정책연구용역 결과보고서

중장기 통일정책
인권·인도 분야 접근방향 연구

연 구 책 임 자 서창록((사)휴먼아시아 대표))

연 구 원 최정음((사)휴먼아시아 사무국장)

보 조 연 구 원 박성미((사)휴먼아시아 연구교육팀 연구원)
조현진((사)휴먼아시아 연구교육팀 연구원)
노영린((사)휴먼아시아 연구교육팀 연구원)
정하람((사)휴먼아시아 연구교육팀 연구원)

(사)휴먼아시아

<요약 목차>

I. 서론
1. 연구 목적과 필요성 ····· 1
2. 연구 범위와 방법 ····· 1

II. 통일환경, 정책 및 원칙
1. 통일 환경 ····· 2
2. 통일 정책 ····· 14
3. 통일 원칙 ····· 19
4. 소결 ····· 21

III. 인권
1. 국제인권보호체제의 확대 ····· 23
2. 지역인권보호체제의 확대 ····· 33
3. 아시아 지역인권보호체제 수립 현황 ····· 36
4. 북한인권 ····· 56
5. 소결 ····· 85

IV. 인도주의
1. 원조 ····· 87
2. 대북지원 ····· 92
3. 소결 ····· 111

V. 앞으로의 과제 ····· 113

참고문헌 ····· 120

부록 1. 남북한 인권조약 비준 현황 ····· 15
부록 2. 동북아 인권조약 가입 현황 ····· 16
부록 3. 한국의 통일인식 변화 ····· 17
부록 4. 국가별 개인통보 결정 수 ····· 19
부록 5. 이산가족 현황 ····· 141

<상세 목차>

I. 서론

1. 연구 목적과 필요성 ····· 1
2. 연구 범위와 방법 ····· 1

II. 통일환경, 정책 및 원칙

1. 통일 환경 ····· 2
   1.1. 국제관계의 흐름 ····· 2
   1.2. 대북 경제제재 ····· 8
2. 통일 정책 ····· 14
3. 통일 원칙 ····· 19
4. 소결 ····· 21

III. 인권

1. 국제인권보호체제의 확대 ····· 23
   1.1. 유엔주도 인권보호체제 ····· 23
   1.2. 인권외교 ····· 30
2. 지역인권보호체제의 확대 ····· 33
3. 아시아 지역인권보호체제 수립 방향 ····· 36
   3.1. 아시아 소지역 인권보호체제 현황 ····· 41
   3.2. 아시아지역 인권옹호 현황 ····· 46
   3.3. 동북아 지역인권보호체제 수립 담론 ····· 49
4. 북한인권 ····· 56
   4.1. 국제사회와 북한인권 ····· 56
   4.2. 북한의 인권문제 ····· 61
   4.3. 북한의 인권대응 ····· 67
   4.4. 이산가족 및 납북자 문제 ····· 75
5. 소결 ····· 85

IV. 인도주의

1. 원조 ····· 87
2. 대북지원 ····· 92
   2.1. 국제사회의 대북지원 ····· 92
   2.2. 한국의 대북지원 ····· 105
3. 소결 ····· 111

V. 앞으로의 과제 ····· 113

참고문헌 ····· 120

부록 1. 남북한 인권조약 비준 현황 ····· 135
부록 2. 동북아 인권조약 가입 현황 ····· 136
부록 3. 한국의 통일인식 변화 ····· 137
부록 4. 국가별 개인통보 결정 수 ····· 139
부록 5. 이산가족 현황 ····· 141

중장기 통일정책 인권·인도 분야 접근방향 연구

I. 서론

1. 연구 목적과 필요성

우리 정부의 대북・통일정책은 정권과 국제정세에 따라 변화해 왔다. 중견국으로서[1] 중장기 통일정책은 국제정세에 맞춰 지속적으로 진단・평가・보완할 필요가 있다. 이런 배경에서 이번 연구의 목적은 20~30년 후 실현되어야 할 한반도와 동북아의 바람직한 인권・인도 분야 미래상("밝은 미래")을 수립하고 과거와 현재를 분석하여 미래상 달성에 필요한 정책과제를 제시하는 것이다.

이를 위해 먼저 지난 통일환경, 통일정책, 인도·인권 상황을 분석하고 전망을 제시한다. 대북·대외·국내, 한반도·동북아 등 외교 정세 관련 기존의 정책과 담론 분석에 기초하여 미래상 구현을 위한 원칙과 전략 수립 방향을 살피고 미래상을 설정한다. 그리하여 미래상 구현을 위한 정책과제를 정하고 현재와 그 사이 간극을 일으키는 장애요인을 분석하여 추진 방향, 달성 방안 등을 정리한다.

2. 연구 범위와 방법

본 연구는 변화하는 한국의 대내외 환경 및 이에 대한 평가를 분석하고, 특히 인권과 인도주의 관점에서 미래상을 설정하며, 이를 달성하기 위해 나아가야 할 길을 구체적으로 제시한다. 인권 분야는 유엔의 세계인권선언 채택 후 국제 및 지역 단위 인권보호체제의 확대 현황, 성과와 한계를 살펴보고 북한 인권 문제의 대두 배경 및 경과, 북한인권 담론에 대한 북한의 입장, 지역・국제인권보호체제를 통한 해결 방안과 우리 정부의 역할을 고찰한다. 인도주의 분야는 인도주의 개념, 거버넌스 설명, 원조와 공적개발원조(ODA) 개념의 등장 배경과 형태, 분단 이후 대북지원의 흐름, 현황, 원조에 대한 북한의 입장, 대북 제재 속 나아갈 길을 살핀다.

연구 방법으로 과거와 현재의 분석은 기존 문헌 검토로, 미래상 수립과 정책제언은 문헌조사와 전문가 인터뷰 내용을 중심으로 정리한다.

1) 한국은 2000년대 중후반 이후 중견국으로 분류되어 왔다.

II. 통일환경, 정책 및 원칙

중장기 통일정책 수립에 있어 인권 및 인도적 지원 관련 접근 방향을 정립하기 위해서는 현 상황 진단이 필요하다. 이번 장은 먼저 분단 이후 대외 통일환경의 변화를 살펴보고 우리 정부의 지난 통일정책과 이에 대한 평가를 정리한다. 그 다음 통일에 대한 최소한의 원칙을 짚어본다.

1. 통일환경

1.1. 국제관계의 흐름

분단 이후 국제관계

제2차 세계대전 이후 국제사회의 중심은 자본주의 진영을 대표하는 미국과 사회주의 진영을 대표하는 소련 양국으로 이동하였다. 이후 시작된 냉전 속에 6.25 전쟁이 발발하였고, 1953년 7월 27일 남북한 휴전 합의에 따른 한반도의 분단은 통독, 소련의 해체, 냉전 종식 후에도 지속되어 왔다. 탈냉전 후 국제관계는 자국의 실리를 우선하는 현실주의와 국제협력을 포함하는 자유주의를 두 축으로 상호견제와 협력 사이에서 이루어져 왔다.[2]

특히 코로나19 이후 자국우선주의 확산에[3] 따라 미국과 중국의 경쟁을 필두로 한 체제 경쟁이 심화되었다. 미국은 현재 강경한 대중 정책을 유지하고 있으며 중국 역시 2022년 20차 당대회에서 대만 통일에 확고한 목표를 밝히고 미국과의 경쟁을 이어가겠다는 의향을 비추었다. 러시아의 우크라이나 침공은 기존 국제규범의 취약점을 드러내기도 하였다. 이런 상황 속에서 북한은 미·중 그리고 미·러 대립 사이에서 자신의 전략적 가치를 극대화할 방법을 모색하고 있으며[4] 한국 역시 이같은 국제 정세를 고려하여 통일 정책을 수립할 필요가 있다.

분단 이후 남북관계

분단 직후 남북한 정부는 전쟁 재발에 대한 위기의식 속 군비 증강을 중시하는 등 긴장 상태가 지속되었다. 이승만 정부의 철저한 반공주의에 따른 적대적 분위기는 박정희 정부에서 점차 누그러들기 시작했다. 한반도 평화 정착, 남북교

2) 김주삼, "북한의 핵실험 지속과 통일환경 변화에 따른 한국의 대응," 『인문사회21』 제8권 2호 (2017), p. 1296.
3) 성기영 외, 『코로나19 이후 국제질서 변화와 다자주의 국제협력 전망』 (서울: 국가안보전략연구원, 2020), p. 2.
4) 국립외교원장, 『2023 국제정세 전망』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2022), p. 2.

류협력 등을 골자로 하는 1970년의 평화통일구상 선언은 한국 정부가 처음으로 북한을 대화와 협상의 대상으로 인정한 계기였다. 중간에 1968년 1·21 사태, 1983년 아웅산 테러와 같은 북한의 도발이 있었지만 남북대화는 지속되었다.

1993년 북한은 핵 확산 금지 조약(NPT) 탈퇴를 선언하며 '1차 북핵 위기'가 시작되었다. 이후 김대중 정부의 대북포용정책인 '햇볕정책'으로 화해 분위기가 조성되었다. 2000년 6월 김대중 대통령의 평양 방문으로 김정일 국방위원장과 분단 이후 최초 남북정상회담이 이루어졌다. 통일문제의 자주적 해결, 교류와 협력 활성화를 통한 신뢰구축 등의 내용을 담은 '6·15 공동선언'을 계기로 이산가족 상봉, 금강산관광, 개성공단 등 남북 간 민간·경제 분야 교류가 본격화됐다. 이 같은 분위기는 노무현 정부 시기에도 지속되며 2003년 금강산 육로관광이 시작되었고 2007년 10월 평양에서 남북정상회담이 개최되었다.

이후 이명박 정부는 북한의 핵포기를 대화의 선결 조건으로 '비핵·개방·3000 구상'을 내세웠으나 북한은 이에 응하지 않고 2009년 2차 핵실험, 2010년 천안함 사건과 연평도 포격과 같은 군사 도발을 이어갔다. 천안함 사건 발발에 정부는 5·24조치[5]로 대응하여 개성공단 사업을 제외한 교류 협력을 중단하게 되었다. 남북 관계 경색 국면 속에서 북한은 2013년 2월 제3차 핵실험을 감행하였고 이에 박근혜 정부는 개성공단 잠정 폐쇄 조치를 취했다.

분단 후 70년이 지났다. 지난 기간 남북한은 1972년 7·4 남북공동성명[6]을 시작으로 지금까지 총 667회의 남북회담과 평화통일의 기본 원칙, 불가침 약속, 교류 협력, 군사 등에 대해 258건 이상의 합의서를 작성했다. 그럼에도 합의 내용들은 적절히 제도화되지 못했고 분단은 장기화되었다.[7] 지속가능한 협력 방안을 모색해야 하는 이유다.

한국의 경제발전

한국의 한국전쟁 피해액은 대략 30억 달러로 추산된다. 이는 1952년과 1953년 국민총생산(Gross National Product, GNP)의 합과 비슷한 수치다. 전쟁 이후 1950년대 한국의 국민총생산은 연평균 4~5%로 꾸준히 성장세를 보였다. 이 기간 한국의 경제발전은 UN을 비롯한 국제기구와 다른 국가의 경제원조를 기반으로 이루어졌다. 1950년대 말 미국의 아이젠하워 정권은 개발도상국 대상 원조 예산을 줄였으며[8] 자연스레 외화 확보가 한국 정부의 주요 과제로 떠올랐다.[9] 1960년대 들어 한국 정부는 수출 주도산업화를 목표로 확장 재정 정책을 시행하였고 이는 기존의 경공업·원자재 수출 중심 경제 탈피와 1970년대 중·화학공업의 성장을 가져왔다. 한국의 수출액은 1977년 100억 달러 돌파, 2022년 6,835억 달러를 달성하였다.[10] 이는 한국의 경제적 위상을 개발도상국에서 선진국으로 드높이는데 크게 공헌하였다.[11]

5) 5·24조치는 북한 선박의 남한 해역 운항 불허, 남북교역을 위한 모든 물품의 반출입 금지, 남한 국민의 방북 불허, 취약계층 대상 인도적 지원 외 대북지원사업 보류 등을 포함한다.
6) 1972년 7월 4일 서울과 평양에서 동시에 발표한 일곱 조항의 성명이다. 자주적 해결, 평화 통일, 민족 단결 도모, 무력 도발·군사적 충돌 방지, 남북 적십자 회담성사, 서울과 평양 간의 직통 전화 가설, 남북 조절 위원회 구성 등이 포함되었다.
7) 박형준, "남북 협력의 제도화와 지속가능성에 관한 연구,"『한국행정사학지』, 56호 (2022), p. 69.

북한의 경제발전 및 위기

해방 이후 북한은 1946년 3월 토지개혁법령을 발표하고 토지를 국유화하여 사회주의경제의 토대를 마련하였다. 같은 해 북한은 산업 국유화 법령을 선포하고 공장, 광산, 은행 등 전체 산업의 90% 이상을 국가 소유로 전환하였다. 북한은 소련의 자본 및 기술원조를 바탕으로 한국전쟁 전인 1947년부터 1949년까지 연평균 49.9%의 높은 성장률을 보이며 해방 이전 공업 생산 수준을 거의 회복하였다.[12]

분단 후 북한은 자력갱생 이념을 바탕으로 독립적인 경제 해결책인'1차 7개년 계획(1961~1970)' 정책을 추진했다. 이에 따라 1965년 전체 정부투자 중 66.7%를 산업 부문에, 이 가운데 87.3%를 자급적 중공업체계 건설에 투자하였다.[13] 그러나 이같은 중공업 편향 투자는 경공업 등 다른 산업의 약화로 이어졌다. 1960년대 중반까지 뚜렷한 성장세를 보이던 북한경제는 이후 중국과 소련의 분쟁 등의 원인으로 사회주의 국가들로부터 원조가 축소되자 위기를 맞게 되었다.

1970년대에 들어서며 북한은 일본과 서유럽 국가에서 대규모 차관을 도입하여 산업 현대화, 과학화를 도모하였으나 1974년 전세계를 강타한 제1차 석유파동 여파로 수출에 큰 타격을 받고 외채 상환에 실패한다. 이후 1980년대 말, 기존의 상환 문제와 사회주의 정권 붕괴 등의 복합적인 문제로 북한의 경제상황은 악화되었다. 1987년 7월 열네 개의 은행으로 구성된 은행 차관단은 북한이 원금을 포함한 이자의 채무 상환 능력을 상실했다고 판단, 채무불이행(Default) 국가로 선고했다.

8) Park, Tae-Gyun. 1999. "Change in U.S. Policy toward South Korea in the Early 1960s." *Korean Studies* 23(1): pp. 94-120.
9) Frank, Charles R Jr, Kim, Kwang Suk, and Westphal, Larry, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea,* (MA: National Bureau of Economic Research, 1975).
10) 한국무역통계 K-stat. https://stat.kita.net/stat/kts/sum/SumImpExpTotalList.scre (검색일: 2023년 11월 13일).
11) 유엔무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)는 2021년 한국을 개발도상국에서 선진국으로 지위를 변경하였다.
12) 양문수, "북한의 경제발전전략 70년의 회고와 향후 전망,"『통일정책연구』, 제24권 2호 (2015), pp. 33-66.
13) 오승렬,『북한경제의 변화. 이론과 정책』(서울: 통일연구원, 2002), p. 11.

1990년 41.7억 달러였던 북한의 대외무역 규모는 외채 상환 실패, 1995년 국토의 75%가 물에 잠긴 대홍수 및 1996년 고난의 행군[14]을 겪으며 1998년 14.4억 달러로 급격히 감소하였다.[15] 1994년-1997년 사이 대규모 기근 등의 여파로 9년 연속 마이너스 성장을 기록하며 국내총생산(Gross Domestic Product, GDP)이 약 30% 감소하였다.[16]

북한경제는 국제사회의 지원과 대외무역 확대가 시작된 1999년부터 회복세를 보였다. 2001년에는 2000년에 비해 수출 16.1%, 수입 14.9%가 증가한 약 22억 7천만 달러의 대외무역규모를 기록했다. 2010년에 들어 북한경제는 1990년 수준까지 도달하였다. 그러나 2017년 유엔 안전보장이사회 대북제재위원회가 채택한 대북제재 결의안에 따른 경제제재와 2020년 코로나19 당시 국경봉쇄 여파로 2021년 대외 무역이 실기준 1955년 이후 최저를 기록하는 등 경제 회복과 거리가 있는 모습을 보이고 있다.[17]

중국의 부상

중국은 1912년 청나라 붕괴 후 지속된 장기 내전으로 경제적 기반이 약해졌으며 1941년 태평양 전쟁 후 냉전의 포로가 되어 30년 이상 어려운 시기를 보냈다. 중국이 경제적 기반을 다지고 국제사회에서 부상하기 시작한 것은 1978년 덩샤오핑 주석의 개혁개방정책 추진 이후다. 공산당 제11기 중앙위원회 제3차 회의에서 개혁개방정책을 공식화한 중국은 2010년 일본을 제치고 세계 2위의 경제대국으로 성장했다. 2011년 미국의 국내총생산 성장률은 1.7%를 기록한 반면, 같은 해 중국은 GDP 성장률 9.2%를 기록, 서구 패권체제를 위협하며 급부상했다. 2022년 중국의 1인당 국내총생산은 14만 4,390위안으로 중국이 개혁개방정책 추진을 선언한 1978년에 비해 약 375배 증가했다. 시장경제 운영과 경제정책 시행에 따른 결과로 평가된다.

북한의 핵실험

북핵 위기의 시작은 1990년대로 본다. 1992년 남북한은 '한반도 비핵화에 관한 공동선언'을 채택하였다. 그러나 1992년 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA)가 영변 핵 단지 미신고 시설에 대해 특별사찰을 요구하였으나 북한은 이를 거부하고 1993년 핵확산금지조약(Treaty on the

14) 북한 전체 인구의 3-5%가 기아로 사망했다고 알려진다.
15) 양문수, "북한의 경제발전전략 70년의 회고와 향후 전망,"『통일정책연구』 제24권 2호 (2015), p. 41.
16) 양문수, (2015), pp. 33-66.
17) 김민정 외,『[제2022-31호] 최근 5년(2017~2021)의 북한경제 및 향후 전망』(서울: 한국은행, 2022), p. 6.

Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT) 탈퇴를 선언, 1994년 IAEA로부터 공식 탈퇴하였다. 이에 국제사회는 대북제재를 추진하게 되었고, 북한은 유엔이 제재를 가할 경우 이를 선전포고로 간주할 것이라 위협, 한반도 내 긴장이 돌기 시작했다.

미국의 조속한 개입으로 한반도 긴장은 완화되었으나 2002년 북한은 우라늄 농축 프로그램으로 핵물질 추출 시도 의혹을 받으며 다시 국제사회의 주목을 받게 되었다. 문제 해결을 위해 2003년 8월 첫 6자회담이 열리고 2005년 9.19 공동성명 등이 채택되어 일단락되는 것으로 여겨졌으나 북한은 2006년 10월 첫 핵실험을 강행하였고 이후 2009년 5월 25일 제2차 핵실험, 2013년 2월 12일 제3차 핵실험, 2016년 1월 6일 제4차 핵실험, 8개월 후인 2016년 9월 9일 제5차 핵실험, 2017년 9월 3일 제6차 핵실험을 강행, 현재 제7차 핵실험을 앞두고 있는 것으로 파악된다.

북한의 핵 고도화와 미사일 개발

2012년 본격화된 김정은 집권 이후 북한은 경제발전을 위해 비핵화를 고려하기도 하였으나 이제는 비핵화를 포기, 핵보유를 공식화하고 핵·미사일 능력 고도화를 추진하는 방향으로 선회한 것으로 보여진다.[18] 북한은 지속적으로 장거리미사일을 개발, 발사하고 있다. 2006년 7월 5일 장거리미사일 발사 후 유엔 안보리는 미사일 관련 물자 북한 이동 금지를 내용으로 하는 유엔 안보리 결의 제1695호를 채택하였다. 이후 북한은 수차례 단·장거리미사일, 대륙간 탄도미사일 등을 발사하였고 이때마다 유엔과 국제사회는 유엔 안보리 결의를 채택해 왔으나 북한의 미사일 개발과 도발은 계속되고 있다.

코로나19와 북한

2019년 말부터 전 세계를 강타한 코로나19에 대해 북한은 외부 협력 없이 자력으로 대처하였다. WHO는 여러 차례에 걸쳐 북한에 백신을 지원 의사를 밝혔으나 북한과 조율 단계에서 무산되었다.[19] 북한이 국제사회의 지원을 거부한 이유에 대해 여러 견해가 있다. 우선 북한이 백신 지원을 받더라도 백신 접종을 위한 준비가 부족했다는 견해다. 특히 북한에 배정된 백신의 분량이 집단 면역 형성에 충분하지 않아 접종 우선순위 선정에 어려움이 있었을 가능성이 있으며 백신 보관에 필요한 전력공급 문제도 무시하기 어려웠을 것이다. 더불어 북한이 백신 지원에 따른 WHO, UNICEF 등과 같은 국제기구의 모니터링 과정에 부담을

18) 양정훈, "동북아시아 4강과의 관계를 통한 통일 환경 연구,"『국제정치연구』, 제19권 2호 (2016), p. 369.
19) 권재범 외,『북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력』(서울: 통일연구원, 2022), p. 114.

느꼈을 수도 있다. 백신 지원이 인권 문제와 결부되어 정치적 무기로 사용될 가능성을 고려하여 거부했을 수도 있다.[20]

북한은 코로나19 발생 후 3년 가까이 강도 높은 봉쇄 정책을 유지하였으며 이에 수입을 통한 물자 공급이 제한된 것으로 파악된다. 특히 중국으로부터 농업 투입재 수입 또한 제한되어 농업 생산량에도 타격이 불가피했을 것이다.[21] 이렇듯 코로나19에 따른 경제문제는 북한의 대외정책에 변화를 가져왔다. 이에 북한은 생존을 최우선 목표로 두고 농업과 보건의료를 중심으로 UN 대북제재와 코로나19를 극복할 수 있는 경제적 기반을 마련하며 경제발전을 꾀하고 있는데, 그 방법 가운데 하나가 북·중·러 협력 강화이다. 문제는 북·중·러 대 한·미·일과 같은 양극화는 결과적으로 한국에 도움이 되기 어렵다는 사실이다. 중견국으로서 한국은 지나친 양극화를 견제하고 중국과의 관계 정립에도 노력을 기울일 필요가 있다.

러시아-우크라이나 전쟁

미국과 중국의 패권경쟁 심화 속 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공으로 시작된 러우 전쟁은 단기전으로 끝날 것이라는 대부분의 예상을 넘어 장기화 국면에 접어들고 있다. 러시아는 이번 전쟁을 서구와 미국에 대항하는 러시아의 대리전으로 해석하기도 한다. 미국과 서방이 러시아 압박을 위해 NATO를 지속 확대해 왔으며 우크라이나의 NATO 가입 시도 배후에 미국이 있다고 보기 때문이다.[22] 이에 바이든 행정부는 새로운 경제의 축으로 부상한 중국에 더해 러시아의 거세진 위협에 대응해야 하는 부담을 안게 되었다.

동북아 정치 지형 변화

2023년 10월 하마스의 이스라엘 공격으로 시리아 내전 후 잠잠해졌던 중동 지역 정세가 또다시 흔들리고 있다. 협상의 움직임이 보이고 있으나 단기간 내 마무리가 되어도 앞으로 동맹과 우방국 확대 분위기는 더욱 공고해질 수 있다. 북핵실험 이전 한국 내 통일담론은 이념과 민족을 전제로 한 동포애적 접근이었으나[23], 북한의 핵보유는 국민들의 대북인식에 부정적인 영향을 끼쳤음을 부정하기 어렵다. 추후 북중러 관계가 공고해질 경우 국내 한미일 3국 안보협력 체제에 대한 국민들의 공감이 전보다 공고해질 수 있다. 하지만 북중러 협력

20) 권재범 외, 『북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력』(서울: 통일연구원, 2022), p. 122.
21) 황진태 외, 『코로나19 팬데믹 이후, 북한의 경제사회 전망』(서울: 경제·인문사회연구회 한반도평화번영연구단, 2022), p. 1.
22) 김성진, "러시아-우크라이나 전쟁: 의미와 영향," 『슬라브학보』, 제37권 2호 (2022) pp. 1-33.
23) 김주삼, "북한의 핵실험 지속과 통일환경 변화에 따른 한국의 대응," 『인문사회21』, 제8권 2호 (2017), p. 1297.

강화에 따른 한미일 동맹 강화는 남북한 협력의 공간을 축소시켜 한국에게는 운신의 폭을 제한하는 요인이 될 수 있다. 이에 한국은 한미 관계뿐만 아니라 한중 관계를 유연하게 관리할 필요가 있다.

통일인식 변화

한국의 정치·군사·환경의 변화는 한국인의 통일인식에 적잖은 영향을 끼치는 편이다. 예컨대 2018년 개최된 남북정상회담과 북미 정상회담 이후 통일 필요성 인식은 전년도 대비 약 6% 상승했다. 하지만 장기화된 분단 결과 한국인의 통일에 대한 인식은 감소하는 추세다. 자료마다 조금씩 다르지만 오늘날 대체로 '통일을 반드시 이루어야 한다'고 보는 한국 인구의 비율은 절반이 채 안되는 것으로 파악된다. 통일의 당위성에 대한 공감 비율은 점차 낮아지고 있는 반면 통일을 반대하는 비율은 조금씩 증가하고 있다.[24] 반대로 북한 주민들의 통일에 대한 열망은 남한의 그것보다는 높은 편으로 대략 90% 이상을 유지해오다가 김정은 정권에 들어서 80%대로 감소한 것으로 파악되고 있다.[25]

1.2. 대북 경제제재

경제제재(Economic Sanction)

경제제재는 대개 대상 국가에 대한 경제적인 압력을 통해 특정한 목적을 얻기 위해 사용하는 외교 수단 가운데 하나다. 경제제재는 기원전 아테네에서도 사용되었을 정도로 역사적인 수단이지만 1920년대 이전의 경제제재는 대부분 전쟁 중 수행되었다.[26] 1920년대 출범한 UN의 전신인 국제연맹(League of Nations)은 군사적 침략을 가한 국가에 경제제재를 부과하였다. 이후 미국과 영국 등은 제 2차 세계대전 이후 소련을 필두로 한 사회주의 적성국에 경제제재를 가하였으며, 냉전 이후 경제제재는 가장 빈번히 사용되는 외교 수단이 되었다.[27] 경제제재 주체는 유엔과 같은 국제기구나 미국, 중국 등 식량·에너지를 자급자족할 수 있

24) 2000년 조사에 따르면 찬성의견이 83.4%, 반대의견이 14.6이었으나 2005년 조사 결과 찬성은 83.9, 반대는 16.1%로 나타났다(남북한의 통일 딜레마 5쪽).
25) 정은미, "남북한 주민들의 통일 의식 변화: 2011~2013년 설문조사 분석을 중심으로," 『통일과 평화』, 제5권 2호 (2013), pp. 74-104.
강동완·박정란, "북한주민의 통일의식 조사 연구: 북한주민 100명 면접조사를 중심으로," 『통일정책연구』 제23권 2호 (2014), pp. 1~31.
서울대학교 통일평화연구원 '2022 통일의식 조사'(부록 3 참조).
26) Kern, Alexander. 2009. "The Origins and Use of Economic Sanctions." *Economic Sanctions* pp. 8-29.
27) 김연철, 『대북 경제제재는 효과적인 정책수단인가』(서울: 코리아연구원, 2006), pp. 1-2.

는 개별국이다.

경제제재의 종류

경제제재의 가장 일반적인 형태는 무역 제재이며 대상 국가에 대한 수출입을 통제하는 방식이다. 무역 제재는 무기, 원자재, 전략 자원, 사치품 등 특정 품목에 대해 적용될 수 있다. 그 외 관세와 할당제는 직접적인 경제제재로 분류되지는 않지만, 때에 따라 경제제재의 일부로 활용될 수 있다.[28] 제재의 이행 확인을 위해 대상국으로 향하는 선박, 항공편, 화물 등에 대한 엄격한 검수가 동반되는 경우도 잦다. 경제제재의 다른 방식은 금융제재로 특정 단체, 개인, 국가 등에 대한 금융거래를 제한하거나 금융자산을 동결하는 방식이 일반적이다.

오늘날 제재 현황

유엔은 안전보장이사회를 통해 국제 평화를 유지하기 위해 다양한 개인과 단체에 경제제재를 가하고 있다. 안전보장이사회는 1996년 이후 31차례 경제제재를 가했으며 대상국은 북한, 남아프리카공화국, 이란, 소말리아 등이다. 현재 지속되고 있는 경제제재는 15건이며 대부분 정치적 갈등, 테러, 핵무기 관련 내용이다.[29]

미국은 가장 활발하게 경제제재를 활용하는 개별 국가로 아프가니스탄, 이란, 미얀마, 중국, 쿠바, 러시아, 북한 등 다양한 국가의 개인과 단체에 경제제재를 가하고 있다.[30]

한국은 수출 제조업 위주의 국가로 독자적인 경제제재를 실행하기 힘든 산업구조를 지니고 있다. 다만 한국은 2010년 5·24조치 이후 UN의 경제제재와 별개로 독자적으로 특정 개인과 단체에 대해 금융제재를 가하고 있다. 그 외에도 2022년 러시아의 우크라이나 침공 이후 국제사회와 발맞춰 대러시아 수출 봉쇄에 참여하고 있다.[31]

경제제재 사례

남아프리카공화국은 1948년부터 1990년대 초까지 차별적 인종 분리 정책인 아파르트헤이트(Apartheid)를 시행하여 강도 높은 경제제재의 대상이 되었다. 유엔 안전보장이사회는 1962년 제1761호 결의안 통해 아파르트헤이트 특별위원회를

28) Kenton, Will. "Trade Sanction: Definition, Purpose, Types, and Examples." *Investopedia* March 08 2022, https://www.investopedia.com/terms/t/tradesanction.asp (검색일: 2023년 10월 23일).
29) United Nations. https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information (검색일: 2023년 10월 26일).
30) Office of Foreign Assets Control:U.S. Department of the Treasury. https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information (검색일: 2023년 10월 26일).
31)"'러시아 수출 봉쇄' 발맞춘 한국 '798개 품목 금수'," 『경향신문』, 2023년 4월 23일.

설립하고 남아프리카공화국을 경제제재 대상으로 선정하였다.[32] 이후 미국, 영국, 일본 등은 남아프리카공화국과 무역을 중단하였으며 남아프리카공화국에 대한 해외투자 역시 상당수 중단되었다. 경제 위기를 맞이한 남아프리카공화국 내부에서는 정치적인 변화를 촉구하였으며 그 결과 1994년 넬슨 만델라가 대통령에 당선된다.

다만 남아프리카공화국에 대한 국가 차원의 직접적인 무역 제재보다 민간 부문 투자 중단이 더 큰 역할을 했다는 의견도 있다. 경제제재 자체보다 제재에 따른 심리적 압박이 큰 역할을 했다는 견해도 있다. 하지만 넬슨 만델라를 비롯한 남아프리카공화국의 흑인 지도자들이 경제제재의 효과를 인정하였다는 점에서 해당 제재는 어느 정도 성공을 거두었다고 평가할 수 있다.[33]

더불어 경제제재가 눈에 띌 정도까지 성공하지 못한 사례도 있다. 예를 들어 미국은 1988년 미얀마 군부 정권을 인권 유린을 이유로 경제제재 대상으로 지정하였다. 그럼에도 1990부터 2011년까지 미얀마의 자유 지수에는 큰 변화가 없었다. 해당 기간 미얀마의 군부 정권은 지속해 고문, 강제 실종, 살인 등을 행한 것으로 알려져 인권 보호를 목적으로 한 미국의 경제제재의 효과는 제한적인 것으로 평가된다. 파키스탄과 인도와 같이 미국의 경제제재에도 불구하고 핵무기 개발에 성공한 사례도 있다.[34]

경제제재에 대한 평가

경제제재의 효과에 대한 논쟁은 꾸준히 이어져 왔으며 경제제재의 효과를 부정하는 의견도 있는 편이다. 특히 아이티, 이라크, 보스니아 등 유엔 안전보장이사회의 경제제재가 종래에는 군사적 충돌로 이어진 경우도 있어 경제제재만으로 특정 목표를 달성하기는 힘들다고 보는 견해도 있다.[35]

경제제재는 대상 국가의 지도부가 아니라 사회 내 취약계층에 더욱 큰 타격을 준다는 의견도 있다. 강도 높은 경제제재에서 금지하는 품목들은 대부분 군수용이라는 이유로 선택되지만, 해당 물품이 민수용으로 사용되는 경우도 있어서다. 이라크 경제제재 당시 금지 품목에는 연필이 포함되었으며 이는 연필에 포함된 흑연이 무기 제작에 사용될 수 있다는 이유 때문이었다.[36] 특히 1990년 이라크

32) United Nations. https://digitallibrary.un.org/record/204274 (검색일: 2023년 10월 26일).
33) Levy, Philip. 1999."Sanctions on South Africa: What Did They Do?" *American Economic Review* 89(2):pp. 415-20.
34) Mishra, Saaransh. "The Ineffectiveness of Economic Sanctions," *Observer Research Foundation* February 28 2021 https://www.orfonline.org/expert-speak/the-ineffectiveness-of-economic-sanctions (검색일: 2023년 11월 1일).
35) 김연철, 『대북 경제제재는 효과적인 정책수단인가』(서울: 코리아연구원, 2006), pp. 1-2.
36) Ghazi, Ghazi. 2021. "Even pencils were banned: The effects of sanctions on the Iraqi education system" *1001 Iraqi Thoughts* March 03 2021, https://1001iraqithoughts.com/2021/03/01/even-pencils-were-banned-the-effects-of-sanctions-on-the-iraq

는 유엔 안전보장이사회의 경제제재 이후 영아사망률이 2배 이상 증가하였고 5세 이하 아동 사망률이 6배 증가했다는 유니세프의 통계가 이를 뒷받침한다.[37]

세계화 사회에서 모든 국가가 경제제재에 참여하지 않는다는 점도 제제 효과를 낮추는데 일조한다. 예컨대 쿠바는 미국의 경제제재에도 정권을 상당 시간 유지하였는데 이는 소련이 해당 제재에 참여하지 않았기 때문이다.[38]

효과적인 경제제재를 위해서는 다양한 조건이 필요하다. 단독 경제제재의 효과는 미미하며 모든 국가의 협력이 필수적이다. 또한, 제재 대상국의 의지도 중요한 고려 대상이다. 독재정권 교체와 같이 대상국의 변화에 대한 의지를 기대하기 어려운 경우 효과가 낮다는 연구 결과도 있다.[39] 특정 품목을 대상으로 한 경제제재의 경우 54%의 성공률을 보였지만 광범위한 경제제재의 성공률은 겨우 18%였다는 분석도 있다.[40]

성공 사례로 제시한 남아프리카공화국 경제제재는 목적이 분명했고 내부에서 변화에 대한 의지도 있었으며 세계적인 지지를 받았기에 성공하였다. 이러한 점들을 고려하면 경제제재를 효과적으로 운용하기 위해서는 구체적인 목표를 달성하기 위한 국제사회의 협력이 필수로 여겨진다.

대북 경제제재의 배경

북한은 1948년 분단정부 수립 이후부터 사회주의 연방의 일원으로 미국의 경제제재 대상이었다.[41] 1950년 전쟁 이후, 사회주의 국가인 북한에 대한 제재는 더욱 강화되었으며 미국은 적성국교역법(Trading with the Enemy Act 1917, TWEA)에 따라 북한과의 교역을 금지하였다.[42] 하지만 북한에 대한 본격적인 경제제재의 배경에는 북한의 핵 개발이 있다. 북한은 2006년 1차 핵실험을 진행하였으며 이후 UN 안전보장이사회를 통한 제재와 개별 국가에서 가하는 독자 제재의 대상이 된다. 북한에 대한 경제제재는 오늘날까지 이어지고 있으며 북한의

i-education-system/ (검색일: 2023년 11월 1일).

37) 김연철, 『대북 경제제재는 효과적인 정책수단인가』(서울: 코리아연구원, 2006), pp. 1-2.

38) Early, R. Bryan. 2009."Sleeping with Your Friends' Enemies: An Explanation of Sanctions-Busting Trade." *International Studies Quarterly* 53(1):pp. 49-71.

39) Reisman, W. Michael. 1996. "When Are Economic Sanctions Effective? Selected Theorems And Corollaries." *ILSA Journal of International & Comparative Law* 2(3):pp. 587-594.

40) Direction générale du Trésor."Trésor-Éco N° 150 – Sanctions Économiques : Quelles Leçons à La Lumière Des Expériences Passées et Récentes ?" *Ministry of the Economy, Finance and Industrial and Digital Sovereignty of France* July 29 2015, https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2015/07/29/tresor-eco-n-150-sanctions-economiques-quelles-lecons-a-la-lumiere-des-experiences-passees-et-recentes (검색일: 2023년 11월 2일).

41) Frank, Rüdiger. 2018."Economic Sanctions against North Korea: The Wrong Way to Achieve the Wrong Goal?" *Asia Policy* 13(3):pp. 5-12.

42)Office of the Law Revision Counsel:United States Code. https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title50/chapter53&edition=prelim (검색일: 2023년 10월 26일).

비핵화가 확인되지 않는 한 지속될 전망이다.

대북 경제제재의 형태

대북 경제제재는 기본적으로 북한의 핵 개발을 제한하는 것을 목표로 하고 있으며 대부분 무기 금수(arms embargo)를 비롯한 교역 제재와 금융제재로 이루어져 있다. 경제제재의 주체는 국제기구인 UN, 미국, 한국 등이 있다.

2006년 발표된 UN 안전보장이사회의 제1718호 결의안[43]은 북한을 대상으로 한 전차, 미사일, 핵 등 주요 무기와 사치품의 수출을 금지하였고 지정 단체와 개인의 금융자산을 동결하였다. 해당 결의안은 금지 물품을 적재한 북한행 화물 검색을 포함한다. 이후 결의안에서 UN 안전보장이사회는 수출 금지 품목을 재래식 무기와 소형 무기로 확대하고 석탄, 철광석, 항공유 등 자원 거래 역시 제한하였다. 금융제재 대상 개인 및 단체 역시 꾸준히 증가하였으며 북한의 해외 금융 기관을 폐지하는 등 강도 높은 제재를 이어 나갔다. 화물 검색 또한 모든 북한행·발 화물을 대상으로 확대되었다.[44]

미국의 경우 기본적으로 UN 안전보장이사회가 채택한 결의안을 준수하고 있으며 금융제재도 독자적으로 실행하고 있다. 특히 미국은 2016년부터 대상국인 북한뿐만 아니라 북한과 거래하는 개인과 단체도 제재하는 2차 제재(Secondary Sanction)를 실행하기 시작하였다.[45]

대한민국의 대북 제재는 기본적으로 유엔의 대북 제재를 따르고 있으며 필요에 따라 독자적인 제재를 가하고 있다. 예컨대 한국은 2010년 천안함 피격 사건에 대한 대응으로 5.24 조치를 통해 남북한 교류 협력을 중단하였고, 2016년 3월 2일 유엔 안전보장이사회의 제2270호 결의안 채택 이후 개성공단 가동이 중단되었다. 미국과 마찬가지로 한국은 독자적으로도 개인과 단체에 대한 금융제재를 가하고 있다.[46]

대북 경제제재 현황

북한이 강도 높은 국제사회의 경제제재로부터 생존할 수 있었던 가장 큰 이유는 중국이 법적 구속력이 없는 안보리 결의를 준수하지 않았기 때문이다. 중국은 2006년부터 2016년까지 북한과의 교역을 활발하게 지속하였다. 다만 2016년 미국이 2차 제재를 가하기 시작하면서 상황이 바뀌었다. 미국은 자국 내 중국 기업을 대상으로 제재를 가하기 시작했으며 이는 중국이 반강제적으로 대북 제

43) United Nations Security Council Res. 1718, ¶ U.N. Doc. S/RES/1718 (Oct. 14, 2006).

44) United Nations Security Council Res. 2375, ¶ U.N. Doc. S/RES/2375 (Sep. 11, 2017).

45) Min, Woo-Jun and Han, Sukhee. 2020."Economic Sanctions against North Korea: The Pivotal Role of US-China Cooperation." *International Area Studies Review* 23(2):pp. 177-93.

46) 손현진, 『대북제재와 해제에 관한 법적 문제』(서울: 한국법제연구원, 2018), pp. 55-61.

재에 가담하게 했다. 결과적으로 중국은 안전보장이사회의 결의안을 전면 수용하지는 않았으나 일정 수준의 대북 경제제재를 가하였다.[47]

유엔 안전보장이사회는 2017년 채택한 2397호 결의안을 마지막으로 추가적인 제재안을 발표하지는 않았으나 기존의 대북 경제제재는 여전히 유지되고 있다. 한국의 경우 지속해서 개인과 단체에 대한 금융제재를 가하고 있으며 17차례에 걸쳐 개인 173명, 단체 142개를 제재 대상으로 지정하였다.[48] 미국 역시 올해 3월 금융제재 대상 단체를 추가로 지정하며 경제제재를 지속하고 있다.[49]

국제사회의 대북 제재가 북한의 핵 무장화 저지에 실패하였으며 북한의 비핵화에 큰 효용이 없다는 주장도 있다. 하지만 미국이 북한 경제제재를 무기로 중국을 견제하고 있다는 견해도 있으며[50] 이러한 강도 높은 경제제재는 앞으로도 지속될 전망이다.

대북 경제제재에 대한 북한의 입장

북한은 2013년 안전보장이사회가 채택한 결의안에 대해 이는 미국 '대조선적대시정책'의 가장 위험한 단계이며 북한 주민이 선택한 사상을 경제적인 압박으로 무너뜨리려는 행위라고 규탄하였다.[51] 북한은 2016년 채택된 안전보장이사회의 2270호 결의안에 대해 '물리적 대응을 포함한 다양한 수단과 방법을 동원한 단호한 대응조치'를 취하겠다고 밝혔다.[52] 북한은 해당 결의안 발표 후 동해상으로 단거리 발사체를 발사하는 무력시위를 하기도 하였다.[53] 이러한 강경 대응 외에도 북한은 경제제재의 정당성 문제를 공략하여 주민들이 경제적 어려움을 이유로 정권이 불만을 가지지 않도록 내부 단결을 유도하고 있는 것으로 알려졌다.[54]

47) Min, Woo-Jun and Han, Sukhee. 2020."Economic Sanctions against North Korea: The Pivotal Role of US-China Cooperation." *International Area Studies Review* 23(2):pp. 177-93.
48) 외교부. https://overseas.mofa.go.kr/www/wpge/m_25834/contents.do (검색일: 2023년 10월 26일).
49) Singh, Kanishka. "US imposes fresh sanctions to restrict North Korea's revenues," *Reuters* March 02 2023, https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-imposes-fresh-sanctions-restrict-north-koreas-revenues-2023-03-01/ (검색일: 2023년 10월 26일).
50) Frank, Rüdiger. 2018."Economic Sanctions against North Korea: The Wrong Way to Achieve the Wrong Goal?" *Asia Policy* 13(3):pp. 5-12.
51) 임상순,"유엔 안보리 대북제재와 김정은 정권의 대응전략 (유엔문서와 로동신문 분석을 중심으로)"『북한연구학회보』 제22권 1호 (2018)pp. 1-27.
52) 박대광,『유엔 안보리 제재결의에 대한 북한의 대응전략 전망』(서울: 한국국방연구원, 2016), p. 2.
53) 박대광,『유엔 안보리 제재결의에 대한 북한의 대응전략 전망』(서울: 한국국방연구원, 2016), p. 2.
54) 임상순,"유엔 안보리 대북제재와 김정은 정권의 대응전략 (유엔문서와 로동신문 분석을 중심으로)"『북한연구학회보』 제22권 1호 (2018)pp. 1-27.

2. 통일 정책

한국 통일정책의 흐름

분단 이후 정부의 통일정책은 정권에 따라 내용과 방향이 변화해 왔다. 이승만 정권의 '북진통일론', 박정희 정권의 '선 건설, 후 통일론', 전두환 정권의 「민족공동체통일방안」, 노태우 정권의 「7·7특별선언」, 김대중 정권의 '햇볕정책', 노무현 정권의 「평화번영정책」[55], 이명박 정권의 '상생과 공영의 대북정책', 박근혜 정권의 '통일대박론', 문재인 정권의 '평화 공존'등이 이를 보여준다. 정부별 특이사항은 다음과 같다.

이승만 정부(1948년~1960년)

이승만 정부의 대북·통일정책은 냉전이 공고화되는 과정에서 진행되었다. 6·25 전쟁 직후 정부는 미국과 협력을 유지하는 한편 반공 정책을 펼치며 북한을 독립 국가로 인정하지 않았다.[56] 당시 '승공통일'하겠다는 '북진통일론'의 배경이다. 이에 북한은 대안으로 평화통일을 주장하였다.

1953년 11월 23일 이승만 대통령은 남북 총선거 관련 성명을 발표하며 통일방안을 제시했다.[57] 1954년 7월 30일 미국을 방문한 이승만 대통령은 아이젠하워 대통령과의 공동성명을 통해 통일독립민주한국을 달성하기 위한 노력을 지속할 것을 강조했다. 국회는 1957년 9월 10일 '중공군의 북한 지역에서 철퇴, 한국의 유엔 가입 촉구' 내용을 포함한 통일방안을 채택하였다.[58] 정권 말기에 들어서면서 이승만 정부는 자력에 의한 무력 북진통일론을 주장하였고 대외적으로 남북한 총선거를 제안하며 대한민국 정부의 유일 합법성을 공표하는 동시에 '승공통일' 의지를 강조했다.

박정희 정부(1961년~1979년)

박정희 정부의 통일정책은 크게 두 단계로 나누어진다. 이는 1961년 5·16 이후의 '선 건설 후 통일' 단계와 1972년 '7·4남북공동성명'이후 지속된 남북협상시도 단계다.[59]

1961년 7월 4일 반공법(反共法)[60]이 공포되었다. 당시 남한은 북한에 비해 경제·국방력에서 열세였다. 따라서 통일보다 국력 다지기가 최우선 과제로

55) 신영석,『한반도 통일논의 60년:역대 정권의 통일정책 변천사』(서울:평화문제연구소, 2008).
56) 신영석,『한반도 통일논의 60년:역대 정권의 통일정책 변천사』(서울:평화문제연구소, 2008), p. 65.
57) 공보부,『광복이십년』, 1965, p. 243.
58) 신영석,『한반도 통일논의 60년:역대 정권의 통일정책 변천사』(서울:평화문제연구소, 2008), p. 7.
59) 신영석,『한반도 통일논의 60년:역대 정권의 통일정책 변천사』(서울:평화문제연구소, 2008), p. 110.
60) 공산주의 찬양·고무 회합·통신 등과 같은 공산계열 활동을 규제할 목적으로 제정된 법.

여겨졌다. 박정희 대통령은 1964년 1월 10일 "공산주의와 대결하여 민주주의 승리로서 조국 통일을 성취한다"라고 표명하며 남북 대립 상황에서 국력 배양 없이는 정치·경제적 혼란이 가중된다는 '선 건설 후 통일' 노선을 분명히 했다.

1970년대 초 미중 관계가 개선되고 국제적 해빙 분위기 속에 남북한은 대화 제의에 나섰다. 한국이 1971년 8월 12일 대한적십자사를 통해 이산가족찾기 남북적십자회담을 제안하였고 북한이 이를 수락하며 공식 남북대화가 시작되었다. 뒤이어 1972년 '7·4 남북공동성명'에서 자주, 평화, 민족대단결이라는 통일의 3대 원칙이 합의되었다.[61]

전두환 정부(1980년~1988년)

전두환 대통령은 1981년 1월 12일 새해 국정 연설에서 '김일성 주석'이라는 공식 호칭을 최초로 거명하여 남북정상회담을 적극 제의했다. 하지만 이에 대한 북한의 반응은 냉담했으며, 이후 '6·5 제의' 역시 거부되었다. 이에 정부는 1982년 1월 22일 '민족화합 민주통일방안'을 발표하였다. 이는 '통일은 민족자결의 원칙에 의거하여 겨레 전체의 의사가 골고루 반영되는 민주적 절차와 평화적 방법으로 성취되어야 한다'는 원칙아래 통일헌법 제정에서부터 남북 총선거를 통한 통일 민주공화국 완성까지의 과정을 구체적으로 명시한 것이다.

전두환 정부는 북한에 민족화합을 목적으로 하는 서울·평양 사이 도로 개통, 이산가족 서신 교환 및 상봉, 설악산 이북과 금강산 이남을 자유 관광 공동 지역으로 개방, 1986년 아시아 경기대회 및 1988년 올림픽대회에 북한 선수단이 판문점을 통과하여 참가, 각계각층의 친선방문 실시, 국제경기대회에 단일팀 참가 등의 구체적인 시범사업을 제의했다.[62] 이러한 적극적 대북정책은 1980년대 후반 성립된 '7·7 특별선언'의 기반이 되었다.

1984년 8월 한국에 폭우로 피해가 발생하자 북한은 1984년 9월 29일부터 6일 동안 판문점, 인천항, 북평항을 통해 구호물품을 지원하였다. 이를 계기로 한국이 남북적십자회담 재개를 촉구하여 제8차 남북적십자 본회담이 1985년 5월 27일 서울에서 개최되었다. 이때 이산가족 고향방문과 예술 공연단 교환 방문이 합의되어 1985년 9월 20일부터 23일까지 서울과 평양에서 실제로 고향방문과 공연이 이루어지며 화해 분위기가 조성되었다.

61) 「7·4남북공동성명」.
62) 국토통일원, 남북대화사무국, pp. 288-297.

노태우 정부(1988년~1993년)

노태우 정부는 탈냉전과 민주화 움직임 속에서 1988년 7월 7일 대북 문호개방 등을 포함하는'민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7·7선언)'을 발표하였고 1989년 9월 11일'남북한 교류와 협력을 통해 민족공동체를 회복·발전시키고 이에 기반한 정치적 통일을 이루어간다는 내용의 '한민족공동체 통일방안'을 발표하였다. 이같은 노력 속에서 1990년 9월 제1차 남북고위급회담이 개최되었고 1991년 9월 17일 남북한은 유엔에 동시가입하였다. 1991년 12월 12일 남북한은 남북간 화해와 불가침 및 교류·협력에 대한 합의 내용을 담은 '남북기본합의서'에 합의하고 정전협정 준수를 약속하였으나 이후 북한의 일방적인 남북대화 중단으로 해당 합의서는 이행되지 못하였다.

김영삼 정부(1993년~1998년)

김영삼 정부는 노태우 정부의 '한민족공동체 통일방안'을 계승·보완하여 '한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안(약칭 '민족공동체 통일방안')'을 발표하였다. 이는 통일을 '화해·협력단계 → 남북연합단계 → 통일국가 완성단계'과 같이 세 단계에 걸쳐 완성한다는 내용을 담고 있으며, 세계적인 탈냉전과 남북 체제경쟁의 종결 배경에서 제시된 자유민주주의를 기본철학으로 하는 통일방안이다.

