



# 북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축

: 제도적 기반 확립 및 Action Plan 수립을 중심으로

2010년도 국가인권위원회  
연구용역보고서를 제출합니다.

2010. 12.

수행기관 경남대학교 극동문제연구소  
연구책임자 이 수 훈 (경남대학교 극동문제연구소 소장)

이 보고서는 연구용역수행기관의 결과물로서  
국가인권위원회의 입장과 다를 수 있습니다.

## 참여연구진 소개(가나다순)

- 연구책임자** 이 수 훈 (경남대학교 극동문제연구소 소장)
- 연구원** 김 갑 식 (국회 입법조사처 입법조사관)  
김 근 식 (경남대학교 정치외교학과 교수)  
김 수 암 (통일연구원 연구위원)  
민 경 배 (경남대학교 극동문제연구소 연구교수)  
서 보 혁 (이화여대 평화학연구소 연구교수)  
유 옥 (법무법인 태평양 변호사)  
윤 대 규 (경남대학교 법학과 교수)  
이 금 순 (통일연구원 선임연구위원)  
이 무 철 (경남대학교 극동문제연구소 연구교수)  
이 우 영 (북한대학원대학교 교수)  
이 원 웅 (관동대학교 사회복지학과 교수)

# Contents

---

I. 서론 .....	1
1. 연구 배경 및 목적 .....	1
2. 연구의 범위 및 방법 .....	7
II. 북한인권 개선 전략 수립을 위한 이론, 사례, 정책 검토 .....	11
1. 이론적 논의 및 해외사례 .....	12
2. 관련국들의 북한인권정책과 북한의 인식과 대응 .....	112
3. 남한의 북한인권정책과 기존의 정책적 제안 .....	140
4. 소결 .....	188
III. 북한인권 개선을 위한 정책제안 및 로드맵 .....	193
1. 북한주민 인권개선을 위한 정책제안 및 로드맵 .....	195
2. 남북한의 인도주의 현안해결을 위한 정책 제인 및 로드맵 .....	259
3. 재외 탈북자 인권 개선을 위한 정책제안 및 로드맵 .....	288
4. 북한인권 개선을 위한 제도적 기반 구축 .....	312
IV. 결론: 북한인권 개선을 위한 통합적 로드맵 .....	327
□ 참고문헌 .....	356

---

◆ 표

[표 II-1] 인도적 개입의 분류 .....	40
[표 II-2] 인도적 개입의 사례 .....	70
[표 II-3] 북한인권법에 따른 보고서 발간 .....	120
[표 II-4] 북한인권 개선 로드맵(서보혁) .....	173
[표 III-1] 북한의 사회권 개선 로드맵 .....	258
[표 III-2] 연도별 당국차원의 이산가족 교류 현황 .....	261
[표 III-3] 국군포로 현황 .....	265
[표 III-4] 국군포로 귀환 내역 .....	266
[표 III-5] 납북 및 억류자 현황 .....	267
[표 III-6] 이산가족, 국군포로·납북자 문제해결을 위한 단계별 정책목표와 내용 .....	286

◆ 그림

[그림 I-1] 연구실행의 개념도 .....	10
[그림 III-1] 북한의 자유권 개선 로드맵 .....	221
[그림 III-2] 유엔난민기구의 탈북자 난민 수용 통계 .....	292



# I. 서론

1. 연구 배경 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법

# I. 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

### 1) 연구배경

북한 인권문제는 그 동안 꾸준히 관심의 대상이었다고 할 수 있다. 사회주의체제를 유지하는 북한은 고도의 권력집중으로 상징되는 ‘유일지배’체제를 고수하고 있고, 강력한 ‘집단주의’를 체제유지의 방편으로 활용하고 있기 때문에 정치수용소로 대표되는 수많은 인권문제가 야기될 수밖에 없었다고 볼 수 있다. 북한의 입장에서는 ‘사회주의 민주주의’를 강조하면서 북한체제가 반인권적이지 않다는 것을 강조하여왔지만, 북한의 인권 상황은 개인의 자유를 절대적 가치로 한 근대 인권의 지향점과 배치될 수밖에 없었다고 할 수 있다. 북한의 인권문제가 어제 오늘의 일이 아님에도 불구하고 최근에 더욱 관심의 초점이 되고 있는 것은 다음의 몇 가지 이유 때문이라고 할 수 있다.

첫째, 사회주의 이념을 인정한다고 하더라도 북한의 인권 상황이 다른 어떤 국가들보다 더욱 열악하기 때문이다. 특히 3대에 걸친 세습이라고 하는 전근대적인 권력구조와 유일지배체제의 장기화는 북한 인권에 대한 비판적인 시각을 더욱 강화시켰다고 할 수 있다. 수십 만 명 이상의 사상자가 발생하였던 아프리카나 보스니아 지역 등의 인권문제도 심각하였지만 북한 인권의 경우 장기 지속적이라는 특징을 갖고 있고 단기간에 해결될 가능성도 크지 않다. 더욱이 북한이 1990년대 ‘고난의 행군’으로 이야기되는 극심

한 경제위기를 겪으면서 기아로 많은 사람들이 희생되면서 ‘경제사회적 권리’로 대변되는 사회주의 체제의 정당성도 상실함에 따라 비판의 정당성은 배가되었다고 볼 수 있다.

둘째, 북한이 1980년대 후반 이후 국가사회주의의 붕괴로 실제 존재하는 몇 개 안되는 사회주의 국가 가운데 하나라는 점이다. 세계사적인 냉전구조는 끝났다고 하지만 자본주의 진영에는 여전히 반 사회주의적인 냉전의식이 유지되고 있다. 비록 신자유주의가 위세를 떨치지만 빈부격차는 확대되고 있으며 자본은 사회주의 부활에 대한 원천적인 두려움을 갖고 있다. 이러한 맥락에서 쿠바나 북한 등 잔존하고 있는 사회주의 국가는 자본주의의 입장에서 보면 ‘눈의 가시’이며 이들의 붕괴는 자본주의의 완전한 승리의 증표로 인식되고 있다고 할 수 있다. 따라서 이들 국가의 근본적인 취약점인 인권문제는 가장 효율적인 공격수단이 되었다는 것이다.

셋째, 북한문제의 직접적인 이해 당사자인 남한의 상황변화라고 할 수 있다. 일차적으로 남한체제가 산업화와 민주화에 성공하면서 북한 인권을 비판할 수 있는 정당성을 확보하였다는 점에 주목할 필요가 있다. 한국전쟁 이후 극심한 체제경쟁 시기에도 북한의 반민주적인 체제가 비판의 대상이기는 했지만 군사권위주의 정권의 남한 입장에서는 한계가 있을 수밖에 없었다. 그러나 민주적 제도의 확보는 북한 인권 비판을 위한 토대가 되고 있다고 볼 수 있다. 다음으로는 남한의 정치적 지형의 변화이다. 남한에서 진보적 정권이 수립되었고 남남갈등이 심화되었다. 특히 보수적인 집단은 진보정권 비판의 고리로 화해협력 기반의 대북정책을 선택하였고, 이 과정에서 북한 인권문제를 적극적으로 활용하였다고 할 수 있다.

체제내부의 문제, 국제적인 역학관계 그리고 남북관계의 변화는 북한인권 문제에 대한 국내외적인 관심사를 제고시켰다고 할 수 있다. 학문적이고 정책적인 논의뿐만 아니라 유엔의 북한 인권 관련 결의안의 채택, 미국과 일본의 북한인권법 제정, EU의 북한 인권관련 협상 등 구체적인 행동들도 추진되고 있다. 그럼에도 불구하고 북한인권 개선은 여전히 지지부진한 것도 분명한 현실이라고 할 수 있다. 북한인권의 가시적인 개선이 미흡한 가장 중요한 이유는 북한인권의 당사자인 북한당국의 태도변화가 없기 때문이라고 할 수 있다. 물론 북한도 대외적인 압박에 대응하는 가운데 형법의 일부를 개선하는 등 부분적으로 인권 개선조치를 취하고 있기는 하지만 여전히 제한적인 수준에 머무르고 있다. 오히려 최근에는 미국 등의 압박과

남북관계의 악화를 빌미로 내부통제를 강화하고 있으며 권력의 3대 세습과정에서 북한 인권 상황은 더욱 나빠지는 경향도 없지 않다.

북한인권의 개선이 북한의 입장 변화 그리고 궁극적으로 체제전환문제와 상관되는 문제라고 할 수 있지만, 남한의 입장에서는 북한인권 문제를 도외시하면 더욱 문제가 될 수 있는데 이는 다음의 몇 가지 이유 때문이다.

첫째, 인권은 인류사회가 지향하는 근본적 가치이기 때문이다. 보편적인 가치의 실현은 국가와 이념을 넘어서서 문명국가와 구성원의 기본의무의 하나이다. 아프리카 등의 대량학살을 비판하거나 굶주림에 시달리는 아이들을 구원하는 것, 그리고 엄청난 자연재해에 고통 받는 국가의 국민들을 지원하는 것도 여기에 포함한다. 이러한 맥락에서 동일민족 여부를 떠나서 북한의 인권 개선을 추구하는 것은 대한민국과 국민의 당연한 의무사항이라고 할 수 있다.

둘째, 북한과 북한주민은 다른 국가나 다른 국민만이 아니기 때문이다. 남북한이 UN에 동시가입하고 있다는 점에서 국제사회나 국제법적 기준에서 보면 남한과 북한은 현실적으로 독립된 별 개의 국가라고 할 수 있다. 그러나 남북한 모두 통일을 절대 목표로 삼고 있으며, 동일민족이라는 자의식도 확실하다. 남북한이 합의한 '기본합의서'에도 남과 북은 국가와 국가간의 관계가 아닌 특수한 관계라고 규정하고 있다. 따라서 북한의 기아에 남한이 일차적으로 지원하는 것도 이같은 이유 때문이라고 할 수 있다. 마찬가지로 북한 인권문제도 남한의 입장에서 남의 일이 될 수 없다는 것이다.

셋째, 통일 이후와 관련하여 북한인권 문제는 중요한 일이 된다는 점이다. 시점이 언제일지 몰라도 통일의 중요한 과제 가운데 하나는 사회적 통합이라고 할 수 있다. 이 과정에서 분단시기 북한, 북한주민들에 대하여 남한이 어떠한 태도를 가졌으며, 북한 주민들의 열악한 상황에 어떤 노력을 하였는가는 사회통합과정에서 적지 않은 영향을 미칠 수 있다. 홍수 등의 천재지변에 시달리는 북한 주민들을 어떻게 도와 주었는가, 혹은 정치적 압제에 시달리는 북한 주민들의 처지를 지원하는데 어떤 노력을 경주하였는가는 중요한 일이 된다는 것이다.

북한 인권에 대한 관심이 중요하다는 점을 인정한다면 북한 인권에 대한 보다 진지한 논의의 진행과 보다 현실적인 노력이 필요하다고 할 수 있다. 그러나 북한인권에 대한 논의나 정책은 여전히 답보된 상태에 머무르고 있다고 볼 수 있다. 이러한 상황의 가장 핵심적인 원인은 북한인권 문제에

대한 사회적 합의가 부족하기 때문이라고 할 수 있다. 남한 사회내의 북한 인권 논의가 정권에 대한 호불호와 같은 정략적인 차원에서 촉발되었고, 이러한 경향성은 현재 진행형이라고 할 수 있다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 북한 인권문제가 갖는 의미에 대한 사회적 논의가 좀 더 진지하게 진행될 필요가 있다고 할 수 있다. 그러나 이와 동시에 북한인권에 대한 국가적인 차원의 정책이나 사회적 노력 자체에도 문제가 적지 않다는 점에 주목할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 그 동안 북한인권 문제에 대한 남한 사회의 대응을 좀 더 따져 볼 필요가 있다.

북한 인권문제가 불거진 이후 북한인권 실상에 대한 폭로 중심의 인권 운동이 중심이 되어왔다고 할 수 있다. 북한체제의 폐쇄적 속성으로 인하여 북한인권 실상을 국제사회 및 국내에 적극적으로 알리는데 주력하여 왔다. 통일연구원 등 국책연구기관과 좋은벗들, 북한인권시민연합 등 많은 시민단체들이 각종 북한인권 실태보고서를 통해 북한인권 상황을 추적해왔고, 북한인권 캠페인, 국제행사, 대북방송 등 각종 활동을 통하여 북한인권 문제를 공론화하는 동시에 북한주민을 대신하여 인권침해 방지를 요구하는 주창활동(Advocacy)을 전개하여 왔다고 볼 수 있다. 이 결과 북한인권시민연합의 북한인권·난민국제회의, 美국무부 지원을 받은 프리덤하우스의 북한인권국제행사, 대북방송을 통한 정보 유입 등 북한인권 개선 활동이 양적으로 팽창하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 북한인권에 대한 실태조사를 바탕으로 인권개선활동이 양적으로 팽창하고 있지만 여전히 구체적 개선전략에 대한 논의는 초보적인 수준에 머무르고 있다고 할 수 있다.

물론 북한인권의 실상파악과 개별적인 상황에 대한 대책 수립이 북한인권 문제에 대한 관심 제고에는 기여하고 있다. 그러나 통합적인 시각을 결여한 인권논의나 대책은 정치적 논란을 확산시키는 부정적인 결과를 동반하고 있는 반면, 북한인권의 개선조치에는 실질적인 효과를 거두고 있지 못하고 있다는 지적을 받고 있다. 이러한 맥락에서 북한 인권에 대한 보다 통합적인 시각의 확보와 정책의 수립이 시급하다고 할 수 있다.

## 2) 연구목적

기존 북한인권 개선을 위한 대안을 제시하는 연구들의 문제점을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 이슈별 단편적 개선전략의 제시에 급급한 반면 통합전략은 부족하다고 할 수 있다. 북한인권문제는 크게 북한내 주민의 인권, 해외 체류 탈북자 인권, 국군포로·납북자·이산가족 등 남북분단으로 야기된 인도주의 사안으로 대별될 수 있는데, 기존 연구에서는 각각의 사안에 대해 단편적으로 개선방안을 위한 전략을 제시하는 수준에 머무르고 있다고 할 수 있다. 또한 탈북자, 인도주의 사안에 대해서는 상대적으로 많은 연구가 수행되고 있으나 시기별, 행위자별 종합전략을 제시하지 못하고 있다. 마찬가지로 북한내 주민의 인권 개선을 위한 전략 연구는 상대적으로 취약한 상황이라고 볼 수 있다. 개별 이슈는 발생 요인과 양상이 다른 특성을 갖고 있는데 이를 고려한 체계적인 개선전략의 수립이 미흡하다고 할 수 있다. 일부에서는 통합적 로드맵을 제시하는 연구가 이루어졌으나, 기본방향을 제시하는 수준에 그치고 있으며, 이슈별 개선전략과 동시에 이슈를 연계하는 통합개선전략이 수립되지 못하고 있다고 할 수 있다.

둘째, 시기별 개선전략이 미흡하다고 할 수 있다. 특정 사회와 국가에서의 인권은 장기적인 과정을 거칠 수밖에 없으나, 현재까지 북한인권 개선을 위한 전략 연구는 인권 개선의 중장기적 성격을 고려하지 않고 혼재되어 있다고 할 수 있다. 단기·중기·장기가 연계되어 있다고 하더라도 시기를 고려한 전략의 제시가 필요하다.

셋째, 행위자별 개선전략과 행위자간 협력 전략이 제시되지 못하고 있다고 할 수 있다. 북한인권 상황을 개선하기 위해서는 외부개입역량을 효과적으로 결집할 수 있는 전략을 수립할 필요가 있다. 현재 유엔 등 국제인권기구, 개별국가, 비정부인권기구가 북한인권 개선을 위한 다양한 활동을 전개하고 있는데, 기존 전략 연구에서는 역할분담과 상호 보완의 시각에서 행위자들의 역량을 결집할 수 있는 전략을 제시하지 못하고 있다.

넷째, 북한인권 개선을 위한 법·제도 인프라 구축 연구가 필요하다고 할 수 있다. 기존 연구에서는 북한인권 개선을 위한 실천전략을 뒷받침할 법·제도 구축에 대한 연구는 상대적으로 소홀한 상황이다. 그러나 한반도 통합에 대비하기 위해서는 우리 정부가 북한인권 개선을 위한 전략 로드맵

을 수립하고 이를 뒷받침할 법적·제도적 인프라를 구축할 필요가 있다.

북한인권의 통합적인 전략과 정책이 절실함에도 불구하고 이러한 노력들이 이루어지지 못하고 있는 것은 정부의 구조적 문제도 있다고 할 수 있다. 북한문제를 담당하는 주무부서인 통일부의 경우 남북관계의 개선에 일차적인 목적을 두어야 할 것이고, 보편적인 대외 인권을 다루는 외교통상부의 경우는 북한문제가 부분적인 관심사에 불과하다. 이러한 맥락에서 보편적인 인권 문제를 관할하는 국가인권위원회가 북한인권 문제에 대한 관심을 갖는 것은 일정한 당위성을 갖는다고 할 수 있다. 국가인권위원회가 북한인권 문제를 직접 다루는 것에 대해서는 논란의 여지가 있지만, 인권개선과 관련된 정부기관들에 대한 방향제시라는 차원에서 북한인권을 관할하는 정부부처에 대한 정책 권고는 가능하다는 것이다. 이러한 맥락에서 국가인권위원회는 그동안 북한인권 문제에 대해 실태조사 중심으로 활동을 전개하여 왔으며, 북한인권 관련 사안에 대해 정책권고 기능을 수행하여 왔으나 북한내 주민, 탈북자, 인도주의 사안을 포괄하는 통합 시각에서 정책을 권고할 수 있는 연구기반은 여전히 미흡한 상황이라고 할 수 있다.

지금까지의 논의를 바탕으로 본 연구는 우리 정부가 주도적으로 북한인권 개선을 위해 외부 역량을 결집하여 이를 바탕으로 이슈별 개선 전략을 실행할 수 있는 통합적 전략을 개발하는 데 그 목적이 있다. 이를 구체적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 단계별 개선전략의 개발이다. 북한의 정치체제, 시민사회의 수준 등을 고려하여 단기, 중기, 장기 목표를 설정하고 단계별로 목표를 달성할 수 있는 구체적 전략을 제시하고자 한다.

둘째, 우리 정부가 행위자간 개선운동을 결집할 수 있는 전략의 개발이다. 역할분담과 상호 보완의 시각에서 우리 정부가 주도적으로 국제사회의 인권개선 활동을 결집할 수 있는 네트워크를 형성하고 허브 역할을 수행할 수 있는 전략을 제시할 것이다. 특히 우리가 중심이 되어 유엔, 개별국가, 비정부인권기구와의 협력 네트워크를 형성하고 이러한 네트워크가 북한 내부와 네트워크를 형성하는 방안을 제시하고자한다.

셋째, 이슈별·단계별·행위자를 포괄하는 종합 로드맵의 제시이다. 각 이슈별로 단계별 목표 및 실천 전략, 행위자별 역할 및 협력 방안을 개발하고 이슈를 포괄하는 종합 로드맵을 제시할 것이다. 북한인권 문제가 발생하게 된 침해 요인을 분류하고 이러한 침해 요인의 성격에 따른 단계별, 행위

자별 개선전략을 개발할 것이다. 현안 이슈의 개선을 위한 북한당국의 정책 변화와 북한내 법치 확립 및 북한주민의 인권인식 함양을 통한 북한내 인권개선 여건조성이라는 두 가지 차원에서 개선전략과 실천전략을 제시할 것이다. 특히 북한인권 개선을 위한 개입에서 남한 정부가 주도적 역할을 수행할 수 있는 방안을 마련할 것이다.

넷째, 종합 로드맵을 뒷받침할 법·제도 인프라 구축방안을 제시할 것이다. 특히 이슈별 개선전략과 종합 로드맵의 추진을 안정적으로 뒷받침할 수 있는 법적·제도적 인프라 구축 방안을 작성할 것이다.

북한 인권과 관련된 정책이나 인식은 통일문제나 대북정책과 분리될 수 있는 것은 아니라고 할 수 있다. 예를 들어 남북관계 개선이라는 장기적인 목표에 북한인권 개선 정책은 오히려 부정적인 결과를 가져올 수 있다. 또한 근본적인 북한체제의 전환이 없다면 북한인권 개선이 어려울 것이라는 논의를 수용한다면 인권개선 정책보다 체제전환을 유도하는 정책이 우선할 수도 있다. 물론 북한체제의 특성과 남북관계의 현실 그리고 통일이라는 근본목표로부터 북한인권 정책도 유리될 수 있는 것은 아니지만 동시에 북한인권의 개선은 그 자체로 독립적인 목표를 가지고 추진되어야 할 과제라고 할 수 있다. 북한체제의 특성, 남북관계의 현실 그리고 통일의 지향이라는 요인들을 고려하면서도 장단기적인 북한인권의 개선의 목표 달성을 위한 종합적이고 구체적인 정책의 수립과 추진이 절실하다는 것이다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 크게 두 부분으로 구성된다. 첫 번째 부분은 기존 논의(해외 사례·이론 포함)와 관련국들의 북한인권정책과 북한의 대응, 그리고 한국 정부의 정책 및 기존의 정책적 제안들을 검토한다. 먼저 인권 관련 이론을 크게 인권침해 요인과 인권개선 전략으로 나누어 살펴본다. 그리고 국제사회의 인도적 개입 사례를 살펴보는데, 개입 주체와 개입 방식에 따른 분류를 기본으로 해서 시기별로 나누어 분석한다. 이와 함께 최근 북한인권 개선 전략과 관련해 냉전기 유럽에서 형성, 이행한 바 있는 헬싱키 프로세스의 적용 가능성 여부가 논란이 되고 있다는 점에서 이에 대해서도 검토한

다. 국제적 사례 중 우리가 가장 관심을 갖게 되는 것은 아무래도 냉전기 서독의 동독인권정책일 것이다. 이에 일관되고 지속적인 정책 기조와 동독과의 신뢰구축을 바탕으로 한 서독의 인권정책을 분석한다. 그리고 관련국들의 북한인권정책과 이에 대한 북한의 인식과 대응을 분석한다. 북한 인권 개선을 위해서는 북한의 정책변화가 요구된다는 점에서 북한의 인권에 대한 인식과 대응 양태 분석을 매우 중요하다 하겠다. 이와 함께 역대 한국정부의 북한인권정책과 국내외의 정책적 제안들을 검토함으로써 북한 인권개선 전략 수립에 유용한 정책적 시사점을 도출해 보고자 한다.

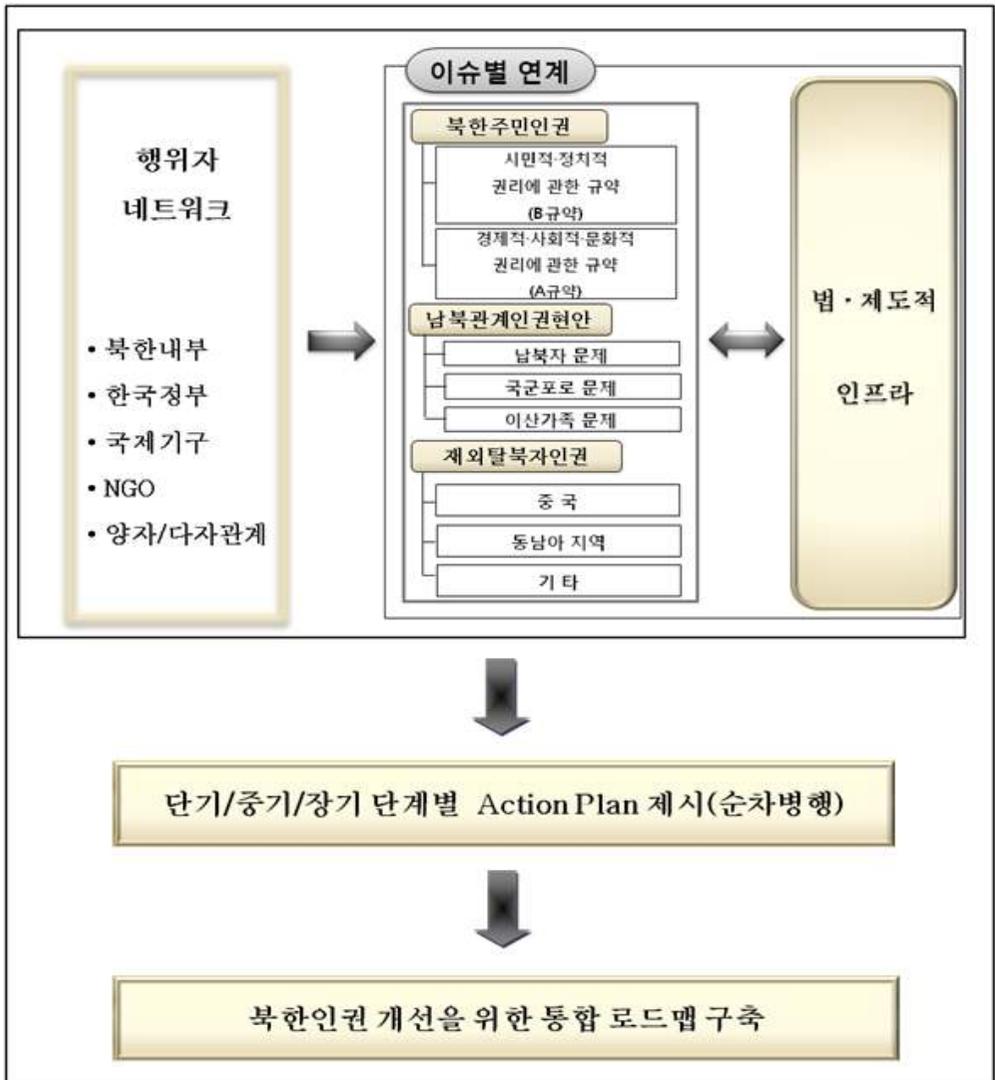
두 번째 부분은 ① 북한주민 인권 개선을 위한 정책제안 및 로드맵, ② 남북한의 인도주의 현안 해결을 위한 정책제안 및 로드맵, ③ 재외 탈북자 인권 개선을 위한 정책제안 및 로드맵, ④ 북한인권 개선을 위한 제도적 기반 구축의 4개 부분으로 구성한다. 첫 번째 부분의 연구결과를 바탕으로 북한인권 관련 쟁점을 4가지로 나누고, 행위자 차원에서 접근하여 단계별 정책 제안을 구축하고자 한다. 세부 주제는 △ 북한 내 주민: 경제·사회적·문화적 권리/시민적·정치적 권리 △남북관계: 이산가족/납북자/국군포로 △재외 탈북자: 중국/동남아/기타 △제도적 기반 등이 포함된다. 세부 이슈에 대한 구체적 내용은 다음과 같은 순서에 의거해 살펴보고자 한다. ① 정책현황 검토(행위자 기준), ② 정책 목표(단기/중기/장기), ③ 정책제안 및 로드맵(단기/중기/장기 및 행위자 기준)의 순서이다. 단기는 2012~3년(이명박 정부 임기, 동북아 각국 권력재편기)까지, 중기는 향후 5년인 2015년까지, 장기는 2015년 이후부터로 설정하였다. 그런데 이러한 단계 설정은 북한을 둘러싼 정치지형의 변화를 전제로 하고 있다는 점에서 현실에서는 상황에 따라 압축적으로 전개될 수도 있고 지연될 수도 있다. 그럼에도 불구하고 단계 설정에서 연도를 제시한 것은 우리의 정책적 의지를 강조하기 위함이고, 또한 실제 상황의 변화에 효과적으로 대응할 수 있도록 가이드 라인을 제시하기 위함이다. 또한 세부 이슈에 대한 정책현황 검토 및 정책제안·로드맵은 행위자를 기준으로 양자간·다자간·국제기구로 구분하여 작성하고자 한다.

마지막으로 결론 부분으로 북한인권 개선을 위한 통합적 로드맵을 제시한다. 북한주민 인권, 남북한의 인도주의 현안, 재외 탈북자 인권, 북한인권 개선을 위한 제도적 기반 등을 종합하여 북한인권 개선을 위한 한국정부의 제도적 기반 확립과 Action-Plan 수립을 중심으로 중장기 정책 및 로드맵을

제시하고자 한다. 연구의 구성은 다음 [그림 I-1]과 같다.

본 연구는 문헌분석과, 비교 분석 방법을 활용한다. 북한인권 개선과 관련된 일차자료와 선행연구 결과를 분석하여 본 연구에 참고할 필요가 있는데, 그 가운데 일차자료에는 △북한의 인권 관련 법제 및 유엔 인권이사회, 가입 4개 국제인권협약에 제출한 보고서, △유엔 북한인권특별보고관이 인권위원회, 총회, 인권이사회 등에 제출한 북한인권 보고서 및 해당 회의에서 채택된 결의문, △한국, 미국, 유럽연합, 중국 등 주요 국가의 북한인권정책 관련 문서 등이다.

북한인권정책의 현실성을 높이고 국제협력 방안을 모색하기 위해서는 국제사회의 인도적 개입 사례, 그리고 동유럽 사회주의 국가의 인권 개선에 많은 영향을 주었던 헬싱키 프로세스, 분단국이었던 서독의 대동독 인권정책 등은 북한 인권개선 전략 수립에 많은 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다. 따라서 이러한 사례와 현재 진행되고 있는 북한인권 개선을 위한 국제사회의 동향과의 비교분석은 많은 유의미성이 있다 하겠다.



[그림 I -1] 연구실행의 개념도

## II. 북한인권 개선 전략 수립을 위한 이론, 사례, 정책 검토

1. 이론적 논의 및 해외사례
2. 관련국들의 북한인권정책과  
북한의 인식과 대응
3. 남한의 북한인권정책과  
기존의 정책적 제안
4. 소결

## II. 북한인권 개선 전략 수립을 위한 이론, 사례, 정책 검토

여기서는 북한인권 개선 방안을 본격적으로 논의하기에 앞서 기초 작업으로 인권 관련 이론과 사례를 살펴보고, 북한인권 관련국들의 북한인권정책과 북한의 대응, 그리고 한국정부의 정책 및 기존의 정책적 제안들을 검토한다. 여기서 살펴보는 각각의 주제들은 그 자체로 하나의 주제가 될 수 있지만, 본 연구가 수행하고자 하는 목적의 달성을 위해 정책적 시사점 도출에 초점을 맞추고자 한다. 북한 인권 개선을 위한 다양한 정책과 조건들은 현실가능하고 무엇보다 북한정부가 수용하거나 적어도 북한에 적용할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 북한 인권에 관심 있는 행위자들의 입장과 정책, 국제인권레짐의 위상과 역할, 그리고 국제인권문제에 대한 역사적 선례 및 규범에 대한 사전 이해 작업이 매우 중요하다 하겠다.

먼저 인권 관련 이론을 크게 인권침해 요인과 인권개선 전략으로 나누어 살펴본다. 인권침해 요인은 크게 정치적, 경제적, 사회문화적 요인으로 구분해 살펴본다. 그리고 인권개선 전략 방법과 관련해서 국제사회에서 일반적으로 사용하고 있는 민주주의 확산, 시장경제 확산 및 무역 확대, 지원과의 연계를 분석한다. 그리고 국제사회의 인도적 개입 사례를 살펴보면, 개입 주체와 개입 방식에 따른 분류를 기본으로 해서 시기별로 나누어 분석한다. 이와 함께 최근 북한인권 개선 전략과 관련해 냉전기 유럽에서 형성, 이행한 바 있는 헬싱키 프로세스의 적용 가능성 여부가 논란이 되고 있다는 점에서 이에 대해서도 검토한다. 국제적 사례 중 우리가 가장 관심을 갖게 되는 것은 아무래도 냉전기 서독의 동독인권정책일 것이다. 이에 일관되고 지속적인 정책 기조와 동독과의 신뢰구축을 바탕으로 한 서독의 인권

정책을 분석한다.

다음으로 관련국들의 북한인권정책과 이에 대한 북한의 인식과 대응을 분석한다. 북한 인권개선을 위해서는 북한의 정책변화가 요구된다는 점에서 북한의 인권에 대한 인식과 대응 양태 분석을 매우 중요하다 하겠다. 앞서 해외사례에서 알 수 있듯이 북한인권문제와 관련해서도 북한인권 관련 국가들의 국가이익, 북한과의 관계와 인권관에 따라 개입양상이 다양하게 나타나고 있다. 결국 이러한 점들은 정책수립에 있어 유용한 지침이 될 것이다. 마지막으로 역대 한국정부의 북한인권정책과 국내외의 정책적 제안들을 검토한다. 민주화 이후 세 정부의 정책을 다루고 나서 현 이명박 정부의 북한인권정책을 검토한다. 이 작업을 통해 균형적이고 합리적인 정책 수립의 필요성을 강조하고자 한다. 그리고 북한인권 전문가와 비정부기구들이 최근 제시한 정책적 제안들을 검토한다. 이 모든 내용을 종합하여 정책적 시사점을 도출하고, 북한 인권 개선을 위한 통합적 로드맵을 작성하는 데 적극적으로 활용하고자 한다.

## 1. 이론적 논의 및 해외사례

일반적으로 인권개선 전략을 모색하기 위해서는 인권침해가 발생하는 정치적, 경제적, 사회적 원인을 규명할 필요가 있다. 인권침해의 원인을 규명해야 이를 기반으로 개선전략을 수립해 나갈 수 있기 때문이다. 이에 우선 인권침해의 원인 및 인권개선 수립과 관련된 이론적 논의를 검토한다. 그리고 이를 기반으로 인권침해국의 인권개선을 위한 국제사회 및 관련국의 개입 사례를 검토한다. 또한 최근 북한 인권개선 전략과 관련해서 자주 언급되고 있는, 냉전 시기 소련 및 동유럽 사회주의 국가들의 인권 개선에 많은 기여를 한 것으로 평가받고 있는 ‘헬싱키 인권 이행 프로세스’를 검토한다. 마지막으로 분단국이었던 독일 사례를 검토함으로써 북한 인권개선 전략의 수립과 관련된 시사점을 도출해 보고자 한다.

## 1) 이론적 논의

인권개선 전략을 모색하기 위해서는 인권 침해가 발생하는 정치적, 경제적, 사회적 맥락(context)을 검토하는 것이 중요하다. 물론 현실적으로 침해의 의도된 목적 및 실제적 영향력에는 차이를 보일 수도 있다는 점에서, 특정지역 내 인권침해 구조를 보다 잘 이해하기 위해서는 인권사안에 대한 포괄적 접근이 필요하다.<sup>1)</sup> 이러한 점에 유의하면서 우선 인권침해 요인과 인권개선 전략에 대한 이론적 논의들을 검토한다. 그리고 특정 국가의 인권개선을 유도하기 위해 활용하는 수단 중의 하나가 지원(Aid)이라는 점에서 지원과 인권 의제에 대한 논의를 살펴본다.

### (1) 인권침해 요인에 대한 이론적 논의

#### 가. 정치적 구조와 인권

국가의 주요한 의무는 구성원의 기본적인 권리를 보호하는 것이지만, 실제 가장 심각한 인권침해의 양태는 국가가 개인의 권리를 제한하고 억압하는 것이다. 특정국가 내 인권실태는 정부의 형태, 즉 민주적 정부의 존재여부와 밀접한 연관이 있는 것으로 가정되어 왔다. 비민주적인 정치체제를 유지하고 있는 국가에서 민간인에 대한 폭력 등 더 많은 인권침해가 이루어지는 반면, 민주적인 국가들에는 개인을 국가적 폭력으로부터 보호하고자 하는 제도가 존재한다는 것이다. 또한 민주적 절차는 갈등 조정을 위한 노력들을 용이하게 하고, 타협과 주민참여를 위한 구조화된 통로를 허용하게 한다. 이러한 점에서 보다 민주적인 국가에서 국민들의 기본 욕구에 대한 대응이 충실히 이루어질 가능성이 높다는 것이다.

국가폭력의 사용은 정당한 합리적 주체로서 국가가 국가이익을 증대하기 위한 '합리적 선택'으로 간주되기도 한다. 즉 국가의 폭력행사는 힘을 극대화하고 권력에 대한 도전을 최소화하기 위한 것이다.<sup>2)</sup> 정치적 현실주의에 따르면, 국가는 특정 조치 및 정책 결정에 대한 비용과 혜택을 감안하여

---

1) Mayra Gomez, *Human Rights in Cuba, El Salvador and Nicaragua: A Sociological Perspective on Human Rights Abuse*(London: Routledge, 2003), p. 33

2) *Ibid.*, pp 40~42.

정치적 결정과정에서 합리적인 선택을 하게 된다. 국가이익은 국가안전보장, 내부 결속, 경제성장, 국제무대에서 지위 향상 등을 포괄하는 개념으로 간주된다. 전쟁, 내부갈등, 경제악화 등으로 국가이익이 중대하게 위협받게 되는 경우, 국가는 가장 핵심적인 이익을 보호하고자 국가권력 및 국가안전보장에 가장 위협이 되는 것으로 간주되는 대상 집단(target groups)에 대해 폭력을 사용하게 된다. 따라서 지배적인 위치를 지속 혹은 강화하고자 하는 국가에게 폭력사용은 정치적 불안정과 도전에 대한 합리적이고 적절한 대응이 된다. 현실주의자들에 따르면, 국가는 내부정치제도, 사회적 문화적 특성 혹은 지도자 및 국민 개인의 인성 등에 관계없이 국가안전보장에 집착하게 된다.

모스트-스타 정책결정 모델(The Most-Starr Decision-making Model)에 따르면, 정책결정자는 가치를 최대화하는 단일행위자들로써 모든 정책적 대안과 결과에 대한 완전한 정보를 소유하고 합리적인 정책결정을 하게 된다. 정권 지도자는 정권을 전복시킬 가능성이 있는 위협(Threat)이 힘보다 작다고 인식하는 상황까지는 정치적 힘(Strength)을 증대시키고 정권에 대한 위협을 감소시키고자 하는 경향을 보이게 된다. 그러나 위협이 힘을 넘어서게 된다고 인식하는 경우, 폭력이라는 정책수단을 사용하게 되며 이는 곧 인권의 침해를 초래하게 된다. 이러한 맥락에서 독재자들은 죽음에 대한 공포를 통치수단으로 사용하게 되며, 이를 통해서 정치적 반대세력들의 위협을 감소시키고자 한다.<sup>3)</sup>

마르크시즘은 국가폭력을 자본주의 하에서 사회 계급적 불평등을 강화하기 위해 만들어진 기제로 간주하고 있다. 현실주의자들이 ‘권력(power)’을 국가의 최우선의 목표로 간주한 반면, 마르크시즘에서는 국가이익을 계급적 토대에 의해 형성된 경제적인 것으로 설명하고 있다.<sup>4)</sup> 따라서 정치적 갈등은 계급적 갈등으로서, 국가 폭력은 시민적 소요를 제거하고 사회적 이탈(disengagement)과 계급폭동이 확산되는 것을 방지하기 위한 것이다. 그러나 현실주의와 달리 마르크시즘은 국가의 정통성에 대한 도전 가능성을 열어두고 있다.

국가폭력과 관련하여 구성주의자들은(Constructivist) 현실주의 및 마르크

---

3) 예를 들어 국가보안법(national security laws) 등을 통해 정치적 영향력을 극대화함으로써, 힘/위협 간의 비율을 조정하고자 한다는 것이다.

4) Mayra Gomez, *op. cit.*, pp. 43~44.

시즘과 달리 국가의 합리성에 대한 기본가정과 ‘합리성’의 구성요소에 대한 의문을 제시하고 있어 차이를 보인다. 구성주의에 따르면 ‘국가이익’이라는 개념자체가 사회적으로 구성된 인위적인 개념이라는 점에서, 단순히 국가행동 동기를 ‘합리적’ 혹은 ‘비합리적’으로 규정하기 어렵다는 것이다.

국제관계에서 구성주의에 기반한 인권연구들은 국제정치에서 인권이라는 규범이 미치는 영향에 관심을 두고 있다.<sup>5)</sup> 이 가운데 한 연구는 인권억압적인 정부가 인권친화적 정부로 변화하는 과정을 억압 - 부정 - 전술적 양보 - 처방 혹은 이행 - 규범일치 등 5개 단계로 구분하여 나선형 모델로 이론화하였다.<sup>6)</sup> 변화의 단계는 한 방향으로 계속 변화하면서 인권증진이 실현되는 것이 아닌 다음 단계에서 이전 단계로 언제든지 회귀할 수 있는 나선형 구조를 가지고 있다는 것이다. 각 단계에서 자국시민의 권리를 억압했던 국가는 국제사회가 수용하고 있는 규범에 일치하는 방향으로 행동양식을 변화하게 된다. 여기에서 중요한 역할을 하는 것은 초국가적 네트워크, 즉 내부시민단체와 국제시민단체 간의 연결망으로 실제 국가의 인권관련 행동양식의 변화를 유도해 나갈 수 있는 것으로 평가된다.

국가가 개인 존엄에 관한 국제인권규범을 위반하면서 이를 정당화하는 예외의 규칙(rules of exception)중의 하나는 ‘국가안보에 대한 위협’이다. 이와 함께 국제규범 위반을 정당화하기 위한 근거로 보다 큰 국가적 선(national good)이 활용된다.<sup>7)</sup> 국가헌법은 정권으로 하여금 민족국가의 안보나 통합성이 위협을 받는 비상사태의 경우 기본권이 유보될 수 있는 예외를 허용하고 있다. 국가안보의 이데올로기가 국가경제 목표, 국내정치질서, 영토 통합을 위협하는 사람들에게 대해 억압의 사용을 정당화하여 왔다. 예외의 법칙은 주도적 사회집단이 다른 것을 위협으로 인지하고 개인존엄의 권리를 위반하는 것이 필요하고 적절하다고 간주한다. 이는 국가강압(state coercion)에 의한 사회통제 하에서 배제나 혹은 차별의 특별한 형태를 취할 수 있다. 상대적으로 민주적 정치에서조차 예외규칙은 개인의 기본권 유보를 정당화할 수 있다. 국가가 강요하는 특정 집단에 대한 배제는 핵

5) Jiyoung Song, *Human Rights and DPRK after the Cold War: a constructivist approach*, MPhil Thesis, (Cambridge: Cambridge University, 2006).

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

7) 예를 들어 개발과정에서 수반되는 환경오염, 국가 생존의 대가로서 핵 확산, 지역 노동자 복지를 위한 무역 보호, 국가경제의 건전성 보증을 위한 환율개입 등과 같이 국가적 차원의 국제규범 위반이 정당화되기도 한다.

심 유권자의 신의와 통합을 재강화하기 위해 사용될 수 있다. 강력한 집단이 다른 사람들을 자신과 덜 동등하다고 보는 측에서는 사회의 특정 구성원을 차별하고 광범위한 집단(반체제 인사, 비시민, 원주민, 소수자, 특정이데올로기의 신봉자, 종교집단, 특정 성적 지향자, 성, 연령, 사회의 경제적 주변부에 있는 사람)의 기본권을 위반하도록 여건을 조성할 수 있다.

세계 전쟁에 참여하고 있는 국가는 보다 억압적인 인권상황을 보이게 된다. 또한 다양한 형태의 위협과 정치적 저항이 존재할 경우 정권은 더욱 억압적인 경향을 보이게 된다. 이에 군사정권이 억압 및 인권침해와 연계되어 있는 것으로 지적되어 왔다. 정책수단으로서 억압이 과거에 활용되었는지 여부는 관료들의 억압기제 선택 결정에 중요한 영향을 주게 된다. 이전에 억압적인 방식이 사용된 적이 없다면, 억압기제를 도입함으로써 사회적 저항 등의 비용을 감수할 각오를 하여야 한다는 점에서 용이하지 않은 정책선택이 될 수 있다. 민주주의는 통치자가 국민에 대한 억압을 선택하지 않도록 하는 인센티브 구조를 갖고 있다. 즉 선거는 시민들에게 지도자를 평가하거나 교체할 수 있는 기회를 제공한다. 이러한 측면에서 공정한 선거 제도가 작동하는지 여부는 민주화 정도를 파악하는 중요한 척도가 되고 있다. 민주성 여부를 차치하더라도 군사적 통제력을 보유한 군사정부는 정책 결정과정에서 국민들의 기본권을 억압하는 경향을 보여 왔다.<sup>8)</sup>

한편, 법치의 수준이 인권과 밀접한 연관을 갖고 있다는 전제에서 법치 실현이 중요한 전략으로 언급되어 왔다. 국민의 기본적인 인권보장을 위해 모든 통치행위가 '헌법'에 의해 규정되어야 한다는 입헌주의가 실제 인권보장에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 헌법에 보장된 공정한 공개재판은 개인존엄의 권리 실현에 보편적으로 적용되고 있으나, 표현, 언론, 집회 등 개인의 자유는 지역별 차이를 보여 서유럽과 유럽기반 국가 등 특정 문화권에 제한적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공식적 사법부 독립과 국가폭력 간의 연관성은 희박하였으나, 실제 규정이 아프리카 및 중동지역에서는 별로 중요하지 않은 것으로 입증되었다. 따라서 단순히 헌법에 사법부 독립이 규정되었다고 하더라도 실제 사법부 독립이 이루어지지 않은 정치관행에서는 인권실현이 어려운 것이다. 사법심사(위헌심사)제도가 국가의 독단적인 권력으로부터 국민의 인권을 보호할 수 있는

---

8) Sabine C. Carey & Steven C. Poe, *Understanding human rights violations*(Wiltshire: Ashgate Publishing Limited, 2004), pp. 26~27.

수단이라는 주장이 팽배하였으나, 실제 사례연구는 인권보호에 미치는 영향은 실제 미흡하며 심지어 인권을 침해하기도 하는 것으로 지적하고 있다. 민간인을 특별 혹은 군사재판에 회부하는 것을 금지하는 것은 국가의 인권 억압을 감소시키기 위한 주요한 제도이다. 인권침해를 유발하는 주요 요소인 국가비상상황을 규정하는 법률제정에 있어서, 기간규정을 두는 것은 실제 의도와 달리 비상상황을 지속시키고 국민들의 기본권을 제한하는 요소로도 활용되고 있다. 이에 따라 사회적 안정이나 질서 유지를 명목으로 법치주의를 준수하지 않는 경향을 보여 왔다.<sup>9)</sup> 권위주의 국가들은 군부와 경찰력을 이용하여 정권유지 및 강화를 시도하여 왔으며, 이러한 과정에서 국민들의 권리를 제한하는 하위법령들을 활용하여 왔다. 행정관들은 정의의 원칙을 강조하면서 실제적으로 위협이 될 수 있는 자들 대신 피해자들을 처벌하는데 노력을 기울이는 어처구니없는 처사를 보인다. 특정 역사적 상황에서는 민주화과정에서 법치가 약화되기도 한다.

## 나. 경제적 요인과 인권

절대빈곤에서는 상당한 인권침해상황이 발생하는 것으로 분석되며, 통계학적으로 일인당 국민소득은 국가 내 정치범 및 고문 회수와 역상관 관계를 보이고 있다. 물론 상관관계의 영향력은 높지 않은 것이나, 통계학적으로 무의미한 수준은 아닌 것으로 제시되고 있다. 경제발전과정에서 제한된 자원에 대한 경쟁으로 인해 사회적 갈등과 불안상황이 발생하게 된다.

경제적 발전수준과 인권침해 규모 간에는 선형적 관계가 아닌 곡선(curvilinear) 관계를 보인다는 지적도 있다. 즉 경제성장과정에 있는 반주변부 국가들에서 더욱 심각한 인권침해상황이 발생하고 있다는 것이다. 극도의 빈곤국가에서는 정치적으로 저항할 여력도 없다는 사무엘 헌팅턴의 논리도 이와 관련되어 있다. 연구자들은 경제성장률과 일인당 국민소득을 활용하여 인권침해에 대한 통계적 모델을 검증하여 왔다. 이에 근대화이론들이 주목을 받아왔으나, 통계학적으로 증명되지 못하였다. 이와 반면 절대빈곤이론이 인권침해상황을 설명하는데 보다 유용하다는 평가이다. ‘빈곤’은

9) Asian Human Rights Commission, “Factors that comprise and determine effective rule of law within a society,” <http://www.hrschool.org/doc/mainfile.php/lesson40/631>>; 이금순·김수암, 『북한인권 침해 구조 및 개선전략』(서울: 통일연구원, 2009), 28쪽에서 재인용.

그 자체로 개인의 생존 및 존엄을 위협하게 된다. 인구규모관련 인구학적 변수들을 활용한 인권침해 상황연구들의 경우에도 경제적 설명과 유사한 맥락, 즉 회소성과 물질적 경쟁과 관련지어 인권침해를 논의하였다. 인구증가율이 높은 국가에서는 국가기구 및 자원에 대한 부담으로 인해 인권침해 정도가 더 높다는 이론들이 제기되었다. 한편, 인구증가율이 높으면 경제성장 결과를 잠식해 버림으로써 국가의 노력을 좌절시키게 된다는 논리는 양적 사례연구를 통해서 검증되지 못하였다.

대외무역을 통한 국제경제질서 편입이 인권에 어떠한 영향을 미치는가 하는 점을 살펴보면, 이는 세계화에 대한 평가와 밀접히 관련되어 있다. 자유주의는 무역이 경제발전과 민주주의에 기여한다는 점에서 개인의 생존권과 안전권에 긍정적 영향을 미친다고 주장한다. 무역거래를 통해 확보된 소득이 삶의 질 향상을 위해 필요한 자원획득을 가능하게 하고 자원부족이 완화된 상황에서 정권이 권력유지를 위해 억압적인 조치를 취하는 것을 어렵게 한다는 것이다. 또한 무역규모가 증대되면 국제사회의 주요 가치인 인권존중의 압력 하에 놓이게 된다. 이와 반면 국제경제질서 자체를 불평등한 것으로 규정하는 극단주의 시각에서는 세계화 질서에 편입되는 것이 오히려 취약계층의 권리에 부정적인 영향을 미치게 된다고 주장한다.

경제적·사회적 문화적 권리가 인권이라는 점에서 ‘빈곤’은 ‘민주주의’와 같이 인권침해 상황을 예견하는 변수로 활용될 수 있다. 그러나 이러한 현실은 독립, 종속 변수간의 혼란을 가져온다. 정치적, 경제적 변수들 간의 상호작용을 명백히 규명하는 것은 불가능하며, 현실적으로 두 가지 요소들을 분명하게 구별하는 것도 용이하지 않다.<sup>10)</sup>

#### 다. 사회문화적 요인과 인권

특정 사회집단을 비인간화하고 폭력사용을 보복 혹은 정의구현의 수단으로 홍보하는 극단적인 정권이념은 인권침해와 연계되어 있다. 의도적으로 사회구성원들로 하여금 다른 집단에 대해 폭력적으로 대하도록 하는 사회심리를 조성하기도 한다. 인권침해상황을 유발하는 가장 핵심적인 변수는 피해자의 비인간화(dehumanization)이다. 언어나 혹은 이미지로서 비인간화를 시도하는 경우는 역사적으로 많은 사례들을 찾아볼 수 있다. 심각하고

---

10) Mayra Gomez, *op. cit.*

끔직한 인권침해상황들은 체계적으로 특정집단을 악마화 하고 비하하는 정권 하에서 발생하였다. 이는 '우리과 그들(내부-외부집단)'로 구분하는 이분법적 사고에 의해 강화되고, 잔인성을 영웅주의, 신성한 의지로 인한 사회정화, 정화살해 등과 동일시하며 폭력의 미화를 가져왔다. 레오 쿠퍼(Leo Kuper)는 비인간화 이미지는 인권침해 경로를 예측할 수 있게 하는 변수이며, 이러한 과정에서 특정 집단은 악마, 짐승, 대상, 질병, 잡초, 곤충 등으로 비유된다고 지적하고 있다.<sup>11)</sup> 이와 같은 비인간화를 통해 피해자는 사회적 책임 영역 밖에 존재한다는 인식에서 가해자의 사고구조에서 살해 및 인권침해는 어렵지 않은 선택으로 작용하게 된다.

인권침해를 둘러싼 심리구조를 살펴보면 우선 개인들은 매우 일상적인 이유로 살해와 상해를 되풀이 하고 있다는 점에서 폭력이 구조화되어 있다. 또한 구조화된 폭력은 이러한 상황을 개선해야 한다는 개인의 책임감이나 감정들을 약화시키게 된다. 더욱이 폭력은 시간이 지나면서 증폭될 수 있으며, 더욱 잔인한 형태로 변화되어 심리적 무감각과 습관화를 가져온다. 스탠리 밀그램(Stanley Milgram)은 폭력가해과정에서 권력의 역할을 설명하면서, 권력자에 의해 독려될 경우 일반인들도 다른 사람들에게 상해를 주는 활동에 쉽게 공모하게 된다는 것이다. 권력자의 명령에 의해 폭력을 행사하게 될 경우 책임감이 희석된다. 또한 권력자에 대해 특별한 신뢰가 있기 때문에 자신들의 판단보다는 권력자의 판단이 적절한 것이라는 사고로 자신들의 가치판단 유보를 합리화하게 된다. 특히 피해자를 직접 보거나 접촉할 수 없는 상황에서는 이러한 현상들이 더욱 강화될 수 있다.<sup>12)</sup> 이와 같이 인권침해의 주범(principal)과 대리인(agent)사이에서 정치적으로 공유된 동기가 작동하게 된다. 실제 폭력적인 정책집행과정에서 대리인들은 자신들의 사적인 이익을 실현하기 위한 기회를 갖게 된다.

## 라. 제반 요인 간 상관관계

신체적 자유, 정치적 권리, 경제적 권리, 사회적 권리, 문화적 권리 등 다양한 분야별 인권이 어떻게 연계되어 있는지를 살펴보는 것은 인권개선 정책을 입안하는데 있어서 유용한 작업이다. 1993년 비엔나 인권회의를 기

11) *Ibid.*, p. 38.

12) *Ibid.*

점으로 인권의 불가분성(indivisibility), 상호의존성(interdependence), 상호연관성(interrelatedness)이 강조되고 있다.<sup>13)</sup> 이와 같이 주요 기본 권리들이 규범적으로 서로 연계되어 있으며, 서로 불가분의 관계에 있다는 이론적 주장들은 매우 설득력이 있으나 실제 실증연구를 통한 상관관계 규명은 이루어지지 못하였다. 도넬리는 국가가 생존권 실현을 위해 정치적 권리를 제약하는 등 실제로 권리 간의 '트레이드오프(trade-offs)'가 발생한다고 주장하였다. 그러나 이와 같은 '트레이드오프' 현상도 양적인 연구를 통해 검증되지는 못하였다. 슈(1980)는 생존권이 가장 기본적인 권리이며, 신체적 안전권과 정치적·시민적 권리는 적당한 수준의 인간존엄에 기초가 되는 권리라고 주장하고 있다.

한편, 기본적인 인간적 필요를 제공하는데 어떠한 체계가 유용한지에 대한 실증연구들이 이루어져 왔다. 기존연구들은 군사비 지출 및 기타 군사관련 변수들이 인간의 기본적 필요 제공 간의 상관관계를 살펴보았다. 군사정권은 국가의 신체적 삶의 질 제공에 긍정적 혹은 부정적 영향을 주는 것으로 나타났다. 군부의 반민주적이고 보수적인 특성은 부정적 영향을 주는 반면, 정부 내 조직 효율성은 잠재적으로 기본 필요의 수준을 향상시키게 되는 것이다. 군부가 근대화의 핵심세력으로 작용한다는 이론도 있으나, 군부에 우호적인 정권은 소외계층을 위해 투자해야 하는 국가자원을 유용함으로써, 전반적인 삶의 질 저하를 초래하게 된다.

정부 내 제도적 장치가 국민들의 기본필요 제공에 어떠한 영향을 미치는 것인가에 대한 연구들은 민주적 제도의 긍정적 영향을 입증하고 있다. 좌파 정권 국가들의 경우에는 비교적 기본인간욕구 충족 수준이 높은 것으로 나타나고 있다. 개인적 존엄과 관련된 신체 안전권과 생존권과의 상관관계는 명확히 입증되지 못하였다. 다만 개인의 신체적 권리에 대한 제한적인 침해는 국가전체의 안전과 기본인간욕구 제공을 위해서 바람직할 것이라는 가설도 있다. 그러나 사례연구를 통해 신체적 안전권과 생존권 간에 긍정적인 관계가 있으며, 이 두 가지 권리가 동시에 실현된다는 것이 입증되었다. 이론적으로 국민들에게 개인 존엄권을 부여하고 자신들의 요구를 표현하게 허용하는 국가들이 더욱 더 나은 생존권 상황을 보여주게 된다는 점이다.<sup>14)</sup>

13) 여성인권대사실, 『북한인권문제 기초토론자료집』(서울: 여성인권대사실, 2006), 26~27쪽.

14) 생존권에 대한 사례연구에서 국가의 경제적 변수들이 포함되자, 신체적 안전과 생존권 간의 상관

사회권은 자유권과의 긴밀한 연계 속에 보장될 수 있다. 자유권의 제약으로 인해 사회권이 저하되는 요인이 훨씬 크다고 할 수 있다. 예를 들어 교육권은 사회적·문화적 권리이지만 이 권리를 완전하게 달성하기 위해서는 여론을 통해 정부로 하여금 아동을 위해 보다 나은 교육을 제공하도록 영향력을 행사해야 한다. 다른 사람으로 하여금 보다 나은 교육을 위한 캠페인을 지지하도록 설득하기 위해서는 견해를 자유롭게 표현할 권리와 같은 시민적·정치적 권리를 행사할 수 있어야 한다. 또한 식량, 건강, 노동, 교육에 대한 적절한 접근을 향유하지 못한다면 공공 논의에 참여할 시간과 능력을 갖기가 훨씬 어려워진다. 그리고 경제적·사회적·문화적 권리를 침해하는 요인의 하나는 참여의 제한을 들 수 있다. 참여 권리의 보장은 여성, 종교, 언어 혹은 인종적 소수자, 원주민, 기타 불이익을 당하는 집단의 복지를 향상시키는데 필수적이다. 또 다른 요인은 정보에 대한 접근을 거부하는 것이 침해의 요인으로 작용하게 된다. 예를 들어 건강, 적절한 생활수준 등의 권리를 침해할 수 있는 환경에 대한 심각한 손상은 시민적·정치적 권리인 정보접근 거부와 활동가 탄압의 형태를 띠게 된다. 개인의 자유와 안보를 위한 적절한 보호가 없다면 경제적·사회적·문화적 권리를 위한 활동도 위협에 노출될 수 있다.<sup>15)</sup>

## (2) 인권개선 전략에 대한 이론적 논의

### 가. 민주주의 확산

인권보호를 위해 민주주의가 바람직한 정치체제라는 점에서 인권개선 방안으로는 민주주의적 정치체제를 도입하고 이를 제도화하는 것을 의미한다. 이러한 점에서 인권보호조치로는 자유선거, 국가기구의 개혁, 법치확립, 권력분권화, 반부패 조항마련 등이 포함된다.

미국을 중심으로 한 서방국가들은 냉전이후 사회주의체제에 대한 지원 과정에서 민주주의 확산을 위한 정책방안들을 구체화하였다.<sup>16)</sup> 인권적 차원

---

관계가 통계학적으로 무의미한 것으로 나타났다. 따라서 다양한 권리들 간의 상호 강화작용을 당연한 것으로 규정하는 것은 무리이다.

15) Allan McChesney, *Promoting and Defending Economic, Social and Cultural Rights: A Handbook*(Washington, D.C: American Association for the Advancement of Science, 2000), pp. 21~23.

에서 민주적 정치체제 도입이 필요한 것으로 인식되어, 민주주의 증진과 인권을 밀접하게 연계하게 되었다. 독점 권력의 자의적인 통제와 폭력에 의한 통치에 의존하던 전체주의적 정치체제가 자유선거 및 법치확립을 통해 '법에 의한 지배'를 시도하도록 유도한 것이다. 이러한 과정에서 일반주민들의 정치적·시민적 자유권 보장에 대한 요구들이 형성되게 된다. 민주적인 정치체제를 위해서는 집회 및 결사의 자유, 표현의 자유 등 구성원들의 권리 인정이 전제되어야 하기 때문이다. 그러나 사회주의의 본질이 집회, 결사, 표현의 자유들을 철저하게 통제하는 사회였다는 점에서 이러한 정치개혁과정은 매우 더디고 어려운 과정이 될 수밖에 없다. 또한 이러한 권리부여들이 체제자체에 대한 위협요소가 될 수 있다는 점에서 매우 민감한 사안이 될 수밖에 없다.

미국의 행정부가 해외원조에서 '민주주의 증진'개념을 처음 도입한 것은 1960년대부터이다. 당시 근대화이론에 근거하여 제3세계 국가의 경제적·정치적 발전(development) 논의가 시작됨에 따라 미국은 해외원조와 민주주의 간 간접적 연계를 시작하였다. 미 행정부는 개도국 행정부의 역량강화를 통해 정치발전 개념을 부각시키면서 남미국가에 이를 적용하였다. 그러나 경제개발의 혜택이 엘리트층에 국한되어 긍정적인 정치발전이 일어나지 않고 대신 정치적 독재와 압정을 강화하는 결과를 초래하였다. 미국은 해외원조(Title IX)를 통해 경제개발 과정에 대중의 참여 제고를 위한 정치적 참여와 개발에 대한 직접 지원을 추진하였다. 또한 수혜국의 보건, 농업, 교육, 주택 등 경제사회개발 프로젝트 사업에 대중의 참여를 제고하고자 하였다. '민주주의 증진'에는 '시민교육(civic education)'을 통한 민주주의 가치 교육도 포함되어 있는데, 다양한 사회, 문화, 경제 분야에서 시민들의 자발적인 참여가 개발에 유리하다는 인식을 전제로 하고 있다. 미국은 해외 노조활동 강화를 위해 미국 노조단체(AFL-CIO)의 국제적 조직을 강화하고, 지역정부가 개발과정에서 보다 적극적인 역할을 수행하도록 지원하였다.

닉슨 행정부는 현실주의적 입장에서 해외원조에서 경제개발보다 기본적인 인간욕구(basic human needs)를 강조하였다. 인권이 미국 외교정책의 주요개념으로 등장하게 된 것은 카터 행정부가 베트남전 이후 국제관계에서 미국의 역할에 대한 미국인들의 고민을 반영하여 보편적인 가치인 인권

---

16) 제2차 대전이후 동서간의 냉전체제 하에서 미국외교정책은 정권의 민주성과 무관하게 소련의 영향력을 저지하기 위한 안보적 목적이 우선시되었다.

을 강조하게 되었기 때문이다. 이러한 과정에서 국제인권선언에 명시된 표현, 결사의 자유, 선거의 자유 등 정치적 권리 및 가치보다는 고문, 정치적 살해 및 억압 등 기본적인 권리의 침해에 대해 관심을 표명하였다. 미국의회는 해외원조를 인권증진을 위해 사용할 수 있도록 1978년 해외원조법(Section 116(e) of the Foreign Assistance Act)을 통과시켰다.

1980년대 초반에는 미국이 해외 민주주의 증진을 대외정책의 주요정책 목표로 설정하지는 않았으나, 레이건 행정부는 반공산주의 정책 기조와 연계하여 민주주의 증진을 재부각시켰다. 특히 남미와 아시아 지역에서 선거 지원 및 사법부 강화가 주요 사업으로 추진되었다. 레이건 행정부는 미국의 지정학적 취약성을 극복하고 소련의 영향력에 도전하기 위해 미국 및 동맹국의 군사력 강화를 추구하였다. 미국은 서방인들의 이념적 패배감을 극복하고 소련의 학계 및 언론을 통한 공산주의 이념 확산에 대응하기 위한 것으로 민주주의 증진을 위한 국제적 프로그램 개발을 추진하였다. '민주주의 프로젝트(Project Democracy)' 명목 하에 민주주의 국제학술회의, 해외교환 프로그램을 통한 미국 민주주의 연구기회 부여, 학술서 번역, 공산주의 국가에 대한 라디오 방송 확대를 지원하였다. 또한 사단법인 형태의 전미민주주의기금(National Endowment for Democracy, NED)도 공공기금지원을 받아 해외민주주의 증진활동을 시작하였다.<sup>17)</sup>

1990년대 초반부터 미국의 민주주의 지원은 급속도로 확대되었다. 소련 및 공산권 붕괴이후 동유럽민주주의지원(Support for Eastern Europe Democracy) 프로그램을 설립하여 매년 3억 달러를 지원하였으며, 아프리카 분쟁지역에 대한 지원도 확대하였다. 1990년대 미국의 민주주의 지원 확대는 지원주체들의 민주주의에 대한 세계적 추세, 냉전종식, 개발에 대한 새로운 인식 등의 결과를 반영하게 되었다. 9.11사태이후 미 외교정책에서 '반테러'가 중요한 정책 목표로 부각되었으며, 테러세력을 비호하는 독재정권을 없애고 '민주주의적 가치'를 확산시키는 것이 필요하다는 것이 강조되었다. 유럽연합의 경우에도 민주주의적 가치를 확산하고 인권존중을 중요해외 원조의 주요한 원칙으로 설정하고 이를 지켜 왔다.

---

17) 미국 의회는 민주주의 지원사업주체로 PD와 NED를 보완적인 것으로 상정하였으나, PD의 경우 긴급하게 설립되어 비조직적이고 미국의 가치확산을 정치적으로 인식한 저항이 예상된다. 양당의 참여로 행정부로부터 자유로운 사단법인 형태인 NED를 선호하게 되었다. 1983년 설립된 NED는 초기에 반공산주의 차원에서 민주주의 증진운동을 지원하였고, 중점적으로 노조단체(AFL-CIO)의 국제조직을 강화하였다.

그러나 미국의 민주주의 증진 외교정책은 여러 가지 면에서 비난을 받기도 하였다. 즉 미국의 해외 민주주의 증진은 단순한 수사에 그치며, 미국은 경제적 전략적 이해관계가 있을 경우 독재자에 대한 지원도 기꺼이 추진하여 왔다는 것이다. 또한 민주주의 지원은 미국 해외원조의 아주 작은 부분을 차지하고 있어 크게 중요하지 않다는 지적이다. 민주주의 지원은 타국의 국내 사안에 대한 미국의 부당한 개입을 재포장하기 위한 것으로 어느 경우에도 민주주의는 수출되어질 수 없으며 사회내부에서 성장하여야만 한다는 것이다.

최근 국제사회에서는 특정지역에서 인권개선을 유도하기 위한 방안으로 법치확립(rule of law) 지원에 대한 관심이 고조되어 왔다.<sup>18)</sup> 특정사회에서 사법제도상 문제는 인권보호체계의 문제로 나타나고 있다. 즉 법률이나 사법제도가 국제적 기준에 미흡하거나, 경찰, 검찰을 포함한 사법제도상 문제점은 인권침해를 예방하지 못하는 것으로 평가된다. 법치확립은 ‘인권문화’ 확산을 통해 실제 인권의 집행과정에 직접적으로 영향을 주게 된다. 또한 간접적 차원에서 법치확립은 경제개발과 연계되어 보다 효율적인 인권향상을 가져오는 것으로 평가된다. 또한 법치확립은 민주주의 및 선정(good governance)에 주요한 요소로 기능하여 왔으며, 실제 제대로 기능하는 사법체계가 확립되지 않은 민주주의 노력은 사회혼란을 가져오는 것으로 알려지고 있다. 또한 법치확립은 전쟁 및 갈등 방지를 통해 지역안정 및 세계평화에도 기여하는 것으로 평가된다. 이러한 차원에서 국제기구 및 서방국가들은 인권침해 지역에 대한 법치확립을 지원하여 왔다.<sup>19)</sup> 또한 법치확립지원이 특정지역 인권개선에 미치는 영향에 대한 관심을 지속하여 왔다. <sup>20)</sup> 상당수의 아시아국가에서는 법집행과 관련하여 ‘법치(rule of law)’와 ‘명령에 의한 지배(rule of order)’<sup>21)</sup>간의 혼란을 보여주고 있다. 즉 법집행기관들이 사회질서 유지라는 명목 하에 법집행자로 기능하기 보다는 질서유지자

18) Randall P. Peerenboom, "Human Rights and Rule of Law: What's the Relationship," <http://repositories.cdlib.org/uclalaw/plltwps/5-21> (검색일: 2006.05.12).

19) USIP, "Rebuilding Afghanistan: A Framework for Establishing Security and the Rule of Law," (2001.12.11), <http://www.usip.org> (검색일: 2006.05.12)

20) Meryam Dabhoiwala, "Effective Rule of Law and Human Rights Implementation," *Protection and Participation: Human Rights*(Asian Human Rights Commission), [www.ahrchk.net/pub/mainfile/php/pandp/165](http://www.ahrchk.net/pub/mainfile/php/pandp/165)(검색일: 2006.05.12).

21) 명령은 법률에 따라 행정권에 의하여 정립되는 규범을 말한다. <http://100.naver.com/100.nhn?docid=62207> (검색일: 2006.05.12).

로서의 역할을 수행함에 따라 심각한 인권침해가 발생하는 것으로 평가된다. 예를 들어 사회질서유지(order enforcement)를 강조하는 경우 범죄수사 과정에서 주요한 인권존중 원칙(구타 및 고문 금지)이 무시되며, 경찰이 사법부 및 검찰의 영향으로부터 벗어나 정치권력을 위해 기능할 수 있는 여건이 조성된다. 또한 이는 법치와는 달리 불공평하고 불투명한 절차를 가져오게 된다. 따라서 특정사회에서 독립적인 사법체계를 마련하고 부패를 근절시키는 것은 인권보호에 매우 중요한 사안이다.

## 나. 시장경제 확대 및 국제무역

국제경제질서에 편입되는 것이 인권에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 논의를 살펴보면, 크게 자유주의와 극단주의로 분류될 수 있다. 먼저 자유주의 이론에 따르면, 무역이 경제발전과 민주주의에 기여함에 따라 생존권과 개인의 안전권에 긍정적인 영향을 미친다는 것이다. 무역은 국가발전을 위한 노력에 있어서 매우 중요한 요소로 새로운 자원획득을 가능하게 한다는 점이다. 따라서 무역거래를 통해 확보된 소득이 삶의 질 향상을 위해 필요한 새로운 구매를 가능하게 하며, 이는 곧 생존권의 향상을 의미한다. 안전권과 관련하여서는 무역증가를 통한 자원과 소득창출은 제3세계 국가 내 자원 부족문제를 완화시켜줌으로써, 한정된 자원으로 인한 갈등 상황에서 정권이 국가권력 유지를 위해 억압적인 제도를 취하는 문제를 해결해 준다는 점이다. 또한 중요한 점은 무역규모의 증대로 국제사회에 편입되면, 국제사회가 중요시 하는 가치인 인권존중의 압력을 받게 된다는 것이다. 반면 국제경제질서를 불평등한 것으로 규정하는 시각에서는 국내 생산품과 해외 생산품 간의 경쟁은 이주자 및 여성노동자, 토착민 등 취약계층의 권리를 악화시키게 된다고 평가하고 있다. 또한 선진국이 자신들에게 유리한 무역관계를 유지하고자 하기 때문에, 오히려 노조설립 등 제3세계 내 민주적 개혁을 저해하게 된다는 것이다.

무역과 인권 간의 상관관계를 다룬 사례연구는<sup>22)</sup> 특정국가의 무역규모 증대는 경제개발을 가져오게 되며, 이는 곧 민주주의와 인권 증진을 보다

---

22) Rhonda L. Callaway and Julie Harrelson-Stephens, "The Path from Trade to Human Rights: The Democracy and Development Detour," Sabine C. Carey & Steven C. Poe, eds., *Understanding Human Rights Violations*(Wiltshire: Ashgate Publishing Limited, 2004), pp. 87~105.

용이하게 한다는 점을 증명하였다. 또한 무역이 인권에 대해 직접적인 영향을 줄 뿐만 아니라 간접적으로도 영향을 준다는 것이다. 총체적인 접근 차원에서 살펴보면, 모든 요소가 인권에 대해 단일하고 지속적으로 방식으로 영향을 주는 것은 아니나, 무역은 안전권과 생존권에 대해 직접적인 영향을 준다는 것이다. 무역과 인권간의 상관관계를 살펴보면, 경제발전이 국가의 국민 기본적인 수요 실현에 영향을 주는 중요한 요소라는 점이다. 그러나 경제성장이 정권의 정치적 저항에 대한 처리방식에 직접적인 영향을 주는 것은 아니다. 다만 경제발전이 안전권에 미치는 혜택은 민주주의에 대한 긍정적인 영향을 통해서이다. 대체로 민주국가들이 높은 생존권과 안전권을 보이고 있으나, 무역이 이러한 상관관계에 직접적인 영향을 미친다는 것은 검증되지 못하였다.

저개발은 심각한 인권침해 상황을 유발한다는 점에서 경제개발이 사회 전체의 발전 및 인권신장을 가져 올 것이라는 막연한 기대가 가능하다. 1950년대와 1960년대 근대화 이론은 이와 같은 가정에 기반을 두었으나, 저개발국에 대한 자본투자와 지원이 경제성장 및 사회발전을 가져오지 못하였다. 또한 제3세계의 빈곤으로 인한 사회불안과 갈등이 심화됨에 따라 1970년대 초부터 서방국가들은 이들 국가에 대한 빈곤감축 방안을 적극적으로 모색하기 시작하였다. 사회간접자본에 대한 투자를 중요시하던 세계은행도 빈곤문제를 직접적으로 해결하기 위한 노력에 관심을 갖고 지원하기 시작하였다. 이러한 과정에서 경제성장의 근본적인 장애가 개별국가의 법률 혹은 국제법과 선진국의 제도적 편견, 다국적 기업과 세계금융기구의 무분별한 이윤추구 행태에 기인한다는 인식이 확대되게 되었다. 이와 동시에 서방국가들은 저개발국가의 비효율적인 경제정책과 비합리적인 관행을 비판하였다.

1980년 초부터 거시경제정책의 개혁을 전제로 한 지원이 시작되었으며, 금융시장과 대외무역방면의 자유화와 거시경제안정화정책을 중요시하게 되었다. 경제정책개혁은 시장중심의 정책원칙을 강조하여, 국가의 개입보다는 시장경제를 통해서 경제성장이 이루어질 수 있다는 인식이 확대되었다. 1980년대 말부터 세계 금융질서 안정과 구조조정을 중시하게 되었다. 한편, 이러한 과정에서 발생하는 경제위기의 장기화로 인한 사회적 어려움이 현격하게 발생하면서 비정부기구 및 국제기구들이 취약계층을 대상으로 한 보상프로그램과 안전망구축의 필요성을 제기하였다. 1970년대 말부터 1980

년대 초기에는 경제정책개혁의 초점을 두고 변화를 끌어내기 위한 조건부의 구조전환차관이 도입되게 되었다. 경제개혁의 주요한 내용은 사유화 혹은 소유권회복(restitution), 화폐제도 및 금융제도 개선, 국내외 상거래 및 무역 자유화, 소비자 보호, 상업관련 법률보완 등을 의미한다.

세계화(globalization)가 추진되면서, 개별국가들은 세계자유무역질서에 빠른 속도로 편입되기 시작하였다. 물론 이러한 과정에서 상당한 저항과 문제점이 발생하고 있으나, 경제적 차원에서 세계무역에 참여하지 않고 경제 성장을 이룩한다는 것은 불가능한 현실이 되고 있다. 따라서 이와 같이 세계무역질서 참여로 경제적 이익을 안정적으로 확보하고 이를 증가시켜 가기 위해 개별국가들은 국제사회가 보편적인 가치로 규정하는 인권의 개념들을 수용하고 이를 구체적으로 국내법 절차에도 반영해야 하는 상황에 놓이게 되었다. 국제경제정책을 형성시키는 가장 영향력 있는 경제모델은 자유무역장벽제거 및 개별국경제가 보다 밀접하게 세계시장에 통합되는 것을 의미한다.<sup>23)</sup> 통화정책, 시장자유화, 사유화 등을 내용으로 하는 신자유주의 확대와 함께 노동시장규제완화와 함께 국가 간 불균등한 이해관계와 빈곤 문제가 국제적 해결과제로 대두되기 시작하였다. 국제사회의 인권적 차원 관심이 반영되어 국제무역기구 및 국제금융기구, 유엔 등 국제개발기구들도 인권을 정책과정에 투영하고 이를 평가할 의무를 지니게 되었다.<sup>24)</sup>

국가 간 무역으로 인해 상호의존성(interdependence)이 증가하면서, 다국적 기업들이 국제관계에서 국가에 못지않은 중요한 행위주체로 등장하게 되었다. 이로 인해 다국적기업이 국가와 마찬가지로 인권의 침해자일 수 있다는 점에서 인권에 대한 존중의무들이 강조되게 되었다. 다국적기업들이 인권사항을 준수하지 않음으로써 자신들의 사업상 불이익과 세계시장에서의 신뢰도 저하를 우려하여 매우 신중한 자세를 취하게 되었다. 이제 기업은 단순한 행위자가 아니라 권리와 의무를 지닌 주체로서 전략, 정책, 과정과 절차, 의사소통, 훈련 등을 통하여 기업 경영에서 인권개념을 투영하고 인권 개선의 역할을 수행하여야 한다. 뿐만 아니라 영향을 측정하고 보고서를 작성하여 정부에 제출함으로써 정부와 긴밀한 협력 하에 인권개선의 역할을 수행하는 행위자로 되도록 요구받고 있다.

23) Sharon Hom, "Trade, Investment and Human Rights: China's Window of Opportunity," *CHINA'S RISE AND HUMAN RIGHTS*, No. 3(2005).

24) Office of the UNHCHR, *Human Rights and World Trade Agreement: Using General Exception Clauses to Protect Human Rights*(New York and Geneva: UN, 2005).

이와 함께 세계경제의 상호의존성 증대로 경제제재 조치에 대한 요구도 커져 왔다. 국가차원의 인권침해지역에 대해서도 국제적인 제재가 이루어지며, 이중 경제제재는 가장 빈번히 활용되는 정책수단이다. 그러나 경제제재 조치가 실제로 주민들의 인권개선에 실효성을 갖지 못한다는 평가가 지배적이며, 미국의 경우에도 쿠바 및 이란 등의 지역에서도 유럽연합과 같이 인권개선을 위한 경제적 유인정책들을 실시하여 왔다.<sup>25)</sup> 현재와 같은 세계경제구도 하에서 일방적인 경제제재는 실효성이 없다는 평가와 함께, 오히려 특정침해국을 투자와 무역을 통해 세계경제에 편입시키는 전략이 유용할 것으로 지적된다. 무역은 단순한 물자의 교류에 그치지 않으며, 시장경제질서를 통해 주민들의 생활 및 근로방식을 전환시키는 것으로 보인다. 이러한 차원에서 시장경제질서 확대를 통한 자유무역의 확산이 평화를 가져오는 유용한 수단(Bonds for Peace)인 것으로 평가된다.

#### 다. 시민사회 역량강화

1990년대 이래 시민사회(civil society)의 역량을 제고하는 것이 사회체제개혁의 주요한 요소로 부각되기 시작하였다. 이러한 접근은 1980년대 체코 및 헝가리 등 동구지역에서 오랫동안 주목을 받지 못했던 반체제운동이 동구사회주의권의 붕괴를 가져오는데 주요한 역할을 하였다는 평가에 기반 하기도 한다. 또한 남미지역에서도 권위주의, 사회주의, 극우 독재정권 등에 저항하여 시민사회가 인권과 민주주의 가치를 요구해 왔었다. 이와 같이 체제전환과정에서 시민사회 역할이 부각되면서 시민사회에 대한 관심이 크게 고조되게 되었다. 서방의 지원이 초기에는 자유선거 실시와 국가기구의 개혁 등 정치개혁으로 이루어지다가 실제 별다른 효과를 얻지 못하자, 특정국가 내부의 사회성원들의 자체적인 개혁요구가 형성되지 않고는 불가능하다는 판단에 이르게 되었다.

시민사회의 역량형성을 통해 특정국가의 사회변혁을 추구한다는 서방의 입장은 주로 지원을 통해 지역 비정부기구들의 활동역량을 형성해나가고자 하는 것이었다. 역량형성과정은 기존 시민사회의 토대가 남아있는 경우와 시민사회의 경험을 갖지 못하는 경우 간에 차이를 보인다. 시민사회의 역량강화는 법률교육 등을 통한 세력화(legal empowerment)와 같이 사회구성원들이 자신

---

25) *Ibid.*

들의 권리를 인식하고 이를 법적으로 보호받을 수 있도록 하는 조치들을 포함한다. 그러나 이는 법치확립에서 변호사, 판사, 검사, 경찰 등 법률 전문가들에 대한 교육을 강조하고 있는 반면, 시민사회 역량형성을 위해서는 빈곤층이나 사회소외계층에 대한 권리교육이 필요하다.

서방국가들은 특정지역에서 시민사회 형성 차원에서 외부의 정보를 유입시켜주기 위한 활동 등을 전개하여 왔다. 예를 들어 미 국무부는 외부의 정보를 차단하는 독재지역이나 전체주의 국가에 대해 자유방송 혹은 미국의 소리방송을 지속적으로 추진하여 국제사회의 동향과 내부의 움직임 등을 전달하고자 하였다. 이와 함께 해외에 망명체류중인 특정국가의 지도자들을 지원하거나 내부에서 활동하는 반체제인사들의 활동을 지원하기 위해 재정적 및 물적 지원을 실시하여 왔다. 이와 같은 외부세계의 노력은 특정사회 내의 사회변화를 주도할 지도자들을 형성시켜 나가기 위한 것에 주력하였다. 그러나 실제로 시민사회를 주도할 인사들뿐만 아니라, 대중차원에서 자신들의 권리를 인식하고 스스로 권리를 요구할 수 있는 기반들을 만들어가려는 노력이 병행되는 것이 필요하다. 또한 절대빈곤상태에 있는 사회에서는 시민사회 형성을 기대하기 매우 어렵다는 점에서, 최소한의 삶이 보장될 수 있는 경제여건이 조성되어야만 한다.

대부분의 사회주의 국가들이 개혁개방과정에서 예기치 않는 사회변화를 막기 위한 노력을 지속하여 왔다. 예를 들어 개혁개방으로 인해 구성원들이 외국투자기업에서 근무하거나, 혹은 외부의 세계에 대한 정보들을 끊임없이 접하게 되면 점차적으로 새로운 요구들이 생겨나게 된다. 특히 외부방송, 전화, 인터넷 등 최근 통신기술의 발달로 인해 특정국의 인권상황에 대한 정보가 보다 용이하고 빠른 속도로 전파된다. 또한 사회 내부의 통신 및 운송수단의 발달과 함께 다양한 형태의 주민이동이 확대되면서, 주민들의 인식변화가 이루어지게 되는 것으로 나타나고 있다. 이러한 차원에서 국제사회는 특정국가의 사회변화를 이끌어 내기 위한 수단으로 인적교류를 활용하여 왔다.

### (3) 지원과 인권<sup>26)</sup>

국제사회가 특정국가의 인권개선을 유도하기 위해 활용하는 수단중의

---

26) 이금순·김수암, 『개혁개방과정에서 인권의제: 이론과 실제』(서울: 통일연구원, 2006), 36~61쪽 재인용.

하나가 대외원조이다. 따라서 국제사회의 지원과정에서 인권논의가 어떻게 발전되어 왔는지를 분석해 볼 필요가 있다. 인도적 위기지역에 대한 국제사회의 지원에서 보이는 바와 같이, 최소한의 인권보장을 위한 인도적 지원의 경우에도 실제 지원의 효율성에 대한 논란이 지속적으로 제기되어 왔다. 지원의 효과나 영향력에 대한 기대와는 달리 실제 사례에서 지원은 수혜국의 체제변화에 결정적인 영향력을 갖지 못했던 것으로 평가되었다.<sup>27)</sup> 지원이 수혜지역의 지원의존성과 독재체제 강화를 통한 분쟁의 구조화에 영향을 미친다는 분석들도 있다.<sup>28)</sup>

1968년 테헤란에서 열린 제1회 국제인권회의는 “인권증진이 사회개발과 경제개발관련 효율적인 국가정책 및 국제적 정책에 달려있다.”고 규정하였다. 1977년 유엔인권위원회는 “‘인권’을 개발과정에 투영해야 한다.”고 권고한 바 있다. 이 후에 1990년대 들어 유엔기구의 모든 사업에 보다 적극적인 차원의 인권개념<‘권리에 기반한 접근’(Rights-Based Approach)>을 적용시키고자 노력하여 왔다. 인권과 개발(development)은 상호강화(mutually reinforcing) 시켜주는 영역으로 이해되기 시작하였다.

그러나 실제 지원의 과정에 인권의 개념을 도입하는 데 적지 않은 논쟁점들이 남아 있다. 인권은 정치적(political)적이고, 비현실적(unrealistic)이고, 추상적(abstract)이고, 법률과 빈곤은 융합하기 어렵다는 지적도 있다. 그럼에도 불구하고 지원과정에서 인권의 개념을 도입하려는 노력이 이루어져 왔다. 인권에서 중요시하는 가치로는 포용 및 비차별(inclusion and non-discrimination), 국가 및 지역단위 소유권(national and local ownership), 책임성과 투명성(accountability and transparency), 참여 및 세력화(participation and empowerment) 등이다. 이와 같은 가치들을 중심으로 지원과정에서 인권증진을 위해 조건부과(conditionality), 적극적 지원(positive support), 권리에 기반한 접근(rights-based approach)이 시도되어 왔다. 아래에서는 각 개념들이 어떻게 형성되어 왔고, 실제 현장에서 어떠한 효과를 거두었는지를 살펴보고자 한다.

---

27) Catharine Gwin, Joan M. Nelson, eds., “Perspectives on Aid and Development,” *Overseas Development Council Policy Essay*, No.22(1997).

28) Michael Maren. *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid International Charity*(New York: Free Press, 1997).

## 가. 조건부과(conditionality)

인도적 차원의 긴급구호와는 달리 개발지원은 지원의 효율성을 위해 지원기관 및 기구의 지원 목표 및 원칙들과 연계되어 추진된다.<sup>29)</sup> 그러나 다양한 사례에서 내부개혁 등 지원에 대한 조건(conditionality)들이 실제적으로는 별다른 효과를 거두지 못했던 것으로 평가된다. 이는 수혜국이 소극적인 태도를 견지하거나 계약을 위반하여도 이를 제재할 수단이 없으며, 지속적으로 지원을 끌어내기 위한 수단으로 같은 조건을 활용하여도 이를 시정할 장치가 사실상 없기 때문이다. 또한 지속적인 지원에 대한 의존도가 심화되면서 지원자체가 지역당국의 의지 및 제도개발, 역량형성을 방해하는 요인으로 작용하여 왔다. 지원과정에서의 조건(conditionality)부과는 지원의 실효성을 제고하기 위한 차원에서 이루어지며, 명분상 반부패 조치들은 별다른 무리 없이 부과될 수 있으나 주요공공서비스들의 사유화와 같은 조건들은 수혜국의 정치적 저항을 불러일으킬 수 있다.

지원의 목표를 달성하기 위한 조치로서의 조건부과는 비윤리적이라는 비판이 있어왔다.<sup>30)</sup> 왜냐하면 지원에 대한 조건부과는 취약계층에 대한 어려움을 가중시켜 인권침해 가능성이 커질 것이기 때문이다. 그래서 인권적 차원에서 조건부과가 용인되기 위해서는 다음과 같은 원칙들이 지켜져야 한다.<sup>31)</sup>

첫째, 취약계층에게 피해가 가해지는 방식이 되어서는 안 된다. 그러나 현실적으로 취약계층에 대한 영향력을 배제하기 위한 방안은 용이하지 않다.

둘째, 관련국내 국내적 논의가 이루어지도록 충분히 고려되어야 한다. 수혜국 국민의 상당수나 집단이 조건부과에 대해 찬성하는 경우, 정당성이 강화될 수 있다.

셋째, 민주적 선거로 정부정책이 국민들에 의해 지지되는 지역에서 국민이 조건부과에 대해 반대하는 경우 부담이 증가된다. 예를 들어 소수자의 인권침해에 대한 조건부과와 같은 경우 민주정권에도 조건부과는 가능하나 더욱 엄격한 심사조건이 필요하다.

29) Catharine Gwin, Joan M. Nelson, eds., *op. cit.*

30) Peter Uvin, *Human Rights and Development*(Bloomfield, CT, Kumarin Pres, 2004) p. 59.

31) *Ibid.*, p. 63.

넷째, 조건부과는 점진적인 방식으로 이루어져야 하며, 일시에 모든 지원이나 프로그램을 중단하는 방식으로 이루어지는 것은 바람직하지 않다. 심지어 조건부과이후에도 관련국 정부와의 협력이 지속될 필요가 있다.

다섯째, 특정국의 기존법률이 인권적 차원에서 완벽하지 못하다 하더라도 이를 형성해나가기 위해 노력해야 한다. 만약 개선의 여지를 담고 있다고 한다면 이러한 법률들이 집행될 수 있도록 지원하는 것이 더욱 바람직하다.

여섯째, 조건부과는 다양한 행위자들의 참여와 다국적 절차에 기초하여 이루어져야 한다.

현실적으로 지원에 대한 조건부과(conditionality)는 온전하게 집행된 적이 없다는 지적이다.<sup>32)</sup> 지원에 대한 조건부과의 정당성과 효율성의 저하로 인해 제대로 실행된 적이 없으며, 조건부과에 대한 기부자(donor)들의 평가가 다를 수 있고, 실제조정이 어렵기 때문이다. 또한 다국적 기구들은 기금의 흐름이 지속되어야 할 현실적 어려움을 안고 있다. 따라서 조건부과가 엄격하게 관리되지도 못하며 임시방편적으로 행하여져 왔다.

사회 내부적으로 민주주의에 우호적인 요소가 있는 경우에만 조건부과의 효과가 나타나는 것으로 평가되고 있다. 역설적으로 민주주의적 조건부과가 가장 필요 없는 지역에서 가장 효과적으로 기능할 수 있는 것으로 보여 진다. 지원에 대한 조건부과는 기대에 반대되는 결과를 가져올 수 있다는 점에서 역생산적(counterproductive)이다. 지원 조건부과는 실제 추구하는 목표를 실현시키지 못할 뿐만 아니라, 외부의 강력한 압력이 오히려 실제 추구하는 목표실현을 저해하는 반격을 초래할 수 있다. 짐바브웨의 무가비(Mugabe)정권에 대한 영국의 압력에서 알 수 있듯이 민족주의적 요소들로 인해 외부지원세력과의 결탁을 식민주의 시대의 앞장으로 공격하게 된다. 구조전환 등과 같이 지원에 대한 조건부과의 목적이 기존정권의 경제적·정치적 영향력에 제약을 가하고자 하는 경우, 조건부과를 실행할 위치에 있는 것이 기존정권이라는 점이 근본적인 한계이다. 실제로 지원과정에서 외부는 지원계획 협의를 위해 기존권력과 대화하여야 하며, 집행을 담당하고 동시에 이에 따른 보상을 받는 것도 기존권력이라는 점이다. 이러한 차원에서 본래 목적과는 달리 경제적·정치적 자유화 프로그램이 기존권력에 제약을 두기 위해 이루어지지만 기존권력엘리트들의 영향력이 감소되기

---

32) *Ibid.*, p. 64.

보다는 강화되는 경향을 보여준다. 오히려 사회내부의 개혁을 추진할 세력들의 결집을 방해하고 이들의 세력을 약화시킬 수 있으며, 정치 권력자들이 외부지원국과의 협상에 유연하게 대처하는 것에만 집중하면 되는 상황을 초래한다.

지원에 대한 조건부과의 한계를 극복하기 위해 가장 필요한 것은 조건부과의 계획 수립시 보다 정교하게 조건부과의 대상을 설정하고 제한시키는 것이다. IMF 경우 거시경제안정차원에서 필요한 최소한의 조건부과를 하고, 프로그램의 세부 계획들은 지역단위의 광범위한 논의를 통해 결정하도록 자율적인 여지를 부여한다. 또한 수혜국 정부의 참여를 최대한 허용하면서 조건부과에 대한 보다 유연한 방식의 모니터링을 실시하도록 하고 있다.

지원과정에서 총체적인 개발틀(Comprehensive Development Frame: CDF) 혹은 과정에서의 조건부과로서 빈곤감축전략방안(Poverty Reduction Strategy Papers: PRSP)이 제기되었다. 이는 수혜국에 적합한 지역단위의 정책을 창출해 내기 위한 정부, 시민사회, 사적영역, 대외원조 기구 간 국가적 논의틀을 말한다. 세계은행과 IMF는 총체적인 개발틀(CDF)이란 “국가들이 경제개발 및 빈곤감축을 위한 유효한 전략을 계획하고 실행하기 위해 지식과 자원을 관리하는 방안”으로 규정하였으며, 이는 ‘소유권’으로 일컬어지기도 한다. 장기적 발전전략 하에 유용한 거시경제 및 화폐관리정책을 건전한 사회, 구조적, 인간정책과 연계하여 작성하고 이러한 과정에서 국가차원의 협의체계가 작동하는 것을 의미한다. 이러한 방식은 조건부과의 단점을 극복하기 위한 것이나 ‘파트너십’도 동일하게 실현하기 어려운 개념이다.

PRSP의 주요한 과정은 수혜국 정부기관의 빈곤에 대한 인식, 발생, 특성, 원인에 대한 상세한 자료수집으로 구성된다. 경제 및 사회개발과정, 국가예산에 대한 거대하고 광범위한 대화로 이루어져야 하며, 그 결과로 추론된 정책은 특정국가 즉 지역이 소유하고, 지원에 대한 조건부과는 이루어지지 않는다. 즉 국가단위의 역량형성이 가장 중요한 정책목표로 상정된다. 특정국이 우선순위와 책임성을 선택하고 지원기구들이 지원을 통해 이를 수용하는 형태로 이루어진다. 이는 수혜국 정부가 특정한 과정상 조치들을 취하도록 하는 것으로 과정상 조건부과로 일컬어지기도 한다. 그러나 실제 빈곤감축전략이 실효를 거두기 위해서는 대중의 광범위한 참여가 이루어져야 하나, 상당수 대중의 참여가 보장되지 못하고 정보접근이 이루어지지 못한다. 소유권과 주권의 미명 하에 기부국이 수혜국 정부에게 대화과정에서

주도권을 부여하는 것도 문제로 지적되어 왔다. 또한 실제 내용의 중요성에도 불구하고 정해진 일정에 따라 상대적으로 단기간 내에 이루어져야 한다.

인권적 차원에서 PRSP와 같은 접근은 보다 광범위한 투명성과 참여를 유도한다는 점에서 일반 조건부과보다 월등한 방식으로 평가를 받으나, 근본적으로 권리의 개념이 결여된 인식들이다. 이는 민주주의나 권리증진 관련 정책목적을 포함하고는 있으나, 실제 인권적 차원의 언어로 서술하지 못하였다. 왜냐하면, 만약 인권적 용어를 담고 있다면 단순히 소유권이나 시민사회협약과 같은 기술적 용어보다 더 강력한 참여 및 정보접근을 촉구할 수 있었을 것이기 때문이다.

따라서 단순한 빈곤감축전략보다 교육권, 보건권, 근로보장권 등을 제시하면 시민사회와의 협의 하에 기부국의 장기적 의무이행이 지속가능한 사회변화를 가져오는데 강력한 방안이 될 것이다. 그러나 이와 같은 사항들이 PRSP에는 포함되지 않으며 단지 형식적인 방식으로 인권개념이 언급되었다. 또한 현실적으로 수혜국 정부들은 구체적인 인권개념들을 포함시키려 하지 않았고, 브레튼우즈 기구들은 수사학적 언급과는 달리 인권접근에 대한 이해나 의지가 부족하였기 때문이다.<sup>33)</sup> 이라크, 헤이티, 브룬디에서 독재자를 처벌하기 위해 무역 및 지원제재가 이루어졌으나 매우 심각한 주민들의 희생을 가져왔던 것으로 평가 된다. 인권은 외부에서의 일방적인 압력을 통한 조건부과를 통해 일시에 이루어질 수 있는 것이 아니며, 특정사회의 정치 및 사회변화가 필요한 사안이다.

#### 나. 적극적 지원(Positive support)

적극적 지원은 수혜국에 대한 개발지원과정에서 지원을 매개로 외부사회가 수혜국으로 하여금 인권존중 조치를 취하도록 강제하기 보다는 특정 인권 결과 실현을 위해 적절한 여건을 조성해준다는 것이다. 지원에 대한 조건부과는 즉각적인 단기간의 변화를 추구하는 반면 적극적 지원은 중장기적인 차원의 접근이다. 조건부과는 지원의 규모가 큰 주요국의 양자관계 및 국제기구들의 경우에 이용되나, 지원의 중단이 별다른 효과를 갖지 못하는 소규모 지원사업을 추진하는 비정부기구들에게는 거의 의미가 없다. 이러한 차원에서 비정부기구들은 조건부과보다는 적극적 지원접근을 도입하

---

33) *Ibid.*, p. 76.

여 왔다.

인권기구들은 기부국들에게 단순한 조건부과를 넘어서 수혜국들에 대해 보다 향상된 법률 채택·집행, 정의 향상, 과거 침해기록 조사, 선거 및 언론자유 보장 등을 촉구하였다. 인권기구들은 도덕적 차원에서의 준수를 촉구하는 반면, 지원기구들은 현장에서 이를 반영하고자 노력하여 왔다. 적극적인 지원은 단순히 시민사회나 법률기관 강화에 한정하지 않고 광범위한 목표를 추구하였다. 예를 들어 법치(the rule of law)의 법률적 및 조직적 기반 개선, 언론 혹은 인권감시기구 강화, 선거기구 창설, 경찰 및 군인, 비정부기구 지도자를 위한 인권훈련 제도화, 사법개혁 등의 변화를 위해서는 행정, 사법, 지역정부, 국민기구, 언론, 경찰, 정당, 비정부기구 및 국민 등 광범위한 참여가 필요하다. 적극적 지원의 경우 각기 인권, 민주주의, 거버넌스 분야에서 별도의 기금 라인, 전문가, 활동가가 존재하였으며, 인권의 개념이 통합적인 차원에서 흡수된 것이 아니라 지원과정에 단순히 부수적인 것으로 간주되었다.

적극적 지원에서 지원기금이 실제 인권적 관심을 위해 사용되게 되었으나, 여전히 조건부과 단계와 같이 인권개념은 시민적·정치적 개념에 한정되었다. 또한 민주주의, 인권, 거버넌스 개념들이 중첩되어 규정되었으며, 대부분 특정 인권프로젝트보다 민주주의 증진프로젝트가 보다 정당한 목표로 쉽게 용인되었다. 적극적 지원의 경우 인센티브는 경찰이나 사법부에 대한 인권교육지원의 방식으로, 역인센티브는 인권감시단 파견, 지역인권비정부기구에 대한 물적 지원 및 국제적 네트워크 제공의 형식으로 이루어졌다.

적극적 지원(positive support)의 경우에도 조건 부과와 마찬가지로 지역단위의 책임성을 형성시키기 보다는 저해하는 등 실제 효과가 매우 낮게 나타났다. 적극적 지원 프로그램은 모호성과 내부 모순을 안고 있다. 즉 정치적으로 강한 개입책임과 기술적이고 단기로 운영하고자 하는 의도, 정책적 유연성과 프로젝트 수단의 관료적 경직성, 빈곤국에서 사회계약을 재창출하고자 하는 욕구와 원래 내재하고 있는 외향적 성향들 간의 모순이 드러난다. 따라서 민주주의 혹은 인권을 위한 적극적 지원은 관련국 내부에 민주주의와 인권에 대한 참된 정치적 의지와 강한 책무가 존재하지 않는다면 매우 제한적인 영향밖에 주지 않는다는 것이다.

## 다. 권리에 기반한 접근(Rights-Based Approach)

특정기구 내에서 ‘권리에 기반한 접근’(RBA)이 부각되면서, 지원과 인권이 불가분의 개념으로 동일한 과정에 통합되게 되었다. 이를 계기로 인권과 개발지원의 경계가 사라지고 이론상으로는 아니라 실제적으로 불가분의 영역으로 인식되기 시작하였다. 특히 르완다 사태이후 지원과정에서 ‘인간개발’의 개념이 도입되기 시작하여, 개발지원 단체들은 개발의 인간적인 측면들에 대해 관심을 갖게 되었다.

1994년 유엔사무총장은 ‘개발을 위한 어젠더’(Agenda for Development)에서 “민주주의와 개발은 근본적으로 연계되어 있다.”고 강조하였다. 왜냐하면 민주주의는 유일하게 폭력적인 내부갈등의 위험을 최소화 할 수 있으며, 서로 경쟁관계에 있는 종족, 종교, 문화이해를 관리하기 위한 장기적인 기초를 제공해 줄 수 있기 때문이다. 민주주의는 내재적으로 개발노력의 모든 면에 영향을 줄 수 있는 거버넌스의 문제와 연관되어 있다. 민주주의는 기본적인 인권이며, 인권의 증진자체가 개발의 중요한 척도이다. 또한 생활에 영향을 주는 정책결정과정에서 대중의 참여 자체가 개발의 주요 기조이다.

‘권리에 기반한 접근’은 권리침해에 대한 처벌과 권리존중을 위한 의무 및 제도를 강조한다. 인권에 대한 관심은 사업 대상을 단순한 수혜자나 참여자의 개념으로 보지 않고 권리보유자(rights-holders)로 인식하며, 지원활동의 성격을 단순한 자선행위가 아닌 구조적 변화로 규정한다. ‘권리에 기반한 접근’에 따르면, 인권개선의 중요한 가능성은 사람들이 자신들을 인식하는 틀을 변화시킬 수 있는 능력을 갖고 있다는 점이다. 예를 들어 오염된 식수나 영양부족과 같은 문제들을 용인되지 않아야 할 ‘침해’로 규정하고, 이러한 ‘침해’가 불가피한 것이 아니라 고의적인 결정이나 정책으로 발생한다는 점을 인식할 수 있다. 따라서 교육권의 보호 및 증진은 단순히 교육예산의 증가가 아니라는 점이다. ‘권리에 기반한 접근’의 또 다른 중요 사안은 자선사업과 권리로서 요구를 명확히 구분하여 책임성(accountability)을 담보하기 위한 노력을 강조한다는 점이다. 상당수 빈곤국은 자신들의 국민들에 대해 책임성을 갖고 있지 못하는 것이 현실이나, 책임성은 인권의 보호 및 증진을 향한 열쇠가 된다.

‘권리에 기반한 접근’의 실질적 의미를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 인권기구들에 대한 인식이다. '권리에 기반한 접근'의 주요 출발점은 지원기구 요원, 특정 대상 집단(군인, 언론, 교사), 전체 국민 등 다양한 계층을 대상으로 한 광범위한 인권교육을 실시하는 것이다.

둘째는 역량형성(capacity building)을 의미한다. 개발지원주체들이 잠재적 파트너들의 범위를 확대하고 지역인권 비정부기구들과의 협력을 증진하도록 한다. 이는 외부로부터의 일방적인 변화추구보다는 내부적인 변화를 지향하고 이를 위한 역량형성을 추구한다는 점에서도 바람직한 것으로 인식된다. 최근에는 특히 갈등경험지역의 인권기구에 대한 개발지원이 증대하였으며, 이는 지역비정부기구들의 질, 독립성, 모호한 활동동기 등으로 문제가 유발되어 왔기 때문이다.

셋째, 국제개발지원기구들의 주요 활동영역으로 인권 옹호(Advocacy) 활동이 부각되어 왔다. 이는 특정인권 침해 상황에 대한 사례조사나 정보수집 차원이 아니라, 개도국의 정책에 영향을 미치는 캠페인활동을 의미한다.<sup>34)</sup> 예를 들어 군사제재를 위한 홍보활동, 전쟁지원이나 조직적 인권침해 정권에 투자하는 기업에 대한 압력, 경제부국의 무역정책개혁을 위한 홍보활동, 필수약품 가격인하 촉구 등을 포함한다. 이와 같이 '권리에 기반한 접근'이 인권옹호활동에 주력하는 두 가지 이유로는 인권적 차원에서 문제를 조명했을 경우만이 실제 특정사회 내의 소외나 차별의 구조적 원인을 규명해 낼 수 있기 때문이다. 국제인권운동의 주요한 흐름인 인권옹호활동의 현실적인 문제점은 지원수혜국들이 이를 부담스러워 하며 강한 여론압력이 있을 경우 지원프로그램 자체의 중단이 강요되기도 한다는 점이다.

'권리에 기반한 접근'은 명백히 무엇이 준수되어야 하는가를 규정하기 보다는 무엇을 해서는 안 되는가를 규정하고 있다. 즉 경제적·사회적·문화적 권리 관련해서도 인권전문가들은 실제 침해사례들을 감시하는 것을 주요한 정책입장으로 설정하고 있다. 많은 경우 이러한 침해들이 용인되거나 심지어 지지되어 왔으나, 이는 지원기구들 내부의 도덕성 문제라기보다는 지원활동을 하는 정치적·행정적 환경상 제약 때문이기도 하다. 인권기구들과 달리 개발지원기구들은 실제 현장에 주재하면서 관련당국과의 협력 및 현지 협력자와의 활동 등으로 인해 적대적 관계를 유지하기 어렵다. 또한 개발지원기구 요원들은 현장에서 실제적 생명위협에도 직면할 수 있다는 점에서 일반적으로 인권 관련사안들을 인권기구의 전문가들에게 이임하

34) *Ibid.*, p. 143.

게 된다. 대신 지원기구들은 인권영향평가(human rights impact assessments)를 프로젝트사업의 계획, 실행 평가과정에 도입하나, 실제 집행은 매우 미약한 상황이다.

‘권리에 기반한 접근’을 추구하는 지원기구들은 일상생활에서 법치확립 증진을 주요 사업 목표로 설정하고 있다. 왜냐하면 법치가 일반 대중들을 세력화하는데 중요한 요소이기 때문이다. 현재 법체계가 인권기준을 명확히 담고 있지 않다 할지라도 법률이 지켜지고 규칙이 준수되리라는 기대가 확대되면 대중들이 사회변화를 추구하기 시작할 것이며 법률도 인권기준에 부합하게 고쳐나갈 것이라는 점이다. 법치확립은 법률 및 사법 분야에서 민사 및 형사절차를 포함한 적절한 법률마련, 사법부의 독립과 권한을 보장하는 사법개혁, 사법절차에 과도한 비용이나 장기간이 소요되지 않을 것들을 의미한다. 법치확립은 또한 법률적인 측면이 아닌 다양한 측면을 포함하고 있으며, 그 중 하나는 정보통로의 다극화 및 문제를 재검토할 수 있는 사회적 행정적 구조 마련을 포함하고 있다.

‘권리에 기반한 접근’의 가장 큰 장점은 사람들로 하여금 개발지원기구들이 접근하려는 문제들의 성격과 취하여야 할 정책 수단을 새로운 틀로 설정해보게 하였다는 점이다. 예를 들어 기아에 대한 대책의 경우 이전의 개발지원의 방식은 수혜국에 대한 물자 투입을 증가시켜 국가 곡물생산량을 늘리는 것에 주력하였다. 이러한 방식이 취약계층에 대한 충분한 지원이 되지 못한다는 비판에 직면하여 소작농이나 여성에 대한 지원사업을 추진하게 된다. 보건관련 활동은 어린이 및 임산부 등 취약계층의 영양공급사업을 추진하고, 환경운동은 토양 침식 및 악화를 막기 위한 사업에 주력한다. 그러나 기아의 원인이 단순한 식량부족 때문만이 아니라 소득의 부족으로 이를 극복하기 위해서는 빈곤층의 소득확대가 필요하다는 것이다. 이러한 경우 부족 식량의 수입, 국제무역 혹은 지역생산성의 증가가 이루어질 것이라는 점이다. 일각에서는 농업이외 고용 등을 통해 소득 다변화가 이루어져야 하며, 지역주도의 활동, 생산자 간 협력, 지역 저장체계 확보 등을 주장하고 있다. 이러한 접근법들은 모두 다 기술적이고 전문가적 관점에 기초하고 있다. 그러나 인권적 차원에서는 특정사회에서 모든 구성원의 식량에 대한 접근권을 중요시 하고, 특정 계층의 식량권의 저해를 방지하고 이를 증진하기 위한 근본적인 문제들을 해결하기 위한 것이다. 즉 특정계층이 스스로 식량을 구입할 수 있기 위한 역량, 취업, 토지, 신용, 상속 혹은 교육정

책 등 전반에 대한 검토를 하게 되는 것이다. 또한 식량 독과점으로 인한 식량접근권의 문제, 지역 및 다국적 기업의 관행으로 인한 폐해로 인한 식량접근권 문제 등 매우 광범위한 문제에 대한 접근을 시도하고 있다.

‘권리에 기반한 접근’의 결과 개발기구들이 개발지원을 위한 매우 다양한 파트너들을 구분해 내고 이를 선택하게 되었다. 예를 들어 인권이라는 용어를 명백하게 명시하지 않더라도 개발의 과정에서 소외되는 계층의 세력화를 위해 정책증진을 꾀함으로써 인간의 존엄을 실현하고자 하는 것을 말한다. 인권기구들처럼 단순히 ‘비난과 압력(naming and shaming)’의 접근방식보다 풀뿌리 조직을 통해 집단 동원 및 협상, 사회 내 가치 변화, 법률과 정책, 조직 변화 추구, 차별에 대한 저항 등의 방식을 취한다. 그러나 한편으로 재정지원이 내부의 조직들을 지원에 종속되게 하여 역량과 자율성 형성을 저해한다는 지적이 있다. 이와 같은 상황을 예방하기 위해 지원 과정에서 투명성과 참여가 매우 중요한 요소로 작용한다.

## 2) 국제사회의 인권개입 사례

인권 침해에 대한 국제사회의 개입 사례들을 보면, 크게 개별 국가에 의한 개입, UN이 개입을 명시적, 묵시적으로 승인하는 경우로 구분할 수 있다. 탈냉전 이후에는 심각한 인권침해에 대한 국제사회의 역할을 강조하면서 인도적 개입을 명분으로 한 무력사용 사례가 증가하고 있지만, 인도적 개입은 여전히 논쟁적인 사안이다.

전통적으로 인도적 개입은 한 국가 내에서 정치, 종교, 인종 기타의 사유로 그 주민의 일부 또는 전부가 박해를 받는 등 인도에 반하는 사태가 발생하는 경우 피개입국의 동의 및 국제기구(유엔)의 승인 없이 타국이 이러한 비인도적 행위 또는 사태를 중지시키고 인권을 회복하기 위하여 무력을 사용하여 개입하는 것을 말한다. 유엔이 설립된 이후 세계 각지의 분쟁이 유엔 안전보장이사회에 회부되어 유엔이 개입을 명시적, 묵시적으로 승인하는 사례가 늘게 되었다. 또한 사적 주체(NGO)에 의한 인도적 원조가 활발해짐에 따라 피개입국의 동의 없이 NGO 들이 비무력적 방법에 의하여 개입하는 예도 증가하고 있다.<sup>35)</sup>

인도적 개입을 개입주체와 무력사용 여부에 따라 구분하여 보면 아래

[표 II-1]와 같다.<sup>36)</sup>

[표 II-1] 인도적 개입의 분류

개입의 주체	무력	비무력
국가 · 국가군(NATO등)	[블랙아웃]	협회의 인도적 개입
유엔 안보리에 의한 외주(국가 · 다국적군)	[블랙아웃]	] 광의의 인도적 개입
본래 의미의 유엔군 (미성립)	[블랙아웃]	
평화유지활동(PKO)	[블랙아웃]	
문민기관(UNHCR 등)	[블랙아웃]	
비정부조직(NGO)	[블랙아웃]	

사실 인도적 개입은 현재의 국제법 체제 하에서 어느 국가도 타국에 대한 일방적인 무력행사나 간섭을 할 수 없다는 원칙에 반한다. UN 헌장 제2조 제4항은 “모든 국가는 타국의 영토보전과 정치적 독립성을 침해하거나 기타 UN의 목적에 배치되는 방식으로 무력의 위협이나 행사를 하지 말아야 한다”고 규정하고, 제2조 제7항은 “이 헌장의 어떤 조항도 본질적으로 타국의 국내관할권에 속하는 사태에 간섭하는 것을 수권하지 않는다”고 규정하고 있다. 특히 인도적 개입은 역사적으로 보면 강대국이 약소국에 대한 영향력을 확대하는 수단 또는 구실로 역할을 하여 온 측면이 강하기 때문에 국제법적으로 합법성을 인정받을 수 있는지가 논란의 중심이 되어 왔다.

현대 국제법 학자들은 대부분 일반적인 인도적 개입권에 대하여 부정적 입장을 취하고 있는데, 이는 UN헌장이나 국제법 체제상 인도적 개입권을 인정할 근거가 없으며, 역사적으로 보더라도 진정한 인도적 개입 사례라고

35) 김부찬·노석태, “국제법상 인도적 개입: 그 개념, 합법성 및 성문화에 관한 논의를 중심으로,” 부산대학교 법학연구소 편, 『법학연구』, 제49권 제1호(2008. 8), 8쪽.

36) 모가미 도시키 지음, 조진구 옮김, 『인도적 개입 정의로운 무력행사는 가능한가』(서울: 소화, 2003), 56쪽.

볼 수 있는 것은 없다는 데에 근거를 두고 있다. 비슷한 입장인 것은 하나, 인도적 개입의 여지를 부인하지 않으면서 국제법상 실정법규에 근거를 두고 있거나 UN 헌장 체계 내에서 행사되는 경우에 한하여 합법성을 인정하는 견해도 있다. 이에 반하여 긍정적 입장을 취하는 견해가 일부 있는데, 이들은 허용의 근거로 국제관습법을 들고 있다. 대규모의 인명상실을 초래하는 중대한 인도적 위기가 존재하고, 인명의 상실을 막을 수 있는 유일한 수단이 군사적 개입인 경우에 한하여 국제법은 인도적 개입을 인정하고 있다고 보는 것이다.<sup>37)</sup>

개별 국가에 의한 인권 개입은 보다 빠르고 효율적인 개입이 가능하지만 개입의 정당성 문제가 제기될 수 있다. 대체로 개별 국가에 의한 인권 개입은 미국, EU와 같은 강대국들에 의해 이루어지고 있기 때문에 개입 대상국은 이들의 행동을 주권 침해 및 내정간섭으로 여기고 강하게 반발한다. 보통 개입은 인권침해국에 대한 경제적인 제재와 군사적인 개입의 형태로 이루어지고 있으나, 군사적 개입에 대한 부정적인 여론으로 군사적인 개입 보다는 경제적인 제재가 주로 활용되고 있다.

---

37) 오병선, “인도적 간섭의 적법성과 정당성,” 『국제법학회논총』, 제54권 3호(2009. 12).

## (1) 인도적 개입 사례

### 가. 1990년 이전

#### ① 콩고사태(1961-1965년): UN의 적극적 군사적 개입

콩고 사태는 콩고<sup>38)</sup>가 벨기에로부터 독립한 1960년부터 Mobutu 장군이 쿠데타로 정권을 장악하여 정국을 안정시킨 1966년까지의 내전과 인권침해 상황을 일컫는다. 콩고사태를 통해 약 10만 명이 사망하였으며, 수많은 인원이 강제 이주되는 등 인권이 심각하게 침해되었다.

1950년대 말 콩고 독립에 대한 국제사회의 압력이 벨기에에 가해지는 가운데 1959년 초 콩고의 엘리트들이 구성한 콩고연합(Association des Bakongo, ABAKO)은 독립을 요구하는 대규모 시위를 주도하였고 벨기에 당국이 이를 금지하자 시위는 폭동으로 발전하였다. 벨기에 당국은 헌법 개정과 더 많은 콩고인의 정부 참여 보장 등을 제시하였으나, 콩고인들은 독립을 주장하면서 50여개의 정당이 결성되는 등 정치적 활동을 활발히 전개하였다. 불안정 상황이 계속되자 벨기에 정부는 콩고인 정당 대표들과 라운드테이블을 개최하여, 1960년 5월에 총선을 실시하고 6월에 권력을 이양하기로 합의하였으며, 이에 따라 1960년 6월 30일 Kasa-Vubu 대통령, Lumumba 총리 체제의 콩고공화국이 수립되었다.

콩고 공화국이 수립되어 독립을 획득했지만, 신생국인 콩고 공화국으로서는 군 장교들을 대체할 자체 병력이 양성되지 못한 상태였기 때문에, 독립에도 불구하고 콩고 군부에는 여전히 외국인 장교들이 다수를 점하고 있었다. 처우에 불만을 품은 콩고 군인들은 1960년 7월5일 폭동을 일으키고 백인 장교와 유럽인들에 대한 테러와 약탈을 자행하였으며, 수천 명의 유럽인들이 탈출하는 사태가 발생하였다. 외국인 장교들이 탈출하자 25,000명의 콩고 무장 병력들은 통제할 수 없는 상태가 되었고, 콩고 남동부 지방인 Katanga 지역과 South Kasai 지역을 비롯한 여러 곳에서 콩고 공화국으로부터 다시 분리하려는 움직임이 일어났다.

이러한 상황에서 콩고 공화국은 유엔에 군사적 지원을 요청하였고, 유엔

---

38) 1971년 콩고는 국명을 자이레로 개칭하여 1997년까지 사용하다가 다시 콩고공화국으로 국명을 복원하였다.

안전보장이사회는 1960년 7월 14일 벨기에 군대의 완전 철수와 유엔이 콩고군에게 군사적인 지원을 한다는 내용의 결의 제143호를 의결하였다.<sup>39)</sup> 이에 따라 유엔은 ‘유엔 콩고 작전부대(United Nations Operation in the Congo, ONUC)’를 설치하였고, 유엔 안전보장이사회는 동년 7월 22일 결의 제145호를 통해 콩고가 단일국가임을 확인하고 벨기에 군대의 철수를 다시 한 번 요구하였다. 또한 동년 8월 9일 결의 제146호를 통해 유엔군이 분쟁 지역인 Katanga 지역에 주둔하는 것을 허용하였다.

