

평화재단 제66차 전문가포럼

PEACE FOUNDATION 66th FORUM

# 통일을 위한 준비: 북한 주민의 인권문제, 어떻게 볼 것인가

일시 | 2014. 3. 19 (수) 오후 3:00 - 6:00

장소 | 프레스센터 19층

주최 | 평화재단 평화연구원



## 통일을 위한 준비: 북한 주민의 인권문제, 어떻게 볼 것인가

14:30	접 수	
15:00	개 회	
15:05	여는말	김형기 평화재단 평화연구원 원장
15:10	사 회	박순성 동국대학교 북한학과 교수
15:20	발 표 1	<b>국제사회의 북한인권 이슈 부상과 박근혜 정부의 대응</b> 윤여상 북한인권 기록보존소 소장
15:45	발 표 2	<b>한국사회에서의 북한인권 논의 성찰과 대안적 방향</b> 서보혁 서울대학교 통일평화연구원 HK연구교수
16:10	휴 식	
16:25	토 론 1	백범석 경희대학교 국제대학 조교수
16:40	토 론 2	이규창 통일연구원 북한인권센터 연구위원
16:55	토 론 3	황재옥 평화협력원 부원장
17:10	질의응답 (발표자, 토론자)	
17:40	전체토론	
18:00	폐 회	

여 는 글	.....	4
발 표 1	<b>국제사회의 북한인권 이슈 부상과 박근혜 정부의 대응</b> .....	5
	윤여상 북한인권 기록보존소 소장	
발 표 2	<b>한국사회에서의 북한인권 논의 성찰과 대안적 방향</b> .....	19
	서보혁 서울대학교 통일평화연구원 HK연구교수	
부 록	<b>북한인권관련법 주요사항 비교표</b> .....	50

지난 2월, 북한인권조사위원회(COI)의 최종 보고서가 발표되었습니다. 오는 3월 17일 스위스 제네바에서 개최되는 UN 인권이사회에서 공식 보고서를 발표할 예정인 가운데, 북한 인권문제가 다시금 수면 위로 떠올랐습니다. 북한의 인권문제가 국제사회에 이슈로 등장한 것이 새삼스러운 일은 아니지만, 그동안 북한 인권문제를 둘러싼 우리 사회의 논쟁이 북한 주민의 실질적인 인권 개선에 얼마나 기여했었는지를 성찰해볼 때입니다.

북한 인권문제는 남남갈등의 주요 이슈이기도 했습니다. 일각에서는 북한 인권문제를 북에 대한 압박 수단으로 동원하는 것이 아니냐 의심하기도 하고, 당장 법제화부터 해야 한다고 주장하거나 실제 그런 움직임도 있습니다. 법제화를 한다 해도 과연 어떤 가치에 따라 어떤 내용으로 채워야 할지에 대해서는 아직도 진지한 고민과 사회적 합의가 뒷받침되지 않고 있습니다.

북한인권보고서와 관련하여 국제 사회의 의견은 당연히 존중해야 하며, 동시에 직접 당사자로서 상황을 다시 검토하고 우리의 입장을 분명히 취해야 할 것입니다. 이때 가장 중요하게 고려해야 할 가치는 북한 주민의 실질적 인권 향상과 한반도의 통일이라고 생각합니다.

통일 한국의 미래를 위해서도 북한 주민의 인권문제는 우리가 반드시 풀고 가야 할 대상이며 그 중요성만큼이나 접근법과 방안 역시 충분한 고려가 필요할 것입니다. 평화재단 평화연구원에서는 전문가포럼을 열어 북한 인권문제에 대한 다양한 의견들을 수렴하면서 통일준비 차원에서 실천적 대안을 모색해 보고자 합니다. 많은 관심과 참여를 부탁드립니다. 감사합니다.

2014년 3월  
평화재단 평화연구원

#### 4 통일을 위한 준비: 북한 주민의 인권문제, 어떻게 볼 것인가

# 국제사회의 북한인권 이슈 부상과 박근혜 정부의 대응

윤여상 북한인권 기록보존소 소장

## I. 북한인권과 국제사회<sup>1)</sup>

“여전히 암울하다(grim)” 이는 미 국무부가 발표한 북한의 인권상황을 함축적으로 표현한 말이다. 북한의 인권실태는 개선될 조짐이 보이지 않는 암울한 상황이 계속되고 있다. 그러나 북한인권법은 여야 간의 대립으로 국회에 계류되어 있으나, UN은 북한인권 문제 해결의 중심적 역할을 수행하고 있다. 특히 지난달 발표된 UN의 북한인권조사위원회(COI) 보고서는 북한인권 문제의 국제화와 공론화에 큰 영향을 미치고 있다. 이와 같이 북한인권 문제의 주요 역할은 한국이 아닌 UN과 국제사회가 맡고 있다.

북한인권 문제는 UN과 유럽연합(EU)과 미국, 그리고 일본 등 주요 국가와 국내의 NGO들에 의해서 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 UN 인권이사회(과거 UN 인권위원회)와 UN 총회의 북한인권개선을 위한 결의안 채택, 미국과 일본의 북한인권법 제정은 북한인권문제의 국제적 이슈화의 중요한 산물이다.

특히 UN 인권이사회는 북한인권조사위원회(COI) 설립을 포함하는 북한인권결의안을 처음으로 표결절차 없이 컨센서스로 통과시켜, 역사적인 UN 차원의 북한인

---

1) 본 발표문은 발표자의 기존 글을 수정 보완한 것임

권조사가 실시되고 있다.

이처럼 북한인권문제가 국제적으로 공론화될 수 있었던 것은 북한인권 실상이 국제사회에 공개되었기 때문이다. 과거에는 북한의 폐쇄적인 체제로 인해 자유로운 접근이 차단되어 북한인권 실상이 낱알이 공개되지 않았으나, 1990년대 이후 북한 탈출자의 증가로 관련 정보가 증가하면서 이를 토대로 작성된 보고서들은 열악한 북한의 인권상황을 국제사회에 알리는 데 중요한 역할을 하고 있다.

UN 대북 인권결의안과 미 국무부 보고서에서 담고 있는 북한 인권실태는 북한 인권의 과거와 현재의 상황을 잘 보여준다. 국제사회가 많은 관심을 갖고 있으며, 북한의 인권상황을 특징짓는 대표적인 사항들은 다음과 같다. 정치범수용소, 공개 처형 등 생명권 침해, 생존권의 일상적 위협, 자유권의 광범위한 제한, 납치 및 억류, 그리고 남북한 간 인도주의적 사안인 이산가족 문제와 대북인도적 지원이라고 할 수 있다.

북한인권 문제를 해결하기 위한 국제적 노력은 UN과 EU, 그리고 미국과 일본 정부가 중심적인 역할을 하고 있다. 특히 미국은 2004년 만장일치로 북한인권법을 제정한 이후, 한시법인 북한인권법안의 기한을 연장하여 북한인권 개선을 위한 강한 의지를 국내외에 표명하였다. 또한 그 동안 비상근직이었던 북한인권특사를 상근직으로 전환하고, 국내외 북한인권 단체를 지원하고 있다. 미국 의회는 중국 등 제3국에 체류하고 있는 탈북 고아들을 입양하기 위한 법안을 발의하는 등 북한인권 문제에 대한 관심과 해결노력을 지속하고 있다.

일본도 북한인권법을 제정하였으나, 일본인 납치자 문제 해결에 초점을 두고 있을 뿐 북한의 전반적인 인권문제에 대한 개선노력은 제한적이다.

북한은 국제사회와 한국정부 및 국내외 인권단체들의 집중적인 문제제기가 있기 이전까지는 인권문제에 대하여 무관심하였다. 그러나 1990년대 이후 최근까지 지속되고 있는 국제사회의 강력한 압력과 요구에 의해 북한정부는 인권문제에 대하여 무지하거나 무관심할 수 없게 되었다. 그 결과 북한은 국제인권 레짐에 보고서를 제출하고, 형법과 헌법을 개정하는 등 국제사회의 압력에 대한 일정한 대응을 하고 있다. 그러나 이러한 반응은 국제사회의 비난을 피하기 위한 임시방편적 대응일 뿐, 북한 당국의 인권문제에 대한 일관된 정책과 태도는 ‘회피와 무시’라고 할 수 있다.

최근 북한인권 문제에 대한 국제사회의 가장 대표적 활동인 UN 북한인권조사 위원회와 국제적 NGO들의 활동을 소개하면 다음과 같다.

## II. UN의 북한인권조사위원회(COI) 출범과 활동

### 1. UN의 북한인권조사위원회 설립의 의의

북한인권 문제에 대한 적극적인 관심과 개입의지는 UN과 국제사회를 중심으로 확대 재생산되고 있다. 따라서 2013년 3월 21일 제22차 UN 인권이사회에서 채택된 북한인권 결의안과 결의안의 주요 내용인 북한인권 조사위원회(Commission of Inquiry) 설립은 국내외에서 매우 주목받고 있다. 제22차 UN 인권이사회는 북한인권조사위원회 설립을 포함한 대북인권결의안은 47개 인권 이사국의 투표 없이 합의 채택되어 국제사회의 일치된 의견을 반영하고 있다.

### 2. 북한인권조사위원회 운영과 실태조사

#### 1) 구성과 참여인력

제22차 UN 인권이사회는 특별보고관 및 인권이사회 의장이 임명하는 2인으로 구성되는 1년 임기의 북한인권조사위원회 설립을 결정하였다(제4항). 북한인권조사위원회는 북한인권 특별보고관(Marzuki Darusman)외에 마이클 커비 전 호주 대법관, 소냐 비셰르코 세르비아 인권운동가로 구성되었다. 북한인권조사위원회는 3인의 조사위원과 10여명의 실무지원인력(정규직 직원과 조사관)으로 구성되었으며, 실무인력은 UN 인권 관련 기관(UN인권최고대표사무소, OHCHR)과 국제적 인권단체 실무자들이 포함되었다.

#### 2) 목표와 조사항목

북한인권조사위원회는 ‘북한의 조직적이고 광범위하며, 심각한 인권침해에 대해

여 완전한 책임추궁'을 목표로 활동하였다. 특히 북한인권조사위원회는 북한의 인권 침해 사건 중 반인륜범죄(crimes against humanity)에 해당되는 것을 중심으로 조사하였으며, 이것은 국제형사재판소(ICC) 재소를 염두에 둔 것이었다.

※ 북한인권조사위원회의 조사범위는 다음의 9가지이다.

- ① 식량권 침해 (the violation of the right to food)
- ② 정치범 수용소에 의한 침해 (the violations associated with prison camps)
- ③ 고문과 비인간적 처우 (torture and inhuman treatment)
- ④ 자의적 구금 (arbitrary detention)
- ⑤ 차별 (discrimination)
- ⑥ 표현의 자유 침해 (violations of freedom of expression)
- ⑦ 생명권 침해 (violations of the right to life)
- ⑧ 이동의 자유 침해 (violations of freedom of movement)
- ⑨ 외국인 납치를 포함한 강제적 실종 (enforced disappearances, including in the form of the abductions of nationals of other states).

북한인권조사위원회는 2013년 9월에 개최되는 제24차 인권이사회 및 제68차 UN 총회에서 구두 보고를 하였고, 2014년 3월 제15차 인권이사회 서면보고서 제출 전 보고서를 공개하였다.

### 3) 실태 조사

22차 UN 인권이사회 대북결의안은 '북한정부에 대해서 조사위원들의 방북 허용, 정보 제공 등 관련 협력을 촉구'하고 있으나, 북한은 UN 인권이사회 대북결의안에 명시된 방북 허용과 정보제공에 협조하지 않았다. 따라서 북한인권조사위원회 조사위원들의 북한 현지방문은 성사되지 않았으며, 이들은 한국에 입국한 25,000여 명의 탈북자와 국내외 북한인권단체들이 보유하고 있는 북한인권 침해 사건 기록 중심으로 자료조사를 하였다. 이들은 탈북자와 국군포로, 납북자 등에 대한 공개청문회와 수십 명의 비공개 면접조사를 실시하였으며, 일본, 미국, 유럽 등지의 탈북자 및 북한인권 관계자에 대한 조사도 실시하였다.

### 3. 북한인권조사위원회 결과 보고서

#### 1) 인권 상황

북한인권 조사위원회는 북한 인권상황을, 북한 당국이 북한 내에서 조직적이고 광범위하게 심각한 인권침해를 야기하고 있으며, 현재도 진행되고 있음을 밝히고 있다. 특히 북한인권 문제는 반인도적 범죄(crimes against humanity)로 규정하고 있다.

#### 2) 인권침해의 책임자

북한인권 조사위원회 보고서는 특히 북한인권문제의 가해자로 김정은을 비롯한 최고 지도자를 지명하고, 국가안전보위부 등 특정기관을 명시하였다. 이와 함께 이들에 대한 국제형사재판소(ICC) 회부를 권고하고 있다.

#### 3) 인권침해의 보호조치

본 보고서는 북한인권에 대한 보호책임과 관련하여 R2P(Responsibility to Protect, 보호책임)<sup>2)</sup> 적용을 명확히 밝히고 있다. 조사위원회는 북한 당국이 자신의 주민들에 대한 보호책임을 이행하지 않았고, 그럴 의지도 갖고 있지 않기 때문에 국제사회는 ‘반인도 범죄’에 대한 보호책임을 받아들여야 한다는 밝히고 있다.

또한 보고서는 북한과 중국을 비롯한 관련 국가들에게 구체적 개선안과 후속조치를 제안하고 있다. 대표적인 것들은 다음과 같다.

① 정치범수용소 폐지, ② 사형제 폐지, ③ 이동의 자유 보장과 탈북자 보호, ④ 반인도범죄 책임자 처벌(국제형사재판소 제소 포함), ⑤ 북한 내 UN 인권최고대표(OHCHR)사무소 설치 수락, ⑥ 중국의 탈북자 강제송환 금지원칙 준수와 탈북자 보호 등, ⑦ UN 인권이사회가 북한인권 책임을 묻는 작업을 지원할 조직 설치(향후 보고서 조언들이 실행되는지 모니터링 할 수 있는 인권 메커니즘 확대), ⑧ 가해자 처벌 가능한 인권침해 데이터베이스 구축 등

---

2) 보호책임은 집단학살, 전쟁범죄, 인종청소, 반인도범죄 등 4가지 국제범죄에 대해서 해당국가가 보호의 무에 실패할 경우 국제사회가 책임을 가져야 한다는 것을 의미함

### Ⅲ. 국제적 북한인권 개선 활동의 성과와 과제

#### 1. 북한인권 개선 국제활동의 성과

북한인권 개선 활동의 중심은 현재까지 UN과 EU, 그리고 미국과 일본 등 서방 국가였다. 이들은 UN 대북인권결의안을 매년 채택하도록 하는 국제적 성과 외에도 북한인권법 제정, 그리고 대북인도적 지원을 실시하곤 했다.

이와 같이 북한인권 개선을 위한 국제적 활동은 북한인권에 대한 국제적 관심 제고, 이슈 제공, UN 북한인권조사위원회 설립과 같은 제도화 촉진, 국제형사재판소 가능성 제고, 실질적인 대북 인도적 지원 및 인권기술협력 등의 성과를 보이고 있다.

그러나 미국과 유럽 중심의 대북인권 개선 활동에 의한 양 국가의 피로감 누적, UN 활동의 실질적인 성과 미비 등의 한계와 제약요인도 함께 나타나고 있다.

