

제3세대 인권과 북한

인도협력연구실 편

제3세대 인권과 북한

인도협력연구실 편

제3세대 인권과 북한

북한인권정책연구 제7권 2019

발행일	2019년 12월 30일
저자	박진아, 백범석, 오시진, 이경주, 이대훈, 이주영, 정구연, 정육식
발행인	임강택
발행처	통일연구원
편집인	인도협력연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	(주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
인쇄처	(주)아미고디자인(02-517-5043)
I S B N	978-89-8479-992-9 93340
가격	16,500원

© 통일연구원, 2019

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

제3세대 인권과 북한



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

제1부 평화권과 북한인권	11
제1장 평화권 논의의 전개과정	13
이경주 (인하대학교 법학전문대학원)	
제2장 국제법상 평화권의 의의와 성격	63
오시진 (삼육대학교)	
제3장 한반도 평화체제와 평화권: 평화-발전-인권의 선순환을 위하여 121	
정육식 (평화네트워크)	
제4장 평화권을 적용한 북한인권 개선	171
이대훈 ((사)피스모모 평화/교육연구소)	
제2부 발전권과 북한인권	211
제5장 발전권 논의의 전개과정	213
백범석 (경희대학교)	
제6장 인권으로서 발전권의 의의와 권리실현을 위한 과제	253
박진아 (고려대학교 법학연구원)	
제7장 북한개발, 개발협력과 발전권	305
정구연 (강원대학교)	
제8장 지속가능발전목표(SDGs)와 북한인권	349
이주영 (서울대학교 인권센터)	

부록 1: 2016년 유엔 평화권선언	383
부록 2: 1986년 유엔 발전권선언	394
최근 발간자료 안내	403

표 차례

〈표 II-1〉 생명권의 양태	74
〈표 II-2〉 생명권과 평화권의 양태	75
〈표 IV-1〉 인권의 정치적 특성에 따른 단계별 접근	194
〈표 IV-2〉 인권기구에 따른 인권기술협력	194
〈표 IV-3〉 제도에 따른 인권기술협력	195
〈표 IV-4〉 인권기구에 따른 평화권 기술협력	205
〈표 IV-5〉 제도별 평화권 기술협력	205
〈표 IV-6〉 남북한인권협력 거버넌스	207
〈표 VII-1〉 발전권과 지속가능개발목표(SDGs)와의 비교	317
〈표 VII-2〉 한국의 대북지원 채널별 지원현황 (1995~2016)	325
〈표 VII-3〉 유엔전략프레임워크의 우선순위와 세부목표	329
〈표 VII-4〉 인권을 개발협력정책에 통합시키기 위한 공여국의 접근법	337
〈표 VIII-1〉 SDGs 17개 목표	356
〈표 VIII-2〉 지속가능발전목표와 관련 인권	357
〈표 VIII-3〉 유엔 북한협력전략 우선순위와 지속가능발전목표	366

그림 차례

〈그림 IV-1〉 평화권을 활용한 정책 개념	198
〈그림 VII-1〉 지속가능개발목표들 간의 상관관계 분석자료	321
〈그림 VII-2〉 지속가능개발목표들 간의 시너지효과 및 상쇄효과 순위	322

서 문

통일연구원은 2012년부터 북한인권 저변과 북한인권 문제에 대한 관심을 확산하기 위하여 『북한인권정책연구』를 발간해오고 있습니다. 2018년 「판문점선언」 이후 한반도 평화 문제가 중요하게 다루어지고 있습니다. 2016년 제정된 「북한인권법」은 북한인권증진 노력과 함께 남북관계의 발전과 평화정착을 위해서도 노력하여야 한다고 규정하고 있습니다. 평화와 인권은 모두 소중한 가치입니다. 북한개발협력을 통한 남북관계 발전도 추진되어야 합니다. 다시 말해 평화와 인권, 개발협력의 통합적 접근이 필요합니다. 이러한 배경에서 2019년 『북한인권정책연구』는 “제3세대 인권과 북한”을 보고서 제목으로 선정하였습니다. 한반도 평화체제 논의과정에서 북한개발협력을 통한 북한인권 증진이라는 관점에서 제3세대 인권 중에서도 평화권과 발전권을 다루고 있습니다. 본 연구보고서는 제1부 평화권과 북한인권, 제2부 발전권과 북한인권으로 구성되어 있습니다. 제1부 평화권과 북한인권은 4개의 장으로 구성되어 있습니다. 제1장 ‘평화권 논의의 전개과정’과 제2장 ‘국제법상 평화권의 의의와 성격’을 통해 이론적 측면에서 평화권 문제에 접근하고, 제3장 ‘한반도 평화체제와 평화권’과 제4장 ‘평화권을 적용한 북한인권 개선’에서는 실질적 측면에서 평화권을 한반도 문제에 적용하고 있습니다. 제2부 발전권과 북한인권도 4개의 장으로 구성되어 있는데 마찬가지로 제5장 ‘발전권 논의의 전개과정’과 제6장 ‘인권으로서의 발전권의 의의와 권리실현을 위한 과제’에서는 이론적 측면에서 발전권을 살펴보고 이어 제7장 ‘북한개발, 개발협력과 발전권’과 제8장 ‘지속가능발전목표(SDGs)와 북한인권’에서는 실천적인 측면을 살펴보고 있습니다. 아무쪼록 한반도에 평화가 정착되는 과정에서 남북관계가 발전하고 한반도 평화와 남북관계 발전이 북한인권증진에 실질적으로 기여할 수 있는

정책들이 추진될 수 있기를 바랍니다. 시간을 내서 귀한 원고를 작성해주신 이경주 교수님, 오시진 교수님, 정욱식 대표님, 이대훈 박사님, 백범석 교수님, 박진아 박사님, 정구연 교수님, 이주영 박사님께 감사드립니다. 원고 편집과 교정을 위해 수고한 탁민지 연구원에게도 감사의 말씀 전합니다.

편집자대표 이규창

제1부 평화권과 북한인권



제1장 평화권 논의의 전개과정	13
이경주 (인하대학교 법학전문대학원)	
제2장 국제법상 평화권의 의의와 성격	63
오시진 (삼육대학교)	
제3장 한반도 평화체제와 평화권: 평화-발전-인권의 선순환을 위하여	121
정육식 (평화네트워크)	
제4장 평화권을 적용한 북한인권 개선	171
이대훈 ((사)피스모모 평화/교육연구소)	

≡

제1장 평화권 논의의 전개과정

이경주 (인하대학교 법학전문대학원)



I. 평화권의 개념	15
II. 평화권 논의의 국제적 전개과정	17
1. 유엔에서의 논의	17
2. 일본에서의 평화권 논의	25
III. 평화권 논의의 국내적 전개과정	37
1. 양심적 병역거부와 평화권	37
2. 평택 미군기지 이전소송과 평화권	38
3. 전시증원연습과 평화권	40
4. 헌법학계와 평화권	43
IV. 평화권의 보호영역	44
1. 평화권과 헌법	44
2. 평화권의 내용	46
V. 평화권 논의와 북한인권	56

I. 평화권의 개념

우여곡절과 진퇴에도 불구하고 남북관계가 평화모드로 진전되면서 평화권에 대한 관심이 확산되고 있다. 북한을 비롯한 한반도 전체의 인권을 논의하면서도 평화와 통일을 전망할 수 있는 논의의 필요성이 증대되고 있기 때문일 것이다.

평화권이란 평화와 인권의 상호의존성 및 상관관계에 기초한 각종 표현, 예를 들면 ‘평화에 대한 권리(the right to peace)’, ‘평화 속에 생존할 권리(the right to live in peace)’, ‘평화적 생존권’, ‘평화롭게 살 권리’의 줄임말이고 이를 포괄하는 말로 사용하기로 한다.

평화와 인권의 상호의존성에 대한 논의는 1945년 유엔 헌장 등에서 이미 비롯된 바 있지만, ‘평화에 대한 권리’라는 용어를 자각적으로 사용하기 시작한 것은 1970년대 후반이다. 1977년 당시 유네스코의 ‘인권과 평화’라는 세션을 맡고 있었던 칼 바삭(Karel Vasak)은 ‘평화에 대한 권리’를 새로운 세대의 인권의 대표격이라고 하였다.¹⁾ 1978년의 ‘평화와 인권 회의’(오슬로 국제평화연구소와 스트라스부르크 국제인권연구소 공동주최)에서는 “평화에 대한 권리(right to peace)는 기본적 인권의 하나이며, 어떠한 국민도 어떠한 인간도 인종, 사상, 언어, 성을 이유로 차별받지 아니하며 평화 속에 생존할 고유의 권리(an inherent right to live in peace)를 갖는다”²⁾고 하였다. 이러한 흐름은 1968년에 열린 제1회 세계인권대회 등에서 평화와 정의는 인권과 자유의 실현에 필수적이라며 평화와 인권의 상

1) Karel Vasak, *A 30-year struggle* (Paris: The Unesco Courier, 1977), p. 29, 재인용: 田畑茂二郎, 『國際化時代の人權問題』(東京: 岩波書店, 1988), p. 290.

2) “Conference on Peace and Human Rights=Human Rights and Peace,” *Bulletin of Peace Proposals*, vol. 10, no. 2 (1979), p. 224, 재인용: 山内敏弘, 『平和憲法の理論』(東京: 日本評論社, 1992), p. 257.

관관계를 자각하기 시작한 것의 영향이기도 하다.

평화와 인권의 상관관계를 헌법에 명문화시킨 것은 1946년의 「일본국 헌법」(이하 “일본국 헌법”)이다. 일본국 헌법의 전문에는 ‘평화 속에 생존할 권리(平和の内に生存する権利)’라는 표현이 등장하는데 영문 표현으로 환산하면 ‘the right to live in peace’에 해당한다. 일본의 헌법학자 호시노 야사부로(星野安三郎)는 ‘평화 속에 생존할 권리’를 ‘평화적 생존권’으로 간명화하여 표현하였다. 그리고 일본국 헌법 제9조와 결부하여 평화적 생존권은 비무장평화주의 헌법(일본국 헌법 제9조)하의 평화적 생존을 의미한다고 하였다. 이러한 연유로 일본에서는 군사력을 전제로 하지 않는 평화에 대한 권리를 ‘평화적 생존권’이라 하고,³⁾ 군사력을 인정하되 군축을 주장하기 위한 권리를 ‘평화에 대한 권리’라고 구별하기도 한다.⁴⁾

우리나라에서도 2000년대 이후 평화권과 관련한 용어들이 시민 사회를 중심으로 적극적으로 사용되고 있다. 2003년의 이라크 파병, 2005년의 「평택미군기지이전협정」, 2007년 전시증원연습이 평화권 생존권 침해로 이어질 수 있다는 주장이 있었고, 2007년 이후 제주 강정마을의 해군기지 건설이 평화권을 침해한다는 주장이 있었다. 1998년 광주에서 채택된 「아시아 인권헌장」에서는 “모든 개인은 평화롭게 살 권리를 가진다”는 표현을 사용한 바 있다.

이와 같이 평화권은 ‘평화에 대한 권리’, ‘평화 속에 생존할 권리’, ‘평화적 생존권’, ‘평화롭게 살 권리’ 등으로 다양하게 표현되고 있다. 평화를 인권으로 보고자 하는 개념이 생성 발전과정에 있고 각 나라의 헌정사나 국제인권법적인 맥락에 따라 강조점과 표현을 달리하고 있기 때문이다. 이하에서는 인권과 평화의 상호의존성과 상

3) 深瀬忠一, 『戦争抛棄と平和的生存権』(東京: 岩波書店, 1988), p. 227.

4) 浦田一郎, “日本国憲法と国連憲章の平和構想—軍事に因らない「平和的生存権」と軍事を制約する「平和への権利」の関係から—,” 『季論21』, 第23号 (2014), pp. 52~61.

관관계의 자각에 기초한 이러한 개념들을 총칭하는 포괄개념으로 평화권을 사용하기로 한다. 그리고 이러한 포괄 개념 하에서 각 나라의 헌정사나 국제인권법적인 맥락을 설명하는 경우에는 각각의 표현을 더불어 사용하기로 한다.

II. 평화권 논의의 국제적 전개과정

1. 유엔에서의 논의

가. 평화에 대한 권리선언

평화권이 본격적으로 사용되고 또 국제사회에서 확산되기 시작한 것은 유엔총회의 「평화에 대한 권리선언(Declaration on the Right of Peoples to Peace)」(이하 “평화권선언”)이다. 유엔총회에서 1984년 11월 12일 채택된 이 권리선언은 평화가 인권을 실현하기 위한 국제적인 전제조건임을 규정한 전문과 네 개의 조문으로 구성되어 있다.⁵⁾

1. 지구 상의 인류(peoples)는 평화와 관련한 성스러운(sacred) 권리가 있음을 엄숙히 선언한다.
2. 인류의 평화권(the right to peace) 보존과 이행증진이 개별 국가의 근본 의무임을 엄숙히 선언한다.
3. 인류의 평화에 대한 권리 행사를 보장하는 것은 전쟁 위협, 그 중에서도 핵전쟁 위협의 종식을 위한 국가적 정책이 요청된다. 국제관계에서도 무력사용을 포기하며 유엔 헌장에 규

5) Declaration on the Right of Peoples to Peace, Approved by General Assembly resolution 39/11 of 12 November 1984, <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RightOfPeoplesToPeace.aspx>> (검색일: 2019.10.10.).

정한 평화적 수단을 통한 국제분쟁 해결이 요청된다는 점을 강조한다.

4. 모든 국가 및 국제조직은 국가적 수준과 국제적 수준 모두에서 적절한 방법을 통해 인류 평화를 위한 권리이행의 지원에 모든 힘을 다할 것을 호소한다.

이 선언에서 무엇보다 특이할 내용은 평화에 대한 권리가 신성한 ‘권리’, 즉 인권이라는 것이며 그 인권의 주체는 개인(individual, person)뿐만 아니라 집단으로서의 인민(peoples)이라는 것이다. 전통적인 인권인 자유권이 개인을 인권의 주체로 상정한 것에 비하여 집단으로서의 인민을 인권의 주체로 격상시켰다는 점에 획기성이 있다.

이 선언의 두 번째 특이점은 국제관계에 있어서 무력사용의 포기 와 평화적 수단에 의한 국제분쟁의 해결을 선언하였다는 점에서 이 선언이 제2차 세계대전 이후 일반화되어 있던 평화주의를 인권의 형태로 표현한 것임을 알 수 있다.⁶⁾

이 선언은 평화권의 법적 성격도 명확히 하고 있다. 제3세대의 인 권은 대국가적 방어권이면서 동시에 대국제적 연대권이라고 할 수 있는데, 국제적·국가적 수준의 평화권 이행전략이 필요하고 개별 국가 와 유엔과 같은 국제조직이 이를 지원할 것을 규정하고 있는 것이다.

이 평화권선언은 1980년대 초중반 핵겨울(nuclear winter)이라는 말이 유행할 정도의 핵 위협의 증대를 배경으로 한 것으로 “전쟁 의 위협 그 가운데서도 특히 핵전쟁 위협의 종식을 위한 국가적 정책을 요구한다(제3조 전단)”는 표현으로 명문화되었으며, “무력 사용

6) 유엔총회는 「평화에 대한 권리선언」(1984년)에 뒤이어 「발전권선언」(유엔총회 결의 제41호/128호)을 1986년 12월 4일 채택한다. 이 발전권선언의 제7조에는 비무장을 규정하고 있어 평화권과 발전권의 연관성을 알 수 있다. 상세한 내용은 백범석, “발전권 논의의 전개과정,” (통일연구원 『북한인권정책연구 2019』 최종보고회 발표자료, 2019.9.20.), pp. 111 이하 참조.

포기와 유엔 헌장에 기반한 평화적 수단을 통한 국제분쟁 해결(제3조 후단)”이 평화권의 핵심적 요소이기도 함을 재확인하였다.

나. 루아르카 평화권선언

국제사회에서의 평화권선언 진전과 관련하여 스페인 국제인권법협회의 도전은 빼놓을 수 없다. 스페인 국제인권법협회는 2006년 10월 「평화권에 관한 루아르카 선언」(이하 “루아르카 평화권선언”)을 채택하였다.

루아르카 평화권선언은 유엔 헌장의 평화이념과 세계인권선언, 국제인권규약 등의 국제인권법의 이념, 1984년 평화권선언의 정신을 이어서 평화권의 주체가 개인뿐만 아니라 집단 그리고 인민이며, 이들 인권주체는 “정당하고 지속가능하며 계속적인 평화에 대한 불가분의 권리를 갖는다”고 선언하였다.

스페인 국제인권법협회가 이렇게 평화권에 대하여 적극적으로었던 것은 유엔 인권고등판무관 사무소에서 23년간 일하였던 카를로스 비양 듀랑(Carlos Villán Durán)의 역할이 지대하였다. 오비에도대학 국제법 교수 듀랑은 1982년부터 2005년까지 23년간 유엔 인권고등판무관실 근무를 마치고 귀국하면서 국제인권규범으로서의 평화권을 비롯한 인권규범들의 조문화 및 보편화의 확립이 시대적 흐름임을 감지하고서 카르멘 로사 루에다 카스타뇽(Carmen Rosa Rueda Castanon) 등의 스페인 법률가들을 규합하여 스페인 국제인권법협회를 2005년 창립하였고,⁷⁾ 5가지 분야에서 인권활동을 개시하였는데, 그 첫 번째가 평화권 캠페인의 전개였다. 협회는 2006년부터 평화권

7) Carlos Villán Durán, “The International Observatory of the Human Right to Peace,” *The International Observatory of The Human Right To Peace* (Luarca: Spanish Society for International Human Rights Law, 2013), p. 133 이하.

선언 운동 캠페인을 전개하고 2006년의 루아르카 평화권선언에서부터 2010년의 「산티아고 평화권선언」(이하 “산티아고 선언”)에 이르기까지 스페인 방방곡곡은 물론 세계각지에서 논의를 전개하였는데 그 담당자가 아비드 페르난데스 뿌야나(David Fernández Puyana) 변호사(훗날 2012년 작업부회의 멤버)였다.⁸⁾

루아르카 평화권선언은 평화권 실현을 위해서는 평화·인권교육을 받을 권리가 중요하며 상호존중의 정신에 의한 분쟁해결을 교육 내용에 포함하고 있다(제2조). 또한 이 선언은 국가의 안전보장과 별도로 인간의 안전보장이 평화권의 주요한 보호법익임을 내세우고 있다는 점에서도 특기할만한데, 음식물과 주거, 기초교육을 받을 권리 등도 열거하고 있다.

루아르카 평화권선언의 이러한 내용은 북한인권을 접근하는 데 있어서도 많은 것을 시사한다고 생각된다. 첫째 인간안보의 영역으로서 식량안보, 환경안보, 경제안보, 보건안보 등을 생각할 수 있을 것이고,⁹⁾ 둘째 이러한 연장선상에서 식량생존권 문제해결을 위한 식량지원, 보건환경개선을 위한 의료지원 등을 적극적으로 발상하여 볼 수 있을 것이다.¹⁰⁾

그 밖에도 양심적 병역거부(제5조), 제노사이드 금지, 전쟁범죄 등에 반대할 권리(제6조), 난민지위 승인권(제7조), 평화적 이주의 권리(제8조), 군축요구권(제11조), 평화와 진실에 대한 정보요구권(제15조) 등을 규정하고 있다.

8) David Fernández Puyana, “International Congress on the Human Right to Peace,” *The International Observatory of The Human Right To Peace* (Luarca: Spanish Society for International Human Rights Law, 2013), p. 39 이하.

9) 인간안보론의 형성과 발전에 대해서는 이승렬, “인간안보론의 형성과 발전,” 서보혁 엮음, 『인간안보와 남북한 협력』 (서울: 아가넷, 2013), pp. 19~43.

10) 인간안보 측면에서의 북한인권 문제에 대해서는 다음을 참조할 것. 김동한, “인간안보와 북한인권,” 위의 책, pp. 147~172.

다. 유엔 인권이사회 발족과 평화권

2006년 유엔 인권이사회가 발족하면서 평화권 논의가 새로운 단계에 접어들게 되었다. 유엔 인권이사회는 안전보장이사회, 경제사회이사회와 나란히 유엔의 주요기구이다. 인권관련 기관은 유엔설립 당시부터 경제사회이사회 하부기관으로 인권위원회(Commission on Human Rights)가 활동하고 있었으나 2006년 제60차 총회의 결의(A/RES/60/251)로 이를 폐지하고 유엔총회 산하기관으로 인권이사회를 설치하였다. 유엔의 인권관련 기구로는 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 “자유권규약”), 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 “사회권규약”)과 같은 개별인권규약에 따라 설치되는 조약위원회, 예를 들면 자유권규약위원회가 있는데, 개별 인권문제를 논의하는 이들 조약위원회와 달리 인권이사회는 주로 인권규범 일반(조약, 선언, 결의)을 논의 대상으로 하고 있다. 유엔본부는 뉴욕에 있지만, 유엔 인권이사회는 보통 제네바에 있는 유엔 유럽본부에서 개최된다. 유엔 인권이사회는 매년 2~3월, 6월, 9월에 정기회가 개최된다. 유엔 인권이사회는 47개국의 정부위원들로 구성되고, 국가기관대표와 이사국 이외의 정부대표도 참석하여 발언할 수 있다. 다만, 이 경우 의결권은 이사국만 갖는다. 그리고 인권NGO도 참가하여 발언할 수 있다. 유엔은 국가 간 연합이어서 국가가 주역이지만, 유엔 창설 당시부터 NGO가 심의에 참여하였고 NGO가 제공하는 각종 정보가 중요한 역할을 하였기 때문에 이들의 참가를 인정하고 있는데, 유엔 인권위에 참가하여 발언하기 위해서는 유엔 경제사회이사회에 등록되어 협의자격이 있어야 한다.

인권이사회와 이러한 개방적 구조로 인하여 스페인 법률가들은 적극적으로 인권로비활동을 전개하였고 그 결과 유엔 인권이사회 제8회기는 「평화권 촉진결의(Promotion of the Right of Peoples to

Peace)」¹¹⁾를 채택하고 평화권 연구를 시작하였다. 이 결의는 평화가 신성한 인권(제1조)이며, 평화권을 보호하는 것이 국가적 책무(제2조)라는 것 등을 확인하였는데 이는 다름 아닌 1984년 유엔총회의 결의의 재확인이기도 하였다. 뿐만 아니라 전쟁이 없는 소극적 상태만이 아닌 사회적 경제적 격차로 인한 구조적인 폭력에도 눈을 돌려 부유한 자와 가난한 자, 발전된 나라와 발전과정의 나라 사이의 격차가 평화와 인권의 주요한 위협요임이라고 강조(제4조)하였다. 핵전쟁을 방지하기 위한 국가적 정책을 요구할 수 있는 권리도 평화권의 내용을 이룬다(제5조)고 했다는 점에서 주목할 만하다.

2009년에도 평화권 촉진결의를 채택하였는데 그 내용은 2008년 평화권 촉진결의와 거의 유사한 것이었다. 그 후 거의 매년 평화권 촉진결의가 채택되게 되었는데, 2012년 결의는 평화권에 대하여 자문하는 자문위원회를 구성하게끔 하고 이 위원회로 하여금 평화권 연구를 진행하도록 하였다. 2011년에 평화권 자문위원회 중간보고서가 발표되었고,¹²⁾ 2012년 4월에 발표된 최종보고서에는 1984년 평화권선언을 뛰어넘는 내용의 「평화권선언 초안」(A/HRC/20/31)이 포함되어 있다.¹³⁾ 초안은 개인과 집단(peoples)이 평화권의 주체라는 것과(제1조1항), 평화적 수단에 의한 분쟁해결의 원칙(제1조5항), 인간의 안전보장(제2조), 군축(제3조), 평화교육(제4조), 양심적 병역거부(제5조), 민간의 군사경비회사(제6조), 압제에 대한 저항(제7조), 평화유지(제8조) 등에 대하여 규정하고 있다.

2012년 6월에 열린 제20회기 유엔 인권이사회에서는 평화권선언

11) Promotion of the Right of Peoples to Peace, A/HRC/RES/8/9, June 18 2008.

12) UN Doc. A/HRC/17/39, "Progress report of the Human Rights Council Advisory Committee on the right of peoples to peace" 참조.

13) UN Doc. A/HRC/20/31, "Report of the Human Rights Council Advisory Committee on the right of peoples to peace" 참조.

을 더욱 진전시키기 위한 ‘작업부회(Working Group)’의 설치를 의결(A/HRC/RES/20/15)하였다. 2013년 2월 18일부터 21일까지 유엔 인권이사회 ‘작업부회’ 제1기 회의가 열렸고, 83개국의 정부대표와 28개 NGO가 참가한 이 대회에는 코스타리카의 제네바대표인 크리스찬 기제르메 페르난데즈(Christian Guillermet-Fernández)가 의장이 되었다. 미국 등 서방측 군사대국의 입김을 차단하기 위하여 NGO 등이 활발한 로비작업을 벌인 끝에 비무장평화주의 헌법을 보유한 코스타리카의 대표를 옹립한 것이다.

자문위원회에서 초안 작성을 마치고 ‘작업부회’가 활동을 시작하여 평화권문제가 인권이사회의 구체적인 심의단계로 이행하고 있다는 것으로 여겨졌고 많은 기대를 모았다. 다만, 그와 반비례하여 그간 관망 자세를 보였던 서방측 군사대국들(미국, 영국, 프랑스 등)의 반대가 적극화되었다. 이들의 반대논거는 평화권의 주요내용으로 논의되고 있는 것들이 주로 군축 등 군사문제이므로 이는 인권이사회의 관할 사항이 아니고 안전보장이사회의 관할 사항이라는 것이다. 일리가 없는 논리는 아니지만, 유엔 안보리의 의결과정은 일반인에게도 잘 알려져 있듯이 만장일치제이다. 따라서 안보리로 논의무대를 옮기게 되면 평화권이 국제인권 규범화되는 것을 저지할 수 있겠다는 판단이 선 것으로 보인다. 뿐만 아니라 평화권의 기본권 주체성에 대한 반박도 이어졌다. 즉 인권은 개인의 권리일 뿐 집단의 권리가 아니라는 것이다.

2013년 6월에는 유엔 인권이사회 제23회기가 개최되었다. 비정부간 공식협의회도 개최되었다. 미국과 EU의 경우 평화권을 정면으로 부정하기에는 대의명분이 약하다고 판단하였는지, 심의대상을 평화권으로 하지 말고 평화와 인권에 관한 포괄적 의제로 하자, 기존의 인권이 실현되면 평화권이 실현되는 셈인데 굳이 평화권을 의제로

할 필요가 있느냐고 하는 등 회의의 초점을 뒤흔드는 발언과 우여곡절이 계속되었다. 그럼에도 불구하고, 제23회기에서는 첫째, 2014년 유엔 인권이사회가 제25회기 전에 5일간 ‘작업부회’를 개최할 것(2014년 2월 하순), 둘째, ‘작업부회’의 의장은 정부, 지역그룹, 이해관계자들과 비공식협의를 제2기 ‘작업부회’ 전에 개최할 것, 셋째, ‘작업부회’의 의장은 제2기 ‘작업부회’ 회의를 개최하기 전에 수정된 평화권선언 초안을 발표할 것, 넷째, 제26회기 인권이사회를 준비하기 위한 ‘작업부회’ 보고서를 제출할 것 등을 결의하였다.

라. 2016년 평화권선언

자문위원회의 평화권선언에 대한 미국 등 주요 군사대국의 반대로 2015년 4월의 ‘작업부회’ 제4기 회의에서는 ‘작업부회’의 초안작성이 중단되고 의장도 사임하는 위기를 맞이하기도 하였다.

그러나 평화권선언이 무산되는 것을 막기 위한 정부 간·비정부 간 협의 끝에, 2016년 7월 인권이사회에서는 쿠바의 주도로 컨센서스(일종의 전원일치) 방식을 포기하고 다수결에 의한 평화권선언 채택 방식이 의결되었다. 이 과정에서 평화권조약에 비견할 정도의 매우 풍부한 내용을 담고 있었던 2012년 자문위원회의 평화권선언 초안의 내용은 대거 축소되고 최대다수의 찬성을 얻을 수 있는 필요최소한의 내용을 담은 5개조항의 평화권선언이 성안되었다.

그 내용은 모든 사람(everyone)은 평화를 향유할 권리(right to enjoy peace)가 있다(제1조), 평화를 확립(to build peace)하기 위하여 공포와 결핍(fear and want)으로부터 자유를 보장할 것(제2조), 유네스코는 이 선언 실현을 위한 적절하고 지속가능한 수단을 강구할 것(제3조), 유엔평화대학은 평화교육 임무에 공헌할 것(제4조), 유엔헌장과 세계인권선언 등에 따른 평화권선언의 이해(제5조) 등이다.

1984년의 평화권선언이 그 주체를 개인뿐만 아니라 집단(peoples)로 확대하였던 것에 비하여 2016년의 평화권선언은 개인(everyone)으로 하였다는 점에서 일정한 후퇴를 하였다고 보인다. 그럼에도 불구하고 평화를 향유하는 것이 인권(right to enjoy peace)이라는 문구를 남겼다는 점은 일정하게 평가할 부분이라고 생각된다. 프랭클린 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령이 1941년 의회에 보낸 연두교서에서 언급한 4대 자유 중 하나로 세계인권선언에 채택된 문구인 ‘공포와 결핍’을 그대로 수용하였다.

이 평화권선언은 2016년 11월 18일 유엔총회 제3위원회에서 승인되고, 2016년 12월 19일 유엔총회 전체회의에서 평화권선언으로 승인되었다(찬성131개국, 반대 34개국, 기권 19개국).

향후 개별 국가에서의 평화권선언 비준운동과, 국제사회에서의 평화권의 조약화운동이 과제로 남게 되었다.

2. 일본에서의 평화권 논의

가. 2000년 이전의 평화권 소송

(1) 스나가와 사건

스나가와 사건에서 동경지방법원은 일본헌법의 비무장 평화주의에 주일미군이 합치하지 않고, 주일미군으로 인해 일본이 무력분쟁에 의도하지 않게 휩쓸릴 가능성이 높아 평화적 생존을 침해한다는 판결을 내렸다.

1954년 미국은 동경의 서부지역의 소규모 도시인 다치카와(立川)의 미군비행장을 더욱 확장하기로 하였다. 태평양 일대에서의 공군의 제공권을 높이기 위한 것이었다.

하지만, 일본 군국주의 시절에는 일본군대에 기지를 제공하여야

하였고, 패전 후에는 미군에 기지를 제공해야만 하였던 스나가와 마을 주민들은 납득할 수 없었다. 대부분의 주민들은 한 목소리로 단결하여 수차례에 걸쳐 진행되었던 측량에 반대하였다. 그런데도 동경도가 이러한 반대를 무시하고 측량을 강행하자 반대의 목소리를 높였다. 항의 도중 일부 주민이 미군기지를 둘러싼 철책을 넘어 들어가게 되었는데, 이에 대하여 일본정부는 이들을 미일행정협정에 기초한 형사특별법 제2조 위반으로 기소하였다.

그러나 이 사건을 담당하였던 다테(伊達) 판사(동경지방법원)는 1959년 3월 30일 일반의 예상과 달리 무죄를 선고하였다. 주일미군은 일본헌법의 비무장 평화주의에 반하며, 이로 인하여 이 지역이 본인들의 의사와 달리 무력분쟁에 휩쓸리게 될 가능성이 높다는 것이었다. 또한 미일행정협정에 기초한 형사특별법 제2조 위반에 대한 형벌이 경범죄처벌법상의 형벌보다 더 무거운 것도 위헌이라는 내용이었다.¹⁴⁾

미일안보조약 개정논의가 진행 중이었고, 반대여론도 많았음을 인식한 검찰은 고등법원에 항소하지 않았다. 그 대신 최고재판소에 비약상고라는 이례적인 방식으로 상소하였다. 결국 최고재판소는 1심 법원에서의 무죄선고를 파기하여 돌려보냈는데, 그 결과 동경지방재판소에서의 파기환송심(1961.3.27.)에서 주민들에게 2,000엔의 경미한 벌금을 내리는 데 그쳤다.

(2) 에니와 사건

에니와(惠庭) 사건이란 일본 홋카이도의 에니와(惠庭)라는 지역에서 낙농을 하던 노자키(野崎) 형제가 육상자위대의 포탄연습장이 옮겨 오면서 소음 때문에 젖소의 우유 생산량이 저하하고 자신들의 평

14) 山内敏弘·古川純, 『憲法の現況と展望』(東京: 北樹出版, 1990), p. 38.

화적 생존이 어지럽혀졌다고 생각하고, 1962년 12월 항의 차원에서 자위대의 연습용 통신선을 절단해버린 사건이다.

일본 검찰은 즉각 자위대법 제121조 군용시설 손괴죄로 이러한 행위를 기소하였다. 그러나 노자키 형제는 과연 자위대가 합헌적인 존재인지, 군사력을 금지한 일본헌법에 합치하는지를 살펴보아야 한다고 주장했다.

보수적인 법원의 평소 판결 태도로 인하여 이렇다 할 큰 기대가 없었는데도 뜻밖에 홋카이도 지방법원은 노자키 형제에게 무죄선고를 하였다. 자위대법에 의하면 “무기, 탄약, 항공기, 그 밖의 방위에 필요한 물건을 훼손할 것(제121조)”을 범죄구성요건으로 하고 있고, 이 사건에서 문제가 되는 연습용 통신선은 “그 밖의 방위에 필요한 물건”에 해당하지 않는다고 판단하였다. 그러므로 이 사건에 군용시설 손괴죄(자위대법 121조)를 적용하는 것은 죄형법정주의에 어긋난다고 하였다.¹⁵⁾

이러한 1심 판결에 대하여 검찰은 항소하지 않았다. 그리고 이 사건은 노자키 형제의 무죄로 마무리되었다. 1심 판결문은 내용을 보면 자위대의 위헌 여부에 대해서는 언급하지 않았다. 자위대의 위헌성이 본격적으로 논의되면 결국 정치적으로 부담이 될 것을 염려하여 항소를 포기한 것이다.

(3) 나가누마 사건

나가누마(長沼) 사건이란 나가누마에 항공자위대를 위한 나이키 미사일기지를 건설하고 이를 위해 보안림을 해제한 것이 평화적 생존권을 침해한다고 판시한 사건이다. 나가누마는 일본의 홋카이도(北海道)에 위치한 인구 2만 명 정도의 소규모 시골마을이다. 그런

15) *Ibid.*, pp. 38~39.

데 미일 양국 정부는 방위력 증강계획에 기초하여 이곳 나가누마에 항공자위대의 기지를 설치하고 그 일환으로 나이키 미사일을 배치하고자 하였다.

일본정부는 이를 위하여 나가누마 마을에 있는 마오이산 주변의 약 10만 평(35ha)에 해당하는 방대한 토지를 제공키로 하였다. 토지 제공을 위해 보안림 지정을 해제하고, 이를 위한 명분으로 들고 나온 것이 ‘공공의 이익’이었다.

그러나 지역주민 173명(후일 359명)은 기지건설을 목적으로 하는 보안림 지정해제처분은 주민의 공익 증진과 거리가 멀고, 오히려 공익을 해할 수 있다고 주장하였다. 그리고 보안림 해제처분이 이루어지자(1969.7.7.), 곧바로 이를 취소하라는 행정소송을 제기하였다. 주민들의 공익, 다시 말하여 평화적 생존을 지키는 것과는 이렇다할 관계가 없다는 것이다.

이러한 평화권 소송에서 주민들의 주장에 동조하여 준 것은 후쿠시마 시게오(福島重雄)라는 판사였다. 후쿠시마 판사는 “일본국 헌법의 평화주의에도 불구하고 그 규모나 장비의 측면에서 보면 (사실상) 군대로도 볼 수 있는 자위대가 존재하는 것은 헌법원리에 반한다. 그러므로 항공자위대의 미사일기지 건설을 목적으로 보안림을 지정해제하는 것은 공익과 무관하다”고 판결(1973.9.7.)하였다. 이 판결에서 흥미로운 것은 정부의 보안림 지정해제처분이 일본 헌법 전문에서 규정하고 있는 ‘평화 속에 살 권리’, 다시 말하여 평화적 생존권을 침해하였다고 판시하였다는 점이다. 나가누마 미사일기지가 설치되면 “전쟁 등 유사시 상황에서 상대국의 공격목표가 될 수 있고, 따라서 나가누마 미사일기지 설치가 평화적 생존의 권리를 침해하는 행정권력의 행사에 해당한다”는 것이다.¹⁶⁾

16) “訴訟記録：長沼ナイキ基地訴訟,” 『自衛隊裁判(法律時報臨時増刊)』(東京：日本評論社,

평화적 생존권을 명시적으로 언급하여 일본 사회의 큰 반향을 일으켰던 나가누마 미사일기지 사건은 2심에서 뒤집혔다. 특히 고등법원은 자위대 설치와 같은 정치적 성격을 갖는 고도의 국가적 행위에 대하여 위헌무효라고 명백히 확신할 수 없는 경우에는 이를 사법심사의 대상으로 삼을 수 없다고 판결(1976.8.5.)하였다. 헌법에서는 이를 ‘통치행위론’이라고 하는데 이러한 논리로 평화적 생존권에 대한 일본 내에서의 전 국민적 관심과 기대를 한 번에 뒤집은 것이다. 그 후 최고재판소가 상고를 기각(1982.9.)하였고, 14년에 걸친 세월의 재판은 종결되었다. 그리고 나가누마에는 항공자위대의 나이키 미사일기지가 설치되고 말았다.

그렇다고 소득이 전혀 없었던 것은 아니었다. 오랜 동안 정부정책 등을 비판하는 정치규범으로만 논의되던 평화적 생존권, 다시 말하여 평화와 인권을 결합한 개념으로서의 평화적 생존권이 재판규범으로도 활용될 수 있다는 희망과 가능성을 알 수 있었기 때문이다.

(4) PKO법과 자위대 해외 파병에 따른 평화권 소송

1990년대에도 평화적 생존권 침해를 법리로 하는 시민평화소송이 이어졌다. 미국은 1991년 걸프전에 자위대를 파견하고 전쟁비용 부담을 일본정부에 요청하였고, 일본정부도 이에 편승하여 자위대 해외파병의 길을 닦고자 하였다. 이에 반발하여 도쿄, 나고야, 오사카, 히로시마, 가고시마 등 전국 각지에서 합계 4,000명을 넘는 시민이 국가를 상대로 자위대 파견금지처분, 자위대 파견 관련 근거법의 위헌확인 및 자위대 파병에 대한 국가배상소송을 일으켰다. 더불어 걸프전쟁 후 기뢰제거를 목적으로 한 해상자위대의 소해함(掃海艦) 파견도 소송의 대상이 되었다.

1975) p. 163 이하.

이어 1992년 PKO법이 제정되고 이에 기초하여 자위대가 캄보디아에 파병된 것에 대하여, 1993년 도쿄, 나고야, 오사카 등에서 소송이 제기되었으며, 그 밖에도 골란고원에 자위대가 파병된 것이 위헌인가를 다투는 ‘골란고원 PKF 위헌소송’, 테러대책특별법에 대한 위헌소송도 제기되었다.

대부분의 법원은 평화적 생존권이 재판상의 규범이 되지 아니하며 따라서 소송의 이익이 없다고 하여 기각하였다. 예를 들면, 테러특별법관련 소송에서 도쿄고등법원이 내린 다음과 같은 판단이 가장 전형적이라고 할 것이다.

“평화적 생존권이란 개념 그 자체는 이념이나 목적을 나타내는 추상개념으로서 평화의 핵심을 이루는 것이며, 이를 확보하기 위한 수단과 방법도 복잡다단한 국제정세에 따라 다종다양하며 명확히 특정하기 어려우며, 이 개념의 내연은 불명확하며 외연은 애매하여 권리로서 일의적이고 구체적인 내용을 갖는다고 하기 어렵다. 평화적 생존권을 근거로 하여 개개인에게 구체적 권리가 보장된다고 한 다든지 법률상 구체적 이익이 보장된다고 할 수도 없다.”

후술하겠지만, 한국의 헌법재판소도 2007년 전시증원연습 위헌소송(헌재 2009.5.28./2007헌마369)에서 이러한 일본의 논리를 답습한 적이 있다.

나. 2000년대 이후의 평화권 소송

(1) 나고야 이라크파병정지 소송

나고야고등법원은 2008년 이라크파병정지 소송에서 기각판결을 하면서도 평화적 생존권이 재판규범임을 인정하였다.

나고야에서는 전국적인 평화적 생존권 소송에 발맞추어 1991년부터 자위대파병의 금지를 요구하는 재판을 제기하였고, PKO법이 제정되자 캄보디아에 평화유지군의 일환으로 자위대를 파견하는 것의 금지를 요청하는 소송을 제기하였다.

이 평화적 생존권 소송은 다른 나라에 손해를 입히지 않기 위해서 일으킨 소송이었다는 점에서도 주목할 만하다. 청구인들은 자위대의 해외파병을 통하여 다른 사람 특히 외국에 손해를 끼치고 싶지 않다, 침략전쟁에 가담하여 결과적으로 사람을 죽이는 일에 가담하는 것을 피하고 싶다는 염원을 담은 것이었다.

자위대 해외파병행위가 평화적 생존권의 구체적 내실을 침해한다는 것을 적극적으로 나타내기 위하여 원고의 대부분에 해당하는 무려 3,200여 명이 개별적인 진술서를 작성하여 제출하였다는 점에서 특기할 만하였다. 변호인들은 원고들에게 왜 이라크전쟁을 용납해서는 안 되겠다는 분노와 슬픔을 느끼게 되었는가를 자신의 삶에 비추어 쓰도록 하였다. 어떤 사람은 제2차 세계대전 때의 공습으로 부모를 잃은 경험에 기초하여, 어떤 사람은 오키나와(沖繩)에서의 전투 경험에 비추어, 어떤 사람은 제자를 전장에서 잃은 슬픔에 기초하여, 어떤 사람은 NGO활동가로 베트남전쟁 시 베트남에서 활동하였던 경험에 기초하여, 어떤 사람은 제일 한국인으로 식민지와 전쟁의 경험에 기초하여 자신의 평화적 생존의 구체적 내실이 침해되었다고 진술서를 작성하였다. 작성된 진술서의 일부는 법정에서 각 15분에 걸쳐 한번에 4명씩, 전부 3시간여에 걸쳐 직접 진술되었다. 그 결과 평화적 생존권이 추상적이지 않고 개개인의 인격적 핵심에 매우 깊이 관여되어 있다는 것을 어필하였다.

나고야고등법원은 이라크파병이 이라크특별법에 기초한 방위장관의 권한에 기초한 것이어서 파견금지 청구를 받아들 수 없고, 평화적

생존권 침해로 개개인이 입은 피해가 민사소송상의 손해배상청구를 인정할 정도의 것에는 이르지 못한다고 2008년 기각 판결하였다.

그러나 평화적 생존권이 추상적인 권리에 지나지 않는다는 종래의 법원의 입장을 변경하여 나고야고등법원은 평화적 생존권이 구체적 권리라고 인정하는 한편, 공군자위대의 이라크파병이 이라크특별법에서조차도 금지하고 있는 ‘전투지역’ 파병에 해당한다고 인정하였다. 이를 인정한 아오야마 구니오(青山邦夫) 나고야 고등법원 민사3부장은 정년을 얼마 남기지 않은 보통 판사였다. 이는 나가누마 소송에서 비록 1심 법원이었다고는 하나 법원이 평화적 생존권의 재판규범성을 인정한 이래 30년만의 일이었다. 일본정부는 법원이 사건을 기각 판결하였기 때문에 최고재판소에 상고하지 않아 확정되었다.

이제까지 정부의 헌법위반행위가 법원에서 다투어지더라도 평화적 생존권은 재판규범이 아니라는 이유로 또는 요건을 충족하지 못하였다는 이유로 문전박대되는 경우가 대부분이었다고 한다면, 이제부터는 적어도 본안심사의 과정에서 정부의 헌법위반행위를 다룰 수 있는 여지가 확대되었다는 점에서 재판운동의 측면에서도 매우 획기적인 일이 아닐 수 없다.

법원은 이라크에서 이루어지고 있는 공군자위대의 공수활동은 헌법 제9조 제1항에 위반하는 활동을 포함한다고 하면서 평화적 생존권에 대하여 다음과 같은 입장을 피력하였다.

“평화적 생존권은 인권의 기초이며 인권을 누릴 수 있게 하는 바탕이 되는 인권이다. 헌법 전문에서 평화 속에 생존할 권리를 명시하고 있듯이 헌법 제9조는 국가의 행위에 의한 객관적 제도이며 이에 기초하여 전쟁포기와 군사력을 보유하지 않을 것을 규정하고 있으며, 나아가 인격권을 규정한 헌법 제13조 등에서 알 수 있듯이 평화적 생존권은 헌법상의 인권으로 인정해야 할 것이다.

평화적 생존권은 국면에 따라서 자유권적, 사회권적 또는 참정권적인 모습으로 나타나는 복합적인 권리라고 할 수 있으며 법원에 대하여 그 보호와 구제를 구하고 법적 강제를 요구할 수 있는 구체적 권리로서의 성격이 긍정되는 경우가 있다. 예를 들면, 헌법 제9조에 위반하는 국가의 행위, 즉 전쟁의 수행, 무력의 행사 등과 전쟁의 준비행위로 개인의 생명과 자유가 침해되거나 침해의 위기에 빠지거나 또는 현실적인 전쟁에 의한 피해와 공포에 처해지는 경우, 또는 헌법 제9조에 위반하는 전쟁수행 등에 가담 또는 협력을 강제당하는 경우에는 법원에 대하여 해당 위헌행위의 금지를 청구하거나 손해배상청구 등의 방법으로 구제를 요구할 수 있는 경우가 있다고 할 수 있고, 그러한 범위 내에서는 평화적 생존권은 구체적 권리성이 있다.”

(2) 시민평화소송과 평화권

평화적 생존권 소송 못지않게 평화적 생존권을 위한 사회운동도 활발하게 전개되었다. 대표적인 사례는 오키나와와 야마구치(山口)현 이와쿠니(岩國)에서의 평화권운동이다.

(가) 오키나와와 평화적 생존권

오키나와는 일본 국토면적의 0.6%에 해당하는 지역이다. 그런데 이곳의 미군기지는 오키나와현 전체 면적의 10.7%(오키나와섬을 기준으로 하면 19.4%)에 해당한다. 일본 전국 미군전용시설의 74.9%가 오키나와현에 있다. 실제로도 대부분의 미군기지는 주택지역 주변에 있다.

오키나와는 미군이 1945년부터 점령통치를 하다가 일본에 1972년에 반환한 곳이기도 하다. 샌프란시스코에서 맺은 미일 간의 평화조약은 제3조에서 오키나와를 핵심으로 하는 류큐제도 등의 지역에

관해서는 일본 본토(4개 섬)와는 별도로 다루기로 하였고, 이 지역 들은 미국이 잠정 통치하도록 하였다. 결국 오키나와는 「오키나와 반환협정」이 발효(1972.5.15.)될 때까지 미국의 통치를 받게 되었다.¹⁷⁾ 일본 본토의 미군기지는 대부분 구(舊)일본군의 시설을 접수한 것이었으나, 오키나와에서는 제2차 대전 당시의 전투과정에서 점령된 토지 이외에도 많은 민간토지를 새로이 미군기지로 확대하였다. 미국에 의한 점령통치 하에서 군의 위력을 사용하여 수용한 것이었다.

주일미군(약 5만 명)의 대부분은 오키나와현에 주둔하는 부대에 근무하고 있다. 미군 기지의 사용상황을 보면 ‘훈련장(17개 시설)’이 무려 16,854ha(전 기지면적의 68.7%)이고, 이곳에서는 실탄 사격 훈련과 상륙훈련 등이 행해지고 있다. 종합 탄약저장시설 및 군수물자 보급시설임에도 그냥 ‘창고’라 부르는 3개의 대형시설 3,280ha(전체 기지면적 중의 13.4%)가 있으며, 가데나(嘉手納) 비행장과 후텐마 비행장이 약 2,479ha이다. 이 두 개의 시설은 오키나와 본섬의 중부지구에 있는데 각각 해병대와 공군의 중추적인 기지로 되어 있다. 그밖에 ‘항만’, ‘통신’, ‘군인막사’ 및 ‘의료’ 관계의 시설 등이 있다.

평화적 생존권 운동의 타겟이 된 곳은 후텐마 비행장이다. 후텐마 비행장은 기노완시(宜野灣市)의 한 가운데에 위치하는데, 미 해병대의 제3해병(원정군)의 주요한 거점 비행장이다. 주일 미군기지 가운데서도 비교적 규모가 큰 헬리콥터 부대(항공기 64대 등)도 배치되어 있으며, 무려 480.6만㎡에 달하는 이 시설은 기노완시 면적의 25.3%나 된다. 주택밀집 지역에 위치한 관계로 항공기의 소음이나 추락 또는 불시착의 위험성이 있어 기노완시 등으로부터 일찍부터

17) 浦田賢治, 『沖繩米軍基地法の現在』(東京:一粒社, 2000), p. 26 이하.

반환요구가 있었다. 미일 양 정부는 1996년 4월에 발표된 중간보고에서 “충분한 대체시설이 5~7년 이내에 완성되고 그 이후에 반환한다”라고 반환 합의를 발표했으나 대체시설의 이전지에 대해서는 후보지가 나올 때마다 관계 지역의 반발이 거세어 결국 나고시(名護市) 헤노코(邊野古)의 캠프 슈와부 앞바다(沿岸)의 해상 헬리포트 기지 건설을 제시(1997.11.)하였다.¹⁸⁾ 주민들이 강력반발하여 주민투표(1997.12.21.)에서 과반수(52.85%)의 주민이 건설 반대에 반대한다는 의사표시를 한 바 있다.

이 무렵 실시된 오키나와시 시장선거(2006.4.23.)에서는 토몬 미츠코(東門美津子) 후보(사민당 등 공동추천)가 쿠와에 사치오(桑江朝千夫) 후보(자민당 추천)를 제압하고 시장에 당선되었으며, 신기지 건설반대 및 항공자위대 이전 반대 등 미군기지의 축소를 요구하였다.

2009년 민주당은 오키나와 소재의 각종 미군기지를 일본 밖으로 이전한다는 것을 공약으로 내걸고 총선에서 승리하였다. 그리고 이를 지지하는 사회민주당(구사회당 후신)과 연립하였다. 2010년 1월 오키나와의 나고 시장선거에서는 후텐마기지 수용에 반대하는 시장이 당선되었다. 이로 인하여 미일 간의 갈등이 고조되었다.

그러나 하토야마 총리는 2010년 4월 22일 미일 간의 갈등을 봉합하기 위하여 후텐마기지의 현내(나고시 캠프 슈와브) 이전에 전격합의하고, 23일 오키나와를 방문하면서, 한반도의 천안함사건(2010.3.26.)을 들어 동아시아 안보환경에 대한 위협이 증대되었다는 이유로 오키나와 소재 주일미군기지의 현(縣)외 이전을 포기하고, 현(縣)내의 헤노코의 캠프 슈와브 연안으로의 이전의 불가피성을 언급하였다. 후텐마기지 이전 등 오키나와의 주일미군기지 문제로 미일 간

18) 오키나와에서의 평화적 생존권 소송에 관해서는 小林武, 『平和的生存権の弁証』(東京: 日本評論社, 2006), p. 149 이하.

의 갈등이 불거진 지 9개월 만의 일이었다.

이러한 내용을 담은 2010년 미일안전보장 협의회(2+2 외교국방 장관 협의회) 공동성명이 발표되었다. 그러나 사회민주당이 이에 강력 반발하였고, 공동성명에 대한 각료서명을 거부한 사회민주당 당수 후쿠시마 미즈호(福島瑞穂) 소비자당담상을 전격 파면하였다.

미군의 군사변환(신속기동군화전략)의 일환으로 진행되는 오키나와 등에서의 미군기지 재편 및 이에 항의하는 평화권운동은 2019년 현재에도 진행 중이다.¹⁹⁾

(나) 이와쿠니의 시민평화 운동

일본의 남쪽 야마구치(山口)현 이와쿠니(岩國)에는 활주로 확장공사가 진행된 바 있다. 2006년 5월 1일에 마무리된 미일안전보장협회의 회에서 전략적 유연성 개념에 기초한 미군기지 재편의 일환으로 현재 아쓰기(厚木)기지에 있는 항모함재기(FA-18 등) 57대와 미군(1,600여 명)을 2014년까지 이와쿠니로 옮기기로 합의하였기 때문이다. 그리고 후텐마기지(오키나와현)에 있는 공중급유기(KC-130)부대도 이와쿠니로 옮기기로 하였다. 이에 기초하여 활주로 확장, 사령부 건설과 지원시설 확충, 가족시설과 이를 위한 주택건설을 추진하고자 하였다. 그리고 아트수지(가나가와현)에 있는 미해군 항공수송부대(SS키티호크)를 이와쿠니의 미해병대 소속의 항공부대로 이전 배치하기로 하였다.²⁰⁾

현지주민들과 일체의 사전 상의 없이 진행된 일련의 이전계획은 주민들의 반발을 불러 일으켰고 주민투표로 이어졌다(2006.3.12.). 이 투표에서 투표에 참여한 유권자(4만 9천3백여 명, 주민의 58%)

19) “괌, 美 아태지역 전략거점 뜬다-주일 해병 4700명 이전,” 『머니투데이』, 2012.2.8., (검색일: 2019.9.15.).

20) 梅林宏道, 『在日米軍』(東京: 岩波新書, 2002), p. 87.

의 87%는 기지이전에 반대(43,433명)하였다.

그리고 곧이어 진행된 이와쿠니 시장선거(2006.4.23.)에서는 특
정정당에 속하지 않은 이하라 카츠스케(井原勝介)가 당선되었다. 미
군기지 이전에 반대한다는 뜻과 공약을 명확히 했기 때문이다.

주민투표 결과는 법적 구속력이 없지만 시장과 시의회는 주민들
의 투표결과를 시의 운영과 정책에 반영해야 하는 정치적 부담을 지
게 되었다.²¹⁾

Ⅲ. 평화권 논의의 국내적 전개과정

1. 양심적 병역거부와 평화권

평화권과 관련하여 주목할 만한 헌법재판소의 결정례로는 양심적
병역거부 사건을 들 수 있다. 물론 헌법재판소는 헌법 제19조(양심
의 자유), 자유권규약 제18조(양심 및 사상의 자유)에 비추어 볼 때
대체복무제라는 복무형태를 규정하지 않고 있는 「병역법」 제5조가
헌법에 불합치하다고 판결하였으나, 국제사회에서는 양심적 병역거
부를 평화권의 주요한 내용의 하나로 보고 있다. 예를 들면 『유엔
인권이사회 자문위원회의 평화권보고서』(2012년)의 ‘평화에 관한
권리선언 초안’ 제5조, 루아르카 평화권선언(2006년) 제5조, 「평화
권에 관한 산티아고 선언」 제5조 등의 “개인은 평화에 위협이 되는
활동에 대해 시민적 불복종과 양심적 병역거부권을 개별 또는 집단
의 구성원으로서 갖는다” 등이 있다.

21) 미군 부대 이전에 대한 반발은 이와쿠니시뿐만이 아니다. 가나가와현 자마(座間) 시
민들도 ‘캠프 자마’ 이전 반대시위 행동을 벌였다. 일본정부는 워싱턴의 미육군 제1사
령부를 일본의 ‘캠프 자마’로 이전키로 합의하였다. 자마시의 호시노 카츠지(星野勝
司) 시장마저도 미군기지 이전 반대시위를 벌이기도 하였다.

한국 사회는 매년 600~700여명의 양심적 병역거부자가 존재한다. 과거에는 주로 여호와와의증인과 같은 특정 종교적 양심에 기초한 병역거부자가 많았으나 최근에는 불교적 양심(오태양), 평화주의적 양심(임재성)²²⁾ 등 다양한 형태의 양심적 병역거부자가 존재한다. 이들은 대부분 「병역법」 제88조 위반으로 재판을 받게 되며 1년에서 2년의 유기징역을 받고 교도소 복무를 하였다. 「병역법」 제88조는 “‘정당한 사유’ 없이 입영일로부터 3일이 지나도 입영하지 않는 경우 3년 이하의 징역에 처하도록” 하고 있다. 청구인들은 국방의 의무를 규정한 헌법 제39조와 양심의 자유를 규정한 헌법 제19조를 규범조화적으로 해석하기 위해서는 「병역법」 제88조의 ‘정당한 사유’를 신체의 이유에 한정하지 않고 양심과 같은 내심의 사유도 인정하여야 한다는 것이다.

헌법재판소는 국방의 의무를 규정한 헌법 제39조와 양심의 자유를 규정한 헌법 제19조를 규범조화적으로 해석한다면 병역법에 대체복무역을 규정하여야 하는데 그러지 않아서 양심의 자유 침해가 발생하는 바 병역의 종류를 규정한 「병역법」 제5조가 헌법에 불합치하다고 결정하였다.

2. 평택 미군기지 이전소송과 평화권

한국과 미국정부는 2004년 10월 26일 「평택미군기지이전협정」과 「평택미군기지이전협정이행을 위한 합의권고에 관한 합의서」(이하 “이전합의서”)를 체결하고, 한국정부는 평택의 총계 349만 평(이 가운데 285만 평은 확장)의 부지를 미군에게 제공하는 토지매수와 수용 절차를 진행하였다. 주민들은 생업의 기반인 토지를 정부 측이

22) 임재성, 『삼켜야 했던 평화의 언어』 (서울: 그린비, 2011) 참조.

주민동의도 없이 수용하는 것에 반발하였다.

주민들은 헌법소원을 제기하고 「평택미군기지이전협정」과 이전 합의서가 자신들의 평화적 생존권을 침해한다고 주장하였다. 전국의 주한미군기지를 통합하고 평택에 집중 재배치시키는 것은 평택을 미군의 동북아시아기지로 하는 것이며 미국과 적대관계에 있는 나라들과의 분쟁에서 공격의 타겟이 될 가능성이 높고 전쟁에 휩쓸릴 우려가 있어, 결국 평화적 생존권을 침해한다며 다음과 같이 주장하였다.

“평화적 생존권은 개인이 무력충돌과 살상에 휩쓸리지 않고 살아가야 할 권리를 의미한다. 헌법이 보장하는 기본권 가운데 생명권이 최고의 지위를 차지하고 있는 것과 더불어 평화적 생존권도 헌법 제10조로부터 유래하는 행복추구권 가운데 높은 지위를 차지하고 있다. 무력충돌과 살상으로부터 자유롭지 않다면 생명과 신체의 안전을 빼앗기고 또한 위협받을 가능성이 높고, 행복추구권의 다른 내용을 실현할 수 없다.

평화적 생존권이란 개인이 가해자가 되지 않고, 자기 자신의 인간성 그리고 인간으로서의 존엄과 가치 및 평화를 잃지 않을 권리까지를 포함하는 개념이다. 다른 사람의 생명과 신체 안전을 침해하지 않을 권리는 생명의 존엄에서 유래한다. 상호공존하는 인간본래의 생활방식에 의하여 타인을 살상하지 않고 국가정책에 의해 무력충돌이 일어나고, 그 결과 국민의 생명 또는 안전을 침해할 경우, 생명의 존엄이 파괴될 뿐만 아니라 인간성도 파괴된다. 그렇게 되면 헌법상의 기본권도 실현하기 어렵게 된다. 따라서 평화적 생존권은 핵심적 기본권으로서 인정되어야 한다.”²³⁾

정부 측은 전쟁에 휩쓸릴 가능성 등의 불이익은 가정에 불과하고

23) 현재 2006.2.23.2005헌마268.

인권침해의 현재성이 없다고 반론하고 있다. 한국 헌법재판소는 인권침해가 있을 것, 현재 침해가 있을 것, 청구인 자신의 인권이 침해당한 경우에만 헌법소원을 인용하고 있는 바, 침해된 인권이 없다고 한 것이다. 헌법재판소도 정부 측의 반론에 손을 들어 「평택미군기지이전협정」은 단순히 기지이전을 위한 조약에 불과하며 평화적 생존권을 침해한 것은 아니라고 각하, 즉 청구요건을 갖추지 못하였다고 하였다.

그러나 그간 논란이 많았던 평화적 생존권이 재판규범의 하나임을 인정하였다는 점에서는 매우 주목할 만한 결정문이었다. 「평택미군기지이전협정」 위헌확인소송에서 헌법재판소는 “오늘날 전쟁과 테러 혹은 무력행위로부터 자유로워야 하는 것은 인간의 존엄과 가치를 실현하고 행복을 추구하기 위한 기본 전제가 되는 것이므로, 달리 이를 보호하는 명시적 기본권이 없다면 헌법 제10조와 제37조 제1항으로부터 평화적 생존권이라는 이름으로 이를 보호하는 것이 필요하다. 그 기본 내용은 침략전쟁에 강제되지 않고 평화적 생존을 할 수 있도록 국가에 요청할 수 있는 권리라고 볼 수 있을 것이다”²⁴⁾고 하여 평화적 생존권이 비록 헌법상 열거되지 않았지만 기본적인 인권의 하나임을 처음으로 확인하였다.

3. 전시증원연습과 평화권

한국과 미국은 1994년부터 미국과 전시증원연습을 실시하여 왔다. 전시증원연습이란 해외에 있는 미군을 한국에 받아들여(Reception), 대기시키고(Staging), 전방이동시키고(Onward Movement), 이를 통하여 통합능력을 고양(Integration)시키는 훈련이다. 2007년 3월

24) 현재 2006.2.23.2005헌마268.

25일부터 31일 사이에도 한국 전토에서 ‘2007년 전시증원연습(RSOI)’을 실시하였다. 연습은 일정한 작전계획에 기초하여 이루어 지는데, 2007년 전시증원연습(RSOI)의 밑그림이 된 ‘작전계획 5027’은 원래는 방어적인 것이었으나 수정되면서 점차 공격적인 것으로 바뀌게 되었다. 예를 들면 북한의 남침을 우선저지하고 휴전선에서 20~30km 떨어진 북한의 개성지역까지 반격하는 것이었으나 이라크전쟁 후 공격적인 군사연습으로 그 성격이 바뀌었다. 2007년 전시증원연습(RSOI)에는 미국 본토로부터 미군 6,000명, 핵추진항공모함 로날드레이건호와 F117스텔스전폭기 그리고 스트라이커부대가 참가하는 등 대규모로 이루어졌다.

이에 청구인은 2007년 전시증원연습(RSOI)에 의하여 전쟁에 휩쓸릴 가능성이 높아져 평화적 생존권이 침해되었다고 다음과 같이 주장하였다.²⁵⁾

첫째, 한국정부가 2007년 3월에 행한 전시증원연습은 북한을 상대로 하여 계획된 ‘작전계획 5027’에 의해 선제공격훈련이므로 헌법 제5조(국제평화의 유지, 침략전쟁의 부인), 헌법 제4조(평적 통일정책수립의 의무), 헌법 전문(항구적 평화)에 위반한다. 둘째, 한국군 통수권자인 대통령은 전시증원연습에 한국군대를 참가시킴으로써 휴전상태의 한반도에 예측불가능한 전쟁 위험성을 높여 결국 헌법 제5조 등의 평화주의에 위반한다. 나아가 남북을 포함한 주변 6개국에 의한 제5차 6자회담에서 합의한 평화공존의 원칙(「9.19 평양공동선언 중)에 위반한다. 게다가 그러한 훈련에 의해 긴장감이 조성되면 남북교류와 화해 등도 침해된다. 셋째, 전시증원연습은 침략전쟁에 강제되지 않고 평화적 생존이 가능하도록 국가에 요청할 권리인 평화적 생존권을 침해한다.

25) 현재 2009.5.28.2007헌마369.

평택미군기지 이전소송에서는 전쟁에 휩쓸려서 피해를 입지 않을 권리로서의 평화적 생존권이 주장된 반면 전시증원연습사건에서는 전쟁에 휩쓸려서 가해자가 되거나 가담자가 되지 않을 권리로서의 평화적 생존권이 주장된 것이다. 이에 대하여 헌법재판소는 ‘2007년 전시증원연습 등 위헌확인’에서 청구인의 주장을 다음과 같은 이유로 각하하였다.

“청구인들이 평화적 생존권이란 이름으로 주장하고 있는 평화란 헌법의 이념 내지 목적으로서 추상적인 개념에 지나지 아니하고, 평화적 생존권은 이를 헌법에 열거되지 아니한 기본권으로서 특별히 새롭게 인정할 필요성이 있다거나 그 권리내용이 비교적 명확하여 구체적 권리로서의 실질에 부합한다고 보기 어려워 헌법상 보장된 기본권이라고 할 수 없다.”²⁶⁾

따라서 “종전에 헌법재판소가 이 결정과 견해를 달리하여 ‘평화적 생존권을 헌법 제10조와 제37조 제1항에 의하여 인정된 기본권으로서 침략전쟁에 강제되지 않고 평화적 생존을 할 수 있도록 국가에 요청할 수 있는 권리’라고 판시한 2003.2.23. 2005헌마268 결정(평택미군기지이전소송)은 이 결정과 저촉되는 범위 내에서 이를 변경한다”²⁷⁾고 하였다. 다시 말하여 평화적 생존권은 인권이라고 하기 보다는 하나의 이념에 지나지 아니하며 인권침해 여부를 다루는 헌법소원의 특성에 적합하지 않다는 것이겠다.

다만, 헌법재판소가 평화적 생존권을 전면적으로 부인했다고 하는 것은 다소 설부르다. 재판규범으로서는 문제가 있지만 헌법의 이념이라고 했다는 점에서 정치규범 또는 연성규범으로서의 성격마저

26) 헌재 2009.5.28.2007헌마369.

27) 헌재 2009.5.28.2007헌마369.

부인하였다고 단언하기는 어렵다. 원래 인권은 재판규범으로서의 성격만을 가지는 것이 아니라 정치규범으로서의 성격도 갖는다. 재판규범이란 헌법소원과 같은 헌법재판, 손해배상과 같은 민사재판 등에서 판단의 기준이 되는 것을 의미하고 그런 의미에서 인권을 엄격하고 제한적으로 해석할 수밖에 없는데 비하여, 정치규범으로서의 인권은 입법과 정책감시 분야에서 널리 사용되는 것으로 보다 범용성이 높은 규범이다. 재판규범으로서의 인권을 경성규범이라고 하기도 하고 정치규범으로서의 인권을 연성규범이라고 하는 것과도 맥을 같이 한다. 자유와 정의와 같은 추상적인 개념을 통하여 행정부의 정책을 비판하여 바로 잡고 입법부로 하여금 새로운 입법을 하게 하여 인권을 실현하는 사례는 우리 헌정사를 보더라도 얼마든지 찾아볼 수 있다.

4. 헌법학계와 평화권

한국 헌법학계에서의 평화권에 대한 논의는 그다지 활발하지 않다. 우리 학계의 연구자들이 평화권에 대해 비교적 이른 시기에 인식하기 시작한 것은 알 수 있으나²⁸⁾ 논문이나 저술의 형태로 서술되거나 공론화된 것은 그리 오래되어 보이지 않는다. 남북한이 분단되어 있고, 평화권 문제가 군사외교 문제를 내용적으로 다룰 수밖에 없었던 탓에 의식적 무식적으로 도외시되었던 것은 아닌가 생각된다.

구병삭 교수는 『신헌법학원론』(1997년)에서 생명권에 이어 ‘평화상태 향수권’ 등으로 서술하고 있다.²⁹⁾ 강경근 교수의 경우, ‘참전거

28) 1980년대 한국 유학경험이 있는 스즈키 게이후(鈴木敬夫) 교수는 ‘양심적 반전주의’ 내지는 ‘집중거부권’이 평화적 생존권의 내용이 될 수 있다고 김철수 교수가 언급하였다고 기록하였다. 鈴木敬夫, “平和的生存權の國際的視野,” 『現代における平和憲法の使命』(東京:三省堂, 1986), p. 309.

29) 구병삭, 『헌법학원론(제17판)』(서울: 박영사, 2007), pp. 416~422.

부권'으로서 서술하고 있다. 다만, 방위전쟁의 가능성을 열어두고 있거나,³⁰⁾ 제3세대의 인권으로서의 복합적인 성격(자유권적인 성격과 청구권적인 성격)에 대해 이해의 폭이 넓지 않다는 점은 문제점이다.

한편, 정치학자인 강정구 교수는 통일과 연관지어 민족의 생명권을 언급하고 있다.³¹⁾ 민족의 생명권은 민족이라는 집단이 생명권을 갖는다는 의미인데, 실천방안으로 미군의 철수 등을 담고 있다.

IV. 평화권의 보호영역

1. 평화권과 헌법

가. 평화권과 평화주의

현행 우리 헌법에 평화권에 대한 명시적 언급이 있는 것은 아니다. 그렇다고 헌법과 무관한 인권이라고도 할 수 없다. 우리 헌법의 전문과 본문의 제5조 등에 나타나고 있는 평화주의원리는 평화권과 밀접한 관련이 있다.

평화권은 평화주의를 인권의 관점에서 표현한 것이다.³²⁾ 침략전쟁을 반대하지 않으면³³⁾ 양차 세계대전에서 보는 것과 같이 침략전쟁이 일어나 평화적 생존이 위협받고 그러한 상황에서는 표현의 자유 등과 같은 기본적 인권이 위태롭기 때문이다.³⁴⁾

30) 위의 책, p. 419.

31) 강정구, 『민족의 생명권과 통일』 (서울: 당대, 2002), p. 259 이하.

32) 이경주, “평화주의 원리, 그 가능성과 한계,” 『헌법 다시보기』 (파주: 창비, 2007), p. 334 이하 참조.

33) 서보혁, 『배반당한 평화』 (서울: 진인진, 2017), p. 232 이하 참조.

34) 이대훈, “평화주의 헌법을 위한 인권적 접근,” 『헌법 다시보기』 (파주: 창비, 2007), pp. 212~230.

또한 한국전쟁의 경험과, 남북대결의 현실을 고려하면 평화주의는 헌법의 이념적 기초라고 자리매김하는 데 그치지 않고 일보 전진하여 인권으로서 자리매김을 하고, 이러한 평화권의 이름으로 국가에 의한 평화 저해행위와 평화위협적인 국가정책에 대한 통제를 시도하여야 할 것이다.

한편, 1918년 윌슨(Woodrow Wilson)의 민족자결권을 시작으로³⁵⁾ 1970년대 베트남이 주창하였던 민족자결권도 평화권의 유사개념으로 살펴볼 필요가 있다. 민족자결권은 베트남의 역사적 경험에서 살펴볼 수 있듯이 민족의 평화적 생존을 위하여 민족해방전쟁으로서의 전쟁도 감수할 수 있다는 의미로 이해될 수 있는데, 평화적 방법에 의한 민족의 운명결정이라는 측면에서는 평화권과 동일하지 않다. 평화권은 평화적 방법에 의한 민족자결권이라고 할 수 있을 것이다.

나. 평화권의 의미와 헌법적 근거

헌법전에는 명문의 규정이 없지만, 헌법해석론을 통하여 인정받는 인권이 적지 않다. 예를 들어, 생명권과 알권리 그리고 사상의 자유와 같은 중차대한 인권도 평화권과 마찬가지로 헌법에 열거되어 있지 않음에도 불구하고 인권으로 여겨지고(헌법 제37조1항 열거되지 않는 기본권의 존중, 이른바 포괄적 기본권 조항) 이에 기초하여 각종 법률이 제정되기도 한다. 예를 들어 알권리에 기초하여 정보공개법이 제정되는 것도 그러한 이치이다.

물론 헌법에 열거되지 않은 인권 모두가 인권으로 인정받을 수 있는 것은 아니다. 예를 들면 마약, 매춘 등은 평화와 달리 인권의 향도이념인 인간의 존엄과 가치(헌법 제10조)에 어울리지 않는다.

35) 오시진, “국제법상 평화권의 의의와 성격” (통일연구원 북한인권정책연구 2019 최종 보고회 발표자료, 2019.9.20.), p. 47.

앞에서도 잠시 언급하였듯이, 평화권은 제3세대의 인권 가운데 가장 대표적인 인권으로 국제적으로 알려진 지 오래이다. 1977년 당시 유네스코의 ‘인권과 평화’ 부회의 회장을 하고 있던 칼 바삭(Karel Vasak)이 종래의 시민적 정치적 권리, 사회적 경제적 권리에 이어 새로이 등장하기 시작한 인권들을 제3세대의 인권(the third generation of human rights)이라 칭하고 이와 같은 새로운 범주에 들어가는 대표적인 인권으로 ‘평화에 대한 권리(right to peace)’를 설명한 바 있다.³⁶⁾ 또한 유엔총회는 1984년 11월 12일에 평화권선언을 채택하고, 그 첫머리에 “지구상의 인민은 평화에 대한 성스러운 권리를 갖는다”고 선언한 바 있다.³⁷⁾ 또한 무엇보다 인간의 존엄과 가치를 향상시키는 인권이니 인권 중에서도 으뜸인권이 며 출발점이다.

2. 평화권의 내용

가. 평화권 어디까지 포괄할 수 있나

평화권이야말로 인권의 출발점임에도 불구하고 평화와 평화적 생존의 의미내용을 어디까지로 볼 것인가 또는 포괄할 수 있을 것인가에 대하여서는 다양한 의견이 있을 수 있다.

우선 평화의 개념도 논쟁적이다. 전쟁이 없는 상태로 소극적으로 해석할 것인지, 빈곤 그리고 기아 등과 같은 구조적 폭력이 없는 상태로 적극적이고 근원적으로 해석할 것인지 논란거리이다. 후자로 보는 경우 빈곤퇴치 및 기아근절 등도 목표의 하나로 하는 발전권과 깊은 상관성을 가지게 된다.³⁸⁾ ‘평화적인 수단에 의한 평화(Peace

36) Karel Vasak, *A 30-year struggle*, p. 29, 재인용: 田畑茂二郎, 『國際化時代の人權問題』, p. 290.

37) UN Doc. A/RES/39/11, “Declaration on the Right of Peoples to Peace” 참조.

by Peaceful Means)’를 일찍이 주창하여 평화권 논의에 중요한 영향을 미치고 있는 요한 갈통(Johan Galtung)의 경우도 구조적 폭력을 언급하고 있는데 그러한 상관성을 염두에 둔 것으로 보인다.³⁹⁾

제3세대의 권리로서의 평화권의 포괄적 인권개념화를 경계하고 재판규범으로서의 평화적 생존권을 논의할 경우는 평화의 의미를 좁은 범위로 한정하여 보는 것도 경우에 따라서는 필요하다. 다만, 현재 유엔 인권이사회에서 추진되고 있는 평화권선언, 2010년 산티아고 선언 등은 평화 개념을 폭넓게 보고 있다. 산티아고 선언 제3조 제4항은 다음과 같다.

“결핍으로부터의 자유는 지속적 발전에 대한 권리 및 경제적 사회적 문화적 권리 특히 다음을 향유할 것을 포함한다. a) 먹을 것, 마실 것, 위생, 보건, 입을 것, 주거, 교육 및 문화에 대한 권리; b) 노동, 고용 및 노동조합 결성의 자유에 관한 공정한 환경을 누릴 권리, 동일 직업 또는 직무를 행하는 사람들의 동일한 보수를 받을 권리, 평등한 조건으로 사회적 서비스에 접근할 권리, 여가의 권리.”

또한 유엔 인권이사회 자문위원회가 제20기 유엔 인권이사회(2012.6.18.~7.6.)에 제출한 「평화권선언 초안」의 제2조 제7항에서 “평화와 양립할 수 없는 구조적 폭력을 발생시키는 불평등, 배제(exclusion)와 빈곤을 없애기 위하여 제도가 발전되고 강화되어야 한다”고 규정하고 있다.

평화에 대한 권리가 조약의 형태로 당장 귀결되기 힘들고, 보다 폭넓은 지지를 받기 위해서는 선언의 형태를 취할 수밖에 없고, 이

38) 박진아, “인권으로서 발전권의 의의와 권리 실현을 위한 과제”(통일연구원 북한인권 정책연구 2019 최종보고회 발표자료, 2019.9.20.), p. 133 이하 참조.

39) 요한 갈통 지음, 강종일 외 옮김, 『평화적 수단에 의한 평화』(파주: 들녘, 2000) 참조.

를 위해서는 광범위하고 선언적 성격을 띠는 형태로 진전될 수밖에 없다는 점은 매우 공감이가는 부분이다. 그러나 그러한 경우 평화권의 고유한 성격이 희석될 수 있다는 점 또한 여전히 논란거리이다. 아무튼 평화를 전쟁, 전쟁 위험, 공포로부터의 자유라고 이해한다면, 평화적 생존이란 그러한 전쟁, 전쟁 위험, 공포 등으로부터 벗어난 상태에서 살아가는 것을 의미한다. 다만, 평화의 의미를 전쟁과 군대 없이 평화적으로 생존하는 것으로 매우 좁게 해석할 수도 있는데, 이때의 평화적 생존권은 병역거부나 징병거부권을 의미하게 될 것이다. 그러나 평화를 군사적 목적을 위한 기본권 침해받지 않고 사는 것까지 넓혀서 이해하게 되면 평화적 생존권은 징병거부권에서 더 나아가 군사적 목적을 위한 각종 인권침해(군사적 목적의 표현의 자유침해 등)를 거부할 수 있는 의미로 확대된다.

각국 헌법상의 평화주의는 비교헌법적으로 보면 침략전쟁의 금지에 기초한 문민통제형, 비무장형, 영세중립형, 비동맹 군축형, 침략전쟁의 포기에 기초한 주권제한형 등으로 나눌 수 있다.⁴⁰⁾ 이에 따르면 평화권의 의미내용으로 다소의 차이가 있을 수 있는데 이를 종합하면 다음과 같은 것들을 평화권의 내용이라고 할 수 있을 것이다. 우선은 평화적 생존 즉 생명권이 가장 핵심적인 내용이라 할 것이다. 그리고 거기에 더하여 군비보유의 배제, 침략전쟁의 포기, 집단적 자위권의 부인, 국가에 의한 평화저해 행위(무기수출)의 배제, 국가에 의한 평화적 생존 저해 행위(징병제)의 배제, 군사적 목적의 기본권 제한 금지, 모든 종류의 폭력의 표적이 되지 않고 평화 속에서 살 권리(the right to live in peace),⁴¹⁾ 전쟁위험에 처하지 않을 권리, 평화교육의 권리, 비핵화 등을 들 수 있을 것이다.

40) 이경주, “평화주의의 원리, 그 가능성과 한계,” p. 316 이하.

41) UN, Doc. A/HRC/20/31, “Report of the Human Rights Council Advisory Committee on the right of peoples to peace” 중 평화권 결의안 초안 제2조 2항.

이러한 비교헌법상의 내용은 큰 틀에서 보면, 안보를 명분으로 하는 국가행위에 대한 통제, 그러한 국가행위로 인한 인권 침해에 대한 항의적 개념의 필요성, 국가안보에 대항하는 인간안보 개념의 정립이라는 문제의식에 기초한다.⁴²⁾

현행 대한민국 헌법은 침략전쟁의 포기를 규정함과 더불어 군국의 사명을 국토방위에 한정하였으며(제5조), 국민의 국방의무를 규정(제39조)하고 있다. 또한 제37조 제2항에서는 국가안보를 기본권 제한의 사유로 삼고 있다. 이상을 종합하여 보면, 국토방위를 넘어선 파병거부권, 국토방위 목적에서 벗어나는 군사동맹의 배제요구권, 대체복무를 요구할 수 있는 권리, 전쟁위험에 처하지 않을 권리 등을 평화권의 일환으로 주장할 수 있을 것이다.⁴³⁾

현행 헌법 제37조 제2항에서 국가안보를 기본권 제한 사유로 하고 있다 하더라도 과잉된 제한, 본질적인 제한에 대해 항의할 수 있을 것이다. 나아가 ‘방어충분성’을 벗어난 침략적 국가안보를 명목으로 하는 기본권 제한에 대해서는 배제할 것을 요구할 수도 있을 것이다. 나아가, ‘침략전쟁에 강제(가담)되지 않고 평화적으로 생존할 수 있도록 국가에 요청할 수 있는 권리’, ‘전쟁위험에 처하지 않을 권리’, ‘양심적 병역거부권’, ‘군비축소를 요구할 권리’, ‘외국군사기지의 폐지요구권’, ‘전쟁에 반대하는 사상, 양심, 표현의 자유’, 평화교육, 비핵화를 비롯한 군축 등이 평화권의 실천적인 내용이 될 것이다.⁴⁴⁾

42) 이대훈, “평화권을 적용한 북한인권 개선” (통일연구원 북한인권정책연구 2019 최종 보고회 발표자료, 2019.9.20.), p. 87 이하 참조.

43) 이경주, “용산기지 이전협정과 평화적 생존권” (주한미군 재편과 평택미군기지 확장 쟁점 토론회 발표문, 2005.11.3.), pp. 7~9.

44) 일본 자위대의 이라크 파병에 반대하는 평화권 소송에서 참고인진술을 하고 이에 기초하여 『平和的生存權の弁証』이라는 책을 쓴 小林武에 따르면, 평화적 생존권은 여러 개의 중층영역(독자적 권리, 다른 인권과 결합하여 보호되는 권리, 대량살상 등에 대한 재판의 기준이 되는 영역, 입법의 기준이 되는 영역, 정치적 입법적 지침이 되는 영역)으로 구성되는데, 전쟁위험에 처하지 않을 권리는 小林武 식으로 얘기하면, 다

이러한 내용 중 북한인권과 관련하여서는 갈등인지적 평화교육⁴⁵⁾이 매우 중요한 의미를 갖는다고 생각한다. 이러한 갈등인지적 평화교육은 대립구조를 완화하는 인권협력⁴⁶⁾의 중요한 모티브가 될 수 있을 것이다.

군축과 관련하여서는 「4.27 판문점 선언」에서 “서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는 데 따라 단계적으로 군축을 실현해 나가기”로 합의하였는데, 이러한 군비통제의 발전을 전제로 평화협정도 일정한 시야에 넣을 수 있을 것이고⁴⁷⁾ 평화상태의 제도화도 평화권의 한 실현형태로 생각하여 볼 수 있을 것이다.⁴⁸⁾

또한 국제사회의 평화권 논의가 비핵화를 주요한 컨셉의 하나로 하고 있다는 점을 고려하면, 북한의 비핵화는 물론 한반도 비핵화 더 나아가서는 동북아의 비핵화도 생각하여 볼 수 있을 것이다.⁴⁹⁾ 이와 관련한 중단기적 실천 구상으로는 동북아 비핵지대화(3+3=비핵화+핵공격을 하지 않겠다는 약속) 등을 생각하여 볼 수 있을 것이다.

이 중 양심적 병역거부권, 전쟁에 반대하는 사상·양심의 자유, 생

른 기본권으로 대체할 수 없는 영역에 자리매김할 수 있을 것이다. 小林武, 『平和的生存權の弁証』, p. 262. 한편, 山内敏弘는 협의의 평화적 생존권과 광의의 평화적 생존권으로 평화적 생존권을 분류하고, 협의의 평화적 생존권이란 전쟁과 군대에 의해 자신의 생명을 박탈당하지 않을 권리, 또는 전쟁과 군대로 인한 생명의 위협에 처하지 않을 권리라고 서술하고 있는데 전쟁에 휩쓸리지 않을 권리는 여기에 위치시킬 수도 있겠다. 한편 광의의 평화적 생존권을 전쟁의 위협과 군대의 강제로부터 벗어나 평화롭게 생활하고 행동할 권리, 군사적 목적을 위해 표현의 자유 등 기본권 침해를 당하지 않을 권리와 분류하기도 하는데, 그 밖의 권리들은 이 넓은 의미의 평화적 생존권에 분류해 볼 수도 있을 것이다. 山内敏弘, 『平和憲法の理論』 참조.

45) 이대훈, “평화권을 적용한 북한인권 개선,” p. 92 이하 참조.

46) 인권적 협력의 방식에 대해서는 정태욱, 『한반도 평화와 북한인권 -법철학적 기록-』 (서울: 한울, 2009), p. 288 이하 참조.

47) 서보혁, 『한국 평화학의 탐구』 (서울: 박영사, 2019), p. 367 이하 참조.

48) 정옥식, “한반도 평화체제: 평화공존, 평화협정, 그리고 평화권” (통일연구원 북한인권정책연구 2019 최종보고회 발표자료, 2019.9.20.) 참조.

49) 정옥식, 『글로벌 아마켓돈』 (서울: 책세상, 2010), p. 315 이하 참조.

명권 등 상당부분은 평화권을 애기하지 않더라도 양심의 자유, 사상의 자유 등을 통하여서도 실현될 수 있을 것이다. 다만, ‘전쟁위험에 처하지 않을 권리’, ‘침략전쟁에 강제(가담)되지 않고 평화적 생존을 국가에 요청할 수 있는 권리’ 즉, 전쟁에 휩쓸리지 않을 권리 등은 평화권이 아니면 주장할 수 없는 고유한 내용이라고 할 수 있겠다. 생명권의 경우에도 국제적 수준에서는 겹치는 측면이 있으나 전쟁에 휩쓸리지 않을 권리의 측면에서는 고유성이 있다 할 것이다.

나. 재판규범인가 정치규범인가

평화권의 ‘재판회부 가능성’, 즉 재판규범으로서의 성격에 대하여 회의와 논란이 있는 것도 사실이다.⁵⁰⁾ 하지만, 인권은 재판규범으로서의 성격만 갖는 것이 아니라 정치규범으로서의 성격도 갖는다. 예를 들면 국민의 알권리는 재판을 통해서만 보장되는 것이 아니라 국회에서의 입법 활동을 통해서도 보장될 수 있다. 엄격한 청구인 능력과 적격을 전제로 하는 각종 재판(행정소송, 민사소송, 헌법소송 등)을 통해서 승소할 수 있어야만 인권이라고 할 수는 없으며, 평화를 위한 운동이나 국민의 국정감시 및 의정활동 감시 등을 통한 행정부와 입법부의 정책변화를 통해서도 인권은 실현될 수 있다.

나아가 평화주의를 원리로만 파악하면 국회의 입법과정이나 행정부의 정책결정과정에서 일단의 기준이 될 수 있지만 위반 시 구제장치가 충분하지 않다는 단점이 있다. 하지만, 평화주의를 권리(정치규범, 재판규범)로서 파악하게 되면 일정한 구제수단을 강구할 수 있는 등 나름의 실익이 없는 것은 아니다.

예를 들면 국가가 입법이나 정책을 통하여 군사적 목적의 기본권

50) 오시진, “국제법상 평화권의 의의와 성격,” p. 56 이하 참조.

제한을 시도할 때 평화권을 들어 그러한 제한을 물리치는 각종 소송을 진행할 수 있을 것이다. 행정소송을 제기하여 군사기지의 침략적 재편 등과 같은 국가정책의 중지를 요청하거나, 헌법소원을 통하여 위헌 무효를 확인받는 것을 시도할 수 있을 것이다. 이때의 평화권은 평화적 생존에 대한 국가공권력의 간섭행위를 물리치기 위한 권리로서의 성격을 갖는다. 강화상으로는 자유권적 성격이라고 표현하기도 한다.

하지만 평화적 생존권은 국가권력의 간섭을 물리치는 권리에 머무르지 않고 국가에 대하여 적극적인 평화주의 정책의 수립과 실천, 무력공격 불가담 등을 요구하는 청구권적 권리로서의 성격도 갖는다. 갈통이 처음 제시하고 부트로스 갈리(Boutros Ghali) 유엔 사무총장 등이 강조하고 있는 평화세우기(Peace building)⁵¹⁾ 개념에 의한다면 평화외교 등 국가의 적극적인 평화정책 수립에 대한 요구의 중대성은 아무리 강조하여도 지나치지 않을 것이다. 앞서서도 언급하였듯이, 군사의 민간 전환(military-civilian conversion)과 평화배당금(peace dividend)과 같은 정책⁵²⁾은 평화권의 내용을 더욱 풍부하게 만든다.

평화권의 이중적 성격(자유권적 성격과 청구권적 성격)은 제3세대 인권의 특징 중의 하나이다. 제1세대의 인권이 국가권력의 개인의 자유에 대한 각종 간섭배제를 통하여 실현될 수 있는 인권(자유권)이고, 제2세대의 인권은 최저생계의 보장 등과 같은 국가의 적극적 급부행정을 통하여 실현될 수 있는 인권(사회권)이라면, 평화권과 같은 제3세대의 인권은 경우에 따라서는 간섭배제요청권, 경우에 따라서는 국가의 적극적 정책(평화외교와 정책수립)과 행위를 요청하는 권리로서의 성격을 더불어 갖는다.

51) 이대훈, “평화권을 적용한 북한인권 개선,” p. 89 이하 참조.

52) 정옥식, “한반도 평화체제: 평화공존, 평화협정, 그리고 평화권,” p. 59 이하 참조.

다. 실현 방법과 효력

평화권은 우선 자기가 속한 국가에 대하여 반평화적 행위를 하지 말라고 항의하는 것으로부터 실현방법이 모색될 수 있다. 국가권력에 의한 권리침해와 간섭으로부터 개인을 방어하는 권리가기 때문이다. 추상화되거나 전체주의화된 국가안보를 이유로 인권을 제한하는 경우를 견제하고 평화주의 원리와 평화권에 적합하게 안보개념을 제한 축소 해석해야 하고 인간의 안전을 확보하기 위한 개념으로 현실화하여야 한다.

또 한편으로 평화권은 국가에 대하여 평화와 관련한 적극적 행위를 요구하는 개념이기도 하다. 인권 일반에 대하여 얘기하자면, 국가로 하여금 인권교육을 요구할 수 있을 것이다. 이러한 과정에서 국제사회는 북한도 인정하고 비준하고 있는 인권들을 실현하기 위한 인권기술 협력과 자문 서비스 등을 생각해 볼 수 있는데,⁵³⁾ 특히 평화권의 주요한 내용의 하나인 평화교육은 대립구조를 완화하는 인권협력의 중요한 모티브가 될 수 있다.

나아가 정부에 대하여 군사비를 동결하거나 줄여서 민간영역에 투입하는 적극적인 정책을 요구할 수 있을 것이다. 이러한 정책을 군사-민간 전환(military-civilian conversion)과 평화배당금(peace dividend) 정책이라 할 것이다. 인권문제의 대부분은 과잉된 군사주의나 적대관계 추구에서 비롯되기 때문이다.

또한 평화권은 타국에 대하여 반평화적 행위를 하지 말라고 항의하기도 하고 평화를 위한 적극적 행위를 하라고 요구할 수 있는 인권이다. 전쟁위험에 처하지 않도록 국제사회에 항의할 수 있는 방어권이기도 하므로 다른 나라의 평화권 간섭행위의 배제를 요구할 수 있

53) 서보혁, 『코리아 인권-북한인권과 한반도 평화-』(서울: 책세상, 2011), p. 176 등 참조.

