

# 개혁·개방과정에서 인권의제 : 이론과 실제

이금순, 김수암

*Korea Institute for National Unification*

# KINU

통일연구원

# 개혁·개방과정에서 인권의제 : 이론과 실제

이금순, 김수암

*Korea Institute for National Unification*

# KINU

통일연구원

## 개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제

인 쇄 2006년 12월 27일

발 행 2006년 12월 27일

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 북한인권연구센터

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

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

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2006

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 정부간행물판매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제 / 이금순, 김수암. —

서울 : 통일연구원, 2006

p. ; cm. — (연구총서 ; 06-17)

참고문헌수록

ISBN 978-89-8479-385-9 93340 : ₩10000

342.10911-KDC4

323.095193-DDC21

CIP2006002890

개혁 · 개방과정에서 인권의제:  
이론과 실제



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

## 목 차

I. 문제제기 .....	1
II. 개혁 · 개방과정에서의 인권논의: 이론과 방법 검토 .....	9
1. 개혁 · 개방 의미와 특징 .....	11
2. 개혁 · 개방과정과 인권의제 .....	17
3. 지원(Aid)과 인권의제 .....	36
III. 헬싱키 프로세스와 동구사회주의의 개방 .....	63
1. 헬싱키 프로세스와 인권 .....	65
2. 동구사회주의 개방 · 민주화와 헬싱키 프로세스 .....	75
IV. 중국의 개혁 · 개방과 인권 .....	119
1. 정치개혁 의제와 인권 .....	122
2. 경제 · 사회구조의 변화와 삶의 질, 인권 .....	156
3. 국제인권규범, 다국적기업과 중국 인권 .....	170

V. 북한의 개혁 · 개방과 인권의제 .....	187
1. 중국과 동구사례의 정책적 시사점 .....	189
2. 북한의 개혁 · 개방과정에서 인권의제 통합방안 .....	199
VI. 결론 .....	207
참고 문헌 .....	211
최근 발간자료 안내 .....	217

## 표 목 차

<표 II-1> 사회주의 개혁단계와 내용, 국가별 해당 시기 .....	13
<표 III-1> 중앙유럽 및 동유럽에 대한 G-24국가들의 지원약속 (1990-1996) .....	105



# I

## 문제제기



북한 인권침해 상황에 대한 국제사회의 관심이 고조되기 시작하면서, 북한인권문제에 대한 논의는 북한 인권침해 상황에 대한 인식과 인권침해상황이 초래된 구조적 요인을 중심으로 진행되어 왔다. 또한 북한핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화정착에 대한 우선적인 고려와 북한 인권에 대한 개선요구가 병행될 수 없다는 인식으로 인해 북한인권문제에 대한 접근은 매우 극단적인 대결의 양상을 지니게 되었다. 또한 북한인권상황에 대한 국제사회의 적극적인 개선요구가 남북한의 특수한 상황을 감안하지 않은 방식이라는 비판으로 인해 국제사회와 한국사회는 대북 인권정책을 둘러싸고 갈등관계에 있는 것으로 비춰져 왔다. 이제까지 각 개별국가 및 인권단체들은 북한 인권에 대해 다른 시각과 개선방법을 취하여 왔다.

이와 같이 북한인권문제는 이제 공론화를 넘어 구체적으로 북한주민의 인권 개선을 위한 방안을 모색해야 하는 단계에 놓여있다. 국제관계에서 특정국가의 인권상황을 개선하기 위해서는 다양한 전략적 수단이 활용될 수 있다는 점에서, 각 개선전략이 미치는 실제영향력을 보다 체계적으로 검토해 볼 필요가 있다. 또한 이러한 인권개선 정책은 특정국의 외교정책 틀 안에서 이루어지며, 크게 압박 전략과 포용전략으로 분류되어 질 수 있다. 그러나 실제 국제관계에서 인권을 둘러싼 단순한 압박이나 포용은 효율적이지 못하며, 일정정도 압박과 포용이 복합적으로 작용하게 되는 것으로 평가된다. 이는 인권 개선을 위해서는 인권보장의 책임을 지고 있는 정치주체인 동시에 인권의 침해자인 위로부터의 인권의식 및 정책변화와 함께 아래로부터의 여건 조성이 필요하기 때문이기도 하다.

우리정부는 지속적인 남북 교류협력을 통해 북한을 국제사회

의 일원으로 편입시켜 변화를 유도하고 사회적 여건을 조성함으로써 점진적·실질적으로 인권을 개선하여 나간다는 대북포용전략을 바탕으로 인권정책을 추진한다는 원칙을 표방하여 왔다. 반면 국제사회는 유엔인권위원회와 유엔총회에서 대북인권결의안을 채택함으로써 북한당국에게 인권침해 중단과 개선을 지속적으로 촉구하여 왔다. 미국과 일본은 북한인권법 제정을 통해 북한에 대한 인권압력을 강화하고자 노력하고 있다. 이와 같은 국제환경하에 우리정부가 대북포용정책을 추진하는 과정에서 북한인권상황에 대한 관심을 보다 구체화하기 위한 방안마련이 시급하다.

이러한 차원에서 본 연구는 특정국가가 국제질서에 편입되기 위해 개혁·개방을 추진하는 과정에서 인권의제가 어떠한 방식으로 논의되고 구체적으로 어떻게 구현되었는지를 살펴보고자 한다. 점차 국제관계는 특정국이 국제사회로부터 고립되어 살아갈 수 없는 환경으로 변화되고 있다는 점에서 국제사회의 구성원으로서의 편입되는 과정에서 인권문제가 어떠한 의미를 갖게 되는지를 분석해보는 것이 본 연구의 주요 관심 사안이다. 국제사회의 일원이 되는 것은 특정국가가 세계시장에 진출하기 위해 외부와 경제교류를 추진하는 것뿐 만아니라 국내시장을 개방하고, 일련의 경제교류과정에서 국제사회의 규범과 질서를 준수하도록 요구되어지는 것과 스스로 국제사회에서 영향력 확대를 위해 내부체제를 개혁하는 것을 동시에 포괄한다. 즉 대부분의 국가들은 세계시장 경제 질서에 진출하기 위해 경제개발을 추진하게 되고, 이를 위해 국제기구 및 서방국가들의 개발지원 및 투자를 유치하고자 한다. 따라서 이와 같이 국제사회 일원으로 진출하고자 하는 과정에서 인권개선을 위한 외부의 노력들이 어떠한 영향을 주

고 있는지를 살펴보고자 한다. 즉 특정국가의 체제개혁과 대외개방과정이 경제적·사회적·문화적 권리 차원에서의 인권 개선의 효과뿐만 아니라, 개인의 자유권과 정치적 권리에서는 어떠한 효과를 갖고 있는지 동시에 살펴보아야 한다. 또한 국제사회편입과정의 결과 나타나는 사회의 변화, 특히 의식의 변화, 법·제도의 정비, 특히 발전권(개발권)을 중심으로 접근하고 있는 국가들의 논거와 자유권과의 관계에 대한 주장들을 살펴보고자 한다. 동시에 외부의 요구와 협력이 특정국의 사회질서 및 환경변화를 가져온다는 점에서 이러한 내부변화가 장기적으로 어떠한 사회적 인권요구로 분출되는지도 살펴보게 될 것이다. 특히 중국, 동구사회주의권 국가 등 사회주의 체제 국가에 대한 유엔 및 국제금융기구 등 외부의 지원과 요구가 어떠한 인권적 관심에서 진행되어 왔는지를 중심으로 연구를 진행하고자 한다. 이를 통해 북한의 개혁·개방을 통해 북한의 변화 및 주민들의 인권개선을 추구하고자 하는 우리정부가 유념해야 할 현실적 어려움과 고려들을 살펴보고, 구체적인 정책방안을 제시해보고자 한다. 또한 본 연구는 단순 사례비교에 그치지 않고, 경제협력을 매개로 한 국제기구와 특정국가의 관계형성이 인권개선과 어떠한 상관관계를 갖는지에 대한 이론적 가정에 대한 검증을 시도할 것이다.

본 연구의 구성을 살펴보면, 서론에 이어 2장에서는 체제개혁과 대외개방의 의미와 과정을 살펴보고자 한다. 체제개혁을 경제, 정치, 사회적 분야로 대별하여 그 의미와 과정을 살펴보고, 이러한 개혁이 특정사회의 대외개방과 어떻게 연관되어 진행되는지를 분석해 볼 것이다. 그리고 경제협력을 매개로 국제사회가 특정사회와 관계를 형성하는 과정에서 인권 개선의 가능성을 살펴보기 위해 관련된 다양한 이론들을 살펴보고자 한다. 즉 특

정국의 개발을 돕기 위한 수단들로 활용되는 공적개발원조와 인권과의 상관관계를 살펴보기 위해 개발과 인권을 둘러싼 이론과 논쟁을 검토해 보고자 한다. 서방의 공적개발원조가 시장경제 질서 및 민주주의 가치관의 확대에 기초하고 있다는 점에서 이를 실현하기 위한 다양한 수단들이 인권개선과 어떻게 연계되어 있는지를 분석해 볼 필요가 있다. 또한 이러한 과정에서 공적개발원조의 실행주체가 되고 있는 국제기구, 개별국, 국제금융기구들은 어떠한 방식으로 수혜국 주민들의 기본적 권리를 증진시키고자 하고 있으며, 실제효과는 어떻게 나타나는지가 본 연구의 주요한 관심사이다.

이와 함께 특정국이 세계질서에 편입되는 과정에서 인권의 문제는 어떻게 변화하여 가는지를 다루게 될 것이다. 즉 특정국가가 국제적으로 요청되어지는 국가차원의 인권인식 및 정책의 변화를 추구하는 과정과 주민들의 인권의식 형성 등 아래로부터의 변화를 추구할 수 있는 환경이 어떻게 형성되는 지를 검토해 보고자 한다. 국가차원에서의 법·제도 차원의 개선 정비, 사법개혁, 국제사회와의 기술협력뿐만 아니라, 주민들의 인권인식 형성 및 시민단체의 성장 등 아래로부터의 인권개선여건의 변화가 검토될 것이다.

제3장과 4장에서는 각 동구사회주의권과 중국의 사례를 검토함으로써, 이들 지역 개혁개방과정에서 인권이 어떻게 다루어져 왔고 어떠한 결과를 가져 왔는지를 분석해 보고자 한다. 소위 헬싱키 프로세스가 동구사회주의권의 개혁개방과정에서 인권의제를 어떻게 접근하려 하였는지를 검토해 볼 것이다. 이를 통해 서방세계의 인권적 관심이 어떻게 투영되었으며, 실제 이들 사회에서 어떠한 결과를 가져왔는지를 분석해 보게 된다. 이를 위해 외

부세계의 인권개선을 위한 노력이 구체적으로 어떠한 방식으로 추진되었는지 추적해 보게 될 것이다. 또한 이러한 외부의 노력들이 특정지역에서 국가차원과 시민사회차원에서 어떠한 변화를 가져오고자 목표했으며, 실제 어떠한 영향을 미쳤는지 분석해 보고자 한다. 중국의 사례는 내부의 경제적 관심으로 인한 개혁개방과정에서 실제 주민들의 인권이 어떠한 형태로 변화되었는지 알아보는데 유용할 것이다. 중국의 개혁개방은 분야별로 동일한 속도로 이루어지지 않았으나, 인권적 차원에서 상당히 의미 있는 변화들을 보여준 측면이 있다. 물론 이와 같은 중국의 개혁개방과정에서 국제사회도 나름대로 중국 내부의 인권문제를 해결하기 위한 방안들을 적용하고자 하였다는 점에서 이러한 외부의 노력들도 검토해 보고자 한다.

제5장은 2, 3, 4장의 분석을 토대로 북한을 국제사회의 일원으로 끌어내는 과정에서 인권적 관심을 반영하기 위한 다양한 방식들을 논의할 것이다. 국제사회의 다양한 행위주체들의 바람직한 역할과 구체적인 북한인권 개선 전략을 제시해 보고자 한다.

이와 같이 본 연구는 특정사회와 체제개혁과 대외개방을 통해 국제사회에 편입되는 과정에서 인권의제가 어떻게 다루어지는지 이론과 실재를 통해 규명해 보고, 북한의 경우 바람직한 개선전략이 무엇일지 탐색해 볼 것이다. 이를 통해 북한인권 개선을 위한 실질적인 방안들을 제시함으로써, 우리사회의 대북인권개선을 위한 노력에 중요한 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.



## II

# 개혁 · 개방과정에서의 인권논의: 이론과 방법 검토



## 1. 개혁·개방 의미와 특징

개혁(reform)의 사전적 의미는 ‘정치·사회상의 구(舊)체제를 합법적·점진적 절차를 밟아 고쳐 나가는 과정’이다. 즉 사회질서의 개선이 특정한 제도·행동 및 조건의 개조를 통하여 성취될 수 있을 때, 사회제도 및 정치체제의 본질적인 요소를 유지하면서 일부분만을 사회의 발전에 적합하도록 변혁시키는 것을 말한다. 혁명이 기존의 사회제도 또는 정치체제를 전면적으로 변혁시키는 것을 의미하는 반면, 개혁은 기존의 체제와 조화를 이루면서 부분적이고 한정된 변혁을 꾀하는 것을 의미한다. 따라서 개혁은 기존체제의 붕괴를 방지하기 위해, 기존의 체제가 허용하는 범위 안에서 사회적 모순을 제거하려는 것이다.<sup>1</sup>

사회주의체제의 개혁을 편의상 정치적·경제적·사회적분야별로 살펴보고자 한다. 특정국가 내 체제개혁은 정치적, 경제적, 사회적 영역에서의 전반적인 개혁을 의미할 수도 있으나, 필요에 따라서는 분야별로 특정영역에 한정하여 개혁이 시도될 수 있다. 예를 들어 사회주의 체제개혁과정 중 정치영역에서 변혁은 최소화하면서, 경제 분야의 개혁이 보다 적극적으로 추진될 수 있다. 물론 현실적으로 정치적 영역과 경제적 영역이 상호 영향을 주게 되지만, 별도의 분야로 상정되어 서로 다른 속도로 체제개혁 양상을 보여 왔다. 정치체제 혹은 경제체제 개혁이 사회분야의 개혁을 유도할 수 있으며, 거꾸로 사회의 변화가 정치개혁 및 경제개혁을 요구할 수 있기도 하다.

사회주의에서는 정치·경제·사회적 다원주의가 일체 허용되

---

<sup>1</sup> <<http://100.naver.com/100.nhn?docid=6973>> (검색일: 2006. 8. 16).

지 않는다는 점에서 민주주의 혹은 권위주의와는 비교되는 전체주의 개념으로 해석된다.<sup>2</sup> 전체주의 하에서는 다원주의 대신 획일적이고 잘 구조화되어 지도적 역할을 하는 유토피아적 이데올로기가 존재한다.<sup>3</sup> 또한 카리스마적인 지도부가 사회전체를 통치하게 된다. 그러나 지도부 통치의 한계가 정해져 있지 않으며 통치방향을 예측하는 것도 어렵다. 또한 이들은 통치과정에서 대중을 광범위하게 동원하고 통제한다. 뿐만 아니라 전체주의 지도부는 일반대중뿐만 아니라 엘리트까지도 자의적으로 통제할 수 있다. 이러한 전체주의의 체제변화는 초기 탈전체주의, 동결된 탈전체주의, 성숙한 탈전체주의로 세분화된다. 초기 탈전체주의는 최고지도자에 대한 일정한 제약이 존재한다. 동결된 탈전체주의는 탈전체주의적 변화가 시작되고 일정시점 이후에는 변화가 동결된 경우를 말한다. 즉 시민사회의 정권에 대한 일정한 비판이 지속적으로 관용되지만, 거의 모든 다른 분야에서 당-국가의 통제기제는 장기간 존속한 채로 변화하지 않는다. 성숙한 탈전체주의는 탈전체주의 변화가 지속되어 모든 분야에서 변화가 있지만 공산당의 지도적 역할은 도전받지 않는 것을 의미한다. 상당한 정도의 사회정치경제의 다양성이 존재하며, 반대파들이 공산주의 국가의 이데올로기 및 문화와는 구별되는 새로운 문화 혹은 국가의 직접적 간섭으로부터 상당히 자율적인 공간으로서 ‘병행 사회(parallel society)’를 조직하게 되는 상태를 의미한다.

체제개혁차원에서 사회주의의 경제체제 변화를 단계별로 보면, 스탈린고전체제에서 부분개혁체제, 사회주의 상품경제, 사회

<sup>2</sup> 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』(서울: 해남, 2004), p. 64.

<sup>3</sup> 위의 책, p. 65.

주의시장경제 단계로 변화되어 왔다.<sup>4</sup> 공산주의적 경제체제는 경제적 결정권의 독점으로 규정되며, 생산수단에 의한 소유권의 독점, 국가 내의 물적·인적자원에 대한 관리의 독점, 경제정책 결정권의 독점 등이다. 따라서 경제적 개혁은 이와 같은 소유권·관리권·정책결정권이 중앙에 의해 독점된 것이 점차 분권화되면서 해체되는 것을 의미한다. 이는 경제정책에 주민의 욕구가 점차로 확대 반영되면서, 이후에 경제 관리권에서 분권화가 일어나게 된다. 이와 함께 시장요소가 단계적으로 강화되며 최종적으로 국가소유권에 대한 변화가 발생한다.

<표 II-1> 사회주의 개혁단계와 내용, 국가별 해당 시기

유형	스탈린 고전 체제	부분개혁체제	사회주의 상품경제	사회주의 시장경제
계획과 시장	지시형 계획경제		계획과 시장의 혼합경제	시장주도 경제
	초집중, 물량중시	분권화, 재산상 중시	계획체제의 폐지와 시장제도의 성장	시장제도의 성숙, 거시경제 정책 능력 향상
정부와 기업의 관계	지령성 계획을 통한 직접통제		경제적 수단을 통한 간접통제	거시경제정책
	정부와 기업의 경영일체화	기업경영의 상대적 자율성	정부와 기업의 경영분리	정부와 기업의 소유권 분리
기업 경영목표	물량계획 달성	판매수입계획, 이윤계획 달성	상업적 이윤증대와 국가 요구 이행	시장수요 충족 및 이윤극대화
국가-기업-노동자 간 수익배분	실적과 보수 연계 미미	기업보유 이윤 증가, 이윤량 중심 분배	소유주 국가에 상업적 이윤을 상당 부분 할애했 후 기업·노동자 간에 분배	시장경제적 조세 및 임금체계 성립
중·소 사경제	불허	소비재·봉사업부문 중·소 상공업 허용	합법화 및 장려	사경제는 성장의 엔진
대외개방	폐쇄경제	대외무역 확대 또는 복구설치	투자개방 또는 특구 확대	세계경제 통합
농업	집단농장	집단농장 (부분) 해체	집단농장 해체, 장기 토지사용권 인정	시장경제적 농업

<sup>4</sup> 위의 책, p. 67.

유형	스탈린 고전 체제	부분개혁체제	사회주의 상품경제	사회주의 시장경제
소련		1965~1970 1979~	1987~1991	
헝가리			1968~1987	1987~1989
폴란드		1973~	1982~1989	
동독		1963~1970 1979~1989		
체코슬로바키아		1979~1989	1966~1969	
중국		1979~1984	1984~1992	1992~현재
북한		1984~1985 2002.7~현재	1997.6~ (나진·선봉경제무역지대)	

출처: 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』(서울: 해남, 2004), p. 71.

사회적 분야에서 체제개혁은 개인의 국가에 대한 완전 종속관계가 해체되어 가면서 개인의 자율성이 점차로 회복되어 가는 단계적이고 장기적인 과정이다.<sup>5</sup> 전체주의의 특징은 공산당이 사회 모든 부분에서 결정권을 절대적으로 독점하며, 당-국가는 법치 국가적 원칙과 무관한 비밀경찰 등 폭력독점을 행사한다. 국가가 생산수단에 대한 소유를 독점하며, 중앙집권 경제체제에 사회적 생산과 분배의 전체과정을 종속시킴으로써 개인과 단체를 공동체성에 입각한 관료조직체의 구성체로 만든다. 전체주의는 공식 이데올로기를 강요하고, 대중의 의사소통수단을 통제함으로써 대안적 사고의 발전과 유통을 금지시킨다.

전체주의 하에서는 일반주민의 모든 자율적 행위는 제도적으로 불가능하다. 그러나 탈전체주의 단계에서는 중앙의 권력독점에 도전하고 시민사회의 목소리를 내는 새로운 집단이 등장한다. 이러한 새로운 집단은 인권, 종교의 자유, 사회 및 경제정의, 국가주권, 평화, 군축, 환경, 인종적 소수자의 고통 등에 대해 다양

<sup>5</sup> 위의 책, p. 72.

한 개념과 해석을 추구함으로써 집단 구성원 간의 고립을 극복하는데 이바지 하며, 이를 통해 시민사회의 일정부분이 복원된다. 이러한 상황에서 새로운 집단의 지도자가 탄생하나, 중앙의 정치적 경제적 권력은 불가침 영역으로 남게 된다. 그 다음 단계에서는 시민운동이 사회전체로 확대되어 중앙권력에 도전하는 집단적 행동에 대한 공포가 극복되고, 운동의 지부가 말단 행정구역에까지 성립된다. 시민사회운동의 핵심은 일련의 요구를 제기하여 중앙이 입법과 정치행위에서 그것들을 실행하도록 강제하는 것으로 중앙이 수용할 수 있다고 생각하는 요구를 제기한다. 마지막으로 체제전환과정에서는 시민사회가 내부적으로 분화하여 독자적 정당을 탄생시키고 지지자를 확보하게 된다. 새로운 정당의 출현을 기점으로 자유선거를 통해 비공산정부가 수립되고 새로운 강령들을 실현시키고자 노력한다.

대외개방(Open Door Policy)의 개념은 외교관계에서 원칙상으로 모든 국가들은 특정 국가와 교역 시 상업적 및 산업적으로 동등한 권리를 갖고 있다는 것에서 시작하였다. 즉 서구열강의 식민지에 대한 경쟁이 확산되면서 특정지역에 대한 일방적인 독점을 제어하기 위한 것이었다. 그러나 국가 간의 관계가 확대되고 국제화가 빠른 속도로 진행되면서 이와 같은 외부의 압력에 의한 개방의 개념보다는 스스로의 필요와 이해에 따른 대외개방의 개념이 나타나게 되었다. 많은 경우 현실적으로 대외개방은 경제개혁과 연계되어 있으며, 국제협력 확대와 함께 외국의 자본과 선진기술을 받아들여 경제발전을 가속화하기 위한 것이다. 따라서 외부의 자본과 투자를 유치하기 위해 특정지역을 개방하여 경제특구나 경제개발구역을 설치하는 것을 포함한다. 물론 이와 같은

대외개방이 내부적 필요에 의한 것으로만 규정하기에는 상당한 무리가 있는 것도 사실이다. 즉 특정국가가 현재의 국제관계 및 질서에 편입되지 않고 고립되어 살아갈 수 없는 것이 현실이기 때문이다. 또한 국제협력을 통해 참여국들이 갖게 되는 국가이익이 상당한 정도의 차이를 보일 수 있는 것도 부정할 수 없는 현실이다.

대외개방의 개념은 단순히 경제적 차원을 뛰어 넘어서, 특정국가가 유엔을 중심으로 한 세계질서에 편입되는 것을 의미하기도 한다. 예를 들어 국제사회가 중요한 가치의 하나로 설정한 ‘인권’ 존중이 국가 간의 관계를 넘어서서 국내 정치, 경제, 사회적으로 중요한 원칙으로 통합되게 되었다. 이러한 과정에서 특정국가가 인류 보편적 가치를 존중하지 않고 자국 내에서 자의적으로 인권 침해를 지속할 경우 국제사회는 이에 대한 개입(intervention)까지도 정당한 것으로 규정하게 되었다. 또한 최근 인터넷 등 통신 기술의 발달과 함께 특정 국가경계의 개념이 이전과는 매우 다른 의미를 갖게 되었다. 실시간 위성방송 등을 통해 세계는 국가단위의 국경선을 뛰어넘어 공동의 관심영역 및 활동영역으로 발전되어 가고 있다. 국제사회의 주요 구성원들도 단순히 국가차원에 머무르지 않고, 다국적 기업 및 다국적 조직을 가진 비정부기구들의 활동이 크게 확대되고 있다. 개인들도 다양한 차원에서 자신들의 국경을 넘어 타국으로 이동하면서 자신들의 이익을 극대화하기 위한 적극적인 행동을 취하고 있다. 이와 같은 세계화의 진행과 함께 특정국가의 인권도 더 이상 ‘국가주권’을 명분으로 한 불가침의 영역으로 규정될 수 없게 되었다.

## 2. 개혁·개방과정과 인권의제

본 절에서는 특정사회의 체제개혁과 대외개방과정에서 인권의제가 어떻게 다루어져 왔는지를 이론적 차원에서 검토해 보고자 한다. 위에서 체제개혁을 정치적 개혁, 경제적 개혁, 사회적 개혁으로 나누어 살펴보고, 대외개방의 의미를 검토해 보았다. 따라서 여기서도 개혁 및 개방과정에서의 인권논의를 세계의 영역으로 나누어 분석해 보는 것이 유용할 것으로 보인다. 그러나 앞서도 언급한 바와 같이 거의 모든 사회에서 이러한 분야별 개혁이 서로 매우 밀접하게 연계되어 있다는 점을 감안하여야 할 것이다. 또한 1990년대 이후 유엔을 중심으로 인권의제를 모든 국제관계에서 주요한 영역으로 설정하고 이를 통합시키고자 하는 노력이 있어왔다는 점에서 세부 영역 간 분류가 명확하지 않을 수도 있다.

일반적으로 국제사회는 인권침해가 발생하고 있는 빈곤 국가들의 문제를 접근함에 있어서 다소 일방적인 인식을 보여 왔다. 즉 특정국가에 서방선진국들의 가치와 제도를 주입하여 경제성장과 민주화를 이룩한다면 인권이 개선될 것이라는 가정을 당연히 하는 경향을 보였다. 서방은 이러한 인식을 토대로 대외원조라는 수단을 활용하여 특정국가의 경제성장과 민주화를 도모할 수 있다고 인식하였다. 그러나 서방의 기대와는 달리 실제 대외원조의 실효성에 대한 연구에서 지원 과정이 안고 있는 현실적인 한계가 너무나 명확하게 드러나게 되었다. 일시적인 경제위기 때문에 심각한 인도적 위기상황이 발생한 나라에서는 경제성장 또는 긴급구호 자체가 인권의 향상을 가져올 수 있다. 그러나 종종

개도국에서 이루어지는 강압적 경제성장은 인권 개선보다는 일부 계층에서의 인권 침해 또는 인권 상황 악화를 가져오기도 한다. 이러한 점에서 체제개혁과 대외개방과정을 인권적 차원에서 재조명해볼 필요가 있다. 즉 특정사회의 개혁·개방과정에서 주요한 인권의제들이 어떻게 다루어지고 있으며, 실효성에 대한 평가는 어떠한지를 중심으로 검토해 보고자 한다.

### 가. 정치개혁과 인권의제: 민주주의 확산

민주주의가 바람직한 정치체제라는 점에서 정치개혁의 주요한 요소는 민주주의적 정치체제를 도입하고 이를 제도화하는 것을 의미한다. 따라서 정치개혁의 핵심은 자유선거, 국가기구의 개혁, 법치확립, 권력분권화, 반부패 조항마련 등을 의미한다. 사회주의 정치체제가 안고 있는 당-국가에 의한 권력독점과 철저한 사회통제 등의 일부가 개혁개방과정에서 변화되게 되는 것이 일반적이다. 물론 중앙권력은 독점적인 권력을 지속시키고자 노력하게 되나, 의도와는 달리 민주적 제도나 절차에 대한 요구가 단계적으로 반영될 수밖에 없다. 다시 말해 전체주의적 정치체제가 자유선거 및 법치확립을 통해 자의적인 독점 권력에 대한 통제와 폭력에 의한 통치가 아닌 ‘법에 의한 지배’를 시도하게 된다. 이러한 과정에서 일반주민들의 정치적·시민적 자유권 보장에 대한 요구들이 형성되게 된다. 예를 들어 집회 및 결사의 자유, 표현의 자유 등 민주정치체제를 시도하기 위한 구성원들의 권리 인정이 전제되어야 하기 때문이다. 그러나 사회주의의 본질이 집회, 결사, 표현의 자유들을 철저하게 통제하는 사회였다는 점에

서 이러한 정치개혁과정은 매우 더디고 지난한 과정이 될 수밖에 없다. 또한 이러한 권리부여들이 체제자체에 대한 위협요소가 될 수 있다는 점에서 매우 민감한 사안이 될 수 밖에 없다.

미국을 중심으로 한 서방국가들은 냉전이후 사회주의체제에 대한 지원과정에서 민주주의 확산을 위한 정책방안들을 구체화하였다. 실제 탈냉전이후에는 냉전질서 하에서와는 달리 보다 적극적인 정책들이 추진되어 왔다.<sup>6</sup> 인권적 차원에서도 민주적 정치체제 도입은 바람직한 것으로 인식되어, 민주주의 증진과 인권은 매우 밀접하게 연관되어 있다.

미국의 행정부가 해외원조에서 ‘민주주의 증진’ 개념을 처음으로 도입한 것은 1960년대 케네디 행정부이다. 당시에는 근대화이론에 근거하여 제3세계 국가의 경제적·정치적 발전(development) 논의가 시작되었다. 이에 따라 미국은 해외원조가 경제발전을 가져올 것이고 이에 따라 민주주의가 증진될 것이라는 시각에서 원조와 민주주의 간 간접적 연계를 시작하였다. 미 행정부는 이를 남미국가들에 적용하고, 개도국 행정부의 역량강화를 통해 정치발전 개념을 부각시키고자 하였다. 그러나 남미의 경우 경제개발의 혜택이 엘리트층에 국한되어 긍정적인 정치발전이 일어나지 않고 대신 정치적 독재와 압정을 강화하는 결과를 초래하였다. Title IX를 통해 경제개발 과정에 대중의 참여 제고를 위한 정치적 참여와 개발에 대한 직접지원을 추진하였다. 또한 수혜국의 보건, 농업, 교육, 주택 등 경제사회개발 프로젝트 사업에 대중의 참여를 제고하고자 하였다. ‘민주주의 증진’에는 ‘시민교육(civic

---

<sup>6</sup> 제2차 대전이후 동서간의 냉전체제 하에서 미국의외정책은 정권의 민주성과 무관하게 소련의 영향력을 저지하기 위한 안보적 목적이 우선시되었다.

education)’을 통해 명확하게 민주주의 가치를 교육하는 것도 포함되어 있으나, 다양한 사회, 문화, 경제 분야에서 시민들의 자발적인 참여가 개발에 유리하다는 인식이었다. 미국은 해외 노조활동 강화를 위해 미국 노조단체(AFL-CIO)의 국제적 조직을 강화하고, 지역정부가 개발과정에서 보다 적극적인 역할을 수행하도록 지원하였다. 이 당시에는 민주주의 증진을 위해 CIA 기금도 사용되었으나, 1960년대 말 비난의 대상이 됨에 따라 Title IX의 영향력도 약화되었다.

닉슨 행정부는 현실주의적 입장에서 해외원조에서 경제개발보다 기본적인 인간육구(basic human needs)를 강조하였다. 카터 행정부는 베트남전 이후 국제관계에서 미국의 역할에 대한 미국인들의 고민을 반영하여 보편적인 가치인 인권을 강조하게 되었고, 이에 따라 인권이 미국 외교정책의 주요개념으로 등장하였다. 이러한 과정에서 국제인권선언에 명시된 표현, 결사의 자유, 선거의 자유 등 정치적 권리 및 가치보다는 고문, 정치적 살해 및 억압 등 기본적인 권리의 침해에 대해 관심을 표명하였다. 미국 의회는 해외원조를 인권증진을 위해 상용할 수 있도록 해외 원조 법(Section 116(e) of the Foreign Assistance Act)을 1978년 통과시켰다.

1980년대 초반에는 해외 민주주의 증진이 미국 대외정책의 주요 정책목표로 설정되지는 않았으나, 레이건 행정부의 반공산주의 정책 기조와 연계하여 재 부각되기 시작하였다. 특히 남미와 아시아 지역에서 선거지원 및 사법부 강화가 주요 사업으로 추진되었다. 레이건 행정부는 미국의 지정학적 취약성을 극복하고 소련의 영향력에 도전하기 위해 미국 및 동맹국의 군사력 강화를 추구하였다. 미국은 이념적 전략을 통해 미국인 및 서방인들의 이념적 패배감을

극복하기 위해 민주주의의 미래를 정치적 이념으로 설정하였다. 이는 소련의 학계 및 언론을 통한 공산주의 이념 확산에 대응하기 위한 것으로 민주주의 증진을 위한 국제적 프로그램 개발을 추진하였다. ‘민주주의 프로젝트(Project Democracy, PD)’ 명목 하에 민주주의 국제학술회의, 해외교환프로그램을 통해 미국 민주주의 연구기회 부여, 학술서 번역, 공산주의 국가에 대한 라디오 방송 확대를 지원하였다. 또한 전미민주주의기금(National Endowment for Democracy, NED)은 공공기금지원을 받으나 사단법인 형태로 운영되어 해외민주주의 증진활동을 시작하였다. 미국 의회는 민주주의 지원사업주체로 PD와 NED를 보완적인 것으로 상정하였으나, PD의 경우 긴급하게 설립되어 비조직적이고 미국의 가치 확산을 정치적으로 인식한 저항이 예상된다는 점에서, 양당의 참여로 행정부로부터 자유로운 사단법인 형태인 NED를 선호하게 되었다. 1983년 설립된 NED는 초기에 반공산주의 차원에서 민주주의 증진운동을 지원하였고, 중점 지원 사업은 노조단체(AFL-CIO)의 국제조직 강화였다.

미국은 중남미에 대한 민주주의 지원을 지속하여 왔고, 지원의 방식은 주로 선거지원과 사법부 강화를 통해 이루어져 왔다. 이러한 과정에서 사법부와 경찰개혁(judicial and police reform)을 위한 지원이 급속도로 확대되었다. USAID를 통해 법률지원과 인권교육을 추진하여, 언론인 교육, 법률제도 강화, 지역 내 시민사회-군 관계(civil-military relations) 개선을 도모하였다. 미국의 아시아 민주주의 증진은 필리핀, 한국, 대만의 사례에서 자유선거 지원 사업 등에서 가시화되었으며, 아시아재단은 법치, 언론발전, 인권 등의 영역에서 민주주의 발전을 위한 지원 사업들을 조용히 추진해 나갔다. 말레이시아, 인도네시아에서는 비민주

주의 정권이지만, 반공산주의라는 점에서 현상유지에 만족하는 경향을 보였다. NED는 소련의 영향권 하에 있는 공산지역에서의 인권단체 지원 및 민주적 변화를 위한 잠재적 반체제 세력에 대한 지원을 지속하여 왔다.

1990년대 초반부터 미국의 민주주의 지원은 급속도로 확대되었다. 소련 및 공산권 붕괴이후 동유럽민주주의지원(Support for Eastern Europe Democracy) 프로그램을 설립하여 매년 3억 달러를 지원하였으며, 아프리카 분쟁지역에 대한 지원도 확대하였다. 아시아에서는 경제적 목표를 중시하여, 1997~1998년 외환위기 이전까지는 아시아적 가치를 상당부분 존중하였다.

1990년대 미국의 민주주의 지원 확대는 지원주체들의 민주주의에 대한 세계적 추세, 냉전종식, 개발에 대한 새로운 인식 등의 결과를 반영하게 되었다. 대외지원의 주체로 미국국제개발청과 미공보원 등이 민주주의 지원을 담당하였다. 9.11사태이후 미 외교정책에서 ‘반테러’가 중요한 정책 목표로 부각되었으며, 테러세력을 비호하는 독재정권을 없애고 ‘민주주의적 가치’를 확산시키는 것이 필요하다는 것이 강조되었다.

유럽연합의 경우에도 민주주의적 가치를 확산하고 인권존중을 중요한 해외 원조의 주요한 원칙으로 설정하고 이를 지켜 왔다.

그러나 미국의 민주주의 증진 외교정책은 아래와 같은 비난을 받기도 하였다. 즉 미국의 해외 민주주의 증진에 대한 모든 미사여구는 단순한 수사에 그치며, 미국의 경제적 전략적 이해관계가 있을 경우 독재자에 대한 지원도 기꺼이 이루어져 왔다는 것이다. 또한 민주주의 지원은 미국 해외원조의 아주 작은 부분을 차지하고 있어 크게 중요하지 않다는 지적이다. 민주주의 지원은 타국의 국내 사안에 대한 미국의 부당한 개입을 재포장하기 위한 것

으로 어느 경우에도 민주주의는 수출되어질 수 없으며, 사회내부에서 성장하여야만 한다는 것이다. 마지막으로 미국의 국내정치적으로도 문제가 많은데, 미국이 타국에게 정치체제를 어떻게 이 끌어가야 하는지를 지도하는 것은 옳지 않다는 지적도 있다.

특정국가의 민주화를 위해 서방국가들이 취한 정책수단은 주로 경제원조를 매개로 한 정치개혁유도였다. 즉 국제사회는 자유선거 실시, 국가기구 개혁, 법치 확립, 외부의 정보유입, 반체제세력에 대한 지원을 추진하고자 하였다. 이러한 정치개혁은 주로 사회구성원들의 시민적·정치적 자유를 보장하는 주요한 수단으로 인식되기도 한다. 왜냐하면 자유선거 및 헌법 등 법률에 인권적 조항들을 포함하고, 국가기구가 보다 민주화될 수 있도록 지원하고자 하기 때문이다. 민주화를 통해 인권증진 사업을 추진하는 과정에서 아래와 같은 사항들이 확인되었다. 첫째, 민주화는 비선형(nonlinear), 예측불가능하고, 심지어 퇴행할 수도 있는 과정이다. 둘째, 민주화는 서구의 제도를 단순히 이식하는 사안이 아니며, 오히려 중요한 것은 형태가 아니라 과정이다. 셋째, 민주화는 의미 있는 민주주의를 위한 초석이 될 시민사회에 대한 상당한 투자를 필요로 한다. 다섯째, 민주화지원 프로젝트는 보다 유연하고 적절한 수단(tools)이 필요하다.

최근 국제사회에서는 특정지역에서 인권개선을 유도하기 위한 방안으로 법치확립(rule of law) 지원에 대한 관심이 고조되어 왔다.<sup>7</sup> 특정사회에서 사법제도상 문제는 인권보호체계의 문제로 나타나고 있다. 즉 법률이나 사법제도가 국제적 기준에 미흡하거나, 경찰,

---

<sup>7</sup> Randall P. Peerenboom, "Human Rights and Rule of Law: What's the Relationship," <<http://repositories.cdlib.org/uclalaw/plltwps/5-21>> (검색일: 2006. 5. 12).

검찰을 포함한 사법제도상 문제점은 인권침해를 예방하지 못하는 것으로 평가된다. 특히 개인의 권리침해를 예방하기 위해서는 독립적인 사법체계가 보장되어야 한다. 법치확립은 ‘인권문화’ 확산을 통해 실제 인권의 집행과정에 직접적으로 영향을 주게 된다. 또한 간접적 차원에서 법치확립은 경제개발과 연계되어 보다 효율적인 인권향상을 가져오는 것으로 평가된다. 또한 법치확립은 민주주의 및 선정(good governance)에 주요한 요소로 기능하여 왔으며, 실제 제대로 기능하는 사법체계가 확립되지 않은 민주주의 노력은 사회혼란을 가져오는 것으로 알려지고 있다. 또한 법치확립은 전쟁 및 갈등 방지를 통해 지역안정 및 세계평화에도 기여하는 것으로 평가된다. 이러한 차원에서 국제기구 및 서방국가들은 인권침해 지역에 대한 법치확립을 지원하여 왔다.<sup>8</sup> 또한 법치확립지원이 특정지역 인권개선에 미치는 영향에 대한 관심을 지속하여 왔다.<sup>9</sup> 상당수의 아시아국가에서는 법집행과 관련하여 ‘법치(rule of law)’와 ‘명령에 의한 지배(rule of order)’<sup>10</sup>간의 혼란을 보여주고 있다. 즉 법집행기관들이 사회질서 유지라는 명목 하에 법집행자로 기능하기 보다는 질서유지자로서의 역할을 수행하고 있다. 이로 인해 심각한 인권침해가 발생하는 것으로 평가된다. 예를 들어 사회질서 유지(order enforcement)를 강조하는 경우 범죄수사 과정에서 주

<sup>8</sup> USIP, “*Rebuilding Afghanistan: A Framework for Establishing Security and the Rule of Law*,” <<http://www.usip.org>> (검색일: 2006. 5. 12).

<sup>9</sup> Meryam Dabhoiwala, “*Effective Rule of Law and Human Rights Implementation*,” *Asian Human Rights Commission, Protection and Participation: Human Rights* <[www.ahrchk.net/pub/mainfile/php/pandp/165](http://www.ahrchk.net/pub/mainfile/php/pandp/165)> (검색일: 2006. 5. 12).

<sup>10</sup> 명령은 법률에 따라 행정권에 의하여 정립되는 규범을 말한다. <<http://100.naver.com/100.nhn?docid=62207>> (검색일: 2006. 5. 12).

요한 인권존중 원칙(구타 및 고문 금지)이 무시되며, 경찰이 사법부 및 검찰의 영향으로부터 벗어나 정치권력을 위해 기능할 수 있는 여건이 조성된다. 또한 이는 법치와는 달리 불공평하고 불투명한 절차를 가져오게 된다. 따라서 특정사회에서 독립적인 사법체계를 마련하고 부패를 근절시키는 것은 인권보호에 매우 중요한 사안이다.

## 나. 경제개혁과 인권의제: 시장경제 확대 및 국제무역

저개발은 심각한 인권침해 상황을 유발한다는 점에서 경제개발이 사회전체의 발전 및 인권신장을 가져 올 것이라는 막연한 기대가 가능하다. 1950년대와 1960년대 근대화 이론은 이와 같은 가정에 기반을 두었으나, 저개발국에 대한 자본투자와 지원이 경제성장 및 사회발전을 가져오지 못하였다. 또한 제3세계의 빈곤으로 인한 사회불안과 갈등이 심화됨에 따라 1970년대 초부터 서방국가들은 이들 국가에 대한 빈곤퇴치방안을 적극적으로 모색하기 시작하였다. 사회간접자본에 대한 투자를 중요시하던 세계은행도 빈곤문제를 직접적으로 해결하기 위한 노력에 관심을 갖고 지원하기 시작하였다. 이러한 과정에서 경제성장의 근본적인 장애가 개별국가의 법률 혹은 국제법과 선진국의 제도적 편견, 다국적 기업과 세계금융기구의 무분별한 이윤추구 행태에 기인한다는 인식이 확대되게 되었다. 이와 동시에 서방국가들은 저개발국가의 비효율적인 경제정책과 비합리적인 관행을 비판하였다.

1980년 초부터 거시경제정책의 개혁을 전제로 한 지원이 시작되었으며, 금융시장과 대외무역방면의 자유화와 거시경제안정화 정책을 중요시하게 되었다. 경제정책개혁은 시장중심의 정책원

칙을 강조하여, 국가의 개입보다는 시장경제를 통해서 경제성장이 이루어질 수 있다는 인식이 확대되었다. 1980년대 말부터 세계 금융질서 안정과 구조조정을 중시하게 되었다. 한편, 이러한 과정에서 발생하는 경제위기의 장기화로 인한 사회적 어려움이 현격하게 발생하면서 비정부기구 및 국제기구들이 취약계층을 대상으로 한 보상프로그램과 안전망구축의 필요성을 제기하였다. 1970년대 말부터 1980년대 초기에는 경제정책개혁의 초점을 두고 변화를 끌어내기 위한 조건부의 구조전환차관이 도입되게 되었다.

경제개혁의 주요한 내용은 사유화 혹은 소유권회복(restitution), 화폐제도 및 금융제도 개선, 국내외 상거래 및 무역 자유화, 소비자 보호, 상업관련 법률보완 등을 의미한다. 시장의 다양한 기능으로는 사회집단 및 이해집단 증가, 정치적 다원주의<sup>11</sup>를 들 수 있다. 경제력 집중되면 정치적 힘의 구조에 대한 역할 증대로 정경분리가 가능해진다. 이러한 점에서 정치 실패지역에서 시장이 교정적인 기능을 수행하고, 시장이 실패한 경우 정부의 조정적 개입이 이루어진다. 사유화 혹은 소유권 회복은 제한적이지만 개인들의 경제활동 확대 여지를 크게 부여하게 된다. 또한 국내외 상거래 및 무역자유화 등을 위한 특정지역의 경제특구 등의 설치 는 주민들의 경제사회 문화적 권리에서의 변화와 함께 경제적 기회를 찾아 이동하는 주민들의 규모를 확대시키게 된다. 이러한 경제변화과정에서 이전 사회주의 체제가 보장하던 최소한의 국가서비스 제도에 대한 개선이 이루어지게 되면, 일부계층은 최소

---

<sup>11</sup> Mihaly. Simai (ed.), *The Democratic Process and the Market: Challenges of the Transition* (New York: United Nations University, 1999).

한의 기본적인 생활까지도 위협을 받는 상황에 직면하게 된다. 반면 경제적 기회를 최대한 활용한 일부계층은 상당한 부를 축적하게 된다. 인권적 차원에서 이러한 변화가 갖는 중요성중의 하나는 이와 같이 경제적 동기로 인한 주민들의 이동이 기존의 이동권과 거주권에 대한 부분적인 변화를 가져오게 되며, 사회내의 정보 확산에도 매우 결정적인 영향을 주게 된다. 다시 말해 주민 이동이 곧바로 주민들의 인권인식 형성으로 연결되지는 못하지만, 장기적으로 사회 구성원들 스스로 자신들의 권리를 비교할 수 있는 기회를 갖게 한다.

세계화(globalization)가 추진되면서, 개별국가들은 세계자유무역질서에 빠른 속도로 편입되기 시작하였다. 물론 이러한 과정에서 상당한 저항과 문제점이 발생하고 있으나, 경제적 차원에서 세계무역에 참여하지 않고 경제성장을 이룩한다는 것은 불가능한 현실이기 때문이다. 따라서 이와 같이 세계무역질서 참여로 경제적 이익을 안정적으로 확보하고 이를 증가시켜 가기 위해 개별국가들은 국제사회가 보편적인 가치로 규정하는 인권의 개념들을 수용하고 이를 구체적으로 국내법 절차에도 반영해야 하는 상황에 놓이게 되었다. 국제경제정책을 형성시키는 가장 영향력 있는 경제모델은 자유무역장벽제거 및 개별국경제가 보다 밀접하게 세계시장에 통합되는 것을 의미한다.<sup>12</sup>

국제화의 특징은 정보, 상품, 자본 및 인력의 이전을 빠른 속도로 가능하게 하는 기술, 운송, 통신 기반의 발달에 있다. 이러한

---

<sup>12</sup> Sharon. Hom, "Trade, Investment and Human Rights: China's Window of Opportunity," *Engaging the World Economy 13*, *China Rights Forum*, No. 3 (2005), pp. 13~20.

세계경제질서는 IMF와 세계은행 등 국제금융기구와 서방선진국의 경제협력기구인 OECD에 의해 주도되어 왔다. 무역은 GATT와 WTO 및 20여개의 관련 다국적 조약 등으로 구성된 세계무역레짐에 의해 관리되어 왔다. 단순한 무역장벽철폐에서 시작된 국제무역질서가 무역을 넘어선 서비스, 지적재산권, 투자분야까지 확대되면서 새로운 질서를 형성시켜 나가고 있다.

통화정책, 시장자유화, 사유화 등을 내용으로 하는 신자유주의 확대와 함께 노동시장규제완화와 함께 국가 간 불균등한 이해관계와 빈곤문제가 국제적 해결과제로 대두되기 시작하였다. 국제사회의 인권적 차원 관심이 반영되어 국제무역기구 및 국제금융기구, 유엔 등 국제개발기구들도 인권을 정책과정에 투영하고 이를 평가할 의무를 지니게 되었다.

최근 무역과 인권의 관계에 대한 관찰이 증가하기 시작하였다. 다시 말해 무역이 빈곤문제 해결과 개발증진에 주요 동력이 되기도 하는 반면, 어떤 상황에서는 인권을 위협하는 상황을 초래하기도 한다.<sup>13</sup> 또한 국가 간 무역이 각 국가가 지니고 있는 상대적 비교우위의 차이로 인해 무역장벽 철폐 등을 골자로 하는 무역자유화는 인권적 차원에서도 다양한 문제점을 야기할 수 있다. 즉 의약품에 대한 특허권 등은 곧바로 저개발국 주민의 의료권에 중대한 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 일부 필수 의약품(Generic drugs)에 대해서는 특허기간 만료이후 조치가 필요하다는 것이다.

또한 GATT에 일반예외조항(General Exception Clauses)을

---

<sup>13</sup> Office of the United Nation High Commissioner for Human Rights, *Human Rights and World Trade Agreement: Using General Exception Clauses to Protect Human Rights* (New York, Geneva: United Nations, 2005).

