

북한인권 문제에 대한 쟁점과 해법*

- 국제사회 개입의 관점에서 -

이 정 우 (경남대학교)

목	차
I. 서론	IV. 북한인권 개선을 위한 해법 모색
II. 인권개선과 국제사회의 개입에 관한 논쟁 구조	V. 결론
III. 북한인권 관련 쟁점사항별 분석	

[국문요약]

이 글에서는 북한인권 쟁점과 해법이라는 제목으로 인권개선과 국제사회의 개입, 북한인권 관련 쟁점사항별 분석 그리고 북한인권 개선을 위한 나름대로의 해법을 모색해 보았다. 그러나 안타깝게도 북한인권 상황을 획기적으로 개선시키기 위한 방법론적 해법은 모색되지 못하였다. 다만 북한인권의 개선을 위해서는 한국정부와 민간단체의 끊임없는 대화와 역할 분담 그리고 국제사회와의 공조라는 도식적인 결론을 내릴 수밖에 없는 상황이다.

이러한 결론이 불가피한 것은 북한인권의 개선을 위해서는 다양한 분야에서 포괄적이고 적극적인 노력이 필요하고 최종적으로 북한이 이를 수용할 수 있는 체제안정성의 여유가 생겨야 하기 때문이다. 북핵문제가 해결되지 않고 한반도를 둘러싼 안보적 먹구름 속에서 걷히지 않는 상황에서 북한인권 문제는 아무리 개별적으로 접근하려고 해도 그것을 수용하는 쪽이나 지원하는 쪽이나 여러 정치적 고려와 선택을 하지 않을 수 없다. 따라서 이 글에서 살펴 본 쟁점들 모두는 인권상황 자체의 문제가 아니고 현재의 남북관계 상황을 전체적으로 반영하는 것이다.

북한 인권문제는 통일이후 사회통합 과정에서 지대한 영향을 미칠 수 있기 때문에 적극적인 대책이 요구된다. 그러나 북한인권 문제는 개별적 접근으로 해소될 수 있는 사안이 아닌 것도 사실이다. 그러나 이런 이유로 북한인권 문제를 방치할 수 없는 것도 우리의 입장이다. 인권에 대한 문제의 제기만으로도 장기적 차원에서는 북한의 인권개선 및 민주화에 도움을 줄 수 있을 것이기 때문이다.

주제어: 북한인권, 남북한관계, 국제사회, 탈북자, 글로벌 거버넌스

* 이 글은 한국국제정치학회가 수행한 2011년 통일부 연구용역과제인 ‘국제사회와 북한인권’ 중 필자가 작성한 부분을 재구성한 것임을 밝힌다.

I. 서론

북한과 관련한 인권문제는 어떤 개별적 사안에 대한 문제가 아니라 다양하고 복합적인 차원에서 이루어지는 것이기 때문에 관찰자의 정치적 입장과 인간에 대한 신념에 따라 다양하게 표출되고 있다. 따라서 현실적인 차원에서 많은 주장이 충돌하는 것과 마찬가지로 학문적 분야에서도 여러 쟁점이 타협점을 찾지 못하고 있다. 가장 기본적인 쟁점으로 인권이라는 개념이 인류의 보편적인 개념인가 아니면 각국 또는 문화권에 따른 상대적 개념이냐에 대한 논란은 북한인권에 대한 논의가 시작된 이래 지속되는 쟁점이다. 이 문제는 현 국제체제에서 국가주권의 문제와도 결부되기 때문에 많은 논란이 가중되고 첨예하게 대립하게 된다.

다음으로 북한의 인권침해가 전적으로 체제 내적인 요인에 의한 것인지 아니면 체제 외적인 압박이 북한인권의 악화에 일조하는 측면이 존재하는 것인지에 대해서도 논란이 지속되고 있다. 이에 대한 인식의 차이는 북한인권 개선을 위한 전략수립에 있어서 타협 불가능한 정책적 대립으로 이어지곤 한다. 또한 쟁점이 되는 것은 북한인권 개선을 위해 정치적·시민적 권리와 사회적·문화적·경제적 권리 중 어느 것에 더 큰 비중을 두고 접근하여야 하는 것의 문제이다. 이러한 쟁점 역시 정책결정과정에서 서로 다른 해법을 주장하기 때문에 쉽게 타협이 되지 않고 대립하는 양상을 띠게 된다.

북한인권 문제를 다루는 데 있어서는 이 외에도 제3국에서 떠돌고 있는 재외 탈북자의 인권문제 및 납북자·국군포로·이산가족 등과 관련된 남북관계와 관련된 다양한 인권 현상이 복합적으로 결부되어 있기 때문에 어느 문제에 집중하느냐에 따라 그 실효성을 두고 다양한 논쟁이 전개되고 있다. 따라서 이 장에서는 인권개선과 국제사회의 개입에 관한 여러 논쟁을 검토·정리한 후 북한인권 개선 해법에 관한 쟁점사항을 분석한 후 북한인권 개선을 위한 해법을 모색해 보도록 한다.

II. 인권개선과 국제사회의 개입에 관한 논쟁 구조

1. 인권개념: 보편성과 상대성

북한인권 문제뿐 아니라 인권문제를 다루는 데 있어서 가장 논쟁이 되는 사안은 인권

개념 자체에 대한 보편성과 문화적 상대성에 관한 논쟁이다. 이는 북한체제에 대한 이해와 연구를 어떻게 하는 것이 옳은지에 대한 논쟁을 야기한 1990년대 초 ‘내재적 접근법’과 그 반론의 같은 맥락에서 진행되고 있다.(서보혁 2006)¹⁾ 즉 북한이라는 특수한 체제를 인정하고 그 속에서 자율적으로 작동하는 체제운영방식의 이해 속에서 북한인권을 파악해야 한다는 주장과 이른바 인권이라는 것이 국가와 체제 등과 무관한 보편적 기준이 되어야 한다는 주장이 공존하고 있는 것이다.

전자의 주장에 따르면 북한은 사회주의 기본적 특성과 또한 탈냉전 이후의 체제위기 상황 속에서 특별한 인권 상황을 가지게 된 것이다. 현재 북한은 자주권, 생존권, 평등권, 발전권을 포함한 권리로서 인권개념을 설명하고 있다.²⁾ 즉 북한에게 있어 인권이란 외부 세력으로부터의 압력을 타파하여 북한이 자주적으로 생존하면서 발전을 도모하는 것이다. 이를 위해서는 외부로부터 뿐 아니라 내부로부터의 체제위협 요인을 파단·제거하는 것이 국가생존과 인권을 도모하는 길이 된다. 이러한 논리에 따르면 북한인권의 개선을 위해서는 국제사회의 북한에 대한 비판적 시각과 압력이 완화되고 또한 정치·경제적 지원을 얻는 것이 인권 개선의 제1과제가 된다. 이를 국제인권규약과 연결해 보면 북한은 A규약(사회적·문화적 그리고 경제적 인권규약)에 의존하는 바가 크다고 할 수 있다.

이에 반해 미국과 유럽 등 국제사회는 국제인권규약 B규약(시민적·정치적 권리에 관한 국제규약), 즉 자유권의 측면에서 북한인권 문제를 접근하고 있다. 이는 존 로크(John Locke)가 “인간은 자기 자신의 고유한 인격의 절대적 주인이자 소유주이다.”라는 말한 것과 같이 인권을 개별국가의 특수성과 관계없이 인류 보편적 가치로 보는 것이다. 이는 주민 개개인의 자유권을 중심으로 북한의 인권문제에 접근하고 있는 것이다. 이 경우 북한이 처한 사회경제적 환경에 대한 특정한 환경에 대한 고려보다는 개인의 자유권이 확대된 서구민주주의의 기준으로 북한인권을 바라보게 된다. 물론 국제사회의 평균적인 인권수준으로 보아도 현재의 북한인권 상황은 매우 낮은 수준이며 최악의 국가들 중의 하나이다. 이러한 시각은 인류가 보편적으로 추구해야 할 과제임에도 불구하고 결국 북한 정권의 존립정당성에 대한 문제로 연결되기 때문에 매우 민감한 정치적인 사안과 연결된다.

인권의 보편성을 주장하는 쪽은 문화적 차이나 각국의 경제·사회 수준의 발전 정도와는

- 1) 북한인권을 바라보는 데 있어 내재적 시각에 대한 서보혁의 글에서는 외부위협, 통제기제, 배제의 법칙 등 인권을 유린하는 요인에 대한 여러 이론적 논의가 진행된다.
- 2) 미국 국무부의 『1993 연례인권보고서』에서 북한의 인권을 비판한 것에 대해 북한은 1994년 2월 9일 외교부대변인 담화를 통해 대응하였다. 담화의 골자는 북한은 “인권을 인간이 사회적으로 보장받아야 할 존엄과 ‘자주권’, ‘평등권’, ‘생존권’과 ‘발전권’을 포함한 ‘사회정치적 권리’와 ‘경제문화적 권리’로 규정, ‘인민대중 중심의 사회주의’ 제도 하에서는 모든 인민이 자주적이며 창조적인 생활을 누리고 있어 인권이 확고히 존중되고 있다.”는 것이다. 『연합뉴스』, 1994년 2월 18일.

무관하게 인권이 보편적으로 정당화될 수 있다고 본다. 반면에 인권의 상대성을 주장하는 쪽에서는 각국의 사회 발전수준과 문화적 특수성에 따라 인권에 대한 정의와 기준이 다르게 나타나고 또한 다른 정의가 가능하다고 본다. 이러한 논쟁은 실제로 국가 간의 정치적인 논쟁으로 이어지게 된다. 보편주의자들은 상대주의자들이 민주주의를 탄압하고 중국에는 권위주의 독재체제를 정당화하기 위한 도구로서 상대성을 강조한다고 말한다. 반대로 상대주의자들은 선진국들이 인권 개념을 내세워 저발전 국가들의 주권을 침해하고 있다고 말한다. 즉 선진국들의 국익을 위해 타국의 주권을 침해하기 위한 도구로 인권 개념을 차용한다고 주장한다.(김원식 2005, 105-108)

인권에 대한 이와 같은 ‘보편성-상대성’ 논쟁은 진영외교를 펼치던 냉전시기 뿐만 아니라 국경의 벽을 허무는 신자유주의의 흐름이 대세를 이루고 있는 탈냉전 시기에도 지속되고 있다. 예를 들어 탈냉전시기 인권보호의 차원에서 이루어진 소말리아, 르완다, 보스니아 그리고 코소보 등에서 국제적 개입이 이루어졌으나 그 성과 대해 평가가 엇갈리고 또한 그 효과도 다르게 나타났기 때문이다.

이와 같은 인권의 보편성에 대한 인식차이는 한국사회에서도 마찬가지로 나타나고 있다. 이른바 보수, 진보 그리고 중도의 성향에 따라 북한인권에 대한 인식과 정책적 선택에 있어 다른 모습을 보이고 있는 것이다. 아래 <표1>에서와 같이 보수와 중도는 북한인권에 대해 보편성을 바탕으로 문제를 제기하고 있지만 진보는 남북관계의 발전이라는 측면에서 신중 또는 유보적인 입장을 취하고 있다. 뒤에서 다루겠지만 인권의 보편성에 대한 입장 차이는 북한 인권침해의 주요 원인을 체제 내적인 것으로 보느냐 아니면 외부적 요인으로 보느냐의 시각차까지 이어진다. (이무철 2010, 153-189 참조)

결국 인권개념에 대한 논쟁은 국가중심적 국제체제의 지속 속에서 주권이라는 국제관계의 또 다른 명제와 마찰하면서 생겨나는 단순하지 않은 문제일 수밖에 없다. 결국 인권의 보편성 논쟁은 국가와 인간을 보는 국가중심적 사고와 자유주의적 사고의 충돌 속에서 나타나고 있다고 볼 수 있다.

