



2023-03

## 북한 인권침해 대응을 위한 대북 인권정책 제언

심상민 연구위원  
임정희 선임연구원  
아산정책연구원  
2023.1.31.

북한 정권은 주민 통제의 일환으로 교화소 운영과 고문, 강제노역, 기아상태 조장 등 광범위한 인권침해를 자행해 오고 있지만, 이에 대한 국제사회의 대응은 2014년 설립된 북한 인권 상황에 대한 조사위원회(Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, COI)를 통한 인권침해 실태조사 이후 큰 진전을 보이지 못하고 있다. 매년 유엔총회 및 인권이사회에서 채택되고 있는 북한 인권 결의는 북한 인권침해 해결을 위한 국제사회의 의지 표명 차원에서는 의미가 있으나, 북한을 상대로 취할 수 있는 효과적인 인권 구제책은 현실적으로 존재하지 않는 실정이다.

이러한 상황에서 북한의 인권 상황을 감시하고 개선할 1차적 책임은 헌법 규정상 북한 주민을 우리 국민으로 인정하는 우리 정부에 있다고 할 수 있다. 인권의 보편적 가치 증진 및 보호는 국가와 체제를 넘어선 인류 공통의 관심사로서 지속적으로 추구되어야 할 목표이기도 하다. 그러나 문재인 정부는 북한과의 관계 개선 및 교류와 협력에 집착한 나머지 북한의 인권 상황에 대한 변화를 촉구하기보다는 대북 인권 결의 공동제안국 참여를 고사하는 등 북한의 입장을 과도하게 배려했다는 지적을 받고 있다.<sup>1</sup> 이와 같은 문재인 정부의 대북정책 추진을 위한 북한 인권 문제 침묵은 2019년 탈북 선원 강제 복송 사건과 2020년 '남북관계 발전에 관한 법률' 개정을 통한 대북 전단 살포 금지에서 보듯이 국제인권법 주요 원칙의 위반으로 이어졌다. 이러한 사건들을 계기로 미 의회를 비롯하여 국제적으로 우리나라의 대북 인권정책 전반에 대한 근본적인 의문이 제기되기도 하였다.

2022년 5월에 출범한 윤석열 정부는 인권 문제를 대북정책 핵심 요소의 하나로 삼을 것임을 공언하고, 7월에는 그동안 공식이던 북한인권대사를 임명하고 북한인권재단 출범을 위한 이사 추천 공문을 국회에 발송하는 등 적극적인 자세를 취하였다. 그러나 이후 북한 인권 상황의 개선을 지향하는 구체적 추가 조치가 취해지지 않고 있어, 아쉬움을 낳고 있다.

윤석열 정부가 '글로벌 중추국가'를 지향하고 국제적으로 인정된 가치와 규범을 중시한다면, 북한 인권침해에 대한 단호하고도 확고한 입장을 갖고 북한 인권 상황 개선을 위한 효과적인 정책을 펼쳐야 한다. 다만 당장 북한 인권침해를 처벌할 국제법 기관과 제도는 존재하지 않으며, 이를 시도한다고 해도 임무 수행에 어려움이 따를 것으로 예상된다. 따라서 윤석열 정부는 단기적으로는 구(舊) 체제하에서 벌어진 잔학행위 청산 및 화해의 토대 구축을 목표로 하는 '전환기 정의(transitional justice)' 접근법을 채택하여, 북한 내에서 벌어졌으며 현재에도 진행 중인 광범위한 인권침해 실태에 대한 조사 및 기록에 초점을 맞추고, 향후 남북평화통일 등 상황 변화에 따라 북한 인권침해 책임자를 처벌할 수 있는 여건이 조성되었을 때 관련 자료를 활용함으로써 실제적 정의를 달성할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 윤석열 정부는 문재인 정부의 북한 눈치 살피기로 인해 발생했던 각종 비정상적 상황을 정상화하여야 하며, 이에에는 북한인권재단 설립 확정, 유엔에서의 대북 인권 결의 공동제안국 동참 정례화, 각종 인권 포럼에서의 북한 인권 문제 적극 제기, '남북관계 발전에 관한 법률' 개정 등이 포함될 수 있을 것이다.

## 북한 인권에 대한 관심의 필요성

우리 정부가 북한 인권에 대해 관심을 갖고 그 개선에 지속적인 관심을 기울여야 할 이유는 크게 두 가지인데, 하나는 북한 주민을 우리 국민으로 인정하는 헌법 규정이고 다른 하나는 인권의 보편적 가치에 대한 강한 믿음이다.

먼저 우리나라 헌법은 제3조에서 "대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다"고 규정하여 북한 지역의 영토도 우리의 실효적 관할권이 현재 미치지 않고 있는 지역일 뿐

엄연히 대한민국의 영토임을 명시하고 있다. 따라서 우리나라 국적법이 영토주의, 혈통주의를 채택하고 있음을 고려한다면 북한에서 출생, 거주하고 있는 북한 주민들도 우리나라 국적법에 따라 엄연히 대한민국의 국민이며, 이들에게 가해진 광범위한 인권침해는 우리 국민의 신체, 생명 및 재산에 대한 침해이므로 당연히 우리 정부가 그 해결을 위해 적극적으로 나서야 할 의무가 있는 것이다. 비록 헌법재판소는 북한을 불법무장단체로서 수복의 대상이자 평화통일을 위하여 적극 협력하여야 할 대화와 협력의 일방 당사자라는 이중적 지위를 갖는 실체로 파악하고 있지만<sup>2</sup>, 평화통일을 위한 대화 상대라고 하여 그 상대가 자행하는 우리 국민에 대한 인권침해까지 묵과하여야 한다는 뜻은 아닐 것이다. 그러므로 북한 인권 상황의 개선을 촉진하기 위한 우리 정부의 노력은 남북한이 평화적으로 통일되는 그날까지 지속적으로 추구되는 것이 합당할 것이다.