부여하여 인권적 요소를 국가 간 무역에 통합시키고자 하는 시도가 이루어졌다. 인권과 관련하여 GATT는 개별국가들이 공공 도덕(public morals), 인간의 삶 혹은 보건(human life or health), 공공질서(public order)를 보호하는 조치들을 취하도록 인정하고 있다.<sup>14</sup>

국제관계에서 중요한 행위자로 등장한 다국적 기업 혹은 기타 기업들도 인권분야와 관련하여 중요한 역할을 담당하고 있다. 즉 유엔은 이들 기업들이 경제활동과정에서 인권을 보호하고 증진하는 조치들을 취하도록 지속적으로 촉구하여 왔다. 한 예로 2005년 유엔인권위는 결의안(2005/69)을 통해 사무총장에게 인권과 다국적 기업 및 기타 기업체들과 관련하여 2년 임기의 특별대표관을 임명하도록 요청하였다.<sup>15</sup> 이에 따라 대표관은 1차 년도에 중간 보고서를 2차 년도에는 최종보고서를 제출하도록 하였다. 이 보고서에는 인권과 관련하여 다국적기업 및 기타 기업체들의 책임성과 기업의무의 기준을 밝히고 분명히 하여야 한다. 인권과 관련하여 국제협력을 포함하여 국가가 효과적으로 다국적기업과 기타기업체를 조정하고 규율하는 역할을 상세히 포함하도록 한다. ‘공범’ 및 ‘영향력’ 등 개념이 다국적 기업 및 기타기업체들에게 어떤 의미를 갖고 있는지를 연구하고 명확히 한다. 다국적기업이나 기타기업체들의 활동에 대한 인권영향력 평가를

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Commission on Human Rights, 62nd session, Item 17 of the provisional agenda, Promotion and Protection of Human Rights: Interim Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises E/CN. 4/2006/97, 22 February 2006.

위한 자료 및 방법론 개발, 국가, 다국적기업, 기타기업체들의 모범관행을 수집한다.

대표관은 국가, 기업, 비정부기구 등과의 수차례 회의를 거치고, 포춘 국제 500대 기업의 설문조사를 실시하여 기업들이 인권 관련 정책과 준거 관행을 갖고 있는지 여부, 인권영향력 평가여부, 실제현실, 타국시장에서 발생하는 외부거래를 담은 경제 질서, 국가가 관세, 비관세장벽, 외환율, 자본통제 등 국경통관과정에서 어느 국가들이 영향력을 행사하는지, 기존통신과 운반기술 역량과 비용에 의해 어느 상대가 제약을 당하는지를 조사하였다.

무역협약, 양자 간 투자 조약, 시장 자유화 등을 통한 국제화와 함께 7만 여개의 다국적기업과 7십만 계열사와 수백 만 개의 하청회사들이 국제적으로 활동하고 있다. 전체 국제무역에서 상당수는 다국적 기업의 내부거래가 차지한다. 기업뿐만 아니라 비정부기구들도 다국적 조직 하에 운영되고 있다. 이와 같이 국가 간 무역으로 인해 상호의존성(interdependence)이 증가하면서, 다국적 기업들이 국제관계의 중요한 행위주체로 등장하게 되었다. 이로 인해 다국적기업이 국가와 마찬가지로 인권의 침해자일 수 있다는 점에서 인권에 대한 존중의무들이 강조되어 왔다. 다국적기업들이 인권사항을 준수하지 않음으로써 자신들의 사업상 불이익과 세계시장에서의 신뢰도 저하를 우려하여 매우 신중한 자세를 취하게 되었다. 이는 다국적 기업들이 국제관계에서 국가에 못지않은 주요한 역할자로 부각이 되면서, 단순한 행위자가 아니라 권리와 의무를 지닌 주체로 인식되게 되었다. 기업은 전략, 정책, 과정과 절차, 의사소통, 훈련 등을 통하여 기업 경영에서 인권개념을 투영하고 인권 개선의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 영향을 측정하고 보고서를 작성하여 정부에 제출함으로써 정부와 긴밀한 협력 하에 인권개선의 역할을 수행하는 행위자가 되도록 요구받고 있다.

이와 함께 세계경제의 상호의존성 증대로 경제제재 조치에 대한 요구도 커져 왔다. 국가차원의 인권침해지역에 대해서도 국제적인 제재가 이루어지며, 이중 경제제재는 가장 빈번히 활용되는 정책수단이다. 경제제재조치에는 특정국으로의 수출제한, 수입제한, 금융제재가 포함된다. 금융제재에는 특정국 정부의 해외자산 동결, 금융시장 접근 제한, 대출 및 차관제한, 국제결제제한, 해외자산 및 무역제한, 개발지원의 동결 등이 포함된다. 수출제한조치는 손쉽게 이루어지나, 수입제한조치는 정확한 추적불가로 실효성이 덜하다. 금융제재 효과는 수출제한조치보다 훨씬 강력한 효과를 거두며, 수입제한조치는 특정국 경제에 심각한 영향을 초래하는 것으로 평가된다. 이와 같은 제재조치들은 인권침해상황을 감소시키기 위해 사용된다고 하나, 실제 경제 및 군사 등 전반적인 외교정책기조 하에서 이루어지고 있다. 제재는 특정국 정책을 적절한 방식으로 변화, 특정정권의 기반약화, 특정국의 군사적 확대정책 제한, 특정국 군사역량 저하, 영토포기 혹은 주요관례 개선 등 중대한 방식의 특정국 정책변화 추구 등을 목적으로 이루어진다. 남아공 사례를 보면 제재조치가 남아공 백인정권의 인종차별철폐종식을 가져왔으나, 인권에 대한 영향력에 대해서는 논란의 여지가 많다. 제재로 인한 1980년대와 1990년대 경제파탄은 남아공 백인뿐만 아니라 인권피해당사자인 유색인종들에게 치명적이었다. 실제 국제사회의 제재 기간 동안 비상조치로 인해 더욱 폭력적인 차별이 이루어질 수 있다는 공포의식이 지속

되었다. 1991년 이후 이라크사례를 보면, 유엔제재조치로 인해 전국적인 빈곤, 영양실조, 사망률증가, 전력 및 식수위생체계 붕괴로 주민들의 고통이 심화된다. 쿠바의 사례에서도 미국의 경제 제재조치는 독재정권의 종식을 가져오지 못했으며, 독재정권이 주민들의 고통의 원인을 미국에게 전가할 수 있는 여지를 남겨둠으로써 결과적으로 독재정권 유지에 기여한 것으로 평가되기도 한다. 1979년 혁명 이후 이란에 대한 제재조치도 성공하지 못한다. 미국은 세계은행, 미주개발은행, 아시아개발은행 등에 대해 인권 원칙을 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 영향력 행사를겠다는 전략을 취하기도 한다. 특히 테리지원국 명단과 연계하는 전략을 취하고 있다. 보다 구체적으로 보상과 원조중단으로서 대외원조와 인권을 연계하는 전략을 채택하고 있다.

국가 간 무역 등 교역문제와 인권이 연계하는 외교 전략들이 제시되어 왔다. 그러나 외교정책에서 경제적 이해를 가진 집단들의 반발로 인한 경제제재와 인권 연계의 효율적 추진이 현실적으로는 어려움을 겪게 된다. 예를 들어 1993년~1994년 인권과 MFN 연계전략의 효율성에 대한 논란 시 중국과 무역거래를 하고 있는 기업들이 이를 저지하기 위해 활발하게 로비활동을 전개하였다.<sup>16</sup> 이러한 기업계의 적극적 로비는 인권단체들보다 절대적인 우위관계에 있었다.

---

<sup>16</sup> Business Coalition for US-China Trade(1950년 당시 800개 이상의 회원사)는 1993년~1994년 MFN과 인권의 연계를 분리시키는 로비운동을 전개하였다.

미국 등 서방은 각국의 인권실태를 개선하기 위한 구체적 조치를 담은 법률을 제정하는 입법방식을 취하고 있다. 즉 국내 법률에 각국 인권상황에 대한 연례보고서 작성, 외국원조와 무역에서 인권과 이민문제 고려 등을 명확히 규정하고 있다.<sup>17</sup> 경제제재 조치가 실제로 주민들의 인권개선에 실효성을 갖지 못한다는 평가가 지배적이며, 미국의 경우에도 쿠바 및 이란 등의 지역에서도 유럽연합과 같이 인권개선을 위한 경제적 유인정책들을 실시하여 왔다.<sup>18</sup> 현재와 같은 세계경제구도 하에서 일방적인 경제제재는 실효성이 없다는 평가와 함께, 오히려 특정침해국을 투자와 무역을 통해 세계경제에 편입시키는 전략이 유용할 것으로 지적된다. 무역은 단순한 물자의 교류에 그치지 않으며, 시장경제질서를 통해 주민들의 생활 및 근로방식을 전환시키는 것으로 보인다. 이러한 차원에서 시장경제질서 확대를 통한 자유무역의 확산이 평화를 가져오는 유용한 수단(Bonds for Peace)인 것으로 평가된다.

## 다. 사회개혁과 인권의제: 시민사회 역량강화

1990년대 이래 시민사회(civil society)의 역량을 제고하는 것이 사회체제개혁의 주요한 요소로 부각되기 시작하였다. 이는 1980년대 체코 및 헝가리 등 동구지역에서 오랫동안 주목을 받

<sup>17</sup> 미국의 이라크 해방 법, 이란 민주주의 법, 북한인권법의 제정에서 보듯이 특정국가의 인권개선을 위해 미국 국내법으로 규정하는 방식을 채택하기도 한다.

<sup>18</sup> Office of the United Nation High Commissioner for Human Rights, *Human Rights and World Trade Agreement: Using General Exception Clauses to Protect Human Rights*.

못했던 반체제운동이 동구사회주의권의 붕괴를 가져오는데 주요한 역할을 하였다는 평가에 기반 하기도 한다. 또한 남미지역에서도 권위주의, 사회주의, 극우 독재정권 등에 대한 저항하여 민주주의 가치를 요구하는 주요한 세력으로 시민사회가 기능하였다. 이와 같이 이들 지역의 체제전환과정에서 시민사회 역할이 부각되면서 시민사회에 대한 관심이 크게 고조되게 되었다. 서방의 지원이 초기에는 자유선거 실시와 국가기구의 개혁 등 정치개혁으로 이루어지다가 실제 별다른 효과를 얻지 못하자, 특정국가 내부의 사회성원들의 자체적인 개혁요구가 형성되지 않고는 불가능하다는 판단에 이르게 되었다.

미국은 동구 및 소련지역에서의 반체제 시민운동에는 호의적이었으나, 제3세계의 시민운동은 이념적으로 좌익성향을 띠고 있다는 점에서 경계하여 왔다. 그러나 미국에서 정치적 진보진영인 클린턴 행정부에 들어서서 시민사회 출신들이 제도권에 영입됨에 따라 세계 전 지역에서의 시민사회운동에 대해 매우 적극적이고 포용적인 입장을 취하게 되었다.

시민사회의 역량형성을 통해 특정국가의 사회변혁을 추구한다는 서방의 입장은 주로 지원을 통해 지역비정부기구들의 활동역량을 형성해나가고자 하는 것이었다. 일부 사회에서는 이전에 시민사회의 토대가 남아있는 경우와 시민사회의 경험을 갖지 못하는 경우에는 차이를 보이고 있다. 시민사회의 역량강화는 법률교육 등을 통한 세력화(legal empowerment)와 같이 사회구성원들이 자신들의 권리를 인식하고 이를 법적으로 보호받을 수 있도록 하는 조치들을 포함한다. 그러나 이는 법치확립에서 변호사, 판사, 검사, 경찰 등 법률 전문가들에 대한 교육을 강조하고 있는

반면, 시민사회 역량형성을 위해서는 빈곤층이나 사회소외계층에 대한 권리교육이 필요하다.

서방국가들은 특정지역에서 시민사회 형성을 위해 외부의 정보를 유입시켜주기 위한 활동 등을 전개하여 왔다. 예를 들어 미국무부는 외부의 정보를 차단하는 독재지역이나 전체주의 국가에 대해 자유방송 혹은 미국의 소리방송을 지속적으로 추진하여 국제사회의 동향과 내부의 움직임 등을 전달하고자 하였다. 이와 함께 해외에 망명체류중인 특정국가의 지도자들을 지원하거나 내부에서 활동하는 반체제인사들의 활동을 지원하기 위해 재정적 및 물질 지원을 실시하여 왔다. 이와 같은 외부세계의 노력은 특정사회 내의 사회변화를 주도할 지도자들을 형성시켜 나가기 위한 것에 주력하였다. 그러나 실제로 시민사회를 주도할 인사들 뿐만 아니라, 대중차원에서 자신들의 권리를 인식하고 스스로 권리를 요구할 수 있는 기반들을 만들어가려는 노력이 병행되는 것이 필요하다. 또한 절대빈곤상태에 있는 사회에서는 시민사회 형성을 기대하기 매우 어렵다는 점에서, 최소한의 삶이 보장될 수 있는 경제여건이 조성되어야만 한다.

대부분의 사회주의 국가들이 개혁개방과정에서 예기치 않는 사회변화를 막기 위한 노력을 지속하여 왔다. 예를 들어 개혁개방으로 인해 구성원들이 외국투자기업에서 근무하거나, 혹은 외부의 세계에 대한 정보들을 끊임없이 접하게 되면 점차적으로 새로운 요구들이 생겨나게 된다. 특히 외부방송, 전화, 인터넷 등 최근 통신기술의 발달로 인해 특정국의 인권상황에 대한 정보가 보다 용이하고 빠른 속도로 전파된다. 또한 사회 내부의 통신 및 운송수단의 발달과 함께 다양한 형태의 주민이동이 확대되면서,

주민들의 인식변화가 이루어지게 되는 것으로 나타나고 있다. 이러한 차원에서 국제사회는 특정국가의 사회변화를 이끌어 내기 위한 수단으로 인적교류를 활용하여 왔다.

### 3. 지원(Aid)과 인권의제

#### 가. 지원과 체제개혁

국제사회가 특정국가의 체제개혁과 대외개방을 유도하기 위해 활용하는 수단중의 하나가 대외원조이다. 따라서 국제사회의 지원과정에서 인권논의가 어떻게 발전되어 왔는지를 분석해 보는 것은 매우 의미 있는 일이다. 따라서 본 절에서는 국제사회의 대외지원과정에서 인권의 개념이 어떻게 다루어져 왔는지를 검토해 보고자 한다.

국제관계에서 해외원조는 실질적으로 중요한 외교정책수단으로 활용되어 왔다. 인도적 위기지역에 대한 국제사회의 지원에서 보이는 바와 같이, 최소한의 인권보장을 위한 인도적 지원의 경우에도 실제 지원의 효율성에 대한 논란이 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 르완다의 사태에서 나타난 바와 같이, 지원주체들의 의도와는 달리 지원이 오히려 심각한 인권침해상황을 장기화하거나 혹은 악화시킬 수도 있다. 이러한 점에서 국제사회는 지원이 수혜국 사회에 미치는 영향력에 대해 관심을 갖게 되었고 이를 평가하고자 하였다. 지원의 효과나 영향력에 대한 기대와는 달리 실제 사례에서 지원은 수혜국의 체제변화에 결정적인 영향

력을 갖지 못했던 것으로 평가되었다.<sup>19</sup>

지원은 수혜국의 사회발전이나 정책변화에 어떤 체계적인 영향력을 발휘하지 못해 왔다는 것이다. 지원은 적절한 정책 환경 하에서만 경제성장을 가져오는 데 효과적이었을 뿐, 일반적으로 좋은 정책을 유도하는 데 성공적이지 못했던 것으로 알려졌다. 이와 같이 실제 지원이 정책개혁을 촉진시키지 못한 이유로는 첫째, 기부국의 지원 배분이 좋은 정책성과를 끌어내기에 충분한 것이 되지 못했기 때문인 것이라는 점이다. 둘째, 성공적인 체제 개혁의 실행에 대한 보상이나, 부진한 실적에 대한 처벌이 강력한 것이 아니었기 때문이다. 셋째, 정치적·안보적 이유로 지원국들은 주로 정책변화에 대한 의지가 제대로 증명되지도 않은 정부당국에게 대규모의 지원을 실시하여 왔기 때문이다. 넷째, 국제금융기구와 같은 지원기구들은 기존의 차관을 상환하기 위한 방어적인 지원을 실시하는 데 주력하는 등 내부적 요인들을 더 중요시하여 수혜국의 집행실적을 실제와는 달리 매우 긍정적인 것으로 평가하는 경향을 보여 왔다는 지적이다.

더 나아가 지원이 오히려 부정적인 영향을 주게 된다는 평가도 제기되었다. 예를 들어 지원이 수혜국 내의 부패 증가, 필요한 경제 및 민주개혁조치들을 연기하는 정치적 악영향 등을 주었다는 것이다. 이와 함께 경제부국들이 지원에 과다한 조건을 부과함으로써 지원의 효율성을 저하시킨다는 비판이 제기되고 있으며, 한 예로 지원국이 수혜국에게 일정 상품이나 서비스를 구매하도록 요구하게 된다는 것이다. 또한 특정 경우에는 수혜국이 제대로 준

---

<sup>19</sup> Catharine Gwin, Joan M. Nelson (eds.), *Perspectives on Aid and Development*, Overseas Development Council Policy Essay, No. 22 (1997).

비된 경우가 아닐지라도 외국투자에 대해 개방 압력을 넣기도 한다는 점이다. 또 다른 부정적 영향으로는 지원이 수혜지역의 지원의존성과 독재체제 강화를 통한 분쟁의 구조화에 영향을 미친다는 분석들도 있다.<sup>20</sup>

## 나. 지원과 인권개선

1968년 테헤란에서 열린 제1회 국제인권회의는 “인권증진이 사회개발과 경제개발관련 효율적인 국가정책 및 국제적 정책에 달려있다.”고 규정하였다. 1977년 유엔인권위원회는 “‘인권’을 개발과정에 투영해야 한다.”고 권고한 바 있다. 이 후에 1990년대 들어 유엔기구의 모든 사업에 보다 적극적인 차원의 인권개념(‘권리’에 기반 한 접근(Rights-Based Approach))을 적용시키고자 노력하여 왔다. 인권과 개발(development)은 상호강화(mutually reinforcing) 시켜주는 영역으로 이해되기 시작하였다. 또한 인간개발(human development)의 개념과 인권(human right)의 개념들이 유사한 개념으로 사용되게 되었다. 이와 같이 유엔기구들이 인권개념을 지원 프로그램에 반영하기 시작하면서, DFID, SDC 등 양자지원기구들도 인권원칙을 도입하기 시작하였다. 비정부기구들 중에서는 Oxfam이 가장 먼저 지원과정에서 인권의 개념을 도입하였다. 이는 르완다 사태이후 단순한 지원은 오히려 특정국 사회구성원의 인권상황을 보다 악화시키는 수단으로 기능할 수 있다는 우려 때문이기도 하다.

---

<sup>20</sup> Michael Maren, *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid International Charity* (New York: Free Press, 1997).

그러나 실제 지원의 과정에 인권의 개념을 도입하는 데 적지 않은 논쟁점들이 남아 있다. 첫째, 인권은 정치적(political)이라는 점이다. 이러한 지적은 인권의 책임주체가 국가중심이며, 국가주권과 충돌가능성이 크기 때문이다.

둘째, 인권은 비현실적(unrealistic)이라는 것이다. 이는 인권개선을 위해서는 즉각적인 개혁 및 법률이 중요시 되고 있으나, 실제 국가가 할 수 없는 영역과 장기간이 소요되는 개발과정에 대한 이해가 부족하기 때문이다. 즉 저개발의 사회 및 문화적 요인들에 대한 적절한 고려가 부족하다.

셋째, 인권은 추상적(abstract)이며, 실질적인 집행이 어렵다는 지적이다. 이는 주로 경제학자 및 행정가들의 비판으로, 인권시각은 현실적으로 자원은 한정되어 있는 것이며 모든 종류의 권리들이 유기적(systemic)으로 연계되어 있음을 간과하고 있다는 것이다.

넷째, 인권은 시간성을 감안하지 않고 있다는 점이다. 즉 인권은 늘 단수의 현재형 시제로만 기술되고 있다는 지적이다. 이는 인권의 발전과정이 단선적(unilateral)이라고만 가정되어 개발과정처럼 후퇴나 과정상 문제점을 고려하지 않는다는 것이다.

다섯째, 법률과 빈곤은 융합되지 않는다는 지적이다. 인권보장은 일반적으로 자원, 책임, 법률의 지배가 존중되는 사회에서 이루어지며, 개인인권보호에 있어서도 고학력이며 제도권에 잘 통합된 부유층의 권리가 침해되었을 때 가장 잘 보호된다는 것이다. 이는 개발운동가들의 문제인 동시에 인권운동가들이 정확한 처방을 내리지 못하는 사안이다.

이와 같은 논쟁점에도 불구하고 지원과정에서 인권의 개념을 도

입하려는 노력이 이루어져 왔다. 인권에서 중요시하는 가치로는 참여 및 비차별(inclusion and non-discrimination), 국가 및 지역단위 소유권(national and local ownership), 책임성과 투명성(accountability and transparency), 참여 및 세력화(participation and empowerment) 등이다. 이와 같은 가치들을 중심으로 지원과정에서 인권의 증진을 꾀하기 위해 조건부과(conditionality), 긍정적 지원(positive support), 권리에 기반 한 접근(rights-based approach)이 시도되어 왔다. 아래에서는 각 개념들이 어떻게 형성되어 왔고, 실제 현장에서 어떠한 효과를 거두었는지를 살펴보고자 한다.

### (1) 조건부과(conditionality)

개발지원은 인도적 차원의 긴급구호와 달리 지원의 효율성을 위해 지원기관 및 기구의 지원 목표 및 원칙들이 연계되게 된다.<sup>21</sup> 내부개혁 등 지원에 대한 조건(conditionality)들이 실제적으로는 별다른 효과를 거두지 못했던 것으로 알려지고 있다. 이는 수혜국의 소극적인 태도와 계약위반을 제재할 수단이 없으며, 지속적으로 지원을 끌어내기 위한 수단으로 같은 조건을 활용하여도 이를 시정할 장치가 없었기 때문이다. 또한 지속적인 지원에 대한 의존도의 심화로 지원이 지역당국의 의지 및 제도개발, 역량형성을 방해하는 요인으로 작용하여 왔다. 지원과정에서의 조건(conditionality)부과는 지원의 실효성을 제고하기 위한 것으로 반부패 조치들은 별다른 무리 없이 부과될 수 있으나, 주요공공서비스들의 사유화와 같은 조건들은 수혜국의 정치적 저항을

<sup>21</sup> Catharine. Gwin, Joan M. Nelson (eds.), *Perspectives on Aid and Development*.

불러일으킬 수 있는 조치들이다.

지원의 목표를 달성하기 위한 조치로서의 조건부과는 여러 가지 비판을 받아왔다.

첫째, 조건부과(conditionality)는 비윤리적(non-ethical)이라는 점이다.<sup>22</sup> 왜냐하면 지원에 대한 조건부과는 취약계층에 대한 어려움을 가중시켜 인권침해 가능성이 커질 것이기 때문이다. 또한 현실적인 국제관계에서 조건부과가 정치적·경제적으로 영향력이 있는 국가보다는 약소국에게 주로 이루어지기 때문에 조건부과의 정당성이 의문시되며, 동일한 잣대가 적용되지 못한다는 점에서 형평성이 없다는 것이다. 국제기구들의 경우에도 일관성 없는 조건부과 관행으로 인해 동일한 비난을 피하지 못할 상황이다<sup>23</sup>. 즉 조건부과가 보편적인 제도(universal mechanism) 적용이 아니라 일방적인 부담(unilateral imposition)으로 간주되어 왔다.

지원과정에서의 조건부과는 강제적 개입의 형태로 이루어진다는 점에서 개별국의 주권침해 여지를 안고 있다. 그러나 인권논의에서는 주권이 이전처럼 불가침의 영역으로 간주되지는 않는다. 주권개념과 관련하여 일부에서는 국민보호를 위한 의무와 책임을 포함하여야 한다는 주장과 함께, 국가가 이를 수행하지 못할 경우에는 ‘주권’에서 파생되는 불간섭이라는 혜택이 주어지지 않는다고 주장한다. 특히 인권적 차원에서 인권관련 조건부과는 단순히 국내정치적 제약을 넘어서서 국제적 개입의 정당성을 뒷받침하고는 있으나, 현실적인 측면에서 실제 조건부과를 집행하

---

<sup>22</sup> Uvin, Peter, *Human Rights and Development* (Bloomfield, CT: Kumarin Press, 2004), p. 59.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 61.

는데 문제점이 있다.

도덕적으로 또한 인권적 차원에서 조건부과가 용인되기 위해서는 다음과 같은 원칙들이 지켜져야 한다.<sup>24</sup>

첫째, 취약계층에게 피해가 가해지는 방식이 되어서는 안 된다. 그러나 현실적으로 취약계층에 대한 영향력을 배제하기 위한 방안은 용이하지 않다.

둘째, 관련국내 국내적 논의가 이루어지도록 충분히 고려되어야 한다. 수혜국 국민의 상당수나 집단이 조건부과에 대해 찬성하는 경우, 정당성이 강화될 수 있다.

셋째, 민주적 선거로 정부정책이 국민들에 의해 지지되는 지역에서 국민이 조건부과에 대해 반대하는 경우 부담이 증가된다. 예를 들어 소수자의 인권침해에 대한 조건부과와 같은 경우 민주정권에도 조건부과는 가능하나 더욱 엄격한 심사조건이 필요하다.

넷째, 조건부과는 점진적인 방식으로 이루어져야 하며, 일시에 모든 지원이나 프로그램을 중단할 이유가 없다. 심지어 조건부과 이후에도 관련국 정부와 협력이 지속될 필요가 있다.

다섯째, 특정국의 기존법률이 인권적 차원에서 완벽하지 못하다 하더라도 이를 형성해나가기 위해 노력해야 한다. 만약 개선의 여지를 담고 있다고 한다면 이러한 법률들이 집행될 수 있도록 지원하는 것이 더욱 바람직하다.

여섯째, 조건부과는 다양한 행위자들의 참여와 다국적 절차에 기초하여 이루어져야 한다.

현실적으로 지원에 대한 조건부과(conditionality)는 온전하게 집행된 적이 없다는 지적이다.<sup>25</sup> 지원에 대한 조건부과의 정당성

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 63.

과 효율성의 저하로 인해 제대로 실행된 적이 없으며, 조건부과에 대한 기부자(donor)들의 평가가 다를 수 있고, 실제조정이 어렵기 때문이다. 또한 다국적 기구들은 기금의 흐름이 지속되어야 할 현실적 어려움을 안고 있다. 따라서 조건부과는 제대로 조정되지도 못하며, 임시방편적으로 행하여져 왔다.

이러한 점에서 지원에 대한 조건부과(conditionality)는 예정했던 결과를 가져오지도 못한다. 이는 조건부과가 실제 문제의 원인보다는 겉으로 들어나는 현상(symptom)에만 치중하고 있기 때문이다. 또한 수혜자들에게는 조건을 회피하기 위한 방편들이 너무나 많이 갖춰져 있다. 부정적인 조건들은 문제의 원인을 풀기 위한 것이 아니라 문제의 겉으로 들어나는 증후들에 대한 것이 대부분이다. 그러나 잘못된 관행이나 문제들은 매우 심각한 구조적 문제점을 갖고 있는 것이 대부분이어서, 제재를 통해서 문제를 시정할 수 있는 것은 아니다. 일반적으로 수혜국 정부와 시민사회가 지원 조건부과 정책에 동의하지 않는 경우에는 아무리 강제적인 방식을 동원하여도 지속적인 결과를 가져 올 수 없다. 원조와 함께 이루어지는 조건부과들은 해외원조가 지속되는 동안 혹은 기부자들이 주시하고 있는 동안에만 인위적으로 잠시 이루어질 뿐이다. 또한 수혜자들이 다만 문제를 지연시키고 조건부과 상황들을 준수하는 것처럼 보이기 위해 노력할 뿐이다. 따라서 기부자의 입장에서 강제할 수 있는 것은 없으며, 다만 수혜자가 조건을 경제적 필요에 의해 수용하도록 하는 방안(financially-driven tactical compliance)이 있다.

예를 들어 민주주의 확산이 지원조건이 되는 경우 수혜국이 해

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 64.

의원조를 받기 위해 선거과정을 거치도록 할 수 있으나, 선거가 자유선거 혹은 공정선거가 되도록 보장할 수는 없다. 또한 정치적 반대파(야당)의 결속을 저해하기 위해 공적자원(기금, 언론 등)을 집중투입하고 사회혼란을 가중시키기 위해 인종갈등을 부추길 수도 있다.

사회 내부적으로 민주주의에 우호적인 요소가 있는 경우에만 조건부과의 효과가 나타나는 것으로 평가되고 있다. 역설적으로 민주주의적 조건부과가 가장 필요 없는 지역에서 가장 효과적으로 기능할 수 있는 것으로 보여 진다. IMF 조건부과 사례연구에서 IMF가 권한과 전문영역을 넘어서서 수혜국의 정책결정과정에서 너무 관여하고, 수혜당국이 일시에 다양한 정책변화를 추진하면서 정치적 지지를 끌어낼 수 있는 자원을 확보하고 있는지 여부와 개혁을 수행할 능력에 대한 고려 없이 이루어진다는 지적이 제기되어 왔다.

지원에 대한 조건부과는 기대에 반대되는 결과를 가져올 수 있다는 점에서 역생산적(counterproductive)이다. 지원 조건부과는 실제 추구하는 목표를 실현시키지 못할 뿐만 아니라, 외부의 강력한 압력이 오히려 실제 추구하는 목표실현을 저해하는 반격(backlash)을 초래할 수 있다. 민족주의적 요소들로 인해 외부지원세력과의 결탁을 식민주의시대의 앞장으로 공격하게 된다. 짐바브웨의 무가비(Mugabe)정권에 대한 영국의 압력이 이에 해당한다. 구조전환 등과 같이 지원에 대한 조건부과의 목적이 기존정권의 경제적·정치적 영향력에 제약을 가하고자 하는 경우, 조건부과를 실행할 위치에 있는 것이 기존정권이라는 점이 근본적인 한계이다. 실제로 지원과정에서 외부는 지원계획 협의를 위해

기존권력과 대화하여야 하며, 집행을 담당하고 동시에 이에 따른 보상을 받는 것도 기존권력이라는 점에서 목적과는 달리 경제적·정치적 자유화 프로그램이 기존권력에 제약을 두기 위해 이루어지지만 기존권력엘리트들의 영향력이 감소되기 보다는 강화되는 경향을 보여준다. 사회내부의 개혁을 추진할 세력들의 결집을 방해하고 이들의 세력을 약화시킬 수 있으며, 정치권력자들이 외부지원국과의 협상에 유연하게 대처하는 것에만 집중하면 되는 상황을 초래한다.

그렇다면 지원에 대한 조건부과의 한계를 극복하기 위한 방안은 없는 것일까? 가장 필요한 것은 조건부과의 계획 수립시 보다 정교하게 조건부과의 대상을 정하고, 제한시키는 것이다. IMF 경우 거시경제안정차원에서 필요한 최소한의 조건부과를 하고, 프로그램의 세부 계획들은 지역단위의 광범위한 논의를 통해 결정하도록 자율적인 여지를 부여한다. 또한 수혜국 정부의 참여를 최대한 허용하면서 조건부과에 대한 보다 유연한 방식의 모니터링을 실시하도록 하고 있다.

위와 같이 지원에 대한 조건부과가 별다른 실효성이 없다는 평가를 바탕으로, 지원은 국가들의 의도나 공약에 기반 한 것이 아닌 보여진 기록에 기반 한 선택적(Selectivity or post hoc) 조건부과가 필요하다는 인식이 제기되었다. 세계은행의 경우 모든 지원은 대체할 수 있으며(fungible) 조건부과는 비효율적이라는 가정 하에 지원은 수혜국 정부가 '우호적인 정책환경'을 갖춘 경우에만 주어져야 한다는 시각에서 압력대신 지원의 규모를 최소한으로 유지하는 방식이 사용되었다. 예를 들어 교육훈련이나 국가단위 대화 증진 등의 방식으로만 지원을 추진한다는 것이다. 이

를 위해서는 기부국과 수혜국의 새로운 관계 설정 원칙이 지켜져야 한다. 지원주체원칙으로는 수혜국 정부가 신뢰하지 않는 정책 약속을 얻어내기 위해 재정적 지렛대를 사용하기 보다는 기부국이 보다 신중한 방식으로 주제설정 논의를 하는 것이 필요하다. 이와 같이 프로그램 지원이 정책적 개선을 도입하려고 결정한 국가들에게 한정되어 주워진다는 것이 주요한 선택성의 원칙이다.

‘지지 및 지원’은 전환프로그램을 위한 전통적 방식의 재정 지원을 의미한다. 이는 기존의 대립적 방식의 조건부과와는 달리 수혜국의 입장을 존중하며 논의하는 방식이다. 그러나 수혜국의 예산 및 정책에 대한 전반적인 논의까지 포함한다는 점에서 기존 조건부과보다 더욱 발전된 방식이다. 그러나 여기에도 여전히 도덕성의 문제는 남아있으며, 다양한 정책과제, 기금운용필요성, 측정 상 차이점, 정책조정 의지부족 등 기부국의 한계를 보완해나 가야 한다.

지원과정에서 총체적인 개발틀(Comprehensive Development Frame) 혹은 과정에서의 조건부과로서 빈곤퇴치전략방안(Poverty Reduction Strategy Papers)이 제기되었다. 이는 수혜국에 적합한 지역단위의 정책을 창출해 내기 위한 정부, 시민사회, 사적영역, 대외원조 기구 간 국가적 논의틀을 말한다. 세계은행과 IMF는 총체적인 개발틀(CDF)이란 “국가들이 경제개발 및 빈곤퇴치를 위한 유효한 전략을 계획하고 실행하기 위해 지식과 자원을 관리하는 방안”으로 규정하였으며, 이는 ‘소유권’으로 일컬어지기도 한다. 장기적 발전전략 하에 유용한 거시경제 및 화폐관리정책을 건전한 사회, 구조적, 인간정책과 연계하여 작성하고 이러한 과정에서 국가차원의 협의체계가 작동하는 것을 의미한다. 이러한 방식은 조건

부과의 단점을 극복하기 위한 것이나, ‘파트너십’도 동일하게 실현하기 어려운 개념이다.

PRSP의 주요한 과정은 수혜국 정부기관의 빈곤에 대한 인식, 발생, 특성, 원인에 대한 상세한 자료수집으로 구성된다. 경제 및 사회개발과정, 국가예산에 대한 거대하고 광범위한 대화로 이루어져야 하며, 그 결과로 추론된 정책은 특정국가 즉 지역이 소유하고, 지원에 대한 조건부과는 이루어지지 않는다. 즉 국가단위의 역량형성이 가장 중요한 정책목표로 상정된다. 특정국이 우선순위와 책임성을 선택하고 지원기구들이 지원을 통해 이를 수용하는 형태로 이루어진다. 이는 수혜국 정부가 특정한 과정상 조치들을 취하도록 하는 것으로 과정상 조건부과로 일컬어지기도 한다. 그러나 실제 빈곤퇴치전략이 실효를 거두기 위해서는 대중의 광범위한 참여가 이루어져야 하나, 상당수 대중의 참여가 보장되지 못하고 정보접근이 이루어지지 못한다. 소유권과 주권의 미명 하에 기부국이 수혜국 정부에게 대화과정에서 주도권을 부여하는 것도 문제로 지적되어 왔다. 한다. 또한 실제 내용의 중요성에도 불구하고 정해진 일정에 따라 상대적으로 단기간 내에 이루어져야 한다.

인권적 차원에서 PRSP와 같은 접근은 보다 광범위한 투명성과 참여를 유도한다는 점에서 일반 조건부과보다 월등한 방식으로 평가를 받으나, 근본적으로 권리의 개념이 결여된 인식틀이다. 이는 민주주의나 권리증진 관련 정책목적들을 포함하고는 있으나, 실제 인권적 차원의 언어로 서술하지 못하였다. 왜냐하면, 만약 인권적 용어를 담고 있다면 단순히 소유권이나 시민사회협회의와 같은 기술적 용어보다 더 강력한 참여 및 정보접근을 촉구할 수

있었을 것이기 때문이다.

따라서 단순한 빈곤퇴치전략보다 교육권, 보건권, 근로보장권 등을 제시하면 시민사회와의 협의 하에 기부국의 장기적 의무이행이 지속가능한 사회변화를 가져오는데 강력한 방안이 될 것이다. 그러나 이와 같은 사항들이 PRSP에는 포함되지 않으며 단지 형식적인 방식으로 인권개념이 언급되었다. 또한 현실적으로 수혜국 정부들은 구체적인 인권개념들을 포함시키려 하지 않았고, 브레튼우즈 기구들은 수사학적 언급과는 달리 인권접근에 대한 이해나 의지가 부족하였기 때문이다.<sup>26</sup> 이라크, 헤이티, 브룬디에서 독재자를 처벌하기 위해 무역 및 지원제재가 이루어졌으나 매우 심각한 주민들의 희생을 가져왔던 것으로 평가 된다

인권은 조건부과를 통해 일시에 이루어질 수 있는 것이 아니다. 특히 외부에서의 일방적인 압력으로 성취되는 것이 아니며, 특정 사회의 정치 및 사회변화가 필요한 사안이다. 또한 지원과정에서 조건부과는 거버넌스의 질, 정권의 국내적 책임성, 반대집단의 정당성, 변화를 위한 내부과정 개발 역량을 저해할 수 있다.

## (2) 긍정적 지원(Positive support)

긍정적 지원은 수혜국에 대한 개발지원과정에서 지원을 매개로 외부사회가 수혜국으로 하여금 인권을 존중하도록 강제하기 보다는 특정인권 결과 실현을 위해 적절한 여건을 조성해준다는 것이다. 지원에 대한 조건부과는 즉각적인 단기간의 변화를 추구하는 반면 긍정적인 지원접근법은 중장기적인 접근을 위한다. 조

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 76.

건부과는 지원의 규모가 큰 주요국의 양자관계 및 국제기구들의 경우에 이용되나, 지원의 중단이 별다른 효과를 갖지 못하는 소규모 지원사업을 추진하는 비정부기구들에게는 거의 의미가 없었다. 반면 긍정적 지원접근은 주로 비정부기구들의 활동에서 채택되어 상당한 영향력을 발휘하였다.

인권기구들은 기부국들에게 단순한 조건부과를 넘어서 수혜국들에 대해 보다 향상된 법률을 채택 집행하고 정의의 질을 향상하고 과거 침해의 기록들을 조사하고, 선거, 언론자유 보장 등을 촉구하였다. 인권기구들은 도덕적 차원에서의 준수를 촉구하는 반면, 지원기구들은 현장에서 이를 반영하고자 하는 시행착오를 겪게 되었다. 그러나 인권이 지원과정에 통합되지는 못하였다.

긍정적 지원은 단순히 시민사회나 법률기관 강화에 한정하지 않고 광범위한 목표를 추구하였다. 즉 법치(the rule of law)의 법률적 및 조직적 기반 개선, 언론 혹은 인권감시기구 강화, 선거기구 창설, 경찰 및 군인, 비정부기구 지도자를 위한 인권훈련 제도화, 사법개혁 주도 이런 변화를 위해서는 행정, 사법, 지역정부, 국민기구, 언론, 경찰, 정당, 비정부기구 및 국민 등 광범위한 정치단위의 참여가 필요하다.

긍정적 지원의 경우 각기 인권, 민주주의, 거버넌스 분야에서 별도의 기금 라인, 전문가, 활동가가 존재하였다. 인권의 개념이 지원과정에 단순히 부수적인 것이 아니라 통합적인 차원에서 흡수된 것은 권리에 기반 한 접근 단계에서야 이루어졌다.

긍정적 지원에서 지원기금이 실제 인권적 관심을 위해 사용되게 되었으나, 여전히 이전 단계와 같이 인권개념은 시민적·정치적 개념에 한정되었다. 또한 민주주의, 인권, 거버넌스 개념들이

중첩되어 규정되었으며, 대부분 특정 인권프로젝트보다 민주주의 증진프로젝트가 많았으며, 민주주의 증진이라는 것이 정당한 목표로 쉽게 용인되었다. 긍정적 지원의 경우 인센티브는 경찰이나 사법부에 대한 인권교육지원 역 인센티브는 인권감시단 파견, 지역인권비정부기구에 대한 물적 지원 및 국제적 네트워킹 제공의 형식으로 이루어졌다. 반면 지원에 대한 조건부과의 경우 인센티브로 차관예산지원 혹은 합의된 특정정치목표에 도달할 경우 부채탕감이 주워지며, 역 인센티브로는 수혜국 정부가 인권 상황을 개선하지 않는다면 대외지원을 중단한다는 위협이 해당된다.

기부국들이 ODA 운용과정에서 평화관련 설정한 4가지 목표로는 행위주체의 행동에 영향을 주기 위한 것, 행위주체의 역량보완, 주체들(사회집단) 간의 관계변화, 갈등지역에서의 사회적 경제적 환경변화 추구가 있다. 즉 경제개발을 촉발시키기 위해 부채탕감, 선거제도 및 자유선거관련 대화지원, 언론 및 자유로운 정보에 대한 접근 강화, 주요 사회 및 경제적 인프라 재건, 거버넌스의 투명성과 책임성 제고 등이 중요시 되었다.<sup>27</sup>

긍정적 지원(positive support)의 경우에도 조건부과와 마찬가지로 실제 효과가 매우 낮다. 둘 다 지역단위의 책임성을 형성시키기 보다는 저해한다는 평가를 받아왔다. 긍정적 지원 프로그램은 모호성과 내부 모순에 빠져 있다. 즉 정치적으로 강한 개입책임과 기술적이고 단기로 운영하고자 하는 의도, 정책적 유연성과 프로젝트 수단의 관료적 경직성, 빈곤국에서 사회계약을 재창출하고자 하는 욕구와 원래 내재하고 있는 외향적 성향들 간의 모

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 62.

순이 드러난다. 따라서 민주주의 혹은 인권을 위한 긍정적 지원은 관련국 내부에 민주주의와 인권에 대한 참된 정치적 의지와 강한 공약(책무)이 있지 않다면 매우 제한적인 영향밖에 주지 않을 것이다.

### (3) 권리에 기반 한 접근(A Rights-Based Approach)

이전에는 인권이란 지원단체들의 사업과는 관계가 없는 별개의 영역으로 간주되어 왔다. 이후 지원과정에서 인권이 추가적인 보완개념으로 도입되었다. 시간이 경과함에 따라 특정기구 내에서 ‘권리에 기반 한 접근(RBA)’이 부각되면서, 지원과 인권이 불가분의 개념으로 동일한 과정에 통합되게 되었다. 인권과 개발지원의 경계가 사라지고 사회변화의 동일한 과정에서 이론적으로 뿐만 아니라 실제적으로 불가분의 영역으로 인식되기 시작하였다. 특히 르완다 사태이후 지원과정에서 ‘인간개발’의 개념이 도입되기 시작하여, 개발지원단체들은 개발의 기본적인 인간적인 측면들에 대해 관심을 갖게 되었다. 예를 들어 캠프에 수용되어 있는 난민들의 경우 자유를 박탈당하고, 지속적인 공포에서 원하는 대로 이동하거나 일하지 못하고, 자신들의 지역사회나 거주지로부터 단절 당했을 경우 개발은 아무런 의미를 갖지 못한다. 즉 인권의 개념은 경제적·사회적 개선과 분리될 수 없음을 보여주고 있다. 이 두 영역은 개별적으로는 무의미하나, 통합되는 경우 비로소 의미를 갖게 된다. 즉 마슬로우가 말하는 인간의 기본적 욕구(basic needs)의 개념은 무의미하며, 개발이 목표하고 있는 과정이 결과 못지않게 중요하다는 점이다. 다시 말해 과정은 지역 단위 역량과 네트워크, 지식기반 및 이를 만들어내는 방안들을

형성, 강화하거나 반대로 저해할 수도 있다. 또한 이러한 개발과정은 현지인의 존엄 및 현지문화를 무시할 수도 있다. 따라서 개발지원의 과정에서 빈곤과 박탈에 대한 참여적 평가가 이루어질 필요가 있다. 빈곤계층의 관점에서 박탈감은 실제 저임금보다 심각할 수 있다. 박탈감은 사회적 열등감, 소외감, 신체적 허약감, 취약성, 계절적 박탈감, 무력감, 모멸감을 포함하고 있다.

빈곤은 단순히 경제적인 차원의 저소득만을 의미하지 않으며, 다면적인 의미를 갖고 있다. 예를 들어 빈곤은 보건이나 교육에 대한 접근부족, 취약성, 소외(voicelessness)와 무기력 등을 모두 포함하는 의미이라는 점에서 효과적인 빈곤완화를 위해서는 이러한 문제에 대한 다면적인 접근이 요구되어진다.

1994년 유엔사무총장은 Agenda for Development에서 “민주주의와 개발은 근본적으로 연계되어 있다.”고 강조하였다. 왜냐하면 민주주의는 유일하게 폭력적인 내부갈등의 위험을 최소화 할 수 있는 서로 경쟁관계에 있는 종족, 종교, 문화이해를 관리하기 위한 장기적인 기초를 제공해 줄 수 있기 때문이다. 민주주의는 내재적으로 개발노력의 모든 면에 영향을 줄 수 있는 거버넌스의 문제와 연관되어 있다. 민주주의는 기본적인 인권이며, 인권의 증진자체가 개발의 중요한 척도이다. 또한 생활에 영향을 주는 정책결정과정에서 대중의 참여 자체가 개발의 주요 기조이다.

‘권리에 기반 한 접근’은 권리침해에 대한 처벌과 권리존중을 위한 의무 및 제도를 강조한다. CARE는 인권에 대한 관심은 사업의 대상을 단순한 수혜자나 참여자의 개념으로 보지 않고 권리보유자(rights-holders)로 인식하고, 지원활동의 성격을 단순한 자선행위가 아닌 구조적 변화로 규정한다.

분석의 틀로서 ‘권리에 기반 한 접근’을 살펴보면, 인권의 가장 중요한 가능성은 사람들이 자신들을 인식하는 틀을 변화시킬 수 있는 능력을 갖고 있다는 점이다. 예를 들어 오염된 식수나 영양 부족과 같은 문제들을 용인되지 않아야 할 ‘침해’로 규정한다는 점이다. 또한 이러한 ‘침해’가 불가피한 것이 아니라 고의적인 결정이나 정책으로 발생한다는 점을 강조하고 있다. 따라서 교육권의 보호 및 증진은 단순히 교육예산의 증가가 아니라는 점이다. 오히려 교육권의 실현은 차별, 교육에 대한 접근, 지역주민들의 교육지도에 대한 권리행사 및 자녀에 대한 지원제공의 정도 등이 고려되어야 한다. 개발영역에서 법적 정책적 변화는 비정부기구, 양자 간 지원기구보다는 세계은행이나 국제통화기금과 같은 기관을 중심으로 이루어졌다.

‘권리에 기반 한 접근’의 또 다른 중요한 사안은 책임성(accountability)을 담보하기 위한 기구에 대한 관심이다. 왜냐하면 이는 자선사업과 권리로서 요구를 명확히 구분시켜준다. 따라서 책임성은 인권의 보호 및 증진을 향한 열쇠가 된다. 상당수 빈곤국은 자신들의 국민들에 대해 책임성을 갖고 있지 못하다. 여기에는 물론 식민지의 역사에서 국가는 국민에 대한 책임보다 유럽국가들의 자원약탈을 위해 설립되었다.

정치적 참여권은 준수되어야 하는 인권임에도 불구하고, 정식 법체계와는 다른 전략이 필요하였다. 즉 인권침해자의 재판회부가능성이 불완전하기 때문에 실제 각 권리에 대한 요구시 실제 의무와 의무주체가 명확히 규정되지 않았다. 그러나 특히 경제적·사회적·문화적 권리(Economic, Social, Cultural Rights, ESCR)와 같은 경우에는 별다른 구속력이 없는 수사학적으로 바람직한 것으로만

규정되었다. 침해자에 대한 재판회부가능성(justiciability)은 일부 권리에는 적용이 되나, 실제 권리의 참여자들이 빈곤계층이나 무기력하며 대부분 부패한 사회이기 때문에 엄격한 처벌이 이루어지지 못한다. 국가행위에 대한 영향은 단순히 사법적 집행의 사안만은 아니며, 이외에도 다양한 구조들, 예를 들어 규범 홍보 및 내규화, 행위주체들의 이해 및 정당성 재규정, 전략과 정책에 대한 집단교육 등을 통해 시민사회가 정부에 대해 실제적 압력을 행사할 수 있도록 한다.

인권제기에 의해 형성된 책임의 성격은 매우 정치적이며 끊임 없이 변화하는 사안이다. 왜냐하면 인권에 기반 한 개발은 단순한 ‘자선’ 차원이 아니라 권리차원으로 접근하기 때문에 사회내의 불평등, 소외, 압박을 둘러싼 구조적 문제에 관심을 두게 된다.

‘권리에 기반 한 접근’의 주요한 측면은 개발지원 목표를 추구하는 과정에서 인권을 존중하고 실현해야 한다는 인식을 확인하는 것이다. 단순히 인권관행을 지원프로그램에 적용시킬 필요뿐만 아니라 지원결과의 인권적 합의를 판단하려는 노력을 의미한다. 따라서 지원의 결과보다는 지원과정이 중요시 되며, 이러한 과정에 권리에 기반을 둔 접근을 포함하는 것이다. 또한 이러한 변화과정에서 중요시 되는 것은 정책결정과정과 정책결과 향유에 있어서 동등한 참여, 책임, 투명성이 보장되어야 한다는 점이다. 즉 빈곤층과 소외계층들의 참여가 매우 중요한 요소로 강조되고 있다.

