

# 부시행정부의 대북인권정책:

## 북한인권법과 민주주의증진법을 중심으로

김 수 압  
(통일연구원)

### - 목 차 -

- I. 들어가는 말
- II. 부시 행정부의 북한체제에 대한 인식
- III. 부시 행정부의 대북인권정책 전망
- IV. 미국의 대북인권정책과 북한의 반응
- V. 맺는 말: 한국의 대응

## I. 들어가는 말

열악한 인권상황에도 불구하고 북한체제의 폐쇄적인 속성으로 인해 북한인권문제는 국제적으로 이슈화되지 못하였다. 그런데 1990년대 이후 식량난으로 인해 탈북자가 급증하고 대북지원이 지속되는 가운데 탈북자와 지원단체들을 통해 인권실상이 알려지면서 북한인권문제는 관심사로 부상되고 있다.

결의안 채택 등 유엔인권기구 차원에서 북한인권문제가 공식적으로 제기되고 있는 가운데 부시행정부도 북한인권문제를 주요 의제로 설정하고 대북정책을 추진하고 있다. 특히 의회와 보수성향의 기독교 단체와 네오콘 등을 중심으로 행정부에 대한 압박이 강화되고 있다.<sup>1)</sup> 특히 2004년 ‘북한인권법’ (North Korean Human Rights Act of 2004)이 상정되어 상·하

---

1) 미국 내 행정부, 의회, NGO의 차원에서 북한인권에 대한 인식에 대해서는 Feffer 2005 참조.

양원에서 만장일치로 통과되었다. 이와 같이 의회는 북한인권법을 제정하여 행정부 차원에서 북한인권문제에 대해 보다 적극적으로 대처하도록 압박하고 있다.

의회차원에서 입법을 통하여 북한인권에 대한 압박이 강화되는 가운데, 부시 2기 행정부는 자유와 민주주의 확산을 대외정책 기조로 설정하고 있다. 자유와 민주주의 확산, 폭정의 종식을 통해 미국이 주도하는 세계질서를 안정적으로 관리하려는 세계전략을 수립·추진해가는 과정에서 '인권'이 핵심가치로 부상하고 있다. 북한인권법의 제정, 민주주의증진법의 상정 등을 통한 법적 기반의 정비, 자유·민주주의 확산과 폭정의 종식이라는 대외정책 기조를 감안할 때 부시행정부의 대북인권정책은 1기와 비교하여 보다 강화되는 양상을 보이고 있다.

특히 부시 행정부의 대북인권정책은 부시 대통령의 인식에 영향을 미친 샤란스키의 '민주주의론'에서 보듯이 북한체제에 대한 인식이 주요 변수로 작용하고 있다. '악의 축', '폭정의 전초기지'라는 일련의 규정에서 보듯이 부시 행정부의 북한체제에 대한 인식은 극히 부정적이라고 할 수 있다. '공포사회'로부터 광장에서 처벌의 위협 없이 자유롭게 의사를 표현할 수 있는 '자유사회'로 전환해야 인권이 개선될 수 있다는 인식이 강하게 반영되고 있다(Sharansky 2004). 이와 같이 부시 행정부가 북한체제에 대한 부정적인 인식에 기반하여 북한인권문제를 강력하게 제기하자 북한은 체제를 붕괴시키려는 정치적 음모라고 강력하게 반발하고 있다. 이로 인해 미국이 북한인권 개선정책을 추진하는 과정에서 관련 당사자간에 정치적 갈등이 발생하고 있다. 특히 미국의 대북인권정책은 북미관계, 남북관계 개선, 핵문제 해결과정에 영향을 미치는 주요 변수로 작용하고 있다. 따라서 미국의 대북인권정책을 분석하고 한반도 정세에 미칠 영향을 진단할 필요가 있다고 본다. 이러한 인식 하에 본 논문에서는 북한체제에 대한 미 행정부의 인식, 1기 행정부와 비교한 2기 행정부의 대북인권정책의 전개방향을 진단하고 한반도에 미칠 영향을 전망하여 보고자 한다.

## II. 부시 행정부의 북한체제에 대한 인식

부시 행정부의 대북인권정책은 기본적으로 미국의 세계전략의 맥락 속에서 이해할 필요가 있다. 부시(George W. Bush) 대통령은 2005년 1월 20일 취임사에서 미국의 자유는 타국에서의 자유의 성공 여부에 달려 있다고 강조하면서 '자유'를 키워드로 대외정책을 추진하겠다는 점을 분명하게 피력하였다. 부시대통령은 자유를 확산하는 것이 미국과 세계의 평화를 보장하는 가장 적절한 방법이라고 역설하였다. 폭정의 종식을 궁극적 목적으로 모든 국가에서 민주운동과 제도가 정착될 수 있도록 지원하는 것이 미국의 대외정책 목표라는 점을 분명하게 표명하고 있다.

콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 국무장관은 상원 외교위원회 인준 청문회에서 폭정과 테러에 대항한 장기적인 투쟁에 직면하여 첫째, 공통 가치와 법치주의에 기반한 국제체제 구축을 위한 민주공동체의 단결, 둘째, 공동의 안보 위협에 대처하여 투쟁하고 테러를 조장하는 절망을 해소하기 위한 민주공동체의 강화, 셋째, 전 세계에 걸친 자유와 민주주의의 확산 등 3가지 외교과제를 제시하였다. 그리고 3월 3일 상·하 양원에서 2005년 민주주의증진법안(Advance Democracy Act of 2005)이 동시에 상정되었는 바, 의회차원에서 이러한 외교이념 구상을 뒷받침하기 위한 입법활동이 구체적으로 전개되기 시작하고 있다.

미국은 기본적으로 정치적 권리와 시민적 자유라는 관점에서 인권문제에 접근하고 있다. 미국은 현재 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약은 비준(1977. 10. 5)하지 않고 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약만 비준(1977. 10. 5 서명, 1992. 6. 8 비준)한 상태이다. 자유의 확산과 민주주의 증진이라는 대외정책기조 하에서 시민적·정치적 권리 중심으로 인권정책을 추진할 경우 북한의 체제와 직접적으로 연관될 수밖에 없다. 그렇다면 자유와 민주주의 확산 및 폭정의 종식을 대외정책의 과제로 표방하고 있는 부시 행정부는 북한체제를 어떻게 인식하고 있는가?

먼저 미국은 국무부가 발간하는 연례각국인권보고서에서 북한체제에 대해 조선노동당 총비서 김정일의 절대권력하의 독재체제로 규정하고 있다. 김정일 국방위원장이 실질적인 최고통치자로서 가장 군사화된 사회로 평

가하고 있다. 사회에 군사적 가치가 팽배함에 따라 주민들에 대한 인권침해의 가능성이 높아질 수 있다고 보고 있다. 전반적으로 인권실태는 매우 열악하다고 평가하면서 사법권이 독립되어 있지 않고 특히 주민들의 선거에 의해 정권을 교체할 권리가 없다는 점을 지적하고 있다. 개인의 자유권은 당과 정권에 해로운 외래적인 것으로 인식하여 자유권을 엄격하게 제한하고 있다.

보고서 차원을 넘어 1기 행정부에서는 이란, 이라크와 함께 북한을 '악의 축'으로 규정하였다. 그런데 2기 부시 행정부의 외교를 지휘하고 있는 라이스 국무장관은 의회 인준 청문회에서 쿠바, 미얀마, 이란, 벨라루스, 짐비브웨 등과 함께 북한을 '폭정의 전초기지' (outposts of tyranny)로 규정하였다. 샤란스키(Sharnasky, 2004)의 '마을광장시험' (town square test)을 인용하면서 "누구든 체포, 투옥, 물리적 위협의 공포없이 마을 광장을 거닐면서 자신의 견해를 표현할 수 없다면" 그 사람이 살고 있는 사회는 '공포사회' (fear society)이며 체포와 투옥, 육체적 가해의 위협 없이 마을광장을 거닐면서 의사를 표현할 수 있을 때까지 투쟁해야 한다는 점을 강조하였다. 그리고 위조지폐가 북미 양국간 쟁점으로 대두되고 있는 가운데 버시바우(Alexander Vershbow) 주한미대사는 관훈클럽 토론회에서 북한정권에 대해 '범죄정권' (Criminal Regime)으로 지칭하면서 강경한 입장을 표출하였다(연합뉴스 2005/12/07). 나아가 라이스 국무장관은 북한정권을 '위험한 정권' (Dangerous Regime)이라고 비판하였다(연합뉴스 2006/01/07).

