

KINU 연구총서 10-03

# 북한 개방화와 인권개선 방안연구

김국신 · 김연수 · 서보혁

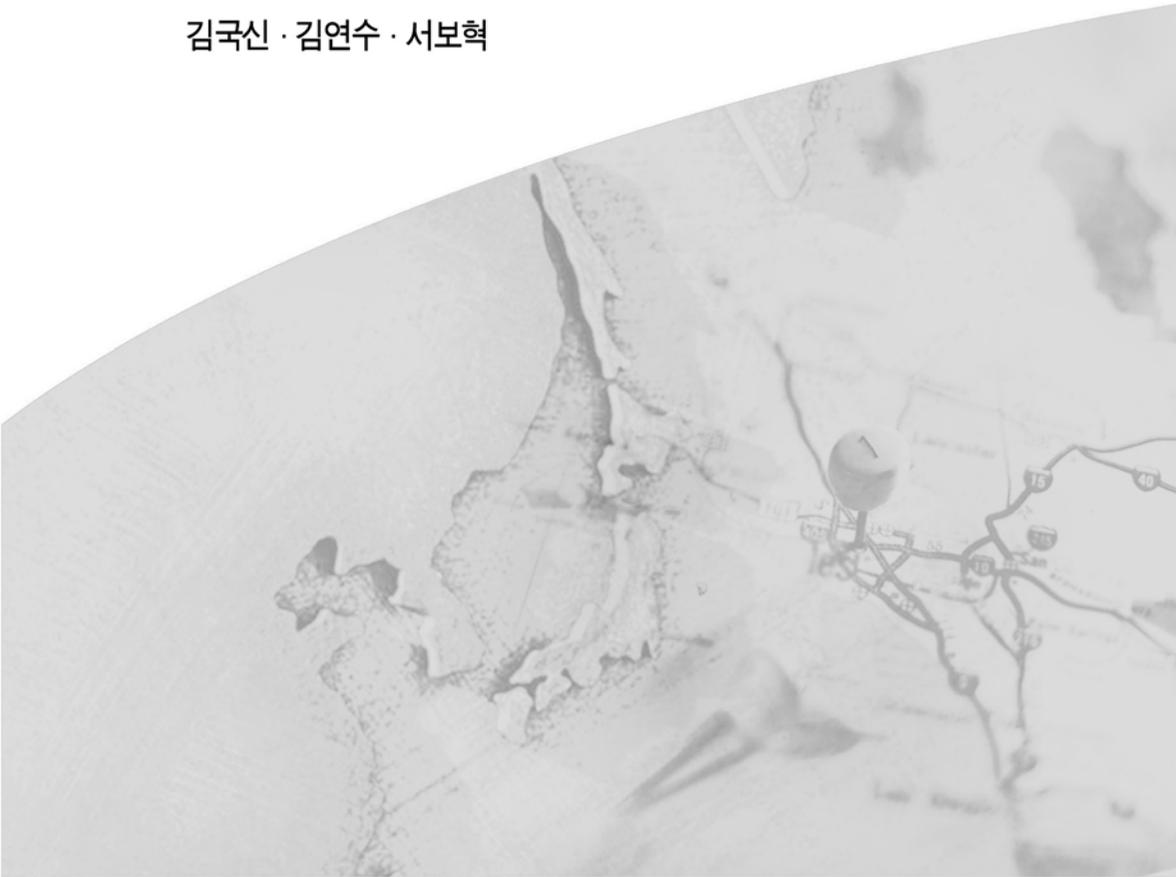


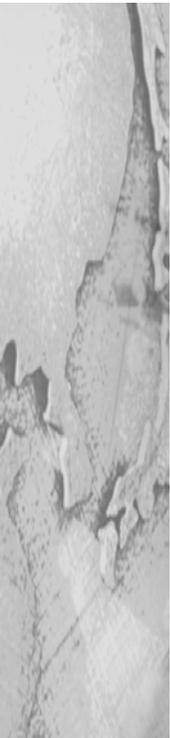


KINU 연구총서 10-03

# 북한 개방화와 인권개선 방안연구

김국신 · 김연수 · 서보혁





## 북한 개방화와 인권개선 방안연구

인 쇄 2010년 12월

발 행 2010년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 북한인권연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울특별시 강북구 4·19길 275 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2528 (팩시밀리) 901-2546

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 (주)예원기획 (02-745-8090)

인 쇄 처 (주)세원문화사 (02-2265-1141)

ISBN 978-89-8479-563-1 93340

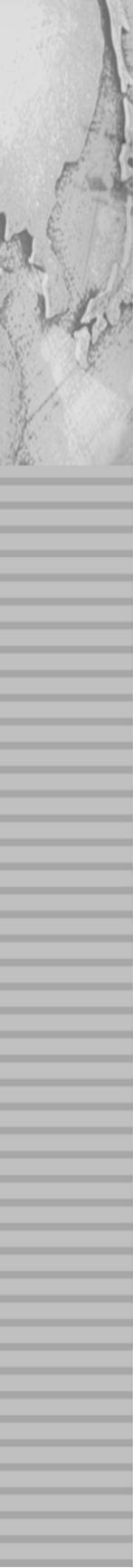
가 격 ₩7,000

© 통일연구원, 2010

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337



# 북한 개방화와 인권개선 방안연구

- 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 목 차

I. 서론 .....	1
II. 국제사회의 인권과 북한의 인식 .....	7
1. 국제사회의 보편적 인권 .....	9
2. 북한의 인권 인식 .....	14
III. 북한체제의 특성과 인권실태 .....	23
1. 북한체제의 전체주의적 특징 .....	25
2. 체제위기와 사회통제력 .....	32
3. 실패한 국가의 인권실태 .....	47
IV. 국제사회의 대북 인도지원과 인권정책 .....	57
1. 국제사회의 대북 인도적 지원 .....	59
2. 유엔의 대북 인권정책 .....	63
3. 유럽연합(EU)의 북한인권 활동 .....	71
4. 미국의 대북 인권정책 .....	76
5. 국제NGO의 북한인권 활동 .....	82

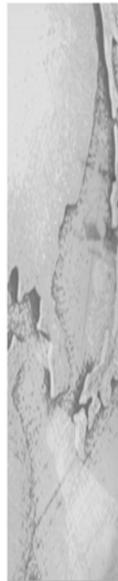
<b>V. 북한의 개방화 가능성</b> .....	87
1. 북한의 불확실한 진로 .....	89
2. 북한 개방화 억제요인과 촉진요인 .....	91
3. 북한체제의 변화 전망 .....	97
<b>VI. 북한 개방과 인권개선 추진방향</b> .....	101
1. 기본방향 .....	103
2. 세부 추진방향 .....	105
<b>VII. 결론</b> .....	125
<b>참고문헌</b> .....	129
<b>최근 발간자료 안내</b> .....	137

# 표 목 차

<표 III-1> 1990년대 세계식량기구의 북한 식량 수급 추정치 .....	35
<표 III-2> 북한의 경제성장률 변화 추이 .....	39
<표 IV-1> 남한의 대북지원 현황 .....	62
<표 V-1> 북한체제의 변화 전망 .....	97
<표 VI-1> 북핵문제 해결과 개방화 전략 .....	106
<표 VI-2> 북한인권 개선 단계별 추진전략 .....	121

# I. 서론

인권개선 방안연구  
북한 개명화와





1945년 8월 해방 직후 소련의 도움을 받아 북한 지역의 권력을 독점한 조선노동당은 마르크스-레닌주의 이념에 입각한 사회주의체제를 건설하면서 북한 주민들의 자유권을 박탈하였다. 언론의 자유를 억압할 뿐만 아니라 직업선택 및 거주이전의 자유도 제한하고 이러한 억압적인 정책에 불만을 표출한 사람들은 정치범수용소에 가두어 외부와 격리시켰다. 북한의 인권실태는 탈냉전기에 접어들어 동구 사회주의권 및 소련이 몰락하면서 더욱 악화되었다. 국제적으로 고립된 상태에서 만성적인 경제침체에 빠진 북한은 1990년대 중반 홍수로 인해 식량난이 심화되자 수십만 명이 넘는 북한 주민이 아사하고 대량으로 탈북하는 사태가 발생하였다.

탈냉전 이후 모든 사회주의국가들이 체제전환을 실시하거나 개혁·개방을 추구하고 있는 상황에서 북한은 유일하게 우리식 사회주의를 강조하고 있다. 계획경제체제가 파탄난 후 사회적 일탈현상이 증가하자 김정일 정권은 핵실험을 통해 대외 긴장을 조성하는 한편, 외부 위협을 명분으로 내세워 사회통제를 강화해 오고 있다. 최근에는 김정은 후계체제를 공식화하면서 남한에 대한 무력도발까지 감행하고 있다. 이와 같이 부자세습의 왕조를 구축하고 주민들을 굶주리게 만드는 실정에 대한 책임을 외부로 전가하는 상황에서는 인권개선을 기대하기 어렵다. 하지만 만성적인 경제난을 자체적인 능력으로 극복할 수 없는 북한 정권은 체제생존을 위해서도 개혁·개방을 실시하지 않을 수 없는 상황이다. 북한이 직면한 대내외 현실은 핵개발을 포기하고 개방정책을 추구하지 않으면 체제가 붕괴될 수밖에 없다는 사실을 경고하고 있다.

2008년 2월 이명박 대통령이 취임한 후 우리 정부는 상생·공영의 남북관계 발전을 통일정책의 전략목표로 설정하고 ‘비핵·개방·3000

I
II
III
IV
V
VI
VII

구상'의 이행을 준비하고 있다. '비핵·개방·3000 구상'은 북한이 핵을 포기하고 대외적으로 개방할 경우 국제사회와 협조하여 북한 주민의 1인당 소득을 3,000달러 수준에 이르도록 지원한다는 안보·경제·사회적 차원을 포괄하는 폭넓은 전략적 구상이다. 이 구상은 북한인권 문제를 우선적으로 강조하고 있지 않지만 남북한 사이에 다양한 차원에서 접근을 확대하여 북한 주민들의 인권을 개선하고 남북한 인도적 사안문제들도 해결한다는 계획을 내포하고 있다. 북핵문제를 해결하기 위한 6자회담이 교착상태에 빠진 현시점에서 이 구상은 당장 가시적인 성과를 거두지 못하고 있지만 핵문제 해결의 실마리를 마련하면 이행의 추동력을 얻게 될 것이다.

본 논문은 '비핵·개방·3000 구상'에 따라 북한의 개방을 촉진하고 북한 주민들의 인권을 증진시킬 수 있는 방안을 구체적으로 논의하고자 한다. 먼저 제2장에서 세계인권선언에 기초한 보편적 인권개념과 북한의 인권개념을 대비하여 북한의 인권 인식의 근본적인 문제점을 지적하고자 한다. 제3장에서는 북한인권의 문제점이 전체주의적 사회주의체제의 속성에서 기인하고 있음을 보여주기 위해 일당독재 구조 위에 다시 일인독재 권력이 강화되면서 인권침해가 심해지는 과정을 기술하고자 한다. 제4장에서는 북한인권 개선을 위한 국제사회의 노력과 그 한계점을 논의하고자 한다. 북한의 참담한 인권실태에 대해서 세계적으로 모두 우려를 표명하고 있지만 논의의 편의상 유엔, 유럽연합, 미국 등을 중심으로 국제사회의 동향을 기술하고자 한다. 제5장에서는 핵문제를 중심으로 현재 북한 정권이 추구하고 있는 정책방향 및 체제 내부의 문제점을 검토해보고 개핵·개방의 가능성을 촉진요인과 억제요인으로 나누어 분석하고자 한다. 제6장에서는 북한의 개방과 인권개선에 영향을 미치는 상호연관되어 있는 요인들을

안보·경제·인권 세 가지 영역으로 나누고 이를 단계적으로 추진해나가는 방안을 제시하고자 한다. 마지막으로 제7장에서는 지금까지의 논의를 종합하여 결론을 맺고자 한다.

이 논문은 북한의 인권개선은 핵문제 해결을 통한 북한의 개방화를 통해서 달성될 수 있다는 현실적 인식에 바탕을 두고 있다. 인권개선이 핵문제 해결 및 개방화 수준과 연계되어 있다는 사실은 북한인권 문제가 단순한 개인의 권리보장 문제에 국한되지 않는다는 것을 의미한다. 즉, 북한의 인권수준은 북한 당국의 자의적인 법집행으로부터 기본권을 보호하는 것뿐만 아니라 북한체제의 정치·경제적 개방과 함께 점차 상승된다는 입장이다. 한편, 북한의 개방화는 자유민주주의와 시장경제로의 이행을 함께 추구하는 동구사회주의권의 경로를 답습할 수 있다. 또는 공산당이 권력을 유지하는 상태에서 시장경제만을 수용하는 중국·베트남식 모델을 따를 수도 있다. 동구사회주의권의 체제전환과 중국·베트남의 개혁·개방은 급진적 변화와 점진적 변화라는 체제전환의 속도 차이는 있지만 상호 배타적으로 분류되는 체제변화 유형이 아니다. 경제적 개혁·개방을 실시한 이후에도 점차 정치적 민주화를 확대해 나갈 수 있는 것이다. 여하튼 북한의 체제변화가 어떠한 방식을 따르든지 개방을 실시하면 북한의 인권실태는 굵어 죽는 사람이 속출하고 있는 현재 상황보다는 개선될 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII



## II. 국제사회의 인권과 북한의 인식



## 1. 국제사회의 보편적 인권

인권은 일반적으로 개별적 인간의 존엄권·생존권·자유권 등의 기본적 권리를 보장하는 것을 의미한다. 인간의 생명을 소중히 여기고 인격을 존중하라는 도덕률은 고대사회의 종교나 철학사상에서도 나타나 있다. 하지만 국가권력의 남용을 견제하고 개인의 표현의 자유 및 집회·결사의 자유를 보장하는 시민적 권리는 근대 서구에서 시민혁명 과정을 거치면서 확립되었다. 1776년 미국의 독립운동과 1789년 프랑스 혁명 당시 지식인들은 자유주의 사상에 기초하여 통치자의 전제적 권력을 제한하고 시민들의 결사·집회의 자유 및 평등한 선거권을 요구하였다. 시민적·정치적 권리는 봉건적 신분제를 타파하고 근대 자유민주주의 사회를 구축하는 데 불가결한 것이었다.

근대 시민사회 형성기에 정립된 법의 지배와 시민적 권리에 관한 자유권은 제1세대 인권으로 불리고 있다. 그 후 서구 자본주의국가에서 산업이 발전하면서 도시 노동자들을 중심으로 인간생존에 필요한 기본적인 조건을 충족시키는 문제를 국가가 법적 권리로 보장해야 한다는 사회권 개념이 부상하였다. 1919년 국제연맹의 자치기구로 설립된 국제노동기구(ILO)는 국제적인 노동기준을 설정하고 단결권 및 단체교섭권 등 일련의 노동협약을 채택하여 자유권을 위주로 한 인권 개념에 사회권이 포함되는 방향으로 외연이 확대되는데 크게 기여하였다.<sup>1</sup> 근로조건 및 사회복지 문제와 연관되어 있는 사회권은 제2세대 인권으로 지칭되고 있다. 제1세대 그리고 제2세대 인권개념이 정립됨으로써 서구 사회에서 인간의 보편적인 권리에 대한 인식이 고양되었다. 하지만 20세기 초까지 인간의 기본권 문제는 영토적으로 한

<sup>1</sup> 박치영, 『유엔정치론』 (서울: 법문사, 1994), pp. 330~331 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

정된 국가 내부의 문제로 간주되었다. 국가는 일정한 영토에 사는 주민들에 대한 독점적인 통치권을 가지며 대외적으로 주권적 행위자로서의 역할을 수행함으로써 인권문제는 주권국가 내부분제라는 인식이 일반적이었다. 하지만 이러한 근대적인 주권국가 개념에 입각한 인권 인식은 2차세계의 야만적인 세계대전을 겪으며 점차 변화하였다.

## 가. 세계인권선언과 국제인권규약

제2차 세계대전이 종결된 후 전세계 국가들은 세계평화를 위해 연합하여 1945년 유엔을 창설하였다. 세계대전 중 독일 나치정권의 유대인 대학살 등 야만적인 범죄를 목격한 인류는 인간의 기본적인 권리 보장이 세계평화의 기반이 됨을 절실히 느꼈다. 따라서 유엔을 창설할 당시 설립자들은 인권존중을 평화유지를 위한 가장 중요한 방법의 하나로 강조하였다. 유엔헌장 제1장 1조 3항은 “국제평화와 안전을 유지하기 위하여 유효한 집단적 조치를 취하며 인종·성별·언어·종교에 따른 차별 없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유를 존중한다”고 명시하여 인권의 보호와 증진에 대한 강한 의지를 드러냈다. 이와 같이 유엔헌장은 인간의 기본적 인권에 대한 존중을 설립 목적의 하나로 부각시키는 한편, 경제사회이사회에 인권증진을 위해서 인권위원회를 설치할 것을 규정하였다. 1946년 설치된 인권위원회는 유엔헌장에 명시된 인권보호 의지에 대한 권위적인 해석을 내려 세계인권선언의 초안을 마련하였다.

국제관계에서 보편적으로 적용하고 있는 현대적 의미의 인권은 1948년 12월 10일 유엔 제3회 총회에서 48개국의 찬성에 의하여 채택된 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights: UDHR)

에 기초하고 있다. 세계인권선언 전문은 “인류 가족 모든 구성원의 고유한 존엄성과 평등하고 양도할 수 없는 권리에 대한 인정은 세계에 있어서 자유, 정의 그리고 평화의 기초이다”라고 규정하고 “사람들이 폭정과 억압에 대항하는 마지막 수단으로써 반란에 호소하도록 강요받지 않으려면 인권이 법에 의한 지배에 의하여 보호되는 것이 필수적이다”라고 선언하고 있다. 국제인권법의 토대가 된 세계인권선언은 인간의 존엄성을 보호하기 위해 지켜야 할 원칙들을 30개 조항으로 간결하게 다루고 있다.

세계인권선언 제1조는 “모든 사람은 태어날 때부터 자유롭고 동등한 존엄성과 권리를 가지고 있다”고 규정하고 있다. 제2조는 “모든 사람은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 혹은 그 밖의 견해, 민족적 혹은 사회적 출신, 재산, 출생, 기타의 지위 등에 따른 어떠한 종류의 구별도 없이, 이 선언에 제시된 모든 권리와 자유를 누릴 자격이 있다”고 언급하여 인권의 보편성을 천명하고 있다. 제3조에서 생명권과 신체의 자유와 안전을 누릴 권리가 있다고 규정하고 있다. 세계인권선언은 거주·이전의 자유는 물론 집회의 자유, 사상 및 표현의 자유, 그리고 정부에 참여할 수 있는 권리 등을 포함하는 광범위한 정치적 권리를 확립한다고 규정하고 있다. 또한 모든 사람은 일할 권리와 직업선택의 자유, 유리한 노동조건과 실직에 대하여 보호를 받을 권리를 가지며 공동체의 문화적 삶에 참여할 수 있는 권리를 가진다고 명시하여 경제·사회·문화적 권리도 보장하고 있다. 세계인권선언은 국제법적 구속력을 가지는 것은 아니지만 국제사회에 중요한 규범적 영향을 미치고 있다.

세계인권선언에서 제시된 보편적 비전으로서의 인권은 유엔 총회가 1966년 12월 16일에 채택한 두 가지 국제인권규약에 의해 보다

I
II
III
IV
V
VI
VII

구체적으로 규정되고 법적 성격을 부여받게 되었다.<sup>2</sup> 이는 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)과 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR)으로서 1976년 1월 3일 발효된 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약은 통상 사회권규약 또는 국제인권 A규약, 1976년 3월 23일 발효된 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약은 자유권규약 또는 국제인권 B규약으로 불리고 있다. 사회권규약은 전문과 5부 31조, 자유권규약은 전문과 6부 53조로 각각 구성되어 있다. 두 가지 규약 모두 1부는 인민의 자결권, 2부는 당사국의 이행의무와 규약의 제한범위를 동일한 내용으로 다루고 있다.

사회권규약(A규약)의 3부는 노동의 권리, 공정하고 유리한 노동조건, 노동조합 결성권, 사회보장권, 적절한 생활수준을 누릴 권리, 건강권, 교육의 권리, 문화생활 영위 권리 등을 주요 내용으로 포함하고 있다. 자유권규약(B규약)의 3부는 생명권, 고문 금지, 노예제도 금지, 신체의 자유, 거주이전 및 주거 선택의 자유, 법 앞의 평등한 대우, 사생활 보호, 사상·양심 및 종교의 자유, 표현의 자유, 평화적 집회의 권리, 결사의 자유 등을 주요 내용으로 하고 있다. 이와 같이 국제인권규약에 명시된 사회권과 자유권 규약은 일련의 국제조약을 통해 법전화되고 확대·발전되었다. 하지만 권리의 범위에 대한 구체적인 내용은 사람과 국가에 따라 차별성을 보이고 있다.

유엔은 사회권규약(A규약)과 자유권규약(B규약) 이외에도 1965년

---

<sup>2</sup> 두 규약은 1966년에 채택되었으나, 발효는 35번째 비준서 및 가입신청서가 유엔 사무총장에게 기탁된 지 3개월 후에 이루어진다는 규정에 따라 1976년에 가서 발효되었다.

인종차별 철폐협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: ICERD), 1979년 여성차별 철폐협약(Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women: CEDAW), 1984년 고문방지협약(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: CAT), 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child: CRC) 등의 국제협약을 제정하였다. 이러한 유엔의 6대 인권협약은 모두 각각 이행실태를 감독하는 위원회에 의해 제도적으로 뒷받침되고 있다.

#### 나. 제3세대 인권

인권의 내용 및 범위를 둘러싼 논쟁은 1960년대 이후 제3세계 국가들이 국제무대에 진출하는 한편, 한 국가의 차원을 넘어서 세계 국가들이 공동으로 해결해야 할 문제들이 증가하면서 크게 확대되었다. 이른바 제3세대 인권이 등장한 것인데 여기에는 환경권, 발전권, 평화권, 인류공동유산에 대한 문화권, 개인의 자유로운 커뮤니케이션 권리, 인도적 원조를 받을 권리 등이 포함된다. 이러한 제3세대 인권은 모두 초국가적인 성격을 띠며 국제사회의 연대성을 필요로 하는 것이다.<sup>3</sup> 특히 제3세계 약소국들은 유엔에서 발전권과 평화권을 인권문제로 인정할 것을 요구하였다. 그러나 강대국들은 권리의 내용과 행사주체 및 대상에 대한 구체성이 결여되어 있는 제3세대 인권에 대해 회의적인 반응을 보임으로써 자유권과 사회권과 같은 법적 지위를 획득하지 못했다.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> 박치영, 『유엔정치론』, pp. 331~332 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

발전권과 평화권 같은 집단적 권리를 인권으로 승인하는 것이 적절한지에 대해서는 국제법학자들 사이에 아직도 논쟁이 지속되고 있다. 하지만 인권을 보호하기 위해서 경제발전이 필요하고 평화가 보장되어야 한다는 데는 모두 기본적으로 동의하고 있다. 유엔의 주도하에 탈냉전 이후 처음 개최된 세계인권회의는 1993년 6월 25일 ‘비엔나 선언 및 행동강령(Vienna Declaration and Programme of Action)’을 채택하였다.<sup>5</sup> 비엔나 선언은 1948년에 채택한 세계인권선언이 모든 사람과 모든 국가에 적용되는 보편적 기준이라고 규정하고, 모든 인권은 동등하게 중요하며 불가분적이고 상호의존적이고 상호연관되어 있다고 선언함으로써 자유권과 사회권의 우위 논쟁을 종식시켰다. 또한 비엔나 선언은 빈곤이 인권 증진에 부정적인 영향을 미치고 있음을 지적하고 민주주의, 개발 그리고 인권의 존중이 상호의존하며 강화된다고 선언하였다.

## 2. 북한의 인권 인식

북한의 체제이념은 마르크스-레닌주의에 입각한 사회주의 이념에 그 기반을 두고 있다. 인류의 역사를 계급투쟁의 역사로 해석하는 마르크스의 시각과 국제관계를 제국주의 이론을 통해 설명하는 레닌주의를 선별적으로 차용한 북한의 주체사상은 사상과 이념투쟁의 측면

---

4. 이근관, “국제적 인권으로서의 평화권에 대한 고찰,” 『인권평론』, 2006년 12월, pp. 195~233 참조.

5. United Nations, General Assembly, *Vienna Declaration and Programme of Action* (World Conference on Human Rights, Vienna, 14~25 June 1993); Wikipedia, *Vienna Declaration and Programme of Action*, <[en.wikipedia.org/wiki/Vienna\\_Declaration\\_and\\_Programme\\_of\\_Action](http://en.wikipedia.org/wiki/Vienna_Declaration_and_Programme_of_Action)>.

에서 자유주의 사상을 기반으로 하여 발전한 보편적 인권개념을 거부하고 있다. 더욱이 북한의 인권개념은 김일성-김정일 세습 독재 권력을 정당화하는데 이용되고 있어 평등을 지향하는 사회주의 보편적 이념과도 충돌하는 양상을 보이고 있다.

## 가. 사회권 우선의 인권개념

사회주의자들은 자본주의사회에서 인권은 유산자 계급의 정치적 해방과 법적 평등을 보장하지만, 무산자를 포함한 모든 인간을 해방하지 못한다고 보았다.<sup>6</sup> 이들은 개인과 사회의 관계를 유기체론에 입각하여 파악하며 개인의 자아실현은 공동체의 목표달성 속에서 의미가 있다고 본다. 마르크스의 사회주의 이념에 기초하여 수립된 북한 체제도 인권을 계급적 시각을 반영한 집단적 차원에서 파악한다. 북한은 “우리는 자기의 당성을 숨기지 않은 것처럼 인권문제에 있어서도 계급성을 숨기지 않는다. 사회주의 인권은 사회주의를 반대하는 적대분자들과 인민의 이익을 침해하는 불순분자들에게까지 자유와 권리를 주는 초계급적 인권이 아니다”고 밝히고 있다.<sup>7</sup>

노동자의 해방을 위한 무산계급의 독재정권 수립을 표방한 사회주의체제는 표현의 자유, 집회·결사의 자유 등 자유민주주의체제가 보장하는 자유권의 의미를 원천적으로 비하하고 있다. 따라서 북한 정권이 정치체제와 연관되어 있는 자유권을 존중을 할 것이라는 기대는 처음부터 하기 어려운 상황이다. 사회주의체제는 자유권 대신 사회권의 우월성을 강조하고 있다. ‘하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를

6- 조효제, 『인권의 문법』 (서울: 후마니타스, 2007), pp. 137~160 참조.

7- “참다운 인권을 옹호하여,” 『로동신문』, 1995년 6월 24일 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

위하여'라는 구호 아래 집단주의를 강조하고 있는 북한도 사회권을 중심으로 인권을 이해하고 있다. 북한이 보장하는 사회권에는 “능력과 소질에 따라 일자리를 보장받을 권리, 문화·위생적인 노동조건에 대한 권리, 치료받을 권리, 배움에 대한 권리, 문화정서 생활에 대한 권리 등을 포괄하고 있다.”<sup>8</sup> 북한은 기본권의 내용을 대부분 사회권으로 담고 있는데, 그것은 국가가 의식주, 보건, 교육 등 인민생활의 기본적 필요를 제공하는 것에 일차적 관심을 두고 있는 사회주의체제의 인권관에 기인하고 있다.

사회권을 중시하는 북한은 “우리나라에서와 같이 로동에 대한 권리로부터 먹고 입고 쓰고 살 권리, 배우며 치료받을 권리에 이르기까지 사람의 모든 권리가 철저히 보장되고 있는 나라는 세상에서 찾아보기 힘들 것”<sup>9</sup>이라고 주장하였다. 그러나 개인의 경제적 이윤동기를 부정한 사회주의체제는 경제침체를 극복하지 못하고 붕괴되었다. 소련 및 동구사회주의권이 붕괴된 후 북한은 식량난도 해결하지 못하여 아사자가 속출하였다. 경제위기로 인해 주민들의 사회권도 보장하지 못하고 국제사회의 인도주의적 지원을 요청하게 된 북한은 자유권에 대한 사회권의 우월성 보다는 생존권의 중요성을 더욱 강조하고 있다. 북한 학자들은 “생존권은 인권에서 가장 기초적이면서도 중요한 권리이다. … 때문에 인권에 관한 국제적 논의에서도 생존권 문제가 무엇보다 앞서 토의되고 있다”고 주장한다.<sup>10</sup> 주민들의 생계를 보장

---

<sup>8</sup> 김수암, 『민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 43 참조.

<sup>9</sup> 김정일, “인민대중중심의 우리 식 사회주의는 필승불패이다(1991년 5월 5일),” 『김정일 선집 11』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 55 참조.

<sup>10</sup> 엄성남, “미국은 다른 나라 인민들의 생존권을 말살하는 인권범죄국가,” 『정치법률연구』, 2006년 제4호 (평양: 과학백과사전출판사, 2006), p. 41 참조.

하지 못하여 탈북자가 속출하고 있는 상황에서 북한이 중요시하는 생존권의 실질적인 의미는 개인의 생존권이 아니라 국제무대에서 북한이라는 집단의 자주적 생존권이다. 북한은 특히 미국을 다른 나라 사람들의 기본적인 생존권을 침해하는 제국주의 국가라고 비난하는 맥락에서 생존권 개념을 사용하고 있다.

## 나. 제국주의 이론의 세계관과 인권

레닌은 자본주의가 발전하여 독점지배와 금융자본을 형성한 단계를 제국주의라고 지칭하며 1860~1910년 서구 유럽 열강들이 식민지 팽창정책을 추구하는 상황을 제국주의 이론으로 설명하였다. 레닌에 의하면 “제국주의 단계에서 자본수출이 현저한 중요성을 띠며, 국제적 트러스트들에 의한 세계분할이 시작되고, 거대한 자본주의 국가들에 의해 지구상 모든 영토의 분할이 완성된다.”고 하였다.<sup>11</sup> 레닌의 제국주의 이론은 학술적인 가치는 크지 않지만 공산주의자들의 세계관을 형성하는데 크게 영향을 미쳤다. 제국주의 이론에 비추어 본 국제관계는 자본가들의 최대 이윤을 획득하기 위한 경쟁의 장이다. “초기 자본주의단계에서 해결할 수 없었던 구조적 모순과 사회악을 그대로 안고 넘어온 제국주의 국가의 지배세력은 저들이 생존할 수 있는 유일한 길은 식민지를 얼마나 많이 차지하는가 하는데 달려있다”고 보았다.<sup>12</sup> 이와 같이 공산주의자들은 ‘제국주의 국가들은 국제관계

<sup>11</sup>- Andrew Porter, *European Imperialism, 1860-1914* (Macmillan, 1994), 앤드류 포터 지음, 석화정 옮김, 『유럽 제국주의 연구의 현황과 과제』(서울: 한양대학교 출판부, 2001), pp. 25~26 참조.