‘권리에 기반 한 접근’의 실질적 합의(의미)를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 인권기구들에 대한 인식이다. ‘권리에 기반 한 접근’의 주요 출발점은 다양한 계층을 대상으로 한 광범위한 인권교육 실시

(지원기구 요원, 특정 대상집단(군인, 언론, 교사), 전체 국민)를 포함한다. 실질적으로는 대중에 대한 인권교육 다시 말해 세계인권선언 및 인권협약에 대한 것이라기보다는 법률가, 비정부기구 요원에 대한 전문교육 방식으로 이루어진다. 개발전략이 유엔인권감시기구에 포함되어야 한다는 논리이다.

둘째는 역량형성(capacity building)을 의미한다. 개발지원주체들이 잠재적 파트너들의 범위를 확대하고 지역인권 비정부기구들과의 협력을 증진하도록 한다. 이는 외부로부터의 일방적인 변화추구보다는 내부적인 변화를 지향하고 이를 위한 역량형성을 추구한다는 점에서도 바람직한 것으로 인식된다. 최근에는 특히 갈등경험지역에서 인권기구에 대한 개발지원이 증대하였다는 점이다. 실제 현장에서 지역비정부기구들의 질, 독립성, 활동동기가 모호함으로써 유발되는 문제들도 있어왔다.

셋째, 국제개발지원기구들이 인권옹호(Advocacy) 활동에 주력하게 된다. 이는 특정인권 침해 상황에 대한 사례조사나 정보수집 차원이 아니라, 개도국의 정책에 영향을 미치는 캠페인활동을 의미한다.<sup>28</sup> 예를 들어 군사제재를 위한 홍보활동, 전쟁지원이나 조직적 인권침해 정권에 투자하는 기업에 대한 압력, 경제부국의 무역정책개혁을 위한 홍보활동, 필수약품 가격인하 촉구 등을 포함한다.

이와 같이 ‘권리에 기반 한 접근’이 인권옹호활동에 주력하는 두 가지 이유로는 인권적 차원에서 문제를 조명했을 경우만이 실제 특정사회 내의 소외나 차별의 구조적 원인을 규명해 낼 수 있기 때문이다. 또한 인권지지 및 캠페인이 국제인권운동의 주요한 흐

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 143.

를 이루고 있기 때문이다. 인권옹호활동의 현실적인 문제점은 지원수혜국들이 이러한 활동을 부담스러워 하며 강한 여론압력이 있을 경우 지원프로그램 자체의 중단이 강요되기도 한다. 대부분의 인권옹호활동이 기부국과 주요 국제기구를 중심으로 이루어져 왔으며, 현실적으로 미국의 역할이 매우 중요하다. 미국의 정책결정과정은 비정부기구 등의 의회 내 로비활동에 의해 크게 영향을 받게 되며, 이러한 점에서 미국의 비정부기구는 특별히 홍보 및 로비활동에 전문성과 자원을 보유하고 있다.

‘권리에 기반 한 접근’은 명백히 무엇이 준수되어야 하는가를 규정하기 보다는 무엇이 해서는 안 되는가를 규정하고 있다. 즉 ESCR 관련해서도 인권전문가들은 실제 침해사례들을 감시하는 것을 주요한 정책입장으로 설정하고 있다. 지난 지원사업관행을 보면 많은 경우 이러한 침해들이 용인되거나 심지어 지지되어 왔음을 알 수 있다. 그러나 이는 지원기구들 내부의 도덕성 문제라기보다는 지원활동을 하는 정치적 행정적 환경이 어쩔 수 없이 이를 강요하는 것이기 때문이기도 하다. 개발지원기구들은 인권기구들과 달리 현장에 주재하면서 관련당국과의 협력, 현지 협력자와의 활동 등으로 인해 적대적 관계를 유지하기 어렵다. 또한 현장에서 실제적 생명위협에도 직면할 수 있다는 점에서 인권 관련 사안들을 인권기구의 전문가들에게 이입하는 것이 일반적이다. 대신 지원기구들은 인권영향평가(human rights impact assessments)를 프로젝트사업의 계획, 실행 평가과정에 도입하나, 실제 집행은 매우 미약한 상황이다.

다양한 권리간의 불가분성으로 개발지원기구가 특정분야 인권 개선을 위해 이미 존재하는 다른 분야의 인권을 제한하거나 축소

시켜서는 곤란하다(non-retrogression rule). 물론 모든 분야의 인권을 동시에 일률적으로 증진시키는 것은 현실상 거의 불가능하다. 지원기구들도 자체사업 실행과정과 관행이 인권적 기준에 부합하는지 여부를 외부 인권기구들로부터 정기적으로 조사를 받는 것이 필요하다. 이를 통해 개발지원기구들이 해결하고자하는 문제의 사회적 정치적으로 깊숙이 내재된 요인들을 제대로 규명할 수 있을 것이다.

지역의 지원기구 요원들이나 협력자들은 그들이 활동하는 지역사회 및 사업영역에서 인권이 안고 있는 위험성을 충분히 인지하고 이를 피하기 위한 다양한 방안들을 갖고 있다. 예를 들어 해외 및 내부 세력과 연계함으로써 인권침해자라는 비난을 견디어내기 위한 노력을 할 뿐만 아니라, 내부에서 일어나는 인권침해 구조에 대해 축소 혹은 허위 보고를 한다. 반면 외국인 요원들은 반체제자의 불법 구금 및 실종 등 특정사회 내 인권의 구체적인 침해사례에 대해서는 문제의식을 가지나, 구조적이고 드러나지 않는 일상적인 차별이나 억압 등에 대해서는 제대로 파악하지 못하는 것이 일반적이다. 개발기구가 지역요원들과 이러한 인권침해 구조에 대해 신랄한 내부토론을 정기적으로 실시한다면 개발지원 체제를 보다 효율화 할 수 있으나, 이는 단기기간에는 불가능하며 상당한 신뢰형성을 기반으로 해야 한다는 점에서 장시간이 소요될 것이다. ‘권리에 기반 한 접근’의 내부구조와 관련된 원칙 중 하나는 개발기구들이 명시적으로 모든 체제를 내부의 인권기준에 부합하도록 설정하는 것이다. 이를 통해 지역요원들, 취약계층, 여성, 장애인들이 내부 지원정책 결정과정에 동등하게 참여하도록 보장되어야 한다는 점이다.

‘권리에 기반한 접근’을 추구하는 지원기구들은 일상생활에서 법치확립 증진을 주요 사업 목표로 설정하고 있다. 왜냐하면 법치가 일반 대중들을 세력화하는데 중요한 요소이기 때문이다. 현재 법체계가 인권기준을 명확히 담고 있지 않다 할지라도 법률이 지켜지고 규칙이 준수되리라는 기대가 확대되면 대중들이 사회변화를 추구하기 시작할 것이며 법률도 인권기준에 부합하게 고쳐나갈 것이다. 법치가 바로 민주주의와 같은 의미 혹은 단순히 법률적인 사안만은 아니다. 법치는 민주주의가 기능할 수 있도록 하는 기반을 제공하는 것이다. 법치확립은 법률 및 사법 분야에서 민사 및 형사절차를 포함한 적절한 법률마련, 사법부의 독립과 권한을 보장하는 사법개혁, 사법절차에 과다한 비용이나 장기간이 소요되지 않을 것들을 의미한다. 법치확립은 또한 법률적인 측면이 아닌 다양한 측면을 포함하고 있으며, 그 중 하나는 정보통로의 다극화 및 문제를 재검토할 수 있는 사회적 행정적 구조 마련이다.

특정지역에서 법치를 증진하는 3가지 방안으로는 첫째, 국가단위에서 바람직한 결과를 형성하기 위한 공공구조 확립을 위한 법적, 사법적 변화를 시도하는 것이다.

둘째, 사회통제이다. 이는 법률에 대해 알고자하고 자신들의 권리가 침해당했을 경우 이를 인식하고 고치고자 하는 시민사회의 역량과 의지를 의미한다.

셋째, 명백하게 인권개념을 명시하지 않는다 할지라도 대중들이 정보, 통제수단, 재검토구조를 보유하도록 하는 방식이다. 예를 들어 세계은행이 개발지원을 실시하면서, 특정사회의 다양한 언론이나 비정부기구들이 지원과정에 대한 정보 및 평가를 하도록

하며, 사업추진과정에서 독립적 통제와 제어세력확보 등 지역단위 주민들의 의사가 소통될 수 있는 구조를 마련하도록 함으로써 실제 ‘권리에 기반 한 접근’ 효과가 나타나게 되었다. 법치가 확립되어 있지 않고 부패와 가신정치가 만연하고 인권침해가 다차원적으로 지속되는 사회에 대해서는 외부의 지원 없이 자연적으로 법치확립이 가능하지는 않다.

‘권리에 기반 한 접근’의 가장 큰 장점은 사람들로 하여금 개발지원기구들이 접근하려는 문제들의 성격과 취하여야 할 정책 수단을 새로운 틀로 설정해보게 하였다는 점이다. 인권은 이를 발견하게 하는 수단(heuristic device)으로 기능하고 있다.

예를 들어 기아에 대한 대책의 경우 이전의 개발지원의 방식은 수혜국에 대한 물자 투입을 증가시켜 국가 곡물생산량을 늘리는 것에 주력하였다. 이러한 방식이 취약계층에 대한 충분한 지원이 되지 못한다는 비판에 직면하여 소작농이나 여성에 대한 지원 사업을 추진하게 된다. 보건관련 활동은 어린이 및 임산부 등 취약계층의 영양공급 사업을 추진하고, 환경운동은 토양 침식 및 악화를 막기 위한 사업에 주력한다. 그러나 기아의 원인이 단순한 식량부족 때문만이 아니라 소득의 부족으로 이를 극복하기 위해서는 빈곤층의 소득확대가 필요하다는 것이다. 이러한 경우 부족 식량의 수입, 국제무역 혹은 지역생산성의 증가가 이루어질 것이라는 점이다. 일각에서는 농업이외 고용 등을 통해 소득 다변화가 이루어져야 하며, 지역주도의 활동, 생산자 간 협력, 지역 저장체계 확보 등을 주장하고 있다. 이러한 접근법들은 모두 다 기술적이고 전문가적 관점에 기초하고 있다. 그러나 인권적 차원에서는 특정사회에서 모든 구성원의 식량에 대한 접근권을 중요시

하고, 특정 계층의 식량권의 저해를 방지하고 이를 증진하기 위한 근본적인 문제들을 해결하기 위한 것이다. 즉 특정계층이 스스로 식량을 구입할 수 있기 위한 역량, 취업, 토지, 신용, 상속 혹은 교육정책 등 전반에 대한 검토를 하게 되는 것이다. 또한 식량 독과점으로 인한 식량접근권의 문제, 지역 및 다국적 기업의 관행으로 인한 폐해로 인한 식량접근권 문제 등 매우 광범위한 문제에 대한 접근을 시도하고 있다. 또한 이러한 과정에서 존중, 보호, 제공 방안이 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 이와 같은 접근을 Oxfam은 개발과정에 도입하고 매우 광범위한 영역에서 이를 실현하고자 하였다.

‘권리에 기반 한 접근’의 결과 개발기구들이 개발지원을 위한 매우 다양한 파트너들을 구분해 내고 이를 선택하게 되었다. 예를 들어 인권이라는 용어를 명백하게 명시하지 않더라도 개발의 과정에서 소외되는 계층의 세력화를 위해 정책증진을 꾀함으로써 인간의 존엄을 실현하고자 하는 것을 말한다. 인권기구들처럼 단순히 ‘비난과 압력(naming and shaming)’의 접근방식보다 풀뿌리 조직을 통해 집단 동원 및 협상, 사회 내 가치 변화, 법률과 정책, 조직 변화 추구, 차별에 대한 저항 등의 방식을 취한다. 그러나 한편으로 재정지원이 내부의 조직들을 지원에 종속되게 하여 역량과 자율성 형성을 저해한다는 지적이 있다. 이와 같은 상황을 예방하기 위해 지원과정에서 투명성과 참여가 매우 중요한 요소로 작용한다.

이를 위해서는 기존의 좋은 실적을 갖고 있는 기구에 대해서는 장기적인 지원프로그램을 갖고 이들 단체 스스로 학습과정과 스스로의 속도로 일을 추진하도록 한다. 지역기구에 대한 기금지원

구조와 지역기구에 대한 기술지원을 분리시킨다. 기술지원은 스스로 개발계획을 수립하는 다수의 기구들에게 허용하고, 기금지원은 자율성 기구의 기반이 될 수 있는 성공적인 사업제안을 제시한 기구에 대해 지원한다. 장기간 비정부기구 및 기업들의 네트워크를 지원하고 이들이 정책결정과정에서 동등한 참여를 할 수 있도록 보장한다. 중개자의 관리비용에 대한 공공 접근, 토론, 감사, 자금의 흐름에 대한 대중들의 이해를 높여주기 위한 역량 강화 및 다변화 구조를 마련한다. 기부국이 일방적으로 할당하기 보다는 기금지원 관계에 대한 협상을 허용하는 명백한 규칙과 절차 마련한다. 이와 같은 체계들은 현실적으로 전혀 불가능한 것은 아니나 실제 실현이 거의 되지 못하고 있다. 이전에 개발지원에서 가장 중요한 것은 자금이었고, 이를 통해 빈곤층에 사회경제적 서비스를 제공하는 것이었다. 그러나 ‘권리에 기반 한 접근’에서 자금은 더 이상 이전처럼 중요한 요소가 아니다.



# III

## 헬싱키 프로세스와 동구사회주의의 개방



헬싱키 프로세스는 이행과정에서 소련 및 동구사회주의국가 개별 상황에 따라 영향의 정도가 다르게 나타나고 있다. 헬싱키 최종협정(Helsinki Final Act)은 기본적으로 의무사항을 구체적으로 규정하고 있지는 않다. 따라서 헬싱키 협정이 소련 및 동구 사회주의 국가 내에서 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리의 구체적 개선에 구체적으로 어떠한 인과관계를 갖고 있는 지 분석하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 정치·군사적 현상 유지와 경제협력을 획득하기 위해 인적 교류를 중심으로 설정된 원칙들에 대해 소련 및 동구사회주의 국가가 순응함으로써 동구 사회의 개방과 민주화에 영향을 미치는 요소로 작용하고 있다. 따라서 이 장에서는 헬싱키 최종협정을 이행하는 과정에서 헬싱키 협정이 시민사회를 중심으로 개방과 민주화에 어떠한 영향을 미치고 있는 지를 살펴보고자 한다.

## 1. 헬싱키 프로세스와 인권

헬싱키 프로세스는 소련이 50년대부터 거론해 오다 1969년 유럽안보협력회의(CSCE)를 공식적으로 제안하면서 추진되었다. 서유럽의 경제번영, 중·소 분쟁의 격화, 소련경제 후퇴로 인한 동유럽에 대한 영향력이 약화되면서 공산화된 동유럽에서의 세력권을 유지하고 서방과의 경제협력을 확보하기 위한 필요에서 먼저 제안하였던 것이다. 즉, 소련을 중심으로 한 동구 사회주의권이 현상유지와 경제협력을 통한 경제회복이라는 절실한 필요에 의해 먼저 제안되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 미국은 초

기에는 소련의 제안에 대해 부정적이었으나 프랑스 드골의 독자 노선, 월남전 실패 후유증 등으로 유럽에서의 영향력 유지와 소련 견제를 위해 협상에 호응하게 되었다. 이 과정에서 서방은 베를린시의 법적 지위 확인, 재래식 군사력 감축문제, 인권문제를 의제로 포함할 것을 주장하였다. 또한 논의과정에서 핀란드 등 중립국들은 동서 양 진영 사이에서 정치군사적 분야의 발언권이 약한 것을 보완하기 위해 인권분야를 지지하는 한편, 동서 간 인권논쟁 중재 등 CSCE 논의가 지속되는 것에 기여하였다.

이와 같이 헬싱키 프로세스는 미국과 소련을 중심으로 하는 양블록이 자신의 필요에 따라 회의에 동의하였고 중립국들이 중간에서 기여하는 형태로 구성국이 조직되는 특성을 보이고 있다. 동서 진영이 서로 달성하고자 하는 우선 목표에서 상당한 차이가 있었음에도 불구하고 회의를 개최하고자 한 필요가 더욱 중요한 변수였으므로 동서진영의 이견에도 불구하고 포괄적 호혜성(diffuse reciprocity)를 바탕으로 이슈간의 연계를 통한 협력을 모색하고 타결될 수 있었다. 당시 소련지도부는 인권부문은 기본 원칙 6번의 내정불간섭으로 배척 가능하고, 키신저 등 실용주의적 노선을 걷는 미국이 이를 활용하지 않을 것이라 판단하였던 것으로 분석된다. 이는 후술하듯이 헬싱키 협정 서명 이후 협정의 의미에 대한 규정을 둘러싼 논쟁에서도 나타나고 있다. 소련 등 동구에서는 헬싱키 협정을 현상유지를 목표로 한 자신들의 외교적 승리로 규정하였다. 미국 등 서방에서도 현상유지 전략에 대한 수용이라는 비판여론이 고조되었으며 체결 직후 인권문제에 대한 관심은 상대적으로 약하였다. 헬싱키 협정 체결 직후 당시 외교 분위기는 상호협력을 추구하는 데 중점을 두고, 내정 간

섭적 인권비판 등은 자제하는 분위기였다.

소련 등 동구사회주의권이 처음으로 제안할 때 회의체 형태였던 CSCE(Conference for Security and Cooperation in Europe)는 이후 상설 조직체인 OSCE(Organization for Security and Cooperation in Europe)로 발전하여 구공산권 국가의 민주주의 이행 등을 지원하는 역할을 수행하였다.

헬싱키 최종협정은 1972년 11월 협의를 시작하여 1975년 8월 1일 공식 조인되었다. 최종협정은 안보협력분야, 경제협력 분야, 인권협력 분야 등 ‘3개의 바스켓’(basket)으로 구성되어 있다. 내용적으로는 경제, 무역, 과학기술, 환경, 문화, 인권, 교육 등 사회의 전반적인 분야에 있어서 전 유럽 국가간 협력을 방대히 규정하고 있다. 서방측은 바스켓Ⅲ가 다방면의 교류를 통해 동구권을 개방사회로 변화시킬 수 있다고 확신하였고 소련 및 동구권은 인권조항의 삽입에 반대하였다가 내정불간섭, 경제·기술협력의 효과를 획득하기 위해 인권조항을 불가피하게 수용하였다. 이와 같이 헬싱키 최종 협정은 동서 양진영 사이의 정치적 타협의 산물이었다.<sup>29</sup>

먼저 제1바스켓에서 핵심인 참가국이 준수해야 할 10대원칙이 제시되고 있다.

- ① 주권 평등 및 국가주권에 기초한 권리들의 존중
- ② 위협 또는 무력 사용 배제
- ③ 국경의 불가침
- ④ 국가의 영토고권

---

<sup>29</sup> 이상의 내용은 서보혁, “헬싱키 프로세스가 동구 시민사회에 미친 영향,” (통일연구원 개최 자문회의, 2006. 10. 25)을 중심으로 정리.

- ⑤ 분쟁의 평화적 해결
- ⑥ 국내문제 불간섭
- ⑦ 사상, 양심, 종교 및 신앙의 자유를 포함한 인권 및 기본적인 자유의 존중
- ⑧ 인민의 평등권과 자결권
- ⑨ 국가 간의 협력
- ⑩ 국제법상 신의성실 의무 준수

10대 원칙 중 제7원칙은 구체적으로 다음과 같은 내용을 담고 있다.

첫째, 참가국들은 인종이나 참가국들은 인종이나 성별, 언어 및 종교의 구별 없이, 사상과 양심, 종교와 신념의 자유를 포함한 기본적인 자유와 인권을 존중할 것이다.

둘째, 시민적, 정치적, 경제사회적, 문화적 및 기타 권리들과 인간 고유의 존엄성에서 나오는 모든 자유들의 효율적인 발현을 도모하고 권고할 것이다.

셋째, 이 틀에서 참가국들은 개인이 단독으로 또는 집단적으로 그의 양심에 따른 종교와 신념을 선언하고 실행할 자유를 인정하고 존중할 것이다.

넷째, 국경에 소수자들이 존재하고 있는 참가국들은 소수자그룹에 속할 권리와 법 앞에서의 평등을 존중하며, 그들에게 인권과 근본적인 자유와 의지를 향유할 기회를 주며, 이 범주에서의 합법적인 이익을 보호할 것이다.

다섯째, 참가국들은 인권의 보편적 중요성과 근본적인 자유를 인정하며, 그것이 바로 평화, 공의를 이루는 근본적인 요소라는 것을 존중한다. 또한 모든 참가국들 간의 우호, 협력관계의 발전

을 이루는데 꼭 필요한 것이라는 점을 인정한다.

여섯째, 계속적으로 그들의 상호관계에서 이 권리와 자유를 존중할 것이며, UN과의 협력을 포함하여 공동으로 그리고 개별적으로 권리와 자유의 보편적, 효과적 존중을 알리는데 노력할 것이다.

일곱째, 각 국은 개인의 알 권리와 이 분야의 권리와 의무에 따라 행동할 권리를 보장한다.

여덟째, 인권과 근본적 자유의 분야에서, 참가국들은 UN 헌장의 목적과 원칙, 그리고 보편적 인권선언에 따라 행동할 것이다. 그들은 또한 이 분야의 국제 선언과 협약들, 그 중에서도 인권에 관한 국제협약에서 제창하는 의무들을 수행할 것이며, 그 의무들에 종속될 것이다.

인권분야는 위에서 열거되고 있는 제1바스켓의 제7원칙과 제3바스켓 「인도적 차원 및 기타분야 협력」에 규정되고 있다. 제3바스켓에 포함되어 있는 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 인적 접촉을 규정하고 있는데, ① 가족적 유대에 기반한 정기적인 만남과 접촉, ② 가족의 재결합, ③ 국제결혼, ④ 사적 이유 혹은 직업상의 여행 ⑤ 개인 및 단체여행의 조건 개선, ⑥ 청년교류, ⑦ 스포츠, ⑧ 교류의 확대 등의 내용을 포함하고 있다.

둘째, 정보교류를 규정하고 있는데, ① 구두상의 정보, 문서정보, 영화와 방송 정보 등 정보의 유통, 접근, 교류의 증진, ② 정보 분야의 협력, ③ 언론인 근무조건향상의 향상 등의 내용을 포함하고 있다.

셋째, 문화영역의 교류와 협력을 규정하고 있는데, ① 관계의 확대, ② 상호지식, ③ 교류와 배포, ④ 접근, ⑤ 교류와 협력, ⑥ 협력의 분야와 형태 등이다.

넷째, 교육 분야의 교류와 협력으로서 ① 관계의 확대, ② 접근과 교류, ③ 과학, ④ 외국어와 문명, ⑤ 교수법 등의 내용을 포함하고 있다.<sup>30</sup>

이렇게 헬싱키 최종협정을 도출해낸 CSCE는 하나의 ‘제도’라기 보다는 자기발전을 해나가는 ‘과정’의 성격이 보다 강하였다. CSCE는 1975년부터 1990년까지 일련의 후속회담(follow-up meetings)에서 이루어지는 각 문서들에 기반하여 운영되었다. CSCE가 정기적인 후속 회담을 갖기로 한 것은 1983년 9월 마드리드회담 최종문서에서였다. 최종협정 채택 이후 헬싱키 프로세스는 주요 회담, 후속 회담, 주요 중간회담, 소규모 중간회담 등 4가지 종류의 회담을 통해 전개되었다. 또 CSCE에서 이루어진 일들은 각국 대표들 사이의 공식적 회담과 정부대표들이 아닌 사람들이 모인 비공식적 회담, 두 차원에서 진행되었다.<sup>31</sup> 인권 관련 헬싱키 프로세스 논의 과정을 간략히 정리하면 다음과 같다.

헬싱키 프로세스 이행을 위해 처음 열린 벨그레이드회의(1977. 10. 4~1978. 3. 8)에서 소련 및 동구권의 인권침해를 둘러싸고 진영 간 논쟁이 있었다. 이때 미국은 기존의 태도와 달리 인권분야에서 균등한 진전 없이 군사안보분야의 실무회의는 헬싱키 프로세스의 심각한 불균형을 초래할 것이라고 주장하였다. 이와 같이 벨그레이드 회의에서 인권문제가 집중 조명될 수 있었던 배경에는 헬싱키 프로세스에 대한 국가들, 특히 미국 헬싱키위원회의

<sup>30</sup> 원문 전문은 John Fry, *The Helsinki Process: Negotiating Security and Cooperation in Europe* (Hawaii: University of the Pacific, 1993) 부록 pp. 179~378. 전문 번역은 국가인권위원회, 『유럽안보협력회의 최종 의정서』 (서울: 국가인권위원회, 2006) 참조.

<sup>31</sup> 서보혁, “북한인권관련 헬싱키 구도의 적용가능성 연구,” 『북한의 과학기술과 10년 후의 북한 조명』(북한연구학회 추계학술회의 발표논문, 2006. 9. 22).

설립에 따른 미국에서의 태도 변화를 들 수 있다. 또한 카터행정부 등장으로 국제인권문제에 대한 관심 증대가 크게 작용하였기 때문이다. 끝으로 소련·동구에 설립된 헬싱키 모니터링 그룹에 대한 경찰들의 진압이 요인으로 작용하고 있다. 벨그레이드회의에서 골드버그(A. Goldberg) 미국측 대표가 처음으로 소련과 동구권에서 처형된 인권활동가와 그 탄압 국가들을 거명하였는데 그런 행동은 다른 서방국가들에게도 영향을 미쳐 이후 마드리드 회의, 빈회의로 이어지고 있다. 특히 바스켓<sup>3</sup>에도 불구하고 가족 재결합, 종교·소수민족(ethnic minority)의 이주를 거부하는 소련과 동구의 태도에 대해 비난하였다.<sup>32</sup>

두 번째 인권관련 회의로 마드리드 재검토회의(1980. 11. 11~1983. 9. 9)가 열렸다. 동구 진영은 서방측의 인권문제 거론에 대해 벨그레이드회의 때보다는 덜 강경하게 반응하였다. 그 결과 마드리드회의 결정문이 채택되었다. 마드리드 회의의 결정문에는 시민적·정치적 권리, 경제적·사회적·문화적 권리와 자유 존중과 이들의 효과적 실현에 관한 일반적 언급 외에 사상, 양심, 종교 및 신념의 자유에 대한 보호 및 신장을 강조하였고, 그런 맥락에서 “각 개인이 자신의 권리와 의무를 알고 그에 따라 행동할 권리”가 특별한 주목을 받았다. 또한 마드리드 문서의 공식적인 원칙목록 속에 사회주의국가들이 폴란드 자유노조 Solidarity를 경험한 이후에도 노조활동의 자유를 동의하고 있다. 또 하나 마드리드회의는 인권문제에 관한 동서 양진영의 입장 차이를 줄이는 노력의 하나로 인권과 인적 접촉을 구분하여 먼저 인적 접촉

<sup>32</sup> Fry, *The Helsinki Process*, pp. 24~25, 35; 서보혁, “북한인권관련 헬싱키 구도의 적용가능성 연구.”

을 추진하기로 하여 인도적 문제 해결에 성과를 가져오기 시작하였다. 그것은 이후 인권문제 해결의 발판이 되었다. 끝으로 1985년 6주간 오타와에서 첫 인권전문가 모임을 개최하기로 합의하였다.<sup>33</sup>

오타와 인권전문가모임(1985. 4. 23~6. 17)에서 양 진영은 첫째, 인권과 국제관계의 적절한 인과관계를 둘러싸고 논쟁을 전개하였다. 소련대표는 데탕트는 인권 존중에 기여하는 반면, 국제적 긴장은 인권을 억압하는 요인이라고 피력하였다. 반면 미국대표는 개별국가에서 인권을 존중하는 것이 국제관계 개선에 기여하며 인권을 경시하면 국제관계가 악화된다고 주장하였다. 국제관계의 긴장 여부가 인권의 원인으로 작용한다는 소련의 입장과 개별국가의 인권 존중 여부가 국제관계 개선의 원인으로 작용한다는 미국의 입장이 대립되었다. 둘째, 시민적, 정치적, 사회적, 문화적 권리의 적절한 해석을 둘러싸고 논쟁이 전개되었다. 서방은 천부인권으로서 양도할 수 없는 시민적·정치적 권리를 강조한 반면 소련은 의무가 권리보다 우선한다는 입장 하에 시민적·정치적 권리보다 경제적·사회적 권리에 높은 가치를 부여하고 있다. 논쟁이 평행선을 긋는 가운데 서방국가들은 표현의 자유, 종교 자유, 소수민족 차별 등 동구의 인권기록이 열악하다고 비판하였다. 원칙에 대해 타협하기 보다는 최종문서를 채택하지 않는다는 서방에 입장에 대해 중립국가와 비동맹국가들이 지지 태도를 견지하였다. 이에 따라 오타와 전문가모임에서 최종문서가

<sup>33</sup> Fry, *The Helsinki Process*, pp. 50~56, 76; 이장희, “Helsinki 『人權規定』이 分斷國家에 주는 意味,” 『통일문제연구』 제1권 3호, (국토통일원, 1989), p. 52; 김병로, 『북한인권문제와 국제협력』(서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 41~42; 서보혁, “북한인권관련 헬싱키 구도의 적용가능성 연구.”

채택되지는 않았지만 45개 제안에서 서방이 제시한 공통의 인권 의제가 빈으로 연결되는 의미를 찾을 수 있다. 즉, 오타와 모임에서는 비록 합의문서 작성에는 실패하였으나, 동구측이 인권의 이행문제를 정식테마로 다루는데 반발하지 않았고 헬싱키 의정서의 인권 규정이 이행 논의상의 국제협상에서 정당한 원용기초라는 점을 수용한데 의의를 찾을 수 있다.<sup>34</sup>

인적접촉과 관련한 베른 전문가모임(1986. 4. 15~5. 27)이 개최되었다. 이 모임은 인권전문가모임보다는 의견 대립이 상대적으로 적어 결정문 작성 직전까지 갔으나 미국 대표단이 본국 지침에 따라 동의를 철회하여 결렬되었다. 미국은 CSCE 과정을 진영 대 진영, 강대국대강대국의 시각에서 파악하는 동시에 인적교류보다는 개인의 자유권, 특히 소련의 인권침해에 주목하였다. 베른모임에 논의된 사항 중, 신청자의 연령에 상관없이 인사상, 직업상 여건이 허용되는 한 가족재결합을 위한 신청서를 긍정적으로 다루겠다는 의견일치는 동서독의 인적 교류에 큰 의미를 주었다.<sup>35</sup>

빈재검토회의(1986. 11. 4~1989. 1. 15) 개막 연설에서 셰바르드나제(E. Shevardnadze) 소련 외상은 헬싱키 의정서의 제7원칙이 “항구적인 중요성”을 갖는다고 밝히고 “인적 접촉, 정보, 문화, 교육 등을 포함한 모든 문제를 논의하는” 모스크바포럼을 제안하기까지 하였다. 미국 대표단 룩셈버그(Luxembourg)가 말한

<sup>34</sup> Fry, *The Helsinki Process*, pp. 95~98; 서보혁, “북한인권관련 헬싱키 구도의 적용가능성 연구.”

<sup>35</sup> Fry, *The Helsinki Process*, pp. 101~104; 이장희, “Helsinki 「人權規定」이 分斷國家에 주는 意味,” pp. 58~59; 서보혁, “북한인권관련 헬싱키 구도의 적용가능성 연구.”

것처럼 “(헬싱키 의정서의) 제7원칙의 발전은 (빈)회담의 성공 열쇠”가 되었다. 동 회의에서 서방의 17개 국가들은 기본적 자유, 소수민족, 이동의 자유, 정보 등 16개 제안을 제출하였다 그리고 동 회의에서는 1989년 1월 15일 정보 교류, (특정) 인권상황 관련 정보 요청 수용, 인권관련 양자채널 활용 등에 관해 합의하고 폐막했다.<sup>36</sup>

빈회의는 헬싱키 의정서 후속회의 중 가장 성공적인 회의로 평가할 수 있다. 군사 안보와 인권 분야 양쪽에서 두드러진 진전이 있었기 때문이다. 빈회의는 동서간 협상 중 가장 포괄적인 인권 조항이 최종 문서에 포함되었다. 회의는 인권보장의 상호감시를 이끌어냈고, 동구권은 인권개선 요구를 수용하기로 합의하였다. 또 소련은 회의 기간 전례 없을 정도로 인권 개선과 인도주의적 조치를 취하였다.

CSCE는 빈재검토회의 이후 제1차 파리회의(1989. 5. 30~6. 23), 제2차 코펜하겐회의(1990. 6. 5~29), 제3차 모스크바회의(1991. 9. 10~10. 4) 등 세 차례의 인권 관련 모임을 가졌다. 당시는 소련과 동구 사회주의국가들의 체제전환이 급속하게 진행되고 있었던 터라, 인권 논의는 동구국가들에서 나타난 주민 탈출로 인해 관련국간 문제, (구) 사회주의국가들내 소수민족의 보호 문제, 인권보호 기제 수립, 인도주의적 문제, 자유선거, 법치 확립 등이 주요 관심사였다. 한편, 위 2~3차 회의 사이에 개최된 파리 정상회담(1990. 11. 19~21)은 동서간 대결 종식의 재확인과 “유

<sup>36</sup> Fry, *The Helsinki Process*, pp. 124~127; Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and The Demise of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 2001), p. 240; 서보혁, “북한 인권관련 헬싱키 구도의 적용가능성 연구.”

렵에서 민주주의, 평화, 단결의 새 시대”가 열렸다고 선언하였다. 이때 발표된 ‘신 유럽을 향한 파리헌장’을 헬싱키 최종의정서와 비교할 때 그것은 제도 없이 진행되어온 CSCE를 제도화하는 출발이 되었고, 이전의 동서간 이념 갈등을 대신해 인권, 민주주의, 법치를 새 유럽의 규범으로 제시하였다.<sup>37</sup>

헬싱키 프로세스 이행과정에서 동서 양진영간 현격한 인권인식의 차이로 인해 인적 접촉(human contact)과 인권(human rights)을 분리하여 협상을 추진하였다. 즉, 사회주의권이 인권문제 전반을 받아들일 준비가 되어 있지 않은 상황에서 이산가족의 상봉·재결합, 해외이주, 국제결혼 허용 등 인적 교류 분야와 전반적인 인권분야를 구분하여 우선적으로 인적 교류를 확대시키고 이를 바탕으로 점진적으로 인권에 대한 양보를 얻어낼 수 있었다. 제2차 마드리드 회의에서 인권과 인적 접촉 분리, 이후 전문가 토론을 바탕으로 제3차 빈 회의에서 인권의 상호협약 및 감시기구 설치를 포함한 광범위한 합의 도달과 같은 점진적, 단계적 과정이 동구권의 인권개선에 기여하였다고 할 수 있다.<sup>38</sup>

## 2. 동구사회주의 개방·민주화와 헬싱키 프로세스

헬싱키 최종 협정은 2가지 차원에서 동구사회주의 개방과 인권개선에 영향을 미치는 핵심 변수로 작용하고 있다. 동구사회주의 내의 반체제 인사들은 국제적 네트워크를 구축하여 공산국가

---

<sup>37</sup> 서보혁, “북한인권관련 헬싱키 구도의 적용가능성 연구.”

<sup>38</sup> 김병로, 『북한인권문제와 국제협력』, pp. 49~50.

의 인권침해 현상을 비판하고 개선을 요구할 수 있는 근거로 10대원칙 중 제7원칙을 집중적으로 활용하는 전략을 추진하였다. 그리고 바스켓Ⅲ는 서방의 인권 개입과 동구권 시민들의 외부접촉을 가능하게 한 기회로 활용되고 있다. 헬싱키 최종 협정의 인권분야는 정치적·시민적 권리의 내용을 포괄적으로 담기 보다는, 인적접촉·정보교류 등 부분적인 내용만 포함하고 있으나 초기 동구사회에 외부세계의 변화를 알릴 수 있는 주요 창구로 작용하고 있다. 이와 같이 개방이라는 관점에서 헬싱키 프로세스가 시민사회의 형성과 인권의 증진에 가져온 효과라고 할 수 있다. 헬싱키 협약이 시민사회에 미친 영향은 1970년대 말 공산주의 당-국가의 정치적 이데올로기적 헤게모니에 대한 조직화된 반대를 확장시키는데 기여하였다. 이러한 조직화된 반대의 확산은 1980년대 연대(solidarity)의 출현의 토대가 되었다. 그리고 1980년대 중후반 고르바초프 개혁에 대해 폴뿌리 차원에서 대응하면서 1989년~1990년 지역을 가로지르는 정치적 전환의 기틀로 작용하고 있다.

## 가. 헬싱키 협약의 의의 재규정 활동의 전개

1차적으로 헬싱키 프로세스가 소련 및 동구 사회주의의 인권에 미치는 영향은 헬싱키 최종의정서의 의의를 어떻게 규정할 것 인지를 둘러싸고 출발하고 있다. 헬싱키 협정 조인 직후 협정의 내용, 특히 원칙 7과 바스켓 3이 포함되어 있다는 것을 확산시키는 것이 중요 과제로 대두되었다.<sup>39</sup> 어떻게 동구사회주의 국가

<sup>39</sup> Daniel C. Thomas, *The Helsinki Accords and Political Change in Eastern*

당국이 최종협정을 활용하는 전략에 맞서 사회세력들이 최종협정의 의의를 재규정하려고 노력하고 있는가? 헬싱키 협정은 세 가지 바스켓으로 구성되어 있기 때문에 동구 사회주의 국가의 당국과 시민사회는 자신의 이해에 부합하는 측면을 집중적으로 부각하고자 하였다. 소련 및 동구 사회주의 당국은 영토 보전, 불가침 경계 인정, 내정불간섭 등 현상 유지를 위한 기틀로서 헬싱키 협정의 의미를 규정하고 그러한 인식을 확산시키고자 하였다. 즉 현상유지(status quo)를 위한 기틀로서 의의를 설정(frame)함으로써 정치적·군사적 이익을 극대화하고자 하였다. 그렇지만 반체제 인사들을 중심으로 시민사회의 영역에서는 당국이 현상유지를 지탱하는 토대로 헬싱키 최종협정의 의미를 규정하려는 전략을 비판하고 인권에 초점을 두고 의의를 재설정하는 데 역량을 집중하였다. 즉, 이러한 재규정을 통해 동구권내 시민단체들이 인권개선을 위한 자신들의 활동 근거로 헬싱키 협정의 제7원칙과 제3바스켓을 원용하는 전략을 구사하였다.

헬싱키 협정 조인 직후 소련과 동구 진영에서는 동 협정에 대해 사회주의 블록의 승리와 서방의 양보로 평가하였다. 예를 들어 1975년 3월 프라하에서 209명을 대상으로 실시된 비공식 여론조사에서 응답자의 66퍼센트가 헬싱키 협정이 자신들에게 어떠한 이득도 가져다주지 못할 것이라고 응답하였다. 마찬가지로 서방진영에서도 엘리트와 아래로부터의 반응은 헬싱키 프로세스에 대해 소련 전체주의와 지역 헤게모니에 대해 서방이 양보한

---

*Europe,*" in Risse, Tomas & Ropp, Stephen C. & Sikking, Kathryn (eds.), *The power of human rights: International Norms and Domestic Change* (New York: Cambridge University Press, 1999), p. 209.

것이라고 비판하였다. 특히 이러한 인식은 미국에서 보다 강렬하게 표출되었다. 이와 같이 동구 공산당국의 현상유지적 성격에 대한 성과로서의 평가와 마찬가지로 서구에서도 동구에 대한 양보라는 평가가 일반적인 상황이었다. 서구 지도자들도 헬싱키 협정을 인권을 중심의제로 부각시키는데 크게 주의를 기울이지 않는 상황에서 동구 시민사회 내에서 헬싱키 협약의 인권적 측면을 부각시키는 과정이 중요한 의미를 지니게 되었다. 동구 내 시민사회가 헬싱키 협정의 인권적 의미를 국제적으로 집중 부각시킴으로써 이후 헬싱키 협정을 원용하여 인권실상을 비판하고 개선을 요구하는 기틀을 마련하여 나갈 수 있었다.

헬싱키 최종협정이 직접적인 인과관계로 작용하였는지 분명하게 밝힐 수는 없지만 헬싱키 협정 조인 이후 1970년대 초반과 달리 1970년대 중반 국가의 통제로부터 자율성을 요구하는 아래로부터의 혁명적인 과정이 활성화되기 시작하였다.

폴란드의 경우 다른 동구국가들에 비해 헌법이 상대적으로 자유롭고 인권 보호적인 규정을 담고 있기는 하였지만 실제로 이러한 조항들이 실행에 옮겨지고 있지는 않았다. 그런데 이러한 상황이 헬싱키 협정 조인 이후 변화하기 시작하였다. 1975년 12월 5일 59명의 저명한 폴란드 지식인, 예술가, 작가, 과학자들이 공개서한을 의회, 국가평의회에 전달하였는데 헌법에 포함되어 있는 근본권리가 실제로 실행에 옮겨져야 한다고 요구하였다. 이와 같이 폴란드 사회에서는 점차 내정불간섭과 같은 현상유지 규범을 중심으로 헬싱키 협정을 해석하는 당국의 태도를 비판하고 ‘인권’으로서 헬싱키 협정의 의미를 주목하기 시작하였다. 이러한 움직임에 따라 폴란드 당국도 바스켓 3에 대해 심각성을 인지하

기 시작하였다. 실제로 폴란드와 프랑스는 문화·과학적 협력, 정보와 인적 교류를 증진시킬 원칙과 수단에 관한 선언에 합의하였다. 반면 체코는 폴란드보다 더욱 억압이 심하였고 국내법이 시위를 허용하는 법적 기반을 제공하고 있지 못하였다. 그렇지만 헬싱키 협정 조인 이후 체코의 Jiri Hajek은 당국의 탄압을 약화시키는 출발점으로 헬싱키 최종협정의 의의를 설정하고 이러한 메시지를 수상에게 편지로 직접 전달하였다.

당국 차원에서도 헬싱키 협정의 인권적 의미를 부각시키려는 시민사회의 움직임에 대응하지 않을 수 없었다. 폴란드와 체코 당국은 협정 조인 이후 배포를 위해 헬싱키 최종협정 사본들을 발간하였다. 그러나 헬싱키 협정의 인권적 의미를 부각시키려는 움직임이 확산되자 시민사회에 대한 파급영향을 차단하기 위하여 배포하지 못하도록 조치하였다. 이러한 당국의 조치에 대응하여 동구 내 활동가들은 공산주의 당국에 대한 위로의(upward) 호소, 서방 진영의 정부, 미디어, NGOs에 대한 바깥으로의(outward) 호소를 통해 인권에 중점을 두고 헬싱키의 의미를 재규정하려는 ‘위·아래 재규정(up-out reframe)’ 전략을 추진하였다.

인권을 중심으로 헬싱키 협정의 의미를 재규정하는 활동 과정에서 유럽의 교회들이 중요한 역할을 수행하였다. 1975년 10월 27일부터 31일까지 유럽교회회의(Conference of European Churches)는 회원 교회를 대상으로 헬싱키 최종협정의 의미와 역할을 전파하기 위해 고위협의회의를 개최하였다. 동 회의에서 참석자들은 내정 불간섭과 같은 현상유지 규범을 강조하는 당국의 태도를 강력하게 비판하였다. 폴란드에서도 시민사회의 저항에 가톨릭 교회가 합류하였다. Karol Wojtyla 추기경(후에 교황 John Paul 2세)는 인간존

업, 개인권리, 인권, 국가의 권리라는 관점에서 공산주의와의 대립을 강조하기 시작하였다.<sup>40</sup>

이와 같이 현상 유지적 의미를 강조하는 당국의 전략에 맞서 인권을 중심으로 헬싱키 협정의 의의를 부각시키는 활동은 원칙 7과 바스켓 3을 원용하여 인권 유린을 비판하고 인권개선을 요구하는 활동을 활성화는 토대로 작용하게 되었다.

#### 나. 헬싱키 협정 활용과 조직화된 동원

정치경제적 변화와 헬싱키 프로세스의 국제정치적 특성과의 연계 속에서 헬싱키 프로세스가 1970년대 말 조직화된 반대에 미친 영향을 살펴볼 수 있을 것이다. 일차적으로 헬싱키 의정서의 의의를 규정하는 형태로 활동을 전개(reframe 단계)하였다고 한다면 다음 단계로 시민사회는 모니터링 활동, 노조, 유사 정당, 지하 출판활동 등 사회적 역량을 조직적 동원하는 방향으로 활동을 전개(mobilization 단계)하고 있다.

헬싱키 협정은 협정 재규정 과정을 거쳐 헬싱키 협정의 준수를 모니터하는 등 헬싱키 협정을 원용하여 인권개선 활동을 전개하기 위한 조직들이 결성되는 형태로 영향을 미치기 시작한다.

조직화된 반대활동은 소련에서 시작되고 있다. 1975년 8월 미국 의원들과의 회합 이후 오로프(Yuri Orlov) 등 10명의 소련의 활동가들은 헬싱키 협상의 의미를 재규정하고 헬싱키 협약의 원

---

<sup>40</sup> 헬싱키 협정의 의미 규정을 둘러싼 당국과 시민사회의 움직임에 대해서는 Thomas, *The Helsinki Effect*, pp. 91~103 중심으로 정리하였다. 헬싱키 최종의정서의 영향과 관련하여 1976년 발효되는 B규약이 동시에 영향을 미친다는 사실도 고려해야 한다.

칙 7과 바스켓3의 인권규정을 준수하는지 모니터링 활동을 전개하기 위해 모스크바에 독립조직을 설립할 필요가 있다고 판단하였다. 이러한 판단에 따라 1976년 5월 12일 ‘모스크바 헬싱키그룹’으로 알려진 소련에 ‘헬싱키협약의 이행을 지원하는 그룹’이 설립되었다. 오로프는 동 그룹을 통해 원칙 7과 바스켓3의 위반에 대한 정보를 수집하고 그러한 위반에 대한 시민들의 청원을 접수하며 이 자료를 정부와 최종협정에 서명한 국가들의 국민들에게 전달하는 활동을 전개할 것이라고 선언하였다. 모스크바 헬싱키그룹의 우선적 활동은 헬싱키 최종협정 아래 소련에서의 인권상황을 공개적으로 선언하는 데 두어졌다. 매번 작성되는 선언문은 그룹의 멤버들이 서명하고 소련관리에게 공개적으로 발송되는 동시에 기자와 외국공관의 인사를 통해 외국에 전달되고 지하네트워크를 통해 소련 내부에서 회람되었다.<sup>41</sup>

동 그룹은 모든 위반행위를 모니터하기보다는 당국이 헬싱키 협약을 준수하지 않는다는 사실을 가장 잘 보여줄 수 있는 위반행위를 선별하여 집중적으로 부각하는 활동을 전개하였다. 특히 민족주의적 활동가들(ethnic activists)의 처형, 자유로운 이민의 제한, 종교 자유의 부정, 우편·전화통신 개입, 인권을 모니터하는 인사의 처형 등의 위반활동에 중점을 두었다. 이 그룹의 활동은 헬싱키 협약에 근거한 개인 청원자를 넘어 인권활동을 확대하는 데 기여하였다. 특히 헬싱키 규범에 대한 동 그룹의 호소는 전에는 거의 공통점을 갖지 않고 있던 그룹과 활동 사이의 협력을 위한 논리와 틀을 제공하여 주었다. 또한 동 그룹과 밀접한 유대를 갖는 2개의 반체제 조직이 결성되는 데, 1976년 12월 설립된 Christian Committee for

<sup>41</sup> Fry, *The Helsinki Process*, p. 28.

the Defense of the Rights of Religious Believers, 1977년 1월에 설립된 Political Abuse of Psychiatry이다.

특히 모스크바 헬싱키 그룹의 결성과 활동은 다양한 공화국에서의 종교 신자, 민족주의자, 그리고 다른 활동가들로 하여금 자신들이 특별한 관심을 갖고 있는 인권문제들이 헬싱키 협정과 밀접한 연관이 있다는 사실을 깨닫도록 함으로써 조직을 결성하여 조직적으로 활동을 전개하도록 만드는데 기여하였다. 모스크바 헬싱키 그룹이 결성된 이후 헬싱키 모니터링 위원회가 4개의 소비에트 공화국에서 출현하였다.

먼저 1976년 11월 9일 우크라이나에서 헬싱키 워치 그룹(Helsinki Watch Group)이 설립되었다. 이들 9명의 멤버 중 6명이 이미 지하 민족주의 활동으로 수감된 경험이 있었다. 모스크바 헬싱키 그룹과 마찬가지로 우크라이나에서 당국의 공식 승인 없이 결성된 공개적인 첫 대중조직으로서, 창립선언문에서 세계 인권선언과 헬싱키 최종협정의 이행을 모니터하는 것으로 목적으로 한다고 선언하고 있다. 그렇지만 실제 활동에서 동 그룹은 주로 독립 문제를 집중적으로 다루었다.

다음으로 리투아니아에서도 조직이 결성되었다. 우크라이나에서 조직이 결성된 2주 후인 1976년 11월 25일 리투아니아 헬싱키 그룹(Lithuanian Public Group to Promote the Observance of the Helsinki Accords)이 설립되었다. 리투아니아 헬싱키 그룹은 독립문제에 중점을 둔 우크라이나 그룹보다 광범위한 인권과 시민의 권리를 활동영역으로 설정하였다. 정치적으로 활동을 전개하고 있던 영향력 있는 리투아니아 카톨릭 교회가 이 그룹에 동정적이었고 때때로 협조하였다.

