

미국의
대북인권정책 연구

김수암

Korea Institute for National Unification

KINU

통일연구원

미국의 대북인권정책 연구

인 쇄 2004년 12월

발 행 2004년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2521 (팩시밀리) 901-2541

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 6,000원

© 통일연구원, 2004

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터 · 매장: 734-6818 · 사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판사도서목록(CIP)

미국의 대북인권정책 연구 / 김수암. — 서울 : 통일연구원, 2004
p. ; cm. — (연구총서 ; 04-10)

참고문헌수록

ISBN 89-8479-252-7 93340

349-42011-KDC4

327.7305193-DDC21

CIP2004002162

미국의 대북인권정책 연구 ▶▶▶

본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목 차

I. 서론	1
II. 미국의 인권외교정책	5
1. 탈냉전기 국제관계와 인권	5
2. 미국 인권외교 개관	17
3. 인권외교 수단	23
III. 미국 내 북한인권 관련 동향	27
1. 행정부의 북한인권 관련 동향	27
가. 북한체제에 대한 미국의 인식	27
나. 행정부 내 인권 관련 조직과 주요 활동목표	30
다. 인권 관련 보고서의 발간	33
2. 의회의 북한인권 관련 동향	44
3. NGO의 북한인권 관련 동향	49
가. 미 북한인권위원회 (U.S. Committee for Human Rights in North Korea, HRNK)	50
나. 북한자유연합 (North Korea Freedom Coalition, NKFC)	52
다. 기타 NGO 활동	53

IV. 북한인권법 주요 내용	57
1. 북한인권법 통과과정시 각 단계별 조문 비교	57
2. 제정목적: 이라크, 이란 관련 특별법과의 비교	64
3. 주요 내용 분석	69
가. 북한주민의 인권과 궁핍을 개선하기 위한 조치	69
나. 북한난민의 보호 조치	75
V. 미국 대북인권정책의 영향	79
1. 북한사회에 미칠 영향	80
가. 대북인권 압박 강화	80
나. 탈북자 및 기획망명 증가 유발	82
다. 생존권 위협 가능성 증대	85
라. 외부정보 유입과 가치관 변화	86
2. 미국의 대북인권정책과 북한의 대응	88
가. 인식적 차원에서의 대응논리	88
나. 정책적 차원에서의 대응	97
3. 한반도 정세에 미칠 영향	102
VI. 결론	107
참고문헌	111
최근 발간자료 안내	115

표 목 차

<표 III-1> 최근 북한인권 관련 주요 청문회 동향	45
<표 IV-1> 북한자유법과 북한인권법 주요조문 비교	63
<표 IV-2> 북한인권법, 이라크해방법, 이란민주주의법 제정목적 비교	68
<표 IV-3> 북한인권법에 따라 발간될 보고서 현황	78
<표 IV-4> 북한인권법에 따른 재정 지원 규모	78

서론

I

북한의 식량난에 따라 탈북자가 급증하고 대북지원이 지속되면서 북한인권문제는 국제적 관심사로 부상하고 있다. 특히 2003년과 2004년 2년 연속 유엔인권위원회에서 대북인권결의안이 채택되는 등 유엔차원에서 북한인권문제가 공론화 단계에 접어들었다. 금년도에는 결의안에 따라 비딧 문타몬(Vitit Muntabhorn) 유엔북한인권 보고관이 임명되어 활동 중이다. 비딧 보고관은 북한인권실태를 조사하여 유엔총회와 내년도 유엔인권위원회에 제출하도록 되어 있다.¹ 비딧 보고관의 최종평가는 향후 유엔 차원에서의 북한인권문제 공론화 과정에 커다란 영향을 미칠 것이다.

이러한 유엔 차원에서의 공론화 과정 속에서 미국도 북한인권문제에 적극적으로 개입하는 정책을 추진하고 있다. 부시 행정부는 출범 이후 북한을 ‘악의 축’으로 규정하는 등 북한정권에 대해 극도로 부정적인 인식을 갖고 있다. 특히 9·11 테러 이후 미국 본토의 안보차원에서 북한의 핵문제에 접근하고 있는 미국으로서는 북한정권

¹ 2004년 10월 28일 유엔총회에서 그 동안의 조사결과를 예비적으로 발표하였다. Statement by Mr. Vitit Muntarbhorn Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea.

의 부도덕성을 부각시키는 명분으로 보편적 가치인 인권문제를 제기하고 있다.

특히 지난해부터 미국은 국내 '입법'이라는 수단을 통하여 북한인권문제에 직접적으로 개입하는 정책을 추진하고 있다. 세계 유일의 초강대국인 미국은 인권과 민주주의의 확산을 통하여 자국이 주도하는 세계질서에 유리한 국제적 환경을 조성하려고 인권외교정책을 추진하고 있다. 특히 미국은 자국의 안보에 심대한 위협을 가하는 것으로 판단되는 인권유린국에 대하여 「국내법」을 제정하여 직접 개입 방식의 인권외교정책을 추진하여 오고 있다. 1998년의 「이라크해방법」, 2003년 「이란민주주의법」이 대표적인 사례로서 「북한인권법」도 이러한 정책의 맥락에서 제정되었다고 할 수 있다. 북한인권법이 상정되고 통과되는 과정에서 공화당, 민주당을 불문하고 만장일치로 채택되었다는 점에서 앞으로 미 행정부 차원에서 북한인권문제는 주요 이슈로 다루어지게 될 것이다.

이와 같이 북한인권법의 통과를 계기로 미국의 대북인권정책은 여론조성단계, 입법화 단계를 거쳐 행정부의 정책 차원에서 구체적인 조치를 실행에 옮기는 단계로 접어들게 되었다. 법안이 실제로 실행될 경우 한반도 정세에 상당한 파장을 가져올 것으로 예상된다. 무엇보다 북한 핵문제 해결과정 및 해결 이후에도 미국의 대북정책 추진과정에서 북한 인권문제가 한반도 정세에 영향을 미치는 주요 변수로 작용할 것으로 전망된다. 특히 북한인권법은 북한과의 각종 협상시 북한인권문제를 주요 고려사항으로 다루어야 한다고 권고하고 있으므로 북한인권문제는 양자, 다자외교에서 공론화될 가능성이 높아졌다.

따라서 미국의 북한인권외교정책을 분석하고 대응책을 마련할 필

요가 있다. 이러한 문제의식 하에 본 보고서에서는 미국의 대북인권 정책을 살펴보고 북한인권문제가 한반도정세에 미칠 영향을 전망해 보고자 한다. 먼저 II장에서는 최근 국제정치의 흐름 속에서 인권문제를 둘러싼 제반논쟁을 정리하고 그 토대 위에서 미국 인권외교정책을 개관하고자 한다. III장에서는 행정부, 의회, 비정부기구 등 각 주체별로 미국 내에서 전개되고 있는 북한인권 관련 동향을 살펴보고자 한다. 먼저 국무부가 발간하는 인권 관련 보고서를 분석하고 행정부 관리의 인식과 발언 등을 정리하고자 한다. 그리고 북한인권에 대하여 구체적인 대응을 하고 있는 의회의 움직임과 관련하여 청문회, 입법상황을 살펴보고자 한다. 끝으로 미 북한인권위원회 등 미국 내 NGO와 단체들의 동향을 분석하고자 한다. IV장에서는 향후 대북인권정책 추진방향의 근간이 될 북한인권법의 주요 내용을 분석하고자 한다. 그리고 V장에서는 미국의 대북인권정책이 한반도 정세에 미칠 파장에 대해 전망하고자 한다. 아울러 미국의 북한인권문제 제기에 대한 북한의 인식과 태도를 살펴보고자 한다. 끝으로 결론에서는 이러한 분석을 토대로 앞으로 우리가 취해야 할 대응방안을 제시하고자 한다.

미국의 인권외교정책 개관

1. 탈냉전기 국제관계와 인권

인권은 보편적 가치로 당연히 보장되어야 한다는 당위성에도 불구하고 세계 곳곳에서 인권유린이 자행되고 있는 것이 현실이다. 특정 국가에서 인권이 개선되는 과정은 다분히 ‘정치적’ 성격을 함축하고 있다. 특히 국가 외부에서 인권문제가 제기되는 경우 해당 국가는 주권의 원칙과 내정불간섭 논리를 내세워 강력하게 반발하는 것이 일반적인 현상이다. 그런데 탈냉전 이후 보편적 가치인 인권의 유린에 대해서는 국가의 관할권이 적용되지 않는다는 논의들이 전개되고 있다. 이와 같이 인권개선 운동의 과정은 국제정치적 현상을 내포하고 있다. 세계질서를 주도하고 있는 초강대국 미국은 국제관계의 새로운 흐름 속에서 대북인권정책을 추진하고 있다. 반면, 북한은 주권의 원칙 등 전통현실주의 관점에서 대북인권정책에 대응하는 태도를 보이고 있다. 따라서 미국의 대북인권정책과 북한의 대응을 둘러싼 국제정치적 함의를 이해하기 위해서는 탈냉전 이후 국제체제의 성격과 그 속에서 인권문제를 둘러싸고 전개되고 있는 논쟁들

에 대한 분석이 필요하다.

전통 현실주의 국제정치이론에서 볼 때 국제관계는 기본적으로 근대국민국가를 기본단위로 하며 근대국가들 사이의 관계를 지칭하여 왔다. 그런데 1970년대 이후 안보 및 외교라는 정치적 영역(high politics) 못지않게 경제 등 비정치영역(low politics)의 중요성이 확대되고 있다. 21세기에는 환경, 인권, 지식 등이 중요한 국제관계의 영역으로 등장하고 있다. 무엇보다도 국제관계의 행위자(단위)의 복합화 현상이 발생하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 국제관계에서 초국가적 기업, 국제기구, 비정부기구(NGO) 및 개인의 역할이 중시되면서 국민국가의 틀을 뛰어넘는 국제관계의 현상이 발생하고 있다. 자본의 이동, 인간의 이동, 기술의 이동, 문화의 이동 등 전통적인 국민국가 체제로 설명될 수 없는 초국가적 현상들이 발생하고 있다. 그 결과 국제정치 과정도 국가를 중심으로 설명되던 이전과는 다른 전 세계적 범위에서 지구화(혹은 세계화, globalization)의 한 현상으로 나타나고 있다.

21세기 현재 국제관계는 여전히 국민국가를 기본단위로 하는 기본 틀을 유지하면서도 그 틀을 넘어서는 초국가적 현상이 더욱 강하게 나타나고 있으며, 비정치적인 국제관계 요소가 주요 의제로 부상하고 있고, 국가들의 사회(society of states)라는 인식이 싹트는 등 복합적 국제체제를 구성하고 있다. 특히 21세기 들어 인권이 국제관계의 주요 어젠더로 급부상하고 있는 바, 미국의 대북인권정책으로 발생하게 될 정치적 갈등 현상은 이러한 국제체제의 속성 하에서 전개될 것이다. 즉, 보편적 가치로서의 초국가적 속성에 입각하여 대북인권정책을 추진하는 미국과 여전히 중요한 요소로 작동하고 있는 국가주의에 입각하여 대응하는 북한 양자 사이에 발생하는 갈등

은 복합적 국제체제의 속성에 기인하고 있다. 따라서 복합 국제체제 속에서 인권영역을 둘러싸고 전개되고 있는 다양한 논쟁들을 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 인권의 보편성과 주권의 원칙간의 논쟁이라고 할 수 있다. 오늘날 여전히 인권문제에 대해 국가주권이 가장 중요한 요소로 작용하고 있지만 점차 주권의 관할을 초월하여 국제사회의 개입이 가능한 영역이라는 논의들이 제기되고 있다. 사회주의권과 제3세계에서는 관할영토에 대한 개입은 주권의 원칙에 위배된다는 입장을 견지하고 있다. 현실국제정치이론에 따르면 국가내부의 인권사항은 국가의 주권사항에 속한다. 이러한 근대국가의 주권은 유엔헌장에도 규정되어 있다. 유엔헌장 제1장 제2조 7항에는 “헌 헌장에 포함된 어떠한 것도 근본적으로 어떤 국가의 국내적 관할권 내에 있는 문제에 대해 유엔이 개입할 수 있는 권위를 부여하지 못한다”고 주권적 소관사항은 개입의 대상이 아니라는 점을 천명하고 있다. 또한 유엔 헌장을 비롯하여 인권관련 국제규범에서는 인권의 보호와 실행을 개별국가에게 맡기고 있다. 따라서 어떤 국가나 UN도 국제적으로 공인된 인권을 위하여 무력을 사용할 권위를 갖고 있지는 못하다. 국가가 자신의 영토 내에서 인권을 감독하는 배타적인 권위를 보유하고 있다는 것이다.²

이에 따라 비개입원칙이 적용되어야 한다고 주장하고 있다. 국가는 개인의 목적을 집단적으로 제공하고 외부세계로부터 보호기능을 수행하는 것으로 다른 국가들도 같은 권리를 보유하고 있기 때문에 타국의 내정에 대해 개입을 자제해야 한다는 것이다. 여전히 비개입규

² 김수암, “탈냉전기 인권과 국제정치적 함의,” 『통일정책연구』, 9권 1호 (서울: 통일연구원, 2000).

범은 국제질서를 지탱하는 중심축으로 작동하고 있으며 주권의 원칙과 비개입규범은 질서, 평화와 안정이 인권보다 중요하다는 논리라고 할 수 있다. 이와 같이 주권은 배타적 관할권과 타국의 내정간섭 금지의무를 규정하고 있어 제3세계국가들이 절대적으로 지지하고 있다. 북한도 주권이 상실될 경우 인권 자체가 보장될 수 없다는 논리로 주권의 원칙에 입각하여 대외적 인권압력에 대응하고 있다.

반면, 세계질서를 주도하는 미국과 서방선진국가들을 중심으로 심각한 인권유린을 자행하는 국가에 대해서는 주권과 관할권이 적용되지 않는다는 주장이 점차 확산되고 있다. 먼저 인권규범과 제도 및 조직의 발달이라는 측면에서 인권문제는 주권의 범위를 넘어서는 현상이 발생하고 있다. 유엔현장은 인권남용을 감시할 수단을 제공하지 않았으나 유엔은 유엔인권위원회, 각 규약을 관장하는 기구 등 인권침해 문제를 다루기 위한 절차와 조직을 점진적으로 발전시켜 오고 있다. 유엔인권위원회는 인권침해국에 대해 물리적인 제재수단을 보유하고 있지 않으나 인권유린국에 대해 국제사회에서 부정적인 이미지 전파와 외교적 창피를 줄 수 있다. 냉전종식으로 국제사회는 국제질서 유지를 위해 주권원칙과 비개입규범을 견지해야 한다는 경직된 사고에서 점점 벗어나고 있다. 곧 합법적인 주권은 국가가 시민들의 기본적인 시민적·정치적 권리를 보장하는 문제와 연계되기 시작하였다. 국가가 인권규범을 준수하지 않으면 다른 국가들이 특정국가를 국제사회에 참여하는 것을 배제하는 것을 정당화하는 흐름이 대두되고 있다. 대규모로 인권을 유린하는 경우 유엔과 국제사회는 특정국가를 국제사회에서 똑같은 주권을 가진 회원으로 인정하는 것을 철회하거나 지연시키자는 논의가 전개되고 있어 전통적인 주권 및 비개입규범에 커다란 도전이 되고 있다. 다시 말해 인권문제에 대한 외부압

력은 정당한 국제적 행동으로 간주되고 있다.³ 특히 세계화 시대에는 보다 유연한 주권 개념, 즉 부분적이고 기능적이며 분화된 주권의 개념이 필요하다는 주장도 제기되고 있다. 법적 주권과 현실적으로 향유할 수 있는 자율성의 척도인 작동주권(operational sovereignty) 간에 괴리가 발생하고 있다는 것이다.⁴ 그리고 GATT, IMF, WTO 등의 국제기구로 인해 독립으로서의 주권개념이 공유된 주권개념으로 이동하고 있다는 주장도 제기되고 있다.⁵

경우에 따라서는 인권규범을 강제하기 위해 직접적인 개입의 방식이 정당화되고 있는데, 인도적 개입(humanitarian intervention)이 대표적인 방식이라고 할 수 있다. 국제사회에서 주권원칙은 국가간의 행위를 규제하는 근본적인 규칙으로 무력을 동반한 인도주의 개입을 허용하지 않고 있다. 무력개입의 시도는 다른 국가의 내정에 대한 간섭 금지, 국제관계에서 무력사용 금지 등 유엔헌장에 규정된 2가지 규칙에 의해 금지된다는 것이 기본적인 인식이었다. 이와 같이 유엔헌장 차원에서 무력개입을 엄격하게 제한하고 있지만 유엔이 안보리의 위임 하에 ‘평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 행동’(7장)을 금지시키기 위해 무력 사용을 허용하고 있다. 냉전종식 이후 유엔은 ‘평화의 위협’을 확대 해석하고 있다. 유엔이나 나토 등은 국제사회의 인권문제에 집단적으로 개입하고 있다. 특히 제54차 유엔 총회에서 코피 아난 유엔사무총장은 기존의 국가주권에 앞서는

³ 최의철, 『인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 29-33, 51-57.

⁴ Jan Nederveen Pieterse, “Sociology of Humanitarian Intervention: Bosnia, Rwanda and Somalia Compared,” *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 1 (January 1997), pp. 74, 87.

⁵ Stanley Hoffmann, *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1996), p. 14.

개인주권을 강조하기도 하였다.

탈냉전 이후 평화의 유지를 위한 개입을 넘어 인권과 민주적 과정의 회복과 같은 보다 도덕적인 목표를 위해 개입이 필요하다는 주장이 활발히 개진되고 있다.⁶ 인도적 개입이란 내전, 특정 종족, 민족에 대한 대량학살, 기아와 같은 사건에 의해 야기된 고통을 종식시키거나 최소한 감소시킬 목적으로 어떤 국가의 내정에 대하여 외부에서 개입하는 것으로 정의할 수 있을 것이다. 그렇지만 주권과 비개입의 전통을 넘어서는 정당성을 확보하기 위해 다양한 논란이 제기되고 있다. 개념적 정당성의 문제로서 ‘인도주의’, ‘개입’ 및 평화에 대한 위협을 누가 어떻게 규정할 것인지의 문제이다. 평화에 대한 위협을 확대하여 해석하려는 움직임이 대두되고 있으나 여전히 사례별로 접근하고 있고 일반적 doktrin을 정립할 수 있는 단계는 아니라고 할 수 있다.⁷

개입의 주체와 정당성에 대해 논란이 전개되고 있다. 국가가 실행의 주체로 될 경우 인도적 개입과정에서 권위의 정당성이 핵심쟁점으로 등장하고 있다. 먼저 유엔 안보리가 인도적 개입을 실천에 옮길 수 있는 충분한 법적 기반을 갖추고 있는 지에 대해서는 여전히 의문의 여지가 많다.⁸

⁶ Thomas G. Weiss and Cindy Collins, *Humanitarian Challenges and Intervention: World Politics and the Dilemmas of Help* (Colorado: Westview Press, 1996), p. 9.

⁷ Stanley Hoffmann, *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention*, pp. 28-31; Jan Nederveen Pieterse, “Sociology of Humanitarian Intervention: Bosnia, Rwanda and Somalia Compared,” p. 73.

⁸ Thomas Buergenthal, “The Normative and Institutional Evolution of International Human Rights,” *Human Rights Quarterly*, Vol. 19, No. 4 (November 1997), p. 722.

둘째, 유엔을 실질적으로 주도하는 강대국의 전략적 이해가 중요한 요소로 작용하고 있다. 현실정치에서 강대국이 전략적 이익이 없는 약소국의 국내문제에 개입하기를 꺼릴 경우 유엔이 인도적 개입을 주도하는 데는 한계가 있다.

셋째 유엔의 위임이 없는 개입에 대한 정당성의 문제이다. 냉전 이후 이념적 색채는 사라졌지만 인도적 문제에 대한 중국과 러시아의 입장으로 인해 유엔 안보리로부터 위임을 받는데 구조적 한계가 있다. 이에 따라 미국과 서방국가들은 지역적 혹은 독자적 개입방식을 추구하고 있다. 이와 같이 유엔의 위임 없이 개입한 경우 정당성에 대한 논란이 지속적으로 제기되고 있다.⁹

다음으로 동기의 순수성이 핵심쟁점으로 제기되고 있다. 인도적 개입문제에 대해 개입국의 의도가 의심스러우며 개입당사국의 이익을 위한 것이지 국제사회를 대변하는 것은 아니며 개입이 반드시 바람직한 결과를 가져오기 어렵고 도덕적으로 합의되기 어렵다는 문제를 제기하고 있다. 그리고 개입의 선별성과 이중기준이 문제로 제기되고 있다. 현실적으로 인도적 개입에 대한 비판은 개입이 일관성이 없고 선택적으로 이루어지며, 강대국들의 이익과 인종적 편견에 의해 감행되어 평등과 주권원칙에 전면적으로 모순되고 자치권에 중대한 도전의 성격을 띠고 있다는 점에 있다.

이상에서 보듯이 전통적인 주권원칙과 대규모 인권유린에 대한 개입의 정당화 추세에 대해 국제사회에 합의가 구축되지 않고 논쟁이 지속되고 있는 국제정치현실이 미국의 대북인권정책 추진 과정에서 그대로 투영되어 북·미 양자간 갈등의 요인으로 작용하게 될 것이

⁹ Richard Falk, "The New Interventionism and the Third World," *Current History*, Vol. 98, No. 63 (November 1999), p. 372.

다. 미국은 인권유린이 특정국가의 관할권의 대상이 되지 않는다는 새로운 세계사적 흐름을 강조하게 될 것이고 북한은 여전히 주권의 원칙을 강하게 내세울 것이다. 나아가 국제사회의 인도적 개입의 차원을 넘어 초강대국 미국은 자국의 국내법으로 다른 국가의 인권유린을 개선하려는 구체적인 정책을 추진하고 있다. 이와 같이 인도적 개입과 주권의 원칙간에 치열한 논쟁이 전개되고 있는 가운데 국내법을 통한 개입은 보다 강력한 논쟁으로 부상하게 될 것이다.

아울러 인권과 주권의 원칙 사이의 갈등과 관련하여 탈냉전 이후 대두되고 있는 인간안보(human security)의 개념에 대한 논의를 살펴볼 필요가 있다. 탈냉전 이후 국제사회에는 안전보장 개념이 인권 문제를 포함하는 개념으로 발전하고 있는 바, 코피아난 유엔사무총장은 제54차 유엔총회 연설에서 인간안보를 강조한 바 있다. 전통적으로 안보는 국가 및 영토 중심의 시각에서 외부적 위협에 대한 군사적 안보로 인식되어 왔는데, 안보의 개념이 좀더 인간적인 차원으로 전환될 필요가 있다는 논의가 제기되고 있다. 물리적인 안보의 차원을 넘어 인간생활과 존엄성에 관심을 두고 인간생활을 건전하고 풍요롭게 해야 한다는 것이다. 인간안보는 생명, 건강, 생계, 신체적 안전 및 인간의 존엄성에 대한 외부적 위협으로부터의 안보와 군대를 포함한 국가 내부의 물리적 위협으로부터의 안보를 의미한다. 이와 같이 인간안보란 인간의 자유와 인간 성취를 증진하기 위해 인간생명과 관련된 여러 핵심부분을 보호하는 것으로 정의할 수 있다.

인간안보 개념이 대두되면서 유엔인간안보위원회(Commission on Human Rights)가 창설되는 등 인간안보 개념에 근거하여 전지구적 거버넌스를 구축하려는 시도가 나타나고 있으나 아직까지 국제적으로 이러한 인간안보를 규율할 구체적인 기구와 제도가 발전되지

못하고 있는 상황이다. 그럼에도 불구하고 인권을 포괄하는 인간안보 개념이 구체화되는 과정에서 앞으로 인권 관련 논의는 복합적이면서 다양한 분야와 주제를 포괄하는 형태로 전개될 것으로 예상된다. 인간안보는 개인의 인권과 기본적인 자유권을 보호하는 개념을 포괄하고 있다. 개인의 인권을 희생하는 것은 진정한 의미의 안보라고 할 수 없다. 이에 따라 냉전시대처럼 외부의 위협을 막는다는 논리로 인권을 희생시키는 것은 오히려 국가의 힘이나 안보를 약화시키는 결과를 초래하게 될 것이라는 주장이 제기되고 있다.¹⁰ 인간안보의 위협이 세계 어느 곳에서 발생하더라도 모든 국가가 참여하여 해결해야 하므로 국가중심적인 영토시각을 초월하는 접근방식을 취하게 될 것이다. 따라서 인간안보에 대한 국제적 논의가 활성화되면 주권의 원칙에 대한 도전요인으로 작용하게 될 것이다.

인권문제로 인하여 발생하게 될 미국과 북한 양자간 갈등은 국제인권규범에 대한 합의과정이라는 측면에서 분석될 수 있다. 동서냉전으로 인권문제도 이념적 대립에서 자유로울 수 없었던 바, 국제사회에서 인권기준의 합의된 척도로 받아들여지고 있는 국제인권규약은 문안 작성에서 비준까지 10년이라는 기간이 소요되었다. 뿐만 아니라 단일규약으로 성안되지 못하고 동서간 정치적 타협에 의해 2개의 규약으로 별도로 제정되었다. 서구 자본주의권은 시민적·정치적 권리를 주장하고 경제적·사회적·문화적 권리는 특별계층에 속하는 권리로 보편성이 결여되어 있다고 주장하였다. 반면 사회주의권은 사회적·경제적·문화적 권리를 중시하면서 경제적 평등분배와 사회보장제도를 강조하였다. 이러한 입장에 따라 미국은 경제적·사회

¹⁰ Jack Donnelly, "Rethinking Human Rights," *Current History*, Vol. 95, No. 604 (November 1996).

적·문화적 권리에 관한 국제규약(국제인권규약 A규약)에는 가입하지 않고 있다. 반면 북한은 A규약을 중시하는 인권인식을 견지하고 있다. 따라서 인권을 둘러싼 갈등은 이러한 전반적인 합의과정에서의 대립이라는 관점에서 이해할 필요가 있다.

또한 인권을 둘러싼 미국과 북한간의 대립을 이해하기 위해서는 인권개념이 확대되는 과정을 살펴볼 필요가 있다. 사회주의권과 개발도상국을 중심으로 발전권(Right to Development)이 중요한 인권의 범주로 포함돼야 한다는 주장이 강력하게 제기되었다. 1993년 비엔나 세계인권대회에서 채택된 비엔나선언과 행동강령에는 발전권을 인권개념에 포함시켰으며, 어린이, 소수민족, 장애인, 원주민과 그 집단들에 대한 권리보호에 관심을 표명하였다. 이러한 인권개념의 확대 추세에 대해 일부 서방지도자들은 시민적·정치적 권리를 효과적으로 보호하는 데 장애요인이 될 수 있다는 반론을 펴고 있다. 흔히 제3세대 인권으로 불리는 인권개념의 확대과정에서 서방선진국과 사회주의권 및 개발도상국간에 합의가 구축되지 못하고 있다. 이와 같이 발전권을 둘러싸고 서방권과 개발도상국간에 논쟁이 전개되고 있는 바, 미국과 북한간 인권을 둘러싼 갈등은 이러한 발전권에 대한 합의 미구축이라는 전체적인 논쟁의 구도 속에서 이해할 필요가 있다.

