요 원조 공여자(2012~2016년)

단위: 백만 달러

원조 공여국	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
오스트리아	2,018,163	1,500,000	2,189,781	2,288,330	-
브라질	411,506	-	-	-	-
캐나다	7,987,689	1,012,491	3,597,975	2,154,641	2,015,270
중국	2,000,000	1,000,000	-	-	-
프랑스	708,861	913,455	1,037,050	565,372	327,868
쿠바	155,241	-	-	-	-
독일	2,393,305	2,138,470	1,563,451	1,148,785	3,671,708
덴마크	90,158	-	-	-	177,925
아일랜드	245,098	325,945	-	264,550	-
한국	8,264,704	12,082,764	6,566,322	4,000,000	-
러시아	5,000,000	3,000,000	-	3,000,000	-
노르웨이	3,512,431	2,616,180	1,001,001	2,182,642	-
이탈리아	535,893	261,780	-	-	-
스웨덴	3,495,158	5,294,027	4,888,692	4,441,883	3,181,161
룩셈부르크	423,758	483,080	103,659	-	-
스위스	7,139,445	10,569,101	5,038,979	10,274,573	10,380,599
인도네시아	2,000,000	-	-	-	-
쿠웨이트	49,288	-	-	-	-
남아프리카	123,222	-	-	-	-
인도	-	-	-	-	1,000,000
리히텐슈타인	107,991	107,527	-	97,087	97,561

¹⁰³⁾ 대북 인도적 지원 공여국은 2012년 20개국에서 2014년 9개국으로, 2016년에는 8개국으로 줄었다. UNOCHA, "Financial Tracking Database," <<http://fts.unocha.org/page/loader.aspx?page=emerg-emergencyCountryDetails&cc=prk>> (검색일: 2017.09.12.).

원조 공여국	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
유엔 중앙긴급구호 기금(CERF)	12,920,667	15,099,387	6,497,013	8,276,986	13,055,211
EC	2,810,740	-	-	-	4,082,814
GAVI Alliance	117,000	-	-	-	-
석유수출기구 개발전기금	-	400,000	-	-	-
개별 자원	93,226	219,154	744,087	-	421,936
UPF	947,199	-	-	-	-
WFP	50,040,713	4,661,528	-	1,519,400	-
WHO	424,998	192,000	-	-	-
UNCF	-	419,992	-	-	-
Start Fund	-	-	-	-	314,548
US Fund for UNICEF	-	-	-	-	550,000
미상	73,000	500,000	-	-	685
합계	117,793,008	62,796,881	33,228,010	35,694,849	43,796,686

출처: UNOCHA, "Financial Tracking Database," <<http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyCountryDetails&cc=prk>>를 바탕으로 저자 재구성.

유럽연합의 지원으로 여전히 북한에서 활동하는 6대 국제NGO는 프랑스의 트라이앵글 제너레이션 휴머니테어(Triangle Generation Humanitaire)와 프리미어 위장스(Premiere Urgence), 독일의 세계기아원조(Welthungerhilfe), 아일랜드의 컨선월드와이드(Concern Worldwide), 영국의 세이브 더 칠드런(Save the Children), 벨기에 핸디캡 인터내셔널(Handicap International) 등이다. 이들 단체들은 북한에 사업소 및 직원을 두고 장기적인 지원사업을 운영한다. <표 II-4>는 국제NGO의 대북인도주의 사업 내용을 단체별로 정리한 것이다.

표 II-5 국제NGO의 대북 인도주의 사업 사례(2016년 기준)

국제NGO(국가)	사업내용	자원
세계기아원조(독일)	식수, 폐수 정화, 종자 개량 사업	유럽연합 및 독일정부
IFOAM(독일)	자립적인 유기농업체계 구축 사업 - 평안남도 쌍운농장 시범사업	유럽연합 (45만 유로)
핀란드개발협력기구 (핀란드)	씨감자 개발사업 - 강원도 세포군 협동농장 시범사업	유럽연합 (67만 5천 유로)
프리미어 위장스(프랑스)	함해남도 염소농장 유제품 가공 사업	유럽연합 (132만 달러)
세이브 더 칠드런(영국)	함경남도 영광군, 신포군을 중심으로 식수시설개선과 하수도설치, 의료지원 등 통합환경보건과 식량지원	유럽연합
	공공건물 재난 대비를 위해 학교와 마을 공동시설 개보수 사업	유럽연합 (8만 4천 달러)

출처: 『미국의소리(VOA)』, 『연합뉴스』 보도를 바탕으로 저자 재구성.

이처럼 2014년 이후 북한인권 문제해결을 위해 새로운 국면에 들어섰음에도 불구하고 인도적 지원과 개발협력을 담당하는 국제NGO의 활동은 유럽을 중심으로 지속되고 있다. 국제사회의 북한인권 문제에 대한 공감대 확산과 책임성 규명 방법 모색, 강도 높은 대북제재 채택과 별개로 북한주민들을 위한 인도주의 노력은 확대되는 현상이 나타나고 있다.

4. 북한인권 정책환경의 변화와 특징: 국제

본 절에서는 북한인권 정책 실행을 위한 국제사회의 정책환경의 변화와 특징을 몇 가지로 나누어 규명하고자 하였다. 특히, 2014년 COI 보고서 발표 이후 드러난 변화와 특징에 초점을 두었다.

가. 국제사회의 공감대 확산과 북한 지도부 처벌 노력

최근 북한인권 정책환경의 가장 큰 특징은 북한인권 문제에 대한 국제적 공감대가 확산된 것이며 이는 공포정치와 핵·미사일 등 북한에 대한 부정적 이미지와 무관치 않다. 장성택 처형과 김정남 독살 등을 비롯한 고위 엘리트들에 대한 숙청과 지역 평화와 안정을 위협하는 핵무기 개발의 가속화는 국제사회에서 북한의 이미지를 악화시킴으로써 북한인권 문제에 대한 공감대를 확산시키는 요인이 되었으며 해결방안 역시 북한 문제의 맥락에서 보게 되었다.

한편, 유엔 COI 보고서에서 북한의 인권침해에 대한 책임이 최고지도자에게 있음을 명시한 것을 계기로 북한 지도부에 대한 기소와 처벌 노력이 본격화되었다. 구체적으로 북한당국의 관련 개인, 기관, 정책들로 인해 북한인권 침해가 광범위하고 조직적으로 발생한다는 사실을 적시함으로써 인권침해에 대한 최고지도자의 책임을 명백히 하였다. 이러한 국제사회의 북한인권 침해 가해자 책임성 규명 노력은 유엔 차원, 개별국가 차원, 국제NGO 차원에서 종합적으로 이루어졌다.

나. 북한인권 문제의 정치 쟁점화

국제사회의 북한인권 관련 대북압박이 심화되면서 이러한 추세를 지지하는 국가군과 우려를 표시하며 반대하는 국가군 간 긴장관계가 표출되었다. 북한인권 문제의 해결이나 개선과정에서도 국제사회 인식의 공유와 일치된 행동이 필수적이지만 북한인권 관련 공감대가 확산되고 있음에도 북한인권 사안에 대한 접근방법에 대한 이견은 여전하다.

미국을 위시한 서방국가들은, 북한인권에 대한 보다 단호한 접근을 선호하며 유엔 등 국제무대에서도 북한인권결의를 주도한다. 또한, 현재의 대북제재 국면과 북한인권 침해 가해자 처벌문제를 연계하여 접근한다. 반면, 중국, 러시아, 쿠바 등 구사회주의권 국가는 특정국가에 대한 인권

논의가 자칫 그 국가에 대한 내정간섭으로 이루어질 것에 대해 우려한다. 한반도 주변 4개국은, 한반도 문제를 둘러싼 이견과 북한인권 문제에 대한 접근이 연계되어 있다. 즉, 미국과 일본은 북한인권 관련 대북압박을 선호하고, 중국과 러시아는 대화를 통한 협상방식을 여전히 선호한다. 북한인권 사안이 단순히 인권 및 인도주의 사안의 차원을 넘어 정치, 외교적 사안으로까지 진화한 형국이다.

다. 인도적 지원 활동의 지속

대북제재 국면 하 국제사회에서는 북한에 대한 인권압박이 강화된 측면이 있으나 한편으론 국제NGO의 인도적 지원은 더욱 확대되었다. 이는 유럽연합을 위시한 유럽국가들의 지속적 지원과 활동에 기인한다. 이러한 국제NGO를 통한 대북 인도적 지원 지속현상은 정치적 상황과 상관없이 한 사회 내 취약계층에 대한 보호 및 지원 제공이라는 인도주의 정신에 부합하는 것이다. 이를 통해 외부환경과 상관없이 북한 내 노인, 아동, 장애인, 여성 등 취약계층에 대한 지원과 개발협력이 지속될 것으로 예상할 수 있다. 유엔 산하 국제기구와 유럽연합(EU)을 중심으로 북한에 대한 인도적 지원, 개발협력 등의 관여정책은 지속될 것으로 예상된다.

Ⅲ. 북한인권 정책환경: 국내

한동호



북한인권 정책환경 분석

북한인권정책 실행을 위한 국내 정책환경은 2016년 북한인권법 통과(2016.3.2.) 이후 질적인 변화를 경험하였다. 무엇보다 처음 발의 이후, 11년 만에 북한인권정책 실행을 위한 최소한의 법제도적 기제로서 북한인권법이 통과됨으로 한국사회 내 북한인권에 대한 본격적 논의를 불러 일으켰다.¹⁰⁴⁾ 여전히 논란의 여지는 있지만, 북한인권법 통과 및 제정으로 북한인권 사안에 대한 정부의 책무와 북한인권법의 보호대상, 접근방법, 실천과제 등 다양한 사안들이 파생되었다. 북한인권법의 주요 의미 중 하나는 제2조(기본원칙 및 국가의 책무) 제2항에서 북한인권증진과 남북관계 발전 및 한반도 평화정착이 서로 연계되어 병행 추진되어야 함을 명시한 것이다.¹⁰⁵⁾ 다시 말해 국가는 북한인권증진을 추진함에 있어서 남북관계 발전과 평화정착 이슈를 항상 염두에 두어야 한다는 것이며, 동시에 남북관계 발전과 한반도 평화정착과 같은 정치적 사안에서도 인권의 요소가 배제되어서는 안된다는 것이다. 같은 맥락에서 남북관계발전법 제9조 제1항에서는 인도적 사안에 대해 언급하며, “정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제해결과 인권개선을 위하여 노력한다”고 명시하였다. 북한인권을 최우선으로 다루는 북한인권법과 남북관계의 큰 틀을 규정하는 남북관계발전법은 공히 북한인권 개선과 남북관계 발전 및 한반도 평화정착 사이의 상호연계성을 인지하고 또한 강조하고 있는 것이다.

국제사회에서의 북한인권 개선논의가 유엔 북한인권조사위원회(COI)의 활동과 보고서를 중심으로 한 2014년을 기점으로 보다 확대되었다면, 국내에서는 북한인권법이 제정된 2016년을 중심으로 논의가 확대되었다고 볼 수 있다. 하지만, 국제사회의 북한인권 개선논의가 곧

¹⁰⁴⁾ 북한인권법 통과 이후, 국내 정책환경에 대한 논의로 통일연구원, 『북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향』(제14차 KINU 통일포럼, 2016.05.26.) 참조.

¹⁰⁵⁾ 북한인권법 제2조 제2항에서는 “국가는 북한인권증진 노력과 함께 남북관계의 발전과 한반도에서의 평화정착을 위해서도 노력하여야 한다”고 규정하였다.

바로 국내적 논의로 연결된다고 볼 수는 없다. 왜냐하면, 국제사회의 북한인권 개선논의는 북한인권 침해실태에 대한 단순한 모니터링을 넘어 국제형사법적 차원으로 진화했고, 유엔을 중심으로 한 대북제재 또한 북한 지도부에 대한 책임성 규명 사안과 여러모로 연결되는 데 반하여, 국내 논의는 전통적 차원의 자유권 대 사회권 논쟁에 머물러 있기 때문이다.¹⁰⁶⁾

그런데, 자유권과 사회권은 공히 침해에 대한 보호 및 즉각 중지 내지는 인권개선을 위한 존중, 보호, 증진 등 국가의 의무를 강조하고 있다. 이에 반하여 국내 논의지형에서는 자유권은 북한체제에 대한 강한 비난을, 사회권은 인도적 지원 혹은 교류협력이라는 맥락에서만 이해되고 있다. 다시 말하면, 같은 인권의 양면으로서 자유권과 사회권 모두 일정 정도의 공세성을 담보하고, 사안과 접근법이 다를 뿐인데 국내에서는 북한인권이라는 용어가 주로 시민·정치적 권리를 의미하는 것으로 통용되며, 경제·사회·문화적 권리는 대개 인도적 지원이나 양자 혹은 다자적 차원의 교류협력, 북한에 대한 기술협력 혹은 지원으로 이해되는 것이다.

북한인권 관련, 책임성 규명 사안을 논의하는 국제사회에서도 자유권과 사회권 논쟁은 전통적 차원의 논쟁이라고 볼 수 있다. 하지만, 국내적 차원에서는 북한인권 사안의 정치화와 결부되어 각각 다른 정치적 성향을 대표하는 방식으로 북한인권 사안이 프레임화되는 데 그 문제가 있다고 본다. 이러한 복합적 국내 정책환경 속에서 현 정부가 제시하는 북한인권 관련 기본적 정책방침을 살펴볼 필요가 있다.

북한인권 관련 정부의 기본적 정책방침은 우선 신(新)베를린 선언

¹⁰⁶⁾ 하지만 국내 정책환경에서 북한인권 책임성 규명이 논의되고 있지 않다는 의미는 아니다. 다만, 북한인권 핵심논쟁이 북한인권 사안 안보리 회부라든가 국제형사재판소 처벌 등 북한인권 침해 가해자에 대한 실질적 대응 논의가 아니라 남북관계의 맥락에서 북한인권증진을 위한 상이한 접근방식이 상호병행적 차원에서 평행선을 긋고 있다는 의미이다.

(2017.7.6.)에서 잘 드러난다. 문재인 대통령은 독일 쾰른 재단 초청 연설에서 시급한 인도적 문제해결, 평창 올림픽 북한 참가 독려, 군사분계선 상호 적대행위 중단, 남북 간 대화 재개의 구체적 사안을 제안하였다. 한편, 문재인 정부의 기본적 정책방향은 ① 평화로운 한반도 ② 북한체제 안전보장과 한반도 비핵화 ③ 항구적 평화체제 ④ 한반도 신경제지도 ⑤ 비정치적 교류협력 사업의 다섯 가지로 요약된다. 문재인 대통령은 신(新)베를린 선언에서 북한인권 사안 관련, 다음과 같이 언급하였다. “북한주민의 열악한 인권 상황에 대해서는 국제사회와 함께 분명한 목소리를 낼 것입니다. 아울러, 북한주민들에게 실제 도움이 되는 방향으로 인도적인 협력을 확대하겠습니다.”

북한인권 개선을 위한 이러한 명시적 발언에서 북한인권 증진을 위한 두 가지 접근법을 도출할 수 있다. 첫 번째 접근법은 북한인권 침해실태에 대해 명확한 목소리를 내는 접근법으로 주창(advocacy) 정책에 해당된다. 두 번째 접근법은 북한인권 침해실태의 근본 원인을 진단하고 지원을 통해 인권증진을 추구하는 것으로서 관여(engagement) 정책에 해당된다. 북한인권 증진을 위해 국제사회는 지금까지 주창과 관여 정책을 병행하였다. 이러한 관점에서, 문재인 대통령이 언급했듯이 ‘분명한 목소리’를 내는 부분과 ‘인도적인 협력’을 확대하는 부분이 잘 조화되어 병행되어야 할 것이다.

아직 정부 출범 1년이 지나지 않은 현 시점에서, 정부가 직면한 북한인권 정책환경을 진단하기 위해서 정부가 제시한 국정과제와 이에 내재된 기본적 구상을 중심으로 현실에 대한 면밀한 판단이 이루어져야 할 것이다. 우선, 문재인 정부의 기본적 북한인권정책에서는 자유권과 사회권의 통합이 제시되고 있다. 뒤이어 인도적 지원과 개발협력 추진이 강조되고 있다. 자유권과 사회권의 통합적 개선은 국제사회가 강조하는 자유권과 사회권의 불가분성, 상호의존성에 부합하는 사안이다. 동시에 현 정부의 강조점은 뒤이어 제시된 인도적 지원과 개발협력 추진 등 사회권 관련

분야에 있는 것으로 보인다. 다만, 북한의 6차 핵실험(2017.9.3.)이후, 국제사회의 대북제재가 강화되고 이로 인해 악화된 동북아 국제정세 속에서 정부가 구상하는 남북대화와 교류협력을 위한 적절한 환경이 조성되지 않고 있는 것이 현실이다.

다음으로, 이산가족·국군포로·납북자 문제의 근본적 해결 등 남북 간 인도적 사안 역시 남북 간 관계개선을 통한 정책환경 개선 이후 실현 가능한 사안이다. 이러한 관점에서, 현 정부의 북한인권정책 수립 및 실행 전 과정은 남북관계 개선과 한반도 평화정착 문제가 핵심적으로 연계된 것으로 볼 수 있다.

마지막으로 탈북민 자립·자활능력 제고 목표는 사회통합의 관점에서 정부가 적극적으로 실현할 수 있는 사안이다. 특히, 북한이탈주민 문제가 남북관계의 동학에도 영향을 미칠 수 있다는 측면에서, 북한이탈주민 정착지원을 위한 정부 차원의 보다 구체적이고도 실현가능한 정책적 대안이 요청된다. 각각의 북한이탈주민들이 처한 경제·문화·심리적 어려움을 단계적으로 해결할 수 있는 방안이 필요하다.

종합하면, 정부의 북한인권정책 수립 및 추진을 위한 국내 정책환경은 현재 악화되는 국제정세와 북한이 야기하는 지속적인 동북아 안보위기 상황에 많은 영향을 받고 있다. 그럼에도 불구하고, 정부의 입장에서 제재와 관여의 조화, 인권 정책의 효율성 증대, 북한의 반응을 이끌어 낼 수 있는 선제적 제안 등 다양한 정책적 상상력이 요청된다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서, 북한인권 정책환경을 구성하고 있는 다양한 국내적 요소를 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 구체적으로 남북관계 개선 혹은 동북아 정세의 부침과는 별개로 정부 혹은 민간 차원에서 북한인권 개선을 위해 준비해야 할 다양한 분야를 선제적으로 발굴하고 이를 지속할 필요성이 존재한다.

이러한 배경을 염두에 두고 이하에서는 북한인권정책 국내 정책환경 분석을 위해 분야별 북한 인권활동 추진 실태를 각각 ① 북한인권 실태조

사 및 연구, ② 인도적 지원, ③ 북한과의 교류·협력 확대 및 북한인권 역
량증진 분야로 나누어 살펴보고자 한다.¹⁰⁷⁾

1. 북한인권 실태조사 및 연구

북한인권 실태조사 및 연구는 북한인권법의 주요 기둥 중 하나이다. 북한인권 문제가 북한체제의 폐쇄성으로 인해 위성사진이나 탈북민 증언에 의존할 수밖에 없는 현실에서, 상황의 객관성을 확보하기 위한 노력은 매우 중요하다. 성공적인 정책 실행이라는 관점에서 객관적 정보와 데이터에 기초한 북한인권 상황에 대한 판단은 핵심적 사안이다. 정책결정 과정에서 정부 주도와 민간 주도의 영역이 잘 구분되어 상호 시너지 효과를 발휘해야 한다. 이하에서는 북한인권 실태조사 및 연구의 현황을 정부와 민간 차원으로 나누어 짚어본다.

가. 정부 차원

북한인권정책 추진을 위한 국내 정책환경은 2016년 3월, 북한인권법 통과를 계기로 질적인 변화를 초래하였다고 볼 수 있다. 북한인권법 통과는 사회 각계각층에서 북한인권 관련 논의가 활성화되는 기회를 제공하였으며, 동시에 다양한 긴장과 갈등을 야기하기도 했다. 이 과정에서 여러 논의를 거쳐 정부의 북한인권 개선활동 중 북한인권에 대한 객관적 실태조사 및 연구가 정부의 주요한 역할 중 하나라는 인식이 자리 잡았다.

북한인권법에는 북한인권 증진을 위한 국가의 책무가 기록되어 있으

¹⁰⁷⁾ 북한인권 사안과 관련한 정부의 국정과제 및 주요내용에서는 북한인권 사안에 대한 명확한 분류가 제시되지는 않고 있다. 북한인권정책 국내 정책환경을 분석해야 할 본 장의 목적을 염두에 두고 볼 때, 문재인 정부의 북한인권정책을 본격적으로 다루기에는 아직 시기상조이다. 다만, 2016년 제정된 북한인권법에서 제시하고 있는 북한인권 관련 주요 사안을 중심으로 위에서 제시된 기본적 분류를 채택하였다.

며, 구체적으로 북한인권기록센터, 북한인권재단, 인도적 지원, 남북 인권대화 등 주요 제도적 기제와 추진전략이 명시되어 있다.¹⁰⁸⁾ 북한인권법 시행령은 북한인권법을 보다 구체화하기 위한 제도적 장치로서 법무부에 설치된 북한인권기록보존소를 명시하였다. 북한인권 증진을 위한 법제도적 준비를 통해 북한인권의 객관적 실태조사를 위한 연구 및 조사 활동에서부터 북한인권 침해 가해자를 처벌할 수 있는 실질적 절차에 이르기까지 다양한 논의가 이루어졌다.

한편, 효율적 북한인권정책 수립 및 실행을 위해 다양한 전략과 과제가 요청되는데, 북한인권법 제정은 그 자체로 완성이라기보다는 북한인권정책을 체계적으로 이행하기 위한 시작이라는 의미가 있다.¹⁰⁹⁾ 북한인권정책의 목표는 북한주민 인권 보호 및 증진이기 때문에 정부는 이를 달성하기 위하여 다양한 제도와 수단을 통한 개선방안을 모색한다. 정부 차원의 북한인권 증진 노력을 북한인권법에 명시된 제도적 기제를 중심으로 살펴보고자 한다.

(1) 북한인권기록센터

북한인권법이 제정(2016.3.3.)되고 이후, 북한인권법이 시행(2016.9.4.)됨에 따라 통일부에 설치된 북한인권기록센터(Center for North Korean Human Rights Records, 이하 기록센터)가 공식 출범(2016.9.28.)하게 되었다. 정부 차원의 북한인권 실태조사 및 연구 활동이 정식으로 개시된 것이다. 기록센터는 북한인권 실태조사 및 연구를 주 업무로 상정하였으며, 하나원에서 교육받고 있는 국내 입국 북한이탈주민에 대한 전수조사를 실시하였다. 또한, 전수조사 결과를 토대로 필요한 경우 인권침해 상황에 대한 심층면접을 실시하였다. 북한인권재단이 한국사

¹⁰⁸⁾ 관련 자료로 통일연구원, 『북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향』(제14차 KINU 통일포럼, 2016.05.26.) 참조.

¹⁰⁹⁾ 위의 책, pp. 49~50 참조.

회 내 다양한 관련 시민사회 활동을 지원함으로써 북한인권 증진을 추구한다면, 기록센터는 북한인권 상황에 대한 정확하고 객관적인 정보 제공을 목적으로 한다.

기록센터의 주요기능은 ① 북한주민의 인권 실태조사·연구, ② 국군 포로, 납북자, 이산가족의 인권 관련 사항의 수행, ③ 북한인권과 관련된 각종 자료 및 정보의 수집·연구·보존·발간, ④ 인권침해사례의 사실 확인(인권침해사례 관련 기록은 향후 법무부 북한인권기록보존소 이관)으로 나누어 살펴볼 수 있다.¹¹⁰⁾ 같은 맥락에서 기록센터는 ① 북한인권 실태조사 ② 침해사례 사실확인 ③ 침해사례 이관 ④ 인권 실태 분석·연구 ⑤ 보고서 발간의 5가지를 주요업무로 규정한다.

구체적으로 북한인권 실태조사는 “하나원 내 탈북민 등을 대상으로 설문조사 및 심층면접을 실시하여, 북한인권과 관련된 전반적 실태와 구체적 인권침해 사례를 조사·기록”하고, “관계부처와의 협업, 민간전문가가 참여하는 조사자문단 운영 등을 통해 정확하고 체계적인 조사 추진”을 상정한다. 또한, “북한인권 실태조사 결과를 국내외에 알리기 위해 주요 인권침해 사례에 대한 보고서 발간 및 배포”와 “북한인권 실상에 대한 정확한 이해를 돕기 위해 연례보고서 발간 시 북한인권 실태 보고회 개최”를 계획한다. 나아가 북한인권 실태 분석·연구를 위해 “북한인권 관련 국내외 문헌자료, 정보 등을 수집”하는 과정에 있다.

기록센터는 2016년 9월 출범 이후, 11월 예비조사를 거쳐 12월에는 전수 시범조사를 시행하였다. 2017년 1월부터, 매달마다 국내에 입국한 탈북민 전수를 대상으로 북한인권 침해실태를 조사하되 설문조사 및 주요 침해사항에 대한 심층면접을 진행해 왔다. 2017년 8월 기준, 총 631명의 북한이탈주민을 조사하였고, 북한인권법에 따라 분기별로 기록 원

¹¹⁰⁾ 기록센터의 주요업무 일반에 대한 개괄적 설명으로 통일부 공식 웹사이트, <<http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=3979>> 참조.

본을 법무부 북한인권기록보존소(첫 이관, 2017.4.20.)로 이관했다.¹¹¹⁾ 기록센터는 2017년 하반기 설립 1주년을 맞이하여 자체 보고서를 발간하였다. 출범 1주년 보고서에는 북한인권기록센터가 수행한 조사방법, 조사내용, 조사결과가 각각 포함되었다.