콩고 공화국의 Lumumba 총리는 유엔군이 공화국 분리를 선언한 Katanga 지역과 South Kasai 지역을 진압해 주기를 강력히 희망하였으나, 유엔은 콩고 공화국 내정문제라는 이유로 개입을 거부하였다. 유엔의 이러한 태도에 실망한 Lumumba 총리는 소련에 군사적인 지원을 요청하였으며, 소련군의 항공지원을 받아 South Kasai 지역을 침공하였다. 이 과정에서 수백 명의 부족민이 사망하였고 20여만 명의 난민이 발생하였다. 이후 콩고 내정은 더욱 혼란에 빠져 Kasa-Vubu 대통령의 Lumumba 총리 해임, Mobutu 장군의 쿠데타 발생, Lumumba 총리 피살 등의 사건이 계속 발생하였다.

이러한 상황에서 유엔 안전보장이사회는 1961년 2월 21일 결의 제161호를 통해, 내전 발생 방지와 휴전을 위해 유엔이 필요할 경우 최후의 조치로서 무력 사용을 포함한 모든 조치를 취할 것을 결정하였으며, 모든 외국군대와 군 인사들의 철수를 요구하였다. 유엔은 1961년 8월 28일 Katanga에 진입하여 무장해제 및 군 자산 몰수, 외국 군인들을 체포하였고,<sup>40)</sup> 이후 수차례의 군사개입을 통해 1961년 12월에 South Kasai 지역을, 1963년 1월에 Katanga 지역을 완전히 점령하였다. 이후 1964년 초 콩고 공화국 동부지역인 Kivu와 Orientale 지역에서 반군이 나타나 수천 명의 콩고인을 학살하고 수백 명의 외국인을 억류하는 사태가 발생하였으며, 미국과 벨기에는 동년 11월 24일 합동구출작전을 통해 호텔에 감금되어 있던 60명의 외국인을 구출하는 등 외국인 1,800여명을 탈출시키는데 성공하였다. 당시 이 군사작전에 대해 쿠바 혁명위원회의 체 게바라는 1964년 12월 11일 유엔 총회 연설에서 ‘역사상 유례가 없는 용납할 수 없는 군사개입’이라고 비판하였다.<sup>41)</sup>

39) 유엔 안전보장이사회 결의안 제143호는 중국, 프랑스, 영국이 기권한 가운데 통과되었다.

40) 유엔군은 ‘Operation Rumpunch’라는 작전명으로 군사작전을 실시하였다.

41) 체 게바라 자신도 1965년 4월부터 동년 12월 20일까지 소규모 쿠바 게릴라와 함께 콩고에서 활동하였다.

1965년 11월 25일 Mobutu 장군이 공식적으로 Kasa-Vubu 대통령으로부터 권력을 이양받아 대통령에 취임함으로써 콩고사태는 진정국면으로 접어들었다.

콩고 사태는 아프리카에서의 신생국 탄생 및 내전상황, 동서간 냉전에 따른 자유 진영과 공산 진영간의 역학관계 등 여러 가지 사항이 복잡하게 얽혀져 있는 상황에서 유엔이 적극적인 군사개입을 통해 사태 해결을 주도했던 사안이었다.

## ② 도미니카 공화국 내전사태(1965년): 미국의 군사적 개입

도미니카 공화국 내전사태는 1965년 4월부터 약 1년 6개월간에 걸친 좌우파간의 전쟁을 말하며, 이 기간 동안 약 1,500명의 시민이 살해되었다. 약 1930년부터 30여 년 간 도미니카 공화국을 통치했던 Trujillo 대통령이 1961년 5월에 암살되고 난 후, 1962년 12월에 치러진 선거에서 좌파 성향의 Juan Bosch가 대통령에 당선되고, Bosch 정부는 개인 기본권 보장, 군부의 문민 통제, 토지 개혁 등의 개혁조치를 단행하였다. 이러한 개혁조치들은 기득권 세력과 보수적인 카톨릭 교회의 반발을 불러 일으키게 되고, 이들은 1963년 9월 군사쿠데타를 일으켜 Bosch 정권을 무너뜨리고 Donald Reid C를 수반으로 하는 정부를 수립하였다. 그러나 Reid 체제에 불만을 품은 좌파세력들과 개혁파 군인들은 1965년 4월 24일 혁명을 일으켜 국가시설을 장악하는 한편 Rafael Molina Urena를 임시 대통령으로 추대하였다. 기존 집권 세력과 새로운 집권 세력 간의 무장 충돌이 일어나자, 미국은 자국민 보호를 이유로 동년 4월28일 내전사태에 개입하게 된다.

미국의 존슨 대통령은 좌파가 내전에서 승리할 경우, 도미니카 공화국이 제2의 쿠바화 될지 모른다는 우려를 갖고 있었기 때문에 군사개입을 결정하게 되었으며<sup>42)</sup> 미주기구(OAS, Organization of American States)와 연합군을 편성하였다. 유엔 안전보장이사회는 1965년 5월 14일 결의 제203호를 통해 도미니카 공화국 내전사태에 대해 우려를 표명하고, 유엔 사무총장으로 하여금 도미니카 공화국에 대표단을 파견하여 현지 상황을 보고하도록 하였으며,<sup>43)</sup> 동년 5월 19일에는 적십자사가 사상자를 구호하는 등의 활동을

---

42) Stephen G. Rabe, "The Johnson Doctrine," *Presidential Studies Quarterly*, Vol.36, Issue. 1(Center for the Study of the Presidency and Congress, 2006), pp. 48~58.

원활히 벌일 수 있도록 양측이 적대행위를 중지할 것을 요구하였다. 또한 1965년 5월 22일 상임이사국인 미국이 기권한 가운데 의결된 결의 제205호를 통해 양측의 적대행위 중지를 영구적인 정전상태로 전환할 것을 결정하였다.

동년 5월 중순 미주기구(OAS)는 미군의 투입을 감축하고 미주평화유지군(IAPF, Inter-American Peace Force)이 이를 대체하기로 하였으며, 이에 따라 동년 5월 23일 브라질, 온두라스, 파라과이, 니카라과, 코스타리카, 엘살바도르 군으로 구성된 미주평화유지군(IAPF)이 공식적으로 구성되었다.<sup>44)</sup> 이후 미주평화유지군이 작전권을 행사하면서, 미군은 철수하기 시작하였다. 전투는 휴전이 선언된 1965년 8월31일까지 계속되었다. 미군은 완전 철수하였으며, 작전권은 브라질군에게 넘겨졌다. 1966년 Joaquin Balaguer가 대통령에 선출되었고, 내전상황이 종료되었다.

도미니카 공화국 내전사태는 동서간 냉전 상황에서 이념적 갈등에 따라 발생한 사안으로서, 아메리카 대륙에서의 공산주의 국가 출현을 우려하는 미국이 정치적 동기에서 적극 개입한 사안으로 평가할 수 있으며, 유엔이 중재자로서 일정한 역할을 수행한 사례로 평가할 수 있다.

### ③ 비아프라 전쟁(1967-1970년): NGO의 개입

비아프라 전쟁은 나이지리아의 한 주가 비아프라 공화국으로 독립을 선언하면서 나이지리아 연방정부와 벌인 내전으로 2년 반 가량 지속되면서 100만 명 이상(어떤 추계에 의하면 200만 명 이상)이 희생된 전쟁이다. 오랜 시간 반목하여 온 동부의 이보족과 북부의 요루바족의 갈등이 도화선이 되어 벌어진 내전에서 정부군을 영국과 소련이 지원하고 비아프라 반군을 프랑스가 지원하면서 전쟁은 대리전의 양상으로 변하였다. 1970. 1. 15. 비아프라가 전면 항복함으로써 전쟁은 종결되었지만 전쟁 이후에도 50만 명 이상의 아사자가 발생하였다.<sup>45)</sup>

이 전쟁에 대하여 인도적으로 개입한 국가는 없었으며 비아프라를 국가

---

43) 이에 따라 유엔 사무총장은 1965.5.15 Jose Antonio Mayobre를 대표로 임명했다고 통보하였다.  
44) 미주평화유지군에는 브라질 1,130명, 온두라스 250명, 파라과이 184명, 니카라과 160명 등이 파견되었다.  
45) 카너 폴리 지음, 노시내 옮김, 『왜 인도주의는 전쟁으로 치닫는가? 그들이 세계를 돕는 이유』(서울: 마티, 2008), 31~34쪽.

로 승인한 국가는 탄자니아, 가봉, 코트디부아르, 잠비아 등 4개국에 불과했다. 많은 국가들이 나이지리아를 지지하였으며 1967년 9월에 열린 OAU(Organization of African Unity) 수뇌회담에서는 비아프라 문제는 국내문제이기 때문에 그 해결은 1차적으로 나이지리아인 자신들의 책임이라는 결의안이 채택되었다.

비아프라 독립은 애초부터 군사적으로 전혀 승산이 없는 것으로 전쟁 발발 후 1년이 채 되지 않은 시점에서 비아프라의 주요 도시와 전략시설은 함락되었다. 그럼에도 상당기간 저항이 지속된 이유는 서유럽에서 대규모 구호활동이 벌어졌기 때문이었다. 기독교 계통의 구호단체는 기독교인들인 이보족이 학살당할 위험이 처해있다는 소문을 듣고 이보족 편을 들었고 옥스팜 등 NGO는 국제적인 선전활동을 벌였으며, 인도적 구호단체의 활동이 중립원칙 때문에 정지된 가운데 프랑스의 적십자활동에 참가했던 의사들이 이에 불만을 품고 중립원칙에 구애받지 않는 의료구호단체인 국경없는 의사회(MSF)를 결성하였고, 아이리쉬 그루브, 컨선 등 새로운 구호단체들이 탄생하게 되었다. 이러한 현상은 무력을 배경으로 한 국가에 의한 개입이 아니라 무력을 갖지 않은 시민에 의한 개입이라는 새로운 현상의 출발점이었다. 당사국이 동의하지 않더라도 활동하는 것이고 개입의 '권리'를 주장한다는 점에서 단순한 지원이나 원조가 아니라 시민에 의한 '개입'으로 평가되고 있다.<sup>46)</sup>

#### ④ 방글라데시 독립(1971년): 인도의 군사적 개입

파키스탄은 동서 파키스탄으로 분리되어 있었는데, 동파키스탄(현재 방글라데시) 주민의 95%를 차지하고 그중 15%가 힌두교도인 벵골인에 대한 차별이 극심하였다. 벵골인의 정치조직이었던 아와미연맹(Awami League)은 동파키스탄에 대해 대폭적인 자치권을 부여하도록 파키스탄 정부에 요구하고 있다. 그러나 양자 간에 합의가 이루어지지 않던 중 1971년 3월 군부가 벵골인들을 공격한 것을 계기로 동파키스탄은 방글라데시로 독립을 선언하였다. 이에 파키스탄군은 비무장 민간인들을 무차별 학살, 강간, 약탈하였고 1971년 3월부터 12월까지 9개월 동안 약 100만 명이 살해되었고 900만에서 1,000만 명이 넘는 난민이 인도의 서벵골 지역으로 피난하였다.

46) 모가미 도시키, 앞의 책, 47~51쪽.

그런 가운데 1971년 12월 파키스탄 공군이 카슈미르에 있는 인도의 공항을 공격했던 것이 발단이 되어 인도가 파키스탄에 대하여 대규모 군사적 공격을 가하였고 12일간의 전투 후에 파키스탄 군대가 항복하였다. 인도는 유엔 안보리와 총회에서 자신들의 개입을 파키스탄의 침략에 대한 자위이며 인도적 개입이라고 주장하였다.

그러나 인도적 개입에 관한 주장은 유엔총회에서 거의 호응을 받지 못했고 정전결의안이 압도적 다수로 채택되었는데, 결의 제2793호는 타국에 대한 불개입원칙의 절대성을 재확인하는 내용이었고 비록 인도를 비난하지는 않았으나 인도적 개입이라는 것이 있을 수 있다는 것조차 인정하지 않았다.<sup>47)</sup>

이러한 인도의 개입에 대하여는 인도적 개입으로서 정당화될 수 있다고 보는 견해<sup>48)</sup>가 있는가 하면 당시 국제공동체가 자위권을 인정하였을 뿐 중대한 인권침해를 중단하기 위한 무력사용의 권리를 승인한 것은 아니라고 보는 견해가 있다.<sup>49)</sup>

### ⑤ 베트남의 캄보디아 침공(1978년)

1975년 캄보디아 정권을 장악한 폴 포트는 반대파에 대한 학살을 자행하여 1978년까지 희생자가 100만 명이 넘었다. 캄보디아와 적대관계에 있으면서 16만 명의 캄보디아 난민을 수용하고 있던 베트남은 1978년 12월 25일 공격을 개시하였고 단 10일 만에 폴 포트 정권을 수도 프놈펜에서 추방하고 캄보디아 인민공화국을 수립했다. 유엔 안보리에서 베트남은 인도적 개입을 정당화 근거로 주장하지 않고 그 대신 ‘이전(二戰)론’ 즉 두 개의 전쟁이 동시에 진행되고 있다고 주장하였다. 하나는 국경전쟁 즉 폴 포트 정권의 캄보디아가 베트남을 침략한 데 대한 대항이며, 다른 하나는 폴 포트 일파의 압제에 대한 캄보디아 인민의 혁명전쟁이라고 하였다. 베트남은 캄보디아 인민의 저항을 지지하는 것에 지나지 않고 자신의 무력행사는 침략에 대한 반격일 뿐이라고 주장했다.

UN 안보리에서 베트남의 무력행사를 비난하는 국가가 압도적으로 많았

47) 위의 책, 33~35쪽.

48) 필립 모로 드파르주 지음, 문경자 옮김, 『내정간섭』(파주: 한울, 2000), 54쪽.

49) 오병선, 앞의 글, 251쪽.

으나, 정전과 모든 외국 군대의 철수, 불개입원칙의 엄수를 담은 결의안은 소련의 거부권 행사로 채택되지 않았다. 시간이 경과하면서 폴 포트 정권의 만행이 드러나게 되자 베트남의 행위를 허용할 수 있는 인도적 개입이라고 보는 견해가 늘어났다.

그러나 베트남의 개입 동기에는 인도적인 것 외에도 개입하는 국가와의 대립관계, 인접한 국가에 대한 세력 과시, 세력권 확대와 같은 지정학적 국가이익을 관철하려는 의도가 혼재되어 있었음을 부인하기 어렵다. 이러한 복잡성 때문에 미국은 폴 포트 정권의 만행을 적극 규탄했으면서도 안보리에서는 베트남이 무력불행사와 불개입의 원칙을 지키고 즉시 병력을 철수하여야 한다는 입장을 견지하였다.<sup>50)</sup>

### ⑥ 탄자니아의 우간다 개입(1979년)

캄보디아에 대한 베트남의 개입이 일단락되는 무렵 탄자니아가 우간다를 공격하는 사태가 발생하였다. 캄보디아 폴 포트와 유사하게 우간다의 이디 아민도 가혹한 독재정치를 하여 1971년 아민이 쿠데타로 권력을 장악한 뒤 1979년 추방당할 때까지 약 30만 명에 달하는 무고한 시민들이 학살되었다. 아민이 추방한 우간다의 전 대통령 오보테의 친구였던 탄자니아 니에레레 대통령은 우간다군이 탄자니아에 침입하여 국경지대 일부를 점령하고 살육과 파괴, 약탈을 감행하자 1979년 1월 20일 3만 명이 넘는 탄자니아군의 공격을 명령하였고 4월 수도인 캄팔라를 점령하여 새 정부를 수립하였다.

베트남의 이전론과 유사하게 탄자니아는 인도적 개입 주장을 하지 않았고 침략에 대한 반격이라는 점과 이미 우간다 인민이 민족해방전쟁을 수행하고 있었다고 주장하였다. 또한 탄자니아는 우간다를 처벌하고 재침을 예방하기 위한 목적이 있었다고 주장하였다. 우간다는 유엔 안보리 개최를 요구하였으나 유엔은 이를 무시하였고 다루지 않았다. 유엔은 이미 우간다 이디 아민의 인권탄압에 대하여 1976년경부터 면밀하게 조사하고 있었고 유엔 인권위원회가 심의하려고 했을 정도로 국제사회의 비판이 높았다. 이런 측면에서 유엔이 탄자니아의 개입을 묵시적으로 승인했다고 볼 여지도 있다. 또한 비개입주의를 강력하게 천명하고 있던 아프리카 통일기구(OAU,

50) 모가미 도시키, 앞의 책, 36~41쪽.

Organization of African Unity)도 탄자니아의 행동을 비난하지 않았고 많은 국가들이 우간다의 신정부를 승인하였다.<sup>51)</sup>

### ⑦ 미국의 니카라과 반군 지원

니카라과에 사회주의 정권이 수립되자 미국은 반군(contra)을 지원하여 무력개입을 하였다. 미국은 니카라과 국내에서 반정부군을 상대로 모병, 훈련, 무장, 장비제공, 재정지원을 하였고 그 외에도 반 니카라과 활동을 군사적 및 준군사적으로 고무, 지원, 협조하였다. 당시 미국 레이건 정부는 니카라과에 대한 공격적인 정책을 정당화하기 위하여 항상 국제법 원칙을 원용하였다. 그러나 미국의 진정한 목적은 산티니스타(Sandinista) 정부를 전복하는 것이었다는 사실이 명백하게 드러났고 이는 국제법의 기본원칙에 의하여 결코 정당화될 수 없는 것이었다.

국제사법재판소(ICJ)는 미국이 니카라과의 인권침해를 이유로 하여 니카라과에 대한 군사적 개입권을 가지고 있다는 주장에 대하여 “어쨌든 미국이 니카라과의 인권존중에 관한 상황을 스스로 평가할 수는 있지만, 무력의 사용은 그러한 인권존중을 감시하거나 확보하는 적절한 수단이 될 수 없다. ... 재판소는 니카라과에서의 인권보호로부터 유래하는 주장이 미국의 행동을 법적으로 정당화할 수 없다고 결정한다.”<sup>52)</sup>라고 하여 미국의 위장반군 전쟁은 국제법의 기본원리에 위반되는 것이라고 하여 중지를 명령하였다.

다른 한편 미국의 니카라과 반군 지원은 간접침략의 대표적인 사례로 꼽힌다. 미국은 위 인도적 개입 주장 외에도 니카라과가 엘살바도르, 온두라스 및 코스타리카에 대해 무력공격을 가하였기 때문에 집단적 자위권을 발동하여 니카라과에 대하여 조치를 취한 것이라고 주장하였다. ICJ는 엘살바도르의 경우 1981년 초까지 니카라과 영토를 거쳐 엘살바도르 반정부군에게 간접적인 무기 공급이 이루어졌음이 인정되나, 그후에도 상당한 규모로 무기공급이 계속되었는지 그리고 무기공급이 니카라과의 책임 하에 행해졌는지 증거가 불충분하다고 하였고 설령 무기공급이 니카라과정부에 의하여 이루어졌다 하더라도 그것이 자위권발동의 요건이 되는 무력공격을 구성한다고 볼 수 없다고 판시하였다.<sup>53)</sup>

51) 최의철, 『인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향』(서울: 통일연구원, 2004), 62~63쪽.

52) 김영석, “인도적 개입과 국제법,” 국제법평론회 편, 『국제법평론』, 제22호(서울: 삼우사, 2005).

미국은 즉각적으로 ICJ의 판결을 따르지는 않았지만 ICJ의 판결은 미국의 반군지원을 불법화함으로써 문제의 최종적인 해결에 도움을 주어 1988년 부시 행정부가 들어서면서 니카라과 문제는 해결되게 되었다.<sup>54)</sup>

## 나. 1990년대 이후

### ① 라이베리아(1990~1992년)

부패한 엘리트의 악정과 폭력적인 군사 쿠데타로 고통 받고 있던 라이베리아에서 1989년 12월 찰스 테일러가 인접국 코트디부아르로부터 반군 100명을 이끌고 진입하여 진군하면서 계속 세를 불려 반정부단체인 NPFL(National Patriotic Liberation Front)를 결성하였다. NPFL이 1990년 7월 수도 몬로비아 인근 30마일까지 접근하자 새뮤얼 도(Samuel Doe) 대통령은 서부아프리카경제공동체(Economic Community of West African States, ECOWAS)에 평화유지군의 파병을 요청하였다. 이 과정에서 종족간의 살생이 발생하였고 도 대통령의 군대는 600명의 비무장 민간인을 살해하였으며 50만 명의 난민이 발생하였다. 도 대통령은 반군에 의하여 살해되었다.

ECOWAS는 질서유지와 정전을 감시하기 위하여 휴전감시그룹(ECOMOG) 산하 평화유지군을 파견하였다. 이 평화유지군은 인도적인 임무를 표방하였으나 파병의 주목적은 찰스 테일러의 집권을 막는데 있었다.<sup>55)</sup> 국제사회는 라이베리아 사태에 대한 개입을 고려하지 않았다. 미국은 국내적 위기라며 개입제안을 일축하였고 유엔 안보리도 미국, 에디오피아, 자이레 및 코트디부아르의 반대를 이유로 라이베리아 문제를 토의하는 것을 거부하였다. 새뮤얼 도 대통령이 살해된 후 도 대통령을 추종하는 세력과 전투가 지속되었고 ECOMOG이 '국민을 통합할 신정부' 구성을 선언하자 테일러는 평화유지군을 공격하였고 양자간에 전쟁이 벌어졌다.

유엔 안보리는 1992년 11월 20일 결의 제788호를 통해 ECOWAS의 개입 노력을 치하하고 지역기구가 제안한 무기금수조치를 지지하였다. 유엔 안보

53) 오윤경 외 20인, 『헌대국제법』(서울: 박영사, 2000), 582~583쪽.

54) Francis Anthony Boyle, 『세계질서의 기초』(서울: 박영사, 2004), 316쪽.

55) 카너 폴리, 앞의 책, 233~234쪽.

리와 총회의 토론과정에서 언급된 내용은 ECOWAS의 개입을 지지하는 것이었다. 1992. 3. ECOMOG은 수도 몬로비아를 완전히 장악하여 사실상 내전을 종식시켰다. 아프리카 국가 지도자들은 ECOWAS의 개입을 지지하였다.<sup>56)</sup>

## ② 시에라리온(1991-2006년)

몬로비아에서 퇴각한 라이베리아의 테일러는 ECOMOG의 후방기지 역할을 했던 시에라리온에 대한 침공을 지원하였다. 시에라리온은 1961년 영국에서 독립하였으나 군사쿠데타와 반 쿠데타를 반복해왔다. 1991년 포테이산코가 라이베리아의 지원 아래 혁명연합전선(RUF)를 결성하여 반란을 시도했다. 이후 라이베리아와 시에라리온 양국은 전쟁으로 절망적인 상태에 처했고 민간인들은 식인, 강제노동, 팔다리 절단 등 잔학행위에 시달렸다. 전투병의 절반을 차지하던 소년병들은 마약에 취한 상태로 전장에 나갔다. 유엔은 1990년대에 휴전 중재를 수차례 시도하였으나 양국의 명목상 지배 세력이 계속 갈리는 바람에 매년 다른 파벌들이 협상을 결렬시켰다. 1990년대 중반 유엔평화유지군을 파견하려던 코피 아난 사무총장의 시도는 소말리아 증후군에 시달리던 미국의 반대로 실패했다.

1996년 평화협정을 체결, 처음으로 직접선거에 의한 민간정부(카바 대통령)가 탄생했으나, 1997년 혁명연합전선 반군과 군부가 쿠데타를 일으켜 카바 대통령 정부를 다시 전복시켰다. 이어 ECOMOG이 무력 개입, 카바 정권을 복귀시킨 뒤 내전이 재개되었다. 200만 명 이상의 난민, 수많은 사상자를 낸 후 1999년 7월 RUF 반군의 잔혹행위에 대한 사면과 반군지도자들의 입각을 조건으로 평화협상이 체결되었으나 무장해제를 둘러싸고 충돌이 계속되었다. 2000년 초에 비로소 소수의 유엔평화유지군이 파견되었으나 NPFL의 포로가 되었다. 이런 과정을 거쳐 유엔평화유지군은 2만 명으로 늘었고 2002년 1월 시에라리온 내전은 공식적으로 종결되었다. 시에라리온에서 RUF가 패배하자 라이베리아의 테일러의 입지도 약화되어 그는 2003년 8월 나이지리아에 망명하게 되었다.

그러나 시에라리온 특별법정이 설치되어 2003년 테일러에 대하여 체포영장을 발부하였고 테일러는 국제형사재판을 받게 되었다. 시에라리온 특별

---

56) 최의철, 앞의 책, 87~90쪽.

법정은 2000년 8월 시에라리온 정부와 유엔안보리의 합의에 기초하여 유엔 안보리 결의 제1315호에 의하여 창설된 것으로 10여년 이어진 내전에서 발생한 참사의 주요 책임자를 처벌하려는 목적으로 설치되었다. 특별법정은 유엔안보리의 직접적인 통제를 받지 않았고 각국의 자발적 분담금으로 운영되었다. 재판관의 다수는 유엔이, 소수는 시에라리온 정부가 임명하였으며 국제법이 아니라 국내법을 적용하였다. 시에라리온 특별법정은 이러한 장치들을 방패삼아 다른 국제형사재판소들이 경험한 외부의 압력을 피해나갈 수 있었는바, 독립성을 유지하면서도 현지인들의 관심과 참여를 독려할 수 있었다. 이러한 점에서 시에라리온 특별법정은 국제형사법원 가운데에서 가장 성공적인 것으로 평가받고 있다.

한편 시에라리온과 라이베리아에 주둔 중인 유엔평화유지군은 세계 최대 규모로 두 나라 모두 재정지원과 지출에 대한 감독을 국제사회에 의존하고 있다. 두 나라는 사실상 국제기구의 통치 하에 들어가 있는 상태이고 원조국들은 이들 국가의 관리체계와 사법제도를 기초부터 다시 만들고 있다. 이 과정을 '재식민화'라고 표현하더라도 과장이 아니며 시에라리온과 라이베리아 국민의 상당수가 이에 대하여 분개하고 있다.<sup>57)</sup>

### ③ 이라크 비행금지구역 설정(1991년, 1992년)

1990년 8월 2일 이라크는 쿠웨이트를 침공하여 수 주 이내에 병합하려고 하였다. 같은 날 유엔 안보리는 결의 제660호를 채택하여 이라크에 대하여 즉각적이고 무조건적인 철수를 요구하였으나, 이라크는 불응하였고 유엔 안보리는 1990년 11월 29일 결의 제678호를 채택하여 1991년 1월 15일 전까지 안보리의 결의를 준수하지 아니할 경우 “모든 필요한 수단을 사용하는 것”을 승인하였다. 이라크가 이에 불응하자 공습이 42일간 지속되었고 지상군이 바그다드를 함락함으로써 전투는 중단되었다. 그후 이라크 내부적으로 북부에서 쿠르드 반군이 정부군과 전투를 벌이는 사태가 발생하였는바, 이라크는 무차별적인 억압작전을 수행하였고 이에 따라 터키 정부와 이란 정부는 수십만 명의 이라크 국민들이 국경으로 몰려오고 있다고 하며 유엔의 개입을 요청하였다. 유엔 안보리는 1991년 4월 5일 결의 제688호로 쿠르드족에 대한 탄압을 비난하고 그 중단을 요구하였으며 인도적 기구의

57) 카너 폴리, 앞의 책, 234~237쪽.

접근을 허용할 것을 요구하였다. 그 다음 날 미국은 이라크의 군사행동이 난민에 대한 원조활동에 방해가 된다는 이유를 들어 이라크에 대하여 북부 이라크에서 어떠한 군사적 행동도 하지 말 것을 요구하였으며 36도선 이북에서 이라크의 비행활동을 금지하는 비행금지구역을 선포하였다.

미국·영국·프랑스군으로 구성된 다국적군은 1999년 4월 일명 안식처제공작전(Operation Provide Comfort)에 본격 착수하여 7,000명의 지상군을 배치하고 30여개국이 구호물자를 제공하였으며 국제 NGO 50여개 단체가 지원활동에 참가했다. 쿠르드족을 위한 피난처 설치는 흔히 1990년대 인도적 개입의 원형으로 묘사되고 있다.<sup>58)</sup>

한편 이라크는 남부의 시아파 주민들을 무차별 살해하여 약 20만 명의 시아파 주민들이 남부로 피난하게 되었다. 거듭된 경고에도 이라크가 불응하자 미국은 1992년 8월 27일 32도선 이남지역에 대한 이라크 군용기와 민항기의 비행을 금지하는 비행금지구역을 설치하였고 미국, 영국, 프랑스의 다국적군이 감시활동을 시작하였다.

이와 같은 비행금지구역 설정은 엄밀하게 말하자면 유엔 안보리 결의 제688호의 범위를 벗어나는 것이었다. 제688호에는 비행금지구역의 설정이나 안전지대의 설정을 명시적으로 승인하는 내용이 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 국제사회는 비행금지구역 설정 등 군사개입이 안보리 결의 제688호의 내용을 확대한 것으로 간주하였다. 즉 안보리 결의를 통해 인도적 개입의 필요성이 간접적으로 승인되었고 그 때문에 국제사회로부터 비난을 받지 않을 수 있었다.<sup>59)</sup>

#### ④ 소말리아(1992-1994년)

1960년 이탈리아로부터 독립한 소말리아에서 무하마드 시아드 바레(Mohammed Siyaad Barre)는 1969년 무혈쿠데타를 일으켜 22년간 독재를 하면서 자신의 편에 서지 않는 부족을 철저하게 탄압했다. 이에 1991년 1월 탄압받던 여러 부족들이 쫓겨하여 무장 군벌 모하메드 파라 아이디드(Mohammed Farah Aideed)가 시아드 바레를 축출하고 임시정부를 수립하여 알리 마흐디(Ali Mahdi)를 수반으로 내세웠다. 그러나 양자 사이에 권력

58) 위의 책, 67~72쪽.

59) 김영석, 앞의 글.

다툼이 발생하면서 내전에 들어가게 되었다. 같은 해 가뭄으로 수백만 명의 난민이 발생하고 30~35만 명이 굶어죽자 1992년 12월 유엔은 소말리아에 대한 인도적 무력 개입을 승인했다. 이는 순수한 내전에 대하여 유엔헌장 제7장을 적용한 최초의 사례였다.

역사적으로 보면 1980년대 서구는 소련의 지원을 받던 에티오피아에 대한 견제를 위하여 소말리아의 시아드 바레 정권을 지원했고 덕분에 소말리아 국민 일인당 원조액은 당시 아프리카 대륙에서 최고였다. 이 원조금은 주로 바레 정권의 유지와 정권지지자들에 대한 답례에 사용되었다. 바레 축출 이후 이 원조금의 배분체계를 장악하려던 민병대의 시도가 내전의 주요 원인이었는데, 국제적 식량지원에 대한 지배권을 장악하는 것은 바로 소말리아에서 권력을 장악하는 수단이 되었기 때문이었다.

소말리아에서 인도적 개입의 단초가 된 것은 구호활동의 안전성 확보라는 문제였다. 1992년 3월 유엔의 중재로 정전이 이루어졌지만 요원들의 안전이 확보되지 못하게 되자 국제적십자사, 적신월사, 국경없는 의사회 등을 제외하고 거의 모든 구호기관들이 소말리아를 떠났다. 인도적 구호단체들의 요원들이 공격을 당하여 사망하는 사태가 발생하자 케어, 국제구조위원회, 옥스팜 아메리카 등 구호단체는 공개적으로 무력개입을 촉구하기에 이르렀다. 이에 유엔은 1992년 1월 23일 안보리 결의 제733호를 채택하여 인도적 구호활동의 강화노선을 제시하였다. 이 결의는 분쟁 당사자에 대하여 유엔과 그 밖의 인도적 단체에 의한 인도적 구호물자의 배포를 용이하게 할 것을 요청하였으며 모든 국가와 국제기구가 소말리아에서의 인도적 구호활동에 공헌하도록 요청하였다. 또한 이 결의는 소말리아 사태를 “국제적인 평화와 안전에 대한 위협”이라고 규정함으로써 유엔헌장 제7장(제39조)의 ‘평화에 대한 위협’에 근거한 강제행동의 단초를 마련하였다.

2002년 4월 24일 유엔은 안보리 결의 제751호를 채택하여 평화유지활동으로서 제1차 유엔 소말리아 활동(UNOSOM 1)의 설치를 결정했다. UNOSOM 1은 당사자들이 정전합의를 준수하도록 하고 유엔의 요원들을 보호하며 항구에서 수도 모가디슈 시내에 인도구호물자 센터까지 물자의 수송을 경호하는 것을 주된 임무로 하였다.

그런 와중에 모하메드 사흐는 유엔특사는 무력개입에 반대하면서 민병대 지도자 및 소말리아 시민사회 대표들과 협상할 것을 권하였다. 대립하는 14개파의 무장세력들이 UNOSOM 1을 받아들인데 동의하여 작업은 순조

롭게 진행되는 것처럼 보였지만, 같은 해 8월 안보리 결의 제775호가 채택되어 병력 3,000명의 추가파병이 결정되자 많은 무장세력이 반발하였고 결국 사흐논 유엔특사가 사임하게 되었다.

이후 유엔 안보리는 1992년 12월 3일 결의 제794호를 채택하여 유엔 평화유지군인 UNOSOM 1과 별도로 가맹국이 제공하는 병력으로 구성되는 통합기동부대(UNITAF, the United Task Force)의 설치를 결정했다. 이는 유엔 헌장 7장 제39조에 입각한 것으로 몇 개의 국가가 강제행동을 취하도록 한 것이며 이 결의는 UNITAF에 참가하는 국가가 “필요한 모든 수단을 취할 권한을 부여한다”고 하여 걸프전 당시 안보리 결의 제678호와 같은 표현을 사용하였다. 이에 따라 병력 35,000명이 파견되었으며 초기에는 인도적 구호물자의 효과적인 전달에 큰 도움을 주었다. 그러나 민병대는 1993년 2월 미군과 충돌하였고 부족 간의 충돌로 재개되었다. 치안유지활동의 권한을 부여받지 못한 UNITAF가 감당하기 어려운 사태로 발전하게 되자 당시 유엔 사무총장은 권한이 제한된 UNITAF 대신 새로운 평화유지군을 설치하기 위하여 1993년 3월 26일 안보리 결의 제814호를 채택하여 제2차 유엔 소말리아 활동(UNOSOM 2)의 설치를 결정했다. 이는 종래의 인도적 구호활동과 유엔 및 NGO 요원의 안전화보와 함께 정전감시, 무장해제, 지뢰제거, 난민귀환 등의 임무를 수행하기 위한 것이었다. 이러한 UNOSOM 2는 소말리아 무장세력의 무장을 해제하고 중앙정부의 기능을 수행하려는 것이어서 소말리아 족벌세력은 이를 신식민지배로 간주하였으며 이에 따라 소말리아 지도자들과 UNOSOM 사이의 의사소통이 단절되었다.<sup>60)</sup>

UNOSOM 2가 강제로 무장해제를 추진하고 특히 아이디드 장군파와의 대립을 심화시킨 결과 무력충돌이 발생하였고 같은해 6월에는 유엔군 소속 파키스탄 병사 80여 명이 사상당하는 사태가 발생하자 유엔은 점차 공격적으로 변해갔으며 그에 따라 사태는 유엔 평화유지군과 현지 무장세력간의 전쟁 양상으로 발전하게 되었다. 유엔군이 파키스탄 병사 살해의 책임이 있는 아이디드의 체포를 결정하게 되자 유엔의 역할은 유엔활동을 방해한 특정 정치 지도자의 체포라는 정치적 역할로 확대되었다. 그 과정에서 수천 명의 사상자가 발생하였는데, 1993년 7월 미군 헬기가 소말리아 원로들이 모여 있던 주택을 공격하여 73명이 사망했고 9월에는 미군 헬기가 군중에 게 발포하여 60명이 사망하였으며 각국 유엔병사들이 주민들을 고문하는

60) 최의철, 앞의 책, 70~71쪽.

일이 발생하였다. 급기야 1993년 10월 아이디드의 민병대가 미군의 블랙호크 헬기 2대를 격추해 미군 18명을 살해하는 사건이 일어나 살아남은 미군 병사를 구출하는 과정에서 1,000명 이상의 소말리아인이 사망한 것으로 추정되었다.<sup>61)</sup> 이 일로 인하여 소말리아에서의 평화유지활동은 사실상 종결되었고 정식철수는 이듬해 3월에 이루어졌다. 1994년 2월 안보리는 UNOSOM 2로부터 강제행동 형태의 수단을 박탈하였고 이에 따라 인도적 구호활동의 지원이라는 당초 목적은 물론 무장해제와 치안회복이라는 목적을 이루지 못한 채 대규모의 인도적 지원은 실패로 끝나게 되었다.

이러한 유엔의 실패는 이후 벌어진 르완다 참사와 발칸 분쟁에서 유엔과 미국의 행동에 막대한 영향을 미쳤다. 르완다의 경우 유엔평화유지군 책임자는 4,500명의 병력을 요청하였으나 소말리아에서의 경험 때문에 소극적인 자세를 취하게 된 미국의 반대에 부딪혀 겨우 1,300명의 병사로 임무를 수행하여야 했다. 인도적 임무를 수행하는 병사의 죽음을 용인하지 않는 서구 여론의 태도는 '소말리아 증후군'이라 명명되었고 이후 미국 정부는 언제나 유엔의 무능력을 핑계 삼아 유엔활동 지원에 소극적인 태도를 보였다. 시에라리온 주재 미국대사 존 허시는 소말리아 이후 미국은 아프리카의 모든 유엔 유지활동에서 사실상 철수했다고 밝혔고, 보스니아와 헤르체고비나 분쟁에 대응하던 클린턴 정부의 외교정책이 갈피를 못 잡은 이유도 소말리아 때문인 것으로 지적되기도 한다.<sup>62)</sup>

소말리아에서 인도적 개입이 실패로 돌아간 이유에 대하여는 비인도적 상황에 걸맞지 않는 과잉 규모로 개입했기 때문이라는 비판이 제기된다.<sup>63)</sup> 즉, 당시 상황에 대한 과도한 분석에 기초하여 과도한 강제행동을 하였다는 것이다. 유엔 사무총장은 원조물자의 80%가 약탈당하고 있었다고 주장하였지만 적십자사의 시산으로는 20%에서 50% 수준이었다고 한다. 또한 강제행동의 범위도 구호단체에 대한 보호 및 자위행동에 그쳤어야 했음에도 적극적으로 공격을 가하는 단계에까지 나아가고 고문과 과도한 보복을 감행함으로써 현지인들의 반발을 초래하여 결국 실패에 이르렀다는 것이다. 그 결과 유엔의 인도주의 개입은 국가건설 등 정치적 개입으로 확대되면서 내전에 개입하게 되었고 오히려 인도적 지원사업도 급격히 감소시

61) 영화 “블랙호크 다운”이 바로 이 사건을 다룬 것이다. 카너 폴리, 앞의 책, 77~78쪽.

62) 위의 책, 86~87쪽.

63) 모가미 도시키, 앞의 책, 64~65쪽.

키는 결과를 초래하였다.

### ⑤ 르완다(1994-1995년)

르완다는 원래 독일의 식민지였다가 제1차 세계대전 이후에 국제연맹이 벨기에에 위임통치를 맡겼던 국가이다. 르완다에는 인구의 85%를 차지하는 후투족과 14%를 차지하는 투치족이 있었는데, 벨기에에는 소수부족인 투치족을 지배계층으로 하여 르완다를 통치하였다. 1962년 벨기에로부터 독립하게 되자 식민지시대 벨기에에 의하여 우대받던 투치족은 점차 압박을 받게 되었다. 1973년 무혈 쿠데타로 정권을 잡은 후투족의 하바리마나(Juvenal Habyarimana) 대통령은 화해정책을 내세웠지만 투치족 배제는 개선되지 않았으며 부족간의 폭력이 계속되었다. 그 결과 1990년 인접국에서 난민으로 살아가는 투치족이 100만 명에 달하여 단일 난민집단으로서는 아프리카 최대였다. 그 가운데 우간다에 살던 투치족은 우간다 북부를 지지기반으로 하는 밀턴 오보테(Milton Obote) 정권의 핍박을 받을 위기에 처하자 남부의 요웨리 무세베니(Yoweri Museveni)가 이끄는 국민저항군에 가담했고 그 병력을 4분의 1을 차지하였다. 투치족은 1986년 무세베니의 집권과 함께 우간다군으로 변신했고 무세베니는 북부의 반군을 진압하는데 투치족에 크게 의존했다. 바로 이들이 1987년 르완다애국전선(RPF, the Rwandese Patriotic Front)를 결성했고 1990년 대원 4,000명이 르완다를 침공하여 내전이 일어났다. 1993년 8월 정부와 RPF 사이에 정전협정(탄자니아 아루샤에서 체결되어 '아루샤 조약'이라 부름)이 체결되었고 이는 정부군과 RPF 간에 휴전합의와 권력분점에 합의한 것이었으나, 1994년 4월 하바리마나 대통령이 타고 있던 비행기가 격추되자 당시 정권을 잡고 있던 후투족 군사정부는 하바리마나 대통령의 사망원인을 투치족 반군의 공격 때문이라고 주장하며 대량학살을 자행하여 7월까지 약 75 ~ 100만 명이나 되는 민간인들이 살해되었으며 수많은 강간이 자행되었다. 학살의 주역은 후투족 과격파였으며 희생자는 투치족과 후투족 온건파였다. 1994년 7월 4일부터 투치족이 반격해 키갈리를 함락하고 봉쇄하면서 많은 후투족이 피난을 떠나 약 300만 명의 후투족 난민이 발생하였고 식량부족과 콜레라 등의 전염병으로 많은 피란민이 사망하였다. 1994년 7월말에 RPF가 전투중지를 선언하자 후투족 난민은 다시 르완다로 돌아왔다.<sup>64)</sup>

이 기간 동안 현지에는 두 개의 평화유지활동이 전개되었다. 유엔 우간다·르완다 감시단(UNOMUR, 1993년 6월부터 1994년 9월까지 사이에 양국의 국경지대에서 활동)과 유엔 르완다지원단(UNAMIR, UN Assistance Mission for Rwanda 1993년 1월부터 1996년 3월까지 활동)이 그것인데, UNAMIR의 임무는 주로 정전협정의 이행을 감시하고 총선거 때까지 임시 정부를 지원하는 것이었으나, 2,500명 정도의 소규모로 인도적 긴급사태에 대응할만한 장비도 경험도 없었다. 1994년 내전이 격화되어 벨기에 병사 10명이 살해되자 벨기에는 UNAMIR에서 철수하였으며 프랑스와 이탈리아도 철수했다. 그럼에도 안보리는 4월 21일 결의 제912호에 의하여 UNAMIR의 요원을 2,500명에서 270명으로 줄였다. 그로부터 불과 한 달도 채 되지 않는 5월 17일 안보리는 결의 제918호로 UNAMIR의 군사요원을 270명에서 5,500명으로 증원하고 그 임무도 확대하여 난민이나 민간인을 보호하고 구호물자의 배송과 인도적 구호활동을 위하여 안전을 확보하는 것이 추가되었다. 한편 1994년 6월 하순에는 프랑스가 2,500명의 군대를 파병하여 이른바 '터키석 작전'이라는 이름으로 르완다 남서부 지방에서 인도적 개입을 실행했다. 프랑스의 개입은 안보리가 6월 22일 결의 제929호로 승인하는 형태를 취하였는데 이 결의는 작전에 참가한 국가들(프랑스와 아프리카의 6개국)에 대하여 헌장 제7장에 입각하여 작전을 수행하고 필요한 모든 수단을 사용할 권한을 부여했다. 그런데 이 유엔 결의는 인도주의 개입 보다는 지역의 평화와 안정에 대한 위협에 대응하는 것이라고 정당화하였는바, 이는 미국과 중국 등이 유엔 안보리의 개입결정에서 인도주의 개입을 반대하는 것을 감안한 것이었다. 프랑스는 르완다 남서부 지역에 인도주의 보호지역을 설정하였으나 RPF는 이를 후투족과 살해자를 보호하려는 계획이라고 반대하였다. 프랑스의 인도적 개입은 집단살해 직접 가담자 가운데 상당수를 인접국으로 피신시키는데 기여한 것으로 비판받았다. 그 중 다수는 자이르 동부의 난민캠프에 머물렀고 이 지역은 점차 르완다를 공격하는 거점으로 변해갔다. 그러나 RPF가 수도 키갈리를 점령하여 집단학살도 중지되자 프랑스의 역할도 끝났다.

르완다에서의 인도적 개입에 대하여는 두 가지 비판이 제기된다. 우선 앞서 본 소말리아 개입이 과잉개입으로서 지역사회와 소통하는 데 실패한 것과 대조적으로 과소개입 함으로써 막을 수 있었던 인도적 재앙을 막지

---

64) 카너 폴리, 앞의 책, 79~86쪽.

못했다는 점이다. 1998년 르완다 국제형사법정 증언에서 UNAMIR 총사령관 로메오 달레르 장군은 유엔 안보리의 분명한 권한 위임과 약 5,000명의 평화유지군이 있었다면 수십만 명의 학살은 상당수 막을 수 있었을 것이라고 주장하였다. 그것은 내전 과정에서 많은 희생이 민간인에 의하여 이웃에 대하여 삽과 괄이를 사용하여 일어난 것이어서 그 정도의 치안유지병력만으로도 막을 수 있었기 때문이었다. 당시 UNAMIR은 4,500명의 병력을 요청하였으나 소말리아에서의 경험 때문에 소극적인 자세를 취하게 된 미국의 반대에 부딪혀 겨우 1,300명의 병사로 임무를 수행하여야 했으며 병력 수송 장갑차 등의 주요장비를 전혀 갖추지 못한 채 임무를 수행해야 했다. 오히려 미국 등 강대국들은 유엔평화유지군의 예산 축소와 미군의 개입 가능성을 배제하는데 목적을 두고 평화유지군의 기능강화에 대한 보고와 의결심의회 거부권 행사 등 부정적인 입장을 취하였다. 특히 1994년 4월 평화유지군을 대폭 축소한 것은 결과적으로 강경 후투족의 집단살해를 조장해 준 셈이 되었다.<sup>65)</sup>

다음으로 유엔 안보리는 UNAMIR의 임무를 현장 제7장에 의한 것이 아닌 것으로 제한하면서 유엔 외의 활동인 프랑스의 개입에 대하여는 현장 제7장에 의한 권한을 부여함으로써 비강제행동은 유엔이 하고 강제행동은 일부 국가에 위주하였는데, 이는 무력행사의 권한을 유엔에 집중시켜 개별 국가에서 박탈한다고 하는 유엔의 집단안전보장체제의 근간에 모순된 것이었다.<sup>66)</sup>

1999년 UN은 "1994년 르완다에서의 집단살해 기간 동안 UN의 조치들에 관한 독립적 조사보고서(Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda)"를 통해 자신들의 활동을 평가하였다. 이 조사보고서에 의하면 "독립적인 조사를 통해 1994년 르완다에서 집단살해가 일어나는 동안과 그 이전에 UN의 대응은 여러 가지 측면에서 실패한 것을 알 수 있다. 르완다에서 집단살해가 발생하는 것을 예방하지 못하고 중단시키지 못한 UN의 책임은 사무총장, 사무국, 안전보장이사회, UNAMIR, 그리고 UN 회원국 등 여러 다른 행위자들에게 있다. 이 국제적 책임에 대해 UN과 관련된 UN 회원국들은 르완다 국민들에게 명백히 사죄하여야 한다. 자기 국민에 대해 집단살해죄

65) 최의철, 앞의 책, 72~76쪽.

66) 모가미 도시키, 앞의 책, 70~71쪽.

를 계획하고 선동하며 실행한 르완다인들의 책임에 관해서는 그들이 르완다 국제재판소(ICTR)와 르완다 국내재판소에서 처벌받도록 하는 노력이 계속되어야 한다."<sup>67)</sup>

한편 1994년 11월 8일 유엔 안보리는 르완다의 집단살해를 후투족에 의해 투치족에 가해진 것으로 현장 제7장의 위반이 되므로 제노사이드와 국제인도법의 중대한 위반에 책임 있는 자를 기소하기 위하여 르완다 국제형사법정을 설치하는 결의를 채택하였다. 동 법정 규정은 르완다 내에서 국제인도법의 위반에 책임 있는 자와 인접국 영역내에서 인도법 위반에 책임 있는 르완다 시민을 기소할 수 있도록 하였으며 물적 관할은 제노사이드, 인도에 관한 죄, 제네바 4개 협약 공통 제3조와 제2 추가의정서 위반의 국제인도법의 3가지 분야에서 기소할 수 있도록 하였다. 이와 같은 임시법정의 장점은 유엔 안보리가 선택하는 대로 관할권을 설정할 수 있고 집단살해 등의 사태를 효과적으로 다룰 수 있다는 점, 그리고 임시법정이 현장 제장에 의하여 설치된 것이므로 현장 제103조에 의하여 국가의 협조의무는 여타의 국제적 의무에 우선하게 된다는 장점이 있다. 반면 많은 비용 부담과 특정 분쟁에 대해서만 선택적으로 설치된다는 점 등은 단점으로 지적되기도 한다.<sup>68)</sup>

## ⑥ 아이티

1990년 아이티에서는 역사상 최초로 민주적 선거가 있었으나, 이듬해 군부 쿠데타가 발생하여 민주적으로 선출된 Jean-Bertrand Aristide 대통령 정부가 축출되었다. 군사정권은 반대세력에 대한 억압, 박해, 구금, 고문과 같은 인권유린을 자행하였다. UN 안보리는 1991년 6월 16일 군사 쿠데타로 인하여 국내 상황이 극도로 악화된 상황에서 옛 정권을 복귀시키고 잔학행위를 막기 위한 결의 제841호를 채택하여 무역 금수조치를 취하고 해외에 있는 아이티의 모든 자금을 동결하도록 요청하였다.

한편 미국은 미주기구(OAS, Organization of American States)의 지원과 함께 민주주의의 회복을 촉구하며 식량과 의약품을 제외한 모든 상품에 대한 무역 금수조치 등 제재를 부과했다.

---

67) 김영석, 앞의 글,

68) 김정균·성재호, 『국제법(제5개정판)』(서울: 박영사, 2006), 351쪽.

1994년 유엔 안보리 결의 제940호는 아이티의 군사 정부를 제거하고 합법적으로 선출된 정부를 복원하는데 모든 필요한 수단을 동원하라고 규정하였다. 미국은 이 결의에 의거 다국적군을 지휘하여 군사정권을 무너뜨리고 아리스티드 대통령 정부를 복원하였다.<sup>69)</sup>

그러나 이후 정치적 폭력이 다시 대두되어 민주주의로의 복귀와 인권 존중은 의심받았고 악순환이 지속되었다. 2004년 3월 아리스티드 대통령은 리더십 결여, 경제난 악화 및 부정부패로 반군과 민중 봉기에 의해 사임하고 외국으로 망명하였으며 유엔 안보리는 아이티의 치안유지를 위하여 국제군 파견을 만장일치로 가결하였고 미국과 프랑스가 이를 주도하였다.<sup>70)</sup>

### ⑦ 동티모르(1999년)

동티모르는 16세기에 포르투갈의 식민지로 편입되어 있다가 1975년 11월 28일 독립을 선언한 인도네시아 동쪽 끝에 있는 티모르섬의 동부에 위치한 나라다. 그러나 독립을 선언한 지 불과 며칠도 되지 않은 1975년 12월 7일 인도네시아가 침공하여 인도네시아의 27번째 주로 편입되었으며, 그 이후 동티모르 사태가 발생하기 이전까지 약 20여년의 기간 동안 인도네시아 점령 정부에 의한 폭정이 계속되어 약 20만 명이 사망하는 등 심각한 인권 침해가 자행되었다. 1975년 인도네시아의 강점 당시 유엔 안전보장이사회는 인도네시아의 침공을 비난하고 즉각적인 철수를 요구하는 결의문을 만장일치로 채택하였으나, 미국의 반대로 경제적인 제재나 철수를 강제하는 조치를 취하지는 못하였다.

소위 '동티모르 사태'는 1999년 동티모르의 독립을 둘러싸고 인도네시아 점령군과 민병대가 동티모르의 독립을 주장하는 주민들을 탄압한 사태로 정의할 수 있다. 사태 기간 중 총 인구의 약 1/4에 해당하는 30여만 명이 서티모르로 도피하고 약 1,000명이 사망하였다. 사건의 발단은 수하르토 대통령에 이어 대통령에 취임한 하비 인도네시아 대통령이 1998년 6월 8일 인도네시아 정부가 동티모르 자치계획안을 제시할 것이라고 발표하였고, 이에 따라 동티모르 독립 문제가 다시 대두되면서 시작되었다.<sup>71)</sup>

69) 이금순·김수암, 『국제사회의 인권개선전략: 이론과 실제』(서울: 통일연구원, 2008), 86~87쪽.

70) 최의철, 앞의 책, 106~107쪽.

71) Joseph Nevins, *A Not-So-Distant Horror: Mass Violence in East Timor*(Ithaca: Cornell University Press, 2005), p. 82.

1999년 1월 인도네시아 정부는 동티모르 주민들이 인도네시아의 자치안을 거부할 경우 동티모르의 독립을 허용할 것이라고 발표했고, 이어 1999년 5월5일 인도네시아와 포르투갈 정부는 동티모르 주민들이 자치안과 독립안 중에서 하나를 선택할 수 있도록 투표를 실시하기로 합의하였다. 1970년대에 동티모르 문제에 대해 소극적인 태도를 취했던 유엔은 이번에는 보다 적극적인 개입 의지를 보여주었다. 유엔 안전보장이사회는 동년 5월7일 결의 제1236호를 통해 이러한 합의를 환영하고 유엔이 국민투표를 감시할 것임을 천명하였으며,<sup>72)</sup> 동년 6월 11일에는 결의 1246호를 통해 국민투표를 관리할 '동티모르 유엔대표단(UNAMET, The United Nations Mission in East Timor)을 구성하고, 여기에는 280명의 민간 경찰관과 50명의 군사연락관을 함께 포함시킬 것을 의결하였다. 투표일이 다가오자 독립에 반대하는 자치파 그룹들은 민병대들을 동원하여 독립을 지지하는 주민들을 위협하였으며,<sup>73)</sup> 인도네시아 정부가 이를 방조하고 있다는 비판이 제기되었다. 위협과 폭력행위 등으로 인해 당초 8월 8일로 예정되어 있던 국민투표가 8월 30일로 연기되기도 하였다.

동년 9월 4일 코피 아난 유엔 사무총장은 투표 결과 78.5%의 유권자가 독립을 선택했다고 발표하였다.<sup>74)</sup> 이러한 소식이 알려지자 몇 시간 안에 민병대들이 동티모르의 수도인 딜리 인근에서 사람들을 공격하고 방화를 자행하는 등 폭력사태가 발생하였다. 해외 언론인들과 투표 감시원들이 도피하고 수만 명의 동티모르 주민들이 산으로 대피하였다. 국제적십자사 건물이 방화로 파괴되었고, Suai 지역에서 약 100명이 살해되는 등 대량학살이 자행되었다. 또한 20만 명이 넘는 동티모르 주민들이 서티모르 내 수용소로 강제로 추방되었다.<sup>75)</sup>

국제적인 비난 여론을 감안해 인도네시아 정부는 동년 9월 12일 인도네시아군을 철수시키고 호주가 이끄는 국제 평화유지군의 파견을 받아들일 용의가 있음을 천명하였고, 이에 따라 유엔 안전보장이사회는 결의 제1264호를 통해 동년 9월 15일 질서유지와 인도지원 사업을 지원하고 '동티모르

72) 결의는 또한 유엔 사무총장으로 하여금 투표자 등록 개시 전에 유엔 감시체제가 평화적으로 수행될 수 있도록 하는데 필요한 안정상황이 존재하는지 여부에 대해 안전보장이사회에 통보할 것을 요청하였다.

73) IFET, *international Federation for East Timor Observer Project Report #7*(IFET: 1999).

74) Angilee Shah, *Records of East Timor:1999*(Online at the UCLA international Institute: 2006).

75) Human Rights Watch, "Indonesia/East Timor: Forced Expulsions to West Timor and Refugee Crisis,"(Human Right Watch, 1999).

유엔대표단(UNAMET)의 업무를 지원할 다국적군을 구성하여 파견할 것을 의결하였다. 동년 9월20일 '동티모르 다국적 평화유지군'(INTERFET, The International Force for East Timor)이 동티모르에 주둔을 개시하게 되었으며, 인도네시아군은 10월31일 철수를 종결하였다.

유엔 안전보장이사회는 동년 10월 25일 동티모르지역에 대한 평화유지 활동과 함께 동티모르의 독립국 건국(nation building)을 지원하기 위해 결의 제1272호를 채택, '동티모르 유엔과도정부'(UNTAET, The United Nations Transitional Administration in East Timor)를 설치하여 모든 입법, 행정, 사법 권한을 행사하도록 하는 한편, 1,640명의 경찰 인력과 8,950명의 군 병력을 구축하기로 하였다. 동년 10월 25일 '동티모르유엔과도정부'(UNTAET)가 설치되었으며, 동티모르 독립일인 2002년 5월 20일까지 기능을 수행하였다. 유엔 안보리는 신생국인 동티모르에 대한 지속적인 지원이 필요하다는 판단에 따라 2002년 5월 17일 결의 제1410호를 통해 '동티모르유엔지원대표단(The United Nations Mission of Support in East Timor, UNMISSET)을 구성하여 12개월 동안 유지하기로 하였다.<sup>76)</sup> 동티모르 사태는 유엔이 상황 전반을 관리하면서, 상황 진전에 따라 필요한 조치들을 비교적 체계적으로 수립하여 시행한 국제개입 사례로 평가할 수 있다.

## ⑧ 수단

### <제2차 내전>

아프리카와 아랍세계에서 가장 큰 면적을 차지하고 있는 수단은 1956년 이집트와 영국으로부터 독립한 직후 17년간에 걸친 1차 내전을 겪은 바 있으며, 아랍과 누비안계의 북부 수단과 기독교와 다신교의 나일제족(Nilotes)의 남부 수단 간의 인종, 종교, 경제적인 갈등이 끊임없이 이어져 왔다. 이러한 갈등 상황은 결국 1983년부터 시작된 제2차 내전을 초래하였다. 내전이 계속되는 가운데 1989년 Omar al-Bashir 대령이 쿠데타로 정권을 장악하고 이슬람세력과의 연합을 통해 독재정권을 수립하였다. 혁명위원회 위원장이었던 Omar al-Bashir는 이슬람법을 전국적으로 시행하고자 하였으며,<sup>77)</sup> 이에 반대하는 남부 수단은 반군을 결성하여 이에 대항하였다.

76) 동 지원대표단은 행정, 사법, 공공안녕, 내외적 안보유지 등의 기능을 수행하도록 하였다.

77) Yilma Bekele, "Chickens are coming home to roost," *Ethiopian Review* (2008. 7.12).

1993년 대통령에 취임한 Omar al-Bashir 대통령은 수단을 1당 독재의 이슬람국가로 변모시켰으며, 지방을 23개 주로 나누어 주지사들이 관할하는 연방국가로 전환시켰다. 이러한 조치는 남부의 반군세력인 ‘수단인민해방군’(SPLA)과의 갈등을 더욱 증폭시키게 되었으며, 이후 내전 상황은 2005년 1월 나이로비 평화협정이 체결될 때까지 계속되었다.<sup>78)</sup> 20여년에 걸친 내전 기간 동안 약 2백만 명 이상이 사망하였고 4백만 명 이상이 강제 이주하는 사태가 발생하였다.<sup>79)</sup>

유엔 안전보장이사회는 수단에서 벌어지고 있는 인권 침해사례와 국제법 위반 행위에 대해 결의안 등을 통해 이를 비난하고 사태 해결을 촉구하였다. 유엔 안전보장이사회는 2004년 6월 11일 결의 제1547호를 통해 사태 해결을 위한 평화조약의 조속한 체결을 요구하고, 평화조약 체결시 조속한 시기에 유엔 차원의 평화유지활동을 개시할 것임을 천명하였다.<sup>80)</sup> 유엔 안전보장이사회는 2005년 1월 9일 수단 정부와 ‘수단인민해방군’(SPLA) 간에 나이로비 평화협정이 체결되자, 2005년 3월 24일 결의 제1590호를 통해 1만 명의 군인과 715명의 민간경찰이 포함된 민간인으로 구성된 ‘유엔 수단사무소’(UNMIS, The United Nations Mission in Sudan)를 설치하고, 동 사무소를 통해 평화 지원활동과 함께 인도적 지원활동, 각종 인권 보호 활동 및 모니터링 활동을 전개할 것을 결정하였다.

### <다르푸르 사태>

수단 서부에 위치하고 있는 다르푸르 지역은 인구 7백만 명에 약 30여 부족이 거주하는 지역이다. 30여 부족은 크게 아프리카계와 아랍계로 구분할 수 있으며 모두 이슬람을 믿고 있다. 역사적으로 아랍계에 의한 아프리카계에 대한 차별이 문제가 되어 왔으며, 특히 Fur, Zaghawa, Massaleit족에 대한 차별이 심각한 것으로 알려져 왔다. 1989년 집권한 수단 중앙정부는 조직적이고 교묘한 방법으로 아프리카계에 대한 차별정책을 추구하고 아프리카계를 억압하는 아랍계 민병대들의 활동을 지원해 온 것으로 의심

78) 나이로비협정은 남부 수단에 6년간 자치권을 부여하고, 이후 독립 여부에 대한 국민투표를 실시하며, 복수의 부통령을 두고 유전량을 남북 수단이 동등하게 보유하는 것을 주요골자로 하고 있다.

79) Chester Crocker, Fen Olser Hampson and Pamel Aall, *Grasping the Nettle*(USIP, 2005), p. 162.

80) 또한 유엔 사무총장에게 평화지원활동을 위한 사전 준비에 착수할 것을 요청하였다.

받고 있다.<sup>81)</sup>

2003년 2월 '수단해방군'(SLA)과 '정의와 평등 운동'(JEM)은 이러한 차별 정책을 거론하면서 다르푸르 정부에 저항하였다. 수단 정부는 이들을 테러리스트로 규정하고 친정부 용병민병대인 Janjaweed를 동원하여 이를 진압하기 시작했으며, 이 과정에서 약 45만 명이 사망하고 245만 명이 강제이주하는 등 최악의 인권침해 사례가 발생하였다.<sup>82)</sup>

미국 등 개별국가들은 동 사태에 대한 우려 표명과 함께 개별조치를 취하였으며, 유엔도 적극적으로 다르푸르 사태에 개입하였다. 미국 의회는 2005년 7월 다르푸르 사태를 집단학살(genocide)로 규정하였으며, 미국 행정부는 2007년 5월 폭력사태를 진정시키고 수단 정부가 유엔 평화유지군의 활동을 보장하도록 압박하기 위해 수단 정부 고위 관리 2명, '정의와 평등 운동'(JEM)의 지도자 및 31개의 수단 회사에 대한 경제제재 조치를 취하였다.<sup>83)</sup>

유엔 안전보장이사회는 수차례의 결의 채택을 통해 다르푸르 사태의 조기 해결을 수단 정부와 국제사회에 요청하였으며,<sup>84)</sup> 2007년 7월 강력한 평화유지군을 다르푸르 지역에 주둔시키는 내용의 결의 제1769호를 채택하였다. 이 결의는 2만6천명의 평화유지군 주둔과 함께 '다르푸르 평화유지군'(UNAMID)이 병력과 인도지원 활동을 벌이는 인원들을 보호하기 위해 필요한 모든 조치를 취하도록 하였다. 유엔 안전보장이사회는 다르푸르 사태에 관련된 개인의 처벌을 위한 조치도 취하였다. 유엔 안전보장이사회는 2005년 3월 다르푸르 사태를 국제형사재판소(International Criminal Court)에 회부하여 조사하도록 한다는 내용의 결의 제1593호를 의결하였다.<sup>85)</sup>

수단은 국제형사재판소 설립협정의 당사국이 아니지만, 유엔 안전보장이사회의 의결에 따라 국제형사재판소의 관할권이 주어진 것이다. 2002년에 설립된 국제형사재판소에서는 개별국가들이 법률로써 부여하고 있는 각종

---

81) Congressional Resreach Service(CRS, 미의회조사국), *Sudan: The Crisis in Darfur and Status of the North-South Peace Agreement*(2008.7.23), p. 13.

82) *Ibid.*, summary.

83) 수단 고위관리는 수단 인도사업담당장관인 Ahmad Muhammed Harun과 군정보 및 안보기관의 장인 Awad Ibn Auf이며, 제재대상 기업들은 미국과 사업을 할 수 없으며, 미국 기업들도 이들과 사업을 할 수 없도록 하였다.

84) 유엔 안전보장이사회는 2004년 9월 18일 결의 제1564호를 통해 유엔 사무총장이 국제조사위원회를 설치하여 Darfur의 인권침해 상황에 대한 조사를 실시하도록 하였다.

85) *Ibid.*, p. 15. 동 결의안에 미국은 기권하였으며 중국, 알제리, 브라질도 기권하였다.

면책특권을 인정하지 않기 때문에 최고 국가책임자에 대한 사법처리도 가능하게 된다. 국제형사재판소 판사는 2009년 3월 4일 전쟁범죄와 인류에 대한 범죄 혐의로 청구된 Omar al-Bashir 수단 대통령에 대한 체포영장을 발부하였다. 이는 국제형사재판소가 최고국가지도자에 대한 첫 번째 사법처리 조치라는 점에서 주목 받고 있다.<sup>86)</sup>

수단 내전상황에 대한 유엔의 개입은 평화협상을 적극적으로 촉진함으로써 인권침해 상황을 근본적으로 해결하고자 했던 사례로 평가할 수 있으며, 다르푸르 사태에 대한 국제사회의 개입 사례는 집단학살에 대한 국제사회의 단호한 대응을 보여주는 가운데 책임자 개별 처벌을 추구하고 있다는 점에서 의미가 있다고 하겠다.

### ⑨ 콜롬비아 내전

콜롬비아는 세계 마약의 80%를 생산하는 국가로, 그 중 많은 양이 미국으로 흘러들어가는 것으로 알려져 있다. 전반적으로 중앙정부가 취약한 가운데 마약 생산을 둘러싼 준군사조직간의 내전이 수십 년간 이어지면서 인권침해 행위가 일상화되고 있는 것으로 알려져 있다.<sup>87)</sup> 이러한 콜롬비아의 상황은 마약과의 전쟁과 테러와의 전쟁을 선언한 미국의 입장에서는 매우 우려스러운 것이었으며, 미국은 적극적으로 콜롬비아 상황에 개입해 왔다. 콜롬비아 인권상황의 악화는 1964년 좌파 게릴라 세력인 '콜롬비아 혁명군'(FARC, The Revolutionary Armed Forces of Colombia)과 '민족해방군'(ELN, The National Liberation Army)이 조직되어 정부군과 무력충돌을 벌이면서 악화되었다. 좌파 게릴라 세력의 무장활동이 계속 증가하자, 1980년대에 부유한 농장소유주와 농민들은 정부가 자신들의 생명과 재산을 보호할 능력이 없다고 주장하며 '합동자위군'(AUC, The United Self-Defense Forces of Colombia)를 조직하여 이에 대항하였다.<sup>88)</sup>

양측은 마약 생산과 관련한 이권을 둘러싸고 수십 년에 걸쳐 내전을 벌여 왔으며, 이 과정에서 수많은 대량학살과 암살, 납치 등 인권침해 행위가 발생하였다. 콜롬비아 전체 인구의 20%가 내전 과정에서 개인적인 영향을

86) CRS, *International Criminal Court Cases in Africa: Status and Policy Issues*(2010.4.2), Summary.

87) CRS, *Columbia: Issues for Congress*(2005.1.19), p. 1.

88) *Ibid.*, pp. 4~5.

받았으며, 특히 10%는 직접적인 피해를 받은 것으로 알려져 있다. 민간기구인 미국 난민위원회(U.S. Committee on Refugees)의 추산에 따르면, 2003년 말 현재 약 300만 명의 콜롬비아 국민이 강제이주 당했으며, 20만 명이 난민으로 주변국으로 피난하였다.

미국은 1960년대부터 콜롬비아 소재 대규모 농장 및 유전 이익 보호 차원에서 콜롬비아 상황에 적극적으로 개입해 왔으며, 1990년대 이후 마약 및 테러리즘 타파 차원에서 콜롬비아 정부와의 협력을 강화해 왔다. 특히 미국은 콜롬비아 정부의 내전 종식과 마약 생산 노력인 'Plan Colombia' 정책을 지원하기로 하고, 2000년 13억 달러에 달하는 재정지원을 제공하는 등 콜롬비아 정부가 군사력을 강화하고 경제와 사회발전을 위한 정책을 원활히 추진할 수 있도록 적극 지원하였다. 'Plan Colombia'에 대한 재정지원은 계속 이어져 2005년 까지 총 45억 달러 규모로 이루어졌다.<sup>89)</sup>

콜롬비아 정부의 개혁 계획의 추진과 이에 대한 미국 정부의 군사, 경제적 지원으로 인해 무장게릴라들이 투항하는 등 많은 성과가 있었지만, 콜롬비아 내전사태와 인권침해 상황은 아직까지도 계속되고 있다. 이와 관련하여, 콜롬비아군의 부패, 게릴라군과의 비밀 내통 가능성 등을 간과한 미국의 지원이 콜롬비아의 내전을 종식시키는데 실패하고 있다는 비판론도 제기되고 있다.<sup>90)</sup>

## (2) 인도적 개입에 대한 평가

이상 살펴본 국제사회의 인도적 개입사례는 대부분 수십만에서 수백만의 인명이 인종, 정치적 이유 등의 이유로 집단학살 당하고 강간 등 비인도적 사건이 발생한 지역에서 발생하였다. 특히 1990년대 이후에는 냉전이 해체됨에 따라 강대국의 통제에서 자유롭게 된 국가에서 내부 소수 민족 등의 독립욕구가 분출되면서 내전이 발생하고 그 과정에서 분쟁 당사자들이 고의적으로 인종청소와 같은 비인도적인 범죄를 자행하면서 국제사회의 개입이 필요한 사례가 늘어나고 있다.

이러한 국제개입 사례에서 공통적으로 확인되는 것은 인도적 고려가 개입의 주된 요인인 경우에도 평화와 안보에 대한 위협을 방지한다는 점을

---

89) *Ibid.*, p. 24.

90) Doug Stokes, *America's Other War: Terrorizing Colombia*(Zed Books, 2005.3), p. 106.

근거로 들고 있다는 점이다. 이는 유엔헌장의 무력개입의 근거가 제7장의 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 조치로 되어 있어 평화에 대한 위협으로 규정하여야 무력에 의한 개입이 가능하다는 점 때문으로 보인다.

그런데 인도적 개입은 강대국에 의한 국가이익을 관철하기 위한 명분이라는 비난의 대상이 되어 왔다. 이러한 예는 미국의 니카라과 개입에서 단적으로 확인되는 바, 다른 예들의 경우에도 과연 순수한 인도적 목적을 위한 개입이 얼마나 되는지는 의문이다. 오히려 소말리아와 르완다의 예에서 자국의 이익과 무관한 순수한 인도적 목적의 개입에 대하여 미국과 같은 강대국은 인도적 개입을 될 수 있으면 회피하려고 노력하였고 그에 따라 르완다에서는 엄청난 학살을 막지 못하는 결과가 발생하였다.

유엔 안보리의 승인 여부라는 관점에서 보면 1990년대 이후 소말리아, 르완다, 아이티, 동티모르, 수단 등 1990년대 이전에 비하여 유엔 안보리의 승인이 늘어나는 것을 확인할 수 있다. 1990년 대 이후의 국제사회의 인도적 개입과 관련하여 또 다른 특징은 책임자 개인에 대한 형사책임 추궁 사례가 늘고 있다는 것이다. 앞서 언급한 르완다특별형사법정 등이 그 예이다.

한편 앞서 본 사례를 종합하면 국제사회는 당해국 정부가 영토를 효과적으로 지배할 수 없을 정도로 무정부상태에 있고 법과 질서가 완전히 붕괴된 국가들(소말리아, 라이베리아, 르완다)의 경우 인도적 개입이 국제사회가 예민한 주권문제를 우회할 수 있는 경우임을 알 수 있다. 최근 안보리에 의한 인도적 개입의 사례와 관련한 특징들을 정리하면 다음과 같다.

첫째 국제법상 일반적으로 개별국가가 인도적 개입권한을 보유하는지 여부는 아직 모호함에도 불구하고, 안보리를 활용하여 개입함으로써 내용적 정당성의 불확실함을 절차적인 정당성으로 보완한 점(콩고, 도미니카, 소말리아, 르완다, 아이티, 동티모르, 수단 등), 둘째 특정국가의 내부에서 발생한 인도적 위기가 국제평화와 안전의 유지에 위협이 되는지 여부의 판단과 개입방식 등에 관한 결정은 안보리가 하되 그 이행은 회원국들 또는 지역 기구 등이 맡도록 함으로써 결정과 이행의 주체를 분리하여 정당성을 확보하는 동시에 개입의 공급부족 현상을 보완한 점(라이베리아, 르완다, 아이티 등), 셋째 안보리가 승인한 대응수단이 인도적 위기의 심각성과 규모 등에 따라 다양화되는 경향이 있다는 점 등을 특징으로 들 수 있다.<sup>91)</sup>

91) 오윤경 외 20인, 앞의 책, 92~93쪽.

그러나 안보리에 의한 인도적 개입의 경우 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다.

첫째 안보리의 의사결정 과정에서 거부권을 갖고 있는 상임이사국의 자국이해관계에 대한 판단에 따라 선별적인 개입이 이루어지고, 이로 인해 인도적 개입의 대상마다 기준이 달라지는 소위 이중기준(double standard)이 적용되고 있다는 비판이 발생하는 사례가 있는 점, 둘째 상임이사국 등 안보리이사국들의 미약한 정치적 의지로 인해 인도적 위기에 대한 개입이 형식적으로 이루어짐으로써 사실상 정치적인 방치의 변명(excuse for political inaction)이 되고 오히려 인도적 재앙을 초래시키는 사례가 있는 점(르완다의 예), 셋째 안보리이사국들의 의견차이 등으로 인해 안보리에 의해 승인된 개입의 수단이 목적이행을 위해 필요한 수준에 미달함으로써 개입이 실패하는 사례가 있는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다(소말리아의 경우 과대개입이, 르완다의 경우 과소개입이 문제로 지적됨).<sup>92)</sup>

2004년 12월 위협, 도전과 변화에 관한 UN 고위급 패널(UN High Level Panel on Threats, Challenges and Change)은 "A More Secure World: Our Shared Responsibility"라는 제목의 보고서를 통해 유엔 안보리가 인도적 개입을 승인할 때 고려하여야 할 원칙을 아래와 같이 정리하였다.

① 위협의 중대성: 국가 또는 인간안보에 대한 해악의 위협이 무력의 사용을 일응(prima facie) 정당화시킬 수 있을 만큼 충분히 명백하고 중대한 것인가? 국내적 위협의 경우에는 그 위협이 실제적인 또는 임박한 것으로서 파악되는 것으로서 집단살해와 기타 대규모적인 살해, 인종청소 또는 국제인도법의 심각한 위반과 관련된 것인가?

② 적절한 목적: 제안된 조치의 1차적 목적이 다른 목적이나 동기가 관련되어 있다 하더라도 문제의 위협을 중단시키거나 회피하려는 것이 명백한가?

③ 최후의 수단: 문제의 위협에 대응하기 위한 모든 비군사적 수단을 모색하였고 다른 수단들이 성공할 수 없다고 할 수 있는 합리적인 근거가 있는가?

④ 비례적 방법: 제안된 군사조치의 규모, 기간 그리고 강도가 문제의 위협에 대응하기 위하여 필요한 최소한의 것인가?

---

92) 위의 책, 94쪽.

⑤ 결과의 균형: 문제의 위협에 성공적으로 대응하면서도 군사조치의 결과가 군사조치를 하지 않았을 때의 결과보다 더 악화되지 않을 합리적인 가능성이 존재하는가?<sup>93)</sup>

보고서는 위 무력사용의 승인에 관한 지침들이 유엔 안보리와 총회의 선언적 결의들에 구체화되어야 한다고 권고하였다. 앞서 본 사례들은 이상의 기준에 의거하여 정리하면 다음 [표 II-2]와 같다.

[표 II-2] 인도적 개입의 사례

	(1) 위협 중대성	(2) 적절한 목적	(3) 최후의 수단	(4) 비례적 방법	(5) 결과 균형	(6) 안보리 승인
콩고(1960 ~65)	○	○	?	?	?	○
도미니카(1965 ~66)	?	?	?	?	?	○
비아프라(1967 ~70)	○	○	○	○	○	×
인도-방글라데시개입(1971)	○	○	?	?	?	×
베트남-캄보디아 침공 (1978)	○	○	?	?	?	×
탄자니아-우간다 개입 (1979)	○	○	?	?	?	×
미국-니카라과 반군지원 (1980 ~ 1988)	×	×	×	×	×	×
라이베리아(1990 ~ 92)	○	?	?	?	?	×
시에라리온(1991 ~ 2002)	○	○	○	○	○	?
이라크 비행금지구역 (1991 ~ 92)	○	○	?	?	?	×
소말리아(1992 ~94)	○	○	?	× (과잉)	×	○

93) 김영석, 앞의 글에서 재인용.

르완다(1994 ~ 95)	○	○	○	× (과소)	×	○
아이티(1960 ~ 65)	○	?	?	?	?	○
동티모르(1996 ~ 2002)	○	○	○	○	○	○
수단(1975 ~ )	○	○	○	○	○	○
콜롬비아 내전(1964 ~ )	○	?	?	?	?	×

위 표에서 (?)로 표시된 부분은 사실관계의 부족 때문에 판단이 어려운 경우가 있는가 하면 비례적 방법과 결과의 균형이라는 점에 대한 판단의 어려움 때문인 경우가 있어서 유보적인 입장을 취한 경우에 해당한다. 이러한 문제들은 각 사례에 대한 보다 철저한 사실관계의 규명을 통한 비교분석의 필요성을 제기하고 있다.

인도적 개입의 정당성 논란과 관련하여 개입과 국가주권에 관한 국제위원회(ICISS)에 의뢰가 2001년 발간한 보고서 *The Responsibility to Protect*(보호의 책임)는 인권과 주권의 원칙 간의 긴장 속에서 위협에 처한 이들의 보호에 관한 원칙의 합의 구축 노력을 담고 있다. 여기서 제기된 '보호의 책임' 원칙은 2005년 세계정상회의에서 유엔 총회에 의해 정식으로 채택되었다.<sup>94)</sup>

보호의 책임원칙은 우선 모든 국가들은 자국의 시민을 보호해야 할 일차적인 책임이 있다고 인정하지만, 국가가 그렇게 할 능력과 의지를 갖고 있지 않다면 또 국가가 시민들을 의도적으로 탄압한다면 불개입의 원칙보다 국제적인 보호의 책임이 우선한다는 것이다. 그리고 개입의 책임 소재를 먼저 개입대상국과 유엔 안보리, 그리고 유엔 총회, 지역기구, 뜻이 맞는 국가들의 동맹, 그리고 각 개별 국가 순으로 제시하고 있다. 보호의 책임 원칙 채택은 역사상 처음으로 주권국가들이 경우에 따라서는 인권이 주권에 우선된다는 점을 공식적으로 선언했다는 의의를 지닌다고 할 수 있다. 그렇지만 여전히 현실에서 보호의 책임 원칙이 강대국의 논리에 이용당할 위험과 함께 여러 가지 해결해야 할 난제가 산적해 있다고 할 수 있다.

94) John Baylis, Steve Smith, Patricia Owens, ed., *The Globalization of World Politics*(New York: Oxeord University press, 2008), p. 535.

### 3) 헬싱키 의정서의 채택과 인권 이행 프로세스<sup>95)</sup>

여기서는 헬싱키 의정서의 채택 과정과 그 의의, 헬싱키 최종의정서의 내용, 헬싱키 인권 이행 프로세스의 경과, 그리고 이것이 동구 사회주의권의 인권에 미치는 영향과 헬싱키 인권 이행 프로세스에 대한 평가를 하고자 한다. 최근 북한인권 개선 전략과 관련해 냉전기 유럽에서 형성, 이행한 바 있는 헬싱키 프로세스의 적용 가능성 여부가 논란이 되고 있다는 점에서 이에 대한 점검 작업은 북한인권 개선전략 수립에 매우 의미있는 시사점을 제공할 것으로 판단된다.

#### (1) 헬싱키 의정서의 채택과 그 의의

##### 가. 제안 배경과 채택 과정

###### ① 제안 배경

제2차 세계대전 이후 등장한 동서 냉전은 유럽에서 4대 전승국(미, 소, 영, 불)에 의한 베를린 분할 통치로 운곽을 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 대치할 것을 최초로 제안하였다.

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

95) 이 내용은 서보혁, “헬싱키 프로세스의 의미와 역할: 역사적 교훈과 적용가능성,” 국가인권위원회·민주평화통일자문위원회 주최 심포지엄(2010년 11월 18일), 『북한인권 개선을 위한 한반도 프로세스의 비전과 전략』, 37~66쪽의 내용 일부를 정리한 것이다.

(Ostpolitik)을 추진한다.<sup>96)</sup> 소련은 긴장완화책의 일환으로 1966년 7월 6일 부카레스트 WTO 수뇌회의에서 전유럽안정보장회의 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>97)</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 상호균형감군(Mutual Balanced Force Reduction: MBFR)에 동의함으로써 서방국가들은 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)에 참여하기로 하였다.<sup>98)</sup>

## ② 채택 과정

헬싱키 의정서 논의는 다자준비회담(1972. 11. 22-1973. 6. 8 헬싱키), 1단계 회담(1973.7.3-7, 헬싱키), 2단계 회담(1973. 9. 18-1975. 7. 21 제네바), 3단계 회담(1975. 7. 30-8.1, 헬싱키) 등 4개 단계를 거쳐 진행되었다.<sup>99)</sup>

동서 양진영간 CSCE 개최 합의로 1972년 11월 22일 핀란드 헬싱키 근

96) 브란트의 동방정책에는 동서독이 함께 CSCE와 유엔에 참가하는 계획이 포함되어 있었다. 빌리 브란트 지음, 정경섭 옮김, 『빌리 브란트-동방정책과 독일의 재통합』(서울: 하늘땅, 1990) 참조.

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

98) 이장희, “Helisinki ‘人權規定’이 分斷國家에 주는 意味,” 『통일문제연구』, 제1권 3호(1989), 36~37쪽.

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

교 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 원칙들과 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, 내정불간섭, 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(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>100)</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>101)</sup> 그 중 '이의의 부재'로 정의되는 합의의 원

100) 위의 글, 298~299쪽.

101) Heraclides, *SSecurity and Co-operation in Europe*(Taylor&Francis, 1993), pp. 11~12.

척이 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>102)</sup>

2단계회담에서 첨예하게 쟁점이 된 분야가 인권관련 논의였는데 자결권, 소수민족문제, 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>103)</sup>

## 나. 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>104)</sup>

102) 합의 문서를 '최종 의정서(Final Act)'로 부르기를 제안한 나라는 영국과 미국이었다. 그렇게 부름으로써 법적 구속력이 없다는 것을 드러내고자 한 것이다. *Ibid.*, p. 21.

103) Heraclides, *op. cit.*, pp. 32~34.

104) 최종의정서의 영문 명칭은 "Conference on Security and Cooperation in Europe, Final Act"이

이 중 바스켓 I에서 제시된 ‘참가국간 상호관계를 규율하는 10대 원칙’<sup>105)</sup>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 밝혀 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 받아들인 면서 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>106)</sup> 결국 의정서는 국가들의 영토고권과 관련된 국제법을 위반하지 않는 범위 내에서 자결의 원칙을 수용하기로 하였다.<sup>107)</sup>

헬싱키 의정서에서 인권은 10대 원칙 중 제7원칙에, 바스켓Ⅲ에 인도적 문제를 포함하여 담겨있는데, 이는 동서 냉전질서의 현상유지와, 경제·기술협력 등으로 체제안정화를 추구한 소련 및 동구권의 이해를 서방측이 수용한 대가로 볼 수 있다. 제7원칙은 “사상, 양심, 종교와 신념의 자유를 포

고, 한글 전문은 국가인권위원회 역, 『유럽안보협력회의 최종 의정서(헬싱키협정)』(2006).

105) 10대 원칙은 1. 주권의 평등과 존중 2. 폭력사용 및 위협 배제 3. 국경 불가침 4. 국가영토의 주권존중 5. 분쟁의 평화적 해결 6. 내정불간섭 7. 기본적 자유와 인권의 보장 8. 민족의 동등한 자결권 보장 9. 국가간의 상호협력 의무 10. 국제법적 의무의 성실한 이행이다. 이 10대원칙을 포함한 헬싱키협정의 구체적 내용에 대해서는 통일원, 『인권관련 법규 및 동·서독 사례연구』(서울: 통일원, 1994), 293~299쪽 참조.

106) 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.

107) 이장희, 앞의 글, 40~41쪽.

함한 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.

#### 다. 인권 분야에 대한 평가

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 대소정책을 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>108)</sup>

사실 헬싱키 의정서에 인권 의제를 포함시킨 것은 주권 평등 원리를 기

108) 김수암, “헬싱키 협정의 의의와 특징: 인권 의제를 중심으로,” 이화여대 이화학술원 평화학연구센터 주최 『헬싱키 프로세스의 역사적 복원과 동북아 적용가능성에 관한 연구 학술회의 자료집』 (2008년 5월 2일, 이화여대), 169~170쪽.

초로 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.

## (2) 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 보여준다. 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>109)</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)는 잘 알려진 사실이다.<sup>110)</sup>

109) 군비통제 분야에서의 헬싱키 이행 프로세스에 대해서는 서보혁, "헬싱키 협정의 이행(바스켓 I)," 『한국정치외교사논총』, 제32집 1호(2010. 8), 101~129쪽 참조.

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

## 가. 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>111)</sup> 이는 카터행정부 등장으로 국제인권문제에 대한 관심 증대가 크게 작용하였다.<sup>112)</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>113)</sup> 그 결과 마드리드회의 결정문이 채택되었다.

마드리드 회의의 결정문에는 시민적·정치적·경제적·사회적·문화적 권리와 자유 존중, 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 알고 그에 따라 행동할 권리”가 특별한 주목을 받았다.<sup>114)</sup> 또 헬싱키 의정서처럼 마드리드 결정문 자체가 해당

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

112) 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. *Ibid.*, pp. 24~25.

113) *Ibid.*, pp. 50~56.

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

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>115)</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>116)</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. 이후 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>117)</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>118)</sup> 빈회의는 1989년 1월 15일 정보 교류, 인권 관련 정보 요청 수용, 인권관련 양자채널 활용 등에 관해 합의하고 폐막했다.<sup>119)</sup>

115) 이장희, 앞의 글, 52쪽.

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

117) Heraclides, *Security and Co-operation in Europe*(Taylor&Francis, 1993), p. 79; John Fry, *The Helsinki Process: Negotiating Security and Cooperation in Europe*(University Press of the Pacific, 2003), p. 103.

118) 최의철·홍관화·김수암, 『동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진』(서울: 경제인문사회연구회, 2005), 42~43쪽.

119) OSCE ODIHR, *OSCE Human Dimension Commitments: A Reference Guide*(2001), p. 62.

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 체제 전환이 급속하게 진행되고 있었던 터라, 인권 논의는 동구국가들에서 나타난 주민 탈출로 인해 관련국간 문제, 사회주의국가들내 소수민족의 보호 문제, 인권보호 기제 수립, 인도주의적 문제, 자유선거, 법치 확립 등이 주요 관심사였다.<sup>120)</sup> 그런 과정을 거쳐 유럽에서 진영간 인권문제는 사라지고 인권의 보편성이 확립되는 것처럼 보였다.

### 나. 동구사회주의권의 인권에 미친 영향

헬싱키 의정서 채택 이후 동구권에서 변화가 일어나기 시작했다. 우선 헬싱키 의정서가 시민들에게 알려지게 되면서 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>121)</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 완화하였고, 체코슬로바키아에서도 1968년 이후

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

121) 최의철 외, 『동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진』(서울: 통일연구원, 2005), 47쪽.

해외 망명인사들에 대해 1977년 사면을 선언하고 미국계 가족의 재결합을 추진하기도 하였다.<sup>122)</sup> 1971년 유대인의 해외이주정책을 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>123)</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>124)</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 악용하여 반체제

---

122) John Fry, *op cit*, p. 30.

123) 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.

124) 1976년 2월 24일 브레즈네프(L. Brezhnev) 소련 공산당 서기장은 제25차 공산당 대회에 제출한 보고서에서 "일부에서 헬싱키협정을 이용해 사회주의국가들의 내정에 간섭하여 반공산주의, 반소비에크 선동을 획책하고 있다"고 주장하였다. *Ibid.*, p. 215.

인사들을 그들의 의사에 반하여 서독으로 강제 이주시키기도 하였다.<sup>125)</sup> 소련과 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 아프가니스칸 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 헬싱키이행 감시단체의 활동과 관련 인사들을 탄압하는데 주력하였다.<sup>126)</sup> 이와 같은 사실은 공산국가의 인권개선은 헬싱키 의정서의 구속력은 받아 1975년부터 진행된 것이 아니라 1985년 고르바초프의 등장 이후 체제개혁의 내용이 서방과의 관계개선의 일환으로 발전하였다고 하겠다.

#### 다. 인권 이행 프로세스에 대한 평가

헬싱키 의정서가 동서 양진영의 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 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.

인권 이행 프로세스의 특징과 효과를 분석한 선행연구 결과를 소개하면 다음과 같다.<sup>127)</sup> 첫째, 서방측은 헬싱키 의정서 이행과정에서 동구권 국가

125) 통일부, 『인권관련법규 및 동서독 사례연구(북한인권 자료-1)』(서울: 통일연구원, 1994), 324쪽.

126) John Fry, *op cit.*, pp. 44~46.

127) 김병로, 앞의 책, 49~51쪽.

들의 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 지역적인 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, 국제 결혼 허용 등 인적 교류분야와 전반적인 인권분야를 구분하여 우선적으로 인적 교류를 확대시키고 이를 바탕으로 점진적으로 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 헬싱키협약 감시기구가 결성된 이후 공산국가 지역에서 결성된 헬싱키 감시기구는 미국 등 서방의 지원을 받으며 소련과 동구사회주의 체제의 인권탄압 실태를 감시하고 개선하는 데 결정적인 역할을 담당하였다.

북한 인권문제 해법과 관련해 이러한 헬싱키 프로세스 방식의 적용 여부가 논의되기도 한다. 그러나 북한의 학습효과나 동북아 지역적 수준의 특성 등을 고려할 때 쉽지 않아 보인다. 황장엽에 따르면 김정일 위원장은 사회주의권 몰락의 원인 가운데 하나로 헬싱키 프로세스에서 인권문제를 양보한 점을 지적했다고 한다.<sup>128)</sup> 따라서 동북아 지역 차원에서 상호 신뢰가 조성되어 있지 않은 상황에서 북한 인권문제 해결을 위한 헬싱키 프로세스 적용 가능성은 높지 않다고 할 수 있다. 그렇다고 동북아 지역차원의 인권 레짐(혹은 제도)의 수립도 쉬운 과제는 아니라고 할 수 있다. 지역의 인권 레짐이 북한 인권문제 해결을 위해 형성될 수 없기 때문이다. 지역의 인권 레짐은 지역적 차원의 인권 개선을 목표로 하는 제도라 할 수 있다. 이런

128) 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』(서울: 한울, 1999), 328~329쪽.

측면에서 고려해야 하는 것은 북한뿐만 아니라 중국의 인권 정책이다. 즉, 상이한 체제와 인권관을 가진 지역 국가들 간의 합의가 쉽지 않다는 것이다. 그러나 우리가 헬싱키 프로세스에서 찾을 수 있는 교훈은 바로 인도적 문제 해결을 위주로 한 인적 접촉을 전개하고 그 과정에서 상호신뢰를 조성한 후에 인권문제에 점진적으로 접근하는 방식이다. 모든 대화와 협력이 그러하듯이 인권대화의 전제는 바로 상호신뢰라는 점이다.<sup>129)</sup>

#### 4) 독일 사례

분단국이었던 독일의 사례는 현재도 분단구조를 유지하고 있는 우리에게 고려해야 할 중요한 사례라 할 수 있다. 물론 한반도와 독일이 분단국이라는 유사성을 갖고 있지만 분단의 대내외적 환경과 조건이 다르기 때문에 독일의 사례를 그대로 모방할 수는 없다. 그러나 동독인권 개선의 명분과 실리를 동시에 추구했던 서독의 정책은 북한 인권문제에 대한 우리의 판단 기준 마련에 도움을 줄 수 있으며, 특히 북한에 대한 인권정책의 대상, 내용, 범위 등을 준비하는 데에 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

이에 여기서는 먼저 서독이 동독 인권문제 개선을 위해 어떤 정책변화를 거쳤는지를 검토하고, 이를 토대로 동독의 인권침해 사례에 대한 서독의 다양한 대내적 수단 및 국제기구와 국제협약에 따른 대외적 정책을 살펴본다.

##### (1) 동독 인권문제에 대한 서독의 정책 변화

2차세계대전 후 패전국인 독일은 동서로 분할되었다. 서독지역에서는 1949년 5월 헌법적 성격을 지닌 '기본법'<sup>130)</sup>이 제정되고, 동년 8월에 최초의

129) 이무철, “북한 인권문제와 ‘인도적 개입,’” 『통일문제연구』, 제22권 1호(2010년 상반기호), 176~177쪽.

130) 1948년 7월 1일 미, 영, 프 3개 점령국은 소위 ‘프랑크푸르트 문서’를 통해 서독지역 주수상들에게 헌법제정권을 부여하였다. 이에 서독지역 주수상들은 정식헌법이 아닌 ‘기본법(Grundgesetz)’을 제정하여 통일될 때까지 한정적으로 그 효력을 인정하고, 통일 후 독일국민 전체의 자유로운 의사에 따라 새로운 헌법을 제정하기로 결정했다. 그래서 기본법은 연방의회가 아닌 의회위원회에서 제정하고, 그 확정도 국민투표가 아닌 주의회를 통하기로 결정하였다. 그래서 통일 후 1990년 8월 31일 개정 이전의 제146조는 “이 기본법은 독일국민의 자유로운 결정으로 제정된 헌법이 발

연방의회 총선이 실시되면서 '독일연방공화국(Bundesrepublik Deutschland, BDR)'이 수립된다. 한편 동독지역은 1945년 6월 '독일소련군사행정부(Sowjetische Militäradministration in Deutschland)'가 설치되면서 소련에 의한 공산화 작업이 진행되었다. 1946년 이래 공산당(KPD)과 소련점령지역 내의 사민당(SPD)을 통합하여 결성된 집권당인 '독일사회주의통일당(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, SED)'은 마침내 '사회주의'를 선언하게 된다.<sup>131)</sup> 1949년 10월 임시인민회의에 의해 헌법이 선포되면서 '독일민주공화국(Deutsche Demokratische Republik, DDR)'이 탄생되었다.

이렇게 분단된 동서독은 첨예한 이데올로기적 갈등과 함께 인권개념에 대한 입장 또한 달랐다. 사회주의를 지향했던 동독은 인권의 보편적 기준이 되는 자유나 인간존엄성 자체보다 이를 실현하기 위한 사회적 기본권을 오히려 중시했다. 그래서 계획경제, 생산수단의 공유제, 당의 영도원칙, 프롤레타리아독재 등과 같은 마르크스-레닌의 이데올로기에 따른 사회주의적 정치, 경제, 사회질서를 확립할 때 비로소 개인의 자유나 인간존엄성이 보장된다는 인권관을 견지했다. 이러한 인권개념에 따라 동독에서 사회주의 정치체제가 정착되면서 개인의 권리와 자유에 대한 제한이 나타날 수밖에 없었다. 이에 자유민주주의를 기본이념으로 삼아 민주적 시민문화를 정착하려 했던 서독은 1949년부터 1989년의 통일에 이르기까지 다양한 방법과 다각적인 노력으로 동독의 이러한 인권상황을 개선하려 시도했다. 이 과정에서 서독의 좌우익을 불문하고 모든 정치세력은 동독 인권의 개선에 대한 필요성에 공감했다. 아데나워(Konrad Adenauer) 초대 수상에서 '동방정책(Ostpolitik)'을 주창한 브란트 수상을 포함한 서독의 역대 수상들은 동독 인권개선 문제에 대해서만은 야당의 공개적인 또는 묵시적인 지지 속에서 자신의 정책을 수행할 수 있었다.<sup>132)</sup>

여기서는 동독 인권상황의 개선을 위한 서독(BRD)의 정책적 노력이 1949년 동독(DDR) 수립 이래 어떻게 발전해 왔는지를 먼저 개괄적으로 살

---

효되는 날 그 효력을 상실한다."고 규정하여 통일 후 새로운 헌법제정의 가능성을 열어 두었다.

131) Weissshuhn, Reinhard, "Menschenrechte in der DDR," in: Gabriele von Armin/Volkmar Deile/Franz-Josef Hutter/Sabine Kurtenbach/Carsten Tessmer(Hrsg.), *Jahrbuch Menschenrechte 1999*, (Frankfurt a.M., Suhrkamp, 2000), p. 248.  
<http://www.jahrbuch-menschenrechte.de/Online/archiv-jmr1999/weissshuhn.pdf> (검색일: 2010.06.25).

132) Pohl, Manfred, "통독전 독일의 인권실상과 개선사례를 통한 북한인권개선방안," 『국제사회와 북한인권』 (서울: 북한인권개선운동본부, 1996), 265쪽.

펴보려 한다.<sup>133)</sup>

## 가. '강자의 정책'(Politik der Stärke)

분단초기 서독은 동독의 인권문제에 별다른 주목을 하지 않았고, 사실 동독 인권상황을 포함한 동서독문제를 해결할 독자적인 정치적 영향력을 아직 갖추고 있지 못했다. 그러나 1955년 서독은 서유럽동맹(WEU)과 북대서양조약기구(NATO)의 가입 및 재무장 허용으로 주권국가의 면모를 갖추게 되면서 독일의 통일문제에 적극성을 보이게 된다. 반면 서독은 동독을 국가로 인정하지 않았다.<sup>134)</sup> 따라서 통일은 자유로운 가운데 평화적으로 진행되어야 한다는 입장을 보이면서, 동독이 아닌 소련과의 직접적인 협상을 통해 성사시키려 했다. 이에 서독은 소련과 국교를 정상화하면서, 다른 한편으로 서방의 지원을 받아 소련을 압박하여 동독에 대한 소련의 양보를 받아내려는 '강자의 정책'(Politik der Stärke)을 추진하게 된다. 힘의 우위를 바탕으로 동독의 외교적 고립을 추구한 이 정책은 1960년대 말 서독이 동방정책을 준비하려 할 때까지 본질적 변화를 보이지 않았다.

그러나 1961년 8월 베를린 장벽이 구축되면서, 아데나워 수상의 대동독 정책은 한계에 부딪치게 되었다. 왜냐하면 핵전쟁의 위험성을 인식한 미국 및 서방 동맹국들이 서독의 희망과는 달리 베를린 장벽 구축에 대해 소극적으로 대응했음은 물론 유럽지역의 현상유지를 바탕으로 한 긴장완화를 바라고 있었기 때문이다.

이를 통해 서독은 빠른 시일 내에 독일통일이 불가능하다는 사실을 인식하게 되었다. 그래서 통일에 앞서 먼저 서독에서 인권의 실질적 토대인 '진정한 자유'를 확립하고, 이를 동독주민의 자유와 인권을 점진적으로 개선하는 기초로 삼는 것이 현실적인 대안이라는 주장이 나타나기도 했다. 이와

---

133) 동독의 개괄적인 정책변화에 대해서는 Heydemann, Gunther, "Entwicklung der DDR bis Ende der 80er Jahre," in: *Informationen zur politischen Bildung* (Heft 270) [http://www.bpb.de/publikationen/04479337524831941020482494448688,0,0,Entwicklung\\_der\\_DR\\_bis\\_Ende\\_der\\_80er\\_Jahre.html#art0](http://www.bpb.de/publikationen/04479337524831941020482494448688,0,0,Entwicklung_der_DR_bis_Ende_der_80er_Jahre.html#art0)(검색일: 2010.06.29).

134) 아데나워 초대 수상은 동독지역의 '독일민주공화국(DDR)' 수립에도 불구하고 여전히 '소련점령 지역(Sowjetische Besatzungszone, SBZ)'이라 칭하면서, 동독정권은 주민의 자유의사에 따라 수립되지 않았기 때문에 불법이며, 따라서 독일연방공화국만이 독일국민을 대변할 권한이 있다고 주장했다. Siebenmorgen, Peter, *Gezeitenwechsel: Aufbruch zur Entspannungspolitik*(Bonn : Bouvier, 1990), p. 63.

함께 독일의 분단과 통일에 대한 새로운 정책의 필요성이 요구되었고, 이에 동독정권 스스로 동독내부의 자유화를 용인하도록 유도한다는 목표에 맞춘 정책이 서독에서 제기되기 시작했다.<sup>135)</sup>

서독사회의 이런 인식전환은 동독 인권문제에 대해 서독이 점차 ‘접근을 통한 변화’라는 정책으로 나아갈 수 있는 환경조성에 기여했다.

## 나. ‘접근을 통한 변화’(Wandel durch Annäherung)

1963년 아데나워 수상의 퇴임으로 등장한 에르하르트(Ludwig Erhard) 새 내각은 동독을 제외한 동유럽 사회주의국가들과의 관계개선을 추진하면서 공산권에 대한 보다 유연한 외교정책을 펼치게 된다. 이에 힘입어 야당인 사민당(SPD)은 독일의 분단과 통일 문제에 대해 보다 적극적인 정책의 실행을 촉구하면서, 동독과의 관계를 ‘접근을 통한 변화(Wandel durch Annäherung)’에 맞출 것을 최초로 주장하게 된다.<sup>136)</sup>

1967년 사민당 당수가 된 브란트는 서독의 평화협정과 긴장완화 정책, ‘할슈타인원칙(Hallstein-Doktrin)<sup>137)</sup>의 폐기 가능성, 동독의 국가인정 가능성 등을 연이어 발표하면서 동독에 대한 접근정책의 지지기반을 확충해 갔다. 그 후 수상이 된 브란트는 특수 관계를 적용할 수 있는 두 개의 독일국가로 인정하여, 정부차원에서 동독과 협상을 할 것임을 밝혔다. 또한 동독을 포함한 동유럽 국가들과 무력행사를 금지하는 협정을 체결할 것을 제안했다. 그리고 동독과의 무역확대와 인적교류를 추진할 것을 표명했다. 이후 서독은 동독과 관계개선을 위한 적극적인 협상을 추진하여 마침내 동서독 정상회담과 ‘1972년 동서독 기본조약’ 체결이라는 성과를 거두게 된다. 그

135) 김학성, “서독의 대동독 인권정책,” 한반도평화연구원, 『대북 인권정책과 인권문제의 세계적 추세(KPI 연구총서 08-03)』, 제10회 한반도평화포럼(2008년 8월 27일)(서울: 한반도평화연구원, 2008), 75쪽.

136) 이 주장은 당시 베를린 시장이었던 사민당의 브란트의 참모이자 시정부 대변인이었던 에곤 바(Egon Bahr)에 의해 제기되었다. 브란트 당시 베를린 시장은 동독에 대한 실질적인 ‘접근정책(Annäherungspolitik)’을 적용하여 1963년 12월 17일 동독과 ‘[베를린]통과사증협정(Passierschein-Abkommen)’을 체결했다. 그 결과 서베를린 주민들의 동베를린 방문이 1963년 12월 19일부터 1964년 1월 5일까지 허용되었다. 김영운, “동서독 교류·협력과 대동독 대가치급,” 『통일정책연구』, 제10권 제2호(서울: 통일연구원, 2001), 261쪽.

137) ‘할슈타인 원칙(Hallstein Doktrin)’이란 1955년 당시의 서독 외무차관 할슈타인(Walter Hallstein)에 의해 제기되어 1969년까지 지속된 서독의 대동독 강경책으로서 동독과 외교관계를 맺는 제삼국과 서독은 외교관계를 체결할 수 없다는 외교원칙이다. 보다 구체적인 것은 <http://de.wikipedia.org/wiki/Hallstein-Doktrin>(검색일: 2010.06.26) 참조.

결과 동독의 인권개선에 대한 서독의 정책적 개입 가능성이 현실성을 가지게 되었다.

#### 다. 동서독 기본조약

동독 인권개선을 위해 가장 중요한 토대를 구축할 수 있었던 것은 1971년에 체결된 ‘베를린에 대한 4대열강 협정(Viermächte-Abkommen über Berlin)’<sup>138)</sup>과 함께 1972년 12월 21일에 체결된 ‘동서독기본조약(Grundlagenvertrag)’<sup>139)</sup>이라 할 수 있다. 특히 동서독의 교류협력을 본격적으로 발전시킬 수 있었던 계기를 마련한 것은 ‘동서독기본조약’이었다. 이 조약의 체결로 1973년 동서독은 유엔에 동시 가입함으로써 서독은 동독을 사실상 국가로 인정하게 되었다.<sup>140)</sup> 동독정권의 인정은 동독주민의 자유와 인권의 억압을 용인하는 결과가 된다는 점에서 서독의 정책변화에 회의적인 반응을 보이는 일부 서독국민도 있었다. 하지만 동서독의 대화단절 속에서 서독이 동독주민의 자유와 인권을 진작시킬 수 있는 실질적 수단을 가질 수 없다는 현실을 인정하면서 전반적인 서독국민들은 긍정적으로 평가했다. 이 조약체결로 서독이 가시적인 성과는 불문하고 동독 인권상황의 개선에 영향력을 미칠 수 있는 제도적 가능성이 마련되었다. 즉, 서독은 기본조약을 통해 간접적으로나마 동독 인권문제의 공론화를 추진할 수 있었던 것이다. 서독정부는 기본조약의 실행을 위한 후속 협상에서 동독주민들의 자유와 인권개선에 기여할 수 있는 제도적 정착에 많은 노력을 기울였다.

138) 동서 양 진영 사이의 긴장을 완화시키려는 노력의 일환으로, 미국·영국·프랑스는 1971년 소련과 이 베를린 협정을 맺었다. 1972년 동서독간의 ‘기본조약’ 체결로 이 베를린 협정이 발효되자, 서독 주민들은 대거 자동차나 열차로 동독지역을 통과하여 서독과 서베를린으로 오갈 수 있게 되었다. Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, “Neue Ostpolitik: Viermächte-Abkommen über Berlin,” <http://hdg.de/lemo/html/DasGeteilteDeutschland/KontinuitaetUndWandel/NeueOstpolitik/viermaechteAbkommenUeberBerlin.html>(검색일: 2010.06.26).

139) 동독은 서독과 기본조약을 체결한 이후 서방세계와의 관계개선에 본격적으로 임했으며, UN 등 국제기구에의 가입은 물론, 프랑스, 영국, 미국 등 서방국과 외교관계를 수립하여 국제사회의 동등한 일원으로 등장할 수 있는 발판을 마련했다. 기본조약의 텍스트는 Rauschnig, Dietrich, *Rechtsstellung Deutschlands: Völkerrechtliche Verträge und andere rechtsgestaltende Akte*(München: DTV, 1989), p. 163~164.

140) 동독에 대한 사실상의 국가인정에도 불구하고 서독은 동서독기본조약에서 동서독은 통일지향의 잠정적 특수관계에 있다는 이유로 동독의 국제법적 국가승인(두 개의 독립주권국가 인정)을 거부하고 국제법적 승인을 명시하지 않았다. 이는 양독간에 대사를 교환하지 않고 상주대표부를 설치한 것을 통해 확인할 수 있다. 제성호, 『남북한관계론』(파주: 집문당, 2010), 30쪽.

또한 독일연방헌법재판소는 기본조약의 해석과 실천은 철저하게 서독의 기본법에 맞추어 이루어져야 한다는 점을 밝히면서, 동서독 국경선에서 나타난 장벽과 철조망 구축, 탈출자에 대한 총격 등과 같은 동독의 행위는 인권을 중시하는 기본법 정신에 반한다고 결정했다.<sup>141)</sup> 그러나 서독기본법의 적용범위가 기본법 제23조에 따라 서독지역에 한정되어 있기 때문에 헌법재판소의 결정은 동독 인권상황의 개선을 위한 실질적 구속력을 담보할 수 없었다.

기본조약 체결 후 서독과 함께 유엔회원국이 된 동독은 국제사회의 일원으로서 과거와는 달리 국제사회의 인권개선 요구를 무시할 수 없었다. 그래서 동독이 가입한 국제인권규약에 근거하여 동독 인권개선을 보다 강력하게 요구할 수 있게 되었다.

무엇보다 기본조약을 체결한 후 서독은 이전과 달리 여러 형태로 동독의 인권상황에 대해 일정한 영향력을 가질 수 있게 되었다는 사실 자체가 커다란 성과라 하겠다. 기본조약 체결로 나타난 주요한 변화로는 먼저 65세 미만의 동독인도 경조사를 위해 동독 여권을 취급하는 국가로 여행할 수 있게 됐다. 단, 여행자의 가족은 동독에 남아 있어야 했으며 단수 여행만 허용했다. 또한 65세 이상 동독인은 일 년에 몇 차례 '비사회주의의 외국 국가', 즉 서독을 30일 동안 방문할 수 있게 허용했다. 1972년 이전에 불법으로 동독을 탈출하여 서독에 귀순한 자도 동독의 소추권 포기와 함께 서독인 신분으로 동독에 재입국할 수 있었다. 동독과 인접한 서독의 56개 기초행정단위의 국민은 3개월에 한 번씩 당일로 동독을 9차례에 걸쳐 방문하도록 했다. 1972년과 1973년에 걸쳐 250만 명의 서독주민이 동독을 방문하였다. 이처럼 기본조약 비준 후 단기적으로 그 성과는 고무적이었다.<sup>142)</sup>

동독 인권개선의 직접적 혹은 간접적 성과를 얻기 위해 기본조약 발효 후 동서독의 교류는 더욱 확대되었다. 1974년에서 1980년까지 모두 17개의 협정이 체결되었다.<sup>143)</sup> 1982년 서독정부는 동독에게 10억 마르크 차관제공을 보증하는 대가로 국경선의 자동발사장치를 제거할 것과 동서독주민의 상호방문을 통제하지 말 것을 요구했다. 마침내 동독은 1984년 국경선의 마지막 자동발사장치를 제거하였다. 또한 4만여명 동독주민이 합법적으로 서

141) 김학성, 앞의 글. 76쪽.

142) Pohl, Manfred, 앞의 글, 268쪽.

143) 17개 협정에 대해서는 김영탁, 『독일통일과 동독재건과정』(서울: 한울아카데미, 1997), 79쪽 참조.

독으로 이주할 수 있도록 허용했다. 그밖에 여행과 방문에서 수속절차와 검문검색을 간소화했다.

1987년과 1988년에는 각각 11,500명과 25,000여명의 동독주민이 서독으로 이주하였고, 1989년 동유럽 사회주의국가들의 체제전환으로 헝가리, 오스트리아 등의 국경이 열리자 수 많은 동독주민들이 서독으로 몰려오면서 독일의 통일로 나아가게 된다.

## (2) 동독의 인권침해 사례

앞서 지적한 것처럼 사회주의체제였던 동독은 1949년 국가수립과 동시에 개인의 자유나 인간의 존엄 자체보다는 그에 대한 전제가 되는 생존권, 즉 사회적 기본권을 더욱 중시하였다. 그래서 자유민주주의적 관점에서 시민적 권리나 정치적 권리에 대한 침해는 일상적인 모습일 수밖에 없었다. 이러한 권리에 대한 억압은 1956년 탈스탈린화 정책으로 어느 정도 완화되기도 했지만, 본질적인 변화는 찾기 어렵다<sup>144)</sup>. 1968년 헌법 개정으로 모든 기본권은 사회주의에 대한 충성에 결부시켜 법률로 유보되었다. 또한 새로운 형법을 제정하여 정치범에 대한 형량을 더욱 강화했다.

1960년대 말부터 시작된 동서냉전의 완화정책과 1970년대 주권국으로 국제적 승인을 받는 동독의 입장에서 시민적 권리를 전혀 무시할 수 없었지만, 국제인권협약에 규정된 유보조항과 내정불간섭 원칙을 내세우며 인권침해에 대한 비난을 피해갔다. 동독은 자국민들이 사회권을 향유하고 있으며 시민적 권리는 점진적으로 나아질 것이라 주장했다. 오히려 서독이 노동권을 실현하지 못하고 있으며, 부의 불평등한 분배로 인해 평등권이 침해받고 있다고 비판했다.<sup>145)</sup>

그러나 동독은 1973년 ‘국제인권협약’에 가입했고, 1975년 ‘헬싱키의정서’에 서명함으로써 시민적 자유권을 포함한 국제적 인권규정을 준수해야 할 의무를 부담하고 있었다. 그래서 서독은 자신의 자유민주주의적 인권개념이

144) 당의 노선에 어긋난 행위로 인해 전과자가 된 몇몇은 복권되었고, 만여 명의 수감자는 석방되기도 했다. 하지만 예컨대 ‘사회주의와 민주주의의 상호결합’과 같은 당 노선에 반대되는 비판적인 의견을 개진할 경우 곧바로 구속함으로써 사상과 표현의 자유는 여전히 무시되었다. Weissshuhn, Reinhard, *op. cit.*, p. 249.

145) Wiemer, Wolfgang, “Auf die Suche nach einem dialogfähigen Ansatz in der Menschenrechtsdiskussion,” *Deutschland Archiv*, Nr. 9(1986), p. 957.

아니라 주로 국제적 인권규범을 바탕으로 문제제기를 하여 동독의 인권상황을 개선하려 했다. 여기서는 동독의 인권침해 사례를 항목별로 살펴본다.

## 가. 자유왕래 및 이주의 권리에 대한 침해

시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(B규약) 제12조는 “모든 사람은 자유로이 왕래·이주할 수 있는 권리가 있으며, 이 권리

는 국가안보, 공공질서 유지, 국민건강, 공공윤리를 위해서만 제한적으로 행사될 수 있다고 규정하고 있다. 동독은 1983년 유엔인권위원회에 제출한 정기보고서에서 거주이전의 자유권을 기본적으로 보장하고 있다고 주장하면서 다만 유보조건들에 따라 예외적으로 시민들의 권리를 제한하고 있다고 항변한다.<sup>146)</sup> 그렇지만, 동독정권이 행했던 국경봉쇄와 차단 등과 같은 몇 가지 사례는 제12조의 명백히 위반으로 서독의 비판에 직면하게 된다.

먼저 동독정권은 동서독 국경선에 중화기와 지뢰 등 차단장치를 설치해 놓고 동독을 탈출하는 자들을 사살하라는 명령을 국경수비대에 내려 국경지역의 철저한 봉쇄를 단행했다. 동독에서는 탈출행위는 불법으로 간주되어 동독을 탈출하는 자에 대해 국경수비대에게 사살할 수 있는 권한을 부여했다.<sup>147)</sup> 특히 1982년에 제정된 국경법(Gesetz über die Staatsgrenze der Deutschen Demokratischen Republik)<sup>148)</sup>에 따라 총격행위는 국가안보 및 질서유지를 위해 불가피한 합법적인 행위로 인정되었다. 1983년 헬무트 콜(Helmut Kohl)수상의 서독정부가 동독에 10억 마르크의 차관을 제공으로, 동독정권은 국경선에서 자동발사장치를 폐기했지만 총격사용은 계속되었다. 동독의 국경지역에서의 인권침해로 1949년부터 1989년까지 동독주민이 탈출을 시도하다 938명이 희생되었으며 베를린장벽을 설치한 이후에 절대다수가 희생된 것으로 알려져 있다.<sup>149)</sup>

또한 동독에서 합법, 비합법으로 다른 국가로 이주할 경우 정치적 형사 처벌을 감수해야 했다. 동독탈출을 시도한 자는 동독형법 213조에 의거하여

146) 통일원, 『인권관련 법규 및 동·서독 사례연구』, 325~326쪽.

147) Sauer, Heiner/Plumeyer, Hans-Otto, *Der Salzgitter-Report : die zentrale Erfassungsstelle berichtet über Verbrechen im SED-Staat*(Esslingen: Bechtle Verlag, 1991), p. 16.

148) 이 법률의 텍스트는 <http://www.uwekaiser.com/grenze/grenzgesetz.htm>(검색일: 2010.06.25) 참조.

149) 고상두, 『독일통일의 과정과 교훈』(서울: 한문화통일협회, 2000), 22쪽.

