

# 북한인권 개선을 위한 한반도 프로세스의 비전과 전략

- 일시 : 2010. 11. 18(목) 오후1시 - 6시
- 장소 : 삼청동 경남대극동문제연구소 정산홀
- 주최 : 민주평화통일자문회의, 국가인권위원회



국가인권위원회

## 심포지엄 진행 ■■■

### 1:00~1:30 개회 및 환영사

사 회\_ 원재천 (인권정책교육국장)  
개회사\_ 현병철 (위원장)  
환영사\_ 이기택 (민주평통 수석부의장)  
축 사\_ 박진우 (민주평통 인권복지위원장)

### 기념촬영

### 1:30~3:30 제1세션 우리 정부와 시민사회의 비전과 전략

사회\_ 유호열 (고려대 교수, 민주평통 상임위원,  
국가인권위원회 북한인권포럼 위원)

#### ■ 3단계 통일구상에 따른 북한인권 개선방안

발 제\_ 이금순 (통일연구원 선임연구위원, 국가인권위원회 북한인권포럼 위원)  
토 론\_ 김병로 (서울대 교수, 민주평통 상임위원)  
박순성 (동국대 교수, 국가인권위원회 북한인권포럼 위원)  
남궁영 (한국외국어대학교 교수, 민주평통 상임위원, 국가인권위원회  
북한인권포럼 위원)

#### ■ 북한인권 문제 개선을 위한 시민사회의 역할과 전략

발 제\_ 김수암 (통일연구원 선임연구위원, 민주평통 상임위원, 국가인권위원회  
북한인권포럼 위원)  
토 론\_ 도희운 (선진통일교육센터 대표, 민주평통 상임위원)  
손광주 (데일리NK 편집인, 민주평통 상임위원, 국가인권위원회 북한인권  
포럼 위원)  
김근식 (경남대 교수, 국가인권위원회 북한인권포럼 위원)

3:50~5:50 제2세션 해외 인권개선 사례가 한반도에 주는 시사점

사회\_ 최대석 (이화여대 교수, 민주평통 상임위원,  
국가인권위원회 북한인권포럼 위원)

#### ■ 헬싱키 프로세스의 의미와 역할

발 제\_ 서보혁 (이화여대 연구교수, 국가인권위원회 북한인권포럼 위원)

토 론\_ 정영철 (서강대 교수)

유 욱 (법무법인 태평양 변호사, 국가인권위원회 북한인권포럼 위원)

이대근 (경향신문 논설위원, 국가인권위원회 북한인권포럼 위원)

#### ■ 해외 인권개선 실패 사례

발 제\_ 이원웅 (관동대 교수, 민주평통 상임위원, 국가인권위원회 북한인권포럼 위원)

토 론\_ 제성호 (인권대사, 민주평통 상임위원)

이우영 (북한대학원대학교 교수, 국가인권위원회 북한인권포럼 위원)

김성민 (자유북한방송 국장, 국가인권위원회 북한인권포럼 위원)

## 개 회 사

안녕하십니까? 국가인권위원회 위원장 현병철입니다.

바쁘신 가운데서도 국가인권위원회와 민주평화통일자문회의가 공동으로 개최하는 심포지엄에 참석해 주신 여러 귀빈께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 특히 환영사를 해주실 이기택 민주평화통일자문회의 수석부의장님, 축사를 해주실 박진우 민주평통 인권복지위원회 위원장님께 깊은 감사의 뜻을 전합니다.

아울러 사회를 맡아주신 유호열 교수님, 최대석 교수님, 그리고 토론과 발제를 맡아주신 민주평통 상임위원님들과 국가인권위원회 북한인권포럼 위원님 여러분께도 깊은 감사를 드립니다.

이번 북한인권 심포지엄은 최근 한반도 정세와 남북관계 그리고 북한인권 문제에 대한 다양한 의견수렴을 통해 북한인권과 관련한 체계적 정책방안을 모색하고자 ‘북한인권 개선을 위한 한반도 프로세스의 비전과 전략’이라는 주제로 개최되는 것으로 알고 있습니다.

또한 이번 심포지엄은 그간 위원회와 민주평통이 북한인권 개선을 위한 다양한 정책활동을 추진하는 과정에서 북한인권 관련 제반 이슈에 대한 주요 내용을 이해하고 중요한 지표를 제시해 줄 것으로 기대해 마지 않습니다.

국가인권위원회는 인권관련 주관기관으로서 그간 북한인권 관련하여 2003년 이후 최근까지 정부의 북한인권 관련 정책을 모니터링하고 그에 관한 권고 또는 의견표명 등의 정책적 활동을 수행하였고 국제인권기구 및 국내외 NGO 등과의 교류·협력을 강화하는 등 지속적인 노력을 하고 있습니다.

특히 2007년에는 위원회 10대 중점추진과제 중의 하나로 ‘북한인권’ 설정하였으며, 2008년도에는 6대 중점사업 과제의 하나로 ‘북한인권 개선을 위한 정책 활동 강화’를 설정하였습니다. 또한 지난 해와 금년에도 북한인권 업무를 위원회의 ‘특별사업’으로 설정하여 실질적인 북한인권 개선을 위하여 특별한 관심을 갖고 추진하고 있습니다.

잘 아시다시피 2008년 5월에 발족한 ‘국가인권위원회 북한인권포럼’을 통해 학계, 법조계, 언론계, 시민단체 등의 관련 전문가들이 참여하여 북한인권 관련 주요 의제에 대해 소통의 확대 및 북한인권 관련 정책 지평의 확대 통해 체계적 북한인권 정책개발을 모색해 오고 있습니다.

북한인권포럼은 북한인권 관련 전문가들과 협력적 네트워크를 강화하는 한편, 북한인권 의제 관련한 ‘공론의 장’을 통해 다양한 인권이슈에 대한 의견을 수렴하는 중요한 역할을 하고 있다고 생각합니다.

위원회는 앞으로도 이번 북한인권 심포지엄에서 논의되는 결과를 토대로 우리사회가 실질적인 북한인권 개선을 위한 정책적 노력을 강화함과 동시에 북한인권 관련 관관, 민관의 상호 협력적 네트워크를 보다 강화하는 동시에 국제인권기구 및 국내외 NGO 등과의 교류·협력을 더욱 강화하겠습니다.

더불어 위원회는 북한내의 인권 상황, 재외 탈북자의 인권 실태, 국군포로·납북자·이산가족의 인권 문제, 새터민의 인권 증진 등에 관한 실태조사와 정책연구 등을 적극적으로 수행하는 등 북한인권을 개선하기 위한 다양한 활동을 지속적으로 수행해 나갈 것입니다.

다시한번 이기택 민주평화통일자문회의 수석부의장님과 박진우 민주평통 인권복지위원회 위원장님을 비롯한 사회자, 발표자 및 토론자 그리고 이 자리를 빛내주시기 위해 방문하신 여러 귀빈들께 감사드립니다.

감사합니다.

2010. 11. 18.

국가인권위원회 위원장 현 병 철

## 환영사

오늘 이 자리에서 우리 민주평화통일자문회의와 국가인권위원회가 공동으로 ‘북한 인권 개선을 위한 한반도 프로세스의 비전과 전략’이란 주제로 학술회의를 열게 된 것을 진심으로 환영합니다.

먼저 북한인권문제에 대해서 우리 사회가 반성할 대목부터 말하고자 합니다. 과거 우리는 우리와 별다른 연관관계를 찾을 수 없는 머나 먼 타국 땅의 인권 현실은 문제 삼으면서 우리와 피를 나눈 북한 동포의 가장 처참한 인권현실은 외면하는 경우가 많았습니다.

인권은 인류가 사는 곳이라면 어느 곳에서나 보장받아야 할 가장 기본적이고 보편적인 문제입니다. 그럼에도 우리 사회 일각에서는 북한인권문제를 ‘북한 내부 문제’라며 애써 눈을 돌리는 사례가 많았습니다. 지금도 그렇게 생각하는 사람들이 있습니다. 그동안 국가인권위원회는 북한인권이란 주제를 정면으로 다루지 못했습니다. 이제라도 북한인권 문제를 국가인권위원회와 민주평통이 진지하게 논의하게 된 것은 참으로 다행한 일입니다.

저는 70년대와 80년대에 야당정치를 이끌면서 군사독재 정권과 싸운 사람이라 잘 알고 있습니다. 군사독재 정권 당시에도 현재의 북한보다는 비교를 할 수 없지만 인권유린이 있었습니다. 당시에 외국에서는 국내의 인권 탄압에 대해 문제를 제기하는 양심적인 외부세력이 있었습니다. 이런 외부세력의 문제제기 때문에 한국의 민주화는 한 걸음 더 앞서 나갈 수 있었습니다. 북한의 인권문제도 마찬가지라고 생각합니다. 더구나 북한과 우리는 남도 아니며 내 부모, 내 형제의 일이 아닙니까?

저는 오늘 학술회의에서 헬싱키 프로세스와 이를 한반도에 응용한 한반도 프로세스를 논의한다고 들었습니다. 과거 동서냉전 시절 서방국가와 소련 등 동유럽공산국가 사이에서 안보와 인권, 경제협력이라는 세 주제를 한꺼번에 합의해 나간 헬싱키 협정은 우리 한반도에서 반드시 참고하고 응용해야 하는 협상과정이라고 생각합니다.

헬싱키 협상 과정에서도 지금의 북한처럼 소련은 안보와 경제협력 문제에만 관심을 기울이고 인권문제에 대해서는 논의조차 할 수 없다는 입장을 지켰습니다. 동구권은 제2차 세계대전 직후 소련의 군사 점령 아래 들어가면서 소비에트 체제로 편입되었습니다. 그리고 이 지역 주민들의 인권상황은 매우 열악했습니다. 그러자 동구권 주민의 인권보장과 개선에 대한 구체적 합의가 없을 경우 미국과 서방국가들은 안보와 경제협력 문제에 관해 소련과 협력할 수 없다는 입장을 견지했습니다. 결국 소련은 이 요구를 받아들이지 않을 수 없었습니다.

인권조항이 포함된 헬싱키 협정은 결국 소련과 동구권 주민들의 인권개선에 크게 기여했습니다. 이런 역사적 사례를 교훈삼아 우리는 앞으로 인권과 관련된 기본원칙을 북한정권에 요구해야 합니다. 예를 들면 북한 내부에 인권감시기구를 설치할 것, 이 기관과 국제사회의 교류를 허용해야 합니다. 또 국제사회에서 문제가 되고 있는 북한의 정치범 수용소 현황을 파악하고 이곳을 국제사회가 방문할 수 있도록 북한에 요구해야 합니다. 그리고 이러한 요구사항이 실현될 수 있도록 대북 경제지원과 협력을 인권개선과 연계해야 합니다.

저는 많은 구체적인 논의가 오늘 학술대회에서 제기되기를 바랍니다. 오늘 우리 민주평통과 국가인권위원회에서 북한 인권문제를 다루게 된 것을 진심으로 환영합니다. 감사합니다.

<끝>

민주평화통일자문회의 수석부의장 이 기택

## 축 사

안녕하십니까?

민주평통 인권복지위원장 박진우입니다.

『북한인권 개선을 위한 한반도 프로세스의 비전과 전략』이라는 주제로 민주평화통일자문회의와 국가인권위원회가 북한인권 심포지엄을 공동 개최하게 된 것을 진심으로 환영하면서, 민주평화통일자문회의 이기택 수석부의장님과 현병철 국가인권위원회 위원장님, 그리고 행사준비에 애써주신 모든 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

또한 북한 인권에 대한 각별한 관심을 가지고 오늘 참석해 주신 인권지도자 여러분께도 진심으로 감사드립니다.

우리는 그동안 탈북자들의 생생한 증언과 국내외 인권단체들의 보고를 통해서 최소한의 인권조차 보장받지 못하고 있는 북한 주민들의 참혹한 실상에 대해 잘 알고 있었지만 남북관계의 미묘하고 복잡함으로 인해 북한인권문제를 적극적으로 다루지 못했습니다.

이명박 정부 출범이후 정부가 북한인권 문제에 대해 당당하고 적극적인 목소리를 내게 된 것을 당면하고, 무척이나 다행스러운 일이 아닐 수 없습니다.

국가인권위원회가 예전과 달리 북한인권문제를 업무의 중심에 놓고 다양한 조사·연구·홍보·국제협력을 활성화한데 대해 이 자리를 빌어 감사드리는 바입니다.

참석자 여러분!

북한주민들은 우리와 똑같은 피를 나눈 형제지만 그들이 원해서 택한 제도, 이념이라기보다는 거주지가 북한이라는 이유로 지금의 아픔을 겪는 이웃이라는 생각을 해봅니다.

어쩌면 한국사회의 눈부신 성장과 발전은 우리만의 보람이 아니라 영원히 함께 가야할 통일의 동반자인 북한주민을 위해 귀하게 쓰여질 때 더 큰 나눔의 복지실천이 되지 않을까 합니다.

오늘 공동으로 개최되는 북한인권 심포지엄은 참으로 의미있고 소중한 행사입니다.

우리의 논의가 북한주민들의 삶의 질을 향상하는데 기여하고 나아가 북한 인권에 대한 국제사회의 관심을 불러일으키는 좋은 기회가 될 것을 기대해봅니다.

아흔아홉번째까지도 끄떡하지 않던 바위가 백번째 내리쬘 때 깨어지듯이, 요원해보이는 북한의 인권문제해결에도 우리의 끊임없는 열정과, 인내, 노력이 꼭 필요할 것입니다.

이번 북한인권 심포지엄에 함께해 주신 모든 분들께 감사의 인사를 드리면서, 무엇보다도 성과있는 행사가 되길 진심으로 바랍니다.

감사합니다.

민주평화통일자문회의 인권복지위원장 박진우



# 목 차

## 제1 세션 우리 정부와 시민사회의 비전과 전략

### 발제 1\_ 3단계 통일구상에 따른 북한인권 개선방안 ..... 3

이 금 순

통일연구원 선임연구위원, 국가인권위원회 북한인권포럼 위원

### 발제 2\_ 북한인권 문제 개선을 위한 시민사회의 역할과 전략 ..... 17

김 수 암

통일연구원 선임연구위원, 민주평통 상임위원, 국가인권위원회 북한인권포럼 위원

## 제2 세션 해외 인권개선 사례가 한반도에 주는 시사점

### 발제 3\_ 헬싱키 프로세스의 의미와 역할: 역사적 교훈과 적용가능성 ..... 35

서 보 혁

이화여대 연구교수, 국가인권위원회 북한인권포럼 위원

### 발제 4\_ 국제인권개입 실패사례 분석 ..... 73

이 원 웅

관동대 교수, 민주평통 상임위원, 국가인권위원회 북한인권포럼 위원



제 1 세션

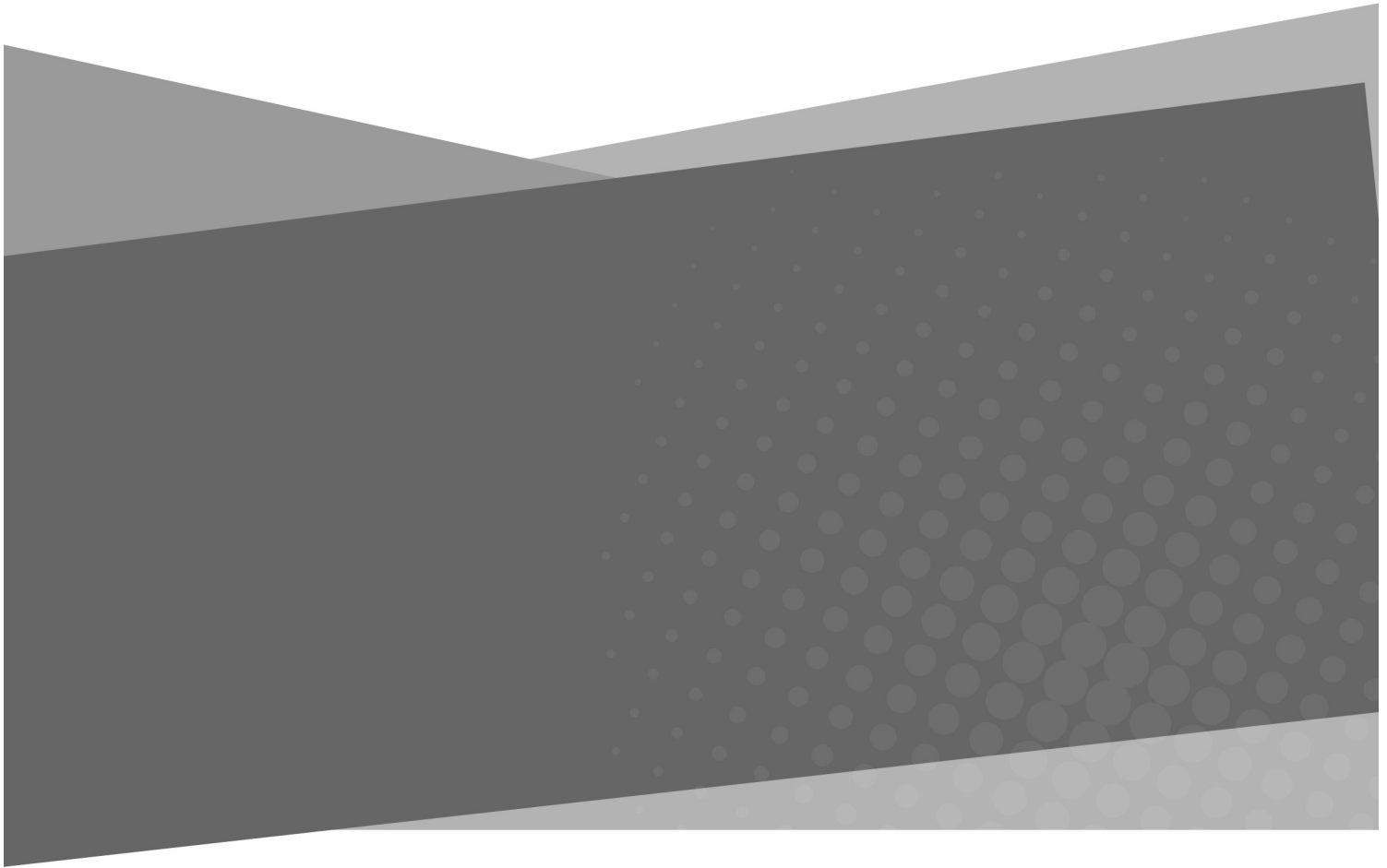
# 북한이탈여성 정착지원 실태와 과제



# 3단계 통일구상에 따른 북한인권 개선방안

이 금 순

통일연구원 선임연구위원  
국가인권위원회 북한인권포럼 위원





## I. 문제제기

### □ 통일과정상 북한주민의 인권개선 계획 구체화 필요

- 이명박 정부는 북한인권 개선을 주요 국정과제로 설정하고, 북한주민의 인권에 대한 관심을 지속적으로 표명하여 왔음.
  - 북핵문제 등으로 인해 북한인권의 실질적 개선을 위한 국내외적 협력 방안을 추진하는 데는 한계가 있었던 것이 현실임.
- 이명박 대통령은 8.15 경축사를 통해 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체 통일과정을 천명하였으며, 이를 계기로 우리 정부가 통일과정에서 어떠한 북한주민의 인권개선 방안을 마련하고 있는지를 구체화할 필요가 있음.

### □ 북한주민의 인권보호 차원에서 삶의 질 향상 추진

- 남북한 통일과정에서 지향하여야 할 주요한 목표는 북한주민의 삶의 질 향상이며, 북한주민의 권리회복 차원에서 접근이 필요함.
  - 일방적인 지원의 대상으로서 접근하기보다는 북한주민들의 역량강화를 통한 사회개발 차원에서 방안 모색

## II. 기본 방향

### □ 인권의식 형성을 통한 접근

- 인권증진을 위해서는 인권의 주체인 주민들의 기본적인 권리 의식이 전제되어야 한다는 점에서, 북한주민들의 권리의식 형성을 위한 전략을 구체화하여야 할 것임.
  - 3대 공동체 추진과정에서 인권증진을 주요한 목표로 설정하고, 정부 차원뿐만 아니라 민간차원에서도 세부 추진전략을 마련할 수 있도록 유도함.

## □ ‘빈곤완화’를 통한 접근

- 빈곤이 인간존엄을 위협하는 요소라는 점에서, 북한의 빈곤완화를 통한 삶의 질 향상 방안을 모색함.
  - 국제사회는 빈곤의 복합성 및 다면적 성격을 중요시 하고, 유엔인권최고대표사무실은 빈곤을 “충분한 생활수준과 다른 시민적·정치적 권리, 경제적·사회적·문화적 권리들을 향유하는데 필요한 자원, 역량, 선택, 안전, 권력이 지속적으로 또는 만성적으로 박탈된 상태”라고 정의하고 있음.<sup>1)</sup>
  - 빈곤은 단순히 경제적인 차원의 저소득 상황만을 의미하는 것이 아니며, 박탈, 취약성, 주변화, 배제와 같은 요인으로 인해 구조화되고 있다는 점을 주목함.
  - 더욱이 ‘빈곤’이 그 자체로 인권침해인 동시에 인권침해의 요인으로 작용하고 있다는 점임<sup>2)</sup>
  - 다수의 지원 사례에서 나타난 바와 같이 지원이 빈곤지역에 대한 단순구호물자 전달에 그치는 경우 원조에 대한 의존성으로 인해 수원국의 자구노력이 이루어지지 못하는 문제점을 안고 있음.
  - 따라서 지원과정에서 지원대상자들을 단순히 자선활동의 수혜자로 규정하지 않고, 자발적인 참여를 통한 권한강화(empowerment)를 위한 노력들이 강조하는 것이 중요함.

## □ 인간개발(human development)관점에서 접근

- 지원을 통해서 특정지역의 주민들을 빈곤극복 및 변화의 주체로 설정하고, 이들의 역량을 개발하고자 노력하여야 함을 강조
  - 인간개발은 다양한 기회제공을 통해 스스로의 삶의 질을 개선하기 위해 선택할 수 있도록 하는 점을 중시하고 있음.
  - 단순한 지원의 수혜를 넘어서서, 선택기회를 확대함으로써 실천적인 변화를 추구하는 행동지향적인 접근 방식임.

---

1) 김수암, “북한주민의 실질적 삶의 질 개선을 위한 지원방안,” (국가안보전략연구소, 2009.10).

2) Thomas Pogge, ed., *Freedom from Poverty as a Human Right*(New York: Oxford University Press, 2007), 김수암, 앞의 글, p.8에서 재인용

## □ 사회개발의 관점에서 접근

- 사회개발은 개발과정에서 모든 사회 구성원들이 동등한 혜택을 받고 참여할 수 있도록 사회규범과 제도를 정비하는 노력임.
  - 사회적 배제의 개념이 중요하게 다루어지며, 사람을 배제하는 행위자뿐만 아니라, 빈곤층과 취약계층의 생계와 참여에 부정적 영향을 미치는 구체적인 관계망, 제도, 과정들이 중요시 됨.<sup>3)</sup>
  - 특정지역 주민들의 삶의 질을 개선하기 위해서는 개발과정에 영향을 미치는 사회규범과 제도를 정비할 필요가 있음.

## □ 인간안보 관점에서 접근

- 2001년 설립된 인간안보위원회는 인간안보의 목적을 “인간의 자유와 성취도를 증진시키는 방향으로 모든 인간의 핵심적인 가치를 보호”하는 것으로 정의하고 있음.<sup>4)</sup>
  - 인간안보는 인간의 생존, 인간다운 삶, 존엄성을 유지하도록 정치, 사회, 환경, 경제, 군사, 문화시스템을 구축하는 것을 의미함.
  - 인간안보는 인간개발과 인권에 잘 부합되는 개념으로서, 근본적으로 교육, 참여를 위한 기회 등과 연계되어 있음.

## □ 자유권과 사회권 연계추진을 통한 인권개선 실현

- 북한인권의 심각성이 국제 공론화되면서, 지난 정부는 대북지원을 통해 식량난에 처한 북한주민들의 ‘먹고 사는 권리’(right to food and nutrition) 신장의 중요성을 강조함.
  - 그러나 실제 대북지원 추진과정에서 우리 정부는 인도주의 정신 구현보다는 남북관계 관리 및 개선이라는 정치적 목표에 더욱 치중하여 왔음.
  - 남북관계 추진과정에서 북한의 억압적인 사회체제를 변화시키기 위한 노력이 거의 이루어지지 못함.
  - 북한주민들의 분야별 인권유린 실태를 파악하여 실제 인도적 위기상황에 처해있

---

3) Gloria Davis, *A History of the Social Development Network in the World Bank 1973-2002*, World Bank, Social Development Papers, No. 56, 2004, 김수암, 앞의 글, p. 9에서 재인용.

4) *Human Security Now: Protecting and Empowering People*, 2003.5.

는 주민들의 침해된 권리를 회복시켜주고자 하는 접근이 매우 미흡함.

- 대북지원이 장기화되었으나 단순한 긴급구호물자 차원에 머물러 있어 북한주민들의 개발역량을 강화하기에는 무리가 있음.

#### □ 북한주민의 인권개선을 위한 기본 정책방향 정립

- 북한주민의 삶의 질 향상은 **침해된 인간존엄성을 회복**시킨다는 차원에서 접근되어야 함.<sup>5)</sup>
  - 김대중 정부와 노무현 정부 하에서 남북협력과정에서 북한주민의 인간존엄성 회복 혹은 인권증진이 명시적인 정책목표로 설정되지 못하였음.
  - 다만 대북 인도적 지원의 당위적 목표를 인류보편적 가치인 인도주의 정신 구현, 남북화해 협력 실현과 동포애 전달을 통한 민족공동체 회복으로 명시함.<sup>6)</sup>
- 북한인권의 심각성이 국제공론화되면서, 지난 정부는 대북지원을 통해 식량난에 처한 북한주민들의 ‘먹고 사는 권리’(right to food and nutrition) 등 북한주민의 경제·사회적 권리 신장을 도모하고 있다고 설명하였음.
  - 그러나 기존 정부의 대북지원이 북한주민의 인도적 상황을 파악하고 이에 근거하여 체계적으로 추진된 인도적 차원의 사업이라고 규정하기에는 무리가 있다는 평가
  - 실제 대북지원 추진과정에서 우리 정부는 인도주의 정신 구현보다는 남북관계 관리 및 개선이라는 목표에 더욱 치중하여 왔음.
  - 북한주민들의 분야별 실태를 파악하여 실제 인도적 위기상황에 처해있는 주민들의 침해된 권리를 회복시켜주고자 하는 접근은 이루어지지 못하였음.
- **인간개발에 대한 통합적 접근** 하에서 주민들의 자발적인 참여를 최대한 이끌어 낼 수 있는 방식의 협력이 추진되어야 함.
  - 대북지원이 단순한 긴급구호물자 차원에 머물러 있는 경우 북한주민들의 개발역량을 강화하기에는 무리가 있음.

---

5) 이금순 외, 『비핵개방3000구상: 행복공동체 형성방안』통일연구원 협동연구시리즈 2009.

6) 통일부, 『통일백서 2005』, p.160, 김수암, 앞의 글, p.2에서 재인용

- 대북지원이 장기화되면서 개발구호 혹은 개발지원 사업으로의 전환이 시도되어 왔음.
  - 특히 국제기구와 민간차원에서는 여성에 대한 소액대출(micro-credit) 사업, 지역개발사업 등이 소규모 단위의 실험사업으로 추진되기도 하였음.
  - 북한의 빈곤계층 및 취약계층이 단순히 지원의 수혜자로 머물지 않고, 빈곤을 극복할 수 있는 주체로 참여할 수 있는 프로그램은 매우 미흡하였음.
  - 특히 우리 정부차원에서 인간개발차원의 통합적 접근개념은 제대로 반영되지 못하여 왔음.
- 북한주민의 삶의 질 향상을 위해서는 **북한당국의 책임성(accountability)**이 강화되어야 함.
- 특정지역 주민들의 삶의 질 향상은 단순히 외부의 지원으로 달성되기에는 무리가 있음.
  - 특히 삶의 질 향상을 위해서는 사회개발차원의 접근이 필요하다는 점에서, 당국 차원에서 개발 혜택의 불공평성 등을 시정하기위한 사회규범 및 제도를 마련하여야 함.
  - 이는 곧 북한사회가 국제사회의 보편적인 가치와 규범에 기반 하여 법률과 제도를 정비하는 것을 의미함.
  - 북한당국이 주민들의 삶의 질과 관련하여 자체계획을 수립하고, 국제사회와 협력을 통해 이를 달성하기 위한 자구노력이 이루어져야 함.

### III. 구상별 북한주민의 인권개선 세부추진방안

#### (1) 평화공동체 과정

##### □ 가족 생사확인·서신왕래·상봉과 지원연계 추진

- 남북 간 인도적 사안인 납북자, 국군포로, 이산가족 문제해결 및 주민왕래 기반 조성이라는 차원에서 가족 생사확인 및 서신왕래를 본격화하기 위해 대북지원을 연

계하여 추진함.

- 가족 생사확인 및 서신왕래 소요비용을 현물로 지원하고, 이와 병행하여 비료 및 농기구 지원 등 농업지원을 본격화함.

#### □ 취약계층의 집중지원

- 북한의 사회변화 상황을 감안하여 취약계층의 소재 및 특성을 파악하여, 집중적인 지원을 추진함.
  - 지속되는 경제난으로 붕괴된 사회보장체계의 지원대상이 되는 계층들에 대한 집중지원 방안을 모색함.
  - 영유아에 대한 급식지원, 취약계층 임산부에 대한 영양지원 등을 강화함.
  - 구금시설 수감자, 연금생활자 등 취약계층에 대한 집중지원 계획을 구체화함.