는 국제적 권리이기도 하다. 평화권은 남한만을 비판하는 것이 아니라 북한도 비판하는 양날의 칼이기도 하다. 평화권에 기반한 평화군축운동은 “북한이 지속하고 있는 핵·미사일 고도화 조치를 비판하고 대량살상무기 개발이 북한정권의 안전과 주민의 미래를 보장할 수 없음을 일관되게 주장한다. 동시에 군축운동은 미국 등 국제사회가 전개하는 대북 제재가 북한 주민들의 생존과 그와 관련한 민수경제에 피해를 주어서는 안된다고 주장한다.”⁵⁴⁾

동시에 평화를 실현하기 위한 국제적 협력을 요구할 수 있는 권리이기도 하다. 그러나 그것은 인도적 개입이라는 이름의 무력개입을 의미하는 것이 아니라 “대립하는 사람들의 화해를 돕는 것이 (가장 넓은 의미의) 인도적 개입의 핵심”이다.⁵⁵⁾ 남북한의 인권협력에 있어서도 상호의 대립을 완화시킬 수 있는 갈등인지적 평화교육과 이를 위한 국제사회의 협력을 생각하여 볼 수 있을 것이다.

라. 누가 주장할 수 있나

평화권의 향유주체를 누구로 할 것인가에 대하여서도 많은 주장이 있을 수 있다. 국민 개개인, 집단으로서의 민족, 집단으로서의 민족과 개개인 모두를 생각해 볼 수 있을 것이다.

나아가 유엔 안보리의 결의안 1325호와 2250호에 따르면, 평화와 관련된 분야(안보, 국방, 외교, 복지)에서 여성과 청년들도 시민권을 회복하고 의사결정 참여의 주체가 되어야 한다고 하고 있다.⁵⁶⁾

연혁적으로 보면 인권의 주체는 개인이다. 국가권력의 간섭에 의

54) 서보혁·정주진, 『평화운동』 (서울: 진인진, 2018), p. 160.

55) 모가미 도시키 지음, 조진구 옮김, 『인도적 개입-정의로운 무력행사는 가능한가-』 (서울: 소화, 2001), p. 187 이하.

56) 이대훈, “평화권을 적용한 북한인권 개선,” p. 89

하여 개인의 권리가 침해당했을 때 이러한 국가적 간섭의 배제를 요구하는 항의적 권리(주관적 권리 또는 주관적 공권)라고 한다. 그런 맥락에서 평화권도 평화적 생존을 저해하는 국가행위를 물리치기 위한 주관적 공권으로서의 성격을 갖는다.

하지만, 비교헌법사적으로 보면 1919년 바이마르 헌법을 기점으로 노동3권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)과 같이 인권의 주체를 집단으로 하는 인권들이 나타났다. 다른 나라에 우리나라가 전쟁위험에 처하지 않도록 요구하는 것은 인민(peoples)과 같은 집단일 수도 있다는 점을 생각하면 평화적 생존권도 집단의 권리라고도 할 수 있을 것이다. 다만, 국가 그 자체가 평화권의 주체로 등장하여 추상화된 국가 또는 민족의 평화적 생존을 명분으로 한 개인의 평화권 침해가 이루어질 수 있는 경우는 경계하여야 할 것이다.⁵⁷⁾ 한국 헌법재판소의 경우, 2007년 전시증원연습 등 위헌확인사건 등에서 다음과 같이 밝히고 있다.

“전쟁의 승패에 따라 국가의 생존도 국민의 기본권도 기약 없이 될 수밖에 없으므로, 국민은 전쟁에서 승리하거나 휴전하여 국가의 존립을 유지한 때에만 헌법을 지켜내고 기본권을 향유할 수 있다. 그러므로 국가는 반드시 군사훈련을 지속하는 등 전쟁에 대비한 준비를 소홀히 하여서는 안되고, 언제 발발할지 모르는 전쟁에 대비해 평소 군사훈련, 군비 확충 등으로 전력을 최고조로 유지하여야 한다.”⁵⁸⁾

이러한 국가우선의 상황으로부터 벗어나기 위해서는 결국 구체적이고 실재적인 집합체가 평화권의 주체가 되어야 한다.⁵⁹⁾ 유엔 평화

57) 山内敏弘, 『平和憲法の理論』, p. 286.

58) 2009.5.28.2007헌마369.

59) 정태욱의 경우도 방어전쟁도 추상화된 국가나 정권의 안전이 아닌 구체화된 국민의 안전의 측면에서 접근하여야 한다고 주장하고 있다. 정태욱, 『한반도 평화와 북한인권』,

권선언 등이 평화권의 주체를 개인(individual) 또는 개인의 집합체로서의 인민(peoples)으로 규정하고 있는 이유이다. 유엔 헌장에서도 인민자결권을 규정(제1조 제2항)하고 있는데, 평화적 수단에 의한 인민의 자결권의 의미로서 평화권과 접맥될 수 있다.⁶⁰⁾

V. 평화권 논의와 북한인권

이상과 같이 평화권은 제3세대의 대표적인 인권으로 일본과 같은 나라를 제외하고는 아직 재판규범 또는 경성규범으로서 확고한 지위를 확립한 것은 아니지만, 연성규범으로서 생성 중에 있으며, 루아르카 평화권선언이나 산티아고 선언 등에서는 확장된 형태로 평화권의 보호영역을 보고 있다.

인권과 평화의 조화⁶¹⁾를 목표로 삼는 평화권의 보호영역 중 상당부분은 종래의 자유권과도 중복되지만, 전쟁에 휩쓸리지 않을 권리 등은 평화권이 아니면 주장할 수 없는 고유한 영역이 있다고 할 것이다.

평화권 논의가 북한인권에 주는 시사점도 적지 않다고 생각된다. 첫째, 무엇보다 국가의 안보로부터 인간의 안보로 보호영역의 전환이 이루어지고 있다는 점이다. 이에 기초한다면 인간안보의 영역으로서 식량안보, 환경안보, 경제안보, 보건안보 등을 생각할 수 있을 것이고, 이러한 구조적으로 확장된 평화개념의 연장선상에서 식량생존권 문제해결을 위한 식량지원, 보건환경개선을 위한 의료지원 등을 인간안보적 인권문제로서 적극적으로 발상하여 볼 수 있을 것

p. 51 이하 참조

60) 오시진, “국제법상 평화권의 의의와 성격,” p. 47 이하 참조.

61) 서보혁, 『북한인권-이론·실제·정책-(개정판)』 (서울: 한울, 2014), p. 368.

이다. 둘째, 북한도 인정하고 비준하고 있는 인권들을 실현하기 위한 인권협력을 생각하여 볼 수 있을 것이다. ‘인권기술 협력’과 자문 서비스 등도 생각해 볼 수 있는데, 특히 평화권의 주요한 내용의 하나인 평화교육은 대립구조를 완화하는 인권협력의 중요한 모티브가 될 수 있다. ‘갈등인지적 개입’을 활용한 평화권 분야에서의 이러한 인권협력은 협력적 인권개선⁶²⁾ 방안이 모색될 수 있을 것이다. 셋째, 평화권의 또 하나의 주요한 내용 중의 하나인 군축은 남북한의 지속가능한 ‘발전의 권리’와 인권증진을 위하여 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 생각된다. 특히 단계적 군축에 합의한 「4.27 판문점 선언」, 한반도를 평화지대로 만들자는 「9.19 평양공동선언」 등을 통하여 군비축소와 긴장완화가 이루어진다면 이를 통한 민간영역의 발전과 이를 통한 북한인권의 향상을 도모하여 볼 수 있을 것이다. 넷째, 국제사회의 평화권 논의가 비핵화를 주요한 개념의 하나로 하고 있다는 점을 고려하면, 북한의 비핵화는 물론 한반도 비핵화 더 나아가서는 동북아의 비핵화도 생각하여 볼 수 있을 것이다. 이와 관련한 중단기적 실천 구상으로는 동북아 비핵지대화(3+3=비핵화+핵공격을 하지 않겠다는 약속) 등을 생각하여 볼 수 있을 것이다.

평화권은 한국의 군축을 요구하는 개념이기도 하지만 북한의 비핵화와 군축을 요구하는 양날의 칼이기도 하다. 뿐만 아니라 남북한의 협력과 국제적 협력 없이는 달성될 수 없는 전형적인 제3세대의 인권이다. 분단극복을 통한 인권개선과 인권개선을 통한 분단극복의 지혜가 필요한 시점이다.

62) 위의 책, p. 370.

참고문헌

1. 단행본

- 강정구. 『민족의 생명권과 통일』. 서울: 당대, 2002.
- 구병삭. 『헌법학원론(제17판)』. 서울: 박영사, 2007.
- 김창수. 『평화만들기, 통일이루기』. 서울: 대동, 1996.
- 모가미 도시키 지음. 조진구 옮김. 『인도적 개입 -정의로운 무력행사는 가능한가-』. 서울: 소화, 2001.
- 서보혁. 『배반당한 평화』. 서울: 진인진, 2017.
- _____. 『북한인권-이론·실제·정책- (개정판)』. 서울: 한울, 2014.
- _____. 『코리아 인권 -북한인권과 한반도 평화-』. 서울: 책세상, 2011.
- _____. 『한국 평화학의 탐구』. 서울: 박영사, 2019.
- 서보혁 엮음. 『인간안보와 남북한 협력』. 서울: 아카넷, 2013.
- 서보혁·정주진. 『평화운동』. 서울: 진인진, 2018.
- 요한 갈통 지음. 강종일 외 옮김. 『평화적 수단에 의한 평화』. 파주: 들녘, 2000.
- 임재성. 『삼켜야 했던 평화의 언어』. 서울: 그린비, 2011.
- 정육식. 『글로벌 아마겟돈』. 서울: 책세상, 2010.
- 정태욱. 『한반도 평화와 북한인권 -법철학적 기록-』. 서울: 한울, 2009.
- Mascia, Marco *et al.* *Peace human rights-special issue on the right to peace*. Venezia: Marsilio, 2014.
- Vasak, Karel. *A 30-year struggle*. Paris: The Unesco Courier, 1977.
- 梅林宏道. 『在日米軍』. 東京: 岩波新書, 2002.
- 山内敏弘. 『平和憲法の理論』. 東京: 日本評論社, 1992.
- 山内敏弘·古川純. 『憲法の現況と展望』. 東京: 北樹出版, 1990.

笹元純·前田朗. 『平和への権利を世界に』. 東京: かもかわ出版, 2011.
 小林武. 『平和的生存権の弁証』. 東京: 日本評論社, 2006.
 深瀬忠一. 『戦争抛棄と平和的生存権』. 東京: 岩波書店, 1988.
 田畑茂二郎. 『国際化時代の人権問題』. 東京: 岩波書店, 1988.
 浦田賢治. 『沖縄米軍基地法の現在』. 東京: 一粒社, 2000.
 『自衛隊裁判(法律時報臨時増刊)』. 東京: 日本評論社, 1975.

2. 논문

김동한. “인간안보와 북한인권.” 서보혁 엮음. 『인간안보와 남북한 협력』. 서울: 아카넷, 2013.
 이경주. “평화주의 원리, 그 가능성과 한계.” 『헌법 다시보기』. 파주: 창비, 2007.
 이근관. “국제적 인권으로서의 평화권에 대한 고찰.” 『인권평론』. 제1호, 2006.
 이대훈. “평화주의 헌법을 위한 인권적 접근.” 『헌법 다시보기』. 파주: 창비, 2007.
 이승렬. “인간안보론의 형성과 발전.” 서보혁 엮음. 『인간안보와 남북한 협력』. 서울: 아카넷, 2013.

“Conference on Peace and Human Rights=Human Rights and Peace.” *Bulletine of Peace Proposals*, vol. 10, no. 2, 1979.
 Durán, Carlos Villán. “The International Observatory of the Human Right to Peace.” *The International Observatory of the Human Right to Peace*. Luarca: Spanish Society for International Human Rights Law, 2013.
 Puyana, David Fernández. “International Congress on the Human Right to Peace.” *The International Observatory of the*

Human Right to Peace. Luarca: Spanish Society for International Human Rights Law, 2013.

鈴木敬夫, “平和的生存權の國際的視野.” 『現代における平和憲法の使命』, 東京: 三省堂, 1986.

浦田一郎, “日本国憲法と国連憲章の平和構想—軍事に囚らない「平和的生存權」と軍事を制約する「平和への權利」の關係から—.” 『季論21』, 第23号, 2014.

3. 기타자료

『머니 투데이』.

현재 2006.2.23.2005헌마268.

현재 2009.5.28.2007헌마369.

UN Doc. A/HRC/17/39.

UN Doc. A/HRC/20/31.

UN Doc. A/RES/39/11.

박진아, “인권으로서 발전권의 의의와 권리 실현을 위한 과제.” 통일연구원 북한인권정책연구 2019 최종보고회 발표자료, 2019.9.20.

백범석, “발전권 논의의 전개과정.” 통일연구원 북한인권정책연구 2019 최종보고회 발표자료, 2019.9.20.

오시진, “국제법상 평화권의 의의와 성격.” 통일연구원 북한인권정책연구 2019 최종보고회 발표자료, 2019.9.20.

이경주, “용산기지 이전협정과 평화적 생존권.” 주한미군 재편과 평택미군기지 확장 쟁점 토론회 발표문, 2005.11.3.

이대훈. “평화권을 적용한 북한인권 개선.” 통일연구원 북한인권정책 연구 2019 최종보고회 발표자료, 2019.9.20.

정욱식. “한반도 평화체제: 평화공존, 평화협정, 그리고 평화권.” 통일연구원 북한인권정책연구 2019 최종보고회 발표자료, 2019. 9.20.

「Declaration on the Right of Peoples to Peace」.

제2장 국제법상 평화권의 의의와 성격

오시진 (삼육대학교)



I. 서론	65
II. 평화권과 기존 국제법체계와의 상관관계	67
1. 세계인권선언과 평화권의 상관관계	67
2. 생명권과 평화권의 상관관계	71
3. 유엔체제 내 국가의 권리 및 의무와의 상관관계 ..	76
III. 평화권의 구성요소	81
1. 소극적 평화	81
2. 적극적 평화	93
IV. 평화권의 법리적 한계와 그 특이성	103
1. 제3세대 인권이며 연대권적 성격	103
2. 국가의 의무와 인간의 권리의 상관관계	105
3. 평화권 개념의 불명확성	107
4. 재판회부 가능성과 정치적 성격의 문제	109
V. 결론	110

I. 서론

국제법상 평화권에 대한 논의는 미온적이다. 평화권 논의의 현실적인 측면을 외면할 수 없기 때문이다. 강대국들이 평화권에 대해 부정적일 뿐 아니라, 평화권 내용이 확정되어 있지 않아 보여서 그 실현 방법이 모호한 부분이 있다. 또, 평화권은 제3세대 인권인 연대권(solidarity) 중 하나이기 때문에 그 법적 성격을 파악하는 데에 기존과 다른 접근이 필요하다. 개인이 아닌 집단의 권리를 어떻게 이론적으로 구성해서 구체적으로 실현할지에 대해서는 난제가 있기 때문이다. 또, 평화권이 법규범으로 받아들여지지 않는 상황에서, 국가들은 평화권에 대해서 소극적일 수 있다. 평화권과 관련된 조약도 없고, 관습법이 형성되었다고 볼 근거도 부족하다.

그러나 평화권을 기존 국제규범체계 내에서 논의하여 보았을 때, 달리 해석될 여지가 있다. 평화권의 평화 개념을 이론적으로 논할 때 소극적 평화와 적극적 평화로 구분하여 접근하는 흐름이 있다.¹⁾ 즉, 전쟁이나 분쟁이 없는 소극적 평화 상태와 구조적 폭력이 없는 적극적 평화 상태로 구별하여 접근한다. 이렇게 평화 개념을 구체화할 경우, 국제규범체계 내에서 평화 개념이 완전히 새로운 개념이라고 할 수 없다. 소극적 평화는 전쟁금지, 군축 등 기존 유엔 평화체계 내에서 발전된 양상이 있고, 후자인 적극적 평화는 사회 정의와 관련이 있는 기존 인권규범들과 관련을 가질 수 있다. 특히, 생명권과 평화권의 상관관계는 논의되어야 할 부분이 있다. 물론, 기존 유사 담론과 규범체계가 존재한다는 것과 그 담론이 인권으로 인정받았느냐 하는 것은 별개의 문제이다. 그럼에도 불구하고, 기존 규범

1) Johan Galtung, "Violence, Peace, and Peace Research," *Journal of Peace Research*, vol. 6, no. 3 (1969), pp. 167~191.

체계 내에서 평화권이 완전히 새로운 논의가 아니라는 것을 확인할 수 있고, 평화권의 의의를 다른 시각에서 바라볼 수 있을 것이다.

따라서 본고는 평화권을 기존 규범체계 내에서 검토하였을 때, 평화권의 의의가 달리 해석될 수 있다는 점을 지적하고 그 성격이 무엇인지 파악하고자 한다. 평화권 논의에서 자주 등장하는 전쟁 금지, 군축 등은 기존 규범체계 내에서 논의될 수 있는 사안이다. 따라서 기존 규범을 재확인하는 측면에서 보자면, 기존 국가의 의무에 대한 권리 주장으로 그 의의가 있을 수 있다. 또, 평화권을 생명권과의 상관관계 속에서 검토해 볼 때, 인권체제의 토대로 이해될 여지도 있다. 또, 적극적 평화라 할지라도 기존 인권법체계 측면에서 보자면, 이미 규정된 다양한 인권규범들과 중복되는 부분도 있을 것이다. 따라서 이미 확정된 인권에 대한 다른 해석 차원에서 이해될 수 있을 것이다.

그러나 평화권에 한계가 있다는 점은 분명하다. 먼저, 의무가 있다고 항상 그에 대응하는 권리가 있는 것은 아니다. 예를 들어서 소극적 평화인 전쟁 금지 의무가 있다고 하여, 이 의무가 바로 ‘평화’에 대한 인간의 권리를 만들어 내는 것은 아니다. 또, 기존 인권들의 집합적 성격을 가지고 있다고 하여, 혹은 기존 인권의 토대적 성격을 가지고 있다고 하여, 별도의 인권으로 당연히 인정받는다고도 할 수 없다. 한편, 평화권의 내용이 상당히 넓고 추상적이라, 여기에 포함될 내용과 그렇지 않은 내용 구분도 상당히 어려울 수 있다.

II. 평화권과 기존 국제법체계와의 상관관계

1. 세계인권선언과 평화권의 상관관계

우선 평화 개념과 인권 개념의 상관관계를 살펴볼 필요가 있다. 국제법과 국제사회에서 ‘전쟁과 평화’ 사안은 사실 인권 사안과는 독자적으로 발전해온 영역이다. 국가 간의 무력행사는 오늘날 인도법(humanitarian law), 과거에는 전쟁법(law of war)의 영역으로 평시법(law of peace)과는 별도의 법체계로 이루어져 있었다. 물론 최근에는 전시에든 인권이 적용된다는 것이 일반적으로 받아들여지고 있지만, 전쟁과 관련된 사안이 별도로 발전해온 것을 부정하기 어렵다. 따라서 평화를 ‘인간의 권리’라고 한다는 것은 두 개의 분야를 겹치게 하는 결과를 낳는 생소한 사안이 될 수 있다.

그럼에도 불구하고 1984년 「평화에 대한 권리 선언(Declaration on the Right of Peoples to Peace)」(이하 “평화권선언”) 제1항은 모든 인간이 평화에 대한 신성한 권리를 가지고 있다고 선언하였다.²⁾ 1985년 「평화에 대한 사람들의 권리」 유엔총회 결의 전문에서는 평화가 ‘양도할 수 없는 권리(inalienable right)’라는 사실을 유념해야 한다고 적고 있다.³⁾ 그렇다면 과연 평화 그 자체를 인권이라 할 수 있을까? 평화 개념은 세계인권선언의 인권 목록에서 찾아볼 수 없다. 세계인권선언 전문에서는 “인류가족 모두의 존엄성과 양도할 수 없는 권리를 인정하는 것이 세계의 자유, 정의, 평화의 기초

2) Declaration on the Right of Peoples to Peace, Approved by General Assembly resolution 39/11 of 12 November 1984, <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RightOfPeoplesToPeace.aspx>> (검색일: 2019.10.10.).

3) Right of peoples to peace, UN General Assembly resolution, November 11, 1985, A/RES/40/11. “Bearing in mind that peace is an inalienable right of every human being...”

다”라고 규정하고 있을 뿐이다.⁴⁾ 평화라는 단어가 ‘평화집회’를 논할 때 언급되기는 하지만, 평화가 인권이라는 문구는 없다. 즉, 세계인권선언상 인권은 평화를 실현하기 위한 기초인 것이지, 평화가 인권인 것은 아니었다. 1988년 「평화에 대한 사람들의 권리」 유엔총회 결의⁵⁾ 및 1990년 「평화에 대한 사람들의 권리」 선언 이행 유엔총회 결의 전문에서는 세계인권선언의 문구를 그대로 원용하고 있다.⁶⁾ 평화 개념을 구분할 때, 구조적인 폭력을 제거해야 평화가 실현된다는 적극적 평화의 영역으로 이러한 접근이 이해될 수도 있을 것이다. 그러나 아직까지 평화 그 자체를 권리라고 보았다고 할 수는 없다. 단지 인권은 평화의 기초가 될 수 있을 뿐이다. 요컨대, 1990년대까지만 하더라도 평화권의 개념은 인권이 지향하는 가치를 인권화한 것이라 할 수 있다.

2000년대 들어서는 새로운 접근이 등장한다. 2002년 「평화에 대한 사람들의 권리 촉진」 유엔총회 결의 전문에서는 모든 사람은 세계인권선언에서 제시되고 있는 권리와 자유가 완전히 실현될 수 있는 사회적 질서와 국제적 질서에 대한 자격(entitled)이 있다고 규정하였다.⁷⁾

4) The Universal Declaration of Human Rights(UDHR), General Assembly resolution 217 A, December 10, 1948.

5) Right of peoples to peace, UN General Assembly resolution, November 11, 1988, A/RES/43/22. “Having in mind the Universal Declaration on Human Rights which emphasizes that recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world,”

6) Implementation of the Declaration on the Right of Peoples to Peace, UN General Assembly resolution, November 7, 1990, A/RES/45/14. “Having in mind the Universal Declaration of Human Rights, which emphasizes that recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world,”

7) Promotion of the Right of Peoples to Peace, General Assembly resolution, December 18, 2002, A/RES/57/216. “Recalling that everyone is entitled to a social and international order in which the rights and freedoms set forth in

이후 2003년 유엔 인권위(the Commission on Human Rights) 결의,⁸⁾ 2005년 유엔 인권위 결의,⁹⁾ 2010년 유엔 인권이사회(Human Rights Council) 결의,¹⁰⁾ 2011년 유엔 인권이사회 결의,¹¹⁾ 2016년 평화권선언 유엔총회 결의에서 동일한 문구를 원용하였다.¹²⁾

여기서 평화와 인권의 상관관계의 미묘한 변화에 주목할 필요가 있다. 인권이 있어야 평화가 성립된다는 세계인권선언의 이해를 넘어서서, 세계인권선언에서 규정하고 있는 인권을 실현하고자 한다면, 평화가 전제되어야 한다는 것이다. 일반적으로 인권을 큰 영역으로 구분하면 자유의 영역과 평등의 영역으로 구분할 수 있다. 평화는 이 둘 중 하나에 포섭되는 것이 아니라, 이 둘을 지탱하는 토대라는 것이다. 이를 2002년 「평화에 대한 사람들의 권리 촉진」 유엔총회 결의 전문에서는 전쟁이 없는 삶이 인간 자유와 권리를 실현하는 데에 전제조건(prerequisite)이라고 표현하였다.¹³⁾ 2003년 유엔 인권위 결의는 평화는 인권을 촉진하고 보호하는 데에 필수적인 요

the Universal Declaration of Human Rights can be fully realized.”

- 8) Promotion of peace as a vital requirement for the full enjoyment of all human rights by all, Commission on Human Rights, 59th session, April 25, 2003, E/CN.4/RES/2003/61.
- 9) Promotion of peace as a vital requirement for the full enjoyment of all human rights by all, Commission on Human Rights, 61st session, April 20, 2005, E/CN.4/RES/2005/56.
- 10) Promotion of the right of peoples to peace, Human Rights Council resolutions, June 17, 2010, A/HRC/RES/14/3.
- 11) Promotion of the right of peoples to peace, Human Rights Council resolutions, June 17, 2011, A/HRC/RES/17/16.
- 12) Declaration on the Right to Peace, General Assembly resolution, February 2, 2017, A/RES/71/189.
- 13) Promotion of the Right of Peoples to Peace, General Assembly resolution, December 18, 2002, A/RES/57/216. “Convinced also that life without war is the primary international prerequisite for the material well-being, development and progress of countries, and for the full implementation of the rights and fundamental human freedoms proclaimed by the United Nations.”

구조건(a vital requirement)이라고 규정하였다.¹⁴⁾ 2005년 유엔 인권위는 2003년의 “vital requirement” 문구와 2002년 유엔총회 결의의 전제조건 표현을 모두 사용하였다.¹⁵⁾ 평화가 전제조건이라는 표현은 2010년 인권이사회 결의 전문,¹⁶⁾ 2011년 인권이사회 결의 전문¹⁷⁾에서도 사용되었다.

그렇다면 법리적으로 정리해야 할 사안이 있다. 세계인권선언 당시 평화는 인권이 지향하는 가치였을 뿐인데, 2000년대 이후에 이러한 사고가 바뀌어서 인권의 전제가 평화가 된 것일까? 2016년 평화권 선언 전문은 이를 다음과 같이 정리한다.¹⁸⁾

“인간 가족의 모든 구성원의 고유한 존엄성과 동등하고 양도할 수 없는 권리에 대한 인식은 이 세계의 자유, 정의, 그리고 평화의 기초라는 사실을 기억하고, 평화는 모든 인간의 고유한 존엄성에서 비롯된 모든 양도할 수 없는 권리의 완전한 향유를 통해 증진되다는 것을 인정한다.”¹⁹⁾

14) Promotion of peace as a vital requirement for the full enjoyment of all human rights by all, Commission on Human Rights, 59th session, April 25, 2003, E/CN.4/RES/2003/61. “Stresses that peace is a vital requirement for the promotion and protection of all human rights for all.”

15) Promotion of peace as a vital requirement for the full enjoyment of all human rights by all, Commission on Human Rights, 61st session, April 20, 2005, E/CN.4/RES/2005/56.

16) Promotion of the right of peoples to peace, Human Rights Council resolutions, June 17, 2010, A/HRC/RES/14/3.

17) Promotion of the right of peoples to peace, Human Rights Council resolutions, June 17, 2011, A/HRC/RES/17/16.

18) Declaration on the Right to Peace, General Assembly resolution, February 2, 2017, A/RES/71/189.

19) *Ibid.*, “Recalling that the recognition of the inherent dignity and the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world, and recognizing that peace is promoted through the full enjoyment of all inalienable rights derived from the inherent dignity of all human beings.”

이 문장의 앞부분은 전통적인 세계인권선언의 해석에 따른 것이다. 뒷부분은 그 평화를 승인하는 것은 인권을 완전히 향유함을 통하여 촉진될 수 있다고 적고 있다. 즉, 인권이 평화의 기초가 되고, 동시에 평화가 인권의 전제조건이 된다는 점을 밝힌다고 할 수 있다. 뫼비우스의 띠처럼 물고 물리는 관계라는 것이다.

요컨대, 세계인권선언과 평화의 상관관계 속에서 평화권을 이해하자면, 평화권은 인권이 지향해야 할 평화라는 가치를 권리화한 것인 동시에, 평화권은 인권체계에 토대가 되는 인권으로 파악할 수 있다. 따라서 평화는 인권체계와 떼어 수 없는 관계라고 이해할 수 있겠다.

2. 생명권과 평화권의 상관관계

두 번째로 생명권과 평화권의 상관관계를 살펴볼 필요가 있다. 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 “자유권규약”) 제6조 제1항은 “모든 인간은 고유한 생명권을 가진다. 이 권리는 법률에 의하여 보호된다. 어느 누구도 자의적으로 자신의 생명을 박탈당하지 아니한다”고 규정하고 있다. 이어서 제2항부터 제6항까지 주로 사형제를 다루고 있기 때문에, 생명권은 사형제와 관련된 형법의 틀로만 이해할 가능성이 있다. 물론 생명권은 국가에 의한 자의적 생명 박탈과 관련된 중요한 권리이다. 그러나 생명권이 제한적으로 해석될 이유가 없다.

“일반논평 36호”(2018)는 이 생명권이 넓게 해석되어야 한다는 입장을 취하고 있고, 부자연스러운 죽음이나 조기 사망으로부터 자유로울 자격도 포함한다고 본다.²⁰⁾ 또, 생명권은 존엄성을 가진 삶을

20) General Comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, October 30, 2018, CCPR/C/GC/36, para. 3. “The right to life is a right which should not be interpreted narrowly. It concerns the entitlement of individuals to be free

향유할 권리로 이해된다. 따라서 생명권은 사회적 수준에서 종합적 권리로 해석될 수 있다. 즉, 생명권의 의무 부담자인 국가는 생명에 위협이 가해지지 않는 사회적 조건을 만들 의무가 있다고 해석될 수 있다. 일반논평은 생명에 위협을 가하는 조건에 범죄율, 총기폭력, 교통사고, 산업재해, 환경파괴가 포함되고, 에이즈, 결핵, 말라리아와 같은 치명적인 질병, 약물남용, 기근, 영양실조, 빈곤 등이 포함된다고 설명한다.²¹⁾ 이렇게 보았을 때 국가는 생명권을 보장하기 위하여 상당히 다양한 조치를 취할 의무가 있다. 일반논평에 따르면, 국가는 식량, 음료, 거주, 보건, 전기, 위생 등에 대한 조치를 취할 의무가 있고, 긴급의료서비스와 공공주거프로그램을 제공할 의무가 있다.²²⁾ 한 걸음 더 나아가 국가는 자연재해를 예방하고 대응할 계획도 갖추고 있어야 할 의무가 있다고 설명한다.²³⁾

from acts and omissions that are intended or may be expected to cause their unnatural or premature death, as well as to enjoy a life with dignity.”

- 21) *Ibid.*, para. 26. “The duty to protect life also implies that States parties should take appropriate measures to address the general conditions in society that may give rise to direct threats to life or prevent individuals from enjoying their right to life with dignity. These general conditions may include high levels of criminal and gun violence, [95] pervasive traffic and industrial accidents, [96] degradation of the environment, [97] deprivation of land, territories and resources of indigenous peoples, [98] the prevalence of life threatening diseases, such as AIDS, tuberculosis or malaria, [99] extensive substance abuse, widespread hunger and malnutrition and extreme poverty and homelessness. [100]”
- 22) *Ibid.*, “The measures called for addressing adequate conditions for protecting the right to life include, where necessary, measures designed to ensure access without delay by individuals to essential goods and services such as food, [101] water, shelter, health-care, [102] electricity and sanitation, and other measures designed to promote and facilitate adequate general conditions such as the bolstering of effective emergency health services, emergency response operations (including fire-fighters, ambulances and police forces) and social housing programs.”
- 23) *Ibid.*, “Furthermore, States parties should also develop, when necessary, contingency plans and disaster management plans designed to increase preparedness and address natural and man-made disasters, which may

한편, 생명권은 국내뿐 아니라 국제사회의 조건 형성 측면에서 이
 해될 수 있다. 일반논평은 생명권이 전쟁 상황에도 보장된다고 본
 다.²⁴⁾ 일반논평은 전쟁 위험을 방지하는 모든 행위는 생명권을 보장
 하는 것과 같은 것이라 본다.²⁵⁾ 또, 국제법상 침략(aggression)에
 해당되는 행위는 자유권규약 제6조 생명권을 위반하는 것이라 본
 다.²⁶⁾ 이뿐 아니라 국제분쟁을 평화적 수단으로 해소하지 않는 경우
 해당 국가가 생명권 보장 의무를 완수했다고 보기 어렵다.²⁷⁾ 나아가
 생명권은 동 규약 제20조에서 금지하고 있는 전쟁 선전(propaganda)
 과도 연결되어 있다고 설명한다.²⁸⁾ 전쟁 선전 금지 의무를 위반하는
 것은 동 규약 제20조뿐 아니라 제6조 생명권까지 위반하는 것이다.

요컨대 생명권은 세 가지 수준에서 논의될 수 있다. 개인 수준,
 사회 수준, 국제사회 수준에서 생명권이 논의될 수 있고, 그 개요는
 다음 표와 같다.

adversely affect enjoyment of the right to life, such as hurricanes, tsunamis, earthquakes, radio-active accidents and massive cyberattacks resulting in disruption of essential services.”

- 24) *Ibid.*, para. 64. “Like the rest of the Covenant, article 6 continues to apply also in situations of armed conflict to which the rules of international humanitarian law are applicable, including to the conduct of hostilities.”
- 25) *Ibid.*, para. 69. “Efforts to avert the risks of war, and any other armed conflict, and to strengthen international peace and security, are among the most important safeguards for the right to life.”
- 26) *Ibid.*, para. 70. “States parties engaged in acts of aggression as defined in international law, resulting in deprivation of life, violate ipso facto article 6 of the Covenant.”
- 27) *Ibid.*, “States parties that fail to take all reasonable measures to settle their international disputes by peaceful means might fall short of complying with their positive obligation to ensure the right to life.”
- 28) *Ibid.*, para. 59. “A particular connection exists between article 6 and article 20, which prohibits any propaganda for war and certain forms of advocacy constituting incitement to discrimination, hostility or violence. Failure to comply with these obligations under article 20, may also constitute a failure to take the necessary measures to protect the right to life under article 6.”

〈표 II-1〉 생명권의 양태

	생명권의 양태
개인 수준	국가가 개인의 생명을 자의적으로 박탈하지 않을 의무이고, 이에 대한 개인의 권리이다. 주로 사형제도와 관련되어 있다고 파악할 수 있다.
사회 수준	생명에 위협이 가해지는 사회적 조건을 방지해야 할 국가의 의무이고, 이에 대한 권리라 할 수 있다. 이에는 범죄율, 총기폭력, 교통사고, 산업재해, 환경파괴, 각종 질병, 자연재해 등이 문제되고, 국가는 이에 대하여 적절히 조치를 취해야 할 의무가 있다.
국제사회 수준	생명에 위협을 가하는 국제사회 수준에서의 국가 의무이고 이에 대한 권리라 할 수 있다. 이에는 전쟁과 침략 금지 의무, 국제분쟁에 대한 평화적 해소 의무, 전시 국제인권법 적용, 전쟁 선전 금지 의무가 포함된다.

출처: 필자 작성.

이와 같은 측면에서 보았을 때, 평화권과 생명권은 겹치는 부분이 있다는 점을 확인할 수 있다. 전통적인 의미의 평화는 전쟁으로부터의 평화이다. 즉, 소극적 평화라 할 수 있다. 따라서 생명권의 국제사회 수준 양태와 겹친다고 할 수 있다. 한편, 적극적 평화의 개념이 고려된다면, 평화권의 사회적 수준도 논의 대상이 된다. 즉, 사회적 억압과 구조적 폭력을 제거해야 평화가 성취된다는 적극적 평화 개념을 원용하면, 평화권도 사회적 수준에서 논의될 수 있다. 그렇다면 평화권이 개인적 수준에서도 언급될 수 있을까? 1978년 「평화로운 삶을 위한 사회 준비 선언」 유엔총회 결의 제1장 제1문단에서는 모든 국가와 모든 인간은 인종, 양심, 언어, 성과 무관하게 평화로운 삶에 대한 내재적인 권리를 가지고 있다고 규정하고 있다.²⁹⁾ 따라서 개인 수준에서 평화권이 없다고 단정할 수 없다. 비록 대내외적으로 집단적 성격이 강한 권리이기는 하지만, 평화권이 개인 차원에서도

29) Declaration on the Preparation of Societies for Life in Peace, UN General Assembly resolution, December 15, 1978, A/RES/33/73. "Every nation and every human being, regardless of race, conscience, language or sex, has the inherent right to life in peace."

이해될 부분이 있다는 것이다. 이를 생명권과 비교하여 정리하면 다음과 같다.

〈표 11-2〉 생명권과 평화권의 양태

	생명권의 양태	평화권의 양태
개인 수준	국가가 개인의 생명을 자의적으로 박탈하지 않을 의무이고, 이에 대한 개인의 권리이다. 주로 사형제도와 관련되어 있다고 파악할 수 있다.	평화권은 집단적 권리의 성격이 강하지만, 평화로운 삶에 대한 권리 측면에서는 개인 수준에서도 평화권이 논의될 여지가 있다.
사회 수준	생명에 위협이 가해지는 사회적 조건을 방지해야 할 국가의 의무이고, 이에 대한 권리라 할 수 있다. 이에는 범죄율, 총기폭력, 교통사고, 산업재해, 환경파괴, 각종 질병, 자연재해 등이 문제되고, 국가는 이에 대하여 적절히 조치를 취해야 할 의무가 있다.	적극적 평화 개념 차원에서 보면 평화권은 사회 내 억압 및 폭력 구조에 관한 사안이 되고, 사회적 수준에서 평화가 논의된다. 생명권에서 논의되는 각종 사안 중 일부 겹치는 부분이 있을 수 있다. 예를 들어 범죄율, 총기폭력, 산업재해, 환경파괴, 질병 등이 사회 구조적인 문제라고 한다면, 이 또한 적극적 평화 개념에서 논의될 수 있다. 그러나 생명에 위협이 가해지는 사회적 상황은 적극적 평화 개념과 겹치지 않는 영역도 있다.
국제사회 수준	생명에 위협을 가하는 국제사회 수준에서의 국가 의무이고 이에 대한 권리라 할 수 있다. 이에는 전쟁과 침략 금지 의무, 국제분쟁에 대한 평화적 해소 의무, 전시 국제인권법 적용, 전쟁 선전 금지 의무가 포함된다.	소극적 평화, 즉 전쟁이 없는 상황을 평화로 이해하는 전통적인 평화 개념에서 보자면, 전쟁 및 침략 금지, 국제분쟁에 대한 평화적 해결 등이 이에 포함될 것이다. 생명권에서 논의하는 국제사회 수준 논의와 많은 부분 겹친다.

출처: 필자 작성.

평화권과 생명권을 비교하면, 각각 개인 수준, 사회 수준, 국제사회 수준에서 논의될 수 있다는 사실을 확인할 수 있다. 그러나 이들이 겹치는 부분이 있다. 사회적 수준과 국제사회 수준이라 할 수

있다. 사회적 수준에서 보았을 때, 생명권은 생명을 위협하는 각종 사회적 조건들을 예시적으로 열거하고 있다. 평화권은 사회적 수준에서 구조적 폭력 제거로 이해될 수 있다. 이 또한 매우 넓은 개념으로 요한 갈통(Johan Galtung)은 이를 사회적 정의(social justice)로 이해할 수 있다고 설명한다.³⁰⁾ 따라서 이 평화권의 사회적 수준과 생명권의 사회적 수준이 동일하지는 않다. 그러나 사회 구조적 폭력이 생명 위협 수준까지 간다든지, 아니면 특정 구조적 폭력의 성격이 범죄율, 총기폭력, 교통사고, 산업재해, 환경파괴, 각종 질병, 자연재해 등의 형태로 나타날 경우, 이 또한 두 권리가 겹치는 영역이 될 수 있다.

한편, 국제사회 수준에서 볼 때, 생명권과 평화권은 상당히 많이 겹친다. 전쟁 금지와 침략 금지 의무, 국제분쟁에 대한 평화적 해소 의무, 전시 국제인권법 적용, 전쟁 선전 금지 의무 등은 생명권의 국제사회 수준에 해당되는 내용이고, 평화권의 국제사회 수준의 내용과 겹친다는 것이다. 이러한 측면에서 보았을 때, 적어도 소극적 평화 개념의 평화권은 이미 생명권의 포섭 범위 내의 권리라 할 수 있다.

요컨대, 생명권 차원에서 접근하면 평화권은 생명권의 사회적 수준 그리고 국제사회 수준의 권리 중 겹치는 부분으로 이해될 수 있고, 평화권은 상당 부분 이미 확정된 인권 중 하나로 해석될 수 있다.

3. 유엔체제 내 국가의 권리 및 의무와의 상관관계

세 번째로 평화권은 기존 유엔체제 내에서 논의될 부분이 있다. 유엔 헌장 제1조에서는 유엔체제의 목적 자체가 “국제평화와 안전” 유지라 천명하고 있고, 헌장 제2조 제4항에서 전쟁과 전쟁에 이르지

30) Johan Galtung, “Violence, Peace, and Peace Research,” p. 183.

않는 각종 무력사용을 원칙적으로 금지하고 있다. 1984년 평화권선언 전문에서 유엔의 목적이 국제평화와 안전이라는 점을 다시 확인하고 있다.³¹⁾ 동 선언에서는 전 인류가 전쟁을 완전히 제거하고 핵참사를 피하고자 하는 의지와 열망을 표명한다고 적고 있다.³²⁾ 나아가 전쟁이 없는 삶이 바로 유엔이 선언하고 있는 인간의 자유와 권리를 완전히 이행하기 위한 기본 전제라고 설명한다.³³⁾ 유엔 현장의 목적 자체가 국제평화와 안전이라는 것은 국제사회의 상식이지만, 1984년 선언은 이를 평화권에 연관을 시켰다. 이런 시각에서 보았을 때, 평화권에서 주장하고자 하는 것이 이미 유엔체제 내에서 규정되어 있는 것이고, 이를 권리로 발현하는 것에 불과할 수 있다.

이러한 시각이 구체화되기 시작한 것은 2000년대가 되어서이다. 2002년 「평화에 대한 사람들의 권리 촉진」 유엔총회 결의 전문에서는 유엔의 목적에 합치하지 않은 무력 사용과 위협을 억제할 국가의 의무를 재천명하였다.³⁴⁾ 이를 구체적으로 보아, 모든 국가들이 국제분쟁을 평화적인 수단으로 해소해야 할 의무가 있다는 점을 다시 확인하였고,³⁵⁾ 주권 존중, 영토 보전과 국가의 정치적 독립, 국내문

31) Declaration on the Right of Peoples to Peace, UN General Assembly resolution, November 12, 1984, A/RES/39/11. "Reaffirming that the principal aim of the United Nations is the maintenance of international peace and security,"

32) *Ibid.*, "Expressing the will and the aspirations of all peoples to eradicate war from the life of mankind and, above all, to avert a world-wide nuclear catastrophe,"

33) *Ibid.*, "Convinced that life without war serves as the primary international prerequisite for the material well-being, development and progress of countries, and for the full implementation of the rights and fundamental human freedoms proclaimed by the United Nations,"

34) Promotion of the Right of Peoples to Peace, General Assembly resolution, December 18, 2002, A/RES/57/216. "Reaffirming also the obligation of all States to refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations,"

35) *Ibid.*, "Reaffirming the obligation of all States to settle their international

제 불개입의 중요성을 다시 확인하였다.³⁶⁾ 2002년 유엔총회 결의문은 1984년 선언에서 언급한 내용을 더 구체화하여, 유엔 헌장 내의 구체적인 규범을 언급한 것이라 할 수 있다. 이런 측면이 2003년 인권위원회 결정에서 다시 확인된다.³⁷⁾

2005년 인권위원회 결정은 기존 내용을 더 확장하였다.³⁸⁾ 유엔 헌장의 목적 중 하나가 국제문제 해소를 위한 국제협력이라는 점을 지적하였고,³⁹⁾ 국가 간의 우호와 협력이 중요하다는 점을 강조하였다.⁴⁰⁾ 또, 발전권과 자결권을 확인해 주었다.⁴¹⁾ 나아가 국가 간의

disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice are not endangered.”

36) *Ibid.*, “Reaffirming further the importance of ensuring respect for the principles of sovereignty, territorial integrity and political independence of States and non-intervention in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any State, in accordance with the Charter and international law.”

37) Promotion of peace as a vital requirement for the full enjoyment of all human rights by all, Commission on Human Rights, 59th session, April 25, 2003, E/CN.4/RES/2003/61.

38) Promotion of peace as a vital requirement for the full enjoyment of all human rights by all, Commission on Human Rights, 61st session, April 20, 2005, E/CN.4/RES/2005/56.

39) *Ibid.*, “Bearing in mind that one of the purposes of the United Nations is to achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion,”

40) *Ibid.*, “Underlining, in accordance with the purposes and principles of the United Nations, its full and active support for the United Nations and for the enhancement of its role and effectiveness in strengthening international peace, security and justice and in promoting the solution of international problems, as well as the development of friendly relations and cooperation among States,”

41) *Ibid.*, “Affirms that all States should promote the establishment, maintenance and strengthening of international peace and security and an international system based on respect of the principles enshrined in the Charter and the promotion of all human rights and fundamental freedoms, including the right to development and the right of peoples to self-determination;”

정치적, 경제적, 사회적 체계의 차이를 불문하고, 국가의 크기, 국가의 지리적 위치, 경제적 수준을 불문하고 모든 국가에 유엔 헌장의 목적과 원칙이 적용되어야 한다고 촉구하였다.⁴²⁾ 이와 유사한 형태의 내용을 2010년과 2011년 인권이사회 결정에서도 확인할 수 있다.⁴³⁾

결과적으로 2016년 평화권선언 유엔총회 결의 전문에서는 “유엔 헌장의 목적과 원칙의 지도(guide)에 따른다”라고 유엔 헌장과 평화권의 관계를 정리하였다.⁴⁴⁾ 즉, 평화권은 유엔 헌장의 목적과 원칙에 따른 것이라 본 것이다. 이어서 1970년 우호관계선언에 따라 유엔의 목적에 합치하지 않은 국가 간 무력 사용 및 위협을 억제해야 한다는 점을 회상하고,⁴⁵⁾ 국제분쟁은 평화적 수단으로 해소되어야 한다는 원칙을 회상하며,⁴⁶⁾ 국가의 국내 관할권 사안에 개입하지 않을 의무를 회상하고,⁴⁷⁾ 유엔 헌장에 따라 타 국가와 협력할 의무를

42) *Ibid.*, “Urges all States to respect and to put into practice the principles and purposes of the Charter in their relations with all other States, irrespective of their political, economic or social systems, as well as of their size, geographical location or level of economic development;”

43) Promotion of the right of peoples to peace, Human Rights Council resolutions, June 17, 2010, A/HRC/RES/14/3; Promotion of the right of peoples to peace, Human Rights Council resolutions, 17 June 2011, A/HRC/RES/17/16.

44) Declaration on the Right to Peace, General Assembly resolution, February 2, 2017, A/RES/71/189. “Guided by the purposes and principles of the Charter of the United Nations,”

45) *Ibid.*, “Recalling also that the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations solemnly proclaimed the principle that States shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations;”

46) *Ibid.*, “the principle that States shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered;”

47) *Ibid.*, “the duty not to intervene in matters within the domestic jurisdiction of any State, in accordance with the Charter;”

회상하고,⁴⁸⁾ 자결원칙, 주권평등원칙, 유엔 현장에서 정하는 의무를 성실하게 이행할 원칙을 회상한다고 하였다.⁴⁹⁾ 또, 국제분쟁 해결을 평화적인 방법으로 해소해야 할 중요성을 인정한다고 하였다.⁵⁰⁾ 이와 같은 내용을 축약하여 본 평화권선언 제5조에서는 다음과 같이 규정하고 있다.⁵¹⁾ 첫째, 평화권선언이 유엔의 목적과 원칙에 반하는 것으로 해석될 수 없다. 둘째, 평화권선언의 내용은 유엔 헌장, 세계인권선언, 그리고 기타 국제체제에 일치되는 방법으로 이해되어야 한다. 첫째와 둘째 내용을 종합적으로 살펴보면, 평화권은 이미 유엔체제에서 규정된 국가의 권리와 의무의 연장선으로 이해된다. 본 평화권선언 전문에서 이미 언급하고 있는 유엔 헌장상 국가의 권리와 의무를 고려하여 보았을 때, 평화를 유지하기 위한 국제법 규칙 내에서 평화권을 이해해야 한다고 볼 수 있다.

이렇게 볼 때, 평화권은 유엔 헌장이 실현하고자 하는 평화를 하나의 권리로 발현시킨 것이라고 볼 수 있다. 물론 유엔 헌장에서 규정하고 있는 국가의 권리와 의무 자체가 평화권이 되지 않는다. 그러나 국가의 권리 또는 의무와 연계하여 평화권을 주장할 수는 있다. 예를 들어 유엔 헌장 제2조 제4항의 무력사용금지원칙은 국가의

48) *Ibid.*, “the duty of States to cooperate with one another in accordance with the Charter;”

49) *Ibid.*, “the principle of equal rights and self-determination of peoples; the principle of the sovereign equality of States; and the principle that States shall fulfil in good faith the obligations assumed by them in accordance with the Charter,”

50) *Ibid.*, “Recognizing the importance of the settlement of disputes or conflicts through peaceful means,”

51) *Ibid.*, “Nothing in the present Declaration shall be construed as being contrary to the purposes and principles of the United Nations. The provisions included in the present Declaration are to be understood in accordance with the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights and relevant international and regional instruments ratified by States.”

의무이지만, 이 의무를 주장할 인권이 평화권이 된다는 것이다. 물론, 평화권이 별개의 인권으로 받아들여지지 않은 상황에서 이를 별도의 인권이라고 하기에는 아직 어려움이 있다. 그러나 기존 유엔체제 내에서 접근했을 때, 이미 기존 유엔체제 내 평화규범이 존재한다는 것을 무시할 수 없다.

요컨대, 평화권은 유엔체제 내 평화 관련 국가의 권리와 의무의 연장선상에서 해석되어야 하고, 만일 평화권이라는 별도의 권리가 법규범으로 인정이 된다면, 유엔체제 내 평화 관련 권리와 의무가 인권으로 발현된 것이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 평화권의 구성요소

본 장에서는 평화권의 구성요소를 소극적 평화와 적극적 평화로 나누어 살펴보도록 하겠다. 산만해 보이는 평화권 논의를 소극적 평화와 적극적 평화로 나누어서 살펴보고, 기존 평화 관련 규범 체계와의 상관관계 속에서 논의할 때, 평화권을 더 구체적으로 파악할 수 있을 것이다.

1. 소극적 평화

가. 무력 위협과 무력 사용 금지

평화권의 구성요소로 무력 위협과 무력 사용 금지가 제시되고 있다. 1978년 「평화로운 삶을 위한 사회 준비 선언」 유엔총회 결의 제1장 제2문단에서는 침략은 그 계획, 준비, 개시 모두 다 평화에 대한 범죄이고 국제법에 반한다고 규정하고 있다.⁵²⁾ 동 선언 제3문단은

유엔의 목적과 원칙에 따라 국가들은 전쟁 선전을 삼가야 할 의무가 있다고 규정하고 있다.⁵³⁾ 1984년 평화권선언 제3항은 전쟁 위협, 특히 핵전쟁을 제거할 국가들의 의무를 요구할 권리로 평화에 대한 사람들의 권리가 행사되어야 할 점을 강조하였다.⁵⁴⁾

그러나 평화권 논의 이전에 무력사용금지는 이미 국제규범화되어 있다. 고전 국제법에 전쟁 개시(jus ad bellum)를 제한하는 규범이 존재했다. 과거 정당전쟁론이 존재하였고, 1910년 「계약 채무 회복을 위한 군의 고용 제한에 관한 헤이그 협약(Hague Convention respecting the Limitation of the Employment of Force for the Recovery of Contract Debts)」 제1조에서도 당사국은 채무 이행을 위하여 무력에 의존하지 않을 것을 정하고 있다. 「국제연맹협약」(1919) 제11조는 선전포고가 연맹 전체의 관심사라 하며, 제12조에서는 분쟁을 전쟁에 의존할 수 없다고 정하고 있다.

국제사회에 전쟁 금지가 규범으로 등장한 사례로 「켈로그 브리안 조약(Kellogg-Briand Pact, 1928)」이 일반적으로 인용된다. 1933년에는 소위 「사베드라 라마스(Saavedra Lamas) 조약」이라 불리는 라틴아메리카 국가들의 반전쟁 조약이 체결되었다. 1935년에 이르러서는 사실상 모든 유럽 국가가 전쟁 금지에 법적 의무를 지는

52) Declaration on the Preparation of Societies for Life in Peace, UN General Assembly resolution, December 15, 1978, A/RES/33/73, “A war of aggression, its planning, preparation or initiation are crimes against peace and are prohibited by international law.”

53) *Ibid.*, “In accordance with the purposes and principles of the United Nations, States have the duty to refrain from propaganda for wars of aggression.”

54) Declaration on the Right of Peoples to Peace, UN General Assembly resolution, November 12, 1984, A/RES/39/11, “Emphasizes that ensuring the exercise of the right of peoples to peace demands that the policies of States be directed towards the elimination of the threat of war, particularly nuclear war, the renunciation of the use of force in international relations and the settlement of international disputes by peaceful means on the basis of the Charter of the United Nations;”

상황에 이르렀다는 평가도 있다.⁵⁵⁾

그러나 무력 위협과 무력 사용 자체가 금지된 것은 유엔 헌장 제2조 제4항에 의해서이다.⁵⁶⁾ 즉, 국제법상 전쟁에 이르지 않는 다양한 형태의 무력 위협과 사용이 금지된 것이고, 적어도 전쟁과 관련해서는 유엔 헌장이 하나의 기준점이 되었다. 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ)는 *Armed Activities on the Territory of the Congo* 사건에서 유엔 헌장 제2조 제4항을 유엔 체제의 초석이라고 평가하였다.⁵⁷⁾ 또, ICJ는 무력 위협 및 사용 금지원칙이 국제관습법이라는 점도 밝혔다.⁵⁸⁾

이와 같은 전쟁금지와 무력사용금지는 인권규약에 의해서 이미 인권 사안이라는 점이 확립되어 있다. 자유권규약 제20조에서는 “전쟁을 위한 어떠한 선전도 법률에 의하여 금지된다”고 규정하고 있다. 전시에도 자유권규약상 생명권은 유지된다는 점도 밝혔다.⁵⁹⁾ “일반논평 36호”(2018)는 자유권규약 제6조(생명권)와 제20조는 연결되어 있다고 하면서, 제20조를 지키지 않는 것은 제6조상 생명권을 보호하지 못한 것과 마찬가지로라는 점을 강조하였다.⁶⁰⁾

55) Oliver Dörr, “Use of Force, Prohibition of,” *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2015), para. 7.

56) 유엔 헌장 제2조 4항, “All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.”

57) *Armed Activities on the Territory of the Congo(Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, I.C.J. Reports 2005, para. 148.

58) *Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment, I.C.J. Reports 1986, para. 73.

59) General Comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, October 30, 2018, CCPR/C/GC/36, para. 64, “Like the rest of the Covenant, article 6 continues to apply also in situations of armed conflict to which the rules of international humanitarian law are applicable, including to the conduct of hostilities.”

앞에서도 언급하였듯이, 전쟁은 사실상 생명권 위협이라는 것이
다.⁶¹⁾ 생명권이 국제사회 수준에서 논의될 때 전쟁과 무력 위협 및
사용 금지에 해당한다는 점을 앞에서 살펴보았다. 전쟁과 무력 위협
및 사용 금지는 국가의 의무이지만, 생명권을 고려하면 인간의 권리가
된다는 것이다.

나. 군축 등 무력 수단 제거

군축 등 무력 수단 제거는 평화권의 구성요소로 제시되고 있다.
1978년 「평화로운 삶을 위한 사회 준비 선언」 유엔총회 결의 제1장
제6문단은 군비경쟁을 제거하고 군축을 실현하여 평화가 유지될 수
있다고 정하고 있다.⁶²⁾ 1988년 「평화에 대한 사람들의 권리」 유엔
총회 결의 전문에서는 국제사회에서의 군축이 평화에 긍정적이라
평가를 하였다.⁶³⁾ 2002년 「사람들의 평화권 촉진」 유엔총회 결의

60) General Comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, October 30, 2018, CCPR/C/GC/36, para. 59. “A particular connection exists between article 6 and article 20, which prohibits any propaganda for war and certain forms of advocacy constituting incitement to discrimination, hostility or violence. Failure to comply with these obligations under article 20, may also constitute a failure to take the necessary measures to protect the right to life under article 6.”

61) *Ibid.*, para. 69. “Wars and other acts of mass violence continue to be a scourge of humanity resulting in the loss of lives of many thousands of lives every year. Efforts to avert the risks of war, and any other armed conflict, and to strengthen international peace and security, are among the most important safeguards for the right to life.”

62) Declaration on the Preparation of Societies for Life in Peace, UN General Assembly resolution, December 15, 1978, A/RES/33/73, “A basic instrument of the maintenance of peace is the elimination of the threat inherent in the arms race, as well as efforts towards general and complete disarmament, under effective international control, including partial measures with that end in view, in accordance with the principles agreed upon within the United Nations and relevant international agreements.”

전문에서는 군축과 발전이 긴밀한 관계에 있고, 군축 분야의 진전이 발전(development) 분야의 진전을 촉진할 수 있다고 확인하였다.⁶⁴⁾

그러나 군축 등 또한 이미 기존 국제법체계 내에서 규범화되어 있고 논의된 바 있는 사안이다. 군축에 대한 논의는 1899년과 1907년 헤이그 만국평화회의 당시에도 등장한 바 있지만, 제1차 세계대전이 끝난 후 등장한다.⁶⁵⁾ 영국, 미국, 프랑스, 이탈리아, 일본이 체결한 「워싱턴 해군 조약(Washington Naval Treaty, 1922)」이 유의미한 시작점이라 평가할 수 있다. 본 조약에서는 당사국들이 전함 등 선박제조를 제한하고 있다. 본 조약은 「런던 해군 조약(London Naval Treaty, 1930)」과 「2차 런던 해군 조약(the Second London Naval Treaty, 1936)」으로 개정되었다. 그러나 군축 관련 국제법은 제2차 세계대전이 끝난 후 유엔체제에 들어서 본격적으로 발전하게 된다. 특히, 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: WMD), 즉 핵과 생화학 무기와 관련하여 군축 논의가 발전하게 된다. 대표적으로 화학무기금지협약(Cheical Weapons Convention: CWC),⁶⁶⁾ 생물무기금지협약(Biological Weapons Convention: BWC),⁶⁷⁾ 오타

63) Right of peoples to peace, UN General Assembly resolution, November 11, 1988, A/RES/43/22, "Noting with satisfaction the positive events and trends in the field of disarmament, the resolution of crisis situations and the strengthening of international peace and security,"

64) Promotion of the Right of Peoples to Peace, General Assembly resolution, December 18, 2002, A/RES/57/216. "Reaffirming that there is a close relationship between disarmament and development and that progress in the field of disarmament would considerably promote progress in the field of development and that resources released through disarmament measures should be devoted to the economic and social development and well-being of all peoples, in particular those of the developing countries,"

65) Guido den Dekker, *The Law of Arms Control, International Supervision and Enforcement* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2001), p. 11.

66) Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction (adopted September 3, 1992, entered into force April 29, 1997) UNTS 1974 45 (CWC).

외협약,⁶⁸⁾ 집속탄협약,⁶⁹⁾ 핵확산방지협약(Nuclear Nonproliferation Treaty: NPT),⁷⁰⁾ 핵실험금지협약,⁷¹⁾ 특정재래식무기협약(Convention on Certain Conventional Weapons: CCW),⁷²⁾ 무기무역협약(Arms Trade Treaty: ATT)⁷³⁾ 등이 존재한다.

군축이 인권과 연관된다는 점은 1989년 「국제안보강화선언」 유엔 총회 결의에서 찾아볼 수 있다. 본 결의는 군축이 인권 존중과 근접한 관련성을 가진다고 강조하였다.⁷⁴⁾ 또, 유엔총회 결의로 핵전쟁이 인권, 그중에서도 생명권 침해라는 점도 지적되었다.⁷⁵⁾ 더 근본적으로 일반논평 제36호에서 군수 즉, 군 배치, 무기 사용, 판매, 매수, 무기 개발 등은 생명권을 반드시 고려해야 한다고 적고 있다.⁷⁶⁾ 군축도 하나의 인권 사안이며, 군축이 국가의 의무이지만, 생

67) The Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction (adopted April 10, 1972, entered into force March 25, 1975) 1015 UNTS 163 (BWC).

68) Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction (adopted September 18, 1997, entered into force March 1, 1999) 2056 UNTS 211.

69) Convention on Cluster Munitions (adopted May 30, 2008, entered into force August 1, 2010) 2688 UNTS 39.

70) Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (adopted June 12, 1968, entered into force March 5, 1970) 729 UNTS 161 (NPT).

71) Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (adopted September 10, 1996), UN Doc A/50/1027 (CTBT).

72) Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects(with Protocols I, II and III) (adopted October 10, 1980, entered into force December 2, 1983) 1342 UNTS 137 (CCW).

73) Arms Trade Treaty (adopted April 2, 2013, entered into force December 24, 2014) UNGA Res 67/234B (ATT).

74) UNGA Res 44/126 (December 15, 1989) UN Doc A/RES/44/126. See also UNGA Res 48/83 (January 13, 1994) UN Doc A/RES/48/83.

75) UNGA Res 38/75 (December 15, 1983) UN Doc A/RES/38/75.

76) General Comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on

명권을 조성하는 주요 환경으로 이해될 수 있다.

다. 핵무기 금지

핵전쟁이 생명권의 문제라는 점 또한 확인할 수 있다. 1982년 유엔총회 결의 「인권과 과학 및 과학기술 발전」에서 핵전쟁을 생명권의 문제로 보았다.⁷⁷⁾ 1984년 평화권선언 전문에서는 핵 시대에 인류의 생존과 인간 문명의 보존의 전제로 전 지구적 평화를 기억해야 한다고 하였다.⁷⁸⁾ 2002년 「평화에 대한 사람들의 권리 촉진」 유엔총회 결의는 제3문단에서 전쟁, 특히 핵전쟁 제거 국가 정책이 요구된다고 규정하고 있다.⁷⁹⁾

Civil and Political Rights, on the right to life, October 30, 2018, CCPR/C/GC/36, para. 65. “States parties engaged in the deployment, use, sale or purchase of existing weapons and in the study, development, acquisition or adoption of weapons, and means or methods of warfare, must always consider their impact on the right to life. For example, the development of autonomous weapon systems lacking in human compassion and judgement raises difficult legal and ethical questions concerning the right to life, including questions relating to legal responsibility for their use. The Committee is therefore of the view that such weapon systems should not be developed and put into operation, either in times of war or in times of peace, unless it has been established that their use conforms with article 6 and other relevant norms of international law.”

77) Human rights and scientific and technological developments, General Assembly resolution 37/189 of December 18, 1982, A/RES/37/189. “Stresses the urgent need for all possible efforts by the international community to strengthen peace, remove the threat of war, particularly nuclear war, halt the arms race and achieve general and complete disarmament under effective international control and prevent violations of the principles of the Charter of the United Nations regarding the sovereignty and territorial integrity of States and self-determination of peoples, thus contributing to assuring the right to life;”

78) Declaration on the Right of Peoples to Peace, General Assembly resolution 39/11, November 12, 1984, A/RES/39/11. “Aware that in the nuclear age the establishment of a lasting peace on Earth represents the primary condition for the preservation of human civilization and the survival of mankind;”

79) Promotion of the Right of Peoples to Peace, General Assembly resolution

핵전쟁, 실험 등에 대한 국제법에 대해서는 앞에서 핵확산방지협약과 핵실험금지협약을 언급할 때 지적하였다. ICJ가 1996년 *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* 권고적 의견에서 밝혔듯이 핵무기를 금지하는 국제법은 확인하기 어렵다.⁸⁰⁾ ICJ는 전쟁법(the law of armed conflict)이 모든 상황에서 적용되는 생명권의 특별법이기에 때문에 생명 박탈 행위가 독단(arbitrary)적인지 여부는 국제인도법에 따라야 한다는 입장을 취하였다.⁸¹⁾

국제인권법적인 차원에서 보자면, 이러한 평가는 새로운 것이 아니다. 일반논평 제14호는 대량살상무기의 위험성을 강조하며, 핵무기를 설계하고, 실험하고, 제조하고, 소유하고, 전개하는 것이 생명권에 가장 큰 위협 중 하나라고 기술하였다.⁸²⁾ 일반논평은 한 걸음

57/216, December 18, 2002, A/RES/57/216. “3. Emphasizes that ensuring the exercise of the right of peoples to peace demands that the policies of States be directed towards the elimination of the threat of war, particularly nuclear war, the renunciation of the use or threat of use of force in international relations and the settlement of international disputes by peaceful means on the basis of the Charter of the United Nations;”

80) *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, para. 105. “There is in neither customary nor conventional international law any comprehensive and universal prohibition of the threat or use of nuclear weapons as such;”

81) *Ibid.*, para. 25. “The Court observes that the protection of the International Covenant of Civil and Political Rights does not cease in times of war, except by operation of Article 4 of the Covenant whereby certain provisions may be derogated from in a time of national emergency. Respect for the right to life is not, however, such a provision. In principle, the right not arbitrarily to be deprived of one’s life applies also in hostilities. The test of what is an arbitrary deprivation of life, however, then falls to be determined by the applicable *lex specialis*, namely, the law applicable in armed conflict which is designed to regulate the conduct of hostilities. Thus whether a particular loss of life, through the use of a certain weapon in warfare, is to be considered an arbitrary deprivation of life contrary to Article 6 of the Covenant, can only be decided by reference to the law applicable in armed conflict and not deduced from the terms of the Covenant itself.”

82) General Comment No. 14: Article 6 (Right to Life) Nuclear Weapons and the

더 나아가 핵무기를 생산, 실험, 소유, 전개, 사용하는 것은 인도에 반하는 죄라고 평가하였다.⁸³⁾ 요컨대, 핵무기는 이미 생명권 침해와 인도에 반하는 죄에 해당하는 사안이라는 것이다.

라. 테러리즘

기존 평화권 관련 국제문서에 테러에 대한 내용을 찾아보기 어렵지만, 근래에 들어서 테러리즘 관련 사안이 언급되고 있고, 평화권의 구성요소가 아니라고 볼 이유가 없다. 2016년 평화권선언 유엔총회 결의 전문에서는 테러가 유엔의 목적과 원칙에 반하고, 국제평화에 위협이고, 인권을 파괴한다고 지적한다.⁸⁴⁾ 동시에 테러와의 전쟁에서 국가들은 국제인권법을 포함한 국제법을 준수해야 한다는 점도 강조하였다.⁸⁵⁾ 즉, 테러 사안이 인권을 침해하지만, 테러 사안을 다

Right to Life, Human Rights Committee, the 23rd Session, November 9, 1984, para. 4, “The Committee associates itself with this concern. It is evident that the designing, testing, manufacture, possession and deployment of nuclear weapons are among the greatest threats to the right to life which confront mankind today. This threat is compounded by the danger that the actual use of such weapons may be brought about, not only in the event of war, but even through human or mechanical error or failure.”

83) *Ibid.*, para. 6. “The production, testing, possession, deployment and use of nuclear weapons should be prohibited and recognized as crimes against humanity.”

84) Declaration on the Right to Peace, General Assembly resolution, February 2, 2017, A/RES/71/189. “Deeply deploring all acts of terrorism, recalling that the Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism 15 declared that acts, methods and practices of terrorism constitute a grave violation of the purposes and principles of the United Nations and may pose a threat to international peace and security, jeopardize friendly relations among States, threaten the territorial integrity and security of States, hinder international cooperation and aim at the destruction of human rights, fundamental freedoms and the democratic bases of society, and reaffirming that any acts of terrorism are criminal and unjustifiable regardless of their motivations, whenever and by whomsoever committed,”

85) *Ibid.*, “Stressing that all measures taken in the fight against terrorism must

루는 데에 있어서 인권 침해가 없어야 한다는 것이다. 2017년 유엔 안보리는 테러리즘이 국제평화와 안보에 심각한 위협을 가한다는 점을 다시 확인해 주었다.⁸⁶⁾

테러리즘 사안 또한 기존 국제법에서 이미 정하고 있는 부분이다. 테러리즘에 대한 초기 조약은 항공기와 관련이 있었다. 1963년 「항공기 기내에서 행한 범죄 및 기타 특정 행위에 관한 협약」,⁸⁷⁾ 1970년 「항공기 불법 납치 억제를 위한 협약」,⁸⁸⁾ 1971년 「민간 항공 안전에 관한 불법 행위 억제를 위한 협약」⁸⁹⁾이 이에 해당된다. 이후 관련 조약의 범위와 종류는 다양해진다. 1973년 「외교관을 포함한 국제적으로 보호받는 사람에 대한 범죄 예방 및 처벌에 관한 협약」,⁹⁰⁾ 1979년 「인질 억류에 관한 국제협약」,⁹¹⁾ 1979년 「핵 물질의 물리적 보호에 관한 협약」⁹²⁾이 그러하다. 1980년대에는 항행 관련 조약이

be in compliance with the obligations of States under international law, including international human rights, refugee and humanitarian law, as well as those enshrined in the Charter.”

86) UN Security Council Resolution 2396, adopted December 21, 2017, S/RES/2396(2017). “Reaffirming that terrorism in all forms and manifestations constitutes one of the most serious threats to international peace and security and that any acts of terrorism are criminal and unjustifiable regardless of their motivations, whenever, wherever and by whomsoever committed, and remaining determined to contribute further to enhancing the effectiveness of the overall effort to fight this scourge on a global level.”

87) Convention on Offences and Certain Acts Committed on Board Aircraft, Tokyo, September 14, 1963, 704 UNTS 10106.

88) Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, The Hague on December 16, 1970, 860 UNTS 12325.

89) Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, Montreal on September 23, 1971, 974 UNTS 14118.

90) Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, adopted by the UN General Assembly by resolution 3166 (XXVIII) of December 14, 1973, 1035 UNTS 15410.

91) International Convention against the Taking of Hostages, adopted by the UN General Assembly by resolution 34/145 (XXXIV) of December 17, 1979, 1316 UNTS 205.

다시 등장한다. 1988년 「해상 항행 안전에 관한 불법 행위 억제를 위한 협약」,⁹³⁾ 1988년 「대륙붕에 위치한 고정 플랫폼의 안전에 대한 불법 행위 억제를 위한 협약」⁹⁴⁾ 등이 이에 해당된다.

1990년대 이후에는 테러행위와 직접적인 관련성이 있는 명칭의 조약들이 등장한다. 1991년 「탐지 목적을 위한 플라스틱 폭약의 표시에 관한 협약」,⁹⁵⁾ 1997년 「테러리스트 폭탄 테러 억제를 위한 국제협약」,⁹⁶⁾ 1999년 「테러 자금 조달 억제를 위한 국제협약」,⁹⁷⁾ 2005년 「핵 테러 방지를 위한 국제협약」⁹⁸⁾ 등이 이에 해당된다.

최근 테러 관련 조약은 기존 조약의 의정서이거나 관련을 갖는 경우가 많다. 2005년 「해상 항행 안전에 관한 불법 행위 억제를 위한 협약 의정서」,⁹⁹⁾ 2005년 「대륙붕에 위치한 고정 플랫폼의 안전에 대한 불법 행위 억제를 위한 협약 의정서」,¹⁰⁰⁾ 2010년 「국제민간 항

92) Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, adopted by the UN General Assembly by resolution A/34/146 of December 17, 1979, 1456 UNTS 24631.

93) Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, Rome on March 10, 1988, IMO Document SUA/CONF/15/Rev.1.

94) Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, Rome on March 10, 1988, IMO document SUA/CONF/15/Rev.1

95) Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, adopted by the International Civil Aviation Organization on March 1, 1991.

96) International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, adopted by the UN General Assembly on December 15, 1997 by resolution A/52/164.

97) International Convention for the Suppression of Financing of Terrorism, adopted by the UN General Assembly on December 9, 1999 by resolution A/54/109.

98) International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, adopted by the UN General Assembly on April 13, 2005, by resolution A/59/290.

99) Protocol to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, October 14, 2005, LEG/CONF.15/21.

100) Protocol to the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, October 14,

공과 관련된 불법 행위의 억제에 관한 협약(Beijing Convention),¹⁰¹⁾ 2010년 「항공기 불법 납치 억제협약 추가 의정서」,¹⁰²⁾ 2014년 「항공기에 대한 위법 행위 및 기타 특정 행위에 관한 협약 의정서」,¹⁰³⁾ 등이 이에 해당한다.

위와 같은 조약들은 대부분은 인권 보호 조항을 포함하고 있다. 당사국이 테러리즘을 억제하기 위한 방법을 강구할 때 국가의 국제 의무에 반하지 말아야 하고, 수감자의 적법절차, 범죄인 인도 등 법치주의 정신에 따른 정당한 절차에 따라야 한다는 점이 포함되어 있다.¹⁰⁴⁾ 유엔 안보리는 2003년 1456결의부터 시작해서 국가들이 반테러리즘(counter-terrorism) 활동을 할 때 국제인권법을 포함한 국제법상의 의무를 준수해야 한다는 점을 밝혀왔다.¹⁰⁵⁾ 2005년 결의 전문에서 유엔 안보리는 테러리스트의 활동에 대응할 때 국제법, 그중에서 표현의 자유가 중요하다는 점을 강조하였다.¹⁰⁶⁾ 2014년 유엔 안보리는 2178결의에서 반테러리즘 활동은 국제인권법과 상호 보완적이고 보강적인 관계라고 확인하였다.¹⁰⁷⁾

2005, LEG/CONF.15/22.

101) Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation, Beijing, September 10, 2010.

102) Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, Beijing, September 10, 2010.

103) Protocol to the Convention on Offences and Certain other Acts Committed on Board Aircraft, Montreal, March 26, 2014.

104) Daniel O'Donnell, "International treaties against terrorism and the use of terrorism during armed conflict and by armed forces," *International Review of the Red Cross*, vol. 88, no. 864 (2006), p. 858.

105) UN Security Council Resolution 1456, adopted by the Security Council at its 4688th meeting, on January 20, 2003, S/RES/1456 (2003).

106) UN Security Council Resolution 1624, adopted by the Security Council at its 5261st meeting, on September 14, 2005, S/RES/1624 (2005).

107) UN Security Council Resolution 2178, adopted by the Security Council at its 7272nd meeting, on September 24, 2014, S/RES/2178 (2014).

2. 적극적 평화

앞에서는 소극적 평화 차원에서 물리적 폭력이 없는 상태를 상정하여 접근하였다. 여기서는 평화의 개념을 조금 더 넓게 보고자 한다. 2016년 평화권선언 유엔총회 결의 전문에서는 평화가 분쟁이 없는 상태뿐 아니라 대화가 권장되는 분위기와 평화를 해소하는 과정에 참여하는 것도 포함한다고 보았다.¹⁰⁸⁾ 따라서 평화의 개념을 더 넓게 볼 이유가 있다. 여기서는 사회의 구조적 폭력이 없는 상태를 적극적 평화 개념으로 이해하여 접근한다.

가. 민족자결권

평화권 관련 국제문서에서는 민족자결권이 지속적으로 등장한다. 1978년 「평화로운 삶을 위한 사회 준비 선언」 유엔총회 결의 제1장 제5문단에서는 모든 국가는 민족의 자결권을 존중할 의무가 있다는 점을 지적하고 있다.¹⁰⁹⁾ 2005년 인권위원회 「모든 사람의 모든 권리를 향유하기 위한 필수 조건으로서의 평화 증진」 결의 전문은 자결권을 재확인하였다.¹¹⁰⁾ 2010년 인권이사회 「평화에 대한 사람들의 권

108) Declaration on the Right to Peace, General Assembly resolution, February 2, 2017, A/RES/71/189. "Recognizing that peace is not only the absence of conflict but also requires a positive, dynamic participatory process where dialogue is encouraged and conflicts are solved in a spirit of mutual understanding and cooperation, and socioeconomic development is ensured,"

109) Declaration on the Preparation of Societies for Life in Peace, UN General Assembly resolution, December 15, 1978, A/RES/33/73. "Every State has the duty to respect the right of all peoples to self-determination, independence, equality, sovereignty, the territorial integrity of States and the inviolability of their frontiers, including the right to determine the road of their development, without interference or intervention in their internal affairs."

110) Promotion of peace as a vital requirement for the full enjoyment of all human rights by all, Commission on Human Rights, 61st session, April 20, 2005, E/CN.4/RES/2005/56. "Also reaffirming that all peoples have the right to

리 촉진」 결의에서는 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 발전을 위한 자결권을 재확인해 주었다.¹¹¹⁾ 2016년 평화권선언 유엔총회 결의에서는 민족자결권을 여타 국가의 권리들과 함께 다시 상기하였다.¹¹²⁾

민족자결권이 국제법으로 받아들여지게 된 역사는 길다. 일반적으로 민족자결권은 1918년 우드로 윌슨(Woodrow Wilson)의 14개조를 그 시작점으로 잡는다. 그러나 민족자결권이 법적 권리로 받아들여지게 된 시점은 제2차 세계대전 이후라 할 수 있다. 유엔 헌장 제1조 제2항에서 민족자결권을 규정하고 있고, 동 헌장 제55조에서도 민족자결권을 규정하고 있다. 민족자결권은 자유권규약 제1조와 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 “사회권규약”) 2조에 공통으로 등장하고, 1970년 「우호관계선언」에도 등장한다. 오늘날에는 자결권이 강행규범(jus cogens)에 해당한다고 본다. ICJ는 동티모르 사건에서 자결권은 헌장상 의무에서 진화하여 대세적 의무(erga omnes)의 성격을 가지게 되었다고 확인하였다.¹¹³⁾ 이후 다수의 유엔총회 결의에서 본 사건을 지목하며 자결권의 대세적 의무 성격을 강조하였다.¹¹⁴⁾

self-determination, by virtue of which they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development,”

111) Promotion of the right of peoples to peace, Human Rights Council resolutions, June 17, 2010, A/HRC/RES/14/3. “Reaffirming also that all peoples have the right to self-determination, by virtue of which they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development,”

112) Declaration on the Right to Peace, General Assembly resolution, February 2, 2017, A/RES/71/189.

113) *Case Concerning East Timor (Portugal v Australia)*, ICJ Reports 1995, p. 90, para 28. “In the Court’s view, Portugal’s assertion that the right of peoples to self-determination, as it evolved from the Charter and from United Nations practice, has an *erga omnes* character, is irreproachable.”

114) 예를 들어 General Assembly resolution 66/146 of December 19, 2011.

본 사안에서 확인할 수 있는 것은 평화권 관련 국제문서에서 제시하고 있는 자결권은 이미 국제법체계의 일부일 뿐 아니라 그 성격이 강행규범에 이른다라는 것이다. 평화권 관련 국제문서는 이를 다시 원용하고 있을 뿐이다. 그러나 이러한 원용에 합의가 없지 않다. 적극적인 평화 개념을 원용하자면, 자결권이 존중될 때 평화가 성립된다고 볼 수 있다. 제1차 세계대전의 원인 중 하나도 민족 자결과 관련이 있다는 점은 잘 알려진 사실이다. 따라서 자결권과 평화가 연관되어 있다는 점은 설명이 가능하다. 또, 국내 사회만으로 놓고 보았을 때에도 자치(self-government)가 해당 사회의 평화에 기여한다고도 논리를 전개할 수 있다. 요컨대, 자결권이 존중되지 않으면, 적극적인 평화를 훼손할 수 있다.

나. 발전권

발전권도 평화권을 논하는 국제문서에 평화권의 구성요소로 자주 등장하는 권리 중 하나이다. 2003년 인권위원회 「모든 사람의 모든 권리를 향유하기 위한 필수 조건으로서의 평화 증진」 결의 제4문단 제4항에서는 유엔 현장과 발전권을 포함한 인권을 존중함으로써 국제평화를 촉진, 수립, 유지, 강화할 수 있다고 확인하였다.¹¹⁵⁾ 2005년 인권위원회 「모든 사람의 모든 권리를 향유하기 위한 필수 조건으로서의 평화 증진」 결의 제2문단 제2항에서는 빈부의 격차 그리고 개

115) Promotion of peace as a vital requirement for the full enjoyment of all human rights by all, Commission on Human Rights, 59th session, April 25, 2003, E/CN.4/RES/2003/61. "Affirms that all States should promote the establishment, maintenance and strengthening of international peace and security and an international system based on respect of the principles enshrined in the Charter of the United Nations and the promotion of all human rights and fundamental freedoms, including the right to development and the right of peoples to self-determination."

발도상국과 선진국의 격차가 전 세계적 부, 안보, 안전에 위협이 된다고 강조하였다.¹¹⁶⁾ 동일한 문구를 2010년 인권이사회 결의에서 확인할 수 있다.¹¹⁷⁾ 2016년 평화권선언 유엔총회 결의 전문에서는 「발전권선언(the Declaration on the Right to Development)」(이하 “발전권선언”) 뿐만 아니라 「새천년 선언」, 「지속 가능한 계발을 위한 2030아젠다」를 상기하며, 빈곤퇴치에 전 세계가 헌신한 점을 지적하였다.¹¹⁸⁾

발전권은 자주 자결권과 함께 언급이 된다. 그러나 자결권과 달리 그 법적 지위가 확정적이지 않다. 발전권은 1969년 12월 11일 유엔총회 결의 24/2542에서 확인할 수 있다. 제2조에서는 사회적 진전과 발전은 인간의 가치와 존엄성 존중에 기초하여야 하고 인권과 사회정의 촉진을 보장해야 한다고 규정하고 있다.¹¹⁹⁾ 이후 다수의 국제문서에 등장하게 되는데, 1986년 12월 4일 유엔총회 결의 41/128

116) Promotion of peace as a vital requirement for the full enjoyment of all human rights by all, Commission on Human Rights, 61st session, April 20, 2005, E/CN.4/RES/2005/56. “Also stresses that the deep fault line that divides human society between the rich and the poor, and the ever-increasing gap between the developed and developing worlds pose a major threat to global prosperity, security and stability;”

117) Promotion of the right of peoples to peace, Human Rights Council resolutions, June 17, 2010, A/HRC/RES/14/3.

118) Declaration on the Right to Peace, General Assembly resolution, February 2, 2017, A/RES/71/189. “Recalling also the Declaration on the Right to Development, the United Nations Millennium Declaration, the 2030 Agenda for Sustainable Development, including the Sustainable Development Goals, and the 2005 World Summit Outcome, Recalling further the world commitment to eradicate poverty and to promote sustained economic growth, sustainable development and global prosperity for all, and the need to reduce inequalities within and among countries,”

119) Declaration on Social Progress and Development, General Assembly resolution, December 11, 1969, A/RES/24/2542. “Social progress and development shall be founded on respect for the dignity and value of the human person and shall ensure the promotion of human rights and social justice, ...”

에서는 발전권(the Right to Development)이라는 단어를 직접적으로 사용하였다.¹²⁰⁾ 본 선언 제1조는 발전권이란 불가양인권이라 하며, 그 내용으로 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 개발에 기여하여 모든 여타 인권을 실현할 수 있게 하여야 한다고 선언하였다. 그러나 본 선언의 내용은 법적 구속력이 없고, 이후 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs) 등 다양한 발전 관련 국제문서가 제출되었지만 아직도 발전권이 경성규범이고 국제법이라 단정하기 어렵다. 최근 제3세대 인권의 국제적 인식과 흐름에 따라 다른 연성규범에 비하여 더 강력해진 것은 사실이지만 아직도 국제 관습법이라 할 수 없다.

발전권선언 제1조는 모든 사람이 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 발전에 참여하고, 기여하고, 누릴 자격이 있다고 규정하고 있다. 평화권 측면에서 보자면, 사회 구성원이 해당 사회의 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 발전에 참여하지 못하고 누리지 못하면 적극적 평화가 훼손되어 불안정한 사회가 될 수 있다고 해석할 수 있겠다.

다. 식민지배 금지

식민지배 금지 혹은 반대 또한 평화권 관련 국제문서에 지속적으로 등장하는 내용 중 하나이다. 1978년 「평화로운 생활을 위한 사회 준비에 관한 선언」 유엔총회 결의 제1장 제7문단에서 모든 국가는 모든 형태의 식민주의를 억제할 의무가 있다고 선언하였다.¹²¹⁾

120) Declaration on the Right to Development, December 4, 1986, A/RES/41/128. "The right to development is an inalienable human right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized."

121) Declaration on the Preparation of Societies for Life in Peace, UN General Assembly resolution, December 15, 1978, A/RES/33/73. Every State has the

2002년 「사람들의 평화권 촉진」 유엔총회 결의 전문에서 외부의 종속, 지배, 착취는 기본권을 부정하는 것이고 현상상 평화와 협력을 저해하는 것이라고 확인하였다.¹²²⁾ 이후 다수의 인권위원회 혹은 인권이사회에서 유사한 결의를 하였다.¹²³⁾ 결과적으로 2016년 평화권선언 유엔총회 결의 전문에서 식민지배 금지 관련된 내용이 포함되었다. 본 선언 전문에서 「식민지 국가와 민족에 대한 독립 부여에 관한 선언」을 회고하고,¹²⁴⁾ 국가의 영토 보전을 훼손하거나 정치적 독립성을 훼손하는 행위는 현장에 반하고 우호관계선언에 반한다는 점을 밝혔다.¹²⁵⁾

앞에서 언급했듯이, 식민지배나 식민주의는 유엔 헌장을 포함해

duty to discourage all manifestations and practices of colonialism, as well as racism, racial discrimination and *apartheid*, as contrary to the right of peoples to self-determination and to other human rights and fundamental freedoms.”

122) Promotion of the Right of Peoples to Peace, General Assembly resolution, December 18, 2002, A/RES/57/216. “Reaffirming also that the subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a denial of fundamental rights, is contrary to the Charter and is an impediment to the promotion of world peace and cooperation.”

123) Promotion of peace as a vital requirement for the full enjoyment of all human rights by all, Commission on Human Rights, 59th session, April 25, 2003, E/CN.4/RES/2003/61; Promotion of peace as a vital requirement for the full enjoyment of all human rights by all, Commission on Human Rights, 61st session, April 20, 2005, E/CN.4/RES/2005/56; Promotion of the right of peoples to peace, Human Rights Council resolutions, June 17, 2010, A/HRC/RES/14/3; Promotion of the right of peoples to peace, Human Rights Council resolutions, June 17, 2011, A/HRC/RES/17/16.

124) Declaration on the Right to Peace, General Assembly resolution, February 2, 2017, A/RES/71/189. “Recalling the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples”.

125) *Ibid.*, “Convinced that any attempt aimed at the partial or total disruption of the national unity and territorial integrity of a State or country or at its political independence is incompatible with the purposes and principles of the Charter, as stated in the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, contained in General Assembly resolution 2625 (XXV) of October 24, 1970.”

서 다양한 국제문서에서 이미 금지하고 있는 사안이다. 1960년 「식민지 국가와 민족에 대한 독립 부여에 관한 선언」에서는 타국에 예속, 지배 및 착취당하는 것은 기본 인권을 부정하는 것이고 유엔 헌장에 반하는 것이라 규정하였다.¹²⁶⁾ 1970년 「우호관계선언」 제1조에서도 영토보전과 정치적 독립성에 반하는 무력사용을 금지하고 있다.¹²⁷⁾ 또, 식민지배 금지는 자결권과 깊이 있는 관련성을 가지고 있고, 자결권이 강행규범인 이상 식민지배 금지가 국제법이라고 보는 것은 국제법을 정합적으로 판단할 때 합리적인 결론이다.

식민지배 행위가 폭력을 수반할 수도 있지만, 때에 따라서 그 폭력성이 상대적으로 최소화될 수도 있다. 즉, 전통 국제법상 전쟁에 이르지 않는 상황에서 식민지배가 일어날 수도 있다. 또, 다양한 형태의 식민지배를 고려하여 보았을 때, 모든 식민지배가 전통적인 무력 사용과 관련된 문제라고 할 수 없을 수도 있다. 그럼에도 불구하고 식민지배가 평화의 문제인 이유는 적극적 평화의 관점에서 보았을 때, 식민지배는 대표적인 구조적인 폭력과 억압을 동반하기 때문이다.

라. 차별금지

사실 차별금지는 평화권을 논할 때 자주 등장하는 사안은 아니다.

126) Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, adopted by General Assembly resolution 1514 (XV) of December 14, 1960. "The subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a denial of fundamental human rights, is contrary to the Charter of the United Nations and is an impediment to the promotion of world peace and co-operation."

127) Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, October 24, 1970, A/RES/2625(XXV). "The principle that States shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations."

1978년 「평화로운 생활을 위한 사회 준비에 관한 선언」 유엔총회 결의 제1장 제8문단에서 타인들에 대한 혐오와 편견을 막아야 할 국가의 의무가 있다는 점을 규정한 사례를 제외하고는 찾아보기 어렵다.¹²⁸⁾ 그러나 2016년 평화권선언 유엔총회 결의에서는 다양한 형태의 차별금지 관련 사안을 확인할 수 있다. 본 선언 제2조에서는 “국가는 국가 내 그리고 국가 간 평화를 실현하기 위하여 평등과 차별금지, 정의, 법치주의, 두려움으로부터의 자유, 필요로부터의 자유를 존중, 이행, 촉진해야 한다”고 규정하고 있다.¹²⁹⁾ 또한 본 선언 전문에서는 평화의 동인으로 모든 영역에 여성의 참여를 극대화할 필요가 있다는 점을 상기하였다.¹³⁰⁾ 나아가 본 선언 전문에서는 문화의 다양성이 존중되어야 한다는 점과,¹³¹⁾ 관용의 중요성을 강조하였고,¹³²⁾ 소수집단에 속한 사람들의 권리가 실현되어야 한다는 점도 강조하였고,¹³³⁾ 인종차별주의 및 인종혐오주의 등이 국내외 분

128) Declaration on the Preparation of Societies for Life in Peace, UN General Assembly resolution, December 15, 1978, A/RES/33/73. “Every State has the duty to discourage advocacy of hatred and prejudice against other peoples as contrary to the principles of peaceful co-existence and friendly co-operation.”

129) Declaration on the Right to Peace, General Assembly resolution, February 2, 2017, A/RES/71/189. “States should respect, implement and promote equality and non-discrimination, justice and the rule of law, and guarantee freedom from fear and want as a means to build peace within and between societies.”

130) *Ibid.*, “Recalling also that the full and complete development of a country, the welfare of the world and the cause of peace require the maximum participation of women, on equal terms with men in all fields,”

131) *Ibid.*, “Recalling that respect for the diversity of cultures, tolerance, dialogue and cooperation, in a climate of mutual trust and understanding, are among the best guarantees of international peace and security,”

132) *Ibid.*, “Recalling also that tolerance is respect, acceptance and appreciation of the rich diversity of our world’s cultures, our forms of expression and ways of being human, and the virtue that makes peace possible and contributes to the promotion of a culture of peace,”

133) *Ibid.*, “Recalling further that the constant promotion and realization of the

쟁의 원인이라는 점도 강조하였다.¹³⁴⁾

이와 같은 사안은 사실 이미 국제법체계에 잘 규범화되어 있다. 유엔 헌장 제1조 제3항은 인종, 성, 언어, 종교와 관계없이 모든 사람들의 인권과 기본 자유를 존중할 것을 규정하고 있다.¹³⁵⁾ 세계인권선언 제1조는 모든 인간은 자유로운 존재로 태어났고, 동일한 존엄과 권리를 가지고 있다고 규정하고 있고,¹³⁶⁾ 제2조에서는 “모든 사람은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 견해 또는 그 밖의 견해, 출신 민족 또는 사회적 신분, 재산의 많고 적음, 출생 또는 그 밖의 지위에 따른 그 어떤 구분도 없이, 이 선언에 나와 있는 모든 권리와 자유를 누릴 자격이 있다”고 정하고 있다.¹³⁷⁾ 이와 유사한 규정을 자유권규약 제2조 제1항에서 정하고 있고,¹³⁸⁾ 동 규약 26조는 법 앞

rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities as an integral part of the development of a society as a whole and within a democratic framework based on the rule of law would contribute to the strengthening of friendship, cooperation and peace among peoples and States.”

