

북한인권의 실질적 개선 효과를 위한 제안

- 일시 | 2009년 6월 26일 (금) 오후 2:00-6:00
- 장소 | 만해NGO교육센터 (동대입구역)
- 주최 | 평화재단 (02-581-0581)

● 프로그램 ●

14:00	개 회	
14:05	여는말	법 률 평화재단 이사장
	사 회	김영수 서강대학교 정치외교학과 교수
14:15	발 표 1	북한인권의 실태와 논의 동향 이승용 좋은벗들 사무국장
	발 표 2	북한인권 개선활동의 현황과 쟁점 김동균 법무법인 다산 변호사
	발 표 3	북한인권 개선을 위한 방향 1: 북한당국에 대한 접근 김수암 통일연구원 연구위원
	발 표 4	북한인권 개선을 위한 방향 2: 북한주민에 대한 접근 김원식 국가안보전략연구소 연구위원
	발 표 5	미국 인권외교의 흐름과 방향 정태욱 인하대학교 법학과 교수
	발 표 6	오바마 정부의 대북인권정책 방향 제안 박홍순 신문대학교 국제UN학과 교수
15:10	토 론 1	이영환 북한인권시민연합 조사연구팀장
	토 론 2	정옥식 평화네트워크 대표
	토 론 3	손광주 데일리NK 편집장
	토 론 4	아 해 인권운동사랑방 활동가
	토 론 5	유호열 고려대학교 북한학과 교수
	토 론 6	김근식 경남대학교 정치외교학과 교수
16:00	종합토론	
17:50	닫는말	법 률 평화재단 이사장
18:00	폐 회	

● 차 례 ●

03 모시는 글

05 발 표 1 북한인권의 실태와 논의 동향
이승용 좋은벗들 사무국장

11 발 표 2 북한인권 개선활동의 현황과 쟁점
김동균 법무법인 다산 변호사

15 발 표 3 북한인권 개선을 위한 방향 1: 북한당국에 대한 접근
김수암 통일연구원 연구위원

21 발 표 4 북한인권 개선을 위한 방향 2: 북한주민에 대한 접근
김원식 국가안보전략연구소 연구위원

27 발 표 5 미국 인권외교의 흐름과 방향
정태욱 인하대학교 법학과 교수

33 발 표 6 오바마 정부의 대북인권정책 방향 제안
박홍순 신문대학교 국제UN학과 교수

43 토 론 1 이영환 북한인권시민연합 조사연구팀장
토 론 2 정옥식 평화네트워크 대표
토 론 3 손광주 데일리NK 편집장
토 론 4 아 해 인권운동사랑방 활동가
토 론 5 유호열 고려대학교 북한학과 교수
토 론 6 김근식 경남대학교 정치외교학과 교수

북한인권 문제가 세계적인 이슈로 되는 과정에서 미국과 국제사회는 중요한 역할을 수행하여 왔습니다. 유엔에서는 2003년 이후 지속적으로 북한인권결의안을 채택하여 북한인권의 국제적 공론화와 개선운동을 주도하여 왔습니다. 또한 미국 부시행정부는 북한인권의 심각성에 대해 지속적으로 관심을 표명하면서 개선을 위해 다양한 노력을 기울여 왔습니다. 특히 미국 의회는 2004년 10월 「북한인권법」을 제정하였고, 2008년 10월에는 효력을 2012년까지 연장하는 「북한인권제승인법」을 제정하였습니다. 그러나 미국과 국제사회의 다양한 개선노력에도 불구하고 북한인권 상황의 개선 효과는 미미한 것이 사실입니다. 북한이 ‘대북적대정책’의 명분으로 인권을 활용하고 있다는 반발 속에 인권의 정치화라는 비난 또한 있어 왔습니다.

북한주민의 인권상황을 실질적으로 개선하는 효과를 거두기 위해서는 인권실태에 대한 정확한 이해와 그간 인권문제를 이슈화해오면서 해왔던 운동방식과 개선정책의 효과에 대한 진지한 평가가 이루어져야 합니다. 또한 북한인권상황을 개선하는 주체는 억압자인 북한정권과 피해자인 북한주민 모두라는 점에서, 북한정권의 인권정책의 변화를 유도하고 북한주민의 인권인식을 높이기 위해 우리가 어떻게 지원해야 할 지에 대해 연구가 필요합니다. 미국의 북한인권개선 노력은 북한 정부의 강력한 반발을 사고 있지만 또한 북한 정부는 미국과의 관계개선을 원하고 있기 때문에 미국정부의 적절한 노력은 북한인권개선에 큰 영향을 미칠 것입니다.

한반도 긴장위기를 점차 가속화하고 있는 북한과 아직 한반도 정책이 제대로 마련되지 않는 미국의 북한에 대한 ‘관대한 무시’ 전략으로 인한 마찰과 대립이 지속되는 가운데 북한인권문제는 당분간 중요한 의제로 떠오르지 쉽지 않을 것입니다.

그러나 오히려 지금이 북한인권의 실질적 개선을 위한 운동의 새로운 담론을 만들어내기 위한 연구가 필요한 때입니다. 평화재단은 오바마 정부의 북한인권 정책방향을 제안하는 차원에서 그간 북한인권 운동에 대한 전반적 점검과 새로운 방향을 모색해 보고자 연구해왔습니다. 그간 북한인권운동을 열심히 펼쳐온 여러분들을 모시고 보다 실질적이고 효과적인 개선을 해나가기 위한 방법이 무엇인지 열린 자세로 함께 찾아보고자 합니다. 많은 관심과 참여 부탁드립니다. 

2009년 6월
평화재단 이사장 범 루

북한인권의 실질적 개선효과를 위한 제안 3

북한인권의 실태와 논의 동향

이승용 좋은벗들 사무국장

1. 북한인권의 실태에 접근하는 키워드
2. 북한인권 실태 분석 유형
3. 북한인권 실태 변화 추이
4. 실태 변화와 사회적 배경

북한인권의 실태와 논의 동향

이승용 좋은벗들 사무국장

1. 북한인권 실태에 접근하는 키워드

1) 식량난

- 북한은 1996년부터 3년여 동안 혹심한 '고난의 행군' 시기를 겪었음.
- 식량난은 북한 내부의 대량 아사, 중국으로의 대량 탈북 사태를 야기하게 되고 현장에서 이들 난민 구호를 위한 활동 과정에서 북한 내부의 모순이 국제사회로 알려지게 됨.
- 300만 아사라는 식량난의 심각성이 전해지면서 민간 차원의 대북지원 활동은 물론 한국 정부와 국제사회의 대북지원이 이루어지는 계기가 됨.

2) 탈북자

- 중국에서 탈북자들이 겪는 인권 침해가 알려지면서 중국 내에서의 여성 인신 매매와 강제 송환, 북한 내에서의 교화소와 단련대 및 구금시설의 실태가 폭로됨.
- 탈북자의 난민 지위 획득과 기획망명 등의 시도가 이어졌고 강제송환 방지를 위한 국제사회의 요구가 잇따름.
- 재중 탈북자의 규모가 보도되면서 한국 정부의 전원 수용 방침 및 하나원 설립과 국내 정착에 대한 논의가 촉발됨.

3) 정치범수용소

- 정치범수용소에 수감되었던 소수 탈북자들의 증언을 통해 실체가 알려짐.

북한인권의 실질적 개선효과를 위한 제언 5

- 시민정치적 권리 침해의 가장 대표적 사례로 주목받으며 국제사회의 공분을 불러옴.
- 각종 국제회의와 UN의 북한인권결의안에서 늘 제기되는 문제.
- 하지만 정확한 자료가 부족한 상태에서 북한 정부를 압박하는 소재로 인식되면서 진위 논쟁이 끊이질 않고 있음.

4) 인신매매와 강제 낙태

- 중국에서 인신매매되었거나 북한으로 강제송환된 경험이 있는 대다수 탈북자들의 증언으로 알려지게 됨.
- 이와 함께 고문과 자의적 구금 및 북한의 구금시설 내에서의 인권 침해도 드러나면서 개선요구를 받게 됨.
- 특히 인신매매는 탈북여성 인권침해의 대표적 사례로 최근까지도 거론되고 있으나 중국 정부의 절대적인 협조가 필요한 사안으로 인식되고 있음.

5) 공개처형

- 탈북자들의 증언과 함께 영상 자료가 언론에 공개되면서 주목을 받음.
- 사형에 이르기까지의 구형 과정이 알려지면서 북한의 법 집행 절차, 과도한 처벌, 주민들에 대한 공포정치로 활용되는 측면이 문제로 제기되고 있음.

2. 북한인권 실태 분석 유형

1) 식량권을 비롯한 사회권에 주목하는 연구

- 식량 부족이야말로 북한 전역과 전 계층에 광범위하게 피해를 가지는 주된 요인으로 파악.
- 이로 인해 여타 사회문화적 권리를 향유하는 것 자체가 불가능해졌고 정치시민적 권리의 개선도 무의미하다고 입장.
- 인도적 지원이란 공감대를 형성하고 국제사회의 대북지원을 이끌어냈지만 분배의 투명성이 보장되지 않아 지원의 효율성 제고 및 지원 피로감이라는 해결 과제가 있음.

