

북한의 인권실태와 개선방안

이금순*

I. 서론

북한의 심각한 인권상황에 대한 국제사회의 관심이 세 차례의 유엔인권위원회의 결의안, 미국과 일본의 북한인권법, 두 차례의 유엔총회의 결의안 등으로 가시화되면서, 국내적으로도 북한인권 상황에 대한 논의와 이를 개선하기 위한 구체적인 방안 모색이 논의되어 왔다. 초기에는 북한에 심각한 인권 침해상황이 실제로 존재하는지와 북한인권상황을 초래한 요인이 무엇인지에 대한 논란 등으로 인해 북한인권 논의 자체가 매우 이념적이고 정치적인 성향을 띠게 되었다. 북한사회에 대한 자유로운 접근이 차단되어 있는 상황에서 북한 내부의 인권침해 내용들이 탈북자들의 증언을 통해 이루어질 수밖에 없었고, 이로 인해 북한인권 실태에 대한 신뢰성이 의문시되기도 하였다. 또한 북한인권상황을 초래하게 된 근본적 원인이 무엇인지에 대해 북한정권의 구조적 문제라는 시각과 미국 등 외부

세계의 제재나 위협으로 인한 것이라는 시각 간에 상당한 갈등을 보여 왔다.

북한인권 상황에 대한 정보가 확산되게 되면서, 북한인권의 개선방안에 대한 논의들이 구체화되기 시작하였다. 이처럼 북한인권 논의가 진전될 수 있었던 것은 북한 인권에 관심을 갖고 있는 국제기구, 개별국가, 인권단체 등의 규모가 늘어났기 때문이며, 국제사회가 대북지원을 대개로 제한적이긴 하지만 북한과의 교류 및 대화를 시도하여 왔기 때문이다.

그러나 북한인권상황을 개선하기 위한 접근방식에 대해 한국사회와 국제사회는 상당한 시각 차이를 보여 왔다. 즉 우리정부는 인권에 대한 보편적 가치를 인정하면서도, 실제 북한인권을 개선하는 방식에 있어서 남북한관계를 고려한 신중한 것이 되어야 한다는 입장을 견지하였다. 즉 북한인권문제에 대한 공개적인 비난(Naming and Shaming)보다는 한반도 평화체제 구축이 우선되어야 하며, 남북한 교류협력을 통해 점진적이고 실질적인 개선방안을 모색해야

* 통일연구원 선임연구위원

한다는 것이다. 이는 근본적으로 한국사회가 남북관계 추진과정에서 과연 북한인권 문제가 제기되어야 하는 것인가에 대한 물음에 극단적인 반응을 보여 온 것을 의미한다. 다시 말하자면 남북교류 확대와 북한인권개선이라는 두 가지 정책목표가 과연 병행되어야 하는가에 대한 평가가 매우 다르게 나타나고 있다는 점이다. 그러나 북한인권문제에 대한 논의가 지속되면서, 단순히 정치적 차원에서 북한인권문제의 진위 및 제기 필요성 여부에 대한 논의는 상당부분 의미를 잃게 되었다. 대신 한국사회가 북한인권 개선을 위해 어떠한 역할을 해야 하는가에 대한 고민들이 시작되게 되었다. 이러한 상황에서 본 논문은 이제까지 북한인권문제에 대한 논의를 재검토해 보고, 북한인권 개선을 위한 우리의 역할을 제시해 보고자 한다.

II. 북한의 인권침해 실태에 대한 인식과 대응

2003년 제59차 유엔인권위원회가 북한의 인권상황을 총체적으로 지적하면서 개선을 촉구하는 결의안을 채택하자, 우리 사회 일각에서는 ‘미국이 북한에 대해 목조르기 내지 북한을 침공하기 위한 명분을 쌓기 위한 것이 아닌가?’ ‘북한의 인권문제는 북한주민들의 일부에 한정되어 있는 것인데, 이 문제를 거론하여 한민족 전체의 문제인 평화를 저해해서는 안 된다’¹⁾는 등의 부정적인 반응을 보이기도 하였다. 동시에 일부에서는 기독교단체를 중심으로 북한주민의 인권침해의 주요인은 북한의 독재체

제에 있다는 인식 하에서 ‘정권타도’를 목표로 북한인권문제에 대해 적극적인 대응을 하여 왔다. 또한 북한의 민주화운동 등 국내입국 탈북자들의 적극적인 북한인권 관련 활동들도 전개되어 왔다. 주요 쟁점을 중심으로 북한인권실태에 대한 한국사회의 인식과 대응을 재정리해 보고자 한다.

1. 식량난으로 인한 경제적·사회적·문화적 권리 침해

우리사회는 1900년대 이후 심화된 북한의 경제난으로 인해 북한주민들이 심각한 인권상황에 처해있다는 점에 대해서 대체적으로 공감하였다.²⁾ 물론 실제 식량난의 구체적인 실상, 즉 지역 혹은 계층에 따라 차이를 보이고 있는 식량난의 피해규모에 대해서는 다소간의 시각차를 보이고 있다. 또한 북한의 식량난이 발생하게 된 주요인에 대한 평가에서는 극명한 차이를 보여주고 있다. 일반적으로 북한의 식량난은 사회주의권 경제의 붕괴로 인한 외부적 요소와 함께 북한 경제가 안고 있는 구조적인 모순에 기인하는 것으로 평가된다. 그러나 북한의 식량난으로 인한 인권침해 실태에 대한 책임소재를 논의하는 과정에서 식량난의 원인에 대한 평가가 기초가 된다. 우리사회에서 북한의 식량난의 원인을 사회주의 경제체제의 모순 및 정권의 차별적 식량분배 등으로 해석하는 한 부류와, 내부적인 모순보다는 북한에 대한 미국의 경제봉쇄 및 비우호적인 국제환경으로 돌리는 경우가 있다. 따라서 전자는 식량난으로 인해 희생당한 대규모 기아실태를 부각시키면서, 이에 대한 책임을 북한당국에게 돌리고 있으며 북한에

대한 국제사회의 인도적 지원의 효율성에 대해서도 의문을 제기한다. 여기에는 다수의 북한이탈주민들도 의견을 같이 한다.