- 134) *Ibid.*, “Recognizing that racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, where they amount to racism and racial discrimination, are an obstacle to friendly and peaceful relations among peoples and nations, and are among the root causes of many internal and international conflicts, including armed conflicts.”
- 135) Charter of the United Nations, October 24, 1945, 1 UNTS XVI, “to achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.”
- 136) Universal Declaration of Human Rights, December 10, 1948, 217 A (III). “All human beings are born free and equal in dignity and rights.”
- 137) *Ibid.*, “Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.”
- 138) ICCPR, Article 2(1). “Each State party undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such

에 평등을 규정하고 있다.¹³⁹⁾ 사회권규약 제2조 제2항도 세계인권선언과 유사한 비차별원칙을 정하고 있고,¹⁴⁰⁾ 제3조에서는 본 규약을 누리는 데에 있어서 남녀가 차별되어서는 안 된다고 규정하고 있다.¹⁴¹⁾ 1965년 「모든 형태의 인종 차별 철폐에 관한 국제협약」 제1조 제1항에서 정치, 경제, 사회, 문화 또는 여타 공공 분야에서 인종, 피부색, 출신 또는 민족적 기원에 근거한 모든 구별, 배제, 제한 또는 선호를 해서는 안 된다고 규정하고 있다.¹⁴²⁾ 이외에도 다양한 인권 조약에서 차별을 금지하고 있다.

차별행위 하나를 놓고 보았을 때, 그 차별행위가 전통적인 의미의 평화를 깨트린다고 판단하기에는 어려울 수도 있다. 그러나 조직적이고 구조적인 차별은 국내 및 국제사회의 평화를 위협한 사례가 다수 존재한다. 내전, 인종청소, 제노사이드 등 극단적인 상황으로 치

as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.”

139) ICCPR, Article 26. “All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.”

140) ICESCR, Article 2(2). “States parties undertake to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.”

141) ICESCR, Article 3. “to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights set forth in the present Covenant.”

142) International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, December 21, 1965, United Nations, Treaty Series, vol. 660, p. 195. “any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life”

달는 경우도 있고, 그에 이르지 않는 경우도 있지만, 사회가 분쟁 상황에 이른 경우도 있다. 따라서 차별금지도 평화권의 구성요소로 평가하기에 부족함이 없다.

IV. 평화권의 법리적 한계와 그 특이성

1. 제3세대 인권이며 연대권적 성격

칼 바삭(Karel Vasak)의 분류법에 따르면, 평화권은 발전권, 환경권, 인류문화유산에 대한 권리, 인도적 지원권 등과 함께 연대권으로 분류된다. 따라서 제3세대 인권에 해당하고, 이는 개인의 권리일 뿐 아니라 집단의 권리가 된다.¹⁴³⁾ 그러나 이러한 집단적 성격의 권리를 어떻게 받아들여야 할지에 대해서 이론적 난제가 없지 않다. 먼저, 제3세대 인권은 제1세대와 제2세대 인권이 포섭하지 않는 인권의 영역을 상정한다. 제1세대 인권은 일반적으로 자유권, 제2세대 인권은 사회권의 영역으로 본다. 제3세대 인권은 일반적으로 집단의 권리인 연대권으로 설명하는데, 과연 집단이 인권을 가질 수 있는지에 대한 이론적 근거가 명확하지 않다. 물론, 연대(solidarity)의 사상적 기반이 전무한 것은 아니다. 대표적으로 에밀 뒤르켐(Émile Durkheim)이 사회 발전 이론을 설명하면서 연대를 사회적 응집력(social cohesion) 차원에서 설명한 바 있다.¹⁴⁴⁾ 그러나 뒤르켐의 연대 이론은 사회학적 이론이지, 인권 차원에서 구성된 이론이라 할 수 없다. 따라서, 연대가 집단적 인권으로 이해되는 논리는

143) Karel Vasak, *A 30-year struggle* (Paris: The Unesco Courier, 1977), pp. 29~32.

144) Peter Thijssen, "From mechanical to organic solidarity, and back: With Honneth beyond Durkheim," *European Journal of Social Theory*, vol. 15 (2012), pp. 454~470.

새로운 것이다.

바삭이 *UNESCO Courier*에 발표한 문서에서 “rights of solidarity”라는 표현이 등장하는데, 해당 문서는 학술적 논문이라 할 수 없는 것으로, 연대권의 근거에 대해서 설득력이 있는 논리가 부족했다.¹⁴⁵⁾ 집단이라 했을 때, 누가 권리의 향유자인지 명확하지 않고, 누가 의무를 수행해야 하는지도 구분되어 있지 않다. 집단이 ‘사람들’인지 국가인지도 명확하지 않고, 국가는 의무 수행자이면서 동시에 권리 향유자가 되는 상황이다.¹⁴⁶⁾

그러나 자결권, 발전권 등 연대권에 해당되는 다양한 권리들은 20세기 중후반에 지속적으로 발전하였다. 유엔총회 결의를 포함하여 각종 결의문을 통하여 승인, 확인, 발전되었다. 또한, 1993년 「비엔나 선언 및 행동 프로그램(Vienna Declaration and Programme of Action)」에서 지적하였듯이, 연대권을 포함한 인권 전반은 불가분이고 상호의존적이며 위계적 관계라 할 수 없다.¹⁴⁷⁾ 따라서 연대권은 기존 자유권과 사회권에 비하여 하위 법체계라 할 수 없고, 같은 층위의 인권규범으로 이해하고 받아들여지고 있다.

그러나 제3세대 인권에 해당되는 인권 항목 중 아직 경성법으로 받아들여진 인권은 그 수가 매우 적다. 자결권이 거의 유일하다고 볼 수 있고, 연대권의 대표라 할 수 있는 발전권은 아직 연성법 수준이다. 평화권이 어느 정도로 발전하였는지에 대해서는 논쟁이 있을 수 있으나 사정이 크게 다르지 않다. 평화권이 경성법이 되었다고 보는 입장은 찾기 어렵다.

145) Karel Vasak, *A 30-year struggle*, pp. 29~32.

146) Petra Minerop *et al.*, “Solidarity Rights,” *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press, Article last updated: February 2018), para. 21.

147) UN General Assembly, *Vienna Declaration and Programme of Action*, July 12, 1993, A/CONF.157/23.

2. 국가의 의무와 인간의 권리의 상관관계

국가의 의무가 있다고 해서 바로 그것이 인간의 권리가 되지는 않는다. 물론, 인간의 권리가 존재한다면, 이에 상응하는 의무 주체가 존재한다고 추정할 수 있고, 주로는 국가의 의무로 표출된다. 그러나 반대로 국가의 국제법적 의무가 존재한다고 하여 그것이 인권이라고 할 수 없다. 구체적인 국제법상 국가의 의무가 국가 간의 조약이나 관습법상 의무라고 한다면 그 권리 주체가 상대 국가이거나 국제사회 공동체가 될 가능성이 크기 때문이다. 앞에서 살펴본 유엔 헌장에 규정된 국가의 의무나 기존 국제관습법이나 조약상 의무를 평화권의 구성요소로 원용하고 있다. 그러나 법적 구조상, 유엔 헌장상 국가의 의무는 구체적 조항 해석상 인권으로 판단될 사안이 아닌 이상 관습법상 혹은 해당 조약의 당사국이기에 발생하는 의무일 뿐이다. 예를 들어 발전(development)이 유엔 헌장 제13조와 제55조에 규정되어 있다고 해서, 해당 발전이 바로 인권이 되지 않는 것과 유사하다.

1981년 3월 11일 유엔 인권위(UN Commission on Human Rights) 결의 36(XXXVII)으로 발전권에 대한 연구가 시작되었고, 발전권이라는 표현이 등장한 것은 1986년 유엔총회 결의 41/128 발전권선언부터라고 보는 것이 일반적이다.¹⁴⁸⁾ 이와 같이 별도의 발전권 논의가 발생하지 않는다면, 유엔 헌장상 국가의 의무로 발전이 규정되어 있다고 하더라도, 그것을 직접 원용하여 발전권이 존재한다고 주장하는 것은 무리이다. 역시 평화가 유엔 헌장에 규정되어 있다고 하여도 평화가 인간의 권리라는 측면은 별도로 연구되고 발전되어야 할 부분이다. 요컨대, 국가의 의무가 바로 인간의 권리가 되는 것은

148) Qerim Qerimi, *Development in International Law: A Policy-Oriented Inquiry* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012), p. 114.

아니다.

그렇다면 평화권의 법적 성격을 어떻게 이해해야 할까? 평화권이 국가의 의무와 표리관계에 있는 인간의 권리가 될 수 없다는 점을 지적했다. 즉, 평화권이 경성법으로 받아들여진다고 하더라도 유엔 헌장상 규정의 표리관계는 될 수 없다. 그러나 다른 형태의 이론적 구성이 가능하다. 평화권은 국가의 의무를 원용할 인간의 권리가 될 수 있다. 원칙적으로 관습법이나 조약에 해당 국가가 의무를 지키지 않았다는 것을 원용할 수 있는 주체는 당사국이나 관련국이다. 당사국이 아니라 할지라도 국제사회의 본질적 이익과 관련된 대세적 의무가 있는 사안일 경우 국가들이 해당 의무를 원용할 수 있다고 할 수 있다. 그러나 평화권의 경우 국가의 의무를 간접적으로 인간이 원용하여 이행할 것을 주장할 수 있다고 논리를 전개할 수 있다. 그 이행의 대상은 인간일 필요가 없다. 일반적인 인권과 차이가 있는 부분이다. 예를 들어서 표현의 자유는 권리 향유 주체가 인간이기 때문에, 국가가 인간에 그 자유를 누리도록 자유 침해를 중단하거나 자유를 누리도록 여건을 조성해야 한다. 그러나 무력사용금지원칙은 국가 간의 조약이나 관습법의 형태로 되어 있고, 국가 간에 이 의무를 이행함으로써, 간접적으로 인간이 평화를 누린다고도 할 수 있다. 이 의무를 인간이 원용하여 이행을 요구하는 성격이 발생한다. 또, 이제는 인간의 권리를 침해할 수 있기 때문이라는 별도의 이유가 국가의 의무를 이행해야 할 근거가 된다.

그렇다면 어떠한 근거에서 인간이 원용할 수 있을까? 전쟁 금지나 무력사용금지는 유엔 헌장 제2조에 따른 국가의 의무라고 할 수 있다. 그렇다면 이를 바로 인간의 권리라 원용할 수 있을까? 원칙적으로는 불가능할 수 있다. 그러나 생명권 논의에서 전쟁이 인간의 생명권을 위협하고 있다고 정하고 있기 때문에, 사안이 달라진다. 즉,

국가의 의무를 간접적으로 원용할 법적 근거로 생명권이 있다는 것이다. 요컨대, 평화권의 구성요소 중 소극적 평화와 적극적 평화에 속하는 부분은 대부분 이미 규정되어 있는 사안이다. 따라서 간접적으로 원용할 법적 근거가 없지 않다.

3. 평화권 개념의 불명확성

이 연구에서는 평화의 개념이 소극적 평화와 적극적 평화로 나눌 수 있고, 그에 따라 평화권을 구성하여 이해할 수 있다는 접근을 취했다. 그러나 평화권 관련된 선언 및 결의들은 기존 법적 권리와 의무들을 평화권의 구성요소로 구체화하기보다는 나열과 원용만 하고 있다. 이로 인하여 평화권의 실체 혹은 범주가 무엇인지 모호한 부분이 있다.¹⁴⁹⁾

소극적 평화에 해당하는 사안은 비교적 평이하다. 전쟁이나 분쟁이 없는 상태가 소극적 평화의 개념이기 때문이다. 따라서 평화권에서 논의하고 있는 다양한 무력 사용 금지, 군축과 같은 사안이 소극적 평화의 국면에서 해석될 수 있고, 전통적인 평화의 개념으로 평화권을 이해할 수 있을 것이다. 인권 측면에서 보자면, 이러한 평화로운 상태가 인권의 전제이고 인권이 추구하는 방향이라고도 주장할 수 있을 것이다.

그러나 적극적 평화는 구조적 폭력이 없는 정의를 실현하는 상태를 지향한다. 앞에서는 이러한 측면에서 민족자결권, 발전권, 식민지배 금지, 차별금지를 해석하여 설명하였다. 이러한 법리 혹은 법원칙들이 적극적 평화의 일환으로 해석될 수 있고, 전통적인 평화의 의미, 즉 전쟁이나 분쟁이 없는 상태와 연관이 적어 보일 수 있으나,

149) 서보혁, “국제평화권 논의와 북한인권,” 『북한인권 이해의 새로운 지평』(서울: 통일연구원, 2012), pp. 227~231.

구조적 폭력이 없는 상태를 평화로 상정한다면, 이러한 법리 혹은 법원칙들은 평화의 한 축을 이룰 수 있다고 보았다.

그러나 민족자결권, 발전권, 식민지배 금지, 차별금지는 적극적 평화와 겹치는 교집합의 영역이 있지만 그렇지 않은 부분도 있다. 민족자결권, 발전권, 식민지배 금지, 차별금지가 구조적 폭력과 관련된 정의 실현 상태에만 국한되는 문제일까? 정의의 개념을 어떻게 설정하느냐에 따라 달리 해석될 부분이 있겠지만, 국제법상 정의 개념은 정리되어 있지 않고, 평화를 정의와 단순하게 일치시킬 수도 없다. 구조적인 폭력과 관련된 개념으로 정의 개념을 국한하여 보았을 때에도 문제가 없는 것이 아니다. 구조적인 폭력이 없어진 이후에도 발전권 등은 더 실현되어야 할 영역이 남아 있기 때문이다. 문제는 평화권을 주장하는 것과 발전권 등을 주장하는 것이 어떠한 차이인가 하는 것이다. 이 둘의 차이가 있어야 평화권의 의의가 있을 수 있고, 평화권의 규범 범위가 명확해져서 법적 규범력을 확보할 수 있을 것이다.

평화권과 그 구성요소라 할 수 있는 다른 권리의 상관관계가 애매하다. 결국 평화가 무엇을 의미하는지, 평화권이 무엇을 추구하는지 개념적 정합성을 가지고 있지 않다. 다양한 기존 법적 권리와 의무 나열이 평화권이 구체화되는 데에 오히려 방해가 된다고도 할 수 있다. 나아가 평화권의 구성요소가 너무 다양하여, 국가의 의무로만 국한된 사안이라 할 수 없는 상황이다. 구조적 폭력과 관련된 사안은 국가 정부 일방만의 노력으로 성취될 수 없는 사안이라 할 수 있다.¹⁵⁰⁾

150) Peter Thijssen, "From mechanical to organic solidarity, and back: With Honneth beyond Durkheim," para. 22.

4. 재판회부 가능성과 정치적 성격의 문제

평화권이 재판회부 가능성이 없다는 한계에 대하여 지적하는 연구가 있다.¹⁵¹⁾ 그러나 사회권에 해당하는 대다수의 인권도 재판 회부 가능성이 상당히 낮다. 평화권 또한 그러하다. 아직 경성법으로 규범화되어 있지도 않은 인권논의에 재판회부 가능성을 논의하는 것은 적절하지 않다. 물론 경성법으로 규범화가 된다 할지라도 사회권과 같이 재판회부 가능성은 상당히 낮다. 평화권의 정책적 성격과 그로 인한 재판회부 불가능성은 평화권의 특이성 중 하나로 인식되어야 할 부분이다.

그러나 평화권의 정책적 성격이 정치적 성격으로 이어진다는 점을 부정하기 어렵다. 소극적 평화의 영역은 비교적 명확하다고 판단할 수 있지만, 정치적 성격이 존재한다. 무력을 어떻게 사용할 것인지에 대한 사안은 매우 정치적이라 할 수 있기 때문이다. 냉전시대 핵무기 정책과 관련하여 수사학적 측면이 있었고, 지금도 평화는 수사학적 측면에서 사용되고 있다.¹⁵²⁾ 그러나 인권이 국내외 정치에 도용되거나 정치도덕적 성격을 갖고 있다는 점 또한 지속적으로 지적되어온 사안이다.¹⁵³⁾ 즉, 평화권만 정치적인 것이 아니라, 모든 인권이 정도의 차이에 불과하지 정치적인 성격을 가지고 있다는 것이다.

151) Djacoba Liva Tehindrazanarivelo and Robert Kolb, "Peace, Right to, International Protection," *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, Article last updated: December 2006) para. 16.

152) Peter Thijssen, "From mechanical to organic solidarity, and back: With Honneth beyond Durkheim," paras. 38~39.

153) Paul Gready, "The Politics of Human Rights," *Third World Quarterly*, vol. 24, no. 4 (2003), pp. 745~757.

V. 결론

평화권의 구성요소를 살펴보면 새로운 내용이 적다. 기존 규범 체계 내에서 분석되었을 때, 평화권은 기존 규범을 재확인하고 기존 국가의 의무에 대한 권리 주장으로 그 의의가 있을 수 있다. 세계인권선언과 평화의 상관관계 속에서 평화권을 살펴보자면, 평화권은 인권체계가 지향하는 가치를 구체화한 것인 동시에, 인권체계의 토대가 된다. 생명권 차원에서 보자면, 평화권은 생명권의 사회적 수준 그리고 국제사회 수준의 내용과 겹치는 부분이 상당하다. 또, 평화권은 유엔체제의 연장선에서 이해될 수 있다. 특히, 무력 위협과 사용 금지, 군축 등 무력 수단 제거, 핵무기 금지, 테러 금지 등 거시적인 유엔체제 내 규범을 재확인하는 측면이 있다. 적극적 평화 측면에서 민족자결권, 발전권, 식민지배 금지, 차별금지 등이 이해될 수 있다는 점을 확인했다. 즉, 구조적 폭력이 없는 상태 측면에서 위와 같은 내용이 평화권의 내용으로 확인될 수 있다.

그러나 평화권의 한계와 그 특이성을 간과할 수 없다. 평화권은 제3세대 인권으로 연대권이 가지고 있는 집단적 권리의 한계를 그대로 가지고 있다. 또, 국가의 의무가 존재하는 것을 확인한다고 하여 그것이 바로 인간의 권리가 되지 않는다. 단지, 평화권은 별도로 국가의 의무를 원용할 인간의 권리가 될 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 평화권의 개념이 명확하지 않아, 평화권을 구체화하는 데에 한계가 있다는 점을 간과할 수 없다. 특히, 민족자결권, 발전권, 식민지배 금지, 차별금지 등과의 개념적 상관관계가 어떠한지에 대한 구체성을 가지고 있지 않기 때문에, 평화권의 개념적 정합성이 실현되고 있지 않다. 나아가 평화권은 재판회부 가능성이 사실상 없고, 정치적 성격을 갖고 있다는 점도 지적하였다.

그렇다면 결론적으로 평화권 논의가 한반도에 어떠한 의미가 있을까? 인권 발전사를 고려하여 보자면, 한국이 인권 담론에 주류가 된 적은 찾아보기 힘들다. 제3세계 국가들이 자유권규약과 사회권 규약이 만들어지는 과정에 영향력을 행사했다는 역사적 사실을 간과할 수 없다. 남북한 평화체제가 논의되는 상황에서 한국이 인권의 발전에 기여할 가능성을 생각해 볼 필요가 있다. 한반도의 평화의 바람이 어떻게 흘러갈지는 가늠하기가 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 어떠한 형태이든 한국이 제한적이지만 국제규범 창출자(norm-maker)가 될 수 있는 기회일 수도 있다.

먼저, 한반도 평화프로세스는 동아시아의 냉전체제를 종식시키고, 다시는 전쟁이 발생하지 않을 지역 체제를 구축하며, 평화가 하나의 인권이라 주장해 볼 수 있을 것이다. 구체적으로는 한민족의 자결(self-determination) 차원에서 통일담론을 모색해 볼 수도 있을 것이다. 정치적 현실에서 이러한 법리가 어떻게 실현될 수 있을지는 미지수이다. 그러나 이론적인 측면에서 보았을 때, 강행규범이라 할 수 있는 민족자결권과 평화권의 관계를 강화시키는 논리를 계발하면 더 설득력을 얻을 것이라 사료된다. 이에 따라 규범 창출자의 역할을 일부 담당할 수도 있을 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- Dekker, Guido den. *The Law of Arms Control, International Supervision and Enforcement*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2001.
- Qerimi, Qerim. *Development in International Law: A Policy-Oriented Inquiry*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.
- Vasak, Karel. *A 30-year struggle*. Paris: The Unesco Courier, 1977.

2. 논문

- 서보혁. “국제평화권 논의와 북한인권.” 『북한인권 이해의 새로운 지평』. 서울: 통일연구원, 2012.
- Dörr, Oliver. “Use of Force, Prohibition of.” *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Galtung, Johan. “Violence, Peace, and Peace Research.” *Journal of Peace Research*. vol. 6, no. 3, 1969.
- Gready, Paul. “The Politics of Human Rights.” *Third World Quarterly*. vol. 24, no. 4, 2003.
- Minerop, Petra *et al.* “Solidarity Rights.” *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press, Article last updated: February 2018.

O'Donnell, Daniel. "International treaties against terrorism and the use of terrorism during armed conflict and by armed forces." *International Review of the Red Cross*. vol. 88, no. 864, 2006.

Tehindrazanarivelo, Djacoba Liva and Robert Kolb. "Peace, Right to, International Protection." *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press, Article last updated: December 2006.

Thijssen, Peter. "From mechanical to organic solidarity, and back: With Honneth beyond Durkheim." *European Journal of Social Theory*. vol. 15, 2012.

3. 기타자료

가. 유엔문서

Charter of the United Nations. October 24, 1945.

Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations. October 24, 1970, A/RES/2625(XXV).

Declaration on Social Progress and Development. General Assembly resolution. December 11, 1969, A/RES/24/2542.

Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples. adopted by General Assembly resolution 1514 (XV) of December 14, 1960.

Declaration on the Preparation of Societies for Life in Peace. UN General Assembly resolution. December 15, 1978, A/RES/33/73.

Declaration on the Right of Peoples to Peace, General Assembly resolution, November 12, 1984, A/RES/39/11.

Declaration on the Right to Peace, General Assembly resolution, February 2, 2017, A/RES/71/189.

General Comment No. 14: Article 6 (Right to Life) Nuclear Weapons and the Right to Life, Human Rights Committee, the 23rd Session, November 9, 1984.

General Comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, October 30, 2018, CCPR/C/GC/36.

Human rights and scientific and technological developments, General Assembly resolution 37/189 of December 18, 1982, A/RES/37/189.

Implementation of the Declaration on the Right of Peoples to Peace, UN General Assembly resolution, November 7, 1990, A/RES/45/14.

Promotion of peace as a vital requirement for the full enjoyment of all human rights by all, Commission on Human Rights, 59th session, April 25, 2003, E/CN.4/RES/2003/61.

Promotion of peace as a vital requirement for the full enjoyment of all human rights by all, Commission on Human Rights, 61st session, April 20, 2005, E/CN.4/RES/2005/56.

Promotion of the Right of Peoples to Peace, General Assembly resolution, December 18, 2002, A/RES/57/216.

Promotion of the right of peoples to peace, Human Rights Council resolutions, June 17, 2010, A/HRC/RES/14/3.

Promotion of the right of peoples to peace, Human Rights Council resolutions, June 17, 2011, A/HRC/RES/17/16.

Right of peoples to peace. UN General Assembly resolution,
November 11, 1985, A/RES/40/11.

Right of peoples to peace. UN General Assembly resolution,
November 11, 1988, A/RES/43/22.

The Universal Declaration of Human Rights (UDHR). General
Assembly resolution 217 A, December 10, 1948.

UN Security Council Resolution 1456, adopted by the Security
Council at its 4688th meeting, on January 20, 2003,
S/RES/1456.

UN Security Council Resolution 1624, adopted by the Security
Council at its 5261st meeting, on September 14, 2005,
S/RES/1624.

UN Security Council Resolution 2178, adopted by the Security
Council at its 7272nd meeting, on September 24, 2014,
S/RES/2178.

UN Security Council Resolution 2396, adopted December 21,
2017, S/RES/2396.

UNGA Res 38/75, December 15, 1983.

UNGA Res 44/126, December 15, 1989.

UNGA Res 48/83, January 13, 1994.

나. 국제사법재판소 판례 및 권고적 의견

Armed Activities on the Territory of the Congo(Democratic
Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, I.C.J.
Reports 2005.

Case Concerning East Timor (Portugal v Australia), ICJ Reports
1995.

Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua(Nicaragua v. United States of America), Judgment, I.C.J. Reports 1986.

Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996.

다. 국제협약

「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)」, 1966.

「모든 형태의 인종 차별 철폐에 관한 국제 협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)」, 1965.

「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)」, 1966.

Arms Trade Treaty, (adopted April 2, 2013, entered into force December 24, 2014) UNGA Res 67/234B (ATT).

Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (adopted September 10, 1996), UN Doc A/50/1027 (CTBT).

Convention on Cluster Munitions (adopted May 30, 2008, entered into force August 1, 2010) 2688 UNTS 39.

Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects (with Protocols I, II and III) (adopted October 10, 1980, entered into force December 2, 1983) 1342 UNTS 137 (CCW).

Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction (adopted September 3, 1992, entered into force April 29, 1997) UNTS 1974 45 (CWC).

Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction (adopted September 18, 1997, entered into force March 1, 1999) 2056 UNTS 211.

Declaration on the Right to Development, December 4, 1986, A/RES/41/128.

General Assembly resolution 66/146 of December 19, 2011.

The Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction (adopted April 10, 1972, entered into force March 25, 1975) 1015 UNTS 163 (BWC).

Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (adopted June 12, 1968, entered into force March 5, 1970) 729 UNTS 161 (NPT).

UN General Assembly. *Vienna Declaration and Programme of Action*. July 12, 1993. A/CONF.157/23.

라. 기타자료

Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, Montreal on September 23, 1971, 974 UNTS 14118.

Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the

Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, Rome on March 10, 1988, IMO document SUA/CONF/15/Rev.1

Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, Rome on March 10, 1988, IMO Document SUA/CONF/15/Rev.1.

Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, The Hague on December 16, 1970, 860 UNTS 12325.

Convention on Offences and Certain Acts Committed on Board Aircraft, Tokyo, September 14, 1963, 704 UNTS 10106.

Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, adopted by the International Civil Aviation Organization on March 1, 1991.

Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, adopted by the UN General Assembly by resolution A/34/146 of December 17, 1979, 1456 UNTS 24631.

Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, adopted by the UN General Assembly by resolution 3166 (XXVIII) of December 14, 1973, 1035 UNTS 15410.

Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation, Beijing, September 10, 2010.

International Convention against the Taking of Hostages, adopted by the UN General Assembly by resolution 34/145 (XXXIV) of December 17, 1979, 1316 UNTS 205.

International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear

Terrorism, adopted by the UN General Assembly on April 13, 2005, by resolution A/59/290.

International Convention for the Suppression of Financing of Terrorism, adopted by the UN General Assembly on December 9, 1999 by resolution A/54/109.

International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, adopted by the UN General Assembly on December 15, 1997 by resolution A/52/164.

Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, Beijing, September 10, 2010.

Protocol to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, October 14, 2005, LEG/CONF.15/21.

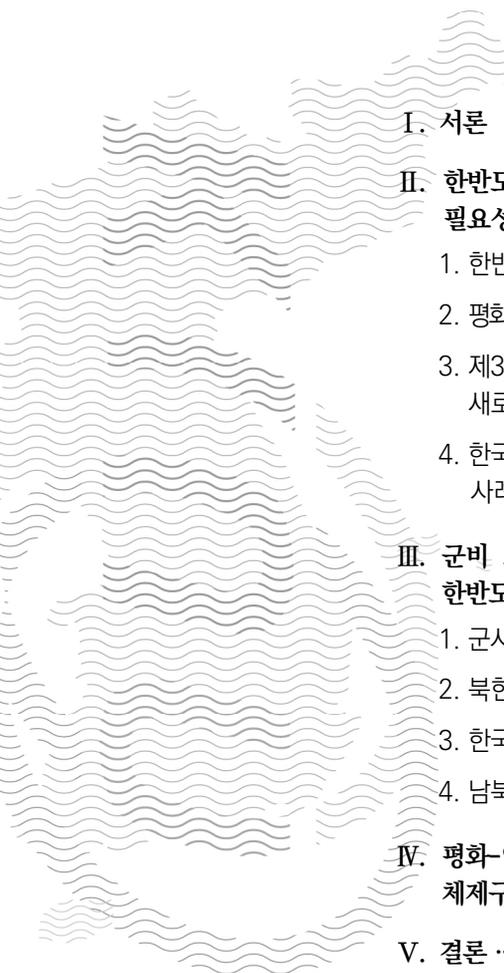
Protocol to the Convention on Offences and Certain other Acts Committed on Board Aircraft, Montreal, March 26, 2014.

Protocol to the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, October 14, 2005, LEG/CONF.15/22.

Universal Declaration of Human Rights, December 10, 1948.

제3장 한반도 평화체제와 평화권: 평화-발전-인권의 선순환을 위하여

정육식 (평화네트워크)



I. 서론	123
II. 한반도 질서의 전환 움직임과 새로운 접근의 필요성	125
1. 한반도 질서 전환의 양상과 성격	125
2. 평화권 논의가 한반도 평화체제에 갖는 시사점 ·	131
3. 제3세대 인권을 통한 북한인권문제에 대한 새로운 접근법	134
4. 한국에서의 국가안보 사업과 평화권의 충돌 사례들	139
III. 군비 조절을 통한 평화-발전-인권의 선순환과 한반도의 현실	141
1. 군사-민간 전환과 평화배당금	141
2. 북한의 경우	145
3. 한국의 경우	152
4. 남북관계: 합의와 현실의 괴리	157
IV. 평화-인권-발전의 선순환을 위한 한반도 평화 체제구축 방안	160
V. 결론	165

I. 서론

한반도 정세가 증대한 갈림길에 들어서고 있다. 2017년 한반도는 북한의 핵실험 및 연이은 장거리 미사일 시험발사와 미국 트럼프 행정부의 강경 대응이 맞물리면서 ‘전쟁 위기’까지 거론되었었다. 그러다가 2018년 들어서는 남북정상회담이 세 차례 열리는가 하면 사상 최초의 북미정상회담도 개최되었다. 이를 바탕으로 평화를 향한 기대감이 어느 때보다 높아진 2019년에는 교착 상태에 빠져들고 말았다. 그 중심에는 ‘노딜’로 끝난 2차 북미정상회담이 자리잡고 있다. 다행히 6월 판문점 남북미 3자 정상들의 회동을 계기로 북미대화는 재개 움직임을 보이고 있지만, 그 결과는 낙관할 수 없는 상황이다.

지난 3년간의 한반도 문제의 전개 양상이 예측불허에 가까웠던 만큼이나 앞으로의 정세도 예측하긴 힘들다. 그럼에도 불구하고 2018년 이후 한반도는 대전환의 문을 두드리고 있는 것만은 분명하다. 그 문이 활짝 열릴지, 조금만 열린 상태로 남을지, 아니면 또다시 닫힐지는 예단하기 어렵다. 분명한 것은 아무리 멀고도 험하더라도 평화로 가는 길을 중도에 포기해서는 안 된다는 것이다. 한반도 평화체제구축 노력이야말로 유엔의 3대 기둥이자 상호 간에 밀접한 연관을 지닌 평화(peace)-발전(development)-인권(human rights) 사이의 선순환적인 증진을 도모할 수 있는 유력한 길이기 때문이다.

이러한 유엔의 정신을 한반도에서 구현하는 데 있어서 한반도 평화체제구축은 평화권 실현과 불가분의 관계를 갖고 있다. 실제로 2018년 남북정상회담과 북미정상회담을 계기로 한반도 평화체제가 공론화되고 있고, 평화권에 대한 연구도 활발해지고 있다. 그러나 한반도 평화체제에 대한 개념 규정은 부족한 상황이다. 이에 본 연구에선 체제(regime)를 상태, 법과 제도, 권리의 측면에서 바라보

고, 한반도 평화체제(peace regime on the Korean Peninsula)를 상태로서의 ‘평화공존’, 법과 제도로서의 ‘평화협정’, 권리로서의 ‘평화권’을 아우르는 개념으로 상정한다. 또한 한반도 평화체제는 ‘분단 고착형’이 아니라 ‘통일 지향적인 평화체제’가 되어야 한다는 취지도 품고 있다.

특히 본 연구에서 주목한 것은 한반도 평화체제와 평화권의 관계이다. 한반도 평화체제는 대개 한국전쟁의 직접적인 당사자 및 한반도에 군사력을 주둔시키고 있으며 적대적 관계에 있는 당사자들 사이의 평화 정착으로 간주된다. 한반도 평화협정의 당사자들로 남북미중 4자가 거론되는 까닭이다. 한국전쟁의 공식적인 종식과 남북한 및 북미 간의 평화관계 수립이 대단히 중요한 것은 분명하다. 하지만 평화는 국가 간의 평화, 남북한의 평화에만 국한된 것이 아니다. 유엔을 중심으로 한 평화권 논의에서는 국가 내부 구성원과 집단 및 개인의 평화권도 중요한 과제로 다뤄져왔다. 이에 따라 평화권 개념은 한반도 평화체제의 내실과 가치를 증진하는 데에 기여할 수 있다. 이에 본 연구에서는 평화권 논의가 한반도 평화체제에 갖는 시사점을 분석하고 평화권을 증진할 수 있는 평화체제구축 방안을 모색하고자 한다.

본 연구에서 이론적, 담론적 차원을 넘어 정책적이고 실천적인 차원에서 가장 비중 있게 다룬 사안은 군비통제 및 군축이다. 유엔의 3대 기둥이자 평화권에서도 강조한 평화-발전-인권의 선순환을 도모할 수 있는 가장 핵심적인 과제가 바로 군비 조절에 해당되기 때문이다. 세계 최대의 군사적 밀집 지역이자 군사적 준비태세가 강한 한반도에서 군축 없는 평화는 공허할 수밖에 없다. 또한 군사적 자원의 절감과 민수용으로의 전환은 지속가능한 발전과 인간 복리 증진을 위한 소중한 물질 토대를 제공할 수 있다. 이는 문재인 정부가

추진해온 한반도 신경제지도와 신한반도 체제, 그리고 평화경제론의 관건이기도 하다. 아울러 정도의 차이는 있지만 남북한에 팽배한 군사주의의 완화는 인권 증진에도 크게 기여할 수 있다. 본 연구에선 이러한 점에 주목해 군사 분야의 민간 분야로의 전환(conversion) 및 군사비 지출 억제 및 감축을 통한 평화배당금(peace dividend)을 집중적으로 제안하고자 한다.

II. 한반도 질서의 전환 움직임과 새로운 접근의 필요성

1. 한반도 질서 전환의 양상과 성격

2018년 이후 한반도 질서는 중대한 변화의 조짐을 이어가고 있다. 이러한 양상과 기대를 반영하듯 문재인 대통령은 2019년 2월 25일 ‘신한반도체제’를 언급했고 100주년을 맞이한 3.1절 경축사에서 이를 구체화했다. ‘신한반도체제’는 “우리가 주도하는 100년의 질서”, “대립과 갈등을 끝낸, 새로운 평화협력공동체”, “이념과 진영의 시대를 끝낸, 새로운 경제협력공동체”를 의미한다며, “3.1독립운동의 정신과 국민통합을 바탕으로” 이를 실현하겠다고 역설했다. 이러한 신한반도체제로의 전환 가능성을 타진하고 전략과 정책 과제를 도출하기 위해서는 먼저 갈림길에 접어든 한반도 질서의 양상과 성격을 짚어볼 필요가 있다. 미완의, 그러나 전환의 양상은 크게 다섯 가지로 나뉘볼 수 있다.

첫째는 북한의 ‘선군(military first)’ 정치에서 ‘선경(economy first)’ 정치로의 전환 시도이다. 이는 2013년 3월 31일에 ‘경제건설과 핵무력 건설 병진 노선’을 채택할 때부터 예고된 것이었다. 병진 노선은

김정은식의 ‘변증법적 국가 전략’이라고 할 수 있다. 아버지인 김정일이 미완성 상태로 물려준 ‘양탄일성(兩彈一星)’을 찬양하고 ‘국가핵무력 건설 완성’의 선언을 통한 선군정치의 완성을 추구한 것이 ‘정(正)’에 해당된다. 또한 이러한 힘을 바탕으로 북미정상회담을 비롯한 대담판을 추구하는 것이 ‘반(反)’에 해당된다. 그리고 대담판이 성공을 거두면 한국 및 미국과의 적대 관계 청산, 평화체제구축과 군비통제를 통한 안보적 우려 해소, 그리고 본격적으로 경제발전을 도모할 수 있는 ‘합(合)’의 시대를 열 수 있다. 이러한 분석을 뒷받침하듯 북한은 2018년 4월 20일에 노동당 결정서를 통해 “병진 노선의 위대한 승리를 선포”하면서 “당과 국가의 전반사업을 사회주의경제건설에 지향시키고 모든 힘을 총집중할 것”이라고 결정했다.¹⁾

그러나 이러한 ‘변증법적 비핵화’는 김정은을 비롯한 북한만의 몫은 아니다. 한국과 미국 등 당사자들이 함께 힘과 지혜를 모아나가야 할 ‘공동의 과업’이다. 이에 힘입어 김정은이 선군정치에서 선경정치로의 전환에 성공한다면, 그의 할아버지인 김일성이 1962년 ‘국방과 경제의 병진 노선’을 선포한 이후 북한은 대전환의 시대에 접어들 수 있게 된다. 병영국가에서 트럼프 미국 대통령이 표명한 ‘경제강국(economic power)’으로 말이다. 하지만 2차 북미정상회담이 결렬되고 북미 양측의 신경전이 치열하게 전개되고 있는 오늘날, 북한의 미래는 안개 속에 있다. 대담판이 실패로 돌아가 북한이 ‘빈곤과 안보딜레마의 늪에 빠지는 핵보유국’이 될지, 아니면 대담판의 성공에 힘입어 ‘경제발전과 다른 수단에 의한 안보를 달성하는 비핵국가’가 될지는 현재로서는 예단하기 어렵다.

1) 김정은의 국가전략을 변증법의 맥락에서 분석한 글들로 정옥식, “김정은의 변증법적 비핵화의 완성,” 『한겨레21』, 2019.3.1., <http://h21.hani.co.kr/arti/cover/cover_general/46669.html> (검색일: 2019.9.15.); 정옥식, “비핵화, 선택과 집중이 필요하다,” 『녹색평론』, 제166호 (2019) 참조.

둘째는 한반도 핵 시대의 종언이다. 한반도 핵문제는 네 가지 시기로 구분할 수 있다.²⁾ ‘제1의 핵 시대’는 1945년 한반도 해방 및 분단부터 1990년대 초 미국의 전술핵무기 철수 및 한반도 비핵화 공동선언 채택 이전까지를 가리킨다. 이 시기는 한반도에서 미국의 핵 독점 시대였다. ‘핵 시대 1.5’는 북핵 문제가 본격적으로 불거진 1992년부터 협상을 통해 문제해결을 시도했던 2008년까지를 의미한다. ‘반전 드라마’라는 표현이 지나치지 않을 정도로 역동적인 시기였다. ‘제2의 핵 시대’는 협상이 단절된 2009년부터 2017년 북한이 ‘국가 핵무력 건설 완성’을 선언한 시기까지를 의미한다. 끝으로 ‘완전한 비핵화’를 목표로 사상 최초의 ‘툭타운 방식’의 협상이 이뤄지고 있는 시기로 2018년부터 그 결말을 알 수 없는 미래까지이다. 한반도에서 핵 시대가 완전히 끝나고 ‘핵무기와 핵위협이 없는 한반도’가 도래할 것인가의 여부가 판가름 나는 시기이다.

핵 시대가 종언되기를 간절히 기원하지만, 조만간 더 큰 혼란이 다가올 수도 있다. 2020년 봄까지 한반도 비핵평화 프로세스가 진전되지 않으면, 한반도 및 동북아 정세에 새로운 변수들이 끼어들면서 일대 혼란이 일어날 수도 있다는 것이다. 예상 가능한 변수들은 크게 세 가지가 있다. 첫째는 현재 경북 성주에 임시 배치된 사드의 정식 배치 문제이다. 이와 관련해 주한미군은 2019년 3월 사업계획서를 제출했고 이에 따른 일반환경영향평가도 실시되고 있다. 통상 1년이 걸리는 환경영향평가가 마무리되면 정식 배치 여부를 결정해야 한다. 둘째는 미국이 개발하고 있는 신형 전술핵 ‘B61-12’의 초도 생산물이 2020년 3월에 나올 예정이라는 것이다. 이뿐만이 아니다. 미국과 러시아가 탈퇴한 「중거리핵전력폐기조약(Intermediate-Range

2) 한반도 핵문제를 네시기로 구분해 분석한 글로는 정육식, 『핵과 인간』(파주: 서해문집, 2018), pp. 16~18 참조.

Nuclear Forces Treaty: INF)」이 2019년 8월에 공식적으로 종료됨으로써 미사일 군비경쟁이 격화될 조짐을 보이고 있다. 만약 미국이 중단거리 미사일을 만들어 한국이나 일본 배치를 타진하면 동북아 미사일 위기가 벌어질 수도 있다. 이들 문제는 2020년 4월 한국의 총선 국면과 맞물리면서 정쟁의 대상이 될 공산이 크다. 보수 진영을 중심으로 사드 정식배치뿐만 아니라 미국의 전술핵 및 미사일 재배치도 강하게 요구할 가능성이 크기 때문이다.

셋째는 한반도 정전체제의 평화체제로의 전환이다. 냉전 시대에 가장 비극적인 열전을 겪었던 한반도는 1953년 7월 27일 체결된 「정전협정」이 오늘날까지도 평화협정으로 대체되지 않으면서 66년 동안 ‘전쟁도 평화도 아닌 상태’에 머물러 있다. 하지만 ‘평화체제 없는 비핵화는 맹목이고 비핵화 없는 평화체제는 공허하다’고 할 때,³⁾ 한반도의 핵시대의 종식은 평화체제를 수반할 수밖에 없고 또한 그래야만 한다. 평화체제는 비핵화를 견인할 수 있는 유력한 수단일 뿐만 아니라 그 자체로도 소중한 목적이기 때문이다. 일단 남북미중 4자는 비핵화와 병행해 평화체제를 수립하자는 점에 대체적으로 동의한 상태이다. 하지만 구체적인 각론에 있어서는 여전히 이견이 존재한다. 무엇보다도 정전체제에서 유무형의 기득권을 유지해온 세력들의 저항과 반격도 만만치 않다. 그 중심에는 한반도 평화체제 구축이 주한미군 및 한미동맹의 존재 이유를 약화시킬 것이라는 우려가 따리를 들고 있다.

넷째는 70년 넘게 유지되어온 북미 간 적대관계의 평화관계로의 전환이다. 어느 국가의 수립 이후 70년 넘게 한 차례도 수교를 맺지 못한 사례는 북미관계 이외에는 거의 찾아볼 수 없다. 일단 미국과

3) 정육식, “한반도 평화체제와 군축,” 어린이어깨동무 평화교육센터 (2018) <<https://peacecenter.tistory.com/entry/피스레터-No142-정육식한반도-평화체제와-군축>> (검색일: 2019.9.15.).

의 정치적·경제적 관계의 완전 정상화는 북한의 오랜 열망이다. 하지만 미국의 대북정책은 북한과 “친구가 될 수 있다”는 트럼프의 인기와 북한과 친구가 되기를 꺼려하는 미국의 상당수 주류 사이의 ‘갈등의 변주곡’을 품고 있다.⁴⁾ 동시에 트럼프는 한국을 상대로 방위비 분담금 인상과 무기 판매 증대도 노리고 있는데, 이는 한반도 평화프로세스와 고도의 긴장관계를 갖고 있다. 미국 주류의 반(反)트럼프 정서도 강하다는 점도 간과할 수 없는 문제이다. 급기야 하노이 2차 북미정상회담이 ‘노딜’로 끝나면서 미국은 북한의 비핵화 의지에, 북한은 미국의 적대시정책 철회 의지에 또다시 불신을 품고 있다. 북미관계의 향방이 여전히 안개 속에 있는 셈이다.

다섯째는 남북관계의 전환이다. 분단 및 양측의 단독 정권 수립 이후 남북관계는 2018년 이전까지 크게 세 차례의 변화를 겪어왔다. 먼저 1948년부터 1960년까지는 상호 간의 부정과 상대방의 절멸을 추구하는 시대였다. 뒤이은 1961년부터 1989년까지는 본격적인 남북한 사이의 체제경쟁의 시대로 규정할 수 있다. 그리고 1990년부터 2017년까지는 체제경쟁의 종식 및 한국의 대북 포용과 흡수통일 시도가 오락가락한 시대를 거쳤다. 그런데 2018년부터는 남북관계가 새로운 양상으로 접어들었다. 2018년 4.27 판문점 남북정상회담을 시작으로 불과 5개월 사이에 세 차례의 정상회담이 있었고, 남북 정상은 불가역적인 화해 협력의 시대를 열겠다고 다짐했다. 특히 부전(不戰)의 맹세를 군사 분야의 합의와 이행을 통해 착실히 실천했다.

하지만 2018년부터 본격화된 남북관계의 전환 역시 여전히 미완성이다. 미국 주도의 촘촘한 대북 제재는 남북 경제협력을 어렵게 하고 있고, 대북정책을 둘러싼 국내 정치적 갈등과 여론의 분열은 갈수록 심각해지고 있다. 설상가상으로 대북정책을 둘러싼 한미 양

4) 위의 글.

국 사이의 이견도 존재하며, 국내 보수진영에선 이를 침소봉대하면서 문재인 정부에 대한 공세 수단으로 삼고 있다. 특히 하노이 노딜 이후 미국은 자국 주도의 한미공조를, 북한은 민중공조를 문재인 정부에 압박하고 있다. 이러한 와중에 남한은 대규모의 군비증강을, 북한은 단거리 발사체 능력 확보를 추구하면서 군사 문제를 둘러싼 갈등도 심화되고 있다.

이렇듯 상기한 다섯 가지 움직임의 향방은 불확실하다. 개별적인 움직임도 있지만, 상호 간에 밀접한 영향을 주고받으면서 예측불허의 화학작용을 일으키고 있다. 당연히 부정적인 화학작용을 최소화하고 긍정적인 화학작용을 극대화해야 한다. 이를 위해서는 과거의 실패의 원인을 정확히 진단하고 현재의 쟁점과 이견을 정확히 파악해 실패를 되풀이하지 않을 수 있는 창의적이고 담대한 해법을 마련해야 한다.

본 연구에서는 이러한 대전환의 양상과 이를 완성해야 할 과제에 주목하면서 한반도 평화체제에 평화권을 중심으로 ‘제3세대 인권’의 관점을 담고자 한다. 인권의 한 분야인 평화권은 1980년대 이후로 ‘제3세대 인권’ 개념으로 발전해왔다.⁵⁾ 하지만 우리에게 여전히 낯설다. 동시에 한반도 주민들에게 가장 절실한 인권 가운데 하나이기도 하다. 또한 비핵화와 관계 개선, 그리고 평화체제구축에는 과정이 따른다. 그렇다면 평화권 역시 이러한 과제가 달성된 이후에 보장되어야 할 것이 아니라 그 과정에서부터 고려되고 보장되어야 한다. 또한 평화권을 확립하고 보장하려는 노력이 상기한 대전환을 실현하는 데에도 기여할 수 있다는 적극적 관점도 요구된다.

5) ‘국가로부터의 자유’를 기초로 한 제1세대의 인권이나 ‘국가에 의한 보장’을 요구하는 제2세대의 인권이 갖는 국가 대 시민이라는 구도와는 달리 제3의 세대에 포함된 ‘평화권’·‘발전권’·‘환경권’·‘인류의 공동유산권’ 등은 국내 사회만으로는 해결할 수 없는 국제적인 구조적 문제와의 관련이 강하다. “제3세대의 인권(third generation of human rights),” 『21세기 정치학대사전』, <<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=729403&cid=42140&categoryId=42140>> (검색일: 2019. 9. 15.).

2. 평화권 논의가 한반도 평화체제에 갖는 시사점

2019년 9월 현재 한반도의 정전체제는 66년째 이어져오고 있다. 정전체제는 정전, 혹은 적대적 대결이나 적대적 공존이라는 ‘상태’, 정전협정이라는 ‘법과 제도’를 핵심으로 한다. 동시에 이러한 체제에 선 평화적 통일이 설자리가 없고 ‘권리’로서의 평화권도 부족하다고 할 수 있다. 이에 따라 본 연구에서는 한반도 평화체제를 정전과 적대적 상태를 ‘평화공존’의 상태로, 정전협정을 평화협정으로 전환하면서 평화권이 보장되는 질서로 정의한다. 평화체제에 평화권이라는 낯설지만 절실한 인권을 포함시킨 이유는 평화협정 체결 당사자들 사이의 평화를 보장하는 것뿐만 아니라 국가 자체 및 공동체 구성원의 권리까지 포괄하고 있기 때문이다. 동시에 평화체제가 분단 고착형이 아니라 통일 지향형이 되어야 한다는 당위성도 포함하고 있다.

실제로 1984년 11월 유엔총회의 「평화에 대한 권리선언(Declaration on the Right of Peoples to Peace)」(이하 “평화권선언”)을 보면,⁶⁾ 한반도 문제와 평화권이 얼마나 밀접한 연관을 갖고 있는지 확인할 수 있다. 평화권이 채택된 결정적 배경은 1980년대 초중반에 ‘핵겨울(nuclear winter)’라는 말이 유행할 정도로 ‘글로벌 아마겟돈’의 두려움이 컸던 데에 있다. 이에 따라 평화권선언에서는 “전쟁과 핵재앙을 방지하는 것을 모든 인간의 의지이자 열망”이라고 적시했다.

또한 1984년 평화권선언에서는 “전쟁 없는 삶이야말로 물질적인 생활, 국가의 발전과 진보, 그리고 인간의 자유와 권리를 완전히 이행하는 데에 최우선적인 조건”임을 명시해놓고 있다. 이러한 내용은 2016년 12월 유엔총회에서 채택된 「평화권선언(Declaration on the Right to Peace)」에서 거듭 재확인되고 구체화되었다. 특히

6) <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RightOfPeoplesToPeace.aspx>> (검색일: 2019. 8. 27.).

2016년 평화권선언에서는 평화권의 주체를 “인민(peoples)에서 모든 사람(everyone)으로 확대”해 개인도 평화를 누릴 권리가 있다는 점을 명시했다.⁷⁾

이러한 유엔의 평화권 개념을 발전시킨 일부 학자들은 평화가 신체의 안전뿐만 아니라 인간이 인간답게 살 수 있는 ‘중심적인 능력(central capabilities)’을 보호할 수 있어야 한다고 강조한다. 즉, 인간다운 삶이란 “건강한 생활, 지식의 습득, 적절한 생계, 타자와의 공존, 지속가능한 사회적·정치적·경제적 환경, 시민적·정치적 권리” 등이 보장될 때 영유될 수 있다는 것이다.⁸⁾ 이후 유엔에서 채택된 평화권 결의에도 이러한 취지는 더욱 구체화되었다. 이를 한마디로 정리하자면 “평화는 그 자체로도 소중한 인권일 뿐만 아니라 다른 모든 인권 증진을 위한 전제조건에 해당된다”고 할 수 있다.⁹⁾

이러한 평화권은 한반도의 역사와 현재, 그리고 미래를 포괄하고 있다. 한반도는 20세기에 가장 비극적인 전쟁 가운데 하나를 겪었을 뿐만 아니라, 핵전쟁을 포함한 전쟁 가능성이 높은 지역으로 거론되어왔다. 김정은 위원장의 “국가 핵무력 완성”을 향한 전력질주와 트럼프 대통령의 “화염과 분노”, “북한 완전 파괴” 발언이 교차했던 2017년 하반기의 사례도 있었다. 또한 한반도 주민들은 오랫동안 군사적 적대와 군비경쟁에 의해 물질적·양심적·신체적 권리에 큰 제약을 받아왔다. 분단과 정전체제야말로 한반도 주민들의 인간다운 삶을 위협해온 구조적인 폭력이기 때문이다.

이러한 현실을 타개하고자 남북한은 지금까지 여러 가지 합의도

7) “Declaration on the Right to Peace, United Nations General Assembly,” December 19, 2016, p. 5, <<http://aeditdh.org/wp-content/uploads/2016/10/resolution-32-28.pdf>> (Accessed September 30, 2019).

8) Bo-hyuk Suh, “The Right to Peace and the Anti-THAAD Movement,” *Journal of Peace and Unification*, vol. 9, no. 1 (2019), pp. 55~56.

9) *Ibid.*, p. 56.

해왔고, 또한 부분적으로 실천도 해왔다. 특히 남북한은 2018년 「4.27 판문점 선언」(이하 “판문점선언”)을 통해 한반도 평화체제의 개념에 대체적으로 합의한 바 있다. 이 선언의 제3조에선 “현재의 정전상태”를 “비정상적인” 것이자 “중식”시켜야 할 상태로 규정하면서 “한반도의 항구적이며 공고한 평화체제구축을 위하여 적극 협력해 나갈 것”이라고 다짐했다. 그러면서 △무력 불사용과 불가침 △군사적 긴장 해소와 신뢰 구축 및 단계적 군축 실현 △중전 선언 및 정전협정의 평화협정으로의 전환 △완전한 비핵화를 통한 핵 없는 한반도 실현을 네 가지 과제로 제시했다. 이러한 내용은 2018년 9월 평양에서 열린 남북정상회담에서 더욱 구체화되었다.

2018년 6월 12일 싱가포르에서 열린 북미정상회담에서도 흡사한 내용이 담겼다. 1차 북미정상회담을 통해 채택된 공동성명은 제1항 새로운 북미관계 수립, 제2항 항구적이고 공고한 한반도 평화체제 구축, 제3항 한반도의 완전한 비핵화, 제4항 미군 유해 송환을 두고 있다. 비록 구체적인 내용은 결여되어 있지만, 남북정상회담과 북미 정상회담에서 합의된 내용은 유엔을 중심으로 발전되어온 평화권의 정신이 일부 반영된 것이라고 할 수 있다.

그러나 이들과 유사한 합의는 1990년대 초반부터 여러 차례 있었지만 제대로 이행되지 못했다. 또한 2018년 판문점선언과 「9월 평양 공동선언」, 그리고 「6.12 북미공동성명」의 이행도 지지부진한 상황이다. 이처럼 한반도 문제의 전개 양상을 보면 합의와 이행은 별개라는 것을 알 수 있다. 이에 따라 유엔이 강조해온 ‘지속가능한 평화(sustaining peace)’를 실현하기 위해서는 한반도 문제 당사들의 합의 이행을 지속적으로 담보할 수 있는 구조와 환경을 만들어내는 것이 절대적으로 필요하다.

평화권과 관련해 주목할 점은 문재인 대통령이 이에 기반을 둔 ‘적

극적 평화'를 강조하기 시작했다는 것이다. 문 대통령은 2019년 6월 12일 노르웨이 오슬로 대학교에서 열린 '오슬로 포럼'에 참석해 '국민을 위한 평화'를 주제로 연설을 했다. 이 자리에서 문 대통령은 요한 갈통(Johan Galtung)의 적극적 평화 개념을 설명하면서 "남북한 주민들이 분단으로 인해 겪는 구조적 폭력을 평화적으로 해결하는 것이 중요하다"며 "평화가 국민 한 사람 한 사람에게 이익이 되고 좋은 것이 되어야" 하고 "평화가 국민의 삶에 실질적으로 도움이 될 때, 국민들은 적극적으로 분단을 극복하고 평화를 만들어 갈 것"이라고 역설했다. 또한 "평화가 내 삶을 나아지게 하는 좋은 것이라는 긍정적인 생각이 모일 때", "비핵화와 평화체제라는 커다란 평화의 물줄기도 더욱 힘차게 흐를 것"이라고 강조했다.¹⁰⁾

이 연설에 집약된 문 대통령의 평화관은 단순히 전쟁과 폭력이 없는 상태를 뜻하는 '소극적 평화'를 넘어선 것이다. 전쟁과 폭력을 야기하는 구조적 갈등을 제거하고 국민과 개인의 이익과 행복을 드높일 수 있는 '적극적 평화'도 함께 실현해야 한다는 의미를 품고 있다. 앞서 언급한 평화권에 가장 부합하는 내용이라고 할 수 있다. 하지만 이러한 발언과 실제정책 사이에는 상당한 괴리가 있는 것 또한 사실이다. 이에 대해서는 후술기로 한다.

3. 제3세대 인권을 통한 북한인권문제에 대한 새로운 접근법

한반도 평화체제에 평화권의 개념과 정신을 담기 위해서는 인권과 평화의 선순환적인 발전을 도모할 수 있는 접근법이 반드시 필요하다. 특히 오랫동안 한국과 국제사회에서 가장 큰 관심사 가운데 하나로 존재해온 북한인권문제에 대한 새로운 접근법이 요구된

10) 청와대, "오슬로 포럼 기초연설: 국민을 위한 평화," 2019.6.12., <<https://www1.president.go.kr/articles/6495>> (검색일: 2019.8.22.).

다.¹¹⁾ 제3세대 인권인 평화권과 발전권을 통해서 말이다. 실제로 2016년 평화권선언을 보면, 세계인권선언 및 유엔 헌장의 정신을 구현해 인권을 증진하기 위해서 평화권과 더불어 발전권 존중 및 국가간의 우호협력관계를 발전시켜야 할 필요성을 강조하고 있다.

우선 북한인권문제 악화 원인에는 여러 가지 요인들이 복합적으로 맞물려 있다. 물론 가장 큰 책임은 ‘집단주의’와 ‘유일체제’를 고수하면서 인권 문제의 존재 자체를 인정하지 않으려고 해온 북한 정권에게 있다. 동시에 한반도 정전체제와 대북 제재가 한반도의 평화권과 발전권을 심각하게 제약하고 있다는 점에서 외부적 요인도 간과해서는 안 된다. 이는 결국 북한인권 악화의 내부적 원인과 외부적 원인 사이의 악순환을 인권 개선을 위한 선순환 구도로 전환해야 한다는 것을 의미한다.

둘째, 북한인권문제는 ‘인권의 보편성’과 ‘한반도의 특수성’이 충돌하는 속성을 갖고 있다. 인권은 보편적 권리라는 점에서 외부에서의 문제제기를 ‘내정간섭’이라는 틀에 가뒀을 수는 없다. 그러나 한반도 평화와 남북관계 발전의 기본적인 토대가 상호존중과 내정 불간섭을 통한 신뢰 구축에 있다는 현실도 외면할 수는 없다. 이 사이의 딜레마를 해결할 수 있는 유일한 방법은 북한이 국제인권 규범에 보다 충실해져야 하고 한국과 국제사회는 선의와 진정성을 갖춘 협력 주체가 되려고 노력해야 한다는 데에 있다.

셋째, 북한을 인정하지 않는 한국의 헌법·국가보안법과 국제법적으로 북한도 엄연한 주권국가라는 극단적인 불일치의 문제도 있다. 이러한 모순을 극복하기 위해 「남북기본합의서」에서는 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에

11) 정육식, “북한인권, 자격과 실력 갖춘 보수 어디 없나?” 『오마이뉴스』, 2012.6.12., <http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001742524> (검색일: 2019.8.23.).

서 잠정적으로 형성되는 특수 관계라는 점을 인정”하기로 했다. 그러나 「남북기본합의서」 및 이를 재확인·발전시킨 「6·15 선언」과 「10·4 선언」은 남한 정권의 변화 및 한반도 정세에 따라 크게 훼손되는 일이 다반사로 벌어졌다. 이에 따라 국민적 합의에 기초한 지속가능한 대북정책 및 남북관계 발전은 한국이 선의와 진정성을 갖춘 북한인권문제 개입 주체가 되기 위한 필수 조건이다.¹²⁾

넷째, 북한 정권을 어떻게 볼 것인가도 대단히 민감하면서도 중요한 문제이다. 북한 정권은 분명 인권 탄압의 주체이자 이에 따른 비판의 대상이다. 그런데 외부의 비판과 압력에 의해서든 자각에 의해서든, 북한 정권은 인권 개선을 추진할 수 있는 잠재적인 주체라는 이중성도 갖고 있다. 이러한 딜레마 역시 비판과 압력을 통해 끊임 없이 교정을 시도하되, 그것이 신뢰에 기반을 둔 접근일 때 비로소 해결의 실마리를 찾을 수 있을 것이다. 이러한 현실을 반영하듯 유엔 사무총장은 “조선민주주의인민공화국 내 인권 상황과 관련하여 우선적인 의무 주체자는 정부”라고 규정했다.¹³⁾ 한국의 몇몇 시민단체들도 “북한인권실현의 주체는 어디까지나 북한 정부와 주민”이라며 “북한의 인권 역량이 부족하다는 이유로 외부자가 그 역할을 대신한다고 할 때 부작용이 발생함은 물론 결국 북한인권의 지속가능한 신장을 기약하기 어렵다”고 지적했다.¹⁴⁾

이처럼 여러 가지 딜레마를 품고 있는 북한인권문제에 대한 실질적인 대안을 강구하기 위해서는 이를 가능케 하는 새로운 접근법이 필요하다. 우선 대전제는 북한인권문제와 한반도 평화 사이의 민감

12) 위의 글.

13) “UN Secretary-General report on the human rights situation in the DPRK,” August 2, 2019, p. 16. <<http://undocs.org/a/74/268>> (Accessed August 22, 2019).

14) 민주사회를위한전국교수협의회 외, “북한인권의 실질적 개선을 위한 대안적 접근,” 2014.11.25., p. 21. <http://www.peoplepower21.org/PSPD_press/1222046> (검색일: 2019.9.15.).

성에 주목하는 것이다. 대북강경책을 정당화하고자 하는 정치적 의도에서 북한인권문제를 제기하는 것은 그 자체로도 결코 인권적인 발상이라고 할 수 없을 뿐더러, 인권 보호와 증진의 기본적인 토대라고 할 수 있는 평화를 위협하게 된다. 반대로 ‘선(先) 평화, 후(後) 인권’의 관점은 인권 자체가 유보될 수 없는 신성한 가치라는 점을 간과하는 측면을 안고 있다. 따라서 우리에게 주어진 가장 큰 과제는 평화와 인권의 동시적 위기를 정확히 진단하고, 둘 사이의 악순환의 고리를 끊으면서 평화와 인권의 선순환적·동시적 증진을 가능케 하는 이론과 정책을 생산하는 일이라고 할 수 있다.¹⁵⁾

이를 위해서는 그 자체로 소중한 인권이자 인권 증진의 기본적인 토대인 평화권과 발전권에 주목할 필요가 있다. 앞서 소개한 것처럼 1984년 유엔의 평화권선언은 “전쟁없는 삶이 물질적 복지와 국가의 발전 및 진보, 인권과 자유를 실현케 하는 최우선적인 조건”임을 재확인했다. 유엔은 또한 1986년 총회 결의를 통해 발전권을 독립적인 인권주제로 다루었다. 유엔은 발전권이 실현되기 위한 핵심적인 요소가 국제평화와 안전이며, 군축을 통해 그 자원들이 모든 인민들의 경제적, 사회적 발전과 행복을 위해 이용되어야 한다는 것을 강조했다. 또한 발전권은 국가 간 협력이 있어야 하며 국제사회는 평화와 안전을 확립하고 군축을 실행해야 한다고 규정했다.

이러한 맥락에서 볼 때, 한반도 평화체제구축과 적대관계의 청산, 그리고 비핵화를 통한 평화권의 실현과 대북 경제제재의 해제를 통한 발전권의 보장은 그 자체로도 인권 증진 효과가 있고, 또한 확산효과를 기대할 수 있는 유력한 분야이다. 두 권리가 공유하고 있는 핵심적인 과제가 바로 한반도 문제 당사자들 간의 관계 개선과 군사주의

15) 정옥식, “북한인권, 자격과 실력 갖춘 보수 어디 없나?” 『오마이뉴스』, 2012.6.12., <http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001742524> (검색일: 2019.8.23.).

극복 및 균축이다. 그런데 남북한이 안고 있는 인권문제의 상당 부분은 적대관계 및 과도한 군사주의의 추구에서 나타나고 있다. 모든 가치를 압도하는 국가안보지상주의, 예산과 인력의 군사화 및 소모적인 군비경쟁 등이 자연스럽게 받아들여지는 현실 속에서 개개인의 삶을 돌보고 권리를 보장한다는 것은 한계가 있을 수밖에 없다.

북한인권문제와 관련해 또 한 가지 지적하고 싶은 것이 있다. 국내 외를 막론하고 북한 정권의 인권 침해에 대한 대응 수단으로 경제제재를 정당화하거나 지지하는 목소리가 상대적으로 높다. 그러나 세계인권선언 전문에도 나와 있는 것처럼 ‘공포와 궁핍으로부터의 자유는 보통사람의 지고한 열망’이다. 그런데 경제제재는 대상국 주민들에게 ‘궁핍’의 한 원인이 되고 있고, 이진 북한 역시 마찬가지이다. 사정이 이렇다면 ‘인권의 이름’으로 최소한 대량파괴무기(Weapons of Mass Destruction: WMD)와 직접 관련이 없는 부분에 대해서는 대북 제재 해제를 요구하는 게 세계인권선언의 정신에 부합한다고 할 수 있다. 유엔 사무총장 역시 “조선민주주의인민공화국을 대상으로 한 제재 조치가 인도적 지원에 영향을 미치는 등 인도적 상황에도 의도치 않게 미치는 부정적 영향을 최소화할 수 있도록 추가적으로 조치를 취할 것을 촉구”했다.¹⁶⁾

아울러 북한인권문제를 체제중심적 관점에서 접근하는 것은 상대방의 체제에 대한 부정을 밑바탕으로 깔고 있다는 점에서 문제의 해결보다는 악화를 가져오기 십상이다. 이보다는 분단과 전쟁, 그리고 적대적 관계의 지속이라는 공통된 환경 속에서 잉태된 군사주의와 교차 승인의 비대칭성의 극복을 통해¹⁷⁾ 인권문제를 풀어나갈 수 있

16) “UN Secretary-General report on the human rights situation in the DPRK,” August 2, 2019, p. 17.

17) 이는 남한은 중국, 러시아와 수교한 반면에 북한은 미국, 일본과 수교를 맺지 못하고 있는 상황을 의미한다.

는 지혜가 요구된다. 이는 어느 일방의 요구나 비난이 아닌 공동의 노력을 통해 인권문제에 접근하는 것임으로 인권문제의 해결 과정이 남북관계나 평화정착을 저해하지 않는, 오히려 평화와 인권 간의 선순환적 발전을 이루어낼 수 있는 기초가 될 수 있다.

4. 한국에서의 국가안보 사업과 평화권의 충돌 사례들

한국 내부에서 국가안보를 위해 추진한다는 사업들이 평화권을 위태롭게 한 사례들도 살펴볼 필요가 있다. 평택 미군기지 확장 사업과 제주해군기지 건설 사업, 성주 사드 배치가 대표적이다. 이들 사업은 국가안보상의 이익이 극히 불투명한 상황에서 민주적 절차와 주민들의 평화적 생존권을 무시하면서 이뤄졌다는 공통점을 안고 있다.

평택미군기지 확장 사업은 용산기지와 2사단을 평택 소재 캠프 험프리로 이전하기 위해 마련된 것이었다. 하지만 이전을 결정하면서 주민들의 동의를 제대로 받지 않았고 반대 주민들의 주택과 농토를 강제로 수용했다. 제주해군기지는 주민 총회 결과와 각종 환경보호 조항을 무시하면서 강행되었다. 성주 사드배치 역시 최초 후보지였던 성산 주민들의 반발이 격해지자 소성리로 기습적으로 변경해 추진된 것이었다.¹⁸⁾ 주민들은 이들 사업이 왜 국가안보를 위해 필요한 것인지 납득할만한 설명을 요구했지만, 정부는 주민 설득 노력보다는 공권력을 투입해 강제진압하는 데에 급급한 모습을 보이고 말았다.

이들 사업은 또한 대책사업과 지역 주민의 반발 사이의 충돌이라는 공통점을 안고 있다. 해당 지역 주민들과 국내외 연대 세력들은 미중 간의 무력 충돌 발생 시 한국을 그 소용돌이로 휘말리게 할 위험

18) Bo-hyuk Suh, "The Right to Peace and the Anti-THAAD Movement," 참조.

천만한 사업들이라며 반대했다. 동시에 우리 국익에도 부정적인 영향을 미치는 사업들을 주민들의 평화적 생존권 유린, 마을 공동체의 붕괴, 환경 파괴, 막대한 재정 지출까지 감수하면서 강행하려는 이유가 무엇이나고 되물었다. 하지만 정부와 상당수 언론은 이러한 목소리를 외면하고 말았다. 평화롭게 살 권리를 빼앗겼다고 여긴 주민들은 격렬하게 반대했고, 국내뿐만 아니라 국제평화단체들과 인사들도 연대 활동에 동참했다. 한국 평화운동 역사상 가장 폭넓은 연대와 장시간에 걸친 저항이 바로 이들 사업에 대한 반대운동이었던 것이다.

이들 사업들을 추진한 과정을 복기해보면, 평화권과 관련해 중대한 문제들을 떠올리게 한다. 먼저 정부의 위협 해석의 독점이다. 민주적 공론화 및 검증 작업이 부족한 상태에서 내려진 외부의 위협에 대한 정의는 시민들의 동의보다는 저항을 야기하게 된다는 점이 입증되었다. 또한 국가안보와 주민들의 평화적 생존권이 충돌할 때, 어느 가치를 우선할 것인가의 문제도 부각되었다. 아울러 상기한 사업들의 공통점은 미국과 직간접적으로 연결되어 있다는 것이었다. 한미동맹이 민주적 절차와 주민들의 평화권보다 상위의 가치로 인식되어 동의보다는 강제로 사업들을 밀어붙인 것이다.

2016년 평화권선언 제2조에서는 “국가는 평등과 차별 금지, 그리고 정의와 법의 지배를 존중·이행·증진해야 하며 사회 내부 및 사회 간에 평화를 구축하는 수단으로써 공포와 궁핍의 자유를 보장해야 한다”고 명시되어 있다.¹⁹⁾ 하지만 한국 정부는 상기한 사업을 추진하는 과정에서 민주적 절차를 훼손했고 과도한 공권력 행사로 반대 주민 및 활동가들에게 ‘국가가 보호의 주체가 아니라 폭력의 주체’라는 이미지를 심어주고 말았다.

19) “Declaration on the Right to Peace,” p. 5.

Ⅲ. 군비 조절을 통한 평화-발전-인권의 선순환과 한반도의 현실

1. 군사-민간 전환과 평화배당금

유엔은 1945년 창립 이후 군비증강과 군축의 사회경제적 영향을 주요 조사 및 분석 대상으로 삼아왔다. 군비증강과 군비경쟁은 전쟁의 위험과 유사시 피해 규모를 높일 뿐만 아니라 유엔의 3대 창립 정신인 평화-인권-발전을 어렵게 하는 요인으로 간주되었다. 이에 반해 군축은 평화-인권-발전의 선순환적 증진을 도모할 수 있는 핵심적이고도 절박한 과제로 인식해왔다.

이러한 목표를 구체화할 수 있는 방식이 바로 군사-민간 전환(military-civilian conversion)과 평화배당금(peace dividend)이다. 전환은 군수 산업과 병력을 민수 산업 및 민간 인력으로 바꾸어 평화정착과 경제발전, 그리고 인권 증진을 동시에 추구한다는 취지를 품고 있다. 평화배당금은 군사비를 하향 조절해서 민간 영역의 투입을 늘리는 것을 뜻한다. 이러한 전환과 평화배당금은 ‘총과 버터(gun and butter)’의 논쟁으로 표현되기도 한다.

한국 및 한반도는 오랫동안 이와 같은 ‘총과 버터’ 논쟁의 무풍지대였다. 그러다가 한국에서는 1990년대 말에 IMF 외환위기와 김대중 정부의 남북화해협력 정책이 맞물리면서 군축의 경제적 효과를 주목하는 움직임이 있었다. LG경제연구원의 『한반도 군비감축의 경제적 효과』가 대표적이었다. 이 보고서는 남북한의 평화체제가 확립돼 국방비의 24.5%와 군병력의 53%가 줄어들 경우 GNP에 미치는 효과가 매년 1.27~1.56% 정도 증가할 것이라는 내용을 담았다.²⁰⁾ 당시 GNP 1%의 증가는 4조 원이 넘는 규모여서 상당한 주목

을 끌기도 했다. 하지만 그 이후 군축 및 군축을 통한 복지 증진과 경제발전 논의는 실종되다시피 했다. 그러다가 2018년 판문점선언과 「9.19 평양공동선언」에 “단계적 군축”을 추진키로 합의했는데, 남북정상회담 합의문에 이러한 내용이 들어간 것은 처음이었다.

전환과 평화배당금의 필요성은 북한을 상대로 더욱 절박하게 제기되어왔다. ‘북한 주민들은 굶주리는데 북한 정권은 핵과 미사일 개발에 여념이 없다’는 식의 비난이 20여 년 동안 그림자처럼 따라다녀 왔기 때문이다. 이는 최근 상황에서도 어김없이 제기되고 있다. 북한의 식량난이 10년 만에 최악으로 치닫고 있다는 유엔 기구들의 보고가 있었던 2019년 5월에 미국 국무부는 이런 입장을 내놨다. “미국은 북한주민들이 처한 식량난을 깊이 우려하지만, 이는 김정은 정권이 자초한 것이다. 북한 정권이 핵무기를 만들고 무기를 사는데 쓰는 예산을 주민복지를 위해 쓴다면 유엔 등의 식량 지원에 의존할 필요가 없다.” 또한 “김정은 정권은 불법적인 핵무기 개발을 진전시키려고 주민들을 계속 착취하고 굶기고 방치한다”면서, “핵무기 개발에 드는 돈을 주민을 위해 쓴다면 유엔이 지난해 대북식량지원 비용으로 요청한 1억1100만 달러(약 1300억 원)를 완전히 충당할 수 있다”고 비판했다.²¹⁾

기아와 북핵이 교차되면서 이와 같은 지적에 많은 사람들이 공감한 것은 사실이다. 동시에 북한 정권이 군비를 감축해 주민들의 생존과 복지 향상에 힘써야 한다는 점도 당위적으로는 맞는 말이다. 하지만 김정은 정권을 겨냥한 이런 식의 악마화 화법은 평화-인권-발전의 선순환적인 발전에 기여하기보다는 역효과를 낼 공산이 크다. 김정은 정권을 타도의 대상이 아니라 대화와 협상을 통해 문제

20) 이병근·유승경, 『한반도 군비감축의 경제적 효과』 (서울: LG경제연구원, 1998).

21) *Voice of America*, May 3, 2019, (Accessed August 23, 2019).

를 해결해야 할 주체로 간주한다면 더욱 그러하다. 대화의 상대로 인정한다면 공감의 영역을 확대해나가려는 노력이 필수적이다. 하지만 김정은 정권을 악마처럼 묘사하는 것은 북한의 반감만 부채질하고 있다. 세 가지 이유 때문이다.

첫째는 최근 북한의 식량난을 비롯한 인도적 위기는 미국 주도의 대북 제재가 초래한 성격이 짙다는 것이다. 김정은 정권 출범 이후부터 증가 추세를 보였던 북한의 식량 생산량이 2018년부터 크게 떨어진 데에는 가뭄과 홍수와 같은 자연재해뿐만 아니라 제재로 인한 원유 및 비료 수입의 급감도 큰 원인이 되고 있다. 유엔 식량기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO)와 세계식량계획(World Food Programme: WFP)이 공동으로 조사, 작성한 보고서에도 ‘국제사회의 강도 높은 제재도 북한의 식량 상황에 직간접적 영향을 미쳤다’는 내용이 담겼다.²²⁾ 둘째는 미국이 한반도 평화체제구축에 대단히 소극적이거나 부정적인 태도로 일관함으로써 ‘북한식 전환과 평화배당금’ 창출을 어렵게 하고 있다는 점이다. 셋째는 정도의 차이는 있지만, 여러 나라들도 북한과 흡사한 문제를 안고 있다는 점이다. 한국과 미국을 비롯한 많은 나라들은 내부적으로 소득과 교육 불평등, 사회 안전망 부족, 실업 등의 문제를 안고 있다. 그럼에도 불구하고 한정된 자원을 사회복지와 민생경제보다는 국방비 지출로 사용하는 것을 어렵지 않게 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, 군사-민간으로의 전환과 평화배당금 창출은 북한만의 과제가 아니다. 세계 최강의 군사력과 경제력을 보유한 미국의 사례를 보더라도 이러한 지적이 지나치지 않다는 것을 알 수 있다. 기실 전환과 평화배당금의 필요성을 가장 강력하게 호소한

22) “유엔 “올해 북한 식량난, 10년 내 최악...기상·제재 영향”, *VOA Korea*, 2019.5.14., <<http://www.voakorea.com/a/4903173.html>> (검색일: 2019.9.16.).

인물은 미국에서 2차 세계대전의 영웅이자 5성 장군으로 칭송받아 온 드와이트 아이젠하워(Dwight Eisenhower) 대통령이었다. 그는 1953년 4월 16일 미국 신문편집자협회 회원들 앞에서 ‘평화를 위한 기회’라는 주제로 연설하면서 다음과 같이 강조했다.

“만들어진 모든 총과 진수된 모든 전함, 그리고 발사된 모든 로켓은 궁극적으로 굶주려도 먹지 못하고 헐벗어도 입지 못한 사람들로부터 빼앗은 것입니다. (...) 군사화된 세계는 돈만 소비하는 것이 아닙니다. 그것은 우리 노동자들의 땀과 과학자들의 재능, 그리고 우리 아이들의 희망마저도 소비하고 있는 것입니다.”²³⁾

그로부터 60여 년이 지난 오늘날의 미국의 현실은 이러한 아이젠하워의 호소와 너무나도 대비된다. 2018년 미국의 국방비는 7,170억 달러로 전 세계 국방비 지출의 40% 가까이를 차지했다. 약 20만 명의 미군이 170개국 이상에 주둔하고 있으며, 해외 미군기지 숫자만도 약 800개에 달한다. 현재는 물론이고 과거에도 단일 국가가 이렇게 많이 군사비를 사용하면서 세계 도처에 군사력을 주둔시킨 사례는 찾아볼 수 없다. 이처럼 미국은 누구도 따라올 수 없는 군사제국 건설에는 성공했는지 몰라도 정작 미국인들의 삶은 갈수록 궁핍해지고 있다. 교육, 복지, 의료, 환경 등 주요 삶의 지표를 보면 미국은 OECD 국가들 가운데 하위권을 기록하고 있기 때문이다.²⁴⁾

본 글에서는 남북한을 중심으로 다루고 있지만, 군축이나 군비 조절을 통한 지속가능한 발전과 인권 증진은 많은 나라들이 진지하

23) Dwight D. Eisenhower, “The Chance for Peace,” April 16, 1953, <http://www.edchange.org/multicultural/speeches/ike_chance_for_peace.html> (Accessed September 28, 2019).

24) Lawrence Wittner, “United States: First in War, Trailing in Modern Civilization,” 2018.12.29., <<http://www.laprogressive.com/first-in-war/>> (Accessed September 28, 2019).

게 고려해야 할 주제라는 점을 미국의 사례만 보더라도 잘 알 수 있는 것이다.

2. 북한의 경우

북한은 세계에서 가장 군사화된 국가이자 최빈국 가운데 하나이다. 동시에 최악의 인권 탄압 국가이자 국제평화를 위협하는 나라로 비판받아왔다. 반대로 북한은 평화를 위협받는 당사자는 바로 자신이고, 미국 주도의 부당한 경제제재로 “경제건설에 제약”을 받고 있다고 맞받아쳐왔다. 이와 관련해 김성 유엔주재 북한 대사는 2019년 9월 30일 유엔총회 연설에서 “힘을 만능으로 내세운 일방주의에 의해 많은 나라의 자주권이 유린되고 전반적 국제관계가 긴장되고 있으며, 평화가 위협당하고, 발전이 갈수록 억제당하고 있다”고 주장했다.²⁵⁾ 또한 북한은 국제사회의 인권 문제제기에도 “부당한 내정 간섭”이라는 입장을 견지해왔다.

북한은 인구와 경제규모에 비해 과도한 군사력을 보유하고 있다. 이에 따라 핵폐기를 포함한 군축을 통해 평화-발전-인권의 선순환을 도모해야 할 상황이다. 하지만 북한이 군사력에 관한 정확한 통계를 공개하지 않고 있어 이에 대한 평가는 천양지차를 보이고 있다. 다만 북한은 군사비와 관련해서는 정부예산에서 차지하는 비율은 공개해왔다. 최근 공개 내용을 보면 16.0%(2013), 15.9%(2014~2015), 15.8%(2016~2019)로 소폭이나마 감소 추세에 있었다. 한미 양국 정부는 북한의 연간 군사비를 30억 달러 안팎으로 추정해왔다. 이에 반해 북한을 여러 차례 방문한 러시아의 북한 전문가 그레고리 톨로랴

25) “北유엔대사 “기회의 창이나 위기재촉이나 美가 결정하게 될 것”, 『연합뉴스』, 2019. 9. 30., <http://www.yna.co.kr/view/AKR20191001000552072?section=politics/diplomacy&site=major_news01> (검색일: 2019.10.1.).

(Georgy Toloraya)는 구소련의 군사비 산출 방식에 기초해 북한의 군사비 지출을 “국내총생산의 2~3%”로 추정하면서 이런 군비 부담의 경감은 병진노선에 힘입은 바가 크다고 주장했다.²⁶⁾ 이러한 추정에 따르면 북한의 군사비는 연간 6억~9억 달러에 불과해진다.

북한의 병력 추정치에 대한 이견도 크다. 2016년 『국방백서』에 따르면 북한의 상비병력은 128만여 명으로 우리의 2배가 넘는다. 인구 대비로 보면 약 5%에 해당하는 수치이다. 하지만 이러한 추정에 반론도 제기할 수 있다. 국방부에선 정확한 근거를 제시하지 않은 채, 매년 북한의 병력 수 추정을 크게 늘려왔다. 1970년대 말에는 72만에서, 80년대 말에는 99만 명으로, 그리고 최근에는 120만 명 이상으로 잡고 있는 것이다. 하지만 정영철은 유엔인구기금(United Nations Population Fund: UNFPA)의 지원을 통해 북한 내에서 실시한 1993년과 2008년 인구일제조사 결과 자료를 바탕으로 북한의 2008년 실제병력 수는 50만~75만 명 수준이라는 결론을 내린 바 있다.²⁷⁾ 탁성환은 정규군과 별도 조직인 준군사력과 조기 제대자 수 등을 제외하면 2018년 정규군은 약 105만 명이라고 추정했다. 이는 남한의 통계청이 추계한 북한의 16세 남성인구 자료를 활용해 북한의 징집률을 70%로 적용한 결과이다.²⁸⁾

이처럼 군사력의 가장 기본적인 요소라고 할 수 있는 북한의 군사비와 병력 수에 대한 이견이 커서 군사-민간 전환과 평화배당금 창출에 대한 연구도 쉽지는 않다. 그러나 북한의 군사비를 최고 수준과 최저 수준의 중간치인 15억 달러로, 병력 수는 총인구의 4.5% 수

26) <http://38north.org/2016/10/gtoloraya102016/#_ftn2> (검색일: 2019.9.30.).

27) 정영철, “북한의 인구통계와 사회변화: 교육체제의 변화와 군대 규모에 대한 새로운 추정,” 『국회정보위원회 연구보고서』, (2015).

28) “작년 北병력 105만명...징집률 높이면 경제성장률 낮아질 듯,” 『연합뉴스』, 2019.4.30., <<http://www.yonhapnews.co.kr/nk/4807090000.html?cid=AKR20190430072600002&template=nk&from=search>> (검색일: 2019.8.23.).

준인 90만 명으로 가정하더라도 북한의 군사력은 대단히 비대하다. 더구나 북한은 2012년부터 2017년까지 핵과 미사일 분야에 집중적으로 투자해 상당한 수준의 핵 능력을 보유하고 있다. 핵물질을 포함하면 약 60개 정도의 핵무기를 보유하고 있으며, 단거리, 중거리, 장거리, 대륙간탄도미사일(ICBM) 등 다양한 투발 수단도 보유하고 있다. 아울러 북한의 산업 전체에서 군수 산업의 비중도 대단히 높은 현실이다.

이러한 북한의 과도한 군사화는 인민 생활의 궁핍화 및 경제발전 지연의 핵심적인 요인 가운데 하나이다. 이는 두 가지 차원에서 비롯된다. 하나는 한정된 자원을 군사력에 우선 투입함으로써 경제발전에 필요한 내적 자원 동원이 크게 제약받고 있다는 것이다. 또 하나는 핵과 미사일 개발에 따른 국제사회의 대북 제재 강화로 ‘경제발전에 유리한 대외적 환경’이 조성되지 않고 있다는 것이다.

이에 따라 북한은 군사-민간으로의 전환과 평화배당금 창출의 필요성이 가장 절박한 나라이다. 김정은 국무위원장도 이러한 필요성을 부분적으로 인식하고 있다. 이와 관련해 김정은은 조부인 김일성 탄생 100주년인 2012년 4월 15일 공개 연설에서 “우리 인민이 다시 허리띠를 조이지 않게 사회주의 부귀영화를 마음껏 누리게 하자는 것이 우리 당의 확고한 결심”이라고 선언했다.

북한은 2013년 3월에 “경제건설과 핵무력건설 병진노선”을 천명했는데, 병진노선의 핵심 기조는 ‘안보의 경제성’이다. 이런 분석은 북한의 공식 발표를 통해서도 확인할 수 있다. 북한은 병진노선을 “자위적 핵무력을 강화 발전시켜 나라의 방위력을 철벽으로 다지면서 경제건설에 더 큰 힘을 넣어 사회주의 강성국가를 건설하기 위한 가장 혁명적이며 인민적인 노선”이라고 설명했다. 발표 내용에서 주목할 것은 군비 억제방침을 밝힌 부분이다. “새로운 병진노선의 참

다운 우월성은 국방비를 추가적으로 늘이지 않고도 전쟁억제력과 방위력의 효과를 결정적으로 높임으로써 경제건설과 인민생활향상에 힘을 집중할 수 있게 한다는 데 있다”는 것이다.

이러한 병진노선의 초기 성과에 대한 평가도 엇갈린다. 일단 병진노선의 한축인 “핵무력 건설”에 비약적인 성장이 있었다는 점에 대해서는 이견이 거의 없다. 반면 경제건설과 관련해서는 큰 이견을 보이고 있다.²⁹⁾ 북한은 여러 가지 성과와 한계가 동시에 있다는 입장이지만, 구체적인 통계 수치를 제시하지는 않아왔다. 한국은행은 북한의 실질 경제성장률을 2014년 1.0%, 2015년 -1.1%, 2016년 3.9%, 2017년 -3.5%로 추정했다. 탁성환은 “병진노선 추진으로 북한 경제가 좋아졌다고 볼 수 있는 근거가 아직은 희박하다”며 오히려 “핵개발이 국제제재를 초래하여 대외교역은 점차 축소되고 있으며, 경제성장률은 4년 평균 1.2%로서 ‘그럭저럭 버티기(muddling through)’의 상태”로 평가했다. 특히 “북한의 재래식 무기 획득비는 2013년 약 15억 달러에서 2016년 약 19억 달러로 4억 달러 증가”했다며 핵무력 건설에 따른 재래식 군비 감축 효과는 없었다고 주장했다.³⁰⁾

하지만 다른 전문가들의 평가는 김정은 집권 이후 적어도 2016년까지는 북한이 높은 경제성장률을 보였다고 주장한다. 일례로 최문중국 연변대학 경제관리학원 동북아경제연구소장은 “최근 북한 경제학자들을 만나보니 그들은 북한 경제성장률을 7~9%로 분석했다”고 밝혔다.³¹⁾ 톨로라야 역시 2016년 10월 작성한 방북 결과 보고서에서 평양 등 도시 중산층뿐만 아니라 농촌 주민들의 생활수준도 크

29) 북한의 병진노선 선포 이후 경제성장률에 대한 다양한 의견은 정육식, 『핵과 인간』, pp. 555~558 참조.

30) 탁성환, “북한의 핵경제병진노선 4년 평가와 남북관계,” 『한국국방연구원 연구보고서』, (2017).

31) “북한이 인도적 지원을 거부한 이유,” 『중앙일보』, 2017.6.8., <<http://news.joins.com/article/21646489>> (검색일: 2019.8.23.).

게 개선되었다고 강조했다. “식량 사정도 눈에 띄게 개선되었고, 화폐 가치도 안정화되었으며, 건설 붐도 곳곳에서 일어나고 있다”며 도시는 물론이고 농촌 곳곳에도 태양광 발전이 부쩍 늘었다고 주장했다. “북한이 상대적으로 군비 부담이 적은 핵개발에 집중하면서 재래식 군비 부담을 줄여 경제분야에 투입한 것이 성과를 거두었다”는 것이다.³²⁾

한편 북한은 2016~2017년에 “국가 핵무력 완성”을 향해 전력으로 질주했다. 그 결과 2017년 11월에는 “국가 핵무력 건설 완성”을 선언했고, 2018년 4월에는 “병진노선에서 승리”했다고 주장하면서 “새로운 전략 노선”을 선포했다. “경제건설에 모든 힘을 집중”시키겠다는 것이었다. 이러한 노선은 남북정상회담과 북미정상회담 합의에 따른 기대감이 크게 반영된 것이었다. 4월 27일 판문점과 9월 19일 평양에서 열린 남북정상회담과 6.12 싱가포르 북미정상회담도 성공적으로 개최되면서 “새로운 전략 노선”도 탄력을 받는 듯했다. 특히 판문점 선언과 「9.19 남북 군사분야 합의서」에 “단계적 군축” 추진이 명시된 것은 주목할 만한 것이었다. 김일성 시대 북한의 군축 제안은 프로파간다로 치부되었고 김정일 시대의 군축은 선군정치와 어울리지 않은 짝이었다. 반면 김정은 시대의 군축은 매우 중요하다. “새로운 전략 노선”은 사실상 ‘선군 정치’에서 ‘선경 정치’로의 전환을 의미하는데, 그 성과를 좌우할 열쇠 가운데 하나가 바로 군축에 있기 때문이다.

하지만 2018년 하반기부터 북미협상이 교착상태에 빠지고 급기야 2019년 2월 말에 열린 2차 북미정상회담이 ‘하노이 노딜’로 끝나면서 북한은 또다시 기로에 서게 됐다. 특히 이 시기에 대북 제재가 강화되면서 경제발전 및 인민생활의 향상도 지지부진해지고 있다.

32) “Byungjin vs the Sanctions Regime: Which Works Better?” *38 North*, 2016.10.20., <http://www.38north.org/2016/10/gtoloraya102016> (검색일: 2019.7.10.).