5년 내지 8년간의 옥살이를 해야만 했다. 이들의 숫자는 매년 수백 명에 이르렀으며, 대개 정치범으로 분류되었다. 또한 서독 이주를 신청하는 동독주민들도 박해의 대상이 되었다. 탈출을 도운 자나 알고도 신고하지 않은 자는 동독형법 제225조의 ‘불고지죄’로 처벌되었다. 공식적 이주신청자들에 대한 박해는 주로 의사표현의 자유에 대한 제한으로 나타났다. 이주신청 자체는 물론이고, 신청이 거부되었을 경우의 이의제기 자체가 형사적 처벌의 대상이 되었기 때문이다. 이주를 위해 서방의 인권단체나 언론기관과 접촉하거나 신상명세 등의 문서를 건네게 되면 ‘국가반역 정보 및 자료 유출죄’, ‘불법 외부인사 접촉죄’, 심한 경우에는 ‘간첩죄’로 처벌되었다. 이주허가신청의 기각에 대해 해당기관을 비난하거나 다른 공공기관에 이의를 제기하면 각각 ‘반국가 선동죄’와 ‘공공기관 비방 중상죄’ 등이 적용되었다

이주신청자들에게는 그밖에도 다양한 형태로 제재가 가해졌다. 이주신청서 접수를 거부하거나 신청서양식의 교부마저도 거절되는 일이 허다했다. 이주신청을 허용한 이후에도 국가기관의 회유와 협박은 계속되었다. 이주신청자들은 직장에서의 해고 또는 자녀들의 상급학교 진학거부 등과 같은 여러 위협은 물론 일상생활에서도 통제를 받게 되었다.

또한 가족상봉이 거부되거나 지연되는 경우가 다반사였다. 동독정부는 동독을 탈출한 자들이 동독을 방문하게 되면 형사범으로 처벌할 것이라 공공연히 위협함에 따라 가족상봉을 위한 이들의 동독여행을 원천적으로 봉쇄하려 했다. 동독은 1972년과 1982년 이미 두 차례에 걸쳐 불법탈출자들의 동독국적을 말소하는 법을 제정하여, 이들이 이미 동독 형사범의 적용대상에 제외되어 있었다.<sup>150)</sup> 하지만 동독방문비자의 발급 자체가 이들에게 거부되었기 때문에 동독입국은 사실상 불가능했다. 또한 정치범이나 서독으로 추방된 사람은 자신의 자녀양육권을 박탈당하였다. 그래서 이들 자녀들은 강제적으로 입양되기도 했다.

동독은 동독주민의 서독방문을 최대한 제한했고 동서독 상호 방문여행에서 주민접촉을 막으려 했다. 예를 들어 동독당국은 급박한 가사사유로 서독을 방문하려는 동독주민들을 회유하여 여행을 포기하도록 하였고 대다수 방문신청자들을 비밀소지자로 분류하여 서독여행을 가로막기도 했다.<sup>151)</sup> 나

150) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Innerdeutsche Beziehungen: Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Deutschen Demokratischen Republik, 1980-1986* (Bonn: Gesamtdeutsches Institut, 1986), p. 118.

151) 통일원, 『인권관련 법규 및 동·서독 사례연구』, 324쪽.

아가 동독주민들의 서독 단체방문에는 비밀경찰요원이 동행하여 감시함으로써 동서독 주민사이 자유로운 접촉이 제한받을 수밖에 없었다.

동독의 반체제인사들은 1970년대 중반부터 본인의 의사에 반하여 서독으로 강제이주 당하면서 그들의 거주이전의 자유는 현저하게 침해당했다. 동독은 반체제인사들에게 이주신청서를 내도록 강요했으며 이를 거부할 경우 형사적 처벌의 위협을 가했다. 이처럼 추방당한 정치범과 반체제인사는 물론이고, 탈출한 자나 공식적 이주자들도 동독의 재방문은 원칙적으로 허용되지 않았음은 물론이다.

## 나. 종교, 언론의 자유에 대한 침해

시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(B규약) 제18조는 “모든 사람은 자신의 종교와 세계관에 따라 의사를 표현하고 행동할 수 있으며, 이 권리는 국가안보 및 공공질서 유지를 위한 예외적 경우를 제외하고 모든 사람이 자신의 종교와 세계관에 따라 의사표현 및 행동을 할 권리를 가진다.”고 규정하고 있다. 동독은 동독인의 이러한 권리를 보장하고 있다고 끊임없이 주장해 왔다. 그러나 이는 이론상으로도 믿기 어렵다. 왜냐하면 종교를 ‘인민에 대한 아편(Opium für das Volk)’이라 비난했던 마르크스의 이론을 독일사회주의통일당(SED)이 통치이념으로 신봉하고 있었고, 또한 헌법에 규정된 ‘당의 영도 원칙’에 따라 동독 내 모든 사상을 지도할 수 있는 권능을 지니고 있었기 때문이다. 동독당국은 교회에 대해 사회주의국가의 주권, 헌법 및 질서를 존중할 것을 요구했다.<sup>152)</sup> 그러나 동독정권은 종교단체에 대한 직접적인 탄압을 자제했다. 하지만 개인의 신앙고백이나 교회의 보호아래 반체제활동을 벌이는 인사들은 자신의 종교의 자유가 교묘히 침해받는 경우를 경험해야 했다. 개신교 신앙을 공개적으로 고백하는 부모는 자신의 자녀들이 고등교육기관에 진학하는 데 불이익을 받아야 했고, 또 깊은 신앙심을 가진 자들은 교사임용 자체가 힘들었다. 다만 동독지역이 개신교의 발생지로서 오랜 종교적 전통을 유지했기 때문에 동독당국은 교회에 대해 매우 조심스러운 태도를 취했을 뿐만 아니라 국제적 여론 때문에 교회를 공개적으로 박해하는 것은 사실상 쉽지 않았다. 그래서 교회는 일정부분 자율

---

152) 김학성, “인권의 관점에서 본 독일통일,” 한국인권재단편, 『한반도 평화와 인권 2』(서울: 사람생각, 2002), 261쪽.

성을 확보할 수 있었기 때문에 반체제 인사 개개인의 인권까지 모두 보호한다는 것은 불가능했지만 평화운동, 환경보호운동 등과 같은 단체 활동에 대한 바람막이 역할은 제한적이거나 할 수 있었다.

#### 다. 의사표현의 자유 제한

시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(B규약) 제19조 2항에는 정보의 자유로운 취득과 전파 및 의사표현의 자유가 보장되어 있다. 동독헌법 제21조 제1항도 헌법의 기본원리에 상응하여 의사표현의 자유가 보장된다고 규정되어 있었다. 이는 의사표현의 자유가 동독헌법의 기본원리에 해당하는 당의 영도 원칙, 개인과 국가이익의 합일, 동독과 소련의 동맹관계 등에 반하지 않았을 때 비로소 보장된다는 것으로 사실상 국제인권규약에 규정된 의사표현의 자유가 현저히 제한받고 있다는 의미이다.

또한 동독에서 의사표현의 자유는 구체적으로 형법에 의해 제한받고 있었다. 1980년대 초 국제사면위원회에 따르면 동독에서 매년 약 200여명 발생하는 정치범 중에서 약 50%는 체제에 대한 비판발언으로 수감되었다. 의사표현의 자유를 침해하는 동독의 법적조치에는 동서평화운동 연대를 위한 집회개최에 대해 형법 제99조의 ‘국가반역정보·자료유출죄’ 또는 제 219조의 ‘불법 외부인사 접촉죄’, 반체제 지식인들의 체제비판에 대해서는 ‘간첩죄’를 그리고 공산주의 이념의 새로운 분파를 형성하거나 다른 이념을 유포한 경우에는 ‘반국가 선동죄’를 각각 적용하여 처벌했다.<sup>153)</sup>

의사표현의 자유에 대한 동독당국의 제한으로 가장 많은 직접적인 피해를 입은 부류는 작가들이었다. 국제여론의 의식해 반체제 내지 저항 작가들에 대한 철저한 제재는 힘들었다. 그러나 동독당국은 사전검열제라는 도구를 사용하여 체제비판적인 작품에 대해 사전검열을 통해 출판을 금지하는 방법을 사용했다.

#### 라. 신체의 자유에 대한 제한 및 가혹행위

시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(B규약) 제14조에는 재판의 공개, 변호사의 선임 및 변호업무에 대한 피고인의 알 권리를 보장하고 있다. 동

153) 통일원, 『인권관련 법규 및 동·서독 사례연구』, 324~325쪽.

독에서는 이러한 국제인권규약의 규정과 달리 정치적 사유에 의한 구금이나 처벌이 빈번하게 이루어지면서 신체의 자유가 침해받는 경우가 자주 발생했다. 정치범은 심문과정에서 변호인의 접견이 아예 금지되거나 방해를 받기도 했다. 심지어 비밀경찰에 의해 이루어진 심문 조서의 내용이 사실에 일치하지 않더라도 피의자는 그 조서에 서명을 강요당했다. 그리고 기소장이나 기소의 법적 근거가 피고인에게 문서로 열람되지 않고 단지 구두로 전달되는 사례도 비일비재했다. 재판이 시작되어도 공개재판은 형식에 불과했고, 재판이 공개되더라도 가족, 친지들은 배제되고 선발된 당의 간부 혹은 비밀경찰요원들만이 방청객으로 허용되는 경우도 있었다.

시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(B규약) 제7조는 고문, 비인간적 가혹행위 및 처벌을 무조건 금지한다고 규정하고 있다. 가혹행위와 고문은 동독의 법적 그리고 도덕적 기준에 합치되지 않는 것이기 때문에 동독은 유엔인권위원회 보고서를 통해 가혹행위 또는 고문이 자국에서 결코 행해지지 않는다고 주장을 했다. 간혹 가혹행위에 대한 사례가 알려지기도 하였으나 국제적 기준에서 심각한 수준이라 판단하기는 어려웠다. 그러나 고문이 가혹행위는 일반적으로 기소가 행해지기 이전의 체포 및 구금단계에서 발생했다. 이 단계에서 특히 정치범들은 비밀경찰로부터 육체적·정신적 가혹행위를 당했으며, 필요한 경우에 가족과 친지들을 구속하겠다는 위협하는 인권침해의 사례가 제시되기도 했다.<sup>154)</sup>

### (3) 동독 인권상황에 대한 서독의 정책과 실천

분단초기 서독은 동독에 대한 압박으로 동독 인권문제에 간여하려 했지만 그 성과는 기대에 미치지 못했다. 1960년 중반 ‘접근을 통한 변화’ 정책에 이어 1970년대 동서독기본조약과 긴장완화로 인해 서독이 동독의 인권 문제에 개입할 수 있는 공간이 확보되었다고 할 수 있다. 특히 독일의 분단과 통일을 극복하기 위해 브란트에 의해 제기된 신동방정책은 일방적인 압박보다는 정치적, 경제적 수단과 함께 조용한 협상을 통해 동독의 인권상황을 개선하려 노력했다. 이후 서독당국은 동독주민들의 실질적인 인권개선을 위해 변함없이 화해정책을 견지했다. 이러한 노력은 동독당국으로 하여금 인권상황을 개선하는 결과를 가져오기도 했다.<sup>155)</sup>

154) 위의 책, 328쪽.

그러나 동독 인권문제가 서독의 노력만으로 개선될 수 있었을 가능성은 기대하기 어려웠을 것이다. 왜냐하면 냉전체제가 지속되는 가운데 국제사회의 협력 없이 동독의 자유와 인권 문제에 서독정부가 독자적으로 개입할 여지는 상당히 제한받을 수밖에 없었기 때문이다. 그래서 서독은 자신의 내부역량을 적극적으로 활용하면서도 다른 한편 유엔 등 국제기구에 간접적으로 문제를 제기하는 방법으로 동독인권 개선을 추구하는 이중적 정책을 취했다.

## 가. 내적 수단을 통한 서독의 대동독 인권정책

### ① 서독 기본법의 인권원칙과 동독의 인권

서독은 기본법의 전문과 제1조에서 인간의 존엄에 대한 보호를 규정하여, 인권은 어떤 경우에도 보장되어야 할 기본법의 가장 중요한 원칙으로 삼고 있다. 민주주의, 사회국가, 연방제 등 기본법의 제 원칙도 결국 인간존엄의 보호를 위해 그 존재 이유를 가질 수 있다. 때문에 인권보장은 어떤 제도보다 우선시되어야 하는 것이다. 서독 기본법 제1조의 ‘인간존엄의 불가침성’(Unantastbarkeit der Menschenwürde)을 존중하고 보호하는 것은 국가권력의 과제로 제시되고 있다. 그래서 서독인은 인권을 모든 인간 공동체의 토대이며 평화와 정의의 기초로 확신하고 있다.<sup>155)</sup>

따라서 서독은 동독이 주장하는 인권개념의 차별성에도 불구하고 인간존엄의 전제가 되는 자유의 보장을 시종일관 대동독의 인권정책에 대한 출발점으로 삼았다. 서독은 스스로 체제반대자의 인권 보장과 다원화된 제도의 참여를 보장하면서 동독의 인권개선에 정책적으로 심혈을 기울였다. 사유재산제의 인정으로 부의 불균등 분배가 동독과 비교하여 그 정도가 지나치다는 비판에 맞서 정치적 기본권의 확보를 통해 사회·경제적 권리를 실

155) 동독의 이러한 행동변화 배경에는 서독의 노력보다는 동독당국의 실리적 계산이 뒷받침하고 있다고 볼 수 있다. 동독은 먼저 자국의 인권개선 조치를 통해 동독당국의 국제적 위상을 높임으로써 국제사회의 당당한 구성원으로 인정받을 수 있었고, 또한 서독으로부터 차관과 고정된 비상업적 이익(비자신청비, 우편 및 전화통화료, 통과도로와 철도 사용료 등)과 같은 경제적 이익을 확보할 수 있었다. 마지막으로 동독주민의 서독방문을 완화하여 그들의 체제에 대한 불만을 부분적으로 해소하려 했기 때문이다. 김학성, 앞의 글, 86~87쪽.

156) Hesse, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl., (Heidelberg: C. F. Müller, 1999), pp. 55~56.

현할 있다는 반론을 내세우면서, 동독주민이 서독수준의 인권을 향유할 수 있도록 개선되어야 한다는 주장을 포기하지 않았다.<sup>157)</sup> 그래서 1972년 체결된 동서독기본조약 제2조에서 상호 직접적인 구속력에 제한이 있었지만 동서독은 유엔헌장에 규정된 인권 보호의 목표와 원칙을 따르도록 규정했다.

## ② 서독 연방헌법재판소의 결정에 따른 동독의 인권정책

1972년 동서독 기본조약을 체결에 대해 서독의 보수야당은 동독의 국가 인정은 동독주민의 자유와 인권 억압을 합법적인 것으로 인정하는 결과를 초래할 수 있기 때문에 기본조약은 위헌이라며 연방헌법재판소의 결정을 요구했다. 연방헌법재판소는 기본조약 자체에 대해서는 합헌결정을 내리면서, 동독의 기본적 인권보장에 대해 몇 가지 중요한 결정을 내렸다.

먼저 동서독인들에 대해 편지 비밀 및 우편, 통신 비밀을 침해할 수 없다는 서독 기본법 제1조 제1항을 존중해야 하며, 서독 기본법 제5조 제1항에 규정된 자유로운 의사표현과 정보교환의 자유를 제한할 수 없다.

둘째, TV 및 라디오의 프로그램 제작과 방송을 위해 동독이 원하지 않는 단체가 결성되어 동서독기본조약의 정신에 상응하지 않는 목적을 가지고 행해지는 선전활동에 대하여 동독이 내정간섭에 의한 기본조약의 위반이라는 주장을 내세워 동 단체의 방송활동을 금지할 것을 요구할지라도 서독은 기본법 제5조에 따라 이를 금지 또는 제한할 수 없다.

셋째, 이는 결사의 자유에도 적용된다. 즉 동독이 원하지 않는 목적을 가지고 결성된 단체가 기본조약의 정신에 반하는 선전활동에 대해 동독이 내정간섭을 이유로 이 단체의 활동을 금지시킬 것을 요구할지라도, 서독은 이 단체가 기본법 질서를 준수하는 한 그 활동을 금지 또는 제한할 수 없도록 했다.

넷째, 서독의 내정간섭을 내세워 동독이 서독의 자유민주주의적 기본질서에 근거한 서독인의 이익표출을 제한하려는 모든 시도는 오히려 동독이 기본조약을 위반하는 것으로 보아야 한다.

다섯째, 동서독 사이 놓여있는 국경선의 현실, 즉 장벽, 철조망, 긴 죽음선, (탈출자에 대한) 사격명령은 기본조약에 전혀 합치하지 않다는 사실이

---

157) 김성윤, “독일연방공화국(이하 서독)의 대독일 민주공화국(이하 동독)의 인권정책사례에 관한 연구,” 『정책과학연구 6』(단국대학교정책과학연구소, 1994), 32~33쪽.

명확하게 인식되어야 한다. 이런 의미에서 이 조약은 서독정부가 이러한 비 인도적 관계를 바꾸고 나아가 해소하기 위해 서독 기본법상 의무를 준수하면서 가능한 모든 것을 행하도록 법적근거를 부여한다.<sup>158)</sup>

그러나 서독연방헌법재판소의 결정은 서독주민뿐만 아니라 동독주민에게도 그 효력이 미칠 수 있을 때 동독주민의 인권보호를 위한 법적 담보를 확보할 수 있다. 그러나 동서독 기본조약은 동서독주민의 국적문제를 명확하게 규정하지 않았다. 또한 서독 기본법 제23조는 서독 기본법의 적용지역을 서독지역에 한정하고 있었다.<sup>159)</sup> 동독주민이 서독 기본법에 의해 인권보호를 받기 위해서는 기본법이 적용되는 서독지역으로 들어와 있어야만 했다. 동독지역에 거주하는 동독주민에게 서독 기본법이 규정하고 있는 인권 보장을 동독당국에 요구하는 것은 사실상 법적 실효성이 없었다. 따라서 연방헌법재판소의 결정은 동독 인권상황 개선에 한계를 보일 수밖에 없었다.

이러한 한계를 인정하더라도 서독 기본법이 담고 있는 인권보장과 이를 확인한 서독 연방헌법재판소의 결정에 따른 서독의 대동독 인권정책이 무의미한 일이라 평가할 수는 없을 것이다. 내독관계의 틀 속에서 공개적 또는 비공개적 방식을 통해 동독 인권상황을 개선하려 했던 서독의 노력은 직간접적으로 영향력을 미쳤고 또한 변화를 가져 올 수 있었기 때문이었다.

### ③ 동독주민의 거주이전 및 여행의 자유 확대에 대한 서독의 지원

#### <동독주민의 탈출에 대한 지원>

1945년 이래 전문 인력들이 동독을 계속 빠져나가면서 당시 소련점령군은 연합국에 양 점령지역 사이의 군사분계선을 잠정적으로 차단할 것을 요청하여 1946년 분계선은 봉쇄되었다. 1952년 5월 동독이 국경에 관한 시행령을 제정하면서, 동서독 군사분계선 사이의 통행이 완전히 제한을 받게 되었다.<sup>160)</sup> 1949년 동서독 정부의 수립이후에도 상호방문은 가능했다. 점령시기 각 지역의 점령군 행정당국이 발부했던 점령지역간 여행증명서 제도가 정부수립 이후에도 지속되었기 때문이다. 서독정부는 양 지역주민들의 상호

158) Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31.7.1973 zum Grundlagenvertrag zwischen der BRD und der DDR(2 BvF 1/73), p. 179(a-e) [www.gesundes-deutschland.de/bvg.pdf](http://www.gesundes-deutschland.de/bvg.pdf) (검색일: 2010.06.26).

159) 기본법의 적용범위를 규정한 제23조는 독일의 통일로 1990년 8월 31일 폐지되었다.

160) 통일원, 『동서독 교류협력 사례집』(서울: 통일원, 1993), 297~299쪽.

방문을 적극 권장하였던 반면에 동독은 이어지는 동독주민의 탈출 때문에 다양한 방법으로 통제하려 했다. 특히 1950년대에는 동독의 노동력 감소를 우려할 정도의 대규모 동독주민이 서독으로 탈출했다. 동독당국의 여행통제는 1953년 6월 동독 노동자 봉기를 계기로 약간 주춤하다, 동독주민의 탈출이 계속되자 다시 여행통제를 강화했다.<sup>161)</sup> 아울러 1961년 동독정부는 베를린 장벽설치를 결정하고 베를린주민들 사이의 왕래조차 철저히 제한했다. 1972년 동서독 기본조약 체결로 동서독관계가 정상화되고 교류협력이 이루어졌지만 체제안정을 고려한 동독당국은 국경 차단을 더욱 강화하였다. 국경차단으로 인한 동독주민의 거주이전의 자유는 베를린장벽이 무너진 1989년 11월전까지 계속되었다. 그러나 1950년부터 1989년까지 동독에서 서독으로 들어온 동독주민은 490여 만 명에 이른다.<sup>162)</sup>

동독주민의 탈출에 대해 서독은 그들의 인권보호를 위해 탈출을 도왔고, 또한 탈출자들이 서독사회에 원만하게 정착할 수 있도록 지원했다.

먼저 서독주민이 동독주민의 탈출을 돕는 행위를 서독당국은 기본법 제 11조에 보장된 거주이전의 자유(Freizügigkeit)에 근거하여 불법으로 다루지 않았다. 그래서 베를린 장벽설치 이후에도 인도적 차원에서 서베를린 주민들은 동베를린 주민의 탈출을 무상으로 지원해왔다. 동서독 기본조약이 체결되기 직전인 맺은 1971년 12월의 '통과협정(Transitabkommen)'<sup>163)</sup>과 1972년 5월의 '교통협정(Verkehrsabkommen)'<sup>164)</sup>으로 서독지역과 서베를린 사이의 통행도로를 이용한 동독주민의 탈출이 빈번하게 발생하였으며, 그 과정에서 동독주민이 탈출지원에 대한 대가를 서독주민 혹은 단체들에게 지불하는 계약행위까지 이루어졌다. 이에 동독당국은 인신매매행위라 비난하면서 협정들을 악용하는 행동을 중지하도록 서독당국에 요구했다. 서독정부는 기본법에 보장된 거주이전의 자유보장의 관점에서 탈출지원을 불법으로 간주하지 않았다. 또한 서독연방대법원도 통과·교통협정들은 개인의 권리의무를 규율하는 것이 아니라 동서독 사이의 국가관계를 규정한 것이기 때문에 탈출지원이 법적 금지사항이 될 수 없다고 판결했다.

다음으로 서독정부는 기본법 적용범위를 규정하고 있는 기본법 제23조

161) 민족통일원, 『동서독 인적 교류 실태 연구』(서울: 웃고문화사, 1996), 11쪽.

162) 김영윤, 앞의 글, 289쪽.

163) 'Transitabkommen'에 대해 상세한 것은 <http://de.wikipedia.org/wiki/Transitabkommen>(검색일: 2010.06. 29).

164) 협정 텍스트 및 부속서 내용은 Rauschnig, Dietrich, *op. cit.*, pp. 218~225 참조.

와 국적법에 따라<sup>165)</sup> 동독에서 탈출한 주민이 서독주민으로서의 시민적 권리를 가질 수 있는 법적 근거를 제공했고 또한 그들의 서독 정착을 도왔다. 때문에 동독주민이 서독으로의 탈출과 이주를 결심하는 데 적지 않는 작용을 했다. 또한 서독정부는 이를 위한 규범적 근거도 마련했다. 그것은 바로 1950년 8월 22일 제정한 '긴급수용법(Gesetz über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet, 1961년 부분개정)<sup>166)</sup>과 1951년의 '긴급수용법시행령(Verordnung zur Durchführung des Notaufnahmegesetzes)<sup>167)</sup>이다. 이주·탈출주민들은 긴급수용법에 근거하여 수용절차도 선별적 허가방식이 아닌 간단한 신고와 기록 방식을 통해 서독국민의 국적을 취득하게 되었다. 베를린장벽 구축이후 이탈민의 거주신청이 기각되는 사례는 없었다. 동독의 이탈민의 수용업무는 서독연방행정청(Bundesverwaltungsamt)이 담당했다. 또한 이들은 서독 각 주정부의 경제적 조건 등을 감안하여 서독 각 지역으로 적절히 분산되어 정착하게 되었다. 동독으로부터 오는 모든 탈출·이주민은 기본법이 규정하고 있는 국민의 기본적 권리를 주장할 수 있었다.<sup>168)</sup>

동독 이탈주민에 대한 서독정부는 그들의 서독사회에 대한 적응력을 높이는 데 그 초점을 맞추었다. 그래서 지원의 목표는 사회보장제도 관련법규의 근거에 따라 이탈주민이 서독에서 생활안정을 찾을 수 있도록 하고 그와 함께 서독사회에 자연스럽게 동화될 수 있는 재사회화에 있었다.<sup>169)</sup>

### <동독주민의 서독여행에 대한 지원>

동독주민의 서독여행 및 방문 자유화에 대한 서독의 요구에 동독당국은 1972년 통행협정과 기본조약 체결이전에는 연금수혜자의 4주간의 친지방문 허용 및 공식적 이주허가, 통과사증협정 등과 같은 조치를 통해 소극적이지만

165) 그래서 동독을 떠나 서독으로 탈출하거나 이주한 동독주민들은 별다른 국적취득 절차를 거치지 않고 서독국민의 지위를 갖게 서독에 정착할 수 있었다. 또한 서독정부에 의해 그들에 대한 다양한 정착지원이 이루어 졌다.

166) 이 긴급수용법은 Bundesgesetzblatt Teil I, Jahrgang 1950, Nr. 36  
[http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl](http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl) (검색일: 2010.06.30) 참조.

167) 이 시행령은 Bundesgesetzblatt Teil I, Jahrgang 1951, Nr. 28  
[http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl](http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl) (검색일: 2010.06.30) 참조.

168) 통일원, 『인권관련 법규 및 동·서독 사례연구』, 288~292쪽.

169) 보다 상세한 동독 이주·탈출주민에 대한 서독정부의 정착지원 제도는 김영윤, “구동독 이탈 주민에 대한 구서독 정부의 정착 지원,” Ziemek, Marc 엮음, 『북한이탈주민 리포트: 먼저 온 미래』 (서울: 늘품플러스, 2009), 192~200쪽 참조.

만 긍정적으로 반응했다. 이러한 대응은 서독의 동독 불인정 정책을 타파하려는 공여지책 중의 하나로 판단할 수 있다.

기본조약 체결이후 동독당국은 표면적으로는 동독주민들의 서독 여행을 규제하는 '차단정책'을 내세웠지만, 인권침해에 대한 국제적 비난을 모면하면서 동시에 서독으로부터 경제적 이익을 얻을 수 있었기 때문에 실제로는 여행규제조치를 대폭 완화하였다.<sup>170)</sup>

1980년대 신냉전으로 인해 동독주민의 서독방문은 일시적으로 주춤했지만, 1983년부터 시작된 신냉전 분위기의 호전과 서독정부의 대동독 차관 약속 등으로 동독당국은 서독방문에 대한 규제를 대폭 완화했다. 그 결과 1984년부터 일반 동독주민들도 서독의 친지를 방문할 수 있게 되었고, 방문 기간도 연간 총 30일에서 60일로 연장되어 허용되었다.

서독정부는 동독에서 넘어오는 여행자나 방문자를 배려하여 여러 재정적 지원을 아끼지 않았다. 서독정부가 동독여행객에게 지원한 재정적 지원은 동독주민의 방문에 1인당 100마르크의 환영금(Begrüßungsgeld)을 지급하였고, 그 외에 여행경비, 의료지원, 여행도중 사망에 대한 지원 등도 있었다. 그리고 비정부기구가 제공한 지원으로는 서독적십자사 봉사센터나 교회 단체들은 동독여행자들의 여행안내나 여행도중 발생한 질병에 대해 구급조치를 받을 수 있도록 조직적으로 활동했다.

이러한 지원조치를 통해 동독주민들의 서독여행을 더욱 장려하여 동서독 주민들 사이의 교류를 확대하고 상호이해의 폭을 넓힘으로써 서독은 독일민족의 동질성 회복을 도모하면서 미래의 통일통일을 오래전부터 준비하기 시작해왔다고 평가할 수 있다.

### <이산가족의 재결합에 대한 지원>

동독주민의 거주이전과 여행의 자유를 위한 서독의 지원은 동독주민의 또 다른 인권침해 상황을 가져왔다. 바로 이산가족 재결합(Familienzusammenführung)의 문제이다. 서베를린 또는 서독지역으로 홀로 일 자리를 찾아 넘어와 있던 동독주민은 1961년 동독당국이 베를린장벽을 쌓은 결과 가족들과 생이별을 하게 되면서 독일의 이산가족문제가 생겨났다. 먼저 서독에

170) 이 당시에도 서독방문 동독주민은 여전히 대부분 연금수혜자들이었다. 그러나 방문기간이 대폭 확대됨으로써 이들은 1년에 여러 번에 걸쳐 총 30일 범위 내에서 서독 또는 서베를린을 방문할 수 있었다. 또한 이때부터 연금수혜자가 일반 동독주민들도 긴급한 가사사유가 발생할 경우 당국의 허가를 얻어 서독지역 방문할 수 있었다. 김학성, 앞의 글, 91쪽.

있던 이산가족 당사자가 적십자사를 통해 동독에 남아 있는 가족의 서독이주를 타진해보지만, 동독당국은 오히려 이들의 조속한 동독귀환을 요구하면서 가족의 서독이주를 단호히 거부했다.<sup>171)</sup> 그리고 1963년부터 시작된 동독 정치범 석방을 위한 동독당국과의 비밀거래에 따라 서독이주가 허용된 정치범들의 이산가족 재결합도 인권개선 차원에서 서독당국이 풀어야할 당면 과제였다.

그래서 서독정부는 인도적 사업의 일환으로 이산가족의 재결합을 위해 이산가족의 상봉 그리고 동독에 남아 있는 가족들의 서독이주를 정책적으로 추진하게 된다. 왜냐하면 이들 동독주민의 서독이주를 해결하는 것은 서독정부가 인도주의적 관점에 따라 해결해야 할 동독인권 개선의 최우선 사업이었기 때문이었다.

먼저 서독은 동독의 국제법적 지위 공고화를 우려한 일부 우파 정치세력의 반대로 인해 서독연방정부가 아닌 베를린시 당국이 당사자가 되어 동독정부와 1963년 12월 17일 '통과사증협정(Passierabkommen)'을 체결했다. 그 과정에서 서독정부는 동독에 대한 경제지원 가능성을 제시하면서 베를린시 당국을 측면 지원했다. 이 협정에 따라 동독정부는 1964년 연금수혜자에게 이산가족 방문을 위해 서독지역 또는 서베를린을 1년에 한번 여행할 수 있음을 결정했다. 그리고 이들은 동년 11월 2일 서독지역을 방문하여 처음으로 이산가족을 상봉하게 된다.<sup>172)</sup>

다음으로 서독으로 이주해온 동독정치범들의 이산가족 재결합은 서독정부가 비밀리에 추진했던 정치범 석방의 기존 대화통로와 은밀한 협상을 통해 동독에 남아있던 가족의 서독이주를 성사시켰다. 이러한 결과는 1965년 이루어진 서독의 동독회사에 대한 최초의 장기융자 제공을 조건으로 추진되어 결국 1964년 2천여 명의 정치범 자녀들의 순조로운 서독이주로 나타났다. 이런 가족의 재결합의 경우 일인당 100,000마르크가 따로 지불되었다.<sup>173)</sup> 이것은 사실상 대가성을 전제로 추진되었던 서독의 이산가족 재결합 정책의 성공적 결과로 평가할 수 있을 것이다.<sup>174)</sup> 1965년부터는 동독에 남겨진 정치범의 자녀는 물론 부부, 약혼자 등에 대한 추가 이주협상이 이루어

171) 민족통일원, 앞의 책, 25쪽.

172) Geschichte der DDR (1961-1970)

[http://de.wikipedia.org/wiki/Geschichte\\_der\\_DDR\\_\(1961%E2%80%931970\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Geschichte_der_DDR_(1961%E2%80%931970))(검색일: 2010.06.30)

173) 손기웅, “동서독간 정치범 석방거래,” 『통일정세분석 2005-15』(서울: 통일연구원, 2005), 5쪽.

174) 김학성, 앞의 글, 89쪽.

어졌고, 그 결과 1970년에 이르기까지 대략 2,700여명이 서독으로 이주하여 이산가족 재상봉이 성사되었다. 인도적 차원의 이산가족 재상봉에 대한 서독의 이러한 노력에 편성하여 당시 동독당국은 부부가 각각 동서독에 달리 살게 되면서 부모 중 어느 한 사람과 동독에 남게 된 약 800명에서 1000명에 달하는 아이들을 위한 생계비 지원을 서독에 적극적으로 요구했다. 1969년 특별협상을 통해 약 5백만 마르크의 생계비가 동독에 전달되었다.

### <비밀거래를 통한 동독정치범의 석방 및 인도>

서독이 동독의 인권상황 개선을 위해 추진했던 여러 다양한 정책에서 핵심부분 중 하나는 바로 '동독정치범 석방을 위한 거래(Häftlingsfreikauf)'<sup>175)</sup>라 할 수 있다. 이는 반체제활동을 하다 투옥된 동독정치범을 서독으로 자유롭게 이주시키기 위해 서독정부가 금전이나 상품을 동독에 지불하는 거래였다. 이 거래를 서독에서 '특별사업'(Sondergeschäft)으로 지정하여 비밀리에 추진되었다. 1963년부터 시작된 정치범 석방거래는 '접근을 통한 변화'라는 유연한 대동독 정책의 영향으로 빌리 브란트 수상이 집권한 1969년부터 더욱 활발하게 진행되어 통일직전까지 계속되었다.<sup>176)</sup> 정치범 석방거래가 이루어지기 직전인 1962년 당시 동독에는 12,000여명의 정치범이 수감되어 있었으나 석방거래를 통해 1964년에서 1989년 사이 총 33,755명이 석방되었다. 동독붕괴 직전인 1989년에는 2,000명 내지 2,500명의 정치범이 동독에 남아있었던 것으로 알려졌다.<sup>177)</sup>

서독정부는 1955년 연방내독관계성(Bundeministerium für innerdeutsche Beziehungen) 산하에 '사범 보호국'을 창설하여 동독정치범들을 석방시키기 위한 본격적 활동을 벌였다. 정치범의 인적사항과 판결에 대한 정보는 동독

175) 보다 상세한 독일문헌은 Wölbern, Jan Philipp, "Die Entstehung des "Häftlingsfreikaufs" aus der DDR, 1962~1964," *Deutschland Archiv*, Nr. 41(2008), pp. 856~867; Brinkschulte, Wolfgang/Gerlach, Hans Jürgen/Heise, Thomas, Freikaufgewinnler, *Die Mitverdiener im Westen*(Frankfurt/M.: Ullstein Report, 1993); Rehlinger, Ludwig A. Freikauf. *Die Geschäfte der DDR mit politisch Verfolgten*(Frankfurt/M.: Ullstein Verlag, 1991), pp. 9~67 참조.

176) 정치범 석방을 위해 서독이 동독에 지불한 것은 주로 물자였다. 1977년까지는 1인당 약 40,000마르크 그리고 그 후 거래가격이 올라 약 95,000마르크가 지불되었다. 1963년 첫 거래에서는 동독당국의 요구를 수용하여 340,000마르크의 현금이 지급되었고, 1964년과 1965년에는 상당액의 현금과 일부 열대과일들이 건네졌으나, 이후 석유, 기계 등 고가 공산품이 지불되었다. Häftlingsfreikaufe aus der DDR, <http://www.stiftung-g-aufarbeitung.de/downloads/pdf/freikauf.pdf>(검색일: 2010.07.01), p. 4.

177) Wendt, Hartmut, "Die deutsch-deutschen Wnderung," *Deutschland-Archiv*, Nr. 4(1991), p. 390.

의 정당, 노조, 교회 그리고 동독주민들의 개인적 호소를 통해 입수되었다. 석방거래의 대상은 체제저항운동으로 투옥된 자 그리고 불법으로 동독을 탈출하려다 투옥된 자 등 분단에 의해 발생한 정치박해자로 한정했다. 석방거래에 필요한 비용은 모두 연방내독관계성의 예산으로 충당되었고, 동독당국의 위신을 고려하여 철저히 비밀협상으로 이루어졌다. 동서독간의 비밀협상과 관련하여 구체적인 문서 교환 혹은 조약체결도 없었다.<sup>178)</sup> 초기 사법보호국은 동독 변호사를 통해 재판과정과 사면신청 등에서 정치범의 법률적 구조에 집중했다. 이런 과정에서 1962년 동독정권이 물질적 대가를 조건으로 정치범을 석방할 용의가 있다는 사실을 서독에 먼저 타진함으로써 본격적인 정치범 석방거래 협상이 시작되었다. 동독당국이 제시한 정치범 석방에 물질적 대가지급의 공식적 근거는 동독에서 고급인력을 양성하기 위해 국가가 그 동안 이들에게 투자한 비용을 보상받는다라는 것이었다. 정치범으로부터 야기될 체제에 대한 부정적 영향을 줄이면서 반면 경제적 이득을 취하려 했던 것이 비밀협상을 수용한 동독의 진정한 본심이었을 것으로 짐작된다. 서독정부 역시 비밀협상에 의한 정치범 석방거래를 하는 동안 국제적 논의를 통해 동독 인권침해문제를 해결하려는 시도는 자제하려 했다.<sup>179)</sup>

비밀협상의 창구는 서독에서는 연방내독관계성 차관이었고, 동독에서는 정부관계자가 직접 나서지 않고 동·서베를린(각각 1952년과 1955년)에서 동시에 변호사자격을 인정받고 있었던 포겔(Wolfgang Vogel)을 대리인으로 내세워 1989년 통일 때까지 지속되었다. 그래서 비밀협상이 정부의 공식차원에서가 아니라 한명의 변호사를 통한 형태를 취함으로써 표면상 동서독간의 정치적 관계는 별다른 영향을 받지 않았다.

1963년 첫 거래 이후 계속 늘어난 정치범 석방에 대한 엄청난 액수의 대가를 비밀리에 전달하는 것은 간단한 문제가 아니었다. 그래서 동서독이 함께 모색한 대안이 서독개신교의 동독개신교단 지원 통로를 통한 물질 지원방식이었다. 즉 서독정부가 인신매매에 직접적으로 관여한다는 비난을 피하고 외환을 동독에 직접 지급할 수 없다는 규범적 제한을 고려하여 종교단체를 활용한 물자공급방식을 채택했다.<sup>180)</sup> 그러나 서독에 의해 공급받은

178) 서독언론은 정치범 석방거래에 대한 비밀협상에 대한 정보를 갖게 되었지만, 인도적 차원에서 비밀을 유지해야할 필요성에 공감하여 통일이 될 때까지 기사화하지 않았다. 김학성, 앞의 글, 88쪽.

179) 손기웅, 앞의 글, 4쪽.

180) 동서독간 합의 된 물자공급의 실무는 슈투트가르트에 있는 독일신교연합회 산하 사회구호복지기

물자는 대부분 -총 34억 5천만마르크 중 21억 마르크- 국제시장에 재판매되어 외환을 확보하는 데 긴요하게 사용되었다. 이렇게 마련된 외환은 상당부분은 동독주민들을 위해서가 아니라 동독지도층의 수중으로 들어간 것으로 판명되고 있다.<sup>181)</sup>

그래서 비밀협상에 의한 정치범 석방거래는 결국 동독당국의 내적 정통성을 본질적으로 약화시키면서 1989년 체제붕괴 원인 중 하나로 작용했다는 정치적 의미가 무시될 수 없을 것이다.

### <동독의 인권침해행위에 대한 서독의 감시-잘쯔기트의 중앙기록보존소>

독일분단과 함께 서독은 동독당국에 인권침해행위를 국제기구에 고발하면서도 앞서 밝힌 것처럼 다양한 방법을 동원하여 동독주민의 인권상황을 개선하려 노력했다. 서독정부는 이러한 조치들과 별도로 서독으로 향한 동독탈주자들에 대한 동독당국의 인권침해행위를 상세하고 구체적으로 기록·문서화하여 보존함으로써 동독의 인권침해행위를 철저히 감시하려 했다. 모든 수단을 동원하여 밝혀진 동독의 인권침해행위에 관한 자료는 차후 있을 수 있는 동독의 인권침해기관 종사자에 대한 형사소추를 위한 사법조치의 중요한 입증수단이 되는 것이었다.<sup>182)</sup>

이러한 목적으로 1961년 서독은 동독과 긴 국경선을 마주한 니더작센(Niedersachsen)주의 잘쯔기터(Salzgitter)시에 동독당국의 인권침해에 대한 기록과 보존을 임무로 한 ‘중앙기록보존소(Zentrale Erfassungsstelle)’를 설립하여,<sup>183)</sup> 동년 11월 24일부터 검사 1인과 보조인력 2인으로 구성되어 업무가 시작되었다. 운영에 소요되는 예산은 연방과 각 주들이 분담하였다.

설립초기부터 중앙기록보존소의 가장 기본적이고 핵심적인 업무는 베를린장벽과 동서독 국경에서 빈번히 발생하여 심각한 인권침해행위로 비판받았던 동독주민의 탈출을 막기 위한 동독 국경수비대의 총격행위에 대한 수집, 기록 보존에 한정되었다. 그러나 1968년 8월 연방과 각 주의 법무장관

---

구(Diakonie)가 맡았다. 비밀협상에서 석방될 정치범 수와 대가가 확정되면 이 기구가 서독회사에 위탁하여 동독이 원하는 물자를 국제시장가격으로 구매하여 동독에 공급하는 방식이었다. 위의 글, 7쪽.

181) 위의 글, 8쪽.

182) Sauer, Heiner/Plumeyer, Hans-Otto, *Der Salzgitter Report - Der Beitrag der zentrale Erfassungsstelle berichtet über Verbrechen im SED-Staat*, (München: Bechtle Verlag, 1991), pp. 34~39.

183) Sauer, Heiner/Plumeyer, Hans-Otto, *Ibid.*, pp. 23~33.

합동회의에서 형사소추가 가능한 동독의 폭력행위가 네 가지 유형으로 분류되어, 동독당국의 인권침해에 해당하는 폭력행위의 개념이 더욱 명확해졌다.

중앙기록보존소가 인권침해와 관련하여 조사를 통해 기록·보존해야 했던 영역은<sup>184)</sup> 첫째, 거주이전의 자유를 제한하고 나아가 인간존엄성을 고려하지 않고 독일사회주의통일당의 정책을 실현하기 위해 명시적 내지 묵시적으로 행하여진 모든 형태의 살인과 그 미수행위였다. 둘째, 정치적 이유로 기본적 개인인격을 심히 침해할 정도의 과도한 형벌을 부과하는 불법적 판결(Terrourteile)도 그 영역에 포함되었다. 그래서 기록·보존되는 대상의 부당한 판결은 1년 이상 자유형을 결정한 정치적 판결이었고 구류처분 등 가벼운 형벌을 부과한 정치적 불법판결은 기록대상에서 제외되었다. 그에 대한 정보는 주로 정치범석방 비밀협상을 통해 서독으로 넘어온 정치범의 진술에 근거하였다. 셋째, 가혹행위이다. 이는 동독의 정치적 억압체제 하에서 일상적으로 발생하는 현상으로서 수사 및 기소 과정이 진행되는 동안이나 또는 수형자의 집행과정에서 자행되는 유·무형의 가혹행위(Misshandlungen)를 의미한다. 넷째, 서독연방 형법전이 규정하고 있는 제220조의 '민족모살'(Völkermord), 제232조의 '납치'(Verschleppung), 제242조의 '정치적 무고'(politische Verdächtigung)에 적용되는 행위 등이었다.<sup>185)</sup> 그러나 중앙기록보존소는 실제로는 정치적 무고를 제외한 민족모살과 납치에 의한 인권침해행위를 전혀 기록하지 않았다. 또한 1975년 동독 정치범의 자녀들이 강제로 입양되는 일이 알려지면서, 중앙기록보존소는 이를 기록대상으로 할 것을 제안했다. 이 제안은 1976년에 개최된 주 법무부장관회의에서 거부되었다.<sup>186)</sup>

동독 인권침해에 대한 중앙기록보존소의 증거자료 수집은 정형화되어 있지 않아서 동원 가능한 모든 수단을 사용했다. 하지만 대개 연방국경수비대의 현장보고서(Lagerberichte des Bundesgrenzschutz),<sup>187)</sup> 동독 언론매체

184) 중앙기록보존소의 조사·기록 및 보존의 대상이었던 여러 구체적인 사례들에 대해서는 Grasemann, Hans-Jürgen, "Der Beitrag der zentralen Erfassungsstelle Salzgitter zur Strafverfolgung," Der Friedrich-Ebert-Stiftung(hrsg.). *Die Krinimelle Herrschaftssicherung des kommunistischen Regimes der Deutschen Demokratischen Republik*(1992), pp. 57~62 참조  
<http://library.fes.de/pdf-files/netzquelle/01280.pdf> (검색일: 2010.07.02).

185) Sauer, Heiner/Plumeyer, Hans-Otto, *Der Salzgitter Report*, pp. 31~33.

186) 윤여상·제성호, "서독의 동독 인권침해 기록사례와 한국의 원용방안: '북한인권기록보존소' 설치·운영을 중심으로," 『중앙법학』, 제8집 제1호(2006), 295쪽.

의 분석 및 동독상주 서독언론인의 활동,<sup>188)</sup> 피해자나 증인의 개인적 진술,<sup>189)</sup> 서독 각 주와 연방 정부의 조회요구와 정보의 분석심사,<sup>190)</sup> 기센목록(Gissen-Listen)<sup>191)</sup> 그리고 서독으로 탈출한 동독인민군들의 증언 등을 통해 동독 인권침해에 대한 증거자료가 수집되었다.<sup>192)</sup>

중앙기록보존소는 29년의 활동을 통해 축적한 동독의 인권침해에 대한 정보기록은 공식적으로 모두 41,390건으로, 연 평균 1,427건에 해당한다. 따라서 동독당국은 설립초기부터 중앙기록보존소의 폐지를 강력하게 요구해 왔다.

이러한 동독당국의 반응에도 불구하고 서독은 중앙기록보존소의 설립으로 동독당국에게 그들의 인권침해행위를 어떤 경우에도 간과하지 않는다는 강한 의지를 상징적으로 전달할 수 있었다. 또한 이 보존소의 존재와 활동은 인권침해의 행위당시에는 처벌을 모면할 수 있을지라도, 향후 당사자의 책임을 묻겠다는 심리적 압박수단으로 어느 정도 작용하였고, 그에 따라 동독 인권침해환경의 심각성을 완화하는데 기여했다는 평가를 받고 있다.<sup>193)</sup> 하지만 집행 강제력의 수반이 원천적으로 차단되었던 서독의 일방적 흡수 통일 이전까지는 동독당국의 인권침해에 대한 중앙기록보존소의 직접적이고 현실적 영향력에는 한계가 있을 수밖에 없는 것으로 판단된다. 다만 동

187) 동서독국경지대에서 발생했던 동독탈주자에 대한 동독국경수비대의 총격행위가 연방국경수비대로부터 보고되었고, 이를 중앙기록보존소는 동독의 인권침해행위에 관한 증거자료를 확인하여 기록했다.

188) 중앙기록보존소는 동독에서 출간되는 여러 잡지, 간행물 등 동독언론매체를 통해 동독의 인권침해행위를 수집하고, 서독언론의 동독에 대한 보도를 자료로 활용했다. 1973년부터 서독의 언론인은 동독 내에서 상주하며 특파원으로 활동을 할 수 있었는데 이러한 상주특파원이나 그 외에 동독 내에서 활동한 언론인들을 통해서도 인권침해사례의 수집이 가능했다. 법무부, 『통일독일의 구동독체제불법정산 개관』(서울: 법무부, 1995), 164쪽.

189) 중앙기록보존소는 동독주민들이 직접 또는 서독 친인척을 통해 편지와 전화를 포함한 구두 또는 서면으로 정보를 제공받아 동독 내에서 자행된 인권침해행위를 우회적으로 수집 하였다.

190) 1953년의 ‘형사사건의 독일역내 법·기관 협조에 관한 법률(Gesetz über die innerdeutsche Rechts-und Amtshilfe in Strafsachen)’ 제15조에 근거하여 동독탈주자가 동독의 법에 따라 형집행에 대한 불허신청이 있을 때 신청과 심리 절차를 위한 관련 자료를 중앙기록보존소는 이를 조회하여 보존할 수 있었다. 또한 서독 여러 정보기관들의 상호 업무협조 과정에서 논의되었던 동독의 인권침해행위는 중앙기록보존소에 전달되어 자료로 채택되었다.

191) 비밀협상을 통해 석방된 정치범 및 그 밖의 탈주자와 이주자를 위해 서독 기센에 마련된 중앙긴급수용소(Zentrale Notaufnahmelager für DDR-Flüchtlinge und Übersiedler)에 수용된 자들의 조사과정에서 획득한 인권침해사례도 수집되었다.

192) Sauer, Heiner/Plumeyer, Hans-Otto, *Der Salzgitter Report*, pp. 34~39.

193) 윤여상·이건호, “참여정부의 대북정책에 있어서 독일사회주의통일당 범법행위 중앙기록보존소의 의미: 탈북자 인권침해기록보존소의 한 모델로서,” 『통일정책연구』, 제15권 2호(서울: 통일연구원, 2006), 237쪽.

보존소의 활동으로 동독 인권침해사례를 구체적으로 제기할 수 있는 자료를 축적함으로써 서독은 동독에 대한 국제적 압력을 지속적으로 가할 수 있는 기반을 마련했다는 점은 부인할 수 없다. 왜냐하면 동독은 특히 유엔인권협약과 같은 인권에 대한 국제적 규범을 수용하였기에 국제적 여론을 마냥 무시할 수 없는 처지에 있었기 때문이다.

1961년 동독당국의 인권침해에 대한 기록과 보존을 임무로 설립된 잘츠기터중앙기록보존소는 그 임무를 마치고 2007년 11월 22일 베를린에서 주법무부장관들의 결정으로 폐지되었다.

## 나. 국제기구 및 국제협정을 통한 서독의 대동독 인권정책

동독과 서독은 이념적 그리고 현실적으로 분단되어 있었기 때문에, 상호합의를 통해 인권침해행위를 개선하는 것은 사실상 원천적으로 차단되어 있었다고 볼 수 있다. 왜냐하면 동독과 서독은 모두 형식적으로는 기본권조항이라는 헌법질서를 통해 인권을 보장하고 있다고 주장했지만 상이한 인권개념으로 인해 헌법에 규정된 인권행사에 대해서는 서로 다른 견해를 가지고 있었기 때문이다. 그래서 어느 일방의 주장이 상대방에 결코 영향을 미칠 수 있는 상황이 아니었다. 그렇다고 서독이 동독과의 협력관계를 단절한다는 것은 동독으로 하여금 점진적인 동독 인권상황의 변화마저도 포기하는 결과를 야기할 수도 있었다. 이러한 조건하에서 동독의 인권침해행위에 대해 문제를 제기할 수 있는 서독의 수단은 사실상 국제기구나 국제협정을 통해 그 개선을 요구하는 것뿐이었다. 즉 국제인권협약과 헬싱키협정의 이행여부를 내세워 동독의 인권문제를 제기할 수 밖에 없었다.

서독은 실제로 동독 인권개선의 전략으로 '유엔인권협정'과 '헬싱키협정'의 이행을 요구하면서 동독당국의 인권침해행위에 대해 문제를 제기하기도 했다.

### ① 유엔을 통한 서독의 인권정책

유엔 인권이사회에 보고서 제출을 통해 동독의 인권상황에 대해 스스로 보고토록 하고 유엔 인권의 질문에 대해 동독의 입장을 표명하도록 하는 조항만이 당시 서독이 유엔을 통해 취할 수 있는 유일한 수단이었다. '시민

적·정치적 권리에 관한 국제인권규약(International Covenant on Civil and Political Rights) 제40조 제1항에 근거하여 의하여 서독의 요청으로 동독은 유엔 인권이사회에 1977년과 1983년 두 차례에 걸쳐 보고서를 제출하였다. 두 번 모두 인권문제에 대한 동독의 입장을 표명하는 수준에서 마무리되면서, 유엔은 동독의 인권상황의 변화에 아무런 직접적인 영향력을 발휘하지 못했다.

## ② 헬싱키협정을 통한 인권정책

앞서 살펴본 헬싱키 의정서 체결은 동독의 인권문제 역시 변화를 맞이할 수밖에 없었다. 동독을 포함한 동구권 국가들은 1975년 8월1일 헬싱키 최종협정에 서명함으로써 인도주의적 접촉과 정보의 자유로운 전파 및 교육 문화교류 등을 하지 않을 수 없게 되었다. 즉 이 협정으로 동서독 간의 인권문제는 지역안보체제의 구도 속에서 구속력을 갖게 되었다. 헬싱키 협정 제3부 인도적 협력에서 이산가족문제를 명문화하면서 이산가족의 재결합과 상봉을 국제적으로 보장하도록 강제하였다.

이러한 국면변화는 1980년대에 들어서면서 서독의 대동독의 인권정책이 보다 적극적으로 추진되면서 유연성을 갖게 되었다. 동독당국은 1982년 절박한 사유에 따른 여행자의 왕래와 1983년 이산가족 상봉 및 동독주민과 외국인의 결혼문제 처리가 긴급한 사안으로 제기되자, 동독당국은 헬싱키협정의 기본정신을 준수한다는 취지에서 이산가족문제에 대한 법규를 제정하여 공포하게 된다. 서독은 그 동안 동독의 내정간섭이라는 강력한 반발 때문에 1972년의 동서독기본조약만으로 공개적 내지 비공개적 방법에도 불구하고 동독의 인권상황을 개선하는 데는 일정한 한계를 절감해야 했다. 그러나 동독은 헬싱키 의정서로 국내 인권문제가 국제적 감시를 받는 상황에서 보다 적극적으로 협력할 수밖에 없었다. 이러한 사실은 동독에 의해 인정된 국제기구나 국제법을 근거로 동독 인권문제를 제기하는 방법이 동독 인권 개선에 그나마 일정한 성과를 가져다주는 것으로 평가할 수 있다.<sup>194)</sup> 동독당국은 헬싱키 의정서에 서명하면서 적어도 형식적으로나마 협정내용을 준수해야할 구속력에 제한을 받을 수밖에 없었다. 이러한 결과는 서방국가와 중립국가의 확고한 요구로 헬싱키협정에 인권조항을 포함시키는 데 성공한

194) 김병로, 앞의 책, 47~48쪽.

노력의 대가로 평가받고 있다.<sup>195)</sup>

동독 인권개선을 위해 가장 중요한 토대를 구축할 수 있었던 것은 사실상 '1972년 동서독 기본조약' 체결이다. 즉 동독의 인권개선에 대해 가시적인 성과는 불문하고 동독 인권상황의 개선에 영향력을 미칠 수 있는 제도적 가능성이 마련되었다는 의미이다. 실제 서독정부는 기본조약의 실행을 위한 후속 협상에서 동독주민들의 자유와 인권개선에 기여할 수 있는 제도적 정착에 많은 노력을 기울였다.

그러나 동독 인권문제가 서독의 노력만으로 개선될 수 있을 것이라고 기대하기 어려웠다. 왜냐하면 냉전체제가 지속되는 가운데 국제사회의 협력 없이 동독의 자유와 인권 문제에 서독정부가 독자적으로 개입할 여지는 상당히 제한받을 수밖에 없었기 때문이다. 그래서 서독은 자신의 내부역량을 적극적으로 활용하면서도, 다른 한편 유엔 등 국제기구에 간접적으로 문제를 제기하는 방법으로 동독인권 개선을 추구하는 이중적 정책을 추진했다.

헬싱키협정을 제외하면 동독 인권문제에 대한 서독의 정책에서 공식적·제도적인 것은 내외적 수단을 불문하고 다양하고 치밀한 접근형식으로 진행되었지만 내용적으로는 별다른 성공을 거두지 못했다고 볼 수도 있다. 동서독의 관계는 국제법에 의해 규율되기 때문에 동독 인권개선에 대한 서독의 접근은 번번히 주권문제와 내정간섭이라는 벽에 부딪칠 수밖에 없었다. 특히 냉전질서 속에서 서독이 국제사회의 협력을 도모하는 데는 사회주의 진영의 벽이 가로 놓여 있었다. 이에 반해 공개적 혹은 비공개적 방법을 통해 인도적 사안을 내세워 협상이 아닌 대가를 지불하는 정책은 상당히 많은 가시적인 성과를 거둘 수 있었다. 즉 정치범 석방, 이산가족 상봉 등과 같은 인도적 문제를 해결하기 위해 서독은 동독에 많은 양보를 통해 당사자들의 인권상황 개선에 지대한 기여를 할 수 있었음을 알 수 있다. 이처럼 우리도 북한 인권문제를 특별사업으로 지정하여 인도주의적 사안에 대해 비공개적인 방법까지 포함해서 지속적으로 진행하는 것이 바람직하다.

또한 동독의 인권침해기관 종사자에 대한 형사소추를 위한 사법조치의 중요한 입증수단을 확보하기 위해 서독이 설립하여 운용했던 잘쓰기트 중앙기록보존소의 모델은 우리가 실용적으로 도입하는 것도 고려해볼 필요가 있다고 생각된다. 향후 북한 인권개선을 위한 국제사회의 협력을 추구하는데 있어서도 유익한 제도로 활용할 수 있기 때문이다.

---

195) 김성윤, 앞의 글, 39쪽.

## 2. 관련국들의 북한인권정책과 북한의 인식과 대응

이 장에서는 북한인권문제에 관여하거나 그에 관련된 각국 정부의 북한 인권정책을 살펴보고자 한다. 북한 인권과 관련한 국가로는 미국, 유럽연합, 일본, 중국 등을 선정하여 이들 국가의 대북 인권정책을 검토할 것이다. 이를 통해 관련국들의 북한인권정책의 특징, 유사점과 차이점, 그리고 한국정부에 주는 정책적 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

그리고 관련국들의 북한인권정책에 대한 북한의 인식과 대응을 살펴본다. 이에 우선 북한이 어떤 인권관을 갖고 있는지 검토하고, 이를 기반으로 국제사회 및 관련국들의 정책에 어떻게 대응하고 있는지를 분석한다. 북한 인권개선 전략은 현실가능하고 무엇보다 북한 당국이 수용하거나 적어도 북한에 적용할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 북한의 인권관과 정책에 대한 이해가 선행되어야 한다는 점에서 의미 있는 작업이라 할 수 있을 것이다.

### 1) 관련국들의 북한 인권정책

#### (1) 미국의 북한 인권정책

##### 가. 북한 인권에 대한 지속적 관심과 북한 인권법 제정

미국은 인권과 민주주의 확산을 주요한 외교정책의 목표로 설정하고, 미국의 안보에 중대한 위협이 되는 인권유린국가들에 대해서는 미국 국내법 제정을 통해 직접적으로 개입하고자 시도하여 왔다. 9.11사태이후 테러에 대한 강력한 조치를 추진해온 미국의 입장에서, 테러국가의 하나인 북한에 대해 미국의 행정부와 의회는 보다 적극적인 인권정책을 추진하고자 했다. 특히 부시 행정부는 북한을 '악의 축'으로 규정하는 등 부정적인 인식을 갖고 있었다.

미국은 국무부 인권보고서<sup>196)</sup> 및 인신매매보고서와 국제종교자유위원회(USCIRF)<sup>197)</sup> 국제종교자유보고서를 통해 북한의 심각한 인권상황에 대해

지속적으로 문제를 제기하여 왔다. 국무부는 2002년 9월 30일 발효된 2003년 회계연도 대외관계수권법(Fiscal Year 2003 Foreign Relations Authorization Act, PL 107-228) 665조에 따라 의회에 인권 및 민주주의 지원보고서를 제출하여야 한다. 이 보고서는 국가별 연례인권보고서를 보완하는 의미를 갖고 있으며, 미국정부가 인권증진을 위해 노력한 모든 조치들을 담도록 되어 있다. 따라서 단순히 미국 정부기구(국무부, 국제개발청, 기타 등)가 직접 추진한 활동뿐만 아니라 비정부기구 재정지원 등을 통해 간접적으로 실시한 모든 활동 등을 포함하고 있다. 국가별 연례인권보고서는 미국의 원조를 받는 국가와 유엔회원국 전체를 대상으로 당해 연도의 인권실태를 기록하고 평가하는 보고서이다.<sup>198)</sup>

반면, 인권 및 민주주의 증진 보고서는 해당국의 인권침해실태를 개선하기 위해 미 정부가 취하고 있는 구체적 행동과 프로그램을 담고 있다. 즉 전자가 모든 국가를 대상으로 인권실태를 기록하고 있는 반면 후자는 인권침해가 심각한 국가를 선별하여 미국정부가 취한 조치를 서술하고 있다. 인권 및 민주주의 지원보고서<sup>199)</sup>는 미국정부가 심각한 인권침해 지역에 대한 단순 비난정책에서 실질적인 인권침해상황을 종식하기 위해 하는 조치들을 홍보하기 위한 것이다.

북한 인권과 관련해 2003년도 이래 발간된 보고서들은 북한인권 개선관련 구체적인 사안들을 담고 있다. 미국의 북한인권 개선관련 구체적 추진 내용을 살펴보면 다음과 같다.<sup>200)</sup> 먼저, 북한의 인권실태가 열악하며 심각

196) 미국은 1977년 카터 행정부에서부터 미국의 대외정책 수립에 참고 자료로 활용하고 인권개선을 촉구하기 위해서 「각국 인권보고서」(Country Reports on Human Rights Practices)를 매년 발행하고 있다. 1976년 출범한 인권·인도주의국(Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs)은 1994년 민주주의·인권·노동국(Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor)으로 개편되었다. 미 국무부는 1977년부터 각국의 인권실태를 조사·분석하여 연례국가별인권보고서를 발간하고, 해외원조법(Foreign Assistance Act of 1961)과 대외무역법(the Trade Act of 1974)에 따라 이를 의회에 제출하고 있다. 국가별 연례인권보고서는 해당국가의 대사관에서 정보수집 등을 거쳐 초안을 작성하고, 국무부 민주주의, 인권, 노동국이 다른 부서와 협의절차를 거치고 있다. 인권보고서는 미 정부가 해당국가에 대한 정책의 수립, 외교와 원조, 훈련과 다른 자원의 할당 등을 결정하는 데 주요한 근거자료로 활용되고 있다.

197) 미국 국제종교자유위원회는 1998년 제정된 국제종교자유법에 따라 설립된 독립적인 미 정부기구로 2000년 이후 해마다 미 국무부를 통해 연례보고서를 발간하고 있다.

198) 김수암, 『미국의 대북인권정책 연구』(서울: 통일연구원, 2004).

199) 2003년 6월에 최초로 발간된 보고서에서는 90개 인권유린국(연례각국인권보고서는 196개국)에 대한 미국의 조치를 담고 있다. 이 보고서는 해당국 미국 대사관에서 초안을 작성하고 관련 부처와의 협의와 검토과정을 거쳐 미 국무부 민주주의, 인권, 노동국(the Bureau of Democracy, Human Rights and Labor)이 발간하고 있다.

한 인권유린이 자행되고 있다고 평가하고 있다. 미국의 대북인권정책은 크게 인권상황과 인도적 위기로 구분하여 추진되고 있다. 미국이 취하고 있는 구체적 조치로서 북한의 심각한 인권기록과 북한주민이 직면한 인도적 위기에 대해 깊은 관심을 갖고, 이를 보고서로 발간하며 국제사회에 이를 알리기 위해 노력한다는 것이다. 이를 위해 미국 정부차원에서 국제사회와 북한당국을 상대로 한 북한인권상황에 대한 우려를 표명하고 이를 개선하기 위한 조치들을 강구할 것을 촉구하였다. 미 관리들이 국제사회에 인권유린과 인도적 위기에 대한 관심을 표명하여 왔으며, 당국 간 대화를 통해 북한에게도 직접 인권문제를 제기하여 왔다. 대통령, 국무장관, 북한인권특사, 동아태담당 차관보, 민주주의, 인권, 노동국 담당 차관보 등이 지속적으로 인권상황을 제기하였고 의회도 탈북자 및 관련 전문가 등을 초청하여 북한인권 상황 및 개선관련 청문회를 개최하여 왔다. 특히 북한의 종교자유 상황에 대해 우려를 표명하고 있는데 국무장관은 국제종교자유법에 따라 북한을 '특별관심대상국'으로 지정해 왔으며, 국무부와 종교자유위원회는 각각 종교자유보호서를 매년 발간하여 왔다. 국무부는 인신매매피해자보호법에 따라 인신매매보고서도 2000년부터 발간하여 왔다.

미국은 북한의 인권을 개선하기 위해 국제사회와 협력체제를 구축하고 있다. 먼저 다른 국가와의 양자, 다자포럼에서 북한인권문제를 거론하고 있다. 그리고 타 국가와 협의체제를 구축하고 타국가도 북한과의 협상 시 인권문제를 거론하도록 권고하여 왔다. 특히 한·미·일 정책조정그룹 회의(TCOG)에서 한국, 일본과 이러한 문제를 조율하여 왔다. 또한 일본인 납치자 문제에 대해서도 깊은 관심을 표명하여 왔으며, 북일 간의 회담시 납치자 문제 해결을 위한 노력들을 지지하여 왔다. 미국은 유엔인권위원회 및 유엔총회에서 결의안을 공동발의 하고 결의안 통과를 위해 다른 관심국가들과 협력하는 등 북한인권문제의 공론화를 적극 추진하여 왔다. 핵문제 해결을 위한 과정에서도 북한인권문제가 주요 관심사로 논의되어야 한다는 점을 밝혀 왔다.

미국은 북한인권 개선을 위해 활동하는 NGO에 자금을 지원하여 왔다. 또한 전미민주주의기금(NED)를 통해 북한인권상황을 모니터하고 보고하는 활동을 지원하기 위해 한국의 NGO에 재정지원을 실시하여 왔다. 또한 미국의 프리덤하우스에 대한 재정지원을 통해 북한인권 관련 국제회의를 지

200) 김수암, 『미국의 대북인권정책 연구』.

원하였다. 또한 북한주민에 대한 외부정보를 제공하기 위한 방송활동을 전개하고 있다. 자유아시아방송(RFA)과 미국의 소리방송(VOA)이 정기적인 한국어 방송을 실시하고 있다. 북한인권법에 명시된 바와 같이 이들 대북방송 시간을 늘리기 위한 재정지원도 이루어져 왔다.

인도적 위기를 개선하기 위해 인도적 지원을 제공하면서 투명성을 강화하기 위한 조치도 취해 왔다. 미국은 WFP와 미국 NGO<sup>201)</sup>를 통하여 식량 지원을 추진하여 왔다. 미국은 인도적 지원 활동을 하는 실무자들이 접근하여 실제로 분배되는 것을 확인하는 것을 중요시하여 왔다. WFP의 관리들이 일부지역에 접근하지 못하는 등 인도주의 원칙이 심각하게 침해당하고 있는 상황에 대해 우려를 표명하고 북한당국에 이러한 투명성에 대한 관심을 직접 전달하고 있고 추가적인 지원은 이러한 문제와 연계할 것임을 표명하여 왔다. 이와 같이 미국은 북한 측에 심각한 인도주의적 원칙 침해 문제를 제기해 왔고 한국 등 다른 식량 공여국들에게도 투명성 문제를 제기토록 촉구하고 있다.

미국은 탈북자 보호와 인권개선을 위해 중국정부와 직접적으로 대화를 통해 촉구하고 있다. 송환될 경우 처벌받게 될 재중 탈북자들의 비자발적 송환을 방지하기 위해 노력하여 왔다. 미국은 특히 다양한 외교채널을 통해 중국 정부에 강제송환을 중지할 것을 강력하게 촉구하고 있다. 중국과의 인권대화 및 정상회담에서 이러한 관심사를 전달하였으며 난민협약 당사자로서의 의무를 준수하고 UNHCR의 접근을 허용할 것을 촉구하여 왔다. 또한 미국은 중국인과 북한여성 간에 태어난 어린이들의 보호문제를 위한 구체적인 방안 마련 등에도 관심을 표명하여 왔다.

미국 종교자유위원회(The US Commission on International Religious Freedom)<sup>202)</sup>는 1998년 제정된 국제종교자유법(International Religious Freedom Act of 1998, PL 105-292)에 따라 설립된 독립적인 정부기구로, 유엔인권선언 및 기타 국제기구에 명시된 사상, 양심, 종교 및 신념의 자유가 전 세계적으로 잘 지켜지고 있는지를 감시(monitor)하고 있다. 동 위원회는 대통령, 국무장관, 의회에 대해 독립적인 정책 권고를 하도록 되어 있다. 국제종교자유법은 미국의 외교정책에서 종교자유가 항구적이고 매우 중요한

201) 미국은 2008년 식량 50만톤의 대북지원을 재개하면서, 일부를 미국 NGO를 통해 추진할 것을 요구하였다. 실제로 미국 NGO들을 통한 지원이 이루어지다가, 북한측이 미국 NGO들의 철수를 요구하면서 지원이 중단된바 있다.

202) <http://www.uscirf.gov/>

영향을 미친다는 점을 확인하기 위한 다면적인 프로그램들을 가능하도록 하였다. 동 법은 국무부는 매년 9월 1일까지 종교자유에 관한 보고서를 발표하도록 하고, 위원회는 자체보고서를 5월 1일 이전에 발간하도록 하고 있다. 국무부의 보고서를 바탕으로 대통령은 종교자유 관련 특별관심대상국(countries of particular concern for religious freedom)을 지정하게 된다.<sup>203)</sup> 국무부 종교자유보고서는 1999년부터 민주주의, 인권, 노동권이 매년 의회에 개별국가의 종교자유 상황을 기술하여 제출하여 오고 있다. 종교자유위원회는 종교자유보고서 작성을 위해 국무부의 종교자유보고서를 검토하고, 자체적으로 청문회와 연구를 하며, 종교관련 비정부기구 면담, 행정부 내 기타 기구들의 정보를 활용하기도 한다.

미 국무부는 2000년 인신매매희생자보호법(Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000)에 따라 심각한 형태의 인신매매를 제거하려는 각국의 노력을 평가하는 연례인신매매보고서를 발간하고 있다. 국무부 민주주의 및 국제사안 차관(Under Secretary for Democracy and Global Affairs)의 지휘를 받는 인신매매감시대처국(Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons)이 보고서 업무를 담당하고 있다. 2000년 인신매매 의정서(UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the Convention on Transnational Organized Crime)에 따르면, 인신매매는 “위협 혹은 폭력이나 기타의 강제력, 납치, 사기, 유인, 피해자의 취약한 지위 활용, 타인에 대한 통제력을 가진 자의 동의를 얻어내기 위해 금전 혹은 혜택을 주고받는 행위 등에 의해 ‘착취’(exploitation)의 목적으로 사람을 모집, 운송, 이전, 은신, 접수하는 행위”를 통칭하고 있다. 여기서 착취의 개념은 매우 중요하며, 착취는 “매춘 및 성적 착취, 강제노동 및 서비스, 노예상태에 준하는 행태 및 노예제, 장기절제” 등을 포함하고 있다. 인신매매희생자보호법에 따라 제출되는 보고서는 인신매매에 대한 전 세계적 경각심을 일깨우고 외국 정부가 인신매매에 대한 효과적인 행동을 취하도록 촉구하는 것을 목적으로 하고 있다. 그리고 미국 정부가 외교정책을 수행하는데 유용한 근거로 활용되고 있다.

미국 의회는 행정부의 대외정책에 대해 법안 제정, 행정부의 정책 승인,

---

203) [http://www.uscirt.gov/countries/publications/currentreport/01May00Report\\_Body.pdf](http://www.uscirt.gov/countries/publications/currentreport/01May00Report_Body.pdf)  
(검색일: 2007.11.01).

혹은 청문회 등의 방법으로 행정부를 지지 혹은 견제하는 기능을 수행하고 있다. 특정국의 인권과 관련하여 여론조성과 입법이라는 2가지 중요한 기능을 수행하고 있다. 의회는 특정지역에 대한 실태파악 및 여론조성의 방안으로 주로 청문회를 활용하여 왔다. 의회는 청문회 및 자체 연구조사 등을 통해 북한인권실태와 미국의 대북정책을 파악하고 있다. 청문회에는 미 행정부 관리와 전문가, NGO 및 국제기구 관계자, 탈북자 등이 증인으로 참석하여 왔다.

한편, 미 의회가 제정한 북한인권법은 강경 보수성향의 인사들이 중심이 되어 고안된 북한자유법을 모태로 하였다. 북한인권법은 북한자유법, 2004년 3월 23일 하원에 상정된 북한인권법, 7월 21일 하원을 통과한 북한인권법, 9월 29일 상원을 통과한 북한인권법의 4단계 과정을 거쳐 최종 확정되는데, 각 단계를 거치면서 온건 성향의 견해와 행정부 내 관련부처의 조율을 거쳐 조문이 수정되었다. 북한인권법은 3월 23일 하원 상정시의 법안, 7월 21일 하원 통과시의 법안, 9월 28일 상원 통과시의 법안 조문 사이에 약간의 차이가 있다. 3월에 상정된 북한인권법은 3개장 총 18개 조항으로 구성되어 있다. 먼저, 법안의 명칭이 북한자유법에 비해 보다 중립적인 표현인 북한인권법으로 변경되었다. 특히 인권 및 민주주의 촉진과 관련이 없다고 비판을 받아온 대량살상무기 정보센터를 비롯한 대량살상무기와 관련된 조항, 북한범죄 예방을 위한 Task Force 등의 조항을 삭제하였다. 북한의 근본적인 경제개혁과 무역제재 해제 및 경제지원 연계조항을 삭제하였다. 아울러 대북협상 과정에서 협상력에 제약을 가할 수 있는 조항을 완화하여 미국, 북한, 동북아 관련 당사자 간 교섭 시 북한인권을 핵심 관심사안(key concern)으로 포함시켜야 한다고 규정하고 있다. 아울러 재정지원의 규모가 소폭 축소되었다. 이외에도 종교청문회 개최 조항이 삭제되고 대북방송이 하루 24시간에서 12시간으로 축소되었다. 이와 같이 미국 내 행정부의 현실적 입장과 관련국의 입장이 반영되어 대량살상무기와 인권문제를 연계하여 악의 축으로 규정한 북한정권의 교체를 의도하였던 북한자유법은 보다 온건한 형태로 조정되었다.

다만, 3월 23일 상정된 북한인권법 단계에서도 난민지위, 우선망명정책의 추진, 인도적 임시입국허가, 신분변경, 임시보호지위, 노동허가권 등 탈북자들의 미국망명 특혜를 부여하는 조항의 기본골격은 대부분 유지되었다. 7월 21일 하원을 통과한 북한인권법의 본문은 3월 법안상정 시의 초안에

비해 5개항이 축소된 3개장 13개 조항으로 구성되어 있다. 3월 법안과의 차이는 크게 2가지라고 할 수 있다. 첫째, 위에서 언급한 탈북자들이 미국으로 망명할 경우 부여되었던 5가지 특혜조항이 모두 삭제되었다. 둘째, 북한주민을 지원하기 위해 비정부기구에 매년 1억 달러를 지원한다는 조항이 삭제됨으로써 재정지원 규모가 대폭 축소되었다. 마지막으로 9월 28일 상원에서 통과되는 과정에서 7월에 통과된 하원의 법 일부가 수정되었다. 그 주된 내용은 상원 통과과정에서 대통령이 미 국무부 내에 북한인권담당 특사(special envoy)를 임명하고 북한인권문제를 논의하기 위한 지역인권대화를 추진할 것을 권고하는 2개 조항이 추가되었다. 이에 따라 상원을 통과한 북한인권법은 하원안과 비교하여 2개 조항이 추가되어 3개장 15개 조항으로 구성되었다.

미 의회는 2008년 10월 북한인권법을 재승인하고 북한인권특사 및 탈북자 정착관련 조항 등을 보완하였다. 북한인권법과 관련 초기 입법과정에서 시도된 여러 가지 조치들이 실제 집행과정에서 미국의 국가이익을 저해할 위험이 있다는 점이 확인됨에 따라 실제 상징적 의미 이상의 구체적인 조치들이 이루어지지 못하였던 것이 사실이다.<sup>204)</sup> 그럼에도 불구하고 미국의 북한인권법은 일본의 북한인권법 제정에 중요한 영향력을 주는 등 상당한 파급효과를 가져왔다. 소수이기는 하나 탈북자들의 미국정착이 이루어졌으며, 해외 체류 탈북자들의 미국 정착에 대한 기대가 현실화될 수 있는 근거가 만들어 졌다는 점에서 지속적인 영향력을 갖게 될 것이다.

미국은 2008년 10월 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하였다. 그럼에도 불구하고 미국이 북한에 대해 부과하고 있는 제재 및 보고의무들은 다양한 방식으로 남아있다.<sup>205)</sup> 첫째 북한의 핵확산활동과 관련하여 2000년 이란, 북한, 시리아 비확산 법, 미사일 제재, 행정명령 12938 및 13382, 대외원조 수권법(회계연도 1994-1995) 530조 b항, 1954년 원자력 에너지 법 129조, 무기수출통제법(AECA, Symington Amendment) 제101조 등이 적용되고 있다. 둘째 북한인권 침해 상황과 관련하여 국제적으로 인식된 인권의 중대한

204) 이금순, “북한인권 관련 미국 행정부 및 의회의 동향분석,” 『정세분석2002-03』(서울: 통일연구원, 2002).

205) U.S. Dept. of State, Existing Sanctions and Reporting Provisions Related to North Korea, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/oct/110923.htm> 미국의 대북제재는 북한이 미국의 국가안전에 위협이 되며, 테러지원국, 공산주의 국가, 대량살상무기의 확산국가라는 점에 근거하여 왔다. Dianne E. Rennack, “North Korea: Economic Sanctions,” Oct.17, 2006, *CRS report RL31696* <<http://fas.org/sgp/crs/row/RL31696.pdf>>

침해, 인신매매보고서의 3군 지위, 국제종교자유보고서의 특별 관심국 등에 의해 제재가 이루어진다. 첫째, 대외원조법 116조 a항은 국제적으로 인식된 인권의 중대한 침해가 지속적인 방식으로 이루어지는 국가당국에 대한 개발지원을 금지하고 있다. 대외원조법 502B조는 국제적으로 용인된 인권의 중대한 침해가 지속적으로 발생하는 국가에게 안보지원(국방물품 및 서비스의 수출허가증 및 판매)을 금지하도록 하고 있다. 2000년 제정된 인신매매 보호법 제 110조는 연례인신매매보고서의 3군에 해당하는 국가를 제재하도록 규정하였다. 북한은 2003년 이래 3군으로 분류되었다. 2008년 회계연도에 대통령은 북미관계 개선을 위한 목적의 교류프로그램을 제외한 북한관료들의 문화교류 참여를 금지하도록 되어 있다. 1998년 국제종교자유보고서에 북한이 특별관심국으로 지정되면서, 국무장관은 동 법안에 근거 잭슨-베닉(Jackson-Vanik)에 의한 제한을 북한에 부과하였다. 이외에도 북한은 공산국가로서 대외원조 620(f)조, 1945년 수출입은행법, Gram Amendment를 부과하여 비인도적 지원 금지, IMF 대출 금지 등이 여전히 유효하다. 또한 북한은 핵 실험으로 유엔안전보장이사회 1718 결의안, Glenn Amendment 제재를 받고 있다. 최근 행정명령에 의한 제재로는 적성국 교역법 하에 북한 자산 동결, 미국인이 북한 선적 선박과 거래하지 못하도록 되어있다. 이외에도 2008년 국무부, 해외사업, 관련 프로그램할당법의 607조는 북한에 대한 재정지원 및 보상(직접대출 보험, 수출입은행 등에 대한 보증)을 금지하고 있다. 또한 ITAR, 대외원조법 307조에 의해 미국의 북한에 대한 국제기구를 통한 지원의 일정부분(UNICEF 예외)을 보류하도록 되어있다.

오바마대통령이 북한인권특사에 로버트 킹 미 하원 외교위원회 국장을 지명(2009.9.24)하였고, 인준안이 상원 본회의를 만장일치로 통과(2009.11.23)하였다. 미국 북한인권특사는 유엔인권이사회의 보편적 정례검토회의 관련 “사법절차를 준수하지 않는 처형, 고문, 교도소 및 강제노동수용소의 인권 침해, 여성 및 어린이들에 대한 학대 등에 대해 우려”를 표시하고, 북한이 유엔의 도움을 받아 독립적인 인권기관을 창설하고 외부조사관들이 북한의 구금시설과 인권침해 현장을 접근할 수 있도록 하여야 한다고 촉구하였다.<sup>206)</sup>

206) 박영호 외, 『북한인권: 국제사회의 동향과 북한의 대응 제4권 2호』(서울: 통일연구원, 2009), 9쪽.

[표 II-3] 북한인권법에 따른 보고서 발간

보고서 주제	해당부처	기한
대북라디오 방송	방송위원회	법제정 후 120일 이내
대북 라디오 제공	국무성	법제정 후 1년 이내, 이후 3년간 매년 제출
대북 인도적 지원과 식량지원	국제개발처 (USAID)	법제정 후 180일 이내 이후 2년간 매년
탈북자의 상황과 미국의 탈북자 정책	국무성	법제정 후 120일 이내
법 규정에 따른 탈북자 입국 수	국무성, 국토안보부	법제정 후 1년 이내 이후 5년간 매년

출처: 김수암, 『미국의 대북인권정책 연구』(서울: 통일연구원, 2004), 78쪽.

#### 나. 탈북자 보호 정책

2005년 2월 26일 하원 국제관계위원회에 제출된 국무부 탈북자보고서(The Status of North Korean Asylum Seekers and USG Policy toward them)는 미 행정부의 탈북자 정책에 대한 고민을 담고 있다. 관련 부서인 국무부와 국토안보부는 실제 북한인권법에 따른 대규모 탈북자 수용정책이 야기할 문제점(대량탈북 유도시 지역안정 저해, 탈북자를 위장한 북한요원들로 인한 미국현지공관들의 테러위협 가능성, 탈북자들의 신변위협, 현지국과의 외교적 갈등, 북한주민 신분확인 곤란, 미국수용에 따른 사회적 부담 등)을 감안하여 탈북자 보호의 일차적 책임이 한국정부에 있으며, 한국 및 제3국에 정착하지 못할 '절박한 사유(compelling reasons)'가 있는 경우에만 미국에 수용할 방침을 천명해 왔다. 이 보고서는 인권법에 의해 명시된 국무부의 의무사항으로 인권법 제정 120일 이내에 제출하도록 되어 있어, 국무부 한국과장을 포함한 관료들이 한국과 베이징 등을 방문하여 탈북자 실태 및 관련국의 입장을 파악한 후 작성되었다. 동 보고서에 따르면, 탈북자 체류 현지국에 소재한 미국공관들의 조사결과 현지국 정부들이 탈북자보호를 위한 자금지원을 강력하게 반대하고 있어, 실제 탈북자 보호를 위해 지원되도록 한 북한인권법의 이행이 어렵다는 점을 지적하고 있다.

2005년 2월 현재 지난 5년 동안 난민지위를 부여받아 입국한 북한인은 없으며, 밀입국이후 망명이 허용된 경우는 9건인 것으로 발표되었다. 탈북자 보호 단체에 대한 재정지원은 활동국과의 정치적 갈등을 야기할 수 있고, 탈북자들이 실제 은신해 있기 때문에 이들에 대한 접근 자체가 어려우며 활동비정부기구들의 조직 여건상 대규모 재정을 집행할 여력을 갖지 못하고 있는 것으로 평가되었다.<sup>207)</sup>

이에 대해 하원 국제관계위원장 등 상하의원 9명이 2006년 2월 22일 공동서명한 편지에서, 북한인권법 통과 16개월이 경과함에도 불구하고, 단 한 명의 탈북자에게도 피난처 또는 난민지위를 제공받지 못한데 대해 우려하며 국무부가 탈북자 위기를 해결하는데 주도적인 역할을 해주기를 요청하였다.

미 상원 법사위의 이민법 개정안 통과과정에서 ‘불량국가’의 대량살상무기프로그램이나 위폐 등 정부지원 조직범죄활동에 관한 ‘결정적이고 신뢰할 만한’ 정보를 제공하는 외국인들에게 비이민비자(S-2)를 발급하도록 하는 내용을 포함시켰다. 이는 북한인권관련 정보수집을 용이하게 하려는 의도도 포함하고 있는 것으로 보인다. 미 백악관 대변인과 인권특사가 탈북자 강제송환(김춘희)을 비난하고, 대통령의 주요한 관심을 감안하여 중국 국가주석의 방미를 앞두고 강력한 메시지를 전달하기도 하였다.

2006년 4월 27일 미국 로스앤젤레스 이민법원이 재판을 통해 한국국적을 소지하고 있는 탈북자 서재석씨의 망명을 최종 승인하였다. 서재석씨에 대한 망명허용 근거는 북한에서 투옥 및 고문 사실이 인정되었으며, “추방당해 복송될 경우 다시 인권탄압을 받을 수 있기 때문”이라고 설명되었다. 그러나 이는 미국의 원칙적인 망명허용기준에 부합하지 않으며, 핵문제 및 심각한 인권침해가 남아 있는 북한에 대한 미국 내 부정적인 인식에 기초한 것으로 평가된다.

2006년 5월 5일 북한인권법에 따른 탈북자의 난민자격 최초 미국입국이 성사되었다. 이들 탈북자들은 중국에서 동남아로 이동하여 본인의 희망에 따라 미국에 인계되었으며, 유엔난민고등판무관실의 면접을 통한 난민판정, 신원확인 및 배경조사, 건강검진 등의 과정을 거쳐 국무부의 난민허가를 받게 되었다. 미국의 탈북자 수용은 의회의 북한인권법 제정에도 불구하고 구체적인 이행이 되지 않는 것에 대한 압력이 작용하였다. 2007년 7월까지 30

---

207) 위의 책.

명의 탈북자가 난민지위를 부여받아 미국 정착이 허용되었다.

북한인권법에 명시되어 있으나 탈북자의 보호조치들이 실제로 이행되지 못하는 것은 북한인권법에 따른 탈북자수용이 오히려 역효과를 가져올 수 있다는 우려를 반영하고 있다. 탈북자 난민수용 입법이 북한주민에게 위험한 메시지를 줄 수 있으며, 미국 해외공관으로의 진입시도는 탈북자들의 생명을 위협할 수 있다는 점이다. 또한 이들의 신원확인절차에서도 북미 간 외교관계가 없기 때문에 이를 확인할 수 있는 구조가 없으며, 이로 인해 한국정부와의 협력이 매우 중요한 것으로 제기되었다.

북한인권법에 규정된 재정지원에도 불구하고, 미 국무부는 북한인권법 실행을 위한 예산을 신청하지 않았다. 다만 기존의 프로그램들을 통해서 북한인권 관련 사업들을 지원하여 왔다. 국무부 인구, 난민, 이주국(Population, Refugees, and Migration Bureau)은 유엔난민고등판무관실의 2006년 회계연도 동아시아 예산에 750만 달러를 지원하였다. 이는 탈북자들의 보호사업을 간접적으로 지원하기 위한 의도이다.

상원 세출위원회(2009.7.13)는 이주·난민지원예산 16억 8천만 달러를 승인하면서, 더 많은 탈북자들이 미국에 정착할 수 있도록 지원을 강화할 것을 국무부에 요구하면서, '2010 국무·대외사업 예산안' 발효 60일 이내에 북한남민들의 미국 재정착 사례를 늘리기 위해 취한 조치와 개선방안에 관한 보고서를 국무장관에게 제출할 것을 의무화하였다. 미 의회 회계감사국(GAO)의 '탈북자 미국 정착에 관한 보고서'에 따르면, 탈북자들이 난민 자격으로 미국에 들어오기까지 걸리는 기간은 2006년 평균 133일에서 2007년에 399일로 3배가 됐다가 2008년에는 다시 314일로 조금 짧아졌다. 탈북자가 미국의 난민지위를 받는 기간이 급격히 길어진 이유는, 탈북자들이 머물고 있는 제3국의 비협조와 보통 2~3개월 걸리는 미국의 신원조회 때문인 것으로 알려지고 있다. 2004년 10월부터 2010년 4월까지 모두 238명의 탈북자가 미국에 난민 신청을 해 이 가운데 42%인 99명만 난민 지위를 받았으며, 107명이 난민 신청을 자진 취소했고, 신청자 가운데 18명은 미국 정부에 의해 입국이 거부된 것으로 발표되었다.

이밖에도 미 국무부는 인권 및 민주주의 기금(Human Rights and Democracy Fund) 등 기존의 관련프로그램들을 활용하여 북한인권 활동을 지원하여왔다. 북한 내 민주주의 증진을 위해 국무부 민주주의, 인권, 노동국(DRL)은 미국소재 기구들에 대한 재정지원을 실시하였다. 북한인권관련

예산지원은 전미민주주의기금(NED)의 사업을 통해 추진되어 왔다.

## (2) 유럽연합(EU)의 북한 인권정책

유럽연합은 자유, 민주주의, 인권과 기본권, 자유의 존중, 법치에 기초하는 일종의 '가치공동체'로서, 인권이 회원국뿐만 아니라 유럽연합 자체의 법·제도의 토대가 되어야 함을 명시하였다.<sup>208)</sup> 1992년 유럽연합조약 전문에 인권보호원칙을 국가 간의 협력사항으로 규정하였으며, 1997년 암스테르담 조약을 통해 인권관련 분야가 공동체법의 규정 하의 유럽사법재판소 관할영역으로 규정되었다. 이에 따라 회원국이 인권관련 규정을 준수하지 않을 경우 회원국 자격을 정지시킬 수 있는 가능성까지 열어두었다.

유럽연합의 인권정책은 인권의 보편성(universality)과 불가분성(indivisibility) 원칙에 근거하고 있다. 즉 인권 보호가 유럽연합 내에서만 작동하는 것이 아닌 보편적인 원칙으로서 유럽연합의 대외정책에 반영되어야 한다는 점이다. 1986년 유럽연합 회원국 외무장관들이 인권침해에 대한 우려표시가 해당 국가의 국내문제에 대한 간섭으로 생각될 수 없으며, 인권 문제가 제3국과의 외교관계에서 중요한 요소라는 점을 명확히 하였다.<sup>209)</sup> 1995년 유럽연합 집행위원회가 제3국과의 협정체결시 협정문에 인권과 민주주의 수호 조항을 포함할 것을 발표한 이후 유럽연합국가들은 제3국과의 모든 협정 체결에서 예외 없이 이를 적용하여 왔다. 특히 1998년부터 제3국과의 인권관련 5개 가이드라인으로 사형폐지(1998년), 인권대화(2001년), 고문과 구금 등 잔인한 처우의 개선(2001년), 어린이 인권존중과 무기통제(2003년), 인권보호자(2004년) 등이 명시화되었다.<sup>210)</sup>

유럽연합이 북한의 인권문제를 제기하면서 북한에 관심을 보이는 이유는 미국에 의해 주도되는 동북아시아에서의 평화, 안보, 협력과정에 적극

---

208) 유럽연합의 인권원칙은 1950년 유럽평의회(Council of Europe)에서 선언된 유럽연합인권협정(European Convention of Human Rights)에 기초하고 있다. 이와 함께 노동권, 사회원조와 사회적 보호 등을 위해 1960년 체결된 유럽연합사회헌장(European Social Charter)이 체결되었으며, 두 개의 인권관련 협정은 2000년 유럽연합 기본권헌장(Charter of Fundamental Rights of the European Union)으로 발전되었다. 이선필, "유럽연합의 대북한 정책에서 인권정책의 의미와 역할," 『국제지역연구』, 제13권 2호(2009), 264쪽.

209) 오영달, "유럽연합의 대 미얀마 인권외교정책과 북한인권에 관한 그 함의," 『평화연구』, 제13권 2호(2005), 131쪽.

210) 박채복, "EU의 대북 인권외교: 북핵문제의 평화적 해결과 인권문제의 연계," 『한국동북아논총』, 제42권(2007), 203쪽.

참여하여 아시아와 파트너십을 구축하려는 신아시아전략과 중국 및 한국의 정치경제적 성장에 따른 아시아의 중요성 증가차원으로 평가된다. 1993년 아시아-태평양경제협력(APEC) 결성에 맞서 아시아-유럽정상회의(ASEM)를 결성하고 ASEAN과 협력협정을 체결하여 미국-아시아-유럽연합의 관계를 구축함으로써 아시아에서 균형유지를 위한 유럽연합의 적극적인 참여체제를 구축하였다.

유럽연합은 2001년 유럽연합 의장국인 스웨덴 페르손 총리의 방북이후 북한과 외교관계를 수립하였으며, 유럽연합 국가들은 북한과의 수교과정에서 인권을 주요의제로 설정하여 인권대화를 가져 왔다. 유럽연합 국가들은 외교관계 및 비정부기구의 지원활동을 통해 북한의 상황을 지속적으로 파악할 기회를 갖게 되었다. 상대적으로 북한과 긴밀한 관계를 유지하여 온 유럽연합은 북한의 인권문제에 대해서도 각별한 관심을 유지하여 왔다. 유럽연합은 북한인권상황에 대한 우려를 의회차원의 대북인권결의안 채택과 유엔 등 다자간 인권기구를 통해 지속적으로 표명하여 왔다. 수교과정 이래 북한과의 정치대화 등을 통해 인권을 의제화해 온 유럽연합국가들은 쌍무 대화의 한계를 다자적인 차원에서 접근하고자 유엔차원의 결의안 채택을 주도하게 되었다. 특히 북한당국의 소극적인 태도에 대해 북한당국이 점진적이고 가시적인 개선 조치를 취할 때까지 양자 간 정치대화과 유엔 등 다자간 포럼을 통해서 대북 인권압력을 강화할 것임을 분명히 지적하였다.<sup>211)</sup> 유럽연합의 접근은 미국과는 달리 정권붕괴나 체제변혁을 추구하기보다는 인권문제의 개선을 위한 로드맵을 제시하는 것이라고 설명하고 있다.<sup>212)</sup> 유럽연합은 북핵문제 해결과정에서 미국의 역할을 보완하는 보다 적극적인 역할을 찾고자 하였으며, 이는 “미국이 힘과 제재에 의존하는 정책이 핵무장을 막는 적절한 수단이 아니라는 것을 깨닫도록 도움을 줘야 한다”는 입장에서 나타나고 있다.<sup>213)</sup> 이는 미국의 대북 강경정책에 대한 대안으로서 유럽연합이 규범권력이라는 유럽연합 만의 방법을 제시하고자 하는 것을 의미한다.<sup>214)</sup>

211) 최의철, 『EU의 대북인권정책』(서울: 통일연구원, 2005),

212) <http://www.delkor.cec.eu.int/en/eurorea/humanrights.htm>

213) “유럽연합의 대북정책과 동북아시아 국제정치”에서 한스 요하임 슈미트의 발표에서 언급되었다. 이선필, 앞의 글, 275쪽.

214) 김남국, “유럽연합의 인권정책: 전쟁, 난민 그리고 정체성,” 『EU학 연구』, 제12권 2호(2007), 2~37쪽.

유럽연합은 탈북자들의 인권침해상황에 대한 우려를 표명하면서, 이들을 난민 혹은 그에 준하는 보호를 필요로 하는 대상으로 수용하여 왔으나 이를 정치적 차원에서 북한을 비난하거나 압력행사를 위해 활용하지는 않았다. 또한 2006년 3월 국제민간인권단체(NGOs)들이 벨기에 브뤼셀에서 개최한 ‘북한 인권대회’를 계기로 유럽의회는 탈북자를 참여시켜 북한 인권청문회를 개최하였다. 유럽의회는 3월 23일 EU의 북한에 대한 인도적 지원에서 인권문제를 연계하는 등 조건부 지원을 적극 추진하기로 결의하였다.<sup>215)</sup> 이어 6월 15일 유럽의회는 의회절차에 의해 민간기구(Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe)가 상정한 대북인권결의안을 통과시켰다. 결의안에는 탈북하여 중국에서 기독교를 접했다는 이유로 강제송환이후 위협에 처해 있는 개별사례에 대한 처벌금지 등을 포함하고 있으며, 북한인권특별보고관과 주제별 특별보고관들을 포함한 국제인권관계자들의 방북을 허용할 것을 촉구하고 있다. 또한 북한당국이 주민들의 자유로운 정보접근, 집회결사의 자유, 종교의 자유를 제한하고 있는 현실에 대한 우려를 강력하게 표명하고 있다. EU차원에서 뿐만 아니라, 회원 개별국 차원에서도 북한과의 양자 간 협의로 대북지원을 실시하여 왔으나, 인도적 지원의 수요에도 불구하고 북핵문제 해결 및 북한의 인권개선 조치가 실현되지 않을 경우에 인도적 지원이 확대되지 못한다는 점을 분명히 하였다.

2009년 3월 유럽연합과 ‘국경없는 기자회(RSF)’는 대북방송단체(자유조선방송, 열린북한방송, 자유북한방송)와 협약식을 체결하고 재정지원을 실시하고 있다. 유럽연합 국가 중 북한과의 수교관계를 체결하지 않은 프랑스는 2009년 자크 랑 북한문제특사를 임명하여, 북한과의 외교관계 수립문제 고려사항 검토와 북핵문제 해결에 기여할 수 있는 이니셔티브 강구를 모색하였다. 프랑스 대북특사는 북한을 방문하여 김영남 최고위원회 상임위원장과 박의춘 외상을 면담하고 인권관련 북한과의 대화를 제안하였으며 북한이 긍정적으로 수용하였다. 프랑스는 수교이전에 북한에 문화협력사무소를 설치하여, 북한 내 인권증진 방안을 구체화하고자 하였다. 프랑스 대북특사는 향후 대북정책과 관련 “한 번에 모든 것을 해결하려고 시도할 경우 아무 것도 이루지 못할 것”이라면서 사안별 순차적 접근을 강조하였다.<sup>216)</sup>

2009년 10월 스웨덴은 유럽연합 의장국으로서 북한과 인권대화를 갖고,

215) 『조선일보』, 2006년 3월 23일.

216) 박영호 외, 앞의 책, 12쪽.

“북한이 인권을 개선하고 비핵화에 진전을 이루면 외국인 투자가 늘어나는 등 혜택이 돌아갈 것”이라는 점을 강조하였다.<sup>217)</sup> 이와 함께 유엔 북한인권 특별보고관의 방북 조사 허용을 촉구하면서 북한인권개선을 위한 기술적 지원방안을 논의한 것으로 알려지고 있다. 북한이 EU의 유엔 대북인권결의를 주도하는 것에 반발하면서, EU와 인권대화를 거부하고 있으나 북한은 EU와의 인권대화에 응하는 것 자체가 대북인권결의안의 효과인 것으로 분석되고 있다. 스웨덴은 북한 관계자들을 초청하여 인권관련 부문에 대한 교육훈련을 진행하고 있는 것으로 알려지고 있다.

### (3) 일본의 북한 인권정책

일본의 북한 인권에 대한 언급은 전반적인 북한인권상황 개선보다는 북한으로 납치된 피해자 즉 일본인에 대한 인권이며, 이들에 대한 북한 측의 처리에 대한 것이었다. 이와 같은 일본의 소극적 대북인권정책은 북한과의 국교정상화 교섭과 연계되어 있다. 2002년 9월 17일 북·일정상회담은 북일 관계에서의 역사적 의미보다는 일본인 납치에 대한 김정일 위원장의 인정에 일본사회의 관심이 집중되었다. 일본은 북한의 일본인 납치문제 시인을 계기로 북한 정치범수용소 등 북한정권의 인권침해문제를 강도 높게 비난하여 왔다. 탈북자들의 체험 수기나 증언을 통해 일본사회 내 대북 강경분위기를 지속적으로 고조시켜 왔다. 2004년 5월22일 제2차 북·일정상회담에서는 북일 평양선언의 성실한 이행을 통해 북·일 관계 개선을 위해 협력하고, 일본인 납치피해자가족 5명의 일본귀환과 북한에서 사망으로 발표한 10여명의 진상을 재조사 할 것을 합의하였다. 이러한 과정에서 일본은 북한에 식량 25만 톤과 천만 달러상당의 의약품 등을 지급하고, 북일수교 교섭을 재개하기로 하였다. 이에 대해 일본 내에서 일본 정부가 북한에 과도한 대가를 지불하였으며<sup>218)</sup> 납치자, 핵, 미사일 등 여타 동아시아 안보에 위협이 되는 사안을 해결하는데 아무런 도움이 되지 않을 것이라는 비판이 제기되기도 하였다.

하지만 실질적으로 일본은 북한과의 수교교섭의 주요 전제조건으로 납

217) 2009년 10월 12일 북한 외무성 김춘국 유럽담당 국장이 스웨덴 스톡홀름을 방문하여 북한과 EU간의 인권대화가 성사되었다.

218) James Brooke, “Koizumi's North Korea Trip Is a Flop in Japan,” *New York Times*, May 24, 2004.

치자문제를 거론함으로써 인권문제 해결을 주요 의제로 상정하여 온 것이다. 북경에서 열린 북핵 6자회담에서도 일본의 관심은 일본인 납치자 문제였으며, 이후 북경에서 열린 국장급 실무회담에서도 납치자문제해결과 북한에 대한 인도적 지원의 연계를 주장하였다. 일본의 북한 인권에 대한 논의는 아직 초보적 수준으로 자국의 이익에 기초한 차원에서 진행되어 왔다. 미국의 북한인권법 제정에 따라 일본도 유사법 제정을 추진하였다. 일본은 일본인 납치문제 등 북한의 인권침해가 개선되지 않을 경우 대북경제제재 발동을 의무화하는 내용의 북한인권법안을 2006년 2월 16일 확정하였다. 일본은 납치사건을 '국가적 범죄행위'로 규정하고 유엔총회 결의안 채택일(12.16)을 '북한의 인권침해를 생각하는 날'로 지정하였다. 이 밖에도 납치문제 대처상황에 대한 국회보고를 의무화하고 탈북자 지원 비정부기구와의 협력체제 구축 등을 명기하였다. 일본도 북한인권특별대사를 임명하도록 하여, 국제회의 등에서 미국 북한인권특사와 같이 북한인권상황을 알리고 개선방안을 촉구하도록 하는 역할을 강조하였다. 2006년 6월 일본은 북한인권법 제정을 통해 북한인권 관련 일본 내 홍보활동 및 탈북자 보호활동에 대한 재정지원의 근거를 마련하였다. 또한 납치자 문제가 해결되지 않을 경우 대북경제조치(특정선박의 입항금지, 외국환 및 외국무역제재)를 취할 수 있도록 하였다.

#### (4) 중국의 북한 인권정책

유엔인권위원회 대북인권결의안 채택과정에서 대표연설을 통해 밝힌 바와 같이, 중국은 인권문제를 근거로 국제사회가 북한을 압박하는 것에 상당한 부담을 느끼고 있는 것으로 평가된다. 중국은 식민지 통치를 경험한 개발도상국들에 대한 서방의 인권문제 제기는 부당한 것으로 규정하면서, 심각한 인권침해를 자행한 당사국들이 상황을 왜곡하면서 정치적 압력과 이중적 수단을 가지고 특정국의 인권문제에 대한 결의안을 채택하고자 한다고 비난하였다.<sup>219)</sup> 중국은 명시적으로 북한을 언급하지는 않았으나 대북인권결의안의 채택 배경을 미국의 일방주의와 연계하여 비난하고 있다. 또한

219) Statement by H.E. Ambassador SHA Zukang, *Head of Chinese Delegation, on Item 9 at the 59th Session of the Commission on Human Rights*(1 April 2003), <http://www.china-un.org/eng/45906.html>.

세계화를 위해 노력하고 있는 개도국들의 상황을 더욱 어렵게 한다는 논리로 특정국에 대한 인권결의안 채택을 가혹한 것으로 규정하고 있다.

중국은 북한인권문제에 대한 국제사회의 압력이 탈북자문제와 관련 중국에 대한 비난으로 이어질 것을 매우 염려하고 있는 것으로 보인다. 이제까지 중국 정부는 탈북자문제가 관련국과의 외교문제로 비화될 수 있는 사안에 대해서는 제3국 추방의 형식으로 탈북자의 남한 입국을 묵인하여 왔다. 또한 탈북자들의 강제송환 과정에서도 문제의 소지가 있는 처벌은 가급적 피하고자 노력해 온 것으로 보인다. 다만 국제사회의 탈북자 강제송환 금지 촉구에도 불구하고, '경제적 이주자'라는 명분으로 송환을 지속하여 왔다. 송환과정에서도 일부에서는 탈북자들이 남한 입국 시도로 인한 중대한 처벌을 막기 위해 심문기록을 북한에 인계하지 않기도 한 것으로 알려지고 있다. 이를 통해 중국은 탈북자문제로 인한 자국내 사회문제를 최소화하고, 대량탈북을 유도할 수 있는 여지를 사전에 차단하는데 주력하여 왔다. 이러한 점에서 현재 중국에 장기 체류하면서 사실상 등으로 생활 기반을 갖고 있는 탈북자들의 상황에 대해서는 이들 문제가 공론화되지만 않는다면 현상을 묵인할 수밖에 없는 것이 현실적인 입장인 것으로 파악된다.

또한 중국은 북한에 대한 식량 및 중유 지원을 통해 북한의 인도적 위기상황을 개선하기 위한 노력을 지속하여 왔다. 중국 정부의 대북지원 규모는 정확히 공개되지 않았으며 국경지역에서 이루어지는 개인 간의 거래와 지원의 규모가 상당할 것 이라는 점에서, 중국은 실질적으로 북한의 주요한 생명선(life line)으로 기능하여 왔다.

중국의 북한 인권문제에 대한 기본적 태도는 이중적 성격을 가지고 있는바, 안보와 관련해서 북한의 입장을 침해하는 것은 삼가 하나 기타 일반적인 인권문제에 관해서는 침묵과 우회적인 조치로 요약할 수 있다. 중국은 북한의 동맹으로 북한의 붕괴를 원하지 않은 상황에서 유엔인권위원회의 북한결의안에 채택에 반대하면서 상호 이해와 협력을 강조하여 왔다. 중국은 북핵 6자회담 등에서 일본인 납치문제 등 북한 인권문제가 연관되어 논의되는 것에 대해 반대한다든지, 기타 사안에 대한 입장을 통해 간접적으로 유추할 수 있다. 중국은 북한의 일반적인 인권문제에 대해서 공개적인 입장 표명을 자제하고 있다. 북한 인권에 대한 중국의 우회적인 언급은 주로 탈북자 처리와 연관되어 나타나고 있다. 예를 들어 중국은 탈북자를 '국제법과 국내법 그리고 인도주의적 원칙에 근거하여' 처리한다는 방침을 취해 왔

다. 초기 탈북자에 대해 양자적 측면으로 파악하여 조·중 양국이 상호 송환에 합의 한 것은 중국 측이 탈북자를 국경을 넘어선 범법자의 차원에서 파악한 것으로 인권에 대한 언급은 없었다고 할 수 있다. 또한 식량문제에 따른 생존권 문제를 인권문제 보다는 '일시적 경제적 유민'의 개념으로 파악하고 조치를 취하였다. 한편 탈북자 문제가 국제화되고, 중국 외교정책 및 대외관계에 직접적 영향을 미치자 중국은 국제법 원칙을 원용하기 시작했다. 중국의 북한 인권에 대한 입장이 기본적으로는 내정 불간섭을 존중하나, 탈북자의 경우처럼 북한 경내를 탈출하여 중국 소관 상황이 될 경우 이를 사안에 따라 처리하겠다는 것이다. 사안에 따른 처리란 국제적 여론에 주목받을수록 중국이 탈북자 처리에 있어 인도주의적 입장을 견지한다는 것을 의미하나 중국의 북한 인권에 대한 태도는 여전히 불간섭 정책이다. 그러나 중국이 국제사회의 규범에 적극적으로 나서는 상황에서 북한에 대해 국제인권 참여를 종용하는 우회적, 간접적 권고는 있을 것으로 예상된다.

중국은 탈북주민들을 1960년대 초 비밀리에 체결한 밀입국자 송환협정과 1986년 체결한 국경지역업무협정<sup>220)</sup> 1998년 적용된 길림성변경관리조례<sup>221)</sup>에 따라 처리하여 왔다. 지금까지 중국정부는 북한이 탈북자들을 '범죄자'라고 주장하는 데 대해 동조하는 태도를 보였으며, 실제로 조교(북한국적의 중국거류민)나 특무(북한 기관원)들의 활동을 묵인하면서 탈북자들을 북한에 인도<sup>222)</sup>하여 왔다.

중국은 1982년 9월 난민협약(1951년)과 난민의정서(1967년)에 가입하였으며, 이에 따라 당사국의 의무인 강제송환금지, 국경에서의 입국거부 금지, 강제추방 금지, 무허가 입국에 대한 처벌금지, 기본적인 표준처우 확대, 기본적인 인권 시민권 존중, 난민지위의 결정 등의 의무를 지고 있다. 또한 중국 헌법 제32조 2항에는 “중화인민공화국은 정치적 이유로 피난을 요구

220) 1986년 8월 12일 중화인민공화국公安부와 조선민주주의인민공화국 국가보위부간에 체결된 「변경지역에서의 국가안전과 사회질서 유지를 위한 상호협력의정서」는 20년간 유효한 것으로, 쌍방이 불법월경체류문제를 위해 상호협력하고 불법월경자에 대한 명단과 자료를 상대방에게 통보하도록 규정(제4조 2항). 단 재해로 인한 월경은 불법으로 간주하지 않고(제4조 1항), 적절한 구호를 하도록 명시하고 있다(제1조 1항).

221) 「길림성변경관리조례」는 1993년 11월 12일 제8기 인민대표회의 상무위원회 제6차회의에서 통과되어, 1998년 1월 1일부터 적용되었다.

222) 중국정부는 1996년 580명, 1997년 5,400명, 1998년 2,300명의 북한이탈주민을 불법입국자로 규정하여 강제송환하였다. 통일부, 『북한이탈주민 대책의 현황 및 과제』(서울: 통일부, 1998)

하는 외국인에 대하여 보호받을 권리를 부여 한다”고 규정하고 있기도 하다.

그렇지만 국내 인권단체들이 중국내 탈북자들의 인권실태를 폭로하고, 유엔난민고등판무관실에 탄원서를 준비하는 등 인권적 차원의 해결방안을 모색하자, 1999년 9월 주한중국대사는 “탈북자문제는 북·중간의 문제로 한국이 개입할 수 없다”는 입장을 밝혔다. 이는 중국정부가 국내외 인권단체들의 압력과 우리 정부차원의 개입여지를 사전에 차단하고자 하는 것으로 평가된다. 또한 중국 공안당국은 베이징과 동북3성에서 사업가 등으로 활동하며 중국 내 탈북자보호에 관여해 온 정보요원들에 대한 대대적인 색출작업을 통해 이들을 추방하였다.<sup>223)</sup> 대부분의 경우 탈북자 지원운동을 하고 있는 국내 민간단체들은 위장한 종교인들로 중국은 불법적인 종교운동을 명분으로 이들을 처벌하여 왔다.

물론 난민규정은 난민이 그 국가의 안보에 위협이 된다고 판단되거나, 특히 중대한 범죄로 유죄판결이 확정되어 그 국가에 위협한 존재가 된 자에게는 해당되지 않는다(난민협약 33조 제2항). 그러나 탈북자들이 중국의 국가안보에 위협이 될 만한 범죄를 저지른 사람들로 보기는 어렵다.

중국은 2001년 7월 베이징 주재 유엔난민고등판무관실(UNHCR)에서 농성 중인 북한이탈주민 장길수군과 그 가족 7명에게 난민 지위를 부여하기 보다는 제3국 출국 허용의 형식을 통해 사건을 마무리하였다. 2002년에는 국내외NGO들의 지원을 받아 집단적으로 중국주재 외교공관에 진입하여 남한행을 요구하는 기획망명이 지속적으로 발생하였다. 3월 14일 북경주재 스페인 대사관에 25명이 진입하여 중국의 제3국 추방형식으로 필리핀을 경유하여 남한에 도착하였다. 중국 내 외교공관 진입<sup>224)</sup>이 북한이탈주민의 국내입국 통로로 활용되자,<sup>225)</sup> 중국은 외교공관에 대한 경계를 크게 강화하

---

223) 『중앙일보』, 1999년 9월 11일. 이로 인해 관련당국은 “중국내 정보활동이 지나치게 노출되어 요원들의 신변안전이 위협받고 있는 데다, 중국과 북한을 자극할 우려가 있다”고 판단 100여명을 전원 철수시켰다.

224) 북경주재 외교공관의 감시가 강화되자, 탈북자들은 선양소재 일본대사관, 미국영사관 등에 진입을 시도하였으며, 5명이 일본대사관에서 중국공안에 강제 연행되는 장면이 언론에 방영되면서 중국과 일본간 외교문제로 비화되는 등 탈북자문제가 국제적 관심사안으로 부각되었다. 6월 9일 임산부를 포함한 3명이 북경주재 한국대사관에 진입하여 남한행을 요구하였고, 6월 13일 북경주재 한국영사관에 진입하려는 탈북자를 강제 연행하는 과정에서 중국공안이 한국외교관을 폭행하는 사건이 발생하였다. 이외에도 북경주재 알바니아대사관, 독일학교 등 서방외교구역에 진입하여 남한행을 성사시켰다. 8월 26일에는 7명의 북한이탈주민이 중국외교부로 진입하여 난민인정을 요구하다 체포되기도 하였다.

였다. 외교공관을 통한 일련의 기획망명사건으로 외교공관의 경비가 강화되면서, 다국적NGO들은 연대하여 해상을 통한 집단탈출계획을 시도하였으며 2003년 1월 20일 중국 산둥성 옌타이 항에서 78명의 탈북자와 관련인들을 체포하였다. 중국외교부 장치웨이 대변인은 1월 21일 정례브리핑을 통해 중국 공안당국의 '보트피플'체포를 확인하면서 북한이탈주민과 이들을 돕는 NGO들에 대한 단속을 강화하겠다고 경고하였다.<sup>226)</sup> 중국은 탈북자 보호활동 및 이주중개활동을 하는 개인들에 대한 단속을 강화하여 왔다.

탈북자 급증하면서 중국당국은 북한이탈주민들의 절도, 인신매매, 밀수 및 살인 등 범죄행위로 인하여 사회혼란이 발생하는 것을 방지하기 위해 북한과 협력하여 탈북자들을 송환하고 있다. 그러나 중국은 국제사회가 제기하는 탈북자 인권침해에 대해 매우 민감하게 대응하고 있으며, 대규모의 탈북자 유입 가능성을 우려하면서 현재 규모의 탈북자에 대해서는 제3국 추방의 형식을 통해 정치적 부담을 해소하고 있다.

## 2) 국제사회의 인권개선 압력에 대한 북한의 인식과 대응

북한은 국제사회의 인권압력에 어떻게 대응하고 있는가? 북한은 1997년 유엔인권소위원회 대북 인권결의안에 대해서 국제인권규약 탈퇴라는 방법으로 대처한 바 있다. 그러나 국제사회의 여론과 압력에 밀려 다시 이를 번복하였다. 다른 한편으로 북한은 유럽연합의 인권대화를 수락한 바 있으며 국제엠네스티의 방문조사를 허용한 바도 있다. 북한의 인권문제에 대한 인식과 국제사회 압력에 대한 이러한 대응에 대한 분석은 북한 인권개선 전략 수립에 있어 중요한 지침이 될 수 있다. 이에 북한의 인권에 대한 기본적인 인식을 알아보고, 이에 근거한 북한 당국의 국제사회 및 관련국의 인권압력에 대한 대응 양태를 분석한다.

225) <<http://www.msnbc.com/news/859189.asp?0sp=v3a4>>

226) 국경없는 의사회 등 관련단체들은 중국이 2002년 12월부터 탈북자 단속을 위한 '100일 작전'에 들어가 이미 3,200명을 북한에 송환하였으며, 지린(吉林)성 등에 1,300명이 구금상태에서 송환을 기다리고 있었다고 주장했다.

## (1) 북한의 인권관: 우리식 인권론

### 가. 사회주의와 주체사상의 결합

북한은 사상과 이념, 신앙과 제도상 차이가 있고 경제, 문화발전 수준과 지향이 각이한 조건에서 국가들마다 인권기준이 다르기 마련이라면서 주체사상을 구현한 우리식 인권론은 인민의 지향과 요구를 반영한 자주적인 인권론이라고 주장하고 있다.<sup>227)</sup> 이러한 북한의 인권에 대한 정의는 시기별로 변화해 왔다.

북한의 사전을 중심으로 시기별 변화를 살펴보면 먼저, 1950년대 북한에서 인권은 ‘사람으로서 마땅히 가져야 할 자유, 평등의 권리’라고 정의하고 있다.<sup>228)</sup> 1970년대에 들어서면서 인권은 “인민이 응당 가져야 할 정치적, 경제적, 문화적 및 사회적 제반권리”라고 정의하고 있다. 커다란 변화는 없지만 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약이 통합된 형태로 개념이 규정되고 있다. 다만 사회주의 일반과 마찬가지로 “튼튼한 물질적 조건에 의하여 담보된다”고 발전권을 강조하고 있다. 그리고 “계급적 원수들에게는 철저한 독재를 실시하는 것이 인권”이라고 계급적 속성을 분명히 하고 있다.”<sup>229)</sup>

그런데 1980년대에 접어들면서 “사회적 존재로서의 사람이 응당 가져야 할 권리”라고 하여 ‘사회적 존재로서의 인간’이라고 인권의 주체를 집단주의적 관점에서 보다 구체화하고 있다. 그리고 “자주적이며 창조적인 생활을 누리기 위하여 가져야 할 권리”라고 규정하면서<sup>230)</sup> 70년대와 비교하여 자주성과 창조성이 강조되기 시작한다. 즉, 사회주의적 인권의 성격과 북한식 주체사상이 결합되는 특징을 보이고 있다. 이러한 인권개념의 변화는 1990년대 김정일에 의하여 보다 확고하게 정립되고 있다.