<sup>12</sup>- 리경수, “침략과 전쟁은 제국주의의 생존방식,” 『로동신문』, 2010년 10월 7일 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

를 지배와 강제의 관점에서 생각한다’는 고정된 인식 틀을 형성하였다. 예를 들면, 1983년 바르샤바 조약회원국들이 발표한 정치선언은 “제국주의 집단은 무력, 압력, 지배, 국내문제 간섭, 민족독립 및 국가주권의 침해 등의 정책을 수행하고 있으며 세력범위를 공고히 하고 재편성하려고 노력한다”고 주장하여 이러한 고착된 인식의 전형적인 사례를 보여주었다.<sup>13</sup>

소련 및 동구사회주의권이 붕괴된 이후에도 우리식 사회주의를 고수하고 있는 북한은 여전히 레닌의 제국주의 이론의 시각에서 국제관계를 평가하고 있다. 즉, “침략과 전쟁은 제국주의의 본성이며 생존방식이다. 제국주의의 침략적 본성은 그들이 역사의 무덤 속으로 들어갈 때까지 절대로 변하지 않는다”라고 인식하고 있다.<sup>14</sup> 미국을 제국주의 국가로 규정하고 있는 북한은 미국 등 서방 민주주의 국가들이 주장하는 인권을 내정간섭을 위한 수단으로 비판하고 있다. 특히 미국의 인권정책을 제국주의적 개입정책에 지나지 않는다고 비판하며, 미국의 자유와 민주주의 확산정책은 그 본질에 있어서 세계를 미국이 독차지하는 일극체제로 만들기 위한 지배주의 전략이라고 주장하고 있다.<sup>15</sup> 이러한 편향된 시각을 가지고 있는 북한은 국제사회의 인권개선 요구에 대해서 주권 평등과 내정불간섭 원칙을 내세워 반발하고 있다. 즉, “자주성은 나라와 민족의 생명이며, 그 어떤 나라도 다른 나라와 민족들의 내정에 간섭할 권리가 없다”고 주장하고 있다.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Grigori Tunkin, *Law and Force in the International System* (Moscow: Progress Publishers, 1985), G. 퉁킨 지음, 이윤영 옮김, 『국제체제에서의 법과 강제』 (서울: 문맥사, 1988), p. 123 참조.

<sup>14</sup> 리경수, “침략과 전쟁은 제국주의의 생존방식.”

<sup>15</sup> 양철민, “미국식 ‘민주주의’전파책동의 반동적 본질,” 『정치법률연구』, 2007년 제4호 (평양: 과학백과사전출판사, 2007), p. 45.

<sup>16</sup> 위의 글.

북한은 생존권의 중요성을 강조하며 이를 국가주권과 결부시켜 인식하고 있다. 북한은 “미국이 인권옹호의 구실 밑에 여러 나라들을 침략하고 무고한 인민들의 생존권을 무참히 유린하고 있다”고 주장한다.<sup>17</sup> 그리고 이와 같은 인식은 “국가의 자주권을 떠난 인권이란 있을 수 없다”, “국권을 잃은 나라 인민은 인권도 유린당하게 된다”는 국가중심의 집단주의 논리로 발전하였다.<sup>18</sup> 따라서 인권은 국권이며 국권은 민족의 생명이라고 주장하고 있는 북한은 국제사회에서 인권 문제를 거론하는 것을 내정간섭이라고 반발하고 있다. 국가주권을 인권보다 우선시하는 북한의 입장은 국가는 영토를 기반으로 국민을 통치할 수 있는 유일한 권한을 가지며, 국제관계에 있어 “모든 나라와 민족은 다 자주적이고 평등하다”는 근대적인 주권국가 개념을 고수하고 있는 것이다.<sup>19</sup> 이와 같이 주권의 평등을 내세워 소중한 가치로서 보호하고 있는 북한의 인권개념의 실체는 사회주의적인 평등원칙에도 위반되는 ‘우리식 인권’이라는 수령의 절대 권력에 종속되는 봉건적 논리이다.

#### 다. 우리식 인권

북한은 우리식 사회주의제도 아래에서 모든 인민은 참다운 권리와 자유를 누리고 있다고 선전하며 인권문제 자체가 존재하지 않는다고 주장한다. 하지만 북한체제는 사회주의체제의 특성 이외에 전근대적

17. 엄성남, “미국은 다른 나라 인민들의 생존권을 말살하는 인권범죄국가,” p. 41 참조.

18. 북한 외무성 대변인은 2003년 4월 3일 미 국무부가 발표한 연례인권보고서에 대하여 “우리의 국권을 어찌보려는 가소로운 술책”이라고 비난하였다. 『연합뉴스』, 2003년 4월 3일.

19. 양철민, “미국식 ‘민주주의’ 전파책동의 반동적 본질,” p. 45.

I
II
III
IV
V
VI
VII

인 세습권력체계의 특성을 보이고 있다. 따라서 북한의 인권관도 봉건적인 위계질서의 성격을 내포하고 있다.

북한체제의 이념은 주체사상을 기반으로 하고 있다.<sup>20</sup> 주체사상은 마르크스주의의 계급이론을 계승하고 있지만 이에 대한 유물론적인 해석은 제한된 의미만을 갖는다고 규정하고 있다. 즉, 주체철학은 사람을 ‘사회적 관계의 총체’로 규정한 마르크스주의의 견해를 “물질중심의 세계관에 기초한 것으로서 경제적 처지에 의한 계급관계의 견지에서만 고찰하는 일면성, 제한성을 가진 견해”라고 주장한다.<sup>21</sup> “인간을 단순히 자연적 존재, 물질적 존재로 보고 인생문제를 고찰하면 육체적 생명과 그의 요구를 실현하기 위한 생활만을 인간생활로 보기” 때문에 유물론적 인생관은 과학적 인생관이 아니라는 것이다.<sup>22</sup> 따라서 주체철학은 마르크스주의가 사람에 대한 완성된 견해를 제시하지 못한 한계점을 극복하여 인간에 대한 바른 과학적 이해를 완성했다고 주장한다.

주체사상은 사람을 자주성·창조성·의식성을 가진 사회적 존재로 보고 사람의 가장 귀중한 생명은 사회정치적 생명이라고 주장한다. 주체사상에 입각한 인생관은 집단주의적인 인생관이며 혁명적 수령관을 핵으로 하는 인생관이다: “주체의 인생관이 혁명적 수령관을 핵

---

20. 주체사상을 처음 체계화시켜 발표한 논문은 김정일, “주체사상에 대하여”(1982.3.31)이며, 그 후 1985년 발간된 주체사상총서 10권은 주체사상·혁명이론·영도방법 등을 구체적으로 논의하고 있다. 서재진, 『주체사상의 이반: 지배이데올로기에서 저항이데올로기로』 (서울: 박영사, 2006), pp. 108~116 참조.

21. 전경수, “민주주의 본질에 대한 주체적리해,” 『정치법률연구』, 2007년 제2호 (평양: 과학백과사전출판사, 2007), p. 20 참조.

22. 허국섭, “주체의 인생관의 기본특징,” 『김일성종합대학학보: 철학 경제학』, 제55권 제3호(2009), p. 30 참조.

으로 하는 인생관이라는 것은 인민대중의 최고 수뇌이며 그 이익의 최고대표자인 수령에 대한 충실성을 바탕으로, 진수로 하고 있는 인생관이라는 것을 의미한다.”<sup>23</sup>

주체사상은 마르크스의 유물론이 인간의 자주성과 의식성을 제대로 이해하지 못한 오류를 범했다고 주장하며 자주성을 강조함으로써 이론적 정당성을 구축한다. 그러나 이러한 자주성은 개인의 창조적 자주성을 의미하는 것이 아니다. 왜냐하면 사회적 집단의 생명은 개인의 생명보다 귀중하다고 주장하며 개인의 자주성을 수령을 중심으로 한 집단주의에 종속시키고 있기 때문이다. 수령의 지시를 절대적으로 따를 것을 요구하고 있는 ‘혁명적 수령관’에서는 수령만이 역사발전의 주체이고 수령은 무오류의 인간으로서 거의 신적인 존재로 규정된다.<sup>24</sup> 수령의 유일적 영도체계를 실천하기 위한 방법의 일환으로 제시한 ‘유일사상체계확립 10대원칙’은 “① 위대한 수령 김일성동지의 혁명사상으로 온 사회를 일색화하기 위하여 몸바쳐 투쟁하여야 한다. ② 위대한 수령 김일성동지를 충성으로 높이 우러러 모셔야 한다. ③ 위대한 수령 김일성동지의 권위를 절대화하여야 한다. ④ 위대한 수령 김일성동지의 혁명사상을 신념으로 삼고 수령님의 교시를 신조화하여야 한다.” 등을 강요함으로써 보편적으로 존중되어야 할 인권을 유일사상체계의 하위개념으로 전락시켰다.<sup>25</sup> 그 실질적 의미는 북한 주민들은 수령을 절대화하는 봉건적 신민으로서 충성할 의무만 있고 정치적 참여를 주장할 권리는 없다는 것이다.

23. 위의 글, p. 34.

24. 이교덕 외, 『북한체제의 행위자와 상호작용』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 27 참조.

25. 김수암, 『민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응』, p. 38 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII



### Ⅲ. 북한체제의 특성과 인권실태

북한 개성화약  
인권개선 방안연구



## 1. 북한체제의 전체주의적 특징

북한은 1948년 해방 당시 소련의 후견 하에 마르크스-레닌주의 이념에 기초하여 사회주의체제를 수립하였다. 북한의 권력구조는 외형상으로는 최고인민회의·정무원·중앙재판소 등으로 분리되어 삼권분립체제를 갖추었다. 그러나 실제로는 조선노동당이 모든 국가기관과 사회집단을 감독·통제하는 전체주의체제이다.<sup>26</sup> 여기서 말하는 전체주의체제는 ① 정교한 공식적 이데올로기의 존재, ② 일인 독재자에 의해 영도되는 단일 대중정당 통치, ③ 비밀경찰에 의한 심리적·물리적 테러체제, ④ 라디오·신문·영화 등 대중매체에 대한 총체적 독점, ⑤ 무장력의 효율적 독점, ⑥ 중앙집권적 통제·지시 경제체제 등의 특징을 가진 체제를 의미한다. 더욱이 전체주의적 사회주의체제로 출범한 북한은 1950년 6·25전쟁을 겪으면서 “폭력수단을 사용하는 전문가들에 의해 지배”되는 병영국가(garrison state)의 성격을 갖추게 되었다.<sup>27</sup> 한편, 조선노동당의 권력은 점차 김일성 개인에 의해 독점되어 일인독재체제를 구축하게 되었다. 전체주의와 병영국가의 특성을 모두 포함한 북한 정권은 외부의 군사적 위협을 대치하기 위해 백만이 넘는 막대한 병력을 유지하는 한편, 경제·사회·문화 모든 부문을 국가안보 차원에서 관리함으로써 주민들의 자유권·사회권·생존권 등 인권은 당·국가권력에 의해 구조적으로 침해되고 있다.

<sup>26</sup>- Carl J. Friedrich and Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, 2nd ed. (Cambridge: Havard University Press, 1965).

<sup>27</sup>- Harold Lasswell, “The Garrison State and Specialists on Violence,” *American Journal of Sociology*, Vol. 46 (January 1941).

## 가. 김일성 일인독재체제 구축

김일성은 1945년 12월 조선공산당 북조선분국 제3차 확대 집행위원회에서 소련 군정의 의사에 따라 당 책임비서로 선출되었다. 그리고 1946년 2월 북조선임시인민위원회를 발족시키고 그 위원장이 됨으로서 당은 물론 정권기관의 책임자로 등장하였다. 김일성은 1948년 2월 빨치산파를 중심으로 인민군을 창설하여 권력기반을 확립하였다. 소련군의 비호 하에 권력을 장악한 김일성은 1948년 9월 ‘조선민주주의 인민공화국’을 수립한 후 국내파 공산주의자들을 축출하여 통치기반을 강화하기 시작하였다. 6·25전쟁이 끝난 직후에는 남침계획의 실패에 대한 책임을 물어 박헌영을 처형하는 등 남로당 계열인사들을 숙청하여 당 내부에서 권력을 독점할 수 있는 기반을 구축하였다.

한편, 1956년 소련에서 스탈린 격하운동이 전개되자 북한 내부에서도 김일성의 권력독점을 비판하는 움직임이 파급되었다. 당시 북한 법조인들은 소련이 스탈린 격하운동의 일환으로 정치적 테러를 제거하기 위해 법적 조항을 개정하는 것을 보고 북한도 소련과 같이 법률 내용을 개혁하자는 의사를 표명하였다. 일부 법조인들은 “인권은 존중되어야 한다” 그리고 “법을 만민에게 평등하게 적용되어야 한다”라는 견해를 표명하며 법제도 개혁을 적극 옹호하였다.<sup>28</sup> 그러나 김일성은 1956년 8월 최창익 등 연안파와 박창욱 등 소련파를 대대적으로 숙청하여 당내에서 그의 권위에 도전할 수 있는 파벌을 완전히 제거하였다. 이와 동시에 법률 개정을 주장한 법조인들도 반당·종파분자로 몰아 숙청하였다. 소위 ‘8월 종파’사건을 계기로 북한의 권력구조

---

<sup>28</sup> 강구진, 『북한법의 연구』 (서울: 박영사, 1975), p. 43 참조.

가 집단지도체제로 바뀔 수 있는 가능성은 사라지고 김일성 개인숭배 체제가 확고하게 뿌리를 내리게 되었다.

전후 복구가 어느 정도 이루어진 1956년부터 북한은 사회주의체제 건설 작업을 본격화하였다. 스탈린식 계획경제를 신봉한 김일성 정권은 급진적인 집단화 정책을 추진하였다. 모든 사유토지를 몰수하여 전농가를 협동조합에 가입시키고 개인상공업 및 사기업도 협동화라는 명목으로 국·공유화하여 1958년 8월까지 북한경제를 사회주의적 생산관계의 유일적 지배체제로 전환하였다.<sup>29</sup> 농업을 집단화하고 개인 상공업을 폐지하는 과정에서 주민들의 불만이 표출되자 1958년부터 1960년 사이에 중앙당 집중지도사업으로 주민성분 분류작업을 추진하여 주민들을 핵심계층, 동요계층, 적대계층의 3계층으로 분류하였다.<sup>30</sup> 핵심계층에는 혁명가, 혁명가 가족, 영예군인, 접견자, 영웅, 공로자, 제대군인, 전사자 가족과 당에 충실한 노동자, 농민, 병사 등이 속한다. 동요계층은 계급적 토대, 사회정치생활경위, 가정주위환경으로부터 정치적으로 복잡한 문제가 있는 계층으로 인민군대 기피자, 귀환군인, 정치범교화출소자, 악질 종교인, 월남자 가족, 지주가족, 부농가족 등이 포함된다. 적대계층에는 착취계급의 잔여분자들과 지주, 부농, 예속자본가, 친일파, 친미파, 종파분자 등이 속한다.

북한 형법에 의한 형벌의 종류에는 ① 벌금, ② 일정한 권리 박탈,

<sup>29</sup> 육군사관학교, 『북한학: 정치·군사·통일의 역동성』 (서울: 황금알, 2006), p. 66 참조.

<sup>30</sup> 북한은 1967년 6월에서 1970년 9월까지 백만 적위대의 무장을 위해 주민 재등록사업을 실시하여 모든 주민을 핵심계층·동요계층·적대계층으로 재분류하고 이를 다시 51개 성분으로 세분화하였다. 3개 계층 51개 성분에 대해 각기 차등대우를 실시하였다. 정치적으로 분류된 북한사회의 핵심계층은 약 28%, 동요계층은 45%, 적대계층은 27% 정도를 차지한다. 통일연구원, 『2009 북한개요』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 330~331 참조.

③ 재산몰수, ④ 교화노동, ⑤ 징역, ⑥ 사형 등으로 구분된다.<sup>31</sup> 주민들이 비교적 가벼운 규칙을 위반했을 때는 벌금을 낸다. 재판을 통해 범죄자로 판결받을 경우 일정한 권리 박탈, 재산몰수, 교화노동 또는 징역에 처해진다. 폭행이나 절도를 행하거나 직장에서 규칙을 어겨 중한 처벌을 받을 경우 교화노동형을 받게 된다. 노동교양소에서는 심한 육체노동을 통한 사상단련을 받는데 이 때문에 노동단련대라고 불리기도 한다. 2년 이상의 중형을 선고받은 수형자들은 교화소로 불리는 교도소에서 징역을 살게 된다. 반혁명 종파분자로 낙인찍힌 정치범과 가족들은 관리소라고 불리는 정치사상범 수용소에 보내져 집단 수용된다. 북한의 관리소는 한국에서 흔히 정치범수용소로 불리고 있다. 하지만 정치범수용소 존재 자체를 부인하는 북한 당국의 서류상 명칭은 ‘00호 관리소’ 또는 ‘제000부대’이며, 주민들은 ‘관리소’, ‘특별독재대상구역’, ‘유배소’, ‘종파굴’ 등으로 부른다.

1958~60년 중앙당 집중지도사업 결과 적대계층으로 판명된 320만 명 중 6,000여 명은 군중심판을 통해 처단하고, 15,000세대 약 7만 명을 ‘내각결정 149호’에 의해 산간벽지로 추방하였다.<sup>32</sup> 하지만 적대계층 가운데 ‘149호 대상지역’에 강제 이주시켜 감시하는 것만으로는 안심할 수 없는 대상자들은 일반주민 사회와 철저히 분리시켜 함경남북도, 평안남북도, 자강도 등 지형과 산세가 험악한 지역에 집단수용하고 강제노동을 시켰다. 1966~70년에는 주민재등록사업을 실시하여 새로 색출된 반혁명 적대분자로 위협시되는 사람들도 정치범수용소에 수감하였다.

<sup>31</sup> 북한연구소, 『북한총람 (1945-1982)』 (서울: 북한연구소, 1983), pp. 324~326 참조.

<sup>32</sup> 위의 책, p. 318 참조.

정치범수용소는 1950년대 후반부터 1960년대 말까지 주로 반혁명 분자, 종파분자들을 처벌하는데 활용되었으나 그 후 김일성 우상화 및 김정일 후계체제 구축과정에서 권력투쟁에서 밀려난 노동당의 간부와 가족들이 수용되어 점차 규모가 확대되었다. 1973년 정치범수용소의 관리가 사회안전성에서 국가보위부로 이관되면서 정치범수용소가 증설되고 통제 또한 강화되었다.<sup>33</sup> 특히 1973년부터 청년층을 중심으로 사상·기술·문화 혁명을 위한 ‘3대혁명소조’가 결성되어 김정일 후계체제 구축을 위해 정치투쟁 활동을 전개하면서 김일성-김정일 부자세습에 비판적인 사람들을 정치범으로 낙인찍어 사회에서 격리시킴으로써 정치범수용소의 수용인원이 급증하였다. 정치범수용소에는 김일성 정권을 비판한 북송 재일교포도 상당수 수용되었다. 그 결과 1982년에는 정치범수용소가 8개소로 확대되어 10만 명 정도가 수용되었다.<sup>34</sup>

정치범수용소에 입소한 사람들은 대부분이 재판 절차 없이 수용되었으며 공민증을 박탈당하고 면회는 물론 서신연락도 일체 허용되지 않아 외부와 접촉이 완전히 차단되어 있다. 수용자들은 매일 12시간 이상 강제노동을 해야 하며 밤에는 1시간 이상 자아비판을 위주로는 사상개조 학습을 받아야 한다. 이들은 광산·벌목장 등에서 중노동을 해야 하는데 식량·생필품도 배급하지 않아 나물·풀뿌리 등을 먹으며 최소한의 생계만 유지하게 된다. 수감자들이 인권탄압에 항의하거나 탈출을 시도하다 잡힐 경우 즉시 처형하는 것으로 알려지고 있다.

<sup>33</sup>-북한 치안기구의 명칭은 1952년 사회안전국, 1962년 사회안전성, 2000년 인민보안부 등으로 바뀌어 왔다. 북한의 정보기구는 1973년 사회안전부의 국가보위 관련 부서가 독립하여 국가정치보위부로 발족하였다. 이후 1982년 국가보위부로 그리고 1993년 국가안전보위부로 명칭이 바뀌었다.

<sup>34</sup>-북한연구소, 『북한총람 (1945-1982)』, p. 319 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

정치범수용소는 북한 사회주의정권이 인권을 어떻게 다루고 있는가를 가장 극명하게 보여주고 있다.

조선노동당이 권력을 독점한 북한의 경제체제는 사유재산이 인정되지 않는 사회주의체제이다. 생산수단의 개인소유는 인정되지 않고 모든 토지와 공장 및 생산설비는 국가 내지 협동단체의 소유로 되어 있다. 개인이 소유할 수 있는 것은 기초 생활필수품이나 가구 등으로 제한되어 있다. 이와 같이 북한은 경제·산업기반을 국유화하고 사유재산을 폐지하여 개인이 자율적으로 활동할 수 있는 경제적 기반을 제거하였다. 한편, 북한사회는 집단주의 원칙에 의해 철저히 조직되어 있다. 주민들은 여행 등 거주이전의 자유를 제한받고 있으며, 직장 배치도 당에서 결정하고 있다. 조선노동당은 주민들을 출신성분과 당성에 따라 계급으로 분류하여 적대계층으로 분류된 사람들은 정치범수용소에 격리·수용함으로써 정권에 대한 불만이 확산되어 나갈 수 있는 사회적 공간을 차단하였다. 즉, 김일성 정권은 국가의 권력남용으로부터 개인의 자유와 민주주의를 옹호하는 반체제세력이 활동할 수 있는 기반을 원천적으로 봉쇄하였다.

## 나. 김일성-김정일 부자세습

1961년 9월 제4차 당대회에서 김일성은 그의 추종세력인 빨치산파를 당과 국가기관의 요직에 임명하여 권력기반을 공고히 하고 개인승배를 강요하기 시작하였다. 1972년에는 헌법을 개정하여 김일성의 주체사상을 당의 지도이념으로 공식 규정하고 주석제를 신설하였다. 김일성은 국가주석으로 선출됨과 동시에 당 총비서, 군사위원회 위원장을 겸하게 되어 당, 군대, 국가를 총괄한 최고 통치자로서의 지위를

더욱 강화하였다.<sup>35</sup> 사실 이때부터 북한체제는 ‘전체주의적 사회통제의 기반 위에 군림한 술탄체제(sultanist-cum-totalitarianist regime)’로 변형되어 왕조적인 권력세습이 가능한 토대가 마련되었다.<sup>36</sup> 당·국가기구의 상층부를 김일성 친인척과 측근이 장악하고 김일성 우상화 정책을 펴나가자 조선노동당은 조직적 자율성을 상실하였고 군부도 김일성 개인의 사병화 되었다. 한편, 김일성 우상화 정책에 반대하는 사람들을 체포·구금할 뿐만 아니라 강제수용소에 격리 수용하여 철저히 탄압함으로써 사회 전체에 정권에 대한 불만을 표출해보기도 어려운 공포 분위기를 조성하였다.

북한은 1974년 김일성의 교시만을 절대적 지침으로 삼아야 한다는 원칙을 명문화한 ‘당의 유일사상체계 확립의 10대원칙’(10대원칙)을 발표하고 이를 헌법이나 다른 어떤 법규보다 우위에 둬으로써 김일성에 대한 신격화를 본격적으로 추진하였다. 1980년 10월 제6차 전당대회에서는 당규를 고쳐 “조선로동당은 오직 위대한 수령 김일성 동지의 주체사상, 혁명사상에 의해 지도 된다”라고 규정하여 마르크스-레닌주의 국가에서 김일성 주체사상을 신앙으로 삼는 신정체제(神政體制)국가로 변신하였다.<sup>37</sup> 당시 김정일은 당 중앙위원, 정치국 상무위원, 비서국 비서, 당 군사위원으로서 권력의 전면에 등장하여 김일성 후계자로서 권력승계를 준비하였다. 그러나 1980년대 이후 소련을 비롯한 사회주의 국가들은 개인의 창의를 무시한 사회주의 계획경제체제의 근본적 모순과 중공업 위주의 경제정책에 따른 비효율적 자원배

35- 이상우, 『북한정치: 신정체제의 진화와 작동원리』 (서울: 나남, 2008), pp. 59~62.

36- J. 린즈 & 스테판 지움, 김유남·이충묵·주미영·안순철·이상환 옮김, 『민주화의 이론과 사례: 이상과 현실의 갈등』 (서울: 삼영사, 1999), pp. 414~439 참조.

37- 이상우, 『북한정치: 신정체제의 진화와 작동원리』, p. 63 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

분으로 경제성장이 둔화되었다. 북한도 계획경제체제의 비효율성으로 인해 경제침체를 겪으며 주민들에 대한 식량 배급량도 감축하여 하루에 두끼먹기 운동을 강요하였다. 이와 같이 경제체제의 구조적 문제점이 노출되기 시작한 상황에서 1980년대 중반 이후 소련 공산당 서기장 고르바초프(Mikhail Gorbachev)의 개혁·개방정책과 동유럽 국가들의 민주화는 북한체제의 존립을 위협하는 도전요인으로 다가왔다. 그러나 김일성-김정일 부자는 개혁·개방을 거부하며 오히려 전 체주의적인 사회주의체제를 고수하였다.

## 2. 체제위기와 사회통제력

### 가. 사회주의권 몰락과 핵개발

1989년 동구사회주의권 몰락은 폐쇄적인 체제를 유지하고 있던 북한 지도층에게 커다란 심리적 충격을 주었다. 체제생존의 불안을 떨칠 수 없었던 북한은 자위책의 일환으로 핵무기 개발을 추진하였다. 북한은 특히 1990년 9월 한·소 수교와 그해 10월 독일 통일에 충격을 받고 핵무기 개발에 박차를 가했다. 한편, 체제유지의 위기감을 느끼게 된 북한은 나진·선봉 자유경제무역지대의 창설, 농업·경공업·무역제일주의 추진 그리고 협동농장에서 분조도급제 도입 등 새로운 조치를 취하며 경제회복을 모색하였다. 그러나 사회주의권의 몰락으로 인해 더욱 침체된 북한경제는 1990년 -3.7%, 1991년 -5.2%를 기록하였다.<sup>38</sup> 그리고 외채난·에너지난 등으로 자재·원료 및 전기 공급이

---

<sup>38</sup> 한국은행, 『1994년 북한 GNP 추정 결과』 (1995.6.19), p. 6 참조.

중단되자 북한의 공장 가동률은 30% 이하로 떨어졌다.

1991년 말 소련이 몰락하고 중국이 개혁·개방을 가속화하자 위기의식을 느끼게 된 북한 정권은 ‘인민대중 중심의 우리식 사회주의’라는 새로운 이념체제를 형성하고 주민들의 사상교육을 강화하였다. 다른 한편으로는 남한에 흡수통일 되지 않기 위해서 핵무기 개발이 절실하다고 느꼈다. 1992년 8월 중국이 한국과 국교를 정상화할 때도 김정일은 믿을 것 없는 핵폭탄 밖에 없다며 핵무기 개발을 독려했다고 전해지고 있다.<sup>39</sup> 그러나 외교적으로 고립된 가운데 경제난까지 심화되자 북한은 미국과 1994년 10월 21일 핵문제 해결을 위한 제네바 기본합의문을 체결하고 관계개선을 모색하였다. 제네바 합의의 골격은 북한이 경수로, 중유, 대미관계개선이라는 정치·경제적 보상을 받고 대신 플루토늄 생산 능력의 포기와 핵안전조치의 완전한 이행을 약속한 것이다. 하지만 제네바 합의는 경수로 공급의 정도에 따라 약 10여 년에 걸쳐서 북한이 점진적으로 핵안전조치의 이행과 플루토늄 생산 능력을 포기하도록 함으로써 사실상 북한 핵카드의 효용을 최종단계까지 보장하고 있었다.<sup>40</sup> 여하튼 북한은 제네바합의 이후 핵폐기 협상을 단계적으로 진행하면서 미국과 한국 등으로부터 경제지원을 받았다.

<sup>39</sup> 이춘근, 『북한 핵의 문제』 (성남: 세종연구소, 1995), p. 186 참조.

<sup>40</sup> Larry A. Niksch, *North Korea's Nuclear Weapons Program*, CRS Issue Brief (Updated, June 2, 1995).

## 나. 김정일 정권의 생존전략

사회주의권의 몰락과 함께 경제난의 악화로 대내외적으로 체제존립을 위협하는 요인들이 증대하는 상황에서 1994년 7월 8일 김일성이 사망하였다.<sup>41</sup> 김일성 사후 3년여 동안 김정일은 국방위원장 및 인민군 최고사령관 직함으로 통치권을 행사하였다. 그러나 이 시기에 3년 동안의 잇따른 수해, 냉해 등으로 이미 부족하던 식량사정을 더욱 악화시켰다. <표 III-1>에서 보는 바와 같이 1995~1997년 식량 생산량은 정상적인 수요량에 비해 200만 톤 이상이 부족했는데, 1996년에는 외국으로부터의 수입과 원조에도 불구하고 여전히 180만 톤의 부족분을 채우지 못했다. 북한 당국이 배급을 중단하자 굶주린 주민들은 식량을 조달하기 위해 북한 각지로 이동하였다. 그리고 생존을 위해 식량을 절취하고 공장 설비를 뜯어다 장마당에 팔아먹는 현상이 발생하였다. 이러한 와중에 생존경쟁에 뒤쳐진 사람들 30만 명 이상이 아사하는 참사가 발생하였다.<sup>42</sup> 한편, 수십만 명의 굶주린 사람들이 대량으로 국경을 넘어 중국으로 이동하였다.

---

41. 1994년 7월 20일 김일성 추도대회에서 이을설 호위총국장, 백학림 사회안전부장, 이두익 당중앙군사위원, 김광진 인민무력부 부부장 등 군 차수들의 권력 서열이 종전의 100위 안팎에서 20위 안팎으로 급상승하였다.

42. 통계청은 1996~2000년 북한 식량난으로 인한 사망자 수가 33만6천명, 출생 손실은 9만9천명으로 추정하고 있다. 1995~2005년 11년간 정상적인 사망률을 넘는 초과 사망은 48만2천명 정도로 추정하고 있다. 통계청, 『1993~2055 북한 인구추계』 (보도자료, 2010.11.22), pp. 12~13 참조.

표 III-1 1990년대 세계식량기구의 북한 식량 수급 추정치

(단위: 만 톤)

구분	총수요량	총공급량	수입필요량	수입	원조	부족분
1995년	598.8	407.7	191.1	70.0	5.6	115.5
1996년	535.9	299.5	236.4	50.0	3.0	183.4
1997년	461.4	266.3	195.1	70.0	24.1	101.0
1998년	483.5	348.1	135.4	30.0	36.0	69.4
1999년	474.6	347.2	129.3	30.0	37.0	62.3

출처 : FAO/WFP, *Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea* (Special Report, 12 November 1998)외 각 해당년도, 서보혁, 『탈냉전기 북미관계사』(서울: 선인, 2004), p. 232에서 재인용.

