

연구총서 03-01

북한의 인권부문 외교의 전개 방향

최 의 철

통 일 연 구 원

북한의 인권부문 외교의 전개 방향

◆ 목 차

I. 문제제기	1
II. 북한의 외교정책 결정과정과 인권 : 김정일 체제의 특성	3
1. 주요 참여자 및 기구 — 3	
가. 주요참여자 • 3	
나. 주요기구 • 7	
2. 외무성과 인권정책 결정 : 관련 부처 협의체제 제도화 — 12	
가. 정책결정 및 집행 과정 • 12	
나. 전문가 참여의 제도화 • 16	
III. 북한의 유엔 및 인권부문 외교 : 시기별 특징	20
1. 냉전시대 — 20	
가. 제1기 : 적대적 유엔외교 (1950년대-1960년대) • 21	
나. 제2기 : 참여외교 (1973-1980) • 26	
다. 제3기 : 선전적인 참여시기 (1981-1991) • 33	
2. 냉전 이후 제4기 : 실리외교(1992-1997) — 38	

IV. 김정일 체제의 출범과 인권부문 외교	49
1. '전방위 외교'와 인권 — 49	
2. 인권에 대한 인식과 인권부문 외교의 전개 — 55	
가. 인권에 대한 인식 • 55	
나. 인권부문 외교의 전개 • 58	
3. 국제사회 압력 증대와 북한의 대응 — 63	
가. 국제사회의 압력 증가 추세 • 63	
나. 국제사회의 압력에 대한 대응 • 82	
V. 결론 : 북한 인권정책의 전개 방향 및 우리의 대응	86
1. 북한 인권정책의 전개 방향 — 86	
2. 북한 인권 개선을 위한 우리의 대응 — 90	
가. 기본방향 • 92	
나. 세부추진 방향 • 96	
참고문헌	103

I. 문제제기

북한당국은 국제사회에 편입을 통한 국제적 고립 탈피, 실리획득 및 전방위 외교를 통한 김정일 정권의 이미지 제고 등 정치적, 경제적 목적을 달성하려는데 있어서 인권문제가 주요 현안으로 부각되고 있음을 인식하고 있다. 그러나 인권정책에 대한 긍정적인 개선 조치가 취해지지 않는 한 북한당국의 전방위 외교와 국제적 고립 탈피 노력은 제약을 받을 수밖에 없다. 곧 인권문제는 북한이 국제적 고립을 탈피하는데 반드시 지불해야 할 비용이나 김정일 체제유지라는 정치적인 우선순위를 위해서는 당분간 유엔 인권레짐과의 관계 개선을 통해 국제사회의 비판을 희석시키려는 전략을 모색하고 있다.

본 연구는 북한의 이와 같은 전략적 변화가 유엔 및 유엔 인권레짐에 대한 외교에 미치는 영향과 북한의 인권부문 외교 정책에 미치는 영향을 분석·검토하고, 이와 같은 분석을 바탕으로 북한 인권개선을 유도하는 우리의 대응 방안을 제시하고자 한다.

II장에서는 북한의 외교정책 결정과정에 영향을 미치는 주요 변수를 중심으로 대외정책 일반과 인권부문 외교의 추진 방향을 개략적으로 검토하고자 한다. 김정일 정권의 정책 결정 과정과 지도자의 스타일의 차이와 그 특징을 검토하고, 이것이 정책에 미치는 영향을 분석해 보고자 한다. 북한의 체제적 특성상 최고지도자의 영향은 절대적이나, 핵, 인권문제 등 국제문제의 전문성과 복잡성 등으로 전문가와 전문가의 중요성이 증대되고 있다. 또한 국제사회에서 고립을 탈피하고 이에 편입을 추구하고 있는 북한은 국제적 규범과 관습에서 완전히 독립적인 행위나 정책의 추구는 점점

2 북한의 인권부문 외교의 전개 방향

제약을 받을 것이다. 이와 관련 김정일 체제의 향후 유엔 및 인권레짐에 대한 정책에 영향을 미칠 주요 변수들을 파악하는 것이 인권부문 정책을 이해하고 예측하는데 주요 참고 자료가 될 것이다.

III장에서는 북한 당국의 대유엔 외교를 중심으로 냉전 시기와 탈냉전 시기로 대별하여 정책의 특징과 변화 양상을 분석하고 있다. 냉전 시기에는 북한 당국은 유엔의 외부자로서 주로 남북한간의 정통성 문제와 통일논의의 주도권 다툼의 장으로, 즉 정치, 외교적 대결의 장으로 간주하였고 유엔 인권레짐의 수용도 점진적으로 이루어 졌으나, 이것은 인권문제에 대한 관심보다는 다분히 외교적 과시용과 정치적 선전용으로 활용하였다. 냉전 종식 이후 북한의 고립과 경제난 등은 유엔 인권레짐의 기능적 역할을 인정하고 체제위기 극복을 위한 대북 지원을 획득하려는 실리 획득의 장으로 활용하면서 인권레짐의 규범을 선택적으로 수용하는 변화를 보였는바 그 내용을 구체적으로 기술하고 있다.

IV장에서는 김정일 체제가 본격적으로 출범한 이후 북한의 유엔 및 유엔 인권레짐에 대한 정책을 다루고 있다. 김정일은 체제 공고화의 일환으로 국제적 고립을 탈피하고 경제발전을 위한 전방위 외교를 전개하고 인권레짐에 대한 외교에도 적극성을 보이고 있는바, 국제사회의 인권문제에 대한 관심 증대와 이에 대한 북한당국의 대응을 다루고 있다.

V장에서는 김정일 체제가 전개하려는 인권정책의 변화와 인권부문 외교의 전개 방향을 예측하고, 북한의 인권실태 개선을 유도하는 우리의 대응책을 제시하고자 한다.

II. 북한의 외교정책 결정과정과 인권: 김정일체제의 특성

1. 주요 참여자 및 기구

가. 주요 참여자

일반적으로 일국의 대외정책 결정과정에서 개인변수, 역할변수, 정부 차원의 변수, 사회 차원의 변수 및 국제체계 차원의 변수 등이 중요한 영향을 발휘하는 것으로 분류되고 있다.¹ 북한의 경우도 이러한 변수들을 무시할 수는 없을 것이나 변수들의 중요성은 다른 체제와 다를 수 있다.

개인변수로는 최고지도자의 성향, 신념, 가치, 경험 등이 외교정책에 영향을 미치게 된다. 북한에서 김일성과 김정일은 절대적인 권력의 소유자였다. 김일성은 경험과 사회주의권 지도자들과의 인간관계로 외교문제에서 중요한 영향력을 행사하였고 북한 정권 수립과 이후 경제재건에 김일성의 리더십과 김일성에 대한 사회주의권의 지원은 결정적인 변수로 작용하였다. 1980년대 이후 김정일 후계체제가 수립되고 김정일이 국정에 직접 간여하였고 한다. 외교문제는 김일성이 주관하였으나 김정일에게 보고하는 동시보고체제가 세워졌고, 1987년부터 권력의 중심이 김정일에게 이동되었으며 1991년 12월에 김정일이 최고사령관직을 맡은 이후 권력승계는 마무

1 James N. Resenau, "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy", *The Scientific Study of Foreign Policy* (New York: Free Press, 1971), pp. 95-150.