“인권은 정치, 경제, 사상문화를 비롯한 사회생활의 모든 분야에서 인민들이 행사하여야 할 자주적 권리이다.”<sup>231)</sup>

227) 리현도, “제국주의자들의 《인권옹호》 타령은 침략과 간섭의 수단,” 『로동신문』, 2010년 3월 21일.

228) 『대중정치용어사전』(평양: 조선로동당출판사, 1959), 213쪽.

229) 『정치용어사전』(평양: 사회과학출판사, 1970), 718쪽.

230) 『정치사전』(평양: 사회과학출판사, 1973), 920쪽.

북한 학자에 의하면 주체사상과 결합된 북한의 인권개념은 2가지 측면으로 구성되고 있다. 첫째, 인권은 사람이 세계와 자기운명의 주인으로서 자주적으로 살며 발전하려는 권리이다. 인권의 본질에 대한 주체적인 이해는 사람은 자주성, 창조성, 의식성을 가진 사회적 존재라는 점에서 출발한다는 것이다. 자주성과 창조성이 사람의 본질적 속성이므로 참다운 인권이 보장되려면 사람이 자주적으로 살며 발전하려는 요구와 창조적으로 살며 발전하려는 요구가 실현되어야 한다는 것이다.

둘째, 인권은 자주적으로 살며 발전하려는 요구를 사회적으로 행사하며 보장받으려는 권리이다. 인권은 사회적 존재로서 세계에서 사람이 차지하는 지위와 역할에 따라 향유하는 권리이다. 인권은 모든 것의 주인으로서의 지위를 지키고 보장받으려는 권리와 모든 것의 주인으로서의 역할을 다하려는 권리로 구성된다는 것이다. 즉 정치의 주인으로서 사람들에게 사회적으로 주인의 지위를 보장해주고 주인으로서의 역할을 다하도록 하면 인권이 보장된다는 논리이다. 사회적 존재로서의 자주적 권리라는 북한의 인권개념에는 사회적 존재로서의 '지위'라는 권리와 함께 '역할'이라는 의무개념이 동시에 내포되어 있다. 그리고 지위와 역할이라는 관점에서 볼 때 인권의 내용과 수준은 고정불변이 아니라 사회발전에 따라 심화되고 발전된다고 주장하고 있다.<sup>232)</sup>

사회주의 인권론에 입각해 있던 북한의 북한의 인권 개념은 1980년대 이후 체계화된 주체사상과 결합되면서 수령제 정치체제를 정당화 하는 수단이 되고 있다. 주체사상은 세계와 자기 운명의 주인인 인민대중의 자주성이 보장되기 위해서는 수령의 올바른 지도와 결합되어야 한다고 주장하면서 수령에 대한 절대 충성을 요구하고 있다. 마찬가지로 인민대중의 자주적 권리가 보장되기 위해서는 인민대중이 수령, 당과 '일심동체'를 이루어 수령과 당의 지도를 철저히 구현해야 한다고 주장한다.<sup>233)</sup> 결국 인권은 수령에 대한 절대충성의 대가로 보장받게 되는 것으로 수령의 선물과 시혜로 주어지는 것으로 해석될 수밖에 없다.

231) 김정일, "사회주의는 과학이다," 『김정일선집 13』(평양: 조선로동당출판사, 1998), 477쪽; 조선말대사전에서도 인권은 '사람이 사람으로서 마땅히 가져야 할 권리 곧 사람의 자주적 권리'라고 규정하고 있다. 『조선말대사전 2』(평양: 사회과학출판사, 1992), 1696쪽.

232) 조성근, "인권의 본질," 『철학연구』, 3호(1998), 34~35쪽.

233) 위의 글.

## 나. 인권에 대한 상대주의 관점

북한은 국제사회의 인권 기준과 이에 근거한 인권 압력에 대해 제국주의의 인권 기준에 근거한 것으로 강하게 반발하고 우리식 인권론에 근거한 인권기준을 제시하고 있다. 북한은 김일성 주석이 1994년 미국 <워싱턴 타임즈> 기자단과의 만남에서 “인민이 좋아하면 그것이 공정한 인권기준”이라는 언급을 제시하면서 인권의 절대적 기준으로 ‘인민이 좋아하고 그들이 요구와 리익에 부합되는 것’을 제시하고 있다.<sup>234)</sup> 인권이 보편적 가치라는 것을 부인하지는 않지만 인권기준이라는 관점에서 볼 때 국제사회에서 보편적으로 통용될 수 있는 인권기준은 없기 때문에 ‘우리에게는 우리식의 올바른 인권기준이 있다’고 주장하고 있는 것이다.

북한은 인권의 기준이 인민대중의 지향과 요구를 반영하여 설정되어야 함을 강조하면서, 민족과 국가마다 역사, 풍습, 경제, 발전수준, 생활방식 등 조건이 다른 상황에서 각 조건에 맞는 방향으로 인민들의 요구를 반영하여야 하기 때문에 인권 기준이 서로 다르게 설정될 수밖에 없다는 논리를 펴고 있다. 따라서 특정 국가와 집단의 ‘문명’과 ‘기준’이 세계의 유일한 기준으로 될 수 없다는 점에서 서방국가들이 수용을 강요한 인권기준은 북한의 실정에 맞지 않는 ‘서방식’ 인권기준이라고 비판하고 있다.<sup>235)</sup> 즉, 인권이 보편적 가치라는 것을 부인하지는 않지만 인권의 대한 절대적 기준이 없다는 상대주의적 관점을 취하고 있는 것이다.

이러한 논리 아래 미국을 비롯한 국제사회의 인권압력을 제국주의자들이 인권문제를 세계지배를 위한 외교정책의 주요 수단으로, 다른 국가들에 대한 내정간섭의 도구로 이용하는 것이라고 비판하고 있다.<sup>236)</sup> 즉, 인권문제를 통해 해당 국가 내의 반혁명분자들을 부추겨 사회적 혼란과 불만을 조장 야기하고, 정권교체를 실현하려는데 그 목적이 있는 것이라고 주장하고 있다.

---

234) 위의 글.

235) 편집국 논설, “제국주의의 <인권>공세를 단호히 짓부시자,” 『로동신문』, 2007년 8월 17일.

236) 리현도, 앞의 글.

## 다. 주권원칙의 강조: ‘인권은 곧 국권’ 논리

이러한 북한의 인권 개념은 또한 국가주권과 결합되어 국가의 자주권을 떠난 인권이란 없다는 입장과 연결되고 있다. 특히 2000년대 이러한 주장은 더욱 강하게 주장되고 있다. 이같은 주장은 미국의 부시정부의 대북 강경책을 배경으로 더욱 강화되었다고 할 수 있을 것이다. 일반적으로 사회주의 진영은 인권보다는 국가주권을 우선시 해왔다. 인권문제는 국가주권 내의 문제이기 때문에 이에 대한 간섭은 주권의 원칙, 내정불간섭의 원칙을 위배하는 것으로 주장해 왔다. 북한도 이러한 논리로 대응하고 있으며, 더욱이 소련을 비롯한 사회주의권의 몰락으로 국제사회로부터 고립되고 있는 현실에서 이러한 주장에 더 강하게 집착하고 있는 것이다.

북한은 제국주의자들이 “인권은 국경을 넘어선 보편적 가치이며 인권에 대한 간섭은 내정간섭이 아니다라는 강도적인 논리”를 펴고 있다고 비판하면서 다음과 같이 ‘인권은 곧 국권’이라는 주장을 펼치고 있다.

“력사와 현실은 인민대중의 인권을 지키자면 나라와 민족의 자주권을 견결히 수호해야 한다는 것을 보여주고 있다. 나라와 민족이 예속되면 인민대중도 노예의 처지를 면할 수 없고 국권을 잃으면 인민대중도 인권을 유린당하게 된다. 국가의 자주권을 떠난 인권이란 없다. 그런데도 제국주의자들은 《인권옹호》의 간판을 들고 다른 나라의 자주권을 마구 유린하고 있다. 그들은 지금 《인권을 국경을 넘어선 보편적 가치》이며 《인권에 대한 간섭은 내정간섭이 아니다》라는 강도적인 논리를 들고 나오고 있는데 이것은 사실상 흑백을 전도한 논리이다. 인권은 하늘이 주는 행운도 아니고 더욱이 국제기구나 다른 나라가 주는 선사품도 아니다. 진정한 의미에서 인권은 그 어떤 외세의 《압력》이나 《훈시》에 의해서가 아니라 매개 나라가 자기 인민들에게 정치, 경제, 문화 등 사회생활의 모든 분야에서 마땅히 누려야 할 권리를 법적으로, 제도적으로, 물질적으로 담보 보장해줄 때 실현된다. 인권이자 국권이며 국권이 자 자주권이다. 자주권을 상실한 인민은 그 어떤 인권에 대하여서도 말할 수 없다.”<sup>237)</sup>

현재 북한은 주권의 원칙, 내정불간섭 원칙에 따라 국제사회의 인권 개선요구에 대해 전면적으로 반박하고 있다. 그러면서 서방국가들의 인권문제

237) 승재순·로영, “참다운 인권을 옹호하여,” 『로동신문』, 1995년 6월 24일.

제기는 인권을 통해 내정에 간섭하고 북한의 체제를 전복하고 정권을 교체하려 한다는 인식을 강하게 표출하고 있다. 북한은 모든 국가는 민족자결권을 갖고 있기 때문에 인권문제는 국가의 자주권 문제로서 인권문제가 올바르게 해결되기 위해서는 국가의 자주권이 철저히 고수되어야 한다고 주장하고 있다. 북한은 국가의 제도적, 법률적 보장이 있어야 자주적이며 창조적인 생활을 실질적으로 향유할 수 있는데, 자주권을 상실당하면 인권 자체가 존재할 수 없다는 것이 '인권은 곧 국권'이라는 북한의 논리이다.<sup>238)</sup>

이 같은 논리는 선군정치의 정당성 주장과 연결되고 있다. 북한은 적대세력의 인권개선 요구가 강화되고 있는 상황에서 사상과 제도를 굳건하게 지키고 인권을 보장하기 위해서는 국력이 강화되어야 한다고 주장하고 있다. 그러면서 인권은 강력한 국력을 전제로 하고 있는데, '총대'가 든든해야 인민들이 인권을 실질적으로 향유할 수 있다는 것이다. 이러한 의미에서 '선군'은 참다운 인권을 옹호하기 위한 정치로서 미국의 '인공공세'에 대응할 수 있는 최상의 정치방식이라는 것이다. 이에 따라 '선군정치는 곧 인권 옹호정치'라는 주장을 하고 있다.<sup>239)</sup>

## (2) 인권개선 압력에 대한 북한의 대응

북한의 우리식 인권론에 입각해 국제사회 및 관련국들의 인권개선 압력에 대해 대응해 왔다. 이러한 대응 양태를 보면 한편으로 인권개선 압력에 대한 비판과 거부, 그리고 상대국(특히 미국)의 인권문제를 역으로 비판하지만, 다른 한편으로 선택적으로 국제인권 가치를 수용하거나 인권과 관련한 국내법 개정해 하기도 한다.

### 가. 거부(rejection)와 역공(backlash)

기본적으로 북한은 국제사회 및 관련국들의 인권개선 압력에 대해 강한 비판과 거부라는 대응을 보이고 있다. 대외적인 반발과 거부는 주로 북한 외무성 대변인 담화 형식으로 발표되고 있다. 이어서 관영매체에 상세보도

238) 조택범, “제국주의의 반동적 <인권> 공세를 짓부셔버려야 한다,” 『로동신문』, 2009년 10월 28일.

239) “반역사적인 지배주의외교정책-미국 인공공세,” 『로동신문』, 2007년 9월 13일.

되거나 추가적인 성명이 제시된다. 대부분의 논조는 대외적인 인권압박을 통해 '체제전복'을 기도한다는 주장으로 나타나고 있다.<sup>240)</sup> 북한은 외부의 적대세력들이 체제전복을 위한 정치적 수단으로 인권문제를 제기하고 있다고 주장한다.

탈냉전 이후 인권문제가 국제정치의 주요 이슈로 부상하는 현상 속에서 북한은 인권 개선 요구에 대해 제국주의가 세계를 제패하려는 '인권공세'로 규정하고 있는 것이다. 북한은 세계를 지배하고 통치하려는 것이 제국주의자들의 변함없는 야망인데, 세계를 제패하려는 수단 중의 하나로 인권을 활용하고 있다는 것이다. 특히 반제 자주적인 국가, 혁명적인 국가가 제국주의의 인권확산의 주된 대상이 되고 있다고 강조하고 있다. 반제자주적인 성향을 갖고 있는 국가에 대해서는 인권문제를 제기하는 반면, 자신들에게 순종하는 국가들에 대해서는 인권문제가 없다는 이중기준으로 접근하는 것이 '인권공세'의 본질이라고 비판하고 있다. 예를 들어 북한을 대상으로 '인권법'을 채택하고 '인권담당특사'까지 임명한 것이 인권공세의 구체적 증거라고 주장하고 있다.<sup>241)</sup>

또한 북한은 관련국가, 특히 미국의 인권침해 상황을 거론하며 역공을 펼치기도 한다. 중국이 미국의 인권보고서 발간에 대응하여 미국 인권실태 보고서를 발간하는 것과 마찬가지로 북한도 <로동신문>을 비롯한 공식 매체를 통해 미국의 인권실태를 비판하고 있다. 일본의 경우에는 일본의 납치문제 제기에 대응해 재일조선인에 대한 인권유린을 규탄하고,<sup>242)</sup> 과거 식민지 시기의 강제연행, 납치사망자, 일본군 위안부 등의 만행을 제시하면서 비판하고 있다.

#### 나. 선택적 협조(selective accommodation)와 국내법 개정

다른 한편으로 북한은 유럽연합(EU)과 인권대화를 지속한 바 있으며 유엔 전문기관에 관리들을 파견하여 인권교육을 이수하기도 하였다. UNHCR는 공개한 '2001년 중간보고서'(Mid-Year Progress Report 2001)에서 "5월 북한측 관리들이 스위스 제네바의 UNHCR 본부를 방문, 지난 51년 유엔난

240) 2005년 유엔인권결의안 통과에 대한 공식적 거부반응에 대해서는 다음 참조, 임순희 등, 『북한 인권: 국제사회 동향과 북한의 대응』(서울: 통일연구원, 2006), 25~43쪽.

241) "제국주의의 <인권>공세를 단호히 짓부시자," 『로동신문』, 편집국논설, 2007년 8월 17일.

242) "일본의 정당, 단체가 재일조선인에 대한 인권유린 행위를 규탄," 『민주조선』, 2006년 3월 19일.

민협약 과 UNHCR의 활동에 대해 교육을 받았으며, 이탈리아 산레모에서 열린 난민법(Refuge e Law) 세미나에도 참석했다"고 밝혔다. 북한이 국제사회 인권압력이 본격화되기 직전 세계 최대의 인권단체인 국제엠네스티의 방북조사를 허용하기도 했다. 최근에는 스웨덴과의 협력 하에 스웨덴에 북한 관료들이 직접 방문하여 인권관련 부문에 대한 교육훈련을 받은 것으로 알려지고 있다.

이와 함께 북한은 국제사회의 인권개선 압력을 고려해 일부 인권 관련 국내법을 개정하기도 하였다. 북한은 국제사회의 권고를 받아들여 사형집행 연령을 17세에서 18세로 상향조정하고 사형에 관한 형법조항을 축소하고 개별구성 요건을 보다 명료하게 하는 등 국제사회의 비판을 벗어나려는 노력을 하였다.<sup>243)</sup> 이밖에 북한은 2003년 장애인보호법을 새로 제정하였으며 2004년과 2005년에는 형법과 형사소송법을 개정하였다. 그리고 2009년 헌법 개정에서 국가의 인권보호 조항을 삽입하였다. 물론 국내법 개정이 실제 현실에서 얼마나 실효적으로 집행되고 있는가 하는 문제는 여전히 남아 있지만, 국제사회의 인권개선 압력에 의해 이루어진 조치라고 평가할 수 있을 것이다.

국제사회 및 관련국들의 인권개선 압력에 대한 북한의 외교적 대응 행태를 보면, 강경과 유화, 또는 거부와 강한 반발, 선택적 협조 및 국내법 개정 등을 보이고 있다. 이러한 양상의 차이는 인권에 대한 인식, 북한체제의 속성, 외부위협, 현실적 필요성 등에 의한 것이지만, 기본적으로 상대의 북한 체제나 최고지도자의 인정여부에 의해 결정된다고 볼 수 있을 것이다. 즉, 유엔 인권기구나 상대국이 북한의 체제를 문제 삼지 않거나 정치적 압력을 가하지 않을 경우 대화 혹은 선택적인 협력을 수용하고 있다. 유럽연합이나 유엔 인권위원회에서 북한인권 결의안을 본격 추진하지 않은 시기까지 진행한 정치대화나 가입한 국제인권협약위원회에 이행 보고서를 제출하고 심의에 응한 것이 그런 사례들이다. 그러나 인권문제로 정치적 압력을 가하는 것으로 판단될 경우, 그리고 자국에 대한 적대정책을 추진하는 국가의 인권압력에는 강한 반발을 하고 있는 것이다. 그리고 이러한 인권압력에

---

243) 북한 형법에 있어서 사형규정의 변화에 대해서는 다음 참조, 통일연구원, 『2006 북한인권백서』 (서울: 통일연구원, 2006), 22~24쪽. 그러나 2001년 북한2차 국가인권보고서 심의과정에서 북한 대표는 북한이 사형집행 연령을 18세로 상향한 것은 1999년 형법개정 이전부터 임을 밝힌 바 있다.

대한 대응논리는 앞서 살펴본 ‘우리식 인권’론에 입각해 이루어지고 있다. 북한이 국제사회의 인권개선 압력에 대해 강하게 반발하고 있지만 경제재건과 체제유지를 위해서는 일정 정도 수용할 수밖에 없는 현실적 필요성에 의해 상당한 부담을 느끼고 있는 것도 사실이다. 북한이 체제안보에 직결되지 않는 범위 내에서 법률을 정비하고 있다는 것이 이를 반영하고 있다고 할 수 있다.

북한의 인권개선 압력에 대한 외교적 대응은 모든 국가의 인권외교와 마찬가지로 당면한 외교정책 목표달성을 뒷받침하거나 그 수단으로 기능하고 있다. 그러나 국제사회로부터 고립된 북한의 입장에서 인권개선 압력에 대한 외교적 활동 영역은 매우 제한되어 있다고 할 수 있다. 북한은 인권의 보편성을 부정하지 않으나 자국에 대한 적용이 불공정하다고 판단할 경우 정치적 의도를 부각시키면서 강력히 반발하고 있다. 그러나 자국의 국가주권을 인정하고 인권개선을 위한 협력을 추진하는 상대에 대해서는 나름대로 선택적인 협력의 자세를 취하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

### 3. 남한의 북한인권정책과 기존의 정책적 제안

한국 정부의 입장에서든 북한 인권 문제는 매우 중요한 사안이지만 판도라의 상자과도 같은 문제이다. 한반도를 대표하는 대한민국 정부가 동포이자 대한민국 영토 내 구성원인 북한 주민의 인권에 무관심할 수는 없는 것이 현실이고, 다른 한편으로는 남북관계의 특수성 때문에 북한 인권 문제가 북한 당국에 정치적 공세나 압력으로 간주됨으로써 오히려 북한 주민의 인권 상황이 개선되기보다 악화하는 현실적 딜레마를 극복해야 하는 어려움이 존재한다. 즉 한국 정부에게 북한 인권문제는 회피할 수도 그렇다고 정면으로 돌파할 수도 없는 난제이다.

이에 우선 탈냉전 이후 역대 한국 정부의 북한 인권정책의 지속과 변화를 시기적으로 개괄하고자 한다. 특히 김대중 정부와 노무현 정부의 정책 연속성과 함께 이명박 정부의 정책 전환 부분을 보다 구체적으로 분석해 볼 것이다. 그리고 이 같은 역대 정부의 북한 인권정책의 성과와 한계를 고찰함으로써 향후 성공적 정책 추진을 위해 고민하고 유의해야 할 시사점을 도출하고자 한다.

그리고 북한인권 관련해 전문가들과 비정부기구들에서 제시된 정책 제안을 중심으로 그간의 논의 동향을 살펴보고 그에 대한 분석 평가를 시도해보고자 한다. 북한의 인권상황 개선을 위한 논의는 국내외, 정부·민간단체 할 것 없이 다양한 행위자들에 의해 전개되어 왔다. 논의 내용에 있어서도 ▷ 북한인권 실태 규명 혹은 실태 평가, ▷ 각 행위자들의 북한인권 관련 동향에 대한 분석 평가, ▷ 북한인권 정책대안 제시 등 다양하고 복잡하게 이루어지고 있다. 여기서는 관련 행위자들이 많다는 점을 고려하여 국내 행위자들이 제시해온 북한인권 개선 정책제안을 검토해볼 것이다. 여기에는 국내의 북한인권 관련 전문가, 연구기관, 그리고 시민단체들의 논의가 주로 검토될 것이다. 다만, 국내 시민단체의 활동을 살펴볼 경우 이들이 해외의 시민단체들과 국제연대활동을 활발히 전개하고 있다는 점을 감안해 해외의 관련 시민단체의 입장도 곁들여 살펴보고자 한다.

## 1) 남한의 북한 인권정책

### (1) 역대 정부의 북한 인권정책

#### 가. 김영삼 정부

1993년 1월 김영삼 대통령 당선자는 북한 인권문제에 관심을 두고 “북한의 인권문제도 이제는 강력히 제기하지 않을 수 없다.”고 천명하였다. 문민정부는 1993년 3월 “민족애”를 바탕으로 이인모를 무조건 송환하면서 이를 계기로 피납 동진호 전원석방 및 이산가족 문제해결의 전기마련을 기대하였으며 1994년 8월 이홍구 통일부총리는 남북인사 등 북한인권문제에 적극 대응하리라고 밝히면서 정부 차원의 적극적인 대응을 기대하게 하였다. 그러나 이후 정부는 국제인권기구의 북한인권문제 제기에 대해 관망하면서, 북한의 태도를 주시하면서 북한이 우리의 인권문제를 언급하지 않는 한 먼저 ‘공격’하지 않는다는 태도를 취하였다. 1995년 제51차 유엔인권위원회에서는 정부는 물론이고 민간단체에서도 북한인권에 대해 전혀 발언이 없었다.

때마침 1995년 북한에 대해 쌀 15만 톤을 지원하는 과정에서 북한의 인공기 계양사건으로 정국이 급속도로 냉각되었다. 이를 계기로 북한과의 대화가능성이 단절되었으며 벌목공 인권침해 문제 등이 국제인권기구들에 의해 제기되면서 정부가 적극적인 대북인권정책을 표방하게 된다. 이러한 정부의 관심은 1995년 5월 유관부서 책임자들 간에 북한 인권문제를 체계적으로 다루기 위한 ‘북한 인권대책 실무조정회의’를 구성으로 이어졌으며, 대통령 자문기구인 민주평화통일자문회의(이하 평통) 산하에 국제기구와 국제인권단체에 북한 인권문제를 적극적으로 거론하기 위한 상설기구로 ‘인권보장을 위한 특별위원회’를 설치하였다. 평통은 사회복지분과위원회와 종교분과위원회에서도 북한 인권문제를 다루었다. 그뿐만 아니라 정부는 1994년 12월 국책연구기관인 통일연구원에 「북한인권정보센터」를 설치운영하고, 1996년 4월 상설기구화하였다. 또한 통일연구원(당시 민족통일연구원) 내 북한인권정보자료센터를 개설하고 북한 인권침해 사례를 수집하여 백서를 국 영문으로 발간 배포함으로써 북한인권문제에 대한 기초자료를 제공하였다. 통일부는 북한인권 관련 민간전문가의 연구회(북한인권연구회)를 정례 개최하였으며 전문가와 민간단체의 국외인권회의 참석을 지원하였다. 이외

에도 정부는 북한인권관련 학술회의 미 책자발간을 간접적으로 재정 지원하였다.

1996년 9월 유엔 총회에서는 공노명 당시 외무장관이 “우리 정부는 북한주민이 같은 동포로서 누구나 누릴 권리가 있는 보편적 인권을 향유하여야 한다고 절실히 느끼고 있기 때문에, 북한당국이 개혁과 사회개방을 통한 인권보호를 요구하는 국제사회의 호소에 긍정적으로 호응해 줄 것을 촉구”한다며 우리 정부로서는 최초로 국제사회에 북한 인권문제를 공개적으로 거론하여 북한 측의 강력한 반발을 초래한 바 있다.<sup>244)</sup> 또한, 1997년 유엔 총회에서 유종하 외무장관은 북한 인권에 대한 관심을 표명하면서 인도적 대북지원의 투명성 제고의 긴요성을 강조하였다.<sup>245)</sup>

그렇지만 전반적으로 문민정부는 경색된 남북관계 속에서 북한인권 개선의 구체적인 성과를 거두지 못했었다고 평가할 수 있다. 김영삼 정부는 북한 인권문제가 국내외적으로 제기되기 시작하자 북한인권 개선을 위한 노력을 시작했으나, 북한과의 실질적 접촉을 통한 북한인권 개선의 여건이 마련되지 못해 성과를 거두지 못했다. 문민정부의 대북인권정책의 성과로는 첫째, 북한인권문제에 대한 관심을 표명하고 정부 내 협력체계의 틀을 마련하였다는 점을 꼽을 수 있다. 역대 정권들은 인권의식이 부족하고 권위주의 정권의 인권취약성 및 남북정상회담에 대한 집착 등 탓에 인권 문제를 공식적으로 제기하지 못하였다. 둘째, 이산가족문제 이외에도 남북억류자 문제 등 남북 간 인도주의 사안에 대해 관심을 두고 이를 대북 인도적 지원과 연계하여 풀고자 경제적 유인책을 시도하였다. 정부는 대북경제유인책의 실천의지를 보여주기 위해 남북경협활성화 방침을 발표하기도 하였다. 셋째, 정부부처 내 북한인권 관련 자료수집 체계화 및 협력을 틀을 마련하고자 했다는 것을 꼽을 수 있다. 이러한 노력은 비록 효과적으로 집행되지는 못했지만, 북한 인권문제의 제도화라는 정치적 의미가 있다고 볼 수 있다.<sup>246)</sup>

반면 문민정부의 대북 인권정책의 문제점으로 다음의 세 가지를 꼽을

244) 이원웅, “북한인권 개선 행위자들의 활동평가: 국제기구, 미국정부, 한국정부, 국내외 인권 NGO를 중심으로,” 북한민주화네트워크, 『북한인권운동의 국제연대와 협력방안』(북한인권 국제회의 자료집, 2009), 14쪽.

245) “한국 정부와 국민으로서는 무고한 북한주민들이 곤경, 특히 굶주리고 있는 아동 등 취약계층이 겪고 있는 고통에 심히 우려하고... 우리 정부는 우선과제로서 유엔아동기금 및 우리와 걱정을 같이하는 국가들과 긴밀히 협력, 북한아동들에 대한 지원을 제공할 것이다.

246) 최의철 외, 『북한인권 관련 대응방안 모색』(서울: 통일부, 2004), 77쪽.

수 있다. 첫째, 문민정부는 정권 전반부에 민족적 동포애로 접근하면 북한이 남북한 화해협력에 응하리라고 지나치게 낙관하였다. 1993년 12월 김영삼 대통령은 ‘그간 변화하지 않고 있던 북한도 이제 변화하기 시작했으며, 내년은 남북관계 진전에 중요한 계기가 될 수 있을 것으로 판단’된다고 하였으며 1994년과 1995년 국방백서에서 주적 개념이 북한에서 외국으로 대치되었다. 하지만, 1995년 10월, 북한 무장공비가 남한에 침투한 이후 북한의 주적개념을 원상으로 회복시키고 한미동맹 우선을 강조하는 정책을 펼쳐나갔다. 둘째, 대북정책의 일관성 결여가 대북 인도적 지원과정에서도 명백히 드러남으로써, 인도적 지원의 의미가 퇴색되는 문제점이 나타났다. 1995년 5월, 정부는 북측에 대해 아무런 전제조건이나 정치적 부대조건 없이 북한에 곡물을 무상으로 제공하거나 장기로 대여할 의사가 있다고 밝혔으나 북경 쌀 협상에서는 쌀 지원의 전제조건으로 대남비방 중지 및 당국간 대화로의 격상 등을 여러 가지 사항을 요구하였다. 그뿐만 아니라, 대북 쌀 지원을 지방자치단체장선거에 활용하기도 하였다. 셋째, 대북지원과정에서 북한의 식량난에 대한 체계적인 자료수집이나 분석이 미비하였고 민간단체들의 대북지원활동을 제한적으로 허용하였다. 인도적 지원과 관련하여 민간단체들과 마찰을 빚었으며 정치적 논란에 휘말림으로써 대북지원의 주도권을 국제사회에 넘겨주게 되었다.<sup>247)</sup>

## 나. 김대중 정부

1998년에 등장한 김대중 정부는 ‘햇볕정책’이라고 불리는 대북 포용정책을 추진하면서 북한인권문제에 대한 정부의 공식적인 언급을 자제하는 등 전반적으로 북한 인권문제 개선과 관련하여 소극적인 자세를 보였다. 북한 인권문제 해결을 위한 ‘조용한 외교’라는 표현도 이 당시 등장하였다. 국민의 정부는 북한 인권문제와 관련하여 당위적 측면과 현실적 측면을 모두 고려되어야 한다는 것을 정책 기조로 하였다. 여기서 당위적 측면은 인도주의와 동포애에 입각한 북한 주민의 삶의 질 향상을 의미하였으며 현실적 측면은 남북관계 개선과 이를 통한 북한의 변화 유도를 의미했다. 정부는 크게 북한 주민의 생존권과 인도적 지원을 강화하고 이산가족문제 해결을 위한 노력 미 탈북자 문제에 대한 외교적 노력에 초점을 맞추어 대북인권

247) 위의 책, 78~79쪽.

정책을 추진하였다. 나아가 국민의 정부는 인권의 보편화와 세계화가 국제적 대세임을 고려하고 북한의 개방을 통한 인권 개선을 위해서 북한의 고립탈피와 개방을 적극적으로 지원하였다.

국민의 정부는 식량난에 직면하여 생존권을 위협받고 있던 북한 주민의 인도적 위기상황을 개선하기 위해 대북 지원을 확대하였으며 김대중 대통령 재임 기간 무려 2억 7천만 달러를 정부 차원의 직접지원 방식과 국제기구를 통한 간접지원 방식으로 제공하였다. 또한, 민간차원의 지원 창구를 다원화하고 대북 인도적 지원을 활성화하였으며 외국산 곡물과 국내 쌀 등을 차관 형식으로 지원하기도 하였다. 지속적인 인도적 대북 지원은 남북정상회담 성사와 화해 협력에 대한 신뢰도 구축에 어느 정도 긍정적으로 작용하기도 하였다.

나아가 대북 식량 지원 및 인도적 지원 사업과 관련하여 관계자들의 방북과 북한 주민과의 접촉은 북한 주민에게 남한 등 외부 정보 제공 역할을 수행하였다. 남한에 대한 정보가 북한에 유입됨으로써 대남 적대감이 다소 약화되었으며 원조의 직접지원은 북한 주민에게 남한의 대북지원 사실을 알리는 성과를 거둘 수 있게 하였다. 또한, 민간단체의 대북지원 활성화 조치의 단계적 도입과 함께 남북협력기금을 민간단체 대북 지원 사업에 일부 보조함으로써 대북지원사업의 확대와 안정화에 이바지하였다.

국민의 정부의 대북 인권정책의 가장 큰 성과는 이산가족문제 해결의 제도화 및 정례화를 꼽을 수 있을 것이다. 국민의 정부는 남북 이산가족문제 해결을 대북정책의 최우선적 과제로 보고 이와 관련한 정책들을 적극적으로 추진함으로써 이산가족문제가 남북한 간 현안으로 드러나는데 이바지하였다. 이산가족문제 해결을 위한 지속적인 노력은 이산가족문제 해결은 2000년 '6·15 남북공동선언'으로 획기적 전기가 마련되어 조래 민간차원에서만 비공식적으로 이루어졌던 남북이산가족 교류가 당국차원에서 공식적으로 시행되는 등 커다란 진전이 있었다. 총 6회에 걸친 상봉행사를 통해 모두 6,210명의 이산가족이 상봉하였으며 이외에도 생사 및 주소확인 작업을 통해 총 14,303명의 생사가 확인되었다. 또한, 북측의 제의에 따라 적십자회담 사상 최초의 총재급 회담을 진행한 제4차 남북적십자회담(2002.9.6-8)을 통해 이산가족문제의 제도적 해결을 위한 기본 틀을 마련함으로써 이산가족문제 해결의 낙관적 전망을 가능케 하였다.

위와 같은 여러 긍정적인 측면이 있었음에도 국민의 정부가 추진했던

대북 인권정책 또한 여러 문제점을 드러냈다. 첫째, 이산가족문제 해결의 제도화가 미흡하여 남북 이산 가족문제가 순수 인도주의 사안으로 다루어져야 함에도 불구하고 남북관계 및 한반도 정치상황에 의해 영향을 받았다. 그뿐만 아니라 이산가족문제의 제도적 해결과 관련하여 남북한 간 견해차가 해소되기보다는 이견 대립의 양상이 지속되었으며 북측 방문단의 정치적 행태로 말미암아 일반국민의 관심이 저하되고 있는 사실 역시 문제점으로 지적되었다. 둘째, 인도적 지원 측면에서, 대북 지원은 북한 주민의 생존권 위협을 덜어주고 나아가 남북관계 개선을 도모한다는 명분으로 이루어졌으나 그 과정에서 국민적 합의와 지지 결여로 이른바 ‘퍼주기’ 논쟁을 일으켰다. 김정일은 북한 사회가 극심한 경제난을 겪고 있음에도 불구하고 정권 유지를 위한 핵개발을 진행함으로써 한반도와 국제사회에 긴장을 불러 일으켰다. 또한, 대북 인도적 지원 물자에 대한 분배의 투명성 문제가 국내 외에서 지속적으로 제기되는 등 국민의 정부의 대북 인권정책에 대한 잡음이 계속되었다.

국민의 정부의 대북 인권정책을 종합적으로 평가해 본다면 한마디로 국민적 합의 구축 및 체계적 홍보가 부족했다고 할 수 있다.<sup>248)</sup> 김대중 정부는 대북 인권정책의 기초 및 방향을 수립하였음에도 불구하고 이에 대한 홍보 부족 및 집행과정에서의 문제점 때문에 부정적인 평가를 면하지 못했다. 특히 대북지원이 북한 주민의 생존권을 보장하는데 기여한다는 점을 이론적으로 정당화하거나 홍보하는 노력이 소홀하였다. 또한, 남북관계 개선을 위해 EU와 우방국들이 제58차 유엔인권위원회(2002)에서 북한인권 결의안을 제기하는 것을 저지하고 국제사회에서 북한 인권 문제를 비판하거나 거론하는 것을 피하는 등 인권정책에 대한 일관성을 상실함으로써 국내외 인권단체들의 비판을 받았다. 이외에도, 북한은 이산가족 상봉과 다른 남북 현안을 철저히 대북 경제지원과 연계하였던 반면에 국민의 정부는 대북지원에 대한 국민적 합의 구축 노력을 소홀히 함으로써 인권문제를 포함한 대북정책이 ‘퍼주기 정책’이라는 부정적 평가를 받기도 하였다.

---

248) 위의 책, 87~88쪽.

## 다. 노무현 정부

김대중 정부에 이어 집권한 노무현 정부는 이전 정권의 대북 정책을 계승한 평화번영정책을 추진하면서 북한 인권문제에 대하여 기존의 노선을 그대로 유지하였다. 이에 대한 참여정부의 기본입장은 2005년 11월 3일 국가안전보장회의(National Security Council, 이하 NSC) 상임위원회에서 결정한 “북한인권 관련 정부 입장”에 잘 나타나 있다.<sup>249)</sup>

첫째, 인권은 인류 보편적 가치로서 정부는 북한의 인권상황에 대해 우려와 관심을 두고 있으며, 포괄적 개선에 기여한다.

둘째, 정부는 북한 인권문제에 대해 각국별로 효과적이라고 생각하는 접근방식을 전략적으로 검토, 선택할 수 있다.

셋째, 정부는 평화번영정책을 통해 남북 간 긴장완화와 화해협력을 추구하면서 북한인권의 실질적 개선을 도모하는 정책을 견지한다.

넷째, 정부는 북한 인권문제에 대해 국제사회의 관심과 노력이 북한주민의 실질적 인권증진에 기여할 수 있도록 국제사회와 계속 협의해 갈 것이다.

위의 기본입장을 바탕으로 참여정부는 북한주민의 정치적·시민적 권리 문제와 관련하여 북한을 개혁·개방으로 이끌어 전반적인 상황개선을 추진하는 방향으로 노력하고, 동시에 남북대화 시 국제사회의 우려를 전달하고 인권관련 기술협력을 유도하려는 노력을 기울이고 있다고 밝혀왔다. 그리고 기본적으로 생존 가능한 삶의 상황에서만 인권문제가 논의될 수 있다는 점을 지적하면서 인도적 지원의 필요성을 역설하고 당국 차원의 쌀, 비료 등을 지원해왔다. 이와 함께 북한 인권에 관심을 기울이고 있는 국가 및 유엔 등 국제기구 관계자들과 협의를 하는 동시에 민간 인권단체의 북한인권 관련 논의 및 북한인권 개선활동을 지속적으로 지원하고 있음을 밝혀왔다. 또한, 북한의 인권 실상에 대한 객관적인 자료의 수집, 정리 등 정보자료의 체계화를 위한 정부의 노력도 강조해 왔다.<sup>250)</sup> 이 같은 내용은 국가인권위원회의 『북한인권에 대한 입장』에서도 살펴볼 수 있다. 국가인권위는 크게 네 가지 원칙 아래에 북한 인권의 개선을 위한 문제 접근을 시도하였다.<sup>251)</sup>

첫째, 북한 인권의 개선과 관련하여 국제사회가 다양한 노력을 통해 발

249) 통일부, 『통일백서 2007』(서울: 통일부, 2007), 154쪽.

250) 통일부, 『통일백서 2006』(서울: 통일부, 2006), 188~189쪽; 『통일백서 2007』, 153~155쪽.

251) 국가인권위원회, 『북한인권에 대한 입장』(서울: 국가인권위원회, 20006), 4~5쪽.

전시켜온 인권의 보편성이 존중되어야 한다.

둘째, 한반도 평화는 남북한 주민의 평화롭게 살 권리와 직접적으로 관련되므로 북한 인권의 개선은 평화적인 방법을 통해 이루어져야 한다.

셋째, 북한 인권문제에 대한 논의와 접근은 북한의 인권 상황을 실질적으로 개선하는데 목표를 두어야 한다.

넷째, 북한 인권문제는 정부 차원의 활동과 시민사회 차원의 활동이 비판적 조언과 협력 속에서 상호보완적으로 다루어져야 한다.

이러한 원칙을 바탕으로 나아가 정부는 우선 ① 국제사회와의 연대·협력관계를 구축하고 활성화하여 북한인권이 실질적으로 개선되도록 노력하여야 하며 ② 북한 주민에 대한 인도적 지원사업은 정치적 사안과 분리하여 생존권 보장 차원에서 지속적으로 추진하며 ③ 재외 탈북자들이 처한 심각한 인권 침해의 현실을 개선하기 위해 적극적인 외교적 노력과 함께 이들의 인권을 보호할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 ④ 이산가족, 국군포로, 납북자 문제 등과 같은 인도주의적 사안을 해결하기 위해 보다 적극적이고 구체적인 조치를 취하며 ⑤ 북한인권의 개선은 정확한 사실에 기초할 때 그 실효성이 담보되므로, 객관적이고 철저한 조사 등을 통해서 북한인권의 실상을 정확하게 파악하여야 한다고 명시하였다. 노무현 정부는 휴전선을 사이에 두고 남북이 대치하고 있는 상황에서 한반도 평화와 안정, 남북관계의 안정적 관리를 위해 정부는 북한에 대해 인권 개선에 관한 ‘공개적 요구’를 하지 않고 있을 뿐이라는 입장을 견지하였다.

이러한 북한 인권에 대한 정부의 견해는 유엔의 북한 인권결의안에 대한 표결에서 그대로 반영되었다. 노무현 정부는 한반도 평화안정, 남북관계의 안정적 관리를 종합적으로 고려하여 기본적으로 ‘기권’의 입장을 견지해왔다. 때로는 북한과도 얼굴을 붉힐 것이라는 노무현 전 대통령의 언급에도 유엔의 북한인권 결의안 채택 과정에서 특히 그러했다. 2003~2005년간 유엔인권위원회에서 ‘불참→기권→기권’ 투표를 하였고, 2005년~2007년간 유엔 총회에서는 ‘기권→찬성→기권’ 투표를 하였다.<sup>252)</sup> 다만, 투표입장설명(EOV: Explanation of Vote)을 통해 국제사회의 북한 인권 상황에 대한 우려에 공감을 표시하는 동시에 북한 당국에 대해 국제인권협약을 충실히 이행할 것과 인권분야에서 국제사회와 건설적인 대화와 협력을 통해 북한주

252) 제성호, “북한 인권문제: 구체적 범위와 개선방안,” 『전략연구』, 통권 제45호(2009.03), 113~114쪽.

민의 인권을 국제적 기준에 부합하는 수준으로 향상할 수 있도록 노력을 기울일 것을 촉구해 왔다.<sup>253)</sup>

그러나 이러한 김대중 정부 및 노무현 정부의 대북 인권정책은 보수 진영으로부터 소극적이고 조용한 외교로 일관한다는 비판을 들어야만 했다. 즉, 북한 인권문제에 대한 국제적 개입의 흐름을 반영하지 못한 채, 남북관계의 특수성을 강조하면서 북한주민의 정치적·시민적 권리의 개선에 대해 공개적 요구를 하지 않는 소극적 대응으로 일관했다는 것이다. 또한, 2006년 유엔 총회에서 찬성표를 행사하고 2007년에는 기권을 한 점이 비판의 대상이 되기도 했다. 유엔 인권위원회와 유엔 총회에서 인권결의안 채택에 대한 참여 정부의 입장은 전반적으로 ‘기권’이었다고 볼 수 있으나 앞서 밝혔듯이 갈 之자의 행보를 걸었다. 이러한 입장 번복은 정부의 신뢰를 실추시킬 뿐만 아니라 보편적 인권문제를 역설적으로 정치적·전략적으로 접근 및 활용한다는 비판을 받게 했다.

북한주민의 생존권 보장을 위한 인도적 지원도 비판의 대상이 되었다. 일명 ‘퍼주기 논란’이 북한인권문제에서도 재연되었다. 정부가 대북지원을 통해 생존권을 보장한다는 정책을 추진했지만, 인도적 원칙(분배의 투명성 확보)에 충실하지 못해 지원의 실효성에 의문이 생길 뿐만 아니라 북한 당국의 변화를 유도하지도 못했다는 것이다.

북한주민의 인권문제와 함께 국군포로와 납북자 문제에 대한 정부의 정책도 비판의 대상이 되었다. 자국민의 보호라는 차원에서 국군포로와 납북자 문제 해결을 위해 정부가 적극적으로 대응해야 하는데, 국군포로 및 납북자가 존재하지 않는다는 북한의 주장에 끌려 다녔다는 것이다. 김대중 정부와 노무현 정부는 인권과 민주주의 등을 주요 국정 가치로 표방하였으나, 북한 인권문제와 관련해서는 한반도 평화와 안정, 남북화해와 협력에 치중한 나머지 북한 인권 개선에 대한 요구와 압력 행사에 등한시했다는 비판을 받았다. 특히 노무현 정부의 북한인권 정책은 국가안전보장회의의 주도적 역할 때문에 통일부 장관이 의장으로서 남북관계를 최우선시하고 국제관계나 국제사회의 일반적 정서와는 배치되거나 북한에 대한 관대한 ‘햇볕 정책’, 남북정상회담이 합의에 지나치게 구속되는 등 여러 가지 문제점이

---

253) 통일부, 『통일백서 2006』, 189쪽; 2006년의 경우에는 핵실험 이후 더욱 절실하게 요구되는 북한과 국제사회의 대화와 협력을 촉구하는 계기로 삼고자 한다는 논리에 따라 찬성 입장을 표명하였다. 통일부, 『통일백서 2007』, 155쪽.

나타났다.

김대중 정부와 노무현 정부는 북한 인권문제를 정부가 직접 제기할 때 남북관계 개선에 미칠 부정적 영향을 우려하여 북한 인권 개선에 상대적으로 소극적, 유보적 정책 기조를 견지했다. 결국, 한반도 분단의 특수성이라는 관점에서 남북 접촉의 확대와 ‘평화’를 우선으로 고려하여 북한 인권문제에 접근했다고 평가할 수 있을 것이다.

## (2) 이명박 정부의 북한 인권정책

### 가. 이명박 정부의 대북 정책 기조

이명박 정부는 ‘상생·공영’의 대북정책을 추진하고 있다. 대북정책의 목표로 ① 북한의 변화와 남북관계의 발전, ② 평화와 경제의 공동체 구축을 통한 선진 한반도 실현, ③ 남북한 주민이 행복하게 살 수 있는 평화통일의 기반 마련을 설정하고 있다. 그리고 대북 정책 추진 원칙으로 ① 화해와 협력의 정신을 바탕으로 실용과 생산성 추구, ② 원칙에 철저하되, 유연한 접근, ③ 국민합의에 기반을 둔 투명한 정책 추진, ④ 국제협력과 남북협력의 조화를 제시하고 있다. 이명박 정부는 이러한 대북정책의 목표와 원칙에 따라 중점 추진과제로 진정성 있는 남북대화, 한반도 평화정착, 상생과 호혜의 남북경협, 사회문화교류 활성화, 인도적 문제 해결 등 5가지를 제시하고 있다.<sup>254)</sup>

또한, 이명박 정부에서는 대북 관련 부서를 포함하는 국내 기관들을 재정비하였다. 외교안보장관회의의 총괄 사령탑이 외교통상부 장관으로 변경되고 남북관계가 전반적인 국가 정책 일부분으로 재조정되면서 외교, 안보, 통일관련 정책조정기구의 변화가 일어났다. 또한, 통일부 직제 개편 및 정책 변화가 일어나 북한 인권문제가 핵심 의제화되고 남북자와 국군포로문제의 근본적 해결 방안을 모색하며 자문위원회 재정비 및 구성원 교체, 국외 탈북자 수용 정책 변화 등을 추진하였다.<sup>255)</sup>

254) 통일부 홈페이지(<http://unikorea.go.kr>) 참조.

255) 유호열, “정부의 북한인권 정책변화와 현황,” 『국제사회의 북한인권 인식과 과제』, 국가인권위원회 주최, (서울: 국가인권위원회 정책총괄팀, 2008), 114~115쪽.

## 나. 북한 인권정책 원칙

그동안 유엔을 비롯한 국제기구와 비정부 민간단체 등 국제사회가 북한 인권문제의 심각성을 인식하고 문제 해결을 위한 많은 노력을 기울이고 있는데 비해 한국 정부의 대북인권정책은 “남북관계의 특수성”이라는 문제를 들어 다소 소극적이었다. 따라서 이명박 정부의 등장은 김대중 · 노무현 정부 시절과는 차별화된 북한 인권정책을 추진할 것으로 예측되었다.

이명박 정부의 북한 인권에 대한 기본입장은 북한 인권에 대해 인류 보편적 가치와 기준을 적용하고 남북관계와 북한 인권문제를 별도의 사안으로 인식한다는 데에 있다. 즉, 남북 대결적인 관점에서 북한 인권문제를 논하는 것이 아니라 ‘민족자애적 입장’ 및 북한 주민의 복지 증진 차원에서 인권 문제를 제기하는 것이며, 북한 인권개선은 북한 사회의 건강성 회복에도 도움이 된다는 입장이다. 이에 따라 이명박 정부의 북한인권관은 아래와 같이 정리될 수 있다.<sup>256)</sup>

첫째, 북한 인권문제는 더는 침묵하거나 외면할 수 없는 사안이다.

둘째, 북한 인권문제는 ‘보편적 가치’의 문제로 접근 및 해결해야 할 사안이므로 정략적 혹은 정치적으로 이용하려는 자세는 곤란하다.

셋째, 북한 인권문제 거론과 같이 따뜻하고 애정 어린 비판은 북한 사회의 건강성 회복에 도움이 된다.

넷째, 북한 주민의 먹는 문제를 도와주는 차원에서 인도적 지원을 추진하되, 북한 인권 개선을 병행 추진한다.

다섯째, 국군포로와 납북자 문제는 자국민 보호 차원에서 국가의 기본책무로 인식하고, 대북정책의 최우선 과제의 하나로 추진한다.

이를 위한 인도적 지원의 구체적 실천 방법으로는 ① 북핵문제나 전반적인 남북관계와 분리 접근하고 ② 선 요청 후 지원방식과 실태 파악 후 지원 분량을 결정하며 ③ 분배 투명성 확보를 통해 북한의 일반 주민에게 직접 혜택이 돌아가도록 조치하고 ④ 국제기구를 통한 간접 지원 방식 등을 통해 대북 인도적 지원의 원칙을 정립하는 것을 들 수 있다.<sup>257)</sup>

256) 제성호, “북한 인권문제: 구체적 범위와 개선방안,” 108쪽.

257) 유호열, 앞의 글, 114쪽.

## 다. 북한 인권정책 내용

이명박 정부가 제시하고 있는 '상생·공영'의 대북정책의 목표와 추진 원칙에 따라서 볼 때, 대북 인권정책은 북한주민의 삶의 질 향상과 북한의 발전적 변화 촉진이라는 차원에서 추진되고 있다. 그리고 남북관계의 단순한 양적 발전을 넘어 인권이라는 보편적 가치가 구현되는 남북관계 발전을 지향하고 있다고 할 수 있을 것이다. 앞서 밝혔듯이 현 정부는 남북 간 인도적 문제의 해결을 국정 핵심과제로 설정하고 북한 인권문제를 여기에 포함해 논의하고 있다.<sup>258)</sup> 또한, 인권 및 문화 외교의 강화가 이명박 정부의 일반 국정 과제로 명시되어 있는데 이러한 상황은 현 정부가 북한 인권문제에 대해서 김대중·노무현 정부와는 달리 적극적이고 구체적인 대응을 할 것을 예상하게 한다.<sup>259)</sup> 특히 이명박 정부는 북한 인권에 대해 인류 보편적 가치와 기준을 적용함과 동시에 남북관계와 북한 인권문제를 별도의 사안으로 인식하고 있다.

정부는 북한인권, 국군포로 납북자, 이산가족, 탈북자 문제를 포괄하는 인권문제를 포함하는 '남북 간 인도적 문제의 해결'을 100대 핵심 국정과제로 설정하고 있다. 국가인권위원회의 체제 정비 및 의제를 개편하면서 북한 인권문제가 2008년도 6대 핵심 업무로 격상되었으며 북한인권문제에 관한 자문기구로 북한인권 포럼이 발족(2008년 5월)하고 북한인권특별위원회가 정식 구성(2008년 9월)되었다.<sup>260)</sup> 또한, 통일부는 2008년 업무보고에서 실행 계획으로 3대 목표와 12대 과제를 제시하고 있는데 남북주민의 행복을 추구하기 위한 '호혜적 인도협력의 추진'이 3대 목표의 하나이며, '북한인권 개선 노력'이 12대 과제 중의 하나로 설정되었다. 이 과제의 구체적 이행 계획으로는 첫째, 각종 회의 등을 통해 국민 여론 적극 수렴 등 관련 대책 수립, 둘째, 관련 연구 자료 등을 체계화, 셋째, 북한 인권문제에 대한 국제 사회의 우려 지속 전달 등이 있다.<sup>261)</sup>

북한 인권개선 노력은 이산가족, 국군포로·납북자 문제, 인도적 지원과

258) 제17대 대통령직 인수위원회, 『백서 1』, 189쪽 이하.

259) 김원식, "이명박 정부 대북 인권정책의 원칙과 과제," 『국제문제연구』, 제8권 2호, 통권 30호 (서울: 국가안보전략연구소, 2008), 159쪽.

260) 유호열, 앞의 글, 115쪽.

261) 김수암, "정부의 대북인권정책과 국군포로 문제," 『주간국방논단』 (서울: 한국국방연구원, 2008), 5~6쪽.

함께 중점 추진과제 가운데 하나인 인도적 문제 해결 차원에서 제시되고 있다. 북한 인권 개선 노력은 인류 보편적 가치의 차원에서 접근할 것을 분명히 하고 있으며, 2008년 3월 제7차 인권이사회(제네바)에서 “북한의 인권 상황이 개선되지 않고 있다는 국제사회의 우려에 대해 북한이 적절한 조치를 취할 것”을 촉구한 사실과 ‘북한인권 특별보고관의 임무 연장 결의안’을 채택한 점을 제시하면서 유엔 등 국제사회와의 협력을 통해 북한 주민의 실질적인 인권상황 개선을 위해 지속적으로 노력할 것임을 밝히고 있다. 그리고 인도적 지원을 통한 북한주민의 실질적 삶의 질 향상에도 역점을 두고 있다.

정부는 인도적 문제의 실질적 해결이라는 과제를 실현하기 위한 3대 원칙을 지난 8월 26일부터 28일까지 금강산에서 개최된 남북 적십자회담에서 북측에 제시하였다. 첫째, 이산가족 교류 사업은 어떠한 정치적 사안에도 불구하고 추진되어야 한다는 인도주의 존중 원칙이다. 둘째, 전면적 생사확인, 상시 상봉, 영상편지 교환, 고향방문 등 근본적 해결 원칙이다. 셋째, 납북자, 국군포로문제 해결에 상호협력이 필요하다는 상호협력의 원칙이다.<sup>262)</sup>

이명박 정부는 기존 정부의 ‘조용한 외교’에서 탈피해 유엔 등 국제사회와의 적극적 외교를 통해 북한 주민의 실질적인 인권상황 개선을 위해 지속적으로 노력하고 있다. 북한체제의 폐쇄적 성격 탓에 북한 당국의 자발적 인권 개선이나 북한주민의 자발적 인권 개선 활동을 기대하기 어려우므로 유엔 회원국이며 4대 국제인권조약에 가입한 북한<sup>263)</sup>이 북한주민의 인권을 보호하고 증진하도록 유도하기 위해서는 유엔 인권기구의 공개적 압력이 유효한 전략 가운데 하나라고 할 수 있다.<sup>264)</sup> 이에 이명박 정부는 북한 인권 개선을 위한 유엔의 활동에 적극적으로 참여하고 있다. 정부는 유엔 인권이사회 이사국으로서 기조연설문 등을 통해 북한인권 개선에 대한 분명한 태도를 밝히고 있으며, 유엔 북한인권 특별보고관의 활동에 적극적으로 협조하고 지지하고 있다.

한편, ‘상생·공영’의 대북정책의 목표 가운데 하나가 남북한 주민이 행

262) 김수암, “한국정부의 북한인권 개선전략과 정책,” 북한민주화네트워크, 『북한인권운동의 국제연대와 협력방안』 (2009 북한인권 국제회의 자료집, 2009.09), 62쪽.

263) 북한은 현재 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(약칭 B규약), 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(약칭 A규약), 아동권리협약, 여성차별철폐협약에 가입, 비준한 상태이다.

264) 북한은 국제사회의 지속적인 압력에 강력하게 반발하고 있으나 형식적이거나 북한의 법적, 제도적 개선이 이루어진 것도 사실이다.

북하게 살 수 있는 통일기반 마련이다. 이를 위해 정부는 인도적 지원의 내실화를 통해 북한주민의 실질적 삶의 향상을 추구하고 있다. 북한주민의 실질적 삶의 향상은 생존권과 함께 경제적·사회적 권리(사회권)의 신장의 조건이라 할 수 있다. 이명박 대통령은 8.15 경축사에서 북한이 핵 포기의 결단을 보여준다면 경제, 교육, 재정, 인프라, ‘생활향상’ 분야에서 대북 5대 개발프로젝트를 추진하리라고 천명하였다.<sup>265)</sup> 즉 인도적 지원과 더불어 개발협력을 통해 북한주민의 삶의 실질적 향상을 도모하겠다는 것이다. ‘상생·공영’의 대북정책의 추진원칙 가운데 하나가 화해와 협력 정신을 바탕으로 실용과 생산성을 추구해 나가는 것이다. 이를 인권정책에 적용한다면, 실용과 생산성의 구체적인 판단 기준이 바로 ‘북한주민의 실질적 삶의 질 향상’이라고 할 수 있을 것이다.

이명박 정부는 인도적 지원과 관련해 영유아와 임산부의 영양 결핍 문제를 지적하면서 취약계층에 실질적 혜택이 돌아가는 사업을 중점적으로 추진할 것임을 밝히고 있다. 그리고 북한의 지원 요청이 있을 때 북한 주민에게 실질적 도움이 되는 방향에서 검토하여 직접 지원할 것임을 강조하고 있다. 특히 북한에 심각한 식량 위기, 재난 등이 발생하였을 때 국민적 합의를 바탕으로 적극적으로 추진할 것임을 밝히고 있다.<sup>266)</sup> 또한, 정부는 국군포로·납북자 문제는 자국민 보호라는 관점에서 우선적 과제로 추진할 것임을 강조하고 있다. 이 문제를 남북대화의 협상의제로 제기하여 북한이 성의 있는 조처를 하도록 적극적으로 설득하겠다는 것이다.

그리고 민간단체, 국제기구의 대북지원 사업 추진체계를 개선하고 지원 효과를 제고할 것임을 밝히고, 대북지원의 효과와 효율성의 극대화를 위한 평가 제도를 강화하였다. 통일부는 2009년도 업무보고에서 개선 필요 사안의 하나로 ‘남북협력기금 투명성 강화 지속 추진’을 제시하였고, 민간단체 기금지원 사업성과에 대한 객관적 평가를 도모하기 위해 민간전문가들로 남북협력기금평가단을 구성·운영하고 있다.<sup>267)</sup>

이러한 이명박 정부의 대북 인권정책을 안정적으로 추진할 수 있는 제도적 기반 마련을 위해 북한 인권 관련 법률 제정을 위한 입법 활동도 전개되고 있다. 지난 17대 국회에서 2005년 8월 한나라당 김문수 의원을 비롯

265) 『중앙일보』, 2009년 8월 16일.

266) 통일부, “통일부 2009 업무보고,” 통일부 홈페이지(<http://unikorea.go.kr>) 참조.

267) 김수암, “한국정부의 북한인권 개선전략과 정책,” 65쪽.

한 29인이 ‘북한인권법안’을 발의했으나 회기 내에 통과되지 못했었다.<sup>268)</sup> 18대 국회에서 2008년 7월 4일 황우여 의원이 ‘북한 인권법안’, 2008년 7월 21일 황진하 의원이 ‘북한 인권증진법안’을 각각 대표 발의하였다. 이 과정에서 통합의 필요성이 제기되었고, 이에 윤상현 의원이 2008년 12월 26일 비판적 견해를 수렴한 통합 ‘북한인권법’을 대표 발의하였다.<sup>269)</sup> 2010년 2월 임시국회에서 ‘북한인권법안’은 상임위를 통과하였으며 현재까지 법사위 전체회의에 계류 중이다.

인권법의 주요 내용을 살펴보면 첫째, 북한인권 정책에 대한 자문을 위하여 통일부에 북한인권자문위원회를 두도록 하고 있다. 둘째, 통일부장은 3년마다 북한주민에 대한 인도적 지원과 인권증진에 관한 기본계획을 수립하고, 관계 중앙행정기관의 장은 매년 기본계획에 따라 소관 업무에 관하여 집행계획을 수립, 실천하도록 하고 있다. 셋째, 정부는 북한인권 관련 국제사회의 북한인권 증진 활동에 협의, 협력하고 이에 관한 정부의 정책을 효과적으로 실시하기 위해 외교통상부에 북한 인권대사를 두도록 하고 있다. 넷째, 국가는 북한주민에 대한 인도적 지원이 국제적으로 인정되는 인도기준에 따라 전달, 분배, 감시되고 지원을 요구하는 북한주민에게 전달되어야 하며, 정치적, 군사적 용도 등 다른 용도로 이용되지 않는 등을 조건으로 지원하도록 하고 있다. 다섯째, 북한 인권 침해사례와 그 증거를 체계적으로 수집, 기록, 보존하기 위하여 국가인권위원회에 ‘북한인권기록보존소’를 두도록 하고 있다. 여섯째, 정부는 북한주민 지원과 북한주민 인권증진 관련 민간단체의 활동을 적극적으로 지원하도록 하고, 민간단체에 대하여 그 활동에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 하고 있다. 이러한 북한인권법의 주요 내용은 미국의 ‘북한인권법’이나 일본의 유사 법안보다 상징성이나 문제 해결의 효율성 측면에서 진일보한 법안이라고 할 수 있다.<sup>270)</sup>

또한, 한나라당 홍일표 의원은 2008년 11월 11일 북한인권 개선을 위한 조사, 연구 및 분석, 전략과 정책개발, 북한인권 관련 시민단체에 대한 지원 등을 할 수 있게 하는 ‘북한인권재단 설립·운영에 관한 법률안’을 대표 발의하였다. 현재 북한인권법은 윤상현 의원의 의안을 중심으로 소관위원회에

268) 유호열, “북한인권 개선을 위한 정부의 역할,” 국가인권위원회, 『북한인권 개선을 위한 한국사회의 역할 모색』(국가인권위원회 북한인권 포럼 자료집, 2008.6.25), 4쪽.

269) 김수암, “한국정부의 북한인권 개선전략과 정책,” 65~66쪽.

270) 유호열, “정부의 북한인권 정책변화와 현황,” 115쪽.

서 심의단계에 있으며, 2009년 4월에는 관련 전문가들을 초청해 ‘북한인권 법안’에 대한 공청회를 실시하였다.

## 라. 평가

김대중·노무현 정권이 북한 인권문제를 북한 내부분제로 간주하는 북한 당국의 “내정간섭”론에 어느 정도 동의해왔던 반면에 보편적 인권관(觀)을 주장하는 이명박 정부는 이전 정부와 정책 면에서 커다란 차이를 두었던 것이 사실이다. 이명박 정부는 유엔인권이사회와 총회에서 북한당국의 인권개선 조치를 촉구하였으며 북한 인권결의안에 대해 ‘찬성’이라는 적극적인 참여를 넘어 공동 제안국으로서 참여함으로써 주도적 역할을 수행하고 있다. 또한, 이대통령은 2008년 8월 6일 부시 美 대통령과의 공동성명을 통해 북한의 핵 계획 포기를 재차 촉구하는 동시에 북한 내 인권 상황의 개선을 강조하였다. 이는 북한 인권 문제를 언급한 한미 정상 최초의 공동성명이었다. 그뿐만 아니라 이명박 정부는 북한 인권개선을 위한 헌법상의 임무를 인정하고 북한인권 문제를 국정의 주요과제로 삼기 시작하였다.<sup>271)</sup> 나아가 여당인 한나라당은 ‘북한 인권 관련 법안’을 재발의 함으로써 북한 인권 개선을 위한 법제도적 여건을 마련하고자 하였다.

그러나 북핵문제 및 천안함 사태 등으로 야기된 남북한 당국 간의 대화 단절로 말미암아 인권정책이 현실에서 구체적으로 추진되지 못하는 한계를 보여주고 있다고 할 수 있다. 이명박 정부의 대북 인권정책을 옹호하는 입장이나 비판하는 입장이나 현재까지의 정부의 대북 인권 정책의 성과에 대해서는 부정적인 평가를 하고 있는 것이 사실이다.

홍성필은 이명박 정부가 “전 정부들과 달리 유엔에서의 북한 인권결의의 통과를 찬성하는 등의 진전이 있었으나 구체적인 북한인권 개선 정책의 수립이나 실천의 가시적인 성과가 보이지 않고 있으며, 국회에서의 ‘북한인권법안’ 역시 집중적이고 현실적인 논의나 통과 가능성이 보이지 않고 있는 것이 현실”이라고 지적하고 있다.<sup>272)</sup>

271) 홍관희, “북한인권과 국제공조-전망과 과제,” 『북한 인권 개선 토론회: 新 국제사회와 북한인권』, 한나라당 인권위원회; 한나라당 인권위원회 북한인권개선 소위원회 공동주최(서울: 한나라당 인권위원회, 2008), 19~20쪽.

272) 홍성필, “한국정부의 북한인권 개선을 위한 법적 제도마련 방안,” 북한민주화네트워크, 『북한인권운동의 국제연대와 협력방안』(북한인권 국제회의 자료집, 2009), 124쪽.

서보혁은 “이명박 정부가 북한 인권에 관해 취하고 있는 행동은 북한 인권이 보편적인 문제라는 입장을 반복하고 유엔에서의 북한인권 결의안에 찬성표를 던지는 것이 전부”라고 지적하면서 현 정부의 북한 인권정책은 빈말에 불과하고 아무런 성과가 없다고 지적하고 있다.<sup>273)</sup>

이명박 정부의 대북 인권정책은 김대중, 노무현 정부의 대북 인권정책의 전제인 남북관계의 특수성에 대한 고려에 대한 비판을 토대로 인권의 보편성을 강조하고 있다. 그런데 북한 인권문제와 관련해서 남한의 입장은 보편성과 특수성의 사이에서 균형을 잡을 수밖에 없다는 것이다. 남한은 국제사회의 일원으로 유엔 회원국이자 주요 국제인권규약 가입국으로서 인권의 보편적 가치를 인정하고 있다. 그 때문에 국제사회와 함께 북한의 인권에 깊은 관심을 두고 국제사회의 북한인권 개선 노력을 지지하는 것은 당연한 일이다. 다른 한편으로 남한은 북한 인권문제뿐만 아니라 군사적 긴장완화, 한반도 평화구조 정착과 통일 환경 조성이라는 기본적인 대북 통일정책을 추진해야 한다는 것이다. 따라서 대화의 상대로써 북한 당국을 인정할 수밖에 없는 처지이다.

다시 말해 인권의 보편성에 근거하여 접근하는 시각과 남북관계의 특수성에 근거하여 접근하는 시각 사이에서 균형을 잡아야 한다는 것이다. 인권의 보편성을 강조하는 이명박 정부의 대북 인권정책이 남북관계의 특수성을 고려하지 못한다면, 전 정부가 남북관계의 특수성을 강조하는 편향성을 보인 것에 대한 역편향적 정책이라는 비판을 받을 가능성이 크다 하겠다.

이명박 정부는 대북정책 추진 원칙 가운데 하나로 국민합의에 기반을 둔 투명한 정책 추진을 들고 있다. 대북 인권정책을 추진하는 데 있어서 이 원칙은 매우 중요하다. ‘북한 인권법안’ 제정과 관련해서도 국민의 의견을 수렴하는 자세가 요구된다 하겠다. 지난 4월 관련 전문가들을 초청하여 개최한 ‘북한인권법안’에 대한 공청회에서 드러난 의견을 충분히 검토해야 한다. 예를 들어 통일부를 북한인권정책의 주무부서로 상정하고 있는데, 통일부는 남북대화를 주 업무로 하는 부서로서 북한이 강력하게 반발하고 있는 인권정책을 주관한다면 대북 교섭력을 약화시킬 수 있다는 지적이다.<sup>274)</sup> 찬성과 반대의 입장뿐만 아니라 여러 가지 법안의 문제점에 대한 충분한 검

273) 서보혁, “자기만족형 북한인권정책의 문제점과 대안,” 코리아연구원, 『현안진단』, 제139호 (2009), 3쪽.

274) [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/Articleview/article\\_print.aspx?cntn\\_cd= A00...](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/Articleview/article_print.aspx?cntn_cd= A00...) 참조.

토를 통해 북한 인권과 한반도 평화를 동시에 추구할 수 있는 법안을 마련할 필요가 있다.

남한의 대북 인권정책은 기본적으로 남북대화, 국제사회와의 협조, 민간 인권단체들의 활용 등 크게 세 가지 방식으로 전개될 수 있다. 그런데 이명박 정부는 지금까지 국제사회와의 협조 방식을 주로 활용하고 있다. 물론 이 방식을 장기적으로 추진함으로써 북한이 국제사회의 비판을 계속해서 무시할 수 없다는 점을 인식시켜 북한이 점진적인 인권개선에 나서도록 할 수 있다. 그런데 여기서 중요한 것은 국제사회의 압력 행사는 인도적 지원, 협력사업 등 다양한 접근과 함께 이루어지고 있다는 것이다. 따라서 국제사회와 함께 대북 인도적 지원과 협력사업을 추진하는 것과 동시에 남북대화를 활용해 직접 지원과 협력 사업을 추진하는 것도 요구된다 하겠다.

이를 고려한다면 북한 인권문제와 남북관계의 함수관계를 고려해 국제무대에서 다룰 것(공개처형, 정치범수용소, 탈북자 문제 등)과 남북대화에서 다룰 것(이산가족, 납북자, 국군포로 문제 등)을 구분하는 지혜(곧 차별적 접근)가 필요하다고 본다. 또한, 북한 인권 개선과 관련해 정부와 민간 부문 간에 적절한 역할 분담을 모색하면서도 서로 긴밀하게 협조하는 것이 바람직하다.<sup>275)</sup>

이를 위해서는 우선으로 남북 당국 간 대화를 북한 인권 개선의 주요 수단으로 활용할 필요가 있다. 전 정부들이 남북관계의 특수성을 고려한 정책을 추진했지만, 남북대화를 통해 인도적 지원은 물론이고 이산가족 상봉 확대, 국군포로와 납북자 문제 논의 개시, 북한 인권에 대한 우려 전달 등과 같은 작은 성과라도 얻어낼 수 있었다. 남북대화를 대북 포용정책의 수단이 아니라 북한인권 개선과 한반도 평화 정착의 정책수단으로 활용해야 한다. 인권에 대한 보편주의적 인식에 근거한 북한인권정책이 현실성 있는 정책으로 추진되기 위해서는 남북관계의 특수성을 어느 정도 고려하면서 남북대화 채널을 활용해야 할 것이다. 이와 함께 민간 부문과의 적절한 역할 분담을 모색하면서 서로 긴밀하게 협조해 나가야 할 것이다.

이명박 정부의 대북 인권정책이 실질적인 성과를 거두기 위해서는 북한과의 신뢰 회복을 통해 남북대화, 국제사회와의 협조, 민간 인권단체의 활용이라는 세 가지 정책수단을 적절히 활용해 나갈 필요가 있을 것이다.

이명박 정부의 북한 인권정책의 향후 과제로는 아래의 사항들을 꼽을

---

275) 제성호, "이명박 정부의 대북 인권정책 기초와 방향(2009.3.11)," (검색일: 2009.09.30).

수 있다. 첫째, 북한인권법안의 초당적 추진이 필요하다. 북한 인권법안의 중요성과 시급성을 참작하여 진성성이 있는 접근이 필요하며 국회에 발의된 북한 인권 법안이 여야의 높은 찬성률 속에 통과될 수 있도록 초당적인 정치력의 발휘가 요구된다. 제17대 국회에서 한나라당이 이미 북한인권법 제정을 추진한 바 있으나 당시 여당이었던 열린우리당의 반대 속에 회기 종료로 자동 폐기되었다. 제18대 국회에서 북한 인권 관련 법안들이 통과될 경우, 북한 인권문제가 법적으로 뒷받침되어 향후 국정의 주요 과제로서 일관성 있고 체계적으로 추진될 수 있을 것이다. 둘째, 한반도의 현실 및 남북관계의 특수성을 고려하는 가운데 대북인권정책은 북한주민의 인권개선, 남북한 간의 인도적 사안의 해결과 한반도 평화, 나아가 통일의 미래상 구현의 관점에서 접근하여 구체화하여야 한다. 셋째, 북한인권 개선전략을 수립하고 정책 추진의 효율성을 제고하기 위해 정부의 인권정책 총괄 및 조정 시스템을 강화해야 한다. 넷째, 북한 인권문제의 국민적 합의를 조성할 필요가 있다. 북한 인권문제와 관련한 담론 구조를 개선하고 사회적 협약을 체결해야 하며 국내 각 정당 및 종교, 사회단체, 전문가들이 참여하는 북한 인권 및 남북교류협력기구를 헌법기관인 민주평화통일자문회의의 핵심 기구로 창설하는 것도 좋은 방안이 될 것이다. 다섯째, 국제기구와 유기적이고 실질적인 협력체제를 구축해야 한다. 북한 인권대사의 역할을 제고하여 유엔인권위원회 및 유엔총회에서 적극적 역할을 증대시켜야 한다. 또한, 유럽연합 및 미, 일 등 인권 선진국과의 협력을 증대시키는 것도 중요하다. 여섯째, 인도주의 원칙의 강화, 개발과 인권의 통합, 법치 지원 등 남북관계 개선과정에서 북한주민의 인권을 실질적으로 개선할 수 있는 구체적 전략들이 개발되어야 한다.

### (3) 남한의 북한 인권정책 평가와 과제

지금까지 역대 정부의 대북 인권정책의 성과와 문제점을 살펴보고 현 정부의 대북 인권정책의 기초와 정책 내용을 검토하였다. 나아가 이명박 정부의 대북 인권정책의 성과를 밝히고 문제점을 지적하면서 앞으로 현 정부가 대북 인권정책을 추진하면서 개선해야 할 과제들은 무엇인지 제시해 보았다.

이명박 정부의 대북 인권정책은 김대중·노무현 정부와는 달리 다소

적극적으로 인권의 보편성 관점에서 북한 인권문제에 접근하고 있다는 면에서 높이 평가될 수 있다. 하지만, 정책 추진 과정에서 북핵 문제 및 천안함 사태와 같은 외적인 불안 요소들과 이명박 정부의 대북정책에 대한 북한의 불신 등 남북 간 신뢰의 문제 때문에 이렇다 할 구체적 성과를 거두지 못하고 있는 것이 사실이다. 그렇지만 외적 조건의 문제점을 인정한다 하더라도 이명박 대북 인권정책은 몇 가지 사안을 고려하고 종합하는 작업을 통해 더욱 구체화 될 때 그 정당성과 추진력을 얻을 수 있을 것으로 보인다.

북한 인권문제는 단순히 북한만의 문제일 뿐만 아니라 남북한 및 국제사회의 문제라 할 수 있다. 따라서 북한 인권문제의 해결은 보편적 가치의 실현임과 동시에 국제적 평화의 실현을 의미한다고 볼 수 있으며 남한 및 국제사회의 꾸준한 관심이 요구된다. 일각에서는 미국, 일본, EU 등의 압력이나 UN 등의 대북 결의안과 관련해 정치적 의도에 대한 의구심이 제기되고 있으나, 이러한 국제사회의 압력에 직면한 북한이 법적·제도적 개선 조치를 취하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 북한이 가입한 국제인권조약의 준수와 의무 이행을 강조해야 하며 지역적, 국제적 차원의 협력을 적극적으로 추진해야 한다.

하지만, 북한 인권문제의 해결을 위한 국제협력이 서구나 강대국 중심의 이해관계에 의해 결정된다는 의구심을 물리치기 위해서는 북한과의 신뢰형성이 무엇보다도 우선해야 한다. 이를 위해서는 북한 인권문제에 대한 접근에서 아래의 기본원칙들을 견지해야 한다.<sup>276)</sup>

첫째, 인권의 4대 원리에 입각한 인권의 보편성을 총체성의 관점에서 인식해야 한다.<sup>277)</sup> 즉, 다른 권리들에 대하여 특정한 권리(자유권, 사회권, 생존권, 평화권 등)의 우선성이나 우위성을 주장하는 것은 정당화될 수 없다.

둘째, 총체성의 관점에서 인권의 보편성을 파악하고, 실천의 영역에서는 북한의 체제, 대내외적 환경 등을 고려하여 적용하는 방식을 모색하면서 관용과 존중, 그리고 비판적 대화의 원칙에 입각한 평화적이고 민주주의적 방식을 견지해야 한다.

셋째, 인민주권의 관점에서 국제관계에서의 주권존중과 내정불간섭 원칙

276) 이무철, “북한 인권문제와 동북아 지역협력,” 경남대 극동문제연구소, 『동북아 질서와 북한』(학술진흥재단 중점연구소 지원사업 2단계 제1차년도 학술회의 자료집, 2009.09.10) 참조.

277) 1993년 채택된 비엔나 세계인권선언에서는 “모든 인권은 보편적이고, 불가분적이고 상호의존적이고 상호연관되어 있다”(제5조)라고 밝힘으로써 ‘인권의 4대원리’를 공식화 하였다.

에 접근해야 한다. 21세기에 들어서면서 대내외적 주권의 정당성이 인권과 민주주의 이념에 기초하고 있으므로 주권 우위의 원칙은 정당화되기 어렵다.

넷째, 한반도 평화와 북한 인권에 대한 병행적 접근이 요구된다. 적극적 평화개념에 입각한 한반도 평화와 남북한 인권 개선에 초점을 맞출 필요가 있다.<sup>278)</sup>

다섯째, 북한이 가입한 국제인권조약의 준수와 의무 이행을 강조하고, 지역적, 국제적 차원의 협력을 도모해야 한다. 지역 및 국제협력을 추구하는 데도 위의 네 가지 원칙을 바탕으로 접근해야 할 것이다.

위의 기본원칙들을 견지하지 못한 북한 인권정책의 추구는 결국 자신을 규범적으로 정당화하지 못하고 현실 속에서도 여러 가지 정치적 갈등과 어려움을 겪을 수밖에 없을 것이다. 이명박 정부도 이러한 원칙에 따라 구체적인 대북 인권정책을 추진해 나가야 의미 있는 성과를 거둘 수 있을 것이다.

그동안 북한 인권에 대한 개선 요구가 북한당국을 불쾌하게 만드는 요소로 작용하며 남북관계에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 지적이 있었다. 실제로 북한이 보여 온 인권의식을 되돌아 볼 때, 북한의 인권 상황에 대한 남한 혹은 국제사회의 문제 제기가 북한을 자극하여 남북 관계의 경색을 가져올 가능성이 큰 것은 사실이다. 또한, 이러한 인권문제제기를 계기로 북한이 국지적 도발을 일으킬 가능성도 있다. 그러나 남북대화를 위해 북한 주민의 인권상황을 외면한다는 것은 이해하기 힘들다. 남북관계의 경색에 대한 두려움 때문에 북한의 대남자세에 일희일비(一喜一悲)하지 말고 원칙 있는 자세를 일관되게 유지해야 할 것이다.

---

278) 일반적으로 평화 개념은 소극적 평화와 적극적 평화로 분류된다. 소극적 평화는 전쟁의 부재 상태를 의미한다. 반면에 적극적 평화는 전쟁의 부재는 물론이고 사회구조적 폭력이나 억압이 없는 상태를 의미한다.

## 2) 기존의 정책 제안

### (1) 국내 전문가, 연구기관 논의

#### 가. 전문가 논의

먼저, 전문가들의 북한인권 관련 논의는 한국학술정보(주)가 운영하는 대표적인 국내 학술전문 검색 사이트 KISS(<http://kiss.kstudy.com/>)를 이용하여 '북한인권'을 검색어로 지정해 선정한 최근 논문 19편과 단행본 1권을 중심으로 살펴보고자 한다. 한 가지 미리 전제할 점은 북한인권 논의 범주의 다양성으로 인해 전문가, 연구기관, 시민단체를 막론하고 북한인권 관련 논의가 모두 정책 대안 제시로 이어지지 않는다는 점이다. 앞서 분류한 바와 같이 인권 실태나 북한인권 관련 국내외 동향에 관한 논의도 많이 나오고 있다. 그 중에서도 전문가들의 논의는 그 학술적 성격과 결부되어 정책 제안 논의가 상대적으로 가장 적고, 그것도 결론 부분에 신중하게 제시되고 있다는 점을 말해두고자 한다.

#### A. 김종욱, “북한의 인권실태 조사방법에 관한 새로운 모색: 정치적 지배구조와 자유권을 중심으로,” 『사회과학연구』, 제17권 1호 (2009), 164~197쪽.

북한 인권실태에 접근하기 위한 조사방법은 여전히 많은 한계를 안고 있다. 기존 연구 성과들이 북한 인권실태의 실제적 접근에 근접하는 데 도움이 되지만, 아직까지는 미흡한 상황이며 새로운 조사방법을 정립하기 위한 상황은 제약들로 둘러싸여 있다. 또한 이론적 접근보다는 정책적 접근이 다수이기 때문에 중장기적 관점에서 객관적·과학적 조사방법을 만들어가는 과정이 더디기만 하다.

그리고 이데올로기 또는 정파적 이해에 따라 북한 인권문제를 접근하는 방향이 다르기 때문에 정책 추진과정에서 사회적 합의보다는 남남갈등을 유발하는 경향이 높다. 인권에 대한 시각에서도 아직까지 높은 수준에 이르지 못하고 있는 남한사회의 현실과 인권에 대한 이해에 있어서의 상이성도 갈등의 중요 요인이 되고 있다.

북한 인권문제를 다룬다는 것은 북한 주민들의 실제적 삶의 개선을 이루기 위한 것이라는 점에 대한 사회적 합의가 필요하다. 단선적으로 체제의 전환을 통해 민주적 제도가 정착되어야 한다는 ‘붕괴론적 관점’이나, 북한의 특수한 상황을 인정하자는 견지에서 전개되는 인권 침해에 대한 ‘목인의 관점’을 극복하는 질적 전환이 요구되고 있다. 이렇게 북한인권 연구의 질적 전환을 위해서 북한 인권실태에 대한 객관적·과학적 조사 방법에 대한 면밀한 연구와 집중이 필요하다.

**B. 이동윤, “동남아의 북한 인권정책: 탈북자 문제를 중심으로,” 『동서연구』, 제21권 제2호(2009), 171~200쪽.**

인권은 개별 국가의 주권이나 정치·경제적 국내 문제에 선행하여 인류가 실현해야 할 가장 보편적 규범이자 전제조건임을 다시 한 번 강조할 필요가 있다. 동남아 혹은 보다 폭넓은 범주에서 동아시아의 지역협력과 공동체 형성이 보다 활발하게 추진되기 위해서는 필연적으로 인권 문제에 대한 보다 심층적인 논의가 지속되어야 할 것이다. 특히, 인권 문제를 둘러싼 지역 협력의 이슈들 중 북한의 인권 문제를 비롯한 탈북자 처리 문제가 중요한 위치를 차지할 수밖에 없다. 따라서 한국 정부 차원에서 탈북자 문제의 해결을 위해 동남아 국가들과 지속적인 대화와 협의를 이끌어 나가고, 국가 간 협력과 지역적 연대활동을 모색하는 것은 이들 국가들과 지역협력 및 지역공동체 형성을 위한 또 다른 한 가지 접근방법이라고 논의할 수 있다.

**C. 이선필, “유럽연합의 대북한 정책에서 인권정책의 의미와 역할,” 『국제지역연구』, 제13권 제2호(2009), 261~282쪽.**

유럽연합의 적극적인 참여와 함께 한반도는 이제 미국의 일방적이고 단 일적인 질서에서 벗어나 점점 다자적 질서로 변화되고 있다. 그럼에도 유럽 연합이 한반도에서 할 수 있는 역할은 여전히 제한적이다. 따라서 유럽연합이 현재 진행되고 있는 미국적 질서와 정책을 변화시키리라고 보는 것은 무리가 있다. 하지만 유럽연합의 정책은 미국의 정책 노선에 견제의 역할을 함으로써 일정 부분 영향을 줄 수 있을 것으로 생각된다. 그러나 유럽연합의 대북한 인권정책에 대한 지나친 기대나 과대평가는 경계해야 한다. 유럽

연합에게 있어서 인권의 보호는 분리할 수 없는 보편적 원칙이지만, 제3세계와의 관계에 있어서는 그들의 공동의교안보정책을 위한 적절한 수단이 되고 있음을 기억할 필요가 있다.

**D. 김용욱, “북한의 인권유린실태와 개선방향,” 『한국동북아논총』, 제 44집(2007), 177~198쪽.**

결론적으로 북한의 인권에 관해서 몇 가지 제안을 하고자 한다. 첫째, 북한의 인권문제는 구체적으로 북한주민의 기아문제, 개인의 사적 생활의 보호와 거주이전의 자유 박탈문제, 한만국경을 탈출하는 난민문제, 남한인과 외국인을 납치하고 테러하는 문제, 북한 내의 정치적 자유와 민주주의를 말살하고 있는 수 십 만 명이 강제로 수용되어 있는 정치범수용소의 존재와 그 실태는 매우 긴박하고 현실적 문제이며 당장 해결해야 할 문제이다. 둘째, 북한의 인권문제는 남북한 당국자들간의 정치적 협상대상이 되거나 어떤 정치적 목적의 희생물이 될 수 있는 이차적인 문제가 아니다. 셋째, 북한의 인권유린이 극복되고 북한주민의 인권이 보장되려면 북한체제의 민주화가 선행되어야 한다. 넷째, 한국정부는 북한의 인권문제의 개선을 남북관계, 나아가서는 교류협력과 연계시켜야 하며, 또한 한국은 국제적으로 자유민주국가나 국제기구와의 공조·협력 속에서 북한의 인권개선을 유도해나가야 할 것이다.

**E. 김부찬·오승진, “유엔 안전보장이사회와 북한 인권,” 『법학연구』, 제48권 1-1호(2007), 225~253쪽.**

일각에서는 그동안 유엔 총회의 결의가 아무런 실효성이 없었으므로 이제 안전보장이사회의 결의가 필요하다는 주장을 제기하기도 한다. 안보리는 불법 정권에 의한 지속적이고 체계적인 인권 침해가 국제평화와 안전에 대한 위협이며, 유엔 헌장 제7장이 적용됨을 분명히 하였다. 하지만 안보리는 이사국들 내부의 정치적 상황이나 인권침해국과 이사국들이 이해관계에 의해 영향을 받고 있다. 또 안보리는 인권을 이유로 국내문제에 개입하는 선례를 많이 남기고 싶어하지는 않는다. 그런 점을 반영하여 국제인권규범이 북한에 대하여 아무런 실효성을 가지지 못하고 있는 근본적인 원인에 대한

진지한 고찰이 선행되어야 할 것이다. 그와 함께 과연 북한의 인권을 증진시키기 위한 실효적인 방안은 무엇인지에 대한 질문을 던질 필요가 있다고 본다. 이와 같은 사전검토 없이 단순히 유엔 안전보장이사회의 강제력이 있는 제재 결의를 강구하는 것은 문제해결을 위한 바람직한 접근방법이 아니라고 본다.

**F. 박광득, “미국 북한인권법에 대한 중국의 대응과 전망: 탈북자 문제를 중심으로,” 『대한정치학회보』, 제13집 3호(2006), 55~78쪽.**

중국은 기존 탈북자 정책인 불법 월경자 체포 후 강제송환의 원칙과 국내법, 국제법, 인도주의에 따라 처리한다는 원칙을 계속 유지하기 어려운 상황이다. 국제사회의 인도주의적 요구가 강하고, 미국과의 관계를 무시하기 어려우며, 2008년 북경 올림픽을 앞두고 국제사회에서 인권문제로 인해 중국의 역할이 제한될 것을 우려하기 때문이다. 그렇다고 기존 입장을 변경하여 국제사회의 요구에 부응할만한 선택을 하는 것도 어려운 선택이다.

그럼에도 불구하고 중국은 미국의 압력과 국제사회의 여론을 고려하여 탈북자 문제를 해결하고 이들과 북한주민들의 열악한 상황을 개선하는 성과를 도출해야 한다. 중국은 결국 이러한 결과를 도출하기 위해서 한국, 미국, 일본, 북한 및 여타 관련 국가들과 유엔 등의 적극적인 협조와 공동 노력이 필요함을 인식할 것으로 보인다. 이러한 과정에 한국 정부 및 시민사회가 보다 적극적인 역할을 해야 할 것이다. 탈북자는 우리의 동포이자 이웃이고, 향후 한반도의 미래를 함께 만들어가야 할 존재들이기 때문이다. 그런 의미에서 현재 한국정부의 탈북자 문제에 관한 무관심과 외교적 방침은 개선되어야 할 것이다.

**G. 박현옥, “북한 인권문제와 한반도 안보,” 『군사논단』, 제46호(2006), 26~51쪽.**

첫째, 미국은 북한 핵문제와 인권문제, 경제체제문제 등을 동시에 거론하여 북한을 종합적으로 압박하고 있고, 북한으로서는 인권 및 경제체제 문제에 대한 외부의 압박을 안보위협으로 대처할 수밖에 없으며, 다른 선택의 여지가 좁아질 수밖에 없을 것이다. 실제로 미국의 대북 인권압박이 강화되

자 북한은 대포동 미사일 발사 준비로 맞선 것이 이를 입증한다. 둘째, 북한은 국제사회로부터 집단적인 인권 제재 움직임에 직면하여 중요한 선택을 하지 않을 수 없게 되었다. 인권문제는 이제 북한 당국도 결코 외면할 수만은 없는 국제사회의 현안으로 자리잡았다. 셋째, 중국은 1990년대 미국의 인권개선 압력을 내정간섭으로 간주하고 반발했던 사례에 비춰 보면 북한인권문제로 미중 간의 신경전이 예상된다. 넷째, 한국은 그동안 북한 인권문제에 비교적 신중한 입장을 취해왔으나 더 이상 인권문제를 외면하기 어렵게 되었다. 따라서 인권문제를 안보문제의 한 부분으로 보면서 다차적 순차적 접근을 강화하고 북한에 인권의식을 확산하는 노력도 병행해야 한다.

#### H. 김원식, “북한인권 담론의 규범적 논거들에 대한 검토: UN의 개입에 관한 국내 시민사회 담론을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제10권 제1호(2006), 75~96쪽.

규범적 원칙이 고려되지 않을 때, 모든 구체적 실천과 정책의 수립은 자기정당화를 위한 변명이나 현실추수주의로 전락할 위험성을 가지게 된다. 규범적 원칙에 기초하여 확고한 목적을 수립하는 것은 유동하는 현실과 상황에 원칙적이고 일관된 대응을 가능하게 하는 원천이다. 인권의 보편성, 자유권과 생존권의 동등성, 평화권과 인권의 상호관계를 무시하는 정책은 결국 스스로를 규범적으로 정당화하지 못한 채 현실 속에서도 표류하거나 파산될 수밖에 없을 것이다. 이런 점에서 본고에서 검토된 규범적 원칙들은 대북 인권정책의 수립과 실천에서 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있을 것이다.

이런 점을 고려할 때, 우리의 대북 인권정책은 전통적인 국가주권에 대한 인권의 우위, 자유권과 생존권의 동시 보호와 신장, 평화권과 인권에 대한 병행 접근이라는 규범적 원칙에 충실하여야만 할 것이다. 한국은 2006년 5월 9일 기존의 유엔 인권위원회를 대체하여 그 위상과 권한이 강화된 유엔 인권이사회의 이사국으로 선출되었다. 여러 상황을 고려할 때, 향후 인권이사회에서도 북한의 인권문제는 중요한 주제로 계속 논의될 것으로 예상된다. 우리 정부는 위에서 검토된 규범적 원칙에 기초하여 북한의 인권문제에 대한 원칙적 대응 방안을 사전에 검토할 필요가 있을 것이다.

I. 김수암, “세계정치와 동아시아 안보: 문화상대주의, 주권원칙과 북한 인권,” 『세계정치』, 제27권 1호(2006), 153~186쪽.

북한도 기본적으로 문화상대주의, 주권의 원칙과 정치적 활용론이라는 세계정치 차원에서 전개되고 있는 인권논쟁의 연장선상에서 인권문제에 접근하고 있다. 서방식 인권과 우리식 인권이라는 이분법적 사고를 바탕으로 한 북한의 배제전략은 앞으로도 지속될 것이다. 본질적으로 체제유지 차원에서 인권문제를 정립하여가는 태도는 앞으로도 상당 기간 지속될 것으로 전망된다. 다만, 북한이 국제사회, 특히 미국의 인권개입정책에 대해 어떤 목표를 설정하느냐에 따라 대응전략은 다르게 나타날 것이다.

J. 우승지, “북한 인권문제 연구의 쟁점과 과제,” 『국제정치논총』, 제46집 3호(2006), 189~212쪽.

북한 인권연구의 성장을 위해서는 우선 객관적 자료의 수집이 중요하다. 탈북자와의 인터뷰, 방북단체들의 관찰을 통해서 북한의 참 모습을 다각도로 조명해 보려는 노력이 필요하다. 한국사회에서 북한인권에 대한 논의가 감정적으로 흐르는 원인 중의 하나는 연구대상과 연구주체의 정서적 거리가 너무 가깝다는데 있다. 객관적인 연구와 이해를 위한 거리를 확보하는데 도움을 줄 수 있는 방편 중의 하나가 인권문제에 대한 비교연구의 방법을 채택하는 것이다.

북한인권 문제의 근원인 북한체제의 속성을 파악하는데도 많은 노력을 기울여야 한다. 분단체제와 적대의식, 국내 정치세력의 역학관계의 변화, 그리고 강대국의 영향력과 북한의 대응이라는 각도에서 오늘날의 북한이 있게 만든 대내외적 요인들에 대한 고찰을 한 후 북한의 정체성과 그 파생물인 인권문제의 상호작용을 연구하는 작업이 필요하다.

북한인권 문제에 대한 옹호와 비난의 글에서 벗어나 북한인권의 실질적 개선을 위한 공동의 노력을 뒷받침할 수 있는 연구들이 나와야 한다. 북한과 같이 열악한 상황에 처해 있는 경우 인권개선을 위한 중장기 로드맵을 갖고 한 걸음씩 전진을 해나가는 것이 중요하다.

**K. 김충렬, “북한 인권 문제와 참여 정부의 역할,” 『정치정보연구』, 제9권 제2호(2006), 231~250쪽.**

참여정부가 2006년 유엔 총회의 대북 인권결의안을 찬성하는 것은 언젠가 거쳐야 할 수순이었다. 그러나 이 결정은 시기적으로 너무나 ‘정치적인’ 고려였다. 지금까지 기권했던 입장이 하필 지금 시기에 바뀌게 된 것을 설명하는 데는 공색할 수밖에 없다. 남북의 신뢰에 기초하여 소신대로 인권결의안에 찬성한 것이 아니라 북한의 핵실험 이후 대북 제재가 강화되는 국면에서 모든 나라가 북한을 비난하고 있는 상황에 편승해서 순식간에 찬성으로 표변한 것이라는 의구심을 씻기 힘들기 때문이다.

가장 비정치적이어야 할 인권 문제에 대해 사실은 가장 정치적인 고려를 통해 시기를 선택한 것이다. 북한이 제재에 포위되고 정치적으로 곤궁한 지경에 몰려 있는 상황을 틈타 남들의 비난에 편승한 것이라면 애초에 견지했던 남북간 신뢰에 바탕한 인권 개선은 오히려 힘들게 된다. 북이 당장 꺼내들 수 있는 카드가 마땅치 않다 하더라도 한국 정부에 대한 신뢰만큼은 크게 훼손되었을 것이다. 남북관계의 신뢰를 쌓기 위해 정부는 배전의 노력을 기울여야 한다. 신뢰에 바탕하지 않는 인권 개선 요구는 실질적인 효과를 기대할 수 없는 공허한 자기만족일 뿐이다.

**L. 최종고, “분단 60년의 법적 조명: 북한인권의 논의동향과 전망,” 『서울대학교 법학』, 제46권 제4호(2005), 1~27쪽.**

이미 유엔 회원국이면서 여러 국제인권협약에도 가입해 있는 북한도 인권에 대한 미국과 유엔의 주장을 내정간섭이라고 반발하는 것은 자기모순이라는 사실을 알고, 국내적으로 인권개선의 노력을 기울이는 만큼 국제사회로부터의 지원과 격려가 더욱 기울여질 것이다. 유엔에서 북한인권 결의안을 주도한 것은 그동안 서방세계에서 비교적 북한에 우호적이었던 EU 국가들이었다는 사실을 직시할 필요가 있다.

우리 정부도 통일정책 때문에 북한인권문제를 거론하지 않는다는 것도 영구적인 대책은 될 수 없다는 것은 말할 필요도 없다. 정부가 유엔 총회에서 서까지 기권을 하여 나라 안팎에서 비판이 거세지고 있음을 가볍게 보아서

는 아니될 것이다. 북핵 협상을 의식해야 하고 남북 화해협력을 통한 북한 개방을 유도한다는 정부방침을 이해 못할 바 아니나, 북한인권문제에 소극적으로 대하는 것은 해결책이 아니다. 물론 인권문제는 법만 개정해서 되는 일은 아니고 정치, 경제, 사회보장, 문화 등 제반 요소가 발전되어야 향상될 수 있는 종합적인 것이다. 한꺼번에 인권문제가 다 해결된다는 것은 누구도 기대할 수 없기 때문에 가능한 것부터 성실히 노력해 나가는 자세가 필요하다.

**M. 오영달, “유럽연합의 대(對) 미얀마 인권외교정책과 북한인권에 관한 그 합의,” 『평화연구』, 제13권 2호(2005), 125~153쪽.**

비교연구의 시각에서 볼 때 유럽연합이 북한의 인권상황과 관련하여 취하고 있는 조치들은 미얀마보다 절대적으로 미약하다고 할 수 있다. 아직까지는 북한에 대해 공동 입장이나 규제에 대해 미얀마에 대해서 한 것처럼 유럽연합에서 어떤 합의를 내놓은 적은 없었다. 하지만 분명한 것은 유럽연합의 북한인권 문제에 대한 태도는 점점 강화되고 있다는 사실이다. 북한은 이제 유럽연합의 향후 대응 방향을 제대로 파악하여 그 내부의 인권 개선을 위해 노력을 기울여야 할 것이다. 북한 인권문제는 이제 국제사회에서 그것을 은폐하거나 부정할 수 없을 만큼 많이 노출되어 있으며 그런 만큼 유럽연합을 비롯한 국제사회는 더욱 적극적으로 북한 인권문제에 대하여 접근할 것이 분명하다.

**N. 주재우, “‘북한인권법’에 대한 진단: 탈북자문제의 만병통치약?,” 『대한정치학회보』, 12집 3호(2005), 239~264쪽.**

중국이 탈북자문제에 대해 모든 재량권을 행사하는 상황에서 우리의 적절한 대응방안은 국제사회와 국제기구와의 연대를 통해서 문제를 타파해나가는 것이다. 또 미국을 적극 활용해야 할 것이다. 한국정부는 UNHCR 상임이사국의 위치를 적극적으로 활용해야 하겠다. 그러나 문제는 국제기구가 국제법의 주체가 아직 될 수 없다는 현실이다. 국가가 국제법상 완전한 주체로서 그 영토 및 국민에 대한 배타적인 관할권을 가지는데 반하여, 국제기구의 법인격은 그 국제기구 설립 조약에 의하여 부여된 기능에 따라 제

약될 수밖에 없으며, 국제기구는 그 목적과 기능을 수행하기 위하여 필요한 권리 및 의무만을 가진다. UNHCR의 기능강화에 주력하는 것이 한국정부에게 필요해 보인다.

**O. 정태욱, “북한의 인권문제에 대한 국제적 책임: 협력적 인권 개입을 위해서,” 『영남법학』, 제11권 제12호(2005), 49~73쪽.**

북한 인권문제에 대한 국제사회의 자세를 성찰할 필요성은 거의 제기되지 않았다. 북한 인권문제 자체만이 아니라 그에 대한 개입 또한 인권적으로 다듬어져야 한다. 검사가 범죄자를 일방적으로 신문하는 방식의 개입이 아니라 상대를 존중하면서 충고하는 협력적 방식을 얘기하였다. 그런데 사실 이러한 협력이라는 용어는 새로운 것은 아니다. 이미 유엔 인권위원회의 결의안에서도 북한에게 유엔 인권기구들과 협력할 것을 누차 요구하였으며, 실제로 인권고등판문관실은 벌써 북한과의 연락을 시도한 바도 있다. 문제는 위와 같은 것들이 지엽적인 것일 뿐 전체적인 기조는 전혀 그렇지 않다는 데에 있다. 그 기조가 바뀌기를 희망한다. 인권의 정신에 투철하면서도 오만하지 않고, 상대의 문제를 적시하면서도 정중함과 애정을 잃지 않는 태도가 절실하다.

남한은 지금까지 인도적 지원과 경제협력에 역점을 두고 이산가족과 납북자 문제를 제외하고는 북한 인권문제에 대하여 침묵하여 왔다. 그러나 인권문제가 국제적인 이슈가 된 마당에 좀 더 전향적인 태도를 취할 수도 있지 않을까 생각하다. 핵문제에 있어 주도적 역할을 천명하고 실천하였듯이, 인권문제에 있어서도 상호 이해와 신뢰를 넓히며 발전적 해결을 도모하는 데에 기여할 수 있는 방도를 모색할 필요가 있다고 본다. 말할 것도 없이 북한도 자처하고 있는 “참다운 인권”에 대한 자부심이 있다면 더 이상 움츠리지 말고 국제사회의 광장으로 나와 협력해야 한다.

**P. 김수암, “유엔인권레짐과 북한인권: ‘전략’과 ‘관계’를 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제12권 제1호(2008), 23~48쪽.**

북한은 단순히 거부 및 적대적 관계 유지라는 소극적 전략을 넘어 특별절차의 제도개선을 통해 현장에 근거하여 설립된 인권레짐이 북한에 적대

적이지 못하도록 하는 적극적 전략도 추진하고 있다. 적극적 전략을 통하여 적대적 관계를 해소하려 한다는 점에서 유엔의 조치에 따른 소극적 대응전략으로 설명하기 어려운 측면이 발견되고 있다. 끝으로 북한은 국제인권협약과 규약위원회에 대해 기본적으로 협조전략과 우호적인 관계를 유지하지만 자신의 이해에 따라 국제인권협약과 규약위원회에 대해서도 일부 상이한 태도를 취한다는 점을 발견할 수 있었다. 아울러 헌장에 근거하여 설립된 인권레짐의 직접 개입에 대해 반박하는 근거로 규약위원회와 협조적 관계를 적극적으로 활용하고 있다는 점도 주목할 필요가 있다.

**Q. 허만호, “‘나선형 5단계론’으로 본 북한의 인권정책: 헬싱키 프로세스의 적용,” 『국방연구』, 제51권 1호(2008), 29~61쪽.**

북한 인권문제에 대한 다자간 논의가 이루어질 경우 최우선 과제는 공약과 현실을 부합시키기 위해 북한당국이 기울이고 있는 노력을 측정 평가할 수 있는 척도와 인권개선 노력을 구체적으로 제시할 수 있는 지표를 개발하는 일이다. 또 민주주의, 인권, 법치가 삼위일체인 점을 고려하여 북한의 인권신장 레버리지로 법치를 요구하는 것은 무리가 없는 접근이 될 것이다. 아울러 북한의 인권문제를 안보문제의 일부로 간주하여 접근할 필요도 있다. 과거 유럽안보협력기구처럼 안보에 대한 포괄적 접근을 통하여 안보문제가 정치, 경제, 환경, 인권 부문과도 관련이 있으며, 각 부분들이 서로 밀접하게 연관되어 있다는 것을 관련 국가들이 인식하게 해야 한다. 나아가 아태지역 인권포럼에서 특정 회원국 내부의 인권 현안에 관여할 수 있도록 해야 할 것이다. 무엇보다 중요한 것은 인권침해국들의 위정자들을 단죄하려는 태도보다 문제해결전략을 구사하며 건설적인 대안을 창출하고, 현안 타결을 위한 공동 프로그램을 개발하는 것이 필요하다.

‘나선형 5단계론’에 의하면, 3단계에서 국내외 인권단체들 간의 네트워크가 인권침해국 정부의 인권정책을 변화시킨 가장 큰 요인이다. 따라서 중장기 대북 인권정책의 주안점은 북한에 국제인권단체들과 연계될만한 자율적 시민단체가 자생하도록 여건을 조성하는 일이 중요하다. 다른 한편, 조선노동당의 전위조직들 혹은 외곽단체들이 그에 준하는 역할을 하도록 유도하는 것도 검토해볼 필요가 있다. 그리고 국제 지원단체들이 일정 수준 대체 역할을 할 수 있도록 대북 지원정책의 방향을 잡아야 할 것이다.

**R. 정경환, “북한인권문제의 기본성격과 우리의 대응,” 『대한정치학회보』, 13집 3호(2006), 347~371쪽.**

한국이 북한인권문제에 대응할 수 있는 방법으로는 첫째, 북한에 인권문제를 제기해 북한체제의 개선에 모든 노력을 경주해야 하고, 둘째, 국내외 NGO와 연대하여 정부가 직접적으로 말하기 어려운 경우 NGO를 통해 북한인권에 대한 분명한 의지를 표출해야 한다. 나아가 대북 협상력의 주도권을 잡기 위해서라도 우리 정부는 북한에 인권문제를 제기하여 보다 당당하고 의연한 자세를 취해야 한다. 끝으로, 남한이 북한민주화의 기지가 되기 위해서는 자유민주주의 사관에 근거한 확고한 대북전략과 목표를 국민들에게 제시해 국민통합력을 기할 것이다.

**S. 이성우, “북한의 인권현황과 한국의 인권외교정책,” 『Jpi 정책포럼』, 2009-7(2009), 1~15쪽.**

우리 사회에서 북한인권문제를 논의하는 것이 금기시 되어서는 안 된다. 북한의 인권문제에 대한 외부의 접근에 있어서 북한의 시각이 고려되어야 하나 국제사회의 일반적 입장이 우선 고려되어야 한다. 다만, 인권문제의 개선과 북한체제의 존속은 상호인과관계에 있음이 확실하기 때문에 북한이 남한의 인권 개선요구를 정치공세로 반발할 명분을 주지 않는 세심한 접근이 요구된다. 그 일환으로 북한 주민의 생존권과 인간적 존엄권의 확보의 필요성에 주목할 필요가 있다.

북한 인권문제의 언급을 통해 북한 정치체제를 변화시키는 정책수단으로 언급하는 것이 아니라 한반도 평화정착과 공존번영을 위한 원칙의 확보 차원에서 북한 인권문제를 다른 기준의 확립이 요구된다. 특히, 미국의 오바마 행정부의 대북 인권정책이 부시 행정부와 차이가 있다는 것은 우선순위의 차이를 의미하는 것이며, 북한 인권문제의 개선에 대한 의지가 없는 것을 의미하지 않는다는 점을 고려할 필요가 있다. 한국의 대북한 인권정책의 핵심은 “한반도 평화정착과 공존발전”이라는 거시적 아젠다와 논리를 제시하여 미국과 북한을 설득하는 작업이 필요하다.

북한의 인권문제를 논의함에 있어서 단기적으로 인권문제의 제기를 통

해서 북한 정치체제를 변화시키거나 현존하는 북한의 인권문제를 외면하는 접근보다는 장기적으로 한반도의 평화정착과 공존번영을 추구하는 과정에서 북한의 인권문제를 다루는 기준이 요구된다.

#### T. 서보혁, 『북한인권: 이론, 실제, 정책』(서울: 한울아카데미, 2007).

북한인권 개선을 위한 방안, 곧 북한인권정책은 구체적인 정책 방안과 수단을 포함하는데 그것을 말하려면 북한인권에 접근하는 원칙과 방향을 먼저 검토해야 할 것이다. 그리고 북한인권의 복잡성과 민감성을 고려할 때 보편성의 원리에 기초하여 포괄적으로 접근하되, 북한내 조건과 대외적 환경 등을 고려해 관련 행위자간 협력을 전제로 단계적으로 접근해나가는 것이 적절할 것이다.

먼저, 북한인권에 접근하는 원칙으로 ▷ 국제인권원리 준수, ▷ 평화와 인권의 조화, ▷ 실질적 인권개선, ▷ 협력적 인권개선을 제시하고자 한다.

다음, 북한인권은 그 실태가 심각하고 다양한 행위자들의 이해관계가 얽혀있고 다른 대북정책 사안과 관련되어 있어 보기보다 매우 복잡하다. 또 다양한 정책수단을 적절하게 배합하고 관련 국내외 행위자들의 역할을 조정하고 협력관계를 마련하는 일도 그 자체로 하나의 과제이다. 이런 점들을 고려하여 북한인권정책을 단기간에, 특정 행위자나 특정 방법에 의존하여 추진할 것이 아니므로 체계적인 구도 하에서 일정한 시간대와 역할분담을 통해 전개하는 것이 적절할 것이다. 북한인권 개선 로드맵을 구상한 이유가 여기에 있다.

북한인권 개선 로드맵을 이해함에 있어서 두 가지 점을 먼저 언급하고자 한다. 단계 설정은 목표와 변수에 따라 이루어졌다. 또 하나는 각 단계별 추진전략은 해당 단계에 주요 전략이긴 하지만 누진적 성격을 갖는다는 점이다. 가령, I 단계 추진전략이 II 단계에서 불필요한 것이 아니라 계속 유용한 가운데 II 단계에 알맞은 새로운 전략이 추가되는 식이다. 그럴 때 이전 단계로의 역진을 막을 수 있을 것이다. 아래 로드맵은 목표, 변수, 행위자별(남한, 북한, 국제사회 등) 역할 등을 반영하여 4단계로 제시하고 있다.

[표 II-4] 북한인권 개선 로드맵(서보혁)

단계 \ 과제	목표	행위자별 역할		
	변수	북한	국제사회	남한
I 단계 (현재)	생존권 회복 평화정착	식량 증산 분배 투명성 인권법제 확립	인도적 지원 인권상황 모니터링 탈북자 보호	인도적 지원 인도적 문제 해결 탈북자 보호
	인도적 상황 군사적 긴장상태			
II 단계 (확립기)	인권인프라 확립	국제인권협약 국내법제화 및 추가 가입 인권교육 제도화	개발지원 인권대화 기술협력	경제협력 확대 남북군축 개시
	평화체제 구축			
III 단계 (이행기)	자유권 보호	자유권 침해 중단 군사비 민수전용	시민사회 지원 (인적·정보교류 교육 등)	좌동 북한인권 거론
	개혁개방 본격화			
IV 단계 (완성기)	국제인권규범 전면 이행	자유권 실질 보장 삼권 분립 국가인권기구 수립	민주화 이행 지원	좌동
	민주화			

#### 나. 연구기관의 논의

국내에서 북한인권문제를 전담해서 지속적으로 연구하고 있는 기관으로는 통일연구원과 북한인권정보센터를 들 수 있다. 이밖에도 북한인권 상황을 모니터링 하고 관련 소식을 홍보하고 정책대안을 모색하는 곳은 연구기관이 아니더라도 북한인권 관련 민간단체나 인권 관련 재단 등을 꼽을 수 있다.<sup>279)</sup>

279) 대표적으로 좋은벗들, 아시아인권재단, 북한 관련 민간방송기관 등을 꼽을 수 있다.

## A. 통일연구원

통일연구원은 1994년 12월 북한인권 자료의 전문적·체계적 관리를 위한 북한인권연구센터를 설치하고, 1996년부터 매년 국·영문 『북한인권백서』를 발간하여 왔다. 북한인권 상황의 실제 파악과 개선을 위해 국제사회는 북한당국에 대해 지속적으로 접근허용을 요구해오고 있다. 그러나 북한당국은 유엔의 북한인권특별보고관은 물론 국제인권기구 및 인권 NGO의 방북을 허용하지 않고 있다. 이에 따라 북한의 경우 인권침해 실태를 독립적으로 모니터링하거나 내부 정보에 직접적으로 접근할 수 없는 제약이 있다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 북한인권의 실태를 파악하고 인권 상황을 개선하기 위한 노력은 계속되어야 한다. 인권은 인류 보편적인 문제이자 인간의 삶의 본질적인 문제이다. 따라서 북한의 인권상황에 대한 접근도 이러한 원칙을 벗어나서는 안 될 것이다. 백서는 매년 북한인권 실태에 보다 가까이 접근할 수 있도록 최근 입국한 북한이탈주민들을 심층 면접한 결과와 국내외 북한인권 관련 보고서 등을 참고하고 비교·검증하여 작성된다. 다만, 백서의 발간 취지를 고려할 때 백서가 북한인권 정책대안을 제시하는 것은 아니지만, 정책 수립을 위한 기초자료를 제공하고 있다.

2009년 발간된 백서를 통해서 볼 때 백서가 담고 있는 내용은 북한이 가입하고 있는 4대 국제인권협약에 따라 자유권, 사회권, 여성의 권리, 아동의 권리와고, 여기에 남북간 인도적 사안을 포함시키고 있다.

통일연구원은 이외에도 2006년부터 『북한인권 국제사회 동향과 북한의 대응』이라는 반년간지를 발행하고 있는데, 북한인권 관련 국제사회의 동향, 북한의 대응, 인도주의 사안으로 구성되어 있다. 국제사회 동향에는 개별 국가, 유엔과 국제협력, NGO 등의 동향이 포함되어 있다. 북한의 대응은 각각 미국, 일본, 유엔, 남한에 대한 반응으로 구성되어 있고, 인도주의 사안은 탈북자, 납북자, 국군포로, 이산가족 등으로 나뉘 다루고 있다. 또한 각 세 분야에서의 동향을 정리한 뒤에 향후 대북인권정책 수립시 기초자료로 활용할 수 있도록 분석 및 평가를 수록하고 있다.

통일연구원은 『북한인권백서』와 『북한인권 국제사회 동향과 북한의 대응』을 통해 북한인권 실태와 관련 국내외 동향을 정기적으로 모니터링 하는 것에 기반하여 북한인권 개선을 위한 정책연구를 해오고 있다. 최근 주목할 만한 연구 결과를 두 편을 소개한다.

**a. 이금순 · 김수암, 『북한인권 침해 구조 및 개선전략』(서울: 통일연구원, 2009).**

분석 결과, 구체적인 북한인권 개선전략으로 다음과 같은 방안을 제시하고자 한다: ▷ 선거과정, 국가기관, 시민사회 등을 대상으로 한 민주주의 확산, ▷ 법 제도적 정비, 사법기관 인권 교육, 구금시설 개선 지원 등 법치주의 실현, ▷ 인권개선을 위한 경제적 수단(leverage)으로 대북지원과 인권 통합 전략, 빈곤감축(Poverty Reduction)을 위한 사회개발, 대외무역 확대와 인권개선, ▷ 인권의식 형성 방안으로 외부정보 유입, 내부 역량 강화, ▷ 국제 인권협력 방안으로 국제인권협약 의무 준수, 인권대화 재개 및 다변화 유도, 국제인권감시 네트워크 강화 등.

북한의 인권상황을 개선하기 위해서는 이제까지 북한주민의 인권을 제약하는 장애요소들에 대한 처방을 포괄적으로 시행하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 북한사회 변화에 따른 인권침해 구조에 대한 지속적인 추적과 감시가 필요하다. 또한 개별국가 단위의 단순히 부분적인 처방만으로 효율성을 제고할 수 없다는 점에서 국제사회의 협력을 통한 보다 종합적인 접근이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 북한의 주요 교역상대국인 국가들과 북한이 관계정상화를 희망하는 국가들의 역할이 매우 중요하다. 이들 국가들은 북한과의 외교관계 수립 및 무역관계에서 인권관련 논의를 보다 구체화하고 제도화 하는 노력이 필요하다. 실제 인권관련 논의가 단순한 비난이나 압력차원을 넘어서서, 실질적인 협력의 제도화를 마련할 수 있을 것이다. 따라서 단순히 정치적인 논쟁차원이 아니라, 국제사회가 보편적 가치로 설정하고 있는 개인의 존엄성을 재확인하고, 상호협력과정에서 이러한 가치들을 실현하기 위한 구체적인 방안을 구체화하여야 할 것이다.

**b. 이금순 · 김수암, 『국제사회의 북한인권 개선전략: 이론과 실제』(서울: 통일연구원, 2008).**

국제사회의 북한인권 개선 전략으로 ▷ 유엔 인권기구와 북한과의 인권 협력 지원, ▷ 양자 인권대화의 확대, ▷ 남북관계를 활용한 접근 등 3차원으로 병행 추진할 필요가 있다.

첫째, 유엔 인권기구와의 협력방안이다. 규약위원회에 대한 북한의 협력

이 확대될 수 있도록 국제적 여건을 조성하는데 주력해야 할 것이다. 북한은 현장에 기반한 인권기구와 달리 규약위원회에 대해서는 상대적으로 협조적인 자세를 보이고 있는 점을 활용할 필요가 있다. 한편, 북한이 유엔의 특별절차에 협조하도록 국제사회와 협력하여 지속적으로 촉구해나가야 할 것이다. 북한당국이 고립에서 탈피하고 국제사회로부터 경제적 지원을 받기 위해서는 인권문제를 정치적으로 접근하는 데서 탈피하지 않으면 안 된다는 점을 설득해나가야 할 것이다. 북한으로 하여금 유엔인권고등판무관실과의 인권분야 기술협력이 기회의 창으로 작용한다는 점도 설득할 필요가 있다. 인권분야 기술협력은 북한이 우려하는 부정적 국내정치적 결과를 초래하지 않을 것이며 기술협력에 협조할 경우 북한에 대한 비판을 완화시킬 수 있을 것이다.

둘째, 양자 인권대화의 확대 노력이다. 유럽연합과의 인권대화 재개, 북미관계정상화 과정에서 북미간 인권 대화가 성사되도록 하는 등 개별국가 차원에서도 다양한 양자 인권대화의 틀이 형성될 수 있도록 외교력을 발휘해나가야 할 것이다. 양자 인권대화에서는 인권인식과 주요 현안에 대한 문제제기 등 상호 이해를 확대하는 동시에 다른 양자대화에서 보듯이 북한내 지역 방문과 지방관리와의 대화가 확산되도록 해야 한다.

