

◆ KINU 연구총서 14-07

# 한국의 대북 인권정책 연구

한동호



◆ KINU 연구총서 14-07

# 한국의 대북 인권정책 연구

한동호

## 한국의 대북 인권정책 연구

인 쇄 2014년 12월

발 행 2014년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 최진욱

편 집 인 북한인권연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2528 (팩시밀리) 901-2572

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 아미고디자인 (02-517-5043)

인 쇄 처 아미고디자인 (02-517-5043)

ISBN 978-89-8479-777-2 93340

가 격 ₩6,000

© 통일연구원, 2014

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

# 한국의 대북 인권정책 연구

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

# 목 차

요 약 .....	vii
I. 서론: 한국의 대북 인권정책과 북한인권 .....	1
II. 인권정책의 이론적 패러다임과 역대 정부 인권정책 사례 .....	9
1. 인권정책이란 무엇인가? .....	12
2. 인권, 인권정책, 국제관계이론의 함의 .....	13
3. 대외정책과 인권정책 .....	20
4. 한국 역대 정부의 대북 인권정책: 양자적 차원을 중심으로 .....	23
5. 국제사회의 북한인권 논의와 한국 정부의 대응: 다자적 차원의 대북 인권정책 .....	33
6. 역대 한국 정부의 대북 인권정책 평가: 성과와 한계 .....	38
III. 통일독일 사례와 서독의 대동독 인권정책 .....	43
1. 서독의 대동독 인권정책: 역사적 시기구분과 정책의 함의 ..	45
2. 서독의 대동독 인권정책의 특징: 역사적 일관성 및 현실적 기민성 .....	48
3. 서독의 대동독 인권정책의 함의: 통일논의와의 연계를 중심으로 .....	57

IV. 현안 분석과 정책 제언 .....	63
1. 박근혜정부의 대북 인권정책 기조와 정책목표 .....	65
2. 인도적 지원과 북한 주민 삶의 질 개선 .....	68
3. 재외 탈북민 보호 .....	72
4. 북한인권법 제정 논의와 정책제안 .....	79
5. 박근혜정부의 대북 인권정책 평가와 통일논의에의 함의 .....	98
V. 결론 .....	101
참고문헌 .....	109
최근 발간자료 안내 .....	123

# 표 목차

<표 II-1>	유엔 총회의 북한인권결의와 한국의 입장 .....	34
<표 II-2>	유엔 인권위원회(이사회)의 북한인권결의와 한국의 입장 .....	37
<표 IV-1>	2000년대 대북 인도적 지원 현황(2001~2013년) ..	70
<표 IV-2>	새누리당 북한인권법안 주요 내용 비교 .....	81
<표 IV-3>	19대 국회 북한인권 관련 법안 현황 .....	84



## 요 약

현 정부의 한반도 신뢰프로세스 및 평화통일 기반 조성이라는 국정 철학 및 국정기조를 중심으로 한 대북·통일정책에 있어서 북한인권 사안은 핵심을 차지하고 있다. 한국 및 국제사회의 북한인권 관련 문제제기에 대응해 북한은 2014년 9월 13일 조선인권연구협회 명의의 인권 보고서를 발간한 데 이어 10월 8일에는 유엔에서 인권설명회를 개최한 바 있다. 지금까지의 국제사회의 인권사안 제기에 대한 북한 당국의 태도가 제한된 범위 내에서의 협력 내지 무시 및 비협조였다는 점을 감안한다면, 2014년에 가져온 변화는 주목할 만한 가치가 있다.

한국의 대북 인권정책에 대한 연구는 한국의 대북·통일정책에 대한 연구에 비해 상대적으로 적다고 볼 수 있다. 특히 양자적 관점에서 한국의 대북 인권정책을 이론과 사례를 바탕으로 분석한 연구는 그리 많지 않다. 이러한 맥락에서 본 연구는 한국의 대북 인권정책을 이론적·역사적 차원에서 분석하고, 현재 논의 중인 현안들을 중심으로 대북 인권정책의 법·제도화를 통한 정책의 지속성과 일관성을 담보할 수 있는 다양한 논의를 제공하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로 한국의 대북 인권정책이라는 주제를 각각 국제관계이론과 대외분석틀을 활용한 이론적 접근법, 역대 한국 정부의 대북 인권정책 분석을 통한 역사적 접근법, 서독의 대동독 인권정책 분석을 통한 사례연구를 통해 진행하였다. 이를 위해 본 연구는 관련 문헌 분석, 현지탐방 연구를 통한 인터뷰 및 사례 분석, 정부 문건 및 자료 분석, 탈북민 면담 및 구술 활용 등의 연구방법을 활용하였다. 주요 연구내용은 아래와 같다.

2장에서는 인권정책의 이론적 패러다임과 한국 역대 정부의 인권정책 사례를 분석하였다. 국제관계이론의 현실주의, 자유주의, 구성주의

패러다임은 각각 한국의 대북 인권정책에 함의를 제공한다. 국가이익을 강조하는 현실주의의 담론은 국가이익을 실현하기 위한 수단으로서의 인권정책의 도구적 측면을, 자유주의 담론은 인권이라는 규범적 가치의 영향력과 제도적 중요성을, 구성주의 담론은 도구적 혹은 규범적 논의를 뛰어넘는 차원에서의 국가정체성 문제라는 통합적 시각을 제안하고 있다. 동시에 대외정책의 일환으로서의 인권정책 실행에 있어서 선별성, 일관성, 효율성, 협조성이라는 요소들 간 상호 관계 정립이 요구된다.

한편, 그동안 한국 역대 정부의 대북 인권정책을 분석한 결과, 변화하는 남북관계의 동학에 크고 작은 영향을 받아 왔음을 알 수 있다. 남북관계 뿐만 아니라 한국 사회 내 보수와 진보의 갈등, 세대갈등 등 다양한 갈등상황들로 인하여 북한인권에 대한 여론은 분열되고, 따라서 정부의 대북 인권정책의 수립 및 실행에도 여러 어려움이 많았던 것이 사실이다. 국민의 정부와 참여정부는 조용한 외교를 통해 북한인권 상황의 실질적 진전을 추구하였으나 지나친 지원 중심 패러다임이라는 비판을 받았으며, 이명박 정부의 경우 보편적 인권관에 기초한 대북 인권정책을 추구했으나 원칙을 명시적으로 표현한 만큼 실질적 북한인권 개선이라는 결과에는 충분히 도달하지 못했다. 현재 박근혜정부의 경우 이러한 전임 정권들의 시행착오 속에 내재된 인식·구조·정책적 오류들을 바로 잡고, 보다 체계적이고 총체적인 관점에서 대북 인권정책을 수립·실행해야 할 과제를 안게 되었다.

3장에서는 현 정부의 대북 인권정책 수립 및 실행에 함의를 제공할 수 있는 독일통일 사례와 서독의 대동독 인권정책을 분석하였다. 분석 결과, 역사적 관점에서 봤을 때 서독의 경우 인권침해 중앙기록보존소를 설립하여 동독 내 인권침해에 대해 분명한 입장을 취함과 동시에

동서독 인적·물적 교류를 통한 교류·협력정책의 확대를 추구하였다는 점을 강조할 수 있다. 특히 인권정책과 통일정책의 접점에서 서독의 독일정책은 자신감을 기반으로 진행되었고, 동독 주민들은 점차 서독 체제를 동경하게 되었으며, 나아가 때가 왔을 때 서독으로의 편입을 선택하게 되었던 것이다. 서독의 대동독 인권정책 배경에는 현실에 기반한 자유민주적 가치가 내재되어 있었음을 또한 지적할 수 있다.

4장은 박근혜정부 하 대북 인권정책 사안을 분석하고, 정책적 함의를 제시하고자 하였다. 북한 내부의 인권 및 인도적 문제에 해당하는 사안인 인도적 지원 문제, 북한 외부의 탈북민과 관련된 탈북민 보호 문제, 한국 사회 내 북한인권 관련 논의인 북한인권법 논의가 각각 제시되어 있다. 주목할 사실은 박근혜정부의 대북 인권정책은 평화통일 기반 구축이라는 국정기조와 긴밀한 연관성을 가지고 있다는 점이다. 정부는 남북한 신뢰구축의 과정 속에서 필요하다면 북한 내 취약계층에 대한 인도적 지원은 정치적 상황과 무관하게 지속될 것이라고 표명하였다. 그런데 이러한 정부의 공약은 특히 2013년 한 해의 경우, 과거 행정부들처럼 남북관계의 부침이라는 정치적 변수의 영향을 받았던 것이 또한 사실이다. 대북 인권정책을 수립 및 실행하기 위한 인권환경이 남북관계의 변화에 민감할 수밖에 없는 상황에서 인권정책의 법·제도화를 통한 정책의 일관성 및 지속성 확보가 요청된다.

5장인 결론에서는 본 연구의 핵심내용을 정리하고, 몇 가지 사안을 강조하였다. 첫째, 자유권 보호의 측면에서 북한인권기록보존소 설립 및 운영은 필수적이다. 둘째, 정부의 ‘한반도 평화통일을 위한 구상’에서 드러난 바, 북한의 산모와 유아의 인권증진을 목표로 하는 ‘모자 패키지 사업’이 더 구체화되어 실천되어야 할 것이다. 셋째, 효율적 대북 인권정책 수립 및 실행을 위해 현재 북한 내 변화상이 세밀하게 반영

되어야 한다.

마지막으로, 본 연구의 정책적 함의는 다음의 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 한국의 대북 인권정책을 체계적으로 분석함으로써 현 정부의 대북·통일정책 실행에 다양한 통찰력을 제공해 줄 수 있다. 무엇보다 정책결정자들이 간과하기 쉬운 북한 내 변수 즉, 북한 주민의 삶의 질, 주민의 의식 및 사회의 변화를 보다 구체적으로 정책에 반영할 수 있다. 대북 인권정책은 북한인권 개선이라는 뚜렷한 목적을 상정하는 정책이므로 지속적으로 변화하는 북한의 상황에 대한 기민한 대처가 요청된다. 둘째, 한국 정부의 대북 인권정책을 분석함으로써 북한인권 문제와 한반도 신뢰프로세스의 관계에 대해서 정교한 논리를 구축할 수 있다. 특히 현 정부 대북·통일정책의 핵심인 한반도 신뢰프로세스는 새로운 한반도를 구성하는 과정에서 남북 주민 간 신뢰를 포함한 다양한 층위에서의 신뢰를 추구한다. 통일을 지향하고 북한 주민의 삶의 질 개선을 중심에 두는 대북 인권정책의 수립 및 실행을 통해 남북 간 신뢰 회복을 통한 한반도 신뢰프로세스의 결실이 더 구체화 될 수 있다.

**주제어:** 북한인권, 대북 인권정책, 서독의 대동독 인권정책, 인도적 지원, 탈북민 보호, 북한인권법, 평화통일 기반 구축

## Abstract

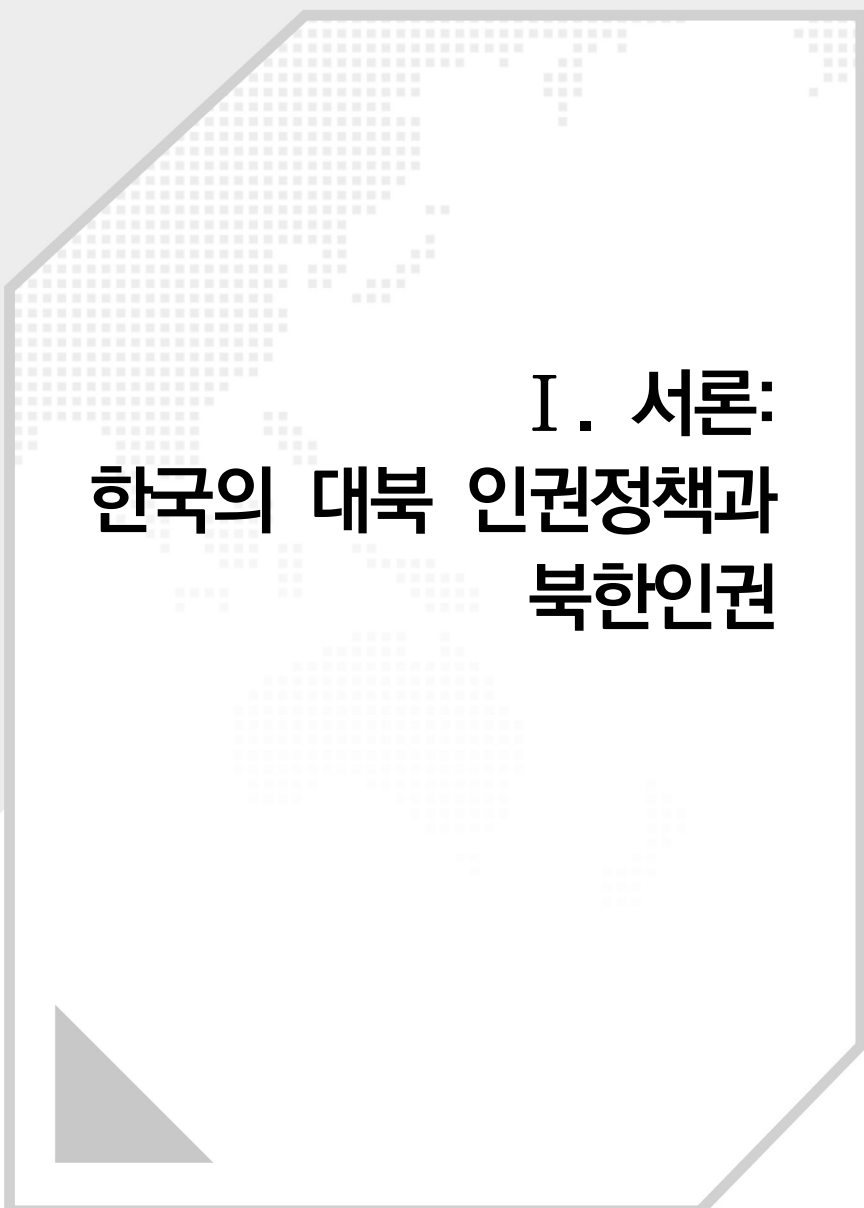
# A Study on the South Korean Government's Human Rights Policy toward North Korea

*Han, Dong-ho*

The South Korean government's human rights policy toward North Korea is closely related to the Trust-building Process on the Korean Peninsula and consolidating foundation for peaceful unification. Given this backdrop, this study aims to analyze the South Korean government's human rights policy toward North Korea based on different levels of analysis such as theory, case, and policy issues. More specifically, both theoretical insights from realism, liberalism, constructivism, framework of foreign policy analysis and historical insights from Germany's experiences of human rights policy and unification make it possible to analyze ongoing current issues such as humanitarian assistance toward the North, protection of North Korean escapees, and discourses on North Korean Human Rights Act. Historically speaking, South Korea's human rights policy toward the North has largely depended on the changing inter-Korean relations and it should be noted that in most cases political factors determine human rights policy in South Korean strategic thinking. To improve this situation, South Korea's human rights policy should be implemented based on the principle of humanitarianism and through solid legal and institutional mechanisms, thereby guaranteeing consistency and effectiveness. Overall, the current South Korean government's North Korea policy would be effectively implemented by building the general principle of North Korean human rights policy, establishing a philosophy for unified Korea by adding liberal and constructivist components, and making them realized in the real world of politics.

**Keywords:** North Korean Human Rights, South Korean government's Human Rights Policy toward North Korea, FRG's Human Rights Policy toward GDR, Humanitarian Assistance, Protection of North Korean Escapees, North Korean Human Rights Act, Consolidating Foundation for Peaceful Unification





# I. 서론: 한국의 대북 인권정책과 북한인권





박근혜 정부는 통일·대북정책의 대명제로 한반도 구성원 모두가 행복 한 통일을 강조하는 ‘통일대박론’을 표방하고 있다. 현 정부의 한반도 신뢰프로세스 및 평화통일 기반 조성이라는 국정철학 및 국정기조를 중심으로 한 대북·통일정책에 있어서 북한인권 사안은 핵심을 차지하고 있다.<sup>1</sup> 한국 및 국제사회의 북한인권 관련 문제제기에 대응해 북한은 2014년 9월 13일 조선인권연구협회 명의의 인권보고서를 발간한 데 이어 10월 8일에는 유엔에서 인권설명회를 개최한 바 있다.<sup>2</sup> 지금까지의 국제사회의 인권사안 제기에 대한 북한 당국의 태도가 제한된 범위 내에서의 협력 내지 무시 및 비협조였다는 점을 감안한다면, 2014년에 가져온 변화는 주목할 만한 가치가 있다.

북한인권 문제에 대한 국내외적 중요성과 시급성이 재차 강조되는 가운데, 한국의 대북 인권정책에 대한 연구는 한국의 대북·통일정책에 대한 연구에 비해 상대적으로 적다는 점을 지적할 수 있다.<sup>3</sup> 이에 따라

- 
1. 박근혜 대통령은 2014년 9월 유엔 총회 연설을 통해 북한인권 문제의 중요성을 강조 하였고 귀국 후 이어진 국무회의에서 북핵 문제와 북한인권 문제가 한국 대북정책의 ‘핵심외제’라는 입장을 표명하였다. 『조선일보』, 2014년 10월 1일.
  2. 북한은 리동일 유엔대표부 차석대표 등이 참가한 가운데 2014년 10월 7일 ‘북한인권 설명회’를 개최하여 조선인권연구협회 보고서의 내용을 브리핑하고, 자국의 인권상황 에 대한 국제사회의 이해를 구했다. 『조선일보』, 2014년 10월 8일.
  3. 대북 인권정책 내지 북한인권 관련 연구동향을 간략히 살펴보면, 크게 북한인권 침해 의 객관적 상황 파악을 위한 방법론적 연구로서, 우승지, “북한 인권문제 연구의 쟁점 과 과제,” 『국제정치논총』, 제46집 3호 (한국국제정치학회, 2006), pp. 189~212; 김 종욱, “북한의 인권실태 조사방법에 관한 새로운 모색: 정치적 지배구조와 자유권을 중심으로,” 『사회과학연구』, 제17권 1호 (서강대학교 사회과학연구소, 2009), pp. 164~ 197; 강명세, 『북한인권지표 및 지수개발연구』, (성남: 세종연구소, 2011)가 있고, 북 한인권 개선을 위한 국제사회의 역할을 다자적 관점에서 분석한 연구로는, 최종고, “북한인권의 논의동향과 전망,” 『서울대학교법학』, 제46권 제4호 (서울대학교 법학연 구소, 2005), pp. 1~27; 김부찬·오승진, “유엔 안전보장이사회와 북한 인권,” 『법학연 구』, 제48권 1-1호 (부산대학교 법학연구소, 2007), pp. 225~253; 김수암, “유엔인권 레짐과 북한인권: ‘전략’과 ‘관계’를 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제12권 제1호 (북 한연구학회, 2008), pp. 23~48; 서보희, “유엔 북한인권정책의 특징과 추세,” 『현대정 치연구』, 제6권 1호 (서강대학교 현대정치연구소, 2013), pp. 145~175; 송영훈, “북

I
II
III
IV
V

연구자들의 대북 인권정책 분석도 현안 중심의 실제적인 차원이 주를 이루어 온 것이 또한 사실이다.<sup>4</sup> 특히 양자적 관점에서 한국의 대북 인권정책을 이론과 사례를 바탕으로 분석한 연구는 그리 많지 않다.<sup>5</sup> 한국의 대북 인권정책 연구는 대북·통일정책의 여러 사안을 구성하는 하위 개념으로 이해할 수도 있지만 동시에 북한인권 문제의 특수성을 감안할 때, 그 자체로 분리하여 다양한 이론적 틀과 사례를 통해 분석할 필요가 있다.<sup>6</sup> 이러한 맥락에서 본 연구는 한국의 대북 인권정책을 이론적·역사적 차원에서 분석하고, 현재 논의 중인 현안들을 중심으로 대북 인권정책의 법·제도화를 통한 정책의 지속성과 일관성을 담보할 수 있는 다양한 논의를 제공하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로 한

---

한인권과 UNHCR의 역할과 과제: 해외체류 탈북자의 인권보호를 위한 시사점,” 북한인권사회연구센터 편, 『유엔 인권메커니즘과 북한인권』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 169~218 등이 있고, 마지막으로 양자적 관점에서 한국 혹은 각국의 대북 인권정책을 사안별 혹은 개괄적으로 접근한 연구로서 이동윤, “동남아의 북한 인권정책: 탈북자 문제를 중심으로,” 『동서연구』, 제21권 제2호 (연세대학교 동서문제연구소, 2009), pp. 171~200; 이선필, “유럽연합의 대북한 정책에서 인권정책의 의미와 역할,” 『국제지역연구』, 제13권 2호 (한국외국어대학교 국제지역연구센터, 2009), pp. 261~282; 이무성, “북한인권 함양을 위한 방법론의 실효성과 한계성: EU규범과 현실정치의 양면성,” 북한인권연구센터 편, 『북한인권 이해의 새로운 지평』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 109~151 등이 있다. 북한인권 개선과 정책연구의 종합적 연계를 위한 학자들 간 공동보고서로는 이수훈, 『북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축: 제도적 기반 확립 및 Action Plan 수립을 중심으로』 (국가인권위원회 연구용역보고서) (서울: 국가인권위원회, 2010) 참조.

4. 최근의 예로 이규창, “이명박 정부의 대북 인권정책: 성과와 과제,” 『JPI 정책포럼』, No. 2012-16 (제주평화연구원, 2012); 김수암, “박근혜 정부의 대북정책과 북한인권,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2013년 6월 (한국개발연구원, 2013).

5. 이러한 관점에서 본 연구는 한국의 대북 인권정책의 양자·다자적 차원에 동시에 주목 하되, 전자에 더 큰 방점을 두어 사안별 분석을 시도하고자 한다. 자세한 논의는 4장의 현안 분석과 정책 제안(pp. 63~100) 참조.

6. 과거 서독 정부의 대동독 인권정책이 자유와 인권을 분단 관리를 위한 평화와 조화시키려 했다는 관점에서 대북 인권정책을 단순히 대북정책의 하위개념으로 보는 것이 적절치 않다는 지적도 있다. 김학성, “서독의 대동독 인권정책,” 윤영관·김수암 엮음, 『북한인권 개선 어떻게 할 것인가: 평화적 개입 전략과 국제 사례』 (파주: 한울아카데미, 2010), pp. 130~131.

국의 대북 인권정책이라는 주제를 각각 국제관계이론과 대외분석틀을 활용한 이론적 접근법, 역대 한국 정부의 대북 인권정책 분석을 통한 역사적 접근법, 서독의 대동독 인권정책 분석을 통한 사례연구를 통해 진행하고자 한다. 본 연구는 관련 문헌 분석, 현지탐방 연구를 통한 인터뷰 및 사례 분석, 정부 문건 및 자료 분석, 탈북민 면담 및 구술 활용 등의 연구방법을 활용하고자 한다.

일반적으로 대북 인권정책은 남북관계에 있어서 북한인권 문제 해결을 위한 정부 차원의 일련의 정책목표와 이를 성취하기 위한 전략 혹은 전략적 수단을 의미한다. 한 국가의 인권정책에 대한 일반적 정의는 “한 국가의 대외정책에서 타 국가의 인권상황 개선에 영향을 주려는 일련의 행위”이다.<sup>7</sup> 한 국가의 정책이 인권정책이 되기 위해서는 정책의 우선적 목표가 인도주의적 차원의 보호 혹은 지원이라는 점이 공개적으로 천명되어야 하고, 외부에서 볼 때 인도주의적 지향성에 부합하는 합리적 자원이 투입되고 전략이 수립되어야 한다.<sup>8</sup> 인권의 보편성 논쟁에도 불구하고 현실정치의 정책적 관점에서 인권정책을 수행하는 것은 또 다른 차원의 문제이다. 즉, 실제 정책에서 인권을 추구하려는 정책결정자들은 인권이란 “인간의 존엄성을 보장하는 근본적인 도덕적 권리이며, 동시에 보다 큰 사회적 목적을 위한 수단이자, 한 사회에서 특정한 시점에 어떠한 권리가 가장 근본적인가를 유추할 수 있는 법적 체계”<sup>9</sup>라는 인권 개념의 정의를 유념할 필요가 있다. 인권에

<sup>7</sup>-Peter R. Baehr and Monique Castermans-Holleman, *The Role of Human Rights in Foreign Policy* (New York: Palgrave Macmillan, 2004), p. 2.

<sup>8</sup>-Alison Brysk, *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2009), p. 5.

<sup>9</sup>-David Forsythe, *Human Rights in International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), p. 3.

대한 위 개념에서 추출할 수 있는 사실은 인권이란 근본적으로 법적인 개념으로 볼 수 있지만, 동시에 현실정치에서 다양한 가치들 중 선택해야 할 정책적 수단의 대상이 되기도 한다는 것이다.

본 연구의 정책적 함의는 다음의 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 한국의 대북 인권정책을 체계적으로 분석함으로써 현 정부의 대북·통일정책 실행에 다양한 통찰력을 제공해 줄 수 있다. 무엇보다 정책결정자들이 간과하기 쉬운 북한 내 변수 즉, 북한 주민의 삶의 질, 주민의 의식 및 사회의 변화를 보다 구체적으로 정책에 반영할 수 있다. 대북 인권정책은 북한인권 개선이라는 뚜렷한 목적을 상정하는 정책이므로 지속적으로 변화하는 북한의 상황에 대한 기민한 대처가 요청된다. 둘째, 한국 정부의 대북 인권정책을 분석함으로써 북한인권 문제와 한반도 신뢰프로세스의 관계에 대해서 정교한 논리를 구축할 수 있다. 특히 현 정부 대북·통일정책의 핵심인 한반도 신뢰프로세스는 새로운 한반도를 구성하는 과정에서 남북 주민 간 신뢰를 포함한 다양한 층위에서의 신뢰를 추구한다.<sup>10</sup> 통일을 지향하고 북한 주민의 삶의 질 개선을 중심에 두는 대북 인권정책의 수립 및 실행을 통해 남북 간 신뢰 회복을 통한 한반도 신뢰프로세스의 결실이 더 구체화 될 수 있다.

한국의 대북 인권정책 분석을 위해 우선 2장에서 인권정책의 이론적 패러다임을 국제관계이론과 대외정책분석을 중심으로 고찰하고, 이어 역대 한국 정부의 대북 인권정책을 간략하게 살펴본다. 3장에서는 통일독일 사례를 통해 서독의 대동독 인권정책의 의의를 고찰한다. 4장에서는 한국 사회에서 이슈가 되는 주요 대북 인권정책 사안들을 차례

---

<sup>10</sup> 전성훈, “신뢰·균형·통합·진화의 대북통일 정책,” 『통일정책연구』, 제22권 2호 (통일연구원, 2013), pp. 1~8; 최진욱 외, 『박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 30~35.

로 분석하고, 대북 인권정책과 통일논의와의 연계성을 제시한다. 끝으로 5장에서는 본 연구의 결론을 맺고자 한다.

I

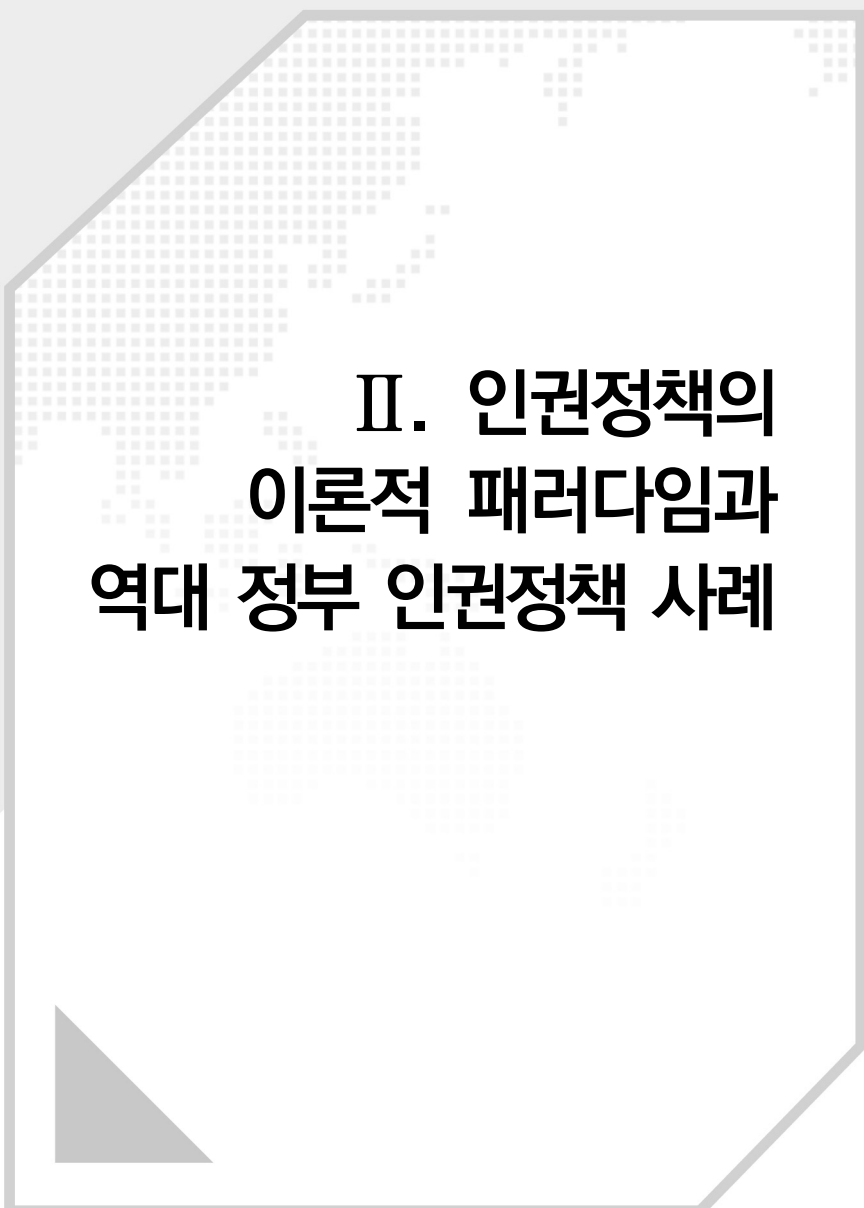
II

III

IV

V





## Ⅱ. 인권정책의 이론적 패러다임과 역대 정부 인권정책 사례





본 장에서는 한국의 대북 인권정책의 분석틀로 사용될 수 있는 이론적 패러다임을 먼저 제시한 후, 역대 한국 정부의 사례를 고찰하고자 한다.

국제정치에서 인권이라는 개념이 본격적으로 등장한 것은 제2차 세계대전 이후이다. 전후질서의 확립이라는 대명제 속에 끔찍한 전쟁의 참상을 방지하자는 차원에서 국제연합을 중심으로 인권이라는 개념이 등장하였다. 이후, 냉전시대를 통해 전 세계는 양극체제를 경험하며, 인권보다는 주권이 우선하는 현실주의적 국제관계를 경험하였다.