이는 곧 북한의 군사-민간 전환과 평화배당금 창출의 관건이 한반도 비핵화와 평화체제구축, 그리고 이와 연계된 남북관계와 북미관계, 대북 제재 완화·해제의 진전 여부에 달려 있다는 것을 의미한다.

북한이 전환을 추진할 경우 구소련의 사례는 반면교사로, 중국의 사례는 타산지석으로 삼을 법하다. 구소련의 공산당 서기장 미하일 고르바초프(Mikhail Gorbachev)는 1988년 유엔총회 연설에서 약 400개의 군수 산업체를 민수용으로 전환하겠다고 발표했다. 그러나 군수 산업체 관계자들의 강력한 반발에 직면하면서 흐지부지되고 말았다. 이에 따라 “김정은이 경제현대화와 탈군사화를 가속화할수록 기득권을 잃을 수 있는” 북한의 군부와 군수 산업체의 강경파들의 저항과 반발을 어떻게 극복할 것인가가 중요한 관건이라고 할 수 있다.³³⁾

반면 북한의 전환 추진 시 가장 우선적으로 고려될 수 있는 사례는 중국 모델이 될 가능성이 높다. 국경을 접하고 있는 두 나라는 오랫동안 우호협력 관계를 유지해왔고 중국은 앞으로도 북한의 가장 큰 교역 국가로 남아 있을 가능성이 높다. 또한 김정은의 병진노선 및 새로운 전략 노선은 덩샤오핑의 양탄일성 및 개혁개방과 흡사한 논리적 구조를 갖고 있다. 아울러 중국은 군사-민간 전환이라는 용어를 사용하지 않고 ‘군민융합(軍民融合)’을 공식 용어로 사용해 왔는데, 이는 군부 및 군수 분야가 경제발전에도 기여해야 한다는 김정은 정권의 접근법과 흡사하다.

무엇보다도 중국은 ‘군민융합’을 통해 주목할 만한 성과를 냈다. 군민융합발전위원회(軍民融合发展委员会)에 따르면, 군수 산업체의 민수용 제품 생산은 비약적으로 늘어났다. 1978년 8.1%에서 1993년

33) Richard Sokolsky and Yuri Lee, “North Korean Defense Conversion,” *38 North*, 2019, 4., <https://www.38north.org/wp-content/uploads/pdf/38-North-SR-1904-Sokolsky_Demilitarization-III_NK-Defense-Conversion.pdf> (Accessed August 20, 2019).

에는 77.4%까지 폭등한 것이다. 또한 2000년 이후에는 65~90%의 생산물을 민수용 제품으로 채우고 있다. 이러한 성과를 주도한 인물이 바로 덩샤오핑이다. 그는 1980년에 인민해방군 및 군수 산업체에 민수용 사업의 비중을 늘리라고 지시했다. 이러한 지시 사항을 원활하게 이행하기 위해 국방과학기술산업위원회를 만들었다. 또한 젊고 유능한 인재들을 군민융합 사업에 대폭 투입했다.³⁴⁾ 이러한 정권 차원의 강력한 의지와 제도적 뒷받침, 그리고 군부 및 군수 산업체 간부들의 충성에 힘입어 군민융합은 양적인 측면에선 큰 성공을 거둔 것이다.

그러나 중국의 모델은 질적인 측면에선 많은 한계를 드러내기도 했다. 민수용 기업에 비해 노동 생산성과 이윤율이 낮았고, 제품의 질도 크게 떨어졌다. 또한 중국의 개혁개방이 본격화되면서 외국 제품 및 중국산 민수용 기업과의 경쟁력도 갈수록 위축되었다. 이로 인해 군수 산업체의 민수용 제품 생산은 크게 늘어났지만 실제이용률은 50%를 넘지 못했다. 다만 선박 및 전자 제품 분야에선 군수 산업이 비교적 성공을 거뒀다고 한다.

북한의 군사-민간 전환은 크게 세 가지 영역이 있다. 첫째는 예산상의 측면에서 과도한 군사비를 줄여 “경제건설과 인민생활 향상 부문”의 예산을 늘리는 것으로 이는 평화배당금에 해당된다. 둘째는 인력의 측면에서 과도한 병력수를 줄여 민간 영역에서의 경제활동인구를 늘리는 것이다. 셋째는 산업적인 측면에서 군수 산업을 민수 산업으로 전환하는 것이다. 물론 이들 세 가지는 고도의 연관성을 갖는다.

김정은 정권도 부분적으로 이러한 필요성은 인지하고 있다. 앞서 언급한 것처럼, 김정은 정권은 정부예산에서 군사비가 차지하는 비중을 조금씩 줄이거나 동결하면서 경제, 교육, 과학기술, 민생 관련

34) *Ibid.*

예산의 비중은 높아왔다. 또한 2018년 4월 20일 노동당 결정서에서는 “당과 국가의 전반 사업을 사회주의경제건설에 지향시키고 모든 힘을 총집중할 것”이라며, “무력기관들의 역할을 높일 것”이라고 밝혔다. 김정은은 2019년 신년사에서 군수공업 부분의 고유의 역할과 더불어 “경제건설을 적극 지원”할 것을 주문했다. 하지만 하노이 북미정상회담이 결렬된 이후에 열린 최고인민회의 시정연설에서는 “공화국 정부는 인민군대를 강화하고 전민무장화, 전국요새화를 실현하는데 필요한 인적, 물적 자원을 우선적으로 충분히 보장”할 방침을 밝혔다. 이는 북한이 전환의 필요성은 인지하면서도 정세의 변화에 따라 유동적이라는 점을 시사한다.

결국 북한의 전환은 “사회주의경제건설을 위한 유리한 국제적 환경의 마련” 여부에 상당 부분 달려 있다. 국제적 환경은 평화권과 발전권이 보장되는 상황을 의미한다. 구체적으로는 한반도 비핵화와 평화체제구축, 남북·북미·북일 관계 발전, 대북 제재의 완화와 해제가 요구된다.

3. 한국의 경우

북한보다 절실하다고 할 수는 없지만, 한국 역시 전환과 평화배당금 창출을 공론화할 필요는 있다. 크게 두 가지 차원에서 그 필요성이 절실해지고 있다. 하나는 한국이 군비통제에 대해 적극적인 입장을 가질 때, 북한의 호응을 이끌어내기가 수월해진다는 것이다. 군축과 군비통제는 한반도의 평화공존과 평화협정 체결을 실현하면서 ‘완전한 비핵화’를 도모하는 데에도 필수적인 과제이다. 또 하나는 우리 국민들의 삶의 질 향상을 위해서도 필요하다는 것이다. 과도한 국방비를 조절하면 평화-인권-발전의 선순환을 우리 사회 내부에서도 실현하는 데 기여할 수 있기 때문이다.³⁵⁾

이러한 맥락에서 볼 때, 문재인 정부의 대규모 국방비 증액과 군비증강을 비판적으로 검토할 필요가 있다. 국방부는 2020~2024년 국방중기계획을 발표하면서 5년간 무려 290.5조 원의 국방비를 투입하겠다고 발표한 상황이다.³⁶⁾ 이는 “단계적 군축”에 합의한 판문점 선언 및 한반도를 “평화지대”로 만들자던 9월 평양공동선언과 군사분야 합의서의 취지를 정면으로 거스르는 것이다. 동시에 우리 국민들의 삶의 질 향상에 쓰일 수 있는 소중한 자원의 낭비도 초래하고 있다.

한국 국방비의 과도함은 흔히 ‘군사대국’으로 일컫는 일본과 비교해보면 명확히 드러난다. 1990년대 초반 한국과 일본의 군사비 지출의 차이는 3배 안팎, 2000년대 초반에는 2배에 달했었다. 그런데 지난 10여년 간 일본의 점진적인 증액과 한국의 대폭적인 증액이 맞물리면서 양국의 군사비 차이는 크게 줄어들었다. 2018년을 보면 한국 43.2조 원, 일본 51.7조 원으로 한국의 군비 지출은 일본의 약 85%까지 이르렀다.³⁷⁾ 이러한 결과를 반영하듯 군사력 평가 기관인 글로벌파이어파워(Global Firepower: GFP)에서는 2018년과 2019년 한국의 군사력을 세계 7위로 평가했다. 일본은 2018년 8위였고 올해는 6위로 기록되었다. 양국의 군사력이 대등해졌다는 것이다. 북한은 2년 연속 18위로 평가되었다.³⁸⁾ 이제 국방비 동결을 진지하게 검토할 수준이 되었다는 것이다.³⁹⁾

더욱 주목할 점은 수년 내로 한국이 일본을 추월할 가능성마저 제

35) 정옥식, “국방비 동결이라는 상상력,” 『한겨레21』, 2019.7.8., <http://h21.hani.co.kr/arti/cover/cover_general/47307.html> (검색일: 2019.8.23.).

36) 국방부 보도자료, 2019.8.14.

37) 정옥식, “중국이냐 일본이 한국을 공격할 수 있다?” 『프레스시안』, 2019.1.15., <http://www.pressian.com/news/article/?no=225095&utm_medium=search> (검색일: 2019.10.29.).

38) <<https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>> (검색일: 2019.9.1.).

39) 정옥식, “머나먼 한반도 군축, 국방비 동결로 물고 터야,” 『내일을 여는 역사』, 제76권 (2019), pp. 93~95.

기된다는 점이다. 국방부는 5년간 국방비를 290.5조 원으로 책정했는데, 공교롭게도 이 액수는 일본이 ‘중기방위력 정비계획’에서 책정한 예산과 비슷하다. 이에 따라 양국이 계획대로 군사비를 늘릴 경우, 한국은 2024년경에 일본보다 더 많은 군사비를 사용하게 될 것이다. 일본보다 한국의 군사비 증액율이 3배가량 높게 책정되어 있기 때문이다. 일본은 한국보다 경제력이 3배가량 크다. 이에 따라 2019년 양국의 GDP 대비 군사비 지출을 보면, 한국은 약 2.65%이고 일본은 약 0.93% 수준이다. 그런데 상기한 규모로 양국이 군사비를 늘리면 한국은 2023년에 GDP 대비 약 2.9%, 일본은 약 1.0%가 될 것이다. 한국이 경제력이 비해 일본보다 과도하게 군사비를 쓰고 있다는 것을 알 수 있다.

이러한 과도한 군사비 지출은 문 대통령이 역설한 ‘국민을 위한 평화’의 정신에도 부합하지 않는다. 경제와 민생 위기의 원인과 그 수준에 대한 평가는 다양하게 나타나고 있지만, 상당수 국민들의 삶이 갈수록 고달파지고 있는 것만은 분명하다. 이들 문제를 제기한 이유는 이렇다. 민생과 복지와 교육, 그리고 미세먼지로 대표되는 환경 문제와 관련해 우리 사회는 그 심각성을 이구동성으로 말하고 있다. 이에 대한 처방은 다양하게 나오고 있지만, 예산 부족이라는 벽 앞에서 번번이 막히는 경우도 종종 볼 수 있다.⁴⁰⁾ 예를 들어보자. 2019년 7월 초에 급식시설과 돌봄교실 등에 종사하는 학교 비정규직 노동자는 ‘정규직 대비 80% 수준으로 임금을 인상해달라’는 요구가 받아들여지지 않자 파업에 돌입했다. 그런데 이들의 요구를 수용하는 데 들어가는 예산은 1,800억 원 안팎이다. 또한 집배원이 과로사로 사망하는 경우가 종종 발생하는데, 이를 예방하기 위해서는 인

40) 정옥식, “이제 국방비를 시민에게...한국판 ‘총과 버터’ 논쟁,” 『프레시안』, 2019.1.16., <http://www.pressian.com/news/article/?no=225229&utm_medium=search> (검색일: 2019.10.29.).

력 증원이 필수적이고 2,000명 정도를 증원하면 법정 노동시간인 주 52시간을 지킬 수 있다. 그런데 2,000명 증원 시 연봉을 3,000만원으로 책정 하면 600억 원이 소요된다. 이처럼 과로를 호소하는 직업군은 많다. 이들 두 가지 문제를 해결하는 데에 들어가는 예산은 2,400억 원으로 이는 F-35 전투기 두 대 값에 해당된다.

그런데 국방비 증액을 조절해 이들 문제해결에 사용하자는 목소리는 거의 찾아볼 수 없다. 앞서 소개한 아이젠하워의 연설을 계기로 본격화된 ‘총과 버터 논쟁’, 1990년을 전후한 세계적인 냉전 종식기에 제기된 ‘평화배당금’ 논의는 우리 사회에선 여전히 낯설기만 하다. 우리의 삶을 개선할 수 있는 유력한 자원이 소모적인 군비증강에 사용되고 있는데, 이러한 문제제기는 공론화보다는 비난을 수반하는 경우가 다반사이다. 국방비를 조절하면 분명 우리의 삶이 달라질 수 있기에 안타깝고도 절박한 심정으로 이 문제를 제기하는 것이다.

물론 적정 국방비에 대한 생각도 다양할 수 있고, 또한 국방비를 조절한다고 해서 모든 문제를 해결할 수 있는 재원을 단박에 마련할 수 있는 것도 아니다. 하지만 과도한 국방비를 조정하면 우리 사회의 문제를 완화할 수 있는 재원 마련은 가능하다. 국방부가 내놓은 ‘2020~2024년 국방중기계획’에는 5년간 국방비 총액으로 290.5조 원을 책정해놓고 있다. 반면 5년간 국방비를 2019년보다 약간 높은 수준, 즉 47조 원 정도로 동결하면 5년간 55.5조 원의 예산을 절감할 수 있다. 이는 사병의 급여 및 복지 증진에 필요한 예산을 줄이지 않고도 충분히 마련할 수 있다. 불필요한 무기와 장비 도입을 줄이고 비대한 장교수 및 부대를 점진적으로 줄인다면 말이다.

5년간 50조 원의 재원을 마련할 수 있다는 계획을 마련하면 우리는 피폐해진 삶의 질을 개선하기 위한 생산적인 논의를 해볼 수 있다. 이 가운데 일부를 최저임금을 공약대로 인상하면서 보완책 강화

에 투입할 수도 있고, 소득취약계층에 상품권을 지급해 생계 증진과 내수 진작에 도움을 줄 수도 있다. 우리 국민의 안전을 가장 위협하는 요인으로 떠오른 미세먼지 절감 대책에도 투입할 수 있다. 앞서 언급한 공공 분야 종사자들의 증원을 통해 이들 노동자의 근무 여건 개선과 국민들에 대한 공공 서비스 향상도 도모할 수 있다. 국방비 동결이 어렵다면 연평균 예상 경제성장률 2.5% 수준으로 국방비를 증액하더라도 5년간 약 30조 원을 절감할 수 있다.

보다 중장기적인 관점에서도 공론화가 필요하다. 2019년 한국의 국방비는 GDP 대비 2.65% 수준이고 국방중기계획이 예정대로 진행 되면 2023년에는 약 2.9%까지 늘어나게 된다. 이렇게 되면 GDP 대비로 일본의 3배, 중국의 1.6배 수준이 될 것이다. 반면 한국의 국방비를 향후 10년 동안 점진적으로 조절해 10년 후에는 GDP 대비 2.0%에 맞춰나간다면 어느 정도의 평화배당금을 만들어낼 수 있을까? 경제성장률 및 국방비 증액 계획에 따라 달라질 수 있겠지만, 적어도 200조 원 이상의 평화배당금은 충분히 창출할 수 있을 것이다. 이러한 추세는 10년 후에도 계속될 수 있음은 물론이다. 이러한 발상의 전환이 함축하는 바는 크다. 10년간 200조 원의 예산을 평화권에서 중시하는 인간안보 분야에 사용하면 우리의 삶의 질뿐만 아니라 경제성장률은 더욱 높아질 수 있다. 이는 GDP가 높아지면 비율로는 줄어들더라도 적절한 국방비 확보에도 도움이 된다. 민생과 안보의 동반성장을 꾀할 수 있다는 것이다.

점진적인 국방비 감축과 더불어 병력 감축을 전제로 병역 제도를 징병제에서 모병제로 전환하는 문제도 공론화할 필요가 있다. 이는 ‘평화-인권-발전’의 선순환적 발전을 도모할 수 있는 또 하나의 유력한 분야이기 때문이다. 병력 감축은 북한을 흡수 통일할 의사가 없다는 점을 보여줄 수 있는 가장 유력한 방식이고, 이는 남북한 상

호감축을 추진할 수 있는 토대이다. 또한 한국의 인권 문제가 과도한 군사주의와 무관하지 않다는 점에서 병력 감축과 모병제 도입은 인권 증진에도 도움이 된다. 아울러 경제활동인구가 급감하고 있다는 점에서 경제발전에도 기여할 수 있다.

4. 남북관계: 합의와 현실의 괴리

이처럼 문재인 정부 들어 한국의 국방비는 또다시 고공 행진을 하면서 남북관계에도 불안 요인으로 작용하고 있다. 2018년에 남북관계의 새로운 장을 열었던 군사 분야는 2019년 들어서는 남북관계 악화의 주된 원인이 되고 있는 것이다. 그 씨앗은 문재인 정부가 북한과의 ‘단계적 군축 추진’ 합의에도 불구하고 2019년 국방비를 전년도보다 8.2% 인상한 데에서 뿌려졌다. 북한의 대남 비방도 이때부터 서서히 고개를 들기 시작했다. 설상가상으로 박근혜 정부 때 도입이 결정된 F-35도 2019년부터 인도되기 시작했다. 도널드 트럼프 대통령이 싱가포르 북미정상회담에서 약속한 ‘한미군사 훈련 중단’도 ‘축소’된 형태로 계속됐다.

문재인 정부의 평화관도 문제였다. 문 대통령은 6월 중순 유럽 순방 기간 동안 “북한의 평화를 지켜주는 것은 핵무기가 아니라 대화”라거나 “평화란 힘에 의해 이루어질 수 있는 게 아니라 오직 이해에 의해서만 성취될 수 있다”라고 역설했다. 그런데 국방부는 문 대통령의 유럽 순방 기간에 “평화는 힘이 있어야 지킬 수 있다”며 2020년도 국방예산안으로 8% 늘어난 50조 4000억 원을 제출했다. 끝이 어 F-35 2대가 추가로 도입되었다.

이에 대한 북한의 불만은金正은의 발언에 잘 담겨 있다. 그는 7월 25일 실시된 미사일 발사를 지도한 자리에서 “남조선 당국자들이 세상 사람들 앞에서는 ‘평화의 악수’를 연출하며 공동선언이나 합의서

같은 문건을 만지작거리고 뒤돌아 앉아서는 최신 공격형 무기반입과 합동 군사 연습 강행과 같은 이상한 짓을 하는 이중적 행태를 보이고 있다”며 불만을 쏟아냈다. 그러면서 “우리는 부득불 남쪽에 존재하는 우리 국가안전의 잠재적, 직접적 위협들을 제거하기 위한 초강력 무기체계들을 줄기차게 개발해나가야 한다”며 “남조선 당국자가 사태발전 전망의 위험성을 제때에 깨닫고 최신 무기 반입이나 군사연습과 같은 자멸적 행위를 중단하고 하루빨리 지난해 4월과 9월과 같은 바른 자세를 되찾기 바란다는 권언을 남쪽을 향해 오늘의 위력 시위 사격소식과 함께 알린다”고 덧붙였다.⁴¹⁾

북한은 김정은의 발언이 빈말이 아니라는 것을 보여주기라도 하듯이 단거리 발사체를 집중적으로 선보였다. 여기에는 북한판 이스칸데르로 불리는 KN-23, 기존 방사포의 개량형인 대구경조종방사포 및 ‘초대형 방사포’, 신형 전술 지대지 미사일 등이 망라되어 있다. 이들 단거리 4종 세트의 공통점은 저고도 및 회피 기동이 가능해 요격이 쉽지 않고, 사거리도 크게 늘려 남한의 대부분에 다다를 수 있으며, 고체 연료를 사용해 신속한 발사가 가능하다는 점들이다.

이에 대한 문재인 정부의 대응은 크게 두 갈래로 나타났다. 하나는 북한의 막말에 맞대응을 자제하면서 남북관계 개선을 북미대화 이후로 기약하는 것이다. 또 하나는 북한 단거리 발사체보다 더 우수한 무기가 있다는 점을 공개한 것이다. 이와 관련해 청와대 핵심 관계자는 8월 12일 “북한에서 실험하는 정도의 무기는 우리도 다 갖추고 있다”며 “오히려 그보다 몇 단계 더 나아가고 있다”고 밝혔다. 특히 이 관계자는 올해 국방비 증가율이 8.2%였다는 점을 환기하면서 “박근혜 정부 때는 평균 4.1%, 이명박 정부 때는 5.2%였던 것을 보면 얼마나 많은 국방 예산이 들어가는지 단적으로 알 수 있다”고 강조했다

41) 북 “김정은, 위력시위사격 지도… 남측에 경고용 무력시위,” 『한겨레』, 2019.7.26.

다.⁴²⁾ 이러한 설명은 안보 위기론을 무마하고자 하는 취지에서 나온 것이지만, 북한과 합의한 ‘단계적 군축’ 추진과는 위배되는 것이었다.

설상가상으로 한미연합훈련이 시작되면서 북한의 막말은 점입가경으로 치달았다. 문 대통령은 광복절 경축사를 통해 평화경제론을 역설했다. 그런데 조국평화통일위원회(조평통)은 대변인 담화를 통해 “보기 드물게 뻔뻔스러운 사람”, “웃겨도 세계 웃기는 사람”, “삶은 소대가리도 양천대소할 노릇” 등 차마 웃기기도 민망한 표현들을 쏟아냈다. 그러면서 “남조선 당국자들과 더 이상 할 말도 없으며 다시 마주앉을 생각도 없다”고 못 박았다.⁴³⁾

북한의 막말은 분명 유감스러운 것이지만, 문재인 정부가 원인을 제공한 측면도 있었다. 우선 2019년 8월 11일 시작된 한미 연합지휘소훈련에는 ‘수복지역에 대한 치안·질서 유지’와 ‘안정화 작전’까지 포함되었다. 이는 사실상 ‘북한 점령’을 의미한다. 정부는 전시작전권 전환을 위해 불가피한 훈련이라고 했지만, 이 훈련에 이들 내용까지 포함시킨 것은 분명 불필요한 일이었다. 2018년에 남북한 정상들이 부전(不戰)과 불가침을 약속했기에 더욱 그러하다. 더 큰 문제는 2019년 8월 14일 국방부로부터 나왔다. ‘2020~2024년 국방중기계획’을 발표하면서 5년간 무려 290.5조 원의 국방비를 투입하겠다고 발표한 것이다.⁴⁴⁾ 참고로 한국은행에 따르면 2018년 북한의 국민총소득(GNI)은 약 36조 원이었다. 남한이 북한의 GNI보다 훨씬 많은 국방비를 쓰고 있다는 것을 알 수 있는 대목이다.

이처럼 남북한의 합의 사항과 실제 현실 사이에는 상당한 괴리가

42) 정옥식, “신의 한 수’가 사라진 남북관계, 어떻게 풀어야 할까?” 『프레시안』, 2019. 8.13.

43) 북한, 문대통령 경축사 비난… “남과 다시 마주 앉을 생각없어”, 『한겨레』, 2019.8.16.

44) 정옥식, “韓美 ‘북한점령 훈련’까지… 北 강경과 득세하게 할 건가”, 『프레시안』, 2019. 8.16., <<http://www.pressian.com/news/article/?no=253438>> (검색일: 2019.10.1.).

발생하고 있다. 2018년에 다짐했던 ‘대화와 신뢰에 의한 평화’는 2019년 들어 ‘힘에 의한 평화’에 또다시 자리를 내주고 말았다. 2018년 남북한 신뢰구축을 선도한 군사 분야는 2019년에는 불신과 갈등의 온상이 되고 있다. 2018년에는 ‘단계적 군축’을 추진키로 했지만, 2019년에는 군비경쟁이 다시 고개를 들고 있다. 이는 한반도 평화체제구축 및 비핵화, 그리고 남북관계의 발전을 어렵게 하고 있을 뿐만 아니라 남북한 각기 내부의 문제해결에 사용되어야 할 소중한 자원의 낭비를 초래하고 있다는 점에서 평화권의 정신과 부합하지 않는다.

IV. 평화-인권-발전의 선순환을 위한 한반도 평화 체제구축 방안

인권의 보편성과 상호불가분성, 그리고 상호의존성과 연관성의 관점에서 볼 때, 평화권과 발전권은 그 자체로 인권의 중요한 분야이자, 다른 인권을 보호, 증진하는 데에도 가장 중요한 토대이다. 우선 평화권과 발전권은 인간의 가장 기본적인 권리라고 할 수 있는 생명권과 불가분의 관계에 있다. ‘전쟁의 공포’와 ‘궁핍으로부터의 자유’는 세계인권선언을 비롯한 국제인권 규범의 기본 명제에 해당된다. 하지만 북한은 평화권과 발전권을 심각하게 제약 받아왔다. 남한도 평화권에 심각한 제약을 받아왔고, 남북경협 기회의 유실에 따라 발전권에도 일부 영향을 받아왔다. 이에 따라 한반도 평화체제 구축 노력은 반드시 이러한 문제들을 시야에 넣고 이뤄져야 한다.

군사-민간의 전환은 유엔이 강조하는 ‘지속적인 평화(sustaining peace)’와 가장 부합하는 방식이라는 점에서 북한뿐만 아니라 한반도 전체의 인권 상황에도 큰 의미를 지닌다. 남북한이 공히 안고 있

는 인권 문제 가운데 하나는 상호 간의, 혹은 북미 간의 위협이 국가 내부의 인권 억압의 빌미가 되고 있다는 현실에 있다. 또한 군사적 위협 대처를 이유로 과도하게 사용해온 군사비는 생존권 증진에 사용될 자원의 낭비를 초래해왔다. 이러한 맥락에서 볼 때, 지속적인 평화는 인권 보장의 가장 큰 토대 가운데 하나가 될 것이다. 또한 남북한이 분단과 전쟁, 그리고 적대 관계가 한반도 차원의 인권 문제를 야기한 측면이 있다는 공감대를 형성하는 데에도 도움이 될 것이다.

전환은 한반도 평화체제의 내실을 기하는 데에도 도움이 될 뿐만 아니라 북한의 경제발전 및 남북한의 교류 협력을 활성화하는 데에도 큰 함의를 지닌다. 거꾸로 북한의 전환을 현실화하는 데에도 남북 경제협력은 필수적이다. 가령 북한이 병력을 줄이고 싶어도 민간 분야의 일자리가 부족하면 공업불이 되고 만다.

기실 남북관계 차원에서 군사-민수로의 전환은 이미 첫 발을 내딛 있었다. 금강산 관광 사업과 개성공단 사업이 바로 그것들이다. 금강산 관광이 시작되면서 북한은 동해 쪽 최남단에 있는 장전항의 해군 기지를 북쪽으로 옮겼었다. 또한 개성공단 부지 조성을 위해 북한군 6사단이 후방으로 이동하기도 했다. 하지만 2008년 금강산 관광이 중단되면서 장전항에는 북한 함정이 다시 배치되었고 개성공단도 6사단의 책임 작전구역으로 관리되고 있다.⁴⁵⁾ 안보적 차원에서 볼 때에도 금강산 관광과 개성공단 재개가 시급한 이유가 아닐 수 없다.

평화-인권-발전의 선순환을 도모할 수 있는 한반도 평화체제 구축을 위해서는 판문점 선언과 「9.19 평양공동선언」에서 합의한 “민족 경제의 균형적인 발전”과 “단계적 군축 추진”을 유기적으로 연결하려는 노력이 필요하다. 구체적으로는 북한 군인의 직업 전환과 남

45) “장전항에 공기부양정 배치한 北…‘평화 존’ 사라졌다.” 『SBS 뉴스』, 2017.12.11., <https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004525289> (검색일: 2019.8.23.).

한의 모병제 도입을 통한 병력 감축을 추진해야 한다. 이는 남북한 양측이 무력으로 통일을 추구할 의사가 없다는 점을 물리적으로 보여줄 수 있는 가장 유력한 방법이라는 점에서 평화 정착에 획기적으로 기여할 수 있다. 또한 남북한이 대규모의 병력을 유지하는 것은 인권 증진 및 경제발전에도 장애 요인이라고 할 수 있다. 아울러 병력 감축의 잠재적 확산 효과가 대단히 크다는 점도 유념해야 한다. 가령 20만 명의 군인이 민간 노동자로 전환하면, 이들을 무장하는데에 쓰이는 무기와 장비도 불필요해진다.

비핵화의 진전에 따라 대북 경제제재가 완화·해제되어 북한의 경제건설과 남북경협이 본격화되면 북한의 병력 감축 필요성은 더욱 커질 수밖에 없다. 김정일 국방위원장은 정주영 현대그룹 명예회장과 의 개성공단 사업 논의 때, 공단이 확장되어 인력이 부족해지면 북한 군인을 제대시켜 노동자로 투입할 수 있다고 밝힌 바 있다. 앞서 언급한 것처럼 김정은 체제는 “경제건설과 인민 생활 향상을 위해” 군축의 필요성을 더욱 절실하게 느끼고 있는 상황이다. 이에 따라 문재인 정부는 남북경협과 “단계적 군축”을 포괄적이고 유기적으로 연결시켜 민족경제공동체 건설과 한반도 군축 사이에 선순환을 도모할 필요가 있다.

다만 이러한 접근은 상호 간의 병력 감축을 전제로 해야 한다. 한국 역시 병력 감축과 모병제로의 전환을 추진해야 한다는 것이다. 출산율 급감으로 인해 병력 감축은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되고 있다. 가령 약 63만 명의 병력이 있었던 2014년을 기준으로 본다면, 20~25세 남성 약 220만 명 가운데 20% 가량이 현역병으로 복무했다. 그런데 20~25세가 모두 저출산 세대로 채워지기 시작하는 2027년에도 정부의 계획처럼 50만 명의 병력을 유지하려면 25% 가량이 군대에 가야하고, 현역 판정율도 90% 정도를 계속 유지해야

한다. 문제는 군 병력 확보의 어려움 및 군대 내 부적응자 양산에만 국한되는 것이 아니다. 군 병력을 추산하는 작업이 중요한 이유는 “군대에 징집된 인구집단의 크기가 사회에 남아 있는 인구의 크기를 결정하기 때문이다.” 20대 남성이 갈수록 줄어들고 있는 상황에서 징병자 수가 줄어들지 않으면 “사회를 유지하는 데 당연히 심각한 차질이 빚어진다.”⁴⁶⁾ 이러한 상황이 비춰주는 우리 사회의 미래는 암울할 수밖에 없다. 징병제를 유지해 사회에 남는 젊은 남성수가 급감하면, 문을 닫거나 통폐합하는 대학은 더욱 늘어나고 소비 부진으로 내수진작에도 어려움이 가중될 것이다. 이렇게 소비시장이 위축되면 생산시장도 위축되고 세금 확보도 여의치 않게 된다. 경기 침체에 따라 일자리를 얻기도 더욱 어려워질 수 있음은 물론이다. 노령 인구를 부양해야 할 청년층의 부담이 가중되면서 세대 간의 갈등도 커질 것이고, 우리 사회의 핵심적인 문제로 떠오른 남녀 갈등의 출구를 찾기도 어려워진다. 한마디로 악순환의 늪에서 헤어 나오기가 어려워진다는 것이다.

병력 감축을 전제로 한 모병제 도입은 이러한 문제를 완화하는 데에 크게 기여할 수 있다. 가령 모병제 도입을 통해 2026년에 30만 명으로 병력을 감축하고, 30만 명 가운데 15만 명을 사병으로 충원할 경우 사회에 남는 20~25세의 남성 인구수는 징병제를 유지할 때보다 2배 가량 많게 된다. 이렇게 되면 대학 정원의 급감 현상이 완화되고, 소비 및 생산 가능 인구수도 그만큼 확보할 수 있게 된다. 모병제가 도입되면 사병들도 비슷한 연령대의 일반 직장인들에 비슷하거나 더 많은 급여를 받을 수 있게 되어, 경제전반에도 활력을 불어넣을 수 있다. 더구나 의무병에서 지원병으로 바뀔 때 따라 남녀 갈등과 양심에 따른 병역 거부 논란 등 사회적 비용도 크게 줄일 수

46) 조영태, 『정해진 미래』 (서울: 북스톤, 2016), pp. 94~96.

있다. 아울러 모병제 도입은 복무 환경의 획기적인 개선을 통해 군대 내 인권 증진에도 크게 기여할 수 있다.⁴⁷⁾

이처럼 한반도 평화체제의 가장 핵심적인 과제이자 목표는 군비 통제와 군축에 있다. 이는 평화 공존과 비핵화를 위해서도 중요할 뿐만 아니라 문 대통령이 역설해온 ‘국민을 위한 평화’를 위해서도 중요하다. 남북한이 군비경쟁을 종식하고 단계적 군축을 추진하지 않으면 남북경협도 불안해질 수밖에 없다. 이에 따라 문재인 정부는 우선 국방비 증액 및 대규모 군비증강 계획을 재검토해야 한다. 북한도 한미군사훈련과 남한의 군비증강을 비난만 할 것이 아니라 대화를 마련하는 데 적극 나서야 한다. 군사안보 문제를 서로 만족할 수 있는 방법으로 풀기 위해서는 대화가 필수다.

남북 정상은 2018년 9월 평양에서 남북군사공동위원회를 “조속히 가동”하기로 합의한 것도 이런 취지를 반영한 것이라 볼 수 있다. 그러나 합의만 있을 뿐 군사공동위원회는 2차 북미정상회담 결렬과 남북관계의 악화, 그리고 북한의 소극적인 태도가 맞물리면서 2019년 9월 현재까지 전혀 가동되지 못하고 있다. 북한 스스로 ‘민족 공조’를 강조하면서도 가장 중요한 남북 합의사항 이행에 주저하는 것은 결코 자주적인 자세가 아니다. 대화 없는 안보 게임은 신뢰 구축의 역행과 안보딜레마의 격화로 이어지기 쉽다. 남북한이 역지사지와 상호 이해의 태도로 서로를 자극하는 언행을 자제하고 조속히 대화에 임해야 하는 것이 절실해지고 있는 것이다. 군사공동위원회 가동은 그 출발점이 될 수 있다.

47) 정옥식, “인구감소를 감안하고 군 현대화를 위해서 궁극적으로 모병제를 채택해야 한다,” 김계동·박선영 엮음, 『한국사회논쟁』 (서울: 명인문화사, 2019) 참조.

V. 결론

2018년 세 차례의 남북정상회담과 사상 최초의 북미정상회담은 평화권의 무풍지대였던 한반도에서 평화권의 정신과 목표를 담은 한반도 평화체제구축의 희망을 되살려주었다. 하지만 2019년에 ‘하노이 노딜’과 남북관계의 악화, 그리고 북미협상의 불확실성 증대가 맞물리면서 또다시 한반도 평화가 ‘희망고문’으로 끝나는 것이 아니냐는 우려를 낳고 있다. 특히 평화-인권-발전의 선순환을 가져올 수 있는 ‘단계적 군축’ 합의가 2019년에는 남북한 군비경쟁의 재발과 격화에 자리를 내준 것은 대단히 안타까운 현실이다.

그럼에도 불구하고 평화를 향한 노력은 멈춰서는 안 된다. 한반도 평화프로세스의 멈춤이나 후퇴는 제3세대 인권인 평화권과 발전권을 실현할 수 있는 기회의 유실로 이어질 수 있다. 또한 남북관계의 악화와 안보 지상주의의 부활은 제1세대 인권인 자유권, 제2세대 인권인 사회권 침해로 이어질 수 있다. 이에 따라 한반도 평화체제구축을 통한 ‘평화-인권-발전’의 선순환 도모는 안팎의 여러 가지 어려움에도 불구하고 지속적으로 추진해야 하는 과제이다. 특히 본 연구의 큰 주제이기도 한 북한인권문제에 갖는 함의를 환기할 필요가 있다.

북한은 개인보다는 집단을 중시한다. 보편적 인권 기준에 비춰볼 때, 북한의 인권 상황도 심각하다. 동시에 북한은 주권국가로서의 권리가 부정당하고 있다는 인식이 강하다. 이에 따라 ‘주권의 보편성’ 차원에서 평화권과 발전권을 보장하는 것은 북한의 인권, 특히 사회권 분야의 신장에도 도움이 된다. 물론 중국의 사례가 보여주듯 사회권의 증진이 자유권 증진에 기여하는 부분이 있고 그렇지 못하는 부분도 있다. 이는 북한 역시 마찬가지일 것이다. 북한은 경제발전 전에 상당한 관심을 보이고 있으면서도 “우리식 사회주의 보위”도

동시에 추구하고 있기 때문이다. 따라서 인권의 보편성에 바탕을 둔 국제사회의 북한인권에 대한 문제제기와 개선 요구는 필요하다. 하지만 이는 평화권과 발전권을 보장하려는 노력과 병행되어야 한다. 이 과정에서 군사-민간으로의 전환이 북한 주민의 사회권 증진에 크게 기여할 수 있다는 점도 유념해야 한다.

북한은 유엔 등 국제사회의 북한인권문제 제기가 내정 간섭이라고 반발해왔다. 하지만 인권은 보편적 가치이고 북한인권문제가 심각한 현실이라는 점에 비춰볼 때 북한의 주장은 과도한 측면이 있다. 동시에 북한이 국제사회에서 주권국가로 대접받지 못하고 있다는 피해의식의 반영이기도 하다. 또한 군사적 위협, 정권 교체 시도, 경제제재, 테러 등 외부의 위협이 강하면, 이것이 정권의 주민 억압과 관리의 수단이 된다는 것은 북한을 떠나 비교적 보편적으로 나타나는 현상이다. 특히 북한의 핵개발을 이유로 대북 제재 결의를 주도해온 나라들인 유엔 안보리 상임이사국들은 모두 핵보유국들이다. 또한 이스라엘, 인도, 파키스탄의 핵무장도 유엔 안보리 결의를 통해 금지되었지만, 이들 나라는 상당량의 핵무기를 보유하고 있다. 그러나 친미 성향의 이들 나라는 경제제재를 받지 않고 있다. ‘친미 무죄, 반미 유죄’라도 해도 과언이 아닌 셈이다. 이러한 이중 잣대는 국제정치 현실상 불가피한 측면도 있지만, 평등과 공정을 지향하는 유엔 현장의 가장 기본적인 정신과는 거리가 먼 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 북한에 대한 평화권과 발전권을 보장하는 것은 인권 개선에도 중요한 조건과 환경을 제공할 것이다.

북한인권 개선을 위한 가장 기본적인 환경 마련은 남북, 북미, 북일 관계 등 탈냉전 이후에도 지속되고 있는 적대적 대립관계의 완화 및 종식에 있다. 현실적으로 관계 개선과 인권 개선 요구를 병행하는 것이 더 실효적인 방법이기도 하다. 관계 개선은 북한이 외부와

의 접촉이 늘어난다는 것을 의미한다. 이에 따라 북한 주민의 권리 의식은 증대되고 북한 정권이 인권 개선을 위한 실질적 조치를 취해야 할 대내외의 압력도 커지게 될 것이다. 또한 관계 개선을 통한 접근은 북한 정권이 인권문제 자체를 부인하거나 기피해온 가장 큰 구실, 즉 외부 세계의 적대정책이 해소된다는 점에서 북한 정권이 인권문제를 회피하는 것을 더욱 어렵게 만들 것이다. 아울러 ‘고립된 북한’보다 ‘국제사회에 편입된 북한’을 상대로 인권문제 해결을 시도하는 것이 훨씬 효과적이다. 북한에게는 국제기준을 이해하고 도입할 동기가 될 것이고 국제사회에게는 보다 효과적인 기술협력을 제고할 수 있는 토대가 될 것이기 때문이다.

제1세대 인권은 국가로부터의 자유를 추구하는 성격이 강하다. 제2세대 인권은 국가에 의한 생활의 보장 요구를 핵심 기조로 삼는다. 이는 인권 문제를 국가와 시민 사이의 관계로 바라보게 만들었다. 하지만 제3세대 인권인 평화권과 발전권은 국가와 시민의 관계, 국가와 국가의 관계, 국제질서와 체제를 모두 관통하고 있다. 우리가 남한 시민과 사회의 더 나은 미래는 물론이고 북한인권문제의 실질적인 개선을 위해 제3세대 인권에도 관심을 기울여야 하는 이유이다.

참고문헌

1. 단행본

- 이병근·유승경. 『한반도 군비감축의 경제적 효과』. 서울: LG경제연구원, 1998.
- 정육식. 『핵과 인간』. 파주: 서해문집, 2018.
- 조영태. 『정해진 미래』. 서울: 북스톤, 2016.

2. 논문

- 정영철. “북한의 인구통계와 사회변화: 교육체제의 변화와 군대 규모에 대한 새로운 추정.” 『국회정보위원회 연구보고서』, 2015.
- 정육식. “머나먼 한반도 군축, 국방비 동결로 물꼬 터야.” 『내일을 여는 역사』, 제76권, 2019.
- _____. “인구감소를 감안하고 군 현대화를 위해서 궁극적으로 모병제를 채택해야 한다.” 김계동·박선영 엮음. 『한국사회논쟁』. 서울: 명인문화사, 2019.
- 탁성한. “북한의 핵경제병진노선 4년 평가와 남북관계.” 『한국국방연구원 연구보고서』, 2017.
- Suh, Bo-hyuk. “The Right to Peace and the Anti-THAAD Movement.” *Journal of Peace and Unification*, vol. 9, no. 1, 2019.

3. 기타 자료

『연합뉴스』.

『오마이뉴스』.

『중앙일보』.

『프레시안』.

『한겨레』.

『한겨레21』.

『SBS 뉴스』.

38 North.

LA Progressive.

VOA Korea.

Voice of America.

국방부 <<http://www.mnd.go.kr/mbshome/mbs/mnd/>>.

글로벌파이어파워(GFP) <<https://www.globalfirepower.com/>>.

청와대 <<http://www.president.go.kr/>>.

21세기 정치학대사전 <<https://terms.naver.com/list.nhn?cid=42140&categoryId=42140>>.

Wittner, Lawrence. “United States: First in War, Trailing in Modern Civilization.” <<https://www.laprogressive.com/first-in-war/>>.

민주사회를위한전국교수협의회·인권정책연구소·참여연대·천주교인권위원회. “북한인권의 실질적 개선을 위한 대안적 접근.” 2014.

정육식. “비핵화, 선택과 집중이 필요하다.” 『녹색평론』. 제166호, 2019.

_____. “한반도 평화체제와 군축.” 어린이어깨동무 평화교육센터, 2018 <<https://peacecenter.tistory.com/entry/피스레터-No142-정육식한반도-평화체제와-군축>>.

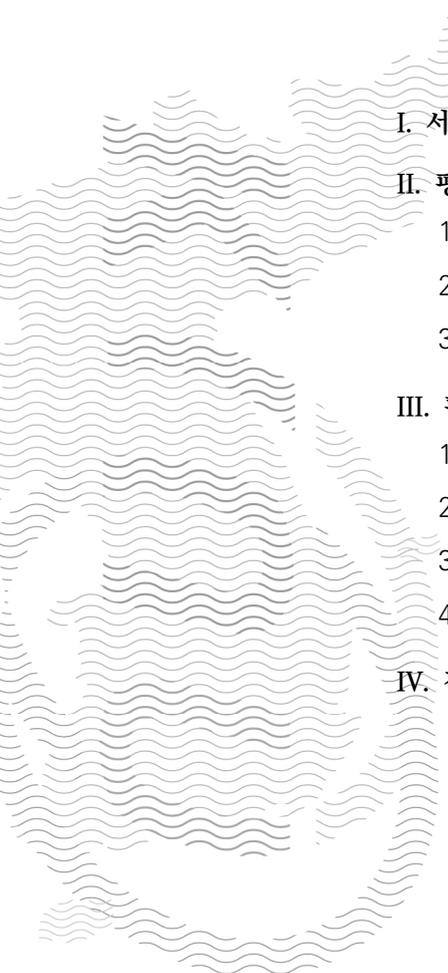
Eisenhower, Dwight D. "The Chance for Peace." April 16, 1953.
UN Secretary-General report on the human rights situation in
the DPRK. August 2, 2019.

「평화에 대한 권리선언(Declaration on the Right of Peoples to Peace)」.
1984.

「Declaration on the Right to Peace」.

제4장 평화권을 적용한 북한인권 개선

이대훈 ((사)피스모모 평화/교육연구소)



I. 서론	173
II. 평화권이 남북한인권협력에 주는 함의	175
1. 평화권의 함의	175
2. 평화구축과 평화권의 관계	182
3. 평화의 권리와 평화구축의 함의	184
III. 평화권을 적용한 남북한인권협력 프레임과 방안 ..	186
1. 남북관계와 평화권	186
2. 남북한인권협력 프레임	189
3. 갈등인지적 접근의 활용	195
4. 평화권을 활용하는 남북한인권협력 방안 ..	197
IV. 결론	206

I. 서론

국제적으로 평화에 관한 인권을 규정하고 법제화하려는 노력은 1970년대 「평화적 생존권에 관한 유엔 선언(1978)」 때부터 시작되어, 2000년대 대테러법 제정의 흐름 속에서 국가 권력의 남용을 제어하기 위한 논의로서 재점화되었고, 2016년 유엔 인권이사회 총회의 합의로 「평화권선언」에 이르게 되었다.

국내와 아시아 시민사회에서는 1998년 광주 5·18재단 주최 「아시아인권현장」 채택 시 평화권 규정,¹⁾ 1989년 이래 유엔 인권위원회를 통해서 보편적 인권규범으로 확립되고²⁾ 국내 인권운동에서 추진된 양심적 병역거부의 권리 및 군사기지와 관련된 주민의 권리 증진 노력, 북한인권 이슈를 둘러싼 시민단체들의 한반도 인권협력 방안 논의 등 영역에서 평화권 논의가 진행되었다.

이렇게 평화를 인권에 기초하려는 노력과 논의에는 대체로 불복종의 권리, 전쟁참여 거부의 권리, 평화 외교, 군사안보 분야에서의 알권리, 반인도적 무기 불법화, 무력갈등 피해자 보호, 군비축소를 요구할 권리, 평화 교육의 권리, 군사안보 분야에서의 의사표현의 자유, 인간안보론 등도 포함되어 왔다.³⁾

북한인권법 등 남북한 간의 인권사안의 제도적 논의에서 지금까지 평화권은 중요한 주제로 대두되지 않았다. 그러나 평화·인권분야 몇몇 연구자들과 실천가들은 1990년대 중반부터 남북한의 인권

1) Asia Human Rights Commission, “아시아 인권현장, 그 중요성과 목적,” <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/ConscientiousObjection.aspx>> (검색일: 2019.11.15.).

2) OHCHR, “Conscientious objection to military service,” <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/ConscientiousObjection.aspx>> (검색일: 2019.11.15.).

3) Santiago Declaration on the Human Right to Peace 2010, <<http://aedidh.org/wp-content/uploads/2017/06/CVD-Statement-13.06.17.pdf>> (검색일: 2019.11.15.).

개입 방안을 두고 ‘인권협력’, ‘평화주의적 개입’, ‘갈등인지적 접근’이라는 프레임을 통해서 국제적·국내적 상호적 노력이 동시에 진행되는 인권협력의 길을 모색해 왔다.⁴⁾ 이는 평화권의 논지와 긴밀한 연관성을 갖는 것으로 보인다. 제3세대 인권의 하나로서 연대성의 원리를 강하게 담보하고 있는 평화권은 북한뿐만 아니라 한국을 포함하는 대다수의 나라에서 생소하면서 소극적인 반응이 주류다. 그러므로 평화권의 적용은 매우 장기간, 다각도의 접근을 필요로 할 것으로 예상된다.

특히 분단 이후 70년 가까이 지속돼 온 남북 간 적대적 긴장과 전쟁 위협을 없애고, 한반도에 완전한 비핵화와 항구적인 평화를 정착하기 위한 한반도 평화프로세스는 평화권의 비전과 내용을 필요로 한다. ‘신한반도체제’라는 미래를 만들어나가는 과정에서 시민들의 권리를 합당하게 구성하려는 노력은 값진 노력이 될 것이다. 한반도 평화프로세스가 목표로 하고 있는 북핵문제 해결을 포함하는 항구적 평화정착, 지속가능한 남북관계 발전성, 한반도 신경제공동체 구현과, 단계적 포괄적 호혜적 협력 접근과 제도화를 통한 지속가능성 확보의 접근전략은 모두 이 글의 평화권 구현 전략과 합치된다.

본 연구는 동북아시아와 같은 군사적 초긴장 지역에서 일방적 인권 개입보다 상호 간 인권협력이 더 유효하다는 점과, 적대적 관계를 종식시키려는 평화프로세스가 전개되는 상황에서 평화권을 활용하는 인권협력이 일정하게 효과가 있을 것이라고 전제하면서 다음과 같은 질문에 대해 좋은 설명을 국내외 연구와 평화권 논의에서 찾고자 한다.

북한인권 개선에 평화권은 어떤 함의를 갖는가? 남북한 간의 인권 협력에서 평화의 권리는 어떤 의미를 갖는가? 평화권은 ‘남북한인권

4) 서보혁, 『코리아 인권: 북한인권과 한반도 평화』 (서울: 책세상, 2011) 참조.

협력'의 프레임에 어떻게 적용될 수 있는가? 정부, 인권기구, 시민 사회, 국제기구, 국제 시민사회의 행위자들이 북한인권 개선을 위해서 평화권을 적용할 가능한 방법과 접근법에는 어떠한 것이 있는가?

II. 평화권이 남북한인권협력에 주는 함의

1. 평화권의 함의

1945년 제정된 유엔 헌장은 유엔의 기본 목적을 평화와 안보의 유지에 두고 있다고 천명했지만 최근까지 평화에 관한 권리를 규정하는 데 오랫동안 실패해왔다. 평화의 권리를 언급하고 있는 두 개의 국제인권법은 1981년 제정된 「아프리카인권헌장」과 1985년 유엔총회에서 채택된 「평화의 권리 선언」인데 두 문서에서 평화의 권리는 모두 '인민들(peoples)'의 권리로 설정되었다. 아직 시민 개개인의 정당한 인권으로서 완전히 인정되지 않은 것이다. 이후 1990년대에 들어 유네스코에서 1997년 유네스코 전문가회의 등을 통해 평화의 권리를 인권의 하나로 설정하는 몇 개의 제안문이 채택되었다. 그러나 여러 제약으로 인해 인권으로서의 평화권 수립 또는 제안에 크게 기여하지 못했다.

인권의 성립 목적이 결핍과 두려움으로부터의 자유이므로, 전쟁과 폭력적 상황으로부터 발생하는 두려움과 결핍으로부터의 자유로서 평화의 권리 성립은 유엔 헌장의 정신에서 당위성을 갖는다. 그러나 유엔 인권제도 내에서 이에 대한 논의가 오랜 답보 상태를 보였기 때문에, 민간단체의 선도적 역할이 필요하였다. 이에 2005년 스페인 바스크 정부의 지원 아래 스페인 국제인권법증진협회(Spanish Society for the Advancement of International Human Rights

Law: SSIHRL)에서는 평화권에 관한 전문가 국제회의를 개최하고 평화권의 최소 구성 요소의 내용에 합의하는 데 성공했다. 이러한 노력에 힘입어 인권이사회에서도 전문가 그룹을 설치하여 평화권의 국제법제화에 관한 검토와 의견을 요청하였다. 이 전문가 그룹은 평화권 법제화가 바람직하다는 의견에 기초하여 그 주요 구성을 중간 보고서에 담아 2013년 제출하였다. 이 보고서의 평화권 조항들이 주로 군사대국들의 반대로 축소의 축소를 거듭하다가 2016년 미약한 유엔 평화권선언으로 귀결되었다.⁵⁾

다른 한편, 2001년 9·11 참사 이후 미국과 권위주의 국가들에서 강력한 대테러법을 제정해서 시민의 권리를 전례 없는 수준으로 통제하고 있을 때, 인권 원리에 충실하던 국가인권기구들과 인권단체들은 반복해서 이에 대해 깊은 우려를 표시했다. 이 충돌이 2000년대 초반 유엔과 국제 시민사회에서 평화권 제정을 위한 논의의 중요한 계기 및 토대가 되었다.⁶⁾

인권평화 분야 기관들과 전문가들의 자각 중의 하나는 인권과 평화가 깊이 연결되어야 한다는 것이다. 대테러법 파동을 거치면서 인권 기관들은, 스스로 분쟁의 폭력화 예방과 경보 기능을 가져야 한다는 생각을 하기 시작했다. 즉 인권단체들이 통상 관련이 적은 분야로 생각되는 ‘폭력 상황’ 즉 비평화 상황에 대해서 조기 경보자로서 구체적인 역할과 활동이 가능하며 또 절실히 필요하다는 것이다. 그 방법론으로는 분쟁진전상태 지표 개발, 집단적 갈등에 따른 인권침해 접수를 통한 분석과 조기경보 등을 들 수 있다. 또 인권기구들은 평등

5) Christian Guillermet Fernandez and David Fernandez Puyana, “The Adoption of the Declaration on the Right to Peace by the United Nations: a Human Rights Landmark,” *Peace Human Rights Governance*, vol. 1, no. 2 (2017), pp. 275~297.

6) Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights, *Terrorism and Counter-terrorism: Fact Sheet No. 3* (Geneva: OHCHR, 2008).

권과 차별금지와 같이 분쟁과 연관된 인권침해의 구제에서 피해자 개인에 대한 구제뿐만 아니라 집단과 집단 간의 이해와 화해를 위한 교육적 홍보적 활동을 통해 이러한 예방적 기능을 수행할 수 있다. 그리고 분쟁 상황에 개입함으로써 얻어진 인식을 바탕으로 정부, 국제기구, 사회집단에 대하여 제안할 수 있는 사항을 종합적으로 정리한 「분쟁예방과 조정을 위한 인권적 접근」 가이드라인을 발간할 수 있다. 이러한 논의는 전쟁이나 안보의 명목으로 수행되는 국가의 시민 통제 및 권력 남용을 조절하기 위한 인권의 역할에 해당된다.

국내외 민간 인권운동에서 평화권의 접점은 경험적으로 매우 다양하게 형성되었다. 즉, 구체적 경험과 사례가 축적되어온 분야다. 군대내의 인권보장에 대해서 관심을 가진 그룹들은 사병 인권, 사병의 시민성 보장, 성차별 금지, 성차별 문화 예방 및 금지에 역점을 두어 왔다. 시민들의 저항권과 불복종의 권리에 관심을 가진 그룹들은 양심에 따른 병역거부의 자유, 특정 전쟁행위 참여 거부의 자유, 반전 의사 표현의 자유, 방위세 납부 거부 등에 역점을 두어 왔다. 외교안보분야의 민주화에 관심을 둔 그룹들은 알권리, 정보공개, 반인권적 외교안보정책 책임추구 및 피해보상, 반인도적 무기 불법화, 전쟁 불법화, 시민평화외교의 영역 보장과 권리, 다국적-유동적 시민권 보장 등에 역점을 두어 왔다. 이 외에도 문화적 권리에 강조점을 두고 접근할 때에는 평화의 사회적 기억 권리, 다양한 정체성의 보장 및 관련 의사표현의 자유 등을 강조한다. 이러한 분야의 공통적 특징은, 국가의 전쟁, 군사, 안보 행위 영역에서 평화적 삶에 관한 시민의 보편적 권리를 정립하려고 하는 노력이라고 할 수 있다.

2016년 유엔총회에서의 평화권선언 채택을 통해 평화의 권리를 일차적으로 국제규범으로 만들어내기까지의 제도적 성과에는 이와 같은 다양한 시민사회의 노력들이 있었다. 그러나 현재 평화권의 국

제법적 지위는 취약하다. 2016년 유엔총회에서 결의된 평화권선언은 그간의 숙의와 제안을 충실히 반영하지 못한다. 2016년 평화권선언이 가지는 제약은, 인권평화분야 전문가들과 민간단체들이 제안한 평화권 법안초안과 비교하면 명료해진다. 특히 전 세계 약 천여개의 인권 평화 단체들이 주도한 「평화권에 관한 루아르카 선언」(Luarca Declaration, 2002. 이는 이후 2010년 「산티아고 평화권선언」⁷⁾으로 이어짐)은 평화권 논의에서 가장 주목할 만한 것이다. 이 선언문 제정 작업은 유엔에서의 평화권 국제협약 성립을 위한 민간단체들의 노력이었다. 스페인의 인권 전문단체들이 중심이 되어 평화권에 관한 국제법상의 진전을 이루기 위해서 광범위한 전문적 의견수렴을 거쳐 정교한 평화권 문서를 민주적 방식으로 만들어냈다. 평화에 관한 인권적 접근을 총괄한 평화권에 관한 가장 좋은 참고자료의 하나이다. 여기서 나타나는 평화권의 핵심 구성 권리를 인용하면 다음과 같다.

제1조 (권리의 주체) 개인과 집단 및 인민들은 평화의 권리를 가진다.

제2조 (교육권) 모든 사람은 인권과 평화 교육을 받을 권리를 가진다.

제3조 (인간안보권) 모든 사람은 인간안보의 권리를 가지며 여기에는 a) 인간다운 삶을 영위할 수 있는 물질적 도구와 수단 및 자원을 가질 권리와 b) 고용, 노동조합 참여 및 사회보장에서 공정한 조건을 향유할 권리가 포함된다.

제4조 (안전환경권) 개인과 인민들은 안전하고 건강할 환경에서 살 권리가 있으며 불법적인 폭력으로부터 보호받을 권리가 있다.

7) Santiago Declaration on the Human Right to Peace 2010, <<http://aedidh.org/wp-content/uploads/2017/06/CVD-Statement-13.06.17.pdf>> (검색일: 2019.11.15.).

제5조 (불복종 및 양심적병역거부권) 모든 사람은 개인이건 집단이건 시민불복종의 권리와 양심적 병역거부의 권리를 가진다.

제6조 (저항권) 모든 사람과 인민들은 국제법의 기준에서 심각하거나 집단적인 또는 체계적인 인권 침해 또는 인민의 자결권 침해에 대해서 저항할 권리와 나아가 항거할 권리를 가진다.

제7조 (난민지위권) a) 평화 지원, 전쟁 반대, 인권 증진 활동을 이유로 박해받을 경우, b) 특정 사회집단에 대한 소속이나 정치적 이유 또는 인종, 성별, 종교, 국적에 기초하여 국가 또는 비국가 집단으로부터 박해를 받을 수 있는 정당한 두려움을 가진 경우, 그리고 c) 무장 분쟁이나 환경재난으로 인하여 강제적 이주의 희생자가 될 경우, 해당되는 사람은 어떤 나라에서도 난민 신청을 하고 난민 지위를 부여 받을 권리를 가진다.

제8조 (이주정착권) 모든 사람은 다른 나라로 이주하여 평화롭게 정착하고 또 출신 국가로 귀환할 권리를 가진다.

제9조 (사상 표현 종교의 자유) 모든 사람은 양심과 사상 및 종교를 가지고 표현할 권리를 가진다.

제10조 (구제권) 모든 사람은 인권 침해로부터 자신을 보호하기 위하여 효과적인 구제를 받을 권리를 가진다.

제11조 (군축권) 모든 사람은 a) 어떤 국가로부터도 적으로 간주되지 않을 권리, b) 모든 국가로 하여금 일반적으로 투명한 군축을 하도록 할 권리, c) 군축으로부터 얻어진 자원을 부의 재분배와 인민의 경제적 사회적 문화적 권리 증진에 사용할 권리를 갖는다.

제12조 (발전권) 모든 사람은 인권의 완전한 실현을 위해 경제적 사회적 문화적 정치적 발전에 참여할 권리와 그 장애물을 제거할 권리를 가진다.

이를 ‘확장된’ 평화권이라고 부를 수 있다. 여기서 돋보이는 권리, 다른 인권협약에서 나타나지 않는 권리에 군축의 권리가 있다. 제11조 군축권은 인권법 문서 중에서 군축에 관한 개인의 권리를 가장 적극적으로 표현한 것이다.

군비축소를 요구하고 성취할 권리는 평화의 권리에 포함되어야 함이 자명하다. 전쟁을 예방하고 분쟁을 평화적으로 해결할 의무를 가지고 있는 유엔 회원국의 지위에서도 자명하다. 한반도 평화프로세스에 군비축소가 포함되어 왔고 또 추구해야 할 주제라는 점도 자명하다. 군사대립을 지속해 온 두 사회-체제가 평화의 권리를 이야기할 때 가장 우선 제기할 수 있는 윤리적 질문이 서로의 복리와 번영에 군비경쟁이 어떠한 과도한 영향을 미치는가이다.

2018년 안토니우 구테흐스(Antonio Guterres) 유엔 사무총장은 특별히 『우리 공동의 미래 보장: 군축 의제』 보고서⁸⁾를 유엔 사무총장으로서 최초로 발간하여 이 점을 환기시켰다. 이 보고서는 사실상 현재 인류의 상황이 ‘군비경쟁, 더 이상은 감당할 수 없다!’는 선언을 담고 있다. 군축 의제 보고서는 평화를 위한 노력이 새로운 군축 의제 설정, 대량살상무기와 전략무기 통제, 재래식 무기 통제, 새로운 전쟁 수단·방법 통제, 군축 파트너십 강화에 토대를 두어야 한다고 말한다. 이 보고서는 특히 국제 안보환경의 퇴보와 지역 분쟁의 복잡성 증대, 군사화의 인적 경제적 비용 증대, 신무기 기술이 야기하는 위협도 증대, 오래된 국제적 합의와 제도 지지도 약화를 위험 요소로 보고 있는데, 관심을 기울여야 할 주제들이다.

또 보고서는 과학기술 발전이 전쟁수단에 미치는 영향, 신기술 적용과 혁신에서의 책임성의 문제, 무기와 인공지능에 대한 통제의 적

8) UN, *Securing Our Common Future: An Agenda for Disarmament* (New York: Office for Disarmament Affairs, 2018).

절성 문제, 사이버공간에서의 평화와 안정 보장의 문제를 제기하고 있다. 역시 새롭게 정부와 시민사회 차원에서 논의와 준비가 필요한 영역이다.

보고서는 아쉽게도 군축과 평화권의 관계에 관해서는 언급이 약하다. 이는 누가 어떤 권리를 가지고 어떤 국가의 의무를 강제하며 군축을 추구할지를 애매하게 만든다. 취약점이다. 아마도 군축과 평화권 두 주제 모두 민감한 주제이기 때문일 것이다. 그러나 보고서는 군축 파트너십이라는 개념으로 이를 약간 우회적으로 다루고 있다. 정부의 다자 간 군축프로세스와 군축제도 활용뿐만 아니라, 군축 분야에서 여성의 동등하고 완전하며 효과적인 참여의 보장, 궁극적 변화추진 세력으로 청년 세대 권한부여, 군축을 위한 시민사회와 기업 부문 참여의 증진을 제안하고 있다.

구테흐스 사무총장의 군축 보고서는 군축 의제를 새롭게 정교하게 설정하는 시도로서 매우 의미가 크고 동시에 지속가능한 발전이라는 합의된 국제사회의 목표와 군축의 상호의존성을 규명한 데에서 의미가 크다. 이에 대한 활발한 논의와 정책화가 필요할 뿐만 아니라 평화프로세스 및 평화권에 미치는 함의 또한 크다. 이를 확장된 평화권 제정 노력과 긴밀하게 연결시킬 필요가 있다. 보고서에 근거하여 관련 유엔 기구와 협력할 때 더욱 의미가 있을 것이다.

또 국제 시민사회에서 확장된 평화권에는 생태적 안정, 취약집단의 권리, 정보 접근권, 국가와 국제기구의 의무를 규정하는 조항이 뒤따른다. 평화권은 생태적 지속성과 발전권을 통합한 권리라는 중요한 특징을 보인다.

또한 유엔 안보리에서는 평화를 구축하는 행위자와 관련된 별도의 논의와 합의를 축적하였다. 유엔 안보리 결의 1325와 2250는 평화안보 영역, 즉 평화와 관련된 안보, 국방, 외교, 정보, 복지 분야에

서 여성과 청년들이 시민권을 회복하고 의사결정에 참여하는 주체로서 갖는 위치를 최저 기준으로 합의한 것이다. 요약하면 평화를 세울 주권이 어느 누구에게도 차별적으로 적용되어서는 안 된다는 것이고, 전통적 국방 안보 영역이 시민의 권리 영역으로 개방되고 민주적으로 통제되어야 한다는 것이다. 그리고 그 출발선에서 여성과 청년의 역할이 관건이라는 의미이다. 이러한 쟁점 분야들이 향후 평화권의 확장을 위한 인권-평화 기구들의 과제이다.

2. 평화구축과 평화권의 관계

평화(및 안보국방외교) 분야에서 평화의 행위자를 새로이 인정하는 일은 시민의 평화 역량과 관련된 것이다. 시민 평화 역량을 중심에 둔 평화는 과정으로서의 평화, 즉 평화세우기(peacebuilding)가 된다. 시민 평화 역량에 대한 방점은, 구체적인 정책과 평화구축(평화세우기) 프로세스 및 그 과정에서 시민들의 역할에 관한 것이다. 시민 평화 역량은 평화세우기와 짝 개념이며, 이를 생략한 평화 정책은 의심의 눈초리로 보아도 좋다.

시민들의 역할과 역량 중심성을 담고 있는 평화세우기라는 개념은 평화학자 요한 갈통(Johan Galtung)이 처음 제안했고 이를 부트로스 부트로스갈리(Boutros Boutros-Ghali) 제6대 유엔 사무총장이 1992년 『평화의 의제』라는 특별보고서에서 중요한 개념으로 사용하면서 점차 통용되기 시작했다. 이후 평화세우기라는 개념은, 평화라는 지향보다 훨씬 폭넓게, 폭력과 갈등을 예방하고 발생할 경우 중단시키고 그 이후 재발을 불가능하게 하는 사회시스템을 설계하는 것까지 포함하는, 이와 관련된 모든 행동을 연속적이고 과정적인 것으로 구상하는 행위를 지칭하게 되었다. 그런 면에서 평화세우기

는 과정의 중반기부터 사회/체제 변동적 성격을 갖는 실천이 된다.

평화세우기의 관점은, 평화협정을 체결하는 것처럼 폭력을 사용하지 않기로 또 싸우지 않기로 약속한다고 평화가 자동적으로 도래하지 않는다는 인식을 거의 핵심 신조처럼 삼는다. 평화세우기는 근본적으로 체제변동적 과정이기 때문에, 화해와 신뢰구축 및 치유의 단계를 거치면서도 생태를 포함한 체제의 지속가능성, 사회 정의, 인권 보장, 시민사회 강화, 평화지향적 언론, 사회적 약자들의 권력 형성(empowerment), 시민평화외교, 시민역량강화를 분명한 과정의 목표로 설정한다. 과정의 목표가 구체적·단계적으로 명료하게 되면 각 과정을 수행할 행위자가 그만큼 강조될 수밖에 없다. 가치와 마음의 문제로서의 평화는 ‘착한 사람’에 강조를 두지만, 평화세우기로서의 평화는 다양한 많은 행위자와 각 행위자의 역량형성에 강조를 둔다.

평화세우기를 지향하는 평화실천가들과 국제평화기구 등에서는 평화세우기의 핵심역량을 대략 다음 다섯 가지로 보고 있다. 지속적 평화와 발전의 기반 만들기, 다면적 갈등관리 역량, 해당 나라와 시민들의 주도, 일관성 있는 전략(대화, 민간 평화기구, 문제해결 워크숍, 차별예방, 갈등후유증 대응), 이를 통한 항구적인 갈등 재발 방지와 시스템의 변화이다. 또 이 과정에서 특히 청년과 여성들이 평화와 안보 모든 영역과 결정 과정에 참여, 그 과정에서 주도성-지도력-책임성의 수행, 관련된 지식-태도-역량 습득, 다양성과 소수자 존중, 폭력 민감성, 대화-협력-파트너십, 평화외교를 수행하는 역할을 부여받는다.

위에서 언급한 여성과 청년의 역할은 평화구축의 의미와 과제를 최근 집약한 유엔총회 및 이사회의 결의로 채택된 『평화구축과 평화의 지속에 관한 유엔 사무총장 보고서』(Report of the Secretary-

General on Peacebuilding and sustaining peace, 이하 “평화의 지속”)에 잘 표현되어 있다. 이 보고서는 국제적으로 합의된 지속가능 발전목표(SDGs)의 취지를 집약한 지향성이 ‘평화의 지속’이며, 지속적인 평화 없이 지속가능발전목표의 성취는 불가능하다고 강조하고 있다. 그 대응으로서 지역 행위자 중심성, 인도적 지원과 개발 및 여성자력화를 통한 평화구축 및 정치적 과정과 통합할 필요성, 관련 국가 행위자들에 대한 특별한 지원의 필요성을 축으로 하는 발전과 거버넌스 및 평화구축의 넥서스 접근을 제시한다. 『평화의 지속』 보고서는 특별한 관심을 요한다. 이 보고서는 평화구축을 취약지역 접근전력의 최우선에 두고 있으며, 발전과 거버넌스 형성과 평화구축을 통합적으로 접근할 것을 권장하고 있으며, 국제인권법을 사용하지 않음면서도 평화권이 실질적으로 구현될 수 있음과 여성 등 지역의 당사자-행위자의 역할을 최대로 인정하고 있기 때문이다.⁹⁾

3. 평화의 권리와 평화구축의 함의

20세기 말 21세기 초 평화권과 관련된 이러한 논의와 합의에 비해 2016년 유엔 평화권선언은 평화의 가치와 정신의 권장, 평화교육 강조 외에는 권리적 내용이 거의 명시되지 않았다. 선언의 제목에만 평화권이 존재하는 것과 크게 다르지 않다. 반면 민간 부문에서 거의 20년간의 성찰과 지혜를 종합한 「산티아고 평화권선언」과 같은 규범화가 진척되었다. 둘 사이의 간극은 크지만, 두 선언은 그 서문에서 다음과 같이 대체로 국제 인권규범에 기반하고 있음을 명시하고 있기 때문에 모든 인권 행위에서 적극적으로 참조될 수 있다.

9) Cedric de Coning, “Sustaining Peace: Can a New Approach Change the UN?” *IPI Global Observatory*, 2018.4.24., <<http://heglobalobservatory.org/2018/04/sustaining-peace-can-a-new-approach-change-un/>> (검색일: 2019.11.15.).

(평화의 권리는)

- 유엔 헌장의 정신에 기초한 것이며
- 평화는 보편적 가치이며 국제 제도의 존재 이유이며
- 평화의 적극적 개념을 취하여 인권의 온전한 보장의 조건으로 평화를 보장할 필요가 있으며
- 세계인권선언과 주요 국제인권법의 원리와 규칙이 평화권의 근거가 되며
- 국제법은 평화의 성취에 중요한 구성 요소이며 국가와 모든 사람, 단체의 의무이며
- 유엔 헌장은 국제분쟁을 평화적으로 해결할 것을 요구하고 있으며
- 평화와 평화권과 관련된 기존 유엔총회의 결의와 선언을 우리 모두 상기하고 인정하여야 한다.¹⁰⁾

또한 평화구축론이 갖고 있는 함의 역시 크다. 우선 수차례의 유엔 안보리 결의안을 통해서 평화와 안보 영역에서 여성과 청년들이 시민권을 회복하고 의사결정에 참여하는 주체로서 갖는 지위가 확인된 것인데, 이는 청년·여성과 같은 전통적으로 배제된 시민들이 평화의 실현에 기본권을 갖고 있으며, 평화구축에서 누구도 배제되어서는 안된다는 점을 제기하는 것이다. 또 다면적 갈등관리 역량, 해당 나라와 시민들의 주도, 일관성 있는 대화, 민간 평화기구 구성, 문제해결 워크숍, 차별예방, 갈등후유증 대응, 평화외교, 항구적인 갈등 재발 방지와 시스템의 변화 등 평화구축에 필요한 역량 구성은 사실상 평화권 실현의 구체적인 프로그램을 제시하고 있는 바와 같다. 『평화의 지속』 보고서를 통해서 강조된 발전-거버넌스-평화구축의 넥서스 접근법은 한반도 평화프로세스에 직접적인 비전을 제시하고 있다. 그 속에서 당사자인 다양한 행위자가 중심적 역할을

10) 위 Santiago Declaration 전문 조항들의 의미를 필자가 해석함.

해야 함은 이들이 적절한 권리를 부여받아야 한다는 의미로 연결된다.

이처럼, 평화권은 낮은 수준으로 합의된 국제법적 규범 그 자체에 서보다는 평화권의 인권적 기반, 그리고 평화의 권리와 평화구축의 상호관계에 대한 정책적 전략적 이해 속에서 그 의미를 찾을 수 있다.

Ⅲ. 평화권을 적용한 남북한인권협력 프레임과 방안

1. 남북관계와 평화권

한국은 핵심 인권협약 중 이른바 6대 핵심협약인 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」, 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」, 「인종차별철폐협약」, 「여성차별철폐협약」, 「아동권리협약」, 「고문방지협약」에 가입하였다. 북한은 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」, 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」, 「여성차별철폐협약」, 「아동권리협약」, 「장애인권리협약」에 가입하였다. 최근 유엔 인권이사회의 보편적 정례인권검토(Universal Periodic Review: UPR) 등 정보공유와 보고제도에도 과거보다 적극 참여하고 있으며, 권고사항에 대해서도 선별적이지만 과거와 달라진 수용의 태세를 보이고 있다.

현재 남북한이 가입한 국제인권조약과 북한의 국제인권제도 및 SDGs 제도로의 참여 현황에 의거할 때, 2016년 평화권선언 및 민간부문의 루아르카-산티아고 선언 등에서 제시한 평화권 조항들 중에서, 다음과 같은 조항들은 이미 남북한 간에 잠정적인 또는 원칙적인 합의가 존재한다고 간주해도 좋을 것이다. 즉 평화권의 실질 내용이 이미 기존에 합의된 일반 국제인권규범으로부터 도출될 수 있다는 것이다.

- 제1조 (권리의 주체) 개인과 집단 및 인민들은 평화의 권리를 가진다.
- 제2조 (교육권) 모든 사람은 교육을 받을 권리를 가진다.
- 제4조 (안전환경권) 개인과 인민들은 안전하고 건강한 환경에서 살 권리가 있으며 불법적인 폭력으로부터 보호받을 권리가 있다.
- 제8조 (이주정착권) 모든 사람은 다른 나라로 이주하여 평화롭게 정착하고 또 출신 국가로 귀환할 권리를 가진다.
- 제9조 (사상표현종교의 자유) 모든 사람은 양심과 사상 및 종교를 가지고 표현할 권리를 가진다.
- 제10조 (구제권) 모든 사람은 인권 침해로부터 자신을 보호하기 위하여 효과적인 구제를 받을 권리를 가진다.
- 제12조 (발전권) 모든 사람은 인권의 완전한 실현을 위해 경제적 사회적 문화적 정치적 발전에 참여할 권리와 그 장애물을 제거할 권리를 가진다.

평화권의 활용에는 추가적인 이득이 있을 수 있다. 2016년 유엔에서의 평화권선언 채택은 비록 국제인권운동과 유엔 인권이사회 평화권 논의 그룹의 전문가들이 기대했던 바에 비해서 미비한 점이 많지만, 평화의 권리를 공인했다는 의미가 크다. 즉 향후 구체적인 조항을 보강함으로써 실효성 있는 인권을 정립해 나갈 토대를 형성했다고 볼 수 있다. 평화권을 구체적인 현실 변화에 적용하고자 할 때, 이 토대는 무시할 수 없는 공적 신뢰를 제공해 주며, 국가 및 시민사회 수준의 인권외교와 대화에서 사용될 수 있는 합법적 언어를 제공해 준다.

2016년 평화권선언 채택을 기념하여 2017년 유엔평화대학에서 발간한 『평화의 권리: 과거, 현재, 미래』는 평화권 제정운동의 지도자 중 한 사람이었던 ‘경계없는 평화재단’의 창립자 미구엘 보세(Miguel Bose)의 글을 통해 평화권 제정의 의미를 잘 요약하고 있다. 이 요약

에는 평화권을 인권외교나 대화에서 사용할 수 있는, 평화권을 주제로 통용가능한 언어가 존재함을 시사한다.¹¹⁾

“평화권은 모든 개인과 인민들 및 국가들의 지구적 상호의존성으로부터 야기되는 인권에 대한 위협에 대해 세계적인 규모로 대응을 조율하는 데 기여한다.

평화권은 국제사회의 구조와 생존을 유지하고 나아가 그 공동의 목적을 성취하기 위한 국제협력과 이익의 합치, 그리고 공동의 행동을 강화할 것이다.

평화권은 평화의 문화에 굳건한 토대를 제공할 것이다.

평화권은 폭력 및 힘과 강요, 성차별이 기초한 태도와 맞서는 새로운 동력을 제공할 것이다.

평화권은 무장갈등의 부재를 넘어서는, 평화의 총체적 개념을 인정하게 할 것이다. (...)

평화권은 개인의 권리이자 동시에 집단의 권리로서 2개의 차원을 갖는 평화의 권리를 정착시킬 것이다.

평화권은 인종주의, 인종차별, 외국인혐오 및 관련된 배타성에 대항하는 수단으로서, 서로 다른 문화, 문명, 종교, 신념들 사이의 대화와 평화적 공존을 강화할 것이다.”¹²⁾

이러한 언어는 한반도 평화프로세스에서 이미 동원된 언어와 앞으로 사용가능한 언어를 포괄한다. 즉 한반도 평화프로세스는 평화권적 언어와 의미를 내포하고 있기 때문에 평화권의 적용 가능성을 예견한다고도 할 수 있다.

11) University for Peace, *The Right to Peace: Past, Present and Future* (San Jose: 2017).

12) 위의 책, p. 24.

2. 남북한인권협력 프레임

평화권을 남북한인권 관계에 적용하기 위해서는 우선 남북한 간에 인권을 논의하기 위한 프레임에 대해서 먼저 검토해야 한다. 인권이 둘 이상의 행위자 사이에서 발생하는 것과 마찬가지로 평화 역시 둘 이상의 관계를 전제로 하고 있으므로 상호적인 관계의 특징이다. 인권정책에서 일반적으로 예방, 보호, 증진의 3범주가 동시에 고려되듯이, 평화 정책에서도 예방, 유지, 구축의 3범주가 동시에 고려된다. 인권의 예방, 보호, 증진과 평화의 예방, 유지, 구축을 동시에 고려하기 위해서는, 관련된 당사자(국) 사이의 복합적인 관계 설정이 필연적이다.

이러한 맥락에서 분쟁 중인 남북한 간에 인권 증진의 전략에서 인권협력적 접근을 필수적으로 고려할 필요가 있다.¹³⁾ 이 경우, 우선적으로 고려해야 할 원칙은 북한과 같이 성격이 매우 다른 사회의 인권 문제에 견해를 갖고 접근한다는 것은 신중을 요할 수밖에 없다는 점이다. 그렇다고 개입하지 못한다는 것은 맞지 않다. 타국의 인권 거론이 내정간섭에 해당된다는 주장은 낙후하다. 어떤 체제와 발전모델을 선택하는가는 그 나라와 민중의 고유한 인권이라는 점 즉 인권에서 핵심 원리인 자기결정권도 미리 전제하고 개입하는 것이 인권적 개입이다. 인권 실현과 다른 정치적 목적으로 인권을 이용하는 것은 인권론에서도 절대악이다. 그러므로 좋은 질문은 ‘어떻게 개입할 것인가?’ 이다. 특히 동북아와 같은 군사적 초긴장 지역에서 가장 좋은 질문은 ‘어떻게 평화 지향으로 인권개입을 할 것인가?’ 이다. 남북한의 인권협력 프레임은 평화지향적인 인권개입의 과제로 연결된다.

13) 서보혁, 『코리아 인권: 북한인권과 한반도 평화』 참조.

그리고 인권을 거론하는 순간 최고, 최대의 관심사는 피해자, 약자, 소수자의 보호이다. 그 다음 예방-재발방지이며, 그 다음 증진이다. 이 인도주의적 관심이 최우선이다. 그 외의 목적이 부각되면 이는 인권을 위한 개입이 아니다. 또 이렇게 볼 때 ‘인권문제’가 존재하지 않는 사회는 없다. 어느 나라의 인권이 더 심각한 상황인지 서열을 매기는 것은 전쟁을 좋아하는 국가에서나 하는 일이다. 권력에 의해 단 한 사람이 부당하게 당하고 그 권력이 인권 구제의 책임을 회피할 때 그 사회는 총체적인 책임을 져야 한다. 그런데 이는 오래된 분쟁으로 서로 얽혀 있는 남북한 모두에 적용되는 인권 원리다.

남북한은 전쟁과 분단, 적대의 거울로 서로를 쳐다본다. 그래서 북한과 남한의 인권 상황은 사실 별개가 아니다. 예를 들어 고도의 군비경쟁과 적대체제는 인권보장에 사용할 수 있는 자원을 옥죈다. 남한도 예외가 아니다. 군사적 충돌의 긴장 속에서 국가권력은 시민을 통제하기 위해 감시와 처벌에 더욱 집중할 가능성이 높아진다. 통제에 집중하는 국가에서 군사적 위협은 종종 부풀려지고, 부풀려진 공포가 다시 인권을 위축시킨다. 이는 한국에서도 익숙한 경험이다. 양쪽 체제 모두 국제인권규범에 어긋나는 법체제를 갖고 있다. 한쪽의 기아와 가난, 고도의 통제체제와 다른 쪽의 심각한 불평등은 동전의 양면일 수 있다. 법이 만인 앞에 평등하지 않기는 정도의 차이는 있어도 어느 한쪽이 자부심을 가질 수준은 못된다. 권력 세습은 양쪽 모두 서로 다른 모습으로 존재한다. 더구나 한반도 내부의 대립구조는 한반도를 둘러싼 국제적 대립구조에 절대적인 영향을 받고 있다. 평화프로세스 역시 국제적 역학관계의 압도적인 영향 아래 놓여있다.

이럴 때, 북한인권 문제를 남북한 상호작용, 국제적 상호작용, 공방과 협력의 동시진행으로 복합적으로 접근하는 길을 ‘남북한인권

협력'의 개념으로 정식화할 수 있다. 막대한 낭비와 피해를 초래해 온 군사적 대립과 과잉경쟁을 생각하면서 이를 평화의 의제로 억제하고 또 평화의 의제를 '남북한인권협력'의 접근에 연결시키려는 노력이, 체제대립을 위한 인권개입보다 여러 면에서 우월할 것이다.

서보혁은 이를 '코리아 인권'이라고 개념화하고, 코리아 인권이라는 프레임을 "남북한이 국제 인권 원리와 상호 존중의 정신 아래 인권 개선을 위해 협력해나가는 과정과 그 결과가 한반도 차원에서 나타나는 상태"라고 풀이하면서, 이 프레임에 따른 다각도, 다행위자, 다층위의 코리아인권협력이 바람직하다고 설명했다.¹⁴⁾

예측하기는 매우 어렵지만 북한인권 문제를 다루는 데 있어서 평화프로세스 또는 관련 국가의 정책 변화 또는 다른 요인들에 의해서 다자 간 협력 또는 국제적 협력이 부각될 상황이 전개된다면, 한국 시민사회와 정부가 새로운 방식으로 북한인권 문제에 접근해야 할 것이다. 필자는 이를 '비갈등적 북한인권개입'이라고 개념화하여 남북 인권협력 방안을 구상하여 제안한 바 있다.¹⁵⁾ 이 제안에는 북한 인권협력의 원칙과 가이드라인 정립, 인권분야 민간대화협력 트랙 가동, (가칭) 한반도인권협력포럼의 구성, 한반도 인권협력 외교의 방향 및 주요 과제 설정과 이행, 2체제 인권발전론, 통일과정 인권발전론, 남북한인권교육, 21세기 인권제도 개혁 방향 등에 대해서 연구와 논의의 축적이 포함되었다. 또 이를 기초로, 정부와 시민사회 및 국제기구의 역할을 제시하고 수행하는 인권협력 외교 및 인권협력대사의 역할을 포함시켰다. 이를 통해 남북한 인권개선 협력과 국제적 협력의 병행, 인권의 정치화 배제와 인권개선의 윤리성 유지, 실질적 인권개선을 위한 다면적 협력, 갈등예방적 인권협력 등

14) 서보혁, 『코리아 인권: 북한인권과 한반도 평화』, pp. 171~181.

15) 이대훈, "비갈등적 북한인권 개입," (2008 제주인권회의의 발표문, 2008.6.28.).

이 실현될 수 있다고 보았다.¹⁶⁾

같은 맥락에서 국제적 인권기술협력에 초점을 맞춘 한동호 외의 『인권개선을 위한 기술협력』에서는, 국제사회의 대북 인권개선 권고사항의 특징에 국제협력에 기반한 북한인권 개선의 강조가 포함되어 있다고 분석하였다.¹⁷⁾ 또 기술협력을 추진할 근거로서 최근 북한의 인권정책 변화를 들 수 있다. 북한 당국은 인권 관련 법제에서 ‘반혁명 범죄’ 관련 조항을 ‘반국가 범죄’ 조항으로 변화시키고(1995), 거주여행의 자유를 명시하였으며(1998), 죄형법주의(2004) 등의 원칙을 도입하였다. 또한 2003년 장애인보호법을 제정하고, 2009년에는 개정헌법에 ‘인권’ 개념과 국가의 인권보호 의무를 명시하였다. 동시에 유엔인권기구와 관련해서는 2009년부터 인권상황 종합보고 및 심사제도인 보편적 정례인권검토 과정에 적극 참여하고 있으며, 여기에 제출한 보고서에서 인권을 ‘보편성과 평등성, 개별성, 존엄성, 불가분성’으로 정의하는 등 국제적 보편적 인권규범에 조응하는 모습을 일정하게 보여왔다.

이러한 경과와 변화과정은 북한인권을 둘러싼 당사자와 주변 행위자들 간에 간접적이고 충돌적인 방식으로나마 일정한 소통이 형성되고 있는 것으로, 또한 북한 당국이 서서히 국제인권규범에 일정하게, 부분적으로나마 조응하려는 노력이 존재한다고 평가될 수 있다. 즉 다자 간 기구에서 이미 낮은 수준의 기술협력이 실질적으로 이루어지고 있다고도 평가할 수 있는 요소들이다.

인권 분야의 기술협력(technical cooperation)이란 “기술지원과 역량구축 양자를 포함하는 용어로 해당국가와의 관계 속에서 건설적인 대화와 긍정적인 변화를 이끌어내어, 지식 및 역량 차원의 간

16) 위의 글.

17) 한동호·도경옥·이성훈, 『인권개선을 위한 기술협력』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 24~25.

격을 점검하고 그 해결을 도모하는 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)의 필수적 활동 중의 하나”이며, 보다 포괄적으로 “국제인권기준을 국내법, 정책, 실천관행에 통합시키고 이러한 기준을 수행할 수 있는 지속가능한 국가역량을 구축함으로써 국가와 지역수준에서 인권을 증진하려는 국가를 지원”하는 국제사회 인권개선 전략의 하나로 볼 수 있다. 인권개선을 위한 기술협력의 구체적 영역은 ① 독립적인 국가 인권기구(National Human Rights Institution: NHRI)의 설립과 기능에 관한 지원, ② 사법부, 군부, 경찰, 의회 대상 자문 및 지원, ③ 조약 이행을 위한 국가보고서 작성 지원, ④ 국가 인권행동계획(National Human Rights Action Plan: NHRAP) 및 인권교육에 대한 자문 및 지원 등으로 나누어 볼 수 있다. 2014년 2월 공개된 유엔 북한인권조사위원회의 보고서에 따르면 기술협력은 국제사회와 북한, 남한과 북한이 각각 북한에 대한 관여를 논의할 수 있는 주요 전략 중 하나이다.¹⁸⁾

『인권개선을 위한 기술협력』은 남북한 간에 인권기술협력을 하게 되면, “국가인권기구 설립과 국가인권행동계획 지원 등 제도적 차원의 역량구축에서부터 사법부, 군부, 경찰, 의회 등 각 분야를 중심으로 한 인권교육 및 직무교육 등으로 그 범위를 확대할 수 있을 것이다”라고 기술하고 있다.¹⁹⁾ 그에 따라 추진되어야 할 북한인권 기술협력 방안은 크게 인권의 정치적 특성, 유엔 인권기구의 특성, 기술협력 사업의 내용, 기술협력의 주체에 따라 분류할 수 있다고 한다.²⁰⁾

『인권개선을 위한 기술협력』은 인권의 정치적 특성 기준에서는 (1) 직접적, 명시적 인권 기술협력, (2) 간접적, 묵시적 인권 기술협

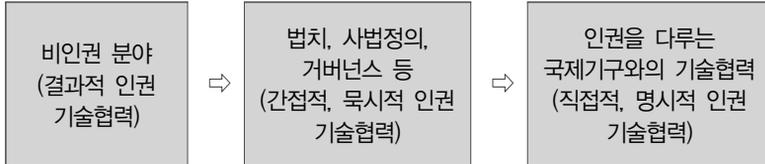
18) 위의 책, pp. 9~10, p. vii.

19) 위의 책, p. 98.

20) 위의 책, pp. 85~91.

력, (3) 결과적 인권기술 협력으로 구분할 수 있음을 보여주면서, 다음과 같은 단계별 접근을 권장하였다.

〈표 IV-1〉 인권의 정치적 특성에 따른 단계별 접근



출처: 한동호·도경욱·이성훈, 『인권개선을 위한 기술협력』, p. 86.

또한 유엔 인권기구에 따른 북한인권 기술협력의 사업 범주를 이렇게 요약하였다.

〈표 IV-2〉 인권기구에 따른 인권기술협력

분류		내용
조약기구		* 국제인권조약 가입 및 비준 * 국제인권조약위원회 보고서 제출 권고안 이행
인권 이사회	보편적 정례인권검토	* UPR 보고서 준비 * UPR 권고안 이행계획 수립
	특별 절차	* 특별보고관 권고안 이행 계획 수립
	북한인권조사위원회	* 북한인권조사위원회 권고안 이행
안전보장이사회		* 정식안건 채택(2014.12.~2017.12.)
인권최고대표사무소 서울북한인권사무소		* 인권교육 역량강화 및 연수 * 국가인권기구 설립 준비 * 국가인권행동계획 준비

출처: 한동호·도경욱·이성훈, 『인권개선을 위한 기술협력』, p. 87.

또한 『인권개선을 위한 기술협력』은 기술협력 사업별로는 법, 제도, 정책, 역량강화 영역에서 다음과 같은 협력 방안이 가능하다고 보았다.

〈표 IV-3〉 제도에 따른 인권기술협력

구분	내용
법	헌법과 형법 등 개정 시 인권 기준 반영 인권관련 법 제정 기존의 법 인권적으로 개정
제도	사법 제도 국가인권기구 인권침해 진정제도
정책	국가인권행동계획 인권지표 인권영향평가
역량 강화	인권교육 및 연수 인권침해 조사 훈련

출처: 한동호·도경옥·이성훈, 『인권개선을 위한 기술협력』, p. 88.