### Ⅲ. 부시 행정부의 대북인권정책 전망<sup>2)</sup>

#### 1. 부시 1기 미국의 대북인권정책

북한을 '악의 축'으로 규정하고 김정일에 대한 강한 불신감을 갖고 있었

2) 부시 행정부의 대북인권정책에 대해서는 김수암 2004, 서보혁 2004 등의 업적을 참조.

지만 1기 행정부는 주로 미 관리들의 발언 등의 방식으로 북한인권문제를 제기하여 왔다. 부시 대통령은 투명성이 부족한 데다 국민을 가두고 굶주리게 하며 동시에 무기 증강을 하는 나라로 많은 사람들이 투옥되고 있으며 자유롭게 속내를 털어놓지 못하는 상황이라고 북한인권을 평가한 바 있다(중앙일보 2001/02/17). 그리고 스콧 카펜터(Scott Carpenter) 전 민주주의·인권·노동국 부차관보는 “북한은 세계에서 가장 폭압적이고 소름끼치는 체제 중 하나이며 최대 규모의 감옥체제”라고 혹평한 바 있다. 이러한 행정부 관리들의 발언 속에서 허버드(Thoma C. Hubbard) 전 주한 미대사도 각종 모임에서 북한인권문제를 거론하였다.

북한인권법이 제정되기 이전 부시 1기 행정부의 북한인권정책은 행정부 관리의 발언, 『연례각국인권보고서』(Country Reports on Human Rights Practices), 『국제종교자유보고서』(Report on International Religious Freedom) 북한부분 등 보고서 발간을 통한 여론 조성에 집중되었다고 평가할 수 있다.

미 국무부는 2003년부터 『인권 및 민주주의지원보고서』(Supporting Human Rights and Democracy)를 발간하고 있다. 연례각국인권보고서가 전 세계 모든 국가의 인권실태를 조사·기술하는 보고서인 반면, 인권 및 민주주의지원보고서는 인권침해가 심각한 국가를 선별하여 미국 정부가 해당 국가의 인권을 개선하기 위해 취한 조치에 대해 기술하고 있다. 따라서 북한인권법 제정 이전 1기 부시 행정부의 대북인권개선정책은 동 보고서의 북한부분을 통해 살펴볼 수 있다.

첫째 보고서 발간, 관리들의 발언 등 여론조성 활동을 전개하였다. 다양한 경로를 통하여 북한인권 유린 실상과 인도적 위기를 공론화하고 북한당국을 상대로 직접적으로 인권상황을 제기하는 활동을 전개하였다. 특히 의회에서 북한인권 관련 청문회를 개최하였다. 미국은 북한의 종교자유 상황에 특별한 관심을 갖고 접근하고 있는데, 국제종교자유법에 따라 북한을 ‘특별관심대상국’으로 지정하였다.

둘째, 북한의 인권을 개선하기 위해 국제사회와 협력체제를 구축하기 위해 노력하였다. 다른 국가와 협의체제를 구축하는 동시에 다른 국가들도 북한과의 협상 시 인권문제를 거론하도록 권고하였다. 이와 관련하여 한·

미·일 정책조정그룹 회의(TCOG)에서 한국, 일본과 북한인권문제를 조율하였다. 특히 유엔인권위원회에서 북한인권문제의 공론화를 적극 추진하고 있는 바, 북한인권결의안이 통과될 수 있도록 다른 관심국가와 긴밀히 협력하였다.

셋째, 북한인권 개선을 위해 활동하는 NGO에 자금을 지원하였다. 2002, 2003년도에 전국 민주주의기부재단(NED: National Endowment for Democracy)가 북한인권상황을 모니터하고 보고하는 활동을 지원하기 위해 한국의 2개 NGO에 매년 25만 달러를 제공하였다.

넷째, 자유아시아방송의 정기적인 한국어 방송 등 북한주민에 대한 정보를 유입하기 위한 활동을 전개하였다.

다섯째, 인도적 위기를 개선하기 위해 인도적 지원을 제공하고 있으며 투명성을 강화하기 위한 조치를 취하였다. 미국은 북한에 대해 많은 식량을 제공하고 있는 바, 지원과정에서의 분배투명성을 제고하기 위해 노력하였다. 추가 지원은 투명성과 연계하는 정책을 취하고 있을 뿐만 아니라 다른 식량 공여국들에도 투명성 문제를 제기토록 촉구하였다.

여섯째, 탈북자 보호와 인권개선을 위해 중국정부와 직접적으로 대화를 통해 촉구하였다. 송환될 경우 처벌받게 될 재중 탈북자들의 비자발적 송환을 방지하기 위해 노력하였다. 특히 중국과의 인권대화에서 중국 정부에 강제송환을 중지할 것과 난민협약 당사자로서의 의무를 준수하고 유엔난민고등판무관실(UNHCR)의 접근을 허용할 것 등 관심사를 전달하였다(Department of State 2004).

## 2. 북한인권법의 시행과 대북인권정책 전망

2기 부시 행정부의 대북인권정책은 북한인권법을 모태로 입안 추진되고 있다. 『인권 및 민주주의지원보고서』에서 밝히고 있는 정보의 유입 등 1기 행정부 당시의 정책을 강화하고 구체화하는 연속적인 측면도 있지만 입법을 토대로 구체화된다는 점에서 1기와 차별화되는 특징들이 나타나고 있다. 의회의 입법, 보수 성향 인권단체의 운동이 행정부를 압박하는 상황 속

에서 2기 행정부 또한 자유의 확산과 민주주의 증진을 위한 독재종식이라는 대외정책 기조를 표방하고 있다. 이 2가지 요소가 맞물려 2기 행정부의 대북인권정책은 보다 적극적이고 구체적인 성격을 띠고 전개되고 있다. 이와 관련하여 미국의 정책은 각 단계가 중첩되고 있기는 하지만 여론조성 단계(보고서 발간, 청문회 등) → 입법화 단계(북한자유법, 북한인권법) → 행정부 정책(재정지원, 대북협상시 인권의 의제화 등 외교정책화) 실행단계로 전개되고 있다.

#### 가. 북한인권법과 정치적 의도 논쟁

북한인권법은 강경 보수 성향의 인사들이 중심이 되어 성안된 북한자유법을 토대로 수정된 법안이다. 북한인권법과 북한자유법간의 기본적인 차이점은 법안의 제정 목적에서 나타나고 있다. 북한자유법에서는 북한의 대량살상무기, 운반시스템, 관련 물질과 기술의 개발, 판매, 이전 금지를 명시적인 목적의 하나로 규정하고 있다. 인권이 개선되고 민주주의로 체제가 전환되어야 근본적으로 대량살상무기 문제가 해결될 수 있다는 인식이 바탕에 깔려 있으며 인권과 대량살상무기를 연계하여 해결하려는 의도라고 할 수 있다. 이와 같이 북한자유법은 북한주민의 인권 개선뿐만 아니라 북한 내 민주주의 정착, 불량국가로서의 이미지를 탈피시키기 위한 대량살상무기의 근본적 해결, 시장경제로의 근본적 전환 등 북한체제 변화와 관련된 포괄적인 내용으로 구성되어 있었다. 이로 인해 보편적 가치인 인권의 개선보다는 정권교체의 의도가 있으며, 대량살상무기라는 인권과 무관한 이슈의 해결에 우선적인 목적이 있다는 비판이 제기되었다.<sup>3)</sup>

이러한 비판에 직면하자 북한자유법안 내의 조문을 대폭 수정·삭제하여 북한인권법이 상정되었다. 북한인권법에서는 다음과 같이 다섯 가지 제정목적을 제시하고 있다.

첫째, 북한 내에서 기본적 인권의 존중과 보호의 증진

둘째, 북한난민의 곤경에 대한 보다 지속적인 인도적 해결의 촉진

3) 북한자유법을 기초하는데 중요한 역할을 한 마이클 호로위츠(Michael Horowitz)는 공공연하게 북한의 정권교체를 주장하고 있다.