반면 국제사회의 대북경제제재 및 적대적 정책으로 인해 식량난이 가중되었다고 평가하는 시각에서는 북한의 식량난을 초래한 외부의 위협이 북한당국이 감당하기에는 역부족인 상황이라고 인식한다. 따라서 식량난으로 인한 인권침해의 실상에 대한 책임소재도 북한당국에 있다기보다는 북한의 위기상황을 초래한 미국 등 국제사회에 책임을 돌린다. 또한 북한의 인도적 위기상황이 발생하자, 이에 대해 정치적으로 접근한 국제사회의 소극적인 대응에 상당한 책임이 있는 것으로 평가한다. 또한 북한의 식량난 실태, 즉 아사자의 규모에 대해 탈북자들의 증언 등을 토대로 한 평가는 상당부분 과장되었다는 것이다.

좋은 벗들은 북한의 식량난 실태에 대해 탈북자들의 증언을 토대로 구체적인 상황을 알리는 작업에 주력하면서 식량난의 원인을 다각적인 차원에서 이해하려고 노력하였으며, 북한인권침해의 가장 심각한 문제점은 식량난으로 인한 생존권의 위협이라고 규정하고 있다. 따라서 식량난으로 인한 인권침해 상황을 개선하기 위해 한국정부를 포함한 국제사회의 인도적 지원의 확대와 미국의 대북경제제재 철폐, 북한당국의 자구노력 등을 촉구하여 왔다.

2. 체제의 구조적 모순 : 시민적·정치적 권리 침해

북한주민의 신체적 자유 및 표현의 자유 등에 대한 인식은 북한체제 자체에 대한 평

가와 밀접히 연계되어 있다. 미국무부의 인권보고서는 ‘민주주의’를 ‘주민들이 자체 의사로 정권을 선택할 수 있는 권리’가 보장되었는지 여부로 규정하면서, 북한체제의 반인권적인 측면들을 지적하고 있다. 북한주민의 시민적·정치적 권리의 침해는 단적으로 ‘공개처형’과 ‘정치범수용소’의 문제에 대한 논의로 귀결된다. 주민을 통제하기 위한 주요한 수단으로 북한당국은 공개처형과 정치범수용소를 활용하여 왔다. 1990년대 중반 북한 식량난으로 인한 사회일탈행위와 범죄가 만연하면서, 공개처형이 대규모로 이루어진 것으로 파악된다. 이러한 공개처형은 집행과정을 살펴보면, 여러 가지 면에서 비인권적인 요소들을 안고 있다. 공개처형의 대상이 되는 범죄들은 중대한 비정치적 범죄뿐만 아니라 국가기물이라는 이유로 전기선, 식량, 소와 같은 물자의 단순절도까지를 포함하고 있다.

이러한 공개처형에 대해 한국사회내의 평가는 심각한 인권침해로 규정하는 시각과 함께, 사회적 범죄를 막기 위해 북한당국이 취한 조치로 용인하는 시각이 있다. 일부 학자는 공개처형을 북한의 특수한 상황을 감안하여 ‘문화적 상대주의’ 차원에서 이해하고 있으며, 싱가포르의 태형 혹은 미국의 전자의자에 의한 사형집행과 동일한 맥락에서 예방범죄차원의 고유한 행형절차로 파악하고자 하였다.³⁾ 이들의 주요 논점은 북한내부의 시각에서 북한의 인권을 조명해야 한다는 주장이다. 또한 정치범수용소의 존재는 당연할 것으로 인정하나, 규모나 실태면에서 탈북자들의 증언은 신뢰할 수 없다는 입장을 제기한다.⁴⁾

국제사회의 관심과는 대조적으로 북한의 정치범수용소에 대한 내부의 논의는 활

발하게 이루어지지 않았다.⁵⁾ 국제사회는 북한의 정치범수용소를 독일 나치의 유대인 수용소와 비교하고 있는 반면, 국내적으로는 북한의 정치현실상 불가피한 사회통제의 수단일 뿐이라는 인식과 함께 북한민주화운동본부,⁶⁾ 북한인권시민연합,⁷⁾ 북한민주화네트워크,⁸⁾ 북한민주화학생연대⁹⁾ 등의 단체들이 탈북자증언을 토대로 정치범수용소 내의 인권침해 실상을 알려 왔다. 북한인권정보센터는 인권침해의 구체적인 사례를 데이터베이스로 구축하는 작업을 진행하고 있는 것으로 알려지고 있다.¹⁰⁾ 북한민주화포럼도 북한민주화를 위한 범국민적, 국제적 연대를 강조하고 있다. 2006년 3월 뉴라이트전국연합은 북한정치범수용소 경험자들을 중심으로 청문회를 개최하였다.

3. 납북간 인도주의 사안의 실체 : 납북억류자와 국군포로

납북억류자와 국군포로의 인권침해에 대한 문제제기는 주로 관련가족 단체들을 중심으로 이루어져 왔다. 2000년 정상회담이후 63명의 비전향장기수의 복송이 이루어진 것을 계기로 납북자가족단체¹¹⁾와 국군포로 소환추진위원회 관련 단체들이 연대하여 인권보호차원에서 정부가 적극적인 문제해결을 추진할 것을 촉구하였다.¹²⁾ 납북자가족들은 2002년 1월 정부를 상대로 헌법에 명시된 국민보호 의무를 방기한 점을 들어 손해배상청구소송을 제기하였으며, 연좌제로 인한 가족들의 인권침해에 대한 피해보상과 귀환납북자에 대한 특별보상법을 제정하고자 노력하여 왔다. 국가인

권위원회는 납북자 가족들이 받은 인권 침해에 대한 현실을 인정하고, 이에 대한 명예회복과 보상 및 귀환납북자에 대한 보상에 관한 특별법 제정을 정부에게 권고하였다. 납북자가족들은 정부가 납북자실태에 대한 백서를 발간하고, 3명의 귀환 납북자들의 증언 등을 토대로 납북자 명단을 수정할 것을 촉구하고 있다.