#### □ 북한 인권상황에 대한 실태조사 지속추진

- 사안별 인권상황에 대한 지속적인 현황조사를 추진하고, 이를 기반으로 북한당국에 대한 개선 촉구와 협력을 제의함.
  - 북한의 인권상황이 특정변수에 의해 급속도로 악화될 수 있는 여지가 있다는 점을 주목함.
  - 지역별, 계층별 인권상황 변화 추이를 파악하는 것이 필요함.
  - 국내입국 북한이탈주민 조사와 병행하여, 보다 체계적인 현황파악 노력을 제도화함.

#### □ 북한주민 생활향상과 관련 실태조사 실시 및 복지현황 파악

- 소득 및 건강실태 파악(빈곤층, 의료 서비스 실태, 주민 건강상태), 사회보장 및 절대빈곤층의 보호, 사회보험(의료), 연로보장 실태 등을 중점으로 파악하여, 중점 지원 분야를 선정 하여 추진할 수 있도록 함.
  - 실태파악의 방법은 북한의 제도 및 기초자료 분석과 현장 방문 실사를 병행
  - 북한 내 활동 국제기구 및 민간단체들과 협력 방안 모색

## □ 지원계획의 수립

- 지원계획 수립과정에서 우선적 작업은 단계적인 지원규모 및 그와 관련된 지원수준을 설정하는 것임.
  - 평화공동체에서의 적정한 사회복지수준을 설정하기 위해 OECD 국가와 비교하여 열악한 상황을 점진적으로 개선 노력
  - 인권을 포함한 주민의 기본적 생존과 연계된 것이며, 북한주민의 행복권 확보 차원 뿐만 아니라 남북의 연대감 및 공동체 형성을 위한 기본적 작업이 될 수 있음.

## □ 인권개선을 위한 남북 협력의 기반 마련

- 인권개선 차원에서 남북한 협력 기반을 마련하는 것이 필요하며, 유엔 혹은 지역인권기구, 국가인권기구 등을 통한 기술협력 방안을 구체화할 필요가 있음.
  - 이를 위해서는 모든 국가가 안고 있는 인권현안(예: 불법이주) 등을 중심으로 현실적인 보호 및 해결방안을 논의하는 것이 필요함.
  - 국제노동기구 등과의 공동협력 방안 모색 필요
- 이산가족, 납북자, 국군포로 등 남북 간 인도적 사안해결의 근원적 해결과 지원 연계 본격적 추진을 협의하기 위한 당국 간 대화를 정례화함.
  - 남북 간 인도적 사안 해결을 위한 적십자 차원의 협력뿐만 아니라, 농업복구, 보건복지 등 북한 사회개발지원 협의를 위한 관련당국 간 실무대화를 제도화함.
  - 북한주민의 권리의식 형성 및 회복을 위한 주민참여 유도, 북한당국의 자구노력 강화 등이 남북 간 협력의 기본방향이 되도록 합의함.

## □ 북한의 교육 분야 개발지원계획 수립

- 북한의 인적자원 현황 및 교육환경을 파악하고, 중장기적으로 북한인력 자원 개발 계획을 마련하여야 할 것임.
  - 이러한 과정에서 북한 교육성 등 관련 실무기관들과의 협의를 정례화 함으로써, 북한의 실정에 맞는 인력개발체계를 수립하는 것이 필요함.

- 식량난으로 인해 제대로 기능하지 못하였던 북한의 기초교육체계 산업인력들에 대한 교육체계 등을 일정수준으로 회복시킬 수 있도록 지원함.
- 향후 추진될 전문인력 양성을 감안하여 북한 관리인력들에 대한 해외산업시설 및 교육내용 공동조사 및 토론회를 추진할 필요가 있음.

## (2) 경제공동체 과정

### □ 주민왕래, 송금추진, 방송교류 등을 통한 북한주민의 권리증진

- 이산가족 문제의 궁극적 해결을 위해 남북 이산가족 간 단기 왕래, 송금 추진, 방송 교류를 합의하고, 이를 통해 북한주민의 외부사회 정보 접근을 전면적으로 확대함.
- 이를 통해 주민들의 권리의식 증진뿐만 아니라, 개인에 대한 경제지원 확대를 통해 실질적인 삶의 질 향상을 유도함.

### □ 주민생활향상 프로그램 지원협정 체결 및 시범 가동

- 「평화공동체」통일과정에서 파악된 실태 분석을 기초로 하여 빈곤 문제의 근원적 해결 및 북한주민생활향상 프로그램 추진 협정을 체결함.
- 빈곤문제 해결을 위한 농업지원을 확대하고, 주민생활 향상을 위한 지원 부문, 내용, 우선순위, 지원방법을 구체화함.

### □ 사회안전망 구축계획 수립

- 북한주민의 삶의 질 향상과 남북 통합을 위해서는 사회복지 전 영역에서의 단계적 안전망의 확보와 체계 구축이 전제 되어야 함.
- 최저수준의 소득보장의 결정과 개별적 사회적 위험에 대처 할 수 있는 공공부조, 사회보험 등의 설계
- 1차 의료기관을 공공부분으로 구성하며, 2·3차 의료기관은 공공과 민간이 혼합된 형태로 의료공급체계의 마련
- 경제협력과 병행하여 취업기회 제공, 의약품 및 의료 장비 지원, 의사 연수 기회 부여, 취약계층 재정 지원, 사회 복지사 양성 프로그램 가동
- 사회복지 전문인력의 확충과 사회복지시설의 지역적 안배 및 확대 운영, 아동,

가족, 노인, 장애인 서비스의 통합적 실시, 지역사회 기업, 종교 단체 등 민간자  
원의 활성화

- 사회복지비 확보를 위한 예산운용계획 수립

○ 우선적 지원 부문 및 내용을 감안하여 시범지역 설정 후 남북협력지구에서 주민  
생활향상 프로젝트를 시범 추진함.

- 북한이 원하는 지역을 고려하여 협의하며, 제한된 지역에서의 민족공동체 초기  
단계 진입을 시범적으로 시도함.

#### □ 인간개발의 본격화의 및 복지협력의 제도화

○ 시장 구조 및 비시장 구조에서의 역할과 복지공급체계별 수행체계에 따른 프로그  
램을 수준별로 계획하고, 공식적 필수 지원과 비공식적 지원 및 사각지대의 대처  
방안 등을 고려하여 인간개발을 위한 사회복지수행의 계획을 면밀히 구조화함.

#### □ 지역사회개발 사업의 시범운영

○ 계획된 사업들을 시범지역별로 운영하여 장단점 및 모형등을 개발하여 확대 적용  
할 수 있는 근거를 마련함.

- 북한이 원하는 지역을 고려하여 협의하여, 제한된 지역에서의 민족공동체 초기  
단계 진입을 시범적으로 시도함.

- 계획된 지역개발사업들을 시범지역별로 운영하여 장단점 및 모형 등을 개발하여  
확대 적용할 수 있는 근거를 마련함.

#### □ 북한개발 관련 전문 및 기술인력 양성 계획 수립

○ 북한의 기존 교육체계로는 북한개발에 투입할 내부인력들의 체계적인 양성이 어렵  
다는 점을 감안하여, 단기적, 중장기적으로 투입할 전문 및 기술인력 교육이 필요함.

- 이를 위해서는 북한교육 및 경제당국, 국제 관련 기구, 국내외 대학 및 관련교육  
기관 등과 협력이 이루어져야 할 것임.

- 북한교육 전반에 대한 체계적 지원을 위해서는 국제사회와의 역할분담과 협력이 이  
루어져야 한다는 점에서, 북한 교육분야 지원을 위한 국제기구 협력 계획 수립 필요

- 전면적인 교육협력은 민족공동체에서 가능할 것이기 때문에, 전문인력 양성 등 시범적인 교육협력을 추진하기 위해 제도적인 틀을 정비하는 것이 바람직함.

### (3) 민족 공동체 과정

#### □ 장기 방문 및 상속 허용 등을 통한 북한주민권리 향상

- 남북 간 주민의 상대지역 장기방문 및 상속 허용 등을 통해 가족 재결합 등의 기본 환경을 조성하고, 북한주민의 기본적인 권리 보장을 유도함.
- 남북 통합과정에서 개인의 자유로운 의사가 존중될 수 있도록 하는 제도적 기반 조성에 기여할 것임.

#### □ 주민생활향상 프로그램 확대 시행

- 주민생활향상 프로젝트를 본격 추진하고 복지적 측면에서 북한 주민의 최소한의 삶의 질 보장 프로그램을 가동함.
- 사회안전망 구축의 제도화, 복지 지원의 본격화, 지역단위의 사회개발센터의 운영 등 시범적으로 진행해 온 사업을 본격 가동하여 민족공동체의 구체적 형성과 실행 추진
- 북한주민의 인간다운 삶의 질 보장을 위한 단계별 과제가 순차적으로 명확하거나 각 단계별로 진전해 나가는 시간적 간격이 일정하지 않을 것이라는 현실을 감안함.
- 실제 사회복지 영역의 단계별 과제는 실행 가능한 방안 개발과 기준설정을 위한 남북당국 간 협의와 공조 등이 요구되기 때문에 일정한 기간과 노력이 필요함.
- 또한 적절한 프로그램이라 하더라도 시범적 검증과 지역에서의 정착이 요구될 것이라는 점에서 다각도의 시뮬레이션과 정교한 설계 작업 등을 착실히 추진함.

#### □ 사회개발의 본격화의 및 복지협력의 제도화

- 시장 구조 및 비시장 구조에서의 역할과 복지공급체계별 수행체계에 따른 프로그램을 수준별로 계획하고, 공식적 필수 지원과 비공식적 지원 및 사각지대의 대처 방안 등을 고려하여 인간개발을 위한 사회복지수행 계획을 면밀히 구조화함.

- 북한 사회개발지원은 남북 공동체의 동질성과 삶의 질 향상을 위한 방향으로 추진되어야 하며, 빈곤과 실업문제의 극복, 사회적 안정의 제공, 소득 재분배의 수단으로 기능을 수행하여야 함.
- 또한 노동의 유연성 증진, 경제정책과의 연계와 생산성 증진과 맞물려서 진행되어야 하며 이러한 목표 간의 적절한 조화가 이루어져 나가야 함.
- 양면적 혹은 상충적인 측면의 세부적 분석을 통한 적절한 지점의 설정과 협의가 필요함.

#### □ 북한개발을 위한 전문인력 양성 본격화

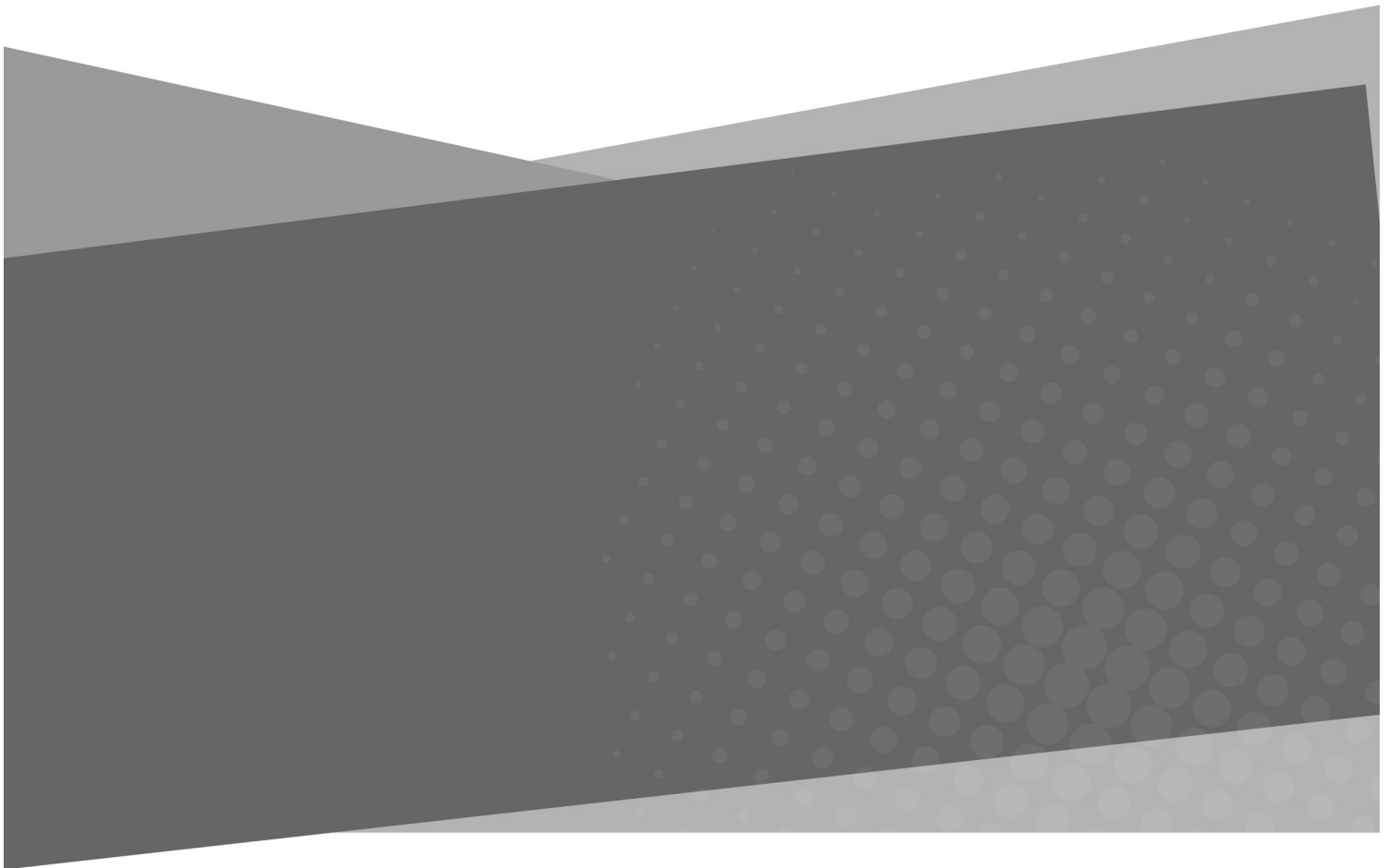
- 『비핵·개방·3000』구상에서 제시된 바와 같이 북한 지역별로 기술교육센터를 설치·운영함.
- 북한의 교육제도가 원활하게 기능할 수 있도록 하는 복합적인 지원도 이루어져야 할 것임.
- 북한의 경제개발 인력을 위한 전문인력 양성은 북한의 기존인력에 대한 보수교육 방식으로 진행하는 것이 바람직함.
- 북한의 사회개발을 위해서는 북한주민들의 자발적 참여를 통한 민주적이고 투명한 의사결정 제도가 전제되어야 한다는 점에서, 북한 내 민주주의 및 인권관련 사회교육 프로그램을 활성화함.
- 사회교육을 통해 북한주민들이 스스로 빈곤을 타파하고 개발의 주체로 역할 할 수 있도록 유도함.



# 북한인권 문제 개선을 위한 시민사회의 역할과 전략

김 수 암

통일연구원 선임연구위원, 민주평통 상임위원  
국가인권위원회 북한인권포럼 위원





## 1. 왜 시민사회의 역할이 중요한가?

- 노무현 정부는 남북관계 개선과 한반도 평화를 종합적으로 고려하여 북한인권문제에 전략적으로 접근한다는 기조 아래 북한인권문제에 소극적·유보적으로 대응하여 왔음.
  - 북한인권문제는 국제사면위원회 등 국제인권비정부기구에서 북한인권보고서를 발간하는 등 역설적으로 국제사회에서 활발하게 공론화되었고 유엔총회, 인권이사회(전신 인권위원회) 등 유엔인권기구에서 북한인권문제가 주요 의제로 부각되었음.
  - 우리 정부의 소극적 태도 속에서 국내에서도 보수 성향의 우리 시민사회를 중심으로 북한인권 문제 해결을 위한 활동이 본격적으로 전개되었음.
- 이명박 정부 들어 북한인권 개선을 100대 국정과제로 설정하고 이명박 대통령도 북한인권 개선 필요성을 공개적으로 표명하고 있음.
  - 유엔 차원에서의 인권개선 활동에 적극적·주도적으로 참여하고 있음.
  - 그러나 실제 국제정치 현실상 양자 당국 관계에서 인권의제는 민감성으로 인해 갈등의 요인으로 작용하고 있음.
  - 보편적 연성가치인 인권도 정치·군사·경제적 이익과 충돌될 경우 후순위로 밀리는 것도 부인할 수 없는 사실임.
  - 특히 북한의 경우 정권·체제 안보의 관점에서 인권문제 제기에 대해 정권 및 체제를 붕괴시키려는 정치적 음모라는 인식 아래 강력하게 반발하고 있음.
  - 특히 북한의 경우 핵심원칙의 하나인 주권의 원칙으로 대응하고 있음.
- 그러나 인권 NGO 등 시민사회는 이러한 정치적 논란에서 자유로울 수 있다는 점에서 우리 시민사회는 북한인권 문제 해결을 위한 핵심 주체라고 할 수 있음.
  - 안타깝게도 우리 시민사회 내부에서 북한인권문제를 바라보는 시각과 개선전략을 둘러싸고 갈등을 빚어온 것이 사실임.
  - 다행스럽게 북한인권 실상이 열악하다는 점에 대해서는 공감대가 형성되었다고 봄.
  - 이제 북한인권 개선을 위한 우리 시민사회의 역할과 전략에 대해 보다 건설적인 논의가 활성화되어야 할 것임.

- 궁극적으로 북한주민이 인권개선의 주체이지만 북한의 폐쇄성과 전체주의적 성격, 한반도 분단의 특수성을 고려할 때 우리 시민사회는 단순히 개입의 역할을 넘어 개선주체의 성격도 갖고 있다고 봄.
- 북한인권 문제 해결을 위한 시민사회의 역할은 북한인권 문제 개선 활동을 위한 우리 사회와 국제사회의 역량 형성 및 강화, 북한당국을 대상으로 하는 북한인권 개선 주창 활동, 북한인권 개선을 위한 북한 내부 역량 형성으로 대별할 수 있을 것임.
- 우리 시민사회는 이러한 차원에서 다양한 활동을 전개하여 왔는 바, 그동안의 활동을 검토하고 향후 추진전략에 대해 살펴보고자 함.

## 1. 북한인권 문제 개선을 위한 역량의 형성

- 북한인권 개선을 위해서는 북한당국의 인식·태도·정책의 변화를 유도해야 하고 이는 장기적인 과정을 거쳐야 한다는 점에서 한국 사회의 관심과 역량, 국제사회의 관심과 역량을 형성하고 강화하는 것이 필요함.
- 이를 위해서는 우리 사회 내부와 국제사회의 북한인권 문제에 대한 관심을 유도하고 여론을 결집할 수 있는 공론화 활동을 강화해야 함.

### 가. 국내의 북한인권 관심 제고

- 북한인권 보고서와 마찬가지로 북한인권 문제에 대한 관심도를 고조시키기 위해 북한 인권 관련 학술·행사를 개최할 필요가 있음.
- 북한인권 행사는 2가지 방향에서 추진될 필요가 있음.
- 첫째, 북한인권 실상을 알리는 행사는 앞으로도 지속적으로 개최될 필요가 있음.
  - 이 경우에도 북한인권 보고서와 마찬가지로 주제별, 사안별 행사가 보다 활성화될 필요가 있음.

- \* 예를 들어 북한인권시민연합은 「북한인권: 종교의 자유와 고문」이라는 주제로 국제행사를 개최한 바 있음.
- 둘째, 북한인권 학술행사는 이제 공론화를 넘어 우리 NGO들도 북한인권을 실질적으로 개선할 수 있는 구체적인 방안들을 모색하는 데 역량을 집중해나갈 필요가 있음.
  - \* 예를 들어 북한인권시민연합의 경우에도 ‘북한인권·난민국제회의’를 지속적으로 개최하면서 공론화와 동시에 최근에는 ‘새로운 접근’이라는 주제로 설정하여 방안을 모색하는 등 회의의 성격을 새롭게 정립하고 있음.
  - \* 평화재단에서도 전문가 포럼 및 워크숍 등을 통하여 방안 모색 중심의 회의를 개최하고 있음.
  - \* 북한민주화네트워크 등 인권NGO들이 정책의제 형성과 대안 제안 활동을 강화하고 있음.
  - 앞으로 전문가 포럼, 워크숍 등을 통하여 방안을 모색하고 확산해나갈 필요가 있음.
- 우리 NGO들은 보고서 발간, 학술행사 이외에도 다양한 계층을 대상으로 인권실상과 개선방안을 교육할 수 있는 프로그램을 개발하고 시행할 필요가 있을 것임.
  - 예를 들어 북한인권 아카데미 등을 보다 활성화할 필요가 있음.
  - 이러한 NGO의 활동은 통일교육원 등 정부 차원의 교육과 상호 보완적으로 이루어질 수 있도록 정부와 NGO 사이의 협력관계를 구축하고 정부가 재정적으로 지원할 수 있도록 함.
- 다양한 계층을 대상으로 하는 북한인권 교육을 위한 교육교재를 공동으로 개발해나갈 필요가 있음.
  - 특히 영상자료 등 시청각 자료들을 대량 제작하여 배포해나갈 필요가 있음.
- 현재 수도권을 중심으로 북한인권 캠페인 및 행사가 집중되고 있는 바, 지방 시민사회와 협력하러 권역별로 북한인권 관련 행사를 확대해나갈 필요가 있음.

## 나. 중층적 네트워크 형성의 중심 역할 수행

- 인권은 보편적 가치로서 북한인권 문제는 한반도를 넘어 국제사회가 함께 개선을 위한 책무를 가지고 있다는 점을 인정할 필요가 있음.
  - 특히 남북관계의 현주소를 고려할 때 남북관계만을 통하여 북한인권 상황을 개선하는 데는 한계가 있음.
- 특히 인권문제에 대한 북한당국의 태도를 고려할 때 북한인권 개선을 위해서는 국제적 역량을 결집하는 것이 무엇보다도 중요함.
- 국제적 연대와 역할 분담이 필요할 것인 바, 한국, 유엔, 미국 등 개별국가, NGO가 역할분담을 통해 북한인권문제에 접근할 필요가 있음.
  - 우리 시민사회는 국제역량 결집을 위한 중층적 네트워크를 형성하여 여론을 형성하는 데 핵심적인 역할을 수행할 수 있어야 함.
  - NGO간 국제적 연대네트워크 형성
  - 개별국가 의회, 정부 대상 네트워크 형성 및 주창활동
  - 유엔 대상 네트워크 형성 및 주창활동
- 북한인권에 관심을 갖고 활동을 전개하고 있는 국제인권NGO와의 연대를 강화함.
  - 북한당국은 유엔인권위원회, 유엔총회 결의안, 미국과 일본의 북한인권법 제정 등에 대해 거부전략을 취하고 있지만 북한이 국제인권NGO로서 최초로 국제사면위원회를 북한으로 초청한 사례에서 보듯이 국제인권NGO와의 협력관계 구축은 공론화와 개선을 위한 여건 조성에 중요한 기반이 될 수 있을 것임.
  - 인권 분야별 공동 행사 혹은 공동 명의 보고서 발간 등도 검토
  - 북한인권문제에 대해 관심을 갖는 국제인권NGO의 확대
- 북한 자유주간행사, 일본의 '북한인권침해 문제 계발주간' 북한인권 관련 국제행사에서 우리 NGO들이 기획, 운동방향 등에서 주도적인 역할을 수행할 수 있도록 함.
  - \* 예를 들어 그동안 워싱턴에서 개최해오던 북한 자유주간행사가 최초로 서울에서 개최됨.

- 미국, 일본, 유럽연합, 캐나다, 호주 등 개별국가에서의 여론 형성을 주도함.
  - 우리 시민사회 내 인권단체, 연구소 등이 연대하여 미국, 일본, 유럽연합 등에서 북한인권 관련 행사를 개최함으로써 해당 국가 내에서 여론 형성을 주도함.
  - \* 예를 들어 금년도 북한민주화네트워크, 세종연구소 등이 연대하여 워싱턴에서 북한인권 관련 행사를 주최함.
  - 이러한 활동 등을 통해 의회, 정부 대상 네트워크 형성
  - 특히 북한인에 관심이 많은 유럽연합 회원국가, 호주, 캐나다 등과의 연대 강화
- 현재 특정 인권NGO가 중심이 되어 유엔을 대상으로 네트워크를 형성하고 관심을 제고하는 활동을 수행하고 있지만 앞으로는 인권유엔 인권기구를 활용한 북한인권 주창 활동을 강화함.
  - 유엔 총회와 인권이사회 특별절차의 활용: 결의안 내용의 구성 등에서 적극적인 역할 수행
  - 유엔 북한인권특별보고관의 활동 지원
  - 유엔 주제별 특별보고관의 활동 지원
  - 유엔 규약위원회의 활동 지원
  - 유엔 인권이사회 보편적 정례검토(UPR) 적극 활용
  - 이를 위해서는 우리 시민사회 내에서 북한인권 활동을 전개하는 인권단체들의 협력이 강화될 필요가 있음.

## 다. 남한 정부의 북한인권정책 비판감시

- NGO 일반적인 역할에서 보듯이 북한인권 관련 NGO들도 정부의 정책 비판, 견제·감시하는 활동을 전개할 필요가 있음.

## 2. 북한정권 감시 및 북한주민을 위한 권익주창(Advocacy) 활동

### 가. 북한정권에 대한 비판·감시

- 북한당국을 대상으로 하는 시민사회의 북한인권 개선 활동은 2가지 차원으로 대별할 수 있을 것임.
  - 첫째, 북한주민에 대한 북한당국의 인권침해에 대해 보호 활동을 전개함.
  - 둘째, 북한당국이 북한주민에 대한 인권침해 활동을 중지하도록 방지하는 동시에 태도 및 정책변화를 유도하는 활동을 전개함.
- 북한 내에 시민사회가 형성되어 있지 않고 표현의 자유가 실질적으로 제약당하고 있는 상황에서 NGO들은 북한정권의 인권 유린 행위에 대해 비판·감시하는 역할을 수행할 필요가 있음.
- 특히 유엔 차원에서 북한인권 개선을 위한 각종 제도에 적극 참여하여 북한주민을 대신하여 적극적으로 대변하는 역할을 수행함.
- 유엔인권이사회의 보편적 정례검토(Universal Periodic Review) 제도에 따라 2009년 12월 북한에 대한 검토가 있었는데, 앞으로 최종보고서에서 채택된 내용을 중심으로 북한당국의 태도와 정책변화를 감시하는 역할을 수행할 필요가 있음.
  - 이를 바탕으로 2013년에 있게 될 차기 북한 대상 보편적 정례검토에 대비해나갈도록 함.
- 유엔 규약위원회 활동과 관련하여 북한이 제출한 국가보고서 심의 과정에서 서면 자료 등 정보를 제공하여 지원하는 활동을 수행할 필요가 있음.
  - 아울러 북한이 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 2차 국가보고서를 제출한 이후 아직까지 3차 보고서를 제출하지 않고 있는 바, 유엔을 중심으로 북한 당국이 3차 보고서를 제출하도록 요구하는 여론을 형성하는 데 적극적인 역할을 수행함.

- 아울러 고문방지협약, 인종차별철폐협약 등 북한이 아직까지 가입하지 않고 있는 주요 국제인권협약에 가입하도록 촉구하는 활동을 전개함.
- 유엔의 특별절차에 따른 북한인권특별보고관, 주제별 보고관과 긴밀한 협력관계를 형성하고 구체적인 침해정보를 제공하는 역할을 수행함.
  - 북한 당국은 북한인권결의안에 따라 임명된 북한인권특별보고관의 존재를 부인하는 입장을 견지하고 있음.
  - 따라서 주제별 보고관의 위임소관에 따른 구체적 정보를 수집하여 제공하는 역할을 강화해나갈 필요가 있음.
- 북한주민의 인권개선을 촉진하기 위해 비정부기구를 중심으로 인권유린에 대해 책임이 있는 당사자에 대한 처벌 문제와 유엔안보리의 개입 문제가 하나의 전략으로 제기되고 있음.
  - \* 예를 들어 미 북한인권위원회의 Legal Strategies for Protecting Human Rights in North Korea, 'Failure to Protect: A Call for the UN Security Council to Act in North Korea' 세계기독연대의 North Korea: A Case to Answer, A Call to Act 등
  - \* 휴먼라이츠워치, 국제난민기구, 영국 국제반노예연대, 미 북한인권위원회, 북한인권시민연합등 5개 비정부인권단체들은 2006년 9월 14일 유엔안보리 15개 이사국 앞으로 연대청원을 제출하여 북한인권문제에 대한 안보리의 관심을 촉구한 바 있음.
  - \* 비릿 문타폰 전 북한인권특별보고관도 제7차 유엔인권이사회에 제출한 보고서에서 '비처벌'의 문제를 언급하고 있음. 인권적 차원에서 북한주민들을 보호하기 위한 당국의 책임을 강조하기 시작하고 있다는 점을 언급하고 있음. 그리고 북한에 심각한 인권침해가 존재한다는 것이 명백한 상황에서 북한당국과 국제사회는 장기간 인권침해가 존재 혹은 지속하도록 한 책임자에 대한 비처벌 요소를 다루어야 할 책임문제를 거론하고 있음.
- '비처벌' 문제를 공론화하는 것이 북한당국의 인권유린 행위에 대한 예방적 효과를 가져 올 수 있을 지 면밀히 검토하고 NGO 차원에서 공론화 여부를 모색하도록 함.
  - \* 서독이 '중앙기록보존소'를 운영한 것도 이러한 예방적 차원이 반영되어 있었음.

- 유엔인권협약과 북한법과의 괴리, 북한법률의 실천 여부 등을 지속적으로 평가하여 북한당국의 태도 변화를 촉구하는 활동을 전개함.