냉전 종식 이후, 탈냉전기 국제정치학의 분석대상으로 문명, 환경, 인권, 민주주의 등 냉전 시기와는 차별화된 수준에서 다양한 이슈가 등장하였다. 이에 따라 이러한 새로운 현상을 설명하기 위한 다양한 설명틀이 발전되게 되었다. 후쿠야마(Francis Fukuyama)는 ‘역사의 종언’이라는 용어를 통해 이데올로기의 마지막 진화의 형태로서 자유민주주의의 승리를 주장하기도 했으며,<sup>11</sup> 미어샤이어(John Mearsheimer)는 냉전 종식 이후의 지적 열광주의를 비판하면서 세계정치는 곧 냉전이 가져다주었던 질서와 안정성을 필요로 하게 될 것이라고 주장하였다.<sup>12</sup> 세계정치의 본질을 둘러싼 자유주의자와 현실주의자의 이러한 논쟁은 인권이라는 주제를 중심으로 새롭게 정리될 수 있다. 즉, 탈냉전기 국제정치학에서 인권은 “현실주의 세계관 속에서의 자유주의 추구”라고 표현할 수 있다.<sup>13</sup> 또한 인권이라는 요소를 한 국가의 대외정책 및 국제관계에 적극적으로 반영해야 한다는 생각을 통해 인권외교 및 인권정책이 발전하게 된다.

11- Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: Avon Books, 1992).

12- John J. Mearsheimer, “Why We Will Soon Miss the Cold War,” *The Atlantic*, Vol. 266, No. 2 (August 1990).

13- David Forsythe, *Human Rights in International Relations*, pp. 317~343.

## 1. 인권정책이란 무엇인가?

한국의 대북 인권정책을 다루고자 하는 본 연구의 특성상 인권정책의 개념 및 정의부터 다루는 것이 순서일 것이다. 인권정책(Human Rights Policy)이란 무엇인가? 그것은 인권이라는 개념이 한 국가의 대외정책과 대외관계 속에 반영되어야 한다는 신념으로, 근대인권의 역사가 최소한 프랑스 혁명 당시로 거슬러 올라간다면 인권정책이라는 개념의 역사는 제2차 세계대전 직후로부터 시작된다고 볼 수 있다.<sup>14</sup> 다시 말하면, 인류는 인권이라는 개념에 대해 근대사회로 접어들면서 어느 정도의 합의를 이루었다고 볼 수 있지만, 주권국가가 중심이 되는 근대 국제체제에 있어서 인권이라는 개념을 대외정책에 반영해야 한다는 ‘사고’는 최소한 제2차 세계대전 이후로 봐야 한다는 것이다.<sup>15</sup> 제2차 세계대전 이후 미국 대외정책에서 인권 개념의 역할과 기능에 대해 연구한 시킹크(Kathryn Sikkink)의 분류에 의하면 인권정책은 양자적(bilateral)·다자적(multilateral) 정책으로 나누어진다. 전자는 한 국가의 대외정책에서 타국 내 인권상황을 변화시키려는 정책이고, 후자의 경우는 한 국가가 자발적으로 자국의 인권상황을 국제적 조사에 노출시키는 경우이다.<sup>16</sup> 이러한 시킹크의 분석에 힘입어 한국의 대북 인권

---

<sup>14</sup>-Kathryn Sikkink, *Mixed Signals: US Human Rights Policy and Latin America* (London and Ithaca: Cornell University Press, 2004).

<sup>15</sup>- 이러한 ‘사고’의 기원은 제2차 세계대전 이후 전후 새로운 질서를 추구하던 미국적 가치에 도움 받은 바 크다. 특히, 당시 미국 대통령이었던 루즈벨트(Franklin Roosevelt)의 영부인 엘레노어 루즈벨트(Eleanor Roosevelt)는 1948년의 세계인권선언의 탄생에 기여하였고, 유엔 인권위원회(UN Commission on Human Rights)를 설립하고 초대 위원장을 지내기도 했다. 관련된 내용으로 Mary Ann Glendon, *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights* (New York: Random House, 2001) 참조.

<sup>16</sup>-Kathryn Sikkink, *Mixed Signals: US Human Rights Policy and Latin America*, pp. 10~12. 다시 말해서 시킹크는 양자적 인권정책의 경우 두 국가 간의 관계 속에

정책을 다루는 본 연구에서는 인권정책에 대한 양자의 구분을 다소 상이하게 적용하려고 한다. 즉, 본 연구에서 의미하는 양자적 차원의 대북 인권정책은 남북관계에서 한국 정부가 직접적 대북정책의 범위 내에서 실행하는 북한인권 관련 정책을 의미하며, 다자적 차원의 대북 인권정책은 한국 정부가 유엔 등 국제기구를 통해 간접적 대북정책의 범위 내에서 실행하는 북한인권 관련 정책을 말한다.

## 2. 인권, 인권정책, 국제관계이론의 함의

한 국가의 인권정책을 분석함에 있어 국제관계이론과 대외정책의 과정과 결과를 분석하는 이론적 틀이 필요한 이유는 전자가 정책 수립의 사상적 배경을 제공한다면, 후자의 경우 현실정치에서 실제 인권정책을 수립하고 실행하는 데 직접적으로 연결되기 때문일 것이다. 이하에서는 우선 인권과 국제관계이론 일반의 논의를 통해 대북 인권정책 수립을 위한 이론적 기반을 구축하고자 한다.<sup>17</sup>

### 가. 현실주의(Realism)와 인권(정책)

효과적 인권정책 수립을 위한 현실주의의 가장 큰 기여는 국가이익에 대한 논의이다. 고전적 현실주의 관점에서 국가 대외정책의 가장

---

서의 타국 내 인권상황을, 다자적 인권정책의 경우 한 국가와 국제기구의 관계 속에서서의 자국 내 인권상황을 각각 의미한다고 분류하였다.

<sup>17</sup>-국제관계론 일반 논의 속에서 인권 논의의 의미를 소개하는 개론 문헌으로 Jack Donnelly, "Human Rights" (Ch. 30), John Baylis, Steve Smith, and Patricia Owens (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2011), pp. 494~509 참조. 대북 인권정책 분석을 위한 이론적 논의를 다루는 본 절과 다음 절(대외정책과 인권정책)의 일부는 다음의 논문에도 부분 인용되었다. 한동호, "박근혜 정부의 대북 인권정책 분석," 『한국과 국제정치』 (경남대학교 극동문제연구소, 2014 겨울, 출간예정).

큰 목표는 ‘권력으로 정의되는 국가이익’을 추구하는 것이다.<sup>18</sup> 대외정책의 두 가지 구성요소인 ‘권력’과 ‘국가이익’ 중 전자에 더 큰 방점을 둔다면 현실주의가 인권 논의에 가지는 함의는 그만큼 더 적어질 것이다. 하지만, 후자의 경우 현실주의 논의는 대외정책에 있어서의 인권논의에 주요한 함의를 제공한다. 즉, 국가는 이익을 추구하는 존재라는 현실주의의 성찰은 대외정책 수립 및 실행에 있어 필요에 따라서는 인권을 논의할 수 있다는 논리적 결과로 귀결된다. 다시 말하면, 현실주의 논의에 의하여 국가가 가질 수 있는 다양한 이익추구 수단은 합리화되는 것이다. 인권 논의도 마찬가지로 한 국가의 대외정책 수행에 있어 인권의 보호 및 증진이 국가이익에 부합된다면, 국가의 인권정책은 철저히 현실주의 논의에 부합하는 것이다.

다만 현실주의와 인권논의의 통합에 있어 분명한 한계는 존재한다. 즉, 현실주의 패러다임에 있어 인권에 대한 관심은 철저히 도구적이다. 다시 말하면, 현실주의자들에게 있어 인권은 그 자체로 목적일 수 없다. 이는 현실주의 시각이 가지는 국가 중심적 논의와 국가이익에 대한 냉철한 계산 등 현실적 당위론에 근거한 것이다. 또한, 현실주의는 인권 논의를 수많은 대외정책 이슈 중 하나로 분류할 뿐만 아니라 대외정책에서의 도덕주의 혹은 법 중심적 사고의 위험성을 제시한다.<sup>19</sup> 이러한 한계에도 불구하고 인권 논의가 국가이익에 부합하는(혹은 그렇다고 인식되는) 이상 현실주의적 논리는 현실에서의 인권정책 수립 및 이행에 상당한 기여를 할 것이다.

---

<sup>18</sup>- 고전적 현실주의(Classical Realism)의 대표학자인 모겐소(Hans Morgenthau)에 의하면 국가는 권력으로 정의되는 (국가)이익(concept of interest defined in terms of power)을 추구해야 한다. Hans Morgenthau, *Politics among Nations: the Struggle for Power and Peace* (New York: Knopf, 1948), p. 5.

<sup>19</sup>- Jack Donnelly, "Human Rights," p. 506.

## 나. 자유주의(Liberalism)와 인권(정책)

자유주의는 인권 혹은 인권정책에 대해 현실주의보다 더 적실한 통찰력을 제공해준다. 무엇보다도 자유주의 패러다임에서 민주주의(democracy), 인권(human rights), 법치(rule of law) 등은 국가가 추구해야 할 이상이자 현실이다. 더 나아가 자유주의는 개인의 권리, 민주적 책임성, 경제적·사회적 권리를 보장하는 경제체제를 추구한다.<sup>20</sup>

국제관계에서의 자유주의 논의는 규범, 가치를 강조하는 분야에서부터 구조적 현실주의(structural realism)와의 논쟁을 통해 탄생한 신자유주의적 제도주의(neo-liberal institutionalism)와 같이 제도를 중시하는 분야 등 그 범위가 다양하다. 한 예로, 인권레짐의 기원에 대한 논의의 경우 국제관계 속의 제도의 역할 및 기능 등 일반적 논의로도 설명 가능함과 동시에, 인권레짐이라는 인권의 특성에 강조점을 둔다면 인권 자체가 가지는 가치를 중시하는 논의로 발전될 수 있다. 이러한 양쪽의 입장을 균형 있게 적용하기 위해 모라빅(Andrew Moravcsik)은 ‘공화주의적 자유주의(Republican Liberalism)’ 논의를 통해 인권레짐의 발전이 인권 가치 혹은 제도에만 국한되지 않고, 양쪽의 통합에 기인한다는 점을 강조하였다. 특히, 인권레짐의 발전에 있어 이미 성숙한 민주주의 국가들의 기여도보다 신생 민주국가들의 기여도가 더 활발한 점에 주목하고 있다. 즉, 국제인권레짐 발전의 원동력은 국내정치의 행위자들이 외부의 인권레짐에 자신의 정책적 자율성을 자

---

<sup>20</sup>-*Ibid.*, p. 505. 국가 내부적 가치를 중심으로 형성된 자유주의에 대한 논의를 위해 Scott Burchill, "Liberalism," Scott Burchill *et al.* (eds.), *Theories of International Relations* (New York: Palgrave Macmillan, 2005), pp. 55~83 참조; 자유주의의 다양한 갈래와 보다 깊은 사상적 성찰을 위하여 Michael Doyle, *Ways of War and Peace* (New York: Norton, 1997), pp. 205~311 참조.

발적으로 제한시킴으로써 내부에서의 정치적 정당성을 확보하려는 정치적 계산에서 비롯된다는 것이다.<sup>21</sup> 모라빅의 논의에서 볼 수 있듯이, 자유주의와 인권정책이라는 논의 주제는 인권이라는 가치 그 자체를 뛰어넘어 제도적 논의까지 가능케 한다.

따라서, 현실주의와 달리 자유주의에서의 인권 논의는 상당히 실제적이다. 무엇보다도 자유주의 관점은 인권의 추구를 국가이익에 부합하며, 국제사회의 질서를 유지하고, 통합하는 데 필수적이라고 보고 있다. 국가의 대외정책이 인권의 보호 및 증진이라는 본질적 목적을 추구할 때 보다 조화롭고 평화로운 세상을 만들 수 있다는 것이다. 자유주의자들에게 있어 인권은 국가의 대외정책 추구를 위해 없어서는 안 될 필수 요소이다.

#### 다. 구성주의(Constructivism)와 인권(정책)

1990년대 초반부터 등장한 구성주의 논의는 대외정책에서의 인권 논의와 관련해 가장 새로운 시각을 던져 주고 있다. 이하에서는 구성주의 논의가 인권 논의에 주는 함의를 중심으로 고찰하고자 한다.

구성주의는 현실주의와 자유주의가 득세하는 국제관계 이론의 대논쟁 속에서 제3의 대안으로 등장하였다. 좀 더 구체적으로 현실주의자들과 자유주의자들의 첨예한 논쟁의 하나였던 무정부(anarchy)라는 개념에 있어서 그 과정을 강조하였다. 대표적으로 웬트(Alexander Wendt)는 현실주의자들이 강조한 무정부라는 개념에 대해 이는 국제체제에 주어진 결정적 조건이 아니라 국가들이 만들어가는 결과물로 정의하였

---

<sup>21</sup>-Andrew Moravcsik, "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe," *International Organization*, Vol. 54, No. 2 (Spring 2000), pp. 217~252.

다.<sup>22</sup> 따라서 구성주의의 관점에서는 과정 속에서 형성되는 국가들의 정체성, 규범, 인식이 국제체제의 변화를 이끄는 주요한 동인이다. 현실주의에서 국가가 권력으로 정의되는 국가이익을 추구한다면, 구성주의에서의 국가는 정체성으로 정의되는 국가이익을 추구한다고 할 수 있다. 구성주의는 인권 문제에 다음과 같은 함의를 가진다.

첫째, 구성주의 논의는 주권(sovereignty)과 인권(human rights)의 개념 재설정으로 이어진다. 구성주의 논의에 의하면 현대 국제체제에서 당연시하고 있는 국가 중심적 체제는 사실 1648년 베스트팔렌 조약 이후 형성된 근대성의 산물이다. 탈근대를 지향하는 현재의 국제체제에서 다시금 인권의 중요성이 부각되고 있는 것은 우연이 아니다. 따라서, 구성주의 논의가 인권 분야에 주는 주요한 함의는 구성주의 논의가 가지는 ‘과정’에 대한 강조이다. 이에 따르면 탈냉전기의 국제체제는 계속해서 진화하고 있다. 1990년대 광범위한 인권 침해를 막기 위해 외부적 힘의 사용을 허가하는 ‘인도적 개입(humanitarian intervention)’ 논의와 2000년대 등장한 ‘보호책임(Responsibility to Protect: R2P)’ 논의가 그 극명한 사례이다. 전자가 주권에 대한 조심스런 예외조항이라고 한다면, 후자의 논의는 보다 적극적으로 인권에 대한 국가의 책임론을 다루고 있는 것이다. 특히, 국제사회의 보호책임 개념과 관련하여 2005년의 세계정상회의에서 각국의 정상들은 1990년대 ‘인도적 개입’을 넘어서는 차원에서 대규모 인권유린 현상이 벌어질 때, 국가들이 개입할 책임이 있다는 차원의 보다 적극적인 논의를 전개하였다.<sup>23</sup> 이후 보호책임 개념은 여러 유엔 결의문을 통해 규범화되

<sup>22</sup>- Alexander Wendt, “Anarchy is What States Make of It,” *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (Spring 1992), pp. 391~425.

<sup>23</sup>- 국제사회의 보호책임 규범 논의 관련 각국의 입장에 관한 연구로는 *Pacific Review*

고 ‘민간인 보호(protection of civilians)’와 연계되어 적극적으로 활용되었다.<sup>24</sup>

둘째, 구성주의 관점에서 보호책임 논의를 중심으로 한 인권 논의는 주권 중심의 국제체제에서 국가(정상)들 간의 합의에 의하여 규범화되는 과정으로서의 국제관계의 특성을 잘 보여준다. 예를 들어 시킨크 같은 학자는 구성주의적 관점에서 규범의 중요성을 강조하고 있다. 즉, 국제체제의 본질을 구성하는 것은 현실주의에서 주장하듯 무정부 상태에서 국가들 간의 이익 충돌이 아니라 점차 진화하는 국제사회 속에서 변화하는 국가들 간의 규범인 것이다. 시킨크는 이러한 핵심적 역할을 수행하는 국제규범으로서의 인권의 중요성을 강조하였다.<sup>25</sup>

셋째, 구성주의 관점은 국가 중심적 체제가 아닌 비정부기구(Non-Governmental Organization: NGO)와 개인들의 역할을 강조하고 있다. 이와 관련된 대표적인 예가 ‘초국경 주창네트워크(Transnational

---

25권 특집호 참조: Keokam Kraisoraphong, “Thailand and the Responsibility to Protect”; Herman Kraft, “RtoP by Increments: the AICHR and Localizing the Responsibility to Protect in Southeast Asia”; Lina Alexandra, “Indonesia and the Responsibility to Protect”; David Capie, “The Responsibility to Protect Norm in Southeast Asia: Framing, Resistance and the Localization Myth”; Jun Honna, “Japan and the Responsibility to Protect: Coping with Human Security Diplomacy”; Mely Caballero-Anthony, “The Responsibility to Protect in Southeast Asia: Opening up Spaces for Advancing Human Security”; Rizal Sukma, “The ASEAN Political and Security Community (APSC): Opportunities and Constraints for the R2P in Southeast Asia,” *The Pacific Review*, Vol. 25, No. 1 (March 2012), pp. 1~152; Sarah Teitt, “The Responsibility to Protect and China’s Peacekeeping Policy,” *International Peacekeeping*, Vol. 18, No. 3 (June 2011), pp. 298~312.

<sup>24</sup>- 보호책임 규범의 이행과 관련된 심층연구로 Alex J. Bellamy, *Global Politics and the Responsibility to Protect: From Words to Deeds* (London: Routledge, 2011) 참조.

<sup>25</sup>- Kathryn Sikkink, “Transnational Politics, International Relations Theory, and Human Rights,” *PS: Political Science and Politics*, Vol. 31, No. 3 (September 1998), pp. 517~521.



Advocacy Network)’ 개념이다. 초국경 주창네트워크란 유력한 개인 혹은 전문가가 인권 및 민주주의 등 규범적 가치를 위해 모인 네트워크를 설명하는 개념이다. 초국경 주창네트워크는 국경을 초월하여 다양한 아젠다를 추구함으로써 국가의 대외 및 대내정책에 영향을 주는 일종의 국제적 이익집단의 역할을 수행한다. 특히 인권 분야에서는 인권 분야의 속성에 내재되어 있는 것처럼 국가보다는 개인이나 또는 개인들로 구성된 비정부기구의 활동이 더 핵심적 역할을 수행하는 경우가 많다.<sup>26</sup>

구성주의 논의의 활발한 문제제기에도 불구하고 여전히 국제인권 분야는 한계를 가진다. 대표적 한계는 구성주의 논의가 가지는 일종의 ‘급진성’이다. 즉, 한 국가의 대외정책을 논의해야 할 현 연구의 특성상 국가를 중심으로 한 국제체제는 일종의 상수인 셈이다. 하지만 구성주의는 국가의 정체성과 규범 및 과정에 대한 강조를 통해 국가 중심적 패러다임을 탈피하고 무정부 상태로 규정된 현대 국제체제 또한 현실주의의 산물이라고 일갈하고 있다. 따라서 구성주의 논의의 끝은 국가 중심성 탈피일 수 있다.

이러한 한계에도 불구하고, 구성주의는 국가의 대외정책과 인권정책 관련 가장 통찰력 있는 설명틀을 제시하고 있다고 볼 수 있다. 즉, ‘권력으로 정의되는 국가이익’이 아닌 ‘정체성으로 정의되는 국가이익’이 핵심이며, 보편적 가치로서의 인권과 이를 수행하는 인권정책은 한 국가의 정체성을 구성하는 핵심요소가 된다는 것이다.

---

<sup>26</sup>-Margaret Keck and Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

### 3. 대외정책과 인권정책

대외정책에서의 인권의 역할 및 인권정책에 대한 연구는 국제인권 연구의 주요한 분야 중 하나이다.<sup>27</sup>

이상에서 각각의 국제관계이론이 국제인권 논의에 주는 의의를 살펴 보았다. 현실주의, 자유주의, 구성주의의 이론적 성찰은 각각의 차원에서 국제관계에서의 인권 분야에 함의를 주고 있다. 하나의 교훈은 현대 국제체제에서의 인권은 국가를 떠나서는 생각할 수 없다는 점이다. 국제체제가 국가중심에서 보다 다양한 행위자를 통해 다원화되는 추세를 부인할 수는 없지만, 동시에 국가는 현대 국제체제에서 가장 강력한 주체로서 인권 논의에도 적극 개입하고 있다.

1948년 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)에 합의한 주체도 국가였다. 1960년대 양대 국제인권협약인 자유권 및 사회권 규약이 채택될 당시 합의한 주체도 국가였다. 또한 국제적으로 합의된 인권(internationally recognized human rights)의 개념 및 실행이 구체화되는 메커니즘도 국가들의 국내적 이행체제(national implementation)를 통해 극대화되는 것이 현실이다. 한 예로 유엔의 대표적 국제인권기구인 인권이사회(UN Human Rights Council)의 기능과 역할을 보면 특별절차, 진정절차, 보편적 정례인권검토 등 국가가 주체가 될 수밖에 없는 다양한 차원의 제도가 존재하고 있다.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup>-David Forsythe, *Human Rights in International Relations*, pp. 197~239.

<sup>28</sup>- 박진아, “유엔 인권이사회의 주요 제도와 북한: 보편적정례검토(UPR), 특별절차, 진정절차를 중심으로,” 북한인권사회연구소, 『유엔 인권메커니즘과 북한인권』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 7~53. 물론, 유엔의 다양한 인권기구 및 인권제도는 국가 외에도 여러 전문가들이 활동할 수 있는 제도적 장을 제공한다는 측면에서, 반드시 국가만 주체가 되는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고, 각종 조약의 체결과 인권제도의 수립 및 유지 등에 있어 여전히 국가가 중심적 역할을 하고 있다는 점을 부인할

하지만 동시에 세계인권선언을 중심으로 보편화된 인권 논의는 현실 정치 속에서 각 국가 간 정치적 상황에 의해 선택되어야 하는 운명을 가지게 되었다. 인권의 상대적 보편성(relative universality) 논의가 그것이다.<sup>29</sup> 인권의 보편성이라는 개념이 모든 상황에서 동일한 인권 규범 이행을 의미하는 것이 아니라면 개별 국가의 대외정책 속에서 보다 차별화된 인권정책이 출현할 가능성도 존재하는 것이다.

인권의 보편성(universality)과 현실정치의 제약을 고려할 때, 한 국가의 대외정책 수립 및 실행에서 인권의 문제는 주요한 주제 중 하나이다.<sup>30</sup> 대외정책 결정과정 중 인권문제에 대한 논의는 다음의 여러 가지 딜레마를 야기한다. 먼저, 다양한 정책목표다. 한 국가의 외교정책은 평화, 안보, 경제적 이익, 개발협력 등 다양한 정책목표를 추구한다. 외교정책에서 인권문제를 제기하는 것은 제기된 다양한 목표들 중 무언가를 포기해야 하는 것을 의미한다. 예를 들어, A국이 B국의 인권 상황을 문제 삼음으로써 A와 B의 경제적 관계가 쇠퇴할 수 있다. 이와는 반대로 C국은 D국과의 평화로운 관계를 위해 D국 내부의 인권상황에 대해 언급하지 않는 경우도 있다. 이와 같이 한 국가의 대외정책에서 타국의 인권문제를 언급할 경우 평화와 안보, 경제관계, 개발협력

수 없다. 통일연구원 북한인권연구센터 기본과제 최종토론회, 2014년 10월 27일.

<sup>29</sup>- Jack Donnelly, "Relative Universality of Human Rights," *Human Rights Quarterly*, Vol. 29, No. 2 (May 2007), pp. 281~306.

<sup>30</sup>- 국제인권과 대외정책 논의의 연계를 위하여 Kathryn Sikkink, *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*; Debra Liang-Fenton (ed.), *Implementing U.S. Human Rights Policy: Agendas, Policies, and Practices* (Washington, D.C.: USIP, 2004); C. William Waldorf Jr., *Just Politics: Human Rights and the Foreign Policy of Great Powers* (Ithaca: Cornell University Press, 2008); Alison Brysk, *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2009); Rein Mullerson, *Human Rights Diplomacy* (London and New York: Routledge, 2014) 참조.

등 국가의 다양한 정책목표 추구에 있어 조절이 필요하다.<sup>31</sup>

한 국가가 대외정책에서 인권을 추구하기로 결정한 이후에도 야기되는 딜레마가 있다. 바로 선별성(selectivity), 일관성(consistency), 효율성(effectiveness), 협조성(joint activities) 등의 요소이다.<sup>32</sup> 이는 인권문제가 국제사회에서 얼마나 민감한 이슈인지를 보여준다. 한 예로 국가의 인권정책이 선별적이어서 동맹국과 타국에 대해 차별적으로 적용된다면 그 국가의 인권정책은 일관성을 잃은 것이다. 주제에 있어서도 사회권은 등한시한 채 자유권에만 치중한다면, 이 또한 선별적이라는 비판을 면키 어려울 것이다. 한 국가의 인권정책이 일관성을 상실한다면, 그 국가 전체의 인권정책에 있어서 권위는 찾기 어려울 것이다.<sup>33</sup> 정책결정자가 순수한 인도주의적 관점에서 인권문제를 제기할 경우 도덕적 차원에서 칭송받을지는 모르지만, 현실정치에서의 효율성 측면에서는 비판받을 수 있다. 따라서 한 국가의 정책결정자 입장에서 인권문제를 논의하는 것은 지금까지 언급된 다양한 정책목표 간의 상호절충 및 정책수단의 전략적 사용과 직결된다.

인권정책에 있어서 선별성, 일관성, 효율성, 협조성이라는 요소들 간 상호 관계 정립이 요구된다. 예를 들어, 어떠한 가치를 가장 상위에 둘 것인가의 문제이다. 인권정책에 있어 어떤 특정 국가를 선별하는 것은 잘못된 선택인가? 타국의 인권상황의 변화를 위해 다양한 수단을 사용한 후, 그 효율성은 어떻게 점검할 수 있는가? 특정 국가의 인권 상황

---

<sup>31</sup>-Peter R. Baehr and Monique Castermans-Holleman, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, pp. 47~63.

<sup>32</sup>-*Ibid.*, pp. 63~67.

<sup>33</sup>-인권정책에 있어서의 일관성이란 비슷한 상황에서의 비슷한 반응을 의미한다. 즉, 한 국가가 타국의 인권 상황에 대해 변화를 추구했다면, 이와 비슷한 또 다른 국가의 상황에 대해서도 동일한 반응을 보여야 인권정책에서의 일관성을 확보하는 것이다.

변화를 위한 여러 국가의 협조체제는 어떠해야 하는가? 특정 국가의 인권 상황 변화가 중요한가? 혹은 그 인권정책을 수행하는 국가의 대외 신인도 혹은 일관성이 중장기적으로 더 중요한가? 이 질문들은 인권정책의 이행에 있어서의 다양한 고려 요소를 상정할 때 필수적으로 던져야 할 질문들이다. 한 가지 분명한 사실은 현실정치에서 완벽한 의미의 일관성을 확보한 인권정책을 실행하기는 불가능하다는 점이다. 국가들 간 관계에서 최소한 안보와 평화에 대한 목표는 가장 큰 정책적 우선순위가기 때문이다. 따라서 선별성, 일관성, 효율성, 협조성의 측면에서 인권정책을 수립할 때 어느 정도의 비일관성은 염두에 두어야 한다.<sup>34</sup>

#### 4. 한국 역대 정부의 대북 인권정책: 양자적 차원을 중심으로

이상의 이론적 논의들을 바탕으로 던질 수 있는 주요한 질문은 다음과 같다. 한국 역대 정부의 대북정책에 있어 체계적이고 지속적인 대북 인권정책이 과연 존재했는가? 양자적 차원과 다자적 차원에서 어떠한 대북 인권정책이 수립되었고 실행되었는가? 대북 인권정책에 어떠한 원칙과 목표가 존재했는가? 본 절에서는 이상의 질문들을 중심으로 한국 역대 정부의 대북 인권정책의 사례와 함의를 간략히 정리해 보고자 한다.

한국의 대북 인권정책은 각 정권마다 다양한 정책환경 속에 수립되고 실행되어 왔다. 국민의 정부의 경우, 양자적 측면에서 남북관계 발

<sup>34</sup>-Peter R. Baehr and Monique Castermans-Holleman, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, p. 68.

전에 우선 강조점을 두고 다자적 차원의 대북 인권정책의 측면에서는 소극적 태도를 보였다. 즉, 북한인권 문제에 관한 한 ‘조용한 외교’를 지향하였다. 참여정부 또한 국민의 정부의 대북 포용정책을 계승하였으며, 국제사회의 북한인권 관련 결의에 불참하거나 기권하였다. 이명박 정부는 전임 김대중, 노무현 정부의 대북 인권정책이 남북관계 발전이라는 명분에 갇혀 제대로 수행되지 못했다고 판단하고, 보편적 인권관에 기반한 대북 인권정책을 추구하였다. 그 결과 양자적 차원에서는 북한인권 문제에 대해 명시적으로 접근하였고, 다자적 차원에서 국제사회 특히 유엔에서의 대북인권결의에 적극적으로 참여하여 찬성표를 던졌다. 또한, 유엔의 대북인권결의안을 공동제안하였다.

집권 2년 차를 보내고 있는 현 정부의 경우 이러한 역대 정부의 대북 인권정책의 연장선상에서 취할 것은 취하고, 고쳐야 할 것은 고쳐야 할 과제를 안게 되었다. 한국의 대북 인권정책을 역사적 관점에서 분석·기술하는 것에는 다양한 방식이 있을 수 있다. 한국의 대북 인권정책을 이론적·비교적 관점에서 사안별·정책별로 분석하려는 본 연구의 특성상 이하에서는 한국 역대 정부의 대북 인권정책을 간략히 비교·분석하되 우선 양자적 차원과 다자적 차원으로 나누어 보고, 앞서 제기된 이론적 패러다임을 중심으로 지속성과 변화를 위주로 평가해 보고자 한다.

## 가. 김대중 정부의 대북 인권정책

### (1) 김대중 정부의 대북정책 기조와 정책환경: 화해협력정책

김대중 정부의 대북정책은 한마디로 화해협력을 통한 남북관계 발전 도모였다. 햇볕정책으로 대변되는 김대중 정부의 대북정책은 남북

관계의 실질적 개선을 가장 큰 지상목표로 삼았다. 김대중 대통령이 집권한 1998년, 북한은 고난의 행군 기간을 겪으며 국가적 대위기에 처해 있었고 국제사회에 지원을 요청하는 상황이었다. 국민의 정부는 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해협력 적극 추진의 3대 정책기조를 통해 북한 정권 붕괴론을 불식시키고, 대규모 지원을 통해 북한이 처한 대내외적 위기를 극복하는 데 대북정책의 주안점을 두었다.<sup>35</sup>

남북 정상 간 정상회담의 가능성이 무르익던 가운데, 2000년 6월 15일 남북관계 역사상 최초로 남북 최고지도자 간 정상회담이 개최되었고, 이 회담에서 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 남북공동선언을 채택하였다. 정상회담을 통해 남북 간 다양한 논의가 급속도로 진행되면서 이산가족, 납북자, 국군포로 사안 등 양측 간 누적되어 온 문제들이 서서히 풀리는 듯 했다. 이러한 관점에서 김대중 정부는 남북관계의 발전을 통한 점진적 화해 과정을 통해 핵문제를 위시한 북한문제의 근본적 해결을 도모하고, 한반도 분단이라는 구조적 모순을 해결하는 것을 시대적 과제로 삼았다.<sup>36</sup> 대규모 인도적 지원과 남북 이산가족 상봉을 통한 교류·협력의 증대는 사회권을 중심으로 한 북한 사회 개발과 연결되었다.