셋째, 북한 내 인도적 지원의 제공시 모니터링, 접근성, 투명성의 향상

넷째, 북한내부, 외부로의 정보흐름의 촉진

다섯째, 민주적 정부체제로의 한반도 평화 통일 과정 가속화

그렇다면 북한과 동일하게 '악의 축'으로 규정하고 있는 이라크해방방법과 이란자유·민주주의지원법은 어떠한 목적을 달성하기 위해 제정하고 있는가? 1998년에 제정된 이라크해방방법은 전문에서 민주주의로의 이라크 체제전환(transition to democracy)을 제정목적이라고 명시적으로 밝히고 있다. 나아가 보다 구체적으로 후세인 정권을 제거하고 민주적 정부의 출현을 지원한다(sec 7 Assistance for Iraqi on Replacement of Saddam Hussein Regime)고 명시하고 있다. 특히 반체제 단체에 대해 군사교육 및 훈련을 위한 원조를 제공할 수 있도록 하고 있다. 그리고 '이라크 반체제 민주조직의 편성' (sec 5 designation of Iraqi democratic opposition organization)을 규정하고 있는 바, 후세인 정권에 반대하는 개인이나 단체를 포함하고 있다.<sup>4)</sup> 이와 같이 이라크해방방법에서는 체제전환과 정권교체가 명시적으로 규정되어 있고 반체제단체 지원이라는 구체적인 직접적인 개입수단을 명시하고 있다.

2004년 7월 16일 상원에 상정된 이란자유·민주주의지원법(Iran Freedom and Democracy Act of 2004, S 2681 IS)에서는 이라크해방방법과 마찬가지로 이란의 민주주의 체제전환(transition to democracy)을 제정목적으로 명시적으로 규정하고 있다. 그리고 이란이슬람공화국(Islamic Republic of Iran)을 제거하고 민주정부로의 정권교체를 지원한다고 명시하고 있다. 이를 위해 국내의 민주적 반체제단체를 지원하도록 하고 있다. 민주주의로의 전환을 지원하기 위해 1천만 달러를 지원할 수 있게 되어 있다. 그리고 반체제 민주조직의 편성 조항을 두고 있다. 따라서 이란자유·민주주의지원법은 이라크해방방법과 유사한 구조로 조문이 편성되어 있다.<sup>5)</sup>

이상에서 보듯이 북한인권법은 이라크해방방법, 이란자유·민주주의지원

4) Iraq Liberation Act of 1998(H.R. 4655 ENR).

5) 미 하원은 2005년 1월 6일 '이란자유지원법' (Iran Freedom Support Act)을 상정하였다. 그리고 상원은 2005년 2월 9일 '2005년 이란자유·지원법' (Iran Freedom and Support Act of 2005)을 상정하였다.



법과는 달리 북한의 정권교체를 명시적으로 규정하고 있지는 않다. 또한 법안 통과 과정에서 북한체제 변화와 직접적인 관련이 있는 조문들은 대부분 삭제되었다. 뿐만 아니라 법안 보고과정에서 북한정권을 붕괴하려는 의도가 없다는 점을 분명하게 밝히고 있다. 전체적으로 북한인권법은 북한의 인권상황 개선과 탈북자의 보호가 기본적인 1차 목적으로 정권교체를 명시적으로 규정하고 있지는 않다.

#### 나. 북한인권특사의 임명과 대북인권정책 총괄시스템 구축

북한인권법에서는 미 대통령이 국무부 내에 북한인권담당특사를 임명하도록 규정하고 있다. 2004년 북한인권법 통과 이후 미국은 북한인권특사의 활동을 뒷받침하기 위하여 대북인권특사 활동비용으로 100만 달러를 책정한 바 있다. 그리고 부시 대통령은 북한인권법에 따라 2005년 8월 제이 레프코위츠(Jay P. Lefkowitz)를 북한인권특사로 임명하였다. 북한인권특사는 대북인권대화를 추진하면서 북한인권을 개선하려는 국제적 노력(정부간, 비정부간)을 지원하고 조율하는 역할을 수행할 것이다. 이와 관련하여 북한인권 개선을 위한 유엔외교를 강화해나갈 것으로 예상된다. 특히 유엔인권위원회가 채택한 북한인권결의안이 실현될 수 있도록 국제협력 체제 구축에 역량을 집중해나갈 것이다. 그리고 북한인권법에 따라 책정된 재정의 운영방안, 기술훈련과 교환프로그램 등 북한인권 증진을 위한 전략을 수립하게 될 것이다.<sup>6)</sup>

2기 행정부는 북한을 상대로 한 '자유의 성전'을 위해 인권을 적극적으로 이슈화하고 국제사회로 하여금 동참하도록 외교력을 집중하게 될 것이다. 북한인권법에서 북한, 동북아 국가간의 협상에서 북한인권문제를 주요 요소(key elements)로 다루도록 권고하고 있다. 양자, 다자협상에서 북한인권문제를 적극적으로 제기할 가능성이 높다. 뿐만 아니라 한국 등 관련국에 대해서도 적극적으로 북한인권문제를 제기하도록 권고할 가능성이 높다. 실제로 6자회담에서 북한인권문제를 공식 의제로 제기하고 있지는

6) 레프코위츠 특사는 서울에서 개최된 제2회 북한인권국제대회에 참가하여 연설하는 등 공식 활동을 수행하고 있으며 북한인권문제와 관련하여 구체적인 계획을 수립 중에 있는 것으로 알려지고 있다.

않지만 라이스 국무장관, 버시바우 주한미대사 등 미 관리들은 북한인권문제를 적극적으로 제기하고 있다. 6자회담에 부정적 영향을 줄 수도 있다는 우려에 대해 레프코위츠 특사는 북한인권문제 제기에 시기는 없다고 단호한 입장을 표명하였다. 또한 유엔 북한인권결의안 표결 시 한국정부가 찬성해야 한다는 점을 간접적으로 촉구하기도 하였다(연합뉴스 2005/12/09). 북한인권법에서 인권, 과학·교육협력, 경제·교역 문제를 다루기 위해 설립된 유럽안보협력회의(OSCE)를 예시하면서 다자적 틀에 기반하여 북한인권문제 해결책이 모색되어야 한다는 의견을 제시하고 있다. 이에 따라 중장기적으로 헬싱키 프로세스 등을 모델로 역내 모든 국가들이 참여하는 북한인권개선을 위한 지역인권대화를 형성하려는 움직임이 모색될 것이다.

북한인권정책에 대한 국제사회의 지지를 확산시키고 동참을 유도하기 위해 여론조성 활동을 강화해나갈 것이다. 미국은 인권외교를 전개하는 과정에서 보고서 발간을 통한 여론조성을 대표적인 수단의 하나로 활용하여 왔는데, 지금까지 북한인권문제는 미국이 전세계적인 인권을 다루는 과정에서 한 부분으로 접근하여 왔다. 그런데 북한인권법의 시행에 따라 북한인권만을 전문적인 대상으로 하는 보고서가 발간될 것이다. 이와 관련하여 북한인권특사가 매년 활동보고서를 제출하게 될 것이다. 그리고 북한인권법에 규정된 조항에 따라 탈북자, 대북방송 등 행정부 차원에서 공식 보고서들이 제출되기 시작하고 있다. 특히 이 과정에서 정치적 자유, 종교, 아동, 여성 등 구체적인 분야에서의 북한인권실태를 기술하는 전문보고서 발간이 증가할 것으로 예상된다.<sup>7)</sup> 북한 내 인권, 민주주의, 법치주의, 시장경제를 증진하려는 개인, 비영리조직을 지원하기 위해 매년 200만 달러에 달하는 재정이 지원되면 학술회의, 각종 보고서, 인권증진을 위한 다양한 프로그램의 개발 등 여론조성 활동이 강화되고 다양한 방식이 활용될 것이다. 특히 대규모 학술회의를 통하여 관련 단체, 전문가 풀을 확대해나가는 동시에 이들을 통해 해당 국가에서 북한인권에 대한 관심을 고조시켜 나가는 접근방식을 택할 가능성이 높다. 이미 미 국무부의 재정 지원을 받아 프

7) 국제종교자유위원회에서 북한종교 관련 보고서를 발간하였다(Hawk 2005).