1977년 1월 모스크바 헬싱키 그룹과 오래 동안 협조관계를 유지하여 오던 조지아 공화국의 수많은 활동가들이 조지아 헬싱키 워치 그룹(Georgian Helsinki Watch Group)을 설립하였다. 그렇지만 1970년대 말 그룹 명의로 단지 하나의 문서만을 발표하는 등 적극적으로 활동을 전개하지는 못하였다. 그리고 4달 후 아르메니아공화국에서도 헬싱키 워치 그룹이 설립되었다. 동 그룹은 여러 가지 인권유린에 관한 보고서를 발간하였다. 그렇지만 같은 해 말 몇몇 지도자들이 체포된 이후 와해되었다.

소련에서 모스크바 이외의 다른 지역에서 헬싱키 협약의 이행을 모니터하기 위해 그룹들이 창설되고 있다는 사실은 헬싱키 원칙에 기반 하여 인권의 신장을 호소하는 활동이 모스크바의 인텔리를 넘어 다른 지역으로 확산되고 있다는 사실을 잘 보여주고 있다. 소련에서 헬싱키 규범은 조직적인 반대활동을 고무시키고 반체제 세력들 사이의 협력을 촉진시키는 요인으로 작용하고 있다. 이를 토대로 1976년~77년 소련에서 독립적인 인권 활동과 조직적 반대가 활성화되고 있다. 그런데 소련당국은 헬싱키 협정 조인 직후 반체제활동과 사회적 동원활동이 증가하고 있음에도 불구하고 이전과 비교하여 상대적으로 관용적인 태도를 취하였다. 소련 경찰은 대중시위에 대해 상대적으로 관용적으로 대처하였다. 반체제인사에 대한 체포가 절반으로 감소하였다. 소련이 이렇게 관용적인 입장을 보인 것은 헬싱키 협정의 인권규범을 수용한 것이라기보다는 주로 수단적 동기에서 연유하고 있다. 다시 말해 경제가 급속히 악화되면서 소련당국은 헬싱키 프로세스가 서방과의 경제유대 및 기술교환에 기여하기를 희망하였기 때문에 반체제 인사에 상대적으로 관용적인 태도를 취하였던 것이다.

이러한 점에서 보듯이 조직화된 반대활동이 형성되는 과정에서 경제협력이라는 바스켓이 지렛대로 작용하고 있다는 사실을 파악할 수 있다.<sup>42</sup>

헬싱키 협정 조인 초기 헬싱키 협정의 인권적 의미를 부각시키고 인텔리들의 반체제 활동을 촉진하는 방향으로 영향을 주는 활동은 폴란드에서도 전개되고 있다. 특히 헬싱키 협정의 조인으로 1975년 말 1976년 초 폴란드에서 인텔리들은 자신감을 갖고 자신들의 활동을 전개하기 시작하는 계기로 작용하였다.

Edward Gierak 수상이 이끄는 폴란드 정부는 심각한 경제 위기에 봉착하여 대중으로부터 지지를 획득하기 어려운 상황에 있었다. 이러한 상황 속에서 Gierak 정부는 헬싱키 프로세스에서의 진전과 서방으로부터 경화의 유입 사이에 연계가 강화되고 있다는 사실을 인지하고 있었다. 이민을 원하는 동독계 주민(ethnic Germans)에 대해 폴란드 정부가 비자를 발급하는 대가로 서독은 23억 도이치마르크를 폴란드에 제공하였다. 그렇지만 폴란드 당국은 헬싱키 협정의 인권규범에 순응할 경우 자신들이 안게될 정치적 리스크에 대해서도 인지하고 있었다. 그럼에도 불구하고 경제적인 이유로 인해 자신들이 헬싱키 협정에 긍정적으로 순응하고 있다는 점을 국내외에 알리고자 노력하였다. 이와 관련하여 폴란드 당국은 엘리트들이 헬싱키에 대해 논의할 장을 여는 것에 대해 보다 관용적인 태도를 취하였다. 그리고 미국 기자가 폴란드 당국이 헬싱키 규범에 어떻게 순응하고 있는 지를 검토한 기사를 인터내셔널 헤럴드 트리뷴(International Herald Tribune)에 게재하였는데, 폴란드 당국은 바르샤바 정치저널이 그 기사 내용

---

<sup>42</sup> Thomas, *The Helsinki Effect*, pp. 160~166.

을 다시 게재하는 것을 허용하였다.

그런데 헬싱키 협정 조인 이전 폴란드에서 인권개선 활동과 관련하여 그동안 노동자들과 인텔리들이 통일된 연대활동을 전개하지 못하였던 것이 문제였다. 그런데 헬싱키 협정 조인 이후 노동자의 시위 사건이 폴란드 내에서의 활동방향에 영향을 끼치는 촉매제로 작용하였다. 폴란드 변호사 Zbigniew Romascewski는 1976년 5월말 소련을 방문하여 헬싱키 그룹을 주도하는 활동가들과 면담을 가졌다. 그리고 폴란드에서도 헬싱키 협정의 준수상황을 모니터하고 헬싱키 규범을 활용하여 정치 개혁을 요구하기 위해 조직을 결성하기로 결정하였다. 그런데 폴란드에서 이러한 조직의 결성과정에서 노동자들의 시위가 영향을 미치고 있다. 고기 가격이 상승하면서 Ursus와 Radom 지역의 산업노동자들의 항의시위가 촉발되었다. 시위과정에서 일부 시위자들이 Radom 공산당 지부에 불을 지르게 되었다. 폴란드 당국은 시위자 모두를 홀리건으로 지칭하면서 범죄 기록 여부와 방화여부에 따라 투옥시켰다. 이 사건 이후 수많은 폴란드의 지식인들이 투옥노동자와 가족들에게 자유로운 법률 지원과 물적 지원을 위해 회합하였다. 이 과정에서 1976년 9월 초 상설형태의 조직을 만들기 위하여 바르샤바에서 회합을 가졌는데, 창설 멤버들은 새로 결성될 조직을 Committee in Defense of Human and Civil Rights로 명명할 것을 검토하였다. 그렇지만 최종적으로 투옥노동자들이 사면될 때까지 자신들을 Worker's Defense Committee(KOR)이라고 명명하기로 결정하였다. KOR은 노동자들이 석방되자 보다 폭넓은 인권의제를 추구하기 시작하였다. KOR의 주도로 폴란드 사회의 다양한 부문 출신의 대규모 집단이 폴란드 당국의 억압을 종식시

키고 6월 시위 관련 전원에 대한 사면을 요구하는 서한을 당국에 발송하였다.

폴란드 당국이 국제적 명성을 유지하는 데 우려하고 있는 상황이었으므로 헬싱키를 원용한 사회적 압력이 고조되면서 1977년 2월 3일 부분적 사면과 5명의 투옥자의 석방을 이끌어낼 수 있었다. KOR이 다양한 사회 부문을 조정하고 정부로부터 양보를 얻어내는데 성공하면서 많은 지식인과 노동자들이 인권의제가 자신들의 이해를 증진하는 데 도움이 되고 조직적인 반대운동을 진압하는 정부의 능력을 약화시키는데 효과적이라는 사실을 깨닫게 되었다. 1977년 7월 23일 폴란드 당국은 일반사면으로 수감되어 있던 5명의 노동자가 석방될 것이고 KOR에 대한 기소가 취하될 것이라는 사실을 통지하기 위해 KOR의 대표를 검찰총장 사무실로 초청하였는데, 이는 폴란드가 KOR를 인정한다는 것을 의미한다. 1977년 9월 KOR은 보다 광범위한 인권과 정치의제를 채택하였고 Committee for Social Self-defense(KOR)로 개칭하였다.

그리고 폴란드 내 또 다른 조직으로 1977년 3월 25일 The Movement for the Defense of Human and Civil Rights(ROPCiO)가 결성되었다. ROPCiO는 활동 역량의 대부분을 헬싱키 모니터링 기능(인권유린에 대한 공개 성명, Opinia로 불리는 지하인권과 반대운동을 담은 월간지 발간)에 할애하였다. 이 그룹은 주로 교회와 밀접한 연관을 갖는 민족주의자로 구성되었다. 단시일 내에 ROPCiO는 수천의 회원을 확보하였는데, 주로 중하층 기술인텔리들로 구성되었다.

사회적·이데올로기적 차이에도 불구하고 이 두 단체는 중첩되

는 인권의제로 노동활동가, 지식인, 교회 사이에 장래 Solidarity 동맹이 탄생될 수 있는 기틀을 제공하고 있다. 이와 같이 헬싱키 협정을 계기로 조직적인 반대운동을 통해 폴란드 내 다양한 사회세력 사이에 통일된 연대활동을 전개할 수 있는 토대가 형성될 수 있었던 것이다. 이 과정에서 교회도 중요한 역할을 수행하였다. 헬싱키 프로세스와 인권원칙의 연관성이 가톨릭 사회 내에서 공개적으로 논의되었다. 교회가 투옥노동자에 대한 지원, 탄압에 항의하는 단식 시위 등을 포함하는 인권과 연관된 반대활동에 보다 많이 관여하게 되었다. 인권과 관련하여 교회는 국가와 사회의 완충지대의 역할을 수행하였다.

폴란드 내에서 조직적인 반대운동에 학생들도 참여하기 시작하였다. 1976년 초여름 일련의 학생들이 서방 라디오 방송을 통해 KOR과 Ursus, Radom 시위를 학습하는 독립토의그룹을 결성하려고 하였고 Krakow's Jagellonian University로부터 퇴학당하였다. 수많은 학생들이 표현의 자유, 자발적 조직의 권리(self-organization of society)와 같은 기본 권리를 토의하는데 관심을 갖게 되었다. 학생들은 KOR과의 접촉, 서방라디오를 통해 동구에서 확산되는 인권 대화, 특히 헬싱키 프로세스에 대해 구체적으로 이해하게 되었다. 1977년 5월 7일 젊은 활동가 Stanislaw Pyjas가 Krakow에서 살해되었을 때 학생들은 Student Solidarity Committee(SKS)를 설립하는 것으로 대응하였다. 수백 명이 조직화된 반대에 참여하였고 Solidarity라는 이름이 폴란드의 반대 씨름을 통해 확산되었다.<sup>43</sup>

소련, 폴란드에서와 마찬가지로 체코 사회 내 운동가들도 1975년 8월 헬싱키 최종협정 서명에 즉각적으로 반응하였다. 1976년

---

<sup>43</sup> 위의 책, pp. 167~174.

초가을 발생한 사건을 계기로 체코의 활동가들은 보다 조직화된 반대가 필요하다고 판단하게 되었다. 체코 당국은 1976년 9월 지하 록 밴드인 Plastic People of the Universe를 체포하였고 불법 조직이라고 기소하였다. 폴란드 지식인들은 비록 동 밴드에 대해 잘 몰랐지만 당국이 이들의 기본 권리를 가혹하게 유린한 행태에 대해 항의하기로 결정하였다. 재판에 참여하는 동시에 10명의 전임 변호사들은 시민 권리와 자유를 침해하는 행정적 관여라고 재판을 비판하였다. 비록 이들이 일시적으로 함께 행동하였지만 투옥된 음악가의 석방에는 실패하였다. 이에 따라 체코 내 운동가들은 어떻게 하면 지속적이고 정치적으로 가시적인 반대운동을 전개할 수 있을 지 고심하기 시작하였다. 이 과정에서 이들은 Husak 정권이 헬싱키 협정의 위반행위를 비판하는 것에 민감하다는 것을 인지하게 되었다. 반체제 활동가들은 조직화된 반대운동을 전개하는 데 유리한 환경이 조성되고 있다는 것을 알게 되었다. 국제인권규정과 헬싱키 최종협정, 헬싱키 검토 과정에서 제공된 인권 조항들이 이들 활동가들이 잔혹한 정권의 행태에 도전할 수 있는 중요한 기회를 제공하게 되었던 것이다.

이러한 환경 아래 1977년 1월 1일 Charter 77운동이 탄생될 수 있었다. 체코에서 인권이 부정되고 있는 현상과 어떻게 인권이 보호될 수 있는 지 국가 당국과의 대화를 청원하는 4쪽 분량의 문서에 242명이 서명하였다. 물론 이들은 공식적인 조직이라고 주장하지는 않았다. 또한 국제적 합의에 의해 인정된 인권의 보호를 넘어서는 어떤 특별한 이데올로기적·정치적 입장을 취하지 않았다. 이에 따라 정치·사회개혁을 위한 자신의 프로그램을 수립하지는 않았다. 다만, 자신의 활동범위 내에서 당국과 건설적인 대

화를 통해 권리를 개선하는데 목표를 두었다. 따라서 Charter 77은 자신들이 프라하 정부의 적이 아니라 정치적으로 구속력 있는 국제규범을 실행해나가는 데 있어 실행 파트너라고 설정하였다. 이러한 사실에서 보듯이 Charter 77의 개념, 정체성, 전략은 헬싱키 프로세스와 국제인권규범에 밀접하게 연관되어 있다.<sup>44</sup>

Charter 77 서명자의 한 사람인 Zdenek Mlynar는 Charter 77은 진정한 헬싱키 회의의 자식(산물)이라고 표현하였다. 정부가 야비한 계모처럼 Charter 77을 대하고 있지만 그 아이를 파괴할 수 없다고 강조하였다. Husak 정권은 처음 소련의 조언에 따라 Charter 77과 그 서명자들을 불신하였다. 핵심 서명자들이 경찰의 심문을 받았고 일부는 체포되었다. 많은 서명자들이 직장에서 해고되었다. 체코 당국이 Charter 77 서명자를 탄압하게 되자 서방에서는 국제적 공약의 위반이라고 비판하였다. 미국을 위시한 서방 국가, 서방국가 내 사회주의·공산주의 정당 또한 체코 당국이 헬싱키의 인권원칙을 위반하였다고 비난하였다. 또한 유고와 중국 정부도 체코 당국을 비난하였다. 이러한 국제적 반응은 Charter 77 참여자들이 헬싱키 프로세스의 규범과 메커니즘에 입각하여 자신들의 캠페인을 전개한다고 천명하였기 때문에 가능할 수 있었다. 그리고 1978년 Committee for Defence of the Unjustly Persecuted가 기본적 인권·자유에 대한 위반 실태에 대한 보고서를 작성하여 폭로하였다.<sup>45</sup>

동구 내 다른 국가에 비해 사회에 대한 탄압이 상대적으로 약

<sup>44</sup> 최의철 외, 『동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진』(서울: 통일연구원, 2005).

<sup>45</sup> Thomas, *The Helsinki Effect*, pp. 174~183; Fry, *The Helsinki Process*, p. 29.

했던 헝가리에서는 다른 지역과 달리 헬싱키 협정의 극적인 효과는 없었다. 그렇지만 헝가리 정부도 헬싱키 협정과 인권규범으로 인해 자신들이 맞이하게 될 도전을 인정하고 있었다. 이러한 우려는 부분적으로 경제적인 이유에서 비롯되고 있다. 헝가리 정부가 인권을 억압한다고 평가될 경우 헝가리가 크게 의존하고 있는 서방으로부터의 경화차관을 위태로워질 것이라는 점을 인지하고 있었다. 따라서 상대적으로 헝가리 정부는 관용적인 태도를 취하고 있었다.<sup>46</sup>

헬싱키 협정은 1970년대 불가리아, 동독, 루마니아에서 독립적인 활동이나 국가정책에 제한된 영향력만 가졌을 뿐이다. 동독에서 1975년~1976년 사이 헬싱키 협정이 폭넓게 논의되었다. 그렇지만 동독은 독립적이고 비판적인 인텔리를 위한 기반이나 민주적 통치를 위한 내재된 경험이 없었다. 뿐만 아니라 헝가리를 제외한 다른 동구 국가보다 경제적으로 생산적이었으며 높고 안정적인 생활수준을 보장해주고 있었다. 특히 아래부터의 어떠한 독립적인 주도적 행동도 당국에 의해 발각되거나 일소될 수 있을 만큼 당국은 철저하게 동독 사회에 침투해있었다. 이로 인해 동독에서는 내부 변화를 위한 운동을 동원하고 조직하는 형태로 대응하기보다는 헬싱키 규범을 활용하여 현상유지에 불만을 품은 동독인들이 동독을 벗어나는 데 집중하게 되었다. 1976년 7월 10일 Riesa 출신 의사 Karl-Heinz Nitschke는 동독정권이 이동의 자유를 포함한 헬싱키 의무를 존중하도록 요구하는 인권청원을 주도하였다. 수백 명 이상의 노동자들이 이 청원에 서명하였다. 서독으로의 이동에 대한 요구가 거절되자 Nitschke는 명단을 서

---

<sup>46</sup> Thomas, *The Helsinki Effect*, pp. 183~186.

구 미디어에 몰래 제공하였고 이 사건이 서구 언론에서 크게 다루어졌다. 점차 동독인들이 교회나 라디오를 통해 최종협정에서 이동의 자유를 보장하고 있다는 사실이 알려짐에 따라 출국비자 신청이 급증하였다.

이와 같이 동독에서의 독립적인 인권 활동은 헬싱키 협약에 의해 보장된 이동의 자유에 집중되는 경향이 있었다. 1978년 300,000에 달하는 출국비자 신청이 있었는데, 이들 모두 헬싱키 최종의 정서의 내용을 원용하고 있었다. 그렇지만 체제의 위협을 우려하여 단지 몇 퍼센트만이 신청이 승인되었다. 헝가리나 루마니아에서는 조직적인 반대활동을 결성하는 단계로 나아가지 못하고 Charter 77의 활동을 지지하는 서신을 발송하는 활동을 전개하는 데 머무르고 있다.<sup>47</sup>

조직화된 반대운동의 전개를 통해 정치·사회개혁을 지향하고 있지만 동독의 사례에서 보듯이 바스켓 3의 인적 교류가 구체적인 인권 개선 효과로 연결되고 있다. 다시 말해 헬싱키 협정 채택 이후 협정을 원용하여 거주이전의 자유, 특히 가족 재결합을 요구하는 움직임이 구체화되었다. 소련 내 유대인이 외국으로 이민을 가는 수치는 당시 월 평균 1,150명 수준이었는데 반해 1976년 들어서는 매달 1,800명으로 증가하였다. 1971년 유대인의 해외이주정책을 완화한 소련은 1975년 이후 이를 평화프로그램 차원에서 확대하였다. 그러나 소련은 유대인 이주를 자국에 대한 내정간섭 기회로 주지 않기 위해 가족재결합이라는 명분으로 개인적 차원에서 허용하였다. 그리고 불가리아 정부는 가족 재결합정책을 완화하였다. 또한 1977년 체코슬로바키아에서도 1968년 이후

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, pp. 109, 186~189.

해외에 망명한 인사들에 대해 사면을 선언하고 미국계 가족의 재결합을 추진하기도 하였다.<sup>48</sup>

헬싱키의 영향에 의한 조직화된 반대운동이라는 동원의 단계에서 1970년대 말 정치적 공간에 대한 공산당의 독점이 서서히 무너지는 단계로 접어들게 되었다. 헬싱키 프로세스는 공산당의 지도적인 역할과 양립할 수 없는 독립적인 반대 활동을 정당화시켜 주는 기제로 작용하였다. 그렇다고 하더라도 1970년대 반대 활동이 팽창되고 조직화될 수 있었던 것은 경제적 무능, 민족주의 같은 상징적 다른 요소들이 동시에 작동하였기 때문에 가능할 수 있었다. 따라서 헬싱키 프로세스는 조직적인 반대활동이 가능한 요인을 설명할 수 있는 필요조건이지 충분조건이라고 할 수는 없다. 특히 헬싱키 프로세스가 동구 시민사회에 영향을 미치는 과정에서 서구 언론과 비정부기구와의 연계활동이 중요한 변수로 작용하고 있다.

## 다. 연대 활동과 1980년대 초 일시적 탄압

조직적인 반대활동을 전개하는 과정에서 헬싱키 협정의 이행 문제를 논의하기 위한 후속회의가 영향을 미치는 변수로 작용하고 있다. 벨그라드 검토회의에 앞서 반체제 단체들은 공개서한을 발송하거나 자국의 인권상황을 공개하는 등 동 회의에서 인권에 보다 많은 관심을 집중하도록 활동을 전개하였다. 마찬가지로 동구 국가들도 검토회의에 앞서 조직적 반대에 대한 억압을 완화하는 경향을 보이고 있다. 예를 들어 모스크바 헬싱키 그룹이 독립

---

<sup>48</sup> Fry, *The Helsinki Process*, p. 30.

적인 조직활동에 대한 금지사항을 전례 없이 위반하였지만 소련 당국은 상대적으로 온건하게 대응하였다.

공산당국이 헬싱키 지향적인 반대활동에 대해 헬싱키 이전 시기보다 상대적으로 관용적이었다는 점에서 조직화된 활동에 긍정적 여건이 조성되었다. 이 과정에서 계급, 종교·이데올로기적 노선에 따라 이전에 분열되어 있던 국내 사회세력 사이의 동맹을 위한 기반이 형성되었다. 점차 정치 공간에서 당·국가가 전적으로 독점하던 이전의 상황이 회복될 수 없는 상황에 직면하게 되었다.

1980년대 동서관계의 규범적 구조로서 헬싱키 최종협정의 존재 이외에 2가지 요소가 인권상황의 개선에 긍정적으로 작용하게 된다. 첫째, 생산성 저하, 기술적 정체, 증가하는 해외부채 등 동구에서 중앙계획 경제가 지속적으로 악화되고 있었다. 둘째, 동구에서의 활동가와 서구에서의 지지자를 연계하는 초국가적 헬싱키 네트워크가 더욱 공고화되고 있다.<sup>49</sup>

특히 폴란드에서는 노동자와의 연대가 형성되는 단계로 발전하였다. 폴란드에서 교회와 연합을 형성한 KOR과 ROPCio 활동가들은 1978년 노동자와의 대화에 인권개념을 도입하였다. 불법 시위에 대한 국가의 잔혹한 대응을 경험한 노동자들은 정부에 의해 인정되고 서명한 국제협약이 자유로운 결사의 권리인 독립적인 노조결성권을 포함한 기본권리를 실제로 보장한다는 것을 알았을 때 크게 고무되었다. 또한 자신들을 위해 호소할 수 있는 해

---

<sup>49</sup> 미 헬싱키 위원회(U.S. Helsinki Commission) 등 헬싱키 협약을 이행하기 위한 초국가적 네트워크에 대해서는 Thomas, *The Helsinki Effect*, 제4장을 참조.

외의 인권그룹의 존재를 알게 되었다. 1977년 11월 Rodm에서 해고된 노동자들에 의해 처음으로 독립적인 노조 지부(cell)가 설립되었다. 5달 후에 Walesa 등지에서 Committee for Free Trade Unions of the Baltic Seacoast를 설립하였다. 1978년에 지속적으로 다른 지역에서도 노조들이 설립되었다. 특히 교황 폴 2세의 선출과 폴란드 방문기간 동안 자유, 독립, 인권의 보호라는 구호 등 인권에 대한 반복적인 언급은 폴란드 사회를 일깨우는데 가속화된 역할을 하였다. 이 과정에서 정치적 변화와 인권보호를 연계시키는 것을 터부시하던 태도에서 점차 벗어나기 시작하였다. 1979년 9월 1일 Confederation for an Independent Poland(KPN)이 설립되었고 민족주의적인 의제를 추구하였다.<sup>50</sup>

폴란드 정부는 비효율적인 경제, 점점 자신들의 요구를 보다 조직화해가는 사회, 서방으로부터 인권보호에 대한 점증하는 압력 사이에서 가중되는 압박을 받고 있었다. 1979년 9월 Robotnik Wybrzeza는 65명의 노동자, 기술자, 엔지니어, 지식인이 서명한 Charter of Worker's Rights를 발간하였다. 이 발간물에서 보다 나은 임금, 노동시간의 단축, 안전의 개선, 실적을 기준으로 한 승진, 특권의 폐지, 무엇보다 독립노조 등을 요구하였다. 폴란드 사회는 이전에 비해 보다 단호해지고 야당은 보다 잘 조직되었다. 이에 따라 정권의 억압 능력을 제약 당하게 되었다. 자신들이 장악하는 독립적인 노조를 요구하는 노동자들의 주장은 1970대 말 중요한 진전이었다. 이 단계에서 KOR 구성원들이 시위 노동자들을 소집하는 데 가장 커다란 영향력을 행사하고 있었다.

---

<sup>50</sup> Thomas, "The Helsinki Accords and Political Change in Eastern Europe," pp. 217~218.

폴란드 당국은 결국 독립적인 자유노조연대를 인정하는 데 동의하였다. 폴란드 인구의 1/3에 해당하는 산업, 농업, 전문 노동자들이 Solidarity에 가입하였다. Solidarity가 폴란드 사회에서 주도적 역할을 수행하게 되었다. 반면 공산당원의 수는 1/3수준으로 감소하였다. 바웬사는 헬싱키 이후 인권운동의 출현이 Solidarity의 탄생에 전환점을 제공하였다고 평가하였다. 물론 인권운동만이 Solidarity 탄생의 전적인 요소라는 것을 의미하지는 않는다. 그런데 천만 명에 달하는 구성원을 가진 Solidarity가 출현하면서 폴란드 내에서 반대활동을 위한 규범적 토대로서의 헬싱키 프로세스의 중요성은 상대적으로 상당히 감소되었다. 1981년에 걸쳐 폴란드 경제가 악화됨에 따라 Solidarity는 근본적인 경제 개혁을 하도록 당국에 압력을 가하기 시작하였다.

그런데 소련과 동구동맹국들이 연대형태 활동의 확산을 우려하여 해체하도록 폴란드에 압력을 가하기 시작하였다. 이에 따라 폴란드 당국은 1981년 10월 마침내 Solidarity에 대해 강경하게 대응하였고 12월 12일 계엄령을 선포하였다. Solidarity를 불법으로 규정하여 지도자의 대부분을 체포하였는데, 나머지는 지하로 은신하여 활동을 전개할 수밖에 없었다.

소련에서는 이전에 헝가리와 체코의 자유화 운동을 무력으로 개입한 전례에 따라 개입을 고려하였으나 이에 대해 헬싱키 협약의 위배라고 비판이 고조되었으며, 헬싱키 초국가적 네트워크는 소련의 행동을 제약하는 요인으로 작용하였다. 특히 서방에서는 반체제인사를 보호하기 위하여 심각한 제재를 부과하겠다는 의지를 표명하였다. 따라서 소련은 Solidarity 해체를 위해 무력으로 개입할 경우 감당하기 어려운 경제적 제재를 우려하여 무력으

로 개입하지는 않았다.<sup>51</sup>

소련과 동구국가들은 헬싱키 협정 채택 직후 일정 정도 유화적 태도를 보이기도 하지만 기본적으로 시민사회의 도전에 탄압으로 대응하였다. 특히, 벨그레이드 회의와 마드리드회의 기간 사이에는 더 심했다. 즉, 벨그라드 회의가 커다란 성과 없이 종결되자 1980년 초 소련과 동구에서의 헬싱키 협정에 기반한 반대활동이 일시적으로 위축되는 현상이 발생하게 되었다. 소련에서는 벨그라드 회의 종결 이후 반체제세력에 대한 공세의 강도를 높여가기 시작하였다. 물론 1980년대 초 억압의 강도를 높여가지만 헬싱키 운동은 소련의 당·국가에 대한 도전을 지속하였다. 벨그라드 회의 이후 헬싱키 그룹은 활동을 지속하였을 뿐만 아니라 그 후원 아래 새로운 인권조직이 출현하였다. 이러한 그룹의 대부분은 명시적으로 그들의 활동에서 헬싱키를 원용하였고 헬싱키 모니터링 활동가와 협력하였다. 1970년대 노동조건이 악화됨에 따라 소비에트 노동자들은 불만을 표출하면서 인권활동가와 연계를 형성하였다. 1978년 2월 설립된 Free Trade Union, 8달 후에 설립된 Free Trade Interprofessional Association of Working People(SMOT)는 헬싱키 운동과 밀접한 연계를 갖고 활동하고 창립선언문에서 국제인권규범을 원용하며 소련 정부에 대해 헬싱키 의무를 준수하라고 요구하고 있다. 헬싱키 운동은 SMOT를 위하여 여러 번 성명을 발표하였다. 다른 지역에서 온 민족주의자, 종교신자, 모스크바 반체제 인사들이 당국에 대하여 공통의 적대감을 인식하여 가자 소련 당국은 위협을 느끼게 되었다.

그런데 이러한 국가에 대한 도전이 일어나고 있지만 동서관계

---

<sup>51</sup> Thomas, *The Helsinki Effect*, pp. 200~208.

의 긴장, 폴란드에서 Solidarity의 출현이라는 2가지 헬싱키 관련 상황이 소련의 반체제인사에게는 불리한 여건으로 작용하게 되었다. 마드리드 회의 기간 중 5백명 이상의 소비에트 시민들이 헬싱키 관련 목적을 수행하기 위한 활동을 전개하였다고 체포되었다. 모스크바 올림픽 개최로 잠시 탄압을 약화시키기도 하였으나 그 이전에 체포된 시민들을 재판하여 중형을 선고하였다. 나아가 소련과 동구 공산정권은 우크라이나, 조지아, 아르메니아, 리투아니아 등 자국의 각지에서 설립된 헬싱키이행감시단체의 활동과 관련 인사들을 탄압하는데 주력하였다. 그럼에도 불구하고 헬싱키 그룹은 인권상황에 대한 보고 활동을 지속적으로 전개하고 있었다.

체코에서의 국가와 반대세력 사이의 관계는 폴란드와 소련이라는 극단의 중간 정도에 위치한다고 평가할 수 있다. 벨그라드 CSCE검토회의 준비가 1977년 봄과 여름을 걸쳐 Charter 77 운동을 만개할 수 있도록 반체제인사를 위한 정치적 공간을 제공하였다. 그렇지만 몇몇의 지도자들이 체포되어 재판을 받게 되었다. 서방과의 연계를 최소화하는 한편 국내의 반대운동을 약화시키기 위해 체코 당국은 선택적 억압이라는 새로운 전략을 채택하였다. 체코 당국은 Charter 77의 지도자를 체포하는 대신 정권은 덜 알려진 지지자와 새로 가입하려는 사람들을 체포, 탄압함으로써 이 운동을 보다 광범위한 사회로부터 고립시키는 전략을 구사하였다.

Charter 77는 정부의 인권실태를 비판하면서 대화를 호소하는 이중 전략을 지속하였지만 정부의 선택적 억압에 대응하여 새로운 접근이 필요하다고 인식하게 되었다. 1978년 4월 Charter 77

을 보완하기 위해 Committee for the Defense of the Unjustly Prosecuted(VONS)라는 새로운 조직을 결성하였다. VONS는 B 규약뿐만 아니라 체코의 법률과 헌법을 위배하는 체포와 투옥에 대해 모니터하고 위반실태를 폭로함으로써 국가권력의 자의적 행사에 직접적으로 대응하였다. 체코 당국은 1979년 5월 5명의 VONS 지도자를 체포하였고 4달 후에 재판을 받고 징역형을 언도받았다. 그럼에도 불구하고 이들은 여전히 자신들이 소속되어 있는 Charter가 아니라 VONS에 대한 개입 혐의로 기소되었다.

그렇지만 체코 당국은 서방과의 좋은 관계가 손상되는 것을 우려하여 Charter 77과 VONS이 국내외에서 활동하는 것을 허용하였다. 1980년대 초·중반에 걸쳐 국가와 반대세력 간의 관계는 상대적으로 안정적인 관계를 유지하였다. 경제가 악화됨에 따라 인권문제로부터 분리될 수 없는 서방과의 관계에 더욱 민감하게 되었다. 그렇지만 폴란드에서의 Solidarity에 대한 영향을 목도한 체코당국은 정치적 자유화의 위험을 잘 인식하고 있었다. 따라서 위에서 언급하였듯이 덜 알려진 개인을 표적으로 함으로써 폭넓은 사회를 위협하는 한편 서방에 잘 알려진 활동가에게 더 큰 관대한 태도를 취함으로써 선택적으로 정치적으로 억압하는 전략을 선택하였다.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Thomas, *The Helsinki Effect*, pp. 209~215; Fry, *The Helsinki Process*, pp. 44~46.

## 라. 국제인권규범의 사회화

1980년대 초반 소련과 동구 당국이 반체제인사에 대해 일시적으로 강경하게 진압하는 정책을 추진하였다는 사실은 시민사회에서 헬싱키 프로세스 의미를 재규정하고, 조직적인 반대운동을 전개하여 왔음에도 불구하고 헬싱키 프로세스의 인권규범이 공산당 지배의 관행과 제도에 근본적으로 영향을 주지 못하는 것처럼 인식되었다. 헬싱키 프로세스가 의미 재규정(reframe) → 사회적 동원(mobilization) → 연대와 일시적 후퇴(backlash) → 국내 사회화(socialization) 단계 형태로 소련과 동구사회에 영향을 미치지만 헬싱키 프로세스는 필요조건으로 작용하였지 충분조건으로 작용한 것은 아니라는 점이다. 국제규범의 국내 사회화의 과정이 일당 공산주의 지배 붕괴를 설명하는 단일적 요인은 아니라는 사실이다. 즉, 소련 지도부의 교체, 경제적 생산성과 기술적 경쟁의 하락, 탄압에 대한 반체제 비판, 유럽 국가로서 소련에 대한 회유, 국제적 규범 환경과 초국가적 네트워크 등 다양한 변수를 고려하여 영향력을 분석해야 한다는 점을 의미한다. 특히 헬싱키 프로세스의 실질적 내재화에 미친 소련 지도부의 교체에 주목해야 한다. 즉, 헬싱키 협정의 인권 조항을 활용하여 동원과 연대를 통해 개방과 민주화를 추구하고 있지만 소련 및 동구 당국 차원에서 헬싱키 협정 등 국제인권규범을 수용하여 인권이 실질적으로 개선되는 사회화 단계로 진입하게 되는 결정적인 요소는 소련 지도부의 인식과 정책 변화라는 평가가 지배적이다. 그럼에도 불구하고 이 과정에서도 헬싱키 규범의 직·간접적 효과에 대해 주목해야 한다. 이번 소절에서는 국제인권규범의 내재화·사

회화라는 관점에서 소련 지도부의 교체가 헬싱키 협정으로 바탕으로 성장하여 온 소련과 동구 내 인권개선 운동에 어떠한 영향을 미치는 요소인지 검토하고자 한다.

1985년 고르바초프가 집권하였을 때 여전히 공산당은 정치적 공간에 대해 법적으로 독점 지위를 보유하고 있었고 자신의 정당성을 뒷받침하기 위해 인권규범을 내재화했다는 증거를 찾을 수는 없었다. 그럼에도 불구하고 고르바초프 집권 이후 5년 이내에 공산주의는 정치적 이데올로기로서 붕괴되었고 인권의 보호와 제도화는 실질적 진전을 이루었다. 이러한 결과와 관련하여 본질적으로 1989년이 헬싱키 효과의 의미 있는 일부분인지 아니면 헬싱키 규범과 단순히 일치하지만 다른 요소에 의해 결정되었는지를 평가하기는 쉽지 않다. 그렇지만 동서관계의 기본규범으로서 최종협정이 담고 있는 인권 바스켓은 복합적이고 중요한 방식으로 동구와 소련에서의 상대적으로 평화로운 대규모 민주적 과정에 기여하였다. 위·아래로부터 개혁(top-down reforms), 아래로부터의 시위(bottom-up protests)는 일정 부분 동서관계에서 외교의제의 전환, 동구와 소련에서의 인권운동의 동원에 기여하였다.

1985년 5월 1일, 고르바초프 당선 6주후, 1만 5천명의 Solidarity 지지 시위자들이 바르샤바 거리를 메웠다. 체코 내무상은 2백만 정도의 사람들이 Charter 77 인권 후원자에 서명했다고 평가하였다. 국제인권규범의 환경이 소련으로 하여금 인권 기록의 우선 개선 없이 서구와의 관계를 정상화하는 것을 불가능하게 만들고 있었다. 1986년 12월 8일 소련의 반체제인사 마르첸코(A. Marchenko)의 교도소 내 사망은 서방측은 물론 비동맹중립국까지 분노하게 만들었다. 이를 진정시키기 위해 고르바초프는 12월 17일 추방돼 있던

사하로프박사의 모스크바 귀환을 허용하는 조치를 취하였다.<sup>53</sup>

보다 본질적으로 고르바초프 등 개혁지향적 지도부는 인권 캠페인의 메시지와 주장에 의해 영향을 받는 등 반체제 사고에 개방적이었다. 고르바초프 체제 아래 연구소의 일부 구성원들은 헬싱키 네트워크를 포함하여 반체제 자료들을 탐독하고 아주 공개적으로 토의하고 있다. 이 과정에서 공산당원 중 일부도 점차 반체제의 눈을 통해 공산주의 체제를 보기 시작하였다. 당 국제부 일부 구성원도 비슷한 상황이었다. 고르바초프가 당선되자 이러한 인물들을 정부와 미디어에서 영향력 있는 자리에 임명하였다. 또한 Len Karpinsky, Roy Medvedev와 같은 semi-dissidents를 복권시켜 주었다. 뿐만 아니라 KGB 등 반체제인사 탄압에 직접적으로 참여하였던 경험이 있는 국가와 당 관료들이 반체제 인사들이 진실을 말하고 있다고 생각하는 등 현상유지를 다시 생각하도록 만드는 요인으로 작용하였다. 이와 같이 헬싱키를 바탕으로 하는 반체제 인사들의 운동은 사고를 바꾸는 사회화에 영향을 미치는 요인이었고 방향성을 제시하는 효과를 가져왔다. 공산주의 지배에 대한 인권적 비판에 대해 동정적이 않았던 당 지도부 내의 인사들조차 인권운동에 대한 대중적 동정심을 보여주는 풍부한 증거가 존재한다는 것을 부인할 수는 없다.

1980년대 중반 소련 지도부의 교체와 더불어 동구와의 관계에서 인권을 주요 외교의제로 설정하려는 서방의 확고한 입장 또한 소련, 동구에서의 국제인권규범 내재화에 영향을 미치는 주요 변수로 작용하고 있다. 유럽공동체(European Community)는 헬싱키 교섭 이래 동구와의 관계에서 인권에 대한 존중을 연계시키겠다고 지속

---

<sup>53</sup> Fry, *The Helsinki Process*, p. 109; Thomas, *The Helsinki Effect*, pp. 231~234.

적으로 공언하여 왔다. 특히 미국의 공약은 더욱 강화되는 추세에 있었다. 1980년대 중반 인권 존중은 CSCE 국가 간에 정당하고 돌이킬 수 없는 외교 의제(어젠다)의 부분이 되었다. CSCE 외교관들이 최종의정서 10주년을 위해 모였을 때 Solidarity-affiliated Helsinki Committee in Poland는 다음과 같이 선언하였다. “헬싱키 최종의정서와 마드리드 회의의 최종문안은 동구 유럽 국민들의 열망을 위한 가치 있는 기반이다. 협약은 인권을 위한 투쟁에 참여하는 사람들을 확대시켜 왔다.” 그리고 Charter 77은 “우리는 지속적으로 투쟁해야 한다. 우리는 지속적으로 헬싱키 협약을 원용해야 한다. 당신이 협약에 서명했으므로 당신은 이를 존중해야만 한다”고 선언하였다. 서구의 미디어와 정부의 관심도 동구에서의 정치적 억압에 초점이 맞추진 상태로 지속되었다. 고르바초프 취임 직후 개최된 오타와 인권전문가 CSCE 회의에서 서방국가들은 헬싱키 협약의 준수에 대한 비정부기구의 모니터링을 보호하기 위해 보다 강력한 조치를 주장하였다. 유사한 요구가 부다페스트 문화포럼과 베른에서 개최된 인적 접촉회의에서도 주장되었다. 서방에서의 편집자들은 CSCE 인권규범의 이행과 다른 분야에서 동서관계의 개선을 연계시키라고 지속적으로 주장하였다.

국제인권규범 환경도 사회화에 영향을 미치는 요소로 작용하고 있다. 사회화란 개혁적인 소련의 지도부가 기본인권에 대한 지속적인 부정이 도덕적으로 수용할 수 없으며 정치적으로도 지속될 수 없다는 것을 내재화할 정도로 인식하는 것을 말하는 것으로 평가할 수 있을 것이다. 국제적 규범 환경이 소련지도부로부터 하야금 인식의 변화를 유도하였으며, 그 과정에서 헬싱키 협약이 주요 논거로 지속 원용 활용되었다는 점이다. 즉, 국내외적 압력

을 수용하여 실천에 옮길 수 있는 지도부의 인식의 변화가 중요한 핵심 변수라고 할 수 있다. 물론 공산당 내부 보수주의 세력으로부터의 반발이 있었다. 고르바초프 취임 첫 해 독립적인 조직이 불법으로 존속하였고 반체제인사들이 체포되었으며, 이민 신청이 거부되었고 종교신자들이 학대를 받았다.

1986년 가을-1989년 초에 끝난 비엔나 CSCE 회의에서는 동서관계 개선을 위한 국제규범적 전제조건을 반복하여 강조하였다. 서방과 중립국 대표는 관계정상화는 동구로부터의 구체적인 인권개선을 필요로 한다는 점을 분명히 표명하였다. 고르바초프는 1987년 사하로프를 석방하였다. 모스크바와 레닌그라드에서는 헬싱키 운동을 철학적으로 계승하는 독립조직이 재출현하였다. 그 이전에 1986년 세바르드나제는 인도주의 문제에 관한 CSCE 특별 회의를 모스크바에서 개최하자고 제의하였다. 그리고 국제인권규범의 준수 여부에 대한 국제모니터링에 대해 전례 없는 융통성을 부여하였다. 1987년 중반 비엔나에서 소련 대표는 참가국들이 정보와 인권침해에 관한 양자 협의를 요구할 수 있는 새로운 인권 메커니즘을 창설한다는 데 동의하였다. 1987년 9월 소련 대사 카실로프(Yuri Kashlev)는 소련이 비정부기구인 국제인권헬싱키(International Helsinki for Human Rights: IHFHR)가 소련을 방문하겠다는 요청을 수용한다고 선언하였다. 서방국가들은 비엔나 회의에서 정치범을 석방하라고 지속적으로 압박하였다. 소련정부는 1987년과 1988년 사이 6백명 이상의 정치범을 석방하였고 이들은 즉각 정치 활동을 재개하였다.

이상에서 살펴보았듯이 1975년 헬싱키 협정 조인과 1976년 2대 국제인권규약의 발효로 소련과 동구 사회에서 형성되고 있던

인권개선과 민주화 과정은 1985년 소련 지도부의 교체로 국제인권규범의 내재화로 연결되고 있다. 결론적으로 소련 및 동구에서 변화의 동인은 외부 압력, 위와 아래로부터의 개혁, 아래로부터의 동원의 상호 작용의 결과라고 할 수 있다. 마찬가지로 헬싱키 프로세스에서 나타난 동구권 각국의 인권 상황 변화는 동일하게 나타난 것이 아니라 국가-사회간 역학관계, 경제적 조건, 소련의 정책 수정 여부 등에 따라 다르게 나타나고 있다.<sup>54</sup>

## 마. 체제전환과 서방의 지원

구사회주의권의 체제변화 사례를 살펴보면 다소 차이점을 보인다. 첫째, 경제변화와 민주주의 발전이 병행하여 이루어지나, 상호작용은 간접적이다. 둘째, 민주주의 발전은 이전 변화를 가져온 정권의 성격에 의해 영향을 받는다. 셋째, 외부적, 국제적 요소 및 영향이 경제적 정치적 변화에 중요하게 작용하였다. 넷째, 이행과정을 관리하는 과정에서, 중립적인 법률, 전문공무원들의 역할이 중요(성공적, 지속가능한 민주체제)하다.

동구권 붕괴직후 서방의 지원이 개시되었을 당시, 냉전기간 동안 형성된 단절과 언어, 문화, 거리, 정보 등의 장벽으로 인해 동서간의 심각한 차이가 있었다. 이전에는 소수 인력들만의 교류가 이루어졌고, 이후 중앙 및 동유럽지역에서 외국인방문 규모가 급증하였음에도 불구하고, 기존의 단절은 여전히 남아있었다.

동구사회주의국가들은 통제된 상황에서 외부와의 제한적인 교류가 이루어지면서, 외국인에 대해 환상을 가지고 있었다.<sup>55</sup> 동시

---

<sup>54</sup> 서보혁, “북한인권관련 헬싱키 구도의 적용 가능성 연구.”

에 많은 이들은 서방인에 대해 동구권의 냉혹한 현실과 공산주의 시절 단지 생존을 위한 필요했던 정치기술들에 대해 너무 안이한 인식을 갖고 있다고 생각하였다. 동구 및 중앙유럽지역은 독립을 쟁취한 이후, 민주주의로의 전환과정이 단순 명백하고 고통이 없을 것으로 인식하였다.

<표 III-1> 중앙유럽 및 동유럽에 대한 G-24국가들의 지원약속(1990-1996)  
(단위: 미화 백만달러)

기부국	자금공여 비율	자금공여	신용/기타	총계
유럽연합	51.8	9,117.5	8,496.2	17,613.7
독일	23.6	4,526.9	14,653.5	19,180.4
미국	57.7	7,064.8	5,174.2	12,239.0
프랑스	35.2	2,542.7	4,679.3	7,222.0
일본	23.1	1,336.5	4,460.8	5,297.3
호주	24.3	1,061.9	3,311.0	4,372.8
영국	23.4	227.4	745.1	972.5
기타 G-24	38.4	25,877.7	41,520.1	67,397.8
총계	39.2	31,714.9	49,107.7	80,822.6

출처: SEED Act Implementation Report Fiscal Year 1997, Janine R. Wedel, *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989-1998* (New York: St. Martin's Press, 1998) pp. 199, 224 재인용.

구사회주의권의 이행기에 서방의 지원을 받는 과정에서 역사 학자나 정치인에 대한 수요는 적었으나, 금융가, 회계사 등은 실제 효용가치에 따라 매우 수요가 큰 것으로 나타났다. 동구 및 중앙유럽지역의 경우 인류학자들의 분석에 따르면, 사회주의 하의 비공식적 경제 및 사회관계가 공식 경제 및 관료절차를 변화시켜 왔다. 이러한 비공식 관계는 수혜자가 어떤 방식으로 원조를 사

<sup>55</sup> Janine R. Wedel, *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989-1998* (New York: St. Martin's Press, 1998), p. 3.

용했고, 기부국 대표와의 상호작용을 하는지를 결정짓게 된다.

원조의 과정은 정적(static)인 과정이 아니며, 기부자의 기준이 수혜자에게 긍정적인 역할을 하기도 한다. 탈사회주의 맥락에서, 경제 및 관료들의 거래가 사적관계에 의해 결정되던 관례에서 일반적인 전문적 기준으로 대치되게 되었다. 기부자에 의해 생성된 지원의 용어 및 방식들을 수혜자들이 따라하게 된 것도 중요한 변화라고 볼 수 있다.

서방의 지원국들은 중립적인 기술지원을 약속하였으나, 그럼에도 불구하고 정치적 이념을 반영하는 등 수혜자들에게 매우 중요한 예기치 못한 결과를 야기하였다. 서방의 이념적 경향에 의해 주도된 사유화와 경제개혁조치들이 구사회주의권 사회에 매우 큰 영향을 초래하게 되었다.

1991년부터 폴란드에서 사례연구를 보면, 폴란드는 구동구권에 주워진 지원의 거의 절반 정도를 받은 바 있으며 주로 차관 지원(grant aid)이었으나 수혜자에 의해 변제될 필요가 없는 기부, 기술지원, 훈련 등의 방식으로 이루어졌다. 이는 동서진영 모두에서 자연스럽게 동유럽은 재정적 지원 및 정치적 모델을 위해서 뿐만 아니라 경제전략 및 문화적 정체성을 서유럽에서 찾아야 한다는 것이 지배적인 인식이었기 때문이다. 공산주의를 포기한 이 지역에서 대안은 서구의 자본주의와 민주주의가 가장 합리적인 선택이라는 것이다.

따라서 동구 구사회주의지역에 대한 서방선진국의 지원에 가장 중요한 사례로 마샬플랜(Marshall Plan)이 부각되었다. 서방은 지원대상자 선정의 주요 변수중 하나로 서방의 안보적 차원에서 각국의 입장을 우선시하였다. 서방의 지원이 동구권 국가들의

수준을 서방만큼 끌어 올리도록 하는 것과 집단적으로 NATO 가입을 준비하도록 하는 것을 목표로 하였으며, 이를 위해 서방의 지원을 변화에 영향을 주는 중요한 기회로 파악하도록 유도하였다.