## 나. 인권침해 사례의 체계적 수집: 실태 보고서 및 뉴스레터

- 북한주민의 인권침해에 대한 방지·보호 및 북한당국의 태도변화를 유도하기 위한 기초 자료로서 인권침해 사례 수집은 2가지 방향에서 추진될 필요가 있음.
  - 첫째, 인권실태보고서는 일정 기간이 소요되는 반면, 인권침해 방지 및 북한당국의 태도 변화를 위한 기초자료로 활용함.
  - 둘째, 현재 발생하고 있는 구체적 인권침해 사례에 대해 뉴스레터 형태로 즉각적으로 발간함으로써 인권침해 방지활동을 위한 자료로 활용함.
- 북한인권에 대한 국내외적 관심을 고조시키는 동시에 북한인권 개선운동이 활성화될 수 있도록 NGO들은 북한인권 보고서를 지속적으로 발간할 필요가 있음.
- 특히 유엔의 특별절차에서 주제별 보고관 제도가 운영되고 있듯이 주제별, 사안별로 특별보고서들의 발간을 확대해나가야 함.
  - 앞으로 정치범수용소 등 구금시설(특히 노동단련대, 집결소, 교양소), 공개처형, 강제노동, 종교, 노동권 등 국제사회가 관심을 갖고 있는 주제별 특별보고서들의 발간이 확대되어야 함.
  - 형사소송법에 규정된 사법처리 실제 적용 실태, 특정사안의 지역별, 시기별, 계층별 실태, 교화소 등 구금시설 수용절차 및 사유, 구금시설에서의 강제낙태 및 영아살해, 정치적 성격의 범죄에 대한 재판절차, 현지공개재판 제도의 운영 실태 등
    - \* 예를 들어 북한인권시민연합은 고문 공화국, 북한인권정보센터는 북한종교자유백서 등 주제별 보고서들을 발간하기 시작하고 있음.
    - \* 또한 국제인권NGO들이 정치범수용소, 종교 등 주제별 보고서들을 발간하기 시작하고 있음.

- 생존권과 자유권을 통합된 관점에서 바라볼 수 있는 보고서들을 발간함으로써 어느 범주의 인권에 우선 순위를 둘 것인지를 둘러싸고 발생하는 소모적인 논쟁이 줄어들 수 있도록 역할을 수행할 필요가 있음.
  - 예를 들어 미 북한인권위원회는 『기아와 인권: 북한기아의 정치학』(Stephan Haggard & Marcus Noland, Hunger and Human Rights: The Politics of Famine in North Korea), 국제사면위원회의 Starved of Rights: Human rights and the food crisis in the Democratic People's Republic of Korea(2004), 좋은벗들의 『북한 식량난과 북한인권』(2004) 등의 보고서를 발간한 바 있음.
- 현재 북한 내에서 발생하고 있는 북한인권 침해 사례를 구체적으로 수집하여 즉각적으로 공개하고 호소 활동을 전개함.
  - 국제사면위원회가 act now(행동강령)를 전개하고 있듯이 그 때 그 때 발생하는 구체적 침해 사례에 대한 주창 활동 전개
  - 구체적 침해사례 중심으로 뉴스레터를 작성하고 이메일 발송 및 언론 배포 활동 전개

## 다. 북한주민을 위한 권익옹호 활동

- 우리 시민사회는 북한당국에 의해 침해되는 북한주민의 인권유린 실태를 고발하고 증지하도록 촉구함으로써 북한주민의 인권을 ‘보호’하는 역할을 수행함.
- 우리 NGO는 북한 주민의 권익 옹호를 위한 권익 주창 활동을 전개할 필요가 있음.
  - 북한 내 시민사회가 형성되어 있지 않은 상황에서 중단기 차원에서 북한주민을 대변하여 권익 주창 활동을 적극적으로 전개해야 함.
- 국제사면위원회(AI)는 북한인권 개선을 위한 행동을 촉구하기 위해서 2000년부터 북한인권예 대한 강력한 행동강령을 제시하고 있음.
  - 국제사면위원회는 주로 탈북 난민에 대한 강제송환 금지와 난민지위 부여, 식량난 해결과 아사 방지를 위한 인도적 지원, 그리고 고문과 실종, 공개처형에 대한 금지와 제도 개선을 촉구하고 있음.

- 북한주민들이 개인적으로 침해사례를 유엔 등 국제사회에 청원할 수 없는 상황에서 우리 NGO는 구체적 침해사건 등을 체계적으로 수집하여 구명운동과 개선을 요구하는 활동들을 보다 활성화해나갈 필요가 있음.
  - 북한법률조차 위반하고 있는 사례들을 집중적으로 수집하도록 함.
  - 국제사면위원회 등 국제인권NGO와 연대망을 구축하여 구체적 침해사건의 국제적 공론화를 강화함.

### 3. 북한 내 역량 형성 활동

- 북한인권문제가 근본적으로 개선되기 위해서는 인권에 대한 북한주민들의 인식이 형성되고 스스로 자신의 권리를 보호할 수 있는 목소리를 내는 주체가 되어야 함.
- 그런데 현재 3대 세습으로 김정은이 후계자로 기반을 구축해가는 한 선군전략을 유지하는 가운데 폐쇄적인 유일지배체제 아래 북한주민들에 대한 통제를 강화할 것으로 예상되는 바, 북한주민들의 인권 인식이 자체적으로 형성되기를 기대하기는 사실상 불가능한 상황임.
- 헬싱키 프로세스에서 보듯이 정보의 유통을 통한 북한 내 주민의 역량 형성이 우리 시민사회의 핵심적인 활동으로 설정될 필요가 있음.
  - 현재 민간 차원에서 대북 방송과 전단 살포 등을 중심으로 정보 유입 활동 전개
- 북한주민들이 비공식적으로 남한 CD 등을 시청하는 등 외부정보가 유통되는 현상이 확산되고 있음.
  - 그러나 이러한 방식의 외부정보 유입이 북한주민의 인권 등 외부세계에 대한 자각으로 이어지지 않는 것으로 파악되고 있음.
  - 따라서 북한 내 비공식적 정보유통 현상을 활용하여 북한주민의 인권인식을 형성할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음.
  - 민·관·연구자가 정보 유통을 위한 방안 및 콘텐츠 개발

- 방송을 통한 대북 정보 유입활동은 우리 민간단체뿐만 아니라 자유아시아방송, 미국의 소리방송 등 미국 단체들도 수행하고 있음.
- 따라서 정보유입에 대한 한국과 미국 사이의 협력 관계를 형성할 필요가 있음.
- 중장기적으로 북한인권이 효율적으로 개선되기 위해서는 북한 내 역량과 우리 시민사회의 역량이 네트워크를 통해 연계될 수 있어야 함.
- 앞으로 우리 시민사회는 북한에 대한 정보유입 활동을 전개하는 과정에서 북한 내부와 네트워크를 형성할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음.

## 4. 남북교류 과정에서 인권 신장 기여

### 가. 사회·문화 교류협력과 인권 기여

- NGO의 경우 당국 차원의 인권대화가 단기적으로 성사되기 어렵다는 점에서 인권적 고려가 반영되는 교류·협력 프로그램을 개발하고 추진함.
- 사회 교류·협력을 확대하는 과정에서 북한주민의 인권인식을 함양할 수 있는 인권적 요소가 고려되어야 함.
- 남북 민간교류과정에서 부문별 인권협력 프로그램을 적극 개발해나가도록 함.
- 예를 들어 여성 간 교류, 노동자 교류에서 성 평등 실현, 노동권 제고를 위한 방안들이 논의되고 구체적인 실천계획들이 마련될 수 있도록 함.
- 이러한 노력을 통해 인권에 대한 인식 공유 등 인권보호를 위한 공동협력의 틀을 만들어가도록 함.

### 나. 대북지원과 인권 기여

- 대북지원 NGO의 경우 인도주의를 구현하되, 국제사회의 흐름을 반영하여 빈곤퇴치를 위한 사회개발협력 과정에서 인권적 요소를 적극 반영함.
- 유엔 차원에서 빈곤축소전략(poverty reduction strategy)에서도 인권에 기반

한 접근(human rights approach to poverty reduction strategies)을 위한 구체적인 지침들을 개발하고 있음.

- 특히 유엔차원에서는 효과적인 빈곤감축을 위해서는 빈자의 empowerment가 이루어지지 않으면 성공을 거두기 어렵다는 결론에 도달하고 있음.
  - 대외원조의 실효성 검토를 통해 단순히 지원자-수혜자의 지원방식보다는, 특정 지역 주민들의 훼손된 권리를 회복시켜주고자 하는 ‘권리에 기반 한 접근’이 보다 바람직하다는 결론에 이르게 되었음.
- 대북지원을 사회개발지원방식으로 전환하면서, 개발협력 사업을 통해 빈곤층을 조직하여 자조능력을 배양하고, 빈곤층의 권익옹호와 지도력·관리력 제고를 위한 프로그램을 개발하고 추진하여 나감.
    - 특히 지원 사업 추진과정에서 지역주민들의 민주적 참여 및 투명성 제고(good governance)를 위한 조치들이 포함되도록 유도해나감.
  - 인권 관련 민간단체와 대북지원 단체 사이의 소통 채널이 형성될 수 있도록 노력함.

## 5. 시민사회의 역할 제고를 위한 고려 사항

- 위에서 제시한 시민사회의 역할이 효율적으로 수행되기 위해서는 법과 제도적으로 이를 뒷받침할 수 있는 여건을 조성하는 것이 필요함.
  - 북한인권법의 통과 등
- 북한인권 개선을 위한 시민사회의 역할이 제대로 수행되기 위해서는 시민사회와 정부 사이에 긴밀한 협력관계가 형성될 필요가 있음.
  - 정책협의회 구성 등을 통한 정책협의 채널의 구성·운영 고려
  - 남북관계에서 정부가 공개적 개선정책을 추진할 수 없는 상황이므로 역할분담의 시각에서 일부 정책을 집행하는 역할 수행

- 우리 시민사회의 북한인권 관련 역량을 효율적으로 결집할 수 있는 네트워크를 형성하는 것이 필요함.
  - 분야별 활동의 상호 보완 및 시너지 효과 창출
  - 상이한 시각에 대한 상호 이해 및 다양한 개선전략의 효과적 결집



Ⅱ 제 2 세션 Ⅱ

# 해외 인권개선 사례가 한반도에 주는 시사점



# 헬싱키 프로세스의 의미와 역할\*

## : 역사적 교훈과 적용가능성

서 보 혁

이화여대 연구교수  
국가인권위원회 북한인권포럼 위원

\* 이 글은 서보혁, 「북한인권관련 헬싱키 구도의 적용 가능성 연구」, 『국제조사문제연구』, 제10호 1권 (2007 상반기), 101-140쪽을 수정한 것임.



## 1. 들어가는 말

북한인권 상황에 대한 국제적 관심과 우려는 이제 새삼스러운 일이 아니다. 북한인권 상황은 탈북자 증언이나 국내외 인권단체는 물론 북한정부가 유엔의 각종 인권기구(국제인권협약, 보편적 정례검토제도 등)에 제출한 보고서를 통해서도 국제사회에 알려지고 있다. 국제사회는 유엔 인권위원회, 인권이사회 그리고 총회에서의 북한인권 결의안 채택을 통해 깊은 우려를 표명해오고 있다. 북한은 유엔과 미국, 일본의 그런 움직임을 체제전복에 이용하고 있다고 반발하고 있다. 이제 북한인권에 대한 국제사회의 관심과 공론화 과정은 충분히 이루어졌다고 말할 수 있다. 그렇다면 문제는 효과적이고 실질적인 북한인권 개선 방법이라고 할 수 있다.

이와 관련하여 국내외 일각에서 냉전기 유럽에서 형성, 이행한 바 있는 ‘헬싱키 프로세스’<sup>1)</sup>를 북한인권문제 해결에 적용할 수 있다는 주장이 나오고 있어 주목을 끌고 있다. 이는 단순히 정책제안 수준이 아니라 미국의 북한인권법이 다루고 있는 것처럼 구체적인 적용가능성을 타진하는 단계에 있다고 볼 수 있다. 이에 따라 국내에서도 최근 들어 이 문제에 대한 관심이 생기고 있어 부분적으로 연구가 진행되어 왔다. 그러나 그나마 수행된 연구는 대부분 북한인권 해결을 위한 국제적 접근방법의 하나로 헬싱키 사례를 소개하거나 역사적 교훈을 살피는데 그치고 있고 적용타당성에 대한 본격적인 검토는 이루어지지 않고 있다. 1975년 8월 1일 조인된 헬싱키 최종의정서 전문이 2006년 국가인권위원회에서 번역되었다는 점도 그런 상황을 단적으로 말해주고 있다.

이 글은 헬싱키 프로세스가 공산권의 인권개선에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴보고, 그것이 북한인권문제 해결에 적용할 수 있는지를 판단하는 것을 목적으로 하고 있다. 서론에 이어 II-III장에서는 헬싱키 의정서의 채택 및 이후 이행 과정을 나누어 살펴 보면서 평가와 함께 북한인권에 주는 시사점을 찾고자 한다. 이에 기초하여 IV장에서는 헬싱키 프로세스가 북한인권문제 해결에 적용할 수 있는지를 성립조건, 관련국들의 입장 등을 검토하여 판단하고자 한다. 결론에서는 이상의 논의, 특히 당시 서독과 미국이 헬싱키 프로세스에서 보인 행동을 참고하며 남한의 북한인권정책에 주는 시사점을 도출해보고자 한다. 본 논의를 위해 관련 선행연구를 주로 참조하였고 헬싱키 최종의

---

1) ‘헬싱키 프로세스’란 1975년 8월 1일 헬싱키에서 동서 유럽의 33개국과 미국, 캐나다의 정상들이 참여하여 유럽안보협력회의(CSCE) 최종의정서(일명 헬싱키 협정)를 채택하고 그것을 바탕으로 합의사항의 구체화를 위한 일련의 협의와 이행 과정을 통칭하는 표현이다.

정서와 이행 논의과정에서의 결정문은 원자료를 살피고, 동독인권 상황은 당시 관련인사의 증언을 참고하였음을 밝혀둔다.

## 2. 헬싱키 의정서의 채택과 그 의의

### (1) 제안 배경과 채택 과정

제2차 세계대전 이후 등장한 동서 냉전은 유럽에서 4대 전승국(미, 소, 영, 불)에 의한 베를린 분할 통치로 윤곽을 드러냈다. 미국과 소련은 유럽을 양진영으로 분할하여 체제 경쟁에 들어갈 조건을 조성하였다. 이때 소련이 주도하는 동구 사회주의진영 형성이 동구권 국가들의 공산정권 수립과정으로 서구 자유주의진영보다 늦었다. 1950년대 들어 소련이 서방권을 향해 유럽의 집단안보 구상을 제의한 것은 이런 배경에서 나온 것이었다.

1954년 2월 10일 소련의 몰로토프(V. Molotov) 외상이 베를린 4개국(미·소·영·불) 외상회의에서 동서 군사블럭을 전유럽안전보장기구(미국은 참관국)로 대체할 것을 최초로 제안하였다. 서방측이 이 제안을 거부하자 소련은 1955년 5월 바르샤바조약기구(WTO)를 조직하여 서방의 군사동맹에 대응하는 동시에 동년 11월 미국을 참여시켜 양진영의 군사 블럭을 대체하는 유럽 집단안보기구 설립을 제안하지만, 이 역시 서방측으로부터 거부당한다. 그러나 이번에 서방측은 소련의 제안을 단순히 반대하는데 그치지 않고 ‘인적 문제(human dimension)’에 관한 제안을 내놓았다. 1955년 8월과 11월 두 차례의 4개국 회담에서 3개 서구 국가들은 정보의 자유로운 흐름, 정보 센터의 설립, 그리고 전문·과학·문화적 부문에서의 사고 및 인적 교류 등을 소련에 제안하였다. 이번에는 소련이 내정 간섭과 국가 주권 존중을 이유로 거부하였다<sup>2)</sup>

1960년대 들어 소련은 중소분쟁을 겪으면서 유럽과 아시아 양측으로부터 협공을 받게 되는 상황에 직면하자 긴장완화정책을 내놓게 되는데, 이때 서독에서는 브란트(W. Brandt) 수상이 등장하여 동서화해를 위한 동방정책(Ostpolitik)을 추진한다.<sup>3)</sup> 소련

---

2) Alexis Heraclides, *Security and Co-operation in Europe: The Human Dimension 1972-1992* (London: Frank Cass & Co. LTD, 1993), pp.3~4.

3) 브란트의 동방정책에는 동서독이 함께 CSCE와 유엔에 참가하는 계획이 포함되어 있었다. 빌리

은 긴장완화책의 일환으로 1966년 7월 6일 부카레스트 WTO 수뇌회의에서 전유럽안 전보장회의 개최를 제안한다. 소련은 이 제안에서 동독, 폴란드의 국경을 서방으로부터 인정받고 과학, 기술, 예술, 문화분야에서 동서협력을 얻기 위한 회의를 미국, 캐나다를 참석시키지 않는 가운데 소집하자고 하였다. 소련의 제안은 2차대전 이후 이룩한 성과, 즉 동구권의 사회주의체제와 두 개의 독일을 서방으로부터 인정받자는 것이었다.

1960년대 후반에 이르러 동서간 긴장이 완화되면서 서방진영은 소련의 제안을 긍정적으로 검토하기 시작하였다. 서방측은 1969년 12월 유럽안보에 관한 북대서양조약기구(NATO) 이사회 선언을 통해 소련이 베를린문제에 협력한다면 전유럽안보문제를 다루는 다자간 동서 교섭에 응할 것이라고 대응하였다.<sup>4)</sup> 거기에는 미국, 캐나다가 참석하는 것으로 되어있었다. 서방측은 동서간 협력분야에 소련측의 제안에 환경을 추가시켰고 최초로 사람, 정보, 사상 교류도 의제로 포함시켰는데, 그것은 향후 회의에서 ‘인적 문제’에 관한 논의의 씨앗이 되었다. 이어 1971년 9월 23일 미·소·영·불 4개국 베를린 협정과 1972년 5월 닉슨 대통령의 소련 방문을 통해 소련이 중부유럽에서 상호 균형감군(Mutual Balanced Force Reduction: MBFR)에 동의함으로써 서방국가들은 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)에 참여하기로 하였다.<sup>5)</sup>

헬싱키 의정서는 다자준비회담(1972. 11. 22-1973. 6. 8 헬싱키), 1단계회담(1973.7.3-7, 헬싱키), 2단계회담(1973. 9. 18-1975. 7. 21 제네바), 3단계회담(1975. 7. 30-8.1, 헬싱키) 등 4개 단계를 거쳐 진행되었다.<sup>6)</sup>

동서 양진영간 CSCE 개최 합의로 1972년 11월 22일 핀란드 헬싱키 근교 디폴리에서 유럽의 33개국과 미국, 캐나다 등 35개국 대표가 참가한 다자준비회담(Multilateral Preparatory Talk: MPT)이 개최되었다. 회담에서 제기된 다양한 테마들은 세 개의 바스켓(Basket)으로 분류되었다. 바스켓 I은 국가들의 상호 관계에서 지침이 될 원칙

브란트 지음, 정경섭 옮김, 『빌리 브란트-동방정책과 독일의 재통합』(서울: 하늘땅, 1990) 참조.

4) NATO 이사회 선언은 같은해 3월 부다페스트에서 열린 동구권 정상회담에서 기존의 두 진영의 군사동맹 해체 주장이 삭제된 것을 계기로 나온 반응이라고 할 수 있다.

5) 이장희, 「Helsinki ‘人權規定’이 分斷國家에 주는 意味」, pp.36~37.

6) Ki-Joon Hong, 「Negotiation for CBMs in the Helsinki Final Act of 1975: Its Implication for the Korean Peninsula」, 『유럽연구』, 제15호(2002년 여름), pp.294~295.

들과 안보 문제를 다루었다. 그리고 바스켓 II는 경제·기술분야 교류와 관련된 문제를 다루었고, 바스켓 III는 인적 교류에 관한 부분이었다.

Basket I에서 가장 어려웠던 것은 참가국간 관계를 규율하는 주제들을 결정하는 것이었다. 소련과 동구권 국가들은 규범을 정하는 협약, 또는 법적 구속력이 있는 원칙을 만들고, 그 핵심으로는 국경의 신성불가침, 내정 불간섭, 무력 사용 금지, 자주 독립 및 영토 보존, 경제 기술 문화적 협력 등을 주장하였다. 서구권 국가들은 법적 구속력을 가진 원칙을 용납하지 않으면서 인권과 자결의 원칙을 강조하고 국경의 신성불가침을 별도의 원칙으로 인정하지 않았다. 결국 국경의 신성불가침, 인권, 자결은 각각 별도의 원칙들로 제정되었고, 그 의미는 회담에서 해석하기로 하였다. Basket I에서 안보에 관한 협상은 신뢰구축조치(C Confidence Building Measures; CBMs)를 중심으로 협상이 진행되었다. 주요 군대이동 및 군사훈련의 사전통보와 참관단 교류문제가 의제에 올라 서로의 의견을 교환하였으나 심각한 입장 차이로 결론을 내리지 못하였다.<sup>7)</sup>

그러나 갈등은 Basket III에서 가장 많았다. 미국을 제외한 서구진영, 특히 EC의 9개국 회원들은 정보·인적 교류를 동구권을 점진적으로 변화시킬 수 있는 부분으로 보았기 때문에 Basket III를 앞으로의 회담에서 가장 중요한 이슈이자 협상 카드로, 또는 회담에 찬성하는 결정적인 조건으로 여겼다. 결국 소련은 처음 Basket III를 반대하였으나 Basket I, II를 얻기 위한 고육책으로 수용하는 것을 검토하지 않을 수 없었다.

1973년 7월 3-7일 헬싱키에 CSCE 회원국 외무장관들이 모인 1단계회담은 다자준비회담의 결과인 회의절차, 의제 등을 승인하였을 뿐 다른 협의는 없었다. 이때 다자준비회담에서 남긴 ‘헬싱키 협의에 대한 최종 권고’(Final Recommendations of the Helsinki Consultations; 또는 일명 ‘Blue Book’)라는 간략한 문서가 공식 채택되었다. 거기에는 CSCE의 운영절차와 관련한 5가지 기본규칙이 담겨있는데,<sup>8)</sup> 그 중 ‘이의의 부재’로 정의되는 합의의 원칙이 이후 CSCE 진행과정에서 큰 역할을 하였다.

제네바에서 열린 2단계회담은 CSCE 과정에서 가장 복잡하고 어려운 절차를 따랐는데, 논의는 조정위원회(Coordinating Committee)와 감독 기구, 3개의 Basket위원회, 그리고 5개 실무그룹 등에서 진행되었다. 참가국들은 회의에서 작성할 문서는 법적 구속력 대신에 도덕적, 정치적 구속력을 가지는 것으로 합의하였다.<sup>9)</sup>

---

7) 위의 글, pp.298~299.

8) Heraclides, *Security and Co-operation in Europe*, pp.11~12.

9) 합의 문서를 ‘최종 의정서(Final Act)’로 부르기를 제안한 나라는 영국과 미국이었다. 그렇게 부름

군사적 신뢰구축 관련 논의에서 NATO측은 CSCE의 맥락 안에서 군사적 조치를 제한적으로 다루기를 원했다. 특히 미국은 CSCE에서 병력과 무기를 다루는 것에는 관심이 없었는데 소련과 추진한 전략무기감축협상(Strategic Arms Limitation Talks: SALT)과 상호균형병력감축(MBFR)과 같은 다른 안보레짐이 그런 문제를 다루는데 적합하다고 생각하였기 때문이다. 이런 사정을 반영해 WTO측에서도 루마니아를 제외하고 CSCE에서 구체적인 군사적 조치들이 다뤄지는 것을 원하지 않았다. 그러나 비동맹중립국가들은 CSCE를 군사안보문제들이 논의되는 포럼으로 간주하고 장차 CSCE가 군사동맹을 대체할 범유럽 집단안보체제가 되기를 기대하였다.<sup>10)</sup> 결국 CSCE를 바라보는 각 그룹의 견해차이로 사전 통보 및 참관 교류 등 군사적 신뢰구축 조치들에 대하여 결론 내리지 못하였다. 그러나 1975년에 들어 소련측의 양보와 비동맹중립국측의 중재로 참가국들은 군사적 조치에 관한 사전 통보에 한정하여 그 범위, 활동반경, 기간 등에 관해 합의점을 마련하였다.<sup>11)</sup>

2단계회담에서 첨예하게 쟁점이 된 분야가 인권관련 논의였는데 자결권, 소수민족 문제, 종교 자유 등이 대표적 관심사들이었다. 그런 가운데 종교 자유, 정보 교류, 임의적 구금 금지 등에 관한 사항은 동서 양진영간에 합의점을 갖지 못하였다. 바스켓 III에 대한 협상은 제네바회의에서 진행된 협상 중 가장 길고 힘들었다. WTO측이 바스켓 III를 용납하지 않았기 때문이다. 동구권은 특히, 특정 인도주의 문제와 문화·교육 교류에 대한 관련국 정부간 협력 이상을 수용하지 않았다. 그나마 합의된 Basket III 내용은 주로 EC측의 노력이 컸다. EC 회원국 대부분은 비교적 동구의 인권문제에 적극적인 관심과 강경한 태도를 취했지만, 서독은 조심스러운 단계적 자세를 취하였다. 처음 회담이 시작될 때 소련은 Basket III에 대해 논의를 회피하려 하다가 나중에는 Basket III를 하나의 문서로 작성하되 합의가 아닌 권고의 성격을 주고, 주권 평등과 내정 간섭의 금지, 국내 법률 존중 등을 포함한 서문이 있어야 한다고 요구하였다. 이에 대해 서방진영은 정반대의 입장을 보였다. 동구권은 합의문 서문에 주권 평등과 내정 간섭 금지 등을 포함하는 것에 서구권이 합의한다면, 국가간 상호관계에 관한 '원칙' 모두를 인정하여 (서구권이 요구한 대로) 협력을 증진하도록 하겠다고 했다.<sup>12)</sup>

---

으로써 법적 구속력이 없다는 것을 드러내고자 한 것이다. 같은 책, p.21.

10) John J. Maresca, *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*(London: Duke University Press, 1985), pp.169~170.

11) Hong, 『Negotiation for CBMs in the Helsinki Final Act of 1975』, pp.301~305.

## (2) 헬싱키 최종의정서의 요지

헬싱키에서 열린 3단계회담은 이상과 같은 협의과정을 거쳐 1975년 8월 1일 최종의정서(Helsinki Final Act)를 내놓았다. 의정서는 원칙 선언과 안보 문제, 경제·과학기술·환경 분야에 관한 협력, 인적 교류분야에 관한 협력 등을 3개의 바스켓에 담았다.<sup>13)</sup>

이 중 바스켓 I 에서 제시된 ‘참가국간 상호관계를 규율하는 10대 원칙’(부록 참조)은 양진영의 기본입장을 모두 담고 있는데 각원칙들 사이에 잠재적인 충돌 가능성이 있었다. 의정서는 상기 10대 원칙들간 충돌이 있을 때를 가정하여 “모든 원칙들은 매우 중요하다”고 밝히 10개 원칙들이 각각 똑같이 중요하고 서로 분리할 수 없으며, 다른 원칙을 희생하여 어떤 원칙을 강조할 수 없고 반대로 어떤 분야도 낮은 지위로 무시할 수 없음을 분명히 하였다. 이는 서방측이 동구권의 인권문제에 개입할 수 있는 근거로 활용되었다. 또 헬싱키 최종의정서는 UN 헌장상 의무와 다른 국제조약상 의무 조항들 사이에서 충돌이 발생할 경우에 대해서는 “UN 헌장 103조에 따라 UN 헌장의 규칙들이 선행함을 인정한다”고 명시하였다.

10대 원칙 중 서독이 가장 민감하게 반응했던 원칙은 국경불가침과 자결권의 인정, 두 가지였다. 첫째, 불가침원칙과 관련하여 서독은 통일의 가능성을 고려하여 협력, 평화적 수단, 국제법이라는 3가지 조건을 받아들이면서 소위 ‘평화적 국경 변경’을 의정서에 포함시키는데 성공하였다. 둘째, 자결의 원칙 또한 서독의 입장에서는 통일의 길을 열어놓는데 불가결한 원칙이었다. 소련은 연방내 소수민족의 분리독립운동을 초래할 현실적 우려 때문에 자결권을 반대하였다.<sup>14)</sup> 결국 의정서는 국가들의 영토고권과 관련된 국제법을 위반하지 않는 범위 내에서 자결의 원칙을 수용하기로 하였다.<sup>15)</sup>

헬싱키 의정서에서 인권은 10대 원칙 중 제7원칙에, 바스켓Ⅲ에 인도적 문제를 포함하여 담겨있는데, 이는 동서 냉전질서의 현상유지와, 경제·기술협력 등으로 체제안정

---

12) Heraclides, *Security and Co-operation in Europe*, pp.32~34.

13) 최종의정서의 영문 명칭은 “Conference on Security and Cooperation in Europe, Final Act”이고, 한글 전문은 국가인권위원회 역, 『유럽안보협력회의 최종 의정서(헬싱키협정)』, 2006.

14) 그래서 1990년 5월 31일-6월 3일 워싱턴에서 미소 정상회담에서 부시 미국 대통령이 헬싱키 의정서상의 10대 원칙 중 하나인 자결권을 언급했을 때 고르바초프 소련 공산당 총서기가 거기에 동의한다고 말하자 배석한 미소 양측의 인사들 모두 깜짝 놀랐다. Philip D. Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*(Cambridge: Harvard University Press, 1995), pp.277-278.

15) 이장희, 「Helisinki ‘人權規定’이 分斷國家에 주는 意味」, pp.40~41.

