

# 국제사회의 북한인권 공론화와 북한의 대응전략

김 수 암\*

- |                        |          |
|------------------------|----------|
| I. 머리말                 | 북한의 대응전략 |
| II. 이론적 검토와 북한의 대응논리   | IV. 맺는 말 |
| III. 국제사회의 대북인권공론화에 대한 |          |

## Abstract

### North Korea's Strategy toward the International Human Rights Pressure

The international community, mainly the United Nations and the U.S., has taken steps to improve human rights situations in North Korea through the adoption of the North Korean human rights resolution by the UN Commission on Human Rights and the passage of the U.S. North Korean Human Rights Act of 2004. It is a negative backdrop that North Korea has made corresponding responses toward the international human rights pressure within the frame of securing its regime. By defining the international human rights pressure as its national security threats containing political intention, North Korea has established and pushed ahead with its human rights policy as a defense strategy to maintain the Kim Jong-il regime. Throughout international humanitarian aid, North Korea has also selectively joined international human rights instruments to keep the current regime, and sought a strategy such as holding talks on human rights issues with the EU. As a way to protect its human rights, the North has taken positive steps such as revising the constitution and its criminal

law. However, to make the above-listed legal measures into actual improvements of the North Korean human rights, North Korea's political approach toward its 'security of the regime' should go through a fundamental transformation, and the North's condition for further socialization to below should be expanded step by step. Therefore, the international human rights pressures such as through coercing, inducing, and persuading toward the improvements of the North Korean human rights should avert North Koreans' anxiety for its regime insecurity, and direct to form its national capacity from below instead. To that end, the South Korean government should concentrate all its diplomatic capabilities and efforts to establish a strategic cooperative regime. That is, under a strategy of role sharing, the South Korean government should utilize its capabilities and efforts to induce those of the international community, each country, and NGOs for effectively influencing North Korean actions for the improvements of its human rights situations.

**Key Words:** international human rights pressure, national security threats, North Korea's strategy, rights in principle, rights in practice, compliance, violation

\* 통일연구원 북한인권연구센터 부연구위원

## I. 머리말

북한인권문제는 국제적으로 공론화의 단계를 넘어 유엔과 미국 등을 중심으로 북한인권 개선을 위한 구체적 조치들을 취하는 단계로 접어들고 있다. 유엔인권위원회에서 2003년부터 금년까지 3년간 연속으로 북한인권결의안을 채택하여 인권 개선을 촉구하고 있다. 북한은 결의안 채택의 정치적 의도를 비난하면서 결의안 자체를 거부하는 태도를 취하고 있다. 또한 자유와 민주주의 확산, 폭정의 종식을 대외정책 기조로 표방하고 있는 부시 2기 행정부는 북한인권법을 토대로 보다 적극적으로 대북인권정책을 추진해나가고 있다. 미 행정부는 핵문제와 함께 인권문제도 포괄적으로 해결해나간다는 병행추진전략을 취하고 있다. 유럽연합은 북한과 외교관계를 수립하면서 인권을 대북정책의 주요 이슈로 제기하고 있다. 또한 일본도 납치자 문제를 중심으로 북한인권을 적극적으로 제기하려는 움직임을 보이고 있다.

그렇다면 국제사회의 인권개선압력에 대해 북한은 어떻게 대응하고 있는가? 국제사회의 인권제기에 대해 북한은 체제를 위협하려는 정치적 의도라고 규정하면서 강력하게 반발하고 있다. 한편, 체제 안보 관점에서 반발하면서도 국제사회의 지원이 절실한 상황에서 인권문제의 중요성을 인식하고 형법을 개정하는 등 긍정적인 조치를 취하고 있다.

이와 같이 인권분야에서의 북한의 전략과 선택에 영향을 미치는 변수는 무엇인가? 본 연구에서는 이와 관련하여 첫째, 현실주의, 신자유주의적 제도주의, 구성주의 시각에서 국제사회의 인권압력이 국가행위에 미치는 효과에 대해 이론적으로 검토하여 보고자 한다.

둘째, 북한당국이 국제사회의 인권개선압력에 직면하여 어떠한 대응논리를 내세우고 있는지 정리하고자 한다.

셋째, 이러한 이론과 북한당국의 대응논리를 바탕으로 실제로 국제사회의 인권압력에 대해 북한당국이 구체적으로 어떤 대응전략을 구사하고 있는 지 살펴보고자 한다. 국제사회의 압력에 대해서는 유엔 차원, 개별국가 차원, 비정부기구 차원으로 대별하여 북한의 대응전략을 분석하고자 한다. 그리고 국제사회의 인권압박에 대해 북한내부 차원에서는 구체적으로 어떻게 수용해나가고 있는 지 검토하고자 한다. 끝으로 국제사회의 인권제기에 대한 북한의 태도변화를 유도하기 위한 한국의 전략적 방향을 제시하고자 한다.

## II. 이론적 검토와 북한의 대응논리

### 1. 북한전략 분석을 위한 이론 검토

기본적으로 인권문제에 대한 북한당국의 대응전략은 2가지 차원에서 설명할 수 있을 것이다. 첫째, 국제사회 등 외부로부터의 인권개선압력에 대한 대응전략을 들 수 있을 것이다. 국제사회로부터의 압력은 유엔 차원, 개별국가 차원, NGO의 차원으로 대별하여 살펴볼 수 있을 것이다.

둘째, 북한사회 내부의 변화에 대한 대응전략이라고 할 수 있을 것이다. 다만, 시민사회가 형성되어 있지 않은 상황에서 북한당국의 인권정책은 압도적으로 외부로부터의 인권제기에 대한 대응전략이 핵심변수로 작용하고 있다. 그런데 경제난에서 비롯되는 북한사회 내부변화가 영향을 미치는 변수로 작용하기 시작하고 있다. 경제난으로 정부에 의한 중앙배급체제가 와해되면서 자체적으로 생존을 모색하는 과정에서 시장마인드가 형성되는 등 북한사회 내부에 의도하지 않은 변화의 징후들이 나타나고 있다. 또한 국경지방을 중심으로 탈북자, 상행위 등을 하는 과정에서 외부정보가 유입되고 있다. 이러한 변화에 대응하여 북한당국은 형법을 개정하는 등의 조치를 취하고 있다. 그런데 이러한 북한당국의 대응은 아래로부터의 인권개선 요구에 대한 대응이라기보다는 사회질서 유지 차원에서의 대응의 성격이 강하다고 할 수 있다.

그렇다면 국제적인 인권압력이 대상국가의 행위에 미치는 영향은 어떻게 설명할 수 있을 것인가? 카르테나스는 기존의 연구업적을 검토하여 현실주의, 신자유주의적 제도주의, 구성주의 시각으로 대별하여 국제적 인권압력이 대상국가의 행위에 미치는 영향을 정리하고 있다.<sup>1</sup> 카르테나스의 논의를 토대로 북한당국이 인권정책을 수립하는 과정에서 국제적인 인권압력이 미치는 변수를 제시하고자 한다.

먼저 합리성을 강조하는 현실주의 시각에서는 패권국가(hegemonic states), 강압적 제재(coercive sanctions), 대상국가의 취약성(target vulnerability)이 대상국가의 행위에 영향을 미치는 핵심변수로 설정하고 있다. 그리고 패권국가는 국가간 협상과 이슈연계전략을 통하여 대상국가에 인권개선에 대한 압력을 행사하게 된

<sup>1</sup> Sonia Cardenas, "Norm Collision: Explaining the Effects of International Human Rights Pressure on State Behavior," *International Studies Review*, Vol. 6, Issue 2 (June 2004).