따라서 국제사회에서 인도적 개입과 관련하여 ‘주권원칙’과 ‘자유주의 원칙’이라는 기본적인 규칙(또는 덕목)이 긴장관계를 유지하며 여전히 상존하고 있다.(최의철 2003, 373) 먼저 국제사회에서의 주권원칙을 살펴보면, 국가 간의 행위를 규제하는 근본적인 규칙으로 무력을 동반한 강력한 인도적 개입을 허용하지 않고 있다. 이러한 비개입규칙은 현실 국제관계를 지탱하고 있는 하나의 축이다. 유엔을 중심으로 한 국제사회의 복잡한 규칙은 전통적으로 질서와 관계된 평화와 안정이 인권보다 중요하다는 것을 말해주고 있다.(Vincent 1974 참조) 특히 군사력 사용과 관련하여 유엔현장은 인권의 보호라기보다는 질서유지를 강조하고 있다. 그러나 인도적 개입을 분명하게 금지하고 있지는 않으며 일부 조항에서는 개입의 가능성을 암시하고 있기도 하다. 예를 들어 제2조 1항은 유엔

회원국들의 주권의 평등성, 제2조 3항의 회원국들 간의 갈등은 평화적 방법으로 해결, 제2조 7항은 유엔이 그 국가의 관할권내에 있는 사항에 간섭할 권한을 유엔에 부여하는 것은 아니라고 규정하고 있다.(최의철 2003, 374)

〈표1〉 북한인권 관련 한국사회의 여론상

구분	보수적 견해	중도적 견해	진보적 견해
입장	적극적 문제제기	문제제기	신중 혹은 유보
상황 인식	대단히 열악함	열악함	판단 유보
평가기준	보편성	보편성	상대성
주요 원인	북한 정치체제, 경제난	절충	미국의 봉쇄, 경제난
주관심사	자유권	절충	생존권, 평화
북한인권법	지지	유보	반대
주요 개선방안	한국정부 포함 국제사회의 적극적 개입	비판과 지원 병행	국제사회 건설적 역할, 한국 간접적 접근
지향	북한정권 교체	인권개선	평화공존

자료: 서보혁, 『국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵』 (통일연구원, 2006), p. 14.

한편 유엔현장이 인권보호를 위한 무력사용을 분명하게 허용하지는 않으나 많은 법학자들과 국제정치 현실에서 인권보호를 위한 인도적 개입은 냉전 종식 이후 국제사회의 중요 현안이며, 인권을 위한 인도적 개입은 유엔의 핵심적인 목적과 상응하고, 분명한 금지가 없는 것은 인도적 개입을 허용하는 것으로 해석하는 경향이 존재한다. 탈냉전 이후 국제사회는 최근의 리비아사태에서와 같이 인도적 목적을 위해서 타국의 문제에 개입하는 경향이 많아졌다. 이러한 주장은 국제법도 결코 정태적인 것은 아닌 것으로 국제정세와 상황의 변화에 점진적으로 반응하는 것이지 모든 상황에 적용되는 절대적인 것은 아니라는 주장이다.(Franck 2003, 204-205)

다음으로 자유주의 원칙에서 인권문제를 살펴보면, 자유주의적 가치인 인권보호 즉 개인의 존엄성과 자율성을 존중하고 기본적인 개인의 권리를 보호하려는 목적으로 세워진 국제적 규칙들이 인권의 보편적 가치를 지탱하고 인권을 보호하고 있다. 주권의 경우와 마찬가지로 인권규칙은 유엔현장 및 인권관련 국제적 협정과 선언에 명시되어 있다.(Franck 2003, 376-377)

유엔현장 제55조 (c)에 따르면 유엔은 “인종, 성, 언어 또는 종교에 의한 차별없는 모

든 사람을 위한 인권과 기본적 자유의 보편적인 존중과 준수”한다고 규정하고 제56조에 서는 “가맹국들은 55조의 목적을 달성하기 위해서 이 기구와 협력하여 공동적 또는 개별 적 행동을 취할 것을 서약한다.”고 규정하고 있다. 이러한 국제법적 근거를 통해 유엔과 국제사회는 인권침해가 심각한 국가의 국제사회 참여를 제한하는 행위들을 펼치게 되는 데, 이는 전통주의적인 주권원칙과 충돌하는 것이 된다.

인권개념에 있어서 보편성과 상대성의 논쟁을 정리해 보면, 국가주권 원칙의 차원에서 개입의 정당성이 확보되는 경향이 존재하는 반면, 자유주의 원칙의 차원에서는 여전히 형 평성의 문제가 제기된다. 이와 같은 논리상의 역설은 인권문제에 대한 접근에 있어서 여 전히 수많은 상충된 의견들이 제시될 수 있음을 예견하는 근거가 된다.

2. 인권침해: 내부적 요인과 외부적 요인의 논쟁

북한에서 인권침해가 일어나는 원인에 대해서는 발생 원인을 두고 크게 두 가지 시각 이 존재한다.(우승지 2006, 197) 즉 북한체제의 사회주의적·전체주의적 특성이 북한주민 들의 인권을 제약하고 억압하고 있다는 시각과 기존의 냉전체제와 탈냉전에서서의 북미갈 등과 같은 체제 외적인 요인이 인권문제의 구조적 원인이 된다는 주장이다.

북한인권 문제를 내부적 요인에서 기인한다는 보는 시각은 절대주의 권력이 사회구성 원들에 대한 적극적인 통제와 전지전능의 지도자에 대한 맹목적 복종을 강요하는 북한체 제의 특성에 의해 인권이 침해당하고 있다고 본다. 반면 외부적 요인에 의해서 북한인권이 침해당하고 있다고 보는 시각은 북한의 입장에서 바라볼 때, 북한의 폐쇄성과 그에 따 른 인권침해는 미국과의 대결구도와 ‘피포위’ 의식에서 발현하는 것이라고 본 다.(Cummings 2004 참조). 즉 비우호적인 대외환경 속에서 북한이 체제의 생존을 도모 하는 과정에서 자립적 정치경제 구조가 구축되었고, 탈냉전과 함께 이러한 구조의 모순이 일거에 발현됨으로써 결국 북한인권이 현재의 상황에 처하게 되었다고 보는 것이다.

북한의 인권문제가 내적인 요소에 의해 발생한다는 주장을 내인론이라고 하고, 외적인 요소에 의해 발생한다는 주장을 외인론으로 규정하고 논의를 보다 진전시키면 다음과 같 다.(우승지 2006, 196-198)

먼저 내인론자들은 당연히 북한인권 문제의 발생 원인을 북한체제 자체의 모순에서 찾 는다. 즉 국가가 절대적 권력을 행사함으로써 사회구성원들이 억압당하고 있다고 보는 것 이다. 즉 실패한 국가인 북한이 기존의 이데올로기와 체제를 유지하려는 목표를 성취하기 위해서 북한주민들에 대한 억압구조가 광범위화되고 일상화된다고 보는 것이다. 그런데 북한의 경우, 국가가 단순히 무능력하고 체제를 관리할 능력을 갖추지 못하기 때문인 거 시 아니라 국가권력이 사회전반에 광범위하게 존재하고 오류를 인정하지 않는 무오류성

에 따라 발생하는 것이다.

이러한 내인론은 사회주의 경제체제의 모순과 김정일정권의 체제 변환 노력이 빈곤하기 때문에 발생한 것이라고 본다. 즉 사회주의 경제체제의 낮은 생산성과 국제사회주의권의 붕괴에 따른 고립주의의 폐해, 그리고 2002년 7.1경제관리개선조치 이후 시장주의를 일부 도입했지만 체제유지의 차원에서 제한적으로 작동함으로써 시장경제가 발전하는데 한계를 가지고 있기 때문이다. 결국 국가의 경영 실패가 국민들에게 피해를 주고 있는데도 국가는 그 실패를 스스로 인정하지 외부의 탓으로 돌리면서 오히려 주민들을 더욱 억압하는 악순환이 지속되고 있다고 보는 것이다.

한편 외인론자들은 북한인권 문제가 오로지 북한 자체의 문제라기보다는 외적인 요인에서 기인하는 점이라고 주장한다. 즉 북한의 체제와 인권 문제를 서구자유주의의 시각에서 바라보지 말고 북한의 입장에서 바라보아야 한다는 것이다. 이른바 북한인권 문제에 대한 내재적 접근이다.(서보혁 2006) 이 시각에서는 북한의 인권 문제가 체제 내적인 모순에서 기인했다기보다는 미국의 경제봉쇄와 비우호적인 국제환경이 경제위기를 불러왔다고 보는 것이다. 또한 경제붕괴로 기인한 북한의 인권문제는 지속되는 경제체제로 북한 스스로 풀 수 없는 문제가 되어 정권유지라는 제1목표 속에서 인권탄압의 강화로 이어진다.

북한의 태도와 무관하게 외인론적 시각에서 볼 때 북한 인권문제의 개선을 위해서는 우선적으로 국제사회가 북한의 체제유지와 경제개선을 위한 ‘건설적인’ 노력을 기울여야 하며 이 과정에서 한국의 역할이 주도적이어야 한다는 결론으로 나아가게 된다. 그런데 이런 외인론자들은 북한이 국가적으로 자행한 외국인 납치, 공개처형, 정치범수용소의 비인권적 상황들에 대해 고의적으로 외면하거나 현실을 축소하는 모습을 보임으로서 인권 문제 자체에 대한 진지한 접근태도가 아니라는 비판을 받고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 북한의 인권침해 원인에 대한 상반된 주장은 인권의 보편성·상대성 문제와 마찬가지로 그 해법에 있어서도 각기 다른 방안을 주장하게 된다. 내부적 요인이 북한의 인권을 침해했다면 당연히 북한체제 자체의 변화를 통해 인권개선을 도모해야 하는 것이 된다. 그러나 외부적 요인이 북한인권의 침해하는 근본적 원인이라고 본다면 인권개선을 위해서는 외부적 환경 개선을 통해 북한 내부의 인권문제를 스스로 개선할 수 있도록 도움을 주어야 하는 것이 해법이 된다.

그런데 이와 같은 이분적인 인권논쟁은 정책을 결정하는 데 있어 하나의 입장을 선택하도록 강요하는 것이 되고 또한 이러한 정책적 선택은 결국 우리 사회의 남남갈등을 심화시키는 기제로 작용하고 있다. 따라서 북한의 인권침해에 대한 논의는 내·외부적 요인을 통합하여 인권침해의 악화가 다양한 측면에 그 원인이 있다는 다양한 원인에 대한 열린 자세를 통해 통합적인 논리를 개발하여야 할 것이다. 즉 하나의 시각을 바탕으로 정책

을 펼치게 된다면 북한인권 자체의 개선에 대한 실효의 문제뿐 아니라 우리 사회 내부의 남남갈등을 증폭시키는 기제로 작동할 수 있을 것이기 때문이다.