무질서한 주민 이동, 만연한 각종 범죄 그리고 중국으로의 대량 탈북 등으로 사회주의정권에 대한 주민들의 민심은 극도로 악화되었다. 이에 김정일은 실추된 권위를 회복하기 위해 정책실패에 대한 주민들의 불만을 대신 뒤집어 쓸 희생양을 물색하였다. 사회전반에 걸쳐 검열·검색을 통하여 체제단속을 강화해 온 김정일은 1997년 서관희 노동당 농업담당 비서를 ‘미제의 간첩’으로 몰아 평양에서 공개 총살하였다.<sup>43</sup> 즉, 북한 주민들의 일탈행동을 견제하기 위해 공포분위기를 조성하여 흩어지는 민심을 수습한 것이다.

북한 최고인민회의는 헌법을 개정하여 1998년 9월 5일 새로운 사회주의 헌법을 발표하였다. 새로 개정된 헌법은 서문에서 “인민공화국과 조선인민은 김일성 동지를 공화국의 영원한 주석으로” 모신다고

<sup>43</sup> 황일도, “전 북한 핵심관료가 육필로 쓴 김정일 권력장악 비화,” 『신동아』, 2005년 10월호, pp. 120~136, 최진욱 외, 『북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍』(서울: 통일연구원, 2008), pp. 107~110 에서 재인용.

선언하여 김일성을 지금도 생명을 가지고 공화국을 다스리는 영원한 교주로 신격화하였다.<sup>44</sup> 그리고 국방위원회를 최고 권력기관으로 부상시키고 김정일을 국방위원장에 재추대하였다. 카리스마가 결여된 상태에서 경제적으로 파탄상태에 이른 국가를 상속한 김정일은 국방위원회 위원장 직함으로 비상관리체제 형식으로 북한을 통치해오고 있다. 군을 앞세우고 정권의 안정을 유지하려는 김정일에게 가장 중요한 권력수단은 핵개발이다. 북한은 처음에는 체제방어라는 단순한 동기에서 핵 개발을 시작하였다. 그러나 핵무기 개발을 저지하려는 국제적 압력에 직면하여 점차 다양한 동기를 갖게 되었다. 핵무기 개발을 지속할 경우 국제적 제재를 받아 파멸할 수밖에 없다는 것을 자각하게 된 김정일은 핵문제를 서방 세계로부터 양보를 이끌어 내기 위한 외교적 수단으로 사용하게 되었다. 즉, 핵협상을 통해 체제안보를 보장받고 경제지원을 확보하려 하였다. 특히 남북한의 체제경쟁을 의식한 북한은 미국과의 핵협상 과정에서 남한을 배제하고 미·북 직접협상을 통해 평화협정을 체결할 것을 집요하게 요구하였다.

제네바 합의를 체결한 이후 북한은 미국과 일본과의 관계개선을 우선시하며 ‘남한 배제정책’을 추구하였다. 그러나 1998년 2월 김대중 대통령이 취임한 이후 대북 포용정책이 지속적으로 추진되자 남북관계에 대한 북한 지도층의 인식도 점차 바뀌게 되었다. 남한의 경제지원을 통해 탈냉전 이후 지속되어 온 경제위기를 완화시키겠다는 생각에서 1998년 11월 금강산을 남한 관광객에 개방하였다. 그리고 남북 관계가 정상화되지 못하면 미국·일본과의 관계도 개선되기 어렵다는

---

44. 이상우, 『북한정치: 신정체제의 진화와 작동원리』, pp. 92~93 참조.

것을 자각하게 된 김정일 위원장은 2000년 6월 13~15일 남북정상회담을 개최하였다. 북한은 남한의 남북정상회담 이후 경제건설을 최우선 과제로 제시하고 외화획득 및 첨단 과학기술 도입을 위해 서방국가들과의 관계개선을 추구하였다. 대외적으로 전방위 외교를 전개하는 한편, 내부적으로는 부분적이지만 시장경제 요소를 도입한 경제개혁을 모색하였다. 2002년 7월 1일 발표한 ‘7·1 경제관리 개선조치’는 가격 보조 정책을 폐지하고 모든 소비품과 중간재 가격을 현실화하였다. 그리고 2003년 3월부터 평양시에 40여 개의 장소를 비롯하여 북한 전역에 약 300~350여 개의 종합시장을 조성하였다.<sup>45</sup> 시장경제 기능을 도입한 7·1조치로 인해 경공업과 농업 부문의 생산성이 증대하고 상업·서비스 부문이 활성화되었다. 하지만 7·1조치는 근본적으로 계획경제의 기본 틀 내에서 일부 시장 공간을 허용하여 공식 계획경제 부문을 정상화하고자 하는 제한적 성격을 띠고 있었기 때문에 공급부족 문제를 근본적으로 타개하는 역할을 하기에는 역부족이었다.<sup>46</sup>

제네바 합의 이후 점진적으로 개선되어 오던 미·북관계는 2001년 1월 부시 미 행정부가 출범하면서 악화되기 시작하였다. 부시 행정부는 출범 초기 클린턴 행정부의 대북정책을 비판하며 북한과의 협상에 보다 엄격한 조건을 부여하였다. 그 후 9·11 테러사태를 계기로 양국 관계는 테러와의 전쟁 분위기 속에 표류하였다. 하지만 김정일 정권은 핵문제에 대해 더 이상 양보하지 않고 국제사회에 진입하기를 바라고 있었다. 이러한 북한의 입장은 2002년 9월 17일 북·일정상회담에서 잘 나타났다. 김정일 위원장은 고이즈미 총리와 정상회담에서

<sup>45</sup> 이교덕 외, 『북한체제의 행위자와 상호작용』, p. 93 참조.

<sup>46</sup> 통일부 통일교육원, 『북한이해 2010』 (서울: 통일부 통일교육원, 2010), pp. 164~165 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

일본인 납치 사실을 시인하고 이에 대해 공식 사과하였다. 당시 양측 정상은 국교정상화회담 재개, 일본의 식민지 지배 반성과 대북 경제 제공, 북한의 피랍 일본인 문제 사과와 재발 방지, 북한의 미사일 발사의 보류 등을 내용으로 하는 공동선언문을 발표하였다. 하지만 고이즈미 수상이 평양을 방문한 후 일본 내부에서 납치문제로 인해 북한을 비난하는 여론이 증폭되어 북·일 국교정상화 교섭은 진전되지 못했다.<sup>47</sup>

한편, 2002년 10월 미국 부시 대통령 특사를 맞이한 북한은 농축우라늄 핵개발을 시인하여 소위 제2차 북한 핵위기가 발생하였다. 그 후 김정일 정권은 제네바 합의는 파기하고 영변 핵시설을 재가동하였다. 북한의 핵개발로 인해 한반도 긴장이 고조되는 가운데 김정일 정권은 2003년 이른바 선군정치로 불리는 새로운 기치를 내세웠다. 선군사상은 군대를 혁명의 주력군으로 규정하고 군대가 정치·경제·사상·문화 등 모든 영역에서 모범을 보이면 인민들의 창조적 활동능력이 더욱 강화될 수 있다는 의미에서 주체사상을 보완한 것이다.<sup>48</sup> 하지만 선군정치의 국제정치적 의미는 핵개발정책과 맥락을 같이한다. 북한체제위기의 본질을 제국주의의 침략과 전쟁정책으로 상정하고 있는 선군정치는 제한된 자원을 핵·미사일 개발 등 군사력 증진에 우선적으로 투입하고 있다.<sup>49</sup> 북한은 핵포기를 요구하는 국제사회의 압

---

47. 일본은 2006년 6월 ‘납치문제 기타 북한당국에 의한 인권침해문제에 대한 대처에 관한 법률’을 제정하였다. 2006년 이후 유엔 총회에서 채택된 북한 인권결의안에서 ‘강제실종 형태로 외국인 납치가 자행’됐다고 언급하는 내용은 일본인 납치문제를 가리키는 것이다. 제성호, “북한인권문제: 구체적 범위와 개선방안,” 『전략연구』, 제16권 1호 (2009), pp. 87~88 참조.

48. 전현준 외, 『북한의 국력 평가 연구』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 273~275 참조.

49. 김봉호, 『위대한 선군시대』 (평양: 평양출판사, 2004), p. 83.

력에 굴복하여 2003년 8월 27~29일 베이징에서 개최된 제1차 6자회담에 참여하였다. 그렇지만 그 후 지속된 6자회담에서 체제안보와 경제지원이 선행되지 않으면 핵개발을 포기할 수 없다는 입장을 고수해 왔다.

북한 경제는 2000년부터 2004년까지 이후 남한의 우호적인 대북정책에 힘입어 연평균 2% 정도의 경제성장을 지속했다.<sup>50</sup> 2005년 식량수확이 증가하고 경제가 활성화되자 김정일 정권은 평양을 중심으로 배급을 재개하는 한편, 과학기술발전 5개년 계획(2008~2012년)을 발표하고 2012년에는 강성대국을 건설하겠다고 주장하였다. 그러나 북한 경제는 여전히 식량난도 해결하지 못하고 있으며, 경제개혁정책을 일관되게 추진하지 못함으로써 성장의 동력을 마련하지 못하고 있다. 오히려 핵실험을 단행하여 국제적 경제제재를 초래함으로써 북한의 경제상황은 다시 악화되었다.

● 표 III-2 북한의 경제성장률 변화 추이

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
경제성장률(%)	1.3	3.7	1.2	1.8	2.2	3.8	-1.0	-1.2	3.7	-0.9

출처: 한국은행, 『2009년 북한 경제성장률 추정 결과』 (2010.6).

북한은 2006년 10월 9일 1차 핵실험을 단행하고, 이제 핵무기 보유국이 된 만큼 6자회담은 참가국들이 평등한 자세에서 문제를 해결하는 균축회담이 되어야 한다고 주장했다.<sup>51</sup> 그러나 유엔 안전보장이사

<sup>50</sup> 통일부 통일교육원, 『북한이해 2010』, p. 137 참조.

<sup>51</sup> 북한은 핵무기 7~8개 정도를 제조할 수 있는 플루토늄 50kg 정도를 보유

회가 대북 결의 1718호를 채택하여 경제제재를 가하자 경제력이 취약한 북한은 다시 6자회담에 복귀하였다. 그 후 2007년 2월 6자회담에서 ‘9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치’에 관한 합의문을 채택하고, 동년 9월 제6차 6자회담을 통하여 ‘9·19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치’라는 합의문을 발표하였다.<sup>52</sup> 그러나 6자회담은 2008년 12월 8~11일 베이징에서 6자 수석대표회담을 개최한 후 현재 중단된 상태에 있다.<sup>53</sup>

6자회담이 중단된 상태에서 2009년 5월 25일 북한이 제2차 핵실험을 강행하자 유엔 안보리는 6월 12일 대북 제재결의 1874호를 채택하였다.<sup>54</sup> 만성적인 경제침체와 심각한 식량난에 시달리고 있는 북한은 갈수록 강화되는 국제적 제재를 회피하기 위해 최근 6자회담에 참석하겠다는 입장을 표명하고 있다.

사회주의권의 몰락으로 북한체제의 위기상황에서 출범한 김정일 정권은 개혁·개방을 실시하여 경제성장을 추구하느냐 또는 핵개발을 강행하느냐 하는 선택의 기로에 처해 있었다. 그러나 경제를 희생시킬 수 있는 기회를 희생하며 핵개발을 강행하였다. 수십만 명의 아사자가 속출함에도 불구하고 핵개발을 강행한 김정일의 냉혹한 결단은

---

하고 있는 것으로 추정되고 있다. Siegfried S. Hecker and William Liou, “Dangerous Dealing: North Korea’s Nuclear Capabilities and the Threat of Export to Iran,” *Arms Control Today*, March, 2007.

<sup>52</sup> 외교통상부, “‘제6차 6자회담 2단계 회의’ 9·19 공동성명 이행을 위한 2단계 조치,” <[www.mofat.go.kr](http://www.mofat.go.kr)>.

<sup>53</sup> 외교통상부, “6자회담 수석대표회의 의장성명” (2008.12.11).

<sup>54</sup> 1874호는 북한의 1차 핵실험 직후 채택된 1718호를 확대 보강한 것으로서 34개 조항으로 세분화되어 있는데 무기금수 및 수출통제, 화물검색, 금융·경제 제재 등을 핵심내용으로 하고 있다. UN Security Council, *Resolution 1874 (2009), Adopted by the Security Council at its 6141st meeting, 12 June 2009*, <[www.un.org/Docs/sc/unsc\\_resolutions09.htm](http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions09.htm)>.

핵실험을 가능하게 만들었지만 이러한 과정에서 북한 주민들의 사회권과 생존권은 철저하게 무시되었다. 김정일 정권은 핵실험을 통하여 국내외에 체제유지 능력을 과시하고 북한 주민들의 사회적 결속 강화를 기대하였다. 그러나 국제사회는 북한을 핵보유국으로 인정하지 않고 있으며, 굶주림에 지친 북한 주민들의 일탈행위는 여전히 확산되고 있다. 하지만 억압적인 사회통제를 유지할 수 있는 당·국가 기구를 장악한 북한 지배엘리트들의 행태는 크게 분열된 양상을 보이지 않고 있다. 황장엽의 탈북 등 일부 소수 지도층이 체제이탈에도 불구하고 북한 지배층은 비교적 김정일 정권을 중심으로 결속되어 있는 것으로 보인다.

핵개발로 인해 국제사회의 제재를 받으며 극심한 식량난을 겪으면서도 북한 지배층이 단합된 태도를 보이는 이유는 무엇보다도 당·국가 기구의 상층부에 김정일의 친인척이 대거 등용되어 있기 때문이다. 예를 들면, 김정일의 여동생 김경희 당경공업부장과 그의 남편 장성택 국방위원, 김일성의 외사촌 매부 이용무 국방위 부위원장, 김일성의 사촌 매제 양형섭 최고인민회의 상임위 부위원장 등이 대표적 사례이다.<sup>55</sup> 또한 김정일의 권력승계를 지지한 항일 빨치산 원로들이 권력 상층부에 포진되어 있으며, 혁명 유자녀들이 다니는 만경대혁명학원 출신들이 당·정·군의 핵심적인 지위에서 실무를 담당하며 김정일 정권을 뒷받침하고 있다.<sup>56</sup> 이와 같이 북한의 권력엘리트는 비교적 동일한 가족적 배경을 가진 소수집단으로 이루어져 사회주의권의

<sup>55</sup> 전현준 외, 『북한의 국력 평가 연구』, pp. 66~71 참조.

<sup>56</sup> 강선상(총리), 김영춘(인민군 총참모장), 김일철(인민무력부장), 연형묵(국방위원회 위원장), 서윤석(당 정치국원) 등이 만경대혁명학원 출신이다. 김성보·기광서·이신철 지음, 『북한현대사』 (서울: 웅진싱크빅, 2004), pp. 218~219 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

몰락으로 인한 체제위기 상황에도 불구하고 보수파와 개혁파로 분열되어 대립하는 모습은 보이지 않고 있다. 오히려 권력에 의존해야 생계를 유지할 수 있다는 생존본능과 체제가 붕괴될 경우 주민들로부터 보복당할 수 있다는 강박관념으로 인해 굳게 결속하는 양상을 보이고 있다.<sup>57</sup> 여하튼 김정일 정권은 당·국가기구를 장악하고 있는 지배엘리트층의 지지를 받아 주민들의 정치적 불만을 억압하고 반체제 세력을 탄압하는 통제력을 여전히 유지하고 있다.

#### 다. 당·국가기구의 사회통제력

파슨스(Talcott Parsons)의 시스템 이론에 의하면 사회체제는 경제·사회공동체·정치체·유형유지 등 네 가지 하위단위로 분류된다.<sup>58</sup> 경제는 물리적 환경 안에서 인간의 유기체적 욕구를 충족시키는데 필요한 자원을 개발하는 것과 관련된다. 사회공동체는 공동의 가치에 입각하여 결속감과 충성심을 만들어 내는 자율적인 조직을 의미하며, 정치체는 집합적 목표를 달성하기 위해 사회의 구성원을 조직하는 과정이다. 유형유지는 가치·신념·상징 등 문화유형을 사회화를 통해 사람의 인성에 내면화시키는 것을 의미한다. 파슨스의 사회체계 모델에서 사회통합의 가장 중요한 원천은 도덕적 충동이다. 정치권력을 당파적 이해관계를 떠나서 공동체의 목표를 추구하는 힘으로 보고 있는 파슨스 이론체계에서 사회통합을 위한 강제력(force)의 역할은

---

<sup>57</sup> 한병진, “북한정권의 내구성에 대한 이론적 고찰,” 『국가전략』, 제15권 1호 (2009), pp. 121~132 참조.

<sup>58</sup> Talcott Parsons, *The Structure of Social Action* (New York: McGraw, 1937), 조나단 터너, 정태환 외 공역, 『현대 사회학 이론』 (서울: 나남출판, 2002), pp. 61~76에서 재인용.

지엽적이고 사소한 기능만 수행하는 것으로 취급되고 있다.<sup>59</sup> 규범적 가치를 중시하는 파슨스 이론은 경제적 자원동원 능력이 마비되고 당·국가기구가 사회를 강압적으로 통제하는 북한의 현실을 적절히 설명할 수 없는 약점을 지니고 있다. 하지만 그의 이론은 강압적인 방법을 동원하여 안정을 유지하고 있는 국가의 사회적 균형이 장기적으로 지속가능한 것인가 하는 문제를 포괄적으로 조망해보는데 도움이 된다.

북한체제에서 사회통제는 전통적으로 조선노동당, 인민보안부, 국가안전보위부, 사회주의법무생활지도위원회 등을 통하여 다중적으로 이루어지고 있다. 파슨스의 이론에 비추어 보면 북한체제가 정상적으로 작동하면 정치기관인 조선노동당이 정치사상교육을 통하여 사회통합을 유지하고 정권에 대한 충성심을 이끌어 낸다. 물론 전투적 혁명정당으로 출범한 노동당은 실제로 강제력을 사용하여 북한 주민을 정권유지에 동원하고 있다. 하지만 체제운용이 정상상태에서는 당의 강제력 사용이 최소화되고, 사회적 일탈행위는 인민보안부, 국가안전보위부, 사회주의법무생활지도위원회 등을 통해 행정적·사법적으로 통제될 것이다. 조직과 인민반을 통한 정치·행정적 통제 그리고 국가안전보위부와 인민보안부를 통한 사법적 통제가 주로 실시되었다. 그런데 1990년대에 들어 경제는 파탄상태에 빠지고 각종 생계형 범죄가 급증하자 기존의 통제방식만으로는 사회적 균형을 유지하기 어렵게 되었다. 체제생존이 위태롭게 되자 김정일 정권은 선군 정치를 기치로 내세우며 군을 직접 사회통제에 투입하고 있다.

<sup>59</sup>- Alvin W. Gouldner, *The Coming Crisis of Western Sociology* (New York: Basic Books, 1970), 앨빈 굴드너, 김쾌상 역, 『현대 사회학의 위기』 (서울: 한길사, 1982), pp. 353~365 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

전체주의체제의 특성상 먼저 정치조직인 조선노동당이 북한 주민들을 당 조직체계에 포섭하여 사회주의이념과 규범을 교육시키고 집단주의적인 체제에 순응하는 사람으로 사회화시킨다. 조선노동당의 조직은 군대에서 일반 공장에 이르기까지 사회의 전 부문에 걸쳐있다. 북한 주민들은 자신의 직업과 연령 등에 따라 소년단, 김일성사회주의 청년동맹, 민주여성동맹, 농업근로자동맹, 직업총동맹 등의 단체에 가입되어 있다. 직장과 지역의 당세포 조직은 주민들에 대한 정치사상사업을 통해 정권에 대한 충성심을 이끌어냄으로서 사회적 이탈을 방지하는 역할을 한다. 하지만 혹독한 경제위기로 인해 아사자가 속출하고 기존 사회질서가 붕괴되는 상황에서 당을 통한 사회통합과 통제는 정상적인 작동을 멈추게 되었다. 체제규범을 준수하다 굶어 죽는 것보다 도적질을 하거나 도망가는 것이 더 낫다고 생각하는 사람들에게 대해서는 강제적으로 처벌하는 방법 이외에 다른 방도가 없기 때문이다.

정치적 일탈행동이 발생할 경우 국가안전보위부, 인민보안부 등 물리적인 통제기구들이 억압 기능을 수행하며 체제안전을 유지하고 있다.<sup>60</sup> 국가안전보위부는 국방위원회 직할기관이며 체제보위를 위하여 반당·반체제 활동에 대한 국내외 정보수집활동을 전개하며 기관·기업소 및 주민들의 사상동향을 감시한다. 반당분자·반체제사범을 색출하면 이들을 정치범수용소 등에 수용하여 특별관리하는 임무도 수행하고 있다. 그 밖에 국경경비와 출입국관리 업무도 담당한다. 북한 주민들은 법적 절차에 구애받지 않고 체포해가는 보위부의 통제를 가장 두려워하는 것으로 알려지고 있는데, 보위부의 경우 각 공장기

---

<sup>60</sup> 전현준, 『북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2003) 참조.

업소의 보위부원실을 운영하고 주민들의 정치적인 동태를 감시한다. 보위부원 일인당 30명의 정보원이 운용되는데 인민보안부의 적발이 주로 벌금이나 교양실시의 제재를 받는 반면, 보위부원의 적발 사항은 추방 등의 강력한 제재를 동반한다.<sup>61</sup>

인민보안부는 내각 산하기관으로 기본 사업은 치안질서를 유지하며 주민등록사업을 관할하고 주민들을 사찰하는 일이다.<sup>62</sup> 인민보안부는 일반적으로 경찰과 같은 치안유지 기능을 수행하고 있지만 자유주의 국가들의 경찰조직과 달리 군대식 계급구조를 유지하며 강력한 주민 사찰기관의 역할을 수행한다.<sup>63</sup> 인민보안부는 범법자를 수용하는 교화소 및 노동교양소를 관리하고 있다. 한편, 사회주의범무생활지도위원회는 기관·기업소·사회협동단체 등에서 북한 주민들이 당의 노선과 방침을 따르도록 유도하고 감시·감독하기 위해 설립된 비상설 협의기관이다. 이 외에도 북한 주민의 생활은 최일선 행정조직인 인민반을 통해 통제되고 있다. 인민반은 보통 20~30세대로 구성되어 있으며 반장과 선동원 등이 감시·감독한다. 인민반은 월 2회 생활총화를 하며 세세한 일상생활까지 통제한다.

당을 통한 사회체제의 통합기능이 저하되자 행정기관의 강압적 통제역할이 강화되었다. 전세계적으로 사회주의 정권이 몰락하는 역사적 전환점에서 행정기관의 사법적 통제만으로 기울어져 가는 체제를 유지하기 어렵게 되었다. 따라서 김정일 정권은 핵개발을 추진하여 대외 긴장을 조성하고 이를 다시 국내적으로 사회통제를 강화하는

61. 월간조선 편집부, 『북한 그 충격의 실상』 (서울: 조선일보사, 1991), pp. 83~84 참조.

62. 인민보안부는 2010년 4월경 성에서 부로 승격되어 인민보안부로 명칭이 바뀌었다.

63. 김형만 외, 『비교경찰제도론』 (서울: 법문사, 2007), p. 80 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

명분으로 이용하고 있다. 핵무기 개발은 외부의 정치·군사적 개입을 방지하는 보호막 역할을 하고 있으며, 내부적으로는 사회적 단결을 증진시키는 상징적 역할을 하고 있는 것이다.

군사안보 역량에 의존하여 정권 안정을 도모하고 있는 김정일 정권은 사회적인 질서를 회복하기 위해서 군을 사회통제에 사용하고 있다. 김정일이 국방위원장 명칭으로 북한을 통치하게 된 1990년대 말부터는 인민무력부가 직접 반체제인사들을 색출하여 처벌하기 시작하였다. 그리고 선군정치 하에서 군이 인민대중에게 모범을 보인다는 명분으로 군대 요원이 기관·기업소·협동농장·대학 등에 파견되어 주민들의 동태를 감시하고 있다.<sup>64</sup> 사실 김정일 정권이 전시상황을 선포하고 군을 사회통제에 직접 투입시킨 것은 사상교육을 통한 사회통합이 불가능할 뿐만 아니라 행적적·사법적 사회통제도 그 효율성이 한계에 도달했다는 것을 반증하고 있다. 그러나 군을 동원하여도 생존을 위해 이기적인 개인주의로 변해가는 주민들의 가치관의 전환을 방지할 수 없는 것이다. 군이 사회통제를 담당함으로써 기대할 수 있는 최대 효과는 사회적으로 공포분위기를 조성함으로써 생계에 위협을 느낀 주민들이 폭력적인 시위를 전개하거나 반체제집단을 결성할 가능성을 차단하는 것이다. 여하튼 북한에서 주민들이 굶어 죽으면서도 대규모 민중폭동이 발생하지 않는 이유는 전체주의적인 병영국가의 특성에서 기인하는 것으로 보인다.

---

<sup>64</sup> 통일부 통일교육원, 『북한이해 2010』, pp. 245~246 참조.

### 3. 실패한 국가의 인권실태

사회주의체제 수립 초기부터 북한 정권은 권력을 남용하며 주민들의 자유권을 탄압해 왔다. 북한의 인권침해는 전체주의체제 속성에서 기인하는 구조적인 문제이지만, 소련 및 동구 사회주의권이 붕괴된 이후 만성적인 경제침체에서 벗어나지 못하고 사회권과 생존권도 보장하지 못하는 실패한 국가로 전락하였다. 1990년대 중반 이후 식량난에 굶주린 북한 주민들이 대량으로 북한을 탈출함으로써 폐쇄적인 북한사회의 인권실태에 대한 정보가 국제사회에 크게 노출되었다.

#### 가. 실패한 국가로서의 북한

국가의 흥망성쇠는 정부 지도자의 리더십과 어떠한 비전을 가지고 국가전략을 수립하느냐에 따른 정책선택의 문제와 직결된다. 최고 지도자가 경제정책을 일관성 있고 효율성 있게 추진할 경우 국력은 증가하게 되는 반면, 부적절하게 추진할 경우 국력은 감소하게 된다. 물론 국력의 증감은 정부 지도력에 의해서 단순하게 결정되지 않는다.<sup>65</sup> 하지만 계획경제체제가 근원적 결함을 내포하고 있어 지속적인 경제성장을 달성할 수 없다는 사실이 입증된 세계사적 전환점에서 사회주의체제를 고수하느냐 또는 개혁·개방으로 나가느냐 하는 국가 지도자의 선택은 국민들의 생존권에 직접적인 영향을 미치는 중대한 문제이다. 러시아와 동유럽 국가들은 체제전환을 실시하여 현재 국력을 새롭게 신장하고 있다. 중국은 개혁·개방정책을 선택하여 시장경

<sup>65</sup> 정부 지도력뿐만 아니라 천연자원, 사회결속력, 산업조직, 문화 풍토 등도 국가발전에 영향을 미치는 변수가 된다. 필립 코틀러 외 공저, 정기주 옮김, 『국가 마케팅』 (서울: 세종연구원, 1998), pp. 139~170.

I
II
III
IV
V
VI
VII

제를 도입한 후 새로운 경제대국으로 급부상하고 있다. 그러나 김정일 정권은 우리식 사회주의체제를 고수하는 비현실적인 국가전략을 선택하여 핵개발 등 군사력 증강에 한정된 국가재정을 과다하게 지출하였다. 김정일 정권의 잘못된 자원 배분정책은 북한경제를 파탄으로 이끌었고 북한 주민들의 인권실태는 더욱 악화되었다.

탈냉전 이후 북한체제는 극심한 식량난으로 인해 수십만 명이 사망하고 만성적인 경제위기를 극복하지 못함으로써 통상 실패한 국가(Failed States)로 취급되고 있다. 외교학술지 *Foreign Policy*는 국가의 불안정을 측정하기 위해 사회·경제·정치 부문과 관련된 12개 세부 지표에 점수를 매기고, 이에 근거하여 실패한 국가들을 분류해 오고 있다. 사회지표로서는 ① 식량·생필품 자급능력, ② 난민 이동, ③ 불만세력, ④ 해외 도피 등 4가지, 경제지표로서는 ⑤ 불균형 성장, ⑥ 경제 하락 등 2가지, 그리고 정치지표로서는 ⑦ 정통성 상실, ⑧ 공공행정 악화, ⑨ 자의적 법집행, ⑩ 정보·보안기관의 권력남용, ⑪ 지도층의 파벌화, ⑫ 외세 개입 등 6가지가 사용되고 있다.<sup>66</sup> 12개 지표들은 각각 0~10점이 부여되는데 0점은 가장 안정된 상태를 의미하며 10점은 가장 불안정한 상태를 의미한다. 북한은 2005년 불안정도에서 95.7점을 기록하여 실패국가로 판정받았으며, 2009년에도 98.3점으로 계속 실패국가로 분류되어 있다.

---

<sup>66</sup> "The Failed States Index," *Foreign Policy*, July/August 2009, p. 83.

## 나. 탈북자 실태

식량난이 극심한 1990년대 중반 배급을 실시하지 못한 북한 당국은 주민들이 압록강과 두만강을 건너 중국으로 넘어가는 것을 사실상 방임하였다. 식량을 구하기 위해 중국으로 넘어가는 현상은 1994~95년 함경남도·양강도·평안북도 등 중국과 근접한 북부지역 주민들을 중심으로 시작되어 1997~98년에는 전지역에서 탈북자들이 나타났다.<sup>67</sup> 1990년대 말에는 약 15~30만 명이 식량·생필품·의약품 부족 등 생계문제로 탈북한 것으로 추산되었다. 당시 탈북자들은 ① 식량 획득을 위해 잠시 동안 중국에 체류한 후 귀환하는 단순월경자, ② 조선족 친척방문 등을 이유로 월경하여 상당기간 중국 내 불법 체류하는 장기체류자, ③ 북한으로 돌아가지 않고 일정한 거처 없이 장기간 은신·도피하는 탈북자 등 크게 세 가지 유형으로 분류된다.<sup>68</sup>

탈북자들은 주로 요녕·길림·흑룡강 등 중국 동북 3성에 거류하며 조선족들의 도움을 받아 식량을 구하거나 일정 기간 돈벌이를 한 후 북한에 다시 돌아간 사람들이 많았다. 그러나 탈북자가 급증하면서 이들의 비참한 인권상황은 국제사회의 관심을 끌게 되었다. 탈북 과정 또는 중국에서 은신 중에 굶어 죽는 경우도 있었다. 중국의 근로현장에 고용된 경우에도 불법체류자라는 신분 노출이 두려워 중국 노동자의 1/10 수준의 저임금과 심각한 인권침해를 감수해야 한다.<sup>69</sup> 특

67. 이금순, 『북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 20~21 참조.

68. 이호진, “탈북자문제의 국제법적 고찰: 이상과 현실,” 오윤경 외 공저, 『21세기 현대 국제법질서: 외교실무자들이 본 이론과 실제』 (서울: 박영사, 2001), pp. 253~254 참조.