국민의 정부의 화해협력정책에 힘입어 남북한 간 활발한 인적·물적 교류가 진행되었다. 인적 교류 상황을 보면, 남한 주민의 북한 방문의 경우, 1997년까지 2,405명에 불과했으나, 국민의 정부 집권 이후 방문이 급증하기 시작하여 2002년 말 기준으로 37,572명에 달하였다. 북한 주민의 남한 방문의 경우, 1994년부터 1998년까지는 한 건도 없었으나, 2002년 한 해만 봤을 때 1,052명을 기록하였다. 국민의 정부 하 양적으

<sup>35</sup>- 통일부, 『1998 통일백서』 (서울: 통일부), pp. 13~15.

<sup>36</sup>- 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』 (서울: 중앙 books), pp. 76~135.

로 뿐만 아니라 질적으로 급증한 인적 교류의 배경으로 정부가 추구했던 정경분리 원칙에 기반한 대북화해협력정책의 지속성, 북한 내 경수로 건설사업 추진, 이산가족 상봉행사 진행, 사회문화 협력사업 추진 등의 요소들을 꼽을 수 있다.<sup>37</sup>

김대중 정부 하 한반도에서 남북관계가 해빙되는 사이, 국제사회는 북한에 대한 관심을 집중하였다. 특히, 국제사회는 1990년대 고난의 행군 이후 급격히 쇠퇴한 북한 체제의 기능에 주목하였다. 수백만 명이 아사하고, 사회주의 체제의 특징으로 여겨졌던 배급체계, 무상의료·무상교육이 붕괴되면서 북한체제는 총체적인 구조적 모순에 직면하게 되었다. 한편, 정권 차원의 정치범수용소 및 여러 구금시설 등의 실태가 점증하는 탈북민에 의해 드러나면서 국제사회는 긴급 구호 및 인도적 지원에 집중함과 동시에 정권 차원의 인권탄압을 지적하기 시작했다. 여러 국제 비정부기구들도 북한인권에 대한 관심을 높이며, 북한당국의 개선을 촉구하기 시작했다. 하지만, 한국 정부는 이러한 국제사회의 움직임에 적극적으로 참여할 수 없는 한계를 가지고 있었다. 가장 큰 이유는 인권이라는 주제가 지나치게 민감한 주제로서 변화하는 남북관계의 동학에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 정부 차원의 정책적 판단이었다. 하지만, 이러한 소극적인 대북 인권정책은 변화하는 국제사회의 흐름에 능동적으로 대처하지 못한다는 한계와 비판에 직면하게 되었고, 활발한 남북 간 교류에도 불구하고 북한 주민의 자유권을 중심으로 한 인권 개선 노력은 상대적으로 저조하였던 것으로 평가되었다.

---

<sup>37</sup>- 김형기, 『남북관계 변천사』 (서울: 연세대학교 출판부, 2010), pp. 276~277.



## (2) 김대중 정부 하 북한인권 문제

김대중 정부 하 북한인권 문제는 경제적·사회적 차원에서의 북한주민 전반의 삶의 질 향상을 의미했다. 따라서 북한 내 관리소 및 교화소, 집결소 등 여러 구금시설에서 일어나는 북한 주민들의 자유권 침해에 대해서는 소극적 입장을 취할 수밖에 없었다. 또한, 한국 사회 내 진보와 보수의 이념갈등도 격화되어 북한인권 중 자유권을 중시하는 보수와 사회권을 중시하는 진보 간 그 갈등의 골이 더 깊어졌다. 하지만 동시에 국민의 정부 시기, 여러 NGO 및 시민단체들의 역할이 확대되기도 했다. 이는 한국 사회 내 시민사회의 활성화를 의미하는 것이었다.<sup>38</sup> 국민의 정부 하 북한인권 문제는 안정적인 남북관계 발전을 위해 명시적으로 제기되지 않았고, 정부 또한 조용한 외교로 일관하였다. 김대중 정부의 대북 인권정책은 인도적 지원을 중심으로 한 북한 내 사회권 증진에 국한되었으며, 이에 따라 국제사회에서는 소극적 입장으로 일관하게 되었다.

국민의 정부는 특히 1990년대 어려움을 겪은 북한의 인권 상황 중 식량난에 주목하여, 인도적 위기 상황 극복을 위한 구호에 정책의 최우선 역점을 둔 것으로 파악된다. 국민의 정부는 이러한 북한인권 문제에 대한 인식 하 대북 인도적 지원을 추구하되, 우선 정부 차원의 직접적 지원 방식과 국제기구를 통한 간접적 지원 방식을 병행하고, 대북 지원 민간단체의 활동을 정부기금으로 보조하는 방식을 취했다.<sup>39</sup> 또한 국

<sup>38</sup>- 기본과제 자문회의, 선문대 박홍순 교수, 2014년 9월 25일.

<sup>39</sup>- 국민의 정부 하 정부의 직접지원과 국제기구를 통한 간접지원의 총액은 2억 7천만 달러로 알려져 있다. 이수훈, 『북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축: 제도적 기반 확립 및 Action Plan 수립을 중심으로(국가인권위원회 연구용역보고서)』, p. 144.

민의 정부는 남북 간 인도적 사안의 해결을 위해 남북 간 이산가족 문제해결에 초점을 맞추었다. 앞서 언급된 정상회담의 결과 채택된 남북 공동선언의 결과 남북 간 이산가족 상봉문제도 탄력을 받게 되어 총 6차례의 상봉행사가 진행되었고, 그 결과 총 6,210명의 가족이 상봉하였다. 직접상봉 이외에 생사확인을 통해 확인된 인원도 14,303명이었다. 또한, 2002년 9월 6일부터 8일까지 진행된 제4차 적십자 회담을 통해 ‘전쟁시기 소식을 알 수 없게 된 자들’에 대한 생사확인 문제에 대한 협의가 있었는데, 이는 이산가족 상봉문제 뿐만 아니라 남북자 및 국군 포로에 대한 남북 간 제도적 협상의 기반을 마련했다는 의의를 가진다.<sup>40</sup>

## 나. 노무현 정부의 대북 인권정책

### (1) 노무현 정부의 대북정책 기조와 정책환경: 평화변영정책

노무현 정부의 대북정책은 평화변영정책이다. 전임 정부인 김대중 정부의 햇볕정책의 전통을 이어 받은 노무현 대통령의 참여정부는 대규모 대북 지원을 통해 남북관계의 선순환적 협력관계를 도모하였다.<sup>41</sup> 2007년 제2차 남북정상회담을 통해 노무현 대통령과 김정일 국방위원장은 2000년 정상회담에 이어 남북 간 긴밀한 협력을 도모하였고, 한반도의 평화를 추구하는 데 합의하였다.

특히, 노무현 정부는 ‘동북아균형자론’을 통해 한국이 한반도의 중심이 될 뿐만 아니라 동북아의 중심축 역할을 통해 균형외교를 펼칠 것

---

<sup>40</sup> 이수훈, 『북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축: 제도적 기반 확립 및 Action Plan 수립을 중심으로(국가인권위원회 연구용역보고서)』, p. 144; 김형기, 『남북관계 변천사』, p. 266.

<sup>41</sup> 통일부, 『2004 통일백서』 (서울: 통일부), pp. 238~247.

을 제안하였다. 균형외교, 자주국방, 자주외교의 실행 과정에서 한·미 동맹이 약화되는 결과를 초래하기도 했지만, 한국 내 386세대의 지지를 등에 업은 노무현 정부는 한국적 민족주의에 대한 호소를 통해 같은 민족으로서의 북한의 존재를 강조하였다. 참여정부는 대북 인권정책 이행 및 수립 과정에서 역시 북한 내 사회권 증진을 중심으로 한 대규모 지원을 추구하였고, 안정적 남북관계를 중시하였기 때문에 국제사회의 북한인권 증진노력과 별개로 남북 간의 독자적 동화가 있다고 믿었다. 그 결과, 노무현 정부는 유엔을 중심으로 한 국제사회의 대북 인권결의안 도출 과정에 소극적인 자세를 견지할 수밖에 없었다.

## (2) 노무현 정부 하 북한인권 문제

참여정부의 핵심참모 중 한명이었던 이종석 전 통일부장관은 최근 발행한 그의 저서를 통해 북한인권 문제와 관련된 한 일화를 소개하고 있다. 노무현 대통령 당선자가 대통령에 당선된 직후였던 2003년 초, 국민의 정부 말기에 정부 대표단과 이 전 장관은 대북특사단의 일행으로 평양을 방문하였다. 평양에 도착한 이 전 장관은 노무현 당선자 관련, 북측의 냉랭한 태도를 경험하였는데, 그 주된 이유가 노 당선자가 특사단 방문 바로 전 주에 가진 인터뷰에서 “북한의 인권탄압과 북한 주민들의 고통스러운 상황에 대해 김정일 위원장에게 책임이 있다”고 한 발언 때문이었다는 것이다.<sup>42</sup> 상식적으로 새로운 지도자가 당선되면 이해관계가 얽힌 상대 국가의 경우, 과거의 장애를 극복하고 미래를 지향하는 의미에서 환영의 뜻을 표하기 마련이다. 그러나 북한의

<sup>42</sup> 이종석, 『갈날 위의 평화: 노무현 시대 통일외교안보 비망록』 (서울: 개마고원), pp. 35~39.

경우 이러한 상식에 부합하지 않았다. 북한 당국자들이 북한의 인권탄압 발언 자체를 문제 삼은 것인지, 최고지도자에 대한 부정적 언급을 문제 삼은 것인지는 분명히 드러나지 않는다. 두 가지 다 가능성이 있으나, 아마도 후자를 더 큰 문제로 여겼으리라 보인다. 하나 분명한 사실은 남북관계 개선을 통한 한반도 평화변영정책을 추구했던 참여정부에 있어 북한인권 문제를 제기하는 것은 이처럼 시작부터 녹록치 않았다는 점이다.

노무현 정부 하 북한인권 문제는 김대중 정부 때와 마찬가지로 북한 주민의 삶의 질 향상 즉, 사회권 증진에 집중되었다. 참여정부는 지나친 자유권 중심의 북한인권에 대한 접근은 남북관계의 발전에 도움이 안 된다고 판단하고, 단기적 처방이 강한 자유권보다는 중·장기적 접근이 가능한 사회권 중심의 접근을 통해 북한체제의 변화와 남북관계의 발전을 도모하였다. 즉, 참여정부의 북한인권에 대한 접근은 한반도의 공동변영을 통한 남북한 공동발전을 도모하는 측면에서 사회권 중심의 점진적 접근으로 명명할 수 있다. 참여정부는 북한인권 문제는 철저히 남북관계에 종속된 사안으로 인식하였고, 국제사회의 북한인권 개선 움직임에 대해서도 효율적으로 대응하지 못했다. 참여정부의 당국자들은 적어도 한반도의 평화와 안정 유지를 위해 자유권 중심으로 북한인권 문제를 제기하는 것이 국익에 별 도움이 되지 않는다는 판단을 한 것으로 보인다.

한편, 국민의 정부 때부터 더욱 강조되어 온 국군포로, 납북자, 이산가족 문제의 해결을 위해 참여정부 또한 다양한 노력을 기울였다. 이산가족 문제의 경우, ‘영상을 통한 상봉’ 등 현실적 제약 가운데 새로운 방법들이 제안되고 시도되었다. 납북자의 경우, 북한 측의 비협조로 우리 측은 정확한 파악조차 힘든 상황이었음에도 불구하고 자국민 보호

라는 관점에서 이 문제를 풀기 위한 참여정부의 의지는 매우 강했다고 평가할 수 있다.<sup>43</sup>

## 다. 이명박 정부의 대북 인권정책

### (1) 이명박 정부의 대북정책 기조와 정책환경: 원칙적 대북정책

이명박 정부의 대북정책은 한국 사회 내 보수적 세력들을 중심으로 지난 10년간의 진보 정부에 대한 비판에서 출발하였다. 특히, 햇볕정책에 대한 비판에서 출발하였다. 보수의 비판 중 핵심은 지난 10년간 진보 정권 하에서 북한에 대한 대규모 지원을 감내하였지만, 돌아온 것은 북한의 핵개발과 수령독재체제 세습이라는 것이다. 즉, 한국의 온건한 대북정책에도 불구하고, 북한 정부의 본질적 속성은 변하지 않았다는 반성에서 시작되었다. 따라서 ‘잃어버린 10년’이라는 인식 속에 남북관계 속에서 명시적으로 언급하지 못했던 북한인권 문제에 대해서도 자제할 필요가 없다는 문제의식을 바탕으로 정책을 추진하였다. 정책환경의 변화에 부응하여 이명박 정부는 상생과 공영의 대북정책을 추구하고 동시에 ‘비핵·개방·3000’ 구상 등의 정책을 제안하였다.<sup>44</sup>

이명박 정부는 전임 김대중, 노무현 정부의 점진적·소극적 대북 인권정책에서 탈피하여 적극적이고 명시적인 대북 인권정책을 추구하였다. 이는 이명박 정부가 보수층의 지지를 의식한 원칙적 대북정책을 표방한 것에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 즉, 남북관계의 개선만을 지상목표로 하는 것이 아니라 국민적 합의를 바탕으로 대북정책을 수립하되, 줄 것은 주고 받을 것은 받겠다는 상호주의의 원칙을 표방한 것

<sup>43</sup>- 위의 책, pp. 477~490.

<sup>44</sup>- 통일부, 『2012 통일백서』 (서울: 통일부), pp. 14~38.

이다. 이러한 이명박 정부의 대북정책은 상생공영정책으로 표현되는 실용주의 대북정책으로 연결되었다.<sup>45</sup> 이러한 배경에서 북한의 변화를 전제로 북한 주민의 삶의 질을 개선하겠다는 ‘비핵·개방·3000’ 구상이 등장한 것이다.<sup>46</sup>

## (2) 이명박 정부 하 북한인권 문제

이명박 정부는 원칙적 대북정책의 큰 틀 속에서 남북관계에 종속된 대북 인권정책이 아니라 보편적 인권관에 입각한 대북 인권정책을 추구하였다.<sup>47</sup> 세부적으로 이명박 정부는 북한인권 문제의 보편성 및 총체성에 주목하였다. 인권은 자유권과 사회권으로 구성되어 있으며, 남북관계의 부침과 관계없이 지속적으로 제기되어야 할 인류보편적 사안이다. 또한 사회권 중심 혹은 자유권 중심이라는 선택적 정책은 인권의 총체성을 담보할 수 없다. 국제사회는 이미 사회권과 자유권의 상호연계성과 상호의존성을 제시한 바 있다. 따라서 총체적 관점에서 자유권 침해 실태에 대해서는 국가의 소극적 의무를 중심으로 비판적 차원에서의 정책을, 사회권 침해 현황에 대해서는 국가의 적극적 실현 의무를 중심으로 점진적 관점에서 정책을 추진해나가야 한다는 것이다. 이명박 정부는 북한 주민의 자유권에 대해 명시적으로 언급하였고, 국제사회의 북한인권결의안 도출에 적극적 역할을 도모하였다.

이명박 정부의 대북 인권정책 중 국제사회와의 협력 분야에서는 유엔에서의 북한인권결의 참여를 특징으로 볼 수 있다. 이명박 정부는

---

45- 최진욱, “이명박 정부의 대북정책과 북한의 반응: 새로운 대북정책을 위한 제언,” 『통일정책연구』, 제17권 1호 (통일연구원, 2008), pp. 53~56.

46- 이러한 구상은 이명박 대통령의 취임사에서 드러나듯이 이념보다는 ‘실용의 잣대’로 남북관계를 보겠다는 이명박 정부의 정책적 인식에서 비롯된 것이다.

47- 이규창, “이명박 정부의 대북 인권정책 성과와 과제,” pp. 2~3.

유엔에서의 북한인권결의안 도출 과정에서 공동 제안국 역할을 하였으며, 유엔 총회와 유엔 인권이사회의 북한인권결의에서 찬성 입장을 고수하였다. 이명박 정부 하 대북 인권정책은 더 이상 소극적이고 암묵적인 정책노선이 아닌, 적극적이고 명시적인 노선이었다.

이명박 정부는 또한 탈북민 문제에 대해서도 명시적 노선을 추구하였다. 북한을 떠나 중국 및 동남아 국가들을 통해 한국으로 들어오는 대다수 탈북민 문제가 대두되었다. 특히 문제가 된 것은 중국 정부의 탈북민 북송 정책이었다. 한국 내 여러 시민단체 및 국제사회의 문제 제기가 이어지는 상황에서 이명박 대통령은 후진타오 주석과의 정상 회담에서 이 문제를 명시적으로 언급하기도 하였다. 전임 김대중, 노무현 정부에서는 허용되지 않았던 일이었다. 이러한 적극적 노력에도 불구하고, 실질적 북한인권 개선이라는 측면에서 이명박 정부의 대북 인권 정책은 기대만큼의 성과를 거두지 못하였다는 한계를 가진다.

## 5. 국제사회의 북한인권 논의와 한국 정부의 대응:

### 다자적 차원의 대북 인권정책

북한인권을 다루는 한국 정부의 정책은 크게 양자적 차원과 다자적 차원으로 나누어볼 수 있다. 전자가 남북관계의 동학 속에 북한인권 문제를 다루기 위한 정책적 선택을 의미하는 것이라면, 후자는 유엔을 중심으로 한 국제사회에서 북한인권 개선을 위한 한국 정부의 정책이다. 이하에서는 후자의 관점을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

#### 가. 유엔 총회 북한인권결의와 한국 정부의 대북 인권정책

유엔 총회는 2005년부터 북한인권결의를 채택하였다. 유엔 총회에

서의 북한인권결의는 올해까지 채택되면 10년째를 맞이한다. 유엔 총회에서 북한인권결의가 나오게 된 배경에는 여러 비정부기구 및 인권운동가들의 역할이 있었다. 또한, 2005년을 전후로 한 시기적 요인도 고려할 수 있다. 2004년부터 국제사회는 서서히 북한인권 문제의 심각성에 대한 우려를 공유하기 시작했다고 보이는데, 2005년 유엔 총회의 북한인권결의는 이러한 시대적 배경을 반영한 결과라 해석할 수 있다. 한국 정부의 경우, 참여정부 시절인 2005년부터 2007년까지의 기간 동안 각각 기권, 찬성, 기권의 입장을 취하였다. 유엔 총회에서의 북한인권결의에 대해 참여정부가 기권한 부분은 어느 정도 이해가 될 수 있지만, 2006년 찬성표를 던진 후, 2007년 다시 기권한 부분은 일관성의 관점에서 대내외적으로 여러 비판을 받기도 했다. 이명박 정부가 집권한 2008년부터 한국 정부는 유엔 총회의 북한인권결의에 대해 지속적인 찬성 입장을 표명하였다.

● 표 II-1 유엔 총회의 북한인권결의와 한국의 입장

회기	문서번호	채택일	찬 성	반 대	한국의 입장
60	A/RES/60/173	2005.12.16.	88표	21표	기권
61	A/RES/61/174	2006.12.19.	99표	21표	찬성
62	A/RES/62/167	2007.12.18.	101표	22표	기권
63	A/RES/63/190	2008.12.18.	94표	22표	공동제안
64	A/RES/64/175	2009.12.18.	99표	20표	공동제안
65	A/RES/65/225	2010.12.21.	106표	20표	공동제안
66	A/RES/66/174	2011.12.19.	123표	16표	공동제안
67	A/RES/67/1	2012.12.20.	무투표 통과		공동제안
68	A/RES/68/1	2013.12.18.	무투표 통과		공동제안



## 나. 유엔 인권위원회(이사회) 북한인권결의와 한국 정부의 대북 인권정책

유엔 인권이사회의 전신인 유엔 인권위원회(UN Commission on Human Rights)는 2003년부터 북한인권결의를 채택하였다. 이후 유엔 인권위원회는 매년 북한인권결의를 채택하였는데, 2004년에 특기할 만한 사실은 유엔 인권위원회 결의에 의해 유엔 차원의 북한인권 특별 보고관(Special Rapporteur on the Human Rights in the DPRK)이 임명된 것이다.<sup>48</sup> 또한 같은 해 미국에서는 북한인권법(North Korean Human Rights Act)이 채택되어 북한인권특사(Special Envoy for North Korean Human Rights)가 임명되기도 했다. 이렇게 2004년 무렵부터 본격화된 국제사회의 북한인권 실태 개선 움직임은 결국 2013년 유엔 인권이사회의 북한인권결의를 통한 유엔 차원의 조사위원회 설치까지 연결됨으로써 10여 년간 북한인권 개선을 위한 국제사회의 움직임은 문제제기부터 보다 구체적인 사안에 대한 국제형사법적 처벌 가능성까지 연결된 것으로 파악된다.<sup>49</sup>

한편, 2006년부터 유엔 인권위원회를 승계한 인권이사회 체제가 발족 하면서, 2008년부터 북한인권결의를 채택하기 시작했으며 해마다 찬성표에 투표하는 회원국 수가 증가하였다. 이러한 증가 추세는 해마다 반복되어, 마침내 2012년에는 투표 없이(without a vote) 회원국의 합의로 채택되었다. 이는 국제사회가 북한인권 침해문제의 시급성과 중대

<sup>48</sup>-UN Commission on Human Rights, “Resolution on Situation of Human Rights in the DPRK,” UN Doc. E/CN.4/RES/2004/13 (April 15, 2004).

<sup>49</sup>-Roberta Cohen, “Human Rights in North Korea: Addressing the Challenges,” *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 22, No. 2 (2013), p. 30.

성에 대해 일정 정도의 합의에 도달했다는 의미이다.<sup>50</sup> 그런데 2012년을 전후하여 국제사회에는 북한인권 침해문제의 형사적 책임성 문제가 대두되기 시작하여 국제법상 인도에 반한 죄(crimes against humanity)를 규명하기 위한 비정부기구들의 움직임이 있었다. 2011년 도쿄에서는 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch), 국제엠네스티(Amnesty International) 등 40개가 넘는 주요 비정부기구의 연합체인 북한반인도 범죄철폐국제연대(International Coalition to Stop Crimes against Humanity in North Korea: ICNK)가 등장하였다. 2012년 인권이사회의 북한인권결의가 투표 없이 채택된 것은 이러한 국제사회의 동향과 무관하지 않았을 것이다.

이러한 국제사회의 움직임에 대한 한국 정부의 반응을 보면, 우선 유엔 인권위원회 시절의 북한인권결의에 대해 당시 참여정부는 2003년 불참, 2004년과 2005년 기권의 입장을 취하였다. 2003년 집권한 참여정부의 입장에서는 국제사회의 북한인권결의에 적극적으로 참여하기에 구조적이고 인식적인 한계를 노정하였다고 평가된다. 반대로 한국 정부는 2008년부터 진행된 유엔 인권이사회에서의 북한인권결의에 대하여 지속적으로 찬성 투표를 하였다. 이는 2008년 등장한 이명박 정부의 보편성에 기초한 대북 인권정책의 영향으로 설명할 수 있다. 앞서 언급했듯이 이명박 정부는 전임 정부들과 달리 보편적 가치라는 관점으로 북한인권 문제를 인식했고, 이러한 정책적 인식은 국제사회의 북한인권 개선 움직임에 대한 소극적 내지 적극적 지지의 형태로 표현되었던 것이다.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> 이금순·한동호, 『최근 국제사회의 북한인권 논의 동향』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 2~3.

<sup>51</sup> 소극적 지지의 경우 유럽연합 혹은 일본이 공동제안한 결의문에 찬성 입장을 표했던

표 II-2 유엔 인권위원회(이사회)의 북한인권결의와 한국의 입장

회기	문서번호	채택일	찬 성	반 대	한국의 입장
60	E/CN.4/RES/2003/10	2003.04.16.	28표	10표	불참
60	E/CN.4/RES/2004/13	2004.04.15.	29표	8표	기권
61	E/CN.4/RES/2005/11	2005.04.14.	13표	9표	기권
7	A/HRC/RES/7/15	2008.03.27.	22표	7표	찬성
10	A/HRC/RES/10/16	2009.03.26.	26표	6표	공동제안
13	A/HRC/RES/13/14	2010.03.25.	28표	5표	공동제안
16	A/HRC/RES/16/8	2011.03.24.	30표	3표	공동제안
19	A/HRC/RES/19/23	2012.03.22.	무투표 통과		공동제안
22	A/HRC/RES/22/	2013.03.21.	무투표 통과		공동제안
25	A/HRC/RES/25/	2014.03.28.	30표	6표	공동제안

다. 북한인권조사위원회 논의와 한국 정부의 역할

앞서 언급된 북한반인도범죄철폐국제연대의 설립을 중심으로 국제 사회에서는 북한인권 침해문제의 체계적 조사를 위한 ‘북한인권조사위원회(Commission of Inquiry: COI, 이하 조사위원회)’ 논의가 대두되기 시작하였다. 조사위원회 논의가 대두되기 시작한 초기에는 국내외 전문가를 중심으로 약간의 회의론도 제기되었으나, 결국 2013년 유엔 인권이사회 결의를 통해 북한인권의 체계적 조사를 위한 조사위원회 설립이 결정되었다.<sup>52</sup>

시기가 해당되고, 적극적 지지의 경우는 결의문 공동제안국으로 참여했던 시기를 의미한다.

<sup>52</sup> 조사위원회 설립 배경 및 의의에 관한 분석으로 조정현·김수암·한동호, “유엔 북한인권 조사위원회 설립: 의의 및 과제,” (통일연구원 Online Series CO 13-09, 2013. 3.26), pp. 1~4 참조.

조사위원회가 설립되기 위한 논의를 전후하여 한국 정부는 다양한 경로를 통해 이를 지지하고, 정부 차원에서 외교부를 중심으로 통일부, 법무부, 국책연구기관인 통일연구원 등이 협의체를 구성하여 대비하였다. 구체적으로 조사위원회 활동의 핵심이었던 한국 내 공청회(public hearings) 개최에 대해 정부 차원에서 적극적으로 지지하였고, 이를 통해 조사위원회의 조사활동과 보고서 작성에 있어 다양한 양적·질적 도움을 제공하게 되었다.<sup>53</sup> 이후, 2014년 유엔 인권이사회에서 조사위원회는 최종보고서 발표를 통해 국제사회에 북한인권 침해문제를 보다 객관적이고 구체적인 시각으로 제시하였다. 이후, 한국 정부는 조사위원회 후속조치로서 인권사무소 설치에 동의하여 서울 인권사무소 설치를 위한 다양한 논의가 진행 중인 상황이다.

## 6. 역대 한국 정부의 대북 인권정책 평가: 성과와 한계

이상에서 살펴본 바, 김대중, 노무현, 이명박 정부 공히 대북 인권정책을 대북정책의 일환으로 추진하였고, 각각의 정책적 관점과 판단으로 정책을 수립 및 이행하였다. 한 가지 주목할 만한 사실은 대부분의 경우 정부의 정책결정 과정 속에서 북한인권 문제는 최우선 순위라기 보다는 다양한 국내이슈에 밀려서 후순위에 속했다는 것이다. 따라서 각 정부의 다양한 정치적 혹은 정책적 수사에도 불구하고, 실질적 북한인권 개선은 효율적으로 이루어지지 못한 것이다.

김대중 정부의 경우 한반도의 평화와 통일, 시장경제와 민주주의 등

---

<sup>53</sup> 조사위원회 구두보고를 전후로 한 시기적 구분과 분석으로 한동호, “유엔 북한인권 조사위원회 활동의 평가와 향후과제: 구두보고를 중심으로,” (통일연구원 Online Series CO 13-21, 2013.10.10), pp. 1~4 참조.

자유민주적 가치를 중심으로 대북 인권정책을 수립하고 실행하려고 애썼다. 특히, 김대중 정부의 대북정책을 상징하는 ‘햇볕정책’은 그 입안자들이 인정하듯이 철저하게 국제관계이론 중 자유주의적 전통을 염두에 둔 정책이었다. 즉, 일부에서는 ‘돈으로 평화를 살 수 있는가’라고 비판하기도 했지만, 불신과 반목으로 점철된 남북의 분단사에서 한민족의 실질적 교류, 화해, 협력을 통해 끊어진 남북관계의 다리를 다시 이었다는 역사적 상징성을 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다. 김대중 정부의 대북 인권정책은 북한 주민의 사회권에 주목하여 남북관계의 협력이라는 큰 틀 속에서 북한 사회 내 인프라 구축, 남북 경제협력, 주민 간 인적 교류 등 협력적 틀을 구축하고, 남북한 자유로운 왕래 속에서 ‘사실상의 통일’을 먼저 이룬 후 ‘법적 통일’을 이루는 자유주의적 세계관에 기초한 기능주의 방법론을 채택한 것이라고 볼 수 있다.<sup>54</sup> 또한 인도주의적 관점에서 이산가족 상봉의 제도화 및 정례화 문제를 대북 인권정책의 주요한 정책목표로 설정하였다. 하지만 국민의 정부의 대북 인권정책도 변화하는 남북의 정치적 관계에 의해 다양한 남북 간 인도적 사안들이 영향을 받았다는 점에서 남북관계의 동학이라는 변수로부터 자유롭지 못했다.

노무현 정부의 경우 김대중 정부의 대북·통일정책인 햇볕정책을 발전적으로 계승하였다. 화해협력정책을 더욱 발전시켜 평화번영정책을 통해 한반도의 지속적 평화를 추구하였다. 노무현 대통령 개인의 가치관에서도 드러나듯이 참여정부는 통일을 지향하되 평화를 더 중시하는 한반도 평화론을 추진하였다.<sup>55</sup> 이는 한국이 동북아 지역에서 각국

<sup>54</sup> 사실상의 통일은 또한 남북연합 단계로도 표현된다. 김대중, 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』 (서울: 한울, 1995), pp. 59~81.

<sup>55</sup> 이종석, 『칼날 위의 평화: 노무현 시대 통일외교안보 비망록』, pp. 181~206.

의 세력 경쟁 속에 균형을 유지한다는 ‘동북아 균형자론’과 일맥상통하는 논리이기도 했다. 참여정부의 대북 인권정책은 일부에서 제기된 ‘북한붕괴론’을 불식시키고, 한반도에 평화를 유지하기 위한 다양한 수단과 방안의 일환으로서의 인권정책이었다. 남북관계에 있어 인권이나 통일보다는 평화 혹은 번영이라는 키워드가 참여정부의 정책적 우선순위였다고 볼 수 있다. 이러한 점은 국제사회의 대북인권결의 참여에도 고스란히 반영되는 결과를 초래하였다.

이명박 정부의 경우 한국 사회 내 보수세력의 지지를 대변하며, 보다 전통적 입장에서 자유권 중심의 대북 인권정책을 추진하였다. 인도적 지원, 이산가족 및 납북자, 국군포로 문제 등 인도주의적 차원의 사안에 대해 집중력을 놓지 않으면서도, 보편적 인권관에 입각한 대북 인권정책을 추구하였다. 이러한 대북 인권정책은 특히, 국제사회의 북한인권결의안 참여에 미온적이었던 전임 정부들과 달리 일본 및 유럽연합과 공동으로 북한인권결의를 제안하는 등 국제사회에서의 다자적 차원에서 북한인권결의안 통과에 적극적인 역할을 한 데서 드러난다. 북한인권 개선에 대한 명시적 지지에도 불구하고, 이명박 정부의 대북 인권정책의 가시적 성과는 전임 정부들과 차별될 정도는 아니었다. 다시 말하면, 한국의 역대 정부가 그러했듯이 실질적 차원에서 북한 주민의 인권 개선을 위한 노력이나 인식에서는 이명박 정부 역시 큰 성과를 거두지 못했다.<sup>56</sup> 이명박 정부의 경우 현실주의적 세계관에 기초하여 북한 주민과 북한 정권을 분리하여 접근하였으나, 북한 주민의 삶의 질과 인권 개선 문제를 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 통해 핵문제 해

---

<sup>56</sup> 본 연구의 직접적 대상은 아니지만, 탈북민들에 대한 국내 정착지원 관련, 국내 많은 탈북민들은 탈북민에 대한 인식 내지 처우의 경우, 북한인권 개선을 명시적으로 주장했던 이명박 정부보다 국민의 정부와 참여정부 때가 오히려 나았음을 지적하기도 했다. 탈북민 인터뷰, 2014년 9월 3일.

