

자기만족형 북한인권정책의 문제점과 대안

서보혁

(코리아연구원 기획위원, 이화여대 평화학연구소 연구교수)

- I. 북한인권정책에 대한 새로운 분류
- II. 이명박 정부의 북한인권정책 특징
- III. 자족형 정책의 문제 : 성과 없음과 그에 대한 무감각
- IV. 실질개선형 정책으로의 전환
- V. 주요 북한인권정책 수단으로서 남북대화

3월 27일 제네바에서 열린 제10차 유엔 인권이사회에서 북한인권 결의안이 찬성 26, 반대 6, 기권 15개국으로 통과되었다. 2003년 제59차 유엔 인권위원회에서 북한인권 결의안이 상정, 통과된 이후 지금까지 매년 제네바와 뉴욕에서 북한인권 결의안이 통과되고 있다. 그만큼 북한 인권에 대한 국제사회의 관심과 우려가 높아졌다. 그런데 그런 관심에 비해 북한인권이 그만큼 개선되고 있다는 평가는 찾아보기 어렵다. 여기서는 북한인권에 관한 다양한 국내외 움직임들 몇 가지 유형으로 분류해보고, 현 한국정부의 북한인권정책의 특징을 살펴보고 문제점과 과제를 생각해보고자 한다.

I. 북한인권정책에 대한 새로운 분류

북한인권에 대한 국제사회의 높은 관심과 함께 북한인권 개선을 목적(명분)으로 한 다양한 움직임들이 나타나고 있다. 이를 모두 북한인권정책이라고 한다면, 이해의 편리를 기하고 정책의 성격을 파악하기 위해 그것들을 몇 가지 유형으로 분류해볼 필요가 있다. 물론 그동안 북한인권정책 평가를 시도하면서 몇 가지 방법으로 분류를 해왔다. 강경/온건 정책, 행위자별 정책, 중장기/단기 정책이 그 예이다. 여기서는 다소 생소하게 들리는 분류를 해볼 것인데, 이 분류는 행위자의 의도와 정책의 실효성을 고려한 방법이다. 기존의 분류는 모든 정책이 북한인권개선을 목적으로 하고 있다는 전제 하에서 논의하고 있기 때문에 이 두 측면을 크게 고려하지 못하는 문제를 갖고 있다. 또 아래 분류는 북한인권에 대한 국내외의 높아진 목소리와 다양한 접근에도 불구하고 북한인권 상황이 크게 개선되지 않고 있는 현실을 성찰하는 의미를 갖는

다.

북한인권정책은 크게 자기만족형, 성동격서형, 실질개선형으로 나누어볼 수 있다. 먼저, 자기만족형 정책은 정책의 실효성 보다는 행위자의 주장과 행동 그 자체에 만족하고 돌아서는 경우이다. 이 유형은 ▷북한인권 개선의 주요 필요조건인 북한의 긍정적 반응 유도 혹은 북한과의 협력관계 조성에는 별 관심을 두지 않는 대신, ▷인권의 보편성 차원에서 북한인권에 대한 우려를 표명함으로써 국제 인권문제에 대해 관심을 갖고 있음을 과시하고, ▷그것을 통해 인권 보호국인 ‘우리’는 인권침해국인 북한과 다르다는 우월감, 차별의식을 (재)확인하는 태도를 보인다. 자기만족형 정책은 일종의 정체성 정치이고, 북한인권을 호명하는 행위자의 심리적 만족에 그치거나 (대내)정치적 의미가 농후한 주관주의적 정책이라 할 수 있다.

둘째, 성동격서(聲東擊西)형 정책은 북한인권정책을 명분 혹은 수단으로 다른 목표 달성을 추구하는 경우이다. 일종의 도구주의적 접근이라 할 수 있다. 성동격서형 정책은 자기만족형 정책에 비해 현실에서 찾아보기가 더 쉬워 보인다. 가령 북한의 정권교체 혹은 정권의 행동변화를 추구하는 과정에서 북한인권을 하나의 압박 카드로 활용하는 것도 이 유형에 해당한다. 또는 국제적 위신 제고 혹은 특정 국가와의 외교관계 발전을 위해 북한인권 상황을 비판하거나 관련 국제 결의안에 서명할 수도 있다. 대내정치적으로도 여론의 지지, 경쟁하는 정치세력 견제용으로 북한인권 카드를 쓸 수 있다.