다음으로 인권의 보편적 가치에 대한 내용을 보면, 2012년 유엔인권최고대표 사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR)는 “인권지표 지침서(Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation)”를 발간했는데 이 지침서는 인권의 기본적인 개념과 보호되어야 할 가치, 인권 보호가 잘 이행되는지를 판단하는 지표 등에 대한 내용을 담고 있다. 보다 구체적으로 보면 이 지침서는 인권은 보편적이고, 양도될 수 없으며, 상호 연결되어 있고, 상호 의존적이며, 분리될 수 없고, 모든 인권은 모든 사람들에게 항상 보장되어야 하며 적절한 법적 절차에 따라 보장되어야 한다고 선언한다. 지침서는 또한 인권 보호의무의 범위에는 1) 인권이 침해되지 않도록 존중할 의무(respect), 2) 인권 위반을 방지하도록 보호할 의무(protect), 3) 나아가 실질적인 인권을 보장하기 위해 적절한 입법, 정책, 프로그램 등을 고안하는 조치들을 통해 이행할 의무(fulfil)가 있다고 설명한다.<sup>3</sup>

그리고 국제인권규범 체계는 국제인권규약 및 그 이행을 감시하는 기관들의 권고 등을 포함하는데, 이 지침서에서 명시하고 있는 공통적으로 고려되어야 할 규범 또는 원칙(cross-cutting norms or principles)을 보면 비차별원칙, 평등권, 참여, 피해구제에 대한 접근, 정보에 대한 접근, 책임추궁, 법치, 거버넌스 등이 언급되며, 이는 국가 및 기타 행위자들이 인권 보호를 이행하는 데 지침이 된다.<sup>4</sup>

이를 통해 첫째로, 인권의 가치가 조건적 협상의 대상이 아닌 '보편적으로 보호되는 가치'라는 점을 주지할 필요가 있다. 둘째로, 이러한 보편적 가치는 어떠한 경우에도 포기 또는 분리될 수 없으며, 모든 사람들에 대해 항상 보장되어야 한다. 셋째로, 정보 및 구제수단에 대한 접근이 보장되어야 하며, 넷째로 이를 실현하기 위한 책임추궁(accountability)과 적절한 법적 절차가 강조된다. 다섯째로, 모든 국가는 국제인권규범 및 체계에 따라 인권의 가치와 규범을 존중해야 하며, 이를 위해 각 국가가 객관적인 인권 기준을 마련하고, 적절한 입법, 정책, 기타 수단들을 고안하여 인권 보호를 이행해야 한다. 또한 인권침해 발생 시 이를 구제하기 위해 적절한 대응을 수행해야 한다. 이렇듯 보편적 가치로서의 인권의 옹호와 장려는 국가와 체제를 뛰어넘는 문제이며, 그 보편성을 담보하는 국제인권규범의 내용에 따라 타국의 인권침해에도 적극적인 관심을 가질 필요를 제기한다.

우리나라의 기존 '북한 인권'에 대한 접근은 '대북정책'과 연동되어 다루어져 왔다. 이 때문에 정부에 따라서는 북한과의 관계를 고려하여 북한 인권 문제에 대해 적절한 조치를 취하지 않거나, 대북 전단 등 살포 금지와 같이 북한 정권에 의해 자행된 '자국민의 인권침해' 상황에 대해 정보 접근을 차단하는 경우도 있었다. 북한 주민들에 대한 가혹한 인권침해를 중단하고 보호할 의무는 대북정책 방향과 무관하게 항상 그리고 보편적으로 존중되어야 하며, 북한 주민들의 인권은 '북한'이라는 특수성을 고려하지 않고 인간이라는 존엄성에 근거하여 인류 보편적으로 보호되어야 한다. "한반도 평화"도 중요한 가치이지만, 이러한 가치가 우선시된다고 하여 북한 인권 문제를 수수방관할 수는 없는 것이다. 우리 정부는 북한 인권 상황의 개선을 위해 입법을 하고, 정보 접근을 보장하고, 피해를 구제할 수 있는 다양한 정책 및 조치들을 고안하고 실행할 의무를 지는 것이다. 이는 국가가 선택적으로 고려할 것이 아니며, 인권 보장을 위해 필요한 모든 적절한 조치들은 정부 교체에 관계없이 계속적으로 수행해야 하는 것이다.

