

다자간 협력을 통한 북한인권문제 해결방안 연구

- 동아시아 지역인권체제의 필요성 및 창설방안을 중심으로 -

2005년

서강대학교 대학원

정치외교학과

이 영 환

다자간 협력을 통한 북한인권문제 해결방안 연구

- 동아시아 지역인권레짐의 필요성 및 창설방안을 중심으로 -

지도교수 김 영 수

이 논문을 정치학석사 학위논문으로 제출함

2006년 1월 10일

서강대학교 대학원

정치외교학과

이 영 환

논 문 인 준 서

이영환의 정치학석사 학위논문을 인준함

2006년 1월 10일

주심 신 윤 환 ①인

부심 전 성 흥 ①인

부심 이 근 욱 ①인

감사의 글

부족함이 많은 글이지만 논문이 완성될 수 있었던 것은 천학비재(淺學非才)한 제자를 독려해주시고 성심껏 지도해주신 여러 은사님들의 가르침 덕분이었습니다. 먼저 북한연구와 NGO 활동을 시작할 수 있도록 이끌어주시고, 사람을 먼저 생각하고 발로 뛰며 체득하는 학문의 중요성을 몸소 깨우쳐주신 김영수 교수님께 무한한 감사를 드립니다. 주심으로서 작은 실수까지도 세심하게 바로잡아 주시고, 교외활동까지 관심을 갖고 지켜봐주시며 따뜻하게 격려해주신 신윤희 교수님께 특별히 감사드립니다. 논문의 효용성 문제와 불명확한 부분을 명확하게 짚어주신 전성홍 교수님과 참고할 좋은 논문들을 소개해주시며 이론 활용과 논리의 중요성을 깨우쳐주신 이근욱 교수님 등 두 부심 선생님들께도 재삼 감사드립니다. 두 분 선생님의 지도는 앞으로 공부를 계속하는데 있어서도 늘 잊지 않고 되새기고자 합니다. 학문하는 이의 성실하고 진지한 자세를 몸소 보여주는 강정인 교수님과 항상 따뜻한 격려를 해주시는 유석진 교수님, 그리고 학부시절 박호성 교수님과 손호철 교수님의 가르침을 받을 수 있었던 것도 튼튼한 지적 자산이 되었습니다. 유엔 등 국제기구활동에 대한 관심을 이끌어주신 오기평 선생님께도 이 기회를 빌어 감사 말씀을 올립니다.

인권운동의 세계로 이끌어주시고 중요한 국제회의를 목전에 둔 상황에서도 학업과 논문을 무사히 마칠 수 있도록 배려해주신 북한인권시민연합의 윤현 이사장님과 김영자 사무국장님, 논문의 토대를 마련해 주시고 현장에서 함께 뛰며 학문과 실천 모두에서 귀중한 가르침을 주시고 계시는 경북대 허만호 교수님, 연세대 홍성필 교수님, 고려대 서창록 교수님, 관동대 이원웅 교수님께도 깊이 감사드립니다. 소중한 동료들인 Joanna Hosaniak, 우미선, 이영석, 권영은, 최지혜, 유현신님과 언제나 큰 힘을 얻을 수 있도록 응원해주신 안지원님, 논문 마무리에 큰 도움을 준 신희석님께도 특별히 감사드립니다. 북녘 땅에서 온 김혁, 강원철, 최명진, 최혁철, 이성국, 김광일군이 들려준 생생한 이야기들은 북녘동포들의 인간답게 살 권리에 대하여 진지하게 고민할 수 있는 귀중한 도움이 되었으며, 시민연합 자원봉사자 여러분들의 응원도 큰 힘이 되었습니다.

동고동락하며 많은 도움을 주신 선후배님들께도 감사드립니다. 학부시절부터 소중한 인연으로 만난 경남대극동문제연구소 황재준 책임연구원, 경기개발연구원 최용

환 박사님께 특히 감사드리며, 북한연구학회 차원에서 논문발표회를 열어 귀중한 조언을 해주신 박사과정 서석민, 이상우, 정병일 세 분 형님들과 석사과정 김종원, 최윤영, 니시 유스케, 그리고 권은주님께 감사드립니다. 사랑스런 후배 이성숙과 김대환의 결혼을 축하하며, 이것저것 흘리는 일이 다반사였던 학업을 뒷바라지 해주신 정일영님과 영문자료를 찾는데 큰 도움을 준 송한옥님께도 각별히 감사드립니다. 격려와 응원을 해준 소중한 벗 진석군, 기근군, 형직군에게도 감사를 표합니다. 다양한 북한자료를 접하고 관련 기사를 써볼 수 있는 좋은 기회를 주셨던 조선일보 김현호 논설실장님과 통한문제연구소 김광인 박사님, 강철환 기자, 박사과정에 들어서시는 이교관님께도 이 기회를 통해 감사드립니다.

가고자 하는 길이 여느 집 자식들과 달라 때로는 걱정을 안겨드리기도 하지만, 언제나 믿고 지지해주시는 사랑하는 어머니와 존경하는 아버지, 그리고 영진, 영수 두 형님께도 한해에 한번 제대로 내려가 보지도 못하는 죄송함과 함께 막내를 향한 응원과 믿음에 깊이 감사드립니다. 개인적으로 감사드릴 분들이 참으로 많은데, 일일이 찾아뵙지 못해 송구스러울 따름입니다. 한편으로는 제가 얼마나 행복한 사람인지 새삼 느끼게 되기도 합니다. 많은 분들의 기대에 부응하여 앞으로 더욱 학문에 정진하고, 더 나은 성장을 거듭할 수 있도록 노력할 것을 다짐하며, 도움을 주시고 격려해주신 모든 분들께 바칩니다.

2006년 1월 10일

이 영 환

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 기존연구검토 및 문제제기	5
제3절 연구방법 및 범위	12
제2장 북한인권문제와 국제사회의 노력 및 한계	15
제1절 북한인권문제의 현황과 쟁점	15
1. 북한인권문제의 국제공론화 과정	15
2. 북한인권문제의 주요쟁점	18
제2절 국제사회의 노력과 한계	24
1. 국제사회의 노력과 북한의 대응	24
2. 북한인권문제에 대한 외부개입의 난점	30
제3장 인권문제와 다자간 협력에 관한 이론적 검토	34
제1절 국제레짐이론과 부메랑이론	34
1. 국제레짐이론의 의의와 한계	34
2. 부메랑이론의 시사점과 ‘5단계 모델’의 수정	41
제2절 동아시아 인권문제의 현황과 수정모델의 적용	46
1. 핵심이슈의 맥락적 민감성과 이슈연계의 필요성	46
2. 동아시아 각국의 전술적 양보 가능성	50

제4장 동아시아 지역인권레짐의 합리적 구상	61
제1절 지역인권레짐의 성공 및 실패요인	61
1. 아시아인권레짐의 창설노력과 한계	61
2. 지역인권레짐의 유형 및 시사점(유럽, 미주, 아프리카)	66
제2절 동아시아 지역인권레짐 창설의 중점 고려사항	81
1. 이해관계의 상호중첩성 및 안보이슈와의 관련성 문제	81
2. 참여주체 및 주요행위자 문제	83
3. 비용 및 실효성 문제	87
제3절 동아시아 지역인권레짐의 원칙 및 구조	88
1. 국제인권레짐과의 상호적 보완 및 이슈간 연계	91
2. 문제제기의 다자적 상호주의	99
3. 문제해결의 상향식 접근	100
4. 이해당사국 선별 및 주요행위자의 역할범위	101
5. 실효성 및 구속력 확보 메커니즘	111
제5장 결 론	117
<참고문헌>	122

표 목 차

<표 1> 인권보호를 위한 유엔 안보리 결의 및 개입현황	31
<표 2> 인권문제의 단계적 개선과정 (5단계 모델)	42
<표 3> 인권레짐의 형성 및 상호협력 과정 (5단계 모델의 수정)	45
<표 4> 동아시아 5개국의 주요 국제인권규약 가입현황	92

ABSTRACT

A Study on the Multilateral Cooperation for North Korean Human Rights Improvement in East Asia

Young-Hwan, LEE
Dept. of Political Science
The Graduate School of
Sogang University

Is it possible to improve North Korean human rights situation with international pressure or intervention? Can it be expected that continued North-South exchange and economic assistance will naturally lead to improvement as the South Korean government maintains? What about the approach through multilateral cooperation that is being put forward recently as a realistic alternative? This study looks into the strategic approaches to improve North Korean human rights situation with the aforementioned questions in mind.

To this date, there has been little tangible improvement in North Korean human rights despite continued interest and pressure from the international community due to the closed nature of the North Korean regime and limit of intervention, the tangled diplomatic relations of the countries in the region vis-a-vis North Korea and contextual sensitivity to the North Korean nuclear crisis. An international consensus for greater pressure from the United Nations against the consistently uncooperative North Korea is forming, but because of the likelihood of war and uncertainty of the outcome it is exceedingly difficult to justify intervention and nor can it be considered a plausible solution. Under these circumstances, the need for the creation of a regional human rights regime is being raised as a realistic alternative, but cooperation in the field of human rights, which is far more sensitive than economic or security issues, is no simple matter.

In light of these facts, this study first tried to explain why the North Korean human rights problem cannot be resolved through bilateral negotiation or the UN human rights regime and to show the logical grounds for considering multilateral negotiation on regional level can be an alternative. For this purpose, the limits of the UN human rights regime were explored based on the international regime theory, and after considering the practicality of the 'boomerang theory' as a strategically complementary proposal, it was realized that, given the fact that the need for 'strategic concession' put forward by the model is demanded not only by the target state, North Korea, but also other states that raise the issue, modifications to the model is necessary. Furthermore, for the rational conception of an East Asian human rights regime, the basic structure and strengths and weaknesses of the regional human rights regimes in Europe, the Americas and Africa were stated. The likelihood of participation of and the need relate the issue to each state were considered, and basic principles and design to ensure equity, effectiveness and binding force were explored with emphasis as well.

The research found that on the state level, unlike the framework of the six-party talks on North Korean nuclear crisis, it would be appropriate to limit the role of the United States and Russia to that of observers or advisors and to start the negotiations with the basic structure of '4 + Mongolia (South Korea, North Korea, China, Japan, Mongolia),' the five relevant parties. To increase the number of member states and to gradually strengthen the binding force, encouraging the participation of Southeast Asian states through involvement with regional economic communities such as the ASEAN could also be an appropriate direction.

Recently, the Helsinki process that comprehensively resolved the security and human rights issues is being considered as a reference on the premise of the inseparable nature of North Korea's human rights situation and nuclear crisis. But this study found that when a specific security issue such as the North Korean nuclear development is linked to the country's human rights problems, protection of human rights can be misused as a means to resolve the security problem, leading to the high likelihood of making the very formation of the regime impossible. It reached the conclusion that the comprehensive approach such as the OSCE that seeks to simultaneously resolve security-human rights problems is

questionable in terms of feasibility, binding force and effectiveness.

To create the East Asian human rights regime in the appropriate direction and to raise binding nature and effectiveness, it is imperative to attain the binding force within the limits of inducing the maximum number of state participation. For this purpose, it is realistic and appropriate to go along the following five basic principles and structures.

First, the East Asian human rights regime should through functional cooperation with the UN human rights regime encourage its member states to ratify the treaties that they are not yet parties to, provide technical assistance necessary for the enactment and/or amendment of the municipal law, and improve diplomatic relations with the external states by promoting development and improving the country's image.

Second, the new concept of the principle of multilateral reciprocity on agenda setting, where the state cited for human rights violation is allowed to raise issues with another state's human rights problem so that multiple issues are discussed every year, should be adopted to ensure equity and fairness. It is important to take the bottom-up approach for problem solving.

Third, the agenda setting should be done not at the state level but by inquiry groups or committees formed by experts or semi-officials to reduce the chances of diplomatic retaliation between the states and raise fairness.

Fourth, to ensure maximum participation and at the same time ensure fairness, the charter should adopt a investigative panel that only determines if there has been violations instead of an independent court which may violate the jurisdiction and sovereignty of the member states, and allow temporary reservations to clauses that are at odds with the municipal law to acquire basic adjudicative capabilities.

Fifth, to ensure binding force, the regional human rights norms that incorporate the right to growth and development should also be established and provide economic and political incentives for acceptance of the regime and compliance with the norms to encourage participation. The withdrawal clause should not be included in the charter but only in the newly established thematic human rights norms, and expulsion should be left as an option for the states that have no willingness to improvement and are deemed to intensify the degree of

human rights abuses. Once the experience of cooperation is accumulated and trust is formed, a deliberative organ comprised of state representatives should be established, the individual petition system that recognizes the right to petition of semi-state organs and non-governmental organizations the right to petition should be adopted and the process simplified, and the formation of a judicial apparatus set as the ultimate goal.

There are evidently many human rights problems in East Asia, and the North Korean human rights problem is a serious matter. Unfortunately, the movement to create a regional human rights regime has not materialized although 15 years have passed since the first discussion on the subject. There is no hegemonic state in East Asia that is considered to play an important role in the creation and maintenance of an international regime as the realists likes to emphasize. For South Korea, the current situation demands intellectual leadership to identify the issues and put forward rational proposals for the creation and development of an East Asian human rights regime. It presents South Korea with a great opportunity to lead North Korea to improve its human rights situation and at the same to seize the initiative to leap into the human rights center of East Asia by contributing to the regional human rights development.

국문초록

북한인권문제를 국제사회의 압력이나 외부개입을 통해 해결하는 것은 과연 가능한가? 한국정부의 입장과 같이 남북교류나 경제적 지원이 계속되면 자연스러운 개선을 기대할 수 있는가? 최근 현실적 대안으로 제시되고 있는 다자간 협력을 통한 접근은 과연 가능한 것인가? 본 논문에서는 이러한 문제들을 중심으로 북한인권문제를 해결하기 위한 전략적 접근법을 모색하고 있다.

오늘날 북한인권문제는 북한정권의 폐쇄성과 외부개입의 한계, 역내 국가간 복잡하게 얽혀 있는 북한과의 외교관계, 북핵문제와 관련된 맥락적 민감성 등으로 인하여 국제사회의 지대한 관심과 압력에도 불구하고 뚜렷한 개선은 미흡한 실정이다. 비협조로 일관해온 북한에 대하여 국제여론은 유엔의 압력수위를 더욱 높여야 한다는 쪽으로 수렴되고 있으나, 전쟁의 개연성과 결과의 불확실성 때문에 개입의 정당성 확보는 대단히 어려우며 바람직한 해결책이라고 할 수도 없다. 이러한 가운데 최근에는 현실적 대안으로 지역인권레짐 창설의 필요성이 제기되고 있지만, 경제, 안보 이슈보다 더 민감한 인권분야의 협력은 생각처럼 쉬운 일은 아니다.

따라서 본 논문에서는 우선 ‘왜 북한인권문제는 양자간 협력이나 유엔인권레짐을 통해 해결될 수 없으며, 지역적 차원의 다자간 협력이 대안이 될 수 있는 논리적 근거는 무엇인지’를 규명하고자 하였다. 이를 위해 국제레짐이론을 토대로 유엔인권레짐의 한계를 살펴보고, 전략적 보완방안을 모색하기 위해 부메랑이론의 활용가능성을 검토해 본 결과 모델에서 상정하고 있는 ‘전술적 양보’ 필요성은 표적국가인 북한 뿐만이 아니라 문제를 제기하는 국가들 또한 강하게 요구받고 있다는 점에서 모델의 수정이 필요함을 알 수 있었다. 나아가 동아시아인권레짐을 합리적으로 구상해보기 위해 유럽, 미주, 아프리카 지역인권레짐의 기본구조와 장단점 등 중요한 시사점들을 도출해보았다. 이와 함께 각 국의 참여가능성과 이슈연계의 필요성을 검토하였으며, 형평성과 실효성 및 구속력을 확보하기 위한 기본원칙과 구조에 대하여 중요하게 살펴보았다.

그 결과 국가단위로는 북핵문제를 둘러싼 6자회담의 틀과 달리 미국과 러시아는 관찰자(observer) 내지 조연자(advisor)로 역할을 한정하고, ‘4+몽골(남한, 북한, 중국, 일본, 몽골)’, 즉 현안 당사국을 중심으로 한 5자 구도를 기본골격으로 놓고 논의를 시작하는 것이 바람직하다는 점을 알 수 있었다. 이외에도 회원국 숫자를 확보하고 구속력을 점진적으로 강화하기 위해 ASEAN 등 경제분야의 지역협력체와 연계하여 동남아 국가들의 가입을 유도하는 것도 바람직한 방향이 될 수 있다.

한편, 최근의 논의는 북한인권문제와 핵문제 간 불가분성을 전제로 안보와 인권문제를 포괄적으로 해결한 경우인 유럽의 헬싱키 프로세스가 비교사례로 검토되고 있으나, 연구 결과 북핵문제와 같은 특정 안보사안이 동일한 대상국가의 인권문제와 결부될 경우 인권보호가 안보문제의 해결을 위한 수단으로 오용되어 레짐 형성 자체가 불가능할 가능성이 높으므로 OSCE와 같은 안보-인권문제를 동시에 해결하고자 하는 포괄적 방식은 실현가능성이나 구속력, 실효성 등 측면에서 부정적이라는 결론을 얻을 수 있었다.

동아시아인권레짐을 바람직한 방향으로 창설하고, 구속력과 실효성을 아울러 제고하기 위해서는 최대한 가입을 유도할 수 있는 선에서 구속력을 확보하는 것이 가장 중요하며, 이를 위해서는 다음과 같은 다섯 가지의 기본원칙 및 구조를 따르는 것이 현실적이면서도 바람직한 방안이라고 하겠다.

첫째, 동아시아인권레짐은 유엔인권레짐과의 기능적 연계를 통해 회원국들로 하여금 미가입 협약에 대해서는 가입을 유도하고, 국내법의 제·개정 등에 필요한 기술적 지원을 실시하며, 경제적 원조를 통한 개발지원과 이미지 제고를 도움으로써 역외 국가들과의 외교적 관계 개선을 유도해주는 체계가 되어야 할 것이다.

둘째, 의제를 설정함에 있어서 형평성과 공정성을 보장하기 위해서는 ‘문제제기의 다자적 상호주의 원칙’이라는 새로운 개념을 도입하여, 문제당사국으로 지목된 국가가 다른 국가의 문제를 병행 상정할 수 있도록 보장함으로써 매년 2개의 복수 의제가 논의될 수 있도록 하고, 문제를 해결함에 있어서는 상향식 해결방법에 따르는 것이 중요하다.

셋째, 의제상정은 정부차원이 아닌 학자나 준공무원들로 구성된 연구그룹 또는 위원회와 같은 협의체를 통해 이루어지도록 함으로써 국가간 외교적 보복이나 갈등의 소지를 줄이고 가능한 한 공정성을 높이는 것이 중요하다.

넷째, 가입을 최대한 유도하면서 동시에 공정성을 확보하기 위해서는 현장 상에는 회원국의 재판관할권 및 주권침해의 우려가 있는 재판소보다는 침해여부만을 판단하는 심사기구를 설치하는 것으로 정하고, 각국의 국내법과 상충되는 조항에 대해서는 한시적 유보 가능성을 인정해주는 방안을 택함으로써 기본적 심사기능을 확보하는 것이 중요하다.

다섯째, 구속력을 확보하기 위해서는 발전권과 개발권 등에 관한 지역적 인권규범도 마련하고 레짐 가입 및 규범준수여부에 따라 경제적·외교적 인센티브를 제공함으로써 참여 유인을 높일 필요가 있다. 탈퇴조항은 현장 상에 두지 않고 새로 제정하는 주제별 인권규범에만 삽입해야 할 것이며, 개선의지가 없고 탄압의 강

도가 더욱 심화되는 것으로 판단되는 국가에 대해서는 추방조치할 수 있도록 해야 할 것이다. 협력의 경험의 축적되고 신뢰가 형성되면 정부대표로 구성된 의결기구를 설치해나가고, 준정부기구나 NGO에게도 청원권을 인정해주는 개인청원제도를 도입하는 것과 함께 청원절차를 간소화하는 노력이 필요하며, 궁극적으로 사법기구의 구성을 목표로 설정하는 것이 바람직하다.

동아시아 지역에는 분명히 많은 인권문제가 존재하여 북한인권문제와 같은 경우는 심각한 사안에 해당한다. 그럼에도 불구하고 지역인권레짐의 창설논의는 첫 논의 이후 15년이 지나도록 구체화되지 못하고 있던 상황이었다. 현실주의자들이 중요하게 강조하듯이 국제레짐의 창설과 유지에 중요한 역할을 하는 것으로 간주되는 패권국가는 동아시아에 존재하지 않는다. 한국에게는 동아시아인권레짐을 창설하고 발전시키는데 있어서 이슈를 규정하고 합리적 방안들을 제시할 수 있는 ‘지역 리더십’이 요구되는 시점이며, 북한으로 하여금 인권상황을 개선할 수 있도록 유도하는 동시에 지역인권발전에 중요하게 기여함으로써 동아시아 인권중심국으로 도약할 수 있는 이니셔티브 확보의 좋은 기회이기도 한 것이다.

제1장 서론

제1절 연구목적

많은 인권이론가들은 인권이라는 용어 자체가 그 성격과 원천을 잘 나타낸다고 설명한다. 일반적으로 인권의 정의는 사람이 단순히 사람이기 때문에 누릴 수 있는 권리이자 누구나 공유해야 할 보편적 가치로 받아들여져 왔다.¹⁾ 이러한 인권 존중을 실현하기 위해 국제사회는 ‘국제인권장전(International Bill of Human Rights)’으로 불리는 ‘세계인권선언(1948)’과 ‘국제인권규약(1966)’을 마련하여 인권의 국제화 시대를 열었고,²⁾ 세계인권선언을 필두로 현재 약 90여개의 지역별, 주제별 국제인권규약이 국가간 합의를 바탕으로 존재하고 구체화되어 오고 있다.³⁾

인권의 세계화, 레짐화 현상은 단지 가입국 수의 증가라는 차원에서 뿐만 아니라 인권개념의 다원적 발전 차원에서도 뚜렷하다.⁴⁾ 국제적으로 이름이 알려진 수천 개에 달하는 NGO들도 인권을 보호하기 위한 국제적 노력을 강화하고 있으며,⁵⁾

1) Alan Gewirth, *Human Rights: essays on justification and application* (Chicago: University of Chicago, 1982), p.1; Jack Donnelly, *The Concept of Human Rights* (London: Croom Helm, 1985), p.1.

2) 세계인권선언에 결여된 국제법적 구속력을 보장하기 위해 1966년 유엔총회에서 채택되고 1976년 35개국의 비준으로 발효된 대표적 국제인권규약인 ‘경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR)’에는 150개국, ‘시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)’에 153개국이 가입되어 있다(’04.10.1 기준). 흔히 쓰이는 ‘A규약’, ‘B규약’이라는 용어는 국내에서만 편의상 사용하는 약칭일 뿐, 국제사회에는 통용되지 않는다.

3) 총 87개에 이르는 국제인권규범의 목록은 유네스코 한국위원회 편, “인권에 관한 주요 국제적 문서”, 『인권이란 무엇인가』 (서울: 오름, 1995), pp.93-113.

4) A. Glenn Mower, Jr., *Human Rights and American Foreign Policy* (New York: Greenwood Press, 1987), p.1.

5) 케크(Keck)와 시킹크(Sikkink)는 1953년에는 33개의 국제인권 NGO가 있었지만, 1993년에는 약 168개로 늘어났다고 추산하였고, 바에허(Baehr)는 1993년 비엔나 세계인권대회에는 공식초청을 받지 않은 지역인권단체들까지 포함하여 1,500여개의 인권 NGO들이 참가한 것으로 추산하였다. 브레트(Brett)는 이 가운데 실제 국제적 활동을 하는 NGO를 800여개로 보았고, 오토(Otto)에 따르면 1995년 세계여성회의에는 3,000여개에 달하는 NGO들이 참여한 것으로 조사되었다. Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998), pp.10-11; Peter R.

오늘날 인권문제는 개별 국가의 외교정책 및 교섭이슈로도 주요의제가 되고 있다.⁶⁾ 인권은 점차 많은 국가에서 보다 자주 논의되고 있을 뿐만 아니라 국제관계의 일상적 부분으로 간주되고 있다. 인권문제로 인해 국제적 압력을 받는 국가들은 여전히 주권의 우선성을 내세우지만, 유엔 등 국제사회의 분위기는 인권문제가 외정부나 국제기구의 간섭사항이 못된다는 주장을 점차 받아들이지 않는 추세다.⁷⁾

그러나 현실에 있어서는 보편주의에 기초하는 인권개념이 모든 지역과 국가에서 수용되고 있는 것은 아니다. 여전히 많은 국가들은 주권의 우위를 내세우며 국제인권레짐에 의한 구속을 거부하고 있다. 이들은 인권이라는 관념이 ‘서구적인 것’이며, 따라서 역사발전과 문화를 달리하는 지역에 인권의 보편성을 강요해서는 안 된다고 주장하기도 한다.⁸⁾ 대표적인 예로 아시아 지역은 인권에 대한 상이한 해석과 권위주의적 문화 등을 이유로 지역인권레짐이 전무한 상태이다. 아시아는 유럽 및 기타 다른 지역과 달리 일정한 역사적 공감대나 사회·경제적 기반이 미비하고 다양한 문화적 뿌리와 정치체제가 공존하고 있어 지역을 하나의 단위로 묶는데 장애로 작용하고 있다.⁹⁾

Baehr, *Human Rights: universality in practice* (Basingstoke: Macmillan, 1999), pp.114-123; Rachel Brett, "The Role and Limits of Human Rights NGOs at the United Nations," in David Beetham(ed.), *Politics and Human Rights* (Oxford: Blackwell Publisher, 1993), p.97; D. Otto, "Non-governmental organizations in the United Nations system: the emerging role of international civil society," *Human Rights Quarterly*, Vol.18(1) (1996), p.120.

6) 인권을 공개적으로 개별국가간 외교정책에 도입하는 것은 1973년 미 하원이 해외원조를 수혜국의 인권과 연계시키도록 권고하면서부터 시작된 획기적 변화였다. 미국에서는 1975년부터 이러한 연계가 의무사항이 되었고, 1977년 카터(Jimmy Carter)가 미 대통령이 되면서부터 외교정책에 반영되기 시작하였다. 오늘날 미국 외교정책에서 인권은 제도화된 지위를 차지하고 있으며, 국무성 내 인권국(Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs)은 주요부서로 자리 잡게 되었다. 도널리는 미국의 이러한 이니셔티브가 국제인권문제를 새로운 방식으로 생각하고 행동하게 만드는 계기가 되었다고 평가한다. 잭 도널리, 박정원 역, 『인권과 국제정치: 국제인권의 현실과 가능성 및 한계』 (서울: 오름, 2002), pp.35-38.

7) 상계서, p.43.

8) 홍익표, “배제로의 수렴? 유럽의 인권정책과 이주민문제”, 『국제지역연구』, 제9권 제2호 (서울: 한국외국어대학교 외국학종합연구센터, 2005), p.318; 발전경도와 문화가 상이한 지역에서의 인권을 둘러싼 다양한 입장은 Richard A. Wilson, "Human Rights, Culture & Context," *Anthropological Perspectives* (London: Pluto Press, 1997); Joanne R. Bauer & Daniel A. Bell(eds.), *The East Asian Challenge for Human Rights* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999) 참조; 개별국가의 특수성과 문화적 상대성의 측면을 인정하지만 그렇다고 보편성이 부인되는 것은 아니며, 문화와 종교에 따른 차이에도 불구하고 각 문화권 내에 존재하는 공통분모를 찾을 수 있다고 보는 입장은 도널리, 전계서.

이러한 가운데 북한내 심각한 인권문제와 탈북자 강제송환 문제는 북한정권의 폐쇄성과 외부개입의 한계, 역내 국가간 복잡하게 얽혀 있는 북한과의 외교적 관계, 북핵문제와 관련된 맥락적 민감성 등으로 인하여 국제사회의 지대한 관심과 노력에도 불구하고 뚜렷한 개선은 미흡한 실정이다. 북한주민들의 국경탈출은 이미 1990년대 초중반부터 본격화되었고,¹⁰⁾ 북한인권문제는 이들을 통해 증언을 수집해 온 국내외 NGO들에 의해 '90년대 말부터 국제적 이슈로 공론화되기 시작하였다. 이후 국제사회의 우려와 높은 관심 속에서 유엔 무대로 옮겨졌음에도 불구하고, 북한당국이 이에 부응하고자 하는 개선노력이 미흡하여 실질적 성과는 얻지 못하고 있는 상황이다. 이러한 가운데 한국정부는 남북관계의 특수성론에 입각하여 경제 및 인도주의적 지원을 우선하고, 인권문제에 대해서는 조용한 접근, 후차적·간접적 해결이라는 소극적 기조를 유지하고 있다.¹¹⁾ 북한인권문제에 대한 접근법 내지 해결방안을 놓고 전개되고 있는 남남갈등 또한 정부의 소극적 자세를 신중론으로 오도하게 하는 배경이 되고 있다.

문제의 핵심은 북한당국이 인권문제의 존재를 완강히 부인하는 동시에 각종 국제인권규약 당사국으로서의 의무에 따른 보고서 제출시 사실관계를 은폐하거나 조작하고, 오히려 국제사회로부터의 압력은 명백한 주권침해라는 입장을 고수하고 있다는 데 있다. 중국 또한 탈북자들을 난민으로 인정하기를 거부하고, 오히려 북한

9) 서창록, “북한 인권문제와 동아시아 인권 거버넌스의 구축 모색”, 제26회 북한동포의 생명과 인권 학술토론회 (서울: 북한인권시민연합, 2005.6.3), pp.39.

10) 지금까지 북한주민의 국경탈출은 1994-5년경 시작되어 1997-8년경 본격화된 것으로 추정되어 왔으나 한국 입국현황이 연 50명 내지 100명을 넘어선 시기를 근거로 하고 있으므로 현실성이 떨어진다. 중국 체류기간과 한국행 루트에 대한 정보 부재 등을 감안하면 실제 탈출은 훨씬 이전인 1990년대 초부터 이미 시작된 것으로 보는 것이 타당하다. 최근 한국 정부는 물론 일부 언론도 소위 ‘기획탈북’ 및 ‘탈북브로커’ 활동이 '90년대 후반부터 재외탈북자 급증요인으로 지목해 왔다. 하지만, 이러한 주장은 국내입국 증가와는 어느 정도 관련될 수 있겠지만 재외탈북자 증가와는 상관성이 떨어진다고 볼 수 있으며, 오히려 단속강화로 인한 감소요인으로 작용해왔을 가능성이 높다. 북한 국가안전보위부 반탐과(反探課) 지도원 출신 윤대일에 따르면, 비법월경자(탈북자)들은 이미 1990년대 초부터 급격히 늘어나 1993년 한 해 보위부와 국경경비대, 중국 공안에 단속된 사람만 4만여 명에 달하였으며, 단속되지 않은 경우까지 포함하면 그 수는 헤아릴 수 없이 많았을 것이라고 지적한다. 윤대일, 『「惡의 축」 집행부 국가안전보위부의 内幕』 (서울: 월간조선사, 2002), p.198.

11) 북한측의 강력한 반발이 있기는 하였지만, 1996년 9월 유엔 총회 연설에서 공노명 당시 외무장관이 한국 정부대표로서는 최초로 북한인권문제를 공개 거론한 적도 있었다.

과 쌍무협정에 따라 송환하고 있으므로 국제법과 국내법을 모두 준수하고 있다고 주장해 왔다. 이에 대하여 국제여론은 유엔이 압력의 수위를 더욱 높여야 한다는 쪽으로 수렴되고 있으나, 국제법상 외부개입의 정당성 확보는 대단히 어려울 뿐만 아니라 바람직한 해결책이라 보기도 어렵다.

이러한 가운데 최근에는 보다 현실적인 대안으로서 지역인권레짐 창설의 필요성에 대한 논의가 계속되고 있다. 하지만 경제적, 안보적 이슈에 관한 협력보다도 더 민감한 문제일 수 있는 인권분야의 협력은 생각처럼 쉬운 일이 아닐 것이다.

따라서 본 논문의 첫 번째 목적은 최근 북한인권문제와 관련한 현실적 대안으로 제시되고 있는 지역인권레짐 창설 논의의 적실성과 실현가능성을 평가하는 데 있다. 하지만 이를 위해서는 먼저 이러한 논의들에 공통적으로 깔려 있는 기본전제, 즉 ‘왜 북한인권문제는 양자간 협력이나 유엔인권레짐을 통해 해결될 수 없는가?’하는 문제를 검토해 볼 필요가 있다. 이에 대해서는 북한인권문제의 현황과 쟁점, 그리고 이 문제를 해결하기 위해 전개되어온 국제사회의 노력과 한계를 중심으로 조망해 보고자 한다.

두 번째 목적은 만약 지역인권레짐의 필요성 자체에는 공감할 수 있다고 하더라도, 이를 통해 북한인권문제를 해결할 수 있다고 보는 논리적 근거는 무엇인지를 밝혀내는 데 있다. 즉, 유엔인권레짐과 달리 지역인권레짐이 중요하게 기여할 수 있는 바가 무엇인지를 제시하려는 것이다. 이와 관련하여 본 논문에서는 국제레짐 이론을 토대로 유엔인권레짐의 한계점을 지적하고, 이에 대한 전략적 보완방안을 모색하기 위해 ‘부메랑 이론’을 활용가능성을 살펴보고자 한다. 아울러 동아시아의 현실에 적용하기 위해서는 동 이론에 일부 수정이 필요함을 주장하고자 한다.

이러한 논의를 바탕으로 본 논문의 궁극적 목적은 동아시아 지역인권레짐은 과연 가능한 것인지, 그렇다면 어떠한 형태가 합리적인지를 모색하는 데 있다. 중점 고려사항은 무엇이고, 어떠한 국가나 단위에서 협력이 이루어지는 것이 바람직하며, 구속력과 실효성을 확보하기 위한 메커니즘은 어떻게 구현되어야 할 것인지에 관한 로드맵인 것이다. 이를 위해 유럽, 미주, 아프리카 등 다른 지역인권레짐들은 어떻게 작동하고 있고, 북한인권문제가 가장 민감한 현안으로 대두되어 있는 동아시아의 상황에 중요하게 시사하는 바는 무엇인지 분석해보고자 한다.

제2절 기존연구검토 및 문제제기

지금까지 북한인권문제에 대한 연구는 뚜렷한 범주에 속하지 못하고 다양한 분야에서 산발적으로 이루어져온 경향이 있다. 이러한 현상은 어떠한 목표와 관점에 입각하여 연구하느냐에 따라 적합한 연구범주가 달라진다는 점에 기인한다. 예컨대, 원인규명에 초점을 둘 경우 북한체제와 역사에 대한 이해를 바탕으로 북한연구자들이 분석하기 적합하고, 문제해결에 목표를 둘 경우 UN 등 국제인권법체계나 국제인권레짐의 역할과 한계, 외부개입의 정당성 등에 대한 검토를 중심으로 국제법학자들이 연구하기 좋은 주제가 되기 때문이다.¹²⁾ 즉, 북한정치, 북한경제, 북한사회와 같은 북한연구의 특정분야로 볼 수도 있고, 국제사회의 다양한 인권문제 가운데 북한이라는 특정국가의 인권문제라는 관점에서 접근할 수도 있는 것이다.

또한 재외탈북자문제를 중심으로 연구할 경우, 중국·러시아·몽골·태국 등 주변국과의 외교관계나 현지상황에 정통한 지역전문가들이 다루기 적합하며, 관계국간 외교적 갈등요인이 되는 역내 난민문제로 볼 경우 국제정치학자들이 접근하기 좋은 주제일 수 있다.¹³⁾ 보다 세부적으로, 강제수용소 문제는 독일의 아우슈비츠 수용소와 구소련의 굴락(Gulag), 중국의 라오가이 노동개조소와의 유형 비교연구가 가능하고, 탈북여성 인신매매문제는 여성학자들도 다룰 수 있는 주제이다. 또한 중국 등 각지를 떠도는 탈북아동청소년이나 ‘꽃제비’ 문제는 아동학에서, 탈북자들의 건강실태와 의료지원문제에 대해서는 보건학에서 다룰 수 있는 주제가 된다. 이와 같이 북한인권문제는 분야별 연구와 함께 학제적 접근(interdisciplinary approach)이 요구되는 주제라고 할 수 있다.¹⁴⁾

12) 법학자들의 의한 연구로는 제성호, “인권문제에 대한 북한의 태도”, 『국제법학논총』, 제39권 제1호 (서울: 대한국제법학회, 1994); 장명봉, “법적 제도적 측면에서 본 북한인권”, 최성철 편, 『북한인권의 이해』 (서울: 북한인권개선운동본부, 1995); 최창동, 『탈북자, 어떻게 할 것인가: 탈북자의 법적지위와 해결방안』 (서울: 두리미디어, 2000); 홍성필, “국제인권으로서의 북한인권”, 『법학논집』, 제4권 제4호 (서울: 이화여자대학교 법학연구소, 2000); 원재천 편, 『새로운 차원에 접어든 북한난민 문제의 해결과 접근』, 학술총서 26 (서울: 한국해양전략연구소, 2003).

13) 국제정치학자들의 주요연구로는 이원웅, 『북한인권문제와 국제사회의 대응』 (서울: 현대사회연구원, 1996); 이원웅, “북한인권개선을 위한 접근방법과 전략구도”, 『국가전략』, 제8권 제3호 (성남: 세종연구소, 2002); 서창록, 전개서. 우승지, 『탈북자문제와 한반도의 국제정치』, 정책연구시리즈 2004-12 (서울: 외교안보연구원, 2005).

그럼에도 불구하고 아쉬운 점은 정작 북한연구를 주로 하는 연구자들 사이에서는 이에 대한 연구가 미흡하다는 사실이다. 자료의 빈곤성과 접근의 제한성 등은 북한연구의 모든 분야에 공통적 난점(難點)이지만, 식량난문제와 함께 1990년대 중 후반부터 국제사회의 주목을 받기 시작한 문제임에도 불구하고 이에 비해 연구시도는 물론 성과 역시 초라한 상황이다.

물론 북한연구자들의 입장에서 볼 때, 직접 다루기에 불편한 주제가 된다는 점은 충분히 이해할 필요가 있다. 첫째, 향후 방북이나 1차 자료의 접근 기회를 포기할 용단 없이는 북한에 대한 비판적 견해를 제시하기 어렵고, 둘째, 한국정부가 북한과의 마찰 가능성을 우려하여 정책적 연구에 대한 지원이 타주체에 비해 적으며, 셋째, 북한인권 연구자들을 정치적 보수 내지 우익과 동일시하는 풍토가 존재하기 때문이다. 따라서 이러한 어려움 가운데 일부 민간연구기관 및 개인연구자들의 연구성과와¹⁵⁾ 통일연구원¹⁶⁾, 외교안보연구원¹⁷⁾ 등 국책연구기관의 지속적 자료축적 및 보고서 발간은 그 의의를 높이 평가할 만하다. 다만 북한인권문제 자체에 대한 연구보다는 미국과 국제사회에 대한 동향 파악 및 정부의 입장정립에 비중을 두는

14) 법학과 국제정치학 중심으로 이해되어온 인권담론의 초점을 넓혀 사회학, 심리학, 인류학 등 다양한 분야의 연구성과를 종합하여 인권 개념과 작동 메커니즘을 밝혀내고자 한 학제적 연구의 모범적 예로는 Michael Freeman, *Human Rights: An Interdisciplinary Approach*, (Oxford: Blackwell Publisher, 2002).

15) 북한 및 통일문제 연구를 주로 하는 민간연구소 및 개인연구자에 의한 연구로는 김용기, “계급의 불평등구조와 계급정책”, 『북한사회의 구조와 변화』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1987); 북한연구소 편, 『북한형법의 실상: 그 비민주성 · 반인권성 · 반통일성을 해부한다』 (서울: 원일정보, 1990); 평화문제연구소 편, 『북한의 인권백서』 (서울: 평화문제연구소, 1991); 최성철, 『북한인권의 이해』 (서울: 북한인권개선운동본부, 1995); 한양대학교 통일정책연구소 편, 『북한인권론』 (서울: 한양대학교, 1998); 최의철, 『인권과 국제정치 그리고 북한인권』 (서울: 백산자료원, 2001), 김석향, “일상생활에서 본 북한의 성평등 실태와 여성 인권의 문제”, 한국인권재단 편, 『한반도의 평화와 인권2: 2001 제주인권학술회의』 (서울: 사람생각, 2001) 등이 있다.

16) 통일연구원의 연구성과는 전현준, 『북한의 인권실태 연구』, 연구보고서 93-12 (1993); 권오덕, 『북한의 인권실태』 (1995); 민족통일연구원 편, 『북한인권 개선 및 북한이탈주민 지원 대책방향』, 통일경제분석 97-5 (1997); 이금순, 『탈북자 문제 해결방안』, 연구총서 99-02 (1999); 최의철, 『북한인권과 유엔인권대접: 시민적 · 정치적 권리를 중심으로』, 연구총서 02-06 (2002); 최의철, 『북한의 인권부문 외교의 전개방향』, 연구총서 03-01 (2003) 등이 있다; 한편, 1998년부터 매년 국영문으로 발간되어 오고 있는 『북한인권백서』는 유엔에서 규정하고 있는 분야별 인권목록에 맞추어 2005년판부터 구성이 개편되었다. 주요연구자는 김병로, 서재진, 이금순, 이우영, 서재진, 최의철 등이다.

17) 외교안보연구원의 연구성과는 우송지, 전게서.

듯한 측면은 아쉬운 점이다.¹⁸⁾ 최근에는 관심도를 반영하듯 관련 학위논문도 늘고 있는 추세이나, 여전히 북한인권 실상이나 재외탈북자 실태를 밝혀내기 위한 연구가 대중을 이루고 있다.¹⁹⁾ 또한 드물기는 하지만 소위 ‘내재적 접근법’에 입각하여 북한측 공간문헌이나 대외 공식논평 분석에 치중한 나머지 북한측 입장을 대변하는 듯한 연구도 찾아볼 수 있다.²⁰⁾

북한인권문제에 관한 실질적 자료수집과 영향력 있는 보고서 작성은 사실상 북한인권운동 및 대북인도지원 NGO들에 의해 주도되어 왔다.²¹⁾ 북한인권·난민문제에 대한 관심 환기에 목표를 두고 개최되어온 각종 국제회의와 심포지엄, 학술토론회 등을 통해 실상에 관한 기초 자료들이 종합되고, 증언간 교차검증을 통해 거의 사실로 받아들여질 만한 성과들도 나오고 있다. 이처럼 국제적 관심을 촉구하고

18) 한국정부의 입장정립을 위한 참고자료로 활용되는 통일연구원의 연구로는 제성호, “유엔인권소위원회 북한인권 결의안 채택: 평가와 전망”, 『통일정세분석』 98-05 (1998); 통일연구원 편, “미 국무부의 2000년 북한인권보고서와 통일연구원 2000년 북한인권백서 비교분석” 『통일정세분석』 00-02 (2000); 서재진·김수암 공저, “2002년 미국의 북한인권문제 관련 동향 분석”, 『통일정세분석』 02-03 (2002); 통일연구원 편, “북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향”, 『통일정세분석』 03-03 (2003); 최의철·임순희 공저, “제60차 유엔인권위원회의 북한인권 결의안 채택과 우리의 고려사항”, 『통일정세분석』 04-09 (2004).

19) 비교분석방법을 활용한 최근 참고할만한 논문으로는 오경섭, “북한인권 침해의 구조적 실태에 대한 연구: 정치범수용소를 중심으로”, 고려대학교 북한학 석사학위논문, 2005.8.

20) 물론 이러한 연구들은 북한측 시각과 입장 변화를 추적하고 문제해결의 제약사항을 이해하는 데 있어서는 유용하게 활용될 수도 있다. 연구의 예로는 김근식, “북한의 인권: 안으로부터의 시각”, 한국인권재단 편, 『한반도의 평화와 인권2: 2001 제주인권학술회의』 (서울: 사람생각, 2001); 송지영, “북한의 ‘우리식 인권’ 외교 연구: 대남, 대미, 대일정책을 중심으로(1998.1~2001.5)”, 경남대학교 북한대학원 석사학위논문, 2001.6.

21) 국제적으로 알려진 대표적 국내 NGO로는 (사)북한인권시민연합(The Citizens' Alliance for North Korean Human Rights: NKHR), (재)좋은벗들(Good Friends) 등이 있으며, 최근 발간한 보고서로는 NKHR, *Prisoners of Their Own Country: North Korea in the Eyes of the Witnesses*(제61차 유엔 인권위 제출보고서) (Seoul: March, 2005); NKHR, *Alternative Report: Class and Gender Discrimination in North Korea*(제33차 유엔 여성차별철폐위 제출보고서) (Seoul: July 2005); NKHR, *Reinvestigation of the 'Repatriation of Seven North Korean Defectors in 2000'*(잇잇 문타폰 유엔 북한인권특별보고관 참고보고서) (Seoul: November 2005); Good Friends, *Human Rights in North Korea and the Food Crisis: A Comprehensive Report on North Korean Human Rights Issues* (Seoul, March 2004); 북한인권시민연합은 주로 시민적·정치적 권리 및 정치범수용소, 여성인신매매 실태에 관한 조사연구에 중점을 두고 북한인권개선운동을 주도해 왔으며, 좋은벗들은 경제적·사회적·문화적 권리 및 재중탈북자실태, 북한내 경제상황변화 등에 관한 조사연구를 바탕으로 대북인도지원활동에 앞장서 왔다.

북한으로 하여금 인권상황을 개선할 수 있도록 압력을 가하기 위한 전략적 논문들은 주로 NGO 활동을 이끄는 국내외 학자그룹에 의해 발표되어 왔다.²²⁾

최근에는 북한인권문제의 해결을 위한 다자간협력의 필요성 및 가능성에 대한 연구가 계속 시도되고 있다. 이러한 논의가 최근에서야 시작된 것은 아니다. 소위 ‘우리식 인권’에 대한 북한의 집착과 중국, 러시아, 한국 등 주변국과의 복잡한 이해관계를 고려할 때, 북한인권문제는 양자관계가 아닌 지역인권레짐 창설을 통해 접근하는 것이 바람직하다는 견해는 1990년대 말 이원웅에 의해 처음 제시된 바 있다.

이원웅은 ‘헤게모니 이론’과 ‘국제 도덕성 이론’을 활용하여 북한인권문제에 대한 국제사회의 개입현상을 설명하고 있다. 강력한 패권국가의 능력과 의지를 국제레짐 형성의 가장 중요한 요인으로 간주하는 헤게모니 이론에 따라, 국제인권레짐 또한 패권국가의 ‘도덕적 지도력’ 행사를 위한 도구 혹은 절차로 보고 있다. 미국의 인권외교는 ‘이념적 헤게모니’를 통하여 자발적 복종을 얻어내고자 하는 시도로 평가될 수 있으며, 북한 역시 국제인권규범을 선진 자본주의 국가들의 헤게모니로 받아들이고 있다는 분석이다. 한편 헤게모니 모델과 달리, 제2차 세계대전과 같은 인류의 참화에 대한 집단적 반성과 도덕적 ‘학습’을 통해 국제인권레짐이 제도화된 것으로 보는 국제 도덕성 모델에 따라, 북한에 대한 국제사회의 압력은 남아공의 인종차별의 예와 같이 국제 도덕성의 실현 과정으로 볼 수도 있다고 설명한다.²³⁾

이원웅은 북한인권문제는 남북대화와 같은 정부간 직접협상으로는 실효를 거두기 어렵고, 유엔 등 국제인권레짐을 통한 접근을 현실적 대안으로 생각해볼 수 있지만 유엔 인권제도가 갖고 있는 국가중심주의 때문에 근본적인 방법이 될 수 없다고 지적한다. 따라서 중국, 일본, 러시아 등을 포함한 동북아시아 인권레짐의 창설이 필요하며, NGO의 주도적 활동이 중요하다고 주장한다. 유럽이나 미주인권

22) 인권 NGO를 이끄는 국내 주요연구자로는 북한인권정보센터의 윤여상, 『제3의 동포 재외탈북자』(서울: 열린포럼21, 2001); 북한인권시민연합의 Heo, Man-ho, *Misery and Terror: Systemic Violations of Economic, Social and Cultural Rights in North Korea*, FIDH No.374/2 (Paris: Federation Internationale des Ligues des Droits de l'Homme, Nov. 2003), 홍성필, 이원웅, 서창록 등; 해외연구자로는 David Hawk, *The Hidden Gulag: Exposing North Korea's Prison Camps* (The U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2003).