2) 정치범수용소를 비롯한 자유권에 주목하는 연구

- 북한정부의 폐쇄성과 비민주성이 인권 침해를 양산하는 본질적 요인으로 파악함.
- 정치범수용소는 공포정치와 사상 통제의 정점에 있기에 이의 철폐없이는 근본적인 인권 개선은 요원하다고 봄.

- 북한 인권의 심각성과 북한 정부의 부도덕성을 국제사회에 알리는데 가장 적절한 소재.
- 그렇지만 압박을 통해 북한 정부의 정책변화를 끌어내는 방식이 큰 효과를 거두지 못하면서 다른 대안적인 해법을 제시하지 못하는 폭로성 운동에 그친다는 시각이 있음.

3) UN인권규약의 개별 권리에 따른 연구

- 여성권, 아동권, 종교의 자유 등 개별 권리에 따른 보고서는 북한주민들의 고통을 보다 상세하게 이해하는데 도움이 됨.
- 개인의 증언과 구체적 사례 연구를 통해 인권이 정치적 압박 수단이라는 논쟁을 피하고 북한 정부에게 설득력있는 개선 요구와 대안을 제시하는 효과가 있음.
- 그러나 개별 권리 전반이 가장 열악한 상태에 놓여있는 북한 사회를 입체적으로 설명하지 못하고 인권 침해의 인과 관계를 설명하지 못하는 문제.

4) 사회 발전과 인권의 상관관계에 따른 연구

- 사회의 정치경제적 발전 과정을 인권 개선의 필요조건으로 파악.
- 남북 분단 구조와 파다한 군비 지출, 미국의 경제제재 등 정치군사적 여건까지 함께 고려하여 북한이 처한 현실을 진단하고 있음.
- 북한 사회 발전을 위한 장기적이고 폭넓은 시각을 제공하지만 인권 침해를 야기하는 북한 정부의 책임을 간과할 수 있음.
- 반면 사회 변화와 주민 생활을 면밀히 파악하여 당면한 인권 현안을 제시하고 최근 인권 상황의 개선 유무를 규명하는 분석법도 존재.

3. 북한인권 실태 변화 추이

1) 사회권 분야

- 99년으로 넘어가면서 고난의 행군 시기가 지나고 대량 아사 멈춤.
- 국제사회의 지원이 조금씩 늘어나고 2002년 7·1경제관리개선조치 이후 다수의 주민들은 장마당 장사와 배기발 경작 등 배급에 의존하지 않고 생계를 꾸려 나가게 됨.
- 한국쌀과 옷, 녹화물이 압암리에 거래되고 주민들 사이에선 한국 문화를 동경하거나 남한의 탈북자 가족을 둔 사람들은 주위의 부러움을 사기도 함.
- 2005년 북한 정부는 배급제 재개를 발표하면서 서서히 사회 통제를 강화하기 시작.
- 개인 농사도 제한하고 장마당 장사도 2009년 현재까지 통제 일변도.

북한인권의 실질적 개선효과를 위한 제언 7

- 2006, 2007년의 연속 수해의 여파로 2008년은 고난의 행군 시기 못지않게 식량 상황이 어려웠고 아사자가 다수 발생.
- 2005년을 지나면서 주민들의 사회권 분야는 계속 악화되고 있고 그 중 식량권과 생존권의 제한이 대표적 사례.

2) 자유권 분야

- 자유권 분야의 변화는 탈북자 사례에 있어 가장 두드러짐.
- 탈북자들의 처우는 고난의 행군 시기에 비해 다소 개선된 측면이 있고 형량도 가벼워짐.
- 그러나 가족들에게 연좌제를 적용해서 추방하거나 중국 도강 자체를 범죄시하는 등 당국의 본질적인 정책 변화는 미미함.
- 2002년 이후 장마당이 활성화되면서 주민들의 보다 자유로운 이동과 발언이 늘어나기도 함.
- 하지만 2004년 용천 폭발 사고와 2005년 배급제 재개 발표 이후 사회 통제는 서서히 강화.
- 주민들의 일상엔 억압과 감시 속에 생계 수단마저 위협을 받게 됨.
- 자유권의 제약이 가장 기초적인 생존권의 제약으로 이어짐.

4. 실태 변화와 사회적 배경

1) 개선 요인 1 : 주민들의 필사적인 생계 활동

- 고난의 행군 시기를 지나면서 생존을 위해서 수단·방법 가리지 않는 생활방식 터득
- 당의 지침대로는 생계를 이어갈 방법이 없기에 어겨가면서라도 적극적인 생계 유지
- 숲속에서 배기발을 일구고 장사를 위해 통행증 없이 전국을 이동하고 다님
- 배급을 주지 못하는 당국으로서도 장사와 배기발을 뚜렷한 명분이 없어 묵인
- 통행증 제도 유명무실, 당에 대한 비판적 발언도 공공연히 이루어짐

2) 개선 요인 2 : 남한의 화해 협력 정책

- 외부 지원 식량이 꾸준히 들어오면서 식량값이 비교적 안정세를 유지
- 식량 외에도 옷, 생필품과 한국 영화, 드라마 CD, 중국산 공업품 등이 활발히 유통
- 질 좋은 한국 상품, 드라마를 통해 친남한 정서가 확산
- 적대적인 미국 정부와 달리 남한 정부는 화해와 협력적 자세를 유지
- 장마당을 중심으로 경제활동이 활발해지면서 사회 통제도 느슨해지고 자유로워짐

- 3) 악화 요인 1 : 지나친 사회 이완 현상에 대한 북한 당국의 우려
- 다수 주민들이 장마당으로 몰리면서 교육·생산현장의 공백 등 사회적 문제 야기
 - 장마당을 통해 모든 정보가 유통되고 주민 이동이 확산
 - 시장 경제 행위 확산과 함께 늘어가는 간부들의 부정 부패
 - 자본주의적 생활 방식에 익숙해지고 당국의 정책과 간섭·무능력에 대한 불만 증가
 - 더 이상 장마당 확산과 북한 체제 이완 요인을 방치하지 않겠다는 당국의 의도
- 4) 악화 요인 2 : 남북 관계의 악화
- 미사일과 핵실험으로 인한 국제사회의 지원 중단
 - 남한의 새 정부가 들어서면서 인도적 지원 중단으로 식량난 악화, 아사 현상 재발
 - 연속 수해와 식량난 재발로 인한 민심의 악화
 - 내부의 불만을 돌릴 외부의 적대세력이 필요한 시기
 - 적대감 키워 남한 우호 정서와 민심 이반 현상을 차단
 - 내부 단결과 전쟁 분위기 조성 및 국방력 강화의 명분으로 활용 

북한인권의 실질적 개선효과를 위한 제안 9

● 발 표 2 ●

북한인권 개선활동의 현황과 쟁점

김동균 법무법인 다산 변호사

1. 북한인권 개선활동의 현황
2. 북한인권 개선활동의 실효성과 관련한 쟁점
3. 북한인권 개선활동에 대한 문제제기

북한인권 개선활동의 현황과 쟁점

김동균 법무법인 다산 변호사

1. 북한인권 개선활동의 현황

그 동안 진행되어온 북한인권 개선활동에 대해 그 문제의식, 활동 주제, 활동 방식과 특징을 중심으로 시기적 단계적 변화 과정을 살펴봄

가. 북한인권문제의 이슈화 단계

- 시기적으로 대략 1995-2002
- 문제의식: 북한인권상황의 열악함을 알리는 데 치중, 전반적 인권실태의 열악함에 주목
- 활동방식: 국제대회 개최, 북한인권보고서 발간, 탈북자 증언
 - 통일연구원의 북한인권백서가 있지만 인권개선 운동의 전면에는 등장하지 않았음
- 주요단체: 북한인권시민연합, 좋은벗들

나. 북한인권문제의 국제화(공론화) 단계

- 시기적으로 2003-2006
- 문제의식: 유엔인권결의안 채택, 한국정부의 불참과 기권, 미국의 애국범북한인권법 제정 등과 관련하여 북한인권문제에 대한 대응방안 중심으로 논쟁시작
- 활동방식: 국제대회, 북한인권보고서, 탈북자증언(미의회 청문회), 북한인권주간 시작, 캠페인

북한인권의 실질적 개선효과를 위한 제안 11

- 주요단체: 미국 북한인권법의 제정으로 다양한 단체들의 설립증가, 새로운 주제(탈북자들의 목소리 시작)의 등장

- 활동특징: 북한정권의 반민증성, 반인권성 폭로 중심의 운동
 - 운동의 공론화와 폭로성 운동방식의 과열 양상, 중복된 운동
 - 북한인권단체의 성격에 대해 논쟁, 북한인권운동에 대한 진보, 보수의 논쟁가속화
 - 북한인권운동의 담론에 대한 변화 모색
- 총론적 접근, 정치권 중심의 접근에서 벗어나 일부 단체를 중심으로 권리 중심으로의 변화, 인권만의 변화가 아니라 사회의 민주주의, 경제발전, 인권으로의 다변화종합적 접근론 제시(좋은벗들, 바스피아/북한인권시민연합의 아시아인권 주목)

다. 북한인권 개선활동의 실효성 모색 단계

- 시기적으로 2006년(2005년말 유엔총회 차원의 북한인권결의안이 채택되던 무렵)이후 - 현재
- 문제의식: 북한인권문제의 제도적 흡수와 인권개선의 실효성에 대한 고민
- 활동방식: 국제적 공론화 시기의 운동방식이 지속되면서 북한인권운동이 더 이상 새롭게 이슈화되거나 주목받지 못함. 새로운 모색의 필요
 - 지속적 유엔인권결의안채택과 북한인권법의 시행 등으로 인해 NGO의 문제제기방식은 더 이상 주목받지 못함. 선정적 방식, 공격적 방식으로 남음(심지어 활동단체에 대한 금전적 지원의 확대를 기대하는 선정성 등의 강화).
- 활동주체: 개선활동의 실효성 등에 대한 고민
 - 북한인권상황이 심각하고 열악하다. 북한정권의 비민주성, 반인권성 등에 대한 공론화를 넘어선 “그래서 이제는 무엇을 어떻게?” 라는 부분에 대해서는 별다른 대안이 나오고 있지 않음
 - 실효적 개선방안에 대한 고민과 제도적 흡수에 따른 새로운 모색이 아직은 준비되거나 나타나지 않음
 - NGO운동의 일정한 정체, 각론의 구체화 및 인권개선의 실효성을 중심으로 활동의 전환이 필요하며, 이를 위해서는 담론의 변화 또한 불가피. “반인권적인 북한당국(정권)과 어떻게 인권개선을 위해 만날 것인가?” 라는 문제 제기.