서방의 구사회주의권 지원에서는 제3세계에서 기대되었던 것과 비교할 때 보다 극적이고 광범위한 변화가 추구되었다. 예를 들어 공산주의의 유산을 몰아낸다는 의미는 수혜기관의 본래 특징을 변화시키는 것을 포함하고 있어, 금융, 산업, 국제무역, 사회보장, 의료 등 전 분야에서 개혁을 의미한다. 서방은 냉전시기 소련의 위치를 대신하여 지원을 함으로써, 구 사회주의국가들의 지속적인 경제적 의존(continued economic dependency)을 지속시켜주었다.<sup>56</sup>

동서냉전시대 사회주의지역에서는 국가가 주도하는 언론에는 서방의 부정적인 면이 부각되었으나, 서방언론들의 대응은 서방은 옳고 공산세계가 그르다는 흑백논리를 확산시켰다. 서방은 동구권의 탈출자들을 환대하였고, 자유유럽방송(Radio Free Europe) 및 미국의 소리방송(Voice of America)은 미국과 서방의 선의를 부각시켰다. 서방은 공산주의 내 저항운동을 재정적으로 후원하였다. 이와 같이 냉전기간 서방의 동정적인 행동들이 서방을 성자로 인식시키고, 냉전이후 서방의 지원을 기대하게 하는데 상당한 역할을 하였다. 1990년대에 들어서도 언론은 잘못된 정보를 확산하여 지원에 대한 기대를 가속화시켰다. 대규모 서방인들의 지역에 대한 방문 및 지원의사 표시는 지원에 대해 환상을 갖도록 하는데 충분하였다. 사회주의권에 대한 지원은 기타 지역에 대한 지원과 여러

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

면에서 다르게 나타난다. 대외정책기관 및 외교관들의 역할, 언론상의 부각, 입법기관의 이해, 상당한 정치적 민감성을 들 수 있다.

서방의 지원과정을 살펴보면, 서방은 구사회주의권의 사회변화(사유화, 경제개혁, 상업발전)를 유도하기 위한 기술지원을 강조하였고, 민주주의와 시민사회형성을 가속화하기 위해 특정수혜계층에게 지원금을 공여하였다. 상당부분의 지원이 경제지원을 명분으로 한 정치적 원조라고 평가할 수 있다. 또한 지역경제개발을 위해 지원된 자금이 수혜국 재계에 대한 차관과 겹치기도 했다. 서방의 기부자들은 지원의 우선순위를 부과하여 국영기업의 사유화, 사적분야 개발에 적극적인 지원의사를 보였고, 행정·보건·지역정치 등의 분야에는 상대적으로 관심이 적었다.

미국 등 서방에 의한 지원은 대부분, 컨설팅회사나 기타 제공자들에게 계약방식으로 집행되었다. 기부기관들은 지원의제를 집행할 자원을 갖고 있지 못했기 때문에, 대신 공무원들이 지원에 대한 제안서, 평가, 공개입찰, 사업지시 및 조정을 맡았다. 재원을 단기에 소진해야 한다는 압박감이 계약자 선택에 매우 중요한 요소로 작용하였다. 이와 같은 긴급성으로 인해 기부국들이 정해진 표준원조절차를 변형시키거나 제한함으로써 원조기구들이 재량껏 처리할 수 있는 여지를 넓혀주었다.

지원초기 서방의 정책결정자들은 대규모 자본투자가 수반되는 지원에 대해 진지한 책임감을 갖지 못하였다. 이로 인해 중동부 유럽인들은 서방으로부터 지원이 자신들의 수요에 매우 부합하지 못한다는 의심을 갖게 되었다. 마샬플랜은 전쟁으로 폐허가 된 상업과 사회기반시설을 재건하기 위한 90%가 자금공여였으나, 구사회주의권에 대한 지원은 1992년까지 단순 자금공여가

10%에 지나지 않았다. 대부분의 지원이 수출신용, 차관, 채무변제 등의 형태로 이루어졌다. 전문기술 자문이나 교육훈련의 형식으로 이루어진 기술지원이 자금공여의 상당부분을 차지하였다.

또한 구사회주의권에 대한 서방의 지원이 마샬플랜과 다른 점은, 마샬플랜은 전략적이고 지원대상이 명확한 지원으로 고위층 관료들이 책임감을 갖고 시행하였으며, 당시 미국은 유일한 경제강국으로서 지휘자의 역할을 담당하였다는 점이다. 반면 구사회주의권에 대한 지원에는 미국 뿐 만 아니라 서유럽의 국가들이 정치적 배경과 문화, 수혜국과의 관계, 전략적 의제 면에서 다양성을 가지고 참여하였다. 미국의 경우 국무부는 단지 명목상으로 ‘감독과 조정’ 역할을 담당하였다. 1989년 중유럽을 지원하기 위한 법안(SEED)은 25개 우선 지원 분야를 선정하고, 35개 연방기관이 참여하였다. 또한 1989년 자유지원법안(Freedom Support Act of 1989)에 따른 구소련지역에 대한 지원에는 19개 기관이 참여하였다. 이와 같이 광범위한 참여가 이루어졌으나, 전반적인 조정자의 역할이 설정되지 못하였다. 다양한 기부자들 간의 조정이 이루어지지 못하였기 때문에, 지원프로그램이 상당부분 중복적으로 추진되었다.<sup>57</sup>

지원과정에서 제기된 가장 심각한 비난은 지원프로그램 구조가 수혜자의 의견이나 입장을 반영하지 못하였다는 점이다. EU는 상대적으로 미국과 비교하여 중유럽국가를 잠재적인 동반자로 대우하고자 하였으며, 수혜자의 요구를 지원구조 안에 반영하고자 노력하였다. 미국은 현장의 의견을 반영하기 보다는 본국에서 중요한 결정을 직접 내렸고, 관련 정보를 현장에 제대로 전달해주지 않았

---

<sup>57</sup> Ambassador Robert L. Hutchings의 발언, *Ibid.*, p. 31.

다. 대부분의 EU PHARE프로그램은 정부부처 내나 혹은 이와 병행하여 설치된 프로그램 관리단(Program Management Unit)에 의해 관리되었다.

EU와 대부분의 지원국들은 지원구조를 정부 대 정부로 설정하는 제3세계 지원에서와 같은 표준방식을 채택하였으나, 미국은 지원 대상을 전적으로 사적영역에서 선택하였다. 이로 인해 미국의 지원이 지원을 전달하는 창의적인 통로를 개발하였다는 평가도 있으나,<sup>58</sup> 수혜국 정부와 조정미흡으로 상당한 문제점이 있었던 것으로 알려졌다. 지원을 집행하는 계약자는 기부국으로부터 전권(carte blanche)을 이양 받음으로써 수혜국 엘리트계층과 결탁하여 지원규정을 무시하고 기부국의 감독도 받지 않았다. 따라서 마샬플랜을 통해 선진국모델을 부활시킨다는 초기 논의와 달리, 기부국들은 제한되고 분산된 자원을 성급하게 집행하면서 제3세계모델을 적용하였다. 이러한 과정에서 동구권의 사회학적, 정치적, 혹은 경제적 시각이나 반세기 이상 경험한 공산주의의 역사적 유산들이 무시되었다. 이러한 역사적 유산은 아마도 이들 국가의 동서관계 및 인식, 궁극적으로는 지원의 결과에 주요한 영향을 미칠 수 있는 요소였다.

서방지원국들이 중동부유럽의 독특한 특성을 인식하기는 하였지만, 다수의 지원제공자는 제3세계의 경험을 원용하였다. 이러한 사실 자체가 자신들의 역사적 성과에 대해 자부심을 갖고 있고, 문화적으로 유럽과의 유대감을 갖고 있는 중동부유럽인들에게는 모욕이었다. 소련의 통치에도 불구하고, 이들 국가는 전후 복구를 통해 산업화를 이룩하였고, 대부분의 국민들이 상당한 교

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 37.

육수준을 갖추고 있다. 서방의 지원관련 요원들이 공적으로 중동 부유럽 상대에 대해 불만을 표시하지는 않았으나, 사적인 자리에서는 “지원을 제대로 처리하지 못한다. 비조직적이다. 민주주의에 대한 이해가 없다”고 비난하였다.<sup>59</sup> 이러한 배경에는 서방의 인식이 새로운 구사회주의권의 지도자들이 비 개혁적인 공산주의자이거나 혹은 기존의 반체제세력으로 민주주의에 대한 경험이 없으며 심각할 정도로 조직적이지 못하였다는 평가를 반영한다.

서방지원국들은 동구권이 무엇을 지원하든지 받을 것이라고 가정하여왔다. 결국 지원은 ‘선물(a gift)’로 여겨졌으며, 대다수의 동구권에서 선물은 무엇인가 받는 사람의 필요에 부합하는 것으로 선정되어야 한다고 인식되었다. 따라서 무엇이 ‘선물’이고 어떤 것이 ‘도움’인지에 대해 두 진영 간의 인식의 차이가 매우 심각하였던 것이다. 동구권에서 소련으로부터의 ‘도움’은 전혀 도움이 되지 않았다고 인식하고 있으며, 서방으로부터의 지원은 구호품과 같이 손에 잡히는 물건이거나, 적극적이고 조직적인 저항운동 차원에서는 반체제운동을 지원할 상당한 액수의 자금을 의미하였다. 따라서 양 지역 간의 ‘동반자관계(partnership)’가 언급되었으나, 실제의 모습은 의사-환자의 관계처럼 설정되어 있었다. 즉 의사는 가장 좋은 처방을 갖고 있고, 아픈 환자는 의사의 처방을 아무리 고통스럽다 할지라도 감사하게 받아들여만 한다는 논리이다.

또한 구사회주의권에서 정치와 경제가 매우 강력하게 통합되어 있던 전통으로 인해 두 영역을 분리하는 것이 매우 어려웠고, 이로 인해 1989년 이후 지원을 비정치화하는 것이 거의 불가능하

---

<sup>59</sup> *Ibid.*

였다. 왜냐하면 경제와 생활에서 많은 부분이 정치적 통제 하에 놓여져 있어서, 정치적인 동기를 따로 분리시키는 것 자체가 구 사회주의권 국민들에게는 상상도 할 수 없는 일이었기 때문이다. 그 결과, 공산주의 붕괴이후에도 서방의 정치적 지원동기에 대해 의심하는 것이 그대로 남아있었다. 이로 인해 서방에 대한 초기의 기대가 점차 식어지면서, 동구사람들은 서방의 지원을 의심하고 이중적으로 판단하게 되었으며 서방에 대해 잠재하던 ‘악마(demon)’의 이미지가 되살아나기 시작한 것이다.

1989년부터 1991년 초반까지의 밀월기간이 끝나고, 동구권과 서방은 문화적 제도적면에서 상충하는 현실에 부딪치게 된다. 또한 서방의 기부국들이 국영기업의 사유화와 같은 매우 복잡적이고 정치적인 개혁문제를 자문회사들에게 맡김으로써, 지원을 둘러싼 동서의 갈등이 심화되었다. 6개의 주요 회계회사(Coopers & Lybrand, KMPG Peat Marwick, Deloitte & Touche, Arthur Anderson, Ernst & Young, Price Waterhouse)가 서방의 사유화 지원금을 받아 동구권의 사유화를 주도하는 주요 집행체로 지정되었다. 이들 회사들은 동구권에 사무소를 설치하게 되었고, 이들 회사매출의 상당부분이 해외원조 계약에 집중되었다.

미국은 사적영역을 통해 중동부유럽의 사적영역을 지원한다는 철학을 갖고 있었다. 다시 말해 ‘때 묻은’ 공산주의 기득권자일지도 모르는 중앙기구나 권력기관을 통해서도 지원을 실시하지 않는다는 점이였다. 이와 같이 미국은 사유화를 담당하는 정부기구를 무시하고 사유화를 위한 지원을 실시하고자 하였으며, 현실적으로 이는 거의 불가능한 것이였다.<sup>60</sup> 수혜국의 관료는 미국국제

---

<sup>60</sup> United States General Accounting Office, *Poland and Hungary: Economic*

개발청이 지원하는 자문관들의 업무 평가, 지원일정 결정과 성과가 없거나 좋지 않은 경우 계약을 종료할 수 있는 권리를 전혀 갖지 못하였다. 더욱 심각한 상황은 이들 수혜국 관료들이 지원이 시작되면 과정에 전혀 참여할 수 없다는 점이다. 왜냐하면 업무지시나 무한계약은 자문관나 미국국제개발청 본부 간에만 체결되기 때문이다. 이로 인해 이러한 무한계약은 전반적으로, 수혜자와 미국국제개발청 현장요원들이 상황에 따라 프로그램의 효율적인 집행을 위해 탄력적으로 수정할 여지를 주지 않고 있어 근본적인 문제점이 되었다. 또한 기부국들의 사적 영역에 대한 이념적 편견에 의해 기술적 지원이 즉흥적으로 이루어졌다.

또한 서방국가들의 동구권 지원에 대한 관심이 집중되면서, 국제차관기구나 지원기관들이 서로 독립적으로 동구권을 접촉하면서, 관련국의 담당부처 내 담당과의 직원들은 업무과중에 시달리게 된다. 그리고 이러한 과정에서 자문관들은 영어로 의사소통이 가능한 일부직원들과의 면담내용을 정리하는 방식으로 보고서를 작성하였으며, 실제로 관련국이 자문관들에게 상황을 교육시키는 기능을 하기도 하였다.

이와 같이 기부국들에 의해 마련된 인력과 사업들이 실제 동구권 수혜국들의 필요와는 다르게 연계되었다. 예를 들어 미국의 경우 미국 국제개발청의 프로그램으로 이루어진 폴란드 지원 사업에서 상법도서관을 건립하기 위한 법률자문을 담당한 자문관이 이혼법 전문가로 폴란드어를 전혀 사용할 줄 모르는 사람이 담당하였다. 또한 단기 자문관들은 지역 사정도 제대로 모를 뿐

---

*Transition and U.S. Assistance* (Washington, D. C.: General Accounting Office, 1992), pp. 31~36.

만 아니라 특별한 관심을 갖고 있지도 않았다. 자문관들은 구사회주의권을 외면적으로는 선진국으로의 도약이 가능한 것처럼 취급하면서도, 실제로는 제3세계의 경험과 가정을 적용하였다. 이러한 상황은 상당한 모욕으로 느껴질 뿐만 아니라, 서방자문관들은 탈공산주의경제권의 특수한 기구들에 대해 문외한이라는 인식을 확대·강화시켰다. 전반적으로 수혜자들은 자문관들을 거만하다고 인식하였고, 이는 방어적인 국가자존심을 강화하게 되었다. 원조조정을 담당한 폴란드의 장관은 서방의 지원에 대한 접근이 “마치 부모가 자식에게 주는 듯한(paternalistic) 것”이라고 지적하였다.<sup>61</sup>

1992년 1월 폴란드와 헝가리 원조담당 관리들은 그들 국가가 대부분의 영역에서 기술적으로 과도하게 지원되었다고 평가했다. 예를 들어 폴란드의 경우 제대로 훈련받은 직원들이 갖추어져 있지 않았기 때문에, 고위층에서는 과중한 업무에 시달려야 했고 이로 인해 지원이 오히려 폐해로 작용하였다는 것이다. 우크라이나의 경우 기술지원이 과도한 것으로 인식되었기 때문에, 경제부는 기술지원의 재원과 목표를 분석하기 위해 별도의 기관을 설립하고 지원 사안에 대해 정부에게 자문하도록 하였다. 원조부의 관리들은 “우크라이나에 대한 서방 기술지원의 80%가 자문관들에게 공여되며, 1993년부터 1995년까지의 경험을 통해 더 이상의 자문관은 필요 없다.”는 결론에 달하게 되었다. 효율적인 자문을 위해서는 자문관이 현지에 3개월 이상 주재하는 것이 필요하나, 대부분 단기체류자이었던기 때문에 효용성과 비용면에서

---

<sup>61</sup> Jacek Saryusz-Wolski의 발언, Janine R Wedel, *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989-1998*, p. 5 재인용.

의미가 없다는 것이다.<sup>62</sup>

또한 자문관들이 민감한 자료들을 볼 수 있고, 기업들의 사회 기회를 탐색하며, 부패한 것으로 인식되는 지역관료들과 밀접한 관계를 유지하게 되기 때문에 의심을 받을 소지를 충분히 가지게 된다. 기업차원의 자문관 보고활동이 투자로 연계되지 못하였으며, 자문관의 평가 및 추진방향 제시는 사장되는 것이 보편적이었다. 체코 외교부차관은 “보고서들이 연구나 자문활동에 치중하다보니 결과가 바로 나타나지 않았을 뿐 아니라 어떤 경우에는 매우 의문시되었다.”<sup>63</sup> 슬로바키아의 사유화를 담당하는 부처는 미국의 회계회사와 미국 국제개발청의 평가보고서가 슬로바키아 공화국의 세계은행 가입절차를 준비하기 위한 구체적인 결과를 제시할 것으로 기대하였으나, 실제보고서는 당시 사유화 진행 상태와 일반적 대상에 대한 전반적인 설명에 그치고 있었다. 이와 같이 자문관들의 분석이 투자로 연계되지 못한데 대한 실망감이 확산되었다.

물론 수혜국 관료들이 가능성 있는 투자자들과의 연계가 제대로 이루어지지 못하는 점에 불만을 갖기도 하였지만, 자문관들은 지역관료들, 특히 부패한 것으로 인식되는 관료들과 과도하게 접촉한다면 희생을 치를 수도 있다. 자문관들의 분석이 중립적인 것이어야 하지만, 사유화와 같은 사안에 대해 중요한 역할을 하기 위해서는 내부접근이 가능한 중재자와의 협력이 필요한 것이다. 초기 접촉에서, 동구권의 관료들과 관리자들은 치부할 수 있는 기회들을 활용하였다. 왜냐하면 동구권 관료들에게 서방세계

---

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 60.

관계자들은 잠재적으로 접촉의 중요한 자원일 뿐만 아니라 정부 관료로서 얻을 수 있는 것보다 더 큰 돈을 벌 수 있는 기회가 되었기 때문이다. 어떤 경우에는 이들 관료들이 자문회사를 건립하고, 자신들이 속해있는 부처와 거래를 하기도 하였다. 서방자문회사들이 구사회주의권 국영기업의 자산 가치를 평가하는 일은 매우 어려운 작업이었다. 실제로 서방자문관들이 지역주민들의 고도의 기술과 경험, 상표 및 토지들을 지속적으로 평가절하 해왔다는 비난이 있었다.

구 사회주의권 지원수혜국들에서는 엄청난 규모의 비정부기구들이 출현하였다. 서방은 지원의 목표로 사적분야를 활성화하는데 두었기 때문에, 비정부기구들이 매우 중요한 지원의 통로로 인식되었다. 특히 환경 분야에 대한 서방의 관심이 커지면서, 이 분야의 비정부기구들의 활동도 부각되었다. 지원수혜자들인 비정부기구들은 지역에 개혁과 변화를 가져올 중요한 역할자로 인식되었다. 많은 경우 이들은 서방의 지원을 유도하기 위해 급조된 사회주의시기의 관료들로 구성되었다.

지역별로 특정 환경에서의 성공여부는 개발기금 혹은 차관 등 지원을 운용하는 지도자의 자질에 따라 효율성이나 수요가 결정되었다. 즉 얼마나 지역 문화나 지역의 역학관계, 지역의 실정을 잘 파악하고 있는가와 얼마나 애정을 갖고 장기적인 관심을 갖고 접근하는가하는 점이였다. 많은 경우 지원이 개발에 대한 기대를 유발하였으나, 기대했던 것과는 달리 실현되지 못한 경우가 많았다. 1998년경부터는 서방의 지원이 중단되게 되었다. 구 사회주의권은 지역에 따라 일부국가들은 서방의 지원형태에 나름대로 적응하여 국제금융기구가입 등에 성공하였으며, 서방의 행태들

을 학습하여 나름대로 활용하기도 하였다.

사회주의의 경험과 역사가 서방의 지원을 수용하는 과정에서 매우 중요한 변수로 작용하였던 것으로 평가된다. 지원과정에서 동서대표들이 서로의 실질적인 관계형성 미흡으로 인해 사회주의권의 유산과 같은 대인관계를 답습하였다. 구사회주의권들은 서방에 대해 공산주의자와 같은 행동양태를 보였다. 예를 들어, 공산주의하의 상징적인 저항과 같이 서방에 대해 공개적으로 불만을 표시하면서도, 행동의 양태는 거의 변화되지 않았다. 서방이 도움을 주는 척하면, 구 사회주의권들도 도움을 받고 있는 시늉만 내면 된다는 식이다. 이와 같이 지원의 성패여부에 있어서 지원국과 수혜국간의 실질적인 신뢰관계형성이 가장 중요한 요인으로 작용하였다.

이와 같이 구 사회주의권의 체제전환을 위한 서방세계의 지원은 인권사안을 통합하지 못하고 다만 서방체제의 이식을 목적으로 이루어졌다. 따라서 인권적 차원의 고려를 담은 ‘권리에 기반한 접근’은 거의 이루어지지 못하였다.



# IV

## 중국의 개혁 · 개방과 인권



중국의 개혁·개방정책은 덩샤오핑(鄧小平)을 필두로 하는 중국 공산당의 개혁파가 1978년 중국공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의에서 마오쩌둥(毛澤東)의 노선을 계승하고자 했던 범시파(凡是派)를 제압하면서 시작되었다. 중국당국은 시행착오와 사회주의 사회에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위해 대외 개방정책과 관련하여 2가지 방법을 채택하였다. 첫째, 점에서 실험을 시작하여 선과 면으로 실험을 확대하는 방법이다. 둘째, 체제 내부의 개혁보다는 체제 밖의 개혁, 체제에 대한 충격이 약한 부분에서 강한 부분으로 개혁의 초점을 이전하는 방식이다.<sup>64</sup> 이러한 전략에도 불구하고 사회주의계획경제에서 사회주의 상품경제, 사회주의 시장경제로 개혁하는 과정에서 사회구조 변화가 불가피하게 수반되고 있었다. 개혁·개방 과정에서 중국 사회는 생산방식, 행동목표, 가치관으로부터 사회전체의 이익개념과 구조, 지도이념 등 총체적인 변화를 겪고 있다. 또한 개혁·개방은 개인과 조직·집단·국가 간의 상호 관계에도 변화가 발생함으로써 정책적으로 조정해 나가지 않을 수 없었다. 그리고 대외개방을 추진하는 과정에서 국제표준을 수용하지 않을 수 없었다. 이러한 변화는 시민적·정치적 권리, 경제적·사회적 권리에 직·간접적으로 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다. 본 장에서는 중국이 개혁·개방 정책을 추진하는 과정에서 발생하는 사회구조의 변화와 국제표준의 수용이 중국 내 인권에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 살펴보고자 한다.

<sup>64</sup> 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』(서울: 통일연구원, 2005), pp. 15~27.

## 1. 정치개혁 의제와 인권

### 가. 정치개혁 요구에 대한 통제와 하부단위 자치 시도

#### (1) 정치개혁 요구 통제

2장에서 살펴보았듯이 사회주의 체제 개혁·개방 과정에서 외부와 아래로부터 민주화를 요구하는 움직임이 형성된다. 중국 당국도 개혁·개방을 추진하는 과정에서 아래로부터의 정치개혁 요구에 직면하게 되었다. 그런데 중국은 경제적 측면에서는 사회주의 상품경제, 사회주의 시장경제를 거쳐 시장경제를 전면적으로 도입하고 WTO에 가입하여 대외개방을 확대하고 있지만 정치적으로는 공산당 1당 통치체제를 유지하는 정책을 확고하게 견지하고 있다.

1978년 개혁·개방 추진 이후 중국 내 정치개혁 요구는 외부로부터의 압력으로 인해 촉발된 것은 아니었다. 개혁·개방 초기 서방세계는 중국 내 민주화에 대해 커다란 관심을 두지 않았다. 정치개혁에 대한 요구는 개혁·개방 직후 일부 지식인 그룹을 중심으로 아래로부터 제기되기 시작하였다. 즉, 중국의 경우 개혁·개방을 추진하는 핵심 전략을 중심으로 아래로부터의 개혁 요구가 제기되기 시작하고 있다. 개혁·개방의 전략을 어떻게 설정한 것인지에 대한 요구 형태로 제기된다는 점에서 개혁·개방이 간접적으로 정치개혁에 영향을 미치는 요소로 작용하고 있다. 물론 이들의 정치개혁 요구가 서방식 민주주의 정치체제로의 개혁을 지향하는 것은 아니었다.

덩샤오핑은 1978년 개방정책을 추진하면서 농업, 공업, 국방,

과학의 4대 현대화를 주창하였다. 이에 대해 일부 지식인들은 1979년 초 4대 현대화와 함께 정치분야에서의 개혁도 추가되어야 한다고 주장하였다. 이들은 민주주의 벽(Democracy Wall)에 붙여진 대자보를 통해 대중적 정치토론을 전개하였다. 웨이징성(魏京生)은 당국이 주창하는 4대 현대화라는 공식 노선이 실질적으로 성취되기 위해서는 제5의 현대화인 민주화가 필요하다고 주장하였다. 즉, 경제발전과 군사발전을 넘어서는 인간적, 정치적 차원의 현대화를 포함시켜야 한다고 주장하였다. 그렇지만 중국 당국은 이러한 제5의 현대화로서의 민주화 요구를 전면적으로 부정하였다. 그리고 1980년 반사회주의, 반공산당을 선동했다는 죄명으로 웨이징성에 대해 15년형을 언도하였다. 민주주의 벽 운동을 통한 민주화 노선 추가 요구에 대해 민주주의를 주장하는 것은 인민민주주의 독재, 공산당 영도, 맑스·레닌주의, 마오 사상에 위배된다는 점을 분명하게 피력하였다. 중국 당국은 개혁·개방에도 불구하고 공산당 영도의 인민민주주의 독재 정치체제를 확고하게 견지한다는 방침이었기 때문에 정치 개혁 요구에 대해 철저하게 탄압하는 방식으로 대응하였다.<sup>65</sup> 또한 개혁·개방 당시 중국 내 시민사회가 형성되고 있지 않은 상황이었기 때문에 지식인 중심의 정치개혁 요구는 시민사회로 확대될 수도 없었다. 그럼에도 불구하고 개혁·개방정책의 추진은 일부 지식인들을 중심으로 정치개혁을 요구할 수 있는 공간을 간접적으로 제공하는 요인이었다는 점은 부인할 수 없다.

<sup>65</sup> Ann Kent, *Between Freedom and Subsistence: China and Human Rights* (Hong Kong: Oxford University Press, 1993), p. 87; 책 도널리 지음, 박정원 옮김, 『인권과 국제정치: 국제인권의 현실과 가능성 및 한계』(서울: 오름, 2002), p. 216.

이와 같이 개혁·개방에도 불구하고 중국 당국은 정치적으로 공산당 1당 독재체제를 확고하게 견지함으로써 당국 차원에서 정치개혁 요구에 대해 강력하게 통제하였다. 따라서 헬싱키 프로세스 이행과정에서 시민사회를 대상으로 조직화된 반대역량을 형성하여 갔던 동구 사회주의국가와 달리 시민사회가 형성되기는 어려웠다. 동구에서 헬싱키 프로세스 이행과정에서 내부 시민사회가 서방세계와 초국가적 네트워크를 형성하여 국가에 대해 정치개혁을 요구할 수 있었던 긍정적 외부요인도 존재하지 않았다. 1978년 중국이 개방정책을 추진하였지만 1989년 천안문 사건이 발생하기까지 상대적으로 미국을 비롯한 서방세계의 중국 인권에 대한 관심은 크지 못하였다. 그럼에도 불구하고 대외개방으로 외부정보가 유입되면서 정치개혁에 대한 필요성을 인지하는 지식인과 학생들이 증가하고 있었다.

1970년대 말 민주주의 벽 운동이 지식인을 중심으로 한 논쟁이었다고 한다면 1986년 학생이 가세하는 등 정치개혁 요구 방식이 일정 부분 변화하였다. 1986년 12월 9일 안후이성 허페이(合肥) 과학기술대학에서 팡리즈(方勵之) 부총장의 지도 아래 민주화를 요구하는 학생시위가 발생하였다. 이를 계기로 20개 이상의 도시에 소재한 150개 이상의 캠퍼스로 학생 시위가 확산되었다. 뿐만 아니라 일반 근로자와 시민들이 시위대에 일부 합세하는 등 상황이 변화하였다. 시위대는 생활조건 향상, 언론 자유, 민주주의 등을 요구하였다. 이러한 시위에 대해 중국 공산당국은 팡리즈를 공산당에서 제명하는 등 강경하게 대응하였다. 또한 학생들의 시위에 대해 관용적 태도를 취하고 있던 후야오방(胡耀邦) 당 총서기는 당의 지도력을 견지하지 못했다는 이유로 1987년 1월 당 총

서기직에서 실각 당하였다. 후임 자오즈양(趙紫陽) 당 총서기도 정치 개혁에 대한 학생과 일반 지식인들의 요구에 대해 관용적 태도를 견지하였다. 그렇지만 덩샤오핑 등 중국 당 지도부는 경제개혁정책에 따른 통화팽창, 원자재 부족 등의 부작용을 이유로 1988년 자오즈양을 국무원 총리에서 해임하고 리펑(李鵬)으로 교체하였다. 물론 후야오방과 자오즈양이 지식인과 학생들의 요구에 관용적인 태도를 취하였다고 하더라도 이들 또한 서방식 민주주의 정치체제가 아니라 체제 내 개혁을 지향하고 있었다. 그럼에도 불구하고 공산당은 정치개혁 요구에 관용적인 태도를 취하고 있던 지도부를 보수적인 성향의 인물로 교체함으로써 민주화 요구를 전면적으로 통제하는 정책으로 일관하였다. 이를 통해 중국 공산당은 정치개혁 요구를 통제할 수 있었지만 개혁정책이 후퇴되면서 당·정·관료들의 부정부패와 고급간부 자제들의 각종 특혜, 부조리의 만연으로 학생과 일반지식인들의 당과 지도층에 대한 불만이 증대되었다.

민주주의 벽과 1986년, 1987년의 시위를 주도하였던 지식인들이 서구식 민주주의 정치체제로의 전면적 개혁을 요구하였다고 평가하기는 어렵다. 이들은 시민적 자유 등을 중심으로 민주적인 운영을 요구하고 있었다. 이러한 입장은 세계인권선언 40주년을 맞이하여 1988년 12월 팡리즈가 작성하고 상당수 지식인 서명한 성명서를 통해 구체적으로 파악할 수 있다. 동 선언문에서 지식인들은 첫째, 폭력을 조장하고 포르노그라피를 전파하지 않는 한 비공식 출판물의 금지를 해제하고 정부가 출판물에 개입하지 않아야 한다고 주장하였다. 둘째, 비폭력을 전제로 결사를 조직하여 당의 정책을 공개적으로 비판할 수 있는 권리를 부여하라고

요구하였다. 셋째, 향(鄉)과 진(鎭)의 지도자들을 직접 선거를 통해 선출하라고 요구하였다. 넷째, 정치범을 석방하고 형법에서 ‘반혁명범죄’라는 단어를 삭제하며, 이념적이고 정치적인 이유로 기소하지 말라고 요구하였다. 다섯째, 당과 정부를 분리하라고 요구하였다.<sup>66</sup>

비록 정치개혁에 대한 강력한 통제라는 일관된 정책을 견지하고 있지만 10년 이상 개혁·개방을 지속적으로 추진하는 과정에서 정치개혁에 대한 요구는 비공식 차원에서 보다 확산되고 있었다는 점은 천안문 사건을 통하여 입증되고 있다. 천안문 광장에서의 정치개혁 요구 운동은 1989년 1월 6일 팡리즈가 웨이징성의 석방을 요구하는 서한을 덩샤오핑에게 발송하면서 촉발되었다. 그리고 2월 16일에는 33명의 저명한 지식인들이 전인대 상무위원회와 공산당 중앙위원회에 보내는 웨이징성 석방요구 서한에 서명하였다. 그 과정에서 1989년 4월 15일 후야오방의 사망은 이러한 요구를 매개로 정치개혁 요구가 확산되는 계기로 작용하게 되었다. 학생들은 정부의 지시를 따르지 않고 후야오방에 대한 비공식 추도식을 개최하였다. 처음에는 1만여 명 정도에 불과하였으나 공식 장례일인 4월 22일 10만여 명 이상으로 참여자가 급증하였다. 그리고 4월 24일부터 대규모 수업거부를 전개하기 시작하였다. 이에 대해 4월 25일 덩샤오핑은 사적 연설을 통해 정치 개혁 요구를 계획적이고 음모에 의한 행동이라고 규정하면서 학생들의 요구를 완전히 거부하였다. 이러한 정부의 방침에 맞서 5월 13일 3천명 이상의 학생들이 단식을 시작하였다. 이 과정에

---

<sup>66</sup> Fang Lizhi, “Declaration to Support Democratic Reform in Mainland China,” *World Affairs* 152(3) (Winter 1989-1990), pp. 136-137.

서 학생들의 시위에 대한 일반 중국인들의 지지가 확대되면서 백만 명 이상의 인파가 천안문 광장 주위 거리에 운집하였다. 학생들은 물론 노동자, 상인, 관료 그리고 군인으로까지 지지층이 확산되었다. 뿐만 아니라 20개 이상의 도시에서 소규모 시위가 발생하였다. 그렇지만 중국 당국은 1989년 5월 20일 북경에 계엄령을 선포하고, 시위자들을 진압하기 위해 군대를 투입하였다. 그런데 군대를 동원한 강제 진압이 의 진압은 인민대중의 수동적 저항으로 지체되자 결국 6월 4일 탱크를 앞세워 강경하게 진압하였다.<sup>67</sup>

이와 같이 중국 공산당의 강경 진압으로 정치개혁 요구가 좌절되었다. 그렇지만 천안문 사건은 언론의 자유와 결사의 자유에 중점을 둔 ‘정치적 개방’ 요구로 규정할 수 있으며 거리에서의 공개적인 항의 시위로 실행에 옮겨진 운동으로 평가할 수 있다. 1989년 당시 다양한 계층과 지역으로 동조 움직임이 확산되고 있었다. 이는 정치개혁에 대한 중국 정부의 강력한 통제정책으로 동구사회주의국가에서처럼 ‘조직화된 반대’라는 동원 형태로 발전될 수 없었다고 하더라도 개혁·개방을 추진하는 과정에서 개개인의 차원에서 정치개혁에 대한 필요성은 확대되고 있었다는 사실을 반증해 주고 있다. 즉, 정부의 통제로 시민사회가 형성되고 있지는 못하였지만 개개인의 차원에서 외부정보와 사회변화를 바탕으로 기존 정치에 대한 개혁 필요성이 확산되고 있었다는 사실을 알 수 있다. 그러나 중국 사례에서와 보듯이 정부의 강력한 통제로 인해 조직의 결성을 바탕으로 조직화된 반대를 통해 지속적으로 정치개혁 운동을 전개할 수 있는 시민사회가 형성되

<sup>67</sup> 잭 도널리, 『인권과 국제정치』, pp. 216~220.

지 못할 경우 개개인 차원에서 인지되던 개혁 필요성이 특정 사건을 계기로 일시에 분출되더라도 성공하기 어렵다는 사실을 알 수 있다. 중국 사례를 통해 볼 때 개혁·개방을 추진하는 과정에서 개개인 차원에서 비공식적으로 정치개혁을 바라는 인식들이 퍼져나간다고 하더라도 조직화된 반대로 결집되는 것을 차단한다면 정치개혁에 대한 요구는 효율적으로 통제할 수 있다는 사실이다. 즉, 개혁·개방 과정에서 비공식 차원에서 정치개혁에 대한 필요성이 확산되는 것은 불가피하게 수반되지만 중국사례에서 보듯이 당국이 조직화된 반대로 연결되지 않도록 차단할 수 있다는 것이다.

천안문에서의 정치개혁 요구에 대해 중국 당국이 무력을 동원하여 강경하게 진압한 이후 국제사회에서 중국 인권에 대한 관심이 고조되었다. 그리고 경제제재 등 압박이 가시화되었다. 그렇지만 중국 사회 내에서의 정치개혁을 요구하는 ‘조직화된 반대’가 활성화되지 못함으로써 외부와의 연계 효과도 나타나기 어려울 수밖에 없었다. 중국 사례에서 보듯이 사회 내부에서 조직화된 반대역량이 형성되어 있지 못할 경우 헬싱키 프로세스 이행과정에서 동구사회주의 국가와 달리 특정국가의 정치개혁에 대한 외부효과는 크게 약화될 수밖에 없다. 서방과 중국 사이에 헬싱키 프로세스와 같은 규범적 합의 틀이 없었다는 근본적인 제약이 있기는 하지만 중국 당국이 조직적인 반대역량 형성을 철저히 통제하면서 동구사회주의 국가들처럼 초국가적 네트워크를 형성할 수 없었던 점도 중국 당국의 정책변화를 유도할 수 없는 요인이었다.

그렇지만 개혁·개방이 가속화되는 가운데 천안문 사태 이후

중국 당국은 외부로부터의 민주주의 확산 전략에 맞서 보다 적극적으로 대응하여 오고 있다. 천안문 사건을 계기로 국제사회의 인권개선 요구에 직면하여 중국 당국은 2가지 변수를 고려하여 대응하고 있는 것으로 판단된다. 중국은 개혁·개방을 추진하면서 지속적인 경제발전을 위해 국제사회의 협력을 절대적으로 필요하고 있다. 그런데 이러한 필요성은 동구와 같이 서방으로부터의 일방적 경제협력 필요와 달리 상호 의존적 성격을 갖고 있다. 지속적인 경제발전을 위해 서방과의 협력이 절대적으로 필요하지만 미국 등 국제사회도 중국시장에 대한 필요라는 상호의존적 속성으로 인해 동구사회주의 사례에서와 같이 인권문제를 경제협력과 강력하게 연계시키기 어렵다는 점을 알게 된다는 것이다. 그렇지만 국제 사회 편입 과정에서 국제적 명성을 고려하지 않을 수 없게 되었다. 이러한 판단에 따라 1990년대 천안문 사건을 계기로 국제사회의 인권 개선 압박에 대해 수세적 입장에서 벗어나 공세적으로 대응하게 되었다.

서방의 민주주의 확산 전략에 따른 외부로부터의 국제표준(international standard) 수용 압력에 대해 인권보고서를 발간을 통해 자신의 입장을 적극적으로 개선하는 등 공세적으로 대응하고 있다. 1999년부터 중국은 미국의 대중인권압박에 대응하여 미국 인권실태보고서를 발간하고 있다. 미국 내의 열악한 인권실태를 부각시킴으로써 미국이 인권분야에서 도덕적으로 자유로울 수 없다는 점을 공격하고 있다. 중국 국무원 신문판공실은 2006년 3월 9일 7번째로 *Human Rights Record of the United States in 2005*(2005年美國的人權記錄)를 발표하였다. 이 보고서를 통해 중국은 미국식 민주주의를 비판함으로써 중국의 정치체

제를 정당화하는 논리를 전개하고 있다. 미국이 민주주의의 모델이라고 선전하면서 민주주의 확산전략을 추진하고 있지만 미국식 민주주의는 부자들을 위한 민주주의에 불과하다고 비판하고 있다. 부자들을 위한 게임으로 돈에 의해 선거가 실시되며, 미 의회와 행정부의 정책결정은 돈에 의해 크게 영향을 받고 있다는 것이다.<sup>68</sup>

반면, 중국 헌법에는 중화인민공화국의 일체 권력은 인민에 속한다고 명확히 규정하고 있다는 점을 들어 대응논리를 전개하고 있다. 인민 스스로 주인이 되는 것이 중국 민주정치の本질인데, 중국은 노동자 계급이 영도하는 공농(工農)연맹을 기초로 한 ‘인민민주주의독재’의 사회주의 국가라는 것이다. 중국은 자국의 정세에 근거하여 인민대표대회를 국가의 근본적 정치체도로 삼고 있다. 각급 인민대표대회의 대표는 선거에 의해 선출된다. 당은 헌법과 법률의 범위 내에서 활동하며 헌법과 법률을 초월하는 어떠한 권리도 갖고 있지 않다. 이러한 점에서 중국의 정치체도는 최고로 민주적인 정치체도이며, 인민의 민주권리는 미국보다 아주 높은 수준에 있다는 것이다.<sup>69</sup> 즉, 개혁·개방에도 불구하고 미국 등 서방의 민주주의 확산전략에 맞서 인민민주주의 독재는 부자들을 위한 미국식 민주주의보다 우월한 민주적인 정치체제라는 논리로 적극적·공세적으로 대응하여 오고 있다.

<sup>68</sup> 김수암, “문화상대주의, 주권원칙과 북한인권,” 『세계정치5』(서울: 인간사랑, 2006), pp. 165~170. 동 보고서에서 중국은 개인의 생명과 안전, 법집행·사법기관에 의한 인권침해, 정치적 권리 및 자유, 경제적·사회적·문화적 권리, 인종차별, 여성 및 아동의 권리, 타국에서의 미국의 인권침해 등 7개 부문으로 대별하여 미국의 인권침해 실태를 기술하고 있다.

<sup>69</sup> 박종귀, 『중미인권분쟁』(서울: 새로운 사람들, 2001), p. 312.

## (2) 하부단위 자치 시도

이상에서 보듯이 중국당국은 사회 내에서 정치개혁을 요구하는 조직화된 반대 역량이 형성되는 것을 근본적으로 통제하고 있다. 또한 민주주의에 대한 자신의 논리를 통하여 국제사회의 민주주의 확산 전략에 적극적으로 대응하면서 국내사회와 네트워크가 형성되는 것을 차단하여 오고 있다. 그렇지만 공산당 일당 인민민주주의 독재체제에 영향을 주지 않는 범위 내에서 일정 부분 하부 단위에서 민주적 의사 결정제도를 도입하여 시험하는 전향적 조치를 취하여 오고 있다. 농촌사회의 탈집단화에 따른 사회구조의 변화에 대해 촌민 자치제도를 도입함으로써 풀뿌리 차원에서 일정 부분 민주주의적 요소가 도입되는 긍정적 현상이 나타나고 있다.

중국공산당은 공산당의 일당 지배체제는 유지하면서 하부단위의 사회구조 변화에 대응하여 농민이 직접 촌민위원회의 간부를 선출하는 제도를 채택하였다. 즉, 농촌사회에서 다양하게 분화되고 있던 사회계층의 다양한 요구를 정책적으로 수렴한 결과라고 할 수 있다. 우선 1982년 개정된 헌법에서 농촌의 촌민위원회를 자치기구로 규정하였다. 이러한 헌법 조항을 실행에 옮기기 위하여 1987년 촌민위원회조직법(시행)에서 촌민위원회의 주임, 부주임, 위원은 촌민이 직접 선거로 선출한다고 규정하였다. 이에 따라 1988년에는 전국적으로 촌민위원회 선거가 치러졌다. 1992년 전후로 전국의 20여개 성, 시, 자치구 산하에서 제2기 촌민위원회가 구성되었는데, 1992년 80만 6,032개의 촌민위원회가 설립되었고 2002년에는 69만 4,515개가 설립되었다. 농민의 직접 선거로 촌민위원회가 구성됨으로써 당 지부의 승인을 받아 당원이 행정

조직과 대중조직의 책임자로 임명되는 관행이 소멸되었다. 이를 통해 지방 촌락단위의 민주적 의사결정제도가 꾸준히 발전하고 있다. 특히 촌민위원회 선거를 통해 공산당의 통제가 유지될 수 있다는 자신감을 얻은 일부 향(鄉)과 진(鎭)정부는 주민이 직접 향과 진의 인민대표를 선출하는 실험을 전개하고 있다.<sup>70</sup>

이와 같이 하부단위에서 민주적 제도를 도입하고 있는 것은 중앙정치체제에 대한 아래로부터의 개혁 요구를 완화시키려는 목적이 있는 것으로 판단된다. 또한 사회구조적 변화에 대응하여 하부단위에서 민주적 요소의 적용을 통해 정치체제 개혁이 가져올 영향력을 시험하는 측면도 있다고 생각된다. 이러한 주민 자치 제도의 도입은 팡리즈 등 민주화를 요구한 지식인들이 요구하고 있는 구체적인 사항 중의 하나이기도 하다.

또한 개혁·개방의 결과 사회계층의 분화에 따라 공농연맹을 기초로 하는 인민민주의 독재의 대표성에 일부 변화가 나타나고 있다. 이러한 사회변화를 반영하여 2000년 2월 장쩌민은 3개 대표론(三個代表論)을 제시하였다. 주된 요지는 당이 “중국의 선진 생산력 발전 요구, 중국 선진문화의 전진 방향, 그리고 중국의 가장 광범위한 인민의 근본이익을 대표해야 한다”는 것이다. 개혁·개방에 따른 중국 사회의 변화에 대응하여 당의 사회적 기반을 확대하려는 대책이라고 할 수 있다. 개혁·개방을 추진하는 과정에서 국가와 사회의 관리자 계층(당정의 행정관리직), 관리직 계층(대·중형기업의 사업주가 아닌 중·고위 수준의 관리간부), 사영기업주 계층, 전문직·기술자 계층, 개체상공업 계층, 서비스업 종사자 계층, 산업노동자 계층, 농업노동자 계층, 무직·실업

---

<sup>70</sup> 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』, pp. 89~92.

· 반실업자 계층 등 10계층으로 사회계층의 분화가 계속되고 있다. 이러한 10대 계층이 계급을 대체하면서 발전하고 있다는 것이다. 이와 같이 3개 대표론은 개혁·개방 과정에서 새롭게 등장한 자본가와 중간계층을 체제 내로 수렴하기 위한 불가피한 이론적 구상이라고 할 수 있다. 이러한 논리에 따라 선진사업가의 입당이 허용되기 시작하였다. 그렇지만 공산당의 강령과 노선을 받아들일 의지가 있고 공산당의 조건에 부합하는 경우에만 입당을 허용하고 있다. 따라서 자본가의 공산당 입당 허용이 공산당의 정체성을 해치는 것은 아니며 공산당이 국민정당화를 지향하고 있다는 것을 의미하는 것은 아니다.<sup>71</sup> 중국이 인민민주주의 독재를 정치체제의 근간으로 확고하게 견지하고 있지만, 사회계층의 분화를 체제 내로 수렴하려는 조치는 장기적으로 중국의 민주화에 영향을 미치는 요소로 작용하게 될 것이다.

## 나. 조직적인 반대역량 형성 차단과 시민적 자유

### (1) 조직적인 반대역량 형성 차단

헬싱키 프로세스와 같이 국제사회와의 합의의 틀이 없는 상황에서 중국 당국은 내부의 조직화된 반대 역량 형성을 통제하고, 서방과의 초국가적 네트워크 형성을 통한 개혁 요구를 차단하는데 필요한 개인의 자유를 제한하는 정책을 추진하고 있다. 특히 중국 사회 내에서 조직적인 반대 역량이 형성되는 것을 차단하기 위하여 결사의 자유, 표현의 자유 등 시민적 자유를 제약하고 있다.

<sup>71</sup> 이희옥, “3개대표론’과 중국사회주의의 변화,” 『중국학연구』 제26집, (중국학연구회, 2003).

첫째, 중국 공산당은 개혁·개방 과정에 따른 사회변화가 정치 개혁에 대한 아래로부터의 요구로 연결되는 근본적으로 차단하기 위해 중국 당국은 정치적 측면에서의 결사의 자유에 대해 엄격하게 통제하고 있다. 1990년 규정에 의해 모든 조직은 공식적으로 등록하고 승인을 받아야 한다. 이 규정은 표면적으로는 비밀조직이나 범죄단체를 겨냥하고 있지만 정치 및 노동조직을 억제하고 등록되지 않은 가정교회 등을 해산하기 위해 이용되고 있다. 상하이 당국은 1994년 인권협회를 등록하려는 일부 인사들의 신청을 거부했으며 그 중 몇 명을 구금하였다. 1993년 헌법이 개정되어 소규모 민주정당의 설립을 인준하였으나 그 역할은 미미하며 공산당에 충성을 맹세해야 한다. 모든 단체의 등록과 승인 요건은 독립적 이익단체의 결성과 활동을 어렵게 만들고 있다.

1998년 6월 왕 유카이가 이끄는 저장성의 반체제인사들이 중국의 첫 야당을 등록하려 신청하였으나 당국은 이를 불허하였으며 관련자들을 구금하였다. 1998년 11월에 30명이 넘는 중국민주당(China Democracy Party: CDP) 요원과 지지자들이 구금되었다. 중국 당국은 저명한 반체제 인사 쉬 원리(徐文立), 왕 여우차이(王有才), 그리고 친 용민(秦永敏) 등에 대해 다음과 같은 사유로 적법 절차를 무시한 비밀재판에서 각각 10년, 11년, 12년형을 선고하였다. 첫째, 이들이 중국민주당을 조직하고 당국등록을 시도하였다는 것이다. 둘째, 국가 권력을 전복하기 위해 해외세력과 결탁했다는 혐의이다. 이를 시작으로 다른 성에서도 중국민주당을 등록하려고 시도하였지만 당국은 일체의 신청을 수용하지 않았다. 이와 같이 중국 공산당은 다당제를 모색하거나 공산당 영도를 부인하는 행위를 근본적으로 용납하지 않고 있다. 이후에도

중국 민주당에 대한 탄압이 지속되고 있다. 1999년 2월 무한의 중국민주당 회원 3명이 무한인권포럼을 조직하려 했다는 이유로 체포되었다. 그리고 1993년 3월 선전의 민주운동가 Miao Xike는 중국권리당의 설립을 선언한 후 체포되었다.<sup>72</sup> 다만, 여성 또는 소수민족의 정치과정 참여에 제한을 두지 않고 있다.

또한 공공질서와 시민의 건강을 해하거나 국가·교육체계에 간섭하려는 활동에 종교를 활용하는 것을 허용하지 않고 있다. 특히 중국은 결사라는 측면에서 종교의 자유에 대해 상당히 민감하게 반응하고 있다. 개혁·개방과정에서 파룬궁 사례에서 보듯이 공산당 조직에 필적할 만한 전국적 조직력을 갖추므로써 공산당 일당 독재체제에 근본적으로 위협을 줄 수 있는 환경이 조성되는 것을 원천적으로 봉쇄하여 왔다.