기록센터의 조사활동 및 공식보고는 그동안 흩어져 있던 북한인권 실태조사 인프라를 정부 차원에서 종합적으로 구축한다는 주요한 의미를 가진다.¹¹²⁾ 무엇보다 남북관계를 관장하는 통일부의 입장에서 북한인권 상황에 대한 균형 잡힌 시각을 제시함으로써, 남북관계 개선과 북한인권 증진 담론이 병행될 수 있다는 점을 보여주고 있다고 판단된다. 기록센터의 주요업무 중 가장 핵심적 사안은 북한인권 침해사태에 대한 객관적 조사와 분석을 통해 드러난 증언 및 주요내용을 한국사회와 국제사회에 알리고, 관계부처와의 긴밀한 협조를 통해 향후 적실성 있는 정보로서의 가치를 지속·발전시키는 데 있다고 볼 수 있다.

국내정치적 변화 및 합의 부재로 인하여 북한인권법의 주요 제도적 기제 중 하나인 북한인권재단의 출범이 지연되어 오고 있는 가운데,¹¹³⁾ 북한인권 실태조사 및 연구를 추진하는 북한인권기록센터의 활동 및 역할은 정부의 북한인권정책 수립 및 실행에 청신호로 작용한다. 북한인권정책의 목표가 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위한 북한인권 침해실태의 개선과 이를 통한 통일기반 확충이라고 한다면, 이를 성취하기 위한 추진

¹¹¹⁾ 2017년 8월 기준, 1/4분기와 2/4분기 기록을 각각 이관함. 자문회의(내부) 서면자료, 2017.08.04.

¹¹²⁾ 북한인권법 제정에 즈음하여, 통일부 차원에서 북한인권 관련 자료들을 한눈에 볼 수 있는 포털을 운영한다. 이는 북한인권 증진을 위한 객관적 실태조사 및 연구라는 측면에서 정부 차원의 진지한 노력으로 평가된다. 북한인권포털(North Korea Human Rights Portal) 내용검색을 위해 다음의 웹사이트 참조 <<http://www.unikorea.go.kr/nkhr/index.jsp>>.

¹¹³⁾ 북한인권법에 따르면, 북한인권 실태조사 및 연구는 북한인권기록센터와 북한인권재단의 업무에 동시에 포함되어 있다. 향후, 재단이 본격적으로 출범하면 이 분야에 대한 양 기관 간 상호협조 및 업무분담이 필요할 것으로 보인다.

전략은 국제협력과 남북관계의 동학을 동시에 고려하여 실행가능하고 현실적인 차원에서 수립되어야 한다.¹¹⁴⁾ 기록센터의 북한인권 실태조사 및 연구를 통해 축적된 주요내용 및 자료들은 국내 뿐 아니라 국제사회와도 공유할 필요가 있다. 이로 인하여 국제사회가 북한인권 침해실태에 대해 보다 정확하게 파악할 수 있을 뿐만 아니라 북한인권 개선을 위한 한국정부의 노력을 진정성 있게 이해할 수 있을 것이다.

(2) 북한인권재단

북한인권법에 따르면 북한인권재단(이하, 재단)은 “북한인권 실태를 조사하고 남북인권대화와 인도적 지원 등 북한인권증진과 관련된 연구와 정책개발 등을 수행하기 위하여” 설립되어야 한다. 재단의 업무는 크게, 북한인권 실태조사와 북한인권증진 관련 연구 및 정책개발 지원사업으로 분류할 수 있다. 앞서 언급되었듯이, 북한인권 실태조사 및 연구를 주요기능으로 하는 기록센터의 업무와 일부 중복될 수 있다.

하지만, 재단은 기록을 수집·연구·보존·발간 등 자료를 축적하고 이를 발간하는 업무를 중심으로 하는 기록센터와 달리 남북인권대화 및 인도적 지원 등 북한인권증진을 위한 구체적인 사업을 기획·발굴하고 관할해야 하는 특성을 가진다. 이 과정에서 물론 ‘북한인권 실태에 대한 조사·연구’가 필요한 업무로 포함되어 있지만 재단은 단순 파악 및 축적을 넘어서 실제적으로 현장에 투입되어 있는 ‘시민사회단체에 대한 지원’까지 역할을 감당해야 한다. 따라서, 기록센터의 업무가 다소 정적인 업무라면 재단은 보다 동적이며 현실 참여적이고 정책 지향적인 특성을 가진다고 표현할 수 있다.

¹¹⁴⁾ 북한인권정책 추진전략으로 국제협력과 남북관계 발전 조화, 실행가능한 인권정책, 인권우선 접근, 단계별 접근을 들 수 있다. 한동호·도경옥, 『북한인권정책 추진전략과 실천과제』, KINU 통일나침반 15-03 (서울: 통일연구원, 2015) 참조. 특히, 북한인권법 제정은 전략과제의 다양한 구성요소 중 정책의 실행가능성을 증대시키는 핵심기제로 분류할 수 있다. p. 4. 참조.

재단은 아직 공식적 출범을 하지 못했다. 그 이유로 여야의 정치적 차이로 인한 긴장 및 갈등을 꼽을 수 있다. 하지만, 보다 근본적 원인은 정치권 및 시민사회의 무관심이라 하겠다. 현 정부의 국정과제에서도 북한인권재단 출범이 제시된 바 있다. 그러나, 북한인권재단이 출범하기 위해서는 여야의 정치적 결단이 필요하며, 정부의 강력한 의지가 선행되어야 한다. 한편, 이러한 정치권과 정부의 지지 속에 다양한 시민단체 간 협력과 조정이 이루어져야 할 것이다. 북한인권법에 의해 발족하게 될 북한인권재단은 북한인권 증진 분야에서 실질적 도움과 지원을 제공하게 되리라고 판단된다.

(3) 북한인권기록보존소

법무부 북한인권기록보존소(North Korean Human Rights Documentation Office, 이하, 기록보존소)는 북한인권법에는 명시되지 않았지만, 시행령에 명시되어 있는 주요 제도적 장치이다. 북한인권법 제13조에는 통일부에서 법무부로 자료를 이관함에 대해 규정하고 있으며, 시행령 제15조에서 북한인권기록보존소를 적시하였다. 기록보존소는 2016년 10월 10일 공식 출범하였고, 10월 14일 법과 시행령에 따라 북한인권기록보존소 운영규칙이 제정되었다.

기록보존소의 주요 업무는 북한인권 실태에 대한 단순한 조사 및 연구를 넘어, 가해자의 침해사실에 대한 객관적 기소까지 염두에 두는 형사처벌 처리과정에서 책임자 규명과 관련된 사안이다. 기록보존소는 서독의 잘츠기터 중앙기록보존소를 모델로 하고 있으며, 가해자 식별을 통해 정보를 보관정리함으로써 통일 이후 통합과정에서 공무원 임용, 피해자 복권 등의 사안을 판단할 근거를 확보할 것으로 알려져 있다. 이러한 기록보존소의 설립 및 활동은 현재 북한인권 사안에 대해 가해자 책임성(accountability) 규명에 초점을 맞추고 있는 국제사회의 흐름과도 일맥상통한다.¹¹⁵⁾ 나아가 통일 이후 통합을 고려해야 할 한국정부의 입장

에서 국제사회가 권고하는 과도기 정의(transitional justice) 논의에 대한 대응이라는 차원에서도 볼 수 있다.¹¹⁵⁾

기록센터가 북한인권 침해실태에 대한 객관적 정보를 축적하고 규명하는 것을 주 임무로 한다면, 기록보존소는 가해자와 피해자에 대한 구체적인 규명을 통한 예방 및 처벌적 기능을 수행하고자 하는 것이 양 기관의 차이점이다. 인권침해 예방 기능은 정부 차원에서 북한인권 침해에 대한 구체적 정황을 확보한다는 사실에 대해 북한당국이 인지하도록 함으로써 인권침해 가능성에 대한 억지를 유도한다는 것이고, 인권침해 처벌 기능은 통일 이후를 상정하는 개념으로 통합과정에서 가해자에 대한 적법한 기소를 가능케 하는 효력을 가지게 된다. 한편, 남북관계가 호전되고 정부의 주요 관심이 북한인권 침해 가해자 식별이 아닌 인권대화 및 인도적 지원에 집중되는 정책환경은, 기록보존소의 예방적 기능보다는 통일 이후 시점에서의 처벌적 기능이 더 강조될 가능성이 크다.¹¹⁷⁾ 따라서, 기본적으로 정부 주도로 보다 객관적 실태규명을 위해 노력해야 할 것이며, 나아가 관련진술을 체계적으로 확보하여 구체적 정황증거를 지속적으로 축적해 나가야 할 것이다.

기록보존소의 역할 관련, 북한인권 실태조사 및 연구에서 한 걸음 더 나아가 실제 관련정보가 효용적 가치를 지니도록 보존·보관·유지하는

¹¹⁵⁾ 이규창 외, 『북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2016) 참조.

¹¹⁶⁾ 국제사회는 북한인권 사안의 중대성과 시급성을 고려하여 2013년 3월 유엔 인권이사회 결의로 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry: COI)를 설립한 바 있다. 1년 뒤인 2014년 2월 17일 COI의 보고서가 공개되었는데, 이 보고서에서 COI는 북한 내 인권침해 상황이 인도에 반한 죄(crimes against humanity)를 구성한다고 판단하였다. 이 과정에서 COI는 국제사회가 논의 중인 과도기 정의를 수용할 것을 권고하였는데, 물론 일차적으로는 북한당국을 대상으로 한 것이지만 통일 이후 통합을 고려하는 한국정부의 입장에서 이러한 국제사회의 논의에 보다 적극적으로 대응할 필요성이 있다. 관련하여 김수암·조정현·백법석, 『한반도에 있어서 과도기 정의』 (서울: 통일연구원, 2014) 참조.

¹¹⁷⁾ 통일연구원 주관 북한인권기록보존소 자문회의 (2017.08.29.).

노력을 전개할 것으로 예상된다. 통일부에 설치된 북한인권기록센터 이외에 법무부에 북한인권기록보존소가 설립되었다는 사실 자체만으로 정부 주도의 북한인권 침해실태 규명 노력이 통합·발전되고 있다는 시그널로 볼 수 있기 때문이다. 국제사회 또한 한국정부의 노력이 2016년 북한인권법 통과를 기점으로 더욱 본격화되고 실제화되기를 기대할 것이다. 하지만 법·제도적 장치에도 불구하고 관련 전문가 및 부처 간 조율과 협조가 선행되지 않는다면 제도의 효율성을 담보할 수 없을 것이다. 북한인권 실태조사 및 연구가 국가 차원에서 종합적으로 진행되기 위해서는 그만큼의 노력, 예산, 그리고 중장기적 계획 및 협조체계 구축이 필수적이기 때문이다.

나. 민간 차원

북한인권 실태조사 및 연구 관련, 민간 차원에서의 노력은 다양한 시민단체를 중심으로 이루어져 왔다. 북한인권 관련 연구 및 캠페인, 실태조사 등 북한인권시민연합, 북한인권정보센터(NKDB, 이하 정보센터) 등 다양한 시민단체가 활동중이다. 특히, 조사연구 분야에서는 정보센터의 역할이 돋보인다.

정보센터는 북한인권 실태 분야 민간을 대표하며, 그 주요역할로서 “① 산하 북한인권기록보존소의 북한인권 침해사건에 대한 체계적인 기록과 축적을 바탕으로, ② 산하 북한인권감시기구를 통해 특정 인권침해 항목에 대한 효과적인 감시와 정례적 보고서 출간을 통한 실질적인 문제 해결을 도모하고, ③ 산하 정착지원본부가 인권피해자, 귀환국군포로, 비보호 북한이탈주민에 대한 적응교육, 심리상담, 정착지원을 통해 북한이탈주민에 대한 전문적인 지원활동을 전개하도록 하며, ④ 산하 남북사회통합교육원의 관할 하에 북한인권아카데미, 심리상담아카데미, 통일외교아카데미, 북한청소년리더십아카데미 등을 정례적으로 개설하여 대중과의 소통과 교육을 강화하고, 북한인권 상황과 남북사회통합의

중요성에 대한 대중의 인식을 제고하는 것”을 표방한다.¹¹⁸⁾

정보센터는 2016년 북한인권법 통과 이후 북한인권 실태조사 및 연구 분야에서 정부의 기능이 증대됨에 따라, 민간단체로서 새로운 조정을 모색한다. 특히, 정부가 다 다룰 수 없는 주요 사안별 분석을 중심으로 북한인권 실태조사 및 연구 분야에서 축적된 전문성을 활용하되 현재 한국 사회에 정착한 북한이탈주민들을 대상으로 한 사회통합 분야에서 더 많은 노력을 기울이고 있다. 구체적으로 매년 북한인권백서를 출간하고 있으며, 북한인권의 각 영역별 분석 보고서, 대국민 북한인권 인식 조사, 북한이탈주민의 사회적 적응 등 북한인권 관련 주요 분야를 총망라한다.¹¹⁹⁾ 북한인권백서 관련, 대한변호사협회도 격 년간으로 백서를 발간한다.¹²⁰⁾

2. 인도적 지원

인도적 지원은 정치적 상황과 상관없이 취약계층을 중심으로 지속적으로 이루어질 수 있다는 차원에서 지속가능한 정책적 가능성을 가지고 있다. 하지만, 동시에 선언적 당위성과 명제에도 불구하고 남북관계사의 관점에서 볼 때 남북관계 개선이라는 변수에 가장 큰 영향을 받은 영역이기도 하다. 현재 한국정부도 인도적 지원의 중요성을 강조하고 있으며, 다양한 민간접촉을 장려하려는 움직임을 보이고 있다. 하지만, 이러한 한국정부의 입장과 관련하여 북한은 남한의 인도적 지원 혹은 남북 인도

118) 북한인권정보센터(NKDB) 웹사이트 <www.nkdb.or> 참조.

119) 정보센터의 최근 발간물로서 윤여상·임순희 『2016년 북한인권에 대한 국민 인식 조사』(서울: 북한인권정보센터, 2016); 임순희·윤인진·양진아, 『2016 북한이탈주민 경제사회통합 실태』(서울: 북한인권정보센터, 2017); Chio Sun-young et al., *The UN Universal Periodic Review and the DPRK: Monitoring of North Korea's Implementation of Its Recommendations* (Seoul: NKDB, 2017) 참조.

120) 이 외에 대한변협의 발간물로서 『2015 북한인권보고서』(서울: 대한변호사협회, 2015) 참조. 동 보고서에서는 북한인권 분야를 크게 ① 생명권, ② 정치범 수용소, 교화소 등 구금시설의 인권 실태, ③ 이동의 자유 제한, ④ 북한주민의 정보접근권으로 나누어 분석한다.

적 사안에 대해 정치적 공세로 해석하고 이를 다른 이슈와 연계시키려는 전략을 구사한다.

일례로 남북 간 인도적 사안의 하나인 이산가족 상봉제안에 대해서도 북한은 이에 대한 명시적 대응은 피한 채 2016년 4월 발생한 류경식당 종업원 탈북사건과 남북 대화 자체를 연계하려는 모양새를 연출하였다.¹²¹⁾ 북한이 자국민 탈북사안을 한국정부의 이산가족 상봉제안과 연계한 경우는 이례적인 상황으로 이러한 연계성에 대한 지속적 모니터링이 필요하다. 한국의 인도적 지원 재개 움직임에 대해서도 북한은 특별한 반응을 보이지 않고 있다.

이러한 환경에도 불구하고, 한국정부가 인도적 지원 혹은 인도적 사안에 대한 모멘텀과 이니셔티브를 쉽사리 포기하기는 어려울 것으로 판단된다. 북한의 핵 및 미사일 문제로 인한 안보위기 상황이 대다수 국민들의 여론을 보다 강경한 입장으로 변화시킨 것이 사실이지만, 국면이 완화될 때 가장 변화되기 쉬운 분야가 또한 인도적 지원 및 남북 간 인도적 사안이기 때문이다.¹²²⁾ 이러한 점은 인도적 지원 자체가 지원(assistance)이라는 개념과 인도주의(humanitarianism)라는 개념의 합성에서 비롯된 특성을 가지고 있기 때문이다. 이러한 측면에서 한국의 북한인권정책의 기본원칙으로 인도주의를 표방하여 북한인권정책의 지속성, 효율성, 연계성을 견인해 나가야 할 것이다.¹²³⁾

121) 문재인 정부 출범 이후인 7월 17일, 남북 이산가족 상봉을 위한 남북적십자회담이 제안된 바 있다. 이는 2017년 7월 6일 문재인 정부의 '신(新)베를린 구상'에서 제시된 인도적 사안 해결 및 군사분계선 상호 적대행위 중단 제안의 연장선상에서 볼 수 있다. 북한은 한국정부가 제안한 8월 1일 회담 가능성에 대해 아무런 반응을 하지 않았다.

122) 관련하여 문재인 정부의 정책에 대한 최근의 여론에 대한 분석으로 이상신, “문재인 정부의 통일·대북정책과 여론,” (통일연구원 Online Series CO 17-23, 2017.8.8.), <<http://lib.kinu.or.kr/wonmun/008/0001485058.pdf>> (검색일: 2017.10.04.).

123) 인도주의와 지원을 연계시킨 연구로 Michael Barnett and Janice Gross Stein eds. *Sacred Aid: Faith and Humanitarianism* (Oxford: Oxford University Press, 2012) 참조.

인도주의 원칙 자체가 정치적 상황과는 별개로 고유의 가치체계에 의해 진행되는 사안이므로 현재 한반도 정세의 위급성이라는 것이 역설적으로 한국정부의 인도적 정책의 진정성을 가늠해 볼 수 있는 환경을 조성한다고 볼 수 있다. 하지만, 현실정치적 관점에서 인도적 지원의 모멘텀과 지속성을 확보하기는 쉽지 않다. 이러한 점을 염두에 두고, 이하에서는 인도적 지원 정책을 둘러싼 정책환경을 정부와 민간 차원으로 구분하여 진단해 본다.

가. 정부 차원

현재 문재인 정부는 대북 인도적 지원에 대하여 개방적 관점을 보이고 있다. 인도주의 정책이 지니는 당위성은 차치하고라도 지난 9년간의 보수정부에서 정부 및 민간 차원의 인도적 지원이 위축되었다는 현실 진단 아래, 현 한국정부는 가능한 한 효과적이고 지속적인 방식으로 인도적 지원을 재개하려는 움직임을 보이고 있다.

문재인 정부의 북한인권정책의 여러 아젠다 중 인도적 지원에 대한 분야를 살펴보기 위해서 우선 국정과제를 중심으로 고찰할 필요가 있다. 북한인권 및 인도적 지원 관련 사안은 ‘북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제해결’을 표방한 국정과제 92에서 제시되었다. 구체적 과제목표로는 ① 북한주민의 자유권과 사회권을 통합적으로 개선하고, 인도적 지원과 개발협력 추진, ② 이산가족·국군포로·납북자 문제의 근본적 해결을 추진하고 탈북민 자립·자활능력을 제고하여 사회통합 강화가 제시되었다. 인권의 상호보완적 접근을 제시하면서, 동시에 인도적 지원과 개발협력 추진을 제시하였다. 또한, 남북 간 인도적 사안과 북한이탈주민 정착지원을 동시에 제시하였다.

국정과제 92를 수행하기 위한 주요내용은 각 분야별로 다음과 같다.

① 북한인권: 북한인권재단 조기 출범, 국제사회와 공조 및 남북 간 대화 시 인권문제 의제화 등을 통해 북한당국에 인권 친화적 방향으로 정책전

환 촉구 ② 인도 지원: 민간단체 인도적 지원 허용, 국제기구 북한지원사업 공여 검토, 당국차원 지원은 국민적 합의를 바탕으로 추진 ③ 인도적 문제해결: 이산가족 신청자의 전면 생사확인·상봉정례화·교류 제도화 추진, 국군포로·납북자 문제는 당사자의 의견을 존중한 다양한 해결책 마련 ④ 탈북민 정착 지원: 지원체계 효율화, 맞춤형 지원을 통한 생활밀착형 프로그램 확충 추진, 탈북민 인식 개선 및 지역주민과 소통 활성화 노력 등 각 분야별로 구체적인 내용이 제시되었다.

정부의 과제목표에서 자유권과 사회권의 통합 및 인도적 지원과 개발협력 추진을 적시하고 있는데, 자유권과 사회권의 통합이 인권증진을 위한 선언적 명제를 구성한다면, 인도적 지원과 개발협력은 이를 실현하기 위한 현 정부의 보다 구체적인 정책목표를 의미한다고 볼 수 있다. 이는 인도적 지원과 개발협력 사안이 사회권 증진과 밀접한 관련이 있다는 관점에서 이해할 수 있다. 이어지는 이산가족·국군포로·납북자 문제도 기본적인 구상은 남북 간 대화를 통한 ‘근본적 해결’ 노력으로 볼 수 있다. 여기서 북한인권법에 북한인권 증진을 위한 주요 방안으로 제시된 ‘인도적 지원’과 ‘남북인권대화’ 간 접점 및 공통분모를 도출할 수 있다. 즉, 북한인권 증진을 위한 자유권과 사회권의 통합적 노력에는 원칙적으로 동의하되, 한반도의 현 상황을 보다 구체적이고 근본적으로 해결하기 위한 방책으로 대화를 통한 접근을 통해 북한인권을 증진하고 한반도 평화를 정착시키는 문제를 단계적이고 점진적으로 진행하겠다는 것이다. 인도적 지원 노력도 물론이거니와 남북 간 대화와 협상의 과정을 거쳐 인도적 사안에 대한 근본적 해결책도 강구할 수 있다는 것이다.

지금까지 정부 차원의 인도적 지원은 상당히 위축되어 온 것이 사실이다. 특히, 북한의 거듭되는 핵실험 및 미사일 발사가 가장 큰 영향을 미쳤다. 문재인 정부 출범 이후, 인도적 지원 및 남북 간 인도적 사안에 대한 주의를 기울이고 있는 점은 주목할 만하다. 실제로 2017년 9월 21일 정부는 국제기구를 통한 대북 인도적 지원 규모로 800만 달러를 결정하였다.

구체적으로 조명균 통일부 장관 주재로 열린 남북교류협력추진협의회에서 유니세프(UNICEF)의 백신 등 필수약품 및 영양제 지원사업에 350만 달러를, 세계식량계획(WFP)의 아동, 임산부 영양강화 식품제공에 450만 달러 지원을 결정하였다.¹²⁴⁾ 정부의 이러한 결정은 문재인 정부 출범 이후 첫 지원결정이자, 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 처음 실행되는 것이다. 정부의 이러한 결정은 정치적 상황과 상관없이 인도주의적 고려에 따른 지원은 지속된다는 기본적 원칙에 의거한 것이다.

한국정부의 인도적 지원 결정에도 불구하고, 북한인권 관련 대내 정책 환경은 지속적으로 악화되고 있다고 볼 수 있다. 무엇보다도 북한이 남한 정부의 제안에 대해 기본적으로 거부 의사를 표명하고 있기 때문이다. 또한, 내부적으로도 안보위기가 현실화되는 현 시점에서 지원을 결정하는 것에 대한 비판여론이 만만하지 않다. 이러한 배경에서 정부는 ‘실제 지원 시기와 규모는 남북관계 상황 등 전반적 여건을 종합적으로 고려’한 이후 추진하겠다고 언급하였다.

북한의 6차 핵실험 이후 국제사회의 제재가 강화되고 북한 또한 이에 극렬히 반발하면서 북한 정세를 비롯, 동북아 국제정세 자체가 불안정 상태로 치닫고 있다.¹²⁵⁾ 국제사회의 제재와 맞물리면서 그만큼이나 한국정부의 대북 인도적 지원 노력도 차질을 빚고 있다. 한국정부는 국제정세, 대북제재, 북한 내부 정세, 한반도의 정치적 상황과 상관없이 인도주의 혹은 인도적 정신에 기반한 지원환경을 구축해 나가야 할 필요성이 있다. 노인, 장애인, 여성, 아동 등 북한 내 취약계층의 문제는 어느 한 정부의 정책대상 혹은 어느 한 시기의 사안이 아니기 때문이다.¹²⁶⁾ 따라

¹²⁴⁾ 『연합뉴스』, 2017.09.21.

¹²⁵⁾ 북한의 6차 핵실험에 대한 평가와 전망으로 정성운, “북한의 6차 핵실험: 평가와 정세 전망,” (통일연구원 Online Series CO 17-26, 2017.9.11.) <<http://lib.kinu.or.kr/wonmun/008/0001485185.pdf>> (검색일: 2017.10.04.).

¹²⁶⁾ 정부와 민간의 인도적 지원정책 관련 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2013) 참조.

서, 남북관계를 비롯, 국내외 정세가 여의치 않을 경우는 민간접촉을 우선적으로 활용하여 인도적 지원의 가능성을 타개해야 하며 남북관계가 개선되고 우호적 국제환경이 조성될 때 정부 차원에서 보다 적극적이고 중장기적인 차원에서 지원환경을 조성해 나가야 할 것이다. 이 때 국내적으로는 민간과의 협조체계를, 국제적으로는 국제기구의 노하우를 활용함으로써 다양한 네트워크 간 시너지 효과를 경험할 수 있을 것이다.

나. 민간 차원

현재 민간 차원의 인도적 지원은 전면 중단된 상태이지만, 문재인 정부 등장 이후 민간 차원의 대북접촉에 대한 첫 승인이 있었다.