요약하면, 기존 국제인권기구의 대북 권고에서 이미 강조되고 있는 인권기술협력을 대폭 확장하고, 초기에 간접적 기술협력을 다각도로 전개해서 실질적 인권개선을 유도하며, 이를 위해서 조약기구와 특별기구 등 다양한 국내외 행위자들과 다면적으로 협력하여 법 개정, 거버넌스, 정책, 조사, 보고서 제출, 역량 교육과 훈련, 기획과 집행에서 다양한 협력관계를 구축하자는 제안이다. 이러한 제안은 남북한인권협력을 프로그램화하는 데 기여한다.

3. 갈등인지적 접근의 활용

갈등인지적 접근법은 국제개발협력 분야에서는 통용되고 일정하게 정착된 좋은 틀 중의 하나이다. 아직 국제적 인권개입에서는 사용되고 있지 않지만, 위에서 설명한 평화구축론의 발전-거버넌스-평화구축 넥서스 프레임에 매우 적합하며, 한반도 평화프로세스가

요구하는 평화와 번영의 동시진행 과제에도 매우 적합하다.

국제개발협력은 개발 분야에서의 개입이고 ‘북한인권’에 대한 관심은 인권 분야에서의 개입이다. 그런데 기존의 일방적 ‘도와주기’ 개발 개입이 실패하였고 나아가 갈등을 유발시키기까지 했기 때문에, 보다 통합적인 갈등인지적 접근이 필요하다는 인식이 국제개발협력 분야에서 정립되었다.²¹⁾ 마찬가지로 기존의 인권 개입이 ‘도와주기’에 실패했고 오히려 갈등을 유발시키기까지 하기 때문에, 국제적 인권 개입에도 갈등인지적 개입이 필요할 수 있으며, 나아가 한반도-동북아와 같은 분쟁지역에서는 더더욱 필수적이라고 예상할 수 있다. 일반적으로 개발, 인도적 지원, 평화구축 분야에서 갈등인지적 개입을 한다는 것은 다음과 같은 8가지 원리에 입각해서 정책을 수립하고 실행한다는 것이다.²²⁾

- (1) 갈등과 인권의 상호악순환을 반성하여 개입하려는 지역/나라의 갈등을 인식하고 인지해야 한다.
- (2) 각 갈등은 고유하고 특수하므로 각 개입은 갈등상황에 대한 구체적 분석을 전제로 해야 한다.
- (3) 그 분석은 갈등의 당사자들과 참여적으로 해야 한다.
- (4) 당사자 참여적 분석은 당사자 참여적 계획수립과 개입, 당사자 참여적 평가, 당사자 참여적 계획 수정 등 현지의 소유권과 국제적 파트너십의 원리를 견지해야 한다.
- (5) 개입의 각 단계와 방법은 갈등을 해결하거나 억제 또는 비폭

21) 한국국제협력단(KOICA)에서도 최근 이러한 갈등인지-평화구축 접근법에 대한 관심과 정책을 높이고 있다. 권구순 외, 『SDG16(평화) 논의 및 이행현황 분석: 한국과 국제기구를 중심으로』(성남: 한국국제협력단, 2019) 참조.

22) International Alert, Saferworld *et al.*, *Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding* (2004), <<http://conflictsensitivity.org/wp-content/uploads/2015/05/Conflict-Sensitive-Approaches-to-Development-Humanitarian-Assistance-and-Peacebuilding-Resource-Pack.pdf>> (검색일: 2019.11.15.).

력적으로 전환하는 개입과 일치해야 한다.

- (6) 이러한 갈등인지적 개입은 중간 평가, 1차 평가에 갈등전환적 효과를 반영해야 한다.
- (7) 갈등인지적 평가에 의해 개입전략을 매 단계 수정해야 한다.
- (8) 이러한 복합적 전략(그리고 의제통합적 접근)이 분할된 접근보다 더 효과적이다.

즉, 갈등인지적 접근은, 분쟁 지역에서의 외부 개입전략에서 현지 당사자 중심성, 현지 갈등의 참여적 분석과 이해, 갈등을 완화시키기 위한 단계적 접근, 국제적 협력관계 속에서의 개입, 의제통합적 접근을 강조하고 있다.

4. 평화권을 활용하는 남북한인권협력 방안

이상 평화권 활용, 평화구축론의 적용, 한반도인권협력 프레임, 국내외 인권기술 협력, 갈등인지적 접근의 적용은 모두 평화권에 기반한 인권협력의 방안과 잘 연결되고 보완될 수 있다. 이를 한반도인권협력의 프레임에 핵심 요소별로 살펴보면 다음과 접합된다.

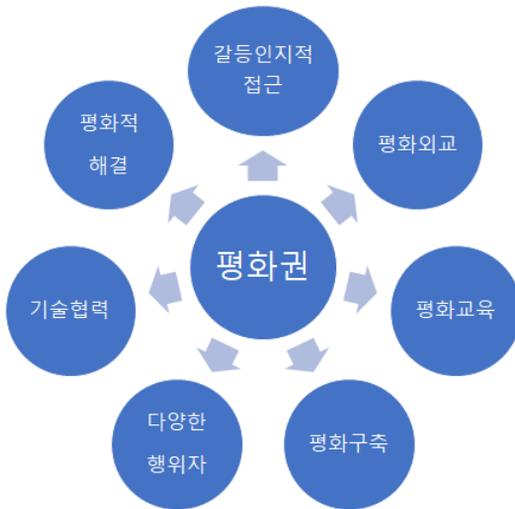
먼저 북한인권 문제에 대한 개입은 대북 인권 감시와 비판을 전개하면서도 동시에, 인권 개선을 위한 협력과 대화 및 교류를 남북한이 전개할 수 있도록 되어야 한다. 이를 위해 평화권과 평화구축론의 규범과 프로그램에 입각한 한반도인권협력 프레임을 실현해 나아가야 한다. 갈등인지적 접근과 인권기술협력이 중요한 프로그램으로 자리잡아야 한다. 그리고 여러 행위자들의 다면적 다층적 접근이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 우선 남북한 인권분야의 상호 이해와 개선을 위한 대화와 교류에는 일차적으로 시민사회와 인권 전문가들의 주도성이 요구된다. 북한 당국의 공직자와 연구자들이

인권분야의 적절한 자문과 훈련을 제공받을 수 있도록 제3국이나 유엔 인권전문기구가 개입하는 데에도 한국 정부와 시민사회가 주도적 역할을 할 필요가 있다.

한국 정부는 이와 같은 인권협력의 정책 환경 조성에 힘써야 한다. 남북한의 군사적 긴장을 줄이는 노력을 취하면서, 남북한 주민과 단체들의 접촉면을 늘리고 각종 교류 및 협력 사업을 적극 권장해야 한다. 남북한이 인권분야에서 아래와 같은 거버넌스를 형성하여 인권협력을 추진할 수 있도록 해야 한다.

평화권을 활용하는 북한인권 접근법은 다음과 같은 7가지 정책개념으로 요약할 수 있다.

〈그림 IV-1〉 평화권을 활용한 정책 개념



출처: 필자 작성.

즉 남북한이 갈등인지적 접근, 분쟁의 평화적 해결, 인권기술협력, 다양한 행위자들에 의한 다중트랙 다면적 평화구축, 평화교육

협력, 시민평화외교를 포함하는 평화외교를 전개하는 데 협력을 도모하는 것을, 평화권을 활용하는 인권협력으로 개념화할 수 있다.

가. 한반도인권협력포럼

새로운 행위자 형성을 위해 인권분야 협력 트랙을 가동하기 위한 (가칭) 한반도인권협력포럼을 구성할 수 있다. 이 포럼은 평화권과 평화구축 및 갈등인지적 접근의 프레임을 적극 활용하여 남북한 간의 인권 사안에 대해 평화적 개입과 상호적 인권 개선에 대한 논의와 실행의 토대를 제공하는 플랫폼이 될 것이다. 이 포럼에서 (1) 한반도인권협력 방안 개요, (2) 한반도 인권외교의 방향과 주요 과제 등을 논의하여 제시하고, (3) 쟁점 과제라고 할 수 있는 2체제 인권발전론, 통일과정 인권발전론, 남북한인권교육, 21세기 인권제도 개혁방향 등에 대해서 연구와 논의를 축적해 나갈 때 초기에 유엔 평화권 선언의 확인, 지지, 의미 해석, 공적 2차 선언 등의 방법으로 평화권을 인권협력의 주제에 포함시킬 수 있다.

한국에 기반한 이러한 포럼은 기존의 해외 인권기구, 평화기구, 시민단체, 전문가 그룹들과 연계되는 플랫폼으로 기능할 것이기 때문에, 남북한인권협력에서 새롭게 다양한 행위자들이 대두 또는 연계되도록 하는 역할을 할 것이다.

특히 포럼은, 협력적 인권 외교의 중요성, 인권과 평화의 연계성의 의미, 그리고 인권상황에 대한 갈등인지적 접근(conflict-sensitive approach) 프레임을 강조하면서 평화권의 의미를 심화시키고 그러한 공론의 장을 제공할 수 있을 것이다. 공론 형성에는 갈등인지적 접근의 언어/사상과 평화권의 언어/사상이 중요한 기여를 할 것으로 예상된다. 이를 요약하면 다음과 같다.

- 갈등의 인권적 인지가 갈등과 인권의 상호악순환의 이해와 개입의 토대
- 매 갈등은 고유하고 특수하며, 갈등의 당사자들이 참여하며 대화하는 분석과정이 최선
- 갈등에 대한 접근은 매 단계를 완화 또는 비폭력화하는 데 초점
- 의제 분할(갈등 별도, 인권 별도)보다는 복합적 전략(의제통합적 접근)이 효과적
- 평화는 21세기 보편적 인권으로 인정
- 평화권은 상호의존성 세계에서 위협에 대한 대응을 조율하게 하는 공통 분모
- 평화권은 국제협력과 이익 조율, 공동 행동의 촉진 요소
- 평화의 문화 형성은 평화권으로부터 출발
- 평화권은 폭력 및 힘과 강요, 성차별이 기초한 태도와 맞서는 새로운 동력
- 평화권은 평화의 총체적, 적극적 지향의 인정
- 평화권은 개인의 권리이자 동시에 집단의 권리
- 평화권은 인종주의, 인종차별, 외국인혐오 및 배타성에 대한 대안, 평화적 공존의 수단

평화권의 언어는 평화의 언어와 갈등조정 언어와 권리의 조합으로 되어있다. 여기서 평화 언어는 간접적, 묵시적 인권협력의 가능성을 높인다. 현재의 평화프로세스 가능성 국면에서 인권 언어의 정치적 민감성을 낮추는 데 기여한다. 비인권 분야에서 협력을 위한 신뢰를 형성하면서 제도와 법, 국제관계, 국제인권기구와의 협력으로 상승하는데 유리하다. 이는 한동호 외의 연구에서 제안하고 있는, ① 비인권 분야(결과적 인권 기술협력) → ② 법치, 사법정의, 거버넌스 등(간접적, 묵시적 인권 기술협력) → ③ 인권을 다루는 국제기구와의 기술협력(직접적, 명시적 인권 기술협력)의 단계설정에 부합한다.

나. 평화권 평화외교

한반도인권협력포럼과 같은 플랫폼을 기반으로 평화권 구현을 위한 시민평화외교를 펼칠 수 있다. 한국 시민사회의 민주적 평화적 지향과 실천은 평화를 위한 공공외교의 중요한 자원이다. 국제적으로 합의된 평화권이라는 인권의 새로운 자원과 시민사회 역량이 결합되면, 평화를 위한 새로운 공공외교의 장을 열 수 있다. 그 잠재력은 평화지향의 여성단체들이 남북대화,²³⁾ 여성 6자회담,²⁴⁾ 올란바타르 동북아평화대화(GPPAC),²⁵⁾ Women Cross DMZ,²⁶⁾ 참여연대와 평화네트워크 등 평화단체들의 세계적 여론로비와 정책로비 활동²⁷⁾에서 다수 확인할 수 있다.

평화권을 강조하는 시민평화외교를 전개하면, 한반도 평화프로세스에 관한 여론 형성, 한반도 문제의 국제적 성격 공론화, 동북아 지역 평화구축에 대한 관심 제고에 기여할 수 있다. 여기에 남북관계 관련 정부 간 외교에서 쉽게 활용하기 힘든, 구테흐스 유엔 사무총장의 군축의제 보고서(2018), 유엔 안보리 결의 2282의 지속적 평화(Sustaining peace) 의제, 유엔-세계은행의 2018년 『평화로의 경로』 보고서 등을 중요한 추가 의제 자원으로 활용할 수 있다.

올란바타르 회합(GPPAC)과 같은 동북아평화대화의 장에서 동북아 상황이 평화권 보장에 미치는 영향에 대해 공동의 입장을 발표하면서 평화권의 의미를 부각시키는 것도 가능하다.

23) 한국여성정치연구소의 [남북여성 대화마당] 등.

24) “2008 동북아여성평화회의’ 폐막, “여성이 6자회담 기여해야,” 『통일뉴스』, 2008.9.4., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=80167>> (검색일: 2019.11.28.).

25) 이태호, “올란바타르 프로세스: 한반도 평화와 핵문제 해결을 위한 민간 6자회담,” 『월간 참여사회』, 2015.8., <<http://www.peoplepower21.org/Magazine/1351744>> (검색일: 2019.11.15.).

26) Women Cross DMZ, <<http://www.womencrossdmz.org/>> (검색일: 2019.11.28.).

27) 위 자료.

다. 인권협력대사의 역할

정부와 민간이 협력하여 새로운 행위자를 구성하는 방안으로 인권 협력대사를 부활시킬 수 있다. 인권협력대사는 국내 인권협력 플랫폼인 포럼과 협력하고 시민 평화외교를 지원, 조절하면서, 북한인권 사안과 관련된 민관 대화 채널을 유지하는 역할을 하면 좋을 것이다. 여기에 한국 인권단체들이 그 동안 제안해온 정부 수준, 전문가 수준, 시민사회 수준의 인권대화와 협력을 적극 전개해서 주도성을 발휘할 수 있을 것이다.

인권협력대사는, ‘북한인권특사’보다는 넓은 국제적 협력과 외교를 수행하는 포괄적 ‘인권대사’로서 기능해야 할 것이다. 인권대사는 위와 같은 시민 인권협력포럼 기구의 합의(가이드라인 등)를 존중하면서 적절히 국내외 정부 기구들과 협의할 수 있어야 한다. 명칭도 인권대사보다는 ‘인권협력대사’로 해서 인권분야 협력적 접근을 부각시키는 것이 더 좋을 것이다.

현대 외교는 정부만 하는 것이 아니므로 인권협력대사는 유엔 인권기구와 협력해서 업무를 수행하기도 하고 시민사회가 직접 인권 외교를 하도록 주선하는 역할도 해야 한다. 공공외교, 멀티트랙외교의 프레임을 적극 사용해야 한다. 인권협력대사는 우선 분단과 긴밀한 연관성을 가진 남북한인권을 모두 다룬다. 양쪽의 피해자 얘기를 듣고 기록하고 대안을 강구하고 조치를 제안한다. 인권상황에 대한 정부와 시민사회의 관심을 동시에 다룬다. 시작은 남북한 간에 긴장이 낮은 인권 영역, 즉 아동인권, 여성인권, 복지관련 인권, 강원도와 같이 남북한 생태와 에너지 및 보건 분야에서 먼저 협력을 추진할 수 있다. 즉 인권기술협력의 간접적 묵시적 인권협력을 추동하는 역할을 하는 것이다. 인권협력대사는 시민사회에서 만든 「남북한인권 대화 협력 가이드라인」을 기초로 북한과 인권분야 협력을 전문적으

로 추진하는 외교를 북한과 주변국, 그리고 국제기구에서 펼친다.

라. 교육협력과 대화 촉진

또 인권협력대사와 민간 인권협력포럼 등은 협력해서 남북한관계에 연관된 인권교육훈련의 총괄 역할을 가지는 것이 좋다. 남북한의 평화권 촉진, 인권론 갈등, 인권법제와 철학의 차이, 인권 이슈, 접근 방법, 국제인권제도를 활용하는 방법이 남북한 양쪽에서 공론화되고, 진행되고, 조율될 수 있도록 '평화인권교육' 분야의 코디네이터로서 역할을 하는 것이 좋다. 그렇게 되면 뜻이 있는 지방자치단체와 교육청 및 교육단체들과 협력할 수 있고 동시에 유네스코, 유니세프와 같은 국제기구와 남북한이 평화인권교육 분야 파트너십을 맺는 것을 추진할 수 있다. 그리고 지나치게 정치화된 북한인권 문제를 인권 본연의 방법론으로 정상화시킬 수 있다. 국제기구 및 국제교원단체들과의 협력을 통해 평화인권교육 훈련을 창의적으로 함으로써 국내외적으로 대중적 관심사를 유도해낼 수 있고 이것이 새로운 개입세력의 사회적 자원이 되도록 할 수 있다.

인권협력대사 제도를 두면, 남북한 정부와 인권지향적 인권단체들은 이를 통해 남북 간 인권대화를 정례화시키기 위해서 노력하고, 이를 남북한 대화무드에 연동시키려고 노력할 수 있다. 그 시작으로 먼저 남북한의 인권학자들이 남북한 인권상황과 인권정책, 국제인권규범과 남북한의 인권 격차, 남한의 인권론과 북한의 인권론 등을 주제로 학술회의를 여러 번 가질 수 있다. 초기의 인권교류협력 프로그램에서는 '인권'이라는 표현 대신, '민생', '시민/인민 보호', '시민/인민 권리' 등을 사용해서 유연하게 접근하는 것도 고려할 수 있다.

또한 인권협력대사는 유엔인권최고대표사무소와 같은 유엔 인권기구와 협력해서 남북한의 인권증진을 위한 유엔의 전문적 협력서

비스를 가동시킬 수도 있다. 이를 위해서 별도의 전문적인 자문기구를 두면 그 자체로 남북한인권협력을 위한 국제 외교를 시작하는 계기가 될 것이다. 예를 들어, 유네스코, 남북한 정부, 국가인권기구 국제기구, 한국국가인권위원회가 공동주관하는 ‘Korea 인권교육 증진 방안 워크숍’을 개최해서, 남북한인권교육 정책담당자, 인권교육 학자/연구자, 인권교육가, 남북한 및 국제 인권단체, 주최 기관 등이 교류하며 서로 훈련을 받는 교육협력도 가능하다.

시민단체들은 ‘인권’ 언어나 프레임을 사용하지 않고 내용적으로 남북 간 인권대화를 정례화시키기 위해서 노력하고, 이를 남북한 대화무드에 연동시키려고 노력할 수 있다. 그 시작으로 먼저 남북한의 인권학자들이 남북한 법제와 정책, 국제법과 남북한에서의 적용, 시민/인민 복지, 인도주의 협력방안, 시민/인민 중심의 발전 등을 주제로 학술회의를 여러 번 가질 수 있다.

이렇게 프로그램화된 인권분야 협력이 추진이 되기 시작하면, 남북한 간의 대안적 인권협력의 구조를 아래와 같이 구조화하고 전략화할 수 있을 것이다.

마. 인권협력대사와 평화외교

인권협력대사는 또한 국가인권기구, 전문가 그룹, 시민단체, 국제기구 등 다양한 행위자들과 소통하고 협력하면서 공공외교를 펼칠 수 있다. 인권협력대사는 일반 외교 수단을 활용해 다음과 같은 인권협력 외교 수단을 사용할 수 있다.

- 한반도 인권협력 대변자
- 인권교육훈련 제안 및 주최
- 인권 사안에 대한 국제적 대화 추진

- 국제인권기구와의 협력 촉진
- 남북한 비정부/준정부 대화 촉진
- 인권학술 프로그램 촉진
- 인권기술협력 제안 및 주최
- 당사자 대화 및 사회적 대화, 공론의 장 제공
- 정부, 전문가, 민간 부문에서 다자 간 협력 촉진 등

인권기술협력의 가능성을 검토한 바에 기초해서 여기에 평화권을 활용하면 다음과 같은 기술협력 프로그램이 가능할 것이다.

〈표 IV-4〉 인권기구에 따른 평화권 기술협력

분류		내용
인권 이사회	보편적 정례인권검토	* UPR 보고서 관련 평화권 존중과 상황 및 이행 조건에 관한 대화와 협의
	북한인권조사위원회	* 북한인권조사위원회 권고안 이행과 관련된 갈 등인지적 접근, 관련 대화와 협의, 정보 제공
인권최고대표사무소 서울북한인권사무소		* 인권교육 역량강화 및 연수에 평화권 포함, 시 민사회 대화 협력 촉진 * 국가인권기구와 국가인권행동계획 준비 협력 에서 평화권 포함, 시민사회 대화 협력 촉진
유네스코, 유니세프, 유엔여성, 관련 교육기구(APCEIU 등)		* 평화교육 협력, 파트너십 형성, 평화교육 교사 연수, 국제교류 프로그램

출처: 필자 작성.

〈표 IV-5〉 제도별 평화권 기술협력

구분	내용
법	- 평화권의 취지와 의미 공유, 대외 의견 표명 촉진 - 남북한 헌법과 법제와 평화권의 지위 및 증진 가능성 협의, 대화, 연구 촉진 - 평화권 관련 입법을 위한 대화와 협력
제도	- 사법 제도에서 평화권 고려 촉진 - 국가인권기구 및 국가인권기구의 국제협약기구에서 평화권 논의 촉진

구분	내용
정책	<ul style="list-style-type: none"> - 남북한 국가인권행동계획에 평화권 보장 및 증진 계획 포함 촉진 - 인권지표에 평화권 반영 촉진 - 인권영향평가에 평화관련 평가 포함 촉진
역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 인권교육 및 연수: 갈등인지력, 갈등분석, 평화교육, 평화역량교육 포함 추진 - 인권침해 조사 훈련: 갈등과 인권의 상호관계에 대한 갈등인지적 조사 훈련 추진

출처: 필자 작성.

IV. 결론

남북한의 인권협력에서 평화의 권리는 남북한 시민들이 한반도 특수성에서 야기되는 인권에 대한 위협에 대해 서로의 대응을 조율하는 데 기여하면서, 군사력과 기타 압박에 의해 문제를 해결하려는 전통에 제동을 거는 역할을 할 수 있다. 무엇보다도 한반도 평화프로세스의 목표와 접근전략은 평화권과 이에 기초한 평화구축의 접근전략이 잘 부합한다.

남북한이 국제 인권 원리와 상호 존중의 정신 아래 인권 개선을 위해 협력해나가는 과정을 도입하는 의미에서 한반도인권협력 프레임 안으로 위치시키는 것이 바람직하다. 인권협력에서 협력은 비적대적으로, 갈등인지적으로, 다수의 행위자들이 여러 수준에서 다면적으로 상호작용하면서 문제에 접근한다는 것을 의미한다. 평화권을 활용하는 남북 인권협력에는 다수의 행위자, 다수준 접촉과 상호작용, 다차원적 의제를 통한 접촉과 상호작용이 필수이다.

이때 기술지원과 역량구축 양자를 포함하는 의미의 인권기술협력이 핵심적인 프로그램으로 자리잡아야 한다. 이를 통해 국가와 시민들 간에 건설적인 대화와 긍정적인 변화를 이끌어내어야 한다. 이

변화는 간접적, 묵시적 인권 기술협력에서 단계적으로 시작하여 결과적으로 인권 개선을 이뤄내는 지혜로운 접근에 의해 이뤄져야 한다. 이 과정을 돕는 데 분쟁 시 현지 당사자 중심성, 현지 갈등의 참여적 분석과 이해, 갈등을 완화시키기 위한 단계적 접근, 국제적 협력관계 속에서의 개입, 의제통합적 접근을 강조하는 갈등인지적 접근이 큰 효과를 낼 수 있다. 이를 인권협력의 거버넌스로 다음과 같이 구성할 수 있다.

〈표 IV-6〉 남북한인권협력 거버넌스

<ul style="list-style-type: none"> (1) 한국 시민단체들의 남북한인권협력 포럼 (2) 인권협력대사 (3) 남북한 정부 간의 인권대화 및 협의 (4) 인권최고대표사무소의 인권기술협력 서비스를 중심으로 하는 대북한 국제적 인권기술협력 (5) 국제 국내 기구와 협력하는 인권평화 교육 협의 (6) 국제적 인권대화와 인적 교류 (7) 갈등인지적 접근에 토대를 두는 남북한인권모니터링과 정보공유 체계 (8) 국가인권기구 설립 지원을 포함하는 인권제도의 증진
--

출처: 필자 작성.

이 거버넌스가 실행할 프로그램을 요약하면, 한반도인권협력포럼의 활성화, 인권협력대사의 역할, 민관협력 평화외교, 국제인권기구 보고와 조사 협력, 인권 보고에서 갈등인지적 이해와 적용, 인권 평화 분야 교육협력 및 지원, 국제-국가 인권프로그램에 평화권 포함, 민관 국제교류 협력 및 지원, 인권 평화 분야 국제기구-북한 파트너십 형성 지원, 평화권의 취지와 의미 공유, 대외 의견 표명 촉진, 평화권 관련 대화와 협의, 평화권 제도화 협력, 분쟁 사안에 인권영향평가 적용, 갈등인지력과 갈등분석 훈련 프로그램, 평화교육자 교류 협력 등이다.

참고문헌

1. 단행본

- 권구순 외. 『SDG16(평화) 논의 및 이행현황 분석: 한국과 국제기구를 중심으로』. 성남: 한국국제협력단, 2019.
- 서보혁. 『코리아 인권: 북한인권과 한반도 평화』. 서울: 책세상, 2011.
- 한동호·도경옥·이성훈. 『인권개선을 위한 기술협력』. 서울: 통일연구원, 2015.
- Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights. *Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism: Fact Sheet No. 3*. Geneva: OHCHR, 2008.
- UN. *Securing Our Common Future: An Agenda for Disarmament*. New York: Office for Disarmament Affairs, 2018.
- University for Peace. *The Right to Peace: Past, Present and Future*. San Jose, 2017.

2. 논문

- Fernandez, Christian Guillermet and David Fernandez Puyana, “The Adoption of the Declaration on the Right to Peace by the United Nations: a Human Rights Landmark.” *Peace Human Rights Governance*, vol. 1, no. 2, 2017.

3. 기타 자료

- 『월간 참여사회』.
- 『통일뉴스』.

한국여성정치연구소 <www.feminet.or.kr/main>.

Asia Human Rights Commission <www.humanrights.asia>.

IPI Global Observatory <theglobalobservatory.org>.

OHCHR <www.ohchr.org/EN/pages/home.aspx>.

Women Cross DMZ <www.womencrossdmz.org>.

International Alert, Saferworld et al. *Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding*. 2004.

Santiago Declaration on the Human Right to Peace 2010.

이대훈. “비갈등적 북한인권 개입.” (2008 제주인권회의 발표문, 2008.6.28.).

Cedric de Coning. “Sustaining Peace: Can a New Approach Change the UN?” IPI Global Observatory. 2018.4.24.

제2부 발전권과 북한인권

- 
- 제5장 발전권 논의의 전개과정 213
백범석 (경희대학교)
- 제6장 인권으로서 발전권의 의의와 권리실현을
위한 과제 253
박진아 (고려대학교 법학연구원)
- 제7장 북한개발, 개발협력과 발전권 305
정구연 (강원대학교)
- 제8장 지속가능발전목표(SDGs)와 북한인권 349
이주영 (서울대학교 인권센터)

≡

제5장 발전권 논의의 전개과정

백범석 (경희대학교)



I. 서론	215
II. 발전권의 등장 배경과 연대기적 고찰	217
1. 발전권 개념의 등장	218
2. 발전권 개념의 구체화	220
3. 유엔 발전권선언 채택	223
4. 기본적 인권으로서의 발전권	224
5. 발전권의 효과적 이행을 위한 노력	226
III. 발전권의 내용과 국제법상 지위의 변화	229
1. 발전권의 주요 내용	229
2. 발전권의 법적 지위	230
IV. 발전권의 실현을 위한 국제인권 메커니즘의 전개	234
1. 발전권의 권리 주체와 인권기반 개발협력	236
2. 발전권의 의무 주체와 지속가능발전	238
V. 결론	241

I. 서론

유엔 헌장 채택 이후 발전권은 양도할 수 없는 모든 사람의 권리로서 점차 자리매김하였고,¹⁾ 동시에 국제사회는 발전권의 실현을 위해 공정한 경제정의와 질서를 확립하려는 지속적인 노력을 해왔다. 1986년 유엔총회에서 「발전권선언」(Declaration on the Right to Development, 이하 “발전권선언”)이 채택되면서,²⁾ 발전의 문제는 더는 일부 선진국들의 시혜적 정책이나 재량적 판단에 의한 국제개발협력에 그치지 아니하고 개발도상국이 가지는 국제법상의 권리 또는 저개발상태에 있는 인간이 가지는 법적 권리, 즉 인권의 문제로 승화하여 발전하였다. 오늘날 발전권이 보편적이고 양도할 수 없는 독립된 권리이자 기본적 인권의 불가결한 부분이라는 점에 대해서는 이견이 없어 보인다.³⁾ 그러나 과연 법적 구속력 있는 구체적인 규범으로 발전해 왔는지 여부와 발전권을 어떻게 효과적으로 이행할 수 있을지에 대한 논의는 여전히 남아 있는 것이 사실이다. 따라서 이에 대한 해답을 구하고자 발전권 논의의 전개 과정을 분석하고 관련한 국제규범들이 어떻게 형성되어 왔는지를 살펴볼 필요가 있다.

발전은 경제적 성장이나 경제개발과 동의어가 될 수 없고, 발전이라는 개념은 인권과 불가분의 관계에 있기에 다양하고 복합적인 내

1) UN General Assembly, Declaration on the Right to Development, UN Doc. A/RES/41/128 (December 4, 1986), Art.1.

2) *Ibid.*

3) 예컨대, UN General Assembly, 「Vienna Declaration and Programme of Action」, UN Doc. A/CONF.157/23 (12 July 1993), paras. 10, 72; UN Human Rights Council, “Human Rights and Unilateral Coercive Measures,” UN Doc. A/HRC/RES/6/7 (28 September, 2007); UN Human Rights Council, “Promotion of a Democratic and Equitable International Order,” UN Doc. A/HRC/RES/8/5 (18 June 2008), para. 3(c) 등 참조.

용을 포함한다. 발전권은 궁극적으로 정당한 경제적, 사회적, 문화적 및 정치적 과정이 조화롭게 상호작용함으로써 비로소 달성될 수 있다는 것이다.⁴⁾ 이러한 인권과 발전의 통합적 개념으로서의 발전권의 등장과 이에 대한 지속적인 논의과정은 권리 중심의 전통적인 인권체계에도 상당한 변화를 초래하였다.⁵⁾ 또한, 발전은 공존(co-existence)을 넘어 협력(co-operation)을 향해 구조적으로 그 개념이 변화해 감에 따라, 발전권의 주체로서 모든 사람은 발전과정과 의사결정의 모든 단계에서 중심으로 참여할 수 있어야 하며 동시에 발전을 누릴 수 있어야 한다는 점이 강조되고 있다.⁶⁾ 이처럼 발전권은 발전의 결과에 대한 권리임과 동시에 발전과정에 대한 권리를 포괄하기에 모든 사람의 적극적이며 자유롭고 의미 있는 참여 또한 필수적이다.⁷⁾ 결국, 인권으로서의 발전권 실현의 진전을 위해서는 법적 제도적 이행장치를 통해 앞서 언급한 내용을 어떻게 효과적으로 그리고 통합적으로 담보할 수 있는가에 대한 논의가 요구되며, 이는 발전권의 법적 구속력 여부에 관한 담론들과 더불어 오늘날 활발히 전개되고 있다.

이에 제2절에서는 발전권선언 채택까지의 과정 및 이후 발전과정을 연대기적으로 고찰하고 이를 바탕으로 제3절에서는 구체화한 발전권 개념의 주요 요소들과 그 법적 지위에 관한 논의들을 분석한다. 마지막으로 제4절에서는 궁극적으로 인간의 삶의 질 향상을 위한 발전권의 실효성을 담보하고 실제 이행될 수 있는 권리로 만들

4) 발전권선언, 전문.

5) 보다 자세한 내용은 진진희, “국제법상 발전권 개념의 재정립,” 전남대학교 법학과 박사학위논문, 2016 참조.

6) 발전권선언 제1조 및 제2조; 김태천, “21세기에 있어서 국제개발협력에 관한 유엔의 역할,” 『법학논고』, 제13권 (1997); 이주영, “발전권, 평화권, 환경권 개념의 발전과 ‘연대권’ 논의의 함의,” 『다문화사회연구』, 제10권 2호 (2017) 참조.

7) 장복희, “국제법상 개발권의 범위와 이행,” 『법학논고』, 제38권 (2012) 참조.

수 있는 국제인권 규범과 관련 유엔 인권 메커니즘은 무엇이며 향후 어떻게 전개되어야 할지를 논의한다.

II. 발전권의 등장 배경과 연대기적 고찰

국제사회는 유엔 헌장을 통해 그 전문에서 “더 많은 자유 속에서 사회적 진보와 생활수준의 향상을 촉진할 것”을 강조하고, 동시에 제1조에서는 “경제적·사회적·문화적 또는 인도적 성격의 국제문제를 해결하고 또한 인종·성별·언어 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 촉진하고 장려함에 있어 국제적 협력을 달성”할 것과 함께 제55조에서는 “보다 높은 생활수준, 완전 고용 그리고 경제적 및 사회적 진보와 발전의 조건”을, 제56조에서는 “모든 회원국은 제55조에 규정된 목적의 달성을 위하여 기구와 협력하여 공동의 조치 및 개별적 조치를 취할 것을 약속”한다고 규정함으로써 발전권 개념의 근거를 마련하였다고 평가된다.⁸⁾ 1948년 채택된 세계인권선언 역시 같은 맥락에서 국제사회의 발전권 이해에 중심이 되는 요소들을 담고 있다. 세계인권선언은 특히 제25조에서 사회적 발전과 생활수준 증진의 촉구, 비차별, 사회문제에 참여할 권리, 그리고 적절한 생활수준을 누릴 권리를, 제28조에서는 이러한 선언문에 명시된 권리와 자유가 완전히 실현될 수 있는 사회적, 국제적 체제하에서 살아갈 권리가 모든 사람에게 있음을 강조한다.⁹⁾

8) United Nations, “Charter of the United Nations,” 1 UNTS XVI (October 24, 1945), Arts.1, 55, 56.

9) UN General Assembly, “Universal Declaration of Human Rights,” UN Doc. A/RES/217(III) (December 10, 1948), Art. 25.

1. 발전권 개념의 등장

우선 발전권 개념의 등장에 있어 1957년 채택된 유엔총회 결의 제 1161(XII)호는 중요한 계기가 되었다.¹⁰⁾ 동 결의에서 유엔총회는 “균형 잡히고, 통합된 경제사회적 발전이 평화와 안보, 사회적 진보와 생활수준의 증진 및 인권과 기본적 자유에 대한 준수와 존중에 기여할 것”이라는 견해를 밝히었다.¹¹⁾ 그리고 1961년부터 시작된 제 1차 유엔 개발 10년 계획(UN Development Decade, 유엔총회 결의 제1710(XVI)호)을 통해 이러한 견해를 구체화하려는 시도가 있었다. 비록 실패로 그쳤다고 평가되나 해당 계획은 “모든 국가는 국가가 자립할 수 있는 성장과 사회적 발전을 이루려는 조치들을 지속해서 동원할 수 있도록 노력을 강화”해야 함을 강조한다.¹²⁾ 특히 선진국과 개발도상국 간의 보다 평등하고 서로 납득 가능한 경제관계를 맺어갈 것을 호소하면서 총회는 설정된 목표 달성, 즉 경제사회발전에 필요한 토대를 만들기 위해 국제적으로 협력하고 결속을 표명할 ‘국가의 의무’를 확인하였다는 점은 주목할 만하다.¹³⁾ 발전권 개념의 주요 내용은 다음 해인 1962년 총회에서 채택된 「천연의 부와 자원에 대한 영구적 주권에 관한 선언」에서도 확인해 볼 수 있는데, 본 선언은 천연적인 부와 자원에 대한 국가와 인민들의 영구적인 주권에 대한 권리가 발전을 포함하는 양도할 수 없는 독립적인 권리임

10) UN OHCHR, “Background on the Right to Development,” <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/Backgrounddtd.aspx>> (Accessed September 15, 2019).

11) UN General Assembly, “Balanced and Integrated Economic and Social Process,” UN Doc. A/RES/1161(XII) (November 26, 1957), 전문.

12) UN General Assembly, “United Nations Development Decade: A Programme for International Economic Co-operation (I),” UN Doc. A/RES/1710(XVI) (December 19, 1961), para. 1.

13) UN OHCHR, “Frequently Asked Questions on the Right to Development, Fact Sheet no. 37,” 2016, p. 29. (이하 “Fact Sheet no. 37”).

을 적시한다.¹⁴⁾

발전권이라는 표현 자체가 처음으로 언급된 것은 1966년으로 당시 세네갈의 외무장관이었던 두두 티암(Doudou Thiam)이 유엔총회에서 제3세계의 발전권에 대해 언급한 것이 발단이 되었다.¹⁵⁾ 첫 유엔 개발 10년 계획 목표 달성에 국가들이 실패한 것을 성찰하며, 그는 주요 원인이 신타식민지 국가들인 개도국과 선진국 간의 점차 벌어지는 경제적 불균형을 해소하지 못한 데 있다고 보았다.¹⁶⁾ 1968년 4월 22일부터 5월 13일까지 이란의 테헤란에서 열린 최초의 국제 인권회의에서도 해당 주제가 논의되었다. 동 회의에서 채택된 「테헤란 선언」¹⁷⁾은 “경제사회적 권리의 향유는 인권과 경제발전의 실현 간의 유의미하고 깊이 있는 어떠한 상호연계성과 내재적으로 연관되어 있다”라고 보았고 “전 세계 모든 사람이 기본적인 인권을 누리는 데 필요한 최소한의 생활수준 달성을 위해 국제사회의 공동 책임이 필요하다”라는 점을 인정하였다.¹⁸⁾

결국, 1969년 유엔 인권위원회는 “경제적 사회적 및 문화적 권리의 실현을 위한 위원회의 역할에 관한 문제를 포함한 결론 및 권고와

14) UN General Assembly, “Permanent Sovereignty Over Natural Resources,” UN Doc. A/RES/1803(XVII) (December 14, 1962), 전문; UN OHCHR, “Fact Sheet no. 37,” p. 29.

15) 다만 인권으로서의 발전권 개념은 1972년 프랑스 스트라스부르의 국제인권연구소에서 세네갈 출신의 대법관 Keba M'Baye의 공개 강연을 통해 처음 제안된 것으로 일반적으로 알려져 있다. 이주영, “발전권, 평화권, 환경권 개념의 발전과 ‘연대권’ 논의의 함의,” p. 37.

16) UN General Assembly, “Report of the Special Rapporteur on the right to development,” UN Doc. A/HRC/36/49 (August 2, 2017), p. 3, para. 5.

17) 보다 정확히 말하자면 테헤란 선언(Proclamation of Tehran)의 배경이 된 당시 국제 인권회의에서 채택한 결의 중 하나인 결의 제17호 경제개발과 인권(Resolution XVII, Economic Development and Human Rights) 전문에 나와 있는 내용이다.

18) *Resolution XVII, Economic Development and Human Rights* in United Nations, *Final Act of the International Conference on Human Rights, Tehran*, UN Doc. A/CONF.32/41 (13 May, 1968), p. 14.

더불어 종합적인 보고서를 제출하기 위해 이와 관련된 개발도상국의 특수한 문제점들을 고려할 것”을 결의하였고,¹⁹⁾ 마누체르 간지(Manouchehr Ganji)를 특별보고관으로 임명하여 특히 발전의 문제를 포함한 경제적 사회적 문화적 권리에 대한 논의를 5년간 진행하였다.²⁰⁾ 같은 해 채택된 「사회 진보와 발전에 관한 선언」(유엔총회 결의 제2542(XXIV)호)에서는 사회 진보와 발전의 목적이 인권과 기본적 자유를 존중하고 준수함으로써 모든 사회 구성원의 물질적, 정신적 생활 기준을 지속적으로 높이는 것임을 적시하면서 제1조에서는 “모든 인민과 인간은 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 국적, 인종 기원, 가족 또는 사회적 지위, 정치적 혹은 다른 신념의 구분 없이 존엄하고 자유 하에 살 권리가 있고 사회적 진보의 결실을 누릴 권리가 있으며, 일정 부분에 이바지하여야 한다”라고 규정한다.²¹⁾

2. 발전권 개념의 구체화

1970년부터 시작된 제2차 유엔 개발 10년을 위한 국제개발전략(유

19) *Resolution 14(XXV), Question of the Realization of the Economic and Social Rights Contained in the Universal Declaration of Human Rights and in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and Study of Special Problems Relating to Human Rights in Developing Countries* (13 March, 1969) in UN Economic and Social Council, *Report on the Twenty-fifth Session of the Commission on Human Rights*, UN Doc. E/4621, 1969, p. 189, para. 1.

20) 유엔 인권위원회는 1970년대부터 인권이사회로 개편되기 전인 2005년까지 국제적 차원에서 인권으로서의 발전권을 다른 인권에 결부하여 연구할 것을 요청받았고, 실제 1985년부터 20년간 매년 발전권에 관한 결의를 논의하고 채택하였다. 특히 인권위원회 산하 인권증진 및 보호에 관한 소위원회(sub-commission; 2006년 이후에는 유엔 인권자문위원회로 대체됨)에서는 1974년부터 발전권 및 그 실현 가능성, 그중에서도 법적 구속력이 있는 국제법적 기준, 개발 협력원칙과 발전권 이행지침에 관한 대안을 담은 구상문서(concept document)를 준비하도록 요청받았고, 이에 관한 연구를 2005년까지 지속해서 이루어 왔다.

21) UN General Assembly, “Declaration on Social Progress and Development,” UN Doc. A/RES/2542(XXIV) (December 11, 1969), Art. 1.

엔총회 결의 제2626(XXV)호)²²⁾ 역시 동 전략을 위해 발전권과 자결권 및 국민 참여와 관련된 개념을 포함하는 인권의 상호의존성을 인정하고 있다.²³⁾ 1974년 채택된 「신국제경제질서 수립에 관한 선언」(유엔총회 결의 제3210호)에서는 당시 국제경제질서가 국제정치와 직접적으로 충돌하고 있음을 분명히 하면서 70년대 이래로 세계 경제는, 특히 그중에서도 일반적으로 외부 경제압력에 더 취약한 개발도상국들은 일련의 중대한 금융위기로 인해 심각한 영향을 받았음을 강조하였다.²⁴⁾ 역시 같은 해 채택된 「국가의 경제적 권리 의무헌장」(유엔총회 결의 제3281호)²⁵⁾에서도 국가의 경제적 사회적 체제에 상관없이 주권 평등, 상호의존성, 공동의 이익과 협력에 바탕을 둔 새로운 국제경제질서의 수립을 강조하는데 공히 발전권이 인정될 수 있는 토대를 마련해 나가는 과정이었다고 이해할 수 있다.²⁶⁾

같은 맥락에서 1977년 유엔 인권위원회는 결의 제4(XXXIII)호를 통해 특히 개발도상국의 경제적 사회적 문화적 권리의 완전한 실현을 제한하는 장애물과 상기 명시된 권리들의 향유를 보장하기 위한 국가적, 국제적 행동에 특별한 주의를 기울이기로 하였다.²⁷⁾ 동 위

22) UN General Assembly, "International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade," UN Doc. A/RES/2626(XXV) (October 24, 1970).

23) UN OHCHR, "Fact Sheet no. 37," p. 30.

24) UN General Assembly, "Declaration on the Establishment of a New World Order," UN Doc. A/RES/S-6/3201 (May 1, 1974), para. 2.

25) UN General Assembly, "Charter of Economic Rights and Duties of States," UN Doc. A/RES/3281(XXIX) (December 14, 1974), para. 2.

26) UN OHCHR, "Fact Sheet no. 37," p. 31.

27) *Resolution 4(XXXIII), Question of the Realization of the Economic and Social Rights Contained in the Universal Declaration of Human Rights and in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and Study of Special Problems Relating to Human Rights in Developing Countries* (February 21, 1977) in UN Economic and Social Council, *Report on the Thirty-third Session of the Commission on Human Rights*, UN Doc. E/5927, (1977), p. 75, paras. 1~2.

원회는 발전권을 인권으로 인정하면서, 유엔 사무총장에 “신국제경제질서(New International Economic Order)의 요건과 기본적인 인간의 요구를 고려하여, 국제적 차원에서 인권의 일종으로서의 발전권과 평화권과 같이 국제협력을 기반으로 한 여타 인권과의 관계”에 관한 연구를 요청하였다.²⁸⁾ 동 연구는 1979년 제35차 유엔 인권 위원회에 제출 및 검토되었다.²⁹⁾ 1978년에는 「인종과 인종적 편견에 관한 유네스코 선언」이 채택되었는데 본 선언 제3조는 다음과 같이 규정함으로써 인권으로서의 발전권 개념을 보다 구체화하였다고 볼 수 있다.

“인종, 피부색, 종족적 또는 민족적 출신이나 인종주의적 사고를 동기로 하는 종교적 불관용에 기초한 어떠한 구별, 배제, 제한이나 선호는 국가들의 주권상의 평등과 국민의 자결권을 파괴 또는 훼손하거나 모든 인간과 집단이 최대한으로 발전할 권리를 자의적이고도 차별적인 방식으로 제한하므로, 이는 정의로우면서도 인권 존중을 보증하는 국제질서의 필요조건과 양립할 수 없다. 최대한의 발전의 권리란 국가적이고 범세계적인 문명과 문화의 가치들을 존중하는 추세 속에서 개인적, 집단적 발전과 성취를 이룩하기 위한 수단에 평등하게 접근할 수 있음을 의미한다.”³⁰⁾

28) *Ibid.*, para. 4.

29) UN Economic and Social Council, Report of the Secretary General on the International Dimensions of the Right to Development as a Human Right in Relation with Other Human Rights Based on International Co-operation, including the Right to Peace, Taking into Account the Requirements of the New International Economic Order and the Fundamental Human Needs, UN Doc. E/CN.4/1334 (January 2, 1979).

30) Declaration on Race and Racial Prejudice (November 27, 1978) in UNESCO, Resolution 3/3.1/2 Adopted by the General Conference at its Twentieth Session, 1979, p. 63, Art. 3.

3. 유엔 발전권선언 채택

1980년대 들어 발전권에 대한 논의가 더욱 활발해졌는데 우선 1980년부터 시작된 제3차 유엔 개발 10년을 위한 국제개발전략(유엔총회 결의 제35/36호)³¹⁾에서는 기존의 담론들을 발전시켜 발전과 개인, 그리고 집단, 국가, 국제정의와의 관계, 신국제경제질서와 국가 및 국제적 수준에서의 구조적 변화의 필요성 등을 심도 있게 다루었다.³²⁾ 이러한 국제사회의 논의는 지역 차원의 인권체제구축에도 영향을 주었고 실제로 1981년 채택된 「아프리카인권헌장」 제22조는 “모든 인민은 자유와 정체성과 인류 공동유산에 대한 동등한 향유를 충분히 고려한 경제적 사회적 및 문화적 발전의 권리를 가진다”라고 규정하고 있다.³³⁾ 한편 유엔총회는 1981년 발전권이 양도할 수 없는 인권임을 선언(유엔총회 결의 제36/133호)³⁴⁾하였으며, 같은 해 유엔 인권위원회는 결의 제36(37)호를 통해 개발도상국이 인권을 확립하는 데 있어 직면하고 있는 장애물들에 특히 세심한 주의를 기울이면서, 발전권의 범위와 내용을 포함한 다양한 국제문서들에 명시되어 있는 경제적 사회적 문화적 권리가 모든 국가에서 실현될 수 있도록 보장하는 가장 효과적인 수단을 연구할 목적으로 15명의 정부 전문가로 구성된 실무 그룹을 출범시켰다.³⁵⁾ 위원회는 실무 그룹

31) UN General Assembly, “Co-operation between the United Nations and the Organization of the Islamic Conference,” UN Doc. A/RES/35/36 (November 14, 1980).

32) UN OHCHR, “Fact Sheet no. 37,” p. 32.

33) 실제로 2009년 아프리카 인권위원회는 「아프리카인권헌장」 제22조를 인용하여 케냐의 원주민 공동체인 Endorois 원주민들이 자신들의 고유 영토를 빼앗기고 자원에 대한 접근이 거부된 것은 발전권이 침해된 것으로 판단한 바 있다.

34) UN General Assembly, “Alternative Approaches and Ways and Means Within the United Nations System for Improving the Effective Enjoyment of Human Rights and Fundamental Freedoms,” UN Doc. A/RES/36/133 (December 14, 1981), 전문.

에 발전권 이행을 위한 구체적인 제안과 해당 주제에 대한 국제협약 초안이 포함된 보고서도 제출하도록 요청하였다. 그리고 마침내 이러한 30여 년이 넘는 국제사회의 논의의 결실을 통해 발전권선언(유엔총회 결의 제41/128호)이 1986년 12월 4일 총회에서 대다수 유엔 회원국의 지지 하에 채택되었다.³⁶⁾

4. 기본적 인권으로서의 발전권

1990년대에는 발전권선언 채택을 계기로 인권으로서의 발전권에 관한 논의가 더욱 본격화되었다. 1990년 유엔 인권위원회는 인권으로서 발전권에 관한 세계회의(Global Consultation)를 개최하였으며, 1992년에는 「환경과 개발에 관한 리우 선언」을 통해 “개발의 권리는 개발과 환경에 대한 현세대와 차세대의 요구를 공정하게 충족할 수 있도록 실현되어야 함”을 강조³⁷⁾하면서 발전권 개념을 명확히 하였다. 1993년 유엔 창설 이후 두 번째로 개최된 세계인권회의에서는 총의로 채택된 「비엔나 선언 및 행동계획」을 통해, 발전권선언에서 확립된 바와 같이, 발전권이 보편적이고 양도할 수 없는 권리이자 기본적 인권의 필수 불가결한 요소임을 재확인하였다.³⁸⁾ 국제사

35) *Resolution 36(XXXVII), Question of the Realization in All Countries of the Economic and Social Rights Contained in the Universal Declaration of Human Rights and in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and Study of Special Problems which the Developing Countries Face in Their Efforts to Achieve These Human Rights* (March 11, 1981) in UN Economic and Social Council, *Report on the Thirty-seventh Session of the Commission on Human Rights*, UN Doc. E/1981/25, 1981, p. 239, para. 10.

36) 146개국이 찬성을, 1개국이 반대(미국) 및 8개국이 기권(덴마크, 핀란드, 독일, 아이슬란드, 이스라엘, 일본, 스웨덴, 영국)하였다. 한편 발전권선언의 추진과 이행을 보장하기 위한 후속 조치로서 유엔 인권위원회는 1998년 정부 간 실무 그룹을 설립하였으며, 2004년에는 발전권의 이행을 위한 고위급 TF팀을 설립하였다.

37) 「Rio Declaration on Environment and Development」 (June 14, 1992) in UN General Assembly, *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, UN Doc. A/CONF.151/26 (vol. I) (August 12, 1992), Principle 3.

회는 발전권의 실현과 개발을 가로막는 장애물 제거를 위해 효과적인 국제적 공조를 추진할 필요가 있음을 적시하며, 같은 맥락에서 지속적인 발전권 이행을 위해서는 국가적인 차원에서의 효과적인 개발 정책과 국제적인 차원에서의 공정한 경제관계와 우호적인 경제 환경이 요구됨을 강조한다.³⁹⁾ 이는 70년대 및 80년대를 거쳐 제기되어온 국제사회의 다양한 발전권에 관한 논의들이 투영된 결과라고도 볼 수 있을 것이다.

기본적 인권으로서의 발전권은 1994년 국제인구개발 회의에서 채택된 「카이로 행동계획」과 1995년 세계사회개발 정상회의에서 채택된 「코펜하겐 선언 및 행동계획」, 같은 해 제4차 세계여성 회의에서 채택된 「북경 선언 및 행동계획」 등을 통해서도 공히 확인할 수 있다. 예를 들어 카이로 행동계획은 “발전권은 현세대와 후속 세대의 인권, 개발, 환경에 관한 요구를 공평하게 충족시키기 위해 실현되어야 한다”고 적시하며,⁴⁰⁾ 북경 선언에서는 “유엔 헌장, 세계인권선언과 여타 국제인권협약들 특히 발전권에 관한 선언에 포함된 여성과 남성의 동등한 권리와 고유한 인간의 존엄성 그리고 그 외의 다른 목적과 원칙에 대한 약속을 재확인한다”라고 강조한다.⁴¹⁾

38) 「Vienna Declaration and Programme of Action」, paras. 10, 72.

39) *Ibid.*, 전문 및 paras. 10, 72.

40) 「Programme of Action of the International Conference on Population and Development」 (September 13, 1994), in United Nations, *Report of the International Conference on Population and Development*, UN Doc. A/CONF.171/13 (October 18, 1994), Principle 3.

41) 「Beijing Declaration and Platform for Action」 (September 15, 1995), in United Nations, *Report of the Fourth World Conference on Women*, UN Doc. A/CONF.177/20 (October 17, 1995), para. 8.

5. 발전권의 효과적 이행을 위한 노력

2000년대에도 발전권을 하나의 인권으로 인정하고 구체화해 나가는 노력은 국제사회를 통해 지속해서 이루어져 왔다. 예를 들어 2000년 「새천년 정상선언」은 발전권이 모든 사람에게 실현될 수 있도록 노력을 기울여야 함을 강조하며,⁴²⁾ 2002년 유엔 개발재원 국제회의에서 채택된 「몬테레이 합의」는 흥미롭게도 “자유, 평화 및 안보, 국내 안정, 발전권을 포함한 인권 존중, 법치, 양성평등, 시장 중심 정책 및 정의롭고 민주적인 사회에 대한 전반적인 책임은 필수적이고 상호보완적”임을 주장한다.⁴³⁾ 이는 후술하는 지속가능발전 목표의 효과적 이행과도 밀접하게 관련된다. 2005년 세계정상회의 결과문서는 더 나아가 “발전권을 포함한 모든 시민적 정치적 경제적 사회적 및 문화적 권리를 모든 사람이 효과적으로 향유할 수 있도록 하기 위한 목적 하에 유엔 인권 메커니즘을 더욱 강화”할 것을 결의하였다.⁴⁴⁾ 지역적 차원에서도 발전권에 대한 구체적 논의가 있었다. 1981년 채택된 「아프리카인권헌장」 제22조⁴⁵⁾와 비슷한 맥락에서 2004년 채택된 「아랍인권헌장」도 제37조를 통해 “발전권은 기본

42) UN General Assembly, “United Nations Millennium Declaration,” UN Doc. A/RES/552 (September 8, 2000), para. 11.

43) 「Monterey Consensus of the International Conference on Financing for Development」 (March 22, 2002), in United Nations, *Report of the International Conference on Financing for Development*, UN Doc. A/CONF.198/11, 2002, para. 11.

44) UN General Assembly, “2005 World Summit Outcome,” UN Doc. A/RES/60/1 (October 24, 2005), para. 123.

45) Organization of African Unity (OAU), 「African Charter on Human and Peoples’ Rights」 (“Banjul Charter”) (June 27, 1981), CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982); 제22조 원문은 다음과 같다. 1. All peoples shall have the right to their economic, social and cultural development with due regard to their freedom and identity and in the equal enjoyment of the common heritage of mankind. 2. States shall have the duty, individually or collectively, to ensure the exercise of the right to development.

적인 인권이며 모든 국가는 개발 정책을 수립하고 이 권리를 보장하는 데 필요한 조치를 해야 한다. 모든 국가는 빈곤을 퇴치하고 경제적 사회적 문화적 및 정치적 발전을 이루기 위해 그들 사이 및 국제적 수준에서의 연대와 협력의 가치를 실현할 의무가 있다. 이 권리에 따라, 모든 시민은 발전의 실현에 참여하고 그 혜택과 결실을 향유할 권리가 있다”라고 규정하고 있다.⁴⁶⁾ 2012년 채택된 「아세안 인권선언」에서도 제35조부터 제37조까지 아세안 지역 공동체 조성과 협력 하에 회원국들이 다양한 측면에서 발전권의 실현을 위해 서로 노력하고 동시에 공평하고 지속 가능한 개발, 공정무역 실행 및 효과적인 국제공조를 촉진해 나갈 것을 명시하고 있다.⁴⁷⁾

2007년 채택된 「유엔 원주민 권리선언」은 제23조를 통해 “원주민들은 자신들의 발전권을 행사하려는 조치로써 우선순위와 계획을 결정하고 발전시킬 권리가 있다. 구체적으로 원주민들은 자신들에 영향을 미치는 건강, 주거 및 다른 경제 및 사회 프로그램들을 발전시키고 결정하는 데 적극적으로 참여하고, 가능한 한 자신들의 기관을 통해 해당 프로그램을 운영할 권리가 있다”라고 규정함으로써 구체적인 인권으로서의 발전권을 강조한다.⁴⁸⁾ 2011년 채택된 「최빈국을 위한 이스탄불 행동계획」 역시 “장기적 번영을 추구하고 모든 사람에 의한 발전권을 포함하여 국제적으로 인정된 모든 인권이 실현되기 위해서는 모든 차원에서의 형평성은 필수 불가결하다”고 강조하며,⁴⁹⁾ 2012년 채택된 유엔 지속가능발전 정상회의의 결과문서 통칭

46) League of Arab States, 「Arab Charter on Human Rights」 (May 22, 2004), para. 37.

47) Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), 「ASEAN Human Rights Declaration」 (November 18, 2012), paras. 35~37; UN OHCHR, “Fact Sheet no. 37,” p. 37.

48) UN General Assembly, “United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples,” UN Doc. A/RES/61/295 (October 2, 2007), Art. 23.

49) 「Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2011-

『우리가 원하는 미래』 보고서는 자유, 평화 및 안보, 발전권과 적절한 생활수준에 대한 권리를 포함한 모든 인권을 존중하는 것이 중요함을 재확인하고 있다.⁵⁰⁾ 그 외에도 2015년 국제적으로 합의된 4가지 주요 정책 문서들인 제3차 유엔 개발재원 국제회의의 Addis Ababa 행동의제,⁵¹⁾ 2015~2030 센다이 재해위험경감강령,⁵²⁾ 지속가능발전을 위한 2030 의제,⁵³⁾ 그리고 기후 변화에 관한 파리 협정⁵⁴⁾에서도 발전권 개념은 재차 인정되어 왔다.⁵⁵⁾

그리고 이러한 일련의 문서들을 통해 마침내 2016년 유엔 인권이사회는 특별절차로써 발전권에 관해 특별보고관을 임명하였고, 기존의 논의를 발전시켜 하나의 인권으로서 발전권을 구체적으로 실현해 나갈 수 있는 방안들을 논의하는 장치를 마련할 수 있게 되었다.⁵⁶⁾

2020」 (May 13, 2011) in United Nations, Report of the Fourth United Nations Conference on the Least Developed Countries, UN Doc. A/CONF.291/7 (2011), para. 29(f).

50) UN General Assembly, “The Future We Want,” UN Doc. A/RES/66/288 (July 27, 2012), para. 8.

51) UN General Assembly, “Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda),” UN Doc. A/RES/69/313 (July 27, 2015), para. 1.

52) United Nations, “Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030,” UN Doc. A/CONF.224/CRP.1 (March 18, 2015), para. 19(c).

53) UN General Assembly, “Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development,” UN Doc. A/RES/70/1 (October 21, 2015), paras. 10, 35.

54) 「The Paris Agreement」 (13 December, 2015) in UNFCCC, Report of the Conference of the Parties on its Twenty-first Session, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 (January 29, 2016), 전문.

55) UN General Assembly, “Report of the Special Rapporteur on the right to development,” p. 3, para. 7.

56) 최근 특별보고관의 보고서는 개발권과 불평등의 문제, 정치화의 문제, 참여의 문제 등을 포함한 기존의 논의를 넘어 현재 발전권의 실현의 장애점으로 직면하게 되는 다양한 도전과제들, 예를 들어 세계경제위기, 에너지와 기후위기, 자연재해 증가, 전염병, 부패, 공공서비스의 사유화, 인구의 고령화, 자원민족주의 등도 함께 다루고 있다.

Ⅲ. 발전권의 내용과 국제법상 지위의 변화

1. 발전권의 주요 내용

앞서 간략하게 살펴보았듯이 이미 1945년 유엔 헌장은 제1조, 제 55조 및 제56조 등을 통해 발전권 개념이 등장할 수 있는 토대를 마련하였다. 이후 지속적인 논의를 통해 마침내 채택된 발전권선언은 제1조에서 “발전의 권리는 양도할 수 없는 인권이기에, 모든 인간과 인민들은 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 발전에 참여하고 이에 기여하며 이를 향유할 수 있는 자격을 갖는다. 그 속에서 모든 인권과 기본적 자유가 완전히 실현될 수 있다”라고 규정함으로써 발전권이 하나의 구체적 인권으로서 가지는 특징을 명확히 하였다. 발전권 선언 채택 이후에도 국제사회는 공히 발전권을 보편적이며 양도될 수 없고, 상호 연계된, 상호의존적이며 불가분의 모든 인권과 마찬가지로 동등한 권리임을 재차 여러 국제문서를 통해 확인해 왔다. 예를 들어 1993년 비엔나 세계인권회의에서는 발전권 개념을 재확인하면서 이에 기반하여 아프리카 내 최빈국들이 민주주의와 경제 발전으로의 전환에 성공할 수 있도록 국제공동체가 지원해야 함을 강조하는데⁵⁷⁾ 특히 발전에 방해되는 장애물들, 그 중에서도 인권 유린, 인종차별, 식민주의 및 외국 점령 등의 요소 제거, 평화와 안보 촉진, 개발에 이바지하는 자원들을 확충할 것을 주장한다. 동 회의에서는 현세대와 후속 세대의 발전적 및 환경적 요구를 균형 있게 충족시킬 수 있도록 발전권이 실현되어야 한다는 점 역시 언급되었다.⁵⁸⁾

결국 지금까지의 논의의 전개 과정을 보면, 발전권의 핵심적인 내

57) 「Vienna Declaration and Programme of Action」, para. 9.

58) *Ibid.*, para. 11.

용으로 크게 다음의 다섯 가지 요소(인간 중심의 발전, 인권 중심적 접근, 참여, 형평과 비차별성, 그리고 자결권)를 들 수 있다. 첫째, 발전의 핵심 주체는 인간이며 단순한 수혜자일 뿐만 아니라 적극적인 참여자로서 ‘인간 중심의 발전’을 이루어 가야 한다. 둘째, 발전은 발전권선언 제1조에서 명시한 바와 같이 “모든 인권과 기본적인 자유가 완전히 실현되는” 방식으로 이행될 것을 요구하기에 무엇보다도 ‘인권 중심적 접근’이 필요하다. 셋째, 발전권은 개인적이고 동시에 집단적인 권리이기에 발전권의 실현을 위해서는 모든 이들은 활동적이고 자유로우며 의미 있는 ‘참여’가 반드시 요구된다. 넷째, 발전의 혜택은 모든 이들에게 공평하게 분배되어야 하기에 ‘형평성’이 강조되며, 동시에 발전권선언 제6조에서 규정한 바와 같이 “인종, 성별, 언어 또는 종교의 차별”이 허용되어서는 안 된다는 ‘비차별성’ 역시 중요한 요소가 된다. 마지막으로 다섯째, 상기 언급한 주요 국제문서들을 통해 적시된 바와 같이 발전권은 결국 인민들의 ‘자결권’의 완전한 실현을 요구한다.

2. 발전권의 법적 지위

물론 발전권선언을 포함하여 앞서 언급한 유엔총회 결의를 통해 채택된 대다수의 선언들이 법적 구속력을 가지지 못한다는 점은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 발전권선언을 포함한 다수의 국제문서를 통해 적시된 내용은 이미 여러 법적 구속력이 있는 국제인권조약 및 지역인권조약상의 조문들을 통해 상당수 반영되어 있으며, 특히 발전권에서 강조하는 비차별성 원칙이나 국가 주권 존중의 원칙은 모든 국가를 구속하는 관습국제법에 해당한다.⁵⁹⁾ 최근의 국제사

59) UN General Assembly, “Report of the Special Rapporteur on the right to development,” para. 10.

회의 논의들을 보아도 발전권은 유엔 헌장, 세계인권선언 그리고 국제인권조약들에 기초하고 있음이 명확하다.⁶⁰⁾ 선언에 포함된 발전권의 원칙들과 법적 구속력이 있는 국제조약들 간의 주요 연결고리를 살펴보면 다음과 같다.⁶¹⁾

발전권에 관한 선언	구속력이 있는 협약에서 선별된 조항들
자결권 (제1조)	<ul style="list-style-type: none"> • 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 및 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 공통 제1조
인간의 행복 향상 (제1조~4조 및 제8조)	<ul style="list-style-type: none"> • 유엔 헌장 • 세계인권선언 제25조 • 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 • 여성차별철폐협약 제13조~15조 • 아동권리협약 제3조, 제24조 및 제27조 • 장애인권리협약 제28조
참여 (제1조~2조 및 제8조)	<ul style="list-style-type: none"> • 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제25조 • 여성차별철폐협약 제7조 및 제14조 • 아동권리협약 제12조 및 제15조 • 이주노동자권리협약 제26조 및 제42조~43조 • 장애인권리협약 제9조, 제21조 및 제29조~30조 • 국제노동기구 원주민과 부족에 관한 협약(제169호), 제2조, 제5조, 제7조 및 제22조~23조
비차별 (제6조)	<ul style="list-style-type: none"> • 세계인권선언 제1조 • 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조 • 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제26조~27조 • 아동권리협약 제2조 • 장애인권리협약 제3조 및 제5조 • 인종차별철폐협약 • 여성차별철폐협약

60) UN General Assembly, “Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development,” para. 10.

61) 해당 자료는 유엔 인권최고대표사무소에서 발간한 발전권에 관한 보고서에 나온 것으로 필자가 국문으로 번역하여 소개한다. UN OHCHR, “Fact Sheet no. 37,” pp. 5~7.

발전권에 관한 선언	구속력이 있는 협약에서 선별된 조항들
국가 간 협력 (제3조~4조 및 제6조)	<ul style="list-style-type: none"> • 유엔 헌장 • 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조 • 장애인권리협약 제32조 • 아동권리협약 제4조 및 제23조
광범하고 명백한 인권 침해의 철폐 (제5조)	<ul style="list-style-type: none"> • 로마규정 • 인종차별 범죄의 처벌 및 억지에 관한 국제협약 • 인종차별철폐협약 • 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 • 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약
비무장 (제7조)	<ul style="list-style-type: none"> • 집속탄 금지협약 • 대인지뢰 전면금지협정 • 포괄적핵실험금지조약 • 화학무기금지협약 • 과도한 상해나 무차별한 영향을 초래하는 특정 재래식 무기의 사용 금지 또는 제한에 관한 협약 (비인도적 재래식 무기협약) • 세균독소 무기 금지협약 • 핵확산방지조약 • 무기거래조약
공공 서비스에 대한 접근 (제8조)	<ul style="list-style-type: none"> • 세계인권선언 제22조 및 제25조 • 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제6조, 제11조~13조 • 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2조 및 제25조 • 장애인권리협약 제24조~25조 및 제28조 • 이주노동자권리협약 제43조
신국제경제질서 (제3조)	<ul style="list-style-type: none"> • 세계인권선언 제28조

출처: 필자 작성.

모든 인권은 보편적이며 불가분적이고, 동시에 상호의존적이며 상호연계되어 있음은 주지의 사실이다.⁶²⁾ 발전권 역시 보편적이며 양도할 수 없는 권리이자 기본적인 인권의 필수적인 요소이며,⁶³⁾ 이는

62) 「Vienna Declaration and Programme of Action」, para. 5.

발전권선언에서도 명확히 밝히고 있는 바이다. 특히 제6조 제3항을 통해 경제적, 사회적 및 문화적 권리뿐만 아니라 시민적, 정치적 권리를 준수하는 데 실패하는 것도 결국 발전에 대한 걸림돌이 될 수 있음을 알 수 있다. 같은 맥락에서 2011년 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 “사회권규약”)의 조약기구인 사회권규약위원회는 사회권규약과 발전권선언의 밀접한 연관성과 상호보완성을 강조하면서 규약상의 권리 이행은 동시에 발전권과 관련된 요소들의 완전한 실현에 기여함을 강조한다.⁶⁴⁾ 또한 유엔 인권최고대표사무소는 발전권의 중요성과 관련성을 역설하기 위해 모든 인권 조약 조항들을 해석 및 적용하고 준수하는 데 발전친화적(development-informed)이고 상호의존성에 기반(interdependence-based)해야 함을 보고서를 통해 적시한 바 있다.⁶⁵⁾

한편 제2장에서도 간략히 살펴보았듯이 발전권은 다양한 형태로 지역인권조약에도 명시되어 있다. 우선 미주기구(Organization of American States: OAS)는 1948년 채택된 「미주기구 헌장」 제7장에서 “개인의 성취를 가능하게 하고 기여할 수 있는 더 정의로운 경제적 및 사회적 질서의 수립”이 전반적인 목적이 되어야 함을 강조하고⁶⁶⁾ 동시에 필수적인 발전에 관한 개념, 권리 및 의무를 상세히 설명한다. 특히 제31조에서는 이는 회원국의 공통 및 공동의 책임임을 적시하며 동시에 제32조에서는 국가 간 협력은 이러한 점을 고려하여

63) *Ibid.*, para. 10.

64) UN Economic and Social Council, “Statement on the importance and relevance of the right to development, adopted on the occasion of the twenty-fifth anniversary of the Declaration on the Right to Development,” adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/C.12/2011/2, paras. 1 and 7.

65) UN OHCHR, “Fact Sheet no. 37,” p. 7.

66) 「Charter of the Organization of American States」, Art. 33.

“경제적, 사회적, 교육적, 문화적, 과학적 및 기술적인 분야를 포함하여야 하며, 회원국의 국가 목표를 달성하는 데 지원하여야 하며, 정치적인 경쟁이나 조건을 불문하고 각 국가가 발전 정책에 수립한 우선 순위를 존중하여야 한다”라고 규정하고 있다. 아프리카 연합(African Union: AU)은 「인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장」을 통해 모든 민족은 인류 공동유산의 공평한 향유에 있어서 경제적, 사회적 및 문화적 발전에 대한 권리를 가지며, 이를 위해 국가들은 개인적 또는 집단적으로 발전권의 행사를 보장할 의무가 있다고 규정한다.⁶⁷⁾ 중동에서는 「아랍인권헌장」을 통해 발전권이 기본적인 인권이며 모든 국가가 이 권리의 보장을 위한 발전 정책을 수립하고 조치를 취할 것이 요구된다고 하면서 동시에 모든 시민은 발전의 실현에 참여할 권리가 있으며 이로부터 발생하는 혜택과 열매를 누릴 수 있어야 함을 적시한다.⁶⁸⁾ 동남아시아 국가연합(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN)이 2012년 채택한 「아세안 인권선언」은 발전권에 관한 장을 따로 두고 있으며 특히 제37조에서는 발전권의 이행을 위해 모든 회원국은 효과적인 발전 정책을 국내적으로 수립해야 하며 동시에 역내 및 국제협력이 요구된다는 점을 강조한다.⁶⁹⁾

IV. 발전권의 실현을 위한 국제인권 메커니즘의 전개

발전권선언이 채택된 이후로 유엔은 국제인권 메커니즘을 통한 발전권의 실현과 추진 전략을 90년대 이후 지속해서 구체화해 왔다.

67) 「African Charter on Human and Peoples' Rights」, Art. 22.

68) 「Arab Charter on Human rights」, Arts. 1, 37 and 39.

69) 「ASEAN Human Rights Declaration」, Arts. 35~37.

특히 발전권에 관한 정부 간 전문가그룹(1996~1997),⁷⁰⁾ 정부 간 실무 그룹회의(1998~현재),⁷¹⁾ 발전권에 관한 독립전문가(1998~2003),⁷²⁾ 발전권 이행에 관한 고위급 TF(2004~2010),⁷³⁾ 발전권에 관한 특별 보고관(2016~현재)⁷⁴⁾ 등을 현 유엔 인권이사회(과거 유엔 인권위원회)는 설립하여 운영해 왔는데 모두 1986년 선언 채택 이후 어떻게 발전권을 실질적 인권으로서 구현해 나갈지에 초점을 맞추어 왔다. 예를 들어 발전권의 이행 관련 진척 상황들을 모니터링하고, 개별국가의 효과적 이행을 위해 권고안들을 제공하며 동시에 발전권의 실현에 방해가 되는 장애물들을 분석해 왔다. 또한, 개별국가 및 유엔 기구, 기타 관련 국제기구 그리고 비정부 단체들이 제출하는 보고서 등을 바탕으로 개별 이해당사자들의 활동과 발전권 간의 관련성에 대해 검토하였으며, 동시에 발전권 이행의 촉진을 목적으로 이해 관계국의 요청이 있을 시에는 활용 가능한 기술지원 프로그램을 제안하는 등 다양한 발전권 관련 주제를 다룬 보고서를 제출해 왔다.⁷⁵⁾

유엔 현장상 기구뿐만 아니라 인권조약기구들 역시 2011년 모든 인권 조약의 규정 준수를 감독하고 인권 조약의 조항을 해석 및 적용함에 있어 발전권의 관련성과 중요성을 강조하면서 동시에 인권 조

70) UN Commission on Human Rights, "The Right to Development," UN Doc. E/CN.4/RES/1996/15 (April 11, 1996), para. 15.

71) UN Commission on Human Rights, "The Right to Development," UN Doc. E/CN.4/RES/1998/72 (April 22, 1998), para. 10(a).

72) *Ibid.*, para. 10(b).

73) UN Commission on Human Rights, "The Right to Development," UN Doc. E/CN.4/RES/2004/7 (April 19, 2004), para. 9.

74) UN Human Rights Council, "The Right to Development," UN Doc. A/HRC/RES/33/14 (September 29, 2016), para. 14.

75) Joint Statement of the Chairs of the Human Rights Treaty Bodies on the Occasion of the Twenty-fifth Anniversary of the Declaration on the Right to Development (1 July, 2011), in UN General Assembly, Implementation of human rights instruments, UN Doc. A/66/175 (July 22, 2011), p. 10.

약들이 상호의존적으로 해석될 수 있도록 공동의 노력을 기울일 것을 결의하는 공동 성명을 조약기구 의장단을 통해 발표한 바 있다. 유엔 체제 하의 18개 국제기구 역시 공동 성명을 통해 “1986년 이래로 발전권선언은 발전에서의 인간 중심의 접근법에 대한 규범적인 토대를 제공했다. 인간의 발전과 인권은 서로 개념적으로, 그리고 실제로 서로를 포함하고 있으며 상호보완적이라는 점에서 모든 사람의 행복과 존엄성을 확보할 수 있도록 하게 한다”라고 적시함으로써 발전권의 실현을 위한 포괄적인 접근방식이 필요함을 공히 보여주고 있다.⁷⁶⁾ 현재까지도 이러한 논의는 지속해서 지난 10년간 이루어져 왔고, 특히 ‘인권기반 개발협력’ 그리고 ‘지속가능발전’ 개념과 밀접하게 관련되어 있다.

1. 발전권의 권리 주체와 인권기반 개발협력

발전권이 이상적인 권리가 아니라 실현 가능한 구체적 인권이라는 점에 대해 국제사회는 앞서 살펴보았듯이 개별국가 간에 합의된 문서들과 선언문을 통해 지속해서 확인해 왔다. 즉 다른 인권과 마찬가지로 발전권 역시 모든 사람이 권리의 핵심 주체⁷⁷⁾이며 이는 개

76) Statement Made by Agencies of the United Nations System and Other International Organizations in Support of Policy Coherence in the Implementation of the Right to Development (September 14, 2011), in UN Human Rights Council, Summary of the panel discussion of the Human Rights Council on the theme, “The Way Forward in the Realization of the Right to Development: between Policy and Practice”, UN Doc. A/HRC/19/39 (November 24, 2011), p. 11; UN OHCHR, “Fact Sheet no. 37,” p. 36.

77) 발전권선언에서는 발전권이 “모든 인민”(제1조 1항)과 “전 인구”(제2조 3항)의 것임을 확인하고 있다. 여기서 발전에 대한 모든 인민의 권리는, 중요한 천연 자원과 부에 관한 완전한 주권을 포함하는 (제1조 2항 및 5항) 기본적인 인민의 자결권과 밀접한 관련이 있으며, 제2장에서 살펴본 바와 같이 이러한 모든 인민의 발전권은 국제노동기구 원주민·부족민 협약(제169호) 및 유엔 원주민 권리 선언, 인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장에서도 찾아볼 수 있다.

별 개인들이 적극적인 참여자이자 수혜자여야 한다. 다시 말해 발전권은 모든 인간이 권리 주체로서 실제적으로 주장할 수 있어야 하며 동시에 자신들에게 영향을 주는 발전과 관련된 결정에 모든 사람이 적극적이고 자유롭고 의미 있는 참여를 할 수 있는 자격을 부여함을 의미한다. 따라서 발전권의 이행을 위한 개발 정책과 프로그램들도 사람을 중심으로 운영되어야 하며, 개개인의 수혜와 행복의 지속적인 향상을 목표로 하여야 한다. 아울러 발전권선언 제2조 제2항에서 언급하고 있듯이 발전권을 통한 ‘인간의 자유롭고 완전한 실현’은 단순한 경제성장만을 목표로하기보다는 발전에 따른 혜택의 공평한 분배를 통해 이루어질 수 있다. 개발 가능한 환경, 그리고 인권과 기본적인 자유를 완전히 실현할 수 있는 질서를 뒷받침하는 국가 및 국제 개발 정책을 기반으로 복지의 지속 가능한 향상이라는 목표를 통해 달성되어야 한다는 것이다. 나아가, 발전권선언은 구체적으로 여성들이 “발전과정에 있어 적극적인 역할을 가져야 한다”라고 언급하고 있으며⁷⁸⁾ 모든 인권 및 기본적인 자유의 접근에 있어 성 기반 차별의 철폐를 요구한다.⁷⁹⁾ 이는 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약」 제14조에 명시된 여성과 발전에 대한 접근과도 밀접하게 연결되어 있다.⁸⁰⁾

이러한 발전권에 관한 주요 요소들은 유엔의 ‘발전에 대한 인권에 기반한 접근(Rights-based Approaches to Development)’이라는 개념을 구성하는 토대가 되었다.⁸¹⁾ 인권에 기반한 접근은 모든 개발

78) 발전권선언, 제8조 1항

79) 위의 글, 제6조 1항.

80) 발전에 대한 여성의 권리는 ‘아프리카 여성의 권리에 관한 인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장 부속서 19조 (Organization of African Unity (OAU), Protocol to the African Charter on Human and People’s Rights on the Establishment of an African Court on Human and People’s Rights, 10 June 1998, Article 19. (2004년 1월 25일 발효)’에서도 찾아볼 수 있다.

과정에의 참여, 비차별, 책임성, 형평성 및 발전권을 포함한 국제인권기준에의 합치성을 보장하는 데 초점을 두고 있으며, 특히 개발계획(development programming)에서 발전권을 포함한 국제인권기준의 보호, 증진 및 준수를 바탕으로 한 개발을 촉진하기 위한 효과적 이행 도구로 활용되어 왔다.⁸²⁾

2. 발전권의 의무 주체와 지속가능발전

발전권은 비단 국가와 국제사회뿐만 아니라, 특정한 행위(또는 부작위)를 통해 발전권의 실현을 위한 제반 조건에 영향을 줄 수 있는 모든 이해당사자에게 의무를 부과한다. 우선 개별국가는 발전권의 실현에 호의적인 국내적 및 국제적 상황을 형성할 주된 책임을 진다.⁸³⁾ 이는 국가가 모든 국민의 복지의 지속적인 향상을 목표로 하는 적절한 국가 발전 정책들을 마련하고 이행할 의무가 있으며,⁸⁴⁾ 동시에 국가 간에는 상호협력을 통해 미래에도 발전권을 보장하고 발전의 장애물을 제거할 의무가 있음을 의미한다.⁸⁵⁾ 보다 구체적으로 유엔은 개별국가가 발전권의 이행을 위해 세 가지 단계의 의무(첫째, 국내적으로는 자국 관할권 내에 있는 모든 사람에게 영향을 미치는 국가 발전 정책 및 발전 계획을 입안; 둘째, 국제적으로는 자국의 관할권을 넘어 발전권의 이행을 위해 효과적인 정책들을 채택하고 이행; 셋째, 연대하여 세계적 및 지역적인 동반관계를 구축

81) The Human Rights-based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding among the United Nations Agencies, Second Inter-agency Workshop, Stanford, United States of America, May 2003.

82) UN OHCHR, "Fact Sheet no. 37," p. 11.

83) 발전권선언 제3조 1항.

84) 위의 글, 제2조 3항.

85) 위의 글, 제6조 3항.

할 것)를 가진다고 밝히고 있다.⁸⁶⁾ 특히 마지막 단계상의 연대를 통한 국가의 의무는 결국 발전권이 개별 개인뿐만 아니라 공동체를 위한 의무를 지닌다는 점을 분명히 보여준다.⁸⁷⁾ 공동체를 대상으로 하는 의무는 그 책임이 국가를 넘어 시민사회와 민간 주체들을 포함한 모든 이해관계자들과도 공유된다.⁸⁸⁾ 예를 들어 기업과 인권 이행 원칙에 따르면, 기업은 모든 인권을 존중할 책임이 있는데, 이는 발전권을 포함하고 있음을 확인할 수 있다.⁸⁹⁾ 발전을 위한 적절한 정치, 경제 및 사회적 질서를 촉진하고 보호할 책임은 국가뿐만 아니라 민간 주체 및 비국가행위자에도 일정 부분 적용되며 궁극적으로는 지속적인 발전권의 실현이 가능한 호의적 환경을 조성하는 데 기여하여야 함을 뜻한다.

한편 개별국가들은 발전권을 국제법상 국가의 인권 존중 및 보호를 위한 법적 의무에 부합하는 방식으로 이행해야 한다.⁹⁰⁾ 예를 들어 오늘날 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)

86) UN General Assembly, *Implementation of the right to development: attributes, criteria, sub-criteria and indicators* in Report of the high-level task force on the implementation of the right to development on its sixth session, UN Doc. A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2, Annex, (March 8, 2010).

87) 발전권선언 제2조 2항.

88) 발전권선언은 민간 주체 및 비국가행위자들에 대해서는 명시적으로 언급하고 있지는 않지만, 인권을 존중하고, 보호하고 이행할 국가의 일반적인 의무는 개인과 공동체를 대상으로 한 제3자의 인권 침해로부터 국가가 이들을 보호해야 함을 의미한다고 볼 수 있기 때문이다.

89) UN General Assembly, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework* in Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, UN Doc. A/HRC/17/31 (March 21, 2011). 해당 문서의 원문은 다음과 같다: "Agenda item 3: Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development." (emphasis added)

90) UN General Assembly, "Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development," para. 18.

와 관련하여 개별 목표들이 공히 유기적으로 발전권의 이행과 촉진에 기여할 수 있도록 국제사회, 지역기구 그리고 개별국가들이 협력, 연대해 나갈 기회를 제공해야 한다는 논의가 활발히 개진되고 있다. 빈곤과 기아를 종식시키고, 포용적인 경제성장 촉진, 환경을 보호하며 사회적 포용을 도모하는 지속할 수 있는 개발을 이룩하기 위해서는 발전권의 증진과 실현이 반드시 동반되어야 한다는 것이다.⁹¹⁾

또 다른 예로 빈곤과 재해에 대한 관계에 주목하여 발전권의 이행을 개별국가의 재해위험경감을 위한 의무와도 밀접하게 연결한 논의도 폭넓게 이루어지고 있다. 전 세계적으로 많은 사람이 자연재해에 노출되고 있는데, 이는 개발에 관한 노력을 파괴하고 빈곤을 초래하는 효과를 야기하기 때문이다.⁹²⁾ 비슷한 맥락에서 기후변화 역시 기상이변과 자연재해, 해수면 상승, 홍수, 혹서, 가뭄, 사막화, 물 부족 등과 밀접히 관련되며 이러한 현상들은 생존권, 물에 대한 권리, 위생권, 식량권, 건강권, 주거권, 자결권 및 문화에 대한 권리 뿐만 아니라 발전권과도 직·간접적으로 관련이 있다.⁹³⁾ 이에 2015년 유엔기후변화 회의에서 채택된 파리협정 전문에서도 당사국은 기후변화에 관한 조치를 취함에 있어, 발전권을 포함한 인권에 관한 책무를 존중하고, 촉진하며 고려할 것을 강조하고 있다.⁹⁴⁾

지속가능발전은 ‘미래 세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하지 않으면서 현재 세대의 욕구를 충족시키는 발전’으로 일반적으로 정의된다.⁹⁵⁾ 앞서 제2장에서 살펴본 환경과 개발에 관한 리우

91) UN General Assembly, “Report of the Special Rapporteur on the right to development,” para. 17.

92) *Ibid.*, para. 16.

93) *Ibid.*, para. 20.

94) *Ibid.*, para. 21 및 「The Paris Agreement」 전문.

95) Brundtland Commission, *Report of the world commission on environment and development(WCED): Our Common future* (New York: Oxford University Press,

선언 제3원칙이나, 비엔나 인권선언 및 행동계획은 모두 인권은 현재와 후속 세대의 발전 및 환경적 요구를 공평하게 충족시켜야 한다고 적시하고 있다. 예컨대, 기후변화, 금융 시스템, 분쟁 및 대량이주와 같은 세계적인 위기는 ‘인권, 개발, 평화와 안보’ 간의 상호의존성에 관한 관심을 증가시켰다. 포괄적이고 공평하며, 참여 기반 및 환경 친화적 개발을 장려하는 적절한 조치 없이 경제성장을 추구하는 것은 명확히 지속 가능하지 않다는 것이다. 실제로 불평등, 부패, 공공자원의 잘못된 관리와 공공정책 우선순위를 잘못된 방향으로 이끄는 것은 모든 세대에게 불안을 일으키고, 발전을 방해하며, 동시에 인권의 지속가능성과 실현을 위협한다. 따라서 발전권의 실현은 결국 지속 가능하고, 인간 중심적인 개발이 달성될 수 있도록 함을 의미하며 이를 위해서는 일련의 국제법적 원칙과 규범에 기초한 모든 이해관계자의 동등한 참여, 소득과 자원의 공정한 분배를 담보할 국가의 의무가 강조된다.⁹⁶⁾

V. 결론

앞서 살펴본 바와 같이, 1960~70년대를 거쳐 오면서 제3세계 국가들을 중심으로 국제사회는 모든 국가의 국민들이 기본적인 삶의 질 향상, 생필품 및 충분한 식량을 누릴 수 있어야 함을 강조하였고, 이를 위해 신국제경제질서가 필요함을 강변하였다. 탈식민주의와 자결권으로부터 출발하여 무역, 투자 및 상품가격과 관련된 국제경제질서 및 구조의 변화를 위한 신국제경제질서 수립까지 야심찬 노

1987) 참조.

96) UN OHCHR, “Fact Sheet no. 37,” p. 13.

력을 경주해 왔던 유엔은 마침내 1986년 총회 결의를 통해 지구적 정의라는 대의 하에 제3세계 국가들을 포함한 모든 국가들의 발전을 실현하기 위해 새로운 인권으로서 발전권 개념을 확인하였다. 그러나 이러한 발전에 관한 주장들은 동시에 많은 개발도상국에서 독재를 정당화하기 위해 사용되어 왔고, 역설적으로 국제사회가 인권으로서의 발전을 중요하게 생각하게 한 동인이 되었다. 한편 선진국들은 법적 의무를 국가에 지우는 구속력 있는 문서를 통해 발전권을 인정하는 데 회의적이었고 이에 새로운 국제경제구조의 변화까지 필요하지는 않다고 보았다. 결국 신국제경제질서는 실패하였다. 개발도상국들의 공평한 참여가 가능하도록 경제체제를 재구성하기보다는 기존 국제경제질서 속에서 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)과 세계은행의 역할이 강화되고, 제3세계 국가들을 향한 구조 조정정책은 확장되었다. 그러나 오늘날 지속가능발전에 대한 국제사회의 지속적인 논의의 확대는 발전권을 단순히 제3세계 국가들의 전유물이 아닌 지구촌 모든 사람들이 누려야 할 기본적인 권리로서 인식되게 만들었고, 발전과 인권 간의 상호보완적인 관계는 필수적 요소로 강조되었다. 비단 국제노동기구나 유엔 인권최고대표사무소뿐만 아니라 인권 보호 및 증진과는 일견 상관이 없을 것으로 생각되었던 여러 국제기구들이 환경, 노동 및 경제문제를 발전권 개념과 연계하여 인권에 기반한 정책들을 제시하게 되었다. 예를 들어 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)가 인권침해 여부를 포함하는 국제통상문제들을 다루는 것은 더 이상 낯선 일이 아니다.

이렇듯 발전권에 대한 논의의 전개 과정은 오랜 시간 국제정치, 국제법 그리고 인권 규범들이 고수해왔던 국가 중심의 발전이라는 기존의 틀을 깨고 개인과 공동체를 권리 주체로 하여 발전해 온 변화의 과정이라고 할 수 있다.⁹⁷⁾ 이에 연대가 강조되며 동시에 발전과

정에서의 모든 사람의 참여가 보다 나은 발전을 위한 핵심 요소로 자리 잡게 되었다.⁹⁸⁾ 물론 신국제경제질서라는 제3세계 국가들의 요구가 서구 선진국들에 의해 좌절된 이후, 지금까지도 법적 구속력 있는 인권의 실현이라는 측면에서 발전권의 효과적 이행은 여전히 많은 장애물을 가지고 있는 것 또한 사실이다.⁹⁹⁾ 발전권의 실현을 위해 개별 국가의 국내적 의무에만 몰두해 왔으며, 상대적으로 국제적 차원에서의 협력과 지원을 요구하는 목소리들은 무시되어 왔다는 것이다. 그러나 실제 발전권을 실현하기 위한 역량도 물리적 자원도 부족한 많은 제3세계 국가들의 경우에는 유엔을 비롯한 국제사회의 지원과 협력 역시 절대적으로 필요하다. 결국 ‘인권 중심적 접근’을 통한 ‘인간 중심의 발전’이라는 발전권에 대한 국제사회의 논의는 여전히 현재 진행형이며, 이는 여타 다른 기본적 인권들과의 상호보완적인 연결고리를 통해 앞서 논의한 다양한 법적 제도적 이행장치들을 효과적으로 전개해 나가는 것이 필요할 것이다.

97) Balakrishnan Rajagopal, “Right to Development and Global Governance: Old and New Challenges Twenty-Five Years On,” *Human Rights Quarterly*, vol. 35, no. 4 (2013), pp. 895~899, 909.

98) Arjun Sengupta, “On the Theory and Practice of the Right to Development,” *Human Rights Quarterly*, vol. 24, no. 4 (2002), pp. 846~857.

99) Bonny Ibhawoh, “The Right to Development: The Politics and Polemics of Power and Resistance,” *Human Rights Quarterly*, vol. 33, no. 1 (2011) 참조.