둘째, 중국당국은 아래로부터의 민주화 운동이 형성되는 것을 차단하기 위하여 중국 당국은 결사의 자유에 대한 통제와 함께 반혁명범죄에 대한 정치적 처벌을 통해 통제하는 정책을 취하고 있다. 반혁명범죄라는 형법의 조항 등의 법률 규정을 통해 반체제 인사를 지속적으로 탄압하여 왔다. 1981년, 1983년 개정된 형법과 형사소송법에서 프롤레타리아 독재, 사회주의 정치체제를 전복하려고 기도하는 반혁명집단에 가담할 경우 반혁명범죄로 투옥한다고 규정하고 있다. 형법에서 사형으로 처벌할 수 있는 7개 일반범죄와 함께 반혁명범죄를 규정하고 있다. 1997년 반혁명범죄가 형법에서 삭제되었지만 2000년말 현재 약 1000명이 조문에 의해 수감되어 있다. 또한 600명이 반혁명범죄와 거의 유사한 조항을 가진 국가보안법에 의해 수감되고 있다. 국가보위부 규정

---

<sup>72</sup> 박종귀, 『중미인권분쟁』, pp. 104~107, 115~116.

에는 국가안보 보위, 인민민주주의 독재 수행, 간첩행위 분쇄, 사회주의 민주화·통일의 보위 및 증진 등의 내용을 담고 있다.<sup>73</sup> 물론 천안문 사태 이후 중국 당국은 인권개선 압력에 대한 대응의 하나로 정치범을 석방하거나 여권을 발급하여 외국여행을 허용하는 조치를 취하고 있다. 그렇지만 초국가적 네트워크가 형성되는 것을 우려하여 정치적 이유로 여행을 제한하는 정책은 지속되고 있다.

셋째, 정치개혁에 대한 지식인과 대중의 연계를 차단하기 위해 언론·출판 및 표현의 자유를 제약하고 있다. 또한 국가안보에 필요하다는 명분으로 통신의 자유를 제약하고 있다. 1998년 3월 무한의 민주운동가 친 용민은 ‘시민포럼’이라는 인권잡지를 발간하려다 실패하였으며, 12월 국가보안법 위반으로 징역 12년을 선고받았다. 문화부는 반체제 인사 Mao Guoliang과 Wang Donghai가 제출한 ‘중국인권소식’이라는 신문의 창간 신청을 받아들이지 않았다.<sup>74</sup> 3장에서 살펴보았듯이 동구 지식인들은 헬싱키 프로세스를 활용하여 대중들을 조직화하여 정치 개혁 요구에 동원하는 활동을 전개하였다. 이러한 대중 동원 전략이 동구 사회주의 체제유지에 부정적인 영향을 미치는 요인의 하나로 작용하고 있다. 이러한 사례를 목도한 중국 당국은 천안문 사태 이후 중국은 1980년대 반체제 지식인들의 활동이 대중과 연계되어 조직화되는 것에 대해 더욱 우려하지 않을 수 없었다. 또한 앞서도 설명하였듯이 국내 차원에서

---

<sup>73</sup> Kent, *Between Freedom and Subsistence: China and Human Rights*, p. 93; 박종귀, 『중미인권분쟁』, p. 106. 중국 형법에는 제2편 분칙 제1장에서 ‘국가안전위해 죄’를 규정하고 있다. 법무부, 『중국형사소송법 해설』(서울: 법무부, 2004), pp. 848~851.

<sup>74</sup> 박종귀, 『중미인권분쟁』, p. 114.

의 지식인과 대중연계 차단뿐만 아니라 국제 NGO와의 네트워크 구축을 차단하고 있다.<sup>75</sup>

뿐만 아니라 중국은 2000년대 들어 오렌지 혁명 등 색깔 혁명(color revolutions)에 자극을 받아 중국 내 반체제 움직임과 국제사회와의 연계를 철저히 차단하는 정책을 추진하고 있다. 먼저, 국제 NGOs에 대한 통제를 강화하고 있다. 외교부 국제기구국 내에 중국 내 외국 NGO의 활동을 검토하는 새로운 부서를 설립하였다. 그리고 민주주의를 쟁취하기 위해 활동하고 있는 NGO의 역할을 평가하고 대응책을 마련하기 위해 우즈베키스탄, 우크라이나, 조지아, 벨라루스 등에 연구자를 파견하였다. 또한 중국 당국은 정치적 반체제 인사와 중국 내 미국 기업을 감시할 수 있는 기술(censorship techniques)을 향상시켜 오고 있다.<sup>76</sup>

## (2) 비공식 차원에서의 시민자유 변화

위에서 살펴보았듯이 중국 당국은 아래로부터 조직적인 반대 역량이 형성되는 것을 차단하기 위하여 시민적 자유를 제약하는 조치들을 취하여 오고 있다. 그렇지만 이러한 공식 차원에서의 제약 정책에도 불구하고 개혁·개방을 추진하는 과정에서 발생하는 사회적 변화로 인해 일정 부분 시민적 자유의 측면에서 긍정적 변화의 양상도 나타나고 있다.

---

<sup>75</sup> 그렇지만 중국 당국은 개혁·개방 과정에서 국가의 역력이 미치지 못하는 공중보건과 같은 사회보장 분야에서의 국제 NGO활동은 허용하는 이중정책을 펼치고 있다. National Endowment for Democracy, *The Backlash Against Democracy Assistance* (Washington D.C.: National Endowment for Democracy, 2006), pp. 25~26.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 7.

먼저 정치적 성격을 지니는 조직의 결성은 근본적으로 차단하고 있지만 경제개혁의 결과 출현하고 있는 이익집단까지 봉쇄할 수는 없는 것이 현실이다. 즉, 개혁·개방은 비정치적 차원에서 결사의 자유에 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다. 개혁 이전 중국은 고도의 집중적 계획경제 체제와 사회관리 체제에 기초, 중국 사회에 있어서 유일한 이익주체는 국가였다. 개인의 가치나 이익 주체로서의 지위는 인정되지 않았고 어떠한 형태의 명확한 이익집단이나 조직도 존재하지 않았다. 그러나 개혁 이후 자원 배분 방식이 변화하기 시작하면서 이러한 중국 사회 상황은 변화되기 시작하였다. 개인과 조직·집단의 독립적 이익관념이나 의식이 출현했고 이들의 이익 주체로서의 지위도 강화되어 갔다. 이와 동시에 새로운 이익집단들도 출현하기 시작하였다. 소유제 구조의 조정에 따라 개체·사영기업주 계층 등 이익 주체가 점차 다원화되고 명료화되어 갔다. 개혁 개방 이후 새로이 출현, 발전해 온 새로운 사회조직과 집단들도 이익분배 과정에 참여함으로써 기존의 이익집단과 이익 분배과정이 더욱 분화되고 있다. 특히 WTO 가입 이후 대외 경제활동의 급속한 확대와 외자의 대량 유입 및 경제체제 개혁의 진전으로 외자 기업과 사영기업 등 비공유 경제가 빠른 속도로 발전되고 있다. 이와 같이 다양한 경제성분들의 참여와 경쟁의 결과 새로운 경제조직이 생겨나고 있다. 이에 따라 정부가 직접적으로 떠맡아 왔던 일부 경제적 기능들이 정부의 직접적인 통제에서 벗어나게 됨으로써 각종 다양한 비정부적 시장 중개조직이나 기구들이 신속히 대체하고 있다.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> 박두복, 『중국사회변혁과 중국 공산당의 내구력 평가』(서울: 외교안보연구원, 2004), pp. 4~5.

이와 같이 이익분배과정의 분화에 따른 직종과 업종의 분화 확대는 비정치적 측면에서 결사의 자유에 새로운 변화 동인으로 작용하고 있다. 다시 말해 개혁·개방 과정에서 사회구조 분화가 심화되면서 자신들이 속한 분야에서 이익을 대변하려는 요구가 표출되기 시작하였다. 특히 시장 지향적 개혁을 추진하는 과정에서 업종 분화에 따라 자신들의 업종의 이해를 대변하려는 단체들이 급증하기 시작하였다. 그렇지만 1966년부터 1989년까지 사회단체를 관리·감독할 정부 부문은 사실상 존재하지 않았다고 해도 과언이 아니다. 천안문 사건 발발 직후인 1989년 10월 중국 당국은 ‘사회단체登記 조례’를 발표하여 사회단체에 대한 정리 정돈 작업에 착수하였다. 그 여파로 3년간 조정기 동안 사회단체의 수는 일시적으로 감소하였지만 개혁·개방정책이 본격화되기 시작한 1992년부터 다시 비약적 증가하기 시작하였다. 이와 같이 중국 당국은 개혁·개방의 결과 발생하는 사회적 분화에 따른 이해를 대변하려는 성격의 단체의 설립에 대해서는 정치적 성격의 결사와는 달리 상대적으로 유연성 있게 대응하고 있다.

1989년 발표된 조례에 따르면 사회단체는 학술단체, 업종단체, 전문가 단체, 연합단체로 분류되고 있다. 이 분류에 따른 1996년 말 현황을 살펴보면 학술단체 680, 업종단체 410, 전문가 단체 520, 연합단체 180개이다. 특히 주목할 점은 업종단체가 비약적으로 증가하고 있는데, 개체호, 사영기업, 합자·합작기업 등 수많은 비국유기업들이 자신들의 이익을 보호하기 위해 결성한 것이 업종협회이며, 이는 개혁·개방정책의 산물이라고 할 수 있다. 이와 같이 결사의 자유라는 측면에서 볼 때 비국유부문이 급성장하면서 각종 업종협회, 비영리기구 또는 시민단체 등 다양한

사회단체가 등장하고 있다. 그렇지만 당·국가의 힘은 여전히 막강하고 사회의 힘이 증가하였다고 하더라도 사회의 힘이 당·국가의 의지를 거스를 정도로 성장한 것은 아니며, 당·국가는 사회를 포섭하기 위한 다양한 노력을 전개하고 있다.<sup>78</sup>

이러한 업종단체 등에 대한 상대적 관용 태도에도 불구하고 ILO의 회원국인 중국은 노동조합 설립의 자유를 허용하지는 않고 있다. 유일한 노동자들의 조직인 전중국 노동조합 연맹은 표면적으로 독립적이나 공산당의 통제를 받도록 되어 있다. 그런데 중국 내 노동조합 결성과 관련하여 1989년 천안문 사건 당시 노동자자치연맹(Worker's Autonomous Federation: WAF)이 중국에서의 독립 노조운동의 기치를 처음 주도하였다는 사실에 대해 주목할 필요가 있다. 천안문 광장에 노동자자치연맹이라는 독립 조직이 존재한다는 사실에 대해 중국 정부는 헬싱키 협약 이행 과정에서 폴란드의 Solidarity 운동의 선례에 따라 우려하지 않을 수 없었다. 즉, 학생과 노동자간의 연대에 내재해 있는 체제에 대한 위협 요소를 우려하지 않을 수 없었다. 천안문 사태 당시 노동자자치연맹은 현존 노동정책과 공식적 노조구조를 비판하는 리플렛을 배포하였다. 그렇지만 공산당의 규정을 반대하지는 않는다고 명시적으로 표명하였다. 이 과정에서 노동자자치연맹은 중국 내 다른 주요 도시에서도 설립되었다. 이러한 사실로 인해 중국 인민해방군이 천안문 광장에 진입할 때 노동자자치연맹이 첫 진압 대상이었다.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』, pp. 71~72, 86~87.

<sup>79</sup> Ann Kent, *China, The United Nations, and Human Rights: The Limits of Compliance* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999).

이상에서 살펴보듯이 중국당국이 공식 차원에서 조직화된 반 대역량 형성을 차단하기 위해 결사의 자유 등 개인의 자유를 제약하고 있지만 개혁·개방의 결과 비공식 차원에서 변화가 발생하고 있다. 개혁·개방 과정에서 가치인식의 변화, 외부 세계로부터 정보가 유입되고 인적 교류가 확대되면서 비공식 차원에서 의사소통 체계, 출판, 토론문화 등의 분야에서 변화가 발생하고 있다.

개혁·개방에 따른 가치인식의 변화가 의사소통체계에 영향을 미치고 있고 하부 단위에서 비정치적 문제를 중심으로 개혁·개혁정책 피해자들의 저항이 증가하고 있다. 첫째, 국내적으로 사회주의 건설을 위한 계급투쟁이 압도적인 우선순위를 차지하고 있었지만 개혁·개방을 추진하는 과정에서 경제건설에 보다 많은 관심을 집중하게 되었다. 이에 따라 국가정책 상의 우선순위의 재배열 현상이 발생하고 있다. 특히 시장 메커니즘을 통한 경제번영을 추구하면서 흥에 대한 전문성, 평등주의에 대한 경쟁의 중요성이 부각되고 있다. 둘째, 대외 개방으로 외부세계로부터의 정보 유입과 인적 교류가 확대되면서 바깥 세계에 대한 관심과 지식이 새로운 개념과 가치 체계를 형성하는 데 기여하고 있다. 즉, 경제적·정치적·교육적·과학적·문화적·사회적·윤리적 개념과 가치, 시간 및 공간 개념, 효율성, 시장, 경쟁의 개념, 법 앞에 평등, 당과 국가의 분리, 결혼, 이혼, 노인보호, 새로운 생활 스타일 개념 등 다양한 분야에서 새로운 가치체계가 형성되고 있다. 물론 이러한 새로운 개념이 기존의 개념을 전적으로 대체하기보다는 공존하고 있으며 ‘권리’ 인식으로 연결되지 못하고 있다. 그렇지만 이러한 가치체계의 변화에 따라 집단인식에서 개인

의식으로 인식이 점진적으로 변화하면서 인민·군중이라는 용어 보다는 공민이라는 용어를 보다 많이 사용하는 변화가 나타나고 있다. 이와 같이 개혁·개방의 결과 나타나는 가치체계의 변화는 의사소통 방식의 변화를 유발하고 있다. 이러한 의사소통 방식의 변화는 비공식 수준에서 표현의 자유 등 개인의 자유에 간접적으로 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다. 중국 당국은 개인의 식이 싹트는 현실에 대하여 자유민주주의의 가치를 허용하기보다는 중국의 인권개념을 확대·재정의 하는 방식으로 개인의식에 대응하고 있다.<sup>80</sup>

1990년대 시장화·사유화를 골자로 하는 개혁·개방정책을 추진하는 과정에서 개혁이 피해자가 대량으로 양산되고 있다. 이들 피해자들을 중심으로 공산당 통치에 대한 저항은 아니라고 하더라도 하부 단위에서 다양한 저항행위가 표출되고 있다. 노사관계가 명확한 사영기업, 외자기업 등에서는 적지 않은 노동쟁의가 발생했고 하청경영책임제도를 채택했던 국유기업에서도 이윤추구 동기가 강화된 기업경영자들이 규율을 잘 지키지 않는 노동자들에게 과도하게 임금을 삭감하는 등 노동자 처벌을 남용함으로써 적지 않은 노동쟁의가 발생하고 있다. 노동자의 집단적인 저항은 전면적 개혁단계에서 더욱 확대되고 있다.<sup>81</sup> 위에서 언급한 개혁·개방에 따른 가치체계와 인식의 변화가 이러한 저항행위에 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다.

공식적인 표현의 자유 제약에도 불구하고 개방에 따른 정보의

<sup>80</sup> Kent, *Between Freedom and Subsistence: China and Human Rights*, pp. 90, 96~100.

<sup>81</sup> 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』, pp. 27, 87~88.

유통은 비정치적 분야에서의 출판 등 정보 생산, 토론 방식에 영향을 미치고 있다. 이에 따라 개혁·개방 과정에서 정보의 유통에 따라 파생하는 정보 생산과 토론에 대한 대응이 현안으로 대두될 수밖에 없었다. 1980년 개최된 중국공산당 제11기 5중전회에서 통과된 ‘당내 정치생활에 대한 약간의 준칙’에서는 문화·예술의 문제를 정치적인 문제로 비화하지 않는다고 규정하고 있다. 이와 같이 중국 당국은 개혁·개방을 추진하면서 서구 문화에 대한 정보 유입이 정치적으로 연결되지 않는 데 중점을 두고 대처하였다. 즉, 서구문화가 정치적으로 연결되는 것은 철저하게 차단하고자 노력하였다. 1981년 1월 9일 중공 중앙은 ‘현재 보도매체 선전방침에 대한 결정’을 발표하면서 무정부주의, 개인주의 부르주아 계급자유화에 반대한다는 점을 확고하게 천명하였다. 그리고 1983년 가을부터 부르주아 계급 정신에 오염되지 않도록 반대 캠페인을 전개하기 시작하였다. 또한 1986년 중국공산당 제12기 6중전회에서 ‘사회주의 정신문명 건설 지도방침에 관한 중공중앙의 결정’을 통하여 사회주의 가치관이 자본주의적 가치관보다 우월하다는 점을 강조하였다.

이와 같이 중국 당국이 정치적 캠페인을 통해 외국 문화가 정치적으로 연결되는 것을 차단하고자 노력하고 있으나 비공식 차원에서 개인의 공간이 확대되는 것을 전면적으로 통제하기는 어려운 상황이다. 외부로터의 엄청난 정보의 유입에 따라 비정치적 영역에서 출판에 대한 수요가 급증하면서 이러한 영역에서의 국가 영향력이 점차 약화되고 있다. 개방에 따른 출판을 통한 새로운 정보 보급의 요구가 급증하면서 이러한 변화에 대응하여 출판 규정을 조정하지 않을 수 없었다. 국무원은 1997년 1월 출판업에

대한 새 규칙을 제정하여 출판에 대한 자유를 확대하였다. 다만, 헌법에 위배되거나 국가기밀을 누설하고 국가안보를 위태롭게 하는 내용은 출판할 수 없도록 여전히 제한하고 있다. 이와 같이 개혁·개방에 따른 출판 규정에서의 변화와 시장원칙의 도입에 따른 출판 과정의 상업화 현상으로 출판을 통한 표현의 자유가 확대되고 있다. 정치와 문학·학술을 분리한다는 중국공산당의 방침에 따라 과거에는 금기시되었던 각종 서구의 사조들이 대학, 연구소, 출판계를 통해 대량 소개되기 시작하였다. 또한 대만, 홍콩에서 중국어로 번역된 서구의 다양한 사상들이 경제특구와 인적 교류를 통해 중국 대륙으로 유입되고 있다. 시민·정치, 경제·사회적 권리를 포함하는 인권 관련 수많은 서적이 발간되고 상업적으로 배포되고 있다. 외국영화, TV프로그램, 서적, 뉴스가 중국 시장에 급속히 유입되고 있다.<sup>82</sup>

특히 컴퓨터와 인터넷의 보급은 개혁·개방 이후 정보의 유통이 개인의 표현의 자유에 비공식적으로 미치는 영향에 질적인 변화를 초래하는 요소로 작용하고 있다. 1990년대 중반 이후 중국에도 컴퓨터와 인터넷의 보급이 확산되면서 중국 공산당의 정보통제 능력이 급속도로 약화되고 있다. 중국 당국은 국제 인터넷 접촉 창구 사업자를 제한하고 공안당국에 인터넷 사용자들의 정보를 감시할 수 있는 법적 권한을 부여하는 등 적극적으로 인터넷을 통한 사회주의 가치관에 부정적 영향을 주는 정보를 차단하고자 노력하고 있다. 1996년 1월 당국은 인터넷 사용자가 국가안보에 위해를 끼치지 않을 것을 서약하도록 하는 규칙을 제정하였다. 1996년 9월 홍콩과 대만 등지의 100개 이상 뉴스 관련 웹사이트

---

<sup>82</sup> 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』, pp. 78~79.

트에 대한 접근을 봉쇄하고 정부는 인터넷의 내용과 접속을 효과적으로 통제하기 위하여 인터넷 특수경찰조직을 구성하였다.

전반적으로 인터넷에서 접근 가능한 자료내용을 통제하려는 노력을 증대시키고 있음에도 불구하고 인터넷 이용자는 급속히 증가하고 있다. 1995년 5월에 상업용 인터넷 계정에서의 접속이 가능해지자 중국 당국은 국제통신과 정보접속을 허가하지 않을 수 없었다. 출판과 학술 등 오프라인에서 유통되는 정보는 통제 메커니즘을 통해 상당한 통제력을 행사할 수 있지만 온라인 정보를 통제하는 데 과학기술적으로 근본적인 한계가 있다. 특히 정보를 통제해야 하는 중국 공산당의 선전담당 부문과 공안당국의 고민은 제도적으로 통제 기준이 모호한 상황에서 어떤 정보를 통제할 것인지에 대해서도 혼선을 빚고 있다.<sup>83</sup>

정보의 유입은 토론 문화에도 영향을 미치고 있다. 정보의 유통에 따라 공개적이고 사적인 정보채널은 확대되는 추세에 있다. 정치적 반체제 인사들의 공개토론은 여전히 불허하고 있으나 체제 내에서 지식인들의 토론은 점차 허용하고 있다. 학자들과 정부 관리들은 전에는 금기사항이었던 정치개혁과 민주화와 같은 주제들에 대해 공식 채널에서 토론하고 있다. 준공식 협의 네트워크, 정부에 권고를 제공하는 연구기관이 상대적으로 공개적인 정책 토의를 하고 있다. 점차 중국 지식인들은 헌법에 열거되어 있는 명목 상의 시민권리를 보장하도록 국가에 요구하기 시작하고 있다.

이상에서 살펴보았듯이 공식적인 차원에서 자유를 제약하고 있음에도 불구하고 개혁·개방 과정의 결과 비공식 수준에서 점진적으로 개인의 공간이 확대되어 오고 있다.

---

<sup>83</sup> 위의 책, p. 81.

## 다. ‘권위’ 인식 변화, 통제메커니즘의 약화와 인권

인민공사 해체에 따른 농촌에서의 탈집단화, 소유제 개혁과 시장경제로의 이행, 지방정부의 자율권 확대는 국가·사회관계를 변화시키면서 중국 주민의 인권에 다양하게 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다.

첫째, 농업개혁과 기업개혁으로 개인을 통제하는 메커니즘의 기능에 직접적인 변화가 발생하여 인권에 영향을 미치고 있다.

기본적으로 중국에서 개혁·개방 이전 국가·사회관계는 개인을 집단으로 조직화하는 제도를 토대로 정립되었다. 개별농민은 인민공사에 소속되어 있고 도시 개별시민은 단웨이에 조직되어 있었다. 또한 집단내부에서 공산당 당원은 특별한 지위를 갖고 있었다. 공산당 간부만이 인민공사와 단웨이의 지도자로 성장할 수 있었고 자원을 독점하였다. 개인은 인민공사와 단웨이의 지도자에 대해 경제·사회·정치적으로 의존할 수밖에 없는 구조였다. 다시 말해 중앙계획경제 아래에서는 지위와 자원의 독점이라는 측면에서 개인에 대한 통제가 이루어지고 있었다. 앞에서 설명하였듯이 이러한 통제는 호구 제도를 통하여 개인의 일상생활을 통제하는 방식으로 이루어져 왔다. 즉, 호구제도를 통해 농촌 인구의 도시 유입, 도시인구의 도시 간 유동을 금지하여 왔다. 그리고 당안(檔案)이라는 제도를 운영하여 왔는데, 당안은 개인의 신상기록부로서 평생 개인을 따라 다니며 공산당의 당원만 관리할 수 있는 권한이 있었다.<sup>84</sup>

그런데 농업개혁과 기업개혁은 이러한 통제시스템의 기능을

---

<sup>84</sup> 위의 책, pp. 69~70.

약화시킴으로써 인권 신장에 간접적인 긍정 효과를 유발하는 요소로 작용하고 있다. 인민공사체제가 해체됨에 따라 집단을 통한 개별농민통제의 기능이 약화되고 있다. 새로운 사회변화에 효율적으로 대처할 수 있는 새로운 통제 메커니즘을 모색하고 있지만 농촌개혁의 결과 개인의 사생활 보호 등 간접적인 인권개선의 효과가 나타나고 있다.

도시지역에서도 단웨이를 통한 통제와 주민자치조직인 거민위원회(居民委員會)를 통해 통제하여 왔다. 그런데 비국유부문과 시장이 확대됨에 따라 개인은 단웨이 밖에서도 일상생활에 필요한 각종의 자원을 획득할 수 있게 되었다. 이에 따라 개인은 더 이상 단웨이에 전적으로 의존할 필요가 없게 되었다. 국가의 통일적 직장배분제도가 폐지되고 노동계약제가 도입되면서 단웨이에 속박되어 있던 노동력의 단웨이간 이동이 증가하게 되었고, 단웨이로부터 비국유기업으로의 유동성 또한 증가하였다. 그리고 전면적 개혁 단계에서 국가는 국유기업의 구조조정을 원활하게 추진하기 위해 개인·기업·국가 3자 부담의 사회보장제도를 도입하였다. 이에 따라 개인이 더 이상 단웨이에 경제적·사회적·정치적으로 의존할 필요가 없는 상황이 도래하였다. 또한 노동력의 유동성 증가에 따라 당안 관리제도의 유효성도 약화되었다. 뿐만 아니라 기업의 경영성과를 강조하는 일련의 개혁정책의 도입으로 기업 내 공산당 조직의 개인에 대한 지배력도 1980년대 들어 약화되기 시작하였다.<sup>85</sup>

그리고 당위원회의 간부가 경영자를 겸임하는 ‘교차겸임제도’가 보편화됨에 따라 당위원회의 탈정치화가 가속화되었다. 당위

<sup>85</sup> 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』, pp. 69~71.

원회의 지도를 받아야 하는 노동조합도 당위원회 및 경영자의 기업운영 방침으로 일방적으로 대중에게 전달하는 어용기구로 전락하여 대중으로부터 외면을 당하게 되었다. 동일한 지역에 거주하고 있는 주민이라고 하더라도 이해관계가 다양하게 분화된 사람들이므로 계획경제 시기와 같이 공산당의 노선을 선전하고 정치적 목적을 위해 동원하는 일이 어려운 상황이 되고 있다.<sup>86</sup>

둘째, 농업·기업개혁으로 인한 국가와 개인 사이의 관계 변화에 따른 권위 인식의 변화, 분권화에 따른 상위 조직에 대한 권위 인식의 변화가 인권에 간접적 영향을 미치는 요소로 작용하고 있다.

먼저 조직의 권위에 대한 개인의 인식의 변화이다. 개혁의 결과 정부는 민중이나 분산된 이익집단 간에 존재하는 중간조직의 소실로 인해 민중이나 이익집단들과 직접적으로 대응해야 하는 상황이 늘어나고 있다. 이로 인해 단위를 통해 사회통제와 통합을 이루어왔던 전통방식의 개혁이 불가피하게 되었고 결과적으로 정부가 민중과 고도로 분산된 이익집단을 직접적으로 대응해야 하는 상황이 확산되고 있다. 민간조직이 정부에 대한 견제 기능을 발휘할 수 있는 수준으로 까지 발전하지 못했지만 자신의 특수이익을 표출하기 시작하고 있다.<sup>87</sup> 이러한 변화에 따라 농촌과 사영기업에 정치조직이 침투하기는 사실상 어려워지고 이들 단위에서 ‘정치권위’ 대신 ‘조직권위’가 대체되어 가는 현상이 나타나고 있다. 이와 같이 권위인식이 변화하면서 정치조직의 개인통제의 영향력이 약화되는 요인으로 작용하고 있다.

다음으로 조직 내 권위 인식의 변화와 더불어 분권화를 통해

---

<sup>86</sup> 위의 책, pp. 89~95.

<sup>87</sup> 박두복, 『중국사회변혁과 중국 공산당의 내구력 평가』, pp. 9~10, 19.

상위조직의 권위에 대한 인식의 변화가 나타나고 있다. 중국 당국은 생산계획, 기업관리, 물자배분, 기초시설 건설 프로젝트 심사 및 허가, 재정 및 세수 관리, 노동력 관리 권리 등의 관장 권한을 지방당국에 이관하였다. 그리고 지방당국은 자신이 이양 받은 많은 권리를 산하의 생산단위에 이양하였다. 중국에서의 분권화는 당정간의 분리, 정부와 기업 상하 위계적인 정치 문화에 상당한 영향을 미치는 요소로 작용하고 있다. 개혁·개방기 분권화의 결과 이전 시기에 비해 지방정부의 자율성 증가한 반면, 상대적으로 중앙정부의 통제력이 약화되었다. 행정적으로 중앙과 지방간의 계서적, 행정적인 상하관계가 유지되고 있지만 양자간 상호 동등한 입장에서 교섭·타협하는 사례가 빈번하게 나타나고 있다. 중앙에 대한 지방의 협상력 제고 등의 현상도 발생하고 있다. 이에 따라 생산단위의 자율성이 제고되고 있다. 분권화에 따른 지방과 생산단위의 자율성은 일정 부분 자신을 관장하는 ‘권위’에 대한 인식의 변화를 수반하게 된다. 이러한 권위에 대한 인식의 변화는 인권에 간접적으로 영향을 미치는 요소로 작용하고 있다.

셋째, 개혁·개방 과정에서 효율성, 물질적 인센티브가 중시됨에 따라 집단주의 인식이 급속히 약화되고 있고 이는 개인에 대한 국가의 통제를 약화시키고 개인의 공간을 확대시키는 긍정적 요인으로 작용하고 있다.

농촌에서 가족영농의 부활로 혈연에 기초한 가족이 중요하게 되었고 가족의 의무는 강화되고 있다. 도시에서의 집단주의는 신속하게 개인주의로 대체되고 있다. 개혁·개방정책으로 정신적 인센티브보다는 물질적인 인센티브와 효율성이 강조됨으로써 집단주의 정신이 약화되고 있다. 기업하청경영제도에 따라 기업의

경영자, 주임과 반장은 정치사상을 강조하던 ‘정치인’으로부터 이윤 최대화를 추구하는 ‘경제인’으로 전환되고 있다. 기업에서 실시하는 정치사상 교육은 단지 중국공산당의 방침을 이해하는 장소, 기업의 이윤을 창출하기 위한 교육장으로 변질되고 있다.<sup>88</sup> 개혁의 결과 조직 내에서 관리자들이 경제인으로 전환되면서 개인에 대한 정치적 통제 역할은 약화될 수밖에 없다.

또한 시장화 개혁의 진전에 따라 기존의 계획경제체제의 통제 기제에서 탈피, 경영자주권의 확대를 비롯하여 물자 교역 영역에서 사회 주체의 자유가 확대되고 있다. 즉 경제체제의 개혁에 따라 국가가 통제할 수 없는 경제와 사회자원이 신속히 성장할 수 있는 기초와 공간이 조성되고 있다. 이러한 변화는 중국사회 구성원 개개인에게 보다 많은 자유공간과 선택기회를 제공하여 주는 요소로 작용하고 있다.<sup>89</sup>

이와 같이 개혁·개방의 결과 ‘권위’에 대한 인식의 변화, 집단주의 사고의 약화, 정신적 인센티브보다 물질적 인센티브를 중시하는 현상은 권리보다 의무를 중시하는 일반인들의 인식에 변화를 가져오는 요인으로 작용하고 있다. 아직까지 공산당이 사회주의 가치관을 바탕으로 강력하게 통제하는 기제를 유지하고 있기 때문에 의무를 중시하는 인식의 약화가 직접적으로 인권인식으로 연결되고 있지는 않지만 비공식 차원에서 인권을 개선하는 간접적 요소로 작용하고 있다는 점은 부인할 수 없다.

---

<sup>88</sup> 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』, pp. 84~85.

<sup>89</sup> 박두복, 『중국사회변혁과 중국 공산당의 내구력 평가』, p. 7.

## 라. 개혁·개방과 법치

인권개선을 주요 외교정책의 목표로 설정하고 있는 미국 등 서방국가들은 인권이 보장되고 개선되기 위한 기반으로 법치(rule of law)를 강조하고 있다. 일반적으로 법치가 정착하기 위해서는 사법부의 독립이 중요한 요소이다. 그런데 사회주의체제에서는 공산당 1당 독재체제를 유지하고 있기 때문에 서방식 민주주의 체제의 근간을 이루는 삼권분립의 개념이 정립되기 어렵다. 사회주의 체제가 갖고 있는 본질적인 한계에도 불구하고 개혁·개방 과정에서 법치라는 기준에서 볼 때 중국 내에서 여러 가지 변화양상들이 나타나고 있다.

시장개혁의 결과 사회정의, 노동관계, 소유권, 사법정의라는 4가지 차원에서 법률 체계의 구조적 변화가 발생하게 된다. 아울러 시장화의 결과 효율성, 공정성(정의), 사회통제, 권리보호라는 여러 가지 가치들 사이에 균형의 문제가 대두된다.<sup>90</sup> 시장경제로 이행하고 세계경제와 통합이 심화되면서 시장화 과정을 제도함으로써 사회시스템의 예측성이 제고되는 효과를 가져오게 된다. 이러한 예측성의 제고는 법률시스템의 발달에 긍정적으로 영향을 미치는 요인으로 작용하게 된다. 이러한 구조적·규범적 변화가 일반적인 인권 조건에 영향을 미치게 된다. 위에서 언급하였듯이 개혁·개방의 결과 계급투쟁 인식이 약화되면서 법률을 통해 문제를 해결하려는 사례가 증가되고 있다. 이를 통해 많은 사람들에게 부정되었던 시민·정치적 권리에 대한 접근성이 확대

---

<sup>90</sup> Ronald C. Keith & Zhiqi Lin, *Law and Justice in China's New Marketplace* (New York: Palgrave, 2001).

될 수 있는 여건이 조성되기 시작하고 있다.

민주주의적 삼권분립 체제는 아니지만 Kent는 전체주의적 혁명시스템과 권위주의적 개혁 시스템으로 구분하여 변화 양상을 설명하고 있다. 개혁·개방 과정에서 중국은 전체주의적 혁명시스템에서 권위주의적 개혁 시스템으로 전환되고 있는데, 모두에게 적용되는 규칙과 규정의 체계를 바탕으로 운영되는 예측 가능한 체계로 변화하여 가고 있다고 설명하고 있다. 첫째, 주식제 부활, 중앙군사위원회 설치 등을 통해 국가업무에 대한 당의 통제가 일정 부분 약화됨으로써 국가와 당의 관계에서 일정 부분 변화가 발생하고 있다. 둘째, 전인대 대의원의 민주적 직접 선출, 전인대 대의원에 대한 체포 요건의 강화, 지방인민회의에 대한 자율성 부여 확대(결의안 채택, 지방경제·문화 계획 검토·결정) 등 국가 체계의 권력이 증대되고 있다. 이와 같이 당과 국가 관계의 변화를 통해 국가가 규칙에 의해 국가를 운영하는 여건이 강화되고 있다는 것이다. 그렇지만 헌법을 해석하고 감독·실행을 위한 효과적인 독립적인 메커니즘이 존재하지 않는 본질적인 한계는 여전히 남아 있다. 1982년 헌법에서 헌법이 최고법적 권위라고 정의하고 있지만 유일한 공식권리의 원천이라고 할 수는 없다는 점이다. 헌법 규정에 있어도 일반법에 규정되어 있어야 법정을 통해 실행에 옮겨질 수 있다.

이러한 한계에도 불구하고 경제발전을 지속하기 위해서는 법률의 정비가 동시에 진전될 수밖에 없다는 인식이 형성되고 있다. 대외 개방 과정에서 외국 교역과 합작을 위해서는 예측성, 규칙화를 법의 영역에 도입해야 한다는 필요성이 확산되고 있다. 이에 따라 개혁·개방 초기 과정에서는 경제 분야의 입법이 압도적

인 비중을 차지하고 있다. 1982년의 경우 300개 입법 중 250개 법률이 경제 관련 법률이었다. 비록 경제 분야 법률이 압도적인 비율을 차지하고 있지만 예측성, 규칙성 등 법치에 긍정적 영향을 미치는 여건이 조성되기 시작하고 있다.<sup>91</sup>

경제 분야에서의 입법화는 사회주의 시장경제로의 이행과 천안문 사태 이후 국제사회로부터 중국 인권에 대한 외부 압력이가중되면서 1990년대 국제인권규범의 국내입법화를 통하여 대응하지 않을 수 없게 만들고 있다. 1989년 4월 전인대 제2차 회의에서 행정소송법을 채택하여 행정행위가 인민의 합법적 권익을 침해할 경우 소송권을 행사하여 적절한 구제를 받을 수 있는 조치를 취하였다. 1995년 전국인민대표대회에서 판사, 검사, 경찰이 업무를 수행할 때 적용할 보다 구체적인 기준을 담은 세가지 법률이 통과되었으며, 7월 1일부터 시행에 들어갔다. 또한 1994년 인권개선을 위한 입법 조치와 관련하여 1995년 변호사와 의뢰인의 관계를 명확히 하고 대부분이 국가 소속이 변호사와 구분된 민선변호사의 직업기준을 설정하여 시민들이 자신의 법적 이익을 보호할 수 있도록 하는 변호사법을 마련하였다. 그리고 1979년 7월 1일 제5기 전인대 상무위원회 제2차 회의에서 형사소송법을 채택하였는데, 1996년 3월 17일 전인대 제8기 제4차 전체회의에서 형사소송법을 개정하였다. 개정안에는 경찰이 피의자를 구금할 수 있는 기간을 30일 이내로 제한하는 한편, 변호인 접근권을 강화하고 재판 없는 유죄판결을 금지하며 당국의 학대행위에 대한 보상청구권 부여 등의 긍정적 내용이 포함되어 있다. 또한 1979년 7월 1일 제5기 전인대 제2차 회의에서 형법을 채택하였

---

<sup>91</sup> Kent, *Between Freedom and Subsistence: China and Human Rights*, p. 89.

는데, 1997년 3월 14일 제8기 전인대 제5차 회의에서 형법을 개정하였다. 동 개정을 통해 죄형법정주의 원칙을 확립하고 유추해석 조항을 폐지함으로써 법에 따라 처벌을 받고 형벌의 남용을 방지하는 등 인권보장을 위한 긍정적 조치를 취하고 있다.<sup>92</sup> 이와 같이 1997년을 전후하여 행정절차법, 변호사법, 국가배상법, 행형법(行刑法), 형법 등 시민의 권리에 영향을 미치는 법률을 제정·개정하였다. 그리고 2000년 경찰 등 공무원의 월권행위에 따른 인권침해를 막기 위해 행정재심법을 제정하는 등 2000년대에 들어서도 인권보장을 위한 법률 체계를 계속하여 정비하고 있다. 특히 2004년 3월 14일 전인대 제3차 회의에서 채택된 헌법 개정안에서 처음으로 ‘인권’ 개념이 삽입됨으로써 국가가 인권보장을 존중한다는 점을 분명하게 규정하는 긍정적인 법률 조치를 취하고 있다.

이상에서 보듯이 중국은 1990년대 후반부터 법에 의한 통치(依法統治), 즉 모든 통치행위는 법에 근거해야 하며 공산당도 법에 정해진 범위 내에서 활동해야 한다는 정책을 당면과제로 채택하여 정치의 제도화를 추진하여 오고 있다. 법에 의한 통치는 체제의 합법성을 강화할 수 있을 뿐만 아니라 정치적 안정을 위한 행정효율의 제고와 부패의 방지를 위해서도 절대적으로 필요하다. 따라서 중국 공산당은 1997년의 제15차 당 대회에서 이를 방침으로 정하고 1999년 헌법 개정 시 서문에 명시했다. 뿐만 아니라

<sup>92</sup> 중국은 1999년 12월 25일 제9기 전인대 상무위원회 제13차 회의, 2001년 8월 31일 제9기 전인대 상무위원회 제22차 회의, 2001년 12월 29일 제9기 전인대 상무위원회 제25차 회의, 2002년 12월 28일 제9기 전인대 상무위원회 제31차 회의에서 형법을 지속적으로 개정하여 오고 있다. 법무부, 『중국 형사소송법 해설』(서울: 법무부, 2004).

2002년의 제16차 당 대회에서 통과된 당장(黨章)에도 사회주의 법치국가의 건설을 주요 골자로 하는 내용을 총강 부분에 삽입하였다.<sup>93</sup>

그렇지만 중국에서는 여전히 ‘법이 있어도 따르지 않고, 법 집행을 엄격하게 하지 않는’ 현상들이 광범위하게 존재하고 있다. 이에 따라 중국 정부에서는 법률 제도의 개혁과 새로운 법률을 홍보하는 노력을 집중적으로 전개하고 있다. 정부는 또한 판사, 검사, 경찰부문의 부패와 권력 남용 등 고질적인 문제를 시정하기 위해 대대적인 선전운동을 개시하였다. 또한 법조인들에 대한 교육 노력을 확대하고 있다. 입법과 사법제도와 당사자들에 대한 교육과 국민에 대한 홍보를 적극적으로 시행하고 있다. 특히 새로운 법률 보급에 있어 변호사, 검사, 판사, 대중들에 대한 교육을 확대하려고 노력하고 있다. 이와 같이 1990년대 후반 이후 중국정부는 사법 및 법률 제도의 투명성과 책임성을 제고하려는 노력을 지속하고 있다. 그렇지만 정치적 반체제 인사의 경우 관례에 의해 법률을 무시하는 현상을 지속되고 있다.

개혁·개방의 결과 중국 사회에서도 계약에 의한 사회통합이 확산되어 가고 있다. 특히 WTO 가입 이후 시장이 자원배분 과정에서 더욱 중요한 작용을 하여 감에 따라 경제영역에 있어서 계약화과정(契約化過程)이 가속화되고 있다. WTO 가입으로 중국 경제의 시장화가 본격화되면서 비경제영역에서의 계약화도 불가피할 것이다. 경제활동의 계약화는 정치·사회 등 비경제영역에도 중요한

---

<sup>93</sup> Ronald C. Keith & Zhiqui Lin, *Law and Justice in China's New Marketplace*; 우병국, “중국의 인권개선: 정책변화와 제도개선,” (통일연구원 개최 자료회의, 2006. 10. 22).

영향을 미치게 될 것이다. 경제이익의 분화에 따라 형성된 서로 다른 이익집단과 사회계층은 사회적 태도나 정치적 요구도 다르게 표출할 가능성이 있다. 이에 따라 협상과 협약 체결을 통해 타협이 가능해지는 상황이 나타날 것이다. 이러한 상황 속에서 WTO 투명성과 사법원칙 확립을 요구하고 있기 때문에 국내법 체계에 개혁이 필요하게 될 것이다. 중국은 경제와 사회에 대한 정부의 직접적인 통제에서 서서히 탈피 법률적 테두리에서 협조와 타협이 이루어지는 기제를 확립해 가야 할 것이다.<sup>94</sup> 이러한 점은 법치 제고에 중요한 요소로 작용하게 될 것이다.

## 2. 경제·사회구조의 변화와 삶의 질, 인권

### 가. 비공식적 유동성 증가와 차별

중국은 중앙계획경제체제를 수립하면서 1958년부터 식량생산자(농민)와 분배대상자(노동자)를 구분하기 위해 농촌거주호적과 비농촌 거주호적으로 구분(격리)하는 호구제를 도입하여 농민의 도시이주를 금지시키는 제도를 운영하여 왔다. 호구는 직업에 따라 비농업과 농업으로, 또 거주지에 따라 도시와 농촌으로 구분하는데, 일반적으로 도시 노동자(단위 소속자)가 비농민호에 속하고 농촌의 농민이 농민호로 분류되고 있다. 농촌 주민이 농촌에서 도시로 이전할 시는 반드시 도시 노동부문의 채용증명서, 학교의 합격증명서 혹은 도시 호적등록 기관의 전입허가서

<sup>94</sup> 박두복, 『중국사회변혁과 중국 공산당의 내구력 평가』, pp. 8~9.

등을 가지고 거주지의 호적등기 기관에 전출수속을 신청해야 한다. 이 제도의 도입으로 농민의 거주 및 이전의 자유가 제한당할 수밖에 없었다. 개혁 이전 중국인들은 고도로 중앙 집중화된 계획경제 체제 아래 엄격한 정치적 통제로 인해 사생활 등 일상생활에서의 침해뿐만 아니라 지역이동의 자유가 심각하게 유린되어 왔다.<sup>95</sup>

개혁·개방 이후에도 중국 당국이 이러한 정책을 공식적으로 변경하고 있지 않지만 개혁의 결과 상황의 변화로 인해 비공식 차원에서 중국인들의 일상생활과 이동의 자유에 상당한 변화가 발생하고 있다. 먼저 농업 개혁의 일환으로 단행된 인민공사체제 해체는 농촌에서의 노동력 구조에 근본적인 변화를 초래하고 있다. 1980년 중국 당국은 농가청부 생산 책임 제도를 공식적으로 승인하였다. 즉, 국가가 가족 수에 따라 토지를 농가에 하청을 주고 농가는 하청계약에 따라 국가에 세금을 납부하고 국가의 할당 구매 요구에 응하며 나머지 생산물은 전부 농민의 소유로 하는 제도를 공식 승인함으로써 인민공사체제는 신속하게 와해되어 갔다.<sup>96</sup> 인민공사를 해체하는 과정에서 불필요한 잉여 노동력이 토지의 속박에서 해방됨으로써 이동이 가능하게 되었다. 이렇게 발생한 농촌의 유휴 노동력이 사회주의 상품경제의 진행에 따라 도시지역으로 이동하는 현상이 가속화되고 있다. 개혁개방 실시 초기에 농촌에 집중되었던 개혁의 중심이 도시상공업으로 전환함에 따라 1980년대 후반부터 중서부지역의 농촌에서 동부 연해지역의 도시로 일자리를 찾아 이동하는 ‘농공조(農工潮)현상’이 발

<sup>95</sup> 우병국, “중국의 호구제도,” (통일연구원 개최 자문회의, 2006. 11. 6).

<sup>96</sup> 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』, pp. 15~16.

생하였다. 특히 1990년대에 급속한 시장화, 사유화의 결과로 호구제도의 인구이동 억제기능이 약화됨에 따라 도시에서 비공식적으로 거주하는 농민공(農民工)의 수가 급증하였다.

중국 당국이 공식적으로 거주·이동의 자유를 통제하고 있지만 개혁에 따른 노동구조의 변화로 인한 이동을 방지하는 데는 본질적으로 한계가 있을 수밖에 없었다. 이와 같이 노동력과 산업의 재편 과정에서 발생하는 비공식 차원의 인구 유동의 증가는 이동의 자유를 제고하는 효과를 낳고 있다. 중국 정부도 호구제도의 존속에도 불구하고 불가피하게 증가하고 있는 농공조 현상을 인정하고 대응책을 마련하지 않을 수 없었다. 중국정부는 농공조 현상에 대해 사실상 효과를 상실하여 가고 있는 호구제를 폐지하기보다는 보완하고 유지하는 정책을 통해 제한적으로 농민공을 받아들이는 관리정책을 실시하여 오고 있다.

1980년 7월, 중국은 ‘전입허가증명(准予遷入證明)’제도를 실시하여 도시인구의 증가를 효율적으로 통제하였다. 이는 농촌호적소지자가 도시로 이전하는 경우 사전에 도시에서 발급받은 전입허가증명서를 거주지 공안파출소에 제출하도록 한 제도이다. 이 제도의 목적은 여전히 농촌으로부터 도시로의 ‘맹목적인’ 유입을 제한하는 데 있었다. 1984년 10월, 중국 국무원은 농민에게 ‘양식 자체해결 호구(自理口糧戶口)’를 허용하였다. 이는 기술이나 경영능력을 가진 농민이 集鎮(지방도시)에 들어가 경공·상업에 종사하거나 향진기업에 장기간 근무하면서 고정된 주소를 가졌을 때 부여되었다. 이는 농촌의 상품생산 발전과 향진기업이 신속히 발전하는 추세에 적응하기 위해 취해진 조치이다. 1985년 7월, 중국 공안부는 ‘도시의 임시거주 인구 관리에 관한 임시조례’를 반

포하였다. 그리고 1985년 9월에는 유동인구가 날로 증가함에 따라 국무원이 ‘중화인민공화국 주민 신분증 조례’를 반포했다. 또한 1994년에는公安부 내에 호적관리를 전담하는 호정관리국을 설치하였으며, 1995년 6월에는 ‘임시 거주증 신청수령 방법’을 반포하여 관리상의 개혁을 진행하였다.<sup>97</sup>

1998년 7월, 중국 국무원은公安부가 제출한 호구관리 업무 중에서 시급한 문제를 해결하는데 관한 의견을 비준하였다 그 주요 내용은 첫째, 신생아의 호구를 부모의 호구 중에서 자의로 선택하여 등기할 수 있게 한다. 둘째, 배우자가 거주하는 도시에서 이미 일정기간 함께 거주한 공민에게는 자원에 따라 당해 도시의 호구를 부여할 수 있게 한다. 셋째, 60세 이상의 남자, 55세 이상의 여자가 신변에 자녀가 없고 도시에 가야만 의지할 자녀가 있을 경우 당해 도시로 호구를 이전할 수 있도록 한다. 넷째, 도시에 투자하여 사업을 잘 운영하고 있거나 상업에 종사하는 공민과 함께 거주하는 직계 친속이 도시에 합법적으로 고정된 주소를 가지고 있고 합법적이고 안정된 직업이나 수입원을 갖고 있으면서 이미 일정기간 동안 거주하였고, 동시에 그 도시의 관련 규정에 부합하는 자는 해당 도시의 호구를 부여할 수 있도록 하였다.<sup>98</sup>

최근에는 중국이 광둥, 산둥 등 11개의 성 혹은 시의 도농 간 호구이동 제한을 해제하면서 합법적인 고정 주소를 호구 등록의 전제로 한다고 선포하여 그 간 호구이동 제한정책으로 인해 발생했던 여러 폐단들이 지역별로 해소되는 현상이 나타나고 있다. 특히 중국의 WTO 가입은 시장에 의한 노동자원의 배분을 촉진

<sup>97</sup> 우병국, “중국의 호구제도.”