3. 인권개선: A규약과 B규약의 우선성 문제

앞서 언급하였듯이 국제인권규약은 A규약과 B규약의 두 가지 영역으로 이루어져 있다. 전자는 ‘사회적·문화적 그리고 경제적 인권규약’이며, 후자는 ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약’이다. 대북정책에 있어서 인권문제는 A규약에 근거하여 대북지원을 강조하는 측면과 B규약에 근거하여 북한정부에 대한 압박을 우선시하는 두 가지 차원에서 논쟁이 된다. 이 문제에 대한 접근을 위해서는 우선적으로 A규약과 B규약이 말하고 있는 각 영역 인권과 어떤 연계를 가지고 있는지 구체적으로 파악하는 작업이 필요하다.

여기에서는 인권침해의 원인을 사회문화적 요인, 경제적 요인 그리고 정치적 요인으로 분류하여 논의하도록 한다.(이수훈 외 2010, 13-21)

1) 사회문화적 요인과 인권

특정 사회집단을 비인간화하고 폭력 사용을 보복 혹은 정의구현의 수단으로 홍보하는 극단적인 정권이념은 인권침해와 연계되어 있다. 즉 의도적으로 사회구성원들로 하여금 다른 집단에 대해 폭력적으로 대하도록 하는 사회 심리를 조성하기도 한다. 인권침해 상황을 유발하는 가장 핵심적인 변수는 피해자의 비인간화이라고 할 수 있다. 비인간화를 시도하는 경우는 역사적으로 많은 사례들을 찾아볼 수 있으며, 특히 심각하고 끔직한 인권침해 상황들은 체계적으로 특정집단을 악마로 규정하고 비하하는 정권 하에서 발생하였다.(이수훈 외 2010, 18) 이런 측면에서 자본주의 악(惡)으로 규정한 공산주의의 전통과 남북 대치상황에서 한국정부를 괴뢰로 규정하는 북한의 사회작동원리는 사회문화적인 측면에서 인권침해의 저변을 포함하고 있다고 할 수 있다.

심리학적인 차원에서 인권침해를 둘러싼 구조를 살펴보면 개인들은 매우 일상적인 이유로 살해와 상해를 되풀이 하고 있다는 점에서 폭력이 구조화되어 있다고 한다. 대표적으로 스탠리 밀그램(Stanley Milgram)은 폭력가해 과정에서 권력의 역할에 대한 설명을 통해, 권력자가 독려할 경우 일반인들도 다른 사람들에게 상해를 주는 활동에 쉽게 공모하게 된다고 말한다.(Gomez 2003, 38에서 재인용) 이는 권력자의 명령에 의해 폭력을 행사하게 될 경우 스스로 책임감이 희석된다. 또한 권력자에 대해 특별한 신뢰가 있을 경우에는 자신의 판단보다 권력자의 판단이 적절한 것이라는 인식을 가지고 자신들의 가치 판단 유보를 합리화하게 된다.(Gomez 2003, 19)

이러한 논리에 따르면 북한에서 나타나는 인권침해의 순환고리는 수령에 대한 맹목적

충성과 김정일로의 대를 충성 강조가 심리적으로 인권침해의 집단구조화가 진행되고 있다고 할 수 있다. 결국 북한에서의 인권침해는 다른 요인과는 별개로 북한사회주의의 특성에 따라 확대 재생산되고 유지되고 있다고 볼 수 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 북한의 정치체제가 변화하여야 하는데 그 가능성이 거의 없으므로 사회문화적인 인권침해의 요인은 당분간 지속될 것으로 예측된다. 결국 북한에서 사회문화적 인권침해 요인을 없애거나 줄이기 위해서는 정치적 부문에서의 변동이 있어야 하고, 이러한 변화를 추동하기 위한 인권 개선 노력은 단순히 인도주의적 차원이 아닌 전략적인 차원에서 만들어져야 할 것이다.

2) 경제적 요인과 인권

전쟁과 기아 등 가혹한 조건 속에서는 기존의 사회규범이 무너지고 오직 생존을 위한 새로운 법칙이 만들어진다. 인류 역사상 절대빈곤에서는 인권침해 상황이 발생하는 것으로 분석된다. 경제발전과정에서 제한된 자원에 대한 경쟁으로 인해 사회적 갈등과 불안상황이 발생하게 된다. 근대화이론 등을 통해 많은 연구자들이 경제성장률과 일인당 국민소득과 같은 경제적 요인을 정치발전의 상관성을 증명하려고 노력하였다. 반대되는 현상도 종종 나타나기 때문에 통계학적으로 증명되지는 못하였지만 일반적으로 경제성장과 민주주의의 상관성에 대해서는 일정정도 관련이 있다고 보는 견해가 크다.

이러한 연구동향은 반대로 절대빈곤 상황이 인권침해로 이어진다는 설명에도 유용하게 활용된다. 문화인류학적으로 이미 빈곤(poverty)은 많은 사회적 문제의 시작이라고 인식된다. 야생에서 맹수가 사냥을 하지 못하면 굶어죽는 것과 마찬가지로 빈곤은 그 자체로 인간의 생존과 존엄을 위협한다.

한편 세계화는 대외무역을 통해 어떤 국가가 국제경제질서 편입됨으로써 인권에 긍정적으로 기여한다는 주장도 제기되고 있다. 즉 자유주의적 관점에서 무역은 경제발전과 민주주의에 기여하고 나아가 개인의 생존권과 안전권에 긍정적 영향을 미친다고 주장한다. 무역거래를 통해 확보된 소득이 삶의 질 향상을 위해 필요한 자원획득을 가능하게 하고 자원부족이 완화된 상황에서 정권이 권력유지를 위해 억압적인 조치를 취하는 것을 어렵게 한다는 것이다.(Gomez 2003, 18) 또한 무역규모가 증대되면 국제사회의 주요 가치인 인권 존중이라는 압력에 모든 국가가 노출된다. 그러나 반대로 극단주의적 시각에서는 국제경제질서 자체가 불평등한 것이기 때문에 세계화 자체가 저개발 국가에게는 불리한 것이며 또한 각국의 하층계급에게 경제적으로 부정적인 영향을 미친다고 주장되기도 한다.

이런 측면에서 볼 때 개방을 통한 북한의 경제발전이 궁극적으로 북한의 인권상황을 개선하는 효과로 나타날 것이라는 일부의 주장은 한편으로 옳고 다른 한편으로는 틀린 것이 될 수 있다. 북한 당국의 입장에서는 전자의 경우와 후자의 경우 모두에서 자신들에

게 불리하다고 느낄 수 있다. 따라서 경제개방을 강조하는 차원에서의 대북 인권개선 논의는 북한이 쉽게 수용하기 힘든 정책적 선택이 될 수 있다. 결국 북한경제의 개방을 통한 북한에서의 인권 향상을 위해서는 개방 자체를 독립변수로 보지 말고 인권 향상이라는 변수 또한 독립적으로 기능할 수 있다는 차원의 개방적 자세가 필요하다.

이상의 논의를 간추려 보면, 경제적 차원에서 인권은 민주주의 발전론과 같은 맥락에서 인권침해 상황을 측정하는 주요 변수로서 기능한다. 그러나 현실 속에서 각 변수의 상관성은 일정한 방향을 가지기 보다는 상호 영향을 끼치기 때문에 독립-종속의 변수 간 속성을 규정하기가 쉽지 않다. 따라서 경제발전을 통한 인권 향상이라는 일방적인 가설은 현실에서 100% 적용되기 힘들다. 경제발전을 통한 인권 향상이라는 입장에서 무조건적인 대북지원을 하는 것이 북한 인권에 궁극적으로 도움이 될 것이라는 것도 하나의 가설에 불과하다. 결국 경제적 요인과 인권만을 두고 관계성을 파악하기 보다는 다양한 변수들 속에서 두 상관성을 주목해야 할 필요가 제기된다.

3) 정치적 요인과 인권

근대국가체제의 성립 이후 국가의 주요한 의무는 구성원의 기본적인 권리를 보호하는 것이다. 그러나 가장 심각한 인권침해는 주로 한 국가 내에서 정부가 개인의 권리를 제한하고 억압하는 것으로 나타난다. 비민주적인 정치체제를 유지하고 있는 국가에서 민간인에 대한 폭력 등 더 많은 인권침해가 이루어지는 반면, 민주적인 국가들에는 개인을 국가적 폭력으로부터 보호하고자하는 제도가 존재한다. 또한 민주적 절차는 갈등 조정을 위한 노력들을 용이하게 하고, 타협과 주민참여를 위한 구조화된 통로를 허용하게 한다. 이러한 점에서 보다 민주국가가 비민주주의적 국가에서 보다 국민들의 기본 욕구에 대한 충실한 대응을 할 가능성이 높다.(Gomez 2003, 13)

국가의 일(works) 중 가장 중요한 것 중의 하나가 안보의 유지·강화이다. 그런데 안보에 대한 강조는 종종 인권을 침해하는 기제로 작동한다. 즉 국가가 개인 존엄성에 관한 국제인권규범을 위반할 때 이를 정당화하는 중요한 근거 중의 하나가 바로 국가안보에 대한 위협이다. 또한 인권에 관한 국제규범에 대한 위반을 정당화하기 위해 국가선(national good)이라는 대의명분을 통해 개인을 정치적으로 억압하게 된다.

북한은 해방 이후 또는 한국전쟁 이후 지속적으로 아직 끝내지 못한 혁명을 완수하기 위한 노력을 계속하고 있다.(찰스 암스트롱 2006 참조) 실제적으로 이를 인정할 수는 없지만 명목상 북한의 정치와 사회는 이러한 이데올로기가 여전히 통용되고 있는 것으로 보인다. 따라서 북한주민들의 정치의식은 여전히 혁명적 상황 속에서 언제라도 전쟁이 일어날 수 있는 위기의식을 가지고 있다고 볼 수 있다. 이러한 정치사회적 환경 속에서 북한정부는 대부분의 개인행위에 대해 국가안보의 차원에서 인권을 침해하고 차단할 수 있

는 요건을 갖추고 있다.

경험적으로 권위주의 국가들은 군과 경찰력을 이용하여 정권유지 및 강화를 시도하여 왔으며, 이러한 과정에서 국민들의 권리를 제한하는 하위법령들을 활용한다.(이수훈 외 2010, 15-16) 강력한 독재체제를 유지하고 있는 북한의 경우 미제국주의에 대한 안보적인 피포위 의식을 북한주민들에게 반세기 이상 강조하면서 역사를 왜곡하고 있는 상황이다. 대표적으로 북한은 한국전쟁을 남한과 미국의 북침이라고 교육하면서 제2의 북침을 막기 위해 선군정치, 군사제일주의 등을 강조하고 있다. 이미 북한사회 내에 견고하게 부착된 4대 군사노선에 기반한 행동과 사고는 국가안보의 위기상황과 이에 대한 비상적 대응이라는 북한주민들의 정형화된 의식을 완성한 상황이다.

따라서 안보적으로 위기상황에서 살고 있는(또는 있다고 믿는) 북한주민들은 독재체제에 의한 인권유린 보다는 대외적인 적의 침략으로부터 자신과 국가를 보호하기 위해 스스로 인권이 침해되는 상황을 감지하지 못하는 것으로 짐작된다.

