

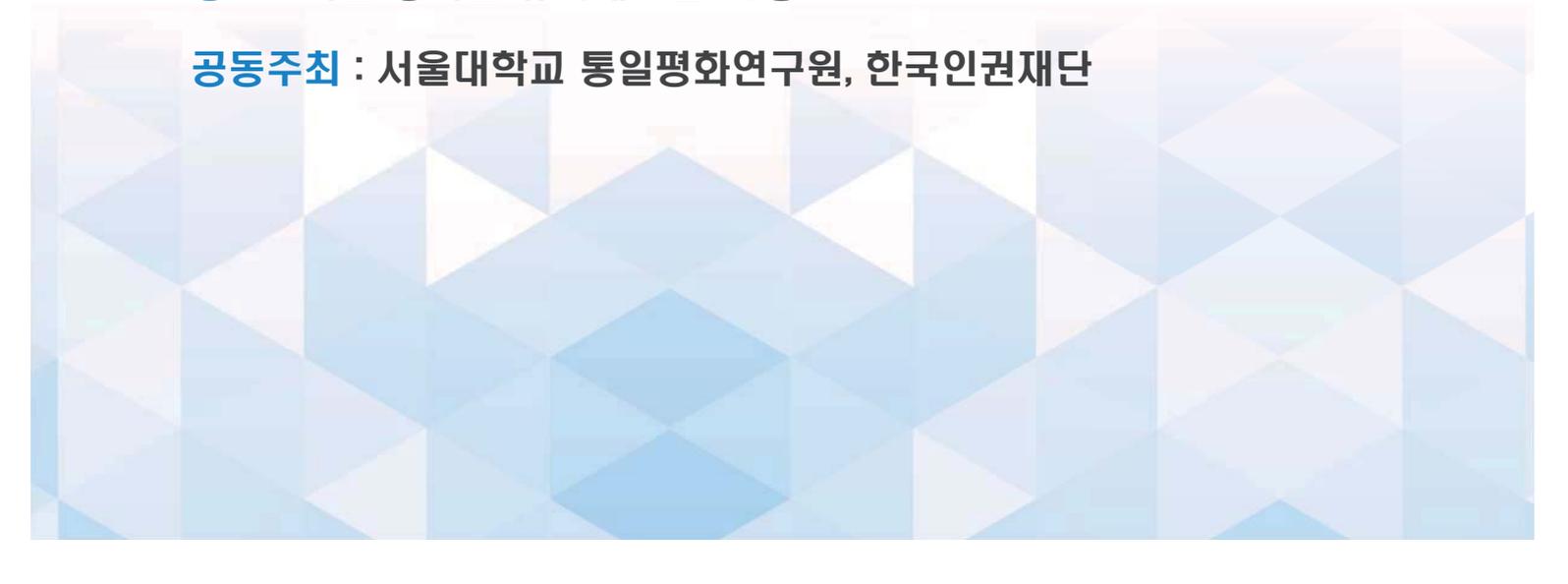
2016 제 5회 북한인권평화회의

2016 5th North Korean Human Rights and Peace Forum

일시 : 2016. 12. 20(화) 13:30 - 18:00

장소 : 서울 광화문 뉴국제호텔 16층

공동주최 : 서울대학교 통일평화연구원, 한국인권재단



목 차

행사안내

목적 및 취지	002
일정	004
참가자	006

제1세션 : 국제환경 변화와 북한인권 전망

Patricia Goedde, 성균관대학교 법학전문대학원 교수	009
정육식, 평화네트워크 대표	013
장용석, 서울대학교 통일평화연구원 책임연구원	019
안윤교, UN OHCHR 인권담당관	
이영환, 전환기정의위킹그룹 국장	027
백범석, 경희대학교 국제대학 교수, 한국인권재단 감사	029
Lina Bragado, Human Rights Watch 남북 인권조사관	

제2세션: 국내환경 변화와 북한인권 전망

박인호, 데일리 NK 북한연구실장	037
윤여상, 북한인권기록보존소장	041
김성중, 열린북한 사무국장	043
이광백, 국민통일방송 대표	047
김한균, 한국형사정책연구원 연구위원	051
이대근, 경향신문 논설위원	055
유남영, 법무법인 KCL 변호사	061
신희석, 전환기정의위킹그룹 리서치펠로우	065

참고자료

자료1. 한동호, UN CoI 보고서 1년과 북한인권 개선과제	077
자료2. UN 총회 북한인권결의안 채택과 키타나 북한인권 특별보고관 방한 기자회견 기사 모음	083
자료3. 이슈와 논점 1223호: 국회 입법조사처(NARS) 트럼프 당선자의 외교정책 기조와 한국의 대응방향	087
자료4. 북한인권 이슈브리프 2호	091

□ 목적 및 취지

1. 한국인권재단은 2014년 7월부터 국내외 북한인권과 민주화, 인도적 지원과 개발협력 및 평화통일 운동 관계자를 초청하여 조찬 대화모임을 진행하였고 2015년 1월부터 국회와 정부 및 국제기구의 북한인권 관계자 및 연구자 및 활동가를 초청하여 월 1회 북한인권대화모임을 진행해왔습니다.
2. 북한인권대화모임은 북한인권에 대해 활동이나 연구하는 당사자가 직접 만나 대화를 통해 소통함으로써 불필요한 오해와 갈등을 완화 및 예방하고 북한 인권과 민주화 운동, 인도적 지원과 개발협력, 남북화해와 통일, 한반도 평화 운동이 서로 다른 접근방식을 이해하고 협력할 수 있는 기반을 마련하기 위해 시작하였습니다.
3. 한국인권재단은 월간 대화모임 이외에 2014년 가을부터 반나절 또는 1박2일 일정으로 1년에 2회 북한인권평화회의를 개최해왔습니다. 매회 약 20여명의 참가자는 시의성이 있는 주제에 대해 보다 깊은 논의를 하였습니다. 그리고 이러한 성찰과 논의를 소논문으로 정리한 북한인권 이슈브리프를 2015년 12월 발간하였습니다. 이슈브리프 제2호는 2016년 12월 발간할 예정입니다.

회차	장소	일정	주제
제1회 북한인권 평화회의	춘천	1박2일	제1세션: 동아시아 국제협력을 통한 북한인권 개선 제2세션: 북한인권과 유엔의 역할-유엔 북한인권 조사위원회 (Col) 보고서 평가와 후속 조치 제3세션: 북한인권과 개발협력-인도적 지원 및 개발협력을 통한 북한인권 개선
제2회 북한인권 평화회의	제주도	1박2일	제1세션: 한반도 통일과 북한인권-인권에 기반한 통일정책의 방향과 전략 제2세션: 북한인권과 유엔의 역할-북한인권 조사위원회(Col) 서울 현장사무소의 역할 제3세션: 국회 북한인권(증진)법안-여야 법안 쟁점 비교 및 통합안 타협 가능성 모색
제3회 북한인권 평화회의	서울	반일	제1세션: 유엔 북한인권 조사위원회(Col) 보고서 권고안의 효과적 이행-UN 인권최고대표사무소 (OHCHR)와 국제사회의 역할 제2세션: 국회 '북한인권(증진)법안'-주요 쟁점과 의미
제4회 북한인권 평화회의	강릉	1박2일	제1세션: 한반도 핵 위기와 북한인권 제2세션: 북한인권법 제정 이후 정부, 국회 및 시민사회의 역할

4. 대화 모임을 시작한 2014년 6월 이후 많은 변화가 있었습니다. 유엔 인권이사회 결의안에 따라 2015년 6월 유엔 서울 북한인권 현장사무소(Field-based Structure)가 설치되었고 남북관계는 더욱 악화되어 2016년 1월 북한의 제4차 핵실험에 대한 대응으로 2월 10일 개성공단이 폐쇄되었고 올해 3월, 11년만에 국회에서 북한인권법이 통과되었습니다. 유엔 인권이사회는 2016년 6월 토마스 오헤아 쿨타나 (아르헨티나) 전 미얀마 인권 특별보고관을 제3대 북한인권특별보고관으로 임명하였고 지난 11월 16일 한국을

처음으로 방문하였습니다.

5. 한편 박근혜-최순실 게이트에서 촉발된 박근혜 대통령 사퇴와 탄핵요구 시위 및 개헌논의 그리고 미국 대선에서 트럼프 후보의 당선으로 인해 북한인권을 둘러싼 새로운 정치적 환경이 조성되고 있습니다. 그리고 최근 탈북자 3만명 시대에 진입하면서 탈북자에 대한 새로운 정책 패러다임이 필요하다는 주장이 커지고 있습니다.
6. 한국인권재단은 12월 20일(화) 오후 1시 30분부터 6시까지 광화문 뉴국제호텔 16층 회의장에서 제5회 북한인권평화회의를 개최하고자 합니다. 서울대학교 통일평화연구원과 공동 주최하는 이번 회의에서는 국내적으로 북한인권법 시행, 최근의 민주주의와 헌정위기 상황 그리고 국제적으로 미국의 대선 결과 등 급변하는 정치상황에서 북한인권의 현황과 미래를 전망해 보고자 합니다.

□ 전체일정

시간	프로그램
12:30-13:30	오찬 - 준비위원회와 발표자
13:00-13:30	등록
13:30-14:00	개회식 환영사 > 박경서 초대 인권대사, 동국대 석좌교수 참가자와 프로그램 소개 > 이성훈 한국인권재단 상임이사
14:00-15:40	세션 1: 국제환경 변화와 북한인권 전망 좌장 서창록 고려대학교 국제인권센터장, UN 인권이사회 자문위원회 자문위원 발표 및 토론 주제 1. 트럼프 정부의 대북정책 방향과 북한인권에 대한 영향 전망 2. 유엔 서울사무소의 역할에 대한 평가와 전망 3. 키타나 새 북한인권 특별보고관에 대한 기대와 전망 발표 및 토론자 (각 5-10분) 1. 트럼프 정부의 대북정책 방향과 북한인권에 대한 영향 전망 > Patricia Goedde 성균관대학교 법학전문대학원 교수, 한국인권재단 이사 > 정육식 평화네트워크 대표 > 장용석 서울대학교 통일평화연구원 선임연구원 2. 유엔 서울사무소의 역할에 대한 평가 및 키타나 새 북한인권 특별보고관에 대한 기대와 전망 > 안윤교 UN OHCHR 서울사무소 인권담당관 > 이영환 한국 전환기정의워킹그룹(TJWG) 대표 > 백범석 경희대학교 국제대학부 교수, 한국인권재단 감사 > Lina Bragado Human Rights Watch 남북 인권조사관 참고 자료 > 한동호, 유엔 CoI 보고서 1년과 북한인권 개선 과제 (통일연구원, 2015년 6월) > UN 총회 북한인권 결의안 채택과 키타나 북한인권 특별보고관 방한 기자회견 기사 모음 (2016년 11월 17일) > 국회 입법조사처(NARS) 트럼프 당선자의 외교정책 기조와 한국의 대응방향 (이슈와 논점 1223호)

15:40-16:00	휴식
16:00-17:40	<p>세션 2: 국내환경 변화와 북한인권 전망 좌장 신혜수 UN 경제적·사회적·문화적권리위원회(CESCR) 위원</p> <p>발표 및 토론 주제</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 북한인권법 시행 이후의 북한운동의 주요 변화와 전망 2. 현재의 국제적 대북제재가 북한인권에 미치는 영향 3. 개헌 논의에서의 북한인권 <p>발표 및 토론자 (각 5-10분)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 북한인권법 시행 이후의 북한운동의 주요 변화와 전망 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 박인호 데일리 NK 북한연구실장 ▶ 윤여상 북한인권기록보존소장 ▶ 김성중 열린북한 사무국장 ▶ 이광백 국민통일방송 대표 ▶ 김한균 한국형사정책연구원 연구위원 2. 현재의 국제적 대북제재와 북한인권 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 이대근 경향신문 논설위원 3. 개헌 논의에서의 북한인권 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 유남영 변호사 ▶ 신희석 전환기정의워킹그룹(TJWG) 리서치펠로우 <p>참고 글 (북한인권 이슈브리프 2호)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 조효제, 인권패러다임의 재발견과 북한인권 문제 ▶ 이원웅, 북한인권법 이행 과제와 전망 ▶ 정육식, 국제사회의 대북 제재와 북핵 그리고 인권 ▶ 김수암, 북한인권과 통일 - '인권에 기반한 통일정책'
17:40-18:00	<p>종합 정리 및 폐회식 폐회사</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 선미라 한국인권재단 이사장
18:30-20:30	만찬 (참가자 전원)

□ 참가자 명단

No	이름	소속 및 직책	메일주소
1	김민우	고려대학교 국제인권센터 국제학박사	gsiskim@korea.ac.kr
2	김성중	열린북한 사무국장	sjkim@rfchosun.org
3	김한균	한국형사정책연구원 연구위원	hankyun@kic.re.kr
4	박경서	대한민국 초대 인권대사, 동국대학교 석좌교수, 한국인권재단 고문	pksoyo@hotmail.com
5	박인호	데일리 NK 북한연구실장	nkdboy@naver.com
6	백범석	경희대학교 국제대학 조교수	buhmsukbaek@gmail.com
7	서창록	휴먼아시아 대표, 고려대학교 국제대학원 교수, 유엔 인권이사회 자문위원	changroksoh@gmail.com
8	석경화	NDI(국제민주연구소) 한국사무소 대표	kseok@ndi.org
9	선미라	한국인권재단 이사장, 한결 미국변호사	
10	신혜수	유엔인권정책센터 상임대표, 유엔 경제적사회적문화적권리위원회(CESCR) 위원	heisooshin@hanmail.net
11	신희석	전환기정의워킹그룹(TJWG) 리서치펠로우	dilutex@gmail.com
12	안윤교	OHCHR CoI 서울사무소 인권담당관	Younkyo@gmail.com
13	유남영	변호사, 전국가인권위상임위원	nyyoo2000@gmail.com
14	유영수	고려대학교 국제대학원 연구교수	yyu3@binghamton.edu
15	윤여상	북한인권기록보존소 소장	iloveminority@hanmail.net
16	이광백	국민통일방송 대표	spir21@naver.com
17	이대근	경향신문 논설위원	dky0225@gmail.com
18	이성훈	한국인권재단 상임이사	alee7080@gmail.com
19	이영환	전환기정의워킹그룹 (TJWG) 대표	hubert.lee@tjwg.org
20	장용석	서울대학교 통일평화연구원 책임연구원	cyskkj@hanmail.net
21	정욱식	평화네트워크 대표	wooksik@gmail.com
22	Lina Bragado	Human Rights Watch 남북 인권조사관	bragadl@hrw.org
23	Patricia Goedde	성균관대학교 교수, 한국인권재단 이사	pgoedde@skku.edu

□ 사무국 명단

No	이름	소속 및 직책	메일주소
1	오선영	한국인권재단 사무국장	sunyoung@humanrights.or.kr
2	서수연	한국인권재단 및 ADN 팀장	sooyonsuh@gmail.com
3	안선희	한국인권재단 간사	worldsunsun@humanrights.or.kr
4	이서영	한국인권재단 간사	seoyoung@humanrights.or.kr

제 1 세션: 국제환경 변화와 북한인권 전망

- Patricia Goedde, 성균관대학교 법학전문대학원 교수
- 정육식, 평화네트워크 대표
- 장용석, 서울대학교 통일평화연구원 책임연구원
- 안윤교, UN OHCHR 인권담당관
- 이영환, 전환기정의위킹그룹 대표
- 백범석, 경희대학교 국제대학 교수
- Lina Bragado, Human Rights Watch 남북인권조사관

제 1 세션 국제환경 변화와 북한인권 전망

North Korean Human Rights under the Trump Administration

Patricia Goedde

성균관대학교 법학전문대학원 교수

The question of how the new Trump administration will approach North Korean human rights is still an unknown. The current structure of U.S. legislation in place regarding North Korean human rights suggests that the U.S. position on pressuring North Korea to improve its human rights records will continue in tandem with economic sanctions on North Korea. However, the next U.S. administration will likely be more concerned about North Korea in terms of danger to its own national security, such as long-range missile capability, rather than the internal welfare of the North Korean people. This discussion briefly reviews the current U.S. legislation related to North Korean human rights and introduces some variables of the new U.S. administration.

1. Current US policy regarding North Korean human rights

As for legislation in the United States, the North Korean Human Rights Act of 2004 has been reauthorized through 2017 to fund humanitarian assistance to North Koreans, information dissemination into North Korea, and NGO programs supporting “human rights, democracy, rule of law, and development of the market economy in North Korea.”¹⁾ More recently, the North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act was passed in February 2016. While its focus is on trade sanctions, it embeds human rights related conditions. For example, it stipulates that the State Department should report to Congress about “each political prison camp in North Korea; and the identity of each person responsible for serious human rights abuses or censorship in North Korea...”²⁾ Sanctions may be suspended if the President certifies to Congress the following human rights improvement, among others:

- significant steps toward accounting for and repatriating abducted or unlawfully held citizens of other countries,

1) Ambassador James R. Lilley and Congressman Stephen J. Solarz, *North Korea Human Rights Reauthorization Act of 2012*, 22 USC §7801.

2) *North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016*, Title III, Secs. 302-303.

- significant and verified steps to improve living conditions in its political prison camps, and
- significant progress in planning for unrestricted family reunification meetings.³⁾

Sanctions may terminate conditional upon whether the North Korean government has:

- released all political prisoners, including detained North Korean citizens;
- ceased its censorship of peaceful political activity;
- taken significant steps toward establishment of an open and representative society; and
- fully accounted for and repatriated all abducted or unlawfully held citizens of all nations.⁴⁾

While the preexisting North Korean Human Rights Act stands as separate legislation to promote human rights improvement in North Korea, the new law has inextricably made human rights improvement conditional to the lifting of U.S. sanctions, permanently and effectively tying human rights to the security issue of North Korea. Pursuant to the North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act and related Executive Orders,⁵⁾ this linkage has been further solidified in the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control designation of North Korean leader Kim Jong Un, ten officials, and five entities for "ties to North Korea's notorious abuses of human rights."⁶⁾ Essentially, any property or interest thereof of the named individuals and entities is frozen in U.S. jurisdiction, while transactions by U.S. citizens which benefit the named individuals and entities are forbidden.⁷⁾ The Treasury designation appears to have more symbolic than practical effect, but it signals that human rights have been firmly incorporated as a priority in political dealings with North Korea, satisfying past calls for moving U.S. and North Korean dialogue toward a Helsinki-type process.

2. Variables in US and ROK policies after the new administrations

Under the current Obama administration, sanctions have been legislated and implemented to exert pressure on North Korea in terms of halting its military

3) *Ibid.*, Sec. 401.

4) *Ibid.*, Sec. 402.

5) Executive Order 13722 of March 15, 2016, Fed. Reg. Vol. 81, No. 53 (18 March 2016), and Executive Order 13687 of Jan. 2, 2015, Fed. Reg. Vol. 80, No. 3 (6 January 2015).

6) U.S. Department of Treasury, "Treasury Sanctions North Korean Senior Officials and Entities Associated with Human Rights Abuses," 6 July 2016, at <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0506.aspx>.

7) *Ibid.*

testing and advancements. The US State Department and ROK Ministry of Foreign Affairs have committed to making human rights an accompanying priority.

Under the Trump administration, the legislation of economic sanctions and North Korean human rights will continue since these will be difficult to undo without North Korea meeting significant conditions (e.g., halting weapons testing). U.S. representatives are also working on a bill to place North Korea back on the list of State Sponsors of Terrorism, which would further lock in existing sanctions. Under the North Korean Human Rights Act, information campaigns into North Korea related to human rights will continue.

However, human rights considerations will take a back seat to the larger concerns of political and military security. Opinions are circulating in Washington, D.C. about preemptive strikes, for example:

The drums of war are starting to beat in Washington over North Korea. On Dec. 1, retired Gen. Walter Sharp, former commander of U.S. Forces Korea, said that President-elect Donald Trump's administration [must be ready to launch a pre-emptive strike](#) on North Korean missile sites the next time Pyongyang is preparing to conduct a test of a long-range rocket capable of hitting the U.S. mainland. A Council on Foreign Relations task force report, issued in mid-September, [warned that the United States might have to consider military actions](#) against North Korea's nuclear and missile capabilities. And now the Pentagon is revising its [contingency plans for military strikes](#) on these missile sites.⁸⁾

Meanwhile, North Korea is waiting to see how to respond to the new US administration's policy stance given Trump's unconventional approach and prior statements about reducing the US military footprint in South Korea.

Current predictions are difficult to make given the variable of a new ROK administration next year. Furthermore, the new U.S. administration is likely to have a contentious relationship with China, which the current administration had been relying on to influence the North Korean government. There are larger geopolitical concerns in the US-China relationship (e.g., THAAD deployment, One-China policy, trade) which will affect China's cooperation regarding North Korea.

Meanwhile, Trump's record on human rights observations is of serious concern given his lack of knowledge and disregard of constitutional rights and international human rights norms. He has yet to address human rights concerns in the United States or in other countries proactively, or to condemn other states for egregious human rights violations. The International Bar Association's Human Rights

8) Joel Wit, "Washington's Dangerous Drums of War on North Korea," 12 December 2016, at <http://www.defenseone.com/ideas/2016/12/washingtons-dangerous-drums-war-north-korea/133828/?oref=d-topstory>.

Institute has written an open letter to Trump calling for U.S. observance in international human rights law related to (1) treaty ratification, (2) ICC participation, (3) torture and renditions, (4) discrimination, (5) death penalty, and (6) international relations and the use of force.

제 1 세션 국제환경 변화와 북한인권 전망

트럼프의 대북정책 전망

정육식

평화네트워크 대표

트럼프의 대북정책은 한마디로 예측불허이다. 이는 비단 ‘아웃사이더’ 트럼프의 오락가락하는 대외정책 발언 때문만도, 그가 외교 문제에 대한 경험이 일천하기 때문만도 아니다. 대북정책은 여러 행위자들과 여러 변수들의 복잡한 상호 작용의 과정이자 결과로 나타난다. 기존 관성과 변화에 대한 욕구가 끊임없이 충돌하기도 하고, 조건과 환경에 따라 예상하지 못했던 정책 변화도 일어날 수 있다. 북한을 ‘악의 축’으로 지목했던 조지 W. 부시는 임기 말에 북한을 테러지원국에서 해제했다. 북한과의 “터프하고 직접적인 대화”로 한반도 비핵화를 달성하겠다고 했던 버락 오바마는 임기 내내 ‘전략적 인내’로 후퇴하고 말았다. 이러한 변화는 대다수 전문가들의 예측 범위 밖의 일들이었다.

대선 후보 트럼프는 김정은 국무위원장을 “미치광이”라고 부르기도 했지만, 북한과 관련해 여러 가지 주목할 만한 입장을 내놨다. 역대 미국 대선 후보 가운데 북한과의 정상 회담 의지를 가장 강력하게 피력한 인물이 그였기 때문이다. 트럼프는 2016년 5월 <로이터> 통신과의 단독 인터뷰에서 ‘김정은과 만날 의사가 있느냐’는 질문에 “그(김정은)와 대화할 것이며, 대화하는데 아무런 문제가 없다”고 말했다.

그러자 힐러리 클린턴은 “트럼프는 대통령의 자질이 없다”며 대표적인 이유로 트럼프의 대북정책을 들었다. “미국을 향해 핵무기를 탑재한 장거리 미사일을 개발하려는 가학적 독재자가 이끄는, 지구상의 가장 억압적 국가인 북한에 의한 위협을 생각해보라”며, 김정은을 상대하는 방법은 대화보다는 MD를 비롯한 “동맹의 힘”이라고 주장했다.

하지만 트럼프는 물러서지 않았다. 그는 클린턴의 발언을 두고 “그들은 북한과 협상하는 것이 꺼려지지 않느냐고 말한다. 아무런 문제가 없다”며 대화 용의를 거듭 확인했다. 또한 “(대화가) 효과를 볼 수도 있고 아닐 수도 있지만 진실을 알고 싶다면 아마도 효과를 볼 수 있을 것”이라며 자신감을 피력하기도 했다. 트럼프의 발언에 대해 미국 여론이 차가워지자 평양에 갈 생각은 없으며 김정은이 미국으로 오면 “국빈 만찬이 아니라 햄버거를 먹으면서 얘기를 나누겠다”며 발언 수위를 낮추기도 했다.

9월 9일 북한이 5차 핵실험을 하자, 트럼프는 클린턴에 대한 비판의 수위를 높였다. 그는 “북한의 핵실험은 클린턴 장관의 재앙적인 외교 실패의 결과 중 하나”라며, “클린턴은 국무장관 시절 북한의 핵 프로그램을 종결시키고자 노력할 것이라고 약속했다. 그럼에도

불구하고 북한의 핵 프로그램은 더 강력해지고, 더 정교해지기만 했다”고 말했다.

트럼프는 아울러 중국을 압박해 북핵 문제를 풀게 해야 한다고도 강조한 바 있다. 북한의 4차 핵실험 다음날인 1월 6일 <CNN>과의 인터뷰에서 “중국은 북한에 대해 전적인 통제권을 갖고 있지만, 만약 우리에게 제대로 된 지도자가 있었다면 우리는 중국에 대한 전적인 통제권을 가졌을 것”이라고 주장했다 그러면서 “우리는 무역을 매개로 중국을 더 압박해야 한다”고 덧붙였다.

이러한 트럼프의 발언은 두 가지 내용으로 정리할 수 있다. 하나는 김정은과의 담판을 선호한다는 것이고, 또 하나는 무역을 지렛대로 삼아 중국을 보다 강하게 압박하겠다는 것이다. 이러한 발언들을 참고삼아 트럼프의 대북정책을 전망해보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

트럼프의 대북정책을 둘러싼 여러 변수들

먼저 1차적인 변수는 트럼프가 대북정책을 어느 정도의 우선순위에 둘 것인가에 있다. 그런데 여기에는 중대한 역설이 존재한다. 올해 북한의 2차례의 핵실험과 여러 차례의 장거리 로켓 시험 발사는 대북정책을 미국 대선의 주요 화두로 올려놓았다. 미국 언론과 전문가들도 차기 미국 정부의 우선순위 가운데 하나로 대북정책을 꼽았다. 이러한 사례에 비춰볼 때, 북한이 미국 행정부 인수위 기간이나 트럼프의 임기 초반에 추가적인 핵 실험이나 인공위성, 중장거리 미사일 등을 발사하면 트럼프도 북한을 주목하게 될 것이다. 하지만 주목의 결과는 ‘악순환의 확대재생산’으로 이어지게 될 것이다.

북한도 이 점을 인지하고 있는 것으로 보인다. 최선희 외무성 미국 국장은 11월 하순 스위스 제네바에서 미국의 전직 관료들을 만난 자리에서 “도널드 트럼프 미국 차기 행정부의 대북정책을 파악하기 전에는 양국 관계를 해칠 수 있는 도발 등 선부른 행동에 나서지 않겠다”고 말한 것으로 알려졌다. 트럼프 당선인에 대해 “전혀 아는 바가 없다”며 “그에 대해 더 파악하기 전에는 입 다물고 잠자코 있는 게 좋겠다”고 말했다는 것이다. 실제로 북한은 유엔 안보리 대북 결의 2321호 채택에 대해 전례를 찾아보기 힘들 정도로 차분한 대응을 보이고 있다.

1기 트럼프 행정부의 가장 큰 목표는 2020년 대선에서 승리해 재선에 성공하는 것이라고 할 수 있다. 그런데 미국의 정보기관과 대다수 전문가들은 이대로 가면 북한이 2020년까지 핵탄두를 장착한 대륙간탄도미사일(ICBM) 개발에 성공할 가능성이 높다고 분석한다. 재선에 도전할 트럼프로서는 악재가 될 수 있고, 또한 미국의 안보에도 직접적인 위협이 될 수 있다. 그래서 트럼프는 이를 ‘금지선(red line)’으로 설정할 가능성이 상당히 높다. 이를 막기 위해 트럼프는 중국에 대한 강도 높은 압박에서부터 김정은과의 담판, 그리고 ICBM 시설을 겨냥한 정밀타격에 이르기까지 다양한 옵션을 고려하게 될 것이다. 이에 따라 향후 한반도 정세의 핵심적인 변수는 ‘핵탄두 장착 ICBM’을 보유하려는

김정은의 시도와 이를 저지하려는 트럼프의 대응이 어떤 화학 작용을 일으킬 것인가가 될 것이다.

이와 관련해 양측의 초기 신호는 대화 가능성을 암시해주고 있다. 북한의 <조선중앙통신>은 트럼프의 당선이 확정되자 ‘선택을 달리할 때가 되지 않았는가’라는 제목의 논평을 통해 “오바마의 ‘전략적 인내’는 ‘전략적 패배’로 끝나게 됐다”며 차기 미국 정부의 대북정책 전환을 촉구했다. 그 구체적인 방향은 다음날 <노동신문> 논평에서 언급되었다. “(제임스 클라퍼의) 견해에 기초해야만 다음기 미국 대통령이 현실적인 정책을 수립할 수 있는 가능성이 있다”고 했는데, 클라퍼의 견해란 ‘북한 비핵화’라는 불가능한 목표보다는 북한의 핵 능력을 제한하고 이를 위한 중대한 인센티브의 제시가 필요하다는 것을 의미한다. 즉, 북한으로서는 트럼프를 상대로 ‘핵 동결’ 문제는 협상할 수 있다는 의사를 내비친 셈이다.

트럼프는 당선 이후 현재까지 북한 관련 공개 발언은 12월 11일 <폭스뉴스>와의 인터뷰가 유일하다. 그는 “‘하나의 중국’ 정책이 뭔지 이해하고 있지만, 무역을 포함한 여러 가지와 관련해서 중국과 협상하지 않는다면 ‘하나의 중국’ 정책에 우리가 왜 얽매어야 하는지 모르겠다”며 “솔직히 중국은 북한 문제에서 우리를 전혀 돕지 않는다고” 말했다. 즉, 중국이 가장 민감하게 여기는 대만 문제를 북핵 문제 등에서 중국의 양보를 이끌어내는 지렛대로 삼겠다는 의지를 밝힌 것이다. 그는 또한 11월 10일 오바마와의 회동에서 “진정 집중하고 싶었던 안건은 중동과 북한이었다”고 말했다고 <미국의 소리(VOA)>가 전했다. 이는 북핵 문제를 우선 순위 가운데 하나로 다루겠다는 의사를 피력한 것으로 해석할 수 있다.

북미 관계의 전개 과정에서 트럼프와 다양한 행위자들 사이의 상호작용도 주목된다. 먼저 블라디미르 푸틴 러시아 대통령과의 관계이다. 트럼프는 10월 17일 “지금 미국-러시아 관계는 냉전 이후로 가장 위험한 상황에 처해 있다”며, “내가 11월 8일에 승리하면 취임 전에 푸틴을 만날 수도 있을 것 같다”고 말한 바 있다. 그 만큼 푸틴에 대해 호감을 갖고 있고 또한 그와의 관계를 중시한다. 기본적으로 러시아를 경쟁자보다는 파트너로 간주하고 있는 것이다. 이를 뒷받침하듯 트럼프는 친러시아 인물인 렉스 틸러슨 엑스 모빌 회장을 국무장관으로 지명했다.

이에 따라 나토의 확대 자제 및 대러 경제제재 해제와 우크라이나 사태 해결을 도모할 것으로 예상되고, IS의 발호 및 시리아 사태에 대해서도 공동의 해법을 모색할 것으로 보인다. 이러한 트럼프와 푸틴의 유대 관계는 대북정책에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 푸틴은 사드 배치 대신에 북한과의 대화를 강력하게 권고할 것이고, 이는 트럼프의 대북 접근과 일부 조화를 이루는 부분이 있기 때문이다. 이에 따라 트럼프의 대북정책 추진 과정에서 푸틴이 ‘키 플레이어’로 등장할 가능성이 높다.

미중관계의 향방도 주목된다. 트럼프는 대선 유세에서 중국이 위안화 평가 절하를 앞세

워 미국의 일자리를 빼앗아 가고 미국의 적자를 눈덩이처럼 불리는 등 미국 경제를 엉망으로 만든 주범이라고 몰아붙였다. 그리곤 미중 무역 전쟁을 예고하면서 “승리하겠다”고 장담했다. 이에 반해 오바마 행정부가 중국 봉쇄를 겨냥한 아시아 재균형 전략의 양대 축으로 삼아온 동맹 강화와 TPP에 대해서는 반대 입장이 강하다. 한반도 문제와 관련된 미중관계의 당면 과제는 크게 세 가지이다. 사드 배치 여부, 유엔 안보리의 추가적인 대북 결의 이행, 그리고 6자회담 등 대화와 협상 재개이다. 만약 트럼프 행정부도 조속한 사드 배치를 추진하면 미중관계와 한반도 정세는 일대 파란을 면하기 어려울 것이다. 중국은 기존의 한반도 정책 3원칙(반전, 반핵, 대화와 협상을 통한 해결)에 더해 자신의 전략적 이익 수호를 추가하게 될 것이다. 중국은 안보리의 대북 제재 수위를 크게 낮추려고 하면서 북중관계 강화를 도모할 것이다. 또한 러시아와의 전략적 결속을 강화해 사드를 포함한 미국 주도의 미사일방어체제(MD)를 무력화시킬 수 있는 전략 무기 개발에도 박차를 가할 공산이 크다. 예상컨대, 시진핑은 트럼프와 푸틴의 유대 관계를 자신의 입장을 투영시키는 기회로 삼을 것이다. 시진핑 독자적으로는 미국을 설득하는 데에 한계가 있겠지만, 푸틴과 손을 잡으면 사드 배치 철회와 북한과의 대화 재개에 유리한 환경을 만들 수 있다고 여길 것이기 때문이다.

트럼프 시대의 북미관계에서 주목해야 할 또 한명의 인사가 있다. 바로 NBA 스타 데니스 로드맨이다. 그는 지구상에서 김정은과 트럼프 모두와 친분이 있는 유일한 사람이다. 두 차례에 걸쳐 북한을 방문해 김정은을 만났을 정도로 김정은과의 친분이 두터웠다. 그런데 로드맨은 트럼프와도 절친 사이이다. 그는 2015년 7월 트위터를 통해 “우리는 다른 정치인은 필요없다. 우리는 트럼프와 같은 비즈니스맨이 필요하다”며 공개적인 지지를 선언했다. 그러자 트럼프는 “고마워 친구, 미국을 위대하게 만들 시간이 왔네!”고 화답했다. 이에 앞서 트럼프는 로드맨의 방북 후 ‘종북주의자’로 비난이 쏟아질 때, 그를 옹호했었다. 그는 2013년 3월 <폭스뉴스>와의 인터뷰에서 “데니스는 대단히 영리한 사람”이라며 그가 말한 김정은과 오바마의 전화 통화는 “결코 나쁜 게 아니다”라고 말했었다. 로드맨이 북미관계의 중재자를 자처하거나 양측 지도자가 그에게 메신저 역할을 요청할 가능성을 배제할 수 없는 이력을 갖고 있는 셈이다.

하지만 행위자들은 여기에 국한되지 않는다. 우선 트럼프 행정부의 외교안보팀 인선이 관건이다. 이미 지명되었거나 거명되는 상당수 인사들은 대북 강경파들이 주류를 이루고 있다. 무엇보다도 현재까지 트럼프의 한국측 상대는 황교안 권한 대행 체제이다. 권한 대행 체제는 다양한 경로를 통해 대북 대화보다는 제재와 압박이 필요하고, 사드 배치를 통해 한미동맹을 강화하자고 요구할 것이다.

트럼프는 한반도 문제와 관련해 전문적인 지식이나 경험이 부족하다고 할 수 있다. 방위비 분담금 등 잘못 알고 있는 사실들도 있다. 하지만 그의 발언 속에 담긴 직관은 분명 주목할 가치가 있다. 60년 넘게 유지되어온 한반도의 현상을 바꿀 수 있는 기회를 내포하고 있기 때문이다. 한반도 현상 유지 체제의 핵심은 북미간의 적대관계를 포함한 정전체제와 한미동맹이다. 그런데 역대 미국 정부는 대체로 현상 유지를 선호해왔다. 이는 북

한의 핵을 앞세운 현상 유지 체제 흔들기와 맞물려 한반도 위기의 근본적인 요인으로 작용해왔다. 역대 미국 정부는 이를 '제국 유지'의 근거로 삼아왔지만, 트럼프는 이를 '제국의 부담'으로 간주하는 경향이 있다. 그만큼 '미국의 범위'가 넓어질 수 있고, 이는 곧 한반도 문제 해결의 자율성이 커질 수 있다는 가능성을 잉태하고 있다. 한반도 정전체제의 평화체제로의 전환, 이와 병행되는 한반도 비핵화 프로세스, 그리고 축소지향적인 한미동맹의 구조조정을 통해서 말이다.

MEMO

제 1 세션 국제환경 변화와 북한인권 전망

트럼프 정부의 대북정책 방향과 북한인권
대한 영향 전망

장용석

서울대학교 통일평화연구원 책임연구원

1. 북한을 둘러싼 환경

- 미국: 북한 핵문제를 포함해 국제적 이슈나 관행에 대한 이해가 떨어지는 트럼프 당선자가 강경한 인사들로 안보라인을 구축, 오바마 행정부의 전략적 인내보다 더욱 강경한 대북압박과 이를 뒷받침하기 위한 관련국 압박을 강화할 가능성
 - 트럼프 당선자가 ①월가와 군수산업을 중심으로 한 미국 자본의 이해를 직접적이고 노골적으로 대변하는 미국 국익우선(America first) ②힘에 의한 평화(peace through strength)⁹⁾를 표방하면서 사실상 미국의 정상으로는 1979년 이후 처음으로 대만의 총통과 통화하는 등 기존의 외교관계에서 금기사항으로 여겨지던 것들도 가볍게 파괴하는 파격 행보를 시현
 - 안보와 외교라인에 이라크전이나 아프가니스탄전에 참전하였던 야전 지휘관 출신들을 임명하고 외교수장에는 외교에 문외한일 수 있는 원유업계 큰 손을 임명하고 특히 국무부 부장관에 강경 네오콘인 볼튼 임명도 고려
 - * 플린 NSC 국가안보보좌관, 맥파런드 NSC 부보좌관, 매티스 국방장관, 폼페오 CIA 국장 등 강경파들이 안보라인을 장악
 - * 부시 행정부 핵심인물들인 딕 체니 전 부통령, 로버트 게이츠·도널드 럼스펠드 전 국방장관, 콘돌리자 라이스 전 국무장관 등은 힐러슨 국무장관 임명을 환영
 - 전략적으로 러시아에 대해서는 중국과 분리하여 관계회복과 협력확대를 모색하는 가운데 중국에 대해서는 핵심이익인 대만문제까지 압박수단으로 적극 활용하면서 북한 핵문제와 대만문제 연계도 시사
 - * 실제 대만문제와 북한 핵문제를 연계하여 북한 핵포기를 유도하기 위한 대중국 압

9) Alexander Gray, Peter Navarro, "Donald Trump's Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific," *Foreign Policy* (November 7, 2016). <<http://foreignpolicy.com/2016/11/07/donald-trumps-peace-through-strength-vision-for-the-asia-pacific>>

박 강화를 추진할지는 다소 불확실하며 통상문제 등 미국의 경제이익 확대를 위한 대중 압박 연계 카드를 활용하고 있을 가능성도 존재

- 향후 트럼프 행정부가 북한과의 직접적인 대화를 시도할 가능성은 상존하지만 북한이 병진노선을 고수하는 상황에서 얼마나 적극적일지 또 성과를 낼 수 있을지 의문
- 중국은 초기 오바마 행정부의 아시아재균형 전략을 조정할 가능성 등을 주시하면서 트럼프 당선을 다소 긍정적으로 평가하는 분위기에서 벗어나 다소 긴장하는 모습¹⁰⁾
 - 트럼프 당선인이 ‘하나의 중국’ 원칙과 직접적으로 충돌할 수 있음에도 불구하고 대만 총통과 통화하고 이에 대한 중국의 반발도 가볍게 무시할 뿐 아니라 특히 러시아와의 커넥션이 강한 인사들로 안보라인을 구축하면서 러시아와 자국을 분리하고, 러시아를 통해 자신에 대한 압박을 강화하려고 시도하는 양상도 우려
 - 이런 상황에서 중국은 북한의 핵포기 원칙과 대북제재 동참에도 불구하고 북한을 전략적 자산으로 끌어안고 갈 가능성이 증대
- 한편 유엔차원의 대북제재와 관련 유엔안보리 결의 2321호는 2270호를 비롯한 이전 결의안의 맹점들을 보완하고 추가 제재도 도입하여 북한 당국에게 심리적, 경제적으로 상당한 부담으로 작용할 가능성
 - 특히 석탄 수출에 대한 총량규제(2015년 수출의 38% 수준으로 제한)는 북한경제에 실질적인 타격을 줄 가능성 다대
 - 안보리에 의해 예방조치 또는 강제조치를 받고 있는 유엔회원국의 경우 권리·특권의 정지가 가능함을 상기한 점도 북한의 추가 도발시 외교적 고립 본격화 근거로 작용
 - 다만 민생 예외 조항(47항)이 재확인되었고 일정시간이 경과하면서 제재에 따른 풍선효과가 북한과 중국 간 교역에서 나타날 수 있어 제재효과 반감 가능성도 상존
 - 북중 교역에서 자원거래보다는 의류와 같은 임가공제품 교역이나 민생예외로 무조건 수출이 가능한 수산물 수출 등이 증가하고 있는 점도 주목
- * 북한 임가공 수출액·비중 : '13년(5.9억불, 20.2%) → '14년(7.4억불, 26.1%) → '15년(8억불, 32.2%) / 무연탄(10.5억불, 42.3%)
- 특히 중국이 북한산 석탄수입 총량규제 자체를 명시적으로는 준수하면서도 세관통

10) “Tillerson’s nomination won’t affect Sino-Russian engagement,” *Global Times* (December 13, 2016). <<http://www.globaltimes.cn/content/1023548.shtml>>

계 자체를 조정하거나 축소하여 기존 교역규모를 어느 정도는 유지할 가능성

2. 북한의 인식과 대응

□ 대미

- 대북적대시 정책이나 주변 강대국의 대국주의적 간섭을 비판하고 경계하는 정치적 수사과 무관하게 미중 간 세력변화에 따른 지역질서 변화를 주목
 - 앞으로 상당기간 중국의 부상과 그에 따른 동아시아 세력전이가 진행될 가능성을 주목하면서 미중 갈등을 조장하고 이를 활용하여 핵 개발과 같이 미국뿐 아니라 주변 강대국에 맞선 내적 균형 전략을 추진
- 김정은 후계내정 이후 4차례의 핵실험과 각종 운반수단의 개발 등을 배경으로 핵 강국인 자신의 지위가 이전과는 달라졌음을 강조
 - 이제는 주변 강대국들과 어깨를 나란히 할 수 있다는 논리(또는 대중적 정당화를 위한 자기 최면)를 강변하고 이를 인정받기 위한 노력 경주
 - 그 핵심으로 미국을 비롯한 국제사회가 자신이 핵보유국임을 인정해야하고 자신의 대외정책도 그에 따른 관계 재정립이어야 한다고 주장¹¹⁾
- 트럼프 행정부 출범 이후 안보문제를 둘러싼 미중관계와 이에 대한 김정은 정권의 인식은 크게 네 가지로 대별 가능

구 분		중 국	
		강경	온건
미국	강경	①갈등(최선) *** - 군사적 충돌도 불사	②소강(차악) * - 미국 대중견제 강화
	온건	③소강(차선) *** - 중국 세력권 팽창	④협력(최악) * - 협력적 질서, 안정 추구

* () 북한의 인식 평가 / * 가능성

※ 김정은 정권의 입장에서 최선은 ①번으로, 미중이 돌이키기 어려운 갈등이나 특히 충돌로 까지 들어갈 경우 중국에 대해 자신의 전략적 가치를 높이면서 현 전략목표 달성을 지속할 수 있는 공간 확대 가능성 주목

11) 김정은, “조선로동당 제 7 차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” <노동신문>, 2016.5.8.