다. 둘째, 신자유주의적 제도주의 시각에서는 지역차원에서의 인권레짐의 제도화 수준과 입법, 정권의 형태(regime type), 국제규범의 국내제도로의 내재화 수준(institutional embeddedness) 등이 대상국가의 행위에 영향을 미치는 핵심변수로 설정하고 있다. 끝으로 규범, 정체성, 사회행위자의 역할을 강조하는 구성주의 시각에서는 국제규범의 확산, 국내차원에서의 시민사회의 성숙과 국제규범과의 문화적 조화(cultural match), 초국가적 네트워크 등이 대상국가의 행위에 영향을 미치는 핵심변수로 설정하고 있다. 그리고 각각 국가의 행위에 영향을 미치기 위해 강압(coercive), 유인(induce), 설득(persuade)의 방식을 사용하게 된다.<sup>2</sup>

이러한 국제관계이론에서 제시되고 있는 변수들을 북한에 적용하여 볼 때 국제적 인권압력이 북한사회 내부, 즉 아래로부터의 인권개선 요구변수와 연계되어 북한당국의 대응전략에 영향을 미치기 어렵기 때문에 신자유주의적 제도주의와 구성주의시각은 적실성이 낮은 상황이다. 따라서 북한당국의 대응전략은 현실주의 시각이 압도적으로 작용하는 가운데 시민사회 변수의 영향 없이 거의 일방적으로 '위'의 차원에서 수립되고 전개되는 특징을 보이고 있다. 그렇다면 구체적으로 북한당국이 인권을 유린하게 되는 요인들을 어떻게 설명할 수 있을 것인가? 카르데나스는 기존 업적을 토대로 국가가 인권규범을 위반하는 행위를 저지르는 요인으로 안보위협, 규범위반 친화 기제(pro-violation constituencies), 배제의 법칙(적대 혹은 위협세력의 배제·차별, rules of exception) 등의 세가지를 들고 있다. 이러한 세가지 요소의 상호 작용 하에서 위반에 따른 비용(costs of violation), 순응에 따른 인센티브(incentives for compliance)간의 전략적 계산이 국가행위, 즉 대응전략에 영향을 미친다고 할 수 있을 것이다.<sup>3</sup> 본 논문에서는 인권개선압력에 대해 체제안보라는 기준에서 북한당국이 위반에 따른 비용과 순응에 따른 인센티브를 전략적으로 어떻게 선택하는 지를 살펴보고자 한다.

위에서 살펴본 변수들을 고려하여 대상국가가 인권개선을 위해 추진하게 되는 구체적인 정책은 원칙상의 권리(rights in principle), 실제상의 권리(rights in practice)의 개선으로 대별하여 설명할 수 있을 것이다.<sup>4</sup> 원칙상의 권리 개선차원에서의 순응정책은 국제인권규범을 국내법으로 수용하는 문제를 의미한다. 그리고 실제상의 권리 개선차원에서의 순응정책은 국제인권규범에 입각한 실질적인 권리

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 214-219.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 221-224.

<sup>4</sup> Todd Landman, "Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy," *Human Rights Quarterly*, Vol. 26, No. 4 (November 2004).

의 보호를 의미한다. 다른 한편으로 사회화라는 개념을 원용하여 국제인권규범에 대한 순응정도로 북한당국의 인권정책을 설명할 수 있는 바, 외교적 차원에서의 수용과 실질적 수용으로 대별할 수 있을 것이다. 외교적 차원에서의 사회화는 북한이 국제인권레짐에 가입하고 인권레짐이 요구하는 기본적인 절차와 요구에 순응하는 대응방식을 말한다. 실질적 차원의 사회화는 북한이 국제인권규범을 국내 입법에 어느 정도 반영하고 실천하고 있는 지에 대한 북한의 대응방식을 말한다.<sup>5</sup>

## 2. 인권에 대한 북한의 인식과 대응논리

북한당국의 인권에 대한 대응전략은 위로부터의 인권에 대한 인식이 기본요소로 작동하는 방향으로 수립되고 전개되는 형태가 지속되고 있다. 사회주의와 수령 유일지배체제라는 체제의 폐쇄적 속성상 아래로부터의 인권인식의 형성에 따른 대응전략의 수립은 거의 전무한 상황이라고 할 수 있다. 이러한 북한의 상황을 감안할 때 인권에 대한 북한의 대응전략은 북한당국이 규정하는 인권개념, 이러한 인권개념에 기반한 인권실태에 대한 평가, 외부로부터의 인권압력에 대한 북한당국의 평가라는 세가지 차원의 변수가 연계된 형태로 수립되고 실행되는 양상으로 나타나고 있다. 특히 내부적인 아래로부터의 영향이 전무한 상태에서 인권에 대한 북한당국의 인식은 인권정책에 가장 커다란 영향을 미치는 변수로 작용하고 있다.

따라서 북한의 대응전략을 분석하기 위해서는 인권에 대한 북한당국(위로부터의)의 인식에 대한 이해가 전제되어야 한다. 북한당국은 국제사회의 인권개선압력에 대해 인권의 숭고한 보편적 가치를 벗어나 압력과 제재를 가하고 타국의 제도를 와해전복하기 위한 불순한 정치적 책동으로 인식하고 있다.<sup>6</sup> 탈냉전 이후 제국주의국가들이 정치·경제적 지배권을 행사할 수 있는 신식민주의적 국제질서를 관리하기 위해 ‘사상적 마취제’로서 인권과 자유를 활용하여 북한의 제도를 무너뜨리고 서방식 민주주의, 서방식 정치모델로 서방화시키려고 획책하고 있다는 것이다.<sup>7</sup> 이와 같이 제도를 전복하려는 ‘반공화국 적대행위의 공간’으로 악용되고 있다는 기본 인식 틀 하에 북한당국의 대응전략은 기본적으로 권력(power)을 핵심개념으로 하는 현실주의 시각에서 출발하고 있다.

<sup>5</sup> 최의철, 『북한인권과 유엔레짐: 시민적·정치적 권리를 중심으로』, 연구총서 2002-06 (서울: 통일연구원, 2002) 제4장 참조.

<sup>6</sup> 『로동신문』, 1995년 6월 24일.

<sup>7</sup> 『로동신문』, 2000년 1월 8일, 12일.

북한은 기본적으로 안보위협, 즉 체제안보의 관점에서 외부압력에 대한 대응전략을 구사하고 있다. 특히 인권개선 요구에 대해 인권개선의 관점으로 접근하기보다는 ‘체제유지’를 핵심목표로 설정하고 자구의 원칙(self help), 주권의 원칙, 불개입원칙 등 현실주의 국제정치원칙들을 적극적으로 활용하여 대응하고 있다. 북한당국은 국가가 관할권 내에 있는 인민들이 권리를 향유할 수 있는 법적·제도적·물질적 조건을 구비해줄 때 인권이 보장된다고 주장하고 있다.<sup>8</sup> 이러한 관할권 원칙 아래 북한당국은 인권문제는 개별국가의 자주권에 속하는 문제로서 국가의 자주권을 떠난 인권이란 있을 수 없다고 주장하고 있다.<sup>9</sup> 자주권과 불개입원칙에 입각하여 외부의 인권압력에 대해 내정간섭으로 규정하여 대응하고 있다. ‘인권은 국경을 넘어선 보편적 가치’, ‘인권에 대한 간섭은 내정간섭이 아니다’라는 주장을 ‘강도적인 논리’, ‘흑백이 전도된 논리’라고 반박하고 있다. 인권의 보편성을 보장하기 위해 국경을 넘어선 개입이 허용되어야 한다는 주장은 ‘인권보호’라는 미명 하에 약소 독립국가를 복속시키려는 불순한 정치적 목적으로 규정하고 있다.<sup>10</sup>

주권은 모든 국가와 민족의 생명선으로 자주권을 상실한 인민은 그 어떤 인권도 향유할 수 없기 때문에 ‘인권은 국권’이라는 대응논리를 정립하고 있다.<sup>11</sup> 이와 같이 체제안보(체제유지) 논리는 주권의 원칙과 연계되면서 국권의 수호논리로 표출되고 있다. 체제안보와 주권원칙에 따른 국권 수호의 논리로 인권개선압력에 대응하고 있기 때문에 인도적 개입(humanitarian intervention)에 대해서도 부정적인 태도를 보이고 있다. 주권의 원칙과 국제법을 위반하는 ‘인도적 개입’은 시민의 인권을 보호·증진하기보다는 오히려 무고한 시민을 살해하는 등 인권을 유린하는 결과를 초래하게 된다는 것이다.<sup>12</sup>

다음으로 외부의 인권개선압력에 대응하여 기본적으로 자신의 체제를 유지하기 위한 신념체계의 확산을 통하여 대응하는 전략을 구사하고 있다. 사회주의권 일반과 마찬가지로 북한당국의 인권관은 계급적 토대 위에 정립되고 있다. 이러한 계급관에 따라 인권의 보호대상이 프롤레타리아계급에 한정되고 있다. 이는 앞에서

<sup>8</sup> 『로동신문』, 1995년 6월 24일.

<sup>9</sup> 김정일, 『김정일선집 13』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 477.

<sup>10</sup> 『로동신문』, 2000년 1월 12일.

<sup>11</sup> Statement by The Delegation of The Democratic People's Republic of Korea to the Fifty-Sixth Session of the Commission on Human Rights, 29 March, 2000; 『로동신문』, 1995년 6월 24일.