## 북한 인권침해에 대한 국제사회의 대응과 한계

북한의 열악한 인권 상황에 대해서는 국제적으로 상당한 실태조사가 이루어져 있으며, 이에 대한 국제사회의 대응도 일관되게 전개되어 오고 있다. 유엔 인권이사회에서는 2003년부터 북한의 인권침해 문제를 논의하여 왔으며, 2004년 6월에는 유엔 북한인권 '특별보고관(Special Rapporteur)'이 임명되어 매년 인권이사회와 유엔총회에 보고서를 제출하고 있다. 그리고 2013년 3월 21일 유엔 인권이사회 제22차 회기에서는 북한 인권 상황에 대한 정확한 실태 파악 및 대응책 마련을 위해 '북한 인권 상황 조사위원회(COI)'를 구성할 것을 결의하였다.<sup>5</sup> COI는 1년여에 걸친 조사 끝에 2014년 2월 17일 보고서를 발표하고, 북한에서 (1) 사상 및 표현과 종교의 자유 침해, (2) 차별, (3) 거주 이전의 자유 침해, (4) 식량권 침해, (5) 자의적 구금, 고문 및 처형과 정치범수용소, (6) 납치 및 강제실종 등 6개 분야에 걸쳐 조직적이고 광범위하며 심각한 인권침해가 있었으며 이는 반인도범죄(crimes against humanity)에 해당한다고 명시하였다.<sup>6</sup> 또한 유엔총회와 인권이사회는 북한의 인권침해와 관련하여 이를 규탄하는 결의를 지속적으로 채택하고 있다.

이러한 조사를 통해 북한 인권 상황이 열악하며 김정은 및 북한 정권이 이러한 광범위한 인권침해에 대해 책임이 있음은 명확히 밝혀져 있다. 그러나 국제사회가 이들에게 구체적인 책임을 추궁할 수단과 방법에 관해서는 그 한계가 분명하다.

흔히 북한 인권 상황을 국제형사재판소(International Criminal Court, ICC)에 회부하는 조치가 북한 인권침해 처벌의 주요한 수단으로 언급되고 있다. 그러나 ICC 당사국에 의한 회부는 북한의 경우에는 적용되지 않는데, 이는 북한이 ICC 비당사국이기 때문이다. ICC가 수사 및 재판할 수 있는 범주는 ICC 설립규정인 로마규정 발효일인 2002년 7월 1일 이후 규정당사국의 영역 내에서 발생하였거나 규정당사국의 국민이 범한 집단살해(genocide), 반인도범죄, 전쟁범죄, 침략범죄에 국한되므로<sup>7</sup>, 로마규정 비당사국인 북한에서 발생한 반인도범죄는 원칙적으로 ICC의 수사대상이 될 수 없다. 다만, 로마규정 제13조 (b)호에

따라, 유엔헌장 제7장<sup>8</sup>에 근거한 안보리의 결의에 의해 북한의 반인도범죄 등이 ICC 소추관(검사에 해당)에 회부된다면 예외적으로 ICC가 수사 및 재판관할권을 가질 수 있다.

COI 보고서는 안보리가 북한 인권 상황을 ICC에 회부할 것을 권고하고, 또한 유엔인권최고대표가 인권이사회와 유엔총회의 전폭적 지지하에 북한의 인권침해에 대한 책임규명을 확보하기 위한 기구, 즉 특별재판소를 설립할 것도 권고하였다.<sup>9</sup> 유엔총회와 인권이사회는 최근 결의에도 북한 인권 상황을 안보리가 ICC에 회부할 것을 권고하는 내용이 포함되어 있다. 예를 들어 2021년 12월 16일 북한 인권 상황에 관한 유엔총회 결의 76/177은 안보리가 COI 보고서의 결론과 권고를 고려하고 ICC에의 북한 인권 상황 회부를 포함하여 가해자들의 책임을 묻는 적절한 조치를 취할 것을 장려한다고 하고 있다. 또한 인권이사회도 2022년 3월 23일 북한 인권 상황에 관한 결의 46/17을 채택하여, ICC에의 북한 인권 상황 회부를 언급한 유엔총회 결의 75/190(2020년 12월 16일 채택)을 환영한다고 하였다.

그러나 안보리가 북한 인권 상황을 ICC에 회부하는 결의를 채택하기 위해서는 안보리 상임이사국 5개국 전체를 포함한 9개국 이상의 찬성이 있어야 하는데, 북한을 옹호하고 있는 안보리 상임이사국인 러시아와 중국이 북한 인권 상황의 ICC 회부에 찬성할 가능성은 매우 낮다. COI 보고서에서 언급한 특별재판소의 경우, 유사 사례로서 舊 유고 국제형사재판소(International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, ICTY)나 르완다 국제형사재판소(International Criminal Tribunal for Rwanda, ICTR)가 있다. 하지만 이들도 안보리 결의에 의해 설립된 기구들이어서, 북한 인권 상황을 다룰 별도의 특별재판소 설립 시에도 안보리 결의가 필요할 것이라고 본다면 이 방안도 현실성이 떨어진다.

북한 인권 상황의 개선 및 책임자 처벌을 위한 국제사회 대응의 기초는 확고히 자리 잡혀 있지만, 이를 실천에 옮길 구체적이고도 효과적인 방법과 수단은 국제사회가 갖지 못하고 있으며, 이러한 상황은 적어도 단시일 내에는 변하지 않을 것으로 보인다. 북한 인권 논의가 한계에 봉착하여 동력을 상실하는 상황이 발생하지 않기 위해서는 리더십을 발휘할 수 있는 미국, 서유럽국가들과 같은 인권 선진국들이 이 문제를 지속적으로 국제 인권 포럼에서 제기하는 것이 필요하고, 우리 정부도 이에 적극 동조하고 협력하여야 한다.