대북 인도적 지원을 둘러싼 정책환경 진단에서 주목해야 할 점은 북한의 인식과 대응이다. 현재, 북한은 남측 민간단체의 대북지원을 거부하고 있고, 나아가 인도적 사안 관련 정부 차원의 공식제안에 대해서도 입장을 표명하지 않고 있다. 이는 우선, 북한의 대외인식에서 한국정부의 인도적 차원의 제안이 순수하지 않다고 보는 것이며 나아가 이는 정치적으로 연계되어 있다고 보기 때문이다. 또한, 대북제재의 심화에도 불구하고, 북한은 내부적으로 어느 정도 제재에 대응할 수 있는 내성을 확보한다고 믿기 때문인 것으로 보인다. 무엇보다 가장 중요한 점은, 지금 한반도에서 전개되는 핵·미사일 위기 국면에서 북한 측의 판단이 지금은 남북관계 개선을 위해 노력할 때가 아니라 한반도를 둘러싼 복잡한 안보 방정식에서 미중관계와 미국을 주요 사안으로 인식하고 있는 것으로 파악된다는 점이다.¹²⁷⁾ 따라서, 이러한 전략적 계산 속에서 남측 정부의 제안 혹은 남측 민간단체와의 접촉은 북한의 주요 관심사가 아닌 것으로 보이며, 그 결과 대북 인도적 지원 문제도 남북관계에서 한국정부의 주도권 확보 노력으로 파악한다.¹²⁸⁾

¹²⁷⁾ 관련 주제로 이춘근, 『미중 패권경쟁과 한국의 전략』 (서울: 김앤김복스, 2016) 참조.

그럼에도 불구하고 한국정부 및 민간의 대북 인도적 지원 노력은 상황에 따라 부침을 거듭하겠지만, 지속적으로 이루어질 것으로 보인다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 2016년 제정된 북한인권법에 제시되고 동시에 강조되는 북한인권 개선방안 중 하나가 인도적 지원 및 남북 인도적 사안의 중요성이다. 둘째, 문재인 정부는 김대중·노무현 정부의 포용정책의 주요기조를 계승하고 있으며, 이러한 관점에서 시민사회를 주축으로 한 대북접촉 및 인도적 교류·협력 사안은 역대 어느 정부보다 장려되고 추진될 가능성이 높다.¹²⁹⁾ 북한인권법 제8조는 인도적 지원에 대해 규정한다.¹³⁰⁾ 북한인권법이 규정하는 인도적 지원에 대한 내용은 국가가 국제적 기준을 통해 투명하게 인도적 지원을 시행해야 하며, 민간단체와도 적극 협조하여 위 사항을 시행해야 한다는 것이다.

북한인권법은 제8조에서 인도적 지원을 명시한 이외에도 북한인권재단의 설립과 관련된 제10조에서도 인도적 지원을 북한인권증진을 위한 필수적 분야로 인식한다.¹³¹⁾ 앞서 언급되었듯이, 북한인권법이 북한인권 실태조사 및 연구와 인도적 지원 분야를 북한인권증진을 위한 주요

¹²⁸⁾ 이러한 상황 판단은 대북 인도적 지원을 오랫동안 추진해 온 여러 활동가들에 의해 확 인되고 있다. 통일연구원 대북 인도적 지원 자문회의(2017.08.09.).

¹²⁹⁾ 김대중·노무현 정부의 대북정책 전반에 대한 정책결정과정 분석으로 임동원, 『피스메 이커』 (파주: 창비, 2015); 이종석, 『칼날 위의 평화』 (고양: 개마고원, 2014); 역대 정 부의 북한인권정책에 대한 비교 분석으로 한동호, 『한국의 대북 인권정책 연구』, pp. 23~42 참조.

¹³⁰⁾ 북한인권법 제8조의 내용은 다음과 같다 ① 국가는 북한인권증진을 위하여 북한주민 에 대한 인도적 지원을 북한당국 또는 북한의 기관에 제공하는 경우에는 다음 각 호의 사항이 준수되도록 노력하여야 한다 - 1. 국제적으로 인정되는 인도기준에 따라 투명 하게 추진되어야 한다. 2. 임산부 및 영유아 등 취약계층에 대한 지원이 우선되어야 한다. ② 국가는 민간단체 등이 시행하는 인도적 지원에 대해서도 제1항 각 호의 사항 이 준수되도록 노력하여야 한다.

¹³¹⁾ 북한인권법 제10조 제3항 이하의 내용은 다음과 같다, ③…2. 인도적 지원 등 북한인 권증진을 위한 자(各)목의 사업 - 가. 북한 내 인도적 지원 수요에 관한 조사·연구, 나. 대북 인도적 지원을 위한 정책대안의 개발 및 대정부 건의, 다. 그 밖에 위원회가 심의 하고 통일부장관이 지정하는 사업, 라. 가목부터 다목까지의 사업의 수행에 필요한 시 민사회단체에 대한 지원.

사안으로 인식하고, 북한인권재단의 설립 목표 중 하나가 인도적 지원 확대를 위한 다양한 시민사회단체에 대한 지원이라는 점을 상기할 필요가 있다.

정부가 아닌 시민사회 그리고 비정부기구(NGO)의 다양한 역동성을 고려할 때, 대북 인도적 지원의 지속성과 효율성을 극대화하기 위해서는 북한인권법에 기초한 제도적 기제에 힘입어 다양한 시민단체들을 효율적으로 다룰 수 있는 조정기제가 필요할 것이다. 이러한 관점에서, 북한인권재단의 역할이 매우 중요하며 재단의 출범을 필두로 다양한 시민단체와 정부 간 소통의 기회가 제공될 것으로 기대된다.

문재인 정부의 정책기조 관련, 인도적 지원 분야는 인도지원 단체 대북 접촉 승인으로 포문을 열었다. 통일부에 따르면, 2017년 5월 대북 인도지원 단체 우리민족서로돕기운동이 추진하는 '말라리아 남북 공동방역사업'을 위한 대북접촉 신청에 대해 정부의 승인이 이루어진 것이다. 이는 문재인 정부 이후 처음 이루어진 승인이며, 정부의 민간단체 대북접촉 승인은 북한의 4차 핵실험(2016.1.6.) 이후 처음이었다.¹³²⁾ 통일부는 이미 5월 22일 “민간교류 등 남북관계 주요사안들에 대해서는 국제사회의 대북제재 틀을 훼손하지 않는 범위에서 유연하게 검토해 나갈 생각”을 표명한 바 있다.

북한 어린이를 대상으로 보건·영양·교육 지원 사업을 하는 어린이어깨동무 등 다양한 단체들도 우리민족서로돕기운동의 사례와 같이 대북접촉을 신청하였다. 이러한 정부의 대북접촉 승인 사례에 힘입어 2017년 5월을 기점으로, 통일부에 소속된 민간단체로 구성된 '대북협력민간단체협의회' 등 다양한 단체들이 대북접촉을 신청하였다.¹³³⁾ 새 정부 출범

¹³²⁾ 『연합뉴스』, 2017.05.26.

¹³³⁾ 대북협력민간단체협의회(Korea NGO Council for Cooperation with North Korea, 북민협)는 통일부에 소속된 56개 민간단체로 구성되어 있다. 56개 단체는 다음과 같다. 겨레사랑, 겨레의 숲, 경남통일농업협력회, 광주광역시남북교류협의회,

이후, 5월부터 8월 사이에 19개 단체의 대북 접촉신고가 승인된 바 있다.

하지만 정부 및 민간 차원의 다채로운 노력에도 불구하고, 북한의 6차 핵실험(2017.9.3.)을 위시한 핵·미사일 도발은 사실상 4차 핵실험 이후 중단되었던 대북 인도적 지원이 재개될 수 있는 지원환경에 부정적 요인으로 작용하였다. 그 결과, 정부 차원이든 민간 차원이든 인도적 지원의 지속성은 가까운 미래에 담보하기 어려운 사안이 되었다. 결국 정부 차원이든 민간 차원이든 현재의 난관을 뛰어 넘을 수 있는 새로운 차원의 정책적 아이디어와 창의적 발상이 요청되는 시점이라고 판단된다.¹³⁴⁾ 인도적 차원의 정책적 고려가 내포하는 당위성도 물론 중요하지만 한반도를 둘러싼 현재의 국제정세가 남북관계 개선 및 한반도 평화정착이라는 한국정부의 정책목표에 긍정적으로 작동하는 상황이 아니기 때문이다.

구세군대한본영, 국제사랑재단, 국제옥수수재단, 국제푸른나무, 굿네이버스, 굿피플, 나눔인터내셔널, 남북강원도협력협회, 남북경제문화협력재단, 남북경제협력발전협의회, 남북나눔운동, 남북평화재단, 남북함께살기운동, 남북협력제주도민운동본부, 대한결핵협회, 대한불교조계종 민족공동체추진본부, 대한예수교장로회 사회봉사부, 대한의사협회, 동북아교육문화협력재단, 등대복지회, 따뜻한 한반도 사랑의 연탄나눔운동, 민족사랑나눔, 새누리좋은사람들, 새마을운동중앙회, 새천년생명운동본부, 샘복지재단, 서비스포피스재단, 세계결핵제로운동본부, 세이브더칠드런코리아, 어린이어깨동무, 어린이의약품지원본부, 어린이재단, 우리겨레하나되기운동본부, 우리민족서로돕기운동, 원불교은혜심기운동본부, 월드비전, 유진벨재단, 전남도민남북교류협의회, 조국평화통일불교협회, 종이문화재단, 지구촌공생회, 천주교서울대교구민족화해위원회, 천주교주교회의민족화해위원회, 통일준비네트워크, 평화3000, 평화의 숲, 하나님을위한늘푸른삼천, 한겨레통일문화재단, 한국YMCA전국연맹, 한국건강관리협회, 한국국제기아대책기구, 한국대학생선교회, 한국제이티에스, 한국카리타스, 한코리아 (2016년 9월 기준). 북민협의 사업에 대한 자세한 소개를 위해 다음의 웹사이트 참조 <<http://www.knck.or.kr/index.html>>.

¹³⁴⁾ 관련하여 과거 인도적 지원 및 남북 인도적 사안에서 대한적십자사 등의 역할을 참고할 필요가 있다. 정부 대 정부의 관계가 경색되었을 경우, 인도적 사안은 그 자체로 정치적 사안과는 별개로 움직인다는 원칙이 있지만 결과론적으로 정치적 개선에 영향을 주어진 것이 사실이다. 대한적십자사의 기능과 역할 관련, 대한적십자사, 『이산가족 70년』 (서울: 대한적십자사, 2016) 참조.

3. 북한과의 교류·협력 확대 및 북한인권 역량증진

문재인 정부 출범 이후 남북 교류협력 확대를 위한 여러 채널이 가동될 기미를 보이고 있다. 북한의 계속되는 미사일 시험발사, 6차 핵실험, 김정은 체제의 통제 강화 등 남북협력을 저해하는 수많은 부정적 요소들이 상존함에도 불구하고, 남북 교류협력 확대를 추진하고자 하는 한국정부의 의지는 변함이 없는 것으로 파악된다. 남북 교류협력 확대는 이산가족 상봉 등 남북 간 인도적 사안의 진전과도 긴밀한 연관이 있기 때문에 향후 북한인권정책 수립 및 실행을 위한 내부 환경조성에 중요한 변수로 작용할 것으로 예상된다.¹³⁵⁾

한편, 북한인권 역량 증진분야는 북한인권정책 분야 중 크게 관여(engagement) 정책에 해당된다. 남북관계가 활성화되고 북한과 국제사회와의 협력이 강화되는 경우, 관여정책의 효용성이 커지게 된다. 인권역량 증진은 사회권을 중심으로 유엔을 위시한 국제기구와의 강력한 협조체제 구축이 필수적이다.

하지만, 현재와 같은 대북제재 국면에서는 관여정책의 실효성이 떨어지게 되고, 그 결과 북한인권 역량 증진을 위한 각종 프로그램은 민간 차원이든 정부 간 차원이든 약화될 수밖에 없다. 특히, 북한의 미사일 도발과 핵실험이 지속되는 현 상황에서 어떠한 형태의 협력관계도 약화될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 기술지원(technical assistance)과 역량구축(capacity-building) 등 기술협력의 가능성을 지속적으로 열어두고 대화와 접촉면을 늘리려는 노력이 요청된다.¹³⁶⁾ 실제로 현 정부는

¹³⁵⁾ 남북관계를 역사적 관점에서 바라보면, 남북관계의 다양한 변화에 따라 인도적 지원 혹은 남북 간 인도적 사안의 강화 혹은 진전이 이루어진 것이 사실이다. 남북관계 전반에 대한 역사적 분석으로 김형기, 『남북관계 변천사』(서울: 연세대학교 출판부, 2010) 참조.

¹³⁶⁾ 국제사회 및 개별국가의 기술협력 논의 및 실행에 대한 연구로 한동호·도경욱·이성훈, 『인권개선을 위한 기술협력』(서울: 통일연구원, 2015) 참조.

2017년 8월 29일 정부 차원에서 남북 교류·협력 지평을 넓히기 위한 노력의 일환으로 북방경제협력위원회를 발족하고 위원장을 임명하였다. 물론 이러한 한국정부의 노력과 상관없이 북한은 계속되는 도발을 통해 한반도 안보위기 상황을 지속시키고 있다. 현재의 남북관계와 동북아 국제정세는 한국정부가 단계적 차원에서 남북 교류협력 및 인권 역량증진 분야를 확대하기에 상당히 어려운 상황이라는 점은 분명해 보인다.

만약 정부 차원의 인도적 지원 노력이 국제기구를 통한 간접적 방식과 남북관계 개선을 통한 직접적 방식으로 구분될 수 있다면, 교류협력 및 역량증진 분야도 마찬가지다. 하지만, 직접적 방식은 물론이거니와 국제기구를 통한 간접적 방식도 현재와 같은 제재국면에서는 용이한 일이 아니다. 일례로 정부가 대북 기술협력 차원에서 수행한 ‘북한인력양성프로그램’을 생각해 볼 수 있다. ‘북한인력양성프로그램’은 북한인력양성을 목표로 2006년부터 시작된 프로그램으로 남한 정부가 지원하고 유엔 ESCAP(Economic and Social Commission in the Asia Pacific)을 통해 2006년부터 2015년까지 200명 가량의 북한인원을 중국, 베트남 등지로 파견하여 교육의 기회를 제공하였다. 구체적 분야로는 환경, 에너지, 지역협력, 교육 등 다양한 분야에서 남한 정부, 북한 정부, 국제기구의 긴밀한 협조체계 구축을 통해 가능할 수 있었다.¹³⁷⁾ 하지만, 2016년 북한의 4차 핵실험과 미사일 발사가 연속적으로 발생하면서 이 사업도 중단되기에 이르렀다. 비정치적 분야의 기술협력이긴 하지만 정치안보적 영향에서 한없이 자유로울 수 없기 때문이다.

현재의 제재 국면에서, 한국정부가 남북관계의 양자관계에서 지원 및 교류협력 확대를 추진하기에는 국내외적 부담이 따른다고 볼 수 있다.

¹³⁷⁾ 북한 내 파견 인력으로는 주로 기술관료 계층이 선정되었다. 200여 명의 북한 내 인력은 북한 국토관리성 등 부서의 과장급이었으며, 주로 남성이 많았다고 한다. 비정치적 분야의 교류협력을 통해 남한과 북한 모두 혜택을 경험하게 된 사례로 볼 수 있다. 관련 분야 현지 자문회의(2017.09.20., UN ESCAP, Thailand).

따라서, 국제기구를 통한 다자적 협력틀을 활용한 접근법이 가장 합리적
으로 제시될 수 있다. 다만 국제기구를 활용한 남북한 간접적 방식의 교
류협력과 북한인권 역량증진을 위한 기술협력의 가능성은 북한문제를
둘러싼 국제사회의 악화되는 여론의 영향을 받을 수밖에 없다.¹³⁸⁾ 북한
또한 남북관계의 측면뿐만 아니라 국제무대에서 다양한 차원의 외교적
이득을 추구하고 있고, 현재 북미 간의 대결국면이 지속되고 있으므로
남북관계 개선을 통한 직접적 방식이든, 국제기구를 통한 간접적 방식이
든 교류협력 및 인권 역량증진 사업을 실행하기 위한 정책환경 현실은
그리 낙관적이지 않다고 볼 수 있다.¹³⁹⁾

민간 분야에서는 북한 내 사업가, 교육자 등 다양한 인적 교류를 실현
하고자 하는 기술지원 사업을 들 수 있다. 주로 비정부기구(NGO)를 통한 교
류가 많은데, 북한과의 교류를 실현하는 조선교류(Chosun Exchange)를
한 예로 들 수 있다. 조선교류는 싱가포르에 기반을 둔 비영리단체로 2000
년대 중반 이후 북한의 다양한 인력을 싱가포르를 위시한 동남아시아 지
역에 유치하여 이들을 교육한 후 북한에 들여보내는 일을 한다. 비정치적
영역에서 탁월한 역량을 발휘한다.¹⁴⁰⁾

¹³⁸⁾ 북한에 대한 국제사회의 여론악화는 비단 어제 오늘의 일이 아니지만, 북한의 6차 핵
실험 이후 국제사회의 제재 레짐이 보다 강화되면서 유엔 내에서도 북한에 대해 우호
적 입장을 취하는 국가와 그렇지 않은 국가 사이의 간격이 점차 커지고 있다. 일례로
미국을 중심으로 북한 대사 추방 움직임이 곳곳에서 발생하고 있으며, 이미 몇몇 국가
가 동조한 것으로 알려지고 있다. 이러한 경향이 향후 보다 강화될 경우, 국제기구를
통한 대북 인도적 지원 및 교류협력, 역량강화 프로그램 운영도 점차 어려워질 가능성
이 크다.

¹³⁹⁾ 국제사회의 제재국면에 대해 북한당국도 적극적으로 반응한다. 북한은 유엔을 비롯
한 다자무대에서 다양한 비정치적 분야를 적극 활용하고 있는데, 인권 분야 또한 북한
이 적극 활용한다고 볼 수 있다. 예를 들어, 북한은 제재 혹은 미국의 '대북 적대시' 정
책 때문에 북한 내 아동인권이 증진되지 못한다고 주장하고 있으며, 유엔 환경회의의 등
에서도 유엔 제재 때문에 북한 내 환경문제가 악화되고 있다고 주장하기도 한다. 관련
분야 현지 자문회의(2017.09.20., UN ESCAP, Thailand).

¹⁴⁰⁾ 교류협력 비정부기구(NGO)의 일반적 기능과 역할 관련하여 Geoffrey K. See and
Andray Abrahamian, "Making Training More Effective for North Koreans by
Separating Ideation from Capacity-Building," *International Journal of Korean*

국내적으로도 여러 시민단체들이 북한에 대한 지원 혹은 교류협력 사업을 추진한 경험이 있으며, 지속적으로 추진을 계획한다. 시민사회의 중요성은 정부의 미진한 부분을 적극적으로 메워 주고 나아가 정부 차원에서 용이하지 않은 부분들을 선도적으로 개척할 수 있는 역동성에 있다. 더불어 이러한 역동성이 제 기능을 발휘하기 위해서는 시민사회 단체 간 통합 및 연계성을 위한 노력이 중요하다.¹⁴¹⁾

대표적인 예로 개신교계의 지원운동인 (사)남북나눔운동을 들 수 있다. 남북나눔운동은 1993년에 설립된 한국 최초의 대북지원 민간단체로, 종교계를 중심으로 대북지원 영역에서 보수와 진보를 아우르는 통합적 모델을 제시하였다고 평가된다. 또한, 남북나눔운동은 북한의 조선그리스도교연맹, 민족경제협력연합회 등 북한의 기구와도 협조하여 물자를 지원하고, 방북을 통한 모니터링 방식을 채택하였다.¹⁴²⁾

교류협력 및 인력양성 분야에서 민간의 역할은 때로 정부를 능가한다. 정부의 역할이 큰 틀에서의 정치적 합의 혹은 협상의 타결을 통한 교류협력 인프라 구축이라고 한다면, 민간의 역할은 정부가 들어갈 수 없는 다소 민감한 분야에 대한 과감한 투자와 창의적 기업가 정신(entrepreneurship)에 있다고 볼 수 있다. 또 하나의 예로, 2012년 11월 3일부터 약 2년간

Unification Studies, vol. 23, no. 1 (2014), pp. 25~48.

¹⁴¹⁾ 한국의 통일·대북정책에서 각종 비정부기구(NGO)를 비롯한 시민단체 일반의 역할에 대해 Jihwan Hwang, “The Paradox of South Korea’s Unification Diplomacy: Moving beyond a State-Centric Approach,” *International Journal of Korean Unification Studies*, vol. 23, no. 1 (2014), pp. 49~72 참조.

¹⁴²⁾ 이 외에도 남북나눔운동은 농촌주택 개량사업 및 시범마을 조성사업과 같은 북한지역 농촌마을 개진사업을 통해 황해북도 봉산군 천덕리 여러 시설을 건립하였고 특히, 남측 민간단체로는 최초로 리 관리사무소를 세워 주었다. 이 지역에 살림집 300채를 건설한 이후, 병원, 문화회관, 편의시설 등 다양한 지원을 제공함으로써 기술지원 및 역량지원 측면에서도 선도적 사례를 제공하였다고 평가된다. 민간단체의 대북지원 사업을 통해 농업생산성, 출산장려, 산림녹화, 의료보건, 교육환경 개선, 영양 등 여러 분야의 교류협력 사업의 통합적 적용이 가능하다고 보인다. 통일연구원 주관 실무자 자문회의 (2017.09.13.).

북한에 역류된 경험이 있는 케네스 배(Kenneth Bae)는 북한 내 관광상품을 개발하여 전 세계 관광객들을 북한과 연결시키는 역할을 하였다. 이후 역류되기 전까지 17번의 방문교류 사업을 성공적으로 이끌었고, 적절한 환경이 조성·지속될 경우 민간 차원에서 비정치적 차원의 교류와 협력이 가능하다는 사실을 일깨워 주었다.¹⁴³⁾

4. 북한인권 정책환경 변화와 특징: 국내

본 절에서는 북한인권정책 실행을 위한 국내적 정책환경의 특징을 몇 가지로 나누어 규명하고자 한다. 특히, 북한인권법 제정 이후 드러난 변화와 특징을 살펴보고자 한다.

가. 북한인권법 통과와 각계각층의 논의 증대

2016년 3월 2일 북한인권법이 통과된 이후, 한국사회 각계각층에서 북한인권 관련 논의가 증대하였다. 또한, 문재인 정부 출범 이후 자유권과 사회권의 통합적 개선을 표방하면서 이에 대한 논의 또한 증대하였다. 이로 보건대, 북한인권법이 정부의 북한인권정책 수립 및 실행에서 최소한의 법제도적 근거를 제시하고 있고, 이에 따라 북한인권에 대한 대국민 관심제고의 효과를 가져왔음을 부인할 수 없다.

북한인권법 통과 이후 본격적으로 제기된 하나의 논의는 북한인권 분야를 둘러싼 정부와 민간의 역할 분담이다. 북한인권법의 존재로 인해 정부부처가 북한인권 개선에 주요한 행위자로 등장하면서 민간과의 관계설정이 중요한 이슈가 되었기 때문이다. 특히, 남북관계 개선 및 교류협력을 주도해야만 하는 통일부의 역할이 중요해졌다. 통일부에 설치된 다양한 북한인권 관련 부서들 간 통합노력과 대국민홍보 및 민간기구와

¹⁴³⁾ 민간 차원에서의 북한과의 교류협력 사업과 배경적 상황에 대한 이해로 케네스 배, 『잊지 않았다』 (서울: 두란노, 2016) 참조.

의 협조체제 구축은 시급하면서도 중요한 일이 되었다. 북한인권 실태조사 및 기록, 인도적 지원, 남북 인권대화, 교류협력 및 기술지원 등 자유권과 사회권을 아우르는 종합적 차원의 중장기적 계획이 절실히 요청된다.

정부 국정과제 92(북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제해결)의 주요내용에서 ‘북한인권재단 조기 출범’이 명시되긴 했지만, 정부와 민간의 역할분담이란 관점에서 보면 여전히 풀어야 할 과제가 산적해 있다고 평가된다. 북한인권재단이 정부와 민간의 가교역할을 할 수 있다는 관점에서 북한인권재단 출범 및 사업 진행은 현 정부의 북한인권정책의 성공 여부를 가늠하는 주요한 기준이 될 수 있다. 정부가 효율적으로 민간과 협조체제를 구축하고, 북한인권 증진분야에서 리더십을 발휘할 수 있는 기회의 장이 될 수 있기 때문이다. 또한, 재단이 출범하면 기존에 활동 중인 북한인권기록센터, 북한인권기록보존소 등 정부기관들과의 긴밀한 협조체제 구축 또한 필요하다고 볼 수 있다.

나. 사회권 및 인도적 지원에 대한 강조

문재인 정부 출범 이후 북한인권 및 인도적 사안에 대한 관심은 꾸준히 표명되었다. 특히, 자유권과 사회권의 통합적 개선을 중심으로 인도적 지원 및 개발협력에 대한 과제목표가 제시되었다. 북한인권 개선 혹은 증진 논의에서 자유권과 사회권의 상호연계성은 필수적 사안이지만, 인도적 지원이 개발협력과 연계되는 경우 대체적으로 사회권 증진이 더 적실성을 갖는다고 볼 수 있다.

특히, 북한인권정책의 법제도적 기반을 제공하는 북한인권법에서 인도적 지원과 남북 인권대화를 강조한다. 구체적으로 국정과제의 주요내용을 보면, ‘남북 간 대화 시 인권문제 의제화’를 언급하고 있는데, 이는 향후 남북 간 대화가 재개될 경우 적용할 수 있는 사안이다. 크게는 남북 관계의 특성상, 작게는 남북 간 대화 및 협상의 관점에서 볼 때, 북한당국이 명백하게 침해하는 자유권 관련 사안에 대해서 직접 대화를 요청하기

는 거의 불가능하다. 따라서, 현 정부가 표방하듯이 남북 간 대화의 틀에서 인권문제를 논의한다면 대다수 의제가 사회권을 중심으로 한 인도적 지원, 개발협력 사안이나 남북 간 현안인 인도적 사안이 될 가능성이 높다.