화를 추구한 소련 및 동구권의 이해를 서방측이 수용한 대가로 볼 수 있다. 제7원칙은 “사상, 양심, 종교와 신념의 자유를 포함한 기본적 자유와 인권에 대한 존중”을 말한다. 바스켓 III는 인적 접촉, 정보·문화·교육분야의 교류와 협력을 담고 있다. 제7원칙을 미국이 선두에 선 절대적 접근이 구현되었다고 한다면, 바스켓 III는 서유럽 국가들, 특히 서독이 선호한 점진적 접근을 보여주고 있다 하겠다. 이 둘은 헬싱키 인권 이행 프로세스에서 상호보완적인 역할을 하였는데, 제7원칙은 공산국가의 인권침해 현상을 비판하고 개선을 요구할 수 있는 근거가 되었고, 바스켓 III는 서방의 인권 개입과 동구권 시민들의 외부 접촉을 가능하게 한 기회로 작용하였다.

### (3) 헬싱키 의정서와 채택 과정에 대한 평가

헬싱키 의정서는 정치군사적으로 2차 대전 이후 폴란드·독일의 국경선 유지 및 독일문제의 해결을 전제로 한 것이고, 규범적으로는 인권 개선과 평화 정착을 조화롭게 추진해야 한다는 점을 밝히고 있다. 물론 CSCE의 다양한 구성과 복잡한 이해관계, 그에 따라 조정 및 타협에 필요한 기회비용 등은 헬싱키 최종 의정서의 합의 수준, 구속력, 이행과정에 한계를 가져다주었다. 그러나 역설적으로 헬싱키 의정서가 법적 구속력이 없다는 점이 CSCE의 효과적 운영에 기여하였다는 점을 무시할 수 없다. CSCE 운영의 유연성은 규칙 형성 과정이 참가국들의 국내법상 제약을 받지 않으면서 이후 참여국 간 정치적, 군사적 신뢰구축과 인권 개선에 기여하였다. 헬싱키 의정서 채택이 주는 또 다른 의의는 적대세력이 상대방의 관심사를 인정하고 공동 해결을 모색한 포괄 접근을 전개해 향후 구체적인 이행의 틀을 마련하였다는 점을 꼽을 수 있다.

1960-70년대 유럽의 안보 상황은 냉전 질서의 확립과 그 속에서의 데탕트라는 ‘안정 속의 변화’로 요약할 수 있다. 이때 유럽에서는 미소 냉전질서가 구축된 가운데 동서 양진영이 대립구조를 넘어 대화와 접촉을 전개하였다. 소련을 중심으로 하는 동구진영과 유럽의 서방 진영은 서로 다른 정치적, 경제적, 군사적 이유로 범유럽안보회의의 구상을 검토하게 된다. 소련의 제안으로 부상한 이 구상에는 소련의 세계 및 유럽 안보 전략이 융해되어 있었다고 할 수 있다.<sup>16)</sup>

16) 서보혁, 「헬싱키 틀의 성립과정 연구: 미국, 소련, 서유럽의 전략적 삼각관계를 중심으로」, 『한국과 국제정치』, 제25권 2호(2009 여름), pp.78-79.

소련의 입장은 헬싱키 의정서 채택을 통해 서유럽주둔 미군 철수 외에는 영토보전, 동구권 확보, 서방으로부터 기술도입 등 대부분의 목적을 달성하였다고 평가할 수 있다. 그런 점에서 미국과 서유럽국가 내에서는 의정서 채택을 비판하는 여론이 적지 않았으나, 헬싱키 의정서는 서방진영에게 동구진영과 인간, 정보, 문화의 교류를 통한 인권 증진, 국경선의 평화적 변경을 통한 독일통일 가능성에 대한 기대를 불러일으켜 동서간 손익계산을 일방적으로 평가하기 어려웠다.<sup>17)</sup> 헬싱키 의정서는 동서간 이해관계의 범위를 정하고 그에 관한 기본인식과 원칙적 이행방향을 제시했다는 점에서 진영간 국제협력의 출발점이 되었다.

최종의정서가 채택되는데 소요된 시간은 동서간 대립관계와 많은 참가국에 따른 다양한 입장의 조정과정을 보여주고 있다. 진영간 입장 대립으로 인해 협상은 주고받기식(tit-for-tat) 형태로 나타는 상호주의(reciprocity) 협상전략이 적용되었고, 복잡한 이해관계의 조정을 위해 중재국의 역할이 주목을 받았다. 그리고 같은 이유로 협상과정에서 이슈간 연계현상이 두드러졌다. 최종 의정서의 세 개의 바스켓은 그런 과정을 통해 만들어졌다. 동서 양진영간에는 ‘내정 불간섭’과 ‘인권’ 사이에 복잡한 연계를 추진하였다.

헬싱키 의정서 채택의 의의를 살펴봄에 있어서 먼저 최종의정서를 낳은 CSCE의 성립 조건을 주목할 필요가 있는데, 세력균형과 이익균형이 동시에 존재하였다는 점을 꼽을 수 있다. 냉전 이후 세계질서, 특히 유럽질서는 미국을 중심으로 한 서방의 NATO와 소련을 중심으로 한 WTO가 팽팽한 세력균형을 이루었다는 점은 주지의 사실이다. 1969년 3월 WTO진영이 부다페스트 선언에서 유럽주둔 미군철수를 포기한 점, 1972년 5월 미국과 소련이 중부유럽에서 상호균형병력감축에 동의한 것은 유럽에서 세력균형을 확립한 조치이자 그에 기초하여 양진영간 이익균형을 추구할 발판을 마련한 것으로 평가할 수 있다. 그 이후 그로미코(A. Gromyko) 소련 외상과 키신저(H. Kissinger) 미 국무장관 사이에는 CSCE 협상 타결에 나섰고, 비동맹중립국들의 중재 노력도 힘을 얻게 되었다. 소련은 서방으로부터 동구권에 대한 ‘영향권’(sphere of influence)을 인정받고, 동구권은 서방과 경제 및 과학기술 교류를 통하여 경제 발전을 추구하였고, 미국을 포함한 서방권은 사회주의진영의 서진(西進)을 막고 접촉을 통해 동구권의 인

---

17) 박봉식, 「헬싱키體制以後 美蘇의 世界戰略」, 『북한』, 제46호(1975), pp.29~30.

권 개선 및 체제 변화를 추구하였다. 그러한 상이한 이해관계는 선후가 아니라 하나의 틀에서 동시에 논의될 필요성이 동서간에 공감대를 이루었다.

CSCE 논의과정과 그 결실로서 헬싱키 최종의정서 채택은 현대 국제사회의 다양한 관심사를 포괄적으로 인정하고 공동 해결을 모색하기로 합의한 점에 가장 큰 의의가 있다. 헬싱키 의정서는 정치적으로 2차대전 이후 폴란드, 독일의 국경선 유지를 전제로 한 것이고, 도덕적으로는 근본적인 인권 기준이 지속가능한 평화의 주요 토대라는 점을 밝히고 있다. 그럼에도 CSCE의 다양한 구성과 복잡한 이해관계, 그에 따라 조정 및 타협에 필요한 절차와 시간 비용 등은 헬싱키 최종 의정서의 합의 수준, 구속력, 이행과정에 한계를 가져다주었다. 그러나 CSCE가 조약이나 법적 구속력 있는 기구가 아니라는 점이 CSCE의 효과적 운영에 기여한다는 역설이 발생한 점을 무시할 수 없다. CSCE의 유연성은 규칙 형성 과정이 대내적인 법적 제약을 받지 않으면서 각국의 인권상황을 감시할 수 있었다.

인권관련 분야의 합의를 평가할 때, 가장 먼저 지적할 수 있는 점은 그것이 진영간 상호관심사의 상호인정 과정에서 이루어진 정치적 타협의 산물, 적극적으로 표현해 상호이익의 균형점의 한 측면을 구성한 것이다. 서방측은 바스켓 III가 다방면의 교류를 통해 동구권을 개방사회로 변화시킬 수 있다고 확신하였고, 소련 및 동구권은 인권조항의 삽입에 반대하였다가 내정불간섭, 경제·기술협력의 효과를 획득하기 위해 인권조항을 불가피하게 수용하였다. 이때 소련이 인권 의제를 수용하게 되는 데는 다양한 요인들이 작용하고 있다. 먼저 서방측의 서명불응태도가 제7원칙과 인도적 교류의 바스켓III를 수용하게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 또한 서방은 텍스트가 합의될 때까지 국가수반 정상회의에 동의할 수 없다는 입장을 확고하게 견지하였다. 소련은 서방이 더 이상 양보하지 않을 것으로 판단하였다. 둘째, 1974년 말 미국의 태도가 변화하고 있다. 데탕트와 관련 미국인과 의회는 인권에 대한 미국의 관점에 기초하여 대소 정책을 추진할 것을 요구하였다. 셋째, 3단계 회담은 '정상'회담으로 진행하고 조속히 종결하려는 소련 지도부의 희망이 요소로 작용하고 있다. 이외에도 비동맹·중립국들의 중재 역할과 참여국들의 인권 의제에 대한 상대적으로 낮은 의미 부여도 작용하였다.<sup>18)</sup>

---

18) 김수암, 「헬싱키 협정의 의의와 특징: 인권 의제를 중심으로」, 이화여대 이화학술원 평화학연구센터

사실 헬싱키 의정서에 인권 의제를 포함시킨 것은 주권 평등 원리를 기초로 두 진영이 대치하고 있던 당시 냉전 국제질서에서는 파격적이었던 것이 사실이다. 그 의의는 의정서가 일국의 인권문제를 국제적 관심사로 부각시킨데 있다. 헬싱키 최종 의정서에서 인권관련 분야는 최종 의정서가 아직까지 중요한 문서로 남는 이유 중의 하나다. 의정서의 인권 관련 부분은 우선, 국제관계에서 인권 보호를 정당한 국제적 관심사로 부각시켰고, 둘째, 시간이 지나면서 기존의 인권 관련 국제법보다 구체적인 의무(commitment)를 적용하였고, 셋째, 동서관계를 손상시킬 위험을 감수할 정도로 동유럽에 인권 존중의 개념을 심어줌으로써 동구에게는 ‘트로이의 목마’ 같은 역할을 하였다. 최종의정서상의 인권 존중은 다자 차원에서, 그리고 ‘평화에 필수적인 요소’로서, 국제적 우호관계와 협력의 규범으로서 최초로 인정되었다. 또한 최종 의정서는 인권 보호를 내정 불간섭 위반으로 해석하지 않을 것에 대한 기반을 제공하였다.

### 3. 헬싱키 인권 이행 프로세스와 그 영향

헬싱키 의정서 체결 이후 참여국들이 의정서 이행에 즉각 나서지 않았다. 오히려 참가국들은 CSCE에 대한 관심이 적었다. 헬싱키 의정서의 내용 구성, 이후 긴 이행 회담은 CSCE가 하나의 ‘제도’라기보다는 자기발전을 해나가는 ‘과정’이라는 점을 보여 준다. CSCE는 1975년부터 1990년까지 일련의 후속회담에서 이루어지는 각 문서들에 기반하여 운영되었다. CSCE가 정기적인 후속 회담을 갖기로 한 것은 1983년 9월 마드리드회담 최종문서에서였다. 최종 의정서 채택 이후 헬싱키 프로세스는 주요 회담, 후속 회담, 주요 중간회담, 소규모 중간회담 등 4가지 종류의 회담을 통해 전개되었다. 인권 분야 회담은 군비통제 회담<sup>19)</sup>과 함께 헬싱키 이행 프로세스의 두 축을 형성하였는데, 국제정세와 군비통제 회담에 영향을 받으면서 진행되었다. 그런 가운데서도 인권 분야 회담은 자체 논의 내용을 찾고 축적해나가기 시작하였다. 헬싱키 프로세스가 1980년대 후반 동구권의 체제변화에 영향을 준 사실, 즉 ‘헬싱키 효과’(Helsinki effect)

주최 “헬싱키 프로세스의 역사적 복원과 동북아 적용가능성에 관한 연구” 학술회의 자료집(2008년 5월 2일, 이화여대), pp.169-170.

19) 군비통제 분야에서의 헬싱키 이행 프로세스에 대해서는 서보혁, 『헬싱키 협정의 이행(바스켓 I)』, 『한국정치외교사논총』, 제32집 1호(2010. 8), pp.101-129 참조.

는 잘 알려진 사실이다.<sup>20)</sup>

## (1) 인권분야 회의 경과

헬싱키 인권 이행 프로세스 차원에서 처음 열린 벨그레이드회의(1977. 10. 4-1978. 3. 8)에서 소련 및 동구권의 인권침해를 둘러싸고 진영간 논쟁이 있었다. 이때 미국은 기존의 태도와 달리 인권분야에서 균등한 진전 없이 군사안보분야의 실무회의는 헬싱키 프로세스의 심각한 불균형을 초래할 것이라고 주장하였는데,<sup>21)</sup> 이는 카터행정부 등장으로 국제인권문제에 대한 관심 증대가 크게 작용하였다.<sup>22)</sup>

두 번째 인권관련 회의로 마드리드 재검토회의(1980. 11. 11- 1983. 9. 9)가 열렸다. 벨그레이드 재검토회의가 아무런 결실 없이 끝난 이후 소련의 아프가니스탄 침공(1979), 레이건정부 등장(1980), 폴란드정권의 비상계엄 선포(1981) 등으로 마드리드회의는 수차례 중단을 거듭하며 3년간 계속되었다. 서방측은 소련의 인권상황 악화 및 아프가니스탄 침공을 비난하며 소련의 국제안정 및 상호신뢰 회복 노력 없이는 무역 및 과학 협력은 최소수준을 벗어나지 못할 것이라고 경고하였다. NATO 회원국들은 또 동독정권이 독립노조운동 관계자 및 정치범 석방, 교회와 독립노조와 대화, 계엄령 해제를 하지 않을 경우 회의를 계속하지 않겠다고 경고하였다. 이에 대해 소련 및 동구권 국가들은 평화와 긴장완화를 인권보호의 선결과제라고 주장하였지만, 서방측의 인권문제 거론에 대해 벨그레이드회의 때보다는 덜 강경하게 반응하였다.<sup>23)</sup> 그 결과 마드리드 회의 결정문이 채택되었다.

마드리드 회의의 결정문에는 시민적·정치적·경제적·사회적·문화적 권리와 자유 존중과 이들의 효과적 실현에 관한 일반적 언급 외에 사상, 양심, 종교 및 신념의 자유에 대한 보호 및 신장을 강조하였고, 그런 맥락에서 “각 개인이 자신의 권리와 의무를 알

---

20) Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*(Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001).

21) John Fry, *The Helsinki Process: Negotiating Security and Cooperation in Europe*(Honolulu, University Press of the Pacific, 1993), pp.37~38.

22) 예를 들어 벨그레이드회의에서 골드버그(A. Goldberg) 미국측 대표가 처음으로 소련과 동구권에서 처형된 인권활동가와 그 탄압 국가들을 거명하였는데 그런 행동은 다른 서방국가들에게도 영향을 미쳐 이후 마드리드회의, 빈회의로 이어졌다. 위의 책, pp.24~25.

23) 같은 책, pp.50~56.

고 그에 따라 행동할 권리”가 특별한 주목을 받았다.<sup>24)</sup> 또 헬싱키 의정서처럼 마드리드 결정문 자체가 해당 정부에 끊임없는 경고가 되고, 국제적 차원의 원용 기초를 마련하였다. 그러나 사회주의국가들은 국제법을 절대적 주권의 산물로 보고 국제법은 국내법으로 변형되어야 원용할 수 있다는 입장을 고수하고 있었다. 그런데 마드리드 문서의 공식적인 원칙목록 속에 사회주의국가들이 폴란드 자유노조(Solidarita)를 경험한 이후에도 노조활동의 자유를 동의했다는 것은 놀랄만한 일이었다.<sup>25)</sup> 또 하나 마드리드회의는 인권문제에 관한 동서 양진영의 입장 차이를 줄이는 노력의 하나로 인권과 인적 접촉을 구분하여 먼저 인적 접촉을 추진하기로 하여 인도적 문제 해결에 성과를 가져오기 시작하였고,<sup>26)</sup> 그것은 이후 인권문제 해결의 발판이 되었다.

이상 두 차례의 인권재검토회의 이후 두 차례의 전문가모임이 개최되었는데 회의는 논의사항에 대한 결론을 내리지는 못하였으나 양진영 전문가들 사이에 처음으로 깊이 있는 토론의 장이 되었다. 오타와 인권전문가모임(1985. 4. 23-6. 17)에서 양진영은 인권의 성격, 범주 및 강조점, 국제관계와의 우선순위 등을 둘러싸고 논쟁이 있었다. 인적접촉과 관련한 베른 전문가모임(1986. 4. 15-5. 27)이 개최되었다. 이 모임은 인권전문가모임보다는 의견 대립이 상대적으로 적어 결정문 작성 직전까지 갔으나 미국 대표단이 본국 지침에 따라 동의를 철회하여 결렬되었다.<sup>27)</sup> 미국은 CSCE 과정을 진영대진영, 강대국대강대국의 시각에서 파악하는 동시에 인적교류보다는 개인의 자유권, 특히 소련의 인권침해에 주목하였다.

소련에서 개혁개방정책을 천명한 고르바초프의 등장 이후 열린 빈재검토회의(1986. 11. 4- 1989. 1. 15)는 그에 앞서 열린 스톡홀름 신뢰·안보구축(CSBMs) 회의를 바탕으로 하고 있다. 스톡홀름 회의 안팎에서 미국과 소련은 군사활동 사전통보, 훈련 참관, 감시 수준 및 규모, 재래식 군사력에 의한 공격 가능성 축소 등에 합의하였다.<sup>28)</sup> 빈회의는 1989년 1월 15일 정보 교류, 인권 관련 정보 요청 수용, 인권관련 양자채널

24) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights(ODIHR), *OSCE Human Dimension Commitments*, Vol. 2: Chronological Compilation, Second edition (Warsaw: 2005), pp.33~41.

25) 이장희, 「Helisinki ‘人權規定’이 分斷國家에 주는 意味」, 52쪽.

26) 김병로, 『북한인권문제와 국제협력』(서울: 민족통일연구원, 1997), 40~42쪽.

27) Heraclides, *Security and Co-operation in Europe*, p.79; Fry, *The Helsinki Process*, p.103.

28) 최의철·홍관희·김수암, 『동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진』(서울: 경제·인문사회연구회, 2005), 42~43쪽.

활용 등에 관해 합의하고 폐막했다.<sup>29)</sup>

CSCE는 빈재검토회의 이후 제1차 파리회의(1989. 5. 30-6. 23), 제2차 코펜하겐회의(1990. 6. 5-29), 제3차 모스크바회의(1991. 9. 10-10. 4) 등 세 차례의 인권 관련 모임을 가졌다. 당시는 소련과 동구 사회주의국가들의 체제전환이 급속하게 진행되고 있었던 터라, 인권 논의는 동구국가들에서 나타난 주민 탈출로 인해 관련국간 문제, 사회주의국가들내 소수민족의 보호 문제, 인권보호 기제 수립, 인도주의적 문제, 자유 선거, 법치 확립 등이 주요 관심사였다.<sup>30)</sup> 그런 과정을 거쳐 유럽에서 진영간 인권문제는 사라지고 인권의 보편성이 확립되는 것처럼 보였다.

## (2) 동구사회주의권의 인권에 미친 영향

헬싱키 의정서 채택 이후 동구권에서 변화가 일어나기 시작했다. 우선 헬싱키 의정서가 시민들에게 알려지게 되면 이를 근거로 자국의 인권상황을 모니터링하는 소위 헬싱키감시단체들이 결성되기 시작하였다. 소련에서 오로프(Y. Orlov)가 소비에트 헬싱키 감시단을 미국에서 헬싱키위원회가 결성된 지(1976. 6) 1주일도 지나지 않아 발족하였는데, 이를 필두로 우크라이나, 리투아니아, 그루지아, 조지아, 아르메니아 등 소련내 각지에서도 같은 조직이 만들어졌다. 시민들과 노동자들의 움직임도 일어나기 시작했다. 1976년 동독인들은 서독의 가족들과 재결합하기 위해 10만여명이 동독 정부에 이주 허가서를 신청하기에 이르렀다. 또한 1976년 폴란드에서는 노동자들에 대한 경찰의 폭행에 대항하여 노동자 보호위원회(자유노조의 모태)를 조직하여 감금된 노동자들의 석방과 폭행에 대한 조사 시위를 벌였는데, 그들은 헬싱키 의정서 제7원칙을 자신들의 행동 근거로 삼았다. 체코슬로바키아에서는 300여명의 시민들이 '77헌장' 조직을 결성하여 인권관련 조항을 법제화 할 것을 요구하였다.<sup>31)</sup>

헬싱키 의정서 채택 이후 특히 거주이전의 자유, 가족 재결합 등의 측면에서 개선이 일어났다. 소련에서 유대인의 외국으로의 이민은 당시 월 평균 1,150명이었는데 1976년 들어서는 매달 1,800명으로 증가하였고, 불가리아 정부는 가족 재결합정책을 완화

---

29) OSCE ODIHR, *OSCE Human Dimension Commitments*, p.62.

30) A. H. Robertson and J. G. Merrills, *Human Rights in the World*(New York: Manchester University Press, 1996), pp.184~187.

31) 최의철 외, 『동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진』, 40, 47쪽.

하였고, 체코슬로바키아에서도 1968년 이후 해외 망명인사들에 대해 1977년 사면을 선언하고 미국계 가족의 재결합을 추진하기도 하였다.<sup>32)</sup> 1971년 유대인의 해외이주 정책을 완화한 소련은 1975년 이후 이를 평화프로그램 차원에서 확대하였다.

그러나 헬싱키 프로세스에서 나타난 동구권 각국의 인권 상황 변화는 동일하게 나타난 것이 아니라 국가-사회간 역학관계, 경제적 조건, 소련의 정책 수정 여부 등에 따라 다르게 나타났다. 예를 들어 폴란드의 경우, 반정부진영의 압력과 야루젤스키(Jaruzelski)정권의 반응은 정치적 공간을 조성하였고, 소련의 개혁정책은 폴란드의 경제악화와 동시에 발생하였다. 그 결과 폴란드는 근본적 인권 원리를 정치적·사회적 재건의 기초로 수용하였다. 폴란드는 정치적 활동 공간을 허용하여 독립노조 결성까지 할 수 있었다. 그 후 자유선거로 비공산주의 인물 드메지에르(de Maisiere)가 총리가 되었고 인권보호가 있는 체제로의 출발에 섰다. 1980년 8월 독립 노조 결성이 그러했던 것처럼, 1989년 6월 독립노조의 성공은 동구 전체에 충격을 주었다. 반면에, 체코슬로바키아 공산정권은 지식인 중심의 체제비판운동에 전술적 양보로 반응하지 않고 주로 탄압에 의존하였다. 체코슬로바키아 공산체제의 붕괴는 아래로부터의 저항보다는 1988년 고르바초프가 프라하를 방문한 때부터 시작되었다. 즉, 소련의 패권이 약화되면서 체제전환의 징후를 보인 것이다.<sup>33)</sup>

이러한 경험적 연구결과는 헬싱키 의정서 채택 자체가 소련 및 동구의 인권상황을 개선시킨 것이 아니라 다른 요인들의 인권개선 역할을 촉진하였음을 암시한다. 실제 1975년 이후에도 공산정권의 인권 탄압은 중단되지 않았다. 공산정권 지도자들은 헬싱키 의정서 채택이 가져올 부정적 영향을 경계하기 시작하였다.<sup>34)</sup> 소련은 1977년 헬싱키 감시단의 오로프(Y. Orlov) 등 인권운동가 5명을 형법 제64조 반역죄 명목으로 체포하고, 체코슬로바키아 정부도 77헌장운동을 탄압하고 그 단체의 대표인 하벨(V. Havel)을 체포하기도 하였다. 동독은 1970년대 들어 거주이전의 자유를 약속하여 반체제인사들을 그들의 의사에 반하여 서독으로 강제 이주시키기도 하였다.<sup>35)</sup> 소련과

---

32) Fry, *The Helsinki Process*, p.30.

33) Daniel C. Thomas, "The Helsinki Accord and Political Change in Eastern Europe," in Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink(eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*(Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp.205~233.

34) 1976년 2월 24일 브레즈네프(L. Brezhnev) 소련 공산당 서기장은 제25차 공산당 대회에 제출한 보고서에서 "일부에서 헬싱키협정을 이용해 사회주의국가들의 내정에 간섭하여 반공산주의, 반소비에트 선동을 획책하고 있다"고 주장하였다. 같은 책, p.215.

동구국가들은 헬싱키 의정서 채택 직후 약간의 유화책을 취했지만 시민사회의 도전에 탄압으로 대응하였다. 특히, 벨그레이드회의와 마드리드회의 기간 사이에는 더 심했다. 소련은 마드리드회의가 다가올 때 150명 이상의 시민들을 체포하였고, 모스크바 올림픽 개최로 잠시 주춤하다가 그 이전에 체포된 시민들을 재판하여 중형을 선고하였다. 소련은 또 1980년 8월 20일 헬싱키 의정서와 반대로 미국의 소리(VOA), BBC 등 서방 방송을 차단하였다. 특히 1979년 12월 소련의 아프가니스탄 침공은 헬싱키 의정서상의 무력 불사용, 영토 불가침, 인민의 자결권 및 평등권 등 국가간 주권평등과 관련한 사항을 위반한 것이었다. 나아가 소련과 동구 공산정권은 우크라이나, 조지아, 아르메니아, 리투아니아 등 자국의 각지에서 설립된 헬싱키이행감시단체의 활동과 관련 인사들을 탄압하는데 주력하였다.<sup>36)</sup> 이와 같은 사실은 공산국가의 인권개선은 헬싱키 의정서의 구속력은 받아 1975년부터 진행된 것이 아니라 1985년 고르바초프의 등장 이후 체제개혁의 내용이자 서방과의 관계개선의 일환으로 발전하였다고 하겠다.

### (3) 동서독관계에 미친 영향

헬싱키 의정서 채택이 동독의 인권상황과 동서독관계에 미친 영향은 한반도에 매우 큰 시사점을 줄 수 있다. 분단 이후 동독에서 일어나 인권침해는 자유왕래 및 거주이주의 자유를 억압한 국경봉쇄 및 가족 재상봉 거부 혹은 지연을 비롯하여 의사표현, 양심과 종교의 자유를 억압하고 법적 보호는커녕 교도소내 가혹행위 등 다양하게 자행되었다.<sup>37)</sup>

서독은 동독의 인권상황을 개선하기 위해 국제기구 및 회의를 통하여 간접적인 형태로 문제를 제기하는 한편, 정치범 석방을 위한 비밀거래(Freikauf)를 “특별사업”으로 추진하는 이중정책을 전개하여 점진적으로 동독의 인권상황이 개선되도록 노력하였다.<sup>38)</sup> 그 중에서 정치범 석방을 위한 비밀거래와 이산가족 상봉 노력은 서독의 동독 인권정책의 중요한 두 축이 되었다. 서독 내에서는 동독정부가 전반적인 인권상황을 개선하지 않으면 동독과의 협력관계를 동결시켜야 한다는 비판도 있었지만, 서독정부

35) 통일부, 『인권관련법규 및 동·서독 사례연구』, 북한인권 자료- I (1994), 324쪽.

36) Fry, *The Helsinki Process*, pp.44~46.

37) 통일부, 『인권관련법규 및 동·서독 사례연구』, 321~328쪽.

38) 같은 책, 333쪽.

는 그러한 입장이 오히려 동독으로 하여금 점진적인 인권상황의 개선마저 포기하도록 만드는 결과를 초래할 수 있다는 고려에서 그런 여론을 수용하지 않았다.

서독의 동독인권정책은 정부 수립(1949년) 직후부터 시작되었다. 분단이후에도 동독인의 탈출은 계속되었는데 1952년에는 하루 3천여 명이 동독을 탈출하여 1961년에는 약200만 명의 동독인들이 서독으로 이주해왔다. 그에 대한 반발로 동독은 1961년 베를린 장벽을 설치하였다. 그러나 베를린 장벽 설치 이후에도 양독간에 교류가 지속될 수 있었던 것은 헬싱키 의정서 채택의 영향이 있었기 때문이다.<sup>39)</sup> 베를린 장벽 설치 이후 동독은 서방으로부터 이동의 자유 요구에 직면하였다. 그런 상황에서도 동서독간 서신 교환과 전화 통화는 가능하였고, 불가리아 등을 통해 서독 방문도 가능하였다. 1970년대 초반에 들어 동서독은 공개접촉을 시작한다. 1972년 동서독은 기본조약을 맺어 상호 체제를 공식 인정하였다. 서독은 기존의 할슈타인정책을 폐기하고, 1국가(1민족) 2체제 정책을 전개하였다. 서독은 동독에 인권존중을 요구하기 시작하였는데, 그 근거로 처음에는 기본조약 제2조가,<sup>40)</sup> 1975년 이후에는 헬싱키 의정서가 활용되었다.

서독의 경우 헬싱키 의정서 채택은 큰 논란 끝에 근소한 차이로 의회를 통과하였다. 이를 계기로 서독정부는 “동방정책(Ostpolitik)”을 적극 펼치기 시작하였고 조용하고 부드러운 접근으로 동구권에 대하여 “접촉을 통한 변화(Wandel durch Annäherung)”를 추구하였는데 거기에는 동독 인권문제에 대한 관심이 포함되어 있었다. 그러나 서독은 동독에 직접적으로 인권문제를 제기하지 않았다. 동독의 반체제인사들은 서독이 바스켓 III를 적극 활용하지 않는 것에 불만이었다. 당시 서독은 동독의 인권 피해자들을 데려오기 위해 동독측과 비밀거래를 하고 있었는데, 그것은 당시 상황의 현상유지를 전제로 한 것이었다. 만약 서독이 강하게 접근하였다면 동서독간 접촉은 단절될 수도 있었을 것이다.