## 문재인 정부의 대북 인권정책: 대북정책의 종속변수화

2017년에 출범한 문재인 정부는 북한과의 관계 개선 및 남북 교류와 협력을 주목적으로 하는 유화적 대북정책에 집착한 나머지 북한의 인권 상황에 대한 변화를 촉구하기보다는 북한의 눈치를 보는 경향을 보였다. 문재인 정부는 북한 인권 문제에 대한 국제사회의 움직임에 대해서는 2019년부터 4년 연속으로 인권이사회에서 북한 인권 결의안 공동제안국에 불참하는 등 소극적인 대응으로 일관하여 국제여론의 빈축을 사기도 했다.<sup>10</sup>

대북 관계 개선 노력이 정점에 이른 시기였던 2019년과 2020년에 발생한 2건의 사건들은 북한 인권 문제에 대한 문재인 정부의 시각을 드러냈으며, 사건 처리과정에서 위법행위가 개입되었다는 의심이 있어 현재 수사가 진행 중인 것도 있다. 이들 사건은 인권 선진국을 자처하던 우리나라의 국격과 위상에 상당한 피해를 입혔으며, 이로 인해 국제적으로 우리나라의 대북 인권정책 전반에 대한 근본적인 의문이 제기되기도 하였다.

첫째로 2019년 탈북 선원 강제 복송 사건이 있다. 이는 2019년 11월 2일 해경에 나포된 후 조사 과정에서 선상 살인 후 남측으로의 도주를 자백한 탈북 남성 선원 2명을 우리 정부가 11월 7일 판문점을 통해 본인들의 의사에 반하여 강제 복송한 사건이다. 이들은 11월 2일과 3일에 정부 합동 정보 조사를 받았는데, 당시 군과 관계 기관은 여러 출처의 정보를 통해 해당 범죄자의 죄질, 의도, 정황 등을 파악하였으며, 정부는 귀순 동기, 도피 행적, 정황 등을 종합적으로 고려했을 때 귀순 의사의 진정성이 없다고 판단하여 이들을 복송하기로 하고 11월 7일 이들을 판문점을 통해 돌려보낸 것이다. 문재인 정부는 이에 대해 당시 이들 선원이 살인 등 중대한 비정치적 범죄자로서 국가의 기본 책무인 국민의 생명과 안전을 최우선적으로 고려했으며, 우리 국민이 위협에 노출될 가능성을 차단하기 위해 추방을 결정한 것이라고 밝혔다.<sup>11</sup>

그러나 국내법 위반의 문제를 차치하더라도 동 사건은 고문방지협약<sup>12</sup>을 위반한 것이라는 비판을 면하기 힘들었다. 고문방지협약은 제3조 제1항에서 "어떠한 당사국도 고문받을 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 다른 나라로 개인을 추방, 송환 또는 인도하여서는 아니된다"고 규정하고 있다. 이들이 북한으로 돌려보내질 경우 고문 등

가혹한 형벌에 처해질 가능성이 높다는 점에서 고문방지협약 당사국인 우리나라는 이들의 송환을 선택지에서 배제하였어야 하는데, 송환을 감행함으로써 국제법상 '강제송환 금지(non-refoulement)' 원칙을 위반한 것이다. 이 사건이 있은 후 유엔인권최고대표 사무소는 송환된 이들이 고문과 처형을 당할 심각한 위기에 처할 것을 우려한다고 밝혔고, 국제인권단체인 국제앰네스티도 이를 국제인권규범 위반 사건으로 규정하는 등 국제적인 비난이 이어져<sup>13</sup>, 우리나라의 위상에 큰 타격을 주었다.

둘째로 법개정을 통한 대북 전단 살포 금지이다. 2020년 12월 29일 민주당의 주도로 '남북관계발전에 관한 법률' 개정안(일명 대북전단금지법)이 통과되었는데, 동법은 남북합의서 위반행위 금지에 관한 제24조를 신설하여 대북전단의 살포를 금지하였다. 동법 제24조 제1항은 1) 군사분계선 일대에서의 북한에 대한 확성기 방송, 2) 군사분계선 일대에서의 북한에 대한 시각매개물(게시물) 게시, 3) 전단 등 살포 등의 행위로 국민의 생명 및 신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시키는 것을 금지하였다. 또한 동법은 제25조 제1항에서 제24조 제1항을 위반한 자에 대해 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 함으로써 전단 살포를 범죄화하였으며, 제25조 제2항에서는 미수범도 처벌하도록 하였다.

이 개정법률에 따라 한반도 전역에서 대북 전단을 살포하는 행위는 금지되었으며, 따라서 자유북한운동연합 등 일부 시민단체가 수행해 오던 대북 전단살포 행위는 형사처벌의 대상이 되었다. 그러나 이에 대하여는 국민의 기본권인 표현의 자유, 그리고 '시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR)'상의 권리를 지나치게 제약하는 것이 아닌가라는 비판이 있었으며, 외부 정보의 북한 내 유입을 차단함으로써 북한을 내부로부터 변화시킬 수 있는 가능성도 차단된다는 우려가 제기되었다. 당초 대북 전단 살포 금지를 주장한 명분이 접경지역 주민들의 안보 우려를 자극하고 이익을 침해한다는 것이었음에도 불구하고, 이 개정법률은 우리나라 전 지역에서 전단 살포를 금지하는 과잉통제를 규정하고 있다. 무엇보다도 북한조차 ICCPR의 당사국인 상황에서 동 개정법률은 북한 주민들이 영위하여야 할 사상 및 양심의 자유, 표현의 자유 및 참정권<sup>14</sup>에 대한 올바른 정보 제공을 통해 북한 주민 스스로가 권리



의식을 고양하고 실행할 가능성을 증대하게 제약한다는 점에서 북한 인권 상황의 개선에 도움이 되지 않는 조치였다.