인도적 지원은, 정부와 민간 간 분업 가능성에 대한 제안이 꾸준히 제기되어 왔다. 특히, 북한 내 임신부 및 영유아를 타겟으로 하는 모자보건 1000일 구상 같은 북한 내 취약계층 지원 방안은, 그 규모나 범위, 예산 등이 단순히 민간단체가 감당할 수 없는 수준이라고 한다면, 정부 차원의 중장기 프로젝트를 통해 이를 실행할 수 있다.¹⁴⁴⁾ 또한, 국제사회와의 협력을 통해서도 인도적 지원을 확대할 수 있는데, 정부가 큰 틀을 잡아 주면 정부의 기조 속에서 여러 비정부기구(NGO)가 개입할 수 있다. 민간 사회단체의 역할을 활성화 시키려는 현 정부의 정책적 분위기를 놓고 봤을 때, 결국 인도적 지원 분야도 정부와 민간의 효율적 공생관계 및 긴밀한 협조체계 구축을 통하여 상당한 진전이 이루어질 것으로 볼 수 있다. 인도적 지원 분야에서 정부와 민간 간 협조체계 조율 과정이 향후 대북 인도적 지원 관련 대내 정책환경을 구성하는 주요 요인이 될 것이다.

다. 한반도 평화정착, 남북관계 개선, 북한인권증진의 연계성 강조

북한인권법에 명시되어 있듯이 한반도 평화정착, 남북관계 개선, 북한인권증진의 세 가지 명제는 상호연계성을 가지고 있다. 북한인권 개선을 위한 정부의 책무에서 한반도 평화정착과 남북관계 개선은 항상 염두에 두어야 할 사안이다. 이는 북한인권 문제의 근원이 북한체제 그 자체에만 있는 것이 아니라 한반도 분단체제 및 남북관계 악화라는 외생변수에도 상당 부분 기인한다는 현실적 인식에 근거한다. 따라서, 이산가족 등 남북 간 인도적 사안에서부터 인도적 지원과 북한주민의 자유권 및 사회권 통합 개선에 이르기까지 모든 인권 및 인도주의 사안은 외부적 환경과

¹⁴⁴⁾ 자문회의(2017.08.09., 통일연구원).

내부적 환경을 균형적으로 고려해야만이 근본적 해결이 가능하다. 이러한 맥락에서 현 정부가 표방하는 남북인권대화는 한반도 평화정착과 남북관계 개선과 병행하여 이루어질 것으로 기대된다.

IV. 북한인권 정책환경: 북한이탈주민*

김수경

* 통상적으로 '북한이탈주민'은 남한에 정착한 탈북자를 지칭할 때 사용되는 단어지만 법률적 정의에 따르면 남한 정착 여부에 상관없이 "군사분계선 이북지역에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람"을 뜻한다(북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제2조 제1항). 이 글에서는 탈북을 시도하여 해외에 체류 중이거나 북한으로 송환된 자들을 '북한이탈주민'으로 부르고, 경우에 따라 '탈북자'라는 단어를 혼용하기로 한다.



북한인권 정책환경 분석

‘북한인권’에 대한 국내외 논의는 주로 김정은 정권이 북한주민에게 자행하는 인권침해 행태와 이에 대한 개선책에 집중되어 있다. 북한인권 실태조사, 책임성 규명, 인도적 지원 등은 모두 북한 내부에서 발생하는 인권 유린에 대한 조치이다. 아이러니한 것은, 북한인권 침해사례의 직접적 증인이라 할 수 있는 북한이탈주민은 북한인권 논의에서 오히려 소외되고 있다는 점이다. 특히 해외체류 탈북자는 불안정한 법적 지위로 인해 심각한 인권침해를 겪고 있지만 이들에 대한 실태조사와 개선책 논의는 상대적으로 미미한 실정이다.

본 장에서는 북한이탈주민을 북한인권 문제의 중요한 당사자로 간주하고 이들의 상황을 중심으로 북한인권 개선을 위한 국내외적 정책환경을 살펴보고자 한다. 특히 북한이탈주민이 겪고 있는 인권침해 실태를 설명하는 것보다는, 탈북을 규제하는 북한 내부의 정책, 북한이탈주민 해외체류국의 현지 사정, 한국정부와 체류국과의 외교 관계, 국제사회의 여론 등 북한이탈주민 인권환경에 영향을 주는 거시적 요인들에 초점을 두고자 한다. 본 장은 크게 두 부분으로 나누어져 있다. 첫째, 김정은 집권 이후 북한 정권의 탈북자 대응 정책을 살펴봄으로써 북한 내부에 존재하는 잠재적 탈북자 및 강제송환자의 최근 인권 동향을 조명하고자 한다. 둘째, 해외에 체류하고 있는 탈북자의 인권 환경을 중국과 동남아 국가, 그리고 일부 기타 지역을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 북한 내 정책환경

북한이탈주민의 인권 정책 환경을 탐색하기 위해서는 먼저 북한 사회 내부를 들여다 볼 필요가 있다. 북한 정권은 북한주민의 영토 이탈을 차단하는 과정에서 (잠재적) 탈북자 인권을 위협하는 일차적 환경을 제공하기 때문이다. 김정일 체제 하에서는 탈북자 문제가 다소 ‘방임적’으로 처리되는 측면이 없지 않았으나 김정은 집권 이후부터는 정권의 핵심적

사안이자 국제적 관심사로 대두되었다. 김정은 정권은 탈북자의 발생으로 북한 내부의 인권 실상이 알려지는 것을 막기 위해 다양한 경로로 탈북자를 압박하고 회유한다. 북한 사회 내부에서 탈북은 더 이상 생계를 위한 불가피한 선택이 아닌, 조국을 배반하는 범죄로 정치화되고 있다. 오늘날의 탈북자 인권 정책환경을 가늠하기 위해서는 먼저 김정은 정권이 탈북자 문제에 민감하게 반응하게 된 계기와 이로 인해 탈북자 처리 방침이 변화되어온 양상을 살펴보아야 할 것이다.

가. 탈북자 인권문제의 부상

김정은 집권 이전까지만 해도 탈북은 지금처럼 민감한 문제가 아니었다. 1990년대 중반 ‘고난의 행군’ 당시 북중 접경지역에 사는 주민들이 생계를 위해 중국으로 탈출해 노동력을 팔아 고향에 송금하거나 어느 정도 돈을 벌면 다시 북한으로 돌아오는 경우가 대부분이었다. 당시에는 북한주민의 생활고가 워낙 심각했기 때문에 북한 정권도 어느 정도 탈북을 방임 내지는 묵과하는 측면이 없지 않았다.

그러나 2000년대 중반 이후 탈북에 대한 단속이 강화되기 시작하였으며 김정은 집권 이후부터 탈북은 북한 정권이 가장 예의주시하는 사안 중 하나가 되었다. 이를 보여주는 대표적인 사건은 김정일 사망 직후 애도기간에 탈북을 시도한 자에 대해 김정은이 “3대를 멸족하라”는 지시를 내린 것이다.¹⁴⁵⁾ 김정은은 이 시기에 발생하는 불법 월경이나 휴대전화 사용을 전시범죄로 규정해 엄히 처벌하였다. 탈북은 더 이상 생계를 위해 불가피하게 발생하는 일이 아닌, 조국을 배반하는 위중한 범죄로 간주되었으며 탈북자는 물론 탈북자의 일가친척까지도 감시와 처벌의 대상이 되었다.

김정은 정권이 탈북자 문제에 예민해진 까닭은 크게 세 가지로 나누어

¹⁴⁵⁾ “김정은, 애도기간 탈북 역적 규정.” 『자유아시아방송(RFA)』, 2011.12.23.

볼 수 있다. 우선 후계승계기간이 짧아 정치적 지지기반이 약한 김정은에게 탈북자는 체제에 직접적 위협을 줄 수 있는 위험 요소이다. 김정은은 탈북자 개개인이 북한 내부의 실상에 대한 ‘스토리’를 담지하고 있기 때문에 (그리고 김정일과 달리 김정은은 그 점을 너무나 잘 알고 있기 때문에) 그 ‘스토리’가 외부에 퍼져나가지 않게 하기 위해 탈북자를 강력히 통제하고자 한다.¹⁴⁶⁾ 게다가 더 큰 위협은 남한에 정착한 탈북자들이 브로커를 통해 전해오는 남한의 생활상과 탈북을 권유하는 목소리다. 그동안 북한 정권은 남한을 ‘인간 생지옥’이라 선전해왔지만 남한의 발전된 실상이 알려지면 체제에 불만을 가진 사람이 증가하게 되고 지지기반이 약한 김정은은 이를 누구보다 두려워할 수밖에 없다.

일각에서는 북한 정권이 탈북자 문제를 외교적 영향력을 행사할 수 있는 일종의 수단으로 사용한다고 분석한다.¹⁴⁷⁾ 중국은 탈북자를 난민이 아닌 경제적 이주민으로 간주하고 적발 시 강제송환을 원칙으로 하고 있지만 국제사회가 인권문제를 제기하고 있어 난감한 측면이 없지 않다. 북한은 이를 하나의 시빗거리로 이용해 중국과의 협상에서 여러 지원을 얻어내고자 한다. 또한 남북한 관계에도 탈북자 문제를 협상테이블에 올려 유리한 입장을 견지하고자 한다. 지난해 남한에 입국한 12명의 탈북여성 종업원을 북한으로 돌려보내지 않으면 남측의 이산가족 상봉 제안을 받아들이지 않겠다는 것도 이러한 전략의 일환으로 볼 수 있다. 또한 한국과 중국의 경제관계가 가까워지는 것이 못마땅한 북한으로서는 탈북자 문제가 한중 갈등의 화약고로 되기를 바라는 마음도 있을 것이다.¹⁴⁸⁾

¹⁴⁶⁾ 현지 자문회의(2017.09.19. Thailand).

¹⁴⁷⁾ 박철수, “북한은 왜 탈북문제에 민감해졌나,” 『월간북한』, 제485권 (2012), pp. 80~85; 김혜림, “김정은 시대 탈북현상과 북한이탈주민 지원제도에 대한 고찰,” 『민족연구』, 제66호 (2016), pp. 46~72.

¹⁴⁸⁾ <한중수교 20년> ⑥ ‘탈북자’, 한중관계 화약고, 『연합뉴스』, 2012.08.19.

그러나 결정적 원인은 김정은 집권을 즈음하여 북한인권 실상이 국제적 화두로 떠올랐기 때문일 것이다. 미국은 2004년에 북한인권법을 통과시켰고 유엔도 총회에서 2005년부터 매년 북한인권결의를 채택했지만 국제사회의 큰 관심을 끌지는 못했다. 탈북자 문제가 국제적 이슈로 부상한 것은 2012년경의 일이다. 그해 2월 중국에서 30여 명의 탈북자가 체포돼 강제북송 위기에 처하자 탈북자 강제북송 반대집회가 주한 중국대사관 맞은편에서 수개월간 지속됐다. 당시 국내외 언론이 이 사건을 집중 보도하면서 국제사회의 관심을 끌게 되었다. 당시 반기문 유엔 사무총장은 탈북자 북송 문제에 대해 “깊은 우려”를 표명하였으며 힐러리 클린턴 국무장관도 “탈북난민을 강제북송해서는 안 된다”는 의견을 밝혔다.¹⁴⁹⁾

마르주키 다루스만 유엔 북한인권특별보고관은 2012년 2월 유엔 인권이사회에 제출한 정기보고서에서 해외 탈북자 문제를 중요한 인권침해 사안으로 다루었으며 한반도 ‘주변국(neighboring countries)’들이 난민의 강제송환 금지원칙을 지켜야 한다고 권고했다.¹⁵⁰⁾ 여기서 ‘주변국’은 중국을 외교적으로 우회하여 지칭한 것이다.¹⁵¹⁾ 이 문제는 2012년 3월 제네바에서 열린 유엔 인권이사회에서 집중 논의되었으며 그 해 12월에는 총회에서 북한인권결의가 표결 없이 ‘합의(consensus)’에 의해 채택되었다. 결의안이 2005년 유엔 총회에 상정된 이래 처음 있는 일이었다. 이는 국제사회가 북한인권 문제에 얼마나 많은 관심을 쏟게 되었

¹⁴⁹⁾ 김성환 외교통상부 장관은 2012년 3월 미국 방문 당시 반기문 유엔 사무총장과 힐러리 클린턴 미 국무장관을 만나 탈북자 강제북송을 중지할 수 있도록 국제사회의 도움을 요청했다.

¹⁵⁰⁾ UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea, Marzuki Darusman, UN Doc. A/HRC/19/65, 13 February 2012.

¹⁵¹⁾ Roberta Cohen, “China’s Forced Repatriation of North Korean Refugees Incurs United Nations Censure,” *International Journal of Korean Studies*, vol. 18, no. 1 (2014), pp. 59~90.

는지 증명한다.

탈북자 강제복송 문제는 결국 북한인권조사위원회 발족을 촉구하는 국제사회의 여론으로 이어졌다. 다루스만 보고관은 2012년 4월 워싱턴에서 열린 북한인권 관련 컨퍼런스에서 처음으로 북한의 인권침해 실태를 조사하는 국제적 메커니즘을 구축해야 할 필요성을 설파하였다.¹⁵²⁾ 이후 나비 필레이(Navi Pillay) 유엔 인권최고대표가 북한 정치범 수용소 출신 탈북자를 면담하는 등 조사 기구 발족을 위한 사전 작업들이 진행되었고 2013년 3월 유엔 인권이사회의 결의로 유엔 북한인권조사위원회의 설립이 결정되었다.

마이클 커비 위원장을 필두로 조사위원들은 8월부터 10월까지 한국, 일본, 태국, 영국, 미국 등지를 돌며 자료를 수집하고 청문회를 열었다. 이 청문회에는 80명 이상의 탈북자와 관련 전문가들이 증인으로 나와 북한의 정치범 수용소, 영아 살해, 인신매매, 기아, 고문, 강제송환 등에 대해 증언하였으며, 그 내용이 해외 언론에 보도되면서 북한인권의 참상이 대중적으로 알려지는 계기가 되었다.¹⁵³⁾

조사 내용을 기반으로 2014년 2월 총 400쪽이 넘는 방대한 분량의 최종보고서가 발간되었다. 위원회는 이 보고서에서 북한 정치제도의 근본적 개혁과 정치범 수용소 폐쇄, 사형제 폐지, 언론·사상·종교의 자유 보장, 탈북민 보호, 반인도범죄 책임자 처벌 등을 권고하였다. 특히 보고서

¹⁵²⁾ UN General Assembly, Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, A/67/370, 13 February 2012, para. 13.; 북한인권위원회(The US Committee for Human Rights in North Korea)와 제이콥 블라우스틴 인권진흥 연구소(The Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights)는 2012년 4월 미국 워싱턴 D.C.에서 출판기념회를 겸한 컨퍼런스 'Hidden Gulag: Exposing North Korea's Political Prisoner Camp System & Calling for Its Complete, Verifiable, and Irreversible Dismantlement'를 개최했다. 이 컨퍼런스에서 마르주키 다루스만 북한인권특별보고관은 기초연설을 통해 국제사회가 북한인권 조사시스템을 구축해야 한다고 주장했다.

¹⁵³⁾ 증언록은 <www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIDPRK/Pages/PublicHearings.aspx> 참조.

에 첨부된 자료 중 마이클 커피 위원장은 김정은에게 보내는 서신에서 “귀하(김정은)를 포함하여 이 서신과 조사위원회 보고서에 나와 있는 반 인도범죄의 가해자들의 책임을 규명하기 위해 유엔이 조선민주주의인민공화국의 상황을 국제형사재판소(ICC)에 회부할 것을 권고하겠다”고 밝히고 있다.¹⁵⁴⁾

결국 ‘북한인권 ICC 회부’, ‘책임자 처벌’ 등의 내용이 포함된 북한인권 결의가 2014년 12월 유엔 총회에서 통과되었다. ICC 회부 권한은 유엔안전보장이사회가 가지고 있기 때문에 이 결의 자체가 법적 구속력은 없지만 압도적 표차로(찬성 116표, 반대 20표, 기권 53표) 통과된 만큼 국제사회에서 북한의 이미지는 상당한 타격을 입게 되었다. 최명남 북한 외무성 부국장은 표결에 앞서 발언권을 신청해 “유엔 북한인권 조사위(COI) 보고서는 일부 탈북자들의 조작된 증언들을 모아 만든 것”이라며 “이 결의는 미국의 대북 적대 정책에 의한 것으로 앞으로 예기치 않은 심각한 결과를 초래할 것”이라고 경고했다.

북한인권이 국제적 이슈로 부상하면서 북한의 실상과 탈북 과정의 고난을 담은 탈북자들의 수기집이 미국에서 잇따라 출간되었다. 김은선(2012), 신동혁(2013), 박연미(2015), 이현서(2015), 조셉김(2015) 등은 수기집 출간과 함께 각종 언론 인터뷰 및 북한인권 관련 행사에 연사로 초청되었으며 북한인권 문제를 대중적으로 알리는데 기여하였다. 특히 박연미는 2014년 ‘세계 젊은 지도자 회의(One Young World 2014 Summit)’에 참석하고 영국 의회에서 북한의 실상에 대해 증언하는 등 이른바 ‘탈북 연예인(defector celebrity)’으로 떠오르며 세간의 주목을 받았다.

북한은 이들 탈북자들의 증언이 모두 날조된 것이라며 날선 반응을 보

¹⁵⁴⁾ UN Human Rights Council, 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.

여왔다. 북한의 대남기구인 조국평화통일위원회(조평통)은 2015년 북한정부의 대외선전용 웹사이트인 ‘우리민족끼리’에 “인권모략극의 꼭두각시 박연미”라는 제목의 동영상 올리고 박씨의 주장이 모두 거짓이라고 주장했다. 또한 남조선인권대책협회는 ‘반공화국 인권모략책동에 대한 조사통보’를 발표해 탈북자들의 북한인권 관련 주장이 모두 거짓이라며 인권문제 제기를 “해괴한 광대극”, “서퍽짜리 모략극”이라고 평가했다.¹⁵⁵⁾

나. 탈북자 처벌 규정과 강화

탈북자 인권이 전 세계가 주목하는 사안이 되면서 김정은 정권은 탈북을 체제에 대한 심각한 위협이라고 인식하고 이를 막기 위해 여러 방안을 강구해왔다.¹⁵⁶⁾ 탈북자를 처벌하는 법적 규정으로는 북한 형법 제221조 비법국경출입죄가 있다. 이 법에 따르면 “비법적으로 국경을 출입한 자는 1년 이하의 노동단련형에”, “정상이 무거운 경우에는 5년 이하의 노동교화형”에 처하게 되어 있다.

〈표 IV-1〉은 북한 형법에 명시된 탈북 관련 처벌 규정의 변화를 시기별로 정리한 것이다. 탈북이 본격적으로 이뤄지기 전인 1990년대에는 탈북의 동기나 목적을 불문하고 모든 탈북자에 대해 일괄적으로 3년 이하의 노동교화형(한국의 징역형과 유사)을 부과했다. 그러나 2000년대 들어서에는 단순히 생계를 벌기 위한 목적으로 국경을 넘나드는 경(輕)한 범죄와 남한행을 목적으로 탈북하는 중(重)한 범죄를 나누어 처벌하도록 규정이 바뀌었다. 그리고 전자는 처벌이 완화되었고(노동단련형 2년 → 1년) 후자는 형량이 점차 강화되었다(노동교화형 3년 → 5년).

¹⁵⁵⁾ “북한, 인권공세 맞서 보고서 발표…‘모두 날조,’” 『연합뉴스』, 2015.01.30.

¹⁵⁶⁾ “North Korea Clamps Down on Defections,” *Wall Street Journal*, August 21, 2013.

표 IV-1 탈북자 처벌 관련 형법 조항의 변화

형법 수정일	비법국경출입죄	국경출입협조죄	조국반역죄
1999.08.11.	117조: 비법적으로 국경을 넘는 자는 3년 이하의 로동교화형에 처한다.	118조: 국경관리부문에 근무하는 관리일군이 비법적으로 국경을 넘나드는 자를 도와준 경우에는 2년 이상 7년 이하의 로동교화형에 처한다.	47조: 공민이 공화국을 전복할 목적 밑에 다른 나라로 도망치는 것 같은 행위를 한 경우에는 5년 이상 10년 이하의 로동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 10년 이상의 로동교화형 또는 사형 및 전부의 재산몰수형에 처한다.
2005.07.26.	233조: 비법적으로 국경을 넘나든 자는 2년 이하의 로동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 3년 이하의 로동교화형에 처한다.	234조: 국경관리부문 일군이 비법적으로 국경을 넘나드는 자를 도와준 경우에는 2년 이하의 로동교화형에 처한다. 앞 항의 행위를 여러 번 하였거나 돈 또는 물건을 받고 한 경우에는 2년 이상 5년 이하의 로동교화형에 처한다.	62조: 공민이 조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항, 변절하였거나 비밀을 넘겨준 조국반역행위를 한 경우에는 5년 이상의 로동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 무기로동교화형 또는 사형 및 재산몰수형에 처한다.
2009.10.19.	233조: 비법적으로 국경을 넘나든 자는 2년 이하의 로동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 5년 이하의 로동교화형에 처한다	234조: 국경관리부문 일군이 비법적으로 국경을 넘나드는 자를 도와준 경우에는 2년 이하의 로동교화형에 처한다. 앞항의 행위를 여러 번 하였거나 돈 또는 물건을 받고 한 경우에는 5년 이하의 로동교화형에 처한다.	62조: 위와 동일
2012.05.14.	221조: 비법적으로 국경을 출입한 자는 1년 이하의 로동단련형에 처한다. 앞 항의 행위가 정상이 무거운 경우에는 5년 이하의 로동교화형에 처한다.	*기존의 국경출입협조죄는 폐지되고 비법협조죄가 신설됨. 222조(신설): 공화국을 적대시 하는 자를 비법적으로 도와준 자는 1년 이하의 로동단련형에 처한다. 앞 항의 행위가 정상이 무거운 경우에는 2년 이하의 로동교화형에 처한다.	63조: 공민이 조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항, 변절하였거나 비밀을 넘겨준 것과 같은 조국반역행위를 한 경우에는 5년 이상의 로동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 무기로동교화형 또는 사형 및 재산몰수형에 처한다.

형법 수정일	비법국경출입죄	국경출입협조죄	조국반역죄
2015.01.21.	221조: 위와 동일	*기존의 비법협조죄가 폐지되고 비법적인 국제통신죄가 신설됨 222조: 비법적으로 국제통신을 한 자는 1년 이하의 로동단련형에 처한다. 앞항의 행위가 정상이 무거운 경우에는 5년 이하의 로동교화형에 처한다.	63조: 위와 동일

출처: 장명봉 (편저), 『최신 북한법령집』, (서울: 북한법연구회, 2008); 장명봉 (편저), 『최신 북한법령집』, (서울: 북한법연구회, 2013); 장명봉 (편저), 『최신 북한법령집』, (서울: 북한법연구회, 2015)을 바탕으로 저자 재구성.

일부 증언에 따르면 최근에는 불법으로 국경을 넘는 행위에 대해 비법 국경출입죄가 아닌, 무조건 조국반역죄를 적용해 훨씬 더 무거운 처벌을 내린다고 한다.¹⁵⁷⁾ 조국반역죄(형법 제63조)는 “공민이 조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항, 변절하였거나 비밀을 넘겨준 것과 같은 조국반역 행위를 한 경우에는 5년 이상의 로동교화형에”, “정상이 특히 무거운 경우에는 무기로동교화형 또는 사형 및 재산몰수형에 처한다”고 명시한다.¹⁵⁸⁾ 이러한 사실들로 미루어볼 때 김정은 집권 이후 탈북은 정상을 참작할 여지가 없는 매우 위중한 범죄로 분류되는 것으로 보인다.

탈북 통제는 법적 제재 이외에도 여러 방침과 관행을 통해서 강화되었다. 예전에는 돈을 벌기 위해 중국을 드나드는 ‘생계형 탈북’이 많았기 때문에 초범은 6개월 이하의 노동단련형을 받고 풀려나는 것이 대부분이었다. 그러나 2014년 이후에는 탈북 횡수에 상관없이 초범도 3~5년

¹⁵⁷⁾ 전문가 자문회의(2017.08.16., 통일연구원).

¹⁵⁸⁾ 그동안 탈북자에 대한 처벌 규정은 탈북의 동기와 양상에 따라 변화해왔다. 이금순·윤여상, “북한주민의 국경이동과 처벌실태,” 『통일문제연구』, 제45호 (2006), pp. 217~252; 이규창, “김정은 후계구도와 북한인권-인권 관련 법령 정비를 중심으로,” (통일연구원 Online Series CO 11-11, 2011.4.6.); 자문회의(2017.08.16., 통일연구원).

의 노동교화형을 부과하는 것으로 나타났다.¹⁵⁹⁾ 또한 비법국경출입죄가 2015년 8월을 기점으로 대사(大赦·사면)가 적용되지 않는 죄로 새롭게 분류되었다.¹⁶⁰⁾

김정은 정권은 국경 경비를 한층 강화하였는데, 2014년 김정은은 “탈북하다 적발된 주민이 반항하거나 도강을 중단하라는 경고를 무시하고 뿔 경우 이들에 대해선 현장에서 총살하라”는 명령을 국경경비대에 하달했다.¹⁶¹⁾ 또한 2015년에는 “국경연선의 ‘3대 장벽’을 강화하라”는 명령을 내리고 물리장벽(철조망), 감시장벽(월경자 감시장비), 전파장벽(휴대전화 감청장비)을 정비할 것을 지시했다.¹⁶²⁾ 같은 해 7월에는 당 창건 70돌을 앞두고 ‘범죄와의 100일 전투’를 지시해, 특히 국경지역에서 발생하는 범죄(탈북, 밀수, 해외통화)의 적발과 처벌을 강화했다. 그럼에도 불구하고 한 달 뒤인 8월, 함경북도 무산 지역에서 8명의 탈북자가 발생하자 김정은은 ‘무산지역 두만강변을 철조망으로 완전 봉쇄하라’는 지시를 내렸다.