한편, 동독정부는 헬싱키 의정서 채택을 언론을 통해 알렸다. 동독이 헬싱키 의정서에 서명한 것에는 소련의 결정에 따라야 하는 불가피한 점 외에도 다음 몇 가지 점들이 작용하였다. 첫째, 동독은 국제사회로부터 정치체제를 인정받고 싶어 했고, 둘째, 서독의 할슈타인 원칙을 분쇄하고 유엔에 가입하고자 하였고, 셋째, 서방으로부터 경

---

39) 전서독 관리의 증언, 2006년 4월 6일, 베를린.

40) 동서독기본조약 제2조: “독일연방공화국과 독일민주공화국은 유엔헌장에 규정된 목적과 원칙, 특히 국가의 주권평등, 독립, 영토안전, 자결권존중, 인권옹호, 평등의 원칙을 따르도록 한다.”

제, 기술상 이익을 얻고 싶어 했고 그 점에서 서방측이 요구하는 인도주의적 조치와 인권 준수 요구를 허용가능한 범위에서 수용하면 될 것이라고 생각했다.<sup>41)</sup> 그럼에도 동독정권은 헬싱키 의정서 채택이 체제에 위협을 주지 않을까 경계를 늦추지 않았다. 따라서 적어도 인권의 측면에서 동독정권은 헬싱키 의정서 채택을 대외정책적 명분으로 대하였고 대내적으로는 시민 통제를 약화하지 않았다.

헬싱키 의정서 바스켓 III에 이산가족문제가 명문화 된 것은 동서독간 이산가족 상봉 및 재결합을 국제적으로 보장한다는 의미를 담고 있었다. 1982년 2월 절박한 문제에 처한 여행자 왕래 규정과 1983년 9월 이산가족 상봉 및 동독국민과 외국인 간의 결혼문제 처리가 제기되자, 동독정부는 바스켓 III의 기본정신을 준수한다는 취지 하에 이산가족문제에 관한 법률을 제정하였다. 이후 1985년 소련에서 고르바초프의 개혁개방정책이 전개되면서 동서독간 인권교류가 활기를 띠게 되었으며, 1989년 빈회의를 계기로 이산가족 상봉 및 여행, 거주이전, 출국 및 귀환 등 거주이전의 자유와 인적 접촉의 자유가 더욱 신장되었다.<sup>42)</sup> 그 결과 서독정부의 연방예산 투입하에 동독의 정치범 33,755명 석방, 이산가족 상봉 지속, 25만명의 이산가족 상봉을 이끌어냈다. 이는 동독이 관계정상화를 계기로 서독으로부터 국제법적 승인을 받으려고 했고, 서독은 이를 인도적 문제와 연결시키려고 함으로써 동서독간 이해가 상호연계 되었기 때문이었다.<sup>43)</sup> 동독 공산정권하에서 반정부활동이 가능했던 것은 분명 헬싱키 의정서 채택의 영향이 컸다. 동독시민들은 신문을 통해 의정서 체결 사실과 의정서 내용을 알게 되었다. 물론 동서독간 긴장완화도 자유화운동을 가능하게 한 환경으로 작용하였다. 그리고 동독정권의 대내적 필요도 있었는데, 동독정권은 동독에서도 정부와 의견이 다른 사람들의 자유로운 의사표현이 있다는 것을 서방에 보여주면서 지원과 경제교류를 획득하고자 했다.<sup>44)</sup>

그러나 동독에서 자유화운동은 체코슬로바키아, 폴란드 등에 비해 뒤늦었고 타 동구 국가들의 경험으로부터 힘을 얻었다고 할 수 있다. 동독의 반체제운동이 약했던 것은 비밀경찰 슈타지의 강력한 주민통제 외에도 동독이 동서 진영간 대결의 전초기지라는

41) 전동독 관리의 증언, 2006년 4월 5일, 베를린.

42) 이장희, 「Helisinki ‘人權規定’이 分斷國家에 주는 意味」, 62~63쪽.

43) 심익섭, 「서독의 대동독 인권정책」, 사회문화분야 1994년도 전문가 위촉과제 종합, 105쪽; 김병로, 『북한인권문제와 국제협력』, 48쪽에서 재인용.

44) 전 동독출신 인사의 증언, 2006년 4월 6일, 베를린.

지정학적 역할, 곧 소련의 강한 통제도 크게 작용하였다. 또 동독인들은 1980년대 초까지는 사회주의체제하에서 개선이 가능하다고 믿었다. 그리고 동독의 반체제운동 지도자들은 통일을 바란 대중들과 달리 체제내 개혁을 위한 점도 기억할 필요가 있다.

## 4. 헬싱키 프로세스의 적용가능성

### (1) 헬싱키 프로세스 평가

먼저, 유럽에서 헬싱키 틀(Helsinki Framework)이 성립될 수 있었던 조건을 생각해볼 때 두 가지 균형에 대한 기대를 꼽지 않을 수 없다. 첫째, 세력균형의 안정화 요구이다. 세력균형이 헬싱키 프로세스가 진행된 과정에서 작용한 점을 지적할 수 있는데, 이때 세력균형은 객관적 상황과 전략적 목적이라는 두 가지 의미를 갖는다. 객관적 상황으로서 세력균형이란 CSCE 구상의 합의와 이행이 유럽에서 동서 양진영간 세력균형 상태에서 진행되었다는 것을 말한다. 이는 베를린 분할과 독일 분단이 말해주고 있다. 만약, 유럽이 세력균형 상태가 아니라 특정 진영이 힘의 우위를 나타냈다면 CSCE 구상은 제기되지 않았을 것이다. 그러나 전후 유럽질서는 세력균형이 확립된 상태가 아니었다. 전략적 의미로서 세력균형이 갖는 의미가 여기에 있다. 소련이 CSCE 구상을 내놓자 서방측이 이해타산 후 이를 수용한 것은 결국 유럽에서의 세력균형 상태가 불안정하기 때문에 그것을 안정화시킬 필요를 공감하였기 때문이다. 소련이 CSCE 구상을 일관되게 전후 국경선 획정, 독일의 재무장 금지, 내정 불간섭의 관점 하에서 내놓고, 미국 등 서방진영이 인권 관련 내용을 추가하면서도 이를 반대하지 않은 사실이 전략적 목표로서 세력균형체제가 CSCE 구상의 현실화를 가능하게 한 제일의 성립요건이라고 할 수 있다.

두 번째 균형에 대한 기대는 이익균형인데, 1975년까지 동서간 회의는 상호간 이익균형점 도출을 위한 커뮤니케이션 과정이었다고 할 수 있다. 세력균형이 CSCE 형성 및 헬싱키 이행을 가능하게 했다고 하더라도 그것은 하나의 필요조건이라고 할 수 있다. 왜냐하면 헬싱키 틀에 참여하는 국가들이 거기에 자국의 이익을 실현할 수 없다고 판단했다면 그 틀이 성립, 이행되지 못하였기 때문이다. 헬싱키 최종의정서상의 바스켓 I, II, III는 동서 양진영과 각진영내 국가들의 이익이 포괄적으로 담긴 것이고,

의정서 채택까지 4년이 소요된 것은 그러한 이익들간 균형점을 찾는 데 지불된 기회비용이었다고 말할 수 있다. 이때 협상이 중단되지 않고 의사소통이 지속될 수 있었던 것은 구조적 차원에서 세력균형체제, 행위자 차원에서 비동맹중립국의 중재 역할과 참가국들의 미래의 이익에 대한 기대가 작용하였기 때문이다.

이외에도 유럽 공동체의식도 헬싱키 틀의 성립에 간접적으로 작용하고 있었다. 헬싱키 최종의정서 서문에는 참가국들은 “공동의 역사와 전통과 가치에 대한 공통의 요소가 존재하는 것은 유럽국가들 사이의 관계를 발전시키는데 도움을 줄 수 있다는 점을 인정”한다고 밝히고 있다. 이점이 처음 미국이 헬싱키 의정서 채택에 소극적이었던 이유, 즉 CSCE가 미국을 배제한 채 하나의 유럽으로 나아가는 출발이 될 수도 있다는 우려를 가졌던 점을 설명해준다.

다음으로 헬싱키 이행 프로세스가 성공적으로 전개된 요인을 살펴보자. 이에 대해 프라이(Fry)는 5가지를 들고 있는데 소개하면 다음과 같다.<sup>45)</sup>

첫째, 공중외교(public diplomacy)의 힘이다. 예를 들어 미국은 벨그레이드회의부터 참가국 중 압도적으로 가장 많은 대표단을 다양한 인권관련 인사들로 구성하여 파견하였다. 미국측은 회의 기간동안 기자간담회를 자주 열어 소련측은 “미국은 회담을 편협한 정치적 이익을 위해 이용하고 있다”고 비난할 정도였다. 시간이 경과하면서 이와 같은 공중외교의 압력과 언론보도는 상호 결합하여 인권 및 인도주의 문제에 관해 동구권의 취약함을 노출시켰다.

둘째, 창조적인 신뢰안보구축 노력이다. 헬싱키 의정서가 신뢰(안보)구축 방법을 제시한 것은 사실이지만 그것은 보다 구체적인 행동의 출발점이었다. 그런 점에서 의정서는 CSCE 참가국들이 후속회담을 통해 신뢰(안보)구축조치를 구체화하는 노력을 전개하도록 만들었고, 그 결과 유럽 안보 및 다른 유럽 문제들에 대한 새로운 차원의 모델을 제시하였다. 헬싱키 의정서상의 안보 논의는 감시, 검증, 무장해제 등과 같은 진전된 방안을 제시함으로써 유럽에서 무력충돌 가능성을 축소시켰다.

셋째, 높은 수준의 인권 기준과 인도주의에 대한 이해이다. 헬싱키 의정서가 동서양진영의 이해관계를 세 개의 바스켓으로 묶어냈다고 하더라도, 인권관련 내용을 포함시킨 것은 당시 진영간 대결상태를 고려할 때 매우 획기적인 일이었다. 바스켓 I의 제7원칙에 사상, 양심, 종교, 신념의 자유, 인권의 보편성과 그것이 국제관계의 바탕이

---

45) Fry, *The Helsinki Process*, pp.168~170.

된다는 점을 밝힌 것은 서방이 인권 원칙을 고수하고 동구권에 인권 개선을 요구할 수 있는 근거를 마련하였다. 헬싱키 프로세스는 인권침해국을 고발하고 헬싱키 회원국들의 인권 준수를 강제하였다. 헬싱키 프로세스가 아니었다면 당시 참가국들은 인권을 동서관계의 주요 관심사로 올려놓지 않았을 것이 분명하다. 나아가 헬싱키 의정서 채택 및 이행과정은 동구 자유화운동을 촉발하였다.

넷째, 미국의 역할이다. 헬싱키 프로세스는 인권문제에 대한 미국의 역할을 정당화하는 계기가 되었다. 헬싱키 이전 미국은 NATO를 통해 서유럽의 안보에 한정하여 관여하였지만, 1975년 이후 유럽 전역의 인권문제에 관여할 수 있는 발판을 갖게 되었고 실제 적극적인 역할을 하였다.

다섯째, 헬싱키 프로세스 자체의 역동성을 들 수 있다. 헬싱키 프로세스는 역동적이고 자기교정 과정으로 진화하였다. 헬싱키는 제한적인 협상이 아니라 지속적인 과정이므로 그 개방적인 틀은 회원국들간 상호 경쟁적인 국가이익과 정치적 의지를 균형 잡았다. 예를 들어 합의에 의한 의사결정은 장단점을 다 갖고 있었지만 균형 속에서 그 절차는 헬싱키 프로세스에 이익을 가져다주었다.

마지막으로 인권 이행 프로세스의 특징과 효과를 분석한 선행연구 결과를 소개하면 다음과 같다.<sup>46)</sup> 첫째, 서방측은 헬싱키 의정서 이행과정에서 동구권 국가들의 관심거리인 경제적·군사적 지원·협력을 인권문제와 연계시킴으로써 인권분야의 양보를 얻어냈다는 점이다. 즉 협상국들이 가장 많은 관심을 갖고 있는 군축 및 경제적 지원을 전략무기감축 협상, 최혜국 대우와 같은 방법으로 대응하고 이를 바탕으로 인권사안을 협상하는 방식으로 진행하였다.

둘째, 인권문제 해결에 의해 공개적 외교와 비밀외교가 적절히 활용되었다. CSCE는 전체회담 내용을 전면 공개하였고 그에 대해 동구권 국가들은 지역여론의 부담과 압력을 받았다. 동시에 개별적이고 지엽적인 차원의 문제는 비밀거래를 추진하여 실질적 인권개선을 추구하였다.

셋째, 동서 양진영간 현격한 인권 인식 차이로 인해 인적 접촉과 인권을 분리하여 협상을 추진하였다. 즉 사회주의권이 인권문제 전반을 받아들일 준비가 되어 있지 않은 상황에서 이산가족의 상봉·재결합, 해외이주, 국제결혼 허용 등 인적 교류분야와 전반적인 인권분야를 구분하여 우선적으로 인적 교류를 확대시키고 이를 바탕으로 점

---

46) 김병로, 『북한인권문제와 국제협력』, 49~51쪽.

진적으로 인권에 대한 양보를 받아내었다. 제2차 마드리드회의에서 인권과 인적 접촉 분리, 이후 전문가 토론을 바탕으로 제3차 빈회의에서 인권의 상호협약 및 감시기구 설치를 포함한 광범위한 합의 도달과 같은 점진적, 단계적 과정이 동구권의 실질적 인권개선에 기여하였다 할 것이다.

넷째, 헬싱키 인권 이행감시기구의 역할이 지대하였다. 1976년 5월 소련 내에 헬싱키 협약 감시기구가 결성된 이후 공산국가 지역에서 결성된 헬싱키 감시기구는 미국 등 서방의 지원을 받으며 소련과 동구사회주의 체제의 인권탄압 실태를 감시하고 개선하는 데 결정적인 역할을 담당하였다.

## (2) 미국과 북한의 입장

미국은 인권을 자유, 민주주의와 함께 국가이념이자 외교이념으로 채택하고 있다. 세계 각국의 인권상황에 대한 미국의 관심은 국무부가 매년 작성, 발표하고 있는 ‘세계 각국의 인권실태 보고서’를 통해 단적으로 알 수 있다. 세계 각국의 인권상황은 미 행정부만이 아니라 의회, 시민단체 등에서도 깊은 관심의 대상이 되고 있다. 북한인권 상황도 그 중 하나이지만 부시 행정부 들어 그 관심이 높아졌는데 2004년 제정된 북한인권법이 그 대표적 사례이다.

그런데 북한인권법에서 북한인권 개선을 위해 헬싱키 틀을 활용할 것을 언급하고 있다. 북한인권법 제106조는 북한인권 개선을 위해 헬싱키 구도의 적용 필요성을 아래와 같이 밝히고 있다.

- (a) 현황 파악: 의회는 인권보호노력이 인권, 과학 및 교육 협력, 경제·통상 문제를 협의하기 위해 만들어진 지역적 구도인 유럽안보협력기구와 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.

부시정부의 대북 강경정책에도 불구하고 북핵 폐기를 위한 6자회담이 열리고 있고 그 과정에서 2006년 9·19 공동성명과 2007년 2·13합의가 이루어졌다. 이 두 합의의 틀과 내용을 살펴보면 헬싱키 의정서와 같이 ①북핵 폐기, 북한의 안전보장, 북미, 북

일 관계정상화 등과 같은 정치군사분야, ②북한과 경제·에너지 협력, ③일본의 식민통치 사과, 일본 납치문제 등 인도적 문제가 모두 들어있다. 이 가운데 북한인권문제는 9·19 공동성명의 제2항에 있는 다음 표현의 밑줄 친 부분에 숨어있다고 할 수 있다.

조선민주주의인민공화국과 미합중국은 상호 주권을 존중하고, 평화적으로 공존하며, 각자의 정책에 따라 관계정상화를 위한 조치를 취할 것을 약속하였다(밑줄은 필자).

실제 6자회담 미국측 수석대표인 힐(C. Hill)은 북미 관계정상화와 관련하여 “인권 등 북한이 현재 부응하지 못하고 있는 국제적 기준들을 충족시켜야 한다”고 말하고 있다.<sup>47)</sup> 미국은 처음 6자회담을 시작할 때부터 수석대표의 기조발언을 통해 북미관계 정상화를 위해서 북한의 미사일, 위조지폐, 인권 등의 문제를 다룰 쌍무회담이 필요하다고 언급해왔다. 또 북한인권법 제정에 영향을 미친 인사들은 최근 들어 북한인권 개선을 위해 헬싱키 구도의 적용을 강하게 제기하고 있어 이런 방안이 행정부 내에서 검토되고 있는지도 모른다. 허드슨연구소의 호로위츠(M. Horowitz) 선임연구원은 “북한을 다루는데 있어 인권문제가 중심에 놓여야 한다”면서 “현재 의회에서는 브라운백(S. Brownback) 의원이 동북아판 헬싱키협약을 제안하는 결의안과 탈북자를 강제북송하는 중국에 대해 대미무역수출을 제한하도록 하는 결의안이 추진되고 있다”고 말했다.<sup>48)</sup> 공화당 소속의 브라운백 상원의원 자신도 “미국의 대북정책이 과거 구 동구권의 인권개선을 위해 인권문제를 부각시켰던 ‘헬싱키 선언’과 같은 방향으로 가고 있다”며 “북한과의 대화에서 미 정부는 북한의 인권 문제를 협상테이블에 포함시키는 쪽으로 바뀌고 있다”고 밝혔다.<sup>49)</sup> 나아가 미국내 일부 인사들은 6자회담에서 북한인권 문제를 다룰 것을 주장하는 경우도 있다.

오바마 행정부 들어서도 북한인권은 미국의 대북정책에서 주요 관심사이다. 미 국무부의 로버트 킹(R. King) 대북인권특사는 12일 “북한이 인권문제를 개선하지 않는 한 미국은 절대로 북한과의 관계를 정상화하지 않을 것”이라고 말했다. 킹 특사는 2008년 9월 연장된 “2008년 북한인권법 재승인법안” 따라 레프코위츠(J. Lefkowitz) 전 특사와는 달리 전업(專業)으로 근무하며 오바마 행정부의 대북정책에 관여하고 있다. 그는

---

47) 《연합뉴스》, 2007년 3월 27일.

48) 《연합뉴스》, 2006년 7월 20일.

49) 《연합뉴스》, 2006년 5월 11일.

“6자회담은 단지 작은 규모의 박스가 아니라 다른 의제를 담을 수 있다”는 말로 6자회담이 진전될 경우 북한 인권문제를 제기할 방침임을 분명히 했다.<sup>50)</sup> 헬싱키 틀을 원용하고 있는 북한인권법은 2008년 다시 연장되는 시점에 그 의미가 다시 부각되었다. 해리 리드 미 민주당 상원 원내대표는 새로운 북한인권법에 의해 정규직 대사로 임명되는 새 북한인권특사는 북한인권문제를 경제지원과 연계시켜 해결하는 이른바 ‘북한판 헬싱키 프로세스’를 마련해야 한다고 주장했다.<sup>51)</sup> 레프코위츠도 북한인권특사를 마친 직후 오바마 미 대통령 당선인은 헬싱키 프로세스를 적용해 북한 인권 문제를 북핵, 경제적 지원 등과 연계시켜 포괄적으로 다뤄 나가야 한다고 권고했다. 그는 2008년 12월 23일 <월스트리트 저널 Wall Street Journal> 기고문을 통해 “헬싱키 프로세스는 비록 과정이 느리긴 했지만, 구 소련 정권이 점차적으로 개방의 길로 나아가도록 했고, 자국내 반체제 운동을 활성화 시키는 효과를 가져왔다”며 대북 정책에 헬싱키 프로세스를 적용해야 한다고 주장했다. 그는 구체적으로 세계은행의 대북 차관, 식량원조 등 중대한 대북 지원은 정치범 석방, 수용소 폐쇄, 이주의 권리 인정 등 국제적 기준에 부합하는 분명하고 가시적인 조치들에 대한 반대 급부로 주어져야 한다면서, 이 같은 북한 인권과 경제적 지원 연계 조치는 점차 북미 양국간 문화·교육의 교류와 궁극적으로 양국 관계 정상화로 발전해 나갈 수 있을 것이라고 말했다.<sup>52)</sup> 이같은 접근법은 영국 등 일부 유럽 국가들과 국제인권단체들 사이에서 긍정적인 반응을 불러일으키고 있다.

한편, 북한의 인권관에서 볼 때 서방진영, 특히 미국의 인권문제 제기와 개선 방법에 동의할 가능성은 현재로서는 거의 없다. 북한은 인권을 집단적 관점에서 인식하고 있고 “국가의 자주권을 떠난 인권이란 있을 수 없다”, “국권을 잃은 나라 인민은 인권도 유린당하게 된다”고 주장하면서 국가주권을 앞세우고 있다.<sup>53)</sup> 북한은 현재 핵개발을 외교적 수단으로 한 구속력 있는 체제 안전보장이 추진되지 못하고 있는 상황에 놓여 있다. 오히려 미국으로부터 다각적이고 강도 높은 외교적, 경제적 압박을 받고 있는

50) 《조선일보》, 2010년 3월 15일.

51) 《연합뉴스》, 2008년 9월 24일.

52) 《연합뉴스》, 2008년 12월 24일.

53) 소위 국권론은 미국의 북한인권 비판을 배경으로 나왔다. 2003년 4월 3일 북한 외무성 대변인은 미 국무부가 발표한 연례인권보고서상의 북한인권상황 비판을 언급하며 “우리의 국권을 어찌보려는 가소로운 술책”이라고 비난한 바 있다. 《연합뉴스》, 2003년 4월 3일.

상황에서, 북한은 미국을 비롯한 국제사회의 인권개선 요구를 체제 압박으로 인식하고 있다.

북한은 그런 맥락에서 헬싱키 프로세스도 사회주의체제를 붕괴시킨 원인으로 보고 부정적으로 평가하고 있는 것으로 판단된다. 황장엽에 따르면, 북한은 소련과 동구권의 붕괴 원인으로 헬싱키 회의에서 인권문제에 관해 양보한 것을 스탈린 개인숭배 약화, 고르바초프의 군축과 함께 꼽고 있다.<sup>54)</sup> 만약 한국과 미국 일각에서 헬싱키 구도의 적용 필요성을 제기하는 이유가 북한인권 개선을 통해(혹은 명분으로 하여) 체제변화를 도모하는 것이라면, 북한은 바로 그런 점을 의식하여 헬싱키 구도의 적용을 반대할 것이다. 실제 북한은 미국에서 북한인권법이 제정된 이후 관영언론을 통해 여러 차례 헬싱키 프로세스의 적용에 반대한다는 입장을 분명히 해왔는데, 인권문제를 체제붕괴 수단으로 삼을 것이라는 강한 불신과 위협인식을 바탕으로 깔고 있다. 가령, 북한은 미국의 인권문제 제기는 “조선반도(한반도) 비핵화 과정이 더뎠다는 책임을 넘겨 씌우려 하는” 것이자 “6자회담 과정을 이전 소련과 동유럽 사회주의 나라들을 녹여낸 ‘헬싱키 과정’의 복사판으로 만들려 하고 있다”고 주장하고 있다.<sup>55)</sup>

북한은 헬싱키 프로세스를 사회주의체제 붕괴의 과정이었음을 반면교사로 인식하고 있기 때문이다. 그럴 경우 당사국의 참여 없는 헬싱키 틀의 적용은 그 제안자의 의도와 무관하게 북한의 반발을 초래하고 소기의 성과를 기대하기 어려울 것이다. 특히 북한은 헬싱키 적용 논의가 주로 미국에서 제기하고 있다는 점을 예의 주시하고 있다고 판단된다. 이에 대한 북한의 인식은 2004년 미국에서 북한인권법이 발효된 이후 관영언론의 논평에 잘 나타나있다.

“인권문제를 다른 나라들에 대한 내정간섭과 제도전복의 만능수단으로 악용하는 것은 미국의 상투적 수법이다. ... 미국은 핵문제와 인권문제를 2대기둥으로 하여 대조선 압살야망을 실현하려는 허황한 기도를 버리고 정책변경 입장을 정립해야 한다.”<sup>56)</sup>

---

54) 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』(서울: 한울, 1998), 328~329쪽.

55) 《연합뉴스》, 2007년 6월 11일.

56) 《로동신문》, 2004년 12월 28일.

2008년 들어서도 북한 관영 <조선중앙통신> “북핵 문제를 인권, 경제지원과 연계해야 한다”는 제이 레프코위츠 미국 북한인권대사의 발언을 “비핵화에 대한 궤방”이라고 맹비난하고 “6자회담은 절대로 ‘헬싱키 과정’에 태울 수 없다”고 주장했다. 통신은 “일부 사람들이 아직도 핵문제의 전진과 조(북)미관계 개선과정에 대해 못마땅해 하면서 판을 깎기 기회만을 노리고 있는 것”이라며 미국의 “강경보수세력”을 비난했다.<sup>57)</sup>

여기에 북한인권을 둘러싼 북미간 입장 대립은 위와 같은 전략적 이해관계에 한정되지 않고 상이한 인권관과 그 기초가 되는 민주주의 인식에 뿌리를 두고 있다는 점도 지적할 필요가 있다.<sup>58)</sup>

### (3) 헬싱키 프로세스의 적용가능성 검토

냉전기 유럽에 존재했던 CSCE와 같은 다자안보협력 경험을 탈냉전기 동아시아에 기계적으로 적용하기에는 많은 난점이 존재한다. 둘 사이에는 다자안보협력에 관한 필요성, 경제협력의 증대 등 유사점도 있지만, 역사적·문화적 환경과 역내다자협력의 경험 그리고 군사적 긴장에 바탕을 둔 다양한 양자관계 등 많은 차이가 존재한다. 동북아와 한반도가 다자안보협력 측면에서 CSCE의 경험으로부터 배울 점이 있다면, 그것은 두 지역 사이의 차이점이 줄어들고 공통점이 늘어가는 양상을 보일 것이다. 이미 6자회담의 일부 참여국들과 미국 신 행정부의 동아태정책 구상에서 역내 안보질서 인정, 주요 경제 및 안보 문제에 관한 다자적 협의, 상호 관심사에 대한 포괄 접근이 선호되거나 검토되고 있다. CSCE 경험으로부터 동북아 및 한반도의 평화와 공영에 참고가 될 점을 생각해본다면, 먼저 지역적 혹은 세계적 차원에서 상호 견제하며 협력할 수 있는 파트너십(partnership)이 필요하다는 점이다. 그런 점에서 미국과 중국의 활발한 커뮤니케이션이 중요하다. 둘째는 냉전기 유럽과 비슷하게 오늘날 동북아에서도 대륙세력과 해양세력이 일종의 두 진영처럼 존재하고 있고 이들 간 상호 관심사에 일정한 차이가 있다. 이는 헬싱키 의정서 채택과 같이 상이한 이해관계를 포괄하여 병행 접근

57) 참고로 콘돌리자 라이스 미국 국무장관은 레프코위츠 대사의 위와 같은 주장에 대해 “6자회담이 어떻게 돌아가고 있는지도 모르고, 6자회담에 대해 말할 권한도 없는 사람”이라고 일축했었다. <연합뉴스>, 2008년 1월 28일.

58) 서보혁·이유진, 「미·북간 인권 분쟁의 이념적 기초: 민주주의론을 중심으로」, 『비교민주주의연구』, 제2집 1호(2006), 101~131쪽 참조.

할 가능성과 필요성을 보여주고 있다. 아직 그 구상을 주도하거나 촉진할 국가가 보이지 않고 있다. 셋째, CSCE처럼 역내 다자협약이 만들어지더라도 협의 틀을 유지하고 합의의 범위를 확대해나가는 협상과 조정의 기술이 요구된다는 점이다. 본 연구사례에서는 비동맹중립국들이 그런 역할을 하였는데, 동북아의 경우 아직 이점은 발견되지 않는다.<sup>59)</sup> 이상과 같은 점들을 고려할 때 북한인권문제를 대상으로 한 헬싱키 프로세스의 적용은 목적론에 경도되어 있다는 지적을 피할 수 없어 보인다.

그런 거시적 차이에도 불구하고 앞의 헬싱키 프로세스에 대한 평가와 관련국의 입장을 고려하여 북한인권문제 해결에 헬싱키 프로세스의 적용 타당성을 논의해보자.

먼저, 성립조건과 관련한 측면이다. 첫째, 현 동북아 국제질서를 미국 주도, 중국과 일본의 경쟁으로 요약할 수 있는 단다극체제라 한다면, 이는 헬싱키 의정서 채택 및 이행이 이루어졌던 유럽의 세력균형 질서와 대조적이다. 불균형적인 동북아 세력구도 하에 놓여있는 북한은 미국과의 관계정상화를 통해 체제생존을 추구하는 편승전략을 추구하고 있다. 따라서 북한이 편승형 생존전략을 달성하기 이전에 자국의 인권문제가 다자구도에서 다뤄지는 것을 수용할 가능성은 높지 않다. 북한이 유엔에서 진행된 일련의 인권결의와 미국의 북한인권법에 강하게 반발하고 있는 것도 이런 점을 말해주고 있다 할 것이다.