#### 2. 북한인권 개선 NGO 활동의 문제점

##### 1) 국제적 통합연대 조직 미비

현재까지 북한인권의 전체 영역을 전문적으로 담당하는 국제적 수준의 통합적 연대조직이 결성되어 있지 않다. 현재 ICNK(북한반인도범죄철폐국제연대)의 북한인권조사위원회 설립과 지원을 위한 활동과 같이 특정 테마를 위한 국제연대조직은 결성되어 있으나, 통합적인 국제연대 조직은 결성 움직임조차 없는 실정이다.

##### 2) 분야별 및 테마별 통합연대 조직 미비

UN 인권이사회와 인권 분야별 UN 및 국제 인권 레짐과의 협력체계 구축을 위

해서는 북한인권 분야별 국제적 통합연대조직의 결성이 필요하다. 국제인권 A규약과 B규약 실행과 감시를 위한 북한인권 국제연대 결성과 식량권, 자유권, 건강권, 교육권, 아동권 등 각 인권분야별 국제연대 조직이 결성되어야 함에도 현재까지 구성되지 못하고 있다. 또한 북한의 정치범수용소, 납북자, 국군포로, 공개처형, 아사자, 생체실험, 강제송환, 고문과 불법구금 등 특정주제의 인권문제에 대한 국제적 연대도 필요하다.

### 3) 국내단체와 국제단체의 연대 미비

국내 활동 북한인권단체들은 재정과 전문인력 부족 상황에서도 국제 NGO와 국제인권기구와의 협력관계 형성을 위해서 노력하고 있다. 그러나 외국어 구사능력을 갖춘 전문인력의 부족과 기관의 안정성과 운영 리더십 부족으로 국제 NGO와의 협력관계가 확대되기 어려운 조건에 있다.

## 3. 북한인권 개선을 국제활동의 과제

북한인권 개선은 한국정부와 시민사회를 넘어서 UN과 국제사회의 공동의 과제로 인식되고 있다. 현재까지 북한인권 개선을 위한 활동의 주 무대와 주역은 한국 정부와 한국의 인권단체라기보다는 UN과 EU 및 유럽지역 국가, 미국, 그리고 국제적 인권단체들이었다. 남북 간의 특수한 상황을 고려하더라도 북한인권 개선을 위한 주된 역할을 서구 국가들이 담당한다는 것은 민족사적 관점에서도 부끄러운 일이 될 것이다.

한국정부와 시민사회는 북한인권 개선을 위한 국제적 활동에 더욱 적극적이어야 하며, UN 북한인권조사위원회와 UN 대북인권결의안, UN 북한인권특사와 같이 UN 인권 메커니즘의 활동을 적극적으로 지원함으로써 북한인권 개선의 실질적 성과를 유도해야 할 것이다.

## IV. 한국정부의 대응과 제언

### 1. 한국정부의 대응

#### 1) 국제공조 및 민간협력 강조

한국정부는 북한인권 문제와 관련하여 국제공조와 민간과의 협력을 강조하며, 문제해결을 위한 노력만을 강조하고 있다. 실제로 북한 인권문제 해결을 위한 노력은 한국정부와 인권단체만이 아니라 국제적 협력을 바탕으로 추진되고 있다. 특히 1990년대 이후 UN과 국제사회의 북한인권 개선 활동이 활발해지고 있다.

UN은 2003년 이후 매년 ‘북한인권결의안’을 채택하고, ‘북한인권특별보고관’을 운영하면서 북한인권 문제에 지속적 개입과 관심을 확대하고 있다. 미국은 2004년 ‘북한인권법’ 제정 이후 2012년 ‘북한인권재승인법안’을 가결하여 북한인권 개선 활동을 지속하고 있으며, 북한인권 문제를 북한 압박의 수단으로 활용하고 있다.

한국정부는 남북관계의 특수성을 고려하여 인권문제 해결을 위한 적극적인 노력과 개선의지는 천명하고 있으나, UN의 북한인권결의안 공동제안국 참여 외의 실질적인 정책적 개입은 미미한 수준이다.

북한인권 개선을 위한 가장 적극적인 활동은 국내외 북한인권 단체들이 담당하고 있다. 현재 국내 북한인권단체는 10여 개가 활동하고 있으며, 30여 개의 탈북자 단체들이 동참하고 있다. 그러나 이들 대부분은 재정과 인력부족으로 활동 역량이 높지 않으나, 북한인권 정보수집, 국내외 캠페인, 대북정보전달 등의 역할을 담당하고 있다.

#### 2) 박근혜 정부의 차별적 대응 수준

박근혜 정부의 북한인권 문제에 대한 관심과 정책적 개입의지의 수준은 기존 정부와 획기적인 차별성을 보여주지는 못하고 있다. 북한인권 문제에 대한 한국정부와 시민사회의 적극적인 정책적 지원과 개입을 기대하는 것은 어려운 상황이며, 기존과 같이 UN과 유럽, 미국 등 국제사회가 견인하고 한국정부가 소극적 지지와 지원을

하는 상황이 반복될 것으로 보인다.

북한인권 개선을 위한 국제사회의 노력은 북한의 내부 상황, 국제인권 레짐의 공조수준, 한국정부의 지원수준 등에 따라서 다양한 방법으로 나타날 수 있다. 그러나 현재 북한은 외부 세계의 인권개선 요구를 내정간섭으로 간주하여 강력히 반발하고 있고, 북한인권 개선을 위한 국제인권 레짐 차원의 공조는 미미한 수준이다.

한국 정부는 북한인권 개선에 관심을 표명하고 있으나, UN 대북결의안의 공동 제안국으로 참여하는 것 이상의 노력은 하지 못하는 실정이다. 따라서 한국정부와 시민사회, 그리고 국제인권 레짐은 북한주민의 인권개선을 위해서 역량을 집중하고 역할을 분담하여, 북한사회에 최소한의 인권이 보장될 수 있도록 지속적인 노력을 기울일 필요가 있다.

## 2. 북한인권 개선을 위한 제언

### 1) 인권개선을 위한 원칙과 과제 설정

북한인권 문제는 현재까지 국내외의 개선 노력에도 불구하고 그 심각성이 크게 개선되지 않고 있다. 따라서 북한인권 문제 개선을 위한 원칙과 과제, 그리고 구체적인 해결대안에 대한 재논의가 필요가 시점이다.

먼저 북한인권 문제의 실효적 해결을 위해서는 보편성·지속성·탈정치화를 기본 원칙으로 천명할 필요가 있다. 인권문제는 국제인권 규약의 보편적 원칙을 바탕으로 접근해야 하며, 특정 정부와 정권의 입장에 의하여 선호와 취사선택이 이루어지는 것이 아니라 문제가 해결될 때까지 지속적으로 정책을 추진하는 일관성과 지속성이 요구된다. 북한인권 문제의 보편성과 지속성은 탈정치화 원칙을 필요로 한다. 북한 인권문제는 정치적 이해관계에 영향을 받지 않고 인도주의와 순수한 인간애와 인권적 관점에서 추진되어야 할 사안이다.

북한인권 문제의 기본 원칙을 바탕으로 우선적 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 북한 식량 및 보건 의료 환경의 개선이다. 인권의 핵심적 사항은 인간의 존엄성과 생존 및 생명의 안전한 유지라 할 수 있다. 현재 북한주민들은 생존권과

생명권 유지에 여전히 위협을 받고 있으며, 이러한 상황은 인간 존엄의 유지에 장애가 되고 있다. 따라서 한국과 국제사회는 북한주민들의 식량 및 보건의료 상황을 개선하기 위한 노력을 우선적으로 진행해야 한다. 북한의 식량과 보건의료의 문제는 일반사회보다 정치범수용소와 구금시설이 더욱 심각한 실정이다. 따라서 정치범수용소와 구금 및 조사시설의 환경개선을 위한 노력과 지원을 우선해야 한다.

둘째, 국군포로, 납북자, 이산가족 문제에 대한 실질적 성과 제시이다. 이들 사안은 가장 인도주의적 사안이면서도 대상자의 고령화로 인해서 시급한 성과가 필요하다. 따라서 정책적 의지와 관심의 표명이 아니라 전면 생사확인, 상봉 규모 확대, 송환 등 가시적인 정책적 성과를 도출하도록 남북관계 의제 선정 시 최우선 과제가 되어야 한다. 국군포로와 납북자, 이산가족 문제 해결을 위한 유효적 수단으로 독일의 프라이카우프(Freikauf) 방식이 적용될 수 있을 것이다. 프라이카우프 방식은 동서독이 정치범 석방과정에서 적용한 것으로 비밀교섭, 대가제공, 송환자 정치적 불활용 약속을 전제로 진행된 것이다. 실제 프라이카우프 방식은 과거 정부에서도 검토된 바 있으며, 남북 당국이 정책적 의지를 갖는다면 실현 가능성이 높은 방식이다.

셋째, 국내외에 거주하고 있는 북한인권 피해자 구제 및 지원이다. 북한인권 피해와 희생자는 북한내부에만 있는 것은 아니다. 국내 거주 북한이탈주민 및 해외체류 탈북자, 귀환 국군포로와 납북자, 그리고 상봉 및 미상봉 이산가족들은 장기간 구금생활과 탈북 과정의 인권침해, 그리고 가족의 이별로 인한 신체적, 정신적 피해와 상처를 갖고 있다. 이들에 대한 의료 및 정신건강과 심리적 지원 정책을 우선적으로 실시해야 한다. 구체적으로는 귀환 국군포로와 납북자, 상봉 및 미상봉 이산가족, 정치범수용소 및 장기 구금자, 인신매매 희생자에 대한 신체 및 정신건강 지원 사업을 실시해야 한다. 특히 재중 탈북자의 90%는 여성들이며, 그 중 80%는 현지 남성과 사실혼 관계를 유지하며 자녀를 출산하는 것으로 알려져 있다. 그러나 탈북 여성과 그 자녀의 경우 불법체류자의 신분과 합법적 신분 취득 장애로 보건의료 및 교육은 물론이고 심각한 인권침해 상황에 노출되어 있다. 따라서 탈북 여성에 대한 모성과 아동의 우선 보호를 중국과 유엔에 강력하게 촉구해야 하며, 한국 정부는 유엔을 통해서 중국측에 이와 관련된 재정 및 인력 지원을 제안할 수 있을 것이다.

넷째, 북한인권 문제 해결을 위한 제도적 장치 구축이다. 북한인권 문제는 단기간에 획기적으로 개선되기 어려운 측면이 있다. 따라서 북한인권 문제를 해결 위

한 장기적 로드맵과 이를 실천하기 위한 제도적 장치를 구축하는 것이 필요하다. 또한 북한인권법 제정 이전에 실현 가능한 정책은 법안 제정전이라도 추진할 필요가 있다.

## 2) 인권개선을 위한 실천 전략

북한인권 개선을 위해서는 구체적인 정책의제와 실천과제만이 아니라 합리적인 추진전략이 동시에 수립되어야 한다. 북한인권 추진 전략은 과거 정부 북한인권 정책의 효율성과 효과성 평가를 바탕으로 제시되어야 한다.

먼저 북한인권의 효율적 개선을 위해서는 북한 당국과 주민 분리 전략이 필요하다. 이것은 북한 주민의 친인권 환경 조성을 위한 목적을 위한 것이다. 이를 위해서 북한주민의 인권개선과 친인권 환경조성을 위한 정보 및 상품 유통을 강화하고, 이와 관련된 정보 및 재화를 무상 및 저가로 북한 사회에 공급함으로써 주민의 인권개선, 북한시장 확산 및 친인권 환경을 조성해야 한다.

둘째, 한국정부, 국제기구, 북한인권 NGO의 공조 전략이다. 현재 정부와 국제기구 및 인권 NGO의 협력관계는 일정 수준 유지되고 있으나, 공고화 단계에 이르지 못하고 있으며, 특히 공조전략을 구상하고 이를 체계화 할 수 있는 구심점이 없는 상황이다. 따라서 북한인권 개선을 위한 국내외 ‘북한인권 네트워크와 허브’를 구축하고 이를 운영하고 컨트롤 타워 역할을 담당할 수 있는 전문기관의 지정이 필요하다.

셋째, 북한인권 개선 정책의 실질적 추진을 위해서는 투 트랙 전략이 필요하다. 북한인권 개선은 북한 당국과 주민을 동시에 정책대상으로 선정할 수밖에 없으며, 북한주민은 직접적으로 접촉하는 방법과 북한당국을 경유하는 방법을 함께 사용할 수밖에 없다. 따라서 북한인권 개선 정책은 정부와 민간 및 국제기구가 정형과 비정형, 공식과 비공식의 쌍방향/투 트랙 전략을 병행할 필요가 있다.

넷째, 북한 당국에 대한 유인요인 강화와 정책환경 변화에 대한 영향 최소화 전략이다. 대북 인도적 지원의 경우 이산가족 상봉 등 인도주의 사안에 대한 북한 당국의 우호적 정책결정을 견인하는 데 일조해 왔으나, 핵개발 등 남북관계가 경색될 경우 큰 효과를 나타내기 어려우며, 특히 사업 재개 시 재논의 과정에서 소모적인 논쟁과 과도한 시간을 초래하고 있다. 따라서 ‘인도적 지원 정량 사전 예고제(대북지원 카렌다)’를 실시할 필요가 있다. 즉 2년을 주기로 쌀과 비료 등 지원 품

목과 수량 및 시기를 사전 예고하고 집행함으로써 북한 당국에 대한 유인요인을 제공하면서도 특정 사유로 중단되었다가 재개될 경우 재개된 시점에 ‘지원 카렌다’에 명시된 항목을 자동적으로 지원함으로써 재논의 과정의 소모적 논쟁을 지양하고 즉시 재개할 수 있는 장점이 있다. 또한 북한 당국은 대북지원과 관계된 협력사업에 협조하지 않을 경우 각 시기별로 책정된 지원내용이 소멸되기 때문에 적극적으로 협력에 임할 가능성이 높아질 것이다. 2년 사업 시행 이후 결과를 바탕으로 2차 2개년 지원 카렌다를 발표할 수 있을 것이다. 그러나 북한의 자연재해와 전략적 협력사업 발생 상황 시 제공되는 긴급지원 및 전략적 지원은 별도로 추진될 수 있을 것이다. 이와 같은 추진전략은 남북한의 정치적 상황에 대한 영향을 최소화하면서도 남북회담 및 협력사업 중단 후 재개 시 추가회담을 최소화 할 수 있는 장점을 갖고 있다.