23) 이원웅, “북한 인권문제의 성격과 인권정책의 방향”, 『한국정치학회보』 제32집 제1호(서울: 한국정치학회, 1998).

레짐이 보여 주듯이 지역인권레짐이 유엔 인권제도의 약점을 보완할 수 있을 것으로 기대되기 때문이라는 것이다.

그러나 근본적으로 상이한 시각의 두 이론을 함께 적용하여 논리적 일관성이 약하며, 주변국 입장이나 이해관계를 중요한 고려요소로 강조하였음에도 불구하고, 구체적 논의에 있어서 중국과 러시아에 대해서는 분석하지 않고 있다는 점이 한계로 지적될 수 있다.

비교적 최근에 이루어진 허만호의 연구는 북한인권문제를 논의하기 위한 다자간 협의체 구상안의 전략적 적실성을 검토하고 NGO들의 활동방향을 제시하고 있다. 여전히 논란이 되고 있는 2004년 미국 북한인권법안은 잘못 추진될 경우 인권문제를 압력 수단으로 이용하는 미국식 일방주의라는 비판을 면하기 어려울 것이라고 신중하게 평가하고 있다. 그럼에도 불구하고 북한과 인권대화를 시도하고 다자간협의를 통해 해결하고자 하는 안(Sec. 106)이 포함되어 있다는 점은 십분 활용할 필요가 있다고 강조하고, 유럽안보협력회의/기구(CSCE/OSCE) 및 헬싱키 프로세스(Helsinki Process)와 비교하여 적실성과 형식 및 사안별 외부개입의 가능성 등을 검토하고 있다.²⁴⁾

그러나 북한인권문제를 왜 양자관계가 아닌 다자관계의 틀 속에서 풀어야 하는지에 대한 충분한 해명이 부족하고, CSCE/OSCE 이외의 다른 유형의 지역인권레짐들에 대해서는 검토하지 않고 있다는 한계가 있다.

한편, 국제관계이론을 토대로 동아시아인권레짐이론을 모색하고 있는 서창록은 전통적 국제관계이론으로서 권력기반이론(power-based theory)과 이익기반이론(interest-based theory)의 한계를 설명하고, 지식기반이론(knowledge-based theory)을 대안으로 활용하는데 관심을 두고 있다. 이와 관련하여 국제관계에 있어서 레짐이론과 그 연장선상에 있는 글로벌 거버넌스 개념을 통해 인권문제 일반과 동아시아 인권문제, 구체적으로는 북한 인권문제에 대한 해법을 모색하고 있다. 이론적 기초로는 지식기반이론의 구체적 내용을 형성하는 웬트(Alexander E. Wendt)의 구성주의(Constructivism)적 인식론과 그람시(Gramsci)적 비판이론(critical theory)에서의 시민사회의 역할에 대한 강조를 원용하고 있으며, 이원웅과 마찬가지로

24) 허만호, “북한인권문제의 다자간 협의: 전략적 적실성과 NGO들의 활동방향”, 제25회 북한동포의 생명과인권 학술토론회 (서울: 북한인권시민연합, 2004.12.3).

지로 지역적 특수성과 북한당국의 비협조를 고려한다면 동아시아 지역인권레짐은 우선 NGO간 협력을 중심으로 하는 소위 ‘Track III’ 방식을 통해 구체화될 수 있다고 설명한다.²⁵⁾

물론 이러한 논의는 협력의 가능성과 적실성, 기본방향 등에 대한 예비적 검토 차원에서 시작되고 있는 단계이지만, 국제인권레짐에 비해 지역인권레짐의 창설과 유지에 있어서 중요하게 고려해야 할 국가의 역할 내지 참여가능성 여부가 충분히 검토되지 않고, 여러 유형의 지역인권레짐에 대해서는 간략한 소개에 그치고 있다.

따라서 예상되는 문제점은 무엇이고, 동아시아에는 어떠한 형태가 적실성이 있으며, 각 유형이 중요하게 시사하는 바는 무엇인지에 대한 논의가 부족하다는 아쉬움이 있다. 서창록의 연구는 전반적으로 정치적·외교적 이익 여부에 따라 협력의 성패가 중요하게 결정되는 국제정치의 현실이 고려되지 못하고, 다소 낙관적인 관점을 견지하고 있다.

이상과 같이 다자간협력을 통한 북한인권문제의 해결에 관한 최근의 논의들에서는 공통적으로 다음과 같은 한계점들이 발견된다.

첫째, 동아시아의 지역적 특수성에 대해서는 언급하고 있으나, 북한의 특수성이나 체제의 특성에 대해서는 충분히 검토되지 못하고 있다. 북한을 지역인권레짐으로 이끌어 내기 위해서는 북한의 외교정책에 대한 분석을 통해 레짐에 참가함으로써 북한이 기대할 수 있는 손익에 대한 평가가 선행되어야 하며, 다자간협력을 통해 권고되는 사항들이 내부 정책결정과정에 반영될 수 있도록 연결가능한 고리를 찾아낼 필요가 있다. 특히 이원웅과 서창록이 강조하는 NGO 중심의 Track III 접근방식은 자율적 시민사회가 미비한 북한에는 적용되기 어려운 낙관적 기대라고 볼 수 있다. 따라서 학계나 외교관, 준공무원 차원의 비공식 외교를 통한 Track II 접근방식의 가능성을 검토하는 것이 보다 현실적인 접근이라고 하겠다.

둘째, 동아시아의 지역적 개념이 불분명하고, 참가 및 협의주체에 대해 충분히 논의되지 못하고 있다. 일반적으로 지역협의체는 참가국 수가 늘어날수록 파급효과가 커지는 반면에, 합의에 이르는 것은 더욱 어려워진다. 따라서 지역인권레짐에 참가하는 가입대상국에 대한 판별과 함께 역외국가임에도 불구하고 막강한 영향력

25) 서창록, 전제서.

을 행사해온 미국과 함께 북핵 6자회담의 참가주체인 러시아의 참가여부 및 바람직한 역할에 대한 분석이 요구된다.

셋째, 유럽의 헬싱키 프로세스는 안보, 경제, 인권 등 주요한 제문제들과 관련하여 상호 필요성과 이해득실을 충족하면서 포괄적으로 합의된 사례이나, 동아시아의 경우 주요안보사안은 북한의 핵문제로 집중되어 있는 바, 유사한 방식을 적용할 경우 북한의 입장에서는 안보에서도 양보를 요구받고, 인권에서도 양보를 해야 하는 이중압력에 직면하게 될 것이므로 거부할 가능성이 높다. 따라서 안보문제와 인권문제간 분리-연계 여부에 대한 검토가 요구된다.

넷째, 당면한 과제는 크게 북한내 인권문제와 함께 중국 등 제3국을 떠돌고 있는 재외탈북자 문제도 중요한 과제임에도 불구하고, 재외탈북자 문제와 관련하여 주변국의 참가가능성은 충분히 분석되지 못하고 있다. 특히 중국의 협조를 이끌어내는 것이 관건이므로, 레짐을 통해 중국을 포함한 주변국들이 얻을 수 있는 기대이익에 대한 평가와 참가가능성에 대한 분석이 요구된다.

다섯째, 레짐 창설의 필요성과 방향에 대해서는 논의하고 있으나, 레짐 유지방안에 대해서는 충분히 논의되지 못하고 있다. 따라서 유엔인권레짐이나 지역인권레짐의 한계를 기능적으로 상호 보완하는 방안이나 구속력 및 실효성 확보 메커니즘에 대한 구상이 요구된다.

요컨대, 지역인권레짐을 통해 북한인권문제를 해결하기 위해서는 무엇보다 역내 국가들의 입장과 이해관계를 분석해야 하고, 참여 가능성과 실효성에 대한 다각적 분석 또한 병행되어야 한다. 그리고 이를 바탕으로 ‘지역인권레짐의 합리적 형태에 대한 구상(rational design of regional human rights regime)’이 필요하다.

하지만 이에 앞서 ‘먼저 역내 국가간 우호적 관계가 형성되고 협력이 축적되어야만 지역인권레짐이 창설될 수 있는가?’, 아니면 ‘지역인권레짐의 창설을 통해 협력이 활성화될 수 있는가?’의 문제를 분명히 할 필요가 있다. 즉, ‘지역인권레짐’과 ‘역내 국가간 협력’ 가운데 어느 것이 원인이고, 결과인가 하는 문제인 것이다. 물론 그 선후관계는 지역에 따라, 시대적 상황에 따라 달라질 수 있을 것이다.

타 분야에서의 협력이 인권문제와 같은 민감한 이슈의 협력 또한 촉진할 가능성이 높다는 것은 누구나 쉽게 생각할 수 있을 것이다. 하지만 본 논문은 그렇지

않은 동아시아의 상황에서는 과연 어떻게 인권분야의 협력 가능성을 높일 수 있는가 하는 문제를 다루고자 한다. 그러한 점에서 기왕의 사례들을 비교분석하여 일반이론을 제시하는 데 중점을 두기보다 기존이론을 활용하거나 필요한 수정을 가하여 실천적 방향틀을 제시하는 데 목표를 두고자 한다.

제3절 연구방법 및 범위

본 논문에서는 현재 북한인권문제를 비롯하여 다양한 인권문제들이 복잡하게 얽혀 있는 동아시아의 상황에서는 ‘지역인권레짐의 창설’이 선행되어야 인권분야에서의 대화와 협력이 촉진될 수 있다는 측면을 더 강조하고자 한다. 이러한 주장은 개략적으로 다음과 같은 일련의 조건 및 변수에 따라 영향을 받는 두 가지 가설에 따라 전개될 것이다.

- 조건 1. 지리적 근접성이 높은 지역 내에(Scope of Region)

조건 2. 2개 이상 복수(複數)의 인권이슈들이(Number of Issues)

조건 3. 3개 이상 복수 국가간 얽혀 있을 경우(Number of Nations)



‘핵심적 이슈의 민감성(Sensitivity of Crucial Issue)’²⁶⁾이 높을수록



- 가설 1. 해결을 요구하는 국가 역시 대상국가와 관련된 인권이슈에 있어서 ‘전술적 양보’ 필요성이 높아진다. (부메랑이론의 수정)

가설 2. 복수의 인권이슈들 가운데 어떠한 단일이슈도 양자적·개별적으로 해결될 가능성이 낮아진다.

26) ‘핵심적 이슈의 민감성’란 특정 지역내의 여러 가지 인권현안들 가운데 가장 시급한 해결을 요하고 중요한 것으로 간주되는 핵심적 이슈에 대한 대상국가의 민감성으로 정의하고자 한다.

이러한 가설을 동아시아 지역의 상황에 적용하여 북한인권문제와 같이 해당국가의 강한 반발은 물론 주변국가들과도 복잡하게 얽혀있는 민감한 이슈는 유엔 차원의 국제사회의 압력이나 개입은 물론 개별국 차원의 양자간 협력을 통해서도 해결되기 어려움을 설명하고, 관련국들로부터 전술적 양보와 협력을 이끌어낼 수 있는 지역 차원의 다자간 협력이 현실적 대안이 될 수 있음을 논증하고자 한다.

또한 지역인권레짐의 창설이 과연 유엔으로 대표되는 국제인권레짐의 한계를 보완하고 다자간 협력을 가능케 하는지, 그리고 각 유형의 성공과 실패사례가 시사하는 바는 과연 무엇인지 알아보기 위해 및 유럽, 미주, 아프리카 지역인권레짐의 세 가지 모델을 중점적으로 살펴볼 것이다. 이러한 논의는 국제제도의 합리적 구상에 관한 기존연구에서 제시되고 있는 ‘멤버십 규칙(membership rules)’과 ‘이슈의 범위(scope of issues covered)’, ‘제도이행 상의 중앙집중화 여부(centralization of tasks)’, ‘통제 및 강제규칙의 강약(rules for controlling the institution)’, ‘합의의 유연성(flexibility of arrangements)’ 등 제도의 강약과 성패에 영향을 미치는 것으로 간주되는 일련의 변수에 주목하여 주요한 시사점들을 도출하고자 한다. 이를 바탕으로 동아시아 지역에서 다자간 협력을 통해 북한인권문제를 해결할 수 있는 가능성과 레짐의 실효성 및 구속력을 제고할 수 있는 합리적 방안을 모색할 것이다.

본 논문은 전반적으로 문헌조사와 사례분석에 기반하고 있다. 지역인권레짐의 여러 유형을 검토함에 있어서는 동아시아 지역의 특수성을 고려하여 적용 가능한 사항과 어려운 사항 등에 대한 비교분석을 병행하였다. 연구의 공간적 범위로 동아시아의 개념은 넓게는 러시아 극동지방에서부터 중국, 남·북한과 일본, 대만, 홍콩, 필리핀, 베트남, 라오스, 캄보디아, 말레이시아, 태국, 싱가포르, 인도네시아 등을 포괄할 수 있을 것이다. 하지만, 북한인권문제의 해결방안을 모색하고 있는 본 논문에서는 남·북한과 중국, 몽골, 일본 등 동북아 5개국을 주 대상국으로 한정하고, 역외국가 참여의 적실성을 분석하기 위하여 미국과 러시아를 추가하였다. 그럼에도 불구하고 이를 동북아시아로 규정하지 않는 것은 지역인권레짐의 제도화 및 발전과정에서 ASEAN이나 ARF 등 경제·안보분야의 협력성과 연계하여 동남아 각국의 참여 가능성을 열어두기 위함이다. 시간적 범위로는 북한이 국제인권규약에 최초 가입한 1981년을 전후한 시기부터 2005년 12월 현재까지를 다루고 있다.

본 논문은 크게 5장으로 구성되어 있다. 제2장에서는 먼저 북한인권문제의 현황 및 쟁점을 검토하고, 기존의 국제사회의 노력과 성과 및 한계를 분석하고 있다. 이를 통해 유엔 차원의 국제인권레짐과 NGO 차원의 국제인권운동에 일정한 한계가 있음을 강조함으로써 지역적 차원의 다자간협력이 차선의 대안이 될 수 있음을 시사하고 있다. 제3장에서는 동아시아에서 인권분야의 다자간협력이 필요한 이유가 무엇인지 설명하기 위하여 국제레짐이론과 부메랑이론은 개괄적으로 살펴보고, 본 논문에서 제시하고자 하는 일련의 가설들을 논증하고 있다. 제4장에서는 아시아에서 지역인권레짐을 창설하기 위해 시도되어온 기존노력의 문제점을 짚어보고, 유럽, 미주, 아프리카 등 다른 지역인권레짐의 시사점들을 정리하고 있다. 이와 함께 동아시아 인권레짐을 창설하기 위해 고려되어야 할 중점사항들과 역내 인권협약기구 창설하기 위한 참여주체를 검토한 뒤, 동아시아 지역인권레짐의 구속력과 실효성을 확보하기 위한 방안에 대하여 논의하고 있다. 마지막으로 제5장 결론에서는 연구 결과를 요약하였다.

제2장 북한인권문제와 국제사회의 노력 및 한계

제1절 북한인권문제의 현황과 쟁점

1. 북한인권문제의 국제공론화 과정

1) 북한인권문제의 외부표출

국내에는 1970년대 이전에도 미송환 국군포로문제와 관련하여 북한내 수용소의 존재가 간헐적으로 언급되고 있었지만, 국제사회에 북한인권실상이 처음 알려진 것은 1979년 봄, 국제사면위원회(Amnesty International: 이하 AI)에서 간행된 한수기에 의해서였다. 1979년 봄 AI는 『조선민주주의인민공화국에서 양심수인으로서 겪은 일들』이라는 알리 라메다(Ali Lamada)의 책자를 간행하였다.²⁷⁾ 베네수엘라 시인이자 공산당원이었던 라메다는 북한당국의 초청을 받아 평양 외국문출판사에서 번역원으로 일하였으나 김일성숭배를 비판했다는 이유로 간첩으로 몰려 사리원 정치범수용소에 수감되었다. 다행히 AI의 구명운동으로 7년간의 옥고 끝에 풀려나고국으로 돌아갈 수 있었고, 자신이 겪은 일을 기록하여 AI 출판국을 통해 출판한 것이었다. 그러나 이 책자는 소련군의 아프가니스탄 침공, 중국의 베트남 침공, 크메르루즈 대학살 등 국제적 사건에 가려져 국제사회의 관심을 크게 끌지 못했다.²⁸⁾

이후 북한은 한국보다 훨씬 앞선 1981년 대표적 국제인권규약인 ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: 이하 ICESCR)’과 ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights: 이하 ICCPR)’에 가입하였다.²⁹⁾ 주목할만한 점은 당시 북한의 적극적 가입 이유가 한국의 군사정권 아래 자행된 인권유린상황을 국제사회에 호소하기 위해서였다는 사실이다. 만약, 당시 북

27) *AI index: ASA 24/02/79* (London: Amnesty International, 1979).

28) 『생명과 인권』, 제1호 (서울: 북한인권시민연합, 1996); 윤현, “국제사면위원회와 북한인권개선운동”, <월간 북한>, 04-02 (서울: 북한인권시민연합, 2004), p.1.

29) 한국은 북한보다 9년이나 늦은 1990년 4월 10일에 이르러서야 두 국제인권규약에 가입하였다.

한의 문제제기가 군사정권하의 인권개선에 기여한 측면이 있다고 한다면, 오늘날 북한인권문제를 한국이 제기하는 것 또한 역사적으로 공평하며 자연스러운 일이라고 볼 수 있음직하다. 후술하겠지만, 1980년대 북한의 인권외교는 한국을 비난하고 북한체제의 우월성을 선전하는데 목표를 두고 있었기 때문에, 규약가입에 따른 의무사항으로 유엔에 제출되는 보고서에 북한인권상황은 철저히 은폐되고 있었고, 보고서를 토대로 한 유엔 인권이사회의 평가 또한 북한내 실상에 대한 정보획득의 제한사항을 지적하는 수준에 그칠 수밖에 없었다.

그러한 점에서 1988년 12월 아시아감시위원회와 미네소타변호사 국제위원회의 보고서가 최초의 체계적인 보고서로 기록되고 있다.³⁰⁾ 동 보고서는 북한주민의 정치적 자유, 경제적·사회적·문화적 권리, 고문과 비인간적 처우, 형사소송 및 재판 절차, 구속 및 구금, 사생활, 가정, 재산, 종교, 교육 등 광범위한 분야에 걸쳐 북한 정부가 위반하고 있는 국제법상 의무를 지적하고, 정치, 경제, 사회 전반에 구축되어 있는 공포체제를 개선하기 위해 북한 당국과 국제기구들이 취해야 할 조치들에 대하여 제언하였다. 무엇보다 큰 의의는 북한 전역에 존재하는 것으로 추정되는 12개소의 특별독재대상구역 위치와 약 15만 명의 정치범이 수감되어 있다는 사실을 국제사회에 발표함으로써 수용소 문제에 대한 관심을 촉발시켰다는 점이었다.³¹⁾

1993년에는 AI에 의해 정치범수용소에 대한 더욱 구체적인 보고서가 제출되어 함경남도 요덕군 15호 관리소에 수감된 신숙자 가족과 평양중심부에서 70km 떨어진 승호리 지역에 위치한 수용소에 수감된 시바타 일가의 석방을 촉구하였다. AI는 이듬해인 1994년에도 승호리 수용소에 구금되어 있는 49명의 정치범 명단을 공개하고 이들의 행방, 구금이유, 재판환경, 이들 친척들의 행방을 공표해 줄 것을 북한 당국에 요구하였다.³²⁾ 하지만 북한인권문제는 전반적으로 1990년대 말까지도 유엔 인권소위원회 및 인권위원회와 북한 당국 간 차원에서만 논의되고 있었으며, 그에 관한 간헐적인 언론보도 역시 개괄적인 소개에 그치는 수준이었다.

30) Asia Watch · Minnesota Lawyers International Human Rights Committee 공편, Richard Kagan 외 공저, 송철복 외 공역, 『북한의 인권』 (서울: 고려원, 1990).

31) 상계서, pp.115-117.

32) 공보처, 『북한의 인권: 93년도 및 94년도 국제사면위원회 북한관련 보고서』 (서울: 은성문화사, 1994).

2) 북한인권문제의 국제 공론화

북한인권문제가 국제적 이슈로 공론화되고 접근방식에서도 새로운 국면으로 들어선 것은 1999년 12월부터였다. 1970~80년대 군사정권 하에서 AI 한국지부를 창립·주도한 인권운동가들과 탈북자들이 중심이 되어 1996년 5월 설립된 최초의 북한인권운동단체인 북한인권시민연합(Citizens' Alliance for North Korean Human Rights: NKHR)의 주최로 첫 NGO 국제회의가 개최되었다. 이를 통해 '서울선언'이 채택되고, 국제인권단체들과 세계 각국의 영향력 있는 인사들 간의 협력 네트워크(Friend's Network)가 구축되었으며, '프랑스지식인선언'이 발표되는 등 세계 언론이 북한인권문제에 주목하기 시작하였다.

국제여론의 관심이 점차 고조되고 있던 시점에서 2000년 1월 발생한 '7인 탈북자 강제송환'은 북한인권문제의 국제적 공론화와 흐름 변화에 결정적인 계기가 되었다. 1999년 겨울(11월) 중국에서 러시아로 국경을 넘어 한국행을 시도하던 탈북자 7명이 러시아 국경수비대에 의해 체포되었으나, UNHCR의 난민지위 부여와 국내외 언론의 지대한 관심에도 불구하고 1999년 12월 30일 러시아가 이들을 중국으로 돌려보내고, 중국은 '유엔난민지위협약'의 가입당사국으로서의 보호 의무에도 불구하고 2000년 1월 12일 이들을 북한으로 다시 강제 송환시킨 초유의 사건이 발생한 것이었다. 북한인권문제의 공론화 및 쟁점화에서 있어서 동 사건이 차지하는 의미는 적어도 다음과 같은 다섯 가지 측면에서 대단히 중요하다고 볼 수 있다.

첫째, 정치범수용소의 존재와 인권유린 실태, 철저한 감시통제체제 및 성분에 따른 차별정책 등 주로 북한 내부의 인권문제를 중심으로 논의되어 오던 초점이 북한 외의 지역 또는 북·중간 국경지역에 집중된 탈북자 인권문제로 전환되었다. 둘째, 북한이라는 일국적 차원에서 논의되어 오던 문제가 탈북 루트 상 경유국인 중국, 러시아, 몽골 등 주변국들이 관련된 다자적·지역적 차원의 문제로 확대되었다. 셋째, 탈북자를 '정치적 난민'으로 볼 것인가, '경제적 이주민'으로 볼 것인가에 대한 난민지위인정기준에 대한 논란이 촉발되었으며, 이로부터 '협약난민', '위임난민'에 이어 '현장난민' 등 국제법상 난민지위의 유형에 관한 발전된 논의가 모색되기 시작하였다. 넷째, 중국의 비협조로 인하여 유엔인권레짐의 정점에 위치하고 있

는 유엔 인권고등판무관실의 위상과 유엔 인권규범의 권위가 심각하게 손상되었으며, 국제인권레짐의 구속력에 대한 보완이 요구되기 시작하였다. 다섯째, 탈북자 보호를 위한 주변국과의 관계 개선 및 국제사회에서의 한국 정부의 책임론이 제기되고, 한국 정부의 적극적인 외교노력이 요청되기 시작하였다는 점이다.

요컨대, 북한인권문제는 1990년대 말부터 시작된 국내 NGO들의 주도적 역할과 ‘2000년 7인 탈북자 강제송환 사건’으로 인해 운동적 차원에서는 국제적 이슈로 공론화되는 긍정적 변화가 있었지만, 북한인권문제의 원인규명, 접근관점, 해결방식 등에 관한 쟁점화에 있어서는 소모적인 논쟁이나 운동진영간 갈등이 첨예화되기도 하는 등 부정적 변화도 있었다.

이러한 가운데 유엔 인권위원회에서는 2003년부터 3년 연속 북한인권결의안이 채택되었고 2005년에는 유엔 총회에 상정되어 통과되기에 이르렀다. 하지만 한국 정부는 불참과 기권입장을 고수해오고 있어 국내는 물론 국제사회에서도 비난여론이 점차 높아지고 있다. 또한 2004년 미국의 북한인권법이 제정된 이래, 일본과 한국에서도 북한인권법 제정이 추진되고 있어 북한인권문제를 둘러싼 갈등과 논란은 더욱 가열되고 있다.

다음에 살펴볼 북한인권문제를 둘러싼 주요쟁점들은 본 논문의 주제인 다자간 협력을 통한 북한인권문제의 해결방안과 접근법을 모색하는데 있어서 중요하게 고려해야 할 사항들이라고 할 수 있다.

2. 북한인권문제의 주요쟁점

1) ‘내인론’ 대 ‘외인론’

북한인권문제를 둘러싼 첫 번째 논쟁은 북한인권문제가 체제의 내적·구조적 원인에서 비롯되었는가, 한국과의 체제경쟁이나 미국의 대북 경제제재, 외교적 압박정책 등 외적요인에 의해 비롯되었는가 하는 원인에 대한 문제이다. 북한의 인권 문제에는 여러 측면이 있고, 이를 규정하는 근본원인도 강조점에 따라 다르게 부각될 수 있다.³³⁾

33) 허만호, 전게서, p.13.

그동안 북한인권개선운동을 주도해온 북한인권시민연합 외에도 북한민주화네트워크, 북한인권정보센터, 자유북한방송, 탈북자동지회, 데일리NK 등 국내의 주요 NGO들과 탈북자단체, 국제사면위원회(Amnesty International), 국제인권감시협회(Human Rights Watch) 등 주요 국제인권단체들과 최근에는 대한변호사협회, 서울지방변호사회, 시민과함께하는변호사들(시변)도 북한인권문제가 체제의 내적·구조적 원인에서 비롯된 측면이 크다고 지적해왔다. 특히 시민적·정치적 권리에 대한 인권침해는 1950년대로까지 거슬러 올라갈 수 있을 만큼 그 역사가 뿌리 깊은 바, 정치범수용소의 존재 및 철저한 사회통제체제 등을 가장 심각한 문제로 지적되고 있다. 경제적·사회적·문화적 권리와 관련된 생존권과 식량난 문제도 그와 같은 체제의 비효율성에서 상당부분 비롯된 문제라는 인식이다. 이를 해결하기 위한 인도적 지원 및 개발권의 필요성에는 기본적으로 동의하지만, 북한주민의 실질적 생존권 보호에 도움이 되기 위해서는 분배 투명성 제고와 식량난으로 인한 탈북자 처벌 완화를 촉구하는 입장이다.

이와 달리, 최근 인권운동사랑방, 평화네트워크, 참여연대, 민주사회를위한변호사모임(민변), 민중의소리, 시민의신문 등의 인권 및 사회단체들과 범민련 계열의 통일연대, 한총련 및 범청학련 계열의 6.15청학연대 등 친북운동단체들은 북한인권 문제는 한국과의 체제경쟁, 주한미군주둔, 미국의 대북 경제제재, 유엔 등 국제사회의 외교적 압박정책 등 외부적 위협요인에 대한 체제유지의 고육지책으로 불가피하게 발생하고 있으며, 시기적으로는 1987년 미국의 대북경제제재와 1990년대 말의 동구사회주의권의 붕괴와 함께 발생한 것이라고 주장해오고 있다. 특히 북한주민들의 경제적·사회적·문화적 권리와 개발권 보장을 강조하며, 대북원조 및 식량지원 확대를 중요시하는 입장이다. 한편, 이러한 가운데 동국대 강정구, 박순성 등 일부 학자들도 기존담론에 대한 비판적 접근을 강조하며, 특히 미국의 북한인권법과 대북경제제재 철폐, 주한미군 철수를 주장해오고 있다.

그러나 북한은 미얀마 아웅산 폭파사건(1985)과 최근 주요 의문사건 가운데 하나로 재조명되고 있는 KAL기 폭파사건(1987) 등 일련의 테러사건을 이유로 미국의 경제제재를 받기 이전인 1980년대 초반부터 이미 농업생산체계에 심각한 문제들을 안고 있었던 것으로 파악된다.³⁴⁾ 우승지의 연구에 따르면 1980년대부터 연평

군 415만 톤 정도밖에 곡물을 생산하지 못하여 만성적 식량부족에 시달렸으며, 당시 이미 1인당 배급을 700g에서 456g으로 줄이고, 중·소의 지원으로 근근이 지탱해왔다는 점에서 북한의 식량난과 탈북자 발생을 외부요인으로만 돌릴 수는 없을 것이다.³⁵⁾ 특히, 1956년의 '8월 종파사건', 1967년을 전후한 '갑산과 숙청' 및 주민재등록사업 등에 따라 주민을 소위 '3계층 51개 부류'로 구분하여 차별하고, 완전통제 구역을 설치·확대하여 '유일사상체계 확립 10대 원칙' 등에 따라 자국민에 대한 심각한 인권유린을 자행해 온 점은 명백히 북한 자체의 내적 문제임을 부인할 수 없을 것이다.

요컨대, 북한인권문제가 체제 자체의 내적·구조적 원인에서 비롯된 측면이 크다는 점에는 이론이 없을 듯하다. 다만, 미국의 대북경제제재가 북한과 서방국가간의 외교관계 정상화 및 경제교류, 원조획득 통한 경제난 완화의 장애요인 가운데 하나가 되고 있다는 점 또한 고려할 필요가 있다.

2) '보편성' 대 '특수성'

인권에 관한 논의에 있어서 가장 고전적 주제이면서도 중요한 문제인 인권의 보편성 대 상대적 특수성 논쟁은 북한인권문제에도 그대로 적용된다. 북한당국의 인권개선 노력을 촉구하는 국제사회의 요구 내지 압력이 인권의 보편적 기준에 의거하고 있는 것은 사실이지만, 적어도 최소한의 기준은 준수하도록 유도하기 위해 높은 목표를 제시하는 것이라고 볼 수 있다. 하지만 북한은 물론 탈북자 문제와 관련된 당사국인 중국과 국내의 일부 운동단체들은 서구적 인권개념에 입각한 보편적 기준을 적용하는 것은 잘못이며, 명백한 주권 침해 소지가 있다고 반박해왔다.

적어도 2003년 말까지는 북한인권문제에 대한 국내의 인권담론 역시 대체로 인권의 보편적 기준을 따르는 것에 이견이 없었고, 소위 진보단체들은 이에 대하여 침묵으로 일관한 것이 사실이다. 하지만 북한인권문제의 근본원인을 미국 등 외부요인에 두는 논리가 대두되기 시작하면서 체제유지에 부심해온 북한의 수세적 입장에 대한 이해와 상대적 특수성을 강조하는 주장도 점차 늘고 있는 추세이다.

34) 이우홍, 『가난의 공화국』 (서울: 통일일보사, 1990).

35) 우승지, “북한의 식량문제: 현황과 전망” (서울: 외교안보연구원, 2004).

하지만 최근 진보를 자처하는 일부 연구자들 가운데 북한에 대한 옹호는 지나친 주장도 있어 우려할만한 상황이기도 하다. 예컨대, 김근식(경남대 극동문제연구소)의 “북한에서의 공개처형과 미국의 전기의자에 의한 사형집행은 단지 문화의 차이일 뿐”이라는 주장이 대표적이다.³⁶⁾ 한 연구자의 지적처럼 상식 밖의 주장이라고 밖에 볼 수 없을 듯하다.

요컨대, 보편적 인권기준의 적용은 인권침해여부를 판단하는 명확한 기준이 되고, 인권상황 개선의 장기적 목표 설정에 있어서 유효하다. 다만, 상대적 특수성에 대한 고려는 북한의 자발적 개선 노력을 유도하고, 현실적 협의를 이끌어내는 데 유용하므로, 이 역시 양극단 간에 조화로운 적용이 요구된다고 하겠다.

3) ‘선차적 해결’ 대 ‘후차적 접근’

세 번째 논쟁은 북한인권문제를 제기하는 것이 과연 남북관계개선을 저해하고 통일을 지체시키는가에 대한 관점 및 접근방식에 대한 입장차에서 비롯되어 왔다.

2003년 4월, 제59차 유엔인권위원회에서 대북결의안이 채택되자 열린우리당 김재홍 의원은 ‘왜 이 시점에서 채택되었으며, 이는 미국이 북한에 대해 목 조르기 내지 북한을 침공하기 위한 명분을 쌓기 위한 것이 아닌가’라는 의혹을 제기하고, ‘북한의 인권을 논하기 앞서 먹을 권리부터 먼저 보장해주어야 되고, 북한의 인권 문제는 일부에 한정되는 문제인데, 이 문제를 거론하여 한민족 전체의 문제인 평화를 저해해서는 안 된다’고 주장한 바 있다.³⁷⁾ 반면, 2004년 미국의 북한인권법안이 상원에서 통과되어 실질적으로 확정되자 한나라당 최병국 의원은 ‘생존을 위해 탈출한 탈북자를 지원하는 법안이 북한에 대한 내정간섭이라는 일부의 논리는 반인륜적 주장’이라며 ‘인도주의를 견지하면서도 남북관계의 특수성을 반영해 한반도 현안을 명쾌하게 관리할 고차원적 해법 도출이 시급하다’고 강조하였다. 같은 당 정문헌 의원은 ‘민족 내부 일을 우리가 해결하지 못하고 외부의 손을 빌려야 한다는 점에서 안타깝고 수치스런 일’이라며 ‘금년 한국의 대북인권 관련 예산은 4천 728만원으로, 미국법안의 2천400만 달러의 700분의 1 수준’이라고 비판하기도 하였다.

36) 김근식, “냉전논리의 정치적 술수”, <한겨레21>, 2003년 4월 24일자.

37) 김재홍, “북 인권개선 ‘먹을 권리’부터”, <한겨레신문>, 2003년 4월 22일자.

이에 대하여 당시 정동영 통일부 장관과 이봉조 차관은 국회에서 ‘인권의 보편적 가치를 인정하지만, 각 나라가 처한 특수상황을 고려하여 다양한 접근방식을 검토·선택해야 되고, 남북한 간에 긴장완화와 화해협력을 통해 북한 인권문제를 점진적·실질적으로 개선해야 되며, 북한 스스로가 인권상황을 개선하도록 지원해야 된다’는 한국정부의 3대 기본입장을 밝힌 바 있다. 한편, 열린우리당의 임종석 의원은 정기국회에서 ‘탈북자들은 경제적 이주자일 뿐이고, 이들의 대량입국은 브로커가 개입된 부도덕한 상업행위이자, 인권에 반하고 경제국익에도 역행하는 것’이라며, ‘탈북자 문제는 남북관계의 하위의제이자 종속변수일 뿐’이라고 주장하기도 하였다.³⁸⁾

북한인권문제를 어떻게 볼 것이며, 어떠한 방식으로 접근할 것인가 하는 문제는 앞으로 더욱 치열한 논쟁의 대상이 될 것으로 예상된다. 일각에서는 북한정권을 압박하고 붕괴시키기 위해 약점이라고 할 수 있는 인권문제를 국제무대에서나 남북관계에서 계속 거론하고 비판해야 한다고 주장한다. 그러나 한편에서는 이러한 접근법은 북한주민들의 인권상황을 오히려 악화시키거나 남북관계 개선에 장애가 될 여지가 많다고 우려하는 시각도 존재한다.

시민적·정치적 권리의 중요성을 강조하는 단체들 가운데는 그 해결방법에 있어서 국제사회의 공조를 통한 점진적 개선유도에서부터 민주화, 자유화, 김정일 정권교체에 이르기까지 다양한 스펙트럼을 형성하고 있다. 또한 북한인권문제를 순수한 인권자체의 문제로만 접근해야 한다는 입장에서부터 남북관계개선이나 핵문제 등 정치적·안보적 현안을 해결하는 데 있어서도 중요한 선결과제 내지 병행추진 과제로 보는 입장까지 매우 다양한 층을 형성하고 있다.

한편, 경제적·사회적·문화적 권리의 중요성을 강조하는 단체들 가운데 좋은 벗들(Good Friends)과 우리민족서로돕기운동 등 대북 인도지원단체들은 여러 가지 인권문제가 있지만 북한주민의 입장에서는 시민적·정치적 권리보다는 생존권 보장이 우선이며, 북핵문제 등과 관련한 한반도 안보상황의 안정적 유지 및 평화분위기 조성을 위해 북한을 자극할 수 있는 정치적·시민적 권리에 대한 개선요구는 유보하는 것이 낫다는 입장을 유지해오고 있다.

38) 임종석, “탈북자 문제는 남북관계의 하위의제(下位議題)일 뿐이다”, 『2004 정기국회 정책자료집 VIII』 (서울: 국회, 2004).

이와 같은 입장의 다양성은 문제의 해결방법에 대한 다각적·합리적 방안을 모색하는 데 있어서 중요한 논의기반이 될 수 있으며, 운동진영간 불필요한 이념적 갈등을 해소하고 관점 또는 접근방식의 차이가 수렴될 수 있는 공간으로 활용될 수 있다는 점에서 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 단체나 개인간의 입장차이는 중요하게 고려되지 못하고, 정확하게 분별해내고 접점을 모색해 보려는 노력보다는 이념갈등 양상으로 비화되고 있으며, 덮어놓고 ‘극단적 보수’ 내지 ‘반북·우경’으로, ‘극단적 진보’ 내지 ‘친북·좌경’으로 비판하는 등 상호자멸적 문제점을 심각하게 노정해오고 있다. 따라서 북한주민들의 정치적·시민적 권리와 함께 경제적·사회적·문화적 권리도 함께 증진시킬 수 있는 방향이 모색되어야 함을 알 수 있다.

4) ‘외부 개입’ 대 ‘자발적 개선’

마지막 논쟁은 북한인권문제에 대한 외부개입이 과연 필요한가, 필요하다면 가능한 형태는 무엇이며, 그것이 바람직한 해결책인가에 관한 입장차이다.

2004년 4월 6일, 아일랜드 주도로 작성된 대 북한결의문 초안이 유엔인권위원회 내에서 공개토론회에 부쳐지면서 문안 내용이 알려지자, ‘북한인권 담당 특별보고관이 임명되어도 북한정부가 입국을 허용하지 않을 것이므로 미안마의 경우처럼 무위(無爲)로 끝날 것이고, 유엔 인권위원회는 더 이상 쓸 카드가 없어지는 우를 범하는 것’이라고 평가 절하하는 의견도 있었다. 곧이어 2004년 10월 18일 부시 미 대통령이 북한인권법안에 서명하자 정동영 통일부장관은 북한의 인권문제가 남북한 관계에 부정적으로 작용하지 않도록 해야 한다며, ‘공산국가의 인권문제는 압박으로 해결된 적이 없다’고 주장하기도 하였다.³⁹⁾ 한편, 중국 등 제3국에서의 탈북자 공관진입 시도에 대하여 민주노동당은 기획입국은 국제법 위반일 뿐만 아니라 관련국간의 국제분쟁도 유발할 수 있으며, 북한과 중국에 대한 주권침해 및 내정간섭 행위라고 비판하기도 하였다.

외부개입의 문제는 필연적으로 해당국가의 주권 문제와 충돌하게 마련이다. 특히 북한과 같이 대내외적 자주성을 극도로 강조하고, ‘조선 없는 지구는 필요 없다’

39) 이러한 주장에 대한 적절한 반론은 허만호, “(시론) ‘북 인권’ 한국은 외면하나”, <동아일보>, 2004년 10월 25일자.

는 극단적 논리와 같이 필요한 경우 핵위협도 불사하겠다는 완강한 국가에 대해서는 외부개입이 더욱 어렵다.

유엔 등 국제사회는 북한의 국제인권레짐 준수노력이 미흡했으며, 오랜 경험상 자발적 개선의지가 부족한 것으로 평가하고 있다. 최근에는 공개처형 동영상과 같은 결정적 증거까지 확보되자 국제사회의 높은 비판여론에 조용하여 북한에 대한 구속력을 강화함은 물론 외부개입의 가능성 또는 적극 검토하고 있는 추세이다. 그러나 뒤에서 살펴보겠지만 북한인권문제의 경우 내란의 발생이나 급격한 체제변동에 따른 심각하고 대규모적인 인권침해의 뚜렷한 증거가 포착되지 않는 한, 유엔 안전보장이사회의 결정에 다른 외부개입의 정당성을 확보하기란 대단히 어렵다.

따라서 현재 상황에서는 외부개입보다는 외교적 압력과 경제적 유인책 사용을 병행하는 것이 바람직하며, 국제인권규범을 준수하기 위해 노력할 수 있도록 유도하는 것이 보다 현실적이라고 하겠다. 이를 위해 먼저 북한의 변화를 유도함에 있어서 왜 양자관계가 아닌 다자간협력이 유용한 것이며, 국제인권레짐의 한계를 보완할 수 있는 지역인권레짐의 형태로 나아가야 하는 것인지를 이해할 필요가 있다. 이와 관련하여 그동안 국제사회의 노력과 북한의 대응, 그리고 유엔 등 국제인권레짐의 성과와 한계는 무엇인지 평가해보고자 한다.

제2절 국제사회의 노력과 한계

1. 국제사회의 노력과 북한의 대응

북한의 인권부문 외교사를 살펴보면, 북한이 인권문제와 관련하여 항상 소극적·방어적 입장만 취해온 것은 아니며, 외교적 실익여부에 따라 시기에 따라 적극적·공세적 입장을 취하기도 하였음을 알 수 있다.

최의철에 의하면, 북한의 인권부문에 대한 외교활동은 1960년대까지는 국제사회에서의 정통성 확보와 통일문제의 우선시 정책으로 인해 뒷전으로 밀려 있었으나, 1970년대에 세계보건기구(WTO)에 가입, 유엔의 옵서버 자격을 획득함으로써

유엔 체제의 일원이 되었고, 이후 1981년 국제인권규약(ICESCR과 ICCPR)에 남한보다 먼저 가입하는 등 표면적으로는 유엔 활동 참여에 적극성을 띠기도 하였다.⁴⁰⁾

하지만, 이와 같은 적극적 조치의 근본목적은 한국의 군사정권에 대한 비난에 역점을 두는 동시에 북한체제의 우월성을 상대적으로 부각시키기 위함이었다. 이를 입증하듯 1983년 유엔 인권이사회에 제출된 제1차 정기보고서는 그 내용이 대남비방과 북한우위를 선전하는 것이었다. 유엔 인권이사회가 이를 반려하자 북한은 1984년에 국제적 절차에 준하는 형식으로 보고서를 다시 제출해야했고, 이후 10여년이 넘도록 2차 정기보고서를 제출하지 않았다.

이러한 배경 아래, 1997년 북한의 인권상황에 대한 국제기구 차원의 최초의 공식적 결의안이 채택되었다.⁴¹⁾ 유엔 소인권위원회에서 채택된 당시 결의안의 요청사항들은 오늘날에 비하면 매우 온건한 수준이었고, 식량난 극복을 위한 국제사회의 원조증대도 권고하고 있었다. 그럼에도 불구하고, 북한은 지적사항이 부당하다며 오히려 증거제시를 요구하였으며, 대항조치로 ICCPR에서 탈퇴할 것과 함께 아동권리협약상의 의무이행에 관한 보고를 연기할 것이라고 선언하였다.⁴²⁾

이와 같은 북한의 규약 탈퇴의사 표명에 대하여 유엔 인권이사회는 ‘시민적 정치적 권리에 관한 국제규약을 준수할 의무의 계속성과 관련된 제문제에 관한 일반

40) 당시 남한 정부는 군부권위주의 정부와 광주사태의 여파로 남한 인권문제가 국제적 관심사가 되고 있을 때였으므로 북한의 국제인권규약 가입은 상당한 외교적 선전 효과를 극대화하였다. 최의철, 『북한의 인권부문 외교의 전개방향』, 연구총서 03-01 (서울: 통일연구원, 2003) pp.20-48.

41) 당시 결의안은 유엔 인권소위원회 회기 중 미국위원 바이스브로트 교수와 프랑스위원 주아네 등의 주도로 마련되었고, 1997년 8월 21일, 찬성 13, 반대 9, 기권 3의 표결로 통과되었다.

42) 1997년 유엔 인권소위원회의 북한인권관련 결의안은, 첫째, 세계인권선언 제13조 및 ICCPR 제12조에 따라 ‘누구나 자국을 포함한 모든 나라를 떠날 수 있고 또 자국으로 돌아올 수 있는 권리’, 즉 강제송환된 탈북자에 대한 처우를 개선할 것을 요청하였고, 둘째, ICCPR 제40조에 의거한 정기보고서 제출의무를 이행할 것을 요청하였으며, 셋째, 북한의 고립 및 식량난으로 인한 피해극복을 위한 국제사회의 원조증대를 권고하였다. 북한은 이에 대하여, 첫째, 10년간 보고치체는 사실이지만 다른 50개국의 경우도 마찬가지이므로 북한에 대해서만 지적하는 것은 부당하다고 주장하였고, 둘째, 오히려 북한의 위반에 대한 증거를 제시할 것을 요구하였으며, 셋째, 이러한 결의는 북한과 적대관계에 있는 국가들이 북한의 인권문제를 정치화하려는 책동에 불과하다고 일축하는 동시에, 넷째, ‘국가의 주권 및 존엄성을 지키기 위한 대항조치’로서, ICCPR에서 탈퇴하고, 아동권리협약의 시행에 관한 보고를 연기할 것이나, 규약을 탈퇴하더라도 중전과 같이 동 규약상의 모든 권리를 공화국 인민에게 보장할 것이라고 주장하였다. “E/CN.4/Sub.2/S.13에 관한 북한의 성명(1997.8.28)”, 『생명과 인권』, 제6호 (서울: 북한인권시민연합, 1997), pp.45-46.

적 의견(1997.10.29)'을 통하여 국제법상 동 규약의 폐기나 규약으로부터의 탈퇴는 허용되지 아니한다는 확고한 의견을 표명하였고,⁴³⁾ 북한의 성급한 탈퇴시도는 오히려 유엔을 자극하는 결과를 초래하였다. 사태를 파악한 북한은 입장을 바꿔 1998년 5월 아동권리협약에 관한 최초보고서의 심의를 받았고, 1998년 제50차 유엔 인권소 위원회에서 '협조에 대하여 환영한다'는 평가를 받기도 하였다. 그러나 ICCPR 제2차 정기보고서 제출 의사를 밝히지 않았던 관계로 북한인권결의안은 다시 채택되었으며, 차기 유엔 인권위원회와 인권소위원회에서도 이 문제를 계속 토의하기로 결정되었다.⁴⁴⁾

1999년 봄, 유엔 인권위원회에서는 EU, 캐나다, 미국 등과 NGO들이 정치범수용소 문제와 법치의 부재, ICCPR 탈퇴시도에 대한 비난, 심각한 기아문제 등에 대하여 다수 발언함으로써 바야흐로 북한인권문제는 국제사회의 중요한 이슈로 대두되기 시작하였다. 이에 북한은 여성차별철폐협약에 가입하겠다는 의사를 표명하는 동시에 1997년 탈퇴를 선언했던 ICCPR 제2차 정기보고서를 제출하겠다는 의사를 밝히기도 하였다. 1999년 8월 개최된 제51차 유엔 인권소위원회에서는 이에 대한

43) 북한당국은 ICCPR상에 탈퇴조항을 두고 있지 않은 것이 실수라고 주장하기도 하였지만, 당시 유엔 인권이사회의 의견 내용을 살펴보면 북한측의 주장은 근거가 부족하다는 것을 알 수 있다. 유엔 인권이사회의 일반적 의견의 내용은 다음과 같다. 상게서, pp.46-47.

1. 동 규약은 종료에 관한 어떠한 조항도 포함하고 있지 않으며, 폐기 또는 탈퇴의 대상이 될 것을 예상하지 않고 있다.
2. 동 규약은 제41조 제2항을 통하여 일정한 경우 이사회의 권한에 대한 수락을 철회하는 것을 허용하고 있으면서도, 동 규약 자체의 폐기 또는 탈퇴에 관한 규정을 두고 있지 아니한 점, 동 규약 선택의정서에서는 탈퇴를 허용하고 있는 점, 동 규약보다 1년 먼저 채택된 '모든 형태의 인종차별철폐에 관한 협약'의 경우 명시적으로 조약상 의무의 폐기를 허용하고 있는 점, 제2선택의정서의 경우 기초 초기부터 탈퇴조항을 적극적으로 배제한 점 등을 고려할 때, 동 규약 당사국들이 탈퇴의 가능성을 명시하지 아니한 것은 단순한 실수가 아니었다.
3. 동 규약은 '경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약'과 같이 세계인권선언에 규정된 보편적 인권을 조약의 형태로 성문화한 것으로서 임시적으로 체결된 조약이 아니다.
4. 동 규약상의 권리는 조약가입국의 영토내에 거주하는 모든 인민에게 속한다. 본 이사회는 인민들이 한 번 규약상의 권리의 보호를 받게 되면 그와 같은 보호는 가입국 정부가 변경되는 경우에도 영토와 함께 귀속되고, 계속해서 인민에게 속한다는 견해를 일관되게 채택하여 왔다. 그러므로 본 이사회의 확고한 견해는 국제법상 동 규약의 폐기나 규약으로부터의 탈퇴는 허용되지 아니한다는 것이다.