전쟁중 납북자문제에 대해 6·25전쟁납북인사가족협의회¹³⁾는 1952년 10월 간행된 대한민국통계연감(82,959명), 1953년 통계연감(84,532명), 해공 신익희 선생 유품에서 나온 6·25사변 피랍인사 명부(2316명), 1956년 대한적십자사 신고(7,034명), 공보처 통계국 작성 6·25사변 피해자 명부(2,438명) 등 근거자료를 바탕으로 전쟁 납북자 가족들의 생사확인과 생존자 및 유해 송환을 촉구하고 있다. 또한 동 단체는 2002년 3월 ‘6·25 사변 피납치자 명부’를 발굴하여, 이를 성명, 성별, 연령, 직업, 소속 및 직위, 납치 연월일, 납치장소, 주소 등 8개 항목으로 세분화하여 94,700명의 명부를 발간하고, 이를 인터넷상으로도 공개하고 있다. 피랍납북인권연대도 일본의 사례를 원용하면서, 정부가 납북적십자회담 등에서 최우선의제로 협상하여야 한다고 주장하여 왔다.

정부는 국군포로 및 납북자문제 해결노력을 북한에 촉구하는 한편, 현실적인 어려움을 감안하여 특수이산가족으로 접근하여 이산가족의 상봉, 주소확인 등의 절차를 활용하여 왔다. 반면 우리사회 일부에서는 6·25 전쟁 중 반공포로의 일방적 석방 및 체제대결과정에서 납남자 문제 등을 제기함으로써, 관련사안이 남북관계에 미칠 부정적인 영향을 우려하기도 한다. 일부 가족

단체 및 피랍탈북인권연대, 뉴라이트전국연합 등이 납북자 문제 해결을 강력하게 촉구하고 있다. 정부는 장관급회담과 남북적십자회담을 통해 납북자 및 국군포로 문제 해결을 위한 협의를 시작하였으며, ‘소식을 알 수 없게 된 자’, 즉 분단시기 ‘실종자’의 개념을 적용하여 실질적인 해결방안을 모색하고자 하였다.

Ⅲ. 우리정부의 대북인권정책 추진현황

정부는 대북인권정책 4원칙을 설정하고, 이를 지속적으로 보완하여 왔다.

첫째, 인권은 인류 보편적 가치로서 우리 정부는 북한의 인권 개선 필요성에 대해서 많은 관심을 가져왔다는 점을 강조하였다. 둘째, 정부는 북한인권문제를 실질적이고 효과적으로 개선하는데 있어서 각 나라마다 처한 상황에 따라 다양한 접근방식을 전략적으로 검토·선택할 수 있다는 입장이다. 셋째, 정부는 평화변영 정책을 통해 남북 간 긴장완화와 화해 협력을 실현하고, 그 과정에서 북한인권의 점진적, 실질적 개선을 도모하는 정책을 견지하고 있다는 점을 확인하였다. 넷째, 정부는 북한인권문제에 대한 국제사회의 관심과 노력이 6자회담 진전과 남북관계 개선 등 한반도의 평화와 안정을 위한 우리의 노력과 조화될 수 있도록 계속 노력해나갈 것이라는 점이다.

우리정부는 제60차, 제61차 유엔인권위원회 대북결의안에 기권하면서 투표입장설명(EOV)을 통해 북한인권문제의 심각성에 대한 국제사회의 우려에 동감하며, 남북관

계 확대를 통해 북한의 인권개선을 위해 노력하고 있음을 강조하였다. 즉 우리정부는 북한인권상황의 실질적 개선을 위해서는 북한이 국제사회에 동참하고 스스로 변화하여 인권상황을 개선해 나갈 수 있는 환경을 조성해 주는 것이 무엇보다도 중요하다고 강조하였다. 정부는 북핵 문제 해결 과정을 촉진시켜 북한이 국제사회의 일원으로 동참하도록 하기 위한 노력을 지속적으로 기울여 왔다. 불안정한 한반도 안보현실에서 한국 정부로서는 한반도의 평화와 안정을 최우선시 할 수밖에 없다는 것이다. 이러한 입장에서 한국정부는 대북지원, 납북자 보호, 이산가족문제, 탈북자 보호 등 북한 인권개선을 위한 실질적 행동에는 최선을 다하되, 북한에 대한 공개적인 인권개선 요구에는 신중할 수밖에 없다는 것이다.

또한 정부는 식량난 등으로 인해 북한을 탈출하여 중국 등 제3국에 체류하고 있는 북한이탈주민들의 인권을 보호하기 위해 관련국들과 협조 하에 국내입국을 희망할 경우 전원수용하고 이들이 우리사회에 안정적으로 정착할 수 있도록 특별한 지원정책을 추진하여 왔다. 2004년 7월에는 정부가 특별기를 투입하여 동남아 체류 탈북자들의 집단입국을 지원하였으며, 이로 인한 남북관계 경색도 감수하였다. 한국정부는 유엔인권위원회 등 국제회의 및 남북대화 등 계기 시 마다 북한의 인권상황 개선 및 국군포로·납북자에 대한 북측의 적극적인 자세변화, 이산가족 문제 등 남북간 인도적 사안의 해결을 촉구하여 왔다. 또한 북한 인권상황을 파악하고 그 실태를 알리기 위해 관계 전문가 및 민간단체·국제사회와 지속적으로 협력하여 왔으며, 북한인권 NGO 등에서 발행하는 간행물의 국내외 배

포를 분기별로 지원하여 왔다. 또한 정부는 제18차 장관급회담을 포함 북측과의 대화 시 북한인권문제에 대한 국제사회와 한국의 입장을 전달하고 북측이 적극적으로 대응할 필요가 있음을 설명하였다고 밝히고 있다.