다섯째, 북한인권 개선을 위한 UN과 국제사회의 추진전략과 방법에 대한 분석과 적극적인 대응이 필요하다. 한국정부는 UN과 국제사회와의 협력을 통한 북한인권 개선을 천명하고 있으나, 한국정부의 입장을 적극적으로 반영하기보다는 UN과 국제사회의 입장에 동조하고 소극적으로 대응하고 있다. 그러나 향후 북핵문제와 통일을 위한 국제적 우호환경 조성 등을 위해서는 북한인권 문제에 대한 한국정부의 입장을 확고히 견지하고 이를 국제 인권 레짐에 정책적으로 반영하기 위한 노력을 병행해야 한다. P

18 통일을 위한 준비: 북한 주민의 인권문제, 어떻게 볼 것인가

한국사회에서의  
북한인권 논의 성찰과  
대안적 방향

서보혁 서울대학교 통일평화연구원 HK연구교수

1. 문제제기
2. 북한인권 논의 지형
3. 북한인권을 둘러싼 쟁점
4. 북한인권 논의 성찰
5. 북한인권정책 방향과 대안
6. 코리아 인권: 한국형 북한인권정책

## 1. 문제제기

우리 사회에서 북한인권문제는 분단의 원죄로 인해 체제경쟁의 소재로 호명되어 왔다. 그런 가운데서도 1987년 민주화 이후 북한인권 개선을 위한 관심을 갖기 시작하였다. 오늘날 우리 사회에서 북한인권문제는 이 두 가지 측면이 공존하면서 다양한 담론과 정책들이 제시되고 있다. 다른 한편 북한인권문제는 우리에게 특수한 대북정책의 측면과 보편가치 증진의 측면이 결합하면서 인식과 정책, 양 차원에서 혼란을 불러일으키고 있다. 여기에 정권의 대북관 및 대북정책 정향에 따라 북한인권문제는 일관성을 잃고 대중의 인식에 긍정적이지 않은 영향을 미치고 있다. 시민사회에서도 북한문제는 이념적 정향에 따라 갈등적인 양상을 보이며 사회적 갈등을 증폭시키는 면도 있다. 그럼에도 불구하고 여론은 북한인권문제에 대한 남한의 적극적인 역할을 지지하고 있는 것으로 보인다.

이 글은 북한인권문제를 둘러싼 우리사회의 논의 지형을 정부와 시민사회를 망라해 살펴보고, 북한인권의 실질적 개선을 향해 성찰할 부분과 향후 취할 건설적인 태도를 생각해보고자 한다. 북한인권 논의가 북한인권 실태, 관련 대내외 동향, 북한인권 정책으로 구성되어 있다고 한다면, 이 글은 북한인권 실태가 국제적인 우려를 살 정도로 대단히 심각하다는 판단 아래 남한을 중심으로 한 관련 동향을 평가하고 실효적인 대안을 모색하는 데 초점을 두고 있다.

이런 논의를 위해 아래에서는 국내 북한인권 논의 지형을 살펴보고, 북한인권을

둘러싼 쟁점을 일반적인 측면과 최근 북한인권법 제정과 관련해 분석하고, 그에 기초해 그간의 북한인권 논의를 성찰하고 나서 대안적인 북한인권정책을 검토하면서 ‘코리아 인권’을 한국형 북한인권정책 담론으로 제시할 것이다.

## 2. 북한인권 논의 지형

### 1) 북한인권문제의 성격

북한인권문제의 성격은 시각에 따라 여러 견해로 나뉠 수 있다. 우선, 북한문제와 인권문제의 조합, 즉 북한·인권문제로 볼 수 있다. 이때 북한문제는 핵확산, 마약, 권력 세습, 역내 군사적 긴장, 대남 도발 등과 같이 북한발 위협 요소와 비민주적 정치를 통칭하는 용어로 사용될 수 있다. 이런 북한문제 인식은 국제사회에서 통용되는 일반적 견해라 할 수 있다. 따라서 국제사회의 일원인 한국도 그런 북한문제 인식에 동참할 수 있다. 그렇지만 한국의 경우 북한문제란 위와 같은 내용으로만 이해되지 않고, 분단 극복을 통한 통일 민족국가 수립과 그 과정에서 평화, 화해, 인도주의 등 민족 차원의 관심사를 포함시켜 이해할 필요가 있다.

북한인권문제를 북한문제와 인권문제의 조합으로 볼 때, 인권문제는 (북한문제의 하나로 간주할 수도 있으나) 세계 최악의 상황으로 평가되는 북한인권에 대한 특별한 관심을 부각시키는 의미가 있다. 이때 인권문제는 당연히 국제사회에서 통용되는 보편적 논리와 인권 메커니즘에 의해 이해되는 것으로서 북한의 인권문제도 예외는 아니다. 특히, 국제인권법의 목록과 평가기준에 따라 북한의 인권 상황을 평가하는 것은 개선방안을 마련하는 근거가 될 수 있다. 가령, 국제자유권규약과 국제사회권규약 등에 의해 북한인권의 범주를 설정하고 그 상황을 평가할 수 있다. 그러나 이 경우에도 북한인권의 범주는 국제사회 일반의 시각과 한반도의 시각이 다를 수 있다. 분단 및 정전체제 하에 있는 한반도의 입장에서 북한인권은 국제인권법상의 목록과 함께 한반도의 특수성에서 연유하는 인도적 문제와 난민/이주자 관련 인권, 그리고 평화, 발전, 민족자결 등의 문제를 포함한다.

이렇게 북한인권문제는 두 문제의 조합으로 이해할 수 있고, 그럴 경우에도 국제사회 일반의 시각과 한반도의 시각은 그 공통점과 함께 차이점이 있다. 이때 남한은 국제사회 일반의 시각과 한반도의 시각을 다 같이 고려해 균형 있는 북한인권 정책을 수립할 위치에 서 있다.

그러나 위 조합적 이해보다 북한인권문제를 더욱 적극적으로 파악하는 방법은 1) 북한인권문제를 북한 사람들이 인류보편 가치를 얼마나 향유하고 있느냐, 또 어떻게 향유하도록 하느냐에 대한 견해와 방안으로 정의하고, 2) 북한인권문제를 보편성을 구체적 맥락에 현실화 하는 성격의 문제로 접근하는 태도이다. 북한인권에 관한 이런 인식은 1) 북한인권문제 = 북한 내의 인권문제 = 북한정권의 책임 같은 단순 논리에 수반되는 정치적 민감성을 완화시켜 주는 대신 북한사람의 인권 신장을 목표로 한 인권친화적인 정책 과정에 주목하도록 해주고, 2) 인권의 보편성에 바탕을 두면서도 관련 특정 대상 및 상황에 대한 이해에 주목함으로써 보편성에 대한 기계적 적용과 특정 인권문제에 대한 상대주의적 이해를 지양하는 대신 맥락적 보편주의의 합리성을 보여준다. 이 글에서 북한인권문제는 두 번째 시각에 따르고 있다.

또 이 글에서 북한인권문제는 북한사람의 인권에 관한 문제로 정의하고, 크게 보아 북한 내의 인권, 탈북자 인권, 남북 간 인도적 문제 등 세 범주로 파악한다.<sup>1)</sup> 한 가지 더 전제할 것은 북한인권의 범주에 남북 간 인도적 문제가 암시하듯이 북한인권은 남한과 관련되어 있다는 점이다. 이는 북한인권이 1) 속지주의적 정의보다는 속인주의적 정의가 더 타당하고, 2) 남한을 주체, 북한을 대상으로 구분하여 북한인권문제를 접근하는 태도를 경계하도록 하고, 3) 북한인권문제가 보편성의 문제이자 통일과 관련된 문제임을 말해주고 있다. 나아가 북한인권을 어떻게 정의하든 관계없이 그 문제는 남북을 아우르는 분단체제, 정전체제와 깊이 관련된 한반도 차원의 성격을 띠고 있다는 점이다.

북한인권문제의 성격은 크게 두 가지 차원에서 찾아볼 수 있다. 첫째로 구조적 차원에서 북한인권은 북한체제와 분단체제의 반영물이다. 이는 북한인권의 실태는 물론 개선 전망까지도 북한체제와 분단체제의 향방에 달려있음을 의미한다. 따라서 북한인권문제는 이 두 측면을 동시에 고려해 그 작동방식을 이해하고 해결 방안을 모색하여야 할 것이다. 이런 이중 체제 차원의 북한인권문제에 대한 성격 규정은 포괄적, 중장기적 해결 전망과 맞닿아 있다.

두 번째, 현상적 측면에서 북한인권문제는 북한 사람들에게 가해지는 인권침해

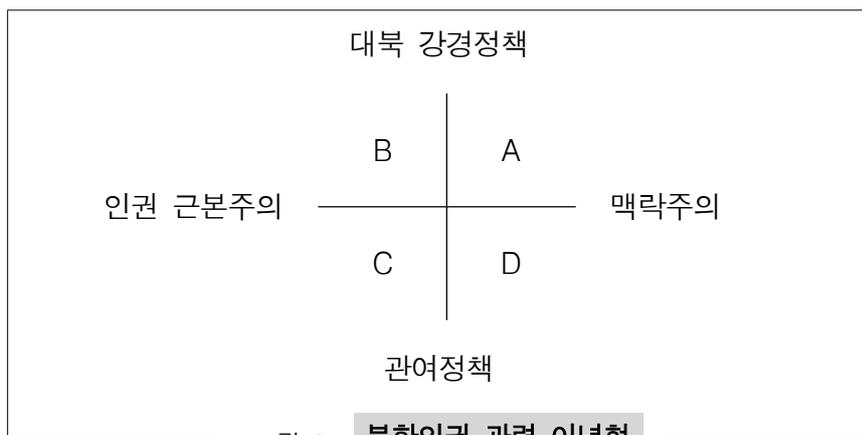
---

1) 북한인권 범주에 제외 북한사람들의 인권문제도 포함되겠지만 여기서는 제외한다.

행위와 그것을 초래하는 반/비인권적 의식 및 관행 등 주로 북한의 정치제도와 사회적 관행에 주목한다. 이런 현상적 측면의 성격은 특정 정책 대안, 단기적 해결 전망과 맞닿아 있다. 북한인권문제를 구조적, 현상적 차원으로 접근하는 것은 보호와 역량배양(empowerment)을 두 축으로 하는 인권개선 전략과 상응한다.

## 2) 북한인권 논의 유형

북한인권문제에 대한 또 다른 이해는 북한인권문제의 두 구성 요소들의 상대적 우위를 기준으로 파악하는 방법이다. 하나는 북한문제, 곧 대북정책의 틀에서 인권 문제를 다루는 경우이고, 다른 한 방법은 보편적 가치를 중심으로 북한문제를 접근하는 경우이다. 대북정책의 경우는 크게 압박정책과 관여정책으로 구분할 수 있다. 인권문제에 대한 관심을 중심으로 북한문제를 접근하는 보편주의적 시각의 경우에도 근본주의적 접근과 맥락주의적 접근으로 나누어볼 수 있다. 북한 관련 다른 문제들은 덮어놓고 인권문제에만 초점을 두고 십자군식 강경 접근을 취하는 경우를 근본주의적 접근이라 할 수 있다. 그에 비해 맥락주의적 접근은 북한인권문제에 대한 깊은 관심은 근본주의적 접근과 유사하지만, 그 접근방법에 있어서는 실질적이고 평화적 인권개선을 위한 북한 및 한반도 관련 요소들을 고려해 포괄 접근 자세를 취한다. 이렇게 본다면 북한인권 관련 논의 유형은 이념형으로 크게 4가지로 생각해볼 수 있다.(그림 1) 이들 4가지 유형 중 대북 강경정책과 인권 근본주의(B형), 대북 관여정책과 인권 맥락주의(D형)가 서로 친화적이다. 그렇지만 현실에서는 A형과 C형에 가까운 모양도 있을 수 있다.



대북정책의 경우 크게 압박정책과 관여정책으로 유형화할 수 있다. 압박정책은 북한에 대한 규범적 판단이나 북한이 변화하지 않는다는 판단을 근거로 강경한 정책을 선호한다. 이때 구사되는 강경한 정책은 처벌 혹은 강제 수단이다. 그에 비해 관여정책은 북한에 대한 규범적 판단은 고려하지 않고, 북한의 평화적 변화를 유인하거나 상호 이익을 위해 취하는 부드러운 접근을 말한다. 김대중, 노무현 정부가 대북 관여정책을 취했다고 한다면, 상대적으로 이명박 정부는 압박정책을 취했다고 할 수 있다.

한편, 북한인권문제의 경우에도 대북 압박정책과 관여정책의 구도 하에서 구분해 이해할 수 있다. 한국은 2003년부터 2007년까지 유엔에서의 북한인권 결의안 투표에서 일관되지 못한 행태를 보였다. 이 기간 북한인권 결의안에 대한 한국정부의 투표는 찬성, 기권, 그리고 불참까지 나타났다. 그런 한국정부의 투표 행태에 대해 국내외에서 인권의 보편성을 무시하고 북한인권문제를 남북관계에 종속시켰다는 비난이 일어났다. 당시 한국정부는 북핵문제가 초미의 관심사로 대두한 상황에서 대북 관여정책을 전개하고 있었다. “햇볕정책”을 계승한 노무현 정부는 대북정책의 최우선 목표를 남북관계의 안정적 관리를 통한 한반도의 평화정착이라고 보고, 그 연장선상에서 북한인권문제를 전략적으로 접근한다는 입장을 취했다. 말하자면 노무현 정부는 “남북관계 개선이 북한인권 증진에 실질적으로 기여한다는 확신 하에 남북한 협력과 대화 지속, 인도적 지원, 북한의 개혁개방 지원을 하고 있다고 설명하였다.” 노무현 정부는 북한인권이 전반적으로 열악하다는 국제사회의 인식에 공감하며 북한주민의 생존권 개선을 위한 인도적 지원, 재외 탈북자의 국내 입국 및 정착지원, 이산가족 상봉, 납북자 송환 등을 추진하였다. 다만, 정치적 민감성이 있는 자유권에 대해서는 ‘공개적 요구’를 하지 않고 북한의 경제개방과 시장경제 확대를 지원함으로써 북한사회의 시민의식을 함양하는 것이 효과적일 것일 것으로 판단하였다. 요컨대, 노무현 정부의 북한인권정책은 실태 판단에 있어서는 국제적 인식과 동일하고 북한인권 개선을 전반적인 차원에서 대화와 협력, 그리고 지원 위주로 접근하였다. 그래서 이들 분야에서 많은 성과를 거두었다. 다만, 자유권에 대해서는 북한의 역량 증진을 위해 간접적인 방식을 취하였다. 물론 이는 남북관계에 북한인권문제를 종속시켰다는 비판을 샀지만, 비판하는 측에서도 실효적인 대안을 제시하지 못하기는 마찬가지였다.

한편, 대북 관여정책을 ‘퍼주기’로 비난하며 압박정책을 전개한 이명박 정부의 북한인권정책은 이전과 크게 다른 면모를 보였다. 이명박 정부는 UN에서의 북한인

권 결의안 채택에 적극 나서 공동 제안국에 참여하고 결의안에 일관되게 찬성 투표 하였다. 2008년 3월 제네바에서 열린 제7차 UN 인권이사회에서 새 “한국정부는 보편적 가치로서의 인권의 중요성에 입각해 ... 국제사회의 우려에 대해 북한이 적절한 조치를 취할 것을 촉구한다”고 밝혔다. 이런 입장은 2012년 11-12월 열린 제67차 UN 총회까지 일관성을 유지하였다. 이에 대해 북한정부는 “대결기도를 드러낸 불순한 인권소동”, “객관성을 상실한 정치적 사기”라고 비난하고 나섰다. 이명박 정부 들어 남북관계는 극도로 냉각되어 두 차례의 이산가족상봉 행사를 제외하고는 남북 간 채널을 활용한 인권 개선 및 인도적 문제 해결은 이루어지지 않았다. 다만, 재외 탈북자들의 국내입국은 계속해서 진행되었다. 이명박 정부의 북한인권정책은 국제무대에서 일관된 입장을 표명한 외교적 선명성을 보여주었으나 각 분야별로 실질적인 개선을 위한 조치를 제시하지 못하였고, 특히 남북관계 악화로 그동안 진행해오던 북한주민의 생존권 개선 지원과 인도적 문제 해결을 이어가지 못하였다.