<sup>12</sup> 『조선중앙통신』, 2000년 9월 18일.

살펴본 적대세력을 배제하는 예외의 법칙(rules of exception)이 투영된 신념체계라고 할 수 있다. 그리고 인권의 주체도 개인으로 설정하는 국제인권규범과는 달리 사회주의 일반과 마찬가지로 집단주의를 강조하고 있다. 사람은 혼자서가 아니라 사회와 집단을 이루며 단결과 협력을 생존방식으로 하는 사회적 존재이므로 사람은 사회와 집단으로부터 삶의 권리를 보장받아야만 그러한 권리를 실질적으로 누릴 수 있게 된다고 주장하고 있다.

특히 시민적·정치적 자유에 대한 인식은 사회주의 일반과 마찬가지로 다원주의에 대한 부정으로 연결되고 있다. 노동계급의 당의 영도가 진정한 민주주의이므로 노동계급의 당이 영도하는 정치조직에서의 정치조직생활을 자유에 대한 ‘구속’이라고 할 수는 없으며 다른 정치조직이 노동당을 대신할 수 없다는 것이 다당제에 대한 북한의 기본인식이다. 그리고 다당제를 통한 정치적 자유의 보장에 대해 계급적으로 분열·대립되어 있는 자본주의적 사회관계를 반영한 것으로 부르조아 정당들의 ‘정쟁’을 통하여 통치배들의 반인민적인 억압과 전횡을 정치적 자유로 포장한 것이라고 주장하고 있다. 이와 같이 계급관에 따른 인권보호 대상의 차별, 집단에 대한 강조, 노동계급의 당의 영도에 대한 정당화는 외부로부터의 인권개선압력에 대한 북한당국의 대응전략에 커다란 영향을 미치는 변수로 작용하고 있다.

이러한 신념체계는 ‘서방식’과 대비되는 ‘우리식’ 인권개념으로 강화되는 양상으로 나타나고 있다. 북한은 문화상대주의 시각에서 개별 국가별로 ‘인권기준’과 ‘보장형태’가 다를 수밖에 없다고 주장하고 있다.<sup>13</sup> 우리식 인권론은 주체사상 및 우리식 사회주의를 토대로 정립되고 있다. 북한의 실정에 맞는 우리식 인권기준에 따라 인권이 잘 보장되고 있기 때문에 다른 나라의 기준을 수용할 필요가 없다는 것이 북한의 기본 대응전략이다. 우리식 사회주의에 맞는 ‘우리식 인권기준’에 따라 정정당당하게 북한식대로 인권을 보장해나가면서 궤변으로 가득 찬 ‘서방식 인권론’을 철저히 배격해야 한다고 주장하고 있다.<sup>14</sup>

사회주의권 붕괴로 조성된 체제안보에 부정적인 국제환경에 대응하여 ‘우리식 인권’을 강조하는 신념체계는 체제유지를 위한 대내결속논리로 연결되고 있다. 인민들이 스스로 선택한 우리식 사회주의제도를 절대적으로 지지하고 옹호해야 한다고 대내통합논리로 활용하고 있다.<sup>15</sup> 인권을 명분으로 북한의 사회주의제도를

<sup>13</sup> 『로동신문』, 2001년 3월 2일.

<sup>14</sup> 『로동신문』, 1995년 6월 24일.

<sup>15</sup> 『조선중앙통신』, 2004년 5월 11일.

흔들어도 수령, 당, 대중이 혼연일체가 된 인민대중중심의 우리식 사회주의를 결사적으로 옹호해야 한다고 아래로의 인권인식 확산을 차단하려는 논리이다. 체제의 우월성, 무결점 논리를 외부 인권개선압력에 대한 대응논리를 정립하는 동시에 자신이 선택한 사회주의를 끝까지 사수해야 한다는 대내 교양논리라고 할 수 있다.

### Ⅲ. 국제사회의 대북인권공론화에 대한 북한의 대응전략

2장에서 살펴보았듯이 시민사회가 존재하지 않는 상황에서 북한당국은 기본적으로 체제안보라는 정치적 시각에서 국제사회의 대북인권개선압력에 대응하는 전략을 수립하고 있다. 그렇지만 이러한 체제안보 논리의 틀 내에서 북한당국은 제기 주체에 따라 차별화된 대응전략을 구사하고 있다.

#### 1. 유엔인권레짐에 대한 선별적 수용

북한당국은 체제안보와 경제난에 따른 고립탈피라는 2가지 요소를 복합적으로 고려하여 대응전략을 구사하고 있다. 전자는 유엔인권위원회 결의안에 대한 강력한 비판, 후자는 원칙론적 권리차원에서의 국제인권규범에 대한 순응이라는 형태로 나타나고 있다.

##### 1) 원칙론적 권리차원에서의 순응

미국과의 관계개선이 불투명한 상황에서 북한당국은 국제사회로부터 지원을 받기 위해 유엔으로부터의 개선요구에 대해 일정 정도 국제인권규범을 수용하는 순응 전략을 구사하고 있다. 국제적 고립을 탈피하기 위해 국제인권규범을 선별적으로 수용하고 있다는 점에서 국제인권규범이 북한당국의 행위에 영향을 미치는 초보적인 수준의 사회화가 북한의 대응전략에 투영되기 시작하고 있다. 다시 말해 체제유지를 위한 고립탈피라는 광의의 체제안보 관점에서 순응전략을 구사하고 있지만 결과적으로 일정부분 사회화의 효과도 나타나고 있는 것이다.

첫째, 체제유지를 위한 고립탈피라는 인센티브 유도를 전제로 국제인권규범에 순응하는 전략은 국제인권규약 가입을 통해 표출되고 있다.<sup>16</sup> 북한은 대남인권공세가 주된 목적이긴 하였지만 남한보다 10년 앞선 1981년 시민적·정치적 권리에



관한 국제규약(이하 B규약), 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약에 가입하였다. 그리고 1983년 10월 24일 B규약 최초보고서를 제출하면서 유엔에서 준비 중인 아동의 권리에 관한 국제협약에 협조할 의향이 있다는 사실을 피력하고 있다.<sup>17</sup> 이러한 긍정적 입장에 따라 1990년 아동권리협약에 가입하였다. 이후 2000년 여성차별철폐협약에 가입하는 등 4개 규약의 당사자로 되어 있다. 그렇지만 고문방지협약, 인종차별철폐협약 등 나머지 3개 주요 협약에 가입하지 않는 등 선별적 순응전략을 구사하고 있다.

둘째, 도표에서 보는 바와 같이 국제인권규약의 규정에 따라 이행보고서를 제출하고 있다. 인권이사회 등 유엔인권규약에 따라 규약의 이행을 관장하는 전문인권기구(Treaty Based Bodies)에 대해서는 정치적인 색채가 없다는 판단에 따라 능동적으로 대응하고 있다.

국가보고서 제출 현황

구분	가입일자	국가보고서	위원회 심의	최종검토의견서 (concluding observations)
시민적·정치적 권리에 관한 국제규약	1981. 9. 14(비준)	최초보고서: 1984. 4. 2 2차 보고서: 2000. 3. 20	21차 회의: 1984. 4. 9, 12 72차 회의: 2001. 7. 19, 0, 26	A/39/40 CCPR/CO/72/PRK
경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약	1981. 9. 14(비준)	최초보고서: 1984. 12. 18, 1989. 1. 14 2차 보고서: 2002. 4. 12	1차 회의: 1987. 3. 9 6차 회의: 1991. 11. 25 31차 회의: 2003. 11. 19, 20	E/C.12/1987/5 E/C.12/1991/4 E/C.12/1/Add.95
아동권리협약	1990. 8. 23(서명) 1990. 9. 21(비준)	최초보고서: 1996. 2. 13 2차 보고서: 2002. 5. 16	18차 회의: 1998. 5. 19, 5. 6 36차 회의: 2004. 5. 1	CRC/C/15/Add.88 CRC/C/15/Add.239
여성차별철폐협약	2001. 2. 27(비준)	최초보고서: 2002. 9. 11	미실시	

<sup>16</sup> 유엔인권레짐과 북한인권과의 시기별 관계에 대해서는 최의철, 『북한인권과 유엔인권레짐: 시민적·정치적 권리를 중심으로』, 통일연구원 연구총서 2002-06 (서울: 통일연구원, 2002) 참조.

<sup>17</sup> 법무부, 『국제인권규약보고서: B규약 제40조에 의한 주요국가의 인권보고서 및 인권이사회 회의 총평』, 법무자료 제142집, 제8장 북한최초보고서 (1984).