김대중 정부(1998년~2002년)

김대중 정부의 대북정책은 '대북정책 3원칙'과 '정경 분리 원칙' 아래 이루어졌다. 이는 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해와 교류·협력의 기조와 기존 정치·군사적 이유로 행해오던 남북 간의 민간 대북 교류가 중단되는 것을 방지하는 분리 정책이다.[63] 김대중 정부는 '평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선'을 목표로 '대북화해협력정책', 이른바 '햇볕정책'으로 평화의 토대 유지와 교류·협력을 통한 민족의 동질성 회복을 강조했다.

위와 같은 대북정책 기조에서 2000년 6월 남북정상회담이 개최되었고 이때 발표한'6·15남북공동선언'에는 평화와 화해 협력을 위한 구체적 실천사항들이 담겼다. 이후 김대중 대통령의 임기 말까지 총 60차례의 남북회담이 개최되었고 공동보도문 18건이 채택되었으며 김대중 대통령은 남북한 정

63) 동북아평화연구회, 『국민의 정부: 대북포용정책』(서울:밀레니엄북스, 1999), pp. 112-116.

상회담 성사 공로로 노벨평화상을 수상하였다.

김대중 정부는 남북경제공동체 수립과 인적 교류 증진 노력으로 인적 교류는 이전 대비 약 13배 증가하였고 금강산 관광 사업이 시작되었다. 정부 차원에서 식량, 비료 지원과 민간 차원에서 농자재, 의약품, 삼림 복구지원 등의 대북지원이 시행되었다. 그 외'6·15선언'이후 다섯 차례의 이산가족 상봉단 교환으로 5,400여 명의 이산가족 상봉이 이루어졌고 생사·주소 확인 사업 등으로 12,000여 명이 서로의 생사와 주소를 확인하였다.

이 과정에서 다양한 민간 주체의 참여가 활발히 이루어졌다. 특히 1999년 10월'인도적 대북지원 사업 처리에 관한 규정'이 제정되어 민간 대북지원 절차가 제도화되었다. 지원 물품 또한 다양화되어 식량 위주였던 지원이 영농기구 및 생필품까지도 확대되었다. 외환위기로 국내 사정이 어려웠던 기간 동안 국내 민간 단체들은 해외로 북한 식량난 실태를 전파하고 국제사회의 관심을 촉구하였다.[64]

노무현 정부(2003~2008년)

노무현 정부는 김대중 정부의 통일·대북정책을 계승하고 평화 증진, 남북의 공동번영, 이를 토대로 동북아 경제 중심국으로의 발전을 주요 골자로 하는 '평화번영정책'을 펼쳤다.[65] 개성공단이 2003년 6월 착공, 2004년 12월 완공되었고 2007년 연 생산액은 1억 8천만 달러를 넘어섰다.[66]

더불어 북한의 핵무기 파기, 핵 계획 포기, NPT, IAEA 복귀와 이에 상응하여 관련국들은 북한의 안전보장, 경제협력, 에너지 지원 등을 약속하는 '9·19 공동성명'이 2005년 9월 19일 채택되었다. 하지만 해당 성명은 2006년 7월 북한의 미사일 발사, 같은 해 10월 핵실험 강행으로 파기되었다.

이명박 정부(2008년~2013년)

이명박 정부는 개방정책을 통해 북한 정권의 변화를 꾀하고 핵 개발의 중단을 요구하였다. 이는 북한이 핵을 포기한다면 개방정책의 추진을 도와 북한 주민들의 국민소득을 3천 달러로 높이겠다는 대통령 후보 시절의 공약과 맞닿아 있다.

이명박 정부는 북한의 비핵화 선결의 이행 조건에 따른 경제지원을 확대하여 북한의 인권문제 시정과 북한의 개방화 유도를 목표로 했다.[67] 남한의

64) 2001년에는 '대북협력민간단체협의회'가 구성되고 '인도적 대북지원에 관한 국제 NGO회의'가 개최되는 등의 성과가 있었다.
65) 이정우,"통일정책의 전개와 남북한 협상공간의 변화,"『한국동북아논총』 제23권 2호 (2018), p. 12.
66) 2014년 개성 공단의 연 생산액은 4억 6천만 달러를 넘어섰다.

경제지원을 통해 실용적인 남북관계의 활용과 신뢰구축의 중요성을 강조하여 남북 교류와 협력을 추구하되 남한의 주도권에 더욱 비중을 두고 정책을 수립했다.[68] 이러한 대북정책은 상호주의에 입각한 것으로 북한의 도발에는 단호한 압박과 제재로 대응하였다. 예컨대 금강산 관광객 피살 사건 이후 금강산 관광이 전면 중지되었고 천안함 사태 후 '5·24조치'를 통해 개성공단을 제외한 북한과의 모든 경제교류가 금지되었다.[69]

박근혜 정부(2013년~2017년)

박근혜 정부는 확보된 안보를 기초에 두고 신뢰를 바탕으로 남북관계를 발전시키고 한반도 평화를 정착시키며 통일 기반을 구축하는 것을 중심으로 하는 '한반도 신뢰 프로세스'를 추진했다.[70] 이는 상식과 규범이 통하는 남북관계를 지향하면서도 북한의 도발에 대해서는 단호한 태도를 보이는 특징으로 두드러졌다. '통일대박론'을 내세워 이론적인 통일론을 제기하였으나, 북한 정부의 변화된 모습이 보이지 않는 상황 속에서 전 정권의 5·24 조치를 대부분 유지하게 되었다. 북한은 2016년 북핵·미사일 실험을 재개하였고 이에 대한 대응으로 개성공단 운영이 잠정 중단되게 되었다. 천안함·연평도 사건 등과 같은 안보 문제로 압박과 봉쇄 전략이 지속되게 되었다.[71]

문재인 정부(2017년~2022년)

문재인 정부의 통일정책은 김대중·노무현 정부의 통일·대북 정책과 기조를 같이 하여 남북간 대화·교류·협력를 통한 긴장완화와 평화공존 기반 구축을 목표로 했다.[72] 북핵 문제 관련 대화와 제재를 병행하는 방식으로 북한의 비핵화를 목표로 하였고, 남북의 현안 해결과 목적 구현을 위해 개별 시민, 시민사회, 기업 등과 같은 민간 영역 구성원들의 참여를 권장했다.[73] 예컨대 4·27 정상회담에서 두 정상은 개성지역에 남북공동연락사무소 설치를 합의하며 그 목적이 협의의 진전과 '민간교류와 협력'임을 분명히 했다.[74]

그런 가운데 2020년 11월, 한국은 2년 연속 북한인권 문제에 대한 유엔총

67) 성경륭 외, "이명박 정부의 대북정책: 주요 쟁점과 추진 방향," 『평화학연구』, 제9권 2호 (2008), pp. 5-34.
68) 이창호, "문재인 정부의 통일 정책과 기독교윤리적 응답 모색," 『장신논단』, 제51권 3호 (2019), p. 96.
69) 하상섭, "한국정부의 대북·통일 정책과 통일국민협약 추진방안," 『북한학보』, 43권 2호 (2018), p. 86.
70) 하상섭, (2018), p. 87.
71) 이정우, (2018), p. 13.
72) 이창호, (2019), p. 96.
73) 이창호, (2019), p. 101.
74) 4·27 판문점 선언.

회 결의안에 공동발의하지 않아 국내외 인권단체들로부터 결의안 절차 참여를 요청받았다.

3. 통일 원칙

첫째, 남북한 통일은 평화에 기초해 이루어져야 한다. 방법에 상관없이 통일이면 된다는 통일 지상주의가 아닌 남북한 공동의 평화와 번영이라는 원칙에 입각하여 전 과정이 이루어져야 한다. 둘째, 통일은 우리 민족이 주도하여 민족 구성원 모두의 자유와 권리를 바탕으로 하는 민주적 통합방식으로 이루어져야 한다.[75] 분단은 국제정세 속 주변국의 이해관계와 전 세계적 냉전 구조에서 이루어진 결과지만 통일 과정은 분단의 그것과 달라야 한다. 셋째, 통일의 성공 및 평화의 유지를 위해 주변국의 지지와 협력이 반드시 필요하다. 따라서 우리는 대내적으로 남북 협력을, 대외적으로 한반도의 평화 정착과 통일의 정당성을 알리고 지지와 협조를 구하기 위해 적극적인 외교활동에 노력을 기울일 필요가 있다. 이에 한반도 평화통일이 가져올 동북아의 평화와 번영에 대해 주변국들이 이해하고 공감할 수 있도록 해야 한다.

통일의 필요성

통일을 이룩해야 하는 이유는 크게 네 가지로 정리 가능하다. 첫째, 역사적으로 남북이 공유하고 있는 역사와 문화, 한민족이라는 민족공동체로서의 정체성의 회복을 위함이다. 이에 통일은 민족의 역량 극대화를 불러와 긍정적인 발전에 공헌할 것이다. 둘째, 지리적으로 통일은 우리에게 더 큰 자유와 기회를 가져올 것이다. 통일로 분단의 장벽이 제거되면 우리의 사고와 이동의 폭은 대륙, 해양으로 확장이 가능하며 이는 우리에게 새로운 지평을 열어줄 것이다. 셋째, 통일은 분단에 따른 개인들의 고통을 덜어준다. 이산가족 문제 해결이 그 예다. 분단으로 개개인이 분담하고 있던 문제를 해결해 주고 개인들에게 새로운 자유와 선택의 기회를 제공하며 이는 새로운 단계의 자유와 복지, 인권증진을 가져다 줄 것이다. 넷째, 사회경제적으로 통일은 한국이라는 국가 공동체의 발전과 국제적 위상 제고에 공헌할 것이다. 분단에 따른 소모적인 비용을 줄이고 사회적 비용을 절감, 지속가능한 발전이 가능해지고 이는 코리아 디스카운트를 코리아 프리미엄으로 격상시키는데 비중있는 공헌을 할 것이다. 한반도의 평화 정착 및 경제통합은 동북아 전체에 새로운 성장 동력으로 자리매김 가능하며, 태평양과 유라시아를 연결하는 물류 중심지로 부상, 아시아의 진정한 허브로 자리매김 가능하다.

75) 민족공동체통일방안.

통일 준비

통일을 위해 필요한 준비는 다음과 같다. 첫째, 평화통일에 대한 미래상을 세우고 이에 대해 국민들이 인식하고 준비할 수 있는 환경이 조성되어야 한다. 둘째, 통일 이후 통합의 과정과 중요성을 미리 인식하고 대비하는 과정이 필요하다. 셋째, 북한 주민을 미래 우리의 국민으로 여기고 인도주의적 차원에서 도울 방법을 모색하여 이들을 실제 돕는 것이 필요하다. 이는 통일 후 사회통합 및 그 과정에 있어 비용을 줄이는데 공헌할 것이다. 넷째, 통일에 있어 주변국의 지지 획득이 중요함을 인식하고 남북한 통일에 우호적인 국제환경을 조성하기 위해 외교적 노력을 강화해야 한다.

인권 측면에서 볼 때 통일은 지금까지 해결되지 않은 북한 내 정치범 수용소, 강제실종, 식량권, 종교와 표현의 권리와 같은 인권 문제의 상당 부분을 해결할 수 있다. 하지만 통일 후 사회 통합 과정에서 우리가 이제껏 경험해보지 못한 새로운 유형의 인권 문제가 불거질 수 있다. 따라서 이에 대해 차근차근 준비를 해 나갈 필요가 있다. 그런 점에서 통일 후 불거질 인권문제와 대응 방안에 대한 선제 연구가 필요하며 전환기 정의에 대한 준비 역시 매우 중요하다.

전환기 정의란 체제 전환 과정에서 이전 인권침해 피해를 인정하고 과거의 인권침해 유산을 청산하는 다양한 절차이다. 그 방법으로는 사법절차와 비사법절차가 있으며 진상규명, 소추(책임 규명 및 책임자 처벌), 배상, 인권침해 재발 방지 조치, 기억화 노력 등이 있다. 통일 이전 전환기 정의를 위한 준비 작업으로는 북한인권에 대한 기록 작업이 있을 수 있다. 인권침해 후 구제법 중 책임자 처벌과 진실 규명이 현실적으로 가장 어렵다. 이에 통일 전부터 인권문제와 가해자, 책임자에 대한 정확한 기록을 해두는 것이 통일 후 전환기 정의 정의에 크게 도움이 될 것이다. 이같은 기록은 추후 피해 보상과 복원 과정에도 활용 가능할 것이다. 이런 점에서 2016년 제정된 북한인권법 제13조에 따라 설립된 통일부 산하 북한인권기록센터의 가 설립되었다. 북한인권기록을 위해 활발히 활동하는 시민사회 지원도 방법이 될 수 있다. 현재 대표적인 북한 인권침해 현황을 기록하며 전환기 정의를 준비하는 시민사회로는 전환기 정의워킹그룹(Transitional Justice Working Group) 등이 있다.

동시에 통일 이전 북한인권 증진을 위한 방법을 구체적으로 강구해 볼 필요가 있다. 이때 북한의 대응을 면밀히 검토하여 정교하게 대응하는 것이 효과가 클 수 있다. 예컨대 북한이 상대적으로 압박으로 여기는 자유권 문제에 대해서는 국제사회와 발맞춰 압박 형식을 취하며 궁극적인 자유권 침해 중단을 목표로 할 수 있다. 동시에 북한이 유엔인권보호체제에 비교적 협조 태도로

대응하는 아동권, 장애인권리, 여성권, 사회권에 대해서는 협력하여 인권 증진을 이끌어내는 방법을 강구해 볼 수 있다.

인권은 그 자체로 보편성을 지니지만 인권의 내용과 보호제도 수립 과정이 서구 주도로 이루어졌다고 보아 인권의 보편성을 폄훼하는 경우가 자주 있어왔다. 북한의 전반적 인권 상황은 한국뿐만 아니라 대부분의 국가와 비교해도 낮은 편이지만, 체제유지를 우선하는 북한 입장에서 자유권에 집중한 북한인권 문제에 대한 비난은 북한주민들이 당면하고 있는 기본권 문제 해결에 크게 도움이 되기 어려우며 우리의 시야를 좁힐 수 있다는 의견도 있다.

이에 한국은 국제기구를 통한 인도적 지원을 제공하는 방식으로 대북지원을 지속하고 비정치권 인권 증진을 위해 노력할 수 있을 것이다. 예컨대 국제기구를 통해 북한에 휠체어를 제공하여 북한 장애인들의 이동권이나 다른 권리의 실현에 증진되도록 하는 방식 등이 있을 수 있다. 쌀과 같은 식량 지원으로 북한 주민의 식량권 증진에 공헌하는 방법도 가능하다. 북한정부는 국제사회에서 북한이 어떻게 보이는지에 대해 신경을 쓰는 측면이 있다. 북한정부가 북한 내 인권침해 문제 제기에 대해 무응답으로 일관하기 어려운 이유가 생기는 지점이다. 따라서 인권기반 대북지원 접근법이 북한과 대화, 교류, 협력의 출발점이 될 수 있을 것이다.

남한의 통일인식 변화의 필요성

분단이 장기화되며 통일의 필요성에 공감하는 비율이 감소하고 있지만, 통일이 필요하다고 보는 사람들조차 통일은 미래의 과제라고만 생각하는 경우가 많다. 단시간 내 통일을 기대하기 어려운 것은 사실이다. 하지만 통일을 오지 않을 미래로 보는 것이 아니라 현재를 통일을 위한 환경과 기반 조성이라고 볼 수 있도록 통일에 대한 관점의 전환이 필요하다.

4. 소결

제2차 세계대전 이후 시작된 냉전은 자본주의 진영을 대표하는 미국과 사회주의 진영을 대표하는 소련 양국 중심으로 전개되다 1991년 12월 소련의 해체로 막을 내렸다. 1978년부터 시작된 덩샤오핑 주석의 개혁개방정책 추진에 따른 중국의 경제적 부상은 새로운 국제질서의 변화를 가져왔다. 분단 직후 남북한은 분단을 일시적인 상황으로 받아들이며 각 정부는 사뭇 적대적 통일정책을 수립하였다. 남북한의 전후 복구는 양 진영의 경제적 도움으로 이루어졌는데, 1974년 석유파동, 1990년대 사회주의 정권 붕괴는 특히 북한의 경제성장

에 악영향을 끼쳤다. 북한경제는 1990년대 후반부터 회복세를 보였으나 2006년부터 핵개발에 따른 국제사회의 대북제재 시행으로 경제 상황이 재악화되었다. 2019년 말 전세계를 강타한 코로나19 대응에 북한은 강도 높은 봉쇄정책을 택하였고, 이는 미국이 2016년부터 시작한 북한뿐만 아니라 북한과 거래하는 개인과 단체도 제재하는 2차 제재(Secondary Sanction)와 맞물려 북한 주민들의 고통 증가를 가져오게 되었다.

그 가운데 한국은 국제사회의 경제원조를 기반으로 강력한 수출 주도 산업화 정책을 시행하여 개발도상국에서 선진국으로 발돋움하였다. 통일 정책은 분단 직후부터 1979년까지 반공 기조로 시행되다 1980년대 들어 전두환 정부(1980년~1988년)가 들어서며 남북 대화 및 화해 분위기가 조성되기 시작했으며, 김대중 정부(1998년~2002년)에 들어서며 2000년 6월 첫 남북정상회담이 개최되었다. 노무현 정부는 김대중 정부의 협력 기반 기조를 유지하여 평화번영정책을 펼치며 개성공단을 착공・완공하여 경제협력의 틀이 마련되었으나 북한이 핵실험을 강행하며 남북한 관계는 다른 국면을 맞이하게 된다. 이후 이명박 정부(2008년~2013년)와 박근혜 정부(2013년~2017년)는 북한의 무력 도발과 핵실험에 대해 압박과 제재 전략으로 대응하였다. 이후 문재인 정부(2017년~2022년)는 김대중・노무현 정부의 통일・대북 정책과 기조를 같이 하여 대화와 제재를 병행하며 북한의 비핵화를 목표로 하였으나 비핵화는 아직 요원한 것으로 평가되고 있다.

분단의 장기화와 북한의 경제 상황 악화와 대비되는 한국의 경제성장은 통일비용 증대에 대한 우려를 불러일으키고 있다. 더욱이 북한 내 통일인식에는 크게 변화가 없는 반면, 한국에서 통일의 필요성 등에 대한 인식은 점차 낮아지는 추세를 보여 중장기 통일 정책 수립이 필요한 것으로 확인되었다.

III. 인권

1. 국제인권보호체제의 확대

1.1. 유엔주도 인권보호체제

제2차 세계대전 이후 전지구적 평화와 안보, 개발, 인권 증진을 위해 1945년 설립된 유엔은 인권신장을 위해 다양한 문서와 제도를 수립하며 인권의 보호, 증진 및 이행을 위한 국제인권보호체제를 확대해 왔다. 따라서 오늘날의 인권보호레짐은 크게 유엔 주도의 국제인권보호체제, 각 지역이 주도하는 지역인권보호체제, 각국이 주도하는 국가인권보호체제로 나누어 볼 수 있다. 북한인권의 경우 국제인권보호체제는 유엔의 주도 아래 발전해 왔으며, 더불어 지역인권보호체제와 국가인권보호체제가 점차 자리를 잡으며 오늘날의 인권보호레짐이 형성되어왔다.

세계인권선언

유엔총회가 1948년 12월 10일 채택한 세계인권선언은 문자 그대로 선언인 바, 그 내용이 법적 구속력을 갖지는 않는다. 하지만 세계인권선언은 선언문의 채택 배경과 목적, 어떤 권리가 인권에 해당하는지를 정하고 있어 이후 유엔이 주도하는 인권보호체제의 수립에 있어 기준이 되어 왔다. 세계인권선언이 정한 인권에는 고문받지 않을 권리, 표현의 자유, 경제권, 사회권, 교육권, 생명권, 시민권, 정치권, 종교권, 사생활권 등 약 서른 종류가 있다.

인권의 종류

앞서 언급하였듯 세계인권선언이 언급한 인권은 약 서른 가지이고, 이들은 그 성격에 따라 크게 자유권(civil and political rights)과 사회권(economic, social and cultural rights)으로 분류된다.[76] 자유권은 개인의 민주적 권리와 자유를 강조하며 정부의 개입을 제한하려는 경향이 있는 반면, 사회권은 개인의 경제, 사회, 문화적 권리와 복지를 강조하며 정부 및 국제사회의 개입을 통해 권리를 보장하려는 경향이 있다.

세계인권선언문 작성 과정에서 어떤 권리를 인권에 포함시킬 것인지 등을 두고 열띤 논의들이 있었다. 냉전 속에서 각국 대표들은 진영의 논리에 따라

76) 조효제, 『조효제 교수의 인권 오디세이』(서울:교양인, 2015), p. 354.

특정 인권을 더욱 중요하게 여기는 경향이 있었다. 예컨대 서구권 국가들은 집회・결사・표현・사상・양심・종교의 자유 등을 강조하였고 사회주의 국가들은 의식주・생계・의료・사회보장・복지・노동・여가・문화・경제권 등을 더욱 중요하게 보았다.

타협이 어려운 정치적 상황 속에 유엔총회는 두 개의 규약을 채택했다. 하나는 시민적・정치적 권리규약(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR, 이하 '자유권규약')이고 다른 하나는 경제적・사회적・문화적 권리규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR, 이하 '사회권규약')이다. 세계인권선언과 자유권규약, 사회권규약을 묶어 국제인권장전(International Bill of Human Rights)라고 한다.

프랑스의 법학자 카렐 바자크는 자유권을 제1세대 인권, 사회권을 제2세대 인권, 그리고 연대권을 제3세대 인권으로 제시한 바 있다. 제1, 2세대 인권이 각 이념이 중시하는 권리인 반면, 제3세대 인권은 국경을 초월한 연대의 권리를 말한다. 연대권이 포함하는 권리로는 발전권, 평화권, 환경권 등이 있다.

발전권(right to development)

탈식민지화가 계속되고 신생 독립국과 개발도상국이 증가하는 가운데[77] 1986년 유엔총회는 '발전권 선언(Declaration on the Right to Development)'을 채택하였고 1993년 제2차 세계인권회의는 발전권을 '기본적 권리'로 선언했다.[78] 발전권이란 모든 인간이 모든 인권들과 기본적 자유를 최대로 실현하는 경제적•사회적•문화적•정치적 개발에 참여하고, 기여하고, 향유할 수 있도록 부여된 양도 불가능한 인권이다.[79] 개인의 복지를 개선하고 인간의 존엄을 촉진하는 공동의 목표를 강조함으로써 자유권과 사회권을 잇는 다리 역할을 한다.[80]

국제인권보호체제 운영 방식

인권보호메커니즘은 1948년 12월 10일 유엔총회의 세계인권선언[81]채택 이

77) 세계인권선언 채택 당시 전체 국가의 2/3가 식민지로 당시 유엔 회원국 수는 총 58국이었다. 이후 약 20여년 동안 탈식민지화가 진행되며 인권 논의에 참여하는 국가 수가 증가하였고, 신생 개발도상국들은 사회권과 발전권을 더욱 중요하게 보았다.

78) Thérien, Jean-Philippe, and Philippe Joly. 2014."'All Human Rights for All': The United Nations and Human Rights in the Post-Cold War Era." *Human Rights Quarterly* 36(2):pp. 373-96.

79) 발전권 선언 제1조 1항.

80) Thérien, Jean-Philippe, and Philippe Joly. 2014."'All Human Rights for All': The United Nations and Human Rights in the Post-Cold War Era." *Human Rights Quarterly* 36(2):pp. 373-96.

81) Universal Declaration of Human Rights (UDHR).

후 본격적으로 확장·확대되어 왔다. 유엔은 각국의 인권증진을 위해 크게 두 가지 방식으로 인권 모니터링 체제를 운영해 왔다. 하나는 유엔의 모든 회원국을 대상으로 각국의 인권상황을 모니터링하는 헌장기반 방식이고, 다른 하나는 인권조약 비준국을 대상으로 비준한 조약 내용의 비준국 내 이행을 모니터링하는 조약기반 방식이다. 지금까지 유엔총회가 채택하여 수립된 인권 조약은 주제별 총 아홉 가지다.

헌장기반 모니터링 방식(Charter-based monitoring mechanism)

유엔이 모든 회원국의 인권이행 상황을 감시(monitoring)하는 방식이다. 이때 모니터링은 인권이사회(Human Rights Council)가 맡는다. 모니터링 방법으로 보편적 정례검토(보편적 정례검토, Universal Periodic Review, 이하 'UPR')와 특별절차(Special Procedures) 등이 있다.

보편적 정례검토(Universal Periodic Review, UPR)

2006년 3월 15일 유엔총회가 설립한 절차로 유엔 인권이사회(Human Rights Council, HRC)가 주관한다. UPR은 유엔 인권이사회가 모든 유엔 회원국 193개국을 대상으로 4년 반마다 인권 상황을 검토하는 제도이다. 연간 3회 진행되는 회의에서 1년에 42개국, 4.5년 동안 193개의 회원국의 인권상황을 검토한다. UPR의 목표는 전 회원국이 예외 없이 인권개선 환경을 구축하고 인권 이행을 위해 국가 간 대화를 촉진하는 것이다.[82]

2008년 4월부터 실시된 UPR은 현재까지 1주기(2008~2011), 2주기(2012~2016), 3주기(2017~2022)를 거쳐 4주기(2022~2027)를 진행 중이다. UPR 참여국의 역할은 인권 상황을 평가받는 수검국(Sates under Review), 인권 상황을 평가하는 유엔 회원국(Recommending States), 유엔 회원국 중 사전 질의서를 접수하고 감독하는 3개의 간사국(Troika)으로 나뉜다. 국가별 UPR은 총 3시간 30분 동안 진행되며, 이는 수검국 70분과 유엔 회원국 발언 140분을 포함한다.

국가별 인권 상황 검토는 인권협약기구 등의 관찰 및 의견, 수검국이 제출한 국가보고서, 국가인권위원회 및 시민단체 등이 제공한 정보를 바탕으로 진행된다. UPR은 수검국에 대한 유엔 회원국의 권고가 포함된 실무그룹 보고서와 수검국의 최종입장이 포함된 최종보고서가 채택되며 종료된다. 하지만 권고는 구속력이 없기 때문에 수락 및 이행 여부는 온전히 수검국의 의지에 달려있다.

82) Chow, Jonathan. 2017. "North Korea's participation in the Universal Periodic Review of Human Rights." *Australian Journal of International Affairs* 71(2):pp. 146-163.

북한은 2009년, 2014년, 2019년 세 차례의 보편적 정례 인권 검토를 받았다. 북한의 2019년 제3차 검토는 간사국인 에리트레아, 피지, 스페인의 감독 아래 진행됐으며, 유엔 회원국들이 제시한 262개의 권고안 중 132개만 수용했다. 거부 의사를 밝힌 권고안 중에는 미국이 제시한 정치범수용소 폐지 및 한국이 권고한 납치자 및 전쟁포로 문제 해결이 포함됐다.

특별절차(Special Procedures)

특별절차(Special Procedures)는 특정 주제나 국가의 인권 문제를 다루는 제도를 말한다. 인권이사회는 특별절차가 다루고자 하는 인권 문제에 대한 전문가를 '독립인권전문가'로 임명하고 사안을 살피는 임무를 부여한다.[83] 특별절차는 특별보고관(Special Rapporteur), 독립전문가(Independent Expert), 특별대표(Special Representative) 또는 보통 5명으로 구성된 실무그룹(Working Group) 등의 다양한 명칭으로 불리는 특별절차수임자(Special Procedures Mandate Holder)가 임무를 수행한다.

지금까지 특별절차에서 다뤄진 주제는 강제실종(1980), 초법적·약식·자의적 처형(1982), 여성폭력(1994), 고문(1985), 종교와 신념의 자유(1986), 아동매매(1990), 자의적 구금(1991), 표현의 자유(1993), 인종차별(1993), 판사와 변호사의 독립(1994), 유독성 물질의 관리와 폐기(1995), 교육권(1998), 빈곤(1998), 이주노동자(1999), 식량권(2000), 외채와 국제금융(2000), 주거권(2000), 인권옹호자(2000), 원주민(2001), 건강권(2002), 아프리카계 주민인권(2002), 국내실향민(2004), 인신매매(2004), 국제연대(2005), 소수자(2005), 테러리즘(2005), 노예(2007), 안전한 식수와 위생(2008), 문화권(2009), 집회결사의 자유(2010), 여성차별(2010), 기업과 인권(2011), 민주주의 국제질서(2011), 진실·정의·배상·재발방지(2011), 환경권(2012), 노인(2013), 장애인권리(2014), 일방적 강제조치(2014), 알비니즘(2015), 사생활(2015), 성적 지향 및 성 정체성(2016), 발전권(2016), 한센병(2017)등이 있다.

2023년 현재 특정국에 대한 특별절차는 북한, 벨라루스, 아프가니스탄, 부룬디, 캄보디아, 에리트레아, 이란, 미얀마, 말리, 러시아, 소말리아, 시리아 등을 대상으로 다루어지고 있다.

조약기반 모니터링 방식(Treaty-based monitoring mechanism)

회원국은 개별적으로 원하는 인권 조약을 비준하고 해당 조약 내용을 국

83)유엔인권최고대표사무소 https://seoul.ohchr.org/sites/default/files/2023-04/10_What%20are%20UN%20Special%20Procedures_FIN_KOR.pdf (검색일: 2023년 10월 20일).

내에서 이행하기 위한 노력을 기울일 수 있다. 지금까지 채택된 조약은 총 아홉 가지다. 조약의 국내 이행을 모니터링하는 임무는 조약별 위원회가 맡고 있다. 위원회는 크게 두 가지 방식으로 국내이행 상황을 모니터링한다. 하나는 비준국이 정기적으로 제출하는 국가보고서를 통해 조약의 조항을 어떻게 국내적으로 적용하고 이행하는지에 대해 심의하는 방식이고, 다른 하나는 비준국이 조약의 권리를 침해했다고 주장하는 개인(individual)들의 통보(communication)를 심의하는 방식이다.

지금까지 한국은 인종차별철폐협약, 사회권규약, 자유권규약, 여성차별철폐협약, 고문방지협약, 아동권리협약, 장애인권리협약, 강제실종방지협약으로, 이주노동자권리협약을 제외한 8개 조약을 모두 비준하였다. 북한은 사회권규약, 자유권규약, 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 장애인권리협약와 같이 5개 조약을 비준하였다.

개인통보제도(Individual Communication Procedures)[84]

개인통보제도는 조약기반 모니터링 방식에서 운영되는 제도이다. 개인이 경험한 인권침해 내용에 대해 침해 정부가 비준한 조약기구에 통보하고 조약 기구로부터 해당 사안에 대해 의견을 받는 절차를 말한다. 해당 제도는 비준국의 정치적 부담이 큰 모니터링 방식이다. 따라서 비준국에게 개인통보제도의 수락은 비준과 별도로 결정할 사안이며 개인통보제도 수락 절차도 비준과 별개로 이루어진다.[85] 다시 말해 정부 입장에서 '조약'만 비준하고 국가보고서를 통해 유엔 조약기구의 모니터링을 받을지, '조약' 비준과 더불어 '개인통보제도'를 수락하여 조약기구뿐만 아니라 개인들로부터 정부의 인권 상황에 대해 모니터링을 받을지는 선택하기 나름이다.

1948년 세계인권선언을 채택 후 유엔이 인권보호체제를 구축해 나가던 당

84) 개인통보제도 명칭: 개인통보제도의 공식 명칭은 Individual Communication Procedures이다. 이는 '소송'까지는 아니더라도 법적 구속력이 내포된 유럽 지역인권보호체제의'개인청원제도(individual petition procedure)'와 운영 방식 면에서 비슷하다. 하지만 유럽의 개인청원제도 상 결정문은 법적 구속력이 있는 반면 유엔 조약기구의 결정문은 법적 구속력이 없다. 유럽 지역인권체제에서 청원의 검토는 유럽인권재판소가 하며 결과는 '결정문(decision)'으로 불린다. 유엔 조약기구의 통보 검토는 각 조약위원회가 맡아 진행하며, 결과는 '결정문(decision)'보다 완곡한 표현인 '견해(view)'로 불린다. 유엔의 외교적 특성을 잘 보여주는 예라 할 수 있다.
이는 국가가 아닌 개인(individual)이 본인이 경험한 인권침해에 대해 유엔의 조력을 받아 해당 내용을 검토(review) 받고, 해당 내용이 조약이 정한 인권침해에 해당하는지에 대해 결정(view)을 받는 일련의 절차를 말한다. 이때 사안의 검토를 위해 조약기구와 인권침해국(피청원국)이 사실확인 등을 위해 의견을 나누는데 이 과정을 communication이라 칭한다. 비슷한 제도가 유럽 지역인권보호체제에도 있는데, 이때 결정문은 유럽인권재판소에서 나오고 법적구속력을 지녀 개인청원제도(individual petition procedure)라 부른다.

85) 비준국의 개인통보제도 수락 방법은 크게 두가지가 있다. 하나는 개인통보제도에 대한 내용을 담고 있는 선택의정서(Optional Protocol)의 비준이고 다른 하나는'개인통보제도 수락선언'이다.

시 처음부터 개인통보제도 수립을 계획하지는 않았다. 개인통보제도의 시작은 유엔 설립 후 전세계로부터 밀려드는 인권침해를 알리는 서신과 개입을 요청하는 각종 청원을 유엔이 공식적으로 수락을 해야하는지에 대한 내부 논의였다. 개인통보제도 수립시 제도의 남용이나 오용을 우려하여 반대하는 국가도 많았다. 그럼에도 진정한 인권보호를 위해 서신을 받지 않을 수 없다는 의견이 우세하여 이같은 서신을 받아 검토를 할 수 있다는 선에서 시작하게 되었다.

개인통보제도는 지난 반세기 동안 점차 확대되어 왔다. 조약별 개인청원제도 수립을 시기별로 살펴보면 1969년 인종차별철폐협약, 1976년 자유권규약, 1987년 고문방지협약, 2000년 여성차별철폐협약, 2008년 장애인권리협약, 2010년 강제실종방지협약, 2013년 사회권규약, 2014년 아동권리협약과 같다. 조약기구가 개인통보제도를 수립하기 위해서는 일정 수 이상의 조약국의 개인통보제도 수락이 필요하다. 따라서 개인통보제도 수립을 위한 인권 조약이 유엔총회에서 채택되어도 실제로 제도가 운영되기까지 시간이 걸리는 것이다. 이는 유엔 주도 인권보호체제의 한계와 성과를 동시에 보여주는 사례이다. 정치적 부담이 높은 개인통보제도를 일정 수의 조약국이 수락해야 제도가 운영될 수 있어 제도의 수립에서 실제 운영까지 오랜 기간이 소요된다. 그럼에도 제도의 시작은 꾸준한 확대를 불러왔고 그 결과 오늘날 9개 조약기구 가운데 8개의 조약기구가 개인통보제도를 운영하고 있다.

한국은 2023년 10월까지 총 여섯 조약기구의 개인통보제도를 수락해 왔다. 연도별로 자유권규약(1990년), 인종차별철폐협약(1997년), 여성차별철폐협약(2006년), 고문방지협약(2007년), 장애인권리협약(2022), 강제실종방지협약(2023)의 개인통보제도를 수락했다. 조약 비준은 하였으나 개인통보제도를 수락하지 않은 조약은 사회권규약과 아동권리협약이다. 북한이 수락한 개인통보제도는 아직까지 없다.

개인통보제도 평가

지금까지 개인통보를 가장 많이 받은 조약기구는 자유권규약 이행 모니터링을 담당하는 자유권위원회(Human Rights Committee)다. 2020년까지 자유권위원회가 견해를 발표한 개인통보는 약 1,800건에 이른다. 1976년부터 개인통보를 받아왔고 가장 많은 개인통보제도 수락국을 가진다는 점에서 제도 이용률이 낮은 듯 보일 수 있다. 하지만 인권침해 피해자 입장에서 본인이 경험한 침해에 대해 유엔으로부터 검토를 받을 수 있다는 사실에 해당 제도는 긍정적인 평가를 받는 편이다. 수락국 입장에서는 개인진정을 통해 국내

인권상황이 국제사회에 공개되는 것이니 정치적 부담이 없지 않다.

개인통보제도에 대해 점점 더 알려지게 되며 인권단체들이 특정 인권문제 해결을 위해 해당 제도를 활용하는 사례가 종종 있어왔다. 예컨대 1990년대 자메이카의 경우 영국에서 사형제 폐지운동을 하던 영국인 변호사들이 자메이카 내 사형수들이 겪고 있는 열악한 처우에 대해 이들을 대리하여 자유권위원회에 수십 건의 개인통보를 제출한 바 있다. 그 결과 통보의 당사자인 사형수 상당수가 무기징역으로 감형되거나 사면을 받게 되었다. 문제는 자메이카 국내에 사형제도의 유지에 대한 강력한 여론이 있었고, 이에 위기를 느낀 자메이카 정부는 자유권규약의 개인통보제도 수락을 철회하였다.[86]

당시 영국인 변호사들은 자메이카 뿐만 아니라 트리니다드-토바고와 구야나의 사형수들을 대리하여 개인통보를 제출하였는데, 자메이카의 통보제도 수락 철회 후 이 두 국가는 개인통보제도 수락을 철회 후 사형수들로부터 수감환경 문제에 대한 개인통보는 받지 않겠다는 내용의 유보(reservation)를 표한 뒤 재수락하였다. 이 과정에서 당시 북한도 자유권규약 비준 철회를 시도하다 무산되었다.[87] 이후 북한은 자유권규약 비준국의 의무인 국가보고서 제출을 거부해오고 있다. 북한뿐만 아니라 중국 또한 아직 개인통보제도를 수락한 바 없다. 법적 구속력 유무와 별개로 개인통보제도 수락에 따른 정치적 부담이 크기 때문이다.

이처럼 1948년 세계인권선언 채택 이후 유엔 주도 국제인권보호체제는 확대·팽창해 왔다. 지난 75년 동안 제도의 확장이 이루어졌다면 앞으로는 제도의 효과 증대를 위한 작업이 이루어질 가능성이 있다. 예컨대 더 많은 회원국의 인권조약, 유보 철회, 개인통보절차를 수락하는 등의 과정에서 각국의 인권이행 정도가 증대하는 것이다. 더불어 침해된 인권의 구제와 더 나아가 구제율 증가 및 구제상황 모니터링을 위해 후속절차(follow-up procedure)의 체계화 등과 같은 제도의 정비가 이루어질 수 있다.

국가인권기구(National Human Rights Institution, NHRI)

UN은 1990년대 국제 인권 규범을 개별 국가 범위에서 적용하기 위한 방식으로 국가인권기구를 제시하였다. 1991년 발표된 파리 원칙(Paris Principles)은 국가인권기구의 토대가 되는 규범으로, 유엔총회는 1993년 이를 본격적으로 인정했다.[88] 이후 유엔은 모든 회원국에 국가인권기구 설립을 권고하였으며

86) 최정음, 2020. 『Contributions and limitations of transnational activism in the United Nations individual complaint procedures』 (고려대학교 국제대학원 박사학위 논문).
87) 최정음, 2020.
88) Linos, Katerina and Pegram, Tom. 2016."Architects of Their Own Making: National Human Rights Institutions and the United Nations." *Human Rights Quarterly* 38(4):pp. 1109-34.

현재까지 약 120국이 국가인권기구를 수립했다.[89]

모든 국가인권기구는 5년 단위로 세계국가인권기구연합(Global Alliance of Human Rights Insitutions, GANHR)의 등급 심사를 받는다. 심사 내용은 파리원칙을 기반으로 기관의 조사권한, 독립성, 작동 방식, 재정 자립성 정도 등을 포함하며[90] 결과에 따라 등급이 부여된다(A등급:완전 준수; B등급: 부분 준수). 한국 국가인권위원회는 가장 최근 심사인 2021년 A등급을 득했다.[91]

현재 아시아에서 국가인권위원회를 설립한 국가는 필리핀(1987년), 인도네시아(1993년), 한국(2001년), 태국(2001년), 몽골(2001년), 동티모르(2002년), 카자흐스탄(2002년), 키르기스스탄(2002년), 말레이시아(2004년), 미얀마(2011년) 등이다.

1.2. 인권외교(Human Rights Diplomacy, HRD)

인권외교(Human Rights Diplomacy, HRD)는 1948년 유엔총회의 세계인권선언 채택 이후 본격적으로 나타나기 시작했다. 전통적인 의미에서 인권외교는 둘 이상의 외교당사자들이 만나 인권에 대해 의견을 교환하거나 협상하는 활동을 말하며 이때 양국의 인권 이행 정도에 차이가 있는 경우가 대부분이다. 또한 비공식 석상에서 정부 대리인의 자발성에 기초해 인권외교가 이루어지기도 한다. 따라서 인권외교는 공식·비공식 석상에서 나오는 인권에 대한 모든 외교 활동을 아우르는 개념이며 이런 특성상 인권외교는 인권증진 그 자체가 목적이기보다는 더 큰 정치적 국익을 위한 활동의 일부로 여겨지기도 한다.

오늘날 인권외교는 인권증진을 위해 외교정책을 사용하는 행위 또는 다른 외교 목적을 달성하기 위해 인권을 아젠다로 활용하는 행위, 인권 이행을 촉구하도록 외교 대상국을 설득하거나, 이행 방법을 소개하거나, 그들이 인권에 반대하는 행위를 하지 않도록 설득하는 행위 전반을 말한다. 정리하면 인권외교는 일국의 외교정책을 인권 증진과 보호를 목적으로 사용하는 것으로, 외교 대상국의 인권 문제에 대응하는 정부의 입장과 노력이라 할 수 있다.

인권외교는 목적에 따라 크게 둘로 나뉜다. 첫째는 인권증진 그 자체보다는 국가의 이익을 위해 인권을 활용하는, 다시 말해 인권 아젠다를 외교정책에 활용하는 외교다. 이는 외교 대상국의 인권 상황을 외교적 압박 수단으로 활

89) Global Alliance of National Human Rights Institutions. https://ganhri.org/membership/ (검색일: 2023년 11월 30일).
90)OHCHR. https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris (검색일: 2023년 10월 26일).
91) "인권위, 세계국가인권기구연합 등급심사에서 A등급 확정," 『국가인권위원회』. 2021년 12월 1일.

용할 때 자주 나타난다. 그 결과 일관성 부재가 표면 위로 떠오를 경우 인권이 아닌 다른 국익 추구를 위해 인권외교를 활용한다는 비판을 받는 결과를 가져오기도 한다. 대표적인 예로 미국의 인권외교를 들 수 있다. 미국은 카터 행정부 시절 인권개선을 외교목표로 하여 성공적으로 인권외교를 활용했다고 평가받았다. 그러나 클린턴 정부 당시 이스라엘, 이집트, 모로코, 사우디아라비아, 쿠웨이트 등과 같은 친미국의 인권문제에 대해서는 언급이 적었던 반면 리비아, 이라크, 이란과 같은 반미국의 인권문제 관련해서는 지속적으로 문제 삼아 일관성 문제가 제기된 바 있다.[92]

둘째는 외교 활동이 인권 증진 자체를 목표로 삼는 경우다. 유럽연합의 인권 증진을 위한 일관성있는 태도 및 실제 이행이 좋은 예다. 유럽연합은 역내 유럽인권협약의 이행을 위해 다각도로 노력해 왔다. 법적 구속력 부재로 효력에 제한이 있는 유엔주도 인권보호메커니즘과 달리, 법적 구속력을 지닌 유럽 인권협약에 기반한 유럽 인권보호체제의 수립과 운영은 유럽연합의 '규범적 권력(normative power)'으로서의 정체성 확보에 크게 공헌했다.[93]

인권외교 예시

미국이 1961년 제정한 대외원조법(Foreign Assistance Act of 1961)을 대표적인 예로 들 수 있다. 해당법은 '국제적으로 인정되는 인권을 보다 더 준수할 것을 고무하는 것이 미국 외교정책의 가장 중요한 목적이다', ' 특별한 경우를 예외로 하고 국제적으로 인정되는 인권을 지속적으로 심각하게 침해하는 국가들에 대해서 미국은 안보관련 원조를 하지 않는다.' 그리고 '국제안보에 관한 원조는 인권 보호를 장려할 수 있도록 이루어져야 하고, 미국이 국내적으로 인권침해를 일삼는 국가들과 동일시되는 것을 피할 수 있도록 행해져야 한다'[94]고 하여 대외 원조 결정에 있어 상대국의 인권상황을 최우선으로 삼는 미국의 입장을 알 수 있다.

한국 인권외교의 흐름

한국의 인권외교는 유엔주도 인권보호체제 내 활동을 중심으로 이루어지는 편이다. 따라서 한국의 인권외교는 한국의 유엔 가입이 이루어진 1991년 9월 17일 이후를 중심으로 살펴볼 수 있다. 1993년 비엔나 세계인권회의[95]에 참석하고 그 후속 조치로 1994년 서울에서 제3차 유엔 아태지역 인권 워크숍[96]을

92) 이상환, "미국의 인권외교정책," 『국제정치연구』, 제4권 2호 (2001), pp. 63-79.
93) 서창록, "한국 인권외교의 미래," 『외교』, 제145호 (2023), p. 41.
94) 이상환, "미국의 인권외교정책," 『국제정치연구』, 제4권 2호 (2001), p. 66.
95) 국제인권 매커니즘 강화 및 개별국 내 이행을 위한 논의를 시작한 회의로 당시 최대 규모의 인권 국제회의로 평가됨. 171개국 정부 및 약 800개의 비정부기구 대표들이 참석하였음.

개최하며 국제인권에 대한 논의들이 한국에서 본격 진행되기 시작되며 이후 다양한 인권 운동이 국내에서 전개되었다.

유엔에서 한국이 강조해 온 인권문제는 위안부, 북한인권, 성평등 등이 있다. 위안부 문제의 경우 1995년부터 유엔 인권소위원회(현재 인권이사회 자문위원회)에서 한국은 일본의 진상규명을 요청하고 재발 방지 및 이를 위한 관심을 당부했으며 이를 수년에 걸쳐 지속적으로 환기하였다.

한국의 인권외교는 1998년 김대중 정부 시절 본격 성장했다. 1998년은 세계인권선언 채택 50주년으로, 인권에 대한 관심이 화두로 자리잡았다. 북한인권에 대한 관심은 1999년 홍순영 외교통상부 장관의 유엔 인권위원회 연설에서 제시되었으며 이때 인권중시 외교가 강조되었다. 한국 정부는 2000년부터 양성평등, 개발과 평화 의제에 적극 임했다. 2003년부터 시작된 노무현 정부는 일본 역사 교과서 왜곡문제 해결을 위한 한일 협의 필요성을 강조하였다. 하지만 같은 해 최초로 인권위원회에 상정된 북한인권결의안에 대해서 우리 정부는 입장표명 없이 표결에 불참하였다. 이명박, 박근혜 정부에서 인권 이슈를 다루기는 했으나 그 범위는 크지 않았다. 문재인 정부에서는 북한과의 대화국면 등으로 북한인권 문제 제기에 소극적이었고, 2019년부터 2022년까지 4년 동안 북한 인권결의안에 공동 제안국으로 참여하지 않았다.

한국은 1993~2006년 사이 인권위원회(Commission on Human Rights) 위원국으로, 2006~08년, 2008~11년, 2013~15년, 2016~18년, 2020~22년에는 유엔 인권이사회(UN Human Rights Council) 이사국으로 활동하며 북한인권 개선을 비롯해 다양한 국제사회의 인권 보호 및 증진을 위한 외교 활동을 전개해 왔다. 또한 유엔인권이사회에서 2013년 "지방정부와 인권(Local government and human rights)"및 2019년과 2021년 "신기술과 인권(New and emerging digital technologies and human rights)" 결의안 채택을 주도적으로 이끌어 한국 인권외교의 지평을 넓히기도 했다.[97]

한국 인권외교에 대한 평가

지난 한국의 인권외교 활동에 대한 평가는 일관성을 두고 찬반이 나뉘는 편이다. 유엔에서 한국 출신의 인권 전문가들의 활동은 지난 십수 년 사이 비약적으로 확대되고 성장한 모습을 보이지만, 정부 주도 인권외교 활동은 정권에 따라 일변하여 국제사회의 주목을 받는 인권문제에 일관된 입장으로 대응하지 못한 모습, 북한인권이나 위안부와 같은 특정 주제에 관심 집중, 국제인권에

96) 아시아지역 내 지역인권기구 설립을 위한 방안 논의 목적. 아태지역 30개국 정부, 인권전문가 200여명이 참석하였음.
97) 서창록, "한국 인권외교의 미래," 『외교』, 제145호 (2023), p. 41.

대한 국내 인식과 전문성 부족, 한국 주도 결의안 채택 이후 후속 관심/조치 부족 등이 한계로 평가된다.[98]

현재 한국의 인권외교를 담당하는 대표적인 정부 부처로는 외교부 국제기구국(인권 분야 외교에 관한 외교정책의 수립·시행 및 총괄·조정 담당)과 외교부 인권사회과(유엔의 인권 분야 활동에 관한 외교정책의 수립·시행 및 총괄·조정, 인권 분야 전반에 관한 조사·연구)가 있다. 그동안 외교부의 인권외교가 '유엔 인권외교' 중심으로 이루어져 왔다면, 앞으로는 타국 비준 독려, 아시아지역 인권 메커니즘 수립을 위한 활동 등과 같이 더욱 다양한 각도에서 아시아지역 인권모범국으로 자리매김을 위한 인권외교를 펼치며 동시에 북한인권 문제를 한국 정부가 주도해 가는 것도 북한인권 증진의 한 방법이 될 수 있다..[99]

2. 지역인권보호체제의 확대

지역인권보호체제(Regional Human Rights Protection Mechanism)

인권보호체제(Human Rights Protection Mechanism)란 인권의 증진과 보호 및 이행을 위해 마련된 제도 전반을 말한다. 일반적으로 국제인권보호체제 → 지역인권보호체제 → 국가인권보호체제 → 지방/기관 단위 인권보호체제로 인권레짐이 확대형성되어 왔다. 국제인권보호체제는 일반적으로 유엔 주도로 이루어지고 있다. 지역인권보호체제는 지역별로 형성된 인권보호 메커니즘을 말한다. 지역인권보호체제는 국내와 국제절차의 중간단계로 유엔 주도 국제인권보호체제를 보완하고, 지역 특수성을 반영할 수 있다는 점에서 그 역할과 중요성이 강조되어 왔다. 지금까지 유럽, 미주, 아프리카 지역에 설립되었다. 이 세 지역은 각기 인권협약을 체결하고, 인권위원회와 인권재판소를 설치하여 운영하고 있다.[100] 지금까지 지역인권보호체제를 갖추지 못한 곳은 아시아 한 곳 뿐이다.

유럽 지역인권보호체제

유럽 지역인권체제는 지역인권체제 가운데 인권 보호와 구제 측면에서 가장 성공적인 모델로 평가받는다. 해당 체제의 근간인 유럽인권협약의 법적 구속력이 성공 요인 가운데 하나로 꼽힌다.

98) 서창록, "한국 인권외교의 미래," 『외교』, 제145호 (2023), p. 41.
99) "[세계와우리] '인권외교'를 위한 외교부 확대개편," 『세계일보』, 2023년 8월 31일.
100) 이형석, "아시아지역 인권보장시스템 구축을 위한 지역기구의 발전 및 국가와 인권 NGO의 역할," 『법이론실무연구』, 제9권 1호 (2021), pp. 83-115.