- 미국의 대북압박 강화에도 불구하고 중국의 노골적 북한 보호로 인해 대북압박 강화 실효성 실종 가능성
- 북한은 기술적 준비정도가 관건이겠지만 핵보유국 지위 굳히기 및 대미위협 현실화를 위한 추가 핵실험과 핵무기 탑재 ICBM 개발 가속과 대화제의 병행
- ※ 김정은 정권의 입장에서 최악은 ④번으로 미중이 협력하여 비핵화를 적극 도모하면서 자신에 대한 압력을 가장 극대화할 가능성 우려
- 북한이 초기에 반발하겠지만 비핵화 협상을 수용할 가능성
- ※ 김정은 정권의 입장에서 ②번의 경우 미국의 공세 강화와 중국의 현상유지 모색으로, 미국의 대북압박 강화 가능성을 고려하면 차악으로 평가
- 미국의 대북압박 가중과 정세안정을 위한 중국의 일정수준 협조
- 북한은 상당히 반발하여 핵능력 증강을 강조하면서 미국과의 대화 가능성 탐색 등 상황관리도 모색
- ※ 김정은 정권의 입장에서 ③번의 경우 미국의 후퇴(쇠퇴)-대북압박 완화-적대시정책 완화 또는 철회는 바람직하지만, 중국의 팽창과정에서 중국의 대국주의적 간섭 가능성이 증가할 수 있음을 감안하면 차선으로 평가
- 미국이 대북압박보다 중국에 의존한 대화 모색에 주력
- 북한은 핵개발 속도를 조절하면서 핵보유국 지위를 확보를 위한 대화 적극 모색
- ※ 현재 중국의 굴기와 팽창 지속, 트럼프의 군사력 증강과 그를 바탕으로 한 선택적(제한적) 개입 가능성 등을 감안하면 ①번과 ③번이 북한의 반발 또는 대미 강압 성격의 공세적 행동과 결합될 가능성 주시
- 트럼프가 힘과 이익(장사꾼의 이기적 태도)을 강조하고 트럼프 행정부의 안보라인에 강경파들이 임명되고 있는 상황과 기본적으로 미국을 중심으로 한 국제사회의 대북 제재가 이완되거나 해제될 가능성이 거의 없다는 점 유의
- 당분간 상황을 관망하면서 트럼프 행정부에 선제적으로 대응하기보다 반응적으로 대응할 가능성도 존재하지만 미국 전문가들과의 대화 등을 통해 비핵화에 대한 트럼프의 의지 등을 탐색하고 선제적 대응을 할 가능성 주시

- 구체적으로는 선제적으로 대화를 제의하여 대화가 성사되지 않더라도 도발의 명분이 라도 축적하고자 시도할 가능성을 배제할 수 없으나, 경제건설-핵무력건설이라는 병진 노선을 고수하면서 핵보유국 지위를 굳히고자 시도할 경우 기술적인 준비가 갖추어 지는 대로 추가적인 도발을 감행할 가능성 주시
- 북한이 도발시 가용 수단으로는 ①핵탄두 탑재 미사일 발사 및 적정고도 폭발 실험, ② 현재 개발하고 있는 엔진의 조기 실험 차원에서 인공위성-장거리로켓 발사, ③무수 단이나 SLBM, ICBM 실험 발사 ④ 재래식 전력 이용 대남 군사 도발 등이 존재
- ①②③의 경우 기술적 준비가 관건인바, 현재 북한이 새로운 위협을 야기할 수 있을 정도로 기술개발에서 성과를 보이고 있는지 다소 의문
- ④의 경우 남한 정세를 감안, 당분간 다소 신중한 태도를 보일 가능성이 있지만 내년 2 월 중순 한미연합훈련이 시작될 경우 매우 강도 높은 반응을 보일 가능성 우려
- * 최선희 국장(2016.11월 제네바): Mrs Choe's answer - very firmly stated - was that if the exercises were held, the response would be "very tough,"

□ 대남

- 북한 군은 예년과 같은 수준의 동계군사훈련을 진행하면서 현재 특별한 대남도발 징후는 보이지 않고 있는 것으로 평가
 - 남한에서 제기되는 북한도발-안보위기론을 비판하면서 남한과 미국의 도발을 역으로 경계한다는 식의 입장도 표명
 - 미국을 타격할 수 있는 중장거리 미사일 시험발사나 인공위성-장거리로켓 발사, 추가 핵실험 압박을 보여주는 징후도 부재
- 최근 북중관계는 개선을 향한 움직임도 크게 없는 반면 악화의 징후도 뚜렷하게 나타나지 않은 다소 미묘한 상황으로 평가
 - 류전민 중국 외교부 부부장이 지난 10월 24~27일 북중 간 국경공동위원회 3차 회의 개최를 위해 방북하였으나 관계 개선 징후는 사실상 부재한 상황
- 대남관계에서도 핵보유국 지위를 바탕으로 우위에 서게 되었다며 핵무기를 배경으로 한 직·간접적 대남위협을 지속, 가중

- 자신의 달라진 지위를 인식하고 경거망동하지 말아야 한다거나 군사훈련 등을 통해 직접적인 핵무기 사용을 시사, 경고하는 행태가 일상화
- 이러한 대남우위 인식을 바탕으로 대남관계 재정립을 통한 정치적(정권 정당화), 외교적(대서방관계 개선), 경제적 자원 확보를 도모
- 특히 최근 박근혜 대통령의 정치적 위기를 기회로 박근혜 대통령 비난과 퇴진 투쟁 선동을 더욱 강화
- 남한과 관련해서는 앞선 미중관계 시나리오에서 자신에게 유리한 지역정세라는 인식(①번과 ③번)을 배경으로 대미강압 기조 하에서 전략적 대남우위를 강조하면서, 기본적으로 박근혜 대통령의 조기퇴진을 위한 압박 가중과 갈등조장, 대북정책 전환 가능성이 큰 후보 당선을 공세적으로 도모
 - 남한에서 보수의 와해, 자신에 우호적이라고 판단되는 진보약진 그리고 차기정부의 대북정책 전환을 통한 과거 포용정책 복귀를 강압, 도모
 - 우선 박근혜 대통령 퇴진투쟁 선등 등을 강화하는 가운데 민족대회합과 같은 통전 차원의 대남제의도 적극 활용하여 박근혜 정부에 대한 압력을 가중시키면서 박근혜 대통령의 조기 퇴진과 그에 따른 조기 정권교체 도모
 - * 박근혜 정부와의 직접적인 대화를 모색할 가능성이 매우 희박한 가운데 기본적으로 남한의 소위 진보적 세력과 야당을 우선적으로 고려할 가능성
 - 대선국면에 접어들면 전략적 지위 변화 인식을 바탕으로 과거 어느 선거보다 더욱 노골적이고 공세적으로 남한 선거에 대한 개입 확대를 시도
 - * 그러나 북한은 기본적으로 대내정치 구조와 수요, 대미이슈를 우선적으로 고려하기에 남한 대선과 관련 자신의 목표와 배치되게 보수진영의 정치적 위기탈출에 기여할 행동을 할 가능성도 다대(2012년 12월 대선 직전 인공위성 발사 사례)
- 한중관계 이완과 한미동맹 약화를 위해 군사적 위기고조(남한 책임론 제기), 사드배치, 한미연합군사훈련과 주한미군철수 등의 이슈 지속 제기
 - 특히 한미연합군사훈련 등을 대미대화카드로 활용하려고 시도할 가능성도 주시

3. 북한인권 문제 관련

- 북한 핵개발 문제와 불법행위에 인권문제가 결합되면서 인권문제가 북한의 핵포기를 강

제하기 위한 압박수단의 하나로 구조화

- 지난 2월 채택된 미국 대북제재법은 기본의 북한 관련 제재들을 통합하여 핵과 미사일 등 WMD개발, 마약 등 각종 불법행위에 더해 북한정권의 주민인권 침해도 제재영역으로 규정
- 북한의 5차 핵실험(9.9)에 대한 유엔안보리의 제재결의에도 △북한 주민의 고통에 우려 표명, △주민의 필요가 충족되지 못한 가운데 핵·미사일 개발을 추구하는 북한을 규탄, △주민의 복지와 존엄성 보장 필요 강조(45항)
- 인권침해에 대한 책임을 물어 북한의 최고영도자를 포함한 지도부에 대한 제재가 강화되고 국제형사재판소에 제소하여 처벌해야 한다는 여론도 증가

□ 북한

- 북한은 현재까지 제재와 인권문제 제기가 부당하다며 수용불가 원칙 하에 직접적인 충돌을 야기하기보다 각종 성명 등을 통한 선전전에 주력
 - 제재와 관련 직접적인 충돌이나 긴장의 급격한 고조를 야기할 수 있는 군사적 대응조치(핵실험, 미사일 또는 로켓 발사)는 취하지 않고 핵보유 정당화와 제재 특히 독자 제재 부당성 제기에 주력(유엔사무총장 앞 서한, 각종 기관 명의 성명 등)
 - 아울러 미국의 행정부 교체기임을 감안 제재는 오바마 행정부의 잘못된 전략적 인내의 연장이라며 트럼프 행정부는 이러한 잘못에서 벗어나야 한다며 정책전환을 촉구하는 한편 내년 한미연합훈련 전까지는 도발을 자제하며 미국을 지켜보겠다는 입장도 표명(2016.11월 최선희 미국국 국장)
 - 대내적으로 김정은 위원장은 강도 높은 동계군사훈련을 독려하고 보복의지와 능력을 과시하는 가운데 200일 전투 현장을 방문하면서 자력갱생도 강조
 - 국제사회의 인권문제 제기와 비판, 개선 압박에 대해서는 외교적 고립이 심화되는 가운데 직접적으로 대응할 수단도 별로 없는 상황에서 각종 성명 등을 통해 부당한 처사를 수용하지 않겠다는 원칙적 입장 표명에 주력

□ 미국

- 트럼프 당선자의 반민주적, 반인권적 인식, 힘에 의한 평화와 미국 국익 우선주의, 다자적 협력보다는 양자 차원의 강압 선호 등을 감안하면 북한인권 문제는 북핵 포기를 위한 압박 수단 이상의 의미를 지닐 수 있을지 강한 의문

- 여기에다 트럼프 행정부를 이끌어갈 외교안보라인 또한 민주주의나 인권보다는 힘과 돈에 익숙하다는 점에서 북한인권 개선보다는 북한정권 교체를 위한 공격적인 시도를 할 가능성도 배제 불가
 - 이와 관련 트럼프 당선자도 2월10일 미국 CBS의 토크쇼에 출연해 “중국이 어떤 형태로든 그자(김정은)를 빨리 사라지게 하도록 만들겠다.”고 주장한 점도 유의
- 국제규범에 입각한 다자적 협력보다는 힘의 의한 양자적 문제해결을 선호할 수도 있는 트럼프 당선자의 인식이나 행태가 민주주의 확산이나 인권 개선이라는 미국 외교의 가치와 단순한 수사일지라도 이를 명분으로 삼고 정책을 정당화 해온 기존 정치세력 및 관료들의 인식이나 행태와 어떻게 조정되고 타협되어 갈지도 주목

제 1 세션 국제환경 변화와 북한인권 전망

서울 유엔북한인권사무소의 역할 평가와 신임
북한인권 특별보고관에 거는 기대와 전망

이영환

전환기정의워킹그룹 대표

1. 서울 유엔북한인권사무소의 역할 평가와 과제

1) 수임사항에 부합하는 활동 긍정적

- 조사활동 개시에 앞선 절차상 지연에도 불구하고, 하나원 방문 조사 공식화 및 실행으로 COI 보고서 이후 변화 조사 및 기록, 보고 기능 이행에 부합
- 수임사항과 활동초점에 대한 관련기관, NGO, 미디어의 이해 점차 증대
- 국제 보편적 관점에서 기존 이슈의 재조명 및 인식지평 확대 견인
(예. 이산가족문제 → 가족분리문제)
- 유엔특별절차(특별보고관, 전문가단, 실무그룹 등) 방한 시 기관방문 및 면담 일정 조율 구심점으로 자리매김
- 기존까지 적극 활용되지 못한 다양한 유엔특별절차의 활용 장려 및 연결 지원

2) 남은 난관과 과제

- 중요한 수임사항과 관련 이해당사자들의 기대에 비해 부족한 인력과 예산
- 북한인권 및 관련 시민사회단체, 남북피해가족단체들과의 소통 노력이 강화되었으나, 상대적으로 기존 정착 탈북민 커뮤니티나 탈북민 주도 단체들은 소통에서 소외되는 느낌을 갖고 있음 → 북한 내 최근상황에 대한 조사기록을 우선한다는 점에 대한 이해 증진과 홍보 강화 필요
- 수임사항 및 기대역할의 범위에 대한 시각차로 오해나 편견 존재
- 대중미디어와의 협력적 관계 형성과 소셜미디어의 적극 활용이 필요하나 언론 오보 또는 미확인 보도 시 대응 취약
- 조사담당자의 장거리 출장, 탈북민 면접조사 과정에서의 간접트라우마스트레스(secondary trauma stress), 소진, 공감피로 우려
- 관련 인권조사기록 기관 및 그룹들과의 협력관계 강화, 효과적 협력방법 도모

3) 중장기적 관점에서의 기대

- 특정목적이 부여된 기한 불특정(ad-hoc) 조직으로 설립되었으나, 수임사항을 성공적으로 수행하고 인력과 예산을 확대해나감으로써 장차 한반도와 중국, 일본, 몽골 등주변국을 포괄하는 유엔인권동북아사무소로 확대 지향 기대

2. 신임 유엔북한인권특별보고관에 거는 기대와 전망

1) 일반인식과 기대

- 특별보고관의 공적, 개인적 경력에 주목한 기대감, 특히 납치, 실종, 고문, 자의적 및 비사법적 처형 등으로 인한 피해자 및 가족, 인권단체들의 기대 고조
- 공식방북 희망 메시지의 배경과 취지, 향후 방향에 대한 이해와 오해 존재, 경과 공유와 이해 확대 노력 필요

2) 과제

- 임기 내 가시적 성과 도출을 과의식하기보다는 심각하고 중대한 인권침해 사안들에 집중하고 관련정보를 구체화하는 한편으로 미흡하게 다루어진 문제들은 국제보편관점에서 재정립하는 역할이 더 현실적
- ICC 회부 방향에 매몰되지 않고, 그 밖의 다른 형태의 책임규명 및 진실규명 절차나 전환기 정의 관련 국내적 법제 준비 논의를 촉진하는 역할 필요
- 한시적 임무가 부여된 유엔북한인권책임규명 전문가단과의 상보적 역할 관계에 대한 선명한 이해 증진 요청
- 책임규명 전문가단의 실질적 활동기간은 짧으므로, 전문가단의 업무종료 후 방향에 대한 다양한 의견수렴도 곧 시작 필요

제 1 세션 국제환경 변화와 북한인권 전망

유엔 서울사무소의 활동에 관한 小考

백범석

경희대학교 국제학부 교수

1. 기존 논의 동향 및 배경

- 2013년 유엔 북한인권조사위원회가 설립된 이후 북한인권 침해 가해자에 대한 형사처벌을 포함한 책임(accountability)의 문제가 국내적으로나 국제적으로나 주된 논의의 대상이 되었음.
- 특히 최근 논의 방향을 보면 북한 내에서 발생하고 있는 조직적이고 체계적이며 중대한 인권침해 범죄에 대한 책임규명 문제를 다루기 위한 구체적인 방안들을 모색하고 있음.
- 같은 맥락에서 유엔은 북한인권조사위원회 최종보고서, 유엔인권이사회 및 유엔 총회 결의를 바탕으로 2015년 6월 유엔인권최고 대표사무소 현장기반조직(OHCHR 서울사무소)을 개소.
- 서울사무소의 주된 임무 역시 일련의 유엔 결의문에서 강조하고 있는 형사책임규명과도 밀접하게 연결됨.
- 즉 북한 인권 침해 실태 조사, 기록 및 문서화 등의 임무를 통해 OHCHR 서울사무소는 북한인권 문제를 유엔차원에서 직접 모니터링하고, 향후 가해자 처벌까지도 고려하여 인권침해 사안들을 기록하고 데이터베이스화 한다는 측면에서 그 의미가 있음.
- 북한인권 특별보고관이 제안한 책임규명을 위한 독립적 전문가 그룹(the group of independent experts on accountability)이 설립되었음. 해당 그룹은 국제법상 가능한 책임규명방안을 연구하고 피해자들을 위해 진실과 정의를 세울 수 있는 현실적인 방법을 2017년 3월에 열릴 유엔 인권이사회 제34차 회기까지 보고할 예정임. 이는 서울사무소의 활동과도 관련됨.

2. 유엔 서울사무소의 활동: 특히 인권침해 가해자에 대한 책임규명을 위한 인권침해 사례 조사, 수집 및 기록 관련 쟁점을 중심으로

- 유엔 북한인권 특별보고관은 작년 총회에 제출한 보고서를 통해 가해자의 책임규명이 가능한 빠른 시일 내에 시작되어야 함을 강조하며, 특히 안전보장이사회를

통한 국제형사재판소로의 회부를 위해 북한인권조사위원회의 증거와 관련문건 및 유엔인권최고대표 서울 사무소의 향후 조사가 실제 소추관이 사건을 기소할 수 있는 중요한 토대가 될 수 있음을 적시. 이는 국내적으로도 최근 설립된 북한인권 기록센터의 활동과도 무관치 않음.

- 그러나 주로 탈북자들의 인터뷰 등을 통해 축적된 북한인권 침해에 관한 기존의 자료들이 기소를 위한 증거로 사용될지 여부 및 향후 재판 과정 중에 증거로서 채택되거나 활용될 수 있는지에 대해서는 보다 면밀한 검토가 필요함.

가. 정황증거: 일반적으로 국제형사재판에 있어서 증거의 증거능력은 국내형사재판의 경우보다 폭넓게 인정됨. 북한인권 문제의 경우 직접증거를 수집하기가 용이치 않음은 자명한 사실임. 이 때문에 정황증거에 의존하는 경향이 클 수밖에 없을 것임. 따라서 북한인권 문제와 관련한 정황증거가 어떠한 역할을 할 수 있을지는 구체적 사정을 고려하여 판단해야 함. 예를 들어 국제형사재판소는 Lubanga 사건, Katanga 사건, Ngudjolo 사건 및 Bemba 사건 판결에서 정황증거가 무조건적으로 배제되지 않음을 확인하고 있음. 즉 정황증거가 ‘유일한’ 합리적인 결론을 도출한다면 해당 특정 증거들은 ‘합리적 의심의 여지가 없는’ 증명으로 보아야 한다고 판단함.

나. 전문증거: 사실인정의 기초가 되는 경험적 사실을 경험자 자신이 직접 법원에 진술하지 않고 다른 형태에 의하여 간접적으로 재판 외에 이루어질 때 이를 전문증거(hearsay evidence)라고 함. 이러한 증거들의 경우 일반적으로 왜곡될 가능성이 높으며 교차신문의 대상이 될 수 없다는 측면에서 그 증거능력이 떨어짐. 일반 국내 형사사건의 경우 이러한 전문증거가 엄격하게 적용되는 반면 국제형사재판의 경우에는 그러하지 않음. 관련하여 국제형사재판소의 최근 Bemba 사건 판결에서도 무조건 전문증거를 제외하지 않았으며, 전문증거의 배경, 습득경위, 정보의 출처 등을 충분히 고려하여 증거능력을 인정한 바 있음.

다. 가해자 특정: 국제범죄의 경우에는 가해자를 특정하는 것이 어려울 때가 많음. 북한인권 문제의 경우에도 탈북자들의 증언을 보면 범죄행위에 대해서는 상세히 묘사하는 반면, 이에 가담한 가해자들의 이름과 직위 등을 모두 명확히 기억하기란 쉽지 않음. 따라서 이러한 가해자 특정의 문제에 있어서는 다양한 증언 내용들을 교차확인하고, 같은 지역 또는 유사 사건들의 경우 관련 증거자료들을 축적할 필요가 있음. 또한 보강증거로서 범죄행위와 관련한 북한 내 명령체계 및 위계질서 등도 충분히 파악해야 할 것임.

라. 지휘관 및 기타 상급자 책임: 로마규정 제28조는 상급자를 군지휘관, 사실상의 군지휘관, 기타 상급자로 구분하여, 공식적인 임명을 받은 경우에는 법적인 군지휘관으로서, 공식적인 임명이 없지만 실효적 통제를 행사하는 경우에는 사실상의 군지휘관으로서, 그리고 문민실권자를 포함한 민간인이 실효적 통제를 가진 경우에는 기타 상급자로서 그 법적 책임을 지도록 함. 같은 맥락에서 유엔 북한인권

특별보고관은 작년 9월 총회에 제출한 보고서에서 국제형사재판소 로마규정상의 상급자 책임 원칙을 언급하며, 실효적 지배하에 인도에 반한 죄가 범하여 지는 것을 방지하지 않은 군 통솔권자 및 정부 수반에 대한 형사 책임 부분을 강조하고 있음. 즉 국제형사재판소가 다수의 가해자를 기소하지는 않을 것이기에, 주요 책임자들을 규명할 수 있는 방안들을 전문가 그룹을 통해 제시할 것을 권고하며, 무엇보다도 가해자 간의 명령체계를 파악하고 관련 북한 정부 내 기관들의 역할과 기능을 분석하는 것이 중요함을 강조.

- 인권침해 가해자의 책임규명 과정에서는 무엇보다도 피해자 및 잠재적인 증인들을 보호할 수 있는 방안들을 모색하여야 함. 아울러 국제인권법상으로는 배상을 포함한 피해자 구제에 관한 활동에 관한 기준으로 “범죄와 권력 남용의 피해자의 정의를 위한 기본 원칙의 선언”과 “심각한 국제인권법 및 국제인도법 위반에 의한 피해자의 구제와 배상에 관한 권리에 대한 기본 원칙과 가이드라인” 등¹²⁾이 존재함. 이러한 ‘피해자 중심의 접근방식’에 기반하여 인권침해 가해자의 책임규명 문제를 다룰 필요가 있다는 점에 유념할 필요가 있음.
- 유엔 서울사무소는 그 활동을 함에 있어 북한 내 인권침해 가해자에 대한 책임규명을 통한 정의를 추구하되, 한반도 내 화해와 통합의 달성이라는 목표 역시 조화롭게 설정할 수 있어야 함. 즉 사법적 정의와 비사법적 정의를 포괄적으로 활용할 필요가 있음.

12) United Nations Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, adopted by the General Assembly in 2005 (A/RES/69/147/, 16 December 2005). 그외 Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, item no. 6, G.A. Res. 40/34, U.N. Doc. A/40/34 (Nov. 29, 1985), 2) UN. ECOSOC, 48th Sess, Comm'n on Human Rights, Revised Set of Basic Principles and Guidelines on the Right to Reparation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Humanitarian Law, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1996/17 (May 24, 1996) (prepared by Theo van Boven), 3) UN. ECO SOC, Comm'n on Human Rights: HIGH COMMISSIONER, THE RIGHT TO RESTITUTION, COMPENSATION AND REHABILITATION FOR VICTIMS OF GRAVE VIOLATIONS OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS, COMMISSION ON HUMAN RIGHTS RESOLUTION, at 5, U.N. Doc. E/CN.4/2003/L. 1 /Add. 4 (Resolution 2003/34) 참조.

MEMO

MEMO

MEMO

제 2 세션: 국내환경 변화와 북한인권 전망

- 박인호, 데일리 NK 북한연구실장
- 윤여상, 북한인권기록보존소 소장
- 김성중, 열린북한 사무국장
- 이광백, 국민통일방송 대표
- 김한균, 한국형사정책연구원 연구위원
- 이대근, 경향신문 논설위원
- 유남영, 변호사
- 신희석, 전환기정의위킹그룹 리서치펠로우

제 2 세션

국내환경 변화와 북한인권 전망

김정은 정권 체제 안전성 평가 및 향후 북한인권 전망

박인호

데일리NK 북한연구실장

1. 김정은 체제 안정성 평가

(1) 파워엘리트 집단 장악에 성공

- ①당·군·정 파워엘리트에 대한 선별과 숙청에 대해 일부 군부의 반발을 예상하는 의견도 있었으나, 결과적으로 김정은 1인 권력 체제가 구축됨.
- ②당 대회를 정점으로 노동당 및 외곽조직, 행정조직 등의 종합적인 정비가 완료됨.
- ③시장화 및 대중국 개방을 꾸준히 추진함에 따라 일반 주민이나 중하급 간부들 사이에서 ‘김정은 개인의 실정(失政)’을 지적하는 여론은 거의 없음.
- ④김정일 시대와 비교해 볼 때 체제붕괴에 대한 내부 불안감은 완전히 감소.

(2) 핵·경제 병진노선의 연착륙 성공

- ①김정은 집권 이후 북한은 실질적인 핵보유국가로 부상.
⇒김정은은 핵을 체제 존립의 결정적인 수단으로 인식하고 있는데다가, 핵 보유 별다른 위기나 손해를 보지 않았기 때문에 외부의 압력이나 교섭으로 핵을 포기하는 일은 없을 것.
⇒김정은의 핵보유는 결과적으로 북한 파워엘리트 집단의 지지를 높이는 계기로 작용.
- ②최근 5년 동안 북한은 연평균 10퍼센트 이상의 경제성장률을 기록하고 있는 것으로 추정.
⇒경제개혁, 대중국 경제개방 등에 대해 북한 내부 구성원들이 예측 가능한 방향으로 정책을 추진하여 1970년대 이후 최고의 성과를 보여주고 있음.

(3) 중국의 김정은 체제 지지

- ①중국 공산당 지도부는 ‘북한이라는 국가가 유지되는 것’과 ‘김정은이 북한을 통치하는 것’ 이 두 가지가 한반도에서 중국의 국익을 보호하는 원칙이라는 판단을 고수하고 있음.
⇒중국은 북한의 핵보유를 지지하는 것도 아니지만, 북한의 핵보유 여부를 위의 두 원칙 하부 영역으로 설정.
- ②중국은 북한의 핵실험을 용인하는 대신 유엔 대북제재에 일정하게 참여하는 방향으로 북핵 긴장 수준을 조절하고 있음.
- ③중국은 북한 대중국 개방을 적극적으로 지지하고 지원하고 있음.
- ④중국은 남북관계의 중재역할을 스스로 거부해 왔으며, 미중 외교안보 범주에 북한이

포함되는 것도 극히 경계해 왔는데, 이 같은 태도는 시진핑 시대에 계속 유지될 것으로 예상.

2. 북한인권 전망

(1) 일반 주민들의 평균 소득과 생활수준은 계속 높아질 것으로 예상되나, 시장활동에서 도태되거나 배제되는 취약계층이 소폭 증가할 가능성이 있음.

(2) 정치 사회 분야에서 주민들의 자유를 억압하는 인권 유린 문제는 특별한 변화 동인을 찾기 어려우며, 북한사회의 개혁 개방 속도에 따라 오히려 더욱 경직될 것으로 예상됨.

⇒정치범수용소와 구금시설 등에서 인권유린을 겪는 사람의 규모는 약간씩 감소할 것으로 예상되나, 이 들에 대한 인권유린 정도는 오히려 더 심각해 질 수 있음.

(3) 그러나, 경제개혁 및 시장화의 효과로 인해 당분간 일반주민들 전체와 정권과의 모순은 둔화될 것으로 전망.

⇒경제발전은 중하급 간부들과 일반주민들 사이의 모순을 다소 완화시켜 줄 것.

(4) 국제사회의 인권개선 압력이 계속 높아질 경우 정치범수용소의 축소나 공개처형 금지 등 일정한 반응이 나올 가능성이 높음.

3. 차기 정부 남북관계 전망

(1) 김정은이 핵보유, 경제발전, 중국지지 등에 꾸준히 성과를 쌓고 있다는 점에서 차기 정부에서 북한의 대남정책은 '정치적 대립'과 '군사적 긴장'을 고수할 것으로 전망.

⇒남한 정부가 진보든 보수든 북한의 대남 전략은 차이가 없을 것.

(2) 남한에서 논의되었던 기존은 대북정책은 용도폐기가 불가피한 상황.

⇒햇볕정책은 북한의 심각한 경제난을 전제로 북한정권을 남한의 목적에 따라 유인하는 전략이었으므로, 일종의 '원인 소멸'로 인해 더 이상 찬성·반대 의미가 없어짐.

⇒이명박 박근혜 정부는 뚜렷한 대북정책이 없었으므로 평가할 지점이 없음.

⇒'북한의 변화는 곧 통일에 근접해짐을 의미한다'는 보수와 진보의 동일한 믿음도 새로운 도전을 받게 될 것.

(3) 개헌이 될 경우 대북정책 및 통일정책과 관련한 종합적인 사회적 토론과 합의를 예상해 볼 수 있으나, 현재 남한의 정치 지형을 고려하면 당분간 개헌 가능성은 불투명.

(4) 김정은이 대남 적대정책을 강화하는 조건에서는 차기 정부는 북한에 대한 실태파악에 대부분의 시간을 허비할 가능성이 높음.

⇒차기 정부 기간 남북관계는 '두번째 신(新) 냉전'에 돌입하게 될 것.

4. 북한인권 운동 과제

(1) 향후 북한인권운동은 ▲국제협력 ▲북한내부 감시 및 조사 ▲인도적 지원 및 개발 협력 등으로 분화되어야 함.

⇒이 세 영역은 상호 경쟁 관계가 아니라 상호 협력 관계로 발전해야 함.

⇒북한인권운동 영역에서 이정희 식 대북관과 김진태 식 대북관을 동시에 퇴출시켜야 함.

(2) 국내외 정착 탈북자들에 대한 연대와 견인

⇒피해자와 연대하지 않는 인권운동은 성립할 수 없음에도 불구하고 그동안 북한인권운동에서는 탈북자들을 배제하는 경향이 있었음.

⇒일부 탈북자들이 남한 정치에서 특정 방향으로 경도되는 정도가 심각한 수준이며, 북한인권운동의 확산에 걸림돌이 되고 있음.

(3) 차기 정부에 대한 감시와 견제

⇒현재 남한의 법제 및 부처 편제상 통일부가 북한인권 관련 주무부처임에도 불구하고 사실상 아무런 감시와 견제가 없는 상황.

⇒통일부는 남북간 대립, 남한 내 정파간 대립, 국내외 세력 간 대립을 이용해 거의 대부분 영역에서 ‘갑’으로 군림하고 있는데, 이는 북한인권운동의 효율성 제고 차원 뿐 아니라 우리 정치의 후진성 개선이라는 측면에서도 적극 개선되어야 함. <끝>

MEMO

제 2 세션 국내환경 변화와 북한인권 전망

북한인권법 시행 이후의 북한인권 운동의
주요 변화와 전망

윤여상 북한인권기록보존소 소장

- 북한인권기록센터의 운영 목적과 자료활용 목적에 대한 사회적 합의 미비
 - 기록센터의 운영과 자료활용 목적에 대한 법령의 구체적, 명시적 규정 미비
 - “북한주민의 인권상황과 인권증진을 위한 정보”(인권법 13조 1항)
“북한주민에 대한 인권침해 사례와 그 증거를 체계적으로 수집·기록하여야”(법 시행령 14조 2항)
 - “북한주민의 인권보호 및 증진에 기여함을 목적으로”(제1조)
“남북관계의 발전과 한반도에서의 평화정착을 위해서도 노력하여야 한다.”(제2조 2항)
- ==> 포괄적, 전체적 규정으로 되어 있음.

- * 독일 - 형사처벌 목적(형사처벌 가능한 4-6개 범죄행위에 조사범위 제한)
한국 - 조사목적과 자료활용 목적 및 범위 특정되지 않음

* 인권조사는 형사처벌(사법적 과거청산), 진실규명, 화해와 용서, 피해자 구제와 보상, 정책개발 및 정책추진, 연구, 인권개선활동 등 다양한 목적을 가질 수 있으나, 현재까지 이에 대한 사회적 논의, 공청회가 실시된 것인지 의문이며, 사전조사 기 실시되었으며, 곧 본격적 조사 실시할 것으로 알려지고 있음(기록센터 내부와 전문가 그룹의 사전 검토가 충분한 것인지?)

* 조사대상 선정, 조사방법, 조사의 범위, 조사원 선발기준, 자료 관리 방법(북한인권기록보존소 영역)의 결정은 조사목적과 활용목적에 의하여 결정되어야 함

○ 북한인권기록보존소, 북한인권기록센터, 국정원보호센터의 업무 영역 정비

- * 북한인권기록센터의 모든 기록과 자료를 기록보존소에 이관하는 것인지, 기준은 무엇인지?
- * 북한인권기록센터는 이관된 자료만을 보관 관리하고, 직접적인 추가 조사와 추가자료 확보 기능은 없는 것인지?
- * 국정원 보호센터와 그 외의 국가기관 인권관련 자료의 집합 기능은 어느 곳에 있는가? 북한인권정책과 자료 수집과 관리의 컨트롤타워는 어느 기관인가? 서로 분리된 것인가?

○ 국가(정부)기관 및 연구기관, 민간단체와의 협업 및 업무 분담 계획, 가능성?

- 현재 명시적, 실제적 프레임은 설정되지 않은 것으로 보임
- 정부 기관 중심형으로 진행될 가능성 매우 높음.
- 민간기관의 활성화는 민간의 정부기관에 대한 하청 및 종속기관화 가능성 높음.

○ 정부와 국제사회, 민간의 협업 정신 제고 및 활성화 필요

- 유엔과 국제기구, 정부와의 협업은 물론이고, 민간단체와의 협업이 실질적으로 가능하도록 정부와 북한인권기록센터, 북한인권기록보존소, 유엔서울북한인권사무소, 그리고 민간단체의 협의체 구성 필요.

제 2 세션

국내환경 변화와 북한인권 전망

북한인권의 실질적 개선을 위하여

김성중

열린북한 사무국장

1. 들어가며

- 1990년대 후반 북한인권운동이 시작된 이후 놀라운 발전을 이룩함. 양적인 면에서 2,3개에 불과했던 국내의 북한인권NGO는 100여 개 곳으로 늘었고 엠네스티와 휴먼라이츠워치를 비롯한 전 세계 주요 인권단체들이 북한인권문제를 중요한 과제로 설정해 활동. 질적인 면에서도 캠페인, 탈북자 지원, 대북 언론과 방송을 비롯한 정보유입, 국제사회와 유엔을 대상으로 한 에드보커시, 전환기정의 등 다양한 부문과 영역으로 확장.

- 이러한 NGO의 노력은 유엔 인권이사회와 유엔총회의 결의안 채택, 특별보고관 임명, COI 조사와 보고서 발표, 서울현장사무소 설치, 유엔 안보리에서의 북한인권문제 의제화로 이어짐. 북한인권 문제가 특정 NGO나 국가의 문제가 아니라 전 세계가 함께 해결해야 할 국제적 과제로 부상됐음을 의미함.

- 한편으로 북한인권운동은 새로운 단계로 접어들었음. 과거 폭로 위주의 방식에서 문제 해결을 위한 활동으로의 전환이 요구됨. 이에 따라 북한인권NGO 역시 보다 전문화, 세분화되고 있음. 특히 향후에는 북한주민과의 접촉면을 넓히는 다양한 형태의 활동을 개발할 필요가 있음

2. 북한인권운동의 과제

- 유엔 COI 보고서 이후 제기된 북한인권유린에 대한 진상규명과 책임자 처벌(ICC 제소)을 뛰어넘는 어젠다를 확보하는 것이 중요. 기본적인 방향에서 맞다 하더라도 현실적으로 ICC 제소와 처벌이 쉽지 않은 상황에서 공허한 메아리가 될 수 있으며, 북한인권의 실질적 개선을 위한 활동이 등한시 될 수 있다는 점을 감안해야 함.

- 북한의 변화를 지속적으로 모니터링하고 이를 반영한 활동이 이루어져야 함. 북한은 최근 10년간 시장화로 인해 급격한 변화를 겪고 있으며 개혁개방을 적극 추진하는 김정은 시대에는 변화의 속도가 더 빨라지고 있음. 삶의 질이 크게 개선됐으며 부분적인 인권개선(경제활동, 거주이동, 생존권 등)이 이루어짐. 반대로 정보통제, 정치범수용소, 노

동착취 등은 여전히 심각한 상황이고 빈부격차 확대와 취약계층에 대한 방치 등은 최근 심각해지고 있음.

- 인권문제의 실질적 개선을 위해서는 압박과 제재, 개입과 협력의 투트랙 전략 필요. 현재는 압박과 제재로 치우친 면이 있음. 이는 인권문제 자체를 인정하지 않는 북한 당국의 태도와 북핵문제로 인한 국제적 고립이 자초한 것. 그러나 압박과 개입, 제재와 협력은 인권개선을 위해서는 다 중요. 모순되는 면은 NGO와 정부, 국제사회의 역할분담을 통해 해결. NGO 내에서도 인권단체와 인도주의 지원단체의 양 날개로 움직여야 함

3. 한국 정부의 대북정책

- 북핵문제로 인해 현재의 대북정책은 매우 비정상적인 상황. 대화 자체가 단절됐으며 주석궁과 청와대를 향해 서로 참수작전을 훈련하고 공개하는 심각한 안보위기의 상황. 이러한 상황이 개선되기 전에는 대북정책은 매우 제한적일 수밖에 없으며 북한인권운동, 특히 인도주의 지원활동은 큰 영향을 받을 수밖에 없음.

- 북한인권법은 대한민국 정부가 북한주민의 인권개선을 국가의 주요 정책으로 받아들였다는 점에서 중요한 의미가 있음. 헌법 정신과 통일시대 준비를 위해서도 반드시 필요한 법률. 그러나 북한인권문제가 정쟁의 수단이 된다면 북한인권법 역시 파행을 겪게 되고 유의미한 성과를 거두긴 힘들 것. 북한인권법이 정권과 상관없이 지속적으로 시행되기 위해서는 여야의 협치, 진보와 보수의 협력이 불가피. 그런 관점에서 재단출범 문제를 해결하고 앞으로의 운영해 나가야 함.

- 한국 정부의 북한인권정책은 북한인권법에 근거해 집행하되 이것이 대북정책의 전부 가 되어서는 곤란함. 물론 북핵문제로 인한 안보문제가 있지만 계속 지속되긴 힘들다고 봄. 어떤 형태로든 북핵위기는 완화될 것이며 남북대화과 협력은 재개될 것. 그럼에도 북한인권 개선을 위한 한국정부의 노력은 계속되어야 하지만 인권재단이나 NGO와의 일정한 역할분담이 필요함. 근본적인 인권개선은 결국 경제발전이 매우 중요한 역할을 하기 때문에 한국 정부는 북한의 개혁개방을 적극 추동하는 방식의 대북정책을 추진해야 함.

4. 국제사회의 역할

- 국제사회 역시 역할분담이 필요. 유엔과 산하 기구는 기존의 인권개선을 위한 노력을 지속하는 한편 북한과의 인권대화 채널과 시스템 구축도 적극 시도할 필요가 있음. 개별 국가와 지역공동체는 북한과의 협력과 대화를 통한 적극적인 개입정책을 취해야 함.

- 개별국가가 북한의 인권개선을 위해 적극 노력할 필요는 있음. 그러나 인권문제로 북

한에 제재를 취하는 건 핵실험으로 인한 유엔의 강력한 제재조치 별다른 효과가 없는 상황에서 큰 의미가 없음. 그보다는 인권개선을 요구하고 비판하더라도 적극적인 개입정책을 펼치는 것이 실질적인 효과가 더 있음.

- 한편으로 북한은 내부의 불안정성으로 인권상황이 한순간에 심각해질 수 있음. 김정은이 빠른 시간에 권력을 장악했지만 그렇다고 체제불안정성이 해소되는 것은 아님. 개혁개방이 성공할 수도 있고 실패할 수도 있지만 그것과는 상관없이 체제불안정성은 지속될 것임. 반면 북한 주민들의 인권에 대한 인식과 개선요구는 증대하고 있는데 이는 북한 내부에 강한 압력으로 작용할 것임. 북한의 체제불안정성이 폭발적으로 나타난다면 시리아 사태와 같은 심각한 인권위기상황이 조성될 가능성이 있음. 국제사회는 이런 상황을 늘 염두에 두고 북한의 위기가 발생하면 적극 개입해 주민들의 인권과 생명을 지킬 수 있도록 준비해야 함.

MEMO

제 2 세션 국내환경 변화와 북한인권 전망

북한인권법 제정 이후, 북한주민의 언론자유 증진방안

이광백 국민통일방송 대표

1. 들어가는 말

- 북한주민의 인권 문제, 북한핵과 한반도 평화 문제, 남북한 통일 문제는 북한 사회의 변화 없이는 해결하기 어렵다는 점이 분명해지고 있음.
- 지난 10여년 동안 한국과 국제사회는 경제 제재와 외교적 압박을 통해 핵과 미사일, 북한인권문제 해결에 집중해왔으나, 중국의 소극적 자세와 북한 당국의 반발로 근본적 해결에 이르지 못하고 있음.
- 한국과 국제사회는 북한 당국에 대한 인권 압박과 경제제재의 유지 강화하는 한편, 북한 주민에게 정보를 제공해 북한 주민의 의식을 변화시킴으로써 북한의 변화를 내부로부터 끌어내는 전략을 기존의 경제제재 및 외교압박 정책과 병행할 필요가 있음.
- 미디어 등을 통해 북한 주민에게 정보를 제공하는 활동은 첫째, 북한 주민의 핵심 권리 가운데 하나인 언론자유를 실질적으로 증진하고 둘째, 북한 인권 문제 해결의 당사자인 북한 주민에게 인권과 민주주의 의식을 높여, 인권문제 해결을 위한 역량과 의지를 강화하며 셋째, 남북 주민의 소통을 통해 남북 사이의 정보 격차를 해소해 통일시대를 준비하는 데 의미가 있음.
- 북한인권법 제정 이후, 북한 주민의 표현의 자유, 언론자유, 정보접근권 및 알권리 증진을 위한 정보 제공 활동에 필요한 제도적 토대가 마련됨. 정부와 민간의 적극적인 협의와 활동이 필요한 시점.

2. 북한의 외부정보 유입 환경

○ 북한으로 유입되고 있는 외부 콘텐츠

- 외부정보를 보거나 듣는 데 활용하는 미디어기기에 따라 북한 주민이 접하는 콘텐츠의 내용에 차이가 있는 것으로 나타나는 데, DVD플레이어를 이용해 외부정보를 접하는 사람들은 주로 외국 드라마나 영화를 보고 있으며, 라디오를 소유한 사람들은 뉴스나 교

양 콘텐츠를 접하고 있음.

- 2015년 갤럽이 중국에 나와 있는 북한 주민 250명, 한국입국 탈북인(100명)을 대상으로 한 조사에 따르면, USB를 이용해 어떤 콘텐츠를 보았는지 묻는 질문에 '외국(한국 및 중국) 드라마와 영화'를 보았다고 응답한 사람은 97.5%, '외국 음악'을 보거나 들었다고 응답한 사람은 33.6%, '교육용 콘텐츠'를 보았다고 응답한 사람이 13.8% 등으로 나타남(응답자 283명, 복수응답). '북한에 있을 때 외부 라디오를 들어본 사람'은 29.4%로 나타남. 북한에서 흥미롭게 들었던 콘텐츠는 무엇이었느냐는 질문에 대해서는 '탈북자 소식'이라고 응답한 사람이 80.4%, 남한 소식 59.5%, 북한 지도자에 대한 소식 57.0%, 북한 정치 뉴스 56.3%, 한국 문화 뉴스, 51.9%, 경제와 시장 관련 프로그램 51.3% 순으로 나타남(응답자 158, 복수응답)

○ 외부 정보 시청을 위한 미디어기기 현황

- 북한 주민에게 가장 광범위하게 보급된 미디어기기 가운데 하나는 DVD플레이어와 정보 저장장치인 것으로 보임. 2015 갤럽조사에 따르면 북한에 있을 때 DVD플레이어를 소유하고 있었느냐는 질문에 대해 '소유했다'고 답한 응답자는 83.0%였으며, DVD플레이어를 사용해 영상을 볼 수 있었다고 응답한 사람은 93.4%였음. USB를 갖고 있었다고 응답한 사람은 74.0%, USB를 사용했었다고 응답한 사람은 80.9%였음. SD카드 사용자는 5.4%, 마이크로SD카드 사용자는 7.7%였음.

- 라디오를 소유하고 있었다고 응답한 사람은 52.0%, 라디오를 사용했었다고 응답한 사람은 65.4%로 나타남. 라디오 전용기기를 소유하고 있었다고 응답한 사람은 12.3%였음.

- 컴퓨터를 소유했었다고 응답한 사람은 20.0%, 컴퓨터를 사용해봤다고 응답한 사람은 33.1%로 나타남. 인터넷을 집에서 할 수 있었다고 응답한 사람은 0.0%, 사용을 해본 적이 있다고 응답한 사람은 2.90%였음. 컴퓨터 보급률은 지속적으로 늘어난 것으로 보이나, 인터넷을 사용하는 사람은 거의 없는 것으로 보임. 테블릿PC를 소유했던 사람은 0.3%, 사용을 할 수 있었던 사람은 2.0%로 아직 테블릿PC 보급률은 높지 않은 것으로 보임.

- 이동전화기를 갖고 있었다고 응답한 사람은 42.6%, 사용해본 적이 있다고 응답한 사람은 71.4%로 나타남. 2015년 정보기관의 추정에 따르면 북한에 보급된 이동전화수가 대략 370만대로 보이는데, 이에 비해 매우 높게 나타나고 있음. 조사 대상이 이동전화 사용율이 높은 중국에 나와 있는 주민이거나 탈북이기 때문에 나타난 결과로 보임.

○ 시청 채널 및 정보 유통 경로

- 라디오 채널별 청취율 : KBS한민족방송 21.4% / RFA자유아시아방송 20.0% / VOA

미국의소리 16.6% / FEBC극동방송 3.7% / RFNK자유북한방송 2.6% / RFC자유조선방송 2.0% / ORNK열린북한방송 0.6% / NKRR북한개혁방송 0.6%

- 최신 소식(뉴스)을 얻는 매체(복수응답) : 소문을 통해 얻는다 100%, 외국/남한 라디오를 듣고 얻는다 18.3%, 외국 DVD를 통해 얻는다 9.7%, 디지털 미디어를 통해 얻는다 8.3%, 외국TV를 통해 얻는다 6.6%, 이동전화를 통해 얻는다 3.1%

- DVD를 이용해 볼 외국 드라마나 영화를 어디에서 얻는가 : 친구나 지인에게 무료로 얻는다 87.6%,

장마당에서 구입한다 50.5%, 외국의 친구나 지인에게 무료로 얻는다 25.1%, 중국 상인에게 구입한다 16.7%, 북한 친구나 지인에게 구입한다 2.5%

3. 외부 정보 제공 확대 방안

첫째, KBS한민족방송의 북한주민대상 프로그램 확대

- 현재 북한주민이 들을 수 있는 외부방송 가운데 가장 높은 출력의 주파수를 송신하는 방송은 KBS한민족방송임. KBS 한민족방송의 북한 프로그램 비중을 확대할 필요가 있음.

- 1,500kWh 출력으로 AM 주파수를 송출하고 있는데, 북한은 물론 중국의 동북3성과 러시아, 일본에서도 청취가 가능.

- 그럼에도 불구하고 한민족방송은 중국, 러시아, 일본 등 포함한 재외동포방송이라는 성격 때문에 청취율이 지속적으로 낮아지고 있다는 탈북민들의 증언이 나오고 있음.

- KBS한민족방송의 북한주민 대상 프로그램의 비중을 점진적으로 늘린다면, 북한 주민의 청취율도 증가할 것으로 보임.

둘째, 민간대북방송 주파수 강화

- 현재 민간대북방송은 해외 송시소를 빌려, 1~2개 정도의 주파수를 송출하고 있음. 북한과 가까운 한국에서 높은 출력으로 전파를 보낸다면, 청취율을 10% 이상으로 끌어올릴 수 있을 것으로 기대됨.

셋째, 북한주민을 대상으로 한 콘텐츠 제작과 미디어 기기 유입 확대

- 북한에 DVD플레이어와 USB를 통해 전해지는 콘텐츠는 주로 문화 오락 프로그램임. 북한주민의 민주주의와 인권의식을 높이고, 통일시대를 함께 준비하는 데 필요한 콘텐츠를 제작해 유입할 필요가 있음.

- 북한 주민에게 외부방송 시청 장비 및 기기를 제공할 필요가 있음. 전기나 건전지가 없어도 들을 수 있는 태양열 라디오나 발전기 라디오를 제작해 북한인권 및 탈북민단체와 협력해 북·중무역이나 북한내 장마당을 통해 광범위하게 확산시킬 필요가 있음. 위성안테나 및 셋탑박스 보급도 필요함. 북한주민이 위성을 통해 한국의 방송을 볼 수 있다면, 남북한 주민사이의 방송정보 격차를 크게 줄일 수 있음. 북한에서 한국 위성TV를 보려면, 셋탑박스과 안테나가 필요한데, 현재 생산되고 있는 위성안테나는 직경이 40cm이상이어서 북한 당국의 감시망을 피하기 어려운 측면이 상존. 손바닥 크기의 셋탑박스과 안테나 겸용기기를 생산해 북한 장마당에 유통시킨다면, 보다 많은 북한주민이 한국방송을 실시간으로 볼 수 있을 것으로 기대.

넷째, 북한내 통신망 확대

- 한국과 국제사회의 대북미디어와 연락을 주고 받는 북한내 주민은 한국과 국제사회에 북한의 실상을 알리고, 미디어가 존재하지 않는 북한 주민들에게 전파를 통해 최대한 빠르게 뉴스를 전하는 과정에서 1차 정보를 확보하는 중요한 역할 담당. 이들의 수를 지속적으로 확대한다면, 북한 주민에게 제공하는 정보가 좀 더 빠르고 정확해질 것으로 보임.

다섯째, 제3국 북한주민을 대상으로 플랫폼 구축

- 중국을 왕래하는 북한 주민과 러시아 등에 파견된 노동자의 수가 급격히 증가하고 있음. 중국을 왕래하거나 러시아에 파견된 북한인 대상 콘텐츠 제작과 플랫폼 구축도 중요함.

- 중국 국가여유국에 따르면, 2015년 중국을 찾은 북한인은 18만 8천300명으로 집계됨. 이들은 북한주민보다 한국 미디어에 대한 접촉이 용이. 러시아에 파견된 노동자 가운데 스마트폰을 이용해 남한 및 북한 관련 소식과 콘텐츠를 접한 경험을 가진 탈북인이 나타나고 있음.

- 중국을 방문하는 북한인들은 일반적으로 중산층 이상인 경우가 많음. 민간대북방송이나 인터넷 매체들을 중심으로 중국 방문 북한인을 대상으로 한 프로그램과 정보를 늘린다면, 북한의 중산층 또는 여론주도층의 의식 변화 촉진 가능.<끝>

제 2 세션 국내환경 변화와 북한인권 전망

북한인권법 시대 남북 인권대화의 과제와
전망

김한균 한국형사정책연구원 연구위원, 통일형사법제연구단장

1. 북한인권증진기본계획과 통일형사정책

- 통일부는 산하 북한인권증진자문위원회의 자문을 받아 3년마다 북한인권증진기본계획을 수립하고, 매년 그 집행계획을 수립해야 한다.(북한인권법 제6조). 북한인권증진기본계획에는 북한주민의 인권실태 조사, 남북인권대화와 인도적 지원 등 북한주민 인권증진 방안이 포함되어야 한다.

- 2011년 국가인권위원회는 ‘북한인권개선을 위한 국가정책’ 권고안을 통해, 정부가 북한인권 개선 중장기 실행계획을 수립하는데 체계적인 정책방향을 제시한 바 있다.(국가인권위원회, 북한인권개선을 위한 국가정책권고, 2011년 10월 24일(국가인권위원회 북한인권결정례집,2015)

① 북한주민의 인권은 복합적 요인에 의해 광범위하고 조직적으로 침해되고 있기 때문에 개선방안은 자유권과 사회권의 통합적 관점에서 추진되어야 한다.

② 북한주민의 인권개선은 남북한 및 국제관계 변화에 따라 점진적·단계적으로 추진되어야 한다.

③ 남북통일의 미래상을 구현하고 남북한 주민통일의 관점에서 접근해야 한다.

④ 단기적으로는 북한주민의 인권침해를 억제하도록 감시·보호하는 역할에 주력하고, 중장기적으로는 북한 내 인권침해 방지환경을 조성하는 인권증진활동을 중심으로 추진되어야 한다.

⑤ 대한민국 정부와 국제사회는 북한주민 스스로 인권상황을 개선할 수 있도록 인권의식 함양과 역량강화를 촉진하고, 북한정권이 인권친화적으로 변화할 수 있도록 조력하는 역할을 수행한다.

⑥ 북한인권 개선을 위해 유엔을 비롯한 국제인권체계 및 시민사회와의 공조를 강화한다.

- 이러한 정책방향의 틀 안에서 북한인권증진기본계획과 집행계획을 수립되어야 마땅할 것이다. 특히 북한인권증진기본계획에 있어서 형사정책은 북한정권의 인권침해 감시·억제와 북한 내 친인권적 법제도 환경 조성의 유도·조력 두 가지 방향으로 수립될 수 있다. 전자의 경우 북한인권침해기록의 수집·보존과 국제형사재판 절차 추진, 후자의 경우 남북

한 형법의 국제인권규범 이행으로 구체화될 수 있다.

2. 남북인권대화와 남북한 국제인권규범의 국내법적 이행

- 유엔 북한인권조사위원회는 최종보고서에서 북한인권침해에 대한 책임을 묻기 위해서는 ‘인권대화(human rights dialogue)’의 확대와 점진적인 남북 교류 및 화해가 병행되어야 한다고 지적하였다. 인권대화란 국제적·지역적 조약 및 협약이나 전략적 협력관계에 터잡아 인권 현안을 체계적으로 다루는 기제를 뜻한다.

- 북한인권법에 따르면, 정부는 북한인권증진에 관한 중요사항에 관하여 남북인권대화를 추진하여야 한다. (제7조) 따라서 남한과 북한간 인권대화 추진을 위해서는 국제적·지역적 협력과 북한인권자료확보가 필요하다. 이에 북한인권법은 북한인권증진을 위하여 국제기구·국제단체 및 외국정부 등과 협력하고, 국제사회의 관심 제고 노력을 위하여 북한인권대외직명대사를 두도록 하였으며,(제9조), 북한인권재단(제10조)과 북한인권기록센터(제13조)도 설립토록 하였다.

- 국제사회에서 인권대화의 주요주제는 국제인권규범의 이행, 사형과 고문 및 잔인한 처우의 금지, 아동 및 여성권리 보장, 표현의 자유, 국제형사재판소 등 국제적 정의실현을 위한 협력 등이다. 인권대화의 주요 내용 상당부분이 형사정책적 의제다.

- 한반도 평화질서를 형성해 가는 과정으로서 국제인권규범에 터잡은 인권에 대한 건설적 대화는 필요할 것이다. 다만 이 경우에도 북한 인권상황에 대한 일방적 비판보다는 한국 인권상황도 같이 검토하는 상호성과 보편성의 관점이 유지되어야 한다.