리딤하우스는 2005년 7월 19일 워싱턴, 12월 8일-10일 서울에서 북한인권국제대회를 개최하였다. 행정부의 재정지원으로 인권대회가 개최됨으로써 북한인권문제에 대한 여론조성 방식이 질적으로 변화하고 있는 것이다.<sup>8)</sup>

자유의 확산이라는 자유의 성전을 수행하기 위해 정보의 확산에 주력할 것으로 예상된다. 우선 북한주민들이 외부실상에 대해 비교관점을 가질 수 있도록 라디오 방송을 12시간으로 연장하게 될 것이다. 특히 북한외부로부터의 방송을 수신할 수 있는 라디오와 같은 기구의 보급을 포함하여 정보확대를 위해 매년 200만 달러의 예산을 지원하게 될 것이다. 이와 관련하여 북한인권법은 방송위원회로 하여금 현재 대북방송의 상황, 매일 12시간으로 방송을 확대할 경우의 계획을 담은 보고서를 법 제정 120일 이내에 제출하도록 규정하고 있다. 그리고 국무부는 법제정 1년 이내 그리고 이후 3년간 라디오와 같은 기구의 보급을 포함하여 대북정보제공 확대를 위해 취한 조치와 활동에 대해 기밀형태의 보고서를 제출하도록 하고 있다.<sup>9)</sup> 이러한 법 조문 이행 차원에서 미 행정부는 정보제공을 위한 구체적 계획을 수립하여 추진해나가게 될 것이다.

북한인권법에서는 궁핍한 상태에 처해 있는 북한주민에 대해 지원을 실시하되, 다른 분야 북한주민의 인권과 연계하여 개선을 도모하겠다는 접근 전략을 제시하고 있다(Haggard & Noland 2005). 대북지원의 확대보다는 투명성의 확대를 통하여 북한주민에 대한 실질적 지원 혜택이 돌아가도록 하겠다는 전략이다. 따라서 대북인도적 지원의 제공시 투명성을 확대하는 조치를 보다 강력하게 제기해나갈 것이다. 북한내 주민에 대한 지원의 경우 민간단체, 국제기구를 통한 지원, 정부간 지원으로 구분하여 연계조건을 제시하고 있다. 정부간 지원의 경우에도 인도적 지원과 비인도적 지원에 대한 연계조건을 구분하여 접근하게 될 것이다. 미국은 상대적으로 분배투명성의 확인이 용이한 NGO와 국제기구를 통하여 북한에 대한 지원이 제공되도록 유도해나갈 것이다. 인도적 지원의 수준 확대는 투명성의

8) 북한인권국제대회에 대해서는 김수암 2005 참조. 프리딤하우스는 2006년 3월 벨기에 브뤼셀에서 제3회 북한인권국제대회를 개최할 예정으로 있다.

9) 국무부는 1차 보고서를 제출하였다(연합뉴스 2005/11/14).

실질적 개선을 조건으로 하며 다른 국가에 대해서도 직접 전달방식이 아니라 투명한 채널을 통해 인도적 지원을 제공하도록 촉구해나갈 것이다. 북한당국에 대해 미국정부가 인도적 지원을 제공할 경우 투명성, 필요에 따른 배분 원칙 등 국제적 기준에 부합하는 인도주의원칙의 준수와 엄격하게 연계해나갈 것이다. 끝으로 북한당국에 대해 비인도적 지원을 제공할 경우 기본인권의 존중, 가족재결합, 납북자에 대한 정보 공개 및 귀환허용, 정치적 자유 보장 등 본질적인 인권개선과 엄격하게 연계해나갈 것이다. 이러한 투명성 강화는 궁핍한 북한주민에 대한 실질적 혜택의 실현과 동시에 북한주민에 대한 외부실상 제공의 효과를 노린 것으로 보인다. 투명성 강화를 위해서는 북한주민과 지역에 대한 접근성이 확대되어야 하는데, 접근의 확대를 통하여 개방성을 확대하는 동시에 북한주민과의 접촉을 확대하여 북한주민의 인식을 변화시키겠다는 의도를 내포하고 있다. 이러한 접촉면의 확대는 정보흐름의 촉진 등 직접적 정보 유입과 연계될 때 시너지 효과를 거둘 수 있다는 전략적 의도가 내포되어 있다고 판단된다.<sup>10)</sup>

이상에서 보듯이 현 상황에서 평가할 때 북한인권법은 북한인권특사의 임명, 행정부 보고서 제출 등 상징적 차원에서 영향을 미치고 있다. 그렇지만 북한인권법에 규정된 예산의 반영 지연, 방송시간 확대 미시행 등 행정부 차원에서의 실제 정책차원에서는 적극적으로 실행에 옮겨지고 있지 못한 실정이다. 이는 후술하는 탈북자 문제에서도 그대로 나타나고 있다(박원곤 2005). 1기와 질적으로 차별화되는 정책을 추진하고 있지만 일선에서 외교를 수행하는 국무부는 의회와 보수성향의 여론과 비교하여 여전히 상대적으로 신중한 자세로 북한인권정책을 수행하고 있는 것으로 평가된다.

#### 다. 해외 체류 탈북자보호 확대 및 미국으로의 선별 수용

미국의 탈북자 정책은 북한인권법에 따라 구체화되고 있다. 북한인권법에서는 미 행정부의 정책과 관련하여 크게 2가지 조치를 담고 있다.

먼저, 북한당국의 허가 없이 북한을 이탈한 북한주민에게 인도적 지원을

10) 북한은 개발원조로의 전환을 명분으로 북한 내에서 활동하고 있는 WFP 등 유엔기구와 국제NGO에 대해 철수를 요청하는 등 미국을 비롯한 국제사회의 접근과 투명성 보장에 대응하고 있다.

제공하는 단체 혹은 개인을 지원하기 2005년부터 2008년까지 매년 2천만 달러까지 재정을 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 예산이 배정될 경우 난민촌, 임시수용시설에 대한 지원을 포함, 북한난민, 탈북자, 이주자, 고아 등에 대한 인도적 지원, 인신매매의 희생자인 북한여성에 대한 인도적 지원 등의 활동에 사용될 것이다.

다음으로 탈북자들이 미국으로 망명할 경우 법률상의 문제를 정비하고 있다. 먼저 미국으로의 난민이나 망명신청 자격을 법적으로 명료하게 규정하고 있다. 대한민국 헌법 하에서 향유할 수 있는 국적 취득권(legal right to citizenship)을 이유로 북한주민이 미국으로의 난민이나 망명신청의 자격에 장애가 되지 않는다고 규정하고 있다. 다만, 미국으로의 난민이나 망명신청의 자격이 주어지지만 선택의 문제로서 탈북자들이 대한민국 헌법 하에서 향유할 수 있는 어떠한 권리를 침해하지는 않는다는 단서조항을 달고 있다. 또한 대한민국 헌법 하에서 향유할 수 있는 권리를 이미 획득한 전(前) 북한주민에게 적용되는 것도 아니라는 점을 분명하게 명시하고 있다. 또한 국무장관은 난민으로서 보호를 요청하는 북한주민들이 이민법 제 207조에 따라 용이하게 난민신청을 할 수 있는 조치를 취할 것을 규정하고 있다. 이와 같이 대한민국 헌법에 따른 국적취득권으로 인해 난민신청 자격이 제한되지 않는다는 법적 조치와 함께 난민신청을 용이하게 하는 상징적 조치를 취하고 있다. 다만, 북한자유법에서 미국으로 난민지위나 망명을 신청하는 탈북자들에게 부여하였던 특혜조항은 모두 삭제하였다.

끝으로 북한인권법에서는 국무부와 국토안보부로 하여금 법 제정 1년 이내, 그리고 5년간 정치적 망명을 신청한 북한주민의 수, 정치적 망명이 부여된 수, 난민지위를 신청한 북한주민의 수, 난민지위가 부여된 수 등의 내용을 담은 연례공동보고서를 제출하도록 규정하고 있다.<sup>11)</sup>

또한 301조에 따르면 법 제정 120일 이내에 미 국무부는 관련 부처와 협조하여 탈북자의 상황과 탈북자에 대한 미국의 정책을 기술하는 보고서를 관련 의회 위원회에 제출하도록 되어 있다. 동 조항에 따라 국무부는 2005년 2월 26일 미 하원 국제관계위원회에 '탈북자 실태와 미국의 탈북자 정

11) 국무부와 국토안보부는 이 조항에 따라 보고서를 제출하였다(오마이뉴스 2005/12월/14).