두 번째 조건인 이익균형의 측면에서 볼 때도, 현재 북한인권과 관련한 헬싱키 프로세스 적용 논의는 균형적이지 못하다 할 수 있다. CSCE가 소련에 의해 국경불가침, 내정불간섭 등 정치군사적 문제 중심으로 제안되었고 서방진영이 이를 수용한 가운데 인권 및 인도적 논의를 관철시켰다. 이런 점에 비추어 볼 때, 최근 일각에서의 헬싱키 적용 논의는 북한의 안보 관심사를 소홀히 다루거나 무시하고 있다는 점에서 헬싱키 프로세스의 이익균형과는 거리가 있다. 다른 한편, 현재 북한문제에서 이슈간 위계 현상이 발견되는 것도 헬싱키 프로세스의 적용 가능성을 낮추어 보게 만든다. 1994년 북미간 제네바 합의와 2005년 제4차 6자회담 결과로서 9.11 공동성명은 북핵문제를 매개로 하여 양국간 혹은 다자간 공동이익을 제시한 것이지만, 헬싱키 최종의정서와 달리 경제분야와 특히 인적 측면은 거의 다루지 않고 있다. 그래서 최근 일각에서는 헬싱키 구상의 적용으로서 6자회담에서 북한인권문제를 포함시켜야 한다는 주장이 제기되고 있다. 그러나 제네바합의와 9.11 공동성명이 공동으로 시사하는 바는 관련국들이

---

59) 서보혁, 「헬싱키 틀의 성립과정 연구」, pp.82-83.

군사안보문제의 우선적 해결을 추구하고 있다는 점이다. 이는 북한은 물론 관련국들 모두가 한반도 비핵화와 북한의 안보문제를 해결하기 이전에, 안보논의 틀에 북한인권을 동시에 다룰 때 발생할 부작용을 피하고 싶어 한다는 것을 의미한다. 이상 두 가지 측면을 고려할 때 북한인권문제를 북미관계의 중심으로 간주하거나 인권문제를 안보 문제와 연계하는 것은 적절한 접근이라 하기 어렵다.<sup>60)</sup> 만약, 대북 안전보장이 구속력 있게 제시되어 다자틀에서 북한인권문제를 다룰 경우에도, 헬싱키 프로세스가 시사하는 바는 처음 인도적 문제 해결을 위주로 한 인적 접촉을 전개하고 그 과정에서 상호 신뢰를 조성한 후, 인권문제를 점진적으로 접근하는 것이 합리적이라는 교훈이다.

세 번째 성립조건으로 언급된 공동체의식의 측면에서도 동북아 역내 인권레짐의 창출은 현재로서는 어려워 보인다. 동북아의 공통점을 유교문화를 꼽는 이들도 있지만 유교문화의 실체는 각국마다 다양하고, 그것을 단일하게 파악할 경우 중화문화권을 의미할 수도 있는데 미국과 동북아국가들이 동의할 가능성은 높지 않다. 그리고 근세 동북아 국가들간 대립과 제국주의국가들에 의한 식민통치 경험은 동북아지역 차원의 공동체의식을 찾기 힘들게 한다. 특히, 미국이 동북아의 실제 행위자로 관여하고 있다는 점까지 고려할 때 역내 공동체의식을 바탕으로 북한인권 논의는 할 수 없으며, 오히려 현재 동북아지역은 다양한 이념과 가치가 역내 공동체의식의 위치를 점하려 경쟁하고 있는 형국이라 말할 수도 있다. 그런 점에서 과거 유럽의 헬싱키 프로세스는 현 북한인권 문제에 이식하기보다는 미래 동북아 협력구도 창출의 전망 속에서 재구성된 후 그 적용을 검토함이 바람직할 것이다. 이외에도 헬싱키 의정서 채택이 당시 데탕트 상황을 배경으로 유럽질서에 대한 미소간 전략적 타협에 바탕을 두고 가능했다는 점도 현재 한반도 상황과는 거리가 멀다.<sup>61)</sup>

둘째, 헬싱키 프로세스가 동구권의 인권개선에 미친 영향과 관련한 점이다. 헬싱키 프로세스가 동구권의 인권 개선에 촉매작용을 하였다는 점을 인정할 때, 북한인권 개선을 위해서도 그와 같은 국제적 접근은 의미있는 발상이라 할 수 있다. 그러나 CSCE

60) John Feffer, "The Forgotten Lessons of Helsinki: Human Rights and U.S.-North Korean Relations," *World Policy Journal*, Vol. 21, No. 3(Fall 2004), pp.31~39; Alexandre Mansourov, "Approaches to the Formulation of a Human Rights Agenda in the US-DPRK Dialogue," Nautilus Institute Special Report(February 1995), [www.nautilus.org](http://www.nautilus.org)(검색일: 2006년 12월 15일) 참조.

61) 서보혁, 「동북아 안보협력체제 구축 방안: CSCE/OSCE의 경험을 바탕으로」, 평화네트워크 정책보고서(2002). [www.peacekorea.org](http://www.peacekorea.org)(검색일: 2007년 1월 13일)

의 세 가지 성립조건, 저발달한 북한의 시민사회, 북한의 학습효과 등으로 인해 헬싱키 구도의 기계적 적용은 부작용을 낳을 우려가 있다. 오히려 북한인권 개선을 촉진할 국제적 접근을 시도한다면 ①우선 북핵문제의 평화적 해결 및 북한의 이익을 반영하는 ‘공정한’ 다자협의 모색, ②대내적으로는 북한의 시민사회 형성, ③대외적으로는 북한의 개혁개방 지원과 같이 헬싱키 프로세스를 적용할 수 있는 환경 조성이 우선적으로 요구된다. 구체적으로 이는 9.11 공동성명 이행, 한반도 평화체제 수립, 대북 인도주의적 지원 및 교류협력 확대, 국제기구와 북한의 관련기관 사이의 각종 기술협력 등으로 나타날 수 있을 것이다.

마지막으로 관련국들의 입장을 살펴볼 때도 헬싱키 구도의 적용가능성은 낮아 보인다. 동북아 각국의 우선적인 국가이익은 체제안전, 경제협력, 주변환경 안정, 인권과 민주주의 확산 등 다양하기 때문에 현재 북한인권에 관한 역내 동일한 인식과 접근법은 갖고 있지 못하다. 6자회담 진행과정에서 나타난 바와 같이 동북아 각국은 자국의 전략적 목표에 따라 행동하기 때문에 아직까지 북한인권은 그 하위 관심사 혹은 무관심한 문제로 남아있다. 헬싱키 구도를 북한인권문제에 적용하려는 의지를 보이는 나라는 미국뿐인데 행정부차원에서 아직 구체적인 입장을 밝힌 경우는 없고, 최근 미국내 탈북자의 수용은 북한인권법의 집행으로 볼 수 있어도 헬싱키 구도의 적용으로 보기는 어렵다. 당사자인 북한은 헬싱키 프로세스의 과정을 반면교사로 삼고 있는 터에 미국에서 제기되는 헬싱키 구도의 적용에 강하게 반발할 것이다.

## 5. 맺음말

이상을 종합해 볼 때, 현 단계에서 헬싱키 구도의 적용은 그 조건의 미성숙과 북한의 태도를 감안할 때 가능성과 타당성 양 측면에서 모두 낮다고 판단된다. 이는 역설적으로 북한인권문제에 헬싱키 구도를 적용하려면 그 주변 조건의 조성과 북한을 포함한 관련국들의 당면 주요관심사의 해결이 우선 필요하다는 점을 시사해주고 있다. 그것은 구체적으로 대북 인도적 지원, 민간 교류협력 증진을 통한 북한과 국제사회의 신뢰 형성과 9.19 공동성명의 이행을 바탕으로 한 한반도 비핵화와 평화체제 실현으로 요약할 수 있다. 물론 한국은 위와 같은 과제에 적극적인 역할을 담당할 필요가 있다.

한국은 현재 북한인권 개선을 위한 국제사회와의 협력과 관련하여 비판적인 여론에

직면해 있다. 그러나 북한의 실질적 인권개선을 추구하는 관점에서 볼 때, 한국은 헬싱키 프로세스 적용 그 자체보다는 그 과정에서 서독과 미국이 보인 행동으로부터 교훈을 찾을 수 있을 것이다.

서독은 헬싱키 프로세스에서 주변국과 관계개선, 동독과 접촉 유지, 통일 전망에 대한 국제적 지지 확보 등 세 가지 방향을 일관되게 견지하며 공개적/비공개적, 양자적/다자적 방식으로 양독간 인도적 문제와 동독 인권문제 해결에 나섰다. 서독정부는 소련의 반대를 서방국가들의 지지로 막아내며 헬싱키 의정서에 국경선의 평화적 변경, 자결권 조항을 포함시켜 통일의 길을 열어놓았고, 인권 이행 논의과정에서는 미소 대립으로 인한 회담 결렬 가능성을 막아내고 서방진영 내에서도 특수한 자국의 입장을 견지하며 동독과의 접촉을 확대하는데 노력하였다. 요컨대, 서독은 헬싱키 이행 프로세스를 양독관계 개선과 병행하였다.<sup>62)</sup> 그런 맥락에서 서독은 헬싱키 프로세스를 인도적 문제 및 동독 인권개선 수단의 하나로 활용하였지 거기에 전적으로 의탁하지는 않았다. 그 과정에서 교회와 언론, 국제인권단체 등 비정부기구의 동독인권 상황 비판은 서독정부의 대동독정책과 별도로 진행된 동시에 서독정부의 역할을 일부 대행하기도 했다는 점도 상기할 필요가 있다. 서독의 경험은 한국이 북한인권문제를 실질적·합리적 해결의 관점, 그에 따른 다양한 방법의 구사, 전반적인 남북관계 개선과 병행, 통일의 전망에 대한 국제적 지지 확보의 방향에서 접근해야 함을 말해주고 있다.

한편, 미국은 처음 헬싱키 의정서 채택까지 CSCE를 미소간 군사력 감축 등 소련과의 협상 네트워크로 간주한 대신 인권문제에는 무관심한 입장을 보였다. 카터 행정부 이후 미국이 헬싱키 인권 이행 프로세스에 적극적인 입장을 보인 것은 사실이나 소련과의 안보분야 협상에 상대적으로 높은 비중을 유지하였다. 헬싱키 인권이행 프로세스를 보더라도 미국은 동구권 전체의 인권상황 및 인도적 문제보다는 주로 소련의 인권 침해 상황에 집중하였고 그것을 군사안보문제에 있어 소련의 양보를 받아내기 위한 수단으로 활용하였다. 미국의 이런 태도는 헬싱키 구도의 성립조건과 다른 동북아 상황, 북미 적대관계 등과 더불어 북한을 겨냥한 미국의 인권 비판이 실질적 인권개선에 한계로 작용할 수 있음을 시사해주고 있다.

헬싱키 프로세스의 핵심은 적대 진영간 상호 체제 존중 하에서 공동관심사를 합의

---

62) 신인아, 「냉전기 동서독관계와 현재 남북관계의 비교: 서독의 신동방정책을 중심으로」, 『유럽연구』, 제26권 제2호(2008년 여름), pp.53-83 참조.

에 의해 점진적 해결을 추구한 점에 있다. 따라서 다자구도의 형성 조건이 유럽에 비해 크게 부실한 동북아에서 헬싱키 구도를 적용할 때 우선적으로 정비되어야 할 것은 한반도 정전체제의 청산과 적대관계 해소이다. 그러나 북핵문제의 타결과 북미 수교 협상이 본격화되면 북한인권 논의는 피할 수 없을 것으로 전망되므로, 한국은 국제사회에서 북한인권 논의가 외교적 압력수단으로 이용되는 것을 주시하면서 지역적인 틀에서 북한인권이 다뤄질 가능성에 대비해야 할 것이다. 이 경우 한국은 촉진자 및 당사자 역할을 동시에 요구받을 것으로 예상되므로 이에 대비하여야 할 것이다. 촉진자의 역할이란 다자 인권 틀이 북한인권문제를 공정하게 다루고 실질적 개선에 이바지하는 방향으로 나아가도록 인도함을 말하고, 당사자 역할이란 과거 서독처럼 평화적 국경변경과 자결권을 다자 인권 논의에 반영시키는 한편, 북한과의 교류협력을 활성화해 북한인권 개선과 통일 준비를 동시에 추진하는 것을 말한다. 요컨대, 한반도에서 헬싱키 프로세스는 많은 난제들 앞에 가로놓여 있다. 그러나 10대 원칙을 만들어 내고 그것을 준수하며 이행을 추진해나간 ‘헬싱키 정신’은 여전히 살아있다.

<부록>

## 참가국 상호관계 규율 10대 지도 원칙

참가국들은,

평화, 안보, 정의, 그리고 우호적인 관계와 협력을 지속적으로 발전시키는 데에 대한 공약을 재확인하고, 과거의 경험에 비추어, 인민들의 이익과 열망을 반영하고, 참가국 각자의 현재와 미래의 책임을 구성하는 공약을 인정하고, UN 회원국과 UN의 목적과 정신에 부응하여, UN과 UN이 국제 평화, 안보, 정의를 강화하고 그 역할과 효율성을 제고하는데 참가국은 완전하고 활발한 지원을 하고, 참가국들 사이의 우호적 관계와 협력을 발전시킬 뿐만 아니라 국제적인 문제를 해결하는 데 기여할 것임을 재확인하고, 아래에 열거되고 UN 헌장에 따른 원칙에 대한 참가국 공동의 준수와 이러한 원칙을 적용하는데 있어서 UN 헌장의 목적과 정신에 따라 행동하는 공동의 의지를 표현하며, 국가들의 크기, 지리적 위치 및 경제발전의 수준은 물론이고 그들의 정치적, 경제적, 사회적 체제와 관계없이 참가국 각자는 다른 모든 참가국들을 존중하고 이에 따라 행동할 것을 결정하며, 이것을 최우선적인 중요성으로 간주하고 참가국 사이의 상호관계를 지도하는 것으로 삼는다는 점을 선언한다.

### I. 주권의 평등 및 주권의 고유한 제 권리 존중

참가국들은 주권에 내재된 모든 권리와 다른 나라의 주권의 평등성 및 개별성을 존중할 것이다. 특히 모든 국가의 사법상의 평등권, 영토적 통합권, 자유권과 정치적 독립권을 존중할 것이다. 참가국들은 또한 각국이 자신의 법과 규율을 결정할 권리뿐만 아니라 자신의 정치적·경제적·문화적 체제를 선택하고 발전시키는데 있어서 자유롭게 결정할 수 있는 권리를 존중할 것이다.

국제법의 틀 내에서 모든 참가국들은 동등한 권리와 의무를 가진다. 참가국들은 국가가 국제법에 부합하고 현재의 선언 정신에 따라 다른 나라들과의 관계를 맺어가려는 것을 정의하고 행동하는 타국의 권리를 존중할 것이다. 참가국들은 평화적인 수단 및 합의에 따라 국제법에 부합하게 그들의 국경선이 변경될 수 있음을 고려한다. 참가국

들은 또한 국제기구, 동맹을 비롯한 양자조약, 다자조약에의 가입 여부를 선택할 수 있는 권리를 가지며, 중립을 선택할 권리 또한 갖는다.

## Ⅱ. 무력사용 및 위협의 금지

참가국들은 국제관계 일반에서뿐만 아니라 상호간의 관계에 있어서도 영토적 통합 및 국가의 정치적 독립에 반하는, 또한 UN의 목적과 현재의 선언에 부합하지 않는 방식으로 무력을 사용하거나 위협하는 것을 삼가 할 것이다. 이러한 원칙을 위반하는 무력 사용 및 위협에 호소하려는 어떠한 고려도 권리로 인정받지 못할 것이다. 이에 따라 참가국들은 다른 참가국에 대해 무력 사용 위협이나 직간접적인 무력 사용을 구성하는 어떠한 행동도 삼갈 것이다. 마찬가지로 참가국들은 다른 참가국의 완전한 주권 행사를 제약할 목적으로 무력시위를 벌이는 것을 삼갈 것이다. 또한 참가국들은 상호간의 관계에 있어서 무력으로 보복하는 행동을 삼갈 것이다. 참가국들 사이의 분쟁 해결 수단이나 분쟁을 야기할 가능성이 있는 문제 해결의 수단으로 무력 사용 및 위협은 채택되지 않을 것이다.

## Ⅲ. 국경 불가침

참가국들은 유럽의 모든 국가들의 국경선 뿐 만 아니라 각국의 국경선을 불가침한 것으로 간주하고, 이에 따라 현재와 미래에 이러한 국경선을 공격하는 행위를 삼갈 것이다. 이에 따라, 참가국들은 다른 나라 영토의 일부나 전체를 요구하고, 행동하며, 점령 및 강탈하지 않을 것이다.

## Ⅳ. 영토적 통합

참가국들은 참가국 모두의 영토적 통합을 존중할 것이다. 이에 따라, 참가국들은 영토적 통합에 대한 UN 헌장의 목적과 원칙 및 참가국의 정치적 독립과 통일을 저해하는 행동을 삼갈 것이고, 특히 무력 사용 및 사용 위협을 구성하는 행위를 하지 않을 것이다. 참가국들은 마찬가지로 서로의 영토를 군사적 점령의 대상으로 삼거나 국제법을 위반하는 방식으로 직간접적인 무력 방법을 사용하는 것을 삼갈 것이다. 어떠한 점

령이나 획득도 불법으로 간주될 것이다.

## V. 분쟁의 평화적 해결

참가국들은 어떠한 분쟁도 국제 평화와 안보, 그리고 정의를 위태롭게 하지 않는 평화적인 방식으로 해결할 것이다. 참가국들은 국제법의 기초에 따라 선의와 협력의 정신으로 신속하고 정당하게 문제를 해결하기 위해 노력할 것이다. 이러한 목적을 위해 참가국들은 참가국이 당사자가 될 수 있는 분쟁이 일어나기에 앞서 협상, 요구, 중재, 화해, 조정, 사법적 해결을 비롯해 분쟁 해결 절차를 평화적 수단으로 삼을 것이다.

상기한 평화적 수단에 의해 문제 해결에 실패할 경우, 분쟁 당사국은 분쟁을 평화적으로 해결하기 위해 상호 합의할 수 있는 방안을 지속적으로 모색할 것이다. 분쟁 당사자뿐만 아니라 다른 참가국들도 국제 평화와 안보의 유지를 위태롭게 하고 이에 따라 평화적 해결을 더욱 어렵게 하는 등 상황을 악화시킬 수 있는 조치를 취하는 것을 삼갈 것이다.

## VI. 내정 불간섭

참가국들은 상호 관계와 관계없이 한 나라의 국내 관할권 안에 있는 국내외의 문제에 개별적으로든, 집단적으로든, 직간접적인 어떠한 간섭도 삼가 할 것이다. 이에 따라 참가국들은 다른 참가국에 대해 어떠한 형태의 무력 개입이나 그러한 개입의 위협을 삼가 할 것이다. 마찬가지로 참가국들은 다른 참가국의 주권에 내재되어 있는 권리를 자국의 이익에 복속시켜 이익을 확보하고자 하는 동기에서 나오는 무력행사를 비롯해 정치적, 경제적, 혹은 다른 강압적인 행위를 삼갈 것이다. 참가국들은 무엇보다도 테러리스트 활동을 직간접적으로 지원하거나 다른 참가국을 전복시키거나 정권을 폭력적으로 축출하기 위한 행동을 지원하는 것을 삼가 할 것이다.

## VII. 사상, 양심, 종교와 신념의 자유를 포함한 기본적 자유와 인권 존중

참가국들은 인종이나 성별, 언어 및 종교의 구별 없이, 사상과 양심, 종교와 신념의 자유를 포함한 기본적인 자유와 인권을 존중할 것이다. 그들은 시민적, 정치적, 경제적

회적, 문화적 및 기타 권리들과 인간 고유의 존엄성에서 나오는 모든 자유들의 효율적인 발현을 도모하고 권고할 것이다.

이 틀에서 참가국들은 개인이 단독으로 또는 집단적으로 그의 양심에 따른 종교와 신념을 선언하고 실행할 자유를 인정하고 존중할 것이다. 국경에 소수자들이 존재하고 있는 참가국들은 소수자그룹에 속할 권리와 법 앞에서의 평등을 존중하며, 그들에게 인권과 근본적인 자유와 의지를 향유할 기회를 주며, 이 범주에서의 합법적인 이익을 보호할 것이다.

참가국들은 인권의 보편적 중요성과 근본적인 자유를 인정하며, 그것이 바로 평화, 공의를 이루는 근본적인 요소라는 것을 존중한다. 또한 모든 참가국들 간의 우호, 협력 관계의 발전을 이루는데 꼭 필요한 것이라는 점을 인정한다. 그들은 계속적으로 그들의 상호관계에서 이 권리와 자유를 존중할 것이며, UN과의 협력을 포함하여 공동으로 그리고 개별적으로 권리와 자유의 보편적, 효과적 존중을 알리는데 노력할 것이다. 각국은 개인의 알 권리와 이 분야의 권리와 의무에 따라 행동할 권리를 보장한다.

인권과 근본적 자유의 분야에서, 참가국들은 UN 헌장의 목적과 원칙, 그리고 보편적 인권선언에 따라 행동할 것이다. 그들은 또한 이 분야의 국제 선언과 협약들, 그 중에서도 인권에 관한 국제협약에서 제창하는 의무들을 수행할 것이며, 그 의무들에 종속될 것이다.

## VIII. 평등권과 자결권

참가국들은 국민들의 평등권, 자결권을 존중하며, 항상 UN 헌장의 목적과 원칙에 따라 행동하며, 각 국가의 영토통합과 관련된 국제법의 규범을 준수할 것이다. 평등권과 자결권으로 인해, 모든 국민들은 항상 충분한 자유속에서 그들이 원하는 때에 언제든지, 외부의 개입 없이, 그들의 내부적, 외부적 정치적 상황을 결정할 수 있는 권리를 지니며, 그들이 원하는 대로 그들의 정치, 경제, 사회, 문화적 발전을 추구할 권리를 갖는다.

참가국들은 모든 나라들 간에, 우호관계의 증진을 위해서 평등권과 자결권의 효과적 수행과 존중의 보편적인 중요성을 재확인한다. 또한 이 원칙에 어긋나는 어떤 형태라도 제거하는 것의 중요성을 재확인한다.

## IX. 국가간의 협력

참가국들은 UN 헌장의 목적과 원칙에 따라 이 지역의 모든 나라들과 서로간의 협력을 도모할 것이다. 그들의 협력을 발전시킴에 있어서, 참가국들은 온전히 평등한 조건에서 각자의 기여를 도모하면서, 유럽안보협력회의의 구도 안에서 정해놓은 분야들에 특별히 중점을 둘 것이다. 그들은 상호 이해와 신뢰, 우호선린관계, 세계 평화, 안보, 정의를 실현하는데, 동등한 주체로서 그들의 협력을 발전시키기 위해 노력할 것이다. 그들은 국민들의 복지를 향상시키는데 공동의 협력을 기울일 것이며, 증진된 상호 이해와 경제, 과학, 기술, 사회, 문화, 인도주의 분야에서의 진보와 성취에서 얻어진 혜택들을 통해 그들의 열망을 실현시키는데 공헌할 것이다. 그들은 이러한 혜택이 모두에게 돌아갈 수 있는 조건을 조성하도록 노력할 것이며, 경제적 발전 단계의 차이를 좁히면서 모든 국가의 이익을 고려할 것이며, 특히 전세계의 개발도상국들의 이익을 고려할 것이다. 그들은 정부, 기관, 조직, 개인들이 이러한 목표들을 달성하는 데 상대적이고 긍정적인 역할을 가지고 있다는 것을 확인한다. 그들은 상기에 제정된 협력을 증진시키면서, 국민들의 혜택을 위해 더 향상되고 더 견고한 기반을 구축하는데 서로 긴밀한 관계를 맺기 위해 노력할 것이다.

## X. 국제법상 의무의 성실한 이행

참가국들은 국제법의 의무사항들을 성실하게 수행할 것이며, 일반적으로 인정된 국제법의 규칙들과 원칙들에서 발생하는 의무조항들과, 조약이나 협약에서 발생하는 의무조항들을 국제법과 그들이 속한 조약에 따라 성실하게 지킬 것이다. 그들의 법과 규칙을 결정할 권리를 포함한 주권의 행사에 있어서, 그들은 국제법의 법적 의무조항들을 수행할 것이며, 더 나아가 유럽안보협력회의의 최종선언의 조항들을 수행하기 위해 노력할 것이다.

참가국들은 UN 헌장 아래의 UN 회원국들의 의무조항들과 다른 조약 혹은 국제협약 아래의 의무조항들 사이에서 충돌이 발생할 경우, UN 헌장 103조에 따라 UN 헌장의 규칙들이 선행함을 인지한다.

모든 원칙들은 매우 중요하며, 따라서, 그들은 동등하고 무제한적으로 적용될 것이며, 각각은 다른 나라들을 고려하여 해석될 것이다. 참가국들은 현존하는 선언에서 규

정된 이 원칙들을 준수하고 적용할 데에 대하여 그들의 결단을 표명하며, 모든 방면에  
서, 각 참가국이 이런 원칙들을 준수하고 적용함으로써 인한 이익들을 향유할 것을 확고  
히 하기 위해 상호관계를 맺고 협력할 것에 대한 결단을 표명한다.

참가국들은 위의 원칙들, 특별히, 10조의 첫 문장 “국제법의 의무조항들에 대한 성  
실한 의무수행”을 고려하며, 본 선언이 그들의 권리와 의무조항들, 또는 상응하는 조약  
이나 다른 협약 및 협정들에 영향을 끼치지 않는다는 점에 주목한다. 참가국들은 이  
원칙들이 정상적이고 우호적인 관계의 발전과 모든 방면에서 협력의 증진을 고무할  
것이라는 점을 확신한다. 그들은 또한 이 원칙들이 정치교류의 증진을 촉진시킬 것이  
며, 그들의 입장과 견해들을 보다 잘 이해하는데 기여할 것이라는 점에 대해 확신한다.  
참가국들은 본 선언에 포함된 원칙의 정신으로 모든 나라들과의 관계를 수행할 의지  
가 있음을 선언한다.

# 국제인권개입 실패사례 분석\*

이 원 웅

관동대 교수, 민주평통 상임위원  
국가인권위원회 북한인권포럼 위원

\* 본 발표문은 아직 완성된 상태가 아니므로 전제나 인용을 삼가 주시기 바랍니다.



## 1. 들어가는 말

본 발제문은 국제인권 개입의 개념을 인권레짐, 인권외교, 인도적 개입으로 세분하여 제시하면서 아프리카 국가들의 인종청소 사례를 통하여 국제개입이 명백하게 실패한 경우와, 혹은 국제압력이 성과를 내지 못하고 있는 버마의 사례를 분석함으로써 이들 실패 사례들이 공통적으로 가지고 있는 국제적 및 국내적 조건들의 특징을 제시해 보려는 목적을 가지고 있다. 이러한 실패사례 분석은 북한과 같은 폐쇄체제 국가에 대한 국제인권개입은 성공할 수 없다는 북한특수론이나 국제개입 불용론을 지지하기 위한 것이 아니다. 오히려 실패 사례 연구를 통하여 향후 북한에 대한 국제인권 개입이 긍정적인 성과를 가져오기 위해서는 국제적 압력의 강화와 더불어 동북아 국제질서와 북한 내부의 정치 사회적 변화가 상호 작용해야 한다는 점을 부각시키고자 한다.

1948년 인류의 합의로 만들어진 세계인권선언 이후 지난 60년간 국제인권레짐의 역사는 가능성과 한계, 성공과 실패의 양측면을 모두 보여주고 있다.<sup>1)</sup> 이것은 선언적인 차원에서나마 인권가치의 보편적 정의를 인정해야 하는 국가들의 당위적 현실성과 동시에 국가이익과 다양한 가치체계에 기반한 국제질서의 또 다른 현실성이 상충하고 있는 현상을 대변하고 있다.

나치정권의 인종말살 정책에 대한 반성과 노예제, 아파르트하이트(apartheid)에 대한 전세계민의 거부는 보편적 인권이념이 인류 진보의 역사에 미친 커다란 성과로 자리매김될 수 있을 것이다. 또한 1980년대 필리핀과 한국의 민주화, 1989년 구사회주의 권의 해체를 촉발시킨 ‘벨벳혁명’은 시민운동의 위력이 가져온 민주주의의 보편적 확대와 인권개선의 성과를 입증하고 있다. 이러한 국제인권운동 성공의 배후에는 유엔 등 국제인권레짐과 국제엠네스티 등 국제인권NGO들의 눈부신 활약과 성장이 있음은 주지의 사실이다.

그러나 아직까지 고문철폐, 여성 및 아동권리 보호, 국제난민보호, 소수민족보호 등 주요한 국제인권 현안들에 대한 진전은 벽에 부딪히고 있다. 국제사회는 르완다, 콩고, 소말리아 등 내전국가에서 수백만이 죽어간 반인륜적 대량학살(genocide)을 방지하지

---

1) 국제인권제도의 발전의 전반적인 양상은 다음 참조, Paul Gordon Lauren, *The Evolution of International Human Rights, second edition*, University of Pennsylvania Press, 2003.

못했다. 아직도 일부 지역에서는 극심하고 장기적이며 광범위한 인권침해가 자행되고 있다. 유엔난민기구의최근 발표자료에 의하면 150개 나라에서 발생된 1,140만의 국제 난민들과 2,600만에 달하는 내전에 의한 국내실향민들이 국제사회의 보호를 간절히 기다리고 있다.<sup>2)</sup> 유엔과 지역 인권기구, 국제인권NGO 들이 이러한 문제에 대해서 다양한 활동들을 전개하고 있지만 개별 국가들의 인권현실은 획기적으로 개선되고 있지 않다.