2006년 제61차 유엔총회는 북한이 유엔 회원국과 4개 인권협약 당사국임에도 불구하고, 유엔차원에서 채택된 4차례 결의안에 대해 아무런 협력을 하지 않고 있으며 아직도 심각한 인권상황이 지속된다는 점에서 북한인권결의안을 통과시켰다. 이번 결의안 표결과정에서 정부는 이전과 달리 찬성의사를 표명하였다. 이에 대해 북한 외무성은 “우리는 미국과 EU 등 적대세력들이 이번에 또다시 조작해낸 인권결의를 우리 공화국에 대한 정치적 모략의 산물로 단호히 전면배격한다.”고 밝혔다.¹⁴⁾ 북한이 인권결의 채택과 관련해서보다 오히려 한국정부의 찬성 표결에 대해 충격을 표시하였다. 결의안 표결 당일 조국평화통일위원회 대변인 성명을 통해 “외세의 눈치를 보면서 권력을 지탱해 나가는 자들은 우리와 상종할 체면도 없을 것”이라며 즉각적인반발을 보였다.¹⁵⁾

우리정부는 북한인권문제에 대한 심각성을 이전부터 인식하였고, 2006년에는 북한핵실험이후 변화된 국제환경을 감안하여 북한문제 관련 국제사회와의 협력을 보다 강화하여야 한다는 판단 하에 찬성입장을 밝힌 것으로 보인다. 또한 반기문 전 외교통상부 장관이 유엔사무총장 내정자로 선정되었고, 유엔인권이사회의 이사국으로서 한국이 갖고 있는 인권존중에 대한 국제적 역할을 고려한 것으로 평가된다. 그러나 북한핵실험이후 당국간 대화중단에도 불구하고

고, 최근 북한이 6자회담 복귀 의사를 표명하고 체육회담을 제의해 옴에 따라 북한인권결의안에 찬성하여서는 안 된다는 의견들도 정부 내에서도 제기되어 왔다. 그러나 이번 유엔총회 결의안 표결이전 유엔에서 노벨평화상 수상자 엘리 위젤, 하벨 전 체코 대통령, 본데빅 전 노르웨이 총리 등 북한 인권에 관심 있는 세계적인 지도자들이 북한인권보고서를 발표하고 북한인권 개선을 위한 유엔의 보다 적극적인 역할을 촉구하였다. 반기문 사무총장 내정자도 기자회견에서 우리정부에 대해 ‘전향적인 대북인권 정책’을 촉구한 바 있다. 이와 같이 북한 핵실험이후 유엔안보리 차원의 대북제재가 가시화되는 시점에서, 우리정부가 미국 등 국제사회의 요구에도 불구하고 ‘PSI’에 정식참여를 유보한 것에 대한 압박과 북한 문제를 둘러싸고 국제사회와의 지속적 협력이 절실하다는 현실적인 인식이 있었던 것으로 보인다.

한국정부의 대북인권 결의안은 “늦은 감은 있지만, 적절한 판단이었다.”는 평가와 함께, 이전과는 달리 정부가 보다 적극적으로 북한 인권에 대한 구체적인 조치들을 취할 것이라는 기대가 있다. 한국정부의 대북인권정책은 이전의 기본원칙들을 그대로 유지할 것으로 보이며, 국내외의 북한 인권에 대한 관심을 반영하여 제한적으로 보완될 것으로 전망된다. 이제까지 한국의 대북인권정책은 남북관계에 대한 파급효과가 가장 큰 고려사항이 되어왔다. 다시 말해 정부차원에서 북한 이외 기타 인권침해국가에 대한 인권외교정책이 명확하게 국내외에 제시되지 못하였고, 북한의 인권상황에 대해서는 ‘남북관계의 특수성’을 근거로 매우 신중한 접근이 필요하다는 점이 크

게 부각되어 왔다. 또한 정부가 대북 인도적 지원 및 남북 인도주의사안을 해결하기 위한 노력 등을 지속적으로 추진하면서 실질적인 인권개선방안을 추구하여 왔음에도 불구하고, 제대로 국내외에 설득력 있게 홍보하지 못하여 왔다.

IV. 북한인권 개선을 위한 우리의 과제¹⁶⁾

1. 북한인권상황에 대한 지속적인 실태파악

북한인권문제에 대한 인식이 제대로 확립되지 못한 것은 북한인권상황에 대한 객관적이고 체계적인 정보체계를 구축하기 위한 노력이 부족하였기 때문이기도 하다. 따라서 북한인권에 대한 올바른 이해를 바탕으로 한 실질적인 개선방안을 마련하기 위해서는 북한인권사안에 대한 객관적인 정보체계를 지속적으로, 즉 북한 인권 각 개별사안관련 정확한 실태 및 최근의 변화에 대한 객관적인 정보가 부족함에 따라 북한인권개선방안 마련에 있어 한계를 보여 왔다.

북한인권에 대한 올바른 정책방안을 수립하기 위해서는 각 사안에 대한 구체적인 정보를 축적하고 분석하는 체계가 마련되어야 한다. 북한인권문제가 국제적인 관심사로 부각된 시점에서 우리는 북한의 인권실상에 대해 지속적인 관심을 갖고 체계적이고 객관적인 정보를 구축하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다. 이를 위해서 객관적인 정보원(information sources)을 확대

하기 위한 협력틀을 마련하여야 할 것이다. 따라서 북한인권 관련 조사를 전문적으로 시행하고, 체계적 인권실태 조사 시스템을 구축할 필요가 있다. 또한 중국 체류 탈북자의 경우 체류의 장기화, 체류지역의 확산 등 변화된 양상을 보이고 있는 바, 국내입국 탈북자를 대상으로 지역별, 성별, 연령별 중국 내 생활실태를 체계적으로 조사하고 탈북자 대책을 수립하여야 한다. 동시에 해외체류 탈북자들의 실태 및 규모를 파악하기 위한 현지실태조사에 관심을 갖고 있는 민간단체들을 간접적으로 지원함으로써, 상황변화를 추적하는 것이 시급하다. 북한인권침해 사례에서 구금시설 등에서 일선 공안요원들의 인권유린 행위가 심각한 점을 고려하여 독일사례를 원용, 북한인권기록보존소를 설치하여 운영하는 것을 적극 검토하고 대내외에 홍보하는 것이 북한주민들에 대한 인권유린을 방지 또는 완화하는 데 기여할 것이다. 북한의 인권상황은 지역 및 계층에 따라 매우 큰 차이를 보일 수 있으며, 시기에 따라서도 큰 편차를 보일 수 있다는 점에서 구체적인 인권상황에 대한 지속적인 관심과 조사가 이루어져야 할 것이다.

