

북한인권 개선 전략: 평화와 인권의 상호의존 하에서¹⁾

서보혁

(코리아연구원 기획위원, 이화여대 평화학연구소 연구교수)

- I. 평화: 하나의 인권 혹은 인권의 조건?
- II. 북한 인권과 한반도 평화: 상호의존적 보편 가치
- III. 북한인권 개선 전략: 단계적 포괄접근

인권은 보편적 이슈이지만 탈냉전 이후에는 관심이 더 높아지고 있다. 그러나 보편적 이슈는 인권 외에도 개발, 평화, 인도주의, 화해 등 여러 가지가 있다. 실제 국제적 우려를 사는 특정 국가 혹은 지역 문제는 복수의 보편적 가치들이 관련되어 있다. 소위 북한문제도 마찬가지이다. 그런데 북한문제에 접근함에 있어서 인권은 인권대로, 평화는 평화대로 각각 별도로 접근되어 왔다. 두 문제해결의 우선순위를 둘러싸고 비생산적인 논쟁도 벌어지고 있다. 그런 상황을 극복하기 위해서는 평화를 인권의 범주에 포함시키는 한편, 인권 개선 전략에 안보 상황을 고려할 필요가 있다. 그러면 북한인권 논의는 새로운 모색을 할 수 있을 것이다. 이런 문제의식을 갖고 아래에서는 작금의 한반도 상황을 고려하여 북한 인권과 한반도 평화의 상호관계와 그 속에서 북한인권 개선 방안을 모색해보고자 한다. 이를 위해 먼저 인권의 시각에서 평화에 관한 이론적 논의를 해보자.

I. 평화: 하나의 인권 혹은 인권의 조건?

평화와 인권은 어느 하나를 위해 다른 하나를 희생할 수 없는 상호보완적인 관계에 있다. 유엔 헌장이 그렇게 밝히고 있다. 세계인권선언과 국제인권규약은 인권이 평화의 기초라고 말하고 있다. 한편 1968년 테헤란 세계인권대회에서 채택된 선언에서는 “평화는 인류의 보편적 염원이고, 평화와 정의는 인권과 근본적 자유의 전면적 실현에 필수적임을 인정한다”고 밝히고 있다. 여기까지 평화는 하나의 권리라기보다는 인권 실현의 필수적 조건으로 이해되고 있다.

그러나 평화가 하나의 권리라는 인식도 점차 생겨나기 시작하였다. 유엔 인권위원회는 1976년 2월 27일 결의안을 채택해 “만인이 국제 평화와 안전의 조건에서 살 권리가 있음”을 선언하였다. 이듬해 12월 15일 유엔 총회는 ‘평화롭게 살 수 있는 사회를 준비하기 위한 선언’을 채택한 바 있다. 1981년 6월 27일 아프리카 각국 정상들이 채택한 ‘인간 및 인민의 권리에 대한 아프리카 헌장’ 제23조 1절에서 지역인권기구로는 처음으로 평화권을 인정하였다. 결국 1984년 유엔 총회는 ‘인류의 평화권 선언’을 채택하였다. 이 선언은 구체적으로 전쟁 특히 핵전쟁 위협의 제거, 무력사용 중단, 평화적 방법에 의한 국제분쟁 해결이 평화권 실현을 위해 필요하다고 밝혔다.

평화권은 안전하고 비폭력적인 세상에 살 권리로 정의할 수 있다. 평화권은 모든 전쟁과 공포로부터 벗어나서 안전하게 생존할 권리를 말한다. 평화권은 구체적으로 국가에 의한 침략전쟁의 부인, 집단적 자위권의 부인, 군비 보유의 배제, 국가에 의한 평화 저해 행위(무기수출)의 배제, 국가에 의한 평화적 생존 저해 행위(징병제)의 배제, 군사적 목적 하에서도 기본권 보호 등을 꼽을 수 있다.