이와 관련하여 미국 하원 '툼 란토스 인권위원회(Tom Lantos Human Rights Commission)'<sup>15</sup>는 2022년 4월 15일 '한국의 시민적, 정치적 권리에 관한 청문회'를 개최하였다. 여기에서 위원회 공동위원장인 크리스 스미스 공화당 의원은 대북전단금지법이 한국 헌법 및 ICCPR에 따른 표현의 자유를 부당하게 침해한다고 발언하였고, 다른 공동위원장인 제임스 맥거번 민주당 의원도 국제인권법은 안보를 목적으로 표현의 자유를 제한할 때 허용되는 것과 그렇지 않은 것에 대한 지침을 제공하며, 한국 국회가 대북전단금지법의 재검토 시에 이 지침을 고려할 것을 권고한다고 하였다. 또한 청문회 출석 인사 중 수잔 솔티 북한자유연합 대표는 대북전단이 북한 주민들에게 외부 정보를 전달하며, 이러한 외부 정보 유입은 북한 정권의 존속에 최대 위협이 되고 있다고 강조함으로써 대북전단금지법이 북한 정권의 권력 기반 강화에 이바지하고 있음을 지적하기도 하였다.<sup>16</sup> 동 청문회에서는 다양한 논의가 전개되었으나, 전반적인 기조는 대북전단금지법으로 인한 표현의 자유 위축, 북한 주민의 시민적, 정치적 권리 향유의 제약 및 정보 유입 차단으로 인한 북한 정권 기반 강화에 대한 우려가 주류였다.

문재인 정부에서 발생한 이러한 사건들은 대북 인권정책이 남북관계의 개선 및 화해와 복원이라는 대북정책의 종속변수로 전락할 수 있음을 보여주었으며, 그 과정에서 지나친 북한 눈치 보기는 국제인권법 규범의 위반 및 인권 선진국으로서 우리 나라 위상의 격하까지 야기하는 결과를 낳았다. 실제로 문재인 정부의 대북 인권정책은 존재하지 않았다고 하여도 과언이 아니다.

## 대북 인권정책 제언: 전환기 정의 접근법의 강화, 비정상의 정상화

2022년 5월에 들어선 윤석열 정부는 인권 문제를 대북정책의 핵심 요소의 하나로 들 것임을 공언하고<sup>17</sup>, 7월에는 그동안 공석이던 북한인권 국제협력대사를 임명하였다.

북한인권대사는 2016년 제정, 시행된 북한인권법에 근거해 임명되며, 2016년 9월 초대 북한인권대사가 임명되어 1년간 활동한 이후 문재인 정부 임기 동안 계속 공석으로 남아 있었다.<sup>18</sup> 이에 그치지 않고 윤석열 정부는 문재인 정부 임기 동안 발족하지 못하였던 북한인권재단 출범을 위한 이사 추천 공문을 국회에 발송하는 등 적극적인 자세를 취하였다.<sup>19</sup> 북한인권재단은 북한인권법에 기하여 설립될 기구로서 북한 인권 실태 조사 연구, 남북인권대화 추진, 북한 내 인도적 지원 수요 조사, 대북 인도 지원 정책 개발 및 건의 등 다양한 업무를 담당할 것으로 예정되어 있다. 다만 이사회 구성을 위해서는 여야가 각각 5인의 이사를, 통일부장관이 2인의 이사를 추천하여야 하는데 야당의 비협조로 인해 재단 출범은 계속 지연되고 있는 상황이다. 또한 윤석열 정부는 2019년부터 불참해 오던 유엔 북한 인권 결의안에 대해서도 유럽연합과 함께 공동제안국으로 참여하여 동 결의안의 유엔총회 제3위원회 상정을 주도하고<sup>20</sup> 북한 인권 결의가 18년 연속으로 유엔총회에서 채택되는 데 기여함으로써<sup>21</sup> 대북 인권외교 정상화를 추구하기도 하였다.

그러나 이와 같은 대북 인권정책의 제도적 기틀 정비 외에는 북한 인권 상황의 개선을 지향하는 구체적이고 추가적인 조치가 취해지지 않고 있다. 윤석열 정부 출범 이후 북한의 계속되는 미사일 도발로 인해 이에 대한 대응책에 논의가 집중됨으로써 북한 인권 상황 개선을 본격적으로 제기할 여건이 조성되지 않은 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 윤석열 정부가 '글로벌 중추국가'를 지향하며 국제적으로 인정된 가치와 규범을 중시한다면, 북한 인권침해에 대한 단호하고도 확고한 입장을 갖고 북한 인권 상황 개선을 위한 효과적인 정책을 펼쳐야 한다. 윤석열 대통령은 2023년 1월 11일 외교부 업무보고 후 마무리발언을 통해 북한 인권을 거론했는데, 이를 "북한 도발을 억제하는 강력한 심리적 요인"으로 소개하여 북한 인권 그 자체에 대한 관심보다는 대북 억지력 확보 차원에서 북한 인권 문제를 무기화 하겠다는 의도를 시사했다.<sup>22</sup> 복합경쟁의 시대에 그러한 인식을 문제삼을 수는 없지만, 민주주의 국가의 원수로서 인권의 보편적 가치에 관한 신념을 피력했다라면 논리적으로 더욱 적절했을 것이다.