관여정책과 압박정책 등 대북정책 방향을 달리한 두 종류의 남한정부의 북한인권정책 결과는 상대적으로 차이가 나지만, 그보다는 절대적 견지에서 평가하는 것이 타당할 것이다. 어느 한 정책이 충분한 성과를 거두었다고 말하기 어렵기 때문이다. 이는 남한 역시 북한인권 개선을 위해 남북관계 활용은 물론 국제협력에도 적극 나설 때 실효적인 인권 개선을 가져올 수 있음을 말해준다. 물론 국제협력은 남북 간 대화 채널을 이용한 남한의 대북 인권정책을 대체하는 것이 아니라 그것과 보완관계에 있다. 크게 볼 때 남한의 북한인권정책은 남북 간 협력, 역내 국가 간 협력, 국제 협력 등 3차원에서 전개하는 것이 바람직해 보인다.<sup>2)</sup>

남한 정부의 북한인권정책은 그 정향 및 담론상의 차이에도 불구하고 대북정책의 틀 안에서 전개되었다. 이명박 정부의 경우 북한인권문제는 남북관계의 특수성과 별개로 국제사회의 입장과 발맞추어 접근한다고 했지만, ‘비핵개방3000’으로 표현되는 대북정책의 틀에서 벗어나지 못했고 북한인권문제에 대한 공감대는 다른 정부도 공유하고 있었다. 다만, 대북정책의 성격 차이가 북한인권정책에 미친 정도는 다르게 나타났다고 할 수 있다.

정부의 북한인권정책과 달리, 시민사회 진영에서는 북한인권문제를 보편가치를 우위에 놓고 접근하는 시각이 적지 않다. 대북정책 중심의 정부의 북한인권정책은 (대북정책 정향상의 차이에도 불구하고) 북한인권문제에 정책 우선순위를 높게 두지 않는다고 지적되어 왔다. 그래서 북한인권문제에 관심이 높은 일부 국내외 단체

2) 서보혁, “유엔 북한인권정책의 특징과 추세,” 『현대정치연구』, 제6권 제1호 (2013년 봄호), 169-171쪽.

들은 북한인권문제를 6자회담이나 UN 안전보장이사회의 의제로 올려야 한다고 주장하고 적극적인 로비활동을 벌여왔다.<sup>3)</sup> 물론 국내 시민사회 진영에서 북한인권문제에 대한 입장은 매우 다양하다. <그림 1>에서 네 가지 유형이 시민사회에서는 모두 발견된다. 북한인권문제에 대한 국민들의 태도를 살펴보면 대북정책 주요 현안에서 1위, 통일을 위한 시급한 과제에서 2위를 각각 차지하고<sup>4)</sup> 있을 정도로 보편주의적 성향을 보여주고 있다. 동시에 국민들은 북한을 적대대상보다는 협력대상으로 더 인식하는 경향을 보여주고 있다.<sup>5)</sup> 이런 국민 여론은 북한인권문제와 관련해 맥락적 보편주의를 뒷받침하는 것으로 풀이할 수 있다.

<표 1> 통일을 위한 과제별 시급성

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
회담 정례화	66.8%	61.7%	72.2%	69.7%	67.7%	68.5%	67.9%
군사긴장해소	79.9%	71.3%	83.7%	83.7%	83.2%	77.4%	81.5%
인도문제*해결	79.9%	72.0%	73.0%	75.7%	75.8%	74.0%	70.8%
북한개혁개방	78.3%	69.0%	80.5%	78.2%	79.6%	79.3%	74.6%
북한인권개선	-	76.3%	76.3%	82.8%	80.0%	79.8%	79.4%
미군철수	31.1%	30.3%	25.0%	24.4%	24.0%	22.5%	22.1%

\* 인도문제: 이산가족·국군포로 문제.

출처: 박명규 외, 『2013 통일의식조사』, 87쪽.

3) 예를 들어 북한인권시민연합, Human Rights Watch 등 일부 국내외 단체들이 그런 입장을 표명한 바 있다. 서보혁, 『북한인권: 이론·실제·정책』 (파주: 한울아카데미, 2007), 193-194쪽.

4) 박명규 외, 『2013 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2013), 87, 89쪽.

5) 물론 협력대상으로서의 인식은 47.1%(2012)→ 40.4%(2013), 적대대상으로서의 인식은 동기간 10.9% → 16.4%로 증가하였다. 위의 책, 57쪽.

## 26 통일을 위한 준비: 북한 주민의 인권문제, 어떻게 볼 것인가

### 3. 북한인권을 둘러싼 쟁점

#### 1) 일반적 쟁점

아래에서는 북한인권문제를 둘러싼 국내의 쟁점을 5가지 주제로 나누어 살펴보고자 한다. 이를 통하여 북한인권에 관한 우리사회의 갈등 지점을 이해하고 북한인권 개선 방향을 생각해보고자 한다. 북한인권을 둘러싼 5가지 쟁점은 북한의 인권 실태, 북한인권의 발생원인, 탈북자 실태, 소위 기획탈북의 문제, 북한인권 개선 방향 등이다.<sup>6)</sup>

##### (1) 북한의 인권 실태

북한의 인권 상황이 국제인권규약의 기준은 물론 다른 국가들에 비해서도 크게 낮다는 지적에 이견이 거의 없다. 북한은 자유권규약, 사회권규약, 아동권리협약, 여성차별철폐협약, 장애인권리협약에 가입 비준하고<sup>7)</sup> 각 협약위원회에 보고서를 제출한 바 있다. 국제인권기구는 북한의 심각한 인권실태에 잇달아 우려를 표명하고 국가인권특별보고관제도, 국가인권실태조사위원회 등 특별절차를 가동하고 있다.

북한의 인권 상황도 크게 자유권과 사회권 양 측면에서 살펴볼 수 있다. 북한 인권을 모니터 해온 국내외의 인권단체들은 북한에서 자유권이 대단히 열악하다는 데 큰 이견이 없다. 대표적으로 통일연구원이 매년 펴내고 있는 『북한인권백서』는 북한의 자유권 실태를 생명권, 신체의 자유, 법의 보호를 받을 권리, 평등권, 참정권, 여성의 지위 등으로 나누어 살펴보면서, 북한에서 이러한 권리가 크게 침해받고 있다고 말하고 있다. 그러나 북한의 인권을 자유권 측면을 중심으로 파악하는 것은 문제가 있다는 지적도 적지 않다. 자유권을 중심으로 북한 인권을 논의하는 것은 서구의 시각을 반영한 것으로 북한의 사회권, 특히 생존권을 애써 무시하는 것이라는 비판이 그것이다. 그럼에도 불구하고 사회권 측면에서도 북한의 인권 상황이 열악하기는 마찬가지이다.

---

6) Bo-hyuk Suh, "Controversies over North Korean Human Rights in South Korean Society," *Asian Perspective*, 31:2 (April 2007), pp. 23-46을 수정.

7) 북한은 2013년 7월 3일 장애인권리협약에 가입했으나 아직까지 비준은 하지 않고 있다.

또 북한의 인권 상황은 북한의 경제발전 단계와 북한이 놓인 국제정치적 상황과 관련지어 생각해볼 수도 있다. 북한의 경제 상황은 3대 경제난(식량난, 전력난, 외화난)이 말해주듯이 매우 어렵다. 그렇기 때문에 북한 주민들에게 최소한의 기본적인 필요(basic needs)를 충족시키는 것이 가장 시급한 일이라고 볼 수 있다. 그것은 다름 아닌 의식주와 직결된 식량, 의약품, 의복, 난방시설 등을 말한다. 말하자면 북한에 대한 인도주의적 지원은 당면한 북한주민의 인권 개선에 큰 도움이 된다고 볼 수도 있다. 이를 국가 차원에서 보면 현재 북한은 저발전국으로서 발전을 추구할 권리(the right to development)가 더 중요한지도 모른다.<sup>8)</sup> 또 북한은 미국으로부터 안전을 위협받고 있기 때문에 주민 개개인으로서 생명권, 국가 차원에서는 체제의 안전보장 등 평화로운 삶을 영위할 권리를 침해받고 있다고 말할 수도 있다. 말하자면 평화권(the right to peace)은 자유권, 사회권 등 모든 영역의 권리를 실현하는 밑바탕이 되는 권리로서,<sup>9)</sup> 북한은 미국이 안전보장을 해주지 않을 경우 국제사회의 인권 개선 요구에 소극적일 가능성이 높다.

이와 같이 북한 인권은 자유권, 사회권으로 대표되는 보편적 인권과 발전권, 평화권 등 북한이 놓인 사정과 관련된 특수한 인권 양측면으로 구성되어 있다고 말할 수도 있다. 북한인권 실태를 둘러싼 국내 논쟁은 자유권을 강조하는 쪽과 사회권 나아가 발전권, 평화권을 강조하는 쪽이 대립하면서 전개되고 있다. 북한 인권이 전반적으로 열악하다는 공감대는 있지만 강조하는 내용이 서로 다른 것이다. 그런 차이에도 불구하고 상호 대립하는 입장은 인권의 불가분성과 상호의존성에 위배된다는 점에서 다같이 문제를 안고 있다. 물론 북한인권 실태에 대한 상대적 관심영역의 차이는 북한 인권을 발생시킨 가장 큰 원인이 무엇(혹은 누구)인가 하는 질문으로 이어진다.

## (2) 북한인권의 발생 원인

북한 인권이 전반적으로 열악하게 된 원인을 둘러싼 논의는 대북관은 물론 그 원인을 인식하는 방법과도 관련된다. 핵심 원인을 중심으로 파악해야 한다는 주장과 전반적인 이해가 필요하다는 주장이 맞서고 있다.

핵심 원인을 강조하는 쪽에서는 북한의 인권상황이 악화된 데에는 여러 가지 원인이 작용하였다는 점을 부인하지 않지만, 문제해결을 위해서 일차적(혹은 기본적)

---

8) 발전권은 1986년 12월 4일 UN총회 결의안 41/128로 채택된 바 있다.

9) 평화권은 1984년 11월 12일 UN총회 결의안 39/11로 채택된 바 있다.

요인이 중요하다고 본다. 그 핵심 원인은 북한의 정치체제, 즉 수령독재체제를 꼽는다.

북한의 인권문제를 북한정권의 책임과 무능에서 찾는 것은 단순명쾌한 논리이다. 그 대신에 그런 주장에는 북한이 분단 상황 및 미국과의 적대관계로 인해 국방정책을 강조하지 않을 수 없는 지정학적 조건이나, 1990년대 이후 사회주의 경제권 붕괴와 같은 지정학적(geoeconomic) 상황, 그리고 연이은 자연재해 등은 거의 다뤄지지 않고 있다.

한편, 북한인권 상황(주로 생존권)의 일차적 책임을 대외적 요인에서 찾는 이들도 있다. 이들은 북한인권이 열악해진 것은 구조적으로 한반도의 군사적 긴장, 구체적으로 미국의 대북 봉쇄정책에 기인한다고 주장한다. 이런 주장은 북한인권 상황이 '더욱' 어려워진 매개요인을 부각시켜 인권개선에 우호적인 대외적 환경의 중요성을 강조하는 의미가 있지만 북한의 인권상황 발생의 일차적 요인으로 보기는 어렵다고 하겠다.

반면에 북한인권문제의 발생 원인을 포괄적으로 보아야 한다는 주장도 만만치 않다. 북한체제를 극히 단선적으로 바라보면 북한의 복잡한 인권상황을 이해하지 못하며 나아가 인권 개선을 위한 다양한 해결책을 찾을 수 없다는 것이다. 북한의 인권상황이 열악해진 일차적 원인을 북한정권에 돌릴 경우에는 북한정권에 대한 비판이나 심지어는 북한정권 타도가 북한인권 개선 방안이 되는데, 현실적으로 그것은 북한인권 개선을 추구하는 과정에서 물리적 충돌 우려가 있어 북한인권을 악화시키는 모순에 빠지게 된다는 것이다. 말하자면 북한인권이 열악해진 원인에 북한정권의 책임이 반드시 거론되어야 하지만, 그 원인은 그렇게 단순하지 않고 대내외적, 정치적, 경제적 요인이 복합적으로 작용하고 있다는 것이다. 북한의 인권 상황이 전반적으로 악화된 원인은 대내외적으로 다양하게 찾을 수 있지만, 그 일차적 요인을 둘러싸고는 의견이 일치되지 않고 있다. 이에 대한 입장 차이는 결국 북한인권 개선 방향을 둘러싼 논의로 번지고 있다.

### (3) 탈북 실태

현재 북한인권 문제와 관련해서 현재 가장 큰 주목을 받고 있는 것이 탈북자 문제이다. 그 이유는 탈북 행렬이 지속되고 있고 그 움직임이 조직적 양상을 띠고 있을 뿐만 아니라, 탈북현상이 북한체제의 미래에 어떤 암시를 주지 않는가 하는 전

망과도 관련되기 때문이다. 이에 따라 탈북현상은 인권단체들의 관심사일 뿐만 아니라 한국을 비롯한 관련국들이 예의 주시하는 문제이기도 하다. 그렇기 때문에 자연스럽게 탈북 실태와 그 해법을 둘러싸고도 여러 논란이 발생하고 있다.

우선, 탈북자 규모에 대한 추정치부터 큰 차이가 있다. 물론 남한에 들어온 탈북자 수는 정부가 공식 집계하고 있으나 북한을 떠나 중국이나 동남아 등 제3국에 분포되어 있는 탈북자 수는 직접 셀 수 없기 때문에 추정을 할 수 밖에 없다. 적게는 수만 명에서 많게는 수십만 명까지 큰 격차를 보이고 있다. 그런 가운데 2000년대 후반 들어서 재중 탈북자들의 규모가 크게 줄어든 것으로 평가되고 있다.<sup>10)</sup>

둘째, 탈북 동기에 대한 논란으로서 이는 탈북자에 난민 지위 부여 여부와 관련되어 있기도 하다. 1990년대 후반 이후 전반적인 탈북 동기는 식량 부족 해결과 같이 경제적 생존을 찾기 위한 것이었다. 이때는 식량을 구하거나 일정 기간 돈벌이를 한 후 북한에 다시 돌아가겠다는 사람들이 많은 것으로 알려져 있다. 그러나 2000년대 들어서는 먼저 탈북한 사람들이 북한에 남은 가족을 탈북시켜 함께 살고 싶거나 외부정보의 유입으로 보다 윤택한 생활을 할 수 있는 곳을 찾기 위한 탈북도 나타나고 있다. 그렇지만 지금까지도 탈북 동기는 체제에 대한 불만과 자유에 대한 동경보다는 식량부족과 경제적 어려움 때문으로 파악되고 있고, 그런 현상은 탈북 남성보다는 여성에서 응답률이 높은 것으로 나타났다.<sup>11)</sup>

경제적 생존을 위한 일시적 탈북 현상에 주목하는 사람들은 탈북자를 불법 월경자 혹은 이주자로 간주한다. 반면에 경제적 동기에 의한 탈북이라도 그 배경에는 북한정권에 대한 강한 불신이 작용하고 있으며, 현실적으로도 북한에 되돌아갈 경우 처벌이 예상되기 때문에 난민으로 보아야 한다는 주장이 맞서고 있다. 첫 번째 주장의 경우는 북한당국이 생계형 탈북자에 대한 처벌을 관대하게 하고 있다고 보고 있고, 두 번째 주장의 경우에는 송환된(혹은 귀환한) 탈북자들을 엄격하게 처벌하고 있다고 주장한다. 첫 번째 주장에 따른 경우 탈북자는 난민에 해당하지 않으며 중국 등 탈북자들이 체류하고 있는 국가가 자국의 법에 따라 탈북자를 처벌하는데 이의를 제기할 수 없으며, 단지 인도주의적 견지에서 한국행이나 현지 체류를 묵인해주는 것을 최선으로 보고 있다. 그러나 두 번째 주장에 의할 경우 탈북자는 난민에 해당하며 탈북자가 체류하고 있는 국가가 국제난민협약에 가입하였을 경우 탈북자를 보호해야 하고, 그렇지 않더라도 인도주의 견지에서 북한에 강제송환을 하지 않아야 한다고 주장한다. 이와 관련하여 중국은 국제난민협약에 가입한 상태

10) 이금순 외, 『2013 북한인권백서』 (서울: 통일연구원, 2013), 386-389쪽.