끝으로, 남북관계 개선을 통한 북한인권 개선 노력이다. 여기에도 다양한 방안들을 생각해볼 수 있다. 첫째, 다양한 대화채널을 통해 국제사회의 우려를 전달하고, 인권문제에 대한 진전 없이는 국제사회와의 협력이 불가능한 현실을 설득해나가야 할 것이다. 둘째, 법치라는 관점에서 남북 간 협력방안을 수립하고 인권분야 기술협력의 핵심과제로 설정할 필요가 있다. 셋째, 경제협력을 추진하는 과정에서 인권개념을 통합하여 접근하는 전략을 수립할 필요가 있다. 넷째, 남북 민간교류과정에서 부문별 인권협력 프로그램을 적극적으로 개발함으로써 북한주민들의 인권인식을 제고해나가도록 한다. 다섯째, 헬싱키 프로세스에서 보듯이 인적 접촉과 정보 교류를 통해 인권인식이 향상되고 규범친화적 환경이 조성될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 끝으로 개발과정에서 인권개선을 구체적으로 모색해나가야 한다.

우리는 남북관계 개선을 통해 북한인권 개선 여건을 조성해나가되, 동시에 남북관계 개선과정에서 중요한 가치들을 보다 체계적으로 반영해나감으로써 북한이 규범 친화적인 방향으로 개방해나가도록 유도하는 노력에도 힘써야 할 것이다.

## B. 북한인권정보센터

### a. 센터의 목적과 사업

(사)북한인권정보센터는 북한의 인권개선과 진실규명, 인권 피해 자료의 수집과 분석, 인권피해 예방, 인권피해자 보호와 지원을 목적으로 2003년에 설립되었다. 정보센터는 ▷ 북한인권 피해사건 조사, 기록, ▷ 북한인권 피해사건 분석 결과 Database 구축, ▷ 북한인권 피해자 상담 및 사회적응 지원 활동, ▷ 북한인권 백서 및 리포트 발간, ▷ 북한인권실태 및 정책연구, 출판사업과 같은 활동을 전개하고 있다.

정보센터는 북한인권 실태조사사업에 전념하고 있는데 현재 1천 건 이상의 인권침해에 관한 증언 자료가 데이터 작업을 통해 체계적으로 문서화되어 있다. 체계적이고 지속적인 북한인권 침해사례를 정리하여 『2006 북한이탈주민 경제활동동향』, 『북한인권통계백서 2007』, 『북한 정치범수용소 완전통제구역 세상밖으로 나오다』, 『북한인권백서』(국영문) 등 10여 권의 단행본을 발간하였다. 또 센터는 남한에 들어온 탈북자의 정착을 위한 상담, 귀환 국군포로와 납북자의 사회적응교육 사업, 그리고 북한인권 교육방송도 실시하고 있다. 전반적으로 북한인권정보센터는 북한인권 실태조사와 교육사업을 중심으로 활동하고 있기 때문에 북한인권 개선을 위해 구체적이고 직접적으로 정책 대안을 제시하고 있지는 않다. 그럼에도 센터의 조사·교육사업이 북한인권 개선에 이바지 하려는 취지를 가자고 있다고 말해도 무방할 것이다. 센터는 중점지속사업으로 전개하고 있는 인권침해 데이터 구축사업의 목적으로 “피해자의 구제를 위한 중요한 증거물” 확보와 “가해자에 대한 불공정한 피해” 축소를 언급하고 있다.

### b. 북한인권 개선방안: 정치범수용소 문제를 중심으로

북한인권정보센터의 북한인권 개선방안이 종합적이고 공개적으로 제시된 적은 없다. 다만, 제한적이고 간접적으로 입장을 더듬어볼 수는 있다. 센터는 2009년 국가인권위원회가 발주한 연구용역 ‘북한 정치범수용소 실태조사’를 수주하여 센터 안팎의 전문가 6명이 참가하여 연구결과를 보고서로 제출하였다.<sup>280)</sup> 보고서는 말미에 정치범수용소 문제와 관련하여 북한인권

개선 방안을 다음과 같이 제시하고 있다.

북한의 정치범수용소는 정치범에 대한 사법절차의 실종, 가족에 대한 연좌제, 생존권 침해 및 강제노동 등 북한인권문제의 결정판이라 할 수 있다. 북한은 스스로 가입한 국제인권규범조차 심각하게 위반하고 있다. 그러므로 북한 정치범수용소는 북한인권개선의 시급한 과제로 되고 있으며 그 바로 미터라고 할 수 있다.

북한은 즉시 정치범수용소를 해체하고 수감자와 가족들을 석방하여야 한다. 만약 북한정부의 부담 등으로 즉각 해체가 어려울 경우에는 수용소 완전통제구역의 해체를 단계적으로 접근하고 수감자의 생명위협 상태를 개선하기 위한 첫 단계 조치를 먼저 실시할 수 있다. 또한 수용소 내 일탈행위에 대한 처벌의 경우 북한의 형사법이 명시한 절차에 따라 공정하게 집행되도록 하며, 북한에 있는 가족 또는 친척들과의 서신교환 등 통신을 허용하는 일도 가능할 것이다.

한편, 국제사회와 한국의 시민사회는 북한 정치범수용소 해체를 위한 다양한 활동을 보다 조직적으로 벌일 수 있다. 가령, 정치범수용소 경험자들의 증언을 바탕으로 그 실태를 밝히는 작업과 그것을 바탕으로 유엔인권레짐에서 정치범수용소를 특별주제로 다루도록 여론을 조성하는 일, 그리고 정치범수용소에서의 반인도 범죄 행위자로 김정일 국방위원장을 국제형사재판소에 고발하는 활동을 강화하는 일을 들 수 있다.

한국정부도 정치범수용소 문제의 해결을 위해 나서야 할 것이다. 실태조사와 북한인권침해 기록보존소의 운영을 할 수 있다. 또 국내외 북한인권단체들과 협력을 강화할 수 있다.

## (2) 국내외 주요 비정부기구의 논의

NGO의 북한인권활동은 인권침해 사례 발굴 및 폭로를 포함하여 인권실태 규명 작업과 인권 피해자의 보호와 그를 위한 여론조성 및 모금활동이 기본이다. 그러나 지속적인 활동 경험과 전문가들과의 협력을 통해 북한인권 개선을 위한 정책방안을 개발 제시하는 단계까지 발전해오고 있다.

국내에서는 1990년대 후반부터 북한인권을 전담하는 단체들이 늘어나면

---

280) 북한인권정보센터(박흥순 외 5명), 『북한 정치범수용소 실태조사(강제송환강제실종 포함)』, 2009 국가인권위원회 북한인권실태조사 연구용역보고서(2009년 12월).

서 꾸준히 실태조사 및 캠페인 활동을 벌이고 있다. 또 국내 북한인권 관련 단체들은 해외의 국제인권단체들도 북한인권에 관심을 갖기 시작하면서 이들과의 연대활동을 전개하고 있다. 국제인권단체들은 별도의 혹은 연례인권보고서에 북한인권문제를 다루고 탈북자 면담을 실시하면서 정책 제안을 만들어 오고 있다. 이들 국내외 북한인권 관련 단체들 중 일부 단체는 유엔 인권이사회(그 이전은 인권위원회)와 총회에 북한인권 결의안 채택과 관련해 로비활동을 벌이거나 북한정부의 인권보고서를 반박 혹은 보완하는 대안 보고서(Alternative Report)를 제출해오고 있다.

### 가. 좋은벗들

북한인권·난민단체인 '좋은벗들'은 북한의 식량난이 국제사회에 알려진 이후부터 북-중 국경지대에서 현지조사와 함께 인도적 지원을 전개해 오고 있다. 1990년대 후반부터 진행되어 온 이 단체가 2004년 펴낸 보고서<sup>281)</sup>는 북한의 식량난을 중심으로 한 북한인권 개선을 위해 국내외 언론을 조성하는 데 앞장섰다는 평가를 받고 있다.

이 보고서는 북한인권 실태 파악과 함께 인권개선 방안을 행위자별로 나누어 제시하고 있다. 행위자별 개선방안으로는 북한 및 남한, 그리고 UN 및 국제사회의 역할을 나누어 제시하고 있다.

북한 정부는 ▷ 국제사회와의 적극적 인권대화, ▷ 식량난 실태 공개 및 분배의 투명성 보장, ▷주민의 경제사회권 보장, ▷ 시민적·정치적 권리의 향상, ▷ 인도주의적 차원의 인권개선을 위한 노력 등을 제시하였다.

남한정부는 ▷ 북한 인권개선을 위한 의지 표명, ▷ 식량·의약품 등 인도적 지원 확대, ▷ 남북경협 확대, ▷ 남북 군비축소 회담, ▷ 대북지원 및 북한인권단체와의 정보 공유 및 탈정치적 접근을 제시하였다.

UN 및 국제사회의 북한인권개선을 위한 방안으로는 인권상황에 대한 차이 인정과 대량의 인도적 지원을 바탕으로 미국은 ▷ 테러지원국 지정 해제, ▷ 대량의 인도적 지원 및 대북 경제제재 조치 해제, ▷ 불가침 협정 후 북미수교, ▷ 한반도의 군사적 긴장완화를 위한 노력 등을 모색할 수 있다. 일본은 ▷ 납치자 송환문제와 대북 인도적 지원 분리, ▷ 대북 경제제재 법안 철회, ▷ 북한 비방 및 조총련 탄압 중지, ▷ 북일 외교관계 정상

281) 좋은벗들, 『북한식량난과 북한인권』(서울: 좋은벗들, 2004).

화를 위한 노력을 기울일 것을 제시하였다. 그리고 중국에게는 ▷ 북한난민에 대한 수색·연행·강제송환 중지, ▷ 임시 거류증 부여, ▷ 어린이와 여성의 인권 보호, ▷ 국제결혼 인정 등이 제시되었다.

좋은벗들(2007)<sup>282</sup>은 또다른 보고서를 통해 2006-7년 북한의 연이은 수해로 인한 식량 위기와 아사자 발생, 그리고 대내적으로 주민들에 대한 관리와 통제, 처벌과 감시가 강도 높게 이어지고 있는 북한사회의 당면 인권문제를 드러내고자 하였다. 이 보고서를 앞의 2004년 보고서와 비교분석 할 경우 북한인권 실태 추이를 파악하는데 도움을 줄 수 있다. 2007년 보고서에서는 인민생활 경제와 사상문제를 분리할 것을 북한에게 제안하는 것 이외의 구체적인 개선방안은 언급하지 않고 있다.

## 나. 북한인권시민연합

북한인권시민연합은 정치범수용소 해체, 탈북자 강제송환 중단, 그리고 탈북자 구호활동가 구명 등을 위한 캠페인 활동과 국내입국 탈북자 정착지원사업을 벌여왔다. 시민연합은 그동안 유엔 인권기구에서의 북한인권 보고서 및 결의안 채택 등 북한인권문제의 국제적 공론화에 적극적인 역할을 수행해오고 있는 것으로 더 잘 알려져있다. 유엔 인권이사회 창설과 함께 회원국들의 인권상황을 검토하는 보편적정례검토(UPR) 제도가 도입되었다.

그에 발맞춰 2009년 4월 국내에서는 북한인권시민연합과 대한변호사협회를 비롯하여 아시아인권센터, 한국전쟁납북사건자료원 등이 인권이사회에 관련 보고서를 제출하였다. 보고서는 북한이 4개의 유엔 주요 인권협약의 비준 당사국이라는 사실을 무색하게 할 정도로 심각하고 조직적인 인권침해가 계속되고 있다고 지적하면서, 인권보호와 법치의 증진, 선군(先軍)정치로부터 선민(先民)정치로의 전환 등을 촉구하고 다양한 개선 권고안들을 제시한 바 있다. 이들 단체는 보고서 말미에 결론적 권고로서 첫째, 북한이 사회권규약의 당사국이므로 북한 내에 존재하는 성분에 따른 차별을 조속히 폐지할 것과 둘째, 북한이 정치범수용소의 존재를 부인하고 있는 만큼 인공위성 촬영으로 그 위치가 밝혀진 제14호(개천) 관리소 등 6개 관리소에 대한 유엔 및 국제NGO의 현장조사를 허용할 것을 요구하였다.

---

282) 좋은벗들, 『2006-2007 북한사회변화와 인권』(서울: 좋은벗들, 2007).

## 다. 인권운동사랑방 등

인권운동사랑방, 천주교인권위원회, 평화네트워크 등 세 단체는 유엔 인권이사회의 국가별 인권상황 보편적 정례검토(UPR) 회의를 앞두고, 2009년 4월 20일자로 '조선민주주의인민공화국의 유엔 국가별 인권상황 정기검토(UPR)에 대한 NGO 보고서'라는 제하의 보고서를 제출한 바 있다. 이 보고서는 북한과 남한이 공존하고 있는 한반도의 역사적 상황, 북한인권문제에 대한 접근 원칙, 그리고 북한의 인권 현실에 대한 우려를 담았다. 위 세 단체는 보고서를 통해 다음과 같은 요지의 입장을 밝혔다.

첫째, 북한의 인권문제는 남한의 인권문제와 역사적, 정치적으로 매우 밀접하게 연관되어 있으므로 한반도 인권의 개념으로 접근할 필요성을 강조한다.

둘째, 남한을 포함한 국제사회의 북한인권 접근은 북한 인민이 인권개선의 주체가 될 수 있도록 연대의 자세를 가져야 하고, 반인권적인 과정을 통해 인권을 개선한다는 모순된 자세를 취해서는 안된다.

셋째, 북한 정부는 집회의 자유, 언론출판의 자유, 사형제도의 폐지, 구금시설 개선, 여성에 대한 전통적 억압 철폐, 독립적인 인권보장체제 구축 등 북한 인민의 인권을 개선하기 위해 북한 정부가 노력할 수 있는 바를 제안한다.

## 라. 북한민주화네트워크 등

북한인권운동을 전개하는 남한 내 비정부기구들 중에서는 '북한민주화'라는 표현을 담은 단체들이 눈에 띈다. 북한민주화네트워크, 북한민주화운동본부, 북한민주화위원회가 그 예이다. 이들 단체는 북한인권이 극도로 열악하다는 판단 아래, 그 원인이 북한정권에 있다고 보기 때문에 북한정권 붕괴 혹은 타도가 북한인권 개선의 첩경이라고 판단하고 있다. '북한민주화 = 북한인권개선'으로 파악하는 이들 단체들은 공개처형의 중지와 정치범수용소의 철폐 등 자유권 중심으로 북한인권을 파악하는 특징을 보여주고 있다. 그 예로 북한민주화운동본부는 그 이름 아래 '북한정치범수용소 해체운동본부'를 병기하여 단체의 주관심사를 뚜렷이 나타내고 있다. 故황장엽씨를 중심으로 한 북한민주화위원회는 "대한민국의 자유민주주의를 수호하고

북한의 민주화를 촉진시키는 것”을 단체의 제일 목적으로 삼고 있는데, 그 아래에 “탈북자 세력이 중심이 되어 김정일 정권의 붕괴를 촉진시키는 것”을 활동 방향으로 삼고 있다. ‘북한민주화’를 강조하는 이들 단체들은 북한 인권 침해의 일차적 책임을 북한정권으로 돌리며 북한인권, 특히 자유권 실태에 대한 폭로 작업과 북한정권 교체 캠페인을 일관되고 지속적으로 벌이고 있다. 반면에 자유권 이외의 북한인권문제에 관해서는 어떤 해법이 있는지, 북한정권교체 외에는(혹은 그 이전에는) 어떤 인권개선 전략이 있는지에 대해서는 보다 구체적인 전략이 필요하다는 지적을 받을 수도 있어 보인다.

### 마. 대한변호사협회

대한변호사협회도 북한인권에 관한 높은 관심을 반영하여 2005년 북한 인권소위원회를 만들어 북한인권 법령 및 실태 전반을 조사하여 이듬해 『북한인권백서』를 처음 발간한 바 있다. 이어 2008년 두 번째 백서를 발간하여 북한인권에 대한 협회의 지속적인 관심을 나타내고 있다.<sup>283)</sup>

대한변호사협회는 위 보고서를 통해 실태보고를 바탕으로 인권개선 방안을 제시하였는데, 식량권과 자유권으로 나누어 각 영역별로 인권개선 방안을 제시하고 있다. 식량권 측면에서 제시한 방안은 ▷농업생산 기반 재건을 위한 북한과 국제사회의 협력, ▷식량 배분의 검증 빈도와 강도 제고를 바탕으로 한 인도적 지원 등이다. 또한 자유권과 관련된 방안으로 ▷국제사회의 감시와 비판, ▷인권기록보존소 설치, ▷인권 침해자에 대한 형사소추를 전제로 구체적인 인권침해사례와 그 증거를 체계적으로 수집·정리·보존하는 것을 제안하고 있다.

### 바. 국제사면위원회

국제사면위원회는 2004년 북한의 식량난과 북한인권 상황이 주고받은 상호 영향에 주목한 “Starved of Rights”라는 보고서를 발표해 이목을 끈 바 있다.<sup>284)</sup> 그러나 이 보고서는 북한 내의 인권상황을 전면적으로 다루지

283) 대한변호사협회, 『2008 북한인권백서』(서울: 대한변호사협회, 2008).

284) Amnesty International, “North Korea, Starved of Rights: Human rights and the Food Crisis i

못한 한계를 안고 있으나 그 이후 계속해서 북한인권에 대한 관심을 표명하는 계기가 되었다.

국제사면위원회는 실태보고와 함께 인권개선 방안을 행위자별로 제시하고 있다. 행위자별 개선방안으로는 북한정부와 남한정부, 그리고 중국정부와 국제사회의 역할을 나누어 제시하고 있다.

북한정부의 역할은 ▷식량부족의 상황을 정치적으로 이용하지 말아야 하며, ▷인도적 지원에 대한 모니터링이 가능하도록 조치해야 하고, ▷인도지원 기구들의 자유로운 이동을 허용해야 하며, ▷식량 접근에 있어 모든 주민이 평등할 수 있도록 해야 하고, ▷식량권에 대한 법적 기반을 공고화해야 하며, ▷이동의 자유를 보장해주어야 하고, ▷모든 고문과 학대가 법적으로 제거되어야 하며, ▷여성, 아동, 장애인과 같은 취약계층에 대한 보호가 이루어져야 하고, ▷다양한 국제인권법에 따르도록 해야 한다고 제시하고 하였다.

한국정부의 역할로는 남한에 정착하기를 원하는 탈북자들의 권리 보호를 제시하였다.

중국정부의 역할은 ▷국제 인권법과 난민법에 입각하여 그 의무를 다해야 하고, ▷강압적 처우를 받게 될 탈북자들을 강제송환하지 말아한다고 제시되었다.

국제사회는 북한인권의 개선을 위해 ▷식량과 인도적 지원을 지속해야 하고, ▷북한 정부에 위의 권고사항을 이행하도록 촉구해야 하며, ▷북한정부와의 모든 대화절차에서 인권보장에 대한 논의를 포함시켜야 하고, ▷인권의 제반 원칙에 근거하여 개발과 인도적 지원정책을 펴나가야 하며, ▷공정한 식량공급이 이루어지도록 북한정부에 계속적으로 촉구해야 하고, ▷중국정부가 국제법에 따라 강제송환 금지원칙을 준수하도록 촉구해야 한다고 제시하였다.

국제사면위원회는 또 2009년, 1977년 이래 계속하고 있는 사형제 폐지 프로그램의 일환으로서 세계 각 지역 및 국가의 사형제도가 어떠한 방향으로 전개되고 있는지를 발표한 보고서에서 북한의 사형문제도 다루고 있다. 아래는 보고서에서 북한관련 부분의 요약이다.

북한은 중동 지역 외 공개처형을 집행하는 유일한 국가이다. 북한의 사

---

n the Democratic People's Republic of Korea (North Korea),” January 2004. <http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA24/003/2004> (검색일: 2008.10.13).

형제는 교수형이나 총살형을 채택해 살인, 인신매매, 밀수입, “해로운” 정보 유출 등의 죄명을 대상으로 집행된다. 2009년 6월에는 성경책배포와 간첩행위를 이유로 사형당한 리현옥씨의 사례가 유일하게 보고되었다. 당국 대리인들은 2009년 12월 유엔인권위에서 “매우 잔인하고 폭력적인 죄”를 지은 이들이 피해자 가족, 친척들의 요구에 따른 “매우 예외적인 경우에만” 사형의 대상이 된다고 밝혔다.<sup>285)</sup> 사면위원회는 또 매년 발간하는 세계 인권실태 보고서에도 북한인권을 다루고 있는데, 2010년 보고서에서 북한의 인권 상황은 식량난, 임의구금과 민간인 고문, 강제실종, 사형, 표현의 자유 및 헌법 주요 내용 등을 중심으로 다뤄지고 있다.<sup>286)</sup>

## 사. 인권감시협회

인권감시협회(Human Rights Watch)도 2000년대 들어 북한 인권에 관심을 갖고 관련 보고서를 발표해오고 있다. 인권감시협회는 2007년 보고서에서 북한인권 개선방안으로 북한과 중국 그리고 한국을 포함한 국제사회의 역할을 아래와 같이 제시하고 있다.

북한은 ▷모든 주민들의 자유로운 국외여행을, 특히 굶주림 해결을 위한 여행일 경우 그 여행의 자유를 허가해야 하고, ▷연좌제를 통한 처벌을 중단해야 하며, ▷범죄자 및 죄수에 대한 가혹한 처벌을 중단해야 하고, ▷국제 인권 사찰을 허용해야 하며, ▷원조 지원국의 사찰을 허용해야 한다고 제시하였다.

중국은 ▷탈북자 강제송환을 중단해야 하고, ▷탈북 난민 보호를 위해 난민고등판무관과 협의에 착수해야 하고, ▷중국인과 결혼한 북한 여성에게 법적 지위를 보장해주어야 한다고 제시하였다.

한국을 포함한 국제사회에 대한 역할로는 ▷취약계층 지원을 위한 식량 지원을 지속해야 하고, ▷경제지원과 함께 국제수준의 모니터링을 북한에게 지속적으로 요청하여, 식량의 적절한 사용을 유도해야 하며, ▷중국으로 하여금 인도적 지원을 위한 국경에서의 접촉을 승인하도록 요구해야 한다는 것이 제시되었다.<sup>287)</sup>

285) “Death Penalties and Executions in 2009,” Amnesty International(March 2010), p. 17.

286) “State of the World’s Human Rights,” *Annual Report 2010*, Amnesty International, pp. 198~199.

287) “North Korea: Harsher Policies against Border-Crossers,” Human Rights Watch, March

이 단체도 매년 세계 인권실태 보고서를 작성하고 있는데, 2010년 보고서에서 북한인권은 자유권 분야에서는 정치범수용소, 사회권 분야에서는 신분에 의한 식량 배급 차별, 그리고 탈북자 강제송환 및 그들에 대한 가혹한 대우를 지적하고 있다.<sup>288)</sup>

이밖에도 Anti-Slavery International, Freedom House, Jubilee Campaign 등 주로 영미권 지역에 본부를 두고 있는 다른 국제인권단체들도 연간 인권보고서나 별도의 보고서를 통해 북한인권을 다루고 있는데, 위 단체들의 보고서와 별반 다르지 않다.<sup>289)</sup>

### (3) 평가

이상 살펴본 국내 전문가, 연구기관, 그리고 시민단체들의 북한인권 관련 논의는 그동안 지속적으로 수행해온 조사와 연구 성과에 바탕을 두고 있다. 이들 세 그룹의 연구조사사업은 각기 관심사에 따라 다양한 결과를 내놓고 있다. 그 결과는 ① 국내는 물론 국제사회에 북한인권문제를 공론화 하는데 크게 기여하였고, ② 남한을 비롯해 관련국과 국제기구의 북한인권 정책을 모니터링 하고 대안을 모색하는 데에도 도움을 주었다. 이제 북한인권문제에 대한 관심은 적어도 국내에서는 대단히 높은 상태이고, 국제사회의 경우도 유엔에서 잇달은 결의안 채택과 NGO의 지속적인 실태보고서 발표 등으로 관심이 높아지고 있다. 특히, 남한의 경우 관련 연구기관과 시민단체에서 북한인권문제가 시각과 관심사에 따라 다양한 각도에서 논의되고 있고, 최근 들어서는 선명성 경쟁으로 비칠 정도로 그 어느 때보다도 활동이 활발하다. 이런 성과를 바탕으로 앞으로는 북한인권문제에 대한 관심 그 자체보다는 실질적인 인권개선 노력으로 그 방향이 모아져야 할 것이다. 그런 점에 비추어볼 때 기존 논의와 활동에서 성찰할 부분을 살펴보는 데

---

2007.

288) *World Report 2010*, Human Rights Watch, 2010, pp. 326~330.

289) 예를 들어 Norma Kang Muico, "Forced Labor in North Korean Prison Camps," Anti-Slavery International (2007); "Worst of the Worst 2009," Special Report by Freedom House (2009); "Written statement submitted by Freedom House, a non-governmental organization in special consultative status," Economic and Social Council, UN Commission on Human Rights (February 2006); "Written statement submitted by the Jubilee Campaign, a non-governmental organization in special consultative status," Annual report of the UN High Commissioner for Human Rights, UN Human Rights Council (February 2010).

에도 열린 마음을 가질 필요가 있다.

첫째, 각개약진식의 논의와 주장이다. 위에서 살펴본 바에 따르면 그동안 북한인권에 대한 연구조사사업의 결과는 특정 관심사에 대한 분석과 그에 기초한 정책대안 모색이 주종을 이루고 있어, 북한 인권 전반에 대한 종합적인 개선방법에 대한 논의로 수렴되지 못하고 있다. 물론, 일부 연구자와 단체에서 그런 시도가 모색되어 왔으나 아직 시론 수준에서 벗어나지 못하고 있다. 연구자(기관)와 시민단체의 시각과 관심사, 그리고 재정후원 그룹의 입장에 따라 연구조사사업의 주제와 그 결과가 다양하게 나올 수는 있다. 다만, 그런 연구조사사업 결과가 특정 시각과 문제에 치중되어 있다면 그것은 인권의 불가분성과 상호의존성에 위배될 가능성이 높다는 점에 유의할 필요가 있다. 그동안 진행된 개별 연구조사사업은 종합적인 인권개선 방안을 마련하는데 다양하고 창의적인 제안으로 재평가될 필요가 있다.

둘째, 논의 방향을 실질적 방안으로 전환할 필요성이다. 그동안 수많은 방법을 통해 꾸준히 북한인권 개선을 논의하고 주장돼 왔지만 그것은 대부분 당위적인 수준에 그치고 실질 개선 방안을 제시하지 못하였다. 당위적 주장은 북한인권문제에 대한 관심을 만들어내는 데는 유용한 방법이지만 실질 개선을 준비하는 단계에서는 적절하지 못한 대응이다. 그런데도 당위적 주장이 북한인권 논의에서 많은 부분을 차지하고 있는 것은 북한인권의 실질 개선과 관련된 현실적 요소들을 고려하지 않기 (혹은 못하기) 때문이다. 실질 개선을 향한 현실적 논의를 전개할 능력과 의지의 부족은 다시 당위적 주장 혹은 특정 정치적 입장을 반복하는 악순환을 가져올 수 있다. 북한인권을 개선하는 목적이 북한 주민들의 인권 보호와 신장이라고 한다면 거기에 유익한 제안과 행동이 요구된다. 그에 따라 국제사회의 많은 행위자들이 자기 역할을 수행하겠지만, 그것은 그 자체로 의미있는 것이 아니라 그 목적에 이바지 했느냐의 관점에서 평가되어야 할 것이다. 당위적 주장은 이제 차고 넘칠 정도이다. 이제는 그 파급효과가 일어나 실질 개선으로 논의 방향이 전환될 때이다. 그런 점에서 위에서 살펴본 지금까지의 각종 논의와 주장은 보다 체계적이고 종합적인 논의 틀 속에서 융해되어야 할 것이다.

마지막으로, 북한인권 논의에서 북한의 위상과 역할 문제이다. 위에서 살펴본 논의들에서 흥미롭게 보였던 것은 북한 정부와 주민이 국제사회의 북한인권 논의의 대상으로만 다뤄지는 현상이다. 북한정부는 인권침해의 책임자로, 북한주민은 인권침해의 피해자로 묘사되고 있다. 그 이면에 북한인

권문제를 논의하는 외부의 모든 논의와 활동이 평가 대상에서 제외되고 있는지도 모른다. 북한 정부와 주민들이 자신의 인권문제를 해결할 주체로 어떤 역할을 할 수 있는지, 그를 위해 국제사회와 어떤 관계를 맺어야 하는지, 그런 논의의 연장선상에서 국제사회는 어떤 역할을 하는지와 같은 순서로 논의되는 경우를 찾아보기 힘들었다. 심지어는 외부자로서 국제사회가 북한인권문제를 해결할 일차적 주체로 간주하고 있는 것처럼 보이는 논의도 없지 않았다. 오히려 그런 주의주장이 북한인권의 실질 개선을 위해서는 극복되어야 할 대상일 수 있다. 북한인권의 실질 개선을 위해서는 그 당사자가 그 능력을 배양하는 것이 가장 중요하다. 그런 점에서 국내외에서 기존 북한인권 논의는 재평가할 필요가 있다.

보편성의 원리에 따라 국제사회가 특정 지역 혹은 국가의 인권문제에 개입할 수 있지만, 그 활동의 효과는 별도의 평가기준이 필요하다. 그 기준에는 해당 지역 혹은 국가의 인권개선에 얼마나 실질적인 도움이 되었느냐가 포함될 수 있다. 요컨대, 지금까지 국내의 북한인권 논의가 실질 개선에 이바지 하려면 특정 정치적 입장과 관심사에 치중된 논의 구도와 당위적이고 자기만족인 주장을 극복할 필요가 있다. 그렇지만 지금까지 연구자(기관)와 시민단체의 많은 연구조사사업의 결과는 실질 개선을 위한 다양한 제안으로 활용할 가치가 충분히 있다.

## 4. 소결

이상 제1부에서는 북한인권 개선 방안을 본격 논의하는 기초 작업으로서 인권 관련 이론과 사례를 살펴보고 난 후, 북한인권 관련 국가들의 대북 인권정책과 북한의 인식과 대응, 남한의 북한인권정책과 기존에 제시된 정책적 제안들을 검토해 보았다.

1장에서는 먼저 인권 관련 이론을 크게 인권침해 요인과 인권개선 전략으로 나누어 살펴보았는데, 이 두 측면은 현실에서 긴밀한 관련성을 갖고 있다는 점에서 함께 분석해 볼 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 두 측면이 각각 복잡한 내용을 갖고 있기 때문에 구분해 살펴보는 것도 의미가 있다 할 것이다. 인권침해 요인으로 제시된 정치적, 경제적, 사회문화적 요인은 인권침해가 구조적 현상임을 보여주는 동시에 관련 요인 간 상호관계와 상대적 우선순위를 분석하는데 유용한 틀이 될 수 있을 것이다. 또 인권개선 전략 방법으로 제시한 민주주의 확산, 시장경제 확산 및 무역 확대, 지원과의 연계는 지금까지 국제사회에서 추진해온 대표적인 전략으로서 북한인권 문제에 있어서 시도되고 있는 방안들이다. 다만, 행위자별 시각에 따라 각각의 방안들이 선호되고 있는데, 이들 방법들이 상호보완관계를 맺지 못하고 상대적 우위를 강조하는 현상을 띠고 있는 점이 특징이자 문제점이다. 인권침해 요인 분석에서도 그렇지만, 인권침해 전략에서도 북한인권문제와 관련해서 시공간적 조건을 감안한 현실적인 논의는 유보해둔 상태이다. 다만, 북한인권이 전반적으로 열악한 가운데서도 생존권이 대단히 심각하다는 점에서 북한인권 개선전략으로 제시한 지원과의 연계방안으로 제시된 조건 부과, 적극적 지원, 권리에 기반한 접근(RBA) 등에 대한 적극적 사고가 필요하다고 판단된다.

1장에서는 국제인권 이론과 함께 사례도 비교적 풍부하게 다뤘다. 인도적 개입 사례를 먼저 살펴보고 있는데, 개입 주체와 개입 방식에 따른 분류를 기본으로 해서 시기별로 나누어 분석이 이루어졌다. 크게 보아 인도적 개입은 강대국들에 의해 이루어지고 있기 때문에 개입 대상국은 이들의 행동을 주권 침해 및 내정간섭으로 여기고 강하게 반발한다. 보통 개입은 인권 침해국에 대한 경제 제재와 군사 개입의 형태로 이루어지고 있으나, 군사적 개입에 대한 부정적인 여론으로 경제 제재가 주로 활용되고 있다. 본문에서 16개의 사례연구를 통해 안보리에 의한 인도적 개입의 특징과 문제

점들이 지적되었는데 이것들은 북한인권문제에 국제사회가 개입할 때 사전에 고려할 필요가 있는 내용들이다. 가령, 안보리의 의사결정 과정에서 거부권을 갖고 있는 상임이사국들의 국가이익에 대한 따라 선별적인 개입이 이루어지거나, 안보리 이사국들의 미약한 정치적 의지로 인해 인도적 위기에 대한 개입이 형식적으로 이루어짐으로써 인도적 재앙이 초래되거나, 안보리 이사국들의 의견 차이로 인해 안보리에 의해 승인된 개입 수단이 목적 이행에 필요한 수준에 미달함으로써 개입이 실패하는 경우가 그렇다.

그리고 최근 북한인권 개선 전략과 관련해 냉전기 유럽에서 형성, 이행한 바 있는 헬싱키 프로세스의 적용 가능성 여부가 논란이 되고 있다는 점에서 이에 대해서도 검토하였다. 헬싱키 의정서가 동서 양진영의 이해관계를 세 개의 바스켓으로 묶어냈다고 하더라도, 인권관련 내용을 포함시킨 것은 당시 진영 간 대결상태를 고려할 때 매우 획기적인 일이었다. 어쨌든 헬싱키 프로세스가 아니었다면 당시 참가국들은 인권을 동서관계의 주요 관심사로 올려놓지 않았을 것이 분명하다. 나아가 헬싱키 의정서 채택 및 이행과정은 동구 자유화운동을 촉발하였다. 그러나 이를 그대로 북한인권 개선전략에 적용하기에는 쉽지 않다. 우선 북한의 학습효과, 동북아의 지역적 수준의 특성(특히 중국의 인권정책) 등을 고려해야 하기 때문이다. 우리가 헬싱키 프로세스에서 찾을 수 있는 교훈은 바로 인도적 문제 해결을 위주로 한 인적 접촉을 전개하고 그 과정에서 상호신뢰를 조성한 후에 인권문제에 점진적으로 접근하는 방식이다. 모든 대화와 협력이 그러하듯이 인권 대화의 전제는 바로 상호신뢰라는 점이다.

국제적 사례 중 우리가 가장 관심을 갖게 되는 아무래도 냉전기 서독의 동독인권정책일 것이다. 서독은 대내외적 수단을 통해 동독의 인권 상황 개선을 위해 힘썼다. 대내적 수단으로서는 서독 기본법의 인권원칙, 연방헌법 재판소의 결정, 동독주민의 거주이전 및 여행의 자유 확대에 대한 지원, 비밀거래를 통한 동독 정치범의 석방, 인도적 지원 등이 포함된다. 대외적 수단으로서는 국제기구 및 국제협정을 통한 정책을 들 수 있는데, 크게 유엔, 헬싱키 틀, 그리고 우방국들과의 협력을 통한 정책 등을 꼽을 수 있다. 이러한 다양한 대내외적, 그리고 강은 양면을 이용한 서독의 동독인권정책은 그 자체로 남한에 타산지석이 될 수 있다. 거기에 추가할 수 있는 것은 일관되고 지속적인 정책 기조와 동독과의 신뢰구축을 바탕으로 한 인권정책을 전개한 점을 꼽을 수 있는데 이점이 남한에게는 더 큰 교훈이 될 수 있다.

2장에서 살펴본 관련국들의 북한인권정책과 북한의 인식과 대응은 1장의 국제적 개입 사례에서 확인된 바와 같이 각국의 이익, 북한과의 관계와 인권관에 따라 다양하게 나타나고 있다. 미국, 일본, 그리고 유럽연합은 같은 인권관을 공유하며 북한인권 상황에 대한 부정적 판단에 따라 매우 적극적으로 개입하고 있다. 미국과 일본은 북한인권법을 제정하였고 유럽연합도 북한인권결의안을 채택하고 있다. 그러나 그에 대한 북한의 상이한 반응에서 보듯이 미국과 일본은 북한과 적대관계에 있고 유럽연합과 북한은 2000년대 들어 대부분의 회원국들과 수교한 후 정치대화와 인권대화를 몇 차례 가진 바 있다. 중국은 북한과 갖는 오랜 동맹관계와 유사한 인권관으로 북한인권문제에 소극적으로 반응하고 있는데, 다만 재중 탈북자의 경우 단속을 통한 대북 강제송환과 추방을 통한 남한 입국을 병행하고 있다. 2장에서 관련국들의 북한인권정책과 각각의 정책수단이 북한의 인권개선에 어떤 기여를 하는지 규범적인 판단은 유보하고 있다. 다만, 그런 점들은 2부에서 이슈별로 북한인권개선 방안을 구상함에 있어서 정책적 시사점을 주고 있다.

3장에서 다룬 남한 정부의 북한인권정책은 민주화 이후 세 정부의 정책을 다루고 나서 현 이명박 정부의 북한인권정책도 검토하고 있다. 이 작업을 통해 얻는 교훈은 그간 남한정부는 북한인권문제에 대해 극단적인 정책 차이를 보여 왔고 그런 점을 반면교사로 삼아 균형적이고 합리적인 정책방향을 수립할 필요성이 있다는 점이다. 소위 '민주정부' 10년 동안 교류협력과 인도적 지원을 통해 북한인권의 단계적 개선을 추구한 것은 생존권 개선에 일부 기여한 점은 있지만 자유권을 비롯한 북한의 전반적인 인권문제에 개입하기에는 한계가 있었다. 반면에 이명박 정부의 북한인권정책은 높은 관심에 비해 남북관계 대립과 정책대안 부재로 가시적인 성과가 미흡하다는 문제점을 드러냈다. 북한 인권문제는 단순히 북한만의 문제일 뿐만 아니라 남북한 및 국제사회의 문제라 할 수 있다. 따라서 북한 인권문제의 해결은 보편적 가치의 실현임과 동시에 국제적 평화의 실현을 의미한다고 볼 수 있으며 남한 및 국제사회의 꾸준한 관심이 요구된다. 그런 점들을 감안할 때 북한인권문제에 접근할 때는 인권의 4대 원리(보편성, 불가분성, 상호의존성, 상호연관성), 인민주권, 한반도 평화와 북한 인권의 병행 접근, 국제인권조약의 준수, 그리고 국제 협력의 원칙을 갖고 임할 필요가 있다.

그리고 북한인권 전문가와 비정부기구들이 최근 제시한 정책적 제안들

은 각각 북한인권의 실질 개선에 의미 있는 내용들이다. 논자의 관심사에 따라 북한 내부의 인권, 탈북자 인권, 이산가족 등 남북 간 인도적 사안 등 다양한 방안이 제시되고 있다. 여기서 알 수 있는 것은 북한인권 범주는 좁게는 북한 내부의 인권문제이지만, 크게 보면 그것과 함께 탈북자 인권, 남북 간 인도적 사안(이산가족, 납북자, 국군포로 등)도 포함할 수 있다. 실제 대다수 북한인권 논의는 광의의 범주를 수용하고 있다. 그런 반면 살펴본 각각의 정책적 제안들은 크게 보아 개별적이고 당위론적이고 당사자인 북한의 역할이 생략된 논의가 많다는 점에서 한계를 보이는 측면도 있다. 특히, 남한의 비정부기구들의 경우 북한인권문제에 대한 관심사의 편중은 물론 개선 방법을 둘러싼 뚜렷한 입장 차이를 보이고 있다. 가령, 인도적 지원과 북한민주화가 대조적인 북한인권 개선 방안으로 다뤄지고 있는데, 그 이면에는 북한에 대한 시각, 북한인권 개선의 궁극적 지향에 대한 차이를 내포하고 있다고 보여진다.

1부에서 살펴본 각각의 내용들은 그 자체로 분석할 가치가 충분하지만 본 연구에서는 2부에서 다룰 구체적인 북한인권 개선 로드맵의 기초가 된다. 로드맵은 특정 목표 달성을 향한 행동전략을 필수 요건으로 하는데, 이때 관련 행위자의 이익과 입장, 시공간적 맥락, 그리고 정책이 다양하게 제시되기 마련이다. 이때 다양한 정책과 조건들은 현실가능하고 무엇보다 북한정부가 수용하거나 적어도 북한에 적용할 수 있어야 할 것이다. 그렇게 하기 위해서는 북한인권에 관심 있는 행위자들의 입장과 정책, 국제인권레짐의 위상과 역할, 그리고 국제인권문제에 대한 역사적 선례 및 규범에 대한 사전 이해 및 분석이 전제되어야 할 것이다. 이상과 같은 작업을 바탕으로 해서 2부에서는 북한인권 개선을 향한 구체적인 방법을 검토할 것이다.



### Ⅲ. 북한인권 개선을 위한 정책제안 및 로드맵

1. 북한주민 인권개선을 위한  
정책제안 및 로드맵
2. 남북한의 인도주의 현안해결을 위한  
정책 제안 및 로드맵
3. 재외 탈북자 인권 개선을 위한  
정책제안 및 로드맵
4. 북한인권 개선을 위한  
제도적 기반 구축

### Ⅲ. 북한인권 개선을 위한 정책제안 및 로드맵

여기서는 앞서 Ⅱ의 내용을 바탕으로 북한주민 인권 개선, 남북한의 인도주의 현안, 재외 탈북자 인권, 북한 인권 개선을 위한 제도적 기반 구축의 단계별 정책내용과 로드맵을 제시한다. 단계설정은 다음과 같이 한다. 단기는 2012~3년(이명박 정부 임기, 동북아 각국 권력재편기)까지, 중기는 향후 5년인 2015년까지, 장기는 2015년 이후부터로 설정하였다. 물론 이러한 단계 설정은 북한을 둘러싼 정치지형의 변화를 전제로 하고 있다는 점에서 현실에서는 상황에 따라 압축적으로 전개될 수도 있고 지연될 수도 있다. 그럼에도 불구하고 단계 설정에서 연도를 제시한 것은 우리의 정책적 의지를 강조하기 위함이고, 또한 실제 상황의 변화에 효과적으로 대응할 수 있도록 가이드 라인을 제시하기 위함이다. 또한 세부 이슈에 대한 정책제안과 로드맵은 행위자를 기준으로 양자간·다자간·국제기구로 구분하여 제시한다.

북한 인권개선에 있어 핵심문제는 국제사회와 남한이 북한 밖에서 펼치는 전략이 얼마나 효과를 가지는가, 어떻게 하면 효과를 가지도록 할 수 있는가 하는 문제이다. 이는 결국 북한 당국의 인권개선 의지와 연결될 수밖에 없다. 앞서 살펴본 여러 사례에서 확인할 수 있듯이 외부이 개입이 성공하기 위해서는 당사국의 정책적 의지와 사회의 역량이 뒷받침되어야 한다. 그리고 실질적 인권개선은 상당한 시간이 소요된다는 것이다. 따라서 북한 인권개선 전략 수립에 있어서도 이 점에 유의해야 할 것이다.

그리고 북한인권 개선을 위한 전략 수립에 앞서 선행되어야 할 것은 현재까지 진행된 국제사회와 남한 정부 및 NGO의 활동에 대한 평가다. 효과

적 계획 수립을 위해서는 기존 활동에 대한 평가는 필수적이라 할 수 있다. 앞서 내용에 입각해 대체로 평가해 본다면, UN 및 국제인권기구를 통한 노력은 성과가 있었다고 할 수 있지만, 미국, 일본, 한국, 그리고 일부 NGO의 활동을 그다지 성공적이지 못했다고 할 수 있다. 이는 북한의 대응과 관련해서 평가해 볼 수 있는데, 북한은 정권안보의 관점에서 정치범수용소 유지, 공개처형 등 정치적 공간에서는 전술적 양보를 하지 않는 반면, 정치적 공간에 영향을 미치지 않는 국내 법률의 개정과 국제적 협력을 중심으로 제한적으로 전술적 용인을 하고 있기 때문이다. 또한 북한은 자신의 인권문제를 거론하는 상대국과의 관계 속에서 체제전복 기도 여부를 결정하고 있다. 다시 말해 미국과 일본, 남한 등의 문제제기에 대해서는 체제전복 기도로 파악하고 강하게 반발하고 있다.

다른 한편, 레버리지(leverage) 및 인권정책의 우선순위의 관점에서 살펴볼 필요도 있다. 앞서 본 폴란드, 남아프리카공화국의 경우 국제사회와 접촉면이 넓고 의존도가 비교적 높았기 때문에 레버리지가 컸고, 이 레버리지에 근거한 제재가 효과를 거둘 수 있었던 것을 알 수 있다. 동서독관계에서 서독의 인권정책이 어느 정도 효과를 거둘 수 있었던 것 역시 경제적인 레버리지가 컸기 때문이었다고 볼 수 있는데, 동독이 경제적으로 서독에 의존하는 정도가 클수록 레버리지는 커지고 인권정책은 효과적일 수 있었던 것이다. 또한 서독의 대동독 인권정책은 일관성을 갖고 지속적으로 추진되었다.

결국 인권정책의 효과는 군사적인 개입의 경우를 제외하고 상대방의 수용을 어떻게 이끌어내느냐 하는 문제에 달려 있는데, 이는 상대방에 대하여 갖는 레버리지의 크기와 인권정책의 우선순위 문제에 귀결된다. 우리의 입장에서는 북한에 대한 어느 정도의 레버리지(개성공단, 금강산관광, 남북경협 등)가 있고 잠재적으로 보면 상당히 크다고 볼 수 있으나, 남북관계의 특수성에 비추어 정책의 우선순위를 정함에 있어 인권문제만을 최우선의 과제로 하기는 어렵고 서독의 경우처럼 균형점을 찾아야 한다. 다시 말해 북한인권 개선을 위한 정책수립과 로드맵은 북한주민의 인권개선이 본질적인 정책적 목표로 설정되어야 하지만 한반도 분단이라는 특수성을 고려하여 한반도 분단의 당사자로서 남북통합을 지향하는 전반적인 대북·통일정책의 틀 속에서 로드맵이 수립되어야 한다는 것이다. 한반도 분단이라는 특수성을 고려할 때 북한인권 개선은 남북관계 발전과 연계하여 접근하지 않을 수 없다. 결국 북한내부 상황, 남북관계, 외부환경 등 등 다차원적 요소

를 종합적으로 고려하여 남북관계 발전과 남북통합의 미래상 관점을 연계해 단계별 목표를 설정하고 이를 실현할 수 있는 로드맵을 작성해야 한다. 그리고 단계별 목표를 구현하기 위한 행위주체별 역할과 전략의 수립이 필요하다. 또한 북한내부의 여건 조성과 함께 이를 촉진할 수 있는 외부의 제반 여건을 조성할 수 있는 방안을 동시에 고려하여 로드맵을 작성해야 할 것이다.

그리고 앞서 살펴본 이론적 논의나 해외사례, 그리고 한국의 경우를 보더라도 인권개선이 단기 내에 이루어지지 않는다는 것이다. 이것은 인권개선 전략이 중장기적 관점에서 수립되어야 함을 보여준다. 이러한 중장기계획을 설계함에 있어서 가장 중요한 시기가 바로 단기 단계이다. 초기에 여러 가지 인권개선을 위한 지원과 협력이 성과를 거두게 되면 다음 단계로 접어들게 될 것이고, 이에 따라 교류협력의 내용과 폭이 확대되고 레버리지가 불가역적으로 확대되므로 이후 단계에서 인권개선 작업은 시간의 장단이 문제이지 큰 어려움 없이 진행되기 때문이다. 따라서 단기 단계의 목표와 정책, 그리고 제도적 기반 마련 작업이 매우 중요하다 하겠다.

# 1. 북한주민 인권개선을 위한 정책제안 및 로드맵

지금까지 알려진 북한주민의 인권실태를 보면, 1990년대 경제위기로 인한 식량문제로 생존권을 위협받으면서 사회권을 비롯한 자유권 상황도 많이 악화되었다고 할 수 있다. 식량위기는 과거 북한 당국이 사회주의의 장점으로 내세웠던 사회보장체제가 심각하게 쇠퇴하는 상황으로 내몰았다. 이에 북한 주민들은 북한 당국이 보장하던 사회안전망을 더 이상 신뢰하지 못하고 생계를 위해 자구책을 모색해 나가고 있다. 북한 당국은 주민들에 대한 통제력 상실을 우려하여 주민들의 다양한 자구책을 탄압했고, 그 결과 사회주의 체제의 특성상 제한될 수밖에 없었던 개인의 자유권이 더욱 심각하게 훼손되어 나가고 있다고 평가할 수 있다.<sup>290)</sup>

이에 여기서는 이러한 북한주민의 인권개선을 위한 정책제안 및 로드맵을 제시하는데, 북한주민의 인권을 크게 시민적·정치적 권리(자유권)와 경제적·사회적·문화적 권리(사회권)로 구분하여 접근한다. 인권의 보편성, 불가분성, 상호의존성, 상호연관성 등 인권의 4대 원리에 입각해 볼 때 자유권과 사회권을 구분해서 살펴보는 것에 문제가 있을 수 있으나, 각각의 문제 발생요인과 양상에 있어 약간의 차이를 보이고 있다는 점을 고려하여 구체적 전략 수립을 위해 편의상 구분했다는 것을 미리 밝혀둔다. 물론 IV. 결론에서 북한 인권개선을 위한 통합적 로드맵을 제시할 때는 이를 종합하여 북한주민 인권개선을 위한 정책과 로드맵으로 제시될 것이다.

## 1) 자유권: 북한주민의 시민적·정치적 권리

### (1) 단계별 인권개선 목표

#### 가. 각 요소별 단계적 목표 설정

인권개입을 위한 정책로드맵을 작성하기 위해서는 단계별로 구체적 개

---

290) 북한의 인권 현황에 대한 연구 및 각종 보고서들이 많이 제출되어 있다. 여기서는 가장 최근 연구결과라 할 수 있는 이우영 외, 『북한 주민 인권 실태 조사』(국가인권위원회 연구용역 보고서, 2008), 통일연구원, 『북한인권백서 2010』(서울: 통일연구원, 2010)을 참조하였다.

선 목표를 설정하는 것이 필요하다. 따라서 감시 및 인권보호(protect)라는 현안의 관점과 개선·증진(promotion)이라는 북한 내 역량의 형성이라는 관점에서 단계별로 구체적인 목표가 설정될 수 있을 것이다. 또한 이러한 목표를 달성하기 위해 행위자별로 단계적 목표에 따라 유효한 정책수단을 설정할 수 있을 것이다.

첫째, 인권침해에 대한 보호의 차원에서 공개처형, 강제추방, 고문, 정치범수용소, 현지공개재판, 성분차별 등 현안과제에 대한 단계별 목표를 설정할 수 있을 것이다.

둘째, 인권침해의 성격을 갖고 있지만 인권개선을 위한 여건조성이라는 관점에서 여행증 제도, 국외 여행 허용의 확대 등 이동의 자유, 표현의 자유, 신앙의 자유, 집회·결사의 자유 등 ‘개인’의 ‘자유’의 증진에 대한 단계적 목표를 설정할 수 있을 것이다. 특히 북한이 개혁·개방전략으로 전환하여 경제협력을 협의하는 과정에서 노동조합의 결성 및 가입의 권리 등 노동3권에 대한 단계적 목표를 설정할 수 있을 것이다. 이러한 개인 자유의 단계별 목표와 연계되어 북한주민의 인권인식과 북한 내 여건 조성이라는 관점에서 서적의 개방, 사이버 공간의 개방, 방송, 영상물의 개방 등 정보 접근에 대한 단계적 목표를 설정할 수 있을 것이다.

셋째, 북한당국의 인권에 대한 인식의 변화유도와 북한 내 인권개선을 위한 법·제도 인프라 구축이라는 관점에서 개선 목표를 설정할 수 있을 것이다. 특히 북한주민의 인권을 침해하는 본질적 요인으로서 극단적인 집단주의, 계급의 원칙, 군중노선 등 체제에서 연유되는 침해요인에 대해 단계적 목표를 설정하고 변화를 유도해나가야 할 것이다.

넷째, 법치의 제도화, 법일군의 인권인식 함양 등 인권실천 여건의 향상, 북한 내 독립인권기구의 설립 등 북한 내 인권감시의 제도화 등 법치 확립 관점에서 단계별 목표를 설정할 수 있을 것이다. 북한주민의 인권개선은 북한 내에서 사회주의 법치 수준의 향상 및 강화와 직결되는 문제이다. 따라서 단계별로 사회주의 법치 형성의 수준을 설정하고 개입전략을 수립해야 한다. 구체적으로 미가입 국제인권협약의 가입 및 국내법률의 제정 및 개정의 단계적 목표를 설정해야 한다. 그리고 법률의 실천성 강화를 통한 인권보호 및 증진을 강화해야 한다. 특히 보안원, 보위원 등 일선 법집행 인력에 대한 인권인식 형성을 위한 단계별 목표를 설정해야 한다. 끝으로 변호사, 검사, 판사의 양성 제도에 대한 변화 및 변호사 제도의 변화를 유도하

고 사회주의법무생활지도위원회 등 유사 사법제도를 폐지하도록 목표를 설정해야 한다.

#### 나. 단계별 북한당국의 정책변화 목표 설정

북한당국이 국제인권규범에 친화적 성격으로 변화하는 과정에 대한 단계적 목표를 설정할 필요가 있다. 특정국가가 국제인권규범을 수용하여 인권친화적 성격으로 변화하는 과정에 대해서는 다양한 논의가 제기되고 있다. 여기서는 특정국가에서 인권규범이 확산되는 과정에 대한 리세와 시킹크의 나선형 5단계 과정의 분석틀을 원용하고자 한다. 리세와 시킹크는 특정국가가 다음과 같은 과정을 거쳐 인권친화적 방향으로 변화한다고 주장하고 있다.

첫째, 1단계는 억압의 단계로서 인권유린국가가 국제인권규범을 부인하고 억압하는 단계이다.

둘째, 2단계는 거부의 단계로서 국제사회의 인권개선 요구에 대해 거부하는 단계이다. 국제사회로부터 비판을 받는 대부분 국가는 일차적으로 거부의 반응을 보이며, 보다 본질적으로 국제인권규범의 정당성을 부인하게 된다.

셋째, 3단계는 전술적 양보단계로서 국제사회의 인권개선 압력이 강화되면 비판을 받는 국가는 정치범의 석방, 정치활동 공간 확대 등의 부분적 양보를 시도한다. 다만 이러한 양보는 인권규범의 수용과 같은 인식의 전환을 동반하지 않고 주로 국제사회의 비판을 완화할 목적을 가진 도구적 적응에 머무르는 경우가 대부분이다.

넷째, 4단계는 규범적 지위 확보단계로서 인권규범의 정당성은 더 이상 논쟁의 대상이 되지 않고 대상 국가에 의해 행위의 기준으로 받아들여지기 시작하는 단계이다.

다섯째, 5단계는 규범에 부합하는 행위의 단계로서 인권규범의 관습적 실천이 이루어지고, 법의 지배가 실시되는 단계라고 할 수 있다.<sup>291)</sup>

특정국가가 국제인권규범을 수용하는 5단계 논의를 북한에 적용할 경우

---

291) Risse, Thomas and Kathryn Sikkink. "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic practices: Introduction". Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink ed. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (New York, NY: Cambridge University Press, 1999), pp. 1~38.

현재 북한당국의 정책과 인식은 기본적으로 거부전략을 중심으로 하되, 인권문제를 완전하게 무시하기 어려운 상황에서 부분적으로 전술적으로 용인하는 전술을 구사한다고 평가할 수 있을 것이다. 그런데 정권안보의 관점에서 정치범수용소 유지, 공개처형 등 정치적 공간에서 전술적 양보는 이루어지지 않고 있다. 반면 정치적 공간에 영향을 미치지 않는 국내 법률의 개정과 국제적 협력을 중심으로 제한적이거나 규범을 수용하는 전술적 태도를 보이고 있다. 즉, 본질적으로 거부단계이지만 극히 제한적인 전술적 용인과 국제인권규범을 수용하는 단계라고 할 수 있다.

이러한 북한의 수용단계를 고려할 때 북한의 경우 단기적으로 전술적 양보, 중기적으로 국제규범의 지위확보단계, 장기적으로 국제규범의 내재화 단계로 개선목표를 설정할 수 있을 것이다.

각 단계별 상황과 그에 따른 목표를 구체적으로 설정하면 다음과 같다.

첫째, 단기의 경우 북한 내 상황은 다음과 같이 설정할 수 있을 것이다. 북한 내에서 권력승계가 이루어지는 단계로서 체제와 통치이념은 본질적으로 변화하지 않는 가운데 일부 정책 조정을 통하여 위기를 극복하려는 상황이다. 그리고 남북관계도 일정 수준 교류·협력이 이루어지는 가운데 화해·협력단계로의 진전을 모색하는 상황이다. 그리고 6자회담 등을 통해 북한의 비핵화 논의가 지속되거나 북한이 근본적으로 핵을 포기하지는 않는 상황으로 설정할 수 있을 것이다. 이러한 단기적 상황에서는 북한당국의 인권에 대한 전략은 전술적 용인단계로 목표를 설정할 수 있다. 특히 현재 북한이 법률의 공간에서 전술적 용인의 모습을 보이고 있는데, 정치적 공간에서도 전술적 용인을 확대하도록 촉구해야 한다. 정치범수용소의 해체 및 공개처형 폐지 등 정치적 공간에서 북한의 태도변화를 촉구하면서 단기현안에 대한 북한당국의 정책 변화 유도에 집중하도록 한다. 또한 법률적 공간에서의 전술적 용인을 확대하도록 촉구해나간다.

둘째, 중기의 경우 권력승계가 마무리되고 21세기 세계사의 현실을 직시하고 사회주의 체제는 기본적으로 유지하되, 선군(先軍)정치에서 선경(先經)정치로 전환하면서 이행(transition)과 개혁의 방향으로 생존전략을 변화하는 상황으로 설정할 수 있을 것이다. 특히 북한당국은 핵을 통한 생존전략의 포기를 사실상 결정하고 개혁·개방으로 생존전략을 변화해가는 과정이다. 또한 남북관계는 활발한 교류·협력을 통해 화해·협력 단계를 넘어 남북연합을 논의할 수 있는 정도로 개선되는 상황으로 설정할 수 있을 것이다.

이러한 중기 상황에서는 국제규범의 지위확보단계로 목표를 설정하고, 북한 내 인권인프라의 구축에 중점을 두고 인적·정보 교류, 인권교육, 인권자료 보급 등을 중점적으로 추진해나야 한다.

셋째, 장기의 경우 북한이 체제전환을 통해 21세기 세계사의 현실에 부응하는 방향으로 변형전략이 정착하는 상황으로 상정할 수 있을 것이다. 또한 인권친화적 정권으로 성격이 변화하고 독재에서 권위주의를 극복하려는 단계로 상정할 수 있다. 특히 북한의 비핵화가 완결되고 한반도에 평화체제가 구축되어 안보의 관점에서 인권문제를 바라보는 인식이 불식되는 단계이다. 남북연합단계로 진입하여 통합의 미래상에 대한 활발한 논의가 전개되고 이러한 통합의 미래상 관점에서 북한인권문제에 접근할 수 있는 여건이 조성된다. 이러한 장기 상황에서는 국제규범의 내재화 단계로 목표로 설정하고 개혁·개방정권의 지원, 국가·시민사회 관계의 질적 변화 유도 등을 통해 북한 내에서 자체적으로 인권을 개선할 수 있는 실질적 기반의 조성에 중점을 두고 대북인권정책을 추진해야 한다.

## (2) 단계별 인권정책

### 가. 단기 단계

#### ① 목표

구체적으로 단기적으로는 국제사회의 인권감시 및 주창활동을 중심으로 하되, 북한의 법률 및 내부 역량 정비 유도, 북한주민에 대한 정보유통을 통한 인식제고 활동을 확대해나가는 것을 개선목표로 설정한다.

#### a. 북한당국의 정책 변화 측면

단기적으로 북한의 폐쇄적 속성과 전체주의적 체제, 북한주민에 대한 강력한 통제 등을 고려할 때 외부의 개입을 통해 심각한 인권침해 사례를 예방하기 위한 북한당국의 정책 변화 유도에 목표를 두고 인권정책을 추진한다. 즉, 현안 중심의 개별 침해 사례 중심으로 북한당국이 개선 조치를 취하도록 주창활동을 강화한다. 특히 정치적 차원의 인권 유린 행위에 대한

방지와 보호에 주력한다. 정치범수용소의 해체를 요구하되, 북한형법에 규정된 대로 정치범에 대한 북한 법에 의한 처벌로의 정책 변화에 중점을 두도록 한다. 또한 정치범 처벌 과정에서의 연좌제 폐지, 공개처형의 폐지에 중점을 두고 감시 및 주창활동을 전개하도록 한다.

단기현안에 대한 북한당국의 정책변화를 중심으로 접근하되, 점차 인식의 변화를 유도하는 정책도 점진적으로 확대하는 방향으로 개입정책을 추진하도록 한다. 이를 위해 사회주의 법치 기반 조성을 위한 북한당국의 정책 변화를 유도해나가도록 한다. 공개처형을 중지하되, 형법·형사소송법·판결판정집행법 등에 기반한 사형을 촉구하고, 형법과 형사소송법에 규정된 인권보호 조항에 따른 구금시설에서의 가혹행위를 금지하도록 요구해나가야 한다. 특히 강제 송환된 탈북자에 대한 처벌 중지를 요구하도록 한다. 그리고 단기적으로 자유권에 대해서는 생존을 위한 국내 이동통제의 완화, 거주이전의 자유를 침해하는 강제추방 제도의 폐지, 생존을 위한 조직생활의 완화, 종교에 대한 탄압 완화 등을 목표로 설정한다. 종교의 자유에 대해서는 최소한 지방에서의 관제형태의 종교시설 등이 건립될 수 있도록 목표를 설정한다. 또한 남한을 포함한 국제사회와의 종교인 접촉 등 종교교류 확대를 도모해야 한다. 그리고 여성, 아동, 장애인 등 소수자 권리 차원에서 상대적으로 이들에 대해 자원배분 등을 우선적으로 고려하도록 촉구해나가도록 한다. 특히 노동의 권리에 대해서는 국제노동기구와 북한당국 사이에 협력관계가 형성되는 데 주력하도록 한다. 이를 위해 남북 경제협력과 개성공단 등 특구를 적극적으로 활용해나가도록 한다.

## **b. 북한주민의 인식변화 측면**

초보적으로 북한주민의 인식을 변화시키기 위한 정보유입을 확대하고 부분적으로 인적 접촉의 확대를 통한 북한주민의 인식 변화를 유도해나가도록 한다. 북한주민의 인식 변화를 위해 일정 정도 외부 정보에 대한 접촉 확산을 목표로 설정하도록 한다. 이와 관련하여 인권교육 교재의 보급, 북한법률에 대한 접근 확대 등을 목표로 설정하도록 한다. 또한 인적 접촉의 측면에서 인적 교류의 확대를 통한 인식의 변화에 중점을 두고 정책을 추진하도록 한다. 또한 개발협력 등 북한주민의 삶의 질을 향상하는 협력 추진 과정에서 북한주민의 초보적인 참여를 유도하고 권리인식의 여건을 조

성하도록 한다.

### c. 국제사회와의 인권협력 측면

북한인권 개선을 위한 북한당국의 정책변화의 또다른 측면으로 인권분야에서의 북한당국의 협력수준을 단계별로 설정하고자 할 때 단기적으로 유엔북한인권특별보고관, 주제별 특별보고관, 규약위원회 위원, 국제인권 NGO의 방북 허용 및 현장 접근의 점진적 허용을 설정할 수 있을 것이다. 특히 규약위원회와의 협력이 확대될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 특별히 자유권규약위원회에 대해 국가보고서를 제출 하고 정기적으로 심의를 받도록 해야 한다. 단기적으로 유엔인권최고대표사무소를 시발로 개별국가 등 국제사회와의 인권분야 기술협력이 시작될 수 있도록 유도해야 한다. 그리고 유럽연합을 시발로 개별국가와의 인권대화가 재개되고 캐나다, 호주 등으로 확대될 수 있도록 해야 한다.

## ② 정책 인프라의 구축

### a. 북한인권정책 주도를 위한 법적·제도적 정책인프라의 구축

단기적인 차원에서 한국이 북한인권 개선을 위한 활동을 주도할 수 있도록 법적·제도적 차원에서 정책인프라를 구축하도록 해야 한다.

현재 대내, 대북, 대외 차원에서 북한인권정책을 총괄적으로 조정할 수 있는 조정 시스템이 존재하지 않고 있기 때문에 효율적으로 북한인권정책을 추진할 수 없는 상황이다. 따라서 정부 차원에서 북한인권정책을 총괄 조정할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있는 바, 총리실 산하에 북한인권정책협의회를 구성하여 운영하도록 한다. 동 북한인권정책협의회를 통해 정부부처별 세부 역할을 조정하고 추진상황을 정기적으로 점검하도록 한다. 또한 북한인권정책협의회를 실무적으로 보좌하기 위해 각 부처 실무자 중심의 북한인권정책실무협의회를 구성하여 운영하도록 한다. 그리고 개별 부처 차원에서도 북한인권정책을 효율적으로 추진하기 위한 정책인프라를 강화하도록 해야 한다.

첫째, 통일부의 가장 큰 임무는 남북한의 당국자 간 회담을 비롯한 남북

한 교류협력의 활성화에 있다고 할 수 있다. 따라서 단기에는 인권문제에 강한 거부감을 보이고 있는 북한을 직접적으로 상대하기에는 결끄러운 측면이 분명히 존재한다. 따라서 통일부는 북한인권정책과 관련해서는 인권전략 수립과 추진에 있어 측면지원의 역할을 담당할 필요가 있다.

둘째, 외교통상부도 국제사회에서 북한인권 개선활동을 주도할 수 있도록 대북인권외교 역량을 강화할 필요가 있다. 현재 인권사회과에서 대북인권외교를 수행하고 있으나 전담인력이 없는 상황이다. 따라서 대북인권외교를 체계적으로 수행할 수 있도록 인권사회과 내에 북한인권전담팀을 구성하여 운영하도록 한다. 북한인권전담팀은 북한인권대사 활동을 지원하고 통일부와의 협력 아래 국제협력 네트워크 활동을 주도하도록 한다. 그리고 제네바 주재 한국대표부에 북한인권 전담 외교관을 배치하여 유엔인권기구에서의 북한인권활동을 적극적으로 주도해나가야 한다.

셋째, 국가인권위원회는 정부에 대한 북한인권 정책권고 기능을 강화해 나가도록 한다. 여전히 국내적으로 북한인권 문제에 대한 입장 차이로 갈등의 여지가 남아 있는 바, 북한인권 문제에 대한 국내 소통 활성화를 위한 역할을 강화해나가야 한다.

이러한 정책인프라를 강화하고 이를 법적으로 뒷받침하기 위해 북한인권법의 제정을 마무리하도록 해야 한다.<sup>292)</sup>

## **b. 북한인권 개선을 위한 민관협력**

북한인권 개선을 위해서는 법적·제도적 측면에서의 정책인프라 구축뿐만 아니라 민관협력의 형성이 중요하다. 특히 당국간 양자관계에서 인권문제는 갈등의 요인이 될 가능성이 많기 때문에 북한인권문제의 경우 민과 관의 역할분담과 협력시스템의 구축이 무엇보다도 중요하다. 이와 같이 북한인권 문제는 정부와 우리 민간 사이의 역할 분담과 함께 상호 협력체제를 구축하는 것이 중요하다. 대북지원 분야의 '대북지원민관정책협의회' 사례에서 보듯이 인권 분야 민관협력 시스템을 구축하도록 한다. 이러한 민관협력은 북한인권실태에 대한 정보 수집의 효율적 협력관계 형성을 통한 북한인권 주창활동의 활성화, 민간의 역할을 활성화할 수 있는 지원시스템의 구축을 포함하도록 해야 한다.

292) 민주평화통일자문회의, 『대북정책 추진에 관한 정책건의(1차)』(2010), 77~79쪽.

이러한 민관협력의 일환으로 단기적으로 북한인권 문제에 대한 대국민 홍보·교육 기능을 강화함으로써 북한인권정책 추진을 위한 내적 지지기반을 조성하도록 해야 한다. 이를 위해 통일교육원과 통일연구원의 협력 아래 북한인권 전문 교육프로그램을 운영하도록 한다. 그리고 중앙공무원교육원, 세종연구소, 국방대학교, 외교안보연구원 등 고위공직자 대상 장기 교육 과정에 북한인권 교육프로그램을 필수적으로 운영하도록 한다. 또한 통일부와 교육과학기술부가 협력하여 초·중·고등학교 교육과정에 북한인권 관련 내용을 포함하도록 한다.<sup>293)</sup>

### c. 북한인권 개선을 위한 국제네트워크의 형성

단기적으로 북한인권 개선을 위한 국제협력 네트워크를 형성하고 강화해나가도록 한다. 먼저 한국과 개별국가 사이의 북한인권 개선을 위한 협력 시스템을 구축하도록 한다. 2008년 8월 6일과 2009년 6월 16일 한미정상회담 공동성명에서 북한인권 개선을 위한 협력을 천명하였는 바, 한미간 북한인권 개선을 위한 긴밀한 공조 시스템을 구축하도록 한다. 이러한 한미 정상간의 협력 천명을 뒷받침하기 위하여 외교통상부와 국무부 사이의 북한인권 개선을 위한 협의를 정례화하도록 한다. 특히 북한인권법 통과시 북한인권대사와 미국의 북한인권특사 사이의 정례적 회합을 통한 협력을 구체화하도록 한다. 나아가 북한인권법이 통과될 경우 한미일 사이의 북한인권 개선 협력을 뒷받침하기 위해 한미일 북한인권대사 협의체를 구성하고 정례적으로 운영하도록 한다.

개별국가와 북한과의 인권대화를 확대하도록 해야 한다. 이러한 국가들 사이의 협력이 강화되도록 해야 한다. 북한과 인권대화를 갖는 국가들 사이에 중기적으로 '북한인권 코카커스'(가칭)를 설립하도록 함으로써 인권대화를 하는 국가들 사이의 협력을 유도하도록 해야 한다.

북한인권문제 개선에 관심을 갖고 있는 국가들을 정책적으로 뒷받침할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 현재 유럽연합 회원국, 캐나다, 호주 등 서방국가들은 북한인권 문제에 관심을 갖고 적극적 역할을 수행하기를 희망하고 있다. 그런데 실제로 북한인권 실태 및 개선활동에 대한 정보가 미흡하여 한국정부가 주도적 역할을 수행하여 주기를 희망하고 있다. 외교통

293) 민주평화통일자문회의, 『대북정책 추진에 관한 정책건의(2차)』(2009), 78쪽.

상부, 통일부, 통일연구원이 협력하여 북한인권 관련 협의회를 정례적으로 개최하도록 한다. 비공개로 운영하되, 북한인권 개선을 위한 전략 및 협조 방안을 논의하도록 한다. 또한 외교통상부가 중심이 되어 북한인권 관련 관심이 있는 주한 외국대사관을 대상으로 하는 북한인권 구락부 형성, 통일연구원 등 국책연구기관과 협력하여 역할 모색 및 협력 방안을 주기적으로 논의하도록 한다. 그리고 제네바 주재 한국대표부가 중심이 되어 유엔 인권기구가 있는 제네바에서 북한인권 활동이 활성화될 수 있도록 비공개 협의체를 구성하여 운영하고, 민간단체와 협력하여 북한인권 주창활동을 전개하도록 한다. 특히 주제네바 대표부를 중심으로 중립적 입장을 취하는 국가에 대한 적극적 설득 활동을 전개하도록 한다.

### ③ 세부정책

#### a. 개입전략

북한인권 개선을 위한 단기 개입전략은 국제사회의 감시 및 주창활동, 압박 중심의 활동을 중심으로 개입을 하되, 대화와 기술협력을 수용하도록 유도한다. 단시일 내에 북한당국의 정책변화를 크게 기대하기 어렵기 때문에 감시활동을 중심으로 북한인권결의안 채택, 주창활동 등 북한당국의 정책변화 유도를 위한 압박정책을 중점으로 하되, 인식 변화 유도를 위한 인권대화의 재개 및 확대를 모색한다. 또한 북한 내부의 역량강화를 위한 인권분야 기술협력이 성사될 수 있는 여건 조성에 주력하도록 한다.

#### b. 유엔 및 다자 차원

단기적으로 북한이 국제사회가 요구하는 수준의 인권개선을 기대하기 어렵다는 점에서 유엔 인권이사회와 유엔 총회에서 북한인권결의안을 채택하는 활동은 지속하도록 한다. 우리 정부는 기존의 정책의 연장선상에서 공동제안국으로 참여하는 동시에 찬성 표결을 지속하도록 한다. 이 과정에서 북한인권법(안) 통과 시 북한인권 실태 조사를 바탕으로 북한인권결의안 내용 성안 과정에서 주도적 역할을 수행하도록 한다. 북한인권결의안의 내용

은 크게 인권실태에 대한 우려 표명, 정치적 차원의 전술적 용인 확대, 인권인식의 확대를 위한 조치, 인권분야 대화 및 기술협력의 추진, 국제사회의 인권모니터링 활동 수용 등의 내용을 담도록 한다. 유엔 규약위원회를 통하여 북한인권 감시 및 정책변화활동을 강화하도록 한다. 특히 2000년 이후 국가보고서를 제출하고 있지 않은 데서 보듯이 자유권규약위원회에 대해 북한이 가장 소극적이라는 점을 고려하여 북한당국이 자유권규약에 따른 국가보고서 제출 의무를 이행하고 정기적으로 심의를 받도록 한다. 그리고 단기적으로 2009년 12월 북한에 대한 보편적 정례검토(UPR)에서 제기된 권고사항을 중심으로 북한당국에 대한 감시활동과 정책변화 활동을 강화하도록 한다. 이 과정에서 2013년 차기 보편적 정례검토에 대비한 활동을 강화하도록 한다. 유엔인권최고대표사무소를 중심으로 북한과의 인권분야 기술협력이 성사될 수 있도록 북한에 대한 압력을 강화하도록 한다. 이를 통해 북한의 법치 강화를 위한 최소한의 기반을 마련하도록 한다. 이러한 활동이 성사될 수 있도록 개발협력, 미국과 일본과의 긴밀한 협력 아래 미일과의 관계 개선 등을 적극적으로 활용하도록 한다.

그리고 유엔인권기구의 감시활동에 대한 북한의 협조를 보다 적극적으로 요구해나가도록 한다. 특히 단기적으로 유엔북한인권특별보고관에 대한 북한의 태도변화에 주력하고 주제별 특별보고관, 규약위원회 위원들의 북한 방문 성사를 위해 유엔인권기구와의 협력을 강화해나가도록 한다. 특히 북한이 상대적으로 반발하기 어려운 주제별 특별보고관과의 협력 강화에 주력하도록 한다.

이러한 유엔 차원에서의 감시 및 비판활동, 북한 내 역량강화를 위한 활동을 위해 한국이 주도적으로 유엔 차원의 역량을 결집할 수 있는 외교역량을 강화해야 한다. 이를 위해 외교통상부의 북한인권전담팀이 중심이 되어 북한인권외교 기본계획을 수립하고 이를 실천에 옮겨나가야 한다. 특히 비동맹 중립국가, 남아메리카, 아프리카의 민주국가들의 북한인권에 대한 감시활동이 강화될 수 있도록 협력체제를 강화해나가야 한다. 그리고 북한인권 실태, 인권에 대한 북한의 정책 및 평가 등 관련 자료들을 제공함으로써 유엔규약위원회 위원들의 북한인권에 대한 검토 활동을 지원하도록 한다. 또한 유엔 특별보고관들과 규약위원회 위원들의 방북 활동이 관철될 수 있도록 유엔, 개별국가, NGO와 협력을 강화해나가도록 한다. 이러한 활동을 통하여 우리 정부는 국제적 차원에서 북한인권공동체 형성을 유도해나

가야 할 것이다. 아울러 6자회담에서 공식 의제는 아니라고 하더라도 북한 인권 문제에 대한 논의를 제기하고 민간 전문가 차원에서 동아시아 인권레짐에 대한 논의가 시작될 수 있도록 지원해나가야 할 것이다.

유엔을 중심으로 북한당국으로 하여금 정보접근에 대한 개방과 확대를 지속적으로 촉구해나가야 할 것이다. 우선적으로 북한인권결의안, 보편적 정례검토, 규약위원회 최종검토의견서, 주제별 특별보고관의 보고서 등을 통하여 인권서적의 보급과 북한법률에 대한 접근성 확대 등을 요구해나가야 할 것이다. 그리고 헬싱키 프로세스에서 보듯이 경제협력과 관계개선 과정에서 외국서적 및 영상물에 대한 접근과 외국기자들의 활동에 대한 조건 완화를 지속적으로 요구해나가야 할 것이다.

### c. 개별국가 차원

개별국가 차원에서는 우선적으로 미국, 일본 등 북한인권법이 제정된 국가를 중심으로 하는 압박정책이 강화될 수 있도록 한다. 그리고 미국과 일본의 경우 관계개선이 인권개선의 중요한 선결요건이 될 수 있도록 함으로써 북한당국의 인권에 대한 정책변화를 유도하는 정책수단으로 활용해야 한다. 특히 이 과정에서 미국과 북한과의 인권대화가 새롭게 성사될 수 있도록 해야 한다. 나아가 유럽연합과의 인권대화가 재개되고 캐나다, 호주와의 인권대화가 확산될 수 있도록 해야 한다.

이러한 활동들이 보다 효율적으로 실천에 옮겨지기 위해서는 한국이 주도하는 개별국가와의 북한인권 협력이 강화되어야 한다. 이를 위해 한미일 인권대사 협의체를 구성하여 운영하도록 한다. 그리고 북한과 인권대화를 하는 개별국가들 사이의 인권대화 네트워크 형성을 주도하고 지원해야 한다.

그리고 유럽연합을 중심으로 미국, 캐나다, 호주, 일본 등이 주축이 되어 북한인권결의안 등 유엔에서의 북한인권 감시활동이 강화될 수 있도록 해야 한다. 또한 북한인권 개선을 위해 개별국가의 입법부 의원들의 협력체를 형성해나가도록 해야 할 것이다.

아울러 유럽연합이 중심이 되어 개별국가 차원에서도 인권분야에서 북한과의 기술협력이 추진될 수 있도록 해야 한다. 그리고 북한에 대한 개발협력 과정에서 북한주민과의 인적 접촉, 북한주민의 참여를 통한 북한주민의 인권인식 함양의 효과를 거둘 수 있도록 대북 개발협력을 추진하는 국

가 사이의 협력네트워크를 형성해나가야 한다. 이를 토대로 북한개발협력 국제협의체 구성을 검토하고 개발협력을 바탕으로 하는 북한주민 인권인식 함양 전략을 우리가 주도하도록 해야 한다.

#### d. 국제인권NGO의 감시 네트워크 형성 및 지원

북한당국에 의한 인권침해 활동을 감시하고 중지하도록 주창하는 활동은 국제인권NGO가 주도적 역할을 수행할 수 있다. 따라서 국내의 북한인권NGO가 이러한 국제 감시 및 주창활동의 주도적 역할을 수행할 수 있도록 역량을 강화하고 여건을 조성해나가야 한다. 이를 위해 국내 북한인권NGO, 북한인권 관련 연구기관 및 전문가, 정부가 참여하는 협력체를 형성하여 효율적인 국제 감시 및 주창활동 네트워크 운용방안을 마련해야 한다. 특히 역할분담 차원에서 북한인권 개선을 위한 민간과 관의 협력을 제도화하는 '북한인권민관정책협의회'(가칭)를 구성하도록 한다. 이를 토대로 인권관련 전시회, 심포지엄 등 각종 북한인권 관련 이벤트, 북한인권 침해사례에 대한 적극적 주창활동을 적극적으로 전개해나가야 한다

북한인권 개선 활동이 제고되기 위해서는 국제연대의 구축이 필요한바, 북한인권단체의 국제네트워크 형성 활동을 지원하도록 한다. 특히 유엔 등 국제사회에서 북한인권 개선활동을 전개하는 북한인권단체의 활동을 지원한다. 북한인권시민연합, 북한민주화네트워크 등 북한인권단체들이 유엔 경제사회이사회로부터 특별협의지위(Special Consultative Status)를 부여받을 수 있도록 지원하도록 한다. 현재 미 국무부와 민주주의재단(NED)에서도 북한인권민간단체에 대해 재정을 지원하고 있는 바, 북한인권법에 따라 북한인권재단이 설립될 경우 북한인권단체 활동 지원과정에서 한미간 긴밀한 협력 체계를 구축하도록 한다. 이를 통해 중복 지원 지양 등을 통한 북한인권단체 활동 효과 제고를 위해 상호 협력하도록 한다.

북한주민의 인권인식 변화를 유도하기 위한 북한인권NGO의 활동이 활성화될 수 있도록 지원을 강화해야 한다. 특히 대북방송을 포함한 북한주민에 대한 정보유입 활동이 활성화될 수 있도록 해야 한다. 현재 국내의 대북방송 민간단체, 미국의 소리방송, 자유아시아방송 등 대북방송들이 활동하고 있는 바, 이들이 긴밀하게 협력할 수 있는 기반을 조성해나가야 한다. 이러한 정보활동 지원을 포함하여 미국과의 북한인권 지원활동 공조 시스

템을 강화해나가도록 한다.

아울러 인적 접촉이라는 측면에서 북한주민에 대한 인권인식의 함양이라는 전략과 관련하여 대북지원단체와 연구자, 정부가 긴밀하게 협력하여 지원 과정에서 북한주민의 인권인식을 함양할 수 있는 방안을 수립하고 실행해나가야 한다. 특히 이 과정에서 인권단체와 지원단체 사이의 협력관계가 형성될 수 있도록 정부가 지원해나가야 한다.

그리고 최우선적 현안과제의 하나로 정치범수용소에 대한 북한당국의 태도변화를 유도하기 위해 우리 북한인권NGO가 중심이 되어 북한 정치범수용소 해체 국제협의체를 구성하여 운영하도록 한다.

#### e. 남북관계 차원

현 정부는 남북 간 인도주의 사안을 포함한 북한인권 개선을 100대 국정과제로 설정하여 강력한 개선의지를 표명하고 있다. 단기적 차원에서 최고통치자 차원에서 북한인권 개선의 의지와 필요성을 지속적으로 강력하게 천명해나갈 필요가 있다. 그리고 외교통상부 차원에서 국제사회에서 북한인권 개선 노력에 동참하고 주도적 역할을 수행해나가야 한다. 그리고 남북관계 차원에서 단기적으로 양자 대화에서 공개적으로 북한인권 상황을 비판하고 정책을 직접적으로 변화하도록 요구하는 것은 자제하되, 남북대화에서 비공개·비공식적 방식으로 국제사회의 우려를 전달하는 등 북한인권문제를 거론해나가야 한다. 특히 인적 접촉 확대를 통한 북한주민의 인권의식 함양에 주력하는 방식으로 구체적으로 북한인권 개선전략을 마련해나가야 한다. 헬싱키 프로세스에서 이산가족 재결합 등 인적 접촉이 소련 및 동구사회주의 인권개선을 위한 주요 전략적 수단으로 활용되었듯이 남북관계에서도 우리 정부는 인도주의 사안 해결을 통한 남북간 인적 접촉의 확대에 주력할 필요가 있다. 그리고 경제협력 과정에서도 남북간 인적 접촉의 면을 확대해나가야 한다. 특히 개발협력 과정에서의 북한주민과의 접촉 및 개발참여 확대를 유도해나가야 한다. 이 과정에서 대북지원 민간단체와의 협력을 통해 참여적 개발과 지원의 분배 및 평가과정에서 북한주민이 참여할 수 있도록 함으로써 접촉면을 확대해나가야 한다. 또한 대북 인도적 지원과정에서 지역 개방과 북한주민의 접촉 확대를 추진해나가도록 한다.

그리고 남북 교류 과정에서 근로자, 여성·청소년 등 인적 접촉이 확대되

도록 함으로써 북한주민의 인식 변화, 자아인식 변화를 유도해나가도록 한다. 끝으로 남북 사이의 법률가 교류가 성사되어 시작될 수 있도록 추진해 나가야 할 것이다. 이러한 법률가 교류를 통하여 법에 대한 인식과 상대적 관점이 형성될 수 있도록 유도해나가야 한다.

## 나. 중기 단계

### ① 목표

국제인권규약에 부합하는 방향으로 국내법률의 정비를 확대하고 법률의 실천력 강화를 통한 인권보장을 위한 제도적 인프라를 구축하고 인적 역량이 상당 수준 강화되도록 한다. 또한 북한주민 자체적인 인권모니터링 역량이 형성될 수 있도록 기반을 마련하고 북한과의 내외 네트워크를 형성을 통한 인권협력 및 모니터링을 강화하도록 한다. 그리고 외부개입을 통한 인권침해 보호 및 방지는 지속하되, 북한 내 자체감시 및 주창 여건의 초보적 형성에 주력하면서 일부 국내외 네트워크의 형성을 도모하도록 한다.

#### a. 북한당국의 정책변화 측면

북한 내에서 법치의 수준을 강화시킴으로써 북한주민의 시민적 권리를 향상시키는데 주력하도록 한다. 우선적으로 기존에 가입한 국제인권협약의 의무를 준수하는 데 주력하고 북한당국으로 하여금 고문방지협약 등 국제인권규범에 추가적으로 가입하도록 유도한다. 그리고 기 가입한 국제인권협약의 선택의정서에 가입하도록 유도해나가도록 한다. 북한법률이 국제인권규범에 부합될 수 있도록 국제인권협약을 반영하여 북한법률을 새롭게 제정하거나 개정하도록 함으로써 규범적 지위확보단계로 진전되도록 해야 한다. 특히 형법과 형사소송법을 개정하여 반국가범죄 등 정치범죄를 폐지하도록 해야 한다. 법률적으로 규정되지 않은 정치범수용소를 완전하게 폐쇄하고 북한형법에 규정된 대로 처벌이 이루어지도록 하며 연좌제가 완전하게 폐지되도록 유도해야 한다. 또한 노동단련대, 집결소 등 법률에 규정되지 않은 구금시설을 폐지하도록 유도해나간다. 법치확립의 관점에서 북한 국내 법률과 실천과의 괴리를 줄이기 위해 북한 법집행 인력들의 인권인식

향상을 위한 프로그램이 활성화되도록 한다. 이를 위해 인권분야에서의 기술협력이 활성화되도록 해야 한다. 그리고 법률 교류의 활성화와 더불어 중기 차원에서는 열악한 북한 구금시설을 개선하도록 지원해나가도록 한다. 또한 판사, 검사, 변호사 양성제도를 국제기준에 부합하는 방향으로 정비하도록 하고 유사사법제도를 완전하게 폐지하면서 사법부의 독립성이 상당 수준 확보될 수 있도록 유도해나가야 한다.

다음으로 인권침해 주요 요인으로 작용하는 인권에 대한 인식과 태도의 변화를 유도해야 한다. 구체적으로 인권에 대한 인식의 측면에서 우리식 인권론을 폐기하고 인권에 대해 ‘우리식’과 ‘서방식’이라는 이분법적 인식에서 벗어나도록 유도해나가야 한다. 이 과정에서 문화상대주의 시각에서 볼 때 강한 상대주의 시각에서 약한 상대주의 시각으로 인권에 대한 시각을 조정해나가도록 유도해나가야 한다. 특히 선군정치에서 선경정치로 생존전략을 변환해나가는 과정에서 정권안보, 선군의 관점에서 인권문제를 인식하는 시각의 변화를 유도해나가야 한다. 이를 법적으로 뒷받침하기 위해 사회주의 헌법을 개정하여 주체사상과 선군사상이 국가의 지도이념이라는 조항을 삭제하도록 유도하도록 한다. 아울러 통치이념의 본질적 변화와 병행하여 인권개념을 주체사상에 입각하여 해석하는 인식에서 벗어나도록 유도해나가야 한다.

인권의 개념과 관련하여 집단주의 관점과 계급의 관점에서 벗어나 개인의 자아 중심으로 인권을 바라보는 인식의 변화를 유도해나가야 한다. 이를 법적으로 뒷받침하기 위하여 사회주의 헌법에서 ‘하나를 위하여, 전체는 하나를 위하여’라는 극단적인 집단주의 원칙을 삭제하도록 유도해야 한다. 그리고 사회주의헌법과 형법, 형사소송법 등에서 계급원칙과 균중노선이 삭제되도록 유도해나가야 한다. 또한 조직생활과 생활총화 제도 자체를 없애도록 함으로써 개인의 자아 중심적 사고에 대해 유연하게 대응하도록 유도해나가야 한다. 독재 수령에서 계몽수령으로, 집단주의 체제의 권력 구조와 정책결정구조를 변화시켜 나가는 과정에서 시혜의 관점에서 인권을 바라보는 인식을 불식시키고 점차 북한주민의 관점에서 인권문제를 바라보는 시각이 정립될 수 있도록 유도해나가야 한다.

자유권과 사회권의 연계 전략을 통한 북한당국의 정책과 북한주민의 인식 변화 전략도 구사하도록 한다. 북한당국이 개혁·개방으로 생존전략을 전환함에 따라 북한주민의 삶의 질을 향상하기 위한 대규모 경제협력과 개발

협력을 추진하는 과정에서 ‘권리에 기반한 접근’이라는 국제사회의 새로운 개발전략을 수용하여 북한주민의 자유권 신장을 촉진할 수 있는 개발전략과 인권개선을 연계하는 전략을 추진해나가도록 해야 한다.

자유권과 사회권의 통합관점을 통한 자유권 신장 전략과 관련하여 자유권에 대해서는 경제적 권리의 신장 관점에서 이동의 자유의 확대에 목표를 두도록 한다. 특히 시장의 확산, 상행위를 통한 생존권 향상을 위한 국내 이동의 자유의 확대 및 거주이전의 자유를 상당 수준 확대하도록 유도해나가도록 한다. 나아가 경제행위를 중심으로 한 해외 이동의 자유 확대, 특히 중국으로의 여행 확대를 유도해 나가도록 한다.

## **b. 북한주민 인식변화 측면**

북한의 개혁·개방을 고려하여 북한주민의 인권인식을 정립하는 새로운 개발 및 인권개선전략을 수립하도록 한다. 북한주민의 인식 향상에 중점을 두고 외국방송, 서적 등 외부 정보에 대한 접촉 수준이 확대될 수 있도록 한다. 기본적으로 외국방송에 대한 채널 고정제도가 폐지되도록 해야 한다. 그리고 학교의 도서관과 공공도서관에서 인권에 관한 서적과 북한국내법률 등 인권관련 자료에 대한 자유로운 접근이 허용되도록 해야 한다. 아울러 인터넷도 기본적으로 접속이 가능하도록 해야 할 것이다. 외국기자의 북한 내 취재활동에 대한 제약도 거의 해소되도록 해야 할 것이다. 특히 정보의 측면에서 외국서적, 영상물의 접근에 대해 국제인권협약에 부합하는 방향으로 북한법률이 제정 및 개정될 수 있도록 감시 및 주창활동을 적극적으로 전개해나가야 할 것이다.

북한과 남한을 비롯한 국제사회와의 교류에서 북한주민에 대한 접촉 제한이 사실상 완화될 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 이산가족, 국군포로, 남북자 인도주의 사안과 관련된 가족의 자유로운 왕래와 자유의사에 의한 재결합이 실현됨으로써 인적 접촉을 통한 북한주민의 인권인식 변화의 기반으로 삼아야 할 것이다. 나아가 남북한 교류·협력, 국제사회와의 교류·협력을 통한 인적 접촉의 확대에 주력하도록 해야 한다.

이러한 정보유통과 인적 접촉의 확대를 바탕으로 북한 내에서 초보적 수준이기는 하지만 자신들의 인권상황을 감시하고 스스로 주창할 수 있는 인권그룹이 형성될 수 있도록 유도하고 외부와 네트워크를 형성하는 것을

목표로 설정할 필요가 있다.

자유권에 대해서는 지역 단위에서 선거제도가 점진적으로 도입되도록 해야 할 것이다. 결사의 자유에 대해서도 중국의 선례에서 보듯이 노동당의 외곽조직으로서의 근로단체들을 넘어 다양한 경제활동을 중심으로 하는 조직들을 설립할 수 있도록 허용해야 할 것이다. 집회의 자유에 대해서도 정치적 성격까지는 아니라고 하더라도 경제행위 및 사회생활에 대한 집회활동이 허용되도록 해야 할 것이다. 신앙시설이 지방으로 건립되는 것이 확대되도록 하고 성경 등 종교서적에 대한 접근이 가능하도록 하는 등 관계 형식의 종교 허용을 넘어 종교의 자유가 사실상 확대되도록 해야 한다. 평등권의 경우 성분정책을 폐지하고 여성·장애인 등 소수자 정책이 강화되도록 해야 할 것이다. 특히 경제협력 확대과정에서 국제노동기구와의 협력 관계가 확대되도록 해야 할 것이다.

### c. 국제사회와의 인권협력 측면

주제별 특별보고관, 규약위원회 위원, 북한인권NGO 관련자의 북한 내 인권감시활동을 허용하도록 함으로써 국제사회와의 인권협력을 강화하도록 해야 한다. 유엔기구를 중심으로 국제사회의 북한인권 감시활동을 실질적으로 허용해나가도록 해야 한다. 또한 개별국가와의 인권대화가 활성화되고 유엔인권최고대표사무소와 개별국가와의 인권분야 기술협력이 활성화될 수 있도록 해야 한다.

## ② 세부정책

### a. 개입전략

단기 현안 과제에 대한 인권침해 보호를 병행하되, 중기부터는 점차 자유권 보호 및 신장에 비중을 두는 방향으로 개입전략을 수립한다. 중기적으로 단기 현안 과제에 대한 인권침해 보호를 위한 압박전략은 유지하되, 중기부터는 북한내 법적·제도적 인권인프라 구축 및 북한주민의 인권인식과 함양을 위한 대화와 협력 지원 중심으로 개입전략을 변환해나가도록 한다. 북한인권개선을 위해 대화와 기술협력을 통해 북한내 역량 형성에 중점을

두고 개입하되, 대화와 소통을 통해 개선방향과 실천전략이 논의될 수 있는 여건을 조성하도록 한다. 북한 내 법·제도적 인프라 구축과 함께 인권이 개선될 수 있는 여건을 조성하기 위해 인권개념에 대한 상호 이해와 유연한 조정에 중점을 두고 북한당국의 인식 변화를 유도해나가도록 한다. 또한 시장경제의 확산, 개방의 확대라는 대북정책이 인권개선과 연계되도록 전략을 수립하도록 한다. 아울러 북한주민의 인권인식 및 역량 강화를 위한 시민사회 형성으로 인권 개선전략을 변화해나가도록 한다. 이를 통해 정부와 시민사회 내에 인권관련 인적 역량 형성과 양성에 중점을 두고 개입전략을 추진해나가도록 한다.

## b. 유엔 및 다자 차원

인권분야에서 유엔과 북한의 관계를 재조정해나가도록 한다. 북한이 개혁·개방과 선경전략으로 생존전략을 변경해나가는 상황을 상정하고 있으므로 북한인권결의안 채택 등 압박 중심에서 대화와 기술협력 등 협력 중심으로 관계를 재조정해나가도록 한다. 북한을 대상으로 하는 인권결의안 채택보다는 보편적 정례검토, 주제별 특별보고관, 규약위원회 등을 중심으로 북한인권 감시활동을 전개하고 개선 활동을 지원해나가도록 한다. 북한을 선별적으로 대상으로 하는 국가별 결의안 채택과 북한을 대상으로 하는 특별보고관을 폐지하는 대신 특정국가를 대상으로 하지 않는 주제별 특별보고관과 북한당국 사이의 협력을 강화해나가도록 한다. 북한이 가입한 국제인권협약을 관장하는 규약위원회가 중심이 되어 북한당국이 국제인권규범에 순응하도록 유도해나가도록 한다. 특히 유엔인권최고대표사무소는 인권분야 기술협력을 본격적으로 실행내갈 수 있도록 북한과 협력을 강화해나간다. 사회주의 법치의 확립을 바탕으로 북한이 국가인권행동계획(National Human Rights Action Plans: NHRAP)을 수립할 수 있도록 지원해나갈 필요가 있다. 유엔 차원의 기술협력은 주로 북한인권 개선을 위한 제도적 개선과 계획 수립에 집중하도록 한다. 이 과정에서 남한 정부가 긴밀하게 유엔 인권최고대표사무소와 협력해나가야 한다. 이를 통해 북한 내 인권역량 강화를 위한 협력 여건을 조성해나간다.

북한을 대상으로 하는 고립·포위형 인권개선 전략이 아닌 지역차원의 다자 인권레짐의 형성과 참여를 유도해나가야 한다. 그런데 북한당국은 헬

싱키 프로세스에 대해 부정적 인식을 갖고 있다. 헬싱키 최종의정서에 따른 정보 유통 전략이 사회주의 체제 붕괴 요인의 하나라고 인식하고 있다. 북한을 대상으로 헬싱키 프로세스를 원용하여 인권문제에 접근할 경우 북한당국은 반발할 가능성이 높다. 따라서 북한을 포함한 동아시아 현실을 고려한 지역인권체제의 형성을 도모하고 북한이 전향적으로 참여할 수 있는 여건을 조성해나갈 필요가 있다.

### c. 개별국가 차원

개별국가와 북한당국 사이에 인권분야 협력 네트워크가 확산되도록 지원해나가야 한다. 인권에 대한 북한의 인식과 정책변화를 유도하기 위한 '인권대화'가 확산되도록 서방국가들이 여건을 조성해야 한다. 우선 북한이 우호적 관계를 유지하고 있는 유럽연합은 북한과의 인권대화 재개에 적극 나서야 한다. 그리고 캐나다, 호주 등 북한인권 문제에 관심이 있는 국가들이 인권대화를 추진해야 한다. 특히 미국, 일본, 남한 등 북한인권법을 제정하여 대북인권정책을 추진하고 있는 국가들은 북한관련 법률을 폐기함으로써 인권 대화를 위한 외부 환경을 조성해야 한다. 이를 바탕으로 미국과 일본은 북한과 양자간 인권대화를 통해 협력의 방식으로 북한인권 문제를 풀어나가야 한다. 특히 미국은 북미관계 개선 과정에서 인권의제가 갈등의 요소로 작용하지 않도록 미국은 인권대화의 방식으로 북한인권 문제를 협의해나가야 한다. 이러한 인권대화를 통하여 상호 소통의 방식으로 인권에 대한 인식의 차이를 인정하되, 북한이 점진적으로 규범적 지위 확보단계로 나아가도록 지원해나가야 한다. 그리고 인권분야에서의 협력의 효율성을 제고하기 위해 북한과 양자간 인권대화를 갖는 국가들간 가치 '북한인권대화협의체'를 구성하여 상호 협력해나가야 한다. 또한 북한과 양자간 인권대화에 임하는 국가들은 개별국가 차원에서 북한 내 인권분야 역량강화를 지원하기 위한 기술협력에 적극 나서야 한다. 유럽연합, 미국, 캐나다, 호주 등의 개별국가와 북한과의 인권대화가 정례화될 수 있도록 하되, 인권개념에 대한 조정 중심으로 대화를 운영하면서 북한 내 인적 역량 강화와 인력 양성을 위한 프로그램 운영에 집중하도록 한다. 이러한 논의를 바탕으로 개별국가는 유엔과 상호 보완적으로 법률가 교육, 인력 교환프로그램 등 인재 양성 중심의 기술협력에 집중하도록 한다.

이러한 대화와 기술협력이 효율적으로 추진될 수 있도록 인권대화협의체, 인권분야 기술협력협의체 등을 구성하고 우리가 재정을 지원하면서 효율적으로 지원할 수 있는 방안을 수립하고 조율해나가도록 해야 한다.

#### d. 남북관계 차원

북한이 생존전략을 전환해나가는 상황을 상정할 때 남북관계에서도 인권문제를 새롭게 정립해나갈 필요가 있다. 북한주민의 인권상황에 대한 감시 및 주창활동이 여전히 중요하지만 점차 협력의 관점에서 북한인권 문제에 개입하는 전략적 수정을 고려해야 한다. 최고통치자 차원에서 북한인권개선의 필요성을 지속적으로 천명하되, 남북통합의 관점에서 북한의 인권문제를 바라보는 한반도 차원에서의 인권전략을 수립해나가도록 한다. 통일비전의 실현 차원에서 경제협력, 개발협력, 인권과 인도주의 사안, 대북지원을 연계하는 포괄적·통합적 대전략(Grand Strategy)을 수립하도록 한다. 이를 위해 남북한 사이에 인권분야 협력 네트워크가 형성될 수 있는 여건을 조성해나가야 한다.

북한의 개방과 인권전략의 조정 수준을 고려하되, 남한의 주도 아래 대북개발협력을 점진적으로 확대해야 한다. 이를 통해 북한주민의 경제적 권리를 신장하려는 북한당국의 정책을 지원해야 한다. 남한의 경우에는 개발지원으로 대북지원을 전환하고 빈곤감축 전략 차원에서 북한의 빈곤 퇴치에 주도적 역할을 수행해야 할 것이다.

대북지원을 통해 북한인권 개선을 위한 북한 내 여건을 조성하는 방안을 수립해야 한다. 특히 핵문제가 해결의 가닥을 잡아 대규모 개발지원을 제공하게 될 경우 단순히 북한 내 역량 구축 차원을 넘어 인권개선 연계 전략을 수립하도록 해야 한다. 이를 위해 유엔을 중심으로 국제사회에서 적용 과정에 있는 ‘권리에 기반한 접근(rights-based approach to development)’을 대북지원에 원용하도록 해야 한다. ‘북한주민을 위한 개발’이라는 자선적 관점에서 벗어나 ‘북한주민에 의한 개발’이라는 권리제고 차원에서 개발협력과 북한주민의 인권문제에 접근하도록 해야 한다. 대규모 개발협력을 통해 북한주민의 참여에 의한 인식의 변화를 유도해야 한다. 이를 위해 개발협력을 매개로 지역 개방 및 인적 개방을 동시에 추진해나가야 한다.

이러한 여건 조성을 바탕으로 남북 양자대화에서도 인권협력을 모색하고 인권대화의 기반을 조성해나가도록 한다. 민간, 학자, 정부 관료가 참여하는 가칭 ‘남북한 인권대화’가 정례화될 수 있도록 유도해나가야 한다. 이러한 인권대화에서 구체적 협력 분야를 논의하되, 인권교육 프로그램과 구금시설에 대한 지원이 우선적으로 고려될 수 있을 것이다. 특히 이를 바탕으로 남북 교류 과정에서 북한의 법치를 강화할 수 있는 방안을 수립하도록 한다. 통일부와 법무부가 협력하여 남북한 법치 교류협력 프로그램을 개발하도록 한다. 인권교육 프로그램과 더불어 북한 내 구금시설에 대한 지원을 논의하도록 한다. 이 과정에서 다른 국가와 협력하여 북한 내에서 인권 관련 인적 역량과 인재양성에 중점을 두고 남북협력을 추진해나가도록 한다.

## 다. 장기 단계

### ① 목표

장기적으로 북한주민의 인권은 정권의 성격 변화와 북한 내 시민사회의 형성을 통한 자율적 인권감시 여건의 구축에 목표를 두고 개입전략을 수립하도록 한다. 즉, 북한정권을 인권친화적 성격의 정권으로 전환시키고 국내 인권모니터링 시스템을 구축하도록 한다. 특히 장기 단계에서는 북한주민의 내부 역량 강화에 중점을 두도록 한다.

북한인권이 국제사회의 특별관심이 대상이 아니라 지역적·세계적 차원의 인권문제의 일부이며, 인권이 보장되는 한반도 통합의 미래상에 저촉이 되지 않는 수준으로 진화하도록 목표를 설정하도록 한다.

#### a. 인권 친화적 성격으로 북한정권 변화

북한체제의 인권적 성격을 강화시킴으로써 인권친화적 개방정권으로 정권의 성격을 변화시키고 정권안보의 관점에서 인권의제를 바라보는 인식에서 완전 탈피하도록 한다. 나아가 북한주민의 인권침해의 근본요인으로 작용하고 있던 우리식 인권이라는 문화상대주의, 집단주의 원칙, 계급원칙, 군중노선에서 완전 탈피하여 개인의 ‘자아’ 중심의 인권관이 정착해나가도록

한다. 이러한 과정에서 북한당국이 북한주민의 권리 신장을 통해 정권의 정당성을 획득하는 전략으로 근본적으로 변화하도록 유도해나간다. 이를 통해 북한정부와 시민사회가 민주성, 책임성, 참여, 투명성을 바탕으로 인권보호 및 증진에 나설 수 있는 정치제도 및 문화를 형성할 수 있도록 지원해나가도록 한다.

체제전환 과정에서 권위주의정권 혹은 의사민주정권의 등장 가능성을 차단하기 위해 북한 내 시민사회와 국제사회의 협력 네트워크를 강화해나가도록 한다. 구소련과 동구 사회주의 체제전환국의 인권 및 민주주의 증진을 위한 유럽안보협력기구(OSCE)의 경험을 살려 선거 감시, 민주주의교육 프로그램을 통해 인권선진국으로 나갈 수 있도록 지원해나가도록 한다.

## **b. 북한당국의 정책변화 측면**

사회주의법치가 확립될 수 있도록 목표를 설정하도록 한다. 국제인권규범에 부합하는 지위를 확보하는 단계로 나아가도록 유도한다. 국제인권규범에 부합하는 방향으로 국내 법률을 개정하도록 한다. 특히 국제인권협약에 부합하도록 형법과 형사소송법 등을 전면적으로 개정하도록 한다. 다양한 인권 관련 법률을 국제적 모범 사례를 적용하여 도입하거나 재정비하도록 한다. 그리고 법 집행 일군의 인권인식이 일반적으로 정립될 수 있도록 향상됨으로써 국내법률의 집행과정에서 괴리를 기대 수준만큼 해소해나가도록 한다. 북한법률과 실천과의 괴리가 해소될 수 있도록 국내 역량을 전면 재정비하도록 해야 한다. 이를 바탕으로 규범에 부합하는 행위단계로 진전될 수 있도록 해야 한다.

법 집행 인력들의 인권교육을 제도화하고 사법부의 독립이 보장될 수 있는 방향으로 법률과 제도를 정비해야 한다. 특히 사법의 독립성을 저해하는 법률 조항을 정비하고 유사 사법기관을 완전하게 폐지해야 한다. 그리고 변호권이 실질적으로 변화될 수 있도록 변호사 제도를 개편해야 한다. 이를 위해 검사와 판사, 변호사를 양성할 수 있는 제도를 전면 정비해야 한다. 또한 인권이 보장될 수 있도록 노동교화소의 시설을 개편해야 한다. 이를 바탕으로 실질적으로 사법부의 독립성이 보장될 수 있도록 해야 한다.

참정권에 대해서도 지역 단위 선거제도 전면 도입 및 중앙으로의 확대를 도모하고 다양한 이익집단의 결성 등에 대해서는 결사의 자유를 확대해

야 한다. 다양한 이해에 대해 합법적으로 제기할 수 있도록 집회의 자유를 복한 국내 법률로서 규정해나가도록 해야 한다. 즉, 집회 및 결사에 대해서는 장기 단계에서 별도의 법률로 규정하도록 유도해나가야 한다. 장기 단계에서 종교의 자유를 사실상 허용하도록 국내법률을 정비하도록 유도해나가야 한다. 그리고 국제노동기구 가입을 통해 노동권을 근본적으로 신장하도록 해야 한다.

### c. 북한주민 인식 측면

개방과 병행하여 북한주민의 인권인식이 향상됨으로써 아래로부터의 인권개선 여건이 조성되는 데 주력하도록 한다. 인터넷 등 외부 정보 접근에 대해 사실상 개방이 성사되도록 해야 한다. 국내 이동의 자유 사실상 허용 및 해외여행에 대한 제약을 대폭 완화하도록 해야 한다. 그리고 인권 관련 서적을 전면 보급하고 북한주민과 학생들을 대상으로 하는 인권 교육제도를 도입해야 한다. 해외 서적의 판매와 접근이 사실상 허용되도록 해야 한다. 휴대폰과 인터넷의 활용을 전면적으로 허용해나가야 한다. 이를 바탕으로 국내적으로 인권침해 문제에 대한 자율적 모니터링 시스템을 갖추도록 국가인권기구의 설립 등 국내적 인권감시 체계를 구축하도록 한다. 국제사회에서 인권에 대해 내부 모니터링 시스템이 존재한다고 인정받는 것이 중요하다. 이를 위해 독립적인 국가인권기구의 설립을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

개발협력과 관련하여 국제사회에서 통용되고 있는 주요 원칙과 기준을 전면 수용하도록 해야 한다. 최근 국제사회에서는 참여적 개발을 지향하고 개발과 인권을 통합하여 접근하는 추세에 있으므로 개발협력 수용 과정에서 북한주민의 전면 참여와 권리를 보장해주도록 요구해야 한다.

### d. 국제사회와의 인권협력 측면

북한 내 인권 상황에 대한 국내외 모니터링에 대해 개방적 태도로 전환되도록 해야 한다. 유엔 주제별 특별보고관을 비롯한 유엔 인권기구의 모니터링 시스템에 대해 전면적으로 협력하도록 해야 한다. 다자적으로 북한인권문제를 포함하는 동아시아 인권 증진이 모색될 수 있도록 동아시아 인권

레짐을 수립하는 데 역량을 결집하도록 한다.

## ② 세부정책

### a. 개입전략

특정 침해사례에 대한 침해 방지는 지속적으로 감시하되, 침해 보호 중심에서 벗어나 북한 내 인권역량의 정착에 중점을 두고 개입전략을 추진해 나가도록 한다. 인권친화적 정권으로의 전환과정에서 기술협력과 지원을 통해 북한 내 역량정착 및 동아시아인권레짐 형성을 통해 북한인권이 지역인권레짐의 형성에 기여하는 방향으로 전략을 변화해나가도록 한다. 또한 북한의 개혁·개방과 북한주민의 권리를 통합하는 전략적 목표를 설정하도록 한다.

북한당국 중심에서 시민사회 중심으로 인권개입전략을 점차 전환해나가도록 한다. 장기적으로 북한 내 인프라 구축에 주력하고 북한 내 인권그룹과 연계중심의 인권 개선 전략을 추진해나가도록 한다. 장기적으로 북한 내부의 역량 강화 및 법제도적 여건 조성에 주력하고 국내외 네트워크 구축에 주력, 국가/시민사회 관계 변화와 내외부 네트워크 구축에 주력하도록 한다. 그리고 국내 인권모니터링 시스템을 강화하는데 주력하도록 한다.

### b. 유엔 및 다자 차원

북한이 개혁·개방을 본격적으로 추진하기 위해서는 다양한 법률을 정비할 필요할 수밖에 없는 바, 법치 협력을 강화해야 한다. 이를 통해 북한 내에 사회주의 법치가 확립될 수 있도록 지원해야 한다. 남북한 협력뿐만 아니라 국제기구, 개별국가와 다양한 법치 협력채널이 형성될 수 있도록 우리가 주도적 노력을 기울여야 한다. 이를 위해 우리가 중심이 되어 가칭 '북한법치지원 국제협의체'를 구성하고 주도해나가야 한다. 이러한 협의체에서는 우선 기술협력의 일환으로 북한의 교정시설에 대한 지원방안을 수립하고 북한당국과 협의해나가도록 해야 할 것이다. 이러한 협의체의 활동을 뒷받침할 수 있도록 국내적으로 국가인권위원회, 법무부, 북한 관련 부처 사이의 협력을 강화해야 할 것이다. 예를 들어 한국 내 법집행 인력에

대한 인권교육 매뉴얼을 지원할 수 있다.

아울러 '북한인권문제'를 별도의 해결과제로 보는 시각에서 벗어나 점차 동아시아 전체 인권증진이라는 관점으로 시각을 확대하고 그 속에서 북한 인권 문제를 바라보는 관점으로 전환해나가도록 한다. 대화와 협력을 넘어 지역 단위에서 인권신장을 목표로 북한인권문제에 접근하도록 한다. 이를 위해 다자인권제도 형성을 위한 회의체 구성에 역점을 두되, 특정국가를 대상으로 하는 인권접근에서 벗어난다는 점에서 중국의 협력을 적극적으로 유도해나가도록 해야 한다. 우리 정부가 동아시아 지역인권 체제 형성을 주도해나가도록 한다. 유엔 인권이사회 보편적 정례검토 제도에서 보듯이 동아시아 지역 인권 레짐에서도 북한인권 문제뿐만 아니라 모든 관련 당사국들이 동등하게 인권 상황에 대해 논의할 수 있는 동아시아판 '보편적 정례검토' 제도를 마련해야 할 것이다.

### c. 남북관계 차원

북한 인권에 대한 일방적 문제 제기 차원에서 탈피하여 한반도 전체의 인권 증진이라는 차원에서 남북한 인권협력을 제도화해야 한다. 이를 위해 당국 사이에 실질적인 인권대화 채널을 형성하고 다양한 분야에서 상호 인권 증진을 위한 방안을 협의할 필요가 있다. 특히 한국의 인권 증진 과정에서 경험과 교훈을 전수할 수 있어야 한다. 노동, 여성, 청소년 교류 과정에서 북한 내 인권인식을 함양을 지원하는 방안을 검토해야 한다. 이를 통해 남북한 통합의 차원에서 북한 인권문제에 구체적으로 접근하고 국가인권위원회는 북한 내에서 독립인권기구가 설립될 수 있도록 지원하는 역할을 수행해야 한다.

그리고 국가인권위원회, 법무부, 통일부 등 관련 부처가 중심이 되어 북한의 법치와 인권수준을 향상시킬 수 있도록 북한 내에 구체적 법적·제도적 인프라를 구축을 위한 남북한 협력 네트워크를 형성시키도록 해야 한다. 이를 위해 국가인권위원회가 중심이 되어 북한 내 인권 관련 인프라 구축을 위한 정부협의체를 구성하여 운영하도록 한다. 이를 토대로 남북한 인권대화를 본격적으로 추진해나가도록 한다.

**남북한 통합과 북한인권의 본질적 개선**

- 인권친화적 정권: 북한당국의 정책 및 인권인식의 변화 유도
- 북한주민의 인권역량 강화: 북한주민의 인권인식 형성



단계	목표	개입전략	주요 정책
단기	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정치범수용소, 공개 처형 등 북한당국의 인권침해 행위 방지에 주력</li> <li>· 북한의 법률 및 내부 역량 정비 유도, 북한주민에 대한 정보유통을 통한 인식제고 활동 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국제사회의 감시 및 주창활동, 압박활동 중심으로 개입</li> <li>· 대화와 기술협력을 수용하도록 유도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한인권 관련 국내 인프라 구축, 북한인권 민간협력체 구성</li> <li>· 북한인권개선을 위한 국제네트워크의 구축</li> <li>· 결의안 채택 등 유엔 중심의 압박 활동 지속, 인권대화 확산</li> <li>· 북한인권 NGO 중심 북한 정치범수용소 해체 국제협의체 (가칭) 구성·운영</li> </ul>
중기	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한내 인프라 구축 여건 조성 및 인권개념 변화 유도</li> <li>· 북한 내 자체감시 및 주창 여건의 초보적 형성 도모: 정보접근 확대</li> <li>· 정치범수용소 해체 및 자유권의 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 단기 현안 과제에 대한 인권침해 보호를 병행하되, 점차 자유권 보호 및 신장에 비중을 두는 방향으로 개입전략 변화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인권분야 기술협력 본격 추진: 국가인권행동계획 수립 지원</li> <li>· 지역인권체제 형성 도모</li> <li>· 인권대화 확대 및 '북한인권 대화협의체' 구성·운영</li> <li>· 남북한 인권대화 추진: 법치 교류협력 프로그램 가동</li> </ul>
장기	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인권친화적 정권으로 변화 유도</li> <li>· 자유권과 정보 접근권 대폭 확대</li> <li>· 북한 내 인권그룹의 강화 및 독립적 모니터링 확립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한당국중심에서 시민사회 중심으로 인권개입전략 변화</li> <li>- 국가/시민사회 관계 변화와 내외부 네트워크 구축에 주력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· '북한법치지원 국제협의체' 구성·운영</li> <li>· 동아시아 인권레짐의 형성</li> <li>· 남북한 통합 차원에서 남북 인권협력 확대</li> <li>· 국가인권위원회 중심 북한 내 인권 인프라 구축: 독립인권기구 설립 지원</li> </ul>



· 북한당국 감시 및 북한주민 인권 보호(protect) 주창활동  
· 북한주민의 인권증진 (promotion): 북한 내 역량 구축



**중층적 북한인권 네트워크 형성**

- 한국이 허브 역할 수행
- 유엔, 개별국가, NGO간 국제협력 네트워크 형성
- 북한 내부와의 협력 네트워크 형성

[그림 III-1] 북한의 자유권 개선 로드맵

## 2) 사회권: 북한주민의 경제적·사회적·문화적 권리

### (1) 북한의 사회권 체제

#### 가. 북한의 사회권 법제

북한은 1981년 9월 사회권규약에 가입하였고 1989년 1월 14일 처음으로 사회권규약 이행 보고서를 규약위원회에 제출한 바 있다. 2차 이행보고서는 2022년 5월 15일 제출하여 2003년 12월 12일 최종견해(Concluding Observation)가 발표된 바 있다.<sup>294)</sup> 북한은 또 사회권과 관련있는 여성차별 철폐협약과 아동권리협약에도 각각 1979년과 1989년 가입한 이래 두 협약을 비준하고 이행보고서를 제출한 바 있다. 그럼에도 북한이 사회권을 이행할 국내체제를 충분히 갖추고 있는지에 대해서는 북한정부가 제시한 정보에 의존하고 있고 그 체제가 효과적으로 작동하고 있는지에 대해서는 정보가 더더욱 부족한 실정이다. 북한정부가 사회권과 관련하여 국제사회에 보고한 최근 것은 2009년 8월의 보고서이다. 북한정부는 제6기 유엔 인권이사회 회기(2009. 11. 30-12. 11) 중 북한인권상황에 대한 국가별 정례인권검토(UPR)를 위해 실무그룹에 국가보고서를 제출하였다.<sup>295)</sup> 북한의 사회권 체제에 대한 아래 내용은 이 보고서에 크게 의존하고 있다.