유럽인권협약은 1950년 11월 4일 로마에서 열린 유럽평의회에서 10개 회원국이 서명하여 채택되었고, 1953년 9월 3일 발효되었다. 이후 유럽인권위원회와 유럽인권재판소[101]가 협약의 지역내 이행을 담당해 왔다. 유럽평의회 각료회의가 유럽인권법원에서 나온 판결의 집행 이행을 감독하여 지역 내 법원의 결정 이행이 대체로 보장되는 편이다.

유럽 지역인권보호체제 수립 성공 요인

다른 지역 대비 비교적으로 이른 시기에 지역인권보호체제 구축이 가능했던 이유는 다양한 행위자들의 협력 때문이었다. 1950년 유럽인권협약 채택시 유럽 모든 국가가 유럽 내 지역인권보호체제 수립을 환영한 것은 아니었다. 협약 채택 후 초기 유럽인권재판소의 강제적 관할권을 위협으로 보아 수용을 거부하기도 하였다. 예컨대 영국의 경우 아직 지배권을 가지던 식민지 등의 이유로 정부 차원에서 인권증진을 크게 강조하기 어려운 상황에 있었고, 인권증진과 주권론의 대립 속에 지역인권보호체제 수립을 반대했다.

이런 상황에서 법학자, 비정부기구들은 인권과 주권의 충돌 시 대안이론을 제시하고 인권이 주권보다 우위에 서는 규범임을 호소하고 설득하였다. 이같은 노력은 유럽인권협약 출범 전후 이해관계자들을 하나의 인식공동체(epistemic community)가 되게 하였고, 이는 실제로 유럽지역인권보호체제 수립과 발전에 크게 공헌하였다.[102] 그 결과 유럽인권협약의 초기 체약국은 10개국에 불과하였으나 오늘날 그 수는 47개국에 이른다.

미주 지역인권보호체제

1969년 미주인권협약(American Convention of Human Rights)이 체결되어 미주인권위원회(Inter-American Commission on Human Rights[103])와 미주인권재판소(Inter-American Court of Human Rights[104])가 설립되었다. 미주인권위원회는 인권침해 내용에 대해 기본 심리를 진행하고 개인청원을 심사하며 필요시 현장조사를 수행한다. 미주인권재판소는 인권위원회가 제기한 사건에 대해 판결을 내리고, 해당 판결은 법적구속력을 가지며 미주기구 총회가 판결의 집행 및 이행을 모니터링한다. 하지만 판결의 구제 집행에 대한 절차가 없는 것이 유럽지역인권보호체제와 다른 점이다.

101) 1959년 1월 프랑스 스트라스부르에 설립.
102) 오영달, "동북아 지역인권제도의 모색: 유럽인권협약이 주는 시사점을 중심으로," 『평화학연구』, 제10권 3호 (2009), p. 192.
103) 1959년 워싱턴 DC, 미국에 설립.
104) 1979년 5월 코스타리카 산 호세에 설립.

미주 지역인권보호체제의 성과와 한계

미주인권위원회는 1970년대 남미 군사정권의 인권침해 문제 공론화에 크게 기여했다.[105] 미주인권위원회는 1997년 435건의 사건을 접수하는 데 그쳤지만 2015년부터는 연간 2,000건 이상의 사건을 접수하며 꾸준한 성장세를 보이고 있다.[106] 미주인권위원회는 매년 3-4회 회의를 진행한다. 각 회의에서는 특별 안건 관련 발표나 공판 등이 이루어진다. 제188회 회의는 2023년 10월 30일 개최하여 베네수엘라 이주노동자와 난민에 대한 특별 보고가 발표될 예정이며 총 33건에 대한 공판이 진행될 예정이다.

미주인권위원회와 미주인권재판소는 꾸준한 활동을 이어가며 미주 지역 인권보호에 기여하고 있다. 하지만 일각에서는 해당 위원회와 재판소의 한계를 지적하고 있다. 2008년 체약국들은 미주인권재판소의 최종 판결 105건 중 94건의 판결을 완벽히 수용하지 않았다.[107] 또한, 체약국이 미주인권위원회가 권고하는 인권 규범들을 자국 사법 체계에 포함하지 않은 경우도 잦다. 지역인권보호체제의 효과적인 운용을 위해서 각 회원국의 협조가 필수임을 잘 보여주는 사례이다.[108]

아프리카 지역인권보호체제

아프리카는 1981년 '인간 및 시민의 권리에 관한 아프리카 헌장'을 채택하고 아프리카 인권위원회(African Commission on Human and People's Rights, ACHPR)와 아프리카인권법원(African Court on Human and Peoples' Rights, ACtHPR[109])이 설립되었다. 아프리카 인권위원회는 체약국의 인권상황에 대한 보고서 내용 심사를 맡고 아프리카 인권재판소는 개인청원을 심리한다. 아프리카의 지역인권보호체제는 유럽 지역인권보호체제 모델을 벤치마킹하여 운영되고 있다.[110]

105) 김근식, "동북아 인권 레짐과 북한: 인권개선의 시사점," 『한국정치연구』, 제20권 1호 (2011), pp. 187-207.
106) Inter-American Commission on Human Rights. https://www.oas.org/en/iachr/multimedia/statistics/statistics.html (검색일: 2023년 10월 29일).
107) González-Salzberg, A. Damián. 2010. "The effectiveness of the Inter-American Human Rights System: a study of the American States' compliance with the judgments of the Inter-American Court of Human Rights," *16 International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*:pp. 115-142.
108) Goldman, K. Robert. 2009. "History and Action: The Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights," *Human Rights Quarterly* 31(4):pp. 856-887.
109) 2006년 설립.
110) 이형석, "아시아지역 인권보장시스템 구축을 위한 지역기구의 발전 및 국가와 인권 NGO의 역할,"『법이론실무연구』, 제9권 1호 (2021), p. 87.

아프리카 지역인권보호체제의 성과와 한계

아프리카 인권위원회는 1987년 설립 이래 주요한 아프리카 지역인권체제로 자리 잡았다. 아프리카 인권위원회는 55개 가맹국을 보유하고 있으며 국가, 개인, 비정부기구 등으로부터 진정 신청을 받고 있다. 해당 위원회는 지난 36년간 아프리카 지역의 다양한 인권 분야에서 기념비적인 역할을 하였다. 특히 2010년 아프리카 인권위원회는 케냐 정부가 원주민인 엔드로이스족(Endorois)의 토지 재산권과 발전권을 침해했다고 규정했다. 이 판결은 국제기구 중 최초로 발전권 침해에 관해 내려진 판결이며 아프리카 지역 원주민 규정한 첫 사례이기도 하다. 또한 콩고 민주공화국에 대한 2016년 판결은 콩고 정부가 광산 기업에 대한 평화 시위 진압 과정 중 지역사회의 주거권, 환경권 등 다양한 방면의 인권을 침해하였다고 규정하였다. 해단 판결은 이후 아프리카 내 지역사회 인권 보호에 관한 법적 절차의 필요성을 강조하였다.[111]

아프리카 인권위원회의 가장 큰 문제점은 해당 위원회가 준사법기관이라는 점이다. 즉 아프리카 인권위원회는 아프리카 인권헌장에 기반하여 인권침해 사건에 대한 중재를 행할 수는 있으나 결정 내용이 법적 구속력을 가지지 않아 침해된 인권의 구제 보장이 어렵다. 더불어 체약국이 판결을 수용하지 않더라도 체약국을 제재할 수 있는 절차가 없다.[112]

3. 아시아 지역인권보호체제 수립 현황

아시아는 유일하게 아직까지 지역인권보호체제를 구축하지 못한 지역이다. 유럽, 미주에 이어 1987년 아프리카 인권위원회가 설립되고 1990년대에 들어서며 아시아 지역인권보호체제 수립에 대한 담론이 본격 대두되었다. 지난 기간 유엔은 아시아의 지역인권보호체제 수립을 지속적으로 독려해 왔으며 이를 위해 아·태 지역 국가 간 워크숍을 연 1~2회 개최하고 인권이사회와 총회의 결의문 채택 등으로 장려해 왔다.[113] 해당 워크숍에는 아태지역 각국에서 인권문제 담당하는 정부고위 관리가 참석하고 국가인권기구와 비정부기구들이 참관한다.[114] 1994년 서울에서 개최된 제3차 UN과 아시아, 태평양지역에서의 인

111) Human Rights Watch,"African Rights Commission's work more important than ever" *Human Rights Watch* November 02 2022, https://www.hrw.org/news/2022/11/02/african-rights-commissions-work-more-important-ever (검색일: 2023년 11월 2일).
112) Okoloise, Chairman. 2018. "Circumventing obstacles to the implementation of recommendations by the African Commission on Human and Peoples' Rights," *African Human Rights Law Journal* 18(1):pp. 27-57.
113) 박경철 외,"아시아 지역의 인권보장 현황과 인권보장기구 설립방안에 관한 고찰,"『헌법학연구』, 제21권 1호 (2015), p. 54.
114) 최의철 외, 『동북아 지역인권체제 구성 추진』 (서울: 통일연구원, 2005).

권 보호와 증진을 위한 워크숍에서도 해당 내용이 논의되었다.[115]

하지만 아시아지역을 아우르는 인권문서 채택이나 아시아 인권재판소 또는 아시아 인권위원회 수립 등과 같은 지역인권보호체제 구축을 위한 획기적이거나 주도적인 움직임은 크게 없었다. 그 가운데 소지역을 중심으로 인권보호체제 구축 움직임이 나타나기 시작했다. 2004년 5월 서아시아 지역 아랍연맹의 아랍인권헌장 채택,[116] 2007년 동아시아 지역의 아세안(ASEAN)이 제13차 아세안 연례 정상회의에서 인권기구 창설 선언 등[117]이 예시다.

아시아 지역인권보호체제 미수립 원인

지금까지 제기되어 온 아시아의 지역인권보호체제를 미수립 원인은 첫째, 독재와 권위주의에 따른 정치적 원인이다. 아시아지역의 많은 국가들이 식민지 시기 이후 독립을 이루며 정치체제를 갖춘 경우가 많아 인권이행이 어려운 환경에 놓인 국가들이 많다. 특히 전환기를 거치며 과거사 문제 등이 해결되지 않은 경우도 많아 민주주의 기반 정치환경 구축이 쉽지 않은 경우가 많다. 둘째, 아시아지역의 높은 빈곤율과 이에 따른 경제우선 정책이다. 예컨대 세계 인구 80억 가운데 약 18억 5천만이 중국과 인도에 밀집되어 있는데 경제성장 우선 정책에서 인권증진이나 이행은 뒤로 밀리는 경우가 많다. 셋째, 아시아 국가들의 사회·문화적 특성에 따른 결과로 문화의 보수성, 위계질서·가부장주의, 신분제도, 집단주의 등이다. 넷째, 정체성의 부재이다. 아시아 지역 문화의 다양성, 각국의 경제발전의 차이 등으로 아시아, 또는 아시아인이라는 정체성이 형성되어 있지 않다. 덧붙여 아시아 지역 내 일반적 지역조직의 부재, 서구권 대비 좁은 시민사회, 강대국의 영향에 따른 독재·권위주의 정권의 지속 등이 있다.[118]

더불어 현실적으로 인구가 많아 통합이 어려운 부분도 있다. 예컨대 유럽과 아시아의 국가 수는 비슷하다. 유럽 평의회 가입국의 총 인구수는 10억이 되지 않지만 아시아 인구는 45억이 넘는다.[119] 각국의 경제발전 격차는 지역인권보호체제 수립 후 기여금 분담 과정에서도 어려움이 있을 수 있다.[120] 실제 지역기구 수립시 한국과 일본, 중동의 산유국 정도가 제도 운영 재정 부담이 가

115) 손형섭, "인권보장의 실효성 확대를 위한 아시아 인권보장 기구의 설립 방안," 『공법학연구』, 제23권 4호 (2022), p. 4.
116) 2008년 3월 발효됨.
117) 박경철 외, "아시아 지역의 인권보장 현황과 인권보장기구 설립방안에 관한 고찰," 『헌법학연구』, 제21권 1호 (2015), p. 53; 아세안은 이때 인권헌장이나 협약 등 인권문서 없이 체제를 먼저 수립할 것을 표명했다.
118) 손형섭, (2022), p. 16.
119) 이준일, "아시아 지역인권보장체계 설립 방안," 『세계헌법연구』, 제21권 2호 (2015). p. 99.
120) 이준일, "아시아 지역인권보장체계 설립 방안," 『세계헌법연구』, 제21권 2호 (2015). p. 87.

능할 수 있다고 보는 견해도 있다.[121] 종교, 역사적 경험, 경제상황 등에서 차이가 크게 나지 않는 유럽과 비교했을 때 특히 대조되는 부분이다.

아시아 지역인권보호체제 수립 방향

1990년대 본격 대두된 아시아 지역인권보호체제 수립 담론이 현실화 과정에서 큰 진척을 보이지 않게 되자 유엔 차원에서 노력이 대두되었다. 그 가운데 하나는 유엔총회의 2018년 인권이사회 자문위원회(Human Rights Council Advisory Committee)가 제출한 인권 증진과 보호를 위한 지역제도에 대한 보고서 채택이다. 해당 보고서는 유럽, 아프리카, 미주 지역인권보호체제 수립 현황과 역할, 각 체제에 대한 평가, 그리고 아시아 지역인권메카니즘 수립 방안과 나아갈 길을 제안하고 있다. 이때 아시아 지역인권보호체제 수립 방안으로 크게 ① 좁은 접근법(narrow approach), ② 넓은 접근법(wide approach), ③ 네트워크기반 접근법(networked approach)이 제시되었다. 좁은 접근법은 각국의 강력한 책무성(strong commitment)과 국제기구, 시민사회의 동력을 바탕으로 하는 소지역 인권보호체제의 발달을 통한 방법이고, 넓은 접근법은 아시아 전역을 아우르는 제도의 수립으로 초기 각국의 강력한 협조를 얻기는 어려울 수 있지만 상징성을 확립하고 점차 세부적으로 완전성과 완성도를 높여가는 방법이다. 네트워크기반 접근법은 아동빈곤 문제, 노인인권 문제 등과 같은 다양한 인권 주제별로 소지역 그룹을 우선 수립하고 이들을 통합하는 방식으로 아프리카 지역인권보호체제 형성 과정과 흡사하다.

해당 보고서를 기반으로 2023년 10월 11일 방콕에서 아시아지역대화를 위한 국제회의[122]가 개최되었다. 이 회의에서는 보고서 채택 이후 아시아지역인권보호체제 설립을 위한 노력과 환경의 변화, 다른 지역인권보호체제의 성과와 한계를 공유하고 앞으로 나아갈 방향과 방안에 대한 논의가 이루어졌다. 회의에서 도출된 과거 아시아 지역인권보호체제 수립 노력에 대한 평가는 다음과 같다. 먼저 아시아지역인권보호체제 수립에 대한 필요는 1990년대부터 지속적으로 제기되었으나 실제 수립을 위한 적극적인 움직임은 크게 눈에 띄지 않았다. 아시아 지역인권보호체제 수립은 반드시 필요하다는 주장에 크게 동의하였으나 특별한 돌파구가 아직 마련되지 않은 것에 대한 목소리가 높았다. 그 가운데 소지역 기반 인권보호체제의 수립과 확장이 눈에 띄었다. 대표적인 예

121) 이준일, "아시아 지역인권보장체계 설립 방안," 『세계헌법연구』, 제21권 2호 (2015), p. 102.
122) 유엔은 2023년 12월 세계인권선언 채택 75주년 기념을 위해 지난 유엔의 인권 증진 활동을 평가하고 오늘날 전지구적 과제를 짚어보며 앞으로 나아갈 길을 살피기 위해 Human Rights 75 이니셔티브를 출범시켰다. 이의 일환으로 2023년 6월 5-6일 비엔나에서 고위급 행사를 개최하여 국제사회가 직면하고 있는 문제의 해결 방안으로 인권의 보편성, 연대, 기술 등을 망라한 미래상을 수립하였고, 2023년 10월 11일 방콕에서 아시아 지역인권보호체제 수립을 주제로 지역대화를 개최하였다.

는 아세안이 주도하여 설립된 '아세안 정부간인권위원회(AICHR)'이다. AICHR은 아직 정식 제도를 도입한 것은 아니지만 비공식적으로나마 개인청원을 받기 시작하여 한층 인권보호체제의 완성도를 높였다는 평가를 받는다.

회의에서 나온 제언으로 전 아시아 지역인권보호체제를 수립해야 한다는 큰 목표 아래 형식을 갖추기 위해 현실과 씨름하며 시간을 보내는 것보다 다양한 방식으로 노력하고 형식을 논의할 시기가 오면 그때 통합을 시도하는 안, 권리나 특정 인권 이슈별(아동성매매, 아동노동문제, 여성권 등)로 위원회를 만들어 운영을 하고 통합을 하는 방안 등이 공유되었는데 이는 유엔인권이사회 자문위원회 보고서가 제시한 네트워크기반 접근법과 비슷하다. 우리 정부의 동북아 인권협력 계획에 적용해 볼 수 있는 부분이다.

그 외 대안은 동아시아, 서아시아, 중앙아시아, 동남아시아(아세안) 등과 같이 소지역 중심의 인권보호체제를 수립하거나, 종교적 기반을 구분하여 지역인권보호기구를 수립하는 방안,[123] 국제인권조약에 가입한 국가를 기준으로 하는 방안 등이다. 예컨대 자유권규약, 사회권규약이나 장애인권리협약 등과 같이 특정 인권 관련 조약을 가입한 국가들끼리나 난민, 아동성매매나 아동노동문제 등과 같은 주제별로 인권공동체를 형성하는 방법이다.[124] 인권위원회나 헌법재판소가 있는 나라를 기준으로 인권기구를 수립하는 방안도 있다. 이 경우 한국 헌법재판소 주도로 창설된 아시아헌법재판소연합을 주축으로 인권보호체제수립을 고려해 볼 수 있다.

이같은 유엔 차원의 노력과 담론을 고려하면 앞으로 아시아의 지역인권보호체제수립은 반드시 필요하며 이것이 완성될 때 유엔의 국제인권보호메커니즘의 완성도가 높아질 것이라고 예상해 볼 수 있다. 25년 뒤인 2048년은 세계인권선언 100주년이다. 유엔 입장에서 세계인권선언 채택 후 100년 이내 전 지역에 지역인권보호메커니즘 수립을 목표로 하는 이니셔티브가 수립될 가능성도 있을 수 있다.

지역인권보호체제 수립 절차

지역인권보호체제의 특징으로는 ① 인권조약의 체결, ② 조약 내용 보장을 위한 인권위원회와 인권재판소의 수립, ③ 인권 보호 및 감시 활동, ④ 개인제소 가능성이 있다.[125] 따라서 아시아 지역인권보호체제 수립 순서는 ① 협의체 구성, ② 인권조약 제정, ③ 인권위원회 또는 인권재판소 설립, ④ 아시아

123) 이준일, "아시아 지역인권보장체계 설립 방안," 『세계헌법연구』, 제21권 2호 (2015), p. 100.
124) 박경철 외, "아시아 지역의 인권보장 현황과 인권보장기구 설립방안에 관한 고찰," 『헌법학연구』, 제21권 1호 (2015), p. 75.
125) 손형섭, 2022. p. 15.

지역인권기구의 실제 관할권과 결정의 구속력 확보가 될 수 있다.[126]

UN인권최고대표사무소(Office of the UN High Commissioner for Human Rights, OHCHR)는 지역인권보호체제 수립을 위해 '지역문서'(regional instruments)와 '메커니즘'(mechanisms)을 핵심 요소로 본다. 이때 '지역문서'란 하나의 체제가 성립을 위해 해당 제도에 역할을 부여하고 체제 운영 방식을 설명한다. 일반적으로 조약이나 헌장 형식을 띄는데, 유엔이 그동안 채택해 온 9개의 주제별 인권 조약, 유럽인권협약, 미주인권협약, 아프리카인권헌장 등이 그 예다. 이같은 국제 문서는 일정한 수의 정부 대표들이 비준 후 효력이 발생하게 된다.[127] 그 다음은 이런 문서 내용을 현실화하는 제도(institution 또는 mechanism) 수립 절차가 필요하다. 인권위원회, 인권재판소와 같이 지역인권문서의 이행을 감시하는 기구를 말한다.

넓은 접근법에서 볼 때 아시아지역인권보호체제 수립 순서는 크게 아시아인권선언 채택, 아시아 전체를 아우르는 인권문서의 각국이행을 모니터링하는 지역 기구 수립 방식에 대한 협의, 아시아 인권협약 책정 및 채택, 아시아 내 인권보호기구의 설치 및 인권협약 이행 모니터링 활동 순서로 정리된다.[128] 이는 유럽, 아프리카 등의 지역인권메커니즘 수립 절차와 비슷하다. 아시아는 국가 사회에서 경제협력의 비중이 크다. 따라서 아시아지역인권체제 수립에 아시아 국가들의 경제협력이 중요하게 작용할 수 있다.

아시아에 지역인권보호체제를 수립하고 이를 성공적으로 운영하기 위해서는 다음과 같은 요인이 필요하다. 첫째, 정치적 의지다. 이때 의지는 지역인권보호체제 수립 뿐만이 아니라 체제 수립 후 각국에 주어지는 인권이행의무에 대한 정치적 의지도 포함한다. 둘째, 해당 체제의 독립성이다. 인권보호체제는 독립성이 절실하게 요구된다. 독립성이 보장되어야 해당 체제에서 나오는 판결, 보고서 결과 등에 대한 중립성 역시 보장될 수 있다.

다음으로는 후속절차의 중요성이다. 인권침해에 대한 보고, 판결로는 부족하고 인권침해 발생시 구제절차를 밟아 인권침해의 반복을 막고 침해된 인권을 구제하는 것이 매우 중요하며 이를 위해 후속절차는 반드시 마련될 필요가 있다. 더불어 국내 이행절차를 위한 실제 행동(domestic action)도 매우 중요하다.

126) 손형섭, 2022. p. 22.
127) 조약 채택 후 해당 조약의 효력 발생을 위해서는 조약이 정한 수의 국가들이 비준을 해야 한다. 따라서 초기 비준국 수가 적으면 조약이 채택되어도 효력 발생까지 상당한 기간이 소요될 수 있다. 예컨대 유엔의 인권조약 가운데 강제실종방지협약과 이주노동자권리협약의 효력 발생 조건은 20국의 비준 후 30일 경과다. 강제실종방지협약의 경우 채택과 효력 발생 모두 2006년 12월에 이루어졌다. 반면 이주노동자권리협약은 1990년 12월 채택되었으나 13년 후인 2003년 7월에 효력이 발생했다. 해당 협약 비준의 정치적 비용이 높아 비준국 확보가 쉽지 않았기 때문이다.
128) 손형섭, "인권보장의 실효성 확대를 위한 아시아 인권보장 기구의 설립 방안," 『공법학연구』, 제23권 4호 (2022), pp. 3-27.

인권침해 판결로 인권문제가 자동적으로 해결되는 경우는 거의 없다. 인권침해요소를 제도적으로 제거하고 기존의 체제를 변화시키기 위해서는 이행을 위한 국내에서의 노력이 필요한 까닭이다. 이때 다양한 행위자간의 협력(multi-faceted cooperation)이 필수적이다. 더불어 다양한 문화가 공존하는 아시아지역에서 인권보호체제가 정당성을 가지고 운영되기 위해서는 설립 초기부터 문화적 다양성을 인정하고 다양한 인종, 민족이 보유한 지혜를 인정하고 목소리를 청취하는 것이 중요하다.

아시아 지역인권보호체제수립 기반구축

아시아 지역인권보호체제는 궁극적으로는 수립이 될 것이지만 방법은 몇가지로 나뉠 수 있다. 첫째는 이미 어느 정도 형태를 갖추고 있는 소지역 인권보호체제인 아세안 정부간인권위원회(AICHR) 주도로 가며 회원국을 아시아 전역으로 넓히는 방법이다. 이 경우 동북아 국가는 재정적 공헌으로 해당 움직임에 역할을 맡을 수 있다. 그동안 아시아 지역인권보호체제 미수립 원인 가운데 하나로 중국과 인도, 일본의 이 주제에 대한 적은 관심이 꼽혀 왔다. 하지만 이들 국가도 막상 전아시아(pan-Asia)를 대상으로하는 지역인권보호체제 수립 움직임이 일어나고 아세안이 주도할 경우 협조 또는 협력의 태도로 변화할 수 있다.

또 다른 방법은 특정 몇몇 국가가 나서 아시아 지역인권보호체제 수립을 주도하는 방법이 있을 수 있다. 하지만 이는 담론의 지속성을 꾸준히 유지하고 결과를 만들기까지 쉽지 않은 유무형의 노력이 필요한 관계로 단기적 성과보다는 중장기적으로 접근하는 것이 현실적일 것이다. 한국 정부가 동북아 인권협력 주도를 고민해 보아야 하는 이유 가운데 하나다.

3.1. 아시아 소지역 인권보호체제 현황

위에서 살펴본 바와 같이 아시아는 지역인권보호체제를 아직 이루지 못한 유일한 지역이다. 경제발전 정도, 종교, 역사적 경험, 문화 등의 차이가 그 원인으로 지목되는 가운데, 아시아 내 소지역(sub-region)에서 인권보호체제 수립 노력이 조금씩 있어 왔다. 보통 아시아는 동아시아, 동남아시아, 남아시아, 중앙아시아와 서아시아와 같은 소지역으로 분류된다.

아시아 소지역에서 인권보호 수립 노력 플랫폼은 다음과 같이 크게 다섯 가지 정도다. 첫째, 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations, 이하 'ASEAN')[129], 둘째, 남아시아지역협력연합(South Asian Association for Regional Cooperation, 이하 'SAARC')[130], 셋째, 아랍인권헌장(Arab Charter on Human Rights), 넷째 태평양제도포럼(Pacific Islands Forum, PIF)[131], 다섯째, 아시아태평양 국가인권기구포럼(Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institutions, APF)[132]이다. 유럽 지역인권체제의 창시자 역할을 한 유럽평의회(Council of Europe)와 달리 아시아지역 내 인권 증진을 설립 목표로 세워진 소지역 기구는 아직 없다. 각 플랫폼에 대한 개요는 아래와 같다.

동남아시아국가연합(Association of South-East Asian Nations, 'ASEAN')

1967년 8월 8일 방콕 선언(Bangkok Declaration)에 따라 동남아시아의 공동안보, 자주독립과 경제·문화 협력을 목적으로 수립된 국제기구이다. 사무국은 인도네시아 자카르타에 있다. 창립 초기부터 정치문제에 대해 외부의 간섭과 개입에 공동대응을 위해 불간섭 독트린(doctrine of non-interference)을 아세안 규범으로 채택하였다.[133]

1990년대 냉전 종식 후 베트남, 캄보디아, 라오스 3개국의 ASEAN 가입으로 지역 안보환경이 개선되었다. 1992년 아세안자유무역지대(ASEAN Free Trade Area), 1994년 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum, ARF)을 출범시켜 정치·경제 분야 협력을 강화하였다. 1997년 동남아 경제 위기 발생 후 회원국 간 경제통합 및 선발 회원국과 후발 회원국 간의 개발격차 해소를 위한 'ASEAN 비전 2020'을 채택하였다. 1997년 버마와 라오스, 1999년 캄보디아의 가입으로 '아세안 10(AESAN ten)'을 완성하였다. 2005년 12월 쿠알라룸푸르에서 열린 제11차 아세안정상회의에서 '아세안 헌장' 제정이 합의되었고 2007년 11월 싱가포르에서 열린 제13차 아세안정상회의에서 서명되었다. 해당 헌장은 아세안의 민주주의, 인권과 기본적으로 자유의 존중을 강조하고 아세안 산하에 아세안인권기구 창설을 명시하였다. 그 결과 아세안정부간인권위원회가 2009년 구성되었다. 아세안은 2012년 '아세안인권선언(ASEAN Human Rights Declaration)'을 채택, 민주화 및 인권보호를 위한 제도의 틀을

129) 동남아시아 국가들의 연합체로 1967년 태국, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르 5개국으로 출범했다, 1984년 브루나이, 1995년 베트남, 1997년 미얀마와 라오스가, 199년 캄보디아가 가입하여 총 10개국이 가입되어 있다. 동남아 지역의 경제·문화 발전과 과학기술, 식량·에너지, 안전보장 등에 대한 협력이 주요 목표다.

130) 1986년 남아시아 7개국(방글라데시・부탄・인도・몰디브・네팔・파키스탄・스리랑카)이 발족함. 2007년 아프가니스탄이 추가 가입함. 사무국은 네팔 카트만두에 있음.

131) 오세아니아 16개국의 지역협력기구로 사무국은 피지 수바에 있다. 회원국은 호주, 뉴질랜드, 나우루, 니우에, 마셜제도, 미크로네시아연방, 바누아투, 사모아, 솔로몬제도, 통가, 투발루, 쿡제도, 팔라우, 키리바시, 피지, 파푸아뉴기니 등 16개국이다.

132) APF 설립 배경:1996년 호주에서 국가인권기구의 아시아포럼 지역 워크샵이 개최되었고, 이 자리에서 국가인권기구 아시아 태평양 포럼(APF)를 설립하는데 동의하였다.

133) 이동윤, "동남아의 인권정책과 지역협력: 필리핀, 태국, 인도네시아의 사례 비교," 『21세기정치학회보』, 제20권 2호 (2010), p. 237.

마련하였다.

남아시아지역 협력 연합(South Asia Association for Regional Cooperation, SAARC)[134]

남아시아지역 협력 연합(이하 'SAARC')은 인도, 파키스탄, 네팔, 아프가니스탄, 부탄, 몰디브, 스리랑카, 방글라데시 등 남아시아 8개국으로 구성된 지역 협력 기구이다. 해당 연합은 1985년 네팔 카트만두에서 창설되었으며 남아시아 국가들의 상호발전을 위한 기구이다. 산하 인권기구로 2015년 SAARC Human Rights Foundation이 설립되었으나 2023년 7월 해당 기관이 방글라데시 정부로부터 인권침해, 국가범죄 은폐 목적의 자금을 받았다는 의혹을 받고 있다.[135] 남아시아지역 협력 연합은 남아시아 지역의 인권신장을 위해 인권 관련 사건을 접수하고 매년 20,000여 명에게 법적 지원을 하고 있다.[136]

아랍인권헌장(Arab Charter on Human Rights, ACHR)[137]

아랍인권헌장은 2004년 5월 아랍 연맹(League of Arab States)이 인가하고 2008년 7개국이 채택하며 공식 발효되었다. 2021년 기준, 해당 인권헌장을 채택하고 있는 국가는 이집트, 아랍에미리트, 요르단, 사우디아라비아 등 16개국이다.[138] 아랍인권헌장은 종교의 자유를 비롯한 자유권, 평등권, 사회권 등 세계인권선언에 포함된 다양한 권리를 강조하고 있다. 하지만 2008년 당시 UN 인권최고대표인 루이스 아버는 해당 인권헌장이 아동, 여성 등의 권리 면에서 국제기준에 부합하지 않는다고 발언하였다.[139] 2014년 아랍 연맹은 헌장 위반에 대한 사법 절차를 마련하기 위해 아랍 인권재판소 규정(The Statue of the Arab Court of Human Rights, ACtHR)을 제정하였다. 하지만 아랍 인권재판소는 개인사건 접수를 받지 않는 등 아랍 지역 인권 보호에 있어 실질적인 역할을 수행하지 못한다는 평가도 있다.[140]

134) SAARC. https://www.saarc-sec.org/index.php/about-saarc/about-saarc (검색일: 2023년 10월 26일).
135) Human Rights Update,"Alleged SAARC Human Rights Foundation Accused of Concealing Bangladesh Government's Crimes." *Human Rights Update* July 31 2023, https://humanrightsupdate.com/2023/07/31/alleged-saarc-human-rights-foundation-accused-of-concealing-bangladesh-governments-crimes/ (검색일: 2023년 10월 26일).
136) SAARC. https://saarchumanrights.org/about-us (검색일: 2023년 10월 26일).
137) United Nations. https://digitallibrary.un.org/record/551368 (검색일: 2023년 10월 26일).
138) International Justice Resource Center. https://ijrcenter.org/regional/middle-east-and-north-africa/ (검색일: 2023년 10월 28일).
139) UN News. "Arab rights chater deviates from internaitonal standards, says UN official" January 24 2008, https://news.un.org/en/story/2008/01/247292 (검색일: 2023년 10월 26일).
140) Almutawa, Ahmed. 2021."The Arab Court of Human Rights and the Enforcement of the Arab Charter on Human Rights," *Human Rights Law Review* 21(3):pp. 506-532.

태평양제도 포럼(Pacific Islands Forum, PIF)[141]

태평양제도 포럼은 호주, 쿡 제도, 미크로네시아 연방, 피지, 프랑스령 폴리네시아, 마셜 제도, 나우루, 누벨칼레도니, 뉴질랜드, 니우에, 팔라우, 파푸아뉴기니, 사모아, 솔로몬 제도, 통가, 투발루, 바누아투 등 오세아니아 16개국과 준회원국인 토켈라우로 구성된 지역 협력 기구이다. 이 포럼은 1971년 뉴질랜드에서 남태평양 포럼이라는 이름으로 창설되었으며 오세아니아 전 지역을 포괄하기 위해 1999년에 이름을 변경하였다. 해당 포럼은 새로 독립한 태평양 국가의 상호발전을 위해 설립되었으며 경제, 정치 등 다양한 분야에서 협력을 도모하고 있다. 특히 해수면 상승의 영향을 크게 받는 태평양 도서국을 필두로 지속가능발전과 기후변화 대응에 관한 협력도 꾸준히 이루어지고 있다. 태평양제도 포럼은 인권을 중점으로 다루는 하위 기구를 보유하고 있지 않다.

태평양제도 포럼은 파푸아뉴기니 출신 정치인인 멕 테일러가 사무총장을 지낸 2014년부터 2021년까지 성공적으로 회원국 간의 협력을 도모하고 다양한 공동 정책을 시행하였다. 특히 2017년 사모아에서 열린 제48회 포럼에서 발표된'푸른 태평양(Blue Pacific)' 성명은 해수면 상승 문제를 포함한 해양 관리가 각국의 문제가 아닌 오세아니아 전체의 공동 과제라는 점을 강조했다.[142]

하지만 최근 몇 년간 태평양제도 포럼은 위기를 맞이했다. 2021년, 쿡 제도 출신의 헨리 푸나가 사무총장으로 당선되자 키리바시 등 미크로네시아 지역 회원국은 사무총장직을 순차적으로 수행하기로 한 암묵적 합의 위반이라며 포럼 탈퇴 의사를 밝혔다. 그 결과 키리바시는 2023년 실제로 포럼에서 탈퇴하였으며 현재 미크로네시아 4개국의 탈퇴는 중단된 상황이다.[143] 지정학적 변화가 이런 위기를 만들었다는 견해가 있다. 오세아니아는 식민지 시대의 영향으로 호주를 비롯해 영연방, 프랑스, 미국 등 서구의 영향을 많이 받는 지역이다. 하지만 중국이 키리바시, 솔로몬 제도 등에 지원금을 제공하며 외교 행보를 적극 지속하자 호주, 뉴질랜드와 그 외 회원국 사이 지정학적 대립이 심화되었다는 것이다.[144]

141) The Pacific Islands Forum. https://www.forumsec.org/who-we-arepacific-islands-forum/ (검색일: 2023년 11월 2일).
142) Pacific Islands Forum. "Forty-eighth Pacific Islands Forum"https://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2018/02/Final_48-PIF-Communique_2017_14Sep17.pdf (검색일: 2023년 11월 7일).
143) Paksal, Cleo. "How the Pacific Islands Forum Fell Apart," *The Diplomat* February 10 2021, https://thediplomat.com/2021/02/how-the-pacific-islands-forum-fell-apart/ (검색일: 2023년 11월 7일).
144) Lawson, Stephanie. 2022. "Challenges for the Pacific Islands Forum: Between cohesion and disintegration."*Australian Institute of International Affairs* July 27 2021, https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/challenges-for-the-pacific-islands-forum-between-cohesion-and-disintegration/ (검색일: 2023년 10월 2일).

아시아-태평양 국가인권기구포럼(Asia Pacific Forum, APF)[145]

아시아-태평양 국가인권기구포럼(이하 'APF')은 아·태지역 국가인권기구(National Human Rights Institutes, NHRI)의 연합체로 지역 내 인권 보호와 증진을 위한 포럼이다. APF는 1996년 발족 당시 호주, 뉴질랜드, 인도, 인도네시아 등 5개국의 국가인권기구들이 호주 시드니에 사무국을 두고 시작했다. APF의 목표는 '국가인권기구의 효율성 확대, 국가인권기구의 설립 및 역할강화를 위한 아태 국가의 정부 및 시민단체 지원, 인권 지역 협력체제 발전' 이다.[146] 2011년부터 2021년까지 태국, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 동티모르, 미얀마에 국가인권기구가 설립되어 APF에 가입하였다. 현재 가입국은 26개국에 달한다.

각국의 국가인권기구는 설립 이후 파리원칙(Paris Principles)에 의거한 세계국가인권기구연합(Global Alliance of Human Rights Insitutions, GANHR)의 등급 심사를 받아 해당 지역 국가인권기구포럼에 가입할 수 있다. 가입시 파리원칙 준수 정도에 따라 정회원과 준회원으로 구분되는데[147] 한국 국가인권위원회는 2001년 설립 이듬해인 2002년 APF에 정회원으로 가입하였다.[148]

APF는 정부, 시민단체, 하위 지역 인권 기구 등과 협력하고 있으며 지역 내 4,000명 이상의 인권운동가를 지원하고 있다. 더불어 APF는 아·태지역 내 인신매매, 이주노동자 등 다양한 인권 문제의 해결을 위해 활동을 지속해 왔다. 특히 아·태지역 인권신장과 보호에 있어 유엔과 국가 간 중요한 가교 역할을 수행한다는 평가가 있다.[149]

각국의 국가인권기구는 저마다 기관의 독립성을 내세우고는 있지만 국내 정치적 환경에 따라 한계가 있다는 평도 있다. 예컨대 2006년 스리랑카 내전 중 국제사회는 스리랑카 국가인권위원회에 이때 발생한 인권문제에 대해 조사를 요구하였다. 그러나 당시 스리랑카 정부는 친정부 인사를 국가인권위원회장으로 임명하고 조사절차를 방해하였다. 이후 2015년에 새로운 정부는 위원회장 임명 방식을 변경하며 신뢰도 회복을 도모하였으나 2020년 정권이 다시 바뀌며 국가인권위원장은 대통령 임명제로 다시 변경되었다. 미얀마 국가인권위원회 역시 군부 정권 아래 인권 보호 기관으로서의 역할을 제대로 수행하지 못

145) Asia Pacific Forum. https://www.asiapacificforum.net/about/our-story/ (검색일: 2023년 10월 30일).
146) 김근식, "동북아 인권 레짐과 북한: 인권개선의 시사점," 『한국정치연구』 제20권 1호 (2011), p. 194.
147) 정회원: 아프가니스탄, 호주, 인도, 인도네시아, 요르단, 말레이시아, 몽골, 네팔, 뉴질랜드, 팔레스타인, 필리핀, 카타르, 한국, 태국, 티모르 등. 준회원: 방글라데시, 카자흐스탄, 몰디브, 미얀마, 오만, 사모아, 스리랑카 등.
148) Asia Pacific Forum. https://www.asiapacificforum.net/members/korea/ (검색일: 2023년 11월 12일).
149) Lacatus, Corina and Carraro, Valentina. 2023. "National Human Rights Institutions: Independent Actors in Global Human Rights Governance?" *International Affairs* 99(3):pp. 1167-1189.

했으며 인권침해 관련 조사 역시 제대로 진행하지 않았다. 이에 APF는 세계국가인권기구연합의 등급 재심사 이후 해당 기구들을 준회원으로 강등시키거나 가입 명단에서 제외하며 대응하였다.

APF는 지역인권체제가 존재하지 않는 아시아지역에서 국가인권기구 설립을 원하는 정부들을 지원하거나 각국의 국제 인권 규범에 부합하는 사법 체제 수립에 기여하는 등 지역의 인권증진에 있어 중요한 역할을 하고 있다는 평가를 받는다. 2021년 기준 캄보디아, 일본, 태평양도서국 등이 국가인권기구 설치를 고려 중이며 APF의 영향력 역시 확대될 전망이다.[150]

3.2. 아시아지역 인권옹호 현황

아시아인권위원회(Asian Human Rights Commission, AHRC)

아시아인권위원회는 1986년 홍콩에서 아시아의 법률가와 인권활동가들에 의해 설립되었다. 해당 위원회는 아시아지역의 인권 증진과 이행을 목적으로 활동하는 독립적인 비정부 기구로, 한국, 태국, 스리랑카, 필리핀, 파키스탄, 네팔, 인도, 인도네시아, 미얀마, 방글라데시, 부탄, 캄보디아, 베트남, 중국, 홍콩, 대만 등 총 16개국이 가입되어 있다. 해당 기구는 아시아인권헌장을 기반으로 강제 실종, 고문, 자유권 등 다양한 인권 분야에서 활동하고 있다. 특히 아시아인권위원회는 아시아지역 인권침해 피해자를 도와 법원에 사건을 제출하고 있으며 심각한 인권 문제가 발견될 시 전 세계 인권 운동가, 단체, 기구 등과 협력하여 문제를 제기하고 있다.[151]

해당 위원회는 홍콩 사태 이후 2022년 중국의 압박으로 금융 계좌가 동결되는 등 활동에 제한이 있어 한국 광주로 이전을 검토하였다. 당시 위원회는 이전을 위해 여러 나라와 도시를 검토했으나 광주의 경우 5·18민주화운동이 발생한 곳이자 민주·인권 도시를 지향한다는 점에서 최적지로 판단했다. 광주시는 이를 위해 이전 시 법인 설립 등 행정 지원을 약속했고, 광주국제교류센터는 같은 건물에 임시 거처 마련 의사도 표명하였다. 다만 이후 홍콩 내 중국의 압박이 완화되며 현재 이전은 잠정 보류 상태이다. 아시아인권위원회는 2023년 6월 방글라데시 정부를 대상으로 고문 행위를 즉각 중단하라는 공동성명을 발표하는 등 현재도 활동을 이어 나가고 있다.[152]

150) Renshaw, Catherine and Fitzpatrick, Kieren. 2021. "Building human rights in the region through the role of horizontal transnational networks: The role of the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions." *Australian Journal of Human Rights* 27(3):pp. 422-441.
151) Asian Human Rights Commission. www.humanrights.asia/get-involved/about-us/ (검색일: 2023년 10월 23일).
152)ReliefWeb."Bangladesh: End torture and impunity" *ReliefWeb* June 24 2023,

아시아법률자원센터(ALRC·Asia Legal Resource Center)

아시아법률자원센터는 홍콩에서 시작된 비영리단체이며 인권 침해 피해자의 구제를 위해 활동하는 단체이다. 이 단체는 아시아인권위원회의 자매기관이며 유엔 경제사회이사회(United Nations Economic and Social Council, ECOSOC)에서 포괄 협의 지위를 가지고 있다.[153] 이에 따라 해당 기관은 유엔이 개최, 주관하는 국제회의에 참석하여 의견을 제시할 수 있는 자격을 가진다. 또한, 해당 기관은 2008년부터 2013년까지 유엔 보편적 정례 인권 검토에 보고서를 제출하였으며 2013년에는 방글라데시에 관한 내용을 제출하였다.[154]

아시아법률자원센터는 총 77건의 유엔 보고서에 이름을 올린 것으로 파악된다. 가장 최근 보고서는 2020년 4월에 발간된 예멘 내전과 코로나19 사태에 관련된 내용이다.[155] 해당 기관은 2022년 9월까지 자체적으로 성명서를 발표해 왔으나 이후 활동은 없는 것으로 파악된다.[156] 같은 시기, 해당 기관은 자매기관인 아시아인권위원회에 앞서 광주로 이전한다는 계획이 있었으며 실제로 국내 사단법인 등록을 하였다. 다만 아시아인권위원회만 같은 이유로 현재 이전이 잠정 보류된 상황이다.[157]

아시아인권헌장(Asian Human Rights Charter)

아시아인권헌장은 세계인권선언 50주년을 맞이하여 아시아인권위원회 주도로 작성된 문서로 아시아지역 내 보편적인 인권 기준의 준수를 위한 공동의 노력이다. 해당 인권헌장은 3년간의 논의 끝에 아시아 최초로 1998년 한국 광주에서 최종 채택되었으며 200개 이상의 비정부 기구와 시민단체의 지지를 받았다.

아시아인권헌장은 인권의 보편성, 불가분성 등 인권의 기본 원칙을 중시하고 아시아지역의 특성을 고려하고 있다. 해당 헌장은 생명권, 평화권, 자유권, 사회권 등의 권리를 다루고 여성, 아동, 장애인을 비롯한 사회적 약자의 권리 역시 강조하고 있다. 또한, 다수 아시아 국가가 국제 인권 규범에 기반하는 인권 정책을 채택하고 있음에도 불구하고 실질적인 인권 존중과 보호가 미비한 점을 지적하고 있다. 최종적으로, 실질적인 인권 보호에 있어 사법 절차의 중

https://reliefweb.int/report/bangladesh/bangladesh-end-torture-and-impunity (검색일: 2023년 10월 29일).
153) ReliefWeb. https://reliefweb.int/organization/alrc (검색일: 2023년 11월 2일).
154) Asian Legal Resource Centre. https://alrc.asia/alrc-at-the-un/universal-periodic-review/ (검색일:2023년 11월 13일).
155) ReliefWeb. https://reliefweb.int/organization/alrc (검색일: 2023년 11월 2일).
156) Asian Legal Resource Centre and Asian Forum for Human Rights and Development "Asia: Addressing reprisals on HRDS requires accountability and ending impunity,"*Asian Human Rights Commission* September 30 2022 http://www.humanrights.asia/news/alrc-news/ALRC-COS-51-002-2022 (검색일: 2023년 1월 2일).
157) "홍콩서 광주로 옮기겠다던 아시아인권위..."사실상 이전 중단," 『경향신문』, 2023년 11월 7일.

요성을 강조하고 지역인권체제 수립의 필요성을 담고 있다.

아세안 정부간인권위원회(ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, 이하 'AICHR')

아세안은 2009년 10월 태국에서 개최된 제15차 아세안 정상회의에서 동남아 지역의 공식 인권기구로 AICHR 출범을 결정하였다. AICHR은 소지역(sub-regional) 인권보호체제로, 아시아 최초 지역인권보호체제 구축 시도로 평가받는다.[158] 이같은 아세안의 인권협력은 인권관련 학자들과 시민사회, 정부기관의 유기적인 협조를 바탕으로 가능했다고 평가된다.

AICHR의 직무지침에는 세계인권선언 및 국제인권규약을 옹호하고 이행을 위한 전략 수립, 인권 교육 및 침해 조사, 아세안 내 인권의식 양상 등을 포함하고 있으나 이들을 실제로 구현하기 위한 구체적인 권한이나 기구에 대해서 정해진 내용은 없다.[159] 더불어 위원의 임명 과정에서 독립성과 중립성 문제, 활동의 비공개성에 따른 투명성 부재 문제, 인권 NGO 등의 다른 기관과의 협의 부족 등에 대해 부정적인 평가를 받기도 한다.

아시아지역인권회담(Asian Regional Meeting on Human Rights)

유엔의 비엔나 세계인권회의(Vienna World Conference on Human Rights)[160]를 앞두고 1993년 태국에서 개최된 회담이다. 이때 일본과 호주 등이 아세안의 인권문제에 대한 미온적 태도를 지적하였다. 이에 아세안 및 동아시아 국가 사이에서 지역 인권 문제 개선을 위한 협력 방안 탐색이 시작되었다.

아세안 민중포럼(ASEAN Peoples' Forum, APF)

아세안 민중포럼은 매해 지역내 시민사회를 초청해 열리는 포럼이다. 해당 포럼은 초기에는 아세안 정상회의의 일부로 동남아시아 국가와 시민사회가 인권에 대해 의견을 교류하는 장이었다. 하지만 최근 몇 년간 아세안 지역의 지정학적 이유로 해당 포럼은 정상회의와 별개로 진행되고 있다. 가장 최근 포럼은 2023년 인도네시아에서 개최되었다. 아세안 민중포럼은 미얀마 군부정권, 기후변화 등 동남아시아지역 내 다양한 분야의 인권 보호를 위해 활동하고 있다.[161]

158) 이형석, "아시아지역 인권보장시스템 구축을 위한 지역기구의 발전 및 국가와 인권 NGO의 역할,"『법이론실무연구』, 제9권 1호 (2021), pp. 93.
159) 박경철 외, "아시아 지역의 인권보장 현황과 인권보장기구 설립방안에 관한 고찰," 『헌법학연구』, 제21권 1호 (2015), p. 56.
160) 1993년 6월 개최.
161) ACSC/APF 2023. https://acscapf.org/wp/ (검색일: 2023년 9월 20일).

아세안 민중센터(ASEAN People's Center)

2009년 1월 15일 자카르타에 아세안 민중센터가 설립되었다. 설립 목표는 아세안과 지역 시민사회 관계에 있어 허브 역할이다. 설립기구는 Solidarity for Asian People's Advocacy (SAPA) Working Group on ASEAN이다. SAPA Working Group on ASEAN은 40여개 동남아 지역 시민단체 네트워크로 아세안 지역 주민의 이익을 대변하고 아세안의 여성, 아동, 이주노동자, 소수민족, 인권, 민주화, 평화 안보, 개발, 무역, 환경 등의 정책 결정에 영향을 끼치기 위해 활동하는 시민단체 연합체라 할 수 있다.

아시아헌법재판소연합(Association of Asian Constitutional Courts and Equivalent institutions, AACC)

헌법재판제도를 가진 아시아 국가들의 최고재판소가 참여하는 연합체다. 2005년 9월 몽골 울란바토르에서 해당 연합체 수립 가능성이 처음 논의되었다. 이후 한국이 주도하여 2008년-2010년 사이 서울에서 네 차례의 준비위원회 미팅이 이루어졌고, 2012년 5월 서울에서 '아시아에서의 민주주의와 법치주의의 발전과 확립, 아시아인들의 자유와 인권신장, 아시아의 역사와 문화, 시대정신 및 역사발전에 맞는 헌법재판제도와 헌법해석의 모색, 모든 인간의 존엄과 행복한 삶을 위한 협력[162]'을 다짐하는 내용의 서울선언 선포와 함께 설치되었다.

2023년 10월 기준 대한민국 헌법재판소, 인도네시아 헌법재판소, 말레이시아 연방법원, 몽골 헌법재판소, 필리핀 대법원, 러시아 헌법재판소, 타지키스탄 헌법재판소, 태국 헌법재판소, 터키 헌법재판소, 우즈베키스탄 헌법재판소, 파키스탄, 카자흐스탄 헌법위원회, 아프가니스탄 헌법감독위원회[163], 아제르바이잔 헌법재판소, 인도, 방글라데시, 몰디브, 미얀마, 키르기즈스탄 등 21개국의 최고재판소가 가입해 있다.[164]

3.3. 동북아 지역인권보호체제 수립 담론

동북아 지역인권보호체제 수립 담론 형성 배경

동북아 지역에는 중국, 일본, 한국, 북한, 타이완, 몽골, 극동 러시아가 포함된다. 전 세계에서 아시아에만 지역인권보호체제가 없듯, 아시아 소지역 중에서도 동북아에 특히 소지역인권보호체제가 없는데, 전자의 이유가 '현실적으로 어려워서'이듯, 후자 또한 마찬가지다. 하지만 유연하게 가능한 방법을 생각하면 아예 불가능한 것도 아닐 수 있다.