11) 『조선일보』, 2013년 10월 11일.

이나 탈북자를 식량부족으로 인해 불법적으로 넘어온 이주자로 간주하고 있어 묵인하고 있으나, 최근 중국 주재 외국공관 진입이나 탈북 브로커가 개입된 경우 단속과 복송을 단행하고 있다.

국내에서 진행된 탈북자 설문면접조사 보고서와 언론 보도는 대부분 재외 탈북자의 인권 실태가 대단히 열악하다고 말하고 있다. 1990년대 후반 연이은 극심한 식량난으로 탈북한 사람들은 탈북과정이나 은신 중에 굶어죽는 경우도 있고, 여성의 경우는 매춘과 인신매매를 당하는 경우도 있다고 알려지고 있다. 또 어렵게 근로현장에 고용된 경우에도 불법 체류자라는 신분 노출이 두려워 중국 노동자의 1/10 수준의 저임금과 심각한 인권침해를 감수해야 한다고 한다. 물론 최근에 들어서는 탈북 여성들 중 일부는 한족이나 조선족 남자와 결혼해 정착해 살고 있는 경우도 있다고 한다. 관련 보고와 언론에 노출되는 경우는 주로 열악한 실태가 주로 부각되는데 이들과 ‘조용하게’ 생활하는 탈북자들 중 어느 쪽이 더 많은지는 알 수 없다. 최근 논란이 되고 있는 소위 기획탈북이 관심을 끄는 것은 그것이 탈북자의 인권에 어떤 영향을 줄 것인가 하는 문제와 직접 관련되기 때문이다.

#### (4) 소위 기획탈북문제

소위 기획탈북이란 극심한 식량난에 처한 북한 주민들이 불가피하게 생존을 찾아 탈북한 경우와 달리, 제3자의 권유나 지원을 받아 목적의식적으로 탈북하여 한국 등으로 들어오려는 시도를 말한다.<sup>12)</sup> 기획탈북을 돕는 사람들 중 상업적 목적을 띠고 있는 사람들은 브로커로 불리기도 하는데 중국의 조선족이나 한국인 혹은 한국에 들어온 탈북자, 심지어는 북한인들도 관계하는 것으로 알려져 있다. 거기에는 당연히 금전적 대가가 따르게 마련이고 그 대가의 크기에 따라 탈북의 안전성이 달라진다고 한다. 그 돈은 대개 먼저 한국에 들어온 탈북자의 정착금 혹은 한국에 들어가 받을 정착금, 그리고 한국 내 이산가족의 주머니에서 나온다고 한다.

기획탈북에 관한 논란의 핵심은 그 순수성과 효과 등 두 가지 문제로 압축하여 생각해볼 수 있다. 기획탈북을 관여하는 측에서는 자신들이 탈북자들에 대한 동정에서 출발하고 있다고 말하며, 그들을 국제적 난민으로 규정받게 하고 피난처를 만들어 거기서 살 수 있도록 하거나 원하는 나라로 보내자는 주장을 하고 있다. 이들은 탈북은 북한에서 살기를 거부하고 한국(혹은 중국)에 있는 가족친지와 함께 살

---

12) 모든 탈북이나 탈북자의 한국행이 ‘기획’일 수밖에 없다는 주장도 있는데, 여기서 기획 탈북은 식량난으로 어쩔 수 없이 중국 등지로 넘어오는 경우와 구분하여 말하고 있음을 밝혀둔다.

거나 더 나은 삶을 위해 탈출하려는 북한 주민의 의사를 존중하고 그들을 도와주는 인도주의적 행동이라고 주장한다.

기획탈북을 비판하는 쪽에서는 그것이 중국에 임시체류 한 상태에서 돈을 벌거나 식량을 얻어 북한으로 되돌아갈 날을 기약하는 대다수 탈북자들의 신변을 위협에 빠뜨리게 한다고 주장한다. 이들은 나아가 기획탈북이 탈북자들에게 남한 사회에 대한 환상을 불어넣어 북한을 등지도록 종용하고, 새로운 이산가족을 만들어낸다고 비판한다. 그리고 북한사람을 탈출시켜 남한에 무조건 입국시키려고 하는 것은 대다수 재외 탈북자들의 인권 상황을 악화시킬 뿐만 아니라, 국내의 탈북자 수용 여건을 고려할 때 부작용을 초래할 수 있다고 판단한다. 나아가 기획탈북을 비판하는 측에서는 기획탈북이 북한정부의 반발을 초래하여 남북관계 개선에 부정적 영향을 미치고,<sup>13)</sup> 그것은 결국 남북관계 개선을 통한 북한인권 개선 노력에 장애를 초래할 수 있다고 지적한다. 물론 이들 사이의 논란은 북한정권에 대한 인식 차이를 반영하고 있다. 이런 논란에도 불구하고 기획탈북은 탈북지원단체를 재정적으로 지원한다는 미국의 북한인권법이 발효되면서 더욱 확대될 것으로 예상된다.

탈북자문제를 둘러싼 논란은 결국 이것을 어떻게 해결하느냐의 문제로 귀결된다. 탈북 현상이 북한의 심각한 경제적 궁핍에 의해 발생하였고 탈북자를 전통적인 난민이 아니라 불법 이주자로 간주하는 쪽에서는, 북한의 경제 회복을 대안으로 제시한다. 그에 따라 남한과 국제사회는 북한에 인도주의적 지원을 확대하고 북한과 경제협력을 확대해야 한다고 주장한다. 가령, 중국정부가 재중 탈북자들에게 관대하게 조치하도록 요청하고 북한이 경제적 어려움에서 벗어날 수 있도록 해줘야 한다는 것이다. 북한의 경제회복은 북한 주민의 최소한의 인권을 보호하는 것이고 장기적으로는 통일비용을 절감하는 것이라고도 말할 수 있다.

반면에 기획탈북을 지지하는 측에서는 탈북자들을 난민으로 간주하는 경향이 있다.<sup>14)</sup> 이들에 따르면 탈북현상이 경제적 요인이 작용한 것을 부인하기 어렵지만, 그렇다고 하더라도 탈북자들은 대부분 북한정권에 대한 염증과 북한으로 되돌아갈 경우 처벌의 두려움이 있다는 것이다. 이들은 그래서 탈북문제를 근본적으로 해결하려면 북한 정권의 태도 변화 혹은 북한의 민주화를 주장한다. 이들에 따르면 탈북자문제를 해결하는 근본적인 방안은 북한이 국제난민협약에 가입하고 그 의무를

13) 한국정부는 2004년 7월 하순 베트남에 은신하고 있던 탈북자 460여 명을 한국으로 데려와 남북관계가 1년여 간 중단된 적이 있다. 이후 북한과 중국은 양국간 국경경비 및 재중 탈북자 단속을 강화하였다.

14) 이 표현이 말의 순서를 바꿔 탈북자를 난민으로 간주한다면 모두 기획탈북에 관여한다는 뜻이 아님을 밝혀둔다.

이행할 것을 주장한다.

요컨대 북한의 경제 재건을 해결 방안으로 제시하는 쪽에서는 탈북현상의 억제, 북한 민주화를 제시하는 쪽에서는 탈북현상의 불가피성에 무게를 두고 있다고 하겠다. 그러나 양측의 주장은 탈북자 인권문제 해결의 일면만을 강조하고 있다는 비판을 살 수 있다. 왜냐하면 다양한 탈북 원인을 고려할 때 문제해결도 다양한 방법을 조화시켜야 할 것이기 때문이다. 탈북자문제의 해결은 해당 북한인의 처지에 따라 달라질 수 있겠지만, 전체적으로 볼 때 ①탈북 예방 차원에서 인도적 지원, 경제개발, 북한 내 인권 향상, ②체류국 탈북자의 경우 생존권 보장, 강제송환 중단, ③재정착지 선택에 있어 당사자 의사 존중 및 정착 지원 등 종합적으로 접근하여야 한다.

#### (5) 북한인권 개선 방향

북한인권을 둘러싼 위 논란들은 결국 그 해결책에 관한 논의로 모아지고 있다. 그러나 북한인권 개선 방향에 관해서도 앞에서 계속 소개한 두 입장은 공통점을 찾기보다는 입장 차이를 종합해서 보여줄 뿐이다. 북한인권 개선의 궁극적 방향도 북한 민주화, 즉 북한정권 타도를 주장하는 쪽과 한반도 평화와 병행하는 가운데 북한의 생존권 향상을 강조하는 쪽이 평행선을 달리고 있다.

먼저, 북한 민주화론은 북한 인권을 정치적 자유를 중심으로 파악하는 경향이 있다. 예컨대, 이들은 북한에서는 주민들의 집회, 결사, 종교, 표현의 자유 등이 보장되지 않고 있으며, 정치범 수용소가 운영되고 있고 공개처형이 자행되고 있다고 주장한다. 그리고 북한 주민들의 경제적 궁핍도 북한 정권의 독재와 무능에서 그 원인을 찾고 있기 때문에 북한인권 개선을 위해서는 북한정권의 ‘평화적’ 타도가 필요하다고 주장한다.

북한민주화론에 대한 근본적인 비판은 인권은 어떤 체제에서든 인간 존엄의 저지선, 곧 체제의 목적 추구에 대한 한계라는 철학적 입장이다. 그렇기 때문에 인권을 어떤 특정 체제를 지지하거나 전면 부정하는 것으로 이해해서는 곤란할 것이다.<sup>15)</sup> 또 현실적 차원에서 북한민주화론을 비판하는 쪽에서는 북한인권문제 역시 정치적 자유의 가치를 부정할 수 없지만, 현 단계에서는 주민들의 생존권이 우선이라고 주장한다. 이런 입장에서 서 있는 사람들은 북한 정권이 북한 주민들의 인권을

15) 정태욱, “북한의 인권문제에 대한 국제적 책임,” 국가인권위원회 주최 ‘북한인권 국제세미나’ 자료집, 35, 40쪽 (서울, 2005년 11월 3일).

악화시킨 책임에서 벗어날 수 없는 것이 분명하지만 북한의 고립, 미국의 경제제재, 자연재해 등 다른 요인들과 함께 논의되어야 한다고 지적한다.

둘째, 북한인권 개선의 주체에 관한 문제도 논란거리이다. 북한 민주화론은 외부의 역할을 강조하고, 생존권을 강조하는 쪽은 북한 주민 스스로의 역할을 한다. 북한민주화론은 북한인권을 생각함에 있어 북한정권에 대한 인식이 매우 중요하다고 지적하면서, 김정일 정권은 대화가 통하는 상대가 아니기 때문에 북한정권을 인정하는 경제지원을 비롯한 남북 화해협력정책은 북한의 인권상황을 더욱 악화시킬 뿐이라고 말한다. 이런 주장을 하는 쪽은 원칙적으로 일국의 인권 개선은 그 나라의 시민이 당사자로 나서야 하지만, 북한 인민들이 김정일 타도투쟁에 나서기 어렵다고 판단하고 있다.

생존권을 강조하는 쪽은 북한 인권 향상에 있어서 북한 정권에 대한 호불호(好不好)가 중요한 것이 아니라 정권 타도운동이 북한 주민의 생명을 위협함으로써 북한의 인권 향상에 심각한 역효과를 초래할 것이라고 우려하고 있다. 물론 생존권을 강조하는 측에서도 국제사회의 역할을 부정하지는 않는다. 예를 들어 북한주민들의 의식주 생활에 도움을 주는 식량이나 의약품 등의 지원과 생산력 향상을 위한 경제 기술 교육, 그리고 인권분야의 기술협력(technical cooperation)과 같은 영역에서는 국제사회의 역할이 확대되어야 한다고 인정한다.<sup>16)</sup> 그러나 북한의 인권 향상을 명분으로 북한당국의 국내정책에 대한 간섭이나 심지어 정권교체를 추구하는 것은 부당할 뿐만 아니라 장기적으로 북한 주민들의 인권을 향상시키지 못할 것이라고 보고 있다.

북한인권 개선에 누가 주체인가 하는 질문과 관련하여 현실적으로 북한 정권과 주민을 구별할 수 있는지, 또 그것이 바람직한지에 대한 반론도 제기되고 있다. 예컨대, 북한 주민과 정권을 같이 보는 인식도 잘못이지만 정권과 인민을 완전히 별개로 보는 사고도 문제가 될 수 있다는 것이다.

북한민주화론은 북한의 인권문제를 해결하려면 북한 체제를 근본적으로 바꾸는 것이 전제가 되는데, 이때 인도적 지원은 필요하지만 남북경협 같은 비인도적 지원은 다른 원칙으로 접근해야 한다고 주장한다. 왜냐하면 대북지원을 북한 인권 개선

---

16) 인권분야 기술협력이란 유엔 인권최고대표부가 유엔 회원국의 요청으로 그 나라의 인권증진에 필요한 국내구조를 수립·강화할 목적으로 수행하는 각종 협력사업을 말하며 오늘날에는 인권최고대표부 주관으로 주제별 협력사업도 전개하고 있다. Cees Flinterman and Marcel Zwamborn, "From Development of Human Rights to Managing Human Rights Development: Global Review of the OHCHR Technical Cooperationa Programme," Netherlands Institute of Human Rights (September 2003) 참조.

과 연계하지 않고 진행할 경우, 그것이 북한 정권을 연장시킬 수도 있다고 보기 때문이다. 이에 반해, 북한민주화론을 비판하는 쪽에서는 북한 인권개선을 북한정권 타도운동으로 환원하는 것은 북한주민의 인권 향상보다는 북한붕괴를 겨냥한 정치적 접근이지 순수한 인권개선운동이 아니라고 주장한다. 즉 북한민주화 논리를 따라가다 보면 남는 건 결국 북한정권 타도를 위한 전쟁만 남는다는 것이다. 북한민주화론에 대한 비판은 하나의 인권문제를 해결하기 위해 또 다른 인권문제를 일으키는 건 너무나 위험하다는 지적으로 요약할 수 있다.