평화권을 영위하려면 갈등의 발생 및 그 영향을 최소화 할 뿐만 아니라 그 원인까지 근절하여 정의로운 사회를 수립하여야 한다. 평화권은 개인에서부터 국가 및 국제사회에 이르는 집단적 의무를 포함하고 있다. 평화권은 소극적, 적극적 의무를 포함한다. 소극적 의무는 평화는 전적으로 인권 존중의 원칙에 의거하고 있다는 것이다. 평화조성이 반드시 인권의 토대 위에 수립되어야 하고 평화유지 및 평화수립도 반드시 인권에 중심을 두어야 한다는 주장이 여기에 해당한다.²⁾ 적극적 의무는 국가, 지역, 국제적 수준에서 평화를 달성하고 유지하는 제반의 노력을 말한다.

평화권이라는 용어는 인간안보와 유사한 점이 적지 않다. 인간안보는 군사력을 바탕으로 한 국가 중심의 기존 안보패러다임이 적극적 평화 달성에 기여하지 못한다는 자성에서 출발한다. 인간안보의 대상은 어느 한 국가의 국민이 아닌 인류 사회의 모든 구성원들이고, 그 목표는 국가 보존이 아니라 인간의 삶의 질을 향상하는 것이다. 그 주요 관심사는 힘겨루기와 일방적 군사 행위가 아니라 폭력 억제와 인권 보호, 안전하고 존엄한 인간의 삶을 위한 사회적·환경적 자원의 제공 등을 위한 다자적 노력이다. 따라서 인간안보는 자연스럽게 인권에 큰 관심을 둔다. 특히 인간안보에 대한 위협이 모든 권리 보호에 방해가 된다는 사실을 감안할 때 평화와 안전을 누릴 권리는 대단히 중요하다.

그러나 평화권을 구성하는 요소들의 일부는 확인할 수 있지만 아직까지 국제사회로부터 확인되어야 할 부분들이 남아 있다. 특히 평화권의 독자적인 내용이 불분명하고 실정 국제법적 권리를 획득하지 못하였기 때문에 국제인권의 하나라고 말하기 어렵다는 주장도 있다.³⁾ 따라서

평화권의 내용과 범주는 더욱 구체화 되어야 할 미완성의 혹은 진행형의 권리라 할 수 있다. 평화권은 개발권과 함께 연대권이라 불리는 3세대 권리이다. 물론 평화권을 실현하는 노력이 인권의 전 분야를 증진시키는 노력을 감소시키거나 연기하는 핑계로 이용될 수 없다.⁴⁾ 또 평화권은 인도주의적 상황과 같은 특정 경우에 폭력의 정당한 사용을 허용하기 때문에 절대적 평화주의와 동일시되지 않는다.⁵⁾

II. 북한 인권과 한반도 평화: 상호의존적 보편 가치

북핵 사태가 한반도 평화와 직결되는 문제라는 점은 잘 알려져 있다. 그러나 그것이 단지 북미간의 군사적 차원만이 아니라 북한의 경제 재건과 남북 경제협력과도 관련된다는 점은 소홀히 다루어져왔다. 북핵사태의 복합적 성격은 북한의 공식 입장에서도 계속해서 확인되고 있다. 북한은 북핵사태에 임하는 기본 입장을 “자주권과 생존권에 대한 위협의 제거”라고 제시한 바 있다. 북한은 그에 따라 핵 협상의 조건으로 미국의 대북 주권 인정, 불가침 약속, 경제발전의 장애 해제 등 세 가지를 들었다.⁶⁾ 또 북한은 북핵사태의 포괄적 해결을 위해 소위 ‘일괄타결 도식’과 ‘동시행동 순서’를 제시하면서 경제협력 보장, 전력 및 식량 지원 등 경제적 내용을 포함시켰다.⁷⁾ 이와 같은 북한의 협상전략은 경제 자원이 소진된 상태에서 대량살상무기를 외교적 수단으로 활용하고 있음을 보여주고 있다.