아시아 지역인권보호체제 수립을 위한 가시적인 성과가 지연되며 소지역 인권보호체제수립 방안이 대두되는 가운데 동북아 국가들 중심의 인권보호체제 수립안이 제시되어왔다. 아세안 주도 인권보호체제가 완성도를 높여가며 주목을 받게 되자 소지역 인권보호체제의 수립이 아시아에 더 적절한 방식일 수 있다는 인식이 공유되며 동북아 지역 인권보호체제 수립 가능성 및 절차와 방식 관련 제언들이 생겨났다.

더 자세히는, 한중일 중심 동북아 인권공동체를 형성하는 안으로, 이때 장점은 세 국가가 지리적, 경제적으로 가깝고 문화적으로 유교문화권에 속하며 대규모의 인적 물적 교류가 이루어지고 있다는 점이다.[165] 한중일에 몽골을 포함한 4국 중심의 체제도 가능할 수 있다. 동북아 지역에서 한국과 일본, 대만은 제2차 세계대전 후 민주화를 이룩하여 국제기준에서 인권상황은 좋은 편이다. 반면 중국, 북한, 몽골은 국제 인권기준보다 열악한 경우로 평가받고 있다.[166] 하지만 동북아 공동체에서 중국을 반드시 포함할 필요가 있다. 몽골의 경우 2000년 국가인권위원회를 수립하며 인권신장에 노력을 기울이는 모습을 보이고 있다. 동북아 국가별 인권상황을 요약하면 다음과 같다.

중국의 인권 현황

중국은 1949년 공산정권 수립 후 체제 전환 과정에서 자유권의 급격한 감소를 보여왔다. 공산당 일당지배체제 아래 언론의 자유와 같은 표현권 제한 문제, 56개의 소수민족 대응에 있어 티벳과 신장지구 내 독립·자치 움직임에 대한 반인권적 대응 등이 국제적으로 비난을 받고 있다. 중국은 미국의 인권실태 관련 보고서를 정기적으로 발간하며, 미국의 타국에 대한 인권 평가를 국제법의 내정 불간섭의 원칙에 반하는 것이라고 주장한다. 미국은 인권위원회를 통해 중국인권 관련 결의안을 지속적으로 제출해 왔는데 관련하여 중국은 유엔인권위원회가 내정간섭을 목적으로 하는 서구 중심의 일방적 포럼으로 전락하였다고 비난하기도 하였다. 이같이 전통적 주권론에 기인하는 중국의 인권관은 지역인권제도 수립에 어려움으로 작용할 수 있다.[167]

중국은 2009년 1차 보편적 정례검토(Universal Periodic Review, UPR) 대상국

162) 박경철 외, "아시아 지역의 인권보장 현황과 인권보장기구 설립방안에 관한 고찰," 『헌법학연구』, 제21권 1호 (2015), p. 73.
163) Independent Commission for Overseeing the Implementation of Constitution of Afghanistan.
164) AACC. https://aacc-asia.org/en/2/1/profile.aacc (검색일: 2023년 10월 29일).
165) 박경철 외, "아시아 지역의 인권보장 현황과 인권보장기구 설립방안에 관한 고찰," 『헌법학연구』, 제21권 1호 (2015), p. 74.
166) 오영달, "동북아 지역인권제도의 모색: 유럽인권협약이 주는 시사점을 중심으로," 『평화학연구』 제10권 3호 (2009), pp. 177-202.
167) 오영달, (2009), p. 182.

이었으며 이후 2013년 2차, 2018년 3차 보편적 정례검토에 참여하였다. 가장 최근이었던 중국의 3차 보편적 정례검토에서 제시된 안건은 감시카메라와 자유권, 직장 내 성차별, 시민사회 억압, 신장과 티베트 지역의 종교의 자유 등이 있으며 이에 대해 중국 정부는 권고안을 적극 수용하겠다고 밝혔다.[168] 하지만 중국은 여전히 국가안전수호법을 기반으로 자국 내 언론인, 변호인, 인권운동가 등을 억압하고 있는 것으로 알려졌다.[169] 신장 및 티베트 지역의 종교의 자유에 대한 권고안 역시 지켜지지 않고 있는 것으로 보인다. 2024년 중국의 4차 보편적 정례검토를 위해 시민사회에서 UN 인권이사회에 해당 내용에 대한 보고서를 제출한 상태다. 그 외에도 해외 주재 중국 기업의 환경오염 문제와 중국 내 탈북민 문제 관련 보고서가 UN 인권이사회에 제출되었다.

중국은 2009년부터 세 차례에 걸쳐 국가기본인권정책(National Action Plan, AP)을 수립하였으며 UN 인권이사회에도 적극적인 참여를 지속하고 있다. 하지만 중국 내 국가인권기구(National Human Rights Institution, NHRI) 설립 움직임은 보이지 않으며, 오늘날의 개인의 자유를 우선하는 자유주의 기반 국제인권 규범에 반대하는 입장이다.[170] 중국은 2012년 정권 교체 이후 홍콩, 신장, 티베트 사건 등 억압적인 인권 정책을 채택하고 있으며 올해 2월, UN 인권이사회에서 자신만의 방식으로 인권을 발전시켜 나가겠다고 언급하였다.[171]

일본의 인권 현황

제 2차 세계대전 이전 일본 정부는 권위주의 성격을 띠었다. 당시 일본의 헌법은 19세기 초 독일을 비롯한 유럽 국가의 헌법을 참고하여 작성되었는데 기본권 관련 내용은 거의 없는 편이었다. 전후 일본은 개인의 자유와 존엄을 보장하는 내용으로 헌법을 개정하였으나 장애인 인권, 여성권 분야는 여전히 취약한 모습을 보였다. 1985년 일본의 남녀고용기회균등법 제정은 여성권 신장을 가져왔고 이후 여성 고용률은 꾸준한 상승세를 보였다. 2018년 일본의 여성 고용률은 최초로 50%를 돌파하였다.[172] 일본은 전체적으로 높은 인권 수준을 보이나 성차별, 장애인 인권, 성소수자 인권 등 분야에서 취약한 모습을 보인다.

일본이 보인 큰 변화 중 하나는 지난 4월 민법 731조에 해당하는 부모 허가시 혼인 가능 최소 연령을 16세에서 18세로 올려 사실상 조혼을 폐지한 것이다. 이외에도 지속적으로 남녀 고용평등법 확대 움직임을 보이고 있고, 2022년 6월 아동권리협약에 기초하여 처음으로 아동기본법을 통과시키기도 했다. 그러나 인종, 민족, 종교, 성적 지향, 성 정체성에 따른 차별을 금지하는 법률은 아직 없다.[173] 일본 정부는 동성혼을 인정하지 않고 있으며, 이에 반하는 의미로 지방자치단체에서 혼인증명서 발급을 지원하기도 한다. 하지만 이때 혼인증명서의 법적 효력은 없다. 예컨대 도쿄도에서 동성 파트너십을 인정하는 법안을 채택하고 지난 11월부터 증명서 발급을 시작하였으나, 실질적 법적 지원은 요원한 상태다.

또한, 일본 정부는 보편적 정례 인권검토에서 국가인권기구 설립을 지속적으로 권고받았으나 2023년까지 큰 진전은 없었다. 2021년 5월 여당이 임의 작성한 차별금지법은 "성적지향과 성정체성으로 인한 차별은 용납할 수 없음"을 강조하였으나 해당 법안을 논의하는 과정에서 성소수자를 향한 의원의 차별 발언이 불거지며 논란이 가속되자 법안 발의 자체가 철회되었다. 사형제 폐지 역시 큰 진전을 보이지 못하고 있다. 일본은 지난 3차 보편적 정례 인권검토 심의 이후에도 계속해서 교수형을 집행해 왔으며 2021년 12월 31일을 기준으로 사형수의 116명 중 109명이 사형 선고가 확정되었다.[174]

일본은 난민· 망명신청자에 강경한 태도를 고수하고 있다. 2021년에 접수된 2,413명의 난민신청자 중 74명만 인정을 받았다. 일본의 출입국 관리 및 난민 인정법(Immigration Control and Refugee Recognition Act)에 따르면 망명신청자는 거의 자동적으로 자의적 구금 상태에 놓이는 구조적 문제가 있다. 그 결과 2020년 8월 터키와 이란 출신 망명 신청자가 구금되는 사례가 있었다.[175] 이후 개정을 고려하겠다는 정부의 입장 표명이 있었으나 일본 전역에서 반대 시위가 발생하여 난민 구금 방지 법안은 통과되지 못했으며, 2021년에는 수감 중이던 스리랑카 난민이 구금 중 사망하는 사건이 발생하였다. 러시아의

168) Human Rights Watch. www.hrw.org/news/2023/07/27/submission-universal-periodic-review-china (검색일: 2023년 10월 11일).

169) David, Raphael Viana."Three Years after UN Review, China Failing to Uphold Commitments on Human Rights Defenders." *International Service for Human Rights*, November 30 2021, https://ishr.ch/latest-updates/three-years-after-un-review-china-failing-to-uphold-commitments-on-human-rights-defenders-and-civil-society-space/ (검색일: 2023년 11월 1일).

170) Chen, Titus C and Chiahao Hsu. 2020. "China's human rights foreign policy in the Xi Jinping Era:Normative revisionism shrouded in discursive moderation," *The British Journal of Politics and International Relations* 23(2):pp. 228-247.

171) International Federation for Human Rights."China: Three Human Rights Reports Submitted for the Universal Periodic Review (UPR)." *International Federation for Human Rights* July 18 2023, https://www.fidh.org/en/region/asia/china/china-three-human-rights-reports-submitted-for-the-universal-periodic (검색일: 2023년 11월 13일).

172) Okuda, Koji. "Japan's femal e employment tops 50% for 1st time in half-century" *Nikkei Asia* February 02 2019, https://asia.nikkei.com/Economy/Japan-s-female-employment-tops-50-for-1st-time-in-half-century (검색일: 2023년 11월 2일).

173) Human Rights Watch. https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/japan (검색일: 2023년 10월 23일).

174) United Nations General Assembly"Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Japan"https://www.ecoi.net/en/file/local/2092628/G2303660.pdf (검색일: 2023년 10월 23일).

175) United Nations General Assembly"Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Japan"https://www.ecoi.net/en/file/local/2092628/G2303660.pdf (검색일: 2023년 10월 23일).

우크라이나 침공 후 이례적으로 일본은 2,035명의 우크라이나 국적 난민을 '피난민'으로 규정하여 받아들이기도 했다.

몽골의 인권 현황

1922년부터 사회주의 국가였던 몽골은 1990년대 민주화 과정에서 인권개념을 원칙적으로 인정하였다. 1990년 몽골국가회복위원회를 설립해 이전 사회주의 체제에서 벌어진 반대세력 숙청에 대한 보상과 진실규명을 위해 노력해왔다. 2000년 국가인권위원회[176]를 설립하여 몽골은 한국과 함께 동북아에서 유일하게 국가인권기구를 설치한 국가이다.

몽골은 지금까지 UPR에 2010년, 2015년, 2020년 세 차례 참가하였다.[177] 몽골이 받은 권고안은 언론 및 표현의 자유 보장,[178] 아동의 빈곤 및 교육권 증진, 가정폭력 문제 해결, 사형법 폐지, 고문방지조약 가입, 인권활동가·무국적자·성소수자 차별 중지 등이 있다.

몽골은 2017년 사형제를 폐지하였고, 2021년에는 인권활동가 보호법이 국회에서 채택되었다.[179] 그러나 아직까지 몽골 경찰과 보안부서 내 고문을 동반한 인권활동가 수사가 종종 일어나고 있다고 파악된다. 또한 합법적인 NGO 활동을 제한할 수 있는 법안이 의회에서 논의 중에 있다고 알려진다.

2022년 5월 정부는 광산 및 기타 개발 프로젝트 방해에 대해 감옥형을 부과하는 형법 개정 법안을 제출하였다. 이 법안은 목동인들이 고비 지역 전역에서 광산 운영에 대한 항의와 사회 및 경제적 권리 보호를 요구하는 시위가 울란바토르에서 일어난 뒤 제출되었다.[180]

국가인권위원회의 역할은 인권침해사례 검토 및 처리, 국내 법률과 인권 원칙 일치여부 검토, 국제 인권 조약의 국내 이행을 위한 제언, 조약 인권보고서 작성 보조, 인권 규범 인식 증대, 인권 교육, 국제 인권 조약 비준 장려 등이다.[181] 몽골의 국가인권위원회는 아시아 태평양 국가 인권 기관 포럼[182] 정회원 기관으로 세 차례 "A"등급으로 인증을 받았다.[183]

2015년에는 한-몽골 인권위원회 사이 '자국에 거부하는 상대국 국민 보호 강화, 인권보호와 증진에 관한 경험 및 정보 교화'등 내용을 담은 업무협약이 이루어졌다.[184] 각 국가의 인권위원회는 양국의 인권 증진 및 준수를 위해 인권침해에 대한 공식 서한 및 교류를 유지해 오고 있으며, 각 기관의 위원장은 공동의 인권 증진을 위해 협력 의사를 표명해 왔다.

몽골은 남북한과 특별한 외교관계를 이루고 있다.[185] 한국과는 자유, 민주주의, 인권 등의 보편 가치를 공유하는 전략적 파트너로 서로 높이 평가하고 있으며, 몽골은 1948년 소련 다음으로 북한을 국가로 인정한 국가로 평양에 대사관을 운영하고 있다.[186] 몽골의 민주화 이후에도 과거 사회주의 경험과 지리적 근접성이 양국의 북한과의 외교관계에 긍정적으로 작용하는 것으로 보인다. 몽골은 두 국가와 경제적으로도 밀접한 관계를 유지하고 있다.[187] 한반도의 평화와 안보에 몽골과의 협력이 긍정적으로 작용할 수 있는 이유라 볼 수 있다.[188]

동북아 지역인권보호체제 수립 절차

그동안 제시된 동북아 지역인권보호체제 수립절차는 대략 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 먼저 동북아시아 국가나 인권단체들로 구성된 인권포럼이나 인권위원회가 세워져야 하고, 국가간 인권기구를 설립할 필요가 있다. 이를 위해 첫째, 동북아 국가들의 협의와 지원이 필요하고 둘째, 인권기구 창설을 위한 준비위원회가 발족되어야 하며 셋째, 인권기구 설립을 위한 모임이 필요하다. 동북아 각국의 인권위원장이나 외무부 장관들이 한 곳에 모여 동북아 인권기구 설립을 위한 협약을 체결하여 이에 근거해 설립될 인권기구의 틀을 짜고, 운영조직을 갖추어 활동이 가능한 기반이 마련되어야 할 것이다. 이때 해당 기구는 동북아에서 추구해야 할 인권증진 목표와 실현 전략을 세우고, 구체적인 방법을 제시하며, 독립성을 보장받으며 활동할 수 있어야 할 것이

176) National Human Rights Commission of Mongolia.
177) OHCHR. https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/mn-index (검색일: 2023년 10월 26일).
178) OHCHR."Compilation on Mongolia - Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights" https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/061/32/PDF/G2006132.pdf (검색일: 2023년 10월 23일).
179) OHCHR. http://www.ohchr.org/en/stories/2021/04/mongolia-new-law-protect-human-rights-defenders (검색일: 2023년 11월 10일).
180) Amnesty International. http://www.amnesty.org/en/location/asia-and-the-pacific/east-asia/mongolia/report-mongolia/ (검색일: 2023년 10월 26일).
181) Asia Pacific Forum. https://www.asiapacificforum.net/members/mongolia/ (검색일: 2023년 10월 29일).
182) Asian Pacific Forum of National Human Rights Institutions.
183) Developmentaid. http://www.developmentaid.org/donors/view/169203/national-human-rights-commission-of-mongolia (검색일: 2023년 10월 26일).
184) "한-몽골 인권위원회 업무협약," 『연합뉴스』, 2015년 8월 31일.
185) 북한인권위원회. https://www.hrnk.org/korean/publications/policy-recommendations.php (검색일: 2023년 10월 29일).
186) Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea. https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=322225 (검색일: 2023년 10월 26일).
187) Munkhbat, Sainbuyan and Jargalsaikhan, Mendee. 2020. "Mongolia's Balancing Act Between the TWO KOREAS"*Mongolian Institute for Innovative Policies*.
188) Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea. https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=322225 (검색일: 2023년 10월 26일).

다.[189]

동북아 지역인권보호체제 수립의 쟁점

아직까지 유의미한 동북아 지역인권보호체제 수립 움직임은 보이지 않아왔다. 원인을 정리해 보면 ① 동북아 국가 사이에는 인권 문제를 두고 공동의 위협이 딱히 없고 ② 북한과 중국의 경우 북핵・대만・영토 문제 등으로 동북아 인권협력으로 얻게 될 이익보다 정치적 비용이 크고 ③ 동북아 국가들의 다자협력 경험이 적고 ④ 패권국인 미국과 중국 모두 동북아 인권 레짐 형성을 위해 노력할 이유가 특별히 없고 ⑤ 국가별 정치제도 차이가 크며 ⑥국가별 인권에 대한 이해와 관념도, 이행 정도가 다르기 때문으로 볼 수 있다.[190]

인권보호레짐 운영의 효과를 높이기 위해서는 인권을 지지하는 국내 이익집단이나 정치세력이 존재해야 한다.[191] 이는 시민사회가 충분히 발전하지 않은 중국, 몽골, 북한의 참여가 실질적 인권증진에 제한적일 수 있음을 의미한다. 더불어 일본에도 인권 증진을 목표로 활동하는 비정부 단체가 많지 않은 편이다. 다른 관점에서 보면 이는 향후 동북아 인권보호체제의 발전을 위해 패권국가의 관심과 주도력, 인식과 정체성의 변화가 필요하다고 해석할 수 있으며 비교적으로 시민사회가 잘 발달된 한국이 주도할 경우 인권 강국으로 자리매김이 가능하다고 긍정적으로 해석할 수 있다. 긴밀한 경제협력과 활발한 인적교류, 지리적 근접성, 공통된 유교문화를 장점으로 보아 전략적으로 접근해 볼 수 있는 부분이다.[192]

동시에 동북아 중심의 인권보호체제를 회의적으로 보는 시각도 있다. 따라서 이를 가능하게 하기 위해서는 중국과 북한의 협력을 얻을 수 있는 주제로 접근하는 것이 현실적일 수 있다. 동북아 지역인권보호체제가 정치나 체제 압박 수단으로 해석될 경우 성공적인 제도 수립이 어려울 수 있으며 수립 이후 지속 유지가 쉽지 않을 것이다. 따라서 중장기 전략을 세우고 상호 이해 증진 및 협력 가능성 논의를 위한 플랫폼 운영으로 시작하는 것이 효율적이고 현실적일 수 있다.

이같이 국가간 협력이 쉽지 않은 가운데 오히려 북한인권을 주제로 하는 NGO 활동은 활발히 진행되어 온 편이다. Amnesty International은 특히 코로나19에 따른 북한 국경 봉쇄 전까지 매년 북한인권 문제에 대한 보고서를 꾸

189) 이부하, "동북아시아에서 인권기구의 창설," 『한양법학』, 제44권 (2013), pp. 115-116.
190) 김근식, "동북아 인권 레짐과 북한: 인권개선의 시사점," 『한국정치연구』, 제20권 1호 (2011), pp. 187-207.
191) 김근식, (2011).
192) 박경철 외, "아시아 지역의 인권보장 현황과 인권보장기구 설립방안에 관한 고찰," 『헌법학연구』, 제21권 1호 (2015), p. 74.

준히 작성해 왔고, Human Rights Watch는 북한 내 이동권, 정보 접근성, 강제노동, 여성권 등에 대한 상황을 주시해 왔으며, 일본의 북조선난민구호기금, 구출하자 북조선민중을!긴급행동네트워크(RENK), 한국의 (사)북한인권시민연합, (사)북한민주화네트워크(NKnet), 북한민주화운동본부[193], 탈북난민보호운동본부 등이 북한인권의 참상을 알리고 증진시키기 휘애 다양한 활동을 전개해 왔다.

국제연대도 북한인권을 중심으로 진행 중이다. 예컨대 북한반인도범죄철폐국제연대(International Coalition to Stop Crimes Against Humanity in North Korea, ICNK)는 유엔의 북한 반인도범죄 조사위원회 설립을 목적으로 2011년 구성된 국제연대로 Amnesty International, Human Rights Watch, International Federation for Human Rights을 포함하여 전세계 40여개 이상의 인권단체와 개인 활동가들이 가입되어 있다. ICNK는 탈북자 증언 기록, 전시회, 청문회, 집회, 성명서 발표, 온라인 캠페인, 유엔에 서신이나 청원서 제출 등의 다양한 활동을 전개하고 있다.

4. 북한인권

4.1. 국제사회와 북한인권

국제사회가 북한의 인권문제를 공식적으로 다루기 시작한 것은 1990년대 중후반부터다.[194] 당시 자연재해에 따른 식량난으로 탈북자 수가 늘고, 이들의 증언으로 북한 내부의 기아 및 인권침해 실상이 수면 위로 드러나며 북한인권 문제가 국제적인 관심을 받게 되었다. 유엔은 1997년 8월 21일 제네바에서 개최된 유엔인권소위원회 제49차 회의에서 북한인권 문제를 최초로 논의하였고, 이에 대한 국제사회의 우려와 개선을 요구하는 내용의 결의안을 채택하였다.

북한인권 문제 해결을 위한 유엔 차원의 노력

유엔에서 북한인권 대응 방식은 ① 유엔총회의 북한인권 결의안 채택, ② 유엔인권이사회의 북한인권 결의안 채택, ③ UPR, ④ 북한이 가입한 인권조약 이행 모니터링, ⑤ 유엔 보고서 발간으로 정리된다. 유엔의 보고서와 결의안은 미국, 유럽연합, 일본, 한국 등의 인권정책 수립에 반영되고 있어 북한에게 적잖은 압박으로 받아들여지고 있다.

193) 북한의 인권과 민주화를 목적으로 정치범수용소 출신자들이 결의, 결사한 단체이다. 북한 내 정치범수용소 해체와 정치범 석방을 위한 활동을 한다.
194) 서보혁, "유엔 북한인권정책의 특징과 추세," 『현대정치연구』, 제6권 1호 (2013), p. 146.

유엔 결의(United Nations Resolution)

유엔 결의는 유엔에서 채택된 공식 문서를 말한다. 결의안은 모든 유엔 핵심 기구가 채택할 수 있으나, 대부분의 경우 유엔총회(General Assembly)나 유엔 안전보장이사회(Security Council)가 채택한다. 최초의 유엔 결의는 유엔 설립 이듬해인 1946년 1월 24일 유엔총회가 채택하였으며 원자력의 발견으로 발생할 문제를 해결하기 위해 유엔 원자력위원회(Atomic Energy Commission)를 설립하는 내용을 담고 있다.[195]

유엔 결의의 효과

유엔총회와 유엔 안전보장이사회는 다양한 결의안을 채택하는데, 회원국에 대한 법적 효력은 해당 결의안의 성격과 언어에 따라 달라진다.[196] 경제제재를 비롯한 특정 내용을 담은 결의는 국제법에 따라 법적 구속력을 가질 때도 있다. 유엔 안전보장이사회 결의는 서명국이 평화 협정 내용의 실제 적용에 도움을 주는 것으로 알려져 있다. 특히 이런 결의는 평화 유지에 대한 국제사회의 지원을 끌어내 서명국의 협정 이행에 기여한다. 1993년 채택된 모잠비크의 일반 평화 협정(General Peace Agreement)에 대한 제818호 결의는 모잠비크 평화를 위한 국제적 지원을 촉구하였으며 뒤이어 모잠비크는 3개월 동안 7천만 달러의 평화 유지 지원금을 확보하였다. 유엔 결의의 실질적인 효과 측량은 어려우나 지난 10년 동안 유엔 안전보장이사회 결의가 채택된 경우 평균적으로 평화 협정 개정의 78%를 완료하였으나 결의가 없을 경우 57%가 개정되었다는 통계 결과가 있다.[197]

유엔 결의의 한계

엄밀히 따져 유엔 결의는 법적 구속력을 가지고 있지 않으며 결의 위반 시 대응 과정에서 회원국의 협조가 필요하다. 유엔은 결의 위반국에 경제제재를 가하거나 유사시 무력 개입을 시도할 수 있으나 이들 모두 다른 회원국의 동의와 지원이 있어야만 가능하다. 레바논 전쟁 해결을 위해 2006년 채택된 유엔 안전보장이사회 결의 제1701호는 레바논에 이스라엘과 접경지역의 비무장화를 권고하였으나 레바논은 아직까지 해당 결의를 무시하고 있다.[198]

195) United Nations. https://www.un.org/en/ga/first/index.shtml (검색일: 2023년 10월 26일).
196) Acosta, Luis. 2015. "Legal Effect of United Nations Resolutions Under International and Domestic Law," *The Law Library of Congress.*
197) Hauenstein, Matthew and Joshi, Madhav. "Analysis | U.N. resolutions may seem like cheap talk. but they might actually work." *The Washington Post* September 22 2020 https://www.washingtonpost.com/politics/2020/09/22/un-resolutions-may-seem-like-cheap-talk-they-might-actually-work/ (검색일: 2023년 10월 29일).
198) Duncan. "What happens if a country goes against the UN? we find out" *Humanitarian Careers* April 20 2023, https://humanitariancareers.com/country-against-united-nations/ (검색일: 2023년 10월 3일).

유엔 결의는 그 자체의 문제보다 유엔 안전보장이사회의 구조적인 문제 때문에 제 역할을 다하지 못하는 경우가 잦다.[199] 안전보장이사회의 상임이사국은 미국, 영국, 프랑스, 중국, 러시아 5개국으로 이들 모두 안전보장이사회 결의에 대해 거부권(veto)을 가진다. 안전보장이사회의 결의 채택을 위한 상임이사국 전원의 동의가 쉽지 않은 이유다. 실제로 안전보장이사회에 러시아의 우크라이나 침공을 규탄하는 결의와 제재가 안건으로 올라왔으나 러시아가 거부권을 행사하며 채택이 무산된 바 있다.[200] 이에 따라 유엔 안전보장이사회는 강대국 중심의 국가 이기주의를 극복하지 못하였으며 이는 유엔의 존재가치와 정당성을 훼손한다는 견해도 있다.[201]

유엔 인권위원회와 인권이사회의 북한인권 결의안

2003년 4월 제59차 유엔 인권위원회(Commission of Human Rights, CHR[202])는 유럽연합이 주도하여 상정한 북한의 인권침해에 대한 비난과 UN과 민간인권조사단의 북한 입국을 요청하는 내용의 결의안을 채택하였다. 이후 인권위원회와 인권이사회(Human Rights Council, HRC)는 북한의 인권 상황관련 결의안을 지속적으로 채택하며 고문방지협약과 인종차별철폐협약의 비준, 북한인권 특별보고관의 방북 허용, 북한에 대한 인도적 지원 기관의 북한 접근 및 인도적 지원물품 배분 관련 모니터링 허용을 촉구하였다.

인권위원회에 뒤이어 2006년 설립된 인권이사회는 유엔총회의 부속 기구로 유엔 경제사회이사회 부속 기구였던 인권위원회의 결의안보다 영향력이 더 크다고 볼 수 있다.[203]

유엔총회의 북한인권 결의안

유엔총회는 유엔 인권위원회의 북한인권결의 채택에도 불구하고 북한의 인권상황이 개선되지 않음에 총회 차원에서 북한인권 문제를 논의하면서 시작되었다. 2005년 첫 결의로 시작해 유엔총회는 지난 18년 동안 연속하여 북

199) 이신화, "유엔 다자주의 틀에서의 강대국 정치: 안보리 결의안과 미-중 안보경쟁," 『동서연구』, 제30권 1호, (2018), pp. 211-237.
200) UN News "Russia vetoes Security Council resolution condemning attempted annexation of Ukraine regions" *United Nations* September 30 2022, https://news.un.org/en/story/2022/09/1129102 (검색일: 2023년 11월 18일).
201) 이신화, "유엔 다자주의 틀에서의 강대국 정치: 안보리 결의안과 미-중 안보경쟁," 『동서연구』, 제 30권 1호, (2018), pp. 211-237.
202) 인권이사회의 전신으로 2006년 3월까지 운영되었음.
203) 임상순, "유엔 인권메커니즘의 관여전략과 북한 김정은 정권의 대응전략: 로동신문과 유엔문서 분석을 중심으로," 『북한연구학회보』, 제19권 1호 (2015), pp. 161-191.

한인권결의를 채택해 왔다. 결의안은 북한 당국의 조직적 인권침해, 고문, 공개처형, 여성 인권, 노동자 권리, 정치범 수용소, 식량 문제 등과 같은 항목별 인권 현황과 이에 대한 개선 방안, 인권협약 의무 이행, 조직적이고 심각한 인권침해 즉각 중단, 책임자 처벌 등을 촉구하는 내용을 담고 있다.[204] 2022년 11월 16일 유엔총회는 18번째 결의안을 채택, 북한의 조직적이고 광범위하며 중대한 인권침해를 규탄하고 개선을 촉구했다. 이번 결의안은 한국, 유럽연합, 미국 등 63개국이 공동제안국으로 참여했다. 한국도 4년만에 공동제안국으로 참여했다. 김성 유엔주재 북한대사는 발언권을 요청해 "미국가 서방국가가 인권 문제를 내정관섭과 다른나라 체제 전복을 위한 정치적 도구로 이용하고 있으며, 그런 속셈을 실현하기 위한 무대로 유엔을 악용하고 있다"[205] 고 발언했다.

북한인권 특별보고관(Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea)

북한인권을 다루는 유엔의 또 다른 채널은 2004년 개최된 제60차 인권위원회에서 임명한 '북한인권 특별보고관'의 활동이다. 북한인권 특별보고관은 유엔인권사무소 서울사무소의 지원을 받으며, 매년 북한인권 상황을 조사·연구하여 유엔총회 및 인권이사회에 보고하는 임무를 수행한다.

2004년 초대 북한인권 특별보고관으로 임명된 비팃 문타본(Vitit Muntabhorn) 교수는 2005년부터 2010년까지 매년 유엔총회와 인권이사회에 북한인권보고서를 제출하였다. 해당 문서는 북한 주민의 식량권 확보 및 분배 개선 등 경제적, 사회적, 문화적 권리와 더불어, 공개처형, 연좌제, 정치범 수용소 문제 등 시민적, 정치적 권리 관련 침해 내용을 담고 있다.[206] 비팃 문타본 교수의 임기 만료 후 후임은 인도네시아 전국가인권위원장인 마르주끼 다루스만(Marzuki Darusman, 2010~2016)이 임명되었다.

마르주키 다루스만은 인도네시아 검찰총장 출신으로 유엔 북한인권조사위원회(COI: Commission of Inquiry)를 구성하고 80여 명의 북한인권침해 희생자들을 대상으로 한 약 240차례의 비공개 인터뷰와 청문회에서 공개된 내용을 바탕으로 2014년 '북한 인권에 대한 인권조사위원회의 보고서'[207]를 제

204) 문경연 외, 『유엔 보편정례검토(UPR)에 대한 북한의 대응 추세와 우리의 활용방안』(전주: 전북대학교 산학협력단, 2022), p.8.

205) "유엔총회, 북한 인권결의안 18년 연속 채택…러시아 등과 연대했지만 '표결 없는 통과'", 『VoaKorea』, 2022년 12월 16일.

206) 문경연 외, 『유엔 보편정례검토(UPR)에 대한 북한의 대응 추세와 우리의 활용방안』(전주: 전북대학교 산학협력단, 2022), p 15.

207) Report of the Commission of Inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea.

출했다. 해당 보고서는 북한의 국제인권조약 가입 현황과 정치범 수용소, 의도적 기아, 성분에 따른 차별, 공개처형 및 적법절차 부재 문제 등을 다루고, 북한 당국에 조직적인 인권침해 중단, 형법, 형사소송법 등에 대한 정부 차원의 개정, 사형 및 공개처형 중단, 언론의 독립과 종교권 및 식량권 보장, 인권 교육 도입, 성분제 폐지, 탈북자의 정치범 취급 중단, 강제 실종자에 대한 정보 공개, 남북대화 촉진 등을 권고했다.

이어 2016년에 임명된 토마스 오헤아 퀸타나(Tomás Ojea Quintana, 2016~2022) 특별보고관은 아르헨티나 출신의 인권변호사로, 여덟 차례의 방한과 정부 관계자 및 탈북자 면담을 기반으로 제49차 유엔인권이사회에 북한인권 보고서를 제출했다. 현 북한 내 인권상황에 관한 특별보고관 엘리자베스 살몬 박사는 페루 출신의 국제법 교수로, 2022년에 임명되었다.

이외에도 북한 관련 내용이 포함된 특별절차로는 강제적·비자발적 실종에 관한 실무그룹(이하 "강제실종 실무그룹")과 자의적 구금에 관한 실무그룹 등이 있다.[208]

북한인권조사위원회(Commission of Inquiry, COI)

2013년 3월 21일 인권이사회는 북한인권 결의안 22/13호를 채택하였다. 해당 결의안은 북한에서 자행되고 있는 '중대하고 조직적이며 광범위한(grave, systematic and widespread)' 인권 유린 상황(① 식량권 침해, ② 정치범 수용소 관련 내 인권침해, ③ 고문과 비인도적 처우, ④ 자의적 구금, ⑤ 차별, ⑥ 표현의 자유 침해, ⑦ 생명권 침해, ⑧ 이동의 자유 침해, ⑨ 외국인 납치와 강제실종, 그리고 ⑩ 반인도적 범죄에 대한 책임 문제)에 대해 조사, 기록, 책임 소재 파악 등을 목적으로 하는 조사위원회(COI: Commission of Inquiry, 이하 북한인권조사위원회)를 설립하여 1년 동안 운영하고, 북한 당국에 조사위원회의 인권침해 사례 조사 과정에서 협조, 조사위원들에 대한 제한 없는 방북 허용, 조사위원들의 임무 수행을 위해 필요한 정보 제공을 촉구하는 내용을 담고 있다. 이에 북한은 2013년 5월 10일 인권이사회 의장에게 "완전히 그리고 단호히 조사위원회를 거부한다"는 입장을 밝혔다.[209] 2014년 발표된 COI의 첫 번째 보고서는 북한의 식량권, 정치범수용소 내 인권 유린, 고문 및 비인간적 대우, 자의적 체포와 구금, 기본권 및 자유권, 표현권에 대한 조사 결과를 담고 있으며 북한인권 모니터링 목적의 사무소 설

208) 유엔인권최고대표사무소.

seoul.ohchr.org/sites/default/files/2023-04/10_What%20are%20UN%20Special%20Procedures_FIN_KOR.pdf (검색일: 2023년 10월 29일).

209) 제 3회 북한인권 평화회의 참고자료 중. p. 107.

치를 권고하였다.

유엔인권최고대표사무소 서울사무소 개소

COI의 보고서 내용에 따라 인권이사회는 서울에 유엔인권최고대표사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR)를 개소하도록 인권최고대표사무소에 요청하였고 2015년 6월 서울에 사무소가 설립되었다. 해당 사무소는 ① 북한 내 책임 규명을 목표로 인권 상황에 대한 모니터링 및 기록 강화, ② 북한인권 유관국 정부, 시민사회 및 기타 이해관계자와 협력 및 역량 강화, ③ 지속적인 소통, 옹호활동, 지평확대 노력을 통해 북한 인권 상황의 가시성 유지를 목적으로 한다.[210]

4.2. 북한의 인권문제

북한의 제3차 UPR 결과를 바탕으로 그동안 국제사회가 제기해 온 북한의 인권 문제를 정리하면 다음과 같다.[211]

범분야 이슈
・국가인권기구 설치 ・인권 인식 증진과 교육 증대 – 비준한 인권조약 번역 후 국내 배포, 인권 인식 증대 ・평등권 보장 및 차별금지: 출신 성분에 따른 차별 금지 ・도심-지역간 건강, 교육, 사회 복지 예산의 적절한 분배 ・발전, 환경, 기업과 인권: 필수 공공재 접근에 뇌물 받는 공무원 조사 및 처벌
자유권
・생명권, 자유권 증진: 사형제 폐지, 구금환경 개선, 구금 중 부당대우 중단, 정치범 수용소 폐쇄, 정치범 석방 ・강제실종자 문제 해결: 피해 가족에 행방 관련 정보 제공, ・정의, 법치 환경 조성: 국제 인권규범 준수, 형법 개정, 사법부의 독립, 재판의 공정성 확보 ・표현・정보접근・언론・시민사회활동・종교・신념・국내외 이동의 자유 보장 및 이를 위한 법 제・개정, ・모든 종류의 노예제 폐지: 인신매매 피해여성 지원, 인신매매 범죄화. 위해 환경에서 18세 이하 아동청소년 채용 금지, ・가족생활 유지의 권리: 이산가족문제 해결
사회권
・일할 권리 보장・근무환경 개선: 직장 내 남녀 분리 폐지, 직장 내 성희롱 금지법 제정 ・사회보장: 배급제 개선 등으로 장애인을 포함한 모든 주민의 사회보장제도 접근성 증대 ・기본생활 보장 권리: 식량 부족・영양실조 문제 해결, 국제 인도주의 기관의 모니터링 보장 ・건강권: 공공보건 서비스 개선, 의료보험제도 시행. 의무교육에 성・재생산 교육 포함 ・교육권: 교육 환경 개선, 특히 지방의 교육의 질 개선, 출생성분 기반 교육 접근성・질 차별 금지, 학교에서 물품・식량・회비 모금 금지, 장애 아동 교육권 보장, 인권 교육 관련 국가기본계획 수립, 학교 교육에 인권과 아동권 포함;
특정인 또는 그룹 관련 권리
・여성: 젠더기반폭력(gender-based violence)의 범죄화, 구금 중 성폭력으로부터 여성 보호, 성차별을 조장하는 법 개정, 가정과 사회에서 성역할 조장・제한・차별 태도 제거 ・아동: 신체 형벌 금지, 최소 혼인 연령 19세로 상향 조정, 영유아 사망률 근본 원인 해소, 아동의 행복추구권 보장, 청소년 재판제도 구축 ・장애인: 장애인 차별 금지 및 인식개선 캠페인 증대, 장애에 대한 인권기반 접근법을 적용하고 장애 아동 포괄 전략 수립; 장애인에 동등한 교육권 및 의료서비스 제공

북한인권 문제 발생 원인[212]

북한의 인권침해 문제는 정권 수립 이후 체제 유지 목적에서 발생하는 경우가 많다. 북한은 1948년 공산 정부 수립 과정 중 반대 세력 숙청 등 물리적인 방법으로 독재정권을 구축하였고 체제 유지를 위해 주민들의 정치적 자유를 제한해 왔다. 정권 수립 초기 사유재산 국유화 과정에서 경제적 자유의 침해가 발생하였다. 북한은 독재정권 유지를 위해 최고 지도자 우상화와 통제를 바탕으로 사회주의 경제를 확립하였는데 이때 평등권을 비롯한 개인의 기본권을 침해하였다. 북한의 폐쇄적인 고립주의 외교정책과 핵 개발에 따른 경제제재 역시 북한 주민의 기본권 침해에 일조하고 있다.

동시에 북한이 고립주의 정책 고수와 이에 따른 인권침해 원인을 외부요인으로 보는 견해도 있다. 북한에 비우호적인 미국 등의 압박이 경제 위기를 초래했고 이에 체제 유지를 위한 과정에서 인권침해가 발생했다는 것이다.[213] 이같은 의견에 따르면 인권문제로 북한정부를 압박하는 것은 북한 주민에게 더 큰 고통을 가져올 뿐 북한인권 문제의 근본적인 해결책이 될 수 없다.

북한인권 문제의 원인 해석에 따라 해결책도 다르게 제시되어 왔는데, 예컨대 전자의 경우 북한인권 문제를 대두시켜 북한 정부를 압박하는 것이 심각한 인권침해 발생을 감소시켜 궁극적으로 북한의 인권 증진을 가져올 것이라 보는 반면, 후자는 인권문제 부각은 북한 정권의 더 심각한 고립을 불

210) 유엔인권최고대표사무소, seoul.ohchr.org/sites/default/files/2022-10/01_What%20is%20the%20UN%20HRC%20OHCHR_formatting_FIN_KOR.pdf (검색일: 2023년 10월 29일).

211) OHCHR. https://www.ohchr.org/sites/default/files/lib-docs/HRBodies/UPR/Documents/Session33/KP/HC_letter_33rdSession_DPRK.pdf. (검색일: 2023년 10월 29일).

212) 전일욱, "북한 인권실태에 대한 유엔의 활동과 한국의 역할," 『한국동북아논총』, 제23권 2호 (2018), pp. 49-69.

213) 이정우, "북한인권 문제에 대한 쟁점과 해법: 국제사회 개입의 관점에서," 『정보연구』, 제14권 2호 (2011), pp. 197-226.

러와 북한인권 문제의 궁극적인 해결책이 되기 어렵다고 보기도 한다.

북한인권 침해의 주체

2014년 발표된 유엔북한인권조사위원회의 보고서는 북한 내 인권침해의 주요 가해자는 조선노동당, 국가안전보위부, 조선인민군 등 국가기관이라는 의견을 밝혔다.[214] 이는 북한 주민에 대한 인권침해의 주체가 북한 당국이라는 뜻이며 국가 차원에서 자행되고 있다는 뜻이다.

북한 인권문제 해결을 위한 한국 정부의 역할[215]

북한 인권문제는 이산가족, 국군포로 등 한국 국민과도 연관이 있는 직접적인 문제이기에 이를 해결하는 데 있어 한국 정부의 역할은 매우 중요하다. 외교부의 경우 유엔 인권 활동에 따른 국가 외교정책을 수립하고 조정하는 역할을 맡고 있으며, 특히 유엔과 협력하여 북한인권위원회 권고 사항 이행을 위한 외교 대책을 마련하고 있다. 통일부는 북한인권법에 따라 2016년부터 북한인권기록센터를 운영하고 있으며 국군포로, 이산가족, 납북자 등 한국 국민과 연관된 분야에서 자료를 수집하고 있다. 법무부는 북한 인권문제의 법적 적용을 위한 역할을 하고 있다. 국가인권위원회는 꾸준히 정부와 협력하여 북한인권 실태를 조사하고 정부에 국제사회 동향 등을 제공하고 있다.

북한인권 증진을 위한 시민사회 활동 현황

북한인권 증진 목적의 활동을 하는 대표적인 시민단체로는 사단법인 북한인권시민연합(Citizens' Alliance for North Korean Human Rights, 대표: 이사장: 김석우), 사단법인 북한인권정보센터, 전환기정의워킹그룹, 사단법인 통일미디어(대표: 이광백) 등이 있다.

(사)북한인권시민연합은 1996년 5월 설립된 통일부 등록단체로 북한인권 문제를 처음으로 다루기 시작한 비영리법인이다. ① 탈북자 긴급구호, ② 탈북 청소년 교육 지원, ③ 북한인권 기록 및 보고서 발간, ④ 국제기구에 정치범수용소와 강제노역 실태 고발·제소하는 등의 활동을 한다. 탈북자 긴급구호는 특히 중국 내 인신매매 등의 위험에 노출되어 있는 여성과 아동에게 은신처를 제공하거나 제3국으로 이동을 지원하는 방식으로 진행된다. (사)북

214) Human Rights Council, Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea, General Assembly, 2014, p. 6.

215) 전일욱, "북한 인권실태에 대한 유엔의 활동과 한국의 역할," 『한국동북아논총』, 제23권 2호 (2018), pp. 49-69.

한인권시민연합이 그동안 발간해 온 보고서는 2007년 북한 고문 실태 보고서인 '고문의 공화국, 북한', 2009년 '왕이라 불리는 아이들: (사)북한인권시민연합 북한 아동권 실태보고서', 2011년 '부서진 혁명의 한쪽 수레바퀴: 북한여성에 대한 폭력실태', 2015년 '북한의 사회경제적 변화에 따른 여성인권 실태', 2018년 '조선민주주의인민공화국의 여성에 대한 차별', 2022년'지상낙원으로 간 그들은 어디에? 기만적 북송사업과 강제실종[216]' 등이 있다.

(사)북한인권정보센터(이사장: 신영호)는 2003년 공식 설립되어 2004년 통일부에 등록된 비영리법인으로 ① 북한인권 연례 보고서 발간(북한인권백서 등), ② 북한인권기록보존소 운영, ③ 북한인권 교육, ④ 탈북자 적응 교육, ⑤ 인권침해지원센터 운영으로 북한인권침해사건 법률지원 등의 활동을 하고 있다. (사)북한인권정보센터는 북한인권백서, 북한종교자유백서, 북한인권에 대한 국민 인식 조사, 북한이탈주민 경제사회통합 실태 관련 매년 정례보고서를 발간하고 있다. 정례보고서 뿐만 아니라 2008년 '잘츠기터 리포트 동독(독일 사회주의 통일당)의 범죄행위에 대한 서독 중앙기록보존소의 보고', 2011년 '북한 정치범수용소의 운영체계와 인권실태', '북한 구금시설 운영체계와 인권실태', 2013년 '중국의 탈북자 강제송환과 인권실태', 2015년 '북한 해외 노동자 현황과 인권실태', 2016년 '북한 정치범수용소 근무자, 수감자 및 실종자 인명사전', '러시아 지역 북한 노동자의 근로와 인권 실태', 2018년 '군복 입은 수감자 북한군 인권 실태 보고서', 2020년 '북한 사회주의 대가정의 노동정책과 세포가정의 균열 : 성역할의 탈가부장적 재구성의 강제와 부부갈등', 2022년 '군복입은 수감자 : 김정은 집권기 북한 군 인권 실태', '신정부에 대한 북한인권 정책 제안', '북한의 난제 : 인권과 핵안보의 균형', 2023년 '닫힌 문 너머: 보위부와 안전부의 명령체계 중심으로'등의 보고서를 발간했다.

전환기정의워킹그룹(대표: 이영환)은 유엔북한인권조사위원회(COI) 보고서를 계기로 2014년 9월 설립된 비영리단체로, 통일 후 전환기에 대비하기 위해 ① 가해자 책임추궁과 피해자 지원 목적의 조사와 기록(북한에서의 처형, 암매장 보고서 등), ② 전환기 정의 관련 교육·출판·학술행사 개최, ③ 전환기 정의 정책의 국제비교 및 학제 간 협력연구, ④ 국제기구, 사법기관, 인권·민주주의 옹호 비영리기관, 피해자 및 전문가 그룹과 협력을 위한 활동 등을 활발히 하고 있다. 전환기정의워킹그룹이 발간한 보고서는 2017년 '북

216) 1959년부터 1984년 사이 약 9만3천명 이상의 재일교포를 북한으로 강제 이주시킨 북송사업의 배경, 결과, 북송사업 과정에서 북한 정부의 역할에 대한 분석 등을 담고 있음.

한 반인도범죄 매핑: 집단매장지, 살해장소, 문서증거 보관 추정지', 2019년 '살해당한 사람들을 위한 매핑: 북한정권의 처형과 암매장'과 '풀뿌리 전환기 정의를 위한 탐색: 북한 인권침해 책임추궁에 관한 탈북민들의 견해', 2021년 '김정은 시기의 처형 매핑: 국제적 압력에 대한 북한의 반응'과 '인권범죄 조사분석 성공하려면 어떻게 해야 하나: 과학과 기술의 긍정적 활용 사례', 2023년 '북한 풍계리 핵실험장 방사성 물질의 지하수 오염 위험과 영향 매핑'등이 있다.

(사)통일미디어는 2010년 9월 설립된 통일부 등록단체로 ① 국민통일방송을 운영하여 북한 주민에게 국내외 뉴스와 정치, 경제, 사회, 문화 등의 프로그램 제공, ② 북한 내 통신원과 협력하여 ㈜데일리엔케이(Daily NK)를 통해 북한 뉴스 전파, ③ 북한 주민 대상 영상을 제작하여 유튜브로 송출, ④ USB를 활용해 북한 주민들에게 한국 프로그램을 전달 하는 등의 활동을 하고 있다. ㈜데일리엔케이의 경우 2005년 북한 공개처형 현장 세계 최초 보도, 2018년 김정은 방중 최초 보도, 2020년 김정은 심혈관질환 관련 보도, 2021년 김정일 생일 80주년 맞아 대규모 특별사면 명령 최초 보도 등과 같은 성과를 거두어 왔다.

미국의 북한인권법(North Korean Human Rights Act)

미국은 2004년 세계 최초로 북한인권법을 제정하였다. 미국의 북한인권법은 북한의 정보 접근성 개선, 민주주의와 인권 증진, 탈북민 지원을 위한 예산 지원을 승인하기 위한 것으로 북한의 종교, 언론 등 자유권 침해, 정치범 수용소 운영, 여성 인권침해, 납치 등 다양한 문제를 고려하여 북한 내 기본 인권의 보호와 한반도의 평화통일 달성을 위해 제정되었다.[217] 북한은 이에 대해 체제 전복을 위한 행위라며 극렬히 반발하였다. 이후 북한인권재승인법이 2008년, 2012년, 2017년 통과되어 2022년 9월 30일까지 지속되었다.

미국의 북한인권법은 북한 인권신장을 위해 활동하는 민간 단체 지원 등의 금전 지원 내용을 포함하며, 대북 인도적 지원에 있어 투명성, 모니터링의 중요성을 강조하고 있다. 더불어 해당법은 한국 국적을 취득한 탈북자도 탈북자 신분으로 미국 난민 신청을 허용하고 있다. 2022년 9월 30일 만료된 북한인권재승인법은 2023년 10월 말 기준 상원과 하원 외교위원회에 계류 중이다.[218]

217) 조정현, "미국의 북한인권 관련 법령 고찰: 바이든 시대의 북한인권 관점에서," 『외법논집』, 46권 3호 (2022), pp. 101-126.

218) Congressional Budget Office, "S. 4216, North Korean Human Rights Reauthorization Act of 2022,"August 12 2022, https://www.cbo.gov/publication/58383 (검색일: 2023년 10월 29일).