4 북한의 인권부문 외교의 전개 방향

리 된 것으로 보인다.² 그러나 김일성은 외교문제에 대한 경험과 식견으로 1991년 이후에도 외교문제에 대해서 김정일에게 조언을 한 것으로 알려지고 있다. 김정일은 김일성에 비해 경험과 카리스마가 부족하나 1980년대부터 국정수업을 통해서 외교문제와 국제정세에 대한 식견을 넓힌 것으로 보인다. 특히 북한과 같이 유일지배체제의 독재자에게 모든 권력이 집중되어 있고 우상화가 지속되고 있는 경직된 위계질서에서 최고지도자의 권한은 결정적이고, 김정일도 주요 정책은 소수의 측근 또는 엘리트 중심으로 밀실에서 그리고 단독으로 행하는 경우가 많다고 한다. 이것은 과거 김일성의 대중 설득형으로 공식회의에서 간부들의 의견을 경청한 것으로 김정일과 대조적인 것으로 알려져 있다.³ 그러나 주요 사안에 대한 정책결정은 과거보다 제도화되는 특징을 보이고 있다. 인권 문제와 같이 김정일이 중요하다고 간주하는 문제는 정책입안과정에서 관련 기관의 협의를 반드시 거치는 것으로 되어 있다. 후에 언급하겠지만 인권이나 핵 등 전문분야에 대해서는 자기 스타일과 김정일의 스타일을 혼합하여 ‘인권 상무조’, ‘핵상무조’ 등 관련 전문가들의 참여를 제도화하고, 정책결정 전에 반드시 관련 부처의 협의를 거치도록 한 것은 외교문제의 복잡성과 이에 따른 시행착오를 방지하고자 하는 노력인 것으로 보인다. 그러나 일본인 납치자에 대한 김정일의 고백은 ‘아무 생각 없이’ 언급한 독단적인 스타일에 의한 대표적인 실수로 지적되고 있다.⁴

2 손광주, 「김정일 리포트」(서울: 바다출판사, 2008), pp. 153-157. 또한 저자 손광주는 김정일의 권력 승계 과정을 4단계로 구분하고 있는바, 1974-1985까지 김일성-김정일 이중정권, 1985-1994까지를 김정일-김일성 이중정권, 1985년부터 김정일의 최고지도자 부상, 1991부터 권력승계 마침. p. 163 참조

3 위의 책, p. 314

최근 북한이 직면한 경제난과 핵 및 인권문제로 인한 국제적 압력이 증대되고 있는 상황에서 외교정책의 전문성과 국제관계의 중요성을 감안하여 당 기구와 외무성의 위상이 강화되고 이에 의존할 필요성이 증대될 것이다. 과거 냉전 시기에 북한의 외교는 사회주의체제와의 당 대 당 관계를 주요 외교채널로 활용하였기 때문에 당이 외무성 통제 등 실질적인 외교 업무를 많이 담당하였다고 알려지고 있다. 조선로동당이 주요 외교활동의 기본방향을 설정하고 이를 당 중앙위원회의 정치국에서 심의 결정하며, 비서국 국제부에서 사상적, 이념적으로 통제 조정하는 역할을 담당하며 실무 차원에서도 구체적인 대책을 마련했던 것으로 알려지고 있다.⁵ 특히 사회주의권과 비동맹외교에서는 당의 정치국과 중앙위원회가 주요 정책을 토의하고 결론을 내렸다고 한다.⁶

그러나 냉전 종식과 사회주의권의 붕괴, 비동맹권의 경제건설 필요성에 따른 이념적인 색채 약화 등 당의 개입 요인이 약화됨에 따라 과거와 같이 당의 발언권은 약화되고 핵, 인권문제 등에 대한 전문조직과 주무부처인 외무성의 발언권이 강화되고 있다. 물론 당은 주요 관료들에 대한 사상공육과 이들의 이념적 성향을 검토하고 있어 아직도 중요한 역할을 수행하고 있다.

1980대 중반부터 내각 산하의 외교부(현재 외무성)가 당 국제부의 간섭을 받지 않고 외교부의 독자적인 영역이 넓어지고 그 역할이 중요시 되

4 위의 책, p. 314

5 유호열, “북한외교정책의 결정구조와 과정”, 양성철·강성학(공편), 『북한외교정책』, (서울: 서울프레스, 1995), p. 52 및 탈북 외교관 현성일의 연구원에서의 인터뷰, 2003.7.9.

6 위의 글, p. 52.

고 있다. 황장엽도 국제부가 외교부를 더 이상 지도·통제하지 않고 세계 각국 당들과 교류만을 사업으로 하고 있다고 밝힌 바 있다. 또한 김정일이 외교부에 대해 “나의 외교부”라고 신임하고 있어 당의 국제부에 비해 외교부의 위치는 확고해 지고 있다.⁸ 특히 김정일은 당·정·군 간부들의 해외활동에 대해서 외무성과 합의를 보도록 조치하였고, 그리고 그들의 해외에서의 언동에 대해서 외무성이 직접 보고하도록 외무성의 권한을 강화하였다(이 장의 3절에서 구체적으로 논의).

정부 차원의 변수로는 권력구조 및 지도세력의 특성이 대외정책 결정에 미치는 영향으로 북한의 김일성-김정일 유일지배체제의 특성은 중앙집권화 된 위계질서와 지도자와 통치기관 및 지도층의 특성이 중요한 영향력을 미칠 것이다. 물론 지도자와 통치기관에 대해서는 이미 기술하였다. 특히 지도층의 특성으로 이념지향의 원로 지도층 은퇴와 세대교체는 정치 노선보다는 실용주의 노선을 모색할 가능성을 높이고 있는바, 그 이유는 김정일 체제의 공고화와 경제난의 위기를 극복하는 문제와도 연계되어 있기 때문이다.

사회 차원의 변수로 경제난과 에너지난 등을 극복하기 위해 미국과 일본 등을 포함한 국제사회와의 전방위 외교를 추구하고 있고 이것은 세대교체와 맞물려 대외적으로 폐쇄적이고 배타적인 정책 추구보다는 개방적이고 실용적인 노선을 추구하는 정책으로 변화를 모색할 것이다. 특히 경제난에 따른 국내 불안정에 대처하고 정권유지를 위해 주창하고 있는 ‘군 우선’의 ‘선군정치’도 군부의 세대교체가 진행 중에 있어 김정일의 군부통제는 강화

7 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』 (서울: 한울, 1999), p. 251.

8 고영환, 『평양 25시』 (서울: 고려원, 1992), p. 257.

되어 군부의 대외정책 영향력이 약화될 것으로 보인다.

북한과 같이 자원이 부족하고 개발도상에 있는 국가들은 국제체계 차원의 변수에 영향을 더 많이 받고 이에 대한 의존성이 클 것이다. 그러나 북한은 지금까지 자력갱생과 지주를 주창하고 폐쇄적이고 배타적인 대외정책을 취해왔으나 냉전 종식 이후 국제질서에 편입을 추구하고 있고, 핵과 인권문제 등은 이를 더욱 촉진시키고 있다. 현재 북한 당국은 김정일 체제의 공고화와 경제난 위기를 극복하기 위해서는 교조적인 노선보다는 실용주의적인 대외 관계를 중요시하고, 신세대의 전문 인력의 역할을 강조하는 등 체제 강화를 위한 대외개방적인 사고가 영향력을 발휘할 것으로 보인다. 이와 관련 국제규범과 관행의 중요성이 정책결정에 새로운 변수로 등장할 것이다.

이와 같이 다양한 변수가 유기적인 관계를 가지고 복합적으로 작용할 것이다. 그러나 북한 체제의 특수성을 감안하면 그 중요도에서 최고지도자의 개인변수, 최고 지도자가 선호하는 전문가 및 전문가들(역할 및 정부 차원 변수) 변수가 당분간은 중요한 영향력을 발휘할 것이다. 그러나 전방위 외교가 전개됨에 따라 국제적 변수도 그 중요성이 증대될 것이다.