2. 북한인권 개선활동의 실효성과 관련한 쟁점

- 유엔차원의 북한인권결의안 채택이 북한 당국의 인권정책 변화를 통한 인권개선에 실효성이 있었는지 여부
 - 유엔의 다른 인권 메커니즘(북한은 2009년 12월 유엔인권이사회에 보편적 정례검토를 받도록 예정되어 있고, 북한 당국은 유엔인권고등판무관실과의 인권분야 대화와 기술협력 방식에 거부감이 적으며, 국제인권규약위원회의 최종 권고는 형법개정 등을 통해 일부 수용함)을 활용하는 것의 북한 당국에 대한 실효성 여부
- 미국의 북한인권법(재송인법) 및 남한 국회에 계류중인 북한인권법안이 북한 당국의 인권정책의 변화를 가져오거나 북한 주민의 인권의식을 변화시키는데 실효성이 있는지 여부
 - 남북화해협력 및 북미관계개선을 통하여 북한의 외부적 환경을 개선시킴으로써 북한사회의 분위기를 완화시키면서 북한 주민의 의식을 고양시키는 효과가 있고, 북한 주민에게 정보를 제공한다고 하는데 라디오방송과 대북비난전단(빠라) 보다는 장마당(시장)이 활발해지면서 정보 유통이 원활해지고 주민의 의식이 높아지는 것 아닌가, 북한인권법이 이런 역할을 했는가?
 - 탈북자에 대한 기획망명이나 기획탈북이 탈북난민문제를 국제사회에 공론화하는 데는 기여하였지만 중국정부의 강제송환을 중단시키거나 탈북난민의 인권상황을 개선하는 데는 오히려 역효과가 더 크지 않았을까?

3. 북한인권 개선활동에 대한 문제제기

가. 북한 당국과 북한 주민을 인권개선의 주체로 보자.

- 유엔결의안의 정례화, 북한인권법(재송인법)의 시행 등으로 북한인권문제의 심각성은 이미 국제사회에서 공론화되어 있는 상황, NGO가 중심이 되어 북한인권실태의 심각성, 북한정권의 반인권성에 대한 문제제기 방식의 활동은 공론화에 대한 그 동안의 큰 기여에도 불구하고 인권개선의 실효성의 측면에서는 한계에 온 것
 - 국제사회의 압박 위주의 활동 방식 또한 북한의 인권개선에 어느 정도 실효성이 있었는지 확인할 수 없음.
- 이제는 북한인권상황의 실질적 개선효과를 가져올 수 있는 정책과 활동방안을 중심으로 고민하

북한인권의 실질적 개선효과를 위한 제안 13

는 운동과 담론의 변화가 필요한 시점.

- 북한 당국을 대화의 상대로 인정하고 북한 당국에게 접근할 수 있어야 북한 당국을 통한 인권개선의 노력과 활동이 가능할 것이며, 또한 북한 주민들에게 접근할 수 있어야 북한 주민들의 인권 의식을 고양시킬 수 있는 기회가 가능함.
- 그래서 북한 당국과 북한 주민을 인권개선의 주체로 놓는 운동과 담론의 전환이 필요하고, 북한 당국의 인권정책의 변화를 가져오고 북한주민의 인권의식을 향상시키기 위해서는 어떤 노력과 접근방식이 필요한지 고민해야 함.

나. 미국 오바마 행정부에게 실효성 있는 대북인권정책을 제안하자.

- 미국의 북한인권개선 노력은 북한 당국의 강한 반발을 사고 있지만 다른 한편 북한 당국은 미국과의 관계개선을 절실히 원하고 있기 때문에 미국 정부의 적절한 노력은 북한인권개선에 큰 영향을 미칠 것임.
- 전인 공화당의 부시 행정부와는 달리 민주당의 오바마 행정부는 인권외교를 중시하는 커터 행정부 이래의 인권외교정책을 계속할 것으로 예상됨. 향후 북미관계 정상화 교섭과정까지 염두에 두고 오바마 행정부가 어떤 대북인권정책을 구사해야 북한인권의 실질적 개선 효과가 있을 것인지 연구하고 제안할 필요 

북한인권 개선을 위한 방향 1: 북한당국에 대한 접근

김수암 통일연구원 연구위원

1. 북한당국에 대한 접근방향
2. 내외부 인권유린의 요인의 동시적 해소 전략
3. 북한당국을 대상으로 한 구체적 인권개선 전략

북한인권의 실질적 개선효과를 위한 제안 15

발 표 3

북한인권 개선을 위한 방향 1: 북한당국에 대한 접근

김수암 통일연구원 연구위원

1. 북한당국에 대한 접근방향

○북한인권 개선운동 및 정책은 북한주민 '개인의 권리'의 침해를 구제(보호), 예방하고 나아가 증진하는 것이 궁극적 목표라고 할 수 있음.

○북한의 경우 북한주민들이 자신의 '개인의 권리'를 쟁취할 수 있는 인식과 여건이 전혀 조성되지 않은 상황이라고 할 수 있음.

○따라서 북한주민 개인의 권리를 보호, 신장하기 위해서는 북한당국의 전략 및 정책 변화, 궁극적으로 북한의 체제의 성격 변화가 전제될 수밖에 없음.

- 인권은 '개인'의 문제이지만 북한의 경우 '체제'와 밀접한 관련을 갖는다는 점을 부인할 수 없음.
- 그렇다고 체제의 성격전환 문제와 '개인'의 권리문제를 동일하게 규정할 수는 없음.

○이상의 점을 고려할 때 북한주민 '개인의 권리' 문제는 2가지 차원에서 접근하는 것이 바람직함.

- 과도기적 전략으로서 북한당국의 전략과 정책의 변화를 유도하는 접근방식을 채택할 수밖에 없음.
- 그렇지만 개인의 권리가 신장되기 위해서는 체제의 성격이 전환되고 시민사회가 형성되도록 지원하는 것이 본질적이고 궁극적인 접근이라는 점임.
- 북한주민 개인의 권리를 신장하기 위해서는 이 두 가지 접근방식을 병행하는 것이 바람직함.

가. 과도기적 접근: 인권 유린 당사자인 북한당국이 인권개선 당사자라는 이중성 인정→ 전략과 정책의 변화 유도

- 북한주민의 인권실태를 효과적으로 개선하기 위해서는 북한당국의 본질을 어떻게 규정하고 접근할 것인지를 분명하게 정립할 필요가 있음.
- 북한주민 인권유린의 본질적 당사자로서의 북한당국: 본질적으로 북한당국은 북한주민의 인권을 유린하는 당사자라는 점에 대해서는 이론의 여지가 없는 상황임.
- 국가공권력에 의한 자유의 침해, 차별에 의한 취약계층의 생존 위협 등
- 현 단계에서 인권개선의 당사자라는 북한당국의 이중성: 현 정권이 존속하는 한 우리가 상정하는 수준으로 북한주민의 인권이 개선되는 데는 분명한 한계가 있겠지만 북한당국이 북한주민의 인권개선을 위한 대화와 협의의 대상이라는 현실적 한계를 인정할 수밖에 없음.

나. 본질적 접근: ‘개인’ 권리 개선을 위한 체제 성격의 변화 유도

- 현재의 김정일 정권이 인권 친화적 전략으로 본질적으로 변화하는 것을 기대하기 힘들다는 점에서 중장기적으로 체제의 성격 변화 속에서 북한주민 ‘개인’의 권리 신장을 도모하는 것이 바람직함.
- 다만, 김정일 정권의 교체는 인권개선을 위한 내적 환경이 우호적으로 변한다는 것을 의미하며, 정권교체로 인권개선이 종결되는 것이 아니라 북한주민의 실질적 인권개선을 위한 출발점이 될 것임.