참고문헌

1. 단행본

Brundtland Commission, *Report of the world commission on environment and development(WCED): Our Common future*, New York, Oxford University Press, 1987.

Schrijver, Nico and Riedl Weiss eds. *International Law and Sustainable Development: Principles and Practice*, Leiden: Brill, 2004.

2. 논문

김태운. “국제법상 인권으로서의 개발권.” 『법학연구』. 제42권 1호, 2001.

김태천. “21세기에 있어서 국제개발협력에 관한 유엔의 역할.” 『법학논고』. 제13권, 1997.

이주영. “발전권, 평화권, 환경권 개념의 발전과 ‘연대권’ 논의의 함의.” 『다문화사회연구』. 제10권 2호, 2017.

장복희. “국제법상 개발권의 범위와 이행.” 『법학논고』. 제38권, 2012.

전진희. “국제법상 발전권 개념의 재정립.” 전남대학교 법학과 박사학위논문, 2016.

Andreassen, Bard A. “The Right to Development and Legal Empowerment of the Poor.” *The Bangladesh Development Studies*. vol. 33, no. 1/2, 2010.

Anghie, Antony. “Whose Utopia? Human Rights, Development,

- and the Third World.” *Qui Parle*. vol. 22, no. 1, 2013.
- Arts, Karin and Atabongawung Tamo. “The Right to Development in International Law: New Momentum Thirty Years Down the Line?” *Netherland International Law Review*. vol. 63, 2016.
- Babu, S. Rajendra. “Human Rights Agenda: A Perspective for Development.” *Journal of the Indian Law Institute*. vol. 45, no. 2, 2003.
- Corradi, Giselle. “Human Rights in Development and Development Cooperation.” *Human Rights & International Legal Discourse*. vol. 2, 2015.
- Crawford, Gordon and Bard A. Andreassen. “Human Rights and Development: Putting Power and Politics at the Center.” *Human Rights Quarterly*. vol. 37, 2015.
- Fukuda-Parr, Sakiko. “The Right to Development: Reframing a New Discourse for the Twenty-First Century.” *Social Research*. vol. 79, no. 4, 2012.
- Hamm, Brigitte I. “A Human Rights Approach to Development.” *Human Rights Quarterly*. vol. 23, no. 4, 2001.
- Ibhawoh, Bonny. “The Right to Development: The Politics and Polemics of Power and Resistance.” *Human Rights Quarterly*. vol. 33, no. 1, 2011.
- Malhotra, Rajeev. “Right to Development: Where are We Today?” In *Reflections on the Right to Development*, edited by Arjun Sengupta et al., London: SAGE, 2005.
- Marks, Stephen P. “The Human Rights Framework for Development: Seven Approaches.” In *Reflections on the Right to Development*, edited by Arjun Sengupta et al., London: SAGE, 2005.

- Rajagopal, Balakrishnan. “Right to Development and Global Governance: Old and New Challenges Twenty–Five Years On.” *Human Rights Quarterly*. vol. 35, no. 4, 2013.
- Sengupta, Arjun. “On the Theory and Practice of the Right to Development.” *Human Rights Quarterly*. vol. 24, no. 4, 2002.
- Sengupta, Arjun. “Right to Development as a Human Rights.” *Economic and Political Weekly*. vol. 36, no. 27, 2001.
- Udombana, N.J. “The Third World and The Right to Development: Agenda for the Next Millennium.” *Human Rights Quarterly*. vol. 22, no. 3, 2000.
- Uvin, Peter. “From the Right to Development to the Rights–Based Approach: How ‘Human Rights’ Entered Development.” *Development in Practice*. vol. 17, no. 4/5, 2007.

3. 기타자료

- 「African Charter on Human and Peoples’ Rights」.
- 「Arab Charter on Human rights」.
- 「ASEAN Human Rights Declaration」.
- 「Beijing Declaration and Platform for Action」.
- 「Charter of the Organization of American States」.
- 「Monterey Consensus of the International Conference on Financing for Development」.
- 「Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2011–2020」.
- 「Programme of Action of the International Conference on Population and Development」.

「Rio Declaration on Environment and Development」.

「The Paris Agreement」.

「Vienna Declaration and Programme of Action」.

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). ASEAN
Human Rights Declaration (18 November, 2012).

Declaration on Race and Racial Prejudice (27 November, 1978)
in UNESCO. Resolution 3/3.1/2 Adopted by the General
Conference at its Twentieth Session, 1979

Joint Statement of the Chairs of the Human Rights Treaty Bodies
on the Occasion of the Twenty-fifth Anniversary of the
Declaration on the Right to Development (1 July, 2011),
in UN General Assembly, Implementation of human
rights instruments, UN Doc. A/66/175 (22 July, 2011).

Resolution 14(XXV). Question of the Realization of the Economic
and Social Rights Contained in the Universal Declaration
of Human Rights and in the International Covenant on
Economic, Social and Cultural Rights, and Study of Special
Problems Relating to Human Rights in Developing
Countries (13 March, 1969) in UN Economic and Social
Council, Report on the Twenty-fifth Session of the
Commission on Human Rights. UN Doc. E/4621 (1969).

Resolution 36(XXXVII). Question of the Realization in All
Countries of the Economic and Social Rights Contained
in the Universal Declaration of Human Rights and in the
International Covenant on Economic, Social and Cultural
Rights, and Study of Special Problems which the Developing
Countries Face in Their Efforts to Achieve These Human

Rights (11 March, 1981) in UN Economic and Social Council, Report on the Thirty-seventh Session of the Commission on Human Rights, UN Doc. E/1981/25 (1981). Resolution 4(XXXIII). Question of the Realization of the Economic and Social Rights Contained in the Universal Declaration of Human Rights and in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and Study of Special Problems Relating to Human Rights in Developing Countries (21 February, 1977) in UN Economic and Social Council, Report on the Thirty-third Session of the Commission on Human Rights, UN Doc. E/5927 (1977).

Resolution XVII. Economic Development and Human Rights in United Nations, Final Act of the International Conference on Human Rights, Tehran, UN Doc. A/CONF.32/41 (13 May, 1968).

Statement Made by Agencies of the United Nations System and Other International Organizations in Support of Policy Coherence in the Implementation of the Right to Development (14 September, 2011), in UN Human Rights Council, Summary of the panel discussion of the Human Rights Council on the theme, “The Way Forward in the Realization of the Right to Development: between Policy and Practice”, UN Doc. A/HRC/19/39 (24 November, 2011).

The Human Rights-based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding among the United Nations Agencies, Second Inter-agency Workshop, Stanford, United States of America, May 2003.

- UN Commission on Human Rights. “The Right to Development.”
UN Doc. E/CN.4/RES/1996/15 (11 April, 1996).
- UN Commission on Human Rights. “The Right to Development.”
UN Doc. E/CN.4/RES/1998/72 (22 April, 1998).
- UN Commission on Human Rights. “The Right to Development.”
UN Doc. E/CN.4/RES/2004/7 (19 April, 2004).
- UN Economic and Social Council. “Report of the Secretary
General on the International Dimensions of the Right to
Development as a Human Right in Relation with Other
Human Rights Based on International Co-operation,
including the Right to Peace, Taking into Account the
Requirements of the New International Economic Order
and the Fundamental Human Needs.” UN Doc. E/CN.4/1334
(2 January, 1979).
- UN Economic and Social Council. Statement on the importance
and relevance of the right to development, adopted on
the occasion of the twenty-fifth anniversary of the
Declaration on the Right to Development, adopted by the
Committee on Economic, Social and Cultural Rights. UN
Doc. E/C.12/2011/2.
- UN General Assembly. “2005 World Summit Outcome.” UN Doc.
A/RES/60/1 (24 October, 2005).
- UN General Assembly. “Addis Ababa Action Agenda of the Third
International Conference on Financing for Development
(Addis Ababa Action Agenda).” UN Doc. A/RES/69/313
(27 July, 2015).
- UN General Assembly. “Alternative Approaches and Ways and
Means Within the United Nations System for Improving

- the Effective Enjoyment of Human Rights and Fundamental Freedoms.” UN Doc. A/RES/36/133 (14 December, 1981).
- UN General Assembly. “Balanced and Integrated Economic and Social Process.” UN Doc. A/RES/1161(XII) (26 November, 1957).
- UN General Assembly. “Charter of Economic Rights and Duties of States.” UN Doc. A/RES/3281(XXIX) (14 December, 1974).
- UN General Assembly. “Co-operation between the United Nations and the Organization of the Islamic Conference.” UN Doc. A/RES/35/36 (14 November, 1980).
- UN General Assembly. “Declaration on Social Progress and Development. UN Doc.” A/RES/2542(XXIV) (11 December, 1969).
- UN General Assembly. “Declaration on the Establishment of a New World Order.” UN Doc. A/RES/S-6/3201 (1 May, 1974).
- UN General Assembly. “Declaration on the Right to Development.” UN Doc. A/RES/41/128 (4 December, 1986).
- UN General Assembly. “International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade.” UN Doc. A/RES/2626(XXV) (24 October, 1970).
- UN General Assembly. “Permanent Sovereignty Over Natural Resources.” UN Doc. A/RES/1803(XVII) (14 December, 1962).
- UN General Assembly. “Report of the Special Rapporteur on the right to development.” UN Doc. A/HRC/36/49 (2 August 2017).
- UN General Assembly. “Report of the Special Rapporteur on the right to development.” UN Doc. A/HRC/39/51 (20 July 2018).

- UN General Assembly. “The Future We Want.” UN Doc. A/RES/66/288 (27 July, 2012).
- UN General Assembly. “United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.” UN Doc. A/RES/61/295 (2 October, 2007).
- UN General Assembly. “United Nations Development Decade: A Programme for International Economic Co-operation (I).” UN Doc. A/RES/1710(XVI) (19 December, 1961).
- UN General Assembly. “United Nations Millennium Declaration.” UN Doc. A/RES/552 (8 September, 2000).
- UN General Assembly. “Universal Declaration of Human Rights.” UN Doc. A/RES/217(III) (10 December, 1948).
- UN General Assembly. “Vienna Declaration and Programme of Action.” UN Doc. A/CONF.157/23 (12 July 1993).
- UN General Assembly. “Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development.” UN Doc. A/RES/70/1 (21 October, 2015).
- UN General Assembly. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework in Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. UN Doc. A/HRC/17/31 (21 March, 2011).
- UN General Assembly. Implementation of the right to development: attributes, criteria, sub-criteria and indicators in Report of the high-level task force on the implementation of the right to development on its sixth session, UN Doc. A/HRC/

- 15/WG.2/TF/2/Add.2, Annex (8 March, 2010).
- UN Human Rights Council. “Human Rights and Unilateral Coercive Measures.” UN Doc. A/HRC/RES/6/7 (28 September, 2007).
- UN Human Rights Council. “Promotion of a Democratic and Equitable International Order.” UN Doc. A/HRC/RES/8/5 (18 June 2008).
- UN Human Rights Council. “The Right to Development.” UN Doc. A/HRC/RES/33/14 (29 September, 2016).
- UN OHCHR. “Frequently Asked Questions on the Right to Development, Fact Sheet no. 37.” 2016.
- United Nations. “Charter of the United Nations.” 1 UNTS XVI (24 October, 1945).
- United Nations. “Report of the Fourth World Conference on Women.” UN Doc. A/CONF.177/20 (17 October, 1995).
- United Nations. “Report of the International Conference on Population and Development.” UN Doc. A/CONF.171/13 (18 October, 1994).
- United Nations. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. UN Doc. A/CONF.224/CRP.1 (18 March, 2015).

제6장 인권으로서 발전권의 의의와 권리실현을 위한 과제

박진아 (고려대학교 법학연구원)



I. 들어가기	255
II. 발전권의 논의 현황과 의의	256
1. 발전권 개념의 진화	256
2. 독자적 권리로서 발전권의 존재 가치	263
3. 통합적 권리로서 발전권	265
4. 인권의 보유자—개인적 인권 또는 집단적 인권	268
5. ‘발전에의 인권에 기초한 접근법’과 발전권의 관계	270
III. 발전권 실현을 위한 주요 과제	273
1. 발전권의 의무 담지자와 의무의 구체화	274
2. 발전권의 심사가능성	283
3. 발전권의 이행 모니터링	288
4. 발전권 실현의 새로운 패러다임	290
IV. 결론: 발전권 논의가 북한주민 인권개선에 미치는 함의	293

I. 들어가기

1986년 12월 4일 유엔총회에서는 유엔 회원국 절대다수의 지지 속에 「발전권선언(Declaration on the Right to Development)」(이하 “발전권선언”)이 채택되었다.¹⁾ 발전권선언은 남북문제(North-South relations)에 관한 개도국들의 공식적인 정치적 돌파구이자 인권과 발전의 융합이 본격화되었음을 알리는 신호탄이었다. 특히 탈식민주의라는 정치적 바람과 함께 새롭게 독립한 아프리카국가들은 발전권을 ‘정치적 해방의 필수 동반자’로 여겼다.²⁾ 그러나 발전권선언 이후에도 한동안 국제사회에는 발전권을 인정할 것인가에 대한 논쟁이 지속되었다. 국가들은 1993년 비엔나에서 개최된 제2회 세계인권회의에 이르러서야 발전권을 인권으로 인정하는 데 공식적으로 합의하였고,³⁾ 그 후 지속적으로 국제회의와 국제문서를 통해 발전권을 확인함으로써 인권으로서의 입지를 확고히 다졌다.

발전권 사상은 공정한 발전이 구조적으로 불리한 상황에 처한 국가들이 있으며, 이러한 상황이 고착화됨으로써 인권을 보장하기 위한 사회체제의 구축이 현실적으로 어렵다는 인식에서 비롯되었다.⁴⁾ 그동안 발전권은 국가 간의 구조적 불평등이 야기하는 빈곤을 퇴치하는 것에서 나아가 개인과 그 집단이 가진 성취 가능한 잠재적 능력을 극대화하는 방향으로 확대·진화하였다. 오늘날 발전권은 시민

1) UN General Assembly, Resolution 41/128 of 4 December 1986. 146개국 찬성, 1개국 반대(미국), 8개국 기권.

2) Noel G. Villaroman, “The Right to Development: Exploring the Legal Basis of a Supernorm,” *Florida Journal of International Law*, vol. 22, no. 2 (2010), pp. 299~300.

3) 미국도 이 합의에 공식적으로 지지를 표명했다.

4) Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 2nd edition (Ithaca: Cornell University Press, 2013), p. 194.

적, 정치적 권리와 경제적, 사회적, 문화적 권리를 통합한 권리로 이해된다.

본 연구의 목적은 전 지구적이고 구조적인 인권침해에 대한 대안으로 등장한 발전권의 현주소를 살펴봄으로써 이 권리를 실현하기 위한 방안을 모색하는 데 있다. 이를 위해 먼저 발전권 논의 현황과 그 주장들이 지향하는 가치와 의의를 검토하고, 그 다음으로 발전권 실현을 위해 해결해야 할 우선 과제들을 살펴보고자 한다.

II. 발전권의 논의 현황과 의의

발전권선언이 나온지 30년이 넘었지만 여전히 발전권의 개념과 실체가 불분명하다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 이 문제는 고스란히 발전권의 실질적인 이행을 위한 구체적인 지침과 전략을 세우는 데 있어 근본적인 장애가 되고 있다. 이하에서는 발전권선언 이전부터 현재까지 발전권에 관한 주요 논의를 살펴봄으로써 발전권의 실체와 가치에 접근해보고자 한다.

1. 발전권 개념의 진화

발전권 개념을 정의하는 데 있어 그 핵심은 ‘발전(development)’⁵⁾을 어떻게 이해할 것인가에 있다고 하겠다. 따라서 발전권의 핵심 요소로서 ‘발전’에 관한 개념의 추이를 살펴봄으로써 발전권 개념의 진화 과정을 살펴보려 한다.

5) 본 논문에서는 “development”의 국어 표기는 기본적으로 개발이 아닌 “발전”으로 한다. 다만, 예외적으로 “development”가 (경제) 개발의 의미에 가까운 경우에는 개발로 표기하며, 또한 “인간개발지수”와 같이 그 표기와 용례가 굳어진 것은 그대로 “개발”이라고 표기한다.

발전—이 단락에서는 ‘개발’의 의미에 가깝다—은 식민지배 시대에 기원을 두고 있다.⁶⁾ 당시 유럽국가들은 국민국가를 건설하고 식민지 노동력의 생산에 힘입은 발전에 집중하기 시작했다. 발전의 기원은 전 세계적이었지만 그 의미는 주로 유럽국가들이 이룬 경제적 성취에 초점이 맞춰졌다. 20세기 중반에 이르러 탈식민지화가 확산되면서 발전은 국가의 공식적인 프로젝트로 자리를 잡았고, 전 지구적으로 통용되기 시작했다. 한편, 국제무대에서는 다수의 비서방 빈곤국들이 유엔에 진입하면서, 국제담론에서 경제적 권리가 새롭게 강조되기 시작했다. 이른바 신국제경제질서(New International Economic Order: NIEO)와 함께, 제3세계 국가들은 인권침해가 발생하는 구조적 원인을 불평등한 지구경제에 돌렸고, 제3세계 관점에서 인권에 접근하려는 시도는 이른바 제3세대 인권이라는 논쟁적인 개념으로 발전하였다.⁷⁾ 이 이론에 따르면 시민적 및 정치적 권리는 제1세대 자유권이며, 경제적, 사회적, 문화적 권리는 제2세대 평등권이다. 여기에 발전, 평화, 건강한 환경, 자기결정 등에 관한 권리, 즉 1세대 인권과 2세대 인권을 통합한 종합적 권리인 제3세대 ‘연대권’이 필요하다는 것이다.⁸⁾ 그러나 개도국은 발전권을 국가 또는 민족집단이 경제개발과 경제성장을 할 수 있는 권리로 이해하고 발전을 단순히 이미 발전한 선진국을 따라잡기 위해 펼치는 행동으로 정의하였다.⁹⁾ 당시의 탈식민지화 바람과 함께 경제적 발전을 부

6) 필립 맥마이클 지음, 조효제 옮김, 『거대한 역설』 (서울: 교양인, 2013), p. 31.

7) Karel Vasak, “Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights,” *UNESCO Courier*, vol. 30 (1977), p. 11. 인권 3세대론의 ‘세대(generation)’라는 단어는 한 세대에서 그 다음 세대로 이어지는 시간적 개념인데, 실제 국제인권법의 발전에서 각 세대의 인권들이 순차대로 이어진 것이 아니기 때문에 국제인권법에 그대로 적용하기에는 부적절하다는 비판을 받는다.

8) Michael Freeman, *Human Rights*, 3rd edition (Cambridge: Polity Press, 2017), p. 53.

르짖던 제3세계 국가들의 이해관계와 유엔에서 개도국 경제개발을 주도적으로 담당해온 세계은행이 경제에 치우친 개발론을 전파한 것이 발전권에 대한 오해를 심화시켰다.¹⁰⁾ 발전권에 대한 잘못된 인식은 1986년 발전권선언을 통해 어느 정도 해소되었으며, 동 선언은 ‘발전’을 다각도에서 해석할 수 있는 시각을 제시하였다. 발전권선언의 서문에서 발전은 다음과 같이 정의된다:

“발전은 포괄적인 경제적, 사회적, 문화적 그리고 정치적 과정으로서, 발전과 그로부터 산출되는 이익의 공정한 분배에 있어서의 자유롭고 적극적이며 의미 있는 참여의 기초 위에서 전 인구나 모든 개인들의 복리의 지속적인 증진을 목표로 하는 것임을 인식하면서, (…)” (서문)

발전권선언 서문에서 제시한 ‘발전’은 기존의 국민총생산, 산업화, 자본의 확대 등을 의미하는 전통적인 ‘개발’의 의미와는 다르다. 여기서의 ‘발전’은 경제적, 사회적, 문화적 그리고 정치적 과정을 모두 아우르는 포괄적인 개념이며, 또한 결과물이 아닌 ‘과정’으로 이해된다. 또한 특정 집단의 이익이 아닌 ‘모든 개인들’의 복리(well-being)를 점진적으로 증진시킬 수 있도록 발전과 발전의 결과물이 공평하고 공정하게 분배되어야 하고 그 모든 과정에 모든 사람의 진정한 참여가 보장되어야 한다.

전반적으로 발전권선언은 분명히 인간 중심적 시각을 갖고 있다. 이것은 특히 인간을 ‘발전의 중심적 주체’, ‘발전의 주요 참여자 및 수익자’, ‘발전권의 적극적인 참여자 및 수익자’로 인식한다는 점에

9) 필립 맥마이클 지음, 조효제 옮김, 『거대한 역설』, p. 54.

10) 조효제, 『인권의 지평: 새로운 인권 이론을 위한 밑그림』 (서울: 후마니타스, 2016), p. 102.

서 나타난다.¹¹⁾ 이와 같은 정의는 복리의 개념을 ‘권리에 기초한 과정을 통한 인권과 기본적 자유의 실현’으로 확장하고 있다.¹²⁾ 아울러 동 선언은 “모든 인간과 인민”이 향유해야 할 모두를 위한 비차별과 평등을 강조함으로써 포괄적 개념으로서 발전을 명시적으로 추구한다.¹³⁾ 그러나 아쉽게도 발전권선언은 1986년 당시까지 국제환경법의 발전이 순조롭게 진행되고 있었음에도 불구하고 생태 또는 지속가능성 문제에 대해서는 선언문에 직접 드러내지 않았다.

발전권선언이 발표된 이후에도 발전에 대한 국제적 담론은 계속 변화했다. 동 선언이 발표된 후 처음 몇 년 동안 발전은 일인당 실질소득의 증가와 동일시되었다. 그러나 실질소득의 증가가 필수적이기는 하지만 삶을 개선하는 데 필요한 최소한의 요구 조건을 모두 충족시키기에는 부족하다는 인식이 확산되고, 복리의 개념은 기본 욕구에 관한 지수를 포함하게 되었다. 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)은 1990년 첫 발간한 『인간개발 보고서』에서 “사람이야말로 나라의 진정한 재산이다”라는 명제와 함께 소득 관련 수치에 기대 수명과 문자 해독률을 합친 인간개발지수(Human Development Index: HDI)를 내놓았다. 2008년 2월 ‘사회 진보를 측정할 수 있는 더욱 적합한 지표를 개발’하기 위해 설립된 ‘경제실적과 사회 진보의 계측을 위한 위원회(Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress)’¹⁴⁾는 2009년 발표한 보고서에서 다음과 같이 지적한다. “경제적 생산

11) 발전권선언 서문, 제1조, 제2조.

12) 아준 센굽타, “개발권의 정의와 실현,” 보르 안드레아센·스티븐 마크스 엮음, 안영미·김신 옮김, 『인권을 생각하는 개발 지침서』 (서울: 후마니타스, 2010), p. 57.

13) 발전권선언 서문.

14) 2008년 프랑스에서 시작된 이 위원회는 조셉 스티글리츠(Joseph Stiglitz) 교수가 위원장을 맡고 아마르티아 센, 장-폴 피투시 등 세계적인 석학들이 모여 18개월 동안 국내총생산(GDP)의 문제점을 연구했다.

을 강조하는 측정 방식에서 사람들의 복리를 측정하는 방식으로 경제실적 측정 방식을 바꿀 때가 되었다. 그리고 복리를 측정하는 방식 역시 지속 가능성이라는 맥락에서 이루어져야 한다.”¹⁵⁾ 이러한 주장은 발전을 이해할 때 경제성장과 소비에 초점을 맞추는 방식(economic development)에서 벗어나 인간 발전을 제도적으로 인정하는 방식(human development)으로의 전환점이 되었다.¹⁶⁾ UNDP는 2010년 『인간개발보고서』에서 “발전 담론의 새로운 사고는, 보편적이고 유일한 표준 따위는 없다는 점, 개혁 정책의 결과는 상황에 따라 모두 다르다는 점, 그리고 각 국, 각 지역의 사정에 맞춰 적절한 발전 전략을 세우고 진행해야 한다는 점을 인정”하였다.¹⁷⁾ 2010년 보고서에는 다중 인간 개발 차원에서 빈곤, 불평등 및 성별 강화를 모니터링하기 위하여 다차원 빈곤 지수(Multidimensional Poverty Index: MPI), 불균등 조정 인간 발전 지수(Inequality-adjusted Human Development Index: IHDI), 성 불평등지수(Gender Inequality Index: GII) 등 3가지 지수가 추가로 도입되었다.¹⁸⁾

아마르티아 센(Amartya Sen)의 역량이론(capacity approach)은 여기서 한 걸음 더 나아가 발전이란 ‘사람들이 향유하는 실질적 자유(substantive freedom) 자신이 가치 있게 여기는 삶을 영위할 수 있는 역량을 확장하는 과정’이라고 보았다.¹⁹⁾ 마사 누스바움(Martha

15) Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, Executive Summary, pp. 7~9, 12, <<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report>> (Accessed August 30, 2019).

16) 필립 맥마이클 지음, 조효제 옮김, 『거대한 역설』, p. 499.

17) UNDP의 2010년 『인간개발보고서』는 <<http://hdr.undp.org/en>>에서 볼 수 있음.

18) UNDP, Human Development Indices and Indicators 2018 Statistical Update, pp. 1~2, <http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf> (Accessed August 30, 2019). 2014년에는 성발전지수(GDI: Gender Development Index)가 도입되었다.

Nussbaum)은 쉐의 ‘실질적 자유’ 개념을 더욱 확장해 새로운 역량 이론을 제시하고, 각 개인의 선택은 단일 잣대로 잴 수 있는 것이 아니라고 가정하며, “사람들이 같은 능력 수준에서 선택하고 행동한다 하더라도 각자 서로 다른 양의 자원을 필요로 할지도 모른다. 이것은 각자가 서로 다른 사회적 지위에서 출발했을 경우에 특히 더 그러하다”고 지적했다.²⁰⁾

‘발전’과 ‘발전권’ 개념의 유엔 내 가장 큰 변화는 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)에서 찾을 수 있다.²¹⁾ SDGs는 빈곤 퇴치와 개도국 지원에 초점을 맞춘 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)와 달리 선진국과 개도국을 포함한 모든 국가에 해당하는 발전 목표를 제시하고 있다. 또한 ‘발전’의 개념 안에 다음 세대에 대한 고려까지 포함하였다.

발전권 개념이 점차 확장 또는 변경되는 것에 대해 우려의 목소리도 있다. 데이비드 비담(David Beetham)은 발전권이 ‘특정한 유형의 경제개발에 대한 권리’라는 본래의 의미를 벗어나 지나치게 확장됨으로써 그 초점이 흐려지는 위험이 있다고 지적하였다. 특히 두 가지 경향이 발전권 개념의 인플레이션 경향을 초래하고 있는데, 첫 번째는 사회적 차원의 경제적 절차와 개인의 사적 발전 사이에 끼어 있는 ‘발전’이라는 용어의 모호성을 ‘악용’한 것으로, 개인의 사적 발전을 다른 모든 인권의 합으로서 별도의 인권으로 만드는 것은 발전권의 중요한 핵심을 흐리게 한다고 비판하였다.²²⁾ 두 번

19) 아마티아 쉐 지음, 김원기 옮김, 『자유로서의 발전』 (서울: 갈라파고스, 2013), pp. 41, 151.

20) Martha C. Nussbaum, “What Makes Life Good?” *The Nation*, April 13, 2011.

21) 2015년 9월 제70차 유엔총회에서 채택된 바 있으며, 환경·사회·경제·거버넌스 전 분야에 걸쳐 17개의 목표(Goal)와 169개의 세부목표(Target)로 이루어져 있다.

22) 데이비드 비담, “개발에 대한 권리와 의무,” 보르 안드레아센·스티븐 마크스 엮음, 안영미·김신 옮김, 『인권을 생각하는 개발 지침서』, pp. 152~153.

째는 개발 연구 분야에서 나타나는 것으로 사회개발을 다면적인 과정으로 개념화함으로써 ‘포괄적인 정치, 경제, 사회, 문화적 과정’의 모든 다면성을 발전권에 포함시킴으로 인해 발생한 문제라고 지적한다.²³⁾ 발전권이 발전의 모든 가능한 측면들을 포함하면 할수록 무엇이 발전권의 침해 또는 위반에 해당하는 것인지 밝히는 것이 점차 어려워진다는 점에서 비담의 이러한 비판은 일견 수긍이 간다. 발전권 개념에 대한 이와 같은 우려는 최근 유엔 인권이사회 내의 ‘발전권에 관한 정부 간 공개 실무그룹’(1998~현재, 이하 “정부 간 실무그룹”)²⁴⁾ 내 국가들의 의견에서도 확인할 수 있다. 남아프리카공화국 대표는 발전 권리에 대한 약속이 철학적 논쟁에 의해 훼손되었다고 비판했다.²⁵⁾

발전 및 발전권의 개념을 둘러싼 선진국과 개도국 간의 정치, 경제, 이념적 차이는 좀처럼 좁혀지지 않고 있다. 발전권 실현을 위한 일련의 표준, 기준 및 운영을 위한 하위 기준에 대한 국가들 간의 논의가 계속되고 있지만 이 모든 것들의 기본이 되는 개념에 대한 합의조차 이뤄지지 않고 있어 이행을 위한 후속 합의 역시 난항이 예고된다.

23) 위의 책, pp. 154~155.

24) ‘발전권에 관한 정부간 공개 실무그룹(The Intergovernmental Open-ended Working Group on the Right to Development)’은 1998년 유엔 인권위원회(Commission on Human Rights)의 결의(1998/28)에 따라, 국가적 및 국제적 차원에서 발전권의 증진 및 이행에 대한 진척 상황을 모니터링 및 검토하고, 그 향유에 대한 권고 사항을 제시하고 분석하기 위해 설립되었다.

25) Human Rights Council, Report of the Working Group on the Right to Development on its nineteenth session (Geneva, April 23 to 26, 2018), A/HRC/39/56, June 29, 2018.

2. 독자적 권리로서 발전권의 존재 가치

발전권선언은 발전권이 양도할 수 없는 인권임을 선언하였으나 그 존재에 대한 논란이 전혀 없는 것은 아니다. 잭 도넬리(Jack Donnelly)는 발전권은 존재하지 않는 개념이라고 주장했다. 그는 개인의 발전은 모든 인권의 목표로서, 발전권 개념이 인권의 확립에 보탬이 되는 것이 없으며, 오히려 인권침해에 대한 변명거리를 제공할 뿐이라고 지적했다.²⁶⁾ 그는 발전권의 내용 중 일부는 집단의 권리에 관한 것이기 때문에 ‘인권’이라는 단어로 보통 이해되는 인간의 권리와는 다르다는 점에서 또한 발전권에 반대하였다. 그는 제3세대 인권이라고 하는 것들이 사실 이미 확립된 기존 인권에 모두 포함되어있는 것들로, 발전권 역시 경제적 및 사회적 권리에서 진지하게 다름으로써 기존 인권에 포섭할 수 있는 것이라고 보았다.

마고 살로몬(Margot Salomon) 역시 발전권은 개념적으로 불분명하고 쓸모없다고 결론을 내렸다. 그는 발전권이 신국제경제질서(New International Economic Order: NIEO)를 인권 담론으로 바꾸려는 시도였지만, 결국 부국(富國)들에게 구속력 있는 의무를 부여하는 데 실패했다고 주장했다.²⁷⁾ 존 샤베트와 엘리사 카친스카 나이(Charvet and Kaczynska-Nay)는 이들보다는 발전권에 좀 더 우호적인 입장을 취하는데, 발전권은 분명 어느 정도 이행이 되고 있으며, 다만 새로운 권리를 창출하지는 않고 발전의 맥락에서 기존의 권리들을 재설정한다고 보았다.²⁸⁾

26) Jack Donnelly, "In search of the unicorn: the Jurisprudence and politics of the right to development," *California Western International Law Journal*, vol. 15, no. 3 (1985), pp. 473~509; Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, pp. 194~196.

27) Margot E. Salomon, *Global Responsibility for Human Rights: world poverty and the development of international law* (Oxford: Oxford University Press, 2007), 재인용: Michael Freeman, *Human Rights*, p. 191.

발전권의 정의나 존재 가치에 여러 이론들은 여전히 논란 속에 있으며, 그 논란의 핵심에는 발전에 대한 불충분한 이해와 견해 대립이 존재한다. 이러한 상황에서 발전권에 대한 단순한 일반화는 정당화될 수 없다. 다만, 발전권의 존재를 부정하는 것은 발전권을 이해하거나 이행하는 데는 아무런 도움이 되지 않는다는 사실만큼은 분명하다.

발전권에 관한 논쟁과 부정에도 불구하고 국제사회의 흐름은 인권으로서 발전권의 존재와 가치에 대한 인정으로 가고 있다. 유엔 인권최고대표사무소(The Office of the High Commissioner for Human Rights: OHCHR)는 발전권이 국제적, 지역적, 국가적 차원에서 관련 행위자들의 정책과 프로그램에 대해 다음과 같이 종합적인 틀과 접근방식을 제공한다고 설명한다.

- 이론과 실행 모두에서 인권과 발전을 통합시킨다.
- 시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 그리고 문화적 인권 모두를 망라한다.
- 적극적이고 자유로우며 의미 있는 참여를 요구한다.
- 발전과 인권에 호의적인 조건을 형성하는 데 있어서 국가의 국가적, 국제적 책임을 수반한다.
- 종합적이고, 인간중심적 개발정책, 참여적인 개발과정, 사회적 정의와 형평성을 요구한다.
- 국제협력뿐만 아니라 평등, 비차별, 참여, 투명성, 책무성에 대한 인권 원칙들을 구체화한다.
- 자결의 원칙(principles of self-determination)과 천연적 부와 자원에 대한 완전한 주권을 함축한다.

28) John Charvet and Elisa Kaczynska-Nay, *The Liberal Project and Human Rights: the Theory and Practice of a New World Order* (New York: Cambridge University Press, 2008).

- 빈곤의 구조적 원인을 지적함으로써 빈곤 문제에 대한 총체적 접근을 용이하게 한다.
- 가장 소외된 사람들의 권리에 주목함으로써 빈곤층을 위한 성장의 기반을 강화한다.
- 기술 이전, 필수 의약품에 대한 접근, 채무지속가능성(debt sustainability), 개발 원조, 국제무역을 비롯하여 개도국들에게 중요한 부문에서 국가 간의 우호적 관계와 국제적 연대, 협력, 지원을 증진한다.²⁹⁾

OHCHR이 나열한 발전권의 의의 또는 가치를 살펴보면, 기존의 시민적, 정치적 권리 또는 경제적, 사회적 권리들에서도 찾을 수 있다는 점에서 오히려 발전권 무용론이 설득력이 있어 보인다. 그러나 한 가지, 시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 그리고 문화적 인권 모두를 통합적으로 아우르는 역할만큼은 발전권의 고유한 특징이라고 할 수 있으며, 여기에 ‘발전’과 인권의 관계를 강조한다면 독자적 권리로서 발전권의 존재 가치를 설명할 수 있을 것이다.

3. 통합적 권리로서 발전권

OHCHR은 발전권을 이해하기 위한 출발점은 바로 발전권이 모든 다른 인권과 ‘똑같은(on a par with)’ 인권이라는 점에 있다고 강조한다. 그것은 모든 것을 포괄하는 ‘우월한 권리(super right)’도 아니고, 매우 제한적인 ‘작은 권리(mini right)’도 아니며, 다른 인권들과 마찬가지로 보편적이고 양도할 수 없으며, 상호연관되고, 상호 의존적인 불가분의 인권들 사이에 그들과 동등하게 존재하는 권리

29) OHCHR, “The Right to Development at a glance,” <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/InformationMaterials.aspx>> (Accessed August 30, 2019).

라고 설명한다.³⁰⁾ 또한 발전권은 다른 인권과 마찬가지로 ‘경제적, 사회적, 문화적, 정치적 발전을 누리고, 기여하고, 참여할’ 권리 등을 포함한 세부 권리를 담고 있다고 설명한다.

OHCHR은 발전권과 다른 인권과의 관계를 설명함에 있어 모든 인권이 보편적이고 불가분하며 상호의존적이고 상호연관되어 있다고 재차 강조하며, 발전권선언에 구현된 발전권이 보편적이고 양도할 수 없는 권리이며 기본적 인권의 일부라고 보았다. 발전권선언 제6조 제1항은 “모든 인권과 기본적 자유”를, 동조 제2항은 “시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 권리들의 수행과 촉진과 보호에도 동일한 관심”을, 제3항은 “경제적, 사회적, 문화적 권리와 시민적, 정치적 권리”를 선언하고 있어 발전권의 종합적 성격을 보여준다.³¹⁾

OHCHR은 발전권선언이 국제인권조약의 조항들과 서로 교차되면서 강화되지만 그 외에도 여러 가지 방법으로 발전권의 가치를 추가한다고 설명한다. 그 예로 다음의 것을 들고 있다.

- 가. 불가분성, 상호의존성을 명시적으로 인정하고 모든 인권과 기본적 자유에 대한 동등한 관심과 시급한 고려가 필요하다는 점을 강조한다(서문, 제1조, 제6조).
- 나. 법적 의무로서 평등, 비차별, 참여, 책임 및 투명성의 인권 원칙을 발전 과정에 통합시킨다(제2조 제3항, 제3조 제3항, 제5조, 제8조 제2항).
- 다. 발전권을 실현할 수 있는 환경을 조성할 의무를 포함하여 국가 의무의 국내적 및 국제적 차원을 동시에 상호 강화하는 것을 강조한다(제3조 제1항).

30) OHCHR, “Frequently Asked Questions on the Right to Development, Fact Sheet no. 37” (2016), p. 2.

31) *Ibid.* pp. 9~10.

라. ‘민족(peoples)’과 ‘전 인구(entire population)’의 권리를 인정한다(제3조, 제5조, 제6조).

마. 유엔의 세가지 기둥—인권, 평화, 안보—을 연결한다(제7조).

아준 센굽타(Arjun Sengupta)는 발전권이 종합적 권리라고 설명하면서 다른 모든 인권을 위한 ‘벡터(크기와 방향을 가지는 양)’라고 표현한다.³²⁾ 그에 따르면 발전권을 구성하는 모든 권리는 각각의 권리가 지닌 집단성뿐만 아니라 이들 권리들 간의 상호 의존성을 인식하면서 함께 실현된다. 또한 다른 권리가 침해되지 않으면서 적어도 하나의 권리라도 개선되면 발전권은 증진될 수 있다. 반면 어느 한 권리라도 침해된다면 벡터 값은 내려가는데, 이는 결과적으로 발전권의 침해라는 것이다.³³⁾ 그는 발전을 경제성장뿐만 아니라 사회, 문화, 정치적 변화를 포함한 포괄적 과정으로 전제하고 있으며, 발전의 궁극적 목적은 복리의 점진적이고 공정하며 지속적인 증진으로 본다.

제3세계의 입장에서 집단적 권리를 가장 분명하게 옹호하는 이론가 중 하나인 조지 아비 사브(Georges Abi-Saab)는 집단적 권리에 대한 두 가지 가능한 정의를 제시하면서 하나는 “집단을 구성하는 모든 개인의 권리, (...) 즉 권리와 개인의 이중 집합의 총합”으로 보는 것과 다른 하나는 “개개의 인권을 하나하나 집계하는 절차를 거치지 않고 총체적(collective) 관점에서 접근하는 것”이라고 설명했다.³⁴⁾

32) Arjun Sengupta, “The Independent Expert on the Right to Development, Second report of the Independent Expert on the Right to Development (A/55/306),” submitted on August 17, 2000, paras. 23~24, <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/306> (Accessed August 30, 2019).

33) 아준 센굽타, “개발권의 정의와 실천,” pp. 61~62.

34) Georges Abi-Saab, “The legal Formulation of a Right to Development,” in *The Right to Development at the International Level*, ed. René-Jean Dupuy (Hague: Hague Academy of International Law, 1980), p. 164. 참고로 아비 사브

발전권은 시민적, 정치적 권리와 경제적, 사회적, 문화적 권리가 통합된 방식으로 다함께 이행되는 인권의 복합체이다. 발전권의 이러한 포괄적, 통합적 특징 때문에 시민적, 정치적 권리와 경제적, 사회적, 문화적 권리 중 어느 권리 하나도 침해되지 않으면서 그중 하나의 권리라도 개선되면 발전권은 증진될 수 있다. 반대로 이 권리들 중 어느 하나라도 침해되면 발전권 전체가 침해된다.

이와 같은 발전권의 성질은 세계인권선언 이후 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약과 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약의 채택으로 사실상 분리·구분되어 달리 취급되었던 권리들을 다시 통합하는 역할을 할 수 있다.

4. 인권의 보유자—개인적 인권 또는 집단적 인권

신국제경제질서를 둘러싼 남북문제 논쟁에서 개도국은 발전권을 ‘개도국의 권리’라고 주장했다. 센굽타는 이에 대해 국가는 법에 의한 권리를 가질 수는 있지만 인권을 가질 수는 없으므로 개도국의 주장은 정당화될 수 없다고 평가했다.³⁵⁾ 그러나 어떤 권리를 개인적으로 향유하는 동시에 집단적으로 행사함으로써 모든 개인들이 그 권리를 함께 향유할 수 있다면 집단적 권리로 인정받을 수 있다는 입장이다. 그는 이러한 집단적 권리의 예로 발전권 이외에 소수자의 권리나 언어적 권리, 종교적 권리, 선주민의 권리 등을 언급했다.³⁶⁾ 아비 사브는 앞서 설명하였듯이 집단적 권리의 존재를 인정하고 발전권을 자결권의 경제적 차원 또는 자결권에 필적하는 권리로 간주

는 이 경우 발전권은 자결권의 경제적 차원 또는 자결권에 필적하는 권리로 고려될 수 있다고 보았다.

35) 아준 센굽타, “개발권의 정의와 실천,” p. 75.

36) 위의 글.

할 수 있다고 보았다. 그는 자결권은 분명 국가들에게 ‘천연자원과 부에 대한 완전한 주권’을 주지만, 이 주권은 모든 개인들을 위해 행사되어야만 한다고 보았다.³⁷⁾

반면, 잭 도넬리는 “민족을 비롯해서 집단들은 여러 가지 권리를 가지지만, 인권은 아니(다)”라고 주장하면서 인권이 집단의 권리가 될 수 없다고 보았다.³⁸⁾ 한때는 그의 주장이 상당한 지지를 받았으나, 오늘날 인권의 진화는 집단이 향유하는 권리가 존재하는 것을 인정하는 방향으로 가고 있다. 발전권선언은 제1조에서 “모든 인간들과 인민들은” 발전권을 갖는다고 선언하고(제1항), 여기에 “천연자원과 부에 관한 완전한 주권을 위한 양도할 수 없는 권리의 사용을 포함한 인민의 자결권”이 포함된다고 확인한다(제2항). 집단적 권리로써 인민의 발전권은 「인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장」(African Charter on Human and Peoples’ Rights, 1981년, 이하 “아프리카인권헌장”)을 비롯하여, 「토착민 및 부족민에 관한 ILO 협약(제169호)(Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989년)」과 「토착민의 권리에 대한 선언(Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2007년)」에서도 인정하고 있다.

초창기 발전권의 개념은 적어도 민족집단의 권리만을 다루거나 또는 일차적으로 집단의 권리를 염두에 두었다고 평가된다.³⁹⁾ 발전권에 대한 끈질긴 반대 이유 속에는 집단적 권리에 대한 비판도 놓여 있다. 그러나 발전권은 곧 개인의 인권으로 인정받게 되었다. 발전

37) Georges Avi-Saab, “The legal Formulation of a Right to Development,” p. 164.

38) Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, p. 217. 그는 집단의 권리를 칭할 때는 “group rights”로 표현하고 개인의 인권은 “individual human rights”로 표현한다. 그러나 그의 이러한 주장이 집단의 권리를 폄하하려고나 이 권리의 가치를 인정하지 않겠다는 의도가 아니라는 것은 분명하다.

39) Noel G. Villaroman, “The Right to Development: Exploring the Legal Basis of a Supernorm,” p. 300.

권이 개인적 인권이자 집단적 인권이라고 인정할 때, 이 권리 개념이 정당화되기 위해서는 집단의 구성원이 개별적으로 향유할 수 있으면서 동시에 집단적으로 행사할 수 있는 권리들을 분별해 내야 한다. 또한 집단 내부 구성원인 개인들의 인권이 존중되어야 한다는 점과 함께 다른 집단의 권리에 대한 존중도 기준에 포함되어야 한다. 즉, 집단의 인권과 그 구성원 개인의 인권이 충돌할 때, 한 집단의 인권과 다른 집단의 인권 또는 국제공동체의 전체의 이익이 충돌할 때 이를 해결할 수 있는 기준이 있어야 발전권은 집단적 인권으로서의 가치를 인정받을 수 있다.

5. ‘발전예의 인권에 기초한 접근법’과 발전권의 관계

‘발전예의 인권에 기초한 접근법(human rights-based approach to development: 이하 “HRBA”)⁴⁰⁾과 발전권은 다른 개념이다. 전자가 개발 과정에서 그와 관련된 행위가 인권 기준을 준수하는 방식으로 수행되는 것(How)을 말한다면, 후자는 발전 과정 또는 그 결과 자체가 인권이 되거나 인권으로서 주장되는 것(What)을 말한다.

2000년에 개최된 새천년정상회의 당시 유엔 인권최고대표였던 메리 로빈슨(Mary Robinson)은 “개발에 있어 인권의 논리는 불가피한 것”이라고 주장하면서, “HRBA는 인간 발전과정에 대한 개념적 틀로서 규범적으로는 인권 기준들에 근거하고, 실제적으로는 인권의 증진과 보호에 방향이 맞춰져 있다”고 하였다.⁴¹⁾ OHCHR은

40) ‘인권예 기초한 접근법’은 Human rights-based approach(HRBA)의 번역어이다. 이 단어의 한국어 번역은 ‘인권예 기반한 접근’, ‘인권예 바탕을 둔 접근’, ‘인권예 기반을 둔 접근’, ‘인권예 기초한 접근’, ‘인권적 접근’ 등 다양하게 표현되고 있으며, 인권 대신에 권리라는 용어를 사용해서 권리기반접근(Rights-based Approach (RBA)) 등으로 표현하기도 한다. 여기에 development가 붙은 “human rights-based approach to development”는 ‘권리에 기초한 개발 과정’, ‘권리에 기반을 둔 국제개발’ 등 역시 다양하게 번역된다.

2006년에 발간한 『개발협력에 대한 인권기반접근-자주 물어보는 질문(FAQ)』에서 HRBA를 “규범적으로 국제인권기준에 기반한 인간개발 과정을 위한 개념적 틀”이라고 정의하고, “‘개발’ 문제의 중심에 놓인 불평등을 분석하고 ‘개발’의 진전을 저해하는 차별적 관행이나 권력의 불공정한 분배를 시정한다”고 설명하였다.⁴²⁾ 이 외에도 HRBA는 관점에 따라 다양하게 정의되고 있지만,⁴³⁾ 공통 핵심은 빈곤퇴치, 개발 또는 협력 과정에 인권을 적용하는 것이다. 즉, HRBA는 권리의 주체와 내용을 의미하는 것이 아니라 그러한 권리가 실현될 수 있도록 하는 원칙과 방법을 의미한다.

유엔 발전권 독립전문가를 역임한 센굽타는 ‘발전에의 인권적 접근(the human rights approach to development)’은 발전이론에 새로운 차원을 더해 주었다고 평가하며, HRBA가 개인의 역량과 자유를 보장하도록 국가와 다른 행위 기관의 행위를 요구할 수 있는 개인의 권리 주장에 초점을 맞추고 있다고 설명하였다.⁴⁴⁾ 최근에는 이 관점에 더하여 HRBA는 의무 담지자의 책무성을 강조하고 있다.⁴⁵⁾ 센굽타는 발전권을 인권으로 인정한다는 것에는 두 가지가 전제되어 있는데 하나는 모든 인권의 독자적 실현이나 집단적 실현은

41) Mary Robinson, “Stopping the Economic Exploitation of Children: New Approaches to Fighting Poverty As a Means of Implementing Human Rights?” (United Nations High Commissioner for Human Rights at International Conference, 2000.2.22.~24.).

42) OHCHR, *Frequently Asked Questions on a Human Rights-based Approach to Development Cooperation* (New York and Geneva: United Nations, 2006), p. 15.

43) 인권기반접근(HRBA)에 대한 국제사회의 다양한 개념과 정의가 다음의 글에 잘 소개되어 있다. 한국인권재단, 『인권기반 개발협력 애드보커시 수행가이드』 (서울: 한국인권재단, 2015), pp. 48~52.

44) Arjun Sengupta, Commission on Human Rights, Fourth report of the independent expert on the right to development, submitted in accordance with Commission resolution 2001/9, E/CN.4/2002/WG.18/2, December 20, 2001.

45) 야콥 키르케만 한센·한스-오토 사노, “권리에 기초한 접근법의 함의,” 보르 안드레아센·스티븐 마크스 엠틀, 안영미·김신 옮김, 『인권을 생각하는 개발 지침서』, p. 96.

모두 권리에 기초한 방식으로 수행되어야 한다는 것과 다른 하나는 발전 과정에서 발전의 목적을 권리의 개념으로 다시 설정하여 재구성할 것을 요구하고 있다.⁴⁶⁾ 그러나 이러한 주장은 HRBA가 모든 개발 활동의 기준이 되어야 한다는 매우 단정적이고 포괄적인 결론에 이르는 것으로 비현실적이라는 지적을 받는다.⁴⁷⁾

발전권을 실현하는 데 있어 핵심 요소인 이익의 공정한 분배와 참여는 HRBA를 준수한 개발 과정의 주요한 특징 중 하나이다. OHCHR은 2005년 발간한 『빈곤감소 전략에 대한 인권적 접근-원칙과 가이드라인』에서 HRBA의 실행 원칙으로 참여(Participation), 책무성(Accountability), 비차별(Non-Discrimination), 권한강화(Empowerment), 인권 기준과의 연계(Linkages to human rights standards) 등 일명 패널(PANEL) 원칙을 제시하였다.⁴⁸⁾ OHCHR이 채택한 이 개념은 UNDP와 같은 다른 유엔 기구에도 사용되고 있다.

46) Arjun Sengupta, Commission on Human Rights, Third report of the independent expert on the right to development, submitted in accordance with Commission resolution 2000/5, E/CN.4/2001/WG.18/2, January 2, 2001, <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.4/2001/WG.18/2> (Accessed August 30, 2019).

47) 야콥 키르케만 한센, 한스-오토 사노, “권리에 기초한 접근법의 함의,” p. 98.

48) OHCHR, Principles and guidelines for a human rights approach to poverty reduction strategies, HR/PUB/06/12, <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf>> (Accessed August 30, 2019). OHCHR은 2016년 발간한 *Frequently Asked Questions on the Right to Development*에서는 “인권 기준과의 연계(Linkages to human rights standards)”를 좀 더 구체적으로 “발전권을 포함한 국제인권기준과의 일관성(consistency with international human rights standards)”이라고 설명한다. 한편 유엔 식량농업기구(FAO)는 패널(PANEL) 원칙을 좀 더 세분화하고 보완하여 다음의 7가지 원칙, 일명 팬더(PANTHER)를 제시하였다: 참여(Participation), 책무성(Accountability), 비차별(Non-Discrimination), 투명성(Transparency), 인간 존엄(Human Dignity), 권한강화(Empowerment), 법의 지배(Rule of Law). 『발전권에 관한 유엔 인권위원회 독립전문가』 보고서에서도 권리에 기초한 발전 과정의 성격을 참여, 책임, 비차별, 형평, 그리고 투명성, 이렇게 다섯 가지 원칙으로 요약했다. Arjun Sengupta, “The Independent Expert on the Right to Development.”

HRBA가 다양한 방식으로 정의되고 적용됨에 따라 인권의 원칙을 개발에 적용하는 방법 역시 다양하다. 적용의 원칙과 방식에 대한 공통된 기준이 없어 발생하는 문제를 해결하기 위해 2003년 유엔의 기구들은 워크숍을 개최하여 HRBA을 개발협력사업에 ‘어떻게’ 적용할 것인지에 관한 논의하고 공통이해(Common Understanding) 성명서를 발표하였다. 여기에서 HRBA에 따른 개발프로그래밍의 13가지 특성을 제시하였다. HRBA는 개발프로그래밍에서 인권을 준수하는 개발을 촉진하는 도구로 활용된다. 이 접근법은 국제인권기준에 기초한 개념적 틀을 개발의 핵심으로 하며, 개발 프로그램에서 발전권을 포함한 모든 인권의 증진과 보호를 지향한다.⁴⁹⁾

Ⅲ. 발전권 실현을 위한 주요 과제

발전권이 효과적으로 실현되기 위해서는 권리를 보호할 의무가 누구에 있는지, 그 의무의 내용은 무엇인지, 그리고 어떤 행위가 권리 침해에 해당하는지 그 범위를 설정할 수 있어야 한다. 또한 이러한 실현을 가능하게 만들고 좀 더 효과적으로 운용하기 위해서는 이 권리를 모니터링할 적합한 실행 기관이 요구된다. 아울러 발전권이 실현되기 위한 전제조건 내지는 이를 용이하게 하는 정치·사회·환경적 요소들에 대한 분석도 필요하다. 여기에서는 앞서 검토한 논의 현황과 그 의의를 바탕으로 하여 발전권의 실현과 증진을 위해 현재 직면한 과제와 향후 논의 방향에 대해 검토해보고자 한다.

49) The Human Rights-based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding among the United Nations Agencies, Second Inter-agency Workshop, Stamford, United States of America, May 2003. 이 워크숍이 열린 장소의 이름을 따서 스탠포드 공통이해(Stamford Common Understanding)라고 한다.

1. 발전권의 의무 담지자와 의무의 구체화

발전권선언에 따르면 모든 사람들과 인민들은 발전권의 권리보유자이며(제1조 제1항) 모든 인간은 ‘발전을 위한 책임(a responsibility for development)’을 갖는다(제2조 제2항).⁵⁰⁾ 그러나 국가는 발전권 실현에 호의적인 국내적 및 국제적 상황을 형성할 ‘일차적 책임(primary responsibility)’을 갖는다(제3조 제1항). 전체적으로 발전권선언에서 나타나는 발전권의 특징과 내용은 여전히 추상적이며, 구체적인 이행이 무엇인지 쉽게 해석되지 않는다. 다만 “본 선언에 제시된 발전의 권리의 모든 측면들은 불가분적이고 상호의존적이며, 그들 각각은 전체적 맥락 속에서 고려되어야” 한다(제9조). 발전권의 개인 및 집단 차원에 관한 세부 사항이 완전히 명확하지는 않지만 발전권선언이 발전을 명백히 인권으로 제시한다는 것은 사실이다. 이것은 이제 구체적인 이행 의무 측면에서 이 권리의 가능한 함축에 대한 발전권선언의 비전을 탐색하는 것이 적절하다. 선포문에 따르면, 이것은 ‘좀 더 미묘한 설명’을 필요로 한다.⁵¹⁾

발전권에서 도출되는 의무에 관한 가장 일반적인 내용은 발전권 선언 마지막 조항에서 나온다.

“발전권의 점진적인 증대와 완전한 실행(full exercise)을 보장하기 위해 국내적 그리고 국제적 수준에서 정책, 입법 그리고 그 외의 방법들의 공식화(formulation), 채택, 이행을 포함하는 조치들이 취해져야 한다.”

50) 발전권선언 제2조 제2항.

51) Arjun K. Sengupta, *Conceptualizing the right to development for the twenty-first century*. Office of the High Commissioner for Human Rights, *Realizing the right to development: essays in commemoration of 25 years of the United Nations Declaration on the Right to Development* (New York: United Nations, 2013), pp. 67~87.

이 조항은 정책 결정, 법률 제정 및 기타 조치의 채택이 주로 국가 영역 내에서 이루어지기 때문에 발전권과 관련하여 국가가 일차적 의무 담지자라는 점을 강화한다. 개인에게 규정된 유일한 실행 의무는 “발전을 위한 적절한 정치적, 사회적, 경제적 질서를 수호하고 장려해야 (할)” 의무뿐이다(제2조). 그러나 이러한 개인의 의무를 구체화, 공식화하는 것은 사실상 가능하지 않다. 의무 담지자로서 개인의 역할은 더 이상 발전되지 않았지만, 발전권선언은 국가의 이행 의무에 대해서는 좀 더 구체적인 내용을 제시하였다.

가. 국가의 의무

발전권선언은 국가가 발전권에 대한 일차적 의무가 있다고 보고 다음과 같은 의무와 책임을 열거하고 있다.

- 가. 발전과 그로 인한 이익의 공정한 분배에 대한 전 인구와 모든 개인들의 적극적이고 자유롭고 의미 있는 참여의 기초 위에서 그들의 복리의 부단한 향상을 목표로 한 적절한 국가적 발전 정책을 공식화할 의무(제2조 제3항).
- 나. 국가들은 국가적 수준에서, 발전의 권리의 실현을 위한 모든 필요한 수단을 수행할 의무(제8조 제1항).⁵²⁾
- 다. 발전권의 완전한 실현을 용이하게 하려는 목적으로 국제적 발전 정책을 공식화하는 조치를 개별적으로 그리고 집단적으로 취할 의무(제4조 제1항).
- 라. 발전을 보장하고 발전에의 장애물을 제거하기 위해 상호 협력

52) 이 의무에는 “특별히, 기본적 자원들, 교육, 보건 서비스, 식량, 주거, 고용 그리고 이익의 공정한 분배에의 접근에 있어서의 모든 이들에 대한 기회의 균등을 보증해야 한다. 발전의 과정에서 여성들이 적극적인 역할을 하도록 보증하는 효과적인 수단들이 사용되어야 한다. 모든 사회적 부정의를 근절하기 위한 적절한 경제적 사회적 개혁이 수행되어야 한다(제8조 제1항).”

할 의무(제3조 제3항, 제6조 제1항).

- 마. 경제적, 사회적, 문화적 권리와 마찬가지로 시민적, 정치적 권리를 준수하는 데에 실패함으로써 발생한 발전의 장애물들을 제거할 조치를 취할 의무(제6조 제3항).
- 바. 발전과 모든 인권의 완전한 실현에 있어서의 중요한 요인으로 서 모든 영역에서 대중적 참여를 장려할 의무(제8조 제2항).

발전권선언의 국가 의무 목록은 국내적 의무와 국제적 의무를 결합하고 있다. 비록 동 선언 제4조 제2항에서 효과적인 국제협력을 ‘개도국의 노력에 대한 보완’이라고 언급하고 있지만,⁵³⁾ 국내적 의무와 국제적 의무는 서로 강하게 상호의존하지 않는다. 또한 동 선언 제9조 제1항에 따르면, 국내적 및 국제적 이행 의무는 ‘불가분의 상호의존적’인 것이며, 그 각각은 선언의 ‘전체적인 맥락(in the context of the whole)’ 속에서 고려되어야 한다. 협력할 의무와 발전을 위한 국제협력과 지원에 참여할 의무로 해석되는 연대(solidarity)라는 개념은 분명 발전권의 핵심 이행의무를 구성한다. 발전권선언 제3조 제1항은 “발전권의 실현에 호의적인 국내적 및 국제적 상황을 형성할” 국가의 책임을 선언하고 있다. 실효적인 국제적 협력을 제공할 의무는 발전권선언에서 가장 논란이 많은 부분 중 하나이다.⁵⁴⁾

한편 발전권 이행에 관한 고위급 TF(High-Level Task Force on

53) 발전권선언 제4조 제2항, “2. 개발도상국들의 더욱 신속한 발전을 촉진하기 위해서는 지속적인 활동이 요구된다. 개발도상국들의 노력에 대한 보완으로서, 효과적인 국제적 협력은 이러한 나라들에 그들의 포괄적인 발전을 촉진할 적절한 수단과 시설들을 제공하는 데에 있어서 핵심적이다.”

54) Piron, Laure-Hélène, “The Right to Development: a review of the current state of the debate for the Department for International Development,” p. 11, <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2317.pdf>> (Accessed August 30, 2019).

the implementation of the right to development, 2004~2010) 는 “발전권 실현에 호의적인 국내적 및 국제적 상황을 형성할” 국가의 책임이 다음과 같이 3가지 차원으로 이뤄져 있다고 보았다. 첫째, 각 국가는 국제적, 지역적 협력체계 내에서 의무를 이행한다. 둘째, 각 국가는 관할권 밖의 개인들에게 영향을 미치는 정책을 채택하고 실행할 때도 개별적으로 의무를 이행한다. 셋째, 각 국가는 관할권 내의 개인들에게 영향을 미치는 국가개발정책을 형성할 때 개별적으로 의무를 수행한다.⁵⁵⁾

발전권의 목표를 추구하기 위해 협력해야 할 의무는 전혀 새로운 것이 아니다. 발전권선언을 채택할 당시 그 개념은 이미 여러 국제기구, 특히 유엔 헌장에 담겨있었다.⁵⁶⁾ 유엔 헌장 제55조 및 제56조에 의거해 모든 유엔 회원국들은 다음과 같은 목표를 달성하기 위해 “공동의 조치 및 개별적 조치”를 취할 것을 약속하였다.

- 가. 보다 높은 생활수준, 완전고용 그리고 경제적 및 사회적 진보와 발전의 조건
- 나. 경제, 사회, 보건 및 관련 국제문제의 해결 그리고 문화 및 교육상의 국제협력
- 다. 인종, 성별, 언어 또는 종교에 관한 차별이 없는 모든 사람을 위한 인권 및 기본적 자유의 보편적 존중과 준수

요컨대, 유엔 헌장의 이 조항은 발전권선언이 담고 있는 발전권의 핵심에 해당한다. 그럼에도 불구하고 선진국 가운데 이 조항을 공식

55) Human Rights Council, “Report of the high-level task force on the implementation of the right to development on its sixth session,” A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2, (2010).

56) 유엔 헌장 제1조 제3항: “3. 경제적·사회적·문화적 또는 인도적 성격의 국제문제를 해결하고 또한 인종·성별·언어 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 촉진하고 장려함에 있어 국제적 협력을 달성한다.”

적으로 인정하고 적용한 사례는 거의 없다. 그 대신 국제협력에 관한 이데올로기적 분열이 개도국과 선진국 사이의 긴장을 지속적으로 유발하고 있을 뿐이다.⁵⁷⁾

발전권에서 도출되는 국가의 의무 중 일부는 발전 의제의 구조적 특성과 관련된다. 그것은 이 발전권을 실현함에 있어 직면하게 되는 장애물들에 관한 것이며, 국가는 “아파르트헤이트, 모든 형태의 인종주의와 인종적 차별, 식민주의, 외국의 지배와 점령, 침략, 국가의 주권과 국가적 통일, 영토보전에 대한 외국의 간섭과 위협, 전쟁의 위협, 인민들의 기본적 자결권 인정의 거부”로 인하여 발생하는 인권 침해를 제거하기 위한 조치를 취해야 한다(제5조 제2항). 발전권 선언은 더 나아가 제7조에서 “국제평화와 안보의 형성, 유지, 강화”와 “전반적이고 완전한 군비축소” 의무를 명시함으로써 새로운 의무 영역을 추가하였다.

발전권선언을 통해 국제사회의 중요한 비전이 발전권의 형태로 개발되었지만, 구체적인 후속조치는 여전히 부족하다. 발전권의 핵심적 측면에 대한 격렬한 정치적 논란과 진전의 필요성을 감안할 때, 발전권의 실현을 활성화하기 위해서는 실용적 접근을 할 필요가 있다. 발전권에 관한 새로운 조약의 채택이나 또는 원칙이나 지침의 작성을 추구하는 것 대신에 기존의 국제법을 동원하는 방법이 가장 현실적인 접근 방식 중 하나일 것이다.⁵⁸⁾ 법적 구속력이 없는 발전

57) 학자들 사이에서도 선진국과 개도국 간의 국제협력의 측면에서 선진국의 의무를 법적으로 정당화하려는 시도와 이를 무력화하려는 주장이 맞섰다. 학자들의 주장을 볼 수 있는 주요 논문으로 다음의 것을 참고: Philip Alston, “Making Space for New Human Rights: The Case of the Right to Development,” *Harvard Human Rights Yearbook*, vol. 1 (1988), pp. 3~40; Margot, E. Salomon, *Global Responsibility for Human Rights: world poverty and the development of international law*; Arne Vandenberg, “The Right to Development in International Human Rights Law: a Call for Its Dissolution” *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 31, no. 2 (2013), pp. 187~209.

58) Karin Arts and Atabongawung Tamo, “The Right to Development in International

권선언이 부과하는 국가의 의무가 유엔 헌장 제55조, 제56조와 사회권규약 제2조에서 부과하고 있는 의무로 보완되거나 강화될 수 있다. 유엔 헌장과 사회권규약에 따라 국가들은 발전의 목적을 달성하기 위해 독자적으로 그리고 공동으로 행동할 의무가 있다. 이것은 발전권의 가장 확실한 법적 근거가 될 수 있다.

나. 비국가행위자의 책임

발전권선언은 발전권 실현의 일차적 책임이 국가에게 있다고 선언함으로써 비국가 행위자에게는 기본적으로 발전권 이행에 대한 ‘이차적’ 또는 ‘낮은 수준’의 책임이 있다는 것을 간접적으로 드러냈다. 다국적기업을 포함한 거의 모든 기업은 그 규모나 영향력 부분에서 국가에 견줄 ‘개발’의 주요 행위자이다. 그러나 발전에 관한 국제담론은 최근에 와서야 기업의 행위 윤리에 관한 관심을 표명하기 시작했다.

셴슈타는 주요 비국가 행위자의 종류에 대해 언급하면서 국가적 및 국제적 차원에서 인권 실현을 촉진할 의무는 국가에만 적용되는 것이 아니라 “국제기구, 시민사회, 그리고 도움을 줄 수 있는 위치에 있는 모든 단체에도 적용된다”고 했다.⁵⁹⁾ 여기서 다국적기업이 “도

Law: New Momentum Thirty Years Down the Line?” *Netherlands International Law Review*, vol. 63, no. 3 (2016), pp. 238~239. Arts와 Tamo는 발전권선언을 포함하여 관련된 기존 국제법 조항들—hard law와 soft law를 모두 포함—을 분석하면 발전권 이행을 개선할 수 있는 다음과 같은 실질적인 세 가지 방향이 나타난다고 주장했다. 첫째, 지속가능발전목표(SDGs)를 포함하여 그 이전과 그 이후의 문서들에서 포괄적 발전에 대한 강력한 요구가 드러나는데 특히 발전의 목표, 대상 및 개입이 비차별적일 것을 요구하고 있다. 둘째, 지속가능발전 개념과 관련 이행 의제에서 제시하는 다양한 이익, 요구 및 권리를 통합하고 가능한 균형을 맞춘 포괄적이고 일관된 접근 방식에 대해 강력한 요구가 있다. 여기에는 경제, 사회, 문화, 정치 및 기타 관련 분야와 발전의 구현을 적절히 관리하는 것을 포함한다. 또한 인간과 생태적 요구를 모두 고려하여 규범적이고 정책적인 일관성을 찾는 것을 포함한다. 셋째, 발전권을 구조적으로 진전시키기 위해 국제경제 및 통상법의 부정의를 극복하고 새로운 국제질서를 추구해야 한다.

음을 줄 수 있는 위치”에 있다고 가정한다면 인권, 특히 발전권을 촉진할 의무를 기업에게도 부과할 수 있을지가 의문시된다.

비국가 행위자, 특히 초국적기업과 인권의 문제에 대한 관심은 세계화 과정에서 촉발되었다. 1976년 경제협력개발기구(OECD)는 「다국적기업 가이드라인(Guidelines for Multilateral Enterprises)」을 발표하고 관련법을 준수하는 책임 있는 기업 행위를 촉구했다. 국제노동기구(ILO)는 1997년 「다국적기업과 사회정책의 개혁 원칙에 대한 삼자 선언(Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy)」을 채택했다.⁶⁰⁾ 1990년에 들어서는 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CRS)이라는 개념이 강조되기 시작했는데, 여기에는 노동조건뿐만 아니라 직장 내 보건과 안전, 반부패, 지역사회개발 지원, 인권적 책임, 기업 윤리 등이 포함되었다. 그러나 개념의 핵심은 어떻게 개도국 현지의 지역사회와 환경을 털 해치면서 기업의 이익을 창출할 수 있을 것인가에 놓여 있지, 기업의 인권 존중 의무나 기업이 인권에 기초한 발전의 주체가 될 수 있는지에 대해서는 거의 관심을 갖지 않았다.⁶¹⁾

유엔이 본격적으로 기업문제에 관심을 갖게 된 것은 1990년대 후반이다. 1999년 당시 유엔 사무총장이었던 코피 아난(Kofi Annan)의 제안으로 2000년에 글로벌콤팩트가 공식 발족하였다. 글로벌콤팩트는 기업의 정책에 인권을 도입하게 할 목적으로 2003년 1월부

59) Commission on Human Rights, Third report of the independent expert on the right to development, para. 25.

60) OECD는 2000년도에 가이드라인을 내용적으로 수정 및 보완했다. ILO의 삼자선언은 1987년, 1995년, 2000년도에 수정되었다.

61) August Reinish, “The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors,” in *Non-State Actors and Human Rights*, ed. Philip Alston (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 77.

터 기업들에게 가이드라인에 따라 콤팩트 준수에 관한 추진 경과 보고서를 제출할 것을 요구하고 있다. 2008년에는 당시 기업 및 인권에 관한 유엔사무총장 특별대표였던 존 러기(John Ruggie)가 초안을 작성한 「보호, 존중, 구제: 기업과 인권을 위한 정책 프레임워크」가 유엔 인권이사회에서 채택되었고,⁶²⁾ 2011년에는 「기업과 인권 이행 지침: 유엔 ‘보호, 존중, 구제’ 프레임워크의 실행(Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework)」이 채택되었다.⁶³⁾ 러기의 ‘보호, 존중 및 구제’ 프레임에 따르면 “기업은 인권을 존중할 책임이 있고, 이러한 책임에는 인권에 대한 상세한 주의를 실행해야 할 의무가 포함”된다.⁶⁴⁾ 이 이행원칙 역시 기업과 인권 관련 다른 이니셔티브와 마찬가지로 국제법적 구속력은 없고 기업의 사회적 및 도덕적 책임이라는 관점을 취한다. 또한 자발적인 참여와 자기 규제적인 특성에 따른 한계가 있다.

62) Human Rights Council, 8th session, A/HRC/8/57 April 2008, “Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights.”

63) Human Rights Council, 17th session, A/HRC/17/31, Annex Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf> (Accessed August 30, 2019).

64) Human Rights Council, 17th session, A/HRC/17/31, Annex Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, para. 17. “인권에 대한 상세한 주의 17. 인권에 미치는 부정적 영향을 파악·방지·완화하고 기업의 행동을 책임을 지기 위해, 기업은 인권에 대한 상세한 주의를 실행해야 한다. 이 절차는 인권에 대한 실제적·잠재적 영향을 평가하고 통합하며, 발견한 사실에 따라 행동하고, 그 반응에 대해 기록하고 어떻게 영향을 다루었는지 커뮤니케이션하는 것을 포함한다. 인권에 대한 상세한 주의를 다음과 같은 특징을 가진다. (a) 기업의 운영, 생산, 서비스와 직접적으로 연관된 비즈니스 관계 혹은 기업 활동이 인권에 부정적인 영향을 야기하였거나 기여한 것을 다루야 한다. (b) 기업의 규모와 인권에 미치는 위험도의 수준, 사업 운영 성격과 환경에 따라 그 범위와 복잡성이 다양하다. (c) 기업의 활동과 사업 운영 환경이 변화함에 따라 인권에 미치는 위험도 점차 바뀐다는 것을 인식하면서 계속 진행되어야 한다.”

국제법상 기업의 인권적 책임은 그들의 책무에 대해 국제인권법을 직·간접적으로 적용함으로써 물을 수 있다.⁶⁵⁾ 먼저, 국제인권법상 기업도 넓게는 개인으로서 법인격을 가지며, 국내법의 존재 여부와 상관없이 또는 그 법이 실질적으로 완전한 효력을 발휘하는지 여부와 상관없이 인권조약상의 권리를 포함하여 국제법을 존중해야 할 의무가 있다.⁶⁶⁾ 또한 기업은 자신이 사업을 수행하고 있는 국가의 직접적인 인권 보장 의무로부터 발생하는 간접적 의무를 갖고 있다.

아직까지 발전권과 관련된 비국가행위자와 관련된 논의는 기업에 집중되어 있고 법적 의무나 책임보다는 자발적 가이드라인과 감독 체계가 주류를 이루고 있으며, 기업이 자신의 기업 활동에 대해 자가 보고서를 제출할 것으로 기대하는 것이 일반적 경향으로 자리잡고 있다. 다국적기업이 ‘개발’의 대표 주자이지만 그들의 활동은 아직도 발전권에 관한 의제의 주변부에 머물러 있다. 향후에도 인권의 의무의 ‘일차적’ 주체는 변함없이 국가이겠지만 발전권의 더 나은 보호와 실현을 위해서는 다국적기업과 다른 비국가 행위자가 인권 원칙에 책임을 갖도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 비국가 행위자의 자발적 인권 준수 가이드라인을 지속적으로 개발, 보완, 확산하는 것과 동시에 국내법 및 국제법상의 메커니즘을 마련—새로운 입법을 하거나 또는 기존의 입법의 적용을 하거나—하여 법적 책임을 부과하는 노력도 필요하다.

65) 보르 안드레아센, “비국가 행위자의 인권책임,” 보르 안드레아센·스티븐 마크스 엠크, 안영미·김신 옮김, 『인권을 생각하는 개발 지침서』, pp. 205~210.

66) 사회권규약 일반논평 24, 11항. “11. 본 일반논평은 규약의 당사국들을 대상으로 한 것이고, 이러한 맥락에서 기업체를 포함한 사적 행위자들의 행위는 간접적으로만 다룬다. 그러나 국제법에 따라, 당사국은 기업체의 행동 또는 무행동에 대해 직접적인 책임을 질 수도 있다. (...)”; 국가인권위원회, “기업과 인권 이행지침: 유엔 ‘보호, 존중, 구제’ 프레임워크의 실행” (2011) 원칙 11과 주석, “11. Business enterprises should respect human rights. This means that they should avoid infringing on the human rights of others and should address adverse human rights impacts with which they are involved.”

2. 발전권의 심사가능성

이 논의를 함에 있어 먼저 발전권의 심사가능성(justiciability, 또는 사법심사가능성)⁶⁷⁾과 구제책을 확보하려는 노력이 발전권을 효과적으로 실현하게 하는 여러 수단 중 하나일 뿐이라는 점을 확인 하며, 발전권의 심사가능성과 법적 구제책을 확보하기 위한 논의가 자칫 법적 구속력이 있어야만 발전권이 실현 가능하다는 주장으로 보이는 것에 대해서는 우려한다.⁶⁸⁾

더 나은 실행으로 가는 과정과 방향 그 자체인 발전권에 있어 그 권리가 침해되었는지 여부를 법적으로 판단하는 것이 가능한지에 대해 분명 논란의 여지가 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 발전권의 실행을 위해 국가의 이행을 법적으로 강제할 수 있는 방법을 모색 하는 것은 꽤 매력적인 수단임에 틀림이 없다.

심사가능성은 일반적으로 법원이 법적 의무에 근거하여 결정을 내릴 수 있는 능력을 말하며, 달리 표현하면 법원이 권리 침해를 주장하는 피해자에 대한 구제를 제공해줄 수 있는지를 의미한다.⁶⁹⁾ 국제인권법 제도에서는 법원 외에 조약감시기구인 위원회에서도 인권 조약에 근거하여 개인통보나 진정을 접수해 이에 대한 판단을 내리

67) “justiciability”의 한국어 번역은 사법심사가능성이 가장 일반적 사용이나, 유엔조약 감시기구의 비사법절차인(혹은 준사법절차라고 불리는) 개인통보제도에서도 “justiciability”라는 용어를 사용한다. 이때는 ‘심사가능성’으로 번역함이 적절하다. justiciability는 이외에도 심사/재판적합성, 심사/재판적격성 등과 같은 용어로 번역 된다.

68) 아마티아 센, “인권으로서의 개발,” 보르 안드레아센·스티븐 마크스 엠클, 안영미·김신 옮김, 『인권을 생각하는 개발 지침서』, pp. 48~50. 센은 발전권이 실행가능하 지도 않고 법적 구속력을 가질 수도 없다는 비판에 대해 반론은 제기하면서, 발전권 은 “기본 교육, 보건, 영양에서 정치적 자유, 종교적 자유와 시민권에 이르기까지 다 양한 권리 주장의 조합”이며, 법적 보호보다는 정치·사회적 주장과 선동을 통해 보호 하는 것이 더 적합하다고 보았다.

69) Henry J. Steiner and Philip Aston, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals* (Oxford University Press, 2000), pp. 275, 313~315.

는 제도가 있어 심사가능성은 이들 위원회가 권리 침해를 주장하는 피해자에 대해 판단을 내릴 수 있는지 여부를 의미하기도 한다.

발전권선언 그 자체는 국제법상 구속력이 없는 정치적 선언이다. 그러나 발전권을 구성하는 권리들은 국제조약, 국제관습법 및 지역 기구의 협약과 관습법을 통해 확인되었다. 이하에서는 발전권의 심사가능성을 유엔의 인권조약체계와 지역인권보장체제로 나눠 살펴본다.

가. 사회권규약 및 자유권규약 위원회의 개인통보에서 발전권의 심사가능성

「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR, 이하 “사회권규약”)과 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(The International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR, 이하 “자유권규약”)은 발전권에 관한 별도의 조항을 두고 있지 않다. 다만 자결권을 규정하고 있는 두 규약의 공통 제1조에서 발전권의 ‘근원’을 찾을 수 있다. 공통 조항 제1조 제1항은 모든 인민은 자결권에 기초하여 “경제적, 사회적 및 문화적 발전을 자유로이 추구한다”고 규정하며 발전권 개념을 자결권의 구성 요소로 채용하고 있다.⁷⁰⁾ 제2항은 발전권과 긴밀하게 연결된 경제적 자결권 또는 자원에 대한 자결권의 운용과 관련된 내용을 담고 있으며,⁷¹⁾ 제3항은 자결의 연대성, 즉 다른 나라에서의 자결권을 신장시켜야 할 국가의 의무에 대해 언급하고 있다.

발전권선언은 제1조 제2항에서 자결권에 대해 아래와 같이 사회

70) ICCPR 및 ICESCR 제1조 제1항.

71) ICCPR 및 ICESCR 제1조 제2항.

권규약과 자유권규약의 공통 제1조 제2항의 핵심 내용을 반복함으로써 발전권선언과 두 규약 간의 연속성을 확보하고 있다.

발전에 대한 인권(the human right to development)은 또한 인권에 관한 양대 국제규약의 관련된 규정들 하에서, 그들의 천연 자원과 부에 관한 완전한 주권을 위한 양도할 수 없는 권리의 사용을 포함한 인민의 자결권의 충분한 실현을 수반한다.

이렇듯 발전권과 두 규약 사이의 공통된 조항을 통해 유엔 조약감시기구들의 개인통보제도(individual communications)⁷²⁾를 활용한 발전권의 심사가가능성을 고려해볼 수 있다. 그러나 여기에는 제도적 한계가 있다. 자유권규약의 경우 ‘개인’만이 개인통보의 자격이 있고,⁷³⁾ 사회권규약⁷⁴⁾의 경우 개인 또는 개인집단(groups of individuals)이 통보를 제출할 수는 있으나 제1조 ‘자결권’을 근거로는 할 수 없다.⁷⁵⁾ 이러한 절차적 결함에도 불구하고 공통 제1조가 발전권에 대해 가

72) 개인통보(individual communications) 또는 개인진정(individual complaints) 또는 개인청원(individual petitions)으로 불리는 이 제도는 인권조약에 포함된 권리를 침해당했다고 주장하는 사람들이 해당 조약기구에 그 사실을 알리는 것이다. 유엔의 인권조약감시기구 10개 중 고문방지소위원회를 제외한 9개의 모든 조약감시기구는 당사국에 의해 권리가 침해되었다고 주장하는 개인으로부터 진정 또는 통보를 접수하고 심의할 수 있는 메커니즘을 마련하고 있다. 개인통보를 접수하고 심의하는 조약감시기구들은 사법기관이 아니며 또한 견해(view)나 권고는 국제법상 법적 구속력이 없으나, 구체적 사례를 통해 인권규약 해석 및 적용의 기준을 제시하고, 인권을 보호하는 역할을 하고 있다.

73) 자유권규약 선택의정서 제1조.

74) 사회권규약 선택의정서 제2조. 2008년 12월 10일 유엔총회에서 사회권규약 선택의정서가 채택되고 2013년 5월 5일에 발효됨에 따라 사회권규약에도 개인통보절차, 국가간 통보절차와 조사절차가 마련되었다.

75) Langford, Malcolm, *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary* (Pretoria: Pretoria University Law Press, 2016), pp. 40~43; Human Rights Committee, *Lubicon Lake Band v. Canada*, Communication 167/1984, March 26, 1990, U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/45/40) at 1 (1990).

지는 의미는 여전히 중요하다. 자유권위원회는 개인통보를 다루는 과정에서 자결권이 다른 조항의 해석에 미치는 효과를 인정했다. *Mahuika et al v. New Zealand* 사건에서 자유권규약 제27조(소수 민족의 권리)의 적용가능성을 다루면서 자결권의 해석적 효과를 통해 규약의 제27조와 제1조가 연결되어 있다고 인정했다.⁷⁶⁾ 규약의 다른 조항과 제1조와의 상호의존성은 *Gillot et al. v. France* 사건에서도 확인되었는데, 위원회는 제1조에 비추어 제25조(대중적 참여에의 권리)를 해석하였다.⁷⁷⁾

나. 지역인권법원 및 위원회에서의 심사가능성

지역인권협약 중 발전권을 인권 조항으로 명시적으로 규정하고 있는 것은 아프리카인권헌장이 유일하다. 특히 아프리카인권헌장은 개별적 권리에 대한 보편적 접근 외에도 집단적 권리를 강조하고 있다. 발전권은 아프리카인권헌장의 일부를 구성하고 있는데 제19조~제20조가 발전권과 특히 관련된다. 헌장 제19조는 사람들 간의 평등을 규정하고, 제20조는 경제적 및 사회적 발전에 근거한 생존권과 자결권, ‘외세 지배에 대항하는 해방투쟁에서 지원을 받을 권리’를,

76) Human Rights Committee, *Mahuika et al. v. New Zealand*, Communication No. 547/1993, Date of communication: December 10, 1992, para. 9.2. “... Furthermore, the provisions of article 1 may be relevant in the interpretation of other rights protected by the Covenant, in particular article 27.”

77) Human Rights Committee, *Gillot et al. v. France*, Communication No. 932/2000, Date of communication: 25 June 1999, paras. 13.4, 13.6. “13.16 The Committee recalls that, in the present case, article 25 of the Covenant must be considered in conjunction with article 1. ... Such criteria, therefore, can be justified only in relation to article 1 of the Covenant, which the State party does. Without expressing a view on the definition of the concept of “peoples” as referred to in article 1, the Committee considers that, in the present case, it would not be unreasonable to limit participation in local referendums to persons “concerned” by the future of New Caledonia who have proven, sufficiently strong ties to that territory.”

제21조는 경제적 자결권과 자원에의 자결권을 규정하고 있다. 제22조는 다음과 같이 명백하게 발전권을 규정하고 있다.

1. 모든 인민은 자신의 자유와 정체성을 존중하고, 인류 공동의 유산을 동등하게 향유하면서, 자신의 경제적, 사회적 및 문화적 발전에 대한 권리를 가진다.
2. 국가는 개발에 대한 권리의 행사를 개별적으로나 집단적으로 보장할 의무가 있다.

아프리카인권헌장 제23조는 평화와 안보에, 제24조는 자신의 발전에 유리한 만족스러운 환경에 대한 권리를 다루고 있다. 아프리카인권헌장상의 발전권 침해를 처음으로 인정한 사건은 아프리카인권위원회⁷⁸⁾의 *Ogoni People v. Nigeria* 사건이다. 나이지리아 국영 석유 회사(NNPC)가 컨소시엄 형태로 셸 석유 개발회사(SPDC)에 대주주로 참여해 왔는데 SPDC의 환경오염으로 오고니 족의 생활환경이 파괴되고 건강상의 문제가 발생했다. 오고니 족은 나이지리아 군사정부가 NNPC를 통해 SPDC의 석유 생산 활동에 직접적으로 개입되어 있다고 주장하면서, 군사정부에 대해 그들의 환경과 건강에의 권리를 보호해 줄 것을 아프리카 인권위원회에 진정했다.

미주인권협약과 유럽인권협약의 경우 시민적, 정치적 권리를 중심으로 하는 비교적 전통적인 인권 조약의 틀을 유지하고 있어, 동 협약들에 근거하여 발전권의 심사가능성 여부를 판단할 여지가 많지 않다. 다만, 권리 통합적 성격을 갖는 발전권의 특성상 기존의 시민적, 정치적 권리에 근거한 판단에서 발전권을 우회적으로 인정할 가능성은 찾아볼 수 있다. 예를 들어 미주인권재판소의 *Awasi Tingni Community v. Nicaragua* 사건에서 재판소는 선주민이 토지

78) '인간과 인민의 권리에 관한 아프리카위원회'(정식명칭)는 1987년 아프리카단결기구 의 산하기관으로 설립되었으며, 현재는 아프리카연합의 산하기관이다.

와 자원에 대해 갖는 권리의 특수성에 주목하며, 제21조(재산권)와 제25조(사법적 보호에 대한 권리)에 근거하여 선주민 공동체가 공동으로 소유한 토지의 소유권을 인정해준 바 있다.⁷⁹⁾

3. 발전권의 이행 모니터링

발전권선언은 국제법상 법적구속력이 있는 조약이 아니며, 다른 인권조약상의 권리처럼 이행을 감시할 조약기구도 없다. 그렇다면 발전권 이행과 감독을 위한 새로운 협약 또는 기구를 마련할 필요가 있을까? 만약 기존 조약들의 상호의존성에 기초해 발전에 대한 해석을 내릴 수 있다면, 기존의 인권 조약 하의 모니터링 메커니즘을 활용하는 것은 가능한 선택지가 될 수도 있다. 발전권은 자유권규약과 사회권규약을 비롯한 유엔의 9개 핵심 인권조약이 규정하고 있는 여러 권리들의 실현과 서로 연관되어 있으며, 이들 인권 조약의 감시기구들이 각각의 조약에 포함된 권리에 따른 모니터링을 독자적으로 시행하고 있는 만큼 발전권을 위한 별도의 감독 체계를 만들지 않아도 이들 조약 기구의 활동을 통해 어느 정도 감시가 가능할 것으로 보인다.⁸⁰⁾ 다만, 기존의 유엔 조약감시기구들의 모니터링 기능을 발전권으로 확장하기 위해서는 규약이 보장하는 권리의 상호 연관성에 관한 조사 수준을 넘어서 국가의 발전 정책에 기준이 되는 권리들의 핵심 요소를 개발하고 또한 개별 국가 내외 국제협력에 적용 가능한 기준을 제시해야 할 것이다.⁸¹⁾

79) Inter-American Court of Human Rights, *Case of the Mayagna (Sumo) Awajitjngni Community v. Nicaragua*, Judgment of August 31, 2001 (Merits, Reparations and Costs)

80) 마르틴 사이닌, “인권 조약의 진정 절차를 통한 개발권 옹호,” 보르 안드레아센·스티븐 마르크스 엠크, 안영미·김신 옮김, 『인권을 생각하는 개발 지침서』, p. 396.

81) 보르 안드레아센·스티븐 마르크스 엠크, 안영미·김신 옮김, 『인권을 생각하는 개발 지침서』, p. 39.

자결권과 발전권 간의 잠재적 연결 이외에도 발전권은 시민적 및 정치적 권리와 경제적·사회적 및 문화적 권리의 통합을 전제로 하는 만큼 이 점에 착안하여 예를 들어 자유권위원회와 사회권위원회가 각각 자유권규약 및 사회권규약과 발전권 사이의 상호 연계성 측면에서 각각의 권리를 평가하고 감독할 수도 있을 것이다. 사실 두 위원회는 한 권리의 향유가 어떻게 다른 권리의 향유를 촉진 혹은 저해하는가에 대해서 주목해 왔다. 유엔 조약감시기구들은 각각의 개별 조약이 인정하고 있는 권리를 감독하고 있다. 반면 발전권에 대한 감독은 모든 개별 조약들의 권리 실현과 정책에 초점을 두고 통합적으로 접근해야 하며, 발전 과정이 공정하게 경제성장을 촉진하는지도 살펴봐야 한다는 점에서 조약감시기구들의 전통적인 모니터링 메커니즘과는 다른 것이어야 한다는 점이다.

이 외에도 유엔의 인권보장체제에는 발전권의 이행을 모니터링할 수 있는 제도가 여럿 있다. 1998년 유엔 인권위원회(Commission on Human Rights)가 국가적 및 국제적 차원에서 발전권의 증진 및 이행에 대한 진척 상황을 모니터링 및 검토하기 위해 설립한 정부 간 실무그룹이 있다. 또한 유엔총회와 인권이사회(Human Rights Council)는 실무그룹, 사무총장, 인권최고대표가 제출한 연례보고서를 바탕으로 발전권의 이행을 모니터링한다. 또한 유엔 인권이사회의 보편적정례검토(Universal Periodic Review: UPR)를 통해 국가들의 발전권 이행 상황을 검토할 수 있다. 또한 발전권 특별보고관, 기업과 인권 실무그룹, 선주민권리 특별보고관 등을 포함한 사실상 모든 유엔 인권이사회의 특별절차를 통해 발전권의 이행 모니터링을 할 수 있다.

4. 발전권 실현의 새로운 패러다임

국제사회에서 발전권에 관한 담론은 진전과 후퇴를 반복하고 있다. 발전권 논쟁의 핵심이 되는 ‘발전’ 개념을 개인의 주관적이고 다양한 경험까지 포괄하는 것으로 이해하고 이를 공식적 지표로 활용하는 데까지 발전한 것은 경제개발과 발전, 이 두 가지를 사실상 동일시해 온 우리 시대의 기준으로 본다면 실로 놀라운 진전이다. 발전이 나라마다, 지역마다 다르다는 점을 이해하면 발전 정책 역시 다양해야 한다는 사실을 인정해야 한다. 그러나 국가들의 발전권 선언을 통해 발전권을 인권으로 인정하는 데 합의하였을 뿐 발전권 이행을 위한 논의는 30년이 넘도록 답보상태이다.