다만 당장 북한 인권침해를 처벌할 국제법 기관과 제도는 형식적으로는 존재하나 실제로는 기능하지 않으므로, 정부가 국제무대에서 이를 시도한다고 해도 임무의 성공적인 수행에는

어려움이 따를 것으로 예상된다. 따라서 정부는 단기적으로는 전환기 정의 접근법을 채택할 필요가 있다. 전환기 정의란 '한 사회가 과거 역사 속의 대규모의 잔학 행위 유산을 극복하려는 모든 과정과 메커니즘'으로 정의된다. 구체적으로는 범죄행위를 한 당사자 기소(individual prosecutions), 배상(reparations), 진실규명(truth-seeking), 제도 개혁(institutional reform), 공직 심사(vetting) 또는 이러한 수단들을 보완적으로 사용하는 등 사법적·비사법적 수단을 포함하는 총체적이고 포괄적인 과정을 의미한다.<sup>23</sup> 전환기 정의는 이를 통해 정의를 실현하고, 추가적인 분쟁을 방지하며 평화를 구축하고, 나아가 화해를 실현하는 데 의의가 있다.<sup>24</sup>

독일 통일 시에 수행된 전환기 정의 실현방식이 전환기 정의 접근법의 대표적인 역사적 사례로서 언급되는데, 이는 크게 다음의 네 가지로 구분된다. 첫째는 동독 공산정권 치하에서 발생한 정치적 폭력 및 광범위한 인권침해에 책임 있는 자들에 대한 사법적 정의 조치, 즉 이들의 수사, 기소 및 처벌이다. 둘째는 정치적 억압 또는 인권침해로 고통을 받은 개인들에 대한 명예회복과 보상 조치이다. 셋째는 동독의 정보기관이자 비밀경찰이었던 슈타지(Ministerium für Staatssicherheit, Stasi)가 작성한 각종 문서 파일 공개와 같은 과거 정화이다. 넷째는 진실 규명을 위한 기억 및 기록문화 형성이다.<sup>25</sup> 폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아 등 구 공산권 국가들에서도 전환기 정의 접근법이 사용되었다. 그 구체적인 내용은 조금씩 다르지만, 공통적인 요소들은 과거 인권침해에 대한 진실 규명 및 역사적 기록 확립, 책임자 처벌 내지 사회통합 목적으로의 사면, 피해자에 대한 명예 회복 및 보상, 엄격한 공직 심사를 통한 인권침해 책임자들의 공직 진출 제한 등이다.<sup>26</sup>

전환기 정의 접근법은 배경상황에 따라 다양한 형태로 전개될 수 있다. 그러나 대북 인권정책으로서 전환기 정의 접근법은 무엇보다도 북한 내에서 벌어졌으며 현재에도 진행 중인 광범위한 인권침해 상황에 대한 조사 및 기록에 초점을 맞추어야 한다. 향후 남북평화통일 등 상황 변화에 따라 북한 인권침해 책임자 처벌가능성이 생겼을 때 관련 기초자료를 제공함으로써 국제사회와의 협력을 통해 실체적 정의 달성을 지향하는 것이다. 사회통합적 관점에서 진실 발견에의 협조를 전제로 책임자들에 대한 사면을 단행할 수도 있으나, 이 문제는 추후 검토 과제로 남겨 두어야 할 것이다.

이러한 측면에서 현재 공개적 활동이 제한적인 북한인권기록센터의 기능 정상화가 무엇보다도 필요하다고 판단된다. 북한인권기록센터는 북한인권법 제13조에 그 설립근거를 두고 있고 2016년 9월 28일 출범하였으며, 북한주민의 인권 실태조사 및 기록, 북한인권과 관련된 각종 자료 및 정보의 수집, 연구, 보존, 발간, 그리고 국군포로, 납북자, 이산가족의 인권 관련 사항의 수행 등을 주요 업무로 하고 있다. 그러나 가장 중요한 업무라고 할 수 있는 북한 인권 실태조사 보고서 작성 및 발표와 관련하여서는, 문재인 정부 임기 중인 2018년부터 2020년까지 3년간 비공개 보고서의 형태로 작성되었을 뿐 그 내용이 대외 공개된 적은 없다.<sup>27</sup> 이러한 보고서 비공개 배경에 조사 내용의 부실이 제기되고 있기도 하다.<sup>28</sup>

윤석열 정부는 과거 북한인권기록센터의 활동 과정에 잘못이 있다면 이를 공개하고 재발 방지를 위한 대책을 마련함과 동시에, 향후 북한 인권 실태조사 결과를 정례 공개보고서의 형태로 매년 발간하는 것을 공식화하여야 한다. 이와 관련하여 윤석열 정부는 2023년 초 지난 6년간의 조사 내용을 바탕으로 한 '북한인권 현황 보고서'를 공개할 예정이라고 밝혔는데<sup>29</sup>, 이를 통해 대북 인권정책의 중대한 방향 전환이 시작되기를 기대한다.