자기만족형과 성동격서형 정책은 둘 다 북한인권 개선보다는 그것을 명분 혹은 수단으로 활용한다는 점에서 공통적이다. 이런 접근은 그 자체가 실효적 북한인권개선에 한계를 갖고 있다. 게다가 그런 정책을 취하는 행위자가 북한과 맺고 있는 관계와 그 행위자 자신의 인권 상황이 부정적일 경우 실질적 인권개선과는 더욱 거리가 멀어진다. 그래도 이 두 가지 정책을 계속해서 고수한다면 그것을 북한인권정책으로 말할 수 있는지 의심스럽다. 두 접근을 극단적으로 평가하면 북한인권 개선을 사실상 방기하고 있다 할 것이다.

셋째, 실질개선형 정책은 말 그대로 북한인권의 실질적 개선을 위해 실용적으로 접근하는 경우를 말한다. 물론 북한인권의 실질적 개선을 위한 정책도 여러 가지이다. 강은 양면 정책을 국제기구와 주요 관련국들 그리고 비정부기구들이 적절히 분담하여 북한의 긍정적 반응을 유도할 필요가 있다는 의견도 여기에 해당한다. 그러나 지금까지 국제사회가 그런 논의를 통해 각 행위자들이 실질 개선을 목표로 한 조율된 접근을 한 적은 없다. 북한인권의 실질적 개선을 위해서는 국가 시스템을 인권친화적인 방향으로 전환하는 것도 하나의 방법이다. 북한인권의 근본적 개선을 위해서는 북한정권의 민주화가 최선의 길이라는 주장은 그런 견해 중 가장 극단적인 입장에 속한다. 이때 인권은 목표이자, 그 과정과 수단도 인권친화적이어야 한다는 점을 상기할 필요가 있다. 실질개선형 정책의 핵심은 정책 목표 천명이 아니라 그런 목표를 결과로 이

끌어내는 실용주의적 접근이다.

II. 이명박 정부의 북한인권정책 특징

그렇다면 현 한국정부의 북한인권정책은 어떤 유형에 속한다고 볼 수 있는가? 물론 특정 정책을 하나의 이념형으로 분류하는 것이 현실을 온전하게 담아내지 못할 수도 있다. 그럼에도 정책 유형 분류는 특정 정책의 주요 성격을 잡아내고 그것이 미칠 영향을 예측하는 데 도움을 줄 수 있다.

우선 이명박 정부의 북한인권정책이 갖는 특징을 살펴보자. 적어도 다음 두 가지를 꼽을 수 있을 것이다. 하나는 이명박정부의 북한인권정책은 대북정책보다는 인권정책의 성격이 강하다는 점이다. 이와 관련해 정부는 북한인권문제를 남북관계의 특수성이 아니라 “인류보편 가치의 문제로 접근하고 있다”고 설명하고 있다. 현정부의 이같은 인식은 전임 김대중, 노무현 정부의 북한인권정책이 남북관계의 특수성을 고려하여 소극적이었다는 평가에 기초하고 있다. 만약 대북 포용정책을 전개한 전임 정부의 북한인권 인식이 특수성에 올라선 편향이었다고 한다면, 현정부의 북한인권 태도는 그에 대한 균형이라기보다는 역편향이라고 말할 수 있다.

또 지금까지 현정부의 북한인권정책이 구두선에 불과하고 아무런 성과가 없다는 것이 특징이라면 또 하나의 특징이다. 이명박 정부가 북한인권에 관해 취하고 있는 행동은 북한인권이 보편적인 문제라는 입장을 반복하고 유엔에서의 북한인권 결의안에 찬성투표를 던지는 것이 전부이다. (물론 이외에도 필자가 접하지 못한 유용한 정책이 있기를 기대한다.) 북한인권을 북한내의 인권으로 협의로 정의하든, 이산가족 등 남북간 인도적 사안과 탈북자 문제를 포함해 광의로 정의하든 위와 같은 단순한 정책수단으로는 북한인권의 실질적 개선은커녕 다양한 북한인권 사안들을 커버하기에도 벅찰 것이다.