한편, 북한 인권은 한반도 평화와 밀접하게 연관되어 있다는 점도 지적되고 있다. 북한의 생존권 향상을 우선시하는 쪽에서는 북한 주민의 생명권, 나아가 한반도 전체의 평화를 북한인권 개선에 있어서 매우 중요한 과제로 제기한다. 그래서 정전체제를 평화체제로 전환하고, 한반도의 비핵지대화를 실현하고, 남북한이 공존하며 살아갈 수 있는 모델을 만들어내면 북한의 자유화, 민주화, 인권 신장도 따라올 수 있다고 본다. 이런 입장에서는 남북 화해협력 지속, 대북 안전보장 및 북한의 개혁개방 지원, 북한 인권 개선 등이 서로 맞물려있다고 보고 있다.<sup>17)</sup>

## 2) 북한인권법 관련 쟁점

국내에서 북한인권법 제정의 공론화는 2003년 미국 의회에서 북한자유화법안이 상정된 것이 계기가 되었다. 당시 미국 조지 W. 부시 행정부는 9.11이후 ‘반테러전쟁’을 수행하고 있었고 압도적인 군사력을 바탕으로 미국의 우위를 과시하는 일방주의 외교안보정책이 전개되고 있었다. 그런 가운데 부시 행정부는 북한을 ‘악의 축’으로 규정하고 선제핵공격 독트린의 대상으로 삼고 있었다. 실제 미국에서는 2003년 4월 바그다드 점령 이후, 그 다음은 북한이라는 관측이 일어났다. 그런 가운데서도 부시 행정부는 반테러전쟁을 수행하기 위해 북한 핵문제를 다자회담에서 다루는 접근을 시도하였다. 그렇지만 미국의 북핵 선포기 입장(소위 CVID)은 약화되지 않았고 북핵문제의 평화적 해결 전망은 불투명하였다.

그런 상황에서 미 조야에서 추진된 북한자유화법안은 북한 인권문제를 명분으로 정권교체를 추진하는 표현이 법안 전문에 포함되었다. 이는 과거 미국이 미국의 적

---

17) 박경서, “한반도 평화정착과 북핵 인권 문제,” 국가인권위원회 주최 ‘북한인권 국제세미나’ 자료집, 7-13쪽 (서울, 2005년 11월 3일); 서보혁, “국제 평화권 논의의 추세와 함의,” 『21세기 정치학회보』, 제22권 제1호 (2012), 65-86쪽.

성국가들에게 ○○해방법, ○○자유화법, ○○○민주화법을 제정해 관련 정권을 압박하는 정치적 용도를 재현한 것이었다.<sup>18)</sup> 이에 대해 북핵문제의 평화적 해결을 통한 한반도 냉전구조 해체를 최우선적인 대북정책 목표로 삼은 노무현 정부와 국내 시민사회 진영이 반대하고<sup>19)</sup> 미국 내 자유주의 진영의 설득으로 북한자유화법안은 폐기되었다. 그 대신 2004년 북한자유화법안을 완화하고 탈북자 지원, 북한 내 정보 유입을 골자로 하는 북한인권법안이 미 의회에 상정되어 그해 10월 부시 대통령의 서명으로 발효되었다.<sup>20)</sup>

일본 내에서도 납치자 문제 해결에 북한이 미온적이고 북핵문제 악화가 되면서 북한에 대한 제재 여론이 높아지고, 미국의 북한인권법 제정을 보면서 북한인권법 제정 논의가 일어나기 시작하였다. 자민당과 민주당은 2005년부터 각기 북한인권법 제정을 추진하였다. 결국 2006년 6월 16일 “일본인 납치문제 등 북한의 인권상황이 개선되지 않는 경우” 북한에 대한 경제제재 발동을 촉구하도록 정부에 요구하는 것을 주 내용으로 한 여야 3당 발의의 북한인권법안이 참의원을 통과하였다. 일본의 북한인권법 제정은 미국의 사례를 뒤따르고 있지만 그 내용에 있어서는 다소 차이를 보이고 있다. 미국의 북한인권법이 주로 탈북자문제를 중심으로 한 북한인권문제 전체에 관심을 두고 있다면, 일본의 북한인권법은 일본인 납치문제에 초점을 두고 있다. 또 미국의 북한인권법이 북한인권정책으로 일방적 접근과 함께 다자적 접근을 취하고 있는 데 비해, 일본의 북한인권법은 일방적 방법에 주로 의존하고 있다. 물론 두 국가의 북한인권법이 북한과의 인권대화나 북한의 인권개선 환경 조성 과 같은 양자접근이나 온건한 접근에는 인색한 점에서는 공통점이 있다.<sup>21)</sup>

국내에서 북한인권법 제정을 주장해온 인사들은 미국, 일본에서 북한인권법을 제정하는 데 가장 가깝고 직접 이해당사자인 남한에서 북한인권법을 제정하지 않는 것은 심각한 문제라고 주장해왔다. 그러나 미국, 일본의 북한인권법이 제정된 정치적, 외교적 배경과 그 실효성, 그리고 북한인권에 관해 미국, 일본과 남한이 처한 입장 차이는 고려되지 않았다.

18) 조성렬, “미국의 대외개입법안과북한 관련 특별법,” 좋은벗들 주최 ‘미국의 개입주의 정책과 북한인권법에 대한 토론회’ 발표문 (2004년 6월 25일, 정동 프란치스코관).

19) ‘북한자유법’안에 국내외의 비판은 김승교, “북한자유법안 분석,” 인권운동사랑방 등 5개 시민단체 주최 ‘NK자유법안의 문제점과 시민사회의 대응’ 토론회(2004. 3. 2) 자료집, 38-50쪽; Hazel Smith, “Brownback bill will not solve North Korea’s problems,” *Jane’s Intelligence Review* (February 2004), pp. 42-45 참조.

20) 북한인권법은 5년 한시법으로 만료 직전 연장되어 오늘에 이르고 있다. 연장 과정에서 북한인권특사가 임시직에서 상근직으로 변경되었다.

21) 서보혁, 『북한인권』, 252-253쪽.

### 36 통일을 위한 준비: 북한 주민의 인권문제, 어떻게 볼 것인가

우리 국회에서는 지난 17대 국회에서 김문수 당시 한나라당 의원의 대표발의로 북한인권법 제정이 발의된 이래 지금까지 입법 시도가 이어지고 있다. 17대 국회에서는 한나라당이 북한인권법 제정, 여당이 반대하다가 정권교체 이후부터 현재까지는 여야가 북한인권 관련 입법을 경쟁적으로 나타내고 있다. 현 정부·여당은 북한인권법 제정을, 민주당측에서는 북한인권/민생법 제정을 추진하고 있다. 그렇지만 여당과 민주당의 관련 법안이 각각 당론으로 통일되어 있지 못하고 여러 법안으로 상정되어 있어 국회에서 본격적인 입법 논의에 앞서 당론을 정리하고 국민여론을 충분히 수렴할 필요가 있다. 또 민주당 외의 다른 야당이나 시민사회에서 적대하는 분단 상황에서 일방이 타방의 인권문제를 공개적, 법적으로 접근하는 태도의 진정성과 실효성에 의문을 제기한다는 점도 북한인권법 제정 논의에서 진지하게 반영할 필요가 크다.

먼저, 새누리당 의원들 주도의 북한인권법안의 핵심은 시민사회에서 북한인권운동을 안정적으로 전개할 법적, 물질 기반을 확보하는 것이다. 북한인권재단 설치가 그것이다. 이는 지금까지 발의한 북한인권법안에서 정치적 논란이 가장 컸던 부분으로서, 비판하는 측에서는 기존 정부 및 관련 기관의 업무와 중복되고 당리당략적 이용으로 북한인권운동의 독립성과 순수성이 훼손될 우려를 제기하고 있다. 정부여당의 북한인권법 제정 움직임에 대해 오랜 기간 북한인권운동을 전개해온 김상헌 선생은 그것을 “반공세력의 돈잔치”라고 비판하며 정부가 북한인권운동을 정치화시킬 우려가 있다고 지적한 바 있다.<sup>22)</sup> 민간단체 활동 지원 역시 민간단체의 독립성, 순수성 훼손과 정치적 이용 우려가 일고 있다. 그에 비해 인도적 지원 조항은 지원의 목적보다는 여러 단서 조항들을 통해 지원 방법을 강조함으로써 지원의 진정성에 의문을 살 수 있다. 그보다는 적극적 지원 의지를 표명하고 국제적 수준의 분배 투명성 하나의 조항으로 불필요하거나 과도해 보이는 단서조항들을 정리할 수도 있을 것이다. 북한인권기록보존소 설치와 관련해서는 북한정권에 경각심을 전달해 인권침해 예방에 기여할 기대효과는 인정되고 있다. 그러나 그런 역할을 법으로 설치할 필요가 있는지, 아니면 기존의 관련 업무를 하고 있는 통일부, 법무부, 국가인권위원회, 국가정보원, 그리고 민간단체의 역할을 어떻게 통합해 시너지 효과를 낼 것인지를 문제는 충분히 논의되지 않고 있다. 정부여당이 추진하는 북한인권법의 가장 큰 문제점은 그 법이 북한인권 개선에 어떤 효력이 있는지를 충분히 설득하지 못하고 있다는 데에 있다. 특히 정부는 북한인권 개선에 남북관계가 어떤 위

22) “새누리당 북한인권법은 반공업자들의 ‘돈잔치’ 위한 것,” 『오마이뉴스』, 2014년 2월 6일.

상과 역할을 하는지를 숙고하지 않은 채 법 제정을 서두르고 있다는 지적을 받고 있다. 이와 관련하여 정부는 2007년 여야 합의로 통과된 남북관계발전법상의 북한 인권개선 조항<sup>23)</sup>에 근거한 북한인권정책 개발 및 성과에 대한 평가를 선행할 필요가 있다. 어떤 방법이든 결국 남한의 북한인권정책은 그 실효가 관건인데, 분단 및 정전 체제 하에서 상대를 대상화, 차별화 해 접근하는 북한인권법은 그 명칭부터 문제가 크다는 지적을 받고 있다. 이에 대한 대안으로 법안 명칭을 ‘남북인권협력 법’으로 하고 북한인권 개선을 위해 현재의 법안 내용보다는 남북 간 협력프로그램으로 대체해야 한다는 지적을 주목할 만하다(47쪽 표 2 참조).

한편, 민주당 의원들 중심의 북한인권 관련 법안들도 작지 않은 문제점을 보이고 있다. 민주당 의원들의 법안들은 인도적 지원을 중심으로 한 생존권 개선에 초점을 두고 있는데, 이는 선별적 접근이라는 비판을 받을 수 있다. 그것을 전제로 할 경우에도 인도적 지원, 남북교류협력, 북한인권 개선의 관계를 명료하게 정리해 법안의 목적을 보다 선명하게 제시할 필요가 있다. 가령, 심재권 의원이 대표 발의한 법안은 북한인권 개선이 뚜렷하게 부각되지 않고, 통일, 교류협력, 인권, 인도적 지원이 혼재되어 있다. 특히 인도적 지원사업이 북한인권 개선의 유일한 방안으로 오해할 수 있을 정도의 표현이나, “북한주민에 대한 인도적 지원사업은 한반도의 자주적 평화통일과 남북공동번영을 위한 것”이라는 언급은 그 취지는 공감할 수 있으나 입법 목적과 어떤 관계에 있는지 더 많은 논의가 필요해 보인다. 이 법안의 범위에는 인도적 지원만이 아니라 국군포로·납북자·이산가족 문제도 포함되어 있어 있다. 따라서 이 법안을 고수하려 한다면 법안명을 ‘남북 인도주의 협력에 관한 법’으로 수정하는 것이 타당할지도 모른다. 인도적 지원센터 설치안은 대북정책의 주무부처인 통일부가 그 일의 책임성을 강화하도록 하되, 대북협상의 유연성 제고 차원에서 별도 설치를 검토할 필요도 있다. 인도적 지원의 경우 관련 국제적 행동준칙인 투명성, 책임성 등 거버넌스(governance) 체제 강화를 통한 사업의 효과 증진 노력을 명시하는 것도 검토할 필요가 있다.

이상 북한인권 관련 여야 간 법제화 입장 차이를 살펴보았지만 그런 가운데서도 공통적인 현상을 발견할 수 있다. 무엇보다 북한인권 개선을 위해 남한이 법적 구속력을 갖고 안정적이고 지속적인 노력을 할 필요가 있다는 공감대가 있다는 점이다. 물론 이에 대해 야당 내에서 부정적인 입장이 있고, 시민사회로 확대하면 그런 법적 접근에 회의적인 반응이 있는 것이 사실이다. 이와 달리 부정적인 측면에서

---

23) 남북관계 발전에 관한 법률 제9조 ① 정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제해결과 인권개선을 위하여 노력한다.

공통적인 현상은 국회에서 논의되고 있는 여야의 북한인권 법제화 논의는 북한인권의 범주와 성격, 쟁점을 포괄하지 못하고, 선별적이고 편의적 접근들 간의 경쟁이라는 한계를 나타내고 있다. 새누리당과 민주당 위원들이 내놓은 북한인권 관련 법안은 그 접근방향과 주 관심사에 대한 차이에도 불구하고, 기본적인 인권론에 부합하지 않고 정치적 접근이라는 비판을 받을 수 있다. 새누리당측의 법안들은 북한주민들의 자유권에 주 관심을 두고, 북한을 대상화 시켜놓은 상태에서 비판과 압박을 주방법으로 채택하고 있고, 북한과의 대결상태를 해소하지 못하고, 또 남북관계발전법에 근거해 최대한의 노력을 시도하지 않은 가운데 법적 접근을 통한 일방적이고 경직된 접근을 시도하고 있다. 그에 비해 민주당의 관련 법안들은 사회권, 특히 생존권에 주 관심을 두고, 북한과의 협력관계를 염두에 두며 지원과 교류를 주된 방법으로 채택하고 있으나, 전반적으로 북한인권문제를 소홀히 다루고 있다는 비판을 받을 수 있다.

북한인권 관련 현 정부여당과 민주당의 입법 경쟁은 1) 대북정책 주도권을 둘러싼 국내정치적 의미가 크고, 2) 대북정책에서 있어서는 북한인권의 실효적 접근에서 한계를 갖고 있다. 특히 정부여당의 법안은 남북관계의 정상화가 아닌 상태에서 북한인권법 제정을 강조하는 일방적 자세를 보이고 있고, 입법을 추진하는 입장에서 실효적인 정책과 관련된 로드맵을 결여하고 있다는 비판을 살 수 있다.

#### 4. 북한인권 논의 성찰

앞에서 북한인권문제는 보편적 가치 중 하나인 인권문제를 북한사람들의 경우에 적용하는 보편-특수문제라고 규정했다. 그리고 이 문제는 북한문제와 인권문제의 조합으로 볼 수도 있기 때문에 두 측면의 상대적 강조점에 따라 보편성과 특수성의 일방적 강조로 흐를 우려도 지적했다. 국내에서 나타나고 있는 북한인권 관련 편향성은 북한인권문제의 이중적 측면과 정치적 활용이 결합해 나타난 결과이다. 이 점에 있어서는 진보진영과 보수진영을 막론하고 상대를 비난하기에 앞서 성찰이 앞서야 할 것이다.

국내 북한인권 담론의 편향성은 구체적으로 두 가지 형태도 나타나고 있다. 첫째, 북한인권문제가 북한문제와 인권문제의 조합이라고 할 때 그 두 측면의 상대적 강조점에 따라 북한인권문제의 정책적 우선순위가 달리 설정되는 현상이다. 남한의 입장에서 대북정책 목표는 최종 목표로서 통일, 그에 앞서 인도적 문제 해결, 비확산, 평화체제, 경제협력 등이 북한인권문제와 경합할 수 있다. 그런 상태에서 북한 인권문제에 중점을 두는 입장은 보편성을 명분으로 다른 대북정책 관심사들을 부차시한다는 비판을 사고 있다. 그 반대로 북한인권문제를 전반적인 대북정책의 틀에서 볼 때 상대적인 중요성을 갖거나 국면에 따라서는 논외로 할 수도 있다는 전략적 접근은 북한사람들의 인권침해에 침묵한다는 비판을 살 수도 있다. 따라서 관건은 대북정책의 전반적 틀에서 북한인권 개선을 실효적으로 개선할 수 있는 전략을 수립, 집행할 수 있는 지혜이다.

