

유엔 북한인권결의안 판단 기준과 한국의 선택

서보혁

(코리아연구원 연구위원/경남대 극동문제연구소 객원연구위원)

- I. 예년 수준의 결의안
- II. 한국정부의 입장에 관한 국내의 논의
 - 1. 찬성론
 - 2. 신중론
- III. 국내 북한인권 논의 성찰
- IV. 바람직한 접근원칙
- V. 전략적 판단과 역할분담

현재 뉴욕에서 열리고 있는 제61차 유엔 총회에서 북한인권 결의안이 상정되어 이번 주 말 표결이 이루어질 것으로 알려졌다. 북한인권 결의는 지난 2003-5년 유엔 인권위원회에서 3년 연속 채택되었고 작년에는 유엔 총회에서도 처음 채택된 바 있다. 2004년 제60차 유엔 인권위원회에서는 북한인권 특별보고관을 임명하여 그가 북한과 접촉하고 북한인권 상황 보고서를 제출하는 내용을 담기도 하였다.(이 결의에 따라 유엔 인권위는 태국출신의 법학교수 비딕 문타본(V. Muntarbhom)을 북한인권 특별보고관으로 임명하였고 지금까지 활동하고 있다.)

I. 예년 수준의 결의안

이번 유엔 총회에 상정된 북한인권 결의안은 유럽연합 회원국들을 주축으로 하여 37개국이 발의하였다. 여기에는 미국, 일본, 이스라엘도 포함되어 있다. 3쪽 분량의 결의안은 세 개의 부분으로 구성되어 있다. 결의안은 북한이 시민적·정치적권리에 관한 국제규약 등 4개 국제인권규약 가입국이고 이들 규약위원회에 인권상황 보고서를 제출한 점, 그리고 해당 규약위원회의 최종견해

(Concluding Observation)와 기존 북한인권 결의 및 북한인권 특별보고관의 보고서에 주의한다고 밝히고 있다.

결의안은 이어서 북한의 인권상황을 구체적으로 지적하면서 광범위하게 열악하다고 평가하고 있다. 여기에는 고문, 공개처형, 불법 감금, 정치범 수용소 운영, 강제노동, 사상·종교·의사표현·집회·여행의 자유 제한, 여성·아동·장애인의 권리 위반, 납치문제, 사회권 위반 등을 언급하고 있다. 특히 여성의 경우 강제결혼, 강제낙태, 탈북했다가 송환된 여성의 영아 살해도 지적되어 있다. 또 북한정부가 인권고등판무관실과 협력하지 않은 점, 인도주의적 상황 등에 대해서도 깊은 우려를 표명하고 있다. 마지막으로 결의안은 북한정부에 인도주의적 기구가 불편부당하게 북한 전역에서 인도적 지원활동을 하도록 보장하고, 기존 북한인권결의를 이행하고, 북한인권 특별보고관의 방북 허용을 포함한 국제인권기구와 협력할 것을 촉구하고 있다. 결의안은 차기 총회에서도 북한인권 상황을 다루기로 하고 유엔 사무총장과 북한인권 특별보고관이 보고서와 권고를 제시할 것을 결의한다고 맺고 있다.

이 결의안은 작년 유엔 인권위와 총회의 결의 내용과 비슷한 수준이다. 오히려 작년 인권위 결의 보다는 완화되었다고 할 수도 있다. 작년 인권위 결의에는 북한에 고문방지협약, 인종차별철폐협약, 국제노동기구(ILO), 강제노동 및 아동노동 관련 협약 등에 가입할 것과 국가인권기구를 설립할 것을 촉구하기까지 하였다.

이번 결의안도 예년과 마찬가지로 유럽연합 의장국(금년은 핀란드)에서 초안을 작성한 후 회원국 및 관련국에 회람하여 의견을 수렴하여 최종안을 확정하고, 여기에 찬성하는 국가들이 공동 발의한 것으로 판단된다. 이 과정에서 한국정부가 어떤 입장을 표명했는지는 아직 알려지지 않고 있다. 금번 결의안이 예년 수준 혹은 다소 완화된 평이한 내용으로 된 것은 한국의 참여를 유도하기 위한 뜻이 담겨있지 않은가 생각된다. 한국정부의 입장이 어떻게 나타나든지 북한인권 결의안은 절대적인 숫자로 통과될 것이다.