44) "E/CN.4/Sub.2/1998/L.7(1998.8.19)", 『생명권과 인권』, 제9호 (서울: 북한인권시민연합, 1998), pp.36-37; 1998년 제50차 유엔 인권소위원회의 북한인권 관련 결의안은 1997년에 비해 찬성이 6개국 늘어나고, 반대가 5개국이나 줄어든 결과, 찬성19, 반대4, 무효1로 채택되어, ICCPR 탈퇴시도에 대한 국제사회의 부정적 인식이 얼마나 컸는지 짐작케 한다.

긍정적 평가와 함께, 이전 결의문에서 제기한 북한내 인권상황에 대한 실태파악이 여전히 극도로 제한된다는 점에서 유엔 인권기구의 정점이라고 할 수 있는 유엔 인권고등판무관과 국제인권단체의 북한 방문 허용이 권고되었다.

1999년에 이어 2000년 12월에도 북한인권문제에 관한 NGO 차원의 국제회의가 서울에서 개최되었다. 탈북여성들에 대한 중국내 인신매매 문제 및 송환시 강제낙태와 영아살해에 대한 증언과 관련 조사결과들이 발표되기 시작하자, 2001년 북한은 ‘여성차별철폐협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW)’에 가입하는 빠른 조치를 취하였다. 여성 인권문제에 관한 남녀평등법(북조선 남녀평등권에 대한 법령, 1946.7.31)과 여성의 사회적 역할 강조 등 북한으로서는 자신이 있는 분야였으며, 점차 거세어지는 국제사회의 압력을 차단하고자 하는 의도도 있었다.

2002년 2월, 일본 도쿄에서 개최된 ‘제3회 북한인권·난민문제 국제회의’ 부터는 북한인권문제에 대한 담론이 더욱 각론화되어 북한여성에 대한 문제에 논의가 집중되었다. 2003년 3월, 폴란드 바르샤바에서 개최된 4회 회의와 2004년 체코공화국 프라하에서 개최된 5회 회의를 통해 나치 치하의 아우슈비츠 수용소와 구소련 치하에서 정치적·종교적 박해 등 인권탄압을 경험한 동유럽 국가들의 관심이 더욱 고조되었고, 이러한 추세는 유럽 전역으로 퍼져나갔다.

하지만, 이러한 가운데에서도 탈북자들에 대한 중국공안의 대대적이고 집중적인 단속과 강제송환이 계속되었다. 이에 대한 국제사회의 압력이 거세지자 유엔난민고등판무관실(UNHCR)은 북한난민을 ‘우려되는’ 집단이라는 협약 언어(a population ‘of concern’ treaty language)로 규정하려는 노력을 시작하였다. 탈북난민들에 대한 UNHCR의 접근을 가능하게 하기 위함이었다. 유엔난민고등판무관 루버스(Ruud Lubbers)는 2003년 UNHCR 집행위원회 개회사에서 재중 북한 난민들을 ‘UNHCR의 관심 대상(a group of concern to the UNHCR)’으로 선언하였다. 이 혁신적 발언은 북한 난민들에 대한 UNHCR의 무제한 접근을 보장해야 한다는 유엔의 주장을 더욱 더 강화시키는 계기가 된 것으로 평가된다.⁴⁵⁾

45) Ann Buwalda and Michele Lombardo, "Strategies for North Korean Refugees," *The 6th International Conference for North Korean Human Rights & Refugees* (Seoul: Citizens' Alliance for North Korean Human Rights, February 14, 2005), p.89.

그러나 그 후로도 중국이 유엔 난민보호협약상 의무를 준수하도록 중국을 강제하는 정도의 진전은 없었다. 탈북자들에 대한 단속과 구속, 강제송환은 계속되고 있고, 북한에서 파견된 납치조들에 활동은 계속 허용되어 왔으며, 이들에 대한 UNHCR의 어떠한 접근도 원칙적으로 거부되고 있다. 2003년 제59차 유엔 인권위원회에서 북한인권결의안이 최초로 통과된 이래, 2004년 봄, 제60차 위원회에서는 개별국가에 대한 조사권한상 한계를 극복하기 위한 조치로 북한인권 특별보고관 제도가 신설되었다. 이에 따라 임명된 문타폰(Vitit Muntarbhorn) 특별보고관은 재중탈북자들을 ‘난민(Refugee)’, 보다 구체적으로 ‘현장 난민(Refugee Sur Place)’으로 규정함으로써 그동안 재중탈북자들에게 현장난민의 지위를 부여하도록 촉구해 온 인권 NGO들로부터 큰 호응을 얻기도 하였다.⁴⁶⁾

2004년 10월 개별국가차원에서 미국의 북한인권법까지 통과되자 북한은 물론 특히 국내의 반미운동 단체들도 이를 강하게 비판하였다. 하지만 동 법에 대해서는 정당성의 측면보다는 효과성의 측면에서 적어도 단기적으로 북한 내부의 인권을 증진하거나 재외 북한주민들을 보호하기 위한 급진적인 효과를 기대하기는 힘들 것으로 보인다는 것이 대체적인 평가다. 홍성필에 따르면 장기적 관점에서 동 법이 제시하고 있는 방안들은 재정적 지원을 약속하고 있는 것 이외에는 가능한 프로그램들을 열거하고 있는 것에 그치고 있고, 북한 내 인권, 민주주의, 법의 지배, 시장경제의 진흥을 위하여 비정부기구들을 지원하는 것으로 되어있으나, 예를 들어 북한체제 변화와 같은 특정 목표에 집중된다면 효과성과 정당성의 양 측면 모두에서 기대한 결과를 가져오지 못할 수도 있다는 지적이다. 또한 지원대상이 되는 NGO의 선정이나 활동의 내용에 따라 정치적 편향성이나 효과성에 관한 시비가 생길 여지가 다분하므로 지원대상과 활동에 관해 객관적이고 구체적이며, 가능한 국제적인 선정절차와 감독절차 및 로드맵이 제시되어야 할 것으로 평가하고 있다.⁴⁷⁾

제61차 유엔 인권위원회(2005.3.14~4.22)에서도 북한 인권상황 개선을 촉구하는 세 번째 결의가 채택되었다.⁴⁸⁾ 2004년 2차 결의문과 비교할 때, 북한의 인권상

46) "Resolutions," *The 6th International Conference for North Korean Human Rights & Refugees* (Seoul: Citizens' Alliance for North Korean Human Rights, February 14, 2005).

47) 홍성필, “북한인권운동: 또 다른 시작”, 『생명과인권』, 제34호 (서울: 북한인권시민연합, 2004).

48) 세 번째 결의는 EU 의장국인 룩셈부르크와 일본의 주도로 준비되어 45개국의 공동발기로 2005

황 자체는 비슷하게 규정하였으나, 북한정부에 대한 촉구내용과 향후대책은 주목을 끌만큼 강도가 높았다. 먼저 북한정부에 대하여 민주적 다원주의 및 법치와 함께 국제적 인권기준에 부합하고, 모든 수준의 의사결정과 집행에 시민사회가 참여할 수 있도록 하며, 국가인권위원회와 같은 기관을 설립할 것을 촉구한 것이었다.⁴⁹⁾ 또한 세 차례의 대북 인권결의안 채택에도 불구하고 인권개선의 뚜렷한 성과가 나타나지 않자, 유엔은 더욱 강도 높은 압박을 가하는 쪽으로 방향을 굳히고 있는 상황이다. 북한정부가 계속 특별보고관의 활동에 협력하지 않고,⁵⁰⁾ 인권이 신장된 것이 관찰되지 않으면, 총회를 비롯한 여타 유엔기구들에서 이 문제를 다루어야 한다고 규정하고 있으며, 실제 2005년 유엔 총회에서도 대북인권결의안이 채택되었다.

그러나 북한인권문제를 적극적으로 제기해온 전문가조차 이러한 권고사항들은 유엔 회원국으로서 당연히 실천해야 할 사항들이지만, 현 북한정권으로서는 받아들일 가능성이 낮으며, 현실을 도외시한 성급한 주문이라고 평가하기도 한다.⁵¹⁾

년 4월 11일에 위원회에 상정되었고, 4월 11일 표결 결과 30개국 찬성, 9개국 반대, 14개국 기권으로 채택되었다. NGO 대표 자격으로 한국인 가운데 유일하게 투표현장을 참관한 시변의 이두아 변호사에 따르면, 대북 결의안이 상정되기 전, 이 안을 상정한 유럽연합을 대표해 유럽연합의 의장국인 룩셈부르크가 결의안에 대해 설명하고, 유엔 및 일본의 지지 발언이 있던 후, 중국과 쿠바가 발언을 신청하여 북한을 옹호하였다고 한다. 일본은 납북자 문제의 해결을 요청했고 중국 대표는 ‘북한결의안에 대해 그 표결 전에 유엔이 입장을 표명하는 것은 적절치 않다’라고 운을 댄 뒤 ‘절차상 문제제기를 하는 것이다’는 말로 연설을 마쳤으나, 북한에 인권 문제가 없다는 언급을 하지 않음으로써 역설적으로 북한에 매우 심각한 인권 문제가 존재한다는 사실을 시인하였고, 쿠바는 ‘북한 체제의 특수성을 이해해야 한다’고 짧게 발언하였다. 쿠바의 발언에 이어 관련 국가 자격으로 북한 대표가 발언대에 올랐으나, ‘유엔 인권위의 성명은 북한의 체제를 파괴하려는 국가전복 음모이며 서구국가의 편견이 어린 이중적 선택적 잣대로 사실을 판단해서는 안 된다’고 강변하였다. 이두아, “61차 인권위 참관기”, 『생명권과 인권』, 제36호 (서울: 북한인권시민연합, 2005).

49) 허만호, “제61차 유엔 인권위원회의 대북결의: 북한의 수용성과 외부개입의 신빙성”, 『북한인권 개선운동의 향후 방향 및 전략』, 제26회 북한동포의 생명과인권 학술토론회 (서울: 북한인권시민연합, 2005.6.3), p.5 ; 허만호는 이 글에서 세 번째 대북결의 상의 촉구내용들에 대한 북한의 수용가능성과 장애요인을 짚어보고, 유엔 차원의 대북 제재의 가능한 방식을 검토하고 있다.

50) 2004년 60차 유엔 인권위원회에서의 두 번째 결의를 통해 임명된 북한인권 특별보고관 윗뎃 문타폰(Vitit Muntarbhorn) 교수는 북한정부의 비협조로 현지조사를 실시할 수 없었던 현실적 제약 속에서 한국 정부 및 NGO 단체 인사들과 국제기구 요원들을 통해 정보를 수집하고, 몽골을 방문하여 탈북자들을 직접 면담하였으며, 일본을 방문하여 납북자 가족들을 만나는 등 다양한 노력을 경주하였다. 2005년 3월 29일 오전(제네바 현지시각) 문타폰 특별보고관은 북한의 인권상황 전반에 대하여 소상하게 균형 있는 시각을 견지하며 보고하였으나, 이에 대해 북한대표부는 북한의 적대세력이 지난 반세기 동안 해온 심리전 내용과 같이라며 인정하지 않았다. 허만호, 상거서, p.5.

2. 북한인권문제에 대한 외부개입의 난점

앞서 살펴본 것처럼 국제사회의 노력들이 북한으로 하여금 인권문제를 중요하게 인식하게 하고, 수동적이긴 하지만 긍정적 변화에 영향을 미쳐오고 있음은 자명하다. 하지만, 기존까지의 국제사회의 노력들 또한 다음과 같은 한계를 갖고 있음은 부인하기 어렵다.

첫째, 북한은 여전히 인권문제를 중요한 정치문제로 인식하고 있고, 국제사회에서 규범으로 인식되고 있는 인권개념은 서구 제국주의자들의 이해관계를 반영시키기 위한 ‘제국주의적 의도’를 배경으로 하므로 수용할 수 없음을 분명히 하고 있다. 북한은 인권에 대한 개념을 ‘인민이 옹당 가져야 할 정치적·경제적·문화적 및 사회적 제반 권리’⁵²⁾로 규정하고 있으나, 실체는 국제규범에 근거하여 개인의 자유와 권리를 보장해 주는 것은 불법적인 것으로 규정하고 철저히 배격하고 있다.

둘째, 국제인권레짐은 강제력을 확보하거나, 외부개입의 정당성을 확보하는 것이 대단히 어렵다는 점이다. 물론 북한이 가입하고 있는 국제인권규약들은 국가간 조약으로 세계인권선언보다는 구속력이 강하고, 가입국은 자국의 인권상황에 대한 정례 보고서를 제출하고 이에 대한 심사에 참여하여 토론해야 하며 시정조치를 인권이사회에 보고할 의무가 있다. 하지만 유엔 인권이사회나 인권위원회는 인권 남용국에 대한 물리적 강제력은 행사할 수 없으며, 대외적인 부정적 이미지(negative publicity)와 외교적 창피(power of shame) 등 정치적, 외교적, 상징적 제재만을 가할 수 있을 뿐이다.⁵³⁾

한편, 최근 국제사회의 일각에서는 북한이 1989년 가입한 ‘집단살해범죄의 방지와 처벌에 관한 협약(Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)’을 근거로 김정일을 지난 수십년간 대량학살(genocide)을 저지른 것으로 국제형사재판소(International Criminal Court: ICC)에 제소하는 방안도 검토 중인 것으로 알려지고 있다.⁵⁴⁾

51) 허만호, 상계서, p.5.

52) 사회과학원, 『정치용어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 718.

53) 최의철, 전계서, p.35.

하지만 국제인권법(조약 혹은 관습법)상 분쟁은 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ)의 관할권에 속하는 문제이므로, 김정일이 대량학살 범죄를 저지를 것으로 제소하는 것은 국제형사재판소의 관할권이 적용되지 않는다. 그 역시 로마규정이 발효된 시점인 2002년 7월 1일 이후의 범죄만을 취급할 수 있고, ‘범죄발생지국(자국 영토 내에서 범죄가 발생한 국가’ 또는 ‘피고인 국적국’이 로마 규정의 당사국인 경우에만 이해관계국의 동의 여부없이 자동적 관할권이 성립될 수 있어 실현가능성이 낮은 것으로 평가된다.⁵⁵⁾ 또한 보충성의 원칙에 따라 동 범죄에 대해 관할권을 갖는 국가의 국내법원이 우선 관할권을 가지며, ICC는 해당 국가가 처리할 능력 또는 의사가 없는 경우에 한하여 관할권을 행사할 수 있으므로 더욱 가능성이 낮다. 다만, 로마규정 당사국 외에 유엔 안전보장이사회가 기소할 경우에는 ICC가 관할권을 행사할 수 있지만, 중국이나 러시아가 거부권을 행사할 가능성은 쉽게 예상할 수 있을 것이다.

물론 심대한 인권 침해의 경우는 총회와 안보리에 사안이 이첩되거나 인도적 개입이 이루어질 수 있으나, 극히 예외적인 경우이다.

<표1> 인권보호를 위한 유엔 안보리 결의 및 개입현황

년도	결의번호	대상국	내 용
1991	제 688호	이라크	쿠르드족(Curds) 박해사건
1992	제 794호	소말리아	내전과 그에 수반된 인권탄압 사태
1993	제 757호, 제 836호	구 유고	내전과 그에 수반된 인권탄압 사태
	제 864호	앙골라	반정부세력에 의한 군사행동으로 발생한 사태
1994	제 918호, 제 929호	르완다	내전과 그에 수반된 집단살해 사태
	제 940호	아이티	군사정권에 의한 민정복귀합의의 불이행 사태

유엔 안전보장이사회의 경우 1990년대 이후 <표1>과 같은 일련의 사례에 대하여 한 국가 내에서의 인권침해사태라 하더라도 유엔헌장 제39조상의 ‘평화에 대

54) 국제형사재판소는 1998년 채택된 로마규정에 60개국 이상이 비준함으로써 2002년 7월 1일 국 설립되었으며, 집단살해죄, 반인도죄, 전쟁범죄, 침략범죄를 관할대상 범죄로 규정하고 있다.

55) 허만호, 전거서, pp.24-25.

한 위협⁵⁶⁾에 해당하는 것으로 판단하고, 일련의 비군사적 강제조치를 취하거나, 가맹국으로 하여금 군사적 개입을 허용하는 조치를 취해 왔다.⁵⁷⁾

하지만, 북한의 인권침해에 대해서는 안보리의 개입이 더욱 어려운 측면이 많다. 첫째, 외부개입에는 구유고 내전이나 르완다 사태 등과 같이 내전이나 국제적 무력충돌로 인한 대규모의 중대한 인권침해 행위가 전제되어야 하는데, 북한에서의 인권침해는 적어도 현재까지는 무력충돌은 없이 압제에 의한 구조적·체계적 침해이기 때문이다. 유엔 헌장 제2장 6조에 따르면 유엔 회원국이 헌장에 있는 원칙들을 지속적으로 어길 경우에 유엔 총회는 안보리의 권고에 따라 그 회원국을 추방할 수도 있다. 하지만, 그러한 조치 역시 북한에 대한 강도 높은 압력은 될 수 있을 것이나 적절한 해결방법이라고 보기는 어렵다.⁵⁸⁾ 또한 미국측에서 제기한 인권침해문제와 특히 대량살상무기에 대한 의혹을 근거로 유엔 안보리가 승인한 바 있는 대 이라크 전쟁 이후 국제적 여론은 아무리 문제가 심각하다고 하더라도 외부개입이 정당화되기는 대단히 어려운 상황이라고 할 수 있다.

프리먼(Michael Freeman)에 따르면, 강대국들은 일반적으로 사안이 윤리적으로 매우 중요하더라도 비용이 아주 적게 드는 경우가 아니면, 인권을 목적으로 하는 개입은 하지 않으려고 한다. 설령 군사적 개입이 이루어져 당장 대규모 인권침해를 막는 데 성공한다고 하더라도, 1999년 NATO의 구 유고 군사개입 사례와 같이 이후 내부 보복행위가 더욱 가열되기도 하는 등 외부개입으로는 인권을 존중하는 사회를 안정적으로 건설하는 것이 만만치 않기 때문이다.⁵⁹⁾ 북한과 같이 군사적 개입의 비용이 클 뿐만 아니라 결과 또한 낙관할 수 없는 경우에는 더욱 적절한 지적이 아닐 수 없다. 요컨대, UN 등 국제사회의 그간의 노력에도 불구하고 국제

56) 유엔헌장 제7장에 의하면, 유엔 안전보장이사회는 경제적·사회적·문화적 문제들과 인도적 문제들에 대해서도 행동 이행을 위해 법적 구속력이 있는 결정을 할 수 있다. 즉, 유엔 안전보장이사회는 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위의 존재를 결정하고, 아울러 국제평화와 안전을 유지 혹은 회복하기 위하여 권고를 하거나 군사적 혹은 비군사적 강제조치를 취할 수 있다(유엔헌장 제39조).

57) 김석현, “인권보호를 위한 안보리의 개입”, 『국제법학회논총』, 제49권 제1호 (서울: 국제법학회, 1995.6), pp.40-43.

58) 허만호, 전제서, p.23.

59) 마이클 프리먼, 김철호 역, 『인권: 이론과 실천』 (서울: 아르케, 2005), pp.76-78, 136.

인권레짐을 통해 북한인권문제를 해결하고자 하는 데는 일정한 한계가 있음을 알 수 있다.

한편, 개별국가 차원에서도 양자관계를 통한 해결 역시 기대하기 어려운 상황이다. 인권문제에 관련한 중국과 러시아의 사정 또한 심각한 관계로 북한을 옹호하는 입장이며, 한국정부는 남북관계의 민감성으로 인해 문제제기조차 하지 못하는 상황이다. 북송교포, 피납일본인 문제 등 북한인권문제의 이해당사자인 일본의 경우에도 정신대 문제와 북·일관계 정상화 문제가 함께 얽혀 있기 때문이다. 이에 대해서는 뒤에서 보다 자세히 살펴보고자 한다.

따라서 이러한 현실을 고려할 때, 차선의 대안은 서로 복잡하게 얽혀 있는 인권문제를 포괄적으로 논의하고 상호이해를 절충할 수 있는 다자간 협력의 틀을 모색하고 그 실현가능성을 검토해보는 일이 될 것이다. 보다 진전된 논의를 위해 다음 장에서는 국제레짐이론과 부메랑이론 등 동아시아의 상황에 적용될 수 있는 다자간인권협력에 대한 제이론을 검토해보고자 한다.

제3장 인권문제와 다자간 협력에 관한 이론적 검토

제1절 국제레짐이론과 부메랑이론

탈냉전 이후 주요 특징 중 하나는 다수 국가간 협력을 제도화하려는 국제레짐의 형성과 발전이라고 할 수 있다. 오늘날의 국제관계는 국가간 복잡한 상호의존 상태에서 전개되고 있으며, 특히 전쟁과 특정 국가 또는 정권에 의해 자행되는 인권유린과 이로 인해 비롯되는 대량난민발생 문제 등은 더 이상 개별 국가가 독자적으로 해결할 수 없는 지역 차원의 문제로 인식되고 있는 추세이다. 역사상 거의 모든 인권침해 국가들은 외부로부터의 비판에 대해서는 자국에 대한 주권침해라는 논리로 사실을 은폐하려 하거나 침해판단의 기준을 인정하기를 거부해왔으며, 주변국들은 인권침해국과의 양자적 이해관계를 우선시하여 문제를 묵인하거나 심지어 비호하는 경우도 있기 때문이다.

이와 같이 개별국가의 자발적 개선이나 양자관계를 통한 협력을 기대하기 어렵고, 국제인권레짐을 통한 외교적 압력도 한계가 있는 심각한 사안의 경우 전쟁과 같은 무력개입을 제외한 차선의 대안 모색이 요구된다. 서론에서 살펴보았듯이 그 바람직한 대안이 지역적 차원의 다자간협력이라는 주장은 기존에도 제시되어 왔다. 하지만 이러한 주장이 단순한 희망사항(wishful thinking)이나 규범적 당위성에 대한 호소에 머무르지 않기 위해서는 논리적으로 충분한 설명이 필요하다. 이 장에서는 그 가능성과 적실성을 ‘국제레짐이론’과 비교적 최근 논의인 ‘부메랑이론’을 토대로 검토해 보고, 동아시아에의 적용가능성을 모색해 본다.

1. 국제레짐이론의 의의와 한계

국제정치 연구에서 국제제도에 대한 이론적 뒷받침은 미국의 패권하락으로 국제협력의 필요성이 두드러지게 증가한 1970년대 중·후반의 국제레짐에 대한 연구에서 본격화되었다.⁶⁰⁾ 특히 국가들간에 제도화된 상호작용의 패턴, 즉 국제레짐이

존재한다는 인식이 상호의존론에 의해 제기되면서 활성화되기 시작하였다. 이러한 논의는 1980년대에 이르러 무정부성을 특징으로 하는 국제체제에서 국제공동체(international community)로 하여금 질서를 유지하도록 하고 다양한 문제를 극복하도록 돕는 존재로 그 인식이 확대되었다.⁶¹⁾

국제레짐에 대한 이론화 작업은 크래스너(Stephen D. Krasner)가 편집한 International Regime(1983)이 가장 대표적이며, 여기에 포함된 논문들은 국제레짐의 형성과정과 레짐이 수행하는 역할에 대하여 이론적 기틀을 제공하였다.⁶²⁾ 오늘날 국제관계학에서 ‘레짐’에 대한 정의는 ‘국제관계의 특정 이슈 영역에서 행위자들이 명시적이거나 묵시적인 원칙(Principle)과 규범(Norms), 규칙(Rules) 및 의사결정절차에 준거함으로써 상호기대를 수렴시키는 상호이익의 제도적 협약장치’⁶³⁾라고 한 크래스너의 정의가 가장 대표적이다. 커헤인(Robert O. Keohane)에 의해 집대성된 신자유주의는 국제레짐을 포함하는 광의의 국제제도가 국가들의 행위를 좀더 투명하게 하고, 불확실성과 거래비용을 줄이며, 상호작용의 기간을 연장하고, 평판이 중요한 의미를 갖게 하며, 이슈들을 상호 연계시키고, 제한적이나마 합의가 지켜지는지 통제·집행하는 역할을 수행한다고 보았다. 즉, 국제제도가 담당하는 주된 기능은 제도 없이는 불가능한 협력을 가능케 함으로써 효율성을 증대시키는 것으로 상정되고 있다.⁶⁴⁾

레짐의 개념은 그와 유사한 다른 개념들과 구별된다. 첫째, 레짐은 협정과 구별되어야 한다. 레짐은 힘과 이익의 변화에 따라 함께 변하는 일시적인 협정 이상

60) 최영중, “국제제도론”, 우철구·박건영 편, 『현대 국제관계이론과 한국』 (서울: 사회평론, 2004), p.334.

61) 박재영, 『국제정치패러다임: 현실주의·자유주의·구조주의』 (서울: 법문사, 2002), p.294.

62) 최영중, 전거서, pp.334-335.

63) Stephen D. Krasner, *International Regimes* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1982), pp.1-2; 커헤인은 레짐에 대한 크래스너의 정의 가운데 제시된 ‘원칙’이란 ‘사실과 인과관계에 대한 신념’이며, ‘규범’은 ‘권리와 의무적 의미에서 본 표준’이며, ‘규칙’은 ‘행위에 대한 구체적인 서술’을 뜻하며, ‘의사결정절차’는 ‘집단을 선택하는 데 있어서 지배적인 실권’을 의미하는 것으로 그 의미를 구체화하였다. Robert O. Keokane, "After Hegemony," *International Institution and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989).

64) 최영중, 전거서, p.335.

의 것으로 이해되어야 한다. 협정은 특정한 합의, 때로는 단발성의 합의인 반면, 레짐은 협상을 위한 규칙, 규범, 원칙, 절차의 틀을 제공함으로써 협정의 결실을 쉽게 해준다.⁶⁵⁾ 둘째, 레짐은 협력과 구별된다. 레짐은 국가간 협력의 예이며 또한 협력을 원활하게 하는 기능을 한다. 그러나 협력은 레짐이 없는 상황에서도 일어날 수 있는 것이다.⁶⁶⁾ 마지막으로 레짐은 체제 및 질서라는 개념들과도 구별된다. 체제란 상호관련성을 가지고 있는 요소의 집합이라 할 수 있으며, 이에 비해 레짐은 전체로서의 체제 속의 한 부분이다. 또한 질서란 평등, 정의, 생존, 안정 또는 그 이외에 우리가 가치가 있다고 생각하는 어떠한 것들을 달성하기 위하여 만들어진 특별한 종류의 사회적 패턴을 의미한다. 이러한 질서는 체제 내의 행위자들에 의해 고안된 인공적 창조물인 레짐이 제공하는 혜택이라 하겠다. 이와 관련하여 체제란 행위자들 사이에 어떤 질서를 수립하기 위한 제후가 일어나는 전체를 의미한다.⁶⁷⁾

본 논문에서 사용하는 인권레짐의 개념은 크래스너의 레짐에 대한 정의를 차용하여, “인권문제라는 특정 영역에서 국제사회의 각 행위자(국가, 국제기구, 비정부기구, 개인)들의 기대가 수렴되어진 일련의 국제적 규범체계 및 실행절차”를 의미하는 것으로 사용한다.

이원웅은 인권연구에 있어서 레짐 개념의 등장은 인권문제가 담고 있는 동태적 혹은 정치적 특성을 강조함으로써 인권문제 연구를 정태적인 국제규범의 차원으로부터 국제정치 현실의 문제영역으로 발전시킨 성과를 가져왔다고 설명한다. 국제정치학 분야에서 ‘인권레짐’ 개념을 도입한 대표적 연구자인 도넬리(Jack Donnelly, 1989)는 인권문제의 핵심적 문제, 즉 국가주권과 인권과의 관계를 설명할 수 있는 지평을 연 것으로 평가된다.⁶⁸⁾ 도넬리는 인권분야에서 국제적 개입

65) Robert O. Keohane, "The Demand for International Regimes," *International Organization*, Vol. 36 (Spring 1982), p.337.

66) Stephan Haggard and Beth A. Simmons, "Theories of International Regimes," *International Organization*, Vol. 41 (Summer 1987), p.496.

67) 김유은, “국제레짐의 변천에 관한 이론적 고찰: GATT를 중심으로,” 한양대학교 박사학위논문 (1991), p.337; 김유은은 ‘레짐은 보다 광범위한 개념인 제도와도 구별된다’는 영(Oran R. Young)의 설명도 제시하고 있으나, 사실상 1990년대 이후 레짐과 제도는 구분이 불가능한 것으로 받아들여지고 있다; 영의 레짐과 제도간의 구분은 Oran R. Young, *Compliance and Public Authority* (Washington, D.C.: Resources for the Future, 1979), p.16.

68) 이원웅, “국제인권레짐의 특성 및 동태에 관한 연구: 비정부기구(NGO)의 역할을 중심으로”, 서

(International Intervention)이라는 개념을 주 논점으로 삼아 이 개념을 세분화할 것을 주장하고,⁶⁹⁾ 레짐을 선언적 레짐(Declaratory Regime), 증진적 레짐(Promotional Regime), 이행레짐(Implementation Regime), 강제레짐(Enforcement Regime)으로 분류한 뒤 다시 각각을 약한 레짐이나 강한 레짐으로 구분하였다.⁷⁰⁾ 이러한 구분에 따라 프리먼(Michael Freeman)은 유엔인권레짐은 비교적 강한 증진적 레짐이면서도 비교적 약한 이행레짐이지만, 강제레짐은 아니라고 설명하기도 한다.⁷¹⁾

유엔을 중심으로 하는 국제인권레짐은 주요 국제인권규범들과 유엔 및 산하 인권관련기구로 구성되어 있다. 상시적 조직으로는 1977년 발효된 시민적·정치적 권리에 관한 규약에 의거하여 발족된 ‘인권이사회(Human Rights Committee)’와 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약에 의거 1987년 발족된 ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 인권이사회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)’를 두고 있으며, 각 조약 가입국의 추천을 받은 저명인사 가운데 ‘공평한 지리적 안배와 상이한 문명형태 및 주요 법률체계의 차이점이 대표될 수 있도록’ 지역배분원칙을 고려하여 조약 당사국들의 비밀투표에 의해 선출된 개인자격의 18인 위원들로 각각 구성되어 있다.⁷²⁾

1946년 유엔 헌장 제68조에 의거하여 경제사회이사회 산하에 설치된 인권위원회(The Commission on Human Rights)는 아프리카, 아시아, 유럽 및 북미 등 4개

강대학교 정치학 박사학위논문, 1997.8. p.11~12; 이원웅에 따르면 그 전까지 인권에 관한 연구는 대부분 국제법적 맥락에서 시도된 것들이었고, 국제정치학 분야에서는 오누프와 피터슨(Onuf & Petersn, 1983)이 인권레짐의 개념을 처음 도입하기는 하였으나, 도널리와 달리 국제정치학에서 규정하는 ‘국제제도’가 아닌 법학적 ‘규범’으로 정의하였다는 점에서 도널리를 최초의 연구자로 평가하고 있다; 오누프와 피터슨의 공동연구는 N. G. Onuf and V. Spike Peterson, "Human Rights from an International Regime Perspective," *Journal of international Affairs*, Vol.22, No.1 (1983), pp.329-42.

69) Jack Donnelly, "State Sovereignty and International Intervention," in Geno M. Lyons and Michael Mastanduno, *Beyond Westphalia?* (Maryland: Johns Hopkins University Press, 1995).

70) Jack Donnelly, "International Human Rights: a Regime Analysis," *International Organization*, Vol.40, No.3 (summer 1986), p.603.

71) 프리먼, 전제서, p.134.

72) 위원들은 자국 정부로부터 독립적 입장에서 업무를 수행하도록 되어 있으며, 자국 관련문제를 심사할 때는 심의에서 제외되도록 배려하고 있으나, 실제 출신국가의 영향력은 배제하기 어렵다.

지역별로 할당된 53개 회원국을 대표하는 위원들로 구성되며 개별사안이 아닌 ‘심각하고 지속적이며 체계적인 인권침해 사례’들을 주로 다루고 있다. 유엔인권레짐 가운데 가장 중요한 제도로 간주되고 있는 인권위원회 산하에는 각종 소위원회가 설치되어 있고, 그 아래에는 소위원회 회기가 시작되기 전에 사안별로 회의자료를 준비하기 위한 각종 실무그룹(Working Group)들이 있으며, 그밖에 특별한 관심을 촉구하는 사안에 대해서는 특별실무위원회의 설치를 결정할 수 있다.⁷³⁾ 또한 1980년대 이후부터는 ‘주제별’ 절차(‘thematic’ procedure)라는 새로운 제도가 도입되었고,⁷⁴⁾ 북한과 같은 특정 국가의 인권상황을 조사하기 위한 국가별 특별보고관의 수도 증가하고 있다.⁷⁵⁾

그러나 유엔인권위원회는 정부 대표들로 구성되어 있어 구체적 해결방안이 제시되기보다 주로 정치적 선전장으로 이용되어 왔다는 비판도 높다.⁷⁶⁾ 유엔인권레짐

73) 예컨대, 1980년 아르헨티나와 칠레에서 발생하던 사건들에 대응하기 위하여 강제적 혹은 비자발적 실종에 관한 실무그룹(Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances)이, 1991에는 자의적 구금에 관한 실무그룹(Working Group on Arbitrary Detention)이 설립되었다. 상게서, p.72.

74) 예컨대, 1982년 즉결처형 혹은 자의적 처형에 대한 특별보고관(Special Rapporteur on Summary or Arbitrary Executions)을 시작으로 1985년 고문에 관한 특별보고관(Special Rapporteur on Torture) 외에도 종교적 불관용에 의한 인권침해, 용병에 의한 인권침해 등을 다루기 위한 특별보고관들이 임명되었다. 그러나 프리먼은 이러한 주제별 절차들은 거의 대부분 시민적·정치적 권리에 관한 것들이 대부분이며, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 것은 많지 않다고 지적하기도 한다. 2000년 이후부터는 경제적 및 사회적 권리에 관한 활동이 늘어나 2005년 11월 현재 28개의 특별절차 임무 중 4명의 특별보고관(주거권, 교육권, 식량권, 건강권)과 2명의 독립전문가(극빈과 인권, 경제개혁정책 및 부채와 인권), 1명의 특별대표(초국적 기업과 인권)가 직접적으로 관련된 활동을 하고 있다. 한편, 최근에는 여성인권에 관한 특별보고관, 이주자의 권리에 관한 특별보고관 등과 같이 특정 주제를 다루는데 있어서 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리를 구분하지 않고 통합적으로 다루는 경향이 증가하고 있다. 상게서, p.72.

75) 국가별 보고관은 그 임무를 위임한 기관과 활동권한에 따라 특별보고관(Special Rapporteur), 독립적 전문가(Individual Expert), 사무총장 특별대표(Special Representative of the Secretary-General), 인권고등판무관 개인대표(Personal Representative of the High Commissioner for Human Rights) 등으로 나뉜다. 어떤 국가가 특별보고의 대상이 되는 것은 자국의 인권침해 상황의 심각성이 국제적으로 인정되는 것을 의미하기 때문에 각국은 그 대상에 포함되는 것을 극도로 꺼린다. 2005년 12월 현재 15명의 전문가들이 특별대표 혹은 특별보고관 자격으로 유엔 인권위원회에 각국의 인권상황을 보고하는 국가별 특별절차가 진행중이며, 북한을 비롯하여 아프가니스탄, 부룬디, 쿠바, 팔레스타인 점령지, 우즈베키스탄 등이 포함되어 있다. 상게서, pp.72-73.

76) Philip Alston, "The Commission on Human Rights," P. Alston(ed.), *The United Nations and Human Rights: a Critical Appraisal* (Oxford: Clarendon Press, 1992), pp.150-155;

은 규범창출 면에서는 성공적이라고 할 수 있으나, 인권재판소 등 사법적 실행기구를 결여하고 있어 실질적 문제해결능력은 갖추고 있다고 보기 어렵다는 것이다. 유엔인권레짐은 때때로 대규모 인권침해를 저지르는 주권국가들간의 합의를 전제로 구성되어 있기 때문에 대표적인 기구인 인권위원회조차 정치적·경제적 이해를 달리는 국가들 간에 이견이 있을 경우 기능을 완전하게 수행하기 어렵다는 근본적 한계가 있다. 이러한 이유에서 프리먼은 유엔의 인권 이행방식은 고도로 정치화되었으며, 그 결과 특정 인권문제에만 선별적으로 관심을 갖고 정치적으로 흥정하거나 문제해결에 능장을 부리는 등의 모습을 보이게 되었다고 비판한다.⁷⁷⁾

국제인권레짐이 약한 이유에 대하여 도넬리는 주로 비용(costs)과 이익(interests)의 개념으로 설명하기도 한다. 즉, 제2차 세계대전 이후 선언적 인권레짐을 설립하는 것이 비교적 쉬웠던 것은 무엇보다 비용이 매우 적게 들고, 당시 강대국들은 자국의 이익추구를 위협할 수 있는 강한 레짐으로 발전시키는 데 전혀 관심이 없었기 때문이었으나, 오늘날 국제인권레짐이 약한 이유는 인권증진을 주장하는 국가들이 자신들의 주장만큼 충분한 비용(재원)을 제공하려 하지 않기 때문이라는 것이다.⁷⁸⁾ 이외에 많은 학자들도 유엔인권레짐은 최소한 절차상에 있어서는 발전하고 있지만, 불충분한 인력과 재원으로 인권침해를 성공적으로 구제하는 경우는 많지 않으며, 세계의 수많은 사람들이 여전히 보호받지 못하고 있다고 지적한다.⁷⁹⁾

프리먼은 보다 근본적으로 인권문제를 해결하기 위한 제도나 규범 확립에 있어서 국제관계의 정치적 측면을 중요하게 강조한다. 각국 정부들은 정치적 동기(動機)에 따라 움직이기 마련이고, 결국 개별 국가들이 국제인권법을 얼마나 이행하는냐는 결국 정치적 요인에 영향을 받을 수밖에 없다는 것이다. 또한 인권법의 제정과 이행여부의 감시, 정부의 인권행태 개선을 위한 캠페인 등에 있어서 역할이 더욱 중요해지고 있는 NGO 역시 정치적 행위자로 보아야 한다고 설명한다.⁸⁰⁾ 포사

Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1989), p.208.

77) 프리먼, 전제서, p.24-25.

78) Donnelly(1989), *op. cit.*, pp.206-218, 252-258.

79) David P. Forsythe, "The UN and Human Rights at Fifty: an Incremental but Incomplete Revolution," *Global Governance*, Vol.1 (1995), pp.279-318; Alston, *op. cit.*, pp.180-181.

이드(David P. Forsythe)와 도널리도 최근 중앙유럽과 동유럽, 남아메리카와 남아프리카 등의 사례와 같이 인권상황이 극적으로 변하는 것 역시 궁극적으로는 정치적 사건을 통해 이루어졌음을 강조하고 있다.⁸¹⁾

요컨대, 국제레짐이론이 중요하게 제시하는 바는, 일단 인권레짐이 창설되면 협상을 위한 규칙, 규범, 원칙, 절차의 틀이 제공됨으로써 대화와 협상이 이전에 비해 용이해지고 비교적 안정적으로 유지될 수 있다는 인식일 것이다. 하지만, 레짐이론에 입각한 기존연구들은 대체로 인권보호 및 증진체계의 전체적 과정이나 보다 구체적 동태를 밝히지 못하고 단지 국제레짐을 유형화하는 분류론적 연구차원에 머물러 왔다는 비판을 피하기 어렵다. 이러한 측면에서 러기(John G. Ruggie)와 크라토치윌(F. Kratochwil)은 레짐 개념은 ‘하나의 관념적 산물’이지 실재하는 실체가 아니라고 주장하기도 하였고, 헨더슨(Conway Henderson)은 인권문제의 영역에 있어서는 레짐 개념이 적용되기 어렵다는 근본적 비판을 제기하기도 하였다.⁸²⁾ 프리먼의 지적과 같이 인권레짐이 존재하고, 부족하나마 성과를 거두어왔다는 사실은 국제관계에 대한 이상주의적 접근이 옳음을 입증하는 반면, 그 한계와 실패는 현실주의로 설명될 수 있을 것이다.⁸³⁾

많은 레짐 연구자들은 국제레짐과 국내정치와의 상호관계에 관한 연구의 필요성을 지적하고, 보다 일반적인 이론화를 시도하여야 한다고 주장해왔다. 인권분야에 관한 이론적 논의들 또한 무엇보다 국제단위의 인권레짐이 어떻게 국내정치 과정에 영향을 미쳐 침해국 정부로 하여금 인권침해를 개선하도록 강제 혹은 유도하는지에 대한 규명이 미흡하다는 한계가 있어왔다. 이러한 이유에서 레짐의 창설이나 이행에 있어서 중요한 회원국간의 이해관계나 침해국 정부의 정치적 판단과 의지, 그리고 인권레짐과 국내정치와의 상호관계에 대한 고려는 매우 중요하다.

80) 프리먼, 전게서, p.22.

81) David P. Forsythe, *Human Rights and World Politics*, 2nd edition, Lincoln: University of Nebraska Press, 1989); 도널리, 전게서.

82) F. Kratochwill and John G. Ruggie, "International Organization: a State of the Art or an Art of the State," *International Organization*, Vol.40, No.4 (Autumn 1986), p.763; Conway Henderson, "Human Rights and Regimes: a Bibliographical Essay," *Human Rights Quarterly*, Vol.10 (1998), pp.525-543; 이원웅, 전게서, p.12-13.

83) 프리먼, 전게서, pp.177-178.

2. 부메랑이론의 시사점과 ‘5단계 모델’의 수정

리세(Thomans Risse)와 롱(Stephen C. Ropp), 시킹크(Kathryn Sikkink) 등 일단의 연구자들은 레짐이론을 중심으로 한 기존 논의에 새로운 시각을 제공해주고 있다. 이들은 국제인권규범이 각 사회마다 영향을 끼치는 양상이 다르다는 점을 보여주고자 노력해왔는데, 인권레짐은 일단 제도화되면 표준적인 작동 절차가 될 수 있지만, 그 중요한 동력은 ‘부메랑 효과(boomerang effect)’라고 주장한다. 즉, 국가 내부에 사회운동의 압력이 존재하고 이것이 다른 국가들이나 국제적 NGO에 의해 보완되면, ‘부메랑’이 되어 되돌아와 국내 압력집단에게 더 많은 자유를 제공해 줄 수 있고, 이를 통해 인권이 개선될 수 있다는 주장이다. 프리먼은 이러한 ‘부메랑 이론’을 인권연구에 있어서 국가 단위와 국제 단위를 통합하려는 가장 대담한 시도로 높이 평가하기도 한다.⁸⁴⁾ 하지만, 오늘날 북한인권문제에 있어서는 적용가능한 측면과 함께 그렇지 않은 측면도 있음을 이해할 필요가 있다.

이 모델은 다음과 같은 5단계의 변화과정을 제시하고 있다. 1단계는 흔히 탄압적인 국가가 인권침해 사실이 외부로 노출되는 것을 막으려고 애를 쓰는 ‘탄압단계’이다. 이 같은 정보가 퍼져나가야만 인권보호를 위한 대응이 작동하기 시작하는데, 이때부터 2단계인 ‘부인(denial) 단계’로 넘어가게 된다. 침해 사실뿐만 아니라 외부압력의 정당성조차 부인하는 단계로서 ‘외세의 간섭’에 저항하기 위하여 민족주의 정서가 동원될 수도 있다. 하지만 외부행위자들은 이에 대응하기 위해 경제제재, ‘수치심을 유발하는’ 홍보 등과 같은 물질적 압력과 규범적 압력을 결합하여 동원한다. 이른바 ‘표적’이 된 정부는 외부로부터의 압력이 계속되지 않는 것이라는 희망을 갖고 버틸 수도 있지만, 압력이 계속되거나 더 증대될 경우 3단계인 ‘전술적 양보단계’로 접어든다. 이때부터는 두 가지 진행방향이 상정된다. 표적국가가 국내의 압력단체들로 하여금 더 많은 변화를 일으키도록 여지를 마련해 줄 수도 있고, 국외의 압력을 ‘매수(buy off)’해버릴 수도 있다는 것이다. 4단계에서는 정부가 인권규범에 ‘규정적 지위(prescriptive statue)’를 부여하게 될 것이라고 전망한다. 그 이행에 있어서는 아직 매우 불완전하지만, 인권규범 자체의 정당성은 받아들이

84) 상게서, p.137.

기 시작하고, 각종 인권침해 사례들은 계속 발생하지만 그에 대한 인권차원의 대화가 이루어진다는 것이다. 그리고 5단계에서는 국제 인권기준이 관행으로 굳고, 필요한 경우 법의 지배(rule of law)를 통해 집행되기도 한다는 주장이다.⁸⁵⁾

<표2> 인권문제의 단계적 개선과정 (5단계 모델)

구분	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
	탄압	부인	전술적 양보	제한적 수용	법의 지배
상황/조건	탄압사실 노출 외부압력 증대	규범적/물질적 압력 강화 (외교적 비난/경제제재)	외부압력 강화 내부 개선요구 증대	인권대화 실시	이행감시
반응/결과 (침해국가)	내부탄압 강화 탄압사실 부인	외부압력 정당성 부인 민족주의 정서 동원	내부 탄압 완화 외부압력 매수 시도	인권규범에 규정적 지위 부여	인권기준 준수

일단 이 모델을 현재 북한에 대한 국제사회의 압력과 북한의 대응상황에 적용해보는 데는 큰 무리가 없을 듯하다. 북한정권의 통제노력에도 불구하고 인권침해 사실이 외부에 노출되는 1단계를 넘어서게 되자, 북한은 거세지는 국제사회의 압력과 비난여론을 ‘공화국에 대한 중대한 압살모략책동’으로 규정하고 ‘우리 민족끼리’나 ‘우리식 인권’ 등 민족주의에 대한 호소를 강화하고 있기 때문이다. 즉, 2단계인 ‘부인단계’를 넘어서고 있는 것으로 볼 수 있다.

하지만 부메랑이론을 그대로 적용하기 어려운 무엇보다 큰 이유는 북한의 경우 정권에 영향력을 미치거나 외부개입을 촉구할만한 압력단체가 내부에 생겨날 수 있을 것이라고는 기대하기 어렵기 때문이다. 즉, 엄격히 폐쇄되고 철저히 통제된 북한체제 하에서는 애초에 내부에서 외부세계로 ‘부메랑을 던지는 일’은 불가능해 보이기 때문이다. 그렇다고 이론의 무용론을 주장하고자 하는 것은 아니다. 프리먼의 평가와 같이 ‘그 성공을 결코 보장할 수는 없지만’, 인권개선을 위한 ‘최선의 희망’이라고 여겨지기 때문이다.⁸⁶⁾

85) Thomas Risse, Stephen C. Ropp and Kathryn Sikkink(eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

86) 프리먼, 전계서, p.137.

보다 흥미로운 현상은 국가 차원에서 북한인권문제를 제기하고 있는 미국이나 일본, 그리고 NGO 차원에서 압력을 주도해온 한국이 오히려 북한이나 내부 시민 사회로부터 자국이 안고 있는 인권상황부터 개선하라는 비판을 받는 역공세 또한 펼쳐지고 있다는 사실이다. 예컨대, 북한은 미국에 대해서는 물론 최근에는 유엔 총회의 대북인권결의안 통과를 주도한 EU 국가들까지 ‘그들이야말로 진정한 인권 유린국’이라고 비난하고, 이에 동조하여 한국 내 일부 운동진영 뿐만 아니라 지식 인들 가운데에서도 미국의 인권기준이 이중적이라는 비판적 목소리가 높아지고 있는 것이다. 적어도 현재 북한인권문제를 둘러싸고 전개되고 있는 현상을 놓고 볼 때, 아이러니하게도 개선요구의 목소리가 ‘던져진 출발점’으로 압력이 되어 되돌아 간다는 부메랑 이론의 기본발상 자체는 완전히 틀린 것이 아님을 알 수 있다.