69. 서보현, 『북한인권: 이론·실제·정책』 (서울: 한울아카데미, 2007) pp. 278~279 참조.

히 젊은 여성의 중국체류가 크게 증가하면서 이들의 인권문제가 부각되었다. ‘좋은벗들’의 1999년 동북 3성 현지조사에 의하면 탈북자 중 여성이 차지하는 비율은 75.5%에 달했다.<sup>70</sup> 탈북 여성들 중 일부는 신변안전을 도모하기 위해 중국인들과 동거·결혼하였다. 그리고 일부 탈북 여성들은 인신매매 조직에 팔려가 매춘을 강요당했다.

2000년에 들어 남한과 유엔 등 국제사회의 지원에 힘입어 식량난이 완화되자 탈북자 숫자가 상대적으로 감소하였다. 그러나 여전히 상당수의 주민들이 꾸준히 북한을 탈출하고 있다. 2000년 이후의 탈북자들은 단순한 생계문제를 넘어 보다 나은 삶을 추구하는 경향을 보이고 있다. 일부는 기업 재산을 절도하거나 골동품·마약 밀매 등 불법적인 경제활동을 하다 적발되어 처벌을 받지 않으려고 탈북하는 사람도 있다. 탈북자 중에는 자유세계에 대한 동경으로 탈북한 사람들도 있으며, 남한에 입국한 친인척의 도움으로 치밀한 계획 하에 탈북하는 경우도 나타나고 있다. 2000년 이후 중국 각지에 흩어져 체류하고 있는 탈북자 규모는 3~10만 명 정도에 달하는 것으로 추산되고 있다.<sup>71</sup>

북한은 1994년대 중반까지는 탈북자들을 ‘조국을 배반한 자’로 규정하고 공개처형, 정치범수용소 감금 등 가혹한 처벌을 내렸으나 1990년대 중반 이후 탈북자 수가 급증하자 단순한 생계를 위해 탈북한 후 귀국하거나 송환된 사람들에게 대해서는 비교적 관대하게 처벌하며 북한 사회에 재적응시켰다. 그러나 탈북자들로 인해 북한의 인권 실태를 비난하는 국제사회의 여론이 증대하는 한편, 2001년 이후 탈북자들이 중국 내 외국공관에 진입하여 한국으로 망명하는 사태가

---

<sup>70</sup> 좋은벗들 엮음, 『두만강을 건너온 사람들』 (서울: 정토출판, 1999), p. 21 참조.

<sup>71</sup> 이금순, 『북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망』, pp. 40~41 참조.

증가하자 국경 이동을 단속하기 시작하였다. 특히 2004년 7월 동남아 체류 탈북자 468명이 한국으로 입국하고 동년 9월 미 의회가 북한인권법을 통과시키자 북한 당국은 국경선 통제를 강화하고 사전에 허가 받지 않은 주민들의 중국 진입을 차단하였다.<sup>72</sup>

북한과 중국은 1960년대 초에 체결한 ‘조·중 밀입국자 송환협정’과 1986년 ‘국경지역의 국가안전 및 사회질서유지 업무를 위한 상호협력 의정서’ 등을 근거로 불법월경자를 규제하였다. 그러나 1990년대 초까지 불법으로 국경선을 넘는 사람들도 많지 않았고 또한 국경 부근 월경자들이 대부분 연변 조선족과 친인척 관계인 사람들이었기 때문에 무단 왕래를 대수롭게 여기지 않았다. 따라서 1997~1999년 사이에 중국으로 넘어온 대다수 생계형 불법월경자들에 대해서는 대체로 이를 묵인하는 입장을 보였다. 그럼에도 불구하고 탈북자 수가 증가하고 이와 함께 탈북자들이 연루된 치안문제가 발생하자 이들을 색출하여 강제송환하였다. 중국이 강제송환한 탈북자수는 1995년까지 연평균 200~300명에서 1996년 589명, 1997년 5,439명, 1998년 6,300여 명으로 급속히 증가했다.<sup>73</sup> 이 시기에 강제송환 된 탈북자들은 주로 중국에서 불법행위를 했거나 혹은 북한 당국의 지명수배자들이었으므로 이때까지 중국 당국의 탈북자들에 대한 태도는 비교적 온정적이었다고 평가할 수 있다. 하지만 탈북자들이 북한으로 귀환한 후에도 생계문제는 여전히 해결되지 않아 다시 불법월경하여 중국에 장기체류하거나 한국으로 망명하는 사례가 늘어나자 탈북자들에 대한 검문 검색을 강화하였다.

중국은 북한이탈주민을 경제 사정이 어려워 불법으로 중국에 들어

72. 김인성, “북한의 탈북자 정책연구,” 『민족연구』, pp. 64~75 참조.

73. 광해룡, “중국의 탈북자 정책연구,” 『민족연구』, p. 81 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

은 북한 주민으로 규정하고 난민지위를 인정하지 않고 있다. 중국 정부는 국내법·국제법 및 인도주의원칙에 입각하여 탈북자문제에 접근한다는 입장을 표명하고 있는 반면, 동북 3성지역의 중국 공안기관은 탈북자들을 색출하여 강제송환시키고 있다. 탈북자문제에 대한 중국의 기본적인 입장은 북한과의 쌍무적 관계로 해결해야하는 주권문제라는 것이다. 하지만 강제송환에 따른 국제적 비난을 의식하여 주중 외국 공관에 진입한 탈북자들을 제3국으로 추방하는 형식으로 한국행을 실시하였다. 2001년 장길수 가족 망명, 2002년 주중 스페인 대사관 망명 그리고 2004년 동남아 체류 탈북자 468명 한국 입국 등이 그 사례이다.<sup>74</sup> 현재 중국 정부는 주중 외국공관이 탈북자를 수용하거나 보호해서는 안 된다는 강경한 입장을 표명하고 있다.

한편, 북한 정권은 2004년 이후 외부사조의 유입에 따른 주민들의 동요를 방지하기 위해 국경지역에서 각종 검열을 강화하였다. 그리고 송환된 탈북자들을 엄격히 취조하며, 취조 과정에서 신체적 구타는 일상화되어 있고 성폭행 하는 경우도 많은 것으로 알려져 있다. 중국인과 동거하여 임신한 여성을 강제로 낙태시키고 영아를 죽이는 행위도 발생하고 있다는 보고까지 나오고 있다. 특히 인신매매에 가담하거나 남한 사람과 접촉한 탈북자들은 공개처형하거나 정치범수용소로 보내는 가혹한 처벌을 가하고 있다. 또한 휴대전화를 사용하여 중국·한국과 연락하는 행위에 대해서도 엄격히 처벌하고 있다.<sup>75</sup> 중국을 통해 유입된 비디오와 컴퓨터 등이 북한 주민들에게 보급됨에 따라 북한 당국은 비사회주의적 행위를 단속하기 위해 분기별로 대대적인 검열을 실시해 오고 있다. 2009년 들어서는 국가보위부차원에서

---

<sup>74</sup> 위의 글, p. 83 참조.

<sup>75</sup> 최진욱 외, 『북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍』, pp. 87~90 참조.

탈북차단 비상대책을 점검하면서, 탈북자 가족 및 친척들에 대한 사상동향 파악 및 감시, 사상교양 강화, 국경지역 여행증 및 숙박검열, 국경 경비사령부 검열을 강화하였다.<sup>76</sup>

## 다. 정치범수용소

북한 정권은 정치범수용소의 존재를 부인하고 있지만 1990년대 중반 식량난으로 탈북자가 증가하면서 수용소에 수감되어 있던 사람들도 탈북하여 한국으로 들어와 그 실상이 일부 공개되었다. 그리고 2002년과 2003년 미국 북한인권위원회가 깊은 산속에 마을 형태를 띠고 있는 정치범수용소에 대한 인공위성사진을 공개하여 위치가 확인되었다.<sup>77</sup> 하지만 북한 당국이 철저하게 폐쇄하여 관리하고 있기 때문에 정치범수용소의 정확한 실체는 아직도 완전히 파악되지 않고 있다.

북한 정치범수용소의 관리는 노동당 중앙위원회 비서국의 지도하에 국가보위부 제7국이 담당하고 있다.<sup>78</sup> 정치범수용소는 1980년대 말까지 10여 개가 있었는데 북한 당국은 1990년대 초 평양이나 중국 국경에 인접하여 외부에 존재가 알려질 우려가 있는 수용소를 철폐하였다. 그리고 통폐합 과정을 거쳐 현재는 6개 관리소가 운영되고 있는 것으로 알려져 있다. 구체적으로 국가보위부가 관할하는 14호(평남 개천), 15호(함남 요덕), 16호(함북 화성), 22호(함북 회령), 25호(함북

<sup>76</sup> 박영호 외, 『북한인권백서 2010』 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 197~210 참조.

<sup>77</sup> David Hawk, 『잔인함의 집결』 (서울: 시대정신, 2007) 참조.

<sup>78</sup> 국가인권위원회, 『북한정치범수용소 실태조사: 강제송환·강제실종 포함』 (2009 북한인권실태조사 연구용역 보고서) (서울: 국가인권위원회, 2009) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

수성) 관리소 등 5곳이 있고, 인민보안부가 관할하는 18호(평남 북창) 관리소가 있다. 그런데 소련 및 동구 사회주의권이 붕괴된 후 북한 정치범수용소 인원은 더욱 확대되었다. 1990년대 초 경제가 파탄나자 사회주의체제에 대한 불만을 심하게 하고 다니는 불평분자들을 강제 노동수용소에 보냈다. 그리고 해외유학생 및 해외근무자 등 외국 실정을 주위에 유포한 자들도 내부 단속을 위해 정치범수용소에 수감하였다. 또한 식량난으로 탈북자 중에 남한 사람과 접촉한 사람들도 송환된 후 수감된 것으로 알려져 있다. 정치범에 대한 처벌에는 본인뿐만 아니라 가족들까지도 연계해서 처벌하는 연좌제를 적용하고 있기 때문에 정치범수용소 수감자가 1980년대 초 10만 명 수준에서 2000년 이후에는 20만 명으로 증가한 것으로 추정하고 있다. 14호, 15호, 22호 등 3개 관리소에는 각각 5만여 명이 수감되어 있고 16호 2만 명, 25호 5천여 명으로 추정되고 있다.<sup>79</sup>

정치범수용소는 완전통제구역과 혁명화구역으로 나누어져 있다. 완전통제구역은 한번 들어가면 평생 사회로 환원될 수 없는 곳으로, 반혁명분자로 낙인이 찍혀 수용된 사람과 가족들은 인간 이하의 가혹한 육체노동과 인권유린을 당하는 것으로 알려져 있다. 북한체제나 김정일 정권을 부정하는 반혁명분자는 아니지만 당정책 위반 등으로 혁명화구역에 수용되는 사람들은 중노동과 사상교육 등 혁명화사업을 거쳐 개선되었다고 인정되면 사회 복귀가 가능하다. 정치범수용소 중 요덕 15호 관리소의 혁명화구역에서는 일정한 형기를 마치면 퇴소하는 것으로 알려져 있지만 그 외의 수용소는 완전통제구역으로 사회에 복귀한 사람이 없는 것으로 알려져 있다. 여하튼 인권보호 개념이

---

<sup>79</sup> 위의 보고서, pp. 35~44 참조.

근본적으로 취약한 북한의 법률제도 밖에서 운영되는 정치범수용소는 수감자들의 생명이 보위부 관리자들의 처분에 맡겨져 있다. 수용소 탈출을 시도하는 사람들은 공개처형당하며, 여성 수감자들을 성적 노리개로 이용하다가 임신하면 비밀리에 처형하는 사례가 많은 것으로 알려져 있다. 잔혹한 인권탄압이 지속되고 있는 북한의 정치범수용소는 북한 당국도 실체를 인정하지 않는 인권의 사각지대로 남아 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



## IV. 국제사회의 대북 인도지원과 인권정책



1995년 북한의 대홍수에 따른 기근 사태가 외부세계에 알려지면서 북한의 요청으로 유엔을 비롯한 국제사회가 대북지원을 시작하였다. 당시 북한에서 아사자가 속출하고 탈북자가 급증하면서 북한인권문제는 국제적 관심을 끌게 되었다. 북한 주민의 생존권이 위태로워졌을 뿐만 아니라 탈북자의 인권보호문제도 심각한 현안으로 부각되었다. 따라서 국제사회는 인도주의적 지원과 함께 인권실태 조사 및 인권개선 압력을 동시에 전개하였다. 인도적 지원 단체들은 국제인권규약과 연계된 직접적인 주창활동은 하지 않지만 식량·의료지원들을 통해 생존권 보장을 위한 조용한 인권개선 활동을 전개하고 있는 것이다.

## 1. 국제사회의 대북 인도적 지원

북한은 식량난이 악화되자 1995년 8월 23일 당시 유엔 인도지원국(UNDHA)에 긴급구호 요청을 하였다.<sup>80</sup> 이에 유엔은 대북 인도적 지원을 위한 모금을 국제사회에 호소하였고, 이를 계기로 국제기구의 대북 인도적 지원이 시작되어 현재까지 지속되고 있다. 유엔 산하기구인 세계식량계획(WFP)은 1995년 11월 긴급구호팀을 북한에 파견한 이래 국제사회의 북한에 대한 식량지원의 주요 창구역할을 담당하고 있다. WFP는 어린이, 입원환자, 유치원, 고아원 등 지원에 치중하며 북한 농업복구사업을 지원해 오고 있다. 유엔아동기금(UNICEF)은 영양실조 어린이를 위한 긴급보조식량 지원과 의료인 교육, 병원

<sup>80</sup>- 1997년 유엔인도지원국(UN Department of Humanitarian Assistance)이 유엔인도지원조정국(UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)으로 개편되었다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

과 의료기관에 대한 물품지원 등을 연계하여 실시해 오고 있다. 국제 적십자사연맹(IFRC)은 유엔기구와 별도로 대북지원을 실시하고 있다. IFRC는 1995년 수재민에 대한 긴급구호에 치중하였으나 대북지원이 장기화되면서 의료지원과 더불어 지역단위 구급사업을 확대하였다.

대북 인도적 지원사업에 유엔기구 뿐만이 아니라 국제 비정부기구(NGO), 한국의 대북지원 민간단체들도 참여하여 식량, 보건의료 분야에서 지원사업을 전개하였다.<sup>81</sup> 특히 대북지원사업에 참여한 국제 NGO들은 그 숫자도 많고 성격이 다양했다. 하지만 북한 당국이 활동 지역을 제한하고 분배의 투명성을 보장하지 않는 한편, 장기간의 지원에 따른 피로현상으로 모금활동이 어려워지자 대북지원사업을 중단하였다. 또한 북한의 미사일발사와 핵실험 등으로 인한 유엔의 대북제재도 이들의 지원사업을 중단시키는 요인이 되었다. 예를 들면, 국경없는의사회(Medecins Sans Frontieres: MSF)는 북한 당국의 공식 요청에 의해 1995년 민간단체로는 처음으로 북한에서 의료활동을 시작하였다. 1996~1997년 평양의 남부, 황해북도, 함경북도 등에 들어가 의료지원을 실시하며 의약품과 의료 기기를 전달하였다. 그러나 소속 의료진이 북한 당국의 통제로 주민에 대한 적절한 지원이 불가능하다며 1998년 10월 1일 북한에서 철수하였다. 국제적 빈민구호 단체 옥스팜(Oxfam)은 1997년 평양시와 황해남도, 황해북도, 평안남도 등에서 수인성 질병 발병률을 줄이기 위하여 식수와 위생사업을 추진하였다. 그러나 옥스팜은 대북지원을 위한 모금이 종료되면서 1999년 12월 사업을 중단하고 북한에서 철수하였다.<sup>82</sup> 가톨릭 교회의 구호·

---

<sup>81</sup> 이금순, 『대북 인도적 지원의 영향력 분석』 (서울: 통일연구원, 2003) 참조.

<sup>82</sup> 이금순, 『대북 인도적 지원 개선 방안』 (서울: 통일연구원, 2000), p. 46.

개발 국제기구인 국제 까리따스는 1995년 대북 식량지원을 실시한 이후 현재까지 활동을 계속하고 있다.

국제NGO들의 대북지원 활동이 축소되면서 2000년 이후에는 우리 민족서로돕기운동, 월드비전, 유진벨재단, 이웃사랑회, 한민족복지재단 등 한국 NGO들이 대북 인도적 지원사업의 중심적 역할을 담당하였다.<sup>83</sup> 이들은 대북지원 사업 초기에는 긴급구호나 일회성 지원, 단순물품 지원 등을 위주로 활동을 전개하였으나 점차 자립·자활능력을 향상시킬 수 있는 개발지원성 사업들도 추진하였다. 국내 민간단체들의 대북지원사업은 북한 주민들의 인도적 상황 개선은 물론, 남북 민간교류 증진을 통한 상호 신뢰조성과 민족적 동질감 형성이라는 추가적인 의미가 있다. 따라서 우리 정부는 2000년부터 농업생산성 개선, 보건의료체계 복구, 어린이·영유아 등 취약계층 지원 활성화를 위해 민간단체가 추진하는 대북지원사업 중 일정요건을 갖춘 사업에 대해 남북협력기금을 지원하였다. 예를 들면, 정부는 2008년도 민간단체가 추진하는 개별사업, 정책사업, 합동사업에 남북협력기금 162억 원을 지원하였다.<sup>84</sup> 그러나 2008년 이후 남북관계가 전반적으로 조정국면에 들어서면서 민간단체를 통한 대북지원 역시 크게 줄어들었다. 식량 차관을 제외한 한국 정부와 민간단체의 대북지원 추이는 아래 <표 IV-1>과 같다.

p. 70 참조.

<sup>83</sup> 이종무, “북한의 인도적 상황과 대북지원 NGO의 과제,” 『월간 복지동향』 (2000.8.10), <[blog.peoplepower21.org/Welfare/2571](http://blog.peoplepower21.org/Welfare/2571)>.

<sup>84</sup> 통일부, 『2009 통일백서』 (서울: 통일부, 2009), p. 136 참조.

표 IV-1 남한의 대북지원 현황

(단위: 억 원)

구분	'95-99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
정부	2,611	978	975	1,140	1,097	1,313	1,360	2,273	1,983	438	461
민간	694	387	782	576	766	1,558	779	709	909	725	376
총액	3,305	1,365	1,757	1,716	1,863	2,871	2,139	2,982	2,892	1,163	837

출처: 통일부, 『남북협력동향』 (2010.8).

한국 정부는 국제사회의 요청에 부응하여 1996년 이후 현재까지 유엔 국제기구를 통해 대북지원을 추진해오고 있다. 유엔기구를 통한 대북 인도적 지원에는 한국정부의 참여가 크게 기여하였다. 예를 들면, 2008년에는 3개 국제기구의 북한 지원사업 4건에 대해 1,604만 달러의 지원을 결정하였다. 세계보건기구(WHO)에 북한 말라리아 방제와 관련하여 120만 달러, 북한 영유아 지원과 관련하여 1,027만 달러를 지원하였다. 유엔아동기금(UNICEF)에는 영유아 지원을 위해 408만 달러를 지원하였다.<sup>85</sup> 2009년에는 세계보건기구와 유엔아동기금 2개 국제기구의 북한 지원사업 3건에 대해 1,816만 달러를 지원하였다.<sup>86</sup> 그렇지만 우리 정부는 2008년 이후 세계식량기구(WFP)를 통한 대북 식량지원에는 참여하지 않고 있다.

<sup>85</sup> 위의 책, pp. 142~143 참조.

<sup>86</sup> 통일부, 『2010 통일백서』 (서울: 통일부, 2010), pp. 121~123 참조.

## 2. 유엔의 대북 인권정책

유엔은 세계 보편적인 인권기준을 세우는 데 중심적인 역할을 하였다. 그리고 세계 각국의 인권개선을 위한 주된 토론장이 되어 개별 국가의 인권정책에 영향을 미치고 있다. 1991년 9월 17일 한국과 함께 유엔의 정식회원이 된 북한은 6대 국제인권협약 중 사회권규약(ICESCR), 자유권규약(ICCPR), 여성차별철폐협약(CEDAW), 아동권리협약(CRC) 등 4대 국제인권협약에 가입하여 이를 관장하는 4개 위원회에 정기적으로 이행보고서를 제출하고 있다. 그런데 유엔 총회와 인권이사회는 북한의 심각한 인권침해 실태를 우려하여 북한인권결의안을 발표해 오고 있다. 북한은 국제인권협약의 당사국으로서 유엔의 객관적이고 공정한 평가를 수용하여 인권을 개선해나가야 할 의무가 있다.

### 가. 인권이사회(Human Rights Council)

유엔 체제의 인권활동의 중심축은 인권위원회이다. 인권위원회(Commission on Human Rights)는 1946년 경제사회이사회(ECOSOC)의 감독 하에 있는 기관으로 설립되어 각국과 협의하여 세계인권선언과 국제인권협약의 초안을 작성했다. 54개 위원국들이 참여하는 인권위원회는 1년에 한번 소집되어 6주 동안 회의를 개최하며 인권에 관한 국제적인 규범과 규칙을 설정하고 국제인권협약 이행실태를 점검하였다. 아울러 인권침해가 심각한 국가에 대해서는 결의안을 채택하고 특별보고관(special rapporteur)을 임명하여 인권개선을 촉구하였다. 인권위원회는 2006년 3월 새로 신설된 인권이사회로 대체되었다. 북한의 인권문제는 1995년 식량난으로 아사자가 속출하고 탈북자가 증가한 이후 유엔에서 공식적으로 제기되기 시작하였다. 인권위원

I
II
III
IV
V
VI
VII

회 산하 인권소위원회는 1997년과 1998년 여행의 자유를 보장하라는 내용을 포함한 북한인권개선을 촉구하는 결의를 채택한 바 있다.<sup>87</sup> 그 후 제59~61차 인권위원회는 2003년부터 2005년까지 3년 연속 탈북자와 정치범수용소 상황 등 광범위한 북한의 인권침해 상황을 적시하고 이에 대한 북한 당국의 시정을 촉구하는 북한인권결의안을 통과시켰다. 특히 2004년 4월 제60차 유엔 인권위원회에서는 북한인권 문제를 전담하는 특별보고관을 임명하여 북한의 인권협약 이행실태를 유엔 총회와 인권위원회에 매년 각각 1번씩 보고하라는 결의안을 채택하였다. 당시 인권위원회의 결의에 따라 태국 출신 비릿 문타폰(Vitit Muntarbhorn) 교수가 북한인권특별보고관에 임명되었다. 문타폰 특별보고관은 그 후 매년 임기가 연장되어 2010년 6월까지 6년간 임무를 수행하였다. 그는 한국·일본·몽고 등을 방문하여 북한인권관련 정보를 모아 북한인권보고서를 제출하였다. 하지만 북한이 협력을 거부함으로써 북한 현지조사는 할 수 없었다. 문타폰 특별보고관은 2010년 2월 유엔 총회에 제출한 그의 마지막 보고서에서 북한은 정권유지를 위해 인민을 희생하는 공포의 국가(State of fear)이며 거대한 감옥국가(State as one big prison)라고 규정하고 권고사항을 제시하였다.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup>- Office of the High Commissioner for Human Rights, Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, Sub-Commission resolution 1997/3 UN Doc. E/CN.4/SUB.2.RES/1997/3 (21 August 1997); Office of the High Commissioner for Human Rights, Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, Sub-Commission resolution 1998/2 UN Doc. E/CN.4/SUB.2/RES/1998/2 (19 August 1998); 이유진, “북한과 국제사회의 상호의존도를 중심으로 살펴본 북한인권개선연구,” 『국제정치논총』, 제50집 1호 (2010), pp. 143~163 참조.

<sup>88</sup>- Vitit Muntarbhorn, “Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea,” UN Doc. A/HRC/13/47 (17 February 2010).

한편, 2006년 인권위원회가 인권이사회로 격상되었다. 기존의 인권위원회가 경제사회이사회의 산하기구였던 것에 반해, 인권이사회는 총회의 보조기관으로 승격되고 역할이 강화되었다. 인권이사회는 47개 이사국으로 구성되어 참여하는 국가 숫자가 인권위원회 보다 축소되었다. 하지만 1년에 최소한 3차례 소집되어 10주 이상 활동함으로써 실제역할은 강화되었다.<sup>89</sup> 인권이사회는 인권침해가 심각한 국가를 대상으로 결의안을 채택하고 특별보고관을 두는 특별절차를 존속시키는 한편,<sup>90</sup> 유엔의 모든 회원국들이 의무적으로 인권상황을 점검받는 보편적 정례검토(Universal Periodic Review: UPR) 제도를 도입하였다.

인권이사회가 새로 고안한 보편적 정례검토(UPR)는 유엔에 가입한 192개 회원국들이 모두 4년마다 정기적으로 인권상황을 평가받아야 하는 독특한 과정을 의미한다. 국가별 정례인권검토는 인권문제에 있어 모든 국가가 평등하게 점검받아야 한다는 정신에 입각하여 추진되는 제도이다. 국가별 정례인권검토는 2008년 4월 처음 시작되어 1년에 약 48개국을 검토 대상이 된다. 검토 대상국가의 보고서는 UN 기관 및 NGO 등으로부터 입수된 정보와 대비하여 점검되며, 최종검토 결과는 인권이사회회의의 결론 및 권고사항이 포함된 보고서의 형태로 이사회 전체회의에서 채택된다.

북한에 대한 정례인권검토는 2009년 12월 7일에 실시되었다. 북한은 UPR에 대해서는 국가인권 보고서 제출, 심의과정에 적극 대응하

<sup>89</sup>- 박채복, “V 인권과 국제정치,” 이무성 외 공저, 『국제정치의 신편러다임: 존재론, 인식론, 방법론적 고찰』 (서울: 높이깊이, 2008), p. 297 참조.

<sup>90</sup>- 인권이사회는 2008년부터 2010년까지 3년 연속 북한인권결의안을 채택하였다. 한편, 2010년 6월 19일 마르주끼 다루스만(Marzuki Darusman) 전 인도네시아 국가인권위원장이 신임 북한인권특별보고관으로 임명되었다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

는 등 협조하는 태도를 취하였다. 검토과정은 전체 3시간, 질문시간 각국 2분 등으로 엄격한 시간제한을 받았다. 검토과정에서 북한은 인도적 지원, 사회경제적 인프라 개선 요구와 그를 위한 국제협력을 요구하는 이사국들의 지적에는 긍정적으로 반응하였다. 반면에 종교의 자유, 구금시설 해체, 탈북 송환자 처벌 완화 등 시민적·정치적 권리와 관련된 지적에 대해서는 그런 사실을 부인하거나 요구사항을 거부하였다. 그럼에도 불구하고 북한은 북한인권특별보고관 방북 허용, 공개처형 및 고문 금지, 강제수용소 폐지, 강제송환 탈북자 처벌 중단 등 117개 권고사항을 받았다.<sup>91</sup> 인권이사회는 2010년 3월 18일 북한에 대한 정례인권검토(UPR) 최종보고서를 채택했다. 북한은 권고사항 117개 항목 가운데 공개처형의 중단과 고문과 비인도적인 처벌의 근절, 그리고 북한 주민들의 여행의 자유 보장 등 50개 항에 대해서는 지지하지 않는다는 기존의 입장을 재확인하였다.

보편적 정례검토(UPR)에도 불구하고 북한 당국이 실질적인 인권 개선 조치를 취할 태도를 보이지 않자 유럽연합(EU)과 일본은 2010년 3월 25일 제네바에서 개최된 제13차 인권이사회에 북한인권결의안을 공동 상정하여 이를 통과시켰다. 이번에 채택한 결의안은 북한 내부에서 고문 행위와 정치범수용소 운영 등 인권침해가 조직적으로 만연해 있다고 개탄하며 심각한 인권유린 실태를 개선하기 위한 조치들을 권유하였다.<sup>92</sup> 또한 북한이 비릿 문타폰 북한인권 특별보고관의

---

<sup>91</sup>- Human Rights Council, Thirteenth session “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Democratic People’s Republic of Korea,” UN Doc. A/HRC/13/13 (4 January 2010).

<sup>92</sup>- Human Rights Council, Thirteenth session, “Resolution adopted by the Human Rights Council 13/14: Situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” UN Doc. A/HRC/RES/13/14 (25 March 2010).

방북을 6년 동안 허가하지 않고 그의 조사활동에 협조하지 않은 점에 대해 유감을 표시하였다. 이 결의안은 인권이사회 47개 회원국 가운데 28개국의 지지를 받아 채택되었다. 반대는 5개국이었고 13개국은 기권했으며 1개국은 표결에 불참했다.

## 나. 유엔 총회

유엔 총회는 인권이사회 및 전문기구들이 제출한 인권 보고서를 검토·토의하며 인권침해국에 대해서는 결의안을 채택하여 인권개선을 위해 필요한 조치를 권고한다. 총회는 2005년부터 2010년까지 6번 북한인권 결의를 채택하였다.<sup>93</sup> 유엔 총회에서 채택한 북한인권결의안은 고문, 공개처형, 정치범수용소, 매춘, 영아살해, 외국인 납치 등 각종 북한인권 문제에 대해 심각한 우려를 표시하면서 북한 주민의 기본적 인권을 보장할 것을 촉구하고 있다는 점에서 인권이사회에서 채택한 내용과 대동소이하다. 유엔 총회의 결의는 안전보장이사회의 결의와 달리 법적 구속력을 갖지 않으나 192개 회원국이 참여하여 표결을 통해 국제사회의 총의를 모았다는 점에서 큰 의미를 지닌다. 유엔 총회의 지속적인 결의에도 불구하고 북한 당국이 인권개선에 적극성을 보이지 않음으로 유엔 사무총장은 본인 명의로 다시 북한의 인권상황에 대한 포괄적인 보고서를 발간하여 국제여론을 환기시키고 있다.

유엔 총회 제3위원회는 2010년 11월 18일 유럽연합과 일본이 공동 제출한 북한인권결의안을 표결에 부쳐 찬성 103, 반대 18, 기권 60표

<sup>93</sup>-UN General Assembly, "Resolution adopted by the General Assembly 60/173: Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea," UN Doc. A/RES/60/173 (16 December 2005).

I
II
III
IV
V
VI
VII

로 통과시켰다.<sup>94</sup> 이번에 통과한 북한인권결의안은 12월 총회 본회의에서 최종 채택 여부가 결정되지만 제3위원회에 유엔의 모든 회원국들이 참여하고 있어 위원회 통과가 사실상 공식 채택을 의미한다.