그러나 이러한 북한주민들의 인식은 역사에 대한 객관적 교육을 통해 극복될 수 있는 문제이다. 따라서 북한주민들에 대한 바른 역사를 심어주는 것이 정치적 차원의 인권개선 출발점이 될 것이다. 문제는 북한 당국 역시 이러한 문제를 정확하게 인식하고 있다는 점이다. 따라서 그들은 필사적으로 역사를 왜곡하고 정확한 정보가 북한주민들에게 전달되는 것을 두려워한다. 체제유지를 위한 북한당국의 노력이 계속되는 한 정확한 정보가 주민들에게 퍼지는 것을 용납하지 않을 것이며, 이를 위해 정치적 요인에 따른 인권침해는 해소되기 힘든 상황이다.

인권에 관한 A규약과 B규약의 우선성 문제를 파악하기 위해 사회, 문화, 경제, 정치에 각 영역에서의 문제가 인권과 어떤 관련을 가지는 지를 간략하게 살펴보았다. 이와 관련된 논의는 다양하게 전개되어 왔으며, 인권개선을 해법을 찾기 위해서는 필수적으로 고찰하여야 하는 부분이다. 그런데 위에서 살펴보았듯이 각각의 영역에 있어서도 상반된 논의가 전개되고 있고 각 분야에서의 변수들이 아직 그 상관성이 확실하게 증명되지 않았다. 따라서 북한 인권문제를 바라보는 데 있어서 A규약과 B규약의 어느 하나를 우선순위에 접근하는 것은 북한에 대한 시각 또는 정치적 소신에 따른 선택 이상의 것이 될 수 없다.

따라서 애초에 인류가 국제인권규약이 A규약과 B규약을 함께 채택해야만 했던 당시의 취지를 바탕으로 북한인권 문제에 대한 접근은 어느 한 부분에 대한 강조 보다는 서로가 서로를 인권개선에 긍정적으로 영향을 미칠 수 있는 방향으로 여러 요인들을 조합해 나가는 노력이 필요하다. 서로가 긴밀하게 연계되어 있는 북한 인권문제의 해법을 찾기 위해서는 어느 한 분야에 대한 집중적인 선택보다는 전방위적인 차원에서 시기와 상황에 따라 최선의 노력을 기울여야 할 것이기 때문이다. 어느 한 집안이 빈곤하고, 권위적이며

또한 교양이 없을 경우, 그것을 개선하기 위해 어느 한 쪽에 치우친 특정한 방안으로는 그 효과가 미미할 것이기 때문이다. 따라서 우리사회에서 일고 있는 북한인권 개선을 위한 접근방법으로서 자유권과 사회권을 우선순위를 정하는 다툼은 소모전 이상으로 발전하기 힘들다. 서로 연관되어 있는 여러 인권침해 요소를 해결하기 위해서는 당근과 채찍을 동시에 활용하는 전략적 사고와 선택이 필요하다.

III. 북한인권에 관한 쟁점사항별 분석

1. 북한인권법 제정 문제

한국에서 북한인권법 제정과 관련한 논쟁은 북한인권 개선이라는 본래의 취지를 넘어 정치적인 사안으로 비화되고 있다. 북한인권법을 조속히 제정해야 한다는 쪽에서는 미국과 일본이 이미 북한인권법을 제정했는데 당사자인 우리가 북한인권법을 제정하지 않는 것은 국제사회의 책임 있는 중견국가로서 그 책임을 망각한 것이라고 법 제정을 주장한다.

그러나 북한인권법 제정을 반대하는 쪽에서는 북한에 대해 법적 강제력을 행사할 수 없는 상황에서 북한 당국이 격렬하게 반대하는 북한인권법의 제정이 남북관계에 해가 될 것으로 또한 법 제정의 취지인 북한인권 개선에도 아무런 도움이 되지 않을 것이라는 실효성 문제를 주장한다.

이런 상황에서 실제로 법 제정의 임무를 담당하는 정치권에서는 국회 법제사법위원회 전체회의에 법안을 상정하는 문제를 놓고 의견이 분분하다.³⁾ 한나라당의 강력한 통과 의지와 민주당의 저지 노력이 부딪히며 또다시 남남갈등의 소재가 만들어지고 있다.

3) 2011년 6월 27일 법사위 한나라당 간사인 주성영 의원과 민주당 간사인 박영선 정책위의장은 간사 협의를 갖고 다음날인 28일 법제사법위 전체회의에 법안을 상정하였다. 『동아일보』, 2011년 6월 28일.

〈표2〉 유엔 북한인권결의안 표결결과 및 한국의 입장

구분	UN 인권위원회			UN 인권이사회		UN 총회				
	연도	2003년 (59차)	2004년 (60차)	2005년 (61차)	2008년 (7차)	2009년 (10차)	2005년 (60차)	2006년 (61차)	2007년 (62차)	2008년 (63차)
표결 결과	28:10:14 (찬반 기권)	29:8:16	30:9:14	22:7:18	26:6:15	84:22:62	91:21:60	97:23:60	95:24:62	97:19:65
우리 입장	불참	기권	기권	찬성	공동제 안찬성	기권	찬성	기권	공동제 안찬성	공동제 안찬성

자료: 『2010 통일백서』, p. 126.

원래 북한인권법은 북한의 인권을 개선하기 위한 국제사회의 제도적 노력 중 하나였다. 그러나 유엔에서는 결의문의 형태로만 문제가 제기될 뿐 제도적으로 완성되지 않았다. 이런 상황에서 미국과 일본이 2004년과 2006년에 각각 북한인권법을 제정하여 법적 근거를 바탕으로 북한인권 개선을 강제하기 위한 정당성을 확보하였다.

〈표3〉 한·미·일 각국 인권법안 비교

	한국	미국	일본
명칭	북한인권법안	북한인권법 (North Korean Human Rights Act of 2004)	납치 문제와 기타 북한 당 국에 의한 인권침해 문제 대처에 관한 법률
현황	2010년 2월 국회 외통위 거쳐 현재 법사위에 계류 중	2004년 10월 발효	2006년 6월 공포
주요 내용	-북한인권자문위원회 설치 -북한인권기본계획 수립 -북한인권대외직명대사 신설 -북한인권재단 설립	-대북 민간단체 지원 -대북 라디오 방송 후원 -북한인권담당특사 임명 -의회가 대북 인도적 지원 전달 감시 -탈북난민 보호 지원	-일본인 납치 문제 해결 노력 -국제적 연계 강화 -북 인권 상황 개선 안 될 경우 선박 입항 금지, 외국한 및 외국무역법에 따른 제재 조치
특징	탈북자 문제는 별도 법에 명시	-최초의 북한인권법 -북한 인권 상황 강하게 비판 초점	-자국민 납치 문제 해결에

자료: 『동아일보』, 2011년 6월 27일.

미국의 북한인권법(North Korean human Right Act of 2004)은 2004년 7월 21일 만장일치로 하원을 통과한 후 9월 28일 상원을 통과하고 10월 18일 부시 대통령이 서명함으로써 발효되었다. 4년 한시법이었던 북한인권법은 2008년 9월 이 법의 시한을 2012년까지 4년간 연장하는 재승인 법안이 상원과 하원을 통과함으로써 지금도 여전히 기능하고 있다. 미국의 북한인권법은 북한인권 문제에 대해 미국 의회가 공식적으로 문제를 제기한 법이라는 점에서 세계적인 주목을 받았다. 그러나 북한은 미국의 이러한 법 제정에 대해 북한체제 전복을 위한 환경조성이라고 반발한 바 있다.

한편 일본의 북한인권법은 2006년 6월 23일 공포되었는데, 북한인권 개선에 초점이 맞추어져 있기 보다는 자국민의 납치문제에 방점이 찍혀있다고 할 수 있다. 따라서 일본의 북한인권법은 ‘납치문제 그 밖의 북조선 당국의 인권침해문제의 대처에 관한 법률’이 공식명칭이다. 7조로 이루어진 일본의 북한인권법은 일본인 납치문제 해결에 대한 최대한의 노력, 국제적 연계의 강화, 북한의 인권침해 상황이 개선되지 않을 경우에 선박 입항 금지와 외국환 및 외국무역법에 따른 제재 조치 등을 골자로 하고 있다.

한국은 2005년 8월 처음 북한인권법안을 발의하였으나 제17대 국회 임기만으로 자동 폐기되었다. 2008년 7월 제18대 국회에서 재발의하여 법안이 계류되어 있다. 현재 한나라당이 상정한 한국의 북한인권법(안)은 2011년 10월 현재 법사위에 계류중이다.⁴⁾ 북한인권법의 주요 내용으로는 북한인권자문위원회의 설치, 북한인권기본계획 수립, 북한인권 대외직명대사 신설 그리고 북한인권재단의 설립 등이다. 이에 대해 북한인권법이 별 내용도 없는데 굳이 북한을 자극하면서까지 법을 제정할 필요가 있느냐는 반론이 제기되고 있다. 이른바 실효성의 문제이다.

북한인권법에 대한 북한의 대응은 매우 비판적이다. 따라서 북한인권법에 포함되는 내용들은 일부를 제외하고 대부분 현재에도 정책적인 차원에서 실시되고 있는 것인데, 굳이 남북대화의 파트너인 북한을 자극하면서까지 입법화할 필요가 있느냐 하는 것이 반대론자들의 주장이다.

반면에 북한인권법 제정 찬성론자들은 북한의 의례적인 대남 비난 나아가 실제로 그러한 정책적 주장을 하더라도 북한인권법은 제정할 필요가 있다는 입장을 굽히지 않는다. 찬성론자들에 따르면 북한인권 개선을 위한 노력을 당사자이 한국이 주도하지 않고 그 역할을 미국, 일본 등에 떠넘기는 것은 절대 안 되는 것이라고 말한다.

그런데 어느 쪽 주장의 옳고 그름을 떠나서 북한인권법을 제정하는 과정에서는 국내정치적으로 넘어야 할 산이 많다. 대표적으로 현재 국회에 상정된 북한인권 관련 법안은 한나라당이 발의한 것과 민주당이 발의한 것이 복수로 존재한다. 서로 다른 입장과 대북관

4) 「북한인권법안 대안」이 2010년 2월 상임위를 통과하였고, 이후 2010년 4월과 2011년 6월 법제사법위원회에 상정되어 논의되었다. 2011년 12월 현재 법제사법위원회 전체회의에 계류중이다.

을 가진 주요 정치집단이 차기 총선과 대선이라는 정치적 이벤트를 앞두고 북한인권법 문제를 정치적으로 부각시킨다면 커다란 파장이 있을 것으로 예측된다.

또한 법안 내용 중에 북한인권 관련 기록보존소 설치문제 등 다양한 쟁점들에 대하여 여야가 전혀 다른 입장을 보이고 있기 때문에 여야 상호간 논의와 통합을 거쳐 정리하는 과정 자체가 매우 어려울 수 있다는 전망이다.(이승현, “이명박 정부의 중·후반기 대북·통일정책: 현황과 쟁점,” 『이슈와 논점』, 제176호 (2011). 일단 북한인권법 제정에 대한 여야의 이견이 존재하는 만큼 국내정치적으로 이 문제는 대북정책 전반에 걸쳐 큰 영향을 미칠 것으로 보이며, 이에 따라 국민들의 호불호도 극명하게 갈리게 될 것으로 예측된다. 결국 북한인권법 문제는 보편적 인권에 대한 정부정책 실현을 위한 법적 근거를 만든다는 애초의 의도와는 달리 다른 대북 정책에서의 불협화음과 마찬가지로 이미 정치적인 문제가 되었고, 이를 풀어나가는 방식도 보편적 인권 차원의 논의가 아닌 정치적인 사안이 되어버렸다.