인권규약과 인권개념에 대한 합의를 둘러싸고 전개되고 있는 논쟁은 인권의 보편성과 문화상대주의 논리와 연결될 수 있으며, 미국과 북한간의 인권논쟁은 이러한 보편성 대 상대주의 논쟁의 연장선상에서 전개되는 측면이 강하다. 인권의 보편성에도 불구하고 인권개념의 범위가 확대되는 과정에서 선진국과 개발도상국, 문화권별로 완전한 합의가 이루어지고 있지 않아 접근방식에서 상당한 차이가 노정되고 있는 것이 국제정치의 현실이다. 인권을 바라보는 시각에는

다양한 스펙트럼이 존재하는데, 보편성과 상대주의라는 기준에서 도널리(Jack Donnelly)는 급진적 상대주의(radical relativism)¹¹, 강한 상대주의(strong relativism), 약한 상대주의(weak relativism), 급진적 보편주의(radical universalism) 4가지 유형으로 구분하고 있다.¹²

실제로 현실 국제관계에서 인권문제가 제기되는 경우 다양한 스펙트럼에 입각한 문화상대주의에 따른 인권문제 접근시각의 차이로 인해 치열한 논쟁이 벌어지고 있다. 이러한 문화상대주의로 인해 발생하고 있는 갈등의 대표적인 사례는 아시아적 가치 논쟁이라고 할 수 있다. 리관유 전 싱가포르 총리는 “서구의 가치가 적용될 수 없는 곳에서 서구식 제도를 무차별적으로 강요하지 말라”고 문화상대주의 입장에서 인권에 접근하는 견해를 표명한 바 있다. 즉, 서구적 가치를 보편적 지위에 놓고 여타지역에 이를 강요하려는 접근방식에 대해 반발하고 있는 것이다. 미국 내에는 개인의 무분별한 권리 확대에 의해 범죄 등 사회질서가 위협당하고 있는데, 동양에서는 잘 정비된 사회를 건설하여 모든 사람이 자신의 자유를 최대한 누리려는 목표를 추구하고 있다고 주장하고 있다.¹³ 이에 대해 권위주의 정권의 합리화를 위해 ‘아시아적 가치’를 적극적으로 활용하여 문

¹¹ 문화적 절대주의(Cultural Absolutism)로 지칭하는 경우는 Roda Howard, “Cultural Absolutism and the Nostalgia for Community,” *Human Rights Quarterly* 15 (May 1993).

¹² 잭 도널리, 박정원 옮김, 『인권과 국제정치』 (서울: 오름, 2002), pp. 73-76; 문화상대주의에 대해서는 Michael J. Perry, “Are Human Rights Universal? The Relativist Challenge and Related Matters,” *Human Rights Quarterly*, Vol. 19, No. 3 (August 1997); John J. Tilly, “Cultural Relativism,” *Human Rights Quarterly*, Vol. 22, No. 2 (May 2000) 등을 참조할 것.

¹³ “Culture is Destiny: A Conversation with Lee Kuan Yew,” *Foreign Affairs* (March/April 1994).

화·전통의 특수성을 강조한다는 반론도 제기되고 있다.¹⁴

인권을 둘러싼 아시아적 가치에 대한 국제논쟁은 비엔나 국제 인권 회의에 앞서 이에 대한 준비단계로 1993년 3월 29일부터 4월 2일 태국 방콕에서 개최된 유엔 아시아지역인권회의(The Regional Meeting for Asia of the World Conference on Human Rights)를 통해서 구체화되고 격화되었다. 이 회의(북한도 참석)에서 채택된 「방콕선언」(Bangkok Declaration on Human Rights)¹⁵에서 인권은 ‘본질적으로 보편적인 것’이지만 국가와 지역적 특성, 다양한 문화적, 역사적, 종교적 배경의 맥락 속에서 고려되어야 하며 원칙과 가치들도 시대에 따라 바뀐다고 주장되고 있다. 그리고 정치적 권리 이외에도 경제, 사회, 문화적 권리 역시 존중되어야 하며 특히 발전권은 인권의 보편적이고 핵심적인 부분(universal and integral part of fundamental human rights)임을 천명하였다. 이외에도 경제적, 사회적 발전은 민주주의와 인권을 신장하는 데 기여하고 있다는 점을 강조하고 있다. 그리고 인권옹호는 정부간 대립이나 비판, 무역과 경제원조에 대한 조건제한(conditionality)을 통해서보다는 협력과 합의를 통해서 추구되어야 한다고 명시하고 있다. 이에 따라 서방의 개발도상국들에 대한 인권개입을 비난하고 인권문제를 정치적 압력의 도구로 이용해서는 안된다고 주장하고 있다. 이와 같이 인권은 각국의 정치·경제·문화·사회적인 맥락 속에서 실현되어야 하므로 유럽이나 미국의 기준이 보편적 기준이라는 독선적 사고방식을 인정할 수 없다는 것이 문화

¹⁴ 이승환, “아시아적 가치의 담론학적 분석,” 『아시아적 가치』 (서울: 전통과 현대, 1999), pp. 324-325.

¹⁵ A/CONF.157/ASRM/8; A/CONF.157/PC/59
<<http://www.unhchr.ch/html/menu5/wcbangkh.htm>>.

상대주의의 핵심논리라고 할 수 있다. 앞으로 북한은 미국의 북한인권 문제 제기에 대하여 문화상대주의에 입각하여 ‘서구식 대 아시아식’이라는 세계적인 논쟁을 논거로 활용할 가능성이 있으며, 개인의 자유권을 중심으로 인권문제에 접근하는 미국과 대립하게 될 것이다.

2. 미국의 인권외교 개관

미국은 건국초기부터 자유, 민주주의, 인권 등을 국시로 하고 있는 바, 이러한 가치관이 대외문제에 투영되어 인권외교정책으로 구체화되고 있다. 그런데 냉전시기 현실 국제관계에서 미국의 인권외교는 다분히 이념적인 요소에 종속되는 경향을 보여 왔다. 냉전체제하에서 미국의 인권외교는 민주주의(백) 대 비민주주의(흑)의 구도가 아니라 공산주의(흑) 대 독재정권(회색) 사이의 선택의 문제였다고 할 수 있다. 다시 말해 반공적인 성향을 표방하면 민주·비민주를 무시할 수밖에 없는 현실적인 상황에 놓여 있었다. 비공산국가에서의 인권에 관한 적극적인 관심이 다른 이해관계, 특히 안보와 무역을 위협한다는 전략적 이해가 우선적으로 고려되었다. 인권문제로 인한 비공산국가에 대한 압력은 반소체제를 약화시켜 미국의 세계적 전략균형에 해로운 영향을 미칠 수 있다고 판단하였던 것이다. 이러한 미국의 입장은 미국의 유엔대사를 지낸 커크패트릭(Jean J. Kirkpatrick)의 견해에서 극단적으로 나타나고 있다. 커크패트릭은 “전통적 권위주의는 혁명적 독재국가만큼 억압적인 것은 아니다”라고 주장하였다. 그러면서 많은 권위주의 독재국가들이 미국의 동맹국이기 때문에 카터 행정부의 인권정책은 인권에 대한 가장 심각한 위협인 공산주의에

대해서는 충분한 주의를 기울이지 못하면서 미국의 우방들에게 해를 끼쳤다고 비판하였다.¹⁶

이러한 입장에 따라 미국은 공산국가의 일당선거를 비판하면서도 반공주의를 내세우는 권위주의적 우방국에 대해서는 단지 다당제 선거가 이루어지고 있다는 사실만으로 인권문제를 제기하지 않았다. 또한 우방국 내에서 경제적·사회적 권리를 경시하는 경향이 나타나고 있었음에도 불구하고 미국은 경제적·사회적 권리를 내세우는 세력에 대해 의심의 눈초리로 바라보았다. 특히 부의 재분배를 요구하는 행동에 대해서는 과민반응을 보였다.¹⁷

이러한 이념적인 근본한계 속에서도 미국은 1970년대 개별국가 사이의 양자간 외교정책에서 인권문제를 공식의제로 포함시키기 시작하였다. 1973년 민주당이 주도하는 미국 의회는 해외원조문제와 수혜국의 인권문제를 연계하는 「해외원조법안」을 채택하였다. 동 법안은 “미 대통령은 정치적인 목적으로 국민을 억류, 수감하는 국가에 대해서는 경제적 혹은 군사적 원조를 거부”하도록 권고하는 내용을 담고 있다. 의회는 관련 법안에 국제적으로 공인된 인권에 대한 중대한 침해가 지속적으로 행하고 있는 국가에 대해 군사원조를 대폭 삭감하거나 중단하도록 하는 조항을 추가하였다. 1975년에는 연계가 의무사항이 되어 미 행정부는 대외원조 정책에서 수혜국의 인권상황을 고려하기 시작하였다. 이러한 조치는 국내적으로나 국제적으로 전례가 없던 현상으로 미국의 이러한 이니셔티브는 국제인권문제를 새로운 방식으로 생각하고 행동하게 만드는 계기가 되었다.¹⁸

¹⁶ Jeane J. Kirkpatrick, “Dictatorship and Double Standards,” *Commentary* 68 (November 1979).

¹⁷ 잭 도널리, 『인권과 국제정치』, pp. 166-167.

그렇다면 실제로 미국의 외교정책에서 인권이 어떤 지위를 차지하고 있는가라는 문제를 살펴볼 필요가 있다. 주권국가로 이루어진 세계에서 각국의 외교정책은 국가이익을 추구하는 것을 목적으로 한다. 그런데 국가이익을 국제인권으로만 축소할 수 있는 나라는 존재하지 않는다. 구체적으로 외교정책 목표들이 상충할 때 어떤 일이 발생하는가? 일국이 인권관심사를 추구하는 데 있어서 어느 정도의 비용을 감내할 것인가, 그리고 인권을 위해 다른 목표를 기꺼이 희생시킬 것인가라는 문제를 검토해보아야 한다. 어떤 국가라도 무언가 중요한 것이 걸려 있지 않는 한 심각한 외교문제를 야기할 수 있는 인권침해 사례에 개입하는 것은 주저하는 것이 일반적인 현상이다. 의회가 경제원조, 군사원조, 다자간 금융제도에의 가입 등에 원조수혜국의 인권상황을 고려할 것을 요구하였지만 냉전 시기에는 이러한 요구가 별다른 영향을 미치지 못하였다. 특히 인권에 대한 관심이 경제적 이익을 대체한 것은 더더욱 아니었다. 인권은 경제적 이익과 함께 안보에 대한 이해가 걸려있지 않을 때 적극적으로 제기되고 있다. 예를 들어 미국의 라틴아메리카 정책에서 인권은 부차적 관심사에 불과하였으며 중국과의 사례에서도 경제적 이익이 우선시되었다.¹⁹

1977년 카터행정부는 출범 당시 외교정책에서 인권을 다른 관심사와 최소한 동등한 위치에 두려는 의도를 가지고 있었다. 그러나 인권 외교를 표방하였던 카터행정부 조차도 원조와 인권을 제한적으로 연계시키는 정책을 추진하는 데 그쳤다. 카터가 인권침해문제를 이유로 해외원조의 중단을 자주 제기했지만 실제로 이러한 채찍정책이 실행

¹⁸ 위의 책, pp. 35-36; 이금순, “미국의 인권외교정책,” 『북한』, 통권 302호 (1997.2).

¹⁹ 잭 도널리, 『인권과 국제정치』, pp. 163-178.

된 경우는 매우 드물었다. 카터행정부는 관련법안의 ‘특수상황’ 조항을 이용하여 인권침해국으로 규정된 미 우방들에 대해서도 상당부분 원조를 지속하였다. 또한 아시아국가들의 인권침해 문제에 대해서는 정책목표를 실현할 구체적 해결책을 제시하지 못하였다. 그리고 인권을 표방하는 카터 행정부의 제한적 노력마저도 미국 내에서 상당한 반대에 직면하였다.²⁰

레이건 행정부는 카터의 인권외교정책을 단순하고 현실정치와 동떨어진 것으로 규정하면서 친서방국가들에 대한 원조중단으로 인해 미국의 국가안보에 큰 손상을 초래했다고 비판하였다. 레이건은 권위주의국가(친서방국)와 독재주의국가(친소련국)의 인권을 다르게 해석해야 한다는 입장에서 전임자의 인권정책을 비판한 것이다. 레이건 정부는 미국의 국익에 직접적으로 위협이 되는 연공(聯共) 전체주의를 견제하기 위하여 반공 권위주의정권에서의 인권침해를 묵인한다는 이중논리를 전개하였다. 그러나 카터와 레이건 행정부의 인권외교정책은 수사적으로는 큰 차이가 있지만 실제 적용상에는 매우 유사성을 보이고 있다. 카터와 레이건 행정부 모두 의회의 인권관련 법안과 무관하게 해외원조를 실시하여 왔다는 점에서 해외원조상황은 매우 유사하다. 이와 같이 미국의 대외원조를 통한 외교정책 집행과정이 인권신장 목표보다는 이에 선행하는 미국의 국가이익에 의해 결정되어 왔다는 사실을 알 수 있다.

탈냉전 이후 미국은 이념보다는 유일 초강대국으로 자국의 이익을 극대화할 수 있는 세계질서 유지 차원에서 인권문제에 접근하고 있다. 평화의 위협이라는 기준에서 미국의 세계질서 유지에 부정적인

²⁰ 위의 책, p. 181.

영향을 준다고 판단할 경우 인도적 개입을 통해 접근하는 새로운 방식을 추진하여 오고 있다. 클린턴 행정부는 “민주주의 국가가 인권을 침해하지 않으며, 인접국을 침략하지 않고 무역상의 제한을 두지 않으며 테러리즘에 호소하지 않고 난민을 만들지 않는다”고 강조하여 왔다. 이러한 인식에 따라 경제의 재활성화, 군사적 주둔의 유지, 인권·민주주의의 촉진에 중점을 두고 대아시아정책을 추진하여 왔다. 이러한 정책의 연장선상에서 클린턴 정부도 대중 인권정책에서 인권을 강조하는 외교적 수사를 구사하고 있었지만 인권이 무역 등 다른 분야 국가이익에 영향을 받는 경향이 지속되었으며 독자적인 위치와 비중을 차지하는 정도로 진전되지 못하였다.

미국은 9·11 테러 이후 악의 축, 불량국가로 지목하고 있는 국가들에 대해 안보전략의 관점에서 인권문제에 접근하고 있다. 또한 자국의 국익과 관련이 있는 국가에서 인권이 존중된다면 미국이 추구하는 세계평화와 인류번영이라는 가치를 실현하는 데 긍정적으로 작용할 수 있다고 판단하고 있다.²¹ 미국은 반테러 대량살상무기의 확산과 연계하여 억압적인 정권에 접근하고 있으며 보다 구체적으로 국내법의 규정을 통하여 정권교체를 시도하는 정책을 채택하고 있다. 인권침해가 발생하는 국가가 사회의 기능이 정상적으로 발휘하지 못하여 미국의 국가이익에 부정적인 영향을 준다고 판단할 경우 강력하게 인권문제를 제기하고 개입할 가능성이 높다. 부시 행정부는 반테러리즘을 비롯한 안보 중심의 대외정책 기조를 강화하고 있는 바, 대외인권정책도 이러한 반테러리즘 중심의 안보정책과 연계되고 있다. 미국과 지역의 평화와 안보를 해치고 미국의 국가이익에 해를 끼치며 시민권을

²¹ 홍득표, “미국의 인권정책,” 이범준 외, 『미국외교정책: 이론과 실제』 (서울: 박영사, 1998).

해치는 ‘악의 정권’을 변화시키려는 인권정책을 추진하고 있다. 안보를 보장하는 최상의 전략 중 하나는 개인적 자유의 존중, 선한 거버넌스를 통한 인권의 보호, 법치주의를 확산하는 길이며 이를 위해 미국은 양자, 다자의 장에서 이러한 정책을 추진해 나간다는 것이다.

3. 인권외교 수단

2절에서 보듯이 21세기 들어 미국은 안보전략의 관점에서 타 국가의 민주주의와 인권문제에 접근하고 있다. 그렇다면 미국은 자국이 주도하는 질서를 안정적으로 유지하고 자국의 이익을 보호하기 위한 인권정책을 수행하기 위해 어떠한 외교적 수단을 활용하고 있는가?²²

첫째, 여론의 형성을 통한 도덕적 압박 전략을 들 수 있다. 이러한 여론 조성의 가장 기본적인 방식은 인권실태를 담은 보고서 발간이라고 할 수 있다. 미 국무부는 매년 세계 각국의 인권실태를 평가하는 『연례각국인권보고서』(Country Reports on Human Rights Practices)를 발간하고 있다. 또한 세계 모든 나라를 상대로 하고 있지는 않지만 인권실태가 열악한 국가에 대해 미국이 취하고 있는 정책을 기술하는 인권과 민주주의 지원 보고서(supporting Human

²² 조지프 나이는 연설→방송→경제원조→군사자문→지원반대→봉쇄→제한된 군사행동→군사침략 등 여덟가지 정책수단을 제시하고 있다. 조지프 나이, 양준희 옮김, 『국제분쟁의 이해: 이론과 역사』(서울: 한울 아카데미, 2000), pp. 220-221; 조성렬은 나이가 제시한 정책수단을 비군사적 조치와 군사적 조치로 구분하고 보다 세분화하여 열가지를 제시하고 있다. 조성렬, “미국의 신개입주의 정책과 북한관련 특별법안,” 한반도인권회의 주최 활동가/연구자 워크숍 발표 (2004.7.9).

Rights and Democracy: The U.S. Record)를 발간하고 있다. 이 보고서는 연례각국인권보고서를 보완하는 성격의 보고서로서 2003년부터 발간되고 있다. 그리고 특정 이슈별로 보고서를 발간하고 있다. 미국의 건국과정에서 보듯이 미국은 종교의 자유를 중시하고 있는 바, 매년 『국제종교자유보고서』(Report on International Religious Freedom)를 발간하고 있다. 이외에도 각국의 인신매매 실태를 담은 『연례인신매매보고서』(Report on Trafficking in Persons Report)를 발간하고 있다. 그리고 미국 국내와 세계 각국에서 벌어지고 있는 인신매매에 투쟁하기 위해 「인신매매희생자보호법」(Trafficking Victims Protection Act of 2000), 「인신매매희생자보호수권법」(Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2003) 등 법적 근거를 마련하여 놓고 있다. 여론조성의 또 하나의 수단으로써 의회 차원에서 청문회를 통하여 인권실태를 부각시키는 활동을 전개하고 있다.

둘째, 접근 및 설득전략을 들 수 있다. 중·미사례에서 보듯이 양자관계에서 공식적으로 인권문제를 제기할 경우 갈등을 유발할 가능성이 높다. 이를 위해 조용한 외교(quiet diplomacy)를 전개하는 방식을 취하는데, 인권위반국가의 정부나 의회를 설득하여 사실 인정, 개선 등을 요구하게 된다. 미국 외교관이 주재국의 지도자, 정책결정자, 그리고 여론형성가들에게 접근하는 방식을 취하게 된다. 이 과정에서 상대국의 자존심, 정체(polity)를 건드리지 않도록 유의하며, 인권위반 사실 인정 및 개선을 유도하기 위한 유인을 제공하기도 한다. 이러한 방식은 주로 비공식적인 통로를 통해 진행된다.

또한 상대국의 사회를 대상으로 보다 적극적인 접근 정책을 취하기도 한다. 미 국무부 내의 민주주의·인권·노동국(Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor)은 미국에 전략적으로 비

판적인 지역과 국가에서 민주적 원칙과 제도를 증진하고, 인권을 향상시키며 시민사회를 건설하기 위해 인권과 민주주의 기금(Human Rights and Democracy Fund, HRDF)을 활용하고 있다. 보다 적극적으로 미국의 소리 방송, 미국해외정보국(USIA) 등의 매체를 통하여 상대국 시민사회를 상대로 선전활동을 전개하고 있다. 그런데 조용한 외교의 노력이 효과를 낼 수 없거나, 타국정부와 거리를 두려할 경우 공식성명(public statements) 등을 통해 보다 적극적으로 문제를 제기하기도 한다. 특히 중·미간 사례에서 보듯이 양자간에 직접적인 인권대화를 실시하기도 한다.

셋째, 각국의 인권실태를 개선하기 위한 구체적 조치를 담은 법률을 제정하는 입법방식을 취하고 있다. 법률을 통하여 각국 인권상황에 대한 연례보고서 작성, 외국원조와 무역에서 인권과 이민문제 고려 등을 규정하고 있다. 또한 미국의 계획(U.S. Programs) 등 법률을 통해 미 행정부가 군사원조, 무기판매, 무역, 수출신용, ‘기본적 인간의 욕구’의 범주에 들지 않는 경제원조계획을 인권의 기준에 따라 적용할 수 있는 권한과 명령권을 부여하고 있다. 이라크해방법, 이란민주주의법, 북한인권법의 제정에서 보듯이 특정국가의 인권개선을 위해 미국 국내법으로 규정하는 방식을 채택하기도 한다.

넷째, 국제적 협조체제의 구축이다. 먼저 유사관심을 가진 정부와의 협의(consultation with like-minded governments) 채널을 구축하고 있다. 또한 유엔인권위원회 등 국제인권기구를 통하여 인권개선을 위한 활동을 전개하고 있다. 이 양자가 결합되어 나타난 대표적 사례로 유엔인권위원회 대북결의안 채택을 들 수 있을 것이다. 이러한 국제기구 이외에도 비정부기구와 협력체제를 구축하고 있다. 민주주의를 위한 기금(National Endowment for Democracy, 이하

NED)이 비정부기구에 자금을 지원하는 활동을 전개하고 있다.

다섯째, 경제적 제재와 봉쇄조치를 들 수 있다. 미국은 세계은행, 미주개발은행, 아시아개발은행 등에 대해 인권원칙을 위반한 나라에는 ‘기본적인 인간욕구’에 관한 계획을 지지하는 것이 분명한 경우를 제외하고는 차관을 제공하지 않도록 권고하고 있다. 국제금융기구에서의 높은 재정적 기여를 하고 있는 위치를 활용하여 특정국가의 인권개선을 위한 영향력을 행사하겠다는 전략이다. 특히 테러지원국 명단과 연계하는 전략을 취하고 있다. 보다 구체적으로 보상과 원조중단으로서 대외원조와 인권을 연계하는 전략을 채택하고 있다. 이외에도 중국의 사례에서 보듯이 최혜국지위와 연계하는 외교전략을 들 수 있다.

여섯째, 다른 국가의 인권개선과 민주화, 나아가 체제전복을 위해 반체제단체를 조직하며 지원하고 있다. 반체제단체의 조직과 지원은 초기에는 인권단체에 대한 보호나 반정부 민주단체의 지원과 같은 비군사적 조치의 형태를 띠고 있다. 그러나 반체제단체의 육성이나 군사자문이나 군사장비 제공, 군사훈련과 같은 군사적 조치로 발전할 수 있다.

끝으로 무력개입의 형태를 취할 수 있다. 최근 세계적 흐름으로 정착되고 있는 인도적 개입이 대표적인 방식의 하나라고 할 수 있다.²³ 인종청소나 대량학살 등으로 인해 심각한 인권유린이 발생할 경우 무력을 동원한 개입이 가능하다는 것이다.

²³ 최의철, 『인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향』 참조.

미국 내 북한인권 관련 동향

1. 행정부의 북한인권 관련 동향

가. 북한체제에 대한 미국의 인식

(1) 북한체제에 대한 국무부 보고서의 평가

미국의 대북인권정책을 이해하기 위해서는 북한체제에 대한 행정부 차원의 인식을 살펴볼 필요가 있다. 먼저, 북한체제에 대한 공식 입장은 미 국무부가 발간하는 인권보고서에서 규정된 내용을 통하여 파악할 수 있다. 다음으로 대통령을 비롯한 행정부 관리들의 발언을 통하여 인식을 파악할 수 있다.

먼저 북한체제에 대한 미 행정부의 공식입장은 미 국무부가 매년 발간하는 『연례각국인권보고서』를 통하여 평가할 수 있다. 국무부 보고서에서 미국은 ‘조선노동당 절대권력 하의 독재체제’라고 북한체제를 규정하고 있다(1993·94·96년 보고서). 조선노동당이 절대권력을 행사하는 구조를 갖고 있지만 김일성·김정일부자를 위한 조직이며 실제로 김일성과 김정일이 강력한 개인숭배를 받는 절대권력자로 군림하는 체제라고 평가하고 있다. 그리고 김일성 사후 권력을 승

제한 김정일은 조선노동당 총비서 추대, 국방위원회 위원장 재추대 등을 통해 1998년에 이르러 도전받지 않는 권위를 행사하고 있다고 평가하고 있다. 1998년 9월 최고인민회의가 김정일을 국방위원회 위원장으로 재추대하면서 국가의 최고직책이라고 선언하였다는 사실을 근거로 들고 있다. 2002년에 이르러 미 국무부는 북한체제에 대해 1994년 김일성 사후 도전받지 않는 권위를 행사하는 ‘김정일의 절대적 지배 하의 독재체제’로 규정하고 있다. 김정일 체제 하에서 조선노동당과 인민군의 역할변화에 주목하면서 조선인민군이 정책을 입안하고 수행하는 김정일의 주된 기관으로서 조선노동당을 대체하였다고 평가하고 있다.

이러한 권력구조 하에서 자력갱생인 주체사상에 의해 인민을 사상적으로 통제하고 사법부가 독립성을 갖고 있지 않기 때문에 인권이 제대로 보장되지 못하는 체제라고 평가하고 있다. 특히 2003년도 이후부터 대다수 주민이 생존을 위해 국제원조에 의지하고 있음에도 불구하고 자력갱생의 국가이데올로기인 주체사상을 고수하고 있다고 비판적인 기술을 추가하고 있다. 그리고 국가안보를 위해 군과 보안기구들이 작동하고 있으며, 이들 보안요원들에 의한 인권침해가 심각하다는 점을 지적하고 있다. 국가가 모든 경제활동을 지도하고 있으며, 군부에 대한 과도한 투자는 경제발전의 장애 요인으로 작용하고 있다. 특히 북한주민에 의해 정부를 교체할 권리가 없다는 점을 강조하고 있다. 또한 EU와 북한은 2001년과 2002년 두 차례에 걸쳐 인권 대화를 가졌음에도 불구하고 미 국무부는 여전히 인권에 관한 국제규범이 북한에 적용되지 않는다고 평가하고 있다. 마찬가지로 국제종교자유위원회도 2002년 4월 발표한 보고서에서 기본적인 인간의 존엄성을 부인하고 군사력과 대량살상무기를 추구하면서도 굶주리게

만드는 ‘전체주의 정권’(totalitarian regime)으로 규정하고 있다.

(2) 북한체제에 대한 부시 행정부의 인식

부시 행정부의 인권외교는 미국의 안보와 연관된 상대국의 체제에 대한 인식과 밀접한 연관이 있다. 미국은 9·11테러 이후 반테러관점에서 세계전략을 구사하고 있으며 정권의 민주화라는 관점과 결부되어 있다. 다시 말해 정권이 민주화되지 않으면 근본적으로 테러를 근절시킬 수 없다는 인식의 발로라고 할 수 있다. 미국이 이란, 이라크, 북한을 ‘악의 축’, ‘불량국가’로 규정하여 대응하고 있는 것은 이러한 맥락에서이다.

독실한 개신교 신자인 부시 대통령은 북한의 인권실태는 김정일의 책임이라는 인식을 강하게 갖고 있다. 부시대통령의 부정적인 대북관과 김정일에 대한 ‘회의감(skepticism)’, ‘강한 혐오(loathe)’는 자유란 가치를 척도로 선악을 구별하는 이분법적인 사고와 ‘기독교 근본주의’에서 기인하는 것으로 보인다.²⁴ 즉, 서구식 자유민주주의와 시장경제를 수용하는 나라는 선이고 이를 수용하지 않는 나라는 악으로 본다는 것이다. 부시 대통령은 2001년 2월 17일 『중앙일보』와의 인터뷰에서 “투명성이 부족한 데다 국민을 가두고 굶주리게 하며 동시에 무기 증강을 하는 나라”로 “많은 사람들이 투옥되고 있으며, 자유롭게 속내를 털어놓지 못하는 상황”이라고 북한체제를 평가하고 있다.²⁵ 이와 같이 부시대통령은 주민을 굶주림에 방치하는 정권, 투

²⁴ 부시 대통령은 김정일 위원장에 대해 ‘독재자’, ‘못된 아이(a spoiled child)’, ‘피그미(난쟁이)’, ‘식탁에서 버릇없이 구는 아이’ 등으로 극단적으로 폄하하는 발언을 한 바 있다.

²⁵ 『중앙일보』, 2001년 2월 17일.

명하지 않고 외부와 단절된 정권으로 대량살상무기를 개발하는 ‘악의 축’ 국가라는 점을 분명히 하고 있다.