일본의 북한인권법

2006년 6월 공포된 일본 북한인권법의 정식 명칭은 「납치문제 그 밖의 북한 당국의 인권침해문제 대처에 관한 법률」이다. 명칭에서 알 수 있듯 일본의 북한인권법은 북한의 일본 국민 납치 문제 해결을 위한 법률에 가깝다. 당시 요코다 메구미 가족이 미국 하원 청문회에서 북한 납치에 관한 증언을 하면서 일본 내 납북 문제 해결에 대한 여론이 조성되었다. 해당 법률은 일본 정부가 납북 문제를 국가적 범죄로 규정하고 이를 해결하기 위해 노력한다는 내용을 담고 있다. 이러한 내용의 일환으로 해당 법률은 문제 해결을 위해 일본 정부가 국제사회와 협력할 것, 그리고 매년 이에 대한 보고서 제출을 요구하고 있다. 일각에서는 미국 북한인권법과 다르게 일본 북한인권법이 일본의 대북 제재의 근거를 마련하기 위한 취지도 있다고 평가한다.[219]

한국의 북한인권법

한국의 북한인권법은 2005년 첫 발의 이후 수 차례의 발의와 폐지의 반복을 거쳐 2016년 제정되었다. 유엔은 2005년부터 북한인권결의안(UN Resolution on the Situation of Human Rights in the DPRK)을 채택하는 등 국제사회의 북한 인권에 관한 관심은 지속되어 온 반면 한국은 오히려 국가인권위원회의 권고에도 장기간 북한인권법을 제정하지 않아 북한인권 문제에 방관하고 있다는 평가를 받기도 했다.

북한인권법의 목적은 '북한주민의 인권 보호와 증진에 기여'로, 북한주민의 인권보호와 증진을 위한 노력, 남북관계의 발전과 한반도에서의 평화정착, 북한인권증진을 위한 지속적이고 안정적인 재원 마련을 국가의 의무로 정하고 있다. 더불어 북한인권법은 미국의 북한인권법과 마찬가지로 대북지원 시 국제표준 준수와 투명성 확보를 강조하고 있다. 그 외 북한인권증진을 위한 국제협력, 북한인권 실태 조사 및 관련 연구와 정책개발을 위한 북한인권재단의 설립, 북한주민의 인권상황과 인권증진을 위한 정보 수집·기록 목적의 통일부 산하 북한인권기록센터 설치와 운영 등의 내용을 담고 있다.

북한인권법에 따라 북한인권기록센터는 2016년 3월 발족되었으나 북한인권재단의 경우 이사 추천 과정이 지연되어 2023년 현재까지 출범이 되지 않고 있다. 이에 2023년 3월 북한인권증진위원회가 구성되었다. 해당 위원회는 북한인권재단 출범 전까지 북한인권재단 출범 준비, 북한인권 증진을 위한 전문가·대국민 의견 수렴 및 공감대 확산, 북한인권 증진을 위한 연구 및 정책과제 발굴, 시민사회 북한인권 증진활동 지원 등에 관한 자문 등의 역할을 맡아

219) 손현진, "일본의 북한인권 관련 법제 동향,"『통일법제』 이슈페이퍼 6호 (2021), pp. 1-44.

수행 중이다.

북한인권법이 한반도의 평화를 위한 중요한 원동력이 될 것은 분명하며 사법 절차를 통한 북한 주민의 인권 보호를 위한 토대를 마련했다. 하지만 해당 북한인권법이 당위적 규정만을 명시하는 점을 비판하는 의견도 있다.[220] 북한은 한국의 제3차 UPR에서 한국의 북한인권법을 '도발적(provocative)'이라며 폐지를 권고하였고 한국 정부는 이를 수용하지 않겠다고 밝혔다.[221]

4.3. 북한의 인권대응

북한의 인권관: '우리식 인권론'

기본적으로 북한은 인권에 대해 '모두가 평등하고 똑같은 인권을 가져야 하지만, 그렇다고 하여 초국가적인 인권이나 자유란 있을 수 없으며,[222] 지구상 모든 나라들이 서로 다른 전통과 민족성, 문화와 사회발전 역사를 가지고 있기 때문에 인권 기준이 각 나라의 구체적 실정에 따라 서로 다를 수 밖에 없다'[223] 고 본다. 북한의 이런 '우리식 인권론'은 크게 세가지 특징을 보인다.

첫째, 주체사상과 결합되어 형성된 인권관으로 집단주의, 계급, 사회권을 강조한다. 1980년대 주체사상이 체계화된 이후 북한에서 인권의 정의는 '사람이 사람으로서 마땅히 가져야 할 권리 곧 사람의 자주적 권리', '사회적 존재로서의 사람의 인권은 그의 정치생활, 경제생활, 문화생활 등 사회생활에서 표현'된다고 하여 권리의 주체를 자본주의 환경에서의 개인이 아닌 집단주의에 입각한 구성원으로 보고 있다. 이처럼 사회권 중심의 인권관념은 의식주, 보건, 교육과 같은 인민생활의 기본적 필요를 제공하는 것에 최우선의 관심을 두는 북한 체제 특성에서 나온다. 이렇듯 사회주의 인권개념과 주체사상이 결부된 북한의 인권관은 북한의 '수령제' 정치체제를 정당화하는 역할을 한다. 궁극적으로 인권은 수령에 대한 절대 충성의 대가로 누릴 수 있는 권리, 수령의 시혜로 주어지는 권리로 해석할 수 있다.[224]

둘째, 인권의 보편성은 인정하는 동시에 상대주의적 관점을 취한다. 북한에게 국제사회가 제시하는 인권관념은 제국주의식 기준으로, 타국의 내정간섭 도구의 하나로 본다. 이에 상대주의적 인권기준이 있다고 주장하는데 이때 북한에게 인권의 기준은 '인민이 좋아하고 그들의 요구와 이익에 부합하는 것'이다. 국가마다 역사적 배경, 풍습, 발전 수준, 생활 방식 등이 다르므로 이에 맞는 방식으로 인민들의 요구를 반영하여 인권 기준을 설정해야 한다고 보는 것이다.

셋째, '인권은 곧 국권'이라 여겨 주권원칙과 자주성을 강조한다. 이 같은 주장은 2000년대 이후 미국 부시정부의 대북 강경책을 배경으로 강화되었다고 보아진다.[225] 따라서 북한에게 인권문제는 국가주권의 문제로, 이에 대한 관여는 주권의 원칙과 내정불간섭의 원칙을 위배하는 행위로 본다. 다음은 1995년 6월 24일자 '로동신문'의 일부로 북한의 인권관을 잘 보여준다.

> "인권은 하늘이 주는 행운도 아니고 더욱이 국제기구나 다른 나라가 주는 선사품도 아니다. 진정한 의미에서 인권은 그 어떤 외세의 '압력'이나 '훈시'에 의해서가 아니라 매개 나라가 자기 인민들에게 정치, 경제, 문화 등 사회생활의 모든 분야에서 마땅히 누려야 할 권리를 법적으로, 제도적으로, 물질적으로 담보 보장해 줄 때 실현된다. 인권이자 국권이며 국권이자 자주권이다. 자주권을 상실한 인민은 그 어떤 인권에 대하여서도 말할 수 없다'[226]

북한은 이같은 인권관을 기반으로 유엔인권보호체제의 일반관여에 대해서는 타협을, 특정관여에 대해서는 "신축적 대응전략"을 구사하여 체제는 유지하되 국제사회로부터의 고립을 탈피하고자 한다. 이러한 대응전략은 김정일・김정은 정권에서 동일하게 목격되고 있다.[227]

유엔의 인권개선 압력에 대한 북한의 대응

유엔 인권위원회는 2003년 북한인권결의안을 채택하고 2004년 북한인권특별보고관을 임명하는 등 북한인권 문제에 대해 압박 방식을 취해왔다. 북한은 이러한 유엔의 인권개선 압력에 정치적 압력을 가하지 않거나 체제를 문제 삼지 않는다고 판단할 경우 선별적으로 협력을 추구해오고 있다. 그러나 인권문제를 기반으로 정치적 압력을 가하는 것으로 받아들이는 경우는

220) 이보드레, "북한인권법의 문제점과 개선방향 Ⅰ: 북한 인권침해사례 수집・기록 기구의 일원화를 중심으로," 『법학논총』 제39권 (2017), pp. 135-159.
221) "한국, 북한인권법 폐지 북한 권고 수용 거부..."북한 주민 인권 보호 위한 법"," 『Voice of America』, 2023년 7월 10일.
222) 로동신문, 2012년 11월 17일.
223) 로동신문, 2013년 7월 2일.
224) 이무철, "'북한 인권문제'와 북한의 인권관," 『현대북한연구』, 제13권 1호 (2011), p. 150.
225) 이무철, (2011), p. 152.
226) "참다운 인권을 옹호하여," 『로동신문』, 1995년 6월 24일.
227) 임상순, "유엔 인권메커니즘의 관여전략과 북한 김정은 정권의 대응전략: 로동신문과 유엔문서 분석을 중심으로," 『북한연구학회보』 제19권 1호 (2015), p. 175.

강하게 거부하는 모습을 보인다. 애컨대 정치적·시민적 자유 대신 완전취업, 무상 의료, 교육 등의 경제적·사회적 권리를 보장한다고 주장하는 것이다.[228]

북한은 1981년 사회권규약과 자유권규약, 1990년 아동권리협약, 2000년 여성차별철폐협약에 가입하며 현재 4개 국제인권협약의 당사자에 해당된다. 1990년대 후반 국제사회는 북한의 식량난으로 인해 발생한 탈북자 및 아사자를 기점으로 북한 인권에 관심을 가지기 시작했다. 이에 1997년 유엔 인권위원회의 산하기관인 인권소위원회는 북한인권 개선을 촉구하는 내용을 포함하는 북한인권 결의안을 채택했다. 북한은 결의안에 대해 국제인권조약을 이용한 정치적 압력이라고 비난하며 자유권규약 탈퇴를 선언했으나 인권위원회는 탈퇴를 인정하지 않았다. 북한은 인권위원회가 객관성과 공정성을 상실하고 서방국가들의 이해를 반영한 선택성과 이중기준을 내세우고 있다는 입장을 표명했다. 북한은 이후 2003년부터 지금 연속으로 채택되는 결의안에 대해 미국을 비롯한 서방국이 북한의 체제 위협과 같은 정치적 동기를 가지고 유엔의 공정성을 훼손한다고 주장한다.

북한은 유엔 인권이사회가 주관하는 보편적 정례검토(UPR)에 참가하여 2009년, 2014년, 2019년 세 차례에 걸쳐 국가보고서를 제출했다. 또한 2004년 여성폭력 특별보고관과 아동권리위원회 위원 등 유엔인권기구 관련자를, 2005년에는 유엔 법률가를 북한에 초청해 북한 변호사들을 대상으로 유엔의 협약과 난민 대처 방안에 대해 교육을 진행하기도 했다. 이처럼 북한은 체제를 위협하는 정치적 행위로 판단하는 유엔의 인권개선 압력에는 강한 거부와 반발로 대응하는 한편, 체제를 위협하지 않는 비정치적 내용에 대해서는 선택적으로 협조하는 모습을 보인다.

유럽연합의 대북인권 정책

기본적으로 유럽연합(European Union, 이하 'EU')의 대북인권 정책은 북한의 고립보다는 대북지원으로 체제개방을 유도하는 방식이다.[229] EU는 2000년대 초 김대중 정부(1998~2003)를 기점으로 북한의 인권문제를 본격 논의하기 시작했다. 2000년 10월 서울에서 개최된 제3차 아시아·유럽 정상회의(Asian-European Meeting, ASEM)에서 김대중 정부는 유럽연합에 북한과 수교를 적극 권했고, 같은 해 11월 EU의 일반이사회(General Council)는 대북한 행동지침(EU Lines of Action Towards North Korea)을 채택하였다. 해당 지침 제2조는'북한 인권상황의 개선 및 인권에 대한 유엔 협약의 준수, 북한 주민의 외부지원에 대한 접근' 등을 포함한 북한 인권문제를 의제로 다루고 있다. 2001년 북한을 방문한 유럽연합 의장국 스웨덴 대표는 북한과 인권대화를 갖기로 합의하였고, 이후 유럽연합은 2001년 6월 브뤼셀에서 북한과 첫 인권대화를 진행하였다. 2차 인권대화는 2002년 6월 평양에서 열렸으며 이 자리에서 인권의 기본 원칙 및 UN 인권기구와의 협력 방안이 논의되었다.[230]

하지만 EU는 이같은 노력에도 불구하고 북한인권 문제에 진전이 없으며 북한의 개선 노력이 보이지 않는다고 판단했다. EU는 북한의 기본권 침해, 법치 부재, 북한 내 인권문제에 대한 정보 부족, 국제기구와 NGO의 접근성 저하 문제 등을 지적하였으나 북한은 자국 내 인권문제가 없다는 입장을 고수하였다. EU와 북한의 인권대화는 2003년부터 중단되었고 북한의 대응에 실망한 EU는 2003년과 2004년 유엔 인권위원회의 북한 인권결의안 제출을 주도하여 채택에 성공하였다.

북한은 북한인권 결의안 채택을 주도해 온 유럽연합에 강하게 반발하는 태도를 유지하고 있지만, 미국의 대북 강경책에 대한 견제 수단으로 인권이 아닌 다른 분야에서는 유럽연합에 우호적인 태도를 견지하고 있다. 일례로 북한은 2015년 유럽연합의 인권특별대표 스타브로스 람브리니디스(Stavros Lambrinidis)를 북한에 초청했고, 2017년에는 전 영국 총리 비서실장인 조나단 포웰(Jonathan Powell)의 방북과 평양어린이식료품공장 참관 장면을 로동신문에 게재하기도 했다.

미국의 대북 인권정책

미국은 1990년대까지 북한 내 인권상황보다 비핵화 등 북한의 위협적인 행동 억제에 더 큰 관심을 보여오다 2000년대 초 부시 행정부(2001~2009)를 기점으로 북한인권 문제를 적극 거론하기 시작했다. 미국의 대북인권 정책은 크게 넷으로 나뉜다. 첫째, 인권외교(human rights diplomacy), 둘째, 민주주의 및 북한인권 증진활동 지원(grant policy), 셋째, 대북방송을 통한 정보 유통(information flow), 넷째, 국내법(북한인권법)을 제정하여 북한정부를 경제·도덕적으로 압박하는 것이다.[231]

2002년 3월 미국 국무성은 북한의 인권상황을 포함하는 각국 인권보고서(Country Reports on Human Rights Practices)를 발간하고, 같은 해 4월 개최

228) 오영달, "동북아 지역인권제도의 모색: 유럽인권협약이 주는 시사점을 중심으로," 『평화학연구』 제10권 3호 (2009), pp. 177-202.
229) 안득기, 『국제사회와 북한인권:현황,쟁점,과제』(서울:국가안보전략연구소, 2011), p.13.
230) 허만호, "유럽연합의 대 북한 인권정책과 유엔 인권위원회의 대북결의 채택,"『대한정치학회보』, 제12권 2호 (2004), p. 7.
231) 안득기, 『국제사회와 북한인권:현황,쟁점,과제』(서울:국가안보전략연구소, 2011), pp. 11-12.

된 제58차 유엔 인권위원회에서 북한인권 문제를 거론했다. 2000년대 초부터 이어져 온 미국의 북한 인권개선 압력은 2023년 조 바이든 행정부가 2017년부터 6년간 공석이던 북한인권특사를 지명하며 증대되고 있다.

북한은 미국의 인권개선 압력을 미국식 민주주의 가치와 인권을 전파하고 북한의 체제를 압살하는 정치적 의도로 규정하고 있다. 북한은 미국이 미국식 문명을 다른 국가에 수출해 주체성을 말살하고 미국의 독점적 지배질서를 확립한다고 인식해 왔다. 미국이 북한을 인권유린국가로 정의하고 인권개선 압력을 가하는 것은 중대한 주권침해이자 인권문제를 정치화한다는 것이다.[232]

북한은 인권침해는 자국이 아닌 미국이 자행하고 있다고 주장하기도 한다. 지난 2020년 북한 외무성은 조선인권연구협회 대변인 담화에서 백인 경찰의 체포 과정에서 숨진 흑인 남성 조지 플로이드 사건을 언급하며 미국은 다른 국가의 인권 문제를 거론할 권리를 상실했다고 비판했다. 또한 북한은 2021년 2월 외무성 대변인 담화에서 미국은 인권에 대해 거론할 자격조차 없다고 주장했다. 그 근거로 한 해 4만 명 이상의 사망자가 발생하는 총기류 사건을 포함하여 인종차별, 폭력 및 마약범죄 등 인권유린이 자행되고 있음을 주장했다. 미국의 인권개선 압력에 대한 북한의 대응은 2019년 5월 유엔 인권이사회가 주관한 보편적 정례검토 보고서에서도 확인할 수 있다. 북한은 2003년 이후 지속 채택되는 북한인권 결의안 및 2004년부터 활동을 시작한 북한인권 특별보고관을 미국의 정치적 음모의 산물로 규정한다는 입장을 밝혔다. 미국의 인권개선 압력은 북한의 제도와 사상을 말살하기 위해 꾸며낸 정치적 모략이라는 것이다.

중국의 대북 인권정책

북한인권에 대한 중국의 입장은 크게 둘로 나뉜다. 먼저 안보와 관련해 북한을 압박하는 것에는 반대하나, 일반적인 인권문제에 대해서는 묵인 또는 우회적으로 대응하고 있다. 중국은 북한의 동맹으로 유엔의 결의안 채택 과정에는 동참하지 않고 반대하며 일반적인 인권 문제에 대해서는 별다른 입장을 내지 않고 있다. 중국이 직면하고 있는 북한인권 분제는 탈북자 문제와 관련되어 있다. 2000년 전까지 중국은 중국 내 탈북자의 송환에 북한 정부와 협조하였으나 이후 탈북자 송환 문제가 북한인권 문제와 함께 국제사회에 주목을 받게 되자 대량 탈북 사전 차단, 대규모 탈북의 경우 무조건적인 송환보다는 제

232) 이무철, "'북한 인권문제'와 북한의 인권관: 인권에 대한 북한의 시각과 정책에 대한 비판적 평가," 『현대북한연구』, 제13권 1호 (2011), p. 164.

3국 추방 등의 방식을 택해왔다.[233]

북한과 UPR

북한은 UPR이 개설된 이래 2009년 12월 7일, 2014년 5월 1일, 그리고 2019년 5월 9일, 총 세 차례의 UPR 심의를 받았다. UPR을 통한 인권 상황 모니터링 방식에 대해 북한은 '인권이사회의 가장 혁신적이고 협력적인 체계'라고 긍정적으로 평가하고 있다. 북한 UPR 심의과정의 특징은, 북한의 인권상황에 대해 북한 내부 시민단체의 보고서 제출이 어렵다는 점이다.[234]

북한은 2009년 11월에 제1차 보편적 정례검토에 심의국가로 참여하였고, 국가의 인권 검토 실무그룹 보고서에서 "정부는 인권을 모든 인간이 동등하게 가지고 있으며 그들이 자기 존엄을 완전히 존중받으며 인간으로서 살 수 있게 하는 권리로 간주한다" 라고 표명했다. 그러나 북한은 인권의 보편성과 평등성, 개별성, 존엄성과 불가분성의 원칙을 고수하고 있으면서도 인권은 "국가와 사회와는 관계없이 자유한 권리" 가 아니라 "국가와 사회에 의해 보장된 자유의 권리" 라고 주장했다. 동시에 북한은 UPR에 대해 각국의 "인권문제에 대한 정치적, 선택적, 이중적 평가기준"을 지양하고 공정한 평가를 추구한다는 점에서 긍정적인 평가를 내렸다. 국제 인권 문제를 다룰 때 주권과 평등을 존중하는 기반에서 대화와 협력을 환영하고 격차 이중 표준의 적용을 거부하며 공정성, 객관성 및 비선별성 원칙을 엄격히 준수할 것을 요구했다. 또한 "인권이 주권 국가에 의해 보장되기 때문에, 다른 국가의 내부 문제에 개입하거나 정부를 전복하고 인권 문제의 핑계로 체제를 변경하려는 모든 시도가 인권침해를 구성한다는 견해를 가지고 있다. 이런 의미에서 북한은 인권이 곧 국가 주권을 의미한다고 주장한다" 라는 내용을 포함했다.

북한은 총 167개의 권고안 중 50개는 즉각 불수용, 검토 후 거부 의사를 밝힌 권고안은 15개, 부분적 수용한 권고안 6개, 그리고 수용한 권고안은 81개였다. 이러한 권고안에 대한 수용 의사를 밝힌 것도 제2차 보편적 정례검토 개최 직전이었다. 대체로 북한은 지속 조치 권고안은 수용하는 편이나 구체적 조치에 관한 권고안은 64중 13개만 수용하였다. 정치범 수용소, 고문, 연좌제, 공개처형, 외국인 납치, 성분 차별 및 이동의 자유에 대한 권고안들은 모두 수용 거부하였다.[235]

233) 안득기, 『국제사회와 북한인권:현황,쟁점,과제』(서울:국가안보전략연구소, 2011), p.15-16.

234) Chow, Jonathan. 2017. "North Korea's participation in the Universal Periodic Review of Human Rights." *Australian Journal of International Affairs* 71(2):146-163.

235) Chow, Jonathan. 2017. "North Korea's participation in the Universal Periodic Review of Human Rights." *Australian Journal of International Affairs* 71(2):146-163.

타국에 대한 북한의 권고

북한의 타국가에 대해 정치적 경쟁국에는 비판적인 태도를 보이는 반면 정치적 동맹국에는 수위가 약한 권고를 내놓는 등 국가에 따라 세분도와 태도를 달리하고 있다. 예컨대 베트남과 쿠바의 경우 정부 옹호적인 권고를 제기하였으나, 한국 정부에는 ① 북한 지지자를 범죄자로 처벌하는 국가 안보법의 폐지, ② 정치·사상범의 자유를 침해하는 상황 해결, ③ 구금 중 고문 문제 해결을 권고했다. 미국에는 경찰의 취약계층 과잉진압 문제, 일본에는 과거사 문제 해결을 권고하였다.[236] 더불어 북한은 북한에는 인종갈등 문제가 없다며 미국의 인종차별 문제를 지적하였는데[237] 다른 국가들도 미국에 같은 문제를 제기하여 북한 권고 내용에 무게가 실어지게 되었다. 심의대상국들은 북한이 제기한 131개의 권고안 중 107개를 수용하였고, 이는 북한에게 국제적 고립 상태를 조금이나마 타개하는 기회가 되었다.[238]

북한과 유엔 주요 인권 조약

2023년 10월까지 북한은 유엔의 9개 인권 조약 가운데 ① 사회권규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR), ② 자유권규약(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR), ③ 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child, CRC), ④ 여성차철폐협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW), ⑤ 장애인권리협약(Convention of the Rights of Persons with Disabilities, CRPD)에 가입했다.

북한과 자유권규약(ICCPR)

북한은 자유권규약에 1981년에 가입하였지만 1997년 자유권규약 비준 철회 시도를 하였다. 국제사회의 즉각적인 반발에 부딪혀 철회는 이루어지지 않았지만 북한은 2002년부터[239] 자유권위원회에 국가이행 보고서를 제출하지 않고 있다. 유엔은 2019년 새로운 보고 주기를 발표하며 북한에 해당 보고서 제출을 공식 요청하였으나 북한은 이에 대해 무응답으로 대응하고 있다.[240] 더불어

236) Chow, Jonathan. 2017. "North Korea's participation in the Universal Periodic Review of Human Rights." *Australian Journal of International Affairs* 71(2):146-163.
237) 오종문, "남북한 인권과 국가별정례인권검토(UPR) 협력 방안," 『사회과학연구』, 제32권 4호 (2021), p. 174.
238) Chow, Jonathan. 2017. "North Korea's participation in the Universal Periodic Review of Human Rights." *Australian Journal of International Affairs* 71(2):146-163.
239) United Nations. https://www.un.org/en/delegate/page/un-official-documents (검색일: 2023년 10월 29일).
240) Willis, Ben."Scrutinizing North Korea's Record on Civil and Political Rights: The New ICCPR

북한은 2020년 표현의 자유를 제한하는 법률을 제정하는 등 자유권규약을 사실상 무시하고 있다.[241]

북한과 사회권규약(ICESCR)

북한은 1981년에 사회권규약에 가입하였으나 자유권규약과 마찬가지로 2002년 2차 보고서 제출 이후 더 이상 보고서를 제출하지 않고 있다. 북한의 3차 보고서 제출 기한은 2008년이었다. 유엔은 북한의 2차 보고서에 대해 북한의 자연재해 극복, 공공 보건 의료, 11년의 의무 교육 기간 등을 긍정적으로 평가하였다. 동시에 유엔은 사회권규약 이행 체제 구축, 인종차별철폐협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD) 가입, 일할 권리, 가정폭력 등에 대한 개선을 권고하였다.[242]

북한과 아동권리협약(CRC)

북한은 1990년 아동권리협약(CRC)에 가입하였으며 1996년 최초 보고서를 제출하였다. 해당 보고서에 대해 아동권리협약위원회는 영양결핍에 따른 아동 사망률 증가, 체벌, 아동권리협약 이행 모니터링 방식 부재 등에 대해 우려를 표했다. 동시에 위원회는 북한이 국제 인권 조약 준수의지를 보이는 점을 특기하였다.[243] 이후 북한은 2002년 2차 보고서, 2007년 3·4차 통합 보고서, 그리고 2016년에 5차 보고서를 제출하며 상대적으로 활발한 활동을 유지하고 있다. 5차 보고서에 대해 아동권리협약위원회는 북한 아동인권이 다방면에서 발전한 것을 특기하였다. 또한, 대북 경제제재가 북한의 아동인권협약 준수에 악영향을 미치고 있다는 점을 언급하며 고문, 체벌, 영양실조, 교육 등의 개선을 권고하였다.[244]

Reporting Cycle" *38 North* September 03 2021, https://www.38north.org/2021/09/scrutinizing-north-koreas-record-on-civil-and-political-rights-the-new-iccpr-reporting-cycle/ (검색일: 2023년 10월 29일).
241) Islam, Muhammad Muzahidul. "North Korea's Obligation to ICCPR: Freedom of Expression and the Three-Part Test." *The Daily Star* February 26 2023, https://www.thedailystar.net/opinion/views/news/north-koreas-obligation-iccpr-freedom-expression-and-the-three-part-test-3194926 (검색일: 2023년 11월 3일).
242) United Nations Economic and Social Council. "Concluding observations on the second periodic report of the Democratic People's Republic of Korea" https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/457/48/PDF/G0345748.pdf. (검색일: 2023년 10월 29일).
243) United Nations Committee on the Rights of the Child. "Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Democratic People's Republic of Korea" https://www.refworld.org/publisher,CRC,,PRK,3ae6af5a4,0.html
pression-and-the-three-part-test-3194926. (검색일: 2023년 10월 29일).
244) United Nations Commitee on the Rights of the Child. "Concluding observations on the fifth

북한과 여성권리협약(CEDAW)

북한은 2001년 여성권리협약(CEDAW)에 가입하였으며 이듬해인 2002년 최초 보고서를 제출하였다. 해당 보고서는 북한이 헌법에 여성이 평등하다는 점을 명시하고 있으며 다양한 사법 절차로 여성권을 보호하고 있다는 점, 그리고 여성권리협약이 북한 헌법과 동등한 위치에 있다는 점을 특기하였다. 이후 북한은 2016년에 2·3·4차 통합 보고서를 제출하였다. 해당 보고서에 대해 여성권리협약위원회는 성평등을 보장하기 위한 사법적인 제도를 구체적으로 요구하는 등 북한의 보고에 대한 상세한 설명과 예시를 요구하였다.[245]

북한과 장애인권리협약(CRPD)

북한은 2016년에 장애인권리협약을 비준하였으며 2018년 12월에 최초 국가보고서를 제출하였다. 해당 보고서는 북한이 2003년 장애인 보호법을 제정한 점, 장애인권리협약의 요구에 따라 자국법을 개정한 점, 이 과정에서 장애인의 정의를 재정립한 점, 장애인의 권리 보장에 대한 기존법과 정책, 장애인 보호 목적으로 진행된 국제협력사업 예시 등에 대한 내용을 포함하고 있다.[246] 더불어 유엔 안전보장이사회의 경제제재가 장애 아동을 위한 교육물품 구입, 장애인 보조 기구·장비 구입 등과 같은 북한정부의 장애인 권리 신장 노력에 걸림돌이 되고 있음을 명시하고 있다. 해당 리포트에 대해 장애인권리위원회는 2022년 9월 쟁점목록(List of issues, LOI)에 장애인권리협약 선택의정서 비준 계획, 2017년 장애인 권리에 관한 특별보고관의 북한 방문 이후 권고내용 이행 결과, 조약 각 조항의 국내 이행 상황과 개선 내용과 경과보고 등을 포함시켰다.

4.4. 이산가족 및 납북자 문제

이산가족과 납북자 문제는 북한인권 문제에서 빼놓을 수 없는 주제로, 인도주의적 관점에서도 해결이 시급하지만 북한의 협조 없이는 해결이 요원하다.

periodic report of the Democratic People's Republic of Korea" https://www.refworld.org/publisher,CRC,,PRK,5a0ed1a64,0.html. (검색일: 2023년 10월 29일).

245) United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women. "List of issues and questions in relation to the combined second, third and fourth periodic reports of the Democratic People's Republic of Korea" https://www.refworld.org/publisher,CEDAW,,PRK,596f1fc54,0.html. (검색일: 2023년 10월 29일).

246) United Nations. "Initial report submitted by the Democratic People's Republic of Korea under Article 35 of the Convention, due in 2018" https://digitallibrary.un.org/record/3833391. (검색일: 2023년 10월 29일).

이산가족 문제에 대한 시각

이산가족 문제는 크게 네 가지 관점에서 바라볼 수 있다. 첫째, 인도주의적 관점이다. 인도주의란 모든 인간은 동등하며, 인간의 존엄을 위해 인종, 민족, 국가, 종교 등의 차이를 넘어 모든 사람의 안녕과 복지를 위하는 것을 중요하게 여기는 믿음, 또는 이를 이루기 위해 하는 활동을 말한다. 그동안 한국에서 이산가족 문제는 인도주의 문제로 보아왔다. 둘째, 인권적 관점이다. 세계인권선언 제12조는 '어느 누구도 그의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적인 간섭을 받거나 또는 그의 명예와 명성에 대한 비난을 받지 아니한다. 모든 사람은 이러한 간섭이나 비난에 대하여 법의 보호를 받을 권리를 가진다.'고 하여 가족생활 영위를 인권으로 정하고 있다. 더불어 같은 선언문 제16조 제3항은 '가정은 사회의 자연적이고 기초적인 단위이며, 사회와 국가의 보호를 받을 권리가 있다'고 정하고 있다. 이런 관점에서 볼 때 원할 때 자유로이 만날 수 없는 것은 물론 생사 확인도 쉽지 않은 상황은 해결이 필요한 인권 문제로 볼 수 있다. 셋째, 복지국가 관점이다. 복지사회를 위한 기초단위를 가족으로 볼 때 삶의 행복은 가족의 안정 위에서 가능하니, 가족의 복지의 실현을 위해 이산가족 문제가 해결되어야 한다는 관점[247]이다. 넷째, 이산가족 상봉 등은 남북한의 인적 교류를 증진시켜 통일에 우호적인 환경을 조성한다는 정책적 관점이다.[248]

인도주의적 관점과 인권적 관점의 차이는 국가의 개입 의무에서 나온다. 인도주의적 관점에서는 가해자 규정과 가해 방지 측면에서 국가의 의무가 덜 강조된다. 반대로 인권적 관점에서는 국가는 인권침해 발생 시 이를 구제하거나 해당 권리를 보호하고 재발 방지를 위해 제도적 장치를 마련할 의무를 갖게된다. 이산가족 문제에 대한 인권적 접근은 비교적 최근 형성된 담론이다.

2022년 9월 한국은 "이산가족 문제의 근본적인 해결을 위해 남북 당국간 회담을 조속히 개최하자"고 북한에 회담을 공식 제의하였으나 북측에서 거절하였다. 이에 국가안보전략연구원은 이산가족 문제를 인권문제로 다뤄 이에 대한 북한 정권의 책임론과 국제적 압박 등을 검토해야 한다고 한국 정부에 권고했다. 이산가족 문제를 북한이 남북관계에 있어 주도권 행사 방안 가운데 하나로 인식하고 있어, 남북관계가 교착상태에 놓일 때마다 상봉은 중단되고 한국은 양보를 검토하는 상황의 반복에 대한 해결책으로서다. 북한정부의 이산가족 문제 정치화가 지속되면 이를 기본권 침해로 보아 북한을 압박하는 카

247) 김승훈, "가족복지를 위한 남북이산가족상봉," 『인도법논총』, 제25권 (2005), pp. 261-281.

248) 이준일, "이산가족의 '가족에 관한 권리'," 『헌법논총』, 제25권 (2014), p. 293.

드로 활용해야 한다는 것이다.

헌법상 가족권

우리 헌법 제10조는 '모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다' 하여 국민의 행복추구권을 규정하고 있다.

헌법상 좀더 직접적으로 가족의 권리를 다루는 조항은 제34조 1항 '모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.'와 2항 '국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.'와 같이 기본권에 관한 것이 있다. 가족권과 직접적으로 관련있는 조항은 제36조 1항 '혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다'가 있다.

이러한 국민의 권리는 뒤이어 나오는 '국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장 ·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있음'을 밝히는 제37조 2항과 충돌한다. 하지만 해당 조항은 '제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다'고 하여, 이산가족 문제는 국가의 문제 해결에의 노력의 의무에 대한 정당성이 성립된다. 다시 말해, 해당 문제에 대해 지속적으로 문제를 제기하고 해결책을 강구할 경우, 우리 정부는 문제를 해결해야 하는 상황에 놓이게 된다. 하지만 이산가족 문제의 장기화, 그리고 북핵문제에 따른 남북관계 경색은 문제 해결을 더욱 어렵게 하고 있다.

이산가족의 정의

이산가족의 정의는 "이산의 사유와 경위를 불문하고, 현재 군사분계선 이남지역(이하 '남한'이라 한다)과 군사분계선 이북지역(이하 '북한'이라 한다)으로 흩어져 있는 8촌 이내의 친척·인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자"이다(동법 제2조 제1호).[249] 2023년 3월 '남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률'이 개정되어 매년 추석 전전날 (음력 8월 13일)이 '이산가족의 날'로 지정돼 국가기념일이 됐다.

이산가족의 범위 또한 넓어져 6.25전쟁으로 이산가족이 된 경우뿐만 아니라 북한이탈주민도 이산가족으로 보아야 한다는 의견도 있다.

249) 이준일, "이산가족의 '가족에 관한 권리'," 『헌법논총』, 제25권 (2014), p.291.

이산가족 현황

통일부는 '남북이산가족찾기 이산가족정보통합시스템[250]'을 운영, 매월 이산가족신청자료 통계자료를 온라인으로 공시하고 있다. 1988년부터 2023년 7월 말까지 누적 신청자는 총 133,682명으로, 이 가운데 사망자는 93,058명(70%), 생존자는 40,624명(30%)이며 2023년 상반기 매월 사망자는 평균 286명으로 나타난다. 아래 표에서 볼 수 있듯 생존자 절반 이상이 80세 이상이다.

구 분	90세이상	89-80세	79-70세	69-60세	59세이하	계
인원수(명)	12,463	14,623	7,473	3,814	2,251	40,624
비율(%)	30.7	36.0	18.4	9.4	5.5	100

(출처: 이산가족정보통합시스템의 '남북이산가족교류현황[251] 2023년 7월 말 자료)

이산가족상봉 현황

남북한 분단 이후 첫 이산가족상봉은 1985년 성사되었다. 이후 2000년 남북정삼회담의 결과로 본격적으로 시작되어 2000년 8월 15일부터 2007년까지 매년 2회, 2009년과 2010년 연 1회씩 개최되다가, 2014, 2015, 2018년 개최 후 현재까지 중단된 상황이다. 과거 상봉식은 서울, 평양, 금강산 등지에서 진행되었으며, 남북에서 각각 약 100여명의 상봉대상자와 동반가족이 상봉하는 식으로 이루어졌다.[252]

이산가족 문제 해결을 위한 한국 정부의 지난 노력

한국 정부는 2000년 6.15 공동선언 이후 이산가족 해결을 본격적으로 논의하기 시작했다. 정부는 이산가족 문제 해결에 대한 국가적 책무를 규정하며 2009년 3월 '남북이산가족의 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률'을 제정했다. 이에 따라 총 네 차례의 남북 이산가족 교류촉진 기본계획(1차 2014~2016, 2차 2017~2019, 3차 2020~2022, 4차 2023~2025)을 수립했다.

정부는 기본계획에 따라 2015년 이산가족 영상편지 제작 사업에 27억 원, 2019년 화상상봉장 개·보수와 장비지원에 30억 9,400만 원 및 이산가족 유전자 검사 지원에 15억 7,500만 원, 2021년 이산가족 실태조사에 8억원 등을 배정했다. 그 결과 2021년까지 2만 4,077편의 영상편지가 제작되었고 2만 5,149명의

250) 남북이산가족찾기 이산가족정보통합시스템. https://reunion.unikorea.go.kr (검색일: 2023년 11월 5일).

251) 남북이산가족찾기 이산가족정보통합시스템. https://reunion.unikorea.go.kr/reuni/home/pds/reqststat/list.do?mid=SM00000129 (검색일: 2023년 11월 5일).

252) 이준일, "이산가족의 '가족에 관한 권리'," 『헌법논총』, 제25권 (2014), p. 292.

유전자 검사가 이루어졌다.

하지만 한국 정부는 2008년 판문점에서 한국과 북한이 시범으로 주고받은 20편을 제외한 약 2만 4천 편의 영상편지를 전달하지 못하고 있다. 한국과 북한은 2018년 9.19 평양정상회담에서 이산가족 영상편지 교환을 합의했지만 북한의 비협조로 2023년 현재까지 추가로 전달된 영상편지는 없다. 또한 서울·부산·인천·대구·전주 등 전국 20곳에 설치한 화상 상봉장은 화상 상봉이 이루어진 2007년을 마지막으로 사용하지 않고 있다.

북한은 1990년대 초반까지 이산가족 교류를 사회주의체제에 부정적인 영향을 주는 정치적 문제로 인식하고 여러 가지 정치·군사적 전제조건을 제시했다. 1992년 5월 제7차 남북고위급회담에서 이산가족 노부모 고향방문단을 합의 한 뒤 같은해 6월 남북적십자 실무대표접촉에서 한·미 합동군사훈련 중지라는 전제조건을 요구하기도 했다. 이산가족 교류에 대한 북한의 소극적인 태도가 변하기 시작한 건 1996년 고난의 행군 등 북한의 경제난이 심화된 뒤다. 1998년 4월 베이징에서 열린 남북당국대표회담에서 북한은'선 비료지원 후 이산가족 문제 논의'를 주장했다. 북한은 이산가족 상봉을 대북지원 확대와 달러의 유입 등 체제유지에 큰 부담을 주지 않으면서 경제적 실리를 가져다주는 효과적인 사업이라고 간주했다.[253] 이후 1998년 이산가족의 친인척을 찾아주는'이산가족 주소안내소' 설치계획을 발표하고 2000년부터 4,290건의 이산가족 상봉을 진행했다.

하지만 북한은 경제 교류·협력에 비해 이산가족 교류에는 소극적인 태도를 유지하고 있다. 북한은 2018년 이산가족 상봉을 마지막으로 2023년 현재까지 이산가족 상봉에 대한 한국 정부의 제안에 침묵으로 대응하고 있다.

독일 이산가족문제 해결 예시

서독은 1949년 8월 독일연방공화국 정부(Bundesrepublik Deutschland)를, 동독은 같은해 10월 독일민주공화국 정부(Deutsche Demokratische Repulik)를 수립하였다. 양독 체제에서 이산가족은 동독 정부가 1952년 출입금지 구역을 설정하고 1961년 베를린장벽을 설치하며 발생했다.

동독과 서독은 1963년 12월 통과사증협정(Passierscheinabkommen)을 체결하여 이산 가족이 상대 지역에서 최대 30일 동안 머무를 수 있도록 합의했다. 하지만 해당 협정은 동독에 친척이 있는 경우에만 방문이 가능하도록 제한을 두었다. 이후 1972년 10월 체결된 통행조약(Verkehrs-abkommen)은 한해 최대 체류 기간을 30일에서 45일로 늘리고, 방문 횟수에 제한을 없애며

253) 제성호, 『남북 이산가족 문제 해결방향』(서울: 통일연구원, 1999).

범위를 넓혀갔다. 더불어 동독에 친척이 없는 경우에도 기관이 초청하거나 여행사를 통한 단체관광 여행의 경우 방문을 허용하며 이산가족뿐만 아니라 동·서독 주민 사이 교류가 가능하게 했다. 이는 상호이해의 폭을 넓히고 민족 동질성 회복의 기반이 되었다. 독일은 1990년 10월 3일 통일되었다.[254]

남북한 이산가족 문제에 대한 유엔의 대응 또는 반응

유엔은 2017년부터 북한인권 결의안에 이산가족 문제를 언급하며 주목해왔다. 2017년 제72차 유엔 총회에서 열 세번째 연속으로 채택된 북한인권 결의안은 이산가족 문제를 새롭게 언급했다. 2015년 10월 이후 남북 이산가족 상봉이 중단된 상황에 대한 우려와 더불어 생사확인, 고향 방문, 서신교환 등의 조치가 이루어져야 함을 주목했다. 2018년 제73차 유엔 총회에서 열 네번째로 채택된 북한인권 결의안에서도 이산가족 문제의 시급성과 중요성을 언급했다. 북한인권 결의안에는 2018년 8월 이루어진 남북 이산가족상봉 재개와 이산가족 문제 해결을 논의한 2018년 9월 남북정상회담 합의를 환영한다는 내용을 포함했다.

이산가족문제 해결안

이산가족문제의 근원은 남북한의 분단이다. 그리하여 통일 전 현재 상태 유지로는 이산가족문제를 온전히 해결하기 어렵다. 따라서 보완 방안을 모색할 필요가 있는데 가장 이상적인 방법은 가족 간 자유롭게 교섭할 수 있는 권리(면접교섭권)의 보장이나 현실적으로 쉽지 않다. 차선책은 이산가족 사이 서신교환, 상봉 등이 될 수 있다.

가족권은 국제인권규범이 폭넓게 인정하고 있다. 세계인권선언 제12조[255], 제16조 제3항[256], 자유권규약 제17조[257], 사회권규약 제10조[258] 등은 가족생활 유지에 있어 외부로부터 임의적 개입을 받지 않을 권리, 사회와 국가로부터

254) 김영윤, "동서독 교류·협력과 대동독 대가지급," 『통일정책연구』, 제10권 2호 (2001), p. 273.

255) 세계인권선언 제12조: No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

256) 세계인권선언 제16조 제3항: The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State.

257) 자유권규약 제17조: 1. No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation. 2. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

258) 사회권규약 제10조: The States Parties to the present Covenant recognize that: 1. The widest possible protection and assistance should be accorded to the family, which is the natural and fundamental group unit of society, particularly for its establishment and while it is responsible for the care and education of dependent children. Marriage must be entered into with the free consent of the intending spouses.

가족생활을 보호받을 권리 등을 구체적으로 명시하고 있다.

그동안 우리 정부는 이산가족 문제 해결을 위해 다양한 시도를 해왔으나 북한의 일방적인 중단 조치로 이산가족상봉은 물론 이산가족의 기본적인 서신 교환도 큰 성과를 이루지 못해왔다. 인권적 관점에서 이산가족상봉 등을 통해 남북한의 자유권, 사회권 공동이행 협력 방안으로 구체화해 볼 수 있을 것이다. 이를 위해 남북한이 인적 교류에 관한 조약 채택을 고민해 볼 수도 있으나 북한의 이행의지 없이는 채택이 실질적인 의미가 없을 수 있으므로, 해당 문제에 대해 우리 정부가 협력 방안의 하나로 가지고 유연하게 활용함이 더 현실적일 수 있다.

납북자 문제(abductee issue)

납북자는 대한민국 국민으로 본인의 의사에 반하여 북한으로 강제로 끌려간 사람을 의미한다.[259] 납북자는 크게 6.25 전쟁 전 남북 접경지역에서 발생한 납북에 따른 사람들을 일컫는 전전(戰前) 납북자, 6.25 전쟁 중 북한에 끌려간 전시(戰時) 납북자와 1953년 휴전 이후 북한으로 납치된 전후(戰後) 납북자로 분류된다. 전전 납북자의 경우 이에 대한 개념과 실체, 규모가 아직까지 제대로 파악되지 않은 것으로 알려진다.[260] 전시 납북자의 경우 92.1%가 북한의 사전 납치 계획에 따라 이루어진 조직적인 납치[261]라는 분석이 있으며 그 원인은 김일성의 1946년 담화에서 찾아볼 수 있다. 당시 김일성은 "부족한 인테리문제를 해결하려면, 북조선에 있는 인테리들을 다 찾아내는 한편, 남조선에 있는 인테리들을 데려와야 합니다."라고 하였다.[262] 전후 납북자는 대개 어부들로 어업 중 어선이 나포된 경우가 대부분이다. 전후 납북자는 자료마다 조금씩 다른데 대략 3,692~3,835명 정도로, 이 가운데 송환되지 못한 인원은 435명으로 파악된다.[263] 이 가운데 90% 이상이 어부이고 그 외에는 군인, 경찰 그리고 1969년 납북된 여객기 승객 등이다.

납북자 현황

1952년 사변 피랍치자 명부는 전시 납북자의 수를 82,959명으로, 1953년 통계연감은 84,532명으로 기록하는 등 조사 시기와 주체에 따라 차이를 보여 정확한

259) 제성호(2020)의 연구에 따르면 납북자는 ① 본인 의사에 배치, ②납치, ③강제성 또는 불법성, ④ 북한 억류, ⑤ 사람과 같은 다섯 가지 요소를 포함한다.
260) 제성호, (2020), p. 374.
261) 김명호, "6.25전쟁 납북자의 납북동기 분석에 관한 실증적 연구,"『정책분석평가학회보』, 제16권 3호 (2006), pp. 113-138.
262) 김일성, "남조선에서 인테리들을 데려올데 대하여," 김일성 전집 4 (평양: 조선로동당 출판사, 1992).
263) 제성호, (2020).

전시납북자의 수를 알기는 어려우나 대략 8만에서 9만명으로 추정된다. 북한 정부는 전시납북을 지속적으로 부인해왔으며 다시 한국으로 송환된 경우도 없었다.[264] 전후 납북자의 경우 지금까지 총 3,835명이 기록되었으며 이 중 3,310명이 송환되었고 9명이 탈북하여 귀환하였다.[265] 북한은 납치한 사람들을 체제선전에 이용하거나 대남공작요원으로 활용하였다고 알려졌다.

납북자 문제 해결 방안

납북자 문제 해결 방안으로는 ① 한국정부와 인권단체들의 납북자 문제 공론화 지속, ② 국제사회를 통한 납북자 문제 지속 환기, ③ 남북한 합의에 따른 문제 해결 또는 진전, ④ 심도 있는 진상규명, ⑤ 가해자 책임규명, ⑥ 피해보상 등이 있다.[266]

납북자 문제에 대한 국제사회의 대응

납북 피해자의 대부분은 대한민국 국민이지만 북한의 외국인 납치 사례 역시 상당하다. 일례로 북한은 공식적으로 일본인 13명을 납치했다고 인정했으며[267] 미국, 중국, 인도네시아, 베트남 등 다양한 국적의 피해자가 존재한다. 문제 해결을 위해 국제협력이 필요한 이유다. 일본 정부는 꾸준히 납북 일본인의 송환을 요구하고 있으며 실제로 2002년 납북 일본인 5인이 24년 만에 일본으로 송환되었다.[268] 북한은 다른 납북 일본인들이 전부 사망했다고 주장하고 있으나 충분한 증거를 제시하지 못하고 있으며 일본 정부는 납북 문제 해결을 위한 노력을 지속하고 있다.

2000년대 들어 국제사회 차원에서 납북자 문제에 대한 관심도 증가해 왔다.[269] 유엔의 북한인권결의안은 지속적으로 외국인 납치 문제를 다뤄왔다. 2022년 11월 있었던 한미일 정상 회담에서 발표한 공동성명서에는 사상 최초로 납북자 관련 내용이 반영되었으며[270] 2023년 4월, 한국 정부와 미국 정부는 공동성명을 통해 납북자와 국군포로 문제를 해결을 위해 협력할 것을 밝혔다. 이후 6월 유엔이 개최한 납치와 실종을 주제로 한 심포지엄에서 유엔 미국 대사는 북한에 납북자

264) 백범석, "북한에 의한 강제실종과 인도에 반한 죄,"『통일연구원』, 제4권 (2015), pp. 45-83.
265) 통일부. https://reunion.unikorea.go.kr/abduct/html/abducteeConcept.html (검색일: 2023년 11월 5일).
266) 제성호, (2020).
267) Yamamoto, Yoshi, *Taken!: North Korea's criminal abduction of citizens of other countries,* (D.C.: Committee for Human Rights in North Korea, 2011).
268) Nippon.com, "Japan's failure to bring North Korea's abductees home," *nippon.com* November 22 2023, https://www.nippon.com/en/in-depth/d00949/ (검색일: 2023년 11월 12일).
269) 제성호, "납북자 문제의 현황과 해결방향: 국제법적 측면을 고려하여," 『법학논문집』, 제44권 1호 (2020), pp. 371-401.
270)"한미일 정상 공동성명서'납북자 문제' 처음 포함," 『연합뉴스』, 2022년 11월 17일.

문제 해결을 위한 행동을 촉구했다.[271] 이렇듯 납북자 문제 역시 이산가족, 북한 인권 문제와 더불어 국제사회에서 꾸준히 언급되고 있다.

정부의 납북자 문제 해결 시도

정부는 납북자 문제 해결을 국가의 기본적인 책무로 규정하고 있으며 남북관계의 발전을 위해서라도 반드시 해결되어야만 하는 문제로 인식하고 있다. 해당 문제는 북한의 협조없이는 해결할 수 없는 문제이기에 우리 정부는 적십자회담, 남북협상 등을 통해 납북자 문제에 접근해 왔다. 2000년 개최된 제1차 남북적십자회담에서 우리 정부는 본인의 의사와는 관계없이 상대측에 남아있는 인원의 생사 확인에 대한 협조를 추진하였으나 북한 측의 반대로 무산되었다. 이후 장관급회담, 적십자회담 등을 통하여 우리 정부는 북한에 꾸준히 협조를 요청하였으나 북한은 납북자의 존재를 부인하고 해당 문제를 이산가족 문제로 규정하여 해결하기를 원하고 있다.[272]

진상규명

정부 차원의 납북자 진상규명은 2010년부터 본격 시작되었다. 2010년 9월 27일 '6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률'이 제정되었고 따라서 같은 해 12월 13일 6·25전쟁납북진상규명위원회'가 출범하였다. 해당 위원회는 약 6년 동안 조사를 진행하였고 2017년 5월 진상조사보고서를 발표하였다. 해당 보고서는 첫 번째 정부 주도 납북자 진상규명이란 의의를 지니지만, 전시 납북자 문제만 다루고 있어 전후 납북 피해자 문제를 다루고 있지 않다는 점, 해당 위원회가 활동을 종료하고 해체되어 추가 진상규명과 내용 보완·추가가 어렵다는 점 등이 한계이다.[273] 민간 차원의 진상규명 작업 지속 보완이 필요한 이유이다.

가해자 책임규명

유엔 서울인권사무소는 북한인권 문제 관련해 핵심 가해자 및 책임규명 활동을 진행하고 있다. 납북자 관련 단체 및 북한인권단체들은 유엔 서울인권사무소의 책임규명 노력에 정보를 제공하고 관련 기관들의 연대, 협력 활동이 요구되는 지점이다.