2. 대북지원 재개 문제

상시적으로 식량이 부족한 북한에 대한 식량 지원문제는 인도주의 차원에서 항상 논의되는 문제이다. 생존권의 차원에서 북한은 지속적으로 외부로부터의 지원이 필요한 상황이다. 이에 대해 한국이 정책적으로 선택할 수 있는 것은 크게 무조건 지원, 조건부 지원 그리고 지원불가 등이 있다. 어떤 선택이 향후 남북관계와 북한인권 개선에 궁극적으로 어떤 영향을 미칠 것인가?

대북 진보론자들은 안보문제의 관리를 위해서도 북한에 대한 지원은 지속되어야 한다고 주장한다. 그러나 반대로 북한에 대한 지원을 재개하고 확대하기 위해서는 북한의 대남태도가 바뀌어야 된다는 주장 역시 강력하게 제기된다. 특히 천안함·연평도 사건 등에 대한 북한의 사실 인정과 사과가 없는 상황에서 아무런 조건 없이 대북지원을 재개한다는 것은 정책적인 오류일 뿐만 아니라 국민들의 정서와도 거리가 있는 것이다. 이런 관점에서 정부는 5.24조치와 개성공단에 대한 기존의 정책을 지속하겠다는 입장을 견지하고 있다.(『통일뉴스』 2011/5/18)

이렇듯 대북지원이 중단된 상황에서 어떤 조건이 대북지원을 정부차원에서 재개하는 계기가 될 수 있을 것인지, 또한 미국을 포함한 국제사회의 대북지원이 재개되는 시점에서 한국이 취할 정책적 선택은 무엇인가? 한국 정부의 대북지원 재개 원칙은 이미 천명된 바 있다. 천안함과 연평도 사건에 대한 북한의 진정성 있는 사과가 전제되어야 대북지원 재개가 가능하다는 것이다. 북한주민에 대한 인도적 지원도 중요하지만 천안함·연평도 사건은 국가안보에 대한 문제이므로 절대 좌시할 수 없다는 가치가 충돌한 것이다. 그러

나 미국 등 국제사회가 대북지원을 본격적으로 개시하는 상황에서 한국이 기존의 정책을 지속하는 것은 향후 남북관계와 북한 주민에 대한 인권 증진 차원에서 오해의 소지가 발생할 수도 있다.

현재 세계식량계획(WFP)과 로버트 킹 미국 대북인권특사 방북을 계기로 미국이 대북 식량지원에 나설 준비를 하고 있다. 이런 상황에서 한국 정부가 대북 인도적 지원 재개에 대해 원칙 고수를 계속한다면 압박을 통한 북한인권 개선 및 대북지원을 통한 실리 획득이라는 양자의 목적을 모두 놓치게 될 수도 있어 난감한 상황이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 정부 차원에서 미국과의 대북정책 공조를 보다 견고하게 할 필요가 있다. 동맹으로서 한국과 미국이 대북정책에 있어 혼선을 빚는 것은 누구보다도 북한에게만 이로운 일이 될 것이다. 따라서 만약 현재의 상황이 발전된다면 자칫 패착이 될 가능성이 높다.

또한 북한과의 막후교섭도 정책변경의 중요한 단서가 될 수 있을 것이다. 지난 정상회담 추진과정에서 불협화음이 나오기도 했으나, 남북한 간에 직접적으로 문제의 해결을 논의하는 것은 남북관계의 발전과 북한인권 개선에 있어서 긍정적인 결과로 이어질 가능성이 높다. 그러나 이는 대북 압박을 통한 인권개선 도모라는 측면에서 또 다른 원칙과 위배될 수 있다. 따라서 원칙과 현실과의 차이를 극복하기 위한 대안이 필요한데 분배투명성 제고를 위한 모니터링의 문제를 개선함으로써 대북지원의 명분이 확보될 가능성이 존재한다.

애초에 한국 정부가 대대적인 인도적 지원을 꺼려하는 것은 대북지원의 불투명성이 중요한 요인이었다. 따라서 북한이 분배투명성에 적극적인 자세를 보이고 WFP를 통한 한국 측 요원의 상주를 합의하는 등 일정한 변화가 전제된다면 대북지원의 재개 가능성도 확보할 수 있을 것이라 판단된다. 그러나 국가정책의 변화는 국가이익의 차원에서 논의되어야 하는 부분이 존재한다. 무조건적으로 대북 인도적 지원 재개가 아니라 국가이익의 차원에서의 논의도 필요하다. 현 단계 남북관계 및 국가발전전략에서 대북 지원을 통한 국면전환이 국민들에게 국가이익으로 설득될 수 있도록 세부 방안을 마련할 필요가 있을 것이다.

3. 해외탈북자 난민규정 문제

여기에서는 북한인권 문제의 중요 사안 중의 하나인 해외탈북자 난민규정 문제에 대해 한국 정부의 입장과 중국 등 유관국들의 입장을 통해 현황을 파악해 보기로 한다.

2010년 말 기준으로 유엔난민최고대표사무소(UNHCR)는 전 세계적으로 난민지위를 받았거나 망명신청을 한 탈북자가 1,194명으로 집계됐다고 밝혔다. 이는 전년도보다 200명

가까이 늘어난 수치(『세계일보』 2011/6/21)로서,⁵⁾ UNHCR의 「2010 글로벌 동향 보고서」에 따른 집계이다. 보고서에 따르면 1,194명 가운데 외국에서 난민지위를 받아 정착한 탈북자가 917명, 난민지위를 받으려고 망명을 신청한 이는 277명이다.

북한주민들의 탈북 배경은 식량난의 가중이 주요 요인으로 작용하고 있으나, 심각한 경제난 속에서 야기된 사회기강 해이와 외부로부터 들어오는 정보의 증가 등도 탈북의 요인으로 들 수 있다. 특히 최근에는 단순한 생존을 위한 ‘생계형 탈북’과 함께 보다 나은 삶을 위한 ‘정치적 탈북’ 현상도 급증하고 있다. 정치적 탈북자들은 단순한 탈북이 아니라 사전에 한국으로의 귀순 또는 제3국으로의 망명까지를 염두에 두고 실행에 옮기고 있다.

탈북자의 규모는 탈북자에 대한 접근을 불허하는 중국정부의 입장 때문에 비공식적인 조사활동을 통해 그 규모를 추산하고 있다. 비공식적인 조사에 따르면 1990년대의 탈북자 규모는 10~40만 명 정도로 추정되었으나, 2000년 이후에는 3만~10만 명 정도로 보고 있다. 탈북자의 체류 유형은 식량획득 목적으로 탈북 후 수일에서 수 주 동안 머물다가 자발적으로 귀환하는 단기체류자와 장기간 은신하는 형태의 장기체류자로 구분할 수 있다. 탈북자의 연령대와 성별은 초기에 30~40대 남성이 대다수를 이루었으나 점차 여성의 비율이 높게 증가하고 있는 추세이다.

탈북자의 대부분은 기초 생계조차 곤란한 상황에 놓여 있으며 불법체류자라는 신변불안으로 인해 심각한 인권침해의 사각지대에 놓여 있다. 특히 대부분의 탈북자가 머물고 있는 중국이 탈북자들을 불법체류자로 간주하여 송환하고 있기 때문에 탈북자들은 인신매매와 성폭행, 임금착취, 불법감금과 폭행 등 심각한 인권침해를 받고 있다.

현재 해외체류 탈북자들의 인권침해와 북한 정부의 강제송환 및 가혹행위 등이 국제사회에 널리 알려지면서 국제법적으로 ‘난민지위’(Jackson 1999, 90)를 부여하여 탈북자들을 보호해야 한다는 여론이 형성되고 있다. 그러나 국제적 이해관계 때문에 탈북자들에 대해 난민지위는 인정되지 않고 있다. 특히 중국은 탈북자를 ‘불법월경자’로 다루어 북한으로 강제 송환할 뿐만 아니라, UNHCR과 탈북자 지원 민간단체의 접근을 불허하고 있다.

유엔의 북한인권 특별보고관이었던 비딕 문타폰(Vitit Muntarhorn)은 탈북자들의 국경이동 자체가 정치적 동기에 의해 이루어진 것이 아니라 할지라도 강제 송환되어 중대한 처벌의 위협에 놓인다는 점에서 ‘현장 난민(refugee sur place)’으로 규정하고 있다. 탈북자들은 이주자의 성격을 내포하고 있지만 밀입국자와는 다른 차원에서 처벌 위협에 직면한다는 점에서 본질적으로 난민의 성격을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다.(원재천 2003)

한국정부는 해외 탈북자 중 한국행을 희망하는 탈북자에 대해서는 전원을 수용한다는

5) UNHCR의 「2010 글로벌 동향 보고서」에 나온 내용으로 『세계일보』에서 재인용.

입장을 견지하고 있다. 이미 한국정부는 동남아시아 4개국과 몽골 등에서 한국행을 바라는 탈북자를 전원 수용하고 있으며, 그 방법은 당사국의 입장과 정부와의 협상결과에 따라 서로 다른 방식을 취하고 있다.(이금순 2005) 향후 우리정부의 탈북자 정책은 변화된 현실을 고려하여 개별국가, 유엔, 민간단체들과의 협력을 통해 탈북자의 인권상황을 개선할 수 있는 방향으로 전개되어야 할 것이다. 탈북자 문제의 해결을 위해서는 무엇보다도 중국 정부를 설득할 수 있는 양자적 및 다자적 접근방안 모색하는 것이 중요하다. 그러나 중국정부의 북한에 대한 정치적 입장과 자국 내 소수민족 정책 등의 관점에서 난민판정에 협조할 가능성은 거의 없다고 보는 것이 맞다.(이수훈 외 2010, 304)

최근 유럽연합과 미국정부 당국은 중국정부에 대해서 탈북자 인권보호를 위한 여러 가지 협상을 제안하고 있는 것으로 알려진다. 이러한 국제사회의 다양한 노력들이 더해진다면 향후 인신매매 등 심각한 인권침해 상황에 대한 중국 측의 부분적 협조가 전혀 불가능한 것은 아니라고 본다. 실제로 북경당국은 베트남 난민문제에 있어서 유엔난민기구(UHCHR)와 적극적인 협력관계를 유지한 사례가 있다. 29만 명에 달하는 중국내 베트남 난민문제를 해결하기 위하여 유엔난민기구는 자발적 귀환을 원칙으로 하되 본인이 원하는 경우 중국체류를 허용할 것을 촉구하였고 북경당국은 이를 허용한 바 있다. 홍콩특별행정구역내에서도 난민판정을 받지 못한 베트남 유민 1,562명에 대해서 일시 체류를 허용한 바 있다.(<http://www.unhcr.ch/refworld/cgi-bin/newssearch.pl> 2011/6/20)

중국내 탈북자의 규모와 실태에 대한 정확한 현황파악이 어려운 여건 속에서도 국내입국 탈북자 수가 2만 명을 넘어서면서 그들의 경험을 통해 탈북자 체류 실태와 인권침해 실상들이 밝혀지고 있다. 특히 탈북자 인구의 대다수인 여성들에 대한 인신매매와 성폭력 등 극심한 인권침해를 당하고 있는 것이 국제사회의 주목을 받고 있다. 또한 무국적 고아 문제도 중요한 사안이다.