이러한 실망스런 현실은 국제인권레짐이 국제법체계(international law)와 달리 실행력을 내재하고 있지 않기 때문에 나타난 문제일 수도 있다. 혹은 보편적 인권이념이 내포하고 있는 서구중심주의적 측면이나<sup>3)</sup> 국제사회 속에서 인권이념에 대한 해석과 실행은 다양한 문화적 차이를 무시하고 실현될 수 없다는 문화적 상대주의자들의 주장이 일면 타당하게 들리는 근거일지도 모른다.<sup>4)</sup>

특히 사회권과 관련하여 개별국가들이 가지고 있는 정치체제의 차이, 문화적 선호의 차이 이외에도 경제적 능력, 혹은 국가능력의 차이는 국제인권레짐의 비이행성을 뒷받침하는 보다 근본적인 이유일 수 있다.<sup>5)</sup> 또한 국제제도적 수준에서 볼 때 국가주권의 원칙이 지배적 가치로 작동하고 있는 국제사회의 무정부적 질서(anarchic order) 자체에서 기인하는 문제일 수도 있을 것이다. 분명한 것은 인권에 대한 과도한 국제개입은 국가주권과 내정불간섭 원칙에 기반한 현존 국제질서를 뒤흔들 수 있다는 점이다.<sup>6)</sup>

2) 그밖에도 유엔난민기구의 특별관심대상으로 분류되는 무국적자, 보호신청자, 송환난민 등은 3,170만에 달하고 있다. UNHCR, "Global refugee, internally displaced figures climb for second straight year," Tuesday, 17 June 2008.

3) 인권개념의 역사적 전개와 인권이론의 다양한 근원에 대해서는 다음 참조, 마이클 프리먼, 김철효 역, 『인권: 이론과 실천』, 아르케(2005): 85-110; 미국의 대표적 인권학자인 도넬리교수는 궁극적으로 현대 인권이론은 자유민주주의 복지국가를 제도적 모델로 하고 있다고 지적하고 있다. Jack Donnelly, *International Human Rights, 2nd edition*.(Westview Press, 1998), p.155.

4) 문화적 상대주의 입장은 가치의 다양성을 주장하는 이론적 측면보다 인권침해를 무마하는 또 다른 정치적 연설로 비판받고 있다. 이러한 비판에 대해서는 다음 참조, 잭 도넬리, 박정원 역, 『인권과 국제정치』(오름, 2002), 74-77쪽.

5) 국가능력 문제는 실패국가(failed state)이론에서 제기되고 있다. 다음 참조; Robert I Rothberg, "The New Nature of Nation State Failure." *The Washington Quarterly* Vol 25 No 3(2002), 85-96; William J. Olson, "The New World Disorder: Governability and Development." in Max G.Manwaring, ed. *Gray Area Phenomena: Confronting New World Disorder*, Boulder: Westview Press, 1993.

6) 국제인권개입이 가져올 수 있는 국제질서 교란 가능성과 조건부 국제간섭 이론의 입장에서 이에 대한 비판적 논의는 다음 참조, R. J. Vincent, *Human Rights and International Relations* (Cambridge University Press, 1990), pp.114-28.

그러나 동시에 인권문제에 대한 내정불간섭 원칙의 예외적 적용이 냉전 이후 현대 국제사회에서 널리 인정받고 있으며 지구화, 지구적 의제의 확산과 더불어 국가중심주의가 도전받고 있는 것도 사실이다. 이러한 점에서 국제인권개입의 역사가 절반의 성공과 절반의 실패를 구현하고 있다는 것은 현존하는 국제질서의 현실주의 원칙과 국제도덕성이 타협할 수 밖에 없는 모순된 현실을 잘 대변해 주는 것이라고 볼 수 있다.

북한은 유엔총회 제3위원회를 통하여 2004년 이래 7년째 인권결의안이 통과되고 있는 주요한 인권침해국가이다. 1990년대 중반 식량난과 더불어 북한이 자국 안보를 위해 감행하고 있는 핵개발 이후 북한인권문제에 대한 국제사회의 관심은 증가되어 왔다. 이러한 국제사회의 관심과 다양한 인권압력의 강화에도 불구하고 북한내부의 인권 상황은 진전되는 조짐을 보이고 있지 않다.<sup>7)</sup> 중국과 아시아 각국을 떠돌고 있는 탈북자의 행렬도 지속되고 있다. 중국은 여전히 이들을 불법입국자로 간주하고 북한에 강제송환하고 있다. 북한으로 송환된 탈북자들은 탈북 당시 조건이나 최소한 국제사회가 합의한 인도적 배려없이 가혹한 형벌을 받고 있다.<sup>8)</sup> 그렇다면 북한은 국제인권 개입의 또 다른 실패사례인가?

국제인권 개입의 성공여부는 단순히 국제인권 개입의 강도와 지속성 뿐만 아니라, 국제정치 행위자들과 국내 정치세력의 다양한 상호작용에 의해서 결정된다. 남아프리카공화국 인종차별문제가 개선되기 위해서 40년 이상의 내부 투쟁과 희생이 필요했으며 냉전체제라는 또 다른 국제적 변수가 작용하였던 사례를 생각해볼 필요가 있다. 아르헨티나 등 남미 군사정권 하에서 발생되었던 ‘실종문제’의 사례도 이와 유사하게 국내적 투쟁과 국제압력이 상호작용하였다.<sup>9)</sup>

북한에 대한 국제인권 개입이 본격화된 시기는 이제 10년을 경과하고 있다. 중국의 지원, 분단현실에 기반한 고도의 병영국가, 시민사회의 결여, 현대 국제사회에서 비교

7) 북한의 인권실태에 관해서는 다음 참조, 통일연구원, 『북한인권백서』(2009); 국제사회 인권압력에 대한 북한의 반응에 대해서는 다음 참조, 이원웅, “국제사회 인권압력에 대한 북한의 인식과 대응,” 『국제정치논총』 47집 1호(2007).

8) RI, *Acts of Betrayal: The Challenge of Protecting North Koreans in China*(May 12, 2005); *North Koreans in China: A Human Rights Analysis* (Feb. 24, 2005).

9) 아르헨티나 실종문제에 대한 국제적 행위자들과 국내NGO의 네트워크 활동에 대해서는 다음 연구가 대표적이다. Margaret E. Keck & Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders*, Cornell University Press, 1998.

대상을 찾아보기 어려울 정도의 극단적인 폐쇄체제 등, 북한은 여러 가지 면에서 국제 인권 개입이 성공하기 어려운 조건들을 가지고 있는 것도 엄연한 사실이다. 이러한 조건들을 고려한다면 북한에 대한 국제인권개입이 성과를 거두기 위해서는 장기간에 걸친 노력이 필요할 것이며 북한내부는 물론 북한을 둘러싼 국제관계의 획기적인 변화가 동시에 진행되어야 할 것이다.

## 2. 국제인권레짐

인권개선이란 경제성장(economic development)이라던가 민주화 등의 개념과 마찬가지로 복합적인 정치사회적 변화과정(a complex process of political and social change)을 의미한다. 인권개선은 정치제도, 종교, 문화적 배경 등 일정한 사회적 제약 속에서 여러 사회적 주체들이 다차원적인 상호작용을 통하여 이루어내는 사회적 변화의 한 단면이다. 제도론적 관점에서 본다면 국제사회에서의 인권개선이란 국가권력, 이익, 지식, 가치간의 상호작용을 통하여 국제사회가 합의한 보편적 인권레짐의 실행력을 제고시키는 과정으로 이해할 수 있다.

달리 말하자면 국제인권레짐이 국내사회에 침투하고 수용되는 과정을 의미한다. 여기서 말하는 국제레짐은 국제 국내간의 영역구분을 초월한 지구적 과제영역에서 각 주체들의 행위를 규제하고 기대를 형성하는 공식적 혹은 묵시적으로 합의된 원칙, 규칙, 법 및 절차들로 구성된 국제적 사회제도(international social institution)를 의미한다. 보다 구체적으로 세계인권선언(1948), 두 개의 국제인권협약(1976) 그리고 90여 개에 달하는 인권관련 국제협약과 이에 기반한 유엔의 다양한 실행절차, 관련된 국가들의 묵시적 합의 및 관행 등이 국제인권레짐의 실체를 구성하고 있다. 여기에는 국제적 합의로 문서화된 조약에 기반한 국제규범체계 이외에도 국제적으로 용인되고 기대되는 국가들의 여러 가지 사회적, 문화적, 종교적 행동 준칙 등도 포함된다.

국제인권레짐의 핵심적인 실행주체는 유엔인권제도이다. 유엔이 보편적 인권가치를 구현하기 위해서 구축하고 있는 인권제도를 간략히 제시하자면, 우선 인권이사회(UN Human Rights Council)가 있다. 유엔인권이사회는 유엔 경제사회이사회에 속하는 기능조직으로 유엔인권위원회라는 이름으로 1946년 창설되었으며 2006년 동 위원회가 유엔인권이사회로 개편될 때까지 주요 기구로 존립하였다. 1947년 18개국 위원국

으로 출범하였다가 1992년 53개 위원국으로 확대 개편되었으며 인권증진을 위한 국가 간 포럼으로 발전권, 원주민, 여성, 아동 등 20여개가 넘는 다양한 인권의제들을 토의하고 국제 인권 규범의 이행을 감시하는 유엔 인권활동의 중심이 되었다. 그러나 국제 사회의 인권주류화에 대응하는 한편, 과거 유엔인권위원회가 지나치게 정치화되어 1994년 80만명이 죽어간 르완다 사태 등에 적절하게 대응하지 못했다는 비판과 반성이 제기되면서 47개 이사국을 중심으로 하는 유엔인권이사회가 출범하게 되었다.

유엔인권이사회의 가장 중요한 차이점은 이사국 선출제도의 변화이다. 즉 과거와 같이 지역안배의 원칙이 있지만, 지역그룹의 선발에 있어서 총회에서 개개 후보국에 대한 비밀투표 과반수 원칙으로 결정하게 되어 있다. 여기서 과반수란 출석하여 투표한 국가의 과반수가 아닌 절대과반수(absolute majority)로서, 즉 191개 재적회원국의 과반인 96개 국가의 찬성이 있어야만 한다. 이 때문에 지역그룹은 지역그룹에 배정된 인권이사회 이사국의 수보다 많은 수의 국가를 선발하여 총회에서 최종적으로 선출되도록 하여야 하기 때문에 과거 인권침해국도 자동으로 인권위원회 구성국으로 참여할 수 있는 관행이 제한받게 되었다. 또 인권위원회는 1년에 한번 소집돼 6주일간 회의를 열었으나 인권이사회는 1년 에 최소한 3번은 소집돼 10주일 이상 가동하는 한편, 필요할 경우 특별회의도 소집할 수 있다.

특히 인권이사회 출범 당시 개별국가를 대상으로 하는 특별보고관 제도의 유지에 대해서 논란이 전개되었으나 2007년 6월 유엔인권이사회 제5차 회의에서 미얀마와 북한 2개국에 대해서는 국가별 특별보고관 제도 유지가 결정되었다.

두 번째로 인권이사회 자문위원회(Human Rights Council Advisory Committee)가 있다. 동 위원회는 과거 유엔인권소위원회(sub-Commission on Promotion and Protection of Minorities)로 불리우던 조직이 개편된 것이다. 과거 인권소위원회는 개인적 자격으로 구성된 26명의 위원과 동수의 교체위원으로 구성되어 있으며 1947년 인권위원회의 결정으로 설립되었다. 동 위원회의 주요 활동은 각종 인권침해를 조사하고 특정 국가의 인권문제에 대한 결의안을 채택하는 것이다. 1503절차에 따른 특정 국가의 인권침해 사실을 조사하고 이를 인권위원회에 보고하는 기능도 추가 되었다. 그러나 1997년부터 특정 국가의 인권상황에 대한 결의안 활동은 중단되었으며 2000년부터 특정국가에 대한 비공개 인권토의 기능도 제외되었다. 한편 인권이사회 자문위원회는 인권보호 및 증진 관련 연구, 인권이사회에 조언과 자문 제공 등의 기능을 담당하는 싱크 탱크로서의 역할에 중점을 두며 개인자격으로 활동하는 18명의 전문가로 구성되

어 있다.<sup>10)</sup>

셋째로 총회 제 3위원회의 인권결의안 및 인권상황 논의 기능이다. 총회 결의안은 법규범적 구속력은 없지만 모든 회원국의 참여와 토의로 결의안이 통과된다는 점에서 앞서 기술한 인권이사회 및 인권이사회 자문위원회의 토의 및 결의안 보다 도덕적 구속력을 강하게 가질 수 있다.

그 밖에도 각종 인권규약에 기초한 규약인권이사회, 유엔인권고등판무관의 활동 등이 있다. 유엔인권고등판무관실(UNHCHR)은 2000년 북한담당관을 임명하고 국내 NGO에 자료요청을 하는 등 적극적인 관심을 보이고 있다.<sup>11)</sup>

### 3. 인권외교와 인도적 개입(humanitarian intervention)

#### 1) 인권외교

인권과 전통적인 외교는 여러 가지 점에서 상충적인 관계에 있다. 개인의 존엄과 가치를 국경을 초월한 제도와 외교적 수단을 통해서 보호 증진하는 문제는 ‘국가들의 사회’가 전제로 하고 있는 국가주권과 국가이익을 침해할 수 있기 때문이다. 국가들의 합의로 만들어진 국제인권레짐도 안보레짐이나 무역레짐에 비해서 볼 때 상대적으로 실행력이 약한 연성레짐이다. 현대 국제질서에서 도덕적 상호의존은 경제적 혹은 안보적 상호의존에 비해서 추상적이고 비실제적이다. 인권침해에 대한 보복적 수단도 비대칭적이다. 즉 동일한 인권쟁역에서 상대국에게 비용을 유발시킬 수 있는 마땅한 수단이 없기 때문에 무역제재나 원조삭감과 같은 경제수단을 빌어와야 한다. 이것은 다른 분야로 분쟁을 확대시키는 결과를 가져올 수 있다.<sup>12)</sup>

---

10) 지역별 구성은 아프리카 및 아시아 각5명, 동구 2명, 중남미 및 서구 각3명 등이다. 이들의 임기는 3년(1회에 한해 재임가능)이며 매년 최대 10일간 두 차례 회의를 개최한다.

11) 북한인권시민연합, 『뉴스레터』, 2000. 6월자 참조.

12) 잭 도널리, 전거서, 275쪽.

그렇다면 인권외교는 단지 공허한 내용을 담은 수사에 그치는 개념인가? 중국의 천안문 사태나 구유고슬라비아에 대한 국제사회 개입의 사례에서 보여주듯이 탈냉전기 국제사회는 인권문제를 인류공통의 과제로 인식하는 새로운 외교의제가 부상하고 있다. 특히 시민사회의 정치참여와 민주적 거버넌스가 민주적 정치제도의 근간으로 확산되면서 국가의 도덕성이 국제사회 리더십과 국가정통성의 중요한 자산으로 인식되고 있다.<sup>13)</sup> 주로 서구에 근거를 두고 인권운동을 주도해 나가고 있는 다양한 시민단체와 NGO들은 자국정부에 대한 압력과 로비를 통해서 인권친화적인 외교정책에 대한 요구를 투입하고 있다. 인권외교는 제한적이기는 하지만, 국제사회 속에서 새로운 지구적 의제 영역을 구성하고 있다.

비록 세계인권선언이 주창하고 있는 보편적 인권에 대한 완전한 실행은 요원한 현실이지만, 인권의제는 국가주권의 전횡과 독재를 견제하는 일정한 역할을 수행하고 있다. 인권외교는 이제 피할 수 없는 선진국의 도덕적 리더십역할로 인식되고 있다. 국제사회에서 인권외교의 역할은 첫째, 앞서 서술한 지구적 인권레짐을 창출하는 기능과 둘째, 이러한 인권레짐의 실행력을 보장하기 위해서 개별국가들이 행하는 다양한 정책 기능 들로 구분할 수 있다. 그러나 인권외교는 국가들간에 꼬인 문제를 해결하는 전통적 외교협상과 달리 새로운 문제를 제기하고 만들어내는 과정이기 때문에 구체적인 정책실행 수단이 매우 제한적이고 외교성과측정이 매우 어려운 외교 의제이다.

이러한 인권외교의 실행과정에서 문제가 되는 것은 전통적인 외교정책의 목적인 안보적 국가이익과 경제적 국가이익을 인권가치와 어떻게 조화시켜 나가는가 하는 것이다. 따라서 대부분 국가들이 선택하는 인권정책 대상국가들은 자국의 국가이익에 대해서 명백하게 유익한 결과를 가져올 수 있거나 아니면 자국의 국가이익에 별다른 영향을 주지 않는 ‘먼곳에 있는’ 국가들인 경우가 많다.<sup>14)</sup> 예를 들어서 북한인권문제에 대한 미국이나 일본의 관심이 높은 것은 북한이 핵개발을 통해서 지역안보 구도에 큰 변화요인으로 등장하는 것과 무관할 수 없다. 유럽연합의 경우에는 반대로 ‘먼곳에 있는’ 북한과 직접적인 안보적, 경제적 이해관계가 없기 때문에 오히려 인권외교를 통해서 국제사회 리더십을 확장하는 기회로 삼을 수 있다.

---

13) R.J. Vincent, op. cit., p.130.

14) ibid., p.136.

인권외교의 주요 정책수단들을 살펴보면, ① 접근(access) ② 조용한 외교 ③ 경제제재(economic sanction) ④ 공개적 비난 ⑤ 지원(economic aid) ⑥ 간섭(intervention) ⑦ 국제기구 및 NGO ⑧ 무력사용 등으로 요약할 수 있다.<sup>15)</sup>

이러한 다양한 외교적 정책수단 가운데 경제제재가 실질적으로 인권개선 효과에 긍정적 영향을 줄 수 있는가에 대해서는 많은 논란이 있다. 자유무역을 옹호하는 입장은 장기적으로 경제적 자유의 증진이 오히려 인권개선에 긍정적인 영향을 가져온다는 주장을 펼치기도 한다. 다시 말하면, 경제제재가 오히려 표적국가 내에서 가장 취약한 계층들에게 피해를 가져다 줄 것이라는 것이다.

경제제재에 대한 또 다른 반대논리는 경제지원의 삭감과 같은 방법도 표적국가가 원조삭감 국가와 경쟁관계에 있는 또 다른 지원국을 찾을 수 있을 경우 오히려 국가이익에 반하는 결과를 가져올 수 있다는 것이다. 대외원조 삭감은 실제로 정부가 손쉽게 결정해서 집행할 수 있는 외교적 압력 수단이다.

실제로 미국은 카터 행정부 당시 미합중국 대외원조법 502B항에 나와있는 “인권침해 국가에 대한 군사원조 삭감에 대한 예외조건”을 광범위하게 적용한 사례가 있다. 즉 인권상황이 좋지 않았던 인도네시아, 이란, 필리핀, 한국, 자이레 등에 대해서 안보상황을 들어 군사원조를 지속했다. 이처럼 경제제재는 종종 또 다른 국가이익의 우선순위에 의해서 밀려나는 경우가 종종 있어왔다. 이러한 이유에서 특히 미국의 인권외교 수단으로서 경제제재는 비일관적이고 ‘이중잣대’에 의해서 실행된다는 비판이 집중되었다.

이러한 이유에서 직업외교관들은 ‘요란스러운’ 경제제재 보다 ‘조용한 외교(quiet diplomacy)’를 선호한다. 즉 협상전문가들이 국내 정치세력의 다양한 요구로부터 자유로운 입장에서 국가이익에 부담을 주지 않는 방식으로 타협을 통해서 원하는 성과를 도출해 낼 수 있다는 것이다. 이것은 상대국에게 정치적 부담을 지우지 않으면서 다양한 조건들에 대해서 탄력적인 협상을 가능하게 하는 장점이 있다는 것이다. 만약 인권외교를 공개적으로 진행하게 되면 상대국은 물론 당사국의 여론에 의해서 정책수단 선택이 영향을 받게 되고 최상의 결과는 여론의 관심을 끌지 않는 대신, 협상실패에

---

15) Peter Baehr, *The Role of Human Rights in Foreign Policy* (London: the MaxMillan Press, 1994) 참조.

대한 대대적인 비난을 받게 되는 결과를 초래할 수 있다는 것이다.

그러나 이러한 전통적인 밀실험상 방법에 대한 반대론도 만만치 않다. 우선 시민사회의 자발적인 관심으로 초래되는 인권이슈들은 다양한 NGO들의 폭로와 주창활동으로 더 이상 ‘조용한 외교’로 접근할 수 없는 상황이 초래되고 있다. 오히려 상대국에게 문제의 심각성과 국민적 관심사항을 전달하는 것이 외교적 양보를 얻어 낼 수 있는 압력수단이 될 수 있다는 것이다. 특히 현대 국제사회의 정보네트워크의 발달 수준을 고려할 때, 더 이상 정부관리들만의 밀실험상으로 인권문제가 해결될 수 있는 시대는 지나가고 있다. 미국의 사례를 살펴본다면, 역시 카터행정부 당시 페트리샤 데리언 미국무성 인권 및 인도주의 담당차관보는 남미국가 정부 대표들에게 고문피해자 명단을 직접 거명함으로써 양보를 얻어 내었던 경우가 있었다.

인권문제를 직접 거론한다는 것이 정부간 대화나 다른 외교의제를 어렵게 만들 것이라는 단정적인 증거는 없다. 외교관들은 인권을 직접 거론하지 않아도 공식만찬을 취소한다든가, 영사소환 등의 방법으로 인권침해에 대한 간접적인 불만족과 항의를 표시할 수 있다.

인권외교가 국가 대외정책의 전부가 될 수도 없고 보다 중요한 국가안보나 경제적 이익의 하위 정책의제가 된다는 것은 매우 당연하다. 그러나 탈냉전 지구화 시대에 있어서 새로운 국제협력의 의제로 인권목표가 등장하고 있다는 사실도 주목할 필요가 있다. 또한 국가안보의 개념도 점차 확대되는 추세이다. 대량 난민문제의 사례에서 나타나듯이 인권증진이야말로 비전통적 안보위기를 예방하는 중장기적인 외교목표가 될 수 있다.

## 2) 인도적 개입

한편 일방의 국가가 인권문제에 대해서 가장 강력하게 취할 수 있는 조치는 군사적 수단을 동원한 인도적 개입이다.<sup>16)</sup> 인도적 개입이란 일국의 정부가 자국 시민들에 대해서 심각한 인권침해를 지속하는 경우나, 내전으로 인해서 국가통치 의사와 능력을

---

16) 인도적 개입(humanitarian intervention)의 정당성과 실효성을 둘러싼 국제법적 논의는 다음 참조, Fernando R. Tesón, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*(New York; Transnational Publishers, Inc., 1997); 최근의 연구 상황에 대해서는 다음 참조, Shashi Tharoor and Sam Daws, “Humanitarian Intervention: Getting Past the Reefs,” *World Policy Journal*, vol. XVIII, no.2(Summer 2001).

찾지 못한 경우, 종종 군사력을 수반한 타국 혹은 국제기구의 직접적인 내정간섭 행위를 의미한다. 다음은 국제사회에서 실행되고 있는 저강도 개입의 사례를 잘 예시하고 있다.

미얀마 군사정부가 사이클론 나르기스 피해자에 대한 외국의 원조를 계속 거부할 경우 영국 정부는 일방적으로 인도적 개입을 하는 방안을 검토하고 있다고 더 타임스 신문이 19일 보도했다. 미얀마를 방문 중인 맬릭 브라운 영국 외무차관은 18일 이주민의 상황이 더욱 악화될 경우 미얀마 군사 정부의 허락없이 구호물자를 공중 투하하는 식으로 일방적으로 개입할 수도 있다고 시사했다.

“전염병이 대대적으로 발생해 추가로 이주민들이 목숨을 잃고, 구호품이 군사정부의 방해로 제대로 전달되지 못한다면” 유엔의 2005년 뉴욕 선언을 근거로 영국은 일방적인 인도적 개입 방안을 지지할 것이라고 맬릭 브라운 차관은 말했다.

뉴욕 선언은 적절한 외교적, 인도적, 평화적 수단을 이용해 인도주의에 반하는 범죄에서 사람들을 보호하기 위한 책임을 규정하고 있다. 앞서 고든 브라운 총리도 17일 BBC 라디오와의 인터뷰에서 2주일 전 12만9천명이 사망한 것으로 알려진 이라와디 삼각주 지역에 일방적으로 국제사회의 구호품을 공중 투하할 가능성에 대해 언급했다...미얀마 군부 지도자들은 자신들을 비판하는 서방국, 특히 과거 식민종주국 영국의 원조를 받는 게 군사정권의 정당성을 해치는 트로이의 목마가 될 것을 우려하고 있다. 이번주 미얀마를 방문하는 반기문 유엔 사무총장은 미얀마 정부의 체면을 세워주기 위해 인도, 중국, 아세안 회원국들이 전면에 나서서 유엔의 도움을 받아 구호작업을 진행하는 방안을 미얀마 군사정부와 협의할 예정이다.<sup>17)</sup>

탈냉전 국제질서 창출과정에서 유엔도 인도주의적 관점에서 무력을 동원한 개입을 배제하지 않는다. 실제로 인도적 개입은 구호활동에서부터 군사력 사용까지 다양한 행위를 포함한다. 특히 1990년대 들어 소말리아 내전, 코소보 사태 등에 대한 군사적 개입이 연이어 이뤄진 이래로 명백히 대립적으로 보이는 용어인 ‘인도적 군사개입’이 늘고 있다. 하지만 인도적 개입에 대한 완전한 합의가 없는 상황에서 군사력을 동원한 개입이 특정한 정치적 목적이나 문화적 편견을 바탕으로 시도되고 있다는 논란이 끊임

---

17) 연합뉴스, 2008년 5월 19일.

없이 제기되고 있다. 실제로 국제사회 인도적 개입과정에 참여해 왔던 한 시민활동가는 “최근 몇 년간 인도적 개입이 대규모로 이뤄진 곳 가운데 안정 회복에 성공한 사례는 극소수이며, 거의 예외 없이 통치력의 약화와 극심한 사회 분열을 겪고 있다”는 비판을 제기하고 있기도 하다.<sup>18)</sup> 체스터만 같은 국제법학자는 유엔헌장 2조 4항에 의해서 타국에 대한 무력간섭 혹은 개입은 반드시 유엔안전보장이사회의 승인을 받은 경우에 한해서 정당한 것으로 인정된다는 엄격한 입장을 보이고 있다.<sup>19)</sup>

그러나 인종청소와 같은 비인도적인 대량살상이 자행되고 내전에 의해서 국가능력이 극도로 저하되어 또 다른 인명손실 발생이 임박한 극단적인 사례들에 대해서 제한적인 인도적 개입을 지지하는 입장도 있다. 예를 들어 모가미 도시키교수는 다음과 같은 조건부 인도적 개입은 불가피하다는 견해를 제시하고 있다.<sup>20)</sup>

- ① 심각한 인권침해(최고의 인도적 긴급사태)가 존재할 것
- ② 무력행사는 최후의 수단일 것
- ③ 개입의 목적은 심각한 인권침해의 정지에 한정되고 국익의 실현과 같은 그 이외의 목적을 포함하지 않을 것
- ④ 취해진 수단은 상황의 심각함에 비례한 것이며 실시기간도 최소한의 필요에 한할 것
- ⑤ 취해진 조치(특히 무력행사)의 결과로서 많은 사람들이 박해로부터 벗어나 생명을 보호받는 등의 상응한 인도적 성과를 기대할 수 있을 것
- ⑥ 유엔안보리의 승인을 얻을 것 또는 적어도 앞으로 취할 개입조치를 유엔안보리에 통보해 둘 것
- ⑦ 개별 국가들이 독자적으로 행하는 개입보다 지역적 국제기구가 행하는 개입을, 지역적 국제기구가 행하는 개입보다 유엔이 행하는 개입을 우선할 것

이러한 인도적 개입에 대한 제한적 수용론은 인도적 개입 이전에 예방적 차원에서 선진국들이 평화적 국제질서를 구축하는 ‘상류개입’이 우선되어야 한다는 국제질서 구

18) 카너 폴리, 『왜 인도주의는 전쟁으로 치닫는가』, 마티, 2010.

19) Simon Chesterman, *Just War or Just Peace: Humanitarian Intervention and International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

20) 모가미 도시키, 조진구 역, 『인도적 개입-정의로운 무력행사는 가능한가』(소화, 2003), 종장 참조.

조개혁을 전제하고 있다. 또한 무엇보다도 중요한 것은 ‘개입’하는 본래의 근거가 ‘인도적’이어야 한다는 것, 즉 인간으로서의 권리와 존엄을 자기 자신의 일처럼 철저하게 존중한다는 것, 인간으로서의 존엄을 회복하기 위한 개입을 하여야 한다는 도덕적 원칙에 충실해야 한다는 점을 강조한다.<sup>21)</sup>

#### 4. 인권외교 실패사례: 미얀마

2010년 11월 8일 미얀마 군부정부는 20년만에 총선을 실시하면서 소수민족의 참정권을 부정하고 또 다시 유혈충돌 사태를 불러일으키고 있다. 다음은 이와 관련한 신문 보도의 내용이다.