둘째, 북한인권문제가 보편적 문제라고 할 경우에도 북한인권문제가 북한 관련 여러 보편 관심사들 가운데 차지하는 위상과 관련된다. 사실 대북정책에서 투사되는 보편가치는 인권만이 아니라 평화, 인도주의, 화해, 지속가능한 발전 등 다양하다. 그렇기 때문에 북한인권문제를 보편가치의 구현으로 주장하는 것은 이해할 수 있으나, 보편가치의 구현을 인권문제로 환원하는 태도는 인권 근본주의로 비판받을 수 있다. 말하자면 북한인권문제는 보편가치의 전반적 구현의 주요 관심사로 파악하되 다른 보편가치들과 조화롭게 추진하는 균형 감각이 중요하다.

이상 북한인권문제의 복잡성과 정치적 민감성을 고려할 때 편향적 인식 및 접근의 불가피성을 전제로 하고, 그동안 북한인권문제에 소극적이었다고 평가되는 진보진영의 태도를 성찰하면서 그로부터 얻을 수 있는 교훈을 생각해보려 한다.<sup>24)</sup>

먼저, 객관적 사실로서 북한에 인권침해 현상이 있고 그 실상이 평균 이하의 심각한 수준이라는 판단을 하는 데 인식할 필요가 없다. 민족주의 시각은 이 객관적 측면을 대북관, 통일관과 같은 주관적 측면에 종속시키고 있다는 비판에 직면하고 있다. 물론 북한인권 상황을 직접 파악하지 못해 과장, 은폐, 악용의 소지가 있겠지만 대량탈북 그 자체와 교차분석된 탈북자들의 증언을 통해 북한의 인권 상황이 전반적으로 대단히 열악한 것으로 평가되고 있다. 방법상으로도 사실은 일단 사실의 영역에서 다룰 필요가 있는데, 지나친 정치적 고려가 진보의 어깨를 스스로 무겁게 해온 것이 사실이다.

둘째는 북한인권 논의 틀을 진보의 관점에서 제시하지 못하고 기성 담론에 따라

---

24) 이하는 서보혁, “진보진영은 북한 인권 문제를 어떻게 다룰 것인가,” 『창작과비평』, 제42권 제1호 (2014 봄), 45-47쪽.

가거나 부정하는 소극적 태도를 극복해야 한다. 보수진영이 주도해온 기성 북한인권 담론은 ‘북한 정권이 책임 있는 것으로 간주되는 북한 지역 내의 인권침해 문제’로 그려진다. 이 경우 북한인권에 포함될 나머지 범주로서 탈북자 인권, 이산가족 등 인도적 문제, 북한 내 경제·사회·문화적 권리(사회권)는 주변화 되고, 발전권과 평화권은 배제되어 버린다. 여기서 북한인권은 (남한인권도 그렇지만) 분단체제와 조우한다. 기성 북한인권 담론은 북한 지역과 북한정권으로 축소해 그 범위와 관련 행위자가 한반도 차원이 아니라고 주입해왔다. 북한이 분단의 반쪽이 아니라 일반적인 하나의 국가로 보는 것이다. 기실 북한인권은 북한 차원을 인정하되 그에 한정하지 않고 분단체제의 틀에서 파악할 때 그 성격과 범주를 이해하고 해결 방향을 모색하는 데 통합성을 획득할 수 있다. 그래서 진보진영은 보수진영이 짜놓은 논의 틀에 들어가기도 싫어했다. 문제는 대안적 논의 틀을 정립하지 못한 점이다. 북한인권문제에 대해 진보가 침묵에 가까운 소극적 태도를 보인 저간의 사정은 여기로부터 연유한다.

셋째, 대부분의 진보진영은 국제인권 담론 및 메커니즘의 동향에 무지했거나 알려고 하지 않았다. 거기에는 제국주의, 식민주의, 오리엔탈리즘(orientalism) 등으로 국제정치를 파악해온 진보진영의 관성이 작용하고 있다. 국제정치 현실에 대한 비판적 시각은 지금도 여전히 유효하다. 그렇지만 역사의 진보는 비록 더디고 불만족스럽지만 국제적 차원에도 이루어진다. 특히, 인권문제에서 힘과 규범, 국가이익과 보편가치의 경쟁은 역동적이다. 그런 가운데 인권 범주의 확장, 인권개선 방법의 발전, 국제연대의 진전은 우리사회의 인권은 물론 북한인권에도 적용 혹은 응용해볼 수 있다. 따라서 진보진영은 국제인권 담론 및 메커니즘의 동향을 잘 파악하고 그것을 활용할 지혜를 가져야 한다. 그동안 그러지 못했기 때문에 현실에서 적정 정책을 선택해 놓고도 대내외에 충분히 이해를 구하지 못했던 경우가 없지 않았다. 국내외를 막론하고 청중을 설득시킬 공통 언어와 그에 기반한 접근을 시도한다면 적어도 보편주의, 실용주의 시각에서 진보진영은 북한인권 개선을 위한 현실적인 대안을 제시할 수 있다.

## 5. 북한인권정책 방향과 대안

### 1) 북한인권과 통일<sup>25)</sup>

북한인권을 둘러싼 논의는 통일론을 재구성할 필요성을 불러일으킨다. 기존 통일론이 정치·이념 및 결과 중심의 논의로 흘러온 점은 많이 지적되어 왔다. 보수 세력이 주도해온 북한인권 담론과 마찬가지로 비판을 받을 수 있다. 그러나 시사하는 바도 없지 않다. 대안적인 통일론은 ▷통일을 과정으로 인식하고 점진적인 통합으로 접근하고, ▷거기에 한반도의 모든 구성원, 특히 통일 논의에 소외되었던 민의 참여를 보장하고, ▷인류보편의 가치를 구현한다는 원칙 하에서 재구성할 수 있다. 그 중 세 번째가 기존의 과정통일론에서 추가된 부분이다.

‘과정으로서의 통일’의 핵심은 단일 국민국가 수립 그 자체가 아니라, 한반도에 살고 있는 모든 사람들이 분단체제의 질곡을 넘어 인간다운 삶을 만들어가는 노력이다. 통일을 보편가치의 구현으로 접근하는 것은 ▷‘과정으로서의 통일’론의 접근 원칙들-평화주의, 점진주의, 상호이해-에 부합하고, ▷남북 협력의 내용을 풍부하게 하고, ▷우리사회의 통일 역량을 결집하고, ▷국제적 지지와 협력을 확대하고, ▷한반도 통일이 인류문명의 발전에 기여하는 등 복합적 의의를 갖고 있기 때문이다.<sup>26)</sup> 보편가치를 장착한 ‘과정으로서의 통일’론은 백낙청 선생께서 주창한 ‘변혁적 중도주의’<sup>27)</sup>와도 상응한다. 왜냐하면 인권을 포함시킨 통일론은 한편으로 대결적 이념에 기초한 분단체제를 혁파할 하나의 방향으로 삼을 만하고, 다른 한편 북한·통일문제를 둘러싼 우리사회 내 이념 갈등을 넘어 폭넓은 공감대를 만들어낼 수 있기 때문이다. 문제는 보수진영 주도의 기성 북한인권 담론이 인권‘성’이 극히 부족한 대신 정략적 성격이 강하다는 점이다.

### 2) 북한인권정책 대안

---

25) 위의 글, 47-48쪽.

26) 서보혁, “한반도 통일과 보편적 인권의 실현,” 지구촌평화연구소 편, 『통일한반도를 향한 꿈, 코리안 드림』 (태봉, 2012), 234~235쪽.

27) 백낙청, “2013년 체제와 변혁적 중도주의,” 『창작과비평』 (2012 가을), 15~35쪽.

북한인권 개선을 위한 접근 원칙을 다음 4가지를 제시한다.<sup>28)</sup> 첫째, 국제인권 원리 준수이다. 북한인권 개선은 세계 다른 국가 혹은 지역의 인권문제와 마찬가지로 보편성을 비롯한 국제인권원리에 입각하여 추진하여야 한다. 특히 인권이 체제의 이념 실현과정에서 발생할 수 있는 인간 존엄성의 가능성을 경계하는 역할을 고려할 때 국제인권 원리에서 특정 국가의 인권문제를 접근하는 것이 현실적으로도 적합하다 할 것이다. 이럴 경우 해당국인 북한이 내세울 수 있는 상대주의적 입장이나, 국제사회가 북한체제에 대한 불신과 인권의 보편성을 절대성으로 곡해하여 접근하는 방식 모두를 극복할 수 있다. 더욱이 북한은 UN 회원국으로서 국제사회에서 주권국가의 일원이라는 점, 특히 4개 국제인권규약 가입국이라는 사실도 북한 인권을 국제인권 원리에 입각하여 접근할 필요성을 높여주고 있다.

나아가 국제사회가 특정 국가의 인권문제에 관여할 때 존중과 상호성의 정신을 견지하는 것이 중요하다. 이를 바탕으로 국제인권 원리가 올바르게 균형 있게 적용되어야 할 것이다. 인권의 보편성이 절대성으로 잘못 인식되어서 곤란하듯이, 인권의 총체성과 상호의존성에 입각하여 특정 인권을 선택적으로 강조하거나 무시하는 것도 경계하여야 한다. 또 인권은 인류가 지향하는 가치이자 목표임과 동시에 그 달성 과정과 수단 선택 있어도 견지해야 할 준거이므로, 인권 개선을 명분으로 물리적 방법이나 강제를 행사하는 것은 삼가야 한다.

둘째, 인권과 평화의 조화 원칙이다. 국제연합 헌장의 기본정신과 한반도의 전쟁 경험 및 군사적 긴장상태의 지속은 북한인권 개선이 한반도 평화정착 노력과 조화를 이루어야 함을 말해주고 있다. UN은 평화와 인권 그리고 개발을 3대 기치로 하고 있다. 이론적으로도 평화는 인권의 전반적 실현의 필수요건이자, 구체적으로 생명권과 생존권의 실체이다. 현실적인 측면에서도 한반도의 정전상태, 미국의 대북 안보위협, 북한의 핵개발 등 한반도에서의 군사적 긴장은 남북한은 물론 세계평화에 도전이 되고 있을 뿐만 아니라 건설적이고 협력적인 북한인권 개선도 어렵게 할 수 있다. 그러므로 북한인권 개선 없는 한반도 평화는 공허하고 한반도 평화를 무시한 북한인권 개선 역시 무의미하다. 한반도 평화와 북한 인권은 둘 중 하나를 선택하고 다른 하나를 포기할 문제가 아니라 함께 실현해나가야 할 동시 과제이다.

셋째, 실질적인 인권개선 원칙이다. 북한인권을 둘러싼 모든 논의는 북한의 인권 상황을 실질적으로 향상시키는 데 복무하여야 한다. 북한인권의 실질적 개선을 추구함에 있어서 북한이 사회주의국가이고, 안보위협에 노출되어 있고, 저발전 상태

---

28) 이하 서보혁, 『북한인권』, 398-402쪽을 수정 축약.

에 있다는 점이 고려되어야 한다. 이런 지적은 북한인권과 같은 국가 차원에서의 인권 개선이란 인권 피해자 개개인의 권리 보호도 중요하지만 개별 인권이 전반적으로 향상될 수 있는 구조적 인식과 접근이 중요함을 의미한다. 북한인권은 이론적으로는 인권의 총체성을 재인식하고 전반적 인권개선 방안을 모색하는 중요한 관찰 대상일 뿐만 아니라 현실적으로도 인권의 범주를 확대하고 인권 분야 간 상호연관성 하에서 국제인권의 발전을 내다볼 수 있는 중대 계기가 되고 있다.

넷째, 협력적 인권개선 원칙이다. 북한인권 개선을 위한 다양한 방법이 실질적 개선에 기여하고 실질적 개선이 안정적으로 지속되려면 북한이 스스로 인권을 보호·증진할 수 있는 의지와 능력이 높아야 한다. 따라서 국제사회의 북한인권정책은 북한 스스로의 인권개선 과정을 감시하고 촉진하는 조력자의 역할이 적절하다. 북한에 대한 우월감이나 적대감 혹은 북한인권에 관한 비관적 판단을 바탕으로 한 과잉 개입은 인권개선 명분에도 불구하고 그 결과가 비인권적(심지어 반인권적)인 방향으로 귀결될 수도 있다는 점은 많은 사례에서 찾아볼 수 있다. 국제사회가 특정 국가의 인권문제에 관심을 갖고 개선 방향과 경험을 전달하고 모니터링 하는 역할은 해당국의 인권 향상에 도움을 줄 수 있는 좋은 방법이다. 외부의 일방적, 군사적, 과잉 개입은 개입 목표보다는 그 부작용이 더 큰 경우가 많았다. 1990년대 코소보 및 보스니아, 르완다 사태에 대한 소극적이고 뒤늦은 인도적 개입과 최근 이라크, 리비아에서의 일방적 과잉 개입으로부터 교훈을 찾아야 할 것이다.

이상의 북한인권정책 원칙을 바탕으로 구체적인 정책은 한반도 정세, 남북관계, 북한의 호응 등을 감안해 점진적이고 다각적으로 전개해나가야 할 것이다. 북한인권정책의 로드맵이 필요한 이유다. 이에 관해서는 필자를 포함해 12명의 전문가들이 협동연구 결과 제시된 의견이 유용하다. 2010년 국가인권위원회의 연구용역으로 수행된 이 연구는 북한인권 개선을 위한 로드맵을 1) 기간을 단기, 중기, 장기 등 3 단계로 설정하고, 2) 이슈를 법제도적 인프라, 북한주민 인권, 남북관계 이슈, 탈북자 인권, 3) 행위자를 남한, 개별 국가, 국제기구로 구분해 논의하며 정책대안을 제시하고 있다. 단기 목표로는 북한의 국제인권규범의 전술적 양보 확대, 중기 목표로는 국제인권규범의 대내적 수용 확대, 장기 목표로는 국제인권규범의 내재화 심화를 언급하고 있다.<sup>29)</sup> 여기서 북한인권 정책 대안이 국제사회에서 통용되는 기준, 곧 국제인권규범을 활용해 누적적이고 점진적 접근을 시도하고 있다는 점이 주목할 가치가 있다.

---

29) 이수훈, 외, 『북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축』, 2010 국가인권위원회 연구용역 보고서.

## 6. 코리아 인권: 한국형 북한인권정책

북한인권문제의 발생이 크게 북한체제와 분단체제에 기인하고, 그 양상이 현상적·구조적 양 측면을 보이고, 따라서 개선을 위해서는 보호와 역량배양이 동시에 필요하다. 이를 전제로 남한의 입장에서 북한인권문제는 보편가치를 한반도 전역에 구현하는 통일 프로젝트의 일부라 할 수 있다. 그런 점에서 북한인권은 ‘코리아 인권’의 틀에서 파악하고 접근할 성질의 문제이다. 남한이 국제사회의 접근에 동참하면서도 그와 다른 보편-특수과제로 북한인권문제에 접근하는 입장을 취하는 이유가 여기에 있다.