이렇듯 해외탈북자들의 인권침해는 매우 심각한 수준이다. 따라서 난민판정을 통한 일괄구제 방안이 적극적으로 추진되어야 할 것이다. 그러나 중국의 입장 때문에 현실적으로 조속한 시일 내에 이 문제가 해결되기는 힘들 것이므로 몽골, 러시아 그리고 동남아 국가들을 포함한 동아시아 다자간 인권협의기구를 만들어 중장기적인 계획을 수립해야 할 것이다. 이에 앞서 당장 시급한 현장보호를 위한 실질적 보호방법들을 적극 추진하는 것도 병행되어야 할 것이다.

4. 국군포로, 납북자 송환, 이산가족 문제

남북한 간에는 해결해야 할 인도적 사안들이 적지 않다. 국군포로, 전시 및 전후 납북자, 이산가족 문제가 그 대표적인 예다. 이 문제들은 517명의 전후 납북자를 제외하면 모

두 한국전쟁이 낳은 것들이다. 하지만 60년이 지나도록 아직까지 근원적인 해법을 찾지 못해 분단의 비극적인 고통으로 남아 있다. 그 이유는 문제 발생의 원인 제공자는 북한임에도 불구하고 북한 당국은 대부분 부인으로 일관하고 있기 때문이다. 예를 들어 북한은 국군포로·납북자는 한 명도 없고, 조국의 품에 안긴 ‘해방전사’와 ‘의거 입북자’만이 있을 뿐이라고 강변한다.

1971년 8월 대한적십자사가 특별성명을 통해 북한적십자회에 정식으로 이산가족문제 해결을 촉구한 이래 40여 년 간 남북은 이 문제를 두고 긴 씨름을 했지만 1985년 9월 '이산가족고향방문단'이 서울과 평양을 한 차례 오갔고, 2000년 6월 남북정상회담 이후 18차례 이산가족 상봉이 이루어졌다. 하지만 상봉신청자 12만 8천 명 중 상봉을 한 1세대는 2,500명에 불과했다. 이러한 방식을 계속 유지한다면 이산가족 생존 1세대 8만여 명이 모두 상봉하는 데는 3~4백년이 걸린다는 얘기가 된다. 따라서 기존의 방법으로는 문제를 해결하는데 곤란하다고 하지 않을 수 없다.

국군포로에 대해 북한은 단 한 명도 없다고 주장하고 있다. 북한은 이들을 ‘해방전사’라고 부른다. 국군포로가 ‘아무 것도 모르고 남한군대에 종사하다가 포로가 되어 북한이 진정한 고향임을 깨닫고 귀화한 사람들’이라는 것이다. 국군포로는 1953년 정전협정 체결 시, 포로교환을 통해 8,343명이 송환되었다. 이는 유엔군 측이 추정하는 8만 2천여 명 중 10%에 불과하다. 실종된 국군의 상당수는 송환되지 못한 채 북한에 강제 억류된 것으로 추정된다. 한국은 1960년대 초까지 군사정전위원회를 통해 수차례 국군포로 문제를 제기한 적이 있었지만 가시적인 성과로 연결되지는 못했다.

<표4> 전후 납북자 현황(2010년 6월말 현재)

(단위: 건)

구 분	계	어선원	KAL	군·경	기타	
					국내	해외
피납자	3,832	3,729	50	27	6	20
귀환자	3,318	3,271	39	-	-	8
미귀환자	514	458	11	27	6	12

자료: 『2010통일백서』(서울: 통일부, 2010).

납북자는 북한에 의해 강제 납치되었거나 자의에 반해 북한에 억류되고 있는 사람들이다. 이들은 크게 전시 납북자와 전후 납북자로 분류된다. 전쟁 중 발생한 전시 납북자 규모는 조사 시기와 주체에 따라 차이를 보이는데 당시 발간된 『대한민국 통계연감』 등을

고려하면 약 8만 명을 상회할 것으로 추정되고 있다.

정전협정 체결 후 발생한 납북자는 총 3,832명이 된다. 이중 86%인 3,310명이 귀환하여 2010년 6월 현재 북한에 남아있는 납북자는 514명으로 추정되고 있다. 전후 납북자는 국내에서 납치된 경우와 어로작업 중 실수로 해상을 넘은 경우, 회유나 유혹 등으로 입북했다가 억류된 경우, 외국에서 납치된 경우 등이다.(편집부 2003)

이산가족·국군포로·납북자문제는 본질적으로 인권의 문제이다. 기본적인 인권 중에서도 모든 사람이 누리는 거주이전의 자유와 귀향의 권리, 그리고 전화나 편지 등을 통해 가족의 생사와 안부를 물을 권리, 재회하고 교통할 권리, 성묘할 권리 등의 천부적 ‘가족권’이 북한 당국에 의해 침해당하고 있는 것이다. 가족성원이 향유할 이러한 가족권은 인권문제인 동시에 인도적 사안이라는 관점에서 국제기구와 남북대화를 적절히 활용해 해결하는 지혜가 요구된다.(김수암 외 2007 참조).

IV. 북한인권 개선을 위한 해법 모색

1. 누가 북한인권을 개선할 것인가?

북한인권 개선을 위한 행위 주체의 문제로서 한국정부, 국제사회 등의 역할을 알아볼 필요가 있다. 북한인권 문제의 해결을 위해서는 당연히 한국이 당사자로서 핵심적 역할을 하여야 할 것이다. 그러나 남북관계의 특성상 양자 간 협상을 통해 북한인권 문제를 해결하는 데에는 한계가 있고, 또한 북한인권의 영역이 탈북자 문제 등으로 인해 국제적으로 확산된 가운데 양자협상 만으로 해결할 수 없는 부분도 생성된 것이 사실이다. 따라서 북한인권 문제의 해결을 위해서는 양자 간 협상과 함께 국제사회와의 공조를 통한 다자간 해결방식을 병행하는 것이 필요한 상황이다.

먼저 국내적인 차원으로서 한국 정부는 북한인권 개선정책을 효율적으로 추진하기 위해 정부차원의 노력뿐만 아니라 민간단체와의 협력을 보다 강화할 필요가 있다. 국내 정치적 차원에서 북한인권문제에 대한 행위주체별 역할 분담과 실천대안이 안고 있는 한계와 위험을 공유하면서 지속적인 민간과의 협의구조를 구축하여야 할 것이다.

그런데 이를 위해서는 북한인권 문제를 바라보는 민간의 다양한 시각을 정책적 차원에서 어떻게 통합하느냐의 문제가 생긴다. 이 문제의 해결을 위해서는 선별적으로 민간기구를 취합하는 형태가 아닌 북한인권 개선을 위해 인권적 차원에서 남북한의 관계 및 현실을 어떻게 인식하는 것이 바람직한가에 대한 논의 및 교육을 확대하는 것이 필요하다.(김

총령 2006, 244)

또한 북한인권문제에 대한 여러 노력에도 불구하고 우리사회의 인식이 제대로 확립되지 못한 것은 북한인권상황에 대한 객관적·체계적인 정보가 부족하기 때문이기도 하다. 사실 북한사회의 폐쇄성은 구체적인 인권침해 상황에 대한 접근을 어렵게 한다. 그러나 탈북자들의 증가에 따라 구체적인 사례들을 수집하고 확인할 수 있는 기회도 확대되고 있다. 현재 국가인권위원회, 통일부 등에서 여러 연구를 개별적으로 하고 있다. 그러나 북한인권에 대한 올바른 정책방안을 수립하기 위해서는 각 사안에 대한 보다 구체적인 정보를 축적하고 분석하는 협조체계가 마련되어야 할 것이다.

또한 국제적인 차원에서 북한인권 문제를 바라볼 때 이 문제는 한국만의 문제가 아니다. 따라서 북한인권정책은 국제적인 다자간 틀에서 해결책을 모색할 필요가 있다. 특히 인권개선을 압박하기 위한 정책을 실행함에 있어서 국제사회의 공조는 필수적이다. 현재 한국정부의 대북지원이 제한된 상태에서 그 부족분을 중국이 지원하고 있는 상황이 벌어지고 있다. 물론 중국의 이러한 태도는 국제정치적인 차원에서 벌어지는 것이지만, 이를 인권문제로 치환해 보면 국제적 공조 없이 북한 인권문제를 개선하기 어려울 수밖에 없다. 인류사회의 보편적 인권이라는 차원에서 주변국 모두 북한인권문제와 무관할 수 없다.

따라서 북한인권 개선을 위한 노력은 남북한 양자뿐만 아니라 주변국과 국제기구 등 국제사회와의 공조가 필요하다. 예를 들어 남북한 양자 간에 인센티브 제공 없이 인권문제를 거론하는 것은 비생산적이고 대립만 악화시킬 수 있기 때문이다. 국제사회의 공조를 통해 북한 당국으로 하여금 국제적인 고립을 피하고 국제사회의 지원을 지속적으로 받기 위해서는 국제 인권레짐에 참여하는 것이 유리하다는 것을 인식시켜야 할 것이다.

북한인권 개선을 위해서는 북한사회의 인권에 대한 내부적 동력을 외부적으로 어떻게 압박하고 각 행위주체들이 각각의 행위를 어떻게 조화하는지가 중요하다고 할 수 있다. 개별적으로 행해지는 인도주의적 지원은 순간적인 도움을 줄 수 있겠지만 북한인권 개선을 위한 효용을 가지기 힘들다. 따라서 실질적인 북한인권 개선을 도모하기 위해서는 국내외적 네트워크를 어떻게 구성하고 운영할 것인지에 대한 논의가 선행되어야 한다.

그런데 한국만의 개별적 노력으로 북한의 인권이 개선되는 데에는 한계가 존재하고 또한 한국의 입장과 국제사회의 시각에는 다소 차이가 있기 때문에 국제사회와의 공조를 통한 대북 인권정책이 수립되고 실행되어야 할 것이다. 문제는 이 과정에서 한국의 정책적 선택이 잘 융합할 수 있느냐의 문제이다. 이 문제의 해결을 위해서는 한국정부가 인권이라는 보편적 문제를 잘 활용하여 선제적인 행동을 취함으로써 주도권을 가지고 국제사회를 이끌어 나가는 모습이 필요하다. 수동적인 태도는 자칫 북한인권 개선이라는 궁극적 효과를 얻지 못한 채 북한정권에 대한 지원만 하는 결과를 얻을 수 있기 때문이다. 또한

무엇보다도 가장 중요한 협력 대상은 미국과 중국이므로, 이들 국가들과 진전된 협력구도를 구축하기 위한 노력이 절실하다. 북한인권 개선의 주체는 한국어어야 하기 때문이다.

2. 북한인권을 어떻게 개선할 것인가?