다. 인권유린의 요인에 따른 접근 전략 수립: 체제적 요인과 전략 및 정책적 요인의 구분 전략

- 현재 북한체제의 속성과 정권의 성격 속에서 인권 개선이 가능한 요인은 무엇인지에 대한 분명한 방향 설정이 필요함.
- 체제적 수준: 우리식 사회주의, 수령 중심 유일지배체제 및 이를 유지하기 위한 폭력적 통제기제
- 정책 및 전략의 수준: 선군정치는 대내적 측면에서 시민사회의 형성 자원의 불균형 배분으로 인권유린의 요인으로 작용함. 또한 성분(토대)라는 사회적 차별과 배제전략이 인권유린의 요인으로 작용함.
- 사회주의 법치 수준: 정치에 대한 법의 종속, 법에 대한 정치의 지배가 지속되면서 인권 유린의 요인으로 작용함.

북한인권의 실질적 개선효과를 위한 제안 17

- 국가사회의 관계에서 시민사회 형성 자체가 어려운 상황이 인권 유린의 근본요인으로 작용함.

- 북한체제와 정권의 성격에서 북한주민의 인권이 유린되는 요인에 대해서는 중장기 전략의 관점에서 체제 성격의 변화 중심으로 접근해야 함.
- 수령 중심의 유일지배체제를 유지하기 위해 북한당국은 정보를 차단한 채 개인의 자유를 억압할 수밖에 없음.
- 수령 중심의 유일지배체제, 선군정치로 인해 조선노동당 내 민주적 운영도 어려운 상황
- 개인승배를 통한 정권유지를 위해 신념, 표현, 신앙의 자유를 제약할 수밖에 없는 상황
- 집단주의와 계급적 원칙, 선군정치는 북한주민들이 개인의 자의식을 인지하는 것을 원천적으로 봉쇄하는 요인으로 작용
- 식량권과 의료권 등 기본적인 생존의 위협은 단순히 식량 등의 절대부족이 요인뿐만 아니라 선군정치에 따른 자원의 불균형 배분과 정권을 유지하기 위해 자원을 불균등하게 배분하는 정책이 근본요인으로 작용

- 현재의 체제와 정권의 속성으로만 환원할 수 없는 인권 유린의 요인에 대해서는 전략과 정책 변화 유도를 통해 인권을 개선하도록 함.
- 형법, 형사소송법 등 자신들이 제정한 국내 법률을 위반하여 북한주민들을 비인간적, 불법적으로 대우함으로써 발생하는 인권 유린은 체제전환과 정권 교체 없이도 개선의 여지가 있음.
- 공개처형의 경우에도 범죄정신이 취약하기 때문에 발생된다는 점임.
- 구류장, 집결소, 노동단련대, 노동교화소에서의 열악한 인권상황도 개선의 여지가 있음.
- 성분과 토대에 의한 차별정책이 생존의 불균형 위협으로 나타나고 있기는 하지만 대북지원에 대한 분배부명성, 접근 보장 등 인도주의 원칙의 강화를 통해 개선의 여지가 있음.
- 사회주의 법치수준을 일정 정도 강화할 수 있음.

2. 내외부 인권유린의 요인의 동시적 해소 전략

- 북한당국은 인권 개선 요구를 정권교체를 위해 인권을 명분으로 하는 정치적 음모라고 규정하여 반발하고 있음.

- 북한당국이 주장하는 ‘대북적대시정책’, ‘반공화국압살정책’ 등 외부의 안보적 위협은 북한주

민의 인권을 유린하는 명분으로 작용하고 있음.

- 구체적으로 외부로부터의 안보위협과 인권유린의 상관성과 관련하여 외부의 안보위협을 명분으로 활용하여 북한주민을 통제한다는 점에서 외부적 요인은 인권유린의 부차적 요인으로 작용하는 측면이 있음.
- 그러나 인권유린의 본질적 요인은 북한체제와 북한정권의 성격, 정책이라는 점은 부인하기 어려운 현실임.
- 북한이 주장하는 외부위협, 안보위협은 북한주민을 통제하기 위해 과장되게 평가되고 있음.
- 북한당국이 명분으로 활용한다는 점에서 인권유린의 부차적 요인으로 상정할 수 있지만 본질적 요인은 아니라는 점도 인지해야 함.
- 외부적 여건을 우호적으로 조성함으로써 외부안보 위협을 인권유린 행위를 가리는 명분으로 활용하는 여지를 차단하는 동시에 내부전략의 변화를 유도해나가도록 해야 함.
- 남북 간 신뢰구축, 북미관계 개선이 긍정적 환경을 조성할 수는 있지만 북한주민 개인의 인권상황이 개선되기 위해서는 전략과 정책의 변화, 보다 본질적으로 체제와 정권의 성격 변화가 수반되어야 함.

3. 북한당국을 대상으로 한 구체적 인권개선 전략

- 체제 및 정권적 속성으로 인한 인권유린은 단기간 내에 개선되기 어렵다는 점에서 북한당국을 대상으로 하는 인권개선 운동은 2가지 차원에서 전개될 필요가 있음.
- 과도기 전략으로서 정책 변화와 사회주의 법치의 강화
- 중장기적으로 규범친화적 방향으로 체제의 성격 변화 유도
- 2가지 접근방식의 동시 병행 전략
- 첫째, 비체제적 요인에 의한 인권유린에 대한 북한당국의 정책 변화
- 체제적 속성과 상대적으로 연관성이 작은 단기 현안과제에 대한 북한당국의 정책 변화 유도
- 체제적 속성과 상대적으로 연관성이 낮은 법치에 대한 인식 제고와 법치 강화를 위한 정책 변화 유도
- 둘째, 체제적 요인에 의한 인권유린에 대해서는 장기적 관점에서 개혁·개방과 연계하여 내적 환경 변화 유도

북한인권의 실질적 개선효과를 위한 제안 19

- 내부 여건의 개선이 본질적이고 우호적 외부 여건 조성은 부차적 성격을 갖고 있지만 북한당국을 대상으로 북한인권 개선을 위한 정책은 내적 여건의 개선, 우호적인 외부여건 조성이라는 2가지 차원을 병행하여 접근할 필요가 있음.

- 북한내부 여건 조성을 위한 인권개선운동: 본질적 차원
- 북한당국의 인식·전략·정책 변화 유도→ 압박과 포용 병행 전략 아래 체제적 속성과 연관성이 낮은 단기 현안과제 개선: 결의안 채택, 캠페인, 인권대화, 인도적 지원에 따른 인도주의 원칙 강화, UPR의 적극 활용
- 법치의 강화 유도 및 제도의 정비→ 불법적 인권 유린 개선: 캠페인, 인권분야 기술협력
- 개발과 인권의 통합을 위한 북한 내부 여건의 조성: 지방으로의 개발지역 확대 및 접근, 북한주민의 참여에 의한 개발
- 개혁·개방의 유도→ 체제 성격의 변화를 통한 북한주민 ‘개인’의 실질적 인권 개선: 인적 접촉, 정보의 유통, 국제인권규범의 내재화, 북한내부와 국제사회의 네트워크 형성, 지역인권레짐의 형성, 인권대화, 사회주의법치의 확립

- 우호적 외부환경의 조성: 부차적 차원
- 평화 환경의 조성: 북한 핵과 대량살상무기의 해결과 남북 신뢰구축, 정전협정의 평화체제 전환, 북미, 북일관계 개선
- 개혁·개방을 위한 외부 지원 **P**

북한인권 개선을 위한 방향 2: 북한주민에 대한 접근

김원식 국가안보전략연구소 연구위원

1. 북한주민에 대한 접근의 원칙과 방법
2. 남북관계 상황에 따른 북한주민 접근 방향
 - 2-1. 남북관계 경색 상황
 - 2-2. 남북관계 완화 시기
 - 2-3. 북한 개혁개방 시기

북한인권의 실질적 개선효과를 위한 제안 21

발 표 4

북한인권 개선을 위한 방향 2: 북한주민에 대한 접근

김원식 국가안보전략연구소 연구위원

1. 북한주민에 대한 접근의 원칙과 방법

- 모든 북한인권 개선 활동을 평가하는 기준은 북한 주민들의 실질적 인권이 개선되었는가 여부에 있다. 또한 북한인권 개선의 궁극적 주체 역시 북한 주민(인민)이다. 북한 주민들이 스스로의 재반 권리들을 인식하고, 정부에 대해서 이러한 권리를 주체적으로 요구할 수 있을 때만 북한인권 문제의 궁극적 해결도 가능하다.
- 기존의 북한인권 문제에 대한 접근은 북한주민들의 실질적 인권개선에 대한 평가를 소홀히 하거나, 북한 주민들을 단순히 피해나 동정의 대상으로만 보는 경향이 있어왔다.
- 현재 북한 주민들은 수령절대주의 체제 하에서 극단적으로 폐쇄적이고 억압적인 사회, 정치적 상황 속에 처해 있다. 북한 사회에는 국가와 정부에 대해서 시민들의 요구를 표출하는 터전이 되는 시민사회의 맹아조차 형성되어 있지 않은 상황이다.
- 아직도 북한 주민들은 외부 세계의 모든 정보로부터 철저히 차단된 상태에 놓여 있다.
- 전체주의 사회인 북한에는 국가의 통제로부터 벗어난 독립적인 시민단체가 형성되거나 독립적인 언론이 작동할 여지가 전혀 없다.
- 이러한 상황들을 고려할 때, 북한인권 개선을 위한 대주민 접근은 북한주민들이 스스로의 제

만 권리들을 인식하여 권리의 주체로 나설 수 있는 여건을 조성할 수 있도록 지원, 후원하는 데에 주안점을 두어야만 한다.