이 논문에서는 논문의 주제인 유엔과 유엔 인권레짐에 대한 정책과 관련하여 최고지도자의 개인 변수와 정부의 전문가와 외무성을 중심으로 논의를 한정해도 무리가 없을 것 같다.

나. 주요 기구

우선 북한의 외교정책결정을 다루는 정부 기구는 주로 3개 조직으로 대별할 수 있다. 하나는 헌법기구로 1998년 개정 헌법에 의하면 최고인민

회의와 그 산하에 부문위원회를 설치하고 있는바, 신하의 외교위원회는 대외정책위원회를 설치하고 최고인민회의 또는 최고인민회의 상임위원회의 지도를 받는다. 그러나 주석직이 폐기되고 최고인민회의 상임위원장이 국가를 대표하여 그 권위가 높아졌으나 상징적인 권위로 남아있는 것으로 보인다. 조선로동당은 초헌법기구로 모든 활동을 진행하기 때문에 외교정책의 결정에 있어서도 당 중앙위원회 정치국, 특히 대외문제를 총괄하는 비서국의 국제부가 중심 역할을 수행한다. 그러나 최고인민회의는 과거부터 상징적인 지위에 그쳤고, 당 비서국의 국제부 지위는 냉전 종식 이후 그 중요성이 약화되었다. 한편 외교정책 입안과 집행에서 내각에 속한 실무부서인 외무성은 최고 지도자의 신뢰, 전문성 및 방대한 인적자원 등을 기반으로 주요 정책결정 기구로 부상되고 있다.

그러나 헌법에서 김정일이 위원장으로 있는 국방위원장이 실질적인 국가권력을 쥐고 있어 과거의 주석에 해당하는 지위와 권한을 행사하고 있다. 김정일은 최고 지도자의 자격으로 외교정책을 최종 결정하는 위치에 있다. 그러나 주요 외교정책의 대안은 최고인민회의의 외교위원회, 당 중앙위원회 및 외무성 책임자들의 협의 하에 결정되어 김정일에 보고되는 것으로 보인다.

그러나 실제 북한의 주요 대외정책의 결정에서 최고 지도자인 김일성과 김정일의 영향력은 절대적인 것으로 분석되고 있다. 1980년대부터 김일성의 후계자로 국가사업을 전반적으로 지도하는 김정일의 지시는 김일성의 지시와 같이 막강한 영향력을 가지게 되었다. 북한의 외무성(과거 외교부)은 김일성의 지시는 「친필교시」로 그리고 김정일의 지시는 「친필지시」로 친필교시와 친필지시들은 교시와 지시와 똑같은 무게를 가지며 무조건 집행되어야 한다.⁹ 교시와 지시는 그 이행사항을 정규적(보통 일주일 단위)으

로 검토하여 보고한 뒤 위로부터 「친필교시」와 「친필지시」를 하달 받는다. 그리고 외무성 관리들은 집행방법과 대책을 세워 교시를 집행하는 것으로 대외정책이 구체화되고 있다. 곧 중요한 외교사안은 반드시 김일성과 김정일에게 보고하고 이에 대한 정책 지침을 친필교시 및 친필지시로 하달 받아 집행되는 것으로 알려지고 있다. 물론 김일성의 생존시 김정일에게 주요 국가업무에 대한 권한을 이관한 후에도 미국, 일본 및 중국관계 등 주요 대외정책은 김일성이 직접 관장했던 것으로 알려지고 있다. 그 밖에 대부분의 대외정책은 김정일이 검토하여 결정하지만 김일성의 최종 결정과정에서 반복된 경우도 있었다. 1998년 북한과 베트남과의 관계가 좋지 않던 차에 초청하지도 않았던 보치콩 베트남 주석이 북한정권수립40주년 경축행사에 참여하겠다는 의사를 통보하자 기존 방침대로 이를 거절하였다. 김정일이 이를 김일성에 보고하자 김일성은 현재 북한에게서 떨어져 나가는 국가가 많은데 한 나라라도 끌어당겨야 된다고 질책하고 베트남 주석을 행사에 초대하였다는 것이다.¹⁰

김일성은 사회주의체제 내의 원로로서의 지위, 전후 경제건설에서 사회주의권의 지원 확보, 체제유지를 위한 국제정세에의 적응 경험 등으로 주요 대외정책결정에서 결정적인 역할을 해왔다.

냉전 종식 이후 대외정책 결정에 있어서 김정일의 리더십은 더욱 제도화된 양상을 띠고 있다. 김정일은 1980년대 중반부터 미사일문제, 핵문제 및 인권문제가 국제무대에서 국권수호와 관련된 사활적 사안으로 간주하고, 그리고 1990년도 초반부터는 경제문제에 관심을 가지고 유엔 등 국제

9 탈북외교관 김0수, 연구원에서 인터뷰 시 증언, 2003. 8. 21.

10 고영환, 『평양 25시』, p. 179.

기구의 중요성을 강조하였고, 김일성 사망 이후 핵, 미사일, 인권, 쌀 문제 외에 외무성이 할 일이 없다고 강조하였다고 한다. 또한 조국통일문제도 유엔과 같은 다자관계로 묶어서 다루고 양자관계(쌍무관계)는 경제 원조를 얻는데 중점적인 노력을 기울일 것을 강조하였다.¹¹ 이에 따라 외무성의 국제기구국의 지위와 역할이 강화되었다. 특히 주요 외교 현안인 핵과 인권 문제 등의 대안을 모색하는 경우에 ‘상무조’를 구성하여 대책을 수립하는 것으로 알려지고 있다.¹² 이러한 ‘상무조’는 항상 가동되고 있는 것으로 보인다.

이 과정에서 관련 조직의 협의가 없이는 반드시 지시하여 협의를 얻게 한 후에 김정일이 검토하고 김정일의 사인을 득한 것은 곧 정책으로 통하고, 날짜만 적은 것은 외무성이 알아서 처리하나 지시와 같은 효력을 가지고 있어 집행 과제가 된다.¹³ 이와 같이 김정일은 당의 국제부보다 인원과 전문성에서 앞서 있는 외무성의 역할을 중요시하고, ‘상무조’의 대안과 함께 측근들의 조언과 협의를 중요시하여 대외정책을 결정한다고 한다. 한편 주요 정책은 측근 참모, 즉 권력 핵심부 인사들은 김영남, 장성택, 김충일, 강석주 등으로 알려지고 있다.

특히 사회주의권의 몰락과 서방국가들과의 접촉 증대로 정상적인 외교 수행의 필요성 증대로 외무성의 위상이 중요시 되고 있다. 물론 외교 사안의 전문성과 복잡성, 김정일의 외교에 대한 경험 부족 등이 지적될 수 있으나 김정일의 독단적인 엘리트형의 정책결정의 단점을 보완하여 시행착오를 줄이겠다는 의지가 엿보인다. 그러나 이와 같은 관련 조직의 협의의 중

11 탈북 외교관 김0수, 연구원에서 인터뷰 시 증언 2003. 8. 21.

12 위의 인터뷰 중에서.

13 위의 인터뷰 중에서.

요성을 강조하더라도 정책결정 과정에서 김정일의 스타일에 맞는 그리고 다수가 동의하는 합의안을 반대할 수 없는 '집단사고의 희생'이라는 단점을 극복하기는 어렵다.

이와 같이 북한의 주요 외교정책은 최고지도자가 관련부처의 의견과 측근들의 조언이 반영되고 있으나 이것은 합리적인 결정을 위한 기제이기도 하나 신속한 정책 집행에 더 주안점을 두고 있는 듯 하다. 곧 주요 외교정책의 집행에서 지도자의 결정을 효율적으로 집행하고 정세변화에 신속하게는 대응하는 이점과 정책이 파격적이고 상징적인 효과를 거둘 수 있으나 주요 정책이 지도자의 인식 틀에서 크게 벗어나지 못하고 실질적인 소득을 극대화하는 데는 장애요인이 될 수 있다.