<sup>98</sup> 박종귀, 『중미인권분쟁』, pp. 122~124.

함으로써 호적이나 신분·단위(單位) 등 노동력의 유동을 제약 해온 기존의 제도적 장벽을 약화시키거나 소멸시키는 데 긍정적으로 작용할 것으로 평가되고 있다.<sup>99</sup>

그렇지만 이러한 비공식적 유동에 따른 이동의 자유 증대 효과에도 불구하고 호구제도의 존속으로 인해 비공식적 유동성 증가는 농민공에 대한 차별 때문에 인권을 저하시키는 요인으로 작용하여 왔다. 농민공은 도시에서 거주하더라도 도시호구를 쉽게 획득할 수 없어 신분상으로 불안정한 지위에 놓이게 된다. 이로 인해 법적, 경제적으로 불리한 도시생활을 영위할 수밖에 없게 된다. 우선 법적으로 농민공들은 시민권 획득이 금지되어 도시에서 임시적인 거주는 가능하나 정착은 어렵다. 다음으로 경제적인 면에서 농민공들은 도시에서 거주하기 위해 도시 주민보다 많은 비용을 지불해야 한다. 주택을 도시주민에 비해 10배가량 비싼 임대료나 대금을 지불하고 임대 혹은 매입해야 한다. 또한 도시로 전입한 농민 자녀의 취학 시 현지 학교들이 무호적 학생을 받는 대신 고액의 찬조금 등 추가비용을 요구당하고 있다. 결국 농민공은 저임금 고비용으로 인해 도시 빈민층으로 전락하기 쉽다. 이러한 농민공의 주변부화는 개인의 능력 차이보다는 호구제라는 제도적 차별에 일차적 원인이 있다.<sup>100</sup> 뿐만 아니라 호구제도가 근본적으로 존속하면서 도시에서 농민공의 급증을 막기 위해 추방(귀향)조치, 증명서 발급 및 취업직종 제한 등 농민공을 차별화하는 조치들이 취해짐으로써 인권이 유린되고 있다.

임시노동허가증을 발급받는 데는 많은 비용이 소모되는데 공장

---

<sup>99</sup> 박두복, 『중국사회변혁과 중국 공산당의 내구력 평가』, p. 3.

<sup>100</sup> 우병국, “중국의 호구제도.”

에서 선불로 지급하기도 한다. 그런데 이 경우 계약이 만료될 때까지 노동자를 속박하게 된다. 이와 같이 호구제도는 강제속박노동의 상황을 야기하는 요인으로 작용하고 있다. 이는 세계인권선언 4조, 노예금지보충협약(Supplementary Convention on the Abolition of Slavery) 1조 a항, WTO에서 규정하고 있는 강제 혹은 노예노동 금지 조항에 위배되는 인권유린 현상이라고 할 수 있다. 또한 신분 불안정은 근로 조건에서 인권을 유린하는 요인으로 작용하고 있다. 기업주는 공장과 기숙사에서 사설 경비원을 활용하여 농촌 출신 노동자의 권리를 통제하는 데 공안이 연루되는 것이 보통이라고 한다. 그리고 비번의 공안이 사설 경비원으로 근무하는 사례도 있다. 사설 경비원들은 전기봉과 수갑을 휴대하기도 하는데 노동자들에게 위협이 되어 통제하는 데 효과적이라고 한다. 벌금이 가장 보편적인 통제방식이지만 이를 토대로 화장실 출입 빈도 등 신체적 기능의 제약, 결혼, 연애, 임신 금지, 육체적 체벌도 가한다고 한다. 이외에도 보건(health)과 안전이 문제시되고 있다. 주로 자유노조 활동 금지에 대한 청원(complaint), 특별노동활동가의 투옥, 강제수인활동에 비판과 관심이 집중되고 있지만 저임금, 노동시간, 구체적인 노동기준도 중요한 인권침해 현상이다.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Anita Chan, "Labor Standards and Human Rights: The Case of Chinese Workers Under Market Socialism," *Human Rights Quarterly*, Vol. 20 (1998).

## 나. 기업개혁과 사회보장권의 저하

중국 당국이 기업을 개혁하는 과정에서 의료와 양로라는 2가지 분야에서 심각한 권리 저하 현상이 초래되고 있다. 사회주의 체제 하에서 국가는 국영기업을 단위로 주거, 교육, 의료, 연금 등 노동자들의 생활에 필요한 모든 복지혜택을 공급하여 왔다. 즉, 사회주의 체제 아래서 중국의 국영기업들은 합리적인 경제단위라기보다는 상당한 수준의 복지혜택을 제공하는 복지단위체라고 할 수 있었다. 그런데 상품경제와 시장경제 아래에서 국영기업의 이와 같은 부담은 다른 사영기업과 외자기업들과의 경쟁에서 불리한 조건으로 작용하게 되었다. 따라서 국영기업의 복지제공의 부담을 줄여주기 위한 사회화된 복지체제가 필요로 하게 되었다. 그리고 1980년대 중반 이후 국영기업의 노동자들의 노령화가 가속화되고, 퇴직노동자들의 증가로 부양비율과 비용이 급증하게 되었다. 국유기업의 개혁 진행으로 기업들이 자신들의 경영상의 이익과 손해를 책임지게 되자 기업 자체를 복지단위로 하는 구체제 운영을 지속하는 것이 어려워지게 되었다. 이와 같이 경제 개혁은 기존에 보장하였던 사회보장시스템이라는 새로운 사회안전망을 구축하지 못한 채 진행됨으로써 사회보장권리의 현저한 저하를 초래하게 되었다.

1980년대 중국 당국은 시장경제화를 추진하면서 국가자원을 배분하는 기준을 ‘이윤의 극대화’로 변경하고 있다. 이에 따라 학교, 병원과 같은 이윤을 창출하지 못하는 분야에 대한 재정 지원은 위축될 수밖에 없었다. 이로 인해 이윤 창출 기준을 충족하지 못하는 학교, 병원이 소외됨으로써 사회적 권리가 저하되는 현상

이 발생하게 되었다. 1980년대 말까지 병원과 의료서비스를 위한 지방의 재정은 점차로 감소하고 있다. 이로 인해 의료 서비스가 없는 국유기업 이외에 근무하던 90% 이상의 중국인들은 엄청난 의료비용 문제에 직면하게 되었다. 1978년부터 86년 사이 시골에서 의사와 의료산업 종사자 3백만 이상의 이직함으로써 의료서비스에 대한 접근성이 현저하게 저하되었다.

이상에서 보듯이 국가적 차원에서 사회안전망을 구축하는 정책을 동시에 펴지 못한 가운데 상업적으로 이를 대체할 시스템이 결여되어 심각한 사회보장 저하 현상이 나타나게 되었던 것이다. 시골에서도 교육과 의료보호를 위한 가계 수입 의존도가 급격하게 높아지게 되었다. 이로 인해 가난한 시골에서는 초등학교를 폐쇄하거나 학생 수가 급격하게 감소하였다. 이 과정에서 시골과 도시에서 아동노동에 대한 수요가 초등학교 의무교육이라는 목표에 장애요인으로 작용하기도 하였다. 1980년대 말까지 급속한 은퇴노인의 증가와 의료보호 문제가 국가재정의 부담요인으로 등장하였다. 이에 따라 재정 부담을 경감하게 되면서 비용이 가정으로 전가되는 문제가 발생하게 되었다.<sup>102</sup>

이러한 사회보장 저하 현상에 대해 중국 정부도 점차 제도 정비를 통해 대응하고 있다. 1985년 제12기 5차 전체회의에서 제7차 국민경제 및 사회발전 5개년 계획을 수립하면서 노동보험 대신 사회보장이라는 용어를 주로 사용하기 시작하였다. 1997년과 1998년 양로보험제도와 의료보험제도를 개혁하여 양로, 의료보험비를 기업이 전적으로 부담하던 기업복지제도를 국가·기업·

---

<sup>102</sup> Kent, *Between Freedom and Subsistence: China and Human Rights*, pp. 122~126.

개인 3자가 부담하는 사회보험제도로 전환하였다. 다실 말해 연금제도를 기존의 기업단위의 보장제로부터 부금기금제로 전환하기로 결정하였다. 자신의 임금 8%, 기업이 기업임금 총액의 3% 부담하여 전체적으로 노동자 임금의 11% 수준으로 정해졌다. 정리해고 대상자들에 대해 하강 형식의 생활보장을 도모하였다. 기업과 노동관계 일부를 유지하면서 하강노동자의 신분을 주고 해당기업의 재취업센터를 통해 기본생활보장의 혜택을 제공하였다. 그리고 1993년 6월 중국에서 최초로 상해에서 도시주민 최저생활보장제도 실험적으로 실시하였다. 그리고 1997년 국무원은 ‘도시지역주민 최저생활 보장제도의 수립에 관한 국무원의 통지’를 발표하면서 이 제도의 전국적 실행을 본격적으로 추진하였다. 그런데 중국 농촌 사회보장제도의 발전은 도시에 비해 상대적으로 낙후된 상황이다. 대부분 농가는 가정을 위주로 생산과 소비를 진행하고 있기 때문에 양로는 자녀들과 기타 법률담당자가 부담하고 있다.<sup>103</sup>

#### 다. 직업선택의 자유 확대와 일할 권리의 저하

사회주의 계획경제 하에서 도시 지역의 기업은 국가에서 통일적으로 직장을 배분하는 제도를 운영하여 왔다. 그렇지만 기업 등 경제개혁을 추진하면서 이러한 통일적 직장배분은 더 이상 유지될 수 없었다. 중국 당국은 1986년 국가의 통일적 직장배분제도를 폐지하는 대신 노동계약제를 도입하였다. 특히 개혁에 따라 급속히 업종이 분화되면서 직업선택의 폭이 확대되고 있다. 이와

---

<sup>103</sup> 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』, pp. 26, 65~66.

같이 개혁과 개방은 직업선택의 자유를 확대시키는 긍정적 요소로 작용하고 있다. 특히 2001년 WTO 가입 이후 국제경제협력에 따른 취업 시장화의 추진과 신형경제조직의 출현에 따라 중국에서 직업 유형과 직업생활에서의 분화과정이 보다 가속화되고 있다.

그렇지만 농업·기업개혁으로 실업이 양산되면서 일할 권리가 박탈되는 부정적인 영향도 초래되고 있다. 빈부격차와 마찬가지로 경제적 권리를 우선시 하는 인권관을 견지하고 있는 사회주의 국가는 자본주의 국가의 실업문제를 중대한 인권침해라고 집중적으로 비판하여 왔다. 그런데 중국도 농업과 기업을 개혁하는 과정에서 실업이라는 권리 저하 문제에 직면하지 않을 수 없게 되었다.

개혁·개방으로 가격개혁에 따른 상품시장이 확대되면서 ‘효율성’, ‘경쟁’이 가장 핵심적인 평가요소로 작용하게 되었다. 효율성이 나쁜 국유경제부문의 적자가 확대되었고 이윤율이 하락하였으며, 국가의 재정 압박이 가속화되었다. 독립회계 국유기업의 적자기업 비례와 적자총액은 1980년 각각 19.2%, 34억 위안에서 1993년에는 30.3%, 453억 위안으로 급증하였다. 그런데 독립회계 국유기업 가운데 1/5만이 중·대형 기업인 점을 감안하면 적자기업의 대부분은 중소형 기업이었다. 중소형 국유기업의 적자확대는 1980년대를 통하여 신속하게 성장한 비국유경제부문과 경쟁에서 패배한 결과이다. 이러한 상황 하에서 1992년 사회주의 시장경제 체제 확립으로 개혁방향을 설정한 중국공산당은 적자가 심화되고 있는 비효율적인 경제부문에 대한 대대적인 개혁에 착수하였다. 1995년 중국 공산 제15기 4중 전회에서 抓大放小(큰 것은 쥐고 작은 것은 놓는다)전략을 채택하였다. 경제적으로 소

수의 핵심적인 기업은 대형화하고 과점화하여 국내외적으로 경쟁력을 지니는 기업으로 육성한다. 그리고 경쟁력을 잃은 중·소형 국유기업은 시장원리에 맞게 합력, 매각, 파산 등 다양한 형태로 구조조정을 한다는 것이다. 1994년 노동법의 제정을 통해 전면적인 고용계약 제도를 도입하면서 기업의 필요에 따라 노동력을 해고하는 것이 가능하게 되었다.<sup>104</sup>

이와 같이 경제체제 개혁과 경제구조의 조정으로 초래되고 있는 ‘하강’(下崗)이나 실업문제도 심각한 권리 저하 요인으로 작용하고 있다. 중국은 정리해고 대상자들에 대해 하강이라는 형식의 생활보장을 꾀하였다. 비록 기업 내부에 일자리는 없지만 기업과 노동관계 일부 유지하여 하강노동자의 신분을 주고 해당 기업의 재취업센터를 통해 기본생활보장의 혜택을 제공하는 것이다. 중국은 1997년 이래 하강정책을 본격적으로 실시하기 시작하였고, 2001년부터 점차 하강제도를 실업제도로 전환시키는 작업을 시작하였다. 中國國家經濟貿易委員會가 발표한 자료에 의하면, 1998년에서 2001년까지 전국 국유기업에서 발생한 ‘하강’ 인원은 2550만 명이었으나, 이 중 1700만 명이 재취업에 성공했다. 그리고 국유기업과 도시 집체기업 및 기타 영역을 포함하는 경우 취업을 하지 못하고 있는 인원은 2001년에 2100만 명으로 전체 취업자의 19.5%에 달한다. 특히 2002년 『中國統計摘要』장에 나타난 최신 통계에 의하면, 2001년 전국 국유기업에 있어서 전체 취업인원은 1995년에 비해 32.2%(3621만 명)가 감소했으며 도시 집체기업에서는 59.0%(1856만 명)이 감소, 국유기업과 도시 집체기업을 합치는 경우 38%인 5477만 명이 감소했다. 1995년에서

---

<sup>104</sup> 위의 책, pp. 25~29.

2000년까지의 기간에 있어서 정상적으로 퇴직한 782만 명을 제외한 전체 ‘하강’ 인원은 4500만 명에 이른다. 그런데 최근 일부 연구평가에 의하면 이 중 2/3 내지 3/4에 해당하는 3000~3500만 명이 재취업이나 임시적 취업에 성공했으나 1000만 명 내외가 여전히 ‘하강’ 실업상태에 있다.<sup>105</sup>

또한 농촌 출신의 유희노동력과 개혁 초기 단계 국유기업 종사 노동자 사이의 일할 권리라는 차원에서 불균형이 초래되고 있다. 그리고 개혁·개방의 결과 농촌지역의 성인노동자들이 보다 나은 취업기회를 찾아 도시지역으로 떠나기 때문에 아동노동 문제가 인권 유린 현상으로 나타나고 있다. 이와 같이 개혁 과정에서 전체적으로 실업문제가 권리 저하의 핵심이슈로 대두되고 있으며, 개혁 초기 도시와 농촌 노동자의 불균형, 아동노동 등의 부수적 현상도 발생하고 있다. 전체적으로 권리라는 측면에서 살펴볼 때 개혁·개방의 결과 산업 부문에서 유희노동력, 실업, 대규모 임금 격차 등 경제적 측면에서 발생하는 변화로 인해 점차 사회적 권리가 경제적 권리에 종속되는 경향을 보이고 있다.<sup>106</sup>

## 라. 불평등 확대 및 부패

개혁·개방은 집단과 평등주의를 근간으로 하는 중국 사회에 다양한 형태의 불평등을 확대시킴으로써 삶의 질이라는 측면에서 인권에 부정적인 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다.

---

<sup>105</sup> 박두복, 『중국사회변혁과 중국 공산당의 내구력 평가』, pp. 28~29; 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』, p. 65.

<sup>106</sup> Kent, *Between Freedom and Subsistence: China and Human Rights*, pp. 118~119.

먼저 경영수익을 내지 못하는 많은 기업체에서 임금체불과 임금삭감이 이루어지고 있으며 이에 대한 노동자들의 저항도 국가적인 문제로 대두되고 있다. 중국에서의 노동쟁의 발생이 급격히 증가하고 있는 추세인 바, 노동쟁의 증가 현상은 경제체제 개혁에 따라 이윤추구의 개념이 기업에 도입되면서 중국에서 사회주의 경제체제가 퇴색하고 자본주의 성격의 경제운용을 하고 있기 때문에 나타나는 필연적인 결과이다. 노동자를 포함한 소외계층의 자기 권리를 찾기 위한 움직임은 인권문제와 직결되어 전반적인 인권개선의 추동 역할을 수행하고 있다.<sup>107</sup>

또한 분권화 정책에 따라 지방간 불균형 발전, 지역·지방간 소득 격차가 발생하게 되었다. 개혁에 따라 경제발전을 추진하는 과정에서 공급이 부족하면서도 투자가 과열되면서 지방, 생산단위 사이의 불균등이 심화되는 현상을 낳게 되었다. 그리고 점, 선, 면이라는 개혁·개방의 영역을 순차적으로 확대하면서 특혜를 주는 정책도 불평등을 확산시키는 요인으로 작용하고 있다. 중국 등 사회주의 국가는 그동안 자본주의 사회가 안고 있는 빈부격차라는 경제적 권리에 대해 비판의 중점을 두어 왔는데, 개혁·개방의 결과 중국이 이러한 권리 저하의 문제에 직면하게 되었다. 그리고 농촌에서의 생산양식의 변화와 소유제 개혁은 계층간 빈부격차의 발생을 초래하는 요인으로 작용하게 되었다. 도시 내부의 불평등성이 확대되었다. 구조조정의 결과 실업자, 반실업자 양산으로 도시 내부 소득 격차가 확대되었다. 그리고 도시와 농촌간의 불평등성, 전국 소득격차의 불평등성이 확대되었다.

농업 개혁정책에 따라 자신의 노동력의 질과 양, 자신이 보유

<sup>107</sup> 박종귀, 『중미인권분쟁』, pp. 147~148.

하고 있는 경제적·조직적·문화적 자원에 근거하여 소득을 올릴 수 있었다. 인민공사체제 해체 과정에서 시장기회를 잘 포착한 농민들은 개체호, 향진기업, 사영기업가로 성장하였다. 또한 유희 농촌 노동력은 대거 도시로 진출하게 되었다. 가격개혁으로 상품시장이 확대됨으로써 사영기업, 향진기업 등 비국유경제부문이 발전될 수 있는 조건이 창출될 수 있었다. 또한 시장의 확대로 시장 기회 포착에 능한 관료, 경영자는 신속하게 부를 축적할 수 있었다. 이와 같이 개혁에 따라 국가·사회 관계에서 노동자와 사영기업가의 역할이 확대되고 삶의 질이 전반적으로 향상되고 있지만 불평등성이 사회문제로 제기되고 있다.

끝으로 2005년 미 국무부의 연례인권보고서에 보듯이 부패가 중요한 인권 침해의 요인이라는 인식이 국제사회에서 확산되고 있다.<sup>108</sup> 정권의 부패는 투명성 결여로 인해 인권 침해의 요인으로 작용하게 된다는 것이다. 시장경제와 계획경제 이중 경제의 동시 작동에 따라 부패가 발생하면서 불평등, 비생산적 자원배분의 문제가 발생하게 된다.<sup>109</sup> 상품시장화 과정에서 이중 가격제의 존재로 관료와 경영자의 부패행위가 늘어남에 따라 인권에 간접적으로 영향을 미치는 사회적 변화 현상이 나타나게 되었다. 부패문제는 인권과 밀접한 연관이 있다. 즉, 공직자가 사리사욕을 쫓아 법률을 왜곡시켜 다른 사람의 정당한 권리를 박탈하는 것을 인권문제라고 할 수 있다.<sup>110</sup>

초기 농촌개혁과 상품경제 단계에서 당 관료들이 우월한 지위

<sup>108</sup> 김수암 외, 『2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석』(서울: 통일연구원, 2006), p. 11.

<sup>109</sup> Kent, *Between Freedom and Subsistence: China and Human Rights*, p. 113.

<sup>110</sup> 박종귀, 『중미인권분쟁』, pp. 35~36.

를 이용하여 이득을 누리는 현상이 발생하고 있다. 이는 변형된 형태의 불평등과 상대적 박탈감을 낳음으로써 간접적으로 인권에 부정적인 영향을 미치게 되었다. 먼저 농촌내부의 불평등성이 확대되는 과정에서 농촌노동력이 비농업분야에 취업할 기회가 있는지의 여부, 권력 변수 농촌 내부에 불평등을 낳은 가장 중요한 원천은 상업화된 경제 속에서 농촌 당 간부들이 누리는 이점이라고 할 수 있다. 탈집단화 과정을 지휘하면서 가장 좋은 토지와 농기구 및 농기계를 자신과 친척, 친구의 것으로 확보하였다. 급속히 커져가는 암시장에서의 거래를 통해 공급부족 상태의 상품과 물품을 확보하였다. 사업허가권을 갖고 있어 자금 노동력, 원자재, 기술, 시장을 획득하려는 기업가들의 주요 로비 대상이 되었다.

개인 기업가들은 뇌물 제공 여부에 따라 공무원들로부터 호의나 혹은 제약을 당하게 되었다. 동일 상품이 국가계획에서는 낮은 가격으로 팔리면서 동시에 공개시장에서는 비싼 가격으로 팔리는 이중 가격체제 아래서 관료들은 국가로부터 싸게 사서 시장에서 비싸게 팔아 이득을 챙기는 부패 행위를 저지르게 된다.

### 3. 국제인권규범, 다국적기업과 중국 인권

#### 가. 국제인권규범의 사회화 압력과 부분적 수용

개혁·개방으로 중국 정부가 국제사회에 편입하는 과정에서 중국 내 인권문제가 국제사회의 관심사로 부상되고 있다. 즉, 개

혁·개방의 심화는 일정 부분 인권문제와 연관성을 미치는 요인으로 작용하고 있다.

개혁·개방에 따른 국내사회의 변화뿐만 아니라 중국 국내 법치의 제고에 영향을 미치는 또 다른 요소는 유엔 인권레짐과의 관계라고 할 수 있다. 중국은 1971년 대만을 대신하여 유엔 회원국이 되었지만 1979년까지 인권문제에 있어 회피와 불관여 정책으로 일관하였다. 그런데 1979년부터 1989년까지 유엔인권위원회에 참여하면서 인권문제에 있어 회피와 불관여 정책을 지속할 수 없게 되었다. 국제 인권레짐에 대해 불관여 정책을 포기하지만 1990년대 이전 중국 당국은 국제인권규범의 국내입법, 국제인권규범에 부합하는 국내인권정책의 추진보다 국제인권규범에 대한 형식적 조정으로 대응하였다. 먼저 1979년, 1980년, 1981년 유엔인권위원회에 옵저버로 참석하였다. 1982년에는 유엔인권위원회, 유엔인권소위원회, 여성지위위원회에 위원이 되었다. 그리고 1988년 처음으로 유엔인권선언 기념식을 거행하였다.<sup>111</sup>

그런데 천안문 사건은 중국 인권문제에 대한 국제사회의 관심을 고조시키는 요인으로 작용하게 되었고 유엔 인권레짐으로부터 집중적인 국제인권규범의 사회화 압력에 직면하게 되었다. 1989년 천안문 사건 이후 강력하고 공개적이고 지속적인 양자·다자 압력뿐만 아니라 광범위한 모니터링 압력에 직면하게 되었다. 사회주의 상품경제단계를 넘어 사회주의 시장경제를 성공적으로 정착시키기 위해서는 대외적인 협력이 필요로 하는 상황에

---

<sup>111</sup> Kent, *Between Freedom and Subsistence: China and Human Rights*, pp. 101~104. 1989년 이전 유엔 인권레짐과의 관계, 유엔인권위원회, 유엔인권소위원회와의 관계에 대해서는 Ann Kent, *China, The United Nations, and Human Rights: The Limits of Compliance*, pp. 27~83.

서 인권 문제는 이러한 대외적인 협력에 부정적인 영향을 미치는 요소로 작용하게 되었다. 이에 따라 중국정부는 유엔 등 국제사회의 인권압력에 대해 중국 정부의 국제적 명성이라는 관점에서 인식하기 시작하였다. 다시 말해 개혁·개방을 통해 경제성장을 지속하기 위해서는 인권 문제로 국제적 명성이 악화되는 것에 대응하지 않을 수 없게 된 것이다.

국제사회로부터의 사회화 압력에 직면하면서 중국은 유엔인권조약에 순차적으로 가입하게 되었다. 여성차별철폐협약(1980년 7월 17일 서명, 1982년 1월 19일 비준), 인종차별협약(1981년 12월 29일 비준, 4, 5, 6조 유보) 고문방지협약(1986년 12월 12일 서명, 1988년 10월 4일 비준, 4, 5조 유보), 아동권리협약(1990년 8월 29일 서명, 1992년 3월 2일 비준, 4, 5조 유보), 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(1997년 10월 27일 서명, 5, 6, 13조 유보, 2001년 3월 27일 비준)에 서명 비준하였다. 그런데 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(1998년 10월 5일 서명, 4, 5, 13조 유보, 미비준)에 서명하였지만 아직까지 비준절차를 마치지 않고 있다. 또한 국제회의의 개최 등을 통해 인권에 대한 긍정적 조치를 선전하는 장으로 활용하기도 한다. 중국 당국은 1995년 8월 9일 유엔의 제4차 세계여성대회와 NGO 포럼을 개최하였다. 그리고 중국정부는 영국, 호주, 노르웨이, 브라질, 일본, 캐나다 등과 인권대화를 개최하여 오고 있으며, 타국과의 사법 및 여러 형태의 법적 교류를 확대하고 있다.

1989년 천안문 사건 이후 개방을 지속적으로 추진할 수밖에 없는 상황에서 국제사회에서 인권 압력이 거세지면서 중국은 수동적인 대응을 벗어나 보다 적극적으로 대처할 필요를 인식하게 되

었다. 이에 따라 1991년부터 인권의 개념에 대한 학문적 연구와 토론이 제한적으로 추진되어 오고 있다. 특히 1993년 중국인권연구회를 설립하였고 해외 각국을 방문하여 이들 각국의 인권실태를 연구하였다. 중국 국무원은 1997년 3월 ‘1996년 중국인권사업의 진전’, 10월에 종교백서 등 2권의 인권백서를 발간하였다. 중국 공산당 기관지 인민일보는 1월 12일부터 인권을 존중하고 보장하는 헌법 정신을 선양하고 인민들에게 인권에 관한 폭넓은 지식을 제공하기 위한 목적을 내세워 ‘인권지식 100제 문답’이라는 고정코너를 개설하기도 하였다. 중국인권연구회와 인민일보가 공동 관리하는 이 코너는 매주 2회씩 모두 100회에 걸쳐 인권에 관한 정보를 게재하였다. 동 코너에서는 인권의 기본개념과 지식, 인권문제에 대한 중국의 기본입장과 관점, 중국 인권사업의 실천과 발전, 국제인권이론과 지식 등을 다루고 있다. 2005년 7월 4일 중국인권연구회는 중국인권행동을 출판하였다.

## 나. 노동의 권리와 ILO · 중국 관계

중국이 사회주의 시장경제를 지향하는 기업 개혁과정에서 노동의 권리가 중요 핵심 사안으로 대두되고 있다. 국제사회와 협력관계를 유지하면서 경제발전을 지속하기 위해서는 노동의 권리에 대한 국제규범을 관장하는 ILO와의 관계 설정이 불가피하다. 따라서 개혁 · 개방 과정에서 노동의 권리를 중심으로 중국과 ILO와의 관계 설정 과정을 살펴보는 것이 필요하다.

ILO는 결사의 자유, 단체교섭권, 복지프로그램의 확대에 주된 관심을 두고 역할을 수행하고 있다. 노동기준과 교역의 연계 등

일부 제제에 대한 논의가 진행되고 있기는 하지만 ILO의 감독시스템은 기본적으로 대화와 설득에 바탕을 두고 있다. ILO의 협약은 국제노동회의(International Labor Conference) 연례회의에서 성안되는 데 1998년 현재 181개로서 협약 비준은 국제조약 비준과 동일한 효력을 갖는다. 동 회의는 법적으로 효력은 없지만 국가들의 행동지침으로 중요한 역할을 하는 권고안(recommendations)을 성안한다. 특히 ILO를 통해 감시되고 발전된 협약 중 일부가 노동조합의 결사의 자유, 단체협상의 자유 및 강제노동으로부터의 자유 등 기본적 인권과 관련되어 있다. 그리고 국가가 하나의 협약(Convention)을 비준하게 되면 해당국가는 실행 보고서를 제출하도록 하고 있다. 유엔에서 보고서 제출 제도(reporting system)은 사실상 ILO에서 처음으로 도입된 제도이다.<sup>112</sup>

또한 ILO는 유엔인권위원회의 1503절차와 달리 결사의 자유위원회(CFA: Committee on Freedom of Association)에 대한 청원 제도(complaint)는 개인이 아니라 노동자, 고용자 조직이 제출하도록 되어 있다. 이외에도 ILO 차원에서 노동의 권리와 관련하여 중국에 적용 가능한 모니터링 메커니즘으로 조사위원회를 설치하거나 ILO 관리 혹은 ILO 사무총장이 임명한 독립인사가 직접 중국을 방문하여 조사하는 직접 접촉 방식을 들 수 있다.

기본적으로 중국은 다른 동남아 국가와 마찬가지로 ILO가 설정한 표준이 서구 가치에 바탕을 두고 있다고 비판하고 있다. ILO의 국제표준은 서구의 다원주의적 민주주의 맥락에서 제정되어 실행되고 있기 때문에 중국의 현실에 맞지 않는다는 것이다.

---

<sup>112</sup> 이번 소절은 Kent, *China, The United Nations, and Human Rights*, 7장을 정리하여 분석하였다.

공산주의 국가는 ILO가 설정한 표준이 바탕으로 하고 있는 다원주의 원칙을 부정하고 있다. 따라서 다원주의 원칙을 부정하는 중국과 다원주의 원칙을 바탕으로 하고 있는 ILO가 관계를 설정하는 과정에서 다양한 갈등 양상이 표출되고 있다.

ILO로부터 ILO의 표준을 수용하라는 압력에 대해 중국은 경제적 근대화, 권위주의 정치체제, 세계 레짐에 대한 참여 확대라는 서로 상충되는 요소를 고려하여 대응하여 오고 있다. 첫째, 결사의 자유에 대해서는 강경한 입장을 견지하고 있다. 중국 당국은 ILO의 표준이 적용될 경우 미칠 영향, 특히 결사의 자유에 대한 강력한 지원이 개인의 권리에 미칠 될 영향에 대해 우려하고 있다. 중국이 개혁·개방을 추진하는 과정에서 노동의 권리라는 기준에서 ILO와 첨예하게 대립하는 핵심 인권문제가 결사의 자유 중 노동조합을 결성하고 가입할 권리이다. 둘째, 중국은 대다수 아시아국가와 마찬가지로 기술지원에 우선적으로 관심을 갖기 시작하였다. 셋째, ILO가 설정한 국제표준에 대한 중국의 태도는 1971년 ILO 재가입 이후 단지 몇 개의 협약만을 비준한 사실에 잘 나타나고 있다. 중국은 1998년 181개 ILO 협약 중에서 19개 협약만 가입하였다. 아동노동금지과 남녀차별조항의 협약에 대해 비준은 마쳤지만 단체 결성권, 단체교섭권, 강제노동에 관한 조항은 비준하지 않고 있는 상황이다.

1971년 유엔 회원국이 되면서 ILO 회원국의 지위도 회복한 이후 ILO와 중국과의 관계 설정 과정을 간략하게 정리하면 다음과 같다. 1949년 이전 중국은 ILO 창설에 주도적으로 참여하는 등 적극적으로 순응하는 국가였다. 사회주의 국가 이전에 이미 ILO와 관계를 설정하고 활동한 경험이 있었다는 점에서 북한과 대비되는 점이라고

할 수 있다. 중국은 유엔 회원국이 되면서 1971년 ILO 회원국 자격도 회복하였다. 그렇지만 중국은 특별면제(specific exemption), 특별 자격(specific entitlement) 등 노동기준과 재정 및 기타 의무에서 ILO의무로부터의 특별한 면제를 추구하는 특별한 권리를 요구하였다. ILO를 이해할 시간이 필요하다는 중국의 선언에 따라 비활동 회원국으로 분류되었다. ILO는 폴란드와 같은 공산국가를 다루는데 있어서 성공한 경험을 토대로 중국에 대해서도 쉽게 성공할 수 있을 것으로 판단하였다.

1971년 ILO 회원국 자격을 회복하였지만 1978년 개방을 추진하면서 중국은 1983년부터 ILO 활동에 공식적으로 참여하기 시작하였다. 1983년 최초로 중국은 국제노동회의(International Labor Conference)에 대표단을 파견하는 등 참여하는 방향으로 정책이 변화되고 있다. 1983년 중국은 10개 의석 중 하나의 비 선출 행정기구(Government Body) 의석을 차지하였다. 그리고 1985년 1월 ILO는 베이징에 사무소를 개설하였다. 그렇지만 1983년 이후 ILO 활동의 공식적 참가에도 불구하고 중국은 1986년과 87년이 되어서야 ILO에서 보다 적극적인 역할을 취하기 시작하였다. 자오즈양은 실업과 빈곤퇴치를 위한 ILO의 긍정적 역할을 평가하면서 중국이 ILO에 역할을 해야 한다는 점을 강조하였다.

중국의 비협조적 태도로 인해 ILO는 중국 내 노동 권리에 대해 직접적인 접촉을 통한 조사보다는 국제자유노동조합연맹(International Confederation of Free Trade Unions: ICFTU)은 결사의 자유위원회(Governing Body Committee on Freedom of Association: CFA) 절차를 통해 청원제도(complaint)를 활용하기로 결정하였다. 이것은 ILO의 중국에 대한 모니터링이 적극적 범주라기보다는 수동적

범주에 속한다는 것을 의미한다.

중국은 노동조합의 결성과 가입의 권리에 대해 이론적으로 수용하고 있지만 ILO 규범에 규정되어 있는 ‘자신의 선택’, ‘사전 허가 없이’라는 문구의 해석을 둘러싸고 결사의 자유위원회와 치열한 논쟁을 전개하고 있다. ILO와 중국과의 관계에서 전중국노동조합연맹의 유일적(unitary) 성격이 핵심논쟁이었다. 전중국노동조합연맹은 중국공산당의 유일적 지도 아래 핵심인물이 당에 의해 임명되고 상위조직이 하위조직의 임명, 기능 권력을 통제하는 형태의 조직이다. 따라서 ILO는 이에 대해 사전 허가 없이 자신의 선택에 따라 노조를 조직하고 가입할 권리를 부정하는 것으로 전중국노동조합연맹의 국가 통제라는 유일적 성격은 ILO의 3자 참여(tripartite organization)의 구조규범에 배치된다는 입장이다. 1989년 이후 결사의 자유에 대한 입장의 차이가 중국정부, 결사의 자유위원회, 전중국노동조합연맹 사이에 논쟁을 유발하는 핵심 요인으로 작용하고 있다.

중국은 결사의 자유를 규정하고 있는 협약 87과 98을 비준하지 않았으므로써 결사의 자유에 의한 기준이 중국에 적용되는 것을 피할 수 있다고 생각하였다. 그렇지만 청원제도를 통해 ILO 헌장(Constitution)과 필라델피아 선언(Philadelphia Declaration)에 의해 모든 회원국이 그 규정에 구속된다는 것을 깨닫게 되었다. 1989년부터 1995년 사이 결사의 자유위원회는 사례 1500(Case 1500)과 사례 1652(Case 1652)를 통해 중국노동자의 권리에 대해 문제를 제기하고 있다.

사례 1500은 천안문 사건 당시 노동자자치연맹에 대한 진압 문제로서 중국의 반응은 세 단계로 구분할 수 있다. 첫 단계로서 중

국 정부는 국제기구가 중국 내정에 간여할 권리가 없다고 부정하는 입장을 취하였다. 노동자자치연맹은 불법 단체로서 결사의 자유에 해당되지 않으며 위원회의 결론과 권고를 수용할 수 없다고 주장하였다. 이러한 입장은 1990년 10월까지 지속되었다. 두 번째 단계로서 1992년 3월까지 지속되었는데, 정보를 제공할 준비에 대한 간섭 권리를 부정하였다. 세 번째 단계는 보고할 준비를 갖추는 단계이다. 그렇지만 전 단계에서 중국은 노동자자치연맹이 불법적이라는 입장을 지속적으로 견지하였다. 그럼에도 불구하고 중국은 사례 1500를 통해 ILO 규범과 절차의 적용 거부 입장에서 공식 요구에 대한 순응으로 학습을 경험하게 되었다. 거부 일변도의 대응이 협조적 대응보다 중국의 명성과 주권에 더 손상을 주게 된다는 인식을 갖게 되었다.

사례 1652는 1992년 6월 2일 국제자유노동조합연맹이 제기한 또 다른 청원으로 1992년 4월 3일 중국의 새로운 노동조합조례에서 발생하는 문제를 다루고 있다. 천안문 사태 직후 부패, 불평등 분배, 실업, 사회주의복지 정책의 부식 등의 불안정으로 인해 지하 운동이 전개되었다. 이와 관련하여 1992년 5월 15일 설립된 독립적이고 비밀스런 조직인 자유중국노조가 중국 당국과 국제자유노동조합연맹의 주된 관심사였다. 그런데 이 조직의 조직원 16명이 1994년 5월 체포되어 7~12년의 징역형을 언도받았다. 사례 1652에서 중국 정부의 우려와 국제자유노동조합연맹의 통보, 정부의 답변과 위원회의 응답이 지속되었다. 특히 새로운 노동조합조례에서 노조가 자신의 프로그램을 마련할 권리를 부정당하고 있는 사실에 대해 우려를 표명하였다. 이에 대해 중국 당국은 지방노조는 전중국노동조합연맹과 중국공산당의 통제 아래 있어

야 된다고 주장하였다. 그리고 전중국노동조합연맹이 승인하지 않으면 지방노조가 법인격을 획득할 수 없다고 강조하였다. 그렇지만 중국의 맥락에서 노동조합조례에 진전이 있었다. 최소 25명의 기업구성원으로 기본단위 노동위원회의 설립을 허용, 반노조 차별 금지, 중국과 외국합작기업, 외국소유 기업에서의 노조 참여 요건에서의 진전 등을 담고 있다. 또한 사례 1652 진행과정에서 내정불간섭 입장에서 일정 정도 유연성을 발휘하기도 하였다. 그럼에도 결사의 자유위원회는 완전한 노조설립과 가입을 허용하는 방향으로 노동조합조례를 개정하도록 지속적으로 요구하였다.

세 번째 사례는 1995년 1월 사례 1819이다. 1993년 텐진에서 선원3명이 임금쟁의로 체포된 사건이 발생하였다. 3명의 중국 어부가 외국 선박소유주와의 분쟁개입을 이유로 텐진에서 체포된 사건과 관련하여 국제자유노동조합연맹과 국제운송노동자연맹(International Transport Worker's Federation: ITF)에 의해 청원이 제기되었다. 그렇지만 중국정부는 전중국노동조합연맹만을 유일한 노조로 인정하는 입장을 견지하였다.

그리고 1998년 6월 사례 1930, 310번째 보고서에서 결사의 자유위원회는 중국의 결사의 자유 위반문제를 제기하고 있지만 국제자유노동조합연맹은 새로운 법률의 긍정적 측면의 실질 집행에 관심을 집중하는 변화를 보이고 있다. 특히 집단교섭을 위한 새로운 규정, 부당 처우, 고문 등의 문제에 보다 많은 관심을 보이게 되었다. 또한 중국 정부의 위원회에 대한 절차적 순응에 관심을 갖고 있다. 그러나 결사의 자유위원회는 초기 권고에 대한 실질적 순응의 결여에 집중하면서 모든 노조활동가들의 석방, 고문 주장에 대한 조사 등을 요구하였다.

이 과정에서 중국은 ILO 기준에 부합하지 못하면 기업, 노동자 그룹으로부터의 반대로 인해 ILO 내에서 중국이 원하는 지위를 획득하지 못한다는 사실을 점차적으로 인지하게 되었다. 이에 따라 선택적으로 ILO 기준에 순응하는 방향으로 입장을 변화시키고 있다. ILO에서 중국 대표는 시장경제로의 이행 관점에서 노동자의 기본권리를 보호하는 데 있어서 노동규정의 역할을 보다 강조하는 ILO 노동기준에 새로운 관심을 갖고 있다고 강조하고 있다. 그렇지만 중국의 ILO 기준에 대한 관심은 무조건적인 것이 아니라 기구 내에서 중국의 자율성의 유지를 전제로 하는 것이었다.

#### 다. 다국적 기업과 중국의 인권

중국이 개혁·개방을 통해 사회주의 시장경제로 진입하면서 중국에 진출하는 기업이 중국 내 인권개선에 어떠한 영향을 미치는 지가 중요한 관심 영역이다. 이와 관련하여 최근 기업의 인권 개선 역할에 대한 논의가 전개되고 있다. 이윤을 최우선적 목표로 설정하고 있는 기업의 인권에 대한 역할은 간접적인 성격을 갖는다는 점은 부인할 수 없다. 이윤을 추구하는 기업은 자신이 진출한 국가에 대해 공개적으로 인권개선을 요구할 수 없다. 또한 도덕적인 선도역할을 수행할 수도 없다. 기업경영을 통하여 간접적으로 인권개선에 기여할 수 있는 방안을 모색할 수밖에 없다.

유엔차원에서 기업도 인권 향상에 기여할 수 있는 방안들을 구체적으로 모색하기 시작하고 있다. 이러한 노력의 일환으로 Business Leaders Initiative on Human Rights(BLIHR), United Nations Global Compact Office, Office of the High Commissioner

for Human Rights가 공동으로 기업이 인권을 개선하는 데 참조할 지침서를 마련하였다. 자신들의 기업 활동 내에서 인권에 전향적인 접근을 취하기를 원하는 기업들에게 실질적인 지침을 제공하기 위해 기업 관리와 인권의 통합 지침서(A Guide for Integrating Human Rights into Business Management)를 작성하였다. 구체적으로 이러한 작업에 참여하고 있는 조직들을 살펴보면 먼저 Business Leaders Initiative on Human Rights(BLIHR)로서 인권원칙과 기준을 적용하기 위한 실질적인 수단과 방법론을 개발하고 있는 비즈니스 주도 프로그램이다. 또한 Global Compact는 인권, 노동기준, 환경과 반부패 분야에서 10가지 원칙을 기반으로 활동하고 있는데 유엔 사무총장의 관할 하에 있다.

이 지침서에서 점차로 많은 기업들이 자신들의 영향력 범위 내에서 인권을 증진하는 데 수행할 수 있는 공헌과 인권을 바탕으로 하는 그러한 접근이 자신들의 비즈니스에 유리한 환경을 조성한다는 사실을 인지하기 시작하고 있다고 평가하고 있다. 여전히 인권이 정부의 일차적인 책무이기는 하지만 자신들의 비즈니스 맥락 내에서 기업이 인권의 준수를 위해 할 수 있는 많은 일이 있다는 것이다. 기업들이 자신의 정책과 관행에 인권을 포함해야 하는 시급한 사유들이 있다. 비즈니스는 안정적인 국제환경을 보다 필요로 하고 있다. 기업의 맥락에서 볼 때 인권의 증진이 근본적인 지구적 기준을 충족시키는 것 뿐만 아니라 새로운 기회를 실현하고 위험을 관리하는 것이라는 사실이다. 인권은 비즈니스에 최소한의 행위 기준을 위한 보편적 벤치마크를 제공하게 된다는 것이다.

이러한 최근 논의에도 불구하고 중국이 개혁·개방을 추진하

는 과정에서 기업이 인권 개선에 긍정적 역할을 수행하였다고 보기는 어려운 측면이 있다. 중국에 진출한 기업의 사업이 인권에 도움이 된다는 이유로 정당화된다면 도움이 된 구체적 증거를 제시할 수 있어야 한다. 아니면 적어도 그 기업이 인권을 부정하는 것을 회피하려고 한다는 사실을 보여주어야 한다. 예를 들면 기업이 자유로운 노조의 활동을 억압하는 국가의 행위에 연루되지 않기 위해 노력하고 있다는 점을 보여줄 수 있어야 한다. 그러나 최혜국대우로 논쟁이 벌어지고 있는 동안 미국 재계는 중국에서 사업 중인 기업의 자발적인 행동기준 마련에 반대하였다. 그 정도의 온건한 책임조치 거부한다는 사실은 중국과 정상적인 사업관계로 복귀해야 한다는 호소 뒤에 인권이 아니라 이윤만이 자리 잡고 있다는 혐의를 벗기 어렵게 한다. 뿐만 아니라 MFN과 인권연계 정책 과정에서 기업들은 연계정책을 철회하도록 치열한 로비를 전개하였다.

물론 중국에 진출한 서방 기업들이 중국 내 화이트칼라와 기술 엘리트를 중심으로 인식을 변화시키는 데 긍정적 역할을 수행하고 있는 것도 사실이다. 남여 인터뷰를 통해 국영기업에 비해 더욱 도전적이라는 인식이 확산되고 있다. 정책결정과정의 민주성, 통계를 활용한 효율성, 연공서열이 아닌 성취를 바탕으로 하는 진급 등이 인식의 변화를 가져온다는 것이다. 외국 다국적 기업이 젊은 세대에 더욱 적합할 것이라는 인식의 표출이라고 할 수 있다.<sup>113</sup>

이와 같이 선진기업이 중국에 진출하여 이윤을 추구하면서 간

---

<sup>113</sup> Michael A. Santoro, *Profits and Principles: Global Capitalism and Human Rights in China* (Ithaca: Cornell University Press, 2000), pp. 10~12.

접적으로 민주화와 인권가치를 확대하는 데 기여한 점은 다음과 같이 평가할 수 있을 것이다

첫째, 경제적 번영이다. 착취 일변도의 인식에서 선진국 기업들이 이윤추구와 더불어 개도국의 경제발전을 성취하는 데 기여한다는 것이다. 중국 노동자에게 직장 제공, 노동자의 생활 개선을 통해 국가로부터 혜택을 받지 않는 중산층이 형성되고 미래 중국의 민주주의 건설에 중요한 기반이 될 수 있다는 것이다. 이들 외국기업 노동자의 임금이 낮다고 하더라도 지역평균보다 높은 임금을 받고 있다는 것이다. 중국의 경제적 번영이 현재 민주화 및 인권실태를 크게 개선시키지 못하고 있고 경제발전은 권위주의 세력의 권한을 강화해 준다는 반론이 있지만 긍정적인 파급효과에 대한 기업의 역할은 중장기적인 관점에서 평가해야 한다는 주장이다.

둘째, 능력위주의 고용인데, 2가지 긍정적 파급 효과를 가지고 있다. 첫째, 개인의 재능과 가치를 재평가하는 기회를 제공함으로써 종업원의 자세를 변화시킨다. 둘째, 부유하고 고등교육을 받은 사회계층에게 권한과 이익을 주는 사회적 풍토를 조성한다. 이를 통해 공산당이 권력과 부를 독점하고 직장에서의 성공을 결정하던 과거와 대비된다. 능력 위주의 간부 우대는 부, 지위, 권한 등이 개인의 능력과 노력에 의해서 좌우되지 정부가 개인의 정당 소속이나 정치적 성향 여부에 좌우되는 것을 견제한다. 정치적 견해, 연줄, 정당원의 특권 등을 점진적 퇴색시키는 데 기여하게 된다. 지역주민들이 지배인, 기술직, 사무직 등에 고용되어 새로운 사회 계층을 형성함으로써 중국에 진출한 기업이 새로운 사회계층과 이념을 확산시키는 요인으로 작용하고 있다. 1999년

헌법 개정을 통해 개인 기업이 사회주의적 시장경제에서 중요한 부문으로 인정되고 있으며 3개 대표론으로 노동자, 농민과 함께 기업인들이 공산당에 입당하는 것을 허용하고 있다.

셋째, 정보공유와 팀워크를 들 수 있다. 직장에서의 정보의 공유와 자유로운 교환은 사회적으로도 파급되는 효과를 갖고 있다. 중국이 강조하는 집단주의와 직장에서의 부서간 협동은 별개의 문제였다. 정보와 팀워크는 직장에서 개인의 독립은 불가능하고 팀의 협력을 강조하게 된다. 기업의 효율적인 운영에 장애가 되는 파벌주의, 가족관계 등 전통적인 장애요인을 제거하고 상호간의 협동으로 잘못된 결과를 바로 잡는 데 효과적이다. 기업의 효율적 운영과 투명성 제고 등은 법과 규칙을 이해하고 이를 신뢰하는 데 태도 변화에 기여하고 있다. 규칙이 공개되지 않고 자의적으로 해석·집행되는 것을 막아 법의 지배를 강화하는 데 기여하고 있다.

넷째, 리더십 스타일과 책임감의 증진이다. 상하관계 등 전통적인 중국문화의 변화에 긍정적 영향을 미치고 있다. 중국의 전통문화에서 상하관계는 절대적으로 지도자는 결정하고 명령, 부하를 보살피는 것인 반면, 서구의 경영기법은 상하간에 대화와 협력적인 정책결정을 중시한다. 서구식의 상하관계에 대한 인식이 확산될 경우 민주주의가 성장할 수 있는 정치문화 조성에 기여할 수 있다. 상하간의 자유로운 의사교환과 협동심을 함양하는 교육프로그램을 가지고 종업원의 자발적인 참여를 유도하는 교육과 훈련을 실시함으로써 참여와 책임의식을 함양할 수 있다.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> 최의철, 『남북한 통합과정에서 기업인과 이산가족 교류의 역할』(서울: 통일연구원, 2001), pp. 90~96.