이러한 북한체제에 대한 인식은 행정부 관리들에게서도 표출되고 있다. 토머스 허바드(Thomas Hubbard) 전 주한미국 대사도 기회가 있을 때마다 북한인권에 대한 견해를 피력한 바 있다. 2002년 4월 13일 제주평화포럼 오찬 연설에서 “미국은 인권보고서에서 발표했듯이 북한에서 자유와 인권이 존중되지 않는 상황에 대해 진실로 우려하고 있다”며 “미국은 이 같은 상황을 그냥 방치할 수 없다”고 밝힌 바 있다. 또한 도널드 럼즈펠드(Donald Rumsfeld) 국방장관, 콜린 파월(Colin Powell) 국무장관 등도 국민억압과 집단수용소 등의 인권탄압 실태를 비판하고 있다. 특히 스콧 카펜터(Scott Carpenter) 전 민주주의·인권·노동국 부차관보는 “북한은 세계에서 가장 폭압적이고 소름끼치는 체제 중 하나이며 최대 규모의 감옥체제”라고 혹평하고, “이와 같은 상황을 어떻게 개선할지 예견하기가 어렵다”면서 한국, 일본, 중국의 공조가 필요하다는 점을 강조한 바 있다.

이러한 인식에 따라 부시 행정부는 주민과 정권을 분리하여 ‘북한 주민’들에게는 식량 등을 지원하겠지만 ‘김정일정권’에게는 주민들에게 자유를 보장할 것을 요구하는 등 북한정권의 근본적 변화를 촉구하고 있다.

나. 행정부 내 인권 관련 조직과 주요 활동목표

미 국무부에서 인권외교를 담당하는 핵심부서로 1976년 인권·인도주의국(Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs)이 출범하였다. 당시 미시시피주의 시민운동가였던 테리안(Patricia

Derian)이 초대국장을 역임하였으며, 개별 국가의 인권상황을 담은 『연례인권보고서』를 작성하여 발간하기 시작하였다. 1994년 이 부서는 민주주의·인권·노동국(Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor)으로 개편되었으며, 지구사업(global affairs) 담당차관 산하의 기구이다.

그리고 국무부 내의 또 다른 조직으로 국제개발처(U.S. Agency for International Development, USAID)는 경제 및 인도적 지원을 담당하고 있는데, 민주주의 증진을 지원하기 위해 인권 및 민주주의 프로그램을 실시하고 있다. 또한 방송위원회(Broadcasting Board of Governors)는 미국의 소리(Voice of America), 자유아시아방송(Radio Free Asia) 등을 담당하면서 인권과 민주주의를 전파하는 역할을 수행하고 있다.

종교의 자유 분야를 전문적으로 담당하는 중요한 조직으로 국제종교자유위원회(U.S. Commission on International Religious Freedom, USCIRF)를 들 수 있다. 국제종교자유위원회는 공화당이 의회를 장악하고 있던 1998년 설립된 미 행정부 소속 위원회이다. 이 위원회는 「국제종교자유법」(International Religious Freedom Act of 1998, Public Law 105-292)에 의해 설립되었으며 다른 나라의 종교 자유 상황을 조사하고 이를 촉진할 수 있는 방법을 대통령, 국무장관, 의회에 자문하는 역할을 수행하고 있다. 국제종교자유위원회는 국가별 종교상황을 분석하여 『국제종교자유보고서』를 발간하고 있다. 동 보고서는 국무부에서 발간하는 국제종교자유보고서와 비교할 때 보다 적은 국가를 대상으로 집중적으로 분석하고 있다. 또한 심각하게 종교의 자유를 침해하는 국가에 대해 특별관심대상국(countries of particular concern)으로 지정하도록 권고하고 있다. 2004년 10월

국제종교자유위원회는 국무장관에게 11개국을 ‘특별관심대상국’으로 지정할 것을 권고하고 있는 바, 북한은 이러한 특별관심대상국으로 지정되어 있다. 이외에도 의회에서 종교의 자유에 관한 증언시 긴밀하게 협력하고 있으며 인권 관련 청문회도 개최하고 있다. 2004년 1월 26일 국제종교자유위원회는 로스엔젤레스에서 “North Korea: Human Rights Ground Zero”라는 주제로 북한인권 관련 청문회를 개최한 바 있다.

이외에도 법무부가 법치 프로그램, 국방부는 인권프로그램을 지원하고 있다. 그리고 제네바 주재 대표부를 통해 유엔에서 북한인권문제를 적극적으로 제기하고 있다. 미국은 유럽연합이 제59차 유엔 인권위원회에서 북한인권결의안 채택을 추진하는 과정에서 적극적으로 지지하고 찬성의 입장을 공개적으로 표명하였다. 미국 대표단 단장인 커크패트릭은 북한을 ‘지구상의 지옥’이라 지칭하며 시민들의 인권이 더 가혹하게 유린되는 나라를 상상하기 어렵다고 비판한 바 있다. 60차 유엔인권위원회에서도 미국은 결의안 채택을 적극적으로 찬성하였다. 미국 대표인 윌리엄슨(Richard S. Williamson)은 북한이 지난해 결의안을 수용하여 인권개선을 위한 노력을 기울이지 않았기 때문에 북한의 인권위반을 조사해야 한다고 주장하였다.

그렇다면 미 국무부는 어떠한 인식과 활동목표, 원칙에 따라 인권외교를 전개하고 있는가? 미 국무부 민주주의·인권·노동국의 홈페이지를 통하여 미 행정부의 인권외교전략을 살펴볼 수 있다. 즉 안보와 평화의 유지 차원에서 인권을 증진하는 것을 중요한 국가이익으로 설정하고 다양한 활동을 전개하고 있다. 먼저 각국 정부가 보편적 인권규범과 국제인권규약 하에서 의무를 다하도록 한다. 둘째, 고문으로부터의 자유, 표현의 자유, 언론의 자유, 여성의 권리, 아동의 권

리, 소수자 보호를 포함한 인권의 존중을 증진한다. 셋째, 법치주의를 증진한다. 넷째, 유엔고등판무관실과 유엔인권위원회를 개혁하고 제도적 능력을 강화하는 노력을 지원한다. 다섯째, EU를 포함한 주요 동맹국, 지역기구와 인권활동을 조정한다.

구체적으로 다음과 같은 조치를 취한다; ①각국의 인권실태를 조사하여 각 국가에 대한 인권기록에 대한 보고서를 발간한다. ②미래 상황에 대해 경고와 예방외교를 실시한다. ③미국의 군사훈련과 안보지원프로그램을 인권과 연계시킨다. ④정치참여와 완전한 평등을 위한 국제캠페인을 통해 권리를 증진한다. ⑤타국 정부와 고위 인권 대화를 실시한다. ⑥핵심 동맹국들과 미국의 인권정책을 조율하고 외교·공공채널을 통해 핵심 이슈와 사례를 제기한다. ⑦유엔에서의 연설과 표결을 수행한다. ⑧인권 관련 다자기구와 파트너십을 설정하고 유지한다.

다. 인권 관련 보고서의 발간

미 국무부에서는 각국의 인권상황을 조사·분석한 각종 인권관련 보고서를 발간하고 있다.

(1) 연례각국인권보고서(Country Reports on Human Rights Practices)

미 국무부 민주주의·인권·노동국은 1977년부터 각국의 인권실태를 조사·분석하여 연례각국인권보고서를 발간하고 있다. 「해외원조법」(Foreign Assistance Act of 1961)과 「대위무역법」(the Trade Act of 1974)에 따라 미 국무부는 의회에 보고서를 제출하고

있다. 보고서는 해당국가의 대사관에서 정보수집 등을 거쳐 초안을 작성하고 민주주의·인권·노동권이 국무부 내 다른 부서와 협의하여 발간하고 있다. 동 보고서는 미 정부가 해당국가에 대한 정책의 수립, 외교와 원조, 훈련과 다른 자원의 할당 등을 결정하는 데 활용되고 있다. 2004년 보고서의 서문에서 전 세계에 걸쳐 민주주의의 확산과 인권의 존중이 미국 외교정책의 핵심이라는 점을 밝히고 있다.

연례각국인권보고서에서는 기본적으로 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약에 입각, 구체적으로 6개 부문으로 대별하여 북한의 인권상황을 기술하고 있다. 2004년 2월 25일에 발표된 연례각국인권보고서는 다음과 같은 사항에 대하여 북한의 인권실태를 기술하고 있다. 담당 부서가 민주주의·인권·노동권이므로 노동권에 대해 강조하는 특징이 있다.

Section 1 개인의 존엄 존중: 자의적이고 불법적인 생명의 박탈, 실종, 고문 및 그밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌, 자의적인 체포, 구금 혹은 추방, 공정한 공개재판의 부정, 사생활, 가정 혹은 통신에 대한 자의적 간섭

Section 2 시민적 자유의 존중: 언론·출판의 자유, 평화로운 집회·결사의 자유, 종교의 자유, 국내이동, 해외여행, 이민 및 환국의 자유

Section 3 정치적 권리의 존중: 정부를 교체할 권리

Section 4 인권의 유린에 대한 국제·비정부기구의 조사에 관한 북한당국의 태도

Section 5 인종, 성, 종교, 장애, 언어, 사회적 지위에 기반한 차별: 여성, 아동, 장애인

Section 6 노동권: 결사의 권리, 단체행동 및 교섭권, 강제노동의 금지, 아동노동의 관행과 최소고용 연령의 상태, 수용 가능한 노동조건, 인신매매²⁶

(2) 인권 및 민주주의 지원 보고서(Supporting Human Rights and Democracy)

국무부는 2003년부터 『인권 및 민주주의 지원 보고서』를 발간하고 있는데 『대외관계수권법』(Foreign Relations Authorization Act)에 따라 국무부가 의회에 제출하도록 되어 있다. 이 보고서는 『연례각국 인권보고서』를 보완하는 의미를 갖고 있다. 연례각국인권보고서는 미국의 원조를 받는 국가와 유엔회원국 전체를 대상으로 한 인권실태를 기록하고 평가하는 보고서이다. 반면, 인권 및 민주주의 증진 보고서는 그러한 인권실태를 개선하기 위해 미 정부가 취하고 있는 구체적 행동과 프로그램을 담고 있다. 전자가 모든 국가를 대상으로 인권실태를 기록하고 있는 반면 후자는 인권침해가 심각한 국가를 선별하여 미국정부가 취한 조치를 서술하고 있다. 2003년 6월에 최초로 발간된 보고서에서는 90개 인권유린국(연례각국인권보고서는 196개국)에 대한 미국의 조치를 담고 있다. 그리고 2004년도 5월 17일에 발표된 보고서에서는 101개국(연례각국인권보고서는 196개국)을 대상으로 하고 있다. 이 보고서는 해당국 미국 대사관에서 초안을 작성하고 미 국무부 민주주의·인권·노동국이 다른 관련 부처와 협의하여 검토를 거쳐 발간되고 있다.

²⁶ 2004년 보고서의 구체적 내용에 대해서는 최의철, 『미 국무부의 ‘2004년 북한 인권보고서’ 분석』, 통일정세분석 2004-05 (서울: 통일연구원, 2004) 참조.

북한인권 관련 보고서의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 북한의 인권실태가 열악하며 심각한 인권유린이 자행되고 있다고 평가하고 있다. 미국의 대북인권정책은 인권상황과 인도적 위기로 대별하여 추진되고 있다. 미국이 취하고 있는 구체적 조치로써 북한의 심각한 인권기록과 북한주민이 직면한 인도적 위기에 대해 깊은 관심을 갖고 있다.

첫째, 국제사회와 북한당국을 상대로 한 인권상황에 대한 문제 제기이다. 미 관리들이 국제사회에 인권유린과 인도적 위기를 제기하기 위해 노력하고 있고 북한당국에도 직접 문제를 제기하고 있다. 부시 대통령, 파월 국무장관, 케리(John F. Kerry) 동아태담당 차관보, 크래너(Lorne Craner) 민주주의·인권·노동국 담당 차관보 등이 인권상황을 제기하고 의회에서 청문회를 개최하고 있다. 특히 북한의 종교자유 상황에 대해 우려를 표명하고 있는데 2003년도에 파월 국무장관은 국제종교자유법에 따라 북한을 ‘특별관심대상국’으로 지정하였다.

둘째, 북한의 인권을 개선하기 위해 국제사회와 협력체제를 구축하고 있다. 먼저 다른 국가와의 양자, 다자포럼에서 북한인권문제를 거론하고 있다. 그리고 타국가와 협의체제를 구축하고 타국가도 북한과의 협상시 인권문제를 거론하도록 권고하고 있다. 특히 한·미·일 정책조정그룹 회의(TCOG)에서 한국, 일본과 이러한 문제를 조율하고 있다. 또한 일본인 납치자 문제에 대해서도 깊은 관심을 표명하여 왔다. 그리고 유엔인권위원회에서 북한인권문제의 공론화를 적극 추진하고 있다. 이를 위해 제59차 유엔인권위원회에서 처음으로 북한 인권상황에 대한 결의안이 통과될 수 있도록 다른 관심국가와 협력하여 노력을 기울였다. 2003년 핵문제 해결을 위한 6자회담에서 북한

인권문제가 주요 관심사로 거론되었다.

셋째, 북한인권 개선을 위해 활동하는 NGO에 자금을 지원하고 있다. 2002·2003년도에 NED가 북한인권상황을 모니터하고 보고하는 활동을 지원하기 위해 한국의 2개 NGO에 매년 25만 달러를 제공하였다.

넷째, 북한주민에 대한 정보를 유입하기 위한 활동을 전개하고 있다. 자유아시아방송이 정규적인 한국어 방송을 실시하고 있다.

다섯째, 인도적 위기를 개선하기 위해 인도적 지원을 제공하고 있으며 투명성을 강화하기 위한 조치를 취하고 있다. 미국은 북한에 대해 많은 식량을 제공하고 있는 바, 2003년도 WFP를 통하여 10만 톤을 제공하였다. 미국은 인도적 지원 활동을 하는 실무자들이 접근하여 실제로 분배되는 것을 확인하는 데 깊은 관심을 갖고 있다. 그러나 WFP의 관리들이 여전히 북한의 206개 시·군 중에서 43개 지역에 접근하는 것이 허용되지 못하고 있다. 미국은 북한에서 인도주의 원칙이 심각하게 침해당하고 있는 상황에 대해 우려를 표명하고 북한당국에 이러한 투명성에 대한 관심을 직접 전달하고 있고 추가적인 지원은 이러한 문제와 연계할 것이다. 이와 같이 미국은 북한측에 심각한 인도주의적 원칙 침해 문제를 제기해 왔고 다른 식량 공여국들에도 이 문제를 제기토록 촉구하고 있다

여섯째, 탈북자 보호와 인권개선을 위해 중국정부와 직접적으로 대화를 통해 촉구하고 있다. 송환될 경우 처벌받게 될 재중 탈북자들의 비자발적 송환을 방지하기 위해 노력하고 있다. 특히 중국 정부에 강제송환을 중지할 것을 강력하게 촉구하고 있다. 중국과의 인권대화에서 크래너 차관보가 이러한 관심사를 전달하였으며 난민 협약 당사자로서의 의무를 준수하고 UNHCR의 접근을 허용하라고 촉구하고 있다.

(3) 국제종교자유보고서(Report on International Religious Freedom)

미 국무부 민주주의·인권·노동국은 「국제종교자유법」에 따라 1999년부터 매년 의회에 개별국가의 종교자유 상황을 기술하는 『국제종교자유보고서』를 제출하여 오고 있다. 2004년 9월 15일에 발간된 보고서의 북한부분을 통하여 북한 내 종교자유에 대한 미국의 평가를 살펴보기로 한다.

북한 사회주의 헌법에 종교의 자유가 규정되어 있지만 사실상 주체 사상과 지도자에 대한 절대적인 개인숭배로 인하여 종교의 자유가 허용되지 않고 있다. 그리고 정부가 통제하는 조직 이외의 종교활동을 엄격하게 통제하는 등 북한당국이 종교의 자유를 심각하게 제약하고 있다고 평가하고 있다. 특히 최근 지하교회 활동을 하는 주민에 대한 처형 등에 대한 미확인 보고가 있다는 문제를 제기하고 있다. 또한 해외(중국)에서 종교와 연관이 있는 인사와 접촉하는 것이 발각될 경우 체포되어 심한 형벌에 처해진다.

다만, 북한당국은 1980년대에 정부가 후원하는 종교단체를 설립하고 외국인이 정부가 후원하는 종교활동에 참가하는 것을 허용하는 등 일부 종교차별을 완화하는 정책을 추진하고 있다. 그럼에도 불구하고 종교의 자유에 대한 사회의 태도를 파악할 수 있는 유용한 정보가 차단되어 있다.

종교인의 현황에 대해서는 기독교 10,000명, 불교 10,000명, 천주교 4,000명, 천도교 40,000명 정도로 추산하고 있다. 1988년 이래 봉수교회, 칠골교회, 장충성당이 건립되었다. 북한당국은 약 500개 정도의 ‘예배처소’(house churches)가 있다고 주장하고 있지만 외국인들이 이러한 주장을 확인하기 위해 접근하는 것을 허용하지 않고 있다. 또

한 약 300여개의 사찰이 있으며 러시아정교회교회가 평양에 건립되고 있는 것으로 알려지고 있다. 그리고 2003년 9월 평양신학원이 완공되었다. 외국의 종교활동은 북한 내 인도적 구원활동과 밀접히 연계되어 있다.

이러한 종교자유의 침해에 대해 미국 정부는 다양한 조치를 취하고 있는데, 먼저 2001년 이래로 국무장관은 국제종교자유법에 따라 북한을 ‘특별관심대상국’으로 지정하여 오고 있다. 그리고 미국은 양자, 다자대화에서 북한의 종교자유 문제를 거론하고 있는데, 6자회담과 북한관리와의 회담시에 심각한 종교자유 침해 상황에 대하여 문제를 제기하였다. 또한 다른 국가들에 대해서도 북한과의 교섭시 종교자유 문제를 거론하도록 권고하고 있다.

(4) 연례인신매매보고서(Report on Trafficking in Persons, TIP)

미 국무부는 「인신매매희생자보호법」에 따라 심각한 형태의 인신매매를 제거하려는 각국의 노력을 평가하는 『연례인신매매보고서』를 발간하고 있다. 동 보고서는 인신매매에 대한 지구적 경각심을 일깨우고 외국 정부가 인신매매에 대한 효과적인 행동을 취하도록 촉구하는 것을 목적으로 하고 있다. 그리고 미국 정부가 외교정책을 수행하는 데 유용한 근거로 활용되고 있다.

미 국무부는 2004년 5월 14일 130여개 나라의 인신매매 상황을 평가한 4번째 보고서를 발간한 바 있다. 북한에 대해 “강제노동과 성적 착취의 목적으로 매매되는 사람들의 근원지”라고 평가하면서 지난해에 이어 최하위 그룹인 3등급 국가(tier 3)로 분류하고 있다. 금년에 발표된 보고서의 북한부분을 요약하면 다음과 같다.

북한은 강제노동과 성적착취의 목적으로 밀매되는 사람들의 근원지이다. 북한은 범죄자들과 송환된 탈북자들을 처벌하기 위한 강제노동 수용소를 운영한다. 북한의 남녀, 어린이 수천 명은 강제노동을 하고 있으며 때로는 노예상태에서 숨지기도 한다. 많은 국가들이 북한 사람들에게 인도적인 지원과 식량을 제공하지만 악화되는 경제상황에 못 이겨 여전히 수천 명이 중국, 러시아, 몽골 등으로 탈출한다. 다른 나라에 들어간 북한인들은 불법적인 지위 때문에 인신매매 조직과 성적·육체적 학대에 대한 취약성이 증가된다. 북한 정부는 인신매매 근절을 위한 최소한의 기준을 충분히 지키지 않고 그렇게 하기 위한 노력도 하지 않는다. 정부는 인신매매를 문제점으로 인식하지 않으며(교도소나 강제노동수용소등의) 수감자들에게 노예같은 노동조건을 부과하고 있다. 북한이 인신매매꾼들을 사법처리한다는 보고는 없다. 북한 정부는 인신매매 희생자들을 보호하기 위한 노력을 하지 않는다. 정부가 인신매매를 근절시키기 위해 노력한다는 보고는 없다.

(5) 국제종교자유위원회의 북한보고서(Report on the Democratic People's Republic of Korea, 2002.4.26)

국제종교자유위원회는 2002년 4월 대통령과 행정부가 취할 정책 권고안을 담은 북한인권 관련 보고서를 제출하였다. 이 보고서에서 제안하고 있는 정책권고는 인권 및 민주주의 지원 보고서에서 밝히고 있는 미국의 대북인권 관련 조치와 북한인권법에 상당부분 반영되고 있다. 따라서 미국의 대북인권정책을 분석하는 데 중요한 정책건의 보고서라고 할 수 있다.²⁷ 국제종교자유위원회는 동 보고서에서 부시 대통령과 콜린 파월 국무장관에게 북한 인권 개선을 위해 행정

부가 취할 것을 요구하는 13개항의 권고안을 제시하고 있다. 동 권고안은 북한 내 인권침해에 대한 미국행정부의 발의, 탈북자문제, 미국과 북한정부간 공식 접촉을 통해 북한 내 인권을 개선시킬 수 있는 방안 등 크게 세가지 범주로 대별되어 있다.

먼저, 전체주의 국가인 북한에 대한 검증가능한 정보의 확보가 절실한 과제라는 점을 기본방향으로 제시하고 있다. 이를 위해 북한주민과의 접촉을 확대하고 ‘접근성’의 확대를 목표로 외국인모니터, 인도적 기구의 북한 모든 지역의 접근을 허용하는 등 ‘개방’의 문제에 중점을 두어야 한다는 점을 강조하고 있다.

①북한인권실태에 대한 객관적인 연구가 확대되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 현재 남한과 미국에서 연례인권보고서를 발간하고 있지만 기본인권상황을 기술하는 데 충분히 포괄적이지 못하거나 각 저자의 정치적 고려에 의해 객관성이 훼손될 가능성이 있다는 사실을 지적하고 있다. 따라서 현재 다양하게 이루어지고 있는 조사를 포괄적인 형태로 응집할 수 있어야 한다는 것이다. 그리고 국제인권표준에 의해 연구가 수행되도록 하고 탈북자와의 광범위한 인터뷰를 활용해야 한다는 것이다. 이를 위해 의회는 비정부기구가 북한 인권 상황에 대한 객관적이고 포괄적인 연구를 수행하는데 예산을 배정해야 한다는 구체안을 제시하고 있다.

②미국 정부는 인권침해에 관한 정보수집능력을 확대하고 수집·분석·검증된 정보를 국제사회에 알리는 노력을 강화해야 한다는 것이다. 이를 위해 중국 국경쪽에서 활동하는 기구나 개인뿐 아니라

²⁷ 2004년 10월 19일 국제종교자유위원회는 북한인권법 서명 이후 환영성명을 발표하였는데 이 보고서의 권고안이 많이 반영되었다는 사실을 밝히고 있다. USCIRF, “North Korea: USCIRF welcomes North Korea Human Rights Act” <<http://www.uscirf.gov/prPages/pr0252.php3>> (검색일: 2004.10.23).

북한과 외교관계를 갖고 있는 국가의 관리로부터 정보를 수집하는 노력을 확대하도록 권고하고 있다.

- ③대통령은 북한 내 인도적 상황과 자유와 인권보호의 결핍을 지속적으로 분명하게 언급해 나가야 한다는 점을 강조하고 있다.
- ④의회 안에 북한인권문제특별위원회(congressional caucus)를 설치하여 북한 인권상황 공청회 개최, 북한 내 인권을 증진할 미국의 정책대안 점검, 북한에 관한 의회의 입법을 모니터하고 북한 내 인권을 개선할 부가입법 제안, 북한 내 인권보호를 개선하기 위하여 미국정부가 타국정부와 협력하는 방안 모색, 북한 내 인권을 증진할 정책을 입안하고 실행하는 과정에서 국제종교자유위원회와 협력하는 등의 활동을 수행하도록 해야 한다는 것이다.
- ⑤의회는 북한 내 인권보호를 옹호하는 조직과 북한 내 인권상황에 대한 자각을 높이려는 활동에 대한 자금을 확대할 것을 요구하고 있다. 그러면서 미국정부가 NED를 통해서 북한 내 인권유린에 대한 문서화를 시도하는 남한 내 NGO에 자금을 제공하여 왔다는 사실을 밝히고 있다.
- ⑥미국의 소리방송과 자유아시아방송에 의한 북한청중을 대상으로 하는 방송, 북한주민과의 맨투맨 교환, 다른 형태의 접촉 채널 등 미국은 북한주민에 정보, 특히 종교자유와 기타 인권문제에 관한 정보를 제공하는 방법을 개발하고 지원해야 한다는 것이다.
- ⑦북한 내 인권을 개선하기 위해 다자외교를 활용하도록 강력하게 권고하고 있다. 그리고 적절한 국제포럼에서 북한 내 인권침해 제기, 유엔에서 종교적 자유와 인권침해를 비난하는 결의안 후원, 북한상황을 조사하기 위한 유엔특별조사관의 임명 요구, 한국, 일본으로 하여금 북한과의 회담에서 종교자유와 인권을 개선하라고 압

력을 가하도록 촉구, 유럽연합으로 하여금 북한정부와의 인권논의에 종교자유에 대한 관심을 포함하도록 촉구하라는 등의 구체적인 다자외교방안을 제시하고 있다.

- ⑧미국 정부는 중국, 러시아 등에게 북한주민에 대한 난민지위를 부여하도록 촉구해야 한다.
- ⑨미국정부는 중국정부로 하여금 남한과 국제비정부기구들이 중국 북부지역에 보다 용이하게 접근하여 북한난민들을 지원할 수 있도록 촉구해야 한다.
- ⑩미국정부는 인도적 지원의 제공, 인권의 보호를 포함하는 의제를 제기하기 위해 북한과의 어떠한 접촉이라도 활용해야 한다고 강조하고 있다. 특히 인도적 지원의 배분이 모니터될 수 있도록 확보해야 한다는 점을 지적하고 있다.
- ⑪미국정부는 국제공동체와의 보조 하에 북한정부로 하여금 유엔 인권메커니즘에 의한 인권조건의 모니터를 허용하고 외교관, 독립기자 등의 이동의 자유에 대한 제한을 철폐하도록 촉구해야 한다.
- ⑫미국정부는 국제공동체와의 보조 하에 B규약에 따른 보고서의 검토결과로서 유엔인권이사회의 권고를 실행하도록 촉구해야 한다.
- ⑬미국정부는 한국전쟁 당사자간 어떤 형태로 맺는 영구평화조약이라도 종교의 자유와 종교소수자의 비차별 대우 조항을 포함하도록 보장해야 한다는 것이다.

2. 의회의 북한인권 관련 동향

의회는 행정부의 대외정책에 대해 법안 제정, 행정부의 정책 승인, 혹은 청문회 등의 방법으로 행정부를 지지 혹은 견제하는 기능을 수행하고 있다. 특히 타국의 인권과 관련하여 여론조성과 입법이라는 2가지 중요한 기능을 수행하고 있다. 여론조성의 방안으로는 청문회가 활용되고 있다.

의회는 청문회를 통하여 북한인권 실태와 미국의 대북정책을 파악하고 있다. 청문회에는 미 행정부 관리와 전문가, NGO 관계자, 탈북자 등이 증인으로 참석하고 있다.

미 의회에서는 청문회를 통하여 여론을 조성하는 동시에 여론조성 단계를 넘어 북한의 인권을 개선하기 위한 구체적 조치의 일환으로 입법이라는 방식을 채택하고 있다. 먼저 미 의회에서는 북한인권 관련 결의안을 채택하고 있다. 즉 2002년 5월 탈북자에 관한 의회의 입장을 표명하는 결의안을 제출하였다.²⁸ 그리고 2002년 6월에는 북한의 언론, 종교, 출판, 집회, 결사의 자유에 관한 결의안이 통과되었다.²⁹

미국은 타국의 인권과 민주주의 문제에 개입하는 정책을 취하고 있는데, 국제법과 국내법의 2가지에 의거하고 있다. 국내법을 통한 입법 조치는 1992년의 「쿠바민주주의법」, 1996년 「쿠바자유·민주연대법」, 2001년의 「쿠바자유법」, 1998년의 「이라크해방법」, 2003년의 「이란민주주의법」, 2004년 「북한인권법」 등을 들 수 있다.³⁰

²⁸ S.CON.RES.114.RS.