- 현실적으로 사형과 고문, 수형자 처우, 국제형사재판이 남북인권대화의 의제가 되기는 어려울 것이다. 북한 역시 유엔 회원국으로서 일부 국제인권규범에 가입했고, 동 인권규범에서 요구하는 국가보고서 제출의무를 이행해 왔다. 북한 국내적으로도 범위반인 인권사안에서부터 공동인권포럼 형식을 통해 상호적 접근하는 방식을 신중히 택해야 한다.

- 형사정책적으로는 남북한 형사법을 각각 국제인권규약을 이행하는 방향으로 정비하는 방안, 남북한이 미가입한 형사사법 분야 국제인권규약에 가입하는 방안이 남북인권대화의 장에 오를 의제가 될 수 있을 것이다.

3. 남북인권대화와 통일 형법 및 형사정책적 의제

- 남북인권대화에서는 북한 인권침해문제에 대한 지속적 관심과 인권보장을 위한 지원이 오히려 북한의 반발과 지역 내 긴장을 조성하지 않도록 유의해야 한다. 그렇다면 현실적으로 남·북한이 공유한 국제인권규범에 기초해 대화를 풀어나가야 한다. 즉 북한 역시 국제사회의 일원으로서 존중해야 할 국제인권규범의 준수를 통해 형사법제 및 형사정

책의 개선을 유도하는 방식으로 접근하는 방안이 현실적이다.

- 남북한은 인권대화를 진행할 공동의 규범적 기반을 이미 가지고 있다. 따라서 남·북한 공히 국제인권규범을 국내형법적으로 실현하기 위한 공동의 노력을 해나간다면, 바람직한 형태의 남북간 인권대화가 될 수 있다. 나아가 남북인권대화의 성과는 통일 이후 통일 형법 제정과 통일 형사정책 발전의 바탕이 된다.

① 현재 남북한이 함께 비준한 국제인권규약, 즉 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약, 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약, 아동권리 협약, 여성차별철폐협약, 그리고 아동매춘 및 아동음란물 선택의정서 (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children child prostitution and child pornography)의 국내법적 이행증진 방안이다. 남북한의 현행 형사법에 관하여 각각 해당 국제인권규약의 충실한 이행을 위해 정비노력을 기울여야 한다.

② 형사사법 분야 국제인권규약 중 남북한 미가입 규약의 가입과 비준을 위한 협력방안이다. 현재 남한이 비준한 국제인권규약 중 북한이 서명 또는 비준하지 아니한 규약으로는 고문방지협약(Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), 인종차별철폐 국제규약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination), 무력분쟁관련 아동권리 선택의정서 (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict), 장애인권리협약 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)이 있다. 또한 남북한 모두 아직 서명·비준하지 아니한 규약으로는 고문방지 선택의정서(Optional Protocol of the Convention against Torture), 납치실종방지협약 (Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance), 이주노동자권리협약 (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families) 등이 있다.

북한의 국제인권규약 가입을 지원하면서 남북한 함께 국제인권규약 수용을 확대해 나간다면 장차 통일형법에 있어서 소수자·약자보호의 원칙이 확고히 정립될 것이다. 남한과 국제사회가 지원·협력한다면 북한 형사법의 인권존중적 변화 유도가 가능하다. 국제사회의 지속적인 인권문제 논의에 영향을 받아 북한 인권법제와 형사법제에 점차 변화가 일어나고 있기 때문이다.

③ 남북한 동시 사형제 폐지나 통일 헌법 및 형법 제정시 사형폐지 방안이다. 남북한 모두 사형폐지 선택의정서 (Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights aiming to the abolition of the death penalty)를 비준함으로써 함께 사형폐지국이 될 수 있을 것이다. 남북한 어디에서도 국가권력에 의해 살해 당하지 않는 사회로 통일되는 희망이다. 장차 통일 헌법과 형법을 제정하는 과정에서도 인권보장 원칙에 따라 형벌제도를 근본적으로 개편하는데 있어서 사형폐지와 그 대안의 정립은 핵심의제가 될 것이다.

MEMO

제 2 세션

국내환경 변화와 북한인권 전망

대북 제재와 북한인권의 관계

이대근

경향신문 논설주간, 북한대학원 대학교 겸임교수

1. 제재는 인권을 침해하는가?

■ 제재가 인권을 침해한 사례

1990년 8월 2일 이라크의 쿠웨이트 침공으로 시작된 전쟁은 1991년 2월 28일 다국적군의 승리로 종결된 이후 미국 주도 대이라크 제재가 시작되었다. 이후 미국 하버드대 의료팀이 조사한 결과, 1991년 8월말까지 이라크 어린이 20만이 아사위기에 처했다고 경고했다.

이라크 정부가 석유판매 대금으로 지원해오던 기본 식품 보조금을 대폭 축소하는 바람에 심한 식량난을 겪었다. 식품값이 천정부지로 치솟아 빵을 구하지 못하는 사람들이 속출하면서 수도 바그다드 거리에서 어린아이들을 데리고 구걸하는 젊은 어머니들을 흔히 볼 수 있었다. 사태가 이렇게 되자 후세인은 종전 안을 실행하지 않은 채 이라크인의 고난을 구실삼아 무조건 경제봉쇄를 요했다. 선 종전안 이행 입장을 고수하던 유엔도 이라크인들의 참상을 보다 못해 지난 달 20일 6개월 동안 16억 달러 어치의 석유를 외국에 팔 수 있게 허용했다. 대신 판매대금을 전부 유엔이 관리, 후세인이나 이라크정부가 다른 곳에 유용할 수 없도록 조치했고, 핵사찰에 협조할 것을 전제조건으로 내걸었다. 그러나 후세인은 이같이 모욕적인 주권침해를 받느니 보다 차라리 굶겠다고 유엔안에 퇴짜를 놓았다.

병원이나 학교 등은 마치 피난민 수용소를 방불케 했다. 바그다드 사담가의 알 카디시아 병원에는 하루 1000여명의 환자가 찾아오고 있으나 이들을 치료할 약품도 수술장비 등도 없었다. 살만 노이 주와트 병원장(53)은 “한달 평균 5세이하 유아가 이 병원에서만 6~7명씩 사망한다”고 밝혔다.

“제재는 현실에 역행하고 있다. 제재는 이라크 국민들을 고통에 몰아넣고 있으며 사담과 그의 추종자들을 배부르게 만들고 있다. 이제 중요한 것이 무엇인지 결정할 시간이 됐다. 부시 행정부는 이라크의 일반 국민에 대한 압박을 푸는 한편 사담 후세인 정권을 유지해주는 하수인들에게는 그 압박을 강화해야 할 방안을 찾아야 한다.” (데이비드 이그나티우스, International Herald Tribune 편집국장)

후세인이 마음만 먹으면 이라크인의 굶주림을 해소할 수 있었지만 국제정치에서 자신의 목소리를 높이는 카드로 활용하기 위해 국민들의 기아를 볼모로 삼아 오히려 이를 조장했다.

■ 새로운 국제규범의 정립- 스마트 제재

이라크 제재로 인한 인도주의적 문제가 발생하면서 1995년 유엔은 경제 제재에서 국제인권법 적용 논의한 결과, 인도주의 문제는 예외로 한다는 스마트 제재로 전환했다. 즉, 제재는 국제인권법의 원칙을 준수하는 범위 내에서 집행되어야 한다는 국제법의 원칙을 정한 것이다.

그리고 경제 제재가 대상국내에서 발생하는 미시적 파급효과의 차원에서는 군사적 제재 못지않은 파괴력이 있는 현실을 고려할 때 평화적 수단인가에 대한 의문도 제기되고 있다.

2. 인권을 고려한 제재는 효과가 있는가?

■ 제재의 효과 논란-제재 목표와 수단의 비대칭성

제재가 인권에 미치는 영향이라는 문제를 떠나 정치안보적 이유로 한 경제 제재가 효과가 있는가 하는 것은 국제사회의 오랜 논쟁 주제였고, 대체로 제재 효과가 제한적이라는 것에 동의하고 있다. 정치 안보와 경제는 상호 교환 가능한 것이 아니라는 비대칭성의 문제가 있다. 정치 안보 문제를 경제 문제로 환원할 수 없고 안보는 쉽게 타협할 수 없는 것이기 때문이다.

■ 인권 고려한 제재의 사례-이란

2010년 8월 로스앤젤레스 타임스 이란특파원은 “제재는 오히려 이란 정권과 상류층의 배를 불리는 수단이 되고 있다”고 밝혔다. 15개국과 국경을 맞대고 있는 이란은 제재의 빈틈을 뚫는 밀거래로 물가가 올라가기 때문에 국민들은 고통을 받지만 돈 있고 권력 있는 이들은 오히려 이익을 챙긴다는 것이다.

제재 조치로 이란의 핵 야심을 막기는커녕 오히려 부추긴다는 주장도 있다. 이란핵협상 대표를 지내고 현재 마즐리스(의회) 의장을 맡고 있는 알리 라리자니는 “제재 때문에 오히려 핵을 보유해야 한다는 주장이 이란 내에서 힘을 얻고 있다고”고 말했다. 미국의 공세가 이란 내부에서 보수강경파들의 입지를 굳혀주고 있는 것이다. 이 때문에 이란 전문가들은 인도적 차원에서 제재 정책을 재검토하고 이란의 내부 민주화와 신정 붕괴를 촉진하는 편이 더 낫다고 지적한다.

이란 개혁파 메디 카루비 전 의회 의장은 “이란 제재는 마무드 아마디네자드 정권을 강

확시하고 야당 탄압의 구실을 제공하고 있다”며 역효과를 강조했다. 반정부 시위로 10년째 수감중인 인권운동가도 “나는 이란에 경제제재를 부과하는 것이 인권을 개선시킬 것이라는 주장에 동의하지 않는다”고 밝혔다. 5개월째 수감중인 영국출신의 이란여성 인권활동가 곤체 가바비도 “경제제재는 이란 시민들의 인권을 무너뜨리고 있다”고 강조했다. 그러나 2003년 노벨평화상 수상자 이란의 인권운동가 시린 에바디 박사는 “제재받는 것은 이란 정부가 운영하는 은행이지 일반 국민의 생활에 필요한 의약품이나 식품이 오가는데에는 문제가 없다”면서 “정부의 핵무기 정책에 반대하는 많은 이란인은 유엔과 한국의 제재에 오히려 고마워한다”고 말했다.

■ 5차 북핵 실험 후 대북 제재

2월 10일 개성공단 폐쇄, 10일 일본의 대북 제재, 12일 미국의 대북제재 법안 통과일, 3월 2일 유엔 안전보장이사회 결의 2270호, 4월 5일 중국 상무부 수출입 금지 결정, 11월 30일 유엔 안전보장이사회 결의 2321호의 중첩적 대북 제재 조치가 시행중이다.

북한 민생 상황이 1990년대 고난의 행군과 같이 악화되지는 않을 가능성이 있는 것으로 전망되고 있다. 시장의 존재 때문에 아직 북한 주민에게 큰 영향을 끼치고 있다는 소식은 없다. 6월 중순의 경우 함경북도 쌀 1kg의 가격이 5000원으로 다소 올랐지만 급격한 상승세는 없었다.(아시아프레스, 6월 29일)

민생 명복이면 중국의 물자 수입이 가능하므로 시장 물가에는 큰 영향이 없는 것으로 보인다. 일부 사재기 소식이 있었지만, 쌀값과 환율은 비교적 안정적이며 중국산 상품의 반입량, 가격 변동도 큰 차이가 없다. 석탄, 철, 철광석도 민생용인 경우 수출이 허용되며 민생용 의류제품도 전년 동기 대비 12.4%증가했다. 2015/2016년 식량 총생산량은 전년보다 5.5% 감소했고 올해 식량부족 규모는 작년에 비해 4배 가량 증가한 것으로 평가되고 있다. 올해 전반기 국가식량배급의 경우 전년 동기에 비해 감소한 것으로 나타나고 있다.

과거 1~2분기 정도만 무역 감소가 지속된 후 다시 이전 수준으로 회복되어 왔다는 사실을 감안한다면 제재의 실효성을 논하는 작업은 조금 더 추세를 보고해야 할 것이다. (이종규, ‘2016년 상반기 북한의 대외무역 동향과 대북제재,’ 34쪽, <북한 동향과 분석>) 아직까지는 제재에 대한 불안감이 심각할 정도는 아니나 장기화될 경우 체감하는 충격은 점차 커지고 불안감도 커질 것으로 전망된다. 특히 유엔 결의 2321호에 따라 내년 하반기부터 제재의 영향이 가시화될 것으로 전망된다. 석탄 수출 상한선에 따라 내년 하반기에는 수출액 감소로 대체 수출원천을 찾겠지만 예년 수준에서 감소되는 8억달러 규모를 보충하기는 어려울 것이다.

생계형은 수출입이 허용하므로 생계형 명목으로 수출입 품목을 늘릴 수 있다. 밀무역도 활성화될 것이며, 중국이 단속을 강화하지 않으면 숨통이 트일 수 있다. 다만, 제재의 간접적인 영향이 발생할 수 있다. 식량 수입 차질은 물론 원유수입 차질로 농기계 나 어선을

가동이 제대로 못할 가능성이 있다.

국제사회의 대북 인도적 지원 규모 축소에 따른 파급효과는 이미 나타나고 있다. 제재 국면이라 국제지원 기구의 재원조달이 어려워질 것고 있는 것은 사실. 세계식량계획(WFP)의 조사 결과에 따르면, 자강도를 제외한 북한 전역에서 5세 이하 6개월 이상 어린이의 영양실조 비율이 25.4%로 집계되었으며 저체중 비율은 10.2%로 나타나고 있다.<미국의 소리> 2016.6.28.)

북한에 대한 인도적 지원의 축소는 북한취약계층의 식량 접근성과 의료혜택 축소로 이어지고 이러한 현상은 건강과 영양상태를 악화시킬 가능성이 있다.

3. 제재 중에도 인도적 지원을 해야 하는가?

■ 지원 권고하는 유엔 결의

유엔 결의는 주민들에게 부정적인 인도적 결과를 초래해서는 안 된다고 명시하고 있다. 영국대표는 결의 2270호가 안보리가 채택한 가장 엄격한 조치를 담고 있음을 지적하면서 이 결의가 인도적 차원에서 부정적인 영향을 주어서는 안 되며 국제구호 노력에도 영향을 미쳐서는 안 된다고 밝혔다.

미국의 ‘조선의 그리스도인 벗들’(Christian Friends of Korea)이라는 구호단체는 5월 17~6월 4일 평양 제2간염 전문 병원에 지원을 했다. 유엔 대북 제재 2270호, 미국의 독자 제재 행정명령 13722호 발효 상태에서도 반복할 수 있었다. 음식, 영양분, 의약품, 장애인 지원, 환경 관련활동은 지원이 가능하기 때문이다. 미국이 행정명령을 발한 직후 9개의 일반허가 사항의 발표를 통해 예외 조항을 둔 결과이다. 즉, 아동에 대한 교육 활동, 산모와 아이들에 대한 지원, 지속가능한 농업을 위한 지원 등은 허용되고 있다.

반면 한국정부는 대북 제재에 집중할 때라며 민간 차원의 대북 지원을 차단하고 있다. 대북협력 민간단체 협의회(북민협)은 지난 6월 28일 정부에 대북 인도적 지원을 위한 북한주민 접촉을 허용할 것을 촉구했으나 거절당했다. 정부는 인도지원은 허용한다는 것이 원칙이라고 발표했지만, 실제로는 불허하고 있다.

4. 왜 대북 제재의 경우는 인도적 문제를 둘러싼 논쟁이 없는가?

■ 북한 인권 상황에 대한 무관심 때문인가?

정부와 유엔 결의 모두 민생 및 인도주의적 지원 지속 방침을 밝혔음에도 불구하고 실제 대북 지원 필요성에 대한 관심이 매우 낮다. 북한 주민의 상황 악화를 인권의 문제로 인식하기 보다 제재의 성과가 나타나는 지표로 인식하는 경향도 있는 등 대체로 북한 인권

문제에 대해서는 차가운 시선을 보내고 있다. 이는 대북 제재로 북한의 행태를 바꾸는 목적에 집중하느라 민생 악화여부에 대해서는 관심을 두지 않은 결과로 해석되어야 하는가?

■ 아직 제재 효과가 적기 때문인가?

제재 기간이 충분히 경과하고 북한의 민생이 악화되기 까지 시간이 필요해서 일까?

■ 북한적 특수성?

북한은 이미 민생이 극도로 악화된 상태라서 새로운 제재로 더 악화되는 정도가 낮기 때문인가?

5. 두 개의 시나리오

■ 제재와 인권의 동시 효과

제재로 북한의 태도를 변화시키고 북한인권도 고려하며 적절한 지원도 병행하는 시나리오 오는 가능한가?

■ 제재와 인권 동시 악화

제재로 인한 효과를 거두지도 못하고 인권 상황은 인권 상황대로 악화되는 이중의 악재가 나타날 것인가?

MEMO

제 2 세션 국내환경 변화와 북한인권 전망

개헌논의에 있어서 북한인권

유남영 변호사

1. 인신보호 청구 관련 두 사건

한국사회에서 북한인권이 갖는 의미를 탐색하기 위해서는 무엇보다도 다음 두 사건(집단으로 입국한 북한식당 종업원과 북한의 관리소에 수용되어 있는 가족에 대한 인신보호 구제청구사건)의 의미와 그 파장을 살펴보아야 한다.

가. 집단으로 입국한 북한식당 종업원에 대한 인신보호 구제청구사건

중국에 있는 북한식당에 종업원으로 근무하고 있는 북한주민이 집단적으로 한국에 2016. 4. 7. 입국한 다음, 국가정보원이 운영하는 소위 합심센터(북한이탈주민보호센터)에 수용되었다. 이들의 입국이 자발적인지 아니면 한국의 정부기관의 회유 내지 기망 등에 의한 비자발적인 행위인지의 여부에 대하여 사회 일각에서 의혹이 제기되었다. 그러자 민변 통일위에서 활동하고 있는 변호사들이 이들에 대하여 북한에 있는 가족들의 위임(이 위임이 신빙성이 있는지의 여부는 별론으로 하고, 북한주민이 위임장을 보내서 남한에서 민사소송을 한 사례는 종종 있음)에 따라 한국의 국내법인 인신보호법에 따라 인신보호 구제청구를 하였다. 이들 식당종업원들이 한국에 입국하여 합심센터에 수용된 조치가 사법절차 및 출입국관리법의 절차에 의하지 아니한 이상, 이 사건은 한국 국내법인 인신보호법에 따라 심리해야 할 전형적인 사건이었다.

이 사건의 인신보호법 상의 쟁점은 이들 종업원이 한국 국가기관의 “위법한 행정처분에 의한 시설에의 수용으로 인하여 부당하게 인신의 자유를 제한”당하고 있는지의 여부이다(인신보호법 제1조, 제2조 제1항). 다시 말하면 이들의 한국 입국이 자신의 자유의사가 아닌 불법한 수단(회유, 기망, 납치 등)에 의하여 이루어졌는지의 여부, 즉 한국의 국가기관이 북한주민에 대하여 불법한 수단을 사용하였는지의 여부이다. 물론 한국 헌법은 한국 국민이 아닌 자에 대하여도 거주이전의 자유를 인정하고 있으며, 한국이 가입한 UN 자유권 규약도 이 점은 마찬가지이다. 나아가 사회 일각에서 주장하고 있는 바와 같이 북한주민도 한국 국민이라고 한다면, 이 사건은 한국 정부가 한국 헌법이 인정하는 국민의 자유를 침해하였는지의 여부와 직결된다.

이 사건에 대한 남한 사회의 반응은 가히 폭발적이었다. 왜 그렇게 반응이 뜨겁고 최고수준의 비난을 받았을까? 이 사건의 쟁점이 국가기관이, 비록 북한주민을 상대로 하였다고 하더라도, 위법한 행위를 하였는지의 여부(국가기관, 특히 정보기관에 의한 위법행위는 우리 현대사에 있어서 가장 뚜렷한 반인권범죄이다)임에도 불구하고, 주된 논의의

쟁점은 이 사건 구제청구가 북한 당국에 의한 대남 공작의 소산으로서 이적행위라는 점에 집중되었다. 이적행위에 해당되면 인권도 주장할 수 없다는 것, 즉 적대가 인권을 우선한다는 것이다. 다시 말하면, 남북대결 상황 아래에서 북한주민에 대한 한국 정보기관의 위법행위는 논의의 대상이 될 수 없으며, 이러한 문제는 비법(non-law)의 영역의 놓여있다는 것이다. 현재 한국 정부가 탈북자의 강제복송 뿐만 아니라 소위 북한당국에 의한 납치자 문제를 단행법까지 만들어 제기하고 있는 마당에, 북한식당 종업원을 둘러싼 이러한 논란이 한국 정부의 납치자 및 탈북자의 강제복송 관련 주장에 도움이 될 턱이 없다.

법원은 2016. 9. 9. 위 구제청구 사건의 실체상의 쟁점을 심리하지 아니하고 이를 우회하면서 식당종업원들과 위 구제청구를 한 가족이라고 주장한 사람들 사이의 관계를 증명하는 서류(사진 및 동영상, 북한적십사회 명의의 가족관계 증명서 등)를 믿을 수 없고 식당종업원들이 합심센터에서 퇴소하였다는 이유로 위 구제청구를 각하하였다(서울중앙지방법원 2016. 9. 9. 고지 2016인2 결정). 법원의 이러한 결정은 사건의 본질적 쟁점을 피해 가장 형식적인 사유로 심리자체를 거절하는 것이다. 복잡한 문제를 비껴가는 법률가의 장기가 발휘된 결정이다. 그러나 이 사건을 보편적 인권의 시각에서 공정하고 투명한 절차에 따라 심리하는 것이 한국의 국가이익에도 더 도움이 되었을 것이다.

나. 한국에 거주한 탈북자가 북한 제15호 관리소(요덕 관리소)에 수용되어 있는 가족에 대하여 인신보호 구제청구를 한 사건

북한식당 종업원의 위와 같은 인신보호 구제청구 사건의 여파에 따라 한국에 거주하는 탈북자와 일본에 거주하는 복송동포 관련자가 각각 북한 제15호 관리소에 수용되어 있거나 북한에 거주하고 있는 가족들에 대하여 한국 법원에 인신보호법에 따른 구제청구를 하였다. 이 사건의 실체법상의 쟁점은 한국의 국내법인 인신보호법이 북한지역에도 적용될 수 있는지의 여부이다. 다시 말하면 북한지역에 수용되어 있거나 거주하고 있는 북한주민이 인신보호법 제2조 제1항 소정의 “피수용자”(“자유로운 의사에 반하여 국가, 지방자치단체, 공법인 또는 개인, 민간단체 등이 운영하는 의료시설, 복지시설, 수용시설, 복지시설에 수용, 보호 또는 감금되어 있는 자”)에 해당되는지의 여부이다. 이 문제는 결국 북한 당국이 위와 같은 “국가, 지방자치단체, 공법인 또는 개인, 민간단체”에 해당되는지의 여부, 소위 북한의 법적 지위에 관한 문제에 다름 아니다.

서울중앙지방법원은 2016. 10. 24. 한국 법원이 북한지역에 대하여 관할권(토지관할, 송달, 관계자 소환 및 심문 등)이 없고 법원의 결정을 실효적으로 집행할 가능성도 없다는 절차적인 사유로 이 구제청구를 각하하였다(서울중앙지방법원 2016. 10. 24. 고지 2016인3 결정). 이 결정은 한국의 헌법 내지 국내법은 한국이 실효적으로 지배하는 휴전선 이남 지역에만 적용됨을 전제로 하고 있다고 볼 수 있다. 북한이 주권을 가진 독립된 국가가 아니고 한국 헌법이 한반도 전역에 적용되므로 북한주민도 한국 헌법에 따라 보호를 받을 국민이라고 한다면, 법원의 이상과 같은 결정은 인권을 보장하는 국내법상의 소송절차가 없거나 빈약하다는 이유로 북한 당국에 의한 인권침해를 정당화하고 있는 셈이다.

다. 위 두 사건의 의미

한국사회에서 북한인권문제에 대한 논의가 무성하고, 북한인권문제가 북한인권법의 제정에 따라 한국 정부의 주요한 정책과제 가운데 하나로 격상되었다. 이러한 현실 아래에서 위 두 사건은 북한인권문제를 둘러싸고 한국사회에서 제기되고 있는 가장 큰 목소리(‘한국 헌법이 북한지역에도 적용되므로 북한은 주권을 가진 독립된 국가가 아니고 북한주민도 한국 헌법에 따라 보호를 받은 국민이다. 따라서 한국의 정부 및 시민사회가 제1차적이고 직접적인 보호주체로 나서야 한다’)는 논자의 정치적 소신일 뿐 현실에서는 허구임을 잘 보여주고 있다.

2. 개헌논의에 있어서 북한인권문제

위와 같은 문제 내지 허구가 최근 한국사회에서 논의되고 있는 헌법개정(개헌)을 통해서 해소될 수 있는가? 발표자의 생각으로는 개헌을 통해서 위와 같은 현실적인 난점 내지 허구가 직접적으로 해소할 방도가 없고, 나아가 북한인권문제에 관하여 특별한 헌법 조항을 마련할 수도 없을 것으로 본다. 다만 개헌과 관련하여 북한인권문제는 다음 두 가지 측면에서 다루어 질 수 있다.

첫째, 현행 헌법상의 기본적 인권의 주체를 “국민”에서 “사람(인간)”으로 바꾸고, 인권에 대한 국가의 3중의 의무(보호, 존중, 실현의 의무)를 선언하여 인권보장에 대한 국가의 책임을 강화하여야 한다. 이와 같이 강화된 국가의 책임과 높아진 인권의식은 북한인권문제를 인권적 시각에서 다루는 정당한 기반이 될 것이다.

둘째, 현행 헌법상의 영토 조항(제3조)과 평화통일 조항(제4조)을 그대로 존치한 상태에서 북한인권문제를 국제인권법의 시각과 방법에 따라 취급할 수 있다. 이 접근방법에 의할 때, 북한을 북한주민에 대하여 인권을 보장할 제1차적인 주체(주권을 가진 독립된 국가 내지 정치결사체)로 보게 된다. 북한은 현실적으로 UN 자유권규약과 사회권규약 등에 가입하였는데, UN 인권규약에 가입할 주체는 유엔회원국으로서 독립된 국가이다(유엔 회원국이 아닌 대만은 이에 가입하지 못하고 있다). 따라서 한국은 다른 주체들과 달리 헌법상의 평화통일 조항에 따라 북한 당국이 보편적 인권을 보장할 수 있는 환경적 여건을 마련하는 데에 더 큰 노력을 하여야 한다.

끝으로 현재 불붙고 있는 촛불의 결실로 인권에 관한 헌법규정이 강화되고 장차 출범하게 될 새로운 정부가 한국의 인권현실을 대폭 개선하면서 북한, 나아가 아시아를 포함한 국제사회의 인권문제에 대하여 전향적이고 지속적인 태도를 견지하기를 기대한다.

MEMO

제 2 세션

국내환경 변화와 북한인권 전망

개헌 논의에서의 남북한 인권개선·전환기 정의

신희석 전환기정의 워킹그룹 연구원

남북한 인권개선·전환기정의와 한국 헌법, 국제인권법

- 북한의 자체 전환기정의 가능: 남북한 통일이 필수불가결한 조건은 아님.
- 남한: 1948년 반민족행위 특별조사위원회·특별재판부·특별검찰부(제헌헌법 부칙¹³) 및 반민법), 1960년 부정선거행위자등 특별재판소·특별검찰부(4차 개헌¹⁴) 및 4개 특별법), 1990년대 5.18 특별법 및 재판¹⁵), 2000년대 과거사위(의문사위, 군의문사위, 진실화해위원회 등)
- 국제기준: CAT 제7조 제1항¹⁶), ICPPED 제11조 제1항¹⁷)(인도 또는 기소 원칙),

13) “제101조 이 헌법을 제정한 국회는 단기 4278년 8월 15일 이전의 악질적인 반민족행위를 처벌하는 특별법을 제정할 수 있다.” <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=53081>

반민족행위처벌법 [법률 제3호, 1948.9.22., 제정] www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=3398

14) “이 헌법 시행당시의 국회는 단기 4293년 3월 15일에 실시된 대통령, 부통령선거에 관련하여 부정행위를 한 자와 그 부정행위에 항의하는 국민에 대하여 살상 기타의 부정행위를 한 자를 처벌 또는 단기 4293년 4월 26일 이전에 특정지위에 있음을 이용하여 현저한 반민주행위를 한 자의 공민권을 제한하기 위한 특별법을 제정할 수 있으며 단기 4293년 4월 26일 이전에 지위 또는 권력을 이용하여 부정행위로 재산을 축적한 자에 대한 행정상 또는 형사상의 처리를 하기 위하여 특별법을 제정할 수 있다. <신설 1960.11.29.>

전항의 형사사건을 처리하기 위하여 특별재판소와 특별검찰부를 둘 수 있다. <신설 1960.11.29.>

전2항의 규정에 의한 특별법은 이를 제정한 후 다시 개정하지 못한다. <신설 1960.11.29.>”

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=53085>

특별재판소및특별검찰부조직법 [시행 1960.12.30.] [법률 제567호, 1960.12.30., 제정]

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=2692>

부정선거관련자처벌법 [시행 1960.12.31.] [법률 제586호, 1960.12.31., 제정]

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=3389>

반민주행위자공민권제한법 [시행 1960.12.31.] [법률 제587호, 1960.12.31., 제정]

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=3590>

부정축재특별처리법 [시행 1961.4.17.] [법률 제602호, 1961.4.17., 제정]

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=3385>

15) 헌정질서파괴범죄의공소시효등에관한특별법(약칭: 헌정범죄시효법) [시행 1995.12.21.] [법률 제5028호, 1995.12.21., 제정] <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=3076>

5·18민주화운동등에관한특별법(약칭: 5·18민주화운동법) [시행 1995.12.21.] [법률 제5029호, 1995.12.21., 제정] <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=3390>

헌재 1996.2.16. 선고, 96헌가2, 96헌바7,13(병합) 결정

<http://www.law.go.kr/detclInfoP.do?mode=1&detcSeq=137467>

16) “당사국은 제4조에 규정된 범죄를 실행한 것으로 추정되는 혐의자가 자기나라 영토 안에 소재하나, 제5조에 규정된 사건과 관련 이러한 범죄혐의자를 인도하지 아니하는 경우에는, 기소를 위하여 사건을 권한 있는 당국에 회부한다.(The State Party in territory under whose jurisdiction a person alleged to have committed any offence referred to in article 4 is found, shall in the cases contemplated in article 5, if it does not extradite him, submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution.) [강조 추가]

<http://www.law.go.kr/trtyMInfoP.do?trtySeq=2288>

- 2005년 유엔 배상원칙(총회 결의 60/147) 원칙 4¹⁸⁾, ICC규정 제17조¹⁹⁾(보충성 원칙)
- 북한 잔학행위에 관한 한국(남한) 검찰·법원의 수사·재판으로 국제기준 충족 가능?
 - 현재의 남북한 인권개선: 전환기정의 준비의 일부

통일 시점과 헌법개정

- 통일 이후 개헌: 정치·경제·사회적 혼란 속에서 헌법개정·신헌법 시행으로 혼란 가중.
- 통일 이전 개헌: 미리 남한에서 시행해 숙지, 통일 후 확대 적용할 필요. ex. 서독 기본법.
- 개헌의 초점: 권력구조 벗어날 필요.²⁰⁾ 헌법상 국제법·인권법의 도입.

인권의 역사: 보수 vs 진보²¹⁾

- 서방의 공산권 견제: UN GA resolution 294 (IV) of 22 October 1949 (Observance in Bulgaria, Hungary and Romania of human rights and fundamental freedoms); 1950

17) “강제실종 범죄를 자행한 혐의를 받는 자가 적발된 영토의 관할권을 가진 당사국은 만일 국제적인 의무에 따라 용의자를 타국으로 송환 혹은 인도하거나 당사국이 인정하는 국제형사재판소에 인도하지 않을 경우 권한이 있는 당국에 기소를 목적으로 그 사건을 제출한다.(The State Party in the territory under whose jurisdiction a person alleged to have committed an offence of enforced disappearance is found shall, if it does not extradite that person or surrender him or her to another State in accordance with its international obligations or surrender him or her to an international criminal tribunal whose jurisdiction it has recognized, submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution..)” [강조 추가]

<http://hrlibrary.umn.edu/instree/K-h4paped.html>

18) “4. In cases of gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law constituting crimes under international law, States have the duty to investigate and, if there is sufficient evidence, the duty to submit to prosecution the person allegedly responsible for the violations and, if found guilty, the duty to punish her or him. Moreover, in these cases, States should, in accordance with international law, cooperate with one another and assist international judicial organs competent in the investigation and prosecution of these violations.”

Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>

19) “1. 전문 제10항과 제1조를 고려하여 재판소는 다음의 경우 사건의 재판적격성이 없다고 결정한다.
 가. 사건이 그 사건에 대하여 관할권을 가지는 국가에 의하여 수사되고 있거나 또는 기소된 경우. 단, 그 국가가 진정으로 수사 또는 기소를 할 의사가 없거나 능력이 없는 경우에는 그러하지 아니하다.
 나. 사건이 그 사건에 대하여 관할권을 가지는 국가에 의하여 수사되었고, 그 국가가 당해인을 기소하지 아니하기로 결정한 경우. 단, 그 결정이 진정으로 기소하려는 의사 또는 능력의부재에 따른 결과인 경우에는 그러하지 아니하다.

...
 2. 특정 사건에서의 의사부재를 결정하기 위하여, 재판소는 국제법에 의하여 인정되는 적법절차의 원칙에 비추어 적용 가능한 다음 중 어느 하나 또는 그 이상의 경우가 존재하는지 여부를 고려한다.
 가. 제5조에 규정된 재판소 관할범죄에 대한 형사책임으로부터 당해인을 보호할 목적으로 절차가 취해졌거나, 진행중이거나 또는 국내적 결정이 내려진 경우
 나. 상황에 비추어, 당해인을 처벌하려는 의도와부합되지 않게 절차의부당한 지연이 있었던 경우
 다. 절차가 독립적이거나 공정하게 수행되지 않았거나 수행되지 않고 있으며, 상황에 비추어 당해인을 처벌하려는 의도와부합되지 않는 방식으로 절차가 진행되었거나 또는 진행중인 경우”

국제형사재판소에 관한 로마규정 <http://www.law.go.kr/trtyMInfoP.do?trtySeq=2176>

20) 신기남, 이제는 기본권 개헌이다: 진정한 민주공화국을 위하여(서울: 나무와숲, 2015).

21) Samuel Moyn, The Last Utopia: Human Rights in History (Cambridge, MA : Belknap Press of Harvard University Press, 2010).

년 유럽인권협약(독일, 프랑스, 이탈리아 기독교민주당 주도); 1960년대 OAS(쿠바 비판).

- 공산권·제3세계의 서구 비판: 인종차별(1946년 UN 총회 인도의 남아공 문제제기, 1954년 美대법원의 Brown 사건, 1965년 ICERD), 자결권(식민통치 비판)
- 헬싱키 프로세스: 1970년대 동구권은 데탕트, 체제이완으로 자국 헌법의 기본권 규정, 자국이 인정한 국제인권문서 규정(특히 1975년 헬싱키 최종의정서)의 이행을 내건 “합법적” 반체제운동 부상. Cf. 토크빌의 프랑스혁명 설명.
- 남한인권 개선은 북한인권 개선에 기여: 북한 엘리트에게 자연스럽게 학습효과. 헌법 개정에서의 좌우합작? Cf. 1955년 반동회의에서 주은래의 구동존이(求同存異)로 평화 10원칙.
- 개헌 wish list

전문(前文)

- 자결권(right to self-determination): ICCPR/ICESCR 제1조 제1항²²⁾. 통일전 서독 기본법 前文의 통일 규정(Wiedervereinigungsgebot),²³⁾ 남북관계 특수성과 함께. 혹은 前文 대신 제3조(영토조항) 및 제4조(통일조항)²⁴⁾에 반영?
- 국제규범 인용: 유엔헌장, 세계인권선언²⁵⁾, 리우선언, ICC규정 등 언급.

평화조항(제5조 제1항²⁶⁾): 평화권

- 국가간 분쟁의 평화적 해결: 국제중재/재판 등 국제법절차 활용권고 규정
- 침략범죄 규정: ex. 독일기본법 제26조 제1항. ICC규정 제8조의2(침략범죄)
- 지역협력 촉진, 지역인권기구 노력 규정: 동아시아 인권기구 통해 남북한 인권문제 해결

국제법의 효력(제6조 제1항²⁷⁾)

- 연원: 바이마르헌법 제4조²⁸⁾. 1차대전 승전국의 선처 노리고 삽입.²⁹⁾

22) “모든 인민은 자결권을 가진다. 이 권리에 기초하여 모든 인민은 그들의 정치적 지위를 자유로이 결정하고, 또한 그들의 경제적, 사회적 및 문화적 발전을 자유로이 추구한다.(All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.)”

경제적·사회적 및 문화적권리에관한국제규약 <http://www.law.go.kr/trtyMInfoP.do?trtySeq=232>

23) “Das gesamte Deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden. [The whole German People remains compelled to fulfill the Unity and Freedom of Germany by virtue of its right to free self-determination.]” https://en.wikipedia.org/wiki/Reunification_clause

24) 제3조. 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.

제4조. 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다. <http://www.law.go.kr/lsEflInfoP.do?lsiSeq=61603>

25) UDHR의 경우, Hurst Hannum, “The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law,” 25 Ga. J. Int'l & Comp. (1995); Johannes Morsink, The Universal Declaration of Human Rights: origins, drafting, and intent (Philadelphia : University of Pennsylvania Press, 1999), pp.xi-xii.

26) 제5조 ① 대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다.

27) 제6조 ① 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.

28) “*Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts* gelten als bindende Bestandteile des deutschen

- 국내법상 조약/관습법의 지위 강화: 북한변화 유도, 국제여론. ex. 독일 기본법 제25조³⁰⁾
- 미비준 주요 인권·환경조약 비준 및 이행, 유보선언 자제 및 기존유보 철회 권고 조항

생명권(헌법 제10조³¹⁾)과 사형제: 사실상 폐지국에서 법적 폐지국으로

- UDHR 제3조³²⁾, ICCPR 제6조³³⁾, ICCPR-OP2, 독일기본법 제2조 제2항
- 12.12 및 5.18 재판: 한겨레 1996.12.17. 사설 “5.6공 청산에 본격 나설 때”³⁴⁾
- 이라크(후세인 사형), 리비아(가다피 즉결처분). 북한 TJ?

죄형법정주의(제13조 제1항³⁵⁾): 국제법상 범죄구성 행위(제노사이드, CAH, 전쟁범죄, 침략)

- UDHR 11(2)³⁶⁾, ICCPR 15(1)³⁷⁾
- 남아공 헌법 제35조 제3항³⁸⁾, 르완다 헌법 제20조, 스리랑카 헌법 제13조 제6항, 폴

Reichsrechts. [*The universally recognized rules of international law* are accepted as integral and obligatory parts of the law of the German Reich.] [강조 추가] https://en.wikisource.org/wiki/Weimar_constitution

29) Peter C. Caldwell, “Chapter 16. Sovereignty, Constitutionalism, and the Myth of the State: Article Four of the Weimar Constitution” in Leonard V. Kaplan and Rudy Koshar ed., *The Weimar Moment: Liberalism, Political Theology, and Law*, p.345.

30) “*Die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes* sind Bestandteil des Bundesrechtes. *Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes.* (*The general rules of international law* shall be an integral part of federal law. *They shall take precedence over the laws and directly create rights and duties for the inhabitants of the federal territory.*)” [강조 추가]

31) 제10조. 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

32) “모든 사람은 생명과 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가진다.”

세계인권선언 <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=kkn>

33) “1. 모든 인간은 고유한 생명권을 가진다. 이 권리는 법률에 의하여 보호된다. 어느 누구도 자의적으로 자신의 생명을 박탈당하지 아니한다. ... 6. 이 규약의 어떠한 규정도 이 규약의 당사국에 의하여 사형의 폐지를 지연시키거나 또는 방해하기 위하여 원용되어서는 아니된다.”

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 <http://www.law.go.kr/trtyMInfoP.do?trtySeq=231>

34) “내란과 반란수괴 등의 혐의로 1심에서 사형이 선고됐던 전두환 전 대통령에게 무기징역이, 징역 22년6월이 선고됐던 노태우 전 대통령에는 징역 17년이 선고되고, 부정축재 사건과 관련해서는 추징금이 1심보다 약간 줄어들어 2천2백5억여원과 2천6백28억여원이 각각 선고됐다. ... 항소심 재판부는 최규하 전 대통령을 강제구인 하는 등 나름대로 노력을 했으나, 전두환 피고인을 무기로 감형한 것은 ‘자량감경’의 범위를 넘어 국민의 법감정에 어긋난다.” [강조 추가]

35) 제13조 ① 모든 국민은 행위시의 법률에 의하여 범죄를 구성하지 아니하는 행위로 소추되지 아니하며, 동일한 범죄에 대하여 거듭 처벌받지 아니한다. [강조 추가]

36) “어느 누구도 행위시에 국내법 또는 국제법에 의하여 범죄를 구성하지 아니하는 작위 또는 부작위를 이유로 유죄로 되지 아니한다. 또한 범죄 행위시에 적용될 수 있었던 형벌보다 무거운 형벌이 부과되지 아니한다.(No one shall be held guilty of any penal offence on account of any act or omission which did not constitute a penal offence, under national or international law, at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time the penal offence was committed.)” [강조 추가]

37) “어느 누구도 행위시의 국내법 또는 국제법에 의하여 범죄를 구성하지 아니하는 작위 또는 부작위를 이유로 유죄로 되지 아니한다.(No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence, under national or international law, at the time when it was committed.)” [강조 추가]

38) “Every accused person has a right to a fair trial, which includes the right -... 1. not to be convicted for an act or omission that was not an offence under either national or international law

란드 헌법 제42조 제1항, 크로아티아 헌법 제31조³⁹⁾

- 한국전 전후 민간인학살, 광주학살, 북한 잔학행위·CAH.

국제범죄에 대한 공소시효/소멸시효: 남한 및 북한 인권침해 모두 대상

- 헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특례법 제3조 제2호⁴⁰⁾, 국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률 제6조⁴¹⁾
- 2005년 유엔 배상원칙⁴²⁾: 만장일치 채택.
- 강제실종협약(ICPPED) 제8조⁴³⁾: 공동으로 법무부·국회 로비. Cf. 강제실종 국제회의⁴⁴⁾
- 전쟁범죄 및 인도에 반한 죄 시효부적용 협약⁴⁵⁾: 북한 1984년 가입

양심의 자유(제19조⁴⁶⁾)와 군 대체복무제, 국가보안법

- HRC 결정례

범죄인인도

- 유엔, 지역기구 또는 조약에 의해 설립된 법원 협력 명시. Cf. 독일 기본법 제16조 제2항⁴⁷⁾

at the time it was committed or omitted.”

<http://www.gov.za/documents/constitution/chapter-2-bill-rights>

39) Appendix C (Constitutional and Other National Provisions Implementing the Principle of Legality Today) in Kenneth S. Gallant, *The Principle of Legality in International and Comparative Criminal Law* (2009), pp.438-53.

40) 제3조 (공소시효의 적용배제) 다음 각호의 범죄에 대하여는 형사소송법 제249조 내지 제253조 및 군사법원법 제291조 내지 제295조에 규정된 공소시효를 적용하지 아니한다. ... 2. 형법 제250조의 죄[살인, 존속살해]로서 집단살해죄의방지와처벌에관한협약에 규정된 집단살해에 해당하는 범죄

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=3076>

41) 제6조 (시효의 적용배제). [집단살해죄, 인도에 반한 죄, 전쟁범죄]에 대하여는 「형사소송법」 제249조부터 제253조까지 및 「군사법원법」 제291조부터 제295조까지의 규정에 따른 공소시효와 「형법」 제77조부터 제80조까지의 규정에 따른 형의 시효에 관한 규정을 적용하지 아니한다.

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=81877>

42) “6. Where so provided for in an applicable treaty or contained in other international legal obligations, statutes of limitations shall not apply to gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law which constitute crimes under international law.

“7. Domestic statutes of limitations for other types of violations that do not constitute crimes under international law, including those time limitations applicable to civil claims and other procedures, should not be unduly restrictive.”

43) “1. 강제 실종에 관해 소멸시효법을 적용하는 당사국은 형사 소송절차 상 시효기간이 다음과 같도록 필요한 조치를 취한다.

가. 장기간이고, 이 범죄의 극도의 심각성에 비례한다.

나. 강제 실종 범죄의 지속성을 고려하여, 그 범죄가 종료되는 순간부터 시작된다.

2. 각 당사국은 강제 실종의 피해자에게 시효 기간 동안 효과적인 구제를 받을 권리를 보장한다.”

44) 김소희 북한인권시민연합 간사, 평화방송 라디오 <열린세상 오늘 서종빈입니다> 인터뷰 (2014-01-21) http://www.cpbc.co.kr/CMS/news/view_body.php?cid=493128&path=201401

45) Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes Against Humanity <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/warcrimes.pdf>

46) 제19조. 모든 국민은 양심의 자유를 가진다.

47) “Kein Deutscher darf an das Ausland ausgeliefert werden. Durch Gesetz kann eine abweichende Regelung für Auslieferungen an einen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder *an einen*

- 송환금지(non-refoulement): 난민지위협약 제33조⁴⁸⁾, CAT 제3조⁴⁹⁾, ICPPED 제16조
- 인도심사: 단심제(범죄인 인도법 제3조⁵⁰⁾)에서 항소권 보장

비호권

- UDHR 제14조⁵¹⁾: 중국·동남아 탈북자. ex. 독일기본법 제16조의2.

기본권 해석원칙

- (민주제하 권리의 척도로) 국제인권법 및 타국 헌법 참조. ex. 남아공 헌법 제39조 제1항⁵²⁾

긴급명령(제76조) 및 계엄선포(제77조)

- 헌법상 기본권 및 국제인권 합치 요건: ICCPR 제4조. cf. 남아공 헌법 제37조 제4항⁵³⁾

헌법재판소와 국제인권 침해(제111조 제1항⁵⁴⁾. 헌법재판소법 제41조 제1항⁵⁵⁾, 제68조⁵⁶⁾)

internationalen Gerichtshof getroffen werden, soweit rechtsstaatliche Grundsätze gewahrt sind.(No German may be extradited to a foreign country. The law may provide otherwise for extraditions to a member state of the European Union or to an international court, provided that the rule of law is observed.)” [강조 추가]

48) “체약국은 난민을 어떠한 방법으로도 인종, 종교, 국적, 특정사회 집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명이나 자유가 위협받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환하여서는 아니된다.” [강조 추가] <http://www.law.go.kr/trtyMInfoP.do?trtySeq=176>

49) 제3조 1. 어떠한 당사국도 고문받을 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 다른 나라로 개인을 추방·송환 또는 인도하여서는 아니된다.

2. 위와 같이 믿을만한 근거가 있는지 여부를 결정하기 위하여, 권한있는 당국은 가능한 경우 관련국가에서 현저하며 극악한 또는 대규모 인권침해 사례가 꾸준히 존재하여 왔는지 여부를 포함하여 모든 관련사항을 고려한다. [강조 추가]

50) 제3조. 이 법에 규정된 범죄인의 인도심사 및 그 청구와 관련된 사건은 서울고등법원과 서울고등검찰청의 전속관할로 한다. <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=179035>

51) “1. 모든 사람은 박해를 피하여 다른 나라에서 비호를 구하거나 비호를 받을 권리를 가진다.

2. 이러한 권리는 진실로 비정치적 범죄 또는 국제연합의 목적과 원칙에 위배되는 행위로 인하여 기소된 경우에는 주장될 수 없다.”

52) “When interpreting the Bill of Rights, a court, tribunal or forum - a. must promote the values that underlie an open and democratic society based on human dignity, equality and freedom; b. must consider international law; and c. may consider foreign law.”

53) “Any legislation enacted in consequence of a declaration of a state of emergency may derogate from the Bill of Rights only to the extent that - a. the derogation is strictly required by the emergency; and b. the legislation - i. is consistent with the Republic's obligations under international law applicable to states of emergency.” [강조 추가]

54) 제111조 ① 헌법재판소는 다음 사항을 관장한다

1. 법원의 제청에 의한 법률의 위헌여부 심판

...