2. 북한 인권에 대한 객관적 접근

북한인권개선을 위해서는 북한인권 상황뿐만 아니라, 전 세계 인권침해상황에 대한 관심을 기울여야 한다. 이를 통해 보편적 가치인 인권적 차원에서 남북한의 관계 및 현실을 어떻게 인식하는 것이 바람직한가에 대한 논의 및 교육을 확대하는 것이 필요하다. 국가인권위원회의 설립과 함께

한국 사회 내 인권적 관심이 크게 제고되어 왔다. 그러나 아직도 우리사회는 매우 취약한 인권의식과 인권문화를 갖고 있다. 북한 인권문제를 정치적 편향에 따라서 접근하지 않기 위해서는, 보편적 가치로서 인권 개념에 대한 인식이 확산되어야 한다. 즉 분단으로 인해 왜곡되어 온 인권의 개념을 제대로 세우기 위한 교육과 홍보 노력이 무엇보다도 절실하다. 또한 인간안보(human security) 차원에서 북한주민의 삶을 재조명하고, 이를 개선하기 위한 노력을 모색하여야 할 것이다.

국가인권위원회는 북한인권관련 국내여론을 수렴하고 갈등을 해소하는 역할을 수행하여야 할 것이다. 즉 학자 및 전문가 집단의 견해 수렴 간담회, 남북공동의 인권지표 개발과 적용, 북한인권 관련 국내, 국제 학술회의 등을 통해 이념적 편견을 극복하고 여론 수렴을 위한 다양한 성향의 단체들과의 정례적인 워크숍 개최하는 것이 필요하다. 국가인권위원회는 ‘종합적 인권전담기구’로서 ‘인권의 관점’에서 국가의 책무를 다하도록 규정되어 있다는 점에서 위원회의 북한인권문제에 대한 관심과 접근도 특별한 제약을 두지 않아야 한다고 평가된다. 물론 현실적으로는 국가인권위원회가 북한인권을 개선하기 위한 구체적인 정책 수립에서는 효율성을 고려하여 우선순위를 선정할 수밖에 없을 것이다.

또한 국가인권위원회는 민간단체, 교육기관과의 협조 하에 세계화와 통일을 준비하는 시민자질 함양을 위한 인권교육을 전문적으로 실시해나가야 할 것이다. 북한인권만을 교육하는 것 자체가 편향된 관점에서 접근이라고 할 수 있는바, 초등학교부터 대학에 이르기까지 인권교육을 체계화

해야 할 수 있도록 지원하여야 한다. 인권에 대한 일반적 이해 속에서 북한인권을 평가할 수 있는 교양을 함양하여야 하며, 특히 북한인권이 남북관계 개선과 궁극적 남북한 통합에 갖는 의미를 체계적으로 교육하는 것이 필요하다.

3. 남북교류협력을 통한 실질적 인권개선 방안 구체화

가. 대북지원 시 ‘권리에 기반한 접근’

현재 북한의 인권상황은 1990년대 중반부터 급격히 악화된 북한의 경제난으로 인해 보다 악화된 것으로 평가된다. 따라서 북한인권의 실질적 개선은 식량난 해결 등 근본적으로 빈곤문제에 대한 접근노력 없이는 사실상 별다른 효과를 거두지 못할 것으로 평가된다. 또한 식량난으로 인해 위협을 받고 있는 식량권은 북한주민들의 자유권 보장과 밀접한 연관이 있기 때문에, 대북지원을 통한 삶의 질 개선을 필요로 하는 북한의 현실상황을 이용하여 정치적 시민적 권리의 개선을 유도하는 것이 체제의 붕괴를 우려하는 북한을 크게 자극하지 않고 점진적인 개선을 이루어나갈 수 있는 효과적인 방법으로 보인다.

경제난으로 인해 악화된 인권상황과 관련하여서는 국제사회 및 우리의 인도적 지원이 최소한의 위기상황의 발생을 막아왔던 것으로 평가된다. 하지만 기존의 지원이 인도주의 원칙에 입각하여 취약계층의 생존권을 보장하기 위한 방식으로 집행되는 데는 한계가 있었던 것으로 보인다. 따라서 북한사회가 빈곤퇴치를 위해 사회적 역량을 형성할 수 있도록 한국사회와 국제사회

가 지원하여야 할 것이다. 대북지원에 있어서 기부자가 시혜를 베푸다는 ‘자선’ 차원의 접근은 지원에 대한 의존만을 심화시키고 잘못된 기대만을 낳게 된다는 점에서 지원에 대한 시각을 전환할 필요가 있다. 최근 유엔을 비롯한 국제사회는 ‘권리에 기반 한 접근’을 통해 인권문제를 개발과정에 통합시키고 있다.¹⁷⁾ 이는 수혜자들이 갖고 있는 기본적인 권리침해를 외부세계가 지원을 통해 회복시켜 준다는 접근방식이다. 이러한 차원에서 보면, 지원과정에서 빈곤퇴치를 위한 지역주민들의 적극적인 참여가 이루어질 수 있는 투명한 방식으로 이루어지도록 하여야 한다. 또한 북한사회 빈곤으로 인해 가장 큰 피해자의 하나로 규정되는 여성들의 참여가 보다 확대될 수 있도록 함으로써, 실제 빈곤상황으로 인한 여성들의 인권침해 상황을 개선하도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 북한 빈곤퇴치 과정에서 여성적 관점을 투영(gender main-streaming)함으로써, 여성이 단순한 피해자가 아닌 북한사회 빈곤퇴치의 주요한 주체로 기능할 수 있도록 하는 환경을 마련하여야 할 것이다. 예를 들어 여성세대주에 대한 소규모 대출 제공 등의 방식으로 여성 스스로 빈곤을 딛고 넘어설 수 있는 기회를 제공하는 것이 필요하다.