²⁹ S.CON.RES.114.ES.

³⁰ 이들 법안의 내용에 대한 비교 검토에 대해서는 조성렬, “미국의 개입주의정책

<표 III-1> 최근 북한인권 관련 주요 청문회 동향

일 자	해당위원회	주 제	비 고
2004년 4월 28일	미 하원 국제관계위원회 아시아태평양 소위와 국제테러리즘, 비확산, 인권 소위(Subcommittee on International Terrorism, Nonproliferation and Human Rights) 공동	North Korea: Human Rights, Refugees and Humanitarian Challenges	
2004년 4월 19일	하원, Congressional-Executive Commission on China	The Plight of North Koreans in China: A Current Assessment	Joel R. Charny (Refugee International) Suzzane Scholte (Defense Forum) 김상현(탈북자 지원 활동가) 등
2003년 11월 4일	미 상원 외교위원회 동아시아태평양 소위원회	The Hidden Gulag: Putting Human Rights of the North Korea Policy Agenda	데이비드 호크 Joel R. Charny (Refugee International) 등
2003년 6월 5일	미 상원 외교위원회 동아시아태평양 소위원회	Life inside North Korea	오공단 (Institute for Defense Analysis) 지해남 (탈북자) Stephen W. Linton (유진벨 재단) Marcus Nolan (Institute for Inter- national Economics)등
2003년 3월 5일	미 하원 국제관계위원회	일본인 납치자 문제에 관한 Meeting	

2004년 10월 18일 부시대통령의 서명으로 확정된 북한인권법 제정 이전에 다양한 입법이 시도되었다는 사실을 살펴볼 필요가 있다. 먼저

과 대북 특별법안: 쿠바, 이라크, 이란 관련 특별법과의 비교,” 『미국의 개입주의 정책과 북한인권법』, 좋은벗들 주최 토론회 자료집 (2004.6.25) 참조.

1999년 5월 하원(H.R. 1835. IH), 7월 상원(S. 1352. IS)에 대량살상무기로 인한 북한의 위협을 감소시키는 조치를 담은 「북한위협감소법 1999」(North Korea Threat Reduction Act of 1999)이 상정되었는데, 동 법안에서는 대북지원(sec 4 Food Assistance to North Korea)과 탈북자 관련 조항(sec 8 Refugees From North Korea)이 포함되어 있다.

2002년 샘 브라운백 상원의원(Sam Brownback, 공화당, 캔자스)을 중심으로 북한인권 문제를 전문적으로 다루는 입법화가 추진되기 시작하였다. 2002년 10월 16일 브라운백 상원의원은 탈북자들이 미국으로의 난민지위나 망명신청을 허용할 수 있도록 하는 내용의 「북한난민구호법 2002」(North Korean Refugee Relief Act of 2002, S. 3122)를 상정하였다. 이 법안은 국제구호협회(the International Rescue Committee), 미국난민협회(the U.S. Committee on Refugees), 국제사면위원회(Amnesty International), 미국이민·난민봉사협회(Immigration and Refugee Services of America), 인권법률가협회(the Lawyers Committee on Human Rights) 등의 NGO들이 동참하였다. 동 법안은 중국 내 탈북자들의 미국 정착에 따른 장벽을 제거할 목적으로 발의되었는데, 미국 정부가 재중 탈북자들에게 미국 내 구난처를 제공하기 위해 미국으로 입국시키려 해도 대한민국 헌법에 따라 대한민국 국적자로 간주되어 까다로운 입국절차를 밟지 않을 수 없어 미국 입국에 장애요인이 되어 온 현실을 고려한 것이다. 또한 탈북자들에게 난민지위를 부여하여 미국 입국 절차를 간소화하려는 데 주안점을 두고 있다. 이 법안은 한국정부의 반발을 우려한 미 국무부의 반대에 부딪쳐 입법화되지 못했다가 2003년 6월 25일 브라운백 의원이 재상정하여 7월 9일 수정안의 형태로 미 상하

원 전체회의를 통과하였다.³¹

그리고 2003년 1월 13일 킬(Jon Kyl, 공화당, 애리조나) 의원이 북한이나 한반도 개발기구(Korean Peninsula Development Organization)에 대한 원조를 금지할 목적으로 「북한민주주의법 2003」(North Korea Democracy Act of 2003, 법안번호 S. 145. IS)을 외교위원회에 상정하였으나 검토과정에서 폐기되었다. 이 법률은 1994년 북미기본합의문에 대한 의회의 입장(sec 4), 기본합의문 하에서의 미국의 지원 금지(sec 5), 핵 협력 금지(sec 6), 제재의 적용(sec 7), 다자적 조치의 추진(sec 8), 북한난민에 대한 대우(sec 309), 자유아시아방송의 확대(sec 10) 등의 내용을 담고 있다.

2003년 11월 「북한자유법」이 상정되는데 그 과정에서 미국의 기독교계를 중심으로 한 비정부 인권단체의 강력한 미 의회 상대 로비가 커다란 영향력을 발휘한 것으로 평가된다. 종교와 민주주의 연구소(Institute on Religion and Democracy, IRD)는 2003년 1월 17일자 월스트리트저널에 북한당국이 인권을 유린하는 실상을 비판하는 선언문을 게재하였다. 이 선언에서 제기하고 있는 정책 요구 사항은 자유법안에 상당히 반영되고 있다. 특히 2003년 6월 26일 허드슨연구소와 디펜스포럼, 미국을 걱정하는 여성들 등의 단체가 중심이 되어 북한자유연합이 결성되면서 이들 연합을 중심으로 법안 발의를 추진하게 되었다. 특히 허드슨 연구소의 마이클 호로위츠(Michael Horowitz)는 「북한자유법」이 통과되도록 국무부와 의회를 상대로 로비를 전개하였다.³² 또한 북한인권시민연합은 NED의 자금 지원으

³¹ <<http://brownback.senate.gov/pressapp/record.cfm?id=187792>>; 「연합뉴스」, 2003년 7월 16일; 이 법안은 「2003회계년도 대외관계수권법」(Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003)의 부속법안의 형태를 띠고 있다. 조성렬, “미국의 개입주의정책과 대북 특별법안.”

로 매년 북한인권 관련 국제회의를 개최하는 등 여론을 조성하여 왔다.

이러한 여론 조성을 바탕으로 상원에서는 2003년 11월 20일 브라운백 의원 등이 주도하여 「북한자유법 2003」(North Korea Freedom Act of 2003)을 상정했다. 그리고 하원에서도 2003년 11월 22일 짐리치(Jim Leach, 공화당, 아이오와) 국제관계위 아시아태평양소위원장 등이 주도하여 「북한자유법 2003」(North Korea Freedom Act of 2003)을 상정하였다.

그런데 북한자유법에 대한 국내외적 비판이 고조되자 2004년 3월 23일 미 하원에서는 북한자유법의 내용을 대폭 수정한 「북한인권법 2004」(North Korea Human Rights Act of 2004)를 상정하였다. 하원에서는 7월 21일 탈북자에 대한 특혜조항 등을 삭제한 「북한인권법」 수정안을 만장일치로 통과시켰다. 그리고 상원에서는 9월 29일 북한인권담당 특사 임명 등 2개 조항을 추가한 수정안을 만장일치로 통과시켰다. 상원을 통과한 수정안에 대해 10월 4일 하원에서 재통과 절차를 거쳐 10월 18일 부시대통령이 서명함으로써 북한인권법에 대한 입법 절차가 마무리되었다.

이외에도 미국 민주당 일부의원들이 대북 강경파 의원들이 상정한 「북한자유법」은 물론 「북한인권법」도 대북지원 규제, 탈북자 수용조항 등을 그대로 유지하고 있어 북핵문제 해결을 위한 6자회담에 부정적 영향을 우려하여 대체법안으로 「한반도 평화안보법」(Act of Peace and Security on the Korean Peninsula)을 추진한 바 있다. 이 법안은 북핵문제의 평화적 해결을 촉진하는 데 최우선적인

³² 「연합뉴스」, 2003년 6월 27일, 7월 26일.

목적을 두고 있으며, 북한 내 인권·민주주의 증진, 대북식량·인도적 지원의 제공, 탈북자의 구원 및 보호, 북한 경제개혁의 장려 등 한반도 평화정착을 위한 노력을 지원하는 것을 목적으로 규정하고 있다.³³

3. NGO의 북한인권 관련 동향

행정부, 의회의 정책방향에 지대한 영향을 미치는 요소로서 미국 내 여론주도층을 중심으로 한 각종 NGO가 결성되어 활동을 활발히 전개하고 있는 바, 북한인권 관련 미국내 NGO의 동향을 살펴보고자 한다. 21세기 들어 미국 내의 NGO들도 북한인권에 대해 관심을 갖기 시작하고 있다. 특히 북한인권 분야만을 전문적인 활동영역으로 하는 NGO가 태동되고 있다. 그리고 북한인권에 관심을 갖는 단체들이 연합하여 연합체를 결성하여 연합활동을 전개하고 있다. 또한 이들 미국내 단체들은 한국의 NGO, 국제 NGO등과 연대하여 활동하고 있다. 아울러 미국 내의 동포들을 중심으로 북한인권운동을 활발히 전개하고 있다. 이들 NGO들은 북한인권 관련 학술행사, 자유의 날 행사, 의회 청문회에서의 증언 등을 통하여 북한인권에 대한 여론조성을 주된 활동영역으로 삼고 있다. 뿐만 아니라 북한인권법 상정 및 통과과정에서 법안의 초안 작성에 깊숙이 관여하거나 의회를 상대로 로비를 하고 통과되지 성명을 발표하는 등 입법활동에 영향을 미치고 있다.

³³ 조성렬, “미국의 개입주의정책과 대북 특별법안.”

가. 미 북한인권위원회(U.S. Committee for Human Rights in North Korea, HRNK)

북한인권에 대한 관심이 고조되면서 미국 내에서는 2001년 10월 25일 북한인권을 전문적인 활동영역으로 하는 미 북한인권위원회가 출범하였다. 동 위원회는 비영리기구로서 양당을 포괄하는 인사로 구성되어 있다. ‘미국 북한인권위원회’는 레이건 공화당 행정부 당시 국방차관을 역임한 프레드 아이클(Fred Charles Iklé) 박사를 위원장으로 하고 스티븐 솔라즈(Stephen J. Solarz) 전 하원의원, 리처드 앨런(Richard V. Allen) 전 국가안보보좌관, 제임스 릴리(James Lilley) 전 주한 미국대사, 칼 거쉬만(Carl Gershman) NED 회장을 포함한 미국 내 각종 민주인권재단 회장 등으로 구성되어 있다. 그리고 데브라 리앙-펜튼(Debra Liang-Fenton)이 실무를 맡고 있다.³⁴

동 위원회는 북한 주민에 대한 긴급 식량 원조로 제공되는 식량 분배에 대한 검증, 난민보호 및 기근구제와의 조건부 연계, 탈북자 처벌 금지 및 중국 내 탈북자 정치난민 자격 인정, 북한 주민에 대한 외부 정보 개방 방안 모색을 통한 북한 주민 개방화 조치, 북한 주민과의 다양한 접촉 및 교류 경로 확보, 인권단체 및 독립언론사의 대북접근 허용, 북한 주민과 근로자 보호를 포함한 행동규범 제도화를 통한 대북투자 환경 개선 등을 주요 과제로 설정하여 활동하고 있다. 특히 북한의 정치범과 강제수용소 실태 규명, 식량 및 기타 생활필수품 부

³⁴ 보수재단 중 하나인 스미스 리처드슨 재단(Smith Richardson Foundation)이 위원회가 공식적으로 결성되기 9개월 전인 2001년 1월에 데브라 리앙-펜튼이 북한인권문제에 관한 연구·분석하여 출판을 선도하도록 5만 달러를 제공하였다. 그리고 2002년에는 북한인권 연구프로그램에 10만 달러 등 12만 5천 달러를 제공하고 있다 <http://www.mediatransparency.org/search_results/info_on_any_recipient.php?recipientID=2574>.

죽현상 파악을 위한 접근 불허 문제, 중국 소재 탈북자 대책을 우선적인 주요 활동목표로 제시하고 있다. 이러한 활동목표에 따라 최근 북한인권위원회는 정치범수용소와 노동캠프, 식량에 대한 접근문제(Access to Food), 북한난민들의 곤경 등 3가지 분야에 역점을 두고 사업을 추진하고 있다.³⁵

미 북한인권위원회는 출범 이후 역점사업으로 상업용 위성사진과 탈북자 증언 등을 통해 정치범수용소를 전문적으로 분석하여 왔다. 데이비드 호크(David Hawk)가 주도한 사업의 결과 2003년 10월 *The Hidden Gulag: Exposing North Korea's Prison Camps*라는 보고서를 발간하였다. 이 보고서는 『감춰진 수용소』라는 제목으로 한국어 번역본이 발간되기도 하였다. 그리고 학술행사와 탈북자 증언 행사를 개최하고 있는데, 2002년 9월 4일 NED와 공동으로 길수가족 설명행사를 개최하였다. 2003년 7월 16일 디펜스포럼, NED와 공동으로 “Gulag, Famine, and Refugees: The Urgent Human Rights Crisis in North Korea”라는 제목의 학술행사를 개최하였다. 또한 중국 국경지역을 방문하여 탈북자들의 인권상황을 조사하는 활동을 전개하고 있다. 그리고 북한인권위원회는 인권, 인도적 지원, 북한의 개방을 목표로 하는 기구들간의 국제적 네트워크를 발전시키는 활동을 전개하고 있다.

³⁵ 난민과 식량접근 2가지 프로젝트를 진행 중에 있다고 함. 미 북한인권위원회 사무실에서 Debra Liang-Fenton, David Hawk와의 면담, 2004년 6월 24일.

나. 북한자유연합(North Korea Freedom Coalition, NKFC)

2003년 6월 26일 허드슨 연구소와 디펜스포럼, 미국을 걱정하는 여성들(CWA, Concerned Women for America, President: Sandy Rios), 국제기독교연대(Christian Solidarity International) 등 종교·인권단체들은 북한의 인권 및 민주주의의 향상을 목표로 북한자유연합이라는 연합체를 결성하였다.³⁶

북한자유연합은 이산가족 재결합의 촉진, 인도적 원조가 정부를 보조하는 데 사용되지 않고 궁핍한 주민에 직접 제공, 탈북자의 보호(강제송환 금지, 난민지위 부여, 난민캠프 설치 등), 북한 내외부로 의정보의 원활한 흐름, 남한의 적극적 참여 유도, 북한인권에 대한 관심 제기 등을 주요 활동목표로 설정하고 있다.

북한자유연합은 북한정권의 인권유린의 전모를 세계에 알리고, 북한정권에 인권유린이 계속되는 한 재정지원을 하지 않으며, 북한 주민들에 인권과 민주주의를 가져오는 정책을 미국 정부가 채택하도록 하며, 북한 난민이나 망명자들을 자유세계가 보호하도록 하기 위한 노력들을 전개해오고 있다. 특히 북한인권 개선을 위해 미 의회에서 관련 법안을 통과시키기 위해 국무부와 의회를 상대로 다양한 노력을 전개하고 있다. 그 일환으로 북한자유연합은 2003년 7월 25일 워싱턴 소재 CWA 사무실에서 기자회견을 열고 『한반도 안보 및 민주법안(가칭)』을 통과시키겠다는 사실을 밝힌 바 있다. 이 법안의 주요 골자는 다음과 같다. 북한 대량파괴무기나 지역불안정 문제 해결은 북한 인권 보호를 포함하도록 한다. 북·미간의 어떤 협상도 인권을 우선

³⁶ 참가단체 현황에 대해서는 북한자유연합 홈페이지 참조 <<http://www.nkfreedom.org>>.

적으로 다루도록 한다. 북한 인권 상황이 향상하지 않는 한 대북 경제제재 해제나 경제지원이 이뤄질 수 없도록 한다. 탈북자들이 임시 입국이나 망명, 입양 등의 형태로 미국에 입국할 수 있도록 한다. 또한 북한 인권문제를 모든 대북지원과 연계함으로써 북한이 상당한 변화를 할 수 밖에 없도록 하는 데 목적을 두고 있다.³⁷

그리고 브라운백 의원이 제출한 법안에 대한 의회의 조속한 통과를 촉구하는 성명을 발표하는 등의 활동을 전개하였다. 「북한인권법」이 상정되자 2004년 4월 28일 워싱턴에서 북한 자유의 날 행사(North Korea Freedom Day)를 개최하고 「북한인권법」의 신속한 통과를 촉구하는 등 여론 조성활동을 전개하였다.³⁸

다. 기타 NGO 활동

이외에도 다른 미국 내 NGO들이 북한 인권 관련 활동을 전개하고 있는 바, 디펜스포럼재단은 북한에 대한 인도적 지원 지속, 탈북자들의 난민 지위 획득, 미국 망명 허용 및 탈북자 수용소 건립 문제, 정치범수용소 등에 관심을 가지고 활동을 전개하고 있다. 그리고 한국 정부가 북한 인권에 대해 보다 많은 관심을 가질 것 등을 요구하고 있다. 뿐만 아니라 동 재단은 MSNBC, CBS, ABC 등 미국의 주요 매체를 통해 북한의 인권 실태를 소개하고, 탈북자들의 의회 증언을 주선하는 등 적극적인 인권 활동을 전개하고 있다.

NED는 북한인권과 관련한 활발한 활동을 전개하고 있다. 2003년

³⁷ 『연합뉴스』, 2003년 6월 27일, 7월 26일.

³⁸ “Brownback bill” (2003.6.25) <<http://www.nkfreedom.org/pressrelease/030625BrownbackBill.pdf>>; 『연합뉴스』, 2004년 4월 29일.

7월 16일에는 “Gulag, Famine, and Refugees: The Urgent Human Rights Crisis in North Korea”라는 주제로 북한인권 관련 세미나를 개최한 바 있다. 여기에는 「북한 자유이주민 인권을 위한 국제의원연맹(IPCNKR)」 소속 미국, 영국, 일본, 한국의 의원들이 참석하였다. 특히 NED는 북한인권을 전문적 활동으로 삼고 있는 북한인권시민연합과 북한민주화네트워크 등 한국의 비정부기구에 재정을 지원하고 있다. 아울러 「2003년 민주주의 상」에 한국의 인권운동가 윤현, 안혁, 강철환, 이순옥 등에게 시상을 하여 직접적으로 한국의 NGO 및 운동기들과 연대를 구축하는 활동을 전개하고 있다.³⁹

그리고 미국 내에는 교민을 중심으로 한 북한인권 개선 운동이 전개되고 있다. 「탈북난민보호 뉴욕협의회」는 1999년부터 북한의 인권유린실태 고발 및 탈북자 지원활동을 벌이고 있는 단체로서 탈북자에 대한 난민지위를 인정하기 위해 중국에 압력을 행사할 것 등을 주장하고 미 의회를 상대로 적극적인 로비활동을 펼치고 있다. 특히 북한인권법이 상·하원을 통과한 이후 50여명 수용 규모의 탈북자 피난처 건립을 추진 중에 있는 것으로 알려지고 있다.⁴⁰ 2004년 9월 27일에는 미국과 캐나다 한인교회 1,200여곳이 참여하는 「북한자유를 위한 한인교회연합」(KCC)이 로스엔젤레스에서 창립되었다. 동 연합은 북미주 지역 최대 규모의 교회연합체로서 북한인권문제를 개선하는 운동을 전개하기 위해 결성되었다. 특히 이지스재단, 북한선교전략연구소, 북한자유를 위한 한인교회연합(KCC), 아태인권협회 등은 북한인권법 지지활동을 전개하였다. 또

³⁹ 『조선일보』, 2003년 7월 18일.

⁴⁰ 『연합뉴스』, 2004년 10월 16일.

한 이시스재단은 동포들을 대상으로 북한인권법지지 서명운동을 전개하였다.⁴¹

미국 내에서의 북한인권 관련 활동은 대학을 중심으로도 전개되고 있다. 스탠포드대학 내에는 유학생을 중심으로 Stanford North Korean Human Rights Committee가 결성되어 활동하고 있다. 자체 홈페이지를 운영하면서 중국내 탈북자의 난민지위, 인도적 지원과 분배, 정치범수용소 문제를 집중적으로 부각시키고 개선을 위한 캠페인에 동참하는 활동을 전개하고 있다. 특히 2003년부터 매년 North Korean Human Rights Week 행사를 개최하고 있다. 인디애나 대학에서는 북한인권문제를 연구하는 초당적 학생연대 기구가 발족하였다.⁴²

이러한 보수성향의 단체들과 달리 진보성향의 교포단체들은 북한인권법 상정 등에 대해 강력하게 비난하면서 통과를 반대하는 활동을 전개한 바 있다. 자주연합, 미주동포전국협회(NAKA), 노덧돌, 나성포럼 등 진보단체들은 2004년 4월 29일 북한인권법에 반대하는 기자회견을 열었다. 그리고 6월 1일 이 내용을 미 동부지역의 케이블 TV를 통해 방영하였다. 특히 NAKA 회원들은 6월 9일 북한인권법을 지지하는 대북강경파 의원들을 만나 지지철회 설득활동을 벌이는 동시에 7월 20일 남북한 및 미 의원들이 참가하는 ‘한반도 평화포럼’을 개최하여 법안 반대여론을 확산시키는 활동을 전개하였다.⁴³ 그리고 미국 샌프란시스코 이스트베이 이민 100주년 위

⁴¹ 조성렬, “미국의 신개입주의 정책과 북한관련 특별법안.”

⁴² 『조선일보』, 2004년 9월 22일.

⁴³ 『연합뉴스』, 2004년 4월 30일; 『조선중앙통신』, 2004년 6월 6일; 조성렬, “미국의 신개입주의 정책과 북한관련 특별법안.”

원회(EBKACC)가 10월 7일(현지시간) 오클랜드 박물관에서 개최한 ‘재미한인 평화통일 공개포럼’에서 북한전문가인 필립 윤씨와 셸리 유씨 등 7명의 패널리스트들은 “북한 주민들의 인권이 개선돼야 한다는 데 동의는 하지만 북한인권법은 결과적으로 인권을 퇴보시킬 것”이라고 비판한 바 있다.⁴⁴ 이와 같이 북한인권을 둘러싸고 미국 내 한인교포사회에 보·혁간 갈등이 심화되는 현상이 발생하고 있다.

⁴⁴ 『연합뉴스』, 2004년 10월 9일.

북한인권법 주요 내용

1. 북한인권법 통과과정시 각 단계별 조문 비교

「북한인권법」은 강경 보수성향의 인사들이 중심이 되어 성안된 북한자유법을 모태로 하여 수정된 법안이다. 북한인권법은 북한자유법, 2004년 3월 23일 하원에 상정된 북한인권법, 7월 21일 하원을 통과한 북한인권법, 9월 29일 상원을 통과한 북한인권법의 4단계 과정을 거쳐 최종 확정되는데, 각 단계를 거치면서 온건 성향의 견해와 행정부 내 관련부처의 조율을 거쳐 조문이 수정되고 있다. 따라서 미국내 집단별 성향과 행정부의 태도를 추론하고 대북인권정책의 전개방향을 예측하기 위해서는 각 단계별 법안의 조문을 비교·분석할 필요가 있다.

「북한자유법」은 총 5장 24개 조문으로 구성(하원은 상원 보다 ‘기타사항’ 2개 조항 추가)되어 있다. 상·하 양원간 내용상의 차이는 거의 없으며 회계연도와 지원금액에서 일부 차이가 있다. 먼저, 2003년 3월 하원에 상정된 북한인권법에 없는 북한자유법의 조문들을 살펴보고자 한다. 북한인권법과 북한자유법간의 기본적인 차이점은 법안의 제정 목적에서 나타나고 있다. 북한자유법에서는 북한의

대량살상무기, 운반시스템, 관련 물질과 기술의 개발, 판매, 이전 금지를 명시적인 목적의 하나로 규정하고 있다(sec 4-(1)-(a)). 이러한 목적은 독재정권으로서 대량살상무기를 생산하고 확산시켜 미국의 안보와 세계질서를 위협하는 ‘악의 축’이라는 북한정권에 대한 인식을 반영한 조항이라고 할 수 있다. 인권과 민주주의로 체제가 전환되어야 근본적으로 대량살상무기 문제가 해결될 수 있다는 인식이 바탕에 깔려 있으며 인권과 대량살상무기를 연계하여 해결하려는 의도라고 할 수 있다. 실제로 본문의 조문에서 국내외로부터 가장 강력한 비판에 직면한 내용은 인권과 무관한 대량살상무기, 대북 봉쇄, 엄격한 대북협상 조건 등의 부분이었다.

첫째, 국토안보부 내에 대량살상무기 정보센터를 설립(sec 207)하여 운영할 것을 규정하고 있다.

둘째, 북한의 대량살상무기프로그램에 관한 정보를 갖고 있는 경우 일정한 조건 아래 영주권을 부여하고 대량살상무기, 운반시스템, 관련 기술에 관한 정보사항 등을 S비자의 대상으로 추가하는 등 대량살상무기 관련 정보 소지 탈북자에 대한 특혜조항을 두고 있다.

셋째, 북한의 민주주의를 촉진하기 위한 조치도 대량살상무기 해결과 연계하는 조항을 두고 있다. 북한의 경제·정치체제 변화를 위해 마련된 미국의 재정지원을 받기 위한 조건으로 남한을 비롯한 동북아시아 국가들에게 대량살상무기 확산방지구상(PSI), 불법행위방지구상(Illicit Activities Initiative, IAI)에 참가할 것을 권고하고 있다.

넷째, 대량살상무기와 인권과의 연계전략은 향후 미국과 관련당사자들의 북한과의 협상에 대한 조항에서도 나타나고 있다. 미국과 동북아시아 관련국은 핵무기의 CVID 해결, 북한과의 어떠한 협상이든 북한의 대량살상무기 개발과 이전의 종식, 북한의 핵개발 정지, 북한

의 미사일 프로그램과 생화학무기 프로그램의 해체를 포함시켜야 하며, 정치적 자유, 수용소, 종교의 자유 등 북한인권문제를 포함시켜야 한다(sec 401).

다섯째, 탈북난민 보호와 관련하여 특혜조항을 규정하고 있는 바, 이는 대량탈북 유도를 통해 북한을 직접적으로 변화시키려는 의도가 내포되어 있다. 난민지위, 우선망명정책의 추진, 인도적 임시입국허가, 탈북자의 신분변경, 임시보호지위, 노동허가권 등의 조항들은 2004년 3월 23일 미 하원에서 북한인권법을 상정할 때까지는 기본골격이 유지되고 있다. 다만, 북한 고아들의 입양 적극 추진(sec 202), 대량살상무기, 운반시스템, 관련 기술에 관한 정보사항 등을 S비자의 대상에 추가(sec 206 visa)하는 조항은 삭제되고 있다.

여섯째, 북한의 직접적인 변화와 경제제재, 재정지원을 엄격하게 연계함으로써 북한의 변화를 유도하는 조항을 내포하고 있다. 북한경제의 근본적 변화 없이는 미국은 대북경제제재를 해제해서는 안되며, 마약이나 위조지폐 거래와 같은 국제적 범죄행위에 가담한 북한주민을 적극 처벌하고 투명한 시장지향적 경제개혁 조치를 취하지 않는 한 경제제재 해제나 경제원조 제공은 이루어져서는 안된다(sec 402)고 규정하고 있다.

일곱째, 전체적으로 볼 때 북한자유법은 북한인권법에 비해 예산상으로도 훨씬 많은 재정을 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 대규모 재정지원을 통하여 단기간 북한의 변화를 유도한다는 전략이지만 실제 미국 내에서 조율을 거치는 과정에서 대폭 삭감되고 있다.

여덟째, 대통령은 마약, 무기, 인신매매를 포함한 북한의 범죄 활동을 감시하기 위해 부처간 Task Force를 구성하도록 하고 있다(sec 502 Intraagency Task Force to Monitor and Combat North

Korean Criminal Activities).

이외에도 북한자유법에는 미 국제종교자유위원회가 주관하는 북한의 종교박해 상황에 관한 정보청문회 개최(sec 103), 대북라디오 방송 24시간 연장 등 북한인권법과는 다른 조문들이 포함되어 있다.