5. 법률이 정하는 헌법소원에 관한 심판

55) 제41조(위헌 여부 심판의 제청) ① 법률이 헌법에 위반되는지 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 당해 사건을 담당하는 법원(군사법원을 포함한다. 이하 같다)은 직권 또는 당사자의 신청에 의한 결정으로 헌법재판소에 위헌 여부 심판을 제청한다. [강조 추가]

56) 제68조(청구 사유) ① 공권력의 행사 또는 불행사(不行使)로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은

- 헌법소원·위헌법률심판: 국제조약 인권규정 위반도 대상. Cf. 미주인권협약 제64조 제1항⁵⁷⁾

비례대표 원칙: 선거권

- 통일시 북한지역 주민의 실질적 참정권 보장
- 대선: 2012년(51.6% : 48.0%), 2002년(48.9% : 46.6% : 3.9%)
- 총선: 2012년(42.8% : 36.5% : 10.3% : 3.2% -> 50.7% : 42.3% : 1.7% : 4.3%), 2004년(38.3% : 35.8% : 13.0% : 7.1% : 2.8% -> 50.8% : 40.5% : 3.3% : 3.0% : 1.3%)
- OECD 35개국 중 26개국 비례대표제, 19개국 헌법 보장. ex. 핀란드 헌법 제25조⁵⁸⁾
- 현재 비례대표 의석 배분방식, 입후보 기탁금, 선거구 인구편차 결정

선거관리위원회(제114조⁵⁹⁾)

- 선관위 직무에 타국 자유·공정선거제도 정착을 위한 기술적 지원 명시

국가인권위원회: 헌법 규정 신설

- 헌법기관으로 격상: 현재는 국가인권위원회법⁶⁰⁾

검찰: 헌법에 권한 및 조직 규정 신설

- 독립성 강화: 검찰총장의 국회 가중다수 선출, 조직 민주화
- 중대인권침해 적극소추 규정
- 통일후 당파적 기소 방지, 공정한 재판 보장 위해 필요

군사법원(제110조⁶¹⁾)

자는 법원의 재판을 제외하고는 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구할 수 있다. 다만, 다른 법률에 구제절차가 있는 경우에는 그 절차를 모두 거친 후에 청구할 수 있다. [강조 추가]

- ② 제41조제1항에 따른 법률의 위헌 여부 심판의 제청신청이 기각된 때에는 그 신청을 한 당사자는 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구할 수 있다. 이 경우 그 당사자는 당해 사건의 소송절차에서 동일한 사유를 이유로 다시 위헌 여부 심판의 제청을 신청할 수 없다.

57) The member states of the Organization may consult the Court regarding the interpretation of this Convention or of other treaties concerning the protection of human rights in the American states. [강조 추가]

http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm

58) Section 25 - Parliamentary elections: The Representatives shall be elected by a direct, proportional and secret vote. Every citizen who has the right to vote has equal suffrage in the elections. [강조 추가] <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>

59) 제114조 ① 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 둔다.

60) <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=180783>

61) 제110조 ① 군사재판을 관할하기 위하여 특별법원으로서 군사법원을 둘 수 있다.

② 군사법원의 상고심은 대법원에서 관할한다.

③ 군사법원의 조직·권한 및 재판관의 자격은 법률로 정한다.

④ 비상계엄하의 군사재판은 군인·군무원의 범죄나 군사에 관한 간첩죄의 경우와 초병·초소·유독음식물공급·포로에 관한 죄중 법률이 정한 경우에 한하여 단심으로 할 수 있다. 다만, 사형을 선고한 경우에는 그러하지 아니하다.

- 공정한 재판: UDHR 제10조, ICCPR 제14조 제1항
- 전시로 제한. ex. 독일 기본법 제96조 제2항⁶²⁾

결론을 대신하여

- 개헌과 국제법/인권법 논의 심화, 체계적 비교법적 연구 필요
- 남북한 실정 고려, 인권개선 전환기정의 위한 장기적 포석
- 개헌시 선택과 집중: 중요성, 정치적 실현 가능성 고려

62) “The Federation may establish federal military criminal courts for the Armed Forces. These courts may exercise criminal jurisdiction *only during a state of defence or over members of the Armed Forces serving abroad or on board warships*. Details shall be *regulated by a federal law*. These courts shall be under the aegis of the Federal Minister of Justice. Their full-time judges shall be *persons qualified to hold judicial office*.”

MEMO

MEMO

참고자료

- 자료 1. 한동호, UN CoI 보고서 1년과 북한인권 개선과제
- 자료 2. UN 총회 북한인권결의안 채택과 키타나 북한인권 특별보고관 방한기자회견 기사모음
- 자료 3. 이슈와 논점 1223호: 국회 입법조사처(NARS) 트럼프 당선자의 외교정책 기조와 한국의 대응방향
- 자료 4. 북한인권 이슈브리프 2호

Online Series

2015. 2. 27. | CO 15-06

유엔 COI 보고서 1년과 북한인권 개선을 위한 과제

한동호(북한인권연구센터 부연구위원)

2015년 2월 17일은 유엔 조선민주주의인민공화국 인권조사위원회 (Commission of Inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea, COI, 이하: 북한인권 조사위원회) 보고서 발간 1주년이 된 날이었다. 제22차 인권이사회 결의(2013.3.21.)를 통해 설립된 북한인권 조사위원회는 1년간의 활동을 거쳐 2014년 2월 17일 서면보고서(written report)를 제출하고, 제25차 인권이사회(2014.3.17.)에서 보고서를 최종 발표하였다. 북한인권 관련, 유엔 차원의 가장 종합적인 보고서로 평가받는 북한인권 조사위원회 보고서(이하 COI 보고서) 발간을 통해 지난 1년간 북한인권 관련 학자들, 인권운동가들, 정책 결정자들을 중심으로 활발한 논의가 전개되었다. 이 글은 COI 보고서 1주년을 맞이하여 2015년 2월 17일과 18일 워싱턴 D.C.에서 개최된 북한인권 국제회의를 중심으로 제기된 논점들을 정리하고, 현재 국제사회의 북한인권 개선논의 현황을 분석·점검하며, 향후 남은 과제를 제시하고자 한다.

국제사회의 북한인권 개선 움직임과 북한의 대응

워싱턴 북한인권 국제회의는 미국의 전략국제문제연구소(CSIS)를 비롯한 한국과 미국의 네 개 단체가 공동으로 주최한 행사로서 COI 보고서 발간 1주년을

맞이하러 북한인권 조사위원회 활동 회고, 보고서 발간 이후 국제사회의 북한인권 개선노력 점검, 향후 과제 제시 등을 목적으로 하였다. 북한은 워싱턴 북한인권 국제회의가 개최되기 하루 전인 2015년 2월 16일 유엔주재 북한대표부 기자회견을 통해 북한인권 토론회를 즉각 중단할 것을 요구하며, 강력한 대응을 시사하였다. 이는 2014년을 기점으로 인권 관련 사안에 대해 보다 적극적이고 선제적으로 대응하는 북한의 전략과 연관이 있다. 유엔에서의 인권 설명회 개최, 마르주키 다루스만(Marzuki Darusman) 북한인권 특별 보고관 초청 제안 등 북한의 다소 이례적 대응의 이면에는 ‘최고준엄’ 관련 국제사회의 인권문제 제기에 대한 북한 당국의 당혹감이 숨어 있다. 워싱턴에서 북한인권 토론회가 시작되기도 전, 그것도 정부 간 행사가 아닌 민간 주도의 행사에 대해 북한이 외무성 차원에서 선제적으로 대응한 것은 이러한 맥락과 무관하지 않을 것이다. 북한은 워싱턴 회의 직후인 19일 외무성 대변인 담화를 통해 국제사회의 인권압박에 대한 ‘초강경 대응’ 의지를 천명하였다. 미국에서 개최된 북한인권 토론회 자체가 대북 적대시 정책 차원의 대북압박의 일환이라는 점과 이에 대해 북한 당국이 철저히 반대한다는 점을 명백히 한 것이다. 나아가 북한은 유엔주재 북한대표부를 통해 북한이 국제사회와 합의한 모든 인권협력 약속의 무효를 선언하기도 했다.

향후 국제사회의 북한인권 개선 움직임과 북한의 대응은 보다 총체적 차원에서 전개될 가능성이 크다. 특히, 2014년 후반 북한이 국제사회의 압박에 대해 북한인권과 핵무력을 연계시키는 전략을 채택했다는 점에 유의할 필요가 있다. 이번 워싱턴 국제회의 이후 북한이 ‘물리적 조치’를 시사하며, 인권문제 제기를 체제와 관련된 사항으로 간주하고, 강력한 국방력 강화로 대처하겠다는 입장을 표명한 것도 같은 맥락이다. 실제로 이번 워싱턴 국제회의에 참여한 한국과 미국 측 전직 고위관리들은 북한인권 문제를 하나의 지엽적 이슈로 보기보다는 북한 핵문제와 연계되어 동북아 안보 전체에 영향을 미칠 수 있는 종합적·총체적 접근을 요하는 사안이라는 점에 동의하였다. 국제사회의 북한인권 개선노력에 있어 변화하고 있는 북한인권 문제의 본질에 대한 정확한 진단이 요구되는 시점이다.

북한인권 증언의 객관성 및 신빙성 확보를 위한 국제사회의 노력

북한인권 관련 증언의 객관성 및 신빙성 확보는 국제사회가 지속적으로 노력하고 있는

사안이지만 최근 그 중요성이 더욱 부각되었다. 워싱턴 국제회의에서 마이클 커비(Michael Kirby) 북한인권 조사위원회 위원장은 신동혁의 증언을 둘러싼 논란과 그에 따른 COI 보고서의 객관성 여부에 대해 분명한 선을 그었다. 올해 초, 그동안 14호 수용소 출신으로 자신을 소개하며 활동했던 북한인권 운동가 신동혁은 자신이 증언의 주 무대가 14호 관리소가 아닌 18호였다는 점을 밝혀 많은 사람을 충격에 빠트렸다. 또한 그의 증언의 상당 부분이 왜곡되었다는 점이 밝혀졌다. COI 보고서 1주년을 맞이하는 현 시점에 국제사회는 ‘신동혁 사태’를 계기로 북한인권 침해 관련 증언의 신빙성 및 객관성 확보 여부에 그 어느 때보다 관심을 기울이고 있다.

커비 위원장은 COI 보고서가 신동혁 외에도 수많은 탈북민들의 증언을 통해 수집된 결과를 바탕으로 작성된 공정하고 객관적인 보고서라는 점, 신동혁의 증언은 보고서 전체에서 매우 작은 부분에 불과하다는 점, 따라서 신동혁의 증언 번복이 보고서의 객관성을 저해하는 요소가 될 수는 없다는 점을 강조하였다. ‘14호 수용소 탈출’의 저자인 블레인 하든(Blaine Harden) 또한 신동혁의 증언 번복은 심리적 내상을 입은 탈북민들이 언제든 보여줄 수 있는 차원에서 이해해야 하며, 일부 엇갈린 진술보다 나머지 대부분의 진술에서 보여주는 진술의 일관성(consistency)에 더 주목해야 한다고 역설하였다. 더불어 초기 신동혁을 면담했던 미국 측 관리의 말을 인용하여 심리적·신체적 특징에서 신동혁이 여타 탈북민들과는 다른 독특성을 가진 점도 부인할 수 없다고 진술하였다.

신동혁의 증언을 둘러싼 국제공동체의 논의는 분명 옹호와 비판 입장으로 대립되어 전개되고 있다. 신동혁을 옹호하는 입장에서는 그의 심리상태, 일부 번복된 증언 이외의 나머지 증언의 일관성, 신동혁의 경우가 가진 독특성 등이 언급되었다. 하지만, 동시에 신동혁의 증언 자체에 의문을 표하며 비판을 가하는 입장의 경우, 신동혁의 증언 번복은 잘못이나 실수 등 피치 못할 사정에 기인한 것이라기보다는 증언자가 일정한 의도를 가지고 일부의 내용을 숨기고 또 왜곡했다는 사실에 그 심각성이 있다는 것이다. 신동혁이 탈북하여 한국에 입국하는 과정 중 이미 출판된 일부 탈북민들의 수기를 탐독하였고, 한국에 도착한 초기부터 자신의 이야기를 책으로 엮어 출판하고자 했다는 증언들은 숙고해 볼 가치가 있다. 한 인권운동가는 신동혁에 대해 자신이 북한에서 직접 경험한 것과 이후에 학습한 사안들을 철저히 나눠서 밝혀야 한다고 공개적으로 요구하기도 했다.

최근 신동혁 사태의 가장 큰 교훈은 한 탈북민의 증언이 사실이나 아니냐의 차원 이전에 일부 탈북민의 증언에 주로 의존할 수밖에 없는 북한인권 운동지형의 구조적 문제와 깊은 관련이 있을 것이다. 북한이라는 닫힌 사회를 이해하기 위해서 ‘그 곳’을 경험한 사람들의 목소리가 가장 주요한 정보의 원천이라는 점은 상식에 속한다. 하지만, 북한인권 실태에 접근하기 위해 여러 탈북민의 증언을 활용하는 과정에서 ‘교차검증’의 중요성을 강조하는 경우는 많지 않다. 대부분 평범한 증언보다 드라마틱하고 감정을 자극하는 증언에 귀를 더 기울이게 되기 때문이다. 북한인권 관련 정보를 다루는 언론에서도 북한인권 침해실태에 대한 차분하고도 객관적이며 공정한 보도를 찾기 어렵다. 하지만, 대다수의 경우 사실에 보다 가까운 내용들은 특별하기보다는 평범한 여러 증언들에서 발견된다. 물론, 북한인권 개선운동의 파급성과 효율성을 증진하기 위해 일부 영웅적 증언들이 필요한 경우도 있다. 또한, 많은 경우 이러한 증언들은 사실을 기반으로 진술되고 있음도 볼 수 있다. 하지만, 북한인권 침해실태의 객관적 검증과 근본적 개선을 위해서 이러한 방식만으로는 한계가 있다. 이번의 신동혁 사태와 같은 경우가 단적인 예이다. 향후 북한인권 지식공동체는 한, 두 사람의 영웅적인 스토리에 사활을 걸기 보다는 드러나지 않지만 곳곳이 일상을 영위하는 여러 탈북민들의 ‘수많은 평범한’ 이야기에 보다 귀를 기울여야 할 것이다. 신동혁 사태는 국제사회가 북한인권 실태에 보다 객관적으로 접근하기 위한 증언의 신빙성 확보에 더 매진해야 한다는 점을 앞으로의 과제로 남겨주었다.

북한인권 거대담론 속 구체적 이행절차의 필요성 제기

COI 보고서 1주년을 맞이한 국제사회의 논의는 이제 북한인권 거대담론에 집중하기보다는 구체적 이행절차의 실천가능성(feasibility) 여부에 초점이 맞춰지고 있다. 2014년 한 해, 국제사회는 북한인권 침해 책임성 규명, 국제형사재판소 제소 논의, 북한인권 사안 안보리의제 채택 등 가시적 성과를 이룩하였다. COI 보고서 1주년 이후 주어진 과제는 이러한 거대담론을 어떻게 구체화된 이행절차로 변환시켜 실질적인 로드맵을 제시할 수 있는냐이다. 구체적으로 COI 보고서가 제시한 권고사항(recommendations)에 대한 심층적 논의가 요청된다. 이는 북한인권 개선논의가 추상적·관념적 차원에만 머무르기 보다는 북한 주민들의 삶의 현장에서 실질적이고 가시적인 성과를 거두어야 한다는 국제사회의 문제의식과도 연관이 있다. COI 보고서는 권고사항에서 각각 북한, 국제사회, 개별국가에 대한 다양한 의견을 제시하였다. 특히, COI 보고서가 북한에 제시한 권고사항은 총

19개이다. 이들 권고사항은 ① 북한의 근본적 정치적·제도적 개혁을 통한 인권개선, ② 정치범수용소 해체를 통한 인권개선, ③ 형법과 형사소송법 개정을 통해 연좌제, ‘반민족’ 및 ‘반국가’ 범죄 폐지, ④ 사형제 폐지, ⑤ 독립 언론 허용, ⑥ 선전선동 폐지 및 인권교육 도입, ⑦ 종교의 자유 보장, ⑧ 공민등록자료 열람을 통한 감시제 폐지, ⑨ 양성평등 보장, ⑩ 시장 활동을 포함한 차별 없는 경제·사회적 권리 보장 등으로 나누어진다. 또한, ⑪ 국가자원의 효율적 활용을 통한 기아문제 해결, ⑫ 인도적 지원 확보, ⑬ 여행 및 이동 자유 확보, ⑭ 남북자 문제 해결, ⑮ 이산가족 문제 해결, ⑯ 과도기 정의에 관한 국제 지원 확보, ⑰ 모든 인권침해의 즉각 중단, ⑱ 강제실종협약을 포함한 주요 협약 비준, ⑲ 유엔 북한인권 현장사무소 및 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)의 기술지원 수용 등이 있다.

COI 보고서의 북한에 대한 권고사항을 분석해 보면, 대체로 다음의 세 가지 특징을 가진다. 첫째, 상당수 권고사항이 북한체제 자체의 법적·제도적 개혁과 연관되어 있다. 예를 들어, 권고사항 ①은 북한 체제 자체의 근본적 개혁을 요구하는 대표적 권고이다. 구체적으로 인권개선을 위한 정치적, 제도적 개혁을 언급하고 있다. 권고사항 ②인 정치범수용소 해체의 경우도, 북한 내 관리소의 존재가 전체주의 국가로서 북한을 지탱하는 핵심기제라는 관점에서 체제존립과 관련된 사항으로 간주할 수 있다. 이외에도 ‘반민족’ 및 ‘반국가’ 범죄 폐지 및 감시제 폐지 등도 통제국가 북한의 체제존립과 직결된 사항이라고 볼 수 있으므로 북한체제 자체의 개혁과 관련된 권고사항으로 볼 수 있다. 둘째, 권고사항은 체제 내 개선 가능한 요소들을 포함하고 있다. 권고사항 ④ 사형제 폐지의 경우 북한 체제를 직접적으로 거론하지 않고도 체제 내적 차원에서 개혁할 수 있는 부분이다. 독립 언론 허용, 선전선동 폐지 및 인권교육 도입, 종교의 자유 보장 등도 마찬가지 사안이다. 셋째, 북한에 대한 조사위원회의 권고사항은 북한과 국제사회 간 긴밀한 협력과 소통을 전제로 하고 있다. 인도적 지원 확보, 과도기 정의 관련 사항, 주요 협약 비준, 국제사회와의 기술협력 등이 이에 해당된다.

COI 보고서는 또한 국제사회에 대해서도 여러 권고사항을 제시하고 있다. 구체적으로 국제사회는 각각의 유엔 인권 메커니즘을 통합적으로 활용하여 북한인권 개선의 구체적 성과를 거두어야 하는 과제를 안고 있다. 북한인권 현장사무소, 인권우선(Rights up Front) 전략 채택, 북한과의 기술협력, 인도적 지원, 고위급 정치대화 등 COI 보고서가 국제사회 관련하여 언급한 여러 권고사항은 정책적 우선순위와 단기, 중기, 장기의 차원에서

적절하게 배분하여 접근해야 하는 사항들이다.

특히, 북한 관련 COI 보고서의 권고사항이 북한 체제의 직접적·근본적 변화를 요구하는 사안과 현 체제를 유지하면서도 수정·보충·개선할 수 있는 사안을 종합적으로 포함하고 있다는 차원에서 양자 간 구별에 기초한 접근방식이 요청된다. 구체적으로 유엔이 주도할 수 있는 인도적 지원, 기술협력 등은 국제협력에 기반한 접근법으로, 고위급 정치대화 및 인권대화 등 남북이 직접적으로 관련된 사항은 체제 내 접근법으로, 제도 개혁 및 수용소 해체 등 가장 민감한 사안에 대해서는 다양한 비정부기구(NGOs)를 활용하는 등 차별화된 전략을 고민해보아야 할 것이다. 이러한 역할 분담과 더불어 국제사회는 북한인권 개선을 위한 중·장기 로드맵 구축에 관한 실질적 논의를 지속해야 할 것이다. 워싱턴 국제회의는 COI 보고서 발간 이후 북한인권의 실질적 개선을 위한 국제적 논의의 장을 마련했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다. ©KINU 2015

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.

자료 2. UN 총회 북한인권결의안 채택(2016.11.16.)과 키타나 북한인권 특별보고관 방한 기자회견(2016.11.17) 기사모음

2016.11.16

연합뉴스	유엔총회 12년연속 北인권결의안 채택...'김정은 처벌' 더 명확화(종합2보)
http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/11/16/0200000000AKR20161116004752072.HTML?from=search	
<p>"리더십의 실질 통제 기관이 인권유린 자행" 표현 처음 명시 "열악한 인권상황서 자원을 핵·미사일 개발에 전용 심각하게 우려" ICC회부 및 책임자 처벌 권고는 3년 연속...북한 반발 북, 트럼프 당선에 "미국 대통령에 신경 안써...적대적 대북정책 철회가 근본 이슈"</p> <p>(유엔본부=연합뉴스) 박성재 특파원 = 북한 인권 상황을 국제형사재판소(ICC)에 회부하고 인권 유린의 책임을 물어 김정은 노동당 위원장을 처벌하도록 권고하는 결의안이 유엔총회에서 통과됐다.</p> <p>유엔총회 3위원회는 15일(현지시간) 미국 뉴욕 유엔본부 1회의장에서 회의를 열고 북한 인권 결의안을 컨센서스로 채택했다. 북한은 작년과 달리 투표를 요구하지 않아 이날 컨센서스로 결의안이 채택됐다.</p> <p>이 결의안은 다음 달 유엔총회 본회의를 거쳐 최종 확정된다. 하지만 담당 위원회를 통과하면 본회의에서 뒤집히는 경우가 거의 없어 실질적으로는 통과가 이날 확정됐다.</p> <p>유엔총회가 북한의 인권 개선을 권고하는 결의안을 채택한 것은 2005년 이후 12년 연속이다.</p> <p>또 북한 인권의 ICC 회부와 책임자처벌을 안전보장이사회(안보리)에 권고하는 내용이 들어간 것은 3년 연속이다.</p> <p>특히 올해 결의안에는 작년까지는 없었던 "리더십(leadership)이 실질적으로 통제하는 기관에 의해 인권 유린이 자행되고 있다"는 표현이 명시됐다. 이는 북한 인권 유린의 최고 책임자가 김정은 위원장이라는 사실을 못 박고 처벌 대상에 포함할 것을 더 명확히 한 것으로 해석된다.</p> <p>일본과 유럽연합(EU)이 만들고 70여개국이 공동스폰서로 참가한 올해 결의안은 아직도 광범위하고 체계적으로 자행되는 북한의 인권 유린을 비난했다. 정치범 강제수용소 감금과 고문, 강간, 공개처형 등을 인권 유린 사례로 적시했다.</p> <p>그러면서 북한 인권 상황을 ICC에 회부하고 인권 유린 책임자에 대한 처벌의 필요성을 주장했다.</p> <p>또 인권을 희생하는 대가로 핵 및 미사일을 개발한다는 우려도 처음으로 담았다. "열악한 인권 상황 위에서 자원을 핵무기 및 탄도미사일 프로그램으로 전용하는 것을 심각하게 우려한다"고 적었다.</p>	

아울러 외국에서 외화벌이하는 북한 노동자의 인권 침해 우려와 납북 외국인을 즉각 석방하라는 주장도 처음으로 포함됐다.

이날 북한은 예년과 마찬가지로 미국의 주도로 북한 체제를 무너뜨리려는 정치적인 행위라면서 미국을 강하게 비난했다. 중국과 러시아, 시리아, 이란, 쿠바, 베네수엘라 등도 결의안 채택에 반대한다는 뜻을 밝혔다.

북한은 회의도중 회의장을 나가 별도 기자회견을 열고 다시 강하게 반발했다.

김인룡 유엔 주재 차석대사와 김영호 외무성 인권과장, 리성철 유엔 주대 참사관 등이 참석한 기자회견에서 북한은 유엔 총회 결의안은 북한의 인권보호와는 아무 상관이 없다면서 미국 등 북한 적대국이 정치적으로 공모한 것이라고 비난했다.

또 오히려 미국과 한국 등에서 인권유린이 진행되고 있다고 주장했다.

기자회견에서는 미국의 대통령선거 결과에 대한 견해를 묻는 질문도 나왔다.

당선자인 도널드 트럼프가 선거 과정에서 김정은 위원장과 만날 수도 있다고 말한 적이 있는 만큼 북한이 미국을 새로운 시각으로 보는지를 가늠해 볼 수 있는 질문이었다.

이에 대해 김 과장은 "내가 답할 수 있는 영역이 아니지만 우리는 누가 미국 대통령이 되는지에 신경을 쓰지 않는다"면서 "(우리에게는) 미국이 북한에 대한 적대 정책을 철회할 정치적 의지가 있느냐, 아니냐가 근본적인 이슈"라고 답했다.

또 토머스 키타나 북한인권특별보고관의 방북을 허용할 것이냐는 질문에 김 과장은 "여러 번 방북 요청이 있었다"면서 "하지만 부에노스아이레스대학 법대교수로서의 방문은 환영하지만 북한인권특별보고관으로서는 영원히 허용하지 않을 것"이라고 말했다.

김 과장은 기자회견이 끝난 뒤 '북한 정권 차원에서 미국과의 관계 개선을 고려하고 있느냐'는 질문에 답변을 하지 않다가 "검토하고 있겠죠"라며 자리를 피했다.

2016.11.17

VOA	유엔 북한인권 특별보고관 방한...한국 "북한인권 개선 위해 긴밀 협력"
http://www.voakorea.com/a/3600671.html	
<p>한국을 방문 중인 토마스 오헤아 퀴타나 유엔 북한인권 특별보고관이 16일 윤병세 외교부 장관과 만나 북한인권 상황을 논의했습니다.</p>	
<p>윤병세 장관은 유엔에서 역대 가장 강력한 북한인권 결의안이 16일 채택된 상황에서 퀴타나 특별보고관의 이번 한국 방문이 매우 시의적절 하다며, 북한인권 문제와 관련해 앞으로 긴밀한 협력을 기대한다고 말했습니다.</p>	
<p>퀴타나 특별보고관은 이에 북한인권의 실질적 개선을 위해 인권 침해 가해자에 대한 책임 규명을 포함해 다양한 방안을 모색하고 있다고 밝혔습니다.</p>	
<p>또한 이번 북한인권 결의안 채택은 북한의 심각한 인권 상황에 대한 국제사회의 깊은 우려를 보여주는 것이라면서 특히 이번 결의 채택이 투표가 아닌 의견일치 형식으로 이뤄진 데 의미를 부여했습니다.</p>	
<p>이는 북한의 열악한 인권 상황에 대해 국제사회에 폭넓은 공감대가 형성되고 있음을 보여주는 것이라는 풀이입니다.</p>	
<p>한국 외교부는 이번 접견이 퀴타나 특별보고관의 활동에 대한 한국 정부의 지지와 협력의사를 표명하고 북한인권 개선을 위한 효과적 방안을 찾는 데 의미 있는 계기가 될 것이라고 평가했습니다.</p>	
<p>퀴타나 특별보고관 역시 윤병세 장관과의 이번 만남이 매우 중요하다고 생각한다고 하면서 현재 북한인권 상황에 대한 신뢰할만한 정보를 모으는 것이 중요하다고 말했습니다.</p>	
<p>특히 탈북자들을 직접 만나 생생한 증언을 듣고 싶다는 뜻을 밝히기도 했습니다.</p>	
<p>[녹취: 토마스 오헤아 퀴타나 / 유엔 북한인권 특별보고관] "It is very important to hear first-hand information about what is the situation in that country."</p>	
<p>퀴타나 특별보고관은 내년 3월 발표될 북한인권 보고서 작성에 필요한 자료를 수집하기 위해 한국을 찾은 것으로 알려졌습니다.</p>	
<p>마루주키 다루스만 보고관의 후임으로 지난 8월 임기를 시작한 퀴타나 특별보고관이 한국을 방문한 것은 이번이 처음입니다.</p>	
<p>퀴타나 특별보고관은 오는 23일까지 한국에 머물며 외교부와 통일부 등 한국 정부 관계자와 탈북자들을 만나고 북한인권기록센터도 방문할 예정입니다.</p>	
<p>퀴타나 특별보고관의 업무를 보조하는 북한 인권 침해 책임 규명을 위한 독립전문가 그룹도 오는 21일 한국을 방문할 것으로 전해졌습니다.</p>	
<p>지난 2004년 유엔 인권위원회 결의에 따라 임명된 북한인권 특별보고관은 북한인권 상황을 조사해 유엔총회와 인권이사회에 보고하는 임무를 맡고 있습니다.</p>	
<p>한편 한국 외교부는 국제사회에서 논의 중인 북한의 5차 핵실험에 대한 유엔 안전보장이사회의 추가 대북 제재 결의안과 관련해, 우방국들과의 긴밀한 공조 아래 강력한 추가 제재가 채택될 수 있도록 노력하고 있다며, 한국 정부도 이번 결의가 신속히 채택되기를 기대한다고 밝혔습니다.</p>	
<p>서울에서 VOA뉴스 한상미입니다.</p>	

2016.11.22

VOA	유엔 북한인권 특별보고관 “북한과 직접 연락 채널 마련할 것
http://www.voakorea.com/a/3606825.html	
<p>토마스 오헤아 퀴타나 유엔 북한인권 특별보고관이 북한 당국과 실제 대화할 수 있는 채널을 마련하겠다는 의지를 밝혔습니다.</p>	
<p>한국을 방문 중인 퀴타나 특별보고관은 22일 서울에서 한국 방문 결과를 설명하는 기자회견을 갖고 현재 스위스 제네바에 상주하는 북측 대표단과 접촉하고 있지만 북한 당국과의 직접 연락 채널을 마련하는 것이 북한인권 특별보고관인 자신의 의무라며 이같이 말했습니다.</p>	
<p>[녹취: 토마스 오헤아 퀴타나/유엔 북한인권 특별보고관] “Accountability measures must be discussed at the same time as cooperation...”</p>	
<p>퀴타나 특별보고관은 북한 인권 침해에 대한 책임 규명을 논의하는 것이 매우 중요하며 동시에 북한과의 협력도 추진해야 한다고 말했습니다.</p>	
<p>퀴타나 특별보고관은 이어 힘겨운 탈북 과정을 거쳐 한국에 온 탈북민들이 자신의 권리와 자유에 대해 뚜렷하게 인식하고 있었다면서, 이러한 점이 앞으로의 변화를 위해 중요하다고 생각한다고 밝혔습니다.</p>	
<p>[녹취: 토마스 오헤아 퀴타나/ 유엔 북한인권 특별보고관] “It was remarkable that these people, who have resilient personalities...”</p>	
<p>또한 북한 주민들도 스스로의 권리를 자각하는 게 중요하다고 지적했습니다.</p>	
<p>퀴타나 특별보고관은 이번 방문 기간 이뤄진 다수의 탈북민들과의 만남에 대해 이들이 겪은 탈북 과정과 인권 침해 상황을 이해할 수 있었으며 이들이 여전히 비자발적 이산의 고통을 겪고 있다는 점을 확실히 알게 됐다고 말했습니다.</p>	
<p>또한 여전히 중국 내에서 탈북민 강제복송이 자행되고 있다면서 북한에서 탈북을 시도하다 실패할 경우 구금돼 인권 침해를 당할 위험도 여전히 존재한다고 우려했습니다.</p>	
<p>[녹취: 토마스 오헤아 퀴타나/ 유엔 북한인권 특별보고관] “All civil society groups deserve support from this Special Rapporteur...”</p>	
<p>퀴타나 특별보고관은 북한인권 관련 일부 시민사회 단체들이 조직적으로 자행된 북한 당국의 중대한 인권 침해 사례를 기록하고 책임 규명 방안을 모색하고 있었다며 이들의 노력에 힘을 실어줄 것이라고 밝혔습니다. 아울러 한반도의 긴장 고조가 이산가족 상봉이나 인권 문제 해결에 걸림돌이 된다는 것을 잘 알고 있다면서 이 부분을 염두에 두고 있다고 덧붙였습니다. 지난 8월 임기를 시작한 퀴타나 특별보고관은 내년 3월 유엔 인권이사회와 총회에 각각 제출할 북한인권 상황에 대한 보고서 작성에 필요한 자료 수집 차원에서 지난 16일 처음으로 한국을 방문했습니다. 퀴타나 특별보고관은 방문 기간 한국 외교부와 통일부 등 정부 부처 인사들을 비롯해 시민단체 관계자, 그리고 탈북민들을 만나 북한인권 관련 정보들을 청취했습니다. 퀴타나 특별보고관은 7박 8일 간의 한국 일정을 모두 마친 뒤 23일 일본으로 건너가 북한인권 침해 관련 자료수집 활동을 계속할 계획입니다.</p>	
<p>서울에서 VOA뉴스 한상미입니다.</p>	



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1223호 | 2016년 11월 11일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 임성호 | www.nars.go.kr

트럼프 당선자의 외교정책 기조와 한국의 대응방향

유 응 조 *

1. 들어가며

2016년 11월 8일 실시된 미국 대선에서 도널드 트럼프(Donald Trump) 공화당 후보가 새로운 미 대통령으로 당선되었다. 트럼프는 선거 기간 동안 국내정책뿐만 아니라 외교정책에서도 미국의 기존 노선과 구분되는 다소 파격적인 입장을 표방한 이유로 2017년 1월에 새로 출범하는 미 행정부의 정책방향에 대해 국내외적으로 큰 관심 속에 활발한 논의가 전개되고 있다.

특히 외교정책의 경우 한국을 비롯한 일본 및 독일의 방위비담금 대폭 인상과 환태평양경제동반자협정(TPP)의 폐기 또는 재협상 주장, 그리고 중국을 환율조작국으로 지목하는 등 기존의 미국 외교정책과 구분되는 입장을 보이고 있다.

이에 따라 외교안보와 통상관계 등에서 긴밀한 관계를 유지하던 한미관계에도 상황에 따라 커다란 변화가 있을 수 있다는 우려가 증폭되고 있다.

그러나 미국의 외교정책은 의회 및 정당의 역할이나, 새로운 정부에 참여하게 될 정책결정자들의 입장등에 의해 구체화되고 실천되기 때문에, 그대로 진행되지는 않을 것이라는 주장도 있다.

그럼에도 불구하고 트럼프의 신행정부는 현재의 오바마 행정부와는 확연히 구분되는 외교노선에 의거한 정책을 추진하게 될 것이라는 점에

대해서는 대체로 의견이 일치하고 있다.

이 글은 트럼프가 선거기간 중 밝힌 외교관련 공약 및 발언의 주요 내용과 예상되는 동북아 질서 및 이를 구체화하는 과정에 영향을 미칠 수 있는 주요변수를 정리한다. 그리고 이에 따른 한국의 대응방향을 제시하고자 한다.

2. 트럼프의 대선공약에 나타난 외교정책의 주요내용

(1) 외교노선

선거기간 동안 트럼프 후보가 언급한 주요한 외교노선은 민주당이나 공화당이 각각 견지하던 ‘자유주의적 국제주의’ 또는 ‘현실주의적 국제주의’와 구분되는 ‘신 고립주의’(또는 ‘선택적인 현실주의적 국제주의’)가 될 것이라는 전망이 우세하다.

미국의 외교노선은 제2차 대전 개입 이후 세계 질서 구축과 유지 등에서 지도적인 역할을 수행하는 ‘국제주의’(또는 ‘개입주의’)에 입각한 것이었다.

이를 수행하는데 있어서 민주당 행정부는 다자주의와 협력, 그리고 비군사적 수단을 우선시 하면서 ‘민주주의’나 ‘인권’ 또는 ‘자유시장경제체제’ 등의 가치를 추구하는 ‘자유주의적 국제주의’에 의거한 외교정책을 펼쳐왔다. 그리고 공화당

행정부는 군사안보를 핵심적인 가치로 하여 일방주의(또는 양자주의)와 갈등, 그리고 군사적 수단을 중시하는 ‘현실주의적 국제주의’에 의거한 외교정책을 펼쳐온 것으로 알려져 있다.

이에 반해 트럼프는 선거기간 동안 새로운 세계질서와 같은 미국의 주도적 역할에 대한 비전은 제시하지 않았으나, 남중국해 문제와 같이 중요한 안보사안에 대해서는 군사력을 사용하겠다고 발언한 바 있다. 즉 트럼프의 외교노선은 제2차 대전 이전 미국의 외교노선이었던 ‘고립주의’와 유사하게 자국의 문제를 우선시 하면서도, 동시에 주요한 국제문제에 대해서는 군사적 역할을 수행할 것이라는 의미에서 과거와 구분되는 ‘신 고립주의’ 또는 ‘선택적인 현실주의적 국제주의’가 될 것이라는 예상이다.

(2) 주요 외교정책 방향

트럼프 당선자의 주요한 외교정책을 분야별로 정리하면 안보분야의 경우 테러문제에 대해서는 강경한 조치를 취하며, 미국의 군사력을 증강하고 동맹국의 안보는 동맹국 스스로 책임지는 정책방향이요. 그리고 통상분야에서는 강력한 보호주의적 입장에서 북미자유무역협정(NAFTA) 탈퇴 또는 재협상, 그리고 TPP 참여 재고 등의 정책 방향을 밝힌 바 있다.

또한 에너지와 환경정책에서는 국제규범에 다소 부합하지 않는 정책을 펼치겠다는 입장이다. 그리고 이민정책에서는 불법이민자 추방이나 멕시코와의 국경선에 방벽을 설치하겠다는 등 폐쇄적인 정책을 제시하고 있다. 이와함께 ‘이슬람국가’(IS) 문제에 대해서는 군사적 대응을 강화하겠다는 정책을 밝힌 바 있다.

한편 동북아 지역문제와 관련해서는 우선 한국과 일본이 방위분담금을 증액해야 하고, 그렇지 않을 경우 주둔미군 철수까지 언급한 바 있다.

그리고 중국을 환율조작국이라 지목하는 한편 중국의 불공정한 무역행위에 대해서는 강력한 제

재조치를 취하겠다고 했다. 또한 ‘남중국해’에 지상군을 파견하겠다는 입장을 밝히기도 했다.

이와 함께 북핵불용이라는 원칙을 밝히면서도 미국이 어떠한 방식으로 접근해야 하는지에 대한 명확한 입장을 제시하지 않고, 중국이 강력한 조치를 취해야 한다고만 주장했다.

3. 동북아 질서 전망과 주요 변수

(1) 동북아 질서 전망

이와 같은 트럼프의 외교정책이 그대로 실천될 경우 우리가 예상할 수 있는 동북아 질서에서의 변화는 다음과 같다.

동북아 질서에서 미국의 주도력이 다소 약화될 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 트럼프는 국제규범 준수를 경시하는 입장을 갖고 있고, 남중국해 문제와 같은 안보문제에 대한 군사적 대응을 강화하며, 불공정한 무역행위에 대한 철저한 조사와 제재조치를 취하기로 하였다. 즉 미국이 주도하는 새로운 질서보다는 안보문제뿐만 아니라 통상문제에서 미국의 이익을 우선시 하여 중국과의 갈등상황을 초래할 가능성이 높다.

이와함께 일본의 위상이 부상할 가능성이 높다. 현재 아베 총리는 평화헌법을 개정하여 자국의 군사력 사용을 제도적으로 공식화하고 국제사회에서 자국의 위상을 강화하기 위한 노력을 경주하고 있는데, 미국이 일본의 방위분담금 증액을 요구할 경우 일본 정부의 이 같은 노력이 국내외적으로 정당성을 부여받게 될 것이다. 심지어 트럼프가 동북아 국가의 핵무장을 허용하겠다는 입장을 피력한 바 있기 때문에 일본의 핵무장 가능성을 완전히 배제하기 어려운 상황이 전개될 수도 있다. 또한 일본은 유엔 SDGs 이행과 같은 연성이슈에 대한 자국의 역할과 기능을 강화하기 위한 정책을 추진하고 있어, 일본이 동북아 및 전 세계 국제질서에서 공공재를 제공하는데 있어서 중요한 주체로 부각될 가능성이 높다.

또한 북핵문제 해결에 대한 불확실성이 높아질 것이다. 트럼프는 북핵반대라는 입장을 피력했다. 그러나 이 사안에 대해서는 한편으로는 중국이 적극적인 역할을 수행해야 한다는 입장을 보이다가도 다른 한편으로는 김정은이라는 이름을 직접 언급하면서 대화 또는 '사라지게 하겠다'는 등 일관되지 않는 입장을 보이고 있다. 즉 북핵문제 해결에 있어서 다소 소극적인 입장을 갖고 있으면서도 일관되지 않은 발언을 한바 있다. 이에 따라 일각에서는 미국이 군사적 수단을 사용할 가능성이 있다고 주장하기도 하지만, 미국이 이와같이 무리한 조치를 취할 가능성은 매우 낮다고 하겠다. 역으로 중국이 제시한 평화협정체결과 한반도 비핵화 병행론을 수용하여 북미 직접대화를 추진할 가능성도 배제할 수 없다.

결국 선거기간 동안 트럼프 당선자가 제시한 정책에 따르면, 동북아 질서는 미중간의 갈등관계를 기본축으로 하여 일본의 국제적 위상 강화, 그리고 북핵문제의 해결 전망에 대한 불확실성 증대라는 방향으로 전개될 가능성이 높아진다고 하겠다.

(2) 주요변수

그러나 이 같은 정책이 구체화되고 실현될 수 있는지에 대해서는 다소 신중할 필요가 있는데, 이는 다음과 같은 변수때문이다.

첫째, 미 의회의 역할이다. 앞에서 제시한 트럼프의 외교정책이 구체화되기 위해서는 관련 입법과 예산의 뒷받침이 있어야 한다. 즉 의회의 협력이 필수적이다. 비록 이번 대통령 선거와 동시에 진행된 의회선거를 통해 공화당이 상하원에서 다수당 위치를 유지했으나, 선거기간 중에도 트럼프에 대한 공화당내 반대의사가 있었다는 점을 감안하면 트럼프가 제시한 정책을 실현하기 위한 입법마련과 예산 확보과정이 어려울 수도 있다.

둘째, 외교정책 결정자의 구성이다. 미국의 외교정책이 구체화되기 위해서는 정책결정자들의

역할이 필수적인데, 새롭게 영입될 정책결정자들의 입장이 반영될 수 밖에 없다. 따라서 이 과정에서 비현실적인 정책은 수정될 가능성이 높다.

셋째, 관련 국제조약의 제약이다. 예를 들면 「주한미군주둔군지위협정(SOFA)」 제5조에 근거하여 한미 간에 방위분담금 협정이 이루어지는바 현재 계획되어 있는 방위분담금 규모는 2018년까지 이행될 예정이다. 따라서 단기간내에 수정하기 어려운 사안이다. 마찬가지로 TPP나 한미 FTA 등 통상정책 관련 사항도 국제조약에 의거한 것이기에 단기간내에 급변한 정책을 실현하기 어려울 뿐만 아니라 다자간 또는 양자간 협상을 필요로 하는 사항이므로 미국의 입장이 일방적으로 반영되기 어렵다.

넷째, 국내외 여론이다. 일단 대통령으로 선출되었지만, 외교정책이 구체화되면서 부작용이 발생할 경우 이에 대한 미국내 반대여론이 발생할 수 있다. 또한 관련 국가들의 반발이나 이견이 첨예화될 경우 트럼프가 추진하려는 외교정책이 제대로 실현되기 어려울 수도 있다.

다섯째, 선거운동 기간의 특수성이다. 대통령 후보들은 당선되기 위해서 유권자들에게 다소 파격적인 정책을 제시하는 경우가 있다. 이처럼 트럼프의 외교정책 중에는 선거운동 기간이라는 특수한 상황으로 인해 체계적으로 고려치 않은 사항이 포함되어 있을 수도 있다. 가령 '김정은을 직접 만나겠다' 또는 '김정은은 사라지게 할 것'이라는 발언이 미국내외에서 과도한 관심을 받게 되자, 더 이상 이와 관련한 사항을 언급하지 않았다.

4. 한국의 대응방향

이 같이 예상되는 트럼프 행정부의 외교노선 및 정책, 그리고 동북아 질서 변화에 대응하는 차원에서, 한국은 우선 트럼프 행정부에 참여하게 될 정책결정자들에 대한 정보수집과 인적네트워크 구축이 필요할 것으로 판단된다. 이를 위해서

는 의원외교도 매우 중요한 역할을 수행할 수 있다는 점에서 국회차원의 체계적인 대응이 필요할 것으로 판단된다.

이를 토대로 우리의 대응방향을 정리하자면 다음과 같다.

첫째, 한국의 국제적 위상 재정립이다. 기존의 긴밀한 한미관계에서는 미국의 지지와 협력이 한국의 국제적 위상을 정립하는데 있어서 중요한 변수 중의 하나였다. 그러나 트럼프가 제시하고 있는 ‘신 고립주의’ 외교정책이 구체화된다면 기존의 긴밀한 한미 관계가 다소 후퇴할 가능성이 있다. 따라서 한국의 독자적인 능력과 입장에 의거한 국제적 위상에 대한 정립이 필요하다. 이러한 측면에서 중견국 외교 또는 네트워크 외교전략에 대한 좀 더 체계적인 검토와 변화가 요구된다. 특히 국제규범(예, 유엔 SDGs)과 같은 사안에 대해서 좀 더 적극적인 정책마련이 필요할 것이다.

둘째, 한국의 이익에 기반한 동북아 평화협력 질서 구축을 위한 적극적인 정책마련이다. 앞에서 언급한 바와 같이 미중 간의 갈등이 첨예화되고 일본의 국제적 위상이 급부상하는 상황이 전개될 경우 한반도 및 동북아 평화협력 질서의 방향과 동력에 변화가 있을 수 밖에 없다. 따라서 이 과정에서 한국의 입장이 반영될 수 있는 노력이 요구된다.

셋째, 북핵문제 해결방향과 이에 대한 한국의 역할 정립이다. 상황에 따라 북핵문제는 정체상태에 놓이거나 군사적 갈등상황 또는 북미직접대화까지 전개될 수도 있다. 따라서 체계적인 입장 정립이 없는 경우 한국의 이익에 부합하지 않는 방향으로 북핵문제가 전개될 수도 있다.

넷째, 국방정책에 대한 입장 정립이다. 앞에서 언급한 바와 같이 현재 트럼프가 제시한 정책에 따르면 국내 일각에서 주장하는 ‘자주국방론’이나 ‘핵무장론’ 등이 부각될 가능성이 높다. 따라서 이에 대한 체계적인 검토가 요구된다.

다섯째, 트럼프의 통상정책에 대한 국내적 대응정책 마련이다. 지난 선거기간 트럼프뿐만 아니라 클린턴 후보도 보호주의적 통상정책을 제시한 바 있다. 따라서 한미 FTA뿐만 아니라 다자간 통상협정 및 협상에서 미국이 보호주의적 입장을 강화할 가능성이 높아 이에 대한 체계적인 대응방안이 마련되어야 할 것이다.

여섯째, 외교정책에 대한 국회의 역할 제고이다. 미국 정치체제 상 외교정책에 있어서 의회의 역할이 다른나라에 비해 지대하다. 즉 의회가 어떠한 입장을 취하느냐에 따라 구체적인 외교정책에 변화가 있을 수 있다. 따라서 대한민국 국회의 대미 및 관련국과의 의원외교를 좀 더 활성화하는 노력이 요구된다. 또한 안보정책이나 통상정책 관련 국내외 법제도에 대한 체계적인 검토를 통해 행정부 차원의 대응에서 발생할 수 있는 한계점을 보완하고 오류를 수정할 수 있도록 해야 할 것이다.

5. 나가며

2017년 1월 트럼프가 제45대 대통령으로 취임하면서 미국의 외교정책은 기존 정책과 구분되는 방향으로 전개될 가능성이 높다. 물론 앞에서 언급한 것처럼, 의회와 정책결정자 및 국내외 여론, 그리고 국제조약의 제약 등으로 인해 현재 제시된 정책이 그대로 실천되기는 어려울 것이다.

그럼에도 불구하고 미국의 이익을 최우선시 하는 ‘신 고립주의’(또는 선택적인 현실주의적 국제주의) 노선은 유지될 것으로 판단된다. 따라서 트럼프 행정부가 추진하게 될 외교정책에 대한 시나리오별 대응방안을 마련하여, 새롭게 전개될 동북아 질서에서 한국의 이익이 제대로 반영될 수 있도록 해야 할 것이다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

자료4. 북한인권 이슈브리프 2호

자료 4. 북한인권 이슈브리프 2호

인권 패러다임의 재발견과 북한인권 문제

조효제 성공회대학교 교수

논문 요약

본 논문의 목적은 북한 인권 문제를 인권 이론의 관점에서 새롭게 정의하고, 인권의 일반이론에 부합하는 방향에서 이 문제를 해석할 수 있는 시각을 정립하는데 있다. 이를 위해 북한 인권 문제에 있어 권리의 주체와 의무의 주체를 명확히 설정한 후, 인권 담론의 전체 패러다임을 재검토한다. 오늘날 인권 담론을 지배하고 있는 패러다임은 ‘인권문제 해결’ 패러다임이지만, 전후 유엔이 결성되고 현대 인권 담론을 구축하던 초기에는 인권문제 해결뿐만 아니라 ‘인권조건 형성’을 함께 추구해야 한다는 확고한 인식이 있었다. 인권조건 형성이란 인권 달성에 우호적인 경제사회 구조, 이데올로기, 국제질서, 사회심리, 국가의 민주적 성격을 종합적으로 개선한다는 뜻이다. 과거 햇볕정책에서 북한 인권을 다루었던 방식은 인권조건 형성 패러다임과 유사했다고 할 수 있지만 그것은 인권문제 해결 패러다임과 내재적으로 연결되지 않았던 한계로 인해 미완의 기획으로 귀결되었다. 반면, 최근 북한 인권 논의에서 주도적 지위를 획득한 인권문제 해결 패러다임은 인권조건 형성 패러다임을 상대적으로 경시함으로써 또 다른 형태의 실패를 예고하고 있다. 본고는 북한 인권 문제에 있어 두 차원의 패러다임을 연계할 수 있는 이론적·현실적 연결고리를 제안한다.