II. 한국정부의 입장에 관한 국내의 논의

국내에서는 북한인권 결의에 대한 한국정부의 입장을 둘러싸고 논란이 일어나고 있다. 올해는 북핵실험, 부동산대책 등으로 아직 관심이 높은 편은 아니지만, 정부의 입장을 둘러싸고 시민사회는 물론 정치권에서도 정기국회 안팎에서 논란을 벌일 것이다. 그런데 올해는 정부 안팎에서 결의안에 찬성하자는 의견이 만만치 않아 보인다.

1. 찬성론

한국정부가 북한인권 결의를 지지해야 한다는 논리와 근거는 다음 몇 가지로 요약할 수 있다. 첫

째, 인권은 보편적이기 때문에 북한인권 역시 예외가 아니라는 주장이다. 이 논리는 가장 설득력 있어 보이고 2003년 제59차 유엔 인권위에 북한인권 결의가 상정될 때부터 제기된 일관된 논리이다.

둘째, 한국의 국가이익 증진을 위해서도 정부는 북한인권 결의안에 찬성하는 것이 유리하다는 것이다. 한국이 특정 국가와의 협상에서 설득력을 높이거나 한국의 특정 외교적 사안에 대한 국제적 지지 획득을 위해서도 국제인권문제에 적극적인 자세를 보일 필요가 있으며, 그 리트머스가 북한인권이라는 것이다. 나아가 이 주장은 북핵문제 해결에 한국정부의 입장을 관철하기 위해서도 (특히 미국, 일본을 염두에 둘 때) 결의안에 찬성하는 것이 옳다고 보고 있다.

셋째, 국제사회에서 한국의 국가이미지를 제고하는데 있어서도 결의안 찬성이 타당하다는 주장이다. 이 주장은 올해 들어 한국이 유엔 사무총장과 부(副)인권고등판무관을 배출한 마당에 북한인권 에 반대하거나 기권하는 것은 옳지 않으며, 자칫 한국이 국제규범에 이중잣대를 적용한다는 비판을 들을 수 있다고 우려하고 있다. 반기문 유엔 사무총장 내정자는 11월 10일 이임사에서 “우리에게 속명적으로 북한과의 대치관계라는 한계가 있기는 하지만 우리로서는 최대한 국제사회의 의견을 존중하는 방향으로 중심을 잡고 나가야만 국제사회의 존중을 받고 역할 강화도 가능할 것” 이라고 말해 이런 주장에 가까운 발언을 했다.

넷째, 북한이 미사일 발사, 핵 실험을 한마당에 심각한 북한인권 상황에 침묵하는 것은 북한인권 개선은 물론 한반도 평화를 위한 전략적 판단에서 볼 때도 유용하지 않다는 주장이다. 그간 정부가 유엔의 북한인권 결의안에 불참 혹은 기권 한 것도 북핵사태의 평화적 해결과정에 북한의 동참을 유도하고 남북관계 개선을 지속한다는 점을 크게 고려한 것이 사실이다. 그런데 최근 북한의 일련의 도발적 행동으로 그런 ‘배려’ 는 효력이 없으며 오히려 이 기회에 북한인권 에 대한 국제사회의 움직임에 적극 동참할 필요가 있다는 것이 이 주장의 근거이다.

2. 신중론

한편, 한국정부가 유엔의 북한인권 결의에 찬성하는 것이 적절하지 않다고 주장하는 쪽에서도 나름의 논리와 근거를 갖고 있다.(이들의 현실적 판단은 기권임) 먼저, 유엔 인권위원회나 총회와 같은 현장기구(Charter Body)에서 ‘보편적’ 인 인권을 다루는 것이 적절하지 않다는 비판이다. 유엔 현장기구는 해당 분야 전문가들로 구성되는 조약기구(Treaty Body)와 달리 각국 대표들로 구성되기 때문에 국제인권문제를 다루는데 일차적 판단기준이 국가이익 혹은 국가간 이해관계이기 때문에 보편성의 원칙이 준수되지 못한다는 주장이다. 예를 들어 미국의 광범위한 인권침해 상황에 대해서 유엔 인권위는 한반도 결의안을 상정한 바 없다. 또 중국 역시 인권침해가 심각함에도 불구하고도 결의안이 상정될 경우 중국과의 무역, 외교관계를 의식한 대다수 투표국들은 결의안을 부결시켜왔고, 최근에는 결의안이 상정조차 되지 않아 왔다. 즉 유엔 총회와 인권위(올해부터 인권이사회로 격상)는 그 구조상 한계로 인해 인권의 보편성을 수호하지 못한다는 것이다.