북한인권의 개선 방향에 대해서는 북한인권 침해에 대한 내부적 요인과 외부적 요인의 차원에서 북한인권 문제를 포괄적인 차원에서 안보, 평화, 개발 등의 제반 요인들을 총체적으로 바라보고 접근할 것인지 아니면 인권문제의 중요성에 따라 개별적인 사안으로 접근하는 것이 좋은지에 대한 논의를 정리하고 그 대안을 제시할 필요가 있다.

인권이라는 것이 인간의 보편적인 가치를 말하는 것이지만 인권침해가 일어나는 요인을 보면 정치적, 사회적, 경제적, 문화적 모든 영역에서 일어나는 것이다. 따라서 북한의 현실을 볼 때 어느 한 영역에서의 문제해결이 다른 쪽으로 파급된다고 보기는 힘들다. 결국 북한인권의 개선을 위해서는 종합적인 판단을 통해 포괄적인 접근을 하는 것이 타당한 결론이다.

따라서 북한의 인권개선을 위해서는 무엇보다도 그동안 침해된 인간존엄성을 회복시킨다는 기준을 가지고서 접근되어야 할 것이다.(이금순 외 2009) 지난 김대중 정부와 노무현 정부에서는 대규모의 대북지원이 존재하였음에도 불구하고, 남북협력과정에서 북한에서의 인간존엄성 회복 혹은 인권 개선을 위한 정책목표를 명시적으로 설정하지 못하였다. 따라서 이와 같은 지난 정부의 대북지원은 북한주민의 인권 상황을 파악하고 이를 근거로 체계적으로 추진된 인도적 차원의 사업이라고 규정하기에는 무리가 있다. 실제로 대북지원 추진과정에서 지난 정부는 인도주의 정신의 구현보다는 남북관계 관리 및 개선이라는 목표에 더욱 치중하였던 것이 사실이다.(이금순 2010/11/18)

이런 관점에서 북한에 지원은 인간개발(human development)이라는 관점에서 접근해야 할 필요성이 있다. 인간개발이란 단순히 물자를 지원하여 현재의 곤경을 일시적으로 벗어나도록 도와주는 것이 아니다. 인간개발은 지원을 통해서 특정지역의 주민들을 빈곤 극복 및 변화의 주체로 설정하고, 이들의 역량을 개발하는데 노력하는 것을 말한다. 즉 대북지원은 인간개발에 대한 통합적 접근을 통해 북한주민들의 자발적인 참여를 최대한 이끌어 낼 수 있는 협력방식을 추진하는 것을 목표로 한다. 지금까지와 같이 대북지원이 단순한 긴급구호물자 차원에 머물러 있는 경우 북한주민들 스스로의 개발 역량을 강화하는 데에 한계가 따르기 때문이다.

이러한 통합적 추진을 위해서는 유엔과 같은 국제기구와의 협조가 필수적인데, 한국 정부차원에서 인간개발 차원의 통합적 접근은 아직 제대로 실행되지 못한 것이 사실이다. 또한 북한 당국도 이러한 지원을 받기 위해서는 국제사회의 보편적 가치와 규범에 기반

하는 법·제도의 정비를 필요로 하는데 아직까지 이러한 자구노력은 별로 없는 실정이다. 따라서 북한이 이와 같은 지원을 수용하기 위한 국내적 노력을 할 수 있도록 한국정부와 국제사회의 지원이 필요한 상황이다.

그런데 이러한 문제를 해결하기 위한 선제조건으로서 북한은 체제유지에 대한 미국 등 국제사회의 제도적 보증을 원하고 있다. 북핵문제를 비롯하여 탈냉전 이후 한반도에서의 안보문제는 북한의 체제유지와 관련된 사항이다. 북한 당국이 지속적으로 제안하고 있는 정전체제의 평화체제로의 전환은 이러한 문제의 핵심사안이다. 따라서 북한으로서는 체제 유지 문제의 해결 없이는 인권 개선을 위한 한국과 국제사회의 제안과 요구를 수용할 수 있는 폭이 제한되어 있다. 그러므로 북한인권 개선을 위한 국제사회의 노력은 구조적으로 한계가 있는 것이므로, 한반도 안보와 평화를 위한 로드맵이 확정되고 이행되기 전까지는 소정의 성과를 거두기 어려운 상황이다.

결국 북한인권 개선을 위한 방향은 인권문제만을 개별적으로 바라보고 접근하는 것이 아니라 한반도의 평화와 안보를 위한 노력과 보조를 맞춰야 할 것이다. 이런 점에서 이명박 정부의 대북지원이 현재 인도적인 차원 내에서 진행되는 것은 합당한 선택이라고 할 수 있다.

그런데 문제는 북한인권 문제에 다른 문제와 함께 포괄적으로 접근한다는 것이 인도적인 차원의 대북 지원과 마찰을 빚어서는 안 된다는 것이다. 인도주의적 지원과 다른 부분에서의 대북 압박이 중복될 경우, 대북지원의 진정성이 훼손되고 남북관계에도 부정적 영향을 미칠 것이기 때문이다. 따라서 북한인권 개선을 위한 정책의 실행에 있어서 현재 제기되고 있는 압박론, 선접촉·후변화 및 동시접근 등의 세부적 제안에 대해 어느 하나의 정책적 노선을 취하기보다는 상황별·단계별로 유연한 정책선택이 필요하다.

종합해 보면, 북한인권 개선을 위한 행위 주체는 한국정부가 되어야 할 것이다. 국내적으로 다양한 의견을 수렴하여 하나의 공통된 정책으로 그것을 추진하기 위해서는 정부의 역할이 중요하기 때문이다. 그러나 정부만의 일방적 정책 추진이라는 비판을 받지 않기 위해 민간단체들과의 협조관계는 필수적이다. 또한 국제적인 차원에서 볼 때에는 개별국가의 차원에서 이루어지는 것 보다는 국제연대를 통해 다자간 차원에서 북한인권 개선이 이루어지는 것이 타당하다. 이는 남북관계의 변동에 따라 북한인권 문제가 같이 유동적인 사안이 되는 것이 아니라 지속성을 가지게 하기 위함이다. 또한 북한을 국제사회의 인권 규범 틀 안으로 구속하기 위해서는 한국의 노력뿐만 아니라 국제사회의 도움이 절실하기 때문이다.

마지막으로 북한인권 개선을 위한 방법은 인권문제 하나에 집중하여 선택할 수 있는 문제가 아니다. 다양한 측면에서 일어나고 있는 북한인권의 침해는 다양한 요인을 동시에

해결할 수 있는 포괄적인 방법을 통해서만 해결될 수 있다. 순수한 인도적 지원은 지속해야 하지만 실제로 북한주민들의 인권개선을 위한 노력은 다른 남북관계의 다른 부분, 특히 핵문제의 해결과 보조를 맞춰가면서 진행되어야 한다.

3. 북한인권 개선을 위한 제도화는 가능한가?

북한인권법과 같은 제도적 노력은 그것 자체로 북한인권을 개선시키는 직접적 역할을 할 수는 없는 것이지만, 북한인권의 개선을 위한 국제적 공조차원에서는 가장 상징적인 작업으로써 과연 한국이 이 문제를 접근하는데 있어 어떤 입장을 취할 것인지는 향후 북한인권 개선을 위한 국제공조의 진행차원에서 중요한 문제로 제기될 수 있다.

따라서 현재 우리사회 내부적으로 북한인권법에 대한 제정 여부가 큰 이슈가 되는 것과 마찬가지로 미국과 일본 등의 북한인권법 그리고 유엔의 북한인권결의안 등과 같은 국내외적인 법·제도적 노력이 북한의 인권개선에 어떤 영향을 끼치고 또한 어떻게 진행될 것인지를 알아보는 것이 필요하다.

한국이 국제사회와의 공조 속에서 북한인권 개선을 위한 활동을 주도하기 위해서는 법적·제도적 차원에서 정책인프라를 구축하도록 해야 한다. 현재 국내외 및 대북 차원에서 북한인권 관련 정책을 총괄적으로 조정할 수 있는 조정시스템이 존재하지 않고 있기 때문에 효율적으로 북한인권정책을 추진할 수 없는 상황이다.(이수훈 외 2010, 317) 북한인권 개선을 위한 제도적 기반 구축은 한국정부가 중심 허브 역할을 담당하고, 그러한 제도적 바탕 위에서 국내외적 각 행위자들이 역할분담 및 상호보완의 차원에서 역량을 결집할 수 있는 방식으로 구성되어야 한다. 그리고 이러한 제도적 기반은 남북관계 발전과 남북통합의 미래상의 관점에서 분단의 고통을 완화하고 북한주민의 실질적 인권 개선 및 이를 기반으로 북한의 당국과 주민의 의식변화를 유도할 수 있도록 정비되어야 할 것이다.(이수훈 외 2010, 313)

그런데 북한인권법의 제정과 같은 제도적 인권개선 노력은 현재의 북한 입장에서 수용하기 힘든 것이다. 북한은 부시 행정부에서 북한인권법을 채택하고 북한인권 문제를 제기한 미국에 대해 체제를 전복하려는 의도라고 반발한 바 있다. 또한 북한은 미국의 북한인권법과 북한인권특사 등을 통한 북한인권문제 제기에 대하여 ‘제국주의자들의 세계체제전략의 일환’, ‘침략과 간섭을 정당화하기 위한 술책’ 등이라고 강력히 반발하였다. 한국의 북한인권법 제정에 대해서도 북한의 반발은 강력하다. 북한은 이미 한국에서 북한인권법이 제정되면 남북한관계를 완전히 차단할 것이라고 위협한 바 있다. 또한 남북한관계의 전면적 폐쇄를 주장하면서 빈말이 아니라는 점을 거듭 강조하였다.

이런 상황에서 한국이 북한인권법이라는 제도적 장치를 통해 북한을 압박하는 모습을

보이는 것은 북한인권 개선이 아니라 정치적인 대립으로 나아갈 수 있다. 따라서 제도적 장치로서 북한인권 문제를 추진하는 것은 최대한 공개적으로 진행하고 국민적 합의를 통하는 모습을 갖춰야 한다. 그러나 일부에서 주장하듯이 실효성의 문제를 들어 북한인권법 제정 자체를 유보하는 것에는 문제가 있다. 중·장기적으로 북한인권법이라는 제도적 장치는 한국이 북한의 인권문제 개선을 위해 중추적인 역할을 하기 위해서는 꼭 필요한 것이다. 시기를 늦춘다고 해서 북한이 나중에 수용할 가능성도 보장되지 않는다.

따라서 북한인권법이라는 제도적 장치를 긍정적으로 활용하기 위해서는 대북 지원의 활성화라는 내용과 인권개선을 위한 장치가 동시에 수용하는 노력이 필요하다. 또한 그 운영에 있어서도 압박과 제재의 국면에서는 국제사회 및 민간단체가 주도하도록 하고 한국 정부는 실질적으로 전체적인 기획을 하면서 이산가족, 인도적 지원 및 경제교류협력 등을 중심으로 접촉면의 확대를 추진하는 것이 바람직하다. 즉 북한인권법을 기반으로 하는 대북 압박과 제재가 일어난다면 정책을 수용할 대상의 반발이 심할 것이므로 역할 분담이 필요하다.