책' (The Status of North Korean Asylum Seekers and The USG Policy Toward Them) 보고서를 제출하였다. 동 보고서를 작성하기 위해 행정부 관리들이 2005년 1월 31일부터 2월 4일까지 서울과 베이징을 방문, 탈북자 문제에 관한 실태조사를 실시했다. 미국의 탈북자 정책은 동 보고서를 토대로 구체화되고 있다. 동 보고서에 따르면 미국의 탈북자 정책은 탈북자 실태, 관련국의 입장, 미국 내 관련부서의 입장 등을 종합적으로 고려하는 방향으로 추진될 것이다.

미국의 탈북자 정책의 근간이 될 해외체류 탈북자 규모에 대해 3만~5만 명으로 추산하고 있다. 또한 미국의 탈북자 정책의 환경적 요소로서 탈북자들의 처벌이 정치적 동기와 경제적 동기로 이원화되고 있다는 점을 주목하고 있다. 관련국들 특히 중국은 1951년 난민지위에 관한 협정과 1967년 의정서의 당사국이면서도 UNHCR이 망명신청자들에게 접근하는 것을 거부하고 있다. 이로 인해 중국 내 탈북자들이 UNHCR에 효과적으로 접근하지 못하고 있다고 평가하고 있다. 뿐만 아니라 중국은 탈북자들에 대한 난민이 아니라 경제적 동기로 불법적으로 국경을 넘은 '불법월경자'라는 입장을 견지하면서 북·중국경협정에 따라 탈북자들을 지속적으로 송환하고 있다. 특히 해외 체류 탈북자 보호를 위해 자금이 배정되더라도 관련국자들이 자국 영토 내에 체류하고 있는 탈북자들에 대해 미 정부가 직접적으로 자금을 제공하여 지원하는 것을 강력하게 반대하고 있어 자금의 지원을 통한 미국의 탈북자 보호정책의 실행이 쉽지 않을 것이라고 평가하고 있다.

다음으로 구체적으로 미국으로의 탈북자 수용정책을 제시하고 있다. 먼저, 기존의 탈북자 수용현황과 관련하여 지난 5년간 난민수용 프로그램에 따라 미국에 재정착한 북한인은 한명도 없다고 밝히고 있다. 다만, 불법 입국 후 법원에 의해 망명이 허용된 북한인은 2002회계연도 5명, 2003년 3명, 2004년 1명 등 총 9명에 달하고 있다.

탈북자의 미국수용 기준으로 한국이나 제3국이 아닌 미국에 재정착해야 하는 '절박한 사유' (compelling reasons)가 있는 경우를 제시하고 있다. 다음으로 수용절차와 관련하여 자국의 해외공관에 대한 테러 위협 등 안전상의 이유로, 중국 내 탈북자들이 자주 시도하고 있는 각국 공관 진입 방식

의 망명 신청은 허용하지 않는다는 방침을 밝히고 있다. 중국 내 미국 외교·영사시설에 “억지로 밀고 들어오거나 몰래 들어오려는 것은 시설 및 직원들에게 심각한 보안 위협을 일으킬 뿐 아니라 탈북자 자신들까지 중대한 위협에 빠뜨릴 수 있다”고 지적하고 있다. 이와 관련하여 국무부는 사전에 허가받지 않은 사람들이 미국 시설물에 불법 진입하지 않도록 강력히 권고하는 입장을 분명하게 표명하고 있다. 북한인권법에 제3국 체류 탈북자에 대한 인도적 지원과 망명 신청 절차를 마련토록 규정하고 있으나 다양한 조치와 장시간을 요하는 수용절차의 성격상 이 지역 정부의 협조가 어려운 상황에서 미국으로의 망명을 실행에 옮기는 것이 쉽지 않다고 평가하고 있다. 특히 이 지역 국가 주재 미 공관들이 예비조사를 한 결과 관련 국들이 현재 자국 영토 내에서 탈북자들의 미국망명절차가 진행되는 것에 대해 강력하게 반대하는 사실을 지적하고 있다.

또한 폐쇄적인 북한 정권의 속성으로 인해 북한 주민 개인정보에 접근할 수 없고, 북한이 테러지원국가로 지정되어 있어 탈북자들에 대한 망명 자격심사가 제약당할 수밖에 없다고 지적하고 있다. 이러한 문제점으로 인해 미국으로의 망명신청 탈북자의 배경에 대한 ‘믿을 만한 정보원’을 획득하는 시스템을 구축하고 망명신청 탈북자 신원조치를 위한 ‘적절한 절차’의 개발을 위해 한국정부와 협의해나갈 것으로 보인다. 특히 자격 있는 일부 탈북자의 미국 내 재정착을 위해 한국을 비롯해 제3국 및 국제기구 등과 ‘적절한 장치’ (appropriate mechanism)를 만들어나갈 것으로 예상된다. 이상에서 보듯이 탈북자 문제와 관련, 미 행정부는 선별 수용의 입장을 분명히 표명하고 있다. 미국은 정치적 성격, 고급정보 소지자 및 미국 시민권자의 친척 등 미국에 재정착해야 하는 ‘절박한 이유’가 있을 경우에 한하여 선별적으로 수용하겠다는 입장이다. 미국의 외교공관을 통한 망명신청 불허, 한국국적 취득자에 대한 망명 불허 및 중국 등 관련국의 부정적 입장에 따라 제3국에서 신원조회 등을 거쳐 미국으로 수용될 것이기 때문에 망명 수용자는 극히 제한적일 것으로 예상된다.<sup>12)</sup>

12) 마이클 호르위츠 등 미국 내 강경보수주의자들은 행정부에 대해 북한인권법의 실행을 요구하며 대중무역제법안 등을 모색하기도 하였다.

### 3. '2005 민주주의증진법안' 과 대북인권정책 전망

2기 부시 행정부의 대북인권정책은 자유 및 민주주의 확산, 폭정의 종식이라는 대외정책 기조를 구체화할 수 있는 입법이 추진되고 있다. 2005년 3월 3일 상원 외교위원회(S. 516)와 하원 국제관계위원회(H.R. 1133)에 민주주의증진법이 동시에 상정되었다.<sup>13)</sup> 법안 제정의 토대가 되는 '조사 결과' (Findings) 부분에서 민주주의, 자유 기본적 인권이 결여된 국가는 미국의 안보에 위협이라는 점을 분명히 하고 있다. 그리고 비민주적 국가와 국제평화와 안보간에 강력한 상관관계가 존재한다는 점을 적시하고 있다. 법안은 원래 '독재종식(End Dictatorship) 및 민주주의 증진법'으로 추진되었으나 최종 검토 과정에서 '독재종식'은 삭제되었다. 특히 동 초안에는 북한을 포함하여 "미국이 2025년까지 20년 내에 전 세계의 45개 독재국가를 민주국가로 바꾸겠다"는 내용이 포함되어 있었으나 민주주의 증진법에서 구체적인 대상국가는 삭제되었다.<sup>14)</sup>

주요내용을 살펴보면 전문에서 미국대외정책의 기본요소로서 외국에서의 자유와 민주주의를 증진하는 것, 외국에서 기본적 자유와 인권을 보장하는 것이 목적인다고 천명하고 있다. 이러한 목적을 수행하기 위해 관련 기구를 설립하는 등 구체적인 방안을 제시하고 있다. 먼저 국무부 민주주의 · 인권 · 노동국 내에 '민주주의 운동 · 전이사무국' (Office of Democratic Movement and Transitions)을 설립하도록 되어 있다. 그리고 민주주의 증진과 인권자문단(Democracy Promotion and Human Rights Advisory Board)을 설치하게 되어 있다. 또한 전 세계를 서반구, 유럽, 남아시아, 근동, 동아시아 · 태평양, 아프리카 등 6개 지역으로 대별하고 각 지역에 민주주의 확산을 위한 허브를 구축하도록 했다. 이 법률에 따라 연례민주주의 보고서(The Annual Report on Democracy)를 발간하

13) 이 법안은 2006-2007 회계연도 미 대외관계수권법안에 포함되어 상정되어 7월 20일 하원 본회의를 통과해 상원에서 심의 중에 있다. 민주주의증진법에 대해서는 이상현 2005 참조.

14) 프리덤하우스가 연례적으로 발간하는 세계자유보고서(Freedom in the World 2005)에서 북한을 포함한 49개 국가를 비자유국가군으로 분류하고 있으며 북한은 정치적 권리와 시민적 자유 모두 최하위인 7등급으로 분류하고 있다.