나. 북한의 법치지원

특정사회에서 사법제도상 문제는 인권보호체계의 문제로 나타나고 있다. 즉 법률이나 사법제도가 국제적 기준에 미흡하거나, 경찰, 검찰을 포함한 사법제도상 문제점은 인권침해를 예방하지 못하는 것으로 평가된다. 특히 개인의 권리침해를 예방하기 위해서는 독립적인 사법체계가 보장되어야 한

다. 법치확립은 ‘인권문화’ 확산을 통해 실제 인권의 집행과정에 직접적으로 연계되어 있다. 또한 간접적 차원에서 법치확립은 경제개발과 연계되어 보다 효율적인 인권향상을 가져오는 것으로 평가된다. 또한 법치확립은 민주주의 및 선정(good governance)에 주요한 요소로 기능하여 왔으며, 실제 제대로 기능하는 사법체계가 확립되지 않은 민주주의 노력은 사회혼란을 가져오는 것으로 알려지고 있다. 또한 법치확립은 전쟁 및 갈등 방지를 통해 지역안정 및 세계평화에도 기여하는 것으로 평가된다.

이러한 차원에서 국제기구 및 서방국가들은 인권침해 지역에 대한 법치확립을 지원하여 왔다.¹⁸⁾ 또한 법치확립지원이 특정 지역 인권개선에 미치는 영향에 대한 관심을 지속하여 왔다.¹⁹⁾ 상당수의 아시아국가에서는 법집행과 관련 ‘법치(rule of law)’와 ‘명령에 의한 지배(rule of order)’²⁰⁾간의 혼란을 보여주고 있다. 즉 법집행기관들이 사회질서 유지라는 명목하에 법집행자로 기능하기 보다는 질서유지자로서의 역할을 수행하고 있다. 이로 인해 심각한 인권침해가 발생하는 것으로 평가된다. 예를 들어 사회질서유지(order enforcement)를 강조하는 경우 범죄수사 과정에서 주요한 인권존중 원칙(구타 및 고문 금지)이 무시되며, 경찰이 사법부 및 검찰의 영향으로부터 벗어나 정치권력을 위해 기능할 수 있는 여건이 조성된다. 또한 이는 법치와는 달리 불공평하고 불투명한 절차를 가져오게 된다. 따라서 특정사회에서 독립적인 사법체계를 마련하고 부패를 근절시키는 것은 인권보호에 매우 중요한 사안이다. 또한 이러한 법치확립은 사회개발을 위해서도 필수적인 요소로 평가된다. 이러한 차원에서 북

한에 대한 법치확립 지원은 북한주민들의 인권개선을 위한 효율적인 접근방안으로 평가된다.

북한당국이 최근 보여준 긍정적인 대응(법률 개정 등)들이 좀 더 발전될 수 있도록 하는 한편, 북한과 국제사회간의 협력을 위한 내부 환경 조성을 위해 노력하여야 할 것이다. 즉 북한체제가 안고 있는 구조적인 반인권적인 제도 및 법률들에 대해 북한당국도 제대로 인식하지 못할 수 있다는 점에서, 특정 인권상황에 대한 북한 나름의 논리나 인식을 파악하려는 노력이 필요하다. 이러한 과정을 통해 북한사회와 국제사회 간의 시각 및 문화의 차이를 좁혀주기 위한 노력을 북한과의 교류를 진행하는 과정에서 한국정부와 민간단체가 담당하여야 한다.

북한이 국제경제에 통합하는 과정에서 투자유치와 계약분쟁 해소, 상거래를 위한 노동조건 개선 등 각종 제도의 개선이 필수적인 바 이는 곧 인권문제인 것을 설득시킬 필요가 있다. 인권문제는 경제문제이며 북한 정권의 생존문제와도 직결되어 있다는 점을 상기시켜야 하고 국제사회의 설득과 권고에 전향적으로 대응할 필요가 있다는 점을 인식시키는 것이 필요하다. 국제사회는 개별국가가 인권적 차원에서 의무를 다하도록 하기 위해 상호 감시하는 역할을 하고 있으며, 개별국가들도 ‘국가인권기구’를 두고 있다는 점을 강조하여야 한다.

북한의 법치지원을 위해서는 인권적 차원에서 북한법령들이 안고 있는 모순과 한계를 파악하는 작업이 전제되어야 한다. 또한 북한이 아직 갖추고 있지 않은 분야에서 법률 제정을 지원하는 것이 필요하다. 또한 북한의 법률 집행체계가 독립적이고

형평성 있게 기능할 수 있도록 하는 환경이 보장되도록 하여야 한다. 이러한 점에서 사법기관의 인력교육 및 체계구축에 필요한 물자 등 재정적 지원과 기술협력이 이루어져야 할 것이다. 이를 통해 법률이 자의적으로 집행됨으로 인해 주민들의 인권침해가 이루어지는 상황을 예방할 수 있을 것이며, 실제로 법률이 주민들의 인권보호 수단이 될 수 있도록 할 수 있을 것이다.²¹⁾ 이를 위해서는 사법일군들에 대한 교육뿐만 아니라 주민들의 인권의식을 형성시켜주기 위한 간접적인 방안들이 동시에 마련되어야 한다. 실제 이러한 과정에서 북한당국의 협력이 매우 중요하다는 점에서 북한체제를 자극하지 않는 분야를 중심으로 접근하는 것이 중요하다.

4. 국제협력 강화

초기 남북한 화해협력과정에서는 이산가족 상봉 등 급박한 인도적 사안 이외의 북한인권문제는 거론하기 어려웠던 것이 현실이다. 그러나 한국정부의 대북정책은 남북호혜를 바탕으로 정치, 경제, 문화 등 다방면에서의 교류협력이 활성화되고 있고 상생과 상승 및 공존을 통한 통일을 지향하고 있다. 이것은 남북관계를 화해협력으로부터 한 차원 높이는 차원에서 남한은 대북 인도적 지원 및 경제협력을 통해 북한체제 유지를 지원하면서 한반도 평화와 안전을 제도화하는 적극적인 정책을 추진한다는 점이다. 따라서 한국의 대북정책은 통일을 대비한 북한주민의 삶의 질 향상과 인간안보의 확보에 목표를 두어야 한다. 국민들은 남북관계 개선에 빠른 진전을 기대하고 있

고 북한인권문제도 동일한 중요성과 속도감을 요구하고 있으며, 국제사회의 북한인권에 대한 관심도 크게 제고되었다. 또한 정부는 향후 경제협력과 인권문제가 비대칭적 구조로 나타난다면 국민들의 저항으로 안정적인 남북관계 개선에 장애가 될 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

북한인권문제에 대해서 한반도의 평화위협을 감안하여 중장기적이고 간접적인 방법으로만 접근하는 것은 국제사회에서 그 설득력이 약화되고 있다. 최근 유엔인권위원회와 유엔총회의 북한인권결의안 채택과 미국의 '2004 북한인권법' 발효 등 국제사회의 대북인권 압력이 증대되고 있음을 유의할 필요가 있다. 중국과 기타 개도국들의 경제 발전과 인권문제를 검토해 보면 발전이 곧 인권개선으로 연계된다는 인식은 성립되지 않는 것을 알 수 있다. 또한 경제개발과 인권개선이 상호강화(mutually reinforcing)하는 효과를 보여주고 있는 것으로 인식되고 있다는 점에서 우리사회는 남북교류 및 경제협력과정에서 북한인권개선을 위한 구체적인 방안을 모색하여야 할 것이다.