코리아 인권이란 “남북한이 국제 인권 원리와 상호 존중의 정신 아래 인권 개선을 위해 협력해나가는 과정과 그 결과가 한반도 차원에서 나타나는 상태”를 말한다. 이는 남북한이 상대의 인권 문제를 도구화·대상화하지 않고 한반도 차원의 공동 협력 과제로 인식하는 것을 전제로 한다. UN의 정신이기도 한 평화 공존과 국제 협력은 코리아 인권이 지향하는 인권 개선 전략의 지지대이다. 또 민주화, 분쟁 해결 과정과 마찬가지로 인권 향상에 있어서도 당사자의 의지와 능력이 가장 중요하다. 인도적 개입 상황을 예외로 한다면 외부자에게는 감시자, 촉진자, 조력자의 역할이 합당하다. 물론 인도적 개입의 경우에도 위협이 외부의 군사적 개입을 필요로 할 정도로 심각한가, 개입이 적절한 목적이고 최후의 수단인가, 또 군사적 개입이 위협 수준에 상응하는 최소한의 것인가, 그리고 군사적 대응이 상황을 악화시키지 않을 합리적 방법인가와 같은 기준을 충족시켜야 한다. 인권 문제 관련 당사자들 사이의 관계가 전도될 경우 인권 개선을 명분으로 한 외부의 개입은 또 다른 인권 침해를 초래할 수 있고, 해당 주체가 역량을 쌓을 수 없게 된다.

남한의 입장에서 코리아 인권은 남한의 적극적 역할로 북한 인권을 실질적으로 개선해내는 것을 바탕으로 하여 남북이 상호 인권 개선에 건설적으로 관여함으로써 인권 친화적인 통일과 아시아 인권 레짐 형성에 기여하는 비전을 갖고 있다. 북한 인권은 적어도 1990년대 중반 이래 대규모로 체계적으로, 지속적으로 열악하다는 것이 국제사회의 평가이다. 이는 북한인권 개선 없이 남북관계 발전과 그 결과 통일을 추구하는 것은 국제사회로부터 지지를 받기 어렵고, 또 그런 식의 대북정책은 국내적으로도 정치적 갈등을 초래할 것임을 암시해준다. 한반도 통일을 보편가치의

구현으로 재인식하고 그 연장선상에서 국제인권규범을 기준으로 남북이 협력할 때 보편적 인권과 한반도 통일은 선후, 선택의 문제가 아니라 내용과 형식의 관계로 조화를 이룰 수 있을 것이다. 코리아 인권은 한반도 통일에 대한 국내외적 지지를 극대화 할 뿐만 아니라 국제사회의 지향과 부합하는 보편적 통일의 주요 콘텐츠이다.

그러면 코리아 인권 증진 과정에서 가장 큰 역할을 담당할 남한의 역할은 무엇인가? 여기서는 북한 인권 개선과 관련한 역할과 남한 내의 인권 개선과 관련한 역할, 이 둘로 나누어 생각해볼 수 있을 것이다.

먼저, 북한 인권 개선과 관련해 남한의 정부와 인권 단체, 그리고 국가 인권 기구는 상호 협력 속에서 역할 분담을 할 수 있을 것이다. 우선 인권 단체들은 ▷남북한 인권 협력 포럼을 열어 ‘남북한 인권 협력 가이드라인’을 작성해 정부를 통해 북한에 전달하고, ▷북한 측과 인권 대화와 인권 학술회의를 갖고, ▷UN 인권고등판무관실(UNHCHR)과 협력하여 ‘인권기술 협력과 자문 서비스’의 기획안을 구성하여 남북한 정부에 제시하고, ▷남북한의 협의 및 이행 과정을 점검할 수 있다.

남한 정부는 ▷북한 정부, UN 인권고등판무관실과 협력하여 ‘인권 기술 협력과 자문 서비스’의 구상을 협의하고 그 이행을 모색하는 한편, ▷‘남북한 인권 교육 협력 방안’을 마련하고, ▷‘인권 기술 협력과 자문서비스’를 추진할 UN 결의안을 공동 발의할 수 있다.

남한의 국가 인권 기구는 ▷북한 인권 개선을 위한 인권 교육, 인권 규범 및 정책 자문 서비스안을 작성하여 그 실행 방안을 정부에 권고하고, ▷UN 인권고등판무관실과 함께 대북 기술 협력과 국가 인권 기구 설립을 지원할 수 있을 것이다.  
(표 2)

<표 2> 남북 인권협력 방안

사업제목	과제	시민사회 역할	정부 역할
남북한 인권협력-대화 구상 포럼	- 북조선사회주의체제의 인권론 검토 - 자유주의인권/사회주의인권 쟁점 정리 - 남북한 인권협력-대화 가이드라인 도출	- 평화지향적 탈미 북한인권 단체 참여 - 민간 공동기구 구성	- 국가인권위 협력
유럽연합/유엔고등판무관과의 간담회	- 느슨한 의견교환	- 관심 단체 참여	
북조선정부와 접촉 시도	- 가이드라인 전달		- 정부 협력
북조선정부와 인권대화	- 느슨한 의견교환	- 민간 공동기구	- 정부 협력
남북한 인권학술회의	- 중국 등 제3국에서 개최 - 의제를 툰다운, 학술행사로, 소수 전문NGO 초빙 - 학술자료 편찬 - 정례화	- 한국 학술기관이 주도 - 언론 작업	
기술협력자문 서비스 제안	- 대 UN/한국정부 활동 - 한국 정부와 UNHCHR에 제안	- 민간 공동기구에서 제안	
국가인권위와 기술협력자문 서비스 기획	- 북한 인권개선을 위한 인권교육, 인권규범 및 정책 자문서비스 제공안 작성, 한국 정부에 권고	- 민간 공동기구가 국가인권위에 제안, 협력	- 국가인권위 주도
‘남북한 인권교육 협력 방안’	- 남북한 공동선언		- 남북한 정부
코리아 인권교육 증진방안 워크숍	- 남북한 인권교육 정책담당자, 인권교육 학자/연구자, 인권교육가, 남북한 및 국제 인권단체 참여 - 남북한 주최 기관이 공동 진행 - 상호훈련을 중심으로 하는 워크숍으로 진행	- 민간 공동기구가 제안	- 유네스코, 남북한 정부, 국가인권기구 국제기구, 한국국가인권위공동주관
UN 인권위 새 결의안 제안	- 한국 정부, UN 인권위에서 ‘북한 인권 기술협력 및 자문서비스 증진을 위한 결의안’ 제출. 기존 결의안 대체. - 한국정부 결의안 이행 비용 총당	- 민간 공동기구가 주도	- 국가인권위, 정부에 권고 - 민관 정책간담회 등 협의
남북 인권협력 추가제안	- 향후 추가사업, 정례화 제안	- 여론화	- 국가인권위, 공청회 개최
남북한 인권협력 구상포럼	- 1년 활동 평가 - 새 구상, 공동기구 확대 - 연구분석-활동보고 병행	- 민간 공동기구 주최	- 장소, 국가인권위

\* 출처: 이대훈, “비갈등적 북한 인권 개입,” 한국인권재단 주최 2008 제주인권회의 발표문 (제주, 2008년 6월 28일).

물론 위 구상이 단기간에 추진하기에는 역부족이다. 무엇보다 이 구상의 현실성은 우선 북한의 긍정적 반응에 달려 있다. 남북관계가 경색되어 있거나 갈등 상황에 있는 경우 이 구상은 실현 가능성을 잃게 된다. 이와 관련하여 냉전기 유럽에서 진행된 동서 양진영간 대화- 1970년대 중반 이후 유럽안보협력회의(CSCE)를 통한 다자안보협력대화 -를 상기할 필요가 있다. CSCE 틀을 이용해 서방은 공산진영의 인권 신장을 위해 포괄적이고 지속적인 대화를 전개하였다. 거기에는 인권침해 비판은 물론 인도적 지원, 취재활동, 공산권 여행, 학술회의, 인도적 문제 해결 추구 등 다양한 접근으로 나타났다. 이는 물론 미소 간 세력균형을 바탕으로 한 유럽 내 긴장완화, 동서독관계 개선 등 진영 간 신뢰구축 노력과 병행되었다.<sup>30)</sup> 이는 코리아 인권이 남북관계 발전과 별개의 문제가 아니라 상호 보완적이라는 앞의 전제가 타당함을 재확인시켜 주고 있다. 즉 상호 신뢰 구축을 통한 우호적인 남북관계의 형성이 북한의 실질적 인권 개선, 나아가 코리아 인권에 필수적인 조건이다. 신뢰 구축을 위해서는 상호 체제 존중을 전제로 한 교류 협력이 활성화되어야 한다. 이것은 7·4 남북공동성명의 정신을 바탕으로 남북기본합의서, 6·15 공동선언, 그리고 10·4 정상선언 등 남북 간 기존 합의 사항을 충실히 이행하면 될 일이다.

둘째, 남북 인권 협력을 위해 정전체제 청산, 적어도 한반도에서 군사적 대치 상태가 완화되어야 한다. 천안함, 연평도 사건과 같은 물리적 충돌이 재연될 분위기 속에서 남북이 인권 개선을 위해 대화 협력하는 길은 요원할 것이다. 남북 간 군사적 대치 상태와 물리적 충돌은 코리아 인권 증진의 필수조건일 뿐만 아니라 그 자체가 한반도 거주민들의 평화적 생존권을 침해하는 일이다. 그 근본적 요인은 한국 전쟁이 일시적으로 중단된 정전체제에 있다. 이에 관해 남북은 이미 2007년 2차 남북정상회담 결과인 10.4 남북정상선언에서 해법을 마련한 바 있다.<sup>31)</sup> 이를 이행하지 않고 상호 비방을 벌이는 남북관계는 코리아 인권의 전망을 어둡게 하는 현상이다. 그러므로 평화통일을 전망하는 코리아 인권은 한반도 평화체제 수립과 병행 추진할 성질의 과제이다.

셋째, 남북 인권 협력의 또 다른 조건으로는 남북한의 우호적인 대외환경 조성을 꼽을 수 있다. 냉전 해체기 한국은 과거 적성국가였던 소련(현 러시아와 주변 국가들), 중국과 국교를 수립하였다. 그렇지만 북한은 미국, 일본과 적대관계를 청

30) 박경서·서보혁 역음, 『헬싱키 프로세스와 동북아 안보협력』 (서울: 한국학술정보, 2012) 참조.

31) 10.4 남북정상선언에서 관련 합의는 3-5항인데, 요약하면 ▷ 한반도 긴장완화 및 평화 보장을 위한 협력, ▷ 정전체제 종식 및 평화체제 구축을 위한 3~4차 종전선언 추진, ▷ '서해평화협력지대' 설치 운영 등이다.

산하고 못하고 오늘에 이르고 있다. 북한 인권 개선을 위한 남한의 건설적 역할에는 국제 협력을 이끌어내는 것도 포함된다. 김대중 전 대통령이 미국, 일본은 물론 유럽연합 측에 북한과의 관계를 정상화할 것을 촉구해 북한의 개혁 개방을 위한 국제 협력을 이끌어낸 것이 좋은 예이다. 안보, 경제 분야를 포함한 북한의 전반적인 대외 환경 개선은 북한이 남한과 국제사회의 인권 개입에 긍정적으로 반응하는 데 필요하다. 그 대표적인 것이 미국, 일본의 북한과의 국교 정상화와 대북 경제 제재의 해제일 것이다. 물론 이 두 조건을 충족시키기 위해서 북한이 한반도 비핵화 공약을 이행하는 일이 수반되어야 한다. 또한 남북 인권 협력을 준비하는 과정에서 국내외 인권 단체들이 남북한의 인권 상황을 감시하고 탈북자를 보호하는 일을 지속해야 할 것이다.<sup>32)</sup>

이상의 논의를 반영해 필자가 생각하는 북한인권정책에 대한 기본입장을 다음 5가지 тезис로 제시해본다.<sup>33)</sup>

- ① 북한인권은 인류 보편가치를 한반도에 구현하는 노력의 일환으로 북한사람들의 인권 상황과 개선 방안, 그리고 관련 동향을 포함하는 문제이다.
- ② 북한인권은 북한 내의 인권, 탈북자 인권, 남북 간 인도적 문제로 구성되어 있고, 한반도 모든 주민들의 평화적인 생존과 행복한 삶을 추구할 권리와 직결되어 있다.
- ③ 북한인권문제의 원인과 해결에 북한체제는 물론 분단체제 및 국제정치질서와 관련되어 있다.
- ④ 북한인권 개선을 위해 각자가 처한 위치와 능력을 존중하고 협력해나가되 실질적 개선에 이바지해야 한다.
- ⑤ 남한은 북한인권 개선 노력의 실효성을 제고하기 위해 남북 간 협력을 증진하고 분단체제를 극복하는데 힘써야 한다.

요컨대, 북한인권문제는 1) 인권문제에 관한 맥락적 보편주의 시각에서, 2) 북한사람들의 인권 신장에 관한 현실적인 과제이자 분단체제 극복을 인권 친화적인 통일로 수렴해나갈 문제로서, 3) 남북이 국제사회의 지지에 힘입어 실효적이고 평화적으로 수행할 미래지향적인 협력 프로젝트로 우리에게 다가와 있다. 이를 향해 국내 여론을 대승적으로 결집하는 것이 일차적 관건이다. P

32) 이상 서보혁, 『코리아 인권: 북한 인권과 한반도 평화』 (서울; 책세상, 2011), 171-185쪽을 수정 축약.

33) 서보혁, “진보진영은 북한 인권 문제를 어떻게 다룰 것인가,” 51쪽.

【북한인권관련법 주요사항 비교표】

구분	운상현(안)	황진하(안)	이인제(안)	조명철(안)	심운조(안)	심재권(안)	윤후덕(안)
범인명	북한인권법	죄동	죄동	죄동	죄동	북한주민 인권증진법안	북한민생 인권법안
북한인권 전문위원회	○	○	○	○	○	×	×
북한인권 기본계획 및 진행계획	○	○	○	○	○	×	×
북한인권대외 직명대사	○	○	○	○	○	×	×
인도적 지원	○	○	○	×	○	○ (인도적 지원센터)	○ (인도적 지원담당기구)
북한인권재단	○	○	○	○	×	×	×
북한인권 기록보존소	통일부 산하 북한인권재단 설치	법무부 설치	국가인권위 설치	국가인권위 설치	국가인권위 설치	×	×
북한인권실태조사 및 국회보고	○	○	○	○	×	○ (북한인권증진과 인도적 지원에 관한 사항)	○ (북한인권증진과 인도적 지원에 관한 사항)
북한인권관련 민간단체 지원	○	○	○	○	×	×	×
북한인권증진을 위한 교육·홍보강화	○	○	○	○	×	○ (북한주민인권 증진에 관한 교육·홍보)	×
기타 특이사항	※ 북한주민의 정보접근 / 국군포로·납북자·이산가족 문제 해결 : 이인제 의원안 ※ 북한인권침해 사건 신고 : 조명철 의원안						

50 통일법 위한 준비: 북한 주민의 인권문제, 어떻게 볼 것인가

|평화재단 평화연구원 제66차 전문가포럼|

**통일을 위한 준비: 북한 주민의 인권문제, 어떻게 볼 것인가**

# Notes

|평화재단 평화연구원 제66차 전문가포럼|

통일을 위한 준비: 북한 주민의 인권문제, 어떻게 볼 것인가

# Notes