도록 되어 있다. 전 세계 국가들을 완전 민주적, 부분 민주적, 비민주적 국가 등 3개 군으로 구분하도록 명시했다. 부분 민주국가, 비민주국가군으로 구분된 국가에 대해 구체적인 전략을 수립하도록 규정하고 있다. 그리고 보고서 제출 이후 비민주국가 소관 실무단(Working Group on Nondemocratic Countries)을 구성하고 민주주의 촉진을 위한 구체적인 행동계획도 만들도록 규정했다. 민주주의 국가간의 협력체인 '민주주의 공동체(Community of Democracy)'를 상설화하도록 하고 있다.

그리고 미국의 재외공관에는 '민주주의 증진 담당관'을 두도록 했다. 재외공관장은 대학 강연 및 주재국 지도자들과의 토론에 상당 시간을 할애하며 현지에 민주이념을 전파하는 데 앞장서야 한다. 또한 민주주의와 인권 인터넷사이트(Internet Site for Global Democracy and Human Rights)를 운영하고 비민주국가들의 언어로 번역된 '민주주의 증진 웹사이트'를 만들어 해당국 국민이 접속할 수 있도록 했다. 그리고 비민주국가들이 평화적으로 민주주의로 전환하는 것을 유도하기 위해 원조나 자발적 기부금을 제공하는 권한도 대통령에게 부여하고 있다. 국무부는 인권·민주주의 기금(Human Rights and Democracy Fund)으로 2006 회계연도에 1억 달러, 2007 회계연도에 1억5000만 달러를 사용할 수 있도록 규정되어 있다. 국무부 세계 문제 담당 차관실에 이 법안 관련 직원 채용과 업무수행 비용 목적으로 1000만 달러가 배정되도록 되어 있다. 국무부는 비민주 국가들에서의 민주주의 촉진을 위해 비정부기구·개인들에게 재정을 지원하고, 이런 활동과 프로젝트에 대해 의회에 보고해야 한다.<sup>15)</sup>

이 법안은 부시 대통령이 2005년 취임사에서 밝힌 '전 세계 자유 및 민주주의 확산'이란 외교 정책 목표와 맥락을 같이한다. 따라서 법안이 통과될 경우 2기 부시행정부의 대북인권정책에 커다란 영향을 미칠 것으로 예상된다. 초안과 달리 대상국가를 명시하지는 않았지만 '연례민주주의 보고서'에서 비민주국가를 분류하도록 명시하고 있다. 이와 관련하여 법안 제정의 토대가 되는 '조사결과'(Findings) 부분에서 프리덤하우스의 연례

15) 북한은 민주주의증진법이 상정되자 3월 7일 미국의 민주주의와 자유의 미명 하에 다른 국가에 대한 내정간섭과 정권전복을 합리화하고 있다고 강력하게 반발하였다(중앙방송 2005/03/07).

세계자유보고서를 인용하고 있다. 프리덤하우스는 정치적 권리와 시민적 자유를 중심으로 전세계 인권을 평가하고 인권운동을 전개하는 인권단체이다. 2004년 12월 프리덤 하우스는 전세계 192개 국가를 대상으로 지난 2003년 12월1일부터 2004년 11월말까지 1년간 일어난 사건을 토대로 연례보고서 '2005년 세계의 자유'를 발간하였는 바, 북한을 '비자유국가군'으로 분류하였다. 특히 북한은 정치 자유와 시민 자유 모두 최하등급인 7점(최고 1점, 최저 7점)으로 평가되었다. 미얀마, 쿠바, 리비아, 사우디 아라비아, 소말리아, 수단, 시리아, 투르크메니스탄과 함께 평점 7인 최하위 9개국에 포함되었다(Freedom House 2005). 프리덤 하우스의 보고서를 인용하고 있는 사실에서 보듯이 연례민주주의보고서에서 북한이 비민주국가군의 핵심 대상으로 분류될 것이 확실해 보인다.

이와 같이 법안이 통과되면 1차적으로 국무부는 연례민주주의 보고서에서 북한을 비민주국가로 분류하는 조치를 취하게 될 것이다.<sup>16)</sup> 민주주의 증진법안에 따른 구체적인 조치들은 비민주국가로 핵심대상으로 하고 있다. 따라서 북한이 포함될 비민주국가군에 취해질 조치를 중심으로 미국의 정책을 전망해보고자 한다. 비민주국가로 분류된 북한의 민주화를 위해 특별행동계획(specific action plan)을 수립하고 구체적으로 취해진 조치들을 보고하게 될 것이다. 그리고 연례민주주의인권보고서의 북한부분을 번역하여 배포할 것이다. 비민주국가 소관 실무단(Working Group on Nondemocratic Countries)이 행동계획을 검토하고 추가조치를 권고해 나갈 것이다. 그리고 민주주의 증진과 인권자문단(Democracy Promotion and Human Rights Advisory Board)이 비민주국가의 민주화를 위한 미국의 전략을 재검토하고 재정운용을 포함한 다양한 권고안을 제시할 것이다. 동 자문단은 미국의 민주주의 증진을 위한 활동을 포괄적으로 검토하고 효과여부를 평가하는 민주주의 지원연구(Study on Democracy Assistance)를 수행하게 될 것이다. 연례민주주의 보고서, 조사 서류, 민주화 움직임 등의 내용을 담은 인터넷 사이트를 우리 말로 운영하게 될 것이

16) 법안에서는 분류기준으로 자유로운 정치적 참여 권리 여부, 자유·평등·비밀 투표에 의한 의회 구성 여부, 복수정당 존재 여부, 사상·언론·표현·집회·결사 자유의 행사 여부, 법치주의 여부, 사법부 독립 여부 등을 제시하고 있다.

다. 뿐만 아니라 북한당국에 의한 인도주의법의 위배 여부를 조사하고 발표하게 될 것이다. 동아시아·태평양 지역에 구축될 민주주의 허브를 중심으로 다른 민주국가와의 협조 하에 북한의 민주화를 위한 활동을 전개해나갈 것이다. 우선적으로 북한 내부에 민주주의 전환을 위한 움직임이 일어날 수 있는 여건을 조성하는 데 주력할 것으로 보인다. 이를 위해 북한 내에서 자유와 민주주의를 갈망하는 조직이나 개인과의 연계망을 구축하고 이들에 대한 지원을 확대해나갈 것이다. 그리고 다른 민주국가와의 연대활동을 강화해나갈 것이다. 끝으로 북한인권법에서도 제기하고 있듯이 북한의 민주주의와 인권증진을 위해 헬싱키 프로세스를 원용한 지역틀을 도입하기 위해 주력할 것이다.

#### Ⅳ. 미국의 대북인권정책과 북한의 반응

이상에서 보듯이 미국의 대북인권정책은 북한인권법을 기반으로 하되, 민주주의 증진법이 통과될 경우 2개의 입법틀에 기반하여 추진될 것으로 예상된다. 이와 같이 입법을 토대로 구체화되고 있는 미국의 대북인권정책은 한반도에 상당한 파장을 몰고 올 것으로 예상된다. 특히 부시 행정부가 인권과 민주주의를 강조하면서 북한 내 반체제집단의 육성과 지원에 초점을 맞출 경우 북·미간 갈등이 고조될 가능성이 높다(이상수 2004). 먼저 핵문제 해결 과정 및 해결 이후에도 인권문제로 북미관계는 급속도로 진전되기 어려울 것으로 예상된다. 기본적으로 북한은 북한인권법 제정 이후 미국의 인권문제 제기에 대해 제도전복 전략으로 인식하고 강력하게 반발하고 있다.

법안상의 명시적인 목적과 미국 의회의 공식적인 발표에도 불구하고 북한은 북한인권법을 토대로 제도변경을 위해 인권을 명분으로 활용하고 있다고 반발하고 있다. 미국 하원에서 2004년 7월 21일 북한인권법안이 통과되자 외무성대변인은 인권문제를 정치화, 국제화하여 북한의 국제적 권위와 이미지를 훼손하려는 것이라고 비판하고 있다.

“핵문제와 함께 인권문제를 우리에게 대한 고립압살정책의 2대기둥으로 삼고 있는 미국은 인권을 구실삼아 우리의 제도변경을 한사코 실현해보려 하고 있다 (조선중앙통신 2004/07/27).”

또한 북한은 북한인권법 통과를 계기로 북한체제를 붕괴시키기 위하여 미국이 무력까지 사용할 가능성에 대해서도 우려를 표명하고 있다.