북한의 사회권 체제를 언급하기에 앞서 북한의 인권관을 짚어볼 필요가 있다. 북한은 국제사회가 공유하고 있는 인권의 보편성과 불가분성을 인정하면서도 “인권은 오로지 국가의 보장 아래서만 실현된다”고 보고 있다. 그리고 “인권은 주권국가에 의해 보장되기 때문에, 공화국 정부는 인권문제를 구실로 다른 주권국의 내정에 간섭하거나 정부를 전복시키고 체도를 변화시키려는 그 어떠한 시도도 인권침해에 해당된다”고 보고, 그 논리적 연장선상에서 “조선민주주의인민공화국은 인권이 곧 국가주권을 뜻한다는 입장

294) 북한의 사회권규약 2차 이행보고서와 그에 대한 사회권규약위원회의 최종견해는 “Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Second periodic reports of the Democratic People’s Republic of Korea,” E/1990/6/Add.35, 15 May 2002; “Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Democratic People’s Republic of Korea,” E/C.12/1/Add.95, 12 December 2003. 요지는 서보혁, 『북한인권: 이론·실제·정책』 (서울: 한울아카데미, 2007), 109~119쪽.

295) 문서번호: A/HRC/WG.6/6/PRK1 (2009. 8. 27)

을 견지하고 있다.” 이와 같은 북한의 인권관은 사회권 신장을 위한 국가기관의 책임과 역할을 강조하는 측면으로 볼 수도 있지만, 개개인이 사회권을 포함한 모든 인권을 향유할 주체라는 점을 제약할 우려를 안고 있다 할 것이다. 또 사회권 개선 과정에서 국가기관이 개인 혹은 대중의 참여를 동원 차원에서 활용할 수도 있다는 점에서 주의를 요하는 부분이다.

북한 역시 공화국을 천명하면서 헌법에서 사회활동의 모든 영역에서의 인민의 기본적 권리와 의무, 그 실현 원칙들뿐만 아니라 정치, 경제, 문화 영역에서의 국가 운영 원칙들을 포괄적으로 제시하고 있다. 또 사회권을 담고 있는 부문별 법률로는 사회주의노동법, 량정법, 교육법, 인민보건법, 어린이보육교양법, 장애인보호법, 연로자보호법, 의료법, 전염병예방법, 식료품위생법, 공중위생법, 체육법, 환경보호법, 가족법, 주택법 등이 있다.

북한의 국가기관 구조에서 찾아볼 수 있는 인권의 보호 및 증진 체제로는 먼저 주권재민(主權在民) 원칙을 담은 민주공화제 정체를 들 수 있는데, 이때 민주공화제의 주인은 국민일반이 아니라 “로동자, 농민, 군인, 근로인텔리와 모든 근로인민”으로 표현하고 있다는 점이 눈에 띈다. 그리고 근로인민은 자기의 대표기관인 최고인민회의와 각급 지방인민회의를 통하여 주권을 행사한다고 한다. 검찰기관과 재판기관은 각각 준법 감시 및 범죄와의 투쟁 그리고 사법활동을 통하여 조선민주주의인민공화국의 주권과 사회주의제도, 국가와 사회협동단체의 재산, 인민의 헌법적 권리와 생명재산을 보호하고 있다고 한다. 북한의 UPR 보고서에 따르면 조선민주주의인민공화국에서 각급 인민위원회는 인권을 보장하는 데 직접적인 책임을 지고, 검찰 재판 인민보안기관들 또한 인권 보호에 대한 중요한 기능을 수행한다. 유엔 아동권리협약과 유엔여성차별철폐협약 이행을 위한 민족조정위원회, 유엔아동기금(UNICEF)과 유엔인구기금(UNCFPA) 민족조정위원회, 유네스코 민족위원회 등 부처간 기구들과 조선여성동맹, 김일성사회주의청년동맹, 조선민주법률가협회, 조선변호사회, 교원동맹, 조선적십자회, 조선장애인보호연맹, 조선인권연구협회, 조선교육후원기금, 조선가족계획 및 모성유아건강협회, 조선일본군 “위안부” 및 강제연행피해자보상대책위원회 등 사회단체와 비정부기구들이 각자의 임무와 활동계획들에 맞게 인권의 보호와 증진을 위해 일하고 있다고 한다. 북한정부는 UPR 보고서 준비과정에서도 위 기관들을 포함해 22개 사회단체, 연구기관, 비정부기구들이 참여했다고 밝히고 있다.

인권교육과 관련해, 헌법과 법률들에 대한 교육과 학습 및 보급은 인민

들이 자기의 권리와 의무에 대해 완전히 알게 하여 권리를 완전히 행사하고 의무를 충실히 완수하게 한다는 관점에 따라 체계적으로 조직되고 수행된다. 인권에 관련된 법률들에 대한 교육은 두 개의 경로로 제공되는데, 하나는 일반적인 정규교육이고, 다른 하나는 특별교육이다. 한때 전문가 양성을 위한 전문 교육으로 한정되었던 인권 관련 법률교육이 정규교육제도, 즉 인민학교와 중학교뿐만 아니라 종합대학과 전문대학에서도 교육대상의 수준에 적합한 방식으로 주어지고 있다. 인민대학습당(수도 평양에 있는 최대의 도서관), 도서관들, 기타 사회교육시설, 대중매체, 언론은 인권에 관한 법적 지식과 상식을 널리 소개선전하고 있다. 인민정권기관 일꾼, 판사, 변호사, 검사, 인민보안 일꾼, 기타 법집행 일꾼, 조선여성동맹과 김일성사회주의청년동맹 및 기타 시민사회의 사회 봉사일꾼들을 위하여 학회, 토론회, 강좌들이 정기적으로 조직되고 있다.

## 나. 북한의 사회권 실태 평가

북한의 사회권 이행 체제를 개괄해본다면 적어도 제도적 차원에서는 양호하다고 볼 수 있다. 무상교육, 무상의료, 남녀평등에 관한 사회주의적 이념과 제도 설립과 일정 기간 동안의 실질적 제도화 경험은 관련 국제인권 기구들로부터 인정받기도 하였다. 그리고 교육권, 건강권, 식량권에 대해 유네스코, 세계보건기구, 세계식량계획(WFP), 세계농업기구(FAO) 등 관련 국제기구와 협력하고 있는 점도 고무적이다. 그럼에도 북한의 일부 사회권 체제에서 문제점이 발견되었고, 더욱 큰 문제는 제도상의 사회권 체제와 사회권 현실 사이에 너무 큰 간극이 나타나고 있다는 점이다. 예를 들어 사회권 규약위원회가 2003년 12월 제출한 북한의 사회권 이행 관련 최종견해는 다음과 같은 우려사항을 담고 있다.

- 사법부의 공정성과 독립성을 심각하게 저해하고 인권보호에 역효과를 초래하고 있는 헌법 및 기타 법조항
- 자유권 규약을 적용한 판례가 없고 규약이 국내법원에서 직접 원용되지 않고 있는 점
- 신소청원법에 따른 개인청원제도의 정확한 기능에 대한 정보가 부족한 점

- 여성의 사회권 향유에 부정적인 영향을 끼치는 전통적인 관습과 태도가 여전히 남아있고, 여성에 대한 차별을 금지하는 국내입법의 부족과 정치, 행정 기구 및 산업분야의 의사결정 직위에 사실상의 남녀 불평등이 있다는 점
- 직업선택의 자유에 반하는 국가차원의 강제적 노동배치 제도 하에서는 노동권이 완전히 보장될 수 없는 점
- 사회보장제도가 보편적으로 적용되고 있는지를 확신할 수 없을 정도로 사회보장제도의 범위에 대한 정보가 빈약한 점
  - 국내법에 가정폭력을 처벌하는 규정이 없는 점
- 1990년 중반 이후의 광범위한 기아로 인해, 특히 여성, 아동, 노인이 다른 집단 보다 심각한 영향을 받고 있으며 적절한 지원을 제공받지 못한 점
- 5세 미만 아동의 높은 만성영양실조 비율(45%, 정부통계) 및 빈곤관련 질병 발생률, 영아 사망률의 급증

또 북한의 UPR 보고서에 대한 비정부기구의 대안보고서에서도 북한의 사회권 체제와 실제 사회권 상황에 대한 큰 격차를 우려하고 있다. 다음과 그 일부 내용이다.

노동권과 관련해, 휴먼라이츠워치(Human Right Watch)는 북한에서는 국가가 노동단체를 포함하여 노동시장에 대한 전적인 통제권을 갖고 있다고 하면서, 노동자들이 노동당 통제 하의 국가 노동행정기관에 의해 직업을 배정받기 때문에, 북한법 하에는 고용계약이라는 개념이 전혀 없다고 말했다. 또 휴먼라이츠워치는 북한사람들이 이주노동자로 파견되고 있는 몇몇 국가들에서는 북한 정부가 노동자들의 이동 표현 결사의 자유를 제한하고, “감시자들”을 상주시켜 두고 있으며, 노동자 임금의 상당한 부분이 중개인들 또는 북한 정부에 의해 공제 조치되는 임금간접지급 문제를 포함하여 북한 노동자들의 기본권 침해에 대한 우려가 제기되었다고 언급하였다.

사회보장권과 적정 생활수준에 대한 권리에 대해서도 비정부기구들은 북한이 수백만 명의 목숨을 앗아간 1990년 중반의 기근으로부터는 상당히 회복되었지만, 심각한 식량부족이 지속되고 어린 아동들과 임산부, 장애인, 노인을 포함한 취약계층이 여전히 고통을 겪고 있다고 언급하였다. 배급제도에 결함이 있기 때문에 사회 내 엘리트계층이 아닌 사람들은 식량과 그

밖의 생필품들에 접근함에 있어서 거의 전적으로 시장에 의존하고 있다. 그들은 1년에 몇 번, 대체로 주요 국경일에 배급을 받고 있고 대부분 노동당과 보위 및 정보부대들의 고위계급에 있는 소수의 사람들만이 정기적인 배급을 계속 받고 있다. 또 1990년대 중반 이래로 북한이 매년 상당한 양의 해외원조를 받아왔지만, 지원물자의 북한 내 분배를 감독하고자 하는 국제인도지원 관계자들의 현장접근을 지속적으로 제한하여 왔다고 보고하였다. 국제사면위원회는 북한 정부가 자국민 전체를 위한 식량 최소필요량을 확보하기 위해 요구되는 국제적 협력과 지원을 구하는 데 실패하여 왔다고 언급하였다. 북조선난민구호기금과 국경없는인권은 병원과 진료소들에 대한 접근이 제한되어 있고, 대부분의 의학적 치료는 이용불가능하며, 이는 북한 아동들의 건강에 해로운 영향을 끼치고 있다고 언급하였다.

교육권, 공동체의 문화적 생활에의 참여권에 대해서, 아시아인권센터는 다른 모든 지역들에서는 과도한 잡부금, 국영농장에서와 교사 및 학교 당국의 사적 수입원으로 이용되는 노동력 착취 등 다양한 요인들이 학교 출석을 저하에 작용하고 있다고 지적하였다. 아시아인권센터에 따르면, 결과적으로 평양과 그 밖에 소수 지역들을 제외한 대부분의 지역들에서 북한 청소년들의 문자해독률과 전반적 학업성취도가 저하되어 온 것으로 보인다. 휴먼라이츠워치는 “선군(先軍)” 정책을 강조하는 이념적 교육이 일반교과교육보다 우선시된다고 언급하였다. 어린 시기부터 아동들이 매주 수 시간의 의무적 군사훈련과 정치적 세뇌교육을 자신들의 학교에서 받게 된다.

끝으로, 이주민과 난민 보호와 관련해서, 휴먼라이츠워치는 본국 귀환시에 박해를 받게 될 것이라는 충분한 근거가 있는 공포로 인하여, 심지어 단순한 경제적 이유들로 탈북한 경우라 하더라도 해외의 모든 북한사람들은 ‘현장난민’(refugees’ sur place)에 해당된다고 간주했다. 아시아인권센터는 특수한 직업전문학교들에의 입학 허가 여부가 부모의 직업과 가족배경에 따라 좌우되고, 최종적으로는 관련당국이 이를 결정한다는 것이 탈북난민아동들에 의해 확인되었음을 지적하였다.

사회권과 깊은 관련이 있는 소수자들 권리와 관련해 북한은 남녀평등, 여성의 사회적 지위 향상, 아동 보호 등을 주장하고 있지만, 그에 비판적 평가가 적지 않다. 가령, 2005년 7월 이루어진 유엔 여성차별철폐위원회의 북한 여성권 이행 보고서에 대한 최종견해를 들 수 있다. 여성차별철폐위원회의 최종견해는 북한이 취한 긍정적인 조치로 1946년 남녀평등법 제정,

2001년 9월 동협약 이행을 위한 국가조정위원회 설립, 11년제 보통무상의무 교육으로 문맹퇴치를 이룬 것, 그리고 탁아소, 유치원, 아동병동과 같은 지원 서비스와 특정 관리직의 여성고용 증가를 위한 한시적 특별조치 등 네 가지를 꼽았다. 동시에 최종견해는 우려 및 권고 사항도 밝히고 있는데, 그 중 아래는 북한의 여성권 이행체제 개선과 직결된 구체적 지적사항들이다.

- 협약이 국내법에 우선한다는 당사국의 설명을 주목하면서도 협약과 국내법의 충돌 시 협약의 지위가 분명하지 않다.
- 당사국의 국내법에는 협약 제1조에 부합하는 여성차별에 대한 명시적 정의가 없다. 협약 제1조에 명시된 차별의 정의를 헌법이나 기타 국내법에 완전히 수용할 것을 권고한다.
  - 남녀평등법이 협약의 규정에 합치하도록 개정할 것을 권고한다.
- 여성차별적인 법조항들(최저혼인연령에 있어 남녀의 차이 등)을 가려 내기 위한 법률 재검토 및 국내법을 협약에 합치시키기 위한 법률개혁 작업을 즉각 시작해야 한다.
- 인민위원회 내에서 여성의 적절한 대표성을 보장하고, 여성의 평등권과 협약상의 의무에 관한 교육을 실시할 것을 권고한다.
- 여성차별철폐협약의 이행을 위한 국가조정위원회가 의사결정권, 재정, 인적자원 등을 충분히 갖추지 못한 것을 우려한다.
- 여성을 가사전담자로 인식하거나 여성의 '특성'에 기초하여 고용을 할 당하는 것과 같은 여성의 정형화된 성 역할에 대한 고정된 태도를 제거하는 노력을 강화해야 한다.
- 당사국이 가정폭력의 존재를 인식하지 못하고 있으며, 그 결과 여성에 대한 폭력을 예방하고 피해자를 보호하는 조치가 없다는 것을 우려한다. 가정폭력에 관한 법률을 제정하고, 여성에 대한 폭력을 형사책임의 대상으로 규정할 것을 촉구한다.
- 당사국 보고서에는 1990년 중반의 자연재해가 여성, 특히 농촌여성, 여성부양자 및 여아에 미친 영향에 대한 설명이 불충분하다. 위원회는 이들이 인신매매 등의 착취에 노출될 수 있음을 우려하며, 취약여성의 상황을 개선시키는 데 목표를 둔 특별한 빈곤퇴치 조치를 도입할 것을 촉구한다. 특히 농촌여성들이 식량공급에 동등하게 접근할 수 있도록 보장할 것을 권고한다. 당사국은 경제적인 이유로 탈북했

다가 귀환한 여성이 그녀의 가족과 사회로 재통합되고, 모든 형태의 인권침해로부터 보호받을 수 있도록 지원해야 한다.

- 모든 분야의 의사결정직에 여성을 증가시키는 조치를 취해야 한다. 또 고위직에 여성을 선출하기 위한 특별조치를 도입할 것을 권고한다.
- 여성(인권)단체 설립을 장려하는 환경을 조성할 것을 권고한다. 또한 협약에 따른 국가의 의무이행을 감독하는 독립적인 인권기구를 설립할 것을 요청한다.

아동권에 대해서는 북한정부가 경제난으로 어렵다고 인정하고 있다. 1945년(일제의 군사강점으로부터 해방된 해) 전의 아동사망률은 1,000명 출생 당 204명이었으나, 1980년대에 11.4명으로 감소되었다. 다음은 북한정부의 보고이다. “연속적인 자연재해로 인해 1990년대 중반 일시적으로 악화되었던 어린이들의 건강이 개선되어 5세 미만 사망률이 1998년의 1,000명 당 50명에서 2005년에는 40명으로 감소되었다. 어린이들의 영양상태 또한 개선되어 저출산율이 2002년 6.7%에서 2006년에는 6.3%로 감소하였다. 6개월 이하의 영아의 모유수유율은 98.7%이다. 어린이 예방접종률은 3종 혼합(mixed DPT-3: 디프테리아, 백일해, 파상풍) 82.2%, 홍역 96.9%, 소아마비 99.8%, 결핵 99.8%로 높은 예방접종 수준에 있다.” 북한정부가 경제난으로 아동권이 악화되었다고 인정하고 있는 것은 같은 이유로 여성권이 악화되었다고 인정하지 않는 것과 대조적이다.

북한의 아동 권리에 대한 국제인권기구의 가장 권위있는 평가는 2004년 7월 이루어진 유엔 아동권리협약위원회의 북한 아동권 이행 보고서에 대한 최종견해이다. 아동권리협약위원회의 최종견해는 북한이 취한 긍정적인 조치로 11년제 무상의무교육을 보장하는 교육법(1999년), 공공장소, 교통수단, 공공서비스에 대한 장애인의 동등한 접근을 보장하는 장애인보호법(2003년) 등의 제정을 평가하고 국적법(1999년), 의료법(1990년), 손해배상법(2001년) 등의 개정을 주목한다고 언급하고 있다. 다음으로, 아동권리 협약의 이행을 저해하는 장애요소로 1990년대 초반의 전통적 경제협력관계 붕괴와 1990년대 중반의 자연재해와 그것이 2002부터 경제개혁이 시작되었음에도 불구하고 경제와 무역에 부정적 영향을 미치고 있음을 지적하고 있다.

최종견해가 가장 비중 있게 다루는 주요 우려사항 및 권고는 일반적 이행 조치, 아동의 정의, 일반 원칙, 시민적 자유와 권리, 가정환경과 대안적

보호, 기초보전 및 복지, 교육 및 여가활동, 특별 보호조치 등 11개항을 망라하고 있다. 일반적 이행 조치 부분에서는 최초보고서 심의에서 지적되었던 우려사항과 권고들이 입법과 정책을 통해 다루어졌으나 비차별, 아동의 최선의 이익 및 아동의 견해 존중, 차별, 아동학대와 방임 등에 관하여 후속조치가 충분하지 못하다고 지적하고 있다. 아동권리협약과 합치하지 않는 국내법들을 제정 또는 개정할 것도 권고하고 있다. 최종견해는 국가행동계획 및 조정과 관련하여 ① 기존의 국가행동계획을 보완하거나 새로운 종합계획의 마련을 검토하고, ② 그 과정에 아동과 유엔기구, 국제민간단체, 재정 지원국들을 참여시킬 것과, ③ 국가행동계획의 집행을 조정하는 정부기관을 지정 또는 신설하고 필요한 인력 및 재원을 배정할 것과 조정, 감독, 평가 메커니즘을 마련할 것을 권고하고 있다. 독립적이고 효과적인 국가인권기구의 설치와 시민사회와의 협력도 권고하고 있다. 그리고 유엔기구, 전문기구 및 국제지원단체들이 아동 등 모든 취약집단에 접근할 수 있도록 하고 사회부문의 정책 및 재정지출에 관한 정보를 이들 기구 및 단체와 공유할 것도 권고하고 있다.

최종견해가 민감하게 다루고 있는 대목은 특별 보호조치에 관한 것인데 먼저, 군 입대가 정말 자발적일 것, 자발적 입대의 최저연령을 18세로 상향조정할 것, 아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서를 비준할 것 등을 권고하고 있다. 탈북 아동의 귀환과 관련해서는 탈북 동기 분석, 귀환 아동을 희생자로 대우할 것, 안전 귀환을 위해 중국정부와 협상할 것, 귀환 아동들에게 재통합과 상담에 필요한 지원을 할 것 등을 권고하고 있다. 그리고 18세 이하의 아동을 경제적, 성적 착취 그리고 인신매매로부터 보호하고 이들이 노동교화형에 처하지 않게 법을 개정할 것 등을 권고하고 있다. 끝으로 최종견해는 북한정부에 아동매매, 아동성매매 및 아동포르노그래피에 관한 선택의정서와 아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서를 비준할 것을 권고하고 있다.

장애인에 대해서는 북한이 2003년 장애인보호법을 제정한 것 외에도 제도적 보호장치가 알려져있지 않다. 2005년에 수행된 선별조사에 따르면, 3,639명의 어린이들이 기동성 장애를 가지고 있었고, 그 중 2,176명은 소년들이고, 1,463명은 소녀들이었다. 맹인어린이와 농아어린이들은 특수학교들에서 장학금을 받으며 공부하고 있고, 그 밖의 장애를 가진 어린이들은 보통학급에 포함된다. 장애인들에게 일자리를 만들어주기 위한 목적으로 영예

군인공장들과 복지편의 봉사소들이 세워졌고, 그들에게는 강장제와 보행 보조기구들이 무상으로 제공되며, 유급휴가와 수당이 지급된다.

북한은 2003년 장애자보호법을 제정하면서 장애인 인권보호를 향한 걸음을 내딛었을 뿐 구체적인 제도적 기반은 부족해 보인다. 북한은 아직 국제장애인권리협약에 가입하지 않고 있다. 다만, 북한은 2002년 제출한 사회권규약 2차 보고서에서 장애인 실태에 관해 언급한 바 있다. 보고서는 장애인들은 그들의 헌법적 권리와 능력에 적합한 직업을 갖고 있다고 기술하고 있다. 국가는 장애어린이들에게 특별한 관심을 기울이고 있는 바, 취학전 장애인은 누구나 특별병원에서 의료치료를 하고, 취학연령의 경우 의료치료를 지속하면서 학교교육을 받을 수 있도록 모든 편의를 제공한다고 밝히고 있다. 또한 3개 맹아학교와 9개 농아학교 등 장애인을 위한 학교가 있는데, 이러한 학교에서 1,800여명의 어린이가 소학교 및 중학교 교육을 받으면서 그들의 신체적 특성에 맞는 특별 전문기술을 배우고 있다고 통계를 제시하고 있다. 이들 어린이들은 국가가 지급하는 장학금을 받으면서 특별히 건립된 학교기숙사에서 생활하고 있다는 것이다.<sup>296)</sup> 이 보고서에 담긴 장애인들은 선천적 장애인들로 보인다. 한편, 산업재해로 또는 군 복무 도중 장애를 입은 후천적 장애인들은 연금제도를 통해 지원받고 있다고 한다. 또한 영예군인 가운데 노동을 할 수 있는 사람들은 경공업 관련 공장(영예군인공장)에 배치되어 일을 하고 있다고 한다. 그러나 최근 경제난으로 공장 가동률이 낮아지고, 연금제도도 제대로 운영되지 않으면서 생활에 어려움을 겪을 수밖에 없게 되었다고 한다.<sup>297)</sup> 북한에서 장애인들은 식량권, 평등권 등에서 심각한 형편에 놓여있다고 할 수 있다. 거기에 북한의 경제난은 장애인들의 인권 상황을 더욱 악화시킬 가능성이 높다. 이점과 관련하여 2002년 국제아동기금과 세계식량계획이 북한정부와 공동으로 실시한 어린이 영양실태 조사에서 조사 표본 6,000명의 아동들 가운데 39.33%가 만성 영양장애, 8.12%가 급성영양장애인 것으로 나타난 바 있다.<sup>298)</sup> 이는 북한의 식량난이 장애인을 양산할 수 있음을 암시해주고 있다.

북한정부의 사회권 인식을 자유권 인식과 비교할 때 흥미로운 점을 발견할 수 있다. 자유권과 사회권 관련 대내적 이행 체제 모두 문제가 없다는

296) 통일연구원, 『북한인권백서 2008』 (서울: 통일연구원, 2008), 137~138쪽.

297) 이우영 외, 『북한 주민 인권 실태 조사』, 124쪽.

298) 임순희 외, 『북한인권백서 2006』 ; 서보혁, 『북한인권』, 124쪽에서 재인용.

인식은 같다. 그런데 자유권은 인권 체제뿐 아니라 실제 상황까지 양호하다고 주장하는 반면, 사회권은 상황에서 일부 문제가 있음을 인정하고 있다. 북한정권은 경제난이 정권과 대중의 통합을 저해할 수 있다고 보고 그것을 차단하는데 국제사회의 지원이 절실한 상황이다. 또 사회권이 자유권에 비해 정치적 민감성이 약한 측면도 북한정부가 국제사회와 대화와 교류에 응할 가능성을 높여주고 있다. 물론, 북한정부는 인권 보호와 증진의 장애물로 대외적 요인과 우연적 요인을 꼽고 있다.<sup>299)</sup> 그러나 이상과 같은 측면과 북한의 사회권 이행 체제가 제도상으로는 긍정적 측면이 많다는 점에서 북한의 사회권 신장을 위한 북한정부와 국제사회의 협력 필요성과 가능성은 적지 않다고 할 수 있다.

## (2) 북한의 사회권 개선 과제

### 가. 개선 과제

유엔인권고등판무관실(UNHCHR)이 2009년 9월 18일, 제6기 인권이사회 회기(2009. 11. 30-12. 11) 중 다를 북한인권상황에 대한 국가별 정례인권검토(UPR)를 위해 실무그룹에 제출한 두 보고서<sup>300)</sup>는 유엔의 인권 조약기구와 특별절차, 그리고 비정부기구에서 작성한 보고서들을 종합해 북한이 취할 인권 개선방안을 보여주고 있다. 이들 보고서들이 제시하고 있는 내용을 통해 북한의 인권개선 과제와 그를 위한 북한과 국제사회의 협력 지점을 살펴볼 수 있을 것이다. 아래에서는 그 중 북한의 사회권 개선과 관련해 권고의 형태로 제시된 과제들을 살펴보고자 한다.

먼저, 비차별과 평등과 관련하여 여성차별철폐위원회는 여성차별철폐협약의 조항들에 부합하도록 모든 법률들에 대한 포괄적 검토와 개혁에 착수할 것을 북한에 촉구하였다. 아동권리위원회는 비차별 원칙을 약속하고 있는 현행 법률들의 이행을 감시 보장할 것을 북한에 권고하였다. 사회권규약위원회는 장애아동들이 정규 학교 체계에서 교육받을 수 있도록 허용함으로써 현행 장애아동 교육 체계를 변화시킬 것을 북한에 권고하였다.

299) 북한정부가 UPR 보고서에서 밝히고 있는 인권 증진의 저해요소는 ① 조선민주주의인민공화국에 대한 미국의 적대적 정책, ② 유엔의 “인권결의” 채택을 포함한 반(反)공화국 책동, ③ 사회주의 시장의 붕괴, 연속적인 자연재해와 그 결과 등 세 가지이다.

300) 문서번호: A/HRC/WG.6/6/PRK/2 (2009. 9. 18); A/HRC/WG.6/6/PRK/3 (2009. 8. 28).

아시아인권센터와 세계크리스천연대는 북한이 출신성분에 따른 신분 차별과 관련된 모든 법적 비밀문서와 규정들을 유엔에 공개하고 이 제도를 완전히 폐지할 것을 권고하였다. 천주교인권위원회, 평화네트워크, 인권운동사랑방은 자의와 무관하게 여성들에게 출산을 강요하는 사회적 압력이 일종의 차별이라고 언급하고, 북한 정부가 여성의 건강권과 자기결정권 문제를 개선할 수 있는 인구정책을 수립하기 위해 노력할 것을 촉구하였다.

둘째, 노동권과 공정하고 우호적인 노동환경권과 관련하여 아동권리위원회는 북한의 노동 관련 법률들이 18세 미만 아동들에게 유해하거나 위협한 노동을 금지하지 않고 있다는 점을 깊이 우려하였고, 착취 형태의 아동 노동에 대해 감시하고 대응하기 위한 조치를 시급히 취할 것을 권고하였다.

북조선난민구호기금과 국경없는인권도 유사한 정보를 보고하였고, 민간 기업의 발전을 장려할 것을 북한 정부에 촉구하였다. 휴먼라이츠워치는 개성공단 내 노동환경을 관장하는 법률이 국제적 기준들에 크게 못 미치는 수준이라고 보고하고, 북한 정부에 대하여 노동자들의 결사의 자유권과 단체교섭권을 명시적으로 보호하고 성차별과 성희롱을 명시적으로 금지하고, 18세 미만의 아동들을 위협하거나 유해한 일들에 배치하는 것을 금지하도록 법률을 개정할 것을 권고하였다. 동 단체는 또한 현행 노동법 조항들을 효과적으로 집행하고, 노동자들이 자신들의 고용주들로부터 임금을 직접 받을 수 있도록 허용할 것을 북한 정부에 권고하였다. 이 단체는 또 북한이 국제노동기구(ILO)에 가입하고 그 핵심조약들에 조인할 것, 국제노동기구 관계자들을 초청하여 실태를 조사하고 노동자들의 권리 보호와 증진에 관해 논의할 것, 해외 북한노동자들의 노동환경에 대한 철저한 현장조사를 허용할 것을 권고하였다.

셋째, 사회보장권과 적정 생활수준에 대한 권리에 대해서 아동권리위원회는 만연한 빈곤이 지속되고 있는 문제와 식량 안전한 식수 위생에 대한 접근 및 이용가능성과 관련하여 특히 매우 열악한 상황에 머물러 있는 아동들의 생활수준에 대해 깊이 우려하였다. 동 위원회는 이러한 상황을 개선하기 위한 조치들을 취할 것을 권고하였다. 여성차별위원회는 여성들의 취약성을 해소하는 쪽으로의 상황 개선에 목표를 둔 구체적인 빈곤완화대책을 도입할 것을 북한 정부에 촉구하였다. 특별보고관은 북한 정부에 대해, 주민들에게 식량 및 그 밖의 기초 생필품들을 효과적으로 보급하고 주민들이 이에 접근할 수 있도록 즉각 보장할 것, 유엔기구 및 그밖의 인도주의적

행위자들과 건설적으로 협력할 것, 식량 및 그 밖의 기초 생필품들에 접근함에 있어서의 불균형들을 점진적으로 극복할 것, 지속가능한 농업개발을 통해 식량 안보를 구축할 것을 권고하였다. 사회권규약위원회는 산모사망률의 심상치 않은 증가에 관해 우려를 표명하였고, 북한 정부에 대해 만성영양실조로 고통 받는 아동들에게 적절한 영양이 제공되도록 더욱 관심을 기울일 것, 태아의 건강을 위한 서비스와 출산 시 의료지원을 포함하여 산모 관리 여건을 개선하는 조치를 취할 것을 권고하였다.

휴먼라이츠워치는 1990년대 중반 이래로 북한이 매년 상당한 양의 해외 원조를 받아왔지만, 지원물자의 북한 내 분배를 감독하고자 하는 국제인도 지원 관계자들의 현장 접근을 지속적으로 제한하여 왔다고 보고하였다. 휴먼라이츠워치는 북한 정부가 ① 유엔 세계식량계획(WFP)을 비롯한 국제인도 지원 기구들이 필요한 식량공급활동을 재개할 수 있도록 허용하고, 해당국 내 전역에 대한 접근권을 갖고 불시방문 및 무작위 인터뷰 대상자 선정을 할 수 있도록 하는 것을 포함하는 표준적 국제의정서들에 의거하여 지원물자를 적절하게 감시할 수 있도록 허용할 것, ② 배급제도가 공정하고 알맞게 마련되어 있음을 명확히 하거나, 시장 및 지원물자에 대한 접근권을 비롯하여 식량 확보를 위한 대체수단들을 주민들에게 허용할 것, ③ 노동당 고위관료들과 군대, 정보기관 및 경찰 간부들에게 유리하게 이루어지는 정부 식량배급 상의 차별을 중단할 것, ④ 식량지원의 우선 수혜자로서 아동, 임산부, 장애인, 노인들을 지원할 것을 권고하였다. 천주교인권위원회, 평화네트워크, 인권운동사랑방은 북한 정부가 조건 없이 수용하고 우선순위로 사회적 약자들에게 공정하게 분배해야 할 인도적 지원을 국제공동체와 북한에 인접한 한 국가가 제공하여야 한다고 주장하였다. 북조선난민구호기금과 국경없는인권은 북한 정부가 적절한 의료기구들과 유능한 의료진들을 갖춘 양질의 의료시설들을 모든 북한주민들이 이용할 수 있도록 국제공동체와 협력하고, 필요한 외부의 전문적 기술 자문을 구하고자 함을 공약할 것을 촉구하였다.

넷째, 교육권, 공동체의 문화적 생활에의 참여권과 관련하여 아동권리위원회는 북한에 대하여 특히 교육 부문에 예산 배정을 늘릴 것, 제공되는 교육의 전반적인 질적 개선에 초점을 둘 것, 농장지원을 포함한 교과 외의 활동에 배정된 시간이 아동의 학습과정에 방해가 되지 않도록 할 것, 학교에 다니는 데 드는 추가적인 비용 부담을 없애는 조치를 즉시 취할 것을 권고

하였다.

북조선난민구호기금과 국경없는인권은 북한 정부에 대하여, 교육시스템을 재정비하고 모든 북한 아동들이 다른 국가들에 견주어 최소한 적절한 무료의 무 초등교육을 받을 수 있도록 국제공동체와 협력하고, 필요한 외부의 전문적 기술 자문을 구하고자 함을 공약할 것을 촉구하였다. 휴먼라이트 워치는 유엔아동권리협약에 명시된 권리들을 어떠한 차별도 없이 존중하고 보장할 것과 학교들에서의 아동들에 대한 조기(早期) 군사화를 중단할 것을 권고하였다.

다섯째, 이주민, 난민 보호를 위해 사회권규약위원회는 일자리나 더 나은 생활여건을 찾기 위해 국외로 다녀온 사람들에 대한 처벌들을 없애기 위해 국가 법률을 검토할 것을 북한에 권고하였다. 여성차별철폐위원회는 북한 정부에 대해 적법한 여행 허가 없이 경제적 이유로 국외로 다녀 온 여성 귀환자들이 자신들의 가족들과 사회로 재통합할 수 있도록 지원하고, 모든 형태의 권리 침해들로부터 그들을 보호할 것을 촉구하였다. 아동권리위원회는 인접국들로 국경을 넘은 아동들이 귀환하거나 송환될 경우에 가혹한 처우에 직면하게 될 수 있다는 데 대해 우려하였다. 동 위원회는 18세 미만의 누구도 적법한 승인 없이 영토를 떠났다는 이유로 처벌되지 않도록 보장할 것을 북한에 권고하였다.

여섯째, 역량강화 및 기술지원과 관련하여 유엔사무총장은 유엔기구 및 그 밖의 인도주의적 행위자들이 그들의 수입사항들을 수행할 수 있도록 자유롭고 충분한 접근을 허용할 것을 북한 정부에 촉구하였다. 그는 이전보다 개선된 협력과 대화를 통해 유엔이 북한 내 인권의 증진과 보호를 도울 수 있기를 희망한다고 밝혔다.

아동권리위원회는 북한에 대하여, ① 아동권리협약의 이행에 있어서 포괄적인 정보수집체계를 구축하기 위해 유엔아동기금으로부터 기술적 지원을 구할 것, ② 아동폭력에 관한 유엔의 연구보고서상의 권고사항들을 이행하고, 이를 실천의 도구로서 활용하기 위해 비정부기구 협력자들뿐만 아니라 유엔인권고등판무관실, 유엔아동기금, 세계보건기구와 그 밖의 관련 기구들로부터 기술적 지원을 구할 것, ③ 거리의 아동들과 관련하여 특히 유엔아동기금으로부터 기술적 지원을 구할 것, ④ 청소년사법 정의 부문에 있어서는 유엔아동기금과 청소년사법정의에 관한 유엔 기구간 패널로부터 기술적 지원을 구할 것을 권고하였다.

사회권규약위원회는 경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약 하의 제반 권리 이행에 목표를 둔 노력으로 국제적 지원을 계속 구하고, 국제적 협력에 스스로 참여하고, 유엔인권최고대표사무소를 비롯한 국제적 지역적 기구들에 의한 지역적 활동에 동참할 것을 북한에 권고하였다.

다만, 비정부기구들은 북한의 인권개선 역량강화 및 기술지원 프로그램에 대해서는 언급하지 않고 있다. 이 부분은 인권상황 모니터링 및 비판과 달리 비정부기구의 역할에서 큰 비중을 차지하지 않기 때문으로 보인다.

마지막으로 국제인권체제와의 협력과제를 살펴보자. 북한은 사회권, 자유권, 여성차별철폐, 아동권리 등 4개의 주요 국제인권규약에 가입하고 있다. 북한은 가입한 4개의 국제인권규약에 보고서를 제출하고 심의를 받아왔고, UPR에도 응하고 있다. 나아가 북한은 생식보건증진전략(2006-2010), 에이즈 예방전략(2002-2007), 1차 보건의료전략 및 의학전략(2008-2012), 새천년개발목표(MDGs)의 일부를 반영하여 아동복리를 위한 2001-2010 국가행동 프로그램(2001-2010), 장애인을 위한 행동계획(2008-2010), 전인교육에 관한 국가행동계획(2003-2015) 등 구체적인 사회권 신장 계획을 도입 시행하고 있다. 사실 북한은 무상교육, 무상의료, 노동자에 대한 사회적 우대 등 오랫동안 사회권 신장을 위한 제도적 장치를 갖추어왔다. 그럼에도 1990년대 들어 만연한 식량부족, 쇠퇴하는 보건체계, 안전한 식수 또는 양질의 교육에 대한 접근성이 크게 약화되어 북한주민의 사회권을 심각하게 제한하고 있다. 따라서 사회권 개선을 위한 북한의 노력은 국제사회의 지원과 협력이 어우러질 때 그 성과가 커질 것이다. 그런데 북한이 아직 미가입 인권규약과 가입 인권규약 중 비준하지 않은 선택의정서들이 있다는 점은 국제협력을 힘들게 할 수 있다. 북한은 또 인권 관련 유엔의 특별절차와의 협력에도 소극적이다. 이런 점들은 북한이 실질적인 인권개선을 위해 국제사회와의 가능한 협력을 제한하고 있다. 이런 점들을 우려하면서 북한이 가입한 4개 인권조약기구들은 북한에 ① 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약과 모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약도 비준하고, ② 아동매매, 아동매춘 및 아동포르노그라피에 관한 선택의정서와 아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서를 비준하고, 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 선택의정서를 비준하고, ③ 최악의 형태의 아동노동에 대한 협약(ILO 협약 제182호)과 취업의 최저연령에 관한 협약(ILO 협약 제138호)의 비준을 염두에 두고 국제노동기구(ILO)에 가입을 고려할 것을

권고해왔다. 또 사회권과 깊이 관련 있는 아동권리위원회와 여성차별철폐위원회가 2009년과 2005년에 각각 북한에 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약과 선택의정서의 비준을 고려할 것을 권고한 사실도 눈여겨 볼 필요가 있다. 사회권 증진을 위한 자유권의 역할, 곧 인권의 불가분성과 상호연관성을 보여주는 대목이기 때문이다.

## 나. 북한의 반응

이상과 같은 유엔 인권기구와 비정부기구들의 북한인권 보고서들은 제6기 인권이사회 회기 중 다뤄질 북한인권상황에 대한 정례검토(UPR)에 유용한 참고자료가 되었다. 북한인권 관련 UPR은 2009년 12월 7일 제6기 인권이사회 제11차 회의에서 이루어졌고 동년 12월 9일 제16차 회의에서 보고서 초안<sup>301)</sup>이 채택되었다. 북한인권 UPR에는 52개국이 참여하여 북한정부 대표단과 상호 대화에 참가하였다. 많은 국가들은 북한의 건강, 교육, 성평등 분야에서의 많은 성취들을 인정하였다. 아동권리위원회와의 대화에 참여하겠다는 결정과 UPR 과정에 적극적으로 참여하기로 한 북한의 결정은 환영받았다. 북한정부가 2015년까지 새천년개발목표를 달성하기 위한 노력을 강화하도록 장려되었다. 반면, 1990년대 연속적으로 북한에 닥친 수많은 자연재해는 인명 손실에 더하여 경제상황에도 크게 영향을 미친 점이 인정되었다. 그러나 토론과정에서 나타났듯이 북한정부가 인권 신장을 위해 해결해야 할 많은 문제점들이 지적되었다.<sup>302)</sup>

북한측 대표단은 제11차 회의에서 제시된 권고사항들에 대해 한편으로는 검토 후 답변을 제출하기로 하고, 다른 한편으로는 수용을 거부한다고 밝혔다. 북한이 검토 후 답변제출을 약속한 117개 권고사항들(중복 사항 포함)은 대부분 사회권 분야이다. 그 내용들의 일부를 살펴보면 아래와 같다(괄호는 권고한 나라).

301) "Draft Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Democratic People's Republic of Korea," A/HRC/WG.6/6/L.12 (2009. 12. 9).

302) 물론 이 "보고서에 포함된 모든 결론 및/혹은 권고사항들은 의견제출국 및/혹은 검토대상국의 입장을 반영하고 있다. 이러한 결론 및/혹은 권고사항들이 전체적으로 실무그룹에 의해 추인된 것으로 해석되어서는 안 된다." 위 문서의 92항.

- 최악의 형태의 아동노동에 대한 협약(ILO 협약 제182호), 강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약, 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(ICERD), 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(CAT) 및 선택의정서, 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약(ICRMW) 및 장애인의 권리에 관한 협약(CRPD)을 비준할 것 (칠레)
- 장애인의 권리에 관한 협약의 비준을 고려할 것 (필리핀)
- 국제노동기구에 가입하고 주요 협약들, 특히 제105호, 제182호, 제138호에 비준하고, 이와 관련하여 국제노동기구 담당관이 감시할 수 있도록 허용할 것 (미국)
- 여성에 대한 폭력을 행사하는 개인에 대해 고발할 수 있는 가정폭력을 포함하여 여성에 대한 폭력을 다룰 명확한 법률을 통과시킬 것 (미국)
- 국가인권기구를 창설하고 이 기구의 설립을 위하여 국가인권기구 국제조정위원회의 인정을 받고 유엔인권고등판무관실의 기술지원을 받아들이 것 (미국)
- 교육과 언론캠페인을 통해 보호 프로그램을 만들고, 피해자들의 회복을 위한 지원을 제공하며, 예방을 증진하기 위한 정부특별전문위원회를 창설할 것 (미국)
- 인권분야에서 비정치화, 협력 및 대화의 환경을 달성할 것을 목적으로 하는 노력을 지속할 것 (쿠바)
- 상호 관심사인 인도적 문제를 해결하는데 있어서 국제사회와 지속적으로 협력할 것 (베트남)
- 모든 북한주민들에게 인권교육을 제공하고 판사, 검사, 변호사 및 법집행관들에게 인권훈련을 할 것 (슬로베니아)
- 여성폭력특별보고관과 고문특별보고관이 북한을 방문하고 더욱 광범위한 권고사항을 제공할 수 있도록 이들을 초청할 것 (미국)
- 객관성, 공정성, 비정치화의 원칙에 입각하여 유엔인권이사회의 주제별 특별절차들과 협력을 추구할 것 (짐바브웨)
- 국제원조의 분배에 있어서 취약집단에 지속적인 우선순위를 둘 것 (예멘)
- 여성에 대한 폭력을 처벌하기 위한 특정한 법을 제정하고 피해자 보

- 호를 위한 구조를 구축할 것 (칠레)
- 국제적십자위원회(ICRC)가 북한 내 모든 구금시설에 제한 없이 접근할 수 있도록 허용할 것 (네덜란드)
- 공정한 재판과 법치에 관한 국제기준들에 대하여 사법부문의 전문가들을 훈련할 것 (스웨덴)
- 이산가족들이 가족의 생사를 확인하고 정기적으로 서신을 교환하고 상봉할 수 있도록 기본적인 권리들을 보장할 것 (한국)
- 시민사회의 단체들을 육성 및 촉진하고 이들의 합법적 지위 획득을 가능하게 함으로써 표현의 자유와 결사 및 집회의 자유권을 행사할 수 있도록 허용할 것 (이스라엘)
- 허가 없이 국가를 떠나는 것을 범죄시하지 않고, 최소한 국가 내에서 주민들이 자유롭게 이동하는 것은 허용할 것 (그리스)
- 적절한 경우, 최고인민회의와 기타 의사결정기구들에서 여성대표의 비율을 증가시키는 것을 고려할 것 (스리랑카)
- 가장 취약한 사람들에게 식량이 도달될 수 있도록 세계식량기구에 완전한 접근권을 부여하고, 생산을 증대시키기 위해 농업부문 종사자들에게 인센티브를 주는 경제개혁 등 식량권 증진 방안을 채택할 것 (영국)
- 유엔인권고등판무관실의 기술지원을 긍정적으로 고려하고 관련 국가의 노력을 지원하기 위한 유엔인권이사회의 특별절차들과 협력할 것 (멕시코)

위에서 알 수 있듯이 북한은 UPR을 통해 자국의 인권상황 개선을 권고하는 내용들 중 많은 부분, 특히 사회권 분야의 권고사항에 대해 검토의견을 밝히고 있다. 거기에는 미가입 국제인권규약 가입 및 가입 인권규약의 선택의정서 비준, 인권교육, 사법 분야 종사자의 훈련, 인도적 지원의 분배 개선, 식량권 개선, 여성 지위 향상 등 폭넓은 범위에 걸쳐있다. 특히, 국가인권기구의 창설과 시민단체의 육성을 검토해보기로 한 점이 눈에 띈다. 그리고 북한이 검토대상으로 받아들인 내용 가운데는 적대관계에 있는 미국 측의 권고가 5개나 포함된 것도 인상적이다. 만약 북한이 이들 사항에 대해 자체 개선노력을 전개하는 한편, 관련 국제기구와 협력에 나선다면 북한의 사회권 상황은 크게 신장될 수 있을 것이다.

반면에, 북한이 수용하지 않은 권고사항들(중복 사항 포함)은 대부분 자유권 분야여서 검토 응답한 사항들 대부분이 사회권인 현상과 뚜렷한 대조를 보이고 있다. 그 중 주요 사항을 소개하면 아래와 같다(괄호는 권고한 나라).

- 북한인권특별보고관과 식량권특별보고관의 거듭된 방문요청을 받아들임으로써 특별절차들과 구체적으로 협력할 것 (칠레)
- 모든 공개처형과 비사법 처형을 폐지하고 사형제도를 폐지하기 위해 사형집행 일시중지를 도입할 것 (이탈리아)
- 일본인 납북자를 비롯한 외국인 납북자들의 즉각적인 송환 보장을 포함하여 가능한 한 빨리 납치문제를 해결하기 위하여 구체적인 일정을 잡고, 구체적 행동을 취할 것 (일본)
- 즉시 공개처형과 고문 및 잔혹한, 비인도적인 혹은 굴욕적인 처우나 처벌의 사용을 중단하고 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약에 비준할 것 (캐나다)
- 구금시설에서 고문 및 학대로부터 여성을 보호하기 위한 규정을 이행하고 여성범법자들이 여성간수들의 보호를 받으면서 남성 범법자들과 분리되도록 할 것 (미국)
- 가족에 대한 집단적 처벌, 특히 아동에 대한 처벌을 중단할 것 (슬로베니아)
- 아동노동을 포함한 강제노동의 관행을 중단하는 효과적인 조치를 취하고 국제노동기구에 가입할 것 (이탈리아)
- 국가에 의한 정치적 간섭을 받지 않는 독립적 사법부를 보장하고 경제적 사회적 문화적 권리위원회가 권고하였듯이 사법부의 독립성과 공정성을 훼손하거나 저해할 수 있는 헌법상 및 입법상의 조항들을 검토하고 개정함으로써 국제적으로 인정되는 법치의 개념을 존중할 것 (이스라엘)
- 개인의 견해 또는 평화적 정치적 활동과 관련한 이유로 구금된 이들을 석방할 것 (벨기에)
- 모든 주민들에게 북한 내에서의 외국으로의 이동의 자유를 허용하고 난민과 망명자를 포함하여 외국으로부터 추방되거나 송환된 사람들에

대한 처벌을 종식시킬 것 (일본)

- 종교 활동에 부과된 제한을 철폐하고, 종교적 신앙을 가진 사람들에 대한 박해와 엄격한 통제를 중단하며, 국내법과 그 이행이 시민적 정치적 권리에 관한 국제규약 제18조에 전적으로 부응하도록 보장할 것 (폴란드)

이상 북한이 수용을 거부한 권고사항들의 대부분은 자유권과 관련되어 있음을 알 수 있다. 자유권은 북한의 정치체제와 충돌할 수도 있는 정치적 권리가 포함되어 있다. 실제 북한의 자유권이 열악한 상태에서 북한정권이 권고사항을 수용할 경우 인권 침해를 인정할 뿐만 아니라 정치적 안정을 해칠 것에 대한 불안이 작용하고 있다고 보여진다. 또 북한이 검토대상으로 삼은 사항과 거부한 사항, 양쪽 모두에 해당하는 내용들도 있다. 아동노동, 사법부 개혁, 국제노동기구 가입, 주제별 특별보고관 제도와의 협력 등이 그 예인데 북한이 이들 문제에 있어서 아직 최종적인 입장을 수립하지 못한 것으로 보인다. 다만, ① 북한이 자유권보다 사회권 관련 권고사항을 검토대상으로 많이 포함시키고 있고, ② 사회권은 북한 정치체제의 안정에 직접적인 영향을 주지 않을 수 있고, ③ 식량, 의료 등 북한이 당장 지원을 필요로 하는 분야가 사회권과 관련되어 있다는 점에서 북한이 사회권 개선을 위해서는 긍정적인 자세를 보이며 국제사회와 협력에 나설 가능성이 높다고 할 수 있다. 문제는 북한인권이 북한 혹은 한반도의 다른 국제적 관심사와 연계되어 있다는 객관적 현실이다. 북한과 국제사회(특히 관련국 정부와 정부간기구)는 서로 각기 다른 입장에서 북한인권을 다른 사안과 연계하여 전략적으로 접근하고 있다. 여기에 ‘인권=국가주권’으로 접근하고 있는 북한이 인권문제를 대단히 민감하게 인식하고 있는 점도 효과적인 인권 개선을 위해 극복해야할 문제이다.

### (3) 북한의 사회권 개선 로드맵

사회권 위반에 관한 마스트리히트 가이드라인은 사회권 침해와 그 구제책에 대한 구체적인 행동지침을 제시해주고 있는데, 여기서 사회권 증진을 위한 국가의 의무를 밝혀주고 있다. 모두 32개 지침으로 이루어져 있는 이 가이드라인 중 핵심이 6번째 지침으로 사회권에 대한 국가의 의무를 ‘존중,

보호, 이행'의 의무<sup>303</sup>)로 제시하고 있다. 이를 사회권 개선을 위한 단계적인 정책 개발에 활용할 수 있을 것이다. 사회권 증진을 위한 국가의 이 세 가지 의무를 염두에 두고 북한의 사회권 개선을 위한 단계적 정책목표를 검토해보고자 한다. 이때 국가의 최소 핵심의무는 존중과 보호 단계에 걸쳐 있는 것으로 보고 논의를 전개한다. 북한의 단계적 사회권 증진 목표로는 ▶ 단기목표로 외부지원을 적극 도입한 생존권 보호, ▶ 중기목표로 외부와의 협력에 의해 북한이 설정해놓은 목표 달성, ▶ 장기목표로 북한 자체역량에 기반한 사회권규약의 전면적 대내 이행으로 설정하고 있다.

## 가. 단계별 목표

### ① 단기 목표: 생존권 보호

북한은 1990년대 중반 이후 북한이 만성적인 식량난을 겪고 있고 전반적으로 낙후한 경제, 기술 수준으로 인해 대부분의 북한 주민들이 식량, 의료 부족에 시달리고 있다. 전반적으로 최근 북한의 식량사정은 90년대 중후반에 비하면 나아진 것으로 파악된다. 그러나 이 같은 식량사정의 완화는 북한 자력으로 식량의 공급량이 획기적으로 나아졌다기보다는 외부의 식량 공급과 내부의 유통의 활성화에 의해 굶어 죽는 수준은 아니며 만성적인 기아상태라고 보는 것이 타당하다. 경제의 정상화가 이루어지지 않고 식량의 대외의존이 계속되는 한 이 같은 식량의 만성적인 식량 부족 현상은 대내외적 조그마한 정치경제적 상황변화, 자연재해에 매우 취약하며, 이는 언제든지 북한의 식량사정이 90년 중반의 상황으로 돌아갈 수 있음을 의미한다. 또한 북한의 식량사정은 에너지난, 원자재난, 외화난과 맞물려있는 만성적이고 구조적인 식량난이다. 소련과 동구권의 몰락 등의 대외경제 기반 붕괴, 지역·계층간 분배 불균등이 문제를 심화시켰다. 더군다나 북한이 경작 가능 토지가 전체 면적의 18%밖에 되지 않아 자체적으로 식량을 자급할 능력이 없기 때문에 식량부족분을 해외에서 수입해야 하는 공업국가이다.

303) ▷ 존중의 의무(obligation to respect): 국가는 인권을 침해하지 않아야 하고, 인권을 누리는데 방해요소를 만들어서는 안 된다. ▷ 보호의 의무(obligation to protect): 국가는 국민 개개인의 인권을 존중할 뿐 아니라 제3자(예를 들어 기업)에 의해서도 인권침해가 일어나지 않도록 보호할 의무가 있다. ▷ 이행의 의무(obligation to fulfill): 국가는 인권의 충분한 실현과 향상을 위한 목표를 설정해야 하고, 그것의 실현을 위해 합리적으로 계획된 조치를 취해야 한다.

더우기 식량위기로 배급이 중단되면서 사회통제 및 운영시스템에도 큰 혼란을 야기할 수밖에 없었던 것이다. 국가에 의존할 수 없는 상황에서 일반 주민들은 자체로 먹고사는 문제를 해결할 수밖에 없었으며, 북한 당국도 '자력갱생'을 내세워 일반 주민들이 먹고 사는 문제를 스스로 해결하도록 독려해 왔다. 이에 따라 자생적 시장화가 활성화될 수밖에 없었다. 또 그나마 이루어지는 식량배분도 특정 집단에 우선적으로 배분되면서 시장에서의 구매능력이 없거나 장사능력이 없거나 장사 능력이 없는 주민들은 생존의 위협을 받게 되고, 나아가 사회적 양극화가 심화되는 결과를 초래하고 있다는 것이다. 이에 따라 북한의 식량수급이 원활하지 못할 경우, 식량구매능력이 없는 계층들의 생활력은 더욱 악화될 수밖에 없으며, 결국 이들의 자유권과 사회권은 심각하게 침해받을 가능성이 높아진다고 할 수 있다.<sup>304)</sup>

북한은 이미 세계식량계획(WFP)으로부터 “만성적 식량난”에 처해있는 국가로 분류되어 있고 2010년 7월 현재 북한은 확보한 식량이 수요보다 25% 가량 부족한 상황으로 평가되었다.<sup>305)</sup> 북한이 이상과 같은 구조적인 이유들로 인해 만성적인 식량부족 상태에 놓여 있는 가운데 수해나 태풍 그리고 추가적인 경제제재를 받을 경우 북한주민의 생존권은 더욱 심각한 상황으로 떨어질 수 있다. 생존권의 일부로 여길 수 있는 건강권 역시 북한에서는 대단히 열악한 것으로 평가되고 있다. 이 역시 경제난과 긴밀한 관련이 있다. 북한이 자랑하는 무상치료제도 경제난으로 인해 그 자체가 유명 무실해졌다. 경제난이 심화되면서 북한의 의료체계와 의료서비스는 거의 마비상태에 빠졌다고 볼 수 있다. 가령, 의사는 환자에게 무상으로 진단을 해 주고 처방도 해주지만, 의약품은 확보하는 것은 환자의 몫이다. 병원에 의약품이 없기 때문이다. 환자는 시장이나 의사가 소개하는 개인에게서 유상으로 의약품을 구매하고 있다고 한다. 북한이 제출한 보고서에 따르면 1990년대 중반에 몇몇 급성 전염병이 증가했고, 사라졌던 말라리아와 결핵 등의 질병이 다시 출현하였다. 또한 영아 사망률이 증가했고 평균 수명도 줄어들었다. 북한 스스로도 심각한 경제난으로 인한 북한 주민들의 건강권 침해를 인정하고 있으며, 그들 스스로 이 문제를 해결하는데 어려움을 겪고 있기 때문에 국제사회의 지원을 호소하고 있는 것이다.<sup>306)</sup>

304) 이우영 외, 『북한주민 인권 실태조사』, 100~101, 104~105쪽.

305) YTN 보도, 2010년 7월 28일.

306) 이우영 외, 『북한주민 인권 실태조사』, 95, 97쪽.

요컨대, 경제난→ 무상의료체계 붕괴→ 건강권 악화→ 생존 자체의 위협이라는 연쇄 현상은 북한주민의 목숨 자체를 보전하는 일, 곧 생존권 보호가 무엇보다 시급한 급선무임을 분명하게 보여주고 있다. 이런 점을 고려할 때 인권이 영역별로 서로 나눌 수 없는 한 몸임을 인정하더라도, 기본적인 권리 중의 기본인 생존권을 확보하는 것이 가장 우선적인 과제임을 부인할 수 없을 것이다.

여기서 열악한 생존권마저도 사회적 약자들이 가장 심각한 형편에 처해져 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 여성, 노약자, 아동 등이 그들이다. 2008년 국가인권위원회가 실시한 북한인권 실태조사 결과를 보더라도 그런 점이 나타나있다. 북한의 경제난으로 발생한 북한 여성들의 건강 악화도 문제로 제기되고 있다. 여성들의 영양부족으로 인해 출산력이 현저하게 떨어졌을 뿐만 아니라 유산 내지 사산, 미숙아 출산 등을 초래하고 있으며 이로 인해 임산부의 건강을 해치고 있는 것이다. 식량난 이후 생활이 어려워지자 여성들이 출산을 기피함에 따라 불법 낙태 수술이 많아지고 이로 인한 여성의 건강도 크게 훼손하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이러한 여성의 건강문제는 영양 부족, 임신, 출산, 육아의 어려움에서만 찾아지는 것은 아니다. 열악한 장사환경과 조건, 그리고 가족부양의 책임 증가에 따른 심리적 부담으로 인한 고통도 큰 것으로 알려지고 있다.

아동의 권리 중 가장 중요한 것은 기초 건강권을 보장하는 것이라 할 수 있다. 그러나 현재 북한의 대다수 아동들은 기본적인 식량권도 보장받지 못하고 만성적인 기아와 영양실조로 인해 생명을 위협당하고 있다. 1990년대와 비교했을 때 상대적으로 아동들의 영양상태가 많이 나아졌다고 할 수 있겠지만 그렇다 하더라도 현재 아동들의 영양상태가 정상적이라고 할 수 없다. 특히 가정형편이 어려운 아동들의 경우 더 심각하다. 결국 북한 당국도 아동의 기초 건강문제를 자체로 해결할 수 없어 국제사회의 지원을 받을 수밖에 없는 상황에 직면해 있다고 평가할 수 있다. 아동의 교육권도 마찬가지로 보장받지 못하고 있는 실정이다. 무상의무교육제가 실시되고 있지만 현실에서는 돈이 없으면 학교도 제대로 가지 못하고 있는 실정이다. 또한 미취학 아동들을 담당하는 탁아소나 유치원도 마찬가지이다. 현재 경제난으로 북한의 교육환경은 매우 열악해졌으며 교육의 질도 크게 저하되어 있다고 할 수 있다. 또 경제난으로 가정환경이 나빠져 부모로부터 버림받거나, 부모가 사망해서, 또는 굶주림을 견디지 못해서 집밖으로 나와 떠돌아

다니는 이른바 ‘꽃제비’라는 이름으로 구걸을 하거나 도둑질을 하며 하루하루를 연명해 나가는 아이들이 방치되고 있다는 것이다. 북한 당국도 이들을 보호 관리한다는 취지 아래 지역별로 일명 ‘꽃제비 구제소’를 만들어 운영하고 있으나 수용된 아동들의 배고픔을 해결해 주지 못하고 있다고 한다.<sup>307)</sup>

사회권규약 이행에 관한 림버그 원칙 25항은 “경제발전의 수준에 관계 없이, 당사국은 모든 이에게 최소한의 생존권을 보장할 의무를 진다”고 분명히 밝히고 있다. 그렇기 때문에 북한주민의 생존권 보호를 전반적인 사회권 증진의 출발 혹은 단기적 목표로 삼는데 무리가 없을 것이다. 북한주민의 생존권을 보호할 구체적인 방법은 북한의 자활 노력을 전제로 한 인도적 지원과 개발 지원이 유력하다. 이는 “특히 경제적, 기술적인 국제 지원과 협력을 통하여, 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 약속한다”고 밝힌 사회권 규약 제2조 1항에 부합한다.<sup>308)</sup>

국제사회의 효율적이고 효과적인 대북 지원을 논하기에 앞서 그것을 제약하는 현실적 문제를 검토하는 것이 순서일 것이다. 그것은 국제사회의 소위 ‘지원 피로(Aid Fatigue)’ 현상과 북한의 낮은 분배 투명성이다. 2010년 7월 초 WFP의 레나 사벨리 북한 담당 대변인에 따르면 “현재 보유하고 있는 식량으로 앞으로 두 달간 제한된 규모의 대북 지원 활동을 유지할 수 있다”고 하면서, “하지만 9월이면 보유한 식량이 모두 떨어질 것”이라고 밝혔다. WFP는 “북한 당국의 요청으로 수재민을 위해 25일 동안 식량 150t 가량을 지급하고 긴급 지원을 연장했으나, 대북 지원사업의 자금이 부족해 현재 진행 중인 식량지원은 처음 계획보다 많이 줄었다”고 알려졌다. 정부, 비정부기구를 막론하고 국제사회의 기부로 인도적 식량 지원을 하고 있는 WFP가 국제사회로부터 따가운 눈총을 받고 있는 북한에 대한 기부는 목표액만큼 거두기 어려운 것이 사실이다. WFP가 지난 8월 압록강 범람으로 큰 수해를 본 북한 신의주 지역의 수재민 2만3천여 명에게 쌀이 아닌 비스킷 60t을 제공하기로 한 것도 그런 현실을 안고 있는 것이 아닌가 싶다.<sup>309)</sup> 북한에 대한 지원 피로 현상이 악화되지 않는 가운데 북한정부가 지원물품에 대한 분배 투명성에 소극적인 행태는 북한주민의 생존권 보호에 역행하

307) 이우영 외, 『북한주민 인권 실태조사』, 135~136쪽.

308) 이와 관련해 림버그 원칙 26항은 “‘가용자원’이란 한 국가 내의 자원과 국제 협력과 원조를 통해 국제 공동체로부터 얻을 수 있는 자원을 모두 포함한다”고 정의하고 있다.

309) 『서울신문』, 2010년 7월 3일; 『세계일보』, 2010년 8월 27일.

는 처사이다. 남한, 미국을 비롯한 공여국들과 비정부기구들은 북한정부의 그런 반응에 대해 지원 수혜자들에 대한 현장 접근 없이는 지원을 할 수 없다(No access, no food)는 입장을 견지하고 있다.

인도적 지원이 북한주민의 생존권을 보호하는데 기여할 수는 있지만 생존권 보호를 위해 인도적 지원 그 자체에만 의존하는 것은 곤란하다. 특히, 분배 투명성이 낮은 상황에서 인도적 지원은 의도와 다른 결과를 초래할 수도 있다. 지원이 생존권 보호에 보다 적극적으로 기여하려면 첫째, 인도적 지원과 개발 지원을 병행하고 둘째, 인도적 지원이 생존권을 보호하는데 기여하도록 분배 투명성을 강화하고 셋째, 개발지원을 피공여국의 장기적인 사회적, 경제적 발전에 기여한다는 본래의 취지에 부합하도록 전개하는 것과 같은 접근을 동시에 적용할 필요가 있다.

## ② 중기 목표: 사회권 증진 토대 구축

국제사회가 대북 인도적 지원과 개발 지원으로 북한주민의 생존권 악화를 막고 보호하는데 성공한다면, 그 다음 목표는 북한 스스로 사회권을 증진할 수 있는 토대를 마련하는 일이다. 그 구체적인 목표 달성 수준은 (사회권규약과 위배되지 않는 범위에서) 북한의 법체도가 그동안 추구해온 사회권을 실제 달성하는 것으로 설정하는 것이 적절해 보인다.

2009년 제9차 개정 북한 헌법에서 인상적인 점은 인권 조항을 최초로 담았다는 점이다.<sup>310)</sup> 또 4조에 “공화국의 주권은 노동자, 농민, 군인, 근로인테리를 비롯한 근로인민에게 있다”고 하면서 군인을 추가한 점도 눈에 띈다. 북한은 헌법을 통해 “개인소유를 보호하며 그에 대한 상속권을 법적으로 보장”하고(제24조), 16세 미만의 아동 노동을 금지하고(제30조), 결혼과 가정을 보호하는(제78 조:)등 국가의 사회권 ‘보호의 의무’를 밝히고 있다. 나아가 북한 헌법은 노동권(제70조),<sup>311)</sup> 휴식할 권리(제71조), 무상치료(제72조), 교육권(제73조), 과학과 문학·예술활동의 자유(제74조), 그리고 여성의 사회적 권리(제77조) 등을 보장한다고 밝히고 있어 국가의 사회권 ‘이행의 의무’도 밝히고 있다.

310) 헌법 제8조 “... 국가는 착취와 압박에서 해방되어 국가와 사회의 주인으로 된 노동자, 농민, 군인, 근로인테리를 비롯한 근로인민의 리익을 옹호하며 인권을 존중하고 보호한다.”

311) 그러나 북한헌법 제83조는 “노동은 공민의 신성한 의무이며 영예이다”라고 말하고 있다.

북한은 사회권에 관한 한 높은 수준의 법제도를 마련해놓고 있고 과거에는 식량권, 교육권, 건강권 등에 있어 양호한 상태를 유지한 경우도 있다. 그런 점에서 북한이 법제도와 정책으로 설정한 사회권 이행 목표와 그 메커니즘은 북한의 열악한 사회권 상황과 국제수준의 사회권 이행을 연결하는 중간 단계의 목표로 삼기에 충분하다. 북한은 사회권의 인권관을 갖고 있고, 실제 사회권을 발달시켜온 경험과 그것을 뒷받침해온 제도가 있다. 이점은 관련 국제인권협약위원회도 평가하고 있는 바이다. 물론 북한이 현재 그런 인권관과 사회권 이행 인프라를 심분 활용하지 못하고 있는 것은 북한정부도 인정하고 있다. 또 국제인권기구가 기회 있을 때마다 지적한 바와 같이, 북한의 사회권 이행 체제가 사회권규약에 비추어 볼 때 적절한 사회권 증진 방법인지에 대해서는 이견과 지적이 있을 수 있다.<sup>312)</sup> 바로 그렇기 때문에 북한이 수립 유지해온 사회권 이행 방법을 갖고, 북한 스스로 설정한 사회권 이행 목표를 달성하도록 지원, 고무하는 것이 현시점에서 가능한 최대의 목표일지도 모른다. 북한 자신이 제시하고, 자부하고, 경험한 사회권 체제를 무시하고 곧바로 국제사회의 기준이나 외부의 방법을 요구하는 것은 당사국의 책임과 의무에 상응하는 재량의 원칙과 국제사회의 지원과 협력의 원칙과 거리가 먼 것이다. 당사국의 인권 신장은 외부의 강요보다는 자체 노력과 외부와의 협력이 파급효과를 가질 때 더 실효적이다. 이와 같이 북한이 설정한 목표와 수단으로 사회권 이행을 밟아가는 내재적 접근은 북한이 자신의 정책과 역량의 한계를 발견하고, 정책목표의 수정 및 정책수단의 개선 방법을 찾고, 국제협력의 필요성도 더욱 인식할 것이다.<sup>313)</sup>

### ③ 장기 목표: 사회권 규약의 전면 이행

북한이 사회권 증진을 위한 단기, 중기 목표를 달성할 수 있다면, 결국 궁극적인 목표는 사회권 규약의 전면 이행이 될 것이다. 사회권 규약은 제3부 제6조에서 제15조까지 10개 조항에 걸쳐 사회권을 구체적으로 제시하면서 해당 사회권의 내용과 달성 방법을 언급하고 있다. 그에 앞서 규약은 제

312) 앞의 “북한의 사회권 체제” 절을 참조.

313) 서보혁, “북한인권연구에서 내재적 시각의 의의와 한계,” 『현대북한연구』, 제9권 1호 (2006), 167~208쪽 참조.

2부 제2조에서 제5조까지 당사국이 사회권을 달성할 의무와 기본 정책을 제시하고 있다. 특히 제2조 1, 2, 3항은 사회권 증진을 위한 국가의 의무를 열거하고 있다. 당사국이 규약 제2조가 밝히고 있는 의무를 완전하고 지속적으로 이행할 때 사회권의 전면 실현이 가능하다는 점에서 유엔에서도 국가의 의무 사항에 주의를 기울이고 있다.

사회권 규약 제2조에서 밝히고 있는 사회권 증진을 위한 국가의 기본적인 의무는 다음 5가지 사항(밑줄 친 부분)이다.

## 제2조

1. 이 규약의 각 당사국은 특히 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여, 개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제 지원과 협력을 통하여, 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 약속한다.

2. 이 규약의 당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다.

아래는 유엔이 사회권 규약 제2조에 나타난 5가지 국가 의무 사항의 실천을 통해 사회권의 전면 이행을 위해 제시한 실행 지침이다.<sup>314)</sup>

■ “특히 입법적 조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여 ... 조치를 취할 것을 약속한다”

사회권 규약 제2조 1항은 당사국에게 모든 사람이 규약상의 모든 권리를 완전히 향유하게 하기 위하여 즉시 조치를 취할 것을 요구하고 있다. 제2조 1항에 따라, 당사국들은 입법적 조치를 취할 의무가 부과되어 있는데 특히, 현행 법률이 규약상 부과된 의무와 명백하게 양립하지 않는 경우에 그러하다. 예를 들어 법률이 명백하게 차별적이거나, 규약에 포함되어 있는 어떤 권리의 향유를 방해하는 명시적인 효력을 가지거나, 특히 국가의 소극

314) United Nations, 국가인권위원회 역, 『경제적, 사회적, 문화적 권리: 국가인권기구를 위한 안내서』 (서울: 국가인권위원회, 2007), 17~31쪽.

적 의무와 관련하여 권리의 침해를 허용하고 있는 경우에 그러하다. 그러나 법률만으로는 규약 상 의무를 충분한 이행할 수 없다. 당사국 정부는 모두에게 이러한 권리를 보장하기 위하여 행정적, 사법적, 정책적, 경제적, 사회적, 및 교육상의 조치 그리고 모든 기타 필요한 조치를 취해야 한다.

■ “권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여”

사회권 국제규약상의 점진적 실현이라는 용어의 사용은 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 일정한 경제개발수준에 도달한 경우에만 실현될 수 있다는 의미로 종종 그릇되게 사용되어 진다. 이러한 해석은 동 조항이 의미하는 법률적 해석이나 의도가 아니다. 동 조항은 국가의 부의 규모와 상관없이 모든 당사국에게 사회권의 실현을 위하여 가능한 조속히 행동할 의무를 부과하고 있다.<sup>315)</sup> 사회권규약은 즉각적인 효과적이고 공평한 자원의 이용을 요구하고 있다. 당사국의 의무의 성격에 관한 사회권규약위원회의 일반논평 3에 따르면, 관련 권리의 완전한 실현은 점진적으로 달성될 수 있으나, 해당 목적을 위한 조치는 당사국들이 비준한 이후 합리적으로 짧은 시간 내에 취해져야만 한다. 그러므로 국가가 조치를 취하는 않는 경우에는 규약 위반이 된다. 물론 사회권규약의 부분적 규약 위반이 아니다. 그러나 현재의 수준보다 부분적으로 혹은 전체적으로 더 낮은 수준으로 역행하여 권리의 향유가 이루어진 경우 이것은 규약의 위반에 해당한다. 특히 사회권규약위원회는 “다른 계층을 희생하여 이미 사회적으로 유리한 위치에 있는 계층에게 이익이 되는 정책과 입법을 의도하여서는 안 된다”라는 점을 강조하였다.<sup>316)</sup>

■ “가용자원이 허용하는 최대한도까지”

“가용자원”이라는 용어는 한 국가내의 자원과 국제협력과 원조를 통해 국제공동체로부터 얻을 수 있는 경제적, 기술적 자원을 모두 포함한다. 이 용어는 사회권의 실현을 위해 이용될 수 있는 공적비용과 기타의 모든 자원을 포함한다. 점진적 실현 조항처럼 “가용자원”의 기준은 종종 사회권 향유를 못하게 하거나, 위반을 정당화하는데 사용되곤 한다. 그러나 림버그

315) 이와 관련하여 사회권규약 이행에 관한 림버그 원칙 23항은 “점진적인 달성의 의무는 자원의 증가와는 독립적이다” 라고 밝히고 있다.

316) 적절한 주거권에 관한 일반논평 4의 제11항

원칙에서 인정하고 있듯이, 이러한 기준은 경제발전의 수준에 관계없이, 당사국은 모든 이에게 최소한의 생존권을 보장할 의무가 있음을 부여하고 있으며, 결코 후진국이 규약을 이행하지 않는 수단으로 의도된 것은 아니다. “가용 자원이 허용하는 최대한도까지”라는 요건은 예산과 세출에 대한 정부의 결정에 영향을 준다. 예를 들어, 공적자금의 지출과 관련하여, 국가는 재량적 자금지원에 있어 우선적으로 사회권 규약상의 의무를 충족하도록 요구되어 진다. 사회권규약위원회는 “가용자원이 허용하는 최대한도까지”라는 해석과 관련하여 규약상의 규범을 보장하기 위하여 공적지출이 전체 지출의 어느 정도를 차지해야 충분한 지를 명확히 결정하는 것은 불가능하다고 언급하였다. 하지만 공적 지출의 삭감에 대한 합리적인 정당성이 없는 경우에 국가는 사회권 규약을 위반한 것으로 해석될 수 있다고 하였다.

#### ■ “차별 없이”

사회권 규약 제2조 2항은 당사국에게 차별을 인정하는 법률과 관행을 개정하고 차별적 행동을 금지할 의무를 부과한다. 또한 당사국은 사인 또는 단체가 여타의 공적 부분에서 차별하는 것을 금지해야 한다. 당사국은 차별이 발생하는 경우에 재판 및 기타 권리구제절차를 보장해야 한다. 동 조항은 많은 차별금지 사유를 나열하고 있다. 그 목록은 예시적인 것이다. 따라서 사회권의 향유를 손상시키는 그 밖의 사유에 의한 차별 역시 철폐되어야 한다. 그러므로 나이, 부, 성적 지향에 대한 차별 역시 금지되어야 한다. 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 그리고 모든 형태의 인종 차별 철폐에 관한 국제 협약은 각각의 협약에 의해 보호받는 사람들의 사회권의 평등한 향유를 보장하기 위해 취해진 특별 조치는 차별이 아니라고 규정하고 있다. 림버그 원칙은 일반적으로 이러한 접근을 소외되고, 불리한 집단과 개인에게까지 확장시키고 있다.<sup>317)</sup> 이러한 특별 조치가 서로 다른 집단들에게 서로 구별되는 권리의 보장을 유지시키는 것으로 귀결되어서는 안 되며, 이러한 조치들은 의도된 목적들이 달성 된 후에는 지속되어서는 안 된다.

#### ■ “국제적 지원과 국제적 협력을 통하여”

사회권 규약 제2조상의 국가의 의무는 “개별적으로 그리고 국제적 지원

317) 림버그 원칙 35항에서 41항, 특히 38~40항.

과 협력을 통하여” 이행되어야만 한다. 사회권 규약은 많은 국가들이 단독으로 행동해서는 사회권 규약상의 의무를 충족시킬 수 없다는 것과 국제적 지원이 필요하다는 것을 인정하고 있다. 동 조항은 지원 받을 의무와 제공의 의무, 두 가지 측면을 갖고 있다.

일반적으로 개발 또는 변화의 과정에 있는 국가들은 짧은 시간 내에 혹은 즉각적으로 자국의 국민들을 위한 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 완전한 실현을 보장하여 줄 자원을 가지고 있지 않다. 이러한 이유로 사회권 규약은 즉각적인 완전한 이행을 요구하고 있지는 않으나 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 점진적으로 실현할 것을 요구한다. 그러나 사회권 규약은 필요한 경우 국가가 그들의 점진적 실현 계획을 이루기 위하여 외부의 지원을 받아들일 것을 요구한다. 외부의 지원은 가용자원의 일부분으로 간주되어야만 한다. 국가는 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련하여 의무를 충족할 수 없고, 외부의 지원이 가능한 경우 고립주의적 입장이나 자급자족적 태도를 채택해서는 안 된다.

지원을 제공할 수 있는 적절한 수단을 가진 국가는 사회권을 보장할 의무를 재정적으로 충족하지 못하는 국가에게 지원을 제공할 의무가 있다. 국제적 지원과 협력에 관한 요소에는 작위, 부작위의 두 가지 경우가 있다. 지원을 제공할 수 있는 국가가 부적절한 행위를 하거나 혹은 어떠한 행동도 취하지 않은 경우 당해 국가는 자신의 작위와 부작위에 대해 책임을 져야만 한다.

이상 사회권 규약의 전면적 대내 이행을 위한 당사국의 의무는 자원, 경험, 의지 등의 측면에서 많은 사전 준비와 정책적 우선순위 조정, 그리고 그 임무를 전담하는 기구를 필요로 한다. 북한이 사회권 규약을 전면 이행하는 것을 장기목표로 설정하는 이유도 여기에 있다. 특히, 사회권을 포함하여 국제인권규약의 대내적 이행을 보장하기 위해서는 전담기구가 필수적인데, 그것이 바로 ‘파리헌장’<sup>318)</sup>에 의해 국제사회가 합의한 국가인권기구이다. 국제사회가 유엔에서 채택하는 북한인권 결의안을 통해 북한에 국가인권기구를 설립할 것을 권고하는 것도 이 때문이다.

---

318) 1993년 12월 유엔 총회에서 채택된 ‘파리 원칙’은 국가인권기구의 설립에 관한 국제사회의 보편적인 기본준칙을 말한다. 그에 따르면 국가인권기구는 다른 국가권력으로부터 독립적 지위를 보장받기 위하여 그 구성과 권한의 범위를 헌법 또는 법률에 의하여 구체적으로 부여받아야 한다.

## 나. 정책 제안

### ① 단기 정책

북한정부는 주민의 생존권 보호를 위해 '존중의 의무', '보호의 의무'에 입각하여 주민의 식량 및 의료 접근과 국제사회의 인도적/ 개발 지원이 주민에게 전달되는 것, 그리고 여성과 아동 등 사회적 약자의 생존권 확보 노력을 전개한다.

국제사회는 북한정부의 사회권 침해를 감시하는 한편, 인도적 지원과 개발 지원을 병행하여 긴급구호를 통한 생존권 회복과 함께 생존권을 장기적이고 안정적으로 향유할 수 있는 인프라 구축과 대중 참여 체계를 구축하는데 주력한다.

이상의 단기 정책을 효과적으로 수행하기 위해 북한정부를 비롯한 관련 행위자들은 소기의 역할을 충실히 이해하는 동시에 긴밀한 상호 협력을 실시한다.

#### ▶ 북한정부의 과제

- 북한정부는 식량 및 의료 실태를 전반적으로 파악하여 그 결과를 국제사회와 공유하고,
- 헌법과 법률에서 사회권을 훼손, 침해하는데 이용되거나 그럴 우려가 있는 사항을 철폐하고, 나아가 해당 사항을 사회권규약과 부합하는 방향으로 제·개정하고,
- 경찰, 검찰, 재판소, 지방행정기관 등 각급 국가기관과 그에 속한 공무원들이 주민의 생존권을 침해하는 행동을 금지하고,
- 외부의 지원이 주민의 생존권 보호와 어긋나지 않도록 지원 대상의 선정과 지원의 물품전달 과정에 주민을 참여시키고,
- 보다 구체적으로 북한정부는 식량과 의약품 접근을 위한 주민의 이동의 자유를 억압하지 않고, 그런 이유로 국경을 넘었다가 귀환하는 주민을 처벌하지 말아야 하고,
- 특히, 여성, 아동, 노약자, 그리고 벽지 주민이 식량과 의약품에 접근하는데 겪는 어려움을 해소하는데, 그리고 그에 대한 외부 지원단체 관계자들이 접근하는 것을 막지 말아야 하고,

- 여성의 사회권 향유를 제약하는 가부장제적인 관습과 차별적인 의사결정, 그리고 낮은 사회적 진출을 해소하는데 노력하고, 특히 가정폭력을 처벌하는 법률을 제정하고,
- 여성차별철폐협약 이행을 위한 국가조정위원회가 의사결정권, 재정, 인적 자원이 충분하지 못한 점을 개선하고,
- 직업선택의 자유와 노동시장에 대한 자유로운 접근이 억제되어 있는 상황을 개선하고,
- 배급제도를 포함한 생활필수품 조달에 사회적, 경제적 약자의 접근이 차별받고 있는 현실을 개선하고,
- 식량난 이후 저조한 청소년과 아동의 문자해독율과 전반적 학업성취도를 개선하고,
- 아동노동, 아동의 군사활동, 아동에 대한 성적 착취와 인신매매를 금지하고, 그와 관련된 아동매매, 아동성매매 및 아동포르노그래피에 관한 선택의정서와 아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서를 비준하고,
- 여성차별철폐, 아동권리, 식량권 등 주제별 특별보고관의 방북 허가 등 사회권 관련 특별절차와 협력해야 한다.

### ▶ 양자/다자 차원의 과제

- 남한, 중국, 일본, 미국, 러시아 등 한반도 주변국들은 북한주민의 생존권 보호가 북한과의 신뢰형성과 지역안정에 기여한다는 점을 인식하고, 대북 인도적 지원을 활성화하고, 이를 촉진하기 위해 6자회담 내 경제 및 에너지 협력 실무그룹을 개최하고,
- 남한, 중국, 러시아 등 인접국들은 북한주민의 식량권 개선을 위해 북한과 인접한 지역에 농업협력지대 개발을 검토하고,
- 특히, 남한은 대북 인도적 지원을 선도하고, 남북간 인도적 사안의 해결을 통해 전쟁과 분단의 피해자들이 사회권을 완전하게 향유하도록 노력하고,
- 미국, 일본, 남한, 유럽연합 회원국들은 단독으로 혹은 공동으로 대북 경제제재를 부분적으로 해제하고,
- 관련국들은 인도적 지원의 분배투명성 제고와 개발지원 검토를 위해 협의의 틀을 만들고,
- 유럽연합(EU)과 그 회원국들은 정치대화, 인권대화 등을 통해 사회권

을 포함한 전반적인 인권 개선을 위해 북한정부와 협의의 틀을 복원하고,

- 북한과 수교하지 않은 국가들은 대북 인도적/ 개발 지원→ 신뢰구축 → 관계개선 → 사회권 포함 전반적 인권 개선의 선순환을 추구한다.

### ▶ 국제기구의 과제

- 북한의 사회권 개선과 관련하여 기존에 관계 맺고 있는 유네스코(UNESCO), 세계보건기구, 세계식량계획, 국제농업기구, 유엔아동기금, 유엔인구기금 등은 관계를 유지 발전시켜 관련 분야의 실태 파악과 그에 기초한 국제사회의 대북 지원을 활성화 하는데 노력하고,
- 특히, 인도적 지원의 분배투명성과 그 과정에 지역사회 주민의 참여를 제고시키는 한편, 개발지원을 발전시키기 위해 북한정부와의 협력을 확대하고,
- 유엔 인권고등판무관실(UNHCHR)은 북한정부와의 접촉을 활성화 해 사회권 보호를 위해 법제도 수립, 관련 공무원 및 전문가 연수 등 기술협력을 실시하고,
- 특히 빈곤퇴치 프로그램을 개발하는데 관련 국제기구와 북한이 협력하도록 주선하고,
- 유엔개발계획(UNDP), 아시아개발은행(ADB), 세계은행은 개발협력사업 개발을 위해 북한정부와 타당성 조사에 나서고,
- 국제인권단체는 북한에서 사회권 상황을 모니터링 하여 침해 사례를 수집, 홍보하고,
- 이상의 활동을 종합하고 공동행동을 협의하기 위해 정부간, 비정부간 기구를 망라하는 정기적인 협의회를 갖고,
- 유엔 인권이사회는 북한주민의 생존권 보호를 목적으로 한 인도적/ 개발 지원에 북한과 국제사회의 협력을 촉진한다는 요지의 결의안 채택을 검토한다.

## ② 중기 정책

중기단계에서는 북한이 유지하고 있는 법제도를 바탕으로 사회권 개선을 추구하기 때문에, 사회권 관련 법제도의 실질적 작동을 통해 북한의 사

회적 개선 능력 향상에 주안점을 두는 정책 수립에 역점을 두어야 할 것이다. 북한정부는 무엇보다 관련 법제도와 정책을 사회권을 신장하는 방향으로 정비하고, 실제 그것이 가동될 수 있도록 인력 배치, 예산 할당 등 자원 배분에 정책적 우선순위를 두어야 할 것이다. 즉, 북한은 “자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취”하되 “국제적 지원과 협력”에도 개방적인 태도를 보여야 한다.

그 과정에서 국제사회는 북한의 사회권 이행 상황을 감시 평가하는 한편, 북한 스스로 사회권 증진에 나설 수 있도록 자원 제공과 노하우 전수에 협조하여야 한다. 중기 단계의 정책은 그 자체로 의의가 있기 보다는 북한이 사회권규약을 대내적으로 전면 이행할 능력을 갖추도록 하는데 궁극적인 의미가 있기 때문이다.

이상과 같은 방향의 중기 정책을 효과적으로 수행하기 위해 북한정부를 비롯한 관련 행위자들은 소기의 역할을 충실히 이해하는 동시에 긴밀한 상호 협력을 실시한다.

#### ▶ 북한정부의 과제

- 북한정부는 우선 국가인권기구 설립을 추진하고,
- 사회권 관련 미가입 국제인권규약, 즉 인종차별철폐협약, 이주노동자보호협약, 장애인권리협약 및 선택의정서, 여성차별철폐협약 선택의정서, 그리고 국제노동기구 가입 및 관련 선택의정서에 각각 가입, 비준하고,
- 가입 협약에 대한 보고서 제출, 심사, 관련 특별절차에 적극 협력하고,
- 관련 국제인권규약위원회와 유엔 인권결의안이 권고한대로, 사회권 규약에 부응하는 방향으로 관련 법제도의 제·개정에 나서고,
- 보다 구체적으로 북한정부는 헌법과 관련 법률, 그리고 사회권 이행 및 UPR 보고서 등에서 스스로 밝히고 있는 노동권, 휴식과 여가를 누릴 권리, 사회보장권, 적정 생활수준을 누릴 권리, 교육권, 건강권, 문화적 생활을 누릴 권리 등을 이행해야 하고,
- 그렇지 못한 부분 혹은 국제인권기구들로부터 불이행 및 침해의 의혹을 받는 부분들에 대해서는 그 실태를 공개하고,
- 그에 대한 국제인권기구 혹은 해당 분야의 유엔 인권특별절차와 협력하고,
- 특히 북한정부는 현재 보호되지 않고 있다고 평가되고 있는 노동3권,

- 여성을 비롯한 사회적 약자의 폭력으로부터의 보호와 평등, 건강권 확립, 외국인에 대한 동등 대우 등에 대해 특별한 대책을 수립하고,
- 사회권 각 분야별로 자율적인 모니터링 활동과 권리 증진을 위한 민간 사회단체의 설립과 그 활동을 장려하고,
  - 유엔이 제시한 2015년을 목표로 한 새천년개발목표(MDG) 달성을 위해 분야별 행동계획 이행 체계를 개선하고, 이를 위해 관련 국제기구들과 적극 협력한다.<sup>319)</sup>

### ▶ 양자/다자 차원의 과제

- 한반도 주변국들과 관심 있는 국가들은 북한의 만성적인 식량, 에너지 부족 해결과 지역 협력을 위해 한반도에너지개발기구(KEDO)의 재가동, 한반도농업개발기구(KADO)의 설립을 적극 검토하고,
- 미국, 일본, 남한, 유럽연합 회원국들은 단독이나 공동으로 대북 경제 제재를 해제하고,
- 남한, 일본, 그리고 유럽연합 등 관련국들은 관련 국제기구와 협력하여 북한주민의 식량권, 건강권, 그리고 환경권을 동시에 개선할 시범사업을 검토하고, 향후 이를 지속사업으로 발전시키고,
- 남북한은 사회권 관련 학술회의, 사업교류 등 교류협력사업을 실시하고,
- 남한은 UNHCHR과의 협의 아래 북한에 국가인권기구를 설립하는데 기술협력을 실시한다.

### ▶ 국제기구의 과제

- WFP/FAO, WHO, UNESCO, UNICEF 등 북한과 관계를 갖고 있는 국제기구는 UNHCHR과 협의해 '권리에 기반한 접근'(Rights-Based Approach)을 추진하고,
- 북한과 지속적인 관계를 맺지 않고 있는 기구들(가령, UNDP, 국제노동기구, 유엔환경계획, 유엔인간정주계획, 유엔기후변화협약, 세계은행 등 여타의 MDG 관련 국제기구들은 북한과 접촉해 협력사업을 모색하

319) 유엔의 MDG 사업에 관여하는 국제기구는 27개이다. 가장 최근의 MDG 진행 보고서는 *The Millennium Development Goals Report 2010* (New York: United Nations, 2010), 한국어판은 <http://untoday.tistory.com/entry/2010년-유엔새천년개발목표-보고서-한국어판-PDF파일> (검색일: 2010년 9월 26일).

고,

- 유엔난민고등판무관실(UHCR)은 탈북자 실태 파악과 그들의 인권 보호를 위해 북한정부와 관련 국가들과 접촉하고,
- 유엔 안전보장이사회는 북한의 비핵화 노력과 연계하여 대북 제재를 완화하고,
- 국제인권단체들은 북한의 사회권 이행 상황을 모니터링 해 국제사회와 공유하고 북한정부에 개선을 촉구하고, 특히 북한의 법제도와 정책이 사회권 규약과 부합하지 않는 것에 주의를 기울이고,
- 아세안안보포럼(ARF)<sup>320</sup>과 그 자문기구인 아·태안보협력이사회(CSCAP)는 인간안보 향상 차원에서 북한의 사회권 문제를 협의하고 자문한다.

### ③ 장기 정책

장기적으로 북한은 중기 정책목표를 달성하는 과정에서 자체 법제도의 한계를 인식하고 국제사회와의 전면적인 협력의 필요성을 갖게 될 것이다. 이때 북한은 사회권 규약의 전면 이행을 추진할 수 있는 법제도적 토대와 정치적 의지를 갖추어야 한다. 북한은 국가인권기구를 확립하고, 각 분야에서 사회권의 전면 이행을 책임지는 기관을 설립하고, 민주적 정책결정 절차를 확립하여 사회권 관련 정부 기관과 시민단체의 참여를 보장하고, 국제인권기구와 안정되고 지속적인 협력관계를 구축해야 할 것이다. 북한이 사회권 규약을 전면 이행할 준비와 의지가 있을 때는 북한의 개혁개방이 크게 진전된 상태일 것이다.

이때 국제사회는 비정부기구의 사회권 이행 실태에 대한 지속적인 모니터링을 바탕으로, 사회권 규약의 전면 이행 체제가 퇴행 불가능한 상태에 도달하도록 북한과 긴밀한 협력관계를 구축해야 할 것이다. 이 과정에서 남북한 인권협력의 제도화도 이루어져야 할 것이고, 그런 노력이 지속될 경우 북한인권은 한반도 인권, 나아가 동아시아 인권 레짐의 일부로 자리잡을 것이다.

이상의 장기 정책을 효과적으로 수행하기 위해 북한정부를 비롯한 관련 행위자들은 소기의 역할을 충실히 이해하는 동시에 긴밀한 상호 협력을 실

---

320) ARF는 인간안보를 지향하고 있고, 그 자문을 CSCAP에 의뢰하고 있다. 북한은 ARF 회원국이다.

시한다.

### ▶ 북한정부의 과제

- 무엇보다도 북한은 국가인권기구가 본연의 기능을 수행할 수 있도록 해야 하고,
- 법치와 시민단체의 자율성을 보장해 사회권 신장의 제도적 토대를 구축하고,
- 사회권 목표 달성과 그 결과 향유, 그리고 계획 수립 및 평가에 대중의 참여와 접근을 제도화 하고,
- MDG를 상향조정하고 그 실현을 위해 자체 노력과 국제 협력을 함께 전개하고,
- 특히, 생존권, 노동권, 교육권의 보편적 시행을 포함한 각별한 노력으로 사회적 약자가 사회권 향유에 차별이 없도록 제도적 대책을 확립하고,
- 정부, 국가인권기구, 비정부기구가 사회권 신장을 위해 상호간 협력을 이루고, 각자가 혹은 공동으로 국제사회와 협력하는 것을 보장해야 한다.

### ▶ 양자/다자 차원의 과제

- 남한, 유럽연합 회원국과 같이 국가인권기구가 설립 운영되고 시민단체의 활동이 활발한 국가는 정부, 비정부기구 양차원에서 북한의 국가인권기구의 활성화와 시민단체 조직을 지원하고,
- 특히, 남한은 정부, 국가인권위원회, 시민단체 등 3차원에서 북한과 인권대화에 나서 지속적인 인권협력 관계를 구축하고,<sup>321)</sup>
- 미국과 일본은 북한과의 정치적, 경제적 관계정상화 협의에 인도적/개발 지원, 경제협력을 사회권 개선과 연계하는 문제를 포함시킨다.

### ▶ 국제기구의 과제

- 유엔은 북한의 상향조정된 MDG 달성을 위해 지원 협력하고, 특히 개발 사업이 사회권 신장과 연결될 수 있도록 적극적인 기술협력 프로그램

---

321) 이에 대한 구상은 이대훈, “비갈등적 북한 인권 개입,” 2008 제주인권회의 발표문 (서귀포, 2008. 6. 28) 참조.

램을 실시하고,

- 사회권규약위원회와 사회권 관련 특별절차를 포함한 유엔인권체제는 북한의 사회권 이행을 촉진할 협의 틀을 구축하고,
- 립버그 원칙 62-65(국가안보)<sup>322</sup>에 의거해, 국가안보 문제로 사회권 이행이 제약되지 않도록 우호적인 안보환경을 조성하는데 노력하고,
- 그 연장선상에서 유엔 안보리는 북한과 미수교국 간의 관계정상화를 촉진하고, 북한의 비핵화 완료 단계에 들어 대북 제재를 종료하고,
- 국제인권단체는 북한의 사회권 이행의 퇴행을 감시하는 한편, 시민교육, 시민단체 조직 및 활동 지원 등 북한의 사회권 이행 체제 구축을 돕는 활동에 역점을 두고,
- 아·태경제협력회의(APEC)은 역내 사회권 증진을 주요 과제로 삼고 북한을 회원국으로 받아들인다.

이상 북한의 사회권 개선 로드맵을 요약하면 아래 [표 III-1]과 같다.

[표 III-1] 북한의 사회권 개선 로드맵

단계	목표	행위자별 역할		
		북한	양자/다자 차원 (남한 포함)	국제기구
단기	생존권 보호	· 식량/의료 실패 파악 · 이동의 자유 보장 · 분배 투명성 보장 등	· 인도적 지원 · 농업협력지대 개발 · 대북 경제제재 완화 등	· 좌동 · 빈곤퇴치 프로그램 개발 · 기술협력 확대 등
중기	북한 법규상의 사회권 목표 달성	· 국가인권기구 설립 · 미가입 국제인권규약 가입 · 유엔 인권특별절차와 협력 등	· 한반도농업개발기구 설립 · 대북 제재 해제 · 국가인권기구 설립 지원 등	· 난민고등판무관실 · 난민 대화 · MDG 관련 국제기구 협력 · ARF 인간안보 접근 등
장기	사회권규약의 전면적 대내 이행	· 국가인권기구 가동 · 시민단체 자율성 · MDG 상향조정 등	· 국가인권기구, 시민단체 지원 · 대북관계 정상화 등	· MDG 달성 지원 · 립버그 원칙 (62-65) 적용 · APEC 가입 등

322) 국가인권위원회 편, 『경제적, 사회적, 문화적 권리: 국가인권기구를 위한 안내서』, 160~161쪽.

## 2. 남북한의 인도주의 현안 해결을 위한 정책 제안 및 로드맵

분단과 전쟁으로 인해 발생한 문제 가운데 인권과 인도주의적 사안과 관련된 남북관계 현안 문제로는 크게 이산가족문제, 국군포로 및 납북자문제 등을 들 수 있다. 2000년 남북 정상회담 이후 남북 이산가족 상봉이 이루어지면서 상봉·교류 규모의 확대, 상봉 방식의 다양화, 금강산 면회소 건립, 상봉·교류의 정례화·제도화 기반 마련 등의 성과를 거뒀다. 그러나 아직까지 수많은 고령의 이산가족들이 가족과의 재회를 기다리고 있다는 점에서 여러 가지 미흡한 측면이 존재한다는 것을 부인할 수 없다. 한편, 국군포로와 납북자 문제는 북측이 납북자·국군포로의 존재 자체를 부인하고 있어 문제해결 자체가 어려운 상황이다. 물론 그동안 근본적 해결 전까지 이산가족교류에 포함시켜 생사확인·상봉을 추진하는 현실적 접근방법을 활용함으로써 이산가족 상봉행사에서 17명의 국군포로와 16명의 납북자가 남한의 가족과 상봉을 하였다. 그러나 이런 성과에도 불구하고 근원적 문제 해결 방식과는 거리가 있는 것이 사실이다.

인권과 인도주의적 사안과 관련된 남북관계 3대 현안은 남북한 주민의 분단에 따른 고통을 완화하고 삶의 질을 향상시켜 궁극적으로 한반도 ‘행복 공동체’로 나아가는 시금석이라 할 수 있다. 3대 현안은 분단과 전쟁으로 인해 발생하였다는 점에서 다른 인권문제보다는 정부의 노력이 더 요청되는 사안이다. 특히 현재 해당 당사자들이 고령이라는 점에서 시급히 해결해야 문제라 할 수 있다. 더구나 3대 현안은 ‘자국민 보호’라는 국가책무의 차원에서 최우선적으로 해결해야 할 과제다.

현재 이명박 정부는 남북관계 3대 현안 해결을 최우선으로 하고 있으나, 북한 당국과의 대화가 중단된 상황에서 별다른 진전을 보이지 못하고 있는 실정이다. 남북관계 3대 현안은 국가의 본분과 도리에 관한 문제로서 범정부 차원에서 추진해야 한다. 이에 여기서는 현재 이산가족 문제, 국군포로 및 납북자문제의 현황을 간단히 살펴보고, 이를 기반으로 현안 해결을 위한 기본원칙과 목표를 이를 이루기 위한 정책을 제시한다.

## 1) 이산가족, 국군포로·납북자 문제의 현황

### (1) 이산가족 문제의 현황

1985년에 처음으로 성사된 남북 이산가족 상봉(9.20~23)은 1회 이벤트성 행사로 끝나고 말았지만 이산가족 문제의 중요성을 국내외에 알린 계기가 됐다. 이후 이산가족 상봉이 이루어지지 않다가 2000년 6월 남북정상회담을 계기로 상봉·교류의 규모가 확대되었다. 2000년부터 2009년까지 당국 차원의 상봉이 총 17차례 대면상봉 및 7차례 화상상봉 행사를 통해 남북한 4,130가족, 2만 848명이 상봉하였다.([포 III-2] 참조).

2007년 11월에 금강산에서 개최되었던 제9차 남북적십자회담에서 남북은 연간 대면상봉인원 400명, 분기별 화상상봉 40가족, 분기별 영상편지 교환 30가족 등 상봉규모의 확대와 정례화에 합의했다. 남북은 2008년 2월 5일 판문점 연락관 접촉을 통해 '남북 이산가족 영상편지 교환에 관한 합의서'를 체결하고, 각각 20가족씩 미리 제작한 영상편지를 교환하였다. 영상편지 교환은 상봉행사를 통해 이미 가족을 상봉하였던 이산가족들이 상봉의 감회와 현재 소식 등을 영상으로 담아 전달하는 것으로, 상봉 후에도 교류를 지속하기 위하여 실시되었다. 교환된 북한 측 영상편지는 연락처 확인을 거쳐 곧바로 남한의 가족들에게 전달되었다.<sup>323)</sup> 2008년 초 영상편지 시험교환 사업을 제외하고는 당국 차원의 이산가족 교류가 이루어지지 못하다가 2009년 추석을 계기로 금강산에서 이산가족 상봉('09.9.26~10.1)이 실시되었다<sup>324)</sup>. 그리고 올해 10월 30일부터 11월 5일까지 금강산에서 이산가족 상봉행사가 실시되었다. 이 행사에서 국군포로 4명이 남한의 가족들도 상봉하였다.

323) 통일부, 『2009 통일백서』(서울: 통일부, 2009), 125쪽.

324) 통일부, 『대북정책 이렇게 해왔습니다』(서울: 통일부, 2010), 9쪽.

[표 III-2] 연도별 당국차원의 이산가족 교류 현황

단위 : 건(명)

구분	당국차원				
	생사 확인	서신 교환	방남 상봉	방북 상봉	화상 상봉
'85	65 (157)		30 (81)	35 (76)	
'00	792 (7,543)	39 (39)	201 (1,720)	202 (674)	
'01	744 (2,670)	623 (623)	100 (899)	100 (343)	
'02	261 (1,635)	9 (9)		398 (1,724)	
'03	963 (7,091)	8 (8)		598 (2,691)	
'04	681 (5,007)			400 (1,926)	
'05	962 (6,957)			397 (1,811)	199 (1,323)
'06	1,069 (8,314)			594 (2,683)	80 (553)
'07	1,196 (9,121)			388 (1,741)	278 (1,872)
'08	-				
'09.9	302 (2,097)			195 (888)	
총계	7,035 (50,592)	679 (679)	331 (2,700)	3,307 (14,557)	557 (3,748)

\* 남북 이산가족 교류를 합한 통계임.

출처: 이산가족정보통합센터홈페이지

(<https://reunion.unikorea.go.kr/reunion/index>).

한국정부는 이산가족 상봉확대와 상시상봉체제 실현을 위해 이산가족면회소 건설이 필요하다고 판단하고 이 문제를 지속적으로 제기해 왔다. 그 결과 2002년 제4차 남북 적십자회담을 통해 금강산 면회소 공동 설치·운영에 합의한 남북은 제5차 적십자회담('03.11.3~5)에서 면회소 건설 관련 제반 사항에 완전 합의하고, 2005년 금강산 면회소 착공식(8.31)을 거행하였다.

금강산 면회소는 2007년 4월 완공을 목표로 하였으나 2006년 7월 미사일 발사 이후 북측의 일방적 공사 중단으로 2006년 7월부터 2007년 3월까지 약 8개월 간 공사가 중단되기도 했으나, 2007년 12월 남북면회사무소 준공식에 이어 2008년 7월 12일 공사시작 2년 11개월 만에 금강산 이산가족면회소를 완공하였다.<sup>325)</sup>

2000년 남북 정상회담 이후 이산가족 상봉·교류 사업이 정기적 방식이 아니지만 지속적으로 이루어졌다는 점에서 적지 않은 성과를 거두었다고 할 수 있다. 그리고 이를 통해 상봉·교류 방식의 다양화를 추진할 수도 있었다. 남북은 제2차 적십자회담('00.9.20~23)에서 시범적인 생사확인 및 서신교환 실시에 합의하고 2차례 생사·주속확인사업과 1차례 서신교환사업을 실시하였다. 그리고 제9차 적십자회담을 통해 분기별 영상편지 교환에 합의하고 2008년 남북 각 20가족씩 영상편지 시범교환사업(2.5)을 실시하였다. 이밖에 2005년 8월 15일 최초로 진행된 화상상봉을 통해 상봉·교류(생사확인) 규모 확대와 함께, 특히 거동이 불편해 대면상봉이 어려운 고령의 이산가족들에게 화상으로나마 상봉의 기회를 마련해 주었다는 점에서 이산가족 문제 해결에 있어 또 하나의 진전을 이룬 것으로 평가받고 있다.<sup>326)</sup>

한편, 한국정부는 남북장관급회담과 적십자회담을 비롯한 각종 남북대화 채널을 통해 납북자·국군포로 문제 해결을 위해 지속적으로 노력해 왔다. 북측이 납북자·국군포로의 존재 자체를 부인하고 있는 상황을 고려하여 근본적 해결 전까지는 이산가족교류에 포함시켜 생사확인·상봉을 추진하는 현실적 접근방법을 활용하였다. 이에 따라 이산가족 상봉 행사(2~17차)를 통해 전후 납북자 16명, 국군포로 13명이 가족 상봉을 하였다. 제4차 적십자회담('02.9.6~8)을 통해 남북은 북측이 제의한 전시행불자의 생사·주속확인 문제를 협의, 해결할 것에 합의함으로써 전시 납북자·국군포로문제 해결에 있어 새로운 전기를 마련기도 하였다. 그리고 제7차 적십자회담('06.2.21~23)을 통해 남북은 “쌍방은 이산가족문제에 전쟁시기 및 그 이후 시기의 소식을 알 수 없게 된 사람들에 대한 생사확인문제를 포함시켜 협의, 해결해 나가기로 한다”라고 합의함으로써 문제해결에 있어 괄목할 만한 진전을 이루기도 하였다. 또한 제18차 장관급회담('06.4.21~24)에서는 전시·전후 납북자 및 국군포로문제를 남북 당국 간에 본격 공론화 및 의제화하

325) 임순희, 『남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안』 (서울: 통일연구원, 2008.6), 5~6쪽.

326) 위의 책, 4~5쪽.

였다. 이 회담에서 남북은 전후 남북자문제를 공식 의제화 한 제7차 남북적십자회담에 이어 남북은 “전쟁시기와 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제를 실질적으로 해결하기 위해 협력”하기로 합의하였다. 남북은 남북자·국군포로문제를 이산가족문제와는 별도로 의제화하여 다름으로써 문제해결의 의지를 표명한 것이다. 제20차 장관급회담(‘07.2.27~3.2)과 제1차 남북 총리회담(‘07.11.14~16)에서도 남북은 “전쟁 시기과 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제를 협의”해 나가기로 합의하였다. 그러나 제9차 적십자회담(‘07.11.28~30)에서 남북은 “전쟁시기 및 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제를 이산가족문제의 테두리 안에서 계속 해결”해 나가기로 합의함으로써 제1차 남북 총리회담의 합의 내용을 더 이상 진전시키지 못하였다.<sup>327)</sup>

한편, 남북한 당국 차원의 교류와 상관없이 민간 차원의 이산가족 교류는 지속되었다. 2008년 중 314건 375명에 이르는 이산가족들이 제3국을 통해 생사확인, 서신교환, 상봉 등 북한 가족과 교류하였다. 이에 한국정부는 민간차원의 교류를 활성화하기 위해 제3국을 통한 교류경비의 일부를 지원하고 있으며, 2008년도에는 남북협력기금 1억 1,400만원을 지원하였다.<sup>328)</sup>

이러한 적지 않은 성과에도 불구하고 순수 인도주의 사안이라고 할 수 있는 이산가족 문제는 북한이 정치적 사안으로 대응하는 경우가 많아 사업의 의의 및 중요성이 훼손되고 있다는 비판을 받기도 한다. 예를 들어 상봉행사 나흘 전 우리 측의 ‘비상경계조치’를 문제 삼아 이산가족 방문단 교환유보 일방 통보(제4차 상봉), ‘남북’ 등의 표현을 문제 삼아 우리측 기자들의 정상적 취재활동 제한(제12차, 제13차 상봉), 북한의 미사일 시험발사(‘06.7.5)로 인한 우리 측의 쌀과 비료지원 유보조치에 8월 중 추진이 합의된 특별 화상상봉 취소 및 금강산 면회소 건설 공사 전명 중단 등을 들 수 있다. 북한은 남북한 간 인적 교류에 대한 정치적, 사회적 부담으로 인해 상봉·교류 규모 확대에 소극적 대응을 보이고 있다. 또한 북한은 지속적인 경제난 이래 남북 당국회담에 있어 경제적 실익확보에 적극적이며 이산가족 상봉·교류사업과 관련해서도 경제적 실리 추구에 급급한 행태를 보이고 있다. 예를 들어 대북 쌀·비료 지원과 상봉·교류사업과의 기계적 연계, 상봉·교류관련 시설·설비비용 요구, 대북전력지원(50만kw)과 이산가족문제 연

327) 위의 책, 6~7쪽.

328) 통일부, 『2009 통일백서』, 127쪽.

계 등을 들 수 있다. 북한은 우리 측의 국내정치적 요구에 따른 남북 당국 회담 개최 및 상봉·교류사업의 필요성·시급성을 적절히 활용하여 대북지원을 극대화하는 전략을 구사하고 있는 것이다.<sup>329)</sup>

지금까지 이산가족문제 해결을 위해 우리 측이 추구한 정책 수단 및 접근방식은 ‘지원을 통한 설득’을 위주로 한 것이었다. 지속적인 경제난을 겪고 있는 북한에 대해 인도적 쌀·비료지원, 상봉·교류 관련 시설·설비 지원을 함으로써 사실상 대가성의 경제적 실익 제공 및 상봉·교류 관련 행정적 여건 개선을 통한 이산가족문제 해결을 추진해 왔다. 그러나 ‘지원을 통한 설득’에 의한 이산가족문제 해결은 지원 규모에 비해 기대에 못 미치는 성과라는 비판적 평가를 받기도 했다. 인도주의 사안임에도 불구하고 북측으로 하여금 무리한 경제적 실익 추구의 명분을 제공한 것이라는 비판적 지적인 것이다.

## (2) 국군포로·납북자 문제 현황

한국전쟁 휴전 이후 1953년 4월부터 1954년 1월까지 3차례에 걸쳐 전쟁 포로를 상호 교환하였다. 당시 유엔군 측은 국군 실종자의 수를 8만 2,000여 명으로 추정하였으나, 북한 측으로부터 최종 인도된 국군포로는 8,343명에 불과하였다. 실종된 국군의 상당수는 송환되지 못한 채 북한에 강제 억류된 것으로 추정된다. 미송환 국군포로의 정확한 규모는 한국전쟁의 전선 범위, 성격 및 시간 경과 등을 감안할 때 구체적인 파악이 어려운 상황이다. 그런데 1994년 조창호 소위가 북한을 탈출하여 귀환한 이후 북한에 억류되어 있는 국군포로의 존재가 국가적 과제가 되었다. 1994년 10월 조창호 소위의 탈북 귀환 이후 2010년 6월말 현재 총 79명의 국군포로가 탈북 귀환하였다.<sup>330)</sup>

그동안 사망자로 처리되었던 국군포로들의 귀환이 이루어지면서 국방부는 국군포로 현황 파악과 전산화 작업을 추진했다. 국방부는 1997년 국군포로 및 실종자 자료의 전산화 작업을 완료했다. 1954년부터 1997년 10월까지 유가족 신고, 병적 확인, 탈북자 증언 등을 토대로 4차례에 걸쳐 조사를 진행했다. 조사결과는 전쟁실종자 41,971명을 확인한 결과 22,562명이 전사처

329) 임순희, 앞의 책, 9~10쪽.

330) 통일부, 『2010 통일백서』(서울: 통일연구원, 2010), 108~109쪽.

리 되었고 19,409명이 실종처리 되었다.<sup>331)</sup>

한국정부는 탈북자와 귀환국군포로의 진술 등을 토대로 북한에 억류중인 국군포로는 총 1,770명이라고 밝히고 있다. 그 중 생존이 확인된 국군포로는 560명, 사망 910명, 행방불명 300명으로 추정하고 있다.<sup>332)</sup> 2007 국정감사 자료에 의하면, 북한에 국군포로와 납북자의 생사 확인을 의뢰한 경우 북측의 확인율은 29% 수준인 것으로 밝혀졌다. 2000년 남북정상회담 이후부터 2007년 제16차 이산가족 상봉때까지 북한에 214명의 국군포로와 납북자의 생사확인을 의뢰한 결과 생존 28명과 사망 33명으로 확인된 사람은 61명이고 그 외 153명은 행방불명으로 통보받았다. 이들 중 국군포로는 101명을 의뢰하여 13명 생존, 12명 사망, 76명 행방불명 통보를 받았다.<sup>333)</sup> 그리고 앞서 밝혔듯이 지금까지 이산가족 상봉을 통해 국군포로는 17명이 남북 가족 간의 상봉을 이루었다.

**[표 III- 3] 국군포로 현황**

총 인원	포로교환	전사처리	실종자
41,971	8,726	13,836	19,409

출처: 김수암 외, 『국군포로·납북자문제 해결방안』 (서울: 통일연구원, 2007), 7쪽.

국군포로들이 억류될 당시 최소 20세라고 가정하더라도 대부분의 미귀환 국군포로는 70대 이상의 고령으로 점차 북한 내 생존자 비율이 낮아질 것이기 때문에 시급한 해결이 요구된다 하겠다. 물론 현재 미귀환 국군포로들이 북한에서 가족을 형성하여 살고 있다는 점에서 귀환(본국 송환)을 바라는지에 대해서는 정확히 알려진 바 없다. 그러나 대부분 북한에서 최하층의 생활을 하고 있어 한국으로 송환되기를 희망하는 것으로 추측해 볼 수 있을 것이다.

331) 오경섭 외, 『국군포로 문제의 종합적 이해』(서울: 북한인권정보센터, 2008), 40쪽.

332) 김수암 외, 『국군포로·납북자문제 해결방안』(서울: 통일연구원, 2007), 8쪽.

333) 오경섭 외, 앞의 책, 43쪽.

[표 III- 4] 국군포로 귀환 내역

연도	94	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	총계
포로	1	1	3	3	9	6	6	5	14	11	7	3	69
가족	-	2	5	8	9	12	9	10	34	18	30	-	137

출처: 통일부 홈페이지, 납북자 코너, <http://unikorea.go.kr/index.jsp>(검색일 2007.8.3); 김수암 외, 『국군포로·납북자문제 해결방안』(서울: 통일연구원, 2007), 9쪽에서 재인용.

납북자는 크게 한국전쟁 중 납북자와 전후 납북자로 분류된다. 전시 납북자 규모는 조사 시기와 주체에 따라 차이를 보이는데, 1952년과 1953년에 발간된 대한민국 통계연감에 따르면 8만 명을 상회하고 있다. 정전협정 체결 이후 북한에 의한 피납자, 즉 전후 납북자는 1955년 대성호 이후 총 3,832명이다. 이중 3,310명(86%)은 납북 직후 1년 이내에 귀환되었으며, 8명은 2000년 이후 탈북 귀환하였다. 2010년 6월 현재 북한에 억류된 납북자는 514명으로 추정된다.<sup>334)</sup>

정전협정 이후 발생한 납북 유형을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 어선을 타고 조업하다가 기관고장이나 실수로 NLL을 월선하거나 공해상에서 조업 중 북측 경비정에 의해 나포된 경우이다. 둘째, 비행기 납치 사건이다. 1969년 승객과 승무원 50명을 태운 KAL기가 공중에서 납치되었다가 11명이 북측에 억류되었다. 셋째, 해군이나 해경 선박의 납치로서 우리 어선 보호 활동 중에 북측의 기습공격을 받고 납북된 경우이다. 1970년 연평도 서해 공해상에서 우리 어선보호를 위한 방송 활동 중 I-2정이 납북되었는데, 북측은 미무장 방송선이었음에도 불구하고 무장간첩선이라고 주장하면서 송환을 거부하였다. 넷째, 국내로 진입한 간첩에 의해 고교생들이 납치된 것이다. 마지막 유형은 해외체류 혹은 해외여행 중 납북된 것이다. 현재까지 총 20명이 해외에서 납북되었다가 8명은 탈출하였고 12명은 북측에 억류되어 있다. 한국으로 송환하지 않고 억류하는 대상자는 북한 측의 회유와 협박에 의해 귀환을 스스로 포기하는 경우, 북한지역이 고향인 실향민 출신이거나 가족 연고자가 있는 월남자 가족일 경우, 정보획득 수단으로써 중요한 가치가 있거나, 남북관계에 큰 영향을 미칠 수 있어 향후 중

334) 통일부, 『2010 통일백서』, 109쪽.