이상 두 가지 특징을 조합해보면, 현정부는 보편주의적 인권관에 입각하여 북한인권을 인식하고 있고 그 연장선상에서 북한인권에 관한 국제사회의 우려에 적극 동참하고 있다. 이것이 전부이다. 정부는 남북대화, 인도적 지원, 인적 접촉 등을 포함해 북한인권을 개선할 수 있는 다양한 방안을 확보하여 필요시 적절한 방안을 구사할 수 있는 정책집행 능력을 갖추지 못한 것 같다. 정부는 “상생과 공영의 대북정책”을 천명하면서 5대 중점 추진과제를 밝혔는데 그 중 하나가 4가지 인도적 문제해결이다.¹⁾ 이 가운데 가시적으로 추진되고 있는 분야는 유감스럽게도 하나도 없다. 정부 스스로 정부의 실용주의 정책노선을 보기 좋게 역행하고 있는 것이다. 현실이 이렇다면 적어도 지금까지 정부의 북한인권정책을 자기만족형으로 분류하는 것이 무리일까?

Ⅲ. 자족형 정책의 문제 : 성과 없음과 그에 대한 무감각

정부의 북한인권 인식을 보편주의적 인권관이라 해도 무방할 것이다. 세계인권선언에서 인권관을 둘러싼 논쟁은 해묵은 것이고 그 논쟁은 많은 경우 비생산적인 양상을 보이기 때문에 여기서 다시 시비할 필요는 없을 것이다. 다만 보편주의적 인권관이 ▷화자(話者)의 인권 상황을 당연히 포함한다는 점, ▷거론하는 특정 인권 현실에 대한 구체적이고 맥락적인 이해를 배제하지 않는다는 점, ▷실질적 개선 방법과 연관지어 논의한다는 점을 지적하고자 한다.

이명박 정부 들어 한국의 인권상황 후퇴는 국제사회의 우려를 살 정도이다. 경제상황의 악화 속에서 실업 증가 및 비정규직 양산, 복지망의 축소와 같은 사회권 상황의 악화는 물론 정부의 표현의 자유, 파업의 권리 등과 같은 자유권 침해도 두드러진다. 특히, 현정부는 인권 보편성의 제도화, 곧 세계인권규범(Universal Standard for Human Rights)의 국내 이행을 책임진 국가인권위원회를 정부 기관으로 두려고 한 무식한 처사가 무위로 돌아가자, 이제 위원회의 주요 위상 및 역할 축소를 강행하려 하고 있다. 그런 반인권적 행태를 보이며 북한인권을 “인류보편 가치의 문제로 접근한다”는 정부의 발언이 북한과 국제사회에 어떻게 보일지는 불문가지이다.

북한인권 실태가 전반적으로 어렵고 그에 대한 일차적 책임이 북한정부에 있다는 것에 대해서는 의문의 여지가 없다. 이에 대해서는 북한도 반대하는 입장을 한 적이 없다. 그럼에도 북한의 당면한 식량 및 에너지 부족이 인권 개선에 제약요인으로 작용하고 있고 북한정부의 인권 개선 노력을 적시하는 것이 균형적인 판단이고 보다 진전된 북한의 인권개선 조치를 끌어내는데 유용할 것이다.

이명박 정부의 국내 인권상황 침해와 북한인권에 대한 인식 사이의 격차, 그리고 사회권을 인권으로 간주하는지에 대한 의심을 고려할 때 보편주의적 인권 인식이 정말 보편적인지 확인하기 어렵다. 만약 그렇다고 인정하더라도 중요한 것은 보편주의적 인식이 현실적 대안으로 연결되느냐 하는 문제이다.

지금까지 이명박 정부의 보편주의적 북한인권 인식은 실현가능하고 구체적인 정책으로 발전하지 못하고 있다. 관련 부처의 움직임과 장관의 발언은 정책수행 의지와 능력 양측면에서 그 위상과 자격을 의심하게 만든다. 관련 부처는 대통령의 인식을 바탕으로 구체적인 정책을 개발, 수행하는 일보다는 대통령의 발언을 홍보하는 일에 나서고 있다. 현인택 통일부 장관은 3월 4일 기자간담회에서, 유엔 인권이사회에서 정부의 북한인권 우려 표명에 관해 “이는 대북 비난이나 중상과는 성질이 다른 것” 이라고 말했다. 통일부 장관이 외교부 소관의 일을 말할 수 있지만, 그것이 통일부 고유의 정책수단을 살려 현실적인 북한인권정책을 개발하지 못하는

사실을 덮어주지는 못할 것이다.