그러나 북한은 오바마 행정부가 등장한 2009년 들어 의도적으로 위기를 조성하는 선택을 하고 있다. 로켓 발사(4월 5일), 2차 핵실험(5월 25일), 이후 연속적인 미사일 발사가 그것이다. 북한의 그런 조치들은 ‘위기외교’의 일환이기도 하지만 군사력 강화의 의미가 더 커 보인다. 북한 외무성은 1월 17일 오바마 행정부를 향해 “관계정상화와 핵문제는 철두철미 별개의 문제”라고 밝혔다. 또 북한은 당시 “우리가 핵무기를 만들게 된 것은 미국과의 관계정상화나 경제지원 같은 것을 바라서가 아니라 미국의 핵위협으로부터 자신을 지키기 위해서였다”라고 주장하며 핵실험을 예고하였다. 북한의 위기조성에 대해 국제사회는 다자적, 일방적 방식으로 제재를 추진하고 있다. 그에 앞서 국제사회는 4월 북한이 우주의 평화적 이용 권리라고 주장하며 실시한 로켓 발사를 군사적 도발로 규정하였다. 북한은 국제적 비난을 자신에 대한 위협으로 간주하고 핵실험을 강행하며 “자위적 조치”라고 주장하였다. 우리가 주목할 것은 이런 국가권력 간의 싸움으로 북한 인민을 비롯해 한반도에 살고 있는 인민들의 평화롭게 살 권리가 침해당하고 있다는 사실이다.

한편, 북한인권 상황은 전반적으로 열악하다는 것이 국제사회의 인식이다. 인권은 보편적이고 총체적이고 상호의존적이고 상호연관성을 갖고 있다. 따라서 특정 분야에 편중된 접근은 인권의 기본 성격에 어긋날 뿐 아니라 그 효과도 의문이다. 국제사회의 북한인권 개선 방법도 균형

을 가져야 한다. 그동안 국제사회는 비판을 위주로 하면서 때로는 인도적 지원을 지렛대로 삼아왔다.

북한에서 시민·정치적 권리가 심각하게 열악한 것이 사실이고 그에 대한 모니터링은 계속 이루어져야 한다. 그러나 비판은 정치적 압력과 구분되어야 한다. 압박 위주의 접근은 북한체제를 붕괴시키기 위한 정치적 공세라는 북한정부의 반발을 초래한다. 그런 접근은 북한 정부의 주민 통제를 강화시키고 외부와의 교류 및 접촉을 중단시켜 인권개선의 창을 닫아 버린다. 인권 개선 노력이 인권 침해라는 의도하지 않은 결과를 가져올 수 있다는 점에 유의할 필요가 여기에 있다.

북한의 생존권 역시 마찬가지이다. 북한은 '고난의 행군' 시기 이후에도 매년 1백만 톤 이상의 식량난을 겪고 있다. 한국의 북한인권단체 '좋은벗들'은 ① 2008년 8월 현재 식량난으로 안전할 사람은 북한 전체 인구의 10%인 200만 명 정도이고, ② 인구의 절반이 넘는 1천여만 명은 하루 한 끼도 제대로 먹기 어렵고, ③ 그 중 적어도 300만 명 이상은 심각한 영양실조 상태로 아사 위기에 노출되어 있다고 보고한 바 있다. 상황이 이러한데도 인도적 지원은 줄어들고 있고 경우에 따라서는 정치적 수단으로 이용되고 있다. 인도적 지원 중단 혹은 축소는 북한 주민의 생존권을 악화시키는 물론 지속가능한 개발을 위한 북한과 국제사회의 협력 기회를 차단시킨다. 인도적 지원은 비인도적 지원과 구별하여 무조건 이루어져야 한다. 논란이 되고 있는 분배의 투명성 제고는 인도적 지원 중단의 명분이 아니라 지원 과정에서 개선할 문제이다.