이상의 2가지 유엔 차원의 대응은 체제에 위협을 주지 않으면서도 국제사회에 순응의 긍정적인 이미지를 심어줄 수 있다는 판단에 따라 적극적으로 임하고 있다.

셋째, 유엔인권기구와 협조체제를 구축하고 있다. 먼저 유엔인권기구의 관련자를 선별적으로 북한으로 초청하고 있다. 2004년의 경우 아동권리위원회 위원 2명과 여성폭력특별보고관을 북한으로 초청하였다. 다만, 북한인권특별보고관에 대해서는 후술하듯이 결의안 자체를 거부하면서 특별보고관의 존재를 인정하지 않기 때문에 북한으로 초청하지 않고 있다. 즉, 2005년 제61차 유엔인권위원회에서 최명남 북한대표는 당사국 자격으로 행한 발언을 통해 문타본 보고관의 보고서와 연설은 적대세력의 선전음모를 반영하는 것으로 단호히 거부한다고 비판하였다.<sup>18</sup> 이외에도 세계식량계획(WFP) 등 다양한 유엔기관의 인력들이 북한에 상주하면서 북한당국과 협조체제를 구축하고 있다.

## 2) 유엔인권위원회의 정치화, 선택성 비판

국제인권규범에 대한 일정 정도 사회화의 태도를 보이면서도 결의안이라는 강압적 접근방식에 대해서는 체제안보 논리로 위반의 비용을 감수하는 전략을 구사하고 있다. 규약에 기반한 유엔인권기구와는 달리 북한당국은 현장에 기반한 기구(Charter Based Bodies)인 유엔인권소위원회와 유엔인권위원회는 정치적인 성격을 띠고 있다는 인식에 입각하여 비판적으로 대응하고 있다.

먼저, 1997년과 1998년 2년에 걸쳐 유엔인권소위원회에서 채택된 북한인권결의안에 대해 북한에 적대적인 세력이 B규약을 남용하여 북한과 투쟁할 목적으로 날조한 정치적 계략의 산물이라고 규정하고 있다. 이러한 판단에 따라 B규약으로부터의 탈퇴선언이라는 위반의 비용을 감수하는 극단적 전략을 구사하고 있다.<sup>19</sup> 그렇지만 유엔인권소위 차원에서의 결의안에 대해 전적으로 부정적으로 대응하기보다는 순응도 복합적으로 고려하는 양면전략을 구사하고 있다. 국제적 고립이 심화되어 지원이 단절될 경우 역설적으로 체제에 위협이 되는 상황을 우려하여 일정 정도 국제인권규범을 수용하는 전략을 병행하고 있다. 국제정치에서 인권의 중요성을 인지하기 시작하면서 체제안보에 위협을 주지 않으면서도 고립탈피라는 순응의 인센티브를 얻을 수 있다는 판단에 따라 아동권리협약 보고서, B규약 2차 보고서 등 인권규약에 따른 이행보고서 제출에는 적극적으로 순응하는 전략으로 대

<sup>18</sup> 『연합뉴스』, 2005년 3월 30일.

<sup>19</sup> 『조선중앙통신』, 1997년 8월 28일.

응하고 있다.

둘째, 국가를 대표하는 유엔인권위원회의 결의안에 대해서는 체제안보적 관점에서 결의안 자체를 거부하는 위반전략을 선택하고 있다. 2003년부터 금년까지 3차례에 걸쳐 유엔인권위원회에서 채택된 북한인권결의안에 대해 북한은 ‘대조선 고립압살책동의 일환’이기 때문에 결의안 자체를 인정할 수 없다는 입장을 견지하고 있다. 다시 말해 영국과 일본 등 서방국가들이 미국의 대북적대정책에 편승하여 북한의 ‘제도전복’을 목적으로 결의안을 채택하였기 때문에 전면적으로 거부한다는 것이다.<sup>20</sup>

이와 같이 북한은 결의안을 배격하는 논거로 유엔인권위원회의 행태를 들고 있다. 냉전 종식 이후 인권을 정치적으로 활용하려는 기도가 심화되고 있는 가운데, 유엔인권위원회 마저 주권국가의 제도변경을 목표로 결의안을 채택하는 등 정치적으로 악용되는 기구로 전략하였다고 유엔인권위원회의 ‘정치화’를 비판하고 있다. 또한 유엔인권위원회가 서방국가들의 이해를 반영하여 ‘선택성’과 ‘이중잣대’를 갖고 활동함으로써 ‘객관성’과 ‘공정성’을 상실당하고 있다고 비판하고 있다. 서방을 맹목적으로 추종하는 나라들의 인권유린현상, 미국 국내의 인권유린, 불법적인 이라크 침략으로 인한 무고한 민간인 대량학살, 전쟁포로 학대 등 미국의 인권유린 현상에 대해서는 침묵하고 있다. 반면, 서방과 다른 사회정치제도를 가지고 있는 나라들에 대해서는 ‘결의’의 대상으로 삼고 있다. 이러한 이중잣대와 선택성으로 인해 유엔인권위원회의 신뢰성이 훼손되고 있다는 것이다. 불순한 정치적 목적을 추구하는 세력들에 의해 신뢰성을 상실한 유엔인권위원회가 채택한 결의안은 순수한 인권개선을 목적으로 하고 있지 않으므로 수용할 수 없다는 것이다.<sup>21</sup> 유엔인권위원회의 성격에 대한 규정이 적대세력에 의한 정치적 음모라는 체제안보적 관점과 연계되면서 위반전략으로 나타나고 있다.

### 3) 기술협력(technical cooperation)에 대한 선별적 수용

인권분야에서 기술협력은 유엔인권기구와의 포괄적 인권대화, 북한내부로의 접근 허용, 전문훈련프로그램의 참여라는 3가지 차원에서 살펴볼 수 있을 것이다. 이

<sup>20</sup> E/CN.4/2005/G/13, Letter from the Permanent Representative of the Democratic People's Republic of Korea, 2005. 3. 2; 조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화, 『평양방송』, 2005년 4월 20일.

<sup>21</sup> 위의 문서.

러한 3가지 차원의 기술협력은 국제인권규범의 사회화 심화라는 긍정적 결과를 도출해낼 수 있다는 점에서 북한당국의 행위에 대한 평가에서 중요한 의미를 갖는다.

먼저 북한인권결의안에서는 인권분야에서 유엔인권기구 및 유엔인권고등판무관과의 협력을 강화하도록 권고하고 있다. 이에 대해 북한당국은 결의안 자체를 반대하고 있기 때문에 결의안의 실행을 강요하기 위한 압력의 수단으로 기술협력이 남용되는 상황에서 기술협력에 참여할 수 없다고 주장하고 있다. 결의안을 정치적으로 활용하려는 근본적인 장애가 제거되어야 기술협력에 참여할 수 있다는 것이다.<sup>22</sup> 유엔인권위원회 결의안에 따라 북한당국과 인권분야에서 기술협력을 실행에 옮기기 위해 유엔인권고등판무관실은 제네바주재 북한대표부에 서신을 발송하고 양자간 실무접촉을 하는 등의 조치를 취하였다. 이에 대해 북한대표부는 유엔인권고등판무관실의 기술협력 요구사항을 본국정부에 전달하는 등의 조치를 취하였으나 북한당국이 기술협력에 응하지 않고 있다.<sup>23</sup> 이와 같이 북한당국은 결의안 자체에 대한 수용불가입장에 따라 유엔기구와의 기술협력에도 위반전략으로 대응하고 있다.

후술하듯이 유럽연합과의 기술협력에는 상대적으로 협조적인 반면, 결의안의 정치적 성격을 문제 삼아 유엔인권기구와의 기술협력에는 소극적인 자세를 견지하는 선별적 대응전략을 구사하고 있다.

## 2. 개별국가에 대한 대응전략

세계적인 패권국가인 미국 등 개별국가 차원에서 제기되는 인권개선압력에 대해 북한은 기본적으로 체제안보적 관점에서 대응하고 있다. 그렇지만 유럽연합에 대해서는 인권대화를 갖는 등 상대적으로 순응전략을 구사함으로써 미국의 정치적 압박효과를 희석시키려는 전략을 구사하고 있다.

### 1) 미국에 대한 대응전략

2장에서 살펴보았듯이 현실주의 시각에서 볼 때 헤게모니 국가, 강압적 제재, 대상국가의 취약성의 세가지가 국가의 행위에 영향을 미치는 핵심변수라고 할 수 있

<sup>22</sup> 위의 문서.