또한 급변하는 국제정세에서 주체사상이라는 이념적인 틀 속에서 탈피하여 실용주의적인 전방위 외교를 추진하려는 상황에서 주요 대외정책 결정에서 상대적으로 지도자의 개인적 중요성이 감소되고, 국제적 고립을 탈피하기 위한 외부세계와의 접촉 증대로 국제적 규범과 관행 등 대외요인이 지도자의 리더십이라는 대내요인보다 중요한 변수가 되고 있다.¹⁴ 그러나 아직도 북한의 외교정책은 최고지도자(수령)의 리더십 스타일, 곧 성격, 성향, 경험, 가치관과 국제정치에 대한 관점 등 개인적인 속성 등이 외교정책 결정을 좌우하는 결정적인 변수로 작용할 것이다. 앞에서 기술한 바와 같이 권력의 중앙 집중, 지도자에 대한 이상화 지속 및 일시분란한 위계질서로 최고지도자의 영향력은 절대적이나 김일성에 비해 외교문제에 경험과 카리스마가 약한 김정일은 독단적이고 측근의존형 결정과 제도적인 과정을

14 김용호, “북한외교정책의 결정요인”, 양성철·강성하, 『북한외교정책』, pp. 61-72.

현안의 중요성에 따라 적절히 안배하고 있는 것 같다. 그러나 국제정치의 전문성과 복잡성 및 최고 지도자의 신뢰로 외무성의 지위와 역할은 과거보다 강화되고 있다.

2. 외무성과 인권정책 결정: 관련 부처 협의체제 제도화

김정일은 1980년대 이미 모든 국가기관들의 대외정책과 활동에 대해서는 외무성의 합의를 받고 보고하는 체계를 수립하였다. 또한 김정일은 당, 정, 군의 모든 간부들이나 권력기관들이 대외활동에서 사소한 결함이나 편향을 발로할 경우 간부들의 직위와 특수기관에 관계없이 그 실태를 무조건 자기에게 즉시 보고할 데 대한 지시를 외무성에 하달하였다.¹⁵ 이와 같이 김정일의 외무성에 대한 신임은 증대되고 있고 외무성의 역할도 강화되고 있다. 김정일이 집권 이후 대외정책결정 권한이 강화되고 있는 외무성의 정책결정 과정은 다음과 같은 과정을 거치고 있다.

가. 정상적인 정책결정 과정

외무성은 해마다 년 말(12월 초경)이면 김정일에게 《새해 대외활동 방향》, 또는 《새해 외교공세 계획》을 작성하여 제의서로 보고 한다. 이 제의서는 외무성의 모든 해당국들에서 지난해 외교활동과정에서 얻은 성과와 교훈, 제기된 문제들에 토대하여 새해에 진행할 외교활동과 관련한 정책안, 대책 및 건의안들을 종합하여 작성한 것이다. 외무성 실무자들이 자

15 탈북 외교관 김0수, 연구원에서 인터뷰 시 증언 2003. 8. 21.

체의 아이디어 혹은 상부로부터의 지시에 의해 정책초안을 작성하여 과장과 부국장, 국장의 결재를 받는다. 해당국들에서 작성된 제의서 초안들은 해당 국 담당 부상에게 제출되고, 담당부상들은 제의서 초안들을 해당 국 책임간부들과 다시 검토한 후 대외활동국을 통해 참사실에 제출한다. 정부 성명이나 외무성 성명, 담화문 등 중요 문건의 경우 외무성 참사실에서 직접 작성하여 보고하는 경우가 많다. 참사실은 제의서 초안들을 심의한 후 담당 부상(차관)에게 제출하게 된다.

담당 부상이 결재한 문서는 그 내용에 따라 다른 관련 기관들(인민무력성, 국가보위성, 정부원 산하 해당 기관들 등)과의 합의단계를 거쳐야 한다. 제의서는 부상 협의회에서 최종 검토 및 완성되며 강석주 1부상과 외무상의 결재를 받은 후 김정일에게 보고된다. 그러나 해당 관련 기관과 완전히 합의되지 못한 문건은 애당초 김정일에게 보고조차 될 수 없다. 따라서 북한에는 어떤 정책과 관련하여 강경 혹은 온건 세력이 존재할 수 없으며 설사 정책적 갈등이 존재하는 경우에는 이 정책 제안은 실행될 수 없다.

《대외활동과 관련한 제의서》에서는 핵, 미사일, 화학무기, 미군유골, 조미회담, 4자 회담 문제, 인권, 식량원조, 유엔 및 국제기구와 관련한 문제, 강대국들과의 관계, 대남사업 및 통일문제, 해당 나라들과의 관계발전문제 등 한시적으로 중점을 두고 진행하여야 할 대외정책, 대책, 건의안들이 큰 선에서 기본적으로 강조된다. 김정일이 제의서를 보고 허가하는 경우에 제의서에 언급된 모든 과업들은 연간 대외정책으로 반드시 관철해야 한다.¹⁶

16 위의 인터뷰 중에서.

(1) 김정일에 대한 보고체계

《대외활동과 관련한 제의서》를 집행하는 과정에 제기되는 돌발적인 중대사건들, 시간을 다투는 긴급한 문제들, 외교정책 작성에 반드시 필요한 정세자료들은 김정일에게 보고절차에 따라 수시로 보고하게 된다. 이를 위해서 외무성은 다음 4개의 기본 보고 채널을 통하여 김정일에게 보고한다.

첫째, 정규보고이다. 정규보고는 《제의서》를 통한 보고이며 매주일 한번씩 한다. 실례로 외무성은 월요일, 보위성은 화요일, 인민보안성은 수요일에 하는 식으로 고정되어 있다. 둘째, 비정규 보고로 《모사전송》(팩스)을 통해 보고되며 급한 일들이 제기되어 김정일이 즉시 알아야 할 사항들이므로 시간에 관계없이 아무 때나 보고하는 통로이다. 셋째, 긴급으로 제기되며 처리해야 할 문제들은 외무상이나 1부상이 김정일에게 전화로 직접 보고하여 지시 받는다. 넷째, 일주일에 한 번씩 열리는 김정일의 고위간부들과의 비공식 회합(비밀 술 파티 등)에 외무상 또는 1부상이 참석하여 보고하고 지시를 받는 등 엘리트형 정책결정 방식은 아직도 살아있다.¹⁷

(2)“보고 드린 문건”(제의서) 비준과 집행과정

각 기관들에서 김정일에게 보고되는 문서들은 김정일 서기실에서 종합 및 정리하여 김정일에게 보고하고, 김정일이 문건을 본 다음 비준하는 방식은 두 가지가 있다. 첫째로, 보고문건의 표지에 자기 이름과 비준한 날짜를 사인하며 때로는 자기의 의견을 친필로 써서 첨부하여 내려 보내는 것

17 위의 인터뷰 중에서.

을 “친필지시”라고 한다. 친필지시는 김정일이 회의에서 혹은 전화로 간부들에게 직접 하는 지시와 꼭 같이 취급된다. 즉 문서의 내용을 곧 김정일의 의도로 간주하고 집행하며 김정일이 직접 책임진다는 뜻이다.