정부는 남북관계의 확대 및 발전이 북한인권 및 남북 간 인도적 사안의 해결에 얼마나 중요한 것인지에 대해 실증적인 자료를 통해 입증함으로써, 국내외의 협력을 이끌어 내기 위한 노력을 보다 강화하여야 한다. 이를 위해서는 실제로 우리 정부와 민간이 남북한 교류협력사업을 추진하면서 '북한인권' 문제의 중요성을 충분히 인식하고 이를 반영하기 위한 현실적인 방안들을 지속적으로 모색하여야 할 것이다. 이제까지 우리사회 일각에서는 북한인권문제와 남북관계 개선은 서로 상충되는 별도의 영

역으로 설정하여 왔다. 그러나 남북교류협력을 통해 북한주민의 삶의 질을 개선하고 인권에 대한 인식을 변화시킬 수 있는 여지는 상당한 것으로 평가된다.

예를 들어 북한이 적극적인 관심과 참여를 보이고 있는 남북경제협력의 추진과정에서도 인권문제는 북한의 저항 없이 충분히 다루어질 수 있다. 국제사회에서는 다국적기업 등 기업활동에서 인권이 주요의제로 설정되어야 한다는 인식이 확대되었으며, 이를 위한 구체적인 절차와 방안들이 마련되어 있다. 이는 단순히 근로자의 입장에서뿐만 아니라 기업의 입장에서도 보다 투명하고 안전한 사업여건을 조성함으로써, 우호적인 사업여건이 마련된다고 확신하기 때문이다. 따라서 우리정부와 기업들도 대북경제협력을 추진하는 과정에서 다양한 인권개선방안(작업환경, 임금, 성차별, 직업훈련, 안전지도 등)을 반영한 노동규정, 기술훈련 및 연수제도를 운영하는 것이 필요하다. 또한 북한당국이 국제사회와의 협력과정에서 필요한 법률제도 마련 및 시행에 법률적 차원의 기술지원을 하는 것도 우리정부와 민간의 역할이 될 수 있다.

5. 인권외교정책과 북한인권

국제사회의 압력 이외에도 북한의 인권 존중과 민주화는 중장기적인 차원에서 한국의 중대한 국가이익이자 한반도 및 지역안정의 주요 과제임을 인식하고 인권과 국익에 대한 균형된 접근을 모색할 필요가 있다. 우리사회는 좀 더 호혜적인 남북관계를 요구하고 있으며, 국가이익과 인권을 동일시하는 균형적인 접근에 따라 남북관계와

인권문제를 병행 추진하는 것이 바람직하다. 북한당국에게도 인권문제는 국제적 고립 탈피, 경제협력 등 경제발전과 직결되는 문제라는 것을 인식시킬 필요가 있다.

즉 인권문제는 북한의 선진화 과정에서 반드시 치루어야 할 과정이라는 것을 상기시킬 필요가 있다. 또한 북한당국이 주장하는 민족공조는 인간성의 회복과 인권존중이 그 첫 걸음이 될 것이라는 점을 강조하여야 한다. 한국사회의 대북인권접근은 호혜적인 차원에서 경제지원과 인도적 사안 해결 및 인권개선 설득 등을 병행하는 원칙 수립과 이를 일관성 있게 추진하여야 한다. 물론 인권문제 거론은 단기적으로 남북관계 진전을 지연시키고 이에 대한 북한의 저항을 초래할 수 있으나, 우리의 원칙적 입장을 견지함으로써 이에 대한 북한당국의 이해를 얻어낼 수 있을 것이다.

V. 결 론

현실적으로 우리정부는 한반도 평화정착을 위한 노력과 북한 인권개선 노력을 병행하여야 한다. 왜냐하면 특정사회의 인권개선은 해당 사회의 발전 상태와 삶의 질, 인권에 대한 인식수준, 우선순위와 현실적 가능성, 해결주체의 실천력, 법제화와 정책적 수용력에 따라 이루어지기 때문이다. 인권문제의 제기를 정권적 차원과 체제적 차원의 문제로만 접근하게 되면 의도와 절차에 있어 왜곡될 여지가 많으며, 수용되어지는데 시간적 여유가 필요하다. 따라서 한국정부는 북한과의 적극적인 인권대화를 추진하고 이를 북한이 수용할 수 있도록 환경

을 조성하여야 한다. 그리고 이러한 북한인권 개선환경 조성을 위해서는 한국정부와 민간단체들이 보다 적극적인 역할을 담당하여야 한다.