- 북한 정부가 국제사회에 대한 개방을 계속 거부하고 있는 상황에서 국제사회, 한국정부, 관련 NGO 등이 북한인권 개선을 위해 북한주민들에게 직접 접근할 수 있는 통로는 매우 제한되어 있다. 이런 상황에서는 첫째, 정보 유통과 이를 통한 북한 주민 계몽에 주력하고, 둘째, 다양한 교류 및 지원활동을 통해서 북한 주민들과의 인적 접촉 및 교류를 최대한 확대하는 것이 필요하다고 판단된다.

2. 남북관계 상황에 따른 북한주민 접근 방향

2-1. 남북관계 경색 상황

- 먼저 현재와 같이 북한주민들에 대한 접근이 불가능한 상황 하에서는 국제사회와 한국정부, 관련 NGO들이 북한 주민들에게 외부 세계 및 북한 내부 상황에 대해 정보를 유통시키는데 주력할 필요가 있다. 이를 통해 북한 주민들이 스스로의 권리(인권)에 대한 의식을 가질 수 있도록 계몽하여야 한다.
- 북한 주민들을 대상으로 다양한 매체를 통해 대북방송을 확대하고, 서적이나 전단, CD 등을 매개로 정보 유통을 확대할 수 있는 다양한 방법을 모색한다.
- 이러한 사업의 진행은 남북관계를 고려하여 민간 차원에서 NGO들이 주도할 필요가 있다.
- 방송이나 기타 매체들에 접근하는 것에 대한 북한 당국의 강력한 처벌을 고려하여 일반 주민들의 접근성을 확대하기 위해서는 내용 상 직접적인 감정일 비판, 체제 비판은 자제할 필요가 있다.
- 북한사회의 폐쇄적 성격을 고려하여 외부정보의 확산과 더불어 북한 내부정보를 동시에 풍부하게 제공할 필요가 있다.
- 외부 세계 관련 정보에서는 국제사회의 동향과 더불어 인권, 법치주의, 민주주의의 관련 교육 내용을 포함시켜야 한다.

북한인권의 실질적 개선효과를 위한 제언 23

- 북한의 자체 법률에 근거하여 북한주민들의 권리를 인식시키는 방법을 적극 모색할 필요가 있다. 불법적인 구금과 체포, 처형, 정치범수용소 운영 등이 북한의 자체 법률에 위배되며, 이러한 불법적 행태에 대해 주민들이 그것을 비판하고 거부할 권리가 있음을 인식시켜야만 한다. 또한 북한주민들이 정부에 대해 교육, 의료, 주거 등 다양한 사회권을 요구할 권한이 법적으로 보장되어 있음도 인식시킬 필요가 있다.

- 국제사회가 북한 내부의 인권 침해 사례에 주목하고 있으며, 이에 대한 지속적 관심과 비판을 수행하고 있음을 주민들에게 주지시켜야 한다. 또한 국제사회 및 NGO는 주요 정치범들에 대한 모니터링 등을 통해서 북한 당국이 이들에게 가혹한 처벌을 실행하는 것을 방지할 수 있도록 압력을 행사해야 한다.

2-2. 남북관계 완화 시기

- 북핵 문제가 협상국면으로 진입하는 경우 문화 교류, 스포츠 교류, 학생 교류, 대북 지원 등을 매개로 북한주민들과의 직접적인 인적 접촉을 최대한 확대할 수 있는 방안을 적극적으로 모색해야 한다.

- 문화 교류, 스포츠 교류, 학생 교류 등을 활성화 하여 외부 세계와 북한주민들의 직접적인 접촉면을 확대해야 한다. 문화 행사, 스포츠 행사, 학생 교환 등을 통해 남한 주민들의 방문을 확대하고 이와 더불어 북한 주민들의 남한 방문 기회를 적극적으로 확대해야 한다.

- 민간과 정부 차원의 대북 인도적 지원 사업을 확대하고, 이러한 지원 사업에 북한 주민들을 직접 참여시키는 방법을 적극적으로 모색해야 한다. 지원 사업에 필요한 물품, 수요량 등의 조사 과정에서부터 그 사업에 관련되는 일반 북한주민들의 직접적인 참여를 유도하고, 이후 사업 진행에서도 북한주민들이 권리의 한 주체로 참여할 수 있는 방식을 모색해야 한다. 이러한 과정을 통해 북한 주민들 스스로 자신들이 권리 주체라는 인식을 가질 수 있도록 유도해야 한다.

2-3. 북한 개혁개방 시기

- 북한 당국이 개혁개방 노선을 공식적으로 표명하고, 실행하는 경우에는 대규모 개발협력과 국내기업의 본격적인 북한진출이 가능해질 수 있을 것이며, 북한 주민들과의 직접적인 접촉도

본격적으로 활성화될 수 있을 것이다.

- 개발지원시에는 북한주민들의 참여를 최대한 유도하려는 노력이 필요하며, 각 사업이 실질적인 인권개선에 미치는 파급효과를 적극적으로 고려할 필요가 있다.
- 기업들의 북한 진출에서는 북한 노동자들에게 노동 관련 기본권들을 교육하고, 이를 제도적으로 보장함으로써, 북한 주민들의 권리의식을 고양시킬 필요가 있다.
- 남북 간 법률가들의 교류, 방송교류 등 사회문화 교류를 대폭 확대하고, 관련 NGO 차원에서 북한 주민이나 시민단체들을 대상으로 한 인권 교육을 지원하거나 실행할 수 있을 것이다.

P

북한인권의 실질적 개선효과를 위한 제안 25

● 발 표 5 ●

미국 인권외교의 흐름과 방향

정태욱 인하대학교 법학과 교수

- I. 미국 외교의 전개과정
- II. 카터 행정부 이후 미국의 인권외교 정책
- III. 부시 행정부의 대북 인권정책의 문제
- IV. 결어

미국 인권외교의 흐름과 방향

정태욱 인하대학교 법학과 교수

I. 미국 외교의 전개과정

1. 역사적 원천

미국의 선민적 자의식 : '언덕 위의 도성(City upon a Hill)'(존 윈스롭, 1630년), 독립혁명의 이상, 미국 예외주의 - 책임감 혹은 독선
 소극주의에서 적극주의로의 이행 : 조지 워싱턴 이래의 중립주의 및 불간섭주의, 먼로 독트린 - 미국적 가치의 국제적 확대, 스페인 전쟁을 기점으로 미국 팽창 시작,
 적극주의의 이정표 : 싸어도어 루스벨트의 먼로주의 보충 원리(Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine), 우드로 윌슨의 14개조(the Fourteen Points), 프랭클린 루스벨트의 선린정책(Good Neighbor policy) 및 4대 자유(Four Freedoms) : 양자 대전을 지나면서 새로운 제국의 탄생 - 우호적 패권주의(이중적 가능성)

2. 미국 외교의 원리

미국 외교의 쌍곡선 논리 : 현실주의와 자유주의, 일방주의와 국제주의
 현실주의 : 실효적 지배력을 중시함, 현실정치와 국익의 관점에서 자유와 인권을 생각함, 실용주의적 인권외교
 자유주의 : 규범적 지도력을 중시함, 현실정치와 국익을 전제하되 자유와 인권에 의한 한계를 강조, 혹은 자유와 인권의 관점에서 현실정치와 국익을 재구성함, 원칙주의적 인권외교

북한인권의 실질적 개선효과를 위한 제안 27

일방주의 : 미국적 가치를 국제적 표준으로 관철하고자 함, 미국 예외주의의 독선, 패권적 특권의식

국제주의 : 미국적 가치를 국제적 표준 속에서 소통하고자 함, 미국 예외주의의 책임감, 우호적 리더쉽

20세기 미국 외교의 두 가지 전형: 싸어도어 루스벨트의 현실주의와 우드로 윌슨의 국제주의적 자유주의

3. 냉전 이후 미국 외교

냉전과 현실주의 : 공산권의 팽창에 대한 대응, 봉쇄 정책 및 롤백 정책

제2차 대전 후 프랭클린 루스벨트는 소련과의 협력을 전제로 4대 자유론에 입각한 자유주의적 세계질서를 지향하였으나, 냉전이 시작되면서 공산권 팽창에 대한 경계 논리가 압도, 조지 케넌의 '장문의 전보(Long Telegram)', 트루먼 독트린

자유주의적 전환 : 미국 외교정책의 불신, 베트남 전쟁의 비윤리성에 대한 반성, 미국의 가치와 미국의 도덕성에 대한 재인식, 그러나 현실주의가 퇴조한 것은 아님, 현실주의의 기초를 유지하되, 자유주의의 중요성이 재고된 것임 - 카터 행정부의 등장

II. 카터 행정부 이후 미국의 인권외교 정책

1. 카터 행정부

카터 행정부 인권외교 : 대소 대결외교에서 보편적 인권외교로의 전환, 미국의 승리가 아니라 자유주의의 승리를 지향, 인권외교의 제도화(인권 및 인도적 지원국 정차, 국무부의 정례 인권보고서), 인권이 미국 외교의 공개적이고 주된 목표로 승격됨, 현실주의적 제약을 탈피하지는 못함. 카터 행정부 인권외교의 특징 : 자유주의적 국제주의 - 미국 예외주의가 패권과 독선의 형태가 아니라 책임감과 우호선린의 형태로 순화됨.