...1962년 이래 48년째 집권하고 있는 미얀마 군부는 민정(民政) 이양이란 명분을 내세워 이번 총선을 기획했다. 관제 야당들을 들러리로 내세워 다당제 형식도 갖췄다. 하지만 이번 선거는 군인들이 민간인 복장으로 옷을 갈아입고 집권을 계속하기 위한 요식행위일 뿐이다. 당연히 군부의 지원을 받는 통합단결발전당(USDP)이 압승했다. 군부에 대한 최대 위협 세력인 민주주의민족동맹(NLD)은 수치 여사에 대한 가택연금이 풀리지 않은 상태에서 실시되는 총선은 인정할 수 없다며 선거를 보이콧했다. 90년 총선에서 수치 여사가 이끄는 NLD는 전체 의석의 80%를 휩쓰는 압승을 거뒀지만 군부는 이를 무효화했다...부정선거에 항의하는 일부 주민들의 반발이 유혈 충돌 사태로 번지고 있다. 태국 접경 지역에 주둔하는 반군세력이 선거 결과에 승복할 수 없다며 경찰서와 우체국 등 관공서를 점령하자 정부군이 무력 진압에 나섰고, 그 과정에서 사상자가 발생했다. 2만여 명의 주민이 태국으로 피난하는 등 사태는 악화되고 있다. 미얀마가 억압적이고 폐쇄적인 군부독재에서 벗어나 개혁과 개방, 민주화로 갈 수 있는 좋은 기회를 미얀마 군부는 스스로 망쳐버렸다. 국제사회와 미얀마 국민은 반드시 그 책임을 물을 것이다.<sup>22)</sup>

---

21) Tesón 같은 국제법학자도 이러한 유연한 입장을 지지하고 있다. Fernando Tesón, *A Philosophy of International Law*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1998.

22) 중앙일보, 2010년 11월 10일자 사설. 한국정부는 미얀마 민주화 운동을 주도하던 산업연수생 8명의 난민신청을 받아들인 바 있다.

17세기중엽까지 미얀마는 프랑스와 독일, 영국의 식민지로 있었다. 바마르의 아라웅 파야왕은 라칸을 정복하고 벵갈국경지역, 인도부근 영국령 라진(Rajin)까지 영토를 확장해 나갔다. 1819년 영국이 버마를 침공하여, 라칸, 타닌타이(Tanintharyi), 아쌈(Assam), 마니푸르(Manipur)등지를 빼앗고, 1852년 버마남부까지 확대해 갔다. 급기야 1886년에는 인도국경지역까지 이르는 미얀마 전국토를 점령하게 되었다.

아시아의 독립운동의 시작은 영국 점령군의 퇴각할때 미얀마에 자치권을 인정하면 서부터 기인된다. 사야 산(Saya San)이 이끄는 버마군은 영국군을 공격하게 되고, 이는 영국군으로 하여금 버마를 독립된 식민지로 만드는 계기가 된다. 이후, 학생지도자, '타킨 아웅산(Thakin Aung San)'이 독립을 외치는 시위를 주도한다. 산은 그의 독립 시위로 인해 결국 체포되었지만, 중국으로 도망가 일본과 공조하여 독립을 향한 노력을 하게 된다. 일본으로부터 미얀마의 독립을 약속받고, 영국을 몰아내는 데에 적극 지원 받은 산은 1941년 뜻을 이루게 된다. 수천명의 목숨을 잃은 영국군은 퇴각을 선언하게 되고, 4년이 지난후에야 일본과 산의 동맹군은 결국 버마를 되돌려 받게 되었다. 결국 1947년 영국은 국지전에 대한 부담감으로 버마의 독립을 인정하였다.

새로운 지도자로 등극한 아웅산은 사실상 실권을 쥐지 못한 채, 그 해에 암살당하게 된다. 그의 동료인 탄킨 누(Thankin Nu)가 그를 이어 대통령이 되었고, 그는 막강한 힘을 지니고 있었다. 그러나 1958년, 시민소요가 터지자, 탄킨누는 네윈(NE Win)에게 소요진압을 지원해주기를 요청한다. 결국 누는 1960년 몬족과 라카인족의 자치권을 인정하는 조건으로 다시 권력을 되찾게 된다. 누의 자치권인정이 제대로 이행되지 않자, 1962년 산과 카인족은 폭동을 일으켜 새로운 세력으로 나타나게 된다. 당시 급진 공산주의자였던 네윈 장군은 폭동을 진압하고, 또한 누를 체포 감금한 후, 군부정치를 선언하게 된다.

1966년 풀려난 누는 지방으로 숨어들어가, 무장세력 조직하여, 1971년 폭동을 일으켰으나, 곧바로 진압되고 만다. 네윈의 군부 독재가 막을 내린 1981년, 누는 석방되어 고향 마을로 돌아가, 생을 마감하였다. 1988년 타트마도(Tatmadaw)의 탄압에 대항한 학생들의 대규모 시위가 벌어지고, 당시 미얀마군부는 유혈진압에 나서서 3,000명의 시민들의 목숨을 빼앗았다. 하지만 국제사회의 압력에 굴복한 타트마도는 그 이듬해 민주선거에 동의하게 된다. 1990년 치러진 선거에서 민족민주연합(NLD)이 60%를 얻게 되었으나, 타트마도는 새로운 지도자의 동의가 없었다는 이유로 선거무효를 선언한다. 군사정권의 폭정하에 비폭력 투쟁을 전개한 민주운동의 지도자였던, 아웅산 수지

(Aung San Suu Kyi ; 아웅산의 딸)는 자택에 감금당한 1991년에 노벨 평화상을 수여받았다. 오늘날에도 수지의 평화적인 저항운동은 계속되고 있다. 2007년엔 승려들이 중심이 되어서 군사정권의 연료값 인상에 저항하는 시민들의 저항운동이 시작되었지만 군부의 무력진압에 의해서 31명이 사망하였다.

한때 미얀마는 동남아에서 가장 잘사는 나라 중 하나였다. 세계 최대의 ‘쌀 수출국’ 소리를 듣기도 했다. 한반도의 3배에 달하는 넓고 비옥한 국토와 5000만 명의 인구, 풍부한 천연자원은 부강한 나라가 될 수 있는 타고난 조건들이다. 하지만 지금 미얀마는 세계 최빈국(最貧國) 중 하나다. 1인당 국민소득은 571달러에 불과하다. 소말리아와 함께 부패가 가장 심한 나라라는 오명(汚名)도 갖고 있다. 전체 인구의 40%가 소수 민족으로 이루어진 미얀마는 카렌족 등 자치권을 요구하며 정부에 순응하지 않는 소수 민족에 대한 무자비한 억압정책으로 수만명의 난민들을 발생시키고 있는 대표적인 인권침해국가이다.

유엔총회는 북한과 더불어서 미얀마에 대한 인권결의안을 매년 통과시키고 있다. 미국과 유럽연합 등 서방 선진국가들은 미얀마가 2천200여 명에 달하는 것으로 추정되는 정치범들을 석방하지 않는 등 인권침해 행위를 지속하고 있다면서 미얀마에 대해 경제 제재 조치를 가하고 있다. 하지만 중국의 지지는 미얀마의 국제적 고립을 구원하는 생명선이 되고 있다.

중국 공산당 기관지 인민일보의 자매지인 환구시보는 2010년 11월 8일 “미얀마가(군정에서 선거제로) 정치체제를 전환하려 하고 있으며 하루아침에 이뤄지지는 않을 것”이라면서 지지 견해를 밝혔다. 중국은 그러나 국제사회의 시선을 의식한 듯 정부 차원의 반응은 내지 않고 있다. 중국은 인권문제에 눈감은 채 맹목적으로 미얀마를 두둔한다는 국제사회의 비판에 대해 “선거와 인권 문제 등은 각 국가의 내정”이기 때문에 개입할 수 없다는 명분을 내세우고 있다.

중국이 이처럼 미얀마 관제선거 편들기에 나선 데는 미얀마와의 정치·경제적인 이해관계를 고려한 전략적 선택이라는 지적이다. 중국은 풍부한 지하자원을 가진 미얀마와의 경제협력을 가속하는 한편 미국 등의 서방을 견제하는 정치적 카드로 미얀마를 활용하고 있다. 중국은 작년 말 시진핑(習近平) 국가부주석을 보내 미얀마와의 송유관 건설 계약을 체결했으며 원자바오(溫家寶) 총리의 지난 6월 미얀마 방문으로 천연가스관 건설, 수력발전소 건설, 개발원조분야 협력 등의 15개 사항에 합의했다. 특히 지

난 9월에는 미얀마 군정의 최고지도자인 탄 슈웨 국가평화발전위원회(SPDC) 의장이 중국을 방문해 후진타오(胡錦濤) 주석과 정상회담을 가져 눈길을 끌었다. 일각에서는 탄 슈웨 의장이 그 자리에서 총선 지지를 요청했고 후 주석이 이를 수락했으며 중국 관영 매체의 이번 총선에 대한 지지 표명도 그런 맥락에서 이해될 수 있다는 분석을 내놓고 있다.<sup>23)</sup>

이런 가운데 버락 오바마 미국 대통령은 8일 인도 순방 중에 미얀마의 총선이 자유롭지도 공정하지도 않았다면 미얀마 군부는 수치 여사를 즉각 석방하라고 촉구했다. 반기문 유엔 사무총장도 “미얀마 총선이 포괄적이지도 투명하지도 않았다”고 지적했다. 영국과 프랑스 등의 유럽연합도 비판에 가세하고 있다. 태국을 포함한 미얀마 주변의 아세안(동남아시아국가연합) 회원국들은 공식적인 입장발표를 하지 않고 있다.

미얀마에 대한 국제사회의 인권압력은 경제제재와 유엔인권결의안 통과, 각국의 미얀마 난민인정 등 다양한 형태로 진행되어 왔지만, 사례에서 보듯이 군부통치는 시민사회에 대한 억압을 강화하고 소수민족에 대한 배제정책도 지속되고 있다. 경제제재 속에 빈곤은 지속되고 있으며 주민들의 고통도 그 끝을 모르는 채 가중되고 있다. 최근 미얀마 정부는 핵개발 의혹을 받고 있다. 미얀마의 지정학적 위치와 중국의 지원, 그리고 자원외교 대상국으로서의 전략적 가치 등 국제정치의 또 다른 요인들이 군부통치를 지속시키는 외인이 되고 있는 것인가? 아니면 빈곤과 취약한 시민사회가 효율적인 저항운동을 동원하지 못하는 내부적 요인이 되고 있는 것인가? 이 문제에 대한 해답은 현 단계에서 쉽지 않지만, 경제제재를 포함한 국제인권압력이 현재까지 미얀마 인권개선에 큰 영향을 미치지 못하고 있는 것도 사실이다.

다음은 대량학살 문제에 대해서 군사적 수단을 동원한 보다 직접적인 개입이 성공을 거두지 못한 두 가지 사례를 살펴보기로 한다.

---

23) 연합뉴스, 2010년 11월 9일.

## 5. 인도적 개입 실패사례: 소말리아, 르완다

### 1) 소말리아

소말리아와 르완다에 대한 국제사회의 인도적 개입은 유엔 안보리의 승인 하에 이루어진 새로운 국제질서를 창출하기 위한 시도로 간주되었다. 특히 1991년 이라크 쿠르드족에 대한 개입을 승인한 이래 탈냉전 국제질서의 새로운 효시로 유엔안보리가 승인한 소말리아에 대한 미국의 군사적 개입이 실패로 끝남으로서 향후 국제사회의 인도적 개입 결정에 큰 영향을 미치게 되었다. 특히 소말리아에 대한 유엔 안보리의 개입승인은 현장 7장 군사적 개입의 요건으로서 ‘실패국가(failed state)’의 인도적 위기를 인정하였다는 의미에서 역사적인 의미를 담고 있다. 하지만, 소말리아에 대한 인도적 개입은 많은 인명손실을 초래했을 뿐만아니라 목표국가의 평화와 안정을 이룩하지 못하였다는 점에서 분명한 실패사례로 간주된다.

1993년 10월 3일, 미군 특수부대 요원들을 태운 헬기가 정예요원들을 소말리아의 수도 모가디슈 중심부 한 건물에 투입시켰다. 목표는 소말리아 군벌 지도자인 모하메드 파라 아이디드(Mohamed Farrah Aidid)를 체포해서 기지로 돌아오는 것이었다.<sup>24)</sup>

그러나 임무는 실패하였고 작전 도중에 미군 블랙호크 공격용 헬기 2대가 추락하였다. 18명의 미군 특수부대원이 희생되었으며 73명이 부상을 입었다. 전투 도중에 피살된 소말리아 민병대, 시민 수는 어린이와 여성을 포함해서 500명이 넘는 것으로 알려졌다. 이것은 미국이 1992년 소말리아 내전사태에 개입을 결정할 당시 예상하고 있었던 피해규모를 넘어서는 것이었다. 미국 여론은 들끓었고 1994년 마침내 미국의 소말리아 인도적 개입은 실패로 끝나고 말았다.

소말리아 내전의 요인은 강대국들이 제공한 측면이 있다. 1960년 이태리와 영국 식민지의 통합으로 이루어진 소말리아는 냉전시기 동안 주요 해상이동로에 위치한 전략적 위치로 말미암아 미소의 경쟁적인 개입으로 인해서 전통사회질서가 붕괴되었다.<sup>25)</sup>

---

24) 동 작전은 영화 “블랙호크다운” 속에서 비교적 사실적으로 묘사되고 있다.

25) 소말리아 내전에 대한 분석은 다음 자료 참고, International Crisis Group Conflict History: Somalia, (웹사이트 [http:// www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)); BBC News Timelines, <http://newsvote.bbc.co.uk>(검색일, 2010년 10월 28일)

1991년 장기집권해왔던 모하메드 시아드 바레(Mohammed Siad Barre)가 제거되자 국가는 권력진공 상태가 초래되었다. 무정부상태와 폭력사태가 벌어졌으며 1991년 7월 정치협상을 통해서 알리 마디 모하메드가 임시 대통령으로 지명되었으나 모하메드 파라 아이디드가 이끄는 군벌은 이를 거부하고 모가디슈에 대한 공격을 지속하였다.

1992년 1월 국제적십자위원회가 처음으로 난민발생을 국제사회에 보고한 이래 1992년 유엔난민기구는 14만명의 난민이 케냐로 진입하였음을 인정하였다. 1992년 유엔안보리는 결의안 733호를 통하여 소말리아 사태가 국제사회에 대한 중대한 위협임을 만장일치로 결의하였다. 유엔안보리는 유엔사무총장의 인도적 지원 결정을 지원하기로 하였으며 현장 7조에 의한 군사무기 수출금지를 승인하였다. 아프리카조약기구(OAU)와 아랍연맹도 중재에 개입하였으며 1992년 3월 휴전협상이 진전되었음에도 불구하고 군벌 간의 내전은 지속되었다.

1992년 4월 UNSOM(United Nations Operation in Somalia)이 현장활동을 시작하였으나 군벌들의 비협조로 인해서 인도적 지원이 주민들에게 제대로 전달되기 어려운 상황이었다. 1992년 8월 3,500명의 유엔평화유지군이 현장에 파견되었으나 상황은 악화되고 있었다. 유엔사무총장은 약 450만에서 600만명의 소말리아 주민들이 영양악화로 기아사태에 직면하고 있다고 호소하였지만, 500명의 파키스탄 군인들이 미군의 인도적 식량지원 작전을 지원하기 위해서 공항을 지키는 수준이었다. 이러한 인도적 위기 상황에서 미국은 유엔안보리 결의 794호에 의해서 인도적 지원을 담보하기 위한 3만명의 평화유지군 파병을 결정하였다. 앞서도 지적하였듯이 유엔안보리 결의 794호는 순수한 인도적 위기 상황에 대한 군사개입을 승인한 최초의 결정으로서 탈냉전기 신국제질서의 인권보장 측면에서 새로운 장을 여는 역사적 의미를 담고 있었다.

처음에 미군은 인도적 지원을 보장한다는 소극적인 작전 개념을 가지고 있었다. 그러나 공항을 지키던 파키스탄 군인 24명이 군벌과의 교전에서 전사하고 유엔안보리 결의 837호에 의해서 “모든 가능한 군사적 수단에 의한 응징권”을 부여하면서 미군의 군사작전 범위는 넓어지게 되었다.<sup>26)</sup> 이에 따라 미군은 휴전협상을 거부하는 반대 군벌 지도자를 체포하기 위한 특수부대 작전을 감행하였으며 앞서 묘사한 바 대로 이 작전은 실패로 끝났다. 특히 소말리아 주민들이 불에 타서 죽은 미군 조종사의 시신을

---

26) Chesterman, *Just War or Just Peace: Humanitarian Intervention and International Law*, p. 143.

훼손하는 장면이 미국 전역에 방영되면서 여론은 급반전하였고 1994년 3월 미군은 소말리아로부터 철수하게 되었다. 유엔 평화유지군도 1995년 3월 소말리아를 떠나게 되었다. 현재도 소말리아는 무정부 상태이며 군벌들은 해적행위를 지속하면서 국제평화를 위협하고 주민들의 인권은 유린되고 있다. 2004년 케냐에서 임시정부가 형성되어 2006년 본토일부를 회복하였다. 2006년 수도 모가디슈는 이슬람과도정부가 지배력을 확보하고 군벌을 퇴치하였으나 아직도 내전상태는 지속되고 법치는 확립되지 못하고 있다.

## 2) 르완다

1994년 4월 6일, 르완다의 하비아리마나 대통령을 태운 비행기가 탄자니아의 국제회의를 마치고 키갈리 공항에 도착하는 도중 미사일에 의해서 피격되는 사건이 발생하였다. 이 사건은 이후에 벌어질 대량학살의 신호탄이 되었다. 르완다 전역에서 르완다 정권을 쥐고 있는 후투족 민병대(*Interhamwe*)들은 투치족 뿐만 아니라 자신들에게 협조하지 않는 다른 후투족 주민마저 무자비하게 학살하기 시작하였다. 정부군의 라디 오방송은 모든 후투족 민병대들은 르완다 국가를 오염시키는 ‘바퀴벌레(*inyenzi*)’ 들을 살해하라고 지시하였다.

무자비한 학살은 투치 반군세력(르완다애국전선:Rwandan Patriot Front)이 우간다의 지원을 받아 국토의 거의 대부분 지역을 장악할 때 까지 지속되었다. 약 3개월 동안 약 80만명의 무고한 생명이 살해되었다.<sup>27)</sup> 이외에도 150만명의 난민이 발생하여 참담한 고통과 인권침해를 겪게 되었다.

르완다 사례는 2차 세계대전 이후 처음으로 대량 인종학살이 예고되고 진행되었던 점에서 충격적이다. 특히 대량학살방지에 대한 국제조약이 존재하고 인권레짐이 수립된 이후에 발생하였기 때문에 더욱 그러하다. 유엔평화유지군이 80만명의 인명이 희생된 이후 뒤늦게 내전에 개입하여 평화조약을 중재하였다는 점에서 늦장대응이라는 비판을 면할 수 없게 되었다. 특히 대부분의 주요 선진국들은 바로 직전에 소말리아에서 실패로 끝난 미국의 군사개입을 떠올리지 않을 수 없었을 것이다.

---

27) David Rieff, *At the Point of a Gun: Democratic Dreams and Armed Intervention* (New York: Simon & Schuster, 2005), p. 71.

물론 르완다 사태도 근원적인 요인은 서구 식민지 종주국의 분할통치로 거슬러 올라갈 수 있다. 하지만 보다 직접적인 요인은 1990년 양 종족 사이에 벌어진 내전과 불충분한 휴전협상에 있다. 1993년 양대 무장세력 간에 휴전이 성립되자 유엔안보리는 결의안 872호에 의해서 동 협상준수 여부를 감시하기 위한 개입을 승인하였다.<sup>28)</sup> 그러나 이 결정에 대한 논의는 앞서 서술한 미군의 소말리아 군사작전이 실패한 지 불과 18일 이후에 이루어 졌다는 사실을 상기할 필요가 있다. 당연히 미국여론은 군사적 개입의 비용을 생각하게 되었으며 이에 대해서 부정적인 태도를 견지하였다. 특히 과거 이 지역에 식민지 연고를 가지고 있던 벨기에와 프랑스는 소극적 태도로 일관하였다. 벨기에는 자국군인 10여명이 희생되자 곧바로 철수하였으며 프랑스는 3개월 간 파병을 보류하고 있었다. 또한 당시는 유엔이 보스니아 사태와 소말리아 문제에 몰두하고 있었던 시기라는 점도 늦장대응의 배경요인으로 지적될 수 있다.

당시 상황은 과연 예방될 수 있었을까에 대한 논란은 여전히 남아있다. 유엔개입군 Dallaire사령관은 비밀정보조직을 통해서 지역 군벌들이 유엔평화유지군 철수 여론을 조성하기 위해서 벨기에 군에 대한 공격을 계획하고 있으며 민병대를 동원하여 매 20 분마다 1천명 규모로 키갈리 지역의 투치족을 살해해 나갈 것이라는 정보를 입수하였다. 이 사실은 즉시 유엔평화유지군 본부(U.N.'s Department of Peacekeeping Operations: DPKO)로 전송되었다. 그러나 유엔은 군사개입의 확대를 승인하지 않았으며 오히려 현지 비밀정보수집 활동마저 금지시켰다. 이것은 분명 당시 소말리아에서 전개된 참담한 군사개입의 실패에 영향을 받은 결정이었다. 이외에도 당시 미국 중앙정보국(CIA)은 만약 평화유지 활동이 실패한다면, 약 50만명 이상의 인명이 희생될 수 있다는 보고서를 미국무성에 전달한 바 있다.

이러한 경고에도 불구하고 유엔은 프랑스, 벨기에, 미국 등 주요 관련국에 대해서만 정보를 제공하였다. 대량학살이 시작되기 하루 전, 유엔안보리는 추후 평화유지군 활동 연장 승인에 대한 토의를 시작하였으며, 안보리 결의909호는 향후 6주 간 임시정부 구도 속에서 휴전협상이 진전이 없을 경우 유엔 개입활동이 종료됨을 승인하였다. 이러한 결정은 현지 군벌세력들에게 유엔의 비개입 의지를 확인시킨 결과를 가져 왔으며 대량학살을 감행하게 만든 요인이 되었다. 물론 당시 상황에서 유엔 현장 7조를 적용

---

28) 이를 위한 ‘유엔르완다지원미션’(UNAMIR)이 제안되었다. 그러나 동 결의는 소말리아의 경우와 달리 인권보호를 위한 무력개입 권한, 즉 평화에 대한 강제나 협상권을 부여하지 않고 있음에 주목해야 한다.

한 인도적 개입 승인 조건인 대량학살(genocide)이 발생하였는지 여부를 판단하는 문제가 남아 있다. 하지만, 학살이 이미 진행되기 시작한 1994년 4월 하순경부터 체코슬로바키아, 뉴질랜드, 아르헨티나, 스페인 등 안보리 비상임국가들이 추가 정보를 요구하고 르완다 사태에 대한 재토의를 요청한 바 있다. 즉 이들 국가들에게 현지 사령관의 정보가 1월 경부터 전달되었다면 안보리 논의는 평화유지군 강화 쪽으로 방향을 틀 수도 있었다는 가정도 나올 수 있다. 1994년 4월 6일 거리에서의 학살이 시작되었고 4월 7일 440명의 벨기에 군에 대한 민병대의 공격으로 10명의 벨기에 군인이 희생되자 곧바로 벨기에의 평화유지군 철수가 결정되었다. 유엔사무총장은 현지 평화유지군 활동 지속이 어렵다는 내용의 보고와 평화유지군 완전 철수를 포함한 세 가지 대안을 유엔안보리에 올렸다. 하지만, 이 당시 유엔 안보리 주요국의 관심은 대량학살 예방이 아니라 단지 휴전협상 진전이라는 쪽에 있었기 때문에 결의안 912호는 현지 평화유지군을 단지 270명 규모로 축소하는 안을 승인하였다. 이러한 평화유지군 축소 결정에는 미국이 주도적인 역할을 수행하였다. 이러한 유엔의 소극적인 결정은 후투족 강경파 군벌과 후투 민병대의 투치족에 대한 대량학살을 용인하는 결과를 가져오고 말았다. 1994년 5월 유엔사무총장의 추가적인 보고에도 불구하고 국제사회는 아직까지 ‘인종 학살’ 혹은 ‘대량학살’이라는 용어를 승인하지 않았다. 대량학살이 진행된 지 약 3개월 이후 프랑스의 개입의지 선언으로 유엔 안보리는 현장 7조에 의한 인도적 개입을 승인 하였으며 프랑스군의 현지 투입으로 약 1만5천 이상의 추가 희생을 막은 것으로 평가 되고 있다.

4월 대량학살이 시작되던 당시 르완다 정부군 병력 7천명이 도시 외곽에 주둔하고 있었으며 학살을 주도한 후투족의 실제 병력수는 1천 5백에서 2천명 수준(민병대 2천 명 정도 추가 개입)으로 당시 유엔 평화유지군의 능력만으로도 충분히 방지가 가능했다는 주장도 제기되고 있다. 또 미국을 비롯한 강대국의 소극적 태도와 더불어서 아프리카 국가들이 주권침해를 이유로 소극적인 태도를 보인 점도 지적되고 있다. 가나를 제외한 다른 아프리카 국가들은 르완다 사태에 대한 인도적 개입을 회피하였다.

그리 멀리 않은 시간 동안 벌어진 이 두 사건을 통해서 우리는 인도적 이유에서 시도된 군사적 개입, 즉 인도적 개입이 결코 개입국가와 국제사회가 기대하는 성과를 달성하는 것이 매우 어렵다는 현실을 일깨워 주고 있다. 어느 시기에 또 어느 정도의 개입규모를 실현할 것인가 하는 기술적 문제는 물론 과연 이러한 인도적 개입 자체가

정당한가 하는 의문까지 다양한 논의들이 제기되고 있다. 그러나 다른 한편으로 코피 아난 당시 유엔 사무총장은 “만약 인도적 개입이 무력을 동원한 부당한 주권침해라면, 우리는 과연 구조적인 이유에서 대규모로 진행된 르완다 인권침해 사태에 대해서 어떻게 대응해야 한다는 것인가?”라고 묻고 있다.<sup>29)</sup> 또 대부분의 국가들은 르완다 사태와 같은 극단적인 인권침해를 용납할 수 없다는 입장을 지지하고 있다. 하지만 문제는 과연 어떻게 인도적 개입을 효율적으로 달성할 수 있는가 하는 문제이다. 대부분의 인도적 개입 실패사례들은 개입시기가 너무 늦었거나 아니면 그 규모가 지나치게 작았거나, 잘못된 판단에 의해서 진행되었거나 혹은 이 모든 문제들이 복합적으로 작용하였다.

이 두 사례를 통하여 실패국가에 대한 인도적 개입이 성공을 거두기 위해서는 유엔 안보리의 승인 여부를 떠나서 국가건설(nation building)에 대한 구체적인 계획과 국제사회의 의지가 전제되어야 한다는 점을 일깨워주고 있다. 특히 소말리아 사례를 통하여 실패국가에 대한 인도적 개입의 비용이 단순한 군사작전 이상으로 증가할 수 있다는 점이다. 즉 중장기적인 개발계획과 원조가 지속적으로 이루어 져야 한다는 점이다.

르완다 사례는 내전상태 등 복합적 인권위기 상황에서는 외교적 수단이 통하지 않으며 즉각적인 군사적 개입이 이루어 져야 한다는 점을 일깨워 준다.

## 6. 나오는 말

지금까지 국제사회의 인권개입을 인권레짐, 인권외교, 인도적 개입 이라는 세 가지 차원에서 분석하였다. 국제사회가 비록 보편적 인권에 대해서 선언적인 승인을 하고 인권보호와 개선을 위한 다양한 제도적 절차들을 만들어 가고 있는 것은 분명한 사실이다. 하지만, 국가이익에 기초한 국제질서의 근본원칙도 지속되고 있는 것도 또한 사실이다. 이러한 이유에서 오늘날 국제사회의 많은 노력에도 불구하고 심각한 인권침해 국가들에 대한 국제 인권개입의 실패 사례들이 존재하고 있는 것은 매우 당연한 현실이다.

---

29) Gareth Evans, Banishing the Rwanda Nightmare: The Responsibility to Protect (2004) [www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/ghosts/etc/protect.html](http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/ghosts/etc/protect.html) (검색일 2010년 10월 28일).

탈냉전 국제질서는 새로운 지구적 의제의 도전에 직면하고 있으며 인권의제는 국경을 초월한 문제로 유엔과 대다수 국가들의 도덕적인 승인을 받고 있다. 하지만, 문제는 실행력이 결여되지 않은 국제인권레짐과 주요 국가들의 국가이익 고려이다. 특히 가장 강력한 개입 수단인 인도적 개입의 비용은 대부분의 국가들이 도덕적 명분을 회피하게 만드는 이유가 되고 있다.

하지만, 인권 실패 사례들은 북한과 같은 극심한 인권침해 국가들에 대한 국제개입이 불필요하고 부당하다는 논리를 지지하는 논거가 될 수는 없다. 국제 인권개입의 실패는 인권의제가 가지고 있는 근본적인 한계, 그리고 국제정치의 현실이 부딪혀서 나타나는 결과일 따름이다.

인권문제는 단순히 특정한 국가행위의 도덕성을 따지는 지역적인 쟁역이 아니라 정치제도, 인식의 변화, 법제도의 변화를 내포하는 거시적인 사회변화 차원에서 바라보아야 한다. 따라서 인권문제가 해결되기 위해서는 국제개입의 강도와 지속성 여부를 포함해서 다양한 정치 사회 문화적 변수들이 작용하고 있다. 특히 강대국의 의지와 능력, 국제사회 개입 합의에 대한 강도, 주도국가의 존재 여부, 지역 세력균형 등 국제정치적 변수들은 매우 중요하다. 또한 국내정치, 사회적 변수도 중요할 것이다. 반대세력 집단의 존재여부, 저항세력의 강도, 국가의 통제능력, 외부정보의 투입여부, 국제세력과의 관계 등도 인권개입의 성공 여부를 결정하는 중요한 요소이다.

따라서 국제인권개입이 실패하였다는 단순한 사실 하나로 국제 인권운동이나 유엔의 인권보호 기능이 의미가 없다는 결론을 내리는 것은 옳지 못하다. 국제인권압력이 성공을 거두기 위해서는 오랜 시간이 필요하며 무엇보다 지속적인 노력과 국내외 정치상황의 변화가 매우 중요하다.