또한 윤석열 정부는 문재인 정부의 과도한 북한 눈치 보기로 인해 발생했던 각종 비정상적 상황을 정상화하여야 한다. 이에는 앞에서 언급했던 북한인권재단 설립 확정, 유엔에서의 대북 인권 결의 공동제안국 참여 정례화, 각종 인권 포럼에서의 북한 인권 문제 적극 제기 포함될 수 있을 것이다. 외교부는 앞서 언급한 2023년 업무보고에서 북한 인권 관련 미국 및 EU와의 양자협의를 추진할 계획이라고 밝혔는데<sup>30</sup>, 1월 25일 미국 정부도 지난 6년간 공식이었던 북한인권특사를 임명함으로써<sup>31</sup> 적어도 한·미 간 북한 인권 양자협의를 개시할 여건은 마련되었다고 보인다. 한·미, 한·EU 양자협의 채널을 토대로 한·미·EU가 북한 인권에 관해 3자 대화를 정례적으로 개최하고 공동 대응책을 논의할 기회를 확대한다면 보다 조직적이고 체계적인 북한 인권 상황의 개선 노력이 경주될 수 있을 것이다.

한 가지 더 제언할 점으로, 윤석열 정부는 '남북관계 발전에 관한 법률' 개정을 적극적으로 추진해야 할 것이다. 앞에서 언급했던 2020년의 동법 개정으로 인해 북한 내로 외부 정보를

유입시키는 주요한 수단 중 하나인 전단 살포가 불법화되었으며, 이로 인해 북한 내 지도부에 대한 비판적인 의견 환기가 어려워진 것은 물론 우리나라의 인권 선진국 이미지에도 적지 않은 타격을 입힌 것이 사실이다. 법률 개정의 이유 중 하나는 전단 등 살포로 인해 민통선 이북 주민의 신체 및 생명에의 위해가 발생할 수 있다는 것이었으나, 이는 직접 도발의 당사자인 북한에 대한 문제 제기를 회피하고 전단 살포단체를 희생양으로 삼으려는 의도가 있었다고 보인다. 실제로 과거 박근혜 정부는 경찰관직무집행법 등을 탄력적으로 적용하여 전단 살포가 위험한 상황을 야기할 우려가 있을 경우 이를 차단해 왔으며, 이는 전단 등 살포 단속의 별도 법적 근거 마련이 불필요했다는 반증이기도 하다.

동법은 제25조 제1항에서 전단 등 살포의 금지 위반 시 처벌규정은 금지행위가 규정된 남북합의서 등<sup>32</sup>이 법률규정에 따라 효력이 정지된 때에는 적용되지 않는다고 하고 있어, 전단 살포의 재개가 정부의 남북합의서 등 효력 정지를 통해 가능해질 길을 열어놓고 있기는 하다. 그러나 대통령이 남북합의서 등의 효력을 정지시키기 위해서는 “남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요하다고 판단될 경우”(동법 제23조 제2항)라는 요건이 충족되어야 한다. 실제로 남북합의서 등 효력 정지 결정이 내려질 경우 이러한 요건의 충족 여부에 관해 불필요한 논란이 지속될 가능성도 있다. 따라서 합리적인 대안은 동법을 개정하여 전단 등 살포가 금지 및 처벌대상이 되지 않게 하는 것이다. 현재 여소야대 정국에서 이는 야당의 협조가 없으면 당장 실현되기 어려운 과제이기는 하나, 윤석열 정부는 최종 목표가 대북 인권정책 관련 비정상의 정상화임을 인식하고 꾸준히 법개정을 위한 여론 및 정치적 분위기 조성에 전력을 기울여야 할 것이다.

- <sup>1</sup> 주인석, “문재인 정부의 대북정책과 북한 인권문제 - 국제사회의 비판과 정부의 대응 -”, 『통일전략』, 제22권 제1호, 2022, pp.115-120.
- <sup>2</sup> 헌재 1993. 7. 29, 92헌바48.
- <sup>3</sup> United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation, 2012, pp. 10-13.
- <sup>4</sup> Ibid., p.13.
- <sup>5</sup> United Nations Human Rights Council (UNHRC), Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea, <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/co-idprk/commission-inquiryon-h-rin-dprk>.
- <sup>6</sup> UNHRC, Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea, 14 February 2014, A/HRC/25/63, pp.6-15.
- <sup>7</sup> 로마규정 제5조, 제11조, 제12조, 제13조 (a)호.
- <sup>8</sup> 유엔헌장 제6장에 따른 분쟁의 평화적 해결 노력에도 불구하고 분쟁이 해결되지 않을 경우, 안보리는 유엔헌장 제7장에 따라 해당 분쟁이 평화에 대한 위협(threat to the peace), 평화의 파괴(breach of the peace), 침략행위(act of aggression)에 해당하는지를 결정하고, 국제평화와 안전을 유지하기 위해 제41조상의 비군사적 조치 및 제42조상의 군사적 조치를 취할 권한을 보유한다. 유엔헌장 제39조, 제41조, 제42조.
- <sup>9</sup> UNHRC, *supra* note 6, p.16.
- <sup>10</sup> VOA, “한국 문재인 정부, 임기 마지막까지 북한인권결의안 공동제안국 불참에 큰 실망” (2022. 4. 22), <https://www.voakorea.com/a/6511718.html>.
- <sup>11</sup> 중앙일보, “3명이 16명 살해...강제복송 된 北어민 엽기 살인 미스터리” (2019. 11. 8), <https://www.joongang.co.kr/article/23627486>.
- <sup>12</sup> 정확한 조약명은 “고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)”이다.
- <sup>13</sup> 조선일보, “유엔, 정부의 北선원 추방 조사한다” (2019. 11. 15), <https://n.news.naver.com/mnews/ranking/article/023/0003486903?ntype=RANKING&sid=111>.
- <sup>14</sup> ICCPR 제18조, 제19조, 제24조.
- <sup>15</sup> 톰 랜토스 인권위원회는 국제인권의 신장 및 옹호를 위한 미 하원 내 초당적 기구이며, 특정 인권 문제에 대해 미국 의원들과 대중들의 의식을 고취하고 관련 입법 필요 여부를 파악하는 역할을 담당하고 있다.
- <sup>16</sup> VOA, “미 의회, 대북전단지법 청문회...참석자들 "한국 인권 침해 우려"” (2021. 4. 16), [https://www.voakorea.com/a/korea\\_korea-politics\\_house-hearing-anti-leaflet-ban/6057915.html](https://www.voakorea.com/a/korea_korea-politics_house-hearing-anti-leaflet-ban/6057915.html).
- <sup>17</sup> VOA, “윤석열 정부 북한 인권 정책 '긍정적'...실질적 북한인권 증진으로 이어지길” (2022. 7. 26), <https://www.voakorea.com/a/6673373.html>.
- <sup>18</sup> VOA, “한국 새 북한인권대사 취임..."적법 절차 없는 탈북민 송환 국제법 위반"” (2022. 7. 28), <https://www.voakorea.com/a/6677219.html>.
- <sup>19</sup> 중앙일보, “6년간 표류하던 북한인권재단...윤석열 정부서 출범 가시화” (2022. 7. 25), <https://www.joongang.co.kr/article/25089491#home>.
- <sup>20</sup> VOA, “한국, 유엔 총회 북한인권결의안 공동제안국 4년만에 참여” (2022. 11. 1), <https://www.voakorea.com/a/6814200.html>.