1) 인권의 개념에서 미국중심주의 탈피

사이러스 벤스에 의하여 정식화된 인권 3분설 : 잔인하고 비인도적 처우 등 국가폭력으로부터의 자유, 식량·주거·건강·교육 등 생존권 및 사회권, 종교·사상·정치적 등 시민적 정치적 자유 - 인권을 미국적 전통의 정치적 시민적 권리로 축소시키지 않고, 국가폭력으로부터의 자유를 핵심으로 놓으면서 경제적 사회적 인권도 인권의 범주에 포함시킴, 인권에 대한 이태올로기적 당파성을 넘어 보편적 최소주의에 의한 공감대 형성을 가능케 함.

2)미국의 인권수준을 국제적 표준에 접근시킴
경제적 사회적 권리에 관한 인권규약(A규약), 시민적 정치적 권리에 관한 인권규약(B규약) 및 차별금지 협약에 서명하고 의회 비준을 촉구함, 의회비준은 실패.
3)현실주의적 제약을 넘어 인권외교의 진정성 각인
반공권미-용공권소의 차별이 인권외교의 보편적 적용을 위하여 노력함, "공산주의에 대한 과도한 공포(inordinate fear)"로부터 탈피하고자 함. '소련과의 경쟁에서의 승리→인권 증진'이 아니라, '인권적 가치에 헌신→소련에 대한 승리'의 구도를 취함, 국익 및 안보논리에 의한 제약, 사이러스 밴스 국무장관과 브레진스키 안보보좌관의 대립

2.레이건 행정부

카터 행정부 말기 이란 혁명, 소련의 아프가니스탄 침공 등 미국 외교의 타격, 현실주의로의 복귀 : 레이건 행정부의 등장, 반인권적 친미정권의 수반들을 잇달아 초청(한국의 전두환 대통령 포함) 인권적 제도의 형해화 : 반인권적 인사를 인권부처에 기용, 인권 약화 국가에도 경제적 지원 증가 인권개념의 축소 : 경제적 사회적 인권은 배제, 정치적 시민적 권리에 집중, 인권의 개념이 점차 미국식 민주주의의 개념 속으로 흡수됨.
진 커크페트릭의 이분법 : '전통적 권위주의 체제가 공산 전체주의 체제보다 인권적으로 덜 억압적이다'.

3.G.H.W.부시 행정부

소련 및 공산권의 붕괴, 냉전의 해체 - 미국 유일 초강대국 시대의 도래, 신세계질서(New World Order)의 제창
레이건 시대의 현실주의를 넘어서는 우호적 패권주의의 새로운 리더쉽 시도 : 뚜렷한 원리를 창출하지 못한, 현실주의와 자유주의의 혼재.
인권외교에서의 모호성과 이중성 : 미주국가기구 및 미주 인권조약에 대한 태도, 중국 천안문 사태에 대한 입장
고문방지협약에 서명 및 의회 비준 받음, 시민적 정치적 권리에 관한 인권규약(B규약) 의회 비준 받음. 단, 다수의 유보조항으로 취지가 무색해짐.
다자적 국제체제 구축에 노력 : 경제적 세계체제 기반 구축, 걸프전에서는 국제주의적 협력체제를 구성(러시아의 지지도 받음), 그러나 파나마 침공은 탈냉전 이후 일방주의적 인도적 간섭의 선례를 만들

북한인권의 실질적 개선효과를 위한 제안 29

4.클린턴 행정부

부시 행정부의 다자주의 혹은 국제주의적 유산과 카터 민주당 행정부의 자유주의적 인권외교를 계승, 카터 행정부의 인사들을 국무 및 외교 분야의 요직에 기용(워렌 크리스토퍼, 앤서니 레이크), '인권 및 인도지원 국'을 '민주주의, 인권, 노동 국'으로 개편함.
'민주주의 확장정책(Democratic Enlargement)': 민주주의적 평화의 이론, 시장경제의 확장에 역점을 둔, 인권의 독자성이 약화되고, 민주주의 및 시장경제가 중심이 되는 경향이 있었음.
클린턴 행정부의 국제주의적 면모
1)유엔 현장에 기초하여 다자주의적 인도적 개입과 평화유지활동 제도를 정착시킴
2)유고 및 르완다 국제형사재판을 주도하여 상설 국제형사재판소의 기틀을 마련
3)유엔 총회를 독려하여 유엔인권고등판무관을 신설
4)국제법의 존중
국내적 인권표준의 증진에는 큰 성과는 없었음 : 경제적 사회적 권리에 관한 인권규약, 여성차별금지협약, 아동권리협약 비준 실패, 인종차별금지협약 비준 성공. 단 많은 유보조항이 그 취지를 희석시킴. 단, 대통령 집행명령을 통하여 Interagency working group을 만들어 유엔 인권협약들의 시행을 보다 효율적으로 할 수 있게 함.
1995년 의회를 장악한 공화당과 기독교 보수주의자들은 클린턴의 인권적 국제주의의 정책들에 제약을 가함.
대북외교 : 북한 사회 및 경제가 몰락하면서, 인권문제가 본격적으로 대두된 시기, 북핵 등 안보 문제에 우선성이 부여됨, 인권문제에 관하여는 인도적 지원에 치중함, 공화당 및 기독교 보수주의 진영에서의 비판에 직면함.

5.조지 W. 부시 행정부

기독교 보수주의와 네오콘의 결합 : 일방주의적 현실주의, 독선적 예외주의
반인권적 인사들, 일방주의적 인사들을 외교 정책의 요직에 기용(Elliott Abrams, John Bolton), 보수 우익인사를 법무 요직에 기용(John Ashcroft, Alberto Gonzales)
인권외교의 패러다임의 변화 : 인권 대신 '신의 섭리' 및 '인간존엄(Human Dignity)' 논리 - 인권을 근본주의적 이데올로기 속으로 흡수시킴.
'인간존엄'의 개념 : 2002국가안보전략, 법의 지배, 국가 절대권력의 제한, 언론의 자유, 신앙의 자유, 법 앞의 평등, 여성의 존중, 종교적 인종적 관용, 사유재산의 존중 - 경제적 사회적 인권, 고문으로부터의 자유 등은 배제, 사유재산을 인권의 차원으로 격상

부시 행정부의 일방주의와 예외주의의 구체적 문제들 :

- 1)유엔 인권이사회 구성에서 소외
- 2)국제형사재판소에 반대, 미국인의 면책을 주장, 개별 국가들과 미국인 불기소에 관한 양자 조약 체결 시도
- 3)차별금지협약에 따른 국가이행보고서 제출 해태, 장애인인권협약 서명 거부
- 4)타국에 대한 군사적 간섭주의와 강제적 제도이식
- 5)테러와의 전쟁을 빌미로 국내적 인권보호장치는 물론 국제 인권법 및 국제 인도법을 무시함.

III.부시 행정부의 대북 인권정책의 문제

부시 행정부에서 북한 인권문제는 인도적 지원을 넘어서 중요한 이슈로 취급됨. 북한인권법 및 그 제승인법 등 북한 인권문제를 대북외교의 한 의제로 정착시켰음. 그러나 부시 행정부의 인권관 및 인권외교 자체에 내재한 기본적 한계로 인하여 많은 문제를 노정함.

- 1.특권적 예외주의
미국 자신이 한반도 전쟁의 당사자였으며, 아직 평화관계가 회복되지 않았음에도 불구하고 일방적으로 북한을 '악의 축', '폭정의 진초기지'로 규정함.
- 2.관협한 인권관
미국 예외주의와 기독교 근본주의에 입각하여 서구적 민주주의와 자유권이 인권의 전부라고 간주함, 경제적 사회적 인권, 평화적 생존권, 발전권, 아시아적 가치 및 인권적 다원주의에 대한 무시 혹은 무시
- 3.인도주의의 약화
인도적 지원 및 경제원조, 경제적 협력을 인권적 상황과 엄격하게 연계함으로써 오히려 인도적 상황의 악화를 초래함. 경제원조와 인권 연계의 기본법인 '외국원조법안'에서는 원조의 삭감을 인권과 연계하는 것인데 반하여, 북한인권법안은 '선 인권개선, 후 원조'의 형식임.
- 4.신뢰의 결핍과 진정성의 결여
부시 행정부의 인권에 대한 이중성과 위선성이 대북 인권 외교의 정당성을 감소시킴, 북한 인권특사에 북한과 인권에 대하여 무지한 측근 인사를 기용함으로써 대북인권정책의 신뢰성을 약화시킴.
- 5.실효성의 결여

북한 인권 문제를 국내외적으로 정치 이슈화하는 데에 주력하였으나, 북한 주민들의 실질적 인권개선을 위한 노력에는 소홀함.