“국내법을 국제법 위에 올려놓고 못하는 것이 없는 날강도 미국이 북조선인권 법안을 휘둘러 어느 때든지 우리 공화국에 대한 무력간섭을 강행하지 않으리라는 담보는 없습니다(중앙방송 2004/10/02).”

북한인권 제기를 체제붕괴 전략으로 규정한 북한은 동유럽이 붕괴된 요인이 방송을 통한 정보의 유입과 대량 탈출 유도라는 점을 지적하고 있다. 북한인권법은 “반공화국방송을 통한 《자유민주주의》선전과 모략적인 국제적고립과 압살을 골자”로 하고 있으며 “동유럽사회주의나라들을 붕괴시킨 방법으로 우리 공화국을 《붕괴》시키겠다는것”이라고 비판하고 있다(우리 민족끼리 2004/06/30).

북한은 기본적으로 핵문제가 해결되어도 인권문제로 인한 체제 불안이 계속될 것으로 판단하고 인권문제에 접근하고 있다. 체제안보 관점에서 인권문제를 인식하고 있는 북한은 핵문제가 해결되어도 인권을 고리로 미국이 지속적으로 북한체제를 압박하는 상황을 우려하고 있다. 특히 핵문제 해결의 최대핵심조건으로 ‘체제보장’을 내세우고 있는 북한으로서는 핵문제가 해결된다고 하더라도 인권문제가 존재하는 한 과연 체제가 보장될 것인지에 대해 의구심을 갖고 있다. 이러한 인식에 따라 북한은 핵문제와 인권문제를 분리하여 체제보장을 요구하는 접근방식을 취하고 있다.

반면, 미국은 체제붕괴 의도를 부인하면서 핵문제와 인권문제를 병행하여 해결해간다는 접근전략을 취하고 있다. 이러한 병행전략과 관련하여 북한은 2월 외무성 성명을 통해 핵무기 보유를 선언하고 6자회담 무기한 불참을 선언한 이후 3월 2일 외무성 비망록을 통해 “미국은 오히려 <폭정의 종식> 발언에 대해 사죄하고 이 발언을 취소하여야 하며 우리의 <제도전복>

을 노린 적대시정책을 포기하고 평화공존으로 나올 정치적의지를 명백히 밝히며 그를 실천행동으로 보여주어야 한다”고 요구하였다(조선중앙통신 2005/03/02). 특히 북한은 민주주의증진법이 상정되자 “법안은 비민주주의적인 국가들에 대해 수출금지과 당국자들의 미국 입국 금지 등의 제재조치를 취하며 동시에 미 행정부가 이 나라들의 반대파 세력들을 적극 지원할 것을 명기함으로서 다른 나라들에 대한 비열한 내정간섭과 정권전복 행동을 공공연히 합리화하고 있다”고 강력하게 비판하였다(중앙방송 2005/03/07). 그렇지만 자유 및 민주주의 확산, 폭정의 종식을 외교정책의 목표로 설정하고 있는 부시 행정부는 세계질서 관리와 본국 안보 관점에서 북한인권문제를 적극적으로 제기하고 있다.

특히 민주주의 증진법이 통과되어 폭정의 종식을 목표로 하는 구체적인 조치들이 취해질 경우 북한은 미국의 대북인권정책에 대해 제도변경(regime transformation)을 넘어 리더십 교체(leadership change)로 규정하여 더욱 반발할 가능성이 높다. 그런데 민주주의증진법이 통과되더라도 미국의 대북인권정책은 단기적인 리더십 교체(leadership change)를 목표로 추진되지는 않을 것으로 전망된다. 자유의 확산과 폭정의 종식은 다분히 도덕적이고 이상주의적인 성격의 수사로서 현실정책 차원에서는 체제변형(regime transformation)을 장기적인 정책목표로 설정하고 우회할 가능성이 높다. 그러나 미국이 실제로 체제변형을 목표로 정책을 추진하더라도 북한은 여전히 최고지도자 자체에 대한 교체로 인식하고 반발할 가능성이 높다.

이상에서 보듯이 실제 법안의 명시적 목적과 미국측의 해명에도 불구하고 북한당국이 정권교체로 규정하고 강력하게 반발하고 있기 때문에 핵문제가 해결되더라도 인권문제로 인해 북미간 갈등이 지속될 가능성이 있다.

## V. 맺는 말: 한국의 대응

1기 행정부는 상대적으로 조용한 방식으로 북한인권문제에 접근하였다.

그렇지만 입법 등을 통하여 의회의 압박이 가중되는 가운데, 자유와 민주주의 확산과 폭정의 종식을 대외정책의 이념적 기반으로 설정한 2기 부시 행정부에서는 보다 적극적·구체적으로 대북인권정책을 추진해나갈 것이다. 특히 레프코위츠 북한인권특사를 중심으로 북한인권정책을 총괄조정하면서 각종 협상에서 북한인권문제를 공식 의제로 제기할 가능성이 높아졌다. 이와 같이 국제무대에서 북한인권문제는 공론화의 단계를 넘어 보다 구체적으로 북한당국에 대한 인권개선을 위한 조치를 취하는 단계로 접어들었다.<sup>17)</sup> 미국이 북한인권문제를 적극적으로 제기해나갈 경우 북한의 반발로 북미관계의 개선이 쉽지는 않을 것이다. 현재 진행되고 있는 북한 핵 문제에 대한 6자회담 등 국제적 노력이 진전을 이루지 못하는 경우 미국이 주장하는 자유화 카드는 북한을 더욱 압박하는 수단으로 활용될 가능성이 높다. '2004 북한인권법'의 실행과 더불어 '2005 민주주의 증진법안'이 통과될 경우 북한이 우선 대상이 될 수 있어 북한체제에 대한 직접적인 도전으로 작용할 수 있다. 탈북자의 미국수용이 실행에 옮겨질 경우 북한에 상당한 부담을 줄 것이고 북한의 강력한 반발이 예상된다.

우리로서는 구체적 조치 단계로 접어든 미국의 대북인권정책이 북미관계 등 한반도 정세에 미칠 영향을 정확하게 진단하여 인권정책을 수립하고 미국과 정책을 조율하는 시스템을 구축해나가야 한다. 한반도 정세에 미치는 부정적 영향을 최소화하고 실질적인 북한주민의 인권개선으로 이어질 수 있는 전략의 모색이 필요하다. 미국의 대북인권정책이 한반도에 미칠 영향과 관련하여 구체적 조치에 따른 효과를 중심으로 논쟁이 전개되기 보다는 북한체제, 정권과 관련한 정치적 의도를 둘러싸고 북미간에 논쟁이 벌어지고 있다. 따라서 미국의 인권문제 제기에 대해 원론적 차원에서 비판하는 대응은 자제해야 한다. 특히 미국의 대북인권정책수행에 따른 구체

17) 일본 내에서도 북한인권 관련 법안 제정 움직임이 구체화되고 있다. 일본의 야당인 민주당은 '북조선인권구제법안'을 제출하였다. 납치문제해결을 위한 국가의 책무, 탈북자 보호 및 지원, 대북지원 기본원칙, 북한당국에 의한 인권침해 상황 개선 등을 목적으로 하고 있다. 동 법안은 6개장(제1장 총칙, 제2장 납북문제 대처, 제3장 탈북자 보호 및 지원, 제4장 대북지원 기본원칙, 제5장 북한인권상황 개선 노력, 제6장 벌칙) 총 21개 조문으로 구성되어 있다. 일본 여당인 자민당에서도 북한인권법을 제정하려는 움직임을 보이고 있으나 탈북자 문제 처리 등의 문제로 인해 지연되고 있다(연합뉴스 2005/03/06).

적인 결과를 예측하고 대안을 마련하는 자세가 필요하다고 본다.<sup>18)</sup>

한국정부가 인권문제를 직접적으로 제기하기 어려운 상황에서 국제사회와 긴밀하게 협의하고 한국정부의 입장을 전달하는 외교역량을 발휘해야 한다. 특히 국제적 연대와 역할 분담이 필요할 것인 바, 한국, 유엔, 미국 등 개별국가, NGO가 역할분담을 통해 북한인권문제에 접근할 필요가 있다는 점을 적극적으로 설득하는 것이 중요한 전략이 될 것으로 본다. 한국은 북한 인권개선에 대한 국제적 노력에 동참하되 북한인권 개선을 위해서는 지속적인 남북교류를 통해 북한의 변화를 가속화시켜 나가는 것이 필요하다는 점을 설득해나가야 한다. 그리고 EU와 미국 등 국제사회는 시민적·정치적 권리 차원에서 북한의 인권개선을 요구하고, 북한사회에 외부정보를 유입하는 전략을 수행하는 역할분담 체제를 구축해나가야 한다. 미국과 EU 등 국제사회의 대북정책은 더욱 강화될 것인 바, 정부 내 대북 인권대책을 수립하고 조율하는 체제를 정비해나가야 한다. 이와 관련하여 미국 및 선진국들의 대북 인권정책의 전개 방향을 예측하고 북한의 대응책과 인권 개선 조치 등을 면밀하게 평가하여 이를 바탕으로 현실적인 대안을 수립하고 우방국들과 정책을 조정해가야 한다.