요한 활용가치가 있는 경우, 한국과 국제사회가 인지하지 못하거나 송환요구가 미미할 경우 등이다.<sup>335)</sup>

[표 III-5] 납북 및 억류자 현황

구 분	계	어부	KAL기	군·경	기타	
					국내	해외
납 북	3,832	3,729	50	27	6	20
귀 환	3,318	3,271	39	-	-	8
억 류	514	458	11	27	6	12

출처: 통일부, 『2010 통일백서』 (서울: 통일부, 2010), 109쪽.

‘납북관계발전에 관한 법률’ 제9조 제1항에는 “정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제해결과 인권개선을 위해 노력한다”고 규정되어 있다. 이러한 기본 입장 아래 정부는 국군포로가 ‘국가를 위해 희생된 유공자’라는 점에서 국가의 기본적 책무로 규정하여 접근하고 있다. 이러한 국가적 책무를 수행하기 위해 남북대화를 통하여 국군포로의 귀환을 위해 노력하는 동시에 관련 법률을 제정하여 국군포로 문제 해결을 추진하여 오고 있다.

1994년 조창호 소위가 최초로 귀환하였을 당시 국군포로 귀환자에 대한 지원 규정이 마련되어 있지 않았으나, 국군포로의 귀환이 증가하면서 정부는 『국군포로 대우 등에 관한 법률』을 제정하여 시행하고 있다. 동 법 제 3조에서 책무로서 해결할 구체적 내용으로 국군포로의 소재 및 현황, 국군포로의 송환 대책, 국군포로의 대우 및 지원에 관한 주요 시책, 억류지 출신 포로가족의 지원에 관한 사항 등을 규정하고 있다. 그리고 국가는 위에서 규정한 기본정책의 시행을 위하여 억류국 등과의 교섭 및 관련 국가와의 외교적 노력을 다하여야 한다고 규정하고 있다. 구체적으로 제5조(제3국에 체류 중인 국군포로의 송환)에서 제3국 체류 국군호로 송환에 대한 의무를 규정하고 있다.<sup>336)</sup>

납북자 문제에 대해서도 ‘자국민 보호’라는 국가의 기본적 책무관점에서 접근하고 있다. 2007년 4월 27일 귀환납북자 재정착 및 납북자가족에 대한 지원을 내용을 하는 『군사정전에 관한 협정체결 이후 납북피해자의 보상

335) 김수암 외, 앞의 책, 10~11쪽.

336) 위의 책, 16~17쪽.

및 지원에 관한 법률』이 제정되어 같은 해 10월 28일부터 시행되었다. 이 법률은 1953년 7월 27일 ‘한국 군사정전에 관한 협정’ 이후 발생한 납북자와 가족을 지원할 목적으로 제정되었으며, 국가공권력으로 인한 사망과 상이의 피해를 입은 납북피해자에 대한 보상금 지급, 탈북귀환 납북자에 대한 정착금 지급, 납북자 가족에 대한 피해위로금 지급 등을 포함하고 있다. 이 법에 따라 납북피해자 보상 및 지원에 관한 사항을 심의하기 위해 2007년 11월에 국무총리 소속의 ‘납북피해자보상및지원심의위원회’가 설치되었다. 위원회에서는 납북피해자 해당 여부, 피해위로금, 보상금 등의 지급 및 귀환납북자의 정착지원에 관한 사항, 납북자문제 실태조사, 납북자가족의 권리침해 및 명예회복에 관한 사항 등을 심의·의결하도록 하고 있다. 위원회에는 위원장을 포함하여 총 9인의 위원이 있으며, 대학교수, 법조인, 남북관계 전문가와 당연직 위원인 정부 고위 공무원 등으로 구성되었다. 또한 위원회 심의사항을 사전에 분야별로 검토하게 하기 위하여 위원회 소속 하에 ‘납북피해조사 및 심사분과위원회’와 ‘납북피해산정 분과위원회’를 설치하였다. 법 시행 직후부터 피해위로금 신청 등 납북피해 지원신청이 접수되어 2010년 6월말까지 총 393건에 이르렀다. 2008년 5월부터 위원회의 본격적인 심의가 시작되어 총 378건, 132억 5백만원(피해위로금 369건, 정착금·주거지원금 8건, 보상금 1건)의 지급이 심의·의결되었다.<sup>337)</sup>

2000년 남북정상회담 이후 정부는 지속적으로 국군포로와 납북자 문제의 해결을 위해 북한과의 협의를 시도하였다. 그러나 북한은 국군포로의 경우 이미 정전협정에 따라 포로교환으로 종료된 문제이고, 납북자는 존재하지도 않는다고 주장하며 협의 자체를 거부해 왔다.

이에 정부는 남북대화를 통한 근원적 해결과 이산가족을 통한 부분적 해결방식을 병행하여 국군포로와 납북자 문제 해결을 도모해 왔다. 국군포로와 납북자 문제의 근원적 해결을 위해 생사·주소 확인→서신 교환→송환 등 단계적이고 근원적인 해결방안을 모색해 나가되, 문제해결 이전까지는 이산가족의 범주에 포함시켜 당국 차원의 이산가족 교류 시 일정한 비율을 배려함으로써 생사확인과 상봉을 지속하도록 한다는 것이다. 이에 따라 이에 따라 2000년 제2차부터 제17차까지 이산가족 상봉행사에서 12명의 국군포로와 16명의 납북자가 남한의 가족을 상봉하였다.

그러나 이러한 접근방식은 근본적인 문제해결과 거리가 먼 것으로 충분

337) 통일부, 『2010 통일백서』, 110~112쪽.

한 국민적 공감을 얻지 못하였다는 한계가 있었다. 이에 현재 이명박 정부는 국군포로와 납북자 문제를 자국민 보호 차원에서 국가의 기본적인 책무로 인식하고 대북정책의 중요과제로 추진하고 있다. 향후 남북회담이 재개 되면 보다 근본적인 문제해결이 이루어질 수 있도록 북한과 협의해 나갈 계획임을 정부는 지속적으로 밝히고 있다.

## 2) 3대 현안 해결을 위한 기본원칙과 목표

### (1) 기본원칙: 국가적 책무의 이행

남북 간 체제 대결 상황에서 발생한 이산가족, 국군포로 및 납북자 문제는 당시의 남북관계 특수성을 감안하더라도 문제 해결의 주요한 책임이 국가에게 있다는 점에서 반드시 해결해야 할 미완의 현안과제라 할 수 있다. 물론 이제까지 한국정부도 이 문제 해결의 시급성을 강조함과 동시에 국가적 책무라는 입장에서 남북 간 회담을 통해 협의를 지속해 왔다. 향후 동사안들을 처리하는 과정에서 정부는 국가적 책무 이행이라는 입장을 보다 확고하게 견지해 나가야 한다. 그리고 이를 위해서는 기본 입장과 원칙을 확실히 세우고, 여기에 입각해 문제해결 과정에서 제기될 수 있는 모든 요소 및 사안들을 종합적으로 검토하여 사안의 의의 및 중요성, 시급성에 따라 우선순위를 정해 체계적이고 구체적인 대책을 수립, 추진해 나가야 할 것이다. 기본입장과 원칙에 충실한 정책 및 로드맵을 구성할 때 불필요한 국내외적인 논쟁을 불식시킬 수 있을 것이며, 3대 현안 해결을 위해 국가가 보다 적극적인 노력을 기울일 수 있는 사회적 환경조성이 마련될 것이다.

여기서는 기존의 이산가족, 국군포로 및 납북자 문제 해결방안과 관련된 기존 논의들<sup>338)</sup>을 종합 및 보완하여 남북관계로 인해 발생한 인권과 인도주의 사안 관련 3대 현안 해결을 위한 기본원칙과 목표를 다음과 같이 제

---

338) 임순희, 『남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안』 (서울: 통일연구원, 2008.6); 오경섭 외, 『국군포로 문제의 종합적 이해』 (서울: 북한인권정보센터, 2008); 김수암 외, 『국군포로·납북자 문제 해결방안』 (서울: 통일연구원, 2007); 제성호, “남북정상회담과 국군포로·납북자문제,” 『전략연구』 통권 제42호(2008) 등을 참조. 이러한 기존 논의들을 종합하여 남북관계로 발생한 인권과 인도주의 사안 관련 3대 현안 해결을 위한 기본원칙과 목표, 그리고 정책제안을 구성해 보고자 한다.

시한다.

### 가. 인도주의적 접근

현실적으로 남북관계로 인해 발생한 3대 현안 문제 해결을 위해서는 남북한 양측의 정치적 타협이 이루어져야 하며 국내 정치적으로도 매우 중요한 의미를 지니고 있는 사안이다. 그렇지만 3대 현안이 인도주의적 사안이라는 점을 부각시킬 필요가 있다. 즉, 3대 현안이 인도적 문제로서 정치·경제 현안과 분리하여 접근하는 것이 바람직하다는 인식을 확대해 나가야 할 것이다. 이산가족, 국군포로·납북자 문제는 한국전쟁과 냉전이라는 역사적 비극 속에서 개인의 인권이 공공연하게 침해당한 것으로 한반도 전역에서 발생한 남북 모두의 문제로 이해하는 것이 바람직하다. 즉 이들 사안은 정치적 동기에 입각한 범죄의 처벌과 배상의 차원이 아닌 보편적 인권의 회복 차원에서 접근해야 한다는 것이다.

또한 분단의 장기화와 문제 미해결로 인해 이산가족, 국군포로와 납북자들이 북한에서 새로운 가정을 이루고 살 수밖에 없었던 상황을 인정할 수밖에 없다. 대다수 이산가족 당사자, 국군포로와 납북자가 북한 억류 중 결혼을 통하여 가족 관계를 형성하였기 때문에 당사자만 송환할 경우 새로운 이산 상황을 초래하는 문제가 있다. 따라서 문제해결 과정에서도 당사자와 가족들이 자유의사에 따라 다양한 해결방안을 선택할 수 있도록 해야 하며, 어떠한 선택을 하더라도 가족들 간의 자유 왕래가 보장될 수 있어야 할 것이다. 즉 체제 대결과 분단 상황에서 불가피하게 발생한 문제라는 인식을 공유하면서 가족들의 비극을 어떻게 해결할 것인지 인식의 관점에서 문제를 재인식하여야 할 것이다.

### 나. 원칙에 입각한 실용주의적 접근

남북관계로 인해 발생한 인권과 관련한 3대 현안에 대한 인권·인도주의 구현 차원에서의 문제해결이라는 기본입장 및 원칙을 견지하면서 문제해결의 지속성·일관성을 유지해 나가야 할 것이다. 대내외적으로 이산가족문제를 비롯한 남북한 간 인도주의 관련 사안에 대한 해결의지를 강하게 표명함으로써 국제사회와 북한당국에 대해 문제해결 의지의 진정성을 알려 나

가야 한다. 또한 기본 입장 및 원칙은 견지하되 유연한 접근으로 실질적인 문제해결을 추진해 나가야 한다. 북한은 남북협상에 있어 체면, 명분 등을 중시하는 경향이 있음을 고려하여 경제적 실리 확보, 대외 이미지 개선 등의 명분을 제공함으로써 근원적 문제해결에 접근해 나가야 한다.

사실 납북자문제의 경우, 강제 납치이후 북한에 불법 억류된 사람들로 '즉각 원상회복'(송환)해야 한다는 것이 근원적인 해결책이라 할 수 있다. 그러나 납북자 및 국군포로의 존재 자체를 부정해 온 북한의 태도로 인하여 근원적 해결에는 장기간의 시간이 소요될 것이다. 동 사안들은 북한체제의 전통성과 도덕성에 중대한 문제를 초래할 가능성이 있다는 점에서 신중한 접근을 할 수 밖에 없는 문제이다. 이러한 차원에서 문제의 근원적인 해결을 목표로 설정하되, 생사확인, 상봉, 송환 등 현실적인 다양한 방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 납북자와 국군포로는 북한과의 협상을 통하여 해결해야 하나, 북한의 태도로 인해 남북 당국 간 협상과정에서 '국군포로', '납북'이라는 용어를 공식적으로 사용하기 어려운 측면도 존재한다. 현실적으로 '납북' 여부를 둘러싼 비생산적인 논쟁만을 계속할 경우 문제 해결에 도움이 되지 않을 뿐만 아니라 남북관계에 부정적 영향을 초래하게 된다. 따라서 우리 내부에서 '납북', '국군포로' 등의 용어를 공식적으로 사용하되, 실질적 해결을 위해 당국 간 협상에서 우리 정부가 우회적인 용어를 사용하는 것에 대해 합의를 이루어야 할 것이다.

이와 같이 기본적 원칙에 입각한 근원적 해결을 우선적으로 추진하면서 북한의 대응 여부 및 국내외적 조건을 고려한 실용주의적 접근을 통한 단계적 문제해결 방식을 취할 필요가 있다.

#### 다. 국민적 합의를 기반으로 한 문제해결 추진

이산가족, 국군포로·납북자문제는 개인적·국가적 차원에서 최우선적으로 해결해야 할 중대한 인도주의적 사안일 뿐만 아니라 남북한의 사회문화통합과 밀접한 관계가 있는 통일의 선결과제이다. 따라서 위 사안들의 해결은 범국민적 관심과 지지를 기반으로 추진되어야 하며 대책 수립 및 실행에 있어서는 남북한 사회문화통합을 궁극적인 지향점으로 하여 일관성 및 지속성을 유지해 나가야 한다. '국민적 합의' 도출을 위한 여론 환기를 위해서는 기본적으로 대국민 교육·홍보를 강화할 필요가 있다. 위 사안들의 해결

은 인권 및 인도주의 구현뿐만 아니라 남북관계 개선의 주요 징표이며, 남북한 사회문화통합에 미치는 영향이 크다는 것을 주시시킴으로써 이산가족 문제에 대한 국민들의 관심 제고 및 자발적·적극적 참여를 유도해 나가야 할 것이다.

또한 위 사안들의 해결을 위한 국민적 합의를 기반으로 한 문제해결을 위한 역할 분담이 이루어질 필요가 있다. 정부가 남북당국 차원에서 지속적으로 문제를 제기하는 과정에서 국내외적인 여론은 중요한 자원으로 기능할 수 있을 것이다. 따라서 민간단체(NGO)들이 세미나 등 다양한 행사를 개최하여 국내에서 여론을 조성할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 그리고 국군포로와 납북자 문제를 해결하기 위해서는 정부와 민간, 그리고 가족 단체의 역할 분담이 필요하다. 특히 북한과의 공식적, 비공식적 협상은 정부와 일부 시민단체가 담당하고 다른 시민단체와 가족단체들은 납북자 문제에 대한 북한의 행태에 대하여 적극적인 행동을 취할 수 있을 것이다. 이 과정에서 정부는 납북자 가족, 국내외 민간단체, 국제인권기구, 전문가 집단들이 서로 역할을 분담하고 상호 기밀하게 협력할 수 있도록 조율하는 역할을 수행해야 한다.

## (2) 목표: 문제의 근원적 해결

남북화해와 인권·인도주의 차원에서의 문제해결이라는 입장 아래 국민적 합의를 기반으로 한 실용주의적 접근을 통한 문제의 근원적 해결을 목표로 한다. 특히 이산가족, 국군포로 등의 고령화를 고려해 문제해결의 절박성, 시급성을 우선적으로 고려한다고 할 때, 문제해결을 국가의 최우선적 과제로 다루어야 한다.

2010년 9월 현재, 이산가족 상봉신청자의 연령분포를 보면 80세 이상의 고령자가 약 40%(약 3만3천여 명)를 차지하고 있으며 최근 고령 이산가족의 사망률이 급증하고 있는데, 이와 같은 추세는 이산가족문제 해결의 절박성과 시급성을 말해준다. 국군포로의 경우에도 70세 이상의 고령자가 많은 점에서 시급하게 해결해야 문제라 할 수 있다.

그러나 북한과의 대화로 문제를 해결할 수밖에 없다는 점을 감안할 필요가 있다. 따라서 사안의 의의 및 문제해결의 중요성, 시급성을 고려한 체계적 대책을 수립, 추진해야 한다. 북한과의 대화와 협상을 고려할 때, 이산

가족, 국군포로·납북자, 비전향·전향장기수, 북송비전향장기수의 남한 내 가족, 반공포로, 새터민 등 남북 당국회담과 적십자회담에서 제기될 수 있는 사안들을 종합적으로 검토하여 사안의 의의 및 중요성, 시급성에 따라 우선 순위를 정해 체계적, 구체적인 대책을 수립하여 단계적으로 추진해야 나가야 한다. 즉, 사안 간 연계 및 단계별 추진방안을 강구하여 일관성과 지속성을 유지해 나가면서 추진해 나가야 한다. 한편, 국군포로와 납북자 문제의 경우에 당사자들의 고령화와 가족들의 아픔 등을 고려할 때, 실용주의적 관점에서 서독의 사례와 같은 '프라이 카우프(Frei Kauf)'를 적극 활용할 필요가 있으며 이에 따른 단기 및 중장기 목표를 설정해야 할 것이다.

여기서는 이러한 관점에서 단기 목표와 중장기 목표로 구분하여 각 시기의 목표와 그 내용을 간단히 제시한다. 물론 여기서의 단기와 중장기 목표의 구분은 문제해결을 위한 각 사안 간 연계 및 단계별 추진을 위한 구분으로서 시기적 차원의 구분은 큰 의미가 없다고 할 수 있다.

### 가. 단기 목표: 국내적 추진기반 구축

우선적으로 문제의 근원적 해결을 위한 국내적 추진기반 구축을 목표로 구체적 정책을 수립해 나가야 한다. 그 세부목표 내용을 간단히 정리하면 다음과 같다.

- ① 3대 현안과 관련한 실태 파악
- ② 이산가족의 상시 상봉체계 구축
- ③ 국군포로·납북자 문제 접근에 있어서 사회적 합의 기반 구축
- ④ 좌우를 막론한 국내 시민사회단체, 국제인권단체와의 네트워크 구축
- ⑤ 3대 현안 해결과정, 해결 이후 발생한 문제 해결을 위한 법·제도 정비 착수

기본적으로 3대 현안 해결을 위해서는 실태 파악이 우선되어야 한다. 현재 이산가족과 관련해서는 남북이 합의한 내용을 충실히 이행해 나가면서 생사확인을 체계적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 무엇보다도 시급히 요구되는 것은 국군포로·납북자의 실태 파악이다. 남북 간 적극적인 협상을 통해 납북자 및 국군포로의 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 정확한 실태파악이 전제되어야 한다. 국군포로 및 납북자 실태에 대해 체계적인 실태

조사를 실시하여 납북억류자 및 생존 국군포로에 대한 자료를 지속적으로 보완해나가야 한다.

이산가족문제와 관련해서 남북이 합의한 내용을 충실히 이행함과 동시에 사안의 인도주의적 성격을 강조하면서 남북이 남북관계의 변화에 좌우되지 않는 '상시상봉체계' 구축에 합의할 수 있도록 적극 노력해야 한다. 이를 통해 상봉 인원 규모를 확대하고 동시에 서신교환의 제도화, 재상봉과 가족 결합 문제 등의 해결 방안을 강구해 나가야 할 것이다.

서독은 동독의 정치범 송환을 위한 비밀협상을 실시하여 동독이 요구하는 물품을 제공하고 동독 정치범을 서독으로 안전하게 송환하였다. 1963년부터 서독 정부는 정치범 석방을 위한 협상을 시작하여, 1989년까지 서독정부는 동독 정부에게 총 35억 마르크를 지불하여 약 3만 4천 명 정도의 정치범을 서독으로 추방케 했다. 이와 같이 서독정부는 동독의 반체제 인사를 구하기 위해 상당한 액수의 경제적 보상을 했다.<sup>339)</sup>

국군포로와 납북자 문제는 인권과 인도주의적 사안이기 때문에 비공개 협상을 통한 문제해결이 이루어지더라도 정치적, 도덕적 문제가 발생하지 않는다. 따라서 남북한도 국군포로와 납북자에 대해서는 비공개적 협상과 대가제공, 송환 이후 정치적 논쟁 지양에 대한 합의를 실시하여 이들에 대한 협상을 조속히 실시할 필요가 있다. 다만, 비공개와 경제적 보상을 통해 국군포로와 납북자 문제를 해결할 경우 국내적 합의, 언론과 가족들의 절대적 협조가 필요하다. 먼저, 정상회담 대북 송금문제에서 보듯이 비공개 방식으로 경제적 보상을 통해 해결하고자 할 경우 국회 차원에서 여야 사이에 합의가 전제되어야 한다. 또한 비공개 방식으로 추진되고 있기 때문에 언론과 가족들이 이러한 비공개 방식에 대해 절대적으로 협조하는 것이 전제되어야 할 것이다.

국군포로와 납북자 문제 해결을 위한 사회적 합의를 구축했다면, 이를 기반으로 좌우를 막론한 국내 시민사회단체와 국제 인권단체와의 네트워크 구축을 통한 역할분담체계를 마련해야 할 것이다. 또한 이산가족, 국군포로·납북자 문제 해결은 생사·주소확인, 서신교환, 상봉, 재결합 등 4단계를 점진적, 단계적으로 실현해 나가는 것이라 한다면 이 과정에서 그리고 재결합 이후 발생할 수 있는 문제들의 해결을 위한 법·제도 정비 준비도 해야 할 것이다. 예를 들어 문제 당사자의 사망 시 유언, 유품 및 유골을 가족들

---

339) 김수암 외, 앞의 책, 46쪽.

에게 전달하는 방안, 북한 가족에 대한 송금 등 경제적 지원, 상봉·교류 및 재결합 과정에서 발생하게 될 호적관계, 증혼문제, 상속 문제 등을 해결할 수 있는 관련 특별법 마련이 요구된다 하겠다.

### 나. 중장기 목표: 문제의 포괄적 해결

문제의 근원적 해결을 위한 국내적 추진기반을 구축했다면, 이를 기반으로 모든 문제를 포괄적으로 다루면서 단계적, 체계적으로 해결해 나가야 한다. 그 세부목표 내용을 정리하면 다음과 같다.

- ① 당국차원(남북정상회담)에서 3대 현안 해결을 위한 창구마련 및 포괄적 해결 방식 합의
- ② 이산가족의 자유왕래 및 재결합 추진
- ③ 국군포로·납북자 문제의 포괄적 해결
- ④ 3대 현안 관련 법·제도의 적용

남북관계를 둘러싼 현안을 해결하는 방식 가운데 정상 간 정치적 결단과 합의를 통한 방식은 사업의 추진에 있어 큰 추동력을 받을 수 있다. 따라서 3차 남북정상회담이 성사된다면 이산가족, 국군포로·납북자 문제를 의제로 채택하여 문제해결의 큰 틀을 마련할 필요가 있다. 이산가족 문제의 경우 남북 적십자사를 중심으로 상봉과 교류, 서신교환, 자유왕래, 재결합 문제를 포괄적으로 해결할 수 있도록 협의해 나가도록 해야 할 것이다.

국군포로·납북자 문제의 경우 이벤트성 사업이 아닌 해결의 제도화 및 정례화를 위한 별도의 창구를 마련해 협의해 나가도록 해야 할 것이다. 국군포로와 납북자는 자발적인 실향에 의한 이산가족과는 달리 자의에 어긋나는 납치와 억류라는 비인도적 성격의 사안이므로 근원적인 해결을 위해서는 일반이산가족과는 차별적으로 접근하는 것이 필요하다. 납북자 및 국군포로는 이미 남북 사이에 '전쟁 시기', '전쟁 이후 시기' 소식을 알 수 없게 된 자로서 합의하였기 때문에 동 문제를 전담하여 해결할 수 있는 별도의 협의 채널을 구성하는 것이 필요하다. 인도적 사안임에도 불구하고 정치적으로 민감한 사안이라는 점에서 비공식적 합의를 통해 추진하는 것도 감안할 필요가 있다. 이미 국군포로·납북자 문제 해결을 위한 사회적 합의 기반이 마련되어 있다면 별 문제가 되지 않을 것이다.

이럴 경우 서독이 동독에 억류 중인 정치범을 석방하는 데 사용한 방식을 고려할 필요가 있다. 동독 측이 정치범 존재를 인정하고 있지 않았기 때문에 협상의 주체는 궁극적으로 정부였지만 표면에는 디아코닉 재단과 같은 민간단체가 나섰던 선례가 있다. 독일의 사례에서는 보듯이 당국 사이에 비공개 협상을 통하여 해결에 합의하고 별도의 민간단체를 설립하여 구체적으로 실행하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.<sup>340)</sup>

이산가족, 국군포로·납북자 문제 해결 과정에서 발생할 수 있는 법적, 제도적 문제를 개선하기 위한 법·제도의 정비를 통해 문제해결 과정과 그 이후를 뒷받침해 나가야 할 것이다. 그리고 국가인권위원회 차원에서 백서를 발간하여 국민적 관심도와 정책추진력을 강화해 나가야 할 것이다.

### 3) 정책제안

남북관계로 발생한 인권과 인도주의 사안 관련 3대 현안 해결을 위한 기본 입장과 원칙, 목표가 설정되었다면 이를 실현할 수 있는 정책을 구체화할 필요가 있다. 그리고 정책 추진 시 발생할 수 있는 여러 요소를 감안한 대응책도 마련해 나가야 할 것이다. 즉 이 모든 것을 종합적으로 검토하여 사안의 의의 및 중요성, 시급성에 따라 우선순위를 정해 체계적이고 구체적인 대책을 수립, 추진해 나가야 할 것이다. 여기서는 기존의 이산가족, 국군포로 및 납북자 문제 해결방안과 관련한 기존 논의들을 종합 및 보완하여 남북관계로 인해 발생한 3대 현안 해결을 위한 정책을 단기 정책과 중장기 정책을 구분하여 제시하고 이를 실현하기 위한 방안을 논의해보고자 한다.

#### (1) 단기 정책

##### 가. 3대 현안의 실태 파악

남북 간 적극적인 협상을 통해 이산가족, 납북자 및 국군포로의 문제를

---

340) 위의 책, 44~45쪽.

해결하기 위해서는 무엇보다도 정확한 실태파악이 전제되어야 한다. 5명 고교생의 경우 간첩이 자수하거나 검거되어 진술하기 전까지 납북 사실 자체를 인지하지 못하였다. 또한 탈북·귀환한 김병도씨의 경우 당시 정부가 발표한 486명의 명단에 포함되어 있지 않았다. 김병도씨가 탔던 대영호는 7명 정도가 승선한 작은 어선으로, 기관고장으로 표류하다가 북측 해안에서 북측 경비정에 나포되었으나 가족도 단순한 해난 사고로 인식하여 정부에 신고하지 않았다. 따라서 정부나 가족도 모르는 사이에 납북된 사례가 더 있을 가능성을 배제할 수 없다. 실제로 납북자 가족들은 귀환납북자의 증언 등을 토대로 정부가 발표한 납북자 이외에 추가 명단을 공개하기도 하였다. 뿐만 아니라 1974년에 납북된 것으로 명단에 수록된 수원 32호의 경우, 수원 33호와 함께 어로작업을 하다가 북측 경비정의 공격을 받고 침몰하였다. 수원 33호는 북측에 나포되어 끌려간 것으로 확인되었으나 침몰된 수원 32호 선원들의 생사나 납북여부는 확인되지 않았다. 이산가족 상봉 행사 시 우리 측이 납북자들의 생사확인을 요청해본 결과 수원 32호에 대해서는 일관되게 ‘확인불가’라고 회보되고 있어 모두 당시에 사망했을 가능성이 크다.<sup>341)</sup>

따라서 국군포로 및 납북자 실태에 대해 체계적인 실태조사를 실시하여 납북억류자 및 생존 국군포로에 대한 자료를 지속적으로 보완해나가야 한다. 북한 내 생존 국군포로·납북자와 사망 국군포로·납북자의 전체 규모, 이들의 북한 내 가족구성 현황, 북한생활 국군포로·납북자 당사자와 그 가족들의 희망 및 요구사항, 그리고 한국 내 가족들의 요구 및 희망사항에 대한 객관적인 조사결과가 제공되어야 정책적 접근을 할 수 있다. 이를 위해 정부 내 관련 부처 간의 정례적인 협의체를 구성하여 지속적으로 실태를 파악해나가야 한다.

먼저, 귀환 국군포로·납북자 및 귀환 국군포로·납북자 가족을 대상으로 정밀한 미귀환 국군포로·납북자 신상 자료를 축척해 나가야 한다. 다음으로 납북적십자 회담 및 군사회담 시 미귀환 국군포로·납북자 생존실태 조사를 북측에 협조·요청해야 한다. 이를 위해 북측이 주장하는 상호적인 성격을 갖는 사안에 대한 실태 조사를 수용하는 것을 적극 검토할 필요가 있다. 국군포로·납북자는 분명한 송환의 대상이지만 실제적으로는 정책적 명분과 함께 북한에 생활하고 있는 국군포로 당사자와 그 가족, 그리고 한

341) 위의 책, 42쪽.

국에 남아있는 가족들의 의사가 종합적으로 반영될 수 있는 통로를 확보하는 것이 선행되어야 할 것이다.

#### 나. 이산가족의 상시 상봉체계 구축

이산가족문제와 관련해서 남북이 합의한 내용을 충실히 이행함과 동시에 사안의 인도주의적 성격을 강조하면서 남북이 남북관계의 변화에 좌우되지 않는 ‘상시상봉체계’ 구축에 합의할 수 있도록 적극 노력해야 한다. 이를 통해 상봉 인원 규모를 확대하고 동시에 서신교환의 제도화, 재상봉과 가족 결합 문제 등 해결 방안을 강구해 나가야 할 것이다. 큰 틀에서 남북관계의 변화에 좌우되지 않는 ‘상시상봉체계’를 마련할 수 없다면, 우선 기존의 합의 내용을 충실히 이행해 나가면서 단계적으로 상봉인원 규모를 비롯한 여러 가지 사안들을 해결해 나갈 수 있도록 준비해 나가야 할 것이다.

2007년 남북정상선언에서 “금강산 면회소 완공에 따라 쌍방 대표 상주 및 상시상봉 진행”(제7항)에 합의했었다. 따라서 이산가족의 기대감을 감안하여 상시상봉 방안을 조속히 구체화하는 한편, 상봉자 물색의 어려움을 토로하는 북측에게 있어 상시상봉은 큰 부담일 수밖에 없으므로 북측과의 심도 있는 구체적, 세부적 협의가 필요하다. ‘상시적 만남’을 실현하기 위해서는 북측을 지속적으로 설득하는 작업과 함께 북측의 낙후한 행정망 구축 사업을 지원할 필요가 있다. 북측 이산가족의 신원을 최대한 신속·정확하게 확보하기 위해서는 북측 전산망 구축이 시급하기 때문이다. 단기적으로는 상봉 인권 규모 확대와 함께 1~2개월마다 한 차례씩의 상봉을 정례화·제도화하며, 중장기적으로 점차 ‘상시적 만남’을 진행해 나가야 할 것이다.

또한 이산가족의 고령화를 고려하여 제2의 면회소 건립을 추진할 필요가 있다. 자연적 시간이 촉박하고 고령의 건강상태를 고려하면 금강산 면회소까지 무리한 측면이 있다. 따라서 서울에서 가까운 개성 같은 곳에 제2 면회소를 건립하여 상봉수를 늘리고 이동시간을 줄여야 할 것이다. 이와 함께 화상상봉의 인원 규모를 확대할 필요가 있다. 거동이 불편하여 금강산이든 개성이든 이동하기 쉽지 않은 고령의 이산가족을 위해, 그리고 기상봉자의 재상봉 기회의 측면에서 화상상봉을 적극 활용할 필요가 있을 것이다.

이산가족 상봉의 정례화·제도화를 위해서는 면회소 설치·운영과 함께 생사·주소확인 및 서신교환 규모 확대, 서신교환의 지속성 유지 등도 필요하

다. 최근 사망률이 급증하고 있는 고령의 이산가족들에게 있어 북측 가족의 생사·주속확인 매우 절박한 문제이다. 기약없는 이별을 한 상봉자들의 상봉 휴우증을 고려할 때 현실적으로 재상봉이 어렵다면 서신교환만큼은 가능하도록 추진해야 할 것이다. 서신교환사업은 통신협정 체결을 통한 우편물 교환소 설치·운영으로 제도화·정례화하며 지속적인 서신 교환이 가능하도록 적극적으로 추진할 필요가 있다.

#### 다. 국군포로·납북자 문제 접근에 있어서 사회적 합의 기반 구축

서독은 동독의 정치범 송환을 위한 비밀협상을 실시하여 동독이 요구하는 물품을 제공하고 동독 정치범을 서독으로 안전하게 송환하였다. 1963년부터 서독 정부는 정치범 석방을 위한 협상을 시작하여, 1989년까지 서독 정부는 동독 정부에게 총 35억 마르크를 지불하여 약 3만 4천 명 정도의 정치범을 서독으로 추방케 했다. 이와 같이 서독 정부는 동독의 반체제 인사를 구하기 위해 상당한 액수의 경제적 보상을 했다.

국군포로와 납북자 문제는 인권과 인도주의적 사안이기 때문에 비공개 협상을 통한 문제해결이 이루어지더라도 정치적, 도덕적 문제가 발생하지 않는다. 따라서 남북한도 국군포로와 납북자에 대해서는 비공개적 협상과 대가제공, 송환 이후 정치적 논쟁 지양에 대한 합의를 실시하여 이들에 대한 협상을 조속히 실시할 필요가 있다. 다만, 비공개와 경제적 보상을 통해 국군포로와 납북자 문제를 해결할 경우 국내적 합의, 언론과 가족들의 절대적 협조가 필요하다. 먼저, 정상회담 대북 송금문제에서 보듯이 비공개 방식으로 경제적 보상을 통해 해결하고자 할 경우 국회 차원에서 여야 사이에 합의가 전제되어야 한다. 또한 비공개 방식으로 추진되고 있기 때문에 언론과 가족들이 이러한 비공개 방식에 대해 절대적으로 협조하는 것이 전제되어야 할 것이다. 특히 납북자 관련 단체들이 비공개 방식과 경제적 보상을 통한 실질적인 해결을 적극 주장함으로써 국내적 여론을 형성하는 방안을 모색할 필요가 있다. 서독의 사례와 국군포로·납북자 존재를 부인하는 북한의 태도를 고려할 때 북한의 태도 변화를 유도할 수 있는 인센티브를 대규모로 제공하여야 할 것이다. 경제적 보상은 북한의 해결 노력에 상응하여 단계별로 지급하는 방식으로 추진하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 북한의 기존 대응 태도를 감안하여 볼 때, 단순히 경제적 보상만으로 남

북자 및 국군포로 문제를 해결하는 데는 한계가 있을 것으로 본다. 왜냐하면 북한이 양 사안을 경제적 흥정대상으로 규정하기에는 체제의 정통성에 대한 정치적 부담이 매우 크기 때문이다. 이러한 점에서는 북한이 문제해결 과정에서 내부적으로 정치적 부담을 덜 수 있는 방안이 감안되어야 할 것이다.

북한이 안고 있는 정치적 부담을 덜어주고 남북 간 인도주의 사안의 실질적 해결이라는 차원에서 납북자 및 국군포로 문제와 북측이 요구하는 인도주의 사안을 상호주의적 입장에서 협의하는 것을 적극적으로 검토하여야 할 것이다. 북한의 긍정적인 태도를 유도하기 위해서 경제적 인센티브를 제공과 함께 북측이 요구한 전향 장기수 중 북송 희망자와 2000년 9월 기 송환 비전향장기수 가족의 추가 송환을 납북자 및 국군 포로문제 해결의 방편으로 활용할 수 있을 것이다. 또한 상호주의 방식을 채택하더라도 비동시성과 비등가성을 인정하는 '신축적인 상호주의'를 통한 납북자 및 국군포로 문제 해결을 추구해야 할 것이다. 물론 남북적십자 공동면담위원회를 구성하여 납북자와 남측 전향 장기수를 면담하여 자유의사를 타진하는 것이 전제되어야 한다. 문제 해결의 방식을 송환으로만 상정할 경우에는 사실상 복합적인 문제점이 제기될 것이나, 정례적 상봉 및 서신교환 등을 포함하여 해결방안을 접근하는 경우에는 타결의 가능성이 높아질 것으로 평가된다.

국군포로·납북자 문제 접근에 있어서 사회적 합의 기반 구축과 근원적 해결에는 북측의 태도를 고려할 때 적지 않은 시간이 소요될 것으로 예상된다. 따라서 남북한 간에 별도의 채널을 통한 해결에 합의할 때까지는 계속해서 광의의 이산가족 틀 내에서 생사확인 및 상봉을 성사시키는 기존 방식을 병행하는 것이 바람직하다. 다만, 국군포로, 납북자에 대한 국가적 책무성을 강화한다는 차원에서 이산가족 상봉을 위한 생사확인 및 상봉 시 특별 할당 비율을 현행 5% 수준에서 대폭 확대하는 것을 고려할 필요가 있다.

## 라. 좌우를 막론한 국내 시민사회단체, 국제인권단체와의 네트워크 구축

국군포로, 납북자 문제의 경우 사회적 합의를 바탕으로 좌우를 막론하여 참여할 수 있는 시민사회단체 네트워크를 구축할 필요가 있다. 이를 통해

국내 관련 전문가, 학자, NGO 간의 협력체계를 마련해 나가야 할 것이다. 그리고 이를 바탕으로 국제기구나 관련 제3국과의 공조체제도 형성해야 할 것이다. 한편, 통일부, 외교부, 국방부, 국정원 등 관련 부처 간의 정책협약이 상시적으로 진행될 수 있는 '협의체'를 만들어 가동할 필요가 있다. 이를 바탕으로 정부가 민간, 대상자 가족 간의 유기적인 역할 분담체계를 구축해 나가야 할 것이다. 정부가 남북당국 차원에서 지속적으로 문제를 제기하는 과정에서 국내외적인 여론은 중요한 자원으로 기능할 수 있을 것이다. 또한 민간단체(NGO)들이 세미나 등 다양한 행사를 개최하여 국내에서 여론을 조성할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

그리고 국군포로와 납북자 문제를 해결하기 위해서는 정부와 민간, 그리고 가족 단체의 역할 분담이 필요하다. 특히 북한과의 공식적, 비공식적 협상은 정부와 일부 시민단체가 담당하고 다른 시민단체와 가족단체들은 납북자 문제에 대한 북한의 행태에 대하여 적극적인 행동을 취할 수 있을 것이다. 이 과정에서 정부는 납북자 가족, 국내외 민간단체, 국제인권기구, 전문가 집단들이 서로 역할을 분담하고 상호 기밀하게 협력할 수 있도록 조율하는 역할을 수행해야 한다. 특히 NGO들의 국제연대는 중요한 과제라고 할 수 있다. 그리고 국제법적 대응논리 개발 등 체계적인 대응 시스템을 구축하기 위해 국제법학자, 인권법학자, 정부 실무자 등으로 태스크 포스를 구성하여 운영하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

#### 마. 3대 현안 해결과정, 해결 이후 발생한 문제 해결을 위한 법·제도 정비 착수

이산가족, 국군포로·납북자 문제 해결은 생사·주소확인, 서신교환, 상봉, 재결합 등 4단계를 점진적, 단계적으로 실현해 나가는 것이라 할 수 있다. 이 과정에서 그리고 재결합 이후 발생할 수 있는 문제들의 해결을 위한 법·제도 정비 준비도 해야 할 것이다. 예를 들어 문제 당사자의 사망 시 유언, 유품 및 유골을 가족들에게 전달하는 방안, 북한 가족에 대한 송금 등 경제적 지원, 상봉·교류 및 재결합 과정에서 발생하게 될 호적관계, 중혼문제, 상속 문제 등을 해결할 수 있는 관련 특별법 마련이 요구된다 하겠다.

또한 새터민의 해외여행 증가 추세와 함께 이들이 중국 또는 북한에서 가족을 상봉하는 사례가 증가하고 있는 바, 이와 같은 새로운 형태의 이산

가족문제와 관련해서도 대책 마련의 필요성이 높아지고 있다. 2007년부터 2008년 초까지의 북한 인권상황에 관한 보고서를 작성하여 제7차 유엔 인권이사회에 제출한 북한인권 특별보고관 문타본(Vitit Muntarbhorn)도 탈북자들의 가족 재결합의 중요성을 강조하였다.<sup>342)</sup>

현재 북한에서 탈출하여 한국으로 입국하는 국군포로와 납북자들이 지속적으로 발생하고 있다. 국군포로 및 납북자 입국 시 제공되는 정착금과 별도로 북한을 탈출하여 국내 입국과정에 소요되는 비용을 국가가 부담하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 이들이 국내 입국이후 정착과정에서 겪는 다양한 어려움을 덜어주기 위한 제도적 지원방안을 정비해 나가야 할 것이다. 특히 오랜 기간 이산으로 발생했던 심리적 어려움에 지속적인 관심을 두고, 이를 적극적으로 치유해주기 위한 다양한 프로그램 개발 및 실행에 정부와 민간이 협력하여야 할 것이다.

## (2) 중장기 정책

### 가. 당국차원(남북정상회담)에서 별도의 창구마련 및 포괄적 해결 방식 합의

당국 차원에서 지속적으로 3대 현안 문제 해결을 위한 남북협력을 제기하면서 여러 가지 진전된 합의를 이끌어 내기 위해 노력해 나가야 한다. 문제의 근원적 해결을 위한 가장 효과적인 방법은 당국 차원에서 3대 현안 해결을 위한 창구마련과 포괄적 해결 방식에 대한 큰 틀에서의 합의를 이루는 방식일 것이다. 이 가운데 정상 간 정치적 결단과 합의를 통한 해결방식은 가장 강력한 방식이라 할 수 있다. 따라서 앞으로 있을 3차 정상회담에서는 이산가족 문제, 국군포로·납북자 문제 해결의 큰 틀이 마련될 수 있도록 의제화 해야 할 것이다. 만약 북한이 공개적으로 문제를 해결해 나가는 방식에 정치적 부담을 갖을 경우, 비공식적 합의를 통해 사업을 추진해 나가도 무방할 것이다.

이산가족 문제는 적십자사를 통해 해결하고, 국군포로·납북자 문제는 별도의 창구를 마련해 협의해 나가야 할 것이다. 이 별도의 창구에서는 국군포로·납북자 문제 해결에 대한 대가문제, 그리고 북한이 제기할 수 있는 비

342) 임순희, 앞의 책, 18쪽.

전향·전향 장기수, 북송비전향장기수의 남한 내 가족, 반공포로 등의 문제를 포괄적으로 다루어 합의점을 찾아 나가야 할 것이다. 여기서는 독일의 사례처럼 프라이 카우프(Frei Kauf) 방식을 활용해 나가야 할 것이다. 또한 협상의 주체는 궁극적으로 정부이지만 표면에는 디아코닉 재단과 같은 민간단체가 나섰던 것처럼 별도의 민간단체를 설립하여 합의 사항을 구체적으로 실행하는 방안을 검토해야 할 것이다.

남북 정상회담이 조기에 실현되어 3대 현안의 포괄적 해결 방식에 합의를 한다면 단기 및 중장기 정책이 일시에 실시하여 근원적 문제해결에 나설 수 있을 것이다. 어쨌든 현재의 시점에서 남북 정상회담 개최가 불투명하다는 점에서 단기정책을 지속적으로 추진하면서 남북정상회담에서 의제로 다룰 수 있도록 준비해 나가야 할 것이다.

어쨌든 남북 정상회담을 통한 합의로 이산가족문제는 남북 적십자사를 통해, 국군포로·납북자 문제는 별도의 창구를 마련해 포괄적 해결 방식을 통해 해결해 나가는 것에 합의할 필요가 있을 것이다.

## 나. 이산가족의 자유왕래 및 재결합 추진

이산가족문제와 관련해서 남북이 합의한 내용을 충실히 이행함과 동시에 사안의 인도주의적 성격을 강조하면서 남북이 남북관계의 변화에 좌우되지 않는 ‘상시상봉체계’가 구축되었다면 이산가족의 자유왕래 및 재결합을 추진해 나가야 할 것이다.

생사·주소 확인 및 서신교환, 송급을 통한 경제적 지원, 이산가족 상봉의 정례화·제도화의 기반 아래 이산가족들의 남북한 자유 왕래를 추진해 나가야 한다. 물론 북한 이산가족의 망명 가능성 때문에 북한이 거부감을 보일 수 있을 것이다. 따라서 완전한 자유왕래 이전에 정부의 통제 아래 고령 이산가족의 고향방문 시범사업, 단체별 자유왕래 방식을 고려해 볼 필요가 있다. 이산가족들 간의 서신교환, 그리고 통신, 그리고 왕래가 이루어진다면 희망자에 한해 부양자나 배우자가 있는 쪽으로 귀환, 직계가족이 없는 고령 이산가족의 본인 의사에 따른 귀향, 또는 가족의 동의에 따른 고령 이산가족의 귀향 및 재결합을 추진해야 할 것이다.

## 다. 국군포로·납북자 문제의 포괄적 해결

당국차원의 합의를 통해 국군포로·납북자 문제 해결을 위한 별도의 창구를 마련했다면 문제의 포괄적 해결을 위한 남북한 협의를 해나가야 한다. 앞서 밝혔듯이 이 별도의 창구에서는 국군포로·납북자 문제 해결에 대한 대가문제, 그리고 북한이 제기할 수 있는 비전향·전향 장기수, 북송비전향 장기수의 남한 내 가족, 반공포로 등의 문제를 포괄적으로 다루어 합의점을 찾아 나가야 할 것이다. 만약 비공개 방식으로 협의해 나간다면 언론과 가족들의 절대적 협조가 필요하다. 비공개 방식으로 경제적 보상을 통해 해결하고자 할 경우 국회 차원에서 여야 사이에 합의가 전제되어야 한다. 또한 비공개 방식으로 추진되고 있기 때문에 언론과 가족들이 이러한 비공개 방식에 대해 절대적으로 협조하는 것이 전제되어야 할 것이다.

그리고 현실적으로 국군포로와 납북자들이 북한에서 새로운 가정을 꾸려 생활하고 있다는 점에서 즉각적인 송환이 이루어지는 데 어려움이 뒤따를 수밖에 없다. 따라서 이산가족 문제 해결 방식처럼 우선적으로 생사 및 주소확인, 상봉, 경제적 송금 추진, 서신교환, 자유왕래, 그리고 국군포로와 납북자들의 면담을 통해 자유의사를 타진하고 송환을 추구해 나가는 단계적 접근을 할 필요가 있을 것이다.

우선적으로 시범적인 생사·주소 확인 사업을 추진하고 이를 기반으로 전면적인 생사·주소 확인 작업을 추진한다. 이러한 생사·확인 작업이 진행하면서 이미 확인된 대상자들의 상봉을 추진한다. 사실 납북자 및 국군포로 대부분이 남북한 양쪽에 모두 가족이 있다는 현실을 감안하여, 송환 보다는 가족과의 자유로운 상봉 및 방문 등을 우선적으로 추진하여 해결할 필요가 있다. 이를 통한 상봉의 정례화를 추진해야 할 것이다. 그리고 가족 방문 시 일반이산가족과 차별화되는 재정적, 행정적 편의를 제공하도록 하여야 할 것이다.

그리고 남북한 정부의 국군포로와 납북자 생존 실태를 토대로 국군포로 및 납북자 북측 가족 중 북한거주 희망자에 대해 공식 송금을 추진하는 것을 검토해야 할 것이다. 북한 억류 국군포로·납북자 중 북한 내 가족관계의 형성으로 북한거주를 희망할 수 있기 때문에 그들이 북한에서 생활할 수 있도록 남한 잔여 가족들의 송금을 허용하는 방안을 검토해야 할 것이다.

납북자 및 국군포로 문제에서 남측 가족의 소식과 우리 정부의 송환의

지를 전달하는 것이 우선적이지만 실무적 차원에서는 당사자들의 선택이 가족의 이별을 조장하거나 신가족과 구가족의 무게를 비교하도록 하는 상황에 직면하지 않도록 주의를 기울여야 할 것이다. 동 사안의 발생원인과 책임성 차원에서 송환이라는 당위적 목표에 대한 추구를 우선적으로 고려하여 왔으나, 그와 함께 중요한 사실은 당사자와 그 가족의 선택 문제로서 가족주의적 관점에서 해결의 실마리를 찾는 노력도 병행하여야 할 것이다. 이를 위해서는 북한 측이 이들의 존재를 인정하고 문제해결의 필요성을 인식하도록 한 후, 당사자와 그 가족이 자유의사에 따라서 거주지역을 선택하여 가족의 해체와 이별을 방지하고, 남북한 전체 가족의 왕래를 보장하며, 송금과 경제적 지원을 허용하는 방향으로 전개하도록 하는 것이 필요하다. 물론 현재의 남북 간 인적교류 제도상으로 자유로운 수시 왕래를 규정하는 제도는 존재하지 않고 있으나, 정기적으로 가족들이 상봉하고 소식을 주고 받을 수 있는 틀이 마련되어야 할 것이다.

남북한이 납북자 및 국군포로의 송환에 합의하는 경우, 세부기준을 설정하고 이러한 기준에 따라 단계적으로 송환을 실현해나가야 할 것이다. 먼저 자발적 의사에 대한 확인이 우선적으로 이루어져야 한다. 이를 기초로 노령자(노동 불가 북측 해당자) 우선 원칙에 기초한 가족 통합 방안을 제안하도록 한다. 송환대상자 선정 시 국제적십자를 개입시켜 객관적이고 국제적인 확인 절차를 수립하여 실행함으로써 문제 발생 소지를 예방하자고 제의할 수도 있을 것이다. 국제인권레짐의 개입 허용으로 재결합 또는 송환 절차의 객관성을 높이고, 북한당국의 대외 이미지를 개선하여 국제적인 대북인권압력 완화에 기여하는 효과를 거둘 수 있을 것이다. 구체적인 송환 절차는 국제적십자와 남북한적십자가 협의를 통해 합의를 도출하도록 한다.

대부분 북한 내에 가족관계를 형성하고 있을 가능성이 높다는 점에서 문제해결을 송환으로 한정시키기 보다는, 자유방문(국군포로·납북자의 남한가족 방문, 남한가족의 국군포로·납북자 방문)으로 문제 해결을 추진하는 것이 현실적으로 바람직하다. 자유방문의 경우 체류지원, 체류기간 등 구체적 사항에 대해서는 남북 간에 별도로 합의하도록 한다. 방문은 고향방문의 형식을 띠는 것이 바람직하나 이로 인한 사회적 부담을 고려하여 초기에는 서울, 평양 등을 상호 교차 방문하는 형식으로 추진할 수 있을 것이다. 생산 확인 과정에서 당사자가 이미 사망한 경우 우리 측 가족이 희망할 경우 유해송환을 추진하되, 유해송환에 소요되는 비용에 대한 경제적인 비

용에 대한 경제적인 보상을 제공하도록 한다.

현재 북한에서 탈출하여 한국으로 입국하는 국군포로와 납북자들이 지속적으로 발생하고 있다. 국군포로 및 납북자 입국 시 제공되는 정착금과 별도로 북한을 탈출하여 국내 입국과정에 소요되는 비용을 국가가 부담하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 이들이 국내 입국이후 정착과정에서 겪는 다양한 어려움을 덜어주기 위한 제도적 지원방안을 정비해 나가야 할 것이다. 특히 오랜 기간 이산으로 발생했던 심리적 어려움에 지속적인 관심을 두고, 이를 적극적으로 치유해 주기 위한 다양한 프로그램 개발 및 실행에 정부와 민간이 협력하여야 할 것이다.

### 라. 3대 현안 관련 법·제도의 적용

이산가족, 국군포로, 납북자 가족들의 재결합과 관련하여 발생할 문제들의 해결을 위한 마련된 법·제도를 적용하여 문제해결 과정에서 나타나는 부작용을 최소화해 나가야 할 것이다. 당사자의 사망 시 유언, 유품 및 유골을 가족들에게 전달하는 방안, 북한 가족에 대한 송금 등 경제적 지원, 상봉·교류 및 재결합 과정에서 발생하게 될 호적관계, 중혼문제, 상속문제 등을 원만히 해결할 수 있도록 관련 법률을 잘 마련하여 적용해 나가야 할 것이다.

[표 III-6] 이산가족, 국군포로·납북자 문제해결을 위한 단계별 정책목표와 내용

기본 원칙	국가적 책무 이행: 인도주의적 접근, 실용주의 접근, 국민적 합의에 기반한 문제해결 추진	
정책 목표	단기 정책목표	중장기 정책목표
	국내적 추진기반 구축	문제의 포괄적 해결
정책 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 3대 현안과 관련한 실패 파악</li> <li>· 이산가족 상시 상봉체계구축</li> <li>· 국군포로·납북자 문제 접근에 있어서 사회적 합의 기반 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 당국차원(남북정상회담)에서 3대 현안 해결을 위한 창구마련 및 포괄적 해결 방식 합의</li> <li>· 이산가족 자유왕래 및 재결합</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 좌우를 막론한 국내 시민사회 단체, 국제인권단체와의 네트워크 구축</li> <li>· 3대 현안 해결과정, 해결 이후 발생할 문제 해결을 위한 법·제도 정비 착수</li> </ul>	<p>추진</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국군포로·납북자 문제 포괄적 해결</li> <li>· 3대 현안 관련 법·제도의 적용</li> </ul>
--	--	---

한반도에서는 분단과 전쟁을 겪으면서 고향을 등진 실향민을 비롯하여 다양한 형태의 이산가족이 양산되어 왔다. 전쟁이 종결되었음에도 불구하고 미귀환 국군포로가 열악한 환경 속에서 북한에 생존하고 있고 있다. 뿐만 아니라 정전 협정 체결 이후에도 북한 당국이 우리 주민들을 납치하여 억류하는 비인도적 행위를 저지름으로써 당사자와 가족들이 고통을 겪고 있다. 냉전과 분단의 고착화로 인해 생사확인이라는 최소한의 요망마저 실현되지 못하는 상황에서 국군포로와 납북자가 고령화로 세상을 떠나고 있기 때문에 인도주의적인 차원에서 국군포로와 납북자 문제 해결이 시급한 상황이다.

지금까지 제시한 문제해결을 위한 기본원칙과 목표, 정책적 제안들은 기본적으로 문제 해결과정에서 필요한 조건들이라 할 수 있다. 이들의 정책을 시행하는 과정에서 다양한 예상치 못한 상황과 변수들로 여러 가지 어려움에 봉착할 수 있다. 따라서 정책을 수립을 추진하는 과정에서 이에 대한 대비책 마련도 중요하다 하겠다.

### 3. 재외 탈북자 인권 개선을 위한 정책제안 및 로드맵

1990년대 중반 북한의 식량난 이후 수 많은 북한주민들이 중국 국경을 넘고 있다. 이들은 국적이 없는 유랑민으로 각종 인권침해에 아무런 방어막이 없이 노출되어 있다. 국제사회는 오래전부터 이들 문제에 관심을 가지고 있었으며 유엔난민기구(UHCHR)도 비공식적인 현장 조사를 수 차례 진행한 바 있다. 유엔총회 및 유엔인권이사회(전 유엔인권위원회)에서 지난 2003년 이래 매년 통과되고 있는 북한인권결의안에서도 빠짐없이 재외 탈북자의 인권보호 문제가 지적되어 왔다. 2009년 국가인권위원회도 재외 탈북자 인권보호의 필요성에 대한 용역과제를 발주하고 결과를 발표한 바 있다.

1990년대 중반부터 시작된 북한주민들의 탈북행렬은 북한 내부 개혁의 지연으로 말미암아 10년 이상 장기화 추세로 진행됨에 따라 재외탈북자들의 인권문제는 더욱 복잡하고 중층적 현상으로 나타나고 있다. 인신매매는 더욱 교묘하고 은밀한 형태로 진행되고 있으며 중국의 산업화 도시화로 말미암아 도시 지역에 이들을 숨겨두고 음성적인 성매매, 인터넷 채팅방을 운영하는 행태도 나타나고 있다.<sup>343)</sup> 특히 탈북여성들의 체류가 장기화되는 현상이 나타나면서 이들과 중국인 남편 사이에 태어난 무국적 아동에 대한 국적부여문제, 교육권 보장 문제가 새로운 이슈로 대두되고 있다.

하지만 중국정부는 탈북자 인권보호 문제에 대해서 내정불간섭 원칙으로 대응하고 있다. 2010년 1월 5일 중국 정부는 주중 외국 공관에 대해 탈북자를 수용하거나 보호해서는 안 된다는 강경한 통신문을 보낸 바 있다. 이런 조치들을 볼 때 앞으로 중국이 탈북자 강제송환에 있어서도 강경한 정책을 계속 시행할 것으로 전망된다.

이런 와중에 2008년 12월 중국 공안에 붙잡혀 북한으로 강제 송환되기 직전의 탈북자로 추정되는 여성 2명이 신상정보 표지를 들고 찍힌 사진이 며칠 전 처음으로 공개됐다. 중국이 탈북자들을 북한으로 강제송환해 오고 있다는 사실은 널리 알려져 있었지만 이번 사례는 탈북자들의 신상정보가

---

343) Committee for Human Rights in North Korea, *Lives for Sale: Personal Accounts of Women Fleeing North Korea to China* (2009) 참조.

공개되었다는 점에서 충격과 함께 탈북자들의 인권에 대한 우려를 더하고 있다.<sup>344)</sup>

중국 정부의 비협조로 인해서 재외 탈북자의 정확한 규모나 분포, 실태는 잘 알려져 있지 않다. 현재도 탈북자를 지원하던 현장 활동가들이 불법 행위 혐의로 중국 감옥에 수감되어 있다. 미국에서 북한인권 증진활동을 하고 있는 북한자유연합(NKFC)은 16명의 탈북자 지원활동가가 중국당국에 의해서 감금되었거나 현재 형을 살고 있다고 밝히고 있다.<sup>345)</sup>

탈북자들을 숨겨주다 발각될 경우 구속과 함께 8천~1만 위안(미화 약 1,150 달러~1,445 달러)의 벌금이 부과되고 있다. 중국에서 활동중인 미국 비정부단체 관계자의 말에 의하면 북중 국경지역에서 2009년 4월께 실시된 중국 공안 당국의 가택 수색으로 숨어지내던 탈북자 중 30% 가량이 검거돼 북한으로 송환되었다.

북한 당국의 탈북자 감시도 강화돼 단동과 인근한 지역에 10킬로미터의 철조망이 쳐졌고 북한측 국경수비대에 뇌물을 주고 탈북자들이 중국으로 넘어가는 것을 막기위한 방편으로 북한군 국경수비대원의 임금이 오르고 이들의 계급도 올라가면서 국경을 건너기 위해 탈북자들이 건네야 하는 뇌물도 500위안(미화 72달러)에서 1,500위안(미화 216 달러)로 3배 가까이 늘어난 것으로 알려지고 있다. 이와 함께 탈북자에 관한 정보를 제공해주는 데 대한 중국 당국의 사례금 규모도 올 봄 한 때 500위안에서 16배 가까이 뻗 8,000위안(미화 1,171 달러)에 이르기도 했다. 이밖에 민간인 복장을 한 중국 공안이 지난 2009년 3월17일 랴오닝성 선양시에서 대규모 검거작전을 펼쳐 탈북자 40여명을 검거한 사실도 알려지고 있다.

재외 탈북자문제의 열쇠는 중국이 쥐고 있다. 중국과 관련한 탈북자인권 보호 현안은 탈북자 현지보호 및 강제송환 방지로 요약될 수 있다. 중국은 1982년 유엔난민협약과 선택의정서에 가입한 협약당사국이지만 탈북자를 난민으로 인정하고 있지 않다. 중국은 탈북자들을 경제적 이유로 중국에 체류하고 있는 불법체류자 신분으로 간주하고 있다. 따라서 탈북자들을 강제 송환하는 정책을 일관되게 유지하고 있다. 중국과 북한은 1986년 변경지역 상호협력 의정서에 따라 탈북자들을 북한으로 강제송환하는 것은 정당한 주권행사라고 주장하고 있다. 그러나 탈북자가 강제 송환되면 중대한 인권

---

344) 『서울신문』, 2010년 1월 15일.

345) [http://www.nkfreedom.org/fileadmin/Image\\_Archive/2010.09\\_NKFCTheList.pdf](http://www.nkfreedom.org/fileadmin/Image_Archive/2010.09_NKFCTheList.pdf)

침해를 당할 것을 알면서도 북한으로 강제 송환하는 것은 도덕적인 차원을 넘어 명백한 국제법 위반이다. 유엔고문방지협약은 고문받을 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 국가로 개인을 송환하는 것을 금지하고 있다. 중국은 이 협약의 당사국이기도 하다. 따라서 고문방지협약의 규정을 준수할 국제법적인 의무가 있다.

한편 재외탈북자 국내 입국자 수는 이미 2만 명을 넘어서고 있다. 최근 탈북자 국내 입국 추세는 매년 3천명 규모에 달하고 있으며 70% 이상이 여성으로 구성된 특징을 보여주고 있다. 국내입국 탈북자 수가 꾸준히 증가하고 있는 것은 중국내 인권침해의 심각성과 중국정부의 강제송환정책, 북한 당국의 엄벌주의 등의 요인이 복합적으로 작용하고 있다.

대부분 탈북자들은 중국을 거쳐 동남아 및 몽골을 통해 한국으로 유입되고 있으며 최근에는 태국등지에서 난민판정을 받은 뒤, 한국이 아닌 제 3국을 선택하는 사례들도 꾸준히 증가하고 있다. 현재 탈북자를 수용하는 국가 수는 20여개로 알려지고 있으며 대략 2천명 이상 규모의 탈북자들이 한국 이외의 국가에서 난민지위를 부여받아 체류하고 있는 것으로 추정된다.

탈북자가 정착한 국가 중에서 독일과 영국을 비롯해 덴마크, 노르웨이, 프랑스, 룩셈부르크, 스위스, 스웨덴, 네덜란드, 아일랜드 등 유럽 국가가 위주로 되고 있다. 특히 독일은 최근 통계인 2008년까지 총 1천390명의 탈북자가 정착한 것으로 집계됐다고 독일 연방외무부의 관계자가 밝혔는데 독일에 정착한 탈북자 수가 많은 이유는 1989년 동·서독의 통일과정에서 동독에 파견됐던 북한 외교관과 가족, 북한 유학생이 잔류했기 때문으로 알려지고 있다. 또 영국에도 1천여 명의 탈북자 난민 신청을 받았으며 네덜란드와 덴마크, 스웨덴, 스위스 등에도 각각 수십 명(10~40명)의 탈북자가 정착한 것으로 알려지고 있다. 최근 영국의 경우는 한국에 정착하여 한국 국적을 취득한 이후 영국 난민을 신청한 신청자 수가 500여명에 이르고 있으며 이들을 다시 한국으로 추방하기 위한 절차를 협의 중이라고 밝혀서 논란이 일고 있다.

유엔난민기구가 새로 집계한 2009년 통계를 보면 영국을 비롯해 스웨덴, 벨기에, 네덜란드, 노르웨이 등 유럽 국가에 정착한 탈북 난민의 수가 전년도보다 소폭 늘었으며 전체적으로 탈북자의 정착이 늘어난 곳은 10개 국가로 전년도보다 2배가량 많은 것으로 나타나고 있다.<sup>346)</sup> 유엔난민기구

346) 유엔난민기구의 보고서에 따르면 지난해까지 아시아 지역에서 집계한 난민은 385만여 명에 달

(UNHCR)의 통계 자료에서 유럽 국가 외에 탈북자가 정착한 국가로는 호주와 뉴질랜드를 비롯해 이스라엘과 키르기스스탄, 우즈베키스탄, 캄보디아 등이 있으며 2008년에는 아프리카의 예멘에 한 명이 정착한 것으로 나타났다. 미국에서는 2006년 이후 2010년 9월까지 총 100명의 탈북자가 난민 인정을 받았으며 캐나다는 2000년 이후 80여명의 탈북자에게 난민 자격을 부여했으며 최근 북한난민 수용에 가장 적극적인 자세를 보이고 있다(그림 III-2] 참조).

그러나 탈북자 인권보호를 위해서 가장 시급한 조치인 난민지위 부여는 중국의 반대로 실현이 어려운 실정이다. 유엔난민기구(UNHCR)의 2009년 난민 보호 예산 배정을 보면 동아시아 태평양 지역에 4천만 달러의 예산을 배정했지만 탈북자들이 이러한 난민 보호 기금의 혜택을 받기는 사실상 불가능하다. UNHCR 집행위원회는 탈북자들이 제 3국으로 가기 위한 경유지로 많이 머물고 있는 태국에 2009년 난민 지원금으로 약 1천 2백만 달러의 예산을 할당했으며 이는 동아시아 태평양 지역 국가 가운데 가장 많은 액수로 알려지고 있다. 또한 중국에 대한 난민 지원금은 약 5백 40만달러로 태국, 버마와 말레이시아에 이어 동아시아 태평양 지역에서 4번째로 많이 배정됐고, 몽골은 20만 달러로 지난해 보다 2배가 늘어났다.<sup>347)</sup> 그러나 해당 지역의 탈북자들이 유엔난민기구의 난민 지원금의 혜택을 받기는 불가능하다. 유엔난민기구는 탈북자들에 대한 난민 지위를 결정 하는 데 관여하지 않는다는 입장을 밝혔기 때문이다. 유엔난민기구(UNHCR) 방콕 사무소의 맥킨지(Mckinsey) 동아시아 지역 공보관은 남한 시민권 자격을 가지고 있는 탈북자들은 남한에 가면 권리를 보호받고 여러 가지 혜택을 누릴 수 있는 해결책이 이미 마련돼 있기 때문에, 유엔난민기구(UNHCR)가 이들의 난민 지위를 결정하는 데 관여할 필요가 없다고 밝힌 바 있다.<sup>348)</sup> 특히 태국내 탈북자들의 경우는 태국 정부와 남한정부가 유엔난민기구(UNHCR)의 관여를 완전히 배제하고 양국간 협의아래 처리하고 있는 상황이다.

다만 유엔난민기구(UNHCR) 측은 중국에 머물고 있는 일부 탈북자들이

---

하지만 이 중 탈북자가 차지하는 비중은 천 명(1,010명) 이하로 베트남, 버마, 아프가니스탄 등 다른 나라와 비교해 극소수에 해당한다. 유엔난민기구는 아시아와 아프리카의 분쟁 지역을 중심으로 전 세계에 1천 500여만 명의 난민이 있으며 여성과 아동을 포함한 4천300만 명이 안전한 곳을 찾아 떠돌고 있다고 밝히고 있다.

347) RFA, 2008년 10월 14일.

348) RFA, 2010년 6월 17일.

베이징 사무소에 찾아와 도움을 요청할 경우에 한해서, 이들에게 안전한 장소와 생필품을 공급하고, 제 3국에 정착할 수 있도록 지원해 주고 있는 실정이다. 그러나 이같은 유엔난민기구(UHCR)의 소극적인 '탈북자 정책'은 수만명으로 추산되는 재외탈북자들을 더 고통스럽게 하고 있다는 것이 국제 비정부 기구와 북한인권 전문가들의 지적이다.

**Table 2 Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by origin | end-2009**

Origin <sup>1</sup>	REFUGEES					Returned refugees <sup>2</sup>	IDPs protected/assisted by UNHCR and people in IDP-like situations <sup>3</sup>	Returned IDPs <sup>4</sup>	Stateless persons <sup>5</sup>	Various <sup>6</sup>	Total population of concern
	Refugees <sup>1</sup>	People in refugee-like situations <sup>2</sup>	Total refugees and people in refugee-like situations	Of whom assisted by UNHCR	Asylum-seekers (pending cases) <sup>7</sup>						
Algharistan <sup>1</sup>	1,905,804	981,319	2,887,123	2,781,156	30,412	57,582	297,129	7,225	-	-	3,279,471
Dem. People's Rep. of Korea	881	-	881	20	129	-	-	-	-	-	1,010

-Refugee Population -> Refugees Total -> Originating from -> World -> Refugees Originating from -> Dem. People's Rep. of Korea  
(Periodicity: Year, Applied Time Period: from 2000 to 2009)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Australia	3	4	4	3	3	6	8	15	14	15
Belgium				0		0	0	7	9	13
Canada	0	0		3	4	4	4	4	4	4
Denmark	2	2	7	7	7	7	7	8	8	9
Germany	0	0	225	258	276	193	239	204	180	156
Ireland		1	5	5	5	5	5	6	6	6
Israel								2	2	2
Kyrgyzstan							2	5	6	7
Luxembourg									0	0
Mexico						1	1	1	1	1
Netherlands	3	7	9	14	15	18	20	27	29	31
New Zealand		1	1	1	1	1	0	1	1	1
Norway	3	3	3	3	3	4	5	9	13	14
Russian Federation							0		6	10
Sweden			2	2	2	6	7	7	7	8
Switzerland		1	2	1	1	1	6	6	6	4
Thailand	0									
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland				0	17	33	64	281	570	574
United States of America	2			7	9	9	30	22	23	25
Uzbekistan			1	0						
Yemen									1	1

자유아시아방송(RFA)이 인수한 유엔난민기구의 자료: 2009년 말 기준 북한 출신으로 난민 인정을 받은 탈북자 통계

### [그림 III-2] 유엔난민기구의 탈북자 난민 수용 통계

유엔난민기구(UHCR) 측은 탈북자 문제의 해결을 위해 중국을 상대로 한 조용한 외교를 꾸준히 해 왔다고 주장하고 있다. 특히 중국에 대해 탈북

자들에 대한 강제 복송을 중단할 것을 촉구하고 있으며, 이와 함께 북한과의 접경지역에 '인도적인 지역'(humanitarian space)을 지정해 국경을 넘는 북한 주민들이 임시로 머물수 있도록 허용해 줄 것을 설득하고 있다.

미국을 기준으로 제 3국 난민판정 과정을 살펴보면, 탈북자들은 주로 태국, 중국, 몽골, 러시아, 필리핀, 라오스를 통해 미국행을 시도하는 것으로 알려지고 있다. 미국 의회의 회계감사국(GAO)에서 발간한 '탈북자 미국 정착에 관한 보고서'에 따르면 유엔 난민기구(UHCR)를 통해 난민 심사가 진행되는데 평균 1년 가까이 걸린다. 다른 지역 난민의 평균 심사 기간인 100일보다 3배 이상 걸리는 이유는, 탈북자들이 머물고 있는 제3국의 비협조와 보통 2~3개월 걸리는 미국의 신원조회 때문이라고 동 보고서는 밝히고 있다.

미국에 입국한 탈북자들은 미국 정부와 난민 지원단체가 주선하는 임시 거처에 머물며 3개월에서 6개월까지 생활비와 의료보험을 제공받고, 영어와 직업교육도 받고 있다. 미국 정부는 탈북자의 난민심사 범위를 개별적인 심사에서 2009년 회계연도부터 가족재결합까지로 확대한 바 있다. 동아시아 지역에서 버마와 북한 출신 난민만 가족재결합인 '우선심사 3범주'에 해당되지만 미국에 입국한 탈북자 대부분은 개별심사로 난민 인정을 받고 있다.<sup>349)</sup>

재외탈북자 인권보호를 위해서 제기되는 또 다른 문제는 정확한 규모와 거주 실태에 대한 자료가 거의 전무하다는 것이다. 재중탈북자 수효는 90년대 말-2000년대 초반에 비해 줄어들고 있다는 것이 대부분 현장 활동가들의 공통된 판단이다. 대부분 현장 활동가들은 약 3만-10만 정도의 규모로 추정하고 있다. 최근 재중 탈북자 추세를 살펴보면 여성비율이 70% 이상으로 증가하고 있는 점과 이미 탈북하여 중국이나 한국에 체류하고 있는 가족재결합을 위한 탈북자 인구 유입이 꾸준히 늘어나고 있다는 점이다.

이러한 상황 속에서 한국정부가 탈북자 인권보호를 위해서 중국을 움직일 수 있는 지렛대는 그다지 많지 않다. 이명박 대통령은 지난 2008년 한중 정상회담에서 탈북자 보호문제를 언급한 바 있다. 향후 재외 탈북자 인권보호를 위해서는 중국정부와 지속적인 대화와 외교적 협상 노력을 계속하는 한편, 국제사회와의 긴밀한 협력체제 구축 노력이 무엇보다 필요하다.<sup>350)</sup>

349) RFA, 2010년 9월 10일.

350) 김수암, "탈북자 문제, 유엔서 풀자," 『동아일보』, 2009년 10월 26일.

재외 탈북자 문제를 위한 국제협력에서 가장 중요한 파트너는 미국이다. 특히 미국의회는 탈북자 문제에 적극적으로 나서고 있어서 주목된다. 샌더 레빈 의원을 위원장으로 마이크 혼다, 에드 로이스 의원 등 하원의원 9명과 칼 레빈, 척 헤이글, 샘 브라운백 등 상원의원 9명, 그리고 크리스 힐 국무부 차관보를 비롯한 고위 행정부 관료 5명이 위원으로 활동 중인 '의회-행정부 중국위원회'는 2009 연례 보고서를 통해 탈북자 문제 해결을 위한 특별 전담반(task force)을 설치할 것을 건의한 바 있다.

2009년 10월31일 작성된 동 보고서에 의하면 베이징 올림픽을 앞두고 중국 정부의 탈북자 단속과 강제 송환이 더 늘어났다고 미국 정부가 특별조직을 구성해 탈북자 문제를 해결해야 한다고 제안했다. 이 특별조직은 우선, 유엔난민기구(UNHCR)가 중국에 있는 탈북자들에게 자유롭게 접근할 수 있도록 도와야 하며 이어서 중국 정부가 탈북자들을 강제로 북송해온 정책을 단념하도록 하는 유인책(incentives)을 제공해야 한다고 지적했다. 인권과 법치 등 2개 분야로 나뉜 이번 보고서는 중국의 인권 상황에 관한 14개 항목 중 2개 항목을 '중국의 탈북자'와 '인신 매매'로 각각 나눠 중국내 탈북자 문제에 관해 자세히 기술하고 있다. 보고서는 탈북자 문제를 해결하기 위한 특별조직 구성과 함께, 미국 정부가 중국에 법률 체계를 마련하도록 자금을 지원해서 중국이 난민과 관련해 국내법 규정을 새로 제정해 탈북자들에게 난민 지위를 부여해 주도록 제안하고 있다.<sup>351)</sup>

## 1) 재외 탈북자 현황

### (1) 재중 탈북자 규모

북한의 탈북자 배출요인(Push factor)은 경제난과 식량난, 사회적 통제의 상대적 이완으로 인한 이동성 증가 등을 들 수 있다. 탈북자 유인요인(Pull Factor)으로는 넓은 국경선과 국경통제 미비, 국경 인근의 조선족 거주지, 상대적으로 높은 경제수준, 한국 입국 가족 등의 요인을 들 수 있다.

탈북행렬이 최고조에 올랐던 때는 1997년 봄~1999년 가을이며 2000년을

---

351) RFA, 2009년 11월 20일.

기점으로 탈북행렬은 감소추세로 접어들었다. 특히 2002년을 기점으로 감소 추세가 더욱 커졌던 것으로 추정되고 있다. 중국의 NGO활동가들은 재외탈북자 현황에서 2002년을 매우 중요한 의미의 해로 지적하고 있다. 그것은 2002년 재중탈북자 25명의 베이징 스페인 대사관 진입사건 이후 북한 당국과 중국 공안당국은 중국을 경유해 제3국으로 이동하는 탈북자들에 대해 강경 조치를 더욱 강화하였기 때문이다.

또한 북한 내부적 요인으로는 2002년 '7.1경제개선관리조치' 선언을 기점으로 '생존을 위한 탈북'은 급격히 감소된 것으로 추정되기 때문이다. 즉 2002년 이후 재중 탈북자의 총 규모에서 신규 탈북자의 비율이 가파르게 감소됐고, 자진 귀향이나 강제북송 이후 재탈북하는 탈북자의 비율이 크게 증가하고 있다.

탈북자 인권보호 문제에 있어서 무엇보다 먼저 필요한 것은 재중 탈북자의 정확한 규모와 실태를 파악하는 것이다. 현재 재중탈북자는 3만~10만 규모로 추정되고 있다.<sup>352)</sup> 2010년 10월 국정감사에서 현인택 통일부 장관은 재중 탈북자규모를 10만 정도로 답변한 바 있다. 탈북자에 대한 접근 자체를 범죄로 취급 하는 중국 공안의 태도 때문에 재중탈북자의 규모에 대한 정확한 실태파악은 불가능하다.

최근 미국 측 조사에 의하면 재중 탈북자 규모는 더욱 줄어들어 1만명대 수준이라는 주장도 제시되고 있다. 미국의 '난민이민위원회(USCRI)'는 2008년 6월 19일 발표한 '2008년 세계난민조사' 보고서에서 "중국 내 탈북자들은 지난해 말 현재 모두 1만 1천명에 달하며, 중국당국에 의해 강제로 송환된 탈북자는 1천명이 채 안된다"고 발표했다.<sup>353)</sup> USCRI가 조사 발표한 2007년 조사에서는 중국 내 탈북자가 30,000명, 강제 송환된 탈북자는 1,800명이라고 추산한 바 있어, 1년 사이 3분 1로 줄어든 수치다.

이에 대해 USCRI 벤 샌더스 정책조사 연구원은 "북한이 지난 1990년대 중반에 심각한 식량난을 겪은 이후 중국 내 탈북자들의 수가 가장 낮은 수준이다"며 "이는 중국정부가 탈북자들이 중국으로 넘어오는 것을 막기 위해 국경 경비를 강화해왔고, 북한의 식량난이 과거만큼 심각하지 않기 때

---

352) 정부측 3만 명 정도 추산, 좋은 벗들 등 민간단체는 5~10만 명 규모로 추정. 한기홍 북한민주화네트워크 대표도 3만~10만 규모로 추산하고 있다. 한기홍, "정부의 대북정책에 대한 비판과 개선방향 - 탈북자, 납북자, 북한인권 문제를 중심으로," 탈북자,납북자 정책 토론회 발표문(2006년 9월 26일).

353) RFA, 2008년 6월 20일.

문”이라고 설명했다. 그는 이어 “중국 내 탈북자들 10명 중 8명은 중국인 남자와 살고 있는 탈북여성들이며, 중국인과 탈북여성 사이에 태어난 자녀는 최소 5,000명에서 8,000명에 이르며, 이 자녀들은 중국시민권을 주장하고 있기 때문에 중국 내 탈북자 수인 11,000명에 포함되지 않았다”고 밝혔다.

그러나 중국에서 활동하고 있는 NGO 활동가들은 2008년 현재 재중 탈북자의 규모를 최저 2만5천에서 최고 4만으로 추정하고 있다. 여기에는 탈북자와 중국인(조선족 포함) 사이에 태어난 무국적 아이들은 포함되지 않는다. 재중 탈북자 규모가 이처럼 감소한 이유는 탈북이 갖는 유인력(Pull Factor)은 감소했으나, ‘탈북 리스크’는 더욱 증가됐기 때문으로 보인다.

재중 탈북자 규모가 전체적으로 감소되고 있다고 하지만 탈북자의 한국 입국 규모는 지속적인 증가세를 보여주고 있다. 앞으로 탈북자가 계속 증가할 것인지, 현재 상태를 유지할 것인지, 아니면 감소할 것인지에 대해서 많은 연구가 진행되어야 할 것이다. 탈북자 규모추산 문제가 중요한 이유는 향후 북한체제 변화와 관련이 있기 때문이다. 최근 북한의 경제개혁조치와 ‘기획망명’ 사건 이후 중국의 탈북자에 대한 단속과 송환이 강화되고 있다. 결국 탈북자 발생은 북한 내부사정에 의해서 영향을 받고 있는 배출요인과 중국의 상황과 정책이 영향을 미치는 유인요인 등의 상호작용 결과로 나타날 것이다.

최근 탈북자들은 제각각 구체적인 목표를 갖고 탈북하게 되는데 탈북동기로는 ‘가족의 생계’가 첫 번째로 꼽히고 있다. 이런 탈북동기를 실현하기 위해 한국행, 중국에서 결혼, 중국에서 취직, 국경 밀수 등을 수단으로 삼으려고 하는 경우가 늘어나고 있다. 특히 2005년 이후 북한의 양극화 현상이 심각해짐에 따라 직계가족이 함께 탈북하거나 가족들이 순차적으로 탈북해 중국에 함께 모여 있는 경우가 늘고 있다. 이러한 가족형 탈북은 탈북자들의 중국생활에서 정신적 안정을 주고 빠른 시간 내에 중국 현지화 될 수 있는 동기유발의 효과가 있으나, 체포되어 복송될 경우 북한의 수감시설에서 더욱 혹독한 조사와 인권유린을 당해야 한다.

## (2) 인권 실태

우선 전반적인 탈북자들의 분포와 생활실태 배경을 서술하고 탈북자 인권침해 실태를 간략하게 요약하기로 한다.

## 가. 분포 및 거주 실태

탈북자들의 주요 거주지는 ①길림성 연변조선족자치주, ②그 외 길림성 지역, ③요녕성과 흑룡강성 지역 순이며 최근 산동성의 한국인 집중지역으로 이동하는 탈북자들이 조금씩 증가하고 있다.<sup>354)</sup>

탈북자 가운데 여성인구분포는 70% 이상을 차지하고 있는 것으로 알려지고 있다. 대부분 탈북 여성들은 농촌지역에서 결혼 형태(인신매매에 의한 강제 및 반강제 결혼, 자발적 결혼 모두 포함)로 살거나 도시 주변에서 서비스업종이나 일용직에 종사하면서 거주하는 경우가 거의 대부분으로 알려지고 있다. 여성들의 비율이 높은 이유는 중국 남성과 동거가 쉽고, 가정부, 간병인, 서비스업 등 거주가 보장되는 직업이 존재하기 때문이다. 여성의 경우 중국남성들과 혼인 및 동거비율이 여전히 높은 편인데, 1990년대 중반부터 2008년 현재까지 탈북여성과 중국남성 사이에 태어난 어린이는 최소 5천명 규모, 최대 2만명 정도로 추정된다.

농촌의 경우에 경제적으로 빈곤하거나, 정신적·경제적·신체적 장애가 있는 중국인과 사는 여성들이 많으며, 사실혼 관계를 유지하고 사는 탈북여성들의 경우 보통 1년에 인민폐 500~4,000위안 정도의 현금이나 물품을 북한의 가족들에게 보내고 있어 북한의 가족들에게는 절대적 생계대책이 되고 있다. 탈북 남성들의 경우 직업과 주거지를 마련하는 일이 여성에 비해 훨씬 더 어려우며 조선족 농촌에서 품팔이 일을 하는 것 외에 마땅한 일자리가 없는 현실이다. 2005년부터는 중국공안의 단속이 없고, 한국인과 조선족이 대규모로 모여 있어 직업선택이 보다 용이한 산동성의 청도, 연태, 위해 등으로 이동하는 탈북자들이 조금씩 늘고 있다.

## 나. 인신매매와 노동력 착취

탈북자에 대한 국제사회의 관심이 고조되면서 북한여성에 대한 인신매매 문제가 주요 관심 대상으로 부상하고 있다. 인신매매는 “위협 혹은 폭력이나 기타의 강제력, 납치, 사기, 유인, 피해자의 취약한 지위 활용, 타인에 대한 통제력을 가진 자의 동의를 얻어내기 위해 금전 혹은 혜택을 주고받는 행위 등에 의해 ‘착취’의 목적으로 사람을 모집, 운송, 이전, 은신, 접수

354) 박인호, “재외탈북자의 실태와 인권현황,” 미공개 발표논문(2008년)을 참조.

하는 행위”를 의미한다. 여기서 착취(exploitation)란 “매춘 및 성적 착취, 강제노동 및 서비스, 노예상태에 준하는 행태 및 노예제, 장기절제” 등을 포함한 개념이다. 인신매매가 단순한 밀입국과 다른 점은 불법적인 국경이동 주선 후에도 지속적인 착취가 이루어진다는 점이다.

중국 내 북한여성에 대한 잠재적인 수요로 인해 탈북여성에 대한 인신매매 현상은 지금도 끊이지 않고 있다. 탈북 여성들은 주로 매매혼의 형태로 거래되고 있으나, 매춘이나 성적대상을 전제로 매매되는 경우도 있다.

2006년 한국의 한 시민단체가 중국에 체류 중인 가임기 탈북여성 127명에 대한 실태조사를 벌인 결과 74명(58%)가 ‘인신매매를 당해본 경험이 있다’고 답했으며 실제로는 더 많은 탈북여성이 인신매매를 당했던 것으로 추정되고 있다.<sup>355)</sup>

북중국경의 인신매매 조직은 북한에서 결혼·직업을 미끼로 여성을 유인하는 도강안내원과 국경에서 이 여성들을 넘겨받아 중국의 농촌 남성들이나 유흥업소에 팔아넘기는 판매꾼들이 결탁되어 있다. 도강과정에서 인신매매를 겪지 않더라도 중국 생활과정에서 탈북자라는 신분 때문에 협박에 의한 인신매매를 겪는 경우도 있다. 탈북여성들은 동북3성뿐만 아니라, 내몽골지역이나 호남성 같은 중국 내륙까지 팔려가며 그 가격은 인민폐 4,000~2만 위안까지 연령과 외모, 건강상태에 따라 차이가 있다.

한편 중국내 탈북 남성들은 구직난뿐만 아니라 임금체불 및 노동력 착취라는 이중고에 시달리고 있다. 중국 농촌에서 일하는 탈북 남성들의 경우 사실상 임금은 거의 못 받으며 숙식만 제공받거나 숙식 제공 없는 저임금(일당 인민폐 5~10위안)에 종사하고 있다. 탈북자라는 이유로 약속된 임금을 못 받는 경우가 많아 탈북남성의 노동의욕을 감소시키는 주요한 원인으로 손꼽히고 있다.

#### 다. 무국적 고아문제

최근에는 탈북여성과 현지 중국인 남성 사이에 태어난 현지 아동의 국적 취득 문제가 중요한 인권현안으로 부상하고 있다. 즉 동북 3성의 대부분 농촌마을에서는 중국 남성의 아이를 낳은 탈북여성이 강제 복송당하는 사건이 끊이지 않고 있어 탈북여성의 인권문제 뿐만 아니라 ‘가정파괴’라는

---

355) 위의 글.

또 다른 인권문제로 확대되고 있다.

이 문제는 탈북여성의 강제송환과 처벌문제와 연관되어 있다. 하지만, 탈북여성 강제송환문제는 탈북 여성이 거주하고 있는 마을의 파출소나 공안국 간부들의 성향에 따라 큰 차이를 보이기도 한다. 일부지역에서는 탈북여성에게 인민폐 1,500~4,000위안의 벌금을 부과되 강제송환은 눈감아 주기도 하고, 일부지역에서는 성정부나 중앙정부의 방침이 있을 때마다 탈북여성을 체포하는 등 전혀 다른 양상을 보이고 있다. 일부 관찰자들은 중국 내 일부 지방정부에서 탈북여성에 대한 임시거류증을 발급해 주는 사례가 있다고 보고하고 있다.

탈북여성의 현지 체류가 장기화 국면으로 접어들면서 2세들에 대한 중국공민증(호구) 취득 문제가 중요한 현안으로 대두되고 있다. 호구가 없으면 학교 수업이나 직업교육을 받기 어려우며 장래 중국에서 살아가는 데 커다란 장애요인이 되기 때문이다. 탈북여성의 호구가 없으면 아이 중국인 아버지를 보호자로 해서 호구를 만드는 데도 애로사항이 있다. 연변조선족 자치주의 일부 농촌마을(용정, 왕칭)이나 길림성 매화구 농촌지역 등에서 중국 남성 사이에 아이를 낳은 탈북여성들이 돈을 주고 중국인 호구를 취득한 사례가 있으나 중국당국의 공식적인 정책변화는 없는 것으로 알려지고 있다.<sup>356)</sup>

중국 남성과 탈북여성 사이에 태어난 어린이의 경우 현재 12세 정도까지 분포하며 평균적으로 6~10세 사이에 분포하고 있다. 현재 중국 농촌의 이농향도 현상의 심화로 소학교(초등학교)의 학생수가 절대적으로 부족하여 이들이 중국 아이들과 함께 초등교육을 받는 것에 대한 법적·제도적 장애는 없는 것으로 보인다. 연변조선족 자치주 농촌마을의 경우 줄어드는 조선족 인구와 조선족 학교의 기피현상으로 이러한 어린이들도 일정한 학비만 내면 학교수업에 참여 시켜주고 있다고 한다. 한편 동북3성의 가정파탄 현상이 급증함에 따라 어머니(탈북여성)나 아버지(중국남성)에게 버려지는 탈북2세들이 증가하고 있는 것으로 알려지고 있다.

한편 부모를 따라 중국으로 넘어온 북한 어린이들의 국적부여문제가 중대한 이슈로 제기되고 있다. 이들은 연령은 보통 5세에서부터 10대 후반까

---

356) 탈북여성이 호구가 없는 경우 지역별로 인민폐 500~2,000원정도의 벌금을 납부하면 아이의 호구를 만들 수 있다. 특히 어머니(탈북여성)가 실종됐거나 북한으로 송환됐다는 증거가 되면 벌금 없이 정식으로 호구를 만들 수 있다. 과거 탈북여성이 북송됐을 때 아이 호구를 만드는 경우가 많았다.

지 분포하고 있으며 현재 20대가 된 청년층도 있는 것으로 알려지고 있다. 이들은 대부분은 호구가 없는 무국적자로 살아가고 있으며, 농촌마을에 있는 소학교에서 생활 중국어와 초등 수학 교육만 받을 뿐 중학교 진학 자체가 불가능하다. 이들은 스스로 북한 공민으로서 정체성도 갖지 못하고, 중국사회에 편입되지도 못하며, 자아개발에 기초가 되는 중등, 고등교육도 받지 못하고 살아가야하는 운명으로 탈북여성과 함께 북송될 경우 북한의 수감시설에서 다른 탈북자와 똑같은 처벌을 받게 된다.

### 라. 강제송환과 가혹한 처벌

재중탈북자들은 체포된 지역 파출소→지역 감옥→국경 구류장을 거쳐 북한으로 넘어가는데 국경 근방에 위치한 북한 보위부를 거쳐 도 집결소, 교화소(단련대)에 수감되어 처벌을 받게 된다. 정치적 이유로 탈북하였거나 중국내에서 행적에 문제가 있으면 정치범수용소에 수감된다. 인신매매에 관련되었거나 정치범으로 간주되면 공개처형을 당한 사례도 다수 보고되고 있다.

보위부에 끌려가게 되면 먼저 알몸수색, 소지품 검사, 에이즈 검사를 받고 수감되는데, 인적사항, 도강시기 및 횟수, 도강이후 행적(한국인 접촉, 기독교 접촉, 한국행 시도 여부, 한국영상물 시청여부, 인신매매 피해여부) 등을 조사하고 있다. 보위부 조사에서는 최소 5회 이상의 자술서를 똑같이 반복해서 작성해야 하는데 이때 자술서 내용에 차이가 있으면 심각한 폭행과 고문을 당하게 된다. 일반적으로 북한의 수감시설에서는 강제노동, 배고픔, 간수들의 폭행에 시달려야 한다.

2005년 개정된 북한형법에서는 비법월경죄(탈북죄)에 대해 교화 3년형 이상을 명문화하고 있으나 정치적 이유로 탈북했거나 탈북이후 중국에서 한국인 또는 현지 교회와 접촉하지 않은 경우에는 보위부나 도(道)집결소에서 뇌물을 쓰면 풀려나는 경우도 있다. 즉 교회, 언론, 한국 정보기관과 연류된 증거가 없을 경우 청진에 위치한 함경북도 도(道)집결소에서는 인민폐 3천 위안 이상이면 '병보석 가석방'으로 내보내주고, 인민폐 6천위안 이상이면 집결소에서 사건기록 문건 자체를 폐기시키고 몰래 석방시켜주는 경우가 있었다. 하지만 뇌물을 전혀 쓰지 않는 재범은 교화 3년~5년 형에 처해지고 있는 것이 현실이다.

### (3) 기타 지역의 탈북자 현황

#### 가. 동남아시아

동남아시아는 대부분 탈북자들이 중국 공안 단속을 피해 한국으로 입국하는 중간 경유지이다. 현재 대부분 동남아시아 국가들은 탈북자 송환 문제에 대해서 한국정부에 협조적인 것으로 알려지고 있다. 현재 태국 등지에는 매년 약 2,000명 규모의 탈북자들이 한국 및 미국 등지로 가기 위해 체류 중인 것으로 전해진다.

2004년 베트남정부는 400명이 넘는 탈북자들을 일시에 한국으로 송환한 사례도 있다. 태국 등 현지 이민국 구류장 시설은 열악한 상황이며 건강검진 등 기초적인 의료서비스 지원이 절실한 상황이라는 지적이 꾸준히 제기되어 왔다. 일부 탈북자들은 현지 조사 및 대기 기간이 장기화되자 단식농성 등 집단 항의를 한 사건도 있었다. 그러나 한국 NGO 소식통에 의하면 최근 태국 이민국 구류장 상황은 많이 개선되었다고 한다. 특히 태국행 탈북자 수가 감소하면서 현지 여건이 개선된 측면도 강조된다.

#### 나. 기타 지역 탈북자

러시아(500명), 몽골(500명) 기타 서유럽 국가(2,000명) 등에 탈북자 상당수가 체류하고 있는 것으로 알려지고 있다. 특히 최근 러시아 북한 별목공 강제송환 사건에서 나타나듯이 러시아 정부의 협조가 필요한 상황이다. 현재 우리 정부와 민간단체는 중국을 제외한 기타 지역에 대한 정확한 탈북자 규모 및 실태를 파악하고 있지 못하다.<sup>357)</sup>

초창기 탈북자 문제 연구들의 경우 러시아에 대한 관심도 비슷한 비중을 갖고 수행되고 있다.<sup>358)</sup> 김병로(1994)의 연구에서 보듯이 러시아의 시베리아 별목장에서 러시아 각지로 탈출한 북한 별목·건설노동자들과 중국으로 밀입국·은신한 중국행 탈북자가 거의 대등한 관심에서 분석대상으로 삼

357) 김수암, 『해외체류 탈북자 문제 쟁점과 과제』(통일연구원, 2006년 6월).

358) 임순희, “탈북자문제 연구의 현황과 과제,” 북한연구학회 2004 추계학술회의, 『현대 북한연구와 남북관계』(2004년 9월) 참조.

고 있다.<sup>359)</sup>

이금순의 탈북자문제 해결방안(1999)에서 러시아내 탈북자 실태<sup>360)</sup>, 윤여상의 재외탈북자(2001년)에서 러시아지역 탈북자 실태(제3장),<sup>361)</sup> 통일연구원이 발간하는 북한인권백서에서도 러시아내 북한 이탈주민 인권실태가 2002년까지 별도의 절로 취급되고 있었다. 그리고 국제사면위원회는 1996년 9월 9일 러시아내 북한 노동자들이 탈출하면서 겪게 되는 인권유린을 알리는 보고서를 발표한 바 있다.<sup>362)</sup> 동 보고서는 러시아 내 탈북자 발생배경과 탈북자 인권 유린 상황, 탈북자에 대한 러시아와 북한당국의 정책, 러시아 당국과 북한당국에 의한 유린 상황, 권고 사항들로 보고서가 구성되어 있다.

1999년 11월 4일 탈북자 7명이 두만강을 넘어 북한을 탈출, 중국에서 5일간 체류하다가 9일 중국 흑룡강성 밀산지역에서 러시아의 트릴로그 지역 국경을 넘어 11일 밤 국경에서 7km 떨어진 페르보마이스코에 마을에 도착하였으나 한 소년의 신고를 받고 출동한 카멘-리발로프스키 지역 국경수비대에 체포되는 사건이 발생하였다.<sup>363)</sup> 이후 러시아는 이들을 북한에 강제송환하였으며 이들은 모두 처벌을 받은 것으로 전해지고 있다.

그런데 상대적으로 중국으로의 탈북이 급증하면서 러시아 내 탈북자에 대한 연구자들의 관심은 줄어들고 있는 상황이다. 윤여상의 연구 이외에 중국과 러시아 이외에 한국으로 입국하는 과정에서 체류하게 되는 제3국에 대한 연구는 거의 없는 상황이다

## 2) 재외 탈북자 인권 개선을 위한 정책제안 및 로드맵

### (1) 필요성

북한 경제정책 실패와 주민에 대한 탄압정책으로 인해 중국내 탈북자

359) 김병로. 『탈북자 발생 배경 분석』, 민족통일연구원, 통일정세분석1994-11, 1994.

360) 이금순. 『탈북자문제 해결 방안』(통일연구원, 1999).

361) 윤여상. “재외탈북자에 대한 지원체계의 문제점과 지원에 관한 제언.”(2001, 미공개발표논문).

362) AI, *Democratic People's Republic of Korea/Russia Federation, Pursuit, Intimidation and Abuse of North Korean Refugees and Workers*, AI Index ASA 24/06/96, 1996.

363) 『조선일보』, 1999년 11월 30일.

인구 유입은 지속되고 있다. 대부분 재중 탈북자들은 안전만 보장된다면 대부분 중국내에 계속 체류할 의사가 있는 것으로 조사되고 있다. 결국 재외 탈북자 문제 해결은 대중국 외교를 포함해서 국제적인 차원의 대책이 마련되어야 한다. 이와 관련해 중국은 국제난민협약 상 '강제송환금지 원칙'을 준수해야 한다. 특히 전체 탈북인구의 70%-80%에 달하고 있는 여성 탈북자의 인권보호 문제가 시급하다. 이들은 대부분 인신매매 및 성매매의 피해자로 알려지고 있다. 또한 대부분 탈북자들이 강제노동 등 심각한 인권침해에 노출되어 있다.

다행히 최근 재외 탈북자 문제, 특히 재중 탈북자 문제에 대한 국제사회의 관심과 우려가 증가되고 있다. 유엔 및 국제NGO 등은 재외 탈북자 문제를 다자간 난민이슈로 확대하고 있다. 향후 우리 정부와 인권단체들은 이러한 국제사회의 움직임에 유의하여 보다 적극적이고 지속적인 노력을 증대시킬 필요가 있다.

대부분의 탈북자들은 최종적으로 한국으로 입국을 희망하고 있다. 하지만 이들이 중국에 체류하는 동안 겪게 되는 인권피해는 고스란히 정신적 육체적 상처로 남게 된다. 결국 이들의 정신적 육체적 트라우마에 대한 치유비용은 고스란히 우리 사회의 몫으로 남겨지게 된다. 탈북자의 국내통합을 위해서도 심각한 인권침해에 대한 우리 정부와 시민사회의 노력이 있어야 하며 그러한 노력에 대한 탈북자 사회의 올바른 평가가 있어야 할 것이다.

## (2) 목적

### 가. 중국 정부를 설득할 수 있는 양자적 및 다자적 접근방안 모색

재외탈북자 문제의 핵심은 중국을 어떻게 설득할 수 있는가 하는 것이다. 현실적으로 중국이 북한의 정치적 입장과 자국 내 소수민족 정책 등의 관점에서 난민판정에 협조할 가능성은 당분간 전무한 실정이다. 다만 과거 사례에서 보듯이 조용한 외교를 통해서 한국으로의 직접 송환을 허용한 사례가 있다.

이금순은 조약난민 지위보다 중국 당국에게 인도적 '일시보호'를 목적으로 협상하는 것이 유효할 것이라는 대안을 제시하고 있다.<sup>364)</sup> 최근 유럽연

364) 이금순, 『탈북자문제 해결방안』, 24쪽.

합과 미국정부 당국은 중국정부에 대해서 탈북자 인권보호를 위한 여러 가지 협상을 제안하고 있는 것으로 알려진다. 이러한 국제사회의 다양한 노력들이 더해진다면 향후 인신매매 등 심각한 인권침해 상황에 대한 중국 측의 부분적 협조가 전혀 불가능한 것은 아니라고 본다. 실제로 북경당국은 베트남 난민문제에 있어서 유엔난민기구(UHCHR)와 적극적인 협력관계를 유지한 사례가 있다. 29만 명에 달하는 중국내 베트남 난민문제를 해결하기 위하여 유엔난민기구는 자발적 귀환을 원칙으로 하되 본인이 원하는 경우 중국체류를 허용할 것을 촉구하였고 북경당국은 이를 허용한 바 있다. 홍콩 특별행정구역내에서도 난민판정을 받지 못한 베트남 유민 1,562명에 대해서 일시 체류를 허용한 바 있다.<sup>365)</sup>

#### 나. 중국내 탈북자, 특히 여성 및 이들의 무국적 아동을 보호할 수 있는 실질적 방안 모색

중국내 탈북자의 규모와 실태에 대한 정확한 현황 파악이 어려운 여건 속에서 국내입국 탈북자 수가 2만 명을 넘어서면서 재외 탈북자 체류 실태와 인권침해 실상들이 속속 밝혀지고 있다. 특히 탈북자 인구의 대다수를 점하는 여성들의 취약한 위상으로 말미암아 인신매매와 성폭력 등 극심한 인권침해를 당하고 있는 것이 국제사회의 주목을 받고 있다.

무국적 고아 문제도 미국과 캐나다 의회에서 특별입법을 제안할 정도로 관심을 끄는 사안이다. 우리 정부와 시민사회가 더 이상 이 문제를 외면하고 있을 수는 없다. 난민판정을 통한 일괄구제 방안은 중장기적으로 추진하되 당장 시급한 현장보호를 위한 실질적 보호방안들이 논의되어야 한다.<sup>366)</sup>

#### 다. 향후 중국, 북한을 포함한 동북아 다자 인권대화 로드맵 구성

재외 탈북자 문제는 단기간의 문제를 넘어서 이제 10년이 경과하고 있다. 우리 정부와 시민사회는 향후 북한의 변화양태에 따라 대량탈북을 포함한 장기적 관점에서 이 문제를 다루어야 할 것이다. 탈북자 문제의 장기화

365) <http://www.unhcr.ch/refworld/cgi-bin/newssearch.pl>.

366) 우리나라는 중국내 무국적아동이 탈북여성을 따라 국내 입국하였을 경우 국적을 부여하고 있다. 그러나 북한이탈주민정착지원법에 의한 탈북자로서의 혜택은 부여하지 않고 있다.

로 인해서 탈북자 인구분포가 중국을 넘어서 러시아, 동남아시아 각국으로 확산되고 있다. 이제 이 문제를 국제적 난민문제로 접근할 필요성이 제기되고 있다. 향후 동북아 다자 안보대화 채널과 마찬가지로 인권문제를 협상할 수 있는 외교적 틀이 논의될 수 있다. 이 문제에 대비하여 다자 인권대화 로드맵 작성을 준비하여야 한다.

### (3) 목표

#### 가. 단기 목표

##### ① 재중 탈북자

###### a. 재중 탈북자 규모 및 실태조사

- 재중 탈북자의 규모와 형태, 탈북자들의 체류환경 및 인권침해 실태, 탈북자들의 욕구조사(Need Research)와 관련된 지속적이고 체계적인 실태조사를 진행.
- 실태조사는 정부가 재정을 분담하고 민간에서 실시하는 것이 유리.
- 실태조사를 바탕으로 적절한 인권개선 방안 및 수용대책을 마련하고 각종 쟁점에 대한 특별보고서를 작성해야 함.

###### b. 중국 정부의 무조건 탈북자 강제 송환정책 중단

- 범죄자, 현행범을 제외한 탈북자 체류 허용 추진
- 성매매, 인신매매, 강제노동, 질병 및 상해 피해자 등 긴급 상황에 대한 현지보호

##### ② 동남아시아 탈북자

###### a. 경유기간 내 건강권 및 성폭력 방지 등 인권침해 방지

###### b. 경유기간 내 거주여건 개선

### ③ 기타 지역 탈북자

a. 러시아정부의 탈북자 난민판정 협조정책 지속 유지

b. 러시아 및 몽골 현지 한국 송환 희망 탈북자에 대한 의료 및 긴급 대피지원

#### 나. 중기 목표

### ① 재중 탈북자

a. 탈북자 현장난민(refugee sur place) 인정

b. 탈북여성과 중국 남성 사이에 출생한 무국적 아동에 대한 중국국적 부여

c. 중국 국적인과 사실상 결혼자, 자발적 북한 귀국 희망자 등에 제한적 임시체류 허가<sup>367)</sup>

- 중국에 장기체류하면서 사실상의 결혼관계를 유지하고 있는 여성탈북자에 대한 실질적인 보호방안이 논의되어야 한다. 중국 정부는 중국인과 혼인한 외국인 및 이들 사이에 출생한 자녀에게 법적 지위를 보장하는 것으로 알려지고 있으나, 북한 여성의 경우는 본인들의 국체류자체가 불법이며 강제송환의 위협으로 인해 공식적인 법적 절차를 받을 수 없는 상황이다. 따라서 특별한 일시구조절차 등을 통해 중국인과 결혼관계를 맺고 있는 북한 여성과 어린이들에게 합법적인 지위를 부여하는 것이 필요하다.

---

367) 좋은벗들은 정책방안의 하나로 난민지위 인정의 차선책으로 중국정부가 북한주민의 인권보호 차원과 동북3성 지역을 중심으로 하는 사회질서 유지(민생치안) 차원에서 북한난민들에게 적극적으로 '임시거류증'을 부여해야 한다는 주장하고 있다. 특히 중국 남성과 사실혼 관계에 있는 여성들에게 가장 우선적으로 거류증을 발급하여 주어야 한다.

## ② 동남아시아 탈북자

- a. 동남아 주요 탈북자 한국 입국 경유국 정부와 탈북자 신병 처리 간소화 및 제도화
- b. 동남아 주요 경유국가 한국송환 정책 협조 유지

## ③ 기타 지역 탈북자

- a. 러시아 정부 탈북자 난민 판정 협조 및 한국 송환 허용
- b. 몽골 정부 탈북자 임시 체류 허가
- c. 미국, 캐나다 및 서유럽 주요국가들의 탈북자 난민 수용 정책 지속

### 다. 장기 목표

- ① 탈북자 당사자의 의사에 의한 북한 귀환, 제3국 정착, 남한 입국 완료 등을 통한 탈북자 문제의 완전 해결
- ② 탈북자 체류 관련국들과의 협력 하에 탈북자의 의사를 존중하여 탈북자의 안정적 정착 추진

## (4) 행동계획

### 가. 단기 정책

#### ① 재중 탈북자

##### a. 재중 탈북자 지원 단체에 대한 지원 확대

- 국제기구 및 NGO를 통해 재중 탈북자 및 무국적 고아 규모 및 실태 조사, 긴급 현지 의료지원 및 긴급대피시설 지원, 중국정부의 체포

- 및 강제송환 실태 조사, 중국내 인신매매, 강제노동 실태조사 실시
- 종교, 여성, 아동, 교육, 의료, 심리, 직업상담 등 각 분야의 민간역량 참여
- 한중 민간 컨소시엄을 구성, 두만강 일대 현지인을 대상으로 하는 의료지원, 사회교육 지원, 직업훈련 지원 등의 사회복지 프로그램 지원

**b. 북한정부에 지속적으로 강제송환자 처벌 완화 내지 금지 요구**

**② 동남아시아 탈북자**

**a. 동남아 경유국 탈북과정에서의 보호 및 현지 교육 강화**

- 해당 지역의 공관의 인력을 증원하고 민간단체 지원 역량과 상시적 교류 확보
- 현지 보호 탈북자들에 대한 입국이후 사회적응에 대한 사전 교육 필요

**b. 현지 탈북자 구류장 시설 개선 지원**

- 현지 구류장에 대한 긴급 의료 지원, 시민단체 접견권 보장

**c. 탈북 브로커 및 남성 탈북자에 의한 성폭행, 금품갈취 등 피해 발생 방지**

**③ 기타 지역 탈북자**

**a. 관련국 외교 공관 탈북자 긴급보호 매뉴얼 수립**

- 러시아정부와 탈북자 현지 보호 및 강제송환 방지 협상

**b. 러시아 및 기타 국가 내 탈북자 실태 조사**

- 미국, 캐나다 및 서유럽 체류 탈북자 실태 및 현황 조사

## 나. 중기 정책

### ① 재중 탈북자

#### a. 탈북자 인권보호를 위한 외교협상채널의 제도화

- 중국, 러시아 등 관련국과 탈북자 문제 대책 다자간 혹은 양자간 협의체 구성

#### b. 국제협력강화

- 유엔 인권기구 및 난민기구 정례회의에서 탈북자 문제 적극 제기
- 유엔 난민기구(UNHCR) 탈북자 접근권 및 실태조사

### ② 동남아시아 탈북자

- 라오스, 미얀마, 베트남 등 동남아 경유국 정부와 탈북자 인도협상
- 현지 이민국 조사-한국입국 절차 간소화
- 현지 탈북자 문제 인식제고를 위한 캠페인 및 국제회의 개최

### ③ 기타 지역 탈북자

- 러시아내 탈북자 shelter 및 현지 보호 방안 협상
- 러시아 벌목공 인권실태 조사
- 몽골 등 제 3국내 탈북자 임시 체류 시설(농장 등) 건립 타당성 검토

## 다. 장기 정책

### ① 탈북자 체류 관련국들과 가칭 '탈북자 보호 및 송환을 위한 다자협정' 체결

- 탈북자의 제3국 체류 시 내국인과 동일한 대우 보장

### ② 탈북자 북한내 가족 재결합권 및 재산권 보장협상

재외 탈북자 문제는 단기간에 해결될 수 있는 인권현안이 아니다. 그 이유는 다자간 관련국가들의 이익이 복잡하게 관련되어 있고 중국 정부의 비협조로 말미암아 현지 체류가 장기화, 불법화 되어 있는 관계로 접근성이 제한되어 현지보호에 제한이 있기 때문이다.

그러나 중국 체류 탈북자 규모가 수만명으로 추산되고 북한의 지속적인 고만성적인 식량난과 정치적 불확실성의 증대로 향후에도 그 수요가 꾸준히 늘어날 수 있다. 특히 국내 입국 탈북자 규모가 연간 3천명 수준을 유지하고 있기 때문에 이들의 경유지로서 재외탈북자 인권보호 문제를 소홀히 할 수 없는 상황이다.

특히 2003년 이후 매년 유엔인권이사회 및 유엔총회에서 북한인권결의안이 통과되고 있으며 탈북자 강제송환 방지 및 처우개선 문제가 지속적으로 지적되고 있다. 미국과 캐나다 의회에서는 탈북고아 및 무국적 아동입양에 대한 특별법이 발의되거나 준비중인 상황이다. 향후 북한 핵문제 진행 상황에 따라서 또는 북한내 정치적 상황변화에 따라서 재외 탈북자 인권문제는 더욱 주목을 받을 수 있는 대내외적 여건이라고 판단할 수 있다.

이러한 상황에서 우리 정부가 재외탈북자 문제에 적극적으로 나설 수 있는 외교적 정책적 수단은 별로 없는 것도 사실이다. 관할권충돌과 중국의 비협조가 가장 큰 난관이라고 볼 수 있다. 그러나 국내 및 국제NGO들이 꾸준히 중국 현장 활동을 진행해 왔으며 국제네트워크의 지원이 지속되고 있는 점에서 민간자원을 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다.

단기적으로는 현장 보호와 인신매매, 성폭력, 강제노동 및 장기밀매 희생방지 등 범죄적 수준에서 진행되는 중국내 극심한 인권침해 문제를 적극적으로 개선하고 중국의 협조를 요청해야 한다.

중기적으로는 최소한 현지인과 사실혼 관계를 유지하거나 아이를 가진 제한된 체류인구에 대해서 중국내 임시거류증을 허가하는 문제를 지속적으로 제기할 필요가 있다. 또한 북한의 가혹한 송환자 처벌 정책을 완화할 것을 꾸준히 제기할 필요가 있다.

장기적으로는 베트남 난민 처리과정을 참조하여 탈북자 문제 해결을 위한 지역내 혹은 다자간 협의체제를 구축할 필요가 있다. 여기에는 유엔난민기구와의 협의가 필수적으로 선행되어야 할 것이다.

이러한 목적을 실현하기 위해서는 무엇보다 긴밀한 민관관계 구축을 통한 민간역량 강화가 필요하다. 중국정부가 국내 및 국제 NGO와 종교단체

의 현지 보호 활동을 완전히 불법화 하거나 차단하지 않은 현실을 주목할 필요가 있다.

또한 현지 조선족 사회는 최근 탈북자 보호에 대한 피로현상을 보이기도 하지만, 북한과의 지리적 문화적 및 역사적 근접성으로 인해서 향후에도 현지 탈북자 보호에 있어서 핵심적 요소로 작용할 것이다.

민간단체들도 지나치게 공격적이고 자극적인 현지활동 보다는 현지 탈북자 인권보호를 최우선으로 중장기적인 국가정책과 협력하는 자세를 보여야 할 것이다. 중장기 로드맵의 가장 큰 실용적 가치는 이러한 민관협력체제가 원활하게 유지되면서 전략적 협조를 통해 재외 탈북자 인권이 점진적으로 개선되는 것이다.

## 4. 북한인권 개선을 위한 제도적 기반 구축

헌법 제3조와 제4조는 현재 통치권의 실효성이 담보되지 못하고 있는 북한지역에 대해 '자유민주주의적 기본질서에 입각한 평화적인 통일정책을 수립'할 것을 규정하고 있고, 헌법 제66조 제2항과 제3항에서는 대통령에게 성실하게 평화적 통일을 위한 업무를 수행할 것을 요구하는 헌법적 의무를 부여하고 있다. 또한 개별법인 '남북관계발전에 관한 법률'은 제2조 제2항<sup>368)</sup>의 평화적 통일 의무와 함께 제9조 제1항에서 "정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제해결과 인권개선을 위하여 노력"하도록 하여, 북한인권 개선을 위한 정책수립과 제도적 방안을 마련과 실천의무를 정부에 부여하고 있다. 정부의 의무수행은 구체적인 단계별 목표설정과 그에 따른 법적, 제도적 정비를 통해 실효성 있는 방향으로 진행되어야 할 이다.

여기서는 앞서 북한주민 인권 개선, 남북한의 인도주의 현안 해결, 재외탈북자 인권 개선과 관련해 제안된 단계별 정책과 로드맵을 뒷받침하고 추동해 나갈 수 있는 법적, 제도적 정비의 내용과 과제를 제시한다. 북한인권 개선을 위한 제도적 기반 구축은 한국정부가 허브 역할을 담당하며 그 바탕 위에서 행위자별 역할분담과 상호보완의 시각에서 행위자들의 역량을 결집할 수 있는 방식으로 진행되어야 한다. 그리고 이러한 법적, 제도적 기반은 남북관계 발전과 남북통합의 미래상의 관점에서 분단의 고통 완화와 북한주민의 실질적 인권 개선, 이를 바탕으로 북한당국 및 주민의 의식변화를 유도할 수 있도록 정비되어야 할 것이다.

---

368) 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전을 위해 2005년 12월 29일 제정된 '남북관계발전에 관한 법률' 제2조 제1항에는 "남북관계의 발전은 자주·평화·민주의 원칙에 입각하여 남북공동번영과 한반도의 평화통일을 추구하는 방향으로 추진되어야 한다"라고 규정되어 있다.

## 1) 단계별 목표

### (1) 단기 목표: 북한 인권정책 주도를 위한 법적·제도적 기반 구축

앞서 살펴본 해외사례나 한국의 경우를 보더라도 인권개선이 하루아침에 급진전되기 어렵다는 것을 쉽게 알 수 있다. 이것은 인권개선 전략이 최소한 20년 이상의 기간을 바라본 중장기 계획 속에서 수립되어야 함을 보여준다. 이러한 중장기계획을 설계함에 있어서 가장 중요한 시기가 바로 단기 단계이다. 초기에 여러 가지 인권개선을 위한 지원과 협력이 성과를 거두게 되면 다음 단계로 접어들게 될 것이고, 이에 따라 교류협력의 내용과 폭이 확대되고 레버리지가 불가역적으로 확대되므로 이후 단계에서 인권개선 작업은 시간의 장단이 문제이지 큰 어려움 없이 진행되기 때문이다. 따라서 단기 단계의 목표와 정책, 그리고 제도적 기반 마련 작업이 매우 중요하다 하겠다.

인권문제 입장의 본질적인 변화가 일어나는 시점을 '변곡점'이라고 표현한다면 북한의 변곡점은 체제위협 해소 단계가 될 것이다. 따라서 이 변곡점까지 어떻게 갈 것인가가 가장 중요하며 이에 대한 섬세한 전략설계와 이를 뒷받침할 법적, 제도적 기반 마련이 필요하다 하겠다. 현재 북한은 심각한 체제위기 의식 속에서 국제사회 및 관련국들의 인권문제 제기에 원칙적으로 강한 거부 입장을 보이고 있고, 향후에도 체제위협에 대한 불안이 해소되지 않는 한 이러한 입장이 바뀔 것으로 기대하기 어렵다. 이러한 방어적, 수세적, 부정적 입장을 취하고 있는 북한과 어떻게 접점을 만들어 내고 대화를 할 것이며, 이를 통해 인권문제 제기가 체제전복을 위한 술책이라는 오해를 불식시키고 인권의식을 제고시켜 다음 단계로 이행하도록 이끌어낼 것인가가 핵심과제일 수밖에 없다.