IV.결어

오바마 행정부는 미국 인권외교의 역사에서 최악의 유산을 물려받았음. 인권외교를 복원시켜야 하는 책임이 있음. 이는 동시에 미국 외교의 명예를 회복시킬 수 있는 기회를 뜻하는 것이기도 함. 북한 인권외교에 있어서도, 부시 행정부의 문제점을 성찰하고, 미국 인권외교의 긍정적 전통들, 특히 같은 민주당인 카터 행정부와 클린턴 행정부의 원칙과 관점들을 상기하면서, 새로운 국면을 만들어 내기를 기원함. P

오바마 정부의 대북인권정책 방향 제안

박홍순 신문대학교 국제UN학과 교수

I. 문제제기

II. 오바마 행정부의 대외정책 및 대북인권정책 전망

III. 대북인권정책의 방향 및 방안 제안

IV. 결론

북한인권의 실질적 개선효과를 위한 제안 33

발 표 6

오바마 정부의 대북인권정책 방향 제안

박홍순 신문대학교 국제UN학과 교수

I. 문제제기

- 2009 오바마 행정부의 출범에 따라 대북정책 및 대북인권정책의 변화예상
- 미국 이전 행정부의 정책 및 추진의 기반과 성과를 교훈으로 하는 새로운 대북인권정책 기조 및 방향, 정책 전개필요
- 북한인권문제의 복잡성, 특수성을 고려한 균형되고 효율적인 대북인권정책 추구
- 오바마 신행정부의 바람직한 북한인권정책의 방향 및 구체적 방안 모색

II. 오바마 행정부의 대외정책 및 대북인권정책 전망

1. 대외정책기조

- * 현재 오바마 대통령의 취임 후 불과 6개월 경과, 미국행정부의 외교안보 정책이나 전략은 아직 명백하지 않거나 구체화되지 않은 상태임
- 기본적으로 오바마는 미국적 외교의 전통과 유산을 계승, 특히 클린턴 행정부의 다자주의, 국제협력의 추구를 모델로 함 (부시행정부의 일방주의적인 외교와 '오만함' 리더십에 대한 비판으로 차별화)

- (실용주의적 외교)
 - 외교안보정책의 성격을 ‘미국적인 가치’에 기반을 둔 ‘실용주의’ (pragmatism)로서 표명
 - : 미국적 ‘가치’로서 민주주의와 정의, 기회와 희망을 제시, 나아가서 반테러, 반확산, 자유주의 확대와 국제파트너십 구축을 대외정책의 방향 및 기조로 설정
 - : 따라서 인권 및 민주화 등의 의제는 오바마 행정부의 핵심정책이 될 것임
- (전략적 다변성과 유연성)
 - 접근방안으로서 ‘스마트파워’ (smart power)를 제시, 즉 하드파워와 소프트파워의 병행 구사로서 군사력 이외에 다양한 정치, 문화, 외교등의 균형적인 파워 적용
 - : 유엔 등 국제기구와 우방국과의 국제적 협력을 통한 다자주의 (multilateralism) 추구를 표방 (오바마의 다자주의 특징은 * 소프트 파워의 중시 * 전 지구적 의제에 대한 인식과 책임 공유 * 유엔에 대한 신뢰 * 실용주의적 접근 * ‘강력하고 직접적인 외교’의 구사 등)

2. 대북정책 및 인권정책의 전망

- (대북정책)
 - 대북정책에서도 ‘스마트 파워’에 입각하여 ‘강경과 온건의 병행’ 및 ‘양자와 다자적 접근’ 방법 등 다변적, 다차원적인 정책구사 시사
 - : 1993년 이래 클린턴과 부시 행정부 공히 북핵문제 해결에 ‘실례’한 것으로 판명됨에 따라 오바마 행정부의 반면교사가 될 것임
 - : 특히 전반적으로 부시행정부의 이념적 경직성과 강경한 수사 (rhetoric)의 지양하고 원칙과 신축성을 겸비한 성과중심의 정책적 접근이 기대됨
 - 그러나 전반적으로 오바마 행정부의 취임초기 대외정책에서 대북정책은 후순위로서 ‘순수한’ 혹은 ‘의도적’ 무시 (benign or intentional neglect)의 성격을 갖고 있는 것으로 보임
 - : 다만, 2009년 5월 25일 북한의 2차 핵실험을 계기로 북한의 핵확산 도전에 대응하여 유엔 제재의 강화 및 추가적 일방제재등으로 북한에 대한 ‘보상’과 유화정책을 재동하는 단호한 입장 표명
 - ‘핵없는 세계’(nuclear free world)의 비전과 정책방향은 비핵확산과 비핵화의 명분과 도덕적 정당성을 갖는 점에서 유연한 국제적 리더십과 북핵 해결 주도에 활용될 것임
- (대북인권정책)
 - 오바마 행정부의 인권과 민주주의 신장에 대한 공약에 비추어, 북한인권의 개선을 위한 적극

- 적이고 실용적인 외교 및 수단의 구사가 기대됨
- : 클린턴과 부시행정부 공히 북한인권 개선정책이 미진하였음에도 불구하고, 특히 부시행정부 하에서 이루어진 북한인권법 (2004, 2008) 제정, 시행등의 기초적인 제도화와 인프라, 그리고 추진성과를 기반으로 활용할 것임
- 단기적으로는 북한의 2차 핵실험 등으로 야기된 긴장국면에 대한 해결 혹은 관리에 집중함으로써 본격적인 인권문제 거론이나 인도적 지원문제는 소강상태를 가질 것임
- 그러나 중,장기적으로는 북한의 핵보유국 지위 추구와 경직된 북한체제에 대한 미국의 대응 차원에서 북미 협상 등에서, 그리고 특히 북한의 ‘정상국가화’ 과정에서 북한인권문제는 오바마 행정부의 주요 관심사로 대두될 것임

III. 대북인권정책의 방향 및 방안 제언

1. 대북 인권정책의 ‘마스터플랜’ 수립

- * 향후 효용성있는 대북인권정책 수립과 이행을 위하여 ‘균형된’ 시각의 ‘대북인권정책 종합계획서’(master plan)를 작성
- : 임기초반에 북한인권개선에 관한 확고하고 적극적인 입장을 정리, 제시
- : 기존 북한인권법 (2004, 2008)은 유력한 법적 근거 및 제정(예산) 지출의 근거가 되나, 북한인권 개선의 포괄적 정책추진에는 미흡함

- (주요 포함내용)
 - 정책 비전, 방향 및 목표, 원칙과 가치등을 제시
 - 북한인권의 개선의 의제, 추진내용 및 방법등 로드맵을 제시

(1) 대북인권정책의 기본적 성격규정

- * ‘확산’정책 (보편적가치로서의 인권, 민주주의, 시장경제제도 확산과 더불어 국제인권규범준수, 법치주의 지향)을 통한 북한의 정상국가화 (국제사회 편입) 과정의 필수적 요소임을 강조
- : 인권정책의 목표가 북한의 붕괴나 고립이 아님을 강조
- * 북한을 인권개선의 객체(대상자)이면서 동시에 주체/ 대화 상대방으로 인정하고 인권정책을 추진 (인권의 평화적 개입정책 및 주요 이슈별 접근)
- * 남북관계 개선이나 미북관계의 정상화에서 주요 관심사항으로서 제기

(2) 세부인권의제 식별 및 실용적 인권정책의 추구

- 포괄적인 인권개선의 목표를 지향하되, 북한의 정책과 태도의 변화를 가져오는 효과적이고
실제적인 개선방안 제시

○ (인권 현안의 식별)

- ▽ 국군 포로, ▽남북억류자
- ▽정치범 수용소 및 양심범, ▽ 재중국 탈북자
- ▽북한주민의 기본적 인권 (정치적, 시민적 및 경제적, 사회적 인권) 개선

○ (주요인권 개선의 의제 명시)

- 형법 등 실정법과 제도의 개선, 규율과 관행, 그리고 실제행태의 개선 등, 국제규약을 비롯
하여 국제규범에 준하는 기준에 의한 개선의제

: 예 - 종교의 자유, 집회의 자유 등 자유권의 신장문제

불법구금, 재판제도, 공개처형 문제 등 악법과 관행의 개선

○ (생존권 등 존중)

- 기본적 생존권 등 경제적, 사회적 권리의 신장을 위한 제도 및 관행의 개선, 그리고 미국과
국제사회의 지원 의지 및 방안 제시

(3) 대북 인권정책 실현: 다차원적, 전략적 접근의 활용

* 아래와 같은 전략적 접근방법을 고려하여, 북한핵문제의 해결과정, 북한정권의 태도 및 반응
등을 고려하며 원칙을 유지하되 신축성 있게 실행

○ (주체별)

(가) 정부차원 접근 vs. 비정부 (민간부문) 차원 접근

(나) 양자적 접근 vs. 다자적 접근 (유엔 등 다자외교, EU 등)

(다) 한국 (혹은 북한) 주도적 접근 vs. 국제문제적 접근 (국제외교)

○ (인권의 성격 및 대상)

(가) 인권의 보편성의 접근 vs. 특수성의 접근 (북한 및 남북관계의 특수성 고려)

(나) 비정치적 접근 vs. 정치적 접근 (정치, 경제문제의 연계 혹은 분리)

(다) 인권차원 접근 vs. 인도적 지원 차원 접근 (기본적 생존권, 사회, 경제적 인권 우선)

(라) 인권 자체 vs. 인간안보 (인도적 지원, 개발협력 등 포괄적 문제)

(마) 북한 인권 자체 vs. 범 아시아 인권 문제 (최근 중국, 버마 인권등의 국제적 관심과 연계)