북한인권법과 민주주의증진법에서는 북한인권개선을 위한 방안으로 다자대화의 틀을 모색하도록 권고하고 있다. 이와 관련하여 남북관계 특수성을 감안할 때 남한의 부담을 최소화하면서 북한이 참여할 수 있는 다자적 틀을 형성하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 중장기적으로 동북아 지역인권포럼 구축을 추진함으로써 이를 통해 양자 간의 대립을 방지하고 북한을 설득하는 다자간의 장을 마련하고 대화의 채널을 구축해나가야 할 것이다.

18) 헤리티지 재단의 발비나 황은 북한인권법에는 공개적인 정권교체나 김정일 정권의 전복이라는 숨겨진 의도가 없음에도 불구하고 북한인권법이 한반도 긴장을 고조시키고 남북관계 개선을 저해한다는 인식이 남한 내에 팽배해 있다고 지적하고 있다. 북한인권법 통과 이후 북한보다 오히려 남한이 더 강하게 비판하는데 당혹스럽다고 토로하고 있다 (Hwang 2005).

### 〈참고문헌〉

- 김수암. 2004. 『미국의 대북인권정책연구』. 서울: 통일연구원.
- \_\_\_\_\_. 2004. 「북한인권국제대회 동향과 향후 전망」, 통일연구원 통일정세분석 2005-13.
- 김진아. 2004. “미국의 북한인권법 제정 배경과 의미.” 『주간국방논단』 제 1018호.
- 박원곤. 2005. “미 의회의 대북인권정책 평가 및 전망.” 한국국방연구원 동북아안보정세분석.
- 서보혁. 2004. “부시 행정부기 미국의 대북인권정책: GO와 NGO의 상호 작용.” 통일부 신진연구논문집 제1권.
- 이금순 · 김수암. 2004. “미 의회 ‘북한인권법’: 의미와 전망.” 통일연구원 통일정세분석 2004-16.
- 이상수. 2004. “북한인권법에 나타난 미국의 동북아 안보정책변화.” 세종연구소 『국가전략』 제10권 4호.
- 이상현. 2005. “미 민주주의증진법의 내용과 의의.” 세종연구소 『정세와 정책』 2005년 4월호.
- 정성장. 2004. “미국의 북한인권법.” 세종연구소 『정세와 정책』 2004년 11월호.
- 제성호. 2005. “미국의 ‘북한인권법’ 제정: 의미 분석 및 정치적 파장.” 『중앙법학』 6권 4호.
- 최의철 · 김수암. 2005. 「북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책 전망」, 통일연구원 통일정세분석 2005-05.
- 데이비드 D. 뉴섬 편, 김계수 역. 1988. 『미국의 인권외교』. 서울: 탐구당.
- 잭 도널리, 박정원 옮김. 2002. 『인권과 국제정치: 국제인권의 현실과 가능성 및 한계』. 서울: 도서출판 오름.
- Department of State. 2004. *Supporting Human Rights and Democracy: The U.S. Record 2003-2004*.
- \_\_\_\_\_. 2005. *The Status of North Korean Asylum Seekers and The USG Policy Toward Them*.



- Feffer, John. 2005. "To Link or Not to Link: The Human Rights Question in North Korea." Foreign Policy In Focus, *FPIF Discussion Paper*.
- Freedom House. 2005. *Freedom in the World 2005: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*.
- Haggard, Stephan & Noland, Marcus. 2005 "Hunger and Human Rights: The Politics of Famine in North Korea." U.S. Committee for Human Rights in North Koea.
- Hawk, David. 2005. "Thank You Father Kim Il Sung: Eyewitness Accounts of Severe Violations of Freedom of Thought, Conscience, and Religion in North Korea." U.S. Commission on International Religious Freedom.
- Hwang, Balbina Y. 2005. "Spotlight on the North Korean Human Rights Act: Correcting Misperceptions." Heritage Foundation, Backgrounder No. 1823.
- Sharnasky, Natan. 2004. *The Case For Democracy: The Power of Freedom to Overcome Tyranny & Terror*. New York: Public Affairs.

『연합뉴스』

『오마이뉴스』

『우리민족끼리(인터넷 사이트)』

『조선중앙통신』

『중앙방송』

『중앙일보』

## 〈초 록〉

부시 2기 행정부는 자유와 민주주의 확산을 대외정책 기조로 제시하고 있는 바, 미국이 주도하는 세계질서를 안정적으로 관리하기 위해 '인권'이 핵심적인 가치로 크게 부상하고 있다. 2004년 북한인권법 제정, 2005년 민주주의증진법 발의 등 미 의회차원에서 북한인권개선을 위한 구체적 조치가 취해지고 있다. 의회와 네오콘 등을 중심으로 북한인권에 대한 여론이 조성되는 가운데, 부시행정부도 북한인권문제를 중요한 의제로 설정하고 대북정책을 추진하고 있다. 본 논문에서는 부시 행정부의 대북인권정책을 분석하고 한반도에 미칠 영향을 분석하고 있다.

먼저, 북한인권문제와 관련하여 악의 축, 폭정의 전초기지, 범죄정권, 위협한 정권 등 북한체제에 대한 부시행정부의 인식을 살펴보고 있다. 다음으로 레프코위츠 북한인권특사의 임명, 국무부의 보고서 제출, 북한인권국제대회의 개최 등 북한인권법이 구체적으로 시행되고 있는 바, 북한인권법을 토대로 한 미국의 인권정책의 추진 방향과 현황을 살펴보고 있다. 아울러 현재 미 의회에서 심의 중에 있는 민주주의증진법이 대북인권정책에 미칠 영향을 도출해내고 있다. 끝으로 미국의 대북인권정책이 한반도에 미칠 영향과 관련하여 체제안보적 관점에서 강력하게 반발하고 있는 북한의 대응을 중심으로 살펴보고 있다.

※ 주제어: 부시 행정부, 북한인권, 대북인권정책, 북한인권법, 민주주의 증진법, 탈북자, 정권교체

**<Abstract>**

The second Bush Administration is indicating the spread of freedom and democracy as the basis of foreign policy and the 'human rights' issue has greatly risen as the core value to manage the US-led world order steadily. Like the North Korean Human Rights Act of 2004 enactment and the proposal of Advance Democracy Act of 2005, there are specific measures for the improvement of North Korean human rights at the congressional level. As the public opinion, led by the Congress and the Neo-cons, regarding the North Korean human rights, is forming, the Bush Administration has established the North Korean human rights issue as an important agenda in promoting policy toward North Korea. This paper will analyse the Bush Administration's policy toward North Korean human rights and its effects on the Korean Peninsula.

First of all, in relation to the issue of North Korean human rights, this paper examines the Bush Administration's perception toward North Korea, as shown by the comments 'axis of evil,' 'outpost of tyranny,' 'criminal regime,' and 'dangerous regime.' Next, as the North Korean Human Rights Act is taken into effect by the appointment Jay P. Lefkowitz as the special envoy on North Korean human rights, submission of State Department's Annual Report, and the opening of North Korean Human Rights Conference, this paper examines the promoting direction and the current state of human rights policy by the United States, with the North Korean Human Rights Act as the basis. In addition, this paper deduces the effects Advance Democracy Act of 2005, under review by the Congress, will have on the policy toward North Korean human rights. Finally, this paper examines North Korea's confrontation, resisting from a regime security standpoint, in relation to the effects US policy toward North Korean human rights will have on the Korean Peninsula.

**Key Words:** The Bush administration, North Korean human rights, policy toward North Korean human rights, the North Korean Human Rights Act of 2004, Advance Democracy Act of 2005, North Korean asylum seekers, regime change