I. 들어가면서⁶³⁾

이 연구는 북한 인권 문제를 ‘인권의, 인권에 의한, 인권을 위한’ 원칙으로써 분석하려는 시도이다. 구체적 정책 대안을 제출하기보다 이 주제를 인권학의 관점에서 원론적으로 재검토하려고 한다. 따라서 본고는 북한 인권을 규범적이고 이론적인 차원에서 새롭게 바라보는 시각을 제공하는 것에 일차적 목표를 둔다. 북한 인권에 관한 개념상의 명료성을 확보하고 그 논리의 연장선상에서 대안적 접근의 가능성을 시사할 것이다. ‘바쁠수록 돌아가라’는 말이 있듯이, 북한인권과 같이 현실적 함의가 중차대한 문제일수록 그것의 원칙과 대강(大綱)을 세우는 일은 중요하다. 과거 햇볕정책은 북한인권에 소극적이었고 이런 태도가 북한인권 문제를

63) 본고는 2016년 5월 13일 숙명여대 다문화사회연구소 주관으로 개최된 북한인권 학술대회에 제출했던 발표문을 대폭 수정한 글이다. 본고를 확대한 원고가 2016년 『다문화사회연구』 제9권 2호에 실릴 예정이다.

만성화·국제화하는데 일조한 측면을 부인하기 어렵다. 그러나 현재 북한인권을 적극 강조하는 측에서도 인권을 일면적으로만 이해하는 경향이 있다. 우선 인권을 시민적·정치적 권리, 그 중에서도 신체적 안전권 (physical integrity rights) 위주로 접근하는 경향이 있다. 또한 인권 논의를 미시적이고 기계적으로 보는 경향이 있다. 이런 입장에 따르면, 북한인권 논의에 있어 정치적, 외교적 해결을 모색하는 것은 ‘순수’해야 할 인권 문제에 ‘불순한’ 요소를 추가하여 인권의제를 희석시키는 것으로 이해된다. 양극화, 정치화, 이념화되어 있는 현재의 북한인권 논쟁 구도를 넘어 이 쟁점을 통합적이고, 비정치적이며, 탈이념적으로 다루자는 주장은 이미 여러 논자가 주장한 바 있다 (박경서, 2016; 서보혁, 2007; 서창록, 2016; 이원웅, 2016). 본 논문은 이러한 견해에 동의하면서도 한 걸음 더 나아가 ‘인권학’의 관점에서 인권 자체의 작동원칙에 근거하여 북한인권 문제를 어떻게 보아야 할 것인지를 원론적으로 주장할 것이다.

본고의 구성은 다음과 같다. 우선 북한 인권의 권리주체와 의무주체를 명확히 설정하고, 인권원칙상 각 주체들에게 어떤 지위와 역할이 기대되는지를 분석한다. 그런 후 인권 달성에 있어 상호 보완적 관계에 있는 양대 패러다임을 소개한다. 지금까지 인권문제 해결을 중시해온 패러다임이 인권 담론의 주류적 접근이었다면, 최근 재발견되고 있는 패러다임에서는 인권침해를 야기하는 근본원인을 찾아 인권이 달성될 수 있는 조건을 형성하는 데에 초점을 둔다. 그런 후 양대 패러다임에 비추어 과거 화해협력정책에 대해 잠정적인 평가를 제시할 것이다. 마지막으로, 북한인권 문제의 궁극적 해결을 위해 인권문제 해결 패러다임과 인권 조건 형성 패러다임을 결합할 때 고려해야 할 사항들을 설명하고 결론을 내린다. 본 연구자는 북한 인권을 보편적 인권의 시각으로 이해하며, 유엔을 비롯한 국제사회가 북한 인권 문제에 대해 적극적 행동에 나선 것을 지지한다. 또한 북한 인권의 국제적 의제화를 위해 활동해 온 국내외 인권단체들의 인도주의적 정신을 긍정적으로 평가한다는 점을 미리 밝힌다.

II. 권리의 주체와 의무의 주체

모든 인권 논의는 권리의 주체와 의무의 주체를 명확히 설정하면서 시작한다. 북한 인권 논의 역시 권리와 의무의 주체를 확정하고, 그것이 인권 원칙에 있어 무엇을 의미하는가를 적절히 인식하는 것에서 출발해야 한다.

1. 권리의 주체

북한 인권 문제에 있어 궁극적 권리 주체는 북한 주민이다. 북한 인권을 다룬 연구에서 북한 주민은 인권 개선의 ‘객체’로만 묘사되는 경우가 많으며, 북한 주민을 ‘권리의 주체’로서 논의의 중심에 두는 연구는 많지 않다. 대다수 연구에서 북한 주민은 고통과 비참을 겪고 있는 객체이자 외부 개입을 필요로 하는 무기력하고 피동적인 존재로 그려진다. 스스로의 역량으로 변화를 이끌 수 있는 주체가 아니라 동정 받고 구출되어야 할 피해자로 묘사되곤 한다. 이것은 ‘대상화의 오류’로 이어지기 쉽다. 북한 주민은 인권 개선의 대상일 뿐만 아니라 ‘권리의 주체’라는 점을 명확히 하면서 모든 논의를 시작해야 할 것이다. 이는 북한 주민이 현 단계에서 스스로 권리를 적극적으로 요구하느냐 혹은 일정 수준의 권리의식을 보유하고 있느냐 여부와 상관없이 그러하다.

대상화의 오류는 단순히 서사방식의 문제만이 아니라 두 가지 문제를 추가로 발생시킨다. 하나는, 권리 주체들의 진정한 욕구를 적극적으로 탐색하지 않거나, 그것을 통상적 인권담론의 틀 내에 프레임하여 이해하려는 태도이다. 북한 주민이 자신의 인권을 주창할 수 있는 주체라고 우리가 인정한다면, 북한 인권 논의는 북한 주민들의 인권을 보호하고 증진하는 것 이상의 고려를 포함해야 한다. 우선 북한 주민들이 현 시점에서 시급하게 갈구하는 특정한 인권 욕구가 있을 수 있다. 이것은 외부에서 평가하고 추정하는 인권 상황과 중첩될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 이런 점들은 탈북자의 개별 증언이나 방문자의 단편적 관찰만으로 포착하기 어렵다. 모든 사회에는 그 사회의 맥락에 부합하고, 그 사회의 현 상황에 대응하는 특유한 형태의 저변의 욕구와 변화에 대한 갈망이 있을 수 있다. 독재 정권이 내세우는 자기류의 인권 정당화 논리에 빠지지 않고, 정권에 의해 정치적·심리적 인질이 되어 있을 가능성이 높은 북한 주민의 특수한 상황을 고려하면서도, 북한 주민이 가진 특정한 주관적 욕구를 인정하고 그것을 찾는 노력이 인권개선 활동에 포함되어야 한다. 또 하나는, 북한 주민을 침묵하는 희생자로만 볼 때 이들의 주체적·능동적 이니셔티브—그것이 아무리 미약하다 하더라도—의 가능성을 전혀 고려하지 않는 우를 범할 수 있다. 한 사회가 진정으로 변화하려면 다소 시간이 걸리더라도 그 변화의 동기와 동력이 내부로부터 비롯되어야 한다는 것이 역사가 주는 교훈이다.

권리 주체인 북한 주민의 권리를 인권 원칙에 의거하여 추정해 본다면 다음과 같은 목록을 제시할 수 있다. 이것은 북한 주민도 세계 인류의 일부라는 기본적인 사실에서 비롯된다. 북한 주민은 유엔헌장과 세계인권선언, 그리고 북한이 가입하고 비준한 모든 국제인권 기준을 누릴 권리가 있다. 북한 주민은 북한 당국 및 외부세계에 대해 국제적으로 인정된 모든 인권을 요구할 권리가 있다. 북한 주민은 상호의존성, 상호연결성의 인권 원칙으로써 시민적·정치적 권리로부터 경제적·사회적 권리 및 연대적 권리에 이르는 권리 일체를 요구할 수 있다. 북한 주민은 기본적 의식주에 대한 권리가 있다. 북한 주민은 외부 제재에 따른 부수적 피해를 입지 않을 권리가 있다. 따라서 북한 주민의 생활고를 가중시킬 수 있는 제재는, 인권의 이름으로 행해진다 하더라도, 반인권 정책에 속한다. 북한 주민은 자국 내 인권의 불안정성을 증가시키는 외부 개입을 반대할 권리가 있다. 북한 주민은 자신들에게 직접적 영향을 미치는 외부 개입에 대한 정보를 제공받고 그것의 정당성을 질문할 권리가 있다. 북한 주민은 인도적 지원을 받을 권리가 있다. 만일 정치적 고려에 의해 인도적 지원을 중단한다면 그것은 북한 주민의 인권을 직접 침해하는 심각한 인권유린 행위가 된다. 따라서 북한 인권 개선요구와 인도적 지원중단을 동시에 추진하는 것은 양립불가능한 모순이다. 북한 주민은—남한 국민과 마찬가지로—평화를 누릴 권리가 있다. 동일한 논리로써, 북한 주민은 자국의 핵무기 개발로 인한 대내외적 리스크로부터, 그리고 대내외적 전쟁 위협으로부터 자유로울 권리가 있다. 즉, 북한 주민은 핵무기를 개발하는 북한 당국에 대해 반핵·평화를 요구할 권리, 그리고 북한의 핵개발을 빌미로 한반도에 긴장을 고조시키는 외부개입을 반대할 권리가 있다. 이 점은 북한 주민이 외견상 핵개발을 찬성하는 것처럼 보이는 현상과 상관없이 그러하다. 그리고 북한 주민은 민주주의를 요구할 권리가 있으며, ‘권리를 가질 권리’가 있다.

2. 의무의 주체

북한 인권 문제를 해결할 의무가 있는 주체는 크게 보아 북한 당국, 국제사회, 그리고 한국으

로 나눌 수 있다. 우선 북한 당국은 북한 주민들의 인권 보호와 증진에 있어 일차적 책임이 있고, 국제법상으로도 현실적으로도 북한 인권에 있어 유의미한 변화를 일으킬 수 있는 핵심 주체이다. 현재 북한 인권 문제가 국제적으로 첨예한 쟁점으로 부각되어 있는 사실 자체가 북한 당국이 주민들의 인권보장 의무를 크게 방기했음을 의미한다. 유엔의 조사와 인권이사회 결의안에 따르면 북한 당국의 전근대적이고 억압적인 정치·경제 체제 및 독재와 반인권 정책이 북한 주민들의 열악한 인권 실태에 직접적인 원인이 되었다고 할 수 있다. 따라서 북한 당국은 자국의 정치와 경제를 친인권적으로 변화시켜야 할 책무를 진다. 21세기의 새로운 주권 개념으로 등장한 ‘책임으로서의 주권론’(sovereignty as responsibility)에 따르면, 국가주권이란 국가가 자국의 관할권 내에서 절대적이고 궁극적인 통치권을 배타적이고 무제한으로 행사할 수 있다는 전통적 의미가 아니라, 자국민을 보호할 일차적 책임이 해당 국가에 귀속된다는 의미로 재정의된다(Deng *et al.* 1996). 이렇게 본다면 북한 당국은 스스로 그토록 중시하는 국가주권을 존중받기 위해서라도 자국민의 인권 보호에 적극 나서야 할 것이다. 또한 외부의 비판과 개입을 무조건 ‘반공화국 책동’으로 치부할 것이 아니라, 애초 왜 그러한 비판과 개입논리가 등장하게 되었는지를 인식하고 적절한 행동을 취해야 한다.

전술한 ‘책임으로서의 주권론’에서는 만일 국가가 자국민의 인권을 보호할 의무 주체로서의 책임을 지속적으로, 구조적으로, 체계적으로, 광범위하게 위반할 경우엔 국제사회에 인권보호의 의무가 발생한다고 가정한다. 이것은, 의사결정의 영향과 직결된 기초 단위의 주체가 적절히 수행할 수 없는 사안만을 외부 혹은 상위의 주체가 담당해야 한다는 ‘보충성의 원리’(subsidiarity)와 일맥상통하는 것이다. 국제사회의 대북한 인권 개입은 수년간 지속적으로 강도가 높아지다가 최근 들어 국제인권레짐에 의한 압박 중 가장 높은 수준인 국제형사재판소 제소까지 거론되고 있는 실정이다. 그런데 실질적 효과를 기준으로 판단한다면, 외부의 개입 특히 제재와 압박에 초점을 두는 경성 개입은 ‘권리 주체로서 북한 주민의 중심성’과 ‘의무 주체로서 북한 당국의 중심성’, 두 기본축을 손상하지 않는 범위 내에서 최적화를 지향해야 한다. 예를 들어, 북한 당국이 자행하는 인권침해를 이유로 체제 붕괴론 혹은 (흡수) 통일론을 곧바로 제기한다면, 그것의 실효성에 대한 의구심은 차치하고라도, 북한 주민들의 인권을 보호할 의무가 있는 일차적 주체—북한 당국—가 실종되었을 때 초래될 수 있는 예측불가능한 수준의 인권침해를 고려하지 않은 무책임한 주장이 될 수 있다. 독재 정권의 인권침해에 의한 고통의 크기와, 권력의 부재와 무질서에 의한 고통의 크기는 직접 비교가 불가능하며, 둘 다 회피해야만 하는 반인권적 상황이라는 공통점이 있을 뿐이다.

한국은, 북한 인권 문제에 관한 한, 통상적인 의미에서 국제관계 상의 국가행위자와 구분되는 특수 행위자이다. 분단 현실과 남북한의 헌법 규정, 그리고 통일을 향한 민족적 지향이라는 심층 조건이 존재하기 때문이다. 북한 인권 문제는 남한의 ‘외부’에서 야기된 쟁점이지만 남한 국내의 주요 영역들에 즉각적으로 영향을 끼치며, ‘코리아 리스크’를 생성하는 상수에 해당하는 요인이다. 이 모든 상황은 남북관계의 특수성에서 기인한다. 1992년의 남북기본합의서는 남북관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 규정한다. 이런 관점에서 본다면 남한은 베일리스 매닝이 말한 ‘국제적이지(international) 동시에 국내적인(domestic)’, 즉 인터메스틱(intermeestic) 개념으로 설명될 수 있는 국가행위자라 할 수 있다(Manning 1977: 309). 따라서 한국 정부는 대북관계에 관한 한 국제행위자와 국내행위자의 특징을 동시에 보유한, ‘국내외 연계 국가행위자’

로 정의하는 것이 정확하다.

국내외 연계 국가 행위자인 한국은 북한 인권 문제와 관련하여 네 차원의 의무를 지닌 주체이다. 첫째, 국제 사회의 일원으로서 국제인권레짐을 중심으로 유엔을 포함한 정부간 기구 및 인권엔지오와 공조하고 남북, 역내, 국제적 차원에서 복합적 행동을 취할 의무. 둘째, 북한 주민의 권리 주체성과 북한 당국의 의무 주체성이 강화되는 방향으로 국제 사회의 개입을 조율하고 조정할 의무. 셋째, 북한 인권 문제를 둘러싼 논란이 남한 국내의 인권상황 악화를 초래하지 않도록 관리할 의무. 만일 북한 문제를 구실로 남한 사회 내의 시민적 자유를 제한한다면 그것 자체가 한국 국민에 대한 인권침해일 뿐만 아니라, 북한 인권 문제 해결에 악영향을 미치는 정책의 악순환으로 이어질 위험이 있음을 직시해야 한다. 넷째, 한국 내에서 인권을 모범적으로 이행함으로써 한국의 인권 소프트파워를 늘려야 하는 적극적 의무. 이런 의무에는 탈북자의 인권 보호도 포함된다.

한국이 인권 소프트파워의 도덕적 정당성 없이 북한 인권 문제를 제기할 때 그것은 필연적으로 인권의 정치화 논쟁으로 비화될 수밖에 없다. 유럽연합(EU)이 인권 가치를 스스로 모범적으로 구현하는 ‘규범권력성’을 통해 북한 인권 문제에 영향력을 행사하면서도 국제 사회에서 인권 문제의 정치적 도구화 가능성을 낮추고 있는 선례를 적극 참고할 필요가 있다(박성은, 2014). 인권의 도덕적 정당성 기준은 객관적인 단순비교뿐만 아니라, 각 체제가 스스로 설정한 정당성의 내적 기준에 의해서 평가되어야 한다. 예를 들어, 한국이 ‘자유민주적 기본질서’라는 헌법상의 체제 정당성 기준을 설정해 놓고도 자유와 민주주의의 방어에 적합한 수준의 인권을 보장하지 않는다면 인권 소프트파워는 작동하기 어렵고, 북한 인권 문제를 논하는 정치 담론 역시 조야한 체제비교 논쟁을 벗어나기 어렵게 된다. 요컨대, 한국 국내의 인권을 지속적으로 향상시키지 않으면서 북한 인권만 개선하려고 한다면 그런 정책은 실효성을 담보할 수 없고, 인권을 정치화한다는 비판을 받을 수밖에 없다. 만일 한국의 시민적 자유와 정치적 권리가 악화되는 와중에 북한 인권에 적극적으로 개입한다면 인권을 체제공세의 수단으로 삼는다는 인상을 줄 수밖에 없고, 그것은 역으로 북한의 반발과 도발을 초래할 가능성이 크다. 북한의 태도 경화는 다시 한국 사회 전반에 안보심리에 따른 위축효과를 야기한다. 따라서 남한 국내의 인권 소프트파워를 증가시키는 것은—비단 한국민의 인권 증진뿐만 아니라—남북 관계에서의 재귀적 리스크(reflective risk)를 관리한다는 측면에서도 중요하다. 남북한 관계의 국내외 연계적 특성을 감안한다면 양자의 인권은 ‘국가간 민주적 평화이론’과 ‘국내 민주적 평화이론’이 교차·중첩되는 사례라 할 수 있다(Davenport, 2007).

Ⅲ. 인권문제 해결 패러다임 대 인권조건 형성 패러다임

1. 인권문제 해결 패러다임

인권을 달성하는 가장 통상적이고 전통적인 방법론은 인권이 침해된 상태를 시정하는 것이다. 이를 ‘인권문제 해결 패러다임’이라고 칭할 수 있다. 이 패러다임에서는 인간의 기본욕구를 정당한 법적 요구자격으로 인정해 주지 않거나, 혹은 법과 제도가 존재하더라도 그것이 작동하지 않거나, 그것이 무시·위반될 때 인권이 침해된다고 가정한다(Steiner, Alston and Goodman, 2007). 이 같은 패러다임 내에서 인권문제를 해결하는 다양한 방법들이 발전되어 왔다. 여기에는 국제적 인권 기준설정, 국내 법·제도 수립, 침해 및 이행의 감시, 인권 관련

정보 확산, 외교 협상, 대중의 압력, 경제 제재, 더 나아가 극단적인 경우 인도적 군사개입 등이 포함된다(Haas, 2014: 12-13). 다시 말해, 인권문제 해결 패러다임에는 형사사법적 경성 접근으로부터, 인권 정보의 확산, 교육, 설득, 문화접변 등의 연성 접근, 그리고 그 중간에 위치하는 국제인권레짐 등 다양한 방식들이 공존한다. 지금까지 북한 인권 문제를 명시적인 인권의 문제로 접근한 거의 모든 관점들은 크게 보아 ‘인권문제 해결 패러다임’에 속해 있었다고 볼 수 있다. 2차대전 이후 국제 인권이 발전해 온 궤적도 바로 이 패러다임이었다.

2. 인권조건 형성 패러다임

인권문제 해결 패러다임이 인권 달성의 보편적이고 주류적인 방법론으로 인정된 반면, 근본적 차원에서 그보다 훨씬 더 중요하다고 볼 수 있는 ‘인권조건 형성 패러다임’은 인권 담론에서 오랫동안 무시되고 망각되어 왔다. 그러나 이런 현실은 유엔 창립부터 1960년대의 국제인권규약 제정까지 전후 20년간 국제인권 담론에서 수용되었던 초기의 문제의식과는 큰 괴리가 있다. 20세기 후반부 국제인권의 기준설정과 규범 확산에 다대한 역할을 수행했던 유엔은 설립 초기부터 인권달성에 있어 두 차원의 방법론이 필요함을 인정했다. 우선, 유엔은 정책적 차원에서 인권 국제기준의 설정과 그것을 조약으로 체계화하는 경로를 택했다. 이것이 오늘날 국제인권레짐의 기본틀이 되었다. 그러나 유엔은 좀 더 깊은 차원에서 인권을 달성할 수 있는 거시적 근본조건에 대해서도 처음부터 분명한 인식을 갖고 있었다.

예를 들어, 1945년 유엔헌장의 전문(前文)은 다음과 같이 시작한다. “국제연합의 인민들은 우리 일생에 두 번이나 말할 수 없는 슬픔을 인류에 가져온 전쟁의 불행에서 다음 세대를 구하고, 기본적 인권, 인간의 존엄 및 가치, 남녀 및 대소 각국의 평등권에 대한 신념을 재확인하며, 정의와 조약 및 기타 국제법의 연원으로부터 발생하는 의무에 대한 존중이 계속 유지될 수 있는 조건들을 확립함으로써, 더 많은 자유 속에서 사회적 진보와 생활수준의 향상을 촉진할 것을 결의하였다.” 즉 유엔의 목적인 안보(평화), 인권 및 발전을 달성하기 위한 방법으로서 정의와 국제법을 피상적으로 존중하는 것이 아니라 그것들이 존중될 수 있는 심층 조건들을 확립하겠다고 한 것이다. 1966년 제정된 가장 포괄적인 국제인권법인 국제인권규약 A, B의 전문에는 공통적으로 다음과 같은 내용이 포함되어 있다. “세계인권선언에 따라 공포와 결핍으로부터의 자유를 향유할 수 있는 자유인의 이상은 모든 사람이 자신의 시민적, 정치적 권리뿐만 아니라 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유할 수 있는 조건들이 형성되는 경우에만 달성될 수 있음을 인정하며...”

더 나아가, 1948년의 세계인권선언은 3조부터 27조 사이에 개별권리들을 열거한 다음, 권리 보장의 조건을 다룬 28조에서 “모든 사람은 이 선언에 나와 있는 권리들과 자유가 온전히 실현될 수 있는 사회적·국제적 질서 내에서 살아갈 자격이 있다”고 선포했다. 즉, 인권달성을 위해서는 개별권리가 보장되어야 하지만, 그 개별권리들을 보장하기 위해서는 법제도의 수립만으로는 미흡하고, 보다 깊은 차원에서 권리의 향유를 가능하게 하는 심층적 조건과 사회적·국제적 질서가 갖춰져야 한다는 점을 공식적으로 강조한 것이다. 개별 권리들을 확보하는 ‘인권문제 해결 패러다임’은 인간 존엄성을 보장하는 필요조건에 불과하고, 그것을 넘어 ‘인권조건 형성 패러다임’이 작동해야만 인간 존엄성을 보장하는 충분조건이 된다고 보는 인식이 반영되었다고 할 수 있다. 인권조건 형성에는 역사구조적 조건의 충족, 친인권 이데올로기 정향, 국제정치 역학관계의 친인권적 배열, 반편견적 사회심리적 의식과 태도, 그리고

국가의 민주적 성격과 민주주의의 수준(‘좋은 민주주의’) 등이 포함된다(조효제, 2015; 2016).

그러나 현대 국제인권 담론의 발생 초기에 이토록 강조되었던 인권조건 형성 패러다임은 냉전과 지정학적 경쟁, 국익 추구 하위개념으로서 인권의 도구화 때문에 지난 반 세기 동안 국제인권에서 거의 완전히 잊혀졌다. 그와 동시에 국제인권 조약법 체계가 인권담론에서 정전적(正典的) 방법론의 지위를 획득했다. 더 나아가, 근본적 차원에서 인권의 달성을 방해하는 거대 권력이 존재하는 문제가 있다. “권리의 향유를 가로막는 수많은 문화적·정치적·경제적 장벽들이 존재한다. 이러한 장벽은 권리를 차단하는 권력이 큰 영향력을 발휘하고 있음을 뜻한다.”(Ackerly, 2013: 33). 즉, 인권조건 형성 패러다임을 추구하려면 현존 사회적·국제적 질서 하에서 패권적 지위를 점하는 자본주의와 미국 중심의 세계질서에 근본적 차원의 문제 제기를 할 수밖에 없었으므로 이 패러다임에 의한 인권달성은 이상적이긴 하나 실천불가능한 방법론으로 치부되었고 그 결과 망각의 길을 걷게 된 것이다.

그 결과 현대 인권은 개별권리들을 중심으로 한 인권문제 해결 패러다임에 치중하게 되었고, 그것마저 최소한으로 해석하는 풍토가 인권담론을 지배하게 되었다. “인권은 최소 기준을 설정하지, 이상적인 사회적·정치적 세상을 그리려고 하지 않는다. 인권은 대부분의 정치적 결정을 개별 나라의 지도자들과 유권자들의 손에 맡겨둔다.”(Nickel, 2010: 6). 이런 입장은, “권리들과 자유가 온전히 실현될 수 있는 사회적·국제적 질서 내에서 살아갈 자격이 있다”고 한 세계인권선언 28조의 정신을 미시적 개별권리의 보장으로 환원시키고, 최소주의적 법적 권리로서의 인권관으로 축소시킨 것이다. 2차대전 종전 직후에 형성되었던 현대 인권담론의 기원을 역사적으로 복원해 보면, 인권문제 해결 패러다임과 그것의 실행체계인 국제인권레짐이 인권달성의 근본조건을 회피·우회하면서 ‘유사 형사사법적’(pseudo-criminal justice) 형태로 발전해 온 과정이 드러난다(Hoffmann, 2011).

이런 역사적 과오에 대한 반성으로서 최근 십여년 사이 국제 인권담론에서 회자되기 시작한 개념이 인권의 근본조건(root cause)에 관한 탐구이다(Marks, 2011). 이와 더불어 인권문제 해결 패러다임과 인권조건 형성 패러다임이 결합하지 않으면 근본적 차원에서의 인권달성은 요원하며, 개별권리조차 안정적으로 보장할 수 없다는 새로운 인식이 등장했다. 요컨대 인권의 심층적 달성을 위해서 인권조건 형성 패러다임을 오늘의 시각으로 재발견하고 그것에 적극적 의미부여를 할 필요가 있게 된 것이다.

인권의 양대 패러다임에는 각각 입장일단이 있다. 인권문제 해결 패러다임에서는 이미 역사적·법적으로 주어진 인권 개념의 바탕 위에서 어떤 권리가 침해되었는지, 직접 원인제공자가 누구인지, 어떻게 처벌할 것인지, 피해자에 대한 어떤 조치가 가능할지를 주로 따진다. 인권침해를 ‘행위중심의 인과관계’로 분석하고, 법제도의 구비와 그것의 준수 여부를 법리적으로 가릴 수 있는 방법론적 측면에 강점이 있으나, 인권이 침해되는 근본 차원의 조건과 비가시적 장벽을 다룰 수 있는 이론적 자원이 부족하다.

이와 반면 인권조건 형성 패러다임에서는 인권의 향유를 가로막는 역사·사회 구조, 정치·경제 체제, 국제질서, 사회심리적 정황, 민주주의의 수준 등 근본원인을 따진다. 이것은 인권침해를 ‘설명중심의 인과관계’로 분석하고 인권을 거시적으로 달성할 수 있는 여건을 구조적으로 분석하고 그러한 조건 형성을 위한 진단적 측면에 강점이 있다. 그러나 통상 ‘인권’으로 개념화된 특정 사회문제를 구체적으로 해결할 수 있는 실행적 연결고리와 전문화된 수단 미흡하다.

그러므로 인권문제 해결 패러다임은 사법적 접근의 테두리를 넘어 인권을 달성할 수 있는 ‘환경과 여건’에 대한 사회과학적 인식을 수용해야 하며, 인권조건 형성 패러다임은 인권을 실질적으로 보호할 수 있는 전문적·법적 방법론과의 공조 방안을 모색해야 한다. 따라서 인권의 달성을 위해서는 두 패러다임이 유기적으로 연결되면서 상호보완 관계를 이루는 것이 반드시 필요하다(조효제, 2016: 386-396). 이는 공허한 이상주의 또는 추상적 진술처럼 들릴지 몰라도, 인권의 전체 역사에서 통시적으로 관찰되는 경향적 진실에 가깝다(미셸린 이샤이, 2005).

IV. 화해협력정책과 인권조건 형성 패러다임

상기한 두 유형의 패러다임과 관련하여 1998년부터 10년간 추진되었던 대북 포용·관여정책이 북한 인권 문제에 대해 어떤 접근방식을 취했는가를 분석할 필요가 있다. 햇볕정책은 북한 인권 문제에 관해 대체로 다음과 같은 입장을 취했던 것으로 정리할 수 있다(임동원, 2015; 한반도 평화포럼, 2015).

첫째, 권리 주체로서 북한 주민의 중심성을 인정한다. 북한 주민들과 빈번한 접촉 및 다방면의 교류(사회·문화·체육, 이산가족 등)와 인도적 지원을 통해 주민들의 의식변화를 유도하고 ‘아래로부터의 변화’가 가능한 여건을 조성한다.

둘째, 인권 의무 주체로서 북한 당국의 중심성을 인정한다. 북한 당국이 개방과 시장 경제 개혁을 단행할 수 있도록 지원하고, 북한 당국이 스스로 변할 수 있게끔 하는 환경과 여건을 조성하며, 더욱 많은 접촉과 협력을 추진하면 평화가 만들어 질 것이고 사실상의 통일 상황이 도래할 것이라고 본다. 이는 북한 당국을 신뢰해서가 아니라 신뢰를 조성하기 위한 사전 정지작업으로서 교류협력과 인도적 지원을 해야 한다는 논리에 근거를 둔다.

셋째, 국내외 연계 국가행위자로서 한국의 인권·평화 달성 의무를 강조한다. 미국 등 우방국이 북한과의 대화와 협상을 통해 북한을 개방·개혁하도록 유도하는 역할을 수행하고, 미국과 일본의 대북관계 정상화를 지지하는 것이 인권문제 해결의 타당한 길이라고 본다. 또한 햇볕정책이 추진되던 기간 중 한국 국내의 인권 제도화가 확대되고(예: 2001년의 국가인권기구 설립), 시민적·정치적 자유가 대폭 신장됨으로써 한국의 인권 소프트파워가 증가한 것이 북한 인권 문제 해결에도 긍정적인 기여를 했다고 본다.

넷째, 이산가족 상봉을 인도적 의제이자 인권 문제 해결 차원에서 접근하고, 의식주 등의 ‘생존적 인권’ 문제를 해결하기 위해 식량, 비료, 의약품, 의류 등을 지원한다. 또한 탈북자를 한국 사회에서 적극 수용하여 그들에게 시민적·생존적 인권의 자유를 보장한다.

다섯째, 화해, 교류협력, 불가침을 통한 점진적 평화·통일론의 대전제는 인권을 개선할 수 있는 여건을 조성하는 것이다. 남북의 접근과 협력을 통해 경제적 상호의존도를 높이고 양측 경제의 균형적 발전을 도모하는 시도 역시 북한이 인권을 존중하는 체제로 변화할 수 있는 경제·사회적 여건의 조성으로 볼 수 있다. 또한 주요 이해당사국들과의 관계 개선을 통해 북한 당국의 체제위협 인식이 줄면 대량살상무기 문제가 근원적으로 해결될 것이라고 기대한다. 아울러 정전상태를 평화체제로 전환하되 그것이 통일을 고착하는 것이 아니라 통일을 지향하는 인권·평화체제가 되도록 한국이 핵심적 역할을 수행한다.

햇볕정책이 북한 인권에 대해 취했던 입장의 특징들을 종합적으로 평가하면 다음과

같다. 우선, 햇볕정책은 본고에서 다룬 인권의 이론적 원칙들과 여러 측면에서 부합된다. 예를 들어, 북한 인권 문제에 있어서 권리 주체 및 의무 주체에 관한 명료한 인식을 가질 수 있다. 그리고 국내외 연계 국가행위자로서의 한국의 역할을 비교적 정확하게 설정했다. 특히 인권조건 형성 패러다임을 원용한 점이 두드러진다. 햇볕정책은 통일과 평화를 향한 노정과 인권 개선을 거의 동일선상에서 파악하며, 그것을 약자의 유화정책이 아니라 ‘강자의 공세적 포용정책’으로 설명한다. 따라서 햇볕정책은 북한 인권 문제를 그 자체로서 해결하려 했다고 보다 그것을 평화·통일의 연관변수 혹은 하위변수로 간주하고, 인권달성을 위한 근본 차원에서 우호적 조건을 형성하는 우회적 방식으로써 ‘해소’하려는 입장을 취했다고 볼 수 있다. 햇볕정책에서 특히 ‘환경과 여건’을 강조하는 점이 이를 방증한다. “화해협력을 통해 북한이 변화할 수 있는 환경과 여건을 조성하고..., 북한이 스스로 변할 수 있는 환경과 여건을 조성해 나가기 위해 더욱 많은 접촉과 교류협력을 추진”했다는 입장이 그것이다(임동원, 2015: 23-24, 강조 추가). 북한의 유일지배체제 때문에 북한 당국의 직접적 변화보다 북한 내부에서 인권이 개선될 수 있는 여건을 조성하는 것이 대북한 인권 개입의 핵심전략으로서 더욱 현실적이기 때문이다(윤영관·김수암, 2010: 7).

햇볕정책은 생존권과 생계권 그리고 인도적 지원 등을 우선적 인권 의제로 간주했는데 이는 경제적·사회적 권리를 적극적으로 지지하는 전일적 관점에 속하며, 국제적으로 통용되는 인권의 불가분성 원칙에 부합한다. 햇볕정책의 추진자들은 북한에서 언론·출판·집회·결사의 자유와 같은 시민적 인권이 큰 제약을 받고 있음을 인정했으나, 그 문제를 외부 간섭과 압력으로 해결하려는 것은 실효성이 없다고 평가하고 북한을 개혁·개방의 방향으로 유도할 때 독재적 통제가 완화되고 중국에는 민주화로 이어질 수 있을 것으로 기대했다. 햇볕정책의 지지자들은 햇볕정책이야말로 장기적으로 인권문제를 해결할 수 있는 최선의 길이라고 확신했던 것으로 보인다. 이런 점을 종합적으로 고려해 보면, 햇볕정책은 현대 인권담론에서 망각되었던 거시적 근본조건의 충족 필요성을 한반도 맥락에서 복원하려 했던 시도였다는 의미부여를 할 수 있다.

그러나 햇볕정책이 북한의 시민적·정치적 권리 문제를 국제인권 규범에 부합하는 방식으로 의제화하는 것에 대체로 소극적이었던 점은 부인할 수 없는 사실이다(박명림, 2010). 또한 햇볕정책이 인권조건 형성 패러다임과 유사한 정책이었다 하더라도, 그 정책을 북한 인권 신장을 위한 개입의 지렛대로 적극 활용해야 한다는 전략적 인식이 부족했다고 할 수 있다. 이것의 연장선상에서, 햇볕정책은 북한 인권 문제에 관한 한 여타 의무 주체인 국제사회의 움직임에 동참했다고 말하기 어려우며, 인도적 지원단체들과는 협력했지만 인권을 전문적으로 다루는 국내외 인권 엔지오들과 적극 협조했다고 보기는 어렵다. 이런 점은 유엔 보고서에서 지목된 북한의 광범위하고 조직적인 인권침해를 결과적으로 방관했다는 비판을 받을 수밖에 없는 결과를 초래했다. 그리고 현재 북한 인권 문제에 관한 국제적 흐름 속에서 햇볕정책과 그 지지자들의 목소리는 크게 반영되지 못하고 있으며, 그 논의를 주도하고 있지 않다. 정책 영역에서 영향력을 상실했다는 말은, 동기의 진정성과 상관없이, 정책의 실패를 의미할 수밖에 없다. 그러므로 북한 인권 문제에 관한 한 햇볕정책은 그 세계사적 의의에도 불구하고 인권조건 형성 패러다임과 인권문제 해결 패러다임을 적절히 연계시키지 못함으로써 북한 인권 문제가 오늘날 중요한 국제 의제로 부각되고, 한반도 평화에 악영향을 미치는 쟁점이 되게끔 만든 전략적 한계를 노정했다고 평가할 수 있다.

V. 문제해결과 조건형성의 연계를 위한 고려사항

인권조건 형성 패러다임만으로 북한 인권 문제를 자연스레 ‘해소’할 수 있다고 가정한 점이 햇볕정책의 실책이었다면, 반대로 인권문제 해결 패러다임만으로—특히 대북압박과 제재정책으로—북한 인권을 ‘해결’할 수 있다고 보는 작금의 시각도 절반의 진실만을 반영한다. 현재 국내외를 막론하고 북한 인권에 있어 인권문제 해결 패러다임이 일종의 패권적 지위를 점하고 있다. 이것은 일반대중, 정책입안자, 연구자, 인권운동가, 인권전문가, 언론인에게 광범위하게 유포되어 있는 일종의 상식과 같은, 그러나 인권의 원칙으로 보아 대단히 미흡한 관점이다. 아래에서는 북한 인권 문제에 있어 두 패러다임을 유기적으로 연계하기 위해 특별히 고려해야 할 사항들을 기술한다.

1. 권리주체로서 북한주민 중심성의 재조명

인권문제 해결 패러다임에서는 그 속성상 인권 의무주체인 북한 당국을 주된 활동 대상으로 삼는다. 유엔 프로세스에 의한 결의안과 규탄, 유엔 북한 인권특별보고관의 조사, 한국의 북한 인권법, 유엔 북한 인권사무소 개설, 대북 압박 및 국제형사재판소 제소 추진 등이 대표적인 방법론이다. 과거 햇볕정책이 취했던 인권조건 형성 패러다임에서도 명시적인 카운터파트는 북한 당국이었다고 할 수 있다. 그러나 두 패러다임 모두에서 권리주체로서 북한 주민의 중심성을 부각시키는 관점은 상대적으로 적었다. 의무주체인 북한 당국에 압력을 가하는 것만큼이나 권리주체인 북한 주민에 관심을 기울여야 하는 이유가 무엇인가?

인권의 주요소 중 하나인 ‘자력화’를 통해 권리의 주체가 스스로의 권리 의식을 내면화하고 권리를 적극적으로 주창할 수 있는 주체로 성장하지 못하면, 설령 위로부터 혹은 외부로부터 권리가 주어진다 하더라도 그것이 안정적인 인권존중 정치체제로 발전할 가능성이 낮기 때문이다. 북한 체제의 억압적 속성상 권리주체인 북한 주민에게 유의미한 정치적 운신의 공간이 전무하다는 인식이 지배적이었다. 그러나 아무리 민간사회의 공간이 협애하다 하더라도 변화의 징조는 여러 경로, 여러 형태로 나타날 수 있고, 외견상 미소(微小)해 보이는 변화라 하더라도 주민들의 인지적·심리적 자력화에 유의미한 영향을 끼칠 수 있다는 점을 인정해야 한다.

국제 인도기구 활동의 일환으로 북한에 수년 간 체류하면서 현지조사를 수행했던 국제정치학자 헤이즐 스미스는 2015년 『북한: 장마당과 군사통치』라는 저작을 출간했다. 이 책의 결론장 “북한의 변화주체인 북한 주민들”에서 스미스는 북한 변화의 단초를 북한 주민들에게서 찾아야 함을 역설한다. “북한이 냉전 당시의 강고한 명령경제 체제로부터 오늘날 장마당 사회로 변화한 것은 계획된 일도 예상된 일도 아니었다. 이 변화는 국내외 상황에 대응하여, 북한 당국이 아닌 북한 주민들 스스로에 의한, 그리고 스스로를 위한, 자발적 행동으로 이해할 때에 비로소 설명이 가능하다. 흔히 여성들이 주도한 수백 만 소상공인들의 자구적 활동이... 북한 사회를 아래로부터 그리고 내부로부터 변화시켜왔다. 사회변동을 외부에서 주도할 수는 없는 법이다.”(Smith, 2015: 327). 더 나아가, 스미스는 북한 주민들이 현 북한 체제의 모순과 문제점을 잘 인지하고 그것에 대해 큰 불만을 품고 있지만 1948년 이래 자기

손으로 건설해 온 ‘인민공화국’에 대해 양가적이고 잔여적인 충성(residual loyalty)을 유지하고 있다고 지적한다. 그렇다면 북한 주민들의 이러한 복합적 내면을 정확히 독해함으로써 이들이 스스로 선택한 변화의 노정으로 나아갈 수 있는 장기적 조건을 형성하는 것이 외부에서 개입할 수 있는 적절한 방책일 수 있다는 뜻이 된다. 스미스는 이러한 고려 없이 내정간섭으로 간주될 수 있는 노골적 인권 개입을 시도할 경우의 역효과를 경고한다. “북한의 정치변화는 내부로부터 비롯될 가능성이 훨씬 크다. 외부로부터의 개입은 북한 당국이 자신을 지키기 위해 민족주의 감정을 동원하는 방어기제를 발동시킬 것”이기 때문이다(Smith, 2015: 330).

이렇게 본다면 북한의 시장경제를 활성화하고 생활조건을 개선할 수 있는 직간접적 조치들이 구조적으로 북한의 사회변화와 인권상황의 개선으로까지 이어질 개연성이 크다. 그러한 사회구조 변화의 메커니즘은 다음과 같다(이우영, 2015). 시장이 활성화되면 북한 내 전통적 집단 간 서열관계가 변하고, 이념보다 물질을 중시하는 가치관이 등장한다. 삶의 질을 높일 수 있는 직업에 대한 선호가 늘면서 북한 노동당의 위상도 자연스럽게 상대적으로 하락한다. 배급제가 붕괴되면서 주민과 직장간의 획일적 연결관계가 분리되고 사회적 이동이 증가한다. 사회적 이동이 증가하면 필연적으로 정보유통의 활성화가 초래된다. 외국산 휴대전화 사용과 컴퓨터 저장매체의 접근성 제고는 외래문화에 대한 이해도를 높이고 정치적 비교의식을 강화한다. 이렇게 될 때 전통적으로 북한식 규범과 문화가 수행하던 사회통합의 기능이 줄고, 인권 가치를 포함한 새로운 규범과 문화에 대한 이해와 지향이 증가할 것이다. 이런 사회변화의 원인은 북한 체제의 구조적 모순과 북한의 장마당에서 남한산 문물이 대거 유통되는 현실로부터 찾을 수 있다. 또한 남북한 화해협력의 역량이 구축되면 북한주민의 남한에 대한 신뢰감, 그리고 남한의 인권 소프트파워에 대한 북한주민의 ‘인지와 동경’이 중요한 역할을 할 것임을 유추할 수 있다. 여기서 우리는 인권조건 형성 패러다임에서 ‘인권’이라는 용어의 사용 자체가 중요한 것이 아니라, 인권을 보장할 수 있는 환경과 맥락이 중요함을 재차 확인할 수 있다(Cho, 2010).

2. 실용적 자유주의에 의한 국제 차원에서의 연성규범적 인권 달성

인권문제 해결 패러다임에서는 흔히 인권을 법의 지배와 등치시키곤 한다. 그러나 법적 관할권과 법의 지배가 비교적 명확히 설정된 이른바 ‘선진 법치국’에서도 정치와 정책의 결정에 있어 권력의 계산이 작동하기 마련이다. 국내 정치에서도 이러한데 하물며 국제정치의 장—중앙권력이 부재하고 주권원칙에 근거한 국가체제로 이루어진—에서 인권문제를 다룰 때에는 법치 원칙보다 연성규범에 의한 접근을 고려할 수밖에 없다. 이때 연성규범은 형사사법적 과정이 아닌 국가의 대외정책 방향, 엔지오 운동, 기업 활동, 일반시민의 여론 등으로 구성된다. 데이비드 포사이드는 국제정치에서의 인권은 경성 규범인 법치 원칙에 연연하지 말고, 연성규범에 기반을 둔, 맥락에 따른 최적화를 지향해야 한다는 이론을 제시한다.⁶⁴⁾

포사이드에 따르면 국제관계에서 인권을 다룰 때에 가장 경계해야 할 것은 법적 낭만주의(judicial romanticism)이다. 법적 낭만주의는 형사사법적 정의가 인권 문제 해결의 최

64) 데이비드 포사이드교수는 국제관계학에서 인권을 본격적인 탐구의 대상으로 삼은 1세대 학자군에 속한다. 포사이드는 이 분야에서 전세계적으로 가장 많이 사용되며 현재 제3개정판까지 나온 교과서인 『인권과 국제정치』를 저술했으며(데이비드 포사이드 2003; Forsythe 2012), 『옥스퍼드 인권백과사전』의 총괄 편집인을 역임하기도 했다(Forsythe 2009). 그는 이런 공로를 인정받아 2007년 미국정치학회의 인권부문 석학상을 수상했다.

선책이라고 믿으며, 인권침해 책임자에 대한 ‘불처벌’(impunity)을 결코 허용해서는 안 된다는 신념 때문에 국제정치적·외교적 측면을 배제하는 특징이 있다. 또한 법적 낭만주의는 법제도의 효과를 과신하고, 연성규범이 수행할 수 있는 역할과 인권·인도주의 규범 증진을 위한 정치적 해결방식의 효과를 경원시하거나 과소평가하곤 한다(Forsythe, 2012: 118-119). 그리고 법적 낭만주의에서는 정치 윤리에 근거한 법적 권리를 강조하는 경향이 있는데, 이는 정확히 말해 인권 ‘정책’이라기보다 ‘도덕적 자세’(moral posture)에 가까운 것이다. 도덕적 자세를 견지하는 입장은 개인윤리 혹은 인권엔지오의 규범원칙으로는 의미가 있겠지만, 국제정치에서 그것을 곧이곧대로 적용한다면 자칫 인권을 근본주의적으로 다룰 위험이 초래된다.

법적 낭만주의를 넘어 국제관계에서 인권을 다룰 때 요구되는 정치적·정책적 지향을 포사이드는 ‘실용적 자유주의’(pragmatic liberalism)라고 칭한다. 포사이드가 제안하는 실용적 자유주의 인권 정책의 특징은 다음과 같다. 첫째, 동기에 의한 신념윤리보다 결과에 따른 책임윤리를 중시한다. 예를 들어, 전쟁범죄나 반인도적 범죄에 대한 사법적 단죄를 할 것인가, 아니면 더 많은 생명을 구할 수 있는 평화구축의 타협책에 합의할 것인가 하는 기로에 섰을 때 후자를 선택해야 한다. 인간 존엄을 달성하는 데에는 여러 경로가 있을 수 있음을 인정해야 한다. 인권은 인간 존엄을 달성할 수 있는 여러 경로 중 하나의 가치—중요하지만 유일하지는 않은—임을 기억해야 한다. 인권적 정의를 다소 유보하더라도 평화, 화해, 갈등해소, 치유, 인간안보와 같은 경로를 통해서도 인간 존엄을 달성할 수 있다는 유연한 인식이 필요하다. 형사사법적 정의만이 만병통치약이 아니며 ‘사회적·정치적 형태의 정의’도 있을 수 있기 때문이다.

둘째, 국제정치의 맥락을 감안한 인권정책을 추구한다. 인권에 관한 정책 결정은 ‘제한적 합리성’ 혹은 미래의 불확실성을 염두에 두고 특정한 맥락 속에서 평가하는 것이 합당하다. 맥락에 따라 인권 외의 여타 가치들을 우위에 두어야 할 경우가 생길 수 있으며, 인간 존엄과 사회정의를 증진하기 위하여 정치적 타협과 흥정 등 어렵지만 반드시 필요한 결정을 내려야 할 때도 있다. 따라서 인권담론이 여타 담론에 비해 윤리적으로 우월할 뿐만 아니라 정책적으로도 우월하다는 주장은 절대적 진술이 될 수 없으며, 맥락에 따라 상대적으로 평가되어야 할 진술이다. 인권을 둘러싼 복잡한 국제정치적 권력관계를 고려함에 있어 인권규범을 언제, 어떻게, 얼마나 강력하게 추구할 것인지는 결국 맥락을 고려한 복합적 판단에 달린 문제이다. 인권침해가 발생했을 때에 모든 경우에 무조건 적용될 수 있는 단일한 해결책은 존재하지 않으며, 사안별로 적절하게 고를 수 있는 다수의 선택지들이 존재할 뿐이다.

요약하자면, 데이비드 포사이드는 국내 인권운동과 국제 인권운동 사이의 결정적인 차이점을 구분해야 한다고 강조한다. 법적 관할권이 명확한 국내에서의 인권운동일 경우 형사사법적 접근이 비교적 용이하지만, 국제적 차원에서 인권을 달성하려면 인권규범의 절대적 충족을 지향하기보다는 상호 경합하는 여러 가치들 사이의 최적화를 통한 인간 존엄성의 극대화를 모색해야 한다는 것이다. “인권담론은 국제사회에서 인간 존엄을 증진할 수 있는 유일한 방법이 아니다. 사려 깊은 외교적·정치적 조처도 사람들에게 이로운 자유주의적 국제질서를 증진하는 데 있어 중요한 역할을 담당할 수 있다... 인권운동가들이 선호하는, 도덕적으로 순수하고 일관성 있는 접근방식이 [국제적 차원의] 정책결정이나 인권의 일반적 이해에 있어 반드시 적합한 방식이라고 볼 수는 없다... 장기적으로 인권을 신장시키기 위해선 여러 방법이 있을 수 있기 때문이다.”(Forsythe, 2012: 146-149). 실용적 자유주의의 핵심은, 인권

문제 해결 패러다임과 인권조건 형성 패러다임 사이의 황금비를 찾는 데에 있다. 이를 위해서는 장기적으로 인권을 증진할 개연성이 큰 정책이 있다면 그것이 설령 인권원칙에 비추어 외견상 미흡하다 하더라도 ‘더 큰 선익’(greater good)을 위해서 과감하게 ‘어려운 결정’을 내릴 줄 아는 책임윤리적 안목이 필요하다.