Ⅲ. 북한인권 개선 전략: 단계적 포괄접근

이상의 논의에서 보듯이 한반도 평화와 북한 인권의 상호의존성은 이론적 측면은 물론 현실적 측면에서도 확인할 수 있다. 북핵 사태와 인권 문제는 선후를 따질 상호 배타적인 것이 아니라 포괄적으로 병행 해결해야 할 보완적인 관계에 있다.

북한인권정책은 구체적인 정책 방안과 수단을 포함하는데 그것을 말하려면 북한인권에 접근하는 원칙과 방향을 먼저 검토해야 할 것이다. 북한인권의 복잡성과 민감성을 고려할 때 보편성의 원리에 기초하여 포괄적으로 접근하되, 북한의 여건과 대외적 환경 등을 고려해 단계적으로 접근해나가는 것이 적절할 것이다. 이때 북한인권에 접근하는 원칙으로 ① 국제인권 원리 준수, ② 실질적인 인권개선, ③ 협력적 인권개선과 함께 ④ 인권과 평화의 조화를 포함할 수 있다.

북한인권 개선을 위한 방법과 경로는 관련 행위자의 인권관, 여건, 능력 등에 따라 매우 다양

하게 상정될 수 있다.⁸⁾ 아래에서 제시하는 로드맵은 다음 몇 가지 사항을 전제하고 있다.

먼저, 당사국인 북한의 입장과 주요 관련국들의 대북정책에 이슈간 위계가 작용한다는 점이다. 북한은 체제의 안전보장을 최우선적인 대외정책 목표로 삼고 있고 식량난 해결과 경제재건에 역점을 두고 있다. 한국, 미국, 중국 등 6자회담 참여국들은 공통적으로 한반도 비핵화를 제일의 목표로 삼고 있다.

반면에 북한인권문제는 관련국 간의 입장 차이에도 불구하고 상대적으로 비중이 낮은 과제로 보고 있다. 다른 각도에서 보면 “북한 인권상황을 제대로 평가하려면 국제인권기준, 민주주의, 평화, 인간안보, 무장 해제, 지속가능한 발전과의 상호관계를 고려하는 것이 반드시 필요하다.”⁹⁾ 둘째, 인권의 총체성의 관점에서 볼 때 북한인권 역시 복잡하고 다양한 분야로 구성되어 있으나 최소한의 기본권 보장이 우선적인 관심사인 점을 부인할 수 없다. 이때 최소한의 기본권이란 생존권과 안전권을 말한다.¹⁰⁾

셋째, 인권 신장이 모든 국가들의 공통 과제라 할 때 국제사회에서 특정 국가의 인권문제에 관여하는 것은 관여하는 나라의 인권개선 노력도 동반하는 성찰과정이어야 한다. 이와 관련해 남한은 북한과 통일을 추구하고 아시아 인권 증진을 주도하려면 북한인권을 대상화 하지 않고 ‘한반도 인권’의 관점에서 접근할 필요가 있다.

북한인권 개선 로드맵은 앞의 논의를 반영하여 ① 포괄적 인권 범주, ② 인권과 다른 사안들과의 상호관련성, ③ 행위자별 역할 분담, ④ 북한체제의 존속을 전제로 <표 1>과 같이 4단계 접근을 할 수 있다.

이 로드맵은 단계적 포괄접근에 의한 북한인권 개선을 통해 추구하고 있다. 북한인권이 전반적으로 열악하고 다른 사안들과 관련이 깊다는 점에서 단계적 접근이 요청되고, 북한인권 범주가 광범위하고 관련 행위자들이 많다는 점에서 포괄적 접근이 필요하다. 북한인권 개선 단계는 현 상황에서 출발하여 조건 형성기→ 이행기→ 완성기로 이어지는데 각 단계마다 주요 목표와 변수를 설정하고 관련 행위자별 역할을 제시하였다.