둘째로, 김정일의 이름 없이 날짜만 비준하는 것을 “친필문건”이라고 칭한다. 이는 문건 내용이 김정일의 의사가 아니라는 의미와 외무성의 의사에 김정일이 동의 한다는 뜻이다. 친필문건은 친필지시보다 비중이 작지만 역시 무조건 집행해야 한다. 간혹 김정일이 아무런 사인이나 친필도 없이 내려 보내는 문건이 있는데 이는 문건의 내용에 김정일이 동의하지 않는다고거나 반대한다는 뜻으로서, 이 경우 문건 작성자와 담당 간부들은 비판이나 처벌을 면할 수 없게 된다.

특이한 상황에서 김정일이 직접 외무성에 대외활동과 관련하여 지시를 주는 경우도 있다.

다음으로 인민무력성이나 특수기관 등에서 외무성이 대외활동에서 자기들의 분야와 관련한 문제를 제대로 처리하지 못했거나 앞으로 자기들이 의도하는 방향에서 외무성이 도와줄 것을 지시해 달라고 김정일에게 직접 보고하는 경우이다. 이런 경우는 《년 중 대외활동과 관련한 제의서》에서 이미 기존방침을 받았다 하더라도 김정일이 지적한데 준하여 다시 대외활동방향과 대책을 작성하여 김정일에게 보고하고 수정된 방침을 받아야 한다. 김정일이 일단 비준한 문건은 곧 ‘방침’ 혹은 ‘정책’이 되어 김정일 서기실을 통해 작성기관으로 반환된다.

외무성의 경우 김정일이 비준하여 내려 보내준 문건은 우선 외무성 1국(방침집행감독국)에서 등록하고 외무상, 1부상, 혹은 담당부상이 문건의 내용에 따라 외무성 전체성원 혹은 담당 부서 성원들만 모아놓고 원문을 전달한 다음 “방침집행 계획서”를 작성하여 해당 보고문건에 첨부하여 관

런 부서들과 기관들에게도 발송하여 집행토록 한다. 담당국에서는 지시 혹은 친필지시 집행대장을 만들어 놓고 집행자와 집행기일, 집행방법 등을 계획화하여 ‘제때에 무조건 그대로’ 집행해야 한다. 만일 집행기일을 어기거나, 포기하거나, 왜곡 집행하는 등 현상들은 김정일의 지시집행에 대한 “무조건성”의 정신이 부족하다는 이유로 비판과 처벌을 면할 수 없게 된다.¹⁸

나. 전문가 참여의 제도화

앞에서 기술한바와 같이 외무성은 김정일에게 대외정책 및 활동과 관련한 《제의서》를 보고할 때 타 기관들의 대외정책 및 대외활동 문제가 제의서에 반영되는 경우에 반드시 그 해당 기관과 합의해야 한다. 외무성이 합의해야 할 기관들로서는 최고인민회의, 당, 군사, 정무원 산하 모든 성들이 다 포함되지만 그 중에서도 년 중 제일 많이 제의서 합의를 보는 대상들은 인민무력성, 통전부, 당 국제부, 국가보위성, 인민보안성 등 기관들이다. 따라서 외무성은 내부에 ‘핵 상무조’(팀), ‘조미 및 4자 회담 상무조’, ‘미사일 및 생화학무기 상무조’, ‘인권 상무조’ 등을 년 중 정상적으로 운영하면서 해당 타 기관들과 밀접한 연계를 가지고 유지하고 있다. 비상시에는 외무성 초대소 또는 비밀장소들에서 해당 타 기관들과 함께 상무조를 공동 운영하면서 김정일에게 보고하는 제의서를 공동으로 작성한다.¹⁹ 이와 같은 방식은 정책결정 초기 단계에서 관련부처의 참여를 제도화하여 시행착오를 줄이려는 것과 주요 외교정책에서 외무성의 독단적인 결정을

18 위의 인터뷰 중에서.

19 위의 인터뷰 중에서.

견제하려는 것으로 보인다.

김정일은 1980년대부터 인권문제의 중요성을 체제유지를 위한 사활문제라고 강조하고 국제기구국 1과에서 다루던 인권문제를 3과로 독립시켰고, 요원을 과거 3명의 요원에서 6명으로 확대하였다. 북한 외무성은 1988년부터 김정일에 인권문제에 대한 종합보고를 하고 있다. 현재 외무성에 박창립 부국장, 정성일 외무성 인권과장, 제네바에 참서관으로 있는 김성철, 김덕훈 및 뉴욕의 최명남 등이 전문가로 인권문제를 다루고 있는 것으로 알려지고 있다. 그리고 심형일 최고인민회의 상임위원회 법제부장, 리기순 중앙재판소 참사 등이 정성일, 김성철과 함께 2001년 7월에 유엔인권이사회가 제네바에서 실시한 북한의 2차 정기보고서의 심사에 북한 대표로 참가한 바 있다.

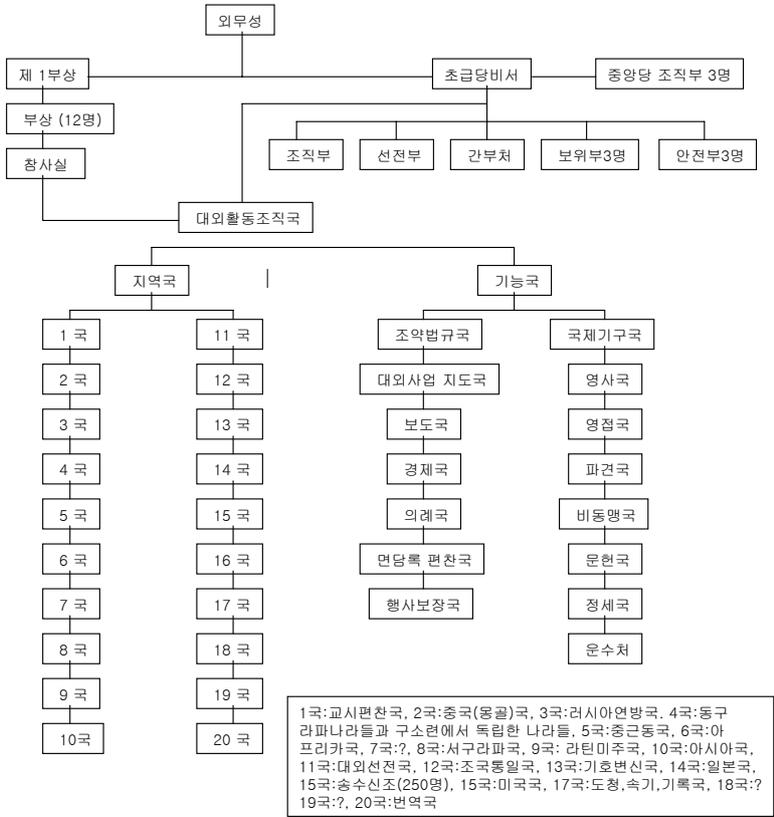
북한 외무성은 제네바와 뉴욕 대표부에서 보내온 보고서의 유엔과 산하 인권기구 및 미국과 EU 등의 인권문제에 대한 동향 등 국제사회의 북한 인권실태 개선에 대한 움직임을 보고하고, 이 보고서들에 대한 검토는 인권담당부국장, 국장 등이 주 1회, 월 1회 시행하고 있다. 주요 현안이 제기될 경우에 상무조 회의를 개최하여 대안을 제출하고 최수현 외무성담당 부부장이 대안을 종합하여(발언요지, 예비답변 등) 강석주 외무성 제1 부상에 보고한다. 강석주는 다시 외무성 내에서 참사, 순회대사, 인권국장, 과장 등이 참석하는 회의에서 문제를 집중 토론한 다음, 이를 종합하여 김정일에 보고하고 김정일은 이를 직접 챙기고 있다.