결과 연관시킴으로써 결국 비핵화 논의의 담보와 함께 북한 주민의 삶의 질 개선에도 차질을 빚게 되었던 것으로 보인다.

한국 역대 정부의 대북 인권정책 수립 및 이행을 비교적 관점에서 분석해보면, 각 정권은 나름대로의 목표와 기초를 수립하고, 정책과정에서 북한인권 개선을 위해 다양한 각도로 노력하였음을 알 수 있다.<sup>57</sup> 그럼에도 불구하고, 인도주의적 원칙의 천명과 합리적 자원의 배분이라는 인권정책 성립의 두 가지 조건의 차원에서 볼 때 북한인권 개선이라는 정책적 목표가 효율적으로 달성되었는가에 대한 질문에는 의문의 여지가 많다. 먼저 인도주의적 원칙의 천명이라는 관점에서 보면, 역대 정부가 다양한 정책적 목표와 정치적 수사에도 불구하고, 남북관계의 동화에 의해 대북 인권정책이 영향을 받았다는 점에서 대북 인권정책의 완성도가 떨어진다고 평가할 수 있다. 관련된 예로 참여정부 하 다자적 차원의 한국의 대북 인권정책을 생각해 볼 수 있다. 2005년까지 국제사회의 북한인권결의안 채택에 대해 불참 혹은 기권하던 참여정부는 2006년 제61차 유엔 총회의 북한인권결의에 최초로 찬성표를 던졌다. 하지만, 2007년 제62차 유엔 총회에서는 다시금 반대표를 던졌다. 참여정부의 이러한 비일관성은 2006년의 경우 찬성표를 던진 시점이 2006년 9월의 북핵실험 이후 북한에 대한 국제사회의 여론이 악화되는 시점이었다는 점과 2007년 반대표의 경우 같은 해 10월의 「10·4 남북 정상선언」과 6자회담 진전에 따른 결과로 해석된다.<sup>58</sup> 중요한 점은 찬성 혹은 반대 그 자체가 아니라 한국 정부의 대북 인권정책의 지속성 및 일관성이 남북관계의 동화에 의해 좌우되었다는 점이다.

57- 한국 역대 정부의 대북 인권정책의 비교적 분석으로 국회도서관, 『북한인권 한눈에 보기』 (서울: 경성문화사, 내부자료), pp. 30~42 참조.

58- 황재욱, 『북한인권 문제, 원인과 해법』 (서울: 선인, 2012), pp. 198~199.

또한 대북 인권정책의 완성도는 대북 인권정책을 추진하는 정부의 의지에 기인하기도 하지만, 동시에 통일 및 북한에 대한 국민 여론의 변화에도 영향을 받았다고 볼 수 있다. 정부의 정책이 필연적으로 여론의 영향을 받을 수밖에 없다는 점에서, 북한인권 문제도 예외는 아니다. 단적으로 한국 사회에서 대다수 사람들에게 북한, 통일, 북한인권 등의 키워드는 그리 중요한 문제가 아니었다. 그 결과, 국민의 여론을 기반으로 정책을 집행하는 정부의 경우도 지도자의 철학과 결단이 확실하지 않은 이상 이러한 사회적 여론을 반영할 수밖에 없다. 현재 한국의 대북 인권정책 수립 및 이행에 필요한 것은 북한인권 문제에 대한 확고한 원칙의 확립과 여론의 부침에 영향 받지 않는 정책의 지속성 및 일관성이다. 헌법 제4조에 명시되어 있듯이 ‘자유민주적 기본 질서에 입각한 통일을 지향’하는 한국 정부의 입장에서 대북 인권정책의 수립 및 이행은 어떠한 의미를 가지고, 정책목표는 무엇이며, 어떠한 효율성을 가지고 실행할 것인지에 대한 구체적 입장이 정리되어야 할 것이다.





### Ⅲ. 통일독일 사례와 서독의 대동독 인권정책



앞에서는 한국의 대북 인권정책을 분석하기 위한 이론적 틀과 역대 한국 정부의 대북 인권정책을 중심으로 간략히 살펴보았다. 이 장에서는 한국의 대북 인권정책 분석을 위해 해외사례를 살펴보고, 특히 통일독일 사례를 통해 서독의 대동독 인권정책의 함의를 도출하고자 한다.

서독의 대동독 인권정책은 한국의 대북 인권정책 및 인권정책과 통일의 관계에 대한 시사점을 제공한다. 특히, 동서독 통일 이전까지의 서독의 대동독 인권정책이 통일 이후 동서독의 통합노력에 어떠한 영향을 주었는지에 관한 연구도 흥미로운 주제 중 하나이다. 본 장에서는 통일 이전 서독의 대동독 정책에 대한 시기적 및 내용적 분석을 통해 한국의 대북 인권정책의 수립 및 실행에 있어서의 정책적 함의를 도출하고자 한다.

## 1. 서독의 대동독 인권정책: 역사적 시기구분과 정책의 함의

서독의 대동독 인권정책은 독일정책의 일부로 이해할 수 있다. 독일 정책은 동서독 관계를 중심으로 한 모든 종류의 정책을 일컫는 말이다. 서독의 초대총리 아데나워(Konrad Adenauer)에서 통일총리로 일컬어지는 콜(Helmut Kohl)에 이르기까지 서독의 대동독 인권정책은 독일 정책의 핵심을 구성했다고 해도 과언이 아니다. 그런데, 서독의 외교정책을 중심으로 한 독일정책에 대한 연구에 비해 서독의 대동독 인권정책에 대한 연구는 상대적으로 적다. 그 이유는 크게 두 가지이다. 첫째는 대동독 인권정책이라는 용어가 가지는 생소함이다. 즉, 독일 연구자들 사이에서 일반적으로 내독정책 혹은 독일정책이라는 용어는 통용되는 용어지만, 인권정책이라는 용어는 그리 통용되는 용어가 아니었다.

두 번째 이유는 서독의 독일정책에 있어 대동독 인권정책이 하나의 독립적 정책분야였다기보다는 독일정책이라는 큰 틀 속의 하위 분야였기 때문이다. 다시 말하면, 서독의 대동독 외교관계에 있어 대동독 인권정책이 명시적으로 수립·실행되었다기보다는 동독 주민의 인권을 다루는 사안은 내독관계의 틀 속에서 진행되었다는 뜻이다.<sup>59</sup> 이러한 연구의 한계에도 불구하고, 본 장에서는 서독의 대동독 인권정책이라는 용어를 쓰기로 한다. 그 이유는 제2차 세계대전 이후 동서독관계사에서 서독과 동독이 서로를 두 개의 대등한 국가로 인정하기까지 상당한 기간이 걸렸으며, 주권에 관한 한 서로 양보하지 않았으나, 서독의 경우 인권 혹은 인도적 차원의 정책들은 이러한 국가승인 문제와 상관없이 지속적인 정책의 틀 속에 존재했기 때문이다. 이러한 역사적 관점에서 ‘대동독 인권정책’이라는 용어를 쓰는 것은 동독이라는 국가와 상관없이 그 정권 혹은 체제 내의 주민들에 대한 정책으로 이해할 수 있는 것이다.

주목할 점은 서독의 대동독 인권정책에 있어 통일이라는 명제가 어디까지나 최종목표였지 가시적 목표는 아니었다는 점이다. 통일독일 사례의 기본적 교훈의 하나는 인권 및 자유라는 기본적 가치에 천착할 때 통일이라는 거시적 목표가 실현되었다는 점이다.

독일정책의 관점에서 시기를 구분해보면 크게 ‘대결적 독일정책’ 혹은 ‘대결적 인권정책’으로 규명되는 1기(1949~1961년), ‘실용적 인권정책’으로 명명할 수 있는 2기(1961~1969년), 브란트(Willy Brandt) 총리 집권 이후, 동독과의 화해·협력이 강조된 ‘실용적 인권정책’의 3기(1969~1989년)로 나누어 생각해 볼 수 있다.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup>-안지호 외, 『서독의 대동독 인권정책』, KINU 정책연구시리즈 13-06 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 9~10.

독일정책의 관점에서 서독의 대동독 인권정책을 분석해보면 그 함의는 다음과 같다. 첫째, 독일연방공화국(Federal Republic of Germany: FRG)과 독일민주주의공화국(German Democratic Republic: GDR)의 성립에서부터 베를린 장벽 설치(1961년)에 이르는 기간까지의 ‘보수적’ 기간이다. 당시 아데나워 총리는 분단 이후의 현실적 장벽을 인정하지 않고, 동독을 하나의 독립된 국가로 인정하지 않았으며, 독일정책의 관점에서 서방과의 통합을 우선 추구하는 ‘힘의 우위 정책’을 주도했다. 독일 내외의 여러 비판에도 불구하고, 아데나워 총리의 힘의 우위 정책은 서독의 경제와 민주주의 발전, 세계적 차원의 냉전체제의 등장 등과 맞물려 서독 창설 초기의 사상적 뒷받침을 제공하는 주요한 정책 중 하나였다.<sup>61</sup>

둘째, 1961년 동독의 베를린 장벽 설치 이후 아데나워 정부의 힘의 우위 정책은 국내외적 변화의 요구에 직면하게 되었다. 베를린 장벽의 설치에 동서독 관계의 본질을 뒤흔드는 매우 중요한 사건으로 평가된다. 아데나워 이후 서독의 에어하르트(Ludwig Erhard) 총리와 키징거(Kurt Georg Kiesinger) 총리는 이러한 시대적·상황적 변화에 직면하여 아데나워의 노선을 부분적으로 탈피하는데는 성공하였으나 두 총리 모두 기민당(Christlich-Demokratische Union: CDU) 출신이라는 태생적 한계를 가지고 있었다. 따라서 베를린 장벽 설치 이후 1960년대 서독의 대동독 정책의 기조는 분단현실 속의 한계를 어느 정도 인정하면서, 동서독 간 새로운 관계정립의 기반을 조성하는 것이었다.

셋째, 1969년 사민당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands: SPD) 브란트 총리의 등장은 기존의 서독의 독일정책 혹은 대동독 인권정책

<sup>60</sup>- 위의 책, pp. 9~15.

<sup>61</sup>- 엮은재, 『독일통일의 과정과 교훈』 (서울: 평화문제연구소, 2010), pp. 63~70.

의 질적 변환을 의미하였다. 흔히, 동방정책(Ostpolitik)으로 알려진 브란트의 신동방정책은 동독을 대등한 국가이자 대화의 파트너로 인정하고, 양독 간 교류·협력의 확대를 통해 독일의 내적 통합성을 확보하는 것이었다.

## 2. 서독의 대동독 인권정책의 특징: 역사적 일관성 및 현실적 기민성

역사적 관점에서 서독의 대동독 인권정책과 그 함의는 자유민주적 가치에 기반한 일관적인 인권정책을 통해 통일을 이룩한 사례로 정리할 수 있을 것이다. 특히, 서독과 동독의 상호작용과 교류·협력을 서독의 대동독 인권정책이라는 관점으로 분석하는 것은 한국의 대북 인권정책이 통일에 어떠한 함의를 가질 수 있는지에 대한 시사점을 제공할 것이라고 생각된다.

1990년 통일독일 이전 서독의 대동독 인권정책은 역사성과 기민성이라는 두 가지 특징을 가지고 있었다. 역사성이라 함은 서독의 대동독 인권정책이 정권의 차이와 상관없이 지속적인 특성을 가지고 있었다는 뜻이다. 기민성의 경우는 주어진 상황 속에서 원칙과 가치를 고수하되, 변화하는 국제정세를 충실히 반영하여 합리적인 선택을 할 수 있었다는 점을 의미한다. 역사적 관점으로 볼 때 서독의 대동독 인권정책의 이러한 두 가지 특성은 독일문제 관련 주변국들의 태도가 우려에서 기대와 관심으로 변화하는 전기를 마련케 하였던 것으로 보인다.

### 가. 서독의 대동독 인권정책: 양자적 차원

서독의 대동독 인권정책의 수립 및 실행 과정은 한국의 대북 인권정

책에 여러 가지 함의를 줄 수 있다. 여러 함의 중에서 인권침해 중앙기록보존소(Zentrale Erfassungsstelle der Landesjustizverwaltung, 이하 잘쓰기터) 운영, 정치범 석방거래(Freikauf, 이하 프라이카우프)를 통한 정치범 관련 정책, 동방정책(Ostpolitik)<sup>62</sup>의 역할과 기능 등을 중심으로 분석하고자 한다.<sup>63</sup>

첫째, 서독의 역대 정부의 대동독 인권정책은 각각 강조점의 차이는 존재했지만 기민·기사당 혹은 사민·자민당 연립 정부에 상관없이 서독 기본법에 명시되어 있는 평화 및 통일 명제와 더불어 서독의 독일정책의 우선순위 중 하나였다.<sup>64</sup> 서독 정부는 기본권으로서의 인간의 권리에 대한 지속적 강조를 통해 현실적으로 분단되어 있는 동서독 관계를 초월하여 보편적 가치를 추구하였다. 서독 정부가 동독 정부에 대해 제기한 인권사안은 주로 동서독 주민 간 자유로운 이주 확대, 동독 국경 탈출자에 대한 사살중지, 동서독 주민 간 통신 및 정보 교류 확대 등이었다.

양자적 차원에서 서독의 대동독 인권정책의 진화를 보여주는 두 가지 사례가 있다. 첫 번째 예는 1970년대 동서독 관계가 정상화되면서 체결된 동서독 기본조약과 관련된 내용이다. 기본조약 체결 이후 독일 내 보수파인 기사당이 집권 중이던 바이에른 주는 기본조약의 내용이 기본법의 ‘통일외무조항’과 위배된다는 헌법소원을 제출했고, 이 결과

62. 일반적으로 동방정책이란 비스마르크(Bismarck)에서 콜 총리에 이르기까지의 독일의 여러 지도자들이 추구한 ‘대 동구정책(Eastern policy)’ 일반을 일컫는 용어이다. 이러한 전통적 의미의 동방정책과 차별되는 의미에서 브란트의 동방정책을 ‘신동방정책’이라 일컫기도 한다. 본 연구에서 동방정책은 브란트에 의해 추구된 신동방정책과 동일한 의미에서 사용하기로 한다.

63. 관련된 주요 문헌으로 Heiner Sauer and Hans-Otto Plumeyer, 이진호 역, 『서독 잘쓰기터: 인권침해 중앙기록보존소』(서울: 북한인권정보센터, 2007); 엮든재, 『독일통일의 과정과 교훈』; 클레이 클레멘스 지음, 권영세 옮김, 『서독 기민/기사당의 동방정책: 고뇌하는 현실주의자』(서울: 나남, 2010).

64. 엮든재, 위의 책, pp. 82~83.

서독 연방헌법재판소는 위헌여부를 심사하면서 통신비밀 제한 금지, 정보교환 제한 금지, 방송청취 허용, 결사의 자유 허용, 장벽·철조망·지뢰 금지의 5가지 원칙을 제시하였다.<sup>65</sup> 서독 연방헌법재판소의 본 결정은 서독 내 일부 존재했던 기본조약에 대한 우려를 불식시켰을 뿐 아니라 연방헌법재판소 차원에서 서독의 대동독 인권정책의 기본골격을 제공하였다고 평가할 수 있다.

두 번째 예는 서독의 대동독 경제지원과 이에 따른 동독의 인권개선 노력의 상관성이다. 1983년 6월과 1984년 7월에 서독은 동독에 대해 19억 5,000만 마르크의 차관을 제공하였고, 이에 대한 대가로 동독 정부는 국경지역의 자동발사장치를 제거하고 여행규제를 완화하였다.<sup>66</sup> 첫 번째 예가 서독 내 대동독 인권정책에 대한 기본토대를 제공해 주었다면, 두 번째 예에서는 서독 정부의 대동독 인권정책의 수립 및 실행을 통한 가시적 성과를 확인할 수 있다.

둘째, 서독의 대동독 인권정책은 시대적 상황에 적응하는 기민성을 보였다. 이는 앞에서 언급된 일관성과 연결된다. 1961년 8월 베를린 장벽의 설치에서 1989년 11월 베를린 장벽 제거에 이르기까지 서독 역대 정부의 대동독 인권정책은 독일정책의 핵심기제로서의 역할을 수행하며, 변화하는 국제정치 흐름을 반영했다.

서독의 대동독 인권정책이 직면한 초창기의 도전 중 하나가 동독 측에 의한 1961년 8월 베를린 장벽의 설치였다. 베를린 장벽의 설치는 동서독 체제경쟁이 가열되는 가운데 동독정권의 불안감이 야기한 대외적 조치였다. 베를린 장벽의 설치 결과, 동서독 간 자유로운 주민의 이동이 차단되고, 하루아침에 수만의 이산가족이 생기게 되었다. 베를린 장벽 설치

---

65- 위의 책, pp. 85~86.

66- 위의 책, pp. 86~87.



이후 서독에서 동독으로의 이주 노력보다 당연히 동독에서 서독으로의 이주 노력이 확대되었으나, 1961년 8월 베를린 장벽 설치 이후 1989년 11월 장벽이 무너질 때까지 수많은 동독탈출 시도자들이 사망하였다. 서독은 당시 아테나워 총리가 서방과의 통합을 추구하는 힘의 우위 정책을 이행하는 과정에 있었는데, 이러한 사태에 직면하여 베를린 장벽을 넘다가 사살 당한 동독 주민들의 인권상황을 중심으로 동독 내 인권탄압 상황에 대한 기록을 보존할 수 있는 시설을 설립하였다.<sup>67</sup> 역사를 도전과 응전의 과정으로 묘사했던 역사학자 아놀드 토인비(Arnold Toynbee)의 언급처럼, 당시 서독의 지도부는 동독 정부의 갑작스런 장벽 설치라는 ‘도전’에 대응하여 ‘중앙기록보존소 설립’이라는 결과물로 ‘응전’한 것이라고 볼 수 있다. 이와 관련, 한 연구에서는 다음과 같이 언급하고 있다.

베를린 장벽 건설은 서독의 무력함을 다시 한 번 보여주는 정치적 사건이었다. … 장벽 건설은 결과적으로 동독에서 발생하는 인권침해에 대한 중앙기록보존소가 설립되는 실질적 계기가 되었다. 이러한 중앙기록보존소의 설립은 서독의 대동독 인권정책의 핵심이었다. 소위 장벽살해(Mauertoten) 즉, 국경을 넘는 사람들에 대한 발포로 인한 사망과 동독의 국경수비대에게 내려진 사살 명령은 서독의 대동독 인권정책의 중요한 주제였다.<sup>68</sup>

서독의 대동독 인권정책이 보여준 기민성은 비단 양독관계에만 국한

<sup>67</sup>-1961년 8월 13일 베를린 장벽 설치 이후, 1961년 10월 25일에서 27일까지의 회의를 통해 니더작센(Niedersachsen) 주 법무장관의 일반처분으로 소위 잘쯔기터(Salzgitter)라고 명명되는 중앙인권기록보존소의 설립이 결정되었다. 인권기록보존소의 초기작업은 베를린 장벽을 넘어오다 살해 혹은 구타당한 사건들에 대한 인권침해 기록을 통해 기소할 수 있는 근거를 마련하는 것이었다. Heiner Sauer and Hans-Otto Plumeyer, 이진호 역, 『서독 잘쯔기터: 인권침해 중앙기록보존소』, pp. 26~27.

<sup>68</sup>-안지호 외, 『서독의 대동독 인권정책』, p. 98.

되지 않는다. 서독 국내정치적 관점에서든 연정이라는 특성 속에 수많은 논의와 협의가 있어야 한다는 점을 고려한다면, 크게는 대동독 정책, 작게는 대동독 인권정책의 영역에서 수많은 이견이 존재했던 것이 또한 사실이다. 클레멘스(Clayton Clemens) 교수가 표현했듯이 전통적 보수 우파 정당의 연합이었던 기민·기사당 연정은 초기에는 동독을 인정하지 않고 서독을 유일한 합법정부로 인정하는 대결적 인권정책을 고수했지만, 베를린 장벽의 설치 및 동서 간 데탕트 등 변화하는 국내외 정세 속에서 ‘이중적 적응(ambivalent adaptation)’의 과정을 거칠 수밖에 없었다.<sup>69</sup>

한편, 사민·자민당 연정의 서독의 대동독 인권정책은 기민·기사당 연정의 보수적 독일정책에서 탈피하여 변화하는 시대적 흐름에 적극 동참하여 동독을 비롯한 동구권 국가들과의 새로운 관계 정립 및 소련과의 새로운 관계 정립으로 이루어진다. 특히, 서베를린 시장 출신인 빌리 브란트 총리는 시장 재직 당시 소련에 의한 베를린 봉쇄를 목격한 바 있다. 이에 기민당의 아테나워 총리가 서방과의 통합을 추구하는 ‘힘의 우위 정책’을 통해 독일정책의 근간을 구성했다면, 사민당의 브란트 총리는 ‘접근을 통한 변화’라는 정책적 변화를 통해 변화된 시대를 반영하며 동독과의 관계개선에 힘썼다.

역사적 적응성 혹은 기민성의 영역에서 서독의 대동독 인권정책은 힘을 발휘하였다. 브란트의 신동방정책이 추구한 ‘연속과 개혁’의 명제

---

<sup>69</sup> 클레멘스, 『서독 기민/기사당의 동방정책: 고뇌하는 현실주의자』, pp. 32~40. 기민·기사당 연정이 1969년 이후 실행된 사민·자민당 연정의 동방정책의 필연성에 대해 어느 정도 동의한 것은 사실이었지만, 동방정책의 근본적 전제인 유럽 내 현상유지 수용을 통한 독일통일 및 안보강화라는 명제를 받아들인 것은 아니었다. 위의 책, p. 35 참조. 이로 보건대, 기민·기사당의 이중적 적응 현상은 장기적 차원에서 독일 단일성의 포기 혹은 통일철학의 변화라기보다는 당시 국내외 정치현실의 반영이라는 단기적 차원으로 해석할 수 있다.

는 바로 서독의 대동독 정책에 있어서의 특성을 설명해 주는 것이다. 즉, 역사성을 가지되 동시에 시대의 변화에 부응한다는 것이다. 브란트의 대동독 정책으로서의 동방정책을 통해 서독과 동독 간 인적·물적 교류가 급속도로 확대되었다. 서독은 외교정책에서 동독을 배제하는 ‘할슈타인 독트린’의 근본적 폐기를 결정하고, 국제무대에서 동독을 정상 국가로 인정하기 시작했다. 두 개의 독일을 통한 평화공존이라는 목표가 실현된 것이다. 또한 사민·자민당 연정의 신동방정책은 독일 분단 이후 1969년까지의 정책이 양독관계를 악화시키고, 효율적이지 못했다는 판단에 기인했다.<sup>70</sup> 대결 일변도의 정책보다는 ‘접근을 통한 변화’ 혹은 ‘화해를 통한 전환’ 정책이 더 효율적이라는 뜻이다.

브란트의 동방정책에 대해 당시 야당으로 전락했던 기민·기사당의 수많은 정치인들은 극렬한 반대와 비판을 감행했다. 가장 핵심적 사안은 하나의 독일이라는 법적 명제 혹은 독일의 국가 단일성이라는 정책적 목표가 동서독 관계의 사회·문화적 적응이라는 현실과 타협 가능하나 의 문제였다. 서독 내 정통우파의 입장은 독일 문제를 당분간 유럽적 틀 속에서 미완성 과제로 남기는 것이 독일 전체의 미래에 이바지 한다는 생각이었다. 이러한 우파의 생각에 비해 브란트가 주도한 사민·자민당 연정의 경우 사실상의 분단이라는 현상을 인정하고, 객관적 현실인식 위에 실질적인 협력을 모색하겠다는 것이었다. 동서독 정치사에서 있었던 수많은 조약과 논쟁 중에 1970년대 초반, 브란트의 동방정책을 둘러싼 서독 내 논의는 단연 눈에 띈다. 그 당시 동방정책을 둘러싼 다양한 의견들과 논쟁들을 모두 소개하는 것은 본 연구의 범위를 넘어서는 일이다. 하나 주목할 사실은 동방정책을 둘러싼 다양한 논쟁

<sup>70</sup> 위의 책, pp. 106~120.

I
II
III
IV
V

들과 협의 속에서 독일식 연방정치의 특징을 발견할 수 있는 부분은 서로 다른 입장을 최소한 인정하는 합의문화가 존재했다는 것이다.

1969년 이후 동방정책의 틀 속에서 수행되었던 서독의 대동독 인권정책에서 한 가지 배울 수 있는 사실이 있다. 그것은 1982년 헬무트 콜의 기민·기사당 연정이 다시 정권을 차지했을 때 기존의 대동독 인권정책의 기본 노선을 인정한 것이다. 특히, 헬무트 콜 총리의 첫 공식 외교정책 담화에서 돋보이는 것은 10여 년의 사민·자민당 연정이 동독 및 동구권 국가들과 체결한 조약들에 대해 무시하지 않고 인정하겠다는 선언이었다.<sup>71</sup> 이러한 점은 서독의 대동독 인권정책에 있어서 두 가지 특징인 일관성과 기민성의 특성을 잘 보여 준다. 즉, 역사적 일관성의 관점에서 보면 전임 정부들이 체결한 조약과 논의에 대한 최소한의 존중이 존재했고, 현실적 기민성의 관점에서 보면 기민·기사당의 전통적 노선을 고수하기보다 변화된 시대상을 반영하여 변증법적 합의에 의한 새로운 선언을 도출했다는 것이다. 즉, 법적 계약을 중시하는 독일 정치문화의 전통에서 비록 자기 당과 다른 입장을 가진 당이 집권하여 맺은 조약 또한 존중하겠다는 의미이다. 물론, 콜 총리의 이러한 선언이 기민·기사당 내의 모든 정치인들에게 다 통한 것은 아니었다. 콜의 이러한 선언 이후 기민·기사당 내부에서는 동독의 존재 인정 여부에 대한 끊임없는 논쟁이 있었던 것 또한 사실이다.

이상에서 살펴보았듯이 동독과 서독의 인적·물적 교류와 협력을 통한 사회·경제적 협력과 더불어 서독 정부는 동독 내 인권상황에 대한 기록을 병행하였다. 다시 말하면, 서독의 대동독 인권정책에 있어 지원을 통한 교류와 협력이 하나의 기둥이었다면, 동독의 시민적·정치적

---

<sup>71</sup> 위의 책, pp. 30~31.

권리에 대한 탄압문제에 대해 기록하는 것이 또다른 기둥이었다. 초기, 잘쓰기터는 동독 주민들의 ‘이동의 자유’ 문제를 중심으로 시민권 문제에 접근했다. 1961년 베를린 장벽 설치 이후, 서독으로 향하던 동독 주민들에 대한 통제와 총기사용사례들을 기록하였다. 중앙기록보존소는 동독 정부의 수많은 항의에도 불구하고, 통일에 이르기까지 꾸준히 활동을 전개하였으며, 그 결과 1990년까지 43,000여 건의 인권침해 사례와 80,000여 명의 구체적 관계자 이름을 기록할 수 있었다.<sup>72</sup>

#### 나. 서독의 대동독 인권정책: 다자적 차원

독일통일에 있어서 가장 핵심적 사안은 바로 동독 주민들의 의견과 서독 정부에 대한 지지였다. 특히, 동독 내 시민혁명의 단초가 동독 독재정권의 ‘여행의 자유’ 제한에 대한 시민들의 봉기였다는 점을 눈여겨 볼 필요가 있다. 여행의 자유 혹은 이동의 자유에 대한 갈망은 인권의 자유권적 요소 중 핵심 사안이다.<sup>73</sup> 자유로운 개체로서의 인간은 누구나 자기가 원하는 곳에 갈 수 있으며, 이는 완성된 인격체로서의 개인을 의미한다. 역사상 여러 독재국가들은 이러한 인간의 자유로운 이동을 통제함으로써 국가체제에 의한 사회통제를 강화하였다.

서독의 대동독 인권정책을 양자적 관점에서 살펴보는 것은 내독관계

<sup>72</sup> 김학성, “서독의 대동독 인권정책,” p. 126.

<sup>73</sup> 물론, 여행 혹은 이동의 자유가 여타 자유권적 요소보다 항상 우위에 있는 것은 아니다. 일례로 서독 출신 30대의 사업가는 개인 의견임을 전제로 이동의 자유와 표현의 자유 중 후자가 더 근본적인 자유라고 생각한다고 말했다. 독일 현지 인터뷰, 2014년 9월 17일. 동독 주민들의 자유에 대한 갈망에 있어 더 근본적인 요소에 대한 논쟁은 지속될 것으로 보이지만, 적어도 1989년 베를린 장벽이 무너질 당시의 배경에서는 이동의 자유에 대한 갈망이 더 컸던 것이라고 해석할 수 있겠다. 더불어, 베를린 장벽이 무너지고 동서가 자유롭게 왕래하게 됨으로써, 동독 주민들의 표현의 자유 또한 충족되었다고 볼 수 있다.

의 관점으로 이를 분석하는 것이다. 한편, 서독의 대동독 인권정책의 다자적 차원에 대한 분석은 1975년의 헬싱키 협의를 중심으로 가능하다.

서독의 대동독 인권정책의 다자적 차원에서의 논의는 1975년 8월 ‘헬싱키 프로세스’로 알려진 유럽안보협력회의(Conference for Security and Cooperation in Europe: CSCE)의 협상과정을 통해 드러난다고 볼 수 있다.<sup>74</sup> 앞서 언급했듯이, 1969년 사민당의 브란트 총리는 동서 냉전의 데탕트라는 국제정치적 변화 속에 서독의 대동독 인권정책을 변화시켜야 할 필요성을 절감하게 된다. 무엇보다도 ‘현상유지’에 대한 소련의 요청과 제3세계 국가를 포함한 중립국들의 참여로 유럽안보협력회의가 발족하게 되었다. 서독의 경우 동독을 하나의 국가로 인정하지 않는 흡수타인 원칙을 견지하고, 소련이 다자적 안보협약체제를 중심으로 서독 및 서방을 견제한다고 판단하였다. 하지만, 급격한 국제정세의 변화로 서독의 브란트 총리는 ‘접근을 통한 변화’라는 신동방정책의 명제 속에 유럽에서의 다자적 안보협약체 논의에 적극적으로 참여함으로써 서독에 대한 국제사회의 이미지 개선에 앞장섰다.

1960년대 말부터 시작된 서독의 신동방정책은 1975년 6월 1일의 헬싱키 회담의 ‘최종선언문’을 통해 상당한 성과를 거두었다고 평가할 수 있다.<sup>75</sup> 다시 말하면, 브란트의 신동방정책이 보여준 인식과 접근법은 당시 유럽의 다자적 안보협력의 틀 속에서 행해진 것이다. 이 과정에서 서독은 소련의 요구를 수용하면서 4자회담을 통해 서베를린의 통행권을 확보하는 등 상호적 이익을 추구하는 협상의 태도를 표출하였다. 또한,

---

<sup>74</sup> 헬싱키 프로세스와 이후 유럽의 통합과정에 대한 세부적 분석으로, Vojtech Mastny, *The Helsinki Process and the Reintegration of Europe, 1986-1991: Analysis and Documentation* (New York: New York University Press, 1992) 참조.