3. 북한의 인권개선 인센티브 조성

북한 인권을 통상적인 문제해결 패러다임으로 접근할 때 북한 당국이 어떤 조건 하에서 인권 개선을 향한 인센티브를 가질 수 있을 것인지를 고려해야 한다. 헬렌 델펠드는 국내 역량과 대외 역량이 결합되어 국가의 인권역량이 결정된다는 가설 하에 전세계 국가들을 비교한다. 이 범주화에 따르면 북한, 이란, 코소보 등은 국내 통제력·장악력은 높지만 국제무역, 국제제도 노출도, 국제적 상호의존도는 낮은 수준에 있는 ‘고립국가’들이다. 이런 나라의 인권이 개선되려면 국제사회의 인권레짐에 더 긴밀하게 포함되도록 유도하고, 국내의 통제력 역량을 인권친화적 방향으로 재배치하는 조치가 필수적이다(Delfeld, 2014). 문제는 이런 나라들일수록 외부의 제재를 통해 인권이 개선된 사례를 찾기 어렵다는 사실이다. 1990년대의 대이라크 제재 혹은 최근까지 지속되었던 대이란 제재가 보여주듯 외부압력은 주민들의 생활에 큰 불편을 초래하지만 지배 엘리트들의 행동변화에 큰 영향을 주지 못한다. 고립국가에 대해 외부의 인권개입이 효과를 얻으려면 인권개선 압력과 함께 다음과 같은 사항이 고려되어야 한다. 첫째 압력 호응에 대한 합리적 보상의 제시, 둘째 그러한 교환을 기대할 수 있는 국제관계의 신뢰 환경 조성, 셋째 압력에 대한 반응과 보상 인센티브 사이의 지속성에 관한 제도적 보장이 그것이다.

북한 인권 문제에 있어 위의 세 조건을 충족시킬 수 있는 최선의 방법은 비핵화를 포함한 한반도의 긴장 완화, 평화 구축, 생활수준 향상에 대한 기대의 안정적 보장이다. 이런 조치가 없으면 제재 압력에 따르는 인센티브 자체를 설정할 수 없고, 그러한 교환을 기대할 수 있는 신뢰환경 조성도 있을 수 없으며, 그러한 관계의 지속성을 담보할 제도도 마련하기 어렵다. 북한에 대한 인권개선 요구와 함께 북한이 대내개혁과 대외개방을 성공적으로 추진할 수 있는 여건 형성을 위해 북한과 협력도 병행해야 하는 이유가 여기에 있다(민경배, 2014). 이와 더불어 북한과 국제사회 사이의 상호의존적 ‘민감성’을 높여 상호 공동의 이익이 발생하는 지점을 더욱 많이 형성함으로써 국제사회 입장에서는 북한의 실질적 인권 개선을 도모하고, 북한 입장에서는 국제사회로부터 안보불안에 대한 취약성을 상쇄할 수 있는 보장을 받는 것이 필요하다(이유진, 2010). 남북 간의 갈등이 극한에 달했고, 개성공단이 폐쇄되었으며, 모든 대화채널이 단절된 현 상황에서 북한을 압박하여 주민들의 인권을 개선할 수 있을 것으로 기대한다면 그것은 달성 불가능한 ‘국제정치적 낭만주의’라 할 수 있을 것이다.

고립국가에 인권 인센티브를 부여할 수 있는 또 다른 방법은 권리 주체들(북한 주민)에게 인권의 구체적인 경험을 인식하게 하는 것이다. 북한 주민들에게 한국의 인권 소프트파워를 실감할 수 있는 시그널을 전달하는 것이 북한 당국과의 갈등유발을 최소화하면서도 장기적으로 효과적인 인권조건 형성 방안이 될 수 있다. 이 지점에서 탈북자의 중요성이 부각된다. 탈북자들은 북한 주민이라는 정치체(body politic) 중의 일부가 지리적으로 위치이동을 결행한 사례이다. 탈북자는 정치적으로 충성의 대상을 전환했지만, 전적(前籍) 정치체의 구성원들과 정서적 분모를 공유하면서 비공식적으로 그들과 소통을 유지하고 있는 희귀한 존재이

다. 따라서 인류학적으로 표현하자면 탈북자들은 북한 주민 정치체의 연장된 신경줄기의 일부가 남한에까지 이어진 경우라 할 수 있다. 북한의 주민들은 탈북자들이 남한에서 경험하는 사회적 고통·배제·차별 등 인권침해 실상을 소상히 인지하고, 탈북자라는 말단 신경줄기에서 전해지는 자극을 통해 남한의 인권 상태를 생생하게 추체험한다. 탈북자가 남한 사회에서 2등 시민으로서 환멸과 후회를 느끼면서 살아야 한다면, 또는 탈북자가 남한을 떠나(‘탈남’) 다시 제3국에서 자유를 찾아야 한다면, 한국의 그 어떤 인권 대외정책도 북한 주민에게는 프로파간다로 여겨질 수밖에 없다(김성경, 2016 참조). 한국의 인권상황이 국제 평가에서 수년째 하락하고 있는 현실도 이런 점으로부터 자유롭지 않다. 만일 북한의 호전성에 따른 안보위협 때문에 남한 사회의 자유를 제한해야 한다는 논거를 댄다면 그런 인식이야말로 자유민주주의 체제의 역사적 향로에 대한 내적 신념과 자신감이 결여된 반(反) 자유민주주의적 태도밖에 되지 않는다.

이런 이유 때문에 탈북자가 남한에서 북한체제와 전혀 다른 인권체제를 인상 깊게 감동적으로 체험하고 그것이 북한 주민들에게 직·간접적으로 전해진다면 그것은 그 어떤 대북 인권개입보다 더 효과적인 정책이 될 것이다. 이는 탈북자들에게 인위적이고 선전홍보적 성격의 처우를 강화하라는 의미가 아니다. 한국이 스스로 내세우는 자유민주주의 체제에 걸맞은 수준의 인권을 보장함으로써 탈북자를 포함한 한국 내 모든 사람이 보편적 자유를 만끽할 수 있을 때에 북한 주민들도 당연히 ‘남한식’ 인권에 선망과 지향을 품게 될 것이라는 뜻이다. 북한 주민의 인권감수성 내면화는 장기적으로 북한체제 자체의 평화적 변화는 물론이고 한반도의 평화 조성에도 극히 중요한 기반이 된다. 만에 하나, 북한 주민들이 시민적 자유에 대한 이해와 선호 없이 물질적 조건 향상만 중시하게 된다면 그것 역시 바람직한 상황은 아닐 것이다. 동구 사회주의 체제가 붕괴했던 원인에 관해 여러 설명이 있지만, 시민적 자유와 보편적 인권에 대한 주민들의 강력한 욕구가 비폭력 무혈혁명을 가능하게 했던 중요한 요인이었음을 깊이 반추할 필요가 있다(Foot, 2010).

VI. 나오면서

본고는 인권학 전공자의 시각으로 북한 인권을 하나의 연구사례로 삼아 시론적(試論的) 고찰을 시도하였다. 북한 인권에 관한 모든 논의는 ‘권리의 주체’와 ‘의무의 주체’를 명확히 설정하는 것으로부터 출발해야 한다. 지금까지 외부의 북한 인권 개입론에서는 주로 의무주체인 북한 당국을 압박 대상으로 상정하였다. 그러나 중장기적으로 권리주체인 북한주민의 권리의식 개안(開眼), 자력화와 자존감의 제고, 생활조건 향상 이상의 효과적인 인권개입은 없다. 본고는 또한 한국이 국내외 연계 국가행위자로서의 다중적 정체성에 기반을 두고 행동해야 함을 주문하였다. 한국은 북한 인권을 둘러싼 국제인권레짐 프로세스의 일부로서 반드시 참여할 뿐만 아니라, 그에 더하여 국제사회와 한반도 그리고 남한과 북한을 잇는 복합적 역할의 수행자가 되어야 한다. 북한의 인권 문제로 인해 자국 내에서 정치와 인권상황에 즉각적인 영향이 가해지는 나라는 한국밖에 없기 때문이다.

그리고 본고는 20세기 국제 인권담론에서 주류적 방법론으로 널리 인정되어 온 인권 문제 해결 패러다임이 착근되기 이전부터 인권조건 형성 패러다임에 대한 인식이 선재(先在)했음을 밝히고, 그것을 복원하여 양자를 함께 추구해야만 전일적인 인권 달성이 가능하다고

주장했다. 햇볕정책은 전형적인 인권조건 형성 패러다임에 근거하여 북한 인권의 개선을 위한 여건과 환경을 조성하는 데에 초점을 맞추었다. 햇볕정책은 법적(*de jure*) 인권을 호명하지는 않았지만 사실상의(*de facto*) 인권 개선을 지향했던 정책노선이었다. 그럼에도 햇볕정책이 북한 인권에 소극적이었다는 비판을 받았던 이유는 인권조건 형성과 함께 추구했어야 할 인권문제 해결 패러다임을 경시한 데에 있었다.

양대 패러다임을 통합하는 방식은 특정 인권 쟁점의 성격과 맥락에 따라 달라진다. 본고는 북한 인권이라는 쟁점 영역에 있어 양 패러다임의 통합을 위해서는 실용적 자유주의 이론의 적용, 한반도의 특수한 맥락 고려, 교조적인 인권유일 원칙의 탈피가 요청된다고 제안하였다. 더 나아가, 탈북자들이 남한에서 시민적·정치적·경제적·사회적·문화적 인권을 긍정적으로 경험할 수 있을 때에 북한 주민이 인권에 대해 강력한 내적 동경을 품을 수 있고, 그것이 북한의 전사회적(societal) 인권 향상을 위한 교육적 인센티브로 작용할 수 있을 것임을 강조했다. 이것은 장기적으로 인권친화형, 공동선 지향형 통일 한반도의 토대를 준비하는 길이 될 수 있을 것이다. 요컨대, 한국 정부와 시민사회는 북한에 대한 국제적 인권 프로세스에 적극 참여하되, 그것과 동전의 양면을 이루는 조건 형성을 위한 프로세스 역시 적극 모색해야 한다. 구체적으로 그것은 국내외 연계 행위자로서의 능동적 역할, 남북한의 평화와 공존, 북한 주민의 인권 자력화 지원, 남한의 인권 소프트파워 증진 등을 의미한다.

남한 내에서 북한 인권 이슈가 극도로 정치화된 탓에 인권문제 해결과 인권조건 형성을 제로섬 관계로 인식하는 풍토가 만연해 있다. 북한 인권을 거론하면 북한을 압박하자는 보수 강경론으로 치부되고, 우호적 여건 형성을 지지하면 북한 인권 문제에 눈을 감는 진보 유희론으로 받아들여지는 분위기가 지배적이다. 그러나 이는 허위의 이분법이다. 인권 문제의 근본적 해결은 문제 해결과 조건 형성 간의 양자택일에 있지 않고, 그 둘의 양자합일에 있다. 이 글에서 누누이 강조했듯이 두 패러다임을 합치시키는 것이 원래 인권의 원칙이었다. 인권 문제 해결에만 치중하는 것을 인권의 원칙이라고 이해하는 것 자체가 인권에 대한 역사적 오해이고 왜곡인 것이다. 그러므로 북한 인권을 둘러싼 논쟁의 핵심은 인권 문제 제기냐 남북 화해냐, 둘 중의 선택이 아니라 이 둘을 여하히 ‘동시에 최적화하느냐’ 하는 것이 되어야 한다. 외견상 상충되는 일처럼 보이겠지만 이러한 이성적 노선을 취하는 것이 북한 인권 문제를 둘러싼 정치적 선택의 본질이자, 한국 정부와 시민사회·인권운동의 총체적 역량을 가늠하는 바로미터가 될 것이다.

〈참고문헌〉

- 김성경. 2016. “탈북자의 ‘자리’”. 『한겨레』. 2016년 4월 26일, 31.
- 데이비드 포사이드. 2003. 『인권과 국제정치』. 최의철 역. 서울: 백산.
- 미셸린 이샤이. 2005. 『세계인권사상사』. 조효제 역. 서울: 길.
- 민경배. 2014. “UN의 인권법제에 대한 북한의 시각과 대응”. 『법학연구』 17(1): 109-138.
- 박경서. 2016. “북한주민의 인권과 우리가 할 일.” 『이슈브리프01: 북한인권의 현황과 전망』 1호: 5-12.
- 박명림. 2010. “한국의 북한 인권 문제에 대한 접근: 반성과 대안 모색”. 윤영관·김수암 편. 『북한 인권 개선 어떻게 할 것인가: 평화적 개입전략과 국제사례』. 서울: 한올아카데미.
- 박성은. 2014. “규범확산 메커니즘에 관한 연구: EU의 대북한 인권정책을 중심으로”. 『국제

정치논총』 54(2): 47-80.

서보혁. 2007. 『북한 인권: 이론·실제·정책』. 서울: 한울 아카데미.

서창록. 2016. “북한인권과 인권 외교.” 『이슈브리프01: 북한인권의 현황과 전망』 1호: 53-78.

윤영관·김수암 편. 2010. 『북한 인권 개선 어떻게 할 것인가: 평화적 개입전략과 국제사례』. 서울: 한울아카데미.

이우영. 2015. “북한 변화론, 어떻게 받아들여야 할까?”. 한반도 평화포럼 편. 『통일은 과정이다』. 서울: 서해문집.

이원웅. 2016. “북한인권: 통합적 접근의 필요성: ‘제재’와 ‘햇볕정책’을 넘어서.” 『이슈브리프01: 북한인권의 현황과 전망』 1호: 27-51.

이유진. 2010. “북한과 국제사회의 상호의존도를 중심으로 살펴 본 북한인권 개선 연구”. 『국제정치논총』 50(1): 143-164.

임동원. 2015. “김대중의 통일철학과 햇볕정책”. 한반도 평화포럼 편. 『통일은 과정이다』. 서울: 서해문집.

조효제. 2015. “인권달성의 근본 조건”. 『민주주의와인권』 15(3): 229-273.

조효제. 2016. 『인권의 지평: 새로운 인권 이론을 위한 밑그림』. 서울: 후마니타스.

한반도 평화포럼. 2015. 『통일은 과정이다』. 서울: 서해문집.

Nickel, James W. 2010. 『인권의 좌표』. 조국 역. 서울: 명인문화사.

Delfeld, Helen J. 2014. *Human Rights and the Hollow State*. New York: Routledge.

Ackerly, Brook. 2013. "Feminist and activist approaches to human rights". Michael Goodhart ed. *Human Rights: Politics and Practice*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press.

Cho, Hyo-Je. 2010. "Lessons for global human rights movement: The response of South Korean human rights movement to the North Korean situation". Hans Harbers ed. *Strangeness and Familiarity: Global Unity and Diversity in Human Rights and Democracy*. Utrecht: Forum.

Davenport, Christian. 2007. *State Repression and the Domestic Democratic Peace*. Cambridge: Cambridge University Press.

Deng, Francis M., Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, Donald Rothchild, and I. William Zartman. 1996. *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington DC: The Brookings Institution.

Foot, Rosemary. 2010. "The Cold War and human rights". Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad eds. *The Cambridge History of the Cold War Volume 3: Endings*. Cambridge: Cambridge University Press.

Forsythe, David ed. 2009. *Encyclopedia of Human Rights Volume I-V*. Oxford: Oxford University Press.

Forsythe, David. 2012. *Human Rights in International Relations*. Third Edition. Cambridge: Cambridge University Press.

Haas, Michael. 2014. *International Human Rights: A Comprehensive Introduction*. Second Edition. New York: Routledge.

Hoffmann, Stefan-Ludwig ed. 2011. *Human Rights in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

Manning, Bayless. 1977. "The congress, the executive and intermestic affairs: Three

proposals”. *Foreign Affairs* Vol.55, No.2, 306-324.

Marks, Susan. 2011. “Human rights and root causes”. *The Modern Law Review* Vol.74, No.1, 57-78.

Smith, Hazel. 2015. *North Korea: Markets and Military Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

Steiner, Henry J., Philip Alston, Ryan Goodman. 2007. *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*. Third Edition. Oxford: Oxford University Press.

MEMO

자료 4. 북한인권 이슈브리프 2호

북한인권법: 이행 과제와 전망

이원웅 가톨릭관동대학교 교수

목차

1. 문제제기
2. 북한인권법 제정의 배경
3. 북한인권법의 주요내용과 쟁점
4. 대북 인권정책의 방향
5. 결론

1. 문제제기

2016년 3월 2일 법안이 최초 발의된 지 11년만에 북한인권법이 통과되었다. 이번 북한인권법 제정은 재석의원 236명 가운데 기권 24명을 제외하고 반대없이 여야 합의로 통과되었다는 데 큰 의미가 있다. 그 동안 야당은 북한인권법은 실효성이 없으며 북한을 자극하여 남북교류와 대화에 장애가 된다는 등의 이유를 들어 반대해왔다. 반면 여당은 북한인권기록보존소와 북한인권재단을 설립하여 북한에 대한 인권압력을 증가시켜야 한다는 입장이었다.

이번 북한인권법안 여야 합의통과는 야당 지도부의 북한에 대한 인식이 크게 변화되었다는 사실을 반영하고 있다. 물론 최근 북한의 4차 핵실험과 장거리미사일 발사 등이 북한인권법 통과와 직접적인 배경이 된 것은 사실이지만 이러한 사태가 발생하기 전인 2015년 9월 국회 외통위 양당 간사들은 실무협상을 통해서 여야 합의안을 만들었으며 합의되지 않은 부분에 대해서는 양당 지도부간 논의를 통해서 결정할 것을 건의한 바 있다.

북한인권 개선은 국제사회 주요 관심사안이자 통일과 한반도 평화를 위해서 우리 정부가 포기할 수 없는 당위적인 정책과제이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 북한인권문제는 주로 국제NGO와 유엔 등 국제인권 매카니즘을 통해서 제기되었으며 유엔을 통한 다양한 외교적 압박정책이 추진되고 있다. 그러나 유엔제재와 국제압력이 북한의 핵포기 목표와 인권개선 목표를 달성할지 여부가 불확실한 가운데 대북제재를 넘어서 북한내부의 변화를 통한 체제전환의 지렛대를 만들어갈 필요성이 대두하고 있다.

본 논문의 목적은 다음의 세 가지이다. 첫째 유엔 COI보고서 이후 국제사회의 대북인권압

력의 본질을 올바르게 이해하는 것이다. 유엔의 대북 인권압력은 과거와 본질적으로 다른 차원으로 전개되고 있다. 북한은 현재 4차 핵실험 이후 전례없는 엄중한 국제제재를 받고 있다. 그러나 경제제재를 통한 협상목표 달성이라는 안보리 대북 제재와 달리 유엔 대북 인권압력은 최고지도자의 도덕성과 정통성을 부정하는 데 초점이 맞추어져 있다. 즉 북한 수령체제 변화를 직접적으로 목표로 하는 것이다. 북한인권법은 바로 국제사회의 대북 제재와 인권압력이 최고조에 달한 시점에서 합의 통과되었다. 따라서 북한인권법은 국제사회 대북 인권압력과 공조체제를 구성한다고 평가할 수 있다.

둘째 북한인권법과 통일정책과의 관련성이다. 북한인권법은 헌법에 규정된 자유민주통일방안을 인권적 접근방식으로 선언한 매우 중요한 규정을 담고 있다. 이 법안은 북한주민의 인권개선과 증진을 우리 정부의 책무로 규정하고 있으며 인권침해자들을 우리 국내법으로 처벌할 수 있는 규정을 내포하고 있다. 명실공히 국제인권규범에 의거하여 북한내정을 간섭하겠다는 공식적인 선포를 한 것이다. 이러한 인권개입 규정들이 통일문제에 대해서 합의하고 있는 의미를 분석하고 향후 통일정책의 방향을 제시하고자 한다.

셋째 북한인권법안은 여야 합의로 졸속적으로 합의처리되는 과정에서 몇 가지 개념적 문제점 및 정치적 쟁점 조항을 담고 있다. 특히 법조문상의 해석을 달리할 수 있는 개념적 문제들을 시급히 개정하여 차후 발생할 수 있는 갈등을 미리 예방할 필요가 있다. 또한 법안의 실행력과 효과성을 증진시킬 수 있는 시행령 제정의 방향을 제시하고자 한다.

이러한 문제의식들을 구체적으로 풀어가기 위해서 논문은 다음과 같은 열개를 가지고 있다.

첫째 2016 북한인권법제정의 배경이다. 여기서는 제4차 핵실험 이후 대북제재의 성격과 북한인권 문제에 대한 유엔의 대북압박 정책의 핵심내용을 분석해보고자 한다. 특히 국제사회 대북제재와 관련하여 2014년 COI보고서의 의미와 효과, 한계점을 논의하고자 한다. 대북 인권압력은 그 장기적 효과와 의미에 있어서 안보리 대북 경제제재보다 광범위하다는 점, 체제 전환을 직접적인 목표로 삼고 있다는 점도 부각시키려 한다. 또한 이러한 제재가 단기적으로 북한내 인권상황을 악화시킬 수 있다는 점, 특히 국제사회 인권압력은 북한내 인권개선 목표를 달성하기 위해서 추가적인 조건이 필요하다는 점을 지적하려고 한다.

둘째 북한에 대한 국제사회의 압박과 제재가 최고조로 상승한 상황에서 제정된 북한인권법의 주요내용과 의미를 분석하고 쟁점부분과 한계점 등을 살펴본다. 여기서는 북한인권법과 시행령(안)의 세부조항 가운데 핵심적인 내용과 여야 타협과정에서 왜곡되거나 손실된 부분, 향후 정치적 입장에 따라 논란이 예상되는 쟁점을 분석한다. 또한 북한인권법의 문제점과 시행령 제정과정에서 숙고해야 할 점들도 몇 가지 제시하고자 한다. 특히 이 절에서는 차후 불필요한 논쟁을 가져올 수 있는 법규범과 그러한 문제점을 개선할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

셋째 북한인권법 제정 이후 북한인권정책의 목표와 수단 등 정책방향에 대한 논의이다. 특히 이 절에서는 북한인권법의 대상과 규정상의 제약점을 극복할 수 있는 포괄적인 대북 인권정책 프레임 제시하고자 한다. 즉 대북인권정책이 최대주의이며 북한인권법은 최소주의임을 규명하고 북한주민의 알권리와 북한인권정보, 재외탈북자 인권보호, 인도주의 지원 및 경협 등을 포함하는 보다 광범위한 인권정책 목표와 수단이 제시될 것이다.

마지막으로 본 논문의 내용을 요약하고 향후 인권문제를 포함한 대북정책 추진방향을 제안

하고자 한다. 대북 인권정책은 국제사회의 인권압력과 공조체제를 유지하면서 동시에 통일을 지향하는 별도의 프레임 준비해나가야 한다. 즉 대북 인권정책은 북한주민의 인권보호 및 증진은 물론 북한체제 전환, 즉 ‘자유민주적 통일’을 위한 전략적 관여정책(strategic engagement)으로서 접근할 필요성이 제시될 것이다.⁶⁵⁾

2. 북한인권법 제정의 배경

그 동안 국내에서는 북한인권법안을 둘러싸고 여야 간 심각한 견해차이로 11년간 국회에서 법안 통과가 불가능하였다. 이러한 상황이 마침내 타개되고 여야 합의로 북한인권법안이 통과된 것은 무엇보다 북한의 2016년 핵실험과 미사일발사 등으로 국제사회 대북제재가 강화된 것이 주요한 요인으로 지적될 수 있다. 즉 2016년 3월 유엔 안전보장이사회는 만장일치로 결의안 2270호를 채택하였다. 이는 북한이 1월 6일 감행한 제4차 핵실험과 2월 7일의 장거리미사일 발사 실험에 따른 조치이자 UN헌장 7장 41조의 비군사적 제재 규정에 근거한 결정이다. UN은 이미 핵실험 및 장거리미사일 발사와 관련하여 결의안 1718호(2006), 2874호(2009), 2087호(2013), 2094호(2013) 등을 내놓은 바 있다. 이번 대북제재는 기존의 안보리 대북 제재 결의와 달리 북한의 WMD 개발에 대응하는 것은 물론, WMD 차원을 넘어서 북한 경제 전반에 영향을 줄 수 있는 제재 조치들이 포괄적으로 망라되어 있다.

결의안 2270호에서 제재와 관련된 결정들을 구체적으로 살펴보면, 어떤 형태든 무기와 관련된 모든 물질, 금융거래, 기술훈련, 서비스 등이 북한으로 이전되는 것의 금지(6조), 회원국의 영토를 통한(특히 선박) 무기 관련 품목의 거래 금지(10, 11조), 의심되는 화물에 대한 검문(18조), 북한에 대한 선박의 리스(lease), 수리, 선적, 취업, 연료 제공의 금지(19, 20, 22, 31조), 의심되는 북한 항공기의 이착륙 및 비행 금지(21조), 북한산 천연자원 판매 금지(29, 30조), 북한 해외 자산동결의 확대 및 북한과의 금융거래 금지(32, 33, 34, 35, 36조) 등이며 이들은 모두 주목할 만한 것들이다. 일부는 2006년 결의안 1718호의 적용 범위를 보다 넓은 것이고, 또 다른 일부는 세밀한 항목까지 열거하며 적용하고 있다. 결정이 늘어났고, 세부사항이 자세히 열거되었다는 것은 이번 결의가 설득과 촉구보다는 집행과 징벌적 측면에 집중하고 있다는 점을 강조한 것이다.

한편 UN 안보리 결의안 제2270호는 북한 주민의 인도주의적 상황과 인권 문제에 대해 고려하고 있다는 점도 주목된다. 회원국의 북한 민간인 추방(14조), 핵개발과 관련된 전산·GPS·우주과학 등에 관한 훈련을 제공하지 못하게 한 조치(17조), 의심되는 화물을 소지한 개인에 대한 검문(18조) 등은 북한 민간인에 대해서도 영향을 미칠 수 있는 제재조치들이다. 물론 결의안은 이러한 조치들이 개별 회원국의 사법적 절차에 따라야 하고, 의료나 안전, 그리고 다른 인도주의적 목표에 미치는 영향력이 최소한에 그칠 것을 요망하고 있다. 또한 동 결의안 전문은 결의안에 따른 제재조치들이 북한 주민들에게 反인도주의적인 결과를 초래할 것을 의도하지 않고 있음을 밝히고 있고, 북한 주민들이 직면하고 있는 중대한 고난 상황에 대한 깊은 우려를 표명한 바 있다.

UN의 이번 대북 결의안은 매우 광범위할 뿐 아니라 매우 구체적인 제재수단을 열거하고

65) 비슷한 관점에서 ‘조정된 관여정책(tailored engagement)’의 필요성을 지적하는 Shin(2015) 참조.

있다. 결의안 2270호는 서문 외에 52개 조항으로 구성되어 있는데, 각 조항의 머리 구(句)에는 동사(動詞)를 사용하여 UN의 행동을 정의하고 있다. 이 가운데 ‘결정한다’에 해당하는 조항은 거의 절반에 가까운 25개에 달한다. 몇몇 조항은 2006년의 결의안 1718호에서 언급된 내용을 개인 및 기관(entity)으로 확대한 것이기는 하지만, ‘결정을 내린’ 제재 조치가 양적으로나 질적으로 확연하게 확대·심화되었다. 특히 이번 대북 결의안은 만장일치였을 뿐만 아니라 회원국의 제재 이행을 요청하는 조항이 늘었다. 이는 북한에 대한 태도에 국제사회의 공감대가 일관되게 형성되어 있음을 의미한다.

실제로 이러한 유엔 안전보장이사회의 포괄적 대북 제재 결의에 따라 필리핀 당국은 선적을 아프리카 시에라리온으로 등록한 북한 배 '진텅호'를 몰수하였다. 북한이 선주가 선박의 국적 세탁을 위해 자국이 아닌 제3국에 등록하는 '편의치적'(便宜置籍) 방식에 따라 시에라리온 선적으로 바꾼 것으로 알려지고 있다. 안보리 결의 2270호는 북한 해운사인 '원양해운관리회사' 소속 선박 31척의 명칭과 국제해사기구(IMO) 등록번호를 부속서에 명시하고 이들 선박을 자산동결 대상으로 규정하고 있다.

미국은 안보리 제재와 별도로 북한과 거래하는 제3국 기업과 은행의 미국 금융체계 접근을 차단하는 제3자 제재(Secondary Boycott) 등 강력하고 포괄적인 제재조치를 포함하는 별도의 행정명령을 발동하였다. 우리 정부도 북한 출입 제3국 선박의 한국입항 금지, 핵과 미사일 관련 30개 조직과 40명의 개인에 대한 금융제재 등 독자적 제재조치를 실시하는 등 대북 제재를 한층 강화하고 있다. 유럽연합(EU)도 역대 대북 제재 가운데 가장 강력하고, 포괄적인 독자적 제재를 추가하였다. 앞으로 북한이 소유, 운영하거나 북한 승무원이 탑승한 항공기와 선박은 아예 EU 회원국에 들어가지 못하고, 대북 금수 품목이 대폭 확대됐으며, 대북송금과 금융서비스 규제도 강화됐다.⁶⁶⁾

이러한 안보리 대북제재와 더불어 유엔 인권기구도 북한에 대해서 강력한 압력을 실행하고 있다. 1997년 (구)유엔인권소위원회에서 북한인권문제가 처음으로 거론되기 시작한 이후 20여년 동안 국제NGO와 유엔은 북한인권을 주요 의제로 다루어 왔다. 2014년 COI보고서 이후 유엔의 대북인권 접근전략은 ‘창피주기정치(mobilization of shame)’에서 책임성규명 및 ‘처벌정치(politics of prosecution)’ 단계로 이행되고 있다. 북한인권문제는 3년 연속 안보리 의제로 채택되고, ‘최고준엄’을 국제형사재판소(ICC)에 반인도범죄로 기소할 수 있는 가능성을 열어두고 있다. 이제 국제사회에서 북한인권문제는 북한 세습지배체제의 정치적 정통성을 흔드는 단계로 이행하고 있으며 북한체제성격과 직결된다는 점에서 인권문제 영역을 넘어서 지역안보문제, 통일문제와 연관된 이슈로 인식되고 있다(통일연구원 2014). COI보고서의 가장 중요한 의미는 북한의 인권침해 상황을 ‘반인도적 범죄’로 재규정(reframing)하고 있다는 점이다(김현준, 2016). 이것은 국제인권레짐에 의해서 당연히 가해책임자 식별과 처벌 절차로 이행된다. 북한인권문제가 이제 나치수용소, 크메르루즈, 남아프리카의 아파르트헤이트와 직접 유비되어지면서, 국제인권레짐의 마지막 절차로 달려가게 된 것이다.

북한인권문제는 상당부분 일인지배를 정당화하는 '유일지배체제'에 기인하고 있음을 부정하기 어렵다. 인권과 정치체제의 관계는 논쟁적인 주제이다. 국제인권레짐이 자유선거와 복수정당제 등 서구적인 자유민주체제를 선호하는 이념적 편향을 가지고 있다는 비판이 제기되고

66) TV조선. 2016. 5.28.

있는 것도 사실이다(Arther W. Blaser, 1985: 276-8). 그러나 20세기 후반을 뒤흔들어 놓았던 사회주의권의 몰락과 제 3세계 민주화 열풍은 민주주의의 보편적 가치를 확인시켜 주고 있다.

북한 정치체제는 전근대적인 1인 지배체제를 구축하고 정당과 헌법 등 국가 정치체도의 기본적인 권력견제 기능조차 무시되고 있다(이주철, 2001: 74-7). 주민들은 정치활동의 자유는 물론 종교, 거주이전의 자유조차 누릴 수 없다. 군부는 국내외 위기상황을 틈타 비정상적으로 정치적 비중이 비대해지고 있다. 국가안전보위부와 인민보안부 등 억압기구들은 주민들의 동태를 일일이 감시하고 무소불위의 권력을 행사하고 있다. 이 모든 억압적 권력기구들의 행태를 정당화하는 것은 오직 지도자에 대한 맹목적인 충성일 따름이다. 사법부의 법률에 대한 독립적인 해석과 판단은 심각하게 제한되고 있다. 정부로부터 자율적인 시민조직이나 비판적 언론, 노조의 활동은 완전히 봉쇄되어 있다. 이미 2003년 제 59차 유엔인권위원회의 북한인권 결의안 제 1조 a항은 사상, 종교, 의견표현, 집회와 결사의 자유, 시민이 정보를 자유롭게 이용할 수 있는 권한에 대한 광범하고 중대한 제한, 자유로운 거주이전의 권리와 해외여행의 자유에 대해서 가해지는 제한을 지적하고 있다. 이것은 유엔인권위원회가 북한 인권위기의 본질을 정치체제의 성격과 연관하여 파악하고 있다는 것을 입증하는 것이다.⁶⁷⁾

그러나 유엔의 인권압력이 실질적인 북한의 태도변화를 가져올 수 있을 지는 아직 미지수이다. 유엔의 인권압력은 정치체제 변화(=내정개입)와 인권개선을 구분하는 이론적 전제하에 서있다. 즉 국가주권원칙과 문화적 다양성을 인정하면서 정치지배층에게 외교적 압력을 가함으로써 ‘자발적으로’ 인권문제를 해결하라는 ‘제재와 압박’ 전략을 취하고 있다. 그러나 북한 당국은 아직까지 국제사회의 비난과 인권압력에 자발적 양보를 할 의사를 보이고 있지 않다. 또한 국제사회의 제재와 압박을 회피, 거부할 수 있는 자원과 전략을 가지고 있다.

그러면 이러한 국제사회의 제재국면 속에서 타결된 북한인권법이 과연 북한인권보호와 증진에 기여할 수 있는지, 북한인권법의 목적과 수단, 또한 법안의 구체적인 내용과 문제점을 짚어 보기로 한다.

3. 북한인권법의 주요내용과 쟁점

2016년 북한인권법이 통과되면서 이제 대한민국이 주도하는 북한인권정책의 기본적 인프라가 구축되었다. 본 절에서는 북한인권법의 주요 내용과 의미를 분석하고 쟁점 사항들을 서술하기로 한다.

첫째 북한인권법의 제정 목적 및 이와 관련된 쟁점사안이다. 북한인권법은 미국, 일본의 북한인권법과 달리 우리나라 헌법의 영토조항 연장선 상에서 ‘북한주민의 인권보호 및 증진을 위하여 국제인권규약에 규정된 자유권과 생존권을 추구함으로써 북한주민의 인권보호 및 증진에 기여함’을 목적으로 하고 있다(제 1조). 즉 북한주민의 인권문제를 대한민국 정부의 책무로 규정한다는 원칙을 천명한 것이다. 이 조항은 통일과 관련하여 매우 중요한 의미를 가진다. 남북 체제 평화공존과 1국2체제를 기본으로 하는 기존의 ‘합의통일원칙’을 벗어나 김

67) 이러한 논의를 확장하여 북한인권 개선보다 북한체제의 전면적 민주화가 우선되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 김영환, “북한, 북한민주화, 통일에 관한 몇가지 쟁점,” 『시대정신』 (2000년 9/10월호). 황장엽, “조국통일 문제와 관련한 기본 논점”(2001.7) 참조.

정은체제 붕괴를 적극적으로 모색하는 ‘능동적 통일정책’을 의미하는 것으로 해석할 수 있다 (흡수통일론).

물론 제 2조 2항에서 야당의 요구에 따라 “국가는 북한인권증진 노력과 함께 남북관계의 발전과 한반도에서의 평화정착을 위해서도 노력하여야 한다”는 조항을 병기하였다. 이 조항은 여야 간에 마지막까지 이견을 보였던 부분이며 협상안 타결이 지연되었던 최대 쟁점이기도 하였다. 결국 청와대의 강력한 의지에 따라 ‘평화정착을 위해서도’라는 조항에 ‘~도’라는 문구가 삽입되는 것으로 최종 타결되었다. 협상과정에서 야당안은 2조 2항에 “북한인권증진 노력은 남북관계 발전과 한반도에서의 평화정착을 위한 방향으로 조화롭게 추진되어야 한다”로 되어 있었다. 다시말해서 야당은 인권에 대한 국가책무를 한반도 평화정착(즉 대화와 포용)에 하위개념으로 두려고 했었던데 반해서 여당과 청와대는 최소한 병립조항이나 혹은 인권보호 책무를 ‘평화정착’보다 우선적인 개념으로 두려고 했었던 것이다. 결국 최종 타결 조항의 의미는 ‘평화정착’은 병행 조항으로 들어가게 되었다. 하지만, 인권과 포용(남북관계 발전, 평화) 가운데 무엇이 우선적 가치인가를 둘러싼 정치적 논쟁의 여지를 남기고 있다.

둘째 북한인권 보호 및 증진을 위한 제도 구축 및 관련된 쟁점사안이다. 여기서 우선 국제인권법에서 말하는 인권보호(Protection)와 인권증진(Promotion)의 개념을 구분을 먼저 제시하면 다음과 같다. 우선 인권보호 혹은 인권방어(Human Rights Defence)란 “국가나 국가기관으로부터 침해행위(abusive action)로부터 개인 또는 집단의 권리를 지키는 것”을 의미한다 (Dinah Shelton, 2002). 이 개념 속에는 인권침해의 보상, 침해된 권리의 복구, 가해자 처벌 등의 부수적인 의미를 포함하고 있다. 따라서 이 개념은 주로 자유권 보호에 대응하는 의미를 가진다고 볼 수 있다.

이에 반해서 인권증진은 “제반 인권상황을 개선하고 촉진하는 것”을 의미하며 주로 사회권과 사회적 제도를 개선하는 내용을 의미하는 것으로 이해되고 있다. 국제인권 문서들은 이 두 개념을 항상 구분해서 사용하며 유엔 인권문서에서는 대체로 두 개념을 병기해서 그 차이점을 분명히 하고 있다. 여당의 북한인권법안에 대해서 야당이 의도적으로 제시한 대안 법안들을 살펴보면 양당 간에 뚜렷한 정치적 차이점이 존재한다는 점을 알 수 있다.⁶⁸⁾

먼저 북한주민의 인권보호를 위해서 북한인권법은 북한인권재단(제10조~12조)과 북한인권기록센터(제13조) 등 두 개의 핵심 기구를 설치하는 것을 규정하고 있다. 이 두 개의 기구는 향후 북한인권 상황에 대한 연구 및 조사, 시민단체 지원, 피해자 진술 수집 및 기록, 보존 등의 임무를 수행하게 된다. 이 두 기구의 역할과 기능은 앞으로 북한인권법의 실질적 인권보호 효과를 가늠할 수 있는 핵심적 사안이다. 그러나 구체적인 시행령(안)의 내용을 검토해보면, 야당은 통일부에 설치되는 북한인권증진자문위원회의 자문기능과 인권재단 이사진 구성의 정당배분 원칙(정부 2, 여당 5, 야당 5) 등 이중적인 통제수단을 가지고 있다. 북한인권증진자문위원회는 여야당 추천인 각 5인 동수로 총 10명으로 구성되며 북한인권증진기본계획 및 실행계획 등에 대한 자문기능을 수행한다. 통일부 장관은 반드시 위원회의 자문을 거쳐 북한인권정책을 확정하게 되어 있어 향후 위원회가 여야 정치적 입장에 따라 인권재단의 활

68) 야당의 북한인권법안에 대한 대응법안들이 ‘북한 영유아 지원에 관한 법률안’, ‘북한민생인권법안’, ‘북한 주민에 대한 인도적 지원에 관한 특별법안’, ‘북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안’, ‘북한인권증진법’이라는 점에서 인권증진(대북인도지원)을 북한인권 보호보다 우선시 하려는 정치적 의도를 가지고 있었다고 분석할 수 있다.

동과 통일부의 인권증진 기본계획 및 실행계획의 원활한 수행을 통제할 수 있다. 또한 앞서 지적하였듯이 위원회 명칭이 ‘인권보호’가 아니라 ‘인권증진’이라는 용어를 선택하여 향후 논란의 여지가 발생할 수 있다.

북한주민의 인권증진을 위해서는 남북인권대화(제 7조) 및 인도적 지원(제 8조) 규정이 들어있다. 먼저 “정부는 북한인권증진에 관한 중요사항에 관하여 남북인권대화를 추진하여야 한다”고 하여 인권대화를 국가책무로 명시하였고 인도적 지원의 두 가지 기준을 제시하였다. 즉 인도적 지원은 ‘국제적으로 인정되는 인도(引渡)기준에 따라 투명하게 추진되어야’ 하며 “임산부 및 영유아 등 취약계층에 대한 지원이 우선되어야 한다.”

하지만 이 인도지원에 관한 조항은 인도지원의 4가지 조건을 분명히 명시하고 있는 미국 북한인권법과 매우 대조적이다. 미국 북한인권법안 제 2장은 대북인도지원을 북한내부 주민에 대한 인도지원과(202조) 재외탈북자에 대한 인도지원(203조)으로 구분하고 있다. 또한 인도지원의 세부 기준에 있어서도 보다 구체적이고 명확하다. 즉 북한내부 주민에 대한 미국정부의 인도지원의 원칙은 취약계층에게 전달될 가능성을 극대화해야 하며, 상당한 투명성 제고, 취약계층에 대한 실질적 접근 개선 조건으로 지원해야 한다. 이러한 목적을 위해서 미국정부와 민간의 인도 지원은 ①국제적으로 인정받은 기준에 따라 감시, 분배, 전달되어야 하며, ②정치적 보상, 억압수단으로 사용해서는 안된다. ③원조제공 국가를 주민들에게 알려야 하며, ④북한내 모든 지역에 있는 취약계층에 대한 접근성이 보장되어야 한다. 즉 남한의 북한인권법은 미국 북한인권법의 네 가지 인도지원 조건 가운데 첫 번째와 네 번째 조건만 수용한 것이다.

셋째 인권기록센터 및 관련 쟁점 사안들이다. 인권기록센터는 과거 서독의 잘츠기터중앙기록보존소 모델을 수용한 것이다. (구)서독은 베를린 장벽 민간인 피살사건이 발생한 이후 1961년 동서독 국경지역인 잘츠기터(Salzgitter)에 동독의 악행기록과 인권탄압 사례를 수집, 보존하기 위해 중앙기록보존소(Erfassungsstelle)를 설치하여 통일시까지 30여 년간 약 80,000여명, 4만여 건의 인권침해기록을 유지한 바 있다. 자료가 수록된 80,000명 가운데 10,000명은 통일 후 형사소추가 가능한 피의자에 해당했고 나머지 70,000명은 증인 및 피해자들이었으며 동독 판·검사 중에서 6,500명의 명단이 수록된 것으로 알려지고 있다(이건목, 2011).

서독의 중앙기록보존소는 당초 통일을 염두에 둔 실용적 목적보다는 동독 관리들에 대한 상징적·경고적 목적으로 설립되었으나, 통일 후 동독지역 사법체계 신설을 위한 동독 판·검사의 책임용 심사 자료, 동독치하에서 박해받은 사람들에 대한 복권 및 보상심사 자료, 반 법치 국가적 범죄행위 가담자에 대한 형사처벌 근거 자료 등으로 요긴하게 활용되기도 하였다.

현재 북한인권법 상에 규정된 북한인권기록센터의 목적과 기능은 몇 가지 문제점이 제기된다(한명섭, 2016). 우선 북한인권 또는 북한주민인권 실태 조사업무의 중복이다. 북한인권법 제 10조는 북한인권실태 조사를 북한인권재단의 업무로 규정하면서 동시에 제 131조 2항 2호에서 “북한주민의 인권 실태 조사·연구에 관한 사항”을 북한인권기록센터의 업무로 지정하고 있다. 또한 여야 정치적 타협의 산물로 생성된 북한인권침해 기록생산 업무와 보존업무의 분리문제이다. 즉 북한인권법 제13조 1항은 북한인권기록센터를 통일부에 두도록 규정하면서 동 제5항에서 생산된 기록을 매 3개월마다 법무부로 이관하도록 정하고 있다. 애초에 여당은 기록센터를 법무부에 두자는 주장이었지만, 야당이 통일부에 두자는 반대안을 제시하면서 절충이 이루어진 결과이다. 여당의 법무부안은 통일이후 국내 형사법에 의한 가해자 형사소추

를 위한 기소권유지 목적이 강했다. 그러나 야당은 기소권과 전문성이 없는 통일부에 존치하여 기소권유지를 저지하려는 목적이었다. 이후 시행령(안) 제 11조~13조에서 상호 업무분장에 대해서 상세한 세부규정을 제시하고 있다. 법무부에 ‘북한인권기록보존소’를 별도로 설치하여 기록자료의 보존과 관리를 담당하도록 하며 통일부와 법무부는 상호 공무원 파견을 요청할 수 있게 함으로써 일단 업무 협조체계는 형성되었다. 그러나 원초적인 기록수집 업무를 통일부에 할당함으로써 기소권을 가진 검사에 의해 작성된 수사기록이 아닌 사실관계 진술을 수집한다는 야당의 의도와 한계성은 그대로 유지되고 있다. 즉 법무부의 업무는 기록의 보존 및 관리기능에 그치고 있을 뿐이다.

넷째 북한인권법의 적용 대상과 관련된 쟁점이다. 이 문제는 북한인권법에서 다루는 북한인권의 내용과 범위에 대한 문제로 해석할 수 있다. 북한인권법 제3조는 북한인권법의 보호대상인 북한주민에 대한 정의를 “군사분계선 이북지역에 거주하며 이 지역에 직계가족·배우자·직장 등 생활의 근거를 두고 있는 자”라고 규정하고 있다. 즉 북한인권법에서 다루고자 하는 북한인권의 개념과 범위는 분명히 북한 영토 내에 거주하는 북한주민에 한정되어 있음을 알 수 있다. 그러나 한편으로 북한인권기록센터를 규정한 제13조의 경우, 기록센터의 수행대상에 북한주민의 인권실태 뿐만 아니라 “국군포로, 납북자, 이산가족과 관련된 사항”이 포함되어 있다. 이러한 상충점은 북한인권법 후속조치들과 관련 향후 논의에 있어 명확히 정리되어야 할 부분이다. 즉 북한인권법의 대상을 북한 영토 내의 북한주민으로 국한시켜야 할지 혹은 이산가족 등 남북 간 인도적 사안까지 확대해야 할지, 재외 북한이탈주민의 인권보호까지 포함하는 지에 대한 논의가 있어야 한다(김수암, 2016). 특히 북한인권법은 북한내 주민만을 직접적인 법의 보호대상으로 규정함으로써 재외 탈북자를 인권보호 대상에서 제외하고 있다는 지적도 제기되고 있다.

북한인권법의 대상과 관련된 또 하나의 쟁점은 남한주민에 대한 북한인권교육이나 대북 인권인식개선 사업에 대한 규정이 없다는 점이다. 우리 국민들의 통일의식이나 북한에 대한 관심은 점차 감소되고 있다. 특히 통일과 관련하여 북한인권문제에 대한 국민들의 인지도와 인식수준을 높이는 문제는 매우 시급하다. 그러나 북한인권법은 이에 대한 명확한 규정을 두고 있지 않음으로서 향후 북한인권재단 사업에서 제외될 가능성이 있다.

4. 대북 인권정책의 방향

지금까지 북한인권법안의 주요 내용과 쟁점들을 살펴 보았다. 여야 합의로 타결된 북한인권법안은 세부적인 내용에 있어서 여전히 북한과 북한인권에 대한 우리 사회의 인식차이가 그대로 잔존하고 있음을 확인할 수 있다. 그러한 점에서 북한인권법은 문제해결의 종착점이 아니라 사실상 북한인권문제를 해결해 나가는 출발점이라는 평가가 적절하다.

국제사회의 제재와 인권압력이 실질적인 인권개선 효과를 가져오기 위해서는 남한, 중국, 미국 등 이해 당사국가(stakeholder)들의 적극적인 대북 관여정책(engagement policy)과 북한 사회 내부의 동태성이 전제되어야 한다(Hafner-Burton 2013; Keck & Sikkink 1998).⁶⁹⁾ 현

69) 켈과 시킨크는 국제사회 인권운동의 레버리지정치가 목표국가에 작동하기 위해서는 해당국가에 제재와 보상을 통한 영향력을 행사할 수 있는 ‘힘있는 동맹국가(powerful allies)’의 관심과 관여가 필요하다고 주장한다.

재 북한 내부와 한반도 상황은 이러한 조건이 성숙된 단계가 아니다.⁷⁰⁾ 북한인권법 제정은 이러한 맥락에서 남한의 대북 관여정책의 한 축을 형성한다고 평가해야 한다.

북한의 핵개발과 강압외교는 동북아시아 세력균형 아래에서 체제생존을 유지하려는 북한의 안보인식과 연관되어 있으며 내부적으로 공포정치, 억압체제와 상응하는 연계성(linkage)을 가지고 있다. 대외적인 차원에서 북한 핵개발과 인권문제는 모두 국제제재와 북한고립화를 초래하고 동북아 안정을 저해하는 결과를 산출하고 있다. 또한 북한의 핵 및 미사일 능력 증강과 인권탄압은 지역안정과 지역의 세력균형에 대한 불안정 요인으로 회귀되는 악순환 구조를 구성한다.

북한인권개선과 북한의 핵포기, 또는 핵동결은 공히 북한체제의 상당한 질적인 변화가 선행되어야 한다. 따라서 북한인권정책은 핵협상과 함께 북한체제 전환을 추진하는 통합적인 정책의제로 다루어져야 한다. 궁극적으로 북한과 관련한 안보이슈들은 인권, 민주화, 개방과 개혁, 개발, 환경 등 다양한 문제들을 포괄하는 통합적 구도(comprehensive framework) 속에서 새로운 접근방법과 추진체계를 구축해 나가야 할 시점이다(이성훈 2014, 37).

실질적인 북한인권을 개선하고 북한주민의 인권을 보호하기 위한 목적을 실현하기 위해서는 북한인권법을 기반으로 하되 이를 뛰어 넘는 포괄적인 인권정책 프레임이 설정되어야 한다. 이를 위해서는 먼저 북한인권법의 한계를 넘어선 목표와 대상이 상정되어야 할 것이다.