이와 관련해 한국정부는 헬싱키 의정서의 체결 및 이행 과정과 독일사례의 교훈을 참고해야 한다. 헬싱키 의정서는 내정간섭금지 원칙을 기반으로 인적 교류 및 정보교류 등 소련 및 동유럽이 필요한 사안들을 중점적으로 다루었다. 다시 말해 상대의 요구를 고려하면서 수용 가능한 영역부터 논의를 시작했다는 것이다. 서독의 경우도 마찬가지로 제재일변도의 강경정책을 취하지 않았다. 서독은 정치적 자유의 문제를 중점적으로 제기하기 보

다는 인적 교류 및 경제교류 중심으로 접촉면을 확대하여 레버리지를 강화하는 측면에서 접근하였다. 한국정부는 이를 고려하면서 북한인권 개선을 위한 활동을 주도할 수 있는 법적, 제도적 인프라를 구축해 나가야 할 것이다. 다시 말해 한국정부는 대북·통일정책과의 연관성 속에서 대북 인권정책의 위상 및 기본방향을 수립하고, 이를 기반으로 북한인권 개선을 위한 국내외 법적, 제도적 기반을 마련하여 북한 인권정책을 주도해 나가야 한다.

## (2) 중기 목표: 북한의 국제인권규범 수용 지원

단기 단계에서의 북한 인권개선 전략이 성공적으로 추진되고 그 결과 북한이 국제사회와 관련국들의 인권문제 제기를 체체전복 기도로 받아들이지 않고 긍정적으로 검토하게 된다면 중기 단계로 넘어갔다고 볼 수 있다. 북한 당국의 입장에서는 체제안전 보장과 함께 사회주의 체제를 유지하면서 개혁과 개방정책을 본격적으로 추진할 수 있는 대내외적 환경이 조성됨을 의미한다. 북한이 이러한 변화의 길을 선택했다면 분명히 국제규범의 수용과 준수에 적극적으로 임할 것이다. 따라서 인권과 관련해서 북한이 국제인권규범을 수용하고 이에 상응하는 법적, 제도적 인프라 정비를 할 수 있도록 지원하고, 동시에 인적, 정보 교류, 인권교육, 인권 자료 보급 등을 본격적으로 추진할 수 있는 제도적 기반에 초점을 맞추어야 한다.

중기 단계에서 북한인권 개선의 제도적 목표는 북한법제 정비와 법현실의 강화 및 북한주민의 인권의식 정립으로 설정해야 한다. 한국정부는 국제인권규약에 상응하는 북한 국내법의 정비와 상당한 수준의 사법부 독립을 유도하고 북한주민의 인권인식을 정립하는 새로운 개발프로그램을 추진해야 한다. 그리고 국제사회와의 인적교류, 특히 남북한 인적 교류에 대한 제한을 완화하도록 유도함으로써 북한주민의 인권의식이 변화할 수 있는 토대가 되도록 한다. 중기 단계에서는 인권침해 보호 차원을 넘어 점차 자유권 보호 및 신장에 주안점을 두면서 북한의 법제도적 인권 인프라 구축 및 북한주민의 인권인식과 함양을 위한 대화와 협력에 대한 지원이 이루어지는 방향으로 제도적 기반이 마련되어야 할 것이다. 이와 함께 북한에서 자신들의 인권상황을 스스로 감시할 수 있는 초보적 수준의 시민사회의 인권조직을 설립할 수 있도록 국제협력체제의 기반을 구축하도록 지원해야 할 것이다.

### (3) 장기 목표: 북한의 국제인권규범 수용 및 제도화를 위한 협력

장기 단계에서 북한 인권개선을 위한 제도적 기반 확립의 목표는 북한 정권의 인권 친화적 성격을 강화하고, 북한 내 인권감시체계를 조성하면서 동시에 북한주민의 내부 인권역량 강화에 중점을 두고 있어야 한다. 북한 인권개선을 위한 제도적 정착에서 단기와 중기 단계의 목표가 순조롭게 실현되었다면 장기 단계의 목표는 국제인권규범의 가입과 전면 이행을 추진할 수 있는 법적, 제도적 토대를 확립하는 것을 지원해야 한다. 국제인권규범의 전면적 이행, 자유권과 생존권 및 사회권이 보장되는 단계로 이 단계는 외부의 관여가 인권개선을 주도하는 것이 아니라 북한 정부 및 시민사회가 인권개선을 주도하는 단계라 할 수 있다. 따라서 이 단계에서 국제사회와 남한의 역할은 보조적인 수준에 머무르고 오히려 동반자적 협력관계를 구축해야 한다.

## 2) 단계별 제도적 기반 구축의 방향과 내용

### (1) 단기 단계

한국을 비롯한 국제사회가 북한 인권문제, 특히 자유권 영역에 대해 문제를 제기하는 자체에 대해 일관되게 거부반응을 보이고 있는 북한당국의 태도에 비추어 볼 때 당면한 동북아 질서가 바뀌지 않는 한 북한의 입장변화는 사실상 기대하기 어려울 것이다. 특히 북한에서 자유권과 관련된 인권 개선은 북한의 정치체제에 비추어 더욱 그러하다. 따라서 인권에 대한 북한 당국의 정책과 인식의 변화를 위해 남한이 설정할 수 있는 북한인권 개선을 위한 제도적 기반 구축의 방향은 협력과 함께 압박을 병행하는 것에 초점을 맞출 필요가 있을 것이다.

## 가. 북한 인권정책 주도를 위한 국내 법적, 제도적 기반 구축

### ① 북한 인권정책을 담당할 기구의 구성 및 운영

단기적인 차원에서 한국이 북한인권 개선을 위한 활동을 주도할 수 있도록 법적·제도적 차원에서 정책인프라를 구축하도록 해야 한다. 현재 대내, 대북, 대외 차원에서 북한인권정책을 총괄적으로 조정할 수 있는 조정시스템이 존재하지 않고 있기 때문에 효율적으로 북한인권정책을 추진할 수 없는 상황이다. 따라서 정부 차원에서 북한인권정책을 총괄 조정할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있는 바, 총리실 산하에 가칭 북한인권정책협의회를 구성하여 운영하도록 한다. 앞으로 제정될 북한인권법에 따라 역할 및 운영 등에 있어 일부 조정이 있을 수 있겠으나 북한인권정책의 총괄 조정시스템의 기본적인 역할을 담당해야 할 것이다. 이 기구를 통해 정부 부처별 세부 역할을 조정하고 추진상황을 정기적으로 점검하도록 한다. 또한 북한인권정책협의회를 실무적으로 보좌하기 위해 각 부처 실무자 중심의 북한인권정책실무협의회를 구성하여 운영하도록 한다. 그리고 개별 부처 차원에서도 북한인권정책을 효율적으로 추진하기 위한 정책인프라를 강화하도록 해야 한다.

이와 관련해 통일부의 경우 대북정책의 수립과 조정의 역할을 담당하고 있지만, 통일부의 가장 큰 임무는 남북한의 당국자 간 회담을 비롯한 남북한 교류협력의 활성화에 있다고 할 수 있다. 따라서 단기에는 인권문제에 강한 거부감을 보이고 있는 북한을 직접적으로 상대하기에는 결끄러운 측면이 분명히 존재한다. 따라서 통일부는 북한인권정책과 관련해서는 인권전략 수립과 추진에 있어 측면지원의 역할을 담당할 필요가 있다.

외교통상부는 국제사회에서 북한인권 개선활동을 주도할 수 있도록 대북인권외교 역량을 강화할 필요가 있다. 현재 인권사회과에서 대북인권외교를 수행하고 있으나 전담인력이 없는 상황이다. 따라서 대북인권외교를 체계적으로 수행할 수 있도록 인권사회과 내에 북한인권전담팀을 구성하여 운영하도록 한다. 북한인권전담팀은 북한인권대사 활동을 지원하고 통일부와의 협력 아래 국제협력 네트워크 활동을 주도하도록 한다. 그리고 제네바주재 한국대표부에 북한인권 전담 외교관을 배치하여 유엔인권기구에서의 북한 인권활동을 적극적으로 주도해나가야 한다.

한편, 국가인권위원회는 정부에 대한 북한인권 정책권고 기능을 강화해 나가도록 한다. 여전히 국내적으로 북한인권 문제에 대한 입장 차이로 갈등의 여지가 남아 있는 바, 북한인권 문제에 대한 국내 소통 활성화를 위한 역할을 강화해나가야 한다. 이러한 정책인프라를 강화하고 이를 법적으로 뒷받침하기 위해 북한인권법의 제정을 마무리해야 할 것이다.

## ② 북한인권법의 제정 및 시행

북한인권 개선을 위하여 국회에 제출된 북한인권법은 2010년 2월 17일 국회 외교통상통일위원회를 통과하여 현재 법사위원회에 계류 중인바, 그 개요는 아래와 같다.

- 목적: 북한주민에 대한 인도적 지원과 인권보호에 필요한 사항을 규정함으로써 이들의 기본적 생존권을 확보하고 인권의 증진에 기여(안 제1조)
  
- 거버넌스
  - 북한인권자문위원회(제5조)
  - 북한인권기본계획(통일부장관이 3년마다, 제6조).
  - 북한인권대사(제7조)
  - 거버넌스 협력체계 구축(제9조)
  - 북한인권재단(북한인권 실태 조사, 북한인권기록보존소 설치,<sup>369</sup> 연구와 정책개발 등, 제10조)
  - 북한인권 실태조사 결과 보고서 국회 제출(제12조제1항)
  - 북한주민인권 증진 관련 민간단체의 활동 지원 및 경비 보조(제15조)
  
- 인도적 지원: 투명성 보장을 위한 사항(국제적 인도기준에 따른 모니터링, 북한주민에게 전달되도록 하고 제공자를 알도록 하며 군사적 용도 등 다른 용도로 이용되지 아니할 것 등, 제8조).

---

369) 법무부·통일부·행정안전부는 최근 부처 간 협의를 통해 북한인권기록보존소를 법무부 아래 신설하는 것으로 합의했고 그에 따라 위 법안은 수정될 것으로 예상된다. 『데일리NK』 2010. 5. 31.

북한인권법은 북한인권에 대한 남한의 원칙적 입장을 북한에 명확히 하고 대내적으로 체계적인 북한인권정책의 시행을 위한 거버넌스 구조를 세운다는 점에서 그 의의가 있다. 그러나 북한에 대한 접근의 폭을 확대하고, 이를 통한 북한의 안정적 관리의 측면에서 체제위기에 직면한 북한의 반발을 최소화하는 방안을 강구할 필요가 있다. 사실 북한인권법이 북한인권 문제에 대한 체계적인 접근을 시도하고 인권개선을 위한 거버넌스 구조를 만들기 위한 것이지만, 분단의 고통완화와 북한주민의 실질적 인권 개선에 기여할 수 있도록 보완될 필요가 있다. 이와 관련해 통일부장관이 거버넌스를 주도하도록 되어 있는 것에 대한 수정이 요구된다. 한편으로 대북정책의 콘트를 타워로서 정책조정의 필요를 부인할 수 없으나, 다른 한편 북한인권 문제는 접촉면 확대를 위한 교류협력 정책과는 방향을 달리하는 것이어서 같은 부처에서 담당하는 것은 바람직하지 않다. 그보다는 국가인권위원회가 행정부로부터 독립한 기구로 존재하고 있고 그 본래의 존재이유가 인권문제이므로 국가인권위원회로 하여금 거버넌스의 중심기능을 하도록 하는 것이 전문성, 국제협력, 북한의 반발 등 여러 측면에서 가장 바람직한 방향이다. 특히 북한인권재단을 통일부 산하에 두어 주요한 기능을 담당하도록 하는 것은 국가인권위원회와 중복되는 것이므로 최소한 현재 법안에서 북한인권재단의 기능으로 되어 있는 부분은 국가인권위원회가 담당하도록 하는 것이 바람직하다.<sup>370)</sup>

향후 북한인권법의 운영은 압박과 제재의 경우 국제사회 및 민간단체가 주도하도록 하고 남한은 그 실질적인 기획을 하되 이산가족, 인도적 지원 및 경제교류협력 등을 중심으로 접촉면의 확대를 추진하는 것이 바람직하다. 또한 북한인권법은 북한의 체제위협불안을 불필요하게 자극하는 방안으로 운영해서는 안될 것이다. 스웨덴 대사가 밝힌 것처럼 인권문제 자체로 접근한다는 원칙을 세우고 이 점에 대하여 북한도 확인할 수 있도록 단계적, 점진적으로 접근하는 것이 바람직하다.

### ③ 남북한의 인도주의 현안 해결과 관련된 법·제도 정비

이산가족, 국군포로·납북자 문제 해결은 생사·주소확인, 서신교환, 상봉, 재결합 등 4단계를 점진적, 단계적으로 실현해 나가는 것이라 할 수 있다.

370) 대한변호사협회도 같은 입장이다. 『데일리NK』 (2010. 2. 18).

이 과정에서 그리고 재결합 이후 발생할 수 있는 문제들의 해결을 위한 법·제도 정비 작업을 지금부터 준비해야 할 것이다. 예를 들어 문제 당사자의 사망 시 유언, 유품 및 유골을 가족들에게 전달하는 방안, 북한 가족에 대한 송금 등 경제적 지원, 상봉·교류 및 재결합 과정에서 발생하게 될 호적관계, 중혼문제, 상속 문제 등을 해결할 수 있는 관련 특별법 마련이 요구된다 하겠다. 왜냐하면 민법을 비롯한 현행법에 따라 해결할 수 없는 문제들은 관련 법률의 개정 또는 별도의 특별법 제정이 불가피하기 때문이다.

또한 ‘국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률’, ‘군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률’에는 국내 입국의 국군포로나 납북자에게 입국과정의 경비나 정착과정에서 겪게 되는 여러 장애를 해소할 수 있는 지원내용이 규정되어 있지 않아 이에 대한 법제정비가 요구된다. 국군포로 및 납북자 입국 시 제공되는 정착금과 별도로 북한을 탈출하여 국내 입국과정에 소요되는 비용을 국가가 부담하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 이들이 국내 입국이후 정착과정에서 겪는 다양한 어려움을 덜어주기 위한 제도적 지원방안을 정비해 나가야 할 것이다. 특히 오랜 기간 이산으로 발생했던 심리적 어려움에 지속적인 관심을 두고, 이를 적극적으로 치유해주기 위한 다양한 프로그램 개발 및 실행에 정부와 민간이 협력하여야 할 것이다.

이밖에 새터민의 해외여행 증가 추세와 함께 이들이 중국 또는 북한에서 가족을 상봉하는 사례가 증가하고 있는 바, 새로운 형태의 이산가족문제와 관련해서도 대책 마련의 필요성이 높아지고 있다. 2007년부터 2008년 초까지의 북한 인권상황에 관한 보고서를 작성하여 제7차 유엔 인권이사회에 제출한 북한인권 특별보고관 문타본(Vitit Muntarbhorn)도 탈북자들의 가족 재결합의 중요성을 강조하였다.

#### ④ 북한인권 개선을 위한 민관협력의 제도적 기반 구축

남북관계에서 북한 인권문제는 갈등의 요인이 될 가능성이 크기 때문에 북한인권문제의 경우 민과 관의 역할분담과 협력시스템의 구축이 무엇보다도 중요하다. 따라서 대북지원 분야의 ‘대북지원민관정책협의회’ 사례에서 보듯이 ‘북한인권개선 민관정책협의회’를 구성할 필요가 있다. 이러한 민관협력은 북한인권 실태에 대한 정보 수집의 효율적 협력관계 형성을 통한

북한인권 주창활동의 활성화, 민간의 역할을 활성화할 수 있는 지원시스템의 구축을 포함해야 한다.

이러한 민관협력의 일환으로 단기적으로 북한인권 문제에 대한 대국민 홍보·교육 기능을 강화함으로써 북한 인권정책 추진을 위한 내적 지지기반을 조성하도록 해야 한다. 이를 위해 통일교육원과 통일연구원의 협력 아래 북한인권 전문 교육프로그램을 운영하도록 한다. 그리고 중앙공무원교육원, 세종연구소, 국방대학교, 외교안보연구원 등 고위공직자 대상 장기 교육 과정에 북한인권 교육프로그램을 필수적으로 운영하도록 한다. 또한 통일부와 교육과학기술부가 협력하여 초·중·고등학교 교육과정에 북한인권 관련 내용을 포함하도록 한다.

## 나. 북한 인권개선을 위한 국제협력체제 구축

북한인권 개선을 위한 국제협력체제를 형성하고 강화해 나가야 한다. 우선 개별국가 차원에서 한국정부는 북한인권 문제에 관심을 갖고 있는 국가들과의 협력 시스템을 구축해야 한다. 2008년 8월 6일과 2009년 6월 16일 한미정상회담 공동성명에서 북한인권 개선을 위한 협력을 천명 했듯이 한미 간 북한인권 개선을 위한 긴밀한 공조 시스템을 구축하도록 한다. 이러한 한미 정상 간의 협력 천명을 뒷받침하기 위하여 외교통상부와 국무부 사이의 북한인권 개선을 위한 협의를 정례화 하도록 한다. 특히 북한인권법 통과 시 북한인권대사와 미국의 북한인권특사 사이의 정례적 회합을 통한 협력을 구체화하도록 한다. 나아가 북한인권법이 통과될 경우 한미일 사이의 북한인권 개선 협력을 뒷받침하기 위해 한미일 북한인권대사 협의체를 구성하고 정례적으로 운영하도록 한다. 이러한 협력체제 아래 개별국가들이 북한과의 인권대화를 확대하도록 요청할 필요가 있다.

그리고 북한 인권문제에 개선에 관심을 갖고 있는 국가들을 정책적으로 뒷받침할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 현재 유럽연합 회원국, 캐나다, 호주 등 서방국가들은 북한인권 문제에 관심을 갖고 적극적 역할을 수행하기를 희망하고 있다. 그런데 실제로 북한인권 실태 및 개선활동에 대한 정보가 미흡하여 한국정부가 주도적 역할을 수행하여 주기를 희망하고 있다. 따라서 외교통상부, 통일부, 통일연구원이 협력하여 북한 인권에 관심이 있는 주한 외국 대표부와 북한인권 관련 협력회의를 정례적으로 개최하도록

한다. 비공개로 운영하되, 북한인권 개선을 위한 전략 및 협조 방안을 논의하도록 한다.

또한 외교통상부가 중심이 되어 북한 인권에 관심이 있는 주한 외국대사관을 대상으로 하는 북한인권 구락부 형성, 통일연구원 등 국책연구기관과 협력하여 역할 모색 및 협력 방안을 주기적으로 논의하도록 한다. 그리고 제네바 주재 한국대표부가 중심이 되어 유엔 인권기구가 있는 제네바에서 북한인권 활동이 활성화될 수 있도록 비공개 협의체를 구성하여 운영하고, 민간단체와 협력하여 북한인권 주창활동을 전개하도록 한다. 특히 주제네바 대표부를 중심으로 중립적 입장을 취하는 국가에 대한 적극적 설득 활동을 전개하도록 한다.

또한 북한이 4대 국제인권협약에 가입하고 2009년에 UPR 절차를 진행하는 등 일정 정도 국제인권규범을 수용하고 있다는 점에서 북한의 반발을 최소화하면서 지속적으로 북한의 인권상황에 대한 유엔의 감시와 비판활동, 유엔총회와 인권이사회의 북한인권결의안의 지속적 채택을 통해 압박을 강화해 필요가 있다. 그리고 유엔개발기구(UNDP), 국제금융기구, 유럽연합, 개별국가 등의 차원에서의 경제협력과 개발협력(원조)을 통한 북한당국의 인식변화를 유도하는 것도 필요하다. 이러한 협력의 제공과 수행 과정에서는 일반적으로 인권을 포함한 법제기반을 구축하기 위한 기술지원이 수반되기 때문에 자유권 관련 인권에 친화적인 북한법제의 변화를 견인하는 환경이 마련될 수 있게 된다. 또한 이들 주체들이 북한과 다자간 내지 양자간 인권대화와 인권관련 기술협력을 지속적으로 진행할 수 있도록 남한당국은 외교적 수단을 비롯한 다양한 방법을 모색하는 제도적 기반 마련이 필요할 것이다.

## (2) 중기 단계

중기 단계로 진입했다면 남북관계도 상호신뢰를 바탕으로 다양한 분야의 대화와 협력이 본격적으로 추진될 것이다. 마찬가지로 인권분야에서의 대화와 협력도 활발히 진행될 것이다. 따라서 한국정부는 개별국가 및 유엔 인권기구를 활용한 감시와 비판, 증진활동에서 벗어나 본격적으로 북한과의 협력을 주도적으로 진행시켜 나갈 것이다. 이 시기에는 미국, 일본을 비롯해 한국은 더 이상 북한의 체제위협 요인이 아니므로 양자 간 인권대화가

본격화 될 것이다. 따라서 남북한 인권대화를 제도화하고, 인권분야 기술협력을 활성화함으로써 북한이 스스로 인권개선에 나설 수 있는 능력을 배양하는 것을 뒷받침할 수 있는 제도적 기반 마련에 초점을 맞추어야 한다.

### 가. 남북 인권대화의 제도화와 인권 기술협력 정착

남북한의 정부 당국자, 학자, 민간단체 등이 참여하는 '남북한 인권대화'를 정례화하고 이를 바탕으로 북한에서 법치주의 원칙의 강화 방안을 마련한다. 이와 함께 통일부와 법무부가 협력하여 남북한 법치주의 교류협력 프로그램의 개발을 진행한다. 이를 통해 우선적으로 북한에서 정치범죄의 폐지, 정치범수용소의 완전폐쇄 나아가 법치주의의 실현을 위해 법집행 인력의 인권의식의 고양 및 법관을 비롯한 사법인력 양성제도의 개선 등을 유도하고 협력해 나간다. 이는 북한에 본격적으로 거주이전의 자유, 종교의 자유, 언론 및 집회결사의 자유 등 자유권의 실질적인 개선과 함께 인권보호 법제 시스템이 어느 정도 완비됨을 의미한다.

또한 이 단계에서는 본격적인 개발협력이 추진된다는 점에서 '권리에 기반한 접근'을 통해 개발과 인권을 연계시켜 북한주민의 참여를 견인하여 인권에 대한 인식의 변화를 유도해야 한다. 즉 '북한주민에 의한 개발'이라는 권리 제고 차원에서 접근해야 한다. 그리고 북한당국이 사회권 관련 법제도를 정상적으로 작동하게 지원함으로써 자신의 자원을 최대한 활용하는 데 집중하면서도 국제협력에 거부반응을 보이기보다 개방적인 태도를 취하는 방향으로 제도적 변화를 추진할 수 있도록 유도해야 한다. 이밖에 국내외 민간단체들의 인적 교류, 정보교류, 인권교육, 인권 자료 보급 등을 위한 시민사회 지원 프로그램 개발과 지원을 추진한다. 마지막으로 한국정부는 북한이 유엔을 비롯한 개별국가와의 인권대화와 인권관련 기술협력이 활성화될 수 있는 적극적으로 도와야 할 것이다.

### 나. 가입 국제인권규약의 성실한 이행 및 모든 국제인권규약 가입 유도

중기 단계에서는 국제사회 및 관련국들이 북한 인권개선에 대해 압박보다는 협력이 주된 수단이 될 수 있을 것이다. 즉 압력수단의 하나인 인권결

의안 채택보다 보편적 정례검토, 주제별 특별보고관, 규약위원회 등을 통해 북한 인권개선에 대한 제도적 지원이 주가 될 것이다. 따라서 한국정부는 초기에 구축한 북한인권 개선을 위한 국제협력체제를 활용하여 북한이 가입한 국제인권협약을 성실히 이행하도록 지원해 나가야 할 것이다. 개별국가 차원에서 인권대화의 활성화를 지원하고 나아가 북한과 양자 간 인권대화를 하는 국가들이 '북한인권대화협의체'를 구성하여 상호 협력을 강화하여 북한과의 인권대화를 정례화하고 북한과 인권관련 기술협력에 집중하도록 한다. 이 과정에서 남한은 주도적 역할을 담당하면서 재정적 지원을 부담함으로써 북한인권의 효율적 개선을 위한 제도적 방안을 마련하도록 한다.

한편, 이 단계에서는 동북아지역차원의 다자 인권레짐 창설을 본격적으로 논의할 수 있게 될 것이다. 이 단계에 이르러 북한의 체제불안이 해소되면 북핵문제 해결을 위한 6자회담은 북한의 개발을 지원하는 한편, 인권대화를 나누는 장으로 발전할 수 있을 것이다. 단기단계에서는 6자회담이 북한만을 대상으로 압박하는 구도로 되어 있어 북의 반발과 중국과 러시아의 비협조로 인권문제를 다루기 어려웠지만, 중기 단계에는 북이 체제위기에 대한 불안이 해소되므로 6자회담이라는 틀을 지역안보 및 지역인권레짐으로 발전시킬 가능성이 있을 것이다. 따라서 동북아 지역의 인권상황에 대한 감시와 개선을 수행하는 지역인권체제의 출현을 추동하면서 북한의 참여를 유도할 수 있는 여건을 마련해 나가야 한다.

### (3) 장기 단계

북한 인권개선을 위한 제도적 정착에서 단기와 중기 단계의 목표가 순조롭게 실현되었다면 장기 단계에서는 외부의 관여가 인권개선을 주도하는 것이 아니라 북한 정부 및 시민사회가 인권개선을 주도하는 단계라 할 수 있다. 따라서 이 단계에서 국제사회와 남한의 역할은 보조적인 수준에 머무르게 될 것이다.

#### 가. 국가인권기구의 설립 및 활성화 지원

장기 단계에 진입하면 북한 정권의 비인권적 성격은 해소되고 인권 친

화적 정권으로 변화할 것이다. 따라서 한국의 국가인권위원회와 같은 국가 인권기구가 설립되어 그 활동을 시작할 가능성이 있다. 따라서 한국정부는 북한정부와 협력을 통해 실질적 인권보호의 제도적 장치가 정비되고 인권 보호를 위한 입법은 완성단계에 이르며 사법시스템 정비가 완료되어 주민의 인권보호 장치가 원활하게 작동할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 이를 통해 전체적으로 국가 중심에서 시민사회 중심으로 인권정책이 전환해 나가도록 해야 한다.

#### 나. 동북아 인권기구 또는 아시아 인권기구의 설립 및 가입

사실 장기 단계에도 동북아 또는 아시아 지역에서 헬싱키 프로세스와 같은 지역인권레짐이 성립할 수 있을지는 불투명하다. 이 지역의 여러 가지 요인들을 고려할 때 지역인권레짐 나아가 지역안보레짐이 형성 가능성은 그리 높지 않은 것이 사실이다. 동북아 인권레짐이 설립되기 위해서는 무엇보다 미국과 중국이라는 거대 국가 사이에 합의가 있어야 가능하다. 이 문제에 대하여 남북한이 국제사회와 협력하여 추진해 나갈 수 있도록 준비할 필요가 있다.

#### 다. 북한의 국제인권규약의 전면적 이행

이 단계에 진입하면 북한이 모든 국제인권규약에 가입하여 전면적으로 이행하는 국제사회의 책임있는 주체로 행동할 수 있도록 적극적으로 협력해 나가야 할 것이다.



## IV. 결론: 북한인권 개선을 위한 통합적 로드맵

1. 통합적 로드맵 작성의 기본적 전제와 정책추진 방향
2. 통합적 로드맵의 단계설정과 작성의 기본원칙
3. 단계별 목표와 정책

## IV. 결론: 북한인권 개선을 위한 통합적 로드맵

II장에서는 인권 관련 이론과 사례, 북한인권 관련국들의 북한인권정책과 북한의 대응, 그리고 한국정부의 정책 및 기존의 정책적 제안들을 검토하였고, III장에서는 이러한 연구결과를 토대로 북한주민, 남북한의 인도주의 현안, 재외 탈북자, 북한 인권 개선을 위한 제도적 기반 구축의 단계별 정책내용과 로드맵을 제시하였다. 이 장은 본 연구의 결론 부문으로 앞서 연구 결과를 종합하여 제도적 기반 확립과 행동계획 수립을 중심으로 북한인권 개선을 위한 통합적 로드맵을 제시한다.

우선 통합적 로드맵 작성의 기본전제와 정책추진 방향, 그리고 통합적 로드맵의 단계설정과 작성의 기본원칙을 제시한다. 그리고 이를 바탕으로 단계별 정책과 목표를 제도적 기반 구축과 행동계획을 중심으로 제안한다. 북한체제의 특성, 남북관계의 현실, 그리고 통일 지향이라는 요인들을 고려하면서 북한인권 개선의 목표 달성을 위한 종합적이고 구체적인 정책을 제안하고자 했던 본 연구의 내용이 국가인권위원회의 정책 권고의 기능 강화와 함께 한국정부의 북한 인권과 관련한 종합적 정책을 마련하는 데 있어 기초적 자료의 역할을 일정 정도 수행할 수 있기를 기대해 본다.

# 1. 통합적 로드맵 작성의 기본적 전제와 정책추진 방향

## 1) 기본적 전제

### (1) 단계적·포괄적 접근

유엔 인권이사회(전신 인권위원회), 유엔 총회의 북한인권결의안, 미국 국무부, 국제인권 NGO 등에서 발간하는 각종 북한인권실태보고서에서 보듯이 북한주민의 인권 상황은 광범위하게 조직적으로 심각하게 유린되고 있다. 북한주민의 인권은 체제적 요인을 근간으로 복합적 요인에 의해 유린되고 있다. 이와 같이 북한주민의 인권은 전방위적으로 침해되고 있기 때문에 포괄적 방식으로 접근하는 것이 바람직하다. 또한 북한주민의 인권상황은 장기적 관점에서 접근하여 단계적 개선전략을 수립할 수밖에 없다. 이와 같이 북한인권 개선은 장기적인 관점에서 단계적 방식으로 접근하되, 각 단계가 중첩될 수 있다는 점을 고려하여 로드맵을 작성하도록 해야 한다.

### (2) 남북관계와 통합의 미래상 관점 연계

대북인권정책은 북한주민의 인권 개선이 본질적인 정책적 목표로 설정되어야 하지만 한반도 분단이라는 특수성을 고려하여 접근할 필요가 있다. 한반도 분단의 당사자로서 남북한 통합을 지향하는 전반적인 대북정책과 통일정책의 틀과의 연관 속에서 대북인권정책이 수립되어야 할 것이다. 한반도 분단이라는 특수성을 고려할 때 북한인권 개선은 남북관계 개선과 연계하여 접근하지 않을 수 없다. 따라서 남북관계 개선과 북한인권 개선을 통합된 관점에서 접근하는 시각의 정립이 필요하다. 북한인권 개선을 위한 단계별 접근은 남북관계 개선과 통합의 단계를 고려하여 설정될 필요가 있다. 특히 단순히 경제공동체 형성을 넘어 경제공동체를 추진하는 과정에서 인권개념을 통합하여 접근하는 전략을 수립해야 한다. 이를 위해 경제협력, 개발협력이 북한인권 개선의 효과를 가져올 수 있는 구체적 통합전략을 수

립해야 한다.

이러한 점을 고려할 때 북한주민의 인권 개선은 남북한 통합을 궁극적으로 고려하여 전략을 수립해야 한다. 즉, 통일의 미래상구현이라는 관점에서 북한인권문제에 접근할 필요가 있다. 따라서 대북인권정책은 북한주민의 인권개선, 남북 간 인도적 사안의 해결을 넘어 자유민주주의와 인권이 보장되는 통일의 미래상 구현의 관점에서 접근해야 한다. 민족공동체 통일방안을 기반으로 이명박 대통령이 8·15 경축사에 제시한 3단계 통일방안에 부응하는 통합의 미래상 관점에서 대북인권정책이 수립될 필요가 있다. 또한 남북관계 개선과 한반도 평화체제 구축 등 외부요소의 진전을 고려하여 정책로드맵을 작성해야 한다. 이상의 요소를 종합적으로 고려할 때 북한 내부 상황(정치체제, 지도부 체제·정책결정 구조, 국가·시민사회관계), 국가·주민 관계, 남북관계, 한반도 평화체제, 통합의 단계, 북미·북일관계 개선 등 다차원적 요소를 종합적으로 고려하여 단계별 목표를 설정하고 이를 실현할 수 있는 정책로드맵을 작성해야 한다. 그리고 단계별 목표를 구현하기 위한 행위주체별 역할과 전략의 수립이 필요하다. 이러한 통합관점에서 접근할 때 북한인권 개선은 북한사회의 변화과정과 유리될 수 없다. 따라서 북한사회의 변화라는 관점에서 북한인권 문제에 접근할 필요가 있다. 이러한 관점에서 북한인권문제에 접근할 경우 북한인권 개선 과정은 북한사회의 발전적 변화 촉진전략과 통합될 필요가 있다. 또한 북한 내부의 여건 조성과 함께 이를 촉진할 수 있는 외부의 제반 여건을 조성할 수 있는 방안을 동시에 고려하여 대북인권정책 로드맵을 작성해야 한다. 즉, 한반도 분단이라는 특수성을 고려할 때 북한에 대한 일방적인 개입의 관점이 아니라 북한의 변화를 촉진하고 북한의 변화 상황에 부응하는 방향으로 남한과 국제사회도 정책변화를 모색해야 한다. 인권문제에 대한 북한의 변화를 유도하는 방향으로 정책 로드맵을 작성하되, 동시에 그러한 변화를 고려한 남한과 국제사회도 동시에 변화를 모색하는 쌍방향의 관점에서 로드맵을 작성할 필요가 있다.

### (3) 인권보호(protect)와 인권증진(promote) 관점에서 로드맵 수립

단계별 접근과 관련하여 북한주민의 인권 개선은 감시 및 보호의 측면과 증진의 측면을 동시에 고려하여 개입전략을 수립할 필요가 있다. 헬싱키

프로세스에서는 1975년 8월 35개 국가 수반이 서명한 헬싱키 최종의정서(Final Act)를 이행하기 위한 후속회담을 지속적으로 개최하였다. 그 과정에서 서방과 비동맹·중립국가들은 인권을 개선하기 위해 소련 및 동구사회주의 국가의 인권실태를 검토하여 개선하도록 비판하는 활동과 최종의정서의 조항을 실천에 옮기기 위한 새로운 제안의 채택 등 2가지 활동을 동시에 전개하였다. 즉 인권침해를 중단하도록 하는 감시 및 보호 활동과 이러한 침해활동이 발생하지 않도록 여건의 조성을 위한 개선·증진활동을 동시에 전개하였던 것이다. 마찬가지로 북한주민의 인권개선을 위한 개입정책을 수립할 때도 북한주민의 인권을 감시·보호(protect)하는 측면과 인권을 개선·증진(promote)하는 측면을 동시에 고려하여 접근할 수 있을 것이다.

감시 및 보호활동이란 북한당국에 의해 자행되는 인권침해 현상을 중지하도록 촉구하는 활동을 지칭한다. 개선·증진활동이란 북한 내에서 인권침해가 발생하는 요소를 해소하기 위한 북한 내 여건 조성 활동이다. 북한체제가 인권친화적 성격으로 변화하도록 유도하고 구체적으로 인권개선을 뒷받침하기 위해 법치를 확립하고 제도를 수립하는 동시에 북한주민의 인권인식을 함양시킴으로써 내적 역량을 강화하는 활동을 말한다.

헬싱키 프로세스에서 보듯이 단계적으로 접근하더라도 전 단계에서 북한당국에 의한 북한주민에 대한 인권침해 활동은 지속될 것이다. 따라서 전체 단계에서 북한당국에 의한 북한주민 인권침해 행위에 대한 감시 및 보호활동은 지속적으로 전개되어야 한다. 마찬가지로 북한 내 여건 조성을 통한 북한주민의 인권을 개선·증진할 수 있는 활동도 전 단계에 걸쳐 수행되어야 한다. 다만 단계의 성격을 고려하여 단계별 우선순위와 역점 활동을 설정할 필요가 있다. 전체 단계에서 이러한 2가지 측면을 동시에 고려하여 인권개선 정책을 추진하되, 단기적으로 북한당국에 의한 북한주민의 인권침해 감시 및 보호의 측면에 우선순위를 두고 개입정책을 수립할 필요가 있다. 그리고 전체 단계에 걸쳐 지속적으로 인권침해 감시 및 보호활동을 전개하되, 중장기적으로 개선과 증진의 관점에서 북한 내 역량강화와 법·제도적 여건 조성에 중점을 두고 개입정책을 수립해야 할 것이다. 즉, 중장기적으로 개선·증진을 위한 정책은 북한 내부 역량 문제에 중점을 두고 접근할 필요가 있다.

#### (4) 감시 및 북한변화 촉진자, 북한주민 조력(지원)자로서의 개입 역할 극대화

북한주민의 인권개선은 북한당국과 북한주민이 실질적인 주체로서 기능해야 한다. 남한을 중심으로 하는 국제사회는 개입을 통해 이들 주체가 인권친화적으로 변화하도록 유도하고 촉진하며 지원하는 역할을 수행할 수밖에 없다. 그런데 수령유일지배체제와 전체주의적 폐쇄체제를 유지하고 있는 북한당국은 인권보호의 주체라는 성격보다는 인권침해적 정권이라는 본질적인 요소를 안고 있다. 단기적으로 북한당국이 북한주민의 인권개선의 주체로 나서기를 기대하기는 어렵다. 따라서 국제사회는 우선적으로 북한당국에 의한 북한주민에 대한 인권침해를 감시하는 감시자로서 중요한 역할을 수행해야 한다. 그리고 북한당국이 인권침해적 정권에서 인권친화적 정권으로 정권의 성격을 변화시키도록 북한변화를 촉진하는 촉진자로서 역할을 수행해야 한다. 따라서 대북인권정책은 인권친화적 성격으로의 변화를 유도하기 위한 조력자·촉진자로서의 개입효과를 극대화하는 방향으로 수립되어야 한다. 또한 북한 내 법과 제도의 확립을 위한 조력자로서 역할을 수행해야 한다. 특히 북한주민이 스스로 인권개선의 주체로 성장할 수 있도록 지원하는 조력자(지원자)로서 역할을 수행해야 한다. 특히 우리 정부와 남한사회는 한반도 통합의 당사자라는 점에서 북한인권 개선 과정에서 단순한 조력자, 촉진자를 넘어서는 역할을 수행할 필요가 있다.

## 2) 정책추진 방향

### (1) 비인권적 성격 해소 및 인권 친화적 정권으로의 변화 유도

이상에서 언급하였듯이 북한주민의 인권침해 현상이 본질적으로 개선되기 위해서는 인권증진(promotion)의 관점에서 중장기적으로 인권침해 여건 자체를 해소해나가는 것이 필요하다. 중장기적 관점에서 단계별로 북한인권 개선을 위한 정책 로드맵이 해소되기 위해서는 북한주민의 인권이 침해되는 요인의 해소라는 시각에서 접근할 필요가 있다. 북한주민의 인권은 비인권적 체제라는 본질적 침해요소와 더불어 복합적 침해 요인이 작용하면서

유린되고 있다.

북한체제의 비인권적 성격이 북한주민에 대한 인권유린의 핵심 요인이라는 점에서 중장기적으로 이러한 본질적 침해요소를 해소해나갈 필요가 있다. 따라서 중장기적으로 인권침해요소로 작용하는 체제의 비인권적 성격을 해소해나가는데 정책의 최우선적 목표로 설정해야 한다. 이를 위해 중장기적으로 인권침해의 기본요소로 작동하고 있는 집단주의 원칙, 계급원칙, 군중노선이 해소될 수 있도록 목표를 설정해야 한다. 또한 인권문제에 대해 정권안보의 관점에서 외부세계에 대응하는 전략을 수정하도록 유도해야 한다. 이를 위해 국권과 강한 문화상대주의 시각에서 인권문제에 접근하는 인식의 변화를 유도해나가야 한다.

북한체제적 요소로만 환원할 수 없는 유린 요인의 해소도 정책목표로 설정되어야 한다. 특히 체제의 비인권적 요소와 함께 인권침해의 요소로 작용하고 있는 법치의 미비를 해소해나가야 할 것이다. 이와 같이 북한 내에 인권개선을 위한 역량을 강화하고 법적·제도적 인프라를 조성하는데 중점을 두고 인권개입 전략을 수립할 필요가 있다. 이를 통해 궁극적으로 인권친화적 성격으로 변화할 수 있도록 여건을 조성해나가야 한다.

## (2) 북한주민의 인권인식 함양 및 국가·시민사회 관계 변화 유도

장기적으로 북한주민의 인권이 본질적으로 개선되기 위해서는 북한당국의 정책과 인식 변화만으로는 부족할 수 있다. 인권친화적 성격으로 북한정권의 변화를 유도하고 북한당국의 정책과 태도를 변화시키기 위해서는 북한주민의 역량이 형성되는 것이 필수불가결하다. 그런데 탈북자들의 증언에 의하면 북한주민의 경우 인권인식조차 형성되어 있지 않다. 북한주민의 인권이 침해되는 또다른 핵심요인의 하나는 북한주민들의 인권인식이 결여되고 있고 자신의 권리를 주장할 수 없는 내적 여건이라고 할 수 있다. 따라서 북한주민의 인권인식을 함양하고 역량을 형성하는 방향으로 개입정책을 수립해야 한다. 이를 위해서는 북한의 생존전략이 변화되어야 하는데, 본질적으로 '개방'의 문제와 직결될 수밖에 없다. 이러한 개방은 여러 가지 차원의 성격을 내포하고 있다. 먼저 지역에 대한 개방이다. 그리고 인적 접촉에 대한 개방이다. 끝으로 정보에 대한 개방이다. 이러한 개방을 통해 북한주민의 인권인식을 함양하고 내부 역량을 형성하는 것을 기본목표로 설정해

야 할 것이다. 이러한 개발을 통해 북한주민의 인식과 역량을 함양시키고 국가·시민사회관계의 변화를 추진해나가야 한다. 이와 같이 국가·시민사회의 변화를 유도하여 북한주민들 스스로 자신들의 권리를 개선해나갈 수 있는 여건을 조성해나가야 한다. 또한 헬싱키 프로세스에서 보듯이 인적 접촉과 정보유통의 확대 관점에서 북한주민들의 인권역량을 강화할 수 있는 지원전략을 수립해야 한다.

### (3) 자유권과 사회권의 통합 개선 전략 수립

북한주민의 시민적·정치적 권리를 개선하기 위해서는 북한의 경우 통합된 인권의 관점에서 개입전략을 수립하고 정책수단을 투입해야 한다. 즉, 자유권과 사회권 등 사안별 인권사안들에 대해 통합적 관점에서 개입전략을 수립해야 한다. 1993년 빈 국제인권회의에서 보듯이 국제사회는 인권의 보편성, 불가분성, 상호의존성, 상호연관성 등 4가지를 주요 원칙으로 삼고 있다. 이러한 국제인권원칙에서 보듯이 북한주민의 시민적·정치적 권리의 개선은 북한주민의 식량권 등 생존 보장 등 사회권의 개선과 병행하여 개선전략을 수립해야 한다. 북한의 경우 자유권만을 주장하거나 생존권만을 주장하는 것은 북한의 현실에도 부합하지 않는다. 마찬가지로 북한인권 상황의 개선을 위해서는 생존권이 시급히 확보되고 개선되어야 하지만 이는 일정한 자유권 보장을 통해서만 비로소 성공적으로 수행할 수 있다. 따라서 정치적·시민적 권리가 보장되기 위해서는 최소한의 생존권이 보장되어야 하며 생존권이 보장되기 위해서는 시민적·정치적 권리가 보장되어야 한다. 즉, 자유권과 사회권 중 어느 인권분야를 우선적으로 개선해야 할 것인지라는 우선순위 논쟁에서 벗어나 자유권과 사회권을 통합된 관점에서 개선전략을 수립해야 한다.

### (4) 북한인권 개선을 위한 중층적 네트워크의 형성

북한인권 개선을 위한 외부개입의 효과가 극대화되기 위해서는 외부 역량을 결집 할 수 있는 방향으로 네트워크가 형성되어야 한다. 특히 북한인권이 효과적으로 개선되기 위해서는 우리의 역량만으로는 한계가 있다. 국제사회와의 협력이 무엇보다도 중요한 중요한 기반이 될 수 있다. 따라서

우리 정부가 허브가 되어 국제사회의 역량을 결집할 수 있는 중층적 네트워크를 형성해나가야 한다. 이러한 중층적 네트워크를 활용하여 국제사회 행위자들의 역할을 분담하고 역량을 결집하는 동시에 다양한 정책수단을 복합적으로 활용해나가야 한다.

북한인권 개선을 위해서는 3가지 차원에서 역량을 결집하는 방향으로 네트워크를 형성해나가야 한다. 첫째, 북한 인권 개선활동을 전개하는 행위자들의 역량을 결집할 수 있도록 네트워크를 형성하도록 해야 한다. 특히 남북관계 개선 과정에서 남북한 독자적 인권 네트워크를 형성해나가야 한다. 둘째, 북한 정부와 국제사회의 각 행위자 사이의 인권 개선을 위한 네트워크가 형성되도록 해야 한다. 북한정부와 유엔 인권보호 메커니즘, 북한 정부와 유럽연합, 미국 등 개별국가, 북한정부와 국제인권NGO과의 인권네트워크가 형성되도록 해야 한다. 셋째, 북한 내부 인권네트워크가 형성될 수 있도록 지원해야 한다. 이를 위해 중장기적으로 북한 내에 시민사회 형성을 유도하여 북한 내에서 인권그룹이 형성되어 인권향상을 위한 자체 역량이 조성되도록 지원해나가야 한다. 헬싱키 프로세스에서 보듯이 북한 내에서 자발적인 인권 모니터링 그룹이 형성될 수 있도록 여건을 조성하고 유도해나가야 한다. 넷째, 헬싱키 프로세스에서 보듯이 외부 개입의 효과가 극대화되기 위해서는 북한 내 인권그룹과 외부 역량이 결집될 수 있는 중층적 네트워크가 형성되도록 해야 한다. 즉 북한 내 역량과 국제사회의 역량이 결집될 수 있는 네트워크가 형성되어야 한다.

## 2. 통합적 로드맵의 단계설정과 작성의 기본원칙

### 1) 통합적 로드맵의 단계설정

통합적 로드맵은 북한의 인권상황을 실질적으로 개선하는데 초점을 맞추어 작성되어야 한다. 즉, 북한내부 상황, 남북관계, 국제적 환경 등을 종합적으로 고려하여 북한이 수용할 수 있는 목표를 단계적으로 설정하여 점진적으로 접근해야 하는 것이다. 이를 위해 통합적 로드맵을 단기, 중기, 장기 등 세 단계로 나누어 작성한다. 여기서 단기란 이명박 정부 임기가 만료되고 동북아 각국의 권력재편이 이루어지는 2012년까지, 중기는 향후 5년인 2015년까지, 장기는 2015년 이후로 설정한다. 그러나 북한인권 개선이 대내외 상황과 연동되어 있기 때문에 물리적 시간보다 정치적 시간이 더 중요하다.<sup>371)</sup>

여기서 정치적 시간이란 북한당국이 국제인권규범에 친화적 성격으로 변화하는 과정을 의미한다. 특정국가가 국제인권규범을 수용하여 인권친화적 성격으로 변화하는 과정에 대해서는 다양한 논의가 제기되고 있다. 본 연구에서는 특정국가에서 인권규범이 확산되는 과정에 대한 리세와 시킹크(Risse & Sikink)의 '나선형 5단계 과정'의 분석틀을 원용하고자 한다. 리세와 시킹크는 특정국가가 다음과 같은 과정을 거쳐 인권친화적 방향으로 변화한다고 주장하고 있다.

1단계는 억압의 단계로서 인권유린국가가 국제인권규범을 부인하고 억압하는 단계이다. 2단계는 거부의 단계로서 국제사회의 인권개선 요구에 대해 거부하는 단계이다. 국제사회로부터 비판을 받는 대부분 국가는 일차적으로 거부의 반응을 보이며, 보다 본질적으로 국제인권규범의 정당성을 부인하게 된다. 3단계는 전술적 양보단계로서 국제사회의 인권개선 압력이 강화되면 비판을 받는 국가는 정치범의 석방, 정치활동 공간 확대 등의 부분적 양보를 시도한다. 다만 이러한 양보는 인권규범의 수용과 같은 인식의

371) 이러한 단계는 상황에 따라 압축적으로 전개될 수도 있고 지연될 수도 있다. 북한주민 인권개선은 더 지체될 수 있고, 남북관계 3대 현안은 정치적 협상에 의해 단번에 해결될 수 있으며 해외 탈북자 인권문제는 국제적 환경에 따라 압축적으로 진행될 수도 있다. 그러나 로드맵의 의미는 이것을 마련함으로써 실제 상황에 효과적으로 대응할 수 있다는 것이다.

전환을 동반하지 않고 주로 국제사회의 비판을 완화할 목적을 가진 도구적 적용에 머무르는 경우가 대부분이다. 4단계는 규범적 지위 확보단계로서 인권규범의 정당성은 더 이상 논쟁의 대상이 되지 않고 대상 국가에 의해 행위의 기준으로 받아들여지기 시작하는 단계이다. 5단계는 규범에 부합하는 행위의 단계로서 인권규범의 관습적 실천이 이루어지고, 법의 지배가 실시되는 단계라고 할 수 있다.

이를 북한에 적용할 경우, 현재 북한당국의 정책과 인식은 기본적으로 거부전략을 중심으로 하되, 인권문제를 완전하게 무시하기 어려운 상황에서 부분적으로 전술적으로 용인하는 전술을 구사한다고 평가할 수 있을 것이다. 즉, 정권안보의 관점에서 정치범수용소 유지, 공개처형 등 정치적 공간에서 전술적 양보는 이루어지지 않고 있지만, 정치적 공간에 영향을 미치지 않는 국내 법률의 개정과 국제적 협력을 중심으로 제한적이나마 규범을 수용하는 전술적 태도를 보이고 있다. 2004년 형법개정을 통해 죄형법정주의 원칙을 수용하고 2009년 헌법개정에서 인권보호조항을 신설한 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 본질적으로는 2단계 거부단계이지만 극히 제한적 전술적 용인과 국제인권규범을 수용하는 3단계와 중첩되어 있다. 따라서 단기적으로 3단계 전술적 양보, 중기적으로 4단계 국제규범의 지위확보단계, 장기적으로 5단계 국제규범의 내재화를 개선목표를 설정할 수 있다.

여기서 가장 중요한 단계는 단기 목표인 전술적 양보 단계의 진입이다. 초기 단계를 지나 다음 단계로 접어들면 접촉면이 확장되고 레버리지가 불가역적으로 확대되므로 이후 단계는 시간의 장단이 문제이지 큰 어려움이 없을 것이다. 단기 목표가 달성되려면 북한이 체제위협인식에서 벗어나야 하고 이를 기점으로 변곡점이라 할 수 있는 인권문제에 대한 본질적인 입장 변화가 일어날 것이다.

다시 한번 강조하지만 단계설정에서 연도를 제시했지만 그것은 우리의 정책적 의지를 강조하는 의미이다. 보다 현실적으로는 북한을 둘러싼 정치지형이 바뀌어야 다음 단계로의 진입이 가능할 것이다.

단기는 북한의 권력승계가 이루어지는 단계로서 체제와 통치이념은 본질적으로 변화하지 않는 가운데 일부 정책조정을 통하여 위기를 극복하려는 상황이다. 그리고 남북관계도 일정 수준 교류·협력이 이루어지는 가운데 화해·협력단계로의 진전을 모색하는 상황이다. 그리고 6자회담 등을 통해 북한의 비핵화 논의가 지속되나 북한이 근본적으로 핵을 포기하지는 않

는 상황으로 설정할 수 있을 것이다. 이러한 단기적 상황에서는 북한당국의 인권에 대한 전략은 전술적 용인단계로 목표를 설정할 수 있다. 특히 현재 북한이 법률의 공간에서 전술적 용인의 모습을 보이고 있지만 정치적 공간에서도 전술적 용인을 확대하도록 촉구해야 한다.

중기는 권력승계가 마무리되어 2012년 이후 '김정은-김정일 공동정권'이 출범하면서 사회주의 체제는 기본적으로 유지하되 '선군(先軍)정치'에서 '선경(先經)정치'로 전환하면서 이행(transition)과 개혁의 방향으로 생존전략을 변화하는 상황으로 상정할 수 있을 것이다. 특히 북한당국은 핵을 통한 생존전략의 포기를 사실상 결정하고 북미관계 개선으로 바탕으로 개혁·개방으로 생존전략을 변화해가는 과정이다(평화공동체 구상 진전). 남북관계는 활발한 교류·협력을 통해 화해·협력 단계를 심화하는 상황으로 설정할 수 있을 것이다. 이러한 중기 상황에서는 국제규범의 지위확보 단계로 목표를 설정하고, 북한 내 인권인프라의 구축에 중점을 두고 인적·정보 교류, 인권교육, 인권자료 보급 등을 중점적으로 추진해나야 한다.

장기는 북한이 '선경정치'와 '선민(先民)정치'를 발전전략으로 상정하면서 인권친화적 정권으로 성격이 변화하고 독재에서 권위주의를 극복하려는 단계로 예상할 수 있다(경제공동체 구상 진전). 북한의 비핵화가 완결되고 한반도에 평화체제가 구축되어 안보의 관점에서 인권문제를 바라보는 인식이 불식되는 단계이다. 남북연합단계로의 진입이 가능하며 통합의 미래상에 대한 활발한 논의가 전개되고 이러한 통합의 미래상 관점에서 북한인권문제에 접근할 수 있는 여건이 조성된다. 이러한 장기 상황에서는 국제규범의 내재화 단계로 목표로 설정하고 개혁·개방정권의 지원, 국가-시민사회 관계의 질적 변화 유도 등을 통해 북한 내에서 자체적으로 인권을 개선할 수 있는 실질적 기반의 조성에 중점을 두고 대북인권정책을 추진해야 한다.

구분	인권과 정권안보	인권에 대한 시각	수용 전략	인권보호 메커니즘
단기	주체·선군을 통한 정권안보 → 선정 고려	급진적 상대주의 → 강한 상대주의	억압·거부(본질), 전술적 용인(부차) → 전술적 용인 확대	유엔과 개별 국가와의 인권대화 · 법률 적용 강화
중기	선정·선민을 통한 정권안보	강한 상대주의 → 약한 상대주의	전술적 용인 → 인권규범의 국내 수용 확대	유엔과 국제NGO의 모니터링 일부 수용 · 법 중심의 사회 지향
장기	선민을 통한 정권안보	약한 상대주의	인권규범의 내재화 심화	국내 인권보호 체계 수용

출처: 하영선·조동호 공편, 『북한 2032: 선진화로 가는 공진전략』 (서울: 동아시아연구원, 2001), 216쪽.

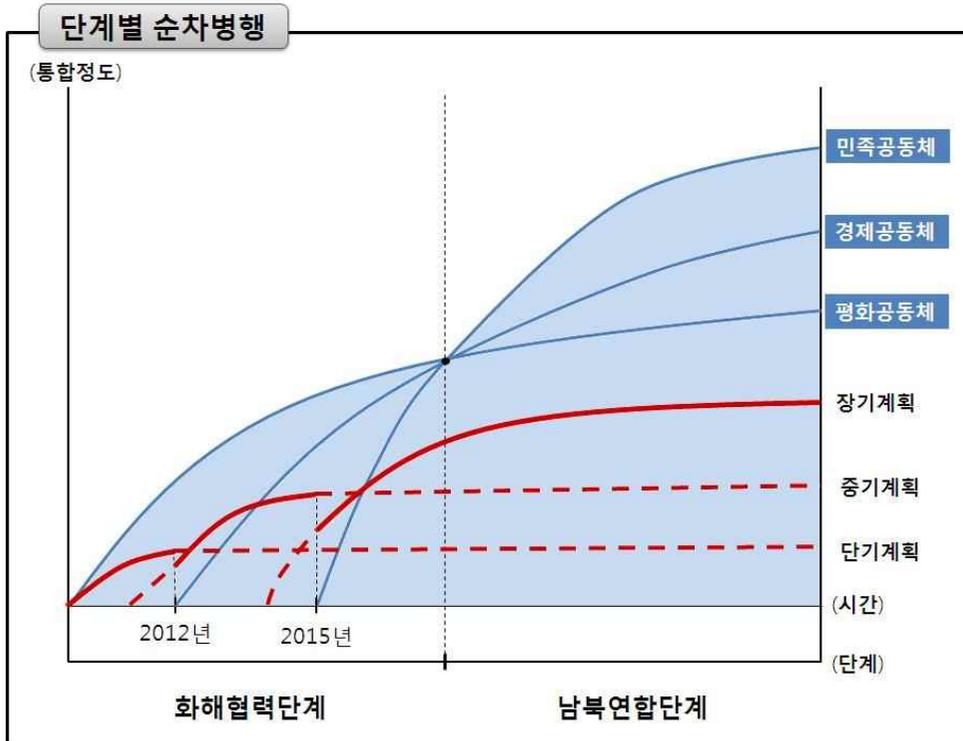
## 2) 통합적 로드맵 작성의 기본원칙

### (1) 로드맵과 행동계획을 순차적 병행의 원칙에서 수립

북한의 정치체제·시민사회 수준, 다양한 행위자들의 협력 네트워크 수준 등을 고려하여 단기·중기·장기 목표를 설정하고 단계별로 목표를 달성할 수 있는 구체적 프로그램을 제시한다. 그런데 각 단계의 행동계획은 기본적으로 단계적으로 연결되어 있어 단기 행동계획이 달성되고 나면 그 후에 중기 달성계획이 추진되는 형식이지만, 단기 내에서도 어느 정도 시차를 두고 중기와 장기의 행동계획이 투입되는 순차병행의 방식으로 추진한다.<sup>372)</sup> 그리고 로드맵과 행동계획은 민족공동체통일방안(화해협력단계→남

372) 3대 공동체 통일구상의 공동체간 이행순서에 대해 분리론, 단계론, 병행론 등과 관련된 논란이 있다. 분리론은 공동체간 상호 관계가 없으며 공동체는 단지 분야별 유형을 의미한다는 것이다. 단계론은 각 공동체가 단계적으로 연결되어 있어서 선행 공동체가 완성되고 나면 그 후에 다른 공동체의 형성이 가능하다는 것이다. 병행론은 여러 개의 공동체가 병행적으로 추진된다는 것이다. 병행론에는 동시병행론과 순차병행론이 있다. 동시병행론은 여러 개의 공동체가 동시에 이행되는 것을 의미하며, 순차병행론은 어느 정도 시차를 두고 선행 공동체가 이행되면 그 뒤에 후행 공동

북연합단계→통일단계)과 3대 공동체 통일구상(평화공동체, 경제공동체, 민족공동체) 등을 염두에 두고 시간적으로 배열한다.



## (2) 이슈별 개선전략과 동시에 이슈들을 연계하는 통합개선전략 수립

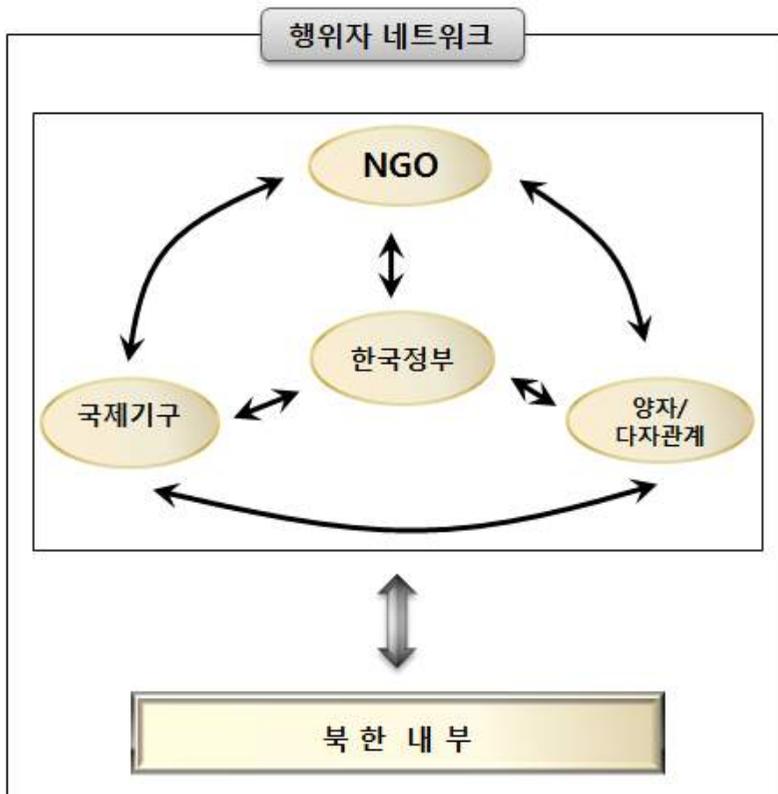
개별 이슈는 발생요인과 양상이 서로 다른 특성을 가지고 있지만 연계되는 부분도 있다. 따라서 개별 이슈들을 연계하는 통합적 시각이 필요하며 이에 북한인권정책의 우선순위를 설정하여 단계별 핵심 사안을 중심으로 여타 사안을 연계해야 한다. 가령, 단기에는 정치색이 강한 자유권보다 사회권부터 접근하여 사회권을 중심으로 자유권을 연계해야 한다. 또한 헬싱키 최종의정서(Final Act) 이행과정에서 보듯, 인권을 감시·보호(protect)

체가 이행되는 것을 의미한다. 박종철, “3대 공동체 통일구상의 특징과 이행구도,” 『분단관리에서 통일대비로』, 통일연구원 학술회의 자료집(2010.9.1), 54쪽.

하는 측면과 인권을 개선·증진(promote)하는 측면을 동시에 고려해야 하나, 단기에는 전자를 중기부터는 후자에 보다 집중해야 한다.

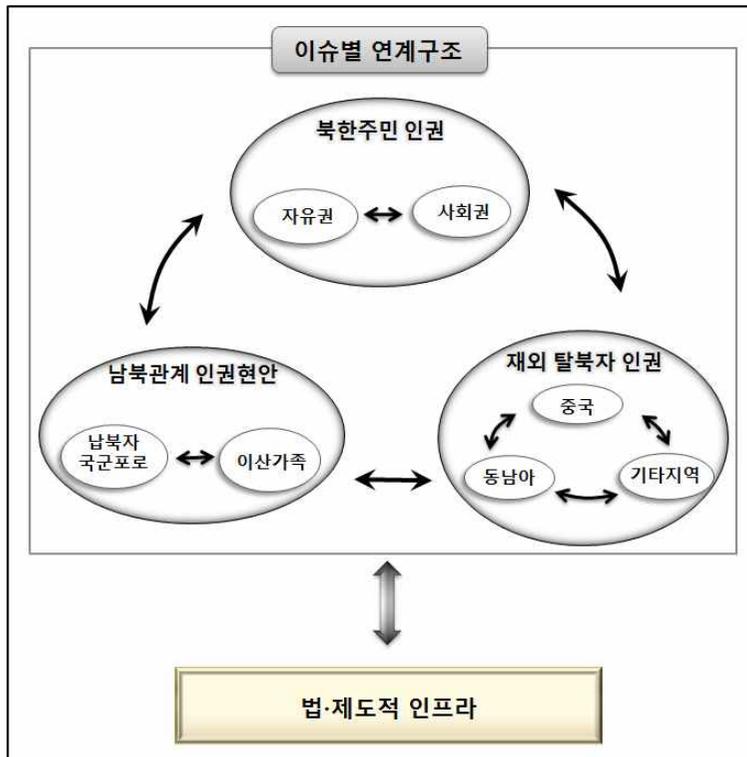
### (3) 우리 정부를 중심으로 한 다양한 행위자간 네트워크 수립

행위자별 개선전략과 행위자간 협력전략을 수립해야 한다. 당연히 우리 정부가 허브 역할을 담당하며 그 바탕 위에서 역할분담과 상호보완의 시각에서 행위자들의 역량을 결집할 수 있는 중층적 네트워크를 형성해야 한다. 구체적으로, 북한당국과 북한주민의 인식변화를 추동하기 위해 행위자들의 역할을 조율하고 결집할 수 있도록 우리 정부가 주도적 역할을 수행하고 네트워크를 창출해야 한다. 또한 우리 정부는 개별국가의 역량 강화 및 협조 방안, 유엔 등 국제기구의 역할 강화 및 우리 정부와의 협력 방안, 국제인권 NGO의 역량 강화 및 우리 정부와의 협력 방안, 동아시아 인권레짐 형성 방안 등에 있어 주도적 역할을 담당해야 한다.



#### (4) 전략 로드맵을 뒷받침할 법적·제도적 인프라 구축방안 수립

북한인권 개선을 둘러싼 구조 내에서 행위자들의 정책 및 상호작용은 북한인권 상황의 변화를 추동해 내고, 이를 반영해 법적·제도적 준비가 이루어져 나간다. 또한 이러한 법적·제도적 인프라 구축이 변화를 유도해 나가기도 하는데, 특히 인권규범의 국내적 수용을 목표로 하는 중기부터는 법·제도의 중요성이 부각된다. 다시 말하면, 행위자 간 역학적 관계에 의해 인권개선의 내용·심도·방향성이 규정되는데, 이 개선 조짐은 법적·제도적 구축에 의해 제약을 받기도 하지만, 결국 법제도적 측면에서도 개선의 내용을 반영하게 된다. 이를 통해 구축된 법제도는 한 체제의 안정적 관리에 기여하게 된다. 따라서 통합적 로드맵은 ‘행위자 간 상호작용을 통한 타협과 갈등’인 변화 동력(the changeable power)과 이러한 변화 동력에 의해 야기된 결과를 제도화하는 즉, ‘타협과 갈등의 법제화’인 안정 동력(the stable power)을 동시에 파악해야 한다.



### 3. 단계별 목표와 정책

#### 1) 단기목표: 국제인권규범의 전술적 양보의 확대

##### (1) 접근방법

- 북한인권 감시활동을 중심으로 북한인권 증진활동을 배치
  - 인권침해 개별 사례에 대한 주창활동을 통해 북한당국 압박
  - 정보·인적 접촉 확대를 통한 북한주민의 인권의식 변화 유도
  - 개별국가 간 인권대화 재개 및 확대
- 선이후난(先易後難)의 방식으로 접근
  - 사회권(생존권 보호)을 중심으로 자유권 배치
  - 이산가족문제 해결을 중심으로 사회권(대북지원) 등 기타 인권문제 접근
  - 북한과 연계되어 있는 국제기구를 통한 문제제기 강화
- 북한인권 개선을 위한 제도적 기반 마련
  - 대북·통일정책 연관성 속에서 대북인권정책 위상 및 기본방향 수립
  - 북한인권 개선을 위한 국내외 법·제도 마련
  - 북한인권 실태에 대한 체계적 조사 및 관리

##### (2) 이슈별 행동계획

###### 가. 법적·제도적 인프라

###### ① 남한정부 차원

- △ 총리실 산하에 대북인권 종합전략을 담당할 북한인권정책협의회를 구성·운영

- △ '북한인권법' 시행 및 국가인권위원회의 '북한인권재단'(북한인권기록보존소) 운영
- △ 이슈별 인권개별전략 수립

## ② 개별국가 차원

- △ 한미일 북한인권대사 협의체 구성·운영
- △ 주한 외국대사관을 대상으로 하는 북한인권구락부 형성
- △ 스웨덴 등 인권대화를 하고 있는 나라 적극 활용

## ③ 국제기구 차원

- △ 비공개 북한인권 국제협의체 제네바에서 구성·운영
- △ 유엔차원의 '북한인권외교 기본계획' 수립

## ④ NGO 차원

- △ '북한인권개선 민관정책협의회' 구성
- △ 대북인권개선 민간단체 간 협의체 구성

## 나. 북한주민인권

### ① 남한정부 차원

- △ 국가차원에서 북한인권 개선의 의지와 필요성을 지속적으로 강력하게 천명
- △ 국제사회에서 북한인권 개선 노력에 동참하고 주도적 역할을 수행
- △ 남북대화에서 비공개·비공식적 방식으로 국제사회의 우려를 전달
- △ 개발협력 과정에서의 북한주민과의 접촉 및 개발참여 확대를 유도
- △ 남북 법률가 교류 성사
- △ 대북 인도적 지원 선도
- △ 개별국가 차원의 사업 참여 및 주도

## ② 개별국가 차원

- △ 미국·일본 등 북한인권법이 제정된 국가를 중심으로 하는 압박정책 강화
- △ 미국과 북한과의 인권대화 성사, 유럽연합과의 인권대화 재개 및 확산
- △ 한미일 인권대사 협의체 구성·운영, 북한과 인권대화를 하는 개별 국가들 사이의 인권대화 네트워크 형성 주도·지원
- △ 유럽연합이 중심이 되어 개별국가 차원에서도 인권분야에서 북한과의 기술협력 추진
- △ 남한·중국·일본·미국·러시아 등 한반도 주변국들의 대북 인도적 지원 활성화
- △ 6자회담 내 경제 및 에너지 협력 실무그룹 개최
- △ 북한과 인접한 지역에 농업협력지대 개발 검토
- △ 관련국들은 인도적 지원의 분배투명성 제고와 개발지원 검토를 위해 협의의 틀 마련

## ③ 국제기구 차원

- △ 유엔 인권이사회와 유엔 총회에서 북한인권결의안을 채택하는 활동 지속
- △ 유엔 규약위원회를 통하여 북한인권 감시 및 정책변화 활동 강화
- △ 유엔 인권최고대표사무소를 중심으로 북한과의 인권분야 기술협력이 성사될 수 있도록 북한에 대한 압력 강화
- △ 비동맹중립·남아메리카·아프리카 국가들의 북한인권에 대한 감시활동이 강화될 수 있도록 협력체제 강화
- △ 외국서적 및 영상물에 대한 접근과 외국기자들의 활동에 대한 조건 완화를 지속적으로 요구
- △ 국제기구의 북한 사회권 실태 파악 및 대북지원 활성화
- △ 유엔 인권고등판무관실(UNHCHR)은 사회권 보호를 위한 법제도 수립, 관련 공무원 및 전문가 연수 등 기술협력 실시
- △ 유엔개발계획, 아시아개발은행, 세계은행은 개발협력사업 개발을

위해 북한정부와 타당성 조사

#### ④ NGO 차원

- △ 국내 북한인권NGO, 북한인권 관련 연구기관 및 전문가, 정부가 참여하는 협력체를 형성하여 효율적인 국제 감시 및 주창활동 네트워크 운용방안 마련
- △ 북한인권시민연합, 북한민주화네트워크 등 북한인권단체들이 유엔 경제사회이사회로부터 특별협의지위(Special Consultative Status)를 부여받을 수 있도록 지원
- △ 북한주민의 인권인식 변화를 유도하기 위한 북한인권NGO의 활동이 활성화될 수 있도록 지원 강화
- △ 국제인권단체는 북한에서 사회권 상황을 모니터링, 침해 사례 수집·홍보

#### 다. 남북관계 인권 현안

##### ① 남한정부 차원

- △ 3대 현안의 실태 파악 및 지속적 자료 보완
- △ 3대 현안 해결을 위한 거버넌스 구축 주도
- △ 3대 현안 해결을 위한 국제법적 대응논리 개발 등 체계적인 대응 시스템 구축
- △ 이산가족의 상시 상봉체계 구축
- △ 프라이 카우프(Frei Kauf) 등 국군포로·납북자 문제 접근에 있어서 사회적 합의 기반 구축
- △ 3대 현안 해결과정, 해결 이후 발생한 문제 해결을 위한 법·제도 정비 착수

## ② NGO 차원

- △ 국내 관련 전문가, 학자, NGO 간의 협력체계 마련
- △ 좌우를 막론한 국내시민사회단체, 국제인권단체와의 네트워크 구축

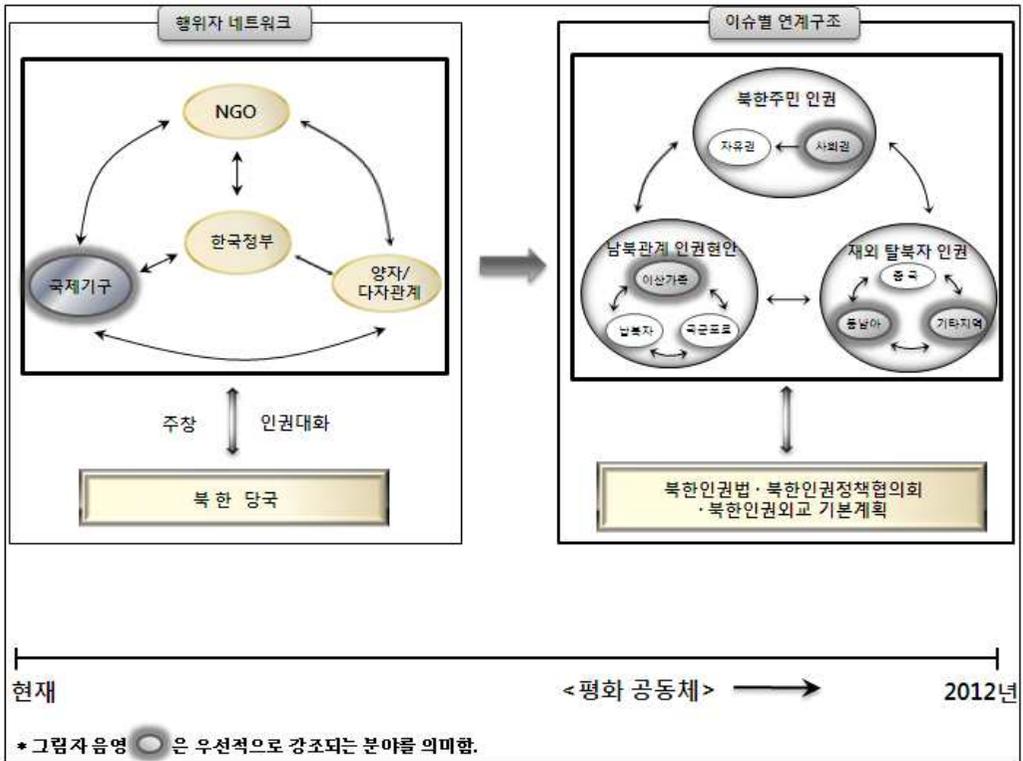
### 라. 재외 탈북자 인권

#### ① 남한정부 차원

- △ 탈북자 규모 및 실태조사
- △ 탈북자 지원단체에 대한 지원 확대
- △ 북한정부에 지속적으로 강제송환자 처벌 완화 내지 금지 요구
- △ 동남아 경유국 탈북과정에서의 보호 및 현지 교육 강화
- △ 관련국 외교공관 탈북자 긴급보호 매뉴얼 수립

#### ② 개별국가 차원

- △ 중국정부의 무조건 탈북자 강제송환정책 중단 요구
- △ 현지 탈북자 구류장 시설 개선 지원
- △ 탈북 브로커 및 남성 탈북자에 의한 성폭행, 금품갈취 등 피해 방지를 관련국과 협조



## 2) 중기목표: 국제인권규범의 국내 수용 확대

### (1) 접근방법

- 북한인권 감시활동과 북한인권 증진활동 병행
  - 북한법률 정비 확대 및 법률의 실천력 강화
  - 북한주민 자체적 인권모니터링 역량의 형성기반 마련
  - 개별국가 간 인권대화와 인권분야 기술협력 활성화
  - 국제인권규범 의무 준수 및 추가 가입 유도
- 정치적으로 민감한 부분을 선택적으로 투입
  - 자유권 보호 확대 및 자유권과 사회권 연계
  - '권리에 기반한 접근'이라는 개발전략과 인권개선 연계

- 북한당국의 '우리식 인권' 인식 변화 강제
  - 남한과 미국의 북한인권 개선활동 강화
- 북한인권 개선을 위한 제도적 기반 강화
- 남북정상회담을 통한 남북현안 이슈 타결
  - 동아시아 다자협의체(6자회담, ARF 등)의 인권레짐 가능성 타진
  - 남한 정부와 시민사회 내 인권관련 인적 자원 양성
  - 북한의 개혁개방·민주화·시민사회 진전 유도

## (2) 행동계획

### 가. 법적·제도적 인프라

#### ① 남한정부 차원

- △ 남북 인권대화 제도화 모색, 인권분야 기술협력 추진
- △ 북한의 인권분야 자활력 지원

#### ② 개별국가 차원

- △ 양자 인권대화 국가들 간 가칭 '북한인권대화협의체' 구성, 상호 협력 추진
- △ 6자회담 틀 내에서 지역인권레짐 검토

#### ③ 국제기구 차원

- △ 모든 국제인권규약에 대한 북한의 가입 및 성실한 이행 유도
- △ 국가인권기구 설립 공론화

#### ④ NGO 차원

- △ 민간·학자·관료가 참여하는 가칭 '남북한 인권대화' 정례화
- △ 북한인권NGO의 국내외 네트워크 강화

#### 나. 북한주민인권

##### ① 남한정부 차원

- △ 한반도 차원의 인권전략 수립, 남북 인권분야 협력네트워크 형성여건 조성
- △ 북한주민의 경제적 권리를 신장하려는 북한당국의 정책 지원
- △ 개별협력을 매개로 북한의 지역 개방 및 인적 개방 동시 추진
- △ 남북 양자대화에서 인권협력 모색, 인권대화 기반 조성
- △ 남북한 법치 교류협력 프로그램 개발
- △ 사회권 관련 남북학술회의·사업교류 실시
- △ UNHCHR 협의 아래 북한에 기술협력 실시

##### ② 개별국가 차원

- △ 개별국가 간 인권대화 활성화, 유엔인권최고대표사무소 등 인권분야 기술협력 활성화
- △ 미국·일본·남한 등은 북한관련 법률 폐기, 인권대화를 위한 외부환경을 조성
- △ 북한 내 인적 역량 강화와 인력 양성을 위한 프로그램 운영
- △ 한반도에너지개발기구(KEDO) 재가동, 한반도농업개발기구(KADO) 설립 적극 검토
- △ 남한·일본·유럽연합 등 관련국들은 식량권·건강권·환경권을 개선할 시범사업 실시

### ③ 국제기구 차원

- △ 주제별 특별보고관, 규약위원회 위원, 북한인권NGO 관련자의 북한 내 인권감시활동 허용, 국제 인권협력 강화
- △ 북한이 국가인권행동계획(National Human Rights Action Plans: NHRAP)을 수립할 수 있도록 유엔인권최고대표사무소가 지원
- △ 지역차원의 다자 인권레짐의 형성과 참여 유도
- △ 국제기구 권고대로, 사회권 규약에 부응하는 방향으로 관련 법제도의 제·개정 유도
- △ 새천년개발목표(MDG) 달성을 위한 북한의 분야별 행동계획 이행 체계 개선 협력
- △ ARF와 CSCAP는 인간안보 향상 차원에서 북한의 사회권 문제 협의·자문

### ④ NGO 차원

- △ 국내외 네트워크를 바탕으로 북한인권 감시 및 주창활동 지속

## 다. 남북관계 인권현안<sup>373)</sup>

### ① 남한정부 차원

- △ 국군포로·납북자 담당 별도 창구 마련, 프라이 카우프(Frei Kauf) 방식 적극 검토
- △ 남북정상회담을 통한 근원적 문제해결
- △ 이산가족의 자유왕래 및 재결합 추진
- △ 재결합 이후에 대비, 3대 현안 관련 법·제도 정비

---

373) 남북 간 정치적 결단에 의해 일거에 해결할 수 있는 문제이므로 중기와 장기 과제를 합쳐 제시한다.

## ② 국제기구 차원

- △ 국제적십자 개입으로 국제적 확인절차 수립
- △ 국제인권레짐 개입 허용으로 재결합·송환 절차의 객관성 제고

## ③ NGO 차원

- △ 프라이 카우프 가동시, 별도 민간단체 설립 및 기존 민간단체 활용

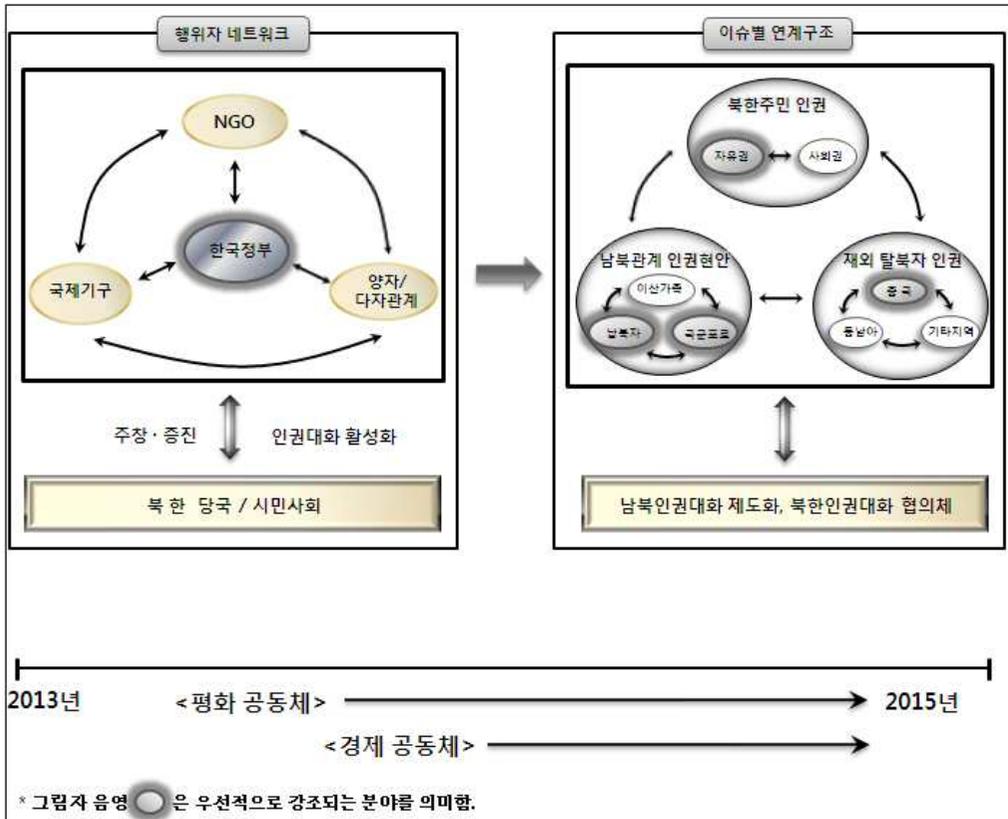
### 라. 재외 탈북자 인권

#### ① 남한정부 차원

- △ 탈북자 인권보호를 위한 외교협상채널의 제도화
- △ 유엔 인권기구 및 난민기구 정례회의에서 탈북자 문제 적극 제기

#### ② 개별국가 차원

- △ 탈북자 현장난민(refugee sur place) 인정, 무국적 아동에 대한 중국국적 부여
- △ 중국 국적인과 사실상 결혼자, 자발적 북한 귀국 희망자 등에 제한적 임시체류 허가
- △ 경유국 정부의 탈북자 신병처리 간소화 및 제도화
- △ 몽골 등 제 3국내 탈북자 임시 체류 시설(농장 등) 건립 타당성 검토



### 3) 장기목표: 국제인권규범의 내재화 심화

#### (1) 접근방법

- 인권친화적 성격으로 북한정권 변화 유도
  - 국제인권규범에 부합하는 방향으로 북한법제 정비
  - 사법부 독립 보장
  - 국가주권에 대한 인권 우위 인정
  - 북한당국 중심에서 시민사회 중심으로 인권개입전략 전환
  
- 북한의 내부역량 강화 지원
  - 북한 당국 및 시민사회가 인권개선 주도 지원

- 법집행간부의 인권의식 강화
  - 북한 시민사회와 국제사회와의 네트워크 강화
- 북한인권 개선을 위한 제도적 기반 공고화
- 북한 내 국가인권기구 창설
  - 동아시아 인권레짐 형성에 주력
  - 남북연합단계로의 진입

## (2) 행동계획

### 라. 법적·제도적 인프라

#### ① 남한정부 차원

- △ 국가인권기구 설립 적극 지원
- △ 남북법제협력 제도화

#### ② 개별국가 차원

- △ 탈북자 체류 관련국들과 가칭 '탈북자 보호 및 송환을 위한 다자협정' 체결

#### ③ 국제기구 차원

- △ 남한 중심의 '북한법치지원 국제협의체' 구성
- △ 동아시아 인권기구 설립 및 가입 유도
- △ 동아시아관 '보편적 정례검토' 제도 마련

#### ④ NGO 차원

- △ 북한 내 시민사회와 국내외 시민사회 간 네트워크 제도화

## 나. 북한주민인권

### ① 남한정부 차원

- △ 한반도 전체의 인권증진 차원에서 남북한 인권협력 제도화
- △ 남한의 인권증진 과정에서 경험과 교훈 전수
- △ 노동·여성·청소년 교류 과정에서 북한 내 인권인식 함양 지원
- △ 남한 내 법집행 인력에 대한 인권교육 매뉴얼 북한 지원
- △ 국가인권위원회·법무부 등 남북협력 강화
- △ 사회권 관련 계획 수립 및 평가에 대중의 참여와 접근 제도화 지원

### ② 개별국가 차원·국제기구 차원

- △ 북한 내 시민사회와 국제사회의 협력 네트워크 강화
- △ 선거 감시, 민주주의교육 프로그램을 통해 인권선진국으로 나갈 수 있도록 지원
- △ 법 집행 인력들의 인권교육 제도화
- △ 유엔 인권기구의 모니터링 시스템 전면 수용 촉구
- △ 미국과 일본은 북한과 관계정상화 협의, 경제협력을 사회권 개선과 연계
- △ MDG 상향조정, 적극적 기술협력 프로그램 실시
- △ 유엔인권체제는 북한의 사회권 이행을 촉진할 협의 틀 구축
- △ 린버그 원칙 62-65(국가안보)에 의거, 국가안보 문제로 사회권 이행이 제약되지 않도록 우호적인 안보환경 조성에 노력

### ③ NGO 차원

- △ 동아시아 인권레짐에 민간단체 적극 결합
- △ 정부·국가인권기구·비정부기구가 사회권 신장을 위해 상호 협력
- △ 국제인권단체는 사회권 퇴행 감시, 사회권 이행체제 구축 지원

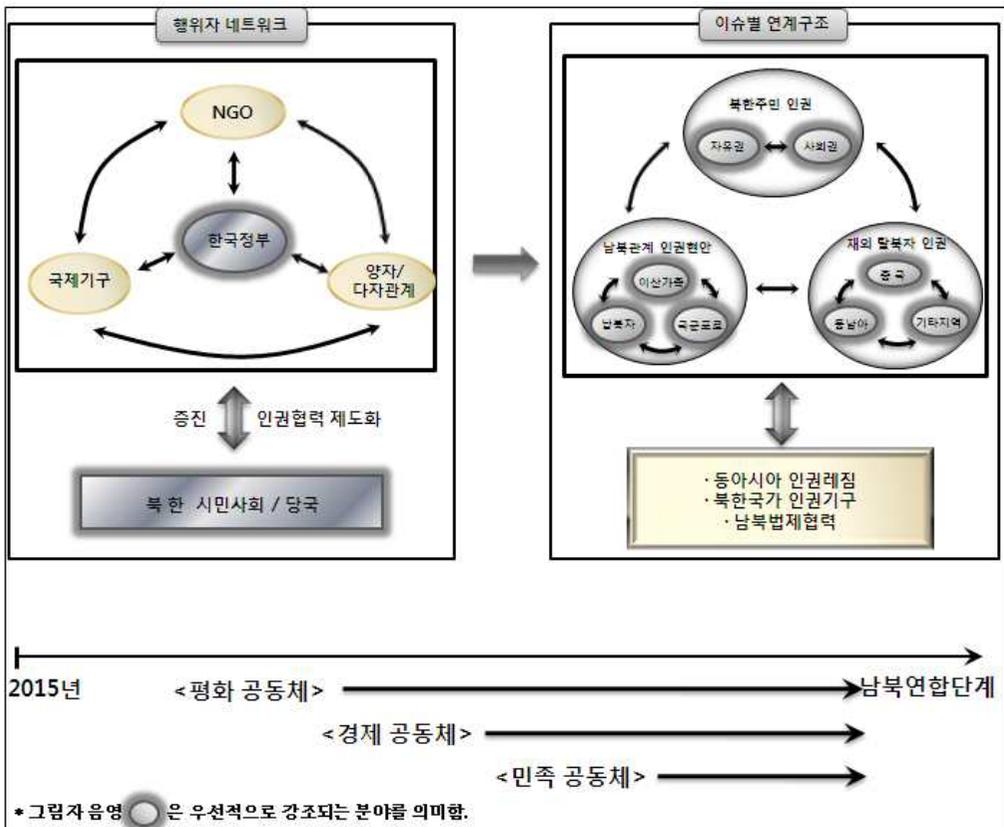
## 다. 재외 탈북자 인권

### ① 남한정부 차원

- △ 탈북자 당사자 의사에 의한 탈북자 문제의 완전 해결 추진
- △ 탈북자 북한 내 가족 재결합권 및 재산권 보장협상 추진

### ② 개별국가 차원

- △ 관련국들과의 협력 하에 탈북자 의사 존중, 탈북자의 안정적 정착
- △ 탈북자의 제3국 체류 시 내국인과 동일한 대우 보장



# 《참고문헌》

## 1. 국내문헌

### 1) 단행본

- 고상두, 『독일통일의 과정과 교훈』(서울: 한문화통일협회, 2000).
- 국가인권위원회, 『유럽안보협력회의 최종 의정서(헬싱키협정)』(2006).
- \_\_\_\_\_, 『경제적, 사회적, 문화적 권리: 국가인권기구를 위한 안내서』.
- \_\_\_\_\_, 『북한인권에 대한 입장』(서울: 국가인권위원회, 2006).
- 김병로, 『북한인권문제와 국제협력』(서울: 민족통일연구원, 1997).
- \_\_\_\_\_, 『탈북자 발생 배경 분석(통일정세분석1994-11)』(서울: 민족통일연구원, 1994).
- 김수암 외, 『국군포로·납북자문제 해결방안』(서울: 통일연구원, 2007).
- 김수암, 『미국의 대북인권정책 연구』(서울: 통일연구원, 2004).
- \_\_\_\_\_, 『해외체류 탈북자 문제 쟁점과 과제』(서울: 통일연구원, 2006).
- 김영탁, 『독일통일과 동독재건과정』(서울: 한울아카데미, 1997).
- 김정균·성재호, 『국제법(제5개정판)』(서울: 박영사, 2006).
- 대한변호사협회, 『2008 북한인권백서』(서울: 대한변호사협회, 2008).
- 모가미 도시키 지음, 조진구 옮김, 『인도적 개입 정의로운 무력행사는 가능한가』(서울: 소화, 2003).
- 민족통일원, 『동서독 인적 교류 실태 연구』(서울: 웃고문화사, 1996).
- 민주평화통일자문회의, 『대북정책 추진에 관한 정책건의(1차)』(2010).
- \_\_\_\_\_, 『대북정책 추진에 관한 정책건의(2차)』(2009).
- 박영호 외, 『북한인권: 국제사회의 동향과 북한의 대응 제4권 2호』(서울: 통일연구원, 2009).
- 법무부, 『통일독일의 구동독체제불법청산 개관』(서울: 법무부, 1995).

- 빌리 브란트 지음, 정경섭 옮김, 『빌리 브란트-동방정책과 독일의 재통합』  
(서울: 하늘땅, 1990).
- 서보혁, 『북한인권: 이론, 실제, 정책』(서울: 한울아카데미, 2007).
- 여성인권대사실, 『북한인권문제 기초토론자료집』(서울: 여성인권대사실,  
2006).
- 오경섭 외, 『국군포로 문제의 종합적 이해』(서울: 북한인권정보센터,  
2008).
- 오윤경 외 20인, 『현대국제법』(서울: 박영사, 2000).
- 이금순, 『탈북자문제 해결 방안』(서울: 통일연구원, 1999).
- 이금순·김수암, 『개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제』(서울: 통일연  
구원, 2006).
- \_\_\_\_\_, 『국제사회의 인권개선전략: 이론과 실제』(서울: 통일연구원,  
2008).
- \_\_\_\_\_, 『북한인권 침해 구조 및 개선전략』(서울: 통일연구원, 2009).
- 이우영 외, 『북한 주민 인권 실태 조사』(국가인권위원회 연구용역 보고서,  
2008).
- 임순희 등, 『북한인권; 국제사회 동향과 북한의 대응』(서울: 통일연구원,  
2006), 25~43쪽.
- 임순희, 『남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안』(서울: 통일연구원,  
2008.6).
- 제17대 대통령직 인수위원회, 『백서 1』.
- 제성호, 『남북한관계론』(과주: 집문당, 2010).
- 좋은벗들, 『2006-2007 북한사회변화와 인권』(서울: 좋은벗들, 2007).
- 최의철 외, 『동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진』(서울: 통일연구원,  
2005).
- \_\_\_\_\_, 『북한인권 관련 대응방안 모색』(서울: 통일부, 2004).
- 최의철, 『인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향』(서울: 통일연구원, 2004).
- \_\_\_\_\_, 『EU의 대북인권정책』(서울: 통일연구원, 2005).
- 카너 폴리 지음, 노시내 옮김, 『왜 인도주의는 전쟁으로 치닫는가? 그들이  
세계를 돕는 이유』(서울: 마티, 2008).
- 통일부, 『2010 통일백서』(서울: 통일연구원, 2010).
- \_\_\_\_\_, 『북한이탈주민 대책의 현황 및 과제』(서울: 통일부, 1998).

- \_\_\_\_\_, 『통일백서 2006』(서울: 통일부, 2007).
- \_\_\_\_\_, 『통일백서 2007』(서울: 통일부, 2008).
- \_\_\_\_\_, 『대북정책 이렇게 해왔습니다』(서울: 통일부, 2010).
- \_\_\_\_\_, 『통일백서 2009』(서울: 통일부, 2009).
- 통일연구원, 『동서독 교류협력 사례집』(서울: 통일원, 1993).
- \_\_\_\_\_, 『인권관련 법규 및 동·서독 사례연구』(서울: 통일원, 1994).
- \_\_\_\_\_, 『북한인권백서 2006』(서울: 통일연구원, 2006).
- \_\_\_\_\_, 『북한인권백서 2008』(서울: 통일연구원, 2008).
- \_\_\_\_\_, 『북한인권백서 2010』(서울: 통일연구원, 2010).
- 필립 모로 드파르주 지음, 문경자 옮김, 『내정간섭』(과주: 한울, 2000).
- 하영선·조동호 공편, 『북한 2032: 선진화로 가는 공진전략』(서울: 동아시아 연구원, 2001).
- 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』(서울: 한울, 1999).
- Francis Anthony Boyle, 『세계질서의 기초』(서울: 박영사, 2004).
- United Nations, 국가인권위원회 역, 『경제적, 사회적, 문화적 권리: 국가인권기구를 위한 안내서』(서울: 국가인권위원회, 2007).
- 『대중정치용어사전』(평양: 조선로동당출판사, 1959).
- 『정치사전』(평양: 사회과학출판사, 1973).
- 『정치용어사전』(평양: 사회과학출판사, 1970).
- 『조선말대사전 2』(평양: 사회과학출판사, 1992).

## 2) 논문

- 김남국, “유럽연합의 인권정책: 전쟁, 난민 그리고 정체성,” 『EU학 연구』, 제12권 2호(2007).
- 김부찬·노석태, “국제법상 인도적 개입: 그 개념, 합법성 및 성문화에 관한 논의를 중심으로,” 부산대학교 법학연구소 편, 『법학연구』, 제49권 제1호(2008. 8).
- 김부찬·오승진, “유엔 안전보장이사회와 북한 인권,” 『법학연구』, 제48권 1-1호(2007).
- 김수암, “유엔인권레짐과 북한인권: ‘전략’과 ‘관계’를 중심으로,” 『북한연구

- 학회보』, 제12권 제1호(2008).
- \_\_\_\_\_, “정부의 대북인권정책과 국군포로 문제,” 『주간국방논단』 (서울: 한국국방연구원, 2008).
- \_\_\_\_\_, “탈북자 문제, 유엔서 풀자,” 『동아일보』, (2009년 10월 26일).
- \_\_\_\_\_, “한국정부의 북한인권 개선전략과 정책,” 북한민주화네트워크, 『북한인권운동의 국제연대와 협력방안』 (2009 북한인권 국제회의 자료집, 2009.09).
- \_\_\_\_\_, “헬싱키 협정의 의의와 특징: 인권 의제를 중심으로,” 이화여대 이화학술원 평화학연구센터 주최 『헬싱키 프로세스의 역사적 복원과 동북아 적용가능성에 관한 연구 학술회의 자료집』(2008년 5월 2일, 이화여대).
- \_\_\_\_\_, “세계정치와 동아시아 안보: 문화상대주의, 주권원칙과 북한 인권,” 『세계정치』, 제27권 1호(2006).
- 김성윤, “독일연방공화국(이하 서독)의 대독일 민주공화국(이하 동독)의 인권정책사례에 관한 연구,” 『정책과학연구 6』(단국대학교정책과학연구소, 1994).
- 김영석, “인도적 개입과 국제법,” 국제법평론회 편, 『국제법평론』, 제22호 (서울: 삼우사, 2005).
- 김영운, “구동독 이탈 주민에 대한 구서독 정부의 정착 지원,” Ziemek, Marc 엮음, 『북한이탈주민 리포트: 먼저 온 미래』(서울: 늘품플러스, 2009).
- \_\_\_\_\_, “동서독 교류·협력과 대동독 대가지급,” 『통일정책연구』, 제10권 제2호(서울: 통일연구원, 2001).
- 김용욱, “북한의 인권유린실태와 개선방향,” 『한국동북아논총』, 제44집 (2007).
- 김원식, “북한인권 담론의 규범적 논거들에 대한 검토: UN의 개입에 관한 국내 시민사회 담론을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제10권 제1호 (2006).
- \_\_\_\_\_, “이명박 정부 대북 인권정책의 원칙과 과제,” 『국제문제연구』, 제8권 2호, 통권 30호(서울: 국가안보전략연구소, 2008).
- 김정일, “사회주의는 과학이다,” 『김정일선집 13』(평양: 조선로동당출판사, 1998).

- 김중욱, “북한의 인권실태 조사방법에 관한 새로운 모색: 정치적 지배구조와 자유권을 중심으로,” 『사회과학연구』, 제17권 1호(2009).
- 김충렬, “북한 인권 문제와 참여 정부의 역할,” 『정치정보연구』, 제9권 제2호(2006).
- 김학성, “서독의 대동독 인권정책,” 한반도평화연구원, 『대북 인권정책과 인권문제의 세계적 추세(KPI 연구총서 08-03)』, 제10회 한반도평화포럼(2008년 8월 27일)(서울: 한반도평화연구원, 2008).
- \_\_\_\_\_, “인권의 관점에서 본 독일통일,” 한국인권재단편, 『한반도 평화와 인권 2』(서울: 사람생각, 2002).
- 박광득, “미국 북한인권법에 대한 중국의 대응과 전망: 탈북자 문제를 중심으로,” 『대한정치학회보』, 제13집 3호(2006).
- 박인호, “재외탈북자의 실태와 인권현황,” 미공개 발표논문(2008년).
- 박종철, “3대 공동체 통일구상의 특징과 이행구도,” 『분단관리에서 통일대비로』, 통일연구원 학술회의 자료집(2010.9.1).
- 박채복, “EU의 대북 인권외교: 북핵문제의 평화적 해결과 인권문제의 연계,” 『한국동북아논총』, 제42권(2007).
- 박헌욱, “북한 인권문제와 한반도 안보,” 『군사논단』, 제46호(2006).
- 서보혁, “북한인권연구에서 내재적 시각의 의의와 한계,” 『현대북한연구』, 제9권 1호 (2006).
- \_\_\_\_\_, “자기만족형 북한인권정책의 문제점과 대안,” 코리아연구원, 『현안진단』, 제139호(2009), 3쪽.
- \_\_\_\_\_, “헬싱키 프로세스의 의미와 역할: 역사적 교훈과 적용가능성,” 국가인권위원회·민주평화통일자문위원회 주최 심포지엄(2010년 11월 18일), 『북한인권 개선을 위한 한반도 프로세스의 비전과 전략』.
- \_\_\_\_\_, “헬싱키 협정의 이행(바스켓 I),” 『한국정치외교사논총』, 제32집 1호(2010. 8).
- 손기웅, “동서독간 정치범 석방거래,” 『통일정세분석 2005-15』(서울: 통일연구원, 2005).
- 오병선, “인도적 간섭의 적법성과 정당성,” 『국제법학회논총』, 제54권 3호(2009. 12).
- 오영달, “유럽연합의 대(對) 미얀마 인권외교정책과 북한인권에 관한 그 함의,” 『평화연구』, 제13권 2호(2005).

- 유승지, “북한 인권문제 연구의 쟁점과 과제,” 『국제정치논총』, 제46집 3호 (2006).
- 유호열, “북한인권 개선을 위한 정부의 역할,” 국가인권위원회, 『북한인권 개선을 위한 한국사회의 역할 모색』(국가인권위원회 북한인권 포럼 자료집, 2008.6.25).
- \_\_\_\_\_, “정부의 북한인권 정책변화와 현황,” 『국제사회의 북한인권 인식과 과제』, 국가인권위원회 주최, (서울: 국가인권위원회 정책총괄팀, 2008).
- 윤여상, “재외탈북자에 대한 지원체계의 문제점과 지원에 관한 제언,” 미공 개발표논문(2001).
- 윤여상·이건호, “참여정부의 대북정책에 있어서 독일사회주의통일당 범법행위 중앙기록보존소의 의미: 탈북자 인권침해기록보존소의 한 모델로서,” 『통일정책연구』, 제15권 2호(서울: 통일연구원, 2006).
- 윤여상·제성호, “서독의 동독 인권침해 기록사례와 한국의 원용방안: ‘북한 인권기록보존소’ 설치·운영을 중심으로,” 『중앙법학』, 제8집 제1호 (2006).
- 이금순, “북한인권 관련 미국 행정부 및 의회의 동향분석,” 『정세분석 2002-03』(서울: 통일연구원, 2002).
- 이대훈, “비갈등적 북한 인권 개입,” 2008 제주인권회의 발표문(서귀포, 2008. 6. 28).
- 이동윤, “동남아의 북한 인권정책: 탈북자 문제를 중심으로,” 『동서연구』, 제21권 제2호(2009).
- 이무철, “북한 인권문제와 동북아 지역협력,” 경남대 극동문제연구소, 『동북아 질서와 북한』(학술진흥재단 중점연구소 지원사업 2단계 제1차년도 학술회의 자료집, 2009.09.10).
- \_\_\_\_\_, “북한 인권문제와 ‘인도적 개입,’” 『통일문제연구』, 제22권 1호(2010년 상반기호).
- 이선필, “유럽연합의 대북한 정책에서 인권정책의 의미와 역할,” 『국제지역연구』, 제13권 2호(2009).
- \_\_\_\_\_, “유럽연합의 대북한 정책에서 인권정책의 의미와 역할,” 『국제지역연구』, 제13권 제2호(2009).
- 이성우, “북한의 인권현황과 한국의 인권외교정책,” 『Jpi 정책포럼』,

- 2009-7(2009).
- 이원웅, “북한인권 개선 행위자들의 활동평가: 국제기구, 미국정부, 한국정부, 국내외 인권 NGO를 중심으로,” 북한민주화네트워크, 『북한인권 운동의 국제연대와 협력방안』(북한인권 국제회의 자료집, 2009).
- 이장희, “Helisinki ‘人權規定’이 分斷國家에 주는 意味,” 『통일문제연구』, 제1권 3호(1989).
- 임순희, “탈북자문제 연구의 현황과 과제,” 북한연구학회 2004 추계학술회의, 『현대 북한연구와 남북관계』(2004년 9월).
- 정경환, “북한인권문제의 기본성격과 우리의 대응,” 『대한정치학회보』, 13집 3호(2006).
- 정태욱, “북한의 인권문제에 대한 국제적 책임: 협력적 인권 개입을 위해서,” 『영남법학』, 제11권 제12호(2005).
- 제성호, “남북정상회담과 국군포로·납북자문제,” 『전략연구』 통권 제42호(2008).
- \_\_\_\_\_, “북한 인권문제: 구체적 범위와 개선방안,” 『전략연구』, 통권 제45호(2009.03).
- \_\_\_\_\_, “이명박 정부의 대북 인권정책 기조와 방향(2009.3.11)”.
- 조성곤, “인권의 본질,” 『철학연구』, 3호(1998).
- 주재우, “‘북한인권법’에 대한 진단: 탈북자문제의 만병통치약?,” 『대한정치학회보』, 12집 3호(2005).
- 최종고, “분단 60년의 법적 조명: 북한인권의 논의동향과 전망,” 『서울대학교 법학』, 제46권 제4호(2005).
- 한기홍, “정부의 대북정책에 대한 비판과 개선방향 - 탈북자, 납북자, 북한인권 문제를 중심으로,” 탈북자, 납북자 정책 토론회 발표문(2006년 9월 26일).
- 허만호, “‘나선형 5단계론’으로 본 북한의 인권정책: 헬싱키 프로세스의 적용,” 『국방연구』, 제51권 1호(2008).
- 홍관희, “북한인권과 국제공조-전망과 과제,” 『북한 인권 개선 토론회: 新국제사회와 북한인권』, 한나라당 인권위원회; 한나라당 인권위원회 북한인권개선 소위원회 공동주최(서울: 한나라당 인권위원회, 2008), 19~20쪽.
- 홍성필, “한국정부의 북한인권 개선을 위한 법적 제도마련 방안,” 북한민주

화네트워크, 『북한인권운동의 국제연대와 협력방안』(북한인권 국제회의 자료집, 2009).

Hong, Ki-Joon, "Negotiation for CBMs in the Helsinki Final Act of 1975: Its Implication for the Korean Peninsula," 『유럽연구』, 제15호(2002년 여름).

Manfred, Pohl, "통독전 독일의 인권실상과 개선사례를 통한 북한인권개선 방안," 『국제사회와 북한인권』 (서울: 북한인권개선운동본부, 1996).

## 2. 외국문헌

### 1) 단행본

AI, *Democratic People's Republic of Korea/Russia Federation, Pursuit, Intimidation and Abuse of North Korean Refugees and Workers*, AI Index ASA 24/06/96, 1996.

Baylis, John, Steve and Smith, Patricia Owens, ed., *The Globalization of World Politics*(New York: Oxford University press, 2008).

Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Innerdeutsche Beziehungen: Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Deutschen Demokratischen Republik 1980-1986* (Bonn: Gesamtdeutsches Institut, 1986).

Carey , Sabine C. & Steven C. Poe, *Understanding human rights violations*(Wiltshire: Ashgate Publishing Limited, 2004).

Committee for Human Rights in North Korea, *Lives for Sale: Personal Accounts of Women Fleeing North Korea to China* (2009).

Congressional Resreach Service(CRS, 미의회조사국), *Sudan: The Crisis in Darfur and Status of the North-South Peace Agreement*(2008.7.23).

Crocker, Chester, Fen Olser Hampson and Pamel Aall, *Grasping the Nettle*(USIP, 2005).

CRS, *Columbia: Issues for Congress*(2005.1.19).

- CRS, *International Criminal Court Cases in Africa: Status and Policy Issues*(2010.4.2).
- Fry, John, *The Helsinki Process: Negotiating Security and Cooperation in Europe*(Honolulu, University Press of the Pacific, 1993).
- Geschichte der DDR (1961-1970).
- Gomez, Mayra, *Human Rights in Cuba, El Salvador and Nicaragua: A Sociological Perspective on Human Rights Abuse*(London: Routledge, 2003).
- Gwin, Catharine, Joan M. Nelson, eds., "Perspectives on Aid and Development," *Overseas Development Council Policy Essay*, No.22(1997).
- Heraclides, *Security and Co-operation in Europe*(Taylor&Francis, 1993).
- Hesse, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* 20. Aufl., (Heidelberg: C. F. Müller, 1999).
- IFET, *international Federation for East Timor Observer Project Report #7*(IFET: 1999).
- Maren, Michael *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid International Charity*(New York: Free Press, 1997).
- McChesney, Allan, *Promoting and Defending Economic, Social and Cultural Rights: A Handbook*(Washington, D.C: American Association for the Advancement of Science, 2000)
- Nevins, Joseph, *A Not-So-Distant Horror: Mass Violence in East Timor*(Ithaca: Cornell University Press, 2005).
- Office of the UNHCHR, *Human Rights and World Trade Agreement: Using General Exception Clauses to Protect Human Rights*(New York and Geneva: UN, 2005).
- OSCE ODIHR, *OSCE Human Dimension Commitments: A Reference Guide*(2001).
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights(ODIHR), *OSCE Human Dimension Commitments*, Vol. 2: Chronological Compilation, Second edition(Warsaw: 2005).
- Rauschnig, Dietrich, *Rechtsstellung Deutschlands: Völkerrechtliche Verträge und andere rechtsgestaltende Akte*(München: DTV, 1989).
- Rehlinger, Ludwig A. Freikauf. *Die Geschäfte der DDR mit politisch Verfolgten*(Frankfurt/M: Ullstein Verlag, 1991).
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink, eds., *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*(Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

- Robertson, A. H. and J. G. Merrills, *Human Rights in the World*(New York: Manchester University Press, 1996).
- SHA Zukang, *Head of Chinese Delegation, on Item 9 at the 59th Session of the Commission on Human Rights*(1 April 2003).
- Shah, Angilee, *Records of East Timor:1999*(Online at the UCLA international Institute: 2006).
- Siebenmorgen, Peter, *Gezeitenwechsel: Aufbruch zur Entspannungspolitik*(Bonn : Bouvier, 1990).
- Song, Jiyong, *Human Rights and DPRK after the Cold War: a constructivist approach, MPhil Thesis*, (Cambridge: Cambridge University, 2006).
- Stokes, Doug, *America's Other War: Terrorizing Colombia*(Zed Books, 2005.3).
- The Millennium Development Goals Report 2010* (New York: United Nations, 2010).
- Thomas, Daniel C., *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*(Princeton, NJ.: Princeton University Press, 2001).
- Understanding Human Rights Violations*(Wiltshire: Ashgate Publishing Limited, 2004).
- Uvin, Peter, *Human Rights and Development*(Bloomfield, CT, Kumarin Pres, 2004).
- Wolfgang, Brinkschulte/Gerlach, Hans Jürgen/Heise, Thomas, Freikaufgewinnler, *Die Mitverdiener im Westen*(Frankfurt/M.: Ullstein Report, 1993).
- World Report 2010*, Human Rights Watch, 2010.
- Zelikow, Philip D. and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed A Study in Statecraft*(Cambridge: Harvard University Press, 1995).

## 2) 논문

- Gwin, Catharine, Joan M. Nelson, eds., "Perspectives on Aid and Development," *Overseas Development Council Policy Essay*, No.22(1997).
- Thomas, Daniel C., "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).
- Rennack, Dianne E, "North Korea: Economic Sanctions," Oct.17, 2006, *CRS report RL31696*.
- Grasemann, Hans-Jürgen, "Der Beitrag der zentralen Erfassungsstelle Salzgitter zur Strafverfolgung," Der Friedrich-Ebert-Stiftung(hrsg.). *Die Kriminelle Herrschaftssicherung des kommunistischen Regimes der Deutschen Demokratischen Republik*(1992).
- Gunther, Heydemann, "Entwicklung der DDR bis Ende der 80er Jahre," in: *Informationen zur politischen Bildung* (Heft 270)
- Human Rights Watch, "Indonesia/East Timor: Forced Expulsions to West Timor and Refugee Crisis,"(Human Right Watch, 1999).
- Brooke, James, "Koizumi's North Korea Trip Is a Flop in Japan," *New York Times*, May 24, 2004.
- Dabhoiwala, Meryam, "Effective Rule of Law and Human Rights Implementation," *Protection and Participation: Human Rights*(Asian Human Rights Commission).
- Kang, Muico Norma, "Forced Labor in North Korean Prison Camps," Anti-Slavery International (2007).
- Kang, Muico Norma, "Worst of the Worst 2009," Special Report by Freedom House (2009);
- Office of the UNHCHR, *Human Rights and World Trade Agreement: Using General Exception Clauses to Protect Human Rights*(New York and Geneva: UN, 2005).
- Callaway, Rhonda L. and Julie Harrelson-Stephens, "The Path form Trade to Human Rights: The Democracy and Development Detour," Sabine C. Carey & Steven C. Poe, eds., *Understanding Human Rights Violations*(Wiltshire: Ashgate Publishing Limited, 2004).
- Risse, Thomas and Kathryn Sikkink. "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic practices: Introduction". Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink ed. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (New York, NY: Cambridge University Press, 1999).
- Rabe, Stephen G., "The Johnson Doctrine," *Presidential Studies Quarterly*, Vol.36,

- Issue. 1(Center for the Study of the Presidency and Congress, 2006).
- Weissshuhn, Reinhard, "Menschenrechte in der DDR," in: Gabriele von Armin/Volkmar Deile/Franz-Josef Hutter/Sabine Kurtenbach/Carsten Tessmer(Hrsg.), *Jahrbuch Menschenrechte 1999* (Frankfurt a.M., Suhrkamp, 2000).
- Wendt, Hartmut, "Die deutsch-deutschen Wnderung," *Deutschland-Archiv*, Nr. 4(1991).
- Wiemer, Wolfgang, "Auf die Suche nach einem dialogfähigen Ansatz in der Menschenrechtsdiskussion," *Deutschland Archiv*, Nr. 9(1986).
- Wölbern, Jan Philipp, "Die Entstehung des "Häftlingsfreikaufs" aus der DDR, 1962~1964," *Deutschland Archiv*, Nr. 41(2008).
- Bekele, Yilma, "Chickens are coming home to roost," *Ethiopian Review* (2008. 7.12).
- Hom, Sharon, "Trade, Investment and Human Rights: China's Window of Opportunity," *CHINA'S RISE AND HUMAN RIGHTS*, No.3(2005).
- Amnesty International, "North Korea, Starved of Rights: Human rights and the Food Crisis in the Democratic People's Republic of Korea (North Korea).
- Asian Human Rights Commission, "Factors that comprise and determine effective rule of law within a society,"
- "Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Democratic People's Republic of Korea," E/C.12/1Add.95, 12 December 2003.
- "Draft Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Democratic People's Republic of Korea," A/HRC/WG.6/6/L.12 (2009. 12. 9).
- "Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Second periodic reports of the Democratic People's Republic of Korea," E/1990/6/Add.35, 15 May 2002.
- "North Korea: Harsher Policies against Border-Crossers," Human Rights Watch, March 2007.
- Sauer, Heiner/Plumeyer, *Hans-Otto, Der Salzgitter Report - Der Beitrag der zentralen Erfassungsstelle berichtet über Verbrechen im SED-Staat*, (München:

Bechtle Verlag, 1991).

Sauer, Heiner/Plumeyer, *Hans-Otto Der Salzgitter-Report : die zentrale Erfassungsstelle berichtet über Verbrechen im SED-Staat*(Esslingen: Bechtle Verlag, 1991).

“State of the World’s Human Rights,” *Annual Report 2010*, Amnesty International.

“Written statement submitted by Freedom House, a non-governmental organization in special consultative status,” Economic and Social Council, UN Commission on Human Rights (February 2006).

“Written statement submitted by the Jubilee Campaign, a non-governmental organization in special consultative status,” Annual report of the UN High Commissioner for Human Rights, UN Human Rights Council (February 2010).

### 3. 언론

『데일리NK』

『로동신문』

『서울신문』

『세계일보』

『아시아자유방송(RFA)』

『조선일보』

『중앙일보』

『YTN 보도』.

### 3. 인터넷 검색

<http://100.naver.com/100.nhn?docid=62207>  
<http://de.wikipedia.org/wiki/Hallstein-Doktrin>  
<http://repositories.cdlib.org/uclalaw/plltwps/5-21>  
<http://www.ahrchk.net/pub/mainfile/php/pandp/165>  
[http://www.bpb.de/publikationen/04479337524831941020482494448688,0,Entwicklung\\_der\\_DDR\\_bis\\_Ende\\_der\\_80er\\_Jahre.html#art0](http://www.bpb.de/publikationen/04479337524831941020482494448688,0,Entwicklung_der_DDR_bis_Ende_der_80er_Jahre.html#art0)  
<http://www.delkor.cec.eu.int/en/eurorea/humanrights.htm>  
<http://www.jahrbuch-menschenrechte.de/Online/archiv-jmr1999/weissshuhn.pdf>  
<http://www.msnbc.com/news/859189.asp?0sp=v3a4>  
[http://www.nkfreedom.org/fileadmin/Image\\_Archive/2010.09\\_NKFCTheList.pdf](http://www.nkfreedom.org/fileadmin/Image_Archive/2010.09_NKFCTheList.pdf)  
<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/oct/110923.htm>  
<http://www.uscirf.gov/>  
<http://www.usip.org>  
<http://www.uwekaiser.com/grenze/grenzgesetz.htm>  
<http://www.gesundes-deutschland.de/bvg.pdf>  
<http://www.unhcr.ch/refworld/cgi-bin/newssearch.pl>  
[http://de.wikipedia.org/wiki/Geschichte\\_der\\_DDR\\_\(1961%E2%80%931970\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Geschichte_der_DDR_(1961%E2%80%931970))  
<http://de.wikipedia.org/wiki/Transitabkommen>  
<http://hdg.de/lemo/html/DasGeteilteDeutschland/KontinuitaetUndWandel/NeueOstpolitik/viermaechteAbkommenUeberBerlin.html>  
[http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBI](http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI)  
<http://www.china-un.ch/eng/45906.html>  
<http://www.stiftung-aufarbeitung.de/downloads/pdf/freikauf.pdf>  
[https://reunion.unikorea.go.kr/reunion/index\(이산가족정보통합센터홈페이지\)](https://reunion.unikorea.go.kr/reunion/index(이산가족정보통합센터홈페이지))  
[http://unikorea.go.kr\(통일부 홈페이지\)](http://unikorea.go.kr(통일부 홈페이지))

북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축

발행처 : 국가인권위원회

연락처 : 02) 2125-9700

ISBN: 978-89-6114-218-2 93340