유엔 총회 제3위원회에서 이번에 채택한 북한인권결의안은 먼저 최근 북한이 유엔아동기금(UNICEF), 세계보건기구(WHO), 유엔개발계획(UNDP) 등 유엔 기구들과 협력하여 보건·교육·개발 영역에서 인권개선 움직임을 보이고 있다고 평가하고 있다. 또한 남북한 이산가족 상봉 재개 등과 같은 긍정적 진전이 일부 있다고 평가하고 있다. 하지만 심각하고 조직화된 인권침해가 시민·정치·경제·사회·문화 등 모든 인권 관련 영역에서 광범위하게 지속되고 있는 다음과 같은 사실에 깊은 우려를 표명하고 있다: ① 고문과 비인간적인 구금, 독립적인 사법제도 부재, 정치적·종교적 이유로 사형, 정치범수용소 운영, 강제노동, ② 거주·이전의 자유 부재, 허가 없이 외국을 방문한 사람 처벌, ③ 망명신청자 및 강제송환된 탈북자에 대한 고문 등 가혹한 법집행, ④ 표현·사상·종교의 자유에 대한 광범위한 탄압, ⑤ 영양실조 상태에 이르게 하는 경제·사회·문화적 권리 박탈, ⑥ 인신매매·매춘·강제낙태 등 여성 권리 침해, ⑦ 아동에 대한 보호 부재, ⑧ 장애인에 대한 집단적 박해, ⑨ 노동단결권 불인정 등. 이와 같이 북한의 인권침해 사례를 구체적으로 지적한 후 북한 당국이 북한인권특별보고관의 방북을 불허하고 그의 활동에 비협조적이었음을 비난하고, 인권이사회의 보편적 인권검토(UPR) 권고사항을 이행하지 않는데 대해 유감을 표시하고 있다. 또한 북한 당국이 외국인을 강제로 납치한

---

<sup>94</sup>-UN General Assembly Sixty-fifth session Third Committee, "Draft Resolution: Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea." UN Doc. A/C.3/65/L.47 (28 October 2010).

후 이 문제에 관해 불투명한 입장을 보이는 것을 비난하고 있다. 아울러 자연재해를 당한 주민들에게 북한 당국이 식량을 제대로 배분하지 않으면서 곡물 재배와 식량 거래마저 금지함으로써 인도주의적 상황이 매우 심각하게 걱정된다는 우려를 표명하고 있다.

북한인권결의안은 북한 당국이 기본적인 인권을 존중할 것을 권유하며 다음과 같은 사항을 충실히 이행할 것을 촉구하고 있다: ① 인권 탄압을 즉각 중단하고 유엔 총회의 결의와 인권이사회가 보편적 인권 검토(UPR) 과정에서 제시한 권고사항 이행, ② 독립된 사법제도에서 공정한 재판, ③ 탈북자가 증가하는 근본적 원인을 제거하고, 인신매매법을 처벌하며 강제송환된 탈북자에 대한 인간적 대우, ④ 북한인권특별보고관의 방북 허용 등 그의 활동에 적극 협력, ⑤ 인권개선을 위한 유엔 인권고등판무관실과 기술적 협력 증진, ⑥ 노동자의 권익을 증진시키기 위한 국제노동기구와 협력, ⑦ 유엔 인권기구들과의 협력 강화, ⑧ 인도주의적 지원단체들에 대한 분배 투명성 보장, ⑨ 주민들의 생활수준 개선을 위한 유엔 개발기구와 협력 증진 등. 북한인권결의안은 마지막으로 북한인권상황에 대한 검토를 계속 지속해 나가기로 결정했다고 밝히고 있다. 그리고 이러한 목적을 위하여 유엔 사무총장에 대해서는 북한의 인권상황에 대한 포괄적 보고서를 제출할 것을 요구하고 있으며 북한인권특별보고관에 대해서는 그의 조사활동 결과와 권고사항을 제출할 것을 요구하고 있다.

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---

VII

---

## 다. 유엔 인권고등판무관실

국제수준에서 인권의 증진과 보호를 위한 세 번째 유엔 기구는 유엔 인권고등판무관실(Office of High Commissioner for Human Rights: OHCHR)이다. 1993년 비엔나 세계인권회의는 유엔 인권보장제도의 효율성을 증진시키는 방안의 일환으로 인권고등판무관 제도의 도입을 제안하였다. 그 해 12월 유엔 총회 결의로 신설된 인권고등판무관은 유엔 사무총장에 의해 임명되어 인권활동 관련 교육 및 감독 업무를 수행하며 인권침해가 문제가 되는 국가들에게 인권 관련 기술적 지원을 제공한다. 사실 유엔 인권이사회와 총회의 북한인권결의안은 북한이 인권고등판무관과 인권개선을 위해 건설적인 대화를 추진하며 기술적 지원 프로그램을 제공받을 것을 권고하고 있다. 하지만 북한은 유엔 인권결의안에 대해서 지금까지 북한체제를 와해시키기 위한 정치모략의 산물이라고 비난하며 이를 전면 배격한다는 입장을 표명해 왔다. 박길연 북한 외무성 부상은 2010년 9월 29일 유엔 총회 연설에서 “국제관계에서는 주권평등을 부정하는 힘의 논리, 힘의 정치가 사라지지 않고 있다”고 주장하며 “다른 나라 인민의 제도선택권을 부정하는 자체가 곧 그 나라 인민에 대한 인권침해 행위이다”고 강조하였다.<sup>95</sup> 강제 집행권을 갖지 못한 유엔 인권고등판무관은 주권을 내세워 보편적 인권개념을 근본적으로 부정하고 있는 북한에 대해서 기술적으로 지원할 수 있는 일이 별로 없다.

---

<sup>95</sup> “유엔 총회 제65차 회의 전원회의에서 우리나라 대표단단장 연설,” 『로동신문』, 2010년 10월 2일 참조.

### 3. 유럽연합(EU)의 북한인권 활동

UN의 범세계적인 인권증진 활동은 지역기구, 개별 국가 및 국제 NGO와 긴밀히 협조하여 전개되고 있다. 탈냉전 이후 국제적 위상이 제고된 EU는 동유럽 사회주의국가들의 체제전환을 지원하는 한편, 동아시아지역에도 영향력을 확대하여 북한의 인권문제에도 깊은 관심을 표명하였다. 아시아에서 지역 차원의 인권기구가 수립되어 있지 않는 상황에서 EU가 북한의 인권개선을 위해 노력하는 지역 차원의 기구를 대표하고 있다. EU는 UN 등 국제기구와 국제NGO들과 연계하여 대북 인도주의적 지원을 실시하며 인권활동을 전개하고 있다. 사실 UN·EU·미국·국제NGO는 세계적으로 인권개선을 위한 네트워크를 형성하고 인권침해국에 대해 인권개선 조치를 취하도록 공동 압박을 가하고 있다.

UN이 세계평화와 인권증진을 목표로 설립된 보편적 목적의 기구라면, EU는 유럽지역 국가들의 이익을 위해 창설된 기구이다. 그렇지만 평화와 인권보호 영역에 있어서 EU의 입장은 UN의 보편적 논리에 가장 근접해 있는 지역기구이다. 2차례에 걸친 세계대전의 근원지가 된 역사적 과오에 대한 반성과 국수주의적 나치 독일의 잔악행위에 대한 기억은 유럽 지식인들에게 전쟁을 방지하고 영구적인 평화를 유지하기 위해서는 인권을 존중하고 개별 국가들의 국익과 민족주의 감정을 초월하여 유럽통합을 추진해야한다는 지적 풍토를 배양하였다. 한편, 냉전시기 미국과 소련 중심의 양극체제 하에서 안보·경제협력·인권문제를 포괄적으로 협상한 소위 헬싱키 프로세스(Helsinki process)를 통하여 사회주의국가들의 개방을 유도한 경험이 있는 유럽 국가들은 제3세계 국가들의 인권개선을 위해 단순히 인권의 보편

I
II
III
IV
V
VI
VII

성만 강조하지 않고 안보문제 해결과 경제협력을 동시에 추구하는 실용주의적인 외교를 전개하고 있다. EU의 북한에 대한 접근방식도 이와 같은 역사적 경험을 배경으로 안보문제·경제협력·인권개선에 관한 세 가지 협상을 포괄적으로 추진해가는 경향을 보이고 있다.

EU가 추진하고 있는 대북협상 방식의 원형은 헬싱키 프로세스에서 찾아 볼 수 있다. 미국·캐나다·소련을 포함한 유럽국가 35개국 정상들은 1975년 7월 30일~8월 1일 헬싱키에서 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)를 개최하고 헬싱키 협약(Helsinki Final Act)을 체결하였다.<sup>96</sup> 헬싱키 협약은 유럽 안보협력을 위한 10개 원칙과 3개부분의 신뢰구축 조치들을 상세하게 기술하고 있다. 이 협약의 핵심부분은 군사분야의 신뢰구축과 군축, 경제·과학기술·환경 분야에서 교류·협력 그리고 인도주의 교류 등 3개의 바스켓으로 구성되었다. 첫 번째 군사적 신뢰구축 바스켓은 대규모 군사 기동훈련 사전 통보, 훈련 참관, 군 인사의 방문 교환 등 구체적 신뢰구축조치 방안들을 명시하였다. 두 번째 바스켓은 경제·과학기술 및 환경분야의 협력 조항 등이 규정되어 있다. 세 번째 인도주의 바스켓은 인적·정보·문화·교육 분야의 교류·협력을 강조하였다. 헬싱키 협약을 채택함으로써 유럽안보협력회의(CSCE)는 북대서양조약기구(NATO)와 바르샤바조약기구(WTO)의 회원국들을 모두 포함한 다자간안보협력체로 제도화되었다. 그 후 헬싱키 협약을 이행해가며 동서진영 사이에 화해가 이루어지는 과정을 헬싱키 프로세스로 부르고 있다. 헬싱키 프로세스는 사실 동서화해를 넘어 동구 사회주의권의 개방 및 체제전환을 이끌어 내는 기반이 되었

---

<sup>96</sup> 이홍엽, “유럽의 다자지역안보체: OSCE를 중심으로,” 한동만 외, 『다자안보정책의 이론과 실제』 (서울: 서문당, 2003), pp. 256~273 참조.

다. 소련 및 동구 사회주의권이 붕괴된 후 1995년 유럽안보협력회의는 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE)로 명칭을 변경하고 다자안보협력체로서의 역할을 지속하고 있다. 한편, EU는 동서진영을 모두 포함한 유럽안보협의회의와는 다른 경로를 밟아 발전하여 왔다. 하지만 2009년 현재 동유럽 국가들까지 포함한 총 27개 회원국을 가진 거대한 지역기구로 확대됨으로서 안보·경제협력·인권을 함께 추구해 나가는 헬싱키 프로세스로 표현되는 유럽안보협력기구의 정책방향은 사실상 EU의 안보정책을 구성하는 한 축이 되었다.

EU는 서유럽국가들의 경제적 공동이익을 기반으로 발전된 기구이다. 1957년 프랑스·서독·이탈리아·벨기에·네덜란드·룩셈부르크 등 서유럽 6개국은 경제 전 분야에 걸친 공동시장을 형성하기 위하여 유럽경제공동체(European Economic Community: EEC)를 창설하였는데 1967년 각기 개별적으로 운영되어 오던 기구들을 통합하여 유럽공동체(European Community: EC)를 발족시켰다. 그 후 유럽 공동시장이 완성되어 가는 한편, 동서독이 통일을 달성하고 동구 사회주의권이 붕괴되어 가자 EC 정상들은 유럽의 정치통합을 촉진하기 위해 1991년 12월 유럽동맹조약을 체결하고 1993년 11월 1일 유럽동맹조약의 발효와 함께 유럽연합(European Union)이 설립되었다. EC가 EU로 확대·발전되어 가자 유럽이사회는 1993년 6월 덴마크 코펜하겐(Copenhagen)에서 ① 민주주의 제도적 안정성, 법의 지배, 인권존중, 소수자의 권리 보호 등 정치적 요건과 ② 시장경제의 활성화, 시장경쟁 능력 확보 등 경제적 요건 그리고 ③ 유럽연합 회원국으로서 정치·경제·통화 동맹의 목표를 준수할 수 있는 역량 등을 새로운 회원국 가입 조건으로 제시하였다.<sup>97</sup> 그리고 1995년에는 코펜하겐 기준(Copenhagen criteria)을

I
II
III
IV
V
VI
VII

충족시킨 스웨덴·핀란드·오스트리아 3개국이 정식 가맹하여 EU 가맹국은 15개국이 되었다. 그 후 EU는 회원가입을 신청하는 동유럽국가들 뿐만 아니라 관계정상화를 원하는 제3세계 국가들에게까지 평화와 인권을 존중하는 유럽식 가치기준을 따라줄 것을 요구하고 있다.

1990년대 중반 탈냉전기 새로운 세계질서에서 EU의 국제적 지위가 향상되는 상황에서 경제위기에 처한 북한은 국제사회에 긴급 구호 요청을 하게 되었다. 이에 EU는 식량과 보건·의료 지원 등 대북 인도적 지원을 실시하면서 점차 북한 핵문제와 인권실태에도 깊은 관심을 보이게 되었다. 1994년 북핵문제 해결을 위해 미국과 북한이 제네바에서 기본합의서를 채택한 후 북한에 중유를 공급하기 위한 한반도에너지개발기구(KEDO)가 설립되었다. EU는 1997년 9월 KEDO에 정식 가입하여 대북 중유지원에 참여하였다.<sup>98</sup> 이와 같이 인도적 지원, 에너지 지원을 실시한 EU는 북한과 관계정상화를 위하여 1998년 12월 브뤼셀에서 국장급 정치대화를 시작하였다. EU-북한 고위급 회담은 그 후 2004년 11월 제7차 정치대화까지 매년 정례적으로 개최되어 핵·미사일 등 대량살상무기, 테러리즘, 인권, 인도주의적 지원 등과 관련된 주제를 논의하였다. 한편, EU이사회는 2000년 11월 20일 대북 행동지침을 채택하여, EU와 회원국들이 대북 관계개선 시에 특별히 고려해야 할 사항들을 명시하였다. 즉 대량살상무기 문제 해결, 인권 상황의 개선, 북한 일반주민들의 외부지원에 대한 접근, 남북관계 개선 등을 고려하여 북한과의 대화 및 관계를 발전시킨다는 입장을 보였다.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> 강원택·조홍식, 『하나의 유럽』 (서울: 푸른길, 2009), pp. 102~103 참조.

<sup>98</sup> 정연호, “동향과 분석: 유럽연합의 대북지원과 향후 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2004년 4월호, pp. 4~14 참조.

EU는 2001년 5월 북한과 수교를 발표하고 동년 6월 북한과 인권대화를 성사시켰다.<sup>100</sup> EU측은 북한이 국제인권협약을 준수할 것을 권유하였으나, 북한 대표단은 그들의 인권기준은 생존권, 개발권 그리고 평등권이 우선적인 가치임을 주장하여 실질적인 결론을 얻지 못했다. 2002년 6월 개최된 제2차 인권대화에서 EU 대표는 UN 북한인권 특별보고관의 북한 방문을 허용할 것을 요구하는 등 북한측의 인권개선에 성의를 보일 것을 요구하였으나 북한측은 이에 대한 거부감을 표시하였다.<sup>101</sup> 북한과의 인권대화가 기대했던 바와 같이 진전되지 않는 반면, 2002년 10월 북한이 우라늄 농축방식으로 핵무기를 개발하고 있다고 인정하여 제2차 핵위기가 발발하자 EU의 대북 인권정책은 강경해졌다. EU는 2003년 이후 UN 인권이사회, 총회 등에서 북한 인권결의안을 상정, 채택하는데 주도적인 역할을 수행하고 있다.

EU가 상정한 북한인권결의안이 2005년 11월 유엔 총회에서 채택된 이후 북한은 EU와 모든 대화를 단절하였다. 하지만 2007년 3월 EU 대표단이 평양을 방문하여 정치대화가 재개되자 경제적 지원이 절실히 필요한 북한은 다시 EU에 대한 외교적 접근을 증진시켰다. 북한이 관계개선에 적극성을 보이자 2007년 10월 제3차 EU-북한경제워크숍이 평양에서 개최되었고, 2008년 6월 제9차 정치대화 및 2009년 3월 제10차 정치대화가 연속적으로 평양에서 개최되었다.<sup>102</sup>

99. 이재승, “제5장 EU의 외교환경과 한반도 정책,” 김성철 편, 『외교환경과 한반도』 (성남: 세종연구소, 2009), p. 189 참조.

100. EU는 2001년 5월 북한과 수교를 발표하였으나 프랑스가 이에 동의하지 않아 공관을 설립하지 않았다. 현재 EU와 북한은 공식적으로 수교한 상태가 아니다.

101. 이재승, “제5장 EU의 외교환경과 한반도 정책,” p. 196 참조.

102. 통일부 통일교육원, 『북한이해 2010』, p. 87; 이재승, “제5장 EU의 외교환경과 한반도 정책,” p. 195 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

하지만 2009년 5월 북한이 2차 핵실험을 단행한 이후 EU와 북한 관계는 다시 냉각되었다. EU이사회는 유엔안보리에서 채택한 대북제재 1874 조치에 적극 호응하여 27개 회원국이 이를 국내법으로 수용하여 즉각 집행할 수 있도록 내부 규정을 정비하였다.<sup>103</sup> 이와 같이 EU는 핵문제와 인권에 관해서 원칙적 입장을 고수하여 북한과의 관계가 부진한 상황이지만 대북 인도지원을 지속하며 대화를 통해 북한을 개방으로 이끈다는 기본입장은 견지하고 있다.

#### 4. 미국의 대북 인권정책

미국은 전통적으로 대외정책에서 자유민주주의 이념을 중시하는 외교를 전개해왔다. 미국의 대외정책에서 인권정책이 근간으로 자리를 잡게 된 것은 1973년 미국 하원에서 주도한 인권청문회가 인권문제를 독립적인 의제로 취급하는 계기를 마련한 뒤부터이다.<sup>104</sup> 당시 월남전 패배와 닉슨 행정부의 워터게이트 사건 등으로 미국의 도덕적 이미지가 실추되었다고 느낀 미 의회는 국제사회에서 인권탄압 국가로 비난받고 있는 군부권위주의정권에 대한 미국의 경제·군사지원을 금지하는 법안들을 도입하였다. 그리고 미 국무부로 하여금 미국의 군사원조를 받는 모든 나라들에 대하여 매년 인권보고서를 작성하도록 규정하였다. 하지만 냉전 시기의 미국 대외정책은 대체로 국익과 안보전략을 우선시하고 인권정책은 국제여론을 고려하여 편의적으

---

<sup>103</sup>- 대한민국 주재 유럽연합 유럽위원회, “EU-북한,” <[www.delkor.ec.europa.eu/home/kr\\_relations/dprkrelations/dprkrelations.html](http://www.delkor.ec.europa.eu/home/kr_relations/dprkrelations/dprkrelations.html)>.

<sup>104</sup>- 서재진, “미국의 중국에 대한 인권정책,” 『통일정책연구』, 제13권 1호 (2004), p. 46 참조.

로 처리하는 경향을 보였다. 국제인권규약에 대해서도 적극성을 보이지 않은 미국은 1992년 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약에 대하여 유보사항을 둔 채 비준하였지만 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약은 비준조차하지 않았다.<sup>105</sup> 자유방입주의 성향이 강한 미국의 문화는 국내적으로도 경제·사회적 문제는 정부가 직접 개입하기 보다는 교회 등 민간단체의 구호활동을 통해 개선하는 것을 선호하고 있다.

탈냉전 이후 미국은 세계 유일 초강대국으로서 세계 평화를 위해 민주주의와 인권증진을 옹호하는 외교정책을 주창하고 있다. 정치인들은 미국의 인권정책이 인류의 보편적 가치를 증진시키는 활동이라고 강조하고 있지만 실질적으로는 국가안보와 경제적 이익 등 다양한 국가이익이 상호작용하는 과정에서 전개되고 있다.<sup>106</sup> 특히 대북정책에 있어서 인권문제는 지정학적인 군사전략과 핵확산방지 세계전략 등 미국의 국익을 중요시하는 안보정책에 비해 중요성이 낮게 평가받고 있으며 정책적 우선순위도 뒤로 밀려있다. 한편, 미국을 적대시하여 핵무기를 개발하고 있는 북한으로서도 단순히 미국으로부터 인권압박 해제를 기대하며 6자회담에 참여한 것이 아니다. 북한은 핵포기 대가로 북·미 평화협정 체결과 주한미군 철수를 요구하고 있다.

냉전시기 북한은 미국을 대외관계에서 최대의 적으로 간주하며 군사적 도발을 감행해 왔다. 하지만 탈냉전기에 들어 미국과 북한관계는 핵문제를 둘러싸고 변화하였다. 미국 클린턴(William J. Clinton) 행정부는 북한 핵문제를 해결하기 위해 1994년 10월 제네바 기본합의

<sup>105</sup>. 찰스 W. 케글리, Jr. 지음, 오영달·조한승·황기식 옮김, 『세계정치론: 경향과 변환』 (서울: 한티미디어, 2010), p. 324 참조.

<sup>106</sup>. 서재진, “미국의 중국에 대한 인권정책,” p. 46 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

를 체결하고 양국관계의 개선에 합의하였다. 제네바합의 이후 클린턴 행정부는 북한에 대한 경제제재를 완화하고 인도적 차원의 경제지원을 실시하는 한편, 한반도 평화정착을 위한 남북한·미국·중국의 4자 회담을 추진하였다. 클린턴 행정부는 북한과의 협상과정에서 핵·미사일 등 대량살상무기 확산 방지에 주력하며 북한의 인권문제에 대하여서는 침묵하였다.

2001년 부시(George W. Bush) 공화당 행정부가 출범한 이후 인권 문제가 미국의 대북정책에서 크게 부각되었다. 2001년 9·11테러 직후 부시 대통령은 자유와 인권을 존중하고 민주주의에 적합한 세계질서를 구축하는 데 미국이 앞장서야 한다고 강조하였다. 미국이 대북 강경정책을 추진하는 가운데 2002년 10월 북한의 농축 우라늄 핵개발 문제로 인해 제2차 북핵위기가 발생하였다. 북한은 2003년 1월 영변 원자로를 재가동하고 NPT 탈퇴를 선언하여 제네바합의가 파기되었다. 북한이 제네바합의를 파기한 후 미국은 대북압박을 강화하는 수단인 일환으로 인권문제를 제기하였다. 한편, 당시 미국의 민간단체들도 주요 언론매체를 통해 북한인권개선 활동을 적극 전개하였다. 방위포럼재단(Defence Forum Foundation), 허드슨 연구소, 미국을 걱정하는 여성들 등 13개 종교·인권단체들은 2003년 6월 북한의 인권 및 민주주의의 향상을 목표로 북한자유연합(North Korea Freedom Coalition: NKFC)을 결성하였다. 그리고 미국의 민간단체들은 북한의 인권개선과 민주화를 촉진시키기 위한 법안을 마련할 것을 의회에 요청하였다.

미국 공화당 의원들은 2003년 11월 북한 민주화 추진, 탈북자 지원, 대량살상무기정보센터 수립 등을 주요 내용으로 하는 북한자유화법안을 작성하였다.<sup>107</sup> 북한자유화법안이 의회에 상정되면서 이에 대한

찬반 논란이 야기되었다. 이 법안의 문제점은 북한 민주화를 추진하며 대량탈북 유도 등 북한체제 붕괴를 염두에 두고 있으며 인권과 무관한 사안인 대량살상무기정보센터 수립 등을 제안하고 있다는 것이었다. 북한자유화법안이 지나치게 강경한 내용을 포함하고 있어 북한을 자극할 것을 우려한 의원들은 북한자유화법안의 기초를 유지하지만 일부 자극적인 내용을 삭제하고 인권만을 다루는 보다 완화된 새 법안을 마련하였다. 즉, 북한 주민의 인권증진을 위해 활동하는 비정부기구(NGO)를 지원하고 탈북자들의 미국 망명 및 난민 신청자격을 인정하는 내용을 주로 담고 있는 북한인권법안을 작성하였다. 그리고 2004년 3월 공화·민주당 의원들의 공동 발의로 북한인권법안(North Korean Human Rights Act of 2004)안을 하원에 상정하였다.<sup>108</sup> 그 후 이 법안은 상·하 양원을 통과하여 2004년 10월 부시대 대통령의 재가를 받아 확정되었다.

북한인권법은 북한 정권이 정치범수용소를 운영하며 인권을 침해하고, 인도주의적 차원의 식량지원이 투명하게 분배되지 않으며, 탈북자들이 인신매매 등 인권유린 위협에 처해 있으며, 탈북자들에게 난민 지위를 인정하지 않고 강제송환하여 북한 당국으로부터 심한 박해를 받고 있다는 사실들을 적시하고 있다. 그리고 이 법이 다음과 같은 5가지 목적을 추구하기 위해 제정되었음을 밝히고 있다: ① 북한 주민의 기본적 인권 존중 및 보호, ② 탈북자들에 대한 인도주의적 해결책 장려, ③ 인도주의적 지원에 대한 분배의 투명성 제고, ④ 북한

<sup>107</sup>- U.S. House of Representatives. H.R. 3573, *North Korean Freedom Act of 2003* (November 21, 2003).

<sup>108</sup>- U.S. House of Representatives, H.R. 4011, *North Korean Human Rights Act of 2004* (March 23, 2004).

I
II
III
IV
V
VI
VII

정보의 자유로운 유입과 유출, ⑤ 한반도의 민주·평화통일 촉구 등. 북한인권법은 대통령에게 2005~2008년 기간 동안 매년 총 2천4백만 달러에 달하는 예산을 북한인권개선을 위한 지원금으로 사용할 수 있도록 권한을 부여하였다. 즉, 미 행정부는 북한의 인권·민주주의·법치주의·시장경제 발전을 촉진하는 프로그램에 2백만 달러, 통제받지 않은 자유로운 정보 유통을 촉진시키기 위한 조치에 2백만 달러 그리고 탈북자를 돕고 있는 개인 및 단체에 대한 지원금 2천만 달러의 예산을 편성할 수 있게 되었다. 이와 더불어 미국의 소리(Voice of America)와 라디오 자유아시아(Radio Free Asia)를 통하여 하루에 4시간씩 진행한 대북방송 시간을 12시간으로 확대하였다.<sup>109</sup>

북한인권법을 제정된 후 미국은 북한인권 관련 행사를 활성화하였다. 프리덤하우스(Freedom House)는 미 국무부의 재정적 지원을 받아 2005년 7월 워싱턴에서 북한인권 국제대회를 주관하였다. 그리고 동년 8월 부시 대통령은 북한인권법에 따라 레프코위츠(Jay Lefkowitz) 전 백악관 국내정책 부보좌관을 북한인권특사에 임명하였다. 레프코위츠 북한인권특사가 국제 NGO 활동을 적극 지원하자 프리덤하우스는 그 해 12월 다시 서울에서 북한인권 국제대회를 개최하였다. 미국 정부는 이와 같이 북한인권에 대한 국제사회의 관심을 고조시키는 한편, 2006년 5월 처음으로 6명의 탈북자를 난민으로 인정, 자국 내에 수용하였다.<sup>110</sup> 그 후 북한인권법의 효력이 만기가 되어가자 미 의회

<sup>109</sup> 이강섭, “미국의 북한인권법 제정 추진,” 법제처, 『세계법제정보센터』, <[world.moleg.go.kr/CommonGate?menuCode=NE002&code=20070112222805](http://world.moleg.go.kr/CommonGate?menuCode=NE002&code=20070112222805)>.

<sup>110</sup> 미국에서 난민 자격을 획득한 탈북자는 2006년 9명, 2007년 22명, 2008년 37명, 2009년 25명으로 총 93명으로 집계되고 있다. 통일연구원, 『북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응』, 제5권 1호 (서울: 통일연구원, 2010), p. 43 참조.

는 2008년 9월 북한인권법을 2012년까지 4년 연장하는 개정안을 통과시켰다.<sup>111</sup> 북한인권법은 재승인되는 과정에서 일부 조항이 개정되었다. 북한인권특사를 대사급으로 위상을 높였으며, 더 많은 탈북자들의 미국 망명이 허용될 수 있도록 신원조회 수속 기간을 단축하였다.

부시 행정부는 국제사회에서 북한인권에 대한 관심을 제고시켰지만 6자회담에서 인권문제를 의제로 부각시키지 않았다. 하지만 6자회담에서 핵문제도 검증방식에 관한 합의를 이루지 못하고 교착상태에 빠졌다. 2009년 1월 오바마(Barack Obama) 대통령이 취임한 후 미국의 대북정책은 큰 변화를 보이지 않고 있다. 인권문제에 대한 오바마 대통령의 입장은 부시 대통령보다 진보적이다. 부시 대통령은 ‘자유와 확산과 민주주의 전파’라는 거대한 구호를 내걸고 자유권을 증시하는 인권외교를 전개한 반면, 오바마 대통령은 인권문제는 빈곤타파를 통한 인간 존엄성 회복 등 생존권 문제를 해결하는 것부터 접근해야 한다는 신념을 피력한 바 있다.<sup>112</sup> 하지만 오바마 행정부는 출범 초기부터 북한의 미사일 실험발사와 제2차 핵실험 등 도발적 공세에 직면하여 새로운 대북 인권정책을 시도하지 못하고 있다. 한편, 실용주의 외교정책을 추진하고 있는 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 국무장관은 북한인권 문제제기 자체는 반대하지 않지만 인권문제가 핵문제와 같은 안보문제에 장애가 되어서는 안 된다는 입장을 취하고 있다. 북한의 6자회담 복귀에 정책적 우선순위를 두고 있는 오바마 행정부는 기존의 대북 인권정책 틀을 그대로 유지해 오고 있다.

<sup>111</sup>- U.S. House of Representative, H.R. 5834, *North Korean Human Rights Reauthorization Act of 2008* (September 25, 2008).

<sup>112</sup>- Obama-Biden, *Strengthening our common security by investing in our common humanity*, <www.barackobama.com>.

I
II
III
IV
V
VI
VII

미 국무부는 매년 정기적으로 국가별 인권보고서를 발행하고 있다. 2010년 3월 발표한 ‘2009년도 국가별 인권보고서’는 북한의 인권상황은 여전히 개탄스럽다고 표현했다.<sup>113</sup> 이 보고서는 북한에서 사법 절차를 거치지 않은 처형과 실종, 자의적인 구금, 정치범 체포, 고문 등이 계속되고 있으며 여성수감자들이 낙태를 강요당하고 있다고 밝혔다. 또한 종교의 자유도 없으며 대중매체나 학교, 지역단체 등을 통한 조직적 세뇌도 계속되고 있다고 비판하고 있다. 아울러 중국에서 여성 탈북자들의 인신매매가 확산되고 있어 이들의 80% 이상이 피해자가 되고 있다고 지적하고 있다. 한편, 오바마 대통령은 2009년 9월 로버트 킹(Robert King) 전 하원 외교위원회 국장을 북한인권대사로 임명하였다. 킹 북한인권대사는 2010년 1월 한국을 방문하여 북한의 인권실태가 최악의 상태에 달하고 있다며 북한인권개선을 위한 협력을 강화해야 한다고 말했다. 또한 북한이 미국과의 관계 개선을 원한다면 인권상황부터 개선해야 한다고 강조했다.