즉 첫째 북한인권의 범위는 북한인권법에서 규정하는 북한 내 거주 주민의 인권뿐만 아니라 탈북자의 인권, 남북 간 인도주의 사안을 포함해야 한다. 따라서 한인권정책은 북한내 인권침해 예방(prevention), 보호(protection) 및 증진(promotion), 탈북자 보호, 남북 간 3대 '인도적 사안(이산가족, 납북자, 국군포로)'을 해결하기 위한 정책을 의미하는 것이다. 이와 같은 문제의 실질적 해결을 위해서는 한국정부의 전반적인 대북정책, 대외정책은 물론 더 나아가 통일정책 전반에 인권보호 및 개선을 위한 전략들이 통합되어야 할 것이다.

둘째 제도적 기반으로 현재 북한인권법에서 통일부에 두도록 되어 있는 '북한인권증진자문위원회'는 국무총리나 청와대 산하에 '북한인권자문위원회'로 승격되어야 한다. 왜냐하면 북한 인권의 대상이 외교부와 관련된 재외 탈북자 보호는 물론, 국방부와 관련된 국군포로를 포함하고 있으며 실질적인 보호 권리 내용에 있어서도 북한 주민의 '알권리,' 즉 정보유통 및 접근권, 통일부 소관인 인도지원 및 대북 경험사업, 국가정보원 및 국방부가 관장하고 있는 대북 심리전 등과 직간접적으로 연관된 자원과 전략을 모두 포괄해야 하기 때문이다.

셋째 북한인권정책의 목표는 대북정책 및 통일정책 수립과 수행에 인권을 주류화할 수 있도록 하고, 이것이 국제사회와의 인권협력체계에도 긴밀하게 연계될 수 있도록 해야 한다(통일연구원, 2014: 40). 다시 말해 북한인권정책은 대북정책 및 통일정책과 분리된 별도의 영역이 아니라, 이들 대북 및 통일정책에 인권의 가치와 북한인권 개선 노력이 체계적으로 반영되고 주류화될 수 있도록 하는 것이다. 그리고 궁극적으로 북한인권 개선이 통일의 역량으로 결집되고 남북한 사회가 인권 친화적인 사회로 통합될 수 있도록 하는데 궁극적인 지향점이 두어져야 한다.

넷째 위와 같은 포괄적인 인권목표와 동시에 북한인권정책은 궁극적으로 북한체제의 개방과 변화를 추구해야 한다. 현 단계에서 북한인권 개선이 의미하는 것은 국제인권규범을 북한

70) 북한사회 변화를 위한 이론과 적용에 대한 연구는 다음 참조, 박형중·박영자(2014).

당국이 수용하는 것이다. 이것은 곧 북한의 개방화를 의미한다. 또한 북한인권 개선을 위한 전략구도는 국제인권레짐과 북한체제의 상호작용과 수용성을 높이기 위한 국제사회와 북한내부의 여러 가지 사회적 동태성(social dynamics)을 촉진하는 작업으로부터 출발해야 한다. 이를 위한 전략적 접근방법이란 북한인권 개선에 영향을 미치는 사회적 동태성을 선별하여 구체적인 정책이나 주창활동(advocacy)을 통해서 적극적으로 실현하려는 의도적인 과업체제와 그의 실천을 의미한다(이원웅 2002, 63).

그렇다면 북한체제 전환을 위한 북한인권정책의 수단과 자원은 무엇인가? 북한주민의 인권 보호와 증진을 위한 대북 인권정책의 목표달성을 위해서 다양한 전략자원과 실천방법이 동원될 수 있다. 일반적으로 인권정책의 수단과 실현 방법은 ‘보상(trade-off)’, ‘압력(pressure)’과 ‘관여(engagement)’ 등으로 구분할 수 있다. 보상은 동서독 정치범 비밀거래와 같이 일정한 경제적 대가를 지불하고 인권을 구입하는 것이다. 과거 우리 정부가 이산가족 상봉을 위해서 쌀 및 비료지원을 제공한 사례에 해당된다. 압력에는 책임성 규명, 인권침해 상황에 대한 비난 및 개선촉구(naming and shaming), 제재(sanction), 인도적 개입(humanitarian intervention) 등이 있다. 반면, 관여에는 역량강화(인권대화, 기술협력), 인도적 지원 등이 있다. 이러한 세 가지 접근방법 및 수단은 서로 대립하거나 명확히 분리되어 있다기보다는 인권사안의 성격과 특성, 개선 단계에 따라 가장 효율적인 방법 및 수단이 동시에 채택될 수 있다.

여기서는 보상을 제외한 압력 수단을 먼저 기술하기로 한다. 먼저 인권침해를 근거로 한 추가 제재(sanction)이다. 여기에는 경제적 제재와 외교적 제재 등이 포함될 수 있다. 현재 전례없이 강도 높은 국제사회의 대북 제재와 우리정부의 대북 제재가 병행되고 있으므로 인권과 관련한 추가적인 제재수단의 실효성이 있을지는 의문이다. 미국정부가 최근 북한인권 가해자 10여명의 국내입국을 제한하는 조치를 취한 것이 하나의 사례가 될 수 있겠으나 김정은을 제재 명단에 포함시키지 않고 있다. 정부가 할 수 있는 수단은 대북 인권단체들에 대한 지원을 보다 강화하는 것, 국제사회 인권압력에 적극적으로 참여하는 것 등 기존의 정책 수단들에 대한 자원 투입을 증강하는 것 등을 제시할 수 있다.

대북 압력과 관련하여 추가할 수 있는 수단은 북한주민의 ‘알권리’ 보장을 위한 정보유입과 북한내 인권정보 수집 및 북한인권정보 유통을 확산하는 것이다. 인권정보는 일반적으로 연성권력(soft power)의 구성요소로서 상대의 자발적 동의와 설득을 통해서 국가목표를 실현할 수 있는 유용한 수단이다. 특히 전통적인 국가안보관이 쇠퇴하고 비대칭전력과 국제테러, 질병, 기후변화 등 새로운 안보위협 수단이 증대하고 있는 국제현실 속에서 인권정보는 새로운 정보가치를 획득하고 있다. 그러나 아직까지 인권정보는 국가안보에 대한 시급성이나 중요성이라는 관점에서 여타 정보영역보다 그 비중이나 위상이 크게 떨어져 왔던 것도 사실이다. 그러나 북한의 불확실성이 증대하고 주민통제가 강화되는 현실에서 북한인권정보의 전략적 가치는 대단히 높다고 평가할 수 있다.

북한인권정보는 정부의 북한인권정책을 형성하는 기본바탕이며 북한의 인권개선을 위해서 활동하는 비정부기구(NGO) 및 유엔 인권보호체제의 정당성을 보장하는 필수적인 요소이다. 좁은 의미로 북한인권정보를 정의하자면, 북한정보의 전반적인 영역에서 개인에 대한 권리 침해가 발생하는 구체적인 실태 및 동향에 관련한 정보를 지칭하는 것으로 규정될 수 있다(통일연구원, 2010: 168).

한편 북한인권정보를 보다 광의로 정의할 수 있다. 여기에는 북한내부의 인권침해와 관련된 사회제도, 종교와 문화, 경제생활실태를 포함한 포괄적인 북한 사회, 경제, 문화 전반에 관한 내부 정보를 포함할 수 있다. 또한 북한 주민의 인권 및 탈북자와 관련된 국제 사회의 북한인권운동 동향들이다. 여기에는 우선 유엔 인권기구의 결정, 결의안, 권고안 등에 관한 정보와 국제 인권단체들의 다양한 활동 내용들이 포함된다.

북한인권정보를 확산하고 유통하는 정책수단으로서 대북방송에 대한 중파 주파수 할당, 대북 방송 출력 증강 지원, 대북방송의 국내 송출 허용, KBS 한민족 방송의 확대 개편 등을 들 수 있다.⁷¹⁾ 또한 국방부가 실행하고 있는 대북 확성기 방송, 대북 전단지 살포 등 심리전 콘텐츠에 인권문제를 포함하고 전략적으로 활용하는 방법도 있다.

일반적으로 정보는 사실적 자료의 단순 유통이 아니라 정보에 내재된 가치의 유통을 수반한다. 특히 인권정보는 개인의 자유와 존엄에 대한 가치를 내재하고 있으며 정보제공자와 정보 수요자 모두에게 공유된 가치의 교환 및 확산에 기여할 수 있다. 인권정보가 수반하는 가치는 통상 은둔성, 간접성 및 비강제성을 특징으로 하지만, 정보유통의 이면에서 벌어지는 가치이전의 사회적 영향력은 종종 정보 자체의 직접적 파괴력을 능가할 수 있다(통일연구원, 2010: 3).

특히 북한인권정보의 주요 산출자는 국가가 아니라 비정부기구, 언론, 혹은 국제기구 들이다. 이들은 국가의 통제력 바깥에서 다양한 정보원에 접근하며 새로운 정보를 제공하고 있다. 이러한 정보들은 북한 내부로 재환류되는 현상을 가져올 수 있다. 특히 다양한 매체와 인적 네트워크를 통해서 북한 주민들에게 유입되는 북한인권정보들은 예상할 수 없는 효과를 가져올 수 있다. 최근 아랍권에서 벌어진 제스민 혁명의 진원지는 트위터와 휴대전화로 지칭되는 SNS(소셜 네트워크)라는 분석이 설득력을 가지고 있음을 볼 때 향후 북한체제 변화와 관련하여 북한인권정보에 대한 다양한 수요가 창출되는 것도 매우 자연스러운 현상이다. 최근 남한에 근거를 두고 있는 대북 인터넷방송사와 이들을 지원하고 있는 미국 민주주의재단이 북한 장마당에 많은 관심을 두고 장마당 단속의 반인권적 행태를 집중적으로 보도하고 있는 것도 그러한 내부효과를 겨냥한 전략적인 정보활용의 사례로 짚어볼 수 있다. 북한주민들을 위한 북한인권정보는 국제주체들의 다양한 대북 인권증진 활동들이 포함된다.

북한인권정책은 북한인권정보의 산출뿐만 아니라 북한인권정보의 소비와 유통을 확대하는 방향으로 나아가야 한다. 이것은 앞서 지적하였듯이 북한인권정보가 다른 전통적 정보와 달리 가치내재적인 측면이 매우 강하기 때문이다(John Arquilla & David Ronfeldt, 1999: 1-2). 인권정보는 자유 및 기본권에 대한 정치이념과 북한체제에 대한 비판적 측면을 내재하고 있다. 북한인권정보 유통망 확산을 위해서는 웹과 소셜네트워크(SNS) 등 새로운 기술환경에서 북한인권정보를 확산하는 노력이 증가 되어야 한다. 특히 민간단체들의 인터넷 활용 기술에 대한 정부 지원이 절실하다. 이들이 웹과 블로그 등을 통해서 북한인권정보를 유포하는 기능을 수행할 수 있어야 한다. 새로운 북한인권정보 수요자를 창출하고 발굴하는 것도 중요한 과업이다. 특히 북한 청소년과 지도층에 대한 접근방법을 모색해야 한다. 또한 각급 학교와 통일교육에서 북한인권정보가 활용될 수 있도록 다양한 지원정책이 필요하다. 이를 위해서 눈높이에 맞춘 다양한 북한인권정보 미디어 콘텐츠가 생산되어야 한다. 특히 대북 라디오

71) 현재 미국 NED가 북한내 정보유입을 위한 국내 NGO지원을 확대하고 있는 점과 관련하여 시사점이 있다.

방송과 영상매체를 활용하는 기술이 증진되어야 한다. 이러한 작업을 위해서 정보공동체 혹은 민간단체 내부에서 북한인권정보를 다루고 분석하고 산출하는 인권정보 혹은 인권매체전문가가 양성되어야 할 것이다.

또한 북한에 대한 국제사회의 경제적, 군사적, 외교적 제재 수단이 효과를 발휘하기 위해서는 반드시 북한 인권문제에 대한 강력한 촉구가 함께 진행되어야 한다. 정부는 국제사회와 민간NGO의 북한인권캠페인과 옹호사업에 대한 지원과 협력을 강화해야 할 것이다. 또한 남한 사회의 인권담론과 통일담론 속에서 북한인권이 목표가치로 설정될 수 있도록 함으로써 국내 북한인권정책과 국제사회 북한인권 운동이 상호 시너지 효과를 극대화 시켜갈 수 있다.

다음으로 대북 인권정책의 관여적 수단을 살펴보도록 한다. 먼저 인권에 기반한 전략적 대북 관여정책의 필요성이 제기된다. 인권에 기반한 대북 관여정책은 일방적인 압박이나 무조건적인 ‘인도적’ 지원이 아니라 일정한 변화를 목적으로 추진하는 전략적인 대화와 지원정책을 의미한다. 즉 북한주민의 인권을 개선하려는 대북 관여정책은 북한정권의 인식 및 태도변화, 북한사회 내부의 전면적인 변화를 목표로 추진되어야 한다. 향후 인권문제 개선과 관련한 북한사회의 동태성의 경로는 핵문제, 경제개발, 민주화 등 포괄적 ‘북한문제’들과 중첩되어 나타날 것이다. 또한 추진방법과 통로에 있어서 남북대화 통로와 유엔을 포함한 국제 행위자, 동북아시아 다자구도 아래에서 동시에 추진할 수 있는 전략적 다양성을 구비하여야 할 것이다. 또한 정부수준과 민간수준에서 협력적으로 추진할 수 있는 다양성과 정책적 거버넌스 체계를 구축해야 할 것이다.

이러한 목표를 실현해 나가기 위해서 무엇보다 우리 정부의 대북인도지원 논리를 인권적 관점에서 재정비하고 강화해야 한다. 또한 분배투명성 확보와 한계계층에 대한 접근성 제고 방안이 제시되어야 한다. 무엇보다 국제지원단체의 투명성 요구에 공조하면서 대북지원의 인권개선 효과와 파급성을 극대화할 전략마련이 시급하다.

특히 대북인도지원에 있어서 인권개선 효과를 중점적인 고려대상으로 제시할 필요성이 있다. 즉 장애인, 고령자, 영유아를 포함한 취약계층에 대한 집중적인 지원과 영양개선, 그리고 이들의 사회참여 활동을 지원할 수 있는 지원대책이 우선적으로 고려되어야 한다. 이 점은 진보단체들이 주장하는 선지원, 후인권 논리와 보수단체들의 선인권, 후지원 논리를 통합할 수 있는 논거를 제공할 수 있다. 즉 정부는 인도지원이 가져오는 북한주민의 경제적 사회적 인권상황개선 효과를 반영하는 인도지원정책 ‘인권효과지표’를 개발하고 이를 적용해 나가야 한다. 이것은 북한인권단체와 대북지원단체로 양분된 북한문제 인식의 남남갈등 해소와 북한의 실질적 인권개선을 위해서 절대적으로 필요하다.

대북지원에서 가장 문제가 되는 부분은 대규모 개발지원과 경제협력의 속도와 규모이다. 일부 지원단체들은 인도적 지원을 넘어선 대규모 개발지원의 필요성을 제기하고 있다. 성급한 대북지원 카드들은 자칫 북한의 핵위협과 남한에 대한 군사적 위협에 대한 보상으로 받아들여질 수 있다. 북한의 선군정치를 강화하고 내부통제 비용을 제공하는 역효과도 나타날 수 있다. 대북제재 해제문제는 지금 진행되고 있는 군사-안보문제 해결을 위한 보상이 아니라 별도의 논리로 풀어나가야 한다. 현단계에서 대규모 대북 지원은 인권개선 및 핵포기와 연계하여 상호주의 원칙 속에서 추진되어야 한다. 재원문제를 해결하기 위해서는 남북교류협력기금 및 통일세 논의 등을 종합하여 재원문제에 대한 국민적 합의와 대책이 마련되어야 한다. 또한 IMF, 세계은행 등 국제 개발협력기구 및 국제사회와의 공조방안 등을 포함한 거시적인

대북 지원 국제거버넌스가 구축되어야 한다.

5. 결론

북한의 4차 핵실험과 미사일발사로 촉발된 전례없이 강력한 국제제재는 세계적인 호응을 얻고 있으며 유엔 COI보고서 이후 인권압력도 가중되고 있다. 특히 유엔의 대북인권압력은 북한체제의 정통성을 부정하며 최고지도자에 대한 국제형사재판소 기소를 목표로 ‘처벌적 단계’로 진행되고 있다.

이러한 국제정세 변화 속에서 11년만에 여야 합의로 북한인권법이 통과되었다. 무엇보다 북한인권법은 북한주민의 인권보호를 우리 정부의 책무로 명시하고 있다는 점에서 헌법의 관할권 조항과 자유민주 통일정책을 선언적으로 재확인하고 있다.

하지만 세부적인 조항들을 분석한 결과 우리사회의 북한에 대한 인식의 차이가 여전히 반영되고 있으며 여야간 정치적 타협의 산물로서 여러 가지 쟁점부분이 존재하고 있음을 확인할 수 있다. 앞으로 북한인권재단이나 북한인권증진계획이 추진되는 과정에서 인권보호와 인권증진 목표와 수단 사이의 차이점과 상충되는 부분을 명확히 규명하고 양자간 균형을 유지할 수 있는 후속조치와 제도적 보완이 필요하다. 통일부의 북한인권기록센터와 법무부의 북한인권기록보존소 간의 업무 기능 조정도 필요하다.

북한인권법은 북한인권정책의 최소조건이며 보다 포괄적인 북한인권정책 프레임이 필요하다. 북한인권정책은 북한인권법의 적용대상인 북한주민을 넘어서 재외탈북자, 국군포로, 이산가족, 납북자 및 그 가족을 포함하는 광범위한 대상을 포함하며 보다 다양한 전략목표와 정책적 수단을 포괄한다. 특히 북한인권정보의 생산과 유통, 매체 지원이 핵심적인 자산이다.

국제사회 대북제재가 효과를 발휘하고 위험한 핵도박을 포기하게 만들기 위해서는 무엇보다 북한 내부 변화, 군부독재 세습권력에 대한 북한 주민들의 도전이 있어야 한다. 이것은 바로 북한의 인권문제를 통해서 접근할 수 있다. 2014년 유엔 COI 보고서는 1년 간의 다국간 현장조사를 기반으로 북한의 인권유린이 북한체제에서 비롯된 반인도적인 범죄행위라는 점을 밝히고 있다. 특히 주민들의 식량권, 고문 등 비인도적인 주민처우, 임의적 구금, 정치범 수용소, 실종 등 9가지 인권 유린 행태가 반복적으로 자행되고 있다고 강조하고 있다. 또한 북한의 ‘최고 존엄’이 이에 대한 책임을 지고 있다는 사실을 명확히 지적하고 있다. 보고서에는 북한의 인권 상황을 개선하기 위해 국제사회가 취해야 할 조치 등에 대한 포괄적인 권고 사항이 포함되어 있다.

북한에 대한 경제적, 군사적, 외교적 제재 수단이 효과를 발휘하기 위해서는 반드시 북한 인권문제에 대한 강력한 촉구가 함께 진행되어야 한다. 북한 정권이 진정으로 두려워하는 것은 외부적 압력이 아니라 내부로부터의 도전이고 북한주민의 각성이기 때문이다.

북한주민의 인권상황에 영향을 미치는 본질적 요소는 수령체제이다. 현재 진행되고 있는 강력한 대북제재는 북한수령체제의 억압적 본성과 왜곡된 약탈경제구조의 모순을 더욱 드러내게 될 것이다(김양희, 2012). 물론 이 과정에서 사회적 통제가 더욱 강화되고, 북한 주민의 식량권이 악화되며, 취약계층에게 상대적으로 보다 큰 고통을 안겨줄 수 있다. 북한당국은 이러한 어려운 상황이 미국을 비롯한 국제사회의 제재 때문이라는 전도된 논리로 세습 독재지배를 강화해 왔다. 이제 북한 주민의 고통은 북한정권이 자초한 위험한 핵도박과 인간의 기

본적 권리와 자유를 억압하는 정권의 잘못된 선택 때문이라는 사실이 북한 주민들에게 전달 되어야 한다.

〈 참고문헌 〉

- 김수암. 2016. “북한인권법 제정 의미와 북한인권정책 방향.” 『북한인권법 통과 이후 북한인권 정책방향과 과제』 통일연구원. 북한현안세미나 발표문.
- 김양희. 2012. “체제유지를 위한 북한의 식량정치(food politics).” 『통일문제연구』 24(1).
- 김현준. 2016. “유엔 북한인권조사위원회: 활동의 성취와 문제점.” 통일연구원. 『북한인권법 제정이후 한국의 북한인권정책 방향』 제 14차 KINU통일포럼 자료집.
- 도종윤. 2016. “대북 ‘포괄적 제재’ 이후의 조건.” 제주대학교 제주평화연구원, JPI PeaceNet(5.18).
- 박형중, 박영자. 2014. “북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색」 통일연구원. 연구총서 2014-02.
- 백범석, 김유리. 2014. “북한인권 문제의 새로운 접근 -유엔 북한인권 조사위원회 활동 및 보고서의 인권법적 분석을 중심으로.” 서울국제법연구원. 『서울국제법연구』 21(1). 43-99쪽.
- 유용조. 2015. “신 미·일방위협력지침의 주요내용 및 쟁점과 한국의 대응과제.” 국회입법조사처 『이슈와 논점』 1001호.
- 이건목. 2011. “동독주민과 북한주민의인권침해 기록보존소에 대한 정치적 갈등사례 비교와 시사점.” 『사회과학담론과정책』 제4권2호(10월) : 39~65.
- 이성훈. 2014. “분단과 평화, 그리고 인권,” 평화재단 평화연구원 제 70차 전문가포럼 발표논문집, 『국제인권기준에서 본 남북한 인권문제와 통일준비』.
- 이원웅. 2002. “북한인권개선을 위한 접근방법과 전략구도.” 『국가전략』 제8권 3호.
- 이주철. 2001. “북한의 국가의 역사적 변천: 정체제도적 측면에서 본 시기구분,” 최완규(편), 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구』. 한울아카데미.
- 정재홍 · 이성현. 2016. “중국의 대북제재에 대한 입장과 인식 고찰.” 정책브리핑. 세종연구소. No. 2016-11 (03.30).
- 조성렬. 2006. “북한 핵실험 이후 새로운 대북정책 방향.” 평화재단. 『북한 핵실험 이후 남북관계의 전망과 대응, 창립 2주년 기념 토론회 자료집』.
- 통일연구원. 2010. 『북한정보체계 실태조사 (하)』 .
- _____. 2014. 『북한인권정책 추진전략』. 제 6차 KINU 통일포럼.
- _____. 2016. 『2015 북한인권백서』
- 한동호 · 도경옥. 2015. 『북한인권정책 추진전략과 실천과제』 통일연구원. KINU 통일나침반 15-03.
- 한명섭. 2016. “북한인권 기록보존 방안.” 통일연구원. 『북한인권법 제정이후 한국의 북한인권정책 방향』 제 14차 KINU통일포럼 자료집.
- 홍민. 2014. “북한의 인권문제 대응과 2015년 전망.” 통일연구원. 온라인시리즈 CO 14-20.
- Arquilla, John & David Ronfeldt. 1999. *The Emergence of Noopolitik: Toward an American Information Strategy* (National Defense Research Institute).
- Blaser, Arther W.. 1985. “Human Rights in the Third World and Development of International NGOs,” George W. Shepherd Jr. and Ved P. Nanda (eds.), *Human Rights and Third World Development*. Greenwood Press.
- Friman, Richard H.. ed. 2015. *The Politics of Leverage in International Relations: Name, Shame, Saction*. Palgrave Macmillan.

- Goedde, Patricia. 2010. "Legal Mobilization for Human Rights Protection in North Korea: Furthering Discourse or Discord?" *Human Rights Quarterly* 32(3): 530–574.
- Hafner–Burton, Emilie M.. 2008. "Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem." *International Organization*. Volume 62, Issue 04. pp 689–716.
- _____. 2013. *Making Human Rights a Reality*. Princeton University Press.
- Keck, Margaret & Kethryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders*. Cornell University Press.
- Shelton, Dinah. 2002. "PROTECTING HUMAN RIGHTS IN A GLOBALIZED WORLD." *Boston College International & Comparative Law Review* 25(2): 273–322.
- Shin, Gi-Wook. 2015. "Is Engaging North Korea Still Useful?" *JPI PeaceNet*: 2015–15.
- Risse, Thomas. et. al. 2002. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge University Press.
- Hwang, Balbina Y.. 2010. "Right Intentions, Wrong Approaches: The Response to North Korea's Human "Wrongs" Problem." *Georgetown Journal of International Affairs* 11(2): 51–58.

MEMO

자료 4. 북한인권 이슈브리프 2호

국제사회의 대북 제재와 북핵, 그리고 인권

정육식 평화네트워크 대표

1. 문제제기

대북 제재와 압박은 어느 덧 북한의 언행을 바꾸려는 대북정책의 수단을 넘어 그 자체가 목적이 되고 있다. 중국을 설득·압박해 대북 제재에 본격적으로 동참토록 만들어야 한다며, 이를 대북정책의 패러다임 전환이라는 주장까지 나온다. 그러나 제재와 압박 위주의 대북정책은 냉전 시대로의 패러다임 후퇴이자 사태를 그르치는 악수가 되고 있다. 진짜 패러다임 전환이 필요하다면 그것은 아마도 경제제재의 타당성에 대해 전면적으로 재검토하는 것부터 출발해야 한다. 대북 제재가 관성처럼 굳어지고 그 목표가 무엇인지조차 흐릿해지는 사이에 북한의 핵과 로켓 능력은 꾸준히 향상되어왔고 북한 인권 상황은 이렇다 할 개선이 없었기 때문이다.

경제제재는 어떤 나라가 다른 나라를 상대로 정치적 목적을 달성하기 위해 동원하는 ‘강압 외교’의 한 수단이다. 무력 사용이 갈수록 어려워지는 상황에서 경제제재는 전쟁의 대안처럼 간주되기도 한다. 제재 부과 주체는 개별 국가가 되기도 하지만 갈수록 선호되고 있는 방식은 역시 유엔 안전보장이사회를 통해서이다. 제재 사유는 핵무기 등 대량살상무기를 개발하거나 주민 학살 등 심각한 인권 탄압이 자행될 경우가 주로 그 명분이 된다.

그렇다면 경제제재는 효과적인 외교정책의 수단일까? 이에 대해서는 첨예한 논란이 있지만, 인상적인 성과를 거두지 못한 것만은 분명하다. 로버트 파페(Robert Pape) 시카고 대학 정치학 교수는 1998년 발표한 논문에서 115개의 경제제재 사례를 분석한 결과 성공한 경우는 불과 5개에 불과했다고 결론지었다. 제재 성공률이 4%였다는 것이다. 오히려 “대부분의 경제제재는 성공 여부를 떠나 무고한 시민들을 비롯해 대상국 주민들에게 중대한 인간적 비용을 초래한 경우가 많았다”고 주장했다.⁷²⁾

파페 교수의 연구 결과에서 주목할 점은 또 있다. 경제제재가 대상국의 영토, 안보 등 주권과 직결된 사안을 겨냥할 경우 성공률이 극히 낮았다는 것이다. 이는 미국 주도의 경제제재의 핵심 대상국들인 북한과 관련해서도 시사하는 바가 크다. 북한은 경제제재가 자신들의 주

72) Robert A. Pape. "Why Economic Sanctions Still Do Not Work." *International Security* 23, no. 1 (Summer 1998).

권을 부정하고 체제 전복을 노린다고 여겨 더욱 강력히 반발하는 경향이 있기 때문이다.

파페 교수를 비롯해 여러 국제정치학자들의 지적해온 가장 대표적인 경제제재로 인한 참사는 바로 이라크이다. 1990-91년 1차 걸프전 직후부터 사담 후세인 축출 때까지 12년간 가혹한 경제제재를 받았던 이라크에서는 매달 5-6천명의 어린이를 포함해 모두 3백만명 안팎의 무고한 사람들이 목숨을 잃었다. 그러자 국제사회에서는 경제제재 해제를 요구하는 목소리가 높아졌다. 그러나 정작 미국의 메들린 올브라이트 국무장관은 “그럴 만한 가치가 있다”는 입장을 견지해 국제사회의 공분을 사기도 했다.

이라크의 사례는 경제제재의 효과는 물론이고 정당성에도 직격탄을 날렸다. 당시 유엔 안보리가 제재를 부과한 명분은 사담 후세인 정권의 대량살상무기 개발 방지였다. 이로 인해 이라크는 대량살상무기 개발에 전용될 수 있다는 이유로 필수 의약품을 비롯해 생필품 상당 부분을 수입할 수 없었고, 이는 앞서 언급한 것처럼 인도적 대참사로 이어졌다. 3백만명의 사망자는 역대 모든 대량살상무기로 인한 사망자 숫자보다 훨씬 많은 것이다. 1차 걸프전 사망자가 4-5만명이었고 2차 걸프전(2003년 미영 연합군의 이라크 침공) 사망자가 약 16만명이었다는 점을 고려하면 경제제재가 야기한 이라크 참사의 규모를 가늠해볼 수 있다. 이를 두고 미국의 정치학자들인 존 뮐러(John Mueller)와 칼 뮐러(Karl Mueller)는 “진정한 대량살상무기는 바로 경제제재”라고 일갈하기도 했다.⁷³⁾

그럼에도 불구하고 미국을 비롯한 서방 국가들은 경제제재에 더더욱 익숙해지고 있다. 이 명박과 박근혜 정부 이후 한국도 마찬가지이다. 영국 일간지 <가디언>의 칼럼리스트인 시몬 켄킨스(Simon Jenkins)의 지적처럼 “경제제재는 외교에서 가장 비생산적인 도구”이고 “과학이 아니라 외교적 이데올로기”임에도 불구하고 말이다. 왜 그런 것일까? 켄킨스는 이렇게 분석한다. 경제제재는 “국제무대에서 ‘무언가를 하고 있다’는 것을 보여주기 위한 욕망”이자, 비용을 가장 적게 들이면서도 자국에게는 거의 피해가 없이 단호한 모습을 과시할 수 있기 때문이라는 것이다. 그는 북한의 핵실험에 대한 유엔 안보리의 추가 제재에 대해서도 비판적이다. 제재의 목표를 달성하지 못할 것이고 “단지 북한 정권에 의한 주민들의 궁핍화만 더해줄 것”이라고 봤기 때문이다.⁷⁴⁾

본 글은 북핵 문제에 초점을 맞추면서 대북 경제제재에 대해 비판적인 관점을 견지하고 있다. 제재의 주요 대상인 북한의 핵과 미사일 능력은 제재 국면에서 더욱 강화되는 양상을 띠어왔다. 더구나 제재는 북한의 궁핍화에도 하나의 원인이 되고 있고 이것은 북한 주민들의 민생에도 부정적인 영향을 주고 있다. 인권의 관점에서 볼 때에도 제재는 결코 정당화될 수 없는 것이다.

73) John Mueller and Karl Mueller, Sanctions of Mass Destruction, Foreign Affairs, May/June 1999.

74) Simon Jenkins, Whether it's North Korea or Iran, sanctions won't work, The Guardian, February 13, 2013.

2. 대북 제재의 실효성에 대한 비판적인 검토

북한은 한국전쟁 직후부터 오늘날에 이르기까지 미국 주도의 경제제재를 받아왔다. 냉전 시대에 북한은 공산권 진영의 지원과 무역을 통해 미국 주도의 경제제재를 상쇄했으나, 1980년대 말-90년대 초에 공산 진영이 무너지고 소련과 중국이 한국과 수교를 맺으면서 국제경제의 외톨이 신세로 전락했다. 북한은 이를 만회하고자 남북관계와 북미·북일 관계 개선을 시도했으나 이렇다 할 성과를 거두지 못했다. 오히려 핵과 미사일 문제가 불거지면서 미국 주도의 경제제재는 더욱 강화되어왔다. 북한의 참혹한 인권 상황까지 알려지면서 대북 제재에 대한 국제적 공감대도 확산되었다. 경제제재가 북한의 인도적 위기의 한 원인이라는 지적도 있었지만, 이견 소수의 목소리에 그치기도 했다.

대북 제재는 주로 북한의 핵과 미사일 문제를 겨냥한 것이었다. 이에 대한 유엔 안보리 차원의 첫 결의는 북한이 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 선언한 지 2개월 후인 1993년 5월 나온 825호였다. 이 결의는 북한에게 NPT 탈퇴 선언을 재고해줄 것과 국제원자력기구(IAEA)의 특별사찰 수용을 요구하면서 “필요하다면 안보리 차원에서 추가적 조치”를 취할 수 있다는 경고를 담고 있었다. 그러나 북한은 IAEA와 유엔 안보리의 불공정성을 문제삼으면서 안보리의 요구를 수용하지 않았고, 북미 고위급 대화를 요구하는 것으로 맞섰다.

결국 미국의 클린턴 행정부는 고위급 회담을 수용했다. 그 결과 93년 6월 11일 1단계 합의를 거쳐 7월 19일에는 북미 공동성명이 채택됐다. 이에 따라 북한의 NPT 탈퇴는 유보되었고 IAEA 사찰 및 경수로 제공 문제 등에서도 공감대를 형성했다. 이는 북핵 문제에 대한 대처 방향이 유엔 안보리를 통한 강경 대응보다는 북미간의 실질적인 대화가 훨씬 유용하다는 것을 보여준 첫 사례라고 할 수 있다.

두 번째 안보리 결의는 북한이 중장거리 탄도미사일인 대포동 2호를 비롯해 7발의 미사일을 발사한 지 11일만인 2006년 7월 15일에 나왔다. 1695호는 북한의 탄도미사일 발사시범을 규탄하고 6자회담에 조속히 복귀할 것을 촉구했다. 또한 유엔 회원국들에게는 북한과 핵 및 미사일 관련 물자·상품·기술·재원의 거래를 금지해줄 것을 요구하는 ‘권고적’ 성격의 결의였다. 이에 맞서 북한은 안보리 결의를 “단호히 배격”한다며 핵실험 의사를 피력했고, 결국 그 해 10월 9일 1차 핵실험을 강행했다. 그러자 유엔 안보리는 결의안 1718호를 만장일치로 채택해 강도 높은 대북 제재를 부과하기 시작했다. 1718호는 “국제 평화의 위협·파괴·침략 행위”에 대한 대응조치를 규정한 유엔 헌장 7장을 원용한 것이었다. 사실상 유엔 안보리 차원의 첫 대북 경제제재 결의였던 셈이다.

북한의 탄도미사일 실험→유엔 안보리 대북 결의 채택→북한의 핵실험→유엔 안보리의 추가적인 대북 제재 결의 채택을 거치면서 한반도 정세는 벼랑 끝으로 치달았다. 한국 내에선 대북포용정책을 둘러싼 논란도 거세졌다. 노무현 정부가 햇볕정책을 포기할 의사를 시사하자 김대중 전 대통령이 비판하는 상황까지 벌어졌다. 그런데 바로 이 시점에 미국의 부시 행정

부가 사실상 처음으로 북미 직접대화에 나서면서 극적인 반전이 연출됐다. 2007년 1월부터 북미대화와 6자회담이 선순환을 그리면서 2.13 합의와 10.3 합의가 도출된 것이다. 이 역시 미국이 유엔 안보리를 통한 강압 외교보다 북한과 직접대화에 나서는 것이 북한의 행동을 변화시키는 데 훨씬 유용하다는 것을 거듭 확인시켜준 사례이다.

그러나 일단 여기까지였다. 이후부터 선순환은 사라지고 악순환이 반복되는 ‘한반도 문제의 패턴’이 굳어지는 양상이 나타나기 시작한 것이다. 시발점은 2009년 4월 북한의 광명성 2호 발사와 이에 대한 유엔 안보리의 대북 규탄 성명 채택이었다. 미국 주도의 유엔 안보리에 의해 주권을 유린당했다고 판단한 북한은 2009년 5월 25일 2차 핵실험을 강행했고, 유엔 안보리는 결의안 1874호를 채택해 대북 제재와 압박의 수위를 높였다. 그러자 북한은 6자회담 복귀 거부, 잔여 사용후 연료봉의 재처리를 통한 플루토늄 추출, 그리고 우라늄 농축 프로그램 착수 의사를 밝히면서 대결의 수위를 높였다.

이러한 패턴은 2012년 4월 북한의 광명성 3호 발사→유엔 안보리의 규탄 성명 채택→북한의 반발 및 12월 광명성 3호-2호 발사→2013년 1월 유엔 안보리의 결의안 2087호 채택→2월 북한의 3차 핵실험→유엔 안보리의 추가 대북 제재 결의 2094호 채택으로 이어지면서 더욱 악화된 형태로 확대 재생산되고 말았다.

순서가 조금 바뀌긴 했지만, 2016년에도 이러한 패턴은 또다시 재연되고 있다. 이전에는 북한의 로켓 발사→유엔 안보리 대응→북한의 반발 및 핵실험 강행→유엔 안보리의 추가 대응이 양상을 보였었다. 이에 반해 2016년에는 북한의 핵실험이 먼저 있었고 이에 대해 유엔 안보리가 대응 방안을 논의하는 와중에 북한의 장거리 로켓 발사가 강행됐다. 결국 유엔 안보리는 이들 두 가지 사안을 묶어 역사상 가장 강력하다는 2270호를 채택했다. 하지만 북한은 이 결의를 “배격한다”면서 핵탄두 재진입 실험 및 중단거리 탄도미사일 및 잠수함발사탄도미사일(SLBM)으로 응수해왔다. 급기야 북한은 9월 9일 5차 핵실험을 강행했고, 유엔 안보리는 추가 제재 논의에 착수했다.

북한의 핵과 미사일 문제를 다루는 데 있어서 경제제재 위주의 접근이 유용하지 못했다는 것은 미국과 한국의 단독 제재의 사례에서도 거듭 확인된다. 미국의 경우에는 방코델타아시아(BDA) 제재가 대표적이다. 2005년 6자회담에서 9.19 공동성명 채택과 거의 동시에 부과된 이 제재로 인해 6자회담은 장기간 표류했고 결국 북한은 8년만에 장거리 로켓 발사를 재개하고 1차 핵실험으로 응수했다. 북미대화에서 미국이 BDA 금융제재 해제를 약속해 2.13 합의가 나올 수 있었지만, 미국이 약속 이행을 지체하면서 비핵화 프로세스는 교착 상태를 벗어나지 못했다. 반면 BDA 제재가 해제되자 비핵화 프로세스는 비교적 빠르게 진행됐다.

노무현 정부도 ‘한국식’ 대북 제재를 부과한 바 있다. 2006년 7월 들어 북한의 탄도미사일 시험발사 징후가 강해지자 노무현 정부는 대북 식량 지원 카드를 꺼내들었다. 북한이 발사를 강행하면 식량 지원을 유보한다는 것이었다. 그러나 이 카드는 효과를 보지 못했다. 북한은 탄도미사일 발사시험을 강행했을 뿐만 아니라 남한의 조치에 강력 반발하면서 이산가족 상봉

행사를 중단한다는 입장을 통보해온 것이다.

뒤이어 집권한 이명박과 박근혜 정부는 그 누구보다도 대북 제재에 열의를 보였지만, 이 역시 북한의 행동을 변화시키는 데에는 역부족이었다. 2010년 3월 26일 발생한 천안함 침몰에 대해 이명박 정부는 북한의 소행이라고 결론짓고 독자적인 대북 제재인 5·24 조치를 발표했지만, 이에 아랑곳하지 않고 북한의 핵과 미사일 개발은 계속되었다. 또한 박근혜 정부는 북한의 4차 핵실험에 대한 보복 조치로 개성공단 폐쇄했지만, 그 이후 북한의 핵무기 및 미사일 관련 활동은 더욱 기승을 부리고 있다.

3. 대북 제재가 실패할 수밖에 없는 이유

이론적으로 볼 때, 북한으로 하여금 핵무기를 포기하고 인권 상황을 개선토록 만드는 방법에는 무력 사용, 정권교체, 강압, 협상 등이 있다. 1994년과 2003년 등 한때 미국에서 대북 선제공격을 통해 북한의 핵개발을 저지하는 방안이 검토되기도 했다. 하지만 적어도 한미 정부 차원에서 이 방법은 더 이상 공개적으로 거론되지 않고 있다. 북한 정권교체에 대한 미련은 여전히, 아니 갈수록 팽배하지만, 이견 가능하지도 타당하지도 않다는 점도 명확해지고 있다.

이에 따라 20년을 훌쩍 넘긴 북핵 및 인권 문제에 대한 대처는 강압과 협상으로 대별된다. 강압은 ‘고통의 크기’를 높여 핵 포기를 강제하는 방법이다. 대북 제재와 압박이 주로 여기에 해당된다. 반면 협상은 ‘인센티브’를 제시해 핵 포기를 설득하는 방법이다. 핵심은 핵 포기에 대가로 북한의 안보 우려를 해소해주는 것이다. 흔히 이 두 가지는 ‘채찍론’과 ‘당근론’으로 불리기도 한다. 하지만 이러한 표현부터 자제되어야 한다. 북한을 말을 듣지 않는, 그래서 길 들여야 하는 말(horse)로 비유하는 것이야말로 문제 해결을 어렵게 하는 요인이라고 여겨지기 때문이다.

그런데 이러한 상이한 접근법에는 북핵 문제에 대한 근본적인 인식의 차이가 반영되어 있다. 강압적인 방식은 북한의 핵 개발은 ‘잘못된 행동’이라는 것을 전제로 한다. 그래서 “잘못된 행동에는 보상이 없다”고 다짐한다. 대신에 북한에게 고통을 가해 잘못을 깨닫게 하거나 끝까지 잘못된 길을 고집한다면 아예 숨통을 끊으려고 한다.

반면 협상 위주의 접근은 ‘북핵 불용’이라는 입장을 견지하면서도 북한이 핵 개발을 하는 동기와 북한의 요구에도 주목한다. 그래서 상호 만족할 수 있는 방법으로 문제 해결을 시도한다. 핵심은 북한에게 핵무장을 통한 안보가 아니라 ‘다른 방식을 통한 안보’를 제시하고 보장하는 것이다. 여기에는 한반도 평화체제 구축, 대북 제재 해제, 북미·북일관계 정상화, 남한의 흡수통일 시도 배제, 한반도 군축과 군비통제 등이 포함된다.

북핵 역사를 복기해보면 제재는 길었고 협상은 짧았다. 때로는 두 가지가 병행되기도 했지만, 협상다운 협상은 거의 없었다. 특히 2009년부터는 제재 만능주의가 판을 쳐왔다. 미국은

‘전략적 인내’라는 무시 전략으로 일관하면서 군비 증강에 몰두해왔고, 한국은 흡수통일이라는 망상에 사로잡혔다. 그리고 양국 모두 대북 제재에 몰두해왔다. 그런데 이 사이에 북한은 네 차례의 핵실험과 네 차례의 장거리 로켓 발사를 포함해 수십 차례의 탄도미사일 발사를 강행했다. 비핵화라는 목표를 달성하기 위해 동원된 제재라는 수단이 그 목표를 더욱 멀게 만든 것이다.

왜 이렇게 되었을까? 제재는 ‘북한에게 핵개발은 잘못된 것이라는 점을 깨닫게 해주겠다’는 것이다. 그런데 정작 북한은 ‘잘하고 있다’거나 ‘불가피하다’는 인식에 사로잡혀 있다. 그래서 대북 제재의 강도가 강해질수록 핵무기를 가져야겠다는 북한의 결기 역시 강해지는 악순환이 반복되어온 것이다. 나는 이 점이야말로 북핵 해결에 실패한 가장 본질적인 이유라고 본다.

이러한 경향은 2011년 12월 김정은 체제 들어 더욱 심각해지고 있다. 김정은 집권 이후 6 자회담이 한 차례도 열리지 않은 것에서도 알 수 있듯이 대화와 협상은 실종되었다. 반면 북한의 핵과 미사일 개발의 브레이크는 완전히 풀리고 말았다. 이는 수치상으로 극명하게 드러난다. 김정일 집권 18년 동안 핵실험은 두 차례, 위성을 쏘아올린 우주발사체 발사는 두 차례, 스커드·노동·대포동 등 중단거리 탄도미사일 시험 발사는 모두 16번 있었다. 이에 반해 김정은 집권 이후 2016년 9월까지 57개월간 핵실험 3번, 우주발사체 발사 3번, 그리고 중단거리 탄도미사일 및 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 발사는 모두 33번이나 있었다.

주목해야 할 것은 또 있다. 제재의 강도를 높여 북한의 굴복이나 붕괴를 유도할 수 있는 힘은 중국에게 있다. 그런데 중국은 여기까지 가려 하지 않는다. 중국이 강경한 태도로 북한을 압박하면 북한의 반항심만 더 커진다는 것을 잘 알고 있기 때문이다. 더구나 양탄일성(兩彈一星)에 힘입어 강대국의 반열에 올라섰다고 스스로 자부하는 중국이 북한은 핵무기를 가져서는 안 된다고 하는 것 자체가 북한에게는 ‘불공정하다’고 받아들여지게 된다. 중국이 북한에게 핵 포기를 압박할수록 북한에게 핵무기는 ‘자주의 무기’라는 속성을 갖게 되는 것이다.

또 한 가지. 한미일은 대북 제재 강화를 중국 역할론의 핵심으로 삼는다. 그런데 북한이 바라보는 중국 역할론도 주목할 필요가 있다. 그건 바로 중국이 미국을 설득해 중국이 말하는 “북한의 합리적인 안보 우려”를 해소해달라는 것이다. 한미연합훈련 중단이나 정전체제를 평화체제로 대체하기 위한 평화협상 등이 대표적이다. 중국도 한국과 미국을 설득하려고 종종 시도했지만, 우이독경으로 끝나는 경우가 다반사였다. 중국이 한국과 미국을 불신하는 본질적인 이유이자, 중국의 대북 발언권에 한계가 있을 수밖에 없는 이유이다.

반면 인센티브를 제시해 북한과의 대담판에 나설 수 있는 힘은 미국에게 있다. 정전체제의 평화체제로의 대체, 북미관계 정상화, 경제제재 해제 등에 여기에 해당된다. 그런데 미국도 여기까지 가려 하지 않는다. 협상의 성공을 자신할 수 없는 탓도 있지만, 한반도 문제의 해결은 미국의 아시아 전략의 차질을 가져올 수 있다는 우려가 더 근본적이다. 핵문제라는 존재는 관계의 산물이다. 이에 따라 북핵‘만’ 해결하는 것은 불가능하다. 상기한 다른 문제들‘도’

해결될 때 비로소 북핵 해결의 실마리를 찾을 수 있다. 그런데 그 열쇠를 쥐고 있는 미국은 주저하거나 마다한다. 왜? 북핵은 중국을 겨냥한 아시아 재균형 전략의 ‘꽃놀이패’이기 때문이다. 이러한 미국의 관성이 신고립주의 경향을 보이고 있는 도널드 트럼프의 대통령 당선으로 어떤 변화가 있을지도 주목된다.

4. 대북 제재의 현재와 미래

2016년 들어 국제사회와 한미 양국의 대북 제재는 새로운 국면에 접어들고 있다. 먼저 3월 3일 유엔 안보리의 결의안 2270호는 비군사적 제재로는 “유엔 안보리 역사상 가장 강력한 제재”라고 평가받고 있다. 실제로 그 내용을 보면 전면적 대북 경제 봉쇄라고 해도 과언이 아닐 정도이다. 과거 대북 결의는 주로 북한의 대량살상무기(WMD) 개발 억제에 초점이 맞춰졌었다. 하지만 이번 결의에는 WMD뿐만 아니라 소형무기 거래, 해운과 항공, 대외교역, 금융거래 등 경제 전반에 걸쳐 북한의 돈을 끊겠다는 내용이 담겨 있다. 제재 내용도 광범위한 것뿐만 아니라 구체적으로 짜여 있고, 또한 대부분은 유엔 회원국의 의무로 명시하고 있다.

한미 양국의 단독 제재도 강화되고 있다. 먼저 박근혜 정부는 북한의 장거리 로켓 발사 직후 남북관계의 마지막 보루라고 할 수 있었던 개성공단 운영을 전면 중단하겠다는 방침을 발표했다. 연간 1억 달러에 달하는 북한 노동자 임금이 핵과 미사일 개발에 전용될 수 있다는 주장을 내세우면서 말이다. 또한 북한이 직영하거나 북한 노동자가 일하는 해외 식당의 한국인 출입도 사실상 금지시켰다. 아울러 3월 8일에는 북한 핵과 미사일 등 WMD 개발에 관여한 것으로 의심되는 개인 40명과 단체 30곳을 금융제재 대상으로 지정했다. 특히 명단에는 남북대화 및 교류 등 대남사업 전반을 총괄하는 김영철 북한 노동당 대남비서 겸 통일전선부장도 포함됐다. 이는 대화나 협상 상대로 인정하지 않겠다는 것으로, 제재와 압박 위주로 북핵 문제를 풀어가겠다는 의지를 분명히 한 것이라는 평가를 받고 있다. 이로 인해 남북관계는 ‘제로 시대’로 접어들었다.

미국도 발 빠르게 움직이고 있다. 3월에는 북중 무역에 제한을 가하기 위해 ‘대북 행정명령’을 발동시켰고, 6월 초에는 북한을 ‘자금세탁 우려국’으로 지정했다. 급기야 7월 6일에는 북한 인권 유린의 최종 책임자로 김정은 노동당 위원장을 비롯한 고위급 인사들을 지목하고 제재 대상 목록에 올렸다. 이러한 일련의 제재 조치는 유엔 안보리 결의 2270호 및 버락 오바마 대통령이 2월 18일 서명한 대북제재강화법(H.R. 757)에 따른 조치이지만, 대단히 강력하고도 포괄적인 제재로 평가받고 있다.