<sup>23</sup> E/CN.4/2005/32, Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea - Note by the Secretariat, 2004. 12. 22.

다. 이러한 현실주의 시각을 북한에 적용할 경우 패권국가인 미국은 경제적으로 취약한 북한에 대해 북한인권법 등을 통하여 강압적 방식에 의해 북한의 인권을 개선하려는 전략을 추진하고 있다. 특히 미국은 정보의 유입 등 아래로부터의 사회화 확산전략, 여론조성 확대를 통한 강력한 압박, 투명성과 접근을 통한 배제법칙 약화 등을 통하여 북한당국의 행태에 영향을 주는 세부전략을 추진하고 있다.<sup>24</sup> 이에 대해 북한은 체제안보를 핵심축으로 규범위반 친화 기제(pro-violation constituencies) 강화, 배제의 법칙(rules of expection)을 활용하여 영향력을 차단하는 위반전략으로 대응하고 있다. 다시 말해 우리식 인권론과 사회주의 결사 옹호 등 신념체계의 강화를 통하여 아래로의 사회화 확산을 차단하는 데 중점을 두고 대응전략을 구사하고 있다.

북한의 대응전략은 본질적으로 북한의 제도를 ‘고립 압살’하려는 정치적 의도라는 미국의 인권개선압박에 대한 규정에서 출발하고 있다. 자신과 제도를 달리한다고 ‘억압정권’으로 규정<sup>25</sup>하고 안보에 위협적인 존재라는 미명 하에 북한의 제도를 변경하려는 구체적인 전략의 하나로 인권문제를 활용하고 있다고 북한은 인식하고 있다. 특히 미국은 북한인권법을 제정하여 막대한 재정을 투입하고 지원세력과 비정부기구를 포섭하여 압박전략을 구사하고 있다는 것이다.<sup>26</sup>

핵문제와 함께 인권문제를 우리에 대한 고립압살정책의 2대기둥으로 삼고 있는 미국은 인권을 구실삼아 우리의 제도변경을 한사코 실현해보려 하고 있다.<sup>27</sup>

북한은 미국이 북한인권문제를 정치화, 국제화하면서 동유럽에 활용하였던 방송을 통한 정보유입과 대량탈출을 통해 제도변경을 실행에 옮기려 한다고 판단하고 있다. 그리고 미국이 인민대중중심의 우리식 사회주의체제를 붕괴시키기 위해 인권을 고리로 김정일 정권과 주민을 분리하는 전략을 추진하는 것으로 인식하고 있다.<sup>28</sup> 특히 2005년 3월 상하 양원에 「민주주의증진법」이 상정되자 북한 내 반대세력의 지원과 육성을 통한 미국의 민주주의 확산전략을 경계하고 있다.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> 북한인권법의 제정 등 미국의 대북인권정책에 대해서는 김수암, 『미국의 대북인권정책연구』, 연구총서 2004-10 (서울: 통일연구원, 2004) 참조.

<sup>25</sup> 『로동신문』, 2003년 2월 7일; 『민주조선』, 2003년 3월 4일.

<sup>26</sup> 『평양방송』, 2005년 4월 20일.

<sup>27</sup> 『조선중앙통신』, 2004년 7월 27일.

<sup>28</sup> 『조선중앙통신』, 2003년 8월 4일.

<sup>29</sup> 『중앙방송』, 2005년 3월 7일.

북한은 미국이 인권을 고리로 대북적대시정책을 실행에 옮기기 위해 국제적으로 고립시키려는 전략을 구사하고 있다고 인식하고 있다.<sup>30</sup> 첫째, ‘인권’과 ‘민주주의’를 내세워 미국을 추종하는 국가들을 사주하여 ‘반공화국’ 포위망을 형성하려 한다는 것이다. 둘째, 인권을 명분으로 북한과 우호관계에 있는 국가들과의 관계를 차단시키며 국제적 포위망을 형성하려 한다는 것이다. 셋째, ‘투명성’을 명분으로 경제적 난관을 겪고 있는 북한에게 경제적 압박을 가하고 있다는 것이다.<sup>31</sup> 넷째, 북한은 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택에 대해서도 “공화국을 고립압살하려는 미국 주도하의 정치적 모략의 산물”로 규정하고 있다.<sup>32</sup>

이상에서 보듯이 북한은 현실주의 시각에서 말하는 패권국가인 미국의 인권개선 압박에 대해 본질적으로 체제안보적 관점에서 대응하고 있다. 그런데 체제안보적 관점에서 미국의 인권개선압력에 대응하고 있는 북한당국이 미국이 의도하고 있는 대북인권정책의 목표를 체제 붕괴(system collapse), 리더십 교체(leadership change), 체제 변환(regime transformation) 중 어느 것으로 설정하고 있는 지 명확하지 않다. 리더십 교체로 인식할 경우 미국의 대북인권정책에 대해 북한당국이 순응할 여지는 없을 것으로 판단된다.<sup>33</sup> 만일 단기적인 리더십 교체가 아닌 장기적인 체제붕괴로 인식할 경우 대내통합을 강화하면서 점진적인 개혁·개방으로 대응해나갈 가능성이 있다. 끝으로 체제변환으로 인식할 경우 김정일 정권을 유지해가는 가운데 개혁·개방을 추진해감으로써 일정부분 순응의 여지가 생길 수 있을 것이다.

미국의 인권개선 압박의 의도에 대한 북한의 전략적 판단은 핵문제 해결을 위한 대응전략에 영향을 미치는 변수로 작용하게 될 것이다. 자유와 민주주의가 확산되어야 진정한 안보가 가능하다는 인식 하에 세계전략을 추진하고 있는 미국은 북한 핵문제를 해결하는 과정에서 인권문제도 포괄적으로 병행하여 해결해나간다는 전략을 추진하고 있다.<sup>34</sup> 이와 관련하여 마이클 코작 미 국무부 민주주의 인권담당 차관보 대리는 2005년도 『인권 및 민주주의 지원활동 연례보고서』를 발표하면서 가진 기자 브리핑에서 “핵문제와 인권문제가 완전히 별개라고 생각하지 않으며,

<sup>30</sup> 『조선중앙통신』, 2004년 3월 1일.

<sup>31</sup> 『조선중앙통신』, 2003년 9월 15일.

<sup>32</sup> 『조선중앙통신』, 2004년 4월 19일.

<sup>33</sup> 부시 대통령이 김정일 위원장을 폭군으로 지칭한 이후 북한이 노골적으로 반발하는 등 북미 양국 정상에 대한 원색적인 비난이 이어지고 있다.

<sup>34</sup> 『조선중앙통신』, 2004년 8월 20일.

비핵화와 인권문제를 동시에 추구해야 한다”면서 “두 문제는 이것이나 저것이나 선택의 문제가 아니라, 어느 자리에서 얼마나 추구할 것이냐의 균형의 문제”라는 입장을 피력한 바 있다.<sup>35</sup> 이러한 미국의 병행전략에 따라 북한은 기본적으로 핵문제가 해결되어도 인권문제로 인한 체제 불안이 계속될 것을 우려하고 있다.

지금 일부에서는 핵문제가 해결되면 마치도 모든 문제가 다 풀릴 것처럼 환각에 빠져 있지만 미국의 세계지배전략이 변하지 않는 한 이것은 한갓 몽상에 지나지 않는다.<sup>36</sup>

이와 같이 핵문제 해결의 최대핵심조건으로 ‘체제보장’을 내세우고 있는 북한으로서 핵문제가 해결된다고 하더라도 인권문제가 존재하는 한 과연 체제가 보장될 것인지에 대해 의구심을 갖고 있다. 북한이 체제붕괴, 리더쉽 교체로 판단할 경우 인권문제는 북한핵문제 해결에 장애요인으로 작용하게 될 것이다. 이와 관련하여 북한당국은 자주권, 국권을 보존하여 인권을 보장받기 위해 억제력의 강화가 불가피하다고 주장하고 있다.<sup>37</sup> 또한 북한은 ‘제도전복’을 노린 적대시정책의 포기, ‘폭정의 종식’ 발언에 대한 사죄와 발언취소를 요구하고 있다.<sup>38</sup> 반면, 체제변환으로 판단할 경우 북한 핵문제 해결과정에서 체제보장방식을 협의하는 과정에서 해결책이 모색될 수 있는 여지는 있다고 생각된다.