271)"유엔서 29일 '납치 문제' 화상회의 열려 … 미국 '북한 인권침해 계속 알릴 것'," 『VOA Korea』, 2023년 6월 27일.
272) 통일부. https://reunion.unikorea.go.kr/abduct/html/abducteeConcept.html (검색일: 2023년 11월 10일).
273) 제성호, "납북자 문제의 현황과 해결방향: 국제법적 측면을 고려하여," 『법학논문집』, 제44권 1호(2020), pp. 381-390.

피해보상

우리 정부는 2007년 『군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률』을 공포하여 납북자에 대한 피해위로금, 보상금 지원 등을 지원할 수 있는 기반을 마련하였다.[274] 이에 따라 약 450건의 신청서가 접수되었고 그 가운데 428건에 대해 피해위로금 약 148억원을 지급하였으나 보상 금액의 적절성에 대한 문제를 제기하고 보상을 신청하지 않은 사람도 있었다. 2023년 11월 정부는 북한에 장기 억류된 우리 국민의 가족 역시 납북 피해자로 규정하고 위로금을 지급하기로 하였으며 액수는 현재 최저임금을 반영하여 대략 1,500만원에서 2,000만원 사이인 것으로 알려졌다.[275] 하지만 지금까지 보상은 전후 납북자에 대해서만 이루어졌을 뿐, 정부가 보상을 지급한 전시 납북자 사례는 아직 없어 이에 대한 법적 정비가 필요한 상황이다.

문제해결을 위한 접근법

이산가족과 납북자 문제 해결 방안은 접근 방식에 따라 다르다. 인권법적 접근은 국제인권법을 기초로 '인권'을 상정하여, 가해자와 피해자를 규정한다. 이때 피해자의 인권 침해가 확인되면, 피해자는 이에 대해 시정을 요구할 권리를 가지게 되는데 이때 시정 방법(remedies)은 권리의 회복·실현, 손해배상, 진실규명, 가해자 처벌, 사죄, 제도·관련법의 개정 등이 있다. 인도적 접근은 가해자와 피해자를 따로 정하지 않고 발생 원인에 대해 책임을 따지지 않는다. 따라서 비인도적인 문제가 생겼을 때 이를 시정함에 있어 이를 가능하게 하는 지위나 능력을 가진 자 또는 기관의 '선의'나 '시혜(ex gratia)'에 의존하게 된다. 인권법적 접근이 비교적 적극정·능동적 방식인 반면 인도적 접근은 소극적·수동적 방식이라 할 수 있다.[276]

과거 우리 정부는 이산가족과 납북자 문제를 주로 인도적 접근으로 해결하고자 노력해 왔다. 즉, 납북자를 '납북'된 사람으로 바라보고 납북을 문제삼아 북한에 대응하며 해결하려 한 것이 아니라 넓은 의미의 이산가족 개념에 납북자를 포함하여 문제를 해결하고자 했다. 그 결과 납북자의 가족상봉이나 생사확인은 이산가족 상봉 행사에서 이루어지곤 했으며 2000년대 들어 남북회담에서 정부는 '납북자'라는 용어 사용을 기피하며 이후 남북협상에서 납북자 문제는 거의 사라지게 되었다.[277] 하지만 오늘날 이산가족과 납북자 문제에 있어 인권법

274) 통일부. https://reunion.unikorea.go.kr/abduct/html/abducteeConcept.html (검색일: 2023년 11월 10일).
275) "북 강제 억류자 가족도 납북피해자로 인정…피해 위로금 지급," 『경향신문』, 2023년 11월 2일.
276) 제성호, "납북자 문제의 현황과 해결방향: 국제법적 측면을 고려하여," 『법학논문집』, 제44권 1호 (2020), p. 380.
277) 제성호, (2020).

적 접근의 필요성에 관한 담론이 생겨나는 추세다.

5. 소결

1948년 12월 10일 유엔총회의 세계인권선언 채택 이후 국제사회에서 인권보호체제는 종횡으로 확대・발전해 왔다. 국제인권규약의 확대는 제도의 확장을 불러왔고 그 결과 인권담론은 인권 침해 문제 고발, 피해자 규명, 가해자(정부)의 대응, 보상・침해행위중단・진실규명・책임자처벌・법제도개선 등과 같은 구제 담론의 확대로 진화해 왔다. 지역인권보호체제의 확대와 각국 내 국가인권위원회(NHRI) 수립은 지역・국가별 특수성을 반영한 인권보호체제 수립에 공헌하여 오늘날 정부는 인권 증진을 위한 법제도를 개선 과제를 전만큼 외면하기 어렵게 되었고 개인 입장에서는 침해당한 인권의 구제를 요구할 방법이 더 다양해지게 되었다.

그 가운데 아시아는 아직까지 지역인권보호체제를 갖추지 못한 유일한 지역으로, 유엔은 아시아의 지역인권보호체제 수립에 대해 지속적으로 목소리를 높이고 있으며, 그 사이 아시아 내 소지역 인권보호체제 수립 움직임이 조금씩 생겨왔다. 그럼에도 남북한이 속한 동북아 지역에서 인권증진을 위한 협력 움직임은 다른 소지역에 비해 낮은 편인데, 이는 반대로 한국에게 동북아 지역인권협력을 주도할 기회로 보여지기도 한다.

위와 같은 인권보호체제의 팽창은 북한 내 인권 실상을 국제사회에 알리는 주춧돌로 작용하였고, 북한은 국제사회 앞에서 인권보호체제의 행위자로서 국제사회로부터 더욱 광범위한 감시를 받게 되었다. 특히 1990년대 자연재해에 따른 북한의 피해, 고난의 행군, 그리고 이에 대한 북한의 對국제사회 지원 요청은 국제사회가 북한의 인권 상황을 주시하는 계기가 되었고 이후 북한 내 심각한 인권유린 문제가 도마 위에 오르게 되었다. 이에 북한인권 문제는 유엔차원의 결의안 채택, 특별절차 수립 등의 결과를 가져와, 북한은 더 이상 인권문제에 대해 침묵으로만 대응하기 어려운 수준에 이르렀다.

하지만 북한은 체제의 위협과 관련이 없는 장애인인권, 아동권, 여성권 등과 관련된 국제규약을 체결하고 체결국의 보고의무 등을 나름 성의있는 태도로 수행하고 있다. 그리고 이는 대북 정책 수립에 있어 인권 문제로 무조건 압박하는 것이 아닌 협력의 기회로 평가되기도 한다.

인권담론의 확대는 기존의 이산가족, 납북자 문제에 대한 접근법에도 변화를 불러와, 가해자와 피해자에 대해 정함 없이 접근하는 인도주의적 관점에서의 해결책에서, 이제는 이산가족과 납북 피해자, 그리고 그 가족을 인권침해의 피해자로, 그리고 북한 정부는 가해자로 상정하고 해결책 강구 방안에 대한 제언도 증가했다. 식량권 역시 비슷한 예다. 과거 북한의 기아 상황은 인도주의적 접근법으로, 북한 주민을 위해 인도주의 입장에서 식량을 지원할 필요가 전적으로 대두되었던 반면, 오늘날 북한 정부는 주민들의 '식량권'침해 문제에 대해 국제사회에 대응할 필요를 갖게 되었다.

IV. 인도주의

1. 원조

해외 원조(Foreign Aid)

선진국이 개발도상국의 경제발전을 돕기 위해 무상 또는 매우 낮은 금리로 금전을 공여하거나 경제개발이나 사회개발에 필요한 전문 지식 전수하는 행위를 의미한다. 원조는 ① 수원국의 군사력 증강 목적으로 제공하는 군사원조(military aid), ② 수원국의 경제발전을 위해 제공하는 경제원조(economic aid), ③ 인도주의적 원조(humanitarian aid), ④ 원조국과 수원국 사이에서 직접 시행되는 양자원조(bilateral aid), ⑤ 원조국이 세계은행이나 유엔과 같은 국제기구에 위탁하여 간접적으로 시행하는 다자원조(multilateral aid)와 같이 크게 다섯 종류로 구분된다.

인도적 지원(Humanitarian Assistance)

인도적 지원은 재해 발생시 희생자 보호를 목적으로 하는 국제사회로부터의 재화(goods) 및 용역(service) 제공과 이를 위한 국제사회의 개입을 포함한 모든 행위·활동을 의미한다. 이때 재해는 자연적, 인위적 재해를 포함하며 대표적인 인도적 지원 이행 주체는 재해 발생국, 제3국, 국제기구, 비정부기구 등이 있다.[278] 재화는 '식품, 식수, 의료용품이나 장비, 거주장비, 의류, 침구, 기타 재해 희생자들의 생존과 기본 필요 충족을 위한 생필품'이며, 이때 무기, 탄약과 같은 군사물품은 포함되지 않는다. 용역은 '수송, 추적 서비스, 의료, 종교를 포함한 심리지원, 재활, 지뢰제거, 방역, 재해로 인한 이주 뒤 귀환, 희생자들의 생존과 기본 필요 충족을 위한 기타 용역'을 뜻한다. 인도적 지원 외에도 인도적 활동(humanitarian action) 등의 용어도 비슷한 의미로 사용되는 가운데 유엔 및 관련 단체들은 '인도적 지원'으로 칭하는 경우가 많다. 특정국의 인권침해를 종료시키기 위해 군사적으로 개입하는 '인도적 간섭(humanitarian intervention)'개념과는 구분된다.

인도적 지원은 인도, 중립, 공평, 독립의 네 가지 인도주의 원칙에 따라 제공되어야 한다. 특히 아동, 여성, 노인과 같이 가장 취약한 인구에 특별한 관심을 두고 이루어져야 하며, 이에 따라 모든 피해자들의 존엄과 권리가 존중되고 보호되어야 한다. 인도적 지원은 전통적으로 국가주권 존중 원칙에 따라 재해 발생국의 동의를 조건으로 외부의 지원이 이루어지는 방식으로 이루어졌으나 20세기 들어 희생자들에게 보다 효과적으로 지원을 제공하기 위해 발생국의 동의를 제한하여야 한다는 목소리가 강하다.

278) 지혜론. "대북 제재가 인도주의 활동에 미치는 영향," 『문화와 정치』, 제8권 1호 (2021), pp. 65-100.

인도적 지원 개념 형성 배경

인도적 지원의 개념은 국제문서로는 1971년 유엔총회가 채택한 결의안 제2816호[279] '자연재해 및 기타 긴급상황에서의 지원'에서 처음 등장했다. 해당 문서는 재해를 겪는 국가들에 대한 지원에 있어 유엔이 중심 역할을 함을 확인하고 이를 위해 '재난구호조정관(Disaster Relief Co-ordinator)' 직위를 신설하였다. 전통적으로 인도적 지원의 범위는 전쟁피해자 구호, 심각한 자연재해에 대한 단기 재난 대응이 주를 이루었으나 이후 국제사회는 재난의 장기화, 복합화를 경험하게 되며 다양한 형태의 인도적 위험을 관리하는 재난위험 경감과 취약성을 감소하는 장기적 접근으로까지 그 의미가 확대되었다.[280]

인도적 지원이라는 표현이 공식적으로 사용되기 시작한 것은 1980년대 후반이다.[281] 배경은 1986년 코펜하겐에서 개최된 '국제인권아카데미'에서 '인도적 지원에 대한 권리에 관한 결의' 채택, 1987년 파리에서 열린 '인도적 법과 윤리에 관한 국제회의'에서 '인도적 지원의 의무와 이 지원에 대한 권리의 승인에 관한 결의' 채택이다. 그 결과 1988년 유엔총회는 '자연재해 및 유사 긴급상황의 희생자들에 대한 인도적 지원'에 대한 결의 제43/131호를 채택하였다. 뒤이어 1989년 국제법학회가 '인권보호와 국내문제 불간섭 원칙' 결의를 채택, 재해발생국에 타국이나 국제기구, 인도지원 단체들의 인도적 지원 제의는 주권 간섭으로 간주할 수 없음을 확인하고 이때 재해발생국은 인도적 지원 제의를 자의적으로 거부할 수 없음을 선언하였다. 이어 1991년 유엔총회는 기존의 인도적 지원에 대한 결의를 보완하여 '유엔의 인도적 비상지원의 조정의 강화' 결의 제46/182호를 채택하고, 2009년 '유엔의 비상시 인도적 지원의 조정의 강화'결의 제63/139호를 채택, 지속적으로 수정 보완해 왔다. 결의안의 이행을 위해 1998년 '인도적 업무 조정실, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA)이 개설되어 원칙에 입각한 인도적 활동이 이루어지고 있다. OCHA는 과거 대형 재난과 장기 난민 대응에서 얻은 교훈을 바탕으로 인도적 지원 성과 증진 방안으로 인도적 지원 행위

279) United Nations, "Assistance in cases of natural disaster and other disaster situations," https://digitallibrary.un.org/record/201561 (검색일: 2023년 11월 2일).

280) 홍지영 외, "북한의 원조 수원 거버넌스 변화 연구," 『NGO연구』, 제16권 1호 (2021), pp. 163-197.

281) 김석현, "인도적 지원에 있어서의 국제입법 동향 및 주요 쟁점," 『국제법평론』, 제41권 1호 (2015), pp. 1-51.

자들 간의 소통, 정보교류, 공동의 목표 설정과 이행을 담당하고 있다.

더 나아가 2003년 국제법학회는 '인도적 지원'에 관한 결의를 채택하며, 기존 인도적 지원의 범위에 대해 주로 다루던 기존 논의를 확대하여, 재해 발생 시 인도적 지원에 대한 희생자들의 권리와 제3국, 국제기구들의 지원할 권리, 인도적 지원을 제공하는 국가들의 의무를 규정하고 인도적 지원 관련기관 및 개인의 권리와 의무 관계를 정리하였다. 이 문건의 특징은 재해 당사국이 인도적 지원 제의를 자의적으로 거부하거나 희생자들에 대한 접근을 방해하지 않을 의무에 대한 강조이다.[282]

인도적 지원에 있어 동의의 원칙

1991년 유엔총회 결의 제46/182호는 인도적 지원은 재해발생지국의 요청과 동의 아래 이루어져야 함을 규정하고 있다. 문제는 재해발생지국이 회부의 지원 제의에 대해 동의를 거부하는 경우다. 재해 발생 시 재해발생지국(affected states)이 외부 지원을 요청할 경우가 대부분이지만 항상 그렇지는 않다. 국제법상 동의를 거부하는 경우 동의권을 법적으로 제한할 방법은 없다. 내전 등이 아닌 자연재해의 경우 더욱 그렇다.

예컨대 2008년 태풍으로 극심한 인명피해를 경험한 미얀마의 경우 폭우와 홍수로 사망자 수가 십여만 명에 이루고 약 150만 명의 이재민이 발생하였으나 당시 미얀마 당국은 국제사회의 지원 제의에 부정적으로 대응하였다. 이는 미얀마 군사정권이 서방국들이 인도적 지원을 명분으로 개입 시 체제전복 가능성이 있다고 우려하였기 때문이었다. 그 결과 외부 구호기관의 피해지역 직접 방문은 불가능했고 미얀마 정부를 통해 제한된 구호물자 전달만 가능했다. 프랑스와 다른 EU 국가들이 희생자 보호책임을 언급하며 구호품 전달을 위해 안보리의 결의 채택을 촉구하였고 이는 잇따른 유엔, 아세안 등의 지원 허락 요청으로 이어졌다. 그 결과 아세안 주도로 미얀마 정부는 '지역적 성격의 국제 지원'에 합의하여 지원을 받기로 결정, 지원이 이루어지게 되었다.

1992년 보스니아-헤르체고비나 내전 당시 세르비아계에 의한 민간인 구호물품 공급 방해가 이루어진 적이 있다. 이때 안보리는 결의 제758호, 제761호, 제764호 등을 통해 해당 분쟁에 따른 희생자들을 위한 인도적 지원을 위해 적절한 조치를 취하고 지원을 하도록 요청하였다. 비교적 최근 사례인 시리아 내전시 시리아 정부는 인도적 지원을 불허하였고 이에 안보리는 결의 제2139호를 통해 내전 피해 주민들에게 인도적 지원이 신속히 이루어질 것에 대해

282) 김석현, "인도적 지원에 있어서의 국제입법 동향 및 주요 쟁점," 『국제법평론』, 제41권 1호 (2015), p. 7.

촉구하였다. 하지만 인도적 지원의 자의적 거부가 규범 차원에서만 강조될 뿐 재해발생지국의 강력한 불허 상황에서 이를 법적으로 제재할 제도는 마련 전이다. 하지만 시리아 내전과 같은 비국제적 무력충돌에서 시리아 정부는 반군 점령지역 내 인도적 구호활동을 거부하였으나, 이때 안보리는 동의 확보 없이 시리아 정부에 '통보'하고 인도적 지원을 허용하였다.[283] 주권 보장과 같은 전통 원칙을 기반으로 하지만 희생자 보호를 위해 정부의 동의권을 제한하는 등의 절충 방식이 오늘날까지 발전해 온 인도적 지원 형태이다.

공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 'ODA')

ODA란 정부 등 공공기관이 개발도상국의 사회복지 증진과 경제발전을 목표로 제공하는 원조로, 개발도상국 정부·지역 및 기구에 제공되는 자금이나 기술협력을 포함한다. ODA 개념은 1969년 경제협력개발기구 개발원조위원회(Organization for Economic Cooperation and Development, Development Assistance Committee, OECD DAC)에서 도입되었다.

ODA는 개발도상국 또는 다자개발기구로 투입되는 자금 중 다음 세 가지 조건을 충족해야만 성립된다. 첫째, 원조를 제공하는 공여국 정부 또는 공여국 정부가 시행 주체가 되어야 한다. 개인 또는 NGO가 개발도상국에게 공여국 정부와 관계없이 직접 지원하는 자금은 ODA로 계상되지 않는다. 둘째, 개발도상국의 경제개발 및 복지증진에 기여할 수 있어야 한다. 군사적·상업적 목적으로 제공되는 자금은 ODA로 계상되지 않는다. 셋째, ODA는 양허성(concessional)을 지녀야한다. OECD DAC는 1969년 ODA의 개념을'10%의 할인율을 적용시 증여율이 25% 이상인 자금'이라고 정의 후 2017년까지 유지해왔다. 이에 따르면 1,000원을 빌려주고 900원을 돌려받는 경우는 양허율이 10%로 ODA가 아니며, 750원을 돌려받는 경우는 양허율이 25%로 ODA에 해당하는 것이다. 하지만 이러한 측정방식은 소득수준이 낮은 국가들에게 불리한 조건이 되어왔다. 따라서 OECD DAC은 2018년 증여등가율(Grant Equivalent)을 도입했다. 이는 소득수준별 최소 증여율을 차등 적용한 것으로 최빈개발도상국·저소득국 증여율 45%(할인율 9%), 저중소득국 증여율 15%(할인율 7%), 고중소득국 증여율 10%(할인율 6%)로 차별화를 두어 저소득국에게 더 많은 양허적 자금이 지원되도록 재정의한 것이다.[284]

283) 김석현, "인도적 지원에 있어서의 국제입법 동향 및 주요 쟁점," 『국제법평론』, 제41권 1호 (2015), pp. 1-51.

284) KOICA ODA교육원, *"국제개발협력 입문편" 더불어 사는 세상을 위한 소중한 첫걸음, 제5장.* (서울: 아이스크림미디어, 2022), p. 46.

ODA의 등장배경

ODA는 제2차 세계대전 후인 1944년 통화 가치 안정과 개발도상국 지원을 위해 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF)과 국제개발부흥은행(International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)의 설립으로 시작되어 1961년 OECD 산하의 개발원조위원회가 설립되며 본격 시행되었다. 1973년 제1차 석유파동과 1978년 제2차 석유파동을 겪으며 선진국과의 경제 격차가 심화된 개발도상국은 세계경제질서의 개혁을 요구하는 신국제경제질서(New International Economic Order, NIEO)를 구축했다. 하지만 1980년대와 1990년대 계속되는 원조에도 효과성을 측정할 수 없자 원조에 대한 회의감이 증대되고 선진국 사이에서는 원조 피로(Aid Fatigue) 현상이 나타났다.

이에 2000년 제55차 유엔총회에서 189개국의 정상들이 모여 2015년까지 국제사회가 달성할 새천년개발목표(Millenium Development Goals, MDGs)를 정하며 ODA의 중요성이 재논의되었다. 8개의 목표와 21개의 세부 목표로 구성된 새천년개발목표는 절대빈곤 인구를 1990년 19억 명에서 2015년 8억 3,600만 명까지 감소시키는 데 기반이 되었다. 이후 2015년 제70차 유엔총회에서 채택된 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)는 2030년까지 달성할 17개의 목표와 169개의 세부 목표를 포함하고 있다.

ODA의 종류

ODA는 자금 전달 방식에 따라 양자원조(Bilateral Aid)와 다자원조(Multilateral Aid)로, 채무 여부에 따라 무상원조와 유상원조로 나뉜다. 양자원조는 공여국이나 공여국의 집행기관이 수원국에게 직접 지원하는 방법이다. 다자원조는 세계식량계획(World Food Programme, WFP) 등과 같은 국제기구 활동·사업에 재정적으로 기여하거나 세계은행(World Bank, WB)과 같은 국제금융기구(International Financial Institutions, IFIs)에 출자·출연하는 간접 지원을 말한다. 무상원조는 원조에 대해 상환 의무가 없는 증여(Grant)의 형태로 프로젝트 원조, 기술협력 등을 포함한다. 유상원조는 상환 의무를 지닌 차관(Loan) 형태로 양허성 차관(Concessional Loan), 다자개발은행 협조융자 등이 해당된다. 따라서 ODA의 형태는 크게 양자 간 무상 ODA, 양자 간 유상 ODA 그리고 다자간 ODA로 구분된다.

한국의 경우 양자 간 무상 ODA는 외교부, 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)과 지방자치단체가 추진하고 있다. 그 규모는 1990년 약 3백만 달러에서 2020년 385배 증가한 약 11억 5,500만 달러이다. 1980년대 전문가 파견 및 초청 연수와 같은 기술협력 사업에서

1990년대 인도적 지원 및 국제기구 협력사업 등으로 사업이 다각화되었다. 양자 간 유상 ODA는 기획재정부 감독 아래 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, EDCF)이 실시하며, 한국수출입은행이 실무를 담당한다. 2020년 12월 기준 양자 간 유상 ODA의 규모는 총 20조 5,058억 원이다. 57개의 대상 국가 중 아시아가 68.9%의 비중을 차지한다. 국제기구 활동에 재정적으로 기여하거나 국제금융기구에 출자·출연금을 지원하는 다자간 ODA의 경우 전자는 외교부, 후자는 기획재정부가 주관하고 있다. 2020년 기준 다자간 ODA의 규모는 6.9억 달러이다.[285]

한국과 ODA

한국은 1963년 개발도상국을 대상으로 ODA를 시작했으며, 1988년 서울올림픽 후 외채가 줄고 국제수지 흑자가 실현되며 원조를 본격화하기 시작했다. 2009년에는 OECD DAC에 24번째 회원국으로 가입하며 원조 수혜국에서 원조 공여국으로 지위가 바뀐 첫 번째 국가가 되기도 했다. 1945년부터 1999년 사이 55년 동안 한국이 수원한 공적개발원조액은 약 126억 달러 규모[286]이다. 국가별로는 미국이 53억 8,448만 달러로 가장 많이 지원했고, 그 다음으로 일본이 50억 5,181만 달러, 독일이 8억 3,493만 달러를 지원했다.[287]

대한민국의 연도별 ODA 지원 규모 현황은 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다. 2023년 ODA 총 예산은 4조 7,771억원으로 2017년 2조 6,359억원 대비 약 81%가 증가하여 역대 최고치를 기록했다. 특이사항은 인도적 지원에 대한 관심의 증가다. 2023년 국제개발협력 종합시행계획의 첫번째 전략목표는 인도주의적 가치를 실현하는 ODA로 이는 인도적 지원 확대, 인도적 지원 지속강화, 인도적 지원-개발-평화간 연계 실현을 포함하고 있다. 인도적 지원 예산은 2022년 3,163억원 대비 2023년 4,036억원으로 전년대비 27.6% 상승했다.

2. 대북지원

2.1. 국제사회의 대북지원

분단 이후 대북지원은 크게 '전후 원조 → 인도적 지원 → 개발 지원'의 흐름으로 이루어져왔다. 1953년 한국전쟁 종료 후 재건을 위해 북한 정부는

285) KOICA ODA교육원, *"국제개발협력 입문편" 더불어 사는 세상을 위한 소중한 첫걸음, 제5장.* (서울: 아이스크림미디어, 2022), pp. 364-376.
286) 무상원조 69억 달러, ODA 차관 57억 달러 규모.
287) 서중해, 『우리나라 대외원조 수원 역사- DB 구축과 대외경제 전략 도출,』 (서울: 한국개발연구원, 2022, p. 35.

사회주의 국가 위주로 지원을 요청하였고, 그 결과 소련, 중국, 동유럽 등의 원조를 기반으로 전후 복구가 이루어졌다. 하지만 1950년대 말 중국의 대북원조가 급감하였고, 소련발 원조는 소련의 붕괴 전 급감하여 북한경제에 악영향을 끼쳤다.

국제사회의 인도적 대북지원은 1995년 북한의 요청 이후 급격히 증가하였다가 1998년 고점을 찍고 잠시 감소하였다. 2000년대 들어 다시 증가하였으나 2002년 북핵위기 여파로 줄기 시작해 2005년 이후 대북지원액이 급감하기 시작했다. 지난 5년 동안 국제사회의 인도적 대북지원은 특히 감소했는데, 2019년 약 4천5백만 달러 지원 대비 2023년은 약 149만 달러에 불과하여, 97% 감소했다. 감소 원인은 코로나19 이후 북한의 국경봉쇄, 분배 과정에서 투명성 문제, 국제사회의 대북 인도적 지원에 대한 피로감 증가, 북한의 핵실험에 따른 대북 제재 등이다.[288]

국제사회의 대북지원은 2000년대 초반까지는 물자 지원이 대부분이었으나 차츰 사회·경제 인프라, 생산 지원 등 다양한 분야로 확대되어 왔다. OECD DAC 회원국 가운데 대북지원 공여액 기준 상위 5개 국가는 미국, 독일, 스위스, 스웨덴, 노르웨이로 나타났다. 가장 많은 공여액을 지원한 국가는 미국으로, 전체 지원액에서 약 35%를 차지했다. 2004년부터 북한은 국제사회에 인도적 지원이 아닌 개발 프로그램을 통한 지원을 요청하며 내부 수원 거버넌스를 재정비하였다. 분단 후 대북원조의 특징과 흐름은 아래와 같다.

1950년대 전후 대북 원조

1950년-1953년 한국전쟁으로 북한은 전후 복구를 위해 소련과 중국의 경제개발을 모방, 3개년개발계획과 5개년개발계획을 수립하였다. 전후 북한은 경제적으로 절박한 상황에 놓여있었다. 더불어 전쟁 중의 인명 손실은 노동력의 부족을 불러왔고 이는 경제 회복에 걸림돌이 될 수준이었다. 북한은 재건 과정에서 소련, 폴란드, 체코슬로바키아, 헝가리, 루마니아, 불가리아 등과 같은 동구 공산권 국가들 및 몽골, 중국 등에 원조를 요청하였고 이들 국가로부터의 원조는 실제로 1950년대 북한의 재건에 크게 공헌하였다.

당시 북한은 원조를 '자본주의 원조'와 '사회주의 진영내 원조'로 구분하여 달리 해석하였다. 자본주의 원조는 제국주의자들이 자본주의의 확장을 목적으로 궁극적으로 지배와 예속, 약탈이 그 목적이라 보았다. 반대로 사회주의 진영의 원조는 대가 없는 '선의의 원조' 또는 '사심 없는 원조'로 보아 사회주의 단결 및 공산당 사이의 의무라고 인식하였다.

원조의 방식은 북한으로부터 전쟁고아 양육, 유학생과 산업연수생 영입, 북한으로 기술전문가, 고문, 의사 등의 파견, 가축, 생필품, 도서 등의 지원 등으로 다양했다. 큰 흐름을 짚어보면, 전후 복구에는 중국, 소련의 대북 원조가 크게 공헌하였고, 1950년대 말 중국의 원조는 감소세를 보였고 동구권의 원조는 1971년-1976년 사이 감소했으나 이때 서방의 유상지원이 증가세를 보였다.

한국전쟁 후(1950년대) 중국의 대북 원조

한국전쟁 후 복구 과정에서 북한이 중국에 원조를 요구하였고, 중국은 이에 실제 원조를 제공하였다. 당시 중국은 소련으로부터 원조를 받는 등 경제적으로 어려운 상황이었으나 북한을 미국과 일본을 막아주는 방어선으로 보고 안보 전략 차원에서 북한에 원조를 제공하였다. 이때 원조 목적은 소련의 한반도 내 과도한 주도권 장악을 막고 북중관계에서 전통적인 영향력을 발휘하기 위해서이기도 했다.

당시 중국의 외환거래가 많지 않아 중국은 중국 생산품을 제공하거나 이를 구매할 수 있는 신용으로 원조하였다. 1954년 중국의 대북원조 금액은 중국예산의 3.4%에 해당할 정도로 큰 금액이었다. 중국의 원조는 북한 내 중국의 지위 상승에 크게 자리매김하였고, 한국전쟁 중 북한이 가졌던 중국에 대한 경각심에 견제하던 분위기를 풀어 북한이 가진 중국에 대한 신뢰를 상승세로 가져오는데 일조하였다.[289] 전쟁에 따른 인구감소로 노동력 부족 문제에 직면해 있던 북한에 중국은 기술자 파견, 산업연수생 지원 등으로도 복구를 도왔다. 하지만 중국의 대북 원조는 1950년대 후반 급감하였다.

소련의 대북 원조

소련은 한국전쟁 직후 전후 복구를 위해 무상원조 등의 형태로 관대한 원조를 제공하였고 이는 북한의 중공업 공장 복구와 건설에 크게 공헌하였다. 소련은 우선 전쟁 직후인 1953년 9월 북한에 총 10억 루블의 무상원조를 제공할 것을 약조하였으며 이후 북한 제1차 5개년계획 기간인 1957년과 1961년 사이에 추가로 무상원조 3억 루블을 제공하였다.[290] 해당 자본을 바탕으로 북한은 중공업 우선 정책을 시행하고 본격적인 경제성장을 위한 기틀을 마련하였으며 그 결과 북한은 30~40%에 달하는 가파른 공업성장률을 보였다. 1960년대부터

288) 한준성, "인도적 대북 지원의 실태와 논란, 그리고 세 가지 고려 사항," 『JPI Research Series』, 제40권 (2017), pp. 93-104.

289) 임방순 외, "한국전쟁직후 중국의 대북한 원조에 관한 연구," 『공공사회연구』, 제5권 1호 (2015), pp. 368-399.

290) 이주호, "1950년대 소련 대북 무상원조의 지속과 변화: 1956년 8월 경제원조 협정을 중심으로," 『한국학연구』, 제67권 (2022), pp. 643-675.

북한은 군사 4대 노선을 발표하는 등 군사비 지출을 늘렸고 전후 복구기가 끝나며 경제 성장세는 둔화를 보이기 시작했다. 당시 중국과 소련 간의 국경분쟁으로 인해 소련의 대북 원조가 사실상 끝났다는 점 역시 북한경제에 악영향을 미쳤다.[291]

다만 1960년대 이후에도 소련은 직접적인 자금원조와는 별개로 기술원조를 비롯한 개발 원조를 지속했다. 북한의 알루미늄 산업은 전적으로 소련에 의해 개발되었으며 북한 내 70개 대형 산업 기업은 소련의 지원으로 건설되었다. 그 결과 냉전 종료 직전인 1990년대 초 북한 전력의 70%, 화학 비료의 50%, 철강의 40% 등은 여전히 소련의 지원으로 건설된 생산시설에서 생산되었다. 그 외에도 소련은 1990년 북한 대외 무역의 53.3%를 차지하며 확고한 경제 파트너로 자리매김하고 있었다.[292]

붕괴 직전 소련과 냉전 이후 러시아의 대북 원조

소련 붕괴 직전 소련의 대한반도 정책은 상당한 변화를 맞이했다. 특히 소련은 1988년 서울올림픽에 참가하고 1990년 한국과 국교를 맺는 등 적대관계에서 벗어나는 모습을 보였다. 소련이 러시아 연방으로 재탄생한 이후에도 해당 기조는 유지되었으며 1991-1999년 러시아 대통령이었던 보리스 옐친은 한반도를 비롯한 동북아시아 정세의 안정화를 위해 한국과 긴밀한 관계를 유지했다. 당시 러시아가 경제적인 이유로 한국과의 협력을 통해 아시아-태평양 지역의 일원으로 인정받기를 원했다는 견해도 있다.[293]

이와 반대로 제한적으로 시행되던 러시아의 대북 자금원조는 소련 붕괴 이전인 1991년 여름 이미 중단되었으며 소련은 1991년부터 북한에 거래 대금을 북한 원화가 아닌 경(硬)화로 지급할 것을 요구하였다. 그 외에도 1993년 러시아는 북한에 35억 달러에 달하는 채무를 상환할 것을 요구하고 북한의 핵개발에 대한 기술 및 자원 지원 역시 중단하였다. 결과적으로 북한과 러시아의 무역 규모는 1994년 기준 전년도에 비해 440% 감소하였다.[294]

대북 인도적 지원

북한은 1990년 대기근과 뒤이은 홍수로 식량 배급에 어려움을 겪었다. 국제

291) 양문수, "북한의 경제발전전략 70년의 회고와 향후 전망," 『통일정책연구』, 제24권 2호 (2015), pp. 33-66.
292) Zakharova, Liudmila. 2016. "Economic cooperation between Russia and North Korea: New goals and new approaches." *Journal of Eurasian Studies* 7(2):pp.151-161.
293) Joo, Seung-Ho. 1996. "Russian Policy on Korean Unification in the Post-Cold War Era," *Pacific Affairs* 69(1):pp. 32-48.
294) Joo, Seung-Ho. 1996. "Russian Policy on Korean Unification in the Post-Cold War Era," *Pacific Affairs* 69(1):pp. 32-48.

사회의 대북 인도적 지원은 1995년 북한이 국제사회에 지원을 공식 요청하며 시작되었다. 그 결과 북한은 공여국과 국제기구, 국제 NGO 등을 통해 식량, 보건, 교육 등의 인도적 지원을 받았다. 이때 유엔기구를 통한 대북지원은 유엔 합동호소(Consolidated Appeal)를 통해 유엔기구들이 각국의 지원을 받아 총 열 차례에 걸쳐 이루어졌다.

유엔 합동호소절차(Consolidated Appeals Process)

유엔 합동호소절차(Consolidated Appeals Process: CAP)는 기구별 지원 방식이 아닌 기구 간 통합지원 방식을 추구하는 인도지원 협력 절차 메커니즘이다. 유엔 합동호소절차는 유엔기구와 비정부기구 대표로 구성된 실무단(Working Group)이 북한의 인도적 상황에 대한 평가를 기반으로 연도별 지원계획을 수립하고, 이에 대한 개별국가 및 국제사회의 지원을 호소하는 과정으로 이루어진다.[295] 유엔은 탈냉전 이후 복합적인 양상을 띠는 위기상황에 이전과 같이 유엔기구가 단위별로 대응하는 것이 비효율적이라고 판단했다. 이에 통합적인 접근 방식 구축을 목표로 1991년 UN총회결의에서 유엔 합동호소절차를 구성했다. 1년을 주기로 시행되는 유엔 합동호소절차는 지원 행동계획을 수립하는 1단계(Common Humanitarian Action Plan: CHAP), 기금을 호소하는 2단계(Appeal for Funds), 실행과 모니터링을 평가하는 3단계에 거쳐 진행된다.[296]

유엔 합동호소에 의한 통합지원은 1995년부터 2004년까지 열차례에 걸쳐 진행됐으며 북한에 총 15억 430만 달러를 지원했다. 이는 국제사회가 북한에 지원한 총 금액 23억 2,431만 중 64.6%에 해당된다. 합동호소에 대한 국가별 지원액은 미국과 일본이 가장 높았으며 유럽연합은 직접 지원과 합동 호소를 병행하는 방식을 채택했다. 북한의 요청으로 2005년 폐지된 통합지원은 개별지원으로 전환되어 2017년까지 총 열 세차례에 걸쳐 진행되었다. 1995년부터 2004년까지 매년 합동호소 절차를 통해 지원을 받아온 북한이 개별지원으로 전환을 요청한 이유는 장기 지원에 따른 지원방식 전환 필요성 대두, 국제기구의 투명한 모니터링 요구 수용에 대한 어려움, 경제 구조 변화를 통한 자생력 제고 등으로 해석할 수 있다. 하지만 분배 과정에서 국제적으로 요구되는 투명성 수준을 만족시키지 못해 국경없는의사회(MSF)와 옥스팜(Oxfam) 등이 문제를 제기하며 지원을 중단하였다.

이에 북한은 2004년 9월 기존의 인도적 지원을 개발지원 프로그램으로 전환

295) 이금순, "대북 인도적 지원의 실효성 연구: 평가지표와 과제," 『통일정책연구』, 제14권 2호 (2005), p. 22.
296) IASC Working Group, IASC Appeal and Strategy Documents, 2003.

을 요구하였다.[297] 해당 요구는 국제사회에 긴급구호 중심의 유엔과 같은 국제기구의 지원을 거부하는 것으로 받아들여졌고 북한 내 국제기구 철수와 함께 대북 인도적 지원 규모 감소를 가져왔다.[298]

북한의 원조 수원 거버넌스

2004년부터 북한은 국제기구를 통한 간접 지원 방식인 다자 원조와 공여국의 직접 지원 방식인 양자 원조, NGO를 통한 지원 등과 같이 원조 채널별로 담당 기관을 설치하였다. 예컨대 다자원조 대북지원을 담당하는 '국가조정위원회(National Coordinating Committee, NCC)'를 설립했다. 국가조정위원회는 외무성 산하 기구로 UNDP, WFP, WHO 등을 담당하는 부서가 있어 유엔기구의 대북지원 사업 관련 협의를 담당하며 사업을 조정 역할을 한다.[299]

양자원조의 경우 외무성 내 각 공여국별로 담당하는 부서가 따로 있다. 평양에 사무소가 있는 스위스개발협력청(SDC), 이탈리아개발협력청(Cooperazione Italiana allo Sviluppo)은 양자와 다자 원조를 동시 진행하고 있고, 호주, 캐나다 등 사무소가 없는 국가는 유엔 기구를 통한 다자 원조만 제공하고 있다. 북한은 국가별 NGO를 담당하는 기구도 별도 수립하여 EU NGO는 '조선-유럽연합협력조정처'(Korean-European Cooperation Coordination Agency, KECCA), 미국NGO는 '조선-미국민간교류협회'(Korea-America Private Exchange Society, KAPES)가, 캐나다 NGO는 '조선-캐나다 협력처'(Korea Canada Cooperation Agency, KCCA)가, 국제적십자사연맹(IFRC)은 조선적십자회(DPRK Red Cross)가 대응하는 식이다.

한국 정부의 대북지원은 조선노동당 소속의 통일전선부가 담당하며 한국 민간단체의 대북지원은 통일전선부의 외곽기구인 민족화해협의회가 담당한다. 종교계 활동은 조선불교도연맹, 조선그리스도교연맹, 조선천주인협회가 대응하고 적십자는 대한적십자사가 남북 정부 차원의 대북지원 사업을 위탁 대행해 왔다.[300]

유엔의 인도적 지원 방식[301]

유엔에서 인도적 지원의 관한 논의는 유엔 인도주의 업무 조정국(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UNOHCA)의 하위 기구인 인도적 지원기관 간 상임위원회(Inter-Agency Standing Committee, IASC)를 통해 이루어진다. 해당 상임위원회는 정부의 요청에 따라 해당 국가의 상황과 지원 소요를 파악하여 인도적 지원을 시행한다. 유엔은 2005년부터 중복 지원을 방지하고 자원을 효과적으로 배분하기 위해 클러스터(Cluster) 방식을 채용하고 있으며 지원은 파악된 소요에 따라 영역별로 개별 진행된다. 이는 대개 유엔개발계획(United Nations Development Programme, UNDP), 유엔난민기구(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR), 유엔아동기금(United Nations Children's Fund, UNICEF), 유엔세계식량계획(World Food Programme, WFP) 그리고 유엔인구기금(United Nations Population Fund, UNFPA)에서 담당하지만, 필요에 따라 국가 혹은 지역 수준에서 진행되기도 한다. 그 외 공중보건에 관한 지원은 세계보건기구(World Health Organization, WHO)에서 담당하고 있다. 유엔은 또한 인도적 위기가 발생하면 선정된 클러스터를 총괄하는 인도주의 조정관(Humanitarian Coordinator)을 임명한다. 지원 물자는 다양한 방식으로 대상국으로 운송되며 유엔은 유엔 인도적 지원 항공서비스(United Nations Humanitarian Air Service, UNHAS)라는 자체 항공 운송 수단을 보유하고 있다.

유엔 인도적 지원 모니터링 방식

인도적 지원에 대한 모니터링은 앞서 언급한 클러스터 방식에 따라 지원을 담당하는 기관에서 진행한다. 담당 기관은 유엔 인도주의 업무 조정국과 협의하여 모니터링 내용과 방식을 결정한다. 유엔 인도주의 업무 조정국은 또한 인도적 지원의 투명성을 보장하기 위해 재정 추적 서비스(Financial Tracking Service, FTS)를 운영하고 있다. 해당 서비스는 인도적 지원금의 흐름을 보여주는 시스템으로 정부, UN 기구, NGO 등에서 보고한 내용을 토대로 작성되며 외부에 공개되는 데이터를 담고 있다. 또한, 인도주의 업무 조정국은 2013년부터 유엔 국제원조투명성기구(International Aid Transparency Initiative, IATA)에 참가하고 있다.[302] 해당 기구는 정부, 국제기구, 비정부기구 등이 자발적으로 참여하여 원조사업 관련 정보 공개를 진행하는 협의체이다.

인도적 지원의 투명성 문제

2016년 인도적 지원에 관한 정삼회담(World Humanitarian Summit)에서 유엔

297) 홍지영 외, "북한의 원조 수원 거버넌스 변화 연구," 『NGO연구』, 제16권 1호 (2021), pp. 163-197.
298) 홍지영 외, (2021), pp. 163-197.
299) 홍지영 외, (2021), pp. 163-197.
300) 홍지영 외, (2021), pp. 163-197.
301) United Nations. https://www.un.org/en/our-work/deliver-humanitarian-aid (검색일: 2023년 11월 2일).
302) International Aid Transparency Initiative. "UN OCHA signs up to IATI," IATI January 07 2013, https://iatistandard.org/en/news/un-ocha-signs-up-to-iati/ (검색일: 2023년 10월 29일).

은 모든 공여기관이 국제원조투명성기구의 지침에 따라 원조사업을 투명하게 공개할 것을 요청하였다.[303] 이처럼 투명성이 국제적으로 강조되는 이유는 인도적 지원의 효율적이고 효과적인 분배를 위해서다.

결여된 투명성이 인도적 지원의 실패로 이어진 예는 2010 아이티 대지진이 있다. 당시 미국 적십자사는 아이티를 지원하기 위해 대략 5,000억 달러를 모금하였으며 이 중 주거시설 항목에 1,700억 달러를 배정하였으나 계획된 700채가 아닌 6채의 주거시설을 짓는 데 그쳤다.[304] 이후 조사 당시 미국 적십자사는 예산의 사용처와 인원 배치에 관한 자세한 내용에 관해 답하지 않았다. 이 외에도 2010 파키스탄 홍수 당시 대상 인원의 43%만이 실질적인 지원을 받았으며 2013 필리핀 하이옌 태풍, 2015 네팔 지진, 2004 인도양 쓰나미 등에서도 인도적 지원의 투명성 문제가 불거졌다.[305]

북한에서의 인도적 지원 모니터링

코로나19 기간 중 북한이 강도 높은 방역 조치를 시행하자 북한에 상주했던 유엔기구 직원과 구호 기관 직원들의 상당수가 중국으로 이동했다.[306] 코로나 이전, 북한에 상주 중이었던 유엔세계식량계획은 지원 품목과 내용에 따른 배분 계획에 모니터링을 진행하고 있다고 밝혔다.[307] 특히 식량 지원의 경우 도착부터 실제 주민들에게 배분되는 과정까지를 모니터링하고 있다고 밝혔다. 가장 최근 보고서인 2020년 보고서에서 유엔세계식량계획은 유엔 인도주의 업무 조정국 산하 중앙긴급대응기금(Central Emergency Fund, CERF)에서 지원하는 프로젝트 3건의 최종 평가를 진행했다고 밝혔다. 해당 프로젝트는 하천 굴착 및 제방 복구 관련 내용이다. 또한, 세계식량기구는 나무 심기 및 농립업 프로젝트가 진행 중인 황해남도의 해주시를 대상으로 한 식량 지원을 모니터링했다고 보고하였다.[308] 국제사회는 1996년 대북 원조를 시작한 이래

303) Parrish, Chole. 2016. *Better Informative for a Better Response*, (BRS: Development Initiative, 2016).
304) Sullivan, Laura and Elliott, Justin. "Report: Red Cross spent 25 percent of Haiti donations on internal expenses" *NPR* June 16 2016, https://www.npr.org/2016/06/16/482020436/senators-report-finds-fundamental-concerns-about-red-cross-finances (검색일: 2023년 11월 12일).
305) Khan, Muhammad, Lee, Heeyong and Bae, Junghan. 2019."The Role of Transparency in Humanitarian Logistics" *Sustainability* 11(7):2078.
306) "평양 상주 국제기구 직원 상당수 북한 떠나," 『연합뉴스TV』, 2020년 12월 4일.
307) ReliefWeb "World Food Programme &; North Korea: WFP has fed millions" *ReliefWeb* October 25 2000, https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/world-food-programme-north-korea-wfp-has-fed-millions (검색일: 2023년 11월 1일).
308) ReliefWeb, "WFP DPR Korea Country Brief, January 2020" *ReliefWeb* May 6 2020, https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/wfp-dpr-korea-country-brief-january-2020 (검색일: 2023년 11월 1일).

지속해서 투명성과 모니터링 관련하여 북한 정권과 의견 차이를 보였다.[309]

인도적 대북지원의 투명성 문제

북한은 대북지원 단체들의 활동을 체제에 위협을 주는 요소로 인식하고 주민과의 직접 접근을 거부해왔다. 세계식량계획은 북한의 206개 시·군 가운데 인구의 13%에 해당되는 44개 지역에 접근이 불가능하다. 코로나 19로 사무소를 철수한 2020년 이후 현장 접근은 거의 불가능한 상황이다. 이는 현장 접근이 없으면 지원도 없다(No access, No aid)라는 세계식량계획의 원칙과 조사(Assesment), 감시(Monitoring), 평가(Evaluation) 절차에 부합하지 않다. 이러한 북한의 지나친 통제와 비협조적인 태도에 1998년 북한에서 인도적 지원 사업을 수행하던 컨선월드 와이드, 옥스팜, 국경없는 의사회 등의 국제 NGO는 북한 사무소 철수를 결정하기도 했다. 2009년 미국 국제개발처(United States Agency for International Development, USAID)는 북한 전역에서 실시하기로 했던 영양 실태 조사를 북한이 현장접근 제한을 이유로 거부하자 2010년 식량 지원을 중단 후 현재까지 재개하지 않고 있다.

한국의 대북지원 물품도 분배가 불투명하다는 의견이 존재한다. 한국의 지원물품은 주민들에게 비공개되어야 한다는 북한의 기본 방침 아래'적성물자'로 분류된다. 국가 배급 체계 아래 노동당 중앙위원회 통일전선부는 지원물품을 일괄 접수·관리 하고, 노동당 중앙위원회 비서국은 지원물품 분배를 결정한다. 탈북 대상자 심층 면접조사[310]에 따르면, 한국 지원의 쌀 90%는 전쟁비축미 창고인 2호 창고와 인민군 전투부대로 지원된다. 남은 10% 마저 군수경제를 담당하고 있는 제2경제위원회 산하 기관들에게 순차적으로 분배된다. 인도지원 목적의 대북지원 물품이 실제 북한 정권을 유지·강화하는 목적으로 사용될 가능성이 있다는 것이다. 이에 정부는 대북지원의 투명성을 제고하고 지원의 효율성을 높이기 위해 2004년 9월 대북지원민관정책협의회를 발족했다. 하지만 법률에 의거하여 설립된 기구가 아니기에 법적 구속력이 없고 단순 협의체에 불과하다는 한계가 존재했다.

인도적 대북지원의 투명성 보장에 대한 유엔 회원국들의 요구는 2019년 제3차 국가별 인권상황 정기검토(UPR)에서도 확인할 수 있다. 영국과 독일은 제 1,2차 국가별 사전질의에서 국제기구의 식량 지원에 대한 모니터링 개선 현황과 일반 주민들에게 지원물품이 분배되는 과정을 질의했다. 결론 및 권고사항에서는 아프가니스탄[311], 미국[312], 아일랜드[313], 노르웨이[314]가 대북지

309) 이지선, 『유엔과 국제사회의 대북지원 단절 배경과 전망』(서울:국가안보전략연구원, 2022).
310) 강철환, "노출되지 않는 대북지원 물자전용과 대북지원 쌀의 실효성과 투명성이 필요," 『북한』 (2008), p. 85.

원 단체의 제한없는 접근을 요구했다. 북한은 이에 아프가니스탄, 아일랜드, 노르웨이의 권고사항을 수용하고 미국의 권고사항을 거부했다.

북한 내 국제기구 현황

그동안 세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO), 유엔인구기금(UNFPA), 유엔아동기금(UNICEF) 등과 같은 국제기구가 북한에 상주해 왔다. 해당 기구들의 지난 활동 및 근황은 다음과 같다.

세계식량계획(World Food Programme, WFP)

1961년 창설된 세계식량계획은 개발도상국 대상 식량구호사업을 진행하는 유엔 전문기구이다. 세계식량계획은 비상사태 발생 시 수요산정, 식량 배분 및 운송 사업을 추진하고 국제비상식량보유고(International Emergency Food Reserve)를 관리한다. 세계식량계획은 식량구호사업 추진 시 해당 지역을 직접 방문하여 인구, 영양, 성별 등의 기본자료를 분석하는 데 중점을 둔다. 북한에서는'현장접근이 없으면 식량지원도 없다(no access, no food)'라는 원칙 아래 1995년 평양 사무소를 개설했지만, 2020년 3월 코로나19 발생 직후 평양 파견 직원들은 전원 철수한 상황이다.