- <sup>21</sup> VOA, “유엔총회, 북한 인권결의안 18년 연속 채택...러시아 등과 연대했지만 ‘표결 없는 통과’” (2022. 12. 16), <https://www.voakorea.com/a/6878481.html>.
- <sup>22</sup> 이데일리, “尹 "상대방 선의에 의한 평화는 '가짜평화'” (2023. 1. 11), <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02866726635476736&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>.
- <sup>23</sup> Report of the Secretary-General: The Rule and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies, S/2004/616, p.4.
- <sup>24</sup> United Nations, Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice, March 2010, pp.3-4.
- <sup>25</sup> Constantin Goschler, “German Reunification and the Challenge of Transitional justice’, in Baek Buhm-Suk, Ruti G. Teitel, (eds.), *Transitional Justice in United Korea* (New York: Palgrave Macmillan, 2015), pp. 123-135.
- <sup>26</sup> 심상민, “중유럽 체제전환 국가들의 전환기 정의와 통일 한국에의 함의”, 주요국제문제분석 2016-52, 외교안보연구소, 2016. 12. 16.
- <sup>27</sup> VOA, “한국 북한인권기록센터, 출범 4년만 첫 공개 보고서 연내 발간” (2020. 9. 17), [https://www.voakorea.com/a/korea\\_korea-social-issues\\_korea-unification/6040747.html](https://www.voakorea.com/a/korea_korea-social-issues_korea-unification/6040747.html); BBC, “북한: 한국 정부, 올해도 북한인권보고서 비공개... 왜?” (2022. 8. 17), <https://www.bbc.com/korean/news-62574439>.
- <sup>28</sup> VOA, 앞의 주.
- <sup>29</sup> 자유아시아방송 (RFA), “통일부, ‘북한인권 현황보고서’ 내년 초 공개” (2022. 12. 7), [https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/human\\_rights\\_defector/nkhrreport-12072022082920.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/human_rights_defector/nkhrreport-12072022082920.html).
- <sup>30</sup> 연합뉴스, “정부, 美·EU와 연내 북한인권 협의채널 가동 추진” (2023. 1. 15), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230114037800504>.
- <sup>31</sup> 한국경제신문, “美, '6년 공식' 북한인권특사에 줄리 터너 임명” (2023. 1. 24), <https://www.hankyung.com/politics/article/202301240350j>.
- <sup>32</sup> 전단 살포에 대한 금지 내지 자제를 합의한 남북합의서의 예로서는 1) 7.4 남북공동성명(1972.7.4), 남북조절위원회 공동위원장 제2차 회의 공동발표문(1972.11.4), ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’의 ‘제1장 남북화해’의 이행과 준수를 위한 부속합의서(1992.9.17), 서해상에서의 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서(2004.6.4), ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언’(2018.4.27)이 있다.



### 심상민

외교안보센터

심상민 박사는 아산정책연구소의 연구위원이다. 2015년 스탠포드 대학교에서 한국 전력산업에서의 기후변화 법·정책 문제를 연구 주제로 하여 법학박사 학위(JSD)를 취득하였으며, 미국 환경법연구소(ELI) 방문연구원으로 근무하며 대외원조기구 업무계획 시 기후변화 문제의 주류화(mainstreaming), 천연자원 개발기업들의 사회적 책임(corporate social responsibility) 이행의 일환으로서의 재단/기금 설립 등을 연구하였다. 국립외교원에서는 외교관후보자 대상 국제법 강의 외에 다양한 국제법 이슈에 관해 연구 및 정부 자문을 행하였으며, 이후 세종연구소 객원연구위원으로 근무하였다. 국제법 전반 외에 기후변화, 환경, 에너지, 비전통안보 이슈 주요 연구분야로 삼고 있다.