김정은 집권 이전까지만 해도 국경수비대 군인들은 탈북자와 브로커들로부터 돈을 받고 도강을 눈감아주는 일종의 조력자 역할을 하였다. 김정은은 이를 막기 위해 국경경비 권한을 인민무력부에서 국가안전보위부(現 국가보위성)로 이관하고, 탈북자를 검거할 경우 화선입당(火線入黨)을 시켜준다는 파격적 제안을 내걸어 국경수비를 강화하였다.¹⁶³⁾ 특히 탈북자를 체포하면 이전에 뇌물을 받은 경력도 문제삼지 않기로 해, 경비대들은 탈북자들이 접선해오면 돈을 받고 도강을 눈감아줄 것처럼 하다가

159) 도경옥 외, 『북한인권백서 2016』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 351~352.

160) 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 107.

161) “김정은, ‘탈북자 반항하면 총살’ 국경에 명령 하달,” 『데일리NK』, 2014.02.13.

162) 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, p. 107; “북, 국경연선에 ‘3대 장벽’ 강화,” 『자유아시아방송(RFA)』, 2015.07.27.

163) 화선입당은 모범적인 군인을 선별해 1년 간의 검증절차를 거치지 않고 곧바로 노동당원증을 수여하는 것으로 화선입당을 하면 원하는 대학이나 직장에 우선 추천대상이 된다. “북한, 탈북 막기 위해 경비대에 화선입당 남발,” 『데일리NK』, 2013.05.23.

실제로 탈북자들이 현장에 나타나면 체포하기도 하였다.¹⁶⁴⁾ 이러한 조치들로 도강 자체가 어려워지면서 도강 비용은 종전보다 열 배 가까이 오른 최대 1,500~2,000만 원 까지도 거래되는 것으로 알려져 있다.

국경 통제가 강화되면서 군사분계선을 넘거나 해상을 통해 남한으로 귀순하는 '직접탈북'이 발생하기도 했다(〈표 IV-2〉 참조). 물론 브로커를 끼지 않고 해상이나 군사분계선으로 직접 남한에 입국하는 것은 중국을 경유하는 기존의 탈북경로보다 위험요소가 더 크지만 국경 탈북루트를 알지 못하는 내륙 지방 주민들에게는 유일한 탈북 방법이라고 할 수 있다.¹⁶⁵⁾ 이처럼 일반적이지 않은 경로를 통한 탈북이 꾸준히 발생하고 있는 것은 북중 국경 지역의 통제강화와 무관하지 않을 것이다.¹⁶⁶⁾

탈북자 처벌이 강화되면서 2000년대 내내 증가일로에 있던 남한 입국 탈북자의 숫자는 김정은이 집권하던 2012년부터 급감하기 시작했다. 2011년 2,706명이던 탈북자는 2012년 1,502명으로 44%나 줄어들었다. 이후 2015년까지 1,024명으로 감소세를 이어가다가 2016년 1,418명으로 반짝 증가하였다. 후술하겠지만 이는 탈북 건수가 증가했다기보다는 2015년 9월 박근혜 대통령의 방중으로 한중관계가 호전되면서 중국 공안의 단속이 완화됐기 때문인 것으로 보인다.

¹⁶⁴⁾ 탈북자 심층면접(2017.05.08., 통일연구원).

¹⁶⁵⁾ 실제로 해상으로 귀순한 평양 출신의 탈북자는 심층면접에서 “해상을 통해 남하하는 것이 중국이나 태국을 경유하는 것보다 더 위험한 방법이지만 더 짧고 편리할 것이라 생각했다. 대북방송에서 누군가 배를 타고 귀순했다는 이야기를 듣고 나도 바다를 통해 귀순해야겠다고 생각했다”고 진술했다. 탈북자 심층면접(2017.09.25., 통일연구원).

¹⁶⁶⁾ 이규창, “북한의 탈북 감시 및 처벌 강화와 우리의 대응,” (통일연구원 Online Series CO 11-30, 2011.11.10.), 〈<http://lib.kinu.or.kr//wonmun/003/0001447723.pdf>〉 (검색일:2017.10.28.).

표 IV-2 군사분계선 및 해상을 통한 탈북일지(2011~2017년 10월 기준)

탈북일자	탈북 인원 및 방법
2011.02.05.	주민 31명이 어선 타고 서해 연평도 해상으로 남하. 4명 귀순, 27명 북한 귀환.
2011.02.15.	북한주민 1명이 강원도 철원군 비무장지대를 통해 귀순.
2011.06.11.	북한주민 9명이 전마선 타고 서해 우도 해상으로 남하해 귀순.
2011.10.04.	북한주민 2명이 강원도 제진 동북방 인근 북방한계선 이남에서 해군에 발견. 귀순의사를 밝히서 돌려보내지 않음.
2011.09.13.	북한주민 9명을 태운 어선이 동해에 접한 일본 앞바다에서 발견됨. 모두 귀순.
2011.10.30.	북한주민 1명이 뗏목 타고 서해 연평도 해상으로 남하해 귀순.
2011.10.30.	주민 21명이 목선 타고 서해 대청도 서쪽 해역으로 남하해 귀순.
2012.08.17.	하전사 1명, 서부전선으로 귀순.
2012.09.09.	북한주민 1명이 강화군 교동도에서 붙잡힘.
2012.10.02.	북한군 병사 1명이 강원도 고성 동부전선에서 귀순.
2012.10.06.	북한군 병사 1명이 경의선 남북관리구역 군사분계선을 넘어 귀순.
2013.08.23.	북한주민 1명이 강화군 교동도 해상으로 남하해 귀순.
2014.05.31.	울릉군 관음도 인근 해역에서 고장으로 표류 중인 어선을 발견해 3명 중 2명이 귀순.
2014.06.16.	동해 독도 인근 해상에서 소형 오징어잡이 어선에 탄 북한 주민 1명을 구출. 귀순희망.
2014.07.03.	북한주민 1명이 전마선 타고 서해 백령도 해상으로 남하해 귀순.
2014.08.14.	북한주민 2명(남성)이 강화군 교동도로 헤엄쳐 넘어와 귀순.
2015.06.15.	북한군 병사 1명이 강원도 화천 지역비무장지대(DMZ)를 넘어 한국 군 소초(GP)에 귀순.
2015.07.04.	울릉도 근해에서 5명의 북한 선원을 구조, 이 중 3명이 귀순의사 표명.
2015.09.30.	북한주민 1명이 강화군 교동도 앞바다로 남하해 귀순.
2016.08.07.	북한주민 3명이 어선타고 평택해경 관할 서해상으로 남하해 귀순.
2016.08.24.	북한주민 1명이 인천시 소연평도 해상에서 표류하다 귀순.
2016.09.29.	북한군 병사 1명이 중동부 전선 군사분계선(MDL)을 넘어 귀순.
2017.06.03.	북한주민 2명(부자)가 동해 NLL을 넘어와 귀순.
2017.06.13.	북한군 병사 1명이 경기도 연천의 비무장지대 내 GP로 귀순.
2017.06.18.	북한주민 1명이 김포반도 북단 한강하구 지역으로 귀순.
2017.06.23.	북한군 병사 1명이 강원도 철원지역에서 군사분계선을 넘어 귀순.
2017.07.01.	북한주민 5명(남성 4, 여성 1)을 태운 소형선박 1척이 동해 북방한계선(NLL)을 넘어 내려와 귀순.
2017.08.11.	북한주민 1명이 서해 교동도 해상으로 귀순.

출처: 『연합뉴스』 보도를 바탕으로 저자 재구성.

탈북 과정에서 체포되거나 강제송환이 되면 보위성 구류장에 수용돼 도강 시기 및 횡수, 도강 이후의 행적 등에 대한 조사를 받게 되는데, 이 과정에서 수시로 구타를 당하고 가혹행위에 시달리게 된다.¹⁶⁷⁾ 특히 남한행을 목표로 했었는지의 여부를 집중 추궁당하며 이 과정에서 폭행을 견디지 못하고 남한행을 시인할 경우 무거운 형량을 선고받거나 정치범 수용소에 보내지기도 한다.

다. 김정은의 애민정책과 탈북자의 재입북

김정은은 탈북을 줄이기 위해 처벌을 강화하는 것은 물론, 이른바 애민 정책을 통해 탈북자들의 재입북을 권유한다. 북한으로 다시 돌아올 경우 탈북 전력을 문제 삼지 않고 의식주 등 모든 것을 해결해 주겠다고 약속하는 것이다. 이는 김정일 시대에는 볼 수 없었던 새로운 탈북자 대응 정책이라 할 수 있다. 김정일 시대에도 소수의 재입북 사례가 있었지만 외부에 알려지지는 않았다.¹⁶⁸⁾ 그러나 김정은이 집권한 이후 재입북 사례가 대대적으로 선전되기 시작했다(〈표 IV-3〉). 2012년 박정숙씨를 시작으로, 김광혁·고정남 부부, 김광호·김옥실 부부 등 재입북이 발생할 때마다 북한당국은 기자회견을 열어 “남조선에 끌려갔다”, “남한생활이 비참했다”, “남한은 사기와 협잡, 권모술수가 판을 치는 험악한 세상이다”는 등의 발언이 보도되게 하였다.

2017년 10월을 기점으로 남한에 입국했다 북한으로 재입북한 사례는 총 26명인 것으로 공식 확인되고 있다. 물론 전체 남한 입국 탈북자에 비하면 매우 적은 수에 불과하지만 북한으로 돌아가는 사례가 있다는 사실

¹⁶⁷⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, pp. 386~391.

¹⁶⁸⁾ 유태준씨는 1998년 12월 남한으로 귀순했다가 아내를 데리고 오기 위해 2000년 8월 재입북했고 다시 2002년 9월 재탈북해 남한으로 돌아왔다. 이처럼 탈북자가 재탈북해 남한에 다시 돌아온 경우에는 남한 언론을 통해 그 사례가 일부 보도되었지만 북한당국이 재입북 사례를 대대적으로 선전하거나 정치적 선동의 도구로 이용하지는 않았다.

만으로도 남한 사회에 던지는 메시지는 상당하다. 특히 탈북자 출신 연예인 전해성(남한명 임지현)이 최근 재입북한 사건은 남한사회에 적지 않은 충격을 안겨다 주었다. 그는 올해 7월 북한의 대외용 선전매체인 우리민족끼리 TV에 출연하여 “술집을 비롯한 여러 곳을 떠돌았지만 육체적 고통과 정신적 고통만 있었다”고 진술하였다.¹⁶⁹⁾

표 IV-3 김정은 집권 이후 북한매체를 통해 확인된 재입북 사례

북한매체 등장 날짜	재입북자(남한명)	재탈북 일시
2012.06.28.	박정숙(박인숙)	2006.06.29. 남한 입국 2012.05.25. 재입북
2012.07.19.	전영철	2010.11. 남한 입국 2012.06. 재입북
2012.11.08.	김광혁·고정남 부부 (2세 아들과 함께 재입북)	김광혁 2008.03. 탈북 고정남 2009.09. 탈북 2012.09.12. 재입북
2013.01.24.	김광호·김옥실 (10개월 딸과 함께 재입북)	2009. 탈북 2012.11. 재입북
	고경희	2011.06. 남한 입국 2012.11. 재입북
2013.05.17.	리혁철	2007.02. 남한 입국 2013.04. 재입북
	김경옥	2011.06. 남한 입국 2012.12. 재입북
	강경숙	2010.04. 남한 입국 2013.03. 재입북
2013.09.30.	박진근	2011.10. 남한 입국 2013.07. 재입북
	장광철	2012.03. 남한 입국 2013.09. 재입북

¹⁶⁹⁾ 그러나 실제로 재입북자들의 상당수는 북한 보위부 요원들에게 중국에서 납치된 것이거나 재입북 이후 또 다시 탈북을 시도하는 사례가 발생하는 것으로 보아 남한사회에 염증을 느껴 재입북한 것으로 단정할 수는 없다. “재입북 탈북자들, 다시 탈북하려다 체포,” 『자유아시아방송(RFA)』, 2013.07.15.; “북, 전영철 납치범에 ‘김일성훈장’ 수여,” 『자유아시아방송(RFA)』, 2012.10.25.

북한매체 등장 날짜	재입북자(남한명)	재탈북 일자
2016.11.23.	박경은	2016.06. 재입북
	강철우	2016.09. 재입북
	김연주	2016.09. 재입북
	김연희	2015. 재입북
	김만복	2015. 재입북
	채은철	2015. 재입북
2017.07.16.	전혜성(임지현)	2014.01. 남한 입국 2017.06. 재입북
2017.10.12.	주옥순	2017.07. 재입북

출처: 『연합뉴스』 보도를 바탕으로 재구성.

북한 정권은 재입북 사례를 통해 북한주민들의 탈북 의지를 원천적으로 차단하는 한편 김정은의 애민사상을 부각시킴으로써 이상화 작업을 공고히 하고 북한이 인권을 보장하는 나라라는 것을 선전한다.¹⁷⁰⁾ 2012년 재입북한 박정숙은 당시 기자회견에서 “김정은 장군님께서는 당과 조국 앞에 씻을 수 없는 죄를 지은 저를 조금도 탓하지 않으시고 오히려 따뜻한 당 품에 안아주시고 제가 재생의 삶을 살 수 있도록 크나큰 믿음으로 안아 주셨다”고 말했다. 이후에도 관영매체인 조선중앙통신은 박정숙의 집에 찾아가 김정은의 은덕 속에 행복한 삶을 살고 있다고 선전하는 등 김정은의 자애로움을 적극 선전하였다.¹⁷¹⁾

북한이 재입북 사례를 대대적으로 선전하는 사실만으로도 김정은 정권이 그동안 탈북자 문제를 얼마나 큰 정치적 부담으로 느껴왔는지 알 수 있다. 헝가리를 경유한 동독주민의 대규모 탈출 사태가 동독 붕괴로

¹⁷⁰⁾ 김혜림, “김정은 시대 탈북현상과 북한이탈주민 지원제도에 대한 고찰,” p. 59.

¹⁷¹⁾ 김수암, “북한의 박인숙 재입북 선전 배경 및 의도와 대응방향,” (통일연구원 Online Series CO 12-27, 2017.07.12.) <<http://lib.kinu.or.kr/wonmun/003/0001449881.pdf>> (검색일:2017.10.28.).

이어졌음을 모르는 바 아닌 북한 정권으로서 탈북자 증가에 대해 우려하지 않을 수 없을 것이다. 그러나 재입북을 무조건 북한의 공작이자 터무니없는 선전으로만 치부할 수 없는 까닭은 탈북자들이 많은 경우 차별과 냉대 속에 남한생활 적응에 어려움을 겪고 있기 때문이다. 실제로 탈북자의 상당수가 가족에 대한 그리움, 경제적 어려움, 사회부적응 등으로 (비록 실천에 옮기지는 못하더라도) “결국 ‘북한이나 다시 갈까’ 하는 생각을 갖는다”고 한다.¹⁷²⁾ 일례로 2013년 9월, 신용불량자로 전락한 20대 탈북자가 재입북하려다 체포되어 징역 1년 6월의 실형을 선고받기도 하였다.

또한 과거에는 탈북자 본인이 직접 북한에서의 생활에 불만을 느끼고 탈북을 감행했기 때문에 어떻게든 남한사회에 적응하려는 의지가 강했지만 최근에는 한국으로 탈북한 가족들의 권유로 탈북하는 경우가 많아지면서 사회적응에의 의지가 상대적으로 약하고 현실과 이상의 괴리에 불만을 갖는 경우도 발생한다. 따라서 한국정부는 탈북 동기와 유형에 따른 남한 사회 적응 실태를 좀 더 면밀히 조사하고 더 이상의 재입북 사례가 발생하지 않도록 해야 할 것이다.

2. 해외 탈북자의 인권 관련 정책환경

해외에서 (일시) 거주하고 있는 탈북자는 인권 사각지대에 가장 취약하게 노출된 집단이라 할 수 있다. 「북한인권법」은 북한에 거주하고 있는 북한주민의 인권 보호 및 증진을, 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」은 남한에 거주하고 있는 북한이탈주민의 정착지원과 보호를 규정한다.¹⁷³⁾ 즉, 제3국에 거주하고 있는 탈북자는 남한 입국 의사를 표

¹⁷²⁾ “확인취재 | 그들은 왜 북으로 되돌아갔나?-방황하는 탈북자의 항변 ‘이유 없는 재입북은 없죠.’”, 『월간중앙』, 201406호, 2014.05.17.; “탈북자 재입북 막을 방법 없나.” 『시사저널』, 2017.07.24.

¹⁷³⁾ 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」은 북한이탈주민을 남한 입국 여부와

명하지 않는 이상 국내실정법 상 아무런 법적 보호를 받을 수 없다.

물론, “대한민국 영토는 한반도와 그 부속 도서로 한다”는 대한민국 헌법 제3조에 따라 제3국에 체류하고 있는 탈북자는 (재외) 국민에 해당하며 국가는 이들을 보호할 의무가 있다.¹⁷⁴⁾ 그러나 북한은 유엔 가입국이자 국제 사회의 일원으로 국가 주권을 행사하고 있는 만큼, 국제관계 현실상 남한 정부가 탈북자에 대한 무조건적인 보호를 제공할 수 없는 실정이다. 탈북자는 국내법 상 대한민국 국민이자 국제법상 북한국민이라는 이중적 신분을 갖고 있는 것이다. 따라서 탈북자가 남한 단독 수교국에 체류할 경우에는 남한 정부가 영사권을 주장할 수 있지만 북한 단독 수교국이나 남북한 동시 수교국에 체류하고 있는 경우에는 탈북자에 대한 보호권을 전적으로 행사하기 힘들다.

이처럼 해외 탈북자의 인권 상황은 국제관계나 외교와 같은 거시적 차원의 영향을 받는다. 따라서 해외 탈북자의 인권 상황을 면밀히 검토하기 위해서는 국제적 환경을 검토해보는 것이 중요하다. 본 장에서는 해외에 거주하는 탈북자의 인권 상황과 정책환경을 중국과 태국을 중심으로 살펴보도록 하겠다. 중국은 대부분의 탈북자가 처음으로 거주하게 되는 곳이며 태국은 최근 탈북자들의 마지막 경유지로 각광을 받고 있는 곳이다. 이 두 나라에 체류 중인 탈북자들의 인권 환경을 살피기 위해서는 해당 국가의 탈북자 정책을 비롯해, 해당 국가와 북한과의 관계, 해당 국가와 한국과의 관계 등을 총체적으로 조망해야 할 필요가 있다.

또한 최종 목적지로 남한이 아닌 유럽이나 미국 등 제3국을 선택한 탈

관계없이 북한 영토를 이탈한 뒤 외국국적을 취득하지 않은 자로 정의한다. 또한 “대한민국은 외국에 체류하고 있는 북한이탈주민의 보호 및 지원 등을 위하여 외교적 노력을 다하여야 한다”고 규정한다(제4조 제2항). 그러나 법률의 대부분이 한국에 입국한 북한이탈주민을 어떻게 보호하고 지원할 것인가에 대한 내용으로 채워져 있어 사실상은 남한 체류하는 북한이탈주민을 위한 법이라 할 수 있다.

¹⁷⁴⁾ 대한민국 헌법 제2조 제2항 “국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다.”

북자들의 인권환경에 대해서도 간략히 검토해보도록 하겠다. 이들은 남한 입국자에 비하면 작은 수에 불과하지만 탈북자 문제가 단지 남북한 및 주변국의 문제를 넘어 전 세계의 이목을 끌고 있는 문제인 만큼 탈북자 인권에 대한 제3국들의 처리방침을 살펴볼 필요가 있다.

가. 중국의 탈북자 인권 상황과 정책환경

(1) 중국 내 탈북자 인권 환경

현재 중국에 있는 탈북자는 대부분 불법으로 체류하고 있기 때문에 그 숫자를 추산하는 것이 쉽지 않지만, 대략 1~2만 명 정도가 머물고 있는 것으로 추정된다.¹⁷⁵⁾ 북중 국경지역 북한주민들은 예전부터 중국과 소규모 무역을 하며 중국을 왕래했지만 북한주민들의 중국행이 본격화된 것은 1990년대 중반 고난의 행군의 시기를 거치면서이다. 당시 생계 유지가 어려웠던 북한주민들은 다수 중국으로 출국하였다. 처음에는 일정 기간 체류한 뒤 적당한 액수의 돈을 벌면 북한에 돌아오는 것이 일반적이었으나 점차 탈북은 ‘망명 지향적’ 장기체류의 양상을 보이기 시작했다.¹⁷⁶⁾

남북하나재단이 실시한 ‘2016 북한이탈주민 정착실태조사’ 결과를 살펴보면, 1997~2015년에 입국한 11,914명의 탈북자에게 제3국 체류 경험 및 기간을 물었을 때 “5년 이상”이라는 응답이 34.6%로 가장 많았고, “1년 미만~5년 미만”이 33.9%, “제3국에서 거주한 적 없음”이 31.2%를 차지했다.¹⁷⁷⁾ 조사에는 제3국이 어디인지 명시되어 있지는 않으나 단순 경유가 아닌 거주 목적으로 탈북자가 비교적 오랜 기간 머물 수 있는

175) 김수암, “최근 탈북 추이와 정책적 고려사항,” (세종연구소 정세와 정책, 2016.09.), pp. 8~10.

176) 이기현, “중국의 탈북자 정책 동향과 한국의 대응전략,” 『통일정책연구』, 제21권 2호 (2012), pp. 119~142.

177) 장인숙 외, 『2016 북한이탈주민 정착실태조사』 (서울: 남북하나재단, 2016), p. 111.

국가는 대부분 중국에 해당한다. 현재 대다수의 탈북자들은 조선족 자치 지역을 중심으로 한 동북 3성에 체류하고 있는 것으로 알려져 있다. 이처럼 장기체류자가 증가한 것은 탈북자 여성 비율의 증가와 무관하지 않다. 연도별 탈북 입국자 가운데 여성 비율을 살펴보면 2006년 처음으로 70%를 돌파한 이래 2015년 80%를 넘어섰다. 2017년 상반기 입국한 탈북자 중에서는 여성이 무려 85%를 차지했다.¹⁷⁸⁾ 이들 여성의 상당수는 현지에서 중국남성과 동거하며 일정기간 사실혼 관계에 머물게 된다.¹⁷⁹⁾ 이들은 불법체류자라는 불안정한 법적 신분 때문에 가정폭력이나 성폭력과 같은 인권침해 상황에서도 아무런 보호를 받지 못하는 실정이다.

특히 많은 수의 탈북여성이 인신매매를 통해 중국에 유입되는 것으로 알려져 있다. 대부분은 북한의 모집책이 여성을 유인해 돈을 받고 중국 측 브로커에게 넘기면 중국 브로커가 다시 중국 남성에게 돈을 받고 여성을 넘기는 조직적 방법으로 인신매매가 이뤄진다. 설령 북한 여성이 혼자 힘으로 어렵게 국경을 넘은 경우라 하더라도 중국 쪽 국경마을에 포진해 있는 인신매매 업자들이 이들을 속이거나 납치하는 일도 비일비재하다. 탈북 여성의 일부는 인신매매 사실을 인지하면서도 북한에서의 탈출을 위한 마지막 방편으로 업자에게 도강을 의뢰하기도 한다.¹⁸⁰⁾

¹⁷⁸⁾ 탈북자 가운데 여성비율이 높은 이유는 여러 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다. 북한에서는 대개 남성이 직장에 다니며 배급을 타고 여성은 가정에서 육아와 가사를 책임진다. 그러나 고난의 행군 당시 북한의 경제사정이 어려워지면서 남성들이 배급을 타오지 못하게 되자 여성들이 생계를 벌기 위해 생활전선에 뛰어들기 시작했고 많은 경우 중국에 건너갔다. 또한 여성은 직장에 매인 몸이 아니기 때문에 거주지를 이탈해도 쉽게 눈에 띄지 않아 발각될 가능성이 적다. 한편론 탈북 브로커들이 남성보다 여성을 선호하기 때문이라는 이유도 제기되고 있다. 우선, 여성은 남성보다 브로커 비용을 받아내기가 수월하다. 브로커 비용은 대개 탈북자가 남한에 입국한 뒤 정부로부터 받는 정착금으로 지불되는데 남성 탈북자는 이를 내지 않는 경우가 많다고 한다. 반면 여성은 강압적인 추심 과정을 통해 브로커 비용을 받아내기가 쉽다. 또한 여성 탈북자를 노리는 인신매매범의 증가로 여성 탈북이 늘어나고 있다는 분석도 있다.

¹⁷⁹⁾ 앞서 언급한 남북하나재단 조사에서 제3국 체류 당시 직업을 묻는 문항에 '주부'라는 응답이 21.4%로 가장 높았고 다음이 '서비스직'으로 20.3%를 차지했다.

¹⁸⁰⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, p. 406.

그러나 북한의 국경통제가 강화되면서 단순히 돈을 벌고 돌아올 목적으로 중국을 드나드는 경우는 점차 줄어들었고 처음부터 남한행을 목적으로 중국에 가는 이른바 ‘직행파’ 탈북이 늘어났다. 중국은 점차 거주나 체류의 공간이 아닌, 경유지의 성격을 띠기 시작했다. 탈북이 꾸준히 증가했는데도 중국 내 탈북 체류자의 숫자는 비슷한 수준으로 유지되는 것은 바로 이러한 이유 때문이다.¹⁸¹⁾ 특히 김정은 집권 이후 탈북자 단속에 대한 중국과 북한 간의 상호협조 체제가 공고해지면서 탈북자의 중국 내 장기체류는 더욱 어려워지고 있다. 이러한 맥락에서 중국 내 탈북자의 인권환경을 탐색하기 위해서는 한국-중국-북한 관계의 동학을 살펴볼 필요가 있다.