현재 북한인권법을 두고 국내적으로 많은 논란이 제기되고 있지만 북한인권을 위한 제도적인 정비는 중·장기적으로 반드시 필요한 부분이다. 정권의 변동에 따라 북한인권 개선이라는 인도주의적 정책이 수시로 변동되는 것을 막기 위해서는 법제정 이외의 다른 방도가 없다. 그러나 현재는 여러 의견이 존재하므로 제도적 완성을 하기 보다는 국민적 합의를 이끌어내는 다양한 홍보와 정치적 조율이 필요한 상황이다.

문제는 북한인권을 위한 제도화가 과연 북한인권 개선에 실효성을 가질 것인가의 문제이다. 비판론자들은 북한인권법의 제정과 같은 제도화가 오히려 남북관계를 악화시켜 북한주민들의 인권상황을 나쁘게 할 수 있다는 주장을 한다. 그런데 다양한 요인으로부터 발생하는 북한인권을 개선하기 위해서는 제도적 필요성이 존재하고 또한 국제공조를 통해 이 문제를 해결하기 위해서는 효율적이고 지속적인 대응을 위해 제도적 장치가 필수적이다. 이 문제를 해결할 수 있는 방법은 찬성론자와 비판론자 간의 열린 토론을 통해 합의점을 찾아가는 수밖에 없다.

양 쪽 모두 남북관계의 개선을 바라고 민족의 통일을 바라는 것은 공통적이다. 이러한 공통점을 바탕으로 법안의 세부조항을 조절하고 진정으로 남북한의 평화와 공영을 위한 대안을 찾기 위해 노력한다면 해결이 불가능한 것도 아니다. 문제는 북한인권법 문제가 정치적으로 비화하고 있다는 점이다. 현실적으로 북한인권법 제정을 위해서는 어차피 물리적인 시간이 필요한 상황이다. 이 과정에서 정치권뿐 만 아니라 다양한 부문에서 논쟁을 위한 대화 아닌 합의를 위한 대화를 하는 것이 필요하다.

V. 결론

헬무트 콜(Helmut Kohl) 총리는 독일통일 2주년을 맞아 행한 기자회견에서 “동독주민의 자유와 인권신장 문제에 일관되게 역점을 두어 온 것이 동독의 정치적 민주화를 부추겼고, 이것이 결국 통일문제로 이어졌다”고 역설했다. 이 말은 통일을 준비하는 우리에게 북한주민들에 대한 인권보호 문제가 결코 회피할 수 있는 사안이 아니라는 점을 말해준다. 문제는 여기에서 우리가 독일의 경험을 결과론적인 것인지 아니면 일반론적인 것인지를 판단하고 선택해야 한다는 점이다.

북한인권 문제는 이미 국제적인 이슈로 부각되어 유엔 총회 및 인권이사회에서 연례행사처럼 북한인권 결의안을 통과시키고 있으며, 국제앰네스티를 비롯한 국제적인 인권단체들이 매년 실태보고서를 발표하고 있다. 특히 미국과 일본은 각각 2004년과 2006년에 ‘북한인권법’을 제정·공포하였다. 이러한 흐름은 북한인권 문제가 단지 남북한의 문제가 아니라 국제평화의 관점에서 바라보아야 할 의제로 인식되고 있음을 말해 준다.

그러나 과거 한국정부는 남북관계의 발전이라는 명목에서 북한의 인권문제에 대해 소극적인 태도를 보여왔던 것이 사실이다. 그러나 북한주민의 인권문제는 자유민주주의적 통일원칙의 구현과 민족동질성을 회복하기 위해서 더 이상 방치할 수 없는 중요한 과제이다. 또한 먹고사는 것이 문제가 될 정도로 열악한 상황에서 같은 민족으로서 당연히 제기해야 할 문제의식이라고 하겠다. 따라서 인권문제 만큼은 남북관계의 상황적 논리와는 달리 항상 관심을 가지고 실행해야 할 문제가 되었다.

그러나 한국과 국제사회가 인권문제를 거론할 때마다 이른바 ‘우리식 인권’을 내세우며 내정간섭 또는 주권침해라며 강력히 반발해 왔다. 국제인권규약에 규정된 보편적 권리인 시민·정치적 권리의 개선에 대해 북한 당국은 그러한 권리는 북한의 ‘인덕정치’로 보호되고 있다는 궤변을 늘어놓는다. 북한이 독재국가이고 또한 경제적인 문제점으로 시민·자유권뿐만 아니라 사회·경제·문화적 제 분야에서 인권상황이 열악하다는 것은 일반적인 진실이다. 무엇보다도 경제침체와 식량난으로 인해 최소한의 생존권이 보장되지 않음으로써 북한주민이 경제적·사회적 인권이 심각하게 훼손되고 있으며, 북한 당국에 의해서 저질러진 반인륜적 범죄와 인권유린의 참상들은 탈북자들을 통해 우리시대의 비극으로 전달되고 있다.

이 글에서는 국제사회의 북한인권 쟁점과 해법이라는 제목으로 인권개선과 국제사회의 개입, 북한인권에 관한 쟁점사항별 분석 그리고 북한인권 개선을 위한 나름대로의 해법을 모색해 보았다. 그러나 안타깝게도 북한인권 상황을 획기적으로 개선시키기 위한 방법론적 해법은 모색되지 못하였다. 다만 북한인권의 개선을 위해서는 한국정부와 민간단체의

끊임없는 대화와 역할 분담 그리고 국제사회와의 공조라는 도식적인 결론을 내릴 수밖에 없는 상황이다.

이러한 결론이 불가피한 것은 북한인권의 개선을 위해서는 다양한 분야에서 포괄적이고 적극적인 노력이 필요하고 최종적으로 북한이 이를 수용할 수 있는 체제안정성의 여유가 생겨야 하기 때문이다. 북핵문제가 해결되지 않고 한반도를 둘러싼 안보적 먹구름 속에서 걷히지 않는 상황에서 북한인권 문제는 아무리 개별적으로 접근하려고 해도 그것을 수용하는 쪽이나 지원하는 쪽이나 여러 정치적 고려와 선택을 하지 않을 수 없다. 따라서 이 글에서 살펴 본 쟁점들 모두는 인권상황 자체의 문제가 아니고 현재의 남북관계 상황을 전체적으로 반영하는 것이다.

북한 인권문제는 통일이후 사회통합 과정에서 지대한 영향을 미칠 수 있기 때문에 적극적인 대책이 요구된다. 또한 북한인권 문제는 개별적 접근으로 해소될 수 있는 사안이 아닌 것도 사실이다. 그러나 이런 이유로 북한인권 문제를 방치할 수 없는 것도 우리의 입장이다. 인권에 대한 문제의 제기만으로도 장기적 차원에서는 북한의 인권개선 및 민주화에 도움을 줄 수 있을 것이기 때문이다.

현 정부가 임기 내에 북한인권 문제에 적극성을 보이고 소정의 성과를 얻기 위해서는 무엇보다도 북한인권 문제에 대해 진정성을 가지고 적극적으로 대응하여야 할 것이다. 외형적으로 큰 성과가 없더라도 북한인권에 대한 개선노력은 보편적 인류애로서 또한 민족애로서 수행해야 할 과제이기 때문이다. 주지하듯이 인권문제의 개선을 위해서는 지속적인 노력이 필요하다. 따라서 북한인권 문제의 개선을 위한 우리의 노력 중에서 무엇보다도 필요한 것은 인내와 열정이라고 할 것이다.

참 고 문 헌

- Cummings, Bruce. 2004. *North Korea: Another Country?* New York: New York Press.
- Franck, Thomas M. 2003. "Interpretation and change in the law of humanitarian intervention." in J. L. Holzgrefe and Robert O. Keohane (ed.). *Humanitarian Intervention*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Gomez, Mayra. *Human Rights in Cuba, El Salvador and Nicaragua: A Sociological Perspective on Human Rights Abuse*. London: Routledge.
- <http://www.unhcr.ch/refworld/cgi-bin/newssearch.pl> (검색일 2011년 6월 20일)
- Jackson, I. C. 1999. *The Refugee Concept in Group Situation*. The Hague: Martinus Nijhoff Publisher.
- Vincent, R. J. 1974. *Nonintervention and International Order*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- 김수암 외. 2007. 『국군포로·납북자문제 해결방안』. 통일연구원.
- . 2010. 『북한인권 개선 어떻게 할 것인가: 평화적 개입 전략과 국제 사례』. 서울: 한울아카데미.
- 김원식. 2005. "북한 인권 논의의 현황과 전망." 『사회와 철학』.
- 김충렬. 2006. "북한 인권 문제와 참여 정부의 역할." 『정치·정보연구』. 제9권 2호.
- 서보혁. 2006. "북한인권연구에서 내재적 시각의 의의와 한계." 『현대북한연구』. 제9권 1호.
- 우승지. 2006. "북한인권문제 연구의 쟁점과 과제." 『국제정치논총』. 제46권 제3호.
- 원재천. 2003. 『북한난민 문제의 해결과 접근』. 한국해양전략연구소.
- 이금순. 2005. 『북한주민의 국경이동 실태 변화와 전망』. 통일연구원.
- . 2010년 11월 18일. "3단계 통일구상에 따른 북한인권 개선방안." 민주평통·국가인권위원회 주최 세미나.
- 외. 2009. 『비핵개방3000구상: 행복공동체 형성방안』. 통일연구원.
- 이무철. 2010. "북한 인권문제와 '인도적 개입': 주요 쟁점과 비판적 평가." 『통일문제연구』. 제22권 제1호.
- 이수훈 외. 2010. 『북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축』. 국가인권위원회.
- 이승현. 2011. "이명박 정부의 중·후반기 대북·통일정책: 현황과 쟁점." 『이슈와 논점』. 제176호.
- 찰스 암스트롱, 김연철·이정우 옮김, 2006. 『북조선탄생』. 서울: 서해문집.
- 최의철. 2003. "국제사회의 인도적 개입: 이론과 실제." 『통일정책연구』. 제12권 2호.
- 통일부. 2010. 『2010 통일백서』.

편집부. 2003. 『6.25납북자 82,956명: 6.25사변 피납치자 명부』. 월간조선사.

『동아일보』, 2011년 6월 28일.

『세계일보』, 2011년 6월 21일.

『연합뉴스』. 1994년 2월 18일.

『조선일보』, 2011년 6월 14일 및 2011년 6월 16일.

『통일뉴스』, 2011년 5월 18일.

<Abstract>

Issues and Solutions on Human Rights Problem of North Korea

Lee, JeongWoo(IFES of Kyungnam University)

This paper examines how to improve North Korea's human rights through intervention by international society including South Korea. But I could not find a clear solution methodologically, but there is only way in which South Korean government and civil group should co-work with international society through continuous dialogues and role-sharing.

The important thing to improve North Korea's human rights is the stability of North Korean regime. Thus, there should be lots of political considerations before North Korea's nuclear crisis ends because North Korean government always thinks of its own regime stability. Therefore, the problem of North Korea's human rights is not only human rights issue but also reflection of current North Korean politics and inter-Korean situation.

Positive and active countermeasures must be needed when we think of North Korea's human rights problem because it will affect much to social integration even in unified Korea. So, we have no way to avoid North Korea's human rights problem strategically. It is helpful to improve human rights and democratization of North Korea when we raise issue about it from a long-term perspective.

Key words : human rights of North Korea, inter-Korean relation, international society, North Korean defector, global governance

· 접수일: 2011. 11. 15 · 수정일: 2011. 12. 23 · 게재확정일: 2011. 12. 30