리세와 시킹크는 인권침해국 정부들은 부메랑이론에서 제시된 제단계들을 스스로 통제할 수 있을 것이라고 착각하지만 과신하는 경우가 많고, 가중되는 압력을 모면하고자 ‘전술적’으로 취한 양보로 인해 결국 ‘스스로 파놓은 함정에 빠지는 꼴 (self-entrapment)’이 될 수 있다고 주장한다. 이 단계에서 정부는 국내외 비판세력과의 도덕적 대화에 이미 끌어들여져 있기 때문이라는 설명이다. 많은 국가들이 인권에 대해 ‘입발립 소리(lib-service)’만 한다는 비판도 있지만, 리세와 시킹크는 이러한 입발립소리를 중요하게 강조한다. 인권에 대하여 ‘말을 위한 말’만을 한 정부들이 후에 위선적이라는 비난을 받지 않으려면 ‘할 일은 다 하지’ 않기 어렵다는 사실을 깨닫게 되기 때문이라는 것이다.⁸⁷⁾

그러나 이 역시 리세와 시킹크의 표현대로 ‘스스로 파놓은 함정에 빠지는 쪽’은 북한 뿐만이 아니며 문제를 제기한 국가들 또한 전술적 양보를 요구받고 있는 양상이다. 다른 국가의 인권문제에 대한 비판에는 언제나 자국의 인권문제부터 먼저 해결하라는 반론이 뒤따르기 마련이다. 이러한 역비판은 문제를 제기한 국가 뿐만 아니라 그 국가에 기반을 두고 있는 NGO들에게도 자국의 도덕성 문제에 대한 재인식에 영향을 미친다. 예컨대, 이러한 측면에서 한국은 북한이 비난해온 비전향 장기수 문제와 관련하여 송환 조치를 실시한 바 있으며, 국가보안법 철폐나 주한미

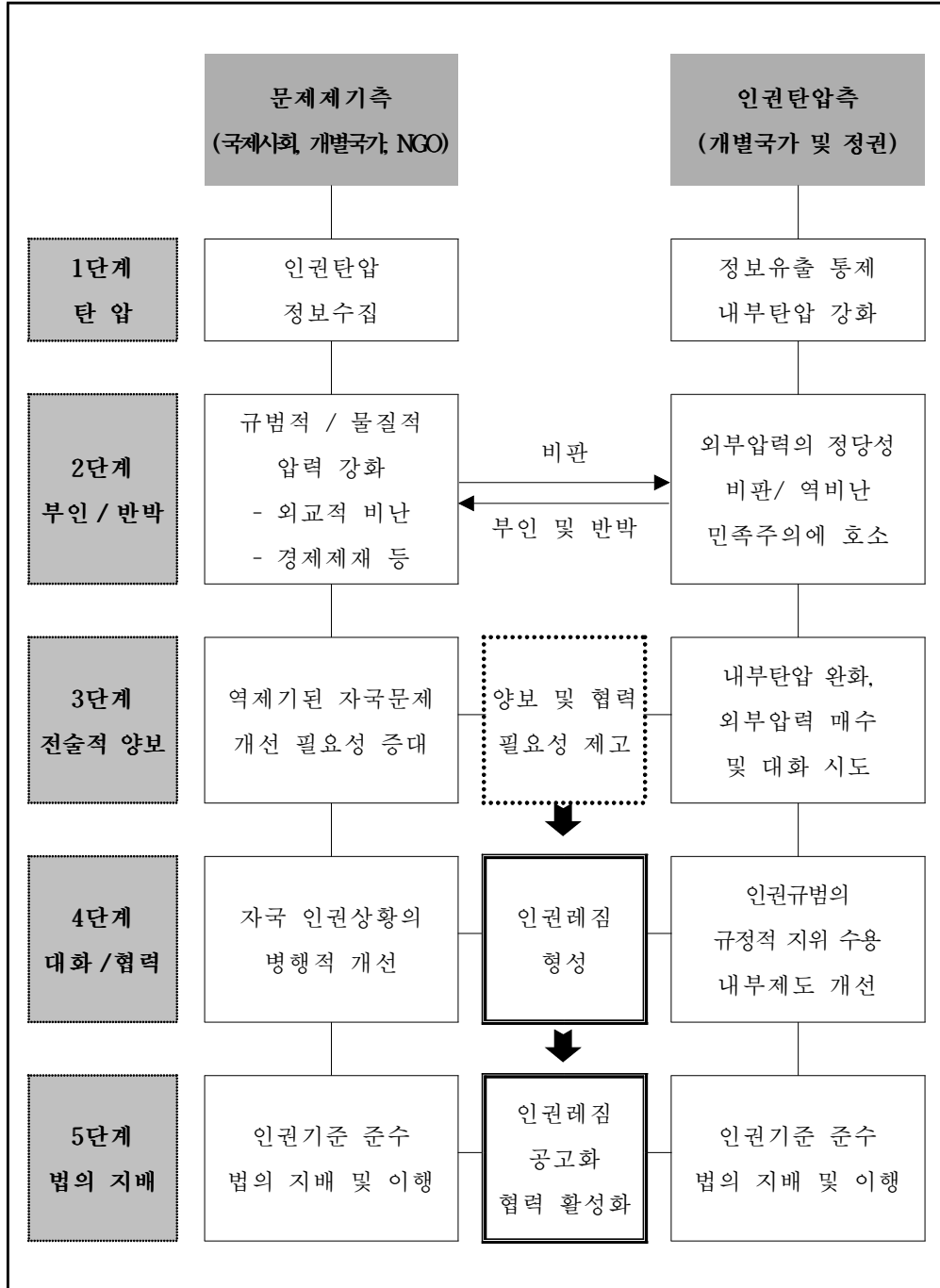
87) Thomas Risse and Kathryn Sikkink, "The Socialization of International Human Rights norms into Domestic Practice: Introduction," In T. Risse, S. C. Ropp and K. Sikkink(eds.), *op. cit.*, pp.1-38.

군 범죄처벌강화 및 철수요구 등이 북한의 역공세와 흐름을 같이 하여 내부로부터 강화되고 있는 상황이다. 미국의 경우에도 대북경제제재가 북한 경제난 및 식량권 약화의 근본원인이라는 북한측 주장과 한국내 운동진영의 비판에 직면하여 대북경제제재 해제 검토 요구가 점증하고 있는 상황이며, 일본 또한 일본인피납자들을 송환하기 위해 정신대문제에 대한 사과 및 보상 선결요구나 북일관계 정상화를 위한 전향적 노력을 요구받아 왔다.

이러한 양상들은 본 논문에서 제시하고자 하는 ‘핵심이슈의 민감성이 높을수록, 문제의 해결을 요구하는 국가 역시 대상국가와 관련된 인권이슈에 있어서 전술적 양보 요구를 높게 받는다’는 첫 번째 가설이 타당함을 보여주고 있다. 이는 부메랑 이론이 제시하는 ‘5단계 가설’ 가운데 3단계(전술적 양보 단계)에 대한 수정가설이라고 할 수 있다.

따라서 동아시아의 상황에 이 모델을 적용하기 위해서는 특히 3단계에서부터 5단계에 이르기까지 모델에 일부수정이 필요함을 알 수 있다. 전술적 양보단계에서부터 표적국가의 인권개선을 유도하기 위해 이를 요구하는 국가들 또한 일정한 전술적 양보를 요구받게 되며, 이러한 상호양보가 가능할 때라야 복잡한 이해관계와 다양한 입장을 고려할 수 있는 진정한 인권대화가 가능할 것이기 때문이다. 요컨대, 특정인권문제가 중점이슈로 대두되어 그 해결을 모색하는 과정에서 인권레짐이 형성되고 다자간 대화와 상호협력을 통해 개선되는 과정은 <표3>과 같이 수정·보완될 수 있을 것이다.

<표3> 인권레짐의 형성 및 상호협력 과정 (5단계 모델의 수정)



제2절 동아시아 인권문제의 현황과 수정모델의 적용

앞서 제시한 첫 번째 가설과 연계하여, 여기에서 논증하고자 하는 것은 북한인권문제와 같이 ‘핵심이슈의 민감성이 높을수록, 지역내 복수의 인권이슈들 가운데 어떠한 이슈도 개별적으로 해결되기 어렵다’는 두 번째 가설이다. 이 가운데 핵심이슈의 민감성이란 ‘특정이슈에 대한 외부압력이 증가함에 따라 해당국가의 반발 또한 이에 상응하여 높아지는 정도’를 뜻하며, 동아시아의 상황에서는 북한인권문제를 핵심이슈로 간주하고자 한다. 이를 위해 먼저 동아시아에는 어떠한 인권문제들이 존재하며, 각 이슈들은 무엇 때문에 개별적으로 해결되기 어려운 것인지에 대하여 살펴볼 것이다. 특히 지역내 핵심이슈인 북한인권문제를 개별 이슈로 접근하기 어려운 이유가 무엇인지에 대하여 설명하는데 중점을 두고자 한다.

아울러 수정된 부메랑 모델을 적용하여 3단계에서 상정되고 있는 ‘전술적 양보’가 얼마나 가능한지에 대하여 검토해보고자 한다. 즉, 북한당국이 국외로부터의 요구나 압력을 매수하거나 완화시키고자 흥정(trade-off) 또는 대화에 나설 가능성은 얼마나 되고, 주변국들은 북한인권문제와 관련하여 자국인권문제에 대한 전술적 양보 요구를 얼마나 받고 있으며, 각국이 이러한 협력에 참여할 가능성은 어느 정도인지에 대해서도 중요하게 살펴보고자 한다. 지역인권레짐의 합리적으로 구상하기 위한 이론은 논의의 전개상 다음 장에서 다루고자 한다.

1. 핵심이슈의 맥락적 민감성과 이슈연계의 필요성

동아시아 지역은 진전과 후퇴가 혼합되어 나타나지만 인권상황은 대체로 개선되고 있는 것으로 평가된다. 1990년대에 이르러 한국과 대만은 민주적이고 인권보호적인 정권을 향하여 상당한 진전을 이루었고, 베트남과 베트남 점령에서 벗어난 캄보디아는 자유선거를 실시하는 등 적어도 시민적·정치적 권리 차원에서 많은 진전이 있었던 것으로 평가된다.

다만, 천안문 사태로 아시아에서 가장 극적인 인권의 후퇴를 보여준 바 있는 중국의 경우는 예외적이라고 할 수 있다. 중국은 경제개혁 및 개방과 함께 종교적

관용의 측면에서는 부분적·점진적 개선을 보이고 있으나, 그 역시 제한적으로 공인된 종교나 시설에 한하여 허용되고 있고, 정부로부터 승인되지 않은 종교활동에 대해서는 심각한 탄압이 이루어지고 있으며, 탈북자 문제에 있어서는 뚜렷한 개선 노력을 보여주지 못하고 있다. 미얀마는 여전히 민주화운동을 탄압하고 있으며, 특히 북한은 세계에서 가장 심각한 인권유린 국가로 공인되고 있는 상태이다.

물론 아시아 지역의 전반적인 인권수준은 아프리카보다는 비할 바 없이 높지만, 도널리는 아시아 지역은 지역인권레짐의 구축 및 제도화 차원에 있어서는 아프리카 지역보다도 한참 뒤쳐진 것으로 평가하기도 한다.⁸⁸⁾

전반적으로 동아시아 국가들의 인권상황은 국가별·부문별로 큰 차이가 존재한다. 모든 국가들이 인권문제를 안고 있지만, 전반적인 인권수준을 개략적으로 구분해보면 한국·일본·몽골·태국·대만·필리핀은 비교적 양호한 편에 속하고, 네팔·방글라데시·말레이시아·스리랑카·싱가포르·인도네시아 등은 중간수준에 속하며, 북한·미얀마·라오스·캄보디아·중국·베트남 등은 상대적으로 열악한 것으로 분류된다. 하지만 이러한 구분이 학문적으로 엄밀한 것은 아니며, 관점이나 시기, 사안에 따라 언제든지 뒤바뀔 수도 있음은 물론이다.

다만, 동아시아 모든 국가들의 인권상황을 일일이 나열하고 평가하는 것이 본 논문의 목적은 아니므로, 북한인권문제와 관련된 남·북한과 중국, 몽골, 일본 등 5개국에 집중하여 살펴보고자 한다. 각 국의 안고 있는 인권문제와 타국과 얽혀 있는 인권문제들은 대체로 다음과 같이 요약될 수 있다.

먼저 한국 자체가 안고 있는 가장 주요한 인권이슈는 국가보안법 문제라고 할 수 있다. AI 등 국제인권단체들도 이 문제를 지적하고 있지만 국제사회에서 이에 대한 비판은 주로 북한에 의해 제기되어왔고, 이외에 주변국과 관련된 문제로는 탈북자 인권보호와 국군포로 및 납북자 송환문제가 있으며, 일본에 대해서는 정신대 문제에 대한 사과와 보상을 얻어내는 일이 남아있다. 또한 동남아 각국 이주노동자들에 대한 한시적 체류허가 및 강제출국조치, 소극적인 난민지위부여 노력 등이 미흡사항으로 지적되고 있다.⁸⁹⁾

88) 도널리, 전제서, p.41, 148.

89) "Korea(Republic of)," *Amnesty International Report 2005* (London: The Alden Press, 2005), pp.153-154.

북한의 경우 자체 문제로는 정치범수용소와 감시통제체제 및 성분차별 등으로 대표되는 정치적·시민적 권리침해가 심각하고, 식량난으로 인한 생존권 문제 등 주민의 경제적·사회적 권리 보호의 필요성이 높은 상황이다. 주변국과의 문제 가운데 재외 탈북자 문제는 다수 국가들과 얽혀 있는 가장 중요하고 시급한 핵심 이슈에 해당된다. 남한에 대해서는 남아있는 장기수들의 추가송환을 요구해왔으며, 국가보안법문제나 주한미군문제와 같은 정치적 사안들에 대해서도 인권탄압의 문제로 접근하여 전향적 조치를 요구해왔다. 또한 한국과 마찬가지로 일본에 대해서는 정신대 관련 문제를 지속적으로 제기하여 왔다.

중국은 경제개혁에도 불구하고 여전히 심각하고 광범위한 인권침해가 발생하고 있는 것으로 평가된다. 라오가이 노동개조소(re-education detention center through labor)에는 여전히 수만 명이 수감되어 있고, 일상화된 고문과 폭행이 심각하며, 매년 사형인원만 1만 여명에 이르는 것으로 보고되고 있다. 변호 없는 불공정한 재판으로 사형이 선고되는 경우나 탈세나 횡령 같은 경제범에 대한 사형집행도 상당히 많은 것으로 지적되고 있으며, 언론 및 표현의 자유에 대한 탄압, 소수민족의 자치 및 분리독립요구나 비공식 종교활동에 대한 박해 등이 심각한 것으로 지적되고 있다.⁹⁰⁾ 주변국과의 문제로는 탈북자 단속강화 및 북한으로의 강제송환 문제로 국제사회의 비난을 받아왔다.

몽골의 경우에는 폭력에 의한 사망이나 부상이 전체 사상원인의 3위를 차지할 정도로 심각하고, 특히 여성에 대한 성폭력이 광범위하게 자행되고 있으나 강간 소송사건의 88%가 기각될 만큼 여성에 대한 법적 보호체계가 미비하며, 감옥 등 수용환경이 매우 열악하고, 잔인하고 비인간적 대우가 심각한 것으로 보고된다.⁹¹⁾ 타국과의 문제로는 몽골 역시 탈북루트 가운데 하나인 관계로 남북한 모두와의 우호적인 관계 속에서 탈북자 보호문제로 부심해오고 있으며, 몽골여성들 또한 중국으

90) "China," *Amnesty International Report 2005*, pp.77-80; 경제개혁 개방에도 불구하고 중국의 인권상황이 뚜렷하게 개선되지 않고 있다는 사실은 북한의 경제개혁과 관련하여 시사하는 바가 크다. 중국은 체제 변화 없이 경제개혁을 추진함에 따라 오히려 내부의 변화 요구에 대한 인권탄압은 더욱 심화되고 있는 상황이기 때문이다. 북한인권 개선을 유도함에 있어서 대북지원을 통해 북한경제가 회생하고 경제 개혁개방이 가속화되면 인권상황도 자연스럽게 개선될 것이라고 보는 낙관적 주장이 무리가 있음을 보여주는 예라고 할 수 있다.

91) "Mongolia," *Amnesty International Report 2005*, pp.179-180.

로 인신매매되는 경우가 많아 여성인권보호를 위한 체계 마련이 시급한 상황이다.

일본은 주로 자체문제보다는 주변국과 얽혀있는 인권문제들이 많다. 불법 이주 노동자에 대한 단속 강화 및 난민에 대한 강제송환 조치가 우려되고 있는 상황이며, 북한에 대해서는 1970~80년대의 재일북송교포 및 일본인 피납자 송환을 요구해왔다. 소위 ‘기쁨조’의 실체나 공개처형문제 등에 집중하여 북한인권문제에 대한 비판여론 형성에 중요한 역할을 해왔지만, 남·북한은 물론 태국 등 동남아 각국들부터 제기되어온 정신대 보상 및 사과문제가 미해결 상태로 남아 있어 이중잣대(double standard)라는 도덕적 비난으로부터는 자유롭지 못한 상황이다.

요컨대, 동아시아 5개국이 안고 있는 주요 인권문제들만 살펴보다라도 개별국 차원의 문제와 함께 양자간·다자간 문제들이 복잡하게 얽혀 있음을 알 수 있다. 특히, 탈북자 문제와 국군포로 및 납북자 문제, 일본인 피납자 문제, 정신대 문제 사과 및 보상문제 등 다양한 이슈들이 얽혀 있어, 어느 일방이 타방을 일방적으로 비난하기만은 어려운 상황인 것이다. 이 가운데 북한인권문제는 특히 중대하고 시급한 해결을 요하는 문제로 인식되고 있음은 분명한 사실이다. 하지만 이에 대한 국제사회의 비판이 고조될수록 북한의 반발 또한 함께 고조되어 왔으며, 문제를 제기하는 국가들에 대한 역비난 공세 또한 강화되어 왔다. 즉 북한인권문제의 맥락적 민감성(contextual sensitivity)이 높아짐에 따라 지역내 어떠한 개별사안도 실효성 있게 해결될 가능성은 점차 낮아지고 있는 상황이다. 핵심적 이슈가 해결되지 못하고 있는 한, 예를 들어 중국내 파룬궁 탄압과 같은 중요한 사안이 존재함에도 불구하고 이외의 문제들은 상대적으로 덜 시급한 것으로 인식되고, 여타의 인권침해국은 설령 국제사회에서 자국 문제가 제기되더라도 북한인권문제에 대한 국제사회의 집중된 관심에 편승하여 비난의 화살을 쉽게 비껴갈 수 있는 상황이기도 하다.

따라서 이와 같이 다양한 문제들이 얽혀 있는 가운데, 우선순위 문제와 형평성 문제를 합리적으로 해결하기 위해서는 상호 얽혀 있는 복잡다기한 이슈들을 상호 연계시키는 전략적·다자적 접근법이 필요하다고 하겠다. 즉, 동아시아의 상황에서 북한인권문제는 개별이슈로 접근하기보다는 상호 비판이 제기되어온 다양한 인권 문제들과 이슈연계(issue linkage) 방식을 통해 접근하는 것이 바람직하다는 점을 보여주고 있는 것이다.

2. 동아시아 각국의 전술적 양보 가능성

앞서 논의를 통해 현재 동아시아 지역에 그물망처럼 복잡하게 얽혀있는 인권 문제들을 효과적으로 해결하기 위해서는 다자간 협력이 요구됨을 이해할 수 있을 것이다. 인권분야에서의 지역적 협력은 굳이 북한인권문제를 거론하지 않더라도, 불안정한 안보상황 속에서 유사시 대량발생난민이 발생할 경우 이로 인한 역내 분쟁을 예방하고 난민을 보호하기 위한 기초를 마련하기 위해 필요하기도 하다.

일단 이러한 인식은 점차 많은 이들로부터 공감을 얻어나가고 있는 것으로 보인다. 서론에서 설명한 바와 같이, 동아시아 지역인권레짐과 다자간협력의 필요성에 대한 논의는 특히 탈북자 문제를 위시한 북한인권문제의 해결방안으로 두드러지게 제시되고 있는 추세이다.

허만호의 지적과 같이 2004년 미국 북한인권법이 여러 가지 측면에서 우려되는 부분이 적지 않음에도 불구하고, 북한인권문제의 해결을 위한 다자간 협력체의 창설을 모색하고 있다는 점만큼은 눈여겨 볼 부분이라고 하겠다.⁹²⁾ 2005년 2월 서울에서 개최된 ‘제6회 북한인권·난민문제 국제회의’에서도 역내 다자간 인권협의체 창설의 필요성은 중요한 의제로 논의·결의된 바 있으며,⁹³⁾ 2005년 8월 문타폰 북한인권특별보고관도 보고서를 통해 탈북난민 보호를 위한 역내 국가간 협력과 책임분담의 필요성을 중요하게 강조하고 있다.⁹⁴⁾

92) 2004년 미국 북한인권법의 16조(지역적 구도 마련)의 구체적인 내용은 ‘(a) 현황 파악 - 의회는 인권보호노력이 인권, 과학 및 교육 협력, 경제·통상 문제를 협의하기 위해 만들어진 지역적 구도인 유럽안보협력기구(OSCE)와 같은 다자적 형태를 통해 이뤄질 수 있다고 본다. (b) 의회의 입장 - 미국은 헬싱키 과정과 같이 이 지역의 모든 국가들이 인권과 근본적 자유를 존중하는 데 공통적으로 노력하는 지역적 차원의 대북인권협상의 구도를 개발해야 한다는 것이 의회의 입장이다.’

93) 2005년 ‘제6회 북한인권·난민문제국제회의’의 결의문 가운데 해당되는 내용은 ‘6. 특히 탈북자들에게 안전한 탈북 경로를 제공하고 위협에 처한 탈북 남녀·아동을 보호하기 위한 난민촌 설립 정책을 추진할 방안을 마련하고, 더 나아가 탈북자들에게 안전한 피난처를 제공하기 위한 다자 협의를 이끌어 내기 위해 협력할 것을 지역국가들에 호소한다.’

94) 윌트 문타폰 특별보고관의 2005년 북한인권상황에 관한 보고서 가운데 주변국의 협력을 권고하는 내용은 ‘69. 기타 국제사회의 구성원들은 다음과 같은 권고사항들을 시행하여야 한다. (a) 위에서 제시한 지시사항을 따르도록 조선민주주의인민공화국에 건설적으로 영향력을 행사하여야 한다. (b) 송환금지의 원칙 그리고 적어도 일시적인 도피처와 보호를 제공하는 것을 포함하여, 조선민주주의인민공화국으로부터 이탈한 난민과 기타 이탈자들의 보호를 지지하고, 망명을 모색

하지만, 유럽의 헬싱키체제와 인권개선이 주는 시사점이나 서독의 동방정책이 주는 교훈을 놓고 볼 때, 북한당국으로 하여금 주민들에 대한 인권을 개선할 수 있도록 유도하고 중국의 협조를 얻어내기 위해서는 경제교류나 외교적 반대급부의 제공과 같은 지렛대를 확보하는 것은 필수적이라고 할 수 있다. 이러한 이유에서 북한인권문제에 대한 바람직한 접근은 보편적 인권만을 내세우는 대결적 접근이나 북한 또는 남북관계의 특수성론에 함몰된 무위주의를 지양하고, 인권의 보편적 가치와 지역적 특수성, 그리고 맥락적 민감성 등을 충분히 고려한 지역적·다자적 협력방안이 요청되고 있는 것이다.

그렇다면 각 국은 이러한 시대적 요청에 얼마나 부응할 수 있을 것인가? 설령 지역인권레짐의 필요성에 대한 인식까지는 공유하지 못하고 있다고 하더라도, 북한 인권문제를 합리적으로 해결하기 위해 자국 문제에 있어서도 진술적 양보를 취하거나, 향후 참여를 이끌어낼 수 있는 가능성은 얼마나 되는지 분명히 조망해 볼 필요가 있을 것이다.

1) 북한

북한당국은 국제사회에 편입을 통한 국제적 고립 탈피, 실리확득 및 전방위 외교를 통한 김정일 정권의 이미지 제고 등 정치적, 경제적 이익을 달성하는데 있어서 인권문제가 주요현안으로 부각되고 있음을 인식하고 있다. 그러나 인권정책에 대한 긍정적 개선조치가 취해지지 않는 한 북한의 전방위 외교와 국제적 고립 탈피 노력은 제약을 받을 수밖에 없는 상황이다. 곧 인권문제는 북한이 국제적 고립을 탈피하는데 반드시 지불해야 할 비용이지만, 김정일 체제유지라는 정치적 우선순위를 위해서는 당분과 유엔인권레짐과의 관계 개선을 통해 국제사회의 비판을 희석시키려는 전략을 모색하고 있는 것으로 보인다.⁹⁵⁾

하는 사람들의 생명을 위태롭게 하는 쌍무적 및 여타 일체의 장치들을 종식시켜야 한다. (c) 조선민주주의인민공화국과의 사이에 비밀 이주경로를 줄이기 위하여 질서 있고 안전한 이주경로를 촉진시키며, 밀입국 및 인신매매의 피해자들을 인간적으로 대우함과 동시에 밀입국과 인신매매에 대응하기 위한 국가 간 협력을 증진시켜야 한다. (d) 첫 번째 망명국 내에서의 정착, 제3국에서의 정착, 그리고 적절한 후속조치가 강구된 상태 하의 안전하고 자발적인 귀환 등을 포함하여 난민을 도울 수 있는 장기적 해결책을 마련하여야 하며, 난민과 이주자들을 돌보는 책임을 분담함에 있어 국제적 유대를 강화하여야 한다.’

다만, 여전히 ‘우리식 인권’을 고수해오고 있기는 하지만, 변화의 여지를 전혀 찾아볼 수 없는 것은 아니라는데 주목할 필요가 있다. 예컨대, 북한대표부는 2005년에도 유엔 인권위원회의 대북 인권결의문안 작성에 전혀 협력하지 않았다. 그러나 거의 방임·거부 자세를 취했던 과거와 달리 의장단에 접근하여 ‘세 번째 결의보다 의장성명(Chairman statement)을 내는 것이 어떠냐’고 제안하는 등 거듭된 결의를 피하기 위해 적극 노력하는 변화된 모습을 보이기도 하였다. 그러나 의장성명은 상황이 현저히 개선되었을 경우에라야 가능한 것인데, 그렇지 못했을 뿐만 아니라 북한당국이 2004년의 2차 결의를 인정할 수 없다며 유엔 인권위원회에 협력하지 않았기 때문에 설득력을 얻기 힘들었다.⁹⁶⁾

또한 북한의 인권관에 다소간의 변화가 있어 일말의 가능성을 엿볼 수 있다는 분석도 있다. 즉, 1970년대에 북한정부는 인권을 “인민이 옹당 가져야 할 정치적, 경제적 및 사회적 제반권리”라고 정의함으로써 경제적·사회적·문화적 권리와 시민적·정치적 권리를 합쳐서 인식하고 있었고, ‘계급적 원썬들에게는 철저한 독재를 실시하는 것이 인권’이라며 인권문제에 대해서도 계급적 당파성을 분명히 드러냈다. 1980년대에는 ‘사회적 존재로서의 사람이 옹당 가져야 할 권리’라고 하여 인권의 주체를 집단주의적 관점에서 파악하였으며, ‘자주적이고 창조적인 생활을 누리기 위하여 가져야 할 권리’라고 규정함으로써 사회주의적 인간관과 주체사상을 결합하는 특징을 보였다.⁹⁷⁾ 그러나 동유럽에서 공산주의 체제가 붕괴된 1990년대에 와서는 인권문제를 정치적 문제로 치부하고 ‘서방식 인권’과 ‘우리식 인권’으로 양분하면서 후자에 대하여 ‘인민대중 중심의 우리식 사회주의가 기반’이 되고, ‘인민이 좋아하고 그들의 요구와 리익에 부합되는 것’이라고 정의하였다.⁹⁸⁾

다시 말해, 과거 인권을 통합적으로 인식하던 상황에서 변화되어 정치적·시민적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리로 양분하여 인식하고 있으며, 개발권과 집

95) 최의철, 전게서, p.1.

96) 허만호, 전게서, p.3.

97) 김일성, “미국 <워싱턴타임즈> 기자단이 제기한 질문에 대한 대답”, 『김일성저작집』, 제44권 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p.371.

98) 김수암, “국제인권규범에 대한 북한의 인식 및 대응 연구”, 『통일정책연구』, 제10권 제2호 (서울: 통일연구원, 2001).

단적 권리에 대해서도 중요하게 강조하는 등 인권의 개념에 대한 이해도가 점차 높아지고 있음을 알 수 있다. 또한 ‘수용할 수 있는 부문’과 ‘수용하기 어려운 부문’이 있음을 표명하고 있다는 점에서 분야별 대화가 가능함을 시사하고 있다.

이전까지 북한정부는 ‘인권은 하늘이 주는 행운도 아니고 더욱이 국제기구나 다른 나라가 주는 선사품도 아니다’며 천부인권설을 부정할 뿐만 아니라 보편적 기준에 따라 국제사회가 개입하는 것에 대해서도 완강히 거부하는 입장이었다.⁹⁹⁾ 또한 국가가 관할권 내에 있는 인민들이 향유할 수 있는 법적·제도적·물적 조건을 구비해 줄 때라야 인권이 보장된다고 주장하여 제도적 장치 마련의 필요성에 대해서는 부정적 입장을 피력해왔다. 그러나 2000년 이후 EU 국가들과의 수교 및 경제적 지원을 얻기 위해 인권대화에 선택적으로 임하기도 하였고, 북한내 접근은 엄격하게 통제되고 거부되어 왔으나 2004년 4월 유엔 아동권리위원회 소속 대표 3명에게 전례 없는 접근이 허용된 적도 있다.¹⁰⁰⁾ 이러한 예들은 북한이 체제를 위협하지 않는 수준에서 내부 판단에 따라 외부지원 획득 및 대외 이미지 제고를 위한 인권 대화에 나설 가능성이 있음을 시사하고 있다.

동아시아 지역에서 다자간 협력을 통해 가장 먼저 상정될 수 있는 북한인권 관련 의제로는 탈북여성 인신매매 문제를 생각해 볼 수 있다. 탈북여성에 대한 인신매매 및 중국내 매매춘 문제는 북한당국으로서도 시급히 해결하고자 하는 문제이므로 북한측 이해에도 어느 정도 부합하는 의제라고 할 수 있기 때문이다. 2004년 제60차 유엔인권위원회에서 채택된 두 번째 결의문에서도 여성 인신매매의 종식을 위해 인근국가들과 협력할 것을 권고하고 있으며, 북한 또한 ‘조선부녀자 인신매매를 중단할 것’에 대한 경고문을 북·중 국경지역에 배포해오고 있다.

북한측이 시민적·정치적 권리보다 경제적·사회적·문화적 권리를 보다 중요시한다고 강조해온 점을 감안한다면, 식량권에 대한 지역차원의 협력을 우선의제로 상정하는 것도 현실적인 접근법이 될 수 있다. 예컨대, 기아추방운동(Action

99) “참다운 인권을 옹호하여”, <로동신문>, 1995년 6월 24일자.

100) AI는 이와 같은 이례적 허용을 긍정적으로 평가하는 한편, 국제앰네스티와 다른 독립인권감시단 뿐만 아니라 유엔 북한인권 특별보고관과 유엔 식량권 특별보고관의 접근을 거부한 것을 지적하고 있다. "Korea(Democratic People's Republic of)," *Amnesty International Report 2005*, pp.151- 152.

Contre la Faim)을 포함한 많은 서구 NGO들에 따르면 외부에서 지원된 식량은 정부채널을 통해 배급되는데, 국가기관과 아동기관을 주 배급대상으로 하고 있지만 실제로는 영양결핍 아동 대부분이 탁아소나 유치원을 다니지 않고 있기 때문에 취약 아동들은 집에 있거나 먹을 것을 얻기 위해 장마당을 떠돌고 있는 것으로 파악되고 있다.¹⁰¹⁾

따라서 중국내 탈북여성 인신매매문제나 탈북자 노동착취문제, 아동권리보호문제 등 비교적 덜 민감한 사안에서부터 인권대화를 시작하고자 한다면, 북한 당국자들의 우려를 불식시키고 다른 이슈에 대해서도 점진적 개선 여지를 마련해 볼 가능성이 있는 것이다. 이와 함께 북한이 지속적으로 비판해온 한국의 국가보안법 문제도 함께 논의한다면 북한의 참여 가능성은 더욱 제고될 수 있을 것이다.

2) 중국

지역인권레짐의 가능성을 검토함에 있어서 중국의 점진주의적 개혁 방식을 이해하는 것은 대단히 중요하다. 그러나 많은 학자들이 중국 개혁의 대표적 특징으로 ‘점진주의적 접근(gradualist approach)’을 지적하는데 주저하지 않지만, 대부분 그것이 과연 무엇을 의미하는 것인지에 대해서는 뚜렷하게 설명하지 않는 경향이 있다. 이러한 문제와 관련하여 전성홍은 ‘점진성’의 구체적 의미는 결코 속도나 시간의 개념으로 간주될 수 없는 것이며, 그보다는 개혁 추진의 신중성과 보수성으로 이해하는 것이 더욱 타당하다고 지적한다. 즉 보다 덜 체제위협적이고, 보다 비용부담이 적은 분야에서부터 개혁을 시도해 나가는 ‘소극적인(risk avoiding) 전략’ 기조를 의미한다는 것이다.¹⁰²⁾

점진주의적 접근의 이러한 측면을 고려하여 최근 중국의 종교정책상의 점진적 변화를 유의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 강준영은 개혁개방이 중국 당국의 종교정책

101) 보다 자세한 내용은 Jean-Fabrice Piétri, "The Inadequacies of Food Aid in North Korea," Summary of Comments(Plenary Session II), *The 4th International Conference on North Korean Human Rights and Refugees* (Prague: The Citizens' Alliance for North Korean Refugees, March 2003).

102) 전성홍, “전환기 중국의 발전과 위기, 변화와 지속의 동학”, 『전환기의 중국 사회 I: 변화와 지속의 역동성』, 동아시아연구단총서 4 (서울: 오름, 2004), p.16.

변화를 가져왔으며 이것이 중국 종교의 활성화를 촉진하고 있음에 주목하고 있다. 그에 따르면, 마르크스주의에 기초한 사회주의 체제 하의 ‘종교소멸론’에 따라 일관되게 추진되어온 탄압일변도 정책에 수정이 가해져 종교 활동을 부분적으로 허용하는 정책전환이 이루어졌고, 이러한 변화는 개혁개방의 진전에 따라 더욱 가속화되고 있다는 것이다. 특히 경제발전을 선결과제로 삼고 있는 중국 정부는 외자유치를 위한 대외 이미지 제고 필요성과 WTO 가입 후 중국 내 외국인 종교 활동 보장의 필요성에 따라 종교 다원화 및 기존 종교의 부활은 더욱 촉진될 것으로 전망하고 있다.¹⁰³⁾ 다만, 현재 상황에서는 당국에 의해 공인된 종교에 한하여 허용되는 제도적 차원의 변화라는 점에는 유의할 필요가 있을 것이다.

중국은 1995년 제4차 유엔 세계여성대회(베이징)를 개최하여 세계 여성인권운동사에 일획을 그은 바 있다.¹⁰⁴⁾ 2005년 8월에는 베이징 세계여성대회 이후 10년 동안 여성 지위변화를 평가하는 회의가 중국을 비롯한 세계 각국에서 개최됨으로써 세계여성인권발전에 관한 중국의 자부심은 대단히 고양된 상태이다.

이외에도 최근 AIDS 확산 예방 및 HIV 보균자들에 대한 차별 방지를 위한 법령을 제정하였으며, 2004년 10월에는 최고인민법원으로 하여금 과거 사형집행사례들에 대한 재심을 실시하여 복권케 하고, 범죄용의자나 피의자들의 권리를 보호하기 위한 법령 개정을 추진할 의향이 있음을 밝히는 등 국제사회의 권고에 따라 인권침해를 방지하기 위한 관련법 제·개정 노력은 계속 추진되고 있다.¹⁰⁵⁾

한편 1998년 올림픽을 개최하면서 한국이 민주화와 인권문제에 있어서 개선조치를 취했던 것과 비슷한 역사적 상황이라는 측면에서 2008년 베이징 올림픽을 전후하여 인권상황이 더욱 개선될 것이라는 기대감도 적지 않다. 다만 사전에 탈북자들에 대한 단속과 강제송환을 강화할 가능성도 배제할 수는 없을 것이다.

103) 강준영, “개혁개방과 종교의 부활”, 『전환기의 중국 사회 I: 변화와 지속의 역동성』, 동아시아 연구단총서 4 (서울: 흐름, 2004), pp.263-264.

104) 1995년 8월 베이징에서 개최된 제3차 유엔 세계여성회의에서는 세계여성행진이 결성되었고, 이 때 채택된 명시적인 행동강령은 이후 모든 유엔 여성활동의 최우선 전략 목표가 되어오고 있다. 이 대회 이후 한국은 동년 12월 30일 여성발전기본법을 제정함으로써 여성발전 전략으로써 이른바 ‘성주류화 전략(Gender and Development: GAD)’을 채택하게 되었다. 주류화란 주류가 아니었던 사람이나 사상을 주류로 만드는 과정을 뜻하며, 여성 주류화란 여성의 사회적 배제, 여성의 사회적 주변화를 문제의 핵심으로 파악하는 여성발전 전략을 의미한다.

105) "China", *Amnesty International Report 2005*, pp.77-80.

요컨대, 중국은 천안문 사태와 파룬궁 탄압 등으로 인권유린국가로 지목된 이후, 실추된 국제적 위신을 회복하기 위한 자구노력과 함께 올림픽 개최를 전후하여 더욱 많은 인권개선요구에 직면하게 될 것으로 보인다. 자국내 탈북자 문제에 관한 국제사회의 비난을 면치 못하고 있지만, 전향적 변화를 취하지 못하고 있는 보다 근본적인 원인은 북한과 우호관계를 유지함으로써 미국의 영향력 행사 내지 개입을 막고자 하고, 탈북자들에 대한 난민지위 인정시 소수민족 분리운동 내지 난민지위 요구가 가열될 것을 우려하기 때문이라고 볼 수 있다.

따라서 다자간 협력을 통해 탈북여성 인신매매문제 등 북한으로서도 적극 해결하고자 하는 사안부터 접점을 모색하고, 탈북자에 대한 보호에 있어서는 역내 국가들과 유엔 등 국제기구가 비용을 분담하고자 하는 전략적 접근이 필요하다. 인권 분야에 있어서는 여전히 느린 속도이긴 하지만 역내 중심국가로 부상하기 위한 점진적 개혁추세와 중국의 외교적 이해관계를 고려하는 협력방안에 대해서는 일정 정도 전술적 양보를 고려할 가능성이 있기 때문이다.

3) 몽골

중국과 달리 몽골은 유엔 난민지위협약(1951)과 난민지위협약에 관한 선택의정서(1967) 중 어느 것도 가입하지 않은 상태이다. 따라서 자국내 난민들에 대한 UNHCR의 접근을 허용할 의무는 없지만, UNHCR 관계자에 따르면 2002년 몽골은 울란바토르에 UNHCR 지국을 설립한다는 계획서에 서명한 적도 있었다.¹⁰⁶⁾ 그러나 이 프로젝트는 여전히 과도기 단계에 있는 것으로 알려지고 있다. 몽골이 최소한 중국보다는 안전한 일시적 피난처인 것은 사실이지만, 몽골 정부 또한 중국의 압력과 국내 정치 상황으로부터 큰 영향을 받고 있어 이상적이라고 하기엔 부족하다는 평가다. 예컨대, 중국 정부의 압력에 의해 탈북자 구호 활동가들이 구속되거나 몽골 정부에 의해 추방당한 전례들이 있기 때문이다.¹⁰⁷⁾

2004년 미국 북한인권법 통과를 전후하여 방위포럼재단(Defense Forum

106) Claudia Rosett, "The Unwanted Refugees: Won't anyone but Mongolia help the North Koreans?," *The Wall Street Journal* (August 7, 2002).

107) Ann Buwalda and Michele Lombardo, *op. cit.*, p.89.

Foundation) 등 미국 내 일부 대북인권단체들과 국내 탈북자구호단체들이 몽골 내 탈북자 캠프 설립을 추진하자, 분위기를 감지한 북한은 5년 전 폐쇄했던 몽골 주재 북한대사관을 다시 열어 이러한 시도를 저지하고자 하였다. 이와 관련하여 몽골의 먼 오르길 쉐드(Munkh-Orgil Tsend) 외무장관은 ‘탈북자 보호를 위한 캠프의 건립은 허용하기 힘들지만, 중국 국경을 넘어 입국한 난민들이 탈북자로 판명될 경우, 돌려보내지 않고 한국 등 제3국으로 갈 때까지 숙식을 제공하는 기존 정책을 유지할 것이며, 몽골 국경수비대에도 탈북자들을 중국 공안에 넘기지 않도록 조치하였다’며 남북한 모두와의 우호적 관계를 고려하고 있음을 밝힌 바 있다.¹⁰⁸⁾

2004년 12월 북한이 김영남 최고인민회의 상임위원장 명의로 나차긴 바가반디(Natsagiyn Bagabandi) 몽골 대통령을 초청, 양국간 경제무역 및 과학기술협회의위원회 창설 등에 관한 협정을 체결하고 탈북자 문제에 대한 몽골 정부의 입장설명을 요청했을 때에도 ‘주변국과의 오해가 생기는 것을 막기 위해 탈북자 난민촌 건립 계획은 불허하겠다’고 약속하였다.¹⁰⁹⁾ 하지만 당시 바가반디 대통령은 김영남 상임위원장과 박봉주 내각총리만을 만날 수 있었을 뿐, 김정일 국방위원장을 만나지 못했는데, 이와 관련하여 몽골이 중국과 같이 탈북자들을 모두 강제 북송시킬 것이라는 획기적 협력을 할 것이라고는 볼 수 없기 때문에 김정일이 직접 나서지는 않은 것으로 분석되기도 하였다. 이후 2005년 말 현재까지도 몽골을 경유한 탈북자들의 한국 입국은 지속되고 있다.

2005년 8월 새로 취임한 언론인 출신 남바린 엔흐바야르(Nambaryn Enkhbayar) 대통령은 ‘국가안보법을 근거로 이전 정권에서 탄압되어왔던 ‘언론의 자유’를 더욱 보장하고 민주주의와 평등 실현을 위해 헌신할 것’을 천명하고 있어 주목된다. 엔흐바야르 대통령은 자신이 러시아와 영국에서 대학생활을 보낸 경험에 따라 ‘사회주의의 인도주의와 사회복지제도, 자본주의의 인권, 표현의 자유와 선택의 자유 모두가 중요하며, 이념과 진영을 넘어선 인류의 이해와 협력정신이 필요하다’고 강조하고 있다.¹¹⁰⁾

108) *International Herald Tribune* (November 15, 2004).

109) “몽골 대통령, 북에 탈북자 난민촌 불허 약속”, <자유아시아방송(RFA)>, 2004년 12월 28일자.

110) “(몽골대통령 인터뷰) 기자와 정치인은 협력할 분야 많아: 정부가 언론자유 뺏으면 국민들이 증오”, <한국기자협회보>, 2005년 8월 24일자.

특히 한반도 문제에 대하여 ‘통일의 최선의 방법은 양쪽의 모든 면에서의 협력과 신뢰’라며 ‘통일은 특히 한국 정부와 국민이 북한이 유엔 회원국이고 독립적인 국가임을 존중하고, 협력하는 것이 중요하다’고 언급하는 등 국제사회의 일원으로 상호협력을 권고하고 있다.

요컨대, 몽골의 경우는 남북한간 등거리정책을 통해 한반도 문제에 관하여 ‘조용한 중재자’ 역할을 하는 것을 목표로 해오고 있다는 것이 대체적인 평가이다. 이러한 몽골의 대 한반도 정책기조와 북핵 6자회담과 같은 대화노력에 대한 지지, 그리고 최근 새로 취임한 엔흐바야르 대통령의 인권중시정책 등을 고려하면 몽골의 경우 북한인권문제의 해결에 있어서도 다자간 협력을 적극적으로 지지할 가능성이 높다고 평가된다.

4) 일본

그동안 일본은 대체로 자국 국민과 관련된 사안을 제외하면, 주변국의 인권 문제에 대해서는 강한 비난이나 제재를 취하기보다는 자국 국익에 따라 인권침해국을 돕기도 하는 행태를 보여 왔다. 예컨대, 과거 한국의 군사독재 하의 인권유린에 대해서 민간차원의 문제제기 및 지원활동은 있었지만 정부차원에서는 침묵으로 일관하는 가운데 경제지원을 통해 과거사 문제를 덮고 한·일 관계 정상화라는 실익을 꾀하였다. 또한 1989년 중국 천안문사태가 발생하자 처음에는 유감의사 표명을 넘어서는 경제제재에 대해 반대하였고, 미국의 압력 하에 마지못해 제재에 동의하였지만 일관되게 ‘조용한 외교’와 건설적 개입(constructive engagement)을 강조하면서 불과 2년 뒤 가장 먼저 차관제공 유예조치를 해제함으로써 중국이 국제적 고립을 피하는데 큰 역할을 하였다.¹¹¹⁾ 이렇듯 일본은 명목상으로는 주변국의 인권문

111) 천안문 사태와 관련하여 미국이 경제제재를 선언한 1989년 6월 5일, 일본은 단지 상황을 주시하고 있음을 밝히고 생명손실에 유감을 표하며 조속한 혼란의 종식을 기대한다는 입장을 표명하였다. 이틀 뒤인 6월 7일 주일 중국대사는 일본으로부터 내정문제에 간섭할 의사가 없다는 점을 밝힌 각서도 받을 수도 있었다. 당시 중국인들의 망명요청은 일본 정부에 의해 거부되었고, 심지어 주일 중국대사관이 재일 중국학생들의 항의를 탄압하는 것까지도 허용되었다. 미국의 압력에 의해 8,100억 엔에 상당하는 5개년 원조안을 중단하기로 하였으나, 7월 파리에서 개최된 G7(Group of Seven) 경제정상회담을 전후하여 서방국가들에 대한 로비를 펼쳐 중국에 대한 새로운 집단적 제재가 가해지는 것을 막았고, 9월 이토 마사요시 외상 등 일본 의회대표

제를 언급하고, 경제적·안보적 이익에 따라 해당국가를 자극하거나 관계를 해치지 않기 위해 애써왔음을 알 수 있다.

도널리는 일본의 이런 행태는 주로 경제적·안보적 이익에 대한 고려 때문이기도 하지만 특정국가를 고립시키는 전략은 부적합하고 비생산적이라는 믿음도 갖고 있기 때문이라고 설명하면서, ‘유럽과 미국은 처음에는 처벌, 창피주기, 고립화와 같은 ‘고전적 전략’을 채택해왔지만, 곧이어 이와 같은 일본의 건설적 개입에 동조하게 되었다’고 주장하고 있다.¹¹²⁾ 물론 이러한 평가는 다소 성급한 측면이 있다. 미국의 대 이라크전이나 북한, 시리아 등을 불량국가(rogue state)로 규정하고 비난과 압력의 강도를 높여온 점 등을 보면 미국은 여전히 고전적 전략을 채택해오고 있음을 알 수 있기 때문이다.

어쨌든, 일본이 협조적인 외교적 개입의 힘과 경제발전이 가져올 장기적인 변화를 신뢰하는 경향이 있다는 점은 북한인권문제를 포함한 동아시아 인권상황의 개선에 있어서 긍정적으로 작용할 가능성이 높아 보인다.

인권문제에 있어서 일본은 다른 4개국에 비해 독특한 이해관계를 갖고 있다. 앞서 서술하였듯이 재일북송교포문제, 일본인 피납자 문제는 북한과의 양자관계에 있어서 중요한 인권이슈인 한편, 정신대 보상 문제와 같이 남북한은 물론 태국 등 동남아 각국과도 복잡하게 얽혀 있는 다자적 문제도 안고 있기 때문이다. 이러한 이유에서 북한과 일본 간에는 인권문제에 관련한 상호비판과 함께 협조관계 또한 계속 유지되어 오고 있는 것이다. 최근 일본은 2003년 한때 중단되었던 미얀마에 대한 새로운 경제 원조 계획을 재검토하여 2004년 제한적으로 재개하였고, 2005년 6월에는 베트남에 인권개선을 돕기 명목으로 원조를 할 것이라고 밝히기도 하였다.¹¹³⁾ 2005년 8월에는 대북 식량 및 의료품 지원을 실시할 것이라고 밝히는데 이어 현지 배분상황을 감독하기 위해 정부 관계자들이 방북하기도 하는 등 대외원조를 통한 영향력 확보와 인권개선 유도를 위한 건설적 개입을 계속 추진해오고 있다.