이상에서 살펴보았듯이 북한자유법에는 북한의 대량살상무기에 의해 위협당하고 있는 미국과 세계의 안보가 북한주민에 대한 자유, 민주주의, 법치주의가 확립될 때 궁극적으로 보장될 수 있다는 인식이 강하게 반영되어 있다. 북한자유법은 북한주민의 인권 개선뿐만 아니라 북한 내 민주주의 정착, 불량국가로서의 이미지를 탈피하기 위한 대량살상무기의 근본적 해결, 시장경제로의 근본적 전환 등 북한 체제 변화와 관련된 포괄적인 내용으로 구성되어 있다. 또한 북한과의 양자협상에서 미국 행정부의 협상력의 유연성이 제약될 수 있는 조항들도 다수 내포되어 있다. 특히 핵문제 해결을 위한 다자회담이 진행되고 있는 상황에서 관련국의 외교자율성을 저해할 수 있는 조항도 있다. 아울러 9·11 테러 이후 자국의 안보를 위해 난민에 대한 처리가 엄격해지고 있는 현실과는 반대로 탈북자의 미국 입국 및 정착 시 특혜를 부여하는 조항이 포함되어 있다. 이로 인해 보편적 가치인 인권의 개선보다는 ‘자유’라는 정권교체의 의도가 있으며, 대량살상무기라는 인권과 무관한 이슈의 해결에 우선적인 목적이 있다는 비판이 제기되었다.⁴⁵

이와 같이 북한자유법이 북한인권과 무관한 체제를 겨냥한 내용을 담고 있으며 미국 국내 현실과 동떨어진 비현실적인 조항들이 대거 내포되어 있다는 점에서 국내외적으로 다양한 비판에 직면하게 되었다.

⁴⁵ 북한자유법을 기초하는 데 중요한 역할을 한 마이클 호로위츠는 공공연하게 북한의 정권교체를 주장하고 있다.

이에 따라 미 하원에서 2004년 3월 23일 북한자유법을 대폭 수정한 북한인권법을 별도로 상정하게 되었다. 북한인권법은 3월 23일 하원 상정시의 법안, 7월 21일 하원 통과시의 법안, 9월 28일 상원 통과시의 법안 조문 사이에 약간의 차이가 있다.

3월에 상정된 북한인권법은 3개장 총 18개 조항으로 구성되어 있다. 먼저, 법안의 명칭이 북한자유법에 비해 보다 중립적인 표현인 북한인권법으로 변경되었다. 특히 인권 및 민주주의 촉진과 관련이 없다고 비판을 받아온 대량살상무기 정보센터를 비롯한 대량살상무기와 관련된 조항, 북한범죄 예방을 위한 Task Force 등의 조항을 삭제하였다. 또한 북한의 근본적인 경제개혁과 무역제재 해제 및 경제 지원 연계조항을 삭제하였다. 아울러 대북협상 과정에서 협상력에 제약을 가할 수 있는 조항을 완화하여 미국, 북한, 동북아 관련 당사자 간 교섭 시 북한인권을 핵심 관심사안(key concern)으로 포함시켜야 한다고 규정하고 있다. 아울러 재정지원의 규모가 소폭 축소되었다. 이외에도 종교청문화 개최 조항이 삭제되고 대북방송이 하루 24시간에서 12시간으로 축소되었다. 이와 같이 미국 내 행정부의 현실적 입장과 관련국의 입장이 반영되어 대량살상무기와 인권문제를 연계하여 악의 축으로 규정한 북한정권의 교체를 의도하였던 북한자유법은 보다 온건한 형태로 변화되었다.

다만, 3월 23일 상정된 북한인권법 단계에서도 난민지위, 우선망명 정책의 추진, 인도적 임시입국허가, 신분변경, 임시보호지위, 노동허가권 등 탈북자들의 미국망명시 특혜를 부여하는 조항의 기본골격은 대부분 유지되고 있다. 그 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 북한당국에 의해 박해 받는 북한주민을 특별한 인도적 관심을 갖는 우선 2순위 그룹으로 지정한다.

둘째, 북한으로의 귀환조건이 조성될 때까지 북한난민에게 안전한 피난처를 보장하기 위해 베트남인에 대한 정책을 모델로 ‘우선 임시 망명정책’(first asylum policy)을 국제협정으로 추진한다.

셋째, 북한난민이 미국난민프로그램에 용이하게 접근할 수 없기 때문에 북한당국의 박해를 받은 희생자로서 미국 입국을 시도하는 북한주민에 대한 인도적 임시입국 허가(humanitarian parole)가 특별히 고려되어야 한다.

넷째, 임시입국허가가 부여된 지 18개월 이내이며, 국토안보부 장관이 미국정부에 협력하는 자로 결정할 경우 신분변경이 가능하도록 한다.

다섯째, 국토안보부가 인권과 인신매매 기록이 개선되었다고 결정하고 국무부가 테러지원국 명단을 해제할 때까지 북한으로 귀환할 수 없는 특별하고 임시적인 조건이 존재하므로 주변국들도 임시보호 조치를 취하도록 외교수단을 사용한다.

여섯째, 미국 내 탈북난민 신청인들이 노동허가(right to accept employment)를 받을 수 있도록 한다.

2004년 7월 21일 하원을 통과한 북한인권법의 본문은 3월 법안상정 시의 초안에 비해 5개항이 축소된 3개장 13개 조항으로 구성되어 있다. 3월 법안과의 차이는 크게 2가지라고 할 수 있다. 첫째, 위에서 언급한 탈북자들이 미국으로 망명할 경우 부여되었던 5가지 특혜조항이 모두 삭제되었다. 둘째, 북한주민을 지원하기 위해 비정부기구에 매년 1억 달러를 지원한다는 조항이 삭제됨으로써 재정지원 규모가 대폭 축소되었다.

<표 IV-1> 북한자유법과 북한인권법 주요조문 비교

(단위: 달러)

구분	북한자유법 (2003.11)	북한인권법 (하원 상정, 2004.3)	북한인권법 (하원 통과, 2004.7)	북한인권법 (상원 통과, 2004.9)
조문 구성	5개장 24개항 (하원은 26개항)	3개장 18개항	3개장 13개항	3개장 15개항
법안 목적	-대량살상무기 개발 이전 종식 -민주적 정부체제로의 한반도 통일 지지 -북한 내 기본적 인권의 보호와 증진 -탈북자들에 대한 지속적 인도적 해결책 촉진	-북한 내 기본적 인권의 보호와 증진 -탈북자들에 대한 지속적 인도적 해결책 촉진 -대북인도적 지원의 모니터링, 접근, 투명성 제고 -북한 안팎으로의 자유로운 정보흐름 촉진 -민주적 정부체제로의 한반도 평화통일 가속화	좌동	좌동
주요 조문 비교	-탈북자의 미국 입국시 특혜 조항 * 대량살상무기 정보소지 탈북자 특혜 -대량살상무기 정보센터 설립 -관련국가의 PSI, IAI 참가 권고 -대북협상시 대량살상무기, 북한의 범죄, 인권문제 포함 -대북지원과 시장지향 경제개혁과의 엄격한 연계 -북한범죄 감시부처간 태스크포스 구성 -북한종교 박해 정보정문화 개최 -대북방송시간 하루 24시간 연장	-탈북자의 미국 입국시 특혜조항 기본틀 유지 * 대량살상무기 정보소지 탈북자 특혜 조항 삭제 -대북협상시 북한 인권문제 주요 관심사 (key concern) -대북 방송시간 하루 12시간으로 연장	-탈북자 특혜조항 전면 삭제 -대북협상시 북한 인권문제 주요 요소 (key element) -대북 방송시간 하루 12시간으로 연장	-국무부 내 북한인권담당특사 임명 -지역인권대화 추진 모색 * 상기 2개 조항 신설
재정 지원 규모	상원(1억 3천 50만) 하원(1억 2천 9백 50만)	1억 2천 4백만	2천 4백만 * 북한주민에 대한 지원 재원 1억 달러 삭감	2천 4백만

* 재정 지원 규모는 1년 단위임.

* 도표에서 삭제, 추가로 표시되지 않은 다른 법안내용은 유사함.

끝으로 2004년 9월 28일 상원에서 통과되는 과정에서 7월에 통과된 하원의 법 일부가 수정되었다. 그 주된 내용은 상원 통과과정에서 대통령이 미 국무부 내에 북한인권담당 특사(special envoy)를 임명하고 북한인권문제를 논의하기 위한 지역인권대화를 추진할 것을 권고하는 2개 조항이 추가되었다. 이에 따라 상원을 통과한 북한인권법은 하원안과 비교하여 2개 조항이 추가되어 3개장 15개 조항으로 구성되어 있다.

2. 제정목적: 이라크, 이란 관련 특별법과의 비교

북한인권법 제정과정과 통과 이후 국내적으로 북한인권법이 의도하는 목적을 두고 논란이 발생하고 있다. 북한인권법이 북한의 인권을 실질적으로 개선하는 효과보다는 북한정권의 교체 등 한반도정세에 부정적 영향만을 가져올 것이라는 우려가 제기되고 있다. 반면, 보수성향의 단체들은 미국의 직접 개입방식에 의한 인권개선정책을 적극적으로 지지하고 있다. 북한인권법의 목적은 법률상으로 명시적으로 규정된 내용과 북한인권법을 주도한 미국 내 인사의 성향과 실질적 영향이라는 2가지 차원에서 살펴볼 수 있을 것이다.

먼저 북한인권법에 명시된 법안제정의 목적을 이라크해방법과 이란민주주의법, 이란자유·민주주의지원법과의 비교를 통해 살펴보기로 한다. 북한인권법에서는 다음과 같이 다섯 가지 제정목적은 제시하고 있다.

첫째, 북한 내에서 기본적 인권의 존중과 보호의 증진

둘째, 북한난민의 곤경에 대한 보다 지속적인 인도적 해결의 촉진

셋째, 북한 내 인도적 지원의 제공시 모니터링, 접근성, 투명성의 향상

넷째, 북한내부, 외부로의 정보흐름의 촉진

다섯째, 민주적 정부체제로의 한반도 평화 통일 과정 가속화

그렇다면 북한과 동일하게 ‘악의 축’으로 규정하고 있는 「이라크해방법」과 「이란민주주의법」, 「이란자유·민주주의지원법」은 어떠한 목적을 달성하기 위해 제정하고 있는가? 1998년에 제정된 이라크해방법은 전문에서 민주주의로의 이라크 체제전환(transition to democracy)을 제정목적이라고 명시적으로 밝히고 있다. 나아가 보다 구체적으로 후세인 정권을 제거하고 민주적 정부의 출현을 지원한다(sec 7 Assistance for Iraqi on Replacement of Saddam Hussein Regime)고 명시하고 있다. 특히 반체제 단체에 대해 군사교육 및 훈련을 위한 원조를 제공할 수 있도록 하고 있다. 그리고 ‘이라크 반체제 민주조직의 편성’(sec 5 designation of Iraqi democratic opposition organization)을 규정하고 있는 바, 후세인 정권에 반대하는 개인이나 단체를 포함하고 있다.⁴⁶ 이와 같이 이라크해방법에서는 체제전환과 정권교체가 명시적으로 규정되어 있고 반체제단체 지원이라는 구체적이고 직접적인 개입수단을 명시하고 있다.

2003년 5월 19일에 제정된 이란민주주의법은 투명하고 완전한 민주주의 지지, 국제감시 하에 국민투표 실시, 자유로운 국민생활 지지, 언론자유와 실현 지원 및 개방적이고 민주적이며 자유로운 사회건설 등 4가지 제정목적을 명시적으로 규정하고 있다. 민주주의 성취 및

⁴⁶ Iraq Liberation Act of 1998 (H.R. 4655 ENR).

국민투표를 통해 정권을 수립하겠다는 점에서 명시적으로 정권교체를 목적으로 하고 있다고 평가할 수 있다.⁴⁷ 그리고 2004년 7월 16일 상원에 상정된 이란자유·민주주의지원법(Iran Freedom and Democracy Act of 2004, S 2681 IS)에서는 이라크해방법과 마찬가지로 이란의 민주주의 체제전환(transition to democracy)을 제정목적으로 명시적으로 규정하고 있다. 그리고 이란이슬람공화국(Islamic Republic of Iran)을 제거하고 민주정부로의 정권교체를 지원한다고 명시하고 있다. 이를 위해 국내외 민주적 반체제단체를 지원하도록 하고 있다. 민주주의로의 전환을 지원하기 위해 1천만 달러를 지원할 수 있게 되어 있다. 그리고 반체제 민주조직의 편성 조항을 두고 있다. 따라서 이란자유·민주주의지원법은 이라크해방법과 유사한 구조로 조문이 편성되어 있다.

이상에서 보듯이 북한인권법은 이라크해방법, 이란민주주의법, 이란자유·민주주의지원법과는 달리 북한의 정권교체를 명시적으로 규정하고 있지는 않다. 또한 법안 통과 과정에서 북한체제 변화와 직접적인 관련이 있는 조문들은 대부분 삭제되었다. 뿐만 아니라 법안 보고과정에서 북한정권을 붕괴하려는 의도가 없다는 점을 분명하게 밝히고 있다. 전체적으로 북한인권법은 북한의 인권상황 개선과 탈북자의 보호가 기본적인 1차 목적으로 정권교체를 명시적으로 규정하고 있지는 않다. 그러나 ‘민주적’ 정부체제로의 한반도 통일과정 가속화를 주요 목적의 하나로 하고 있다는 점에서 간접적으로 북한체제의 변화를 유도하려는 의도가 내재되어 있다.

⁴⁷ Iran Democracy Act (S 1082 IS). 그리고 2003년 6월 12일 하원에 「이란 자유·민주주의 지원법(Iran Freedom and Democracy Support Act, HR 2466 IH)」이 상정되었는데, 이란상품의 미국 금지 등이 추가되고 있다.

이러한 미국의 의도는 북한인권법의 조문에서 간접적으로 추론하여 볼 수 있다. 북한인권법은 북한의 인권상황을 개선하기 위해 단기적인 관점에서 보다 직접적으로 개입하여 북한사회를 변화시키려는 접근방식을 취하고 있다. 특히 이란, 이라크와 마찬가지로 체제변화를 위해 ‘방송’이라는 수단을 활용하게 될 것이다. 북한사회의 변화를 위해 북한사회 내부로의 외부정보의 유입과 북한 내 상황의 파악을 위한 외부로의 정보 흐름 등 정보의 원활한 흐름을 강조하고 있다. 이러한 내외부로의 원활한 정보의 흐름을 통해 북한주민들이 외부실상에 대한 정보를 획득함으로써 북한주민들이 자신들의 삶과 외부세계와의 비교 관점을 갖게 되어 자신들의 삶의 실상을 스스로 깨달을 수 있는 여건을 직접적으로 조성해 나가겠다는 것이다. 그리고 북한 내부 실상에 대한 정확한 정보 수집을 통해 북한정권의 부도덕성을 객관적으로 평가할 수 있는 여건을 마련하는 동시에 대북인권운동에 활용하겠다는 것이다. 대북지원과 인권을 연계하는 조문을 규정하고 있는데, 대북지원 시 투명성, 접근성을 확대할 경우 북한주민의 삶의 질이 향상되는 동시에 북한주민과의 접촉면이 확대되어 정보유입은 물론 북한의 개방을 촉진시키겠다는 전략이다.

<표 IV-2> 북한인권법, 이라크해방법, 이란민주주의법 제정목적 비교

구 분	북한인권법	이라크해방법	이란민주주의법 (2003)	이란자유·민주주의지원법(2004)
제정 목적	<ul style="list-style-type: none"> -북한 내 기본적 인권의 보호와 증진 -탈북자들에 대한 지속적 인도적 해결책 촉진 -대북인도적 지원의 모니터링, 접근, 투명성 제고 -북한 안팎으로의 자유로운 정보흐름 촉진 -민주적 정부체제로의 한반도 평화통일 가속화 	<ul style="list-style-type: none"> -이라크의 민주주의로의 체제 전환 -사담후세인 정권 제거, 민주정부로의 정권 교체 	<ul style="list-style-type: none"> 이란에서의 민주주의의 지원 -투명하고 완전한 민주주의 지지 -국제감시하에 국민투표 실시 -자유로운 국민생활 지지 -언론자유와 실현 지원 및 개방적이고 민주적이며 자유로운 사회건설 	<ul style="list-style-type: none"> -이란의 민주주의로의 체제 전환 -이란이슬람공화국 제거, 민주정부로의 정권 교체
구체적 조치	<ul style="list-style-type: none"> -탈북자 지원 단체 및 개인에게 재정 지원 -북한 내 민주주의 촉진 활동을 하는 단체 및 개인에게 재정 지원 -대북방송 하루 12시간 실시 -대북협상시 북한인권 고려 -대북지원의 투명성 제고 -탈북자의 미국입국 허용을 위한 법적 조치 -북한인권담당 특사 임명 -지역인권대화 추진 모색 * 매년 2,400만 달러 재정 지원 	<ul style="list-style-type: none"> -라디오·TV방송 송출 (1999회계연도에 200만 달러 제공) -반체제단체에 대해 군사교육 및 훈련 원조 (9,700만 달러 범위 내에서 예산 지원) -이라크 반체제 민주조직의 편성 -전범재판소 설치 	<ul style="list-style-type: none"> -반정부방송인 라디오 파르다(Radio Farda) 프로그램 개발 -민주주의·법치·자유시장경제 관련 서적이나 영상물 번역 및 이란국내 배포 -국무부 중동우호구상(Middle East Partnership Initiative, MPEI)과 교육·문화사업국(Educational and Cultural Affairs, ECA)은 민주적 국민투표증진 프로그램 증진 목적으로 이란내로 라디오·TV송출하는 사람에게 재정 지원 제공 * 재정지원 규모 제시하지 않고 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> -민주적 반체제단체에 대한 지원 (1천만 달러까지 지원) -이란 반체제 민주조직의 편성

3. 주요 내용 분석

북한인권법은 북한주민의 인권개선을 위한 조치, 궁핍한 상태에 있는 북한주민에 대한 지원 조치, 해외에 체류하고 있는 탈북자들에 대한 보호 조치 등 3개 부분으로 구성되어 있다. 그리고 구체적으로 법적 구속력을 갖는 내용과 ‘의회의 입장’(sense of congress)이라는 형식을 취하는 권고의 2가지 형태로 행정부가 정책 차원에서 취할 내용들을 규정하고 있다.

가. 북한주민의 인권과 궁핍을 개선하기 위한 조치

북한인권법에서는 북한의 인권개선을 위해 미국정부가 외교적으로 취해야 할 방향성을 제시하면서 권고하고 있다. 이를 위해 먼저 앞으로 미국, 북한, 동북아 국가간의 협상에서 북한인권문제가 주요 요소(key elements)로 다루어져야 한다는 점을 의회의 입장이라는 형태로 권고하고 있다(sec 101). 따라서 향후 미 행정부 차원에서 양자, 다자관계에서 협상시 북한인권 문제를 공식 의제로 제기할 뿐 아니라 한국 등 관련국에 대해서도 적극적으로 북한인권문제를 제기하도록 권고할 가능성이 높아졌다.

그리고 상원 통과 과정에서 외교정책 차원에서 북한인권문제를 보다 적극적으로 취급하도록 2개 조항을 신설하였다는 사실을 주목할 필요가 있다.

첫째, 미 의회는 인권, 과학·교육협력, 경제·교역 문제를 다루기 위해 설립된 지역 차원의 틀로서 유럽안보협력회의(OSCE)와 같은 다자적 기반에 입각하여 인권문제가 수행되어야 한다는 의견을 제시

하고 있다. 그리고 이러한 판단 하에 헬싱키 프로세스를 모델로 역내 모든 국가들이 참여하는 북한과의 지역인권대화를 모색할 것을 의회의 입장이라는 형태로 권고하고 있다(sec 106).

둘째, 외교정책 차원에서 북한 및 주변국과 북한인권문제를 협상하고 다자적 틀을 만들어나가기 위해 대통령이 국무부 내에 북한인권담당 특사(Special Envoy for Human Rights in North Korea)를 임명하도록 규정하고 있다(sec 107). 앞으로 특사는 북한주민의 인권을 개선하기 위한 노력을 조율하고 증진하는 역할을 수행하게 될 것이다. 구체적으로 특사에게 부여된 의무사항을 살펴보면 다음과 같다.⁴⁸

- ①대북인권 대화의 추진
- ②미국, 유엔, 유럽연합, 북한, 동북아 국가간 조율과 대화를 포함하여 북한의 인권과 정치적 자유를 증진하려는 국제적 노력의 지원
- ③북한인권문제를 다루고 있는 비정부기구와의 협의
- ④북한주민의 인권증진을 위해 활동하는 개인과 단체에 지원되는 재원의 활용에 대한 제안
- ⑤기술훈련과 교환프로그램 등 북한인권 증진을 위한 전략의 검토
- ⑥유엔인권위 결의안 실행을 위한 행동계획의 개발
- ⑦이러한 활동결과에 대해 법 제정 180일 이내에 보고서를 제출하고, 5년간 매년 1년간의 활동결과를 보고서로 제출

⁴⁸ 국무부 내 북한인권담당 특사 임명 조항은 상원 통과과정에서 민주당의 입장이 반영된 것으로 생각된다. 민주당 입장에서 북한자유법과 북한인권법의 대체입법으로 추진하였던 「한반도 평화·안보법」에 ‘북한인권담당특사’ 임명조항이 포함되어 있다. 동 조항에서 특사로 하여금 북한 내 수용소 및 탈북자 실태 등 인권침해 사례의 조사와 북한인권 개선을 위한 전략을 검토하는 역할을 부여하고 있다. 「한반도 평화·안보법」에 대해서는 조성렬, “미국의 개입주의정책과 대북 특별법안”을 참조할 것.

또한 북한인권담당 특별보고관의 임명, 인권결의안의 채택 등 유엔 인권위원회의 활동에 주목하면서 유엔이 북한인권 개선과 증진을 위해 중요한 역할을 수행해야 한다는 것이 의회의 입장이라고 밝히고 있다.

이러한 외교적 차원에서의 북한인권 개선을 위한 방향성과 조치를 제시하는 동시에 북한주민의 인권 개선을 촉진하기 위해 구체적으로 2 가지 활동에 역점을 두고 정책을 추진하도록 규정하고 있다.

첫째, 북한인권 개선을 위해 활동하는 개인과 비영리단체에 대한 재정적 지원이다. 미 대통령은 북한 내 인권, 민주주의, 법치주의 시장경제를 증진하려는 개인, 비영리조직의 프로그램(북한 참가자와의 교육·문화 교환프로그램 등)을 지원하기 위해 2005년부터 2008년까지 매년 200만 달러를 지원할 수 있다(sec 102)고 규정하고 있다.

둘째, 자유로운 ‘정보흐름’의 촉진을 통해 북한주민들이 외부 실상에 대해 비교 관점을 가질 수 있도록 하고 북한내부로부터의 정보수집 확대를 위한 조치와 재정적 지원이다. 북한으로의 정보 확산을 촉진하기 위해 자유아시아 라디오, 미국의 소리 등 대북 라디오 방송을 매일 3시간에서 12시간으로 확대하도록 규정하고 있다. 그리고 미 방송위원회는 미국의 현재 대북방송의 상황, 매일 12시간으로 방송확대를 위한 계획을 담은 보고서를 법 제정 120일 이내에 제출해야 한다(sec 103). 미 대통령은 북한외부로부터의 방송을 수신할 수 있는 라디오와 같은 기구의 보급을 포함하여 정보확대를 위해 매년 200만 달러의 예산을 지원할 수 있다. 이러한 활동에 대해 국무부는 법제정 1년 이내 그리고 이후 3년간 기밀보고서를 제출해야 한다(sec 104).

다음으로 북한인권법은 대북지원(인도적·비인도적 포함)을 통하여 궁핍한 상태에 있는 북한주민의 생존권을 보호하도록 규정하고 있

다. 그런데 북한인권법에서는 궁핍한 상태에 처해 있는 북한주민에 대해 지원을 실시하되, 다른 분야 북한주민의 인권과 연계하여 동시에 개선을 도모하겠다는 접근전략을 제시하고 있다.

첫째, 투명성을 강화하여 궁핍한 상태에 있는 북한주민과 지원을 필요로 하는 지역에 실질적으로 지원이 이루어지도록 하겠다는 것이다. 투명성 강화를 위해서는 북한주민과 지역에 대한 접근성이 확대되어야 하는데, 접근의 확대를 통하여 개방성을 확대하는 동시에 북한주민과의 접촉을 확대하여 북한주민의 인식을 변화시키겠다는 의도를 내포하고 있다. 이러한 접촉면의 확대는 정보흐름의 촉진 등 직접적 정보 유입과 연계될 때 시너지 효과를 거둘 수 있다는 전략적 의도가 내포되어 있다고 판단된다.

둘째, 의회의 입장으로 완화하여 법적 구속력을 해제하기는 하였지만 정부간의 직접 지원은 인권개선과의 연계를 보다 강화해나가도록 권고하고 있다. 미 행정부가 대북지원과 관련하여 취하도록 법안에서 권고하고 있는 조치를 살펴보면 다음과 같다.

법제정 후 180일 이내, 이후 2년간 국제개발처(USAID)는 관련 보고서(필요시 기밀형태)를 의회에 제출해야 하고 다음과 같은 내용을 포함해야 한다.

- ①미국자금을 받아 북한 내부와 해외체류 북한인에 제공한 인도적 지원 활동
- ②인도적 투명성, 모니터링, 북한 내 접근의 개선된 내용
- ③미국이 공여하는 지원의 인도적 투명성, 모니터링, 북한 내 접근을 개선하기 위한 구체적 노력

북한 내 주민에 대한 지원의 경우 ‘민간단체, 국제기구를 통한 지원’, ‘정부간 지원’으로 구분하여 연계조건을 제시하고 있다. 먼저 NGO, 국제기구를 통한 인도적 지원의 조건은 다음과 같다.

- ①인도적 지원이 정치적·군사적 용도로 전환될 가능성을 최소화하고 가장 취약한 주민에게 전달될 가능성이 최대화되도록 제공되고 모니터되어야 한다.
- ②투명성, 모니터링, 취약한 주민에 대한 접근이 실질적으로 개선되는 조건이 성취되는 경우 미국이 지원하는 인도적 지원의 수준을 확대한다.
- ③미국은 타국가에 대해 북한정부에 대한 직접적, 양자적 전달방식이 아닌 모니터되고 투명한 채널을 통해 식량과 기타 인도적 지원을 제공하도록 촉구한다.

북한정부에 대한 미국의 지원에 대하여 다양한 연계조건을 제시하고 있는데, 먼저 ‘북한국가기관’에 대해 미국정부가 ‘인도적 지원’을 실시할 경우 다음과 같은 조건을 충족하는 방향에서 제공되도록 권고하고 있다.

- ①국제적으로 공인된 인도적 원칙에 따라 전달, 배분, 모니터되어야 한다.
- ②정치적 보상이나 억압(coercion)의 수단이 아니라 필요를 기준으로 하여 제공되어야 한다.
- ③지명된 수혜자에게 전달되도록 하되, 원조의 근원을 공지해야 한다.
- ④어느 곳에 위치하고 있든 모든 취약한 집단에게 제공해야 한다.

다음으로 ‘북한당국’에 대해 미국이 ‘비인도적 지원’을 실시할 경우 다음과 같은 사항에 대한 북한의 실질적 개선조치를 조건부로 해야 한다고 권고하고 있다.

- ①종교의 자유를 포함한 북한주민의 기본인권에 대한 존중
- ②미국 내 친척과 북한주민간의 가족 재결합의 제공
- ③북한정권이 자행한 일본 및 남한주민의 납북에 관한 모든 정보의 공개
- ④납치(북)자들에 대해 북한을 떠나 원 고향국가로 귀환할 완전하고 진정한 자유의 허용
- ⑤수용소와 노동캠프시스템의 개혁과 독립적인 국제기구의 개혁에 대한 모니터
- ⑥정치적 표현과 활동에 대한 처벌 금지

그리고 법 제정 180일 이내에 이상의 활동에 대한 보고서를 제출하도록 규정하고 있다.⁴⁹

북한주민의 인권개선 조치와 관련하여 탈북자에 대한 지원 조치가 중요한 부분을 차지하고 있다. 탈북자에 대한 지원 조항은 대량탈북 등 북한사회에 미칠 영향 때문에 북한당국이 가장 민감하게 반응하는 분야라고 할 수 있다. 대통령은 북한당국의 허가 없이 북한을 이탈한 북한주민에게 인도적 지원을 제공하는 단체 혹은 개인을 지원하기 위해 2005년부터 2008년까지 매년 2천만 달러까지 재정을 지원할 수 있도록 규정하고 있다(sec 302).