세계식량계획은 지난 2016년에서 2018년까지 진행한 구호복구사업 200907호(Protracted Relief and Recovery Operation, PRRO)를 통해 총 1,703,013명의 북한 주민들에게 150,835톤(125만 달러 상당)의 식량을 제공했다. 세계식량계획은 2023년 2월 발표한'2023년 국제 운영 대응 계획 7차 보고서(WFP Global Operational Response Plan 2023 #7)'에서 북한의 국경봉쇄가 해제되는 즉시 평양 사무소로 복귀할 것을 언급했다.[315]

세계보건기구(World Health Organization, WHO)

1948년 설립된 세계보건기구는 국제보건이슈를 다루는 유엔 전문기구이다. 1995년 북한에 220만달러 상당의 의약품을 지원하며 대북지원 사업을 시작한 세계보건기구는 2001년 평양에 사무소를 개소했다. 세계보건기구는 2004

311) 126.56 아프가니스탄, 유엔과 기타 국제인도주의 기관이 취약계층을 지원할 수 있게 접근을 허용하라.
312) 126.57 미국, 북한에서 활동하는 인도주의 지원 단체가 북한 내에서 제한없이 독립적으로 이동하고, 빈곤층 모두에 어떠한 방해도 없이 직접 접근할 수 있도록 하라.
313) 126.58 아일랜드, 수감자를 포함하여 취약계층에 대한 지원을 제공하기 위해 국제 인도주의 단체에 방해 없이 자유로운 접근 권한을 즉각 부여하라.
314) 126.59 노르웨이, 전국 각 도에 무제한적 인도주의 접근을 보장하라.
315) 문경연 외, "유엔기구의 대북지원 20년(1995~2016)," 『세계지역연구논총』, 제36권 2호 (2018), p. 60.

년부터 북한과의 국가협력전략(WHO Country Cooperation Strategy: DPRK) 체결을 통해 북한 주민 대상 국가예방접종프로그램(National Immunization Programme), 소아마비퇴치프로그램(Global Polio End game Initiative, GPEI), 모자파상풍 박멸프로그램(MNT Elimination Program) 등을 수행해 왔다. 이러한 국가협력전략에는 2005년 북한이 인도주의적 지원에서 개발지원으로 방향성 변환을 요구한 것이 반영되었다. 1차(2004~2008) 국가협력전략이 취약계층의 건강증진에 중점을 둔 반면 2차(2009~2013)와 3차(2014~2019) 국가협력전략은 보건 의료 인프라 확충에 중점을 두었다.

2020년 팬데믹 당시 세계보건기구는 세계백신면역연합(Global Alliance for Vaccines and Immunization, GAVI)과 진행한 백신공급 프로젝트 코백스(COVAX)를 통해 북한에 백신을 공급할 계획이었다. 하지만 2021년 북한은 세계보건기구가 제시한 약 810만 회분의 백신 공급을 거부했다. 2001년 평양에 사무소를 개소한 이래 인도적 물품 지원을 꾸준히 해오고 있는 세계보건기구는 2023년 8월 유엔 안전보장이사회 산하 대북제재위원회(UN Security Council Sanctions Committee on North Korea)로부터 인도적 지원 물품에 대한 제재 면제 승인을 받았다. 이에 따라 세계보건기구 평양사무소에서 사용될 약 7만 6천여 달러 상당의 IT 장비 및 재난 구호용 텐트가 반입 승인을 받았지만, 북한의 국경봉쇄로 반입에 어려움을 겪었다.

2023년 5월 세계보건총회 제76차 회의에서 WHO 집행이사회의 새 이사국으로 선출된 북한은 임기 기간 3년 동안 WHO의 주요 사업 전략을 수립하고 예산과 결산을 검토하는 과정에 참여한다. 북한이 WHO 이사국을 맡은 건 1989년, 2000년, 2013년에 이어 네 번째다. 북한과 함께 선출된 새 집행이사국은 레소토, 바베이도스, 스위스, 우크라이나, 코모로, 카타르, 카메룬, 토고, 호주이다.

유엔인구기금(United Nations Population Fund, UNFPA)

유엔인구활동기금은 1969년 유엔인구활동신탁기금에서 개칭되어 운영되는 유엔 전문기구이다. 유엔인구기금은 성•재생산 건강증진을 목표로, 임신 관련 여성의 자기결정권 강화, 안전한 출산, 아동청소년의 잠재력 개발을 지원하는 사업을 주로 전개한다. 1985년 평양 사무소를 개소한 유엔인구활동기금은 북한의 정확한 인구를 파악하여 식량 필요량 및 식량난 진단에 중요한 데이터를 제공해 왔다. 유엔인구활동기금의 인구조사(Population Census)는 1차(1993~1994)와 2차(2008~2009)로 나뉘어져 진행됐다. 2018년에 예정된 3차 인구조사는 유엔인구활동기금의 지원 없이 진행하겠다는 북한의 입장에 따라 자체

진행됐다.

유엔인구기금은 2017년부터 2021년까지 5개년 대북지원 사업(Programme for Democratic People's Republic of Korea, DP/FPA/CPD/PRK/6)을 통해 총 1,150만 달러를 북한에 지원했다. 예산의 43%는 성생식 보건 분야에 투입되어 약 450만 명의 북한 가임여성에게 피임약 등의 지원에 사용되었다. 2021년 종료 예정이었던 5개년 대북지원 사업은 2021년 1월과 2022년 8월 각 1회의 연장요청에 따라 2023년 종료된다.[316]

유엔아동기금(United Nations International Children's Emergency Fund, UNICEF, 이하 '유니세프')

1946년 설립된 유니세프는 개발도상국을 대상으로 아동 권리 및 아동 복지 증진 사업을 수행하는 유엔 전문기구이다. 1995년 북한에서 발생한 대홍수 후 북한의 지원 요청에 따라 유니세프는 1996년 평양에 사무소를 개설하고 식수·위생 사업(Water, Sanitation and Hygiene, WASH)을 시작했다. 이후 유니세프는 고칼로리우유 및 주방용품을 제공하는 영양재활(Nutritional Rehabilitation) 사업 및 의료용 키트를 제공하는 필수의약품(Essential Medicine Kits) 제공 사업 등 사업의 영역을 다양화해왔다.

유니세프는 평양 사무소 개소 이래 매년 북한 아동의 건강상태를 포함한 보고서(UNICEF Democratic People's Republic of Korea Country Office Annual Report)를 발간해 오고 있다. 유니세프가 2023년 3월에 발간한'2022 북한 국가사무소 연례보고서(UNICEF DPRK Country Office Annual Report 2022)'에 따르면, 2022년 유엔아동기금이 대북 인도지원 사업으로 지원한 물품은 715만 달러 상당이다. 이는 2021년 540만 달러 상당의 물품을 지원한것에 비해 32% 증가했다. 지원 물품에는 홍역·풍진 백신 6만 950회분, 파상풍 백신 44만 3,330회분, 결핵 백신 3만 2,890회분, 소아마비 백신 1만 7,400회분이 포함됐다. 이는 약 69만 명의 어린이와 43만 명의 임산부가 접종할 수 있는 규모이다.

국제 NGO의 대북지원

국제 NGO의 대북지원은 1997년 유럽 국적의 NGO들이 북한에서 상주하며 본격화되었다. 1995년 북한의 지원 요청 후 1997년 미국과 서유럽 중심의 비정부기구가 북한인권에 관심을 가지고 인도주의 목적의 긴급구호 지원을 시작

316) 문경연 외, "국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 22년(1995년~2016) 평가와 함의," 『KDI 북한경제리뷰』, 9월호 (2018), p. 53.

했다. 1997년 아일랜드의 컨선 월드와이드(Concern Worldwide), 1998년 영국의 옥스팜(Oxfam), 1999년 프랑스의 트라이앵글 제너레이션 휴머니테어(Triangle Generation Humanitaire), 2002년 독일의 저먼 애그로 액션(German Agro Action)가 평양에 사무소를 개소했다.

북한의 공식 지원요청을 받은 최초의 비정부기구인 국경없는의사회는 1997년 병원 내 치료식 공급소 설치 및 약품보급 사업을 시작으로 2019년 결핵 치료 사업에 약 166만 달러를 지원했다. 컨선월드와이드는 1998년 26개의 협동농장을 운영하며 토양의 복원을 목표로 하는 기후대응농업 사업을 시작으로 2013년 식량·식수개선 사업에 24억원과 2020년 영양개선 사업에 150만 달러를 지원했다. 1996년 긴급구호로 대북지원을 시작한 옥스팜은 2010년 황해북도 협동농장에 옥수수 320톤을 지원하고 2016년 황해북도 대홍수 피해 마을에 생존자 3,000명을 대상으로 2년동안 재건사업을 지원했다.

하지만 북한은 국제 NGO의 활동을 체제에 위협을 주는 요소로 인식하고 긴급구호 물품은 확보하되 주민과의 접촉은 차단하는 정책으로 대응했다. 이 과정에서 불투명한 분배와 모니터링, 낮은 현장접근성에 대한 불만이 제기되었으며 결국 1998년 사회, 1999년 옥스팜이 철수를 시작했다.

개별 활동 위주였던 국제 NGO들 사이 상호협력 분위기가 형성된 건 1997년 한국의 우리민족서로돕기운동과 미국의 Mercy Corps가 서울에서'북한 식량난에 관한 국제협의회(Musgrove II)'를 공동 주최한 이후이다. 2003년 제59차 유엔 인권위원회에서 북한인권 결의안이 채택되며 국제 NGO들은 연대 아래 북한에 투명한 모니터링과 원활한 협조를 요구하기 시작했다. 이는 점차 북한 인권에 대한 국제기구의 개입을 촉구하는 수준으로 확대되며 2013년 유엔 인권이사회의 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry, COI) 설치 결의에 기반이 되었다.

대북제재가 인도적 대북지원에 미치는 영향

경제제재는 그 내용에 따라 크게 포괄적인 제재(comprehensive sanctions)와 표적 제재(targeted on smart sanctions)로 나뉜다. 초기 경제제재는 포괄적인 방식으로 주로 진행되어왔으나, 이는 제재 대상국의 인도주의적 상황 악화를 가져오게 되어 무고한 시민들의 희생이 증가하게 되었다. 이에 대해 국제사회는 표적 제재 방식으로 전환해 왔고 대북제재 또한 표적 제재 방식으로 선언·규정되어 인도주의적 사업에 대해서는 대북제재위원회 승인을 걸쳐 제재 면제가 허용되어 왔다.[317] 그럼에도 대북제재는 특히 2016년부터 미국과 한국

317) 김도운, 2020『유엔 안보리 대북제재가 대북 인도주의적 지원에 미치는 영향』(연세대학교 석사

과 같은 개별국의 양자 제재, 미국의 세컨더리 보이콧(secondary boycott)이 더해져 광범위한 방식으로 이루어지게 되어 북한의 인도주의적 상황이 악화되었다.[318]

악화된 구체적 원인을 보면 인도주의적 제재 면제과정에서 지원 건별 승인(case-by-case approval system) 절차에 따른 인도지원 단체들의 행정 업무 증가, 금융권의 북한 관련 거래 거부와 같은 민간 기업(은행, 물품 공급기업)들의 협력 거부, 이에 따른 경제·사회 인프라 개발 등과 같은 중장기 대북 개발협력 지원 중단, 그 결과 개발 지원의 지속성 단절, 단순 구호물자 지원 중심의 일회성 지원으로 지원의 규모와 내용 변화 등이 있다. 예컨대 2017년 일본은 유엔 안전보장이사회 순환 의장직을 맡고 있었고 이때 타 상임 이사국에 대북 인도적 지원 예산 삭감을 촉구했으며, 영국의 경우 어린이 영양개선사업 등을 포함한 대북지원 전면 중단을 발표하기도 했다. 글로벌 펀드(Global Fund)는 2018년 6월 대북지원 중단을 선언했고, 2007년부터 매해 북한을 지원하던 '중앙 비상 대응 기금(Central Emergency Response Fund, CERF[319])'은 2018년 북한을 지원 대상국에서 삭제했다.[320] 이와 같은 대북제재 이후 대북지원 축소 현상은 특히 미국에 우호적인 국가들에게서 관찰되었으며 이는 국제사회가 그동안 강조해 온 인도주의의 독립성(independence)의 현실을 잘 보여주는 예라고 할 수 있다.[321]

2.2. 한국의 대북지원

한국의 대북지원 실태

대북지원사업은 북한을 대상으로 하는 경제·사회·문화적 행위에 대한 각종 지원사업이라 정의할 수 있다. 한국의 대북지원은 1995년 북한이 국제사회에 식량난과 수해 피해에 대해 긴급지원을 요청하며 공식적으로 시작되었다. 이때 쌀 15만 톤을 무상으로 지원하였고 2000년부터는 차관 방식으로도 지원해 왔다.[322] 대북지원사업은 최초의 남북정상의 만남이 이루어진 2000년 김대중 정부의 6·15선언 발표 이후 증가하였고, 이후 노무현 정부의 2007년 10·4선언 이후 본격화되었다.

학위 논문).

318) 지혜론, "대북제재가 인도주의 활동에 미치는 영향," 『문화와 정치』, 제8권 1호 (2021), pp. 65-100.

319) CERF: 2005년 12월 15일 유엔 총회가 설립하여 2006년 3월에 출범한 인도주의적 기금임.

320) 지혜론, (2021).

321) 김도운, (2020).

322) 대북지원의 현황과 과제에 관한 연구, 2008. 임상철, 강석승. p. 81. 10년 거치, 20년 상환, 연 1.0%.

한국의 대북지원 주체는 크게 ① 중앙정부, ② 지자체, ③ 민간단체(NGO 포함)로 나뉜다. 중앙정부의 대북지원은 전두환 정부, 노태우 정부, 김영삼 정부에서 간헐적으로 시작되다가 김대중 정부, 노무현 정부 아래에서 활발해졌고, 이명박 정부, 박근혜 정부에서 감소하였다.[323]

1995년-2021년 사이 한국의 인도적 대북지원 누계 총액은 3조 3,431억 원이며 2조 4,153억 원(약 72%)이 중앙 정부와 지자체를 포함한 정부 차원에서, 9,278억 원(약 28%)이 민간 차원에서 지원되었다.

(단위: 억 원)[324]



<그림 1. 연도별 인도적 대북지원 금액>

민간 차원의 대북지원은 1995년 북한 수해 발생 후 대한적십자사를 통한 창구일원화 방침 아래 본격 시작되었다. 하지만 대북 창구단일화 정책에 대한 민간단체들의 불만이 점차 생겨났는데, 1997년 김영삼 정부에서 대북지원 창구단일화가 폐지되며 민간단체들의 개별활동이 가능해졌다. 이는 1998년-2004년 사이에 민간 차원의 지원 증가의 직접적 원인이 되었고 김대중, 노무현 정부를 거치며 대북지원 활성화와 더불어 인도적 지원 외 개발협력 지원으로 형태가 다양화되는데 기반이 되었다. 그러나 2000년대 후반 북한의 핵실험, 국제사회의 대북제재 강화 등으로 대북지원은 축소되었다.

남북협력기금

우리 정부는 남북한 주민 교류, 교역과 경제협력 촉진을 목적으로 1990년 8월 1일 '남북협력기금법'을 제정하고 1991년 3월 남북협력기금을 조성하였다. 남북협력기금의 주관부처는 통일부이고, 수출입은행이 이를 위탁받아 운용하는 형식으

323) 장운규, "6·15선언 이후 대북지원사업에 관한 연구: K-mean 군집분석을 중심으로," 『한국국가안보국민안전학회지』, 제14권, (2022), pp. 7-36.

324) 통일부, "주요사업 통계 인도적 대북지원 현황" <www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>을 바탕으로 재정리.

로 집행이 이루어진다. 기금 재원은 정부와 민간의 출연, 국민 성금, 재정융자특별회계 및 금융기관의 장기차입금, 국채관리기금 예수금, 운용수입금 등으로 마련된다. 비료, 쌀 등과 같은 물품의 대북 인도적 지원과 민간단체의 대북지원은 대부분 무상지원으로 진행되고, 중소기업의 대북진출 등과 같은 경제교류협력을 위한 자금은 저금리 융자와 같은 '유상대출'방식으로 진행된다. 그 외 해당 기금은 금강산 관광객 경비, 경협추진기업에 경협자금 대출, 조선향토대백과 공동편찬 등의 사업 집행에 활용되었다.

우리 정부는 해당 기금의 투명성 제고를 위해 2001년부터 기금 사용내역을 국회에 사전 보고해 왔다. 하지만 정권에 따라 남북협력기금 집행 과정에서 투명성 문제가 불거지는 사례가 있었다. 이에 최근 들어 통일부는 모니터링이 보장되지 않는 대북 사업에 제한을 두어 대북지원에 있어 투명성과 효율성을 확보하고자 노력하고 있다.

지방자치단체(지자체)의 대북지원

지자체의 대북지원은 중앙정부나 NGO에 비해 늦은 1999년 제주도의 감귤 지원사업(감귤 보내기 사업[325])에서 시작되었다. 이후 서울, 인천, 울산, 부산, 대구, 경기도, 경상북도, 전라남도, 제주도, 경상남도, 강원도 등 전국적으로 이루어졌다. 지자체 중심의 대북지원사업의 장점은 NGO보다 강한 재정능력, 중앙정부보다 정치적인 영향을 덜 받아 상대적으로 유연하다는 점이 있다. 지자체의 대북지원에 대한 평가는 남북의 갈등 완화와 평화 분위기 조성에 공헌하였고, 인도적 지원, 각종 개발지원, 사회문화분야의 각종 지원 사업을 통해 북한 주민의 기본적인 삶 향상에 공헌했다는 평가를 받는다. 반면 부정적 평가로는 중앙정부의 영향으로부터 완전히 독립적이기 어렵다는 점이 있다.

이 중 경기도는 2000년 남북정상회담 이후 최초로 지자체 단위 대북지원을 실시한 지자체로 2001년 도의회에서 『경기도남북교류·협력조례』를 만들어 남북교류를 적극적으로 추진하였다.[326] 이후 경기도 광역지자체는 2002년, 2004년 2회에 걸쳐 양강도에 경운기 200대, 축구공 2,002개 등 지원, 2003년에는 경기도 도기획관리관이 방북, 당면공장 설립,[327] 2006년 벼농사 협력사업 등을 진행하였다. 경기도의 대북지원은 남북관계가 경색된 2011년에도 지속되어 2010년대 초 말라리아 방역사업을 진행하고 2013년부터 2015년까지 결핵 치료제를 공급하였다.[328]

325) 제주도는 과잉 생산된 감귤의 국내시장 수급조절과 가격안정을 감귤 대북지원으로 해결하였다.
326) 장운규 외, "지방자치단체의 대북지원사업 산업구조화 분석: 경기도의 사례를 중심으로," 『사회과학논총』, 제22권 1호 (2019), pp. 81- 102.
327) 김영윤, "지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제," 『통일정책연구』, 제14권 1호 (2005), pp. 27-66.

서울시의 첫 대북지원은 2004년 용천역 폭발사고 후 약 3억 7천만원 상당의 의류, 구급약 등의 지원으로 이루어졌다. 이후 서울시는 2005년 북한 아동 대상 식료품, 2006년 대북지원 민간단체인 '장미회'와 북한 평양조선종양연구소에 인공호흡기, 엑스레이, 수액, 전자위내시경 등과 같은 의료장비, 2006-2007년 북한의 수해 피해 지원 목적의 항생제, 생수 등의 구호물품, 2010년 옥수수, 2018-2019년에는 밀가루, 콩기름, 온실용 비닐 등을 지원하였다.[329]

그 외 2001년 강원도의 감자 5,000톤 지원과 솔잎혹파리와 잣나무넓적잎벌 방제 사업, 인천광역시의 2004년 용천역 참사 성금과 구호물품 지원, 2007년 평양시 체육단 축구장 현대화 지원, 2010년 빵, 두유, 분유, 우유 지원, 2011년 경기도와 말라리아 방역물품 공동지원, 울산광역시의 2004년 농업용 못자리 비닐 지원, 2005년 1억 2천만 원 상당의 요소비료 지원, 2007년 평양 '모란봉 국수공장'건립 지원[330], 2007년 평양시 낙랑구역에 '영유아 이유식 공장' 건립 지원, 부산광역시의 2004년 용천역 폭발사고 구호물품(의약품, 담요, 라면 등) 및 2007년 홍수피해 긴급구호 지원, 경상북도의 유기질 비료 지원, 사과 묘목 지원, 전라남도의 2007년 발효콩 공장 설립 지원, 2000년대 경상남도의 '경남통일딸기'사업(북한에서 재배된 딸기모종을 경남에서 재배), 대구광역시의 '북한 어린이 내복 보내기 운동' 등이 있다.

국내 민간단체의 대북지원

국내 민간단체의 대북지원은 1995년 북한의 홍수 피해에 대한 국제사회의 지원 요청 후 본격 시작되었다. 민간단체의 대북지원은 크게 구호활동, 농업지원, 보건·의료 지원으로 분류할 수 있다. 우리민족서로돕기운동은 1996년 밀가루 1만 5천 포대와 1997년 50억 원 상당의 의류, 감자, 옥수수 등 생필품·식량을 지원하며 구호활동을 시작했다. 하지만 단순 식량지원은 매년 발생하는 자연재해로 농작물 수확이 어려워지는 문제를 해결하지 못한다는 한계가 존재했다. 이에 국제옥수수재단은 옥수수 품종개량으로 만성 기근을 해소하겠다는 목표 아래 1998년 옥수수 육종사업에 98억원을 지원하며 식량 지원을 시작했다. 한민족복지재단은 2001년 평양의대병원에 어린이심장병센터를 설립하고 의료기기 현대화 사업을 진행하며 보건·의료 지원을 시작했다.

국내 민간단체의 대북지원 총액은 2000년 김대중 정부의 대규모 식량지원 여파로 1995년 2억원에서 2004년 1천 558억 원까지 상승했다. 하지만 계속되

328) 장운규 외, (2019).
329) 문인철 외, 『서울시 대북 인도주의적 활동방안』(서울: 도시외교연구센터, 2020), p. 102.
330) "울산발 평양행 '모란봉 국수공장'," 『한겨레』, 2007년 10월 8일.

는 핵실험에 따른 2010년 이명박 정부의 5.24 조치[331], 국제사회의 대북제재로 2016년 28억 원으로 감소했다. 2022년 기준 150개의 민간단체가 통일부 대북지원사업자로 지정되어 사업을 수행 중이지만 코로나19와 북한의 지원 거부로 총 지원액은 약 20억 원에 머물렀다.

1995년 이후 29년 동안 이어져 온 국내 민간단체의 대북지원은 북한 주민의 영양개선과 보건인프라 향상에 기여했다는 평가를 받고 있다. 이는 1998년 62.3%였던 북한 아동의 만성영양장애(Stunting) 비율이 2012년 27.9%까지 감소하고, 1990년 45%였던 유아 사망률(Child mortality rate)이 2012년 29%까지 감소하는 등 대북지원이 활발했던 2010년대에 뚜렷하게 나타난다.[332]

현 정부의 인도적 대북지원 현황

2022년 5월 출범한 윤석열 정부의 통일·대북정책 비전은 비핵·평화·번영의 한반도이며 일체의 무력도발 불용, 호혜적 남북관계 발전, 평화적 통일기반 구축 이라는 3가지 추진원칙으로 구성된다. 윤석열 정부는'원칙 있고 실용적인 남북관계 추진'목표 아래, 1. 비핵화와 남북 신뢰 구축의 선순환, 2. 상호 존중에 기반한 남북관계 정상화, 3. 북한 주민의 인권 증진과 분단 고통 해소, 4. 개방과 소통을 통한 민족동질성 회복, 5. 국민·국제사회와 함께하는 통일 준비라는 5가지 중점 추진과제를 설정했다.[333] 국정과제 95번은 남북 간 인도적 문제 해결 도모로 인도적 지원, 이산가족·국군포로·납북자 문제 개선, 북한인권개선, 북한이탈주민 정착지원 세부내용을 포함한다.

대북지원의 필요성

북한은 현재 식량뿐만 아니라 농업, 보건·의료, 환경 등 생활 관련 전반에 걸친 인도적 위기를 겪고 있는 것으로 파악된다. 주요 원인으로는 코로나19에 따른 국경 봉쇄, 경제제재, 고립정책, 무역감소, 중국에 지나친 경제의존[334], 높은 환율 불안정성, 장기간 비료 없이 농사를 지어 농업 생산률 감소 등이 꼽힌다. 북한은 2020년 자발적 국가검토 보고서에서 147만 5,000톤의 식량이 부족하며 5세 미만 어린이의 17.4%가 영양 부족 상태라고 밝힌 바 있다. 전체 주민의 약 40%도 식량 부족 상태로 알려진다.[335] 한국은행 자료에 따르면

331) 천안함 피격 사건에 대한 대응으로 대한민국 정부가 2010년 발표한 대북 제재 조치.
332) The World Bank. https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators (검색일: 2023년 11월 26일).
333) 통일연구원『2023 한반도 정세 전망:연례정세보고서』(서울: 통일연구원, 2020), p. 9.
334) 전체 수입의 95% 이상이 중국과 이루어지는 것으로 파악된다; The World Factbook. https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/korea-north/#economy (검색일: 2023년 11월 14일).
335) 신영전, "최근 남북 정세 변화와 대북 인도주의적 지원의 필요성,"『보건복지포럼』, 제310권 (2022), p. 3.

2022년 북한의 연간 GDP는 전년도 대비 0.2% 감소했다. 1인당 GNI는 약 143만 원으로, 한국의 1/30 수준인 것으로 파악된다.[336]

그동안 제시된 대북지원의 필요성을 정리하면 다음과 같다. 첫째 장기적으로 통일비용의 감소를 위해서다. 남북한의 경제력 차이는 날로 커져가는 가운데 북한의 급격한 붕괴에 따라 통일이 될 경우 재정부담과 사회적 불안이 상당할 수 있다. 붕괴에 따른 통일이 아니더라도, 점점 커지는 경제적 격차는 통일 비용의 증가를 의미하는 바, 이를 줄이기 위해서라도 대북지원은 필요하다. 둘째, 순수한 인도주의 관점에서의 필요다. 한국이 경제적으로 아무리 발전해도 식량난에 허덕이는 북한 주민들의 삶을 아는 이상 우리 사회는 윤리적, 정치적, 경제적으로 온전히 건강하기 어렵다. 세계화가 진행되어 국경과 인종을 초월한 세계화가 진행되고 있지만, 북한 주민은 우리와 한민족이고, 우리의 동포가 고통받고 있다는 사실을 완전히 외면하기 어렵다. 셋째, 대북지원은 남북한의 동포애 유지에 긍정적으로 작용할 수 있다. 대북지원은 식량난의 고통을 겪고 있는 북한 주민 뿐만 아니라 우리 국민들의 통일인식 제고에도 긍정적으로 작용할 수 있을 것이다.

최근 남북관계의 긴장이 고조됨에 따라 당분간 남북 당국의 인식차이는 좁혀지기 어려울 것으로 예상된다. 한국은 한반도 긴장고조의 원인을 북한의 핵미사일 고도화로 보아 대북 억지력 강화 수단으로 한미연합훈련을 강조하는 반면 북한은 한미 연합을 대북적대 행위로 보아 핵미사일 고도화가 체제 안전에 필요하다고 주장한다.

북한은 계속되는 자연재해와 코로나19 당시 국경을 봉쇄하고 수위 높은 방역 정책을 펼쳤다. 이는 수입의 급감과 필수품 부족을 불러와 오늘날 북한 주민들의 고통이 상당할 것으로 짐작되지만 정확한 자료를 파악하기 쉽지 않다. 2013년 초 시작된 국제사회의 경제제재에 따라 대북 송금이 어려워져 인도적 지원 수행 기관들의 사업비 이체가 불가능해졌고 대부분의 사업이 중단되었다. 우리 정부는 2019년부터 쌀 등의 대북지원 의사를 지속 제기해 왔으나 북한은 이를 전면 거부하는 상황이 계속되고 있다. 이에 국제기구를 통한 우회 방안도 진행하고자 하였으나 북한은 한미연합훈련에 반발하며 쌀 수령을 공개적으로 거부했다.

반면 국제사회에서 북한의 경제제재 속에서도 인도적 지원 지속의 필요성은 꾸준히 대두되어 왔다. 앞서 보았듯 지원 방법으로는 국제기구를 통한 방법, 기존의 정부, 지자체, 민간단체를 통한 방법 등이 있는데 이 가운데 모니터링

336) 한국은행. https://www.bok.or.kr/eng/bbs/E0000634/view.do?nttId=10078670&menuNo=400069 (검색일: 2023년 11월 9일).

이 보장되는 국제기구를 통한 지원이 가장 현실적이다. 북한도 우리 정부의 직접 지원보다는 국제기구를 통한 지원에 더 적극적인 태도를 보여왔다. 문제는 북한이 모니터링에 협조하느냐인데, 실제로 인도적 지원이 필요한 주민들을 위해서라는 명분 아래 국제기구의 모니터링 원칙은 반드시 지켜질 필요가 있다. 이때 쌀 지원은 장마당을 통해 단기간 내 북한에서 유통되어 북한 주민들에게 도움이 되는 나름 효과적인 방법 가운데 하나로 평가된다.

대북지원의 한계

대북지원의 한계는 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 인도적 지원 장기화에 따른 국력 약화다. 북한은 인도적 지원을 29년 이상 받고있는 이례적인 국가이다. 인도주의 위기가 발생할 때마다 인도적 지원이 제공되면 일시적으로 위기 완화는 가능하지만 장기적으로 오히려 위기대응능력 저하를 가져올 수 있다. 인도주의 원조에서 이를'사마리안의 딜레마'로 평가하기도 한다. 환자에게 치료약은 주지 않고 증세 완화 목적의 진통제만 장기 투여하는 것과 비슷한 것이다. 오늘날 북한의 사례도 비슷하다. 인도적 지원은 미흡한 정책과 제도를 수정하기 위해서가 아니라, 미흡한 정책과 제도가 초래한 결과를 완화하기 위해 수행된다. 이때 이같은 지원이 장기화되는 경우 위기 상황은 해결보다 지속될 수 있어 지원의 의도와 반대 효과가 나올 수 있다.[337]

둘째, 대북지원 오용에 따른 회의론이다. 인도적 지원이 지속되는 가운데 북한은 핵실험과 미사일 발사를 감행해 왔다. 그 결과 대북지원 회의론 목소리가 높아지고 있다. 이는 지원 물품 등이 북한 주민들에게 전달되는 것이 아니라 군사적 목적으로 사용될 수 있다는 우려를 반영한다. 다시 말해 인도적 대북지원이 북한 정권의 유지·강화에 사용되고, 따라서 북한의 체제 변화에 장애요인이 된다는 것이다. 인도적 대북지원에서 북한 정보의 투명성이 보장되지 않고 원활한 협조가 이루어지지 않는다면 회의론의 한계를 벗어나기 어려운 이유다.

3. 소결

대북지원은 크게 '전후 원조 → 인도적 지원 → 개발 지원' 형식으로 진행되어 왔다. 이는 분단 직후 북한의 전후 복원 목적으로 한 당시 사회주의 진영의 원조, 1990년대 북한 내 자연재해 피해 지원 목적의 인도적 지원, 그리고 공적개발원조 분야 확대와 북한 내 수원 거버넌스의 변화와 맞물리며 이루어졌다. 인도주의적 관점에서 대북지원을 지속하고자 하는 국제사회의 입장과 배치되는 북한의 폐쇄성은 북한 내 분배 과정에서 투명성 확보에 의문을 가져왔고, 지속되는 핵실험은 대북제재의 강화를 불러왔다.

대북 경제제재는 민간 차원의 피해를 줄이고자 표적 제재 방식으로 진행되어 왔으나 실제로는 인도주의 지원액과 활동의 감소에 적잖은 영향을 미친 것으로 파악되었다. 그 결과 오늘날 북한 주민들이 경험하고 있는 인도주의적 고통은 상당한 것으로 보여진다.

이에 대한 전문가들의 의견은 대북 인도적 지원 지속으로 모아지고 있다. 다만 핵실험 중단이나 억제에 대해서는 우리 정부를 포함한 국제사회의 일관된 입장을 표명하는 것이 현실적·원칙적으로 옳으며, 지원에 있어 투명성 확보 원칙 또한 보장되어야 한다는 의견이 일반적이다. 문제 해결을 위해 인도적 대북지원은 일정 수준 이상의 모니터링이 확보되는 국제기구를 통해 이루어져야 하며, 이때 지원은 북한의 인권 증진과 같은 방향으로 진행될 필요가 확인되었다. 예컨대 북한 주민의 식량권 증진을 위해 유엔아동기금(UNICEF)이나 세계식량계획(WFP)을 통해 식량을 지원하고, 건강권, 장애인 이동권 등의 증진을 위해 세계보건기구(WHO)나 유엔아동기금을 통해 백신, 휠체어 등을 지원하는 것이다. 이는 인도주의적 관점에서 옳으며, 통일 후 통일비용의 감소 측면에서도 반드시 유지되어야 할 입장이라고 파악되었다.

다만 지원 과정에서 북한 정부가 모니터링을 보장하고 핵실험 중단에 대해 유의미한 입장을 표명해야 하나, 해당 과정이 확보되지 않아 지원이 어렵다는 현실 또한 존재한다. 이에 우리 정부는 국제사회와 북한 사이에서 조율을 담당하는 역할을 하는 것이 중요할 것으로 보인다. 국제사회의 원칙을 준수하며 북한에는 원칙에 기반한 협력 의지를 지속적으로 보일 필요가 있다.

337) 박형중, "인도주의적 대북지원의 개념과 원칙,"『북한경제리뷰』, 제11권 2호 (2011), p. 2.

V. 앞으로의 과제

인권기반접근법의 확대

국제사회에서 북한인권문제가 불거질 수 있었던 이유는 북한 내부 실상을 인권의 관점에서 조명하고 이를 문제화할 수 있는 인권규범과 인권보호체제가 있었기 때문이다. 다시 말해 1948년 세계인권선언 채택으로 시작되어 진화·발전해 온 국제인권보호체제가 있었기 때문에 1990년대 후반 북한의 실상이 알려졌을 때 '북한인권'을 주제로 문제 조망이 가능했던 것이다. 따라서 '특별절차' 수립, 북한인권 특별보고관의 활동, 북한인권조사위원회 설립, 유엔인권최고대표사무소 서울사무소 개소와 같은 제도 차원의 대응과 동시에 시민사회 기반의 북한인권 증진 전개 활동이 가능했다. 이로써 북한인권 문제는 북한 정권 압박 카드가 되었고 북한은 이에 강하게 반발하였다.

그러나 북한 입장에서 국제사회의 인권개선 요청을 주권 침해라며 반발로만 대응하기 어렵다. 오늘날 인권은 국제사회에서 보편성을 충분히 확보한 상태이며 이같은 추세는 지속·강화될 것이기 때문이다. 이런 배경에서 북한은 체제 유지에 위협이 될 수 있는 자유권 규약과 사회권 규약, 특별절차에 대해서는 무응답 또는 반발로 대응하고 있지만, 정치적 부담이 적은 기타 인권에 대해서는 비교적 적극 대응하는 선택적 협조의 모습을 보여 왔다.

1948년 세계인권선언 채택 당시만 해도 국제사회는 인권담론과 국제인권보호체제가 오늘날의 모습으로 확대·발전할 것이라 예측하지 못했다. 하지만 냉전의 종식과 자유주의의 공고화 과정 속에서 인권은 점차 보편성을 얻으며 오늘날 새로운 규범으로 자리잡았고 이는 기존의 인도주의 관념과 인도적 지원에 대한 접근 방식에도 영향을 끼쳤다.

예컨대 모든 인간은 평등한 인격과 존엄성을 지닌 동등한 인간이므로 인종·국적·종교 등과 같은 배경에 상관 없이 상대에게 옳고 바람직한 일을 행해야 한다는 인도주의적 관점은 점차'오늘날 모든 인간이 동등하게 누려야 하는 권리', '침해된 권리를 되찾거나 구제받을 권리'와 같은 인권기반 접근법으로 재해석되어 왔다. 다시 말해, '권리중심 접근법(rights-based approach)'은 인도주의에도 영향을 끼쳤왔고 이런 흐름은 지속될 것이며 대북 인도주의 지원에도 적용된다.

과거 국제사회는 인도주의적 입장에서 대북지원을 수행하였다. 우리 정부 또한 인도주의적 입장에서 대북지원을 지속하고, 납북자·이산가족·탈북자 문제를 해결하고자 노력하였다. 하지만 북한의 지속적인 핵실험, 코로나19, 북한인권문제 등은 국제사회에서 북한의 고립을 가져왔다. 이때 국제인권보호체

제의 확장과 그에 따른 보편인권담론의 확대는 '가해자(정부):피해자', '인권침해:인권구제'와 같은 인권기반 접근법을 해법으로 제시하게 되었다.

그 결과 오늘날 기존 문제의 해결책으로 인권기반접근법이 제시되는 경우가 자주 있다. 예컨대 이산가족의 '가족의 형성과 유지에 관한 권리', '면접교섭권' 등이 그것이다. 납북자 문제 또한 인권기반접근법으로의 해결안이 제시되고 있고, 탈북자도 이산가족에 포함하여 탈북자들의 권리 보장 방안 등이 논의되고 있다. 이같은 인권기반접근 방식은 북한도 점차 활용하는 추세다. 북한인권에 관한 결의안에 대해 북한은'생존권과 발전권을 체계적으로 유린 말살한 유엔 안보리의 모든 반북 제재 결의들은 무효'라며 비판했다.[338] 북한의 권리를 주장(생존권과 발전권)하며 국제사회의 제재를 인권 침해라 주장하는 것이다.

이처럼 인권보호체제와 보편인권담론은 지속 확대될 것이며 기존에 인도주의 문제로 접근하던 주제들에 대한 인권기반 접근 시도가 더 크게 나타날 것이다. 시민사회와 개인 단위에서 유엔인권보호체제에 대한 인식과 이해가 커질수록 인권담론은 더욱 풍성해질 것이고 제도 또한 정교하게 진화할 것이다.

북한인권 문제의 상정과 이에 따른 압박, 그리고 인도주의의 인권기반 접근법의 확대를 가능하게 한 배경은 국제인권보호체제의 확대이다. 북한인권 문제와 인도적 대북지원에 있어 국제사회와 협력이 반드시 필요한 이유다. 우리 정부만의 노력으로 북한 인권 개선에 한계가 있고, 북한 문제에 적잖은 영향을 끼치는 미국과 중국, EU, 유엔과 같은 국제기구 등과 협력 없이는 궁극적인 문제 해결이 현실적으로 어려운 것이다. 국제인권보호체제의 지속적 확대와 진화 과정에서 우리 정부가 일원이 되고 중추역할을 하기 위해 노력해야 하는 이유다.

북한인권 및 대북 인도주의 원칙

북한인권과 대북지원에 있어 우리 정부의 일관성, 유연성, 개방성이 요구된다. 대북 문제에는 인권뿐 아니라 북핵, 경제제재, 안보 등의 변수가 섞여 있어, 큰 원칙은 가져가되 상황에 따라 유연하게 대응하는 것이 중요할 것이다.[339] 이때 우리 정부는 북한인권 문제에 대한 국제사회의 입장과 일치하는 입장에 서고 정권 변화와 상관 없이 일관성을 유지하는 것이 중요하다. 더불어 북한을 북한인권 개선 과정에 대화 상대로 인정하는 개방적인 태도로 대응하는 것이 필요하다. 인권상황을 두고 볼 때 북한은 최악의 인권침해 국가로

338) 문경연 외, 『"북한 발전권(Right to Development)의 주요 논의와 과제』(전주: 전북대학교 산하협력단, 2021).
339) 안득기, 『국제사회와 북한인권:현황,쟁점,과제』(서울:국가안보전략연구소, 2011), p. 50.

분류되는 것도 사실이지만 정치적 부담이 없는 주제의 인권 모니터링 절차에 비교적 성의 있는 모습을 보이는 것도 간과해서는 안될 것이다. 자유권을 강조하는 서구식 접근법으로만 좁게 보면 북한과 협력을 위한 인권 대화는 어려울 수 있지만, 장애인권리, 아동권, 여성권과 같은 정치적 부담이 덜한 인권에 대해 개방적인 태도로 접근하여 북한과 대화와 협력의 기회를 찾는 것이 바람직하다. 대북지원 관련하여서도 우리 정부로부터 일정 수준의 모니터링이 보장되는 국제기구를 통한 인도적 지원은 상시 가능하다는 입장을 일관되게 정하되 여유를 가지고 지원 가능성을 열어두는 것이 필요하다.

정책 제언: 북한인권 개선

북한인권 개선을 위해 국제협력이 필수라면 인권외교의 강화가 요구된다. 이는 정부 주도 인권전문가의 양성, 북한인권 연구 지원, 북한인권 결의안 채택 과정의 적극적 참여, 민관의 북한인권 증진을 위한 협력 활동 지원으로 가능하다. 이산가족과 납북자, 해외 탈북자들의 신변 관련 문제를 인권에 기반하여 접근, 이들의 인권침해 문제를 널리 알릴 필요가 있다. 이들을 소극적인 분단의 피해자가 아니라 적극적 권리 주체로 보아 해당 문제들을 재조망하고 국제사회의 지지를 얻을 수 있도록 정부 차원의 활동과 지원이 필요하다. 국제기구를 통한 인도적 지원의 기회를 열어두고, 인도적 지원이 북한의 인권 증진으로 활용되도록 선계획하여 실행 가능한 환경이 조성되었을 때 이행되도록 준비하고 노력할 필요가 있다.

정책 제언: 아시아 및 동북아 인권협력 증진

아시아는 유일하게 아직까지 지역 인권보호체제를 갖추지 못한 지역이지만 지역인권체제 수립의 당위성은 어느정도 확보가 된 것으로 확인되었다. 따라서 우리 정부에게는 크게 첫째 아시아 지역인권체제 수립 과정에 있어 어떤 역할을 할 것인지, 둘째 동북아 지역에서 인권협력 주도 방안 및 역할을 살필 필요가 있다. 아시아 지역인권체제 수립에 대한 논의는 수년에 걸쳐 지속되어 왔으므로 실제 수립 절차 시행 시 한국이 주도하기 위해서는 미리 인권 강국으로 자리매김을 할 필요가 있다.

유엔에서 한국의 인권전문가들이 활발히 활동하고 있는바, 국제사회에서 한국의 인권외교는 우리 입장에서는 부족한 부분이 존재하지만(북한인권 결의안 불참 등) 국제 기준에서 상당히 인정을 받아온 것이 사실이다. 이에 북한인권을 위해 국제사회와 박자를 맞춰 협력하고 북한인권에 대응하는 모습은 인권강국으로 한국의 입지를 공고히 하는데 도움이 될 수 있다.

더불어 앞서 살펴보았듯 동북아 지역 내 인권협력의 움직임은 객관적으로나 다른 소지역과 비교해 보았을때 모두 부족한 상황이다. 이에 동북아 인권협력에 노력을 기울이는 것은 한국에 동북아 인권협력 주도국으로 뿐만 아니라 이후 아시아 지역인권체제 수립 시 아시아의 인권강국으로 자리매김이 가능하여 다방면의 효과를 볼 수 있는 작업이 될 것이다. 이때 인권협력의 형태는 동북아 인권포럼 등과 같이 인권에 대한 대화의 장을 여는 방법이 있을 수 있다.

이 시도에 있어 초기 중국, 북한 정부의 낮은 협력 의지를 기대할 수 있는 바, 자유권이 아닌 정치적 부담이 적은 인권을 주제로 교류 행사, 인권대화, 인권포럼 등을 개최하여 시작을 부담 없이 하고 점차 장을 확대하는 방안으로 접근해 볼 수 있다. 정부 차원에서 부담이 될 경우 국제회의나 인권 네트워킹 경험이 있는 시민사회를 활용하여 시도해 보는 것도 방법이 될 수 있다. 다만 외교적 협상이 필요할 수 있는 사안인 만큼, 시민사회에 일임하는 것보다 민관 협력의 형태로 가는 것이 더욱 안정적일 수 있을 것이다.

이때 최근 인권외교에 공을 들이고 있으며 한국, 북한, 중국과 우호 관계에 있는 몽골과 협력하여 몽골을 통해 중국과 북한을 초청하는 방식도 생각해 볼 수 있다. 몽골은 지리적으로 북한과 중국 양국 참가자들에게 이동의 부담이 적고 외교·정치적 부담도 일본이나 한국에 비해 상대적으로 낮으며, 한국과 더불어 유일하게 동북아 지역에서 국가인권위원회를 수립하여, 우리 정부가 나서 협력해 볼 만하다. 이 과정에서 한국과 몽골의 국가인권위원회 네트워크를 활용하면 시작이 수월할 수 있다. 이때 단년도 일회성 행사가 아니라 중장기 계획 아래 추진하여 지속성을 갖추는 것이 중요하다.

초기 동북아의 북한, 중국 등 모든 동북아 국가를 포함한 협력이 쉽지 않다면 한몽, 한중, 한일 인권협력을 먼저 시도 해볼 수 있다. 한몽의 경우 국가인권위원회 활동 평가와 나아갈 길, 한몽 국가인권회 협력 방안을, 한중의 경우 중국 내 탈북자 문제 관련 협력 방안을, 한-일의 경우 납북자 문제 관련 해결·협력 방안 강구를 주제로 하는 포럼이 방안이 될 수 있다. 우리 정부와 몽골 정부의 협력이 중국 국경을 넘은 몽골 내 탈북자 보호를 이끌어내고 남북한 정상회담 전후로 북한 정부의 탈북자 박해가 감소한 선례들이 있음을 볼 때 우리 정부가 주도하는 협력 의지와 그 실행은 실질적 효과가 있음을 알고 적극 추진할 필요가 있다.

정책 제언: 국내 북한인권 시민사회 활동 지원

국내에서 북한인권 증진 활동을 위한 지원이 필요하다. 크게 ① 북한인권의 현황을 알리는 시민사회의 지원, ② 전환기 정의 준비 작업, ③ 북한인권 전문

가 양성과 역량 강화, ④ 국제인권보호체제에 대한 이해 및 활용 방안 교육 증대가 있을 수 있다. 이때 활동이 수도권 뿐만 아니라 지방에서도 균형 있게 진행되도록 하는 것이 중요하다. 북한인권 관련 시민사회는 수도권에 집중되어 있는 편이다. 이들의 활동이 지방에서도 이루어지도록 지원하거나, 지방의 단체들의 활동이 활발해지도록 지원하는 것도 방법이 될 수 있다. 국별협력, 포럼 등의 국제회의와 같은 행사도 중요하지만 시민사회를 중심으로 국민들의 통일의식 제고 활동이 활발해지도록 지원할 필요가 있고 국내 시민사회끼리의 네트워킹과 연합도 강화될 필요가 있다. 이때 되도록 정치중립적 활동이 이루어져 국내 북한인권에 대한 보편성 확보를 위해 심혈을 기울일 필요가 있다.

더 나아가 국내 시민사회와 동북아 시민사회와 교류협력할 기회를 확대할 필요가 있다. 유럽과 남미의 경우 초국적 시민사회 연합이 효과적으로 인권증진을 이룬 사례가 다수 존재하는 반면 동북아의 그것은 상당히 저조한 편이다. 이에 정부 주도 동북아 시민사회 네트워킹 활동의 지원은 동북아 인권보호체제 수립 과정에 긍정적으로 작용할 뿐만 아니라 지역내 인권 대화를 촉진하고 다양한 인권 가운데 동북아의 특색을 녹인 공통분모를 끌어내는데 일조할 것이다.

정책제언: 대북 인도적 지원

인도적 지원을 통한 북한인권 증진의 필요성은 지속적으로 강조되어 왔으나 아직껏 가시적인 진전을 보이지 못해왔다. 이는 국내 정책 변화 뿐만 아니라 북한의 지원 거부에 따른 것으로 북한의 입장 변경 없이 우리 정부만의 노력으로는 단기간 내 가시적인 성과를 이루기 어려운 과제다. 그럼에도 인도주의적 차원뿐 아니라 통일비용의 감소, 통일 후 사회 통합을 고려하여 현실적인 방안을 찾아 지속적인 노력을 기울일 필요가 있다.

앞서 언급하였듯 인권기반접근법으로 인도주의 지원 시도를 지속하는 것은 국제사회에서 우리 정부의 북한인권 증진 노력으로 해석될 수 있어 일거양득이다. 예컨대 북한의 장애인 인권 증진을 위한 휠체어, 보청기 등의 물품 지원, 식량권 증진을 위한 쌀, 비료 지원, 교육권 증진을 위한 교육물품 지원, 건강권 증진을 위한 백신과 같은 의료물자 지원 등의 방법이 있을 수 있다. 이때 국제사회의 철저한 모니터링 기반 지원 원칙을 우리도 고수하여 국제사회와 일관된 목소리와 태도를 보이는 것이 중요하다. 따라서 직접 지원보다 모니터링이 보장되는 국제기구를 통해 지원하는 것이 가장 효과·효율적일 것이다.

더불어 대북지원을 지속적으로 하고 있는 스위스, 북유럽 등 국가들과 대북 인도적 지원에 대한 협력 네트워크를 구축하는 것도 장기적으로 도움이 될 수 있다. 국내의 국제개발협력 활동은 아시아, 아프리카 국가들과의 협력에 집중되어 있다. 이에 북한이 거부감을 덜 느끼는 국가들의 대북지원에 대한 노하우, 모니터링의 한계와 실제 등을 공유하는 기회를 적극 개발하는 것은 대북지원의 저변 확대에 도움이 될 것이다.

정책 제언: 북한인권재단의 활성화

2016년 제정된 북한인권법은 북한인권재단 설립에 대한 내용을 담고 있다. 북한인권재단은 북한인권법 이행을 위한 핵심 기구이나, 이사진 구성 문제 관련 여야 합의가 이루어지지 않아 지금까지 출범이 지연되어 왔다.

그동안 우리의 북한인권 대응은 대부분 부처별, 기관별로 이루어져 국제사회에서 조직적이고 일원화된 모습을 보이지 못하였고, 그 결과 북한인권 문제에 있어 주도성을 온연히 갖기 어려웠다. 이에 북한인권재단의 출범 및 활성화가 조속히 이루어질 필요가 있다.

북한인권재단의 출범은 우리 정부의 대북 인권정책 일원화를 가능하게 하고 북한인권 문제 관련하여 정부의 주도성과 일관성, 협력의지를 국제사회에 보여주게 될 것이며 국내적으로도 북한인권 문제에 대해 정권의 변화와 무관하게 일관성을 견지하는 데 도움이 될 것이다. 더 나아가 통일부, 법무부, 외교부, 행정안전부, 국가인권위원회 등과 같은 각 부처의 정보공유와 정책 시너지 강화를 불러올 것이며, 정부와 민간단체의 협력에도 통일성을 가져와 효율·효과적인 대북 인권정책 실행이 가능해질 것이다. 북한인권재단이 대북지원 분야를 함께 다루면 우리 정부의 대내외 대북정책의 실효성이 더해질 것이다.