단은 등소평 등 중국지도자들을 만났으며, 11월 문화교류를 재개한데 이어, 350만 달러를 상징적으로 기부하기도 하였다. 1990년 7월 일본의 중국에 대한 차관제공 유예 해제조치는 뒤이어 다른 나라들도 제재를 완화하게 되는 시발점이 되었다. 도널리, 전게서, pp.221-223.

112) 상게서, p.234.

113) "Japan," *Amnesty International Report 2005*, p.146.

요컨대, 일본은 다자적 현안과 양자적 현안을 함께 풀어야 하는 상황이므로 동아시아인권레짐을 구상함에 있어서 참여 필요성이 높으며, 주변국에 대한 영향력 강화 및 인권문제에 관한 한 건설적 개입 기조를 유지해 오고 있는 바, 그 가능성 또한 높다고 볼 수 있다.

지금까지 살펴보았듯이 일단 북한, 중국, 몽골, 일본 등 4개국의 동아시아인권레짐 참여 필요성 자체는 상당히 높다고 볼 수 있다. 하지만 그 가능성까지 긍정적이라고 낙관하기는 어려운 상황이다. 북한인권문제를 해결하기 위해서는 필요에 따라 자국이 안고 있는 문제에 대해서도 전술적 양보를 요구받게 마련이기 때문이다.

따라서 이처럼 여러 가지 문제들이 존재하고 이해관계가 복잡하게 얽혀 있다는 점은 지역인권레짐의 구조가 그만큼 더 견고하고 균형 있게 짜여져야 함을 알 수 있다. 다음 장에서는 지금까지 논의한 동아시아의 주요 인권현안 및 각국의 입장들을 함께 고려하면서, 아시아지역에서의 인권레짐 구축 시도가 실패해온 이유가 무엇이며, 타 지역에서의 지역인권레짐의 유형과 성공 및 실패이유를 살펴봄으로써 동아시아 지역인권레짐이 어떠한 원칙과 구조에 따라 창설되어야 할 것인지 제시하고자 한다.

제4장 동아시아 지역인권레짐의 합리적 구상

제1절 지역인권레짐의 성공 및 실패요인

도널리는 다른 지역과 달리 아시아와 중동에 지역인권레짐이 존재하지 않는 이유를 이 지역의 엘리트들이 인권에 대한 도덕적 의지가 약하고, 인권레짐을 갖지 않았을 때 생기는 국가이익이 더 크기 때문이라고 설명하기도 한다.¹¹⁴⁾ 하지만 이러한 주장은 다소 피상적이다. 2차 대전 이후 참화의 재발을 막기 위해 창출된 유럽인권레짐이나 아파르트헤이트 운동을 구심점으로 창출된 아프리카인권레짐을 보더라도 인권분야의 협력은 국가이익에 대한 고려보다 심각한 문제를 해결하거나 예방하기 위한 필요성에 따라 만들어짐을 알 수 있기 때문이다. 또한 개별국간 이익 충돌을 대화와 타협을 통해 조정하기 위해 레짐의 틀이 필요하다고 하겠다.

아시아에서도 지역인권레짐을 창설하기 위한 시도가 없었던 것은 아니다. 아시아인권레짐 창설을 위한 논의는 일찍이 1990년부터 시작되었다. 그러나 무려 15년 정도가 지나도록 뚜렷한 성과를 이루지 못하고 있는 이유는 무엇일까? 오랜 시도에도 불구하고 실효성 있는 진전이 없다는 현실은 이 지역에서 인권레짐의 창설이 과연 가능한 것인지, 그리고 정말 필요한 것인지에 대한 의문마저 들게 한다.

하지만 그동안의 노력들에 어떤 문제점이 있었기 때문일 수도 있다. 그동안의 노력들은 어떻게 진행되어 왔으며, 성과와 문제점들은 무엇이었는지 살펴보는 것은 본 논문에서 제시하고자 하는 동아시아인권레짐 창설의 기본방향과 구조 및 기능을 도출하는데 유용한 기반이 될 수 있을 것이다.

1. 아시아인권레짐의 창설노력과 한계

비록 아시아 지역에 국한되는 것은 아니었지만 아태 지역 차원에서는 1990년부터 지역인권레짐에 대한 정부대표간 논의가 시작되고 있었다. 1993년 1월 제2차

114) Donnelly(1989), *op. cit.*, pp.206-218, 252-258.

유엔 아태 지역 인권워크숍(인도네시아 자카르타)에서 그 필요성에 대한 기초적 합의가 이루어진 바 있으며, 1994년 7월 서울에서 개최된 제3차 워크숍에서도 주요 주제로 다루어졌다. 한승주 당시 외무부장관은 ‘아태 지역은 지역인권기구가 설립되지 않은 유일한 지역’이라고 강조하고 인권분야 공동관심사에 관한 의견과 정보 교환을 촉진하기 위하여 정례적인 ‘유엔 아태지역인권포럼(UN Forum for the Asia-Pacific Region on Human Rights Issues)’을 구성할 것을 제안하였다. 이 제안은 1993년 6월 비엔나 세계인권대회의 결의에 따라 1994년 유엔 총회에서 임명된 호세 아얄라 라소(Jose Ayala Losso) 초대 유엔 인권고등판무관을 비롯한 많은 참가자들로부터 긍정적인 반응을 얻기도 하였다.

하지만 당시 제안은 폐회식이 지연되었을 만큼 합의도출에는 어려움이 많았다. 막후협상에서 인도, 방글라데시, 말레이시아 등의 국가들이 정례 포럼보다는 가급적 느슨한 형태의 논의구조 또는 동남아시아(ASEAN) 등 소지역 중심의 접근을 주장하였기 때문이다. 결국 회의결과는 결의안이 아닌 의장의 마무리 발언(Concluding Remark) 형식의 합의문으로 발표되었고, ‘1993년 자카르타 워크숍에서 합의된 단계별 접근(Step-by-step approach)과 ASEAN이 시도하고 있는 소지역별 접근(Sub-regional building-block approach) 방식, 그리고 한 장관이 제안한 아태 지역인권포럼 제안을 동시에 발전시켜야 한다’는 방침 수준에 그칠 수밖에 없었다.

당시 합의는 비록 유럽 등 다른 지역들처럼 인권헌장이나 공식적인 지역인권기구를 설립하는 것과 같은 구체적 진전은 없었지만, 아태 지역의 과거 입장을 고려할 때 의미 있는 성과로 평가되기도 하였다. 그러나 ‘대다수 정부대표의 발언이 형식적이거나 자국정부의 입장을 방어 또는 홍보하는 내용이어서 미안마, 부간빌, 인도네시아, 동티모르 등 아태 지역의 대규모 인권침해를 방지하거나 해결하기 위한 제도적 대안으로서의 지역인권기구에 대한 순수한 관심과 적극적 노력은 찾아보기 어려웠고, 한국의 제안은 주최국으로서의 체면을 세우기 위한 정도였다’는 회의적 평가도 있었다.¹¹⁵⁾ 이를 입증하듯 동 포럼은 이후 사실상 지속되지 못하였다.

한편, 정부대표간 협력이 유명무실해지고 있는 가운데, 그러한 분위기는 NGO 차원으로 이어져 1995년부터 별도의 노력이 진행되기 시작하였다. 1995년부터 3년

115) 인권운동사랑방, 〈인권하루소식〉 제210호, 1994년 7월 21일자.

간의 준비작업을 거쳐 1998년에 이르러 희망적인 성과가 나왔다. 세계인권선언 50주년과 광주민주화운동 정신을 기념하기 위해 광주에서 아시아인권선언대회(The Conference for Proclamation on Human Rights Charter)가 개최된 것이었다. 여기에서 발표된 아시아인권헌장은 아시아 각국 150여개 NGO들이 참여하여 이룩한 공적이었다.¹¹⁶⁾ 하지만 그러한 성과가 아시아 지역인권레짐의 창설로 이어지지 못한 이유는 다음과 같은 기본적인 한계 때문이라고 볼 수 있다.

첫째, 헌장의 제정작업을 주도한 것은 홍콩에 소재한 아시아인권위원회(Asian Human Rights Commission: AHRC)였다.¹¹⁷⁾ 동 위원회는 스리랑카, 필리핀, 인도 등 아시아 각국에서 자행되는 공권력에 의한 고문·실종 등의 사건을 조사하고 다양한 캠페인을 꾸준히 벌여오고 있지만, 기본적으로 국제적으로 공인된 기구가 아닌 개별 NGO라는 점에서 공신력이나 활동력 등의 제 측면에 있어서 일정한 한계가 있다.

둘째, 아시아 각국에서 주요한 인권침해 주체가 되어온 각국 정부들을 변화로 이끌어내려고 하기보다는 국가에 대한 적대감을 과도하게 천명하고 있다는 점 때문이다. 예컨대, 아시아인권헌장의 작성에는 원칙적으로 각국 정부대표의 참여가 배제되었는데, 헌장은 ‘정부들간의 협의는 인권억압을 공모하는 자리로 전락할 우려가 있다’며 ‘NGO들에 의해 인권헌장이 만들어지고 채택되는 형식이 바람직하다’는 전제하에 작성되었다. 그러나 그 서문에는 ‘현재 아시아 지역인들은 광범위한 착취와 억압에 시달리고 사회는 증오와 편협으로 인해 분열되어 왔다’고 강조하고, ‘정부는 스스로 엄청난 권력을 누려 왔고, 그들은 민중의 자유와 권리를 억압하는 법률을 제정해왔으며, 외국인 회사나 단체와 공모하여 국가자원을 약탈하였다’고 적시하는 등 인권유린의 주체를 각국 정부로 직접 지목하고 적대시하고 있음을 알 수 있고, 내용에 있어서도 전체적으로 적극적이고 과감한 민주정권으로의 교체와 투쟁 등 민중운동을 강조하고 있는 등 사실상 인권헌장이라기보다는 민주화헌장에

116) ‘광주 5월’에 맞추어 개최된 아시아인권선언대회(1998.5.14~17)에는 홍콩, 인도, 필리핀, 일본, 스리랑카, 부탄, 태국, 말레이시아, 캄보디아, 싱가포르 등 아시아 각국 NGO 대표 40여명과 한국 인권 NGO 인사 70명이 참여하였다. 아시아인권헌장의 제정배경, 추진과정, 체계 및 내용에 대해서는 프리드리히 에베르트재단·광주시민연대, 『유럽연합기본권헌장·아시아인권헌장』(서울, 광주: 2001).

117) 아시아인권위원회 웹사이트 <http://www.ahrchk.net>

가까워 각국 정부에 의해 수용되거나 국제적으로 공인되기 위해서는 많은 수정이 요구된다.

물론, 열악한 여건에서 아시아 인권 NGO들이 그와 같은 성과를 이룩해온 점은 높이 평가되어야 할 것이다.¹¹⁸⁾ 그러나 이러한 NGO들의 노력은 정부간 인권협의기구의 창설과 아시아인권규약 제정 등 지역국가간 차원의 노력이 뒷받침되어야 비로소 선언 이상의 실효를 거둘 수 있을 것이다.

이상과 같이 지난 15년 동안 아시아지역에서의 인권레짐 창설을 위한 노력들은 방법상 일정한 한계가 있음을 알 수 있다. 물론 아시아 지역은 그 범위에 있어서 환태평양 지역 국가들과 동남아시아 문화권 국가들이 공존하고 있어 어떠한 사회적 혹은 정치적 의미에서도 하나의 지역으로 보기 어려운 측면이 있다. 이처럼 거대하고 다양성을 보이는 지역이기에 지역인권레짐이 존재하지 않는다는 사실이 그다지 놀라운 일은 아닐지도 모른다. 그러나 다른 지역에 비해 최저수준인 국제인권협약 비준 수준은 지역의 크기와 문화적 다양성 이상의 무엇이 지역인권레짐 창설에 방해가 됨을 암시한다.¹¹⁹⁾

가장 중요한 원인은 소위 ‘아시아적 가치론’, 특히 문화적 상대성에 대한 주장에 있어서도 소지역별로 다른 기준을 갖고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 북한, 중국, 말레이시아, 인도네시아, 싱가포르 등은 보편주의적 인권담론이 제국주의적 성격을 지니고 있다는 국제인권기준은 아시아에서 온전하게 적용될 수 없다는 입장을 유지하고 있다. 반면 한국과 일본의 경우에는 전자에 비해 다른 반응이 감지된다.¹²⁰⁾

동일한 사안에 대해서 명백하게 다른 반응이 나타나는 것은 어떠한 이유에서일까? 지역적 특수성 즉, 아시아적 가치에 대한 호소 경향은 특히 경제적·정치적 발전과정의 상이성 또는 발전수준의 차이에 따라 수용하고자 하는 범위가 달라진다는 데서 기인한다. 앞서 살펴본 ‘유엔 아태 지역 인권포럼’과 ‘아시아인권헌장’의 사례를 보더라도 다양한 문화권이 혼재되어 있는 아시아 지역 전체를 아우르는 인

118) 원호준, “탈냉전시대의 국제인권 문제”, 『국제질서의 패러독스』 (서울: 인간사랑, 2005).

119) 도널리, 전게서, p.149.

120) 임홍빈, 『인권의 이념과 아시아가치론』, 고려대아세아문제연구소 동아시아연구총서 4 (서울: 아연출판부), p. 116.

권레짐은 아직 기대하기 어려움을 알 수 있다. 따라서 비교적 비슷한 유교문화권에 속하는 동아시아를 중심으로 소인권레짐 창설에 목표를 두고 출발하는 것이 보다 현실적인 접근이라고 하겠다.

둘째, 아시아 지역은 제3자에 의한 분쟁의 법적 해결보다는 양 당사자간의 직접적 협상을 중요시하는 경향이 있다.¹²¹⁾ 대부분의 국가들이 오랫동안 식민주의의 억압 속에서 시달려왔고, 냉전기에는 한국전쟁과 베트남전쟁 등 특히 미국과 소련 등 역외국가의 개입을 경험하면서 제3자에 의한 분쟁 해결에 강한 거부감을 갖고 있다. 북한과 중국, 미얀마, 캄보디아 등 특히 현실사회주의 국가들은 대부분 이에 속한다고 볼 수 있다. 한국은 외부개입의 수혜자로서 제3자의 개입에 비교적 호의적인 분위기와 함께 분단 이후 지속되고 있는 미국의 영향력 행사에 대해서는 정서적 거부감 또한 동시에 갖고 있으며, 일본의 경우 미국에 우호적인 경향이 있기는 하지만 대부분의 동아시아 국가들은 정도의 차이는 있으나 보편적으로 제3자의 개입에 대한 거부감을 공유하고 있다.

2003년 1차 회담을 시작으로 그나마 최근에서 본격화되기 시작한 북핵 6자회담도 1994년부터 시작된 북·미간 양자협상이 다자 구도로 넘어오기까지 무려 10여년 가까이 소요되었음을 상기한다면 이러한 경향성은 특히 북한의 경우에 더욱 두드러지게 나타난다. 한편, 6자회담의 경험은 인권분야에서도 다자협력의 실현가능성을 높여주기도 한다. 분쟁적 사안에 있어서 다자간 협력이 성공적으로 이루어지기만 한다면 신뢰성과 구속성, 형평성 등 여러 측면에서 양자협상보다 더 나은 것으로 예상되기 때문이다.

따라서 인권문제에 있어서 각국 정부가 참여하는 형태의 다자간 협력의 틀을 갖추고 참여국 정부로 하여금 자국 인권상황을 개선할 수 있도록 유도하기 위해서는 특정국가나 특정이슈에 집중한 접근은 지양하고, 각 국의 입장을 고려하여 참여를 이끌어낼 수 있는 합리적 방안이 모색되어야 할 것이다. 이를 위해 다음에서는 다른 지역인권레짐들의 유형과 시사점들에 대하여 살펴보려고 한다.

121) 한형근, “동아시아 지역통합에 관한 연구: 합리적 선택 조건을 통한 검토”, 『21세기 정치학회보』, 제11권 제1호 (부산: 21세기정치학회, 2001).

2. 지역인권레짐의 유형 및 시사점

1948년 세계인권선언을 필두로 세계에는 현재 약 90여개의 지역별, 주제별 국제인권규약이 국가간 합의로 존재하고, 이 가운데 57개는 유엔을 통해 산출되었다. 유엔을 중심으로 하는 국제인권레짐이 존재함에도 불구하고 유럽, 미주 등 서방지역 외에 제3세계 국가들간에도 지역인권레짐이 발전해온 이유는 무엇일까?

그 이유는 1950년대 이후 냉전과 신생 독립국의 급증, 국제경제의 구조적 불평 등 때문이라고 볼 수 있다. 냉전 하에서 서방진영을 대표한 미국은 자국의 이익을 위해 중동, 남미 등 제3세계 인권탄압 국가들을 외교·군사·경제적으로 지원하였고, 소련 또한 동구권과 제3세계 혁명정권들에 의해 자행된 인권탄압을 묵인하였다. 특히 인권의 영역에서는 동서 진영 간에 정치적·시민적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리 가운데 어느 쪽이 중요한가에 대한 갈등이 심각하였다. 냉전기간 동안 유엔을 비롯한 국제기구의 역할은 미·소간 이념적 대결의 장에 지나지 않았고, 강대국들간의 갈등에 희생당하기를 거부한 신생국들은 집단적 투표를 통해 사실상의 거부권을 행사하였다. 강대국의 입장에서 국제기구의 기능을 마비시키는 약소국 무리들의 ‘다수의 횡포’가 되겠지만, 약소국들의 입장에서 일종의 ‘집단적 방어’라고 볼 수 있을 것이다.

그러한 배경에서 신생국가들은 ‘77그룹(Group of 77)’이나 비동맹운동 등을 통해 인권개선의 전제조건으로 경제적 발전을 위한 서방의 지원요구를 연계시키기 시작하였다.¹²²⁾ 반면 서방 선진국들은 제3세계 국가들이 경제발전을 이유로 보편적 인권인 시민적·정치적 권리를 유보 또는 무시하고 있으며, 경제발전을 앞세운 개

122) 미국 뉴욕에 본부를 두고 있는 ‘77그룹’은 1964년 유엔무역개발회의(UNCTAD) 제1회 총회가 끝날 무렵 개발도상국가 77개국이 선진국에 대한 협상능력을 강화하기 위해 결성되었다. 원래 75개 개발도상국들의 비공식 모임이었으나 1964년 한국과 베트남이 참가함으로써 77그룹이 되었다. 북한은 1973년 가입하였고, 1991년 평양에서 7차 각료회의가 열리기도 하였으며, 2002년 현재 133개국이 가입하고 있다. 그룹 결성 후 무역개발회의를 통해 남북문제 해결에 힘썼고, 신해양법이나 1986년 유엔 총회에서 채택된 ‘발전권에 관한 선언(Declaration on the Rights to Development)’과 같이 새로운 세계질서 확립에 크게 공헌하였다. 개발도상국은 1인당 국민소득이 많고 적음에 따라 구분되지만, 77그룹에는 1인당 국민소득이 2만 달러나 되는 산유국에서부터 1인당 국민소득이 100달러 정도인 최빈국에 이르기까지 다양하다. 한국은 1970년 아시아지역 대표 의장국에 선출되기도 하였고, 1992년에는 의장에 공식 추대되기도 하였으나, 1996년 OECD에 가입함으로써 이듬해 공식 탈퇴하였다.

발독재 논리라고 비난하였다. 이른바 남북간 인권논쟁으로 비화된 것이었다.¹²³⁾

제3세계 국가들은 서구국가들이 강조하는 개인주의적 인권개념과 달리 제국주의적 수탈과 불공정한 국제질서로부터 차별과 불이익을 당하고 있는 제3세계 인민들의 '집단적 권리(collective rights)'를 요구하기 시작하였다. 소위 '제3세대 인권개념'이라고 할 수 있는 '인민의 권리(people's rights)'와 '발전을 위한 권리'에 대한 주장이 그것이다.¹²⁴⁾

이러한 배경에서 아프리카인권레짐은 서구의 개인주의적 인권개념은 물론 집단적 인권을 의미하는 '인민의 권리' 개념을 중요하게 포함시켰고, 미주인권레짐은 1988년 추가의정서를 통해 경제적·사회적·문화적 권리에 대한 보다 적극적인 내용을 포함시켰다.

현재 작동하고 있는 지역 차원의 인권레짐으로는 유럽인권레짐과 미주인권레짐, 아프리카인권레짐이 있다.¹²⁵⁾ 일찍이 2차 대전의 전승국들을 중심으로 창설된 유럽인권레짐과 1970-80년대에 이르러 신생독립국 내지 제3세계 국가들을 중심으로 창설된 미주 및 아프리카지역인권레짐 간에는 어떠한 차이점이 있으며, 각각의 인권레짐이 어떻게 구성되어 작동하고 있는지 살펴보고자 한다.

이와 관련하여 코리메노스(Barbara Koremenos)와 립슨(Charles Lipson), 스나이덜(Duncan Snidal)의 '국제제도의 합리적 디자인(Rational Design of International Institutions)'에 관한 연구는 여러 유형의 인권레짐간의 차이점을 이해하는데 유용한 분석틀을 제공해주고 있다. 이들은 오늘날 국제관계에서 존재하는 여러 유형의 국제제도간 구조 및 운용상 차이나, 제도의 안정성과 실효성 등에 영

123) J. A. Ferguson, "The Third World," in R. J. Vincent(ed.), *Human Rights and International Relations* (New York: Cambridge University Press, 1990), pp.215-224.

124) Kardo는 이러한 요구가 사실상 강대국에 대한 약소국의 '국가적 권리' 요구로 간주된다고 주장한다. 물론 이러한 권리요구에 대한 의무부담은 서방 선진국가가 져야한다는 논리이다. 이에 대한 상세한 논의는 Gábor Kardo, "Rights to Peace, Rights to Development, Rights to a Healthy Environment: Part of the Solution or Part of the Problem?," in Allen Rosas et al.(eds.), *Human Rights in a Changing East-West Perspectives* (London: Pinter Publishers, 1990), pp.216-240; 이원웅, 전제서, p.29.

125) 아랍인권위원회(Permanent Arab Commission on Human Rights)는 1968년 설립되었으나 이를 뒷받침하는 인권규약이 합의되지 못한 이유로 사실상 활동이 중단되고 말았다. A. H. Robertson, *Human Rights in the World*, 2nd edition (New York: St. Martin's, 1982), p.164.

향을 미칠 수 있는 주요변수로 ‘멤버십 규칙(membership rules)’, ‘이슈의 범위(scope of issues covered)’, ‘제도이행 상의 중앙집중화 여부(centralization of tasks)’, ‘통제 및 강제규칙의 강약(rules for controlling the institution)’, ‘합의의 유연성(flexibility of arrangements)’ 등 다섯 가지 변수를 제시하고 있다. 이들이 중요하게 주장하는 바는 국제관계에서 제도라는 공공재를 공급하는 데 있어서는 정부라는 단일한 행위자만 존재하는 것이 아니라, 국제기구(IO)나 비정부기구(NGO), 다국적기업(multinational firms) 등 다양한 행위자가 존재하고, 이들로부터의 요구와 이해관계를 반영하여 주요변수들의 존부 및 강약이 달라질 수 있으며, 이로 인해 제도의 성패가 좌우될 수 있다는 것이다.¹²⁶⁾

이와 같은 합리적 제도 디자인에 관한 기존의 논의들은 동아시아인권레짐의 창설을 모색하는 데 있어서 반드시 고려해야 할 요소들이 무엇인지를 도출하고, 동아시아 인권레짐의 기본원칙과 구조를 구상함에 있어서도 매우 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

1) 유럽인권레짐

1950년 인권과 기본적 자유의 보호를 위한 유럽협약에 의거하여 설립된 유럽인권레짐은 크게 유럽평의회(Council of Europe), 유럽연합(Europe Union), 유럽안보협력기구(Organization of Security and Cooperation of Europe) 등 역사적 기원과 정치적 배경을 달리하며 인권문제를 처리하는 실행절차와 실효성에 있어서도 차이가 있는 세 개의 상호 유기적인 제도들로 구성되어 있다.¹²⁷⁾

먼저 유럽평의회는 2차 대전이 끝난 뒤 서유럽 국가들의 주도로 자유민주주의 체제를 강화하기 위한 목적으로 설치된 정부간 기구로서 1950년 제정, 1953년 발효된 유럽인권규약(European Convention on Human Rights)의 창설이 가장 성공적인 성과로 꼽히고 있다.¹²⁸⁾ 처음 규약 초안이 제시되었을 때, 대부분의 국가들은

126) Barbara Koremenos, Charles Lipson and Duncan Snidal, "The Rational Design of International Institutions," *International Organization*, Vol.55 (Autumn 2001), pp.761-799.

127) 이원웅, 전제서, p.98.

128) Hugo Storey, "Human Rights and the New Europe: Experience and Experiment," in

주권 침해 가능성을 우려하였으나, 1943년에 이 기구를 처음 제안했던 영국의 처칠 수상의 외교적 노력과 참가국들의 우려를 불식시키기 위한 정치적 절충을 통하여 인류 역사상 최초의 인권레짐이 창설되었다.¹²⁹⁾

유럽인권규약의 가장 중요한 특징은 합의할 수 있는 최소한의 인권조항에 대한 규정만 제시하는 ‘최소주의 원칙’을 적용하는 한편, 합의되지 않은 인권조항에 대해서는 차후에 준비된 국가들이 자발적인 선택에 의해 받아들일도록 하는 ‘점진주의적 방법’을 채택하는 등 정치적인 배려를 하고 있다는 점이다. 대신 정치적 타협에 의한 부작용을 최소화하기 위해 인권규약이 비준된 이후에도 10여 차례의 선택의정서를 만들어 인권조항의 선택항목을 계속 늘여가고 있다.¹³⁰⁾ 유럽국가들의 다양한 문화적 전통을 존중하고 국내법과의 절충이 필요하다는 점을 중요하게 시사하고 있는 것이다.

국내법과의 충돌과 국가 주권침해의 우려를 방지할 수 있는 정치적 장치로는 유보(reservations), 효력중지(derogations), 효력제한(permissible restrictions) 등 세 가지를 두고 있으나, 전쟁이나 국가적 비상사태 등으로 인한 효력중지의 경우에도 생명권(제2조), 비인도적이고 모욕적인 처우로부터의 자유(제3조), 강제노동과 노예제의 금지(제4조), 소급입법에 의한 처벌금지(제7조) 등 기본적 권리조항은 적용될 수 없도록 규정하고 있다. 효력제한이 가능한 경우도 여섯 가지 근거를 명시하고 있으며 제한의 남용을 막기 위해 구체적인 판례들이 관습법으로 구성되어 있고, 가입국은 일방적으로 조약폐기를 선언할 수 없으며, 최소 6개월 이전에 조약폐기가 선언되어야 조약으로부터 이탈이 가능하다.¹³¹⁾

규약을 실현하기 위한 제도로는 1955년 준사법기구로 설립된 유럽인권위원회(European Commission of Human Rights, 프랑스 스트라스부르 소재)와 구속력 있는 판결을 내릴 수 있는 사법적 기구로 1958년 8개국의 비준을 얻어 설치된 유

David Beetham(ed.), *Politics and Human Rights* (Oxford: Blackwell Publisher, 1995), p.137.

129) Antonio Cassese, *Human Rights in a Changing World* (Philadelphia: Temple University Press, 1990), pp.198-199.

130) 이원웅, 전게서, pp.99-100.

131) Hugo Storey, *op. cit.*, p.139.

유럽인권재판소(European Court of Human Rights)를 두고 있다. 그리고 유럽평의회
의 가장 핵심적 정책결정기구이자 인권레짐의 실행을 최종적으로 감독하는 집행부
인 각료위원회(Committee of Ministers)는 유럽인권레짐의 창설 재판관할권을 구속
당할 것을 우려한 많은 국가들의 레짐 가입을 유도한 ‘정치적 안전판’ 역할을 하였
다. 즉 각료위원회가 인권위원회의 의견서에 대한 최종 검토를 맡고 인권재판소의
판결에 대한 의무 이행을 감독하는 권한을 갖게 됨으로써 인권문제에 대한 정치적
해결 가능성이 부여되었기 때문이었다.¹³²⁾

이와 같이 유럽평의회는 인권레짐을 창출함에 있어서 합의의 유연성을 중요하
게 고려하여 각 국의 주권침해 소지에 대한 우려를 약화시킴으로써 적정한 회원국을
확보하는 동시에 의무불이행이나 탈퇴시도에 대한 일정한 제한규정을 둠으로써 통
제 및 강제규칙의 필요성을 적절히 반영하였음을 알 수 있다.

유럽인권레짐의 두 번째 형태인 유럽연합(EU)의 경우는 유럽의 다른 인권레짐
과 달리 가입국들을 직접적으로 구속할 수 있는 ‘공동체법(Community Law)’을 갖
고 있다는 점이 중요한 특징이다. ‘공동체법’은 ‘유럽사법재판소(European Court of
Justice: ECJ)’의 판결근거가 되고, 이 판결은 관련국 국내법에 우선하는 직접적 효
력을 가지며, 개인 또한 국내 법정에서 ‘공동체법’의 해석과 관련된 분쟁이 발생할
경우 ECJ에 소정의 절차를 통해 제소할 수 있다. 이러한 조치는 국내법정의 관할
권을 이양하는 사실상의 상급심으로 간주된다. EU를 통해 해결될 수 있는 문제는
유럽공동체법이 규정하고 있는 제한된 인권항목에 국한된다는 한계가 있지만 다른
어떠한 국제인권레짐보다 직접적인 실행능력을 갖추고 있다는 장점이 있다.¹³³⁾ 또
한 다른 제도들은 주로 국가 대 개인의 인권침해 문제에 초점이 맞추어져 있는데
반해 EU의 인권레짐은 기업과 EU 관료기구 자체에 의한 인권침해 문제에 대해서
도 피해자의 직접적인 대항력을 보장하고 있다는 점에서 중요한 의미가 있다.¹³⁴⁾

132) L. J. Clements, *European Human Rights: Taking a Case Under the Convention* (London:
Sweet & Maxwell, 1994), p.10~13.

133) 이원웅, 전개서, pp.101-102.

134) Merja Pentikäinen and Marton Scheinin, "A Comparative Study of the Monitoring
Mechanisms and the Important Institutional Frameworks for Human Rights Protection
within the Council of Europe, the CSCE and the European Community," in A. Broed, et.
al.(eds.), *Monitoring Human Rights in Europe* (Netherlands: Kluwer Academic Publisher,

하지만 유럽 경제통합을 목적으로 한 EU가 최근 인권문제에 보다 많은 강조점을 두고 있는 것은 인권과 관련하여 강화된 기준을 제시함으로써 동구권 국가들의 EU 가입 신청을 상당 기간 지연시키고, 가입 희망국들을 정치적·외교적으로 길들이기 위한 정치적 목적을 내포한 것으로 해석되기도 한다. EU 가입국들은 모두 유럽인권규약 가입 당사국이고, EU는 명시적으로 유럽인권규범의 준수를 EU의 경제적 지원에 대한 조건으로 내세우고 있기 때문이다. 이에 따라 동구권 국가들은 가입 조건을 충족하기 위해서 또는 보다 많은 투자와 경제적 지원을 받기 위해 국내적 인권보장과 민주화에 보다 적극적인 자세를 보이고 있다.¹³⁵⁾

1991년 EU는 제3세계에 대한 국제원조에 있어서도 인권조건을 연계하는 규정을 설정하였는데, 특히 북한과의 인권대화에 있어서 이러한 규정은 엄격하게 적용되고 있다. 2000년 6.15 정상회담을 계기로 한국 정부의 권고에 따라 EU와 북한과의 인권대화가 시작되었으나, 결국 북한은 EU가 수교 및 경제지원의 선결조건으로서 제시한 인권개선 요구에 대하여도 북한에 대한 압살정책으로 규정하고 받아들이기를 거부하고 있다. 최근 EU 주도로 유엔총회에서 대북인권결의안 통과된 것과 관련하여 북한의 반발은 더욱 높아지고 있는 상황이다.

요컨대, EU 인권레짐이 중요하게 시사하는 바는 유럽공동체법과 사법재판소를 설치하여 제도의 중앙집중화를 달성함으로써 회원국들의 규범 미이행을 통제하고 일정한 강제력을 행사할 수 있으며, 경제적 유인을 제공하여 멤버십 규칙을 강화함으로써 레짐의 실효성과 구속력을 제고해 왔다는 점이라고 하겠다.

유럽인권레짐의 세 번째 형태인 유럽안보협력기구(Organization on Security and Cooperation in Europe: OSCE)는 1975년 최종 합의된 헬싱키 조약을 근거로 탄생한 유럽안보협력회의(CSCE)를 보다 제도적인 형태로 발전시켜 1995년 1월 창설되었다. 기본 목적은 유럽지역에서의 안보문제를 해결하기 위한 것이었지만, 이 기구가 유럽의 중요한 인권레짐으로 등장하게 된 기반은 헬싱키조약의 세 번째 영역의 의제(Basket III)에서 합의된 인도적 조항들이었다.¹³⁶⁾

1993), pp.101-102, p.109; 이원웅, 전거서, p.103.

135) Hugo Storey, *op. cit.*, pp.136-137.

136) Basket III는 ① 인적교류, ② 정보, ③ 문화, ④ 교육 등 네 가지 분야로 다시 나뉘는데 여기에 사상·양심·신념 및 종교의 자유, 거주이전의 자유를 포함한 인권과 기본적 자유를 보장할 것이

1989년 CSCE는 ‘인도적 차원의 조치’를 제도화하여 이러한 기본적 합의를 더욱 발전시키기 시작하였다. 이 조치는 한 당사국이 다른 당사국의 인권침해 사실에 대하여 외교적 채널을 통해 문제를 제기할 수 있는 제도를 가리키는데, 1991년 더욱 발전하여 문제제기를 받는 당사국은 10일 이내에 인권침해 사실에 대해 응답하도록 규정하고 있다. 만약 이러한 문제제기가 당사국간 외교협상으로 해결되지 않을 때에는 문제를 다음 회기의 OSCE 회의에서 거론할 수 있게 하고 있다. OSCE는 미리 인권문제 전문가들로 구성된 예비인권보고자 명단을 만들어 놓고 일정 수의 회원국들의 요청에 의해 즉각 현장조사와 보고서 작성에 임할 수 있게 되어있으며, 이러한 현장조사에는 당사국의 동의도 요하지 않는다.¹³⁷⁾ 물론 이러한 조치들은 오직 정부간 공식적 요구와 외교행위에 의해서만 실현가능하다는 한계가 있다. 또한 NGO들에 대해서는 회의참관과 발간물 배포 등 제한된 범위 내에서만 개방조치를 취하고 있는 것도 한계로 지적될 수 있다.

그러나 OSCE가 중요하게 시사하는 것은 유럽평의회나 유럽연합 등 다른 유럽 인권레짐이 소홀히 하고 있는 소수민족문제를 ‘인도적 문제’ 속에 포함시키고 있다는 사실이다. 1992년 소수민족문제 고등판무관(High Commissioner on National Minorities) 제도가 신설됨으로써 유럽지역의 고질적 과제이며 향후에도 유럽의 안보를 위협할 수 있는 중요한 이슈인 소수민족 인권문제를 다루기 시작하였다. 소수민족문제 고등판무관은 개인이나 관련 NGO의 청원을 접수하여 독자적인 현장조사와 정보수집 활동을 할 수 있도록 되어 있다. 이처럼 소수민족 문제가 인권의제 속에 포함됨으로써 OSCE는 다른 유럽 인권제도들이 다루지 못하는 중요한 인권침해 문제를 다룰 수 있는 유일한 제도적 장치로 간주되고 있다.¹³⁸⁾

이와 같이 OSCE는 헬싱키합의 과정에서부터 안보, 경제, 인권 등 ‘이슈의 범위’를 확대하여 연계시킴으로써 입장차를 조율하고 기술적 양보와 타협을 이끌어낼 수 있었고, 오늘날에는 중요한 인권이슈로 대두되고 있는 소수민족문제를 중요

포함되어 있는데 이는 안보분야의 협력을 중점적으로 제시한 동유럽 국가들의 요구 수용의 조건으로 서방진영이 제시한 사항들이었다. 소련 등 동유럽 국가들은 대수롭지 않게 간주하였으나, 시민적·정치적 권리에 관한 조항들은 훗날 독일통일과 소련의 해체를 선도한 중요한 기반이 되었다.

137) 이원웅, 전게서, pp.104.

138) 상게서, pp.104-105.

하게 다름으로써 레짐 존속의 필요성과 중요성과 확보해나가고 있음을 알 수 있다.

이상에서 살펴보았듯이 유럽의 인권레짐은 세 가지 형태로 구분되어 각각의 장점과 한계를 상호 유기적인 관계를 통해 보완함으로써 비교적 잘 작동하고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 유럽과 같이 발전된 형태의 인권레짐을 동아시아에 적용하는 데는 많은 어려움이 예상된다. 특히 2004년 미국 북한인권법에서 제시하고 있는 헬싱키 프로세스나 OSCE와 유사한 형태의 접근은 다음과 같은 점에서 유럽의 다른 인권레짐의 유형에 비해 실현가능성이 더욱 낮다고 여겨진다.

첫째, 안보와 인권문제가 상호 연계되어 있다는 점 때문이다. 헬싱키 프로세스를 가능케 배경으로는 데탕트라는 세계사적 변화도 한 요인이 되었지만, 사실상 동구진영을 압도한 서방진영의 월등한 경제·군사적 우위가 중요한 요인이었다. 또한 헬싱키협정은 안보, 경제, 인권 등 주요한 제문제들과 관련하여 상호 이해득실을 절충하여 포괄적으로 합의된 사례이나, 동아시아의 경우 주요안보사안은 특히 북한의 핵문제로 집중되어 있는 바, 같은 방식을 적용할 경우 북한의 경우 경제적 이익을 얻기 위해 안보에서도 양보를 강요당하고, 인권에서도 동시에 양보를 해야 하는 이중압력에 직면하게 될 것이므로 북한은 물론 중국 또한 완강하게 거부할 가능성이 높다. 또한 정치·군사적 협력과 인권레짐 참여에 대한 반대급부로 경제적 지원을 제공할 수 있는 기제도 마련되어야 하므로 비용분담 문제가 예상된다.

둘째, OSCE에는 예외적으로 미국과 캐나다 등 북미 지역 국가들이 가입되어 있고 중요한 영향력을 행사해오고 있으므로 엄밀한 의미에서는 유럽 지역인권레짐으로 보기 어렵다. 미국의 북한인권법에서 유럽의 여러 인권레짐 형태 가운데 특히 OSCE를 해법으로 제시하고 있는 것은 유럽에서와 마찬가지로 동아시아에서도 미국이 지속적으로 인권문제에 간여하고자 하는 의도가 은폐되어 있을 가능성도 배제할 수 없다. 동아시아인권레짐의 창설에 있어서 역외국가인 미국의 참가허용 내지 영향력 행사 여부는 신중하게 검토해야 할 대단히 중요한 문제가 아닐 수 없다.

요컨대, 유럽인권레짐은 일단 성공적으로 작동하고 있는 레짐이라는 점에서 동아시아 지역인권레짐의 창설을 위한 관련법제의 마련에 대단히 유용한 참고가 될 것이다. 다만 세 가지 유형의 인권레짐의 구축과 운영상의 구체적인 시행착오 사례와 약점, 한계 등에 대해서는 보다 상세한 연구가 요구된다고 하겠다.

2) 미주인권레짐

미주인권레짐은 지역인권레짐을 모색함에 있어서 반드시 유념해야 할 보다 많은 점들을 시사해주고 있다. 미주인권레짐에는 중남미의 지역적·문화적 특수성을 고려하여 현실적 요구사항들을 반영하고자 노력한 흔적이 보이지만 결국 규범체계 상에는 미국 등 서방세계의 이념적 헤게모니가 주도적으로 반영되었기 때문이다.

중남미 지역 국가들을 중심으로 1960년대 후반부터 1970년대에 이르러 골격이 갖추어진 미주인권레짐은 미주인권선언(American Declaration on the Rights and Duties of Man), 미주기구헌장(Charter of OAS), 미주인권규약(American Convention on Human Rights) 등 세 가지의 지역인권규범을 실행하기 위한 인권레짐으로서 미주인권위원회(Inter-American Commission on Human Rights: IACHR)와 미주인권재판소(Inter-American Court of Human Rights) 등으로 구성되어 있다.

미주인권레짐은 앞서 살펴본 유럽과 비교해 볼 때, 구성의 측면에서 상당한 차이가 있다. 유럽의 경우는 유럽평의회와 산하의 유럽인권위원회 및 유럽인권재판소, EU, OSCE 등 서로 다른 성격의 제도들이 상호보완적으로 통합된 형태로 구성되어 있으나, 미주지역은 모든 제도와 절차가 1948년 설립된 미주기구(Organization of American States: OAS)의 구조 속에 하나로 통합되어 있고, 따라서 구체적인 운영과 결과는 최종적으로 상위 기구인 OAS의 정치적 성격과 인권 보호에 대한 의지에 의해 결정적인 영향을 받는다.¹³⁹⁾ 미주인권위원회는 1959년 미주기구의 일부분으로 설립되어 그 권위가 유럽과 달리 독립된 인권조약에 기초하지 않기 때문이다.¹⁴⁰⁾

미주인권규약은 1969년 OAS의 ‘인권문제에 관한 특별회의’에서 중남미 12개국이 최종안에 서명하고, 규약이행에 대한 감시절차를 미주인권위원회(IACHR)에 추가적으로 부여하기로 합의한 이래, 1978년 그라나다가 11번째로 국내 비준을 마침으로써 발효되었다.¹⁴¹⁾ 동 규약은 ‘오심에 의한 피해 보상권’, ‘이름을 가질 권리’,

139) 상계서, pp.106-107.

140) 도널리, 전계서, p.140.

141) 최종안에 서명한 12개국은 엘살바도르, 콜롬비아, 에콰도르, 온두라스, 파라과이, 파나마, 칠레, 우루과이, 과테말라, 니카라과, 베네수엘라, 코스타리카였다.

‘국적을 가질 권리’ 등 지역의 문화적 특수성을 반영한 권리들을 포함시킴으로써 정치적·자유권적 권리에 있어서는 유럽인권레짐보다 더 많은 항목을 포함하고 있다는 점이 중요한 특징이라고 할 수 있다.

한편, 경제적·사회적·문화적 권리는 1967년 미주기구헌장에 대한 부에노스아이레스 개정 의정서에 의해 매우 구체적으로 성문화되어 3년 뒤인 1970년 발효되었다.¹⁴²⁾ 하지만 규약이 아닌 헌장에만 반영되어 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 즉, 시민적·정치적 권리는 규약 상에, 경제적·사회적·문화적 권리는 헌장 상에 반영되는 이분화된 형태를 띠고 있는 것이다. 특히, 경제적·사회적·문화적 권리에 대해서는 이의 실천을 감독할 제도적 장치나 실행절차에 관한 구체적 규정이 제시되지 않았고, 불이행에 따른 피해범주와 가해자 범위를 명확하게 규정하고 있지 않으며, 막연하게 국가가 다양한 경제적·사회적·문화적 권리를 실현하기 위해 주어진 성장단계에 맞게 최선을 다해 노력할 것을 선언하고 있을 뿐이라는 문제점이 있다. 이것은 미주인권레짐 역시 규범체계면에서는 제3세계 국가들의 현실적 요구보다 미국 등 서방세계의 이념적 헤게모니가 반영되어 있다는 것을 의미한다.¹⁴³⁾

이원웅은 미주인권레짐은 종합적으로 평가해볼 때 규범체계 속에 광범위한 인권항목을 포함하고 있으며 개인의 청원권을 사실상 무제한으로 인정하고 있다는 점과 구조적이고 광범위한 인권침해가 빈발하는 국가에 대해서는 특별현장조사를 실시하고 특별인권보고서를 출판할 수 있는 포괄적 결정권한을 보유하고 있어 유럽인권레짐보다 진일보한 측면이 있지만, 구조적 문제점으로는 미주기구(OAS)에 모든 기구들이 통합되어 있고 최종적인 이행권한은 미주기구 회원국들의 정치적 의지에 달려 있다는 점을 한계로 지적하고 있다.¹⁴⁴⁾

반면, 도널리는 미주인권레짐이 연구와 보고서를 준비하고 개인청원을 다루며 현장조사를 수행할 기회를 적극적으로 활용해오고 있는 것은 사실이지만, 개인의 고발장 처리는 미주인권위원회의 핵심적 활동 사안이 아니며, 매년 수백 개의 고발

142) A. Glenn Mower, Jr., *op. cit.*, pp.46-48.

143) 이원웅, 전개서, pp.107-108.

144) 이와 관련하여 이원웅은 미주인권위원회가 보다 광범위하고 정치적인 미주기구의 위임사항에 따른 임무를 수행할 경우, 그 역할범위는 유럽인권위원회에 비하여 더욱 광범위하고 경우에 따라서는 미주기구의 권위에 의존하여 보다 정치적이고 실효성 있는 역할을 수행할 수 있다고 평가하기도 한다. 상개서, p.109.

장을 받고 개별 경우의 시시비비를 내릴 권한을 있지만, 미주인권위원회의 결정은 거의 실행되지 않고 있다고 지적한다. 도널리는 이러한 현상은 남미와 북미 두 지역의 상이한 인권환경을 반영하는 것이라고 설명한다. 즉, 유럽인권레짐에서는 개인의 고발장이 일반적으로 회원국의 훌륭한 인권상황 때문에 정부를 위협하지 않는 좁은 범위의 개별 사건들을 다루게 되는 반면, 미주에서는 거의 모든 나라가 지난 세대 동안 억압적인 군부통치로 고통을 받았고 민감한 사건이 너무나 흔하고 또 이를 개선할 정부의 의지는 전혀 존재하지 않는 상황에서 위원회의 결정이 거의 무시되었다는 것은 조금도 놀라운 일이 아니라는 것이다.¹⁴⁵⁾

한편, 미주인권레짐은 유럽인권레짐과 달리 비가입국인 미국의 정치적 지도력, 즉 헤게모니의 역할이 강하게 작용하는 특징이 있다. 미주인권위원회 위원과 미주인권재판소 재판관 가운데 미국인이 포함되지 않은 경우가 한 번도 없다는 점과 미주인권위원회가 워싱턴에 소재하고 있다는 점도 미국의 영향력을 간접적으로 뒷받침하는 증거들로 지적된다.¹⁴⁶⁾ 이러한 미국의 역할에 대해서는 찬반양론이 엇갈려 왔으나, 사실상 미국은 가입국이 아님에도 불구하고 미주국가들에 대한 정치·경제적 지원을 통해 개입해 온 것이 사실이다.¹⁴⁷⁾

조직적 인권침해에 대하여 미주인권위원회가 미칠 수 있는 영향은 개인에 의한 고발장과 현장방문을 통해 인권침해를 확인하여 겨우 20여개 이상 국가의 인권 상황에 대하여 연구·보고하는 것이지만, 도널리에 따르면 1970~80년대 칠레 피노체트 정권과 아르헨티나 군사정권에 의해 저질러진 고문 및 실종사례 등 조직적 인권침해 문제에 대한 구체적이고 철저한 보고는 국제사회에 알리고 여론을 형성하는 데는 큰 기여를 하였다. 1978년 니카라과에 대한 보고서는 소모사(Somoza) 독재정부에 대한 압력을 가중시켰고, 1979년 6월 소모사의 사임을 권고한 미주기구 결정은 그의 정치적 자신감을 뒤흔들여 정권 붕괴를 촉진했던 것으로 평가된다.¹⁴⁸⁾ 지역인권레짐의 활동이 일국의 체제에 영향을 미친 보기 드문 사례일 것이다.

145) 도널리, 전게서, pp.140-141.

146) 미주인권재판소는 코스타리카의 수도 산호세에 위치하고 있다.

147) 이원웅, 전게서, p.112.

148) 보다 자세한 내용은 Robert Pastor, *Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua* (Princeton: Princeton University Press, 1987), pp.149-151.

그러나 최상위 기구인 미주기구가 회원국에 대한 정치적 고려 때문에 미주인권위원회의 입장을 따르기를 거부하고, 다른 어떠한 조치도 취하려 하지 않았으며, 1980년대 초반에는 특정국가에 대한 어떠한 언급도 하지 않으려 했던 소극적 입장을 취했다는 점은 눈여겨 볼 부분이다. 동아시아인권레짐을 모색하는데 있어서도 정부대표간 협의체에서는 정치적 타협에 따라 최고 의결기구에서는 입장표명이 소극적으로 이루어질 수 있음을 예상해볼 수 있는 좋은 예이다.