(2) 중국 내 탈북자 인권 환경

중국은 1982년 ‘난민의 지위에 관한 협약(이하 난민협약)’과 ‘난민지위에 관한 의정서(이하 난민의정서)’에 가입하였다.¹⁸²⁾ 국제사회는 이러한 사실에 의거해 중국의 탈북자 강제송환을 난민협약 위반이라 비판한다. 난민협약 제33조는 “체약국 난민을 어떠한 방법으로도 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명 또는 자유가 위협받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환하여서는 안 된다”고 명시한다. 그러나 중국은 일관되게 탈북자는 경제적

¹⁸¹⁾ 김수암, “재중 탈북자 실상의 변화와 정책추진방향,” (EAI 아시아안보이니셔티브 연구보고서 제29호, 2016), pp. 4~5.

¹⁸²⁾ 1951년 채택된 ‘난민의 지위에 관한 협약(Convention relating to the Status of Refugees)’은 난민의 범위를 “1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건의 결과”로 한정한다. 이는 이미 발생한 사건에 대해서만 자신의 의무를 한정시키고자 했던 당시 참여국들의 의도에서 비롯된 것이다. 그러나 새로운 난민이 계속해서 출현함에 따라 난민의 범위를 확장해야 할 필요성이 생겨났다. 1967년 ‘난민의 지위에 관한 의정서(Protocol relating to the Status of Refugees)’는 협약의 이러한 한계를 보완하고 1951년 이후의 사건으로 발생한 난민에 대해서도 협약을 적용할 수 있게 하려는 목적에서 마련되었다. 1967년 난민의정서에 가입한 국가들은 1951년이라는 기한의 제약 없이 협약상 정의된 난민 모두에게 협약의 내용을 적용해야 할 의무를 가진다. 유엔 난민기구, 『난민지위의 인정기준 및 절차 편람과 지침』 (서울: 유엔 난민기구, 2014).

이유로 중국에 온 불법월경자이며, 난민이 아니기 때문에 강제복송은 난민협약 및 의정서 위반이 아니라고 주장한다.

탈북자가 중국에서 난민지위를 획득하는 것에는 여러 가지 현실적 한계가 있다. 우선 난민지위는 특정 국적을 가지고 있다고 해서 자동적으로 부여될 수 없으며 각 개인이 박해의 가능성을 입증해야 한다.¹⁸³⁾ 탈북자라고 해서 탈북 동기나 사정이 모두 동일할 수는 없다. 일부는 중국이 주장하는 것처럼 좀 더 나은 경제적 기회를 위해 중국에 가기도 한다. 또한 불법월경자에 대한 북한의 처벌도 늘 생명을 위협하는 수준인 것은 아니다. 실제로 2000년대 초반 김정일은 불법월경자에 대해 길어야 몇 개월 정도 노동단련대에서 복역하는 수준의 관대한 처분을 하였다. 이는 당시 북한의 기준에서 볼 때 경범죄에 해당하는 가벼운 처벌이다. 이런 상황에서는 정치적 박해의 가능성을 논리적으로 입증하기란 어려운 일이다.

중국이 탈북자 문제를 처리하는데 근거가 되는 규정에는 여러 가지가 있다. 1960년 ‘탈주자 및 범죄인 상호 인도협정(일명 조중 밀입국자 송환협정),’ 1986년 ‘중국과 북한 간 변경지역의 국가안전과 사회질서 유지업무를 위한 상호협력 의정서,’ 이를 수정하여 1998년 체결한 ‘국경지역에서 국가의 안전과 사회질서 유지사업에서 호상협조할데 대한 합의서,’¹⁸⁴⁾ 1998년 ‘지린성 변경관리 조례’ 등이 그것이다. 1997년에는 형법에 ‘국경관리방해죄’를 신설해 탈북자를 돕는 자국민에게 최대 무기징역까지 언도할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 열거된 바와 같이 특히 1990년대 후반 무렵 중국은 탈북자 처리 규정을 신설하거나 강화했는데, 이는 고난의 행군 이후 중국으로 탈출하는 북한주민의 규모가 폭발적으로 증가하던 시기와 일치한다.

¹⁸³⁾ 송영훈, “해외체류 탈북자와 북한인권 개념의 복합구조,” 『다문화사회연구』, 제9권 2호 (2016), pp. 69~94.

¹⁸⁴⁾ 1986년 의정서와 1998년 합의서의 가장 중요한 차이점은 “상황에 따라” 상대방 국가에 넘겨주기로 했던 불법 월경자의 명단과 자료를 “즉시” 넘겨주도록 한 것이다.

그러나 중국의 탈북자 정책은 이러한 여러 규정에도 불구하고 일관성 있게 집행되었다고 보기는 어렵다. 그보다는 중국의 한반도 정책이나 북중관계, 한중관계에 따라 결정되는 경향이 강했다.¹⁸⁵⁾ 중국은 북한의 혈맹이면서 동시에 한국과도 1992년부터 수교를 맺고 있다. 따라서 탈북자 문제를 처리하는 과정에서 두 나라와의 관계를 생각하지 않을 수 없다. 탈북자 문제를 둘러싼 중국의 고려사항은 자국의 이익, 북한과의 관계, 남한과의 관계, 국제사회의 이목으로 요약해볼 수 있다. 먼저 자국의 이익의 측면에서 현재 중국에게 가장 중요한 것은 경제발전과 동북아 및 주변부의 안정이다. 경제발전을 위해 중국은 대외전략의 기초를 “빛을 숨기고 때를 기다린다”는 ‘도광양희(韜光養晦)’로 설정했다.¹⁸⁶⁾ 즉, 경제발전을 위해 주변부 및 서방국가와 특별한 충돌을 야기하지 않겠다는 것이다. 이를 위해서는 한반도의 평화와 안정이 절대적이다.

이러한 입장을 북중관계에 대입해보면 중국으로서는 북한이 붕괴해서는 안 된다. 북한은 중국의 동북아 전략에서 완충지대의 역할을 한다. 한반도, 나아가 동북아에서 미국의 영향력을 견제하기 위해서는 북한이라는 존재가 필요하다. 북한 역시 이를 잘 알고 있기 때문에 중국과의 관계에서 자주적인 목소리를 내고 있다.¹⁸⁷⁾ 대표적인 것이 중국의 비핵화 요구에도 불구하고 북한이 핵개발을 계속하고 있는 것이다. 북한은 2015년 당시 6자회담 의장국인 중국을 겨냥해 “미국과 그에 아부굴중하며 체면도 저버린 자”라고 맹비난하였다.¹⁸⁸⁾ 또한 올해 9월 중국 샤먼에

¹⁸⁵⁾ 이기현, 위의 글.

¹⁸⁶⁾ 이기현, 위의 글; 이기현, “김정은 시대 중국의 딜레마와 대북정책: 쉽지 않은 북한과 현상유지,” 배정호·구재희 역음, 『중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략』(서울: 통일연구원, 2012), pp. 214~245.

¹⁸⁷⁾ 2016년 남한으로 망명한 태영호 공사는 언론과의 첫 기자회견에서 “중국은 전혀 북한을 통제할 수 없는 것처럼 보인다. 북한은 중국의 약점을 알고 있다. 중국은 북한을 동북아의 완충지대로 간주한다. 북한이 어떤 짓을 해도 중국은 이 존(zone)을 유지하기 위해 끌려 다닐 수밖에 없다”고 지적하였다. “태영호 전 주영 북한대사관 공사 기자회견 담회 전문,” 『서울신문』, 2016.12.27.

서 열린 신흥 5개국(BRICS) 정상회의 개막에 맞춰 북한이 6차 핵실험을 강행한 것은 중국 얼굴에 먹칠을 한 셈이다.

북중관계의 동학은 두 나라의 국력으로는 설명하기 어렵다. 북중동맹은 강대국과 약소국 간에 결성된 비대칭동맹이며, 통상적으로 이러한 관계에서는 국력이 강한 파트너가 국력이 약한 파트너의 안보를 책임져주는 대신 어느 정도의 자율성을 제약하는 ‘자율성-안보 교환 모델’을 따르게 된다. 그러나 북한은 중국에 대해 비교적 자주적인 외교노선을 고집해왔다. 특히 김정은 집권 이후 북한은 중국의 반대에도 불구하고 핵개발을 고집하고 있으며 대중(對中) 의존도를 완화하기 위해 일본, 러시아 등에 접촉하며 중국을 자극하였다.¹⁸⁹⁾ 그럼에도 불구하고 강대국 중국이 약소국 북한의 안위를 염려해 여러 정치·경제적 원조를 제공하는 상황은 결국 중국이 북한을 전략적으로 필요로 하기 때문이며, 탈북자가 대거 발생해 북한 정권 유지에 위협이 가해지는 상황만은 피하고 싶은 것이다. 따라서 중국은 국제사회의 비난에도 불구하고 탈북자에 대한 강제송환 방침을 철회할 수 없는 입장이다.

그러나 중국은 한국과도 수교를 맺고 있으며 경제발전을 위해서는 한국, 미국, 일본 등과의 원활한 경제협력이 필수적이다. 한국은 중국의 탈북자 강제송환을 비판하며 합당한 보호 조치를 해야 한다는 주장을 펼쳐왔다. 중국은 기존의 강제송환 방침에는 변함이 없지만 자국의 대내외적 상황에 따라 탈북자 강제송환 조치를 중단하기도 하였다. 예를 들어 2012년 5월 이명박 대통령의 중국 방문이 있기 전, 중국은 3년 가까이 출국 허가를 내주지 않아 주중 한국공관에 머물고 있던 탈북자들에게 한국행을 허가했다. 또한 제3국을 경유해 남한에 입국하는 것에 대해서는

189) “미국의 극악무도한 대조선제재 압박책동은 상상할 수 없는 파국적 후과를 초래하게 될 것이다.” 『로동신문』, 2015.03.28.

189) 이기현 외, 『한중수교 이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가』(서울: 통일연구원, 2017), pp. 37~38.

비교적 묵인하는 정책을 펴왔다. 2016년 중국의 북한 식당에서 일하던 종업원 13명이 탈출한 지 3일 만에 남한에 입국할 수 있었던 것도 중국의 묵인이 없었다면 불가능했을 것이라는 견해가 지배적이다.

중국의 이러한 유화적 제스처는 국제사회의 여론과도 무관하지 않다. 중국의 부상에 따른 G2 시대가 도래하면서 국제사회의 규범 존중에 대한 책임이 증가하고 있는 상황이다.¹⁹⁰⁾ 중국 역시 스스로 책임대국의 길을 선포하는 등 국제적 위상에 부합하려는 의지를 표현하였다. 탈북자 문제는 중국의 책임과 이익의 딜레마가 부딪치는 일종의 시험대라 할 수 있다.¹⁹¹⁾ 물론 중국은 인권 규범이 서구에 의해 일반적으로 정의된 것이기 때문에 따를 의무가 없다고 주장하며 이 문제에 대한 외부의 개입은 내정간섭이라고 반박한다. 그러나 중국의 국력이 커지고 국제사회에서의 위상이 높아질수록 국제사회 규범을 준수해야 할 책임에서 자유롭지 못할 것이다.¹⁹²⁾

최근 사드(THAAD) 배치를 둘러싸고 한중관계가 악화되면서 탈북자들의 인권은 또 다시 심각한 위기상황에 처하게 되었다. 2016년 7월 사드 배치 확정이 발표된 이래 지난 1년여간 중국에서는 탈북자들이 무더기로 체포되기 시작했다. 특히 문재인 대통령이 2017년 6월 미국을 방문해 한미동맹을 재확인한 이후 중국의 탈북자 단속은 더욱 강화되었다. 선양, 단둥, 쿤밍 등 중국의 주요 탈북 루트에 기습적인 검열이 이뤄졌으며 7월에는 쿤밍에서 탈북자 17명이 검거되는 사건도 있었다. 이 중 노동

¹⁹⁰⁾ 이기현, “중국의 탈북자 정책 동학과 한국의 대응전략,” p. 128.

¹⁹¹⁾ Dong-ho Han, “The Clash between Interest and Responsibility: China’s Policy toward North Korean Escapees,” *Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 23, no. 4 (2011), pp. 443~455.

¹⁹²⁾ 따라서 탈북자 문제에 대해 중국이 갖는 부담을 국제규범에 호소하는 방식으로 중국을 압박하는 것은 향후 어느 정도의 실효를 거둘 수 있을지 모른다. 조정현, “국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰: UNHCR 및 UN인권 이사회를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제19권 2호 (2010), pp. 213~235.

당 간부의 일가족 5명은 북송 후 당하게 될 처벌이 두려워 미리 가지고 있던 청산가리를 먹고 모두 자살한 것으로 알려졌다. 이렇듯 중국이 갑자기 탈북자 단속을 강화한 배경에는 사드 배치에 대한 ‘보복’이 깔려있다는 분석이 지배적이다.¹⁹³⁾

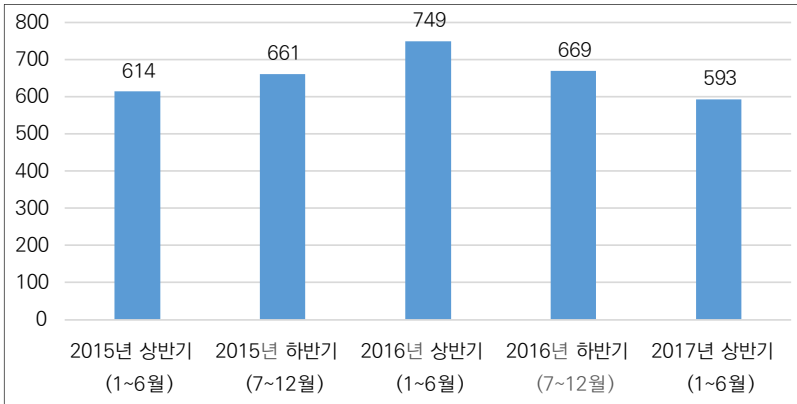
그렇다면 중국에게 탈북자 문제는 골칫거리가 아니라 오히려 북한과 남한 사이에서 자국의 이익을 도모할 때 사용할 수 있는 하나의 외교적 카드라고 할 수 있다. 중국은 북한과 관계가 경색되면(혹은 남한과 관계가 좋아지면) 탈북자들이 자국 영토를 경유하도록 내버려두는 반면 남한과 관계가 틀어지면 탈북자들을 대대적으로 검거하는 식으로 양국 정부를 압박한다. 가령 2015년 9월 박근혜 대통령이 중국 전송 70주년 행사에 참가해 대한민국 정상으로 최초로 텐안먼 성루에 올랐을 때, 정확히 보름 후 북송이 확정된 탈북자를 30명씩이나 석방해 비행기에 태워 남한에 보냈다. 이는 명백히 박 대통령의 친중(親中) 행보에 대한 보답이었다.¹⁹⁴⁾

그러한 측면에서 탈북자의 목숨이 중국정부에 달려있다고 해도 무방할 정도로 중국이 탈북자의 인권 상황에 미치는 영향은 절대적이다. 김정은 집권 이후 급감하던 탈북자 수가 2016년 반짝 증가한 것도, 그리고 2017년 상반기 다시 현격히 줄어든 것도, 중국이 지난 2년간 탈북자 단속을 완화 또는 강화해 온 패턴과 시기적으로 일치하는 것을 볼 때 중국의 영향력은 더욱 극명하게 드러난다. <그림 IV-1>에서 보는 것처럼 박근혜 대통령의 방중으로 양국 관계가 순조로웠던 2015년 하반기와 2016년 상반기에는 탈북자의 수가 증가하였다. 그러나 2016년 7월 한반도 사드 배치가 확정되면서 2016년 하반기와 2017년 상반기에는 탈북자 수가 크게 감소하였다.

¹⁹³⁾ “중국의 사드 보복…탈북민까지 뺏겼다,” 『조선일보』, 2017.03.17.

¹⁹⁴⁾ “[주성하 기자의 서울과 평양사이]사드 보복으로 죽어가는 사람들,” 『동아일보』, 2017.08.17.

그림 IV-1 남한에 입국한 탈북자 수(2015~2017년 상반기)



출처: 통일부의 '북한이탈주민 입국인원 현황' 통계 <<http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/>>; 뉴시스 "[종합]을 상반기 탈북자 593명…전년比 20.8% 감소," (2017.7.12.)를 바탕으로 저자 재구성.

이처럼 탈북자 문제가 북중관계, 한중관계와 밀접하게 연동되어 있는 만큼 한국정부는 국제사회의 협조를 구하는 것 못지않게 중국과의 외교 관계 개선 및 강화에 힘을 기울여야 할 것이다. 특히 중국이 현재 몰두하고 있는 '경제발전'이라는 실리적 차원에서 남한과의 협력이 어떤 긍정적 영향을 미치는 지, 또는 남한과의 관계 악화가 어떤 부정적 영향을 미치는 지 설명할 수 있어야 할 것이다.

나. 동남아 내 탈북자의 인권 상황과 정책환경

(1) 동남아 국가들의 탈북자 대응 정책

2000년대 초반, 중국 공안의 경비 강화로 중국을 경유하는 밀입국로나 몽골·러시아 등의 '북방탈출로'가 사실상 차단되면서 동남아는 새로운 탈북루트로 자리매김하게 되었다. 베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 태국 등의 국경지대는 상대적으로 감시가 덜하다는 이유에서였다. 현재 주로 사용되는 탈북 경로는 북중 국경을 넘어 선양이나 옌지, 베이징 등

을 거쳐 난닝, 쿤밍과 같은 남부도시로 이동한 뒤 다시 라오스, 베트남, 캄보디아, 미얀마, 태국 등지로 이동하는 것이다.

당초 한국정부는 이른바 ‘조용한 외교(quiet diplomacy)’ 정책을 통해 동남아 국가들에 체류하는 북한이탈주민의 한국 송환을 비밀리에 추진해왔다. 이들 국가들이 한국과의 경제 및 무역관계를 감안해 한국정부의 방침에 비교적 협조적이었기 때문에 가능한 일이었다. 그러나 태국을 제외한 베트남, 라오스, 미얀마, 캄보디아는 북한과 오랫동안 수교를 맺어온 공산주의 노선의 국가들이기 때문에 북한과의 외교적 마찰을 우려하지 않을 수 없었다.

일례로, 2004년 베트남에 머물던 468명의 탈북자가 집단으로 한국에 입국한 뒤 북한과 베트남의 관계가 악화된 사건을 들 수 있다. 당시 북한 외무성은 관영매체와의 회견에서 “미국이 사주하고 남한 당국자가 북한 주민을 유인 납치하는데 공모·가담했다”며 베트남정부를 맹비난하고 항의의 표시로 베트남 주재 북한 대사를 본국으로 소환했다. 이후 베트남을 비롯한 동남아 공산권 국가들의 탈북자 강제송환 사례가 증가하였고,¹⁹⁵⁾ 북한은 탈북경로 동남아국들과 공안협력을 강화하였다.¹⁹⁶⁾

그 결과 사실상 태국이 유일하게 탈북자를 한국정부에 인계하는 역할을 도맡게 되었다. 태국은 난민협약 및 난민의정서에 가입하지 않은 국가이며 원칙적으로 탈북자의 난민지위를 인정하지 않고 있지만 강제송환 금지원칙(the principle of non-refoulement)을 계속해서 유지하였다. 그러나 후술하겠지만 이는 태국 정부가 탈북자 문제에 대해 특별히 인도주의적 입장을 견지하기 때문만은 아니다. 태국 내 이민국 수용소에 수감된 탈북자는 태국 정부와 대한민국 정부 관계자만 접근이 가능하며 지원활동가나 국제기구 담당자들의 접촉은 일절 차단되고 있다. 결국

¹⁹⁵⁾ Amnesty International, *Amnesty International Annual Report 2006*, pp. 160~161.

¹⁹⁶⁾ “北, 탈북경로 동남아국들과 잇단 공안협력 합의,” 『연합뉴스』, 2008.10.07.

탈북자 송환 문제는 양국의 외교관계 및 협력관계가 만들어낸 결과라 할 수 있다.¹⁹⁷⁾

태국 당국의 통계에 따르면 태국에 불법입국한 탈북자는 2004년 46명이던 것이 2010년 2,500명까지 치솟았고 2016년 현재는 2,000명 정도로 추산한다.¹⁹⁸⁾ 태국은 탈북자를 포함해 자국의 국경을 넘어오는 외국인을 모두 ‘불법체류자’로 간주하고 이민국에서 관리한다. 탈북자들은 주로 중국, 라오스를 거쳐 태국 국경을 넘으면 브로커의 조언에 따라 치앙라이, 치앙센, 치앙쿱, 메싸이 등의 관할 경찰서를 찾아간다. 여기에서 탈북자들은 불법입국자로 체포되어 해당지역 지방법원으로 이송돼 재판을 받는다. 불법 입국 죄는 1,000~6,000 바트 정도의 벌금을 내야 한다.¹⁹⁹⁾ 그 뒤 방콕의 이민국 수용소에 집결돼 3~4주에 걸쳐 조사를 받고 여행증명서를 발급받은 뒤 한국에 입국한다.

과거 태국 이민국 수용소의 열악한 실태가 수차례 언론에 보도된 바 있다. 방콕 이민국 수용소에서 탈북자들이 수감된 방은 약 130m²(40평) 정도로 적당 수용인원은 40~50명 정도지만 탈북자가 한꺼번에 몰릴 때는 150명 가까이 수감될 때도 있다.²⁰⁰⁾ 탈북자들은 누울 공간이 없어 무릎을 세운 채 잠을 자고, 자리다툼이 벌어지기도 한다. 심지어 비싼 돈을 주고 자리를 사는 경우가 발생하기도 한다. 또한 태국의 덥고 습한 날씨 때문에 탈북자들의 건강이 악화될 염려가 있다. 2007년에는 한 40세 남성 탈북자가 방콕 수용소에서 뇌출혈로 사망하기도 하였다. 이 때문에

197) 태국 현지 자문회의(2017.09.19.).

198) "N Korea Defectors a 'Dilemma'," *Bangkok Post*, 2016.01.26.

199) 벌금의 액수는 관할 법원이 어디냐에 따라 달라진다. 방콕에서 체포되어 재판을 받을 경우 가장 높은 수준인 6,000바트를 지불해야 한다. 벌금을 내지 못하는 경우 일정 기간 구류형을 살면 벌금을 탕감해준다는 이야기도 있었으나 현지 관계자와의 면담 결과 구류형으로 벌금을 대신 할 수 없으며 벌금을 반드시 내야 한다고 한다. 태국 현지 자문회의(2017.09.19.).

200) "태국수용소 탈북자 맞춤형 프로그램 필요," 『데일리NK』, 2012.10.24.

한국정부는 2008년 당시 대통령의 지시로 탈북자 수용시설을 태국에 짓는 방안을 모색하였으나 태국정부는 “탈북자들을 위해 예외적인 조치를 취할 수 없다”며 거부하였다.²⁰¹⁾

그러나 김정은 집권 이후 탈북자 숫자가 급격히 줄어들면서 이러한 문제점들은 다소 완화된 것으로 보인다. 수감자의 대부분은 40평 정도의 공간에 50명 정도가 수용되고 있으며 태국 입국부터 남한으로 출국까지 최장 1개월 이내에 모든 과정이 처리되는 것으로 알려졌다. 결핵 등 질병을 가진 경우 치료를 받을 수 있게 하고 현지 음식이 입에 맞지 않는 사람들을 위해 도시락을 제공하는 등 수용소 환경 개선을 위해 한국정부 관계자들이 여러 가지로 노력하고 있는 점은 인정해야 할 것이다. 더구나 탈북자 이외에도 각국에서 들어온 난민들이 수용소 내부에 함께 지내고 있기 때문에 탈북자의 생활환경만을 개선하는 것에는 현실적 어려움도 존재하는 것이 사실이다.

(2) 탈북자에 대한 태국정부의 강제송환 금지원칙

태국에는 탈북자 이외에도 미얀마 내전으로 인한 실항사민(displaced persons), 로힝야족(Rohingya族) 등 주변국의 정치적 불안정으로 난민의 유입이 끊이지 않고 있다.²⁰²⁾ 그러나 각 난민들에 대한 태국정부의 대응이 모두 동일한 것은 아니다. 특정 난민에 대한 태국정부의 강제송환 여부는 난민 발생국 및 관련국과의 외교 관계에 따라 정해진다. 예를 들어 태국은 2013년 미얀마를 탈출해 푸켓에 표류한 로힝야족을 본국으로 송환시켰다. 태국과 미얀마의 관계는 한일관계에 비견될 만큼 역사적으로 오랫동안 복잡한 갈등을 겪어왔다. 그러나 1990년대 초반 태국은 경

²⁰¹⁾ “태국이민수용소 탈북자 400여명…정부 조치 시급,” 『데일리 NK』, 2010.05.06.

²⁰²⁾ 앞서 말한 바대로 태국은 주변국에서 흘러들어온 불법월경자에게 난민지위를 부여하지 않지만 본고에서는 편의상 이러한 사람들을 ‘난민’이라고 부르기로 한다. 로힝야는 미얀마 북서부에 거주하는 소수민족으로 대부분의 인구가 무슬림에 해당하며 불교국가인 미얀마 정부는 이들에게 시민권 부여를 거부하고 추방을 시도한다.