둘째, 북한인권 결의안의 내용 자체가 균형성과 공정성을 잃고 있다는 비판이다. 이런 주장은 북

한인권 결의 내용이 일부의 사실을 침소봉대하거나, 확인되지 않는 보고를 사실로 둔갑시키는 오류를 안고 있다고 본다. 예를 들어 영아살해는 확인되지 않았거나 극단적인 경우를 북한의 전체 인권 상황을 대변하는 것처럼 한다는 것이다. 또 공개처형은 사형 자체보다는 그 방법을 부각시켜 북한 정부를 야만적인 행위자로 낙인찍는다는 것이다.(이런 점을 강조하는 국내 보수적 북한인권단체는 한국의 사형제 폐지운동에는 동참하지 않는다. 이와 달리 북한인권 결의를 주도하고 있는 유럽연합의 태도는 일관성을 보이고 있다. 사담 후세인 이라크 전 대통령의 사형 판결에 대해 유럽연합의 장국인 핀란드가 “모든 사형에 반대한다”는 성명을 발표하자 회원국 지도자들이 잇달아 사형반대를 표명한다고 알려졌다.) 또 정치범수용소에 있는 사람이 20만 명이라고 주장하는데 이는 권위주의 시기 한국 정보기관이 추정했던 것을 지금까지 그대로 ‘인용’ 하고 있다는 것이다. 북한에서 행형제도의 하나인 노동교화를 ‘강제노동’으로 오해하고 있는 것도 그렇다는 것이다.

또 다른 측면에서, 북한인권 결의안은 대체로 국가권력으로부터의 자유를 뜻하는 시민적·정치적 권리(일명 자유권)를 강조하는 대신 국가의 역할이 필요한 경제적·사회적·문화적 권리(일명 사회권)에 대한 관심은 상대적으로 적다는 것이다.(실제 이번 결의안도 예년처럼 자유권에 대한 언급은 상세한 반면 사회권에 대한 언급은 한마디로 처리하고 있다.) 이들의 주장은 북한인권 상황을 문제 삼아 북한에 대한 비판과 압력에 앞서 북한인권 상황에 대한 정확하고 객관적인 사실 확인이 중요하다고 말한다.

이상 두 가지 지적은 결국 유엔 현장기구의 북한인권 결의(안)이 북한의 실질적 인권개선에 이바지할 수 없는 구조와 내용일 뿐만 아니라, 북한과 적대관계에 있는 미국과 일본의 대북압박에 이용될 것이라고 지적하고 있다.

셋째, 북한인권은 원칙적, 현실적 양측면에서 ‘평화적 생존권’을 적극 끌어안아야 한다는 주장이다. 모든 인권은 양도할 수 없을 뿐만 아니라 분리할 수 없는 상호의존적 관계에 있고 총체적이다. 여기서 모든 인권을 보호하고 향유하도록 하는 기본적 권리가 전제되어야 하는데 그것이 평화적 생존권이다. 북한인권 결의안에 제시하고 있는 각종 권리들이 향유되려면 전쟁이 없고 먹고살 식량이 있어야 한다는 것이다. 지금까지 북한인권 결의는 이점을 간과하고 있었다는 것이다. 평화적 생존권의 관점에서 보면 북한의 핵실험과 미국의 핵선제 공격 독트린 모두 지탄받아야 한다. 말하자면 북한인권 개선은 한반도 평화정착 노력과 조화를 이루어야 한다는 것이다.

마지막으로, 북한인권 결의는 북한과 파트너십을 형성하지 않는 상태에서는 단순히 북한에 대한 비난과 압력 행사만으로 보일 뿐 북한의 실질적인 인권개선과는 거리가 멀다는 지적이다. 물론 북한인권 결의(안)는 북한이 인권고등판무관실과 ‘인권분야에서 기술협력(Technical cooperation in the field of human rights)’에 임할 것을 촉구하고 있다. 실제 인권고등판무관실은 2005년 9월 20일 제네바 주재 북한대표부 외교관과 면담한 바 있다. 그러나 북한은 판무관실의 기술적 지원에 유의한다고 밝히면서도 북한인권 결의를 반대하기 때문에 (그 결의에 포함된) 기술협력에 응할 수 없다는 입장이다. (이에 앞서 북한은 2005년 유엔 인권위에 제출한 서한에서 인권고등판무관실과의

기술협력에 협력할 의향이 있지만 북한인권 결의에 그 같은 내용이 있어 응할 수 없다고 말했다. 이런 상황을 잘 알고 있는 일부 국제인권 활동가들은 북한인권 결의안에 기술협력을 삭제해 북한과 판무관실의 별도 접촉이 이루어지도록 하자는 의견을 내놓기도 하였다.) 기존 북한인권 결의가 북한 정부가 인권고등판무관실과의 협력에 소극적이었다고 비판하고 있지만 판무관실 역시 북한정부와의 접촉에 적극적이었다고 말하기는 어렵다.