○ (접근의 형식)

(가) 비공개 (조용한), 비공식 외교적 접근 vs. 공개, 공식 외교적 접근

(나) 유화적(soft) 접근 (설득 및 보상) vs. 강경한(hard) 접근

(다) 미시적 접근 vs. 거시적 접근 (‘일팔타결’ 등)

(라) 단기적 접근 vs. 중, 장기적 접근

2. 인권 개선 접근의 수단과 전략

* 대북인권개선에 강.은, 원칙과 신축성의 유연한 접근을 구사

1) 북한인권법 (2008)에 의한 접근

○ (북한인권법의 제정인에 따른 정책의 수행)

: 향후 4년간 재정지원 (총 \$9,600만불)을 통하여 탈북자에 대한 지원, 대북인권 및 인도
적 NGO지원을 활성화

: 재중탈북자, 한국국적취득 탈북자의 미국 난민, 망명신청을 허용하고 이들에 대한 재정지
원등의 확대 등

: 북한인권특사의 역할에서 북한인권 전반에 관한 업무추진, 가령 인권 실태파악, 각종 인
권관련 정책제언, 중국등 관련국가와의 협의, 북한과의 인권대화추진 등

2) 인권에 관한 지속적 관심 표명과 의제의 확산

- 북한인권현안에 대한 지속적인 ‘공개적’ 관심표명과 국제사회의 관심 촉구를 통한 분명하
고 일관된 정책의지 천명, 유지

: 행정부 - 성명서, 브리핑, 혹은 연례인권보고서 발간등을 통하여 북한인권상황에 대한 평가

: 의회 - 청문회, 결의안 제출이나 결의안 채택등의 방법으로서 북한인권 거론.

- 공개논의 이외에 "조용한 외교"를 통한 '비공개' 설득이나 외교적 압력을 병행.

3) 인권 협력 등 ‘인권대화’ 추진

* 북한당국을 인권문제 해결의 당사자(주체)로서 인정하고 또한 스스로 인권개선의 의지와 정
책을 개발하도록 권고 및 보상(지원) 방안 제시

○ (북미간 대화)

- 북미간 및 남북한 간에 공개 혹은 비공개 인권대화와 인권분야 기술협력 (soft approach) 추진
: 인권 현안 해결, 인권 관련 법 및 제도, 관행의 개선을 위한 북한당국과의 직접 협상 등 접촉
: 인권개선을 위한 전반적인 조언, 자문등
: 북한의 사법,행정 관리, 학자 등에 대한 기본적 국제인권규범에 대한 기술교육, 워크샵 등 프로그램 개발 및 운영 (미국의 주요 연구,교육기관 등)

○ (EU 등 국제사회의 역할 분담)

- 유럽연합(EU)- 북한과의 특별한 관계에 비추어 특히 EU를 통한 북한인권개선 노력에 대한 지원, 협력을 강화
- 유엔 관련 가수와 협력 및 역량 강화를 위한 기술적, 재정적 지원등
: 북한의 관리, 학자들을 초청, 워크샵 등 인권 교육, 훈련 등에 관한 프로그램을 개발, 국제기구와 공동실시 등 (인권관련 교육,연구기관, 세계은행등 혹은 인권고등판무관실 (UNHCHR) 등)
: 각종 인권 및 개발, 인간안보 관련 국제회의에 북한인사 초청 직,간접 지원

4) 인도적 지원의 강화

- 기본적 식량권 등 북한에 대한 인도적 지원을 지속 혹은 강화함으로써 국제적 명분과 도덕적 정당성을 확보
- 인도적 지원의 시행에서 점진적으로 지역 및 주민 에 대한 분배, 지방으로의 지원과 개발 확대, 북한 주민의 참여 등에 대한 투명성제고를 위한 노력을 강화

5) 경제적 지원 및 개발 협력

- 인도적지원의 일시적, 단기적 정책을 넘어 경제적, 재정적 지원에 의한 북한의 경제,사회적 생활 향상을 통한 북한의 개발촉진과 인권의식 및 인권현황의 변화 추구
- 경제지원에 의존한 북한의 변화를 넘어 개발협력정책을 통한 북한의 자체적 변화역량 제고
: 경제 및 사회개발에 관한 기초 교육,훈련을 비롯하여 북한의 관리, 학자들에 대한 교육, 정보제공 등
: 지역단위 등 경제 및 사회개발 계획 및 프로그램의 개발을 위한 지원 및 국제협력 (한국, EU 등, 그리고 UNDP, 세계은행 등)
: 미국 및 한국 NGO의 개발협력 계획및 관련요원 훈련등 지원

- 개발의 주체로서 북한당국/주민참여의 역할 지원

6) 단계적 혹은 전략적 일괄타결의 추진

- 주요 인권의제별 (한국군포로, 정치범수용소, 공개처형등), 혹은 포괄적 개선의 가시적 진전에 상응하는 보상 (경제적, 재정적 및 정치,외교적 보상) 방안을 구체적으로 협의
- 당면 안보과제인 북한핵 폐기및 비확산 전략의 추진과 관련한 미북간 협상이나 향후 국교정상화 논의시, 일장단계에서 북한인권 의제를 포함
: 정치적 일괄타결과 경제적, 재정적및 외교적 보상을 통한 유인책으로서 제시

7) 한.미 당국간 공조

○ (전반적 인권문제 협의)

- 이명박 정부의 100대 국정과제에 포함 (북한인권 개선에 대한 확고한 정책의지를 표명, 북한인권대사 임명등)
- 2008년 8월, 2009년 6월 한미 정상회담 공동성명에서 북한의 인권상황개선에 대한 의지" 천명
- 한.미간 공식,비공식 채널 마련
: 인권 당면문제 현안 해결을 위한 관련부서및 담당관의 정책및 전략 협의 (정책협의회 등)
: 정부간 공조- 인권특사, 북한인권 정보공유, 유엔 인권이사회 정책등 협의
- 미 정부와 한국내 NGO와의 연대 강화, 학계, NGO등 과 연계된 활동지원
: 미국 NGO와 한국 NGO의 연계활동 지원

○ (탈북자관련)

- 재중 탈북자의 한국행, 미국행 혹은 제 3국 행에 대한 지원
- 중국 등의 탈북자 단속, 처벌,등에 대한 한 긴급개입 등 지원
- UNHCR 의 난민 지위 인정노력 등 지원, 장려
- 대량탈북에 대비한 중국, 러시아, 몽골 등에서의 탈북자 보호방안 마련

8) 시민사회/ NGO 관계

○ (NGO 지원)

: NGO의 활동전반 (개발사업, 교육, 홍보, 조사, 기록, 구호지원 등 다양한 활동 및 프로그램)장려
 : 지원대상 NGO의 내부 역량강화를 위한 재정, 교육, 기술, 정보 제공, 워크숍 등 제공
 : 지원 대상 NGO 활동에 대한 모니터링 및 투명성 제고

○ (국제 인권전문가/정책 그룹 지원)

- 미국, 한국등 NGO 전문가, 연구자, 교수 및 학자, 정책입안자등과의 연대 위한 공식, 비공식
 네트워크 지원으로 정보공유 및 공동전략 모색 (인권종합계획서(마스터플랜)의 수립 공조 등)

IV. 결론

- 인권의제는 전지구적의제로 대두한 공동관심사이며, 북한인권문제는 특히 북한정권의 패쇄성, 경직성 등에 비추어 국제사회의 문제임
 : 지난 1993년 이래 북한핵사태의 진전과 더불어 북한인권문제가 꾸준히 지속되었으며, 미국과 국제사회는 긴급 인도적 지원 등을 통한 북한에 대한 지원
 - 오바마행정부는 미국적 가치와 유산, 전통에 따라 인권에 대한 관심과 대외정책의 추구의 일환으로 북한인권정책에도 관심을 가질 것임
 : 그러나 클린턴행정부와 부시행정부의 인권정책 및 인도지원 정책의 '학습효과'를 통하여 오바마 행정부는 새로운 접근을 시도할 것으로 보임
 : 신정부는 다자주의, 스마트파워 등 대북정책과 대북인권정책에서 '원칙과 신속성'을 조화하는 다양한 전략과 접근의 구사를 통한 실용주의 외교를 구사하는데 유리한 입장임
 - 오바마 행정부는 대북인권개선에 관한 마스터 플랜을 수립하고, 압력과 설득의 양면적 접근을 축으로 북한인권법의 충실한 시행, 그리고 국제사회와 공조한 외교적 노력을 강화함으로써 북한의 태도변화를 추구하는 정책을 구사해야함
 : 특히 북한을 인권개선의 당사자로서 간주하고, 인권대화를 비롯하여 북한이 자발적으로 인권상황개선과 정책및 관행의 변화를 유도하는 전략을 구사해야함. **P**

1. 이영환 북한인권시민연합 조사연구팀장
2. 정옥식 평화네트워크 대표
3. 손광주 데일리 NK 편집장
4. 아 해 인권운동사랑방 활동가
5. 유호열 고려대학교 북한학과 교수
6. 김근식 경남대 정치외교학과 교수

북한인권의 실질적 개선효과를 위한 제안 43

[평화재단 제32차 전문가포럼]
북한인권의 실질적 개선효과를 위한 제안

NOTES

NOTES