⁴⁹ 앞에서 살펴본것듯이 2004년 3월 21일 하원에 상정된 북한인권법에서는 북한자유법과 마찬가지로 인도적 지원을 위해 매년 1억 달러까지 재정을 지원할 수 있도록 규정되어 있었지만 7월 하원을 통과할 때 동 재정 지원 조항은 삭제되었다.

- ①난민촌, 임시수용시설에 대한 지원을 포함, 북한난민, 탈북자, 이주자, 고아 등에 대한 인도적 지원
- ②인신매매의 희생자인 북한여성에 대한 인도적 지원 등

나. 북한난민의 보호 조치

탈북자에 대한 지원조치와 더불어 탈북자의 지위와 미국으로의 망명여부를 규정하는 법적, 외교적 조치를 담고 있는 난민보호조치 조항이 북한인권법의 핵심 중의 하나이다. 먼저 법 제정 후 180일 이내에 국무부는 북한난민의 상황을 기술하고 탈북자에 대한 미국의 정책을 설명하는 보고서를 제출하도록 규정하고 있다(sec 301).

- ①북한난민이 처해 있는 상황, 강제송환시 처할 상황에 대한 평가
- ②재중탈북자에 대한 UNHCR의 접근, 중국 정부가 난민협약과 의정서의 의무를 준수하고 있는 지에 대한 평가
- ③북한주민이 장애를 받지 않고 미국의 난민과 망명절차에 접근하고 있는지, 난민이나 망명을 신청하기 위해 미국공관에 온 북한주민에 대한 정책의 평가
- ④지난 5년간 매년 미국으로의 난민이나 망명이 받아들여진 북한주민의 수
- ⑤미 국민과 가족재결합을 한 북한주민의 수에 대한 평가(이상의 항목을 기술하는 부분은 비기밀 보고서 형태로 제출)
- ⑥303조를 실행에 옮기기 위해 국무장관이 취한 조치에 대한 기술(필요시 기밀보고서 형태로 제출)

북한인권법의 규정에서 한반도 정세에 미치게 될 중요한 조항의 하

나는 탈북자의 법적 지위를 규정한 조항이라고 할 수 있다. 먼저 미국으로의 난민이나 망명신청 자격을 법적으로 명료하게 규정하고 있다. 대한민국 헌법 하에서 향유할 수 있는 국적 취득권(legal right to citizenship)을 이유로 북한주민이 미국으로의 난민이나 망명신청의 자격에 장애가 되지 않는다고 규정하고 있다. 난민지위의 자격을 위해 북한주민은 자동적으로 대한민국 국민으로 간주되지는 않는다(sec 302)고 선택권을 부여하고 있다. 다만, 미국으로의 난민이나 망명신청의 자격이 주어지지만 선택의 문제로서 탈북자들이 대한민국 헌법 하에서 향유할 수 있는 어떠한 권리를 침해하지는 않는다는 단서조항을 달고 있다. 또한 대한민국 헌법 하에서 향유할 수 있는 권리를 이미 획득한 전(前) 북한주민에게 적용되는 것도 아니라는 점을 분명하게 명시하고 있다. 또한 탈북자들이 용이하게 난민신청을 할 수 있는 조치를 취할 것을 규정하고 있다. 국무장관은 난민으로서 보호를 요청하는 북한주민들이 이민법 제207조에 따라 신청을 제출하는 것을 용이하게 하는 조치를 취해야 한다(sec 303). 이와 같이 대한민국 헌법에 따른 국적취득권으로 인해 난민신청 자격이 제한되지 않는다는 법적 조치와 함께 난민신청을 용이하게 하는 상징적 조치를 취하고 있다. 다만, 북한자유법에서 미국으로 난민지위나 망명을 신청하는 탈북자들에게 부여하였던 특혜조항은 모두 삭제하였다.

그리고 의회의 입장이라는 형식을 취하여 다음과 같이 미국정부로 하여금 유엔난민고등판무관의 역할에 대해 권고하도록 하는 조항을 담고 있다.

- ① 중국정부는 난민여부, 지원이 필요한지 여부를 결정할 수 있도록 UNHCR이 재중 탈북자에게 자유롭게 접근할 수 있도록 하는 등 의무를 다해야 한다.

- ②미국을 비롯한 UNHCR 기부국과 UNHCR은 지속적으로 중국당국으로 하여금 UNHCR이 재중 탈북자에게 자유롭게 접근할 수 있도록 의무를 준수하도록 촉구해야 한다.
- ③UNHCR은 난민보호 임무를 효과적으로 수행하기 위해 재중탈북자에 대한 인도적 지원에 경험을 가진 전문가를 자유롭게 고용해야 한다.
- ④UNHCR은 난민보호 임무를 효과적으로 수행하기 위해 재중 탈북자에 대해 인도적 지원을 제공하는 비정부기구와 자유롭게 접촉해야 한다.
- ⑤UNHCR은 북한난민에게 안전한 은신처와 지원을 보장하는 우선 망명정책(first asylum policy)을 채택하기 위한 다자적 노력을 경주해야 한다.
- ⑥중국정부가 북한난민에 대한 의무를 효과적으로 수행할 수 있도록 미국을 비롯한 모든 국가와 관련 국제기구들은 중국으로의 인도적 지원의 수준을 증가시켜야 한다.
- ⑦중국정부가 계속하여 UNHCR이 재중탈북자에게 접근하는 것을 거절한다면 UNHCR은 중재절차를 발의해야 한다.
- ⑧UNHCR이 중재권리를 주장하지 않는 것은 핵심 의무의 하나를 포기하는 것이다.

끝으로 북한인권법은 국무부와 국토안보부로 하여금 법 제정 1년 이내, 그리고 5년간 매년 연례공동보고서를 제출하도록 규정하고 있다(305조).

- ①정치적 망명을 신청한 북한주민의 수, 정치적 망명이 부여된 수
- ②난민지위를 신청한 북한주민의 수, 난민지위가 부여된 수

<표 IV-3> 북한인권법에 따라 발간될 보고서 현황

보고서 주제	해당부처	기 한
대북라디오 방송	방송위원회	법제정 후 120일 이내
대북라디오 제공	국무성	법제정 후 1년 이내, 이후 3년간 매년 제출
대북인도적 지원과 식량지원	국제개발처(USAID)	법제정 후 180일 이내, 이후 2년간 매년
탈북자의 상황과 미국의 탈북자 정책	국무성	법제정 후 120일 이내,
법 규정에 따른 탈북자 입국 수	국무성, 국토안보부	법제정 후 1년 이내, 이후 5년간 매년

<표 IV-4> 북한인권법에 따른 재정 지원 규모

(단위: 달러)

목 적	기 간	예 산
인권과 민주주의 증진 프로그램	2005~2008년(매년)	800만 (매년 200만)
대북 라디오 보급 프로그램	2005~2008년(매년)	800만 (매년 200만)
탈북자의 지원	2005~2008년(매년)	8,000만 (매년 2,000만)

* 매년 2,400만 달러 예산 책정

미국 대북인권정책의 영향

의회 차원에서 북한인권법이 통과되었지만 대선 이후 부시 2기 행정부 출범을 위한 새로운 내각의 구성에 관심이 집중될 것이므로 상당 기간 행정부 차원에서 대북인권정책 방향과 조치가 구체적으로 정립되기는 어려울 것으로 보인다. 그런데 부시 대통령 서명 후 10월 21일 백악관 대변인은 북한인권법은 북한의 비참한 인권상황을 다루기 위한 ‘유용한 새 도구’(useful new tools)라는 성명을 발표하였다.⁵⁰ 따라서 미국의 대북인권정책은 북한인권법에 규정된 내용을 중심으로 전개될 가능성이 크다. 특히 북한인권법이 상·하 양원을 통과하는 과정에서 공화, 민주당을 불문하고 전원일치로 통과되었다는 점에서 부시 2기 행정부는 앞으로 북한인권 문제를 강력하게 부각시킬 가능성이 높다. 그동안 미국 내 각 주체별 동향과 북한인권법에 규정된 내용을 중심으로 전개될 미국의 대북인권정책이 북한사회와 한반도에 미칠 영향을 살펴보기로 한다.

⁵⁰ <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/10/20041021-22.html>>.

1. 북한사회에 미칠 영향

가. 대북인권 압박 강화

미국의 대북인권정책을 수행하는 가장 기본적인 수단은 국무부에서 발간하는 각종 보고서였다. 앞서서도 언급하였듯이 국제종교자유위원회에서 2002년 4월에 제출한 보고서를 제외하고는 북한인권문제는 전세계 인권상황 및 미국의 국가별 인권정책을 기술하는 연례보고서의 한 부분으로 다루어져 왔다. 그런데 북한인권법이 실행되면 상황이 달라지게 될 것이다. 국무부, 국제개발처 등에서 북한의 인권상황만을 전문적으로 기술하는 보고서들이 정기적으로 발간되면 국내외의 관심이 높아지게 되고 대북인권압박이 강화될 것으로 예상된다.

아울러 북한주민의 인권, 민주주의, 법치주의, 시장경제를 촉진하는 단체와 개인들에게 200만 달러에 달하는 재정이 지원되면 대북인권운동을 전개하는 NGO, 개인들이 증가하게 될 것이다. 이 과정에서 북한주민의 인권개선이라는 순수한 활동 목적보다는 자금을 지원받기 위한 사이버 단체들이 나타나는 부작용도 발생하게 될 것이다.⁵¹ 그럼에도 불구하고 미 정부로부터 재정을 지원받은 민간단체와 개인들은 북한인권 개선을 위한 다양한 프로그램을 개발하여 북한인권에 대한 여론조성이 보다 활성화될 것이다. 또한 이들이 보다 세부적이고 구체적인 실태를 조사하여 보고서를 작성하여 제출하게 되면 인권문제에 대한 공론화는 보다 강화될 것으로 예상된다. 이렇게 구체

⁵¹ 벌써부터 미국 내에서 예산을 지원받기 위해 북한인권 관련 단체들이 급조되는 부작용이 나타나고 있다고 한다. 『연합뉴스』, 2004년 10월 25일.

적이고 세부적인 부분에 대한 북한인권실태 보고서들이 작성되는 가운데, 의회의 청문회를 통한 북한인권문제 여론 조성도 활발해질 것으로 예상된다. 그리고 보고서와 청문회 등 객관적 실태에 기반하여 대통령을 포함한 미 행정부 관리들의 북한인권문제에 대한 발언 빈도가 증가할 것이다.

앞으로 미 행정부는 이상에서 언급한 다양한 방식을 통하여 북한인권문제에 대한 여론을 조성하면서 이를 토대로 양자, 다자관계에서 북한인권문제를 보다 적극적으로 공론화해나갈 가능성이 높다. 특히 북한인권법에서 행정부가 북한과 협상할 때 북한인권문제를 주요 요소로 다루도록 권고하고 있으므로 미국이 북한과의 협상 과정에서 북한인권문제를 보다 강도 높게 거론하면서 상황에 따라 공식 의제로 제기할 가능성도 배제할 수 없다. 이 과정에서 대통령이 임명하는 국무부 내 북한인권담당 특사가 대북인권정책 및 예산운용에서 상당한 영향력을 행사하며 북한과 인권대화를 추진하고 국제사회의 움직임을 주도해 나갈 것으로 예상된다.

다음으로 다자차원에서도 북한인권문제는 공론화될 가능성이 높다. 먼저 동북아 관련국을 대상으로 북한과의 협상에서 북한인권문제를 고려할 것을 주문하고 있기 때문에 미국이 북한인권 문제를 거론할 때 동참 혹은 공조해주도록 요구할 가능성이 있다. 특히 미국은 6자회담의 틀 속에서 북한을 압박하기 위해 인권문제를 보다 적극적으로 거론할 수도 있다. 그리고 장기적으로 북한인권문제 해결의 방식의 하나로 지역인권 포럼 등 다양한 형태의 지역인권대화가 모색될 것으로 예상된다.

미국은 유엔인권위원회 등 국제인권레짐에서 북한인권문제를 보다 강력하게 공론화해나갈 가능성이 높다. 또한 국내외 민간단체와 개인

에 대한 재정지원이 현실화되면 민간단체와 개인들의 국제인권레짐에 대한 인권로비도 강화될 것으로 예상된다. 이와 같이 미 행정부의 정책과 민간단체의 활동을 감안할 때 유엔 등 국제인권레짐에서 북한인권문제 개선을 위한 압력은 보다 강화될 가능성이 높다.

나. 탈북자 및 기획망명 증가 유발

재정지원과 탈북자들의 법적 지위라는 2가지 수단을 통하여 미국의 탈북자 정책이 추진되면 중국으로의 탈북규모와 해외체류 탈북자의 기존 양상에 변화가 올 것으로 예상된다. 1년 단위로 지원되는 전체 재정지원 2,400만 달러 중 2,000만 달러가 탈북자분야에 집중되고 있다는 점에서 탈북자를 통한 북한사회 변화라는 미국의 의도가 나타나고 있다고 생각된다. 먼저 해외 체류 탈북자를 보호하기 위해 탈북자 지원관련 단체 및 개인에 대해 자금이 지원되면 탈북자 지원 단체와 개인들이 증가하게 될 것이다. 단체와 개인의 양적 증대뿐만 아니라 이들의 활동양태도 다양해지고 활발해질 것으로 예상된다.

이와 같이 재정지원에 따라 다양한 지원활동이 전개되면 탈북규모에 어떠한 변화가 올 것인가? 먼저 단속 강화, 외부정보에 대한 엄격한 통제 등 중국 및 북한의 태도를 비롯한 다양한 변수를 고려하여 종합적으로 판단해야 할 것이다. 탈북자 문제에 대해 탈북 유도를 통한 체제붕괴전략으로 인식하고 있고 동구의 역사적 사례를 경험한 북한당국이 대내통제를 강화할 가능성이 높다. 중국 역시 탈북자가 증가하면 중국 내 조선족 등 소수민족 정책에 영향을 주는 등 사회불안요인으로 작용할 것을 우려하여 국경통제를 강화할 가능성이 높다. 또한 북한인권법에 따라 대한민국 헌법조항에 따른 법적 지위문제를

규정하는 등 미국으로의 난민 및 망명신청의 길을 법적으로 정비하였다. 이러한 조항이 대량탈북으로 이어질 수 있을 것인가? 대량탈북이 현실화되기 위해서는 먼저 제반정보가 북한주민에게 광범위하게 유통되는 동시에 비교의 관점이 형성되어야 할 것이다. 이상의 제반요인을 고려할 때 신규 차원의 탈북 규모가 급격히 증가할 가능성은 높지 않을 것으로 전망된다. 다만, 그동안 국경지역을 중심으로 기 유입된 외부정보, 중국 내 단체들의 활동영역 증대, 보다 나은 삶을 추구하는 기존 탈북양상과 맞물려 탈북규모가 완만하게 증가할 가능성은 있다.

다음으로 재정지원에 따른 중국 내 탈북자 보호의 전개방향을 살펴볼 수 있을 것이다. 1차적으로 상정할 수 있는 보호 방안으로 북한 인권법에서도 언급하고 있듯이 난민촌이나 임시 수용소 건립 가능성이 있다. 북한인권법 통과 이전에 이미 탈북자 지원단체를 중심으로 몽골지역 난민촌 건설이 거론되어 왔는데, 재정이 지원되면 난민촌을 건설하려는 움직임이 보다 구체화될 것이다. 그렇지만 이러한 시설의 건립은 관련국의 승인이 필요하다는 점에서 가능성이 높지 않을 것으로 생각된다.⁵² 대신 탈북자 보호를 위해 예산이 지원되면서 단체들을 중심으로 소규모 보호처 형태의 보호방식도 시도될 것이다.

끝으로 중국 등에 체류하고 있는 탈북자들의 거취, 특히 남한 및 미국 등으로의 입국 문제이다. 중국 내 단속과 송환 이후의 차별이 기획탈북과 입국을 막는 데 장애요인으로 작용하겠지만 자금을 바탕으로 기획입국은 꾸준히 시도될 것으로 예상된다. 특히 탈북자 지원단체 및 브로커들의 기획입국 시도가 확대될 가능성이 매우 높다. 중

⁵² 『연합뉴스』, 2004년 10월 20일; 몽골 정부가 탈북자 수용시설 건립을 허용할 수 없다는 입장을 표명한 것으로 보도된 바 있다. 『연합뉴스』, 2004년 11월 9일.

국이 외교공관 및 시설에 대한 경비를 강화하겠지만 베이징 올림픽과 국제정치적 위상으로 인해 외교공관 진입 등 공개적으로 추진된 경우 인도주의 원칙에 따라 중국이 적극적으로 단속하지 못하는 상황을 활용, 언론과의 공조 하에 공관진입은 꾸준히 시도될 것으로 전망된다.⁵³ 물론 이 과정에서 부작용도 예상된다. 재정적으로 지원받기 위해 현실성 없는 탈북자 지원계획이 남발되고 브로커들이 공짜로 남한으로 보내준다고 광고하여 탈북자들을 모집하는 행태가 벌어질 가능성도 있다.⁵⁴

그렇다면 이들이 정착하게 될 국가는 어떻게 예상할 수 있는가? 먼저 대규모 미국 입국으로 연결될 수 있을 것인가? 미국은 9·11 테러 이후 본토 안보 차원에서 미국으로의 입국을 보다 엄격한 방향으로 운영하고 있다. 북한자유법에 규정되어 있던 탈북자에 대한 미국입국 특혜조항이 심사과정에서 모두 삭제된 것은 미국 내 이러한 입장이 반영된 것이라고 할 수 있다. 최초로 법안을 주도한 세력은 대량탈북을 통한 북한체제의 변화를 목적으로 하고 있었지만 미국 본토의 안위가 우선순위를 점하면서 사실상 삭제되었다. 아울러 지역별 쿼터제를 두고 미국 입국을 제한하고 있는 바, 최근 중국 상해의 미국국제학교에 진입한 탈북자 9명을 사립학교라는 이유로 중국 공안에 인계한 것을 감안한다면 북한 내 정보 획득을 위해 미국이 필요한 탈북자들에 대해서 선별적으로 망명을 허용할 가능성이 높다. 다음으로 북송 재일교포 및 일본인 처와 그 가족들의 일본입국

⁵³ 북한인권법 상원 통과 이후 20명 베이징 주재 한국대사관 영사부 진입(2004.10.15), 29명 베이징 한국국제학교 진입(2004.10.22) 등 대규모 기획입국 시도가 급증하고 있다.

⁵⁴ 『연합뉴스』, 2004년 10월 25일.

규모도 크게 증가될 가능성이 있다. 그렇지만 일본정부는 재일교포 및 일본인 처, 그 가족에 한하여 수용한다는 원칙을 견지하고 있다. 미국과 일본의 태도를 감안할 때 제3국에서의 정착을 희망하는 탈북자들의 대부분은 남한에서 수용해야 할 것으로 판단된다.

다. 생존권 위협 가능성 증대

북한주민의 생존권은 중요한 인권의 한 부분으로 시급히 개선되어야 할 사안이다. 북한인권법에서 ‘궁핍한 상태의 북한주민 지원조치’를 독립된 장으로 설정하여 인도적 지원의 필요성을 강조하고 있지만 조문을 살펴보면 인권개선과의 연계전략을 권고하고 있다.

북한인권법은 궁핍한 상태에 있는 북한주민에 대한 인도적 지원을 투명성, 인권의 개선과 연계할 것을 권고하고 있다. 특히 정부간 지원에 대해서는 엄격한 연계를 주장하고 있다. 따라서 북한인권법안이 실행에 옮겨지게 되면 미국은 인도적 지원에 대해 투명성(정치적 사용의 금지), 모니터링과 접근성 제고를 강화하는 정책을 추진하게 될 것이다. 더구나 비인도적 지원에 대해서는 종교의 자유 등 기본인권 증진, 미국인의 이산가족 상봉, 일본인 납치자 및 납북자 가족들의 정보 및 가족 포함 송환 등과 연계하게 될 것이다. 그런데 정부간 지원에서 연계로 내세우고 있는 조건들에 대해 북한당국이 단기간 수용할 가능성은 높지 않을 것으로 판단된다.

북한은 2005년부터 투명성 강화 등 까다로운 조건을 요구하는 유엔인도지원조정국을 통한 공동지원호소(UNCAP)를 거부하고, 개별 기구 및 국가의 지원만 받아들일 것이라고 공언하였다. 이후 유엔차원의 공동평가 및 계획수립절차가 중단되었으며 민간단체 구호요원들의

비자 갱신거부 등을 통해 활동을 크게 제약하고 있다. 결국 유엔인권위원회 대북인권결의안 및 미국의 북한인권법에 언급된 바와 같이 국제사회가 대북 인도적 지원과 인권과의 연계를 강화할 경우 북한은 국제사회의 지원감축 및 중단을 각오하고 인권연계를 거부할 가능성도 배제할 수 없다. 북한이 이러한 연계요구를 수용하지 않을 경우 미국으로부터의 지원은 급격히 감소하게 될 것이다. 뿐만 아니라 관련당사국들에게도 이러한 연계를 권고하도록 되어 있기 때문에 국제사회의 대북지원 또한 급격히 감소될 가능성이 높다. 역설적으로 북한주민의 인권개선을 위한 정책이 북한주민의 생존권을 위협하는 상황을 초래할 수도 있는 것이다.

그리고 대북지원의 대폭 감소에 따라 식량이 절대적으로 부족해지면서 북한당국이 제2 고난의 행군을 독려할 경우 1990년대 중반 이후 상행위 등으로 인해 상당한 인식의 변화를 겪었던 북한주민들의 일탈행위가 증가할 가능성이 있다. 이러한 전반적인 상황을 감안하여 북한당국이 일부 인권요구를 수용하여 국제압력을 회피하면서 대북 지원을 재 호소할 가능성도 배제할 수 없다.

라. 외부정보 유입과 가치관 변화

북한인권법은 이라크해방방법과 달리 법안 자체의 목적에 지도부 제거나 정권교체를 명시하지 않고 있다. 1998년 이라크 해방법, 2003년 이란민주주의법 등 기존 개입주의 사례와는 달리 반정부단체 지원을 통한 과도정부지원계획도 포함되어 있지 않다. 그렇지만 이라크와 이란에 대한 반체제방송을 체제변화의 핵심수단으로 활용하고 있는 바, 대북방송 등 정보유입전략을 통해 중장기적으로 북한체제를 변화시

키려는 정책을 추진하게 될 것이다.

앞으로 북한주민들의 대북방송(RFA, VOA) 청취가능시간이 하루 12시간으로 연장되고, 라디오를 투입하며, 주파수 확대 및 전파방해 해결을 통해 청취여건을 개선한다면 상당한 정보 확산 효과를 거둘 수 있을 것으로 예상된다. 이미 국경지역 북한주민들이 중국 연변방송이나 한국방송의 사회교육방송 청취를 통해 외부정보를 접하여 왔다. 이러한 상황에서 미국의 한국어 방송(뉴스, 음악방송, 탈북자 소식 등)은 미국을 포함한 국제사회에 대한 보다 많은 정보를 접하는 기회를 제공할 것이다. 이와 같이 미국의 대북방송이 기존의 한국어 방송들과 상승작용을 일으킨다면 상당한 정보투입 효과를 거둘 수 있을 것이다. 증장기적으로 외부세계에 대한 기대감 증대, 비교 관점의 형성이 증가하게 될 것이다. 이러한 미국의 대북인권정책이 장기적으로 지속된다면 북한사회의 불안정성이 증대할 가능성이 있다.

또한 미국의 재정지원에 힘입어 한국 및 일본 인권단체들이 북한주민을 활용하여 기획탈북 정보, 문서 및 영상자료를 확보하려는 활동을 크게 확대할 것으로 예상된다. 그리고 대북지원 과정에서 북한이 투명성, 접근성 요구를 점차적으로 수용할 경우 북한주민과의 접촉면 확대를 통해 외부정보가 북한주민에게 직접 전달되는 통로가 확대될 것이다. 또한 대북지원 과정에서 북한내부 정보의 유출 또한 확대될 것이다. 투명성을 매개로 한 북한사회 불안정 가능성에 대해서는 북한당국도 인식하고 있다. 북한인권법에서 납치문제에 대한 정보제공, 인도주의적 지원의 투명성, 종교의 자유 등을 인도주의 지원의 전제조건으로 내세우는 것은 인도주의를 명분으로 북한내부를 염탐하며 정치적 불안을 조성하려는 의도라고 주장하고 있다.⁵⁵ 이와 같이 투명성을 매개로 한 접촉면의 확대와 대북방송을 통해 북한 안

확으로의 정보흐름이 촉진될 경우 장기적으로 북한주민의 가치관 변화로 이어지고 반체제인식이 싹트고 점진적으로 확산될 가능성도 배제할 수 없다.

2. 미국의 대북인권정책과 북한의 대응

가. 인식적 차원에서의 대응논리

미국의 대북인권정책이 한반도에 미칠 영향은 북한의 태도가 가장 기본적인 요소로 작용하게 될 것이다. 미국의 북한인권문제 제기에 대해 북한에서는 다양한 경로를 통해 대응하고 있다. 먼저, 외무성 대변인을 통하여 공식적인 입장을 밝히고 있다. 그리고 조선중앙통신 논평, 로동신문, 민주조선 등 언론매체, 조선중앙방송 등 방송매체를 통하여 입장을 밝히고 있다. 다음으로 조선인권연구협회, 조국통일민주주의전선, 조선해외동포위원회 등 각종 단체 명의로 성명을 발표하고 있다. 끝으로 조선신보, 우리민족끼리 등 해외에 소재를 두고 있는 언론매체를 통하여 간접적으로 입장을 표명하고 있다. 미국의 인권문제 제기에 대한 북한의 인식과 대응논리는 아래에서 살펴보듯이 크게 4가지로 범주화할 수 있다. 2장에서 살펴본 탈냉전 이후 국제체제에서 전개되고 있는 인권논쟁의 연장선상에서 대응하고 있다.

(1) 체제붕괴를 위한 정치적 음모

미국의 북한인권문제 제기에 대해 북한은 체제안보의 관점에서 인

⁵⁵ 『조선중앙통신』, 2004년 7월 27일.

식하면서 대응하고 있다. 인권문제를 체제안보적 차원에서 접근하는 북한의 태도는 미국의 북한정권 성격규정에 대한 평가에서 출발하고 있다. 특히 북한은 유일영도체계로 통치되는 김정일정권에 대한 미국의 성격규정에 가장 민감하게 반응하고 있다. 부시행정부 출범 이후 연두교서 등을 통하여 북한정권을 ‘악의 축’, ‘무법정권’, ‘억압적인 정권’, ‘세계를 기만하는 정권’으로 지칭하자 미국이 북한의 제도에 대해 노골적으로 적대감을 표출하고 있다고 강렬하게 비난하고 있다. 미국이 ‘미국식’ 기준에 따라 자신들과 제도를 달리하는 나라에 대해서는 ‘억압정권’으로 규정하고 압박을 가하는 것은 한마디로 강도적인 행태라고 비난하고 있다.⁵⁶

자신과 제도를 달리한다고 억압정권으로 규정하고 안보에 위협적인 존재라는 미명 하에 제도변경을 시도하려는 구체적인 전략의 하나로 인권문제를 활용하고 있다고 북한은 인식하고 있다. 즉, 미국이 인권문제를 제기하는 것은 ‘반공화국압살’ 책동이라는 것이 북한의 핵심논리이다. 북한의 대외적 이미지를 훼손하고 고립을 심화시키며 궁극적으로 북한의 제도를 변경하려는 의도로 받아들이고 있다. 이와 같이 북한은 미국이 인권을 제기하는 것은 ‘정권교체’, ‘제도붕괴’를 위해 국제적으로 고립시키려는 정치적 음모(술책)라고 반발하고 있다.⁵⁷ 이러한 정권붕괴 전략으로 규정하는 북한의 인식은 북한인권법 통과를 계기로 보다 강화된다. 미국 하원에서 2004년 7월 21일 북한인권법안이 통과되자 외무성대변인은 인권문제를 정치화, 국제화하여 북한의 국제적 권위와 이미지를 훼손하려는 것이라고 비판하고 있다.