그러한 가운데에서도 계속 발표된 미주인권위원회의 보고서는 구속력을 갖기 어려운 일종의 결의임에도 불구하고, 주어진 기회를 최대한 활용하여 어느 정도 효과를 가져왔다. 위원회 활동의 결과 국제여론의 비판을 피하기 위한 해당국의 조치로 보고서에 언급된 수천 명의 인권희생자의 처우가 개선될 수 있었다. 즉, 미주인권레짐의 한계로 지적되고 있던 중앙권위체의 미온적 의지와 이행능력상의 결여를 여러 가지 대안을 통해 점차 극복해나가고 있는 것이다. 이러한 점은 지역인권레짐이 실효성 있게 활동하기 위해서는 준정부간 협의체와 NGO들의 활동이 중요함을 시사하고 있다. 이러한 점에서 도널리는 미주인권위원회를 유엔인권위원회나 단일-주제 레짐들보다 나으며, 냉전 종식과 더불어 활동이 더욱 성장할 것으로 전망하고 있다.¹⁴⁹⁾

3) 아프리카인권레짐

지역인권레짐 중 가장 주의 깊게 살펴보고자 하는 것은 바로 아프리카인권레짐이다. 중요하게 강조하는 인권개념과 실제 상황이 북한이 주장하고 있는 인권개념이나 현실과 대단히 유사하며, 지역인권레짐으로서 지역적 특수성이나 문화적 맥락에 대한 고려가 가장 많이 반영된 형태이기 때문이다.

아프리카 인권기구의 필요성은 1961년 이래 아프리카 지역의 인권문제와 관련하여 유엔 인권위원회를 비롯한 관심국가들과 인권 NGO 및 개인 등 여러 주체들의 탄원이 이어지면서 구체화되기 시작하였다. 그러던 중 1981년 아프리카통일기구(Organization of African Unity: OAU)¹⁵⁰⁾ 제18차 국가 및 정부수반 총회에서 ‘인

149) 도널리, 전게서, p.145.

간과 인민의 권리에 관한 아프리카인권헌장(African Charter on Human and People's Rights)'이 채택되었고,¹⁵¹⁾ 이 헌장은 OAU 회원국 50개국 중 다수의 비준을 획득하면서 1986년 발효되었다. 아프리카인권레짐이 유럽이나 미주인권레짐과 다른 다음의 네 가지 중요한 차이점은 동아시아인권레짐을 구상하는데 있어서 다양한 선택지를 제공해주는 동시에 주의해야 할 점들도 시사하고 있다.

첫째, 유럽이나 미주지역과 마찬가지로 아프리카인권헌장에 의해서도 1987년 아프리카인권위원회(아프리카 인권 및 국민권 위원회)가 설립되었으나, 중요한 차이점은 회원국가는 NGO든 개인이든, 심지어 인권침해의 당사자가 아니라 하더라도 누구나 아무 제약 없이 위원회에 침해사항을 제소할 수 있다는 점이다.¹⁵²⁾ 이와 같은 개인청원제도(communication procedure)의 채택은 대단히 진보적인 조치라고 볼 수 있다. 하지만 그 실천조향이 대단히 취약하여 실효성에 있어서는 많은 문제점이 제기된다. 위원회에서는 개별 사례가 아니라 단지 상황만 논의될 뿐이고, 보다 심도 있는 실태조사는 국가 및 정부수반으로 구성된 OAU 총회의 승인을 필요로 하기 때문이다. OAU 총회는 여러 다자간 절차 중에서도 최고로 정치적 색채를 띤 기관이며, 더구나 회원국의 보고서나 아프리카인권위원회의 심사 중 어떤 것도 믿을 만한 것이 못되는 것으로 평가되고 있다.¹⁵³⁾

둘째, 아프리카인권헌장은 인권재판소의 설치를 규정하지 않고 있다. 즉, 유럽인권레짐이나 미주인권레짐의 문제해결절차와 달리 관련 당사국들은 인권위원회의 조사기구나 화해기구의 공식적 중재절차 없이 우의(友誼)적으로 해결하도록 권유되고 있는 것이다. 헌장에 따르면, 아프리카의 관습과 전통은 서구 법체계에 공통적

150) 1963년 결성된 OAU는 2005년 현재 53개의 회원국을 확보하고 있고, 상설사무국과 여러 장관급회의, 각료 이사회, 국가 및 정부수반 총회 등으로 구성되어 있다.

151) 1981년 제18차 아프리카통일기구 총회는 케냐의 나이로비에서 개최되었으나, 인권헌장이 채택되었던 곳은 감비아의 수도 반줄(Banjul)이었다. 헌장이 채택된 곳의 지명을 따라 반줄헌장이라고도 불린다.

152) 아프리카인권헌장 30조에 의거하여 1987년 11월 2일 OAU 내에 설치된 아프리카인권위원회는 회원국에서 추천하여 선출된 11명의 위원 및 위원장과 부위원장 등으로 구성되어 있으며, 1년에 2차례의 정기회의를 열고 있다. 위원회의 임무는 인권 및 민중권의 증진과 보호, 헌장 규정의 해석, 그리고 OAU 총회에서 결정한 임무의 수행 등이며, 이를 위해 연구회의개최·자료출판 등을 해오고 있으며 이를 토대로 해당정부에 의견을 제출하거나 권고를 하는 활동을 수행하고 있다. 아프리카인권위원회 공식 홈페이지 <http://www.achpr.org>

153) 도널리, 전게서, pp.148.

인 대심(對審)이나 판결(判決)에 따른 해결절차보다는 중재와 화해, 그리고 합의적 해결절차를 강조하고 있다는 이유 때문이다.¹⁵⁴⁾

셋째, 반줄헌장은 특이하게 자결과 평등에 대한 집단적 권리(collective rights) 혹은 인민의 권리(people's rights)를 강조하고, 여기에 더하여 헌장의 서문을 통해 개발권과 평화권까지 언급하고 있다는 점이다. 이른바 '제3세대 인권'의 개념이 적용된 대표적인 예라고 할 수 있다.¹⁵⁵⁾ 아프리카 지역적 특성에 비추어볼 때 이러한 권리에 대한 강조는 강대국과 다국적기업에 의한 인권위협에 대한 주의를 환기시켜주고 있다는 긍정적인 측면이 있지만, 특히 인민의 권리나 집단적 권리의 주체가 누구인가 하는 문제는 여전히 논쟁의 대상이 되고 있다. 도널리에 따르면 일반적으로 국제기구나 지역기구에서 통용되는 인민(people)은 '한 국가의 피통치자 혹은 시민들'이라는 뜻으로 특히 기존 국가의 시민이라는 점에 강조점을 두고 있고, 인민의 또 다른 정의인 '하나의 공동체나 부족, 또는 인종이나 민족을 구성하는 사람들'을 의미하는 것은 아니기 때문이다. 아프리카인권헌장에서 말하는 '인민권'의 개념도 여기에서 크게 벗어나지 않는 듯하다.¹⁵⁶⁾ 따라서 아프리카인권헌장이 강조하는 인민의 권리란 사실상 '특정국가에 소속된 국민'의 집단적 권리라고 이해하는 것이 타당할 것이다.

154) 이봉철, 『현대인권사상』 (서울: 아카넷, 2001), p.269; 아프리카인권헌장의 특징에 대한 보다 자세한 내용은 Cees Flinterman and Evelyn Ankumah, "The African Charter on Human and Peoples' Rights," in H. Hannum(ed.), *Guide to International Human Rights Practice* (N.Y.: Transnational Press, 1992).

155) '제3세대 인권' 개념에 대한 통상적인 이해는 대략 다음과 같다. 첫째, 개념적인 면에서 볼 때 제1세대 인권과 제2세대 인권이 각각 개인적 차원과 국가적 차원으로 발전한 데 비해 제3세대 인권은 주로 국제적 차원으로 발전한 것이라고 볼 수 있다. 둘째, 제1세대 인권이 시민적·정치적 권리에 해당하고, 제2세대 인권이 경제적·사회적·문화적 권리라고 한다면, 제3세대 인권은 연대권(solidarity rights)이라고 볼 수 있다. 셋째, 그동안 UNESCO등에서 활발하게 논의되어 왔고 아프리카인권헌장에도 반영되었으나, 국제사회에서 완전한 법적 권리로 인정되지는 않고 있다. 넷째, 평화·개발·환경에 대한 권리, 인류공동체 유산의 보존에 대한 권리 등이 박애정신에 입각한 새로운 인권개념으로서 주목되고 있다. 다섯째, 인류의 진정한 인간다운 삶에 바탕을 둔 국제평화를 위한 국제공동체의 요청에 대처하고 상호협력의 필요성에 따라 제시되고 있는 새로운 인권개념이라고 볼 수 있다.

156) 예컨대, 아프리카헌장에서 말하는 인민권의 개념에 따르면 나이지리아 국민들은 자결, 평화, 개발의 권리를 갖는 인민들이지만, 나이지리아의 요루바(Yoruba)족, 오고니(Ogoni)족, 이보(Ibo)족과 같은 종중공동체는 집단적 인민권의 주체로 인정되지 않는다. 도널리, 전거서, pp.146-147.

넷째, 아프리카인권헌장은 개인의 권리보다는 국가에 대한 의무를 더 강조하고 있다는 점이다. 이와 관련하여 도널리는 아프리카인권레짐은 국가 자체의 의무나 자국 국민들의 권리에 대해서는 제대로 주의를 기울이지 않고 있다고 지적한다.¹⁵⁷⁾ 50여개 국가로 구성된 아프리카 역시 다른 곳과 마찬가지로 대다수의 인권침해는 국가권력에 의해 자국국민들에게 가해지고 있는 것이 엄연한 사실이며, 자유권의 침해는 물론 극심한 가난과 질병으로 고통 받고 있기 때문이다.¹⁵⁸⁾

이러한 상황은 북한의 경우와도 대단히 유사하다. 앞서 설명한 집단적 권리나 인민의 권리, 개발권과 함께 개인의 의무에 대한 강조는 다음에서 보다 자세히 살펴볼 북한이 주장하는 인권개념과 대단히 비슷하며, 북한주민들 또한 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적 권리 중 어느 것 하나 제대로 보호되지 못하고 있기는 마찬가지이기 때문이다.

요컨대 아프리카인권레짐은 개인통보제도의 채택이나 개발권에 대한 강조 등 이슈의 채택 범위에 있어서는 일면 진보적인 측면이 있는 반면, 집단의 권리 혹은 인민의 권리의 주체가 불분명하며, 개인의 권리보다는 의무를 강조하고 있다는 점, 국가에 의한 개인의 자유박탈 가능성, 실천조항의 취약성 및 구속력의 부재 등 규범 이행을 위한 제도적 장치들을 결여하고 있다는 문제점들을 안고 있다.

그럼에도 불구하고 아프리카인권레짐이 더욱 발전할 가능성이 높은 것으로 평가되는 이유는 무엇보다 아프리카인권위원회의 개방성과 부단한 노력에 있다. 아프리카인권위원회는 기능상 제약되어 있는 조사권한의 한계를 보완하기 위해 NGO와의 진보적 협력관계를 구축하고자 노력해오고 있는데, 22차 연례회의에서 200여개 NGO에 참관자격(observer status)을 부여하였으며, 현재 각국의 국가인권기구에 특별자격을 부여하는 것을 고려하고 있다. 도널리는 이와 같이 NGO의 참여를 단순히 허용하는 수준을 넘어 적극 장려하고 있다는 점은 아프리카 특유의 비교적 약한 시민사회와 독립된 인권 NGO 전통의 부재로 미루어 볼 때 중요한 공헌이라

157) 상계서, p.147.

158) 가난, 부패, 저발전, 질병, 인종분규, 그리고 그 밖의 수많은 재앙이 아프리카 인권상황에 대한 전망을 어둡게 하고 있다. 비록 남아프리카공화국이 인종박해에서 해방되어 아프리카 지역의 인권개선에 선구적 지도자로 부상하고 있지만, 한 나라만으로는 아프리카 대륙의 인권상황을 호전시킬 수는 없으며, 냉전 종식 이후 과거에 비해서는 보다 나은 인권상황이지만 여전히 아프리카의 인권상황은 몹시 어둡다. 이봉철, 전계서, p.285.

고 평가하고 있다.¹⁵⁹⁾ NGO들이 동아시아인권레짐의 창설과정에서는 주도적 역할을 수행하기 어렵다고 하더라도, 향후 제도의 안정화와 기능적 보완을 위해서는 능동적 참여와 적극적 역할이 요청되는 이유를 아프리카인권레짐의 예가 잘 보여주고 있는 것이다.

제2절 역내 인권협약기구 창설의 중점 고려사항

1. 이해관계의 상호중첩성 및 안보이슈와의 관련성 문제

탈냉전 이후 국제사회에는 전쟁과 같은 기존의 안보위협과 함께 개별국가의 주권 영역을 초월하여 지역적 혹은 국제적 수준에서 다수 국가의 공통 관심을 반영하는 중요한 인권문제들이 동시에 대두되고 있으며, 대량난민 발생문제는 국경 분쟁 등 지역의 안보 상황마저 불안정하게 만드는 요인으로 인식되고 있다. 특히 탈북자 문제와 같은 사안은 역내 국가간 정치·외교적 관계와도 연계되어 있고, 각국 간에 다기한 인권문제들이 복잡하게 얽혀 있으며, 북핵문제가 지역의 중점 안보이슈로 대두되어 있는 관계로 어느 한쪽이 일방적으로 비난하거나 문제해결을 요구하기에는 많은 외교적 부담이 따르는 등 일국 차원의 독자적 노력으로는 근본적 해결을 기대하기 어려운 상황이다. 따라서 이해관계의 상호중첩성과 안보문제와의 관련성을 고려한 문제해결전략이 요구된다.

이를 위해서는 복잡하게 얽혀 있는 이해관계나 입장차를 고려하여 협력의 원칙과 규범을 창출하기 위한 지역인권레짐이 경쟁국이나 특정국가군에 대한 비난 일변도의 압력수단으로 오용되지 않도록 하는 장치를 마련하는 것이 무엇보다 중요하다. 인권레짐이 정치적 수단으로 전락할 경우 오래 지속되지 못할 뿐만 아니라 실효성조차 낮아질 가능성이 높기 때문이다. 예컨대, 1948년 세계인권선언이 채택되었으나 그 추진력은 오랫동안 지속되지 못하였고, 미·소 냉전으로 말미암아 이념적, 지정학적 갈등이 야기됨으로써 인권은 막 첫걸음을 땀 즈음 멈추어야만 했

159) 도널리, 전게서, p.148.

다. 1948년 중동부에서 철의 장막이 내려지고, 1949년 중국에서 공산당이 최종적으로 승리한 후 인권이 점차 미소 초강대국 간 투쟁의 또 하나의 무대가 되었기 때문이다. 1950년대 후반 서방주도하의 유엔 인권위원회(Commission on Human Rights)는 소련이 조직적으로 위반하는 정보의 자유와 대부분의 시민적·정치적 권리를 집중적으로 논의하는 반면, 경제적·사회적 권리들은 무시하였다. 이에 반하여 소련은 서방 자본주의세계의 인종차별과 실업을 주로 문제 삼았다. 미소 양진영 모두 실질적인 인권침해를 문제 삼았지만 인권침해에 대한 비판은 보다 넓은 범위의 정치적, 이념적 투쟁을 위한 전술적 책략에 지나지 않았다.¹⁶⁰⁾

이와 같이 동아시아인권레짐 또한 특정국가의 인권실태에 대한 비난을 목적으로 만들어질 경우 단기적으로는 국제사회의 관심을 끌 수 있을 것이나, 결국 지속적인 활동을 이끌어내기 어려운 상황에 봉착하게 될 것이며, 오히려 여타 분야의 지역협력도 저해하는 요인이 될 수 있다. 예컨대, 아랍인권헌장(1971)은 주로 이스라엘의 점령정책에 대한 비난을 목적으로 국제여론의 주목을 끌기 위해서 만들어진 것이었으나, 1968년 창설된 아랍인권위원회(Permanent Arab Commission on Human Rights)의 활동은 거의 없다는 사실을 상기할 필요가 있다.

요컨대, 특정국가에 대하여 압력을 가하기 위한 수단으로만 이용하고자 할 경우 동아시아인권레짐은 지속되기 어려우며, 현실에 대한 고려 없이 ‘인권’이라는 순수한 목적에만 치우칠 경우에도 경제발전 및 인권보호 수준이 상이한 국가들 간에 첨예한 이견과 갈등이 발생할 가능성이 높다는 점을 고려해야 할 것이다.

따라서 대화의 습관이 축적되어 있지 않은 동아시아 지역에서는 여성이나 아동인신매매 문제와 같은 비정치적이고 낮은 단계의 과제에 대한 의견교환부터 시작함으로써 공동의식을 공유하도록 하는 점진적 접근이 필요하다. 또한 국가이익이 첨예하게 갈등하기 쉬운 안보 문제에 대한 배제를 통해 상호 안심의 정도를 증대시켜가는 것이 중요하다고 하겠다.

물론 국제레짐이 모든 참여자에게 동등한 기회를 제공하는 것은 아니다. 대부분의 국제레짐은 어떤 참여자, 혹은 주어진 이슈 영역에서 힘이 강한 국가들에게는 보다 많은 이익을 제공하고 어떤 참여자에게는 상대적 불이익을 줄 수도 있다. 그

160) 상계서, p.31.

러한 점에서 모든 레짐은 불공정할 수 있으며,¹⁶¹⁾ 가치의 편견이 내재될 수도 있다. 그러나 이러한 불공정성과 편견이 극단적인 형태로 지속될 때 국제레짐은 오랫동안 지속되기 어렵다. 앞서 살펴본 것처럼 다양한 이슈들이 복잡하게 얽혀 있는 동아시아의 상황에서는 각 사안들을 개별화하여 선차적으로 해결하는 것이 어려움을 알 수 있다. 우선순위 선정 문제와 형평성 논란이 제기되어 실효성 없는 대화만 장기화될 가능성이 높기 때문이다. 따라서 인권분야에 관련한 상호 제기된 이슈들을 연계하여 해결하고 각국의 전술적 양보를 유도하고자 하는 접근이 요구된다.

지역인권레짐은 유엔 등 국제인권레짐과도 밀접히 연계될 필요가 있다. 어떠한 이슈가 안보적 이해관계와 관련될 경우, 문제가 더욱 복잡하게 확대될 가능성이 높기 때문이다. 따라서 인도적 사안과 안보적 사안을 분리하여 안보문제는 지역인권레짐 차원에서 해결하려 하기보다 국제레짐에 위임하는 것이 바람직할 것이다. 물론 어떠한 이슈가 인도적 사안에 해당하는 것인지 안보적 사안에 해당하는 것인지에 대해 명확하기 구분하기 어려울 수 있고, 국제레짐에 의해 모두 해결될 수 있으리라고 낙관할 수도 없다는 반론이 제기될 수 있다. 하지만, 문제에 대한 토론 및 합의과정에서 덜 민감하고 먼저 논의될 수 있는 사안이 무엇인지 자연스럽게 구분될 수 있고, 필요한 사실관계나 실태에 대해 더욱 심층적으로 파악하게 될 가능성이 높다. 또한 이 과정에서 주변국들이 필요한 비용을 부담해야 할 문제로 인식하게 되거나 필요에 따라 지역인권레짐의 법적·제도적 보완이 필요한 부분이 도출될 수 있다는 측면에서 유효하다고 하겠다.

2. 참여주체 및 주요행위자 문제

지역인권레짐을 성공적으로 창설하고 지속적으로 유지하기 위해서는 참여주체와 주요행위자를 누구로 할 것이며, 어떻게 정할 것인가 하는 문제 역시 충분히 논의되어야 할 것이다. 일반적으로 국가간 외교적 협력은 크게 세 가지 방식으로 나누어 볼 수 있는데, 각 유형별 특징과 장단점 등에 대한 이해는 동아시아인권레짐

161) Donald J. Puchala and Raymond F. Hopkins, "International Regimes: lessons from inductive analysis," Stephan D. Krasner(ed.), *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1991), p.66.

의 기본 골격을 구상하는 데 있어서 중요한 문제이므로 상세히 살펴보고자 한다.

국가간 협력의 첫 번째 유형은 정부간 협력을 의미하는 Track I 접근 방식이다. 최근 동아시아 지역협력의 필요성이 대두되면서 ASEAN, ASEAN+3, ARF, APEC 등 다양한 차원에서 결실을 맺고 있다. 이들 기구들에도 인권과 인간안보에 대한 논의를 중요한 안건으로 상정하고 있기는 하지만, 실제로 중요하게 채택되지는 않고 있다. 주요한 이유는 상당수의 동아시아 국가들이 자국의 인권문제로부터 자유롭지 않기 때문에 실질적인 논의를 정부간 차원에서 다루기가 쉽지 않고,¹⁶²⁾ 일반적으로 정부간 기구는 국가들간의 합의를 바탕으로 성립되는데 최종적 정책결정이 회원국들간 정치적 합의에 위임됨으로써 실행능력상 한계를 보이고 있는 것이다. 따라서 동아시아의 현실적 상황에서는 정부차원의 Track I 접근을 우선적으로 추진하기에는 다소 무리가 있음을 알 수 있다.

두 번째 유형은 정부 수반이나 외교관이 아닌 학계나 준공무원 등에 의한 정책토론 및 연구활동 중심의 비공식적 외교인 Track II 접근 방식이다. 앞서 살펴보았듯이 동아시아의 상황을 고려하면 이와 같은 방식이 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 예컨대, 아태안보협력이사회(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific: CSCAP)는 아태 지역의 환경문제·경제불균형·인권문제 등과 관련하여 소위 포괄적 안보(comprehensive security)에 대한 개념을 제시한 바 있으며,¹⁶³⁾ 1999년 2년 프로젝트로 형성된 동아시아비전그룹(East Asia Vision Group: EAVG)에서는 각국에서 2명씩 선정된 비정부 대표들에 의해 지역협력에 대한 비전 보고서(vision report)가 작성되어 2000년 ASEAN+3 정상회담에 제출한 바 있다. 동 보고서는 경제, 정치, 안보영역뿐만 아니라 환경, 사회, 문화, 교육 영역에 이르기까지 광범위한 지역협력에 대한 내용을 포함하고 있었으며, 한국의 제안에 따라 EAVG는 각국 관료대표들로 구성된 정부간 협의체인 동아시아연구그룹(East Asia Study Group: EASG)으로 발전되었다. 이처럼 Track II에서 Track I으로 발전시키는 형식의 접근은 동아시아인권레짐 창설의 효과적인 방법이 될 수 있을 것이다.

162) 서창록, 전게서, p.19-22.

163) 상게서, p.22-23.

마지막 세 번째는 비정부기구(NGO)들 간의 협력을 의미하는 Track III 접근 방식이다. NGO는 인권보장에 있어서 국가의 역할을 부정하지는 않지만 국가를 초월한 국제여론 혹은 ‘국제적 양심’을 매우 중요한 요소로 고려하고 있으며,¹⁶⁴⁾ 국제여론과 도덕성에 직접 호소함으로써 인권레짐의 실행불능 상태를 방지하고 실행능력을 보완해 주고 있다.¹⁶⁵⁾ 실제로, 1966년 제정된 두 개의 인권장전이 1976년 발효되기까지 NGO의 역할을 들 수 있다. 많은 NGO들은 가입을 꺼리는 제3세계 신흥국가들을 설득하고 가입에 필요한 국내 입법의 초안 작성을 지원하였고, 오늘날 유엔경제이사회에 협의자격을 갖고 있는 주요 국제 NGO들은 각종 인권규약 가입을 지원하기 위한 실무그룹 활동에서 주도적인 역할을 수행하고 있으며, 인권레짐에 새로운 규범을 도입하는 데 중요하게 기여해왔다.¹⁶⁶⁾ NGO들간의 다양성과 불일치에도 불구하고 지금까지 국제 인권운동의 발전과정을 살펴보면 NGO의 주장이나 권고가 인권레짐의 규범체계에 많은 영향을 미쳐왔음은 자명하다. 예컨대, 1989년 채택되어 1990년 발효된 유엔 아동권리협약의 성립 과정에서도 NGO의 입장이 많이 반영되었고, NGO 그룹과 NGO 담당관이 설치되어 아동권리위원회와 NGO 사이를 유기적으로 연결해주고 있다.¹⁶⁷⁾

무엇보다도 NGO가 국제 인권레짐에서 가장 커다란 기여를 하고 있는 부분은 바로 정부간 기구의 실행능력을 보강하는 기능일 것이다. 유엔은 물론 유럽과 미주 인권레짐도 NGO의 참여를 제도적으로 보장하고 있으며 1993년 유럽안보협력기구(OSCE)의 사례에서 나타나듯이 NGO의 참여는 점차 확대되는 경향이 있다.¹⁶⁸⁾ 앞서 살펴본 바와 같이 아프리카 지역의 경우에도 아프리카인권위원회의 기능을 보강하기 위해 NGO들의 참여는 허용수준을 넘어 적극 권장되고 있음을 확인할 수

164) George W. Shepherd, "Transnational Development of Human Rights: The Third World Crucible," Ved P. Nanda(ed.), *Global Human Rights* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1981), p.215.

165) 서창록, 전게서, p.19.

166) Theo Van Boven, "The Role of NGO in the Promotion and Protection of Human Rights," in Johannes Chan and Yash Ghai (eds.), *The Hong Kong Bill of Rights: A Comparative Approach* (Hong Kong: Butterworths Asia, 1993), p.291.

167) Brett, *op. cit.*, p.102.

168) *ibid.*, p.107.

있다. 정부간 기구의 실행절차에 있어서 사실상 감시 및 구제 활동은 NGO의 주도로 이루어지고 있으며, 개인의 인권피해 통보절차에 직접 참여하거나(미주인권레짐) 간접적으로 피해자를 지원함으로써(유엔과 유럽인권레짐) 실행절차의 이행을 도울 수 있다. 또한, 유엔인권위원회 산하 인권소위원회 위원들과 협조하여 ‘실무그룹(Working Group)’에 참여함으로써 감시 기능을 수행하기도 한다. 사실상 지금까지 각 분야별로 신설되어오고 있는 유엔 인권특별보고관 제도의 대부분은 NGO의 문제제기에 의해서 성사된 경우들이며, NGO는 전문성과 인력 면에서 UN 등 정부간 인권레짐의 한계를 보강해주고 있다. 제네바에 소재한 유엔 인권위원회는 상시적으로 감시활동을 펼칠 수 있는 인력과 조직을 갖추고 있지 못한 반면, 국제 엠네스티나 국제인권감시협회(Human Rights Watch)는 전세계를 포괄하는 감시활동을 상시화하고 있다. 이렇듯 NGO는 보편적 인권 가치를 지향하고 이를 구체적으로 실현하는데 있어서 큰 역할을 담당하며, 국가 중심 레짐이론이 가지는 한계를 극복할 수 있는 실마리를 제공한다. 이외에도 Track III 접근 방식은 일반인들의 관심과 여론의 지지를 이끌어 낼 수 있으며, 타 인권레짐과의 정보교류나 협력에 유연할 수 있는 장점이 있다.¹⁶⁹⁾

그러나 NGO는 이상과 같은 중요하면서도 다양한 장점들을 가질 수 있음에도 불구하고, 북한인권문제에 있어서는 장점이 발휘될 수 있는 측면과 그렇지 않은 측면도 있음을 유념할 필요가 있다. 실제 북한 내에서 식량, 의료, 보건 등 북한당국 입장에서라도 비교적 덜 민감한 인도적 지원 사업을 펼쳐온 NGO들조차 북한내 활동이 제약되어 왔다는 현실을 고려하면, 인권분야의 NGO 활동은 아예 거부되거나 심각하게 제약될 가능성이 높기 때문이다. 국제적 공론 형성이나 상시적 감시활동에 있어서는 인권 NGO들이 중요한 기여해왔다는 점은 자명하다. 그러나 북한당국의 협력과 전술적 양보를 이끌어내기 위한 지역인권레짐의 창설과정에 있어서는 NGO의 기본적 활동원칙인 비판의식보다는 필요에 따라 타협과 양보를 취할 수 있는 유연한 전략이 필요하다고 하겠다. 또한 북한이나 중국의 경우 사실상 협력의 주체로 나설 수 있는 NGO 활동 기반이 거의 전무하거나 존재하더라도 미약하다는 점도 고려되어야 할 것이다.

169) 서창록, 전게서, p.21.

요컨대, 지역인권레짐이 실효성 있게 작동하기 위해서는 정부대표의 참여나 각국 정책에의 반영이 필수적이라고 할 수 있다. 하지만 동아시아의 상황에서는 정부차원의 Track I 접근법은 우선 추진하기에는 다소 무리가 있으며, 따라서 Track II와 III의 혼합적 참여방식이 현실적으로 가능성이 높아 보인다. 이러한 방식을 적용함에 있어서도 우선적으로는 Track II 방식을 중심으로 접근할 필요가 있다. NGO에는 한시적으로 제한된 수준의 참여를 허용함으로써 Track II 차원의 인권대화를 기능적으로 보강하도록 하고, 협력이 어느 정도 제도화 단계에 이르면 Track I 방식으로 발전시키는 동시에 NGO의 참여폭을 더욱 넓혀주는 형태의 로드맵이 가장 적절하다고 판단된다.

3. 비용 및 실효성 문제

서창록은 지역인권레짐을 창설하는데 있어서 반드시 유념해야 할 문제로 레짐에 참가함으로써 인권침해 국가의 입장에서 감내해야 할 비용과 주변국들이 지불해야 할 비용의 두 측면을 동시에 고려해야 한다는 점을 강조하고 있다. 어느 사회 내부의 인권문제를 거론하는 것은 필연적으로 현 정권을 자극하게 되어 극렬한 반발에 직면하게 마련이기 때문이다. 또한 어떤 국가나 사회 내에서 인권에 대한 합의된 통념이 생기기 전에 해당 정권이나 사회가 인권 유린적이라는 정의를 만들어내고자 하는 시도는 극심한 저항을 불러일으키기 쉽다. 예컨대, 중국 전족문제나 아프리카 지역의 여성할례가 인권유린적 관행이라는 인식이 받아들여지기까지 국제사회가 치루어야 했던 비용을 상기해보면, 폐쇄적이고 전체주의적인 사회나 정권을 인권유린자로 직접적으로 규정하는 것은 이후 엄청난 인적·물적·시간적 비용을 지불해야 한다는 점을 의미한다.¹⁷⁰⁾ 한국 정부가 북한인권문제를 직접 거론하거나 비판하는 것을 정책적 실효성이나 비용 측면에서 큰 부담으로 인식하고 있는 것도 바로 이러한 이유 때문이다.

따라서 인권침해국에 대한 맹목적 비난보다는 체제를 위협하지 않는 범위 내에서 점진적·안정적 개선을 돕기 위해 기술적·외교적으로 지원할 의향이 있음을

170) 상계서, p.18.

강조하는 것이 보다 현명한 방법일 것이다. 지원의향이 있다는 의견 자체가 곧 인권문제가 존재한다는 것을 인지하고 있음을 전제하기 때문에 직접적 비판보다는 해당국가를 덜 자극할 수 있으며, 외교적 체면도 보장해 줄 수 있기 때문이다.

허만호의 적절한 지적과 같이 사실상 동아시아 각국이 안고 있는 인권문제를 규정하는 국제적 규범은 기본적으로 마련되어 있으나 이 규범들이 지켜지지 않고 있는 것이 문제의 핵심이므로 각국의 정치적 상황과 외교적 입장을 고려하여 개선해 나갈 수 있도록 유도하는 것이 바람직한 문제 해결전략이라고 할 수 있다. 이러한 현실적 관점에서 사건별·현안별로 접근하는 것이 바람직하며, 개별 사안에 대한 합의와 해결이 누적되어 일반적 구속력(general binding force)을 확보하는 것이 바람직하다. 무엇보다 중요한 것은 위정자들을 단죄하려는 태도보다 문제해결전략(problem solving)을 구사하여 건설적 대안을 창출하려는 노력이 필요하며, 현안 타결을 위한 공동 프로그램 혹은 프로젝트를 개발하는 것이 바람직할 것이다.¹⁷¹⁾

제3절 동아시아 지역인권레짐의 원칙 및 구조

지역인권레짐의 창설은 인권의 보편적 가치와 함께 동아시아의 특수한 상황을 고려한 지역인권헌장을 제정하는 일에서부터 시작될 수 있다. 기존의 국제적·지역적 인권헌장 초안들은 주로 NGO의 목소리를 중심으로 마련되어왔고, 아시아 지역에도 1998년 인권 NGO들의 주도하여 아시아인권헌장이 제정된 바 있으나, 헌장 자체가 안고 있는 심각한 문제로 인하여 향후에도 더 이상의 진전은 이루어질 수 없을 것으로 보인다.

그 내용이 각국 정부에 대한 비난 일변도라는 점, 즉 인권탄압의 원인을 국가와 강대국 중심의 국제질서로 명문화하고, 민중의 투쟁정신에 호소하고 있어 각국 정부들이 이를 수용할 것이라고는 낙관하기 어렵기 때문이다. 다만 아시아의 경제적 상황과 지역적 특수성을 고려하여 강조하고 있는 개발권과 발전권 등의 가치는 선언적 차원에서라도 분명 존중될 필요가 있을 것이다.

171) 허만호, “북한에서의 인권침해: 사회변동과 정치적 억압에 관련하여”, 『제6회 북한인권·난민문제 국제회의』(서울: 북한인권시민연합, 2005), p.42.

일단 동아시아 인권헌장은 학계나 준공무원 등에 의한 정책토론 및 연구를 중심으로 하고 NGO들의 목소리를 최대한 반영하여 제정하는 것이 바람직할 것이다. 예컨대, 동아시아비전그룹(EAVG)이나 동아시아연구그룹(EASG)과 같은 준정부 차원의 지역협의체를 구성하여 ‘동아시아인권헌장 제정 프로젝트’를 추진하는 것이 가장 현실적이라고 할 수 있을 것이다. 헌장 상에는 인권위원회와 같은 조사·의결 기구와 인권재판소와 같은 재판 및 심사기구의 창설규정이 반드시 포함되어야 할 것이다. 아프리카인권레짐이 헌장 상에 재판 및 심의기구 창설규정을 결여하고 있어 실행능력상 많은 한계를 노정해오고 있음을 상기할 필요가 있다.

한편, 1998년 제정된 아시아인권헌장에서는 각국 정부가 국가인권위원회를 설치할 것을 중요하게 강조하고 있으나, 개별국가 차원의 해결노력에만 맡겨두거나 NGO가 힘을 결집하여 요구하면 얻어내지 못할 것이 없다는 식의 과장된 낙관은 오히려 지역인권레짐 창설을 방해하는 제약요인이 될 수도 있음을 유념할 필요가 있다. 따라서 개별국 차원의 국가인권위원회 설립을 권고하더라도 다자간 문제를 논의하기 위한 상위기구로 지역인권위원회를 창설하는 것을 중·장기 목표로 설정함이 바람직하다고 하겠다.

다만, 공동의 이익창출을 기대할 수 있거나 미가입시 협력에서 소외됨으로써 불이익이 예상되는 경제분야나 안보분야의 협력레짐과 달리 인권분야의 협력을 달성하기 위해서는 상당한 인내와 함께 약소국이나 가입을 꺼리는 국가들의 입장을 고려한 보다 세심한 배려가 필요할 것이다.

이러한 측면에서 최근 이루어지고 있는 국제제도에 대한 연구들은 기존의 현실주의자들의 주장과 달리 국제제도는 단순히 국가간 힘의 관계만을 짜맞춘 산물(ciphers of state power)이 될 수 없으며, 각 국가들은 물론 국가외의 다양한 수준의 행위자들 또한 국제적 제도의 디자인에 상당한 신경을 기울여야 하고 실제로 많은 시간과 노력을 할애해 오고 있다는 점을 강조한다.¹⁷²⁾

크리메노스, 립슨, 스나이덜의 연구는 협력을 증진시키기 위한 제도는 협력에 영향을 미치는 요인들을 중심으로 구상되어야 한다고 강조한다. 이들은 기존의 제도에 관한 연구들로 활용되어온 일련의 변수에 문제를 제기한다. 그러한 예로 오이

172) Barbara Koremenos, Charles Lipson and Duncan Snidal, *op. cit.*, p.762.

(Kenneth A. Oye)는 협력 및 제도창출의 중요한 변수로 ‘미래의 투영(shadow of the future)’, ‘죄수의 딜레마(Prisoners' Dilemma)’, ‘행위자의 수(number)’ 등을 중요하게 제시하였으나,¹⁷³⁾ 이들은 이러한 논의를 발전시켜 보다 넓은 개념으로 단순한 행위자 수 뿐만 아니라 각자 다른 능력에 따른 비대칭성까지 고려해야 한다고 강조한다.¹⁷⁴⁾ 즉, 어떻게 다른 규모의 행위자들이 제도적 협력 내에서 통제를 공유하는가의 문제에 주목하고 있는 것이다. 예컨대, ‘중국과 일본은 지역인권레짐을 수용할 것인가?’ ‘북한은 이를 받아들일 것인가?’에 관한 중요한 문제인 것이다.

이들은 ‘불확정성의 경제학’과 게임이론의 발전에서 도출된 개념인 ‘불확정성(uncertainty)’을 논의에 추가하고 있다. 불확정성은 협력을 방해하지만, 제도를 통해서 불확정성의 영향력은 완화될 수 있다는 주장이다. 여기에 더하여 피어런(James D. Fearon)의 논의를 적절하게 차용하여 분배 및 강제문제를 미래의 투영보다 더 중요한 변수로 추가하고 있다.¹⁷⁵⁾

협력의 일반적 조건들은 오늘날과 같이 높은 상호의존성에 따라 국제관계가 형성된 상황에서는 이미 충족되어 있기 때문이며, 오이가 중요하게 다루고 있는 죄수의 딜레마를 중심으로 한 ‘2대2 게임(2×2 game)’과 같이 단순한 게임은 중요한 통찰을 제공하지만, 다자적 균형의 문제나 분배문제를 포함하여 고려할 경우 명쾌한 결론이 도출되기 어렵고, 죄수의 딜레마 모델은 강제나 속임수 문제를 과장하고, 분배를 둘러싼 갈등을 과소하게 다루고 있기 때문이라는 것이다. 따라서 이들은 분배 문제는 각각의 선호차를 어떻게 수렴, 조정할 것인가에 달려 있다고 중요하게 강조한다.¹⁷⁶⁾

이러한 점들을 고려하여 이하에서는 동아시아 지역인권레짐을 창설하고 이를 통해 북한인권문제를 해결하기 위한 기본적 원칙과 구조를 제시하고자 한다.

173) 오이의 논의는 다음을 참조. Kenneth A. Oye(ed.), *Cooperation Under Anarchy* (Princeton: Princeton University Press, 1986).

174) Barbara Koremenos, Charles Lipson and Duncan Snidal, *op. cit.*, p.774-775.

175) 피어런의 논의는 다음을 참조. James D. Fearon, Bargaining Enforcement and International Co-operation," *International Organization*, Vol.52, No.2, (1998).

176) Barbara Koremenos, Charles Lipson and Duncan Snidal, *op. cit.*, p.775.

1. 국제인권레짐과의 상호적 보완 및 이슈간 연계

동아시아인권레짐은 유엔인권레짐과 긴밀한 연계를 갖고 상호 기능적으로 보완해나갈 필요가 있다. 동아시아 지역의 국가간 복잡한 이해관계를 고려할 때, 역내 인권문제들은 비교적 덜 민감한 사안에서부터 단계적으로 접근하여 이슈연계(issue linkage) 방식을 통해 상호 제기된 문제들을 점진적·포괄적으로 해결하고자 하는 것이 합리적인 문제해결 전략이라고 볼 수 있다. 이를 위해서는 지역인권현장을 근거로 보다 세부적인 주제별인권규범의 제정이 요구된다. 하지만, 주제별 인권규범을 새로 만드는 데는 보다 많은 시간과 진통이 예상되며, 협력의 습관이 어느 정도 축적된 이후에야 가능할 것으로 보인다.

따라서 이미 가입하고 있거나 아직 가입하지 않은 주요 국제인권규약을 활용하는 것이 효과적이며, 주요 국제인권규범과 주제별 협약 가입국들이 의제설정 및 협의를 주도하고 미가입국들의 가입을 유도하는 방향이 바람직하다. 기존 가입국들은 미가입국들의 가입을 이끌어내기 위해 기술적 지원을 제공하거나 개선노력에 따라 역외 국가와의 수교, 경제원조 등을 제공하는 것이 합리적인 방향이다.

<표4>에서 알 수 있듯이, 북한은 6대 주요 국제인권규범 중 4개 규범에 가입하였고, ‘고문방지협약’과 ‘인종차별철폐협약’ 등 2개 협약에는 아직 가입하지 않은 상태이다. 미가입한 협약들 가운데 인종차별철폐협약에 대해서 북한은 한민족은 단일민족이므로 가입여부가 특별한 의미가 없다는 입장을 취해오고 있지만, 북한의 대외 이미지 제고에도 상당한 도움이 될 수 있으므로 가입을 적극 유도해 봄직하다. 북한이 동 협약에 가입할 경우, 협약이 권고하고 있는 사항을 준수하기 위해 재일북송교포들에 대한 차별 완화나 신의주 지역 등에 분포한 화교들에 대한 대우도 점진적으로 개선될 수 있을 것으로 기대되는 바, 일본과 중국의 입장에서조차 북한의 가입을 유도할 필요성은 높다고 하겠다. 고문방지협약의 경우는 자발적 귀환 내지 강제송환되는 탈북자들에 대한 처우 및 정치범수용소 문제의 개선 등과 관련하여 가입을 설득할 필요성이 더욱 높다고 하겠다. 탈북자 문제와 관련하여, 중국의 경우에 대해서는 이미 가입은 하였으나 지켜지지 않고 있는 난민지위협약 및 선택의정서를 준수하도록 유도하기 위해 보다 적극적인 외교적 노력이 요구된다.

<표4> 동아시아 5개국의 주요 국제인권규약 가입현황

(2004.12.31 현재)

분 류	협 약 명	한국	북한	중국	몽골	일본
국제인권장전	경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)	○	○	○	○	○
	시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)	○	○	◐	○	○
	ICCPR 제1선택의정서(1966)	○			○	
	사형폐지를 위한 ICCPR 제2선택의정서(1989)					
여성권	여성차별철폐협약 (CEDAW, 1979)	○	○	○	○	○
	CEDAW 선택의정서 (1999)				○	
아동권	아동권리협약(CRC, 1989)	○	○	○	○	○
	아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서(2000)	●		◐	●	●
차별방지	인종차별철폐협약(1965)	○		○	○	○
고문방지	고문방지협약(1984)	○		○ ²⁸	○	○
국적, 무국적자, 난민	난민지위협약(1951)	○		○		○
	난민지위협약 선택의정서(1967)	○		○		○
이주자권리	이주노동자 및 가족 권리보호 국제협약(1990)					
전범, 반인도범죄	국제형사재판소에 관한 로마규정(1998)	○			○	

법례: ○ 서명 및 비준 (state is a party)

○²⁸ 유엔헌장 28조에 의거, 위원회의 조사권한 인정 유보

● 2004년 비준 (became a state party in 2004)

◐ 서명하였으나, 비준은 미실시 (signed but not yet ratified)

* "Selected International Human Rights Treaties", *Amnesty International Report 2005*, pp.295-304 발췌.

** 분류기준은 한국 국가인권위원회 기준에 따름.

*** 진하게 표시한 것은 국제사회에서 '6대 주요 국제인권규범'으로 간주되는 협약들임.

중국은 1982년 9월 난민지위협약과 선택의정서에 가입함에 따라 당사국으로서 강제송환금지, 국경에서의 입국거부 금지, 강제추방 금지, 무허가 입국에 대한 처벌 금지, 기본적인 표준처우 확대, 기본적인 인권·시민권 존중, 난민지위의 결정 등의 의무를 지고 있다.

하지만, 중국과 북한 양자 간에 탈북자 송환에 관한 일련의 비밀협정이 존재한다는 것이 장애요인이 된다. 중국은 탈북자들을 1960년대 초 비밀리에 체결한 ‘밀입국자송환협정’과 1986년 체결한 ‘국경지역업무협정’,¹⁷⁷⁾ 그리고 1998년 적용된 ‘길림성변경관리조례’¹⁷⁸⁾에 따라 탈북자들을 북송해 왔다. 지금까지 중국정부는 북한이 탈북자들을 ‘범죄자’라고 주장하는데 대하여 동조하는 태도를 보여 왔고, 실제로 조교(조선인교포, 북한국적의 중국거류민)나 특무(특수임무조, 북한의 국가안전보위부 소속 기관원)들의 활동을 묵인하면서 탈북자들을 북한에 송환해 왔다.¹⁷⁹⁾ 1997년 3월 14일 제8차 중국인민대표대회에서 개정되어 동년 10월 1일부터 시행된 새 형법상에도 ‘국경관리방해죄’가 추가됨으로 탈북자들에게 은신처를 제공한 자들을 국경과의 거리에 따라 벌금을 차등 부과하는 등 구호활동가들의 중국내 체류를 단속해 왔다.¹⁸⁰⁾

탈북자들에 따르면, 중국은 2000년을 전후한 시기부터 공안들로 하여금 사복차림으로 활동케 하고 전기 및 수도 검침원들을 활용하여 은신처를 수시로 수색하는 등 체계적·조직적 방식으로 탈북자들에 대한 단속을 강화하고 있다. 중국이나 동남아시아 현지 구호활동가들에 따르면, 중국은 최근 탈북자들의 탈출루트로 노출된 지역이나 라오스 등 동남아시아의 국경지역에서는 한국인이 탄 차량은 24시간 거의 예외 없이 검문을 실시하고, 체포된 탈북자들에 대해서는 인적사항과 체포위치, 한국사람이나 기독교인과 함께 있었는지에 대한 정보 등을 문서로 작성하여 북한측에 증거자료로 넘겨주고 있는 것으로 알려지고 있어 더욱 심각한 상황이다.¹⁸¹⁾

177) 1986년 8월 12일 중국 공안부와 북한 국가안전보위부간에 체결된 ‘변경지역에서의 국가안전과 사회질서 유지를 위한 상호협력의정서’는 쌍방이 불법월경체류문제를 위해 상호협력하고 불법월경자에 대한 명단과 자류를 상대방에게 통보하도록 규정(제4조 2항)하고 있으나, 단 재해로 인한 월경은 불법으로 간주하지 않고(제4조 1항), 적절한 구호를 하도록 명시하고 있다(제1조 1항). 이금순, 『탈북자 문제 해결방안』, 연구총서 99-02 (서울: 통일연구원, 1999), p.28.

178) ‘길림성변경관리조례’는 1993년 11월 12일 제8기 인민대표회의 상무위원회 제6차 회의에서 통과되어, 1998년 1월 1일부터 적용되었다. 상계서, p.28.

179) 중국은 1996년 580명, 1997년 5,400명, 1998년 2,300명의 탈북자들을 불법입국자로 규정하여 강제송환하였다. 통일부, “북한이탈주민 대책의 현황 및 과제”, 1998.9.

180) 이금순, 전계서, p.29.

181) 최근 북한인권단체들은 북한으로 넘겨지는 문서자료의 존재여부를 확인하거나 증거를 확보하기 위해 노력해오고 있다. 탈북자들 중 일부는 공안당국이 체포된 탈북자들의 사진까지 찍어 넘겨 줌으로써 이송과정에서 도주할 경우에도 추적이 가능하다고 증언하기도 하지만, 이에 대해서는

중국 헌법은 ‘중화인민공화국은 정치적 이유로 피난을 요구하는 외국인에 대해서 보호할 권리를 부여한다(제32조 2항)’고 규정하고 있다. 하지만 탈북자들은 정치적 난민이 아니라 경제적 난민이므로 보호할 이유가 없으며, 북한과의 양국간 협정에 따라 국제법을 준수하고 있다고 주장하여 왔다. 하지만 국제법은 기본적으로 국내법과 동일한 효력을 가지며, 인도적·윤리적 사안에 있어서는 국내법이나 양국간 협정보다 우선하는 것으로 인정되고 있으므로, 중국이 국제법상 의무를 지키지 않고 있다는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

한국은 헌법상 영토조항에 의거하여 탈북자를 국민으로 보호해야 할 의무가 있다는 국내법상 근거를 갖고 있다. 따라서 한국정부가 중국으로 하여금 난민법을 준수할 것을 호소하고 한국의 국내법상 탈북자에 대한 보호 의무를 강조하는 선에서 외교적 협조를 ‘요청’하는 것은 얼마든지 가능하다. 하지만, 중국에 신뢰성 또는 구속력이 있는 협조를 ‘요구’하는 것은 대단히 어렵다.