## 5. 국제NGO의 북한인권 활동

보편적인 인권규범을 형성하는데 UN이 주도적인 역할을 하지만 인권 영역에서 UN의 활동은 실제적으로 국경을 초월하여 활동하는 국제NGO들의 지원을 받아 전개되고 있다. EU와 같은 지역기구와 개별국가인 미국의 경우에도 시민단체들이 인권법을 제정하고 발전 시키며 또한 이를 집행하는 과정에서 핵심적인 역할을 수행하고 있

---

<sup>113</sup>- U.S. Department of State, 2009 Human Rights Report: Democratic People's Republic of Korea, <[www.state.gov/g/drl/rls/hrrprt/2009/eap/135995.htm](http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrprt/2009/eap/135995.htm)>.

다. 국제인권 시민단체들이 1970년대에 많이 결성되었는데 국제인권 NGO의 수는 1973년부터 1993년 사이에 41개에서 168개로 세 배 이상 증가하였다.<sup>114</sup> 이들이 급증한 배경에는 1975년 8월 헬싱키 협약(Helsinki Final Act)의 체결이 큰 추동력을 제공하였다. 헬싱키 협약을 체결한 후 인적 교류가 활성화되자 각국의 ‘인도주의 바스켓’의 준수 여부를 감시하는 시민단체의 역할이 중요해졌다. 이와 같이 국제인권NGO들은 헬싱키 프로세스에서 인권실태를 감시하는 역할을 담당함으로써 그 규모가 급속히 확대된 것이다.

휴먼라이트워치(Human Rights Watch)는 헬싱키 협약에 따라 설립된 대표적인 인권감시기구이다. 1978년 뉴욕에 본부를 두고 설립된 휴먼라이트워치는 냉전시기에 주로 소련과 동유럽 사회주의국가들의 인권실태를 감시하였다. 인권침해 사례가 적발되면 이를 언론에 크게 보도하여 해당 국가를 국제적으로 창피(shaming)주었다. 탈냉전 이후에는 지부를 전세계적으로 확대하고 주로 사상·양심·종교·언론 등 시민적·정치적 권리와 관련된 기본권을 옹호하는 인권감시기구로서의 역할을 수행하고 있다.<sup>115</sup> 휴먼라이트워치는 매년 세계인권 보고서를 발간하고 있다. 2009년 북한인권실태에 관한 보고서는 “2009년 4월 북한 당국이 인권을 존중하며 보호한다는 조항을 포함한 헌법 개정을 감행했지만 개정된 헌법 조항에도 불구하고 북한의 인권 상황은 정치범수용소 운영 등 여전히 심각하다”고 지적하고 있다.<sup>116</sup>

<sup>114</sup> 서창록, “제9장 인권: 세계인권 거버넌스와 한반도,” 이승철 외, 『글로벌 거버넌스와 한국』 (서울: 한양대학교 출판부, 2007), p. 356 참조.

<sup>115</sup> 마가렛 P. 칸스 외 지음, 김계동 외 옮김, 『국제기구의 이해: 글로벌 거버넌스의 정치와 과정』 (서울: 명인문화사, 2007), pp. 552~554 참조.

<sup>116</sup> Human Rights Watch, *North Korea: Event of 2009*, <[www.hrw.org/en/node/87398](http://www.hrw.org/en/node/87398)>.

I
II
III
IV
V
VI
VII

또한 세계식량계획이 추정한 바에 의하면 2009년 북한 식량사정은 180만 톤 정도가 부족하다고 기술하고 있다.

국제사면위원회(Amnesty International)는 1961년 런던에 본부를 두고 창설되어 전세계적으로 지부를 운영하며 거의 모든 인권침해 상황에 관여하고 있다. 국제인권 보호 활동에서 국제사면위원회와 휴먼라이트워치는 쌍벽을 이루고 있는데 두 기관의 활동방식과 임무의 성격에서 차별성을 보이고 있다. 휴먼라이트워치는 미국 정부와 주로 협력하고 있는 반면, 국제사면위원회는 UN과 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다. 국제사면위원회는 세계 각국의 전반적인 인권실태에 대해 관심을 표명하고 이에 대한 보고서를 발간하고 있다. 주요 활동은 양심수 석방, 공정한 재판, 사형제도 폐지 및 가혹한 고문 금지 등에 초점을 맞추고 있다. 국가권력에 의해 구금된 특정한 정치범의 석방을 위해 공개 캠페인을 벌이지만 특정 국가의 이익에 편향되지 않고 정치적 중립성을 견지하고 있다는 평가를 받고 있다. 정치체제와 무관하게 양심수 석방을 위한 헌신적인 노력을 기울인 공로가 인정되어 1977년에는 노벨평화상을 수상하였다. 국제사면위원회는 북한의 공개처형과 정치범 등 인권문제를 국제사회에 지속적으로 제기하였다. 북한은 1991년과 1995년 두 차례 국제사면위원회의 방문을 허용하여 감옥 시설을 공개하였다. 하지만 그 후 접근을 불허하고 있다. 국제사면위원회는 1997년 1월 북한의 공개처형에 관한 특별보고서를 출판하였고, 그 후에도 북한의 인권실태에 대한 연구를 계속하며 보고서를 발간해 오고 있다.<sup>117</sup>

많은 국제인권NGO들이 북한의 인권개선을 위해 다양한 활동을 전

---

<sup>117</sup>- Amnesty International, *North Korea Report 2009*, <[www.amnesty.org/en/region/north-korea/report-2009](http://www.amnesty.org/en/region/north-korea/report-2009)>.

개하고 있지만 최근 국제적 여론을 환기시키는데 가장 앞장선 민간단체는 미국과 한국의 인권NGO들이다. 프리덤하우스(Freedom House)와 북한자유연합(North Korea Freedom Coalition: NKFC) 등 국제인권NGO 등은 2005년 이후 매년 북한인권국제대회를 개최해 오고 있다. 한편, 북한인권시민연합, 북한민주화네트워크, 북한인권개선운동본부, 북한민주화위원회 등 30여 개에 달하는 한국의 북한인권NGO들은 미국·일본 등 세계 각국의 인권단체들과 연합하여 북한인권 주창활동을 지속해 오고 있다.<sup>118</sup> 이들은 국내적으로는 각기 북한 이탈주민 정착지원, 북한인권 세미나 개최, 북한인권 자료집 발간 등의 활동을 전개하는 한편, 중국 현지에서 직접 탈북자들을 지원하는 활동도 전개하고 있다. 한국의 북한인권NGO들은 2010년 9월 10일 다른 시민단체들도 규합하여 ‘북한인권법 제정을 위한 국민운동본부’를 발족시키고 북한의 개방화 및 인권개선을 촉진시키기 위한 중·장기적인 실천계획들을 새롭게 모색하고 있다.<sup>119</sup>

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>118</sup> 제성호, “북한인권문제: 구체적 범위와 개선방안,” 『전략연구』, 제16권 1호 (2009.3), pp. 97~99 참조.  
<sup>119</sup> 김윤태, “2010년 북한인권운동의 이슈와 전개,” 통일연구원 『북한인권워크숍 발표논문』 (2010.9.30).



## V. 북한의 개방화 가능성



## 1. 북한의 불확실한 진로

북한은 만성적인 경제난을 해결하지 못해 국제사회에서 실패한 국가로 낙인이 찍혀있다. 체제위기 상황에서 핵개발을 통해 정권 안보를 추구해 온 김정일 위원장은 2008년 8월 뇌졸중 수술을 받았다. 김정일의 건강문제로 북한체제의 불확실성이 증가하였다. 하지만 북한 지도층은 핵협상에서 강경자세를 고수하여 2008년 12월 8~11일 개최된 6자회담은 시료 채취, IAEA의 역할, 검증 착수 시기, 미신고 시설에 대한 접근 여부 등 대부분의 쟁점들에서 견해 차이를 좁히지 못하고 중단되었다. 2009년 1월 미국 오바마 행정부가 출범을 전후하여 북한은 한·미 양국에 대해 오히려 공세적인 자세를 취했다. 북한의 ‘조국평화통일위원회’는 2009년 1월 30일 “남북사이의 정치군사적 대결상태 해소와 관련한 모든 합의 사항 등을 무효화”하고 남북기본합의서의 “서해해상군사경계선에 관한 조항들을 폐기한다”<sup>120</sup>는 성명을 발표하였다. 그리고 2009년 4월 5일에는 인공위성 발사를 구실로 장거리 로켓을 발사하고 5월 25일 제2차 핵실험을 감행하여 유엔안보리 결의 1874호에 의한 국제제재를 받고 있다.<sup>121</sup>

2009년 이후 북한이 남한과 국제사회에 강경한 정책들을 추진한 것은 김정일 후계체제를 준비하기 위한 작업의 일환이었던 것으로 분석된다. 사실 김정일의 3남 김정은은 2009년 1월 후계자로 내정되었던 것으로 알려지고 있다. 2010년 9월 28일 44년 만에 개최된 제3차 조선로동당대표자회에서는 김정일 국방위원장을 당 총비서로 재추

<sup>120</sup>. 『조선중앙통신』, 2009년 1월 30일.

<sup>121</sup>. 외교통상부 보도자료, “유엔안보리 대북 추가 제재 결의 1874호 채택”(2009.6.13).

I
II
III
IV
V
VI
VII

대하고 김정은을 당 중앙군사위원회 부위원장에 임명하여 후계체제를 공식화하였다. 2010년 3월 26일 천안함 폭파사건과 11월 23일 연평도 포격 도발은 27세의 나이로 권력서열 2위 자리에 오른 김정은의 입지를 강화하기 위한 작업의 일환으로 평가되고 있다. 즉, 핵개발과 더불어 남한에 대한 군사적 도발을 통해 안보태세의 긴장상태를 유지하며 김정은을 중심으로 한 내부 결속을 기대하고 있는 것이다. 한편, 김정은은 “쌀밥에 고깃국을 먹을 수 있도록 하겠다”는 김일성 주석이 주민들을 설득할 때 내걸었던 구호를 내세워 이를 3년 내에 달성하겠다고 발언하고 다니고 있다.<sup>122</sup> 북한은 2012년 강성대국을 건설하겠다고 주장해 왔다. 김정은은 북한을 2012년까지 경제적·군사적으로 강국을 만들겠다는 목표를 달성하기 위해 경제회복을 모색하고 있는 것으로 보인다. 하지만 군사적 모험주의를 지속한다면 북한경제사정은 오히려 더욱 악화될 것이 분명하다.

핵실험·천안함사태·연평도 도발 등의 사태가 보여주는 바와 같이 북한은 김정은 후계체제 구축을 위한 권력재편 과정에서 군사적 긴장을 높이고 있다. 권력이양 과도기의 정치적 불안 가능성을 우려한 북한 지도층은 우리식 사회주의를 고수하며 핵개발을 강행하는 기존의 안보전략구도는 아무런 변화가 없다는 태도를 보이고 있다. 이러한 상황에서 북한의 개방화 가능성은 논의하기 쉽지 않은 주제이다. 하지만 김정은 후계체제가 성공적으로 안착될 수 있을지 아직 미지수이다. 또한 북한경제의 참담한 현실을 고려해 볼 때 김정은이 주도하는 향후 북한 정권의 정책방향도 강경 일변도로 나갈 것으로 예단할 수 없다. 외부의 지원에 의존하여 겨우 지탱해 나가는 북한경제의 취

---

<sup>122</sup>-“김정은 3년내 주민들 쌀밥에 고깃국 먹게 할 것,” 『동아일보』, 2010년 12월 7일 참조.

약성이 군사력 증강을 뒷받침해주지 못하기 때문이다. 따라서 북한의 향후 진로에 영향을 미치는 여러 요인들을 개방화 억제요인과 촉진요인으로 나누어 분석해 보면 다음과 같다.

## 2. 북한 개방화 억제요인과 촉진요인

### 가. 개방화 억제요인

북한 정권은 명시적으로 개방화를 거부하고 있다. 김정일 위원장은 1999년 초에 소위 강성대국론을 제시하면서 개혁·개방은 망국의 길이라고 주장하며 이를 추호도 허용할 수 없다는 입장을 표명하였다.<sup>123</sup> 또한 2007년 10월 제2차 남북정상회담에서 우리 측에 개혁·개방이란 단어사용에 대해서도 매우 부정적인 모습을 보여준 바 있다.<sup>124</sup> 김정일 정권은 김일성을 영원한 주석으로 추대하며 김일성 주체사상을 유지·계승하는데서 정통성을 찾고 있다. 개혁·개방정책을 추구하면 필연적으로 김일성의 업적을 부정하거나 격하시키게 되는데 이는 또한 세습권력의 정당성을 부정하는 것이다. 따라서 김정일이 권력을 승계할 경우에도 개혁·개방에 적극성을 보이지 않을 것으로 추론된다.

김정일을 중심으로 한 집권층이 개혁·개방에 거부감을 보여도 북한사회에서 강력한 개혁운동이 전개되면 불가피하게 정책변화가 수

<sup>123</sup> 김정일, “올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자,” 『김정일 선집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 458 참조.

<sup>124</sup> 김대규, “북한의 개혁·개방 현황과 전망,” 『통연합논단』, 제1~2호 (2009), p. 63 참조.

반되게 될 것이다. 그러나 당·국가기구가 전체주의적인 통제체제를 유지하며 외부세계의 정보유입을 차단하고 있다. 탈냉전 이후 사회적 일탈행위가 증가하면서 북한 정권의 사회통제력은 상당히 이완되었지만 여전히 불만세력이 결집하지 못하도록 감시하고 억압하는 통제력은 유지하고 있다.

반체제운동이 조직화되기 위해서는 이를 주도하는 세력이 물질·인적 자원을 동원할 수 있는 역량을 갖추어야 한다. 톨리(Charles Tilly)는 혁명적 집단행동이 가능하기 위해서는 ① 저항운동의 조직화, ② 경제적 물자, 정치적 지지, 무기 등의 자원동원 능력, ③ 집단행동에 가담하는 사람들의 공통이익 등의 구성요건을 갖추어야 하고 ④ 이를 추진할 수 있는 정치적 기회가 주어져야 한다고 주장한다.<sup>125</sup> 탈냉전 이후 수십만 명이 아사하는 사회적 분위기 속에 생존의 위기를 겪어 온 북한 주민들은 정권에 대한 신뢰를 상실하였고 체제개혁을 기대하는 공통의 이익이 형성되었다. 하지만 북한 주민들은 그들의 요구와 이익을 결집시킬 수 있는 자원동원 능력을 갖추지 못하고 있으며, 부자세습으로 권력을 승계한 북한 정권은 이들에게 새로운 시도를 해 볼 수 있는 정치적 기회를 주지 않고 있다. 김정일 정권은 오히려 상시적인 전시동원체제를 유지하며 선군정치를 앞세워 군대까지 사회통제에 동원함으로써 북한사회에서 반체제세력이 뿌리내릴 수 있는 기반 자체를 해체시키기 위해 노력하고 있다. 즉, 북한경제가 성장을 유지하기 위해서는 시장경제의 활성화가 불가피한데 북한 당국이 장마당에 대한 단속을 지속하는 이유는 시장이 비록 경제적 생존을 목적으로 운영되는 비정치적 회합장소이지만 계속 유지·발전되어 나갈 경우

---

<sup>125</sup>-Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution* (MA: Addison-Wesley, 1978).

개방지향적인 사회집단이 자생적으로 성장하고 그들 사이의 사회적 관계망을 구축해나갈 수 있는 토양이 되기 때문이다. 한편, 개혁·개방을 요구하는 사회적 도전이 세력화 되지도 않은 상황에서 북한 지도층은 정책적 변화를 추구할 필요성을 절박하게 느끼지 않고 있다.

북한은 미국과 핵협상을 추진하면서도 미국의 대북정책에 대한 뿌리 깊은 불신을 해소하지 못했다. 클린턴 행정부와 제네바합의를 체결한 이후에는 개방외교를 전개하였으나 부시 행정부가 출범하여 대북 강경책을 추진하자 강하게 반발하며 제네바합의를 파기시켰다. 그 후 6자회담에서 신축적인 협상태도를 보였지만 결국 2차례의 핵실험을 단행하고 핵보유국 지위를 인정하라는 강압적인 태도를 보이고 있다. 핵개발을 체제유지를 위한 최고의 수단으로 간주하고 있는 북한은 인도·파키스탄이 1998년 핵실험 직후 미국의 경제제재를 받았으나 9·11테러사태 이후 핵보유가 묵인된 사실을 염두에 두고 있는 것으로 보인다. 국제사회에서 핵보유국으로 인정받을 수 있다는 환상을 버리지 않는 한 북한의 개방화는 기대하기 어렵다.

북한이 개혁·개방을 추진하지 못하는 근본적 원인 중 하나는 분단 이후 체제정통성의 경쟁상대로 인식해 온 남한의 존재이다. 사회주의 체제의 실패를 자인하고 개혁·개방을 실시할 경우 분단체제를 유지할 명분이 없어진다. 동독의 서독에 의한 흡수통일을 목격한 북한 지도층은 개혁·개방을 실시하면 결국 경제력이 우월한 남한에 흡수통일 될 수밖에 없다는 불안감을 떨치지 못하고 있다. 북한이 미국에 대해 남한을 배제한 상태에서 직접대화를 요구하고 미·북 평화협정 체결을 집요하게 주장하는 이유도 남한과의 체제경쟁을 의식하고 있기 때문이다. 사회주의권이 몰락하고 자유민주주의체제의 우월성이 세계사적으로 증명된 현시점에서 북한 지도층은 냉전시대의 체제경

I
II
III
IV
V
VI
VII

쟁 의식에서 벗어나지 못하고 있다.

국제적으로 고립된 상태에서 ‘우리식 사회주의’의 고수를 주장하고 있는 북한은 한국과 미국 등 서방세계가 북한의 체제변화를 강요하기 어려운 것으로 판단하고 있는 것으로 보인다. 핵·미사일 등 대량살상 무기를 갖추고 백만 병력 이상의 군사력을 보유하고 있는 북한에 대해서 외부세력이 군사적 개입 결단을 내리기 쉽지 않기 때문이다. 북한 지도층이 도발적인 자세를 견지하는 배경에는 북한 붕괴로 인한 한반도의 급격한 세력변화를 원하지 않는 중국이 한·미 연합군의 무력행사 가능성에 동조하지 않을 것이라는 판단이 깔려 있다. 미국·일본 대 중국·러시아의 느슨한 대립구도를 보이는 동북아 정세와 6자회담에서 북한의 핵폐기 결단을 압박하는데 단합된 태도를 보이지 못하는 미국과 중국의 입장 차이는 북한의 개방화가 지연되는데 기여하는 국제환경 요인이 되고 있다.

## 나. 개방화 촉진요인

북한 정권은 개혁·개방에 대한 거부감을 노골적으로 표출하고 있지만 사실 지금까지 단편적이고 부분적인 개혁·개방 조치를 실시하며 새로운 균형점을 모색해 왔다. 배급체제도 마비된 상황에서 북한 경제가 그럭저럭 버티는 것은 인민생활 부문에 있어서 제한적이거나 시장경제를 도입하고 있기 때문이다. 북한 지도층도 중국을 방문해서는 경제성장을 위해서는 개혁·개방이 불가피하다는 사실을 인식하고 있다는 견해를 표명해 오고 있다.

김정일로의 권력승계 과정은 김일성의 후광을 받으며 약 10여 년의 잠복기를 거쳐 진행되었다.<sup>126</sup> 김정일은 김일성이 이루어 놓은 업적

의 토대 위에서 권력기반을 안정적으로 구축해온 반면, 김정은은 김정일 시기에 파산한 허약한 경제기반 위에서 졸속하게 부상하였다. 실패한 국가에서 부자세습으로 권력을 승계한 김정은은 정통성 확보에서부터 많은 부담을 안고 있다. 그가 업적 쌓기에 실패하면 김정은의 권위가 손상되어 다른 경험 많은 행정 각료에게 권력을 양보해야 될 가능성도 배제할 수 없다. 또는 최정상 지위는 점유하지만 실권은 분담하는 집단지도체제가 구축될 수도 있다. 어떠한 경우이든 만성적인 경제침체와 식량위기 상황을 타파하기 위해서는 개혁·개방이 불가피한 선택이다.

1990년대 중반 이후 현재까지 북한경제는 정상적인 운영이 마비된 상태이다. 2009년 북한경제는 마이너스 성장을 기록했으며, 2010년에도 1백만 톤 이상의 식량이 부족한 실정이다.<sup>127</sup> 경제난으로 인한 배급의 중단과 기본적인 사회안전망의 붕괴는 북한 주민들의 의식 구조에도 큰 영향을 미치고 있다 식량조달을 위해 중국을 왕래하면서 북한 주민들은 외부사회의 정보를 접하는 횟수가 증가하였다. 특히 중국 상인을 통해 비디오플레이어가 대중적으로 보급됨에 따라 지방의 대도시와 국경지역을 중심으로 한국의 영화와 드라마 등을 접하는 주민들이 급속히 증가하고 있다.<sup>128</sup> 북한 당국은 자본주의 문화의 침투를 막기 위해 단속을 강화하고 있지만 외부문화에 접하게 된 주민들은 당·국가 지도층에 대한 불만을 공개적으로 토로하는 경우가 늘

<sup>126</sup>. 안찬일 외, 『10명의 북한 출신 엘리트들이 보는 10년 후의 북한』 (서울: 인간사랑, 2006), pp. 53~61 참조.

<sup>127</sup>. 세계식량계획(WFP)은 2010년 10월 12일 북한은 “예상 수확량과 수입량을 합산해도 여전히 150만 톤 이상의 식량이 부족하다”고 말했다. 『연합뉴스』, 2010년 10월 27일.

<sup>128</sup>. 최진욱 외, 『북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍』, pp. 90~94 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

고 있다. 변화를 희망하는 주민들의 요구를 무한정 억압하여 눌러 놓을 수만은 없는 것이다.

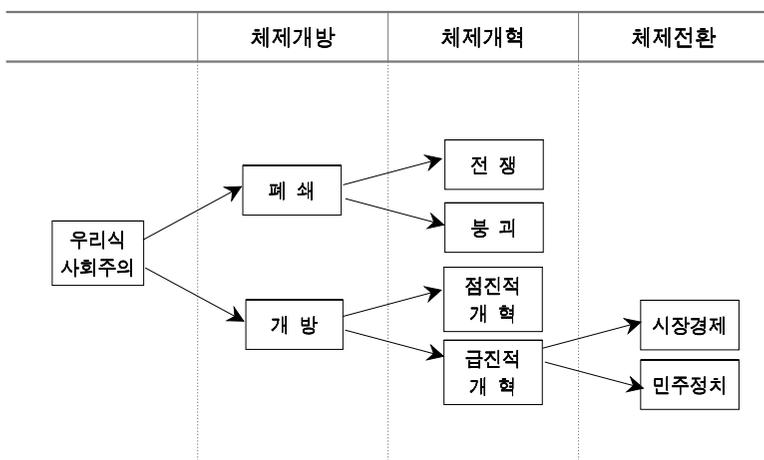
북한의 개방화 압박은 외부에서 더욱 강하게 가해지고 있다. 남한은 물론 미국·일본·중국·러시아 6자회담 참여국 모두 북한이 핵개발을 포기하고 개방정책을 추구하라고 압박하고 있다. 한·미 양국은 북한이 핵개발을 포기하고 개방정책을 실시하면 아시아개발은행(ADB), 국제통화기금(IMF) 및 세계은행(World Bank) 등 국제금융기관을 통한 대북 경제지원을 확대할 것임을 공언하고 있다. 일본은 북핵문제가 해결되면 북한과 국교를 수립하고 식민지 보상차원에서 대북지원을 추진할 것을 약속하였다. 북한과 군사동맹을 유지하고 있는 중국도 개혁·개방에 관해서는 다른 나라들과 같은 입장이다. 중국은 동북 3성 지역의 개발노력이 북한이 개방함으로써 실질적인 성과를 거둘 수 있을 것으로 판단하고 있다. 따라서 중국은 끊임없이 북한 지도부로 하여금 중국식 개혁·개방의 경험을 학습하기를 요구하고 있다. 러시아 또한 시베리아와 극동지방 개발을 위한 장기적 계획의 일환으로 남북·러시아 3각 경제협력을 증진시키기를 희망하고 있다.

이와 같이 북한의 대내외적인 객관적 환경은 개방화를 촉구시키고 있다. 단지 부자세습을 통한 권력을 승계한 김정일 정권이 이를 거부하고 있을 뿐이다. 하지만 김정은도 국정운영에 책임을 지게되면 장기적 생존을 위해서 개방정책을 추구하지 않을 수 없을 것이다. 중국·베트남의 개혁·개방은 북한도 장기적인 생존을 유지하기 위해서는 개방정책을 실시하여 외부의 투자를 유치하는 것이 불가피하다는 것을 보여주고 있다. 하지만 북한 지도층의 의식구조가 언제 어떻게 변화할지 여전히 단언할 수 없다. 따라서 북한체제의 변화 전망을 시나리오 방식으로 분석해 보면 다음과 같은 4가지 경로가 가능하다.

### 3. 북한체제의 변화 전망

사회주의는 계획경제의 근원적인 결함으로 인해 체제변화가 불가피하다. 북한체제는 폐쇄된 상태에서 사회통제력을 유지하고 있지만 주민들의 기본적 생계를 보장할 수 있는 역량이 결여되어 원천적으로 불안정한 상태에 놓여 있다. 향후 북한 정권의 선택지는 폐쇄체제를 고수하다 붕괴에 직면하거나 개방화를 시도하여 새로운 활로를 찾는 기로에 놓여 있다. 그리고 폐쇄체제를 고수하여 붕괴에 직면할 경우 ① 남한과 평화적인 통일을 추구하던지 또는 ② 남한에 무력도발을 가하든지 둘 중 하나를 또 다시 선택할 수도 있다. 한편, 개방화를 추구할 경우 ③ 공산당이 권력을 유지한 채 경제체제만 시장경제로 전환하는 중국·베트남식 개혁·개방 또는 ④ 민주화와 시장경제를 동시에 추구하는 동유럽식 체제전환 중 하나를 택하게 될 것이다. 북한 체제의 향후 진로는 <표 V-1>과 같은 도식으로 나타낼 수 있다.

● 표 V-1 북한체제의 변화 전망



I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII

부자세습으로 권력을 승계한 북한 정권이 우리식 사회주의를 고집 하면 만성적인 경제위기를 극복하지 못하고 결국 체제가 붕괴되는 사태를 맞이하게 될 것이다. 정권에 대한 주민들의 불만이 반체제운동으로 급속히 확산되면 지배층은 강경파와 온건파로 분열될 것이다. 이 경우 온건파가 득세하여 정권에서 이탈하게 되면 북한체제는 붕괴되어 남한과 통일을 논의하게 될 것이다. 하지만 강경파가 득세하면 마지막으로 남한과의 군사적 긴장을 고조시켜 체제결속을 도모하려 할 것이다. 이러한 군사적 모험주의 노선을 택하게 되면 전면전을 겪게 될 가능성도 배제할 수 없다. 전쟁이 발발하면 군사력에서 압도적인 우위를 점유하고 있는 한·미 연합군이 북한지역을 점령하게 될 것이다.

북한이 폐쇄체제를 고수하면 궁극적인 결과는 체제붕괴이지만 이 과정에서 북한 주민들의 인권수준은 더욱 악화될 것이다. 북한 주민들의 생계가 더욱 궁핍해지는 것은 물론 1990년대 중반과 같이 수십만 명이 아사하는 사태가 재발될 우려가 있다. 이러한 체제 내부의 혼란을 외부로 전가하기 위해 무력도발을 자행한다면 남한 주민들도 전쟁의 참화를 겪게 될 가능성을 배제할 수 없다. 어떠한 경우에도 북한의 우리식 사회주의 고수는 남북한 주민들의 인권개선에 역행하는 결과를 초래하게 될 것이다.

북한 정권이 권력을 장악한 상태에서 경제성장을 추구하게 되면 중국·베트남식 모델을 따르게 될 것이다. 공산당의 권력독점이 유지된 상태에서 시장경제 정착을 위한 경제개혁을 추진하면 과도기적 혼란이 최소화된 상태에서 안정적으로 경제성장을 지속할 수 있을 것이다. 중국의 경험은 이와 같은 예측을 가능하게 한다. 언론 및 집회 결사의 자유 등 정치적 선택의 자유는 여전히 제한되지만 사회통제는

완화되어 직업선택의 자유와 거주이전의 자유 등은 보장될 것이다. 특히 경제성장으로 인해 기본적인 생존권이 보장됨으로서 북한 주민의 전반적인 인권수준은 향상될 것이다. 북한이 개혁·개방을 실시하면 정치범수용소는 해체될 가능성이 높다. 베트남의 개혁·개방사례가 이를 입증하고 있다.<sup>129</sup> 중국의 경우에 전반적인 정치적 억압 강도는 현저하게 감소하였지만 티베트 등 소수민족 문제로 인해 베트남보다는 좀 더 복잡한 양상을 보이고 있다.

북한 주민들의 민주화 시위가 확산되는 과정에서 북한 집권층이 이들의 요구를 수용할 경우 민주화와 시장경제를 동시에 추구하는 동유럽식 체제전환을 겪을 수 있다. 이러한 경우 민주 선거를 실시하고 가격자유화 및 사유화정책을 추진하는 과정에서 정치적 혼란과 물가폭등, 실업률 증대 등 경제·사회적 부작용에 시달리게 될 가능성이 있다. 체제전환의 과도기 상황에서 부패와 폭력이 만연되면 인권수준은 더욱 악화될 수도 있다. 하지만 일정한 과도기를 통과하면 점차 개선되어 경제적 개방만을 추구하는 중국이나 베트남보다 더 많은 자유를 누리게 될 것이다. 만약 과도기적 혼란 시기에 북한 주민들이 대량으로 남한으로 이탈하게 되면 통일 논의가 급속히 진전될 것이다.

위에서 제시한 4가지 북한체제 변화 전망은 북한의 개방화 가능성을 기준으로 논리적으로 전개해 본 시나리오이다. 북한의 대내현실과 한반도 주변환경을 고려해 볼 때 실현 가능성은 각기 차이를 보이고 있다. 한반도의 전쟁방지에 이해가 일치하는 미·일·중·러 4국의 공통된 입장을 고려해 볼 때 북한이 폐쇄체제를 고집하다 붕괴상황에 직면할 경우에도 단독으로 전면적인 군사도발을 시도하기 쉽지 않을

<sup>129</sup> 허만호, 『북한의 개혁·개방과 인권: 후기 공산사회에서의 정치변동과 사회통제에 대한 비교론적 접근』 (서울: 명인문화사, 2008), pp. 248~251 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

것이다. 중국·러시아도 한반도 전쟁 재발을 원하지 않는 상황에서 군사력의 우위를 점유하고 있는 한·미연합군을 상대로 전쟁을 치르는 것은 자살행위이기 때문이다. 한편, 북한이 개방정책을 추구할 경우에도 민주화와 시장경제로의 체제전환을 동시에 추구할 가능성은 높지 않다. 북한 내부에 민주화를 요구하는 시민사회 세력이 결집되기 어려운 실정이며, 민주화와 시장경제를 동시에 추구할 경우 남한과 통일을 이루는 것이 더 좋은 선택이기 때문이다. 이와 같은 현실적인 실현 가능성을 고려해 보면 일단 북한의 미래는 붕괴되어 남한에 흡수통일되느냐 또는 중국·베트남식 개혁·개방을 추구하느냐 둘 중 하나의 길을 걷게 될 것이다.