체제유지관점에서 인권압박에 대응하고 있는 북한은 미국의 정보확산 전략을 차단하는 동시에 ‘인권제기 → 체제위협론’을 부각시키면서 대내통합을 강화해나갈 것이다. 어떠한 역경 속에서도 자기가 선택한 우리식 사회주의 체도를 옹호하기 위해 결사적으로 투쟁해야 한다<sup>39</sup>고 대내통합을 독려하는 전략을 구사할 것이다. 체제의 우월성, 무결점을 강조함으로써 체제붕괴에 대한 대외적 대응논리를 정립하는 동시에 대내적으로 자신이 선택한 사회주의를 끝까지 사수해야 한다는 신념체계의 확산에 주력할 것으로 보인다.

그리고 북한은 대외적으로 미국이 최대의 인권유린국이라는 논리로 미국의 인권문제 제기를 역공하는 대응전략을 견지하고 있다. 인권유린국인 미국이 적반하장격으로 오히려 타국의 인권을 문제 삼으면서 ‘인권재판관’ 행세를 하는 것은 언

<sup>35</sup> 『연합뉴스』, 2005년 3월 29일.

<sup>36</sup> 『조선중앙통신』, 2004년 7월 27일.

<sup>37</sup> 『조선중앙통신』, 2004년 5월 11일.

<sup>38</sup> 『조선중앙통신』, 2005년 3월 2일.

<sup>39</sup> 『조선중앙통신』, 2004년 5월 11일.

어도단이라고 대외적으로 선전하여 미국에 동조하는 세력이 확산되는 것을 방지하려는 전략이라고 할 수 있다.<sup>40</sup>

## 2) 유럽연합에 대한 대응

위에서 살펴보았듯이 미국의 인권압박에 대한 대응은 인권적 관점이 아니라 본질적으로 정치적인 관점에서 접근하는 양상을 보이고 있다. 유럽연합의 문제제기에 대한 대응은 기본적으로 미국과의 연계 속에서 접근하는 특징을 보이고 있다. 북한은 미국의 압박을 희석시키는 방안의 하나로 유럽연합과의 관계개선을 적극적으로 추진하였다. 이러한 점에서 북한의 유럽연합에 대한 대응은 미국으로부터의 체제에 대한 위협 감소라는 정치적 관점의 연장선상에 비롯되고 있다. 그렇지만 유럽연합에 대한 대응전략의 경우 인권관점도 일부 투영되는 특징이 나타나고 있다. 다시 말해 유럽연합에 대한 대응의 경우 원칙론적인 권리 개선차원에서 순응 혹은 일정부분 사회화의 양상이 나타나고 있다.

북한당국은 유럽연합 및 구성국가들과 2000년대 들어 외교관계를 수립하면서 유럽연합과의 정례적인 정치대화를 수용하였다. 정치대화는 핵문제 등 한반도 안보, 남북관계, 미·북관계, 인권문제, 인도적 지원 및 경제지원을 주요 의제로 하고 있는 바, 정치대화에서 인권문제를 지속적으로 협의하고 있다.<sup>41</sup>

그리고 유엔인권위원회 결의안 채택으로 중단된 상태이지만 북한은 유럽연합과 인권대화를 갖기도 하였다. 2001년에 북한을 방문한 유럽연합 의장국인 스웨덴 대표와 인권대화를 갖기로 합의한 바 있다. 이에 따라 2001년 6월 13일 유럽연합 의장국인 스웨덴, 차기 의장국 벨기에, 집행위원회 등 이른바 유럽연합 ‘트로이카’의 인권담당자들은 유럽연합 이사회 본부에서 태용호 외무성 구주국장 대리를 단장으로 한 북한 대표단과 첫 인권대화를 가진 바 있다. 그리고 6월 11일부터 12일까지 이틀동안 스웨덴 룬드 소재 라울 발렌보리연구소에서 같은 북한 대표단과 인권 세미나를 개최하였다.<sup>42</sup> 또한 2002년 인권교육 프로그램(스웨덴, 2~3월), 인권규약 이행과 보고 방법 세미나(영국, 3월) 등 유럽연합과의 기술협력에 참여

<sup>40</sup> 북한의 ‘인권재판관’ 논리에 대해서는 줄지, 『미국의 대북인권정책연구』, pp. 93-95 참조. 2004년 7월 탈북자 대규모 입국사건이 발생하였을 때 미국의 사주를 받은 납치행위라고 강력하게 비난한 것도 남한이 미국의 인권압박에 동조하는 것을 차단하려는 전략의 일환으로 판단된다.

<sup>41</sup> Maria Catillo Fernandez, 유럽연합 Korea Desk와의 면담, 2005년 4월 28일.

<sup>42</sup> 『연합뉴스』, 2001년 6월 14일.



하고 있다.<sup>43</sup>

이와 같이 북한은 유럽연합과의 외교관계 수립 초기 인권분야에서 상대적으로 적극 협력함으로써 미국의 대북인권제기의 영향력을 희석시키려는 전략을 구사하였던 것으로 판단된다. 그런데 북한은 2003년 제59차 유엔인권위원회에서 유럽연합 주도로 결의안이 상정되자 미국의 적대시정책에 대한 편승으로 규정하고 결의안이 채택된다면 인권분야에서의 유럽연합과의 협력을 중단할 수 있다고 강력하게 반발하였다. 이와 같이 결의안 주도를 계기로 인권분야에서의 협력에 부정적인 자세로 돌아서면서 유럽연합과의 인권대화가 중단된 상태에 있다. 또한 일부 진전을 보이던 인권분야에서의 기술협력에도 소극적으로 돌아서고 있다. 인권분야에서의 협력 중단 등 반발에도 불구하고 세계 일극화를 도모하는 미국과 다극화를 지향하는 유럽연합간의 갈등으로 세계질서를 규정하고 있는 북한은 정치적 협력관계에 대해서는 미국을 겨냥하여 여전히 우호적인 태도를 견지하는 이중전략을 구사하고 있다. 이러한 세계질서관에 따라 오히려 유럽연합과의 관계 확대를 도모하고 있다.<sup>44</sup>

### 3) 일본에 대한 대응전략

일본은 납치자 문제를 중심으로 북한인권에 대해 적극적인 관심을 표명하고 있다. 이러한 일본 내 움직임에 대해 북한은 1차적으로 순응에 따른 인센티브 유도의 관점에서 대응하는 전략을 구사하였다. 7·1경제관리개선 조치 등 경제회생을 위해 자본이 필요로 한 상황에서 2002년 9월 평양에서 개최된 북·일정상회담에서 김정일 위원장은 납치자 문제를 공식적으로 시인하였다. 그리고 2004년 5월 2차 북·일정상회담에서 생존 납치자의 귀국 뿐만 아니라 결혼으로 형성된 가족의 귀환에 대해서도 전향적 자세를 보였다.

이 과정에서 2004년 11월 요코다 메구미의 유골을 일본측에 송환하였다. 그런데 납북·일본인에 대한 DNA 검사 결과 가짜로 판명되면서 일본 내에 대북강경여론이 확대되고 대북제재 논의가 구체화되는 등 북한의 인센티브 유도전략과는 정반대의 상황이 전개되었다. 이에 대해 북한당국은 요코다 메구미의 유골을 제3자 개입 없이 일본정부 대표에게 직접 건넸기 때문에 다른 사람의 유골을 넘겨준다는 것은 상상조차 할 수 없으며 일본이 유골 감정 결과 가짜라고 발표한 직후 제재 논

<sup>43</sup> 『연합뉴스』, 2002년 6월 29일.

<sup>44</sup> 『연합뉴스』, 2003년 5월 14일; 『조선중앙통신』, 2003년 7월 16일, 19일.

의를 구체화하고 있는 데서 보듯이 특정한 목적을 위해 사전에 면밀하게 기획된 정치적 각본이라고 비난하였다.<sup>45</sup> 일본이 납치자 문제를 정치적으로 활용한다는 북한의 태도에 대해 일본 내 여론이 악화됨으로써 납치자 문제를 둘러싸고 북·일 양국관계가 더욱 경색되고 있다.

납치자 문제로 양국관계가 경색되는 가운데, 일본 내에서도 북한인권 관련 법안을 제정하려는 움직임이 추진되고 있다. 이미 야당인 민주당은 납치문제해결을 위한 국가의 책무, 탈북자 보호 및 지원, 대북지원 기본원칙, 북한당국에 의한 인권침해 상황 개선 등을 목적으로 하는 「북조선인권구제법안」을 제출하였다. 그리고 여당인 자민당에서도 대북경제제재 시뮬레이션팀을 중심으로 북한인권법 제정을 준비 중에 있다.<sup>46</sup> 이에 대해 북한은 미국의 대북적대시정책과 연계를 지으면서 체제 안보의 관점에서 대응하고 있다.