중장기 미래상

20~30년 후 한국은 통일을 이루고 자유민주주의에 기반한 글로벌 중추국으로 자리매김하게 될 것이다. 통일은 납북자, 이산가족, 북한의 자유권 침해 문제를 단기간 해결하여 자유권의 증진을 가져올 것이지만, 사회 통합, 토지 사유화, 인권침해 피해자 보상, 피해자 처벌 등의 전환기 정의 과정에서 부침이 예상된다. 그러나 이에 대한 선대응(통일을 위한 국제사회와 협력, 북한인권 증진과 통일한국을 대비하는 인권외교, 전환기 정의 준비, 시민사회 강화, 통일에 대한 사회적 합의 도출)은 통일에 따른 사회경제적 비용과 손실을 줄여 우리 사회의 빠른 회복에 공헌할 것이다. Our World in Data의 2022년 자료에 따르면 현재 북한의 인권지표는 전세계 최하위인 0.02점으로 이는

0.09점을 기록한 시리아보다 낮은 수준이며[340] 한국은 0.92점으로 아시아에서 일본(0.93점) 다음으로 가장 높은 점수를 기록하고 있다. 0.2점대를 기록하다 체제 전환 후 현재 0.92-0.95점을 기록하고 있는 체코와 슬로바키아 사례를 볼 때 통일 직후 한국의 인권 수준은 일시적으로 낮아지겠지만 정부의 의지에 따라 재도약이 어렵지 않게 가능할 것으로 예상된다. 따라서 한국은 통일 후에도 아시아 내 인권강국, 인권허브 국가로 안착이 가능할 것이다. 더 나아가 통일의 경험으로 인권증진에 대한 자신감을 얻어 이를 기반으로 아시아 지역인권보호체제 수립과 운영에 적극 참여, 전세계 인권증진에 기여하게 될 것이다.

340) Our World in Data. https://ourworldindata.org/grapher/human-rights-index-vdem (검색일: 2023년 10월 26일).

참고문헌

강철환. 2008. "노출되지 않는 대북지원 물자전용과 대북지원 쌀의 실효성과 투명성이 필요,"『북한』:82-93.

고귀한. 2023. "홍콩서 광주로 옮기겠다던 아시아인권위…"사실상 이전 중단"『경향신문』.

고유환. 2022. "2023 한반도 정세 전망,"『통일연구원 발간물』22(33).

국가인권위원회. 2021. "인권위, 세계국가인권기구연합 등급심사에서 A등급 확정"『국가인권위원회』.

국립외교원 외교안보연구소. 2022.『2023 국제정세 전망』국립외교원 외교안보연구소.

국토통일원. 1980.『조선로동당대회 자료집』국토통일원.

권재범, 황수환. 2022.『북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력』통일연구원.

김광수. 2007. ""울산발 평양행 '모란봉 국수공장',"『한겨레』.

김근식. 2011. "동북아 인권 레짐과 북한: 인권개선의 시사점,"『한국정치연구』20(1):187-207.

김도운. 2020.『유엔 안보리 대북제재가 대북 인도주의적 지원에 미치는 영향』연세대학교 석사 논문.

김명호. 2006. "6.25전쟁 납북자의 납북동기 분석에 관한 실증적 연구,"『정책분석평가학회보』16(3):113-138.

김민정, 이종민, 조태형. 2022.『최근 5년(2017~2021)의 북한경제 및 향후 전망』한국은행31.

김범수, 김병로, 김성희, 김학재, 이성우, 최은영, 황수환, 김민지. 2022.『2022 통일의식조사』서울대학교 통일평화연구원.

김상범. 2023. "'러시아 수출 봉쇄'발맞춘 한국 "798개 품목 금수""『경향신문』.

김석현. 2015. "`인도적 지원'(Humanitarian Assistance)에 있어서의 국제입법 동향 및 주요 쟁점,"『국제법평론』(41):1-51.

김성진. 2022. "러시아-우크라이나 전쟁: 의미와 영향,"『슬라브학보』37(2):1-33.

김승훈. 2005. "가족복지를 위한 남북이산가족상봉,"『인도법논총』(25):261-281.

김연철. 2006.『대북 경제제재는 효과적인 정책수단인가』코리아연구원.

김영권. 2023. "한국, 북한인권법 폐지 북한 권고 수용 거부..."북한 주민 인권 보호 위한 법","『VoaKorea』.

김영윤. 2001. "동서독 교류·협력과 대동독 대가지급," 『통일정책연구』

10(2):257-301.
김영윤. 2005. "지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제," 『통일정책연구』 14(1):27-66.
김일성. 1992. "남조선에서 인테리들을 데려올데 대하여," 『김일성 전집 4』 조선로동당.
김주삼. 2017. "북한의 핵실험 지속과 통일환경 변화에 따른 한국의 대응," 『인문사회』 21 8(2):1295-1322.
김지연, 박수윤. 2022. "한미일 정상 공동성명서'납북자 문제' 처음 포함," 『연합뉴스』.
남북이산가족찾기 이산가족정보통함시스템. https://reunion.unikorea.go.kr (검색일: 2023년 11월 5일).
남북이산가족찾기 이산가족정보통함시스템. "남북이산가족교류현황" https://reunion.unikorea.go.kr/reuni/home/pds/reqststat/list.do?mid=SM00000129 (검색일: 2023년 11월 5일).
노중선. 1985. 『민족과 통일(I)-자료편』 사계절.
동북아평화연구회. 1999. 『국민의 정부: 대북포용정책』 밀레니엄북스.
모준영. 2022. "한국 정부의 통일정책과 지역 협력과 평화: 서독의 통일정책과의 비교," 『한반도미래연구』 7.
문경연, 서보혁. 2022. 『유엔 보편정례검토(UPR)에 대한 북한의 대응 추세와 우리의 활용방안』 전북대학교 산학협력단.
문경연, 이수훈, 전명수. 2018. "국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 22년(1995년~2016) 평가와 함의," 『KDI 북한경제리뷰』 9:42-66.
문경연, 이수훈, 전명수. 2018. "유엔기구의 대북지원 20년(1995~2016) 성과와 과제" 『세계지역연구논총』, 36(2):3-33.
문인철, 이창, 이민규, 송미경, 박은현, 김혜인. 2019. 『서울시 대북 인도주의적 활동방안』 서울연구원.
박경철, 이상경. 2015. "아시아 지역의 인권보장 현황과 인권보장기구 설립방안에 관한 고찰," 『헌법학연구』 21(1):49-97.
박대광. 2016. 『유엔 안보리 제재결의에 대한 북한의 대응전략 전망』 한국국방연구원.
박형주. 2023. "유엔서 29일 '납치 문제' 화상회의 열려 ... 미국 '북한 인권침해 계속 알릴 것'," 『VoaKorea』.
박형준. 2022. "남북 협력의 제도화와 지속가능성에 관한 연구," 『한국행정사학지』 56(56):65-83.
박형중. 2011. "인도주의적 대북지원의 개념과 원칙, " 『북한경제리뷰』 11(2):3-9.
백범석. 2015. "북한에 의한 강제실종과 인도에 반한 죄," 『통일연구원』 4:45-83.
북한인권위원회. "정책 제안" https://www.hrnk.org/korean/publications/policy-recommendations.php (검색일:2023년 10월 29일).
서보혁. 2013. "유엔 북한인권정책의 특징과 추세"『현대정치연구』 6(1):145-175.
서보혁. 2018. 『문재인 정부의 2018 대북정책 방향』 북한연구학회.
서중해. 2022. "우리나라 대외원조 수원 역사- DB 구축과 대외경제 전략 도출," 『한국개발연구원』.
서창록. 2023. "한국 인권외교의 미래," 『외교』 145(1):41-53.
서창록, 김윤의. 2017. "유엔헌장 기반 인권보호체제와 동아시아 인권: 보편적 정례검토(UPR)를 중심으로," 『국제정치논총』 54(4).
성경륭, 윤항. 2008. "이명박 정부의 대북정책: 주요 쟁점과 추진 방향," 『평화학연구』 9(2):5-34.
성기영, 이수형. 2020. "코로나19 이후 국제질서 변화와 다자주의 국제협력 전망," 『INSS 전략보고』89.
손현진. 2018. 『대북제재와 해제에 관한 법적 문제』한국법제연구원.
손현진. 2021. "일본의 북한인권 관련 법제 동향," 『통일법제』 6:1-44.
손형섭. 2022. "인권보장의 실효성 확대를 위한 아시아 인권보장 기구의 설립 방안," 『공법학연구』 23(4):3-27.
승재순, 로영. 1995. "참다운 인권을 옹호하여" 『로동신문』.
신영석. 2008. 『한반도 통일논의 60년:역대정권의 통일정책 변천사』 평화문제연구소.
신영전. 2022. "최근 남북 정세 변화와 대북 인도주의적 지원의 필요성," 『보건복지포럼』 310:2-5.
신희석. 2023. "[세계와우리] '인권외교'를 위한 외교부 확대개편," 『세계일보』.
심지연. 2004. 『한국정당 정치사』 백산서당.
안득기. 2011. 『국제사회와 북한인권:현황,쟁점,과제』 국가안보전략연구소.
안제노, 2022. "대북 인도적 지원의 전략적 포지셔닝,"『국가안보전략연구원 발간물』 22(194).
양문수. 2015. "북한의 경제발전전략 70년의 회고와 향후 전망," 『통일정책연구』 24(2):33-66.
양영식. 1997. 『통일정책론』 박영사.
양정훈. 2016. "동북아시아 4강과의 관계를 통한 통일 환경 연구," 『국제정치연구』 19(2).

연합뉴스. 2015. “한-몽골 인권위원회 업무협약,”『연합뉴스』.
연합뉴스TV. 2020. “평양 상주 국제기구 직원 상당수 북한 떠나,”『연합뉴스TV』.
오승렬. 2002.『“북한경제의 변화” 이론과 정책』통일연구원.
오영달. 2009. “동북아 지역인권제도의 모색: 유럽인권협약이 주는 시사점을 중심으로,”『평화학연구』10(3):177-202.
오종문. 2021. “남북한 인권과 국가별정례인권검토(UPR) 협력 방안,”『사회과학연구』32(4):161-185.
외교부.『대북 독자제재』외교부.
유새슬. 2023. “북 강제 억류자 가족도 납북피해자로 인정...피해 위로금 지급,”『경향신문』.
유엔인권최고대표사무소. 2023.『유엔 특별절차란 무엇인가?』유엔인권최고대표사무소.
이금순. 2005. “대북 인도적 지원의 실효성 연구: 평가지표와 과제,”『통일정책연구』14(2):17-47.
이동윤. 2010. “동남아의 인권정책과 지역협력: 필리핀, 태국, 인도네시아의 사례 비교,”『21세기정치학회보』20(2):227-248.
이명근. 2012. "인도적 지원정책 및 사업 연구: 긴급구호 시스템을 중심으로,”『한국국제협력단 발간물』11(167).
이무철. 2011. “‘북한 인권문제’와 북한의 인권관,”『현대북한연구』13(1):144-187.
이보드레. 2017. “북한인권법의 문제점과 개선방향 (Ⅰ) - 북한 인권침해사례 수집·기록 기구의 일원화를 중심으로,”『법학논총』39:135-159.
이부하. 2013. “동북아시아에서 인권기구의 창설,”『한양법학』44:105-122.
이상환. 2001. “미국의 인권외교정책,”『국제정치연구』4(2):63-79.
이신욱. 2017. “문재인정부의 통일정책과 추진환경,”『윤리연구』117.
이신화. 2018. “유엔 다자주의 틀에서의 강대국 정치: 안보리 결의안과 미-중 안보경쟁,”『동서연구』30(1):211-237.
이정은. 2013. “한국 인권운동의 토대dl 형성—해방 후부터 1970년대 초까지,”『역사비평』103:61-91.
이정우. 2011. “북한인권 문제에 대한 쟁점과 해법: 국제사회 개입의 관점에서,”『정보연구』14(2):197-226.
이정우. 2018. “통일정책의 전개와 남북한 협상공간의 변화,”『한국동북아논총』23(2):5-25.

이주호. 2022. “950년대 소련 대북 무상원조의 지속과 변화 -1956년 8월 경제원조 협정을 중심으로,”『한국학연구』67:643-675.
이준일. 2014. “이산가족의 가족에 관한 권리,”『헌법논총』25:289-326.
이준일. 2015. “아시아 지역인권보장체계 설립 방안,”『세계헌법연구』21(2):87-112.
이지선. 2022.『유엔과 국제사회의 대북지원 단절 배경과 전망』국가안보전략연구원.
이창호. 2019. “문재인 정부의 통일 정책과 기독교윤리적 응답 모색,”『장신논단』51(3):93-120.
이형석. 2021. “아시아지역 인권보장시스템 구축을 위한 지역기구의 발전 및 국가와 인권 NGO의 역할,”『법이론실무연구』9(1):83-115.
임방순, 마크한만균. 2015. “한국전쟁직후 중국의 대북한 원조에 관한 연구,”『공공사회연구』5(1):368-399.
임상순. 2015. “유엔 인권메커니즘의 관여전략과 북한 김정은 정권의 대응전략-로동신문과 유엔문서 분석을 중심으로,”『북한연구학회보』19(1):161-191.
임상순. 2018. “유엔 안보리 대북제재와 김정은 정권의 대응전략 (유엔문서와 로동신문 분석을 중심으로)”『북한연구학회보』221(1):1-27.
장운규. 2022. “6·15선언 이후 대북지원사업에 관한 연구 : K-mean 군집분석을 중심으로,”『한국국가안보국민안전학회지』14:7-36.
장운규, 이일한. 2019. “지방자치단체의 대북지원사업 산업구조화 분석 - 경기도의 사례를 중심으로,”『사회과학논총』22(1):81- 102.
전일욱. 2018. “북한 인권실태에 대한 유엔의 활동과 한국의 역할,”『한국동북아논총』23(2):49-69.
정은미. 2013. “남북한 주민들의 통일 의식 변화: 2011~2013년 설문조사 분석을 중심으로,”『통일과 평화』5(2):74-104.
제성호. 1999.『“남북 이산가족 문제 해결방향,” 제31회 국내 학술회의 발표논문집』통일연구원.
제성호. 2020. “납북자 문제의 현황과 해결방향: 국제법적 측면을 고려하여,”『법학논문집』, 44(1):381-390.
조봉암. 1957.『평화통일에의 길』중앙정치 10.
조정현. 2022. “미국의 북한인권 관련 법령 고찰 - 바이든 시대의 북한인권 관점에서,”『외법논집』46(3):101-126.
조효제. 2015.『조효제 교수의 인권 오디세이』교양인.
지혜론. 2021. “대북제재가 인도주의 활동에 미치는 영향,”『문화와 정치』8(1):65-100.
최규빈. 2021. “북한의 SDGs 이행 동향: '자발적 국별 리뷰(VNR);' 보고서

내용을 중심으로,"『통일연구원 발간물』21(22).
최규빈. 2022. "다자협력 방식을 통한 대북 인도적 지원," 『통일연구원 발간물』21(597).
최의철, 홍관희, 김수암, 곤저. 2005.『동북아 지역인권체제 구성 추진』통일연구원.
최정음, 2020.『Contributions and limitations of transnational activism in the United Nations individual complaint procedures』(고려대학교 국제대학원 (국제학과) 박사학위 논문).
통일부. "전후납북자란?"https://reunion.unikorea.go.kr/abduct/html/abductee Concept.html (검색일: 2023년 11월 10일).
통일부. 2003.『참여정부의 평화번영정책』통일부.
통일부. 2005.『하늘길 땅길 바닷길 열어 통일로』통일부.
통일연구원『2023 한반도 정세 전망:연례정세보고서』통일연구원.
하상섭. 2018. "한국정부의 대북·통일 정책과 통일국민협약 추진방안," 『북한학보』43(2):80-107.
한국무역통계 K-stat https://stat.kita.net/stat/kts/sum/SumImpExpTotalList.scre (검색일: 2023년 11월 13일).
한국은행. 2022. "Gross Domestic Product Estimates for North Korea in 2022"https://www.bok.or.kr/eng/bbs/E0000634/view.do?nttId=10078670&menuNo=400069 (검색일: 2023년 11월 9일).
한준성. 2017. "인도적 대북 지원의 실태와 논란, 그리고 세 가지 고려사항," 『제주평화연구원 발간물』17(57):93-104.
함지하. 2022. "유엔총회, 북한 인권결의안 18년 연속 채택…러시아 등과 연대했지만 '표결 없는 통과'"『VoaKorea』.
허만호. 2004. "유럽연합의 대 북한 인권정책과 유엔 인권위원회의 대북결의 채택," 『대한정치학회보』12(2):1-29.
홍지영, 문경연. 2021. "북한의 원조 수원 거버넌스 변화 연구," 『NGO연구』16(1):163-197.
황진태, 최용호. 2022.『코로나19 팬데믹 이후, 북한의 경제사회 전망』경제·인문사회연구회 한반도평화번영연구단.
KOICA ODA교육원. 2022.『"국제개발협력 입문편." 더불어 사는 세상을 위한 소중한 첫걸음』아이스크림미디어.

Acosta, Luis. 2015. "Legal Effect of United Nations Resolutions Under International and Domestic Law" *The Law Library of Congress.*
ACSC/APF 2023. https://acscapf.org/wp/ (검색일: 2023년 9월 20일).
Almutawa, Ahmed. 2021. "The Arab Court of Human Rights and the enforcement of the Arab Charter on Human Rights." *Human Rights Law Review* 21(3):506-532.
Amnesty International. "Mongolia" https://www.amnesty.org/en/location/asia-and-the-pacific/east-asia/mongolia/report-mongolia/ (검색일: 2023년 10월 26일).
Asia Pacific Forum. "Mongolia"https://www.asiapacificforum.net/members/mongolia/ (검색일:2023년 10월 29일).
Asia Pacific Forum."Our Story"https://www.asiapacificforum.net/about/our-story/ (검색일:2023년 10월 30일).
Asia Pacific Forum. "South Korea"https://www.asiapacificforum.net/members/korea/ (검색일:2023년 11월 12일).
Asian Human Rights Commission. 2022. "ASIA: Addressing reprisals on HRDS requires accountability and ending impunity" http://www.humanrights.asia/news/alrc-news/ALRC-COS-51-002-2022 (검색일:2023년10월 23일).
Asian Legal Resource Centre. 2018. "ALRC Submissions to the Universal Periodic Review Mechanism" https://alrc.asia/alrc-at-the-un/universal-periodic-review/ (검색일:2023년 11월 13일).
Asian Legal Resource Centre and Asian Forum for Human Rights and Development. 2022. "Asia: Addressing reprisals on HRDS requires accountability and ending impunity,"*Asian Human Rights Commission* http://www.humanrights.asia/news/alrc-news/ALRC-COS-51-002-2022 (검색일: 2023년 1월 2일).
Association of Asian Constitutional Courts and Equivalent Institutions. 2017."The History of AACC"https://aacc-asia.org/en/2/1/profile.aacc (검색일:2023년 10월 29일).
Chen, Titus C and Chiahao Hsu. 2020. "China's human rights foreign policy in the Xi Jinping Era: Normative revisionism shrouded in discursive moderation." *The British Journal of Politics and International Relations* 23(2):228-247.
Chow, Jonathan. 2017. "North Korea's participation in the Universal Periodic Review of Human Rights." *Australian Journal of International Affairs* 71(2):146-163.

Congressional Budget Office. 2022. "S. 4216, North Korean Human Rights Reauthorization Act of 2022" https://www.cbo.gov/publication/58383 (검색일:2023년 10월 29일).

Democratic People's Republic of Korea. 2009." National Report Submitted in Accordane with Paragraph 15(a) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1 2009"Human Rights Council.

Development Aid. "National Human Rights Commission of Mongolia" https://www.developmentaid.org/donors/view/169203/national-human-rights-commission-of-mongolia (검색일: 2023년 10월 26일).

Duncan. 2023."What happens if a country goes against the UN? we find out" *Humanitarian Careers* https://humanitariancareers.com/country-against-united-nations/ (검색일: 2023년 10월 3일).

Early, R. Bryan. 2009. "Sleeping With Your Friends' Enemies: An Explanation of Sanctions-Busting Trade" *International Studies Quarterly* 53(1):49-71.

Frank, Charles R Jr, Kim, Kwang Suk, and Westphal, Larry. 1975. Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea." National Bureau of Economic Research.

Frank, Rudiger. 2018. "Economic sanctions against North Korea: The wrong way to achieve the wrong goal?" *Asia Policy* 25(3):5-12.

Global Alliance of National Human Rights Insititutions "Membership" ganhri.org/membership/. (검색일:2023년 10월 26일).

Goldman, K. Robert. 2009. "History and Action: The Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights." *Human Rights Quarterly* 31(4):856-887.

González-Salzberg, A. Damián. 2010. "The effectiveness of the Inter-American Human Rights System: a study of the American States' compliance with the judgments of the Inter-American Court of Human Rights" *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional* 16:115-142.

Hauenstein, Matthew and Joshi, Madhav. 2020. "Analysis | U.N. resolutions may seem like cheap talk. but they might actually work." *The Washington Post.* https://www.washingtonpost.com/politics/2020/09/22/un-resolutions-may-seem-like-cheap-talk-they-might-actually-work/ (검색일: 2023년 10월 29일).

United Nations.. 1972. "Assistance in cases of natural disaster and other disaster situations," https://digitallibrary.un.org/record/201561 (검색일: 2023년 11월 2일).

United Nations. 2019. "Initial report submitted by the Democratic People's Republic of Korea under Article 35 of the Convention, due in 2018" https://digitallibrary.un.org/record/3833391 (검색일: 2023년 10월 29일).

United Nations Committee on the Rights of the Child. 1998. "Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Democratic People's Republic of Korea" https://www.refworld.org/publisher,CRC,,PRK,3ae6af5a4,0.html pression-and-the-three-part-test-3194926. (검색일: 2023년 10 월 29 일).

United Nations Commitee on the Rights of the Child. 2017. "Concluding observations on the fifth periodic report of the Democratic People's Republic of Korea" https://www.refworld.org/publisher,CRC,,PRK,5a0ed1a64,0.html. (검색일: 2023년 10월 29일).

United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women. 2017. "List of issues and questions in relation to the combined second, third and fourth periodic reports of the Democratic People's Republic of Korea" https://www.refworld.org/publisher,CEDAW,,PRK,596f1fc54,0.html. (검색일: 2023년 10월 29일).

United Nations Economic and Social Council. 2003. "Concluding observations on the second periodic report of the Democratic People's Republic of Korea" https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/457/48/PDF/G0345748.pdf. (검색일: 2023년 10월 29일).

United Nations General Assembly. 2014. "Report of the Commission of Inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea, General Assembly" https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/108/66/PDF/G1410866.pdf (검색일: 2023년 10월 23일).

United Nations General Assembly. 2023. "Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Japan" https://www.ecoi.net/en/file/local/2092628/G2303660.pdf (검색일: 2023년 10월 23일).

Human Rights Update. 2023. "Alleged SAARC Human Rights Foundation Accused of Concealing Bangladesh Government's Crimes." https://humanrightsupdate.com/2023/07/31/alleged-saarc-human-rights-foundation-accused-of-concealing-bangladesh-governments-crimes/ (검색일: 2023년 10월 26일).

Human Rights Watch. 2022."African Rights Commission's work more important than ever" https://www.hrw.org/news/2022/11/02/african-rights-commissions-work-more-important-ever (검색일:2023년 11월 2일).

Human Rights Watch. 2023.“Submission to the Universal Periodic Review of China.” www.hrw.org/news/2023/07/27/submission-universal-periodic-review-china. (검색일:2023년 10월 11일).
Human Rights Watch. 2023.“World Report: Japan, Events of 2022” https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/japan (검색일:2023년 10월 23일).
Inter-American Commission on Human Rights“Statistics by Country” https://www.oas.org/en/iachr/multimedia/statistics/statistics.html (검색일:2023년 10월 29일).
International Aid Transparency Initiative. 2013. ““UN OCHA signs up to IATI,” IATI January 07 2013, https://iatistandard.org/en/news/un-ocha-signs-up-to-iati/ (검색일: 2023년 10월 29일).
International Federation for Human Rights“China: Three Human Rights Reports Submitted for the Universal Periodic Review (UPR).” www.fidh.org/en/region/asia/china/china-three-human-rights-reports-submitted-for-the-universal-periodic (검색일:2023년 11월 13일).
International Justice Resource Centre“Middle East and North Africa.” ijrcenter.org/regional/middle-east-and-north-africa/ (검색일:2023년 10월 28일).
Islam, Muhammad Muzahidul. 2023. “North Korea’s Obligation to ICCPR: Freedom of Expression and the Three-Part Test.” *The Daily Star* https://www.thedailystar.net/opinion/views/news/north-koreas-obligation-iccpr-freedom-expression-and-the-three-part-test-3194926 (검색일: 2023년 11월 3일).
David, Raphael Viana. 2021. “Three Years after UN Review, China Failing to Uphold Commitments on Human Rights Defenders.” *International Service for Human Rights* ishr.ch/latest-updates/three-years-after-un-review-china-failing-to-uphold-commitments-on-human-rights-defenders-and-civil-society-space/ (검색일:2023년 11월 1일).
Joo, Seung-Ho. 1996. “Russian Policy on Korean Unification in the Post-Cold War Era.” *Pacific Affairs* 69(1):32-48.
Kenton, Will. 2022. “Trade sanction: Definition, purpose, types, and examples” *Investopedia.* https://www.investopedia.com/terms/t/tradesanction.asp (검색일: 2023년 10월 23일).
Kern, Alexander. 2009. “The Origins and Use of Economic Sanctions.” in *Economic Sanctions* pp. 8-29.
Khan, Muhammad, Lee, Heeyong and Bae, Junghan. 2019.“The Role of Transparency in Humanitarian Logistics” *Sustainability* 11(7):2078.
Lacatus, Corina and Carraro, Valentina. 2023. “National Human Rights Institutions: Independent Actors in Global Human Rights Governance?” *International Affairs* 99(3):1167-1189.
Lawson, Stephanie. 2022. “Challenges for the Pacific Islands Forum: Between cohesion and disintegration.”*Australian Institute of International Affairs* https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/challenges-for-the-pacific-islands-forum-between-cohesion-and-disintegration/ (검색일: 2023년 10월 2일).
Levy, Philip. 1999. “Sanctions on South Africa: What did they do?” *American Economic Review* 89(2):pp. 415-420.
Linos, Katerina and Pegram, Tom. 2016. “Architects of Their own Making: National Human Rights Institutions and the United Nations” *Human Rights Quarterly* 38(4):1109-1134.
Min, Woo-Jun and Han, Sukhee. 2020. “Economic sanctions against North Korea: The pivotal role of US-china cooperation” *International Area Studies Review* 23(2):177-193.
Ministry of Foriegn Affairs Republic of Korea. “Outcome of 7th Korea-Mongolia Joint Committee Meeting”https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=322225 (검색일:2023년 10월 26일).
Mishra, Saaransh. 2021. “The ineffectiveness of economic sanctions” Observer Research Foundation. https://www.orfonline.org/expert-speak/the-ineffectiveness-of-economic-sanctions/ (검색일: 2023년 11월 1일).
Munkhbat, Sainbuyan and Jargalsaikhan, Mendee. 2020. “Mongolia’s Balancing Act Between the TWO KOREAS”Mongolian Institute for Innovative Policies.
OHCHR. 2019. “Session 33 High Commissioner for Human Rights Letter to DPRK” https://www.ohchr.org/sites/default/files/lib-docs/HRBodies/UPR/Documents/Session33/KP/HC_letter_33rdSession_DPRK.pdf. (검색일: 2023년 10월 29일).
OHCHR. 2020. “Compilation on Mongolia - Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights” https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/061/32/PDF/G2006132.pdf (검색일: 2023년 10월 23일).
OHCHR. 2021.“Mongolia: New law to protect human rights defenders https://www.ohchr.org/en/stories/2021/04/mongolia-new-law-protect-human-rights-defenders (검색일: 2023년 11월 10일).

OHCHR. "Principles Relating to the Status of National Institutions (the Paris Principles)." www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris. (검색일:2023년 10월 27일).
OHCHR. "Universal Periodic Review - Mongolia" https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/mn-index (검색일:2023년 10월 26일).
Okoloise, Chairman. 2018. "Circumventing obstacles to the implementation of recommendations by the African Commission on Human and Peoples' Rights." A*frican Human Rights Law Journal* 18(1):27-57.
Okuda, Koji. 2019. "Japan's female employment tops 50% for 1st time in half-century" *Nikkei Asia* https://asia.nikkei.com/Economy/Japan-s-female-employment-tops-50-for-1st-time-in-half-century (검색일: 2023년 11월 2일).
Our World in Data. 2023. "Human rights index, 2022"https://ourworldindata.org/grapher/human-rights-index-vdem (검색일: 2023년 10월 26일).
Paksal, Cleo. 2021. "How the Pacific Islands Forum Fell Apart," *The Diplomat* https://thediplomat.com/2021/02/how-the-pacific-islands-forum-fell-apart/ (검색일: 2023년 11월 7일).
Parrish, Chole. 2016. *Better Informative for a Better Response*, (BRS: Development Initiative, 2016).
Park, Taegyun. 1999. "Change in U.S. Policy Toward South Korea in the Early 1960s" *Korean Studies* 23:94-120.
Reisman, W. Michael. 1996. "When are economic sanctions effective? Selected theorems and corollaries" *ILSA journal of international & comparative law.* 2(3):587-594.
ReliefWeb. 2000. "World Food Programme &; North Korea: WFP has fed millions" *ReliefWeb* https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/world-food-programme-north-korea-wfp-has-fed-millions (검색일: 2023년 11월 1일).
ReliefWeb. "Asian Legal Resource Centre" https://reliefweb.int/organization/alrc (검색일:2023년 11월 2일).
ReliefWeb. 2023."Bangladesh: End torture and impunity" https://reliefweb.int/report/bangladesh/bangladesh-end-torture-and-impunity (검색일:2023년 10월 29일).
ReliefWeb. 2020."WFP DPR Korea Country Brief, January 2020" https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/wfp-dpr-korea-country-brief-january-2020 (검색일:2023년 11월 1일).
Renshaw, Catherine and Fitzpatrick, Kieren. 2021. "Building human rights in the region through the role of horizontal transnational networks: The role of the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions." *Australian Journal of Human Rights* 27(3):422-441.
Republic of Korea. 2021."Statement by H.E. Chung Eui-yong Minister of Foreign Affairs, Republic of Korea at the 15th Session of the United Nations Conference on Trade and Development" UNCTAD.
Singh, Kanishka. 2023. "US imposes fresh sanctions to restrict North Korea's revenues" Reuters. https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-imposes-fresh-sanctions-restrict-north-koreas-revenues-2023-03-01/ (검색일: 2023년 10월 26일).
South Asian Association for Regional Cooperation. 202. "About SAARC" https://www.saarc-sec.org/index.php/about-saarc/about-saarc (검색일:2023년 10월 26일).
Sullivan, Laura and Elliott, Justin. 2016. "Report: Red Cross spent 25 percent of Haiti donations on internal expenses" *NPR* https://www.npr.org/2016/06/16/482020436/senators-report-finds-fundamental-concerns-about-red-cross-finances (검색일: 2023년 11월 12일).
The Diplomat "How the Pacific Islands Forum Fell Apart"https://thediplomat.com/2021/02/how-the-pacific-islands-forum-fell-apart/ (검색일:2023년 11월 2일).
The Pacific Island Forum. 2017. "Forty-eighth Pacific Islands Forum Apia, Samoa 5-8 September, 2017" Pacific Island Forum Secretariat.
The Pacific Islands Forum. "The Pacific Islands Forum"https://www.forumsec.org/who-we-arepacific-islands-forum/ (검색일:2023년 11월 2일).
Thérien, Jean-Philippe and Philippe Joly. 2014. "'All Human Rights for All': The United Nations and Human Rights in the Post-Cold War Era." *Human Rights Quarterly* 36(2):373-96.
Ghazi, Ghazi. 2021. "Even pencils were banned: The effects of sanctions on the Iraqi education system" 1001 Iraqi Thoughts.
Trésor, Direction générale du. 2015. "Trésor-éco n° 150 - sanctions économiques : Quelles leçons à la lumière des expériences passées et récentes " Ministry of the Economy, Finance and Industrial and Digital Sovereignty of France. https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2015/07/29/tresor-eco-n-150-sanctions-economiques-quelles-lecons-a-la-lumiere-

des-experiences-passees-et-recentes (검색일: 2023년 11월 2일).
UN News. 2008."Arab rights charter deviates from international standards, says UN Official" https://news.un.org/en/story/2008/01/247292 (검색일:2023년 10월 26일).
UN News. 2022. "Russia vetoes Security Council resolution condemning attempted annexation of Ukraine regions" https://news.un.org/en/story/2022/09/1129102 (검색일: 2023년 11월 18일).
United Nations Security Council. "Sanctions" https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information (검색일:2023년 10월 26일).
United Nations Security Council. 2006. Resolution 1718
United Nations Security Council. 2017. Resolution 2375.
United Nations. "Arab Charter on Human Rights" https://digitallibrary.un.org/record/551368 (검색일: 2023년 10월 26일).
United Nations "Delegate The UN Intranet-iSeek for Member States"https://www.un.org/en/delegate/page/un-official-documents (검색일: 2023년 10월 29일).
United Nations. "Deliver Humanitarian Aid"https://www.un.org/en/our-work/deliver-humanitarian-aid (검색일: 2023년 11월 2일).
United Nations."The policies of apartheid of the government of the Republic of South Africa" https://digitallibrary.un.org/record/204274 (검색일:2023년 10월 26일).
United Nations. "United Nations, main body, main organs, General Assembly" https://www.un.org/en/ga/first/index.shtml (검색일:2023년 10월 26일).
Office of the Law Revision Counsel: United States Code. https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title50/chapter53&edition=prelim (검색일: 2023년 10월 26일).
Office of Foreign Assests Control:U.S. Department of the Treasury "Sanctions programs and country information" https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information (검색일:2023년 10월 26일).
Willis, Ben. 2021. "Scrutinizing North Korea's Record on Civil and Political Rights: The New ICCPR Reporting Cycle" *38 North* https://www.38north.org/2021/09/scrutinizing-north-koreas-record-on-civil-and-political-rights-the-new-iccpr-reporting-cycle/ (검색일: 2023년 10월 29일).
World Bank. "World Development Indicators" https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators (검색일: 2023년 11월 26일).

Zakharova, Liudmila. 2016. "Economic cooperation between Russia and North Korea: New goals and new approaches." *Journal of Eurasian Studies* 7(2):151-161.

부록 1. 남북한 인권조약 비준 현황

	유엔 인권 조약	채택일	발효일	한국 가입, *서명* 및 비준	북한 가입, *서명* 및 비준
1	**인종차별철폐협약**	**1965-12-21**	**1969-01-04**	***1978-08-08*** **1978-12-05**	
2	**경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(사회권규약)**	**1966-12-16**	**1976-01-03**	**1990-04-10**	**1981-09-14**
2-1	경제적 · 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서	2008-06-18	2013-05-05		
3	**시민적 · 정치적 권리에 관한 국제규약 (자유권규약)**	**1966-12-16**	**1976-03-23**	**1990-04-10**[341]	**1981-09-14**[342]
3-1	시민적· 정치적 권리규약 제1선택의정서	1966-12-16	1976-03-23	1990-04-10	
3-2	사형폐지를 위한 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약에 대한 보조 부가의정서	1989-12-15	1991-07-11		
4	**여성차별철폐협약**	**1979-12-18**	**1981-09-03**	***1983-05-25***[343] **1984-12-27**[344]	**2001-02-27**[345]
4-1	여성차별철폐협약 선택의정서	1999-10-06	2000-12-22	2006-10-18	
5	**고문방지협약**	**1984-12-10**	**1987-06-26**	**1995-01-09**	
5-1	고문방지협약 선택의정서	2002-12-18	2006-06-22		
6	**아동권리협약**	**1989-11-20**	**1990-09-02**	***1990-09-25*** **1991-11-20**[346]	***1990-08-23*** **1990-09-21**
6-1	아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서	2000-5-25	2002-02-12	*2000-09-06* 2004-09-24	
6-2	아동매매 성매매를 통한 아동 성착취 아동 성착취 물에 관한 선택의정서	2000-05-25	2002-01-18	*2000-09-06* 2004-09-24	*2014-09-09* 2014-11-10
6-3	개인청원절차에 관한 선택의정서	2011-12-19	2014-04-14		
7	**이주노동자권리협약**	**1990-12-18**	**2003-07-01**		
8	**장애인권리협약**	**2006-12-13**	**2008-05-03**	***2007-03-30*** **2008-12-11**[347]	***2013-07-03*** **2016-12-06**
8-1	장애인권리협약 선택의정서	2006-12-13	2008-05-03	2022-12-15	
9	**강제실종방지협약**	**2006-12-20**	**2010-12-23**	**2023-01-04**	

341) "대한민국 정부는 조약의 규정 중 [...] 조항, [...] 제22조는 대한민국 헌법을 포함한 현지 법규의 규정과 일치하도록 적용될 것임을 선언한다.

342) 1997-08-23 북한은 탈퇴를 선언하였으나 위 규약은 탈퇴에 대한 특정 조항이 없다. 특정 국가의 탈퇴는 기타 모든 가입국이 그 국가의 결정을 만장일치로 수용해야만 가능하다. 이러하여 법적으로 북한은 현재 위 국제규약의 가입국으로 남아있다.

343) 대한민국 정부는 제9조의 규정에 기속되지 않는다고 간주한다(국적 취득, 변경 및 보유에 대해 평등할 권리).

344) 대한민국 정부는 해당 협약의 16조 1항의(g) 항 하위 항목에 기속되지 않는다고 간주한다.

부록 2. 동북아시아 국제인권조약 가입 현황

	유엔 인권 조약	한국	북한	일본	중국	몽골
1	**인종차별철폐협약**	**O**	X	**O**	**O**	**O**
2	**경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(사회권규약)**	**O**	**O**	**O**	**O**	**O**
2-1	경제적 · 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서	X	X	X	X	O
3	**시민적 · 정치적 권리에 관한 국제규약 (자유권규약)**	**O**	**O**	**O**	**X**[348]	**O**
3-1	시민적· 정치적 권리규약 제1선택의정서	O	X	X	X	O
3-2	사형폐지를 위한 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약에 대한 보조 부가의정서	X	X	X	X	O
4	**여성차별철폐협약**	**O**	**O**	**O**	**O**	**O**
4-1	여성차별철폐협약 선택의정서	O	X	X	X	O
5	**고문방지협약**	**O**	**X**	**O**	**O**	**O**
5-1	고문방지협약 선택의정서	X	X	X	X	O
6	**아동권리협약**	**O**	**O**	**O**	**O**	**O**
6-1	아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서	O	X	O	O	O
6-2	아동매매 성매매를 통한 아동 성착취 아동 성착취 물에 관한 선택의정서	O	O	O	O	O
6-3	개인청원절차에 관한 선택의정서	X	X	X	X	O
7	**이주노동자권리협약**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**
8	**장애인권리협약**	**O**	**O**	**O**	**O**	**O**
8-1	장애인권리협약 선택의정서	O	X	X	X	O
9	**강제실종방지협약**	**O**	**X**	**O**	**X**	**O**

345) 조항 2의 (f)항과 조항 9의 2항에 대한 보유 철회(여성에 대한 차별을 구성하는 현행 법률, 규칙 관습 및 관행을 수정 또는 폐지하도록 입법을 포함한 모든 적절한 조치를 취할 것, 당사국은 자녀의 국적에 관하여 남성과 동등한 권리를 여성에게 부여하여야 한다) – 조선민주주의인민공화국은 협약의 29조항에 기속되지 않는다고 간주한다.

346) 대한민국은 해당 협약의 21조 (a)항 및 40조 3항의 (b)(v) 하위 항복의 규정에 기속되지 않는다 간주합니다 (아동 입양 절차에 대한 조항, 형법 위반의 판결에 대한 조항).

347) 2021년 12월 23일 대한민국 정부는 25조 (e)에 대한 보유를 철회하기로 한 결정을 UN 사무총장에게 통보했다 9(의료보험, 그리고 생명보험이 국내법에 의해 허용된 곳에서의 생명보험의 제공에 있어 장애인에 대한 차별을 금지한다).

348) 1998년 10월 5일 서명.

부록 3. 서울대학교 통일평화연구원[349]『2022 통일의식조사』[350]

통일의 필요성에 대한 인식(2007~2022)[351]

연도	① 매우 필요하다	② 약간 필요하다	①+②	③ 반반/그저 그렇다	④ 별로 그렇지 않다	⑤ 전혀 필요하지 않다	④+⑤
2007	34.4	29.4	63.8	21.1	12.7	2.4	15.1
2008	26.1	25.4	51.5	23.1	20.0	5.4	25.4
2009	24.7	31.2	55.9	23.6	16.1	4.4	20.5
2010	27.3	31.8	59.0	20.4	16.6	4.0	20.6
2011	28.8	24.9	53.7	25.0	16.8	4.5	21.3
2012	26.8	30.3	57.0	21.6	17.2	4.3	21.4
2013	23.	31.3	54.8	21.5	18.5	5.2	23.7
2014	26.6	29.3	55.9	22.5	18.3	3.4	21.6
2015	20.6	30.4	51.0	24.2	18.7	6.1	24.8
2016	19.5	33.9	53.3	22.0	19.0	5.7	24.6
2017	16.5	37.3	53.8	24.1	17.9	4.2	22.1
2018	21.4	38.4	59.7	24.1	13.5	2.6	16.1
2019	20.1	32.9	53.0	26.5	15.7	4.8	20.5
2020	20.5	31.8	52.3	22.6	19.8	5.3	25.0
2021	13.6	30.6	44.3	26.5	24.3	4.9	29.2
2022	14.6	31.4	46.0	27.3	20.9	5.8	26.7

통일의 이미지(2018~2022)

통일의 이미지	2018	2019	2020	2021	2022
남북이 하나의 국가로 합쳐지는 것[352]	58.1[353]	60.6	62.9	64.3	58.1
남북 간 경제협력이 심화되는 것	14.8	15.0	13.3	11.6	13.2
사람과 물자가 자유롭게 왕래하는 것	19.3	20.0	17.7	17.8	20.0
가치, 문화, 교육이 서로 가까워지는 것	7.5	4.1	5.8	6.3	8.8
기타	0.3	0.3	0.3	0.0	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

349) 통일에 대한 인식이 감소하는 여론의 분석을 위해 서울대학교 통일평화연구원에서 성인 남녀를 대상으로 실시한 기본적인 국민의 통일에 대한 생각과 북한에 대한 견해에 관한 통일의식조사의 결과이다.

350) 김범수 외, 『2022 통일의식조사』(서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2022).

351) 통일의 필요성에 대한 2022년 응답 비중은 45.9%로 2021년 조사에 비해 다소 상승했지만 2007년 조사 이래 두 번째로 낮은 수준을 보인다. 이는 2018년에 개최된 남북정상회담과 북미정상회담의 여파로 통일이 필요하다는 인식의 추세가 다소 완화된 결과로 보인다. 그러나 통일의 필요성에 비준을 둔 인식은 여전히 꾸준히 감소한다.

352) 한국의 공식 통일방안은 1994년 8월 15일 김영삼 대통령이 제시한 「민족공동체통일방안」에 의거하여 궁극적으로 '1민족 1국가 1체제 1정부'의 통일국가 실현을 목표로 한다. 그러나 국민 개개인이 통일을 대하는 자세는 조금 다르다.

통일의 가장 큰 이유(2007~2022)

연도	같은 민족이니까	이산가족의 고통을 해결해 주기 위해	남북 간 전쟁 위협을 없애기 위해	북한 주민도 잘 살 수 있도록	한국이 보다 선진국이 되기 위해서	기타/없다/모름/무응답
2007	50.6	8.9	19.2	1.8	18.7	0.9
2008	57.9	6.8	14.5	2.8	17.1	0.9
2009	44.0	8.5	23.4	4.2	18.6	1.3
2010	43.0	7.0	24.1	4.0	20.7	1.1
2011	41.6	7.2	27.3	4.9	17.6	1.4
2012	45.9	9.1	25.3	4.4	14.5	0.8
2013	40.3	8.3	30.8	5.5	14.3	0.8
2014	42.1	9.1	27.0	3.9	17.6	0.3
2015	40.7	12.3	26.2	6.2	14.0	0.6
2016	38.6	11.9	29.7	5.0	14.2	0.7
2017	40.3	10.5	32.5	4.0	12.5	0.2
2018	44.5	6.7	31.6	3.5	13.5	0.2
2019	34.6	10.6	32.6	3.0	18.9	0.3
2020	37.3	7.4	37.9	1.9	15.3	0.3
2021	45.7	11.3	28.1	3.5	11.4	0.1
2022	42.3	10.6	31.6	4.7	10.6	0.3

통일의 가장 큰 이유 연령대별 응답(2022)

연령대	같은 민족이니까	이산가족의 고통을 해결해 주기 위해	남북 간 전쟁 위협을 없애기 위해	북한 주민도 잘 살 수 있도록	한국이 보다 선진국이 되기 위해서	기타/없다/모름/무응답
19-29세[354]	33.5	13.0	36.4	6.5	10.5	-
30대	32.8	7.8	40.5	4.4	13.2	0.3
40대	44.0	8.4	29.4	5.2	12.7	0.3
50대[355]	46.8	11.3	27.9	5.1	8.9	-
60대 이상	50.3	12.0	26.5	2.8	8.4	-
전체	42.3	10.6	31.6	4.7	10.6	0.6

353) 분단 이후 우리 정부의 공식 통일방안과 상응하는 이미지를 떠올리는 국민의 비중은 58.1%이며 이는 통일로 나아가는 과정에 해당할 수 있는 '사람과 물자가 자유롭게 왕래하는 것(20.0%)', '남북 간 경제협력이 심화되는 것(13.2%), '가치, 문화, 교육이 서로 가까워지는 것(8.8%)' 등으로 하나의 국가가 아닌 2국가 체제에서의 경제적·인적·물적 교류를 확대하는 것을 통일로 인식하는 국민이 상당수임을 시사한다.

354) 20-30대의 경우 통일이 필요한 이유를 '같은 민족'이기 때문이라고 응답한 비중에 비해 '전쟁 위협을 없애기 위해'라고 응답한 비중이 높게 드러난다. 이는 남북 간 전쟁이 발발할 경우 군사적 의무를 수행해야 하는 연령층의 안보 우려가 더욱 직접적으로 반영된 것으로 보이기도 한다.

355) 중장년층은 민족적 당위 차원에서의 통일을 고려하는 반면 젊은 층의 경우 실용적인 차원에서의 통일을 희망하는 경향이 보인다.

부록 4. 국가별 개인통보 결정 수[356]

Rank	State Party	ICCPR	CAT	CEDAW	CRPD	CRC	CESCR	CED	Total ICs
1	Rep. of Korea	125	1						126
2	Belarus	124		1					125
3	Jamaica	119							119
4	Switzerland		90						90
5	Australia	51	28		5				84
6	Sweden	9	73		2				84
7	Denmark	53	18	4	1	1			77
8	Canada	46	29	1					76
9	Netherlands	34	21	2					57
10	Spain	37	5	1		4	3		50
11	Uruguay	50							50
12	Russia	46	2	1					49
13	Algeria	45	3						48
14	Uzbekistan	42							42
15	France	26	7						33
16	Czech Republic	29							29
17	Tajikistan	25							25
18	Trinidad and Tobago	25							25
19	Kyrgyzstan	24							24
20	Kazakhstan	12	10	1					23
21	Finland	16	5	1					22
22	Nepal	22							22
23	Colombia	21							21
24	Libya	20							20
25	Austria	12	3	2	2				19
26	Turkmenistan	19							19
27	DRC	18							18
28	Sri Lanka	18							18
29	Peru	16		1					17
30	Philippines	15		2					17
31	Bosnia and Herzegovina	16							16
32	New Zealand	13	1						14
33	Morocco		12						12
34	Norway	9	3						12
35	Venezuela (Bolivarian Rep. of)	9	2						11
36	Cameroon	10							10
37	Guyana	10							10
38	Zambia	10							10
39	Argentina	5	2		1			1	9
40	Ukraine	8	1						9
41	Greece	7	1						8
42	Hungary	4		2	2				8
43	Suriname	8							8
44	Tunisia		8						8
45	Ecuador	6					1		7
46	Georgia	5	1	1					7
47	Burundi		6						6
48	Belgium	4				1			5
49	Bulgaria	1	1	3					5
50	Estonia	5							5
51	Germany	2	2		1				5
52	Togo	5							5
53	Azerbaijan	3	1						4
54	Equatorial Guinea	4							4
55	Ireland	4							4
56	Italy	2			1		1		4
57	Lithuania	3			1				4
58	Madagascar	4							4
59	Mexico	2	1	1					4
60	Paraguay	4							4
61	Serbia and Montenegro		4						4
62	Turkey	3		1					4
63	Dominican Republic	3							3
64	Latvia	3							3
65	Poland	3							3
66	Portugal	3							3
67	Serbia	2	1						3
68	Sierra Leone	3							3
69	United Rep. of Tanzania			1	2				3
70	Angola	2							2
71	Central African Republic	2							2
72	Croatia	2							2
73	Maldives	2							2
74	Mauritius	2							2
75	Namibia	2							2
76	Panama	2							2
77	Romania	2							2
78	Senegal	1	1						2
79	Slovakia	2							2
80	South Africa	2							2
81	Yugoslavia		2						2
82	Benin	1							1
83	Brazil			1					1
84	Burkina Faso	1							1
85	Chile	1							1
86	Denmark	1							1
87	Ghana	1							1
88	Iceland	1							1
89	Ivory Coast	1							1
90	Nicaragua	1							1
91	Saint Vincent and the Grenadines	1							1
92	Saudi Arabia				1				1
93	Timor-Leste			1					1
	Total	1,312	345	28	19	6	5	1	1,716

356) 최정음, (2020).

부록 5. 이산가족 교류 현황[357]

구분	당국차원										민간차원				
교류유형 / 연도	생사확인		서신교환		방남상봉		방북상봉		화상상봉		생사확인	서신교환	기타	상봉	
	건	명	건	명	건	명	건	명	건	명	건	건	건	건	명
1985년	65	157			30	81	35	76							
1990년											35	44		6	
1991년											127	193		11	
1992년											132	462		19	
1993년											221	948		12	
1994년											135	584		11	
1995년											104	571		17	
1996년											96	473		18	
1997년											164	772		61	
1998년											377	469		109	2
1999년											481	637		200	18
2000년	792	5,276	39	39	201	1,720	202	674			447	984		152	392
2001년	744	4,937	623	623	100	899	100	343			208	579		170	493
2002년	261	1,635	9	9			398	1,724			198	935		208	616
2003년	963	7,091	8	8			598	2,691			388	961		283	677
2004년	681	5,007					400	1,926			209	776		188	470
2005년	962	6,957					397	1,811	199	1,323	276	843		95	261
2006년	1,069	8,314					594	2,683	80	553	69	449		54	105
2007년	1,196	9,121					388	1,741	278	1,872	74	413		55	167
2008년											50	228		36	97
2009년	302	2,399					195	888			35	61		23	51
2010년	302	2,176					191	886			16	15		7	18
2011년											3	21		4	14
2012년											6	16		3	6
2013년	316	2,342									9	22		3	5
2014년							170	813			6	1 1		5	10
2015년	317	2155					186	972			4	26		1	4
2016년											6	43		3	8
2017년											10	46	1	1	2
2018년	292	1996					170	833			7	36	1	1	1
2019년											2	16		1	1
2020년												4			
2021년												3			
2022년											1	3			
2023.7월												2			
합계	8,262	59,563	679	679	331	2,700	4,024	18,061	557	3,748	3,896	11,646	2	1,757	3,418

* 기타 : 성묘방북

357) 남북이산가족찾기 이산가족정보통합시스템. https://reunion.unikorea.go.kr/reuni/home/pds/reqststat/list.do?mid=SM00000129 (검색일: 2023년 10월 26일).