⁵⁶ 『로동신문』, 2003년 2월 7일; 『민주조선』, 2003년 3월 4일.

⁵⁷ 『조선중앙통신』, 2004년 3월 1일.

핵문제와 함께 인권문제를 우리에게 대한 고립압살정책의 2대기둥으로 삼고 있는 미국은 인권을 구실삼아 우리의 제도변경을 한사코 실현해보려 하고 있다.⁵⁸

북한당국은 북한체제를 붕괴시키기 위해 미국이 다른 국가와 대북 인권 공조체제를 구축하려는 것을 우려하고 있다. 미국이 북한인권문제를 제기하는 것은 ‘국제적 압박공간을 확대하기위한 심리모략전’으로 국제적 포위망을 형성하여 북한을 국제적으로 고립시키는 전략이라는 것이다. 이러한 인식은 북한인권법 통과에 대한 반응에서 분명하게 나타나고 있다. “미 하원은 북한인권법을 채택하여 우리 체제전복을 재정·물질적으로 보장하며 **제3국에 그것을 강요하는 것을 입법화**”⁵⁹하였다는 것이다.

인권문제를 통한 미국의 북한고립전략은 다음과 같이 전개된다고 주장하고 있다. 첫째, ‘인권’과 ‘민주주의’를 내세워 미국을 추종하는 국가들을 사육하여 ‘반공화국’ 포위망을 형성하려 한다는 것이다. 둘째, 인권을 명분으로 북한과 우호관계에 있는 국가들과의 관계를 차단시키며 국제적 포위망을 형성하려 한다는 것이다. 셋째, 경제적 난관을 겪고 있는 북한에게 경제적 압박을 가하면서 ‘투명성’을 명분으로 내세우고 있다는 것이다. 미국과 일본이 인도적 지원과 관련하여 ‘투명성 결여’라는 구실로 유엔기구들의 활동을 제약하는 것은 북한에 대한 인도주의적 협조를 방해하려는 술책이라고 비난하고 있다.⁶⁰

⁵⁸ 『조선중앙통신』, 2004년 7월 27일.

⁵⁹ 조선외무성 대변인, 『조선중앙통신』, 2004년 8월 16일. 굵은 글씨와 밑줄은 필자가 강조한 것임.

⁶⁰ 『조선중앙통신』, 2003년 9월 15일.

넷째, 북한은 유엔인권위원회에서 대북인권결의안이 채택되고 있는 것도 “공화국을 고립압살하려는 미국 주도하의 정치적 모략의 산물”로 규정하고 있다.⁶¹

특히 북한은 북한인권법 통과를 계기로 다른 역사적 사례를 들어 북한체제를 붕괴시키기 위하여 미국이 무력까지 사용할 가능성도 있다는 점을 제기하고 있다.

국내법을 국제법 위에 올려놓고 못하는 것이 없는 날강도 미국이 북조선인권법안을 휘둘러 어느 때든지 우리 공화국에 대한 무력 간섭을 강행하지 않으리라는 담보는 없습니다.⁶²

인권문제 제기를 ‘체제붕괴’의 시각에서 접근하고 있는 북한당국이 대북방송에 대해 어떻게 인식하고 있는 지 살펴볼 필요가 있다. 먼저 자유아시아 방송은 아시아를 침략하고 지배하려는 미국의 전략적 이해와 침략적 목적에서 출발하고 있다고 비판하고 있다. 특히 자유아시아방송은 북한을 주요 대상으로 삼아 한국어 방송이 상당부분을 차지하고 있으며, 북한을 내부로부터 와해시키려고 북한에 소형라디오를 보급하고 있다고 주장하고 있다.⁶³ 북한인권법은 “반공화국방송을 통한 《자유민주주의》 선전과 모략적인 국제적고립과 압살을 골자”로 하고 있으며 “동유럽사회주의나라들을 붕괴시킨 방법으로 우리 공화국을 《붕괴》 시키겠다는것”이라고 비판하고 있다.⁶⁴ 동유럽이 붕괴된 요인을 방송을 통한 정보의 유입과 대량 탈출 유도로 규정

⁶¹ 『조선중앙통신』, 2004년 4월 19일.

⁶² 『중앙방송』, 2004년 10월 2일.

⁶³ 『조선중앙통신』, 2003년 6월 13일.

⁶⁴ “한낮의 개꿈,” 우리민족끼리(인터넷 사이트) 시사논평 (2004.6.30).

하고 북한인권법이 이러한 2가지 차원에서 물고을 파장을 제도붕괴론의 관점에서 우려하고 있는 것이다.

(2) 주권침해와 내정간섭

체제안보적 차원에서 대응하는 또 다른 중요한 논리는 주권의 원칙이다. 미국의 인권문제 제기예 대해 북한은 주권의 원칙과 내정불간섭의 원칙에 입각하여 대응하고 있다. 2장에서 살펴보았듯이 21세기 들어 ‘인도적 개입’ 등의 방식을 통해 중대한 인권침해에 대해서는 주권의 원칙이 제약될 수 있다는 새로운 흐름이 형성되고 있다. 그렇지만 사회주의와 제3세계국가들은 여전히 주권의 원칙에 입각하여 반박하고 있다. 북한은 다른 사회주의국가 및 제3세계국가와 마찬가지로 주권의 원칙에 입각하여 대응하고 있다. 북한당국은 미국의 인권정책을 북한 사회주의 제도변경을 위한 정치적 책략으로 인식하고 있기 때문에 주권의 원칙 하에서 ‘국권수호’의 관점으로 접근하고 있다.

7월 21일 하원에서 북한인권법이 통과되자 외무성 대변인은 북한 인민이 어떤 정치체제를 가지고 어떤 방식으로 살아나가는 것은 전적으로 인민들의 선택에 달려 있지 타국이 간여할 성격의 문제가 아니라고 주장하고 있다. 미국이 국무부의 보고서 등을 통하여 국제적 여론을 호도하여 북한의 대외이미지를 훼손시키고 압박을 강화하는 것은 ‘국권’을 손상시키려는 술책의 일환이라고 인식하고 있다.⁶⁵ 이에 대해 북한에서는 “인권이자 국권이다”라는 체제안보 차원에서 극단적 대응논리를 펴고 있다. 국가의 자주권에 의하여 보장되지 않는 인권은 허구에 불과하다는 주장이다. 이라크 등 자주권과 국권을 상

⁶⁵ 『조선중앙통신』, 2003년 4월 3일.

실한 국가를 사례로 들면서 자주권을 상실하면 인권보장 자체가 무의미하다는 주장이다. 따라서 인권을 보장하기 위해서는 자주권, 국권을 보존하는 것이 가장 중요하다는 주장으로 연결될 수 있다. 이렇게 자주권, 국권을 보존하여 인권을 보장받기 위해서는 억제력의 강화가 필요하다는 논리로 귀결될 수밖에 없다는 것이 북한당국의 주장이다.⁶⁶

(3) ‘인권재판관’ 비판

보다 직접적으로 북한당국은 미국이 최대의 인권유린국이라는 논리로 미국의 인권문제를 역공하는 방식의 대응을 하고 있다. 인권유린국인 미국이 적반하장격으로 오히려 타국의 인권을 문제 삼으면서 ‘인권재판관’ 행세를 하는 것은 언어도단이라는 것이 북한의 핵심논리이다.

북한이 미국을 인권유린국으로 규정하는 첫째 논거는 인권에 대한 접근의 차이에서 비롯되고 있다. 북한은 미국 내에서 종교와 인종차별, 총기류 범람, 폭력과 마약범죄 등 심각한 인권유린이 자행되고 있다고 주장하고 있다. 이러한 북한의 주장은 시민적·정치적 권리 등 ‘개인’을 중심으로 하는 ‘자유권’ 보다는 공동체로부터 야기되는 개인에 대한 안보위협이 보다 중요한 인권으로 보아야 한다는 논리라고 할 수 있다. 또한 개인보다는 공동체 차원에서의 인권을 중시하는 인식은 빈부격차가 중요한 기준이 되어야 한다고 주장하고 있다. 즉, 미국 내에는 ‘부익부 빈익빈’ 현상이 극심한 상황이며 이로 인해 가난한 수많은 국민들이 초보적인 생존권조차 보장받지 못하

⁶⁶ 『조선중앙통신』, 2004년 5월 11일.

고 있다는 것이다.

둘째, 미국이 패권국가, 경찰국가 행세를 하면서 다른 국가에 대한 무력을 사용함으로써 무고한 주민을 희생시키는 것이 인권유린 행위라고 비판하고 있다. 다시 말해 이라크 전쟁에서 보듯이 세계제패전략에 따른 다른 나라에 대한 전쟁행위가 인권유린의 대표적 행위라고 주장하고 있다. 즉, 군사적 공격에 의한 주권침해가 해당 국가 국민들에 대한 인권침해의 최고 형태라는 것이다. ‘생명권’과 ‘생존권’이 가장 중요한 인권의 구성인자라고 강조하면서 침략을 통해 집단적 학살과 생존권을 유린하는 미국의 행동은 지탄받아야 마땅하다고 주장하고 있다.

셋째, 북한은 이라크전에서의 미국의 행태를 집중적으로 부각시키고 있다. 세계적으로 비판의 대상이 되었던 미군의 이라크 포로학대 행위야말로 미국이 대표적인 인권유린국이라는 점을 입증하는 사례라고 주장하고 있다. 이라크포로학대행위에 대해 북한은 전쟁포로대우를 무시한 범죄, 인륜도덕에 대한 유린, 이슬람 교리와 문화에 대한 전면 부정이라고 비판하고 있다. 즉, 국제법, 인륜, 다른 문화와의 공존 부정이라는 3가지 측면에서 미국을 비판하고 있는 것이다.

넷째, 타국에 대한 인권유린 행위를 비난하는 북한의 대응은 종교자유 문제에서도 제기되고 있다. ‘연례 국제종교자유보고서’에서 북한의 종교의 자유를 문제 삼으면서 종교재판관으로 행세하는 것에 대해 인권재판관과 마찬가지로 어불성설이라는 것이다. 먼저 6·25전쟁 시기 무차별 폭격을 통해 종교인들을 무참히 살해하였으며 수천 개의 교회시설을 모두 파괴함으로써 신앙생활의 신성한 터전을 잿더미로 만들었다고 비판하고 있다. 또한 최근에는 반테러의 명분하에 신성한 교회시설을 파괴하고 이교도라고 배척하여 살육하는 종교탄압행위를

자행하고 있다고 주장하고 있다.

끝으로 국제인권규약에 대한 미국의 태도와 입장을 근거로 인권에 대한 미국의 이중성을 비난하고 있다. 북한인권법 상원 통과 이후 외무성 대변인은 미국은 여성차별철폐협약을 비준하지 않고 있고 아동권리협약도 서명하기를 거부하고 있는 나라라고 비난하고 있다.⁶⁷

(4) 우리식 인권론

미국의 북한인권문제 제기에 대한 북한의 또 다른 대응논리는 우리식 사회주의제도 하에서 인권문제는 존재하지 않는다는 것이다. 미국이 북한의 인권문제를 제기하고 있지만 “수령, 당, 대중이 일심단결된 인민대중중심의 우리 식 사회주의제도하에서 인민은 누구나 참다운 권리와 자유를 누리고 있다”는 것이 북한의 기본입장이다. 온 나라가 화목한 대가정을 이루고 있는 북한식 사회주의 제도 하에서는 인권문제가 존재하지 않는다는 주장이다.

‘우리식 인권론’에서 대변되듯이 북한은 문화상대주의 논리에 입각하여 미국의 인권문제 제기에 대해 대응하고 있다. 먼저 개별국가의 문화와 전통에 따라 인권기준이 다르다는 점을 주장하고 있다.

지구상의 모든 나라들은 각이한 전통과 민족성, 서로 다른 문화와 사회발전력사를 가지고 있으며 매개 나라의 인권기준과 보장형태도 해당 나라의 구체적실정에 따라 서로 다르다.⁶⁸

⁶⁷ 『조선신보』, 2004년 10월 2일.

⁶⁸ 『로동신문』, 2001년 3월 2일.

북한은 ‘서방식’(특히 ‘미국식’)과 대비되는 ‘우리식 인권론’을 주장하고 있는데, 국제사회에서 특정한 인권기준이 있을 수 없기 때문에 “우리에게는 우리 식의 올바른 인권기준이 있다”는 논리이다.⁶⁹ 북한의 실정에 맞는 우리식 인권기준에 따라 인권이 잘 보장되고 있는 북한에 대하여 “특정한 나라가 자기의 일방적인 ‘인권기준’을 다른 나라들에 내려 먹이려 한다면 국제관계에서는 더욱 복잡한 문제들이 산생되고 선린관계의 파괴만을 초래하게 된다는 것이다.” 또한 올바른 ‘우리식 인권기준’이 있기 때문에 다른 나라로부터 인정을 받을 필요가 없다고 주장하고 있다. 즉, “우리는 인권문제에서 결코 그 누구의 ‘인정’을 바라지 않으며 더욱이 남의 눈치 볼 필요를 전혀 느끼지 않는다”는 것이다.⁷⁰ 여기서 북한이 인정을 받을 필요가 없다고 주장하는 인권기준은 ‘미국식’ 인권기준이라고 할 수 있다.⁷¹

우리식 사회주의 하에서 인권이 보장되는 행복한 삶을 살고 있고 북한 인민들이 스스로 우리식 사회주의제도를 선택하였기 때문에 북한인민들이 사회주의 제도를 절대적으로 지지하고 옹호한다고 대내통합논리로 대응하고 있다. 북한인민은 우리식 사회주의 제도를 삶의 전부로 여기고 끝없이 사랑하며 절대적으로 지지하고 있기 때문에 어떠한 역경 속에서도 자기가 선택한 우리식 사회주의 제도를 옹호하고 빛내기 위해 모든 것을 바쳐 투쟁하고 있다는 것이다.⁷² 미국이 인권을 명분으로 북한의 사회주의제도를 아무리 중상모략해도 수령, 당, 대중이 일심단결된 인민대중중심의 우리식 사회주의는 조금도 흔들리지 않으며

⁶⁹ 『로동신문』, 2001년 3월 16일.

⁷⁰ 『로동신문』, 2001년 3월 2일.

⁷¹ “참다운 인권을 옹호하여,” 『로동신문』, 1995년 6월 24일.

⁷² 『조선중앙통신』, 2004년 5월 11일.

우리식 사회주의를 결사적으로 옹호해 간다는 것이다. 체제의 우월성, 무결점 논리를 내세워 체제붕괴에 대한 대외적 대응논리를 정립하는 동시에 대내적으로 결속과 홍보를 강화하겠다는 대응전략이라고 할 수 있다. 특히 미국이 인권문제를 빌미로 정권교체를 추구하더라도 자신이 선택한 사회주의를 끝까지 사수해야 한다는 대내 교양논리라고 할 수 있다.

나. 정책적 차원에서의 대응

(1) 핵협상 시 체제보장과 인권문제 연계 차단

앞에서 살펴보았듯이 북한 당국은 체제안보 차원에서 인권문제를 핵문제와의 연계구도 속에서 파악하고 대응하는 모습을 보이고 있다. 체제안보 관점에서 인권문제 제기를 인식하고 있는 북한은 핵문제가 해결되어도 인권을 고리로 미국이 지속적으로 북한체제를 압박할 것으로 우려하고 있다. 특히 핵문제 해결의 최대핵심조건으로 ‘체제보장’을 내세우고 있는 북한으로서는 핵문제가 해결된다고 하더라도 인권문제가 존재하는 한 과연 체제가 보장될 것인지에 대해 의구심을 갖고 있다.

미국이 핵문제 해결 후에도 북·미관계가 정상화되자면 인권 등 기타문제들이 해결되어야 한다는 입장을 공식적으로 표명⁷³한 사실을 주목하고 있다. 이와 관련하여 제2차 6자회담에 대한 논평에서 외무성 대변인은 북한이 모든 핵계획을 포기하여도 미국은 미사일, 재래식 전력, 생화학무기, 인권 등 다른 문제들이 해결되지 않는 한 관

⁷³ 『조선중앙통신』, 2004년 8월 20일.

계를 정상화시킬 수 없다고 발언하였다고 비판한 바 있다.⁷⁴

지금 일부에서는 핵문제가 해결되면 마치도 모든 문제가 다 풀릴 것처럼 환각에 빠져 있지만 미국의 세계지배전략이 변하지 않는 한 이것은 한갓 몽상에 지나지 않는다.⁷⁵

이러한 북한의 인식에서 보듯이 북한은 핵문제와 인권문제를 연계하여 북한을 압박하는 상황이 조성되는 것을 차단하려고 노력할 것으로 보인다. 먼저, 핵문제 해결과정에서 체제안전보장과 인권문제가 연계되는 것을 차단하기 위해 ‘말’의 차원에서 위기를 고조시키는 전략을 구사할 것으로 보인다. 북한은 북한인권법 제정을 통해 북한의 체제전복을 입법화함으로써 “핵문제 해결을 위한 대화와 협상의 의미를 잃게 하고 있다”고 주장하고 있다. 미국에서 북한인권법을 채택함으로써 핵문제 해결을 위한 6자회담에 장애가 조성되었다는 것이다. 최근 한성렬 유엔주재 북한차석대사는 후속 6자회담 참가조건의 하나로 북한인권법의 폐지를 요구한 바 있다.⁷⁶ 특히 인권문제로 대북적대정책이 더욱 강화되고 있다는 논리로 핵문제 해결을 위한 협상이 본격화될 때까지 억제력 강화의 필요성과 수위를 더욱 높여나갈 가능성이 크다.⁷⁷ 구체적으로 부시 2기 행정부가 대북정책과 핵정책을 재검토하는 과정에서 인권문제를 내세워 6자회담에 소극적으로 나올 가능성도 배제할 수 없다. 그리고 핵문제 협상 과정에서 체제보장과 인권문제를 연계하지 않아야 한다고 강력하게 주장할 것이다.

⁷⁴ 『조선중앙통신』, 2004년 3월 1일.

⁷⁵ 『조선중앙통신』, 2004년 7월 27일.

⁷⁶ 『연합뉴스』, 2004년 10월 18일, 11월 2일.

⁷⁷ 『조선중앙통신』, 2004년 10월 4일.

이를 위해 미국과 인권문제로 갈등을 빚고 있는 중국과 인권문제에 대해 공조체제를 구축하려고 시도할 것으로 예상된다.

(2) 대내통제 강화와 부분적 인권개선 요구 수용

북한인권 개선 요구 자체에 대한 북한의 대응은 2가지 차원에서 전개될 가능성이 높다. 먼저 정보유입과 투명성 요구 등에 따른 북한주민 동요 가능성을 최소화하기 위해 대내통제를 강화할 가능성이 높다. 대북지원 분배과정에서 주민에 대한 교양강화 등 사상교양을 강화하고 주파수 통제, 라디오 보급 통제 등 정보흐름을 차단하는 조치를 강화할 것으로 예상된다. 그리고 중국과의 협조 하에 국경에 대한 경계를 강화하여 대량탈북 방지 및 중국으로부터의 정보유입을 최소화하려 할 것이다. 특히 중국에 대해 대규모 기획망명 시도에 대한 단속을 강화하도록 요구할 가능성이 있다. 아울러 국제사회의 비판을 우려하여 특별한 경우를 제외하고 송환된 탈북자에 대해 강력하게 처벌하지는 않더라도 이들에 대한 사상교양체계를 강화할 것으로 예상된다.

다음으로 미국의 인권압박을 회피하기 위한 방편으로 체제안보에 위협을 주지 않는 범위 내에서 인권개선 요구를 부분적으로 수용할 가능성이 있다. 그동안 북한은 유엔인권소위원회의 북한인권 결의안 채택 등에 대해 B규약 탈퇴를 선언하는 등 강력하게 반발하면서도 국제사회의 요구를 일부 수용하는 자세를 견지하여 왔다. 우선 체제에 영향을 주지 않으면서도 인권개선을 대외에 주장할 수 있는 대응 전략은 법·제도의 개정을 들 수 있다. 1998년 사회주의헌법 개정 시 거주·여행의 자유를 신설하고 형법을 개정하였듯이 국내법을 보완할 가능성이 있다. 다음으로 각종 규약에서 요구하는 국가보고서 제

출 등 유엔인권레짐의 의무사항에 대해서는 적극적으로 대응할 것으로 예상된다. 그리고 미국의 압박을 회피하는 방편으로 유럽연합과 인권분야에서 협력을 강화할 가능성도 있다. 기존에 이미 시행되고 있는 인권대화화 관련하여 유럽연합의 요구에 전향적으로 대응할 수도 있다. 2004년 9월 20일 북한을 방문하고 돌아온 빌 라멜(Bill Rammell) 영국 외무차관은 북한이 사상 처음으로 국제인권조사위원의 입국을 허용하기를 희망하였다고 밝힌 바 있다.⁷⁸ 따라서 북한은 주목한 EU대사의 북한 내 구금시설 방문 허용 등 제한적인 개방 조치를 취할 가능성도 있다. 또한 유럽연합 개별국가와의 인권세미나, 인권연수프로그램에 보다 적극적으로 참여할 수도 있다. 아울러 이산가족 등 인도주의 사안에 대해 보다 적극적으로 대응하면서 인도적 지원과 인권을 연계하려는 미국의 대북인권정책에 대응할 가능성도 있다.

(3) 인권문제에 대한 한·미공조 차단

북한은 미국의 인권문제 제기로 인하여 남북간 화해·협력에 장애가 조성되어 남북관계가 경색될 수 있다고 경고하고 있다. 미국이 북한인권문제를 제기하는 것은 남북 사이의 화해·협력 과정을 저해하고 대결을 조장시키며 긴장을 심화시키려는 의도라고 주장하고 있다.⁷⁹

미국의 인권문제 제기→남북관계 경색 의도, 남한 내 인권문제 제기→인권문제에 대한 한·미공조라는 논리를 내세워 북한은 남한 내

⁷⁸ 『연합뉴스』, 2004년 9월 20일.

⁷⁹ 『조선중앙통신』, 2003년 7월 14일.

에서 북한인권문제 논의가 확산되는 것을 최대한 차단하려 할 것으로 보인다. 특히 남한정부가 북한인권문제를 거론할 경우 인권문제에 대한 한·미공조로 규정하고 강력하게 반발할 가능성이 높다. 북한은 한나라당의 주도로 국회에서 ‘인권개선촉구결의문’을 채택하자 핵문제와 인권문제를 북한을 압살하기 위한 기본수단으로 삼고 있는 미국의 별동대 역할을 수행하고 있다고 주장하면서 6·15공동선언의 기본정신인 ‘우리 민족끼리’의 이념 하에 화해와 자주통일의 대세에 완전히 역행하는 행위라고 비난한 바 있다.⁸⁰

특히 북한은 탈북자 문제가 사회 불안정으로 연결되는 것을 우려하고 있는 바, 탈북자 문제로 인해 남북관계가 난관에 부딪칠 수 있다고 경고하고 있다. 이러한 태도는 대규모 탈북자 입국 사건이 발생한 이후 탈북자에 대한 북한당국의 인식의 변화에서 표출되고 있다. 북한에서는 “공화국에 죄를 짓고 도주한 인간쓰레기”라고 멸시하던 태도를 바꾸어 “미국과 그 추종세력의 유인 모략책동에 걸려들어 강제로 끌려간 동포형제들”로 탈북자를 규정하고 있다.⁸¹ 탈북자 대규모 입국 이후 북한은 미 하원에서 북한인권법이 통과된 직후 실행된 점에 주목하면서 민족공조 대신 북한인권문제에 대한 한·미공조로 규정하고 남한당국의 책임론까지 거론하고 있다. 다시 말해 남한당국이 탈북자를 대규모로 입국시킨 것은 미국과의 협조 하에 북한사회를 혼란에 빠뜨리는 행위라고 규정하고 있는 것이다. 이러한 비난에서 보듯이 대규모 입국이 지속될 경우 남북관계 진전에 대한 속도를 조절하면서 남한정부를 압박할 가능성이 있다.

⁸⁰ 『로동신문』, 2003년 8월 1일, 4일, 6일.

⁸¹ 『평양방송』, 2004년 8월 18일.

3. 한반도 정세에 미칠 영향

미국의 대북인권정책은 북한인권 개선이라는 본질적 측면 못지않게 북·미관계, 한·미관계, 남북관계, 동북아안보에 다양한 영향을 미치는 변수로 작용하고 있다. 이러한 각각의 영향력은 상호 연계된 형태로 나타나고 있으며, 미국, 한국, 북한, 중국, 일본 등 주요 당사자의 태도에 따라 그 방향성이 결정될 것이다.

미국의 대북인권정책은 2가지 차원에서 북·미관계에 영향을 미치게 될 것이다. 먼저, 체제안보라는 기준에서 북·미관계에 영향을 미칠 것이다. 9·11 테러 이후 부시 행정부는 대량살상무기의 확산, 특히 테러집단으로의 수출에 따라 미국 본토가 직접적으로 위협받는 상황을 우려하고 있다. 이러한 대량살상무기 확산 및 테러에 의한 미국본토의 위협은 인권을 유린하고 민주주의 체제가 확립되어 있지 않은 ‘악의 축’ 정권이라는 북한체제의 성격에서 비롯된다는 인식을 갖고 있다. 따라서 인권이 본질적으로 개선되고 민주적 정부로 체제가 전환되어야 북한으로부터의 미국 본토의 안보가 보장될 수 있다는 인식에서 대북인권정책을 추진할 가능성이 높다. 반면, 북한은 미국의 인권문제의 제기에 대하여 체제전복, 특히 김정일 정권의 교체로 인식하여 강력하게 반발하고 있다. 이러한 근본적인 인식의 차이로 인해 북·미관계는 영향을 받게 될 것이며 부시 2기 행정부의 대북정책방향이 정립될 때까지 경색국면이 지속될 수 있다.

특히 체제안보 관점에서 인권문제를 둘러싼 양자간 갈등은 북한핵문제 해결에 부정적으로 작용할 가능성이 있다. 북핵문제 해결을 위한 부시 2기 행정부의 정책 방향이 정립될 때까지 북한당국은 인권문제를 6자회담 지연의 명분으로 활용하면서 소극적 태도를 보일 가능

성이 높다. 보다 본질적으로 핵문제 해결의 기본조건으로 ‘체제보장’을 내세우고 있는 북한은 핵문제 해결과 함께 미국이 인권문제로 북한을 압박하는 것을 우려하고 있다. 만일 6자회담에서 미국이 북한인권문제를 공식의제로 제기할 경우 북한핵문제는 상당기간 해결이 지연될 수 있다. 북한은 핵문제 해결과정에서 ‘체제안전’을 보장하는 방식을 협의할 때 ‘북한인권법’의 폐기를 요구할 가능성이 있다.

미국의 대북인권정책은 한국의 대북정책, 한·미관계, 한국 내 국론에 영향을 미치는 요인으로 작용하게 될 것이다. 북한인권법 통과를 계기로 미국은 북한에 대해 단기적으로 직접적인 변화를 유도하는 방식으로 인권정책을 추진하게 될 것이다. 그런데 우리 정부는 남북한 화해·협력을 통하여 남북관계를 개선해나가는 과정에서 점진적으로 북한의 인권을 실질적으로 개선한다는 정책기조를 유지하고 있다. 보다 구체적으로 정부는 첫째, 인권은 인류의 보편타당한 가치, 둘째, 나라마다 처한 상황에 따른 특수성 인정, 셋째, 평화번영정책을 통한 긴장완화에 따른 북한인권 점진적·실질적 개선 도모, 넷째, 남북관계에 미치는 악영향 최소화라는 북한인권문제에 대한 4원칙을 제시하고 있다. 따라서 화해·협력을 기조로 점진적으로 북한인권개선을 취하는 남한입장과 직접 개입에 의한 단기적 변화를 유도하려는 미국입장 사이에 갈등이 발생할 가능성이 있다. 특히 미국은 압박이라는 방식을 통하여 북한인권문제에 접근하고 있지만 압박에 의한 인권개선은 실질적으로 효과를 기대하기 어려운 측면이 있다. 그런데 미국이 한국정부에 대하여 압박에 동참을 요구할 경우 한국정부의 대응여하에 따라 북한인권문제는 한·미관계 및 남북관계를 경색시키고 국내적 분열을 부추기는 요인으로 작용하게 될 것이다. 특히 북한인권법 발효 이후 미국이 각종 협상에서 북한인권문제를 거론하면

서 동참할 것을 요구할 때 미국 측의 요구를 수용하는 경우 민족공조를 배신하고 한·미공조를 취하는 것으로 규정하여 북한이 반발하여 남북관계가 영향을 받게 될 가능성이 있다.