일본의 극우의 반동세력이 미국식 북조선인권법과 동질의 법을 만들어내겠다는 것은 미국의 반 공화국 대결정책에 직접 가담해 우리의 체제전복에 한몫 하겠다는 의사를 내비친 노골적인 선전포고로 된다.<sup>47</sup>

이상에서 보듯이 납치자 문제를 중심으로 순응에 따른 인센티브 유도 전략을 구사하였지만 대북제재 시행 요구, 북한인권법 제정 추진 등 일본 내에서 반북여론이 확대되자 강경대응으로 전략을 전환하고 있다. 첫째, 미국의 대북적대시정책에 추종하여 납치자 문제, 북한인권법 등을 명분으로 북한의 체제를 전복하려는 정치적 음모를 획책하고 있다고 비난하고 있다. 둘째, 미국의 대북적대시정책에 편승한 일본의 대북제재 및 인권제기 움직임에 대해 선전포고로 간주하고 자위조치로 대응하겠다고 압박하고 있다. 이와 관련하여 유엔인권위원회 결의안에 납치자 문제를 넣는 등 ‘반공화국’ 정책에 ‘단단히 계산’해야 한다고 경고하고 있다.<sup>48</sup> 셋째, 납치자 문제에 대해 종군위안부 등 인권유린국이라는 관점에서 지속적으로 대응하여 오고 있다.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> 『조선중앙통신』, 2004년 12월 14일.

<sup>46</sup> 『연합뉴스』, 2005년 3월 6일.

<sup>47</sup> 『민주조선』, 2005년 1월 5일.

<sup>48</sup> 『조선중앙통신』, 2005년 2월 10일, 26일; 『평양방송』, 2005년 4월 20일.

<sup>49</sup> 『조선중앙통신』, 2005년 2월 8일.

### 3. NGO의 대북인권운동에 대한 북한의 대응전략

NGO의 대북인권운동에 대해서는 NGO의 성격에 대한 북한의 인식과 연결지어 살펴볼 수 있다. 국가가 주도하는 조직 이외에 북한 내부에 실질적인 비정부기구가 없는 상황이므로 북한의 조직구성 관점에서 접근하는 특성을 보이고 있다. 다시 말해 북한인권문제를 제기하는 NGO도 국가의 강력한 영향력을 받는 조직으로 규정하고 대응하고 있다. 이러한 인식에 따라 국제NGO가 북한의 인권문제를 제기할 경우 그 NGO가 소재하고 있는 해당 정부의 사주를 받고 행동하는 것으로 규정하고 비난하는 모습을 보이고 있다.

북한인권시민연합, 대학총학생회협의회 등 남한내 NGO, 일본내 지식인 등의 북한인권문제 제기에 대해 북한은 배후에 남한과 일본정부가 개입되어 있다는 논리로 부정적인 반응을 보이고 있다. 이러한 NGO에 대한 부정적인 대응전략은 특히 미국에 소재하고 있는 미북한인권위원회, 프리덤하우스 등에 대해 더욱 강하게 표출되고 있다.

반면, 유럽연합 내에 소재하고 있는 세계적 규모의 NGO에 대해서는 남한, 일본, 미국 내에 소재하고 있는 NGO와는 달리 순응의 대응전략을 구사하고 있다. 이러한 순응전략은 특히 국제사면위원회(이하 AI)에 집중하여 표출되고 있다. AI의 문제제기에 대해서는 북한으로의 초청, 서신을 통한 답변 등 적극적으로 요구를 수용하는 모습을 보이고 있다.<sup>50</sup> 먼저, AI는 1991년과 1995년 북한을 방문하여 북한의 관련 인사들과 노동교화소의 현황 등에 대하여 의견을 교환한 바 있다. 그리고 AI는 서면을 통하여 질의와 함께 개정된 형사소송법 등 각종 자료를 요구하고 있고 북한은 나름대로 적극적으로 답변하였다. 또한 북한당국과 국제사면위원회는 제네바에서 여러 차례 면담을 통하여 인권과 관련한 대화를 한 바 있다.

이와 같이 북한은 개별국가 내부의 시민운동에 대해 한국과 일본, 미국이 문제를 제기하는 경우 강력하게 반발을 보이는 반면, 유럽연합, 국제사면위원회 등 유럽에 기반을 둔 국제NGO에 대해서는 순응의 자세를 보이는 등 이중전략을 구사하고 있다. 그런데 AI를 선별적·제한적으로 초청한 이후 북한은 AI를 비롯한 다른 NGO의 초청을 중단하였다. 이에 대해 국제사회에서는 북한 내 인권실태를 파악하기 위해 NGO 등이 북한에 자유롭게 접근할 수 있도록 보장하라고 지속적으로 요구하여 왔다. 이와 관련하여 유엔 인권이사회는 2001년 B규약 2차 정기보고

<sup>50</sup> AI 홈페이지의 북한관련 문서를 참조하였다.

서 심사시 구치소와 교화소에 대한 NGO의 자유로운 접근을 보장할 것을 요구한 바 있다. 이에 대해 북한은 AI 등이 북한을 방문하여 교화소를 직접 보고 학자들과 토론하였음에도 불구하고 돌아가서 북한의 현실을 왜곡하는 보고서를 발표하였기 때문에 해당기관에서 접근을 허용하는 것을 좋아하지 않는다고 부정적으로 답변하고 있다. 현 단계에서 북한당국은 NGO의 북한 내 접근요구에 대해 체제안보 관점에서 접근하는 전략을 고수하고 있다.

#### 4. 국제사회의 인권압박과 국제인권규범의 제한적 수용

앞에서 살펴보았듯이 북한은 ‘아래’로의 사회화로 확산되지 않으면서도 순응전략에 따른 국제적 고립탈피라는 인센티브 유도를 위해 선별적 국제인권규약 가입, 국가보고서 제출 등의 정책을 추진하고 있다. 이러한 국제사회와의 순응전략과 함께 국제인권규범을 국내법으로 수용하는 순응전략도 병행하여 추진하고 있다. 그런데 국내차원에서의 순응전략은 경제난에 따른 북한사회 내부의 변화상을 복합적으로 반영하는 형태로 나타나고 있다.

유엔인권위원회의 결의안에 대해 강력하게 비난하면서도 국제적 고립탈피를 위해 결의안 중 일부 내용을 국내법으로 수용하는 사회화 조치를 취하고 있다. 먼저 1997년 유엔인권소위원회에서 채택된 결의안에서는 이동의 자유를 보장하도록 강하게 요구하고 있는 바, 1998년 사회주의헌법을 개정하면서 거주와 여행의 자유 조항(제75조)을 신설하였다. 그리고 형법과 형사소송법을 지속적으로 개정하여 국제인권규범을 국내법으로 수용하여 사회화가 진전되는 모습을 보이고 있다. 그동안 북한은 국제사회로부터 정치적 성격의 사형에 대하여 집중적으로 비판을 받아왔다. 북한당국은 1999년 8월 형법을 개정하여 사형을 부과할 수 있는 범죄행위를 33개항에서 5개항으로 대폭 축소하여 법적으로 진전된 면을 보였다. 2004년 4월 개정된 형법에서도 여전히 정치적 성격의 범죄에 사형을 부과하는 조항이 존속하고 있지만 사형조문상의 개별구성요건을 보다 명확히 하는 방향으로 개정하려고 노력하였다. 여전히 정치적 성격에서 완전히 탈피하고 있지는 못하지만 지속적인 형법 개정을 통하여 체제방위를 위한 형법에서 범죄통제형법으로 순화시키는 변화를 보이고 있는 것은 사실이다.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> 한인섭, “2004년 북한형법 개정의 내용과 그 의미” (북한법연구회 제93회 월례발표회, 2004. 12. 9).

또한 유엔을 중심으로 국제사회로부터 죄형법정주의를 무시한 형법상의 유추조항에 대해 집중적으로 비판하여 왔다. 즉 “범죄행위를 한 경우 형사법에 의해 그와 동일한 행위를 규정한 조항이 없을 때에는 그 법 가운데서 그 종류와 위험성으로 보아 가장 비슷한 행위를 규정한 조항에 따라 형사책임을 지운다”(1999년 형법 제10조)고 유추해석을 허용함으로써 필요에 따라 주민들을 언제든지 범죄인으로 규정·처벌할 수 있었다. 이와 관련하여 유엔인권이사회는 최종검토의견서(Concluding Observations)에서 죄형법정주의 정신을 구현한 B규약 15조와 양립할 수 없는 형법 제10조를 폐지할 것을 권고하고 있다. 북한은 2004년 개정형법에서 “국가는 형법에서 범죄로 규정한 행위에 대해서만 형사책임을 지우도록 한다”(제6조, 기존 형법의 제10조는 삭제)고 유추해석 조항을 삭제하고 죄형법정주의를 수용하는 조치를 취하고 있다.