그렇지만 여러 가지 부정적 요소도 내포하고 있다. 첫째, 단기적으로 이윤창출을 위해 노동자를 착취하는 현상이 발생할 수 있다. 둘째, 극소수가 외국기업에 종사하고 있어 파급효과의 전파는 제한적일 수 있다. 셋째, 외국기업의 중국 문화에 대한 영향력은 제한적일 수 있다. 또한 외국기업의 진출 시 인권문제와 관련하여 중국 당국의 조치에 대비가 필요하다. 인사에서 중국당국이 정치적 압력을 행사하는 경우 중국정부의 압력에 의해 반체제 종업원을 해고하는 경우 인권유린에 협조하는 것이 된다. 그런데 반대할 경우 중국정부의 보복으로 기업의 이익이 손실을 당할 우려가 있다. 이에 대해 첫째, 기업이 원칙을 세우고 도덕적으로 준비하는 것이 필요하다. 둘째, 중국 사회의 문화와 전통을 활용하여 도덕적인 원칙이 실현될 수 있도록 신축적으로 대응해야 한다. 유교권에서는 체면을 중시하는 바 문제의 종업원을 처벌하는 대신 다른 분야에서 정부에 양보하는 것이 대안의 하나이다. 셋째, 인적 자원의 관리에 있어서 완전한 권리를 확보해야 한다. 넷째, 다른 기업과 집단적 행동을 모색하되, 경험과 정보의 교환이 필요하다. 다섯째, 조용한 외교의 역할을 수행해야 한다. 중국문화 및 연줄에 기반하여 조용하게 특정인의 석방을 위해 당국자를 설득하는 것이 하나의 예라고 할 수 있다.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> 위의 책, pp. 97~100.



# V

## 북한의 개혁 · 개방과 인권의제



## 1. 중국과 동구사례의 정책적 시사점

### 가. 비난과 압력의 한계

국제 인권레짐이 갖고 있는 도덕적 차원의 당위성에도 불구하고 국제관계에서 실제 ‘국가주권’ 등의 명분으로 인해 실제적인 개입이 매우 어렵다. 또한 특정국가가 국제인권규범을 준수하지 않는 경우 이를 강제할 수 있는 수단이 매우 제한적이며 별다른 실효성을 갖지 못하기 때문이다. 따라서 인권침해지역에 대해 유엔을 통한 인권결의안 채택, 특별보고관의 임명, 인권기구들의 지속적인 인권침해 실태보고서 작성들의 활동은 특정국에 대한 도덕적 차원에서의 압력만으로 기능하고 있다. 중국은 미국을 비롯한 국제사회의 인권압력에 대해 나름대로의 논리로 대응하여 왔으며, 단순히 소극적인 방어에 머무르지 않고 미국의 인권보고서를 발행하는 등 보다 적극적인 대응을 시도하여 왔다. 국제사회가 인권침해에 대한 제재를 가할 수는 있으나, 실제 제재의 실효효과에 대해서는 논란이 있다. 세계화와 함께 국가 간 상호의존성이 증대됨에 따라 경제제재의 효과도 단순히 인권침해국 당사자에게만 부담을 줄 수 있는 사안이 아니다. 중국의 사례에서도 외부의 경제적 이해관계로 인해 중국 인권침해를 명분으로 한 제재 조치들이 제대로 실행될 수 없었다. 또한 경제제재가 이루어질 경우 특정국 내의 취약계층의 고통이 악화될 수 있다는 점에서 인권적 차원에서도 문제로 제기되어 왔다. 이러한 점에서 부정적인 압력보다는 특정국이 스스로 인권개선을 시도할 수 있는 역량을 형성하고 이를 국제사회가 지원하려는 노력들에 대한 관심이 확대되어 왔다.

## 나. 지원을 통한 인권협력의 실효성

2장에서 서구를 중심으로 국제사회에서 특정국가에 대해 개발 및 지원 등 개방을 추진하는 과정에서 인권을 개선할 수 있는 다양한 논의와 이론들을 검토하여 보았다. 그런데 현재 논의되고 있는 이론들은 주로 국제사회가 지원이라는 정책수단을 매개로 특정국가의 인권개선을 시도할 수 있다는 가정에 기초하고 있다. 중국과 동구의 사례에서 보듯이 외부세계의 지원을 통한 특정국가의 인권개선은 서방세계의 기대와는 달리 전체적으로 별다른 효과를 갖지 못한 것으로 평가되어 왔다. 즉, 외부 지원을 통한 인권개선 논의는 특정국가가 인권을 개선하는 과정에 극히 미약한 영향을 미치는 요소에 불과하다. 이는 수혜국 정부가 지원을 매개로 한 국제사회의 인권개선 요구에 대해 실질적으로 인권을 개선하려는 의지 없이 다만 지원을 받아내기 위해 형식적인 제도 개혁만을 추진하기 때문이다. 특히 정치개혁의 경우에는 체제에 미치는 결정적 영향을 고려하여 최소한의 요구만을 받아들여지게 된다. 동구사회주의 체제전환과정에서도 서방세계의 지원이 의도와는 달리 별다른 효과를 거두지 못하고 오히려 갈등의 요소로 기능하기도 하였다. 이러한 점에서 개혁·개방 과정에서 외부세계의 직접적인 인권 개선 압력보다는 해당 국가 내부의 경제·사회구조 변화가 인권에 차지하는 비중이 더 크다고 수 있다. 또한 정치체제의 유지 등 지도부의 인식과 정책이 핵심변수라고 할 수 있다. 국제사회에서 논의되고 있는 개발지원과 인권 이론들은 실제 개별국가에서 적실성을 갖기가 쉽지 않다. 이러한 점에서 북한만의 경우에도 외부의 지원을 통한 인권개선전략이 실질적인 인

권개선 효과로 연결되기를 기대하는 것은 무리이며, 북한당국 스스로 인권수용이 정책적 이해관계에 부합하는 것이라는 인식을 갖는 것이 필요하다.

#### 다. 법치 지원의 실효성

2장에서 정치개혁이라는 차원에서 법치 확립이 논의되었다. 인권적 관점에서 법치확립의 영향력 평가를 살펴보면 실제 법치를 위한 외부의 요구와 지원이 특정국가의 법률정비 및 사법부 인력의 교육 등의 방식으로 추진되었으나 주민들이 권리의식이 수반되지 않으면 소정의 효과를 거두지 못하였다. 중국에서도 1992년도 형법 및 형사소송법의 개정 등을 통해 국제사회의 인권압력을 반영하고자 하였다. 그러나 국제사회의 기대와는 달리 실제 특정사회에서 인권이 개선되는 과정을 감안해 보면, 법적·제도적 차원의 개선과 함께 주민들의 법의식이 형성되어야만 한다.

일반적으로 사회주의체제 국민들의 도덕적 인식을 발전단계별로 보면 1단계는 처벌을 피하기 위한 복종, 2단계는 시장의 물물교환단계에서 본인의 단기적 이익만을 고려, 3단계는 주위의 압력을 인식하고 지역단위 기준에 부합하려는 시도를 보인다. 다음 단계로는 법과 질서를 존중하고 국민들이 법을 준수할 때 사회가 보다 효율적으로 작동하게 된다는 것을 인지하게 된다.<sup>116</sup> 이와 같이 국민들의 인식의 수준이 단계별로 진화한다는 점에서 법치 확립을 위해서는 전반적인 사회변화가 동시에 이루어져야만 한다.

<sup>116</sup> Stuart A. Umpleby, "A preliminary inventory of Theories Available to Guide the Reform of Socialist Societies," <[http://www.gwu.edu/~umpleby/recent\\_papers/1990\\_preliminary\\_inven](http://www.gwu.edu/~umpleby/recent_papers/1990_preliminary_inven)> (검색일: 2006. 10. 1).

사회주의 법 체제 하에서는 구체적인 개인의 권리보장보다는 체제에 위협이 되는 요소들을 차단하기 위한 것이 주요한 목적이다. 또한 법률의 집행과정에서도 법률에 명시되어 있는 개인의 권리가 제대로 지켜지지 않고 있다. 법률보다 당-국가 권력이 더욱 중요한 영향력을 행사하고 있다. 우리는 전체적인 경제·사회구조의 변화 양상을 고려하여 이러한 논의들이 적용될 수 있는 구체적 방안을 모색해야 한다. 특히 중국 사례에서 보듯이 권리보다는 의무를 중시하는 인식이 개혁·개방추진과정에서 계약제의 확산 등 비정치적 분야에서의 법제 정비 필요성이 확산됨에 따라 변화를 겪게 된다. 따라서 개혁·개방추진과정에서 비정치적 분야에서의 법인식의 변화를 구체적으로 예측하며 대응방안을 마련해야 한다.

#### 라. 다양한 행위 주체 간 포괄적 협력 필요성

특정지역에서 인권개선을 위해서는 기업, 개발지원 기구, 해당 국가의 시민사회 역량, 해당국가 등 다양한 행위주체들의 관심과 참여가 필요하다. 또한 해당국가의 정치체제 및 정책, 국제적 연대 등 변수들을 종합적으로 고려하여 인권개선안을 구상해야 한다.

헬싱키 프로세스가 동구사회주의의 개방과 민주화 및 인권에 미친 영향, 개혁·개방 추진에 따른 중국의 경제·사회구조 변화가 인권에 미친 영향이라는 2가지 사례는 기본적으로 다른 측면을 지니고 있다. 전자는 양 진영 사이에 정치·군사, 경제협력, 인권과 인적 교류라는 포괄적 협력이라는 국제적 합의 구조가 외부 변수로 작용하면서 동구 사회에 영향을 미치고 있다. 즉, 헬싱키 프로세스라는 외생적 변수가 소련 및 동구국가의 시민사회에

영향을 미쳤다는 점이다. 반면, 중국은 경제발전이라는 내부적 필요에 의해 개혁·개방을 추진하는 과정에서 경제·사회 구조 변화라는 내생변수가 인권에 미치는 요인으로 작용하고 있다. 다만, 경제성장을 위해 국제사회로의 편입이 불가피해지면서 국제 표준의 사회화 압력에 직면하여 외생 변수가 또 다른 변수로 점진적으로 영향을 미치고 있다. 북한의 경우 개혁·개방과정에서 중국 및 동구사례가 복합적으로 작용하는 형태로 인권에 영향을 미치게 될 것으로 전망된다.

#### 마. 경제개방과정에서의 인권협력

공산당 1당 독재 정치체제를 유지하면서 사회주의 시장경제를 지향하는 개혁·개방을 추진하고 있는 중국은 북한이 개혁·개방을 추진하는 과정에서 인권의제가 어떻게 다루어졌는지를 보여주는 중요한 사례이다. 4장에서와 같이 중국사례는 개혁·개방을 추진하는 과정에서 수반되는 경제·사회적 구조 변화가 인권에 어떠한 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있으며, 구체적 인권 실태의 변화 양상에 대해 선례를 제공하여 주고 있다. 이와 함께 개혁·개방의 과정에서 나타나는 인권요구 등 다양한 인권의제에 대한 중국 당국의 대응은 대북인권관련 정책적 시사점을 보여주고 있다. 중국의 대응은 세 가지 차원에서 고려할 수 있을 것이다. 첫째, 정치개혁 차원에서의 대응과 개혁·개방이 인권에 영향을 미치게 되었다. 개방으로 외부정보가 유입되고 사회구조의 변화에 따라 정치개혁에 대한 요구가 아래로부터 발생하게 되자, 중국당국은 공산당 1당 독재 정치체제를 유지하기 위해 강경하게 대응하고 있다. 이러한 중국 당국의 대응이 사회변화에 따

른 정치 개혁 요구와 연계하여 시민적 자유에 영향을 미치게 되었다. 이는 개혁·개방의 결과 사회주의 사회에서 아래로부터의 인권 형성의 가능성을 보여주고 있다.

둘째, 정치적 차원을 떠나 개혁·개방에 따른 사회 구조의 변화로 인해 발생하는 경제적·사회적 차원에서의 권리 저하에 대해 중국 당국은 이를 감안하지 못하였기 때문에 체계적·효율적으로 대응하지 못하여 왔다. 이는 실제 경제적 성장에도 불구하고 빈부의 차이를 현격하게 하였으며, 이전에 국가가 부여하던 사회보장제도의 수정과 함께 일부계층의 최소한의 삶을 보장할 수 있는 제도적인 틀이 사실상 기능하지 못하는 결과를 초래하였다. 이로 인해 개혁개방과정에서 일부주민들의 인권상황이 더욱 열악해 질 수밖에 없는 상황에 대한 당국차원의 조치가 이루어지지 못하였다는 점은 북한의 경우에도 커다란 시사점을 제시해주고 있다.

셋째, 개혁·개방을 통해 경제성장을 지속하기 위해서는 불가피하게 국제사회로 편입될 수밖에 없으며, 국제사회로부터 다양한 국제표준의 수용 압력에 직면하지 않을 수 없다. 중국은 무역을 통한 국제경제질서 편입에 적극적인 의지를 가져왔고, 실제 다국적 기업 및 기타 외국기업체들의 국내유치를 추진하여 왔다.<sup>117</sup> 이러한 과정에서 관련허가 및 분쟁조정절차 등을 구체화하는 법

---

<sup>117</sup> 헬싱키 프로세스와 중국 사례를 통해 시사점을 도출하여 대북인권정책을 수립할 때 고려해야 요소가 있다. 먼저, 국제사회에서 갖는 위상이 중국과 북한 사이에 차이가 있다. 중국은 대국으로 서방세계에 엄청난 경제적 이해가 존속하고 있다. 따라서 경제적 이해로 인해 인권과 경제를 연계시키기 어려웠다. 그렇지만 북한의 경우 대량살상무기 및 핵 등 군사적 고려 이외에 미국 등 서방국가들이 경제적 이해가 크지 않기 때문에 연계 전략 속에 북한 인권 개선을 요구할 수 있다.

를들을 제정하거나 정비하게 되었다. 또한 진출기업들이 국제시장에서 경쟁력을 위해 노동자권리 보호 등 국제사회가 제시하는 인권규범 등을 준수하여야 하는 상황에 놓이게 되었다. 이와 함께 중국이 자신들의 인권상황에 대한 정보를 국제사회가 접근할 수 있는 공식적인 제약을 하고 있음에도 불구하고, 중국 내 진출한 기업 및 관련자들의 교류를 통해 상당한 정도의 정보소통이 이루어지게 되었다. 또한 국제금융기구들을 비롯한 국제사회로부터의 국제표준의 규범, 특히 국제인권규범의 요구에 직면하게 되었다. 이러한 점에서 우리도 북한을 국제경제질서에 편입시키기 위한 노력을 통해 북한인권을 개선하기 위한 구체적인 방안들을 마련하여야 할 것이다.

#### 바. 시민적·정치적 자유의 제약

중국은 기본적으로 공산당 1당 독재 정치체제를 유지하기 위하여 아래로부터의 정치개혁 요구를 철저하게 차단하고 있다. 이를 위해 반체제 인사들을 강경하게 진압하고 있다. 또한 정치개혁을 요구하는 아래로부터의 여건이 형성될 수 있는 권리와 관련된 시민적 자유는 지속적으로 제약하고 있다. 특히 표현의 자유, 결사의 자유는 매우 강력하게 제약하는 정책을 견지하고 있다. 시민사회가 형성되어 있지 않은 상황에서 북한이 개혁·개방을 추진하더라도 중국과 마찬가지로 공산당 1당 체제를 유지하기 위하여 체제유지에 부정적인 영향을 미치는 권리에 대해 제약하는 정책을 추진할 가능성이 높다. 따라서 대북인권정책 수립 시 개혁·개방에 따른 정치체제 유지 차원에서 관련 시민적 자유를

제약할 것이므로 이를 고려하여 대북인권포용정책을 입안해 나가야 할 것이다. 중국의 사례에서 나타나듯이 공식적으로 1당 독재 체제를 유지하기 위해 시민적 자유를 제약하고 있지만, 상업적 출판 확산 등 비공식적 차원에서 표현의 자유 등 시민적 자유에 영향을 미치는 요소들이 확대되고 있다. 예를 들어 북한의 경우에도 중국에서와 마찬가지로 인터넷 등 과학기술도입에 대한 수요가 크다는 점에서, 이러한 실제적 필요를 인권개선에 활용할 수 있도록 유도하는 방안을 모색해 보아야 할 것이다. 이와 같이 비공식차원에서의 변화를 고려한 인권개선지원 방안을 마련해야 한다.

## 사. 시민사회 형성과 지도부의 인식변화 병행

헬싱키 프로세스 이행과정에서 보듯이 국내 시민사회 차원에서 ‘조직화된 반대’ 역량 형성이 핵심 요소이고 이를 토대로 외부와의 초국가적 네트워크를 형성해나가야 인권개선의 효과를 볼 수 있다. 그렇지만 이러한 인권 개선 활동이 실질적 인권으로 개선되기 위해서는 지도부의 인식 변화가 필수적이다. 헬싱키 프로세스 이행 과정에서 보듯이 국내적인 조직화된 반대 역량 형성과 초국가적 네트워크가 인권개선으로 연결되기 위해서는 고르바초프 등 지도부의 인식 변화를 필요로 하였다. 즉, 해당 국가 지도부가 국제인권규범으로 국내적으로 내재화하려는 사회화 과정이 동반되어야 한다. 그렇지만 중국과 유사한 여건을 갖고 있는 북한은 이 세 가지 모두 결여되어 있는 상황이다. 조직화된 반대 역량과 외부와의 초국가적 네트워크 형성을 적극적으로 차단하려

는 지도부의 인식 변화 없이 개혁·개방에 따른 개인 차원의 인식 변화가 조직화된 동원으로 발전되기는 어렵다. 따라서 대북인권포용정책을 추진하는 과정에서 북한 사회 내부에서의 조직화된 반대 역량 형성, 외부와의 초국가적 네트워크 형성, 지도의 인식 변화 유도를 복합적으로 고려하여 추진해야 한다. 다만, 중국 사례에서 보듯이 강력한 일당 독재체제를 유리하려는 지도부의 정책이 확고하고 국제적인 인권 다자 틀이라는 외생 변수가 없는 상황에서 개혁·개방이라는 내생 변수만으로 인권을 개선하는데는 한계가 있다. 따라서 헬싱키 프로세스와 같이 다자틀을 합의하기 어렵다고 하더라도 인권과 인적 교류를 분리하여 접근한 헬싱키 프로세스에서 보듯이 경제협력 과정에서 보다 많은 인적 접촉을 활성화하는 방향으로 인권정책을 추진해 나가야 할 것이다.

대북인권 포용정책을 추진하는 로드맵을 작성할 경우 개혁·개방 추진과정에서 시민사회가 형성되는 것을 제약하는 북한당국의 정책, 개혁·개방이 낳게 될 긍정적·부정적인 복합적 효과 등을 고려하여 수립해야 할 것이다. 또한 개혁·개방 과정에서 시민사회의 인식을 제고할 수 있는 구체적 방안의 수립이 필요하며 다차원적으로 접근해야 한다. 중국의 사례에서 보듯이 시민적 정치적 권리의 경우에도 개혁·개방과 양립할 수 있는 분야부터 점진적으로 개선해나가는 전략을 수립해 나가야 한다. 개혁·개방으로 발생하는 복합적 인권 변화 유형을 바탕으로 기업의 역할, 개발지원 방향 등을 구체적으로 입안해야 할 것이다. 이 과정에서 국제사회의 개발지원의 기본원칙을 강력하게 투영해나갈 필요가 있을 것이다.

## 아. 개혁개방과정에서 부정적 효과 대비

개혁·개방은 경제적·사회적 인권 차원에서도 긍정적·부정적 효과를 동시에 수반하게 된다는 점을 분명하게 고려할 필요가 있다. 다시 말해 개혁·개방 정책에 따른 인권적 효과는 복합적이라는 점이다. 또한 분절된 형태로 특정 분야의 인권 효과를 개별적으로 평가해서는 개혁·개방이 인권에 미치는 효과를 적절하게 분석할 수 없다. 개혁·개방 과정에서 다양한 권리들이 연계된 형태로 작동하고 있다는 사실이다. 비공식 차원에서 이동의 자유는 증가하지만 거주와 여행을 제약하는 공식 제도의 존속으로 인해 비공식적으로 유동한 노동력은 차별 등 다양한 분야에서 인권이 유린되는 현상이 나타나고 있다. 특히 개혁·개방에 따른 시장경제화 과정에서 실업, 교육 등 사회보장에서 권리 저하 현상이 발생하고 있다. 그런데 중국은 경제성장을 위한 이윤창출에 우선순위를 두고 제한된 자원을 집중 배정함으로써 중앙계획경제를 시장경제를 지향하는 과정에서 발생하는 사회보장 차원에서 권리 저하에 체계적·효율적으로 대처하지 못하였다. 따라서 포괄적 경제협력을 통해 경제공동체를 지향하는 정책을 추진하는 과정에서 개혁·개방에 따라 발생할 사회보장 권리의 저하를 방지할 대책의 수립이 필요할 것이다. 특히 사회개발을 통한 이러한 인권저하 현상에 대응하는 방안을 수립해야 할 것이다. 또한 경제협력을 추진하는 과정에서 비공식 유동에 따른 노동자들의 권리 저하를 방지할 수 있는 대안들을 포함하여 추진하여야 할 필요가 있을 것이다.

## 2. 북한의 개혁·개방과정에서 인권의제 통합방안

### 가. 경제협력과정을 통한 인권의식 함양

중국의 사례에서 보듯이 개혁·개방 과정에서 ILO 등 유엔 인권레짐과의 노동의 권리가 현안으로 대두된다는 점이다. 미국을 중심으로 개성공단에서 일하는 북한노동자의 임금 지불 방식 및 근로 조건 등 인권침해사항을 문제시하고 있는 데서 보듯이 북한 내 노동권의 문제가 이미 이슈화되고 있다. 최근 기업 활동 과정에서 인권을 증진시키는 요소를 투입하는 것이 기업 활동에 유리한 환경을 조성한다는 인식이 정립되기 시작하고 있다. 이와 관련하여 유엔을 중심으로 기업 활동 과정에서 인권을 개선할 수 있는 구체적 프로그램이 개발되는 등 국제사회에서 기업 활동과 인권과의 연계성에 대해 다양한 논의들이 전개되고 있다. 따라서 대북 경제협력 추진 과정에서 우리 기업들이 국제사회가 제시하는 인권개념을 기업운영에 통합하려는 노력이 이루어져야 한다. 우리 기업의 입장에서도 생산품의 세계시장 진출 등에서 장애제거 등 실제 이윤 창출을 위해서도 유엔을 중심으로 국제적으로 논의되는 인권개선 기업 경영 프로그램을 도입하여야 할 것이다. 또한 노동자들의 교육 훈련 및 복지제도 등을 통해 북한에 진출하는 기업이 북한의 인권개선에 기여할 수 있는 다양한 방안을 마련해 나가야 할 것이다. 전체적으로 북한의 IT산업과 인터넷 등을 통한 효율적인 정보 소통 구조를 마련하는 것이 필요하다. 특히 개혁·개방을 통해 국제사회에 편입하는 과정에서 경제 분야에서의 계약제와 국제표준 수용을 위한 입법화는 불가피하다.

이러한 경제 분야에서 예측성과 규칙성 강화는 비경제분야로 점차 확산될 수밖에 없다. 이러한 현상은 중국의 개혁·개방과정에서 잘 나타나고 있다.

북한인권의 실질적 개선을 위해서는 무엇보다도 중요한 것이 북한당국의 인권문제에 대한 인식이 정립되어야 한다. 국제관계에서 인권문제가 갖고 있는 정치경제적 의미를 고려하여, 보다 적극적으로 국제사회의 요구를 수용하는 노력들을 보여주어야 한다. 또한 한반도 평화정착을 위한 노력이 남북한사회에서 평화문화(적대감 해소 등) 형성에 기여하고 있음을 강조하고, 이를 장기적으로 인권협력으로 발전시키기 위한 방안을 모색하여 나가야 할 것이다.

#### 나. 포괄적인 개선 전략 마련

북한인권문제가 국제화됨에 따라 다양한 행위자가 개입하게 되는 과정과 절차, 결과 및 국내적 대응과 연계되어 복잡한 양상을 띠게 되었다. 즉 북한인권문제와 관련하여 남북관계, 한미간의 공조, 지역관련국내의 협력틀, 유엔 등 국제기구를 통해서 다양한 방식의 논의가 이루어지게 될 것이다. 북한인권 문제의 실질적 논의와 개선을 위해서는 북한 핵문제의 평화적 해결과 북한의 경제난 극복이 필요하다. 한국 사회는 북한에 대한 인도주의적 지원과 경제협력 및 사회문화교류의 확대를 통해 경제적·사회적·문화적 권리의 증진을 추구하는 한편, 협력과 대화를 통해 북한의 개혁개방과 국제사회 동참을 유도함으로써 시민적·정치적 권리의 향상을 모색할 수 있을 것이다. 또한 한국사회의 북한

인권개선 노력이 한반도 평화정착과정과 병행될 수 있도록 국제 사회의 협력을 유도하는 것이 필요하다. 북한인권문제는 이제 더 이상 독립적인 영역으로 간주될 수 없는 것으로 평가된다. 북한 인권문제의 심각성에 대한 국제사회의 인식이 확대되고 있고, 북한내부의 인권침해상황의 파급효과가 주민들의 삶뿐만 아니라 지역 내 안정에도 영향을 미칠 수 있다는 점에서 북한의 인권개선정책은 관련 사안들과 연계될 수밖에 없을 것이다. 또한 북한 인권 개선노력이 북한의 체제위협을 목표로 한다는 가정 하에 논의될 기피하는 것은 바람직하지 않다.

대북포용인권정책은 바람직한 정책방향이지만 이론과 실제 등에서 보듯이 개혁·개방을 통한 북한사회 변화를 유도하여 아래로부터 여건이 형성되기 위해서는 다양한 정책방안이 수립될 필요가 있다는 점을 알 수 있다. 그런데 북한의 경우 본질적으로 내부의 필요에 의한 개혁·개방이 인권에 미치는 중심변수로 작용하게 될 것이다. 그렇지만 중국의 경우와 달리 미 북한인권법에서 보듯이 헬싱키 프로세스와 같은 다자 합의 틀을 통하여 인권을 개선해야 한다는 구체적 방안들이 제시되고 있다. 다시 말해 북한의 경우 중국 사례가 보다 본질적으로 영향을 미치겠지만 동구 사례가 동시에 작동하는 형태로 인권문제가 영향을 받을 가능성이 높다.

이러한 가능성을 고려할 때 2가지 사례에서 핵심 비교 지표를 도출할 필요가 있다. 먼저 해당 국가 내에서 민주화의 경험과 시민사회가 형성될 수 있는 기반이 있느냐 여부이다. 북한은 중국과 마찬가지로 민주화 경험과 시민사회의 맹아가 형성되어 있지 못하다. 다음으로 해당국가 사회와 서방진영과의 초국가적 네트

워크 형성을 통하여 위와 바깥으로의 개선 전략을 추진할 수 있느냐 여부이다. 중국에 서 보듯이 개방으로 국제사회의 국제인권 규범의 사회화 압력에 직면하지만 내부 역량이 형성되어 있지 않은 상황에서 정부가 효율적으로 초국가적 네트워크가 형성되는 것을 차단하고 있다. 이러한 중국 사례는 북한에도 적용될 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 북한의 경우에는 개혁·개방이라는 내생변수, 국제적인 다자틀이라는 외생변수가 동시에 작동하는 상황을 상정하되, 시민사회, 초국가적 네트워크를 지표로 상정하면서 사례에서 나타난 다양한 양상들을 반영하여 대북인권정책을 수립해야 할 것이다.

## 2. ‘권리에 기반 한 접근’과 인권개선

현재 북한의 인권상황은 1990년대 중반부터 급격히 악화된 북한의 경제난으로 인해 보다 악화된 것으로 평가된다. 따라서 북한인권의 실질적 개선은 식량난 해결 등 근본적으로 빈곤문제에 대한 접근노력 없이는 사실상 별다른 효과를 거두지 못할 것으로 평가된다.

또한 식량난으로 인해 위협을 받고 있는 식량권은 북한주민들의 자유권 보장과 밀접한 연관이 있기 때문에, 대북지원을 통한 삶의 질 개선을 필요로 하는 북한의 현실상황을 이용하여 정치적 시민적 권리의 개선을 유도하는 것이 체제의 붕괴를 우려하는 북한을 크게 자극하지 않고 점진적인 개선을 이루어나갈 수 있는 효과적인 방법으로 보인다.

경제난으로 인해 악화된 인권상황과 관련하여서는 국제사회 및 우리의 인도적 지원이 최소한의 위기상황의 발생을 막아 왔던

것으로 평가된다. 하지만 기존의 지원이 인도주의 원칙에 입각하여 취약계층의 생존권을 보장하기 위한 방식으로 집행 되는 데는 한계가 있었던 것으로 보인다. 따라서 북한사회가 빈곤퇴치를 위해 사회적 역량을 형성할 수 있도록 한국사회와 국제사회가 지원하여야 할 것이다.

또한 기존의 대북지원에서 단순히 북한주민들을 ‘수혜대상자’로만 규정하는 방식의 접근보다는 ‘권리에 기반 한 접근’을 통해 북한주민 스스로의 권리를 외부세계가 돕는다는 인식을 확대하여야 한다. 이러한 점에서 대북지원은 북한주민의 인간개발 차원에서 북한주민들이 스스로의 권리를 보장받을 수 있도록 환경을 조성하는 작업이 필요하다. 이와 같이 ‘권리에 기반 한 접근’ 차원에서 사회개발지원을 추진할 경우, 기존 인도적 지원이 안고 있는 문제점과 비효율성을 일부 해소할 수 있을 것이다. 인권적 차원에서 빈곤문제는 인간존엄에 대한 중대한 위협이라는 차원에서 이해된다. 빈곤퇴치를 위한 지역주민들의 적극적인 참여가 이루어질 수 있는 투명한 방식으로 이루어지도록 하여야 한다. 또한 북한사회 빈곤으로 인해 가장 큰 피해자의 하나로 규정되는 여성들의 참여가 보다 확대될 수 있도록 함으로써, 실제 빈곤상황으로 인한 여성들의 인권침해 상황을 개선하도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 북한 빈곤퇴치 과정에서 여성적 관점을 투영(gender main-streaming)함으로써, 여성이 단순한 피해자가 아닌 북한사회 빈곤퇴치의 주요한 주체로 기능할 수 있도록 하는 환경을 마련하여야 할 것이다. 예를 들어 여성세대주에 대한 소규모 대출 제공 등의 방식으로 여성 스스로 빈곤을 딛고 넘어설 수 있는 기회를 제공하는 것이 필요하다.

## 라. 다자 틀과 시민사회 형성 가능성

북한에서 시민사회가 어느 정도 형성되어 있는 지가 중요한 변수라고 할 수 있다. 아울러 정치·군사적 안정, 경제협력, 인권 문제를 포괄적으로 해결할 수 있는 합의가 존재하는지 여부에 따라 시민사회에 대한 영향이 다르게 나타날 수밖에 없다. 동구사회주의 국가의 경우 헬싱키 프로세스라는 국제적인 합의의 틀이 존재하였기 때문에 동구 내 시민사회의 정치 개혁 요구와 서방과의 초국가적 네트워크 형성을 통해 정치적 권리의 향상을 성취해 나갈 수 있었다.

따라서 북한의 경우에도 대북인권 포용정책을 통해 시민사회를 형성시킴으로써 북한주민의 인권을 실질적으로 개선하기 위해서는 국제적인 협력의 틀이 필요하다. 이 경우에도 헬싱키 프로세스를 북한에 적용할 경우 여건의 비교를 통해 적용과정에서 부정적 여건을 최소화할 수 있는 전략을 수립해야 할 것이다. 서보혁이 제시하였듯이 합의수준, 구속력, 이행과정을 기준으로 평가하여 대안을 수립해야 할 것이다. 이러한 과정에서 다음의 사항들을 고려하여야 한다. 첫째, 체제존중과 상호합의를 존중할 필요가 있다. 헬싱키 최종협정의 기본정신은 ‘상호합의 된 기준’의 준수에 있으며, 이의 이행을 위한 압박은 하지 않았다는 것이다. 둘째, 시민사회가 존속함으로써 헬싱키 프로세스가 실효성을 거둘 수 있었던 동구사회주의 국가와 달리 북한 내에는 시민사회가 결여되어 있다는 점이다. 셋째, 헬싱키 프로세스는 ‘서구 진영’ 대 ‘동구 진영’이라는, 진영 對 진영의 협정으로 특정 국가를 대상으로 하지 않았다는 점이다. 넷째, 헬싱키 프로세스는 장기적으로 체제 전환에 적용되었다는 점이다.

## 마. 북한의 법치 지원(rule of law)

개혁·개방 과정에서 법치라는 관점에서 남북간 협력방안을 수립하고 인권분야 기술협력의 핵심과제로 설정할 필요가 있다. 미국 등에서 요구하고 있는 삼권분립과 같은 사법부 독립은 중국 사례에서 보듯이 북한의 정치체제상 현실적으로 수용되기 어렵다. 따라서 개혁·개방 과정에서 발생하게 되는 비정치적 분야에서 법률적 수요를 지원하는 방향으로 북한 내 법치 여건을 제고하는 방안을 마련해야 한다.

북한당국이 최근 보여준 긍정적인 대응(법률 개정 등)들이 좀 더 발전될 수 있도록 하는 한편, 북한과 국제사회간의 협력을 위한 내부 환경 조성을 위해 노력하여야 할 것이다. 즉 북한체제가 안고 있는 구조적인 반인권적인 제도 및 법률들에 대해 북한당국도 제대로 인식하지 못할 수 있다는 점에서, 특정 인권상황에 대한 북한 나름의 논리나 인식을 파악하려는 노력이 필요하다. 이러한 과정을 통해 북한사회와 국제사회 간의 시각 및 문화의 차이를 좁혀주기 위한 한국정부와 민간의 노력이 이루어져야 할 것이다. 또한 북한 사법부의 역량을 강화하기 위한 재정적 지원 및 기술지원이 필요하다. 예를 들어 북한의 사법기관 종사자들이 법 집행과정에서 주요한 인권원칙들을 숙지하고 이를 시행할 수 있도록 기본적인 인권교육을 받을 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 유엔인권고등판무관실을 비롯한 국제기구들이 실시하고 있는 사법요원들의 교육자료들을 원용하여, 남북한이 공동교육의 장을 마련하는 것도 검토될 수 있을 것이다.

북한이 국제경제에 통합하는 과정에서 투자유치와 계약분쟁

해소, 상거래를 위한 노동조건 개선 등 각종 제도의 개선이 필수적인바 이는 곧 인권문제인 것을 설득시킬 필요가 있다. 인권문제는 경제문제이며 북한 정권의 생존문제와도 직결되어 있다는 점을 상기시켜야 하고 국제사회의 설득과 권고에 전향적으로 대응할 필요가 있다는 점을 인식시키는 것이 필요하다. 국제사회는 개별국가가 인권적 차원에서 의무를 다하도록 하기 위해 상호 감시하는 역할을 하고 있으며, 개별국가들도 ‘국가인권기구’를 두고 있다는 점을 강조하여야 한다.

북한의 법치지원을 위해서는 인권적 차원에서 북한법령들이 안고 있는 모순과 한계를 파악하는 작업이 전제되어야 한다. 또한 북한이 아직 갖추고 있지 않은 분야에서의 법률 제정을 지원하는 것이 필요하다. 또한 북한의 법률 집행체계가 독립적이고 형평성 있게 기능할 수 있도록 하는 환경이 보장되도록 하여야 한다. 이러한 점에서 사법기관의 인력교육 및 체계구축에 필요한 물자 등 재정적 지원과 기술협력이 이루어져야 할 것이다. 이를 통해 법률이 자의적으로 집행됨으로 인해 주민들의 인권침해가 이루어지는 상황을 예방할 수 있을 것이며, 실제로 법률이 주민들의 인권보호 수단이 될 수 있도록 할 수 있을 것이다.

# VI

## 결론



본 연구는 사회주의 체제의 개혁개방과정에서 인권의제가 어떻게 다루어지고 있는지를 살펴보고자 하였다. 이를 위해 헬싱키 프로세스와 사회주의체제 이행과정에서 서방세계의 지원과정을 인권적 차원에서 재조명하였다. 이와 함께 중국의 개혁개방과정이 주민들의 인권에 미친 영향을 다각도로 분석하고자 하였다.

특정국가내의 인권침해 상황에 대한 개선추구를 둘러싸고, ‘국가주권’과 ‘국제적 개입’ 간의 논란이 지속되어 왔으나, 일반적으로 인권적 차원에서는 국가주권은 더 이상 불가침의 영역으로 남아있지 않는 것이 현실이다.

헬싱키 프로세스에서 보여 지듯이 정치·군사, 경제협력, 인권과 인적 교류를 포함한 포괄적 협력이라는 국제적 합의 구조가 외부 변수로 작용하면서 동구 사회에 영향을 미치고 있다. 즉, 헬싱키 프로세스라는 외생적 변수가 소련 및 동구국가의 시민사회에 영향을 미침으로써 인권증진을 가져올 수 있었다. 반면, 중국은 경제발전이라는 내부적 필요에 의해 개혁·개방을 추진하는 과정에서 시민적·정치적 자유를 제약하고자 하였으나, 경제적·사회적 구조변화라는 내생변수가 인권증진에 영향을 미치게 되었다.

국내외적으로 북한 인권문제를 둘러싼 갈등이 지속되어 왔으며, 최근 북한의 미사일발사 및 핵실험 등은 북한 인권에 대한 논란을 보다 가속시킬 것으로 예상된다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이 소위 보수나 진보 진영이 제시하는 바와 같은 단편적인 방식으로는 북한인권 개선이 이루어질 수는 없다는 것을 보여주고 있다. 다시 말해 한반도 평화정착을 위한 논의와 개혁·개방 추진과정에서 북한 인권을 실질적으로 개선할 수 있는 포괄적인 방안마련이 병행되어야 한다. 또한 이제까지 유엔인권위원회와

유엔총회를 통한 국제사회의 대북인권개선 촉구만으로 북한당국의 인권개선을 이끌어내기는 어렵다. 그렇다고 해서 기존방식의 대북지원과 남북한 교류협력이 단계적이고 실질적으로 북한 인권개선을 가져오리라는 가정도 설득력을 얻기 힘들다. 동구사회주의권과 중국의 사례에서 나타난 바와 같이 외부세계가 지원을 매개로 특정국가의 인권개선을 추구하고자 하는 노력은 매우 미흡한 결과를 가져왔다. 그리고 경제개발이 곧 바로 인권개선을 가져오리라는 가정 또한 너무나 단순한 논리라는 것이 사례를 통해 입증된 바 있다.

북한의 개혁개방이 이제 초기단계이기는 하지만, 중국의 사례에서 추론해 볼 수 있듯이 실질적으로 북한당국이 정책적 이해관계를 충분히 인식하고 외부세계와의 경제협력을 증진하고자 하는 정책의지가 가장 먼저 전제되어야 한다. 그리고 북한은 단순히 국제사회의 인권개선 촉구가 체제 위협적 차원에서만이 아니라, 점을 수용하여야 한다. 유엔을 중심으로 한 모든 프로그램에는 인권이 통합되고 있다는 점을 충분히 감안하여야 한다. 또한 북한진출 기업들이 인권요소들을 기업경영 및 관리에 충분히 반영하여야만 세계시장에서의 이미지 개선, 안정적인 기업환경 등을 확보하여 장기적으로 지속적인 기업성장을 가져올 수 있기 때문이다. 이와 병행하여 북한주민들의 사회인식이 단계적으로 성숙하여야만 민주주의 및 인권에 대한 요구가 형성될 수 있을 것이다. 따라서 북한과의 교류협력에 참여하는 국내외의 모든 행위자들이 북한과의 교류 사업에 인권적 요소들을 통합하려는 노력이 이루어져야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

- 국가인권위원회. 『유럽안보협력회의 최종 의정서』. 서울: 국가인권위원회, 2006.
- 김병로. 『북한인권문제와 국제협력』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 김수암 외. 『2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 박두복. 『중국사회변혁과 중국 공산당의 내구력 평가』. 서울: 외교안보연구원, 2004.
- 박종귀. 『중미인권분쟁』. 서울: 새로운 사람들, 2001.
- 박형중. 『북한의 개혁·개발과 체제변화: 비교 사회주의를 통해 본 북한의 현재와 미래』. 서울: 해남, 2004.
- 법무부. 『중국형사소송법 해설』. 서울: 법무부, 2004.
- 아마티아 센, 박우희 옮김. 『자유로서의 발전』. 서울: 세종연구원, 2001.
- 이교덕 외. 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 잭 도널리 지음, 박정원 옮김. 『인권과 국제정치: 국제인권의 현실과 가능성 및 한계』. 서울: 오름, 2002.
- 최의철. 『남북한 통합과정에서 기업인과 이산가족 교류의 역할』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 최의철 외. 『동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진』. 서울: 통일연구원, 2005.

- Alston and Robinson (eds.). *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*. London: Oxford University Press, 2005.
- Carothers, Thomas. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for Democracy, 1999.
- Compa, Lance A. and Diamond, Stephen F. (eds.). *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1996.
- Fry, John. *The Helsinki Process: Negotiating Security and Cooperation in Europe*. Hawaii: University of the Pacific, 1993.
- Jonsson, Urban. *Human Rights Approach to Development Programming*. Kenya: Unicef, 2003.
- Keith, Ronald C. & Lin, Zhihui. *Law and Justice in China's New Marketplace*. New York: Palgrave, 2001.
- Kent, Ann. *Between Freedom and Subsistence: China and Human Rights*. Hong Kong: Oxford University Press, 1993.
- \_\_\_\_\_. *China, The United Nations, and Human Rights: The Limits of Compliance*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999.
- Meyer, William H. *Human Rights and International Political Economy in Third World Nations: Multinational Corporations, Foreign Aids, and Repression*. Westport, CT: Praeger, 1998.

- National Endowment for Democracy. *The Backlash Against Democracy Assistance*. Washington D.C.: National Endowment for Democracy, 2006.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Human Rights and World Trade Agreements: Using general Exception Clauses to Protect Human Rights*. New York, Geneva: United Nations, 2005.
- Risse, Thomas & Ropp, Stephen C. & Sikkink, Kathryn (eds.). *The power of human rights: International Norms and Domestic Change*. New York: Cambridge University Press, 1999.
- Simai, Mihaly. *The Democratic Process and the Market: Challenges of the Transition*. New York: United Nations University, 1999.
- Santoro, Michael A. *Profits and Principles: Global Capitalism and Human Rights in China*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2000.
- Thomas, Daniel C. *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and The Demise of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- United States General Accounting Office. *Poland and Hungary: Economic Transition and U.S. Assistance*. Washington, D.C.: General Accounting Office, 1992.
- Uvin, Peter. *Human Rights and Development*. Bloomfield, CT: Kumarin Press, 2004.

Wedel Janine R. *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989-1998*. New York: St. Martin's Press, 1998.

## 2. 논문

김수암. “문화상대주의, 주권원칙과 북한인권.” 『세계정치5』. 서울: 인간사랑, 2006.

서보혁. “북한인권관련 헬싱키 구도의 적용가능성 연구.” 2006년도 북한연구학회 추계학술회의 발표논문.

우병국. “중국의 호구제도.” 통일연구원 자문회의. 2006.

이장희. “Helsinki 『人權規定』이 分斷國家에 주는 意味.” 『통일문제연구』. 제1권 3호, 1989.

이희옥. “‘3개대표론’과 중국사회주의의 변화.” 『중국학연구』. 제26집, 2003.

Arase, David. “*Japanese Policy toward Democracy and Human Rights in Asia.*” *Asian Survey*. 33, October 1993.

Chan, Anita. “*Labor Standards and Human Rights: The Case of Chinese Workers Under Market Socialism.*” *Human Rights Quarterly*. Vol. 20, 1998.

Cooper, John F. “*Peking's Post-Tiananmen Foreign Policy: The Human Rights Factors.*” *Issues and Studies*. Vol. 30, October 1994.

- Gwin, Catharine and Joan M. Nelson (eds.). *"Perspectives on Aid and Development, Overseas Development Council." Policy Essay. No. 22, 1997.*
- Hom, Sharon. *"Trade, Investment and Human Rights: China's Window of Opportunity." Engaging the World Economy 13, China Rights Forum. No. 3, 2005.*
- Hom, Sharon. Tai, Amy and Nichols, Gabriel. *"The Rise of the Internet and Advancing Human Rights." In Cyberspace 37 China Rights Forum. No. 3, 2004.*
- Howe, Brendan M. *"Strategic Implications of the 2004 U.S. North Korea Human Rights Act." Asian Perspective. Vol. 30, No. 1, 2006.*
- Lizhi, Fang. *"Declaration to Support Democratic Reform in Mainland China." World Affairs. Vol. 152, 1989.*
- Meyer, William H. *"Human Rights and MNCs: Theory Versus Quantitative Analysis." Human Rights Quarterly. Vol. 18, No. 2, Spring 1996.*
- Nathan, Andrew J. *"Human Rights in Chinese Foreign Policy." China Quarterly. Vol. 139, September 1994.*
- \_\_\_\_\_. *"China: Getting Human Rights Right." Washington Quarterly. Vol. 20, No. 2, 1997.*
- Peerenboom, Randall. *"Human Rights and Rule of Law: What's the Relationship?." Georgetown Journal of International Law. Vol. 36, 2005.*

- Rodam, Kenneth A. “*Think Globally, Punish Locally: Non State Actors, Multinational Corporations, and Human Rights Sanctions.*” *Ethics & International Affairs*. Vol. 12, 1998.
- Schilling, David M. “*Enforcing Corporate Human Rights Obligations: Tools for Engagement.*” *Engaging the World Economy 13, China Rights Forum*. No. 3, 2005.
- Spar, Deborah L. “*The Spotlight and the Bottom Line: How Multinational Firms Export Human Rights.*” *Foreign Affairs*. Vol. 2, March/April 1998.
- Thomas, Daniel C. “*The Helsinki Accords and Political Change in Eastern Europe.*” in Risse, Tomas & Ropp, Stephen C. & Sikkink, Kathryn(eds.). *The power of human rights : International Norms and Domestic Change*. New York : Cambridge University Press, 1999.

### 3. 기타

『워싱턴 포스트』

Business Leaders Initiative on Human Rights(BLIHR). A Guide for Integrating Human Rights into Business Management. 2005.

Commission on Human Rights, Promotion and Protection of Human Rights. E/CN. 4/2006/97 2006.

# 최근 발간자료 안내

## 연구총서

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 경험사업의 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
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외	공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략 : 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택 외	공저	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화 : 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진	저	7,500원
2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원
2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안 : 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인곤 외	공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	<7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망 : 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원
2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영윤	저	7,000원

2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외	공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정의 비교분석	이교덕 외	공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조 민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이 석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외	공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원
2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이 석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외	공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조 민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문화에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원

## 학술회의총서

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
2004-08	한반도 및 동북아 평화번영과 한 · 중 협력			9,000원
2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력			8,000원
2005-02	6 · 15남북공동선언과 한반도 평화 · 번영: 평가와 전망			10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks			10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula			10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안			10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략			10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행			9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략			10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation			9,500원

## 협동연구총서

2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인곤 외	공저	7,000원
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
2004-08	종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외	공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구			10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외	공저	5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외	공저	5,000원
2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국 · 중국 · 일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외	공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외	공저	10,000원

2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외	공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외	공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외	공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종설 외	공저	5,000원
2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외	공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외	공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외	공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외	공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외	공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류 · 협력의 실태	한만길 외	공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안( I ) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외	공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제( I )	김광역 외	공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광역	저	4,500원
2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한-중-일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외	공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외	공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외	공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외	공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외	공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외	공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	9,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원

2005-08-03통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원
2005-09-02동북아 NGO 연구총서	조한범 외	공저	10,000원
2006-11-01한반도 평화-번영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-02한반도 평화-번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03한반도 평화-번영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04한반도 평화-번영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05한반도 평화-번영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-01동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-02동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외	공저	10,000원

## 논 총

통일정책연구, 제13권 1호 (2004)			10,000원
통일정책연구, 제13권 2호 (2004)			10,000원
통일정책연구, 제14권 1호 (2005)			10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)			10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)			10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)			10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 2 (2004)			10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)			10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 2 (2005)			10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)			10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2004	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2005	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외	공저	10,000원

## 독일통일백서

독일통일백서 2005

8,500원

## 연례 정세보고서

2004 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2004~2005

6,000원

2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006

6,000원

### ◆ 비매품 ◆

## 통일 정세분석

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 대남논조: 「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	이 석, 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(HCU)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	김영윤, 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) : 부시 공화당 후보의 외교안보정책 방향	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중대회 결과분석	전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호
2004-21	중국의 동북공정과 우리의 대응책	전병곤
2005-01	2005년 북한의 신년 「공동사설」 분석 및 정책 전망 이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중	
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영
2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태

2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영운, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조망: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영운, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영운
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 『7·1경제관리개선조치』 4년의 평가와 전망	김영운
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한민국 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜

#### KINU 정책연구 시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책 이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오	
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍

### 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)

### 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
2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee
2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah

# 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 보내주시므로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시므로써 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 20% 할인된 가격에 구입할 수 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)