<sup>75</sup> 신인아, “서독 신동방정책의 의의와 남북관계에 주는 교훈,” 박경서·서보혁 외, 『헬싱키 프로세스와 동북아 안보협력』 (파주: 한국학술정보, 2012), pp. 106~144.

동독에 대해서도 국가로서 인정하는 태도를 취하였다. 헬싱키 최종의 정서를 통한 서독의 대동독 인권정책으로 인해 동독 정부는 인적·물적 교류에 대한 압박을 받았고, 이동의 자유 및 여행의 자유, 가족상봉 등에 대해 높아진 국제사회의 여론을 의식할 수밖에 없었다.<sup>76</sup> 1989년 베를린 장벽이 무너지고, 1990년 독일통일이 가능했던 이유도 다자간 협의체 참여를 통한 국제협력 과정에 힘입은 바가 컸다.<sup>77</sup>

### 3. 서독의 대동독 인권정책의 함의: 통일논의와의 연계를 중심으로

서독의 대동독 인권정책이 한국의 대북 인권정책에 주는 함의는 여러 가지가 있을 것이다. 그 중 하나는 갑작스럽게 맞이한 통일 이후 구 동독 주민과 서독 주민이 겪어야 했던 사회통합 과정에서 잘 드러난다. 독일 통일 후 동서독 주민 간 갈등은 피할 수 없는 수순이었지만, 이는 또한 극복될 수 있는 성질의 것이었다. 독일통일은 완전히 다른 두 개의 시스템이 하나로 합쳐진 것으로 볼 수 있는데, 이 과정에서 사회주의 체제에 익숙했던 동독 주민들이 받은 충격은 상당히 컸다. 특히, 자연스럽게 두 체제가 하나가 되고, 사람들의 왕래가 자유로워지면서 구 서독 지역의 사람들은 보다 열악한 구 동독 지역 주민들에게 오만한(arrogant) 인상을 주게 되고, 동독 출신 사람들의 입장에서는 식민지화(colonization) 내지 ‘이등국민(secondary citizens)’이라는 의식이 생겨나게 된 것이 사회통합의 가장 큰 장애물이었다.<sup>78</sup> 갑작스런 통

<sup>76</sup>- 김학성, “서독의 대동독 인권정책,” p. 123.

<sup>77</sup>- Lothar De Maiziere, 2014 Asian Leadership Conference (신라호텔, 2014.3.3).

<sup>78</sup>- 독일 현지 인터뷰, 2014년 9월 16일.

일 후 사회교육이라는 관점에서도 혼란은 계속되었다. 동서독 교육체계의 차이점<sup>79</sup>도 물론 존재했지만 더 큰 문제는 앞에서 언급되었듯이 구 동독 출신들에 대한 서독 주민들의 오만한 태도 내지 그와 유사한 태도였다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 2014년 현재 독일 주민들의 대다수는 동서독 통일 이후 지난 20년간 독일국민들이 다양한 사회통합 문제들을 비교적 잘 해결해왔다고 인식하고 있다.

독일의 사례에서 보듯이 독일통일 전 서독의 인권정책이 비교적 만족스러운 역할을 했음에도 불구하고 실제 통일이후 통합과정에서는 독일 역시 크고 작은 어려움을 겪었다. 또한 서독의 대동독 인권정책이 바로 통일로 연결되었다고 말할 수는 없다. 다시 말하면, 인권정책을 수단으로 통일이라는 목적이 성취되었다고 보긴 힘들다. 오히려 인권의제는 서독의 독일정책의 핵심을 구성했으며, 체제와 환경을 초월한 관점에서 인간의 존엄성은 존중되어야 하며 이동의 자유는 존중되어야 한다는 사고는 서독의 대내정치와 대외정치 공히 일관된 주제로 작동했다. 서독의 대동독 인권정책은 이러한 사고의 결과물이 대내외적으로 표출된 것이다. 기본적 가치에 대한 존중이 서독의 잘쓰기터 및 프라이카우프로 연결되는 인권정책의 기반을 이루었다고 볼 수 있다. 독일의 한 전문가에 의하면, 독일인들은 통일 그 자체를 목적으로 하기보다는 기본적 가치에 충실했으며, 단지 때가 왔을 때 통일을 마다하지 않았다. 통일에 대한 적극적 지지세력이 존재했다기보다는 두 개보다 하나가 나으며, 통일독일이 현재의 상태보다 낫다는 생각이면 충분했다는 것이다.<sup>80</sup> 이는 인권이라는 가치를 존중하는 선진사회를 이룬 성숙한 독일

---

<sup>79</sup> 일반적으로 동독 학생들의 경우는 주입식 교육문화에, 서독 학생들의 경우는 상호 자유토론식 교육문화에 상대적으로 더 익숙하다고 알려져 있다.

<sup>80</sup> 독일 현지 인터뷰(콘라드 아테나워 재단 전문가 면담, 2014년 9월 15일).



정치와 사회발전의 자연스러운 결과물이었다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 독일통일의 사례를 단순비교를 통해 한국적 상황에 적용하는 것은 주의 깊게 평가되어야 한다.

한국 학계의 경우 오랜 기간 동안 독일통일 사례를 분석함에 있어 부정적 측면만을 강조해 온 것이 또한 사실이다. 일례로 독일통일에 대한 해석에 있어 한국학계의 연구는 2005년을 기점으로 소강상태에 접어들었다. 마침 2005년의 경우 통일독일의 내적 후유증이 극대화된 시기였고, 그 이후 점차 독일사회는 회복세에 접어들게 되었다. 하지만, 한국학계의 경우 2005년에서 멈춰선 연구의 결과가 현재까지의 독일통일에 대한 부정적 인상에 영향을 미치고 있다.<sup>81</sup> 실제로 독일통일에 관심을 가지고 연구해 온 수많은 한국의 지식인들은 서독의 어떠한 정책이 독일의 통일로 연결되게 되었는가에 관심이 많다. 하지만, 실제로 독일인들은 통일을 위해 어떠한 준비를 했다고 주장하기보다는 그들의 기본가치에 충실했다고 증언하였다.

독일통일을 이룩함에 있어 아데나워의 힘의 우위 정책이 더 결정적이었는가? 아니면 브란트의 신동방정책이 더 큰 역할을 했는가? 이 질문에 대한 독일인들의 대답은 둘 다일 것이다. 한국의 경우 여전히 햇볕정책과 원칙적 대북정책의 대립 속에 무엇이 정답인지에 대한 공방이 계속되고 있다. 아데나워의 힘의 우위 정책의 우월성을 주장하는 경우는 서독의 독일정책은 힘의 우위 정책에서 비롯된 자신감을 통해 진행되었고, 지속적으로 가능했던 서독의 TV 시청을 통해 동독 주민들은 점차 서독체제를 동경하게 되어 실제로 많은 수의 동독 주민들이

<sup>81</sup> 독일 현지 인터뷰(이봉기 주독 한국대사관 통일관 면담, 2014년 9월 16일). 대다수 한국인들은 흡수통일로서의 독일통일은 너무나 갑작스럽게 진행되었고, 그에 따른 후유증도 막대했다고 인식하고 있는 것으로 보인다.

동에서 서로 이동했다고 보고 있다. 나아가 때가 왔을 때 서독으로의 편입을 선택하게 되었다고 주장하며, 결국 브란트의 신동방정책이 아닌 아데나워의 힘의 우위 정책이 통일의 기반이었다고 주장한다.<sup>82</sup> 반면, 브란트의 신동방정책을 지지하는 측면에서는 동서독 교류에서 비롯된 동독 주민들의 서독에 대한 의식 변화에 더 초점을 두고, 서독 시민당이 즐기치게 주장했던 교류·협력정책에 영향을 받은 햇볕정책이 답이라고 주장한다.

역사적 사실의 관점에서 보면, 서독의 경우 인권침해 중앙기록보존소를 설립하여 동독 내 인권침해에 대해 분명한 입장을 취함과 동시에 동서독 인적·물적 교류를 통한 교류·협력정책의 확대를 추구하였다. 그 결과 서독의 독일정책은 자신감을 기반으로 진행되었고, 동독 주민들은 점차 서독체제를 동경하게 되었으며, 나아가 때가 왔을 때 서독으로의 편입을 선택하게 되었던 것이다. 동독 주민들의 마음을 얻을 수 있었던 서독의 인권정책 배경에는 통일 지상주의 논의보다는 현실에 기반한 자유민주적 가치가 내재되어 있었다. 이는 두 개의 독일의 통일과정이 예상되고 계획된 것이 아니라 주민들의 무혈 평화혁명을 의해 누구도 예상치 못하던 순간에 오게 된 점에서 알 수 있다.

한국의 경우 어떠한 교훈을 도출할 수 있는가? 가장 중요한 점은 독일통일의 교훈을 너무 성급하게 도출하지 않는 것일 것이다.<sup>83</sup> 다시

<sup>82</sup>-염돈재, 『독일통일의 과정과 교훈』, pp. 261~267.

<sup>83</sup>-독일 현지의 여러 증언에 따르면 수많은 한국인들이 독일을 방문하여 통일과 관련하여 던지는 질문은 대체로 도구적 혹은 수단적 성격의 질문이 많다고 한다. 예컨대, 통일을 이루기 위해 어떠한 정책을 입안했으며 그것을 어떻게 수행했느냐 하는 것이다. 이에 대한 독일인들의 대답은 통일을 체계적으로 준비하고 정책을 입안한 것이 아니라 통일은 갑작스럽게 도래하였고, 동서독 주민들은 이러한 현실에 적응해 나갈 수밖에 없었다는 것이다. 따라서 ‘동독 주민’들이 ‘동경하던’ 서독체제를 선택한 것이며, 동서독 주민들은 이러한 갑작스런 통일을 ‘현실’로 받아들일 수밖에 없었다는 점을 강조하였다. 독일 현지 인터뷰, 2014년 9월 14일~21일.

말하면 독일통일의 과정을 보다 천천히 음미하며, 그 속에서 서독의 대동독 인권정책의 함의를 도출하는 작업이 요청된다 하겠다. 결국 독일 인들조차 통일에 대해 체계적으로 준비하지 못했으며, 다만 과정에서 그 시대의 요구에 잘 대응하여 동서독 교류를 증대하고, 민주주의의 가치인 자유와 권리의 관점에서 대응하였다. 이 경우 한국의 상황에서 가장 중요한 교훈은 북한 주민의 마음을 얻는 것이며, 이것이 통일을 지향하는 한국의 대북 인권정책의 핵심을 이루어야 한다.<sup>84</sup>

결국 대북 인권정책의 중요성은 통일논의와의 연계성에서 찾을 수 있다. 통일 후 우리를 위해 무얼 했는가라는 북한 주민들의 질문에 대해 우리는 답을 준비해야 한다. 통일독일 전 서독 정부가 동독과의 교류·협력을 확대함과 동시에 여러 반대를 무릅쓰고 동독의 인권상황을 기록하는 기록보존소를 유지했던 것은 크나큰 의미가 있었다.<sup>85</sup> 그것은 장차 올 통일을 준비하는 실질적 과정이었던 것이다. 독일통일의 교훈이 한반도에 있어서도 예외일 순 없다.

<sup>84</sup> 실제로 독일 현지 방문조사 중 한국의 통일에 대한 함의 관련 대답 중 가장 빈번하게 들은 언급은 ‘결코 오만하지 말라’는 구 서독지역 출신 독일인들의 강조였다. 이러한 독일인들의 태도는 독일인들 또한 통일 이후 지난 20여 년의 기간 동안 다양한 어려움을 겪었으며, 비록 계획에 의해 이룩한 통일은 아니었지만 동서독 관계에서 통일의 비결은 인적·물적 교류를 통한 서로에 대한 이해 증대라는 것과 통일은 결국 사람 대 사람의 만남이라는 평범한 사실을 상기시켜 주었다. 독일 현지 인터뷰, 2014년 9월 14일~21일.

<sup>85</sup> 전 동독 총리 로타 드 메지에르(Lothar De Maiziere)는 ‘베를린 장벽은 무너진 게 아니라 동독 주민들이 무너뜨린 것이다’라고 언급하였다. Lothar De Maiziere, 2014 Asian Leadership Conference (신라호텔, 2014.3.3).





## IV. 현안 분석과 정책 제안



이 장에서는 앞서 논의된 인권정책의 이론적 패러다임, 역대 한국 정부의 사례, 통일독일의 사례에서 도출되는 함의를 염두에 두고, 현 정부 하 논의 중인 대북 인권정책을 사안별로 정리하고 정책적 함의를 제시하고자 한다.<sup>86</sup>

## 1. 박근혜정부의 대북 인권정책 기조와 정책목표

박근혜정부의 대북 인권정책은 평화통일 기반 구축이라는 국정기조와 긴밀한 연관성을 가지고 있다. 한반도 신뢰프로세스로 대표되는 정부의 대북·통일정책의 핵심은 남북 간 인도적 협력 강화, 북한 지역 민생 인프라 구축, 남북 주민 간 동질성 회복 등의 핵심 과제와 연결된다. 한반도 신뢰프로세스에서의 신뢰란 단순히 군사적 신뢰구축에만 국한되지 않는다. 신뢰란 키워드는 현 정부의 국정 전반을 관통하는 주요 개념으로 정치, 경제, 사회, 문화 전 영역을 포괄하며, 남북 간 통합의 과정까지 염두에 두고 있다.<sup>87</sup> 이러한 신뢰프로세스의 핵심이 바로 남북 간 교류·협력을 통한 정부 간 그리고 민간 간 신뢰구축이다.

‘희망의 새 시대’를 표방한 정부의 4대 국정기조는 경제부흥, 국민 행복, 문화융성, 평화통일 기반 구축이다. 박근혜 대통령은 2013년 2월 25일 취임사를 통해 이미 이러한 국정기조를 강조한 바 있다. 구체적으로 한반도 신뢰프로세스를 통한 새로운 한반도 건설을 통해 통일시대의 기반을 구축해야 한다는 목표를 제시하였다. 취임사의 한 부분을 언급하면 아래와 같다.

<sup>86</sup>- 본 장의 일부는 다음의 논문에 부분 인용되었다. 한동호, “박근혜 정부의 대북 인권정책 분석,” 『한국과 국제정치』 (경남대학교 극동문제연구소, 2014 겨울, 출간예정).

<sup>87</sup>- 전성훈, “신뢰·균형·통합·진화의 대북·통일정책,” pp. 1~4.

현재 우리가 처한 안보 상황이 너무도 엄중하지만 여기에만 머물 수는 없습니다. 저는 한반도 신뢰프로세스로 한민족 모두가 보다 풍요롭고 자유롭게 생활하며, 자신의 꿈을 이룰 수 있는 행복한 통일시대의 기반을 만들고자 합니다.<sup>88</sup>

취임사에서 드러난 새 정부의 구상은 남북한 주민 모두가 행복한 삶을 영위할 수 있는 새로운 한반도의 비전이다. 한반도 신뢰프로세스의 진전과 함께 남북한 주민의 행복을 담보할 수 있는 필수조건을 ‘행복한 통일시대’로 표현하고 있다.

집권 1년 후 박근혜 대통령은 2014년 1월 6일 신년 기자회견을 통해 이러한 점을 보다 구체화하였다. 우선 대통령은 평화통일 기반 구축의 중요성과 시급성을 강조하면서 다음의 세 가지 추진 전략을 제시하였다. 북한의 비핵화를 위한 국제공조 강화, 대북 인도적 지원 강화 및 남북 주민 간 동질성 회복, 남북통일 공감대 확산 위한 국제협력 강화이다. 북한의 비핵화, 대북 인도적 지원 및 남북 동질성 회복, 통일 관련 국제협력 강화로 요약되는 박근혜정부의 세 가지 추진 전략은 안보, 북한인권, 통일이라는 핵심어로 표현된다.

이어 대통령은 2014년 3월 28일 독일 드레스덴에서 행한 연설에서 ‘한반도 평화통일을 위한 구상’을 발표하고, 대북·통일정책과 북한인권 문제와의 연계성을 다음과 같이 강조하였다.

저는 이 자리에서 평화통일의 기반을 만들기 위해 북한 당국에게 세 가지 제안을 하고자 합니다. 첫째, 남북한 주민들의 인도적 문제부터 해결해 가야 합니다. 둘째, 남북한 공동번영을 위한 민생 인프라를 함께 구축해 나가야 합니다. 셋째, 남북 주민 간 동질성 회복에 나서야 합니다.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup>- 박근혜 대통령 취임사(2013.2.25)에서 발췌.

<sup>89</sup>- 드레스덴 공대 명예박사 학위 수여식 박근혜 대통령 연설(2014.3.28)에서 발췌.



드레스덴 선언에서 평화통일 기반 구축에 대한 박근혜정부의 구상을 보다 구체화하였다고 평가할 수 있다. 우선, 인도적 문제 해결에 대한 정부의 의지이다. 이산가족 상봉, 북한 내 영유아 및 임산부를 중심으로 한 취약계층 지원 등 남북 간 해결해야 할 인도적 문제는 산적해 있다. 박근혜정부는 남북한 주민들의 인도적 문제 해결을 평화통일 기반 구축의 핵심적 선결과제로 인식하고 있다. 둘째는 남북 간 농업협력, 교통·통신 등 사회 인프라 협력 등을 통한 경제공동체 형성을 추구하는 것으로, 이미 ‘작은 통일, 큰 통일’ 논의를 통해 드러난 정부의 구상이다. 마지막으로 셋째는 남북 주민 간 동질성 회복 논의로 문화융성이라는 4대 국정기조의 한 요소와도 일맥상통한다. 구체적으로 민간 교류의 확대를 추구하는 ‘남북교류협력사무소’ 개설을 제안하였다. 정부의 인식은 주민 간 동질성 회복이 통일을 넘어서 남북통합 과정에서 필수적 요소라고 판단하는 것으로 보인다. 대통령의 드레스덴 선언은 남북관계에 있어 각각 인간, 경제, 문화라는 세 가지 핵심어로 표현할 수 있다.<sup>90</sup>

한편, 현 정부의 대북·통일 관련 국정과제는 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화’(국정과제 124), ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향’(국정과제 125), ‘통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일준비’(국정과제 126)이다. 통일부가 제시하는 세부과제로는 ‘인도적 문제 해결 적극 추진,’ ‘북한주민의 인권 등 삶의 질 개선을 통한 ‘행복한 통일 여건’ 조성,’ ‘실질적 통일준비 역량 강화’ 등을 대표적으로 들 수 있다.

<sup>90</sup> 한편, 박 대통령의 ‘드레스덴 통일구상’에 대해 북한은 2014년 4월 3일자 노동신문에서 ‘체제통일에 대한 공공연한 선언’이라든지, ‘범죄적인 체제통일 시도’라고 비난하였다. 북한의 반응은 독일에서 행해진 통일구상이 독일식 흡수통일을 암시하고 있다고 인식하고, 통일논의의 남북한 주도권 경쟁에 있어 불안감을 느끼는 북한 지도부의 인식을 잘 드러낸다고 볼 수 있다.

이상에서 제시된 국정기조와 국정과제, 대통령의 연설 및 통일구상에서 드러난 현 정부의 대북 인권정책 목표는 무엇으로 상정할 수 있는가? 인도적 문제 해결을 통한 (남)북 주민의 삶의 질 개선, (재외)탈북민 문제 해결을 통한 실질적 통일 준비, 북한인권법 제정을 정책적 목표로 추구할 수 있다고 판단된다.<sup>91</sup> 이하에서는 각각을 자세히 살펴보고자 한다.

## 2. 인도적 지원과 북한 주민 삶의 질 개선

현 정부 4대 국정기조의 하나인 평화통일 기반 구축은 박근혜정부의 통일 관련 국정철학으로 볼 수 있다. 통일 기반 구축의 맥락에서 박근혜 정부는 취임 초부터 ‘남북 간 정치 혹은 군사적 상황과 관계없이 북한의 취약계층에 대한 지원을 할 것’을 선언한 바 있다. 하지만, 박근혜정부 첫 해를 되돌아 봤을 때 정치·군사적 상황과 무관한 인도적 지원정책은 명백한 한계를 드러내었다. 2013년 한 해 북한의 제3차 핵실험 및 반복된 미사일 발사로 인해 경색된 한반도 주변 안보환경과 개성공단 인원철수로 상징되는 남북관계 악화는 현실적으로 정부의 인도적 지원 정책 실행에 커다란 장애가 되었다. 이러한 점은 지난 이명박 정부 당시에도 동일하게 적용된다. 즉, 대북 인도적 지원의 타당성과 당위성 논의에도 불구하고 남북관계 경색 및 국제환경 악화는 정부의 대북 지원에 상당한 걸림돌이 되는 것이 사실이다.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup>- 인도적 사안 해결과 탈북민 문제 해결이 각각 북한 내외의 북한인권 문제에 해당한다면, 북한인권법 제정 문제는 한국 사회 내의 북한인권 개선 노력에 해당한다. 본 연구는 지면의 제약 상 남북 간 다양한 인도적 사안 중 북한 주민의 삶의 질과 직접적으로 연관될 수 있는 인도적 지원을 중심으로 살펴보고자 한다. 본 장에서는 이 세 가지 분야를 중심으로 박근혜정부 대북 인권정책의 사안별 분석을 시도하고자 한다.

<sup>92</sup>- 남북관계가 전반적으로 경색되었던 이명박 정부의 경우 대북 인도적 지원은 2천575억 원

2013년 박근혜정부 출범 이후 3~4개 단체가 대북 인도적 지원 승인을 요청했었지만, 2013년 지속된 개성공단 위기상황으로 불거진 남북관계 경색 국면 속에서 이러한 승인 요청은 지연되었다.<sup>93</sup> 2013년 9월 정부는 북한의 취약계층에 대한 대북 인도적 지원을 결정하였다. 12개의 국내 민간단체의 13건의 지원물품 반출을 승인(23억 5천만 원 규모)하였다. 또한 2013년 8월 유엔아동기금(United Nations Children's Fund: UNICEF)에 604만 달러(약 67억 원)를 보낸 이후 10월에는 세계보건기구(World Health Organization: WHO)의 '북한 영유아 지원사업'을 위해 총 630만 달러(약 69억 5천만 원)를 남북협력기금에서 지원하기로 결정했다.<sup>94</sup> 정부의 이러한 대북 인도적 지원 결정은 2013년 개성공단 정상화 및 남북 이산가족 상봉 논의 등 남북관계 개선 흐름과 무관하지 않았던 것으로 평가할 수 있다.

2013년 3월 27일 통일부는 '2013년 통일부 업무계획'을 보고했는데, 9가지 중점 추진과제 중 하나인 '인도적 문제의 실질적 해결' 분야에서는 국제기구를 통한 북한 취약계층 지원 및 민간단체 지원품목 확대 등이 논의되었다. 정부의 대북 인도적 지원 공약에도 불구하고, 북한의 장거리 미사일 실험과 3차 핵실험으로 인하여 새 정부의 한반도 신뢰 프로세스는 난관에 봉착하게 되었다. 비록 정치적 상황과 관계없이 인

---

규모였다. 이는 김대중 정부 5천829억 원의 44%, 노무현 정부 1조 2천747억 원의 20% 규모이다. 역대 행정부의 다양한 지원 규모는 대북 인도적 지원사업과 정치적 변수와의 역학관계를 잘 보여준다.

<sup>93</sup> 이들 단체들은 이유식, 기초의약품, 휠체어 및 재활장비, 의류 등 북한 취약계층을 위한 물품 지원 승인을 요청하였다. 한편, 55개의 단체들로 구성된 남북협력민간단체협의회는 대북 인도적 지원이 현 남북관계 개선에 이바지할 수 있을 것이라고 전망하며, 정부의 의지를 촉구한 바 있다. 국내 대북지원단체는 2013년 4월 인도적 사업 계획 협의 건을 북한 측 민족화해협의회에 요청한 바 있으나 별다른 반응이 없었다. 『연합뉴스』, 2013년 4월 24일.

<sup>94</sup> 통일부 정책브리핑, 2013년 9월 2일.

도적 차원의 대북 지원을 지속하겠다는 공약에도 불구하고 현실에서의 남북관계의 동학은 그리 간단한 차원의 것이 아님이 확인되었다. 한편, 박근혜정부는 대북 지원 차원에서 유진벨재단의 대북 결핵약 지원을 새 정부의 첫 인도 지원 사례로 허용하였다.<sup>95</sup> 동 재단은 약의 배분과 정을 모니터링하기 위해 2013년 4월 18일 대표단을 북한에 파견하여 북한에 도착한 6억 7,800만 원 상당의 결핵약이 평양을 비롯한 8곳의 결핵치료센터를 중심으로 민간에 잘 보급되는지에 대한 조사에 착수하였다.<sup>96</sup>

● 표 IV-1 2000년대 대북 인도적 지원 현황(2001~2013년)

단위: 억 원

연도	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
정부	975	2,650	2,607	2,672	3,147	2,273	3,488	438	294	204	65	23	135
민간	782	576	766	1558	779	709	909	725	377	200	131	118	51

출처: 통일부, 『2014 통일백서』, p. 122.

위 표에서 드러나듯이 2013년 한 해 민간을 통한 박근혜정부의 대북 인도적 지원은 역대 최하 수준인 51억 원 규모를 기록하였다. 하지만, 정부 차원의 대북 인도적 지원의 경우 유엔아동기금과 세계보건기구의 북한 영유아 지원사업에 각각 67억 원, 68억 원을 지원함으로써 총 135억 원을 지원하였다. 이는 2000년대 전체의 인도적 지원의 관점에

<sup>95</sup>- 유진벨재단은 한국 정부로부터 6억 7천800만 원 상당의 대북 결핵약 발송을 승인받았다. 이는 현 정부의 대북 인도적 지원의 첫 번째 사례로 기록되었다. 『조선일보』, 2013년 3월 23일, 전임 이명박 정부의 경우에도 2010년 11월 23일 북한의 연평도 포격도발 이후 4개월여 인도적 지원을 허용치 않았으나 2011년 3월 31일 동 재단이 3억 3천600만 원 가량의 결핵약 대북 반출을 요청했을 때 허용한 사례가 있다.

<sup>96</sup>- *Korea JoongAng Daily*, 2013년 4월 19일. 대표단 방문에 대한 북한 당국의 승인은 하루 전날인 4월 17일 북한 당국의 한국 사업자들의 개성공단 방문 거부와 대조된다.

서는 낮은 수준이지만, 이명박 정부의 마지막 2년과 비교해보면 상대적으로 높은 것이다.<sup>97</sup> 대북 인도적 지원을 통한 북한 주민의 삶의 질 향상이라는 현 정부의 정책 목표는 남북관계의 경색 속에서 여전히 난관에 봉착해 있는 것이 사실이다. 비록, 정부 차원의 인도적 지원이 재개되기는 하였지만, 여전히 전임 정부와 차별될 만큼의 수준은 아니다.

현 정부의 대북 인권정책은 통일구상과 밀접한 연관이 있다. 특히, 대통령의 ‘한반도 평화통일을 위한 구상’으로 일컬어지는 「드레스덴 구상」에서도 민생 인프라 구축 및 남북 주민 간 동질성 회복과 더불어 남북한 주민의 인도적 문제 해결을 우선순위로 꼽고 있다.<sup>98</sup> 비록 남북관계사의 관점에서 보면 정치적 상황과 관계없는 인도적 지원은 남북관계의 현실에서 지극히 어려운 정책목표였지만, 「드레스덴 구상」은 남북한 평화적 통일의 관점에서 다시금 이러한 정책목표를 천명하고 있다는 점에서 의의를 가진다고 볼 수 있다. 특히, 「드레스덴 구상」에서 제시된 인도적 문제 해결의 주요 수단으로 ‘모자 패키지(1,000 days) 사업’이 있는데, 기본적 구상은 북한 내 영유아·임산부 등 취약계층을 중심으로 이들에게 가장 핵심적 기간인 산전·산후 1,000일 동안 지원하겠다는 것이다.<sup>99</sup> 유엔의 여러 산하기구와 정부가 협조하여 북한 내 ‘모자 패키지 사업’을 제도화하고 활성화한다면, 남북관계의 부침과 상관없이, 또한 정권의 교체와 상관없이, 남북 간 교류·협력을 확보할 수 있는 주요한 사안이 될 수 있을 것으로 보인다.<sup>100</sup>

97- 예를 들어 2011년 이명박 정부의 경우 정부 차원에서 65억 원(565만 달러) 상당의 대북 인도적 지원을 하였는데, 이는 유엔아동기금에 지원한 것으로 남북협력기금에서 지출되었다. 구체적으로 영유아 및 임산부를 위한 의약품에 281만 달러, 영양지원 사업에 250만 달러, 기타 비용으로 35만 달러가 소요되었다.

98- 통일연구원, 『「드레스덴 구상」과 ‘행복한 통일’』, KINU 통일포럼 14-01 (서울: 통일연구원, 2014), pp. 1~2.

99- 위의 책, pp. 27~28.

### 3. 재외 탈북민 보호

대북 인도적 지원 강화가 한국 정부의 대북 인권정책을 통해 북한 내 인권을 증진시키는 것이라면, 재외 탈북민 문제는 북한 지역을 벗어난 경우의 북한인권 문제에 해당한다. 해외 탈북민의 규모 및 실태 파악, 탈북민 문제 해결을 위한 대중외교의 강화, 탈북 아동 및 여성 인권 보호 등이 해결해야 할 주요 과제라고 볼 수 있다. 현재, 한국 정부는 탈북민 인권 증진을 통해 전 세계 코리아 디아스포라를 결집하는 ‘한민족통일네트워크 구축사업’을 추진하고 있다.<sup>101</sup> 한편, 박근혜 대통령은 2014년 9월의 제69차 유엔 총회 기조연설에서 북한인권 관련, 한국에 설치될 유엔 인권사무소와 더불어 탈북민의 인권문제를 강조하였다.<sup>102</sup>

#### 가. 재외 탈북민 현황과 최근 동향

해외 탈북민 보호 및 강제복송 방지는 한국의 대북 인권정책의 핵심

---

<sup>100</sup> ‘모자 패키지 사업’의 구체적 함의에 대하여 통일연구원, 『함께하는 행복한 통일 준비: 모자보건 1,000일 패키지 실행 방안』 (통일연구원 주최 국내학술회의 보고서, 2014.6.13) 참조.

<sup>101</sup> ‘글로벌 한민족 네트워크 활성화’는 박근혜 대통령 대선 후보 시절 새누리당 대선 공약집을 통해 이미 표명된 사안이다. 제18대 대통령선거 새누리당 정책공약, 『세상을 바꾸는 약속, 책임있는 변화』 (새누리당, 2012), p. 360 참조. 이후 통일부 국정과제에서 ‘한민족통일네트워크 구축사업’으로 제시되었다. 통일부, 『2014 통일백서』, p. 324.

<sup>102</sup> 관련 부분은 다음과 같다: “... 오늘날 국제사회가 큰 관심과 우려를 갖고 있는 인권 문제 중의 하나가 북한인권입니다. 지난 3월 유엔 인권이사회는 북한인권 조사위원회(COI) 보고서상의 권고사항을 채택했습니다. 북한과 국제사회는 COI 권고사항 이행에 위해 필요한 조치를 취해야 할 것입니다. 이와 관련, 조만간 유엔이 한국에 설치할 북한인권사무소가 이러한 노력을 지원할 수 있을 것으로 기대합니다. 또한, 국제사회는 탈북민의 인권문제에도 관심을 기울여야 합니다. 탈북민들이 자유의사에 따라 목적지를 선택할 수 있도록 유엔 해당기구와 관련 국가들이 필요한 지원을 제공해야 합니다...” 대통령 연설-제69차 유엔 총회 기조연설문(2014.9.25)에서 발췌.