이와 관련하여, 북·중 양국간 탈북자 송환협력의 가장 중요한 근거가 되는 ‘국경지역업무협정(변경지역에서의 국가안전과 사회질서 유지를 위한 상호협력의정서)’이 1986년 8월 12일 체결 당시 20년간 유효한 것으로 되어 있는 바,¹⁸²⁾ 오는 2006년 8월이 되면 일단 효력이 중지될 것이라는 점에 주목할 필요가 있다. 물론 양국간에 특별한 문제가 없을 경우 관례상 자동연장하는 조항을 두고 있을 가능성도 배제할 수 없으나, 탈북자 문제에 대한 국제사회의 관심과 우려를 의식하여 최근 북한은 양국간 협정의 효력정지나 앞서 또 다른 협정 체결이나 안정적인 시효연장을 위해 중국과 부단한 물밑접촉을 추진하고 있는 것으로 추정된다.

하지만 2008년 베이징 올림픽 개최를 앞두고 있는 상황에서 중국의 입장에서 국제적 관심사안인 탈북자 문제를 비인도적 방식으로 해결하기 위한 협정을 정부 차원에서 비밀리에 체결한다는 것은 잠재적인 외교적 부담으로 작용할 가능성이 크다. 따라서 중국은 북한과의 국가 차원의 새로운 협정체결이나 기존협정의 시효연장을 보류하고, 당분간은 1993년 체결된 ‘길림성변경관리조례’에 의존하여 상황을 유지하고자 할 가능성이 높다. 다만, 길림성 지역의 조례라는 점에서 중국 본토

아직 뚜렷하게 검증되지 않고 있다.

182) 상계서, p.28.

에까지 적용되기는 어려우므로 북·중 국경지역에 대한 단속을 더욱 강화함으로써 탈북자들의 본토 유입을 최대한 억제하고자 할 가능성도 있다.

이러한 상황에서 동아시아인권레짐에 대한 논의를 조속히 추진하고, 중국내 탈북자 문제의 원만한 해결을 위해 한국과 일본 등 주변국들이 적극 협력할 것이라는 점을 강조한다면, 중국 정부로서도 신중하게 검토해볼 용의가 있을 것이다. 동아시아 5개국 가운데 난민지위협정에 가입하고 있는 나라는 한·중·일 3개국이다. 이들 국가는 선택의정서에도 모두 가입하고 있는바 지역인권레짐 차원에서 탈북자를 보호하기 위해서는 이들 국가의 역할이 중요하며, 특히 한국과 일본의 중국 설득 노력이 필요하다. 물론 난민지위협정은 개별국의 국경 범위 내에서 준수의무가 부여되고 있음은 주지의 사실이다.

하지만, 이러한 적용범위상의 한계는 오히려 문제해결의 실마리가 될 수도 있다. 중국 영토 내에서 보호하기 힘들 경우 UNHCR이나 국제적십자사에 문제를 넘기는 방법이 있기 때문이다. 이른바 ‘추방형식’이 그것이다.

관계국간 외교적 이해관계와 입장을 최대한 고려한 가운데 추방형식을 이용하여 난민문제를 원만하게 해결한 사례로는 헝가리의 ‘소피아 모델’을 들 수 있다. 현재 탈북자 문제와 관련하여 남북한과 중국·몽골·러시아 등 여러 국가들이 얽혀 있는 양상은 독일 통일 전 상황과 거의 흡사하다. 1989년 동독 주민들의 대규모 서독 탈출과정에서 중요한 경유국이 된 헝가리는 1969년 동독측과 체결한 여행협정, 즉 ‘합법적 여행증명이 없는 상대국 시민에게 제3국으로의 출국여행을 허용해서는 안된다’는 내용의 양자협정을 맺고 있는 상태였다. 1989년 7월부터 동독주민들은 헝가리 주재 서독대사관으로 몰려들기 시작하였다. 이에 서독정부는 헝가리 주재 서독대사관이 발급한 여권을 인정해줄 것을 요청하였으나, 헝가리는 동독과의 외교관계가 단절되는 사태를 우려하여 난색을 표하고 있었다. 이에 서독 정부는 1989년 8월 14일 주드호프 당시 외무차관을 특별군용기편으로 급파하였고, 다음날 새벽 헝가리측과 대책회의에서 삼국간 외교적 관계를 고려하여 원만하게 해결하기 위한 방안으로 원용된 것이 ‘소피아 모델’이었다.¹⁸³⁾ 이에 따라 헝가리측은 동독탈출자들

183) ‘소피아 모델’이란 1988년 불가리아의 소피아 주재 헝가리대사관에 망명을 신청한 12명의 불가리아 국적 헝가리인들을 인도하기 위해 헝가리-불가리아 양측 정부가 국제적십자사의 여행증명서를 발급받아 남으로 봉인된 대형트럭을 이용하여 제3국으로 출국시킨 방식을 말한다.

이 자율적으로 서독대사관을 떠나는 것은 아무도 방해할 수 없으므로 국제적십자사로부터 여행증명서를 발급받아 버스 편으로 공항으로 이동시키고, 서독이 제공한 특별기편으로 비밀리에 데려갈 수 있도록 배려하였다. 당시 국제적십자사에 대한 협조요청은 서독이 맡았고, 108명의 출국허용에 대한 감사의 뜻으로 콜(Helmut Kohl) 총리는 헝가리정부의 개혁을 돕기 위해 10억마르크(약 5천억원) 상당의 차관을 제공하였다.¹⁸⁴⁾

하지만 이와 같은 해결에도 불구하고 부다페스트의 학교, 교회 등에는 5천여명의 동독난민 문제가 여전히 미해결 상태로 남아 있었다. 이에 헝가리의 기욤라 호른 당시 외무장관은 서독 주드호프 차관을 다시 불러 1989년 9월 11일 0시를 기해 헝가리·오스트리아간 국경을 전면 개방키로 했다는 결정을 통보하였고, 이와 함께 TV를 통해 국경개방조치와 동독·헝가리간 여행협정 파기결정을 발표하였다. 헝가리 외무장관은 ‘동독탈출자들이 헝가리에 있을 이유가 없으며, 이들이 한 명이라도 남아 있는 한 국경은 계속 개방될 것’이라고 강조하였다. 헝가리가 국경개방조치를 취하던 날 체코 정부는 자국으로의 동독탈출자들의 대량유입을 우려하여 헝가리 및 동독과의 국경을 봉쇄하고, 요하네스 외무장관은 ‘프라하 주재 서독 대사관 내의 동독 탈출자 문제는 전적으로 동서독 간에 해결할 문제’라고 밝힘으로서 이 문제에 더 이상 관여하지 않을 것이라고 발표하였으나, 이미 체코 내에 은신해 있던 동독탈출자 2천 5백여명을 동독으로 강제송환하지는 않았다. 이와 같이 체코 정부는 불개입 원칙을 천명함으로써 외교적 마찰을 피하는 동시에 인도주의적 가치도 존중하는 실리주의적 조치를 취하였다.¹⁸⁵⁾

한편 이에 대한 동독의 반발이 그다지 심하지 않았다는 사실 또한 중요하게 살펴볼 필요가 있다. 동독의 경우 자국민들의 탈출에 덜 민감하였기 때문이었을까? 동독 정부의 반발이 적었던 가장 중요한 이유는 서독 정부가 동독 정부의 외교적 입장과 체면을 최대한 존중해주는 현명한 조치를 취하였기 때문이었다.

동독탈출자들은 헝가리 외에도 체코, 폴란드 등 주변 각국에 흩어져 있었고, 위생과 급식문제 등은 극한 상황에 놓여 있었다. 각국에 주재한 대사관들로부터 이

184) “‘동독탈출’ 헝가리가 도왔다”, <동아일보>, 1994년 5월 13일자.

185) “동서독 ‘탈출자수송’ 직접교섭”, <동아일보>, 1994년 5월 18일자.

같은 사실을 보고받은 서독의 겐서(Hans-Dietrich Genscher)외무장관은 서독 적십자사 총재로 하여금 체코 프라하를 직접케 하여 지원방안을 강구하도록 하는 동시에 겐서 자신은 유엔총회에 참석하여 미국, 소련, 동독, 체코, 폴란드, 프랑스 등의 외무장관들과 연쇄 접촉하였다. 서독 장관은 유엔 주재 동독 대사관저에서 피서 동독 외무장관을 만나 점증하는 동독탈출자들의 문제를 해결하기 위해 두 가지 해결책을 제시하였다. 첫째는 체코 프라하 및 폴란드 바르샤바 주재 동독 대사관이 이들에게 출국사증을 발급해주는 안이었고, 두 번째 안은 기차를 이용하여 동독지역을 통과해 서독으로 갈 수 있도록 해달라는 것이었다. 서독의 겐서 장관은 특히 두 번째 안과 관련하여 ‘난민들이 동독지역을 경유하여 서독으로 가면 이는 곧 강제추방이라고 공식 선언할 수 있을 것’이라고 설득하였고, 동독의 피서 장관은 처음에는 묵묵부답이었으나 며칠 뒤인 1989년 9월 29일 니콜라스 유엔 주재 동독대사를 통해 겐서 장관에게 수락을 통보하였다. 이에 따라 10월 1일 5천5백명의 동독탈출자들이 프라하에서 동독 드레스덴을 경유하여 서독의 호프로, 8백명이 바르샤바에서 드레스덴을 거쳐 서독의 헬름스테트로 빠져나갔다. 이어 며칠 뒤에도 7천 6백여명의 동독인들이 문을 납봉한 특별열차편으로 동독을 거쳐 서독에 도착하였다.

그렇다면 이 많은 사람들은 어떻게 동독지역을 무사히 빠져나갈 수 있었으며 동독이 이처럼 협조적일 수 있었던 이유는 무엇일까? 탈출자들이 다시 동독지역에 도착했을 때 동독정부는 이들의 신분증명서를 모두 압수하고 대신 출국여행허가를 발급하면서 ‘이들은 조국의 배신자들이며 따라서 이들에 대한 출국조치는 일종의 추방’이라고 강조하였다. 이와 관련하여 동독 외무부 대변인들도 ‘프라하와 바르샤바 주재 서독대사관의 건잡을 수 없는 상황을 해결해주고자 체코 폴란드 및 서독 정부와 협의한 끝에 불법체류자들을 특별열차편으로 서독으로 추방하기로 했다’는 요지의 성명서를 발표함으로써 외교적 체면이 손상되지 않았다. 서독 정부 또한 언론의 협조를 적극적으로 구하여 중요한 사항은 비밀을 유지하고, 언론들은 이러한 조치에 대하여 동독정부의 인도적 조치를 긍정적으로 평가하는 등 유화적인 분위기를 조성해 준 것도 중요하게 작용하였다. 동독 당국은 주민동요를 막고 다른 주민들이 동승사태를 방지하기 위해 선로와 정거장이 있는 지역에서의 접근을 일절 금지시키는 등 대내적으로 최대한 비밀을 유지하는 데 힘썼다.¹⁸⁶⁾

이후 대탈출의 물결은 계속되었고 호네커 동독공산당 서기장의 실각에 이어 탈출을 추진하는 내용의 동독 여행법이 등이 마련되었고 마침내 11월 9일 역사적인 베를린 장벽 개방결정이 내려졌다.

물론 동서독간의 흡수통일 과정을 목도한 북한이 이와 같은 방식을 그대로 수용하리라고는 기대하기 어려울 듯하다. 또한 한국이 서독 정부와 같이 수 천 명의 인원들을 한꺼번에 수용할 수 있는 상황도 아니며, 가장 좋은 해결책은 탈북자들로 하여금 자발적으로 귀환할 수 있도록 환경을 조성해 주는 데 있다고 하겠다. 하지만 북한 당국이 월경자들을 ‘계급투쟁의 적’, ‘조국의 배반자’ 등으로 규정하고, 일반주민들 또한 그렇게 받아들이고 있는 한 송환자들에 대한 처벌수준이나 인식이 단기간 안에 개선되리라고는 기대하기 어렵다.

그럼에도 불구하고 ‘소피아 모델’은 대단히 중요한 의미를 갖고 있다. 이러한 방식이 적용된 성공적 사례들이 중요하게 시사하는 바는 지역적 차원의 난민문제를 바람직하게 해결하는 데 있어서 당사국과 주변국들간의 외교적 관계에 대한 충분한 고려와 문제 발생 국가의 대외적 체면을 최대한 보장해주는 노력이 매우 중요하다는 점을 웅변적으로 보여주고 있다는 사실이다.

요컨대 동아시아인권레짐은 유엔인권레짐과의 기능적 연계를 통해 회원국들로 하여금 미가입 협약에 대해서는 가입을 유도하고, 국내법의 제·개정 등에 필요한 기술적 지원을 실시하며, 경제적 원조를 통한 개발지원과 이미지 제고를 도움으로써 역외 국가들과의 외교적 관계 개선을 유도해주는 체계가 되어야 할 것이다. 특히 북한인권문제를 바람직한 방향으로 해결하기 위해서는 탈북여성의 인신매매 문제, 탈북아동·청소년의 보호 문제, 탈북자 노동환경 개선문제, 자발적 송환 및 강제송환시 처우개선 문제 등 사안별로 주제별·분야별로 해당되는 국제협약 가입국들이 중심이 되어 대안을 제시하고 필요한 지원을 제공하는 방식이 바람직하다고 하겠다.

186) 동서독간 및 서독과 헝가리 등 주변국간의 동독탈출자문제 해결을 위한 비밀교섭과정 및 처리 과정에 대해서는 당시 서독 겐서 외무장관의 수석보좌관이었던 엘베(주 인도대사)와 키슬러(언론인)의 공저 『모난 원탁테이블: 독일통일의 외교과정』과 당시 헝가리 외무장관이었고 1994년 총선에서 압승을 거둔 사회당 당수 기욤라 호른의 회고록 『내가 생각하는 자유』 등을 참고할 수 있다. 다만 두 책은 영역본이 없으며, 출판된 지 오래된 관계로 국내에는 원본을 구하기 어려운 상황이다.

2. 문제제기의 다자적 상호주의

동아시아인권레짐의 성패는 무엇보다 관련국의 가입여부에 달려 있다. 일반적으로 레짐에의 가입결정은 얻을 수 있는 기대이익과 예상되는 손실에 대한 자체적 판단에 따라 이루어진다고 볼 수 있다.

물론 주변 강대국으로부터의 외교적 압력이나 국제여론의 비판을 피하기 위해 가입할 수도 있지만, 이러한 외부의 영향력은 가입여부를 검토해 보도록 하는 하나의 요인이 될 뿐, 실제 가입여부의 결정은 주로 국익차원에서의 손익분기점에 대한 합리적 평가에 따라 이루어진다고 보는 것이 타당하다. 외부로부터의 압력 수준이 높을수록 레짐 가입결정을 통해 얻을 수 있는 이미지 제고효과나 외교적·경제적 실익은 그만큼 더욱 높아진다고 볼 수 있다.

지구상에 인권문제가 없는 국가는 사실상 존재하지 않으며, 인권의 기준은 항상 발전하고 세분화되고 있으므로 ‘인권을 보호해야 한다’는 대명제는 인류역사와 함께 지속될 것이다. 인권레짐에의 가입결정은 자국의 인권문제가 무결점 상태라는 판단 하에서 이루어지는 것은 아니며 개별 국가들은 자국의 인권수준이 주변국들의 인권수준과 비교해 볼 때, 일종의 ‘최저선’은 지켜지고 있다는 판단 하에 인권레짐에 참여한다고 볼 수 있다. 또한 자국에 대한 문제가 제기되었을 경우 다른 국가들에 대해서도 언제든지 비판을 제기할 수 있다는 전제 하에 가입을 결정하게 된다.

후술하겠지만 인권문제는 기본적으로 상호주의(reciprocity) 원칙이 적용되기 어렵다. 하지만 상호주의 원칙 적용의 어려움은 주로 구속력의 문제, 즉 규범의 비준수에 대한 뚜렷한 제재수단이 없다는 점과 관련되어 있을 뿐, 문제제기의 차원에서는 유효하게 적용될 수 있을 것이다. 예컨대, A국의 a라는 문제가 제기될 경우, A국은 그에 대한 대응으로 B국이나 C국에서도 안고 있는 a와 유사한 맥락의 문제를 제기하거나, B국이나 C국만이 안고 있는 b 또는 c의 문제를 제기하기 마련인 것이다. 앞서 설명한 것처럼 비슷한 사안별로 묶을 경우 형평성의 문제를 해결할 수 있는 이슈간연계가 가능한 것이다.

특히 다양한 인권문제들이 존재하며 또한 복잡하게 얽혀 있는 동아시아 지역의 인권레짐을 생산성 있는 제도로 운용하기 위해서는 ‘문제제기의 다자적 상호주

의 원칙(the principal of multilateral reciprocity on agenda setting)’이라는 새로운 운영원리가 필요함을 강조하고자 한다. 예컨대 북한인권문제가 주요의제로 상정될 경우, 북한의 입장에서는 자국에 대한 비난을 목적으로 하는 것이라며 비난하고 탈퇴 또는 결정을 수용하지 않으려 할 것이라는 점은 쉽게 예상할 수 있을 것이다. 유엔 인권위원회에서 세 차례나 대북인권결의안이 연속 채택되고, 유엔 총회에서도 결의되기에 이르렀지만, 북한은 이러한 결의들을 모두 북한을 압살하기 위한 제국주의적 노림수라며 수용하기를 거부하고 있다는 사실이 이를 입증한다.

지역인권레짐에서는 이러한 문제를 예방할 수 있는 장치를 마련할 필요가 있다. 예컨대 동아시아인권위원회가 창설되고 여기에서 북한인권문제가 첫 번째 주요 현안으로 상정될 경우, 북한에는 가입국들의 다른 문제들 가운데 한 가지를 병행 상정할 수 있는 기회가 주어져야 할 것이다. 이 경우 북한은 한국의 국가보안법 문제를 거론할 수도 있고, 일본의 정신대 사과 및 보상 문제를 병행제기할 가능성도 높다. 이처럼 동아시아인권레짐에서는 참여를 유도하기 위해 매년 2개국의 문제가 의제로 채택되는 새로운 방식이 도입될 필요가 있다.

3. 문제해결의 상향식 접근

앞서 논의한 ‘문제제기의 다자적 상호주의 원칙’을 채택할 경우, 특정국가의 문제를 제기하는데 주도적 역할을 한 국가는 그 보복으로 자국 문제가 거론될 수 있다는 우려 때문에 문제제기에 소극적인 입장을 취할 가능성이 높다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해 필요한 것이 바로 ‘상향식 문제해결 방식’이다.

상향식 문제해결 방식이란 쉽게 말해 아래로부터 제기되는 문제를 위에서 해결하는 방식을 뜻하는데, 여기에서는 동아시아 지역의 주요인권문제를 제기함에 있어서 정부가 의제선정의 주체로 나서는 것이 아니라, 학자들이나 준공무원들간의 연구그룹(study group) 차원에서 의제가 상정되는 것을 의미한다. 물론 의제선정 과정에의 참가권한을 위임받는 학자나 준공무원들에게 각국 정부들이 압력이나 영향력을 행사하거나, 대표 스스로 자국 정부의 정책이 지향하는 바를 따를 가능성은 배제할 수 없을 것이다. 하지만, 이러한 방식에 따를 경우 적어도 국가 차원의 외

교적 갈등이나 보복조치가 이루어질 가능성은 상대적으로 줄어들게 될 것이며, 실리추구를 최우선으로 하는 정부대표들에 비해 도덕적으로 자유로울 수 있기 때문에 의제설정의 공정성을 높이는 차원에서도 효과적인 방법이라고 할 수 있다.

다만, 각국 NGO들에게 의제설정 권한을 부여하는 것은 현실적으로 어렵다고 판단된다. 무엇보다 북한과 중국, 몽골의 경우 시민사회의 토대가 미약하고 자유로운 NGO의 활동이 보장되지 못하고 있기 때문이며, 한국의 경우 좌우 이념 갈등이 존재하는 상황에서 공정한 NGO를 선별해 내는 일은 대단히 어렵고 복잡한 문제가 될 것이기 때문이다.

그럼에도 불구하고 이와 같은 방식 하에서는 NGO들에 의한 조사 및 보고활동은 더욱 촉진될 것으로 기대된다. 각국 NGO들은 자국은 물론 타국을 대표하여 참가하는 연구위원들을 통해 자신들의 목소리를 반영하기 위해 최대한 상세하고 중립적인 참고자료를 제공하고자 노력할 것이며, 북한이나 중국 등 NGO 활동이 미약한 국가들에서는 각국의 인권상황을 조사하고 연구하도록 하기 위한 준정부기구(GO-NGO) 또는 비정부기구(NGO)들의 설립과 활동이 촉진될 것으로 예상되기 때문이다. 또한 이 과정에서 무엇보다 의미 있는 효과로 기대할 수 있는 것은 북한이나 중국이 주변국의 인권상황과 취약점에 대한 연구과정에서 자연스럽게 발생할 수 있는 ‘학습 및 모방효과’라고 하겠다.

4. 이해당사국 선별 및 주요행위자의 역할범위

현재 탈북자문제를 포함하여 북한인권문제와 관련된 이해 당사국 내지 영향력을 행사해오고 있는 주체들로는 UN, EU, 미국, 중국, 일본, 한국, 러시아 등이 있으며, 탈북자들의 이동경로 상의 몽골, 미얀마, 말레이시아, 태국, 필리핀, 라오스, 캄보디아 등도 관련국에 포함될 수 있다.

하지만 현실적으로 볼 때 당분간은 어느 누구도 문제해결에 있어서 주도적인 역할을 점할 수 있을 것으로는 보이지 않는다. UN이나 EU는 결정적인 해결자라기 보다는 진지한 관찰자나 조력자의 범위를 넘어서기 어려울 것으로 보이며, 현재까지의 패턴이나 북한과의 특수관계를 고려해 볼 때 한국정부가 북한인권 개선에 주

도적 역할을 수행할 수 있을 것이라는 기대는 당분간 유보될 수밖에 없을 듯하다.

일본의 입장 역시 미묘하여 미온적인 추종자 역할과 ‘조용한 외교’ 노선을 넘어서기는 어려울 것으로 보이며, 중국의 경우는 탈북자 문제의 당사자로서 북한의 인권개선을 촉구하기 보다는 의무이행을 요구받고 있는 상황이므로 도덕적 리더십을 결여하고 있어 역내 패권국가로서의 헤게모니를 장악하기는 어려워 보인다. 미국 역시 중국과의 관계에 있어서는 군사적 균형과 경제협력, 북핵문제의 해결에 필요한 협력관계의 구축에 골몰할 수밖에 없고, 북한과의 관계에 있어서는 북핵문제 등 해결을 요하는 사안들을 두고 이익형량을 해야 하는 입장에 있으므로 적극적인 주도세력이 될 수 있는 의사와 능력, 그리고 정당성을 가지고 있는지 의문이다. 요컨대 북한인권개선을 위한 지역적·다자적 협력의 문제는 일견 ‘누가 고양이 목에 방울을 달 것인가’ 하는 주인 없는 주제가 될 가능성도 높아 보인다.¹⁸⁷⁾ 따라서 여기에서는 주요 사안들부터 짚어봄으로써 협력의 주체를 분별해보고자 한다.

참여 당사국 범위를 정함에 있어서 가장 중요한 쟁점으로 예상되는 문제는 미국의 참가 허용여부라고 볼 수 있다. 결론부터 제시하자면 미국의 역할은 제한될 필요가 있으며 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 인권문제가 동아시아 지역에 대한 미국의 정치·외교적 영향력 행사 수단으로 오용되는 것을 방지하고, 인권문제와 안보문제를 최대한 분리하기 위함이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 미국은 역외국가임에도 불구하고 OSCE와 같은 유럽인권레짐에 가입하고 있고, 미주인권레짐에도 중요한 영향력을 행사해오고 있지만, 미국의 이러한 역할에 대해서는 긍정적 평가와 부정적 평가가 엇갈리고 있다.¹⁸⁸⁾

187) 홍성필, 전제서.

188) 과거 미국의 인권외교가 보편적 도덕성을 지지한 것이 아니라 자국의 국가이익, 혹은 국내정치적 인기를 위한 것이라는 비판은 특히 카터정권의 인권외교가 내포한 ‘이중 잣대(double standard)’에 대한 비판에서 잘 나타나고 있다. A. Glenn Mower, Jr., *op. cit.*, pp.42-51; 냉전 시기 미국의 대외 개입정책 전반이 ‘반공’과 ‘경제적 이익’, ‘국내 여론의 인기’라는 차원에서 고려되었으며 제한적인 ‘민주적 고려’조차도 일관성이 없었고 효과가 없었다는 보다 신랄한 비판은 로렌스 화이트헤드, “민주화의 국제적 측면”, 오도넬 공편, 엄홍철 역, 『권위주의 정권의 해체와 민주화』 (서울: 한울, 1987), pp.19-96; 반면에 미국이 1980년대 중반 남아공의 ‘인종차별정책’에 대한 국제적 제재에 동참한 사례연구를 통해 미국이 경제적 이익을 포기하고 국제적 규범에 따라 행동했다는 반론에 대해서는 Audie Klotz, "Norms Reconstituting Interest: Global Racial Equality and U.S. Sanctions against South Africa," *International Organization*, Vol.49, No.3 (Summer 1995), pp.451-478.

동아시아에서는 무엇보다 북한과 중국이 미국의 개입 내지 비판에 강하게 반발해 왔고, 한국 내의 적지 않은 여론도 미국에 의한 북한인권문제의 정치도구화 가능성을 제기하며 우려를 표명해오고 있다는 점은 충분히 고려될 필요가 있다.

둘째, 미국은 동아시아의 많은 국가들이 중요하게 강조해오고 있는 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약은 물론 동아시아인권레짐의 운용에 있어서 주요원칙으로 채택할 필요가 있는 ‘사안별 접근’ 및 ‘이슈연계 방식’의 주요근거가 될 아동권리협약과 여성차별철폐협약에 서명은 하였으나 의회 비준을 얻지 못하고 있다는 점은 참가의 결함사유라고 할 수 있다.¹⁸⁹⁾

따라서 현재로서는 미국은 인권보호를 위한 관련법 제·개정을 돕는 기술적 자문역을 수행하거나 NGO 차원에서 참고자료를 제출할 수 있는 관찰자(observer)로 그 역할이 한정하는 것이 바람직하다고 판단된다. 물론 이러한 주장에 대하여 미국과 북한 양국은 물론 국내 운동진영 가운데에서도 좌우 양 편향에 속하는 입장에서는 현실 타협적이라는 비판 내지 일종의 수정주의적 관점이라는 반론이 제기될 수도 있을 듯하다. 하지만, 지금까지의 노력이 뚜렷한 실효성이 없었고 지역 인권레짐 창설이 문제해결의 대안이 될 가능성이 있다는 점에 대해서만큼은 동의한다면, 각국의 입장과 현실을 최대한 고려하는 것이 바람직할 것이다.

미국이 북한의 인권상황을 순수하게 인도적 차원에서 해결하고자 하는 것이라면 조언자나 관찰자로서의 역할을 거부할만한 뚜렷한 명분은 갖기 어려울 듯하다. 또한 미국 북한인권법에 의거하여 임명된 북한인권특사의 임무수행도 제한되는 것이 아니며, 오히려 지역인권레짐 차원의 협력노력이 레이코위츠 북한인권특사에 의해 미 의회에 정기적으로 제출되는 보고서 상에 긍정적으로 반영될 수 있을 경우,

189) 미국은 1970년대와 1980년대에 국제인권을 가장 많이 언급하였음에도 불구하고 국제인권조약에 가입하지 않고 있었으며, 카터 행정부 시절인 1979년 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약에 대한 의회비준을 추진했으나 상원에 의해 부결된 이후 레이건 행정부는 비준 자체를 추진하지 않았다. 미국의회는 인권규약에 대한 태도와 미국 국내정치의 반응에 대해서는 다음 참조 Natalie Hevener Kaufman, *Human Rights Treaties and the Senate: a History of Opposition* (Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press, 1990); 이후 1991년 8월 부시 행정부 시절에 이르러서야 비준안이 제출되어 1992년에 상원에 의해 통과되었다. 미국은 1994년 고문방지협약의 당사국이 되었으나, 2004년 12월 현재까지도 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약과 여성차별철폐협약, 아동권리협약에는 서명만 하였을 뿐 비준되지 않은 상태이다. 미국의 주요 국제인권규약 가입현황은 *Amnesty International Report 2005*, p.299.

미국 내 대북강경여론이나 대북·대중 경제제재조치를 완화하는 데 있어서도 긍정적으로 작용할 것으로 기대된다.

한편, 북핵 6자회담에서 미국과 함께 중요한 협력주체 가운데 하나인 러시아는 지역인권레짐에의 구축에 대한 북한의 우려를 약화시키는 긍정적 역할이 기대될 수도 있지만, 미국과 마찬가지로 참가가 제한될 필요가 있다. 러시아의 경우에 대해서는 앞에서 다루지 못한 관계로 보다 자세히 살펴보고자 한다.

첫째, 기본적으로 러시아는 아시아지역 국가가 아닌 유럽국가에 해당되며, 실제 유럽인권레짐(유럽평의회, 헬싱키협정 및 OSCE)에 가입하고 있기 때문이다. 물론 극동러시아 지방의 북한 벌목공들의 문제도 중요한 문제이며 러시아 또한 난민지위협약과 선택의정서에 가입하고 있기는 하지만, 이들에 대한 인권침해는 주로 러시아 정부에 의해서가 아닌 북한 당국에 의해서 이루어져 왔다는 점에서 벌목공 처우개선에 관한한 러시아 정부의 노력을 요구하기에 다소 무리가 따른다.

러시아는 1990년대 초반까지 북한에서 파견된 벌목공의 대부분은 기본적으로 러시아와 북한간 계약에 따라 합법적으로 입국한 경우가 대부분이므로 난민지위인정요건에 부합하는 객관적이고 명백한 자료나 진술을 구비하지 못한 것으로 평가하고, 1957년 체결되고 1958년 3월 8일 발효된 ‘소베트 사회주의 공화국련맹과 조선민주주의인민공화국 간의 민사 가족 및 형사사건들에 대한 법률상 방조제공에 관한 조약’에 따라 작업장을 이탈한 탈북자들을 북한으로 인계하기도 하였으나, 이와 같은 비밀의정서는 1993년 러시아 최고회의 인권위원회 위원장인 세르게이 코발료프에 의해 불법으로 선언되어 원칙적으로는 효력이 상실된 상태이다. 이즈음 러시아는 1993년 2월 난민지위협약과 선택의정서에 가입하였고, 러시아 내 탈북자들에 대한 국제사회의 관심이 고조되면서 한국정부의 인계요청에 따라 러시아 내 정착은 가능한 한 제한하지만 제3국으로의 망명은 허용하고 북한으로의 강제송환은 금지한다는 것을 주요 골자로 하는 관용정책(a policy of tolerance)을 발표하기도 하였다. 이와 관련하여 이금순은 러시아 중앙정부의 정책이 현실적으로 연해주 지역과 같이 북한과 인접한 지방정부에 의한 자의적 처리를 철저히 통제하지는 못하고 있어 북한당국의 강력한 요구가 있을 때는 북한으로부터 파견된 요원들에 의한 체포활동이 묵인되기도 하고, 한국정부가 강력히 요청할 경우에는 사례에 따

라 비공식적으로 협조하기도 하였으며, 1994년 후반기부터는 UNHCR을 개입시켜 탈북자들의 한국행에 협조해 왔다고 분석하고 있다.¹⁹⁰⁾ 하지만, 1999년 말 한국행을 시도하기 위해 중국에서 러시아로 넘어갔으나 연해주 국경수비대에 체포되었고, UNHCR의 난민지위 부여에도 불구하고 2000년 2월 중국으로 되돌려 보내져 북한으로 강제송환된 ‘7인 탈북자’ 사건은 러시아의 협조가 항상 일관되게 이루어져 온 것은 아니라는 사실을 입증해 주고 있다.¹⁹¹⁾ 당시 한국 정부는 이인호 주러대사를 통해 인도를 요청하였고, 러시아 중앙정부도 이 문제에 집중된 국제적 관심과 송환시 감수해야 할 외교적 파장에 대해서도 인지하고 있었으며, 이들은 북한과의 외교적 관계를 중요하게 고려해야 할 별목공들도 아니었음에도 불구하고 중국으로 송환시킴으로써 문제를 회피하고자 하였음을 볼 때, 러시아 중앙정부 또한 인도적 원칙을 분명하게 준수할 의지가 부족함을 알 수 있다.

둘째, 러시아는 동아시아인권레짐에 참가할 경우 인권보호보다는 아시아 지역에 대한 영향력 확보에 주력할 것으로 보이기 때문이다. 앞서 살펴본 바와 같이 러시아 정부는 탈북자들에 대한 처리에 있어서 명목상으로는 남북한 양국간 사이에서 원만한 관계의 유지를 중요시한다고 강조하고 있지만, 그보다는 그 때마다 경제적·외교적 실익을 더욱 중요한 요소로 고려해왔음을 알 수 있다. 게다가 현재 러시아 내에는 인종·민족간 폭력과 살인이 만연해 있으며, 여성인신매매와 테러 및

190) 이금순, 전게서, pp.32-34.

191) 당시 송환된 7인 탈북자의 이후 상황에 대한 유엔의 질의에 대하여 북한은 ‘인계받은 인원은 7명이 아니라 6명이고, 이들 중 2명은 밀수죄로 각각 7년과 9년의 교화형을 선고하였으나, 나머지 4명에 대해서는 귀향 조치시켜 정상적인 생활을 영위하고 있다’고 답변하였다. “List of Issues: Democratic People's Republic of Korea(5 April 2001)”, *CCPR/C/72/L/PRK*, 24 April 2001; 하지만, 이 사건을 미해결사건으로 주시하고 추적해온 북한인권시민연합에 따르면, 강제송환된 6명 가운데 4명이 15호 요덕수용소로 보내졌고, 이 가운데 여성 1명은 곧 사망하였으며, 다른 2명 가운데 1명은 완전통제구역(중신수용소)로 보내졌고, 다른 1명은 조사과정에서 사망한 것으로 알려지고 있다. 또한 중국에서 북한으로의 송환과정에서 탈출한 1명은 몰래 북한으로 다시 돌아가 은신해 있다가 결국 체포되었고 다른 사람들과 마찬가지로 요덕수용소에 수감되었던 것으로 확인되고 있어 충격을 주고 있다. 이와 같은 사실관계에 대한 결정적 증언자 3명 중 요덕수용소 체험자 1명은 최근 신원은 공개하지 않은 채 언론을 통해 관련사실을 밝히고 있으며, 다른 2명의 신원은 신변상의 이유 및 북한 내 가족들의 안전문제로 비공개되고 있으나, 향후 적절한 시기에는 공개될 수도 있을 것으로 보인다. 이에 관한 내용은 2005년 말 윗잇 문타폰 북한인권특별보고관에게 비공개 참고자료(국영문)로 제공되었다. NKHR, *Reinvestigation of the 'Repatriation of Seven North Korean Defectors in 2000'*(윗잇 문타폰 유엔 북한인권특별보고관 참고보고서) (Seoul: Citizens' Alliance for North Korean Human Rights, November 2005).

마약밀매 등 심각한 문제들을 안고 있으나, 자국에 대한 문제가 제기될 경우 유럽 인권레짐의 틀에서 문제를 해결하겠다는 방식으로 피해갈 가능성이 높다. 따라서 동아시아인권레짐에 러시아의 참여는 건전한 비판자로 활동하기보다는 자국의 인권문제를 감추고, 북한인권문제를 북핵문제와 같은 안보문제와 연계시킴으로써 남북한이나 중국에 대한 외교적 영향력을 확보하고자 할 가능성이 높다는 점에서 부정적이다.

러시아는 1990년대를 ‘잃어버린 10년’이라고 칭할 정도로 극심한 정국혼란과 경제위기의 지속, 조직범죄 및 부정부패의 만연, 실질 군사력의 약화 등을 경험하였으며, 그 결과 동아시아 지역에서 미·중·일 3각 관계만 논의되는 등 거의 주요한 역할을 하지 못했다. 그러나 푸틴 정부로 들어서면서 정국 안정, 성장경제의 지속, 실리추구의 전방위 외교, 에너지 자원의 외교적 활용 등에 힘입어 국제사회에서는 물론 동아시아 지역에서 영향력이 현저히 증대하고 있으며, 최근 들어 호전된 경제여건과 극동·시베리아 지역의 개발 필요성 증대, 그리고 미국의 유라시아 정책에의 적극적 대응에 기인하여 동아시아 지역에 대한 외교·안보적 관심이 증대되고, 역내 문제에 대한 개입정책을 크게 강화시키고 있다.¹⁹²⁾

이와 같이 동아시아 지역에 대한 러시아의 이해관계는 동북아를 포함한 아·태 지역에서 주요 외교·안보·통상 현안에 대한 자국의 발언권을 유지하고 국익을 증대시키고자 하는 것에 집중되어 있다고 볼 수 있다. 물론 러시아가 기존 역내 다자 협력체에 적극 참여하고 지역협력체의 창설을 적극 지지하고 있다는 점은 동아시아인권레짐 창설에 있어서도 긍정적 요인으로 작용할 수 있을 것으로 기대되지만, 미국과 마찬가지로 역외국가라는 점과 안보문제와의 분리 필요성 등 여러 가지 이유에서 관찰자(observer)로 그 역할이 제한될 필요가 있다.

이와 같이 동아시아인권레짐의 기본적 틀은 북핵 6자회담과 달리 미국과 러시아의 참가는 제한하고, ‘4+몽골(남한, 북한, 중국, 일본, 몽골)’의 5자 구도를 기본 골격으로 놓고 논의를 시작하는 것이 바람직할 것이다. 이외에도 회원국 숫자를 확보하고 구속력을 점진적으로 강화하기 위해 ASEAN 등의 기존의 지역협력체의 틀과 연계하여 동남아 국가들의 가입을 유도하는 것이 바람직하다고 하겠다.

192) 고재남, “러시아의 동아태 정책 동향”, <주요국제문제분석> (서울: 외교안보연구원, 2005.10.20), p.15.

다음으로 중요하게 살펴볼 것은 NGO의 역할범위에 관한 문제이다. 앞서 논의한 바대로 동아시아인권레짐 창설의 기본적 방향은 Track II 방식을 중심으로 의제를 설정하고 Track III 방식을 통해 조사 및 모니터링 기능을 보완함으로써 Track I 차원으로 발전시키는 전략을 따르는 것이 바람직하다. 다만, 중국과 북한의 경우에 있어서는 다자간 인권문제를 논의하기 위한 준정부기구(GO-NGO)나 비정부기구(NGO) 차원의 참여가 얼마나 가능하고, 어떠한 주체가 그러한 역할을 수행할 수 있을 것인지에 대하여 살펴볼 필요가 있다.

먼저 중국의 경우에는 1995년 제4차 유엔 세계여성대회(베이징)를 성공적으로 개최한 역량이나 2005년 8월에도 동 대회 이후 10년간의 여성인권 개선 성과에 대한 평가회의가 개최되었다는 점, 그리고 유엔안보리 상임이사국으로서 국제레짐에서의 역할수행 및 역량과 아태지역의 안보, 경제협력체 참여경험 등을 놓고 볼 때, 준정부기구이든 비정부기구 차원이든 참여에 큰 무리는 없다고 볼 수 있다.

하지만 북한의 경우 외교활동은 거의 전적으로 국가 주도로 이루어져 왔고, 사회주의노동청년동맹(사노청)·여성동맹(여맹)·직업동맹(직맹)·천도교 청우당 등 각종 사회종교단체들은 노동당, 즉 국가나 당의 충실한 전위기구로 활동해왔음을 고려해볼 때, 본 논문에서 제시하는 준정부 내지 비정부기구 차원에서의 참여 가능성은 일견 낮아 보일지도 모른다.

하지만 결론부터 제시하자면 인권문제에 관련한 이와 같은 방식의 참여는 충분히 가능하리라고 판단된다. 이에 대해서는 보다 상세히 살펴보고자 한다.

북한의 모든 대외정책의 최종 결정권이 김정일에게 있는 것은 변함 없지만, 핵문제나 인권문제와 같이 국제무대에서 국권수호와 관련된 사활적 사안으로 간주되는 주요 외교정책은 입안과정에서부터 관련기관의 협의를 반드시 거치게 하는 등 과거보다 제도화되고 있는 것으로 알려지고 있다. 인권이나 핵 등 전문분야에 대해서는 외무성 내부에 ‘인권상무조’, ‘핵상무조’ 등을 구성, 상시 가동시켜 관련 전문가들의 참여를 제도화하고, 정책결정 전에 반드시 최고인민회의 외교위원회, 당 중앙위원회 및 외무성 등 관련부처 책임자들간의 협의를 거쳐 김정일에게 보고되도록 한 것은 외교문제의 복잡성과 이에 따른 시행착오를 방지하고 하는 노력인 것으로 분석되고 있다.¹⁹³⁾

통일연구원에서 실시한 탈북외교관(김○수)과의 면담자료(2003.8. 21)에 따르면, 북한은 1990년도 초반부터 경제문제에 관심을 갖고 유엔 등 국제기구의 중요성을 강조하였고, 김정일은 김일성 사망 이후 핵, 미사일, 인권, 쌀 문제 외에 외무성이 할 일이 없다고 말하기도 하였으며, 조국통일문제도 유엔과 같은 다자관계로 묶어서 다루고 양자관계(쌍무관계)는 경제 원조를 얻는데 중점적인 노력을 기울일 것을 강조하였다고 한다. 또한 김정일은 당 국제부보다 인원과 전문성에서 앞서 있는 외무성의 역할을 중요시하고, ‘상무조’의 대안과 함께 핵심부 측근들(김영남, 장성택, 김충일, 강석주 등)의 조언과 합의를 중요시하여 대외정책을 결정해오고 있는 것으로 알려지고 있다.¹⁹⁴⁾

무엇보다 주목할 점은 김정일이 이미 1980년대부터 인권문제의 중요성을 체제 유지를 위한 사활적 문제로 강조해 왔다는 점이다. 물론 내용에 있어서는 상당한 부분이 은폐·조작된 문제점이 있지만, 북한은 1981년 가입한 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약에 따라 1983년 최초보고서를 제출하고, 1984년 추가보고서를 제출하였다. 이후 정기보고서 제출 의무를 이행하지 않다가, 16년만인 1999년 12월 25일 2차 정기인권보고서¹⁹⁵⁾를 제출하였고, 이와 관련하여 2000년 초 유엔 인권이사회가 29개 항목으로 구성된 서면질의를 하자, 이에 대하여 서면답변을 제출한 바 있다.

이 과정에서 체계적인 보고서 작성을 위해 국제기구국 산하 1과에 속해있던 인권담당부서를 1986년 3과로 새로 독립시키고, 이전 3명에서 6명으로 요원을 확대하였으며, 1988년부터는 김정일에게 인권문제에 대한 종합보고 하도록 하고 있는 것으로 보인다. 현재 외무성에는 박창림 부국장, 정성일 외무성 인권과장, 제네바에

193) 최의철, 전게서, p.3-20.

194) 이와 같은 관련조직의 합의의 중요성에 대한 강조 현상에 대하여, 그럼에도 불구하고 정책결정 과정에서 김정일의 스타일에 맞는, 그리고 다수가 동의하는 합의안을 반대할 수 없는 ‘집단사고의 희생’이라는 단점을 극복하기는 어렵다는 지적도 있다. 각 기관들에서 보고되는 제의서(보고드린 문건)들 가운데 간혹 김정일이 동의하지 않거나 반대하는 경우에는, 아무런 사인이나 날짜 등의 친필이 없이 내려 보내는데, 이 경우 문건 작성자와 담당 간부들은 비판이나 처벌을 면할 수 없기 때문이다. 상게서, pp.9-15 참조.

195) "Second periodic report of the Democratic People's Republic of Korea on its implementation of the International Convention on Civil and Political Rights" (25 December 1999), *CCPR/C/PRK/2000/2*, 4 May 2000.

참사관으로 있는 김성철, 김덕훈과 뉴욕의 최명남 등이 전문가로서 인권문제를 다루고 있는 것으로 알려져 있다. 그리고 심형일 최고인민회의 상임위원회 법제부장, 리기순 중앙재판소 참사 등이 정성일 외무성 인권과장, 김성철 제네바 참사관과 함께 2001년 7월 유엔 인권이사회가 제네바에서 실시한 북한의 2차 정기보고서 심사에 대표로 참가한 바 있다. 외무성은 제네바와 뉴욕 대표부에서 보내온 보고서의 유엔과 산하 인권기구 및 미국과 EU 등의 인권문제에 대한 동향 등 국제사회의 움직임을 보고하고, 이에 대한 검토는 인권담당부국장, 국장 등이 주1회, 월1회 시행하고 있으며, 주요 현안이 제기될 경우에는 인권상무조 회의를 개최하여 대안을 제출하고 최수현 외무성 담당 부부장이 발언요지 및 예비답변 등 대안을 종합하여 강석주 외무상 제1부상에게 보고하는 체계에 따르고 있다. 강석주는 다시 외무성 내에서 참사, 순회대사, 인권국장, 과장 등이 참석한 회의에서 문제를 집중 토론하여 종합보고하고 김정일은 이를 직접 챙긴다고 한다.¹⁹⁶⁾

구체적으로 유엔이사회 등 국제사회에서 제기한 주요 인권현안에 대한 대책 마련은 주요 관련조직이 모두 참여하는 ‘인권 상무조’를 통해 이루어지고 있는데, 여기에는 외교부 담당 부부장, 인민보안성 부국장, 국가보위부 부국장, 중앙인민위원회 과장, 중앙통계국 과장 등 총 15명이 참여하여 협의, 결정해오고 있으며, 중앙통계국은 필요한 경우 통계수치의 조작을 위해 참여하고 있다.¹⁹⁷⁾

물론 이와 같은 조치들은 자국 내 인권실태를 스스로 개선하기 위해서라기보다 국제인권규약 가입에 따른 보고서 제출 의무를 이행하고 문제를 은폐하기 위해서이긴 하지만, 외무성 산하에 인권문제를 담당하는 부서가 이미 갖추어져 있다는 점은 Track II 접근법의 실현가능성을 높여주고 있는 것이다.

예컨대 지역인권협의체 내에 준정부기구간 협의기구를 구성하여 북한측 외무성 관계자나 인권 상무조 요원들이 참여하도록 한다면, 지역인권레짐을 통해 주변국들이 제안하는 개선방안들이 매해 말(12월 초경) 외무성에서 작성하여 김정일에게 보고되는 「새해 대외활동 방향」 또는 「새해 외교공세 계획」, 「대외활동과 관련한 제의서」 등의 외교정책 참고자료에 반영될 수 있을 것으로 보인다.¹⁹⁸⁾

196) 최의철, 전게서, p.17.

197) 최의철, 상게서, p.18.

준정부기구간 협의체 구성의 또 다른 방법으로 국가인권위원회와 같은 준정부기구간 교류를 생각해볼 수도 있다. 하지만 북한당국이 자국 내에 인권문제가 존재한다는 것을 자체를 완강히 부인하고 있기 때문에 이를 시정하고 예방하기 위한 국가인권제도나 유사제도를 설립한다는 것 자체가 자국 내 인권상황에 문제가 있음을 자인하는 것으로 해석될 수 있으므로 그 가능성은 상대적으로 낮다.

이와 관련하여 생각해 볼 수 있는 또 다른 접근법은 전위조직을 참여시키는 방법이다. 북한은 인권문제에 대한 전위조직으로 조선인권연구협회를 두어 민간단체 자격으로 정권의 입장을 비호·대변하여 왔다.¹⁹⁹⁾ 물론 현재까지는 조선인권연구협회의 활동은 미미한 상황이지만, 국제적 압력이나 요구에 대응하거나 외부의 지원이 필요할 경우 조선인권연구협회를 내세워 북한정부의 입장을 대변하는 준 NGO로서의 역할을 수행하게 하거나 외부로부터의 문제제기에 대한 대응논리를 개발하기 위해 필요한 학습과 연구를 강화할 가능성도 있다.²⁰⁰⁾

따라서 한국의 국가인권위원회가 북한의 조선인권연구협회 등과의 기술적 협력을 시도해 보는 것도 하나의 선택지가 될 수 있을 할 수 있다.