국가들 사이에 발전 개념에 대한 합의 부재는 발전권을 이행하기 위한 진척도를 측정하는 기준의 내용과 형식에 관한 의견 차이로 드러난다. 발전권의 구체적인 내용 합의와 이행은 선진국과 개도국 사이에 또는 그들 안에 존재하는 만연한 정치적, 경제적 분열로 인하여 발전권의 이론적 발전에 비교했을 때 실질적인 이행은 거의 이뤄지지 않았다.⁸²⁾ 국가는 발전권을 실현할 의무가 있다는 점에는 합의하지만, 국가 의무의 본질에 대해서는 국내 차원의 의무—개인의 권리, 해당 국가의 책임, 법의 지배, 굿거버넌스, 반부패 등—와 국제협력의무—국제책임, 국제질서, 개발협력, 글로벌거버넌스—중에서 상대적으로 무엇을 더 강조하는가 등에 대해 미묘하지만 첨예한 의견 차이가 있다. 기준의 형식에 있어서도 일부 국가는 법적 구속력이 있는 문서를 기초로 하여 포괄적이고 일관된 기준을 선호하는 반면 또 다른 국가들은 구속력 없는 지침을 선호한다. 이러한 차이

82) 발전권에 대한 선진국과 개발도상국의 시각차를 극명하게 설명하고 있는 논문으로는 다음의 것이 있다. Stephen Marks, “The Human Right to Development: Between Rhetoric and Reality,” *Harvard Human Rights Journal*, vol. 17 (2004), pp. 137~168.

는 유엔 총회, 인권이사회, 실무그룹 등에서의 정부 간 토론에서도 나타났다.⁸³⁾ 요컨대 국가 중심의 국제사회의 논의는 발전권을 인권으로 인정하긴 하지만 그 개념에 대한 이해조차 조정이 되지 않은 상황에서 발전권 실현을 위한 구체적인 이행을 논의해야 하는 과제를 떠안고 있다.

발전권선언이 명시한 바와 같이 발전권을 완전히 실현하기 위해서는 국내적 차원의 이행과 국제적 차원의 이행이 모두 필요하다. 발전권을 둘러싼 정부 간 논의의 정치화와 양극화는 이 권리의 개념에 대한 이해를 공유하고 국제사회의 지지를 높여야 할 필요성을 다시 한번 깨닫게 한다. 이 부분에서 국제기구와 시민사회 그리고 기타 이해관계자들의 역할이 중요하다. 담보 상태에 놓인 발전권 실현의 새로운 출구를 찾기 위해 국제기구는 국가 논의의 장을 지속적으로 마련하는 것을 넘어 구체적인 이행 지침을 제시하고, 나아가 국제기구 스스로가 발전권 이행의 주체로서 적극적인 활동을 해야 한다. 시민사회는 역시 국가를 비롯하여 기업이나 국제기구의 책무, 책임을 강화하고 이행하는 방법을 강구하고, 이를 촉구하는 노력을 지속해야 한다.

최근 새롭게 부각되는 발전권 실현의 또 다른 장애물은 기후변화이다. 국제공동체는 오늘날 발전을 위해 필요한 자원의 고갈 문제를 둘째 치고, 기후변화로 인하여 발전권뿐만 아니라 사실상 모든 인권이 침해될 위기에 놓여 있다.⁸⁴⁾ 발전 관련 국제비정부기구(INGOs)와 기타 관련 단체들의 글로벌 연합인 ‘Up in Smoke’ 또는 ‘The

83) 국가들의 의견에 관해서는 정부 간 공개 실무그룹(The Intergovernmental Open-ended Working Group on the Right to Development, 1998~현재)의 회기보고서에서 확인할 수 있다. 가장 최근의 보고서는 실무그룹 제19차 보고서이다(A/HRC/39/56, June 29, 2018). <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/20thSession.aspx>> (Accessed August 30, 2019).

84) 조효제, 『인권의 지평: 새로운 인권 이론을 위한 밑그림』, p. 103.

Working Group on Climate Change and Development’는 “전 지구적 경제성장에 수반하는 인간적 비용과 환경적 비용을 치르지 않는 개발은 없다”고 지적하면서, 기후변화를 관리하면서 탄소사슬과 성장 중독에서 자유로운 새로운 발전 패러다임이 필요하다고 강조한다.⁸⁵⁾ 유엔은 앞서 새천년개발목표(MDGs)를 통해 시장경제에 기반을 둔 경제개발에서 인간 중심의 사회 발전을 위한 발전 패러다임의 전환을 확인하고, 빈곤퇴치를 위한 전 세계 차원의 발전 목표를 위해 환경의 지속가능성 보장을 구체적인 목표로 제시하였다.⁸⁶⁾

그렇다면 발전권을 둘러싼 국가들 간의 합의 부재와 기후변화 등 발전권의 실현을 가로 막는 주요 장애를 극복하기 위한 방안은 무엇인가? 이 질문에 대한 지금의 가장 현실적인 대답은 유엔의 SDGs에서 찾을 수 있다. 2030년까지 빈곤을 종식시키고 지속가능발전을 실현하기 위한 제시한 17개의 주목표(Goal)와 169개의 세부목표(Target)는 국제사회가 발전권 실현을 위해 지금 무엇을 이행해야 하는지, 그 방향과 지침을 제공한다. 17개의 주목표와 169개의 세부목표는 집단 및 개인의 발전과 직결된다. 여기서 발전권을 SDGs의 지향점 또는 기반과 밀접하게 연계시킴으로써 SDGs의 이행과 달성을 통해 발전권을 실현하는 방안을 구상해볼 수 있다.

85) R. K. Pachauri et al., *Other worlds are possible: Human progress in an age of climate change The sixth report from the Working Group on Climate Change and Development* (London: New Economics Foundation, 2019), p. 9.

86) 유엔총회는 2000년 9월 제55차 정기총회에서 189개국 정상들이 모인 가운데 밀레니엄선언을 채택하고, 2001년 6월 이에 대한 구체적인 실행목표로 2015년까지 전세계 빈곤을 반으로 줄인다는 내용을 담은 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)를 발표했다. MDGs는 ①절대빈곤과 기아 퇴치, ②보편적 초등교육 달성, ③남녀평등 및 여성권의 향상, ④아동사망률 감소, ⑤모자보건 향상, ⑥HIV/AIDS와 말라리아 및 기타 각종 질병 퇴치, ⑦지속 가능한 환경보전, ⑧개발을 위한 범지구적 파트너십 구축 등 8개의 목표와 21개의 세부목표를 제시하였다.

IV. 결론: 발전권 논의가 북한주민 인권개선에 미치는 함의

발전권선언 제1조는 국가가 발전을 시행하는 데는 다양한 방식이 있지만 “모든 인권과 기본적 자유가 완전히 실현될 수 있(는)” 과정만이 발전권의 목적이 될 수 있다는 점을 함축하고 있다. 오늘날 발전은 인권 실현의 과정으로 이해되고 있으며, 따라서 발전권선언의 전문에서도 언급되었듯이 발전의 모든 단계마다 대상이 되는 개인과 집단이 중요한 결정과정에 “자유롭고 적극적이며 의미 있는 참여”가 가능하도록 하는 것이 중요하다.

진정한 의미의 발전권은 자유권과 사회권의 통합을 전제로 한다는 점에서 자유권규약상의 표현의 자유, 정보와 결사의 자유, 민주적 의사 결정, 참여, 비차별 등의 권리와 함께 사회권규약상의 교육, 건강, 노동, 문화 관련 권리들이 동시에 보장되어야 한다. 북한의 인권 상황이 사회적, 정치적 권리를 비롯하여 경제적, 사회적, 문화적 권리 전반에 걸쳐 국제적 보호 기준에 미치지 못한다는 평가를 받고 있다는 점에서,⁸⁷⁾ 발전권은 북한주민의 시민적, 정치적 권리들과 경제적, 사회적, 문화적 권리들 전반에 걸친 통합적인 인권 상황의 개선을 위한 기준이자 도구로 활용될 수 있다.⁸⁸⁾

발전권의 실현은 국가가 ‘일차적’ 의무를 진다. 여기에는 북한주민의 발전권을 보장하고 실현할 북한 정부의 의무와 함께 우리 정부를 포함한 국제사회와의 협력 의무가 포함된다. 발전의 개념을 북한 또는 북한주민 전체의 경제적 성장뿐만 아니라 북한주민 개개인의 복리

87) 통일연구원, 『북한인권백서 2019』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 14~21.

88) Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Democratic People's Republic of Korea, 42 session (September 9~27, 2019), A/HRC/42/10, June 25, 2019.

증진이라는 측면에서 바라본다면, 발전권의 보장과 실현은 경제뿐만 아니라 문화, 교육, 의료, 복지 등 여러 분야에서 북한과의 협력을 도모하는 국제적 기준 또는 근거가 될 수 있다. 이를 통해 국제협력뿐만 아니라 남북협력의 추진 전략의 다양화를 모색해 볼 수 있다.

유엔의 지속가능발전목표는 오늘날의 발전권 실현을 위한 중요 전략이자 도구이다. 북한이 유엔의 회원국으로서 지속가능발전목표를 실현해야 할 의무가 있는 만큼, 북한 정부가 지속가능발전목표의 이행을 위한 구체적인 정책과 프로그램을 마련함에 있어 발전권을 포함하여 인권에 기반한 접근방식을 사용하도록 유도하는 것이 필요하다. 아울러 지속가능발전목표 이행을 위한 북한과의 국제협력에 있어서도 발전권을 포함한 인권적 접근을 시도한다면, 북한의 지속가능발전목표의 달성과 북한주민의 발전권 향유를 함께 도모해볼 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 단행본

도경옥·백상미. 『제재 국면에서의 주민의 인권』. 서울: 통일연구원, 2019.

마이클 프리먼 지음. 김철효 옮김. 『인권 이론과 실천』. 서울: 아르케, 2005.

벨덴 필즈 지음. 박동천 옮김. 『인간이기 때문에 누려야 할 권리 인권』. 서울: 모티브북, 2013.

보르 안드레아센·스티븐 마크스 지음. 안영미·김신 옮김. 『인권을 생각하는 개발 지침서』. 서울: 후마니타스, 2010.

아마티아 센 지음. 김원기 옮김. 『자유로서의 발전』. 서울: 갈라파고스, 2013.
조효제. 『인권의 지평: 새로운 인권 이론을 위한 밑그림』. 서울: 후마니타스, 2016.

필립 맥마이클 지음. 조효제 옮김. 『거대한 역설』. 서울: 교양인, 2013.
통일연구원. 『북한인권백서 2019』. 서울: 통일연구원, 2019.

한국인권재단. 『인권기반 개발협력 애드보커시 수행가이드』. 서울: 한국인권재단, 2015.

Avi-Saab, Georges. “The legal Formulation of a Right to Development.” In *The Right to Development at the International Level*, edited by René-Jean Dupuy. Hague: Hague Academy of International Law, 1980.

Charvet, John and Elisa Kaczynska-Nay. *The Liberal Project and Human Rights: the Theory and Practice of a New World Order*. New York: Cambridge University Press, 2008.

- Donnelly, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca: Cornell University Press, 2013.
- Dworkin, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Massachusetts: Harvard University Press, 1977.
- Freeman, Michael. *Human Rights*. 3rd edition. Cambridge: Polity Press, 2017.
- Gauri, V. and Gloppen, S. *Human rights-based approaches to development: Concepts, evidence, and policy*. Washington, DC: World Bank, 2012.
- Langford, Malcolm. *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary*. Pretoria: Pretoria University Law Press, 2016.
- Nyamu-Musembi, C. and A. Cornwall. *What is the Rights-based Approach all about? Perspectives from International Development Agencies*. Brighton: Institute for Development Studies, 2004.
- OHCHR. *Frequently Asked Questions on a Human Rights-based Approach to Development Cooperation*. New York and Geneva: United Nations, 2006.
- OHCHR. *Realizing the Right to Development*. New York: United Nations, 2013.
- Pachauri, R. K. et al. *Other worlds are possible: Human progress in an age of climate change The sixth report from the Working Group on Climate Change and Development*. London: New Economics Foundation, 2019.
- Salomon, Margot E. *Global Responsibility for Human Rights: world poverty and the development of international law*.

- Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Schermers, H.G. and N.M. Blokker. *International Institutional Law: Unity within Diversity*. Martinus Nijhoff, 2005.
- Sengupta, Arjun K. *Conceptualizing the right to development for the twenty-first century*. Office of the High Commissioner for Human Rights, *Realizing the right to development: essays in commemoration of 25 years of the United Nations Declaration on the Right to Development*. New York: United Nations, 2013.
- Steiner, Henry J. and Philip Aston. *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*. Oxford University Press, 2000.
- Reinish, August. “The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors.” In *Non-State Actors and Human Rights*, edited by Philip Alston. Oxford: Oxford University Press, 2005.

2. 논문

- 이주영. “발전권, 평화권, 환경권 개념의 발전과 ‘연대권’ 논의의 함의.” 『다문화사회연구』. 제10권 2호, 2017.
- 장복희. “국제법상 개발권의 범위와 이행.” 『법학논고』. 제38집, 2012.
- 전진희. “국제법상 발전권 개념의 재정립.” 전남대학교 법학과 박사학위 논문, 2016.
- Alston, Philip. “Making Space for New Human Rights: The Case of the Right to Development.” *Harvard Human Rights Yearbook: vol. 1*, 1988.

- Arts, Karin and Atabongawung Tamo. "The Right to Development in International Law: New Momentum Thirty Years Down the Line?" *Netherlands International Law Review*, vol. 63, issue 3, 2016.
- Barsh, Russel Lawrence. "The Right to Development as a Human Right: Results of the Global Consultation. [on the Realization of the Right to Development as a Human Right]." *Human Rights Quarterly*, vol. 13, 1991.
- Donelly, Jack. "In search of the unicorn: the Jurisprudence and politics of the right to development." *California Western International Law Journal*, vol. 15, no. 3, 1985.
- Forsythe, David P. "Socioeconomic human rights: The United Nations, the United States, and beyond." *Human Rights Quarterly*, vol. 4, no. 4, 1982.
- Forsythe, David P. "The United Nations, human rights, and development." *Human Rights Quarterly*, vol. 19, no. 2, 1997.
- Grugel, J. and N. Piper. "Do Rights Promote Development?" *Global Social Policy*, vol. 9, no. 1, 2009.
- Ibhawoh, Bonny. "The Right to Development: The Politics and Polemics of Power and Resistance." *Human Rights Quarterly*, vol. 33, 2011.
- Marks, Stephen. "The Human Right to Development: Between Rhetoric and Reality." *Harvard Human Rights Journal*, vol. 17, 2004.
- McInerney-Lankford, Siobhán. "Human Rights and Development: a Comment on Challenges and Opportunities from a Legal Perspective." *Journal of Human Rights Practice*, vol. 1, no. 1, 2009.

- Nanda, Ved P. "Development as an Emerging Human Right under International Law." *Denver Journal of International Law & Policy*. vol. 13, 1996.
- Posner, Eric A. "Human Welfare, Not Human Rights." *Columbia Law Review*. vol. 108, no. 7, November 2008.
- Sengupta, Arjun, "On the Theory and Practice of the Right to Development." *Human Rights Quarterly*. vol. 24, 2002.
- Vandenbogaerde, Arne, "The Right to Development in International Human Rights Law: a Call for Its Dissolution." *Netherlands Quarterly of Human Rights*. vol. 31, no. 2, 2013.
- Vasak, Karel. "Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights." *UNESCO Courier*. vol. 30, 1977.
- Villaroman, Noel G. "The Right to Development: Exploring the Legal Basis of a Supernorm." *Florida Journal of International Law*. vol. 22, no. 2, 2010.
- Vizard, P., S. Fukuda-Parr and D. Elson. "Introduction: The Capability Approach and Human Rights." *Journal of Human Development and Capabilities*. vol. 12, no 1, 2011.

3. 기타자료

ODI <<https://www.odi.org>>.

OHCHR <<https://www.ohchr.org>>.

UNDP <<http://undp.org>>.

「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)」.

「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(The International Covenant on Civil and Political Rights)」.

Human Rights Committee. *Gillot et al. v. France*. Communication No. 932/2000. Date of communication: 25 June 1999.

Human Rights Committee. *Mahuika et al. v. New Zealand*. Communication No. 547/1993. Date of communication: December 10, 1992.

Inter-American Court of Human Rights. *Case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*. Judgment of August 31, 2001.

Barai International Community, United Nations Office, “The Right to Development: Exploring Its Social and Cultural Dimensions,” Submitted to the workgroup on Social and Cultural Dimensions of Development at the 33rd session of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Geneva, Switzerland, 26 August 1980. G.A. Res. 41/128 U.N. GAOR, 41st Sess., at 3, Annex, U.N. Doc. A/ Res/41/128 Annex (1987).

Commission on Human Rights. Fourth report of the independent expert on the right to development, Mr. Arjun Sengupta, submitted in accordance with Commission resolution 2001/9, E/CN.4/2002/WG.18/2, 20 December 2001.

Commission on Human Rights. Third report of the independent expert on the right to development, Mr. Arjun Sengupta,

submitted in accordance with Commission resolution 2000/5, E/CN.4/2001/WG.18/2, 2 January 2001.

G.A. Res.2542 (XXIV), U.N. GAOR 24th Sess., Supp. no. 30, U.N. Doc. A/7630.

General Assembly resolution 2542 (XXIV) of 11 December 1969 (Declaration on social progress and development).

General Assembly resolution 3362 (S-VII) of 16 September 1975 (Development and international economic co-operation).

General Assembly resolution 41/128 of 4 December 1986 (Declaration on the Right to Development).

Human Rights Committee. *Lubicon Lake Band v. Canada*, Communication 167/1984, March 26, 1990. U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/45/40) at 1, 1990.

Human Rights Council, “Report of the high-level task force on the implementation of the right to development on its sixth session.” A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2, 2010.

Human Rights Council, 17th session, A/HRC/17/31, Annex Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework.

Human Rights Council, 8th session, A/HRC/8/57, April 2008, “Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights.”

Human Rights Council, Report of the Working Group on the Right to Development on its nineteenth session, Geneva, 23 to 26 April 2018, A/HRC/39/56, 29 June 2018.

Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Democratic People’s Republic

- of Korea, 42 session (September 9~27, 2019), A/HRC/42/10, June 25, 2019.
- Human Rights Committee. Gillot et al. v. France. Communication No. 932/2000. Date of communication: 25 June 1999.
- Human Rights Committee. Mahuika et al. v. New Zealand. Communication No. 547/1993. Date of communication: December 10, 1992.
- Inter-American Court of Human Rights. Case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua. Judgment of August 31, 2001.
- OHCHR. “Frequently Asked Questions on the Right to Development, Fact Sheet no. 37.” 2016.
- Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Executive Summary.
- Robinson, Mary. “Stopping the Economic Exploitation of Children: New Approaches to Fighting Poverty As a Means of Implementing Human Rights?” United Nations High Commissioner for Human Rights at International Conference. 2000.2.22.~24.
- Report of the Secretary-General, The International Dimension of the Right to Development as a Human Right, U.N. Doc. E/CN.4/1334, 1979.
- Report of the Working Group of Governmental Experts on the Right to Development covering its 8th and 9th sessions. E/CN.4/1985/11, 24 January 1985.
- Reports of the Working Group on the Right to Development—
Report on its 1st session, U.N. Doc. E/CN.4/1994/21.
Report on its 2nd session, U.N. Doc. E/CN.4/1995/11.

Report on its 3rd session, U.N. Doc. E/CN.4/1995/27.

Report on its 4th session. U.N. Doc. E/CN.4/1996/10.

Report on its 5th session U.N. Doc. E/CN.4/1996/24.

Sengupta, Arjun. “The Independent Expert on the Right to Development.” Second report of the Independent Expert on the Right to Development (A/55/306), submitted on 17 August 2000.

Study by the Secretary-General. The Regional and National Dimensions of the Right to Development as a Human Rights, U.N. Doc. E/CN.4/1421, 1980 and U.N. Doc. E/CN.4/1488, 1981.

The international dimensions of the right to development as a human right in relation with other human rights based on international co-operation, including the right to peace, taking into account the requirements of the new international economic order and the fundamental human needs: Report of the Secretary-General (E/CN.4/1334, 2 January 1979)

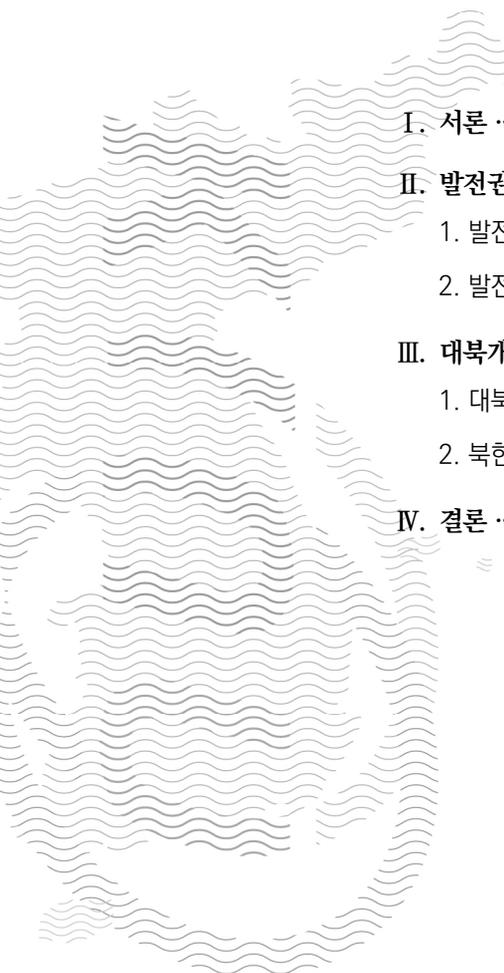
Vienna Declaration and Programme of Action, U.N. GAOR, World Conference On Human Rights, 48th Sess., 22d plen. mgt., pt. 1, U.N. Doc. A/CONF.157/23 (1993).

Nussbaum, Martha C. “What Makes Life Good?” *The Nation*, April 13, 2011.

국가인권위원회. “기업과 인권 이행지침: 유엔 ‘보호, 존중, 구제’ 프레임워크의 실행.” 2011.

제7장 북한개발, 개발협력과 발전권

정구연 (강원대학교)



I. 서론	307
II. 발전권 구현을 위한 개발협력	309
1. 발전권 개념과 구성요소	309
2. 발전권 구성요소 간 상호작용	317
III. 대북개발협력과 발전권 구현	324
1. 대북개발지원의 현황과 쟁점	324
2. 북한의 인권의식과 발전권 구현 가능성	333
IV. 결론	340

I. 서론

본 연구는 발전권이 구현될 수 있는 환경적 조건을 식별하여 이를 북한의 사례에 적용하며, 이를 통해 발전권이 구현될 수 있는 대북 개발협력의 방향에 대해 논의해보자 한다. 특히 본 연구는 발전권에 포함된 목표들이 다수라는 점에 착안하여, 이들 목표들을 추구하는데 있어 목표들 간의 시너지 효과와 상쇄효과가 나타날 수 있다는 점에 주목한다.

이러한 효과를 식별하기 위해 본 연구는 발전권에 포함된 목표들이 사실상 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)에 포함되어 있다는 점, 그리고 지속가능발전목표들 내부의 시너지효과 및 상쇄효과가 다수 존재하여 통합적 접근법(integrated approach)을 채택하며 관련 연구가 최근 활발히 진행되고 있다는 점에 착안한다. 사실상 지속가능발전목표들은 발전권 목표보다 더욱 포괄적 범위에 존재하고 있기에, 이들에 대한 최근 연구를 살펴보는 것은 발전권 구현의 환경적 조건을 식별하는 데 도움이 될 수 있다. 특히 지속가능발전목표들 간의 상호 연관성, 즉 시너지효과와 상쇄효과 차원의 연관성을 추적하여 이를 발전권 구현 환경에 적용한다면, 보다 효과적인 대북개발협력의 방향을 모색할 수 있을 것이다. 이러한 접근법은 지속가능발전목표의 필요성을 당위적 차원에서 주장해왔던 기존의 관행을 넘어서 보다 효과적으로 개발협력을 수행할 수 있는 환경과 목표설정, 그리고 장기적인 개발협력 로드맵 구축을 가능하게 한다는 점에 있어 유용하다. 즉, 발전권이 포함하는 일부 목표에만 천착한 개발협력 추진계획이 또 다른 발전권 목표에 의해 그 효과가 반감될 수 있는 가능성을 차단하고, 총체적이고(holistic) 효율적인 대북개발협력의 방향성을 논의할 수 있을 것이다.

한편 대북개발협력은 북한인권 문제만큼이나 정치화되어 국내 보혁갈등의 균열선이 되고 있다. 그만큼 대북개발협력에 대한 양 진영의 입장은 절충점을 찾기 어려운 상황에 놓여있다. 이러한 정치화는 향후 북한 비핵화 협상이 난항을 겪어 장기화될수록 그 수준이 높아질 것이며, 한국뿐 아니라 국제사회 공여행위자들에 대해서도 북한 개발에 대한 피로도를 높일 가능성이 높다.

그럼에도 불구하고 인권인 발전권 차원에서의 대북개발협력은 필요하다. 물론 인권은 그 정의에서도 알 수 있듯 나눠질 수 없다. 인권을 다름에 있어 자유권과 사회권을 나누어 접근할 수 없으며, 총체적으로 접근해야 하는 것이 원칙이지만, 북한의 인도적 상황을 고려해볼 때에는 이에 대한 유연한 접근 역시 고려할 필요가 있다. 그러한 의미에서 자유권과 사회권의 이분법적 논쟁을 넘어 제시할 수 있는 연대의 권리로서의 발전권은 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 그리고 북한의 정치, 경제, 사회적 맥락에 비추어 어떠한 발전권 목표에 우선순위를 둘 때 발전권 구현의 시너지효과가 나타날 수 있는지, 혹은 상쇄효과가 나타날 수 있는지 확인하는 작업이 필요하다.

요컨대 위에 언급한 바와 같이 발전권의 목표들이 효과를 발휘할 수 있는 조건을 식별하는 작업은 매우 중요하며, 이러한 작업을 북한의 맥락에 위치시켜 보다 효과적인 대북개발협력의 방향을 모색할 필요가 있다. 발전권은 그 자체적으로 발전을 지향하지만, 발전을 지향하는 과정에 대한 참여와 기여, 그리고 발전성과의 향유를 가능케 하는 정치·사회적 환경 구축도 동시에 추구하고 있기 때문이다.

본 연구는 이러한 맥락에서 발전권 개념과 세부적인 지향목표를 살펴보고, 이들 간의 시너지효과와 상쇄효과에 대해 논의한다. 또한 이들과 북한이 지향하는 개발협력 수요와의 정합성을 논의한다. 이를 바탕으로 북한개발협력이 발전권을 보장하는 방향으로 진행되기 위해 선행되어야 할 북한의 인권인식을 논의한다.

II. 발전권 구현을 위한 개발협력

1. 발전권 개념과 구성요소

평화권, 환경권과 함께 제3세대 인권으로 분류된 발전권은 제1, 2세대 인권의 개인주의적 관점을 보완하고자 한 연대의 권리로서, 개인과 집단 모두가 권리보유자(right-holder)라고 볼 수 있다. 또한 발전권은 특정 정부가 아닌 국제사회의 모든 행위자, 즉 국제기구, 국가, 기업, 개인 등 모든 행위자에게 의무담지자(duty-bearer)의 역할을 수행할 것을 요구한다. 즉 개인의 자율성을 강조하는 제1, 2세대 인권담론의 한계를 극복하고 평화유지, 환경보호, 소득분배 형평성 보장 등 국가 간 공동의 대응을 필요로 하는 집단적 목표를 달성하기 위한 연대의 권리로서 발전권이 제기된 것이다.¹⁾ 그러나 연대의 측면에서 그 규범적 당위성은 높이 평가할 수 있으나, 실질적인 정책수립의 차원에서 발전권을 구현하는 데 있어서는 그 구체적인 지향점에 따라 권리보유자와 의무담지자들 간의 역할분담을 하는 데 있어 많은 갈등이 노정될 수 있을 것이다. 이에 따라 발전권의 구체적 지향점을 명확하게 식별할 필요가 있다.

우선 「발전권선언(Declaration on the Right to Development)」(이하 “발전권선언”)에 나타난 발전권의 개념은 다음과 같다:

“발전권이란 양도 불가능한 인권으로서, 모든 인권과 근본적 자유가 완전히 실현될 수 있는 경제, 사회, 문화, 정치적 발전에 대해 모든 개인과 사람들이 참여할 수 있고, 기여할 수 있으며, 향유할 수 있는 권리를 의미한다(The right to development is an inalienable

1) 이주영, “발전권, 평화권, 환경권 개념의 발전과 연대권 논의의 함의,” 『다문화사회연구』, 제10권 2호 (2017), pp. 33~57.

human right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized).”²⁾

이는 다시 말해 발전권은 최종 지향점, 즉 “모든 인권과 근본적 자유가 보장될 수 있는 정치, 경제, 사회, 문화적 발전”의 달성을 목표로 하고 있으며, 발전을 이뤄가는 과정에 대해 집단과 개인의 참여와 기여, 향유가 가능해야 한다는 것을 의미한다. 즉 목적과 과정 모두가 필요조건으로서 발전권의 개념을 구성하고 있다.

이에 따라 보다 구체적인 발전권의 지향점을 식별하는 것은 향후 발전권과 개발협력과의 접점을 확인하는 데 있어 매우 중요한 작업이다. 즉, 발전권을 구현하기 위한 보다 구체적인 목표와, 그러한 목표를 달성할 수 있는 환경, 그리고 공여행위자 및 의무담지자의 역할 분담을 식별하여 공여행위자와 수원행위자와의 역할 매칭을 통해 개발협력과의 접점을 찾아야 하기 때문이다.

우선, 발전권이 지향하는 목표는 역시 개인의 권리로만 환원할 수 없는 집단적 목표들과 개인적 목표들을 동시에 포함한다. 예컨대 발전권선언에 명시된 목표들은 다음과 같다: 자결(self-determination), 복지향상(improvement of human well-being), 참여(participation), 비차별(non-discrimination), 국가 간 협력(cooperation among states), 대규모 인권유린 금지(elimination of massive and flagrant violation of human rights), 군비축소(disarmament), 공공서비스에 대한 접근성(access to public service), 신국제경제질서(new international economic order).³⁾ 비록 발전권선언은 1986년 유엔

2) UN 발전권선언(UN General Assembly Resolution 41/128, December 4, 1986).

결의안으로 채택되어 법적 구속력은 부재하지만, 위에 언급된 요소들은 이미 여타의 법적 구속력이 있는 국제협약에 명시되어 있어 유엔회원국들의 실천을 기대할 수 있다.

각각의 목표들을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 우선 ‘자결(self-determination)’의 경우 과거 식민지배로 고통 받던 피식민지 민족들의 정치적 독립요구 차원을 넘어서는 보다 확장된 권리의 개념이며, 이를 통해 진정한 발전이 가능하다는 점을 강조한다. 즉, 정치적 독립 달성뿐만이 아니라 경제적·사회적 발전을 자율적으로 추진할 수 있는 권리이며, 영토 내 존재하는 부와 천연자원에 대한 온전한 소유권을 의미하는 것으로 이는 1960년대 탈식민 신생독립국가들이 주장했던 신국제경제질서(New International Economic Order: NIEO) 운동을 배경으로 발전권이 등장했다는 점과 연관되어 있다. 즉 세계적 차원의 경제불평등과 불공정한 국제질서가 인권 구현을 저해하는 구조적 요인이라는 점에서 발전권의 필요성이 대두된 것이다. 실제로 신생독립국가들은 선진산업국가들과의 경제발전 격차를 해소하기 위해 선진산업국가들의 이익을 기반으로 구조화된 종속적 세계질서를 재편해야 한다고 주장한 바 있다. 이후 이러한 요구들은 순차적으로 「천연자원에 대한 항구적 주권에 대한 선언(Permanent Sovereignty over Natural Resources, 1962)」, 「신국제경제질서 설립에 관한 선언과 행동계획(Declaration for the Establishment of a New International Economic Order, 1974)」, 「국가 간 경제적 권리의 의무에 관한 헌장(Charter of Economic Rights and Duties of States, 1974)」 등으로 이어져 유엔 내의 새로운 규범으로 자리 잡았다.

3) United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, “2016 Frequently Asked Questions on the Right to Development,” Fact Sheet No. 37.

둘째, ‘군비축소’가 발전권 실현을 위한 주요 목표로 설정된 이유는 제한적인 경제적·인적 자원 가운데 국방예산으로 사용될 비율을 최소화하는 것이 발전권 구현 동력을 유지하는 데 도움이 될 것이라는 논리에 근거한다. 그러나 유엔 현장에 개발과 군비축소의 관계가 명시되어 있음에도 불구하고 군비축소는 한동안 개발 어젠다에 포함되지 못했다. 냉전 종식 이후 급증한 내전과 대규모 인권유린 사태에서 보여주듯 무기매매 수요 급증과 이로 인한 무장 갈등, 폭력 사태 및 그로 인한 사상자 증가, 사회적 불평등과 환경 파괴, 궁극적으로 경제발전 저하라는 연쇄적 반응이 명백하게 드러남에도 불구하고 이에 대해 효과적인 군비축소 혹은 무기통제체제를 국제사회가 갖추지 못했기 때문이다.

그러한 점에서 2018년 유엔이 제시한 「군비축소를 위한 어젠다 (Agenda for Disarmament)」는 지속가능한 개발목표(Sustainable Development Goals) 달성하는 데 기여할 뿐만 아니라 궁극적으로 발전권을 구현하는 데 있어 초석이 될 수 있을 것이다. 즉 군비축소의 경제적 효과가 경제성장, 취업, 인플레이션, 예산, 이중용도 물질 및 시설의 전환, 자본과 R&D 전환 등에 집중되어 평화배당금(peace dividend)으로서 경제발전에 기여할 수 있는 것이다.⁴⁾ 결과적으로 군비축소는 평화배당금 차원의 경제효과뿐만이 아니라 국제안보 안정의 효과가 있을 것으로 논의되었다.

셋째, 발전권 목표로서의 ‘국가 간 협력’은 주권평등과 상호의존,

4) Aynur Alptekin and Paul Levine, “Military Expenditure and economic growth: A Meta-Analysis,” *European Journal of Political Economy*, vol. 28, no. 4 (2012), pp. 636~650; Kerstin Vignard, “Beyond the Peace Dividend: Disarmament, Development and Security,” *Disarmament Forum*, vol. 3 (2003); Kassym-Jomart Tokayev, “Disarmament and Development: Arms Race or Poverty Reduction?” in *Disarmament and Economic Development*, eds. Richard Anderson Falk, Samuel Kim, and Saul H. Mendlovitz (New York: Transaction Publishers, 2011).

국가 간 협력에 기반을 둔 신경제질서를 구축하기 위한 의무 차원에서 이해할 수 있을 것이다. 즉 국가 간 협력이란 그 자체만으로도 필요하지만, 이것은 수단적으로도 발전권 구현에 기여할 수 있다는 것을 의미한다.

넷째, ‘복지향상’, ‘공공서비스 접근성’, 그리고 ‘참여’의 목표는 사회적 불평등을 줄여나가기 위해 반드시 필요하다. 즉 교육, 보건, 식량, 주거, 직업 등 기초적인 자원에 대한 동등한 접근 기회 보장 및 공정한 소득 분배에 대한 적극적인 조치를 국가가 취해야 할 뿐 아니라, 이러한 국가의 조치에 개인들의 참여를 독려해야 한다는 것을 의미한다. 그러한 점에서 개인은 이 요소와 관련한 권리와 의무 모두를 보유한다.

다섯째, ‘비차별’과 ‘대규모 인권 유린 금지’란 모든 형태의 인종차별, 식민주의, 외세지배, 개입 및 불법 주둔, 침략, 영토보전 및 전쟁에 대한 위협 등으로 인해 개인과 집단의 인권이 유린될 수 있는 가능성을 줄여나가야 함을 의미한다. 이러한 위협과 유린은 궁극적으로 발전을 저해하는 요소이기 때문이다.

여섯째, ‘참여’의 경우, 굿거버넌스와 시너지 효과를 내며 발전권 실현에 기여할 수 있다. 더욱이 발전권은 국내외 모든 수준에서 굿거버넌스의 필요성을 강조한다. 굿거버넌스는 인권보호와 지속적 발전을 목표로 하는 국내외 발전정책 수립과 실행에 있어 필수적이다. 특히 굿거버넌스의 구성요소로서 투명성, 책무성, 참여, 비차별과 반응성 등은 모든 개인이 발전의 과정에 참여하고 기여하며, 발전의 결과를 향유할 수 있게 만드는 조건이기 때문에 더욱 그러하다.

요컨대 위와 같은 요소들을 고려해볼 때 발전권의 권리보유자는 인민과 개인 모두이며, 각각의 권리보유자가 상정할 수 있는 발전권의 의미란 다음과 같다: 첫째는 인민의 권리, 즉 집단적 권리로서의

발전권은 모든 인민이 인권 신장에 기여하도록 사회경제적 발전을 도모할 수 있다는 것이다. 둘째, 개개인의 권리로서의 발전권이란 모든 개인이 사회경제적 발전에 참여할 수 있고, 그 혜택을 공정하게 누릴 수 있다는 권리이다.⁵⁾

한편 이러한 발전권은 일차적으로 국가의 의무 차원에서 보장되어야 한다. 즉, 권리보호의 주요 의무담지자는 바로 국가이다. 사회·경제적 발전을 도모하고자 하는 인민의 권리를 저해하지 않도록 국제관계를 평화롭게 유지하고, 신국제경제질서를 조성하며, 사회경제적 발전과정과 혜택 분배에 대한 개개인의 권리를 존중하는 의무는 국가의 의무에 해당되는 것이다.

사실 국가의 발전을 추동할 수 있는 현실적 주체 행위자는 국가일 수밖에 없다. 즉 국가가 바로 발전권 구현을 위한 주요 의무담지자일 수밖에 없는데, 문제는 과거 적지 않은 사례에서 볼 수 있듯 양적 경제 발전을 명분으로 국가는 자국민의 인권침해를 정당화하며 발전권 개념을 악용했다. 그러나 바로 이러한 이유 때문에, 발전권에서 정의하는 발전의 개념은 양적 경제성장이라는 협의의 발전 개념을 넘어선다.

더욱이 ‘발전’과 ‘발전권’ 간의 개념 차이에 대한 이해부족은 발전권 이행의 속도를 더디게 했다. 과거 ‘발전’이란 국민총생산(GNP) 지표에 근거한 양적성장을 의미했으며, 이러한 지표를 기준으로 많은 국가들의 경제발전 모델이 구축되어 왔다. 그러나 이러한 경제발전 모델은 소득불평등과 사회 불안, 빈곤 확대, 기후변화 등 다양한 부작용을 낳았기 때문에, 발전권에 내재된 ‘발전’의 개념은 단순히 양적 경제성장의 요소뿐만이 아니라 질적 성장, 즉 경제, 사회, 문화,

5) David Beetham, “The Right to Development and Its Corresponding Obligations,” in *Development as a Human Rights: Legal, Political and Economic Dimensions*, eds. Bard A. Adreassen and Stephen P. Marks (Cambridge: Harvard School of Public Health, 2007).

정치발전을 포함한 균형 잡힌 발전을 의미하게 된 것이다.

국가 이외에도 발전권 구현을 위해서는 국제사회 역시 의무담지자로서 역할을 맡아야 할 것이다. 이는 발전권에 포함된 ‘자결권’과 ‘신국제경제질서 구축’과 같은 국제적 차원의 목표 달성은 단일국가의 역량만으로는 불가능하기 때문이다. 국제적 수준의 집단적 목표들을 달성하기 위해서는 국제사회 내부의 동시적 목표 인식과 공유, 그리고 수행 절차에 대한 합의 과정이 필요할 것이다. 그리고 이러한 차원에서 발전권 구현에 기여할 수 있는 효과적 수단의 하나로서 개발협력이 제안될 수 있을 것이다.

한편 발전권과 발전을 위한 인권기반접근법(human rights-based approach to development)은 개념적으로 동일하지 않다. 발전권은 모든 인권이 완전히 실현될 수 있고 발전을 가능케 하는(enabling) 환경 구축을 통해 인간의 복지(well-being)를 향상시킬 수 있는 지속적인 발전을 추구하는 데 그 목적을 둔다. 이러한 발전권은 발전을 위한 인권기반접근법 개념화의 기초적인 요소이다. 즉 보다 포괄적인 상위의 개념으로서 발전을 위한 인권기반접근법은 참여와 책무성, 비차별, 발전권 등의 요소를 포함하고 있으며, 인권기준을 준수하는 개발 프로그램을 제시하는 데 그 목적을 두고 있다.

그러나 앞서 언급했듯이 발전권은 궁극적으로 의무담지자인 국가의 역할이 어느 수준까지 확장되어야 하는가에 대한 논란으로 인해 그 이행이 쉽사리 이뤄지고 있지 않다. 특히 국제사회의 행위자들이 모두 의무담지자라는 점을 고려해볼 때, 선진국과 개도국 사이의 의무 조항 분담뿐만 아니라 발전권 구현을 위한 국내적 조치와 국제적 조치 간의 비중에 대해 합의가 이뤄지고 있지 않다는 점, 기존의 국민총생산의 지표 외에 발전권의 구현을 측정할 지표에 대한 합의가 부재하다는 점 등에 대한 논란으로 인해 발전권 이행은 여전히 요원

한 상황이다.⁶⁾ 또한 연대권 차원에서, 누가, 혹은 어떤 집단이 발전권의 수혜자가 될 수 있을 것인가의 논란 역시 해결하기 쉽지 않다. 이러한 차원에서 유엔인권최고대표사무소(OHCHR)는 발전권 이행을 측정하고 평가하는 데 있어 사용할 수 있는 다음의 지표들을 제안하며 그 해결책을 모색해보고자 했다.⁷⁾

- (1) An open, equitable, rule-based, predictable and non-discriminatory multilateral trading system
- (2) Sustained economic growth
- (3) Continued partnership for development
- (4) The evolution, assessment, and dissemination of practical and specific measures at the national and international levels
- (5) Integration of the principles underlying the Declaration on the right to development within the policies and programmes of the multilateral development and financial institutions
- (6) A right-based approach to economic growth and development
- (7) Good governance and the rule of law at both national and international level
- (8) Responsiveness on the parts of state to vulnerable and marginalized groups and the realization of civil, cultural, economic, political and social rights

출처: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, "2016 Frequently Asked Questions on the Right to Development," Fact Sheet No. 37, pp. 20~21.

사실상 이와 같은 지표들은 유엔 지속가능발전목표와 대부분 중첩되는 지표라고 볼 수 있다. 발전권이 직접적으로 실현된 개발 사례를 찾기 어렵다는 것을 고려해볼 때, 위와 같은 지표들이 어떠한 조건하에서 잘 구현되었는지, 특히 지표들 간의 시너지 효과 혹은 상쇄 효과는 없는지를 우선적으로 살펴볼 필요가 있다. 이를 통해 발전권이 잘 구현될 수 있는 환경적 조건을 모색해보고자 한다.

6) 발전권 이행과 관련한 논란은 다음의 자료에서 좀 더 자세하게 확인할 수 있다. OHCHR, "The Annual Reports of the Working Group" (2015), <www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/WGRightToDevelopment.aspx>.

7) United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, "2016 Frequently Asked Questions on the Right to Development," Fact Sheet No. 37, pp. 20~21.

2. 발전권 구성요소 간 상호작용

발전권 구성요소와 이를 측정할 수 있는 지표, 그리고 이들과 지속가능발전목표를 비교하는 것은 발전권이 잘 구현될 수 있는 환경을 구축하는 데 있어 첫 번째 조치가 되어야 할 것이다. 아래 <표 VII-1>은 이제까지 논의된 발전권선언에 명시된 발전권의 세부 목표와 유엔인권최고대표사무소에서 제시한 발전권 지표를 유엔 지속가능개발목표와 비교한 것이다. 발전권 세부목표와 발전권 지표 간의 관계는 사실상 여러 목표들이 하나의 지표로 측정될 수 있는 상황을 감안하여 구체적으로 연결시키지 않았다. 다만 발전권 지표와 지속가능개발 목표 간의 유사도를 고려해 작성해 보았다.

<표 VII-1> 발전권과 지속가능개발목표(SDGs)와의 비교

발전권 세부 목표	발전권 지표	지속가능발전목표
○ 자결권	An open, equitable, rule-based, predictable and non-discriminatory multilateral trading system	○ SDG 1: 빈곤퇴치
○ 복지향상		○ SDG 2: 기아종식
○ 참여	sustained economic growth	○ SDG 3: 건강과 웰빙
○ 비차별	continued partnership for development	○ SDG 4: 양질의 교육
○ 국가 간 협력	the evolution, assessment, and dissemination of practical and specific measures at the national and international levels	○ SDG 5: 양성평등
○ 대규모 인권유린 금지		○ SDG 6: 물과 위생
○ 군비축소	Integration of the principles underlying the Declaration on the right to development within the policies and programmes of the multilateral development and financial institutions	○ SDG 7: 깨끗한 에너지
○ 공공서비스에 대한 접근성		○ SDG 8: 양질의 일자리와 경제성장
		○ SDG 9: 산업, 혁신과 사회기반시설
		○ SDG 10: 불평등 완화
		○ SDG 11: 지속가능한 도시와 공동체
		○ SDG 12: 책임감 있는 소비와 생산
		○ SDG 13: 기후변화 대응
		○ SDG 14: 해양생태계

발전권 세부 목표	발전권 지표	지속가능발전목표
○ 신국제경제질서	A right-based approach to economic growth and development	○ SDG 15: 육상생태계 ○ SDG 16: 평화, 정의와 제도 ○ SDG 17: SDGs를 위한 파트너십
	Good governance and the rule of law at both national and international level	
	Responsiveness on the parts of state to vulnerable and marginalized groups and the realization of civil, cultural, economic, political and social rights	

출처: 필자 작성.

〈표 VII-1〉에서 알 수 있듯 지속가능발전목표가 다루는 다양한 발전목표보다 발전권이 다루는 세부 목표들은 상대적으로 그 개념적 외연이 협소함을 알 수 있다. 앞서 언급했듯 인권기반 개발접근법의 하위개념에 발전권이 포함되어 있듯, 발전권은 개인 혹은 집단의 지속가능한 복지(well-being)의 향상에 좀 더 방점을 두고 있기 때문이다. 또한 국제무역체제 및 금융체제 개편에 대해서 지속가능발전목표는 다루고 있지 않기도 하다.

그러나 발전권 지표와 지속가능발전목표들 간의 연관성은 분명히 존재한다. 예컨대 SDG 16인 “평화, 정의와 제도” 목표의 경우 발전권 지표인 “Good governance and the rule of law at both national and international level”과 연관이 되어있으며, SDG 17인 “SDGs를 위한 파트너십”의 경우 발전권 지표인 “Continued partnership for development”와 연관되어 있다. 물론 발전권 지표인 “An open, equitable, rule-based, predictable and non-discriminatory multilateral trading system”의 경우에서와 같이 지속가능발전목표에 정확히 등치시킬 수 없는 지표도 존재한다. 한편 SDG 16, 17에

서와 같이 1 대 1의 관계로 등치시키기 어려운 관계도 존재하는데, 예컨대 발전권 지표인 “Responsiveness on the parts of state to vulnerable and marginalized groups and the realization of civil, cultural, economic, political and social rights”의 경우 SDG 1 빈곤퇴치, SDG 2 기아종식, SDG 3 건강과 웰빙, SDG 4 양질의 교육, SDG 5 양성평등 등과 모두 연관되어 있다. 이는 발전권 지표가 발전권에 담긴 다양한 목표들만큼 세분화되어 설정되지 않았기에, 지표 자체가 아직 정교하게 정량적 조작화(operationalization) 되지 않았기 때문이다. 그렇다면, 발전권 지표 간 상쇄 효과와 시너지효과를 식별하여 발전권 추구의 방향성을 논의하기 위해서는 대안적으로 지속가능발전목표들 간의 시너지효과 혹은 상쇄효과를 살펴보는 것이 유용할 것이다.

총 17개 목표와 169개의 타겟(target)을 보유한 지속가능발전목표는 그 자체적으로도 상호의존적이며, 때로는 갈등적인 관계에 놓일 수 있다. 물론 지속가능발전목표는 근본적으로 총체적 접근법(holistic approach)을 의도하고 있다는 점에 있어서 이러한 목표 간 상호의존성은 불가피할 것이다. 이에 관해 아직까지 인과관계를 추정할 수 있을 정도의 구체적인 모델을 도출한 연구는 드물지만, 최근 이러한 문제의식을 기반으로 한 연구들이 많이 진행되고 있다.⁸⁾

8) M.C.L. Bue and Stephan Klasen, “Identifying Synergies and Complementarities between MDGs: Result from Cluster Analysis,” *Social Indicators Research*, vol. 113, no. 2 (2013) pp. 647~670; R. Constanza and L. Fioramonti, & I. Kubiszewski, “UN Sustainable Development Goals and the Dynamics of Well-being,” *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol. 14, no. 2 (2016), p. 59; P.L. Ibisch, M.T. et al, “A Global Map of Roadless Areas and their Conservation Status,” *Science*, vol. 354, no. 6318 (2016), pp. 1423~1427; S. Mathy and O. Blanchard, “Proposal for a poverty-adaptation-mitigation window within the green climate fund,” *Climate policy*, vol. 16, no. 6 (2016), pp. 752~767; M. Nilsson et al, “Policy: Map the Interactions between Sustainable development goals,” *Nature*, vol. 534 (2016), pp. 320~322.

이러한 지속가능발전목표들 내부의 관계는 지난 2014년 유엔 보고서 『Open Working Group Proposal for Sustainable Development 2014』를 통해 최초로 지적된 바 있다.⁹⁾ 또한 2015년 『Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development』를 통해서도 지적된 바 있으며, 이를 바탕으로 지속가능발전목표들 간의 관계를 연구하기 위한 그룹(Working group under the Interagency and Expert Group on SDGs(IAEG-SFGs))도 형성되었다.¹⁰⁾

이와 관련한 연구들은 지속가능발전목표들 간의 총체적인 연결상태를 진단하는 정량적 연구를 수행하거나,¹¹⁾ 혹은 특정 목표나 정책 영역에 집중하며 관련한 연결상태를 연구하기도 한다.¹²⁾

〈그림 VII-1〉은 지속가능발전목표들 간의 상관관계에 대한 통계 분석 결과이다. 분석 결과에 따르면, SDG 8 양질의 일자리와 경제성장(Decent Work and Economic Growth), SDG 9 산업, 혁신과 사회기반시설(Industry, innovation, and infrastructure), SDG 12 책임감 있는 소비와 생산(Responsible Consumption and production) SDG 15 육상생태계(life on Land)는 다른 목표들과의 상쇄효과 수준이 높다. 이는 SDG 8과 9, 12와 15는 과거의 발전개념, 즉 양적 경제성장을 목표로 한 발전 개념과 발전권이

9) “Open Working Group on Sustainable Development Goals 2014,” Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals (<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf>).

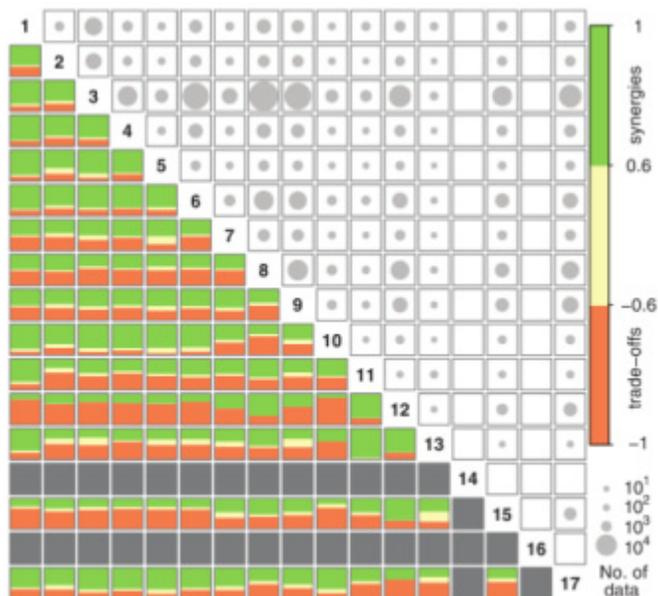
10) Eric Zusman et al, “Taking an Integrated Approach to the SDGs: A Survey and Synthesis,” Institute for Global Environmental Strategies (2017), p. 1.

11) M. Elder and E. Zusman, “Strengthening the Linkages between Air Pollution and the Sustainable Development Goals,” *IGES Policy Brief*, vol. 35 (2016).

12) B. R. Shivakoti et al, “Placing Water at the Core of the Sustainable Development Goals (SDGs): Why an Integrated Perspective is Needed,” *IGES Policy Brief*, 31 (2015).

지향하는 포괄적 발전개념 간에 충돌하기 때문으로 이해할 수 있을 것이다.¹³⁾

〈그림 VII-1〉 지속가능개발목표들 간의 상관관계 분석자료



출처: Prajal Pradhan et al., “A Systemic Study of Sustainable Development Goal(SDG) Interactions,” *Earth’s Future*, vol. 5. (2017), pp. 169~179.

이에 그치지 않고 Pradhan et al(2017)의 연구는 지속가능발전목표들 간의 시너지효과 랭킹과 상쇄효과 랭킹을 제시하고 있는데, 〈그림 VII-2〉가 이를 나타낸다.

13) Amartya Sen, “Development: Which Way Now?” *Econometrics Journal*, vol. 93, no. 372 (1982), pp. 745~762.

〈그림 VII-2〉 지속가능개발목표들 간의 시너지효과 및 상쇄효과 순위



출처: Prajal Pradhan et al., "A Systemic Study of Sustainable Development Goal(SDG) Interactions," pp. 169~179.

또한 Pradhan et al(2017)의 연구에 따르면, 지속가능발전목표들 사이에서 평균적으로 높은 시너지효과를 나타내는 목표는 바로 SDG 3 건강과 웰빙(good health and well-being)이었으며, SDG 12 책임감 있는 소비와 생산(responsible consumption and production)의 경우 다른 목표들과의 상쇄효과를 평균적으로 가장 많이 나타내고

있었다. 다시 말해, 어떠한 국가가 지속가능개발을 목표로 정책을 추진하려고 할 때, SDG 3에 우선순위를 둔 개발협력정책은 다른 지속가능발전목표들의 달성을 용이하게 할 수 있다는 것을 의미하며, 반대로 SDG 12에 우선순위를 둔 개발협력정책은 다른 지속가능발전목표들의 달성을 어렵게 할 수 있는 것이다.

Pradhan et al(2017)의 연구 이외에도, 남아시아 및 사하라이남 아프리카 최빈국 사례로 연구의 폭을 좁혀 지속가능발전목표 간의 시너지효과를 연구한 Mainali et al(2018)의 연구에 따르면, SDG 1 빈곤퇴치와 SDG 7 깨끗한 에너지, SDG 2 지속가능한 농업, SDG 6 물과 위생 간의 시너지효과가 높았다. 이러한 Mainali et al(2018)의 연구는 지속가능발전목표 간의 시너지효과와 상쇄효과는 해당국가의 맥락, 특히 경제발전 수준에 따라 달라질 수 있음을 확인시켜 주고 있으며, 또한 최빈국에서의 시너지효과는 기초적인 인도적 수요들 사이에서 높게 나타나고 있음을 보여준다. 다른 연구에서도 이러한 기초적인 인도적 수요에 관한 지속가능발전목표들이 상대적으로 시너지효과가 높은 것으로 나타나고 있는데, 특히 SDG 2 기아종식과 SDG 3 건강과 복지가 시너지효과를 상대적으로 높게 창출한다고 분석되어왔다.¹⁴⁾ 반면 이러한 국가내부에서 관찰할 수 있는 상쇄효과는 환경지속가능성과 빈곤퇴치, 경제성장과 지속가능한 환경, 소득 불평등과 경제성장, 사회적 발전과 경제적 발전 간의 타협 등의 관계에서 나타날 수 있는 긴장관계 차원에서 인식되고 있다.¹⁵⁾

요컨대 이와 같이 지속가능발전목표들 간의 상관관계 분석은 어

14) International Council for Science, "A Guide to SDG Interactions: From Science to Implementation," Research Report (2017).

15) Fortunate Machingura and Steven Lally, "The Sustainable Development Goals and Their Trade-offs," Case Study Report (London: Overseas Development Institute, 2017).

떠한 목표가 우선순위화되어야 할 것이냐에 대한 방향성을 제시할 뿐만 아니라, 그에 따라 어떠한 방식으로 부담공유가 이뤄져야 할지에 대해서도 논의를 가능하게 한다. 즉, 기초적 인도적 수요에 우선순위를 둔 개발협력이 좀 더 많은 시너지효과를 창출할 수 있다는 것이 공통적으로 나타나고 있으며, 경제개발의 수준이 낮은 수원국일수록 그럴 가능성이 높다는 것이다. 물론 이와 같은 결론은 잠정적인 상관관계에 근거한 것이기에, 향후 특정 수원국의 정치, 경제, 사회적 상황을 고려한 조금 더 정밀한 통계모형을 통해 재확인될 필요가 있을 것이다. 그러나 이와 같은 결과에 따르면, 발전권에 있어서도 의무담지자들은 복지향상(improvement of human well being), 공공서비스에 대한 접근성(access to public service) 등 해당 국가 주민들의 기초적 인도적 수요를 충족시키는 정책 우선순위를 통해 점진적인 경제성장을 추구하는 것이 바람직하다는 결론에 이른다. 이와 같은 발전권 논의를 바탕으로 대북개발협력에 대한 발전권 적용가능성에 대해 논의해보고자 한다.

Ⅲ. 대북개발협력과 발전권 구현

1. 대북개발지원의 현황과 쟁점

국제사회의 대북개발지원은 1990년대 후반 절정에 이르렀던 ‘고난의 행군’을 기점으로 북한이 직접 유엔에 식량지원을 호소하며 시작되었다. 이후 한국 내 보수 및 진보 정부 간 집권 교체에 따라 대북지원 규모와 빈도 차원에서 다소 부침이 존재했으나, 한국의 대북개발지원은 정부, 국제기구, 국내외 민간단체 등 다양한 공여행위자에 의해 면면히 이어져왔다.

〈표 VII-2〉에서 알 수 있듯 그간의 대북지원은 정부채널 지원이 가장 큰 규모로 이루어져 왔으며, 민간 차원의 대북지원도 전체 대북지원 규모의 25% 정도를 차지하고 있다. 비록 그 규모에 있어서는 정부채널 지원에 비해 크지 않지만, 시민사회로부터의 대북지원은 정부 차원의 공식적 대북지원이 중단되었을 경우에도 지속되어 남북한 간 교류의 명맥을 유지하는 데 기여했다고 평가할 수 있다.

〈표 VII-2〉 한국의 대북지원 채널별 지원현황 (1995~2016)

(단위: 억 원)

연도	정부 차원					식량 차관	계	민간 차원 (무상)	총계
	무상지원				계				
	정부 지원	민간단체 기금지원	국제기구 통한지원	계					
1995	1,854	-	-	1,854	-	1,854	2	1,856	
1996	-	-	24	24	-	24	12	36	
1997	-	-	240	240	-	240	182	422	
1998	-	-	154	154	-	154	275	429	
1999	339	-	-	339	-	339	223	562	
2000	944	34	-	978	1,057	2,035	387	2,422	
2001	684	62	229	975	-	975	782	1,757	
2002	832	65	243	1,140	1,510	2,650	576	3,226	
2003	811	81	205	1,097	1,510	2,607	766	3,373	
2004	949	102	262	1,313	1,359	2,672	1,558	4,230	
2005	1,221	120	19	1,360	1,787	3,147	779	3,926	
2006	2,000	134	139	2,273	-	2,273	709	2,982	
2007	1,432	216	335	1,983	1,505	3,488	909	4,397	
2008	-	241	197	438	-	438	725	1,163	
2009	-	77	217	294	-	294	377	671	
2010	183	21	-	204	-	204	200	404	
2011	-	-	65	65	-	65	131	196	
2012	-	-	23	23	-	23	118	141	
2013	-	-	133	133	-	133	51	183	
2014	-	-	141	141	-	141	54	195	
2015	-	23	117	140	-	140	114	254	
2016	-	1	-	1	-	1	28	29	
총계	11,249	1,177	2,743	15,169	8,728	23,897	8,957	32,854	

출처: 통일부 홈페이지, 재인용: 정구연 외, “대북개발협력의 경험과 새로운 패러다임,” 『초록 우산어린이재단 연구보고 2018-03』 (2018), p. 42.

한편 역대 정부의 대북지원은 보수와 진보의 여부와 관계없이 경제인프라, 예컨대 철도, 도로, 발전소, 산업 단지 등 가시적으로 확산한 목표에 우선순위를 부여하는 경향이 존재했다. 물론 정부가 농업, 보건, 인도적 지원 등 국제사회가 우선적으로 권고하는 사업을 배제한 것은 아니었으나, 북한과 같은 저개발국에서 경제성장이 이뤄진다면 그 성장의 혜택은 상류층이나 권력집단에 집중될 가능성이 높고, 그렇다면 이것은 발전권이 지향하는 질적 ‘발전’ 목표와 거리가 있을 가능성이 있음을 고려할 필요가 있다. 특히 북한과 같이 법치가 제도화되지 않았거나 미발달된, 그리고 군주적 통치양식을 보이는 정치체제에 있어 국가의 자원은 지도자와 소수 지배계층에 의해 독점되며, 지도자는 이러한 국가자원을 독자적 통치자금 체계를 통해 독점적으로 취합하곤 했다.¹⁶⁾

이뿐만 아니라 북한과 같은 저개발국, 특히 정책 및 제도개혁 의지가 미흡한 국가에서는 대규모 사회기반시설 구축을 위한 개발지원은 그 효과를 발휘할 가능성이 낮은 것으로 평가되어왔다. 이러한 이유로 기존의 관련 연구들은 저개발국과 취약국가에는 빈곤친화적 성장(pro-poor growth)을 이룰 수 있도록 해야 한다고 주장한다.¹⁷⁾ 즉 대규모 경제기반 시설이나 제조업 같은 산업부문에 대한 지원보다는 식량, 농업, 보건의료, 교육, 환경 등 취약계층과 일반 주민의 인간다운 삶에 직접 기여할 수 있는 부문에 대해 우선적으로 사업이 진행될 필요가 있다는 것이다. 이러한 빈곤친화적 성장 목표는 앞선 절에서 논의한 지속가능발전목표를 가운데 기초적 인도적 수요와 관련한 목표들이 시너지효과를 상대적으로 더 많이 창출한

16) 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 38~39.

17) 정구연 외, 『대북개발협력의 경험과 새로운 패러다임』 (서울: 초록우산 어린이재단, 2018), p. 25.

다는 결과와도 접맥될 수 있을 것이다. 즉, 저개발국의 빈곤계층에 대한 우선적인 인도적 지원을 통해 경제성장을 위한 인적 기반을 마련해야 할 필요성이 존재하는 것이다.

한편 이러한 빈곤친화적 성장의 장기적 목표와 관련해 발전권 측면에서의 추가적인 고민이 필요하다. 이에 대해 기존의 연구들은 위와 같은 빈곤친화적 성장은 중장기적으로 ‘빈곤감소형 경제질서 구축’의 과제와 맞닿을 수 있을 것이라 주장한다.

빈곤감소형 경제질서 개념이란 현재 북한 내 비공식 경제영역 확장으로 인해 북한의 시장화가 활성화되고 있다는 맥락에 기반하며, 이러한 변화 속에서 자칫 유린당할 수 있는 일반 주민들의 인권을 보호함과 동시에 주민들의 인권이 보호받을 수 있는 주민 역량강화 및 제도적 향상을 견인하기 위한 것이다.¹⁸⁾ 이와 같은 주장은 궁극적으로 북한 내 빈곤감소형 경제질서 수립을 통해 북한 내 발전권 보장을 가능케 하는 장기적인 제도개선 동력에 주목한다. 이는 발전권에 포함되어 있는 ‘참여(participation)’의 세부목표와 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있으며, 북한 내 인권증진을 위해 단순히 사회권과 자유권 간의 이분법적 선택이 불가피할 것이라는 기존의 인식을 전환시킬 수 있는 지점이기도 하다. 최근 시장화 등 비공식 경제부문의 확산 속도와 제도화 준비의 속도차로 인해 생겨나는 제도적 공백으로 인해 많은 인권유린이 나타나고 있다는 보고서는 이러한 발전권 차원의 대북지원 필요성을 더욱 강조하게 한다.

예컨대 지난 1990년대 고난의 행군 이후로 북한 내 배급제가 더 이상 작동하지 않자, 북한주민들은 생활의 기초적 필요를 충족시키기 위해 시장에 의존해왔다. 그러나 비공식경제하의 시장에서의 활

18) 임강택 외, 『시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점』 (서울: 통일연구원, 2013), p. 252.

동에 대한 정부 차원의 제도적 보완이 없는 상황이기에, 시장에서의 활동은 체포, 감금과 박해 등의 인권유린 가능성에 북한주민을 노출시키고 있다. 이것은 인권유린 상황이며, 공정한 재판, 고문, 조사 중 비인도적 처우 등으로 인해 더욱 그러하고, 궁극적으로 이러한 상황은 북한주민의 기초적 인도적 수요를 충족시키기 어려운 상황으로 이르게 하여 악순환을 형성하고 있다.¹⁹⁾

위와 같은 상황은 앞서 발전권의 요소 가운데 복지향상(Improvement of human well-being)과 공공서비스에 대한 접근성(Access to Public Service)라는 두 개의 목표가 시너지효과가 있음을 보여주는 단적인 예로서, 대북개발협력을 구상하는 데 있어 반드시 고려해야 할 부분이라고 볼 수 있다. 즉 국제사회의 대북 인도적 지원뿐만 아니라 북한과의 기술협력을 통한 제도적 향상을 도모하는 것이 중요한 작업이 되는 것이다. 이러한 시너지효과 및 상쇄효과를 고려한 빈곤감소형 질서 구축을 위한 대북개발지원의 방향은 장기적으로 북한 내 발전권 보장을 위한 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

이를 위해 우선적으로 북한 내 인도적 수요를 식별하는 것이 중요할 것이며, 정치발전을 선호하는 북한 내부 집단의 역량강화의 기초적 작업이 될 수 있을 것이다. 이를 위해서는 앞 절에서 언급한 바와 같이 수원국의 맥락에서 발생하는 개발지원 목표들 간의 시너지효과와 상쇄효과를 고려하여 개발지원 사업의 우선순위를 선정해야 할 것이다.

그렇다면 최근 북한이 선호하는 개발협력 수요는 무엇인가? 북한의 개발수요는 두 가지 차원에서 식별할 수 있다. 첫째, 국제기구가 집계한 개발수요로서, 최근 유엔 인도지원조정국(UN Office for

19) UN Human Rights Office of the High Commissioner, "The Price of Rights: The Violation of the Right to an Adequate Standard of Living in the Democratic People's Republic of Korea" (2019).

the Coordination of Humanitarian Affairs: UNOCHA)이 제시한 『DPR Korea Needs and Priorities』 보고서(2019)를 통해 북한의 개발수요를 확인할 수 있다. 이에 따르면, 가장 우선순위에 놓여있는 북한 개발수요는 바로 식량안보에 놓여있으며, 그 뒤를 이어 기본적 보건서비스, 식수 접근성 및 위생유지를 통해 예방 가능한 사망을 줄여나가야 함이 강조되었다. 그 다음 우선순위는 홍수나 가뭄 등 반복되는 재난에 대한 북한 취약계층의 복원력 향상에 있었다. 이러한 목표에 따라 유엔 인도지원조정국이 집계한 지원 수요는 약 1,090만 명에 이르렀으며, 이들은 평양을 제외한 황해북도, 평안남도, 함경남도에 집중되어 있다.

두 번째로 식별할 수 있는 북한의 개발협력 수요는 북한 당국 차원에서 제시된 개발협력 수요로서, 북한이 최근 「2017-2021 유엔 전략프레임워크(UN strategic framework)」를 통해 밝힌 개발의 우선순위이다. 이에 따르면, 유엔과 북한 당국이 집중하고자 하는 개발협력의 우선순위는 1) 식량 및 영양안보(food and nutrition security), 2) 사회개발 서비스(social development services), 3) 복원력과 지속가능성(resilience and sustainability), 4) 데이터와 개발관리(data and development management)이다.

〈표 Ⅶ-3〉 유엔전략프레임워크의 우선순위와 세부목표

우선순위	세부 내용
식량 및 영양 안보	<ul style="list-style-type: none"> - 농업, 원예, 어업, 축산 부문에서 식량생산, 생산성, 가공의 지속 가능성 제고 - 모든 가계가 언제나 충분하고 다양한 식품군에 접근할 수 있도록 하여 주민들, 특히 가장 취약한 집단의 삶의 질 제고
사회개발 서비스	<ul style="list-style-type: none"> - 북한주민들, 특히 가장 취약한 인구집단과 외딴 지역 주민들에 대한 일차의료 개선 및 일관되고 공평하며 보편적인 보건의료 서비스 보장

우선순위	세부 내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 전염, 비전염성 질환, 특히 가장 취약한 여성과 아동들이 겪는 모성, 유아질환에 대한 개선된 의료 서비스 제공 - 보건 분야 긴급 상황에 대한 준비와 대응역량 강화 - 가정, 교육기관, 의료시설, 특히 가장 취약한 가구와 집단들에 대한 적절하고 공평하며 지속가능한 물, 위생시설 보급 - 유치원, 소학교, 중등학교, 3차 교육기관, 그리고 기술 및 직업 교육, 훈련 부문에서 양질의 교육 제공 및 형평성 제고
복원력과 지속 가능성	<ul style="list-style-type: none"> - 재난 및 기후변화 영향으로부터 지역 공동체, 특히 여성을 포함한 가장 취약한 인구집단 보호 및 대응력 제고 - 지역 공동체, 특히 가장 취약한 집단들의 저렴하고 신뢰할 수 있고 지속가능한 현대적 에너지원への 접근 - 환경관리, 에너지, 기후변화, 재난위험관리 부문에서 정부기관들의 통합적이고 공평한 사업 수행
데이터와 개발 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 사업기획 및 의사결정을 위한 구체적이고 신뢰할만한 인도, 개발분야 정보에 대한 접근과 각용성 제고 - 국제기술 표준을 적용하기 위한 북한의 역량강화 - 국제조약, 협약, 기타체계에 대한 북한의 준수 강화 및 증거기반 보고체계 강화

출처: 문경연·정구연, 『SDG와 한반도 평화』 (서울: 유네스코 한국위원회, 2018), p. 16.

요컨대 유엔인도지원조정국과 북한 당국이 제시한 북한의 개발수요는 공통적으로 식량안보와 보건의료 서비스, 그리고 복원력에 대한 수요를 포함한다. 또한 「2017-2021 유엔 전략프레임워크」는 데이터와 개발관리 차원에서의 개발수요를 포함하여, 이는 발전권 세부 목표들 가운데 복지향상, 비차별, 그리고 공공서비스에 대한 접근성에 해당될 것이다.

이러한 기초적인 인도적 지원 목표들은 앞서 언급한 바와 같이 환경 지속가능성과 빈곤퇴치, 경제성장과 지속가능한 환경, 소득 불평등과 경제성장, 사회적 발전과 경제적 발전 간의 타협 등의 관계에서 나타날 수 있는 다양한 긴장관계 차원에서 상쇄효과를 일으킬 가

능성이 높은 것이 사실이다. 특히 북한에 대한 개발지원이 인도적 차원의 지원이 아닌 정부 차원의 대규모 인프라 중심 개발 사업일 경우 더욱 그러하다.

이러한 측면에서 발전권 구현을 위한 대북개발협력의 방향성 논의는 궁극적으로 북한이 발전권에 포함된 권리를 개발협력의 수요로서 지향하고 국제사회 역시 이를 제공할 수 있느냐의 여부에 따라 판단할 수 있을 것이다. 우선, 위와 같은 상쇄효과를 최소화하기 위해 필요한 것은 궁극적으로 북한 내 인도적 수요에 우선순위를 둔 국제사회의 대북개발협력 목표 공유 및 조정, 그리고 그러한 인도적 차원의 개발지원이 효과를 제고할 수 있는 북한과의 기술협력이 될 것이다. 이를 위해 국제사회는 과학적인 연구를 통해 북한의 정치, 경제, 사회적 상황에 적합한 발전권 목표들 간의 시너지효과 및 상쇄효과를 정밀하게 식별할 필요가 있을 것이다. 이를 통해 북한이 빈곤친화형 경제성장으로 도약할 수 있는 기반을 마련하도록 지원해야 할 것이며, 이것이 바로 발전권 구현을 위한 대북개발협력의 우선순위가 되어야 할 것이다.

발전권은 앞서 정의했듯 “양도 불가능한 인권으로서, 모든 인권과 근본적 자유가 완전히 실현될 수 있는 경제, 사회, 문화, 정치적 발전에 대해 모든 개인과 사람들이 참여할 수 있고, 기여할 수 있으며, 향유할 수 있는 권리”를 의미한다. 즉 지향점으로서의 발전과 과정으로서의 발전 모두를 아우르는 개념인데, 북한의 「2017-2021 유엔 전략프레임워크」에 담긴 개발협력 수요는 일정부분 발전권의 세부 지향점과 중첩된다. 특히 발전권의 복지향상(improvement of human well-being), 공공서비스에 대한 접근성(access to public service) 측면에서 그러하다. 북한이 제기한 식량 및 영양안보, 사회개발 서비스는 발전권의 복지향상 목표에 해당되는 것이며, 복원력과 지속

가능성은 일정부분 자결권과도 중첩된다. 데이터와 개발관리는 공공서비스에 대한 접근성과 중첩되어 있으며, 개발자체의 효율성을 높히려는 북한의 노력으로 이해할 수 있을 것이다.

중요한 것은 이러한 세부 발전 지향점들은 발전권이 지향하는 목표와 중첩되고 있음에도 불구하고 이들이 자유로이 추구될 수 있는 ‘과정’이 북한 내에 보장될 수 있느냐의 여부일 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 발전권은 지향점으로서의 발전과 과정으로서의 발전 모두를 아우르는 개념이다. 또한 발전권에 포함된 권리는 두 가지이다. 첫째는 인민의 권리, 즉 집단적 권리로서 모든 인민은 인권 신장에 기여하도록 사회경제적 발전을 도모할 수 있다는 권리이다. 둘째, 개개인의 권리로서 사회경제적 발전에 참여할 수 있고, 그 혜택을 공정하게 누릴 수 있는 권리가 있다.²⁰⁾ 동시에 이러한 권리는 국가적 의무 차원에서 보장되어야 한다. 즉, 권리보호의 주요 의무담지자는 바로 국가인 것이다. 사회경제적 발전에 대한 인민의 권리를 저해하지 않도록 국제관계를 평화롭게 유지하고 신국제경제질서를 조성하는 국가의 의무와, 사회경제적 발전과정과 혜택 분배에 있어 개개인의 인권을 존중하는 국가들의 의무를 말한다. 발전권이 지향하는 세부목표들을 추구함에 있어 개인의 권리와 집단의 권리가 보장될 수 있는지, 특히 그것이 북한 당국이 의무담지자의 차원에서 보장할 수 있는 것인지가 관건이다. 만약 북한 당국이 의무담지자로서의 역할을 충실히 이행할 수 없다면, 국제사회의 개입이 가능한지의 여부는 또 다른 차원의 논의를 가져올 수밖에 없을 것이다. 그런 측면에서 발전권 차원의 대북개발협력 가능성을 타진하기 위해서는

20) David Beetham, “Chapter 5. The Right to Development and Its Corresponding Obligations” in *Development as a Human Rights: Legal, Political and Economic Dimensions*, eds. Bard A. Adreassen and Stephen P. Marks (Cambridge: Harvard School of Public Health, 2007).

북한의 인권인식과 실천 현황을 살펴보고 가능한 우선 협력 영역을 식별할 필요가 있다.

2. 북한의 인권의식과 발전권 구현 가능성

대북개발협력 사업을 통한 북한의 발전권 향상이 보다 포괄적인 북한 인권 상황 개선에 긍정적 영향을 줄 수 있는지는 불확실하다. 이는 대북개발지원의 여부를 넘어서 북한의 인권 개념이 국제사회의 보편적 인권 개념과 많은 차이를 노정하고 있기 때문이다. 더욱이 단순히 인권 개념의 차이뿐만이 아니라 북한의 체제적 특성상 개발협력이 효과를 발휘하기 쉽지 않기 때문이기도 하다.

우선 인권 개념의 차이에서부터 살펴보면, 북한 사회과학원이 정의하는 인권이란 “인민이 가져야할 정치적, 경제적, 문화적 및 사회적 제반 권리”를 말하며, 인권은 “온갖 착취와 억압이 청산되고 인민이 나라의 주인으로 된 사회주의 제도 하에서만 철저히 보장”된다.²¹⁾ 이러한 개념 하에 인권은 자주권, 생존권, 평등권, 발전권을 포함한 권리를 포함한다.²²⁾

우선 자주권이란 주체사상이 강조하는 ‘자주성’과 관련되어 있는데, 북한에게 있어 외세 지배를 받는 인민, 즉 자주권을 박탈당한 인민은 인권이 부재하다.²³⁾ 평등권이란 헌법에 선거권, 피선거권, 언론·출판·집회·결사의 자유, 주택·인신에 대한 불가침 차원에서 규정된다. 하지만 북한 내부에서 평등권은 철저히 계급성에 기반을 두고 있어, 반혁명분자들에게는 인권이 보장되지 않는다.²⁴⁾ 생존권

21) 북한 사회과학원, 『정치용어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 718.

22) 우승지, “북한인권문제연구의 쟁점과 과제,” 『국제정치논총』, 제46집 3호 (2006), pp. 189~212.

23) “사회주의는 과학이다,” 『로동신문』, 1994.11.4.

24) 『로동신문』, 1995.6.24.

의 경우 노동에 대한 권리, 의식주 보장, 무상치료 등을 의미하며, 개발권은 경제발전 없이는 보장받기 어렵다고 인식한다.

북한은 북한체제 내에서 인권문제는 존재하지 않는다는 입장을 피력하고 있으나, 2009년 헌법 개정 이후 지속적으로 인권법제를 정비하고 있기도 하다. 그러나 실질적인 북한 내 인권 보호의 수준은 열악하다. 자유권 차원의 인권유린 사례는 강제노동 부과, 형사 사건 처리과정에서의 고문과 같은 비인도적 처우, 교화소 구금 등 사례에서와 같이 최근까지도 확인되고 있다.²⁵⁾ 사회권 차원에서는 만성적 식량부족과 의료서비스, 교육 등에 있어 인권을 침해받고 있다. 예컨대 북한은 공식적으로 무상치료제를 견지하고 있으나 실제 환자가 비용을 부담하기에, 취약계층은 의료 및 보건서비스로의 접근성이 현저히 낮아질 수밖에 없다.²⁶⁾

또한 북한은 인권 보장의 대전제로 “하나를 전체를 위하여 전체는 하나를 위하여라는 집단주의 원칙에 기초한다”는 점을 밝혀 집단우선주의적 성격을 강조한다. 김정은 지도자 개인의 지시가 초법적으로 준수되고 있다는 점 역시 북한주민의 인권보호에 있어서의 또 다른 구조적 한계로 지적할 수 있을 것이다.²⁷⁾ 북한 내 인권법제가 지속적으로 정비되고는 있으나, 이는 여성, 아동, 장애인 등 북한 체제 유지에 크게 위협이 되지 않는 취약계층에 집중되어 있다. 단지 이러한 유형의 인권 개선에 적극적인 태도를 보임으로써 또한 국제사회를 대상으로 북한 내 인권개선 선전효과를 거두고자 하는 것으로 분석되어왔다.²⁸⁾ 그러나 이들 취약계층에 대한 실질적인 인권 보호 조치 역시 요원한 상황이다.

25) 통일연구원, 『북한인권백서 2019』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 14~15.

26) 위의 책, pp. 17~18.

27) 통일연구원, 『북한인권백서 2014』 (서울: 통일연구원, 2014), p. 76

28) 위의 책, p. 78.

한편, 발전권 구현을 위한 개발협력을 시도하고 이를 통해 궁극적으로 북한의 인권을 개선하기 위해서는 기본적으로 국제사회가 북한정권의 인권문제를 제기하는 상황에 대해 북한이 어떻게 반응하는가를 살펴보는 것이 중요한데, 북한은 이를 외세위협, 특히 정권안보 및 체제안보의 차원의 위협으로 인식한다. 더욱이 국제사회 대북 인권공세는 국제사회에서 북한의 외교적 입지를 더욱 고립시키고 있으나 북한 역시 국제사회가 북한인권 문제를 통해 북한에 대한 정치적 압박을 가하는 상황 자체를 정치화함으로써 내부적인 체제유지를 도모하고 있다.

이러한 인식체계에는 여러 가지 요인이 영향을 미쳐왔는데, 먼저 냉전종식과 맞물린 구소련 해체, 그리고 뒤이은 사회주의 국가의 체제전환을 북한은 심각한 정권안보 위협으로 인식하였다. 이러한 변화의 원인으로 북한은 해당 국가내부 자유 및 인권의식의 확산, 그리고 서방의 정보유입을 통한 사회내부 인식변화 등을 지적한다.²⁹⁾ 더욱이 이라크 및 아프가니스탄 전쟁, 시리아 내전 등 다수의 사례에 있어 미국의 인권을 명분으로 개진한 군사적 개입으로 인해 해당 국가 지도자들이 파국을 맞게 되었다고 판단한다. 결과적으로 북한은 국제사회의 북한인권 문제제기에 대해 사회주의 체제와해, 북한정권 교체 혹은 정권붕괴의 목표가 이면에 존재한다고 인식하는 것이다.

예컨대 북한은 유엔 인권위원회에서 2003년 이후 14년째 채택되고 있는 북한인권결의안에 대해 매년 반발하고 있다. 지난 2016년 유엔 인권이사회에서 채택된 북한인권결의안에 대해서도 북한대표부는 “극단적인 정치화, 선택성, 이중기준을 드러낸 반공화국결의를 전면 거부한다”고 밝혔으며, “미국과 다른 적대세력의 정치군사적

29) 김수담, “북한 공진화전략 연구: 인권,” 『EAI 북한 공진화전략 연구패널 보고서 제5호』 (2010).

대결과 음모의 산물”이라고 비난하였다.³⁰⁾ 더욱이 2019년 10월 스톡홀름에서 열렸던 북미 간 비핵화 실무협상의 결렬 이후 북한이 발표한 입장문에서 “생존권과 발전권을 저해하는 대조선 적대시 정책을 완전하고도 되돌릴 수 없게 철회하는 실제적 조치를 취하라”고 밝히며 미국에 의한 대북제재완화 및 체제안전보장을 요구하고 있는 상황이다.³¹⁾ 이와 같은 발언은 북한이 미국의 대북정책을 발전권 보장의 저해요인으로 인식하고 있다는 점을 보여준다. 즉 미국이 외교, 경제, 안보적 차원에서 추진하는 소위 ‘대북적대시 정책’으로 인해 북한의 발전권 보장의 기회가 제한된다는 입장을 밝힌 것인데, 이러한 발언은 북한의 발전권에 대한 인식 역시 앞서 언급한 북한의 자유권 및 사회권에 대한 의식의 테두리에서 크게 벗어나지 않음을 알 수 있다.

그러나 국제사회는 북한의 인권문제 가운데 자유권과 사회권에 대한 문제를 여전히 비중 있게 다루고 있는 상황이다. 예컨대 지난 2014년 유엔 인권이사회에 『북한인권조사위원회 보고서(Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea)』는 북한 내 인권침해 현황을 북한의 정부, 기관 및 당국자들에 의해 이루어진 반인도범죄로 규정하고 있다. 더욱이 2016년 통과된 「북한제재강화법(North Korean Sanction Enforcement Act of 2016, H.R. 757)」은 북한 내 인권유린 및 통제 현황이 공개적으로金正은의 책임임을 밝히고 있으며, 미국 트럼프 대통령은 2018년 탈북민 8명을 백악관으로 초청하여 면담 시간을 갖는 등 국제사회의 대북 인권 공세는 북미 간 비핵화 협상을 위한 대화

30) “유엔 인권이사회, 14년째 ‘북한인권결의’ 채택,” 『통일뉴스』, 2016.3.24., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=115954>> (검색일: 2019.10.13.).

31) “북미협상 결렬 1주일... 김정은과 트럼프의 서로 다른 ‘침묵,’” 『파이낸셜뉴스』, 2019.10.13., <<http://www.fnnews.com/news/201910131536255745>> (검색일: 2019.10.15.).

국면 유지를 위해 그 수위가 조절되어 있으나 여전히 모멘텀은 존재한다. 더욱이 북미 간 비핵화 협상이 진전을 이루지 못하고 있는 상황은 미국 의회 및 시민사회로부터의 대북 인권공세 가능성을 높이고 있는 상황이다.

이러한 상황은 개발협력과 인권 개선을 직접적으로 연계시키는 공여국의 기존 접근법의 효과성을 매우 떨어뜨린다. 아래 <표 VII-4>는 공여국의 인권과 개발협력의 통합을 위한 기존의 접근법을 정리한 것이다. 더욱이 이러한 통합과정에서 논의되는 인권이 자유권과 사회권에 국한될 경우 그 효과성은 더욱 약화될 가능성이 높다.

<표 VII-4> 인권을 개발협력정책에 통합시키기 위한 공여국의 접근법

Implicit Human Rights work	Agencies may not explicitly work on human rights issues and prefer to use other descriptors (empowerment or general good governance)
Human Rights Project	Projects or programmes directly targeted at the realization of specific rights or specific groups
Human Rights Dialogue	Foreign policy and aid dialogues include human rights issues, sometimes linked to conditionality. Aid modalities and volumes may be affected in case of significant human rights violations
Human Rights Mainstreaming	Effort to ensure that human rights are integrated into all sectors of existing aid interventions . This may include ‘do no harm’ aspects
Human Rights-based Approaches	Human rights considered constitutive of the goal of development, leading to a new approach to aid and requiring institutional change

출처: OECD/WB, *Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences, and Challenges*, 2nd Edition (Washington D.C.: World Bank and Organization for Economic Cooperation and Development, 2013).

물론, 북한의 맥락과 관계없이 위와 같은 개발협력과 인권의 연계

가 과연 시너지효과를 낼 수 있을지의 여부에 대해서는 이미 학계의 많은 논란이 존재해왔으며, 이는 향후 대북지원 과정에서도 반드시 고려할 필요가 있을 것이다. 예컨대 개발협력과 민주주의 정치체제의 발전 관계를 연구한 기존연구들은 수원국 내부에 이미 존재하고 있는 굿거버넌스의 존재가 경제성장을 견인하며, 다시 정치체제의 발전으로 선순환될 것이라는 가정에 근거해 개발협력과 인권을 연결시켜왔기 때문이다.³²⁾

또한 흡수역량(absorptive capacity)의 문제도 존재한다. 예컨대 개발협력을 통한 자본 유입은 저소득 수원국의 효율적인 행정체제 및 독립적 사법기관 구축에 기여할 수 있다. 예컨대 행정적 효율성을 높일 수 있는 교육과 훈련기회를 제공하고, 공무원들에 대한 정기적인 소득을 보장해줌으로써 부정부패의 가능성을 낮추어 궁극적으로 거버넌스의 향상으로 이어질 것이라는 것이다.³³⁾ 반면 세수보다 많은 개발협력자금은 수원국의 흡수역량을 넘어서 오히려 역효과를 초래할 수 있는데, 이는 수원국으로 하여금 세수를 거둬들이고자 하는 의지를 약화시켜 스스로 거버넌스를 향상시키고자 하는 의지를 약화시키게 되는 것이다.³⁴⁾ 즉 개발협력에 대한 의존도를 높여

32) Daron Acemoglu, Simon Johnson, and James A. Robinson, "Institutions as a Fundamental Cause of Long-run Growth," in *Handbook of Economic Growth vol. 1, Chapter 6*, eds. Philippe Aghion and Steven Durlauf (New York: Elsevier, 2005).

33) Caroline Van Rijckeghem and Beatrice Weder, "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?" *IMF Working Paper* (1997), pp. 97~73.

34) Deborah Brautigam and Stephen Knack, "Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa," *Economic Development and Cultural Change*, vol. 52, no. 2 (2004), pp. 255~286; Todd Moss, Gunilla Pettersson, and Nicolas van de Walle, "An Aid-institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in sub-Saharan Africa," in *Reinventing Foreign Aid*, ed. William Easterly (Cambridge: MIT Press, 2008); Karen Remmer, "Does Foreign Aid Promote the Expansion of Government?" *American*

수원국 스스로의 발전가능성을 낮추게 되는 것이다.

요컨대 개발협력과 제도향상, 그리고 그로 인한 인권 보호의 가능성을 직접 연계시킨 기존의 일반론적 연구 관점에서 북한을 바라보면, 개발협력을 통한 북한의 인권보호 개선 가능성은 높지 않을 것이다. 그러나 앞서 논의된 바와 같이 빈곤감소형 경제질서 구축을 위하여 국제사회에 의해 북한주민 역량강화 차원에서 시도되는 개발협력 정책은 비록 우회적이지만 단기적으로 북한 내 경제영역에서의 발전권 향상에 기여할 수 있을 뿐 아니라 장기적으로 한반도 평화체제구축을 위한 우호적 환경 조성에도 일조할 가능성이 높다.

특히 북한 내 기초적인 인도적 수요를 고려하여 빈곤친화형 성장을 주도하기 위한 지원을 우선적으로 시작하여, 북한주민들의 역량강화의 초석을 다질 수 있는 계기를 마련할 필요가 있을 것이다. 「2017~2021 유엔 전략프레임워크」와 유엔 인도지원조정국(UNOCHA)이 제시한 『DPR Korea Needs and Priorities』가 공통적으로 지적하는 식량안보, 복원력과 사회개발서비스 등은 발전권의 세부목표와 중첩되는 바, 이러한 목표들을 국제사회와의 협력을 통해 달성하고자 하는 노력은 의미가 있을 것이다. 그러나 빈곤감소형 경제질서 구축에 있어 기존의 연구들이 디지털 산업 육성 등 대규모산업 육성을 제안하고 있는데, 이와 같은 대안을 고려함에 있어 발전권 세부목표들과의 상쇄효과를 반드시 고려해야할 것이다. 특히 환경복원력과 경제발전, 소득 불평등 등 지속가능발전목표들 간의 상쇄 및 시너지효과에 대한 기존연구에서 확인할 수 있듯 북한 내 발전권이 단순히 양적 경제성장이 아닌 질적 경제성장으로 도약할 수 있는 방향으로 빈곤감소형 경제질서 구축의 방향성이 모색되어야 할 것이다.

또한 북한이 북미 간의 비핵화 협상과정에서 우려하고 있는 체제

안전보장 문제를 발전권과 결부시키는 상황을 완화하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다. 예컨대 발전권 세부 목표로서의 자결권 혹은 신국제경제질서 구축 차원에서 미국뿐만이 아니라 국제사회가 지원할 수 있는 정책들을 그 예로 들 수 있다. 발전권 차원에서의 대북개발지원을 인도적 지원에 국한하지 말고 북한 산업구조에 있어서의 비교우위를 선별하는 작업, 그리고 비핵화 협상 결실과 맞물려 북한을 현재의 국제경제질서 속에 안착시키려는 국제사회의 관여 정책 등을 고려해볼 수 있을 것이다.