III. 국내 북한인권 논의 성찰

위 상반된 두 주장은 각각 나름의 논리를 갖고 있고 북한인권 개선과 한국의 국가이익의 관점에서 볼 때도 각각 일리가 있어 보인다. 여기서 덧붙일 것은 개인적으로 이 문제에 대한 판단과 국가 차원의 판단은 뜻은 같아도 그 방식이 다를 수 있다는 점이다. 이는 우리가 특정 관심사에 대해 그 해결 '방향'에 동의하더라도 해법은 다양할 수 있다는 뜻이고, 2005년 한국 방문에서 문타본 특별보고관이 지적한 것처럼 우리사회가 개방적 사고와 다원성을 존중하는 민주사회임을 보여주고 있는지도 모른다.

그러나 위 두 주장 내에서 극단적인 일부의 행동 사이에는 그 방향이 서로 다른 경우를 보게 된다. 예를 들어 북한인권 결의를 지지하는 사람들 중에는 그것을 북한정권 교체를 위한 방편으로 삼는 경우가 있고, 그와 반대로 남북화해협력을 우선시하는 나머지 북한인권에 침묵하는 경우도 발견된다. 이는 북한인권 결의를 둘러싼 논란이 서로 다른 방향에 바탕으로 두고 있는 것으로서 이런 식의 극단적인 주장과 행동은 건강한 토론과 비판을 통해 여과되어야 할 것이다.

북한인권을 논하면서 또 하나 성찰할 일은 우리사회의 일그러진 자화상을 은폐하는데 북한인권을 이용하는 것은 아닌가 하는 점이다. 북한인권은 우리사회의 인권 억압에 눈감아온 과거와 오늘날 수많은 인권문제 해결에 소극적인 우리 자신을 정당화 하는데 북한인권을 내세우는 것은 아닌지 반성이 필요하다. 우리는 북한의 '공개' 처형을 비판하면서 우리사회의 사형제에는 눈감아 왔고, 북한정부에 대북 지원물자의 투명한 분배를 요구하면서 인도적 지원에는 '피주기'라며 인색하고, 또 북한에 양심의 자유를 촉구하면서도 국가보안법은 존치하는 모순과 부조리가 그 단면이 아닐까. 여기서 우리는 북한인권은 남한인권과 떼어서 대상화시켜 접근할 것이 아니라, 남북한 다같이 국제규범에 부합하는 인권 향상에 나설 때 바람직한 통일을 기대할 수 있을 것이다. 말하자면 북한인권은 '한반도 인권' 차원에서 인식하고 접근할 필요성을 갖게 된다. 이럴 때 북한인권을 둘러싼 소모적인 보편성-특수성 논쟁은 종지부를 찍을 것이다.

IV. 바람직한 접근원칙

그렇다면 북한인권은 어떻게 인식하고 접근해야 하는가? 그 결과 금번 유엔 총회의 북한인권 결의안에 한국정부는 어떤 입장을 표명하는 것이 합당할까? 여기서 제시되는 네 가지 기준은 대부분은 위 두 가지 주장의 합리적 핵심을 추출하여 종합한 것이라 해도 무방하다.

첫째, 인권의 보편성과 총체성이다. 북한이 유엔 회원국으로서 국제사회에서 주권국가의 일원이라는 점, 특히 4개 국제인권규약 가입국이라는 사실을 감안할 때 북한인권을 국제인권법의 원리에 기초하여 접근하는 것이 무엇보다 중요하다.

그러나 인권의 보편성은 절대성과 구별되어야 한다. 북한인권 역시 보편성에 예외가 될 수 없지만, 현실성 있는 인권개선의 길을 모색하기 위해서는 북한이 가진 역사적 경험과 현재의 사회경제적 조건 및 국제적 환경 등을 감안하여야 한다. 이를 무시하고 인권의 보편성을 무조건적으로 주장한다면 그것은 인권을 절대적이고 획일적으로 적용하려는 오류에 빠질 우려가 있다. 그리고 인권의 불가분성과 상호의존성, 상호연관성을 고려할 때 북한인권을 특정 영역만 선택적으로 부각시키고 다른 영역의 인권을 무시하는 것도 삼가야 할 것이다.

