

8. 오바마 행정부의 대북인권 정책 전망

김수암

북한인권연구센터 연구위원

참여정부는 남북관계 개선과 한반도 평화를 종합적으로 고려하여 북한인권 문제에 대해 전략적으로 접근하면서 북한인권 문제에 상대적으로 소극적이라는 비판을 받아 왔다. 이러한 한국정부의 입장에 따라 북한인권 문제는 미국과 유엔을 중심으로 공론화되어 왔다. 이 과정에서 미국의 대북인권정책은 북한인권 문제에 대한 국내적 논의에 영향을 미치는 핵심 요소의 하나로 작용하여 왔다. 그런데 이명박 정부 출범 이후 북한주민의 인권을 포함하는 남북 간 인도적 문제 해결을 100대 국정과제의 하나로 설정하면서 정부의 대북인권정책을 둘러싼 국내적 논쟁은 약화되고 있다. 반면, 지난 8월 한·미 정상회담 공동성명에서 보듯이 북한인권 개선을 위한 한·미 당국 사이의 협력은 강화되고 있다. 8년 만에 민주당으로의 정권 교체가 이루어지면서 오바마 행정부의 대북인권정책은 한국 내 북한인권 논의와 한·미 간 북한인권 문제에 대한 정책 공조에 영향을 미치는 요소로 작용하게 될 것이다.

오바마 행정부의 대북인권정책의 기본방향은 정강정책을 통하여 전망해 볼 수 있다. 오바마는 정강정책에서 세계를 보다 안전하고, 공정하며, 인간적으로 만들기 위해서는 인권에 대한 미국의 리더십이 필수적이라고 강조하고 있다. 이러한 리더십이 부시 행정부에 의해 손상되었기 때문에, 이를 회복하는 데서 인권정책이 출발되어야 한다고 주장하고 있다. 특히 정강정책에서 “우리는 쿠바로부터 북한에 이르기까지, 버마로부터 짐바브웨와 수단으로까지 억압받는 주민의 편에 설 것이다”라고 북한을 명시적으로 거론하고 있다. 이와 같이 인권에 대한 리더십을 발휘하는 과정에서 북한인권 개선이 핵심 정책대상에 포함될 것이라는 점을 특별히 강조하고 있다.

그렇다면 오바마 행정부는 북한인권 문제에 어떻게 접근할 것인가? 부시 행정부는 북한을 ‘악의 축’, ‘폭정의 전초기지’라고 규정하면서 북한체제를 직접적으로 비판하였다. 특히 북한의 최고 통치자 김정일도 직접 거론하면서 비난하였다. 오바마 행정부도 북한체제와 최고 통치자의 부도덕성에 대해서는 동일하게 규정할 것이다. 그렇지만 오바마 행정부는 북한과의 고위급 회담 가능성을 배제하지 않고 있다. 따라서 북한체제와 지도자를 직접 겨냥하기보다는 대화 상대자로 인정하고 북한당국의 인식과 정책변화를 유도하는 방향으로 대북인권정책을 추진해 나갈 것으로 전망된다.

부시 행정부는 북한인권 개선의 필요성을 강조하였지만 핵문제 해결을 우선시하였기 때문에 북한인권 개선을 위한 구체적 전략은 상대적으로 취약하였다. 인권을 중시하는 민주당은 핵문제와 함께 인권개선도 중요한 정책적 목표로 설정하지 않을 수 없을 것이다. 따라서 오바마 행정부는 핵 검증과 폐기 단계에서 북·미관계 정상화 논의가 구체적으로 진전이 되면 북한인권 문제를 공식 의제로 제기할 가능성이 높다. 특히 북·미 관계정상화 과정에서 정치범수용소, 공개처형 등 인권개선에 대한 가시적 조치와 더불어 양자 간 인권대화의 개최를 요구하게 될 것으로 전망된다.

오바마 행정부의 대북인권정책은 2008년 새로 채택된 「북한인권 재승인법안」을 중심으로 구체화되어 나갈 것이다. 임시직이던 북한인권 특사가 정규직 대사로 전환됨으로써 북한인권정책을 수립하고 조정하는 시스템이 강화될 것이다. 북한인권 특사는 다음과 같은 역할을 수행할 것으로 전망된다. 첫째, 북한과의 인권대화를 추진할 것이다. 미국은 중국·베트남과의 양자 인권대화에서 민주주의·인권·노동국 담당 차관보가 수석대표 역할을 수행하였다. 그런데 북·미 관계정상화 과정에서 양자 간 인권대화가 성사된다면 북한인권 특사가 수석대표 역할을 수행할 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 둘째, 한국의 인권대사 등 한·미 간 북한인권 개선을 위한 협력이 강화될 것이다. 셋째, 유엔 인권레짐 내에서 북한인권 개선을 위한 활동을 적극적으로 전개할 것이다. 다만, 유엔 차원에서 미국이 북한인권 문제를 주도하기보다는 현재와 같이 유럽연합이 주도하고 미국이 지지하는 형태로 추진할 것으로 전망된다.

「북한인권법」의 상징적 의미와 달리 그동안 부시 행정부는 「북한인권법」 집행에 소극적이라는 비판을 받아왔다. 특히 부시 행정부는 지난 4년 동안 「북한인권법」에 규정된 2천 4백만 달러의 예산을 배정하지 않았다. 또한 탈북자의 미국 재정착 규모도 생색내기에 그쳤다는 비판을 받아왔다. 탈북자 보호를 위해 배정할 수 있는 2천만 달러의 예산은 중국 등 당사국과의 외교적 마찰 때문에 오바마 행정부에서도 책정될 가능성은 높지 않다. 그런데 정보 유통과 북한인권 개선을 위해 활동하는 단체에 대한 지원 예산은 배정될 가능성이 있다. 또한 탈북자의 미국 정착을 위해 한국 등 관련국과의 협력체계는 강화해나갈 것이다. 이를 통해 미국 내 탈북자 재정착 규모가 증가하겠지만 전반적 미국의 이민정책과 지역별 쿼터 속에서 추진될 것이다.

오바마 행정부는 국내 법률에 따라 각종 인권 관련 보고서를 통하여 북한인권 문제를 공론화해 나갈 것이다. 특히 종교 자유와 관련하여 그동안 미국은 북한을 특별관심 대상국으로 지정하여 왔다. 북한체제의 특성을 고려할 때 종교 자유에 대한 의미 있는 개선을 기대하기 어렵기 때문에 오바마 행정부에서도 북한을 종교자유 특별관심 대상국으로 지정할 것으로 전망된다. 또한 미국은 각국의 인신매매 수준을 1등급, 2등급, 주의 요망 2등급, 3등급 등 4단계로 구분하고 있는데, 북한은 「인신매매피해방지법(TVPA)」상 최소한의 기준조차 충족하지 못하는 가장 낮은 3등급(tiers 3)으로 지정되어 왔다. 특히 오바마 행정부는 정강정책에서 인권에 대한 리더십과 관련하여 ‘인신매매’를 특별하게 강조하고 있기 때문에 북한은 지속적으로 인신매매 수준과 관련하여 3등급으로 지정될 것으로 보인다. 지난 10월 북한을 테러지원국 명단에서 해제하면서 국무부는 이례적으로 종교자유 특별관심대상국, 인신매매 3등급 지정 등 인권유린행태로 인해 북한이 제재 대상이라고 강조한 바 있다. 오바마 행정부에서도 인권유린 행태와 제재를 연계하는 정책이 지속될 것으로 전망된다.