이 가운데 가장 주목을 끄는 부분은 역사상 처음으로 북한의 최고 지도자를 제재 대상에 올려놓은 것이다. 이와 관련해 오바마 행정부는 “김정은 아래에서, 북한은 수백만 주민들에게 초법적 처형과 강제노동, 고문 등 견딜 수 없는 잔혹함과 고난을 가하고 있다”고 그 이유를 밝혔다. 하지만 미국의 태도에는 석연치 않은 부분도 많다. 우선 김정은 체제 들어 북한의 자유권은 답보 상태에 있지만, 식량, 교육, 의료 등 사회권 부분에서는 개선되고 있다는 평가가

일반적이다.

이에 따라 김정은 제재는 다른 정치적 고려가 반영된 것이 아니냐는 분석도 나왔다. 우선 북한이 6월에 무수단(화성-10호) 미사일 발사를 성공시키면서 주일 미군기지와 괌도 북한의 타격권 안에 들어오게 됐다는 미국 내 불안감이 증폭되었다. 이로 인해 김정은 제재는 무수단 발사에 대한 미국의 대응 조치라는 해석을 가능케 한다. 김정은 제재를 두고 “장기적으로는 인권과 핵문제 두 노력은 효과를 서로 강화할 것으로 본다”고 말한 미국 고위 관료의 발언도 이러한 해석을 뒷받침 해준다.⁷⁵⁾

국내 정치적 고려도 엿보인다. 대선이 다가오면서 민주당의 힐러리 클린턴 캠프와 공화당의 도널드 트럼프 사이의 대북정책 논쟁도 격화되고 있었다. 트럼프는 “김정은과 대화를 마다할 이유가 없다”는 입장을 보인 반면에, 클린턴은 트럼프를 친북 성향의 후보로 공격하면서 대북 제재와 동맹 강화를 주장했다. 이러한 와중에 오바마 행정부가 김정은을 제재 대상으로 올려놓은 것은 클린턴 후보에 대한 지원 사격의 성격도 있었다고 할 수 있다.

하지만 유엔 안보리에 의한 제재든, 한미 양국의 독자적 제재든 그 목표를 달성하는 것은 역부족으로 보인다. 먼저 WMD 돈줄을 끊겠다며 고강도의 제재를 가하고 있지만, 이는 북한의 핵과 미사일 생산 능력에 대한 몰이해와 다르지 않다. 기본적으로 북한의 핵과 미사일 개발은 외화를 벌여들어 만들어지는 것이 아니다. 북한은 우라늄 광산에서부터 우라늄 농축, 핵연감속로, 재처리 시설, 핵무기 제조, 핵실험장으로 이어지는 자체적인 ‘핵 주기’를 보유하고 있다. 미사일 역시 1980년대 이집트로부터 소련제 스커드를 도입해 역설계하는 방식으로 꾸준히 독자적인 기술력과 생산 체계를 완성해놓고 있다. 이러한 점들을 종합해볼 때, 이번 대북 제재는 북한의 핵 억제력 보유에 대한 결의를 강화시키는 대신에, 북한의 능력에는 큰 영향력을 미치지 못할 공산이 크다.

김정은 제재 역시 마찬가지이다. 북한 외무성은 미국의 발표 직후 “제재 조치를 선전 포고”라고 규정하면서 “이제부터 미국과의 관계에서 제기되는 모든 문제들은 공화국의 전시법에 따라 처리되게 될 것”이라고 경고했다. 미국이 김정은 제재를 철회할 의사가 없다고 밝히자, 북한은 구체적인 보복에 돌입하고 있다. 북한이 억류 중인 2명의 미국인들을 “전시법에 따라 처리하겠다”고 미국 측에 통보한 것이다. 미국은 김정은을 제재 대상에 포함시킨 이유 가운데 하나로 북한의 미국인 억류를 들었는데, 미국의 초강경 제재와 이에 대한 북한의 보복 조치로 이들의 안위에 더 큰 우려가 생기고 있는 셈이다.

무분별한 제재의 역효과는 개성공단 폐쇄에서도 여실히 드러난다. 당초 통일부는 북한 노동자들에게 지불되는 임금의 대부분은 무상교육과 의료와 같은 사회문화시책금과 상품공급권 등의 형태로 북측 노동자들에게 되돌려지고 있기 때문에 북한의 핵과 미사일 개발과는 무관하다는 입장이었다. 그런데 하루아침에 입장을 바꿔 핵과 미사일 개발에 전용될 수 있다며

75) <한겨레>, 2016년 7월 7일.

개성공단을 중단시켰다. 하지만 정부는 아직까지 심증 이외에 어떠한 증거도 제시하지 못하고 있다.

이는 곧 인권의 문제로도 연결된다. 개성공단 폐쇄로 남한 기업인과 근로자, 그리고 협력업체 관계자들 및 그 가족들은 생존의 벼랑 끝으로 내몰리고 있다. 5만 4천명에 달하는 북한 노동자들과 그 가족들도 마찬가지이다. 더구나 이들은 북한의 핵실험이나 장거리 로켓 발사와는 아무런 관련이 없는 사람들이다. 뭔가 본때를 보여주겠다는 강박관념이 무고한 사람들을 피해자로 만들고 있는 것이다.

대북 제재와 압박이 한미 양국의 사드(THAAD) 배치 발표로 새로운 국면에 접어들고 있는 것도 주목된다. 사드 배치를 강력하게 반대해온 중국과 러시아가 대북 제재를 이완하면서 북한과의 관계 개선을 추구하는 움직임이 감지되고 있기 때문이다. 중국은 7월 하순에 열린 아세안지역안보포럼(ARF)에서 윤병세 외교장관에겐 사드 배치를 강하게 따진 반면에, 리용호 북한 외무상과는 환담하는 모습을 연출했다. 또한 러시아 정부는 약 3천톤의 밀가루를 북한에 지원하겠다는 계획을 발표했다. 북중 교역도 예전 수준으로 빠르게 회복되었고, 북한에서 큰 홍수 피해가 발생하자 중국과 러시아는 인도적 지원에 나섰다.

한미 양국의 사드 배치는 북한에 대한 군사적 대응 조치이다. 그런데 북한은 내심 이를 환영하고 있는 반면에, 정작 그 피해는 한국 국민들이 보고 있다. 배치 지역으로 결정된 경북 성주 군민들과 김천 시민들은 일손을 놓고 각각 120일과 70일 넘게 촛불 집회를 열고 있다. 중국과 경제협력을 하고 있는 한국의 기업들과 지자체들도 중국의 유무형의 보복 조치로 속앓이를 하고 있다. 박근혜 정부는 사드 배치가 “국민 생존을 위한 결단”이라고 했는데, 정작 이 발표로 인해 많은 한국인들의 생존권 위협을 받고 있는 것이다.

5. 다른 미래를 위하여

핵문제와 인권 문제를 중심으로 ‘북한 문제’가 국제사회에서 본격적으로 공론화된 지도 20년이 훌쩍 지나갔다. 하지만 20여년의 역사에 대한 객관적이고 냉철한 해석과 평가의 자리는 갈수록 좁아지고 있다. 그 대신에 역사에 대한 관성적인 인식과 아전인수식 해석이 판을 치고 있다. 사정이 이렇다보니 주요 당사국들의 정책적 선택은 악순환의 화학작용을 야기하면서 희미하게나마 남아 있던 문제 해결의 교집합마저 지워버리고 있다. 그리고 각자 ‘막연한 바람(wishful thinking)’에 기대어 미래의 위협을 키우고 있다.

핵문제에 인권문제까지 더해지면서 국제적 고립과 제재에 직면해온 김정은 정권은 ‘언터처블(untouchable) 나라’를 꿈꾼다. 핵무기라는 “만능의 보검”을 손에 쥐게 된 만큼, 이제는 누구도 건드릴 수 없게 되었다고 자랑한다. 안보가 언터처블이 되면 안보 비용을 절감해 경제도 살릴 수 있다고 호언장담한다. 병진노선의 핵심적인 논리이다.

북한이 이처럼 언터처블이 되겠다고 다짐한 데에는 북한이 주장하는 “미국의 적대시 정책”

에 대한 자기식의 해석이 주효했다. 협력의 대가는 인색하고도 짧았고 미국의 적대시 정책은 강력하고도 길었다는 것이 북한이 20여년간의 미국과의 게임에서 내린 결론이다. 미국 등 국제사회에서 문제 삼고 있는 인권 문제도 “인권을 빙자한 제국주의자의 침략 전략”으로 간주한다.

그런데 북한의 선택에는 타자의 사례도 큰 영향을 미쳤다. 걸프전 이후 사실상의 무장해제를 당했던 이라크 후세인의 최후, 미국의 관계 개선 약속을 믿고 대량살상무기 개발을 포기한 리비아 카다피의 피살, 한 때 세계 3위의 핵보유국이었던 미국과 러시아를 비롯한 유엔 안보리 상임이사국들의 안전보장을 약속받고 핵을 모두 포기한 우크라이나의 현실 등은 북한에게 반면교사(反面教師)로 작용했다. 믿을 것 핵무기밖에 없다고 말이다.

반면 박근혜 정부와 오바마 행정부는 북한을 ‘브레이커블(breakable) 상대’로 바라본다. 핵무기를 먹을 수는 없는 만큼 북한이 핵에 의존할수록 종말이 다가올 것이라고 주장한다. 그리고 김정은 정권이 무너지면 북핵 문제도, 인권 문제도 풀릴 것이라고 속삭인다. ‘브레이커블’이라는 말 속에는 ‘깨지기 쉬운, 깨뜨릴 수 있는, 깨뜨려야 하는’ 등 세 가지 의미가 동시에 함축되어 있다. 최악의 빈곤국이자 폐쇄 국가인 북한은 ‘깨지기 쉬운’ 나라로 비춰진다. 압박과 제재를 크게 높이면 ‘깨뜨릴 수 있는’ 존재로도 간주된다. 그리고 최악의 독재국가이자 인권탄압국이며 세계 평화의 최대 위협국가로 악마화된 북한을 ‘깨뜨려야 한다’는 다짐으로 이어지기도 한다.

이처럼 ‘언터처블’과 ‘브레이커블’이라는 두 개의 단어 속에는 북핵과 인권 문제를 둘러싼 갈등의 역사가 암축되어 있다. 그리고 강력한 핵보유국이 되겠다는 김정은의 다짐과 “역사상 가장 강력하다”는 대북 제재에 나선 한미일의 현재의 선택은 미래의 불안감을 가중시키고 있다.

누누이 강조하지만 대북 제재는 인권 문제를 개선하는 데에도, 핵문제 해결의 전기를 마련하는 데에도 실패한 정책이다. 김정은 집권 5년간의 성적표를 살펴봐도 이러한 진단이 결코 지나치지 않는다는 것을 알 수 있다. 제재의 1차적인 목표인 핵과 미사일 문제만 보더라도 그렇다. 5년간 북한의 핵무기 보유량은 2배 이상 늘어났고 여러 차례 실험을 통해 경량화, 소형화에도 근접한 것으로 평가되고 있다. 또한 소형 위성을 지구 궤도에 올려놓고 무수단 및 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 실험에서도 알 수 있듯이 로켓 능력도 비약적으로 성장했다.

주목할 점은 이러한 북한의 핵 능력 증강이 강력한 대북 제재가 부과되는 시기에 이뤄졌을 뿐만 아니라 북한의 경제 사정도 호전되고 있다는 것이다. 한미 양국은 김정은 체제가 ‘경제건설과 핵무력건설 병진노선’을 천명했을 때, 절대로 이 전략은 성공할 수 없다고 호언장담해왔다. 하지만 냉정하게 볼 때 병진노선은 부분적으로 성공하고 있다고 해도 과언이 아니다. 한미 양국의 사드 배치 결정으로 대북 제재 및 압박에 균열이 발생하면서 북한에게 좀더 유리한 환경이 조성되고 있는 것 역시 간과해서는 안 된다.⁷⁶⁾

또 한 가지 강조하고 싶은 것이 있다. 설사 경제제재가 효과를 발휘하더라도 그 결과는 무너진 북한도, 잘못했다고 살려달라는 북한도 아닐 것이라는 점이다. 채적으로 표현되는 제재의 강도가 높아질수록 북한은 핵무기의 칼날을 더욱 날카롭게 갈게 될 것이기 때문이다. 그 결과 핵문제와 인권 문제의 동시적 악화는 불가피해지고, 북한은 ‘굶주린 야수’가 될 공산이 커진다.

경제제재가 북한의 선택에 영향력을 행사할 만큼 강화될수록(이렇게 될 수도 없지만) 무고한 북한 주민들에게 미치는 부정적인 영향도 커질 수밖에 없다. 이는 곧 “북한 주민이 처한 심각한 고난에 깊은 우려를 표명한다”는 유엔 안보리의 대북 결의의 정신에도 부합하지 않는다. 혹자는 이를 어쩔 수 없는 ‘부수적 피해(collateral damage)’라고 부르지만, 이러한 표현 자체가 비인권적이다. 더구나 독재정권이자 피포위의식으로 푹푹 멍친 북한의 지도부가 주민들이 입는 ‘부수적 피해’로 인해 정책과 전략을 달리할 가능성도 희박하다. 이러한 현실과 전망은 제재 위주의 접근법에서 대화와 협상 위주의 접근법으로의 전환이 절실하다는 것을 의미한다. 지금까지와는 다른 미래를 원한다면 말이다.

끝으로 한 가지 강조하고 싶은 게 있다. 국내외를 막론하고 북한 정권의 인권 침해에 대한 대응 수단으로 경제제재를 정당화하거나 지지하는 목소리가 상대적으로 높다. 그렇다면 ‘인권의 이름’으로 대북 제재를 지지하는 것은 정당한가?

세계인권선언문 전문에도 나와 있는 것처럼 “공포와 궁핍으로부터의 자유”는 “보통사람의 지고한 열망”이다. 그런데 경제제재는 대상국 주민들에게 ‘궁핍’의 한 원인이 되고 있고, 이걸 북한 역시 마찬가지이다. 사정이 이렇다면 ‘인권의 이름’으로 최소한 WMD와 직접 관련이 없는 부분에 대해서는 대북 제재 해제를 요구하는 게 세계인권선언의 정신에 부합하는 것은 아닐까?

76) Georgy Toloraya, *Byungjin vs the Sanctions Regime: Which Works Better?*, 20 October 2016. <http://38north.org/2016/10/gtoloraya102016/>

MEMO

자료 4. 북한인권 이슈브리프 2호

북한인권과 통일-인권에 기반한 통일정책

김수암 통일연구원 선임연구위원

1. 서론

북한인권문제는 우리에게 보편적 가치의 구현이라는 본질적 목표와 함께 분단구조 속에서 통일과 연계되는 부차적 목표를 포괄하는 해결과제이다. 특히 부차적 목표로서의 북한인권문제 해결은 통일의 미래상 구현이라는 측면과 함께 이러한 미래상을 구현하기 위한 기반조성이라는 측면을 동시에 내포하고 있다. 먼저 통일의 미래상은 우리 헌법과 공식 통일방안인 민족공동체 통일방안에서 인권문제를 어떻게 설정하고 있는가를 통해 살펴볼 수 있다. 그리고 통일의 미래상 구현을 위한 기반조성은 남북관계 개선과 북한인권문제를 어떻게 연계해서 통일에 이르는 과정을 효율적으로 관리할 것인지와 관련된 문제이다.

이 글에서는 통일의 미래상을 구현하는 동시에 인권적 요소를 투영하여 남북관계를 실질적으로 개선해나가고 통일여건을 우호적으로 조성해나가는 방안을 모색해보고자 한다. 이와 관련하여 우선 분단이라는 특수한 상황 속에서 통일을 실현하는 과정에서 인권문제가 어떻게 고려되어야 할 것인지 살펴보고자 한다. 그리고 통일후 통합과정에서 과거 북한정권에 의해 저질러졌던 인권침해 행위를 어떻게 처리할 것인지에 대해 견해를 제시하고자 한다.

2. 통일의 미래상과 북한인권

북한인권문제 해결은 북한주민의 고통이 해소되면서 전 한반도에서 인권이 보장되는 기반이 마련된다는 점에서 통일한국 미래상의 구현이라는 의미도 동시에 내포하고 있다. 앞으로 통일의 미래상 구현과 북한주민의 보편적 가치 향유는 상호 강화하는(mutually reinforcing) 방향으로 전개될 것이다. 구체적으로 민족공동체 통일방안이 구현되는 과정에서 통일의 미래상과 북한인권이 상호 강화하는 효과가 나타날 것이다.

민족공동체 통일방안은 보완의 필요성이 지속적으로 제기되고 있지만 정부의 공식 통일방안으로 지금까지 계승되고 있다. 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가의 3단계라는 민족공동체 통일방안에서 보듯이 우리 정부는 공식적으로 단계적인 통일을 지향하고 있다. 그리고 ‘자주·평화·민주’라는 3가지 통일원칙에서 보듯이 평화적인 통일방식을 상정하고 있다. 그리고 헌법에도 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다”고 평화적인 통일방식을 명시하고 있다. 이와 같이 통일방안과 헌법에서 명시하고 있듯이 단계적이고 평화적인 통일방식을 상정할 때 통일은 과정으로서의 측면

과 결과로서의 측면을 동시에 내포하는 개념으로 정의할 수 있다.

그러면 통일방안에서는 인권이 어떻게 고려되고 있는가? 주로 통일국가의 미래상이라는 관점에서 인권적 요소가 반영되고 있다. 1989년 9월 11일 노태우 정부의 한민족공동체 통일방안에서는 ‘자유·인권·행복이 보장되는 민주국가’로 통일국가의 미래상이 제시되고 있다. 그리고 1984년 8월 15일 김영삼 정부의 ‘민족공동체 통일방안’에서는 ‘자유·복지·인간존엄성이 구현되는 선진민주국가’로 통일국가의 미래상을 설정하고 있다.

“통일은 민족구성원 모두의 자유와 권리를 바탕으로 이루어지는 민주적 통일이어야 합니다...통일된 조국은 7천만 민족 구성원 모두가 주인이 되며, 개개인의 자유와 복지와 인간 존엄성이 보장되는 민족공동체를 토대로 건설되어야 합니다.”(1994년 8·15 경축사)

이와 같이 결과로서의 통일의 관점에서 볼 때 통일의 미래상 차원에서 인권이 반영되고 있지만 통일에 이르는 과정에서의 인권문제에 대한 고려는 결여되어 있다. 1994년 8·15경축사에서 김영삼 대통령이 북한당국으로 하여금 인권을 개선하는 과감한 개혁을 시도하라고 촉구하고 있다. 그렇지만 민족공동체 통일방안이 성안되는 당시 북한인권문제가 이슈화되는 초기 단계라는 정책환경으로 인해 통일방안에 북한인권문제에 대한 고려는 상대적으로 미약할 수밖에 없었다. 이로 인해 다각적인 교류·협력을 추진하는 ‘화해협력단계’에서 북한인권문제는 고려되지 못하였다.

2. 북한인권문제에 대한 인식

북한인권문제가 국내외적으로 이슈화되는 과정에서 노무현 정부 이후 역대 정부에서 북한인권문제를 어떻게 인식하고 있는지에 대해 살펴볼 필요가 있다. 특히 인권에 기반한 통일정책을 모색하기 위해서는 인권의 범주 및 개선전략, 북한인권문제와 남북관계와의 상관관계에 대해 어떠한 인식을 보이고 있는지가 핵심요소로 고려되어야 할 것이다.

가. 북한인권문제와 남북관계의 상관관계에 대한 인식

노무현 정부에서는 북한인권문제가 남북관계에 부정적 영향을 미치게 된다는 부정적 상관관계를 설정하였다. 이러한 부정적 상관관계는 북한인권문제에 대한 북한의 입장을 근거로 정립되었던 것으로 판단된다. 북한당국은 북한인권문제 제기에 대해 북한의 체제(제도) 붕괴를 기도하려는 정치적 음모로 규정하고 강력하게 반발하였다. 노무현 정부는 북한인권문제에 대한 북한의 입장을 고려하여 북한인권문제를 제기할 경우 북한의 반발로 인해 남북관계가 경색되고 북한당국에 의한 사회통제가 강화되어 역설적으로 북한주민의 인권상황이 악화되고, 한반도 평화에 부정적 환경이 조성된다고 인식하였다. 이러한 인식은 2005년 11월 3일 NSC 상임위에서 채택된 ‘북한인권 관련 정부 입장’을 통해 명시적으로 표명되고 있다.

“정부는 국제사회의 다양한 노력을 평가하면서 이러한 노력이 한반도 평화와 안정을 위한 우리의 노력과 조화될 수 있도록 우리의 역할을 다해 나갈 것이다.”(『통일백서 2006』, 189)

쪽)

노무현 정부가 북한인권과 남북관계를 부정적 상관관계로 설정할 때 여기서 인권은 본질적으로 ‘자유권’을 상징하고 있다. 북한이 반발하는 인권의 범주는 자유권이라는 점에서 북한인권문제가 남북관계에 부정적 영향을 미친다고 인식하는 인권의 범주 또한 자유권을 지칭한다고 할 수 있다. 이와 같이 노무현 정부는 자유권 중심의 접근이 남북관계에 미칠 부정적 영향을 우려하여 남북관계 개선에 우선을 두고 북한인권문제(자유권)에 대해 소극적·유보적으로 접근하였다.

반면, 이명박 정부에서는 평화와 북한인권, 남북관계와 북한인권을 분리하여 접근한다는 입장이었다. 즉 노무현 정부가 부정적 상관관계로 설정한 반면 이명박 정부는 인권 자체만으로 접근해야 한다는 태도를 보였다. 노무현 정부에서는 북한인권문제에 대한 정부의 입장이 통일부 『통일백서』에 담긴 반면, 이명박 정부에서는 북한인권문제에 대한 정부의 입장이 외교부 『외교백서』에 표명되고 있다. 외교부는 『외교백서』에서 “인권은 중요한 인류보편적 가치이므로 여타 사안과 분리해서 인권 그 자체로 다루어야 한다”는 것이 기본 입장이라고 밝히고 있다.(『외교백서 2010』, 63쪽) 이와 같이 이명박 정부는 남북관계에 대한 고려 없이 북한인권문제를 독립적인 영역으로 설정하여 접근하였다. 그런데 이명박 정부의 경우에도 인권의 범주는 본질적으로 ‘자유권’을 상징하고 있다. 다만 노무현 정부와 이명박 정부가 북한인권문제와 남북관계의 상관성에 대해 상이한 입장을 보였지만 그러한 관계를 설정하는 기반이 되는 인권의 범주는 자유권으로 동일하게 설정하고 있다.

박근혜 정부는 통일이라는 관점에서 북한인권문제에 접근하는 인식을 보이고 있다. ‘평화통일 기반구축’이라는 국정기조의 큰 틀 아래 북한인권문제의 해결을 통해 ‘작은 통일에서 큰 통일을 지향’하는 ‘통일미래’라는 장기적 안목에서 북한인권문제 해결을 위한 전략적 방향을 설정하였다. 이를 위해 북한인권법의 제정 추진, 국제공조와 민간단체와의 협력 강화 등 주로 대내외 여건 및 역량 형성 중심으로 접근하고 있다. 인권의 범주에 대해서도 명시적으로 언급하고 있지는 않지만 자유권을 상징하는 것으로 판단된다. 박근혜 정부는 통일의 관점에서 접근하는 특징을 보이고 있지만 인권과 남북관계를 어떻게 설정하고 갈 것인지에 대한 인식은 뚜렷하게 표명되지 않고 있다.

나. 북한인권의 범주와 개선전략에 대한 인식

인권의 범주와 각각의 개선전략을 어떻게 설정하고 북한인권문제에 접근하여 왔는가라는 점도 통일에 이르는 과정에서 고려해야 할 핵심 인권요소라고 할 수 있다. 노무현 정부는 ‘생존권’이라는 인권범주를 정립하고 먹고 사는 문제를 중심으로 인권문제에 접근하고 있다. 구체적으로 인도적 지원을 통해 ‘생존권’의 증진을 추진해나간다는 개선전략이다. 반면 자유권, 특히 정치적 권리에 대해서는 남북관계의 안정적 관리를 위해 공개적으로 요구하는 대신 북한사회의 시민의식 함양을 통해 점진적으로 개선해나간다는 입장을 취하고 있다. 이와 같이 자유권, 사회권을 구분하여 인식하고 개선전략에 대해서도 별도의 방식으로 접근하고 있다. 생존권에 우선순위를 두는 개선전략은 노무현 정부 당시 국가인권위원회의 ‘북한인권에 대한 국가인권위원회의 입장’에서 명시적으로 표출되고 있다.

“정부는 북한주민에 대한 인도적 지원사업은 정치적 사안과 분리하여 생존권 보장 차원에서 지속적으로 추진해야 한다. 북한주민의 생존보다 더 절박하고 중요한 인권의 본질적 사안은 없다.”(국가인권위원회, “북한인권에 대한 국가인권위원회 입장”)

이러한 인식은 통일부에서 매년 발간하는 『통일백서』에서도 나타나고 있다.

“실제 정부는 북한주민의 생존권 문제 지원 등 북한인권상황을 개선하기 위해 최선의 노력을 경주하고 있다. 아울러 정부는 북한주민의 정치적 권리증진을 위해서도 북한에 대해 공개적 압력을 가하기보다는 북한 경제개방과 시장경제 확대를 지원함으로써 점진적으로 북한사회의 시민의식을 함양하는 것이 보다 효과적일 것으로 판단하고 있다. 휴전선을 사이에 두고 남북의 180만 병력이 서로 대치하고 있는 상황에서 무엇보다도 중요한 것은 한반도의 평화안정이다. 결국 남북관계의 안정적 관리를 위해 정부는 북한에 대해 인권개선에 관한 ‘공개적 요구’를 하지 않고 있는 것뿐이다.”(『통일백서 2006』, 188쪽)

북한인권법에서는 ‘생존권’이라는 독특한 권리 개념이 사용되고 있다.

“북한주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 유엔 세계인권선언 등 국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권을 추구함으로써 북한주민의 인권 보호 및 증진에 기여함을 목적으로 한다.”(북한인권법 제1조)

국내에서 생존권이라는 독특한 용어가 사용되고 있지만 세계인권선언, 자유권규약, 사회권규약 등 국제인권장전에서 생존권으로 번역되는 권리는 존재하지 않는다. 그리고 대한민국 헌법, 북한 사회주의헌법에도 ‘생존권’이라는 용어는 없다. 생존권은 인도적 지원의 관점에서 ‘먹고 사는 문제’를 우선적으로 해결해야 한다는 인식이 강하게 투영된 개념으로 판단된다. 앞으로 우리 국내에서만 통용되는 ‘생존권’이라는 독특한 개념 대신 식량권, 건강권, 교육권, 근로권 등 다양한 권리를 포괄하는 ‘사회권’(경제적·사회적·문화적 권리)으로 통칭하는 것이 적절할 것이다.⁷⁷⁾

노무현 정부는 남북관계와 인권을 부정적 상관관계로 설정하면서 자유권에 대해서는 소극적으로 접근한 반면, 사회권에 대해서는 인도적 지원을 통한 적극적인 관여방식으로 분리하여 접근하였다. 자유권과 사회권에 대한 노무현 정부의 인식은 ‘북한인권 관련 정부 입장’에서 잘 나타나고 있다.

“정부는 북한인권문제에 대해 각국별로 효과적이라고 생각하는 접근방식을 전략적으로 검토·선택할 수 있다고 본다”(『통일백서 2006』, 189쪽)

77) 한국법제연구원 운영하의 법제정보서비스에 등재된 영문판 북한인권법에서는 생존권을 ‘right to life’로 번역하고 있다. 이는 생명권으로 생존권은 적절한 생활을 누릴 권리에 가까운 개념이라고 생각된다. “이 규약의 당사국은 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리(the right of everyone to an adequate standard of living)와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다.”(사회권 규약 제11조 1항)

이명박 정부에서는 사회권보다는 자유권 중심으로 인권문제에 접근하고 있다. 국제사회와의 공조를 통해 자유권 개선을 추진하면서 대북차원의 개선전략에 대한 고려는 사실상 결여되어 있다.

이상에서 보듯이 노무현 정부와 이명박 정부는 자유권과 사회권을 분리하여 인식하고 있다. 박근혜 정부는 민생통로를 강조하고 있지만 사회권에 대한 명확한 입장이 드러나지는 않고 있다. 반면 국제사회와의 공조를 통한 자유권 개선에 대해서는 적극적인 입장을 표명하고 있다.

역대 정부의 인권에 대한 인식을 종합하여 볼 때 인권범주에 대한 통합적 접근, 개선전략에 대한 포괄적 접근에 대한 인식이 약하였다는 공통점을 도출해낼 수 있다. 무엇보다도 남북관계, 특히 교류협력과 인권개선을 선순환적 관점에서 구체적인 대안을 모색하려는 인식과 노력은 미흡하였다.

3. 과정으로서의 통일과 대북인권정책

2005년 8월 김문수 의원이 최초로 북한인권법을 발의한 이후 2016년 3월 3일 11년만에 북한인권법이 여야 합의로 통과되었다. 9월에 북한인권법이 발효되는 것을 계기로 인권범주와 개선전략에 대한 분절적 접근에서 탈피할 필요가 있다. 또한 통일에 이르는 과정에서 인권적 요소를 반영하여 대북·통일정책을 수립해나가야 할 것이다.

가. 통합적 접근에 기반한 대북인권정책

인권에 기반한 통일정책을 수립할 때 최우선적으로 고려해야 할 점은 인권의 개념 및 범주에 대한 국내적인 이견을 해소해나가는 것이다. 무엇보다도 자유권과 사회권을 분리하여 접근하거나 우선순위를 설정하고 접근하는 이분법적 논의에서 벗어나야 할 것이다.

자유권만을 주장하거나 사회권(생존권)만을 주장하는 것은 북한의 현실에도 부합하지 않는다. 예를 들어 북한의 식량권 위기는 식량의 절대적 부족뿐만 아니라 북한당국의 정책에도 기인한다는 사실을 인지할 필요가 있다. 북한주민의 사회권 보장을 위해서는 이동의 자유, 경제활동의 자유 등의 초보적인 권리들이 상호 연관되어 있고 상호의존적이다. 자유권의 개선이 수반되지 않을 경우 북한주민들의 기초적인 사회권도 보장받기 어렵다. 따라서 북한주민의 사회권 상황의 개선은 자유권이 일정 수준 보장될 때 효과를 거둘 수 있다. 또한 자유권이 보장되기 위해서는 최소한의 사회권이 보장되어야 한다.(이금순·김수암, “북한인권: 개방과 삶의 질 향상,” 209쪽)

1993년 비엔나 세계인권회의에서 채택된 ‘비엔나 선언 및 행동 프로그램’(Vienna Declaration and Programme of Action)에서는 인권의 보편성(universality), 상호연관성(interrelatedness), 불가분리성(indivisibility), 상호의존성(interdependence)이 강조되고 있다. 이러한 사례에서 보듯이 이미 국제사회에서는 통합적으로 인권에 접근해야 한다는 공감대가 폭넓게 형성되고 있다. 우리도 통일을 지향하는 과정에서 자유권과 사회권을 통합하는 관점에서 대북인권정책을 수립할 필요가 있다.

국내에서도 국가인권위원회, 통일연구원, 시민단체 등을 중심으로 인권을 통합된 관점에서 접근해야 한다는 주장들이 지속적으로 제기되고 있다. 국가인권위원회는 정부에 대한 정책권고를 통하여 자유권과 사회권을 통합하여 포괄적·통합적으로 북한인권문제에 접근할 것을 권고하고 있다.(국가인권위원회, 『북한인권개선을 위한 국가정책권고』, 3쪽). 그리고 일부 시민단체들도 보고서를 통하여 통합적 접근을 강조하고 있다. 민주화를 위한 전국교수협의회, 인권정책연구소, 참여연대, 천주교 인권위원회는 정책보고서를 통해 “자유권, 사회권, 평화권 개선과 인도적 문제 해결을 통합적이고 균형적으로 추진해나간다”는 점을 강조하고 있다.(『북한인권의 실질 개선을 위한 대안적 접근』, 21~22쪽)

나. 포괄적 접근에 기반한 대북인권정책

열악한 북한인권상황의 개선과 관련하여 2013년 북한인권조사위원회 활동을 계기로 책임규명(accountability) 방식에 국내외의 관심이 집중되고 있다. 그런데 현실적으로 특정 전략만으로 북한인권 상황을 효과적으로 개선하기는 어렵다. 국제사회에서는 책임규명 이외에도 인권 개선을 위해 다양한 정책수단들이 활용되고 있다. 우리도 앞으로 압박(pressure)과 관여(engagement) 수단을 포괄적으로 활용하여 접근할 필요가 있다. 앞으로 북한인권 개선을 위한 다양한 방식들이 포괄적으로 접근될 수 있도록 우리 사회 내부의 공감대를 확산해나가야 한다.

수령중심의 유일지배체제를 견고하게 유지하고 있는 북한체제의 속성을 고려할 때 북한당국이 스스로 인권개선정책을 추진하는 것을 기대하기는 어려운 것이 현실이다. 또한 전체주의적인 폐쇄적 속성으로 인해 시민사회가 형성되어 있지 않은 상황에서 북한주민들이 아래로부터 개선 요구를 제기할 가능성도 희박하다. 북한 체제의 특성과 시민사회 부재를 고려할 때 북한 내에서 일정 수준 이상으로 인권상황이 개선되기 위해서는 장기적인 과정을 거칠 수밖에 없다.

따라서 우리가 추진하는 다양한 개선방식에 대한 북한의 수용 가능성을 평가하고 단기, 중기, 장기별 전략 로드맵을 수립해나가야 할 것이다. 특히 북한당국이 인권과 체제안보 및 정권안보(최고존엄 안보)와의 관계를 어떻게 인식하고 대응하고 있는지 이슈연계(issue linkage) 관점에서 평가하고 세부적인 행동계획을 수립할 필요가 있다.

또한 중장기적으로 북한당국이 북한주민의 인권을 예방·보호·증진하는 역할을 수행할 수 있도록 북한 내 역량이 형성될 수 있도록 지원해나가야 한다. 특히 관여(engagement) 방식을 통해 북한 내 역량이 형성(capacity building)될 수 있도록 전략을 수립해야 한다. 북한인권법에서는 남북인권대화를 명시하고 있는데, 남북관계 여건을 고려한 남북대화 실행방안을 모색해야 한다. 또한 인권분야 기술협력(technical assistance in the field of human rights)을 통해 북한 내 역량 형성을 지원함으로써 인권이 보장되는 통일의 여건을 조성해나갈 필요가 있다.

관여 방식을 통해 북한 내 인권 개선을 위한 역량 형성을 지원하는 동시에 이러한 협력과정에서 남북한의 신뢰가 확대되도록 정책방향을 설정하고 세부계획을 수립하는 것이 인권에 기반한 통일정책의 핵심기반이 되어야 할 것이다.

다. 남북한 교류·협력과 인권의 선순환 구도 정립

북한인권조사위원회(COI) 활동을 계기로 우리 사회의 관심은 책임규명(accountability)에 집중되고 있다. 그런데 국제사회에서는 책임규명과는 별도로 남북한 특수상황을 고려하여 남북관계 활성화를 통하여 인권개선에 긍정적 여건을 조성해나가야 한다는 균형된 견해도 동시에 개진되고 있다.

먼저 유엔 총회와 인권이사회는 북한인권결의를 통해 북한인권 개선을 위한 긍정적 여건 조성을 위해 남북대화가 중요하다는 점을 지속적으로 강조하고 있다. 그동안 유엔 인권이사회(2015년, 2016년)와 총회(2014년, 2015년, 2016년) 결의에는 “북한의 인권과 인도적 상황에 기여할 수 있는 남북대화의 중요성에 주목한다”(Noting the importance of inter-Korean dialogue, which could contribute to the improvement of the human rights and humanitarian situation in the DPRK)는 내용이 지속적으로 명시되고 있다. COI 보고서에서도 남북 교류·협력의 활성화가 북한인권 상황을 개선하는데 순기능적인 역할을 할 것이라고 권고하고 있다.

“조사위원회는 남북 주민들이 남북한 화해 의제를 위한 단계별 남북대화를 활성화할 것을 권고한다. 남북대화는 친선 스포츠 경기, 학술·경제 교류, 북한 청년들을 위한 장학 및 직업 훈련, 학생 간 교류, 적십자 등 시민 단체 간의 교류, 전문가 및 여성 단체 등의 교류, “자매 도시” 관계 수립, 궁극적으로 교통 및 통신망 재건 등을 통해 활성화될 수 있다.”(1222항)

“조사위원회는 북한 주민들이 정보를 교환하고 해외경험을 접할 수 있도록, 남북한 정부 및 시민 단체들이 문화, 과학, 스포츠, 선정(good governance), 경제개발 등 분야에서 인적 대화 및 교류기회를 촉진할 것을 권고한다.”(1223항)

이상에서 보듯이 유엔을 중심으로 남북대화 및 교류·협력의 활성화를 통한 북한인권 개선의 긍정적 여건 조성이 필요하다는 견해가 제시되고 있다. 그렇지만 아직까지 우리 사회 내부에 인권적 요소를 반영하여 남북 교류·협력을 추진할 필요가 있다는 인식은 거의 정립되어 있지 않다. 국제사회의 균형된 시각에서 보듯이 인권에 기반한 통일정책은 남북 교류·협력과 북한인권 개선의 선순환적 인식을 토대로 수립되어야 한다. 또한 통일에 이르는 과정에서 인권적 요소를 반영하여 대북·통일정책을 수립해나가야 할 것이다.

첫째, 북한인권법에 따라 북한인권증진기본계획과 집행계획을 수립할 때 인권을 개선할 수 있는 다양한 남북교류협력 활성화 방안이 모색될 필요가 있다.

둘째, ‘인권에 기반한 교류·협력 정책’에 대한 인식을 새롭게 정립하고 세부방안을 수립해나가야 한다. 구체적으로 북한 내 인권 및 규범친화적 개방을 유도할 수 있는 교류·협력 프로그램을 개발해나가야 한다. 특히 사회문화 교류·협력 활성화가 북한주민의 인권인식 제고에 기여할 수 있는 방향으로 프로그램을 개발해야 한다.

셋째, 인도적 지원과 북한주민 인권개선과의 관계를 보다 분명하게 정립해나갈 필요가 있다. 북한당국과의 협의를 통해 실제로 필요로 하는 대상을 선정하고 이러한 대상에게 지원이

정확하게 제공될 수 있도록 지원절차를 마련해나가야 한다. 이를 통해 인도적 지원이 북한주민의 실질적 사회권 개선의 효과를 거둘 수 있도록 해야 한다.

넷째, 개발협력을 통한 북한의 사회권 신장과 북한주민의 권능을 강화(empowerment)할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 유엔을 중심으로 활발하게 논의되고 있는 권리에 기반한 접근(human rights-based approach)을 우리의 현실에 맞게 적용하는 방안도 모색할 필요가 있다. 특히 북한주민들의 인권신장의 효과를 거두기 위해서는 북한주민의 참여를 통한 개발, 북한주민의 권능을 강화할 수 있는 방향으로 개발협력이 추진될 필요가 있다.

다섯째, 앞으로 남북관계를 개선하는 과정에서 관여하는 부처들이 인권을 주류화해 나가도록 해야 한다. COI는 유엔으로 하여금 인권우선 전략(Rights-up Front)을 채택하도록 권고하고 있다. 우리도 이를 원용하여 대북 교류협력전략을 수립할 때 해당 부처들이 인권우선 전략을 고려하도록 해나가야 할 것이다. 그리고 통일부를 포함하여 남북 교류협력에 관여하는 정부부처에서 교류협력 전략을 수립할 때 인권적 요소를 반영할 수 있는 시스템을 구축해야 할 것이다.

라. 평화와 인권의 상호 강화 인식 정립

북한인권과 남북관계 및 평화와의 관계설정 문제가 북한인권법 제정 과정에서 여야 간에 가장 논란이 되었던 부분이다.

“국가는 북한인권증진 노력과 함께 남북관계의 발전과 한반도에서의 평화정착을 위해서도 노력하여야 한다.”(북한인권법 제2조 ②항)

앞으로 ‘책임규명’에만 매몰되어 국제사회의 다양한 의견에 귀를 기울이지 않는 편향성을 경계해나가야 한다. 북한인권법에서 규정하고 있듯이 인권증진, 남북관계 발전, 한반도 평화와의 관계를 어떻게 설정하고 대북·통일정책을 추진해나갈 것인지 국내적으로 활발한 논의의 장이 마련되어야 할 것이다.

이 과정에서 인권, 평화, 개발, 민주주의 등 각종 의제의 상관관계에 대한 국제사회의 논의를 적극적으로 수용해나가야 할 것이다. 국제사회에서는 인권과 평화, 개발이 상호 강화한다는(reinforce) 인식이 확산되고 있다. 2010년 6월 10일 유엔 인권이사회에서 채택된 결의(A/HRC/RES/14/3)에서는 “평화와 안보, 개발과 인권이 서로 연계되어 있고 강화하는 관계임을 인정한다”고 언급하고 있다. 이러한 결의에서 보듯이 인권은 평화뿐만 아니라 개발과도 상호 강화한다는 인식이 확대되고 있다. 1993년 비엔나 세계인권회의 결과 채택된 ‘비엔나 선언 및 행동 프로그램’에서는 “민주주의, 개발 그리고 인권 및 기본적 자유의 존중은 상호의 존적이며 상호 강화한다(mutually reinforcing)”고 강조하고 있다.

마. 인권교육 강화를 통한 올바른 인식 정립

인권에 기반한 대북·통일정책의 실천력이 제고되기 위해서는 북한인권문제를 올바르게 바라볼 수 있는 우리 내부의 역량이 강화되어야 할 것이다. 이를 위해 일반국민을 대상으로 전반

적인 인권교육을 강화함으로써 국내적으로 인권기반이 보다 성숙될 수 있도록 노력해나가야 한다. 이렇게 국내적인 인권기반이 성숙될 때 균형된 시각에서 북한인권문제에 접근할 수 있는 올바른 인식이 정립될 수 있고 인권에 기반한 대북·통일정책에 대한 국민적 공감대도 확산될 수 있다.

그리고 북한인권문제를 통해 우리 내부의 인권문제에 대한 성찰의 기회를 삼도록 해야 할 것이다. 즉, 북한인권문제에 대한 올바른 이해와 해결방향을 설정하고 이 과정에서 우리 내부의 인권건전성을 성숙하게 만들어나가는 것이 인권에 기반한 통일정책의 핵심 기반이 되도록 해야 할 것이다.

4. 결과로서의 통일과 ‘전환기 정의’(transitional justice)

남북한 통합과정에서 과거 북한정권에 의해 저질러진 조직적이고 광범위하며 중대한(systematic, widespread and grave) 인권침해 행위를 처리하는 문제가 핵심과제로 대두될 것이다. 남북한 통일이 성사된 이후 한반도의 평화와 한민족의 화해를 성공적으로 이루어 가기 위해서는 북한 내에서 이루어진 과거 인권유린행위를 우리 주도로 효과적으로 처리할 수 있어야 할 것이다.

우리는 독일의 통일 과정에서 과거 인권유린문제를 처리한 것에 대해 ‘과거 청산’이라는 용어로 지칭하는데 익숙해 있다. 그런데 독일통일 이후 국제학계에서는 이러한 청산이라는 개념보다는 ‘정의’(justice)에 초점을 두고 과거 인권유린 행위에 접근하고 있다. 최근 들어 우리 국내 학계를 중심으로 논의가 활성화되기 시작한 ‘전환기 정의’(transitional justice)가 바로 그것이다. 인권유린 행위에 대해 사법적 정의를 넘어 피해자 중심과 비사법적 정의를 포괄적으로 활용하여 진정한 화해와 통합을 구현해간다는 것이 전환기 정의가 지향하는 핵심 목표이다.

앞으로 북한 내 상황, 남북통합의 상황 등 특수한 정치적 맥락을 충분히 고려하여 한반도 구성원 전체가 공감할 수 있는 방향으로 목표를 설정하고 전환기 정의 실행계획을 수립해야 할 것이다.

첫째, 사법적 정의와 진실화해, 진상규명 및 보상, 공직배제 등 비사법적 정의를 총합적으로 접근(holistic approach)함으로써 화해와 통합을 구현할 수 있는 실천적인 방안들을 모색해야 한다.

둘째, 과거 인권유린 문제를 처리하는 과정에서 가해자 중심적 관점과 피해자 중심적 관점을 병행해나가야 한다. 과거 인권유린 행위에 대해 가해자 중심의 사법적 정의와 함께 피해자 중심 비사법적 정의를 포괄적으로 활용하여 과거 인권침해 행위를 적절하게 처리할 때 피해를 본 북한주민뿐만 아니라 전체 북한주민들도 진정한 ‘정의’를 누릴 수 있게 될 것이다.

셋째, 전환기 정의 실행과정에서 전환기 정의를 이행하는 목적을 분명하게 홍보하고 충분한 자문과정을 거침으로써 북한주민들이 전환기 정의 실행에 대해 남한의 강요라고 인식하는 것을 경계해야 한다.

넷째, 전환기 정의에 대해 북한주민이 무관심할 가능성도 있다는 점에서 전환기 정의에 대한 북한주민의 관심을 유발하고 참여를 이끌어낼 수 있어야 한다.

다섯째, 하향식(top down)으로 전환기 정의를 추진하거나 남북 사이에 주객관계를 구성하

는 일방적 방식으로 추진해서도 안될 것이다.

5. 결론

우리에게 북한인권문제는 보편적 가치의 구현을 통해 북한주민의 인권적 고통을 경감하고 인간답게 살도록 지원한다는 본질적 차원의 목표와 더불어 분단이라는 특수한 한반도 상황 속에서 통일의 미래상을 구현하기 위해 인권적 요소를 반영하여 통일에 이르는 과정을 효율적으로 관리해야 하는 부차적 목표를 동시에 던져 주고 있다.

부차적 목표의 관점에서 볼 때 그렇다면 역대 정부는 남북관계 개선, 한반도 평화, 북한인권문제에 대해 바람직한 방향을 설정하고 대북·통일정책을 추진하여 왔는가? 이에 대한 답은 여전히 부정적이라고 판단된다. 자유권과 사회권에 대해 분절적으로 접근하고 개선전략도 편향성이 강한 상황이 지속되고 있다. 무엇보다도 인권적 요소를 어떻게 남북관계 및 평화와 연계하여 통일에 이르는 과정을 관리할 것인지에 대한 인식이 미약하였다. 노무현 정부는 자유권에 대해 남북관계와의 부정적 상관관계에 주목하여 상대적으로 소극적으로 대응하였다. 마찬가지로 이명박 정부와 박근혜 정부도 자유권 중심으로 접근하면서 국제사회와 공조를 통한 해결에 치중하면서 남북관계 개선과정에서 인권적 요소를 어떻게 반영할 것인지에 대한 인식이 결여되어 있었다.

앞으로 인권에 기반한 대북·통일정책이 바람직한 방향으로 수립되기 위해서는 첫째, 인권에 대한 통합적 접근, 포괄적 개선전략이라는 인식의 공감대가 우리 사회 내부에 확산될 필요가 있다. 특히 압박(pressure)과 관여(engagement) 수단을 포괄적으로 활용하여 접근할 필요가 있다.

둘째, 남북교류·협력이 인권개선과 선순환 구조를 형성할 수 있도록 대북·통일정책을 수립하고 추진해나갈 필요가 있다. 북한인권법에서 규정하고 있듯이 인권증진, 남북관계 발전, 한반도 평화와의 관계를 어떻게 설정하고 대북·통일정책을 추진해나갈 것인지 국내적으로 활발한 논의의 장이 마련되어야 할 것이다. 이를 통해 국민적 공감대를 확산해나가야 할 것이다.

셋째, 인권에 기반한 통일정책의 실천력이 제고되기 위해서는 국내적인 인권기반이 보다 성숙될 필요가 있다. 북한인권문제에 대한 올바른 이해와 해결방향을 설정하고 이 과정에서 우리 내부의 인권건전성을 성숙하게 만들어나가는 것이 인권에 기반한 통일정책의 핵심 기반이 되도록 해야 할 것이다.

<참고문헌>

국가인권위원회, “북한인권에 대한 국가인권위원회 입장,” 2006.12.11

국가인권위원회, 『북한인권개선을 위한 국가정책권고』, 2011.10.24

김수암·조정현·백범석, 『한반도에 있어서 과도기 정의(Transitional Justice)』(서울: 통일연구원, 2014)

민주화를 위한 전국교수협회의, 인권정책연구소, 참여연대, 천주교 인권위원회, 정책보고서 『북한인권의 실질 개선을 위한 대안적 접근』, 2014.11.25

외교부, 『외교백서 2010』, 2010

이금순·김수암, “북한인권: 개방과 삶의 질 향상,” 통일연구원, 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진전략』, 2008

이금순, 도경옥, 『법치지원과 인권증진: 이론과 실제』(서울: 통일연구원, 2014)
최진욱 외, 『박근혜 정부의 대북정책 추진 방향』(서울: 통일연구원, 2013)
통일부, 『통일백서 2006』, 2006
한동호·도경옥·이성훈, 『인권개선을 위한 기술협력』(서울: 통일연구원, 2015)

MEMO

우리는 대한민국의 인권플랫폼을 만듭니다



누군가는 해야 할 일
누군가는 만들어야 할 플랫폼
인권이 살아있는 도시
인권을 존중하는 기업
인권에 기반을 둔 개발협력
세계시민을 키우는 인권교육
인권이 숨 쉬는 문화
아시아와 연대하는 인권공동체
한국인권재단이 함께 합니다

대한민국의 인권플랫폼