둘째, 북한인권을 둘러싼 모든 논의는 북한의 인권상황을 실질적으로 향상시키는데 복무하여야 한다. 국제사회가 세계 각국의 인권 상황에 관심을 갖고 해당국 정부에 인권개선을 촉구하는 것은, 그것을 특정 정치적 이익 달성의 수단으로 삼지 않는 이상 국제사회의 성원으로서 적절하고 필요한 행위이다. 그동안 유엔 인권위원회와 총회의 북한인권 결의는 북한의 인권상황을 (비록 그 지적이 완전하게 객관적이고 균형적이라고 말할 수 없다 하더라도) 국제사회에 알리고 관심을 불러일으키고 북한정부에 개선을 촉구하는 등 국제여론을 조성하는 데 기여하였다. 그렇기 때문에 유엔을 포함한 국제사회는 이제부터 창피주기식 접근(naming and shaming strategy)은 그만 두고 북한정부가 인권개선에 나설 수 있는 국제정치적 환경을 조성하고 인권개선 방법을 알려주고 필요한 협력에 나서는 것이 합당할 것이다. 물론 북한인권 상황에 대한 모니터링은 국제인권기구와 인권단체들이 계속 해야 할 것이다.

셋째, 한반도 평화와 조화를 이루며 북한인권에 접근해야 한다. 인류 역사를 통해서 볼 때 인권 보호 및 신장은 전쟁 방지 및 평화 정착 노력과 함께 해왔음을 알 수 있다. 북한인권 특별보고관도 지적하고 있듯이, 북한인권 개선도 분단과 전쟁으로 인한 한반도의 군사적 긴장상태를 해소하고 평화정착을 위한 노력과 병행하여야 한다. 한국전쟁이 중단된 지 50여 년이 지났지만 평화체제는 수립되지 못하고 북한과 일부 국가와의 정치군사적 적대관계 지속, 북한의 핵개발 문제 등 한반도의

군사적 긴장 상태는 세계평화에 도전이 되고 있을 뿐만 아니라 건설적이고 협력적인 북한인권 개선도 어렵게 하고 있다. 평화적 생존권의 관점에서 북한의 도발적 행위와 미국, 일본의 대북압박 모두 중단되어야 한다.

V. 전략적 판단과 역할분담

앞서 북한인권 결의에 관한 입장과 관련하여 개인적 차원의 판단과 정부 차원의 판단은 다를 수 있다고 하였다. 한반도와 같은 분단 상황 속에서 과거 서독이 동독의 인권 개선을 위해 취한 조치들은 북한인권의 실질적 개선에 타산지석이 될 수 있다. 서독의 동독인권정책은 첫째, 직접적 방법에만 국한하지 않고 필요할 경우 정치범 석방을 위한 비밀거래(Freikauf), 제3국을 통한 간접적인 인권 문제제기 등 다양한 방법으로 유연하게 접근하였고, 둘째, 분단 직후부터 동독인권문제에 목적의식을 갖고 일관되게 추진하였으며, 셋째, 인권 개선을 위해 (혹은 그것과 병행하여) 인도적 지원, 교류협력을 통한 신뢰구축 노력을 전개하였다. 한국정부는 이런 경험을 살려 북한인권정책을 전개할 필요가 있다.

그러나 다른 한편, 정부의 대북정책은 인권문제만 중심에 놓고 전개될 수는 없는 노릇이다. ‘전략적 판단’이 필요한 이유가 여기에 있다. 다만 정부가 공개적으로 하지 못하는 정책은 시민사회와 국제사회가 맡는 식으로 공동 협력할 수 있을 것이다.

유엔의 북한인권 결의에 어떤 입장을 취하느냐가 한국(시민사회, 정부 모두)의 북한인권 개선 노력의 전부는 아니다. 오히려 이에 대한 입장 차이로 정치적 갈등을 벌이는 것이 북한인권 개선에 도움이 될지 의문스럽다. 정부와 시민사회는 북한의 인권개선을 위한 종합계획을 마련할 필요성에 공감하고 그 방안 수립과 협력관계 형성을 위해 대화를 시작해야 할 것이다. 실태조사, 모니터링, 북한정부 비판, 국제 협력, 인도적 지원, 분야별 인권개선 방안 개발 등 다양한 과제가 우리 앞에 놓여있다. 이런 일들은 국제기구, 각국정부, 인권단체, 인도주의단체 등 각자 처한 여건과 소임에 따라 다양하게 전개될 수 있을 것이다. 한국정부는 그 중 하나 그러나 특별한 역할을 담당해야 할 것이다. (2006.11.15)