한편, NGO간 협의방식인 Track III 접근법은 북한의 경우 실현가능성이 상대적으로 낮은 것으로 보인다. 앞서 여러 번 언급하였지만, 무엇보다 북한 내 시민사

198) 《새해 대외활동 방향》 또는 《새해 외교공세 계획》은 외무성의 모든 해당국(지역국 및 기능국 산하 35국)들에서 지난해 외교활동과정에서 얻은 성과와 교훈, 제기된 문제들에 토대하여 새해에 진행할 외교활동과 관련한 정책대안, 대책 및 건의안들을 종합하여 작성한 것이며, 외무성 실무자들의 자체 아이디어 혹은 상부로부터의 지시에 의해 작성된 정책초안은 과장, 부국장, 국장의 결재를 받아 해당국의 제의서 초안이 되며, 해당국 담당부상들(12명)에게 각각 제출되어 해당국 책임간부들과 다시 검토한 후 대외활동국을 통해 참사실에 제출된다. 참사실은 다시 초안들을 심의한 후, 담당부상(차관급)에게 제출하며 부상이 결정한 문서는 그 내용에 따라 다른 관련기관들(인민무력부, 국가보위부, 내각 산하 해당기관들 등)과의 합의단계를 거쳐 부상협의회에서 최종검토 및 완성되며 강석주 제1부상과 외무상의 결재를 받은 후 서기실을 통해 김정일에게 보고된다. 따라서 해당 관련기관과 완전히 합의되지 못하거나 정책적 갈등이 존재하는 경우에는 보고조차 될 수 없다. 《대외활동과 관련한 제의서》에서는 핵, 미사일, 화학무기, 미군유골, 조미회단, 6자회담 문제, 인권, 식량원조, 유엔 및 국제기구와 관련한 문제, 강대국들과의 관계, 대남사업 및 통일문제, 해당 나라들과의 관계발전 문제 등 한시적으로 중점을 두고 진행하여야 할 대외정책, 대책, 건의안들이 큰 선에서 기본적으로 강조되며, 김정일이 제의서를 보고 허가하는 경우에는 제의서에 언급된 모든 과업들이 연간 대외정책으로 반드시 관철되어야 한다. 통일연구원에서 실시한 탈북외교관(김○수)과의 면담자료(2003.3.21) 참고, 최의철, 상계서, pp.12-13; 북한 외무성의 구성에 관한 조직표는 p.19 참조.

199) 허만호(2005.6), 전계서, p. 21.

200) 상계서, p. 21.

회가 미비하며, 자율적 활동이 보장된 NGO가 형성될 수 있으리라고 기대하기 어렵기 때문이다. 그럼에도 불구하고 NGO 차원의 활동은 지역인권레짐의 활동을 감시하고 회원국간 정치적 타협이 일상화되는 것을 견제하며, 필요에 따라 여론에 호소함으로써 레짐을 존속시키고 실효성을 확보하는 데 있어서는 유효하다. 따라서 북한으로 하여금 전위기구 차원에서라도 대외활동이 가능한 주제별 인권 NGO를 만들 수 있도록 권장할 필요는 있다.

5. 구속력 및 실효성 확보 메커니즘

국제사회에서의 제도는 국가간의 협력 및 경쟁의 방법을 규율하는 일련의 규칙들로서 이러한 규칙들은 국가들간의 교섭에 의해 결정되고 권리와 의무의 관계를 규정하는 상위의 규범에 대한 상호승인에 기반하고 있다. 그리고 일련의 규칙들은 국제협약에 의해 전형적으로 형식화되고 통상 국제기구에서 구체화된다.

일반적으로 국제사회에서 입법적 조약이 구속력을 갖기 위해서는 주권국가들에 의해 받아들여져야 하며, 그 조약을 공식적·자발적으로 수용한 국가들에 대하여만 효력을 갖게 된다. 한 국가가 조약에 서명하는 것은 조약을 준수하겠다는 것을 대외적으로 천명하는 것일 뿐이며, 조약 이행의무는 오직 해당국가의 입법기관에 의하여 비준을 받거나 헌법절차에 따라 수용된 이후에야 비로소 발생하게 된다. 이렇게 조약에 비준한 국가는 조약당사국이 되는데, 조약이 구속력을 갖기 위해서는 특정수의 국가가 조약당사국이 되어야 하며, 충분한 수의 국가들의 비준이 이루어지면 비로소 조약이 발효된다.²⁰¹⁾

그러나 현실주의자들은 국제제도가 국가행위에 미치는 영향은 미약하며 국가이익의 지속적 일치가 보장되지 않는 한 제도적 협력관계가 성립되고 지속되기는 어렵다고 주장한다.²⁰²⁾ 국가간 협력이란 국가이익 사이의 명확한 상호성에 기초하고 권력관계를 반영하며 배반의 위험성에 대한 방어기제가 명확하다고 인식될 때 가능하며, 협력의 제도화는 국가들의 장단기적 이해의 고려에 의해서만 가능할 수

201) 도널리, 전제서, p.28.

202) John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol.19, No.3 (1994), p.9.

있다는 것이다. 본 논문도 이와 같은 관점에 전적으로 동의하고 있으며, 레짐의 창설에 있어서 국가간 입장 차이와 외교적 이해관계를 최대한 고려하는 것이 중요함을 강조하고 있다.

실제 국제정치 현실에서 조약의 구속력 확보는 결코 쉬운 일이 아니며 동시에 매우 중요한 문제이기도 하다. 가장 큰 원인은 조약당사국이 준수의무를 위반하였을 경우 이를 효과적으로 억제할 뚜렷한 제재수단을 갖추기 어렵다는 데 있다. 앞서 언급한 바 있듯이 인권문제는 기본적으로 상호주의(reciprocity) 원칙이 적용되기 어렵다. 안보레짐이나 국제무역레짐과 달리 특히 인권레짐의 경우에는 참여국가들의 레짐규범 비준수에 대한 상호주의적 보복효과가 사실상 적용되지 않기 때문이다.²⁰³⁾ 예컨대, 핵확산 금지조약이나 무역자유화 레짐 등은 상대국가의 레짐규약 위반이나 파기에 대한 보복조치를 실행할 수도 있지만, 인권레짐의 경우는 특정 국가가 이를 준수하지 않는다고 다른 나라도 인권을 준수하지 않겠다는 주장은 성립될 수 없다. 즉, 상호주의 원칙에 따른 보복효과를 창출할 수 없는 것이다. 이러한 이유에서 인권레짐은 레짐규범 파기에 대한 유혹이 그만큼 높다고 볼 수 있다.²⁰⁴⁾ 보고서는 단지 보고서일 뿐이며, 사실상 개별사건들에 대한 결정은 구속력을 갖지 않는 결의에 지나지 않는다고 볼 수도 있다. 이러한 문제와 관련하여 도널리는 모든 국제인권레짐에 내재된 이러한 한계 때문에 진정한 변화는 이에서 더 나아가 국가의 행동을 필요로 한다고 강조하기도 하였다.²⁰⁵⁾

동아시아인권레짐을 창설하는 데 있어서도 실효성과 구속력을 확보하기 위해 성급하게 인권재판소부터 설치하고자 시도할 경우 회원국의 재판관할권 및 주권침해 가능성에 대한 우려로 합의도출이 난항에 빠지거나 레짐 가입에 회의적인 분위기가 조성될 수 있다는 점은 쉽게 예상할 수 있는 일이다.

따라서 필요에 따라 재판기구보다는 침해여부만을 판단하는 심사기구의 형태로 합의하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 또한 유럽인권규약과 같이 각국의 국내법과 상충되는 사안들에 대해서는 개별 조항에 대한 유보(reservations) 가능성

203) 도널리, 전게서, p.619.

204) Louis Henkin, "Law and Politics in International Relations: State and Human Values", *Journal of International Affairs*, Vol.44, No.1 (Spring/Summer, 1990), p.201.

205) 도널리, 전게서, p.145.

을 인정해주고, 전쟁이나 국가 비상사태 등이 발생할 경우 효력중지(derogations)나 효력제한(Permissible restrictions)이 가능하도록 하는 방안도 검토해볼만하다. 다만 효력중지나 효력제한이 남용되지 않도록 단서조항을 명확하게 규정해야 함은 물론이다.

구속력을 최대한 확보하는 선에서 가입을 유도하기 위한 방안으로는 유럽평의회 산하의 각료위원회를 참고할만하다. 유럽인권레짐의 창설 초기에 가입을 꺼리던 국가들의 참가를 이끌어낼 수 있었던 ‘정치적 안전판’ 역할을 한 각료위원회는 유럽인권규약 비준 여부와 관계없이 유럽평의회 전체 가입국 외무장관들로 구성된다. 각료위원회는 공식적으로 일년에 두 차례 열리지만 각국의 위임을 받은 차관급 회의는 수시로 개최되어 실무적인 협상을 벌이고 있다. 각국의 차관급은 모두 유럽평의회 각국 대표의 직을 동시에 수행하도록 되어 있다.

각료위원회는 비단 인권문제 뿐만 아니라 유럽통합과 관련된 정치적 문제를 포괄적으로 논의하며 개인통보사건에 대한 유럽인권위원회의 의견서를 최종적으로 결정할 수 있는 권한과 유럽인권재판소의 판결에 대한 이행 여부를 감독하는 기능을 가지고 있다. 또한 인권재판소의 판결을 이행하지 않는 국가에 대하여 유럽평의회로부터의 추방을 결의할 수 있으며, 그 밖에도 인권침해 사실에 대한 자료공개를 비롯한 다양한 외교적 압력을 행사할 수 있다.²⁰⁶⁾ 이외에도 EU와 같이 ‘의장국 순번제’를 도입하는 것도 각 국이 제기할 수 있는 형평성 문제를 완화하고 참여의 유인을 높일 수 있는 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

물론 동아시아인권레짐에서는 EU와 같이 가입국가들의 법적 관할권이 이양되어 직접적 구속력을 행사할 수 있는 ‘공동체법(Community Law)’을 제정하거나 ‘사법재판소(Court of Justice)’를 설치할 수 있을 가능성은 그다지 높지 않다. 하지만 향후 협력이 반복되고, 성과가 축적되면서 어느 정도 인권수준이 전반적으로 향상되는 시점에서는 장기적 목표로 추진해 볼만한 과제임은 분명하다.

유럽과 같이 추방조치를 통해 강제력을 행사한다는 것 또한 일견 구속력이 낮아 보일 수도 있을 듯하다. 북한의 경우 이미 1997년에도 유엔 소인권위원회에서 채택된 당시 대북결의안에 대한 반발로 ICCPR로부터의 탈퇴를 시도한 전력이 있

206) 이원웅, 전게서, p.101.

기 때문이다. 따라서 이러한 문제와 관련하여 당시 ICCPR에는 탈퇴조항이 없다는 점을 근거로 북한의 일방적 탈퇴를 막을 수 있었던 것과 같이 동아시아 인권헌장 상에도 규약의 폐기나 탈퇴에 관한 규정은 두지 않고, 대신 헌장에 근거하여 제정되는 주제별 인권규약에 한하여 탈퇴에 관한 규정을 둬으로써 가입을 유도하는 것이 바람직하다고 하겠다.

앞서 논의한 바와 같이 동아시아인권레짐의 규범체계는 헌장을 기본으로 하고, 여성·아동·고문·난민 문제 등과 같은 주제별 규범은 이미 가입하고 있는 주요 국제인권규약을 활용하여 헌장과 연계 적용하는 것이 현실적인 대안이라고 할 수 있다. 반면 필요에 따라 지역적 특수성을 반영하여 발전권과 개발권 등에 관한 규약들을 동아시아 차원에서 새로이 제정할 경우에는 탈퇴조항을 두더라도 각국의 경제적 개발문제와 관련된 사안이므로 탈퇴 유혹은 상대적으로 낮다고 볼 수 있다.

헌장상에 추방조항을 두는 것은 중요한 일이라고 판단된다. 레짐 가입 및 발전권이나 개발권에 관한 규약을 근거로 회원국들로부터 얻을 수 있는 경제적 지원의 중단은 의미하게 될 것이므로 일방적으로 탈퇴를 시도하거나 권고사항의 미이행을 억제할 수 있는 구속력은 더욱 제고될 수 있을 것이기 때문이다. 또한 동남아 국가들의 참여가 확대되어 지역내 경제협력체인 ASEAN과의 연계가 이루어질 경우에는 이러한 효과는 더욱 제고될 수 있을 것이다.

특히 지역인권레짐을 통해 일본의 정신대 관련 문제에 대한 합리적 해결방안이 모색되고, 이에 대한 보상으로 남북한 등 회원국가의 개발권 및 소외계층의 생존권 보호를 돕기 위한 차관 형식의 경제적 지원이 제공될 수 있도록 유도하는 것도 좋은 방안이다. 일본으로서는 과거사 문제의 미청산으로 인해 제대로 인정받지 못하고 있는 대외적 위신이나 외교활동의 명분을 제고할 수 있고 회원국들로서는 경제적 실익을 얻을 수 있을 것이므로 협력의 유인과 구속력 모두를 높일 수 있을 것으로 기대되기 때문이다. EU가 유럽인권규범의 준수 및 개선노력을 경제적 지원의 조건으로 내세우고 동구권 국가들이 보다 많은 투자와 경제적 지원을 받기 위해 국내적 인권보장에 보다 적극적인 노력을 기울여오고 있는 이유도 바로 이와 같은 맥락이라고 볼 수 있다.

구속력을 보다 증대시키기 위해서는 레짐의 실효성 또한 제고될 필요가 있다.

인권레짐의 실효성은 주로 조사 및 감시기능의 강화와 함께 청원절차의 간소화에 달려 있다. 앞서 논의한 바와 같이 침해사안에 대한 조사는 학자그룹이나 준공무원들이 중심이 되는 준정부 차원의 협의기구를 통해 정부간 협의방식에 비해 상대적으로 중립성을 확보할 수 있을 것이며, 점진적으로 비정부기구들의 참여가 이루어질 경우 조사기능과 감시기능이 보장될 수 있을 것으로 기대된다. 또한 유럽·미주·아프리카 등 타지역인권레짐의 조사위원들을 고문으로 위촉하고, 미국·러시아 등 역외국가나 UNHCR(유엔난민고등판무관실), UNDP(유엔개발기구), WFP(세계식량기구)와 같은 국제기구 대표들을 관찰자 내지 조언자로 참여케 함으로써 제도적 미비점에 대한 보완을 모색해 볼 수도 있다.

청원절차에 있어서는 세계적 추세를 반영하여 개인청원제도(communication procedure)의 채택을 적극 검토해볼 필요가 있다. 국제인권레짐의 실행절차는 구체적인 인권침해 사실과 관련하여 인권 규범의 의미를 해석하고 이의 실행에 대한 국가의 의무를 강제할 수 있는 국제인권기구의 내부규칙 및 피해 당사자의 피해복구를 위한 청원절차를 의미한다. 하지만 이는 이행감시 절차와 달리 일반적으로 국가간 사전 합의를 필요로 하는데, 문제는 국가가 가해자로 나타났을 경우이다. 즉 인종차별과 같은 ‘지속적이고 심각한 인권침해’나 정치적 반대자에 대한 탄압이 경찰, 보안기관 등 국가권력기구를 통해 국내법 아래 자행되고 있는 등 오늘날 대부분의 인권침해는 국가 혹은 정치적 지배세력들에 의해 저질러지고 있는데, 이 경우 개별국가의 자발적 노력이나 의지를 기대하기 어렵고 사실에 대한 조사나 피해복구, 관련자 처벌 등의 조치도 취해지기 어렵다는 것은 자명한 사실이다.²⁰⁷⁾

국가보고제도의 이러한 결점을 보완할 수 있는 유일한 대안이 개인청원절차이며, 이는 국가보고제도와 더불어 국제인권레짐의 실효성을 보장하기 위한 또 하나의 중요한 축을 형성하고 있다. 개인청원제도는 인권조약에서 인정된 권리를 침해당한 개인이 국제기관(조약의 실시기관)에 대하여 자신의 불만을 직접 청원함으로써 인권침해국의 책임을 묻도록 하는 제도로서, 혹자는 개인청원제도를 국제법상 하나의 ‘혁명’이라고까지 묘사하기도 하며,²⁰⁸⁾ 유엔의 여러 인권규범에서도 마련되

207) 상계서, pp.114-115.

208) E. Mose and T. Opsahl, "The Optional Protocol to the ICCPR," *21 Santa Clara Law Review* (1981), pp.329-331.

어 왔다. 하지만 김태천에 따르면 유엔인권레짐에 적용되고 있는 개인청원제도는 이를 규정하고 있는 선택의정서에 가입하고 있는 국가 수가 적고, 청원허용요건이 엄격하며, 실체적 진실발견을 위한 본안심리절차의 객관성 담보가 부족하거나 절차 진행이 느리고, 최종결정까지 많은 시간이 소요되며, 최종결정은 법적 구속력을 결여하고 있어 실효적 집행이 보장되지 못하는 등 많은 문제점들을 안고 있는 것으로 지적된다. 따라서 이러한 문제들을 해결하기 위한 대안으로는 NGO들에게 개인청원을 제기할 수 있는 자격을 부여하고, 이사회에 최종 견해에 대해서도 법적 구속력을 보장하며, 구속력을 궁극적으로는 사법적 기능을 강화하는 쪽으로 나아가야 한다는 의견이 제시되고 있다.²⁰⁹⁾ 앞서 서술하였듯이 아프리카인권레짐의 경우 최상위기구인 OAU(아프리카통일기구)의 정치성 때문에 인권위원회의 기능이나 실효성에 있어서는 많은 한계를 안고 있지만, 유럽이나 미주인권레짐보다 진보적인 것으로 평가되는 중요한 이유는 회원국가는 물론 NGO와 개인에게도 청원자격을 부여하고 심지어 인권침해의 당사자가 아니라 하더라도 누구나 제약 없이 침해사항에 대한 조사를 청원할 수 있도록 하고 있다는 점 때문이었다.

요컨대 동아시아인권레짐의 실효성을 확보하기 위해서는 국가보고제도와 함께 준정부기구나 비정부기구들에 대해서도 개인청원제도를 확대 적용해나가는 방향이 중요하다고 하겠다. 특히 북한이나 중국 내의 인권문제들은 개인이나 외부로부터의 청원 없이는 정당한 절차에 따른 지역인권레짐 차원의 조사를 실시하는 데 있어서 법리적 어려움이 따르기 때문이다.

209) 김태천, “국제인권규약의 개인청원제도: 그 실효성 보호를 위한 몇 가지 제안”, 『국제인권법』, 제2호 (서울: 국제인권법학회, 1998), pp.146-168.

제5장 결 론

오늘날 북한에서 지속적으로 저질러지고 있는 인권유린은 북한 당국의 전체주의적 통제와 체제의 비효율성에 기인한 것으로, 유엔 경제사회이사회 결의 1235호²¹⁰⁾와 1503호²¹¹⁾에 규정된 ‘중대하고 명백하게 입증되는 대규모 인권침해의 지속적인 관행’에 해당된다.²¹²⁾ 하지만 전쟁의 개연성과 그 결과의 불확실성 때문에 급작스런 민주화나 정권교체의 시도는 오히려 북한주민들을 더욱 치명적이고 끔찍한 상황으로 몰아넣는 결과를 초래하게 될 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

따라서 외부개입이나 압력이 북한당국으로 하여금 인권침해 상황을 개선하도록 강제할 수 있는 실효성 있는 대안이 될 수 없다면, 국제사회는 북한 당국으로 하여금 자국민들에 대하여 최소한의 인권은 보장할 수 있도록 점진적 변화를 유도하기 위해서라도 주변국들과의 다자적 협력을 통해 다방면에서 실리를 얻을 수 있다는 것을 설득해야 할 것이다.

본 논문에서는 북한인권문제의 해결은 물론 동아시아 지역의 복잡하게 얽혀 있는 다양한 인권문제들을 효과적으로 해결하기 위한 대안으로 동아시아인권레짐

210) 1967년 유엔 경제사회이사회 결의안 1235호는 인권위원회가 개별 국가의 인권침해를 문제 삼을 수 있는 권한을 부여하였다. 이에 따라 1968년에는 특별조사위원회를 구성하여 1967년 중동전쟁으로 이스라엘이 점령한 지역의 인권침해를 조사하였다. 같은 해 유엔 안전보장이사회는 남(南)로디지아의 소수 백인정권에 대한 봉쇄조치를 결의하였다. 도널리, 전게서, p.34; 그러나 1970년대에 인권위원회는 1235호 절차를 수행하는데 있어 매우 선별적이었던 비평도 있다. 예를 들어 남아프리카공화국, 동파키스탄(오늘날 방글라데시), 우간다, 중앙아프리카제국(오늘날 중앙아프리카공화국), 캄보디아, 동티모르, 아르헨티나, 우루과이, 브라질 등 많은 곳에서 벌어지고 있던 대규모 인권침해에 대해서는 대응하지 않았고, 동 절차에 따른 활동은 1980년대에 들어서서야 상당한 정도로 확대되었다. 마이클 프리먼, 전게서, pp.68-69.

211) 1970년 유엔 경제사회이사회 결의안 1503호는 인권위원회에 인권 및 기본적 자유에 대한 침해를 비공개적으로 조사할 수 있는 권한을 부여하였다. 그러나 도널리는 이러한 개별적 노력도 제한적이고 편향적이었다고 비판한다. 경제사회이사회 결의안 1503호에 따르는 절차는 별다른 구체적 성과를 거두지 못하였고 인종차별철폐협약의 실천조항은 너무나 미약하였다. 남아프리카와 이스라엘 점령지에서의 조사는 애초 새로운 유엔의 다수세력인 아시아·아프리카의 정치적 관심을 반영한 것이었고, 낙관주의자들은 이와 같은 인권조사활동이 앞으로 보다 강력한 행동의 전례가 될 수 있다고 주장하였다. 그렇지만 이런 활동의 중요성은 상징적인 것에 불과했기 때문에, 결국 유엔은 단순히 인권기준을 제시하는 것을 넘어 개별 국가가 제대로 인권기준을 준수하고 있는지 감시하는 방향으로 전환하기에 이르렀다. 도널리, 전게서, pp.34-35.

212) 윤현, “북한의 인권신장을 위한 국제사회의 두 축”, 『생명과 인권』, 제37호 (서울: 북한인권시민연합, 2005), p. 4.

구축의 필요성과 가능성 등을 검토해보았다. 이를 위해 우선 ‘왜 북한인권문제는 양자간 협력이나 유엔인권레짐을 통해 해결될 수 없으며, 지역적 차원의 다자간 협력이 대안이 될 수 있는 논리적 근거는 무엇인지’를 규명하고자 하였다. 이와 관련하여 국제레짐이론을 토대로 유엔인권레짐의 한계를 살펴보고, 전략적 보완방안을 모색하기 위해 부메랑이론을 활용가능성을 검토해 본 결과 ‘5단계 모델’에서 상정하고 있는 ‘전술적 양보’ 필요성은 표적국가인 북한 뿐만이 아니라 문제를 제기하는 국가들 또한 강하게 요구받고 있다는 점에서 모델의 수정이 필요함을 알 수 있었다.

유엔인권레짐의 그 동안의 노력과 근본적 한계와 함께 유럽, 미주, 아프리카 지역인권레짐의 창설배경과 기본구조 및 장단점 등을 살펴봄으로써 동아시아인권레짐을 창설하는 데 있어서 중요하게 시사하는 점들을 도출해 보았다. 나아가 동아시아 지역의 당면과제이자 가장 심각한 사안으로 대두되어 있는 북한인권문제의 해결을 도모하기 위해 다자간협력의 주체와 참여가능성, 그리고 최대한의 합리성과 형평성, 실효성, 구속력을 확보하기 위한 기본원칙과 구조에 대하여 중요하게 살펴 보았다.

그 결과 국가단위로는 북핵문제를 둘러싼 6자회담의 틀과 달리 미국과 러시아는 관찰자(observer) 내지 조언자(advisor)로 그 역할을 한정해야 하며, ‘4+몽골(남한, 북한, 중국, 일본, 몽골)’, 즉 현안 당사국을 중심으로 한 5자 구도를 기본골격으로 놓고 논의를 시작하는 것이 바람직하다는 점을 논증하였다. 이외에도 회원국 숫자를 확보하고 구속력을 점진적으로 강화하기 위해 ASEAN 등 경제분야의 지역협력체와 연계하여 동남아 국가들의 가입을 유도하는 것이 바람직하다고 하겠다.

한편, 최근의 논의는 북한인권문제와 핵문제 간 불가분성을 전제로 안보와 인권문제를 포괄적으로 해결한 경우인 유럽의 헬싱키 프로세스가 비교사례로 검토되고 있으나, 연구 결과 북핵문제와 같은 특정 안보사안이 동일한 대상국가의 인권문제와 결부될 경우 인권보호가 안보문제의 해결을 위한 수단으로 오용되어 레짐 형성 자체가 불가능할 가능성이 높으므로 OSCE와 같은 안보-인권문제를 동시에 해결하고자 하는 포괄적 방식은 실현가능성이나 구속력, 실효성 등 제측면에서 부정적이라는 결론을 얻을 수 있었다.

동아시아인권레짐을 바람직한 방향으로 창설하고, 구속력과 실효성을 아울러 제고하기 위해서는 최대한 가입을 유도할 수 있는 선에서 구속력을 확보하는 것이 가장 중요하며, 이를 위해서는 다음과 같은 다섯 가지의 기본원칙 및 구조를 따르는 것이 현실적이면서도 바람직한 방안이라고 하겠다.

첫째, 동아시아인권레짐은 유엔인권레짐과의 기능적 연계를 통해 회원국들로 하여금 미가입 협약에 대해서는 가입을 유도하고, 국내법의 제·개정 등에 필요한 기술적 지원을 실시하며, 경제적 원조를 통한 개발지원과 이미지 제고를 도움으로써 역외 국가들과의 외교적 관계 개선을 유도해주는 체계가 되어야 할 것이다. 특히 북한인권문제와 관련하여 탈북여성의 인신매매 문제, 탈북아동·청소년의 보호 문제, 탈북자 노동환경 개선문제, 자발적 송환 및 강제송환시 처우개선 문제 등 사안별로 주제별·분야별로 해당되는 국제협약 가입국들이 중심이 되어 대안을 제시하고 필요한 지원을 제공하는 방식이 바람직하다고 하겠다. 또한 북한으로 하여금 고문방지협약과 인종차별철폐협약에 가입할 수 있도록 유도하고, 중국내 탈북자 문제를 원만하게 해결하기 위해서는 1980년대 말 헝가리난민과 동독난민보호에 적용된 ‘소피아 모델’이 시사하는 바와 같이 중국의 북한과의 외교적 관계나 북한의 대외적 체면을 최대한 고려해주는 노력이 필요하다고 하겠다.

둘째, 의제를 설정함에 있어서 형평성과 공정성을 보장하기 위해서는 ‘문제제기의 다자적 상호주의 원칙’이라는 새로운 개념을 도입하여, 문제당사국으로 지목된 국가가 다른 국가의 문제를 병행 상정할 수 있도록 보장함으로써 매년 2개의 복수 의제가 논의될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

셋째, 문제를 해결함에 있어서는 상향식 해결방법에 따르는 것이 중요하다. 즉, 의제상정은 정부차원이 아닌 학자나 준공무원들로 구성된 연구그룹 또는 위원회와 같은 협의체를 통해 이루어지도록 함으로써 국가간 외교적 보복이나 갈등의 소지를 줄이고 가능한 한 공정성을 높이는 것이 중요하다. 또한 아래로부터의 의견을 수렴하기 위하여 점진적으로 NGO들도 참여할 수 있도록 개방해나가고 시민사회 기반이 일천한 북한과 중국으로 하여금 조사기능 활성화 및 대외적 이미지 제고 차원에서라도 준정부기구들을 만들도록 유도함으로써 주변국의 인권상황과 취약점에 대한 연구과정에서 ‘학습 및 모방효과’가 축적될 수 것으로 기대된다.

넷째, 가입을 최대한 유도하면서 동시에 공정성을 확보하기 위해서는 현장 상에는 회원국의 재판관할권 및 주권침해의 우려가 있는 재판소보다는 침해여부만을 판단하는 심사기구를 설치하는 것으로 정하고, 각국의 국내법과 상충되는 조항에 대해서는 한시적 유보가능성을 인정해주는 방안을 택함으로써 기본적인 심사기능을 확보하는 것이 중요하며, 조사 및 이행 감시기능에 있어서는 Track II 방식에 입각하여 학자그룹이나 준정부대표들로 구성된 조사기구를 설치함으로써 공정성을 높이고, 점진적으로 Track III 방식을 혼합하여 NGO들의 참여를 적극 권고함으로써 조사 및 감시기능을 강화해 나가는 것이 바람직하다.

다섯째, 구속력을 확보하기 위해서는 여러 가지 방안이 필요하다. 먼저 동아시아의 지역적 특수성을 고려하여 발전권과 개발권 등에 관한 지역적 인권규범도 제정함으로써 레짐가입 및 규범준수여부에 따라 경제적·외교적 인센티브를 제공함으로써 참여의 유인을 확보할 필요가 있다. 탈퇴조항은 현장 상에는 두지 않고 필요에 따라 새로 제정하는 주제별 인권규범에만 삽입해야 할 것이며, 개선의지가 전혀 보이지 않고 인권탄압의 강도가 더욱 심화되는 것으로 판단되는 국가에 대해서는 회원국 전체의 심사숙고 과정을 거쳐 추방조치를 결의할 수 있도록 현장상에 규정해야 할 것이다.

다만, 구속력을 최대한 확보하기 위해서 무력개입이나 안보적 위협을 행사하는 것은 반드시 지양되어야 하며, 그보다는 추방여부를 결정함에 있어서 지역적 차원은 물론 개별 회원국 차원에서도 경제적 협력이나 원조를 동시에 단절하기로 하는 결정으로 충분하다고 판단된다. 협력의 경험에 축적되고 상호신뢰가 어느 정도 형성되면 정부대표로 구성된 의결기구를 설치해나가고, 국가보고제도와 함께 준정부기구와 비정부기구들에게도 청원권을 인정해주는 개인청원제도를 채택하는 것과 함께 청원절차를 간소화하는 노력이 필요하며 궁극적으로 사법기구를 구성하는 것을 목표로 설정하는 것이 바람직하다.

동아시아 지역에는 분명히 많은 인권문제가 존재하여 북한인권문제와 같은 경우는 심각한 사안에 해당한다. 그럼에도 불구하고 지역인권레짐의 창설논의는 첫 논의 이후 15년이 지나도록 구체화되지 못하고 있던 상황이었다. 흔히 현실주의자들이 중요하게 강조하듯이 국제레짐의 창설과 유지에 중요한 역할을 하는 것으로

간주되는 패권국가는 동아시아의 경우에는 존재하지 않는다. 중국은 안보적·경제적 차원에서는 역내 강대국으로 부상하고 있지만 자국내에 인권문제가 심각하며 특히 탈북자 처리문제에 있어서 중대한 결함을 안고 있다. 일본 또한 경제대국으로서 동남아 국가들에 대한 개발원조를 통해 영향력을 강화해오고 있지만 과거사 문제를 원만하게 청산하지 못하고 있어 도덕적 명분을 확보하기 어려우며, 주변국들로부터 재무장화 시도에 대한 의혹을 받고 있어 지역인권레짐 창설에 주도적인 역할을 기대하기는 어려운 상황이다.

따라서 한국에게는 동아시아인권레짐을 창설하고 발전시키는데 있어서 이슈를 규정하고 합리적 방안들을 제시할 수 있는 ‘지적 리더십’이 요구되는 시점이다.²¹³⁾ 북한으로 하여금 인권상황을 개선할 수 있도록 유도하는 동시에 지역인권발전에 중요하게 기여함으로써 동아시아 인권중심국으로 도약할 수 있는 이니셔티브 확보의 좋은 기회이기도 하다. 바야흐로 동아시아인권레짐을 창설하기 위해 한국 정부와 GO-NGO, NGO 모두 다각적으로 협력하고 외교적 역량을 결집할 때이다.

213) Oran Young은 국제사회에서의 리더십을 “제도적 협상과정에서 공통이익을 창출하기 위한 노력을 방해하는 문제들을 해결하는 행위”로 규정하고, 이러한 리더십을 국가의 물질적 자원에 바탕을 둔 국제협상의 제도적 장치를 고안하고 이끌어가는 ‘구조적 리더십’과 공통의 이익을 창출하는 협상에 있어서 기술적 지도를 하는 ‘기업가적 리더십’, 그리고 이슈를 규정하고 합리적인 방안들을 제시하는 ‘지적인 리더십’의 세 가지로 구분하고 있다. Oran R. Young, "Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society", *International Organization*, Vol.45, No.3 (Summer 1991), pp.281-308.

참고문헌

● 북한원전

김일성, “미국 <워싱턴타임즈> 기자단이 제기한 질문에 대한 대답”, 『김일성저작집』, 제44권 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p.371.
사회과학원, 『정치용어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1970).
“참다운 인권을 옹호하여”, <로동신문>, 1995년 6월 24일자.

● 국문자료

1. 논문류

강준영, “개혁개방과 종교의 부활”, 『전환기의 중국 사회 I: 변화와 지속의 역동성』, 동아시아연구단총서 4 (서울: 오름, 2004).
고재남, “러시아의 동아·태 정책 동향”, <주요국제문제분석> (서울: 외교안보연구원, 2005.10.20).
김석현, “인권보호를 위한 안보리의 개입”, 『국제법학회논총』, 제49권 제1호 (서울: 국제법학회, 1995.6).
김수암, “국제인권규범에 대한 북한의 인식 및 대응 연구”, 『통일정책연구』, 제10권 제2호 (서울: 통일연구원, 2001).
김유은, “국제레짐의 변천에 관한 이론적 고찰: GATT를 중심으로,” 한양대학교 박사학위논문 (1991).
김태천, “국제인권규약의 개인청원제도: 그 실효성 보호를 위한 몇 가지 제안”, 『국제인권법』, 제2호 (서울: 국제인권법학회, 1998).
서창록, “북한 인권문제와 동아시아 인권 거버넌스의 구축 모색”, 제26회 북한동포의생명과인권학술토론회 (서울: 북한인권시민연합, 2005.6.3).
우승지, “북한의 식량문제: 현황과 전망” (서울: 외교안보연구원, 2004).
원호준, “탈냉전시대의 국제인권 문제”, 『국제질서의 패러독스』 (서울: 인간사랑, 2005).
윤현, “국제사면위원회와 북한인권개선운동”, <월간 북한>, 04-02 (서울: 북한인권시민연합, 2004).
_____, “북한의 인권신장을 위한 국제사회의 두 축”, 『생명과 인권』, 제37호 (서울: 북한인권시민연합, 2005).

- 이두아, “61차 인권위 참관기”, 『생명과 인권』, 제36호 (서울: 북한인권시민연합, 2005).
- 이원웅, “국제인권레짐의 특성 및 동태에 관한 연구: 비정부기구(NGO)의 역할을 중심으로”, 서강대학교 정치학 박사학위논문 (1997.8).
- , “북한 인권문제의 성격과 인권정책의 방향”, 『한국정치학회보』 제32집 제1호 (서울: 한국정치학회, 1998).
- 전성홍, “전환기 중국의 발전과 위기, 변화와 지속의 동학”, 『전환기의 중국 사회 I: 변화와 지속의 역동성』, 동아시아연구단총서 4 (서울: 오름, 2004).
- 최영중, “국제제도론”, 우철구·박건영 편, 『현대 국제관계이론과 한국』 (서울: 사회평론, 2004).
- 한형근, “동아시아 지역통합에 관한 연구: 합리적 선택 조건을 통한 검토”, 『21세기 정치학회보』, 제11권 제1호 (부산: 21세기정치학회, 2001).
- 허만호, “북한인권문제의 다자간 협의: 전략적 적실성과 NGO들의 활동방향”, 제25회 북한동포의생명과인권 학술토론회 (서울: 북한인권시민연합, 2004.12.3).
- , “북한에서의 인권침해: 사회변동과 정치적 억압에 관련하여”, 『제6회 북한인권·난민문제 국제회의』 (서울: 북한인권시민연합, 2005.2).
- , “제61차 유엔 인권위원회의 대북결의: 북한의 수용성과 외부개입의 신빙성”, 『북한인권 개선운동의 향후 방향 및 전략』, 제26회 북한동포의 생명과인권 학술토론회 (서울: 북한인권시민연합, 2005.6.3).
- 홍성필, “북한인권운동: 또 다른 시작”, 『생명과인권』, 제34호 (서울: 북한인권시민연합, 2004).
- 홍익표, “배제로의 수렴? 유럽의 인권정책과 이주민문제”, 『국제지역연구』, 제9권 제2호 (서울: 한국외국어대학교 외국학종합연구센터, 2005).

2. 단행본

- 로렌스 화이트헤드, “민주화의 국제적 측면”, 오도넬 공편, 엄홍철 역, 『권위주의 정권의 해체와 민주화』 (서울: 한울, 1987).
- 마이클 프리먼, 김철호 역, 『인권: 이론과 실천』 (서울: 아르케, 2005).
- 박재영, 『국제정치패러다임: 현실주의·자유주의·구조주의』 (서울: 법문사, 2002).
- 윤대일, 『「惡의 축」 집행부 국가안전보위부의 内幕』 (서울: 월간조선사, 2002).
- 이금순, 『탈북자 문제 해결방안』, 연구총서 99-02 (서울: 통일연구원, 1999).
- 이봉철, 『현대인권사상』 (서울: 아카넷, 2001).
- 이우홍, 『가난의 공화국』 (서울: 통일일보사, 1990).
- 임홍빈, 『인권의 이념과 아시아가치론』, 고려대아세아문제연구소 동아시아연구총서 4 (서울: 아연출판부, 2003).
- 장복희 역, 『난민 관련 국제조약집』 (서울: UNHCR 서울사무소, 1997).

잭 도널리, 박정원 역, 『인권과 국제정치: 국제인권의 현실과 가능성 및 한계』 (서울: 오름, 2002).

최의철, 『북한의 인권부문 외교의 전개방향』, 연구총서 03-01 (서울: 통일연구원, 2003).

3. 기관보고서 및 정책참고자료

공보처, 『북한의 인권: 93년도 및 94년도 국제사면위원회 북한관련 보고서』 (서울: 은성문화사, 1994).

북한인권시민연합, 『생명과 인권』, 제1호 (서울: 북한인권시민연합, 1996).

Asia Watch · Minnesota Lawyers International Human Rights Committee 공편, Richard Kagan 외 공저, 송철복 외 공역, 『북한의 인권』 (서울: 고려원, 1990).

유네스코 한국위원회 편, “인권에 관한 주요 국제적 문서”, 『인권이란 무엇인가』 (서울: 오름, 1995).

유엔세계대회를 위한 민간단체공동대책위원회, 『93 유엔세계인권대회자료집』 (1993).

인권운동사랑방, <인권하루소식>, 제210호 (1994.7.21)

임종석, “탈북자 문제는 남북관계의 하위의제(下位議題)일 뿐이다”, 『2004 정기국회 정책자료집 VIII』 (서울: 국회, 2004).

통일부, <주간북한동향> (서울: 통일부, 2003.6.27-7.3).

통일부, “북한이탈주민 대책의 현황 및 과제” (서울: 통일부, 1998.9).

프리드리히 에베르트재단 · 광주시민연대, 『유럽연합기본권헌장 · 아시아인권헌장』 (서울, 광주: 2001).

● 영문자료

1. 논문류

Alston, Philip. "The Commission on Human Rights," in Alston, P. (ed.), *The United Nations and Human Rights: a Critical Appraisal* (Oxford: Clarendon Press, 1992).

Boven, Theo Van. "The Role of NGO in the Promotion and Protection of Human Rights," in Chan, Johannes and Ghai, Yash (eds.), *The Hong Kong Bill of Rights: A Comparative Approach* (Hong Kong: Butterworths Asia, 1993).

- Brett, Rachel. "The Role and Limits of Human Rights NGOs at the United Nations," in Beetham, David (ed.), *Politics and Human Rights* (Oxford: Blackwell Publisher, 1993).
- Buwalda, Ann and Lombardo, Michele. "Strategies for North Korean Refugees," *The 6th International Conference for North Korean Human Rights & Refugees* (Seoul: Citizens' Alliance for North Korean Human Rights, February 14, 2005).
- Donnelly, Jack. "International Human Rights: a Regime Analysis," *International Organization*, Vol.40, No.3 (summer 1986).
- _____. "State Sovereignty and International Intervention," in Lyons Geno M. and Mastanduno, Michael. *Beyond Westphalia?* (Maryland: Johns Hopkins University Press, 1995).
- Fearon, James D.. Bargaining Enforcement and International Co-operation," *International Organization*, Vol.52, No.2, (1998).
- Flinterman, Cees and Ankumah, Evelyn. "The African Charter on Human and Peoples' Rights," in Hannum, H. (ed.), *Guide to International Human Rights Practice* (N.Y.: Transnational Press, 1992).
- Forsythe, David P.. "The UN and Human Rights at Fifty: an Incremental but Incomplete Revolution," *Global Governance*, Vol.1 (1995).
- Haggard. Stephan and Simmon, Beth A. "Theories of International Regimes," *International Organization*, Vol.41 (Summer 1987).
- Henderson, Conway. "Human Rights and Regimes: a Bibliographical Essay," *Human Rights Quarterly*, Vol.10 (1998).
- Henkin, Louis. "Law and Politics in International Relations: State and Human Values," *Journal of International Affairs*, Vol.44, No.1 (Spring/Summer, 1990).
- Kardo, Gábor. "Rights to Peace, Rights to Development, Rights to a Healthy Environment: Part of the Solution or Part of the Problem?," in Rosas, Allen et al.(eds.), *Human Rights in a Changing East-West Perspectives* (London: Pinter Publishers, 1990).
- Keohane, Robert O.. "The Demand for International Regimes," *International Organization*, Vol.36 (Spring 1982).
- _____. "After Hegemony," *International Institution and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989).
- Klotz, Audie. "Norms Reconstituting Interest: Global Racial Equality and U.S.

- Sanctions against South Africa," *International Organization*, Vol.49, No.3 (Summer 1995).
- Koremenos, Barbara, Lipson Charles and Snidal Duncan. "The Rational Design of International Institutions," *International Organization*, Vol.55, No.4 (Autumn 2001).
- Kratochwill, F. and Ruggie, John G.. "International Organization: a State of the Art or an Art of the State," *International Organization*, Vol.40, No.4 (Autumn 1986).
- Mearsheimer, John J.. "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol.19, No.3 (1994).
- Mose, E. and Opsahl, T. "The Optional Protocol to the ICCPR," *21 Santa Clara Law Review* (1981).
- Onuf, N. G. and Peterson, V. Spike. "Human Rights from an International Regime Perspective," *Journal of international Affairs*, Vol.22, No.1 (1983).
- Otto, D. "Non-governmental organizations in the United Nations system: the emerging role of international civil society," *Human Rights Quarterly*, Vol.18(1) (1996).
- Pentikäinen, Merja and Scheinin, Marton. "A Comparative Study of the Monitoring Mechanisms and the Important Institutional Frameworks for Human Rights Protection within the Council of Europe, the CSCE and the European Community," in Broed, A. et. al.(eds.), *Monitoring Human Rights in Europe* (Netherlands: Kluwer Academic Publisher, 1993).
- Piéri, Jean-Fabrice. "The Inadequacies of Food Aid in North Korea," Summary of Comments(Plenary Session II), *The 4th International Conference on North Korean Human Rights and Refugees* (Prague: The Citizens' Alliance for North Korean Refugees, March 2003).
- Puchala, Donald J. and Hopkins, Raymond F.. "International Regimes: lessons from inductive analysis," in Krasner, Stephan D. (ed.), *International Regimes*, (Ithaca: Cornell University Press, 1991).
- Risse, Thomas and Sikkink, Kathryn. "The Socialization of International Human Rights norms into Domestic Practice: Introduction," in Risse, T., Ropp S. C. and Sikkink K. (eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).
- Shepherd, George W.. "Transnational Development of Human Rights: The Third

- World Crucible," in Nanda, Ved P. (ed.), *Global Human Rights* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1981).
- Storey, Hugo. "Human Rights and the New Europe: Experience and Experiment," Beetham, David (ed.), *Politics and Human Rights* (Oxford: Blackwell Publisher, 1995).
- Wilson, Richard A.. "Human Rights, Culture & Context," *Anthropological Perspectives* (London: Pluto Press, 1997).
- Young, Oran R.. "Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society," *International Organization*, Vol.45, No.3 (Summer 1991).

2. 단행본

- Baehr, Peter R.. *Human Rights: universality in practice* (Basingstoke: Macmillan, 1999).
- Bauer, Joanne R. and Bell, Daniel A. (eds.), *The East Asian Challenge for Human Rights* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).
- Cassese, Antonio. *Human Rights in a Changing World* (Philadelphia: Temple University Press, 1990).
- Clements, L. J.. *European Human Rights: Taking a Case Under the Convention* (London: Sweet & Maxwell, 1994).
- Donnelly, Jack. *The Concept of Human Rights* (London: Croom Helm, 1985).
- _____. *Universal Human Rights in Theory and Practice* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1989), p.208.
- _____. *International Human Rights*, 2nd edition (Boulder, Colorado: Westview Press, 1998).
- Forsythe, David P.. *Human Rights and World Politics*, 2nd edition, Lincoln: University of Nebraska Press, 1989).
- Freeman, Michael. *Human Rights: An Interdisciplinary Approach* (Oxford: Blackwell Publisher, 2002).
- Gewirth, Alan. *Human Rights: essays on justification and application* (Chicago: University of Chicago, 1982).
- Kaufman, Natalie Hevener. *Human Rights Treaties and the Sanate: a History of Opposition* (Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press, 1990).

- Keck, Margaret E. and Sikkink K. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998).
- Krasner, Stephen D.. *International Regimes* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1982).
- Mower, A. Glenn, Jr., *Human Rights and American Foreign Policy* (New York: Greenwood Press, 1987).
- Oye, Kenneth A. (ed.). *Cooperation Under Anarchy* (Princeton: Princeton University Press, 1986).
- Pastor, Robert. *Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua* (Princeton: Princeton University Press, 1987).
- Risse, Thomas, Ropp S. C. and Sikkink K. (eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).
- Robertson, A. H.. *Human Rights in the World*, 2nd edition (New York: St. Martin's, 1982)
- Young, Oran R.. *Compliance and Public Authority* (Washington, D.C.: Resources for the Future, 1979).

3. 기관보고서

- Amnesty International, *AI index: ASA 24/02/79* (London: Amnesty International, 1979).
- _____, *Amnesty International Report 2005* (London: The Alden Press, 2005).
- NKHR, *Reinvestigation of the 'Repatriation of Seven North Korean Defectors in 2000* (Seoul: Citizens' Alliance for North Korean Human Rights. November 2005).
- _____, "Resolutions," *The 6th International Conference for North Korean Human Rights & Refugees* (Seoul: Citizens' Alliance for North Korean Human Rights, February 14, 2005).

4. 유엔보고서

- "E/CN.4/Sub.2/S.13에 관한 북한의 성명(1997.8.28)", 『생명과 인권』, 제6호, (서울: 북한인권시민연합, 1997).
- "E/CN.4/Sub.2/1998/L.7(1998.8.19)", 『생명과 인권』, 제9호, (서울: 북한인권시민연합, 1998).

“List of Issues : Democratic People’s Republic of Korea” (April 5, 2001),
CCPR/C/72/L/PRK (April 24, 2001).

“Second periodic report of the Democratic People’s Republic of Korea on its
implementation of the International Convention on Civil and Political Rights”
(December 25, 1999), *CCPR/C/PRK/2000/2* (May 4, 2000).

● 보도자료 및 웹사이트

“‘동독탈출’ 헝가리가 도왔다”, <동아일보>, 1994년 5월 13일자.

“동서독 ‘탈출자수송’ 직접교섭”, <동아일보>, 1994년 5월 18일자.

Claudia Rosett, “The Unwanted Refugees: Won’t anyone but Mongolia help the North
Koreans?,” *The Wall Street Journal* (August 7, 2002).

김재홍, “북 인권개선 ‘먹을 권리’부터”, <한겨레신문>, 2003년 4월 22일자.

김근식, “냉전논리의 정치적 술수”, <한겨레21>, 2003년 4월 24일자.

허만호, “(시론) ‘북 인권’ 한국은 외면하나”, <동아일보>, 2004년 10월 25일자.

“몽골 대통령, 북에 탈북자 난민촌 불허 약속”, <자유아시아방송(RFA)>, 2004년 12월
28일자.

“(몽골대통령 인터뷰) 기자와 정치인은 협력할 분야 많아: 정부가 언론자유 뺏으면 국민
들이 증오”, <한국기자협회보>, 2005년 8월 24일자.

아시아인권위원회 웹사이트 <http://www.ahrchk.net>

아프리카인권위원회 웹사이트 <http://www.achpr.org>