정부의 북한인권정책이 남북관계, 외교적 채널, 비정부기구 활용 등 크게 세 가지 방식으로 전개될 수 있다고 한다면 지금까지는 외교적 채널, 그것도 주로 유엔 무대를 활용하고 있다. 그래서 통일부보다는 외교부의 활동이 두드러져 보인다. 뉴욕, 제네바 등지에서 한국의 입장 표명은 외교부에 의해 수행될 뿐만 아니라 현정부의 북한인권정책 기조도 외교부의 입장이 상대적으로 더 크게 반영된 것으로 볼 수 있다. 나아가 이명박 정부 들어 한국정부의 북한인권정책은 유엔 헌장기구(Charter Body)²⁾를 활용한 대북 압력의 성격이 높다. 그런 가운데 통일부가 부처 고유의 정책수단을 살리지 못하는 것은 통일부의 위상 제고는 물론 북한인권정책의 실효성에도 도움이 되지 못한다.

IV. 실질개선형 정책으로의 전환

보편주의적 북한인권 인식에 기반하여 국제 압력에만 편승하는 것은 북한인권의 실질적 개선에는 아무런 도움이 되지 않을 뿐, 그저 그런 언동을 하는 쪽의 자기만족만 가져다준다. 북한의 인권 상황과 북한정부의 인권개선 능력을 고려할 때 국제사회의 역할이 있는 것은 분명하다. 그러나 (북한인권 결의안을 비롯해 유엔의 모든 문서에서 나타나듯이) 일차적인 책임과 권한은 해당국 정부에 있다. 북한인권 개선을 위한 국제사회의 역할은 북한정부의 인권개선 의지와 능력을 북돋우고, 그 과정을 모니터링해서 지적하고 대안을 제시하는 일이다. 실제 국제사회는 유엔의 북한인권 결의안 채택만이 아니라 인도적 지원, 협력사업 등 다양한 접근을 시도하고 있다.

그런 가운데 한국 정부가 남북대화가 중단된 상태에서 온건책은 접어놓고 북한인권 결의안 제안, 찬성투표 등 압박 위주로 접근하는 것이 어떤 결과를 초래할지 예상하는 것은 어렵지 않다. 금번 유엔 인권이사회에서 북한은 한국 대표의 북한인권 언급, 결의안 공동제안, 결의안 찬성투표 등 하나하나의 움직임을 예의주시하며 “불순한 인권소동”, “대결과 증오를 부추기는 것” 이라고 주장하며 반발하였다. 남북한의 인권관 차이, 체제유지에 대한 북한의 민감성 등을 고려할 때 냉전시절 유럽에서 진행된 동서 양 진영간 안보협력대화(소위 헬싱키 프로세스)는 타산지석이다. 1975년 8월 1일 동서 35개국 정상이 헬싱키 의정서에 조인한 이후 인적 접촉(human contact)을 먼저 추진하고 인권문제는 전문가 논의, 공산국가의 개방정책 도입을 보면서 단계적으로 추진하였다.³⁾

여기서 갖는 질문은 첫째, 정부의 보편주의적 인권 인식이 압박 위주의 북한인권정책을 초래한 것인가, 둘째, 그 둘 사이에는 아무런 관계가 없지만 다양하고 유연한 정책개발 부족이 문

제인가? 정부가 검토해볼 문제이다. 이 질문은 정부가 적어도 현재까지의 북한인권정책에 실효가 없고 실제 뚜렷한 성과가 없다는 현실을 직시하고 그 원인을 찾아내는데 도움이 될 것이다.

물론 자기만족적인 정책이 만들어내는 정치적 효과가 없는 것은 아니다. 이명박 정부는 한국 정부가 북한인권에 대해 ‘할 말은 한다’는 것을 보여줌으로써 국내외적으로 긍정적인 반응을 얻을 수도 있을 것이다. 또 장기적으로 북한에 국제사회의 비판을 계속해서 무시할 수 없다는 점을 인식시켜 북한이 점진적인 인권개선에 나서도록 할 수도 있다.

그러나 정부가 자기만족적 정책에 만족하여 그것을 지속할 경우 그 정책의 제한적 효과마저 사라지고 그 문제점이 여실히 드러날 수 있다. 정부가 자기만족적 정책을 실질개선형 정책으로 전환하지 않거나 혹은 실질개선형 정책과 결합하지 않을 경우 기존 북한인권정책의 실효를 기대하기 어려울 것이다. 사실 자기만족형, 성동격서형 정책은 북한인권정책이라고 말할 수 없다. 진정한 의미에서 북한인권정책은 다양한 실질개선형 정책을 개발하여 그것들 사이의 상대적 우위를 정책집행 과정 속에서 평가하고, 그 결과를 보다 개선된 정책으로 재투입하는 것이다. 정부가 자기만족형 정책에 만족한다면 할 말이 없지만 북한을 돕고자 하는 “진정성”이 있다면 지금까지 보여준 북한인권정책이라는 것은 폐기하는 용기가 있어야 할 것이다.