구체적으로 인권문제의 중요성을 인식하여 국제기구 1과에 속했던 인권과는 1986년에 3과로 새로 독립하였고 주요 인권 현안에 대한 대책마련은 주요 관련조직이 모두 참여하는 '인권 상무조'(예를 들면 핵에 대해서는 '핵 상무조')를 운영하고 있다. 이 '인권 상무조'에는 외교부 담당 부부장,

인민보안성 부국장, 국가보위부 부국장, 중앙인민위원회 과장, 중앙통계국 과장 등 총 15명이 참여하여 협의, 결정한다는 것이다. 중앙통계국이 참여하는 것은 필요한 경우에 통계수치의 가공을 위해서 필요한 것이다. 인권 문제와 핵문제에 대한 '상무조'의 결정은 김정일에 직접 보고되어 결재를 얻어 시행한다는 것이다. 이 과정에서 관련 조직의 협의가 없이는 반드시 지시하여 협의를 얻게 한 후에 김정일이 검토하고 김정일의 사인을 득한 것은 곧 법으로 통하고, 날짜만 적은 것은 외무성이 알아서 처리하나 지시와 같은 효력을 가지고 있어 집행 과제가 된다.²⁰ 이와 같이 김정일은 당의 국제부보다 전문성과 인원에서 앞서 있는 외무성에 대한 신뢰가 높아지고 있다.

20 위의 인터뷰 중에서.

외무성 기구



* 참고

(제 1부상)강석주

(부상)최수환 국제기구 및 구주 담당

(부상)김계관 미국담당

** 북한 외무성 조직 표는 탈북 외교관 김수 제공

Ⅲ. 북한의 유엔 및 인권부문 외교 : 시기별 특성

1. 냉전시대

북한의 냉전시기 국가목표는 북한에 사회주의체제의 공고화 및 확장과 한반도의 공산화에 두었다. 따라서 북한 외교는 자연히 남한과의 정통성 경쟁을 띠게 되었고, 여기서 승리하고자 사회주의 국가들의 지지와 지원을 확보하기 위해서 ‘진영외교’를 전개하여 체제 안보를 확보하고 정통성을 인정받기 위한 방법의 하나로 통일에 대한 이니셔티브를 주도하려는 노력을 취했다. 북한의 인권부문 외교도 이러한 목표 달성을 위해서 전개되었는데, 이 시기 인권부문에 대한 외교정책은 첫째, 인권의 중요성보다는 국제적으로 정통성을 인정받고 남한과의 경쟁을 의식한 선전적이고 상징적인 의미가 많았다. 둘째, 체제의 위기에 직면해서는 체제유지와 수호를 위한 외교의 장으로 그리고 경제적 지원을 위한 도구로 유엔과 유엔 인권레짐에 대한 외교를 전개하였다. 냉전 시기의 인권부문 외교는 다음과 같이 3개기로 구분하여 설명할 수 있다.

제1기는 대유엔 적대외교(1950대와 1960년대)로 유엔이 북한의 정통성을 부인하는 것에 대한 적대적 태도와 함께 유엔의 북한에 대한 적대적 태도를 극복하려는 외교적 노력을 전개하는 이중성을 보였다. 북한은 전후 북구와 경제건설에 열중하면서 중·소 분쟁이 심화되고 신생독립국들이 주축이 된 비동맹국가들이 대거 국제무대에 진출하는 상황에서 ‘지주외교’와 ‘비동맹친선외교’를 통해 북한의 정통성 확보와 한반도 통일에 대한 북한의 주도권 유지에 주력하는 모습을 보였다. 인권부문 외교는 국제사회에서 정

통성 확보와 통일문제의 중요성으로 뒷전으로 밀렸다.

제2기는 참여외교로 1970년대 북한이 세계보건기구(WHO)에 가입함으로써 유엔의 옵서버 자격을 획득하였고 유엔 체제의 일원이 되었다. 북한은 남북한 경쟁에서의 우위와 베트남의 공산화 등 국제정세 등 모든 면에서 자국에 유리하게 전개되고 있다고 판단하고 통일외교 및 유엔외교를 적극적으로 전개하였다. 그러나 1970년대 후반 사회주의권 경제의 침체와 개혁·개방 바람으로 북한은 국내 경제문제와 사회주의권의 결속에 관심을 가지게 되었다.

제3기는 1980년대의 선전적인 인권주도 외교로 북한의 유엔과 인권레짐에 대한 정책은 국제인권규약에 남한보다 먼저 가입함으로써 일대 전기를 맞이하였다. 이와 더불어 유엔 및 유엔 인권레짐에 대한 외교에서 적극성을 띠었고 남한의 권위주의 정부에 대한 비판과 비난에 역점을 두는 선전적인 활동에 역점을 두었다.

한편 1980년대 중국의 개혁·개방정책이 성공적으로 진행되는 반면 북한은 경제 침체를 맞아 북한은 ‘자주친선외교’라는 전략으로 대서방관계를 개선하는 문호개방의 외교를 주창하였다.

가. 제1기: 적대적 유엔외교 (1950년대-1960년대)

냉전시대에서 북한의 김일성은 국제무대에서 정통성 확보와 경제재건에 대한 소련과 사회주의권의 지지가 절대적으로 필요했던 만큼 진영외교를 전개하였다. 미·소간의 냉전이 치열해 짐에 따라 북한은 미국을 중심으로 하는 ‘제국주의 진영’과 소련을 중심으로 하는 ‘국제민주 진영’으로 대별하는 진영론적 관점은 강화되었다.

(1) ‘진영외교’를 통한 정통성 추구

북한 정권 수립 이후 북한과 유엔과의 관계는 1971년 9월 25일과 10월 8일에 일본 <아사히신문> 편집국장 및 교도통신사 기자와의 한 담화에서 김일성이 분명히 설명하고 있다. 김일성은 조선 문제 해결에 대한 유엔의 역할에 대해서 부정적인 평가를 하였다. 유엔은 북한에 대해 계속 불평등적인 요구조건을 제시하고 비법적인 결정을 부당하게 요구하고 그레이트만 북한을 유엔총회에 참가시키겠다고 발언하고 있어, 북한은 유엔의 비법적인 결정과 부당한 요구를 절대로 받아들일 수 없다고 강변하였다.²¹ 또한 김일성은 유엔 헌장을 위반한 것은 미국이며 남조선을 강점하고 있다고 주장하고, 유엔한국부흥위원단을 해체하고 유엔군을 남조선에서 철거시켜야 한다고 주장하면서 유엔은 과거의 비법적인 결정을 취소하고 북한을 평등하게 대할 것을 요구하였다.²² 한편, 북한당국은 남한과의 동등한 국제적 지위 구축을 위해서 남북한 유엔동시기입 등을 주장하는 대유엔 이중정책을 추진하였다.

사실 1948년 유엔의 지원 하에 남한에 단독 정부를 수립하고 동년 제3차 유엔총회에서의 결의안을 통해서 남한 정부가 한반도의 유일한 합법정부임을 인정하였다. 또한 한국전쟁을 계기로 유엔은 북한을 한국전쟁의 침략자로 규정하여 북한은 유엔 및 국제사회에서 일방적으로 수세적 입장에 처하게 되었다. 한국전쟁 중인 1950년 유엔은 총회의 결의로 남한을 도울 수 있는 유엔한국통일부흥위원단(UNCURK)을 설치하였다. 이 기구는 1973

21 김일성, 『김일성저작선집 6』 (평양: 조선로동당출판사, 1974), pp. 92-93.

22 위의 책, p. 93.

년 해체될 때까지 남한에 대한 유엔의 지지를 상징적으로 말해주었다. 한편, 북한당국은 1948년에 정부를 수립하였으나 유엔을 위시한 국제기구에서 그 정통성을 인정받지 못했고, 이에 따라 북한도 유엔의 권능을 부인하는 적대적 태도를 취했다. 한국전쟁 이후 북한은 소련을 중심으로 한 사회주의권의 지원으로 체제 안보와 전후 복구를 주력하였다.