사안이다.<sup>103</sup> 탈북행위는 단순히 체제에 대한 불만 혹은 경제적 이유로 본국을 떠난다는 의미와 더불어 탈북행위 자체가 가지는 선전효과가 있다. 즉, 체제에 순응 혹은 적응하지 못해 떠나는 난민들은 본국에 대해 정치적 반대표(walking ballot)의 의미를 가지는 것이다. 북한 당국 또한 주민의 탈북에 대해 철저히 통제하고 있으며, 특히 탈북 과정에서 남한 혹은 외국 선교사와의 접촉이 있는 경우 이를 반민족·반국가 행위로 규정하여 탈북을 도모한 개인을 보위부 관할 관리소로 보내는 것은 물론 가족 전체를 추방하거나 처벌하는 행위를 지속하고 있다.<sup>104</sup>

탈북행렬이 시작된 1990년대 이후 점차 증가하던 국내 유입 북한이탈주민의 숫자가 2011년 이후 2012년과 2013년 연속으로 1,500명 대로 급감하였다. 이는 김정은 체제 등장 이후 강화된 국경 및 사회 통제 현상에 기인한다. 한편, 2000년대 중반 이후 한국에 기입국한 가족과의 연계를 통한 탈북현상이 증가하면서 탈북 이후 한국에 입국하는 과정 속에서 중국을 거쳐 동남아시아 국가들을 활용하는 경우가 대다수이다. 이러한 탈북 과정을 볼 때, 한국의 대 탈북민 정책에 있어 중국과 태국 및 라오스로 대표되는 동남아 국가들과의 외교적 관계가 주요한 변수로 자리잡게 되었다.

재외 탈북민의 대부분을 차지하는 재중 탈북민의 경우 동북3성 지역을 중심으로 2013년 기준, 8,708명 규모이며 북한여성에게 태어난 북

<sup>103</sup> 해외 체류 탈북민 문제에 대한 주요 연구로 조정현, “‘Republikflucht(국가탈출죄)’의 법리 및 탈북자문제에의 적용,” 『서울국제법연구』, 제15권 2호 (서울국제법연구원, 2008), pp. 191 ~ 215; 조정현, “재중 탈북자 문제의 국제인권법적 해결방안: 국제인권조약 이행감독장치를 중심으로,” 『주요국제문제분석』, 2009 가을 (외교안보연구원, 2009); Russell Aldrich, “An Examination of China’s Treatment of North Korean Asylum Seekers,” *North Korean Review*, Vol. 7, No. 1 (2011), pp. 36 ~ 48; 양길현 외, “재중 북한이탈주민을 둘러싼 쟁점과 한국의 정책 방향,” 『국가전략』, 제19권 1호 (세종연구소, 2013) 참조.

<sup>104</sup> 통일연구원, 『북한인권백서 2014』 (서울: 통일연구원, 2014), pp. 504 ~ 522.

한아동의 경우 15,675명 규모로 추산된다.<sup>105</sup> 특히, 주목할 점은 탈북 여성이 출산한 아동의 수가 2009년 7,524명에 비해 2013년 15,675명으로 급증했다는 사실이다. 국가인권위원회는 2012년 조사를 통해 이들의 수를 최대 20,000~30,000명으로 보고, 이 중 보호가 절실한 숫자를 4,000명으로 보았다.<sup>106</sup> 재외 탈북민 그 중에서도 재중 탈북민에 대한 명확한 현황 파악을 통해 정부의 대 탈북민 정책은 보다 구체적으로 탈북여성이 출산한 북한아동의 인권 보호와 중국의 탈북민 강제송환 정책 철회에 집중해야 할 과제를 안고 있다.

2013년 5월 28일 9명의 탈북 청소년이 라오스에서 체포되어 중국을 거쳐 북한으로 강제 송환될 때, 중국 정부는 이들의 송환과정을 묵인한 바 있다. 라오스에서 발생한 북한 청소년 강제 북송 사태는 한국의 외교력과 재외 탈북민 보호라는 한국 정부의 정책적 목표를 다시금 되돌아보게 만드는 주요한 계기였다. 라오스 사태 이후 6월 라오스에서 20여 명의 탈북민이 한국으로 돌아오는 등 일련의 개선 노력이 있었지만, 중국 정부의 강제북송 묵인 내지 지지에 대한 본질적 해결책이 제시된 것은 아니었다.<sup>107</sup> 라오스 사태 이후 정부는 외교부에 ‘민족공동체 해외협력팀’이라는 전담 TF팀을 신설하여 중국 및 동남아 지역 등지에서 발생하는 탈북민 사안에 대해 체계적이고 신속한 대응을 위한 제도적 방안을 마련하였다.<sup>108</sup>

105. 위의 책, pp. 485~486.

106. 북한민주화네트워크(연구책임자: 이원웅), 『해외체류 북한이탈주민 아동 인권상황 실태조사(국가인권위원회 연구용역 보고서)』 (서울: 국가인권위원회, 2012), pp. 135~136.

107. 한편, 20명의 탈북민이 한국에 입국한 사건과 관련하여 북한은 적십자 대변인을 통해 청와대에 의한 ‘유인납치’라고 비난하였다. 『동아일보』, 2013년 6월 18일.

108. 『연합뉴스』, 2013년 8월 28일. 한편, 라오스 사태 이후 정부는 라오스 현지 대사관을 중심으로 탈북민 보호를 강화하는 다양한 조치를 취함으로써, 정부 차원의 제도적



## 나. 중국의 강제송환 정책과 한국 정부의 대응

재외 탈북민 보호라는 한국의 정책적 목표를 달성하는 과정에서 중국의 대 탈북민 정책변화는 반드시 거쳐야 할 과정이다. 이러한 관점에서 중국의 강제송환 정책에 대해 살펴보는 것은 의미가 있다.

국제사회의 비판에도 불구하고 중국 정부는 왜 계속해서 탈북자에 대한 강제송환 원칙을 고수하는 것일까? 다음의 세 가지 이유로 볼 수 있을 것이다. 첫째, 북·중 관계에서 탈북민 문제는 대단히 민감한 이슈 중 하나이며, 중국의 대북정책에 있어 여전히 인도적 문제보다는 정치·안보적 문제가 우선하기 때문이다. 즉, 중국의 주변부 현상유지 전략이 탈북민 강제복송이라는 중국의 강경한 정책을 야기했다고 볼 수 있다.<sup>109</sup> 따라서 한반도의 평화와 안정이라는 중국 대북정책의 틀 속에 북한이 가지는 전략적 가치가 유효한 이상, 현재 중국 정부가 표방하는 대 탈북민 송환정책이 단기간에 급격한 변화를 가지기는 어렵다. 다시 말하면, 중국의 탈북민 강제송환 정책은 중국의 대북정책이 근본적으로 수정되지 않는 한 전술적인 차원에서 미세한 변화는 있을 수 있으나, 근본적 관점에서의 전략적인 차원에서는 유지될 것으로 보인다.

둘째, 중국은 자국 내 탈북민을 허용했을 때 초래할 국내정치적 혼란을 우려한다. 중국의 동북3성 지역은 특히 조선족을 중심으로 한 소수 민족의 세력이 강한 지역이다. 중국은 신장 위구르, 티벳 등 다른 지역에서도 민족 문제로 중앙 정부의 통제력이 위기를 겪고 있다. 특히, 북·중 접경지역의 조선족과 북한 내 주민들의 인적 네트워크 및 심리

---

개선책을 강구하였다. 정부 관계자 면담, 2014년 4월 4일.

<sup>109</sup> 이기현, “중국의 탈북자 정책 동향과 한국의 대응전략,” 『통일정책연구』, 제21권 2호 (통일연구원, 2012), pp. 127~131.

적 유대감을 고려했을 때, 탈북민 문제는 단순히 북·중 관계 차원을 떠나서 중국의 국내정치적 안정성 유지와 직결되는 문제이다.<sup>110</sup>

셋째, 중국 지도부의 인식 때문이다. 앞서 제기된 북·중 관계 및 국내정치적 요인으로 인한 탈북민 강제송환 정책이 국제규범 준수로 인한 중국의 대외위상 제고라는 변수에 비해 여전히 효용성이 있다고 믿기 때문이다. 중국 지도부에게 있어 탈북민 문제는 국제사회에서의 책임성과 중국의 국제·국내정치적 이익 간 갈등이라고 볼 수 있으며, 중국 지도부는 탈북민 문제에 관하여 이러한 인식의 틀을 쉽사리 깨지 않을 것이다.<sup>111</sup>

탈북민 북송방지를 위한 대중외교 강화는 탈북민 보호라는 현 정부의 정책적 목표를 달성하기 위한 가장 큰 전략적 우선순위이다. 중국의 탈북민 북송정책이 북·중 관계의 동화, 국내적 요인, 중국 지도부의 인식에 기인한다고 했을 때, 이러한 요인에 대한 각각의 처방이 필요할 것이다. 이명박 대통령의 경우 2008년 8월 중국의 후진타오 주석을 만난 자리에서 탈북민 강제송환 금지를 요청한 바 있으며, 2012년 3월 26일 서울에서 열린 핵안보정상회의 직전 열린 한·중 정상회담에서도 탈북민 북송문제에 대한 원만한 처리를 합의한 바 있다. 박근혜 대통령의 경우 2013년 6월 27일 시진핑 주석과의 정상회담에서 탈북민 강제북송에 대한 직접적 언급은 하지 않았으나, 탈북민 인권 문제 일반을 언급하는 등 중국 측의 정책적 변화를 요구하였다. 양국의 최고 지도급 차원에서의 논의에도 불구하고, 중국의 탈북민 강제북송 정책은 여전히 지속되고 있다.

---

<sup>110</sup> 기본과제 자문회의, 국립외교원 이지용 교수, 2014년 9월 29일.

<sup>111</sup> Dong-ho Han, "The Clash between Interest and Responsibility: China's Policy toward North Korean Escapees," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 23, No. 4 (December 2011), pp. 443~455.

이렇듯 중국의 강제복송이 여전히 지속되고 있다는 사실은 한국의 대 탈북민 정책의 근본적 반성을 촉구한다. 무엇보다 한국의 대북 인권정책에서 탈북민 보호가 가지는 의미가 재확인되어야 하고, 다음으로 탈북민 보호에 대한 한국 정부의 의지가 재천명되어야 한다. 통일을 지향하는 한국의 대외정책에서 탈북민 보호는 국제사회에서 양자 및 다자적 협조를 통한 핵심적 정책 목표로 재구성되어야 할 것이다.

## 다. 북한의 해외 노무송출과 탈북민 보호

재외 탈북민 사안과 관련하여 최근 북한의 해외 노무송출 현상에 주목할 필요가 있다.<sup>112</sup> 북한은 김정은 체제로 들어서면서 부족한 외화를 충당하기 위해 자국민의 해외 노무송출에 진력하고 있다. 중국, 몽골, 러시아, 중동 지역 등 세계 각처에 북한 노동자들이 파견되어 근무하고 있다. 가장 심각한 문제는 해외에 파견된 북한 노동자들이 처한 환경과 처우가 열악하며, 이들의 기본적 인권이 보장되지 못하고 있다는 점이다.

러시아의 경우를 예로 들어 보면, 북한 노동자 규모가 2만에서 3만 명으로 추정되고 있다. 모스크바를 비롯하여 블라디보스톡, 상트페테르부르크 등 러시아 각지에 북한 노동자들이 고루 퍼져 있다. 이들은 월 800~1,000달러의 보수 중 각종 명목으로 공제된 후 100~200달러 남짓의 월수입을 올리는 것으로 파악된다. 또한, 이들의 전반적 노동환경은 러시아 정부의 묵인 속에 북한 당국의 정책적 관리에 의존하고 있는 실정이다. 자유아시아방송은 러시아 하바롭스크 주 공식 홈페이지

<sup>112</sup> 정확한 통계는 파악되지 않으나, 북한이 러시아 및 중국 등에 합법적으로 송출하는 노무인력 중 작업장을 이탈하여 개별적으로 은신하는 경우가 상당수로 보고되고 있다. 이들 중 일부는 한국행을 택하여 한국 정부의 보호를 받고 있다.

지와 연방 이민국 자료를 인용하여 2013년 9월 기준, 러시아 내 북한 노동자 숫자가 21,447명이며 이 중 하바롭스크 주에는 1,600명이 있다고 보도하였다.<sup>113</sup> 러시아 내 북한 노동자는 크게 건설업과 벌목업으로 나눌 수 있는데, 극동지역의 경우 건설이 차지하는 비중이 80% 정도이며, 블라디보스톡에만 7,000명 정도의 노동자가 있는 것으로 파악된다.<sup>114</sup> 러시아 통계청은 2014년 5월 기준, 러시아 내 북한 체류인원을 남성 27,717명과 여성 2,475명 등 총 30,192명으로 파악하고 있다.

러시아 건설공으로 파견되었다가 한국에 정착한 북한이탈주민의 증언에 따르면, 북한에서 해외 노동자로 파견되기 위해서는 토대가 좋아야 하고, 본인 및 가족의 범죄기록이 없어야 하며, 모든 기록이 깨끗한 상태에서 지원할 수 있다고 한다. 북한 당국은 철저히 해외 파견 노동력을 통제하여 체제를 벗어날 가능성이 적은 경우 해외로 파견한다고 한다. 또한, 북한에 자식이 없는 경우 해외 파견 노동자가 될 수 없는데, 이는 자식을 구실로 해외 파견 노동자의 탈출을 막기 위한 정책적 수단이라고 알려져 있다.<sup>115</sup>

북한 당국의 철저한 검증에도 불구하고 정해진 근무지를 이탈하는 북한 노동자의 수는 점차 증가하고 있는 것으로 보인다. 특히, 북한이 지나친 중국의존을 경계하여 점차 러시아로 협력 영역을 확대하는 가운데, 이들 러시아에 파견되는 북한 노동자들에 대해 구체적 관심을 기울일 필요가 있다. 북한 내에서 러시아로 파견되기는 매우 어렵다고 알려져 있다. 중국, 몽골, 러시아 등 각국의 지역마다 해당 지역에 배치되기 위해 배치 담당자들에게 바쳐야 하는 뇌물에 정해진 금액이 존재

---

113. 『자유아시아방송』, 2014년 10월 7일.

114. 주블라디보스톡 대한민국 영사관 방문 면담, 2014년 8월 22일.

115. 북한이탈주민 인터뷰, 2014년 8월 12일.

할 정도이다. 향후, 북한 당국의 정책에 의해 파견된 이들 외화벌이 노동자들은 점차 외부세계의 정보를 접하고, 동시에 열악한 북한실태를 비교·분석하면서 잠재적 체제불만 세력이 될 가능성이 높다. 물론 이러한 사태를 미연에 방지하고자 북한 당국은 다양한 방식으로 이들의 선출과정 전반과 파견 이후의 상황을 관리할 것이지만, 그럼에도 불구하고 이들 해외 노동자 중 이탈자와 한국행 북한이탈주민이 꾸준히 발생한다는 사실은 많은 시사점을 제공한다. 해외 탈북민 보호라는 정책 목표를 달성하기 위한 선제적 대응으로 한국 정부는 중국의 훈춘, 방천, 러시아의 블라디보스톡, 모스크바 등 북한이 다양한 채널을 통해 노동력을 송출하는 여러 지역을 중심으로 변화상황을 면밀히 주시하여 현지 공관을 통해 기민하게 대응해야 할 것이다.

#### 4. 북한인권법 제정 논의와 정책제안

##### 가. 논의 최근 동향: 문제제기

우리 사회에서 현재 진행 중인 북한인권법 제정 논의는 한국의 대북 인권정책의 법적·제도적 완성을 위해 필요한 과정이라고 볼 수 있다. 북한인권법은 2014년 10월 기준, 여당인 새누리당안 5개, 야당인 새정치민주연합안 6개 등 총 11개의 법안이 계류 중에 있다. 북한인권법 통과를 둘러싼 논의의 핵심은 소위 자유권과 사회권 논쟁이다. 이는 북한인권 개선을 위한 인식 및 정책적 차이에서 비롯된 논쟁으로 북한인권 개선이 무엇을 의미하는가 하는 기본개념의 상이성에서부터 출발한다. 즉, 자유권을 우선시하는 경우 북한인권 개선이란 정치범수용소를 중심으로 하는 북한 내 구금시설에서의 시민적 자유권 침해, 고문, 가혹행위, 임의구금 등 국가가 개인을 상대로 벌이는 ‘박탈’ 현상에

I
II
III
IV
V

주목한다. 따라서 이들에게 이러한 ‘박탈’ 현상은 현재적 시점에서 당장 중지되어야 할 적극적 개선의 대상이다.

여당인 새누리당 법안의 경우 북한인권 자문위원회, 북한인권대사, 인권기록보존소 등 대다수 내용이 공통적이다. 하지만, 인권기록보존소의 주관부서에 대한 차이점이 있으며, 특히 심윤조의원 안의 경우 재단 및 민간단체 지원 조항이 제외된 점이 특징이다. 심윤조의원 안의 경우 여야의 쟁점 사항 중 인권재단을 둘러싼 논쟁이 가장 치열하다는 관점에서 여야 합의를 도출하려는 의지가 강했다고 볼 수 있다.<sup>116</sup> 야당은 북한인권재단을 통한 민간단체 지원은 북한인권 개선에 도움이 될 수 없다고 판단한다.

이에 반하여, 사회권 우선을 추구하는 경우 북한인권 침해의 주된 원인으로 한반도의 분단구조라는 구조적·환경적 요인들에 주목하며, 따라서 자연스럽게 국가가 개인에 대해 침해하는 그 무언가를 당장 중단해야 한다는 급박성에 중점을 두기보다 한반도의 분단이라는 모순을 먼저 해결하고 평화체제를 통해 북한체제를 먼저 안정화시킴으로서 주민의 전반적 삶의 질을 향상시켜야 한다는 ‘당위’에 주목한다. 따라서 이 관점에 의하면 유엔을 위시한 국제사회는 한반도의 평화구조 복원을 위해 남북 간 협력을 증진시키고, 북한에 대한 사회적·경제적 지원을 통해 북한 주민의 삶의 질을 점차적으로 그리고 전반적으로 개선시켜야 한다.

---

<sup>116</sup> 통일연구원, 『북한인권 개선을 위한 입법 추진 방향』 (통일연구원 주최 북한인권법 제정 관련 국회정책토론회 자료집, 2014.2.6).

● 표 IV-2 새누리당 북한인권법안 주요 내용 비교

내 용	윤상현	황진하	이인제	조명철	심윤조
북한인권 자문위원회	○	○	○	○	○
북한인권 기본계획 및 집행계획	○	○	○	○	○
북한인권대사	○	○	○	○	○
인도적 지원	○	○	○	x	○
북한인권재단	○	○	○	○	x
북한인권 기록보존소	인권재단	법무부	국가 인권위	국가 인권위	국가 인권위
민간단체 지원	○	○	○	○	x

출처: 이규창, “북한인권법 제정의 함의와 향후 추진방향,” (역사적·시대적 과제로서의 북한인권법 제정 세미나, 2013).

2014년 초, 북한인권법을 둘러싼 여야의 합의 가능성이 제기되기도 했다. 하지만 자유권 중심의 여당 의견과 사회권 중심의 야당 의견이 둘로 나뉘면서 합의된 법안이 탄생하지는 못하였다. 한편 2014년 4월 28일 심재권의원이 대표발의한 「북한인권증진법안」은 여야의 합의를 도출할 수 있는 가능성을 제시한 법안으로 평가된다. 「북한인권증진법안」은 2012년의 「북한주민 인권증진법안」, 「북한 영유아 지원에 관한 법률안」, 2013년의 「북한 주민에 대한 인도적지원에 관한 특례법안」, 「북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안」 등 야당에 의해 발의된 사회권 중심의 북한인권법안의 연장선상에서 이해할 수 있다. 이 법안은 북한인권 개선을 위한 방안으로 ‘남북인권대화’와 ‘인도적 지원사업’이 동시에 필요함을 지적하고 있는 것이 특징이다. 구체적으로 서독의 대동독 인권정책 중 프라이카우프와 유럽연합의 대북 인권정책 중 인권 대화의 경험을 원용하여 ‘지속적인 인도적 지원’과 ‘인권대화’의 상호

I  
II  
III  
IV  
V

병행을 추구한다. 또한, 통일부를 북한인권증진 업무 주무부서로 제시하며, 통일부 내에 ‘인도적지원협의회’ 및 ‘인권정보센터’를 설치할 것을 내용에 포함시키고 있다. 『북한인권증진법안』은 사회권 중심의 배타성을 극복하고 여당이 주장하는 자유권적 요소를 일정 부분 차용한 점에서 의미를 부여할 수 있다. 또한, 북한인권재단 대신 인도적지원협의회 및 사무소를 제시하였고, 인권기록보존소 대신 인권정보센터를 제안하였으며, 대북 인권정책의 주무부서로서 통일부를 제시한 점이 특징이다. 동 법안은 사회권은 인도적 지원으로, 자유권은 인권대화를 통해 양자를 구별하여 접근하고 있는데, 일부에서는 자유권과 사회권의 연계성 및 상호의존성을 강조하는 국제사회의 추세를 반영하지 못한다는 비판이 제기되기도 하였다.

이러한 한계에도 불구하고 『북한인권증진법안』은 북한인권법 관련 하여 보다 깊은 논의를 가능하게 했다는 측면에서 그 의의를 찾을 수 있다. 여야가 이러한 통합적 법안을 계기로 무엇이 진정으로 북한 주민의 인권을 회복시키고 삶의 질을 개선시킬 수 있는 효율적 전략인지를 고민해 볼 필요가 있다. 인권재단, 인도적지원협의회, 인권정보센터 등 각각의 사안보다 더 중요한 것은 북한 주민의 마음을 얻는 것이다. 한국 정부가 지향하는 한반도의 평화와 번영을 위해 현재의 북한인권법 논의가 어떤 역할을 할 수 있을지에 대한 고민이 있어야 한다.

#### 나. 역사적 관점에서 본 북한인권법 논의

2005년 8월 11일 김문수의원이 대표발의한 『북한인권법』 이래 17, 18, 19대 국회를 거치면서 한국의 북한인권법 제정은 논의에 논의를 거듭하고 있다.<sup>117</sup> 17대 국회의 경우, 2005년 6월 27일 황진하의원이



발의한 「북한 주민의 인도적 지원 및 인권증진에 관한 법률안」과 2005년 8월 11일 김문수의원이 발의한 「북한인권법안」이 있다. 18대 국회의 경우, 황우여의원이 2008년 7월 4일 발의한 「북한인권법안」이 있고, 같은 시기 발의된 황진하의원의 「북한인권증진법안」이 있다. 2008년 12월 26일 윤상현의원이 발의한 「북한인권법안」도 있다. 2011년 6월 14일 민주당 김동철의원은 「북한민생인권법안」을 대표발의하였다.

19대 국회의 경우, 2012년 6월 1일 윤상현의원이 발의한 「북한인권법안」과 2012년 6월 15일 발의된 황진하의원의 「북한인권법안」이 있다. 또한 2012년 8월 20일 선진통일당의 이인제의원이 발의한 「북한인권법안」이 있다. 2012년 9월 5일 새누리당 조명철의원이 발의한 「북한인권법안」이 있고, 2012년 11월 15일 심재권의원이 발의한 「북한주민인권증진법안」이 있으며, 2012년 11월 19일 정청래의원이 대표발의한 「북한 영유아 지원에 관한 법률안」이 있다. 또한 2013년 3월 29일 심윤조의원이 대표발의한 「북한인권법안」이 있고, 2013년 7월 25일 윤후덕의원이 대표발의한 「북한민생인권법안」이 있다. 2013년 9월 17일 인재근의원이 대표발의한 「북한 주민에 대한 인도적지원에 관한 특례법안」, 2013년 11월 4일 심재권의원이 대표발의한 「북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안」 등이 있다. 마지막으로 2014년 4월 28일 심재권의원이 대표발의한 「북한인권증진법안」이 있다.

I

II

III

IV

V

117. 북한인권(법)에 대한 국회 차원의 논의에 대한 개괄적 분석으로 국회도서관, 『북한인권 한눈에 보기』, pp. 80~88 참조.

● 표 IV-3 19대 국회 북한인권 관련 법안 현황

순 번	일 자	대표발의	명 칭	법안 성향
1	2012.06.01.	윤상현	북한인권법안	자유권 강조
2	2012.06.15.	황진하	북한인권법안	자유권 강조
3	2012.08.20.	이인제	북한인권법안	자유권 강조
4	2012.09.05.	조명철	북한인권법안	자유권 강조
5	2012.11.15.	심재권	북한주민 인권증진법안	사회권 강조
6	2012.11.19.	정청래	북한 영유아 지원에 관한 법률안	사회권 강조
7	2013.03.29.	심윤조	북한인권법안	자유권 강조
8	2013.07.25.	윤후덕	북한민생인권법안	사회권 강조
9	2013.09.17.	인재근	북한 주민에 대한 인도적지원에 관한 특례법안	사회권 강조
10	2013.11.04.	심재권	북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안	사회권 강조
11	2014.04.28.	심재권	북한인권증진법안	사회권 강조

한편, 미국과 일본의 북한인권법 통과가 한국의 북한인권법 논의에 영향을 준 것이 사실이지만, 한국의 대북 인권정책의 맥락에서 북한인권법은 북한인권의 보편성과 남북관계의 특수성이라는 두 가지 요소를 동시에 고려해야 할 민감한 주제 중 하나이다. 따라서 미국과 일본의 북한인권법에 영향을 받기보다는 북한인권 개선을 위한 국제사회의 추세를 지혜롭게 반영하고, 동시에 남북관계의 맥락 속에서 실현가능한 제안들로 북한인권법의 내용을 구성하는 것이 바람직하다.

#### 다. 북한인권법 제정의 의의

현재 논의 중인 북한인권법 제정은 크게 세 가지 의의를 가지는 것

으로 평가된다. 첫째, 한국 사회 내 북한인권 개선에 대한 인식 제고, 둘째, 기존의 남북관계 및 북한이탈주민 관련 법률들과의 관계 제고, 셋째, 가장 중요하게는 한국 정부의 대북 인권정책의 법적 제도화 확립으로 볼 수 있다.

첫째, 한국 사회 내 북한인권 개선 관련 인식에 대한 제고이다. 북한인권 이슈와 관련하여 한국 사회는 양분되어 있다. 같은 북한인권을 이야기하지만 실은 서로 다른 측면만을 이야기하는 상호배타적 논쟁 구조가 정형화되어 있다. 이러한 분위기에서 건설적 정책대안을 기대하기는 힘들다. 북한인권법 제정을 위한 논의 과정에 있어 필연적으로 한국 사회에서 북한인권 혹은 북한인권 개선이란 무엇을 의미하는가의 문제를 짚고 넘어갈 수밖에 없다. 사실상 이 질문이 모든 논의의 출발점이 되어야 한다. 2005년 이후 논의가 지속되어 온 북한인권법 제정 문제가 여전히 풀리지 않았다는 점은 북한인권과 관련된 사회적 합의가 어렵다는 점을 잘 보여주고 있다.

둘째, 북한인권법 제정은 기존의 남북관계 및 북한이탈주민 관련 법률과의 관계를 제고할 수 있는 기회를 제공한다. 남북관계를 규율하는 여러 법률들, 예컨대 「남북관계 발전에 관한 법률」, 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」 등 다양한 법률들을 비교·검토하여 보다 바람직한 차원에서의 남북관계와 북한인권 개선을 지향하는 북한인권법 제정을 논의할 수 있다.

셋째, 북한인권법 제정의 가장 큰 의의는 한국 정부의 대북 인권정책의 수립 및 실행에 있어서의 법적 제도화 확립으로 볼 수 있다. 박근혜 대통령은 대선 공약기간 임기 내 북한인권법 통과를 공약으로 내세운 바 있다. 최근 대통령은 2014년 9월의 유엔 총회 연설에서 북한인권을 강조하였고, 이어진 국무회의에서도 10년째 국회에 계류 중인 북한인권

I
II
III
IV
V

법 통과를 주문하기도 했다.<sup>118</sup> 실제로 북한인권법 제정은 박근혜정부 대북 인권정책의 수립과 실행에 있어서의 법·제도적 근거 제공이라는 관점에서 중요한 함의를 제공한다고 볼 수 있다.

그 동안 한국 역대 정부의 대북 인권정책을 분석한 결과, 변화하는 남북관계의 동학에 크고 작은 영향을 받아 왔음을 알 수 있다. 남북관계 뿐만 아니라 한국 사회 내 보수와 진보의 갈등, 세대갈등 등 다양한 갈등상황들로 인하여 북한인권에 대한 여론은 분열되고, 따라서 정부의 대북 인권정책의 수립 및 실행에도 여러 어려움이 많았던 것이 사실이다. 국민의 정부와 참여정부는 조용한 외교를 통해 북한인권 상황의 실질적 진전을 추구하였으나 지나친 지원 중심 패러다임이라는 비판을 받았으며, 이명박 정부의 경우 보편적 인권관에 기초한 대북 인권정책을 추구했으나 원칙을 명시적으로 표현한 만큼 실질적 북한인권 개선이라는 결과에는 충분히 도달하지 못했다. 현재 박근혜정부의 경우 이러한 전임 정권들의 시행착오 속에 내재된 인식·구조·정책적 오류들을 바로 잡고, 보다 체계적이고 총체적인 관점에서 대북 인권정책을 수립·실행해야 할 과제를 안게 되었다.

이러한 관점에서 북한인권법 제정은 대북 인권정책의 체계성과 일관성을 담보할 수 있는 ‘정책의 토대’ 내지 ‘제도적 기반’을 보장해 줄 수 있다는 의미가 있다.<sup>119</sup> 북한인권법 제정을 통하여 대북 인권정책의 제도적 기반이 확립되면 남북관계의 부침에 상관없이, 또한 정권의 교체에 상관없이 한국의 대북 인권정책이라는 관점에서 지속적인 정책 아젠다와 자원이 확보될 것이다. 이는 인권정책의 여러 원칙 중 특히

---

<sup>118</sup> 『조선일보』, 2014년 10월 1일.

<sup>119</sup> 제성호, “북한인권법 제정 추진방향.” 『북한인권 개선을 위한 입법 추진 방향』 (통일연구원 주최 북한인권법 제정 관련 국회정책토론회 자료집, 2014.2.6), p. 33.

일관성과 효율성의 확보라는 관점에서 중요한 의의가 있다. 같은 맥락에서 북한인권법이 제정되면 대북 인권정책의 보편적 원칙과 효율적 수단의 확보라는 차원에서 향후 대북 인권정책의 ‘지침서’로 활용될 수 있다. 따라서 결국 전임 정부의 성과를 부정하고 새로운 성과를 도모함으로써 생겨나는 불필요한 정치·사회적 비용을 줄일 수 있다.