IV. 결론

본 연구는 발전권의 세부적인 목표들을 논의하고, 이들 목표들 간의 시너지효과 및 상쇄효과가 발생할 수 있는 상황에 주목하여 이로부터의 대북개발협력에 대한 함의를 도출하고자 했다. 특히 본 연구는 이러한 시너지 및 상쇄 효과를 식별하기 위해 발전권에 포함된 목표들이 지속가능발전목표에 포함되어있다는 점에 착안하였고, 이를 위해 지속가능발전목표들 사이에서 발전권 목표들 간의 상호 연관성을 기존연구를 통해 확인하였고 이를 보다 효과적인 대북개발협력의 대안을 식별하는 데 고려하였다.

특히 기존의 연구들에 따르면 기초적 인도적 수요에 해당되는 지속가능발전목표의 달성이 여타 목표들과의 시너지효과를 창출할 가능성이 높은 것으로 밝혀졌으며, 특히 빈곤퇴치, 복지 향상, 공공서비스 접근권 등의 요소가 공통적으로 높은 시너지효과를 나타내고 있었다. 이러한 결과는 북한과 같은 경제수준의 수원국에 대한 개발지원 우선순위가 기초적 인도적 수요에 놓여져야만이 빈곤친화

형 성장으로 이어질 수 있도록 할 수 있다는 점을 보여주고 있다.

한편 이러한 접근법은 앞서 언급한 바와 같이 지속가능발전목표의 필요성을 당위적 차원에서 주장해왔던 기존의 관행을 넘어서 보다 효과적으로 개발협력을 수행할 수 있는 환경과 목표설정, 그리고 장기적인 개발협력 로드맵 구축을 가능하게 한다는 점에 있어 유용하며, 향후 보다 정확하고 장기적인 데이터를 바탕으로 정밀한 연구가 필요한 부분이기도 하다.

이와 관련한 대북개발협력으로의 함의는 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다. 첫째, 북한에 대한 빈곤친화형 경제성장을 위해 북한과 국제사회가 공통적으로 지적하고 있는 북한의 개발수요에 대북개발협력의 우선순위를 부여할 필요가 있으며, 이것이 북한의 발전권 보장 향상을 위한 초석이 될 수 있을 것이다.

둘째, 북한의 빈곤친화형 경제성장의 장기적 목표를 인도적 지원과 결부시켜 설정할 필요가 있다. 특히 북한주민의 역량강화 차원에서 인도적 지원 중심 대북개발협력은 북한 내 발전권 보장, 특히 질적인 경제성장 도약을 위해 필요할 것이다.

셋째, 북한의 빈곤친화형 경제성장은 궁극적으로 국제사회의 관여가 필요하다. 이는 북한이 자결권, 혹은 자주권 차원에서 인식하는 인권 의식으로 인해 국제사회로의 안착이 어려워지는 상황을 예방하기 위한 차원에서 국제사회의 대북 접근법에 있어서의 일치된 모습이 필요할 것이다. 단순히 북한 비핵화 문제를 북미 간의 문제로 국한시켜 추가적인 대안 모색을 차단하기보다는 허용가능범위 내에서 북한과 국제사회와의 상호 관여의 폭을 넓히고 북미 간 비핵화 협상 결과와 맞물려 북한을 국제경제질서 속에 안착시키기 위한 전략을 모색해야 할 것이다. 단순히 대북개발지원뿐만 아니라, 경제질서에 대한 인식 확대, 기술협력을 통한 제도적 향상 등 국제사회

는 북한의 맥락에 적합한 대북개발지원 로드맵을 구축하여 북한의 발전권 향상을 위해 협력이 필요할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 문경연·정구연. 『SDGs와 한반도 평화』. 서울: 유네스코 한국위원회, 2018.
- 박영자. 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 북한 사회과학원. 『정치용어사전』. 평양: 사회과학출판사, 1970.
- 임강택·김태환·박영자·송영훈·조한범·홍민. 『시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 정구연·김석진·홍제환·이덕영. 『대북개발협력의 경험과 새로운 패러다임』. 서울: 초록우산 어린이재단, 2018.
- 통일연구원. 『북한인권백서 2014』. 서울: 통일연구원, 2014.
- _____. 『북한인권백서 2019』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 통일연구원 북한인권연구센터 편. 『사회권 관점에서 본 북한인권』. 서울: 통일연구원, 2017.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. “Institutions as a Fundamental Cause of Long-run Growth.” In *Handbook of Economic Growth, vol. 1*, edited by Philippe Aghion, and Steven Durlauf. New York: Elsevier, 2005.

Beetha, David. “The Right to Development and Its Corresponding Obligations.” In *Development as a Human Rights: Legal*,

Political and Economic Dimensions, edited by Bard A. Adreassen, and Stephen P. Marks. Cambridge: Harvard School of Public Health, 2007.

Beetham, David. "Chapter 5. The Right to Development and Its Corresponding Obligations." In *Development as a Human Rights: Legal, Political and Economic Dimensions*, edited by Bard A. Adreassen and Stephen P. Marks. Cambridge: Harvard School of Public Health, 2007.

Moss, Todd, Gunilla Pettersson, and Nicolas van de Walle. "An Aid-institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in sub-Saharan Africa." In *Reinventing Foreign Aid*, edited by William Easterly. Cambridge: MIT Press, 2008.

Tokayev, Kassym-Jomart. "Disarmament and Development: Arms Race or Poverty Reduction?" In *Disarmament and Economic Development*, edited by Richard Anderson Falk., Samuel Kim, and Saul H. Mendlovitz. New York: Transaction Publishers, 2011.

2. 논문

김수암. "북한 공진화전략 연구: 인권." 『EAI 북한 공진화전략 연구패널 보고서 제5호』, 2010.

우승지. "북한인권문제연구의 쟁점과 과제." 『국제정치논총』. 제46집 3호, 2006.

이주영. "발전권, 평화권, 환경권 개념의 발전과 연대권 논의의 함의." 『다문화사회연구』. 제10권 2호, 2017.

- Alptekin, Aynur and Paul Levine. “Military Expenditure and economic growth: A Meta-Analysis.” *European Journal of Political Economy*. vol. 28, no. 4, 2012.
- Brautigam, Deborah and Stephen Knack. “Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa.” *Economic Development and Cultural Change*. vol. 52, no. 2, 2004.
- Bue, Marina Carmela lo and Stephan Klasen. “Identifying Synergies and Complementarities between MDGs: Result from Cluster Analysis.” *Social Indicators Research*. vol. 113, no. 2, 2013.
- Costanza, Robert, Lorenzo Fioramonti, and Ida Kubiszewski. “UN Sustainable Development Goals and the Dynamics of Well-being.” *Frontiers in Ecology and the Environment*. vol. 14, no. 2, 2016.
- Elder, Mark and Eric Zusman. “Strengthening the Linkages between Air Pollution and the Sustainable Development Goals.” *IGES Policy Brief*. vol. 35, 2016.
- Ibisch, Pierre L., et al. “A Global Map of Roadless Areas and their Conservation Status.” *Science*. vol. 354, no. 6318, 2016.
- Machingura, Fortunate and Steven Lally. “The Sustainable Development Goals and Their Trade-Offs.” Case Study Report. London: Overseas Development Institute, 2017.
- Mainali, Brijesh, Jyrki Luukkanen, Semida Silveira, and Jari Kaivo-oja. “Evaluating Synergies and Trade-offs among Sustainable Development Goals (SDGs): Explorative Analyses of Development Paths in South Asia and Sub-Saharan Africa.” *Sustainability*. vol. 10, no. 815, 2018.

- Mathy, Sandrine and Odile Blanchard. "Proposal for a poverty-adaptation-mitigation window within the green climate fund." *Climate policy*. vol. 16, no. 6, 2016.
- Nilsson, Måns, Dave Griggs, and Martin Visbeck. "Policy: Map the Interactions between Sustainable development goals." *Nature*. vol. 534, 2016.
- Pradhan, Prajal, Luis Costa, Diego Rybski, Wolfgang Lucht, and Jurgen P. Kropp. "A Systemic Study of Sustainable Development Goal(SDG) Interactions." *Earth's Future*. vol. 5. 2017.
- Remmer, Karen. "Does Foreign Aid Promote the Expansion of Government?" *American Journal of Political Science*. vol. 48, no. 1, 2004.
- Sen, Amartya. "Development: Which Way Now?" *Econometrics Journal*. vol. 93, no. 372, 1982.
- Shivakoti, Binaya Raj, Magnus Bengtsson, Eric Zusman, Ikuho Miyazawa, Ilona Aleksiuonaite. "Placing Water at the Core of the Sustainable Development Goals (SDGs): Why an Integrated Perspective is Needed." IGES Policy Brief. 31, 2015.
- Rijkeghem, Caroline Van, and Beatrice Weder. "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?" *IMF Working Paper*, 1997.
- Vignard, Kerstin. "Beyond the Peace Dividend: Disarmament, Development and Security." *Disarmament Forum*. vol. 3, 2003.

3. 기타자료

OHCHR <www.ohchr.org>.

Sustainable Development Knowledge Platform <<https://sustainabledevelopment.un.org>>.

『로동신문』.

『파이낸셜뉴스』.

『통일뉴스』.

Eric, Zusman, Simon Olsen, Xin Zhou, Mustafa Moinuddin, Ryoko Nakano and Bijon Kumer Mitra. “Taking an Integrated Approach to the SDGs: A Survey and Synthesis.” Institute for Global Environmental Strategies, 2017.

International Council for Science. “A Guide to SDG Interactions: From Science to Implementation.” Research Report, 2017.

OECD/World Bank. “Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences, and Challenges.” 2nd Edition. Washington, D.C.: World Bank and Organization for Economic Cooperation and Development, 2013.

OHCHR. “The Annual Reports of the Working Group.” 2015.

“Open Working Group on Sustainable Development Goals 2014.” Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals.

UN Declaration on the Right to Development. UN General Assembly Resolution 41/128, December 4, 1986.

UN Human Rights Office of the High Commissioner. The Price of Rights: The Violation of the Right to an Adequate

Standard of Living in the Democratic People's Republic
of Korea 2019.

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner,
“2016 Frequently Asked Questions on the Right to
Development.” Fact Sheet No. 37.

UNOCHA, DPR Korea Needs and Priorities, March 2019.

제8장 지속가능발전목표(SDGs)와 북한인권

이주영 (서울대학교 인권센터)



I. 들어가며	351
II. 지속가능발전목표의 추진 배경	351
1. '새천년개발목표' 평가	352
2. 지속가능발전목표의 배경과 취지	354
III. 지속가능발전목표와 인권	355
1. 개관	355
2. 인권과 특별히 관련성 높은 지속가능발전 목표의 주요 내용	358
IV. 유엔-북한 협력전략 2017-2021	365
1. 주요 내용	365
2. 특징과 의의	370
V. 지속가능발전목표와 인권 증진	373

I. 들어가며

‘지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)’는 2016년부터 2030년까지 지속가능한 발전과 빈곤종식을 위해 전 세계가 함께 추구할 목표로 채택되었다. 북한 역시 국제사회의 일원으로서 지속가능발전목표를 중요한 좌표 중 하나로 삼고 사회발전을 도모하여야 한다. 북한과 유엔 간 개발협력의 로드맵이라 할 수 있는 「유엔 북한협력 전략 2017-2021」은 지속가능발전목표를 중요하게 반영하고 있고, ‘인권기반접근(Human Rights-Based Approach)’, 성평등과 여성권리 강화를 중요한 원칙으로 제시하였다. 2017년 유엔의 여성차별철폐위원회와 아동권리위원회 모두 북한정부에 협약 이행을 위해 개선이 필요한 지점들을 권고하면서 지속가능발전목표를 연결시켰다. 이러한 점들은 지속가능발전목표가 북한의 인권 상황 개선을 이끌어내는 데 어떠한 기회로 작용하게 될지 주목하게 한다.

따라서 이 글은 지속가능발전목표의 배경과 주요 내용, 인권과의 관련성, 그리고 지속가능발전목표가 북한인권에 갖는 함의를 살펴 보도록 한다.

II. 지속가능발전목표의 추진 배경¹⁾

지속가능발전목표는 전 세계적으로 빈곤 종식, 불평등 해소, 인권 보장과 증진을 통해 지속가능한 사회와 환경을 만들어나가기 위한 글로벌 발전목표이다. 2016년부터 2030년까지 전 세계가 함께 추구

1) 이 장은 필자의 “지속가능발전목표 관점에서의 남북교류 협력의 과제,” 조성은 외, 『지속가능발전목표 관점에서의 남북 보건복지교류·협력방안연구』(세종: 보건사회연구원, 2019) 중 관련 내용을 토대로 수정한 것이다.

할 목표로서 제시된 지속가능발전목표는 2015년 9월 25일부터 27일까지 미국 뉴욕에서 열린 제70회 유엔 지속가능개발정상회의 결과 문서인 「세계의 변혁: 2030 지속가능발전의제」에 담겨 있다.²⁾ 이 문서는 전 세계 유엔 회원국 만장일치로 채택되었다. ‘새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)’의 종료를 앞두고 2012년부터 시작된 ‘포스트 2015 발전의제’ 논의에는 정부대표, 학계, 시민사회, 기업 등 다양한 이해관계자가 참여하였다.³⁾ 2015년 1월부터 8개월 동안 이어진 유엔 정부 간 협상을 통해 SDGs 최종문안이 채택되었다. SDGs는 개발도상국의 빈곤 퇴치를 글로벌 의제로 만들고 실천을 촉진해 온 MDGs의 성과를 이어나가되, 발전의제의 내용을 확장하고 전 세계를 포괄하는 방향으로 새롭게 비전과 목표를 제시하였다.

1. ‘새천년개발목표’ 평가

유엔은 2001년 새천년개발목표를 수립하고 ① 극심한 빈곤과 기아 감소, ② 모든 어린이의 초등교육 보장, ③ 성평등 촉진과 여권 신장, ④ 아동사망률 감소, ⑤ 모성건강 증진, ⑥ HIV/AIDS와 말라리아 등 질병 퇴치, ⑦ 환경의 지속가능성 보장, ⑧ 발전을 위한 국제협력 증진으로 8개 목표를 제시하였다.⁴⁾ 2000년 미국 뉴욕에서

2) UN, General Assembly Resolution 70/1, Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development (2015).

3) UN, Report of the Secretary-General, “A Life of Dignity for All: Accelerating Progress Towards the Millennium Development Goals and Advancing the United Nations Development Agenda Beyond 2015,” 26 July 2013, UN Doc. A/68/202, pp. 12~13.

4) UN, Annex: Millennium Development Goals, Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration: Report of the Secretary-General (2001), pp. 55~58.

열린 밀레니엄 정상회의는 전 세계 극빈과 기아 감소를 위한 국제협력을 약속하고 이러한 내용이 담긴 「새천년선언(United Nations Millennium Declaration)」을 채택하였는데,⁵⁾ 새천년개발목표는 빈곤 퇴치의 약속을 실행하기 위해 국제사회의 공통 목표와 우선순위를 설정한 것이었다.

‘새천년개발목표’를 계기로, “경제성장을 위한 원조 중심의 국제개발 패러다임”은 “인간 중심의 사회 발전을 위한 국제협력체제”로 이행하였다.⁶⁾ 소득 증대에만 초점을 두었던 기존의 접근을 넘어, 영양, 교육, 보건, 물·위생, 성평등을 빈곤 해소의 과제로 포괄하였기 때문이다. ‘새천년개발목표’는 극빈층의 감소, 보건과 초등교육 접근 확대 등에서 실질적 진전을 이끌어내었다. 하루 1.25달러 미만으로 살아가는 극빈층 인구가 1990년 19억 명에서 2015년 8억 3,600만여 명으로 절반 이상 줄었고, 초등교육을 받지 못하는 아동의 수도 2000년 1억 명에서 2015년 5,700백만 명으로 거의 절반에 가깝게 줄었다고 2015년 유엔 보고서는 밝혔다.⁷⁾ 같은 보고서에 따르면, 많은 국가들이 5세 미만 아동 사망률 감소, 물 및 위생 접근성 증진 등에서 목표치를 달성하였다.⁸⁾ 하지만 ‘새천년개발목표’가 종료된 2015년 시점에도 많은 아동들이 영양 결핍 상태에 있거나 초등교육을 받지 못하는 등 절대적 빈곤 해소의 과제는 완료되지 않았고, 특히 절대적 빈곤은 감소하였지만 사회경제적 불평등이 심화되면서 최빈층 및 취약집단의 상황 개선과 불평등 해소가 중요한 과제로 제기되었다.⁹⁾

5) UN, General Assembly Resolution 55/2, Millennium Declaration (2000).

6) 이창언·오유석, “Post-2015 체제와 지속가능발전-유엔 지속가능발전목표(SDGs)와 지방 차원의 역할과 과제,” 『동향과 전망』, 제101호 (2017), pp. 167~196.

7) UN, *The Millennium Development Goals Report 2015* (New York: United Nations, 2015), p. 4.

8) *Ibid.*, p. 5.

2. 지속가능발전목표의 배경과 취지

새로운 글로벌 발전목표에 대한 의견 제시를 목적으로 정부, 민간, 학계, 시민사회와 청년대표 26명으로 ‘포스트 2015 발전목표에 대한 저명인사 고위급 패널’(이하 “포스트 2015 고위급 패널”)이 구성되었다. ‘포스트 2015 고위급 패널’은 2013년 9월 제출한 『새로운 글로벌 파트너십: 지속가능한 발전을 통한 빈곤퇴치와 경제의 전환』 보고서에서 새천년개발목표가 전 세계적으로 빠른 시간 내 절대적 빈곤을 감소시키는 데 핵심적으로 기여했음을 확인하면서, 동시에 △ 최빈층과 가장 배제된 사람들이 소외된 점, △ 분쟁과 폭력의 파괴적 효과가 제대로 다루어지지 않은 점, △ 법의 지배, 표현의 자유, 좋은 거버넌스의 증진, 양질의 일자리 제공의 중요성 등이 포함되지 않은 점, △ 지속가능한 환경의 측면이 다루어지지 않은 점 등을 한계로 지적하였다.¹⁰⁾

‘포스트 2015 고위급 패널’은 다섯 가지 중요한 변화의 방향을 제시하였는데, 핵심적인 내용은 다음과 같다.¹¹⁾ 첫째, 절대적 빈곤의 감소를 넘어 퇴치를 목표로 하여야 하며, 민족, 젠더, 지역, 장애, 인종 등과 관계없이 모두가 보편적 인권과 기본적인 경제적 기회를 가질 수 있어야 한다. 둘째, 기후변화와 환경악화를 중단시키고 지속가능한 발전을 도모하여야 한다. 셋째, 양질의 일자리, 포용적 성장으로 전환하여야 한다. 넷째, 평화를 일구고 좋은 거버넌스를 구축하여야 한다. 다섯째, 개발원조를 넘어서 다양한 재정 조달을 위해, 상호존중에 바탕을 둔 새로운 글로벌 협력을 이끌어내야 한다.

9) *Ibid.*

10) High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, “A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development” (2013).

11) *Ibid.*

그리고 이러한 방향의 글로벌 발전목표는 개발도상국에 한정되지 않고 모든 사회가 추구해야 할 ‘보편적 의제’로 실천되어야 한다고 제안하였다.

Ⅲ. 지속가능발전목표와 인권

1. 개관

SDGs는 사람(People), 지구(Planet), 번영(Prosperity), 평화(Peace), 파트너십(Partnership)이라는 다섯 가지 핵심적 가치를 바탕으로 2030년까지 빈곤을 퇴치하고 지속가능발전을 실현하기 위한 17개의 목표와 169개의 세부목표, 그리고 각 목표 달성을 점검하기 위한 지표들로 구성되었다.¹²⁾ 이러한 목표들은 개발도상국과 선진국 모두에게 적용되는 보편적 의제이며 사회발전, 포용적 경제 성장, 환경보존, 정의, 평화 증진을 포괄하는 통합적 발전을 지향한다. ‘누구도 소외되지 않는 발전(Leave no one behind)’을 기조로 하여 빈곤 퇴치와 불평등 완화를 동시에 추구한다.¹³⁾ 이를 이행하기 위한 자원 마련은 공적개발원조와 더불어 국내 공공재원(세금), 민간재원(무역, 투자) 등 다변화를 지향하고 있다.¹⁴⁾

12) UN, General Assembly Resolution 70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (2015).

13) *Ibid.*

14) 이창언·오유석, “Post-2015 체제와 지속가능발전-유엔 지속가능발전목표(SDGs)와 지방 차원의 역할과 과제,” 『동향과 전망』, 제101호 (2017), p. 176.

〈표 Ⅷ-1〉 SDGs 17개 목표

- (1) 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식
- (2) 기아 종식, 식량 안보 달성, 개선된 영양상태의 달성, 지속가능한 농업 강화
- (3) 모두를 위한 전 연령층의 건강한 삶 보장과 웰빙 증진
- (4) 모두를 위한 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 평생학습 기회 증진
- (5) 성평등 달성과 모든 여성 및 여아의 자력화
- (6) 모두에게 물과 위생설비의 가용성과 지속가능한 유지 관리 보장
- (7) 모두에게 적정가격의 신뢰할 수 있고 지속가능하며 현대적인 에너지 접근 보장
- (8) 모두를 위한 포용적이고 지속가능한 경제성장, 생산적인 완전고용과 양질의 일자리 증진
- (9) 복원력 높은 사회기반시설을 구축하고, 포용적이고 지속가능한 산업화 증진 및 혁신 장려
- (10) 국내 및 국가 간 불평등 감소
- (11) 포용적이며 안전하고 복원력 있고 지속가능한 도시와 주거 보장
- (12) 지속가능한 소비와 생산 양식 보장
- (13) 기후변화와 그로 인한 영향에 맞서기 위한 긴급 대응
- (14) 지속가능발전을 위한 해양, 바다, 해양자원의 보존과 지속가능한 사용
- (15) 육상생태계 보호·복원·증진, 삼림의 지속가능한 관리, 사막화 방지, 토지황폐화 중지 및 복구, 생물다양성 손실 중단
- (16) 지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두에게 정의에의 접근 제공, 모든 수준에서 효과적이고 책임성 있고 포용적인 제도 구축
- (17) 이행수단 강화, 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 활성화

출처: 지속가능발전포털, “SDGs 세부목표,” 〈<http://ncsd.go.kr/app/sub07/201.do>〉 (접속일: 2019.9.10).

SDGs는 “세계인권선언과 국제인권조약” 등에 바탕을 두고 있으며, “인권과 인간의 존엄, 법의 지배, 정의, 평등과 비차별에 대한 보편적 존중”이 실현되는 세상을 지향한다고 하여 인권을 핵심적인 근거로 삼았다.¹⁵⁾ 또한 개별목표들이 모두 인권에 대한 명시적 언급을 포함하고 있지는 않다. 하지만 아래 표에서 보듯이 SDGs는 각각 직간접적으로 인권과 연결되어 있고, “모두의 인권을 실현하는 것을 지향”하고 있다.¹⁶⁾

15) UN, General Assembly Resolution 70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (2015) paras. 8, 10.

16) *Ibid.*, preamble.

〈표 Ⅷ-2〉 지속가능발전목표와 관련 인권

지속가능발전목표(SDGs)	관련 인권
SDG 1 빈곤 종식	적절한 생활수준에 대한 권리, 사회보장권
SDG 2 기아 종식	적절한 생활수준에 대한 권리, 식량권
SDG 3 건강한 삶 보장	생명권, 건강권, 여성과 아동에 대한 특별한 보호, 과학기술의 진보와 그 적용으로부터 혜택을 누릴 권리
SDG 4 양질의 교육 보장	교육권, 기술 및 직업훈련을 포함한 노동에 대한 권리
SDG 5 성평등 보장	여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐, 자녀의 수와 터울을 결정할 권리, 여성과 아동에 대한 특별한 보호, 여성에 대한 폭력 근절, 공정하고 유리한 노동조건에 대한 권리
SDG 6 물·위생시설 접근 보장	안전한 식수와 위생에 대한 권리, 건강권
SDG 7 에너지의 친환경적 생산과 소비	적절한 생활수준에 대한 권리, 과학기술의 진보와 적용으로부터 혜택을 누릴 권리
SDG 8 좋은 일자리 확대와 경제성장	노동권, 공정하고 유리한 노동조건에 대한 권리, 노예제·강제노동·인신매매 금지, 아동노동 금지, 이주노동자의 동등한 노동 관련 권리 향유
SDG 9 산업혁신과 사회기반시설 확충	과학기술의 진보와 적용으로부터 혜택을 누릴 권리, 정보접근권, 적절한 주거에 대한 권리
SDG 10 불평등 해소	평등과 차별금지, 공적사안에 참여할 권리, 사회보장권
SDG 11 지속가능한 도시와 주거지	적절한 주거에 대한 권리, 문화생활에 참여할 권리
SDG 12 지속가능한 생산과 소비	건강권, 식량권, 안전한 식수에 대한 권리
SDG 13 기후변화 대응	건강권, 식량권, 안전한 식수에 대한 권리
SDG 14 해양생태계 보전	건강권, 식량권, 안전한 식수에 대한 권리
SDG 15 육상생태계 보전	건강권, 식량권, 안전한 식수에 대한 권리
SDG 16 평화롭고 포용적인 사회, 정의에의 접근, 효과적이고 포용적이며 책무성 있는 제도 구축	생명권, 인신의 자유와 안전에 대한 권리, 모든 형태의 폭력, 학대, 착취로부터 아동의 보호, 정의와 적정절차에 대한 접근권, 공적사안에 참여할 권리, 정보접근권
SDG 17 지구촌 협력 확대	발전권, 인권 실현을 위한 국제협력

출처: 개별 지속가능발전목표와 관련 인권을 연결시킨 이 표는 유엔 인권최고대표사무소의 관련 자료를 토대로 필자가 좀더 간결하게 변형하여 만든 것이다. OHCHR, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/SDG_HR_Table.pdf> (검색일: 2019.10.10.);

Christophe Golay, "No One Will be Left Behind: The Role of United Nations Human Rights Mechanisms in Monitoring the Sustainable Development Goals that Seek to Realize Economic, Social and Cultural Rights," The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights (2018) available at <<https://www.geneva-academy.ch/joomlafiles-files/docman-files/Briefing11-Interactif-HD.pdf>> (검색일: 2019. 10.10.); 이성훈, "지속가능발전목표(SDGs)와 인권기반 개발협력," 『국제개발협력』, 2017년 제4호 (2017), pp. 3~38.

2. 인권과 특별히 관련성 높은 지속가능발전목표의 주요 내용¹⁷⁾

이 절에서는 지속가능발전목표 중 SDG 1(빈곤종식), SDG 2(기아 종식), SDG 3(건강한 삶 보장), SDG 4(양질의 교육 보장), SDG 5(성평등 증진), SDG 6(물과 위생시설 접근 보장), SDG 10(불평등 감소), SDG 16(평화롭고 포용적인 사회, 정의에의 접근, 효과적이고 포용적이며 책무성 있는 제도 구축)의 내용을 세부목표와 함께 살펴보도록 한다. 위에서 본 것과 같이 지속가능발전목표 모두가 인권과 관련성을 갖는다. 그 중 SDG 1, 2, 3, 6을 선별한 이유는 이러한 목표들이 인도주의 지원과 개발협력이 직접 맞는 영역으로 북한에 대한 국제사회의 개발협력이 기본적으로 빈곤 종식, 기아종식, 보건과 복지, 물과 위생을 우선 과제로 하고 있기 때문이다.¹⁸⁾ 또한 이러한 목표들이 적절한 생활수준에 대한 권리, 식량권, 건강권, 안전한 식수와 위생에 대한 권리와 직결되기 때문이다. SDG 4(양질의 교육 보장)은 대표적인 취약집단인 아동·청소년에 관한 것이며 교육권 실현을 위해서나 사회의 내적 역량 증진을 위해 핵심적이라는 점에서 그 세부목표를 구체적으로 볼 필요가 있다. SDG 5(성평등)과 SDG 10(불평등 완화)는 모든 인권의 기초가 되는 차별금지과 평

17) 지속가능발전목표 1~6, 10의 세부목표는 이주영, "지속가능발전목표 관점에서의 남북 교류 협력의 과제"를 토대로 한다. 지속가능발전목표 16의 세부목표는 새로 정리하였다.

18) 박지연 외, "국제사회의 개발협력 패러다임과 북한개발협력: 새천년개발목표(MDGs)와 지속가능발전목표(SDGs)를 중심으로," 『아태연구』, 제23권 2호 (2016), pp. 249~275.

등과 관련된 목표로 개발협력의 전 분야에서 적용되어야 한다. SDG 16(평화, 정의, 포용성 있는 제도 구축)은 기존 국제개발의제들에서 잘 다루지 않던 자유권과 평화권과 관련된 내용을 담고 있고 이러한 내용은 지속가능한 발전을 실질적으로 가능하게 하는 데 중요성을 갖기 때문에 선별하였다.

가. 지속가능발전목표 1 빈곤 종식

SDG 1은 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식을 목표로 하며 △ 2030년까지 하루 1.25달러 미만으로 살아가야 하는 절대 빈곤 상황의 근절(1.1), △ 2030년까지 각 국가별 빈곤선에 따라 전 연령층의 남녀 및 아동의 빈곤 인구 비율을 최소한 절반으로 줄일 것(1.2), △ 사회안전망을 포함해, 국가별로 적합한 사회보장 체제를 수립, 이행하고, 2030년까지 빈곤층과 취약계층이 실질적으로 보장을 받을 수 있도록 할 것(1.3) 등을 세부목표로 하고 있다. 또한 개발도상국, 특히 최빈개도국들의 빈곤 종식 정책 이행을 돕기 위하여 개발협력 증진 등 다양한 원천의 자원을 조달할 수 있도록 보장할 것(1.a)을 약속하고 있다. SDG는 절대빈곤의 감소가 아니라 종식을 목표로 하였고, 빈곤 해소 정책을 이행하는 과정에서 최빈층이나 취약계층이 소외·배제되는 상황이 없도록 하는 것을 강조하고 있다. 또한 빈곤층과 취약계층을 포함해 모두가 소득상실 등 주요 사회적 위험에 대비해 최소한의 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 사회보장이 보장되어야 한다는 방향성 하에 관련 내용도 세부목표로 포함하고 있다.

나. 지속가능발전목표 2 기아 종식

SDG 2는 기아 종식을 목표로, △ 2030년까지 기아상태를 근절하고, 영유아를 포함해 모든 사람이 안전하고 영양가 있는 충분한 식

량에 대해 접근할 수 있도록 보장할 것(2.1), △ 2030년까지 모든 형태의 영양 결핍을 없앨 것, 이 과정에서 2025년까지 5세 미만 아동의 발육부진 및 체력저하에 관한 국제적으로 합의된 목표를 달성하고 청소년기, 소녀, 가임기여성, 모유수유 여성 및 노년층이 특별히 필요로 하는 영양상의 문제가 다루어지도록 할 것(2.2), △ 2030년까지 지속가능한 식량생산체제를 확보하는 한편, 생산성과 생산량을 증대하고, 생태계 유지에 도움이 되며, 기후변화, 극심한 기상현상, 가뭄, 홍수 및 기타 재난에 대한 적응력을 강화시키고, 점진적으로 토지와 토양의 질을 개선시키는 회복력 있는 농업 원칙을 이행할 것(2.4) 등을 세부목표로 한다.

다. 지속가능발전목표 3 건강한 삶 보장과 안녕 증진

SDG 3은 모두의 건강 보호와 증진을 목표로 2030년까지 △ 전 세계 모성사망 비율을 10만 건의 생존출산당 70건 미만으로 줄일 것(3.1), △ 신생아 및 5세 미만 아동의 예방 가능한 사망을 없애고, 모든 국가는 신생아 사망을 1천 건의 생존출산당 12건, 5세 미만 사망을 1천 건의 25건 미만으로 감축하는 것을 지향할 것(3.2), △ AIDS, 결핵, 말라리아 및 소외열대질환 유행을 종식시키고, 간염, 수인성 질병 및 기타 감염성 질병을 퇴치할 것(3.3), △ 예방과 치료를 통해 비감염성 질환으로 인한 조기 사망을 1/3 줄이고 정신 건강을 증진할 것(3.4), △ 가족계획, 성과 재생산 건강에 대한 정보 및 교육을 포함해 성과 재생산 보건 서비스에 대한 보편적인 접근을 보장할 것(3.7), △ 의료비 부담에 대한 관리를 포함해 양질의 필수 보건서비스에 대한 접근, 양질의 안전하고 교화적이며 적정가격의 필수 약품 및 백신에 대한 접근을 보장함으로써, 보편적 의료보장을 달성할 것(3.8), △ 유해 화학물질, 대기, 수질, 토지, 공해 및 오염

으로 인한 사망과 질병건수를 상당히 줄일 것(3.9) 등을 구체적 내용으로 한다.

이러한 목표를 달성하는 데 어려움으로 작용하는 요인 분석을 통해, 특히 개발도상국의 이행을 촉진하기 위한 규범, 제도, 자원 측면에서의 방안도 동반하고 있다. △ 개발도상국에 주로 영향을 미치는 감염성 및 비감염성 질병에 대한 백신 및 의약품의 연구개발을 지원하고, 적정가격의 필수 의약품과 백신에 대한 접근을 제공할 것(3.b), △ 개발도상국의 보건 재정과 보건인력의 채용, 계발, 훈련, 보유를 대폭 확대할 것(3.c), △ 특히 개도국을 포함한 모든 국가들이 국가적, 세계적 보건 위협에 대한 조기경보, 위험 감축 및 관리역량을 강화하도록 할 것(3.d)과 같은 조치가 그러한 내용이다.

라. 지속가능발전목표 4 양질의 교육 보장

SDG 4는 모두에게 양질의 교육을 보장하는 것을 목표로 2030년까지 △ 성별에 관계없이 모든 아동들이 적절하고 효과적인 학습 성과를 거둘 수 있도록 양질의 형평성 있고 무상의 초등교육과 중등교육 이수를 보장할 것(4.1), △ 성별에 관계없이 양질의 영유아 발달 교육, 보육 및 취학 전 교육에 대한 모든 아동들의 접근을 보장할 것(4.2), △ 적정 비용의 양질의 기술교육, 직업교육 및 대학을 포함한 고등교육에 대한 보편적이고도 평등한 접근을 보장할 것(4.3), △ 취업, 양질의 일자리, 창업활동에 필요한 전문 및 직업기술 등 적합한 기술을 지닌 청소년과 성인의 수를 실질적으로 늘릴 것(4.4), △ 교육에서의 성불평등을 해소하고 장애인, 선주민, 취약한 상황에 처한 아동을 포함한 취약계층이 모든 수준의 교육과 직업훈련에 평등하게 접근하도록 보장할 것(4.5), △ 모든 청소년과 대다수 성인 남녀의 문해력과 수리력 성취를 보장할 것(4.6), △ 모든 학

습자들이 지속가능발전 및 지속가능 생활방식, 인권, 성평등, 평화와 비폭력 문화증진, 세계시민의식, 문화다양성 및 지속가능발전을 위한 문화의 기여에 대한 교육을 통해, 지속가능발전을 증진하기 위해 필요한 지식 및 기술습득을 보장할 것(4.7) 등을 달성해야 할 세부 내용으로 하고 있다.

이러한 목표들을 달성하기 위하여 △ 아동, 장애, 성인지 감수성을 갖춘 교육시설을 건립하고 개선하며 모두에게 안전하고 비폭력적이며 포용적이고 효과적인 학습환경을 제공할 것(4.a), △ 2030년까지 교사양성을 위한 국제협력 등을 통해 개발도상국에서 자격을 갖춘 교사의 수를 실질적으로 늘릴 것(4.c) 등을 필요한 조치로 설정하였다.

마. 지속가능발전목표 5 성평등 증진

SDG 5는 성평등 달성과 모든 여성 및 여아의 자력화를 목표로, △ 여성 및 여아 대상 모든 형태의 차별을 없앨 것(5.1), △ 공사구분 없이 모든 영역에서 여성과 여아 대상 모든 형태의 폭력을 없앨 것(5.2), △ 공공서비스, 사회기반시설 및 사회보장정책과 가족와 가족 내 책임을 함께 나눔으로써 무급 돌봄 및 가사노동의 가치를 인식할 것(5.4), △ 정치, 경제, 공공부문 모든 의사결정 과정에서 여성의 완전하고 효과적인 참여와 리더십에 대한 평등한 기회를 보장할 것(5.5), △ 성과 재생산 건강과 재생산권에 대한 평등한 권리가 부여될 수 있도록 국내법을 개혁할 것(5.6) 등을 세부목표로 하고 있다. 이러한 목표 달성을 위해, 모든 수준에서 성평등 및 여성과 여아의 권익 신장을 증진하기 위한 법과 정책을 채택하고 강화하여야 한다(5.c).

바. 지속가능발전목표 6 물과 위생

SDG 6은 모두가 물과 위생설비를 이용할 수 있고, 지속가능하게 유지관리 가능하도록 보장하는 것을 목표로 한다. 그 내용으로, 2030년까지 △ 모두가 저렴하게 안전한 물을 형평성 있게 이용할 수 있도록 할 것(6.1), △ 특히 여성과 여아 및 취약한 상황에 처한 사람들의 필요에 특별히 주의를 기울이면서 적절하고 형평성 있는 방식으로 공중위생과 개인위생에 대한 모두의 접근을 보장할 것(6.2), △ 오염저감, 유해물질의 투기 근절과 배출 최소화, 미처리 폐수 비율 반감, 전 세계 재활용과 안전한 재사용 증진을 통해 수질을 개선할 것(6.3), △ 물 사용 효율을 증가시키고 물 부족에 대응하기 위해 담수의 지속가능한 취수와 공급을 보장하며 물 부족으로 고통받는 사람의 수를 상당 수준으로 감소시킬 것(6.4) 등을 달성해야 할 세부목표로 한다. 이러한 목표 이행을 위해, 물과 위생 관련 활동과 프로그램에서 개발도상국의 역량강화를 지원하고 국제협력을 확대하는 조치를 취하여야 한다(6.a).

사. 지속가능발전목표 10 불평등 완화

SDG 10은 국내적, 국제적으로 불평등을 완화하는 것을 목표로 하며 세부목표로는 △ 2030년까지 하위 40% 인구의 소득성장을 국가 평균보다 높은 수준으로 점진적으로 달성하고 유지할 것(10.1), △ 나이, 성별, 장애여부, 인종, 민족, 출신, 종교 혹은 경제적 또는 기타 지위에 관계없이 모두의 사회적, 경제적, 정치적 참여를 강화, 증진할 것(10.2), △ 차별적인 법률, 정책, 관행을 철폐하고 이와 관련한 적절한 법, 정책, 활동 증진 등을 통해 기회의 평등을 보장하고 결과의 불평등을 감소시킬 것(10.3), △ 재정, 임금, 사회보장정책

을 채택하고 점진적으로 더 높은 수준의 평등을 달성할 것(10.4) 등을 포함한다.

아. 지속가능발전목표 16 평화롭고 포용적인 사회, 정의에의 접근, 효과적이고 포용적이며 책무성 있는 제도 구축

SDG 16은 평화와 안전 없이는 지속적인 발전이 어렵고, 그 역도 마찬가지라는 인식을 바탕으로 한다.¹⁹⁾ 새천년개발목표 체제평가 과정에서 평화 구축, 효과적인 법의 지배와 거버넌스가 지속가능한 발전에 갖는 중요성이 강조되었고, 그러한 문제의식이 반영된 것이 SDG 16이다. 불평등, 부패, 자금과 무기의 불법 유통 등 폭력, 안보 불안, 부정의를 야기하는 요소들을 개선하는 과제들이 SDG에 포함되어야 한다는 데 이견이 없었고, 그 중 별도의 목표, SDG 10으로 정식화된 불평등 해소를 제외한 과제들이 SDG 16에 담기게 되었다.

SDG 16은 물리적 폭력과 분쟁이 사람들의 삶과 사회 발전에 야기하는 파괴성을 인지하는 동시에, 폭력과 분쟁을 야기하는 요소들을 줄일 수 있는 사회질서의 발전을 과제로 포함시켜 확장된 의미의 평화를 추구한다. 이러한 내용을 반영하여, SDG 16은 △ 모든 형태의 폭력 및 폭력으로 인한 사망률 감소(16.1), △ 아동에 대한 학대, 착취, 매매 및 모든 형태의 폭력과 고문 종식(16.2), △ 국내 및 국제적 차원에서 법치 증진과 정의에 대한 평등한 접근 보장(16.3), △ 2030년까지 불법 자금 및 무기거래의 대폭 감소와 불법취득자산의 환수 및 반환조치 강화, 모든 형태의 조직범죄 퇴치(16.4), △ 모든 형태의 부패와 뇌물을 대폭 감소(16.5), △ 모든 기관에 효과적이고 책임성 있으며 투명한 제도 구축(16.6), △ 모든 단계에서 호응성 있

19) UN, General Assembly Resolution 70/1, Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development (2015), para. 35.

고 포용적이며 참여적이고 대표성 있는 의사결정 보장(16.7), △ 개발도상국의 글로벌 거버넌스 제도 내 참여 확대 및 강화(16.8), △ 2030년까지 출생등록을 비롯하여 모두에게 법적 지위 부여(16.9), △ 국내법과 국제협정에 따라 정보에 대한 대중의 접근 보장과 기본적인 자유 보호(16.10)를 세부목표로 한다.

IV. 유엔-북한 협력전략 2017-2021

1. 주요 내용

SDGs에 대한 북한의 태도는 수용적이라고 평가할 수 있는데, 이는 특히 2016년 9월 13개 유엔 기구로 구성된 유엔 북한팀²⁰⁾과 북한 외무성이 지속가능발전목표 실현을 기본 방향으로 하여 채택한 ‘지속가능하고 복원력 있는 인간 개발을 향하여-유엔과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 유엔전략계획 2017-2021’(이하 “유엔 북한협력전략”)²¹⁾(UN/DPRK, 2016)에서 잘 나타난다.²²⁾ 이 문서는 2017년부터 2021년까지 북한에서의 유엔 활동의 우선순위와 그에 따른 활동 계획을 담고 있으며, 기존의 ‘유엔 북한협력 전략 2011-

20) 유엔 북한팀은 평양 상주 6개 유엔 기구(FAO, UNDP, UNFPA, UNICEF, WFP, WHO)와 비상주 7개 기구(UNEP, UNESCAP, UNESCO, UNIDO, UNISDR, UNOCHA, UNOPS)로 구성되어 있다.

21) UN/DPRK, “Towards Sustainable and Resilient Human Development: The Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic Republic of Korea 2017~2021,” <<https://dprkorea.un.org/sites/default/files/2019-07/DPRK%20UN%20Strategic%20Framework%202017-2021%20-%20FINAL.pdf>> (Accessed September 11, 2019).

22) 이 문서는 ‘유엔 북한협력전략 운영위원회(UNSF Steering Committee)’가 주도하여 입안하였고 이 문서의 서명주체는 북한 외무성 산하 국가조정위원회 위원장과 유엔 북한팀의 유엔 상주조정관이다.

2015'를 대체하는 것이다.

유엔 북한협력전략은 지속가능발전목표, 인권기반접근, 성평등과 여성권리 신장 등을 기조로 채택하면서, “북한의 구체적 상황에 맞게 새로운 지속가능발전목표를 현지화”하고, “프로그램 전반에서 사람을 중심에 두는 인권기반접근을 적용”하며 “성평등과 여성의 권리 신장을 지원할 것”임을 분명히 하였다.²³⁾ 유엔 북한협력전략 2017-2021은 ① 식량과 영양, ② 사회서비스, ③ 복원력과 지속가능성, ④ 데이터와 발전 관리를 4대 우선순위로 북한당국과 유엔 북한팀 간 상호협력의 방향을 제시하고 있다. 이러한 우선순위들은 지속가능발전목표와 밀접히 연결되어 있다.

〈표 Ⅷ-3〉 유엔 북한협력전략 우선순위와 지속가능발전목표

우선순위	관련성이 높은 지속가능발전목표
1. 식량과 영양	<ul style="list-style-type: none"> • SDG 2: 기아 종식, 모든 사람의 안전하고 영양가 있는 식량에 대한 접근 증진, 영양 상태 개선 • SDG 9: 복원력 있는 기반시설 구축, 포용적이고 지속가능한 산업화 도모, 혁신 장려
2. 사회서비스	<ul style="list-style-type: none"> • SDG 3: 모든 사람의 건강과 웰빙 증진 • SDG 4: 포용적이고 형평성 있는 양질의 교육 보장, 모두를 위한 평생교육 기회 증진 • SDG 6: 모두에게 물과 위생시설 접근 보장, 물과 위생시설의 지속가능한 관리
3. 복원력과 지속가능성	<ul style="list-style-type: none"> • SDG 7: 저렴하고 신뢰할 수 있는 지속가능한 현대적인 에너지 이용의 보편적 보장 • SDG 11: 포용적이고 안전하며 복원력 있는 지속가능한 도시 및 거주지의 조성 • SDG 12: 지속가능한 소비와 생산양식 확립 • SDG 13: 기후변화와 그 영향에 대한 긴급한 대응

23) UN/DPRK, “Towards Sustainable and Resilient Human Development: The Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic Republic of Korea 2017~2021,” p. 8.

우선순위	관련성이 높은 지속가능발전목표
	<ul style="list-style-type: none"> • SDG 15: 육상생태계 보호, 복원, 지속가능한 방식의 이용 및 산림의 지속가능한 관리, 사막화 방지, 토지황폐화 방지 및 복구, 생물다양성 감소 억제

출처: 관련 규정을 필자가 정리.

우선순위 1의 식량과 영양 보장은 SDG 2인 기아 종식, 안전하고 영양가 있는 충분한 식량에 대한 접근과 적절한 영양 섭취 보장에 관한 것이다. 이는 SDG 3 보건 증진과 SDG 6 적절한 위생설비 접근 보장, SDG 9 기반시설의 복원성 강화, 포용적이고 지속가능한 산업화와 혁신을 통해 그 기반이 더욱 강화될 수 있다.²⁴⁾ 유엔 북한협력 전략은 “모든 사람들이 식량에 접근할 수 있도록 필요한 조치를 취할 것”은 유엔 인권이사회의 보편적정례검토(UPR) 과정에서 북한에 제시된 권고사항 중 하나로 북한이 이행을 수용한 내용이라는 점을 명시적으로 드러냄으로써, 기아 종식과 영양 상태의 개선이 북한에게 매우 중요한 인권 과제이기도 하다는 점을 강조한다.²⁵⁾ 유엔 북한협력전략은 식량권 보장과 증진을 위해 중장기적으로 북한 자체 식량 생산을 확대하고 지속가능하도록 하는 것을 목표로 하는 한편, 식량과 영양 차원의 즉각적 수요를 충족시켜야 할 현재적 과제도 동시에 확립하고 있다. 이에 따라 세부 목표는 모든 사람들이 충분한 양의 다양한 영양소를 섭취할 수 있도록 하는 것, 아동, 가임기 여성 혹은 수유 중인 여성, 노인 등 취약집단의 영양 상태를 개선하는 것을 주요 과제로 포함하고 있다.

우선순위 2의 사회서비스 분야는 SDG 3 건강과 웰빙 증진, SDG 4 양질의 교육 보장, SDG 6 물·위생시설 접근 보장에 대한 것이다.²⁶⁾

24) *Ibid.*, p. 16.

25) *Ibid.*

26) *Ibid.*, p. 18.

유엔 인권이사회의 북한에 대한 인권 상황 개선 권고 중 “사람들이 모든 권리를 향유할 수 있는 더 나은 조건을 제공하기 위해 경제, 사회, 문화적 발전을 계속 증진할 것”과도 맥을 같이 한다는 점을 유엔 북한협력전략은 명시적으로 밝히고 있다.²⁷⁾ 북한은 보건체계는 어느 정도 갖추고 있으나, 기본적인 의료기기와 약품 등의 부족과 의료기술의 낙후가 전반적으로 개선되어야 하는 과제이다.²⁸⁾ 건강상태와 관련해서는 모성사망, 영유아 사망, 기대수명 등에서 개선이 나타나고 있기는 하나, 결핵 등 감염성 질환과 더불어 이제는 심혈관계 질환, 고혈압, 암 등 비감염성 질환이 새로운 보건문제로 등장하고 있다.²⁹⁾ 따라서 이와 관련한 세부목표는 △ 취약집단과 외딴 지역에 사는 사람들을 포함해 모두에 대한 일차의료의 개선 및 형평성 있고 보편적인 보건의료 서비스 보장, △ 감염성질환, 비감염성 질환, 모성 및 유아 건강 분야에서 더 나은 보건의료서비스 제공, △ 응급상황에 대한 준비와 대응역량 강화를 과제로 삼고 있다.³⁰⁾ 교육 분야에서는 △ 교육의 모든 단계, 즉 유치원, 소학교, 중등학교, 3차 교육기관, 그리고 기술 및 직업 교육·훈련 부문에서 양질의 교육 제공 및 형평성 제고, △ 장애아동 등 취약집단의 교육 접근성 증진을, 물·위생 분야에서는 가정, 교육기관, 의료시설, 특히 가장 취약한 가구와 집단에 대해 적절하고 지속가능한 물·위생시설 보급과 지속적인 유지 관리를 각각 목표로 하고 있다.

우선순위 3의 복원력과 지속가능성 증진은 SDG 7 저렴하고 신뢰할 수 있는 지속가능한 현대적인 에너지 이용의 보편적 보장, SDG 11 포용적이고 안전하며 복원력 있는 지속가능한 도시 및 거주지 조성,

27) *Ibid.*, p. 19.

28) *Ibid.*, p. 18.

29) *Ibid.*, p. 19.

30) *Ibid.*

SDG 12 지속가능한 소비와 생산양식 보장, SDG 13 기후변화와 그 영향에 대한 긴급한 대응, SDG 15 육상생태계 보호, 복원, 지속가능한 방식의 이용, 산림의 지속가능한 관리, 사막화 방지, 토지황폐화 방지 및 복구, 생물다양성 감소 억제를 이행하는 것과 밀접히 관련되어 있다. 유엔 북한협력전략은 복원력과 지속가능성 증진이라는 방향성 하에, 생태계 보호·관리, 기후변화 적응 및 완화, 재난 위험 관리 영역에서 위험을 줄이고 대응역량을 높이는 것, 주민들에게 에너지를 지속가능하게 공급하는 것 등을 목표로 한다고 밝히고 있다.³¹⁾ 이는 북한이 산림황폐화, 토양 유실과 같은 환경 문제를 안고 있고 가뭄과 홍수 등 자연재해를 방지하고 대응하는 데 매우 취약하다는 진단에 따른 것이다.³²⁾ 유엔 북한협력전략은 △ 가장 취약한 집단을 포함하여 주민들이 재난과 기후변화의 영향에 보다 잘 대응하고 적응할 수 있고, △ 주민들이 현대적 에너지를 저렴하게 지속적으로 이용할 수 있도록 하는 것, △ 북한이 신설한 재난관리기구(State Committee for Emergency and Disaster Management: SCEDM)를 중심으로, 재난에 대비하고 응대하는 국가의 역량을 강화하는 것을 구체적 목표로 두고 있다.³³⁾

우선순위 4는 북한 정부가 국제기준과 경험을 반영하는 방향으로 근거 기반 정책을 수립하고 실행할 수 있도록 역량 강화를 지원하는 것이다.³⁴⁾ 정책 형성과 실행에 필요한 데이터를 수집하고 분석할 수 있도록 하는 것은 기본이다. 유엔기구의 인도적 지원 및 개발협력 사업에서도 정확한 정보와 데이터 확보는 필수적인데, 이와 관련해 유엔 북한협력전략은 “인도주의 기관들이 도움이 필요한 모든 주민

31) *Ibid.*, p. 20.

32) *Ibid.*, pp. 20~21.

33) *Ibid.*, pp. 21.

34) *Ibid.*, pp. 22.

들에 자유롭고 제약 없이 접근할 수 있도록 긴밀히 협력하라는 유엔 인권이사회 보편적정례검토에서의 권고를 북한도 수용한 바 있다”는 점을 언급한다.³⁵⁾ 또한, 북한이 국제규범과 기준을 효과적으로 이행하도록 지원하는 것과 관련해, 특히 국제인권기준의 이행에 대해서는 별도로 강조하였다. 유엔 북한협력전략은 북한이 비준한 국제인권조약에 따른 정기보고 및 이행, 유엔 인권이사회 보편적정례검토에서의 권고 이행과 보고 의무를 잘 이행할 수 있도록 북한의 역량을 강화하는 것을 세부목표에 포함하고 있다.³⁶⁾

2. 특징과 의의

유엔 북한협력전략 2017-2021은 기존 유엔 북한협력전략(‘유엔 북한협력전략 2007-2010’, ‘유엔 북한협력전략 2011-2015’)과 달리 북한 정부와 유엔기구 간 협력전반에 적용되어야 할 사업 원칙(Programming Principles)을 포함하고 있다. 7가지 원칙 중 특히 주목되는 점은 북한 현실에 맞게 지속가능발전목표를 적용하여 실현한다는 것과 프로그램 전반에서 인권기반접근(HRBA), 성평등과 여성권리 강화의 관점을 채택한다는 것이다. 유엔 북한협력전략은 “유엔의 회원국으로서 북한은 2015년 10월 총회가 채택한 17개의 SDGs와 169개의 목표 모두를 실현하여야” 함을 분명히 하면서, 단 북한 현실에 맞추어 지속가능발전목표 중에서 조금 더 집중해야 할 우선순위를 정하였다고 밝혔다. 또한 “북한에서 유엔이 시행하는 각 프로그램과 사업을 기획하고 실행할 때, 특히 불평등을 해소하고 가장 취약한 사람, 집단, 지역에까지 혜택이 미치도록 수혜자를 정할 때에도, 인권기반접근을 적용하기로 북한 정부와 유엔이 합의”함으

35) *Ibid.*

36) *Ibid.*, pp. 22~23.

로써, 인권기반접근을 유엔과 북한 간 협력 사업의 주요 원칙으로 확립하였다. 이에 대해 SDGs의 반영은 크게 체제에 위협적인 요소라 생각하지 않을 수도 있는 반면, 인권기반접근법을 합의하였다는 점은 크게 주목할 부분이라는 평가도 있다.³⁷⁾ 나아가 “북한이 이 접근법을 아무리 협소하게 해석 및 적용한다고 하더라도 핵심은 인간 개발과 인간안보를 포함하는 인권적 개념으로 북한이 그 동안 부정해 왔던 인권 요소를 사업에 반영하겠다는 것으로 소위 「헬싱키 의정서(Helsinki Accord)」의 효과에 버금가는 내용”이라고도 평한다.³⁸⁾ 북한이 유엔 북한인권결의안에 대해 내정간섭 및 주권침해로 반발하는 태도를 보이는 것에 비추어 보면, 인권기반접근, 성평등과 여성권리 강화를 유엔과 북한 간 협력 사업의 주요 원칙의 일부로 합의한 것은 분명히 진일보한 것이다. 다른 한편, 북한이 유엔기구와의 협력전략에서 인권기반접근을 적용하는 것을 합의한 데는 상대적으로 수용하기 쉬운 지속가능발전목표가 매개가 되었다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 북한인권 증진에서 지속가능발전목표의 역할에 주목하게 되는 것이다.

기존 유엔 북한협력전략과 구분되는 또 다른 특징은 인도적 위기를 해소하는 것과 중장기적 발전을 지원하는 것을 결합하는 방향을 모색한다는 점이다.³⁹⁾ 궁극적으로 지속가능하게 발전할 수 있는 역량을 키우고 사회 전반에서 복원력을 쌓는 것이 인도적 위기를 줄이는 최선의 방안이라는 인식을 바탕으로 하는 것이다. 또한 유엔이

37) 문경연, “유엔 북한협력 전략의 의미 및 SDGs에 초점을 맞춘 남북 개발협력의 한반도 평화에 주는 함의,” 문경연·정구연, 『SDGs와 한반도 평화』 (서울: 유네스코한국위원회, 2018), pp. 9~40.

38) 위의 글, pp. 12~13.

39) UN/DPRK, “Towards Sustainable and Resilient Human Development: The Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic Republic of Korea 2017~2021,” p. 12.

협력을 통해 돕는 발전의 방향은 국제규범과 기준에 부합하는 것이어야 한다는 점도 분명히 하였다. 따라서 북한의 역량 강화를 지원하는 기술협력(technical cooperation)에서 중요한 부분을 차지하는 것은 국제규범과 기술표준, 관행, 국제조약의 준수를 위한 협력과 이를 위한 역량강화이다.⁴⁰⁾

여기에서도 특히 눈에 띄는 것은 다양한 국제인권협약과 절차와 관련된 부분이다. 국제규범, 기술표준의 학습 및 준수를 위한 역량 강화에 관한 전략 우선순위 4는 인권 협약의 준수와 이행을 위한 북한 당국의 역량 강화에 대한 합의를 담고 있는 것이다. 구체적으로, “국제규범과 기준을, 특히 인권분야에서 보다 잘 준수할 수 있도록 하기 위해, 유엔은 국제협약, 합의, 메커니즘 하 국제인권의 무의 이행과 정기보고 등과 관련해 북한 정부를 지원할 준비가 되어 있다”고 분명히 하고 있다.⁴¹⁾ 이와 관련해, 북한이 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」, 「아동권리협약」, 「여성차별철폐협약」, 「장애인권리협약」의 당사국이자, 보편적정례검토에서 나온 권고사항을 수용한 바 있음을 언급하며, “유엔 북한팀은 유엔 상주조정관의 리더십에 따라, 북한 정부가 보편적정례검토의 권고사항 및 (조약 이행에 관한) 보고 의무를 이행하도록 지원할 것”이라는 내용을 포함하고 있다.⁴²⁾

40) *Ibid.*, 문경연, “유엔 북한협력 전략의 의미 및 SDGs에 초점을 맞춘 남북 개발협력에 한반도 평화에 주는 함의,” p. 14.

41) UN/DPRK, “Towards Sustainable and Resilient Human Development: The Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic Republic of Korea 2017~2021,” p. 22.

42) *Ibid.*

V. 지속가능발전목표와 인권 증진

지속가능발전목표의 이행 과정은 북한인권 증진을 촉진하는 데 잠재적으로 의미 있는 기회를 제공할 수 있다. 지속가능발전목표는 북한 정부를 포함한 유엔 회원국 모두가 합의한 약속이므로 북한 정부는 이를 달성해야 할 의무를 진다. 지속가능발전목표는 단기적 인도적 상황 개선뿐 아니라 지속가능한 사회발전을 촉진하는 내용들을 담고 있으며 인권과의 밀접한 연계성도 갖고 있어, 북한 주민들에게 필요한 장·단기적 사회발전과 인권 증진을 이끄는 나침반 역할을 할 수 있다. 앞서 보았듯이, 유엔기구는 북한과의 협력사업에서 지속가능발전목표의 실현을 중심 과제로 하고 있으며, 이 과정에서 사람을 중심에 두는 인권기반접근을 적용한다고 밝혔다.⁴³⁾ ‘인권에 기반을 둔 발전’은 사회의 발전 과정에서 사람을 중심에 두고, 주민들이 적극적이고, 자유롭고, 의미 있게 참여하고, 주민들이 사회발전의 결과를 형평성 있게 향유할 수 있도록 하는 것을 중요한 원칙으로 삼는다.⁴⁴⁾ 그리고 ‘인권에 기반을 둔 개발협력’은 인권을 존중, 보호, 증진해야 할 협력대상국의 역량을 강화하는 것을 중요한 목표로 삼는다. 공여국이 협력대상국 정부의 역할과 기능을 대체하지 않고, 협력대상국 자체가 인권을 증진하는 발전을 도모할 수 있도록 돕는 역할을 하는 것이다. 유엔 북한협력 전략은 ‘인권기반접근’을 어떻게 반영하고자 하는지와 관련해, 다음과 같이 밝히고 있다.

43) *Ibid.*, p. 8.

44) UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation* (2006), pp. 15~16.

“(북한)정부와 유엔은 북한에서 유엔이 실시하는 프로그램과 사업 각각의 기획과 실시 과정에서, 특히 수혜자 선정에서 불평등을 해소하고 가장 취약한 사람, 집단, 지역을 포함하도록 하는 등, 인권기반접근을 적용하기로 합의하였다. 또한 전략적 우선순위 4는, 다양한 인권협약과 절차 하 정부의 의무 이행을 유엔이 지원하도록 한다. 유엔 북한협력전략의 전체 기초는 사람을 중심에 두어야 한다는 점, 인간발전을 증진하는 방향으로 가야 한다는 점이다. 이는 SDG 16 ‘정의롭고, 평화롭고, 포용적인 사회 증진’의 내용과 조응한다.”⁴⁵⁾

유엔 북한협력전략은 전략적 우선순위의 설정 배경과 주요 내용에 대한 설명에서 유엔 인권이사회의 1, 2주기 보편적정례검토 과정에서의 북한에 대한 권고사항과의 연계성도 명시적으로 언급함으로써, 지속가능발전목표 실현을 통한 인권 증진도 목표의 일부를 구성하고 있다고 이해할 수 있다. 유엔 안전보장이사회, 미국, 한국, 일본, 호주, 유럽연합 등에 의한 대북 제재 조치가 실시되고 있어 대북 교류·협력의 내용과 방식이 제한적일 수밖에 없는 상황에서, 지속가능발전목표라는 국제사회의 보편적 의제는 대북 교류·협력을 정당한 범위에서 확대해 나갈 수 있는 가능성의 폭을 넓히고, 이 과정에서 북한인권 증진을 위한 접촉면이 함께 확장될 수 있다는 점에서 중요한 기회를 제공함은 분명한 사실이다.

북한 정부가 인권에 대해 전향적인 태도를 갖도록 유도하는 데도 지속가능발전목표가 중요한 매개의 역할을 할 수 있다. 2017년 유엔 아동권리위원회와 여성차별철폐위원회는 북한 정부의 보고서 심사 후 채택한 최종견해에서 지속가능발전목표를 여러 차례 언급하였는데,

45) UN/DPRK, “Towards Sustainable and Resilient Human Development: The Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic Republic of Korea 2017~2021,” p. 14.

지속가능발전목표와 인권 규범 각각을 실현하기 위한 정부 차원의 활동이 상호 시너지를 발휘하도록 하는 한편 인권개선에 관한 권고 수용과 이행을 촉진하기 위한 것으로 여겨진다.

예를 들어, 유엔 아동권리위원회는 강제복송된 아동을 포함해 아동에 대한 고문 및 기타 비인도적 대우 금지, 가해자 처벌, 피해 아동의 신체적 심리적 회복과 사회통합 지원 등에 대해 북한 정부에 권고하면서 위원회의 관련 일반논평과 더불어 지속가능발전목표 16.2를 제시하고 있다.⁴⁶⁾ 지속가능발전목표 16.2는 “아동에 대한 학대, 착취, 매매 및 모든 형태의 폭력과 고문을 종식”할 것을 과제로 한다. 이밖에도, 장애아동의 교육권 및 건강권 보장, 아동 및 청소년의 건강 보장, 아동의 영양상태 개선, 물·위생·영양에 대한 통합적 접근, 영유아 발달과 보육 등과 관련해 각각 지속가능발전목표 4(양질의 교육 보장), 11(포용적이고 지속가능한 도시와 주거지 조성), 3.2(5세 미만 아동의 예방가능한 사망 종식, 신생아 사망 감축), 3.8(양질의 필수보건서비스, 적정가격의 필수 의약품 및 백신에 대한 접근 보장, 보편적 의료보장 달성), 2.1(기아 종식과 영유아 포함 모두의 식량 접근 보장), 2.2(5세 미만 아동의 발육부진 및 체력저하 상태 개선), 6.2(공중위생 및 개인위생 접근 보장), 4.2(양질의 영유아 발달교육, 보육 및 취학 전 교육에 대한 접근 보장)를 환기시키고 있다.⁴⁷⁾

유엔 여성차별철폐위원회도 여성과 여아에 대한 폭력 처벌, 피해자를 위한 보호와 지원 보장, 성폭력 관련 법제의 정비, 피해자의 사법접근성 보장, 여성의 권리에 대한 인식 제고, 사법부와 경찰대상 성인지 감수성 교육 강화 등을 권고하면서, 여성과 여아에 대한 모든 유형의 폭력 철폐에 대한 지속가능발전목표 5.2를 연결시켰

46) UN CRC, Concluding observations on the fifth periodic report of the Democratic People's Republic of Korea, October 23, 2017, UN Doc. CRC/C/PRK/CO/5, para. 26.

47) *Ibid.*, paras. 36, 37, 42, 49.

다.⁴⁸⁾ 교육권의 평등한 향유와 관련한 내용에서도 “모든 사람에게 포용적이고 양질의 교육을 보장하고 평생 교육을 장려하기 위한 지속가능발전목표 4의 이행을 위해” 관련 유엔기구와 협력을 강화할 것을 권고하였다.⁴⁹⁾

북한인권 특별보고관은 유엔 인권최고대표가 북한을 방문해 인권을 개선하기 위한 협력의 물꼬를 열 것을 제안하면서, 필요한 협력의 영역 중 하나로 지속가능발전목표 이행 과정에서 인권 이슈에 대한 자료 수집과 분석을 향상시키기 위한 기술지원(technical assistance)을 포함하였다.⁵⁰⁾

북한은 2019년 5월 제3주기 유엔 인권이사회 보편적정례검토에서 지속가능발전목표 1(빈곤종식), 지속가능발전목표 2(기아종식), 지속가능발전목표 3(건강한 삶 증진) 맥락에서 북한의 모든 주민들이 건강한 삶을 누릴 수 있도록 하는 데 적합한 생활수준 실현에 공적예산을 투입하라는 네덜란드 정부의 권고에 대해 수용 여부를 검토하겠다고 밝혔다.⁵¹⁾ 건강권 이행을 포함해 지속가능발전목표 달성을 위해 유엔과 국제사회와 협력하라는 한국 정부의 권고에 대해서도 수용 여부 검토 의사를 밝혔다.⁵²⁾ 하지만 지속가능발전목표 16(평화롭고 포용적인 사회, 정의에의 접근, 효과적이고 포용적이며

48) UN CEDAW, Concluding Observations on the Combined Second to Fourth Periodic Reports of the Democratic People's Republic of Korea, November 17, 2017, UN Doc. CEDAW/C/PRK/CO/2-4, para. 26.

49) *Ibid.*, para. 34(d).

50) UN Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, Tomas Ojea Quintana, Report submitted to the General Assembly, 19 September 2018, UN Doc. A/73/386, para. 51(f).

51) Democratic People's Republic of Korea, "Report of the Working Group on the Universal Periodic Review," 25 June 2019, UN Doc. A/HRC/42/10, para. 126.100.

52) *Ibid.*, para. 126.109.

책무성 있는 제도 구축)에 의거해 정치범 수용소와 기타 수용시설 내 고문과 가혹행위를 중단하기 위한 즉각적이며 실효성 있는 조치를 취하라거나 지속가능발전목표 8.7(강제노동, 현대판노예제, 인신매매 근절, 아동노동 근절) 맥락에서 정치범 수용소에서의 강제노동과 특히 18세 이하 아동이 강제노동에 처하지 않도록 하라는 권고에 대해서는 부정적 태도를 보였다. 북한 정부가 보이는 이러한 태도의 차이는, 지속가능발전목표가 북한인권 증진을 이끌어내는 데 가능성의 폭을 넓혔지만, 그 역시 북한 정부가 체제에 대한 도전이나 위협으로 여기지 않는 한계 내에서 가능하다는 점을 재확인해 준다.

지속가능발전목표와 인권의 연계성이 갖는 한계와 외교정책에서 사용되는 수사에 머물 수 있는 가능성에 대해서도 인지하고 경계해야 함은 물론이다. 하지만 지속가능발전목표의 세부목표들이 내용적으로 차별금지과 평등, 사회권과 자유권의 증진 등 인권 상황의 포괄적 개선을 포함하고 있다는 점, 북한이 지속가능발전목표의 실현이라는 국제사회의 과제를 수용하며 이를 중심으로 한 유엔기구들과의 협력을 도모하고 있다는 점 등에 주목할 필요가 있다. 특히 유엔 북한협력전략 2017-2021에서 제시하듯, 인권기반접근이 중요한 사업 기획과 실행의 원칙으로서 적용된다면, “북한 내부 거버넌스 메커니즘 상의 변화”⁵³⁾까지 이끌어내는 중요한 시발점이 될 수도 있다. 이같이 지속가능발전목표 이행 과정이 열어 놓은 북한인권 개선의 잠재적 가능성을 최대한 현실화하기 위해 빈곤 종식, 기아 종식, 건강한 삶 증진, 양질의 교육 보장, 성평등, 안전한 식수와 위생 보장을 중심으로 북한 주민들의 기본적인 사회권 보장과 아동 및 여성의 역량 증진을 위한 개발협력에 우선적으로 힘을 쏟아야 할 것이

53) 문경연, “유엔 북한협력 전략의 의미 및 SDGs에 초점을 맞춘 남북 개발협력의 한반도 평화에 주는 함의,” p. 13.

다. 북한은 2019년 혹은 2020년에 SDGs 이행보고서를 제출하겠다고 밝힌 바 있다.⁵⁴⁾ 이를 통해 지속가능발전목표의 이행과정이 북한 주민의 사회권 실현을 실질적으로 촉진하고 있는지를 확인할 수 있을 것이다. 더 나아가 개발협력 전반에 인권기반접근을 적용하는 것에 대해서도 평가와 함께 보다 구체적인 방향에 대한 논의가 가능하리라 생각된다.

54) UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), “Updates on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development at the Subregional Level,” 18 February 2019, UN Doc. ESCAP/RFSD/2019/INF/2, para. 30.

참고문헌

1. 단행본

- UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation*, 2006.
- UN, *The Millennium Development Goals Report 2015*. New York: United Nations, 2015.

2. 논문

- 문경연. “유엔 북한협력 전략의 의미 및 SDGs에 초점을 맞춘 남북 개발 협력이 한반도 평화에 주는 함의.” 문경연·정구연, 『SDGs와 한반도 평화』, 서울: 유네스코 한국위원회, 2018.
- 박지연·문경연·김은영·조동호. “국제사회의 개발협력 패러다임과 북한 개발협력: 새천년개발목표(MDGs)와 지속가능발전목표(SDGs)를 중심으로.” 『아태연구』, 제23권 2호, 2016.
- 이성훈. “지속가능발전목표(SDGs)와 인권기반 개발협력.” 『국제개발협력』, 2017년 제4호, 2017.
- 이주영. “지속가능발전목표 관점에서의 남북교류 협력의 과제.” 조성은·이주영·모춘홍·김예슬, 『지속가능발전목표 관점에서의 남북 보건복지교류·협력방안연구』 세종: 보건사회연구원, 2019.
- 이창언·오유석. “Post-2015 체제와 지속가능발전-유엔 지속가능발전목표(SDGs)와 지방 차원의 역할과 과제.” 『동향과 전망』, 제101호, 2017.

3. 기타자료

지속가능발전포털 <<http://ncsd.go.kr>>.

OHCHR <<https://www.ohchr.org>>.

The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights <<https://www.geneva-academy.ch>>.

United Nations in DPR Korea <<https://dprkorea.un.org/>>.

Democratic People's Republic of Korea. "Report of the Working Group on the Universal Periodic Review." 25 June 2019, UN Doc. A/HRC/42/10.

Golay, Christophe. No One Will be Left Behind: The Role of United Nations Human Rights Mechanisms in Monitoring the Sustainable Development Goals that Seek to Realize Economic, Social and Cultural Rights. The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2018.

High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. "A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development," 2013.

UN. Annex: Millennium Development Goals. Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration: Report of the Secretary-General (2001).

UN. Committee on the Elimination of Discrimination Against Women. Concluding Observations on the Combined Second to Fourth Periodic Reports of the Democratic People's Republic of Korea, 17 November 2017, UN Doc.

CEDAW/C/ PRK/CO/2-4.

- UN. Committee on the Rights of the Child. Concluding observations on the fifth periodic report of the Democratic People's Republic of Korea, 23 October 2017, UN Doc. CRC/C/PRK/CO/5.
- UN. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific(ESCAP). "Updates on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development at the Subregional Level." 18 February 2019, UN Doc. ESCAP/RFSD/2019/INF/2.
- UN. General Assembly Resolution 55/2. Millennium Declaration (2000).
- UN. General Assembly Resolution 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (2015).
- UN. Report of the Secretary-General. "A Life of Dignity for All: Accelerating Progress Towards the Millennium Development Goals and Advancing the United Nations Development Agenda Beyond 2015." 26 July 2013, UN Doc. A/68/202.
- UN. Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea. Tomas Ojea Quintana, Report submitted to the General Assembly, 19 September 2018, UN Doc. A/73/386.
- UN. The UN Statement of Common Understanding on Human Rights-Based Approaches to Development Cooperation and Programming (2003).
- UN/DPRK. Towards Sustainable and Resilient Human Development: The Strategic Framework for Cooperation

between the United Nations and the Government of the
Democratic Republic of Korea 2017–2021 (2016).

부록 1

2016년 유엔 평화권선언

Resolution adopted by the General Assembly on 19
December 2016

[on the report of the Third Committee (A/71/484/Add.2)]

71/189. Declaration on the Right to Peace

The General Assembly,

Recalling all previous resolutions on the promotion of the right to peace and the promotion of peace as a vital requirement for the full enjoyment of all human rights by all, adopted by the General Assembly, the Commission on Human Rights and the Human Rights Council, in particular Council resolution 20/15 of 5 July 2012,¹⁾

Stressing that peace is a vital requirement for the promotion and protection of all human rights for all,

Welcoming the adoption by the Human Rights Council, by its resolution 32/28 of 1 July 2016,²⁾ of the Declaration on the Right to Peace,

1. *Adopts* the Declaration on the Right to Peace, as contained in the annex to the present resolution;

1) See *Official Records of the General Assembly, Sixty-seventh Session, Supplement No. 53* and corrigendum (A/67/53 and Corr.1), chap. IV, sect. A.

2) *Ibid.*, *Seventy-first Session, Supplement No. 53* (A/71/53), chap. II.

2. *Invites* Governments, agencies and organizations of the United Nations system and intergovernmental and non-governmental organizations to disseminate the Declaration and to promote universal respect and understanding thereof;
3. *Decides* to continue consideration of the question of the promotion of the right to peace at its seventy-third session under the item entitled “Promotion and protection of human rights”.

65th plenary meeting

19 December 2016

Annex

Declaration on the Right to Peace

The General Assembly,

Guided by the purposes and principles of the Charter of the United Nations,

Recalling the Universal Declaration of Human Rights,³⁾ the International Covenant on Civil and Political Rights,⁴⁾ the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights⁴⁾ and the Vienna Declaration and Programme of Action,⁵⁾

Recalling also the Declaration on the Right to Development,⁶⁾

3) Resolution 217 A (III).

4) See resolution 2200 A (XXI), annex.

5) A/CONF.157/24 (Part I), chap. III.

6) Resolution 41/128, annex.

the United Nations Millennium Declaration,⁷⁾ the 2030 Agenda for Sustainable Development,⁸⁾ including the Sustainable Development Goals, and the 2005 World Summit Outcome,⁹⁾

Recalling further the Declaration on the Preparation of Societies for Life in Peace,¹⁰⁾ the Declaration on the Right of Peoples to Peace¹¹⁾ and the Declaration and Programme of Action on a Culture of Peace,¹²⁾ and other international instruments relevant to the subject of the present Declaration,

Recalling the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples,¹³⁾

Recalling also that the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations¹⁴⁾ solemnly proclaimed the principle that States shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations; the principle that States shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace

7) Resolution 55/2.

8) Resolution 70/1.

9) Resolution 60/1.

10) Resolution 33/73.

11) Resolution 39/11, annex.

12) Resolutions 53/243 A and B.

13) Resolution 1514 (XV).

14) Resolution 2625 (XXV), annex.

and security and justice are not endangered; the duty not to intervene in matters within the domestic jurisdiction of any State, in accordance with the Charter; the duty of States to cooperate with one another in accordance with the Charter; the principle of equal rights and self-determination of peoples; the principle of the sovereign equality of States; and the principle that States shall fulfil in good faith the obligations assumed by them in accordance with the Charter,

Reaffirming the obligations of all Member States, as enshrined in the Charter, to refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations, and to settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered,

Acknowledging that the fuller development of a culture of peace is integrally linked to the realization of the right of all peoples, including those living under colonial or other forms of alien domination or foreign occupation, to self-determination as enshrined in the Charter and embodied in the International Covenants on Human Rights,⁴⁾ as well as in the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples contained in General Assembly resolution 1514 (XV) of 14 December 1960,

Convinced that any attempt aimed at the partial or total disruption of the national unity and territorial integrity of a

State or country or at its political independence is incompatible with the purposes and principles of the Charter, as stated in the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, contained in General Assembly resolution 2625 (XXV) of 24 October 1970,

Recognizing the importance of the settlement of disputes or conflicts through peaceful means,

Deeply deploring all acts of terrorism, recalling that the Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism¹⁵⁾ declared that acts, methods and practices of terrorism constitute a grave violation of the purposes and principles of the United Nations and may pose a threat to international peace and security, jeopardize friendly relations among States, threaten the territorial integrity and security of States, hinder international cooperation and aim at the destruction of human rights, fundamental freedoms and the democratic bases of society, and reaffirming that any acts of terrorism are criminal and unjustifiable regardless of their motivations, whenever and by whomsoever committed,

Stressing that all measures taken in the fight against terrorism must be in compliance with the obligations of States under international law, including international human rights, refugee and humanitarian law, as well as those enshrined in the Charter,

15) Resolution 49/60, annex.

Urging all States that have not yet done so to consider, as a matter of priority, becoming parties to international instruments related to terrorism,

Reaffirming that the promotion and protection of human rights for all and the rule of law are essential to the fight against terrorism, and recognizing that effective counter-terrorism measures and the protection of human rights are not conflicting goals, but are complementary and mutually reinforcing,

Reaffirming also the determination of the peoples of the United Nations, as expressed in the Preamble to the Charter, to save succeeding generations from the scourge of war, to reaffirm faith in fundamental human rights, to promote social progress and better standards of life in larger freedom, and to practice tolerance and live together in peace with one another as good neighbours,

Recalling that peace and security, development and human rights are the pillars of the United Nations system and the foundations for collective security and well-being, and recognizing that development, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing,

Recognizing that peace is not only the absence of conflict but also requires a positive, dynamic participatory process where dialogue is encouraged and conflicts are solved in a spirit of mutual understanding and cooperation, and socioeconomic development is ensured,

Recalling that the recognition of the inherent dignity and the equal and inalienable rights of all members of the human

family is the foundation of freedom, justice and peace in the world, and recognizing that peace is promoted through the full enjoyment of all inalienable rights derived from the inherent dignity of all human beings,

Recalling also that everyone is entitled to a social and international order in which the rights and freedoms set forth in the Universal Declaration of Human Rights can be fully realized,

Recalling further the world commitment to eradicate poverty and to promote sustained economic growth, sustainable development and global prosperity for all, and the need to reduce inequalities within and among countries,

Recalling the importance of the prevention of armed conflict in accordance with the purposes and principles of the Charter and of the commitment to promote a culture of prevention of armed conflict as a means of effectively addressing the interconnected security and development challenges faced by peoples throughout the world,

Recalling also that the full and complete development of a country, the welfare of the world and the cause of peace require the maximum participation of women, on equal terms with men in all fields,

Reaffirming that, since wars begin in the minds of human beings, it is in the minds of human beings that the defence of peace must be constructed, and recalling the importance of the settlement of disputes or conflicts through peaceful means,

Recalling the need for strengthened international efforts to foster a global dialogue for the promotion of a culture of

tolerance and peace at all levels, based on respect for human rights and diversity of religions and beliefs,

Recalling also that development assistance and capacity-building based on the principle of national ownership in post-conflict situations should restore peace through rehabilitation, reintegration and reconciliation processes involving all those engaged, and recognizing the importance of the peacemaking, peacekeeping and peacebuilding activities of the United Nations for the global pursuit of peace and security,

Recalling further that the culture of peace and the education of humanity for justice, liberty and peace are indispensable to the dignity of human beings and constitute a duty that all nations must fulfil in a spirit of mutual assistance and concern,

Reaffirming that the culture of peace is a set of values, attitudes, traditions and modes of behaviour and ways of life, as identified in the Declaration on a Culture of Peace, and that all this should be fostered by an enabling national and international environment conducive to peace,

Recognizing the importance of moderation and tolerance as values contributing to the promotion of peace and security,

Recognizing also the important contribution that civil society organizations can make in building and preserving peace, and in strengthening a culture of peace,

Stressing the need for States, the United Nations system and other relevant international organizations to allocate resources to programmes aimed at strengthening a culture of peace and upholding human rights awareness through

training, teaching and education,

Stressing also the importance of the contribution of the United Nations Declaration on Human Rights Education and Training¹⁶⁾ to the promotion of a culture of peace,

Recalling that respect for the diversity of cultures, tolerance, dialogue and cooperation, in a climate of mutual trust and understanding, are among the best guarantees of international peace and security,

Recalling also that tolerance is respect, acceptance and appreciation of the rich diversity of our world's cultures, our forms of expression and ways of being human, and the virtue that makes peace possible and contributes to the promotion of a culture of peace,

Recalling further that the constant promotion and realization of the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities as an integral part of the development of a society as a whole and within a democratic framework based on the rule of law would contribute to the strengthening of friendship, cooperation and peace among peoples and States,

Recalling the need to design, promote and implement, at the national, regional and international levels, strategies, programmes and policies, and adequate legislation, which may include special and positive measures, for furthering equal social development and the realization of the civil and political,

16) Resolution 66/137, annex.

economic, social and cultural rights of all victims of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance,

Recognizing that racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, where they amount to racism and racial discrimination, are an obstacle to friendly and peaceful relations among peoples and nations, and are among the root causes of many internal and international conflicts, including armed conflicts,

Inviting solemnly all stakeholders to guide themselves in their activities by recognizing the high importance of practising tolerance, dialogue, cooperation and solidarity among all human beings, peoples and nations of the world as a means to promote peace; to that end, present generations should ensure that both they and future generations learn to live together in peace with the highest aspiration of sparing future generations the scourge of war,

Declares the following:

Article 1

Everyone has the right to enjoy peace such that all human rights are promoted and protected and development is fully realized.

Article 2

States should respect, implement and promote equality and non-discrimination, justice and the rule of law, and guarantee freedom from fear and want as a means to build peace within and between societies.

Article 3

States, the United Nations and specialized agencies should take appropriate sustainable measures to implement the present Declaration, in particular the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. International, regional, national and local organizations and civil society are encouraged to support and assist in the implementation of the present Declaration.

Article 4

International and national institutions of education for peace shall be promoted in order to strengthen among all human beings the spirit of tolerance, dialogue, cooperation and solidarity. To this end, the University for Peace should contribute to the great universal task of educating for peace by engaging in teaching, research, post-graduate training and dissemination of knowledge.

Article 5

Nothing in the present Declaration shall be construed as being contrary to the purposes and principles of the United Nations. The provisions included in the present Declaration are to be understood in accordance with the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights³⁾ and relevant international and regional instruments ratified by States.

부록 2

1986년 유엔 발전권선언

Declaration on the Right to Development

Adopted by General Assembly resolution 41/128 of 4
December 1986

The General Assembly,

Bearing in mind the purposes and principles of the Charter of the United Nations relating to the achievement of international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural or humanitarian nature, and in promoting and encouraging respect for human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion,

Recognizing that development is a comprehensive economic, social, cultural and political process, which aims at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of benefits resulting therefrom,

Considering that under the provisions of the Universal Declaration of Human Rights everyone is entitled to a social and international order in which the rights and freedoms set forth in that Declaration can be fully realized,

Recalling the provisions of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and of the International Covenant on Civil and Political Rights,

Recalling further the relevant agreements, conventions, resolutions, recommendations and other instruments of the United Nations and its specialized agencies concerning the integral development of the human being, economic and social progress and development of all peoples, including those instruments concerning decolonization, the prevention of discrimination, respect for and observance of human rights and fundamental freedoms, the maintenance of international peace and security and the further promotion of friendly relations and co-operation among States in accordance with the Charter,

Recalling the right of peoples to self-determination, by virtue of which they have the right freely to determine their political status and to pursue their economic, social and cultural development,

Recalling also the right of peoples to exercise, subject to the relevant provisions of both International Covenants on Human Rights, full and complete sovereignty over all their natural wealth and resources,

Mindful of the obligation of States under the Charter to promote universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms for all without distinction of any kind such as race, colour, sex, language, religion, political or

other opinion, national or social origin, property, birth or other status,

Considering that the elimination of the massive and flagrant violations of the human rights of the peoples and individuals affected by situations such as those resulting from colonialism, neo-colonialism, apartheid , all forms of racism and racial discrimination, foreign domination and occupation, aggression and threats against national sovereignty, national unity and territorial integrity and threats of war would contribute to the establishment of circumstances propitious to the development of a great part of mankind,

Concerned at the existence of serious obstacles to development, as well as to the complete fulfilment of human beings and of peoples, constituted, inter alia , by the denial of civil, political, economic, social and cultural rights, and considering that all human rights and fundamental freedoms are indivisible and interdependent and that, in order to promote development, equal attention and urgent consideration should be given to the implementation, promotion and protection of civil, political, economic, social and cultural rights and that, accordingly, the promotion of, respect for and enjoyment of certain human rights and fundamental freedoms cannot justify the denial of other human rights and fundamental freedoms,

Considering that international peace and security are

essential elements for the realization of the right to development,

Reaffirming that there is a close relationship between disarmament and development and that progress in the field of disarmament would considerably promote progress in the field of development and that resources released through disarmament measures should be devoted to the economic and social development and well-being of all peoples and, in particular, those of the developing countries,

Recognizing that the human person is the central subject of the development process and that development policy should therefore make the human being the main participant and beneficiary of development,

Recognizing that the creation of conditions favourable to the development of peoples and individuals is the primary responsibility of their States,

Aware that efforts at the international level to promote and protect human rights should be accompanied by efforts to establish a new international economic order,

Confirming that the right to development is an inalienable human right and that equality of opportunity for development is a prerogative both of nations and of individuals who make up nations,

Proclaims the following Declaration on the Right to Development:

Article 1

1. The right to development is an inalienable human right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized.
2. The human right to development also implies the full realization of the right of peoples to self-determination, which includes, subject to the relevant provisions of both International Covenants on Human Rights, the exercise of their inalienable right to full sovereignty over all their natural wealth and resources.

Article 2

1. The human person is the central subject of development and should be the active participant and beneficiary of the right to development.
2. All human beings have a responsibility for development, individually and collectively, taking into account the need for full respect for their human rights and fundamental freedoms as well as their duties to the community, which alone can ensure the free and complete fulfilment of the human being, and they should therefore promote and protect an appropriate political, social and economic order for development.
3. States have the right and the duty to formulate appropriate

national development policies that aim at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals, on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of the benefits resulting therefrom.

Article 3

1. States have the primary responsibility for the creation of national and international conditions favourable to the realization of the right to development.
2. The realization of the right to development requires full respect for the principles of international law concerning friendly relations and co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations.
3. States have the duty to co-operate with each other in ensuring development and eliminating obstacles to development. States should realize their rights and fulfil their duties in such a manner as to promote a new international economic order based on sovereign equality, interdependence, mutual interest and co-operation among all States, as well as to encourage the observance and realization of human rights.

Article 4

1. States have the duty to take steps, individually and collectively, to formulate international development

policies with a view to facilitating the full realization of the right to development.

2. Sustained action is required to promote more rapid development of developing countries. As a complement to the efforts of developing countries, effective international co-operation is essential in providing these countries with appropriate means and facilities to foster their comprehensive development.

Article 5

States shall take resolute steps to eliminate the massive and flagrant violations of the human rights of peoples and human beings affected by situations such as those resulting from apartheid , all forms of racism and racial discrimination, colonialism, foreign domination and occupation, aggression, foreign interference and threats against national sovereignty, national unity and territorial integrity, threats of war and refusal to recognize the fundamental right of peoples to self-determination.

Article 6

1. All States should co-operate with a view to promoting, encouraging and strengthening universal respect for and observance of all human rights and fundamental freedoms for all without any distinction as to race, sex, language or religion.

2. All human rights and fundamental freedoms are indivisible and interdependent; equal attention and urgent consideration should be given to the implementation, promotion and protection of civil, political, economic, social and cultural rights.
3. States should take steps to eliminate obstacles to development resulting from failure to observe civil and political rights, as well as economic social and cultural rights.

Article 7

All States should promote the establishment, maintenance and strengthening of international peace and security and, to that end, should do their utmost to achieve general and complete disarmament under effective international control, as well as to ensure that the resources released by effective disarmament measures are used for comprehensive development, in particular that of the developing countries.

Article 8

1. States should undertake, at the national level, all necessary measures for the realization of the right to development and shall ensure, inter alia , equality of opportunity for all in their access to basic resources, education, health services, food, housing, employment and the fair distribution of income. Effective measures should be undertaken to ensure that women have an active role

in the development process. Appropriate economic and social reforms should be carried out with a view to eradicating all social injustices.

2. States should encourage popular participation in all spheres as an important factor in development and in the full realization of all human rights.

Article 9

1. All the aspects of the right to development set forth in the present Declaration are indivisible and interdependent and each of them should be considered in the context of the whole.
2. Nothing in the present Declaration shall be construed as being contrary to the purposes and principles of the United Nations, or as implying that any State, group or person has a right to engage in any activity or to perform any act aimed at the violation of the rights set forth in the Universal Declaration of Human Rights and in the International Covenants on Human Rights.

Article 10

Steps should be taken to ensure the full exercise and progressive enhancement of the right to development, including the formulation, adoption and implementation of policy, legislative and other measures at the national and international levels.

최근 발간자료 안내

연구보고서

2017년도 연구보고서

<연구총서>

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색	이상신 외	8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외	9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외	13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외	7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍 민 외	7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택	8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성운 외	8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외	12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외	7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제한	7,500원
2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍 민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성운	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병고 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병고 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

<정책연구시리즈>

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태

2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun·Lee, Kitae
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

2018년도 연구보고서

〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외 19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외 14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외 10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외 9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외 8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외 12,000원
2018-07	KINU 통일의식조사 2018: 남북평화 시대의 통일의식	이상신 외 11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외 8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외 11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외 9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외 9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외 9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외 11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외 6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외 10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외 5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성운 외 21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외 12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍민 외 20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외 10,000원

2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외 14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외 13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외 12,000원
2018-24	한반도 평화변경과 남북중 협력방안	정은이 외 9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신중호 8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신중호 외 12,000원

〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외 8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외 17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경옥, 안준형 8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리 8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외 12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외 11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외 11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외 11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외 15,000원

2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신중호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원
2019-22-01	평화의의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	21,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·변영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최창호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

<정책연구시리즈>

2019-01	한반도 평화협정문 구성과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 안접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

<Study Series>

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
---------	--	----------------

- 2019-02 The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights
Do, Kyung-ok·Baek, Sangme
- 2019-03 South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War,
the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation
Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa

KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병곤
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가재일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외

북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외	18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외	22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외	24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외	24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외	24,500원

연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원
2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원

기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

통일연구원 定期會員 가입 안내

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

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

1. 회원 구분

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

2. 가입방법

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

3. 회원 특전

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

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

제3세대 인권과 북한

 통일연구원