유엔총회는 UNCURK의 연례보고서를 의제로 채택, 토의하였고 여기에 남한 대표가 옵서버 자격으로 초청되어 북한의 국제적 고립은 심화되었다. 따라서 북한은 사회주의권의 지지를 얻어 국제사회에서 정통성을 얻는 것이 가장 중요한 외교적 과제가 되었고, 1950년대 남북한의 외교 경쟁은 유엔 가입으로 모아졌다. 북한은 1957년부터 소련 등 우방국들의 도움을 받아 독자적 가입에서 남북 동시 가입으로 태도를 바꾸었으나 미국과 서방국들의 거부로 무산되자 남한과 대등한 정통성 확보를 위해서 통일정책에 어긋나지만 유엔 동시가입을 추구하였다.

그러나 1960년대 중소분쟁 심화와 더불어 제3세계의 신생독립국, 즉 비동맹국들이 대대적으로 유엔 등 국제무대에 진출하여 유엔에서의 역할 구조를 변화시키자, 북한당국은 ‘지주외교’와 ‘비동맹친선외교’를 통해 정통성 강화와 통일기반 조성에 주력하였다. 김일성은 전후 복구 사업에서 벗어나 신생독립국들로 구성된 비동맹국가들과의 외교적 유대와 이들과의 연대를 통한 반제투쟁을 강조하였다.²³ 또한 국내적으로는 ‘3대 혁명역량 강화’를 내세우면서 1인 독재 유일자배체제를 강화하고 있었다. 1965년 김일성의 인도네시아 방문은 사회주의 진영 외교에 전적으로 의존하는 틀에서

23 김일성, “조선로동당 제4차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고”, 1961년 9월 11일, 『김일성 저작선집 3』 (평양: 조선로동당출판사, 1975), pp. 194-197.

벗어나 신흥세력과의 관계 발전을 통해 미제를 비롯한 제국주의자들의 신생국들에 대한 억압 정책에 대항하는 통일전선을 구축해야 한다고 주장하고 이들과의 관계 발전이 정치적, 경제적 독립을 위해 중요하다는 점을 강조하였다.

이와 같은 북한당국의 외교적 노력은 성과를 거두어 유엔에서 종래 남한이 누렸던 유엔의 일방적이 지지가 약화되었다. 남한을 지원한 미국과 우방국들은 수적인 열세로 1968년 제23차 유엔총회에서 한반도 문제에 대해 종래의 표 대결에서 맞서는 방식에서 벗어나 유리할 경우에 상정한다는 방식으로 전환하는 수세적 전략을 취하게 되었다.

1970년 들어서면서 국제환경은 미·소간의 데탕트 및 미·중 관계개선으로 화해분위기가 무르익은 한편, 미국은 베트남전의 수렁에서 벗어나 명예롭게 철수하는 것을 모색하였다. 또한 북한 당국은 국제정세의 변화를 미국을 비롯한 제국주의자들에게 불리하게 작용하는 것으로 판단하고 제3세계에 대한 외교를 강화하여 반제투쟁을 강화할 것을 주장하였다.²⁴ 중국이 유엔에 가입하고 안전보장이사회의 상임이사국이 된 1971년부터 북한은 유엔에 대한 공격적인 자세를 보여 북한은 공산주의 국가들과 제3세계 비동맹국가들을 동원하여 남한에서 외국군 해체, UNCURK 해체 등을 제안하였다.²⁵

유엔에서 한반도문제에 대한 논의는 제3세계의 수적 증대와 이들을 지지하는 중국의 가입으로 분단국 동시 가입론이 본격적으로 논의됨에 따라 남한은 재량상정방식에서 후퇴하여 남한과 우방국들의 대유엔외교 전략은

24 국토통일원, 『조선노동당대회자료집』 제3권 (서울: 국토통일원, 1988), pp. 65-66.

25 박치영, 『유엔정치론』 (서울: 법문사, 1994), p. 376.

유엔총회에 한국문제를 자동 상정하지 않는다는 수세적 전략을 취하게 하였다. 그러나 북한당국이 유엔 총회에 1969년과 1970년에 제기한 유엔군 철수, 외국군대의 철수, 그리고 UNCURK의 해체문제는 부결되었다.

북한의 유엔에 대한 공격적인 자세는 청와대 기습 기도사건, 미국의 프예블로호 억류사건 및 미국의 EC-121 격추사건 등 한반도에서 위기를 야기하는 도발행위와 더불어 이루어 졌고, 이러한 도전은 월남전에 깊이 개입한 미국의 남한에 대한 안보 공약의 수행 의지를 떠보려는 도발이기도 하였다. 미국의 강경 대응과 중국과 소련의 압력으로 북한의 도발은 자제되었다.

(2) 유엔외교 강화와 인권외교

이 시기에 북한당국의 유엔 인권레짐에 대한 외교는 냉전 시대의 특징으로 그 중요성이 인정되지 않았으나 인도적 사안과 관련 북한당국의 움직임은 두 가지 방면에서 나타났다. 하나는 인도적 국제협약인 제네바 4개 협약, 즉 전쟁관련 인도적 조치에 대한 국제협약에 가입하였다(1966). 제네바 4개 협약은 1949년에 개정 및 제정된 것으로 전상자, 병자, 포로 및 전 시민간인보호에 관한 조약으로 구성되어 있다. 북한은 한국전쟁을 통해, 특히 미군의 폭격과 공습으로 엄청난 인명과 재산의 피해를 입었던 경험에 기초하여 향후 이러한 피해를 최소한으로 줄이고 이에 대한 국제사회의 제도적 지원과 협력을 얻기 위해서 제네바 협약에 가입한 것으로 보인다.

다른 하나의 특징은 종교단체의 정치적 활용이다. 한반도 주변 환경의 변화, 특히 미·중화해 움직임으로 한국전쟁 이후 남북관계가 처음으로 대화국면에 접어들자(1971년 『7.4남북공동성명』에 합의) 북한당국은 그 동안

박해해 왔던 종교단체를 대남정치 공세의 일환으로 활용하였다. 북한당국은 종교인들의 대남 및 국제적 활동을 재개시켰다. 1970년대 남북대화가 시작되면서 종교 활동의 재개 움직임을 보였는바, 진보적 남한 기독교인들과 통일전선 구축 차원에서 그간 유명무실한 단체였던 『조선기독교연맹』, 『조선불교도연맹』 및 『조선천도교회 중앙지도위원회』 등의 활동을 재개시키기 시작하였으나 국가의 철저한 통제 하에 이루어졌다. 이러한 배경에는 남한 종교인들과의 통일전선을 형성하고 남한의 반정부 투쟁과 연대하기 위한 통일전선전략을 추구하기 위한 것이었다. 이와 같은 정치적 목적을 위한 종교단체의 결성 및 활동에 목적을 두었지 종교 활동 자체에 목적을 둔 것은 아니었다.²⁶ 사실 1972년 헌법에서 반종교선전을 명시하여 사실상 종교의 자유를 전면 부정하고 있었다. 조선그리스도교연맹의 강양육 목적은 1972년 9월에 남북한 그리스도인 직접접촉을 제안하고, 1975-76년까지 국제적 연대활동을 전개하였다.²⁷ 이와 함께 북한당국은 종교인들의 혁명의 보조역량을 높이 평가하였으나 진정한 의미의 종교의 자유는 존재하지도 허용하지도 않았다.