## 라. 향후 바람직한 북한인권법 제정을 위한 제언

우리 사회의 북한인권법 관련 논의는 대개 보수 대 진보, 여당 대 야당 등 양대 구도로 이어져 온 경향이 있다. 자유권이나 사회권이나 의 논쟁은 자연스럽게 북한인권법의 내용 중 무엇이 중심이 되어야 할 것인가의 현실적 문제로 귀결된다. 북한의 자유권 침해에 대한 문제 제기와 이를 통한 북한체제 압박을 목표로 하는 여러 대북단체들을 금전적으로 지원할 수 있는 재단조항의 포함 여부가 북한인권법에 대한 양 진영의 논쟁에 있어 첨예한 사안으로 부상된 것도 이 때문이다. 자유권 우선주의를 제창하는 여당이 자연스럽게 재단을 지원하고, 북한 인권기록보존소를 법안에 포함시킬 것을 주장하는 반면, 야당의 경우 ‘북한을 자극할 수 있는’ 재단 지원을 반대하고, 북한인권법의 중심 내용으로 ‘인도적 지원’을 통한 북한체제 회생에 무게 중심을 두고 있다. 양 진영이 가지는 인식적·정책적 차원에서의 근본적 차이로 인하여 현재의 북한인권법 논쟁의 타결은 가히 쉽지 않은 상황이다.

이러한 배경하에 본 절에서는 한국의 대북 인권정책의 법·제도화라는 관점에서 북한인권법 논의에 접근하고자 한다. 특히, 현재의 논쟁이 보수와 진보의 인식적·정책적 차원에서의 차이에서 기인한다는 점에서 양쪽의 입장을 모두 수용하거나 혹은 어느 한쪽의 입장만을 추구하

는 것은 바람직하지 않다. 우선, 북한인권법이 북한인권 개선의 전 영역을 다룰 수 없다는 점을 인식해야 한다. 다음으로, 북한인권법에는 전략적 차원에서 현재의 북한 상황에 가장 필요한 내용들이 포함되어야 함이 강조되어야 한다. 이러한 관점에서 향후 북한인권법 제정논의는 여야 간 상호 동의할 수 있는 주요한 원칙을 우선 합의하고, 이러한 원칙을 중심으로 세부적 법조항들이 전략적으로 배열되어야 할 것이다. 아래에서는 북한인권법 제정의 세 가지 원칙을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

첫 번째 원칙은 인도주의 원칙이다. 인도주의(humanitarianism)란 현실정치에서 인권을 실현할 수 있는 가장 근본적 가치로서 여러 학자들이 인도주의의 의미, 역할, 역사적 관점 등을 탐구해 왔다.<sup>120</sup> 인도주의 정신은 사회 내 노약자, 임산부, 영유아 등 취약계층에 대한 보호와 지원이다. 국제사회로 논의를 확대한다면 전시 중 민간인 보호, 평시에 사회 내 약자 보호로 나누어 생각해 볼 수 있다. 북한인권법에 인도주의 원칙이 재천명되어야 할 가장 중요한 이유는 남북관계의 변화라든가 혹은 대북정책의 변화에 상관없이 주장할 수 있는 가장 유일한 원칙이기 때문이다. 다시 말하면, 국내외 여론의 영향을 받게 되는 대북 인권 정책의 수립 및 실행에 있어서 인도주의 원칙의 천명은 가장 기본적인 전제로 받아들여질 수 있다.

---

<sup>120</sup> 인도주의 원칙과 관련된 다양한 논쟁점을 다룬 대표적 연구로 Michael Barnett and Thomas G. Weiss, "Humanitarianism: A Brief History of the Present," in Michael Barnett and Thomas G. Weiss (eds.), *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics* (Ithaca: Cornell University Press, 2008); Michael Barnett and Thomas G. Weiss, *Humanitarianism Contested: Where Angels Fear to Tread* (New York: Routledge, 2011). 인도주의의 개념, 실행, 발전에 대한 역사를 탐구한 문헌으로 Michael Barnett, *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism* (Ithaca: Cornell University Press, 2011) 참조.

현 박근혜정부는 남북관계와 북한인권의 관계를 설정하는 퍼즐에서 ‘정치적 상황과 관계없이 인도적 지원을 지속’할 것을 천명한 바 있다. 이는 대원칙의 설정이라는 관점에서 매우 고무적인 태도이다. 문제는 이를 어떻게 구체화하여 현실에 적용할 것인가의 문제이다. 북한인권법이 해답이 될 수 있다.

인도주의 원칙에 따라 모자보건에 관한 조항을 법령에 포함시키는 것이 하나의 대안이 될 수 있다. 다시 말하면, 북한 주민 중 취약계층, 그 중에서도 영유아, 임산부를 중심으로 한국 정부의 인도적 지원은 지속될 것이라는 점이 제1원칙으로 법령에 포함될 필요가 있다. 법령의 전반부에 북한인권 개선 관련 우리 정부의 원칙을 천명해야 하는데, 이러한 점에서 인도주의 원칙이 제시되어야 한다. 이러한 원칙이 제시된 이후, 내용적 부분에서는 현존하는 북한인권법안 중 ‘인도적 지원’에 관련된 법안들을 중심으로 통합할 필요가 있다. 특히, 인도적 지원이라는 주제는 그 사안과 범위가 광범위하므로 그 범위를 구체화할 필요가 있는데, 이러한 관점에서 ‘모자보건 1,000일 패키지’는 매우 구체적인 사업이 될 수 있다.

두 번째 원칙은 수요자 중심 원칙이다. 수요자 중심 원칙이란 북한의 상황에 가장 적합한 인권개선 방안에 대한 합의를 바탕으로 대북 인권정책을 수립한다는 원칙이다. 북한인권법 제정의 목적은 한국 사회 내 북한인권 개선에 대한 논쟁을 정리하려는 것도, 혹은 일부의 정치적 의견을 관철시키는 것도 아니다. 북한인권법 제정의 목적은 순수하게 북한 주민의 삶의 질 개선에 초점이 맞춰져야 한다. 북한이 처해 있는 상황에서 특히 더 많은 고통을 받고 있는 사회 내 취약계층을 어떻게 구제하고 그들의 인권을 증진시킬 수 있을지가 논의의 초점이 되어야 할 것이다. 이러한 수요자 중심 원칙은 첫 번째 원칙인 인도주의 원칙

I
II
III
IV
V

과도 긴밀히 연결된다. 2005년 시작된 북한인권법 제정 논쟁이 10년째 계속되고 있는 이유 중 하나는 북한인권에 대한 접근법에 있어 지나치게 공급자 중심 원칙만 난무하기 때문이라고 보여진다. 즉, 북한인권법 관련 행위자들이 진정성의 차원에서 북한 주민의 삶의 질 개선을 위한 효율적 전략과 협력구도에 대해 논의한다기보다는 각자가 처한 정치·사회적 환경, 북한인권 개선 방법론에 대한 상이한 인식, 전략적 이해관계 등에 좌우되는 경향이 강하다는 것이다. 북한 주민의 입장에서 북한인권법 제정을 고려하는 수요자 중심 원칙을 세우기 위해서는 우선 북한 당국의 자국의 인권 상황에 대한 인식을 이해해야 할 것이다. 2014년 9월 13일 북한의 조선인권연구협회는 보고서를 발표하고, 북한의 인권인식과 인권상황에 대해 참고할 수 있는 자료를 공개하였다. 조선인권연구협회 보고서에 따른 북한의 인권인식은 ‘인권은 자주적 권리이다,’ ‘참다운 인권의 체현자는 인민대중이다,’ ‘인권은 국권이다,’ ‘기본인권과 인권기준,’이라는 명제로 요약된다.<sup>121</sup> 보고서는 특히, 기본인권과 인권기준과 관련해 북한이 인식하고 있는 기본인권과 서방 세계 중심의 인권기준을 설명하면서 세계 여러 각국마다 상황이 다르므로 서방의 기준을 보편적 기준인 양 적용하는 것은 옳지 않다고 주장하고 있다.<sup>122</sup> 조선인권연구협회의 보고서는 북한의 인권관이 자본주의 세계관과 차별되는 차원의 사회주의 세계관을 전제하고 있는 인권관이고, 타국의 개입 및 간섭을 부정하는 자주적 권리로서의 인권관이며, 마지막으로 ‘인권은 국권이다’라는 명제 속에 드러난 바, 국가를 떠나서는 생각할 수 없는 인권관임을 보여준다.

이와 같은 관점에서 조선인권연구협회 보고서의 대부분은 북한 사회

<sup>121</sup> 조선인권연구협회, “조선인권연구협회 보고서,” (조선인권연구협회, 2014), pp. 7~13.

<sup>122</sup> 위의 글, pp. 12~13.



법·제도의 변화를 인권존중이라는 주제를 중심으로 풀어내고 있다. 그런데, 이와 같은 북한의 인권관 및 인권정책이 가지는 근본적 문제는 국가가 제 기능을 다하지 못할 때, 국민이 향유해야 할 권리가 제한받는다는 사실을 인정하지 않는 것이다. 즉, 보고서에 드러난 북한의 인권관 및 인권정책은 철저히 국가에 의해 수행되는 법제도적 완결성을 전제로 하고 있는 국가중심적 인권관이다.

따라서, 북한 당국의 공식적 인권정책과는 별개로 현재 진행 중인 북한 사회의 변화를 전제했을 때, 북한인권 개선을 위해 국제사회가 고려해야 할 목표계층이 존재한다. 앞서 언급되었듯이 여자와 아이들 같은 사회 내 취약계층이 그들이다. 세계인권선언 및 국제인권규약에서는 정치, 인종, 종교, 국적과 관계없이 사회 내 취약한 계층을 도와야 할 의무를 부과하고 있다. 북한인권법 제정에 있어 수요자 중심 원칙은 바로 이와 같은 북한 사회 내 취약계층에 주목하고, 이들이 처한 상황에서 도움을 줄 수 있는 방안을 강구하는 것이다.<sup>123</sup>

북한인권 관련 한국 사회 내 논쟁이 되고 있는 사회권 대 자유권 논쟁, 좀 더 구체적으로 표현하면, 지원(assistance) 중심의 접근법 대 주창(advocacy) 중심의 접근법이 가지는 한계는 엄밀한 차원에서 목표계층을 상징한 수요자 중심의 방식이 아니라 공급자 중심의 방식이라는 데 있다. 이러한 공급자 중심 패러다임을 수요자 중심 패러다임으로 바꾸기 위해서는 무엇이 필요한가?

현재 북한 내 고통 받는 영유아의 문제를 예로 들어 논의를 전개하고자 한다. 1990년대 이후 한국 사회 내 탈북민들이 유입되면서, 북한의 실태에 대한 수많은 정보가 동시에 유입되었다. 물론, 일부 탈북민

<sup>123</sup> 북한 내 취약계층의 인권증진에 관한 연구로 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2013) 참조.

들의 증언 중에는 과장과 허위들이 상당수 발견되기도 했다. 하지만, 대다수 탈북민들의 증언을 종합한 결과 국제사회는 북한인권 침해 현황에 대해 대체적으로 공통된 그림을 그릴 수 있게 되었다. 한 예로 1969년 함경남도 홍원군에서 태어나 1994년 10월 한국으로 망명한 안명철의 증언은 인용할 가치가 있다. 이 증언은 북한의 관리소(정치범수용소)의 존재와 작동체계에 대하여 수감자가 아닌 경비대 차원에서 보다 종합적인 정보를 제공하였다고 볼 수 있다. 특히, 안명철은 2013년 8월 20일부터 24일까지 한국에서 열린 유엔 북한인권 조사위원회 공청회 2일차 증언자의 한 사람으로 출석하는 등 증언의 객관성도 인정받았다. 안명철에 의하면 관리소에서 정치범은 철저히 죄인으로 취급되는데, 한 관리소 보위원에 의해 여성 정치범이 임신을 하게 되고 아기를 출산하게 되어, 조사 이후 아기를 그 자리에서 사망시킨 사건이 있었다.<sup>124</sup> 이 사건에 대하여 안명철은 가해자의 이름까지 분명히 기억하고 있었다. 이 외에도 수많은 증언들에 의해 북한 내 영아 살해 관련 수많은 사례들이 있음을 알 수 있다.

영유아 관련 또 하나의 예는 앞서 언급된 ‘모자보건 1,000일 패키지’ 사업과 관련된 내용이다. ‘1,000일 패키지’ 사업의 핵심은 임신부와 태아·영유아에게 가장 중요한 임신부터 출산 이후 2년에 이르는 1,000일 간 산모와 영유아의 영양을 확보하고 보건을 보장한다는 것이다. 현재, 북한에서는 열악한 보건의료 환경과 영양실태로 인해 유아사망률(Infant Mortality Rate: IMR)이 증가해왔다.<sup>125</sup> 한편, 이러한 유아사망률 증대

<sup>124</sup> 유엔 북한인권조사위원회 공청회 2일차 안명철의 증언, 2013년 8월 21일.

<sup>125</sup> 1990년에서 2008년 사이 북한의 5세 이하 사망률은 1,000명당 45명에서 33명으로 줄어들었으나, 유아사망률은 1,000명당 23명에서 25명으로 증가하였다. 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』, p. 154.

는 5세 미만 사망률에서 차지하는 비중이 전 세계 평균에 비해 10% 가량 높은 북한 내 신생아 사망(Neonatal death) 때문이다. 마지막으로 이러한 신생아 사망의 제일 큰 원인은 산모의 건강 악화와 산모사망률과 연결되어 있기 때문에 결국 유아사망률 감소를 위해서는 모자보건 및 영양에 대한 종합적 해결책이 강구되어야 한다. ‘1,000일 패키지’ 사업이 중요한 이유가 여기에 있다.

앞서 제시된 두 가지 예에서 나타난 유아들 중 어느 유아의 인권이 더 소중한가? 관리소에서 보위원에 의해 살해된 아기의 인권인가? 혹은 열악한 출산환경으로 인해 제대로 태어나보지도 못하고 죽은 신생아의 인권인가? 현재 한국 사회의 북한인권법 관련 논의는 어느 유아가 더 소중한지에 대한 논의와도 같다. 하지만, 이 경우 논쟁은 평행선을 달릴 뿐이다. 왜냐하면, 사회 내 취약계층으로서 두 경우 모두의 유아가 똑같이 소중한, 인권이 보장되어야 하기 때문이다. 따라서, 바람직한 논쟁은 어떻게 이들을 효율적으로 구제할 수 있을지에 초점이 맞춰져야 한다. 이러한 관점에서 다음의 두 가지를 제안하고자 한다.

첫째, 관리소 내 영아살해와 같은 자유권적 침해 요소를 중심으로 독일의 사례를 원용한 ‘인권기록보존소’ 설립을 통해 구체적인 가해자와 피해자를 식별하고 기록해야 할 필요성이 존재한다. 특히, 관리소 내 수감자들을 통제하는 경비대원들에게 유사시 증거인멸을 위한 총체적 훈련을 시키고 있다는 점은 북한 당국이 외부세계의 평가에 민감하게 반응할 뿐만 아니라, 북한의 인권침해 상황에 대해 향후에라도 알려지는 것을 방어하려는 의도를 가지고 있다는 방증이다.<sup>126</sup> 기록보존소 설립 및 운영을 통해 현재 자행되고 있는 북한 내 인권침해 상황에

<sup>126</sup> 안명철, 『완전통제구역』 (서울: 시대정신, 2007), pp. 25~27; 유엔 북한인권조사위원회 공청회 2일차 안명철의 증언, 2013년 8월 21일.

대해 객관적이고 효율적으로 대응할 수 있는 기틀이 마련될 수 있다.

둘째, 사회 내 열악한 영양실태 및 보건의료 상황으로 인한 영아사망과 같은 사회권적 침해 요소를 중심으로 ‘모자보건 1,000일 패키지’와 같은 구체적인 성격을 띤 사업이 필요하며, 이러한 사업의 운영은 법·제도화되어 정권의 변화에 상관없이 지속적인 한국의 대북 인권정책 아젠다가 되어야 한다. 현재 19대 국회에 상정되어 있는 모자보건 관련 법률들을 보면, 2012년 11월 19일 정청래의원이 대표발의한 「북한 영유아 지원에 관한 법률안」을 시작으로, 2013년 9월 17일 인재근의원이 대표발의한 「북한 주민에 대한 인도적 지원에 관한 특례법안」, 2013년 11월 4일 심재권의원이 대표발의한 「북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안」 등이 있다.

구체적으로 이 법안들을 통합하는 방안을 고려해 볼 수 있으며, 「북한 영유아 지원에 관한 법률안」에서 “북한 영유아 문제는 남북관계 상황 및 이념, 정치적 이해관계 등이 아닌 동포애적·인도적 관점에서 풀어야 할 보편적인 사안...”<sup>127</sup>이라는 점을 북한인권법안의 제안 이유에 포함시킬 수 있다. 또한 동법 제6조에서 명시하듯 통일부장관이 “매년 기본계획에 따라 북한 영유아 지원 시행계획을 수립·시행”해야 한다는 점을 원용하여 북한인권법안에서는 “매년 기본계획에 따라 모자보건 1,000일 패키지 사업 시행계획을 수립·시행”해야 한다고 명시할 수 있다. 마지막으로 동법 제8조 제4항을 원용하여 “국가는 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태를 제외하고는 ‘모자보건 1,000일 패키지 사업’을 중단하여서는 아니된다”라고 명시함으로써 사업의 지속성을 확보할 수 있다. 다음으로 「북한 주민에 대한 인도적 지원에 관한 특례법안」

---

<sup>127</sup> 「북한 영유아 지원에 관한 법률안」 (2012.11.19, 정청래 의원 대표발의), p. 1.

의 경우 제8조 인도적 지원의 원칙에서 밝혔듯이 “남북 간 정치·군사적 상황과 연계하지 않고 인류애, 공정성, 중립성, 독립성과 같은 인도주의 원칙에 따라 지속적으로 추진할 것”<sup>128</sup>을 원용할 수 있으리라 생각된다.

끝으로 「북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안」의 경우 현재 정부가 추진 중인 ‘모자 패키지 사업’의 목적과 정신에 가장 부합한다고 평가된다. 구체적으로 동법 제3조 제4항에서 “국가는 북한 임신부 및 영유아 지원을 남북 간 정치·군사적 상황과 연계하지 않고 인도주의와 동포애 차원에서 지속적으로 추진”<sup>129</sup>할 것을 명시하고 있다. 특히, 동법 제7조의 경우, 구체적 사업 항목을 열거하고 있는데, 향후 북한인권법 안에서 ‘모자 패키지 사업’ 관련 해당되는 항목을 원용하거나 새로이 포함시킬 수 있을 것이다.<sup>130</sup>

북한인권법 제정 관련, 마지막 세 번째 원칙은 실효성의 원칙이다. 실효성의 원칙은 가장 상식적 차원의 원칙이다. 즉, 아무리 고결한 이상에 의한 법안이라고 할지라도 현실에서 실현 가능성이 없다면 아무런 의미가 없다. 따라서 북한인권법안에 들어갈 내용들은 구체적이고 실천 가능한 것이어야 한다.

실효성의 원칙을 구현할 수 있는 좋은 방법 중 하나는 역사적 사례

---

128. 「북한 주민에 대한 인도적 지원에 관한 특례법안」 (2013.9.17, 인제근의원 대표발의), pp. 8~9.

129. 「북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안」 (2013.11.4, 심재권의원 대표발의), p. 6.

130. 동법에 의하면 북한 임신부 및 영유아 지원사업은 ‘북한 임신부 및 영유아에 대한 의류, 식량, 의약품, 의료장비 등의 지원사업,’ ‘북한 임신부 및 영유아의 건강관리와 예방접종 등의 지원사업,’ ‘북한 임신부 및 영유아의 건강 증진 프로그램 개발 등에 관한 지원사업,’ ‘북한 임신부의 부인과 질병 및 그에 관련되는 질병예방에 관한 지원사업,’ ‘북한 영유아 중 심신장애아의 발생 예방과 건강관리에 관한 지원사업’ 등으로 구성된다. 「북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안」, pp. 7~8.

를 벤치마킹하는 것이다. 한국의 북한인권법안이 인권의 보편성과 남북관계의 특수성을 고려하고, 나아가 통일 이후까지 염두에 둔 인권법안이 되기 위해서는 성공적 사례를 분석해야 할 것이다. 이러한 관점에서 본 연구에서는 특히 독일통일 사례를 통해 서독의 대동독 인권정책을 탐구하였다. 서독의 대동독 인권정책의 교훈은 크게 두 가지로 정리된다. 첫째, 서독 정부의 기민한 대응성이 성공적 대동독 인권정책을 만들었다. 둘째, 동서독 교류·협력과 동시에 동독 상황에 대한 구체적인 모니터링이 통일 이후 동서독의 내적통합에 기여했다. 여기서 관련이 있는 사항은 두 번째 사항이다. 즉, 서독의 잘쓰기터 중앙인권기록보존소 설립 및 운영과 동서독 간 인적교류를 포함한 교류·협력의 증대는 같은 시기에 공존하였던 훌륭한 모델이 될 수 있다. 인권기록보존소는 특히 통일 이후 과거청산의 관점에서 주요한 의미를 가지고 있다. 서독은 동독의 거센 비판과 반대에도 불구하고, 교류·협력과는 별개로 기록보존소를 설치하고 운영하였으며 이는 역사적 관점에서 분명한 효과를 낳았다고 분석된다.<sup>131</sup>

인권기록보존소와 같이 역사적으로 선례가 있는 경우 이를 적극적으로 수용하여 한국의 상황에 맞게 그 설립을 법제화하는 것은 실효성의 원칙에 부합하는 것이다. 동시에, 인권기록보존소 설립을 통해 특히 탈북민 중 국경 지대에서 사살되는 경우를 더욱 구체적으로 모니터링할 수 있다.<sup>132</sup> 현재, 한국에 입국한 탈북민을 대상으로 수행되는 면접

<sup>131</sup>- 독일 현지 인터뷰, 콘라드 아데나워 재단 방원 간담회, 2014년 9월 15일.

<sup>132</sup>- 독일의 잘쓰기터 중앙기록보존소의 시작이 국경지대 탈출에 대한 총기사용과 그에 따른 동독지역에서의 인권탄압에 집중되었다는 데 주목할 필요가 있다. 한국으로 오는 탈북민의 경우, 국경경비대에 의해 사살된 사례가 있다면, 그 가족 혹은 목격자를 중심으로 가해자 식별을 위한 면접조사도 시행할 수 있다. 한국의 상황에서 인권기록보존소 설치 시 구체적 사례축적 및 가해자 식별을 위한 다양한 전략이 마련되어야 할 것이다.

조사에서 드러나는 가장 큰 어려움은 피해자는 많지만 가해자 식별이 어렵다는 것이다. 인권기록보존소 설치를 통해 기존에 정부 각 부처와 시민사회에 흩어져 있는 북한인권 관련 정보를 통합할 수 있고, 자료의 체계적 관리가 가능하며, 나아가 보다 체계적인 면접조사 시스템 구축이 가능하다고 볼 수 있다.

실효성의 원칙을 구현할 수 있는 또 다른 방법은 남북관계를 다루는 기존의 법률을 근거로 사용하는 것이다. 남북관계 관련 기존의 법률을 근거로 하는 것은 새로운 법안 제정의 비용과 에너지를 절약할 수 있는 방법이다. 또한 새로이 제정될 북한인권법안의 적용을 보다 용이하게 할 수 있다. 특히, 2005년 12월 29일 제정된 「남북관계 발전에 관한 법률」을 참고할 필요가 있다.<sup>133</sup> 「남북관계 발전에 관한 법률」의 제2장 제9조의 경우, 인도적 문제 해결을 다루고 있으며, “정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제해결과 인권개선을 위해 노력한다”와 “정부는 이산가족의 생사·주소확인, 서신교환 및 상봉을 활성화하고 장기적으로 자유로운 왕래와 접촉이 가능하도록 시책을 수립·시행한다”고 명시하고 있다. 북한에 대한 지원을 언급한 제10조를 보면, “정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다”와 “정부는 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행한다”고 밝히고 있어, 인도주의 원칙과 실효성 원칙을 동시에 언급하고 있다.

「남북관계 발전에 관한 법률」에서 인도적 문제와 북한에 대한 지원을 언급하고 있음에도 불구하고, 법조항을 분석해보면 구체적이고 효율적

<sup>133</sup> 서보희, “북한인권법 제정 관련 쟁점과 대안,” 『북한인권 개선을 위한 입법 추진 방향』 (통일연구원 주최 북한인권법 제정 관련 국회정책토론회 자료집, 2014.2.6), p. 28. 동법은 2014년 5월 20일 일부개정되어 2014년 11월 21일 시행될 예정이다.

이러기보다는 전체적으로 원론적 언급으로 보여진다. 실제로 이들 법조항은 북한인권 개선의 목표 및 방법에 대해 선언적·추상적으로만 규정하고 있는 것이 또한 사실이다.<sup>134</sup> 북한인권법안의 목적과 의미를 감안할 때 관련 법조항들은 보다 구체화될 필요가 있다. 예를 들어 2013년 발의된 「북한 주민에 대한 인도적 지원에 관한 특례법안」의 경우를 보면, 제9조에 인도적 사업의 종류에서 ‘보건의료활동, 재해복구 등 긴급 구호에 관한 사업,’ ‘의류·식량·의약품 등 물품지원 사업,’ ‘농·축·수산업에 관한 개발지원 사업,’ ‘산림 등 환경복구 및 생활환경개선을 위한 개발지원 사업,’ ‘그 밖에 대통령령으로 정하는 사업’으로 명시하여 모든 범위의 인도적 지원에 대해 언급하고 있다.<sup>135</sup> 다양한 범위를 상정하는 것은 좋으나 남북관계의 특수성과 북한인권의 보편성의 접점을 찾는다는 측면에서 보다 전략적이고 세부적으로 접근할 필요가 있다. 새로 제정될 북한인권법안에서는 정부의 인도주의 원칙을 명시하되 목표, 전략, 대상의 측면을 보다 구체적이고 효율적으로 구현할 수 있는 세부적 조항이 요청된다. 이러한 관점에서 현 정부가 제시한 ‘모자 패키지 사업’의 세부사항이 보다 구체적으로 법조항에 포함되어야 한다.

## 5. 박근혜정부의 대북 인권정책 평가와 통일논의에의 함의

이상에서 한국 사회 내 북한인권 문제의 현황을 층위별로 분석하였다. 대북 인권정책이 북한 내 주민의 인권문제 뿐만 아니라 북한을 떠

134. 이규창, “북한인권법 제정의 함의와 향후 추진방향,” (역사적·시대적 과제로서의 북한인권법 제정 세미나 보고서, 2013.3.19), p. 43.

135. 「북한 주민에 대한 인도적 지원에 관한 특례법안」, p. 9.



난 탈북민의 인권문제도 다룬다는 측면에서 북한을 탈출한 북한 주민 보호, 북한 내 주민을 위한 대북 인도적 지원, 한국 사회 내 북한인권 관련 북한인권법 통과를 중심으로 살펴보았다.

박근혜정부의 대북 인권정책은 평화통일 기반 구축이라는 국정기조와 긴밀한 연관성을 가지고 있다. 정부는 남북한 신뢰구축의 과정 속에서 필요하다면 북한 내 취약계층에 대한 인도적 지원은 정치적 상황과 무관하게 지속될 것이라고 표명하였다. 그런데 이러한 정부의 공약은 2013년 한 해를 중심으로 고찰했을 때 과거 행정부들처럼 남북관계의 부침이라는 정치적 변수의 영향을 받았다. 더욱 심각한 문제는 정부가 제시한 정치적 상황과 무관한 인도적 지원은 그 자체가 정책적 목표인지 혹은 더 큰 목적을 위한 정책적 수단인인지 여부가 불명확하다는 점이다.<sup>136</sup>

현 정부는 대북 인권정책 수립 및 이행에 있어 분명한 국가적 비전과 철학을 제시할 필요가 있다. 정부의 통일정책이 현재의 한국을 넘어서 새로운 한반도를 통한 통일한국을 지향한다고 할 때, 이러한 목표를 달성하기 위한 통일과정의 한 부분으로서의 국가이익의 관점에서 북한인권 문제에 접근할 것인가? 혹은 인권, 민주주의, 법치로 대변되는 통일한국의 가치를 상정한 차원에서 보편적 가치로서의 북한인권 문제에 접근할 것인가? 나아가 국제관계에서의 구성주의적 관점에서 남북관계 속에 형성된 국가 혹은 민족 정체성을 뛰어넘는 차원에서의 인권 담론을 선제적으로 제기할 것인가? 그리하여 대한민국의 국가

136. 예를 들어 현 정부의 정책적 입장 속에서 대북 인도적 지원을 통한 북한 주민의 삶의 질 개선이 정책적 목표인지 아니면 정치와 무관하게 대북 인도적 지원을 지속하는 것 자체가 정책적 목표인지 구분하기 어렵다. 전자의 경우 북한 주민의 삶의 질 개선에 대한 심층적 논의가 요구되며, 후자의 경우 정치적 변동과 상관없이 대북 인도적 지원을 지속할 수 있는 전략 및 방안 마련이 요청된다.

정체성 속에 빠져서는 안 될 가치로서의 북한인권 문제를 제기할 것인가?<sup>137</sup> 등의 다양한 문제가 제기된다.

2014년 8월 7일 청와대에서 열린 제1차 통일준비위원회 회의에서는 북한 지역 민생 인프라 구축, 통일현장 등 통일 기반을 구축하기 위한 다양한 논의가 전개되었다. 북한의 사회권 개발을 중심으로 진행되는 여러 논의들은 향후 정권교체에 상관없는 ‘지속 가능한’ 통일정책 수립을 의도하고 있다고 볼 수 있다.<sup>138</sup> 2014년 10월 13일 열린 통일준비위원회 2차 회의에서는 북 상하수도 개선, 한반도 중단 철도 등 다양한 논의가 전개되었다.<sup>139</sup> 이러한 다양한 논의들은 통일에 대한 총체적 청사진을 제공하고자 하는 노력의 일환이다. 하지만, 이러한 통일에 대한 총체적 준비는 그 범위가 너무나 방대하여 어느 한 정부가 감당하기에는 무리가 있다. 결국 중장기적 차원에서 통일정책의 일관성과 지속성을 담보할 수 있는 전략이 수립되어야 하며, 그 핵심기제로서 한국의 대북 인권정책이 기능해야 한다.

---

137\_ 대한민국의 정체성과 북한인권 문제를 중심으로 한 인권담론에 대한 논의를 위해 보다 근본적인 차원에서 국가 정체성 문제를 되짚어볼 필요성도 존재한다. 이러한 논의를 위해 양승태, 『대한민국이란 무엇인가: 국가 정체성 문제에 대한 정치철학적 성찰』 (서울: 이화여자대학교출판부, 2010) 참조.

138\_ 『조선일보』, 2014년 8월 8일.

139\_ 『조선일보』, 2014년 10월 14일.



## V. 결론



한국의 대북정책 수립 및 실행에 있어 북한인권 문제를 가치와 전략의 균형 그리고 압박과 개입의 균형을 통해 다루는 것이 앞으로의 남은 과제라 할 수 있다.<sup>140</sup> 2014년 9월 23일 윤병세 외교부 장관은 북한에 인권대화를 제안하며, 최근 북한이 국제사회에 보여 주는 적극적 태도 변화의 연장선상에서 남북 간 인권 및 인도적 사안을 논의할 것을 언급하였다. 국제사회의 북한인권 개선 움직임과 아울러, 한국 정부의 관점에서 압박과 개입의 균형적 접근을 통한 대북 인권정책과 남북관계의 선순환이 필수적이라 판단된다. 이는 최근 국제형사법 적용 과정을 통한 북한인권 개선을 추구하는 국제사회가 동시에 인권대화, 기술협력 등의 북한 내부 역량강화를 병행하는 양면적 접근(two-track approach)을 도모하는 것과 같은 맥락이다.<sup>141</sup> 북한인권 개선을 위한 한국의 대북 인권정책에 있어 균형점 회복이라는 관점에서 결론적으로 다음의 세 가지를 강조하고자 한다.