북한에 대한 인권개선의 요구는 제한적이고 구체적이어야 한다. 대북인권개선에 대한 요구가 북한의 정부 교체나 체제의 변화를 겨냥하는 것은 극단적인 반발을 초래하여 소기의 목적을 달성하기 어려울 것이다. 따라서 대북인권압력은 국제규약에 의한 인권유린의 중단에 있고, 그 내용은 구체적이어야 한다. 또한 남북관계에서는 인도적 사안 해결에 우선권을 두고 점진적으로 인권개선으로 확대하는 것이 바람직하다. 그러나 대북인권정책에서 중장기적인 목표에만 매달릴 경우에 현재 진행되고 있는 인권유린을 무시하는 것으로 인식되는 부작용이 있다. 또한 북한이 나름대로 개선노력을 취할 수 있도록, 최근의 긍정적인 변화를 평가하고 이를 확대할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

이제 한국사회는 정치적 차원의 대북인권 논의를 뛰어 넘어 북한인권문제에 대한 다양한 행위주체별 역할 분담과 실천대안이 안고 있는 한계와 위험을 공유하면서 지속적인 논의체계를 구축하여야 할 것이다. 또한 북한인권정책은 국제적인 다자간 틀에서의 구체적인 개선방안을 모색해 나가는 것이 효과적일 것으로 평가된다. 인권문제에 대해서는 어느 누구도 자유로울 수 없어 남북 양자간 차원에서 인센티브 제공 없이 인권문제를 직접 거론하여 비판으로 일관하는 것은 비생산적이고 대립만 악화시킬 수 있다. 북한당국도 국제적인 고립을 피하고 국제사회의 지원을 지속적으로 받기 위해서는 국제 인권레짐에 참여하는 것

이 인권개입에 유리하다는 것을 인식하고 있는 것으로 보인다.

따라서 북한이 가입 당사국인 국제인권 규약의 준수를 설득하는 국제사회와 우리 정부의 노력에 대해 북한당국은 강력히 반발할 수 없을 것으로 평가된다. 지역 관련국들과 국제적 공조를 통해 북한 인권개선을 위한 외교적 노력을 주도하여 인권문제를 남북관계 진전에 유리한 상황으로 풀어

나가야 할 것이다. 최근 미국의 북한인권법이 권고하는 지역인권레짐 창설을 통한 북한과의 인권대화 제의는 우리의 대북정책과 배치되지 않으며, 북한에게도 부담이 적을 것이라는 점에서 적극 추진할 필요성이 있다. 지역인권레짐 구축을 통해 유엔과 미국 등의 영향력에서 비교적 자유스럽게 관련국들이 아시아지역차원에서 인권관련 기술협력을 할 수 있다. **외교**

註

- 1) 김재홍, “북한의 인권개선 ‘먹을 권리’부터”, 「한겨레신문」, 2003. 4. 22.
- 2) 한국민권연구소의 장창준 상임연구위원은 과거의 ‘보릿고개’ 경험에 있었으며, 그 당시 ‘인권유린’으로 규정하지 않았다는 점을 들어 북한식량난을 인권문제로 연계하는 것은 어불성설이라고 주장한다. 동시에 북한당국이 식량난을 극복하기 위한 노력을 하여 왔다는 점을 강조하고 있다.
- 3) 김근식, “북한의 인권: 안으로부터의 시각,” 한국인권재단 편, 「한반도의 평화와 인권 2」, 사람생각, 2002; 김근식, “북한인권 논의에 대한 문제제기,” 국가인권위원회, 「북한인권관련 전문가 간담회」, 2003.7.30, pp.3-14.
- 4) 장창준 상임연구위원, “‘북한인권법’과 이북인권상황의 실제,” 한국민권연구소
- 5) 허만호, “북한의 인권문제: 국제사회에서의 논의와 한국의 과제,” 국가인권위원회, 「북한인권 관련 전문가 간담회」, 2003.7.30, pp.53-98.
- 6) <http://www.nkgulag.org> 북한민주화를 위한 정치범 수용소 해체운동 본부
- 7) <http://www.nkhumanrights.or.kr/index5.html> ‘한반도인권회의’는 미 의회가 주도하고 있는 북한자유·인권 법안에 대응을 하기 위해 인권평화시민단체가 주축이 되어 만들어졌다. 북 인권 문제를 대상화하지 말고, 남한에도 존재하는 인권 문제를 인식한다는 취지에서 ‘한반도 인권’으로 이름 붙였으며, 북 인권에 대한 관점 및 대안적 해결법에 대한 내용 생산을 목적으로 한다.
- 8) <http://www.nknet.org>
- 9) <http://www.ua4nkd.org/sub1/s-1.php>
- 10) 허현준, “북한인권침해자료의 종합적·체계적 연구방

- 안,” 북한인권정보센터, 「재외탈북자 및 북한인권문제에 대한 새로운 접근」2004년 하계 북한인권워크숍, 2004.6.25-26, pp. 47-60.
- 11) 전후 납북자문제에 대해서는 납북자가족모임과 납북자가족협의회가 구성되어 있으며, 전쟁중 납북자문제는 6.25전쟁납북인사가족협의회가 있다.
 - 12) 최우영, “납북자 인권문제와 송환운동,” 북한인권정보센터, 「재외탈북자 및 북한인권문제에 대한 새로운 접근」2004년 하계 북한인권워크숍, 2004.6.25-26, pp.33-42.
 - 13) <http://www.korwarabductees.org> 참조.
 - 14) <http://www.yonhapnews.co.kr/news/20061120/020300000020061120062928K4.html> (검색일 2006년 11월 20일)
 - 15) <http://www.yonhapnews.co.kr/news/20061120/020300000020061120085219K9.html> (검색일 2006년 11월 20일)
 - 16) 이금순, “국제사회와 한국정부의 북한인권정책과 그 효과에 대한 평가”, 북한주민의 인권개선을 위해 무엇을 할 것인가? 평화재단 제2차 심포지움, 2006.7.11.
 - 17) Philip Alston and Mary Robinson, eds., *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*(London: Oxford University Press, 2005); Peter Uvin, *Human Rights and Development* (Bloomfield: Kumarin Press, 2004)
 - 18) USIP, *Rebuilding Afghanistan: A Framework for Establishing Security and the Rule of Law*, 2001.12.11, <http://www.usip.org>(검색일 2006년 5월 12일)

19) Meryam Dabhoiwala, “Effective Rule of Law and Human Rights Implementation” Asian Human Rights Commission, *Protection and Participation: Human Rights* www.ahrchk.net/pub/mainfile/php/pandp/165(검색일 2006년 5월 12일)

20) 명령은 법률에 따라 행정권에 의하여 정립되는 규범을

말한다. <http://100.naver.com/100.nhn?docid=62207>(검색일 2006년 5월 12일)

21) Randall P. Peerenboom, *Human Rights and Rule of Law: What's the Relationship*, <http://repositories.cdlib.org/uclalaw/plltwps/5-21>(검색일 2006년 5월 12일)