북한체제의 변화 방향은 예측하기 어려운 일이다. 그러나 현재까지 남한을 포함한 미국·일본·중국·러시아 등 한반도 주변국들은 북한이 핵개발을 포기하고 개혁·개방을 실시하면 이를 지원한다는 입장이다. 그리고 북한 정권으로서도 개혁·개방을 실시하여 체제를 유지하는 것이 최선의 선택이다. 이와 같은 객관적인 평가에 비추어 보면 북한이 급속히 붕괴되어 단시일 내에 통일을 달성하는 경우보다 개혁·개방을 실시하고 남북한 평화공존을 유지하는 시나리오가 실현될 가능성이 상대적으로 좀 더 크다고 말할 수 있을 것이다. 북한이 개혁·개방을 실시하여 시장경제가 정착되고 사회가 다원화되어 가면 그 때 다시 통일협상을 본격적으로 전개하게 될 것이다.

## VI. 북한 개방과 인권개선 추진방향

북한 개방화와  
인권개선 방안연구



## 1. 기본방향

북한은 현재 김정일 후계구도를 구축하기 위한 과도기적 현상을 보이며 대외적으로 긴장을 조성하고 있다. 북한의 도발적인 행태가 잠복되어 있는 상황에서 우리의 대북정책은 개방화를 유도하며 이와 함께 인권상황을 개선시켜 나가야 하는 어려운 과제를 안고 있다. 그런데 북한의 개방화는 현실적으로 북한의 핵폐기 문제와 긴밀하게 연계될 수밖에 없다. 북한의 핵폐기는 사실상 개혁·개방으로 정책 전환을 의미하기 때문이다.

현실적으로 대북정책의 최우선 순위는 북한의 핵보유를 인정하지 않는다는 국제적 공감대를 바탕으로 한반도 비핵화를 실현하는 것이다. 이런 원칙 하에 대화와 제재를 병행하는 강·온 양면전략을 견지해 나가야 한다. 후계체제가 안정되거나 또는 실용주의적 집단지도체제가 구축될 경우 북한의 대외정책은 점진적으로 개방화 방향으로 궤도를 수정해 나갈 수 있도록 해야 할 것이다.

북한체제의 안정을 위협하는 가장 큰 요인은 외부의 군사적 위협이 아니라 대내적 요인인 만성적인 경제위기이다. 따라서 핵무기 개발만으로는 안보문제를 해결하는 데 충분하지 않다는 사실을 분명히 인식하게 되면 북한 지도층은 궁극적으로 핵폐기 결단을 내리게 될 것이다. 한반도 비핵화 원칙에 입각하여 북한이 핵폐기를 향한 구체적인 행동에 나설 경우, 미국을 포함한 6자회담 참여국들은 북한에 대해 일정한 형태의 안전보장책을 제시할 수 있을 것이다. 그리고 북한의 단계별 핵폐기에 상응하는 중유 및 경제지원, 미·북 수교 등의 경제·정치적 지원이 실시될 것이다. 이와 더불어 한반도 평화체제 구축문제도 본격적으로 논의될 수 있을 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

북한인권 개선방향은 장기적인 안목을 갖고 단계적으로, 그리고 국제사회 행위자들과 적절한 역할분담을 갖고 접근하는 것이 바람직하다. 북한인권 문제는 우리 정부의 힘만으로는 해결하기 역부족인 만큼 국제사회의 관심과 노력이 필요하다. 국제협력을 증진시키기 위해서는 보편적 인권정책에 기초하여 북한인권 문제를 접근할 필요가 있다. 하지만 한국의 대북정책은 인권문제에 국한되지 않는다. 남북한 군사적 긴장완화, 인도적 문제 해결, 교류·협력의 유지 등 한반도 평화체제 구축을 위해 긴급히 해결해야 할 다른 현안문제들이 산적해 있다. 따라서 북한인권에 관한 우리의 입장은 국제사회와 함께 ‘인권의 보편성’에 입각하여 접근하는 시각과 ‘대북 협상정책’이라는 한반도의 특수성에 입각하여 접근하는 시각 사이에 있는 바, 최적의 합리적 입장은 두 시각의 접촉지점에서 찾아야 할 것이다.

북한의 개방화를 지원하는 과정에서도 북한인권개선의 주체는 북한 당국과 주민 자신이라는 점을 분명히 할 필요가 있다. 북한 당국과 대화 채널을 유지하여 세계인권선언에 명시되어 있는 보편적 인권의식을 함양하는 한편, 자유권과 사회권을 보장하기 위한 법적·제도적 인프라를 조성하도록 지원하여야 한다. 그리고 북한 주민들과의 접촉을 확대하여 다른 사회주의 체제전환 국가들의 인권개선 사례를 배울 수 있는 기회를 제공하여야 한다. 북한 주민들이 당·국가기구의 전체주의적인 통제에서 벗어나 스스로 기본적인 권리를 획득해 나가는 경험을 쌓는 일은 평화통일은 물론 통일 후 남북한 지역의 사회통합을 위해서도 매우 중요한 과제이다.

## 2. 세부 추진방향

### 가. 북한 핵폐기와 개방화 지원

북한이 6자회담에 복귀하고 핵폐기 결단을 내리면 향후 협상의 쟁점은 핵폐기 범위와 대상 및 검증방식과 이에 상응하는 북한에 대한 보상조치가 될 것이다. 한국과 미국이 구상하는 한반도 비핵화를 위한 북한의 ‘모든 핵’ 포기에는 기본적으로 다음 4가지 사항이 포함되어야 할 것이다: ① 1994년 제네바합의에서 동결을 약속했던 5MW 연구용 원자로, 50MW 흑연감속로, 200MW 흑연감속로, 방사화학실험실, 핵연료제조공장 등 5개 핵시설, ② 2003년 5MW 원자로를 재가동하여 생산한 플루토늄, 폐연료봉 8,000여 개를 재처리하여 추출한 플루토늄, ③ 1992년 1차 북핵 위기 발발 이전에 비축한 플루토늄, ④ 2차 북핵 위기를 촉발시켰으며 북한이 시인한 것으로 알려져 있는 농축 우라늄 프로그램 등. 북한이 플루토늄 및 농축 우라늄을 이용한 핵개발을 모두 포기하고 핵사찰 수용을 약속하면 한국을 비롯한 주변국들은 <표 VI-1>에서 보여주는 바와 같이 단계별로 북한에 대한 정치·경제·안보적 인센티브를 제공하게 될 것이다.<sup>130</sup>

<sup>130</sup> 올프와 레빈(Charles Wolf, Jr. and Norman D. Levin)은 북한체제의 개방화를 유도하기 위한 다양한 정책수단들을 정치, 경제, 안보, 사회·문화적인 바스켓(baskets)들로 분류하여 제시한 바 있다. Charles Wolf, Jr. and Norman D. Levin, *Modernizing the North Korean System: Objectives, Method and Application* (Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2008).

I
II
III
IV
V
VI
VII

표 VI-1 북핵문제 해결과 개방화 전략

	1단계 (핵시설 동결, 핵심부품 비가역적 불능화, 검증체계 합의)	2단계 (신고내역 검증 및 핵시설 폐기)	3단계 (핵무기 폐기 및 검증)
정치 영역	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미·북 연락사무소 개설</li> <li>- 일·북 수교회담 재개</li> <li>- 북한체제 안전보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 개방정책</li> <li>- 일·북 국교 정상화</li> <li>- 북한인권대화 개시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미·북 국교 정상화</li> <li>- 남북정상회담 정례화</li> </ul>
경제 영역	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제원조(식량·비료·중유)</li> <li>- 남북경제협력위원회 가동</li> <li>- 북한의 국제금융기구 가입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제원조 확대</li> <li>- (가칭)북한경제재건 위원회 구성</li> <li>- 대북 전력제공 단계적 실행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제원조</li> <li>- 북한 인프라 건설 및 산업시설 재건 계획 발표 실행</li> <li>- 대북 경수로 제공</li> </ul>
안보 영역	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유엔안보리제재 결의 제1874호 적용 해제</li> <li>- 한반도평화체제 구축 프로세스 개시</li> <li>- 남북군사공동위원회 재개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CTR (협력적 위협 축소) 프로그램 계획 실행</li> <li>- 미·북 미사일 협상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한반도평화협정 체결</li> <li>- 남북한군비통제 조치</li> <li>- 동북아안보협의체 구성</li> </ul>

북한이 핵폐기 1단계 조치로서 핵시설을 동결하고 핵심 부품의 비가역적 불능화 조치를 취하며 검증체계에 합의할 경우, 미국·한국·일본·중국·러시아 5개국은 공동으로 북한을 침공하거나 북한 정권을 전복시키지 않는다는 내용을 포함한 북한의 체제안전보장을 위한 정치적 선언을 하게 될 것이다. 한편, 미국과 일본은 각기 북한과 정치적 관계를 개선해 나갈 것이다. 미국은 북한과 관계개선을 위해 평양에 연락사무소를 개설할 것이다. 일본은 북한과 수교협상을 재개하고 양국간 현안 문제를 타결짓도록 노력할 것이다. 이와 동시에 미국과 일본은 북한의 국제금융기구 가입을 지원할 것이다. 즉, 아시아개발은행(ADB), 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank) 등 국제금융

기관에 가입하여 경제발전을 위한 차관을 제공받을 수 있도록 지원하게 될 것이다. 한국은 식량·비료 등 대북 경제지원을 실시하며 남북경제협력추진위원회를 재가동해 경제협력문제를 포괄적으로 논의할 것이다. 한국을 비롯한 국제사회의 대북 경제지원은 북한체제가 가장 취약한 경제적 차원에서 체제안전을 보장하는 것이다. 또한 남북군사공동위원회를 개최하여 한반도 평화체제 구축을 위한 협상을 개시하면 북한은 안보불안의 강박관념에서 벗어나 개방정책을 추진하게 될 것이다.

제2단계에서는 북한의 핵 신고내용에 대한 검증과 이에 따른 핵시설 폐기 절차가 진행됨에 따라 다음과 같은 정치·경제·안보적 조치들이 취해지게 될 것이다. 미국과 일본은 북한과 국교를 정상화하기 위해 외무관회담을 개최할 것이다. 그런데 일·북 정상회담을 개최한 바 있는 일본은 미국보다 먼저 북한과 대사급 외교관계를 타결지을 것으로 보인다. 이 단계에서 남한은 대북 경제지원을 확대하며 북한에 대한 단계적인 전력제공 계획을 수립·집행하게 될 것이다. 그리고 북한의 경제재건을 지원하는 국제적 차원의 가치 ‘북한경제재건위원회’를 창설하여 미국·일본 등 국제사회의 대북 투자를 활성화시키게 될 것이다. 안보영역에서는 미국을 중심으로 북한의 핵폐기 절차의 안정성을 도모하고 그 이행과정을 촉진할 수 있는 이른바 ‘북한관 협력적 위협축소 프로그램’을 운용하게 될 것이다. 한편, 미국과 일본은 북한과 국교를 정상화하는 과정에서 인권개선과 미사일 협상의 진전을 기대할 것이다. 미·일 양국의 추가적인 대북 경제지원은 인권개선 및 미사일 협상에서의 만족도와 비례하여 증가될 것이다.

핵폐기 프로세스의 마지막인 제3단계에서는 북한이 완전한 핵폐기를 실시하고 이에 대한 국제사회와 국제원자력기구(IAEA)의 사찰을

I
II
III
IV
V
VI
VII

수용한다. 북한의 비핵화가 검증되면 미국은 북한과 국교를 정상화하고 경제협력을 확대할 것이다. 남북한은 정상회담을 정례화하고 군비통제협상을 전개할 것이다. 경제영역에서는 북한에 대한 대대적인 경제 인프라 건설 및 산업시설 재건계획이 실행단계에 들어서게 된다. 북한의 비핵화가 검증됨에 따라 원자력의 평화적 이용을 위한 대북 경수로 제공도 실시할 수 있을 것이다. 남북한 경제협력이 심화되면 이와 더불어 군사적 차원에서의 남북관계도 더욱 증진되어 재래식 무기 감축협상을 전개하게 될 것이다. 그 후 남북한이 평화협정을 체결하고 한반도 평화체제를 정착시키면 북핵문제 해결을 위해 성립된 6자회담은 동북아 국가들의 공동 번영을 목표로 한 동북아 다자안보 협력체로 확대·발전되어 갈 것이다.

#### 나. 인도적 지원의 개발지원으로 발전

인권은 빈곤퇴치를 비롯한 사회발전과 분리하여 생각할 수 없을 것이다. 북한의 인권상황은 만성적인 식량난으로 인해 더욱 악화되어 있는 것이 현실이다. 매년 북한은 1백만 톤 가량의 식량이 부족한 상황에 빠져있다. 세계에서 인도적 지원이 여전히 필요한 국가 중의 하나가 북한이다. 북한은 인도적 지원이 필요한 곳이지만 동시에 만성적인 빈곤퇴치를 위한 개발지원 및 협력도 이루어져야 한다. 북한의 식량난은 에너지난, 외화난과 합해져 북한경제를 구조적으로 침체시키고 북한 주민의 삶의 질을 만성적으로 악화시켜오고 있다.

그렇기 때문에 국제사회의 대북 인도적 지원은 북한 주민의 생존권에 대한 긴급구호 기능을 해왔고, 이에 대해 북한도 사의를 표한 바 있다. 그러나 계속되는 지원과 북한의 계속되는 도발적 행위는 국제

사회의 지원 피로(aid fatigue) 현상을 가져오고 있다. 대북 인도적 지원이 계속되고 북한 주민의 생존권 보호에 기여하려면 북한 정권의 적극적인 협조가 필요하다. 인도주의 원칙에 충실하고 정치적 요소를 배제하는 조건에서 지원 물품에 대한 분배의 투명성을 보장하는데 북한의 협력이 필수적이다. 대북 인도적 지원을 하는 국제사회도 인내를 갖고 주민들의 생존권 보호에 참여하면서 관련 데이터 구축, 단체간 협조망 형성 등을 통해 지원의 투명성 제고에 기여할 수 있다.

인도적 지원은 북한인권 개선에 유용한 방법이다. 그 자체로 북한 주민의 생존권 회복에 도움을 줄 뿐만 아니라, 북한의 전반적인 인권 개선에 유용한 채널이 될 수 있기 때문이다. 따라서 전략적 견지에서 인도적 지원은 계속될 필요가 있다. 분배 과정의 투명성을 확보하는 일은 지원 물자가 최종적으로 북한 주민에 도달하도록 하고, 그 과정에서 주민들의 참여를 이끌어낼 수 있다. 그것은 비록 초보적이지만 북한 주민들이 인권개선의 주체로 나서고, 그 과정에서 국제사회와 직접 접촉할 수 있는 기회를 가질 수 있다. 북한의 당·국가 관료들 역시 인도적 지원 과정에서 국제사회의 규범과 절차에 노출되고 경제 회복을 위해서는 국제협력이 필수적이라는 인식을 더욱 높일 수 있을 것이다. 따라서 인도적 지원이 주민들의 생존권 회복은 물론 북한사회 전반의 인권개선에 촉매제가 된다는 점에서 인도적 지원을 계속할 필요가 있다. 그런 공감대 하에서 유엔과 국제인권NGO는 인도적 지원에 관한 분배 투명성을 감시해야 할 것이다.

그러나 대북 인도적 지원은 북한 주민의 자립에는 크게 기여하지 못하고 도리어 의존성을 높일 수 있다. 북한의 경제난 회복을 위한 인프라 재건과 합리적이고 효율적인 경제정책의 도입 없이는 경제 회복은 어려울 것이다. 이를 위해 북한은 개혁·개방 노선을 분명히

I
II
III
IV
V
VI
VII

하고 국제사회와 협력해 나가야 할 것이다. 국제사회의 지원은 그런 방향성 하에서 계획적으로 이루어질 필요가 있다. 인도적 지원이 생존의 기로에 선 북한 주민에 대한 긴급구호라고 한다면, 개발지원 및 협력은 북한의 지속가능한 발전을 위한 북한의 자립능력 향상에 초점에 두고 있다. 북한 스스로도 인도적 지원에서 개발지원으로 전환할 필요성을 밝힌 바 있다. 이에 대한 단계적인 개선 전략을 살펴보고 그에 따른 구체적인 방법을 검토해보자. 대북 인도적 지원이 개발지원사업으로 나아가면 북한 주민의 참여가 더 많아지고 국제사회와 북한의 접촉면이 더 넓어져 결국 북한의 전반적인 인권개선을 촉진할 수 있을 것이다.<sup>131</sup>

북한 정권은 주민의 생존권 보호를 위해 ‘존중의 의무’, ‘보호의 의무’에 입각하여 주민의 식량 및 의료 접근과 국제사회의 인도적 및 개발 지원이 주민에게 전달되는 것, 그리고 여성과 아동 등 사회적 약자의 생존권 확보 노력에 주력해야 할 것이다. 국제사회는 북한 내 인권침해 감시, 긴급구호를 통한 생존권 회복 지원, 그리고 개발 지원을 병행하여 북한 주민이 장기적이고 안정적으로 인권을 향유할 수 있는 인프라 구축과 주민 참여 체계를 구축하는데 주력해야 한다.

국제사회가 대북 인도적 지원과 개발지원으로 북한 주민의 생존권 약화를 막고 보호하는데 성공한다면, 그 다음 목표는 북한 스스로 사회권을 증진할 수 있는 토대를 마련하는 일이다. 그 구체적인 목표 달성 수준은 (사회권규약과 위배되지 않는 범위에서) 북한의 법제도가 그동안 추구해온 사회권을 실제 달성하는 것으로 설정하는 것이

---

<sup>131</sup> 아래 사회권을 중심으로 하는 단계적인 북한인권 개선 전략은 경남대 극동문제연구소, 『북한인권 개선을 위한 중장기 정책 및 로드맵 구축』(2010년 국가인권위원회 연구용역 보고서), pp. 240~258 참조.

적절해 보인다. 왜냐하면 북한이 생존권 회복 단계에 들어섰다고 하더라도 전반적인 사회경제적 발달 수준과 대외환경을 고려할 때, 국제규범 수준의 사회권을 급속하게 달성하기 어렵기 때문이다.<sup>132</sup>

중기단계에서는 북한이 유지하고 있는 법제도를 바탕으로 사회권 개선을 추구하기 때문에, 사회권 관련 법제도의 실질적 작동을 통해 북한의 사회적 개선 능력 향상에 주안점을 두는 일에 역점을 두어야 할 것이다. 북한정부는 무엇보다 관련 법제도와 정책을 사회권을 신장하는 방향으로 정비하고, 실제 그것이 가동될 수 있도록 인력 배치, 예산 할당 등 자원 배분에 정책적 우선순위를 두어야 할 것이다. 즉, 북한은 “자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취”하되 “국제적 지원과 협력”에 개방적인 태도를 보여야 한다(사회권규약 제2조). 그 과정에서 국제사회는 북한의 사회권 이행 상황을 감시 평가하는 한편, 북한 스스로 사회권 증진에 나설 수 있도록 자원 제공과 노하우 전수에 나서야 한다. 북한이 사회권 증진을 위한 단기·중기 목표를 달성할 수 있다면, 결국 궁극적인 목표는 사회권규약의 전면 이행을 될 것이다. 당사국이 사회권규약 제2조가 밝히고 있는 의무를 완전하고 지속적으로 이행할 때 사회권의 전면 실현이 가능하다는 점에서 유엔에서도 국가의 의무 사항에 주의를 기울이고 있다.<sup>133</sup>

<sup>132</sup> 이와 관련해 사회권규약 제2조 1항에 “... 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여 ...”라고 명시되어 있다. 그러나 사회권규약 이행에 관한 린버그 원칙 21항은 이 조항에 대한 자의적 해석을 경계하고 있다. 가령, “이러한 의무(사회권의 완전한 실현을 점진적으로 달성할 의무: 필자주)는 어떠한 상황에서도 국가에게 완전한 실현을 위한 노력을 무제한적으로 유예할 권리를 부여하는 것으로 해석되어서는 안 된다”고 말하고 있다.

<sup>133</sup> 사회권규약 제2조에서 밝히고 있는 사회권 증진을 위한 국가의 기본적인 의무는 다음 5가지 사항이다. “입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여”, “권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여”, “개

I
II
III
IV
V
VI
VII

다음으로 구체적인 인권개선 방법을 살펴봄에 있어서 우선, 인도적 지원이 단순한 지원에 그치지 않고 그 목표가 식량권 및 건강권 개선이라는 인권개선의 관점을 분명히 하는 일이 중요하다. 적어도 이런 분야의 인권에 있어서 북한정부가 반대할 이유가 없고,<sup>134</sup> 양측이 협력할 수 있다. 그리고 지원 대상을 명확히 규정하고 접근성과 분배투명성을 강화하는 조치를 실시해야 한다. 북한인권의 단계적인 개선전략 과정에서 국제단체는 모니터링, 인도적 지원과 같은 일을 지속하는 한편, 단체별로 각자의 관심사와 역할을 고려하여 각기 다른 역할을 상호보완적으로 담당할 수 있을 것이다. 그것은 지원 대상 지역, 계층, 분야에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 그 결정은 해당 국제지원단체와 북한정부가 하겠지만 취약 계층 및 지역에 대한 우선 지원과 분배의 투명성은 반드시 견지해야 할 원칙이다.

대북 인도적 지원과 개발지원을 북한인권 개선 로드맵과 병행하여 둘 사이에 기계적 연계는 아니더라도, 최소한 인권개선 시너지효과를 지향하는 프로젝트를 실시해야 할 것이다. 이를 위해 북한과 관련하는 국제지원단체와 국제인권단체 사이의 협의는 대단히 중요한 일이다.

중·장기적으로 대북 인도지원은 개발지원으로 전환해 나가야 한다. 북한과의 인도지원은 한시적으로 이루어져야 하며, 북한이 스스로 자생력을 키워나갈 수 있도록 개발지원의 우선순위 등을 포함한 종합 계획(master plan) 속에서 추진해 나가야 한다. 그러기 위해서는 대북

---

별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제 지원과 협력을 통하여, “자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지”, “차별 없이” 등이다.

<sup>134</sup> 북한은 2009년 12월 열린 제6기 유엔 인권이사회에서 열린 보편적 정례 검토(UPR) 심사 등 유엔 인권기구에서 사회권 분야에 있어서는 국제사회와 협력할 의사를 표명해왔다. “Draft Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Democratic People’s Republic of Korea,” A/HRC/WG.6/6/L.12 (23 December 2009) 참조.

인도지원에서 점차 공적개발원조(ODA)의 원칙들을 적용해 나갈 필요가 있다. 한편, 개발지원도 인도적 지원과 마찬가지로 지원의 목적인 경제사회 개발에 자금이 사용되었는가를 모니터링하는 것이 기본이므로 엄격한 감독과 사후 감사가 필수적이다.

#### 다. 국제사회와의 협력 강화

북한이 유엔 회원국으로서 국제사회에서 주권국가의 일원이라는 점, 특히 4개 국제인권규약 가입국이라는 사실을 감안할 때 북한인권 개선은 보편성 등 국제인권원리에 입각하여 추진되어야 한다.

일차적으로 북한을 향해서 북한이 가입한 국제인권협약 이행, 협약 이행 감시기구 및 유엔 인권 특별절차와의 협력을 촉구할 필요가 있다. 여기에는 북한이 가입한 국가인권규약의 이행 심사를 정기적으로 받을 것과 북한인권특별보고관 및 식량권, 고문방지 등 주제별 특별보고관의 방북 허용 등이 포함된다. 또 북한이 아직 가입하지 않고 있는 국제인권협약에 가입할 것을 촉구하는 것도 필요한 일이다. 물론 북한의 전반적인 인권상황을 평가해 열악해진 부분을 비판하고 개선된 부분을 격려하는 모니터링과, 북한인권 침해 피해자들을 보호하고 북한인권 개선을 위해 힘쓰는 사람들을 옹호하는 일은 기본적으로 지속해야 할 국제인권운동의 목록들이다.

다른 국가와 지역의 인권 감시활동과 마찬가지로, 북한인권에 관해서도 유엔과 같은 정부간기구와 한국을 비롯한 관련 국가와 국제사면위원회(Amnesty International)와 같은 국제인권단체들 사이의 협력과 역할분담이 북한인권 개선에 대단히 중요하다. 소위 국제인권네트워크는 소극적으로는 인권침해 국가에서의 추가적인 인권침해를 방

I
II
III
IV
V
VI
VII

지하고, 적극적으로 인권개선을 촉진하는 힘을 발휘한다.<sup>135</sup>

과거 유엔 인권위원회에서의 북한인권결의안 채택에 이어 인권이사회와 총회에서 지속적인 북한인권결의안 채택은 국제사회에 북한인권 문제에 대한 관심을 높이고, 북한 정권에게는 인권침해에 대한 도덕적 압력을 가하는 효과가 있을 것이다. 물론 이런 압박전술만으로는 북한정부의 반발만 초래하고 북한 주민의 실제 인권개선에는 영향을 미치지 못할 수 있으므로 대화와 지원 등 협력적 접근과 병행 추진하여야 할 것이다. 가령, 남한정부도 유엔 총회 및 인권이사회, 각종 남북대화를 활용하여 북한인권에 관한 우려를 표명하고 개선을 촉구해왔다. 이와 함께 정부는 북한인권의 실질적, 근원적 개선은 북한이 국제사회에 동참하고 스스로 개선할 수 있는 환경 조성이 중요하다고 판단하고 이를 위해 비판과 함께 지원 협력도 병행할 필요가 있다.

이런 강·온 양동 전술이 북한인권 개선에 효과를 발휘하기 위해서는 위에서 말한 국제사회의 각 행위자들 사이의 협력이 필수적이다. 그 속에서 남한정부는 적극적이고 주도적인 역할을 요구받는다. 국제사회와의 협력과 관련해서 정부차원에서는 미국, 유럽연합, 일본 등 북한인권 문제에 관심을 기울이고 있는 국가들의 행정부 및 의회 관계자, 유엔 등 국제기구 관계자들과 지속적인 접촉을 통해 협의를 해 나가고 있다. 또한 북한인권단체 및 전문가들의 국제회의 개최 및 참가를 지원해오고 있다.

국제사회의 건설적인 대북 인권개입이 이루어지려면 행위자간 협

---

<sup>135</sup>-T. Risse, S. C. Ropp and K. Sikink, eds., *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999) 참조.

조는 물론 구체적인 역할분담을 통한 시너지 효과를 기해야 한다. 가령, 미국, 중국, 일본, 인도네시아, 유럽연합 등 개별 국가의 역할을 생각해볼 수 있다. 그리고 이들 나라들 가운데서도 북한과 수교한 나라와 그렇지 않는 나라의 역할이 달라질 수 있을 것이다. 유엔 등 국제인권기구의 역할 강화도 필요하다. 이들 기구 역시 북한과 인권 관련 협력이 이루어지는 곳과 처음 접촉을 시도하는 기구의 역할이 달라질 수 있겠다. 다만, 이들 기구들이 북한인권 개선을 위한 협의 틀을 갖고 정기적인 협의를 개최하는 것은 국제인권기구의 북한인권 개선 메커니즘의 효율성을 증대시킨다는 점에서 중요한 일이다. 국제인권 NGO의 고유 역할(감시, 비판, 주창 활동 등)은 앞에서 언급한 바 있다.

이들 국제사회의 각 행위자들의 북한인권 개선 노력은 우리 정부의 적극적인 참여 하에 이루어지는 것이 중요한 대목이라 하겠는데, 남한의 지리적 인접성은 물론 북한과 갖는 특수관계가 북한인권 개선에 건설적으로 기여할 잠재성이 크기 때문이다. 따라서 남한정부는 남북관계 개선과 북한인권 개선을 통합하는 정책 로드맵 수립을 검토할 필요가 있다. 바람직하고 국제사회의 지지를 받는 통일을 전망할 경우, 남북관계 개선과 북한인권 개선은 동전의 양면과 같은 관계이다. 거기서 남한은 국제사회와의 역할을 조화시키면서도 향후 정세를 고려해 주도적인 역할을 대비할 필요가 있다. 또 남한정부가 통합 로드맵의 실현 단계에 들어서기 위해서는 남북관계 개선과 한반도 평화체제 구축을 병행 추진하는 일도 중요한 과제이다.

그런 구도 하에서 북한에 구체적인 인권개선을 요구할 수 있을 것이다. 북한의 국제인권규약에 따른 의무 준수와 국제인권규약을 반영한 법률 제정 및 개정을 위한 기술협력(technical cooperation) 활동도 북한의 법치 수준 향상에 기여할 것이다. 한편, 노동단련대와 집결소

I

II

III

IV

V

VI

VII

등 법률에 의하지 않은 구금시설을 폐쇄하고, 국제인권규약과 상치되는 법조항과 관행을 줄이기 위해 관련 인사들을 대상으로 인권 연수를 시키는 일도 필요하다. 특히, 자유권으로 분류되는 이동의 자유를 경제적 권리를 신장시키는 관점에서 접근할 경우 인권의 상호연관성을 현실에 적용해 북한의 긍정적인 반응을 유도하는 데에도 유용할 것이다. 이상의 내용과 방법은 관련 유엔 인권기구와 국제인권단체, 그리고 주요 선진국들과의 협조를 통해서만 가능한 일들이다.

남한정부의 입장에서 북한인권 개선을 위해 시민사회와의 협력은 매우 중요하다. 남북관계 개선과 북한인권 개선이 밀접한 관련을 갖고 있지만, 그 둘을 조화시켜 나가기 위해서 정부가 북한인권 문제를 모두 공개적으로 다루기는 어려울 수 있다. 그런 점에서 정부와 시민사회의 적절한 역할분담이 필요하고 그것이 북한인권 개선에 기여하는 방향으로 둘 사이의 긴밀한 협력관계가 형성되어야 한다. 남북 정부 차원에서는 당국간 대화의 끈을 유지하며 전반적인 차원에서 협력 사업을 전개해나가며 해당 사업 속에서 인권의 내용을 담아나가는 것이 합리적이다. 그에 비해 비정부기구의 북한인권 개선 활동은 시민적, 정치적 권리의 침해가 심각한 분야나 그 온상으로 알려진 제도를 적시하여 폐지를 촉구할 수 있을 것이다. 사회권 분야에서도 비정부기구는 인도적 지원을 실시하는 동시에 각종 지원 및 협력 사업이 주민의 생존, 교육, 의료, 문화생활 영위 등에 관한 권리 신장으로 나아갈 수 있도록 개입 범위를 넓혀 나갈 필요가 있다.