제발전을 위해 미얀마와 전략적으로 협력관계를 맺을 필요성이 대두되었고, 미얀마의 소수종족을 지원하지 않겠다는 뜻을 분명히 함으로써 미얀마 정부의 환심을 사고자 노력했다.²⁰³⁾

마찬가지 맥락에서, 탈북자에 대한 태국정부의 방침을 이해하기 위해서는 태국과 북한, 그리고 남한과의 외교관계를 살펴볼 필요가 있다. 태국이 탈북자를 북한에 강제송환하지 않고 남한 정부에 인도하는 이유는 크게 세 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째, 태국과 북한 사이의 관계 경색이다. 태국은 라오스, 베트남, 캄보디아, 미얀마 등 공산주의 노선을 걸어온 주변국과 달리 유일하게 민주주의 체제를 유지하고 있어 북한과의 이념적 거리가 상대적으로 큰 편이다. 또한 북한이 1993년부터 태국에서 약 3억 달러어치의 쌀을 매입하고 이를 갚지 않아 관계가 나빠지기 시작했으며,²⁰⁴⁾ 1978년 태국인이 북한으로 납치되었다는 의혹이 2005년도에 뒤늦게 불거지면서 두 국가의 사이가 악화되었다.²⁰⁵⁾ 즉, 태국으로서는 탈북자를 북한의 요구대로 송환해야 할 외교·정치적 동기가 적은 편이다. 북한 역시 주변국과 달리 태국에게는 탈북자 송환 문제로 크게 압박을 가하지 않았다.

둘째, 탈북자를 남한 정부에 인도함으로써 한국과의 관계에서 얻을 수 있는 실질적인 국익을 생각해 볼 수 있다. 태국은 한국전에 파병한 전통적 우방국이자 전략적 동반자 관계로, 2012년 한·태 정상회담 당시 전략

203) 이병도, “태국-미얀마 관계: 소수종족 문제를 중심으로,” 『동남아연구』, 제22권 1호 (2012), pp. 67~100.

204) 태국 상무부에 따르면 북한은 1993년부터 2002년까지 태국으로부터 75만 톤의 쌀을 매입했고 미변제 금액이 이자를 포함하여 2억 9,760만 달러에 달한다. “Can We Have Some More?” *Bangkok Post*, 2015.08.22.

205) 주한미군으로 월북했던 찰스 젠킨스는 2004년 일본으로 탈출한 뒤 이듬해 펴낸 수기에서 태국인 아노차 판초이가 마카오 여행 중 북한에 의해 납치되었다는 의혹을 제기하였다. 북한당국은 이를 공식적으로 부인한다. Charles Robert Jenkins, *The Reluctant Communist: My Desertion, Court-Martial, and Forty-Year Imprisonment in North Korea* (Berkeley, Los Angeles, and London: University of California Press, 2005); 찰스 R. 젠킨스, 『고백』 (서울: 물푸레, 2006).

적 동반자 관계 MOU를 체결하기도 했다. 한국정부는 1987~2015년까지 총 4,638만 달러의 공적개발원조(ODA)를 태국에 제공하였으며,²⁰⁶⁾ 한국 기업의 대(對)태국 투자는 2014년 말을 기준으로 누계액이 22억 달러에 이른다. 또한 2015년 말 기준 한국에 체류하고 있는 태국인은 93,348명으로, 이들의 대부분은 이주노동자들이다.²⁰⁷⁾ 즉, 태국은 한국과 정치·경제적으로 밀접한 관계를 맺고 있으며 한국정부와 외교적 마찰을 빚을 경우 국익에 타격을 입을 소지가 없지 않다. 때문에 태국은 탈북자 처리문제와 관련해 한국정부에 암묵적인 협력을 제공하고 있는 것으로 보인다.²⁰⁸⁾

셋째, 인권규범 준수에 대한 국제사회의 압력을 생각해볼 수 있다. 그동안 태국은 난민문제를 처리함에 인권보다는 국가 안보와 이익을 최우선적으로 고려해왔다. 인도적 차원의 난민수용이 결국 끝없는 난민 행렬로 이어질 것이라는 불안이 작용했기 때문이다. 따라서 난민 수용의 대가가 구체적인 국익으로 연결되지 않는 한 본국송환을 원칙으로 한다.²⁰⁹⁾ 그러나

²⁰⁶⁾ 국무조정실 개발협력정책관실 통계 참조 <<http://www.odakorea.go.kr>>.

²⁰⁷⁾ 2015년 말을 기준으로 한국에 체류하는 외국인인은 총 1,899,519명이며 태국(4.9%)은 중국(50.3%), 미국(7.3%), 베트남(7.2%)에 이어 네 번째로 많은 비중을 차지한다. 법무부, 『2015 출입국·외국인정책 통계연보』 (과천: 법무부, 2016).

²⁰⁸⁾ 위키리크스가 2009년 공개한 미국정부의 비밀문서에 따르면 한국과 태국이 탈북자 처리에 대해 상호 협의했음을 보여주는 내용이 나와 있다. 당시 에릭 G. 존(Eric G. John) 태국 주재 미국 대사는 미 국무부, 유엔, CIA 등에게 보내는 기밀문서에서 “태국정부가 ‘한국인을 한국으로 송환하는 특별한 정책’을 펴고 있다”며 그 까닭은 ① 태국 내에 불법 월경자 수용시설이 부족하고 ② 한국정부가 효과적으로 로비를 벌였기 때문(effective lobbying by the ROK government)이라고 분석한다. “Thailand: A Key, If Sometimes Reluctant, Partner in Refugee Affairs,” *Wikileaks*, 2009.12.05.

²⁰⁹⁾ 2015년 7월 태국정부는 100명의 위구르인을 중국으로 강제송환했다. 이는 심지어 터키 정부가 위구르인의 망명을 허락하겠다고 밝혔음에도 불구하고 이뤄진 조치여서 UN, 유럽연합(EU), 미국정부, 국제NGO 등의 강력한 비난을 받았다. 당시 터키 국민들의 항의 시위로 앙카라 주재 태국 대사관과 이스탄불의 영사관이 공격을 받고 잠정적으로 폐쇄되었다. 브라우트 찬오차 총리는 “이번 일로 태국과 터키의 무역관계가 훼손되지 않길 바란다”면서도 “동시에 태국과 중국의 관계가 훼손되는 것을 원치 않는다”고 말했다. 태국의 난민 송환이 국익의 문제와 밀접히 연관돼 있음을 보여주는 대목이다. “Why Thailand Forced Uighurs to Return to China,” *Atlantic*, 2015.07.12.

아세안(ASEAN)의 리더 격인 태국의 국제적 위상이 높아질수록 국제사회 여론을 무시할 수만은 없는 위치에 놓이게 되었다. 그동안 국제사회는 태국정부에 난민협약 가입을 집요하게 요구해왔으며, 유엔 인권이사회는 보편적 정례검토를 통해 태국의 난민 문제를 집중적으로 제기해왔다.

이러한 세 가지 맥락에서 볼 때 탈북자에 대한 태국의 강제송환 금지방침은 국익 차원에서 여러 가지 손익 계산이 반영된 결과라고 할 수 있다. 우선 탈북자를 북한의 요구대로 송환해야 할 정치·경제적 동기가 적고, 남한 정부와의 관계를 생각할 때 탈북자 복송은 국익을 해칠 우려가 있다. 국제사회의 여론을 고려하면 탈북자에 대한 인도적 지원과 처우를 제공해야 한다. 탈북자를 한국정부에 인도하게 되면 한국과의 외교적 마찰을 피하고 국제사회에도 탈북자 문제를 인도적으로 처리했다는 평가를 받을 수 있다. 그리고 태국이 탈북자를 복송하지 않아 북한 정권의 심기를 건드린다 하더라도 어차피 북한과의 관계에서 태국은 잃을 것이 많지 않다.

이상의 복합적인 이유 때문에 태국정부는 다른 난민과 달리 탈북자를 강제송환 하지 않고 한국정부에 인도하고 있는 것으로 보인다. 흥미로운 것은 태국은 중국과 달리 탈북자 문제를 처리하는 과정에서 브로커가 개입될 여지가 매우 적다는 점이다. 일단 탈북자가 태국에 들어오면 불법입국자로 재판을 받아 한국으로 송환되기까지 전 과정을 국가가 적법한 절차에 따라 진행한다. 즉, 브로커의 역량에 따라 탈북의 성패가 나뉘는 우려가 없다. 따라서 탈북자 입장에서는 태국을 통한 남한 입국이 '가장 안전하면서도, 투명하고, 돈이 적게 드는 탈북 방법'이라 할 수 있다.²¹⁰⁾ 이렇게 탈북의 '시스템'이 안정적으로 갖춰져 있기 때문에 태국은 대부분의 탈북자를 빨아들이는 통로가 되었다.

그러나 앞서 기술한 바와 같이 난민에 대한 태국정부의 대응은 철저히 국익에 기반한 것임을 기억할 필요가 있다. 태국은 제1차 세계대전 때부

²¹⁰⁾ 현지 자문회의(2017.09.19., Thailand).

터 ‘대나무 외교(bamboo diplomacy)’, 즉 주변 정세에 따라 유연하게 대처하는 중립적 외교로 유명하다. 만약 국제 정세의 급변으로 현재의 관행이 국익에 도움이 되지 않는다는 판단이 들면 태국은 강제송환 금지 원칙을 철회할 수도 있다. 게다가 주목할 것은 북한이 김정은 집권 이후 동남아 국가들과의 외교를 강화해왔다는 점이다. 북한은 핵개발에 따른 대북제재와 국제적 고립이 심화되면서 이를 탈피하기 위한 방편으로 동남아 국가들과의 협력을 모색해왔다. 동남아는 전통적으로 북한과 우호적인 관계를 맺어왔으며, 한반도 문제에 대해서도 한국의 입장을 강력하게 지지하기 보다는 남북 사이의 중립적 입장을 늘 취해왔다.²¹¹⁾ 말하자면 북한에게 동남아는 전방위로 경색된 국제외교 환경에서 유일하게 “숨 쉴 수 있는 곳”인 셈이다.²¹²⁾

그러나 2017년 초 말레이시아에서 발생한 김정남 피살사건으로 북한에 대한 동남아 국가들의 여론이 나빠지기 시작했으며, 계속되는 핵 도발로 인해 북한에 대해 점차 비판적 입장을 표명하였다. 싱가포르와 말레이시아는 2016년과 2017년 각각 북한을 비자면제 대상국에서 제외시켰고 북한의 맹방으로 알려진 라오스는 2016년 한국 무관부를 자국 내에 개설하기로 합의했다.²¹³⁾ 북한의 6차 핵실험 직후 아세안 10개 회원국 외교장관은 공동성명을 통해 “북한 핵실험을 개탄하며 엄중한 우려를 표명한다”면서 북한에 안보리 결의와 국제적 의무를 전면 이행할 것을 촉구했다.²¹⁴⁾ 북한의 잇따른 도발로 한반도 비핵화에 대한 일관된 국제 여

211) 이재현, “북한과 동남아시아,” (아산정책연구원 이슈브리프 2017-08, 2017.02.20.); “Kim Death Highlights N Korea Commercial Ties with SE Asia,” *Financial Times*, 2017.02.20.

212) “김정남 피살로 시험대 오른 북한과 동남아,” 『주간경향』, 제1216호, 2017.03.07.

213) 국방부에 따르면 라오스는 2016년 한국과 국방협력 양해각서(MOU)를 체결하고 라오스에 한국 무관부를 설치하기로 합의했다. 라오스 측은 한반도 평화와 안정, 비핵화를 지지하며 유엔 안보리 대북제재 결의안의 완전한 이행을 위해 필요한 조치를 하기로 협의했다. “한국-라오스, 무관부 상호 설치 합의…대북관계 조정 의향,” 『연합뉴스』, 2016.06.30.

론이 형성되는 만큼 외교력을 단지 미·중·일·러 4대 강국에만 집중할 것이 아니라 동남아에서도 확대하는데 좀 더 노력할 필요가 있다.

다. 기타 지역에서의 탈북자 인권 상황과 정책환경

탈북자는 최종정착지로 남한 이외에도 제3국행을 선택할 수 있다. 주로 브로커를 통해 태국을 거쳐 유럽에 건너가거나, 태국 주재 미국 대사관에 망명을 신청하는 등의 방법을 사용한다. 한국은 이 과정에서 신분 확인 등을 위한 절차에 일정 정도 협조하고 있는 것으로 알려졌다. 탈북자들이 남한이 아닌 제3국행을 희망하는 이유 중 하나는, 한국행으로 인해 북한에 있는 가족이 훨씬 심한 처벌을 받을 수 있기 때문이다. 현재 가장 많은 탈북자가 난민지위를 획득하고 거주하고 있는 국가는 영국이며, 2016년을 기점으로 585명이 거주한다(〈표 IV-4〉). 탈북 난민을 받아들이는 국가는 대부분 유럽과 북미에 위치하고 있으며 오세아니아와 중동 국가들에도 소수의 탈북 난민이 거주한다.

유엔 난민기구의 통계를 해석함에 있어서 한 가지 유의할 것은, 〈표 IV-4〉에 나와 있는 난민의 숫자는 해당연도에 해당국가에 거주하고 있는 탈북 난민의 숫자를 의미하며, 거주 국가에서 영주권 혹은 시민권을 획득하면 더 이상 난민이 아니기 때문에 통계에 잡히지 않는다는 점이다. 또한 국가마다 영주권 신청 자격에 필요한 거주 연한이 다르기 때문에 특정국가에 탈북 난민의 숫자가 많다고 해서 반드시 그 나라가 탈북자를 환영하는 것이라고 볼 수는 없다. 예를 들어, 영국은 10년 이상, 독일은 5년 이상 합법적으로 체류한 외국인에게 영주권 신청 자격을 부여한다. 영국은 탈북 난민에게 쉽사리 영주권을 내주지 않기 때문에 오히려 탈북 난민 인구가 높게 집계되고, 독일은 5년 만에 영주권 자격을 부여하기 때문에 탈북

214) “‘우방’ 캄보디아도 北 핵실험 비판…동남아서 입지 좁아진 북한,” 『연합뉴스』, 2017.09.13.

난민의 수가 영국보다 적게 집계되는 것일 수도 있다.²¹⁵⁾

문제는, 제3국 망명을 희망한 탈북자의 상당수가 위장 입국을 시도한다는 점이다. 탈북자가 이미 한국에 정착하여 새로운 국적을 취득하였음에도 불구하고 브로커를 통해 제3국에 난민지위를 신청하거나, 조선족이 탈북자로 위장하는 경우도 다수 확인되고 있다. 난민협약에 따르면 “새로운 국적을 취득하고, 또한 새로운 국적국의 보호를 받는 경우” 협약 적용이 중지(終止)된다. 위장 망명 탈북자의 증가로 난민지위 심사 및 인정 절차가 강화되자 난민지위를 인정받는 탈북자가 급격히 감소하였다. 영국은 2007~2008년에만 무려 512명의 탈북자를 난민으로 받아들였지만 신청자의 대부분이 탈북자가 아닌 조선족이라는 언론보도가 나오면서 여론이 악화되었다. 그 결과 영국에서 난민지위 인정을 받는 탈북자의 숫자는 매해 열 명 안팎 정도로 급감하였고 2016년에는 단 한 명의 탈북자도 난민지위를 인정받지 못했다.²¹⁶⁾

미국은 난민협약의 중지 규정에도 불구하고 남한 국적을 취득한 탈북자도 망명을 신청할 수 있다. 2004년 제정된 「북한인권법」은 “북한인이 대한민국 헌법에 따라 향유할 수 있는 법적 시민권을 이유로, 미국에서 난민지위 또는 망명에 대한 자격을 박탈당하는 것은 아니다”라고 규정하고 있기 때문이다(제302조). 이 조항을 근거로 1998년 한국에 입국해 남한 국적을 취득한 탈북자 서재석이 2006년 미국에서 정치적 망명을 허가받기도 하였다. 그러나 최근에는 제302조의 무조건적인 적용에 제동을 거는 판결이 내려졌다. 2015년 미국 법원은 탈북자 장성길의 망명 신청을 기각하였는데, 장씨가 탈북한 뒤 한국에서 대학을 다녔고 취직을 했으며 인근에 사는 가족과 교류하는 등 한국에 “확실하게 정착했기(firmly resettled)” 때문이었다.²¹⁷⁾

²¹⁵⁾ 송영훈, “해외탈북난민과 국제사회의 대응,” (서울대 통일평화연구원 통일칼럼, 2011.10.24.).

²¹⁶⁾ UNHCR Population Statistics, <http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers>.

표 IV-4 난민지위를 취득한 탈북자 거주 현황

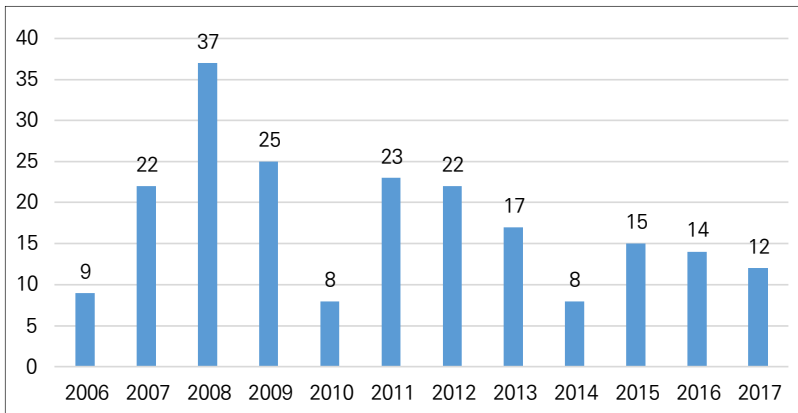
국가	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
영국	0	0	17	33	64	281	570	574	581	603	619	630	622	608	585
캐나다	0	3	4	4	4	4	4	4	23	64	119	127	126	126	485
독일	225	258	276	193	239	204	180	156	146	193	138	112	104	101	95
러시아연방	0	0	0	0	0	0	6	10	14	14	44	74	56	72	79
네덜란드	9	14	15	18	20	27	29	31	32	36	58	58	59	56	55
벨기에	0	0	0	0	0	7	9	13	22	31	61	68	66	46	36
호주	4	3	3	6	8	15	14	15	25	29	29	30	30	26	22
미국	0	7	9	9	30	22	23	25	25	25	23	23	22	19	13
룩셈부르크	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	6	6	12
노르웨이	3	3	3	4	5	9	13	14	14	14	14	14	14	13	12
덴마크	7	7	7	7	7	8	8	9	9	14	9	9	10	10	10
스웨덴	2	2	2	6	7	7	7	8	8	9	7	8	9	6	5
핀란드	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0
아일랜드	5	5	5	5	5	6	6	6	6	5	1	1	1	1	0
이스라엘	0	0	0	0	0	2	2	2	2	1	1	3	3	3	0
쿠웨이트	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
스페인	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0
스위스	2	1	1	1	6	6	6	4	4	4	4	2	2	2	0
예멘	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0
폴란드	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0
프랑스	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	146	0	0
키르기스스탄	0	0	0	0	2	5	6	7	3	2	2	0	0	0	0
멕시코	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
뉴질랜드	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
우즈베키스탄	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
총계	259	304	343	288	398	605	886	881	917	1052	1132	1167	1282	1101	1409

출처: UNHCR Online Population Database, <http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers>.

217) 북한인권법 제302조 (b)항은 탈북자가 남한 국적자로 간주되어서는 안 되며 이는 탈북자들이 미국의 「이민 및 국적법」 하에서 난민·망명 지위를 획득할 수 있어야 하기 때문이라고 명시한다. 재판부는 이 규정에 근거해 “타국에서 이미 완벽히 정착한 자의 경우 망명을 불허한다”는 「이민 및 국적법」 규정의 전제 하에서만 「북한인권법」 제302조가 적용될 수 있다고 해석하였다. 즉, 한국 국적 취득 여부와 무관하게, 일단 한국 사회에 완벽히 정착해 여러 가지 권리와 혜택을 누린 자는 「북한인권법」 제302조의 적용을 받을 수 없다는 것으로 풀이된다. Sung Kil Jang v. Lynch, No. 11-73587 (9th Cir. 2015).

미국정부는 2004년 북한인권법이 제정된 뒤 2006년 처음으로 9명의 탈북자에게 ‘난민’ 지위를 부여했으며 2017년 8월 현재까지 총 212명의 탈북 난민을 수용하였다(〈그림 IV-2〉). 2006년부터 2008년까지는 탈북 난민의 수가 가파르게 증가했으나, 점점 그 수가 줄어들어 현재는 매년 10~15년 정도의 탈북자가 ‘난민’ 지위를 부여 받는다. 한국정부의 탈북자 지원이 개선될수록 이러한 ‘재망명’ 신청은 더더욱 받아들여지기 어려울 것으로 보인다.

그림 IV-2 미국이 ‘난민’ 자격으로 수용한 탈북자 수(2006~2017년)



출처: “Refugee Admissions Report September 30, 2017,” U.S. Refugee Processing Center (<http://www.wrapsnet.org/admissions-and-arrivals/>).

주: 연도는 미국의 회계연도(당해 10월부터 이듬해 9월까지) 기준임.

3. 북한인권 정책환경 변화와 특징: 북한이탈주민

지금까지 살펴본 바에 따르면 북한이탈주민의 인권 상황을 둘러싼 정책환경의 특징은 크게 두 가지로 요약해 볼 수 있다. 첫째, 탈북자 문제가 김정은 집권 이후 북한 내부에서는 물론 국제사회에서 큰 쟁점으로 부상하였고, 둘째, 주변국이 탈북자 문제를 정치·외교적으로 이용하기 시작했다는 점이다.

가. 탈북자 문제의 쟁점화

북한은 과거 탈북을 생계를 위한 어쩔 수 없는 선택으로 간주하고 방임 내지 묵과했으며, 지금처럼 정치적으로 민감한 사안으로 인지하지 않았다. 그러나 김정은은 탈북자들이 북한 내부의 실상을 외부에 알리는 한편 체제 안정성에 심각한 위협을 가하는 존재로 인식하기 시작했다. 그 결과, 탈북을 원천적으로 차단하기 위해 힘쓰는 한편 탈북자의 재입북을 유도함으로써 김정은의 애민정책을 알리는 수단으로 활용하였다.

흥미로운 것은, 북한이 탈북자라는 체제 불안 요인을 단순히 제거하는데 그치지 않고 오히려 이를 쟁점화 함으로써 정치적 선전도구로 역이용한다는 점이다. 특히 최근 재입북 사례가 늘어나면서 북한이탈주민의 사회부적응 문제가 대두되는 등 남한 사회를 적잖이 놀라게 하고 있다. 이로 미루어 볼 때, 탈북자 인권문제가 부각될수록 북한은 더 많은 재입북을 유도해 이를 대대적으로 홍보하고 정치적으로 활용하려 들 것이다. 따라서 김정은 집권 하에서는 탈북자 문제를 해결함에서 남한 및 주변국들의 더욱 치밀하고 노련한 기획과 공조가 요구된다.

나. 정치·외교적 자산으로서의 탈북자 인권

탈북자 문제가 단순히 골칫거리가 아닌, 하나의 정치·외교적 자산으로 활용될 수 있음을 간파한 북한은 탈북자 문제를 남한 및 주변국과의 협상테이블에서 유리한 입장을 견지하기 위한 하나의 외교적 카드로 사용하기 시작하였다. 12명의 탈북여성 종업원 문제를 이산가족 상봉제안과 연계시킨 것이 대표적 사례라 할 수 있다.

이러한 경향성은 주변국에게까지 영향을 미치고 있다. 탈북경로의 주요 경유지인 중국과 태국은 남북한과의 관계에서 북한이탈주민 문제가 자국의 이익을 극대화시켜주는 일종의 외교적 카드로 활용될 수 있음을 인지하고 이에 근거해 관련 정책을 펴고 있다. 중국은 주변정세 및 남북

한 관계에 따라 탈북자 검거를 강화 또는 완화하며, 태국은 남한과의 정치·경제적 이해관계를 고려해 탈북자를 최종적으로 남한에 인계하는 역할을 도맡고 있다.

이러한 상황에서 한국정부는 탈북자 문제해결의 최종 책임자로서의 역할을 통감하고, 주변국 외교에 보다 힘써야 한다. 한국정부는 중국이 탈북자의 강제복송을 중단하고 남한행을 묵과할 경우 얻을 수 있는 반대급부를 제시할 수 있어야 한다. 또한 아세안(ASEAN)을 중심으로 한 동남아 국가들과의 외교관계를 개선하는 데 주력해야 할 필요가 있다. 북한의 잇따른 핵개발로 북한에 대한 동남아 국가들의 여론이 악화되는 현 시점은 한국정부가 이 지역에서 외교력을 확장할 수 있는 최고의 적기라 할 수 있다. 한국정부는 탈북자 문제를 포함한 북한 문제를 해결하기 위해 아세안을 적극적 행위자로 끌어들이고, 범아시아 지역 안보 차원에서 전략적 제휴 관계를 공고히 할 필요가 있다.

V. 결론 및 정책적 고려사항

한동호



북한인권 정책환경 분석

이상에서 북한인권 정책환경을 각각 국제·국내·북한이탈주민 관련 사안을 중심으로 살펴보았다. 북한인권 문제가 전 세계적으로 확산되었다는 것은 그만큼 다양한 국가들의 의견이 국제사회에 쏟아져 나오게 되었음을 반영한다. 미국을 위시한 서방국가들은 인권의 보편적 가치에 주목하고, 필요하다면 인권침해 상황이 심각한 특정국가에 대해 특별절차를 적용할 수 있다는 입장이다. 반면 중국, 러시아, 쿠바 등 구사회주의권 국가 혹은 제3세계 국가들은 인권을 명분으로 특정국가의 국내 상황에 개입하는 것에 대해 우려를 표명하고 이에 반대하는 입장이다.

현재 국제사회는 북한인권 침해 가해자에 대한 감시 및 비판을 넘어, 국제형사법상 책임성 규명의 사안으로까지 그 논의를 확대하였다. 북한의 6차 핵실험과 거듭되는 미사일 시험발사로 국제사회가 제재국면에 돌입하면서, 미국에는 국내법적 조치를 통해 북한인권 침해 가해자에 대한 책임성 규명과 대북제재의 상호연계성을 추구하고 있는 실정이다.