북한인권 개선 로드맵을 이해함에 있어서 두 가지 점을 언급하고자 한다. 단계 설정은 목표와 변수에 따라 이루어졌다. 또 하나는 각 단계별 추진전략은 해당 단계의 주요 행동계획이긴 하지만 누적적 성격을 갖는다는 점이다. 가령 I 단계 추진전략이 II 단계에서도 계속 유용한 가운데 II 단계에 알맞은 새로운 전략이 추가되는 식이다. 그럴 때 이전 단계로의 역진을 막을 수 있을 것이다.

<표 1> 북한인권 개선 로드맵

과제 단계	목표 변수	행위자		
		북한	국제사회	남한
I 단계	생존권 회복 평화정착	식량 증산 분배 투명성 인권법제 확립	인도적 지원 인권상황 모니터링 탈북자 보호	인도적 지원 인도적 문제 해결 탈북자 보호
	인도적 상황 군사적 긴장상태 인권인프라 확립			
II 단계	평화체제 구축	국제인권협약 국내법제화 및 추가가입 인권교육 제도화	개발지원 인권대화 기술협력	경제협력 확대 남북군축 개시
	자유권 보호			
III 단계	개혁개방 본격화	자유권 침해 중단 군사비 민수전용	시민사회 지원 (인적·정보교류, 교육 등)	
	국제인권규범 전면이행			
IV 단계	민주화	자유권 실질 보장 삼권 분립 국가인권기구 수립	민주화 이행 지원	
	민주화			

평화는 인권의 전반적 실현을 위한 필수요건이기도 하지만 그 자체가 하나의 인권이기도 하다. 현실적인 측면에서도 한반도의 정전(armistice) 상태, 미국의 대북 안보위협, 북한의 핵개발 등 한반도에서의 군사적 긴장은 평화에 도전이 되고 있을 뿐만 아니라 건설적이고 협력적인 북한인권 개선도 어렵게 할 수 있다. 그러므로 북한인권 개선 없는 한반도 평화는 공허하고 한반도 평화를 무시한 북한인권 논의 역시 무의미하다. 한반도에서 평화와 인권의 상호의존관계는 더욱 심화될 것이다. (2009/07/02)



※코리아연구원은 회원님들의 정성어린 기부금으로 연구활동을 전개하며, 정치·외교, 경제·통상, 사회통합 부문에서 정책대안 및 국가전략을 제시합니다. 후원 및 회원등록은 전화(02-733-3348), 홈페이지(www.knsi.org)에서 하실 수 있습니다. 후원금은 연말정산 때 세제혜택을 받을 수 있습니다.

- 1) 본 원고는 코리아정책연구소(KPI)의 초청으로 미국에 방문하여 학자, 활동가, 재미교포들과 가진 북한인권 및 한반도 평화에 관한 토론회에서 발표한 글입니다.
- 2) Bertrand G. Ramcharan, Human Rights and Human Security (Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2002). p. 13.
- 3) 이근관, 「국제적 인권으로서의 평화권에 대한 고찰」, 『인권평론(Human Rights Review)』 창간호 (2006), 199-201쪽.
- 4) Philip Alston, "Peace as a human right," in Claude and Weston (eds.), Human Rights in the World Community, pp. 206-207.
- 5) Patrick Hayden, "Constraining War: Human Security and the Human Right to Peace," Human Rights Review 6:1 (October-December 2004), pp. 43-44.
- 6) 『조선중앙통신(Korea Central News Agency)』, 2002년 10월 25일.
- 7) 『조선중앙통신』, 2003년 8월 29일.
- 8) 현 북한체제의 미래에 대해서는 다양한 전망이 있을 수 있으나 여기서는 현실 사회주의권의 체제이행 경험과 평화적 이행 기대를 반영하여 단계설정 해보았다.
- 9) Vitit Muntarbhorn, "Report on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea submitted by the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights." 29 August 2005, p. 6.
- 10) 슈(H. Shue)는 기본권을 이렇게 정의하면서도 생존이 가능해야 안전을 추구할 수 있다는 의미에서 생존권을 더 기본적인 권리로 보고 있다. Henry Shue, Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy (Princeton: Princeton University Press, 1996), p. 25.