V. 주요 북한인권정책 수단으로서 남북대화

마지막으로 북한인권정책에서 남북관계의 의미를 생각해보고자 한다. 이명박 정부는 북한인권의 보편성을 강조하면서 남북관계의 특수성을 비판하고 있다. 그때 방점은 남북관계 그 자체가 아니라 특수성이라고 이해된다. 여기서 남북관계, 특히 당국간 대화를 특수성 개념에서 떼어내 북한인권 개선의 주요 수단으로 활용할 것을 제안한다.

지난 몇 년간 남북대화를 통해 북한 주민의 생존권 지원은 물론 이산가족 상봉 확대, 국군포로 및 납북자 문제 논의 개시, 북한인권에 대한 우려 전달 등과 같은 성과가 있었다. 인권의 보편성 운운하며 주요 인권 정책수단을 버리는 현상을 보면서 그 원인이 인권관의 문제인지, 정책개발능력의 부재인지, 아니면 전임 정부와의 차별성에 대한 집착인지 궁금하다. 남북대화는 남한의 대북 유화정책의 증좌가 아니라 한국정부만 갖는 유력한 정책수단이다. 북한인권에 대한 보편주의적 인식을 현실성 있는 정책으로 전환하려면 남북대화 채널을 반드시 활용해야 할 것이다.

국내외에서 나타나고 있는 모든 북한인권 관련 언술과 행동이 북한인권 개선에 기여하는 것이 아니고, 심지어 그것을 목적으로 하지 않는 경우도 있다. 반짝이는 모든 것이 금이 아닌 것과 같은 이치이다. 기존의 북한인권정책 유형 논의는 이점을 간과하고 있어 여기서 새로운 분

류를 해보았다. 새로운 분류를 통해 북한인권에 대한 국제사회의 높은 관심과 비판에도 불구하고 실질적 개선이 미흡한 이유를 알게 되었다. 세 가지 정책 유형 분류로 볼 때 지금까지 현정부의 북한인권정책은 북한인권의 실질적 개선을 가져오지 못한 채 자기만족에 그치고 있다고 잠정 평가할 수 있다. 정책수단의 제한성과 단순성, 정책 대상의 부정적 반응을 원인으로 꼽을 수 있고, 정책 자체의 일방성과 불균형성도 문제이고, 그 저변에 인권관, 대북관에서 편향이 발견되고 정책개발능력의 한계가 뚜렷해 보인다.

정책수단은 다다익선이고, 정책은 실용성이 제일 덕목이다. 정책대상인 북한의 긍정적 반응, 곧 인권 개선에 나서도록 하는 유인과 설득 기제 개발이 관건이다. 정부의 자기만족형 북한인권정책이 인권정책의 논리에서 나온 점을 감안할 때 실질개선형 정책으로 전환하려면 대북정책의 맥락에서 접근해보는 것도 유용한 시도일 것이다. (2009/3/30)



※코리아연구원은 회원님들의 정성어린 후원회비 및 기부금으로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합 부문에서 정책대안 및 국가전략을 제시합니다. 홈페이지(www.knsi.org)와 전화(02-733-3348)로 후원 및 회원등록이 가능하며, 후원회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 연말정산 때 세제혜택을 받을 수 있습니다.

- 1) 4가지 인도적 문제란 이산가족, 국군포로 및 납북자, 북한인권, 인도적 지원 문제를 말한다. 이 중 인도적 지원 분야에서만 2008년 약 4천만 달러의 지원이 있었다. 그 내역은 말라리아 방충제, 영유아, 비정부기구 등에 대한 지원인데 이것은 이명박 정부 들어 새로운 사업이 아니라 지속사업의 일환이다.
- 2) 유엔 현장기구란 유엔 현장에 근거하여 만들어진 기구를 말하는데 안전보장이사회, 인권이사회, 총회가 대표적이다. 이와 달리 조약기구는 국제조약에 근거하여 만들어진 기구인데, 가령 아동권리협약위원회, 여성차별철폐협약위원회와 같은 것이다. 현장기구는 결의안을 채택할 수 있는데 비해 조약기구는 최종견해를 낸다.
- 3) 헬싱키 최종의정서는 안보, 경제, 인도적 문제 등을 3개의 바스켓에 담은 포괄적 문서인데, 바스켓 I에는 주권평등, 내정 불간섭, 인권 존중 등 참가국간 10대 원칙도 담고 있다.