보다 구체적으로 미국의 대북인권정책 추진 과정에서 탈북자 문제는 북·미, 한·미, 남북관계에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로 작용하게 될 것이다. 앞에서 살펴보았듯이 북한은 탈북자문제를 체제전복을 위한 미국의 정치적 음모로 규정하고 있으며, 동구사태에 비추어 대량탈북을 유도하여 북한체제를 와해시키려는 의도로 접근하고 있다. 그리고 중국은 탈북자 문제에 대해 국내법과 국제법, 인도주의 원칙에 따라 처리한다는 정책을 견지하고 있다. 즉 국내법에 따라 탈북자를 난민이 아니라 불법월경자로 규정하고 있다. 그리고 북한과 체결한 국경조약에 따라 체포된 탈북자를 북한으로 송환하고 있다. 다만, 인도주의 원칙에 따라 외교공관에 진입한 탈북자에 대해서는 남한행을 허용하고 있다. 그런데 중국도 탈북자 단체에 대한 지원을 통해 탈북자가 증가하고 대규모 외교공관으로의 지속적인 진입이 시도될 경우 단체와 개인의 활동에 대한 단속을 강화할 가능성이 있다.⁸² 또한 북한과 협력하여 국경에 대한 통제를 강화하는 조치를 취할 수도 있다. 그런데 북한인권법에서는 유엔인권고등판무관이 적극적인 역할을 수행할 것을 주문하면서 중국의 협조에 대해 언급하고 있다. 따라서 중국의 탈북자관련 단체 및 개인에 대한 처벌이 강화될

⁸² 중국정부는 10월 26일 베이징 외곽에 은신해 있던 탈북자 65명과 이들을 돕던 한국인 67명을 전격 연행하였다. 특히 이날 장치웨이(章啓月) 중국 외교부 대변인은 정례 브리핑을 통해 “조직적으로 탈북자들의 외교공관이나 학교진입을 획책하는 알선조직을 법에 따라 엄벌할 방침”이라고 밝혔다. 특히 “탈북자의 잇단 외교공관 및 국제학교 진입은 개별국가 정부가 이를 눈감아주고 개별 외국대사관이 불법입국자를 비호하기 때문”이라고 비판하였다. 중국 정부가 기존의 조용한 정책에서 강경으로 선화하는 것으로 판단된다.

경우 미국정부는 유엔난민고등판무관실과 유엔인권위원회, 중국정부에 대한 압력을 강화해나갈 가능성이 높다. 이와 같이 북한인권법에 따라 미국이 중국의 전향적 조치를 촉구하는 경우 미국과 중국간에도 갈등이 조성될 것으로 전망된다. 다만, 북한 핵문제 해결과정에서 중국의 역할을 높이 평가하고 있는 미국의 태도를 고려할 때 양국관계가 정색국면으로 악화되지는 않을 것이다.

특히 탈북자 문제는 남북관계에 악영향을 미치는 요소로 작용하게 될 것이다. 탈북자 문제를 체제전복의 카드로 인식하고 있는 북한로서는 대규모 남한으로의 입국에 대해 강력하게 반발하면서 남북관계가 부정적 영향을 받게 될 가능성이 높다. 미국의 사촉을 받아 북한을 압박하는 데 남한이 동조하는 것으로 주장할 경우 남북관계는 탈북자 문제로 부정적인 영향을 받게 될 것이다. 또한 대북지원과 인권개선의 연계정책에 따라 국제사회로부터의 지원규모가 축소될 경우 민족공조를 내세워 남북대화 등을 고리로 지속적인 지원을 요구할 수도 있다. 이러한 상황에 직면할 경우 인권개선과의 연계를 강조하는 미국의 인도적 지원정책과 민족공조를 내세운 북한의 지원 요구 사이에서 우리 정부는 곤란한 상황에 빠질 가능성이 있다.

다음으로 인권문제 제기는 동북아 당사국간 갈등요인으로 작용할 가능성이 있다. II장에서 살펴보았듯이 인권의 보편성과 주권의 원칙, 문화상대주의의 논쟁 등으로 인해 세계적으로 합의가 구축되지 못하고 있는 상황이다. 따라서 미국의 인권문제 제기에 대해 중국이 북한과 협조관계를 구축하고 반발할 가능성이 있다. 반면, 일본은 북한 인권법에 대해 지지하는 발언을 하였고 일본 내에서 미국과 같은 방식의 북한인권법을 제정해야 한다는 견해도 조심스럽게 제기되고 있다. 이에 따라 북·중, 미·일간 갈등이 발생할 여지가 있으며 북·

일수교 교섭도 영향을 받게 될 것이다. 다만, 외교정책 목표간에 상충하는 상황이 발생할 경우 안보·경제 이슈가 우선적으로 고려된다는 점을 감안할 때 인권문제로 미·일 대 중국관계가 경색국면으로 악화될 가능성은 낮다고 생각된다. 그런데 장기적으로 미국이 지역인권 포럼, 지역인권대화 등 북한인권문제 해결을 위한 다자들을 모색하는 과정에서의 동참 여부, 추진방식 등을 둘러싸고 관련 당사국간에 갈등이 발생할 가능성도 있다.

결론

VI

지금까지 미국은 행정부 차원의 양자협상에서 북한인권문제를 공식 의제로 제기하지는 않았다. 그런데 부시 행정부는 대테러전쟁을 수행하는 과정에서 이란, 이라크와 함께 북한정권을 ‘악의 축’으로 규정하는 등 극단적인 혐오감을 표출하고 있다. 이와 같이 부시 행정부 출범 이후 북한정권의 부도덕성을 부각시키는 과정에서 미 북한인권 위원회, 북한자유연합 등 북한인권을 전문 활동영역으로 하는 NGO가 창설되는 등 북한인권에 대한 미국 내 관심이 고조되고 있다. 이들 NGO와 의회를 중심으로 이라크해방법, 이란민주주의법 등 기존의 개입주의 사례를 원용하여 북한인권에 개입할 수 있는 입법화를 추진하였다. 그 결과 2004년 10월 18일 부시 대통령이 최종 서명함으로써 북한인권법 제정 공식 절차가 마무리되었다.

북한인권법의 통과를 계기로 미국의 대북인권정책은 여론조성단계, 입법화 단계를 거쳐 행정부의 정책 차원에서 구체적인 조치를 실행에 옮기는 단계로 접어들게 되었다. 부시 대통령 서명 후 10월 21일 백악관 대변인은 북한인권법은 북한의 비참한 인권상황을 다루기 위한 ‘유용한 새 도구’(useful new tools)라는 성명을 발표하였다. 따

라서 미국의 대북인권정책은 북한인권법에 규정된 내용을 중심으로 정책방향과 조치가 정립될 가능성이 크다. 특히 북한인권법이 상·하 양원을 통과하는 과정에서 공화, 민주당을 불문하고 전원일치로 통과되었다는 점에서 부시 2기 행정부는 앞으로 북한인권 문제를 강력하게 부각시키며 대북인권 압박의 수위를 높여갈 것으로 예상된다.

북한인권법이 시행되면 북한의 반발에 따른 북한 핵문제 해결 지연, 탈북자 문제로 인한 남북관계 경색 및 동북 정세 불안, 북한인권 문제 공식 의제화 시 관련국간 이견 노출 등 미국의 대북인권정책 추진과정에서 관련국간 갈등이 발생할 가능성이 있다. 다행히 의회 차원에서 북한인권법이 통과되었지만 대선 이후 부시 2기 행정부 출범을 위한 새로운 내각의 구성에 관심이 집중될 것이므로 상당 기간 행정부 차원에서 대북인권정책 방향과 조치가 구체적으로 정립되기는 어려울 것으로 보인다. 따라서 우리는 부시 2기 행정부가 북한인권법을 중심으로 대북인권정책을 정립해나가는 과정에서 우리의 입장이 반영될 수 있도록 긴밀하게 조율할 필요가 있을 것이다.

그러면 보다 구체적으로 우리는 앞으로 어떻게 북한인권문제에 대처해나가야 할 것인가?

첫째, 무엇보다 중요한 사실은 북한주민의 인권과 삶의 질이 실질적으로 개선될 수 있는 방향으로 인권개선운동이 전개될 수 있도록 국내외적 여건을 조성해 나가야 한다. 먼저, 국내적으로 북한인권 문제에 대한 인식과 접근방식에 대한 공감대를 확대해나가야 한다. 다음으로 우리는 북한인권문제와 관련하여 국제사회에서 보다 건설적 역할을 수행해야 한다. 단기적으로 북한인권이 개선될 수 없는 상황이므로 북한주민의 '생존권' 문제를 적극적으로 제기하고 국제적인 공감대를 형성해 나가야 한다. 가장 기본적 인권인 생존권의 보장을 위한 인도

적 지원을 지속하는 것이 바람직하다. 다만, 분배의 투명성 확대를 위한 노력을 강화하고 이산가족 등 인도주의 사안의 가시적인 성과를 도출해나가야 한다.

둘째, V장에서 살펴보았듯이 북한인권문제로 인하여 파생되는 부정적인 정치적 갈등의 해소, 특히 북한인권법이 북·미, 남북, 한·미 관계에 야기하게 될 부정적 영향을 최소화하는 방향으로 외교협상력을 발휘해야 한다. 이를 위해 정부가 제시하고 있는 ‘북한인권 4원칙’의 하나인 ‘남북관계 악영향 최소화’라는 우리의 입장을 설득해나가야 할 것이다. 무엇보다 시민적·정치적 권리의 경우 직접 개입 방식을 통한 미국의 대북인권정책이 점진적 변화 유도를 기조로 하는 평화변영정책에 긍정적으로 작용할 수 있도록 한·미간 긴밀한 정책협의체제를 구축할 필요가 있다. 특히 미국의 대북인권정책 추진과정에서 파생할 수 있는 대량탈북 등 한반도 정세에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 부작용을 최소화해야 한다. 이와 관련 지속적인 대북지원을 통해 북한 내 탈북 배출요인의 최소화를 기본목표로 설정하고 국제적 공감대가 형성되도록 외교역량을 집중해야 한다. 그리고 중국 내에 장기체류하는 탈북자와 중국 이외의 탈북자에 대한 보호책을 마련해야 한다.

셋째, 각 주체별 다양한 인권개선 접근방식이 상호보완적으로 작용하면서 북한의 인권개선에 기여할 수 있도록 미국, 유럽연합 등 개별 국가, 국제기구, NGO 등과 협조체제를 구축하는 역할분담전략을 취해나가야 한다. 특히 국가간 인권문제 제기는 반발을 초래할 가능성이 높다는 점에서 권위 있는 국제인권NGO와 긴밀한 협조체제를 구축하여 생존권 보장 등 국제적 여론을 조성해나가야 한다.

넷째, 북한인권문제가 핵문제 해결과정, 핵문제 해결 이후에 한반

도 정세에 미치게 될 영향을 종합적으로 고려하여 대응해야 한다. 특히 북한인권문제는 인권적 차원, 북한 핵문제, 남북관계, 북·미관계, 한·미관계, 대중관계 등에 복합적으로 영향을 미칠 것이므로 종합적인 대책을 조율하는 체제를 확립해야 한다.

다섯째, 정확한 북한인권 실태에 근거해서 대북인권개선운동이 전개되는 여건을 조성해나가야 한다. 북한인권법이 근거로 하고 있는 법안 중의 조사결과(findings)의 부분은 왜곡·과장된 부분이 있는 것이 사실이다. 이와 같이 미국 내에서 북한인권문제를 주도하고 있는 미국의 보수성향의 인사들이 수집하는 자료는 특정한 탈북자에 국한하여 편향성이 있을 뿐 아니라 이들이 탈북한 시점이 오래되었으며, 자신들의 입지를 위하여 과장 증언하는 경향이 있어 왔다. 따라서 탈북자 증언 위주로 수집되는 북한인권 실태의 객관성을 제고할 수 있는 다양한 방안들이 마련되어야 할 것이다.

결론적으로 앞으로 북한주민의 인권을 실질적으로 개선하는 데 기여하며 부정적으로 파생되는 갈등요인을 최소화하는 방향으로 대북인권운동이 전개될 수 있도록 지혜를 모아나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 김병로. 『북한인권문제와 국제협력』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 데이비드 D. 뉴섬 편, 김계수 역. 『미국의 인권외교』. 서울: 탐구당, 1988.
- 데이비드 포사이드. 최의철 옮김. 『인권과 국제정치』. 서울: 백산자료원, 2003.
- 서재진·김수암. 『미국의 북한인권문제 관련 동향 분석』. 통일정세분석보고서. 서울: 통일연구원, 2002.
- 이범준 외. 『미국외교정책: 이론과 실제』. 서울: 박영사, 1998.
- 잭 도널리. 박정원 옮김. 『인권과 국제정치: 국제인권의 현실과 가능성 및 한계』. 서울: 도서출판 오름, 2002.
- 조지프 나이. 양준희 옮김. 『국제분쟁의 이해: 이론과 역사』. 서울: 한올아카데미, 2000.
- 최의철 외. 『북한인권백서』. 서울: 통일연구원, 2000~2004.
- 최의철. 『인권과 국제정치 그리고 북한인권』. 서울: 백산자료원, 2001.
- _____. 『북한의 인권부문 외교의 전개방향』. 서울: 통일연구원, 2003.
- _____. 『인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 최의철·임순희. 『미 국무부의 ‘2004년 북한 인권보고서’ 분석』. 통일정세 분석 보고서. 서울: 통일연구원, 2004.
- _____. 『북한인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향』. 통일정세 분석보고서. 서울: 통일연구원, 2003.
- Castermans-Holleman, Monique (eds.) *The Role of the Nation-State in the 21st Century: Human Rights, International Organisations and Foreign Policy*. Hague: Kluwer Law International, 1998.
- Forsythe, David P. (ed.) *The United States and Human Rights: Looking Inward and Outward*. Lincoln: University of

Nebraska Press, 2000.

_____. (ed.) *Human Rights and Diversity: Area Studies Revisited*. Lincoln: University of Nebraska Press, 2003.

Hoffmann, Stanley. *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1996.

Mower, Alfred G. *Human Rights and American Foreign Policy: The Carter and Reagan Experiences*. New York, 1987.

Weiss, Thomas G. and Collins, Cindy. *Humanitarian Challenges and Intervention: World Politics and the Dilemmas of Help*. Colorado: Westview Press, 1996.

2. 논문

김수암. “탈냉전기 인권과 국제정치적 함의.” 『통일정책연구』 9권 1호, 2000.

박영호·최선근. “미국 레이건 행정부의 대외인권정책에 대한 규범적 비판.” 『국제정치논총』 제35권 2호, 1995.

서재진. “미국의 중국에 대한 인권정책.” 『통일정책연구』 13권 1호, 2004.

은영은. “『인권외교』의 구조적 분석.” 『국제문제』 제26권 12호, 1995.12.

이금순. “미국의 인권외교정책.” 『북한』 통권 302호, 1997.2.

이상환·정연식. “미국의 인권외교정책: 중국과 한국의 사례 비교.” 1999년도 한국정치학회 춘계학술회의 자료집.

이승환. “아시아적 가치의 담론학적 분석.” 『아시아적 가치』. 서울: 전통과 현대, 1999.

이현석. 「미국 인권외교정책의 이론적 접근: 미국과 중국과의 관계를 사례로」. 고려대 석사학위논문, 1999.

조성렬. “미국의 개입주의정책과 대북 특별법안-쿠바, 이라크, 이란 관련 특별법과의 비교.” 좋은벗들 주최 북한인권토론회 발표문, 2004.6.25.

- _____. “미국의 신개입주의정책과 북한관련 특별법안- 쿠바, 이라크, 이란사례와의 비교.” 한반도인권회의 주관 활동가·연구자 워크숍 발표문, 2004.7.9.
- Donnelly, Jack. “Rethinking Human Rights.” *Current History*. Vol. 95, No. 604, November 1996.
- _____. “Human rights: A new standard of civilization?.” *International Affairs*. Vol. 74, No. 1, 1998.
- Falk, Richard. “The New Interventionism and the Third World.” *Current History*. Vol. 98, No. 63, November 1999.
- Forsythe, David P. “Human Rights in U.S. Foreign Policy: Retrospect and Prospect.” *Political Science Quarterly*. Vol. 105, No. 3, 1990.
- Harding, Harry. “Asia Policy to the Brink.” *Foreign Policy*. No. 96 (Fall 1994).
- Howard, Roda. “Cultural Absolutism and the Nostalgia for Community.” *Human Rights Quarterly* 15 (May 1993).
- Kausikan, Bilabari. “Asia’s Different Standard.” *Foreign Policy*. No. 92, Fall 1993.
- Kirkpatrick, Jeane J. “Dictatorship and Double Standards.” *Commentary* 68 (November 1979).
- Perry, Michael J. “Are Human Rights Universal? The Relativist Challenge and Related Matters.” *Human Rights Quarterly*. Vol. 19, No. 3 (August 1997).
- Pieterse, Jan Nederveen. “Sociology of Humanitarian Intervention: Bosnia, Rwanda and Somalia Compared.” *International Political Science Review*. Vol. 18, No. 1, January 1997.
- Tilly, John J. “Cultural Relativism.” *Human Rights Quarterly*, Vol. 22, No. 2 (May 2000).
- “Culture is Destiny: A Conversation with Lee Kuan Yew.” *Foreign Affairs* (March/April 1994).

3. 기타

국무부. 『연례각국인권보고서』 (Country Reports on Human Rights Practices)

_____. 『인권 및 민주주의 지원 보고서』 (Supporting Human Rights and Democracy)

_____. 『국제종교자유보고서』 (Report on International Freedom)

_____. 『연례인신매매보고서』 (Report on Trafficking in Persons)

국제종교자유위원회 북한보고서, Report on the Democratic People's Republic of Korea, 2002.4.26.

북한자유법, 북한인권법 전문

미의회 청문회 자료

이라크해방법(1998), 이란민주주의법(2003), 이란자유·민주주의지지법 (2004)

『로동신문』

『민주조선』

『연합뉴스』

『조선일보』

『조선중앙통신』

『조선중앙방송』

『평양방송』

『조선신보』, 『우리민족끼리』 홈페이지

미국 관련자 인터뷰

최근 발간자료 안내

연구총서

2002-01	통일한국의 비핵정책: 통일과정에서 통일이후를 바라보며	전성훈	저	8,000원
2002-02	남북 환경·에너지협력 활성화 전략 연구	손기웅	저	8,500원
2002-03	미국의 MD체제 추진 실태와 국제사회의 반응	이현경 외	공저	9,000원
2002-04	북한의 맑스-레닌주의와 주체사상의 비교연구	서재진	저	8,500원
2002-05	북한사회의 상징체계 연구	이우영	저	5,500원
2002-06	북한인권과 유엔인권레짐	최의철	저	6,000원
2002-07	김정일 정권의 외교 전략	박영규	저	4,000원
2002-08	북한의 대남 정책 특징	전현준	저	4,000원
2002-09	김정일 현지지도의 특성	이교덕	저	4,000원
2002-10	김정일총서	박형중 외	공저	10,000원
2002-11	“불량국가” 대응 전략	박형중	저	4,500원
2002-12	파키스탄-인도-북의 核政策	정영태	저	4,500원
2002-13	북한 종교정책의 변화와 종교실태	김병로	저	6,000원
2002-14	9.11테러사태 이후 미국의 대북정책과 북미관계 전망	최진욱	저	4,000원
2002-15	북한의 국가위험도 측정모델 개발연구	김규륜	저	3,000원
2002-16	남북한 관계의 제도적 발전 : 이론과 실제	김학성	저	5,500원
2002-17	북한의 대량살상무기 개발과 한국의 대응	홍관희	저	5,000원
2002-18	북한 협동농장 개편방향에 관한 연구	김영운	저	7,000원
2002-19	북한경제의 변화 “이론과 정책”	오승렬	저	4,500원
2002-20	북한 농업의 개발전략과 남북한 농업협력	최수영	저	4,500원
2002-21	남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안	박종철	저	4,000원
2002-22	북한핵문제와 남북관계의 진로	김학성 외	공저	8,500원
2002-23	남북한 및 미국의 3자 관계와 평화공존	박영호	저	5,000원
2002-24	북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향	허문영	저	4,500원
2002-25	화해협력정책과 남북한 미래상 연구	조민	저	4,500원
2002-26	남북한 사회문화공동체 형성 방안 연구	조한범	저	3,500원
2002-27	새로운 남북협력모델의 모색	임강택	저	5,000원
2002-29	통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안 (이론적 모델)	박영호	저	4,500원
2002-30	통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안 (접진적 시나리오)	조한범 외	공저	6,000원
2002-32	미국의 대·반테러 세계전략과 대북전략	이현경	저	6,000원

2002-33	일본의 대한반도 정책: 변화와 추이	김영춘	저	4,500원
2002-34	21세기 한국의 발전구상과 대북전략	배정호	저	5,000원
2002-35	韓半島 平和體制 構築과 中國	최춘흠	저	3,500원
2002-36	통일독일의 적극적 외교정책과 한반도	여인근	저	7,000원
2002-37	미국의 동아시아 전략과 한반도	김국신	저	4,000원
2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철	저	6,500원
2003-02	북한이탈주민의 지역사회 정착	이우영	저	5,000원
2003-03	『조선녀성』 분석	임순희	저	6,000원
2003-04	북한의 개인송배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구	서재진	저	6,500원
2003-05	21세기 미,중,일,러의 한반도정책과 한국의 대응방안	여인근 외	공저	8,500원
2003-06	부시 행정부의 군사안보전략	이현경	저	5,000원
2003-07	일본의 군사안보전략과 한반도	김영춘	저	4,000원
2003-08	중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향	최춘흠	저	3,500원
2003-09	한반도 평화정착 추진전략	박영호 외	공저	8,500원
2003-10	핵문제 전개 및 내부 정치변동의 항배와 북한 변화	박형중	저	7,000원
2003-11	미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망	최진욱	저	5,000원
2003-12	북한의 후계자론	이교덕	저	4,500원
2003-13	김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용	박영규	저	5,500원
2003-14	북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로	전현준	저	4,000원
2003-15	핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오	박형중 외	공저	10,000원
2003-16	통일예측모형 연구	박영호 외	공저	8,000원
2003-17	동북아 안보·경제 협력체제 형성방안	박종철 외	공저	10,000원
2003-18	국제적 통일역량 강화방안	황병덕 외	공저	10,000원
2003-19	북한 재산권의 비공식 이행	임강택 외	공저	5,000원
2003-20	북한 노동력 활용방안	최수영	저	3,500원
2003-21	대북 인도적 지원의 영향력 분석	이금순	저	5,500원
2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외	공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구 : 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영윤	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원

북한인권백서

북한인권백서 2002	서재진 · 최의철 · 김병로 외 공저	8,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2002</i>	서재진 · 최의철 · 이우영 외 공저	9,500원
북한인권백서 2003	서재진 · 최의철 · 이우영 외 공저	9,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2003</i>	서재진 · 최의철 · 이우영 외 공저	10,000원
북한인권백서 2004	이금순 · 최의철 · 이우영 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순 · 최의철 · 서재진 외 공저	10,000원

연례정세보고서

2002 통일환경 및 남북한 관계: 2002~2003	6,000원
2003 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004	6,000원

학술회의총서

2002-01 한반도 평화정착의 현황과 전망	4,500원
2002-02 북한 체제의 현주소	7,000원
2002-03 남북관계 발전과 한반도 평화정착	6,500원
2002-04 북한의 변화와 남북관계	5,500원
2002-05 한반도 평화정착과 국제협력	6,500원
2003-01 신정부 국정과제 추진방향	5,000원
2003-02 한반도 평화번영과 국제협력	5,500원
2004-01 김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02 한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03 한반도 및 동북아의 평화와 번영	8,000원
2004-04 남북한 교류(화해) · 협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05 한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06 북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원
2004-07 한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화	10,000원

논총

통일정책연구, 제11권 1호 (2002)	10,000원
통일정책연구, 제11권 2호 (2002)	10,000원
통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원

통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 11, No. 1 (2002)	8,500원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 11, No. 2 (2002)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 2 (2003)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원

영문초록

2003-1 KINU Research Abstracts '02	10,000원
------------------------------------	---------

협동연구총서

2002-01 남북한 '실질적통합'의 개념과 추진과제		7,500원
2002-02 남북한 실질적 통합을 위한 교류·협력 제도화 방안		10,000원
2002-03 남북경제공동체 형성을 위한 대북투자 방안	김영운 외	공저 9,000원
2002-04 남북연합기 북한 지역에 시장제도 정착 방안	박형중 외	공저 6,000원
2002-05 남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도 방안	배정호 외	공저 6,000원
2002-06 남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안	박영호 외	공저 6,000원
2002-07 남북한 실질적 통합과정에서 주한미군의 위상과 역할	허문영 외	공저 5,500원
2002-08 남북한 통합을 위한 종교교류·협력의 제도화 방안	김병로 외	공저 7,500원
2002-09 남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영방안 연구	강일규 외	공저 8,500원
2002-10 남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제	양현모 외	공저 7,000원
2002-11 남북한 실질적 통합단계의 교육통합 방안 연구	윤종혁 외	공저 6,000원
2002-12 남북한 법통합 및 재산권문제 해결방안 연구	조은석 외	공저 10,000원
2002-13 남북한의 실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화방안 연구	길은배 외	공저 9,000원
2002-14 남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책방안	김제인 외	공저 10,000원
2002-15 실질적 통합대비 남북한 농업기술 교류협력 공동 추진 계획	신동완 외	공저 10,000원
2002-16 실질적 통합 단계에서의 남북 문화예술 분야의 통합방안	김동규 외	공저 8,000원
2002-17 2002년 협동연구 요약집		10,000원
2003-01 국내적 통일인프라 실태		10,000원
2003-02 통일정책 추진체계 실태연구	허문영 외	공저 10,000원
2003-03 남북관계의 진전과 국내적 영향	최진욱 외	공저 10,000원

2003-04	법·제도분야 통일인프라 실태 연구	제성호 외	공저	10,000원
2003-05	통일교육의 실태조사 및 성과분석	한만길 외	공저	10,000원
2003-06	국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야	이상만 외	공저	10,000원
2003-07	북한이탈주민 적응실태 연구	이금순 외	공저	10,000원
2003-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사	박영규 외	공저	9,000원
2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안: 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저	8,500원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2002-01	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 이현경		
2002-02	북한 최고인민회의 제10기 제5차회의 결과분석	최진욱, 임강택		
2002-03	미국의 북한인권문제 관련 동향분석	서재진, 김수암		
2002-04	한반도 현안에 대한 중국과 미국의 입장	최춘흠		
2002-05	북한의 7·1 '경제관리개선' 조치가 주민생활 변화에 미칠 영향	서재진		
2002-06	후진타오시대 중국의 대내외정책 전망	신상진		
2003-01	중국의 통일외교안보정책 전망 -10기 전인대 1차회의 결과분석-	신상진		
2003-02	북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망	임강택		
2003-03	북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향	최의철, 임순희		
2003-04	한·미 정상회담과 공조방향	이현경, 박영호		
2003-05	일본의 안보개혁과 유사법제 정비	배정호		
2003-06	북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성	박형중, 정영태		
2003-07	11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석	박형중		
2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사설 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱		
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향	북한연구실		
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망	조한범		
2004-04	최근 북한의 주요 대남노조: 「민족공조」론 강조의 배경과 의도	박형중		
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석	최의철		
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망	전성훈		
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석	여인곤		

2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영운, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅰ): 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅱ)	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중전회 결과분석	전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호

Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입할수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