1999년과 비교하여 2004년 형법의 경우 범죄조항도 118개 조항에서 총 245개조항으로 대폭 확대함으로써 범죄에 대한 규정요건을 보다 세분화하는 조치를 취하고 있다. 그리고 형벌 규정도 세분화하는 긍정적 조치를 취하고 있다. 북한형법에 규정된 형벌은 기본형벌과 부가형벌로 구분되고 있다. 기본형벌은 사형, 무기노동교화형, 유기노동교화형, 노동단련형으로 세분화되고 있다(제28조). 특히 2004년 형법을 개정하면서 무기노동교화형과 노동단련형을 추가하였다. 그동안 북한이탈 주민들의 증언에 의하면 형법에 규정되지 않은 ‘노동단련대’ 구금과 강제노동이 실질적으로 시행되고 있었다. 그런데 형법 이외에 판결판정집행법에는 ‘노동단련’이 ‘처벌’의 하나로 명시적으로 규정되어 있다. 형법에 규정되어 있지 않은 강제노동에 대해 국제사회의 비판이 제기되자 2004년 형법을 개정하면서 북한은 ‘로동단련형’을 형벌의 하나로 신설하였다.

또한 북한은 피의자의 인권보호에 대한 문제제기와 관련하여 형사소송법을 지속적으로 개정하는 순응전략으로 대응하고 있다. 1998년 9월에 개정된 북한 헌법에는 “법에 근거하지 않고는 공민을 구속하거나 체포할 수 없으며 살림집을 수색할 수 없다”고 규정하여 신체의 자유를 보장한다고 규정하고 있다(헌법 제79조). 또 북한은 1992년 형사소송법을 개정하여 형사소송절차에 있어 인권을 보장하는 조항을 규정하였는데, 2004년 형사소송법까지 유지되고 있다(제5조). 그리고 수사과정과 예심과정에서 범죄혐의자의 인신 구속과 그 기간을 엄밀하게 하는 조치를 보완하였다. 특히 2004년 형사소송법에서는 체포와 구속절차를 법률 규정으로 명문화하고 있다. 또한 북한은 1999년 형사소송법을 개정하면서 수색과 압수에 대해서도 규정을 보다 세분화하고 있다. 이와 같이 적법절차에 의한 구금과 수사를 실

시하도록 형사소송법을 개정하고 여러 조항에 걸쳐 고문과 다른 비인도적 행위를 금지하도록 규정하고 있다. 특히 이러한 피의자의 권리를 침해하는 행위를 저지른 범일꾼에 대해 처벌하는 조항을 강화하는 조치를 취하고 있다.

이상에서 보듯이 북한은 국제인권규범을 국내법으로 수용하라는 국제사회의 요구에 대해 지속적인 법률 개정을 통하여 원칙론적 권리 차원에서 상당히 순응하는 전략으로 대응하고 있다. 그런데 이러한 원칙론적 차원에서의 권리가 실제적 차원에서의 권리보장으로 연결될 것인지는 지속적인 실태조사를 통해 평가되어야 할 과제라고 할 수 있을 것이다.

#### IV. 맺는 말

국제사회의 인권개선압력이 국가행위에 미치는 영향에 대해서는 현실주의 시각, 신자유주의적 제도주의 시각, 구성주의 시각 등의 이론을 통하여 설명할 수 있다. 그런데 북한의 경우 실질적인 시민사회가 존재하지 않는다는 점에서 신자유주의적 제도주의 시각과 구성주의 시각은 적실성이 떨어진다고 할 수 있다.

북한은 현실주의 시각에서 본질적으로 안보위협, 즉 체제안보의 관점에서 국제사회의 인권개선압력에 대응하는 양상을 보이고 있다. 먼저, 인권문제 제기에 대해 북한체제에 위협이 되는 정치적 의도로 규정하고 체제를 유지하기 위한 방어전략으로서 인권정책을 수립하고 추진하고 있다. 인권개선 요구를 수용할 경우 서방화되어 체제가 무너질 것으로 판단하여 위반에 따른 비용을 감수하면서 방어적으로 대응하고 있는 것이다. 선별적 국제인권규약 가입, 국가이행보고서 제출, 유럽연합과의 인권대화 및 부분적 기술협력, 국제인권규범의 선별적 국내법 수용 등 순응 전략도 기본적으로 체제안보의 틀 내에서 전개되고 있다. 국제사회의 지원을 통해 경제난을 극복하고 체제를 유지하기 위해서는 일정부분 인권분야에서 국제사회의 요구에 순응할 필요가 있다는 판단이 작용하고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 인권전문가 양성, 국제인권레짐에 대한 학습 등을 통해 초보적인 수준이기는 하지만 상층부 차원에서 국제인권규범에 대한 사회화의 가능성을 보여주고 있다. 국가안보, 체제생존이라는 변수가 국제사회의 인권개선압력에 대한 북한의 대응전략에 압도적으로 영향을 미치는 가운데, 인권개선 요구사항에 대해 선별적으로 수용함으로써 극히 제한적이기는 하지만 원칙론적 차원에서 권

리를 개선하는 단계에 있다. 그런데 실천적 차원에서 권리를 개선하는 순응전략 단계로 진전되기 위해서는 체제안보인식으로 인해 장기적인 기간이 소요될 것으로 생각된다. 상층부 차원의 초보적인 사회화와 국제사회와의 선별적 인권협력, 원칙론적 권리차원에서의 국내적 순응전략이 실제적 차원에서 북한주민들의 권리개선으로 연결되기 위해서는 ‘체제안보’라는 정치적 접근의 근본적 전환, 아래로의 사회화 여건이 점진적으로 확대되어야 할 것이다.

이러한 북한의 대응전략을 고려할 때 한국정부는 국제사회의 인권문제 공론화 과정에서 인권 → 체제위협이라는 북한당국의 체제불안인식을 불식시킬 수 있는 역할을 수행할 수 있어야 한다. 이러한 대북설득 역할은 장기적인 체제변환을 목표로 설정하고 수행해나가야 한다. 장기적·점진적 체제변환을 고려한 설득전략은 우리 정부의 대북인권정책에도 부합된다. 국제사회의 인권개선 노력이 결실을 맺기 위해서는 아래로부터의 국제인권규범에 대한 사회화가 필요하다. 그런데 체제안보 관점에서 아래에서의 사회화를 적극 차단하는 북한당국의 전략을 감안할 때 압박방식으로는 아래에서의 사회화를 형성하고 확산해나가기 어렵다. 따라서 인권 개선에 따른 체제에 대한 불안을 불식시키면서 지속적인 화해와 협력, 인적 교류의 확산을 통해 점진적으로 북한의 개혁·개방을 유도하고 이를 바탕으로 아래로의 사회화로 연결될 수 있는 세밀한 전략을 추진해나가야 한다. 다시 말해 북한주민의 인권이 개선되기 위해서는 북한사회 아래로부터의 역량을 형성시킬 수 있는 외부로부터의 전략이 필요하다. 이를 위해 동구사회주의권의 인권개선과정, 개혁·개방을 추구하고 있는 중국과 베트남의 사례, 쿠바 사례 등 비교정치학적 관점에서의 연구가 보다 축적될 필요가 있다고 본다.

결론적으로 체제안보 문제로 인권을 바라보는 북한당국의 인식의 변화, 북한 내부 여건의 형성이 복합적으로 상호 작용할 때 북한주민들의 인권이 실질적으로 개선되는 효과를 거둘 수 있을 것이다. 압박, 유인, 설득 등 다양한 방식을 동원한 국제사회의 대북인권개선운동은 체제불안 불식, 아래로부터의 역량 형성의 효과로 연결될 수 있는 방향으로 전개될 수 있어야 한다. 이를 위해 우리 정부는 역할 분담의 전략 하에 국제사회, 개별국가, NGO 등 행위주체들의 대북인권개선운동이 북한의 행위에 효과적으로 영향을 미칠 수 있는 방향으로 전개되도록 전략적 협조 체제를 구축하는 데 외교역량을 결집해나가야 할 것이다.