통일을 준비하고 통합을 대비해야 할 한국정부의 입장에서 북한인권 에 대한 한반도 주변국의 상이한 입장은 깊은 고민을 안겨준다. 한반도 주변 4개국 중 미국과 일본은 북한인권 문제해결을 위한 제재와 압박의 협조체제를 구축하고 있으며, 북한 내 정치범 수용소, 각종 구금시설, 이동의 자유 제한, 납북자 문제 등 북한인권 문제를 시민·정치적 권리의 시각에서 접근한다. 중국과 러시아는 기본적으로 미국 주도의 세계질서가 동아시아에 투영되는 현 상황에 대한 위기감 및 불안감을 표출하고 있으며, 북한인권 문제 역시 이와 동일한 정치·외교적 시각에서 접근한다. 이처럼 북한인권 문제를 둘러싼 한반도 주변상황이 신냉전 구도로 형성되어 가면서 한국의 정책적 선택도 점점 난해해지고 있다.

북한인권 문제가 국제적으로 표출된 대표적 사례가 해외체류 탈북자 관련 사안이다. 해외체류 탈북자 문제는 이미 1990년대 고난의 행군 시기부터 발생한 사안이지만, 김정은 집권 이후, 더 정확하게는 2012년 중국의 탈북자 강제복송 방침에 대한 반대 시위를 전후해 국제적 쟁점으로

떠올랐다. 사실상 탈북자의 첫 경유지 혹은 정착지 기능을 하고 있는 중국의 정책이 해외체류 탈북자의 인권 상황에 가장 큰 영향을 미친다는 사실은 유엔 COI 보고서나 여러 국제NGO 보고서를 통해 알려진 바 있다. 여전히 중국은 탈북자가 ‘경제적 이주민’ 혹은 ‘불법이민자’라는 입장을 고수하고 있으며, 따라서 강제북송에 아무런 문제가 없다고 강변한다. 한편 태국은 한국에 정착하기 직전 탈북경로의 마지막 경유지로 꼽히고 있는데, 태국이 탈북자의 한국행을 허용하는 것은 인도주의적 입장을 견지하기 때문이라기보다는, 태국이 처한 정치·안보적 상황에 대한 이해관계 속에서 한국정부에 암묵적인 협조를 제공하는 것으로 보인다.

이렇듯 북한인권 문제에 영향을 주는 다양한 국내외적 요인들이 복합적으로 얽혀있는 상황에서 한국정부는 북한인권 문제해결을 위해 어떠한 정책방향을 지향하고 이를 위해 어떠한 자원을 투입해야 하는가?

2017년 9월 29일 국회에 보고된 통일부 제1차 북한인권증진기본계획(2017~2019)에 따르면 북한인권 증진 관련 7가지 추진과제가 제시되었다. 7가지 추진과제는 각각 인도적 지원의 지속성 확보, 다자 및 양자 차원의 북한인권외교 추진, 북한인권재단 출범, 북한인권 실태에 대한 체계적 조사·기록·보관, 이산가족·국군포로·납북자 문제해결 노력, 북한인권 개선에 대한 국민적 공감대 확산, 북한인권정책협의회 등 정책추진 협업체제 구축으로 요약된다. 이를 바탕으로 현 정부가 고민해야 할 정책적 고려사항을 다음의 세 가지로 제시하고자 한다.

첫째, 국제사회와의 긴밀한 공조의 필요성이다. 앞에서 언급하였듯이 국제사회의 북한인권 개선논의는 진화에 진화를 거듭하였고, 현재 미국을 중심으로 한 압박기조와 중국 및 러시아를 중심으로 한 대화기조가 대립되는 실정이다. 대북제재의 필요성에 대해서는 국제사회 거의 대다수의 국가가 동의하지만, 특정국가를 대상으로 하는 인권 논의에서는 다소 신중한 입장이다. 한국 또한 국내적으로 북한인권법을 제정하고 북한인권 개선을 위한 다소 공세적 입장을 견지해왔으나, 새 정부 출범 이후

부터는 인도적 지원, 개발협력 등 북한인권 증진을 위한 교류·협력 및 남북 대화에 방점을 두고 있다.

국제사회와의 공조 차원에서 통일부는 ‘다자 및 양자 차원의 북한인권 증진을 위한 인권외교 추진’을 주요 추진과제로 제시하였는데, 이는 2017년 7월 신베를린 선언에서 문 대통령이 북한인권에 대해 ‘국제사회와 함께 분명한 목소리를 낼 것’이라고 언급한 사실과 일맥상통한다. 현재 국제사회 대다수의 국가가 북한인권 상황에 대해 한 목소리로 우려를 표명하고 있기 때문에 3월의 유엔 인권이사회와 12월의 유엔 총회 북한인권결의에 대해 한국정부가 보다 적극적으로 지지의사를 표명해야 할 것으로 보인다. 동시에 개별국가 차원에서 북한인권 상황에 대한 특별한 우려를 표시하고 결의를 통과시킨 국가들과도 협력을 강화해야 할 것이다. 또한, 유엔 차원에서 북한인권결의에 반대 혹은 기권한 국가들에 대해서는 설득과 조정·협력 과정이 필요할 것이다.

한편, 대북제재 국면에도 불구하고 유럽연합을 중심으로 한 여러 유럽 국가들의 지원 속에 대북 인도적 지원 규모는 오히려 늘고 있는 것이 국제적 추세이다. 정치적 상황과는 무관하게, 한 사회 내의 취약계층을 보호하고 지원한다는 인도주의의 정신은 지속되는 것이다. 신베를린 선언에서 문 대통령은 ‘북한주민들에게 실제 도움이 되는 방향으로 인도적인 협력을 확대’할 것을 언급했는데, 이는 인도적 지원을 위해 한국정부가 국제사회와 보다 긴밀히 협력해야 할 것을 시사한다.

둘째, 북한인권에 대한 국내적 지지 구축의 필요성이다. 2016년 북한인권법이 국내에서 제정되긴 했지만, 북한인권 사안을 둘러싼 상이한 입장들이 여전히 서로 충돌한다. 북한인권법에서 합의된 북한인권재단이 아직도 출범하지 못하고 있는 것이 대표적 예다. 북한인권재단은 북한인권 실태조사 및 연구뿐만 아니라 다양한 시민단체에 대한 지원, 북한인권 관련 사업 추진 등 여러 관련 분야에서 주도적 역할을 할 예정이기 때문에 재단 출범을 계기로 한국의 북한인권정책이 비로소 본격적으로 실행될

가능성이 크다. 따라서 재단 출범 전후로 북한인권에 대한 한국사회 내 다양한 의견들이 갈등보다는 통합, 분열보다는 연계의 방향으로 나아가야 할 것이다. 정부의 국정과제 뿐만 아니라 통일부의 북한인권증진계획에서도 북한인권재단의 (조속한) 출범이 언급된 것은 이러한 점과 무관하지 않다.

북한인권에 대한 국내적 지지 구축을 위해 정부는 대국민 홍보를 전반적으로 강화해야 한다. 북한인권 사안의 경중 혹은 상이한 접근법은 차치하고라도, 대다수 국민들은 북한의 핵실험이나 미사일 시험발사 때문에 북한문제를 인식할 때 인권문제보다는 안보위기에 초점을 두게 된다. 국제사회에서는 북한인권 문제가 2014년부터 유엔 안보리의 공식의제로 논의되고 있음에도 불구하고, 국내적으로는 북한인권 사안의 심각성에 공감하는 국민이 많지 않은 실정이다. 따라서 국제사회의 논의를 국내적 맥락에 투영하는 과정에서 반드시 북한인권 사안의 심각성을 정확하고 객관적으로 홍보하는 과정이 필요하다. 필요에 따라서는 지난 2015년 서울에 개소한 서울 유엔 인권사무소와 협력하여 북한인권 사안 홍보 캠페인을 진행할 수도 있다.

셋째, 해외체류 탈북민 보호의 필요성이다. 본 연구에서 밝혀졌듯이 중국 및 태국을 위시한 관련국들의 북한이탈주민 정책이 단순한 인도주의적 견지를 떠나 정치·외교적 동학에 영향을 받고 있다면, 한국정부의 정책도 양자를 고려한 보다 균형적 정책으로 거듭나야 할 것이다. 해외체류 탈북민의 열악한 인권 상황에 대해 인지하고 이를 국제사회와의 공조 속에 적극적으로 해결해야 할 뿐만 아니라, 탈북경로 속에서 주요 경유지로 알려져 있는 국가들과의 양자외교 또한 강화해야 할 것이다. 해외체류 탈북민에 대해 한국정부가 보다 적극적이고 공세적 보호정책을 펼 때, 국제사회 역시 통일과 통합을 지향하는 한국정부의 의지를 보다 진정성 있게 바라보게 될 것이다.

결국, 현재의 북한인권 정책환경은 북한인권정책을 수행하는 행위자

가 구조적 제약을 얼마나 극복하느냐에 따라 선순환적으로 혹은 퇴행적으로 변화될 수 있는 가능성을 담보한다. 북한의 변화를 일방적으로 촉구하기 보다는 먼저 주어진 정책환경을 냉정하게 진단하고 실현가능한 정책을 단계적으로 추진해 나가는 전략적 사고가 요청된다. 남북관계 개선, 한반도 평화정착, 북한인권증진이라는 정부의 정책목표가 선언적 수준에 머물러서는 안 되며, 보다 구체적 추진과제의 영역으로 세분화되어야 할 이유이다. 국제협력과 국내적 지지를 등에 업고, 북한주민의 인권 보호 및 증진이라는 당면과제 해결을 지속적으로 추구한다면 현 정세의 엄중함에도 불구하고 평화와 번영의 한반도를 향한 단초가 마련될 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

1. 단행본

- 국가안보전략연구원. 『국제 북한인권 NGO 현황』. 서울: 국가안보전략연구원, 2015.
- 김수암·조정현·백범석. 『한반도에 있어서 과도기 정의』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 김형기. 『남북관계 변천사』. 서울: 연세대학교 출판부, 2010.
- 대한변호사협회. 『2015 북한인권보고서』. 서울: 대한변호사협회, 2015.
- 대한적십자사. 『이산가족 70년』. 서울: 대한적십자사, 2016.
- 도경옥 외. 『북한인권백서 2016』. 서울: 통일연구원, 2016.
- _____. 『북한인권백서 2017』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 박종철 외. 『통일 이후 국가정체성 형성방안』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 법무부. 『2015 출입국·외국인정책 통계연보』. 과천: 법무부, 2016.
- 서보혁. 『북한인권: 이론·실제·정책』. 서울: 한울, 2004.
- 신종호 외. 『대북제재 평가와 향후 정책 방향』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 유엔 난민기구. 『난민지위의 인정기준 및 절차 편람과 지침』. 서울: 유엔 난민기구, 2014.
- 윤여상·임순희. 『2016년 북한인권에 대한 국민 인식 조사』. 서울: 북한인권 정보센터, 2016.
- 이규창 외. 『북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사 소추 문제를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2016.
- _____. 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 이기현 외. 『한중수교 이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 이종석. 『칼날 위의 평화』. 고양: 개마고원, 2014.
- 이춘근. 『미중 패권경쟁과 한국의 전략』. 서울: 김앤김복스, 2016.
- 임동원. 『피스메이커』. 파주: 창비, 2015.
- 임순희·윤인진·양진아. 『북한이탈주민 경제사회통합 실태(2016)』. 서울: 북

- 한인권정보센터, 2017.
- 장명봉(편저). 『2008 최신 북한법령집』. 서울: 북한법연구회, 2008.
- _____. 『2013 최신 북한법령집』. 서울: 북한법연구회, 2013.
- _____. 『2015 최신 북한법령집』. 서울: 북한법연구회, 2015.
- 장인숙 외. 『2016 북한이탈주민 정착실태조사』. 서울: 남북하나재단, 2016.
- 제성호. 『북한인권의 이해』. 파주: 백년동안, 2015.
- 찰스 R. 젠킨스. 『고백』. 서울: 물푸레, 2006.
- 케네스 배. 『잊지 않았다』. 서울: 두란노, 2016.
- 통일연구원 북한인권연구센터. 『국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 통일연구원. 『북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향』. 제14차 KINU 통일포럼. 서울: 통일연구원, 2016.
- _____. 『북한인권정책 추진전략』. 제6차 KINU 통일포럼. 서울: 통일연구원, 2015.
- 한동호. 『한국의 대북 인권정책 연구』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 한동호·도경옥. 『북한인권정책 추진전략과 실천과제』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 한동호·도경옥·이성훈. 『인권개선을 위한 기술협력』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 허만호. 『북한인권 이야기』. 대구: 경북대학교출판부, 2014.
- Amnesty International. *Amnesty International Annual Report 2006*. London: Amnesty International Publications, 2006.
- Barnett, Michael and Janice Gross Stein eds. *Sacred Aid: Faith and Humanitarianism*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Chio, Sun-young et al. *The UN Universal Periodic Review and the DPRK: Monitoring of North Korea's Implementation of Its Recommendations*. Seoul: NKDB, 2017.
- Jenkins, Charles Robert. *The Reluctant Communist: My Desertion, Court-Martial, and Forty-Year Imprisonment in North Korea*. Berkeley, Los Angeles, and London: University of California Press, 2005.
- Sikkink, Kathryn. *Mixed Signals: US Human Rights Policy and Latin America*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- Waltz, Kenneth. *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New

York: Columbia University Press, 1954, 1959, 2001.

2. 논문

- 김혜림. “김정은 시대 탈북현상과 북한이탈주민 지원제도에 대한 고찰.” 『민족연구』, 제66호, 2016.
- 박정진. “일본인 납북피해자와 이른바 ‘납치문제’: 북일 수교교섭의 전개 속에서 본 쟁점과 과제.” 북한인권연구센터. 『북한에 의한 납치 및 강제 실종』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 박철수. “북한은 왜 탈북문제에 민감해졌나.” 『월간북한』, 제485권, 2012.
- 백범석. “유엔 북한인권조사위원회 설립의 이해와 활동 전망.” 북한인권사회 연구센터. 『유엔 인권 매커니즘과 북한인권』. 서울: 통일연구원, 2013.
- _____. “유엔의 북한인권정책 동향; COI 보고서 발표 이후.” 국제 북한인권 동향과 남북 인권협력 토론회 발표문, 2014.11.28.
- 변창구. “ASEAN의 인권문제와 내정불간섭원칙의 딜레마.” 『국제정치연구』, 제14권 2호, 2011.
- 송영훈. “해외체류 탈북자와 북한인권 개념의 복합구조.” 『다문화사회연구』, 제9권 2호, 2016.
- 우평근. “러시아의 북한인권에 대한 인식과 동향.” 『세계지역연구논총』, 제 29권 3호, 2012.
- 이금순·윤여상. “북한주민의 국경이동과 처벌실태.” 『통일문제연구』, 제45호, 2006.
- 이기현. “김정은 시대 중국의 딜레마와 대북정책: 쉽지 않은 북한과 현상유지.” 배정호·구재희 엮음. 『중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략』. 서울: 통일연구원, 2012.
- _____. “중국의 탈북자 정책 동향과 한국의 대응전략.” 『통일정책연구』, 제 21권 2호, 2012.
- 이병도. “태국-미얀마 관계: 소수종족 문제를 중심으로.” 『동남아연구』, 제 22권 1호, 2012.
- 정태욱. “북한인권 문제의 현황과 전망: 유엔 안전보장이사회 상정을 계기로.” 『민주법학』, 제57호, 2015.
- 조정현. “국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰: UNHCR 및

- UN인권 이사회를 중심으로.” 『통일정책연구』. 제19권 2호, 2010.
- _____. “북한인권 침해와 책임자 처벌.” 북한인권연구센터. 『국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 한동호. “박근혜 정부의 대북 인권정책 분석.” 『한국과 국제정치』. 제30권 4호, 2014.
- 홍성필. “유엔을 중심으로 본 북한인권 개선: 이해와 이행.” 『법학연구』. 제 26권 1호, 2016.
- Han, Dong-ho. “The Clash between Interest and Responsibility: China’s Policy toward North Korean Escapees.” *Korean Journal of Defense Analysis*. vol. 23, no. 4. 2011.
- Hwang, Jihwan. “The Paradox of South Korea’s Unification Diplomacy: Moving beyond a State-Centric Approach.” *International Journal of Korean Unification Studies*. vol. 23, no. 1. 2014.
- Cohen, Roberta. “China’s Forced Repatriation of North Korean Refugees Incurs United Nations Censure.” *International Journal of Korean Studies*. vol. 18, no. 1. 2014.
- See, Geoffrey K. and Andray Abrahamian. “Making Training More Effective for North Koreans by Separating Ideation from Capacity-Building.” *International Journal of Korean Unification Studies*. vol. 23, no. 1. 2014.

3. 기타자료

- 김수암. “북한의 박인숙 재입북 선전 배경 및 의도와 대응방향.” 통일연구원 Online Series CO 12-27, 2012.07.12.
- _____. “재중 탈북자 실상의 변화와 정책추진방향.” EAI 아시아안보이니셔티브 연구보고서, 제29호, 2016.
- _____. “최근 탈북 추이와 정책적 고려사항.” 세종연구소 정세와 정책, 2016.09.
- 도경욱. “북한인권 침해 책임규명 독립전문가그룹 보고서: 의미와 향후과제.” 통일연구원 Online Series CO 17-08, 2017.04.05.
- 송영훈. “해외탈북난민과 국제사회의 대응.” 서울대 통일평화연구원 통일칼럼, 2011.10.24.

- 이규창. “김정은 후계구도와 북한인권-인권 관련 법령 정비를 중심으로.” 통일연구원 Online Series CO 11-11, 2011.04.06.
- 이재현. “문재인 정부의 미래지향적 아세안 외교 정책 제안.” 아산정책연구원 이슈브리프 2017-17, 2017.06.12.
- _____. “북한과 동남아시아.” 아산정책연구원 이슈브리프 2017-08, 2017.02.20.
- 조정현 외. “유엔 북한인권 조사위원회 설립: 의의 및 과제.” 통일연구원 Online Series CO 13-09, 2013.10.10.
- Amnesty International. “North Korea: The International Community has given Insufficient Attention to Flagrant Human Rights Violations in the Democratic People’s Republic of Korea for too long.” Amnesty International Oral Statement to the UN Human Rights Council (31 March 2014).
- _____. “North Korea: The UN must respond to massive human rights violations in the DPRK.” Oral Statement to the 26th session of the UN Human Rights Council (18 June 2014).

- 『로동신문』.
- 『데일리NK』.
- 『데일리안』.
- 『동아일보』.
- 『미국의소리』.
- 『서울신문』.
- 『시사저널』.
- 『연합뉴스』.
- 『월간중앙』.
- 『자유아시아방송(RFA)』.
- 『조선일보』.
- 『주간경향』.

(사)성통만사 <<http://pscore.org>>.

국무조정실 개발협력정책관실 <<http://www.odakorea.go.kr>>.

대북협력민간단체협의회 <www.kncck.or.kr>.
북한반인도범죄철폐 국제연대 <<http://www.hrw.org>>.
북한인권정보센터 <www.nkdb.or>.
북한인권포털 <<http://www.unikorea.go.kr/nkhr/index.jsp>>.
유엔 인권최고대표사무소 <www.ohchr.org>.
통일부 <www.unikorea.go.kr>.
포럼코리아<<https://www.forumcorea.it>>.
휴먼라이츠워치 <<http://hrw.org>>.

대북 인도적 지원 자문회의 (2017.08.09., 통일연구원).
민간 교류 자문회의 (2017.09.13., 통일연구원).
전문가 자문회의 (2017.08.16., 통일연구원).
북한인권기록보존소 자문회의 (2017.08.29.).
북한이탈주민 인터뷰 (2017.05.08., 통일연구원).
현지 자문회의 (2017.09.20., UN ESCAP, Thailand).
현지 자문회의 (2017.09.19., Thailand).

Amnesty International. “North Korea: The International Community has given Insufficient Attention to Flagrant Human Rights Violations in the Democratic People’s Republic of Korea for too long.” Amnesty International Oral Statement to the UN Human Rights Council. 31 March 2014.

_____. “North Korea: The UN must respond to massive human rights violations in the DPRK.” Oral Statement to the 26th session of the UN Human Rights Council. 18 June 2014.

Atlantic.

Bangkok Post.

Financial Times.

Wall Street Journal.

Wikileaks.

Freedom House <<http://freedomhouse.org>>.
Open Australia <<http://www.openaustralia.org>>.
UNHCR <<http://popstats.unhcr.org>>.
U.S. Committee for Human Rights of North Korea <<http://www.hrnk.org>>.
U.S. Congress <<http://www.congress.gov>>.
U.S. Department of State <<http://allafrica.com>>.
U.S. Department of State <<http://www.state.gov>>.
U.S. Department of Treasury <<http://www.treasury.gov>>.

UN Doc. A/67/370. 13 February 2012.
UN Doc. A/69/548. 24 October 2014.
UN Doc. A/69/548. 29 October 2014.
UN Doc. A/70/362. 8 September 2015.
UN Doc. A/71/402. 26 September 2016.
UN Doc. A/72/279. 3 August 2017.
UN Doc. A/C.3/69/L.63. 18 November 2014.
UN Doc. A/HRC/19/65. 13 February 2012.
UN Doc. A/HRC/25/63. 7 February 2014.
UN Doc. A/HRC/25/CRP.1. 7 February 2014.
UN Doc. A/HRC/25/L.17. 6 March 2014.
UN Doc. A/HRC/25/L.17. 26 March 2014.
UN Doc. A/HRC/28/71. 28 March 2015.
UN Doc. A/HRC/31/70. 19 January 2016.
UN Doc. A/HRC/34/L.23. 20 March 2017.
UN Doc. A/HRC/RES/31/18. 23 March 2016.
UN Doc. A/RES/69/188. 18 December 2014.
UN Doc. A/RES/71/202. 19 December 2016.
UN Doc. UN/RES/69/188. 18 December 2014.
UN Documents for Security Council Meeting Records: Security Council Meeting Records, S/PV.7353. 23 December 2014.
UN Documents for Security Council Meeting Records: Security Council Meeting Records S/PV.7575. 10 December 2015.

UN Documents for Security Council Meeting Records: Security
Council Meeting Records S/PV.7930. 9 December 2016.

KINU 통일포럼 시리즈

- 2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일외교정책 방향 통일연구원
 2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략 통일연구원
 2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망 통일연구원
 2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향 통일연구원
 2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망 통일연구원
 2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향 통일연구원

통일나침반

- 2015-01 2015년 북한 신년사 분석 북한연구센터 신년사 분석팀
 2015-02 최근 2년 간 마일중력 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점 김진하 외
 2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제 한동호, 도경욱
 2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망 김석진
 2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권 이애리아, 이창호
 2015-05 The Reality and Human Rights of North Korean Workers in the Maritime Province of Russia Lee Aeliah
 2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의 이 석
 2016-02 2016년 북한 신년사 분석 김갑식 외
 2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책 통일연구원 현안대책팀
 2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망 통일연구원 현안대책팀
 2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안 통일연구원 북핵대응 T/F팀
 2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향 통일연구원 대외협력팀
 2017-01 트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언 통일연구원
 2017-02 2017년 북한 신년사 분석 홍 민 외

통일플러스

- 2015-01 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 1 (봄호) 통일연구원
 2015-02 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 2 (여름호) 통일연구원
 2015-03 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 3 (가을호) 통일연구원
 2015-04 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 4 (겨울호) 통일연구원
 2016-01 KINU 통일 + Vol. 2 No. 1 (봄호) 통일연구원

2016-02	KINU 통일 + Vol. 2 No. 2 (여름호)	통일연구원
2016-03	KINU 통일 + Vol. 2 No. 3 (가을호)	통일연구원
2016-04	KINU 통일 + Vol. 2 No. 4 (겨울호)	통일연구원

KINU Insight

2017-01	북한의 핵미사일 관련 주요 활동 분석	홍민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병곤
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자

북한인권백서

북한인권백서 2015	도경옥 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경옥 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경옥 외	18,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i>	도경옥 외	22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2017</i>	도경옥 외	24,500원

연구보고서

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01	김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당-정군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02	북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍민	13,000원
2015-03	김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04	2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05	동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06	북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08	인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09	중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10	한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015-2030)	박형중 외	16,500원
2015	'그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015	2015년 통일예측시계	홍석훈 외	10,000원
2015	남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원

2015	북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015	전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015	통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015	통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015	통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015	한반도 통일의 비용과 편익: 정치사회경제분야	조한범 외	11,500원
2015	한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원
2015	북한 접경지역에서의 남북중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원
2015	길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원
2015	Inter Korean Relations and the Unification Process in Regional and Global Contexts	박종철 외	

■ 정책연구시리즈 ■

2015-01	전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외
---------	-----------------------	-------

■ Study Series ■

2015-01	Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho
2015-02	The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin
2015-03	The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.
2015-04	Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies

2016년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산채무양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	"그린데탕트" 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원

2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신중호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범위에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일에측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술론 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신중호 외
2016-03	개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04	북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

■ Study Series ■

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서는 통일담론의 모색	이상신 외	8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외	9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외	13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외	7,500원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택	8,000원

2017-10 한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성윤 외	8,000원
2017-11 평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-13 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14 동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외	7,000원
2017-15 북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16 북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환	7,500원
2017-20 김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	현승수 외	9,500원
2017-21-02 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	현승수 외	9,500원
2017-22-01 주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02 주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2017-01 지속가능한 통일대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02 통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태
2017-03 동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04 대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05 평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

■ Study Series ■

2017-01 Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02 Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03 Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun-Lee, Kitae
2017-04 Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

연례정세보고서

2015 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2015~2016	8,000원
2016 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2016~2017	8,000원

논총

통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
------------------------	---------

<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원

기 타

2015 북한교화소	한동호 외
2016 북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016 Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016 북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016 Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016 러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소속*	
간행물* 받을 주소	(우편번호 :) ※도로명 주소 기입必		
연락처*	TEL		이메일
이메일 서비스	수신 ()		수신거부 ()
회원 구분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년		월	일
성명			(인)

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

북한인권 정책환경 분석