첫째, 자유권 보호의 측면에서 북한인권기록보존소 설립 및 운영은 필수적이다. 예를 들어, 정치범수용소 관련 이슈는 한국 정부와 국민이 가장 관심을 가지고 해결해야 할 북한인권 문제의 핵심 사안 중 하나이다.<sup>142</sup> 남북관계 개선 혹은 북한자극 자제라는 명분으로 북한인권

<sup>140</sup> 현 정부의 대북·통일정책 일반에서도 균형의 가치가 중요한 것은 앞서 언급한 바와 같다. 대북 인권정책의 영역에서도 이러한 균형의 가치는 보존되어야 한다. 현 정부의 전략적 사고에서 균형의 개념에 관한 논의로 전성훈, “신뢰·균형·통합·진화의 대북통일 정책,” pp. 8~11.

<sup>141</sup> 2014년 11월 13일 통일연구원이 주최한 제4회 샤이오 인권포럼에 참가한 다루스만(Marzuki Darusman) 북한인권 특별보고관은 국제사회의 북한인권 개선전략을 설명하는 자리에서, 국제형사재판소 제소를 활용한 책임성 규명의 영역과 북한을 국제사회로 끌어내는 개입의 영역을 동시에 언급하였다. Marzuki Darusman, The 4th Chaillot Human Rights Forum 2014 (웨스틴 조선호텔, 2014.11.13).

<sup>142</sup> 물론 정치범수용소 사안이 북한 인권문제의 전부는 아니다. 하지만, 2014년 유엔 북한인권조사위원회 보고서에서 분류된 북한인권 침해유형 9가지 중 정치범수용소 사안은 북한인권 침해를 구성하는 주요한 요소 중 하나로 분석된 바 있다.

I
II
III
IV
V

문제에 대해 명시적으로 언급하는 것이 금기시되던 때가 있었다. 하지만, 이 결과 돌아온 것은 남북관계 개선도, 북한의 안정화도 아닌, 국제사회에서 한국의 위신 실추 및 북한인권 문제의 지속이었다. 물론, 북한 핵문제도 여전히 답보상태에 있다. 한국 정부가 명확한 인권정책을 대내외에 천명하지 못하는 사이 북한 사회는 급속한 변화를 경험하였다. 2011년 김정일의 사망과 2012년 김정은 승계체제의 완성, 북한 정치에서 구세대와 신세대의 교체, 통제체제의 강화 등 북한 지도부는 개혁·개방을 통한 변화보다는 핵개발과 선군정치 및 경제개발을 병행한다는 병진노선을 통한 지속과 안정 전략을 선택하였다. 북한 정치가 이렇듯 구태에 머물러 있는 사이 북한 사회는 변화하고 있다. 주민의식의 변화, 장마당 경제의 지속, 외부정보 유입 등 여전히 여러 변수들이 북한 사회의 변화를 설명하고 있다. 북한 내 국가와 사회의 분절성 증대라는 총체적 변화현상이 확대·심화되고 있는 것이다. 이러한 관점에서 북한 체제는 현재 안정성보다는 불안정성을 향해 나아가고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 정부의 ‘한반도 평화통일을 위한 구상’에서 드러난 바, 북한의 산모와 유아의 인권증진을 목표로 하는 ‘모자 패키지 사업’이 더 구체화되어 실천되어야 할 것이다. 특히, 북한 내 취약계층을 위한 정책은 정부의 통일 이후 통합을 상정할 때 더욱더 시급하다. 이러한 관점에서 통일정책과 북한인권 문제는 불가분의 관계를 가진다. 북한이 체제유지를 위해 원하고 있는 외화획득을 위해서라도 남북한 교류·협력이 확대·심화되어야 한다는 적극적 태도를 견지함과 아울러 과거 서독이

---

UN Human Rights Council, “Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea (A/HRC/25/CRP.1),” (7 February 2014) 참조.

그러했듯이 북한체제의 모순 즉, 인권탄압에 대해서는 원칙적 대응이 필요하다. 대통령 직속 ‘통일준비위원회’ 설립 등 한국은 그 어느 때보다 통일에 대해 심각하게 고려하고 있다. 어떠한 통일이 될지 미리 대비하고 조정할 수 있다면 그것이 가장 최선이겠지만, 만약 통일의 과정을 우리가 미리 예측할 수 없다면, 지금 현재 할 수 있는 최선의 길을 선택해야 한다. 북한 체제의 안정성 혹은 불안정성 여부와 상관없이 진행되어야 할 한국의 대북 인권정책의 핵심의제는 ‘원칙에 기반한 북한 주민의 실질적 인권개선 전략’이다. 현재의 상황처럼 정부 차원에서 북한 인권에 대해 적극적으로 문제제기할 경우 적어도 남한이 주도하는 평화 통일이 복잡한 북한문제의 근원적 답이 될 수 있다는 국제사회의 인식과 통일에 대한 지지 또한 확보할 수 있다고 볼 수 있다. 따라서 북한 주민의 실질적 인권개선을 목표로 한 대북 인권정책은 한국의 대북·통일 정책 전체의 틀을 변화시킬 수 있는 영향력을 가지게 된다. 이러한 중장기적 관점에서 북한의 영유아와 산모를 중심으로 한 취약계층에 대한 지원은 지속적이고 체계적이며, 구체적으로 진행되어야 한다.

셋째, 효율적 대북 인권정책 수립 및 실행을 위해 현재 북한 내 변화상이 세밀하게 반영되어야 한다. 김정일 사후 김정은 치하의 북한은 공안통치 및 법정치 강화로 전체적인 통제가 강화된 실정이다. 한 예로 2011년 약 3,000명에 육박하던 한국 유입 북한이탈주민의 숫자가 2012년과 2013년 각각 1,500명대로 줄어든 사실을 들 수 있다. 북한 당국의 통제가 강화되고 있음에도 불구하고, 북한 사회 내 주민들의 의식은 외부사조 유입과 장마당 경제의 심화로 인해 매년 자유화되어 가고 있다.<sup>143</sup> 특히, 이러한 주민들의 의식 변화는 남한 드라마 및 영

<sup>143</sup> 통일연구원, 『북한인권백서 2014』, pp. 279~280.

화로 대표되는 영상매체를 통한 남한에 대한 긍정적 인식의 확대와 함께 진행되고 있음에 유의할 필요가 있다.<sup>144</sup> 이는 북한 사회의 변화에 발전된 한국의 영향력이 점차 더 반영되고 있다는 방증이기도 하다. 더불어 북한 주민들의 풀뿌리 인권의식 성장은 북한 사회 변화의 원동력이라고 할 수 있다. 따라서, 북한 주민의 삶의 질을 구체적으로 개선할 수 있는 논의와 더불어 이들의 지지를 확보할 수 있는 구체적인 전략 계발이 시급하다.

결국 우리가 통일 혹은 통합을 생각하는 한 북한 주민에 대한 관심과 이해가 없는 통일은 아무런 의미가 없을 것이다. 아니 북한 주민의 인권을 이야기하지 않는 통일논의 및 통일과정이 얼마나 성공을 거둘지가 미지수이다. 만약 어떠한 이유에서든 우리에게 갑작스럽게 통일의 기회가 다가왔을 때, 북한 주민들이 남한을 선택하고 남한체제를 받아들인다는 보장이 있는가? 설사 그들이 남한을 받아들인다고 해도 통일 전 자신들의 인권 혹은 삶의 질에 대해 일언반구도 언급하지 않은 한국 정부와 국민에 대해 얼마만큼의 자발성을 가지고 통합노력에 임할지 의문이다. 지금 한반도에서 북한 주민들은 한국을 동경하고 있는가?

마지막으로 현 정부가 대북 인권정책을 성공적으로 수행하기 위해 던져야 할 핵심질문들을 제시함으로써 본 연구를 마무리하고자 한다.<sup>145</sup>

‘통일대박론’을 전면에 내세운 현 정부의 대북·통일정책에서 북한 인권 개선에 대한 고려는 어떠한 비중을 차지하는가? 현재 정부 차원에서 일관된 차원의 대북 인권정책이 존재한다면 가장 중요한 원칙은

---

144. 강동완·박정란, 『한류 북한을 흔들다: 남한 영상매체의 북한 유통경로와 주민 의식 변화』 (서울: 늘품플러스, 2011), pp. 130~133.

145. 이러한 핵심질문들은 본 연구에 이어 후속연구가 다루어야 할 연구주제이기도 하다.



어떤 것인가? 이러한 원칙의 수립에 있어 선별성, 일관성, 효율성, 협조성의 요소가 균형 있게 고려되고 있는가? 정책적 목표로서 북한인권 개선은 현 정부의 정책결정자들에게 무엇을 의미하는가? 북한인권의 여러 구성요소 중 우선순위가 있는가? 있다면 어떠한 전략적 고려가 작용했는가? 대북 인권정책이 통일논의와는 어떻게 연관될 수 있는가? 통일외교를 통한 통일공감대 확산에 있어 대북 인권정책은 어떻게 활용될 수 있는가? 이상의 질문에 대해 정확한 대답을 제시할 수 있다면 향후 한국의 대북 인권정책 전망은 밝을 것으로 기대된다.



# 참고문헌

## 1. 단행본

- 강동완. 『대북지원정책 거버넌스』. 파주: 한국학술정보, 2008.
- 강동완·박정란. 『한류 북한을 흔들다: 남한 영상매체의 북한 유통경로와 주민 의식 변화』. 서울: 늘품플러스, 2011.
- 강명세. 『북한인권지표 및 지수개발연구』. 성남: 세종연구소, 2011.
- 강철환. 『수용소의 노래: 북한 정치범수용소 체험수기』. 서울: 시대정신, 2004.
- 그렉 브라진스키 지음, 나종남 옮김. 『대한민국 만들기, 1945~1987』. 서울: 책과함께, 2001.
- 김대중. 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』. 서울: 한울, 1995.
- 김정훈. 『평양과 프라하』. 파주: 한국학술정보, 2013.
- 김형기. 『남북관계 변천사』. 서울: 연세대학교 출판부, 2010.
- 김혜숙. 『눈물로 그린 수용소』. 서울: 시대정신, 2011.
- 국가인권위원회. 『북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축』. 서울: 국가인권위원회, 2010.
- \_\_\_\_\_. 『해외체류 북한이탈주민 아동 인권상황 실태조사』. 서울: 국가인권위원회, 2012.
- 국회도서관. 『북한인권 한눈에 보기』. 서울: 경성문화사, 내부자료.
- 박경서·서보혁 외 지음. 『헬싱키 프로세스와 동북아 안보협력』. 파주: 한국학술정보, 2012.
- 박형중 외. 『Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구』. 서울: 통일연구원, 2013.

- 북한민주화네트워크(연구책임자: 이원웅). 『해외체류 북한이탈주민 아동 인권상황 실태조사(국가인권위원회 연구용역 보고서)』. 서울: 국가인권위원회, 2012.
- 블레인 하든 지음. 신동숙 옮김. 『14호 수용소 탈출』. 서울: 아산정책연구원, 2013.
- 빅터 프랭클 지음. 이시형 옮김. 『죽음의 수용소에서』. 서울: 청아출판사, 2005.
- 신동혁. 『세상 밖으로 나오다』. 서울: 북한인권정보센터, 2007.
- 안명철. 『완전통제구역』. 서울: 시대정신, 2007.
- 안지호 외. 『서독의 대동독 인권정책』. KINU 정책연구시리즈 13-06. 서울: 통일연구원, 2013.
- 양승태. 『대한민국이란 무엇인가: 국가 정체성 문제에 대한 정치철학적 성찰』. 서울: 이화여자대학교출판부, 2010.
- 양창석. 『브란덴부르크 비망록: 독일통일 주역들의 증언』. 서울: 늘품플러스, 2011.
- 염돈재. 『독일통일의 과정과 교훈』. 서울: 평화문제연구소, 2010.
- 윤영관·김수암 엮음. 『북한인권 개선, 어떻게 할 것인가: 평화적 개입 전략과 국제 사례』. 서울: 한올아카데미, 2010.
- 이규창 외. 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』. 서울: 통일연구원, 2012.
- \_\_\_\_\_. 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 이금순·한동호. 『최근 국제사회의 북한인권 논의 동향』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 이수훈. 『북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축: 제도적 기반 확립 및 Action Plan 수립을 중심으로(국가인권위원회 연구용역보고서)』. 서울: 국가인권위원회, 2010.

- 이재교·홍성기. 『인권을 생각한다』. 서울: 시대정신, 2012.
- 이종석. 『갈날 위의 평화: 노무현 시대 통일외교안보 비망록』. 서울: 개마고원, 2014.
- 임동원. 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』. 서울: 중앙 books, 2008.
- 정석기. 『한민족의 디아스포라』. 서울: 쿰란출판사, 2005.
- 정태욱. 『한반도 평화와 북한인권: 법철학적 기록』. 서울: 한올아카데미, 2009.
- 최진욱 외. 『박근혜정부의 대북정책 추진 방향』. 서울: 통일연구원, 2013.
- \_\_\_\_\_. 『박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 카르스텐 멜, 멜라니 피펜슈나이더 지음, 김영운 옮김. 『슈타지: 그들의 정체는 무엇이었나? - 동독 국가안전보위성의 실체』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 클레이 클레멘스 지음, 권영세 옮김. 『서독 기민/기사당의 동방정책: 고뇌하는 현실주의자』. 서울: 나남, 2010.
- 통일부. 『통일백서』. 서울: 통일부, 1998-2014.
- 통일연구원. 『『드레스덴 구상』과 ‘행복한 통일’』. KINU 통일포럼 14-01. 서울: 통일연구원, 2014.
- \_\_\_\_\_. 『북한인권백서 2014』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 허만호. 『북한의 개혁·개방과 인권』. 서울: 명인문화사, 2008.
- 홍민·박순성 엮음. 『북한의 권력과 일상생활: 지배와 저항 사이에서』. 서울: 한올아카데미, 2013.
- 황재욱. 『북한인권 문제, 원인과 해법』. 서울: 선인, 2012.
- Heiner Sauer and Hans-Otto Plumeyer, 이건호 역. 『서독 잘쓰기터: 인권침해 중앙기록보존소』. 서울: 북한인권정보센터, 2007.

- Baehr, Peter R. and Monique Castermans-Holleman. *The Role of Human Rights in Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- Barnett, Michael. *The International Humanitarian Order*. New York: Routledge, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*. Ithaca: Cornell University Press, 2011.
- Barnett, Michael and Thomas G. Weiss. *Humanitarianism Contested: Where Angels Fear to Tread*. New York: Routledge, 2011.
- Barnett, Michael and Thomas G. Weiss (eds.). *The Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*. Ithaca: Cornell University Press, 2008.
- Barnett, Michael and Janice Gross Stein (eds.). *The Sacred Aid: Faith and Humanitarianism*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Bassiouni, M. Cherif and William A. Schabas (eds.). *New Challenges for the UN Human Rights Machinery: What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*. Cambridge: Intersentia, 2011.
- Bellamy, Alex. *Global Politics and the Responsibility to Protect: From Words to Deeds*. London: Routledge, 2011.
- Biersteker, Thomas and Cynthia Weber (eds.). *State Sovereignty as Social Construct*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Brysk, Alison. *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Donnelly, Jack. *International Human Rights*, 4th, (eds.). Boulder:

- Westview Press, 2013.
- Doyle, Michael. *Ways of War and Peace*. New York: Norton, 1997.
- Foot, Rosemary. *Rights beyond Borders: The Global Community and the Struggle over Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Forsythe, David. *The Humanitarians: the International Committee of the Red Cross*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Human Rights in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Fukuyama, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York: Avon Books, 1992.
- Genser, Jared and Bruno Stagno Ugarte (eds.). *The United States Security Council in the Age of Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- Glendon, Mary Ann. *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. New York: Random House, 2001.
- Hopgood, Stephen. *The Keepers of the Flame: Understanding Amnesty International*. Ithaca: Cornell University Press, 2006.
- Keck, Margaret and Kathryn Sikkink. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Kennedy, David. *The Dark Side of Virtue: Reassessing International Humanitarianism*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

- Lankov, Andrei. *Real North Korea: Life and Politics in the Last Stalinist Utopia*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Liang-Fenton, Debra (ed.). *Implementing U.S. Human Rights Policy*. Washington, D.C.: USIP Press, 2004.
- Mastny, Vojtech. *The Helsinki Process and the Reintegration of Europe, 1986-1991: Analysis and Documentation*. New York: New York University Press, 1992.
- Morgenthau, Hans. *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf, 1948.
- Rein Mullerson. *Human Rights Diplomacy*. London and New York: Routledge, 2014.
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink (eds.). *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Sikkink, Kathryn. *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Real The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*. New York: W. W. Norton, 2011.
- Smith, Steve, Amelia Hadfield, Tim Dunne (eds.). *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Mastny, Vojtech. *The Helsinki Process and the Reintegration of Europe, 1986-1991: Analysis and Documentation*. New York: New York University Press, 1992.
- Walldorf, C. William, Jr. *Just Politics: Human Rights and the*



## 2. 논문

- 강동완·박정란. “남한 영상매체의 북한 유통경로와 영향: 지역간·대인간 연결 구조 분석을 중심으로.” 『통일정책연구』. 제19권 2호 (통일연구원), 2010.
- 김부찬·오승진. “유엔 안전보장이사회와 북한 인권.” 『법학연구』. 제48권 1-1호 (부산대학교 법학연구소), 2007.
- 김수암. “유엔인권레짐과 북한인권: ‘전략’과 ‘관계’를 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제12권 1호 (북한연구학회), 2008.
- \_\_\_\_\_. “박근혜 정부의 대북정책과 북한인권.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2013년 6월 (한국개발연구원), 2013.
- 김정수. “인도적 대북지원과 북한체제의 존속력에 미친 영향.” 『통일정책연구』. 제19권 1호 (통일연구원), 2010.
- 김종욱. “북한의 인권실태 조사방법에 관한 새로운 모색: 정치적 지배구조와 자유권을 중심으로.” 『사회과학연구』. 제17권 1호 (서강대학교 사회과학연구소), 2009.
- 김학성. “서독의 대동독 인권정책.” 윤영관·김수암 엮음. 『북한인권 개선 어떻게 할 것인가: 평화적 개입 전략과 국제 사례』. 파주: 한울아카데미, 2010.
- 박진아. “유엔 인권이사회와 북한: 보편적정례검토(UPR), 특별절차, 진정절차를 중심으로.” 북한인권사회연구센터 편. 『유엔 인권메커니즘과 북한인권』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 서보희. “유엔 북한인권정책의 특징과 추세.” 특별절차, 진정절차를 중심

- 으로.” 북한인권사회연구센터 편. 『현대정치연구』. 제6권 제1호 (서강대학교 현대정치연구소), 2013.
- \_\_\_\_\_. “북한인권법 제정 관련 쟁점과 대안.” 『북한인권 개선을 위한 입법 추진 방향』. 통일연구원 주최 북한인권법 제정 관련 국회정책토론회 자료집, 2014.2.6.
- 송영훈. “북한인권과 UNHCR의 역할과 과제: 해외체류 탈북자의 인권보호를 위한 시사점.” 북한인권사회연구센터 편. 『유엔 인권메커니즘과 북한인권』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 신인아. “서독 신동방정책의 의의와 남북관계에 주는 교훈.” 박경서·서보혁 외. 『헬싱키 프로세스와 동북아 안보협력』. 파주: 한국학술정보, 2012.
- 양길현 외. “재중 북한이탈주민을 둘러싼 쟁점과 한국의 정책 방향.” 『국가전략』. 제19권 4호 (세종연구소), 2013.
- 우승지. “북한 인권문제 연구의 쟁점과 과제.” 『국제정치논총』. 제46집 3호 (한국국제정치학회), 2006.
- 원동욱. “중국의 대북 영향력 분석 및 전망: 제3차 북핵실험 전후 시기를 중심으로.” 『국가전략』. 제19권 4호 (세종연구소), 2013.
- 이규창. “이명박 정부의 대북 인권정책 성과와 과제.” 『JPI 정책포럼』. No. 2012-16 (제주평화연구원), 2012.
- \_\_\_\_\_. “지난 5년의 대북인권정책 성과와 향후 추진과제.” 『통일과 법률』. 제13호 (법무부), 2013.
- \_\_\_\_\_. “북한인권법 제정의 함의와 향후 추진방향.” 국회인권포럼·통일미래포럼 공동주관 역사적·시대적 과제로서의 북한인권법 제정 세미나 보고서, 2013.3.19.
- 이기현. “중국의 탈북자 정책 동향과 한국의 대응전략.” 『통일정책연구』. 제21권 2호 (통일연구원), 2012.

- 이동윤. “동남아의 북한 인권정책: 탈북자 문제를 중심으로.” 『동서연구』. 제21권 제2호 (연세대학교 동서문제연구소), 2009.
- 이무성. “북한인권 함양을 위한 방법론의 실효성과 한계성: EU규범과 현실정치의 양면성.” 북한인권연구센터 편. 『북한인권 이해의 새로운 지평』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 이선필. “유럽연합의 대북한 정책에서 인권정책의 의미와 역할.” 『국제지역연구』. 제13권 2호 (한국외국어대학교 국제지역연구센터), 2009.
- 전성훈. “신뢰·균형·통합·진화의 대북·통일정책.” 『통일정책연구』. 제22권 2호 (통일연구원), 2013.
- 제성호. “북한인권법 제정 추진방향.” 『북한인권 개선을 위한 입법 추진 방향』. 통일연구원 주최 북한인권법 제정 관련 국회정책토론회 자료집, 2014.2.6.
- 조정현. “Republikflucht(국가탈출죄)의 법리 및 탈북자문제에의 적용.” 『서울국제법연구』. 제15권 2호 (서울국제법연구원), 2008.
- \_\_\_\_\_. “재중 탈북자 문제의 국제인권법적 해결방안: 국제인권조약 이행감독장치를 중심으로.” 『주요국제문제분석』. 2009 가을 (외교안보연구원), 2009.
- \_\_\_\_\_. “국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰: UNHCR 및 UN 인권이사회를 중심으로.” 『통일정책연구』. 제19권 2호 (통일연구원), 2010.
- 최종고. “북한인권의 논의동향과 전망.” 『서울대학교법학』. 제46권 4호 (서울대학교 법학연구소), 2005.
- 최진욱. “이명박 정부의 대북정책과 북한의 반응: 새로운 대북정책을 위한 제언.” 『통일정책연구』. 제17권 1호 (통일연구원), 2008.

- Aldrich, Russell. "An Examination of China's Treatment of North Korean Asylum Seekers." *North Korean Review*. Vol. 7, No. 1, 2011.
- Alexandra, Lina. "Indonesia and the Responsibility to Protect." *The Pacific Review*. Vol. 25, No. 1, March 2012.
- Barnett, Michael and Thomas G. Weiss. "Humanitarianism: A Brief History of the Present." Michael Barnett and Thomas G. Weiss (eds.). *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*. Ithaca: Cornell University Press, 2008.
- Burchill, Scott. "Liberalism." Scott Burchill et al. (eds.). *Theories of International Relations*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Caballero-Anthony, Mely. "The Responsibility to Protect in Southeast Asia: Opening up Spaces for Advancing Human Security." *The Pacific Review*. Vol. 25, No. 1, March 2012.
- Capie, David. "The Responsibility to Protect Norm in Southeast Asia: Framing, Resistance and the Localization Myth." *The Pacific Review*. Vol. 25, No. 1, March 2012.
- Cohen, Roberta. "Human Rights in North Korea: Addressing the Challenges." *International Journal of Korean Unification Studies*. Vol. 22, No. 2, 2013.
- Donnelly, Jack. "Relative Universality of Human Rights." *The Human Rights Quarterly*. Vol. 29, No. 2, May 2007.
- \_\_\_\_\_. "Human Rights." John Balyis, Steve Smith, and Patricia Owens (eds.). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

- Han, Dong-ho. "The Future of the Two Koreas: How to Build Peace on the Korean Peninsula." *North Korean Review*. Vol. 7, No. 1, 2011.
- \_\_\_\_\_. "The Clash between Interest and Responsibility: China's Policy toward North Korean Escapees." *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 23, No. 4, December 2011.
- Honna, Jun. "Japan and the Responsibility to Protect: Coping with Human Security Diplomacy." *The Pacific Review*. Vol. 25, No. 1, March 2012.
- Kraft, Herman. "RtoP by Increments: the AICHR and Localizing the Responsibility to Protect in Southeast Asia." *The Pacific Review*. Vol. 25, No. 1, March 2012.
- Kraisoraphong, Keokam. "Thailand and the Responsibility to Protect." *The Pacific Review*. Vol. 25, No. 1, March 2012.
- Mearsheimer, John J. "Why We Will Soon Miss the Cold War." *The Atlantic*. Vol. 266, No. 2, August 1990.
- Moravcsik, Andrew. "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe." *International Organization*. Vol. 54, No. 2, Spring 2000.
- Park, Geun-hye. "A New Kind of Korea: Building Trust between Seoul and Pyongyang." *Foreign Affairs*. Vol. 90, No. 5, 2011.
- Sikkink, Kathryn. "Transnational Politics, International Relations Theory, and Human Rights." *PS: Political Science and Politics*. Vol. 31, No. 3, September 1998.
- Sukma, Rizal. "The ASEAN Political and Security Community

(APSC): Opportunities and Constraints for the R2P in Southeast Asia.” *The Pacific Review*. Vol. 25, No. 1, March 2012.

Teitt, Sarah. “The Responsibility to Protect and China’s Peacekeeping Policy,” *International Peacekeeping*. Vol. 18, No. 3, June 2011.

Wendt, Alexander. “Anarchy is What States Make of It.” *International Organization*. Vol. 46, No. 2, Spring 1992.

### 3. 기타자료

United Nations Commission on Human Rights, “Resolution on Situation of Human Rights in the DPRK.” UN Doc. E/CN.4/RES/2004/13. April 15, 2004.

United Nations Human Rights Council. “Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea.” UN Doc. A/HRC/25/CRP.1. 2014.

제18대 대통령선거 새누리당 정책공약. 『세상을 바꾸는 약속, 책임있는 변화』. 새누리당, 2012.

조선인권연구협회. “조선인권연구협회 보고서.” 조선인권연구협회, 2014.

조정현·김수암·한동호. “유엔 북한인권 조사위원회 설립: 의의 및 과제.” 통일연구원 Online Series CO 13-09, 2013.3.26.

한동호. “유엔 북한인권조사위원회 활동의 평가와 향후과제: 구두보고를 중심으로.” 통일연구원 Online Series CO 13-21, 2013.10.10.

북한이탈주민 인터뷰. 2014.8.12, 2014.9.3.

주블라디보스톡 대한민국 영사관 방문 면담. 2014.8.22.

독일현지 인터뷰. 2014.9.14~21.

국회인권포럼·통일미래포럼. 역사적·시대적 과제로서의 북한인권법 제정  
세미나. 2013.3.19.

통일연구원. 『북한인권개선을 위한 입법 추진 방향』. 통일연구원 주최,  
2014.2.6.

통일연구원. 『함께하는 행복한 통일 준비: 모자보건 1000일 패키지 실행  
방안』. 통일연구원 주최 학술회의, 2014.6.13.

『동아일보』.

『연합뉴스』.

『자유아시아방송』.

『조선일보』.

*Korea JoongAng Daily.*





연구총서

2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑웅	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원
2013-01	남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05	오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원
2013-11	북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로	임강택	11,000원
2014-01	북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02	북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03	북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04	신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원

2014-05	'행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06	탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주	14,000원
2014-07	한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08	법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경욱	8,000원
2014-09	신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10	대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11	북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12	중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원

### 학술회의총서

2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안		20,000원
2013-02	한반도신뢰프로세스 추진전략		19,000원

### 협동연구총서

2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(I) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석들	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원
2013-26-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구(총괄보고서)	황병덕 외	14,000원

2013-26-02	한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03	한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병곤 외	7,500원
2013-26-04	한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05	한국의 對러시아 통일 공공외교 실태	조한범 외	6,000원

## 논 총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원
북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원

## 기 타

2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편약: 지역 및 주변국 차원 (통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order (Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok		13,000원

2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재희 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구소센터 편	18,000원
2013	중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병곤 외	9,000원
2013	통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013	한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식(통일외교 컨텐츠 생산1)	배정호 외	16,500원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2014	The Trust-building Process and Korean Unification(통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2013	통일대계연구: 4년 연구 종합논의(통일대계연구 13-04)	박형중 외	8,000원
2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구(통일 비용·편익 종합연구 2013-1)	조한범 외	17,500원
2013	The Attraction of Korean Unification: Inter-Korean and International Costs and Benefits (통일 비용·편익 종합연구 2013-2)	김규륜 외	15,500원
2013	한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대(통일 비용·편익 종합연구 2013-3)	김규륜 외	10,500원
2013	전환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013	China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원
2013	중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-3)	배정호, 구재희 편	16,500원
2014	중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안2014)	홍우택, 신중호 외	9,000원
2014	북한의 시장화와 인권의 상관성(『북한인권정책연구』 2014)	북한인권연구소센터	11,000원

2014	동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014	2014 통일예측시계	박영호, 김형기 편	9,500원
2014	통일한국의 국가상과 한중협력(통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014	China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원
2014	Global Expectations for Korean Unification(Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014	Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014	한반도 통일의 효과(통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	14,500원
2014	2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원

#### 연례정세보고서

2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원
2013	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원

#### ◆ 비매품 ◆

#### KINU정책연구시리즈

2012-01	통일재원 마련 및 통일외지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(ㄷ)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외
2013-07	2013년 북한 정책 논조 분석과 평가	박형중 외
2013-09	김정은 정권의 대남 긴장조성: 2013년과 향후 전망	박형자 외

2013-10	국내불안과 대외도발: 북한에 대한 적용 가능성 탐색	정성철
2013-11	2013년 북한 핵프로그램 및 능력 평가	김동수 외
2013-14	유라시아이니셔티브 구현을 위한 한러 협력 방안	조한범 외
2014-01	농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진

#### 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외
2014	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

#### Study Series

2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army	Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding	Kim Soo Am et al.
2012-03	Basic Reading on Korean Unification	Huh Moon Young et al.
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim	Lee Kyo Duk et al.
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Kim Soo Am et al.
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Park Jong Chul et al.
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Son Gi Woong et al.
2014-01	Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02	The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03	The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04	Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05	Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Kore	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun

#### 기 타

2014	북핵일지 1955~2014	조민, 김진하
------	----------------	---------

## ■■ 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 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 4·19로 123(수유동) 통일연구원  
통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자(books@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2647, FAX: (02)901-2545
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





## 회원가입신청서

성 명		입금일자	
		입금자 (가입자와 입금자가 다를 경우 기입)	
소속			
간 행 물 받을 주소	(우편번호 :                    )		
연 락 처	전 화		E-Mail
	핸드폰		FAX
Mailing Service	수신 (    ) 수신거부 (    )		
회원구분	학생회원 (    ) 일반회원 (    ) 기관회원 (    )		
<p>본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.</p> <p style="text-align: center;">20    년        월        일</p> <p style="text-align: center;">신청인                                (인)</p>			

※ 본 신청서를 보내주시십시오.

(우142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원 통일학술정보센터  
전화: (02)901-2679, FAX: (02)901-2545 E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 신한은행 온라인 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