## 라. 동아시아 인권레짐 구축

인권의 보편성을 인정하더라도 국제관계는 여전히 개인보다는 국가를 중심으로 하여 운영되고 있다. 탈냉전 세계화 시대에 들어와서도 국제사회에서는 개인보다는 국가가 지배적인 행위자로서의 위상을 차지하고 있으며 자유주의적인 이상만이 아니라 현실주의적인 권력정치가 작동하고 있다. 그럼에도 인권을 비롯하여 생태계, 자원, 반테러, 대량살상무기 확산 방지, 인도적 개입 상황 등 초국가적인 문제에 대처하는 과정에서 국가는 기업, 전문가, 이익집단, 시민단체 등 비국가 행위자와의 협력의 필요성이 더욱 높아지고 있다. 그 구체적인 형태가 분야별 국제기구를 세계적 차원 혹은 지역적 차원에서 수립하여 소기의 목적 달성을 위해 협력하는 것이다.

1970년대 중반 냉전기 유럽에서 동서 양진영의 참여 하에 만들어진 유럽안보협력기구(CSCE, 오늘날은 OSCE)와 거기서 공동 관심사의 실현 방향에 합의하고 이행해나간 소위 ‘헬싱키 프로세스’는 대표적인 지역협력 메커니즘이다. 1975년 8월 1일 핀란드 헬싱키에서 35개 동서 양진영의 정상들이 참가한 가운데 맺은 헬싱키 협약(Helsinki Final Act)은 참가국간 관계를 규정하는 10대 원칙을 포함하여 안보, 경제, 인권 등 참가국들의 관심사를 망라해 그것을 3개의 바스켓(basket)에 담아냈다. 10대 원칙에는 주권 존중, 불가침, 영토적 통합성의 원칙과 함께 인권 존중의 원칙이 포함되어 있었다. 그리고 3개의 바스켓이 담고 있는 내용에서도 알 수 있듯이, 상호 관심사에 대한 우선순위를 두지 않고 모두를 포괄하여 동시 병행의 방식으로 접근하였음을 알 수 있다. 참가국간 국제관계를 보는 시각과 관심사가 상이했으므로 만약 자국 혹은 특정 국가군의 주장만 관철하려 했다면 헬

I
II
III
IV
V
VI
VII

싱키 협약과 CSCE는 만들어지지 못했을 것이다. 이와 같이 포괄적 접근, 동시 병행 접근, 상호주의 접근, 연계 접근은 오늘날 동북아시아에서 지역인권을 증진시키는데 중요한 역사적 시사점을 주고 있다.

동아시아 인권레짐 형성을 논할 경우, 행위자는 인권문제를 안고 있는 국가만이 아니라 비정부기구들이 포함되어야 하며, 세계시민사회와의 연계를 통한 규범 형성이 중요하다. 북한인권 문제 인식과 해결을 위한 모색은 개별 국가의 정책만으로는 이루어질 수 없으며 다층적 차원의 다자적 접근이 필요하다. 이러한 맥락에서 비정부기구의 역할을 강조하는 Track III의 접근은 북한인권 문제 해결을 위한 효율적 방안을 제시하고 동아시아 인권협력을 증진한다는 점에서 바람직하다.<sup>136</sup>

그러나 동아시아 인권레짐 형성 노력과 그것을 북한인권 개선에 연계시키는데 있어서 현실적으로 중국의 협력이 관건이다. 먼저, 탈북자문제에 대한 중국의 협력을 확대하기 위한 방안으로 자발적 귀환 보장 및 강제송환 금지, 사실혼 탈북자에 대한 정착 인정, 난민과 경제이주민의 구별을 통한 탈북자 의사에 따른 체류 및 이동 결정 등을 들 수 있다.<sup>137</sup> 이를 위해 유엔, 미국 및 유럽연합과의 상시 대화체계를 갖추는 것도 고려할만하다.

동아시아 인권레짐 형성과 관련해서 민주주의 국가들은 대중국 인권외교를 강화하는 노력이 필요하다. 일례로, 중국 시민들의 인권의식 확산과 인권개선 방법에 대한 이해를 목적으로 한 소위 인권 공공

---

<sup>136</sup>-서창록, “제9장 인권: 세계인권 거버넌스와 한반도,” 이승철 외, 『글로벌 거버넌스와 한국』, pp. 365~368 참조.

<sup>137</sup>-이무철, “중국 정부의 탈북자 정책: 내용과 쟁점,” 국가인권위원회 편, 『북한인권 관련 국가, 국제기구 및 INGO의 동향 분석』 (서울: 국가인권위원회, 2007), pp. 271~303 참조.

외교(public diplomacy)를 적극 벌여나갈 수 있을 것이다. 그리고 중국의 급격한 산업화, 도시화 과정과 동아시아 차원에서의 활발한 노동력 이동 과정에서 발생하는 인권 현안들을 공동으로 해결해 나가는 차원에서 중국의 협력을 이끌어낼 수 있을 것이다. 인신매매 피해자 보호, 무국적 고아 보호, 농촌 여성 및 노인의 건강문제, 불법 이주자 대책 등이 그 예이다. 중국과 북한이 정치적으로 자국 정부나 정치체제를 겨냥한 인권 공세에 대단히 민감하게 반응하고 있지만, 국제사회가 자국의 사회경제 발전 차원에서 인권개선에 나서는 것에 대해서는 협조적인 태도를 보이는 측면도 있다. 중국은 유엔 인권고등판무관실(UNHCHR)과 기술협력을 진행해오고 있고, 북한은 초보적이지만 일부 유엔 인권기구와 대화에 나서고 있다. 이런 점을 살려 지역 인권레짐 형성에 유엔 인권고등판무관실이 적절한 중재 역할을 할 수도 있을 것이다.

#### 마. 북한과의 단계적인 인권대화

남한을 비롯한 국제사회가 결국 북한인권 개선의 촉진자, 안내자, 조력자의 역할을 극대화 하려면 북한과의 대화 채널을 확보해야 한다. 다시 말해 북한이 인권개선을 향해 국제사회와의 협력에 적극 응해야 한다는 것이다. 남한은 세계 어떤 나라보다도 북한과 대화할 이 유가 많고 실제 대화의 채널이 다양하다. 남북간 다양한 대화 채널을 통해, 혹은 별도의 인권대화를 통해 남한은 북한과 인권개선에 협력해나가야 할 것이다.

북한과의 적극적인 인권대화를 위해 정부간 북한인권대화 채널을 구축하는 것이 필요할 것이다. 6자회담 진행과 병행하여, 혹은 6자회

I
II
III
IV
V
VI
VII

담 구조와 별도로 북한인권 관련국 정부간 대화를 구축할 필요가 있다. 관련국간 정보교환에서부터 공동의 북한인권정책 수립과 역할분담 등을 논의할 수 있을 것이다. 여기에 비공식적으로 혹은 참관인 자격으로 신망 있는 국제인권단체가 참여할 수도 있을 것이다. 특히, 탈북자, 납북자 문제와 관련해서는 동북아 관련 국가간 협의 채널을 가질 필요가 있다. 그리고 미국, 일본에 이어 북한인권대사를 임명하여 남한정부의 북한인권외교를 전담할 인력을 배치하여 국제협력을 확대할 수 있을 것이다.

앞서 밝힌 “북핵문제 해결과 개방화 전략”에 따라, 남한은 단계적으로 북한에 인권개선을 요구하며 그 방법을 지원할 수 있을 것이다. 그럴 경우 그 형식과 무관하게 남북간 인권대화가 불가능하지 않을 것이다. 특히 초보적인 법치 확립의 차원에서 공개처형, 구금시설에서의 가혹행위, 송환된 탈북자에 대한 처벌 중지 등 개별 인권침해 사례를 중심으로 북한당국이 개선 조치를 취하도록 감시 비판할 필요가 있다. 북한 헌법과 법률을 근거로 인권보장을 요구하는 것도 좋은 접근이 될 수 있을 것이다.

중·장기적으로는 비핵화의 결정적 혹은 마지막 단계에 진입하고 개방 확대 단계에 들어서서는 인권 수준의 향상을 추구할 수 있을 것이다. 북한의 법치 수준을 높임으로써 북한 주민의 시민적·정치적 권리를 향상시키는데 주력할 수 있다. 북한이 표명하고 있는 사회주의 법치 확립을 요구하는데 그치지 않고, 북한의 법제도를 국제인권 규범에 부합하도록 개입하는 것이 요구될 것이다. 그 과정에서 국제사회는 혹은 북한정부 스스로 “국제인권규약의 대내적 이행”을 임무로 하는 독립적 국가인권기구 설립을 요구하거나 추진할 수 있을 것이다.

개혁·개방은 개발과정에서 주민의 사회 참여와 정보 유통의 확산을 수반할 것이므로, 북한 주민의 인권 인식이 향상됨으로써 아래로부터의 인권개선 여건을 조성할 수 있다. 인터넷을 포함한 언론의 자유, 의사표현의 자유 확대는 인권침해의 방지는 물론 정책의 투명성과 대중 참여도를 높여 전반적인 인권개선에 기여할 수 있다. 국내 이동의 자유 확대와 해외여행에 대한 제약 완화 역시 인권개선에 기여할 것이다. 그 과정에서 북한의 개혁·개방 확대와 남북관계의 발전 수준을 감안하여 남북한의 사형제도, 북한의 정치범수용소, 남한의 국가보안법 문제를 일괄 해결하는 접근도 검토해볼 수 있을 것이다.

●표 VI-2 북한인권 개선 단계별 추진전략

목표 역할 등 단계	목표	행위자별 역할		
	변수	북한	국제사회	남한
I 단계 (현재)	·생존권 회복 ·평화정착	·식량 증산 ·분배 투명성 ·인권법제 확립	·인도적 지원 ·고문방지협약 가입 ·탈북자 보호	·인도적 지원 ·인도적 문제 해결 ·탈북자 보호
	·인도적 상황 ·군사적 긴장상태			
II 단계 (확립기)	·인권인프라 확립	·국제인권협약 국내법제화	·핵문제 해결 ·개발지원	·군사적 신뢰구축
	·평화체제 구축	·사법체제 정비 ·군비 축소	·동아시아판 헬싱키 협약	·경제협력 확대 ·남북군축 협상
III 단계 (이행기)	·자유권 보호	·가격 자유화 ·사유화 정책	·시민사회 육성 ·국제노동기구 가입	·사회문화 동질성 회복
	·개혁·개방 본격화	·인권교육		·북한인권 거론
IV 단계 (완성기)	·국제인권규범 전면 이행	·자유권 보장 ·복수 정당제도	·민주화 이행 지원 ·동아시아 인권레짐 구축	·당국차원의 인권대화
	·민주화 이행경로	·국가인권기구 수립		

출처: 서보혁, 『북한인권: 이론·실제·정책』, p. 414를 수정·보완.

지금까지의 논의를 요약하면, 북한인권 상황의 개선은 <표 VI-2>에서 보여주는 바와 같이 북한체제의 중·장기적인 변화와 관련되어 있다. 현실적으로도 북한인권의 실질적 개선이 당면한 생존권 회복 및 경제개발 지원에만 국한되지 않는다. “북한 권력 기반의 비민주적인 성격이 인권 보장을 크게 방해하고 있다”<sup>138</sup>는 지적을 감안할 때 북한인권의 실질적 개선은 인권친화적인 정치제도 및 법치 확립 등 정치적 과제를 무시할 수 없기 때문이다. 따라서 북한인권 증진을 위해서도 북한체제의 개혁·개방과 민주화를 요구하지 않을 수 없는 것이다. 하지만 북한에 대한 직접적인 체제변화 요구는 남북한 당국간 대화를 어렵게 만들기 때문에 대북정책 접근방법을 둘러싼 우리 사회의 쟁점으로 남아 있다.

## 바. 국민적 합의에 기초한 대북인권정책 추진

대북정책은 국민적 합의에 기초하여 일관성 있게 추진되어야 한다. 대북정책에 관한 국민적 합의가 튼튼해야 남북협상의 주도권을 잡을 수 있다. 대북정책의 투명성 문제, 상호주의적 협상 원칙, 경협과 안보 문제 등을 둘러싸고 남한 내부에서 보수·진보세력간 갈등이 지속되고 있다. 최근 북한의 군사적 도발은 국민들의 안보의식을 고양시키고 있다. 하지만 북한의 위협을 해소시키는 방법에 대해서는 여전히 여론이 일치되지 않고 있다.

그러나 인권·인도문제는 국민합의를 기반으로 정치·군사문제와 독

---

<sup>138</sup>- Vitit Muntarbhorn, “Report on the situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” 2005년 문타폰 유엔 북한인권 특별보고관의 북한인권 보고서 (문서번호: A/60/306. 29/08/2005), p. 6.

립하여 일관된 접근이 필요하다. 앞으로 북한인권 문제에 관한 국내 정치적 갈등을 최소화하고 실질적 인권개선을 위한 여론을 수렴하는데 있어서 중도실용적 견해가 보다 부각될 필요가 있을 것이다. 북한인권 문제를 곧바로 북한체제 변화와 직결시키는 급진적 접근이나, 북한인권 개선을 지원과 협력만으로 가능하다는 낭만적 접근 모두 북한인권의 실질적 개선과는 거리가 멀고, 불필요한 갈등만 만들어낼 우려가 있다. 이런 상반된 극단적 입장을 지양하고 합리적인 중도실용의 목소리를 알리는데 언론과 지식인의 역할이 더욱 요구된다.

국민적 합의에 기초한 대북인권정책을 추진하기 위해서는 북한인권 실상에 대한 객관적 이해, 인권의 4대 원칙(보편성, 불가분성, 상호의존성, 상호연관성), 북한인권 개선과 남북관계 발전의 상호연계성 등이 전제되어야 한다. 이를 바탕으로 북한인권정책은 감시, 비판, 대화, 지원, 교류 등 다양한 방법을 시안과 상황에 따라 적절하게 구사해 나가야 할 것이다. 이런 정책수단의 선호를 둘러싼 대내적 논란은 어디에도 무익할 것이다. 앞에서 살펴본 것처럼 북한인권 개선은 남북관계와 한반도 평화, 그리고 무엇보다 북한의 개혁·개방과 맞물려 있다. 그렇기 때문에 남한을 비롯한 국제사회의 북한인권정책은 북한인권의 실질적 개선이라는 유일 기준을 갖고 구체적인 개선 방안을 제시하는 한편, 북한이 인권개선에 나설 환경을 조성하는 등 크게 두 측면에서 접근하는 것이 바람직할 것이다. 이런 방향으로 남한사회

내의 여론을 수렴해나가야 할 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



## VII. 결론



북한의 인권침해는 전체주의체제 속성에서 기인하는 구조적인 문제이다. 노동자의 해방을 위한 무산계급의 독재정권 수립을 표방한 사회주의체제는 표현의 자유, 집회·결사의 자유 등 자유주의 사상을 기반으로 하여 발전한 보편적 인권개념을 근본적으로 거부하고 있다. 북한의 정치범수용소는 북한 정권이 시민적·정치적 권리와 관련된 인권을 어떻게 다루고 있는가를 가장 극명하게 보여주고 있다. 사회주의체제는 자유권 대신 사회권의 우월성을 강조하였다. 하지만 소련 및 동구 사회주의권이 붕괴된 이후 북한은 만성적인 경제위기를 겪으며 주민들의 생존권도 보장하지 못하는 실패한 국가로 전락하였다.

북핵문제를 해결하기 위한 6자회담이 교착상태에 빠진 현시점에서 ‘비핵·개방·3000 구상’은 당장 가시적인 성과를 거두지 못하고 있지만 핵문제 해결의 실마리를 마련하면 이행의 추동력을 얻게 될 것이다. 북한이 핵폐기 결단을 내리면 한국과 국제사회는 북한의 경제 발전을 적극 지원하게 될 것이다. 그 후 북한이 국제사회와의 협력을 확대하고 개혁·개방을 본격적으로 추진하게 되면 남한도 북한 주민의 자유권을 포함한 모든 분야의 인권문제를 공개적으로 거론할 수 있을 것이다. 북한인권 개선은 결국 북한 당국이 개혁·개방정책을 채택하여 인권 관련 법·제도를 개선하고 사법부의 자율성을 보장할 때 실질적인 성과를 거둘 수 있을 것이다. 이와 같이 북한의 인권개선은 체제변화와 연관되어 지속적으로 추구해나가야 할 과제이다.

북한인권 개선 방향은 장기적인 안목을 갖고 단계적으로 그리고 국제사회 행위자들과 적절한 역할분담을 갖고 접근하는 것이 중요하다. 따라서 우선적으로 북한인권에 관심 있는 미국·일본 등 개별 국가, 유엔과 유럽연합 등 국제기구 그리고 **Human Rights Watch, Amnesty International** 등 국제NGO가 각자의 역할을 갖고 경험을 교류하며

I
II
III
IV
V
VI
VII

북한인권 개선을 위한 네트워크를 형성하여 향후 대북 인도적 지원 및 인권정책을 공동으로 추진해야 한다. 그러나 북한인권 개선의 주체는 북한정부와 주민 자신이라는 점을 분명히 할 필요가 있다. 국제사회의 개입은 국제사회가 북한정부와 주민을 대신하는 북한인권 개선의 대행자가 아니라 북한의 인권개선을 촉진하는 매개체이다. 따라서 한국과 국제사회는 북한 당국과의 대화 채널을 유지하며 인권 관련 법적·제도적 인프라를 자발적으로 조성하도록 지원해야 한다. 또한 북한 주민들이 자신들의 권리를 스스로 개선해 나갈 수 있는 여건을 조성해야 한다. 북한 당국과 주민들의 인권의식 함양은 평화통일의 기반이 될 뿐만 아니라 통일한국이 원만한 사회통합을 이루고 선진국으로 진입할 수 있는 관건이 된다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 강구진. 『북한법의 연구』. 서울: 박영사, 1975.
- 강원택·조홍식. 『하나의 유럽』. 서울: 푸른길, 2009.
- 국가인권위원회. 『북한정치범수용소 실태조사: 강제송환·강제실종 포함』 (2009 북한인권실태조사 연구용역 보고서). 서울: 국가인권위원회, 2009.
- 김봉호. 『위대한 선군시대』. 평양: 평양출판사, 2004.
- 김성보·기광서·이신철. 『북한현대사』. 서울: 웅진싱크빅, 2004.
- 김수암. 『민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 김형만 외. 『비교경찰제도론』. 서울: 법문사, 2007.
- 린즈 J. & 스테판 지음. 김유남·이충묵·주미영·안순철·이상환 옮김. 『민주화의 이론과 사례: 이상과 현실의 갈등』. 서울: 삼영사, 1999.
- 마가렛 P. 칸스 외 지음. 김계동 외 옮김. 『국제기구의 이해: 글로벌 거버넌스의 정치와 과정』. 서울: 명인문화사, 2007.
- 박영호 외. 『북한인권백서 2010』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 박치영. 『유엔정치론』. 서울: 법문사, 1994.
- 북한연구소. 『북한총람 (1945-1982)』. 서울: 북한연구소, 1983.
- 서보혁. 『북한인권: 이론·실제·정책』. 서울: 한울아카데미, 2007.
- 서재진. 『주체사상의 이반: 지배이데올로기에서 저항이데올로기로』. 서울: 박영사, 2006.

- 앨빈 굴드너 저. 김쾌상 역. 『현대 사회학의 위기』. 서울: 한길사, 1982.
- 앤드류 포터 지음. 석화정 옮김. 『유럽 제국주의 연구의 현황과 과제』. 서울: 한양대학교 출판부, 2001.
- 월간조선 편집부. 『북한 그 충격의 실상』. 서울: 조선일보사, 1991.
- 육군사관학교. 『북한학: 정치·군사·통일의 역동성』. 서울: 황금알, 2006.
- 이교덕 외. 『북한체제의 행위자와 상호작용』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 이금순. 『대북 인도적 지원 개선 방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- \_\_\_\_\_. 『대북 인도적 지원의 영향력 분석』. 서울: 통일연구원, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 이상우. 『북한정치: 신정체제의 진화와 작동원리』. 서울: 나남, 2008.
- 이춘근. 『북한 핵의 문제』. 성남: 세종연구소, 1995.
- 전현준 외. 『북한의 국력 평가 연구』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 전현준. 『북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안부를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 조나단 터너. 정태환 외 공역. 『현대 사회학 이론』. 서울: 나남출판, 2002.
- 조효제. 『인권의 문법』. 서울: 후마니타스, 2007.
- 찰스 W. 케글리, Jr. 지음. 오영달·조한승·황기식 옮김. 『세계정치론: 경향과 변환』. 서울: 한티미디어, 2010.
- 최진욱 외. 『북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 통일부 통일교육원. 『북한이해 2010』. 서울: 통일부 통일교육원, 2010.
- 통일부. 『2009 통일백서』. 서울: 통일부, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『2010 통일백서』. 서울: 통일부, 2010.

- 통일연구원. 『2009 북한개요』. 서울: 통일연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응』. 서울: 통일연구원, 제 5권 1호, 2010.
- 통킨 G. 지음. 이운영 옮김. 『국제체제에서의 법과 강제』. 서울: 문맥사, 1988.
- 필립 코틀러 외 공저. 정기주 옮김. 『국가 마케팅』. 서울: 세종연구원, 1998.
- 한국은행. 『1994년 북한 GNP 추정 결과』. 1995.
- 허만호. 『북한의 개혁·개방과 인권: 후기 공산사회에서의 정치변동과 사회통제에 대한 비교론적 접근』 서울: 명인문화사, 2008.
- Friedrich, Carl J. and Zbigniew K. Brzezinski. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. 2nd ed. Cambridge: Havard University Press, 1965.
- Tilly, Charles. *From Mobilization to Revolution*. MA: Addison-Wesley, 1978.
- Wolf, Charles Jr. and Norman D. Levin. *Modernizing the North Korean System: Objectives, Method and Application*. Santa Monica. CA: Rand Corporation, 2008.

## 2. 논문

- 김윤태. “2010년 북한인권운동의 이슈와 전개.” 서울: 통일연구원 북한인권워크숍 발표논문, 2010.
- 김정일. “인민대중중심의 우리 식 사회주의는 필승불패이다(1991년

- 5월 5일). 『김정일 선집 11』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- 박채복. “V 인권과 국제정치.” 이무성 외 공저. 『국제정치의 실패러  
다임: 존재론, 인식론, 방법론적 고찰』. 서울: 높이깊이, 2008.
- 양철민. “미국식 ‘민주주의’전파책동의 반동적 본질.” 『정치법률연구』.  
2007년 제4호. 평양: 과학백과사전출판사, 2007.
- 엄성남. “미국은 다른 나라 인민들의 생존권을 말살하는 인권범죄국가.”  
『정치법률연구』. 2006년 제4호. 평양: 과학백과사전출판사,  
2006.
- 이근관. “국제적 인권으로서의 평화권에 대한 고찰.” 『인권평론』.  
2006.
- 이재승. “제5장 EU의 외교환경과 한반도 정책.” 김성철 편. 『외교환경  
과 한반도』. 성남: 세종연구소, 2009.
- 이호진. “탈북자문제의 국제법적 고찰: 이상과 현실.” 오윤경 외 공저.  
『21세기 현대 국제법질서: 외교실무자들이 본 이론과 실제』.  
서울: 박영사, 2001.
- 이홍엽. “유럽의 다자지역안보체: OSCE를 중심으로.” 한동만 외. 『다  
자안보정책의 이론과 실제』. 서울: 서문당, 2003.
- 서재진. “미국의 중국에 대한 인권정책.” 『통일정책연구』. 제13권 1호,  
2004.
- 서창록. “제9장 인권: 세계인권 거버넌스와 한반도.” 이승철 외. 『글로벌  
거버넌스와 한국』. 서울: 한양대학교 출판부, 2007.
- 이유진. “북한과 국제사회의 상호의존도를 중심으로 살펴본 북한인  
권개선연구.” 『국제정치논총』. 제50집 1호, 2010.
- 전경수. “민주주의 본질에 대한 주체적리해.” 『정치법률연구』. 제2호,  
2007. 평양: 과학백과사전출판사, 2007.

- 제성호. “인권문제: 구체적 범위와 개선방안.” 『전략연구』. 제16권 1호, 2009.
- 정연호. “동향과 분석: 유럽연합의 대북지원과 향후 전망.” 『KDI 북한 경제리뷰』. 2004년 4월호.
- 허국섭. “주체의 인생관의 기본특징.” 『김일성종합대학학보: 철학 경제학』. 제55권 제3호, 2009.
- 한병진. “북한정권의 내구성에 대한 이론적 고찰.” 『국가전략』. 제15권 1호, 2009.
- 한영진. “북, 당국 시장단속과 반체제 기운 고조.” 『북한』. 통권 459호, 2010.
- 황일도. “전 북한 핵심관료가 육필로 쓴 김정일 권력장악 비화.” 『신동아』. 2005년 10월호.

- “The Failed States Index.” *Foreign Policy*. July/August 2009.
- Hecker, Siegfried S. and William Liou. “Dangerous Dealing: North Korea’s Nuclear Capabilities and the Threat of Export to Iran.” *Arms Control Today*, March, 2007.
- Lasswell, Harold. “The Garrison State and Specialists on Violence.” *American Journal of Sociology*. Vol. 46, January 1941.
- Human Rights Council. Thirteenth session “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Democratic People’s Republic of Korea.” UN Doc. A/HRC/13/13. 4 January 2010.
- Human Rights Council. Thirteenth session “Resolution adopted by the Human Rights Council 13/14: Situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea.” UN

Doc. A/HRC/RES/13/14. 25 March 2010.

UN General Assembly. “Resolution adopted by the General Assembly 60/173: Situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea.” UN Doc. A/RES/60/173. 16 December 2005.

UN General Assembly Sixty-fifth session Third Committee. “Draft Resolution: Situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea.” UN Doc. A/C.3/65/L.47. 28 October 2010.

UN General Assembly. *Vienna Declaration and Programme of Action*. World Conference on Human Rights, Vienna, 14–25 June 1993.

Muntarbhorn, Vitit. “Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea.” UN Doc. A/HRC/13/47. 17 February 2010.

### 3. 기타자료

『로동신문』.

『연합뉴스』.

『조선중앙통신』.

이강섭. “미국의 북한인권법 제정 추진.” 법제처. 『세계법제정보센터』.

<world.moleg.go.kr/CommonGate?menuCode=NE002&code=20070112222805>.

이종무. “북한의 인도적 상황과 대북지원 NGO의 과제.” 『월간 복지동향』. 2000. <blog.peoplepower21.org/Welfare/2571>.

대한민국 주재 유럽연합 유럽위원회. “EU-북한.” <www.delkor.ec.europa.eu/home/kr\_relations/dprkrelations/dprkrelations.html>.

외교통상부. <www.mofat.go.kr>.

통일부. <www.unikorea.go.kr>.

Amnesty International. *North Korea Report 2009*.

<www.amnesty.org/en/region/north-korea/report-2009>.

Human Rights Watch, *North Korea: Event of 2009*.

<www.hrw.org/en/node87398>.

Obama-Biden. *Strengthening our common security by investing in our common humanity*. <www.barackobama.com>.

Office of the High Commissioner for Human Rights. Situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea. a. Sub-Commission resolution 1997/3 UN Doc. E/CN.4/SU B.2.RES/1997/3 (21 August 1997).

---

\_\_\_\_\_. Situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea. a. Sub-Commission resolution 1998/2 UN Doc. E/CN.4/SU B.2/RES/1998/2 (19 August 1998).

U.S. Department of State. 2009 Human Rights Report: Democratic People’s Republic of Korea. <www.state.gov/g/drl/rls/hrrp

t/2009/eap/135995.htm>.

U.S. House of Representatives. *H.R. 3573, North Korean Freedom Act of 2003* November 21, 2003.

\_\_\_\_\_. *H.R. 4011, North Korean Human Rights Act of 2004* March 23, 2004.

\_\_\_\_\_. *H.R. 5834, North Korean Human Rights Reauthorization Act of 2008*. September 25, 2008.

UN Security Council, *Resolution 1874(2009)*. *Adopted by the Security Council at its 6141st meeting*. 12 June 2009.

<[www.un.org/Docs/sc/unsc\\_resolutions09.htm](http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions09.htm)>.

Wikipedia. *Vienna Declaration and Programme of Action*. <[en.wikipedia.org/wiki/Vienna\\_Declaration\\_and\\_Programme\\_of\\_Action](http://en.wikipedia.org/wiki/Vienna_Declaration_and_Programme_of_Action)>.

연구총서

2008-01	북한체제의 안정성 평가 시나리오 워크숍	최진욱 외	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 합의 전병곤, 구기보		7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영호 외	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략 이론과 실제	이금순, 김수암	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜 편	9,000원
2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인근 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원

2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협에 대한 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(I)	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(II)	김규륜 외	13,000원

### 학술회의총서

2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향		10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula		9,500원
2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원
2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원

### 협동연구총서

2008-07-01	한반도 평화 번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	6,000원
2008-07-03	북한의 국가 사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘송 외	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	10,000원

2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	8,000원
2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01	복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서) 김국신 외		6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인곤 외	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안(총괄보고서) 여인곤 외		9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원

## 논문

통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	20,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	20,000원

통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	20,000원

### 북한인권백서

북한인권백서 2008	이금순 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2008</i>	이금순 외	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원

### 기 타

2008 2006 독일통일백서		8,000원
2009 Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009 김정일 현지지도 동향 1994-2008		15,000원
2009 The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009 북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009 오바마 행정부의 출범에 따른 미-중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010 김정일 현지지도 동향 1994-2009		15,000원
2010 2010 독일통일백서		13,000원
2010 21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계		10,500원
2010 Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010 NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010 Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원

### 연례정세보고서

2008 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원
2009 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원

2008-01	2008년 북한 신년 공동사실 분석	정영태, 김영운, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한-미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한-일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기(08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한-러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기(08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	아로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하

2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준
2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II):	

	접경지역 평화적 이동을 위한 기존제안 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일에측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV):	
	2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외

### 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매출

2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호	이금순, 김수암
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영연, 전현준, 이금순, 이규창

### 월간 북한동향

비매출

2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구소
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구소
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구소
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구소
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구소
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구소
2009	월간 북한동향 제3권 제1호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제2호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제3호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제4호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제5호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제6호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제1호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제2호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제3호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제4호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제5호	북한연구센터

## Studies Series

비매출

- 2008-01 Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea Kim Soo-Am
- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Cheon Seong-Whun
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security Strategy  
Kim Kook-Shin, Yeo In-Kon, Kang Han-Koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins  
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh Jae-Jean
- 2009-01 The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop  
Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon  
Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
- 2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula'  
Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo  
Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans  
Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee  
Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change  
Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae  
Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong
- 2010-01 Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks  
Choi Jinwook, Lee Kyo-Duk, Cho Jeong-Ah  
Lee Jin-Yeong, Cha Moon-Seok
- 2010-02 Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho

## 기타

비매출

- 2010 2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea Park Young Ho
- 2010 In Search of New Peace on the Korean Peninsula Kim Kyu-Ryoon



## ■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275 통일연구원  
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.







북한 개방화와  
인권개선 방안연구

[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)