나. 제2기: 참여외교(1973-1980)

1973년에는 북한이 세계보건기구(WHO)에 가입하여 유엔의 옵서버 자격을 인정받아 유엔체계의 일원이 되었고, 지금까지 유엔 동시기입을 통해 남한과 같은 정도의 국제적 정당성을 획득하려는 목적을 바꾸어 유엔 동시

26 김병로, 『북한 종교정책의 변화와 실태』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 22.

27 위의 책, p. 24.

가입 거부와 북한만이 국제적 정통성을 갖는다는 한 차원 높은 목표를 추구하였다. 또한 1976년을 계기로 한반도 문제의 유엔 논의가 중단되고 대신 유엔 밖에서 해결을 시도하게 되자 북한은 남한과의 외교경쟁을 통한 정통성 확보 차원에서 각종 유엔 인권레짐을 포함한 각종 국제기구에 참여하는 정책을 전개하였다.

(1) 북한의 유엔진출 기반 마련

1970년대는 북한이 대내외적으로 유리한 국제정세와 체제경쟁에서 북한의 우위를 기반으로 자신 있는 유엔정책 및 대남정책을 전개한 시기였다. 소위 북한이 말하는 3대혁명역량에서 모든 역량이 북한에 유리하게 전개되고 있다고 평가하였다. 김일성은 북한이 남한과의 체제경쟁에서 모든 면에서 우위에 있다는 것이 명백하다고 평가하였다.²⁸ 따라서 북한당국은 적극적인 자세를 취하여 남북적십자회담에서 이산가족과 친지들을 찾는 데 그치지 말고 남북사이의 자유로운 서신거래와 내왕 문제를 제의하는 등 인도주의문제에 있어서 남한에 대한 공세적인 입장을 취했다. 또한 김일성은 과거와는 달리 유엔 동시기입에 따른 교차승인은 남한과 미국의 분열책동에 의한 '두 개의 조선' 정책으로 절대 찬성할 수 없다고 강조하였고, 국제적으로 남한을 고립시키려는 정책을 취했다.

북한당국은 1970년대 들어 중국을 중심으로 한 제3세계 국가들과의 비동맹외교에 보다 많은 비중을 두었다. 김일성은 반제반미 투쟁을 발전시키

28 김일성, “조선로동당과 공화국정부의 대내외적정책의 몇 가지 문제에 대하여”, 1971년 9월 25일, 10월 8일, 『김일성 저작선집 6』 (평양: 조선로동당출판사, 1974), pp. 86-87.

기 위해서 제국주의에 반대하는 아세아, 아프리카, 라틴아메리카 인민들과 밀접히 협력하여 혁명투쟁을 강화할 것을 강조하고,²⁹ 나아가서 국제혁명력량과의 단결을 강화하여 우리나라의 평화적 통일을 실현해야 하였고,³⁰ 자본주의 국가들과도 평화공존 5개 원칙에 입각한 문호개방을 표방하였다.³¹ 김정일도 1970년대를 “혁명하는 시대, 사회주의, 공산주의를 건설해 나가는 보람찬 혁명의 시대”라고 강조하고 남한에서 미국은 몰아내고 조선혁명을 앞당기는 투쟁의 시대로 보았다.³² 이와 같이 국제정세와 남북한 관계는 모든 것이 북한에 유리하게 작용할 것으로 보였다.

이러한 변화에 즈음하여 북한이 세계보건기구(WHO)에 가입하여 유엔의 옵서버 자격을 인정받고 유엔체계의 일원이 된 것은 남한과 비슷한 국제적 정당성을 확보하는데 기여하였다. 이에 따라 북한은 과거 유엔 동시가입으로 정당성을 확보하려는 입장에서 탈피하여 북한만이 정통성을 갖는데 목표를 두고 유엔에 남북한 동시가입을 거부하는 정책을 추구하였다. 한편, 남한에서는 박정희 정권의 정통성 시비는 유신으로 더욱 치열해지고

29 김일성, “아세아, 아프리카, 라틴아메리카 인민들의 위대한 반제혁명투쟁은 필승불패이다”, 1968년 10월 8일, 『김일성 저작선집 5』 (평양: 조선로동당출판사, 1972), p. 248.

30 김일성, “조선로동당 제5차대회에서 중앙위원회사업총화보고 - 국제혁명력량과의 단결을 강화하기 위하여”, 1970년 11월 2일, 『김일성 저작선집 5』, pp. 492-501.

31 김일성, “사회주의제도를 더욱 공고발전 시키기 위한 과업”, 『김일성 저작선집 6』 (평양: 조선로동당출판사, 1974), p. 366.

32 김정일, “사회주의현실을 반영한 혁명적영화를 더 많이 창작하자 - 시대정신을 옹계 구현하여야 한다”, 1970년 6월 18일, 『김정일선집 2』 (평양: 조선로동당출판사, 1993), pp. 93-101.

내정 불안이 지속되는 것으로 보였다.

북한은 WHO가입을 계기로 다양한 국제기구에 가입을 추구하고 1976년을 전기로 한반도 문제의 논의가 유엔에서 중단되고 유엔 밖에서 해결을 시도하게 되자 북한은 각종 국제기구에 참여하여 실익을 추구하는 정책을 취했다. 남한은 그 동안 북한이 유엔 및 유엔 산하기구에 대한 북한의 가입을 반대해 왔었으나 북한의 WHO가입은 유엔에 대한 국외자(outsider)에서 국내자(insider)로 변하여 대유엔 외교의 발판을 마련한 셈이다.³³

이에 1973년 남한도 '6.23평화통일 외교정책'을 선언하여 체제와 이념을 달리하는 국가에 문호를 개방하고, 유엔과 국제기구에 남북한의 개별적인 가입을 반대하지 않는 입장을 취하고 남북한 유엔 동시가입을 수용하고 이를 제안하였으나 북한당국은 과거의 찬성 태도와는 달리 남북한 유엔 동시 가입에 반대하면서 WHO는 기술적이고 실질적인 협력을 위한 것으로 유엔 가입과는 다르다는 입장을 표명하였다. 유엔에 동시가입은 '남조선 해방'이라는 최대의 과제와 중국이 대만을 유엔에서 축출하듯이 국제정세 변화를 이용하여 목표를 상향 조정하여 남한을 배척하고 북한만이 정통성을 확보하려는 의도였다. 사실 김일성은 당시 북한이 체제 경쟁에서 남한보다 앞서 있다는 자신감을 가지고 밀어붙이는 입장이었다.

북한의 WHO 가입을 계기로 남북한의 대유엔 및 제3세계에 대한 외교전을 더욱 가열되기 시작하였다. 북한은 유리하게 전개되고 있는 국제정세를 십분 활용하여 UNCURK의 해체를 강력히 요청하였고, 유엔총회의 합의 성명으로 23년간 지속되어 온 UNCURK는 해체되어 북한은 연속적으

33 박재영, “북한의 대유엔 및 국제기구정책”, 양성철·강성학(공편), 『북한외교정책』, p. 282.

로 외교적인 승리를 거두었다. 그러나 1974년에 북한당국이 요구한 유엔사령부 해체와 남한 주둔 외국군대의 철수 제안은 유엔 총회 전체회의에서 48:48로 부결되었으나 정치적이고 상징적인 승리를 거둔 셈이다.

1975년 8월에 북한은 비동맹회의의 정식 회원국으로 가입하는데 성공하였고 여세를 몰아 동년 9월 유엔사상 처음으로 북한 측 결의안이 서로 상반된 내용을 담고 있는 남한 측 결의안과 동시에 채택되기에 이르렀고, 이러한 배경에는 제3세계 국가들이 북한 측 안을 대폭 지지한 것에 기인하였다.³⁴

북한은 1975년 미국의 베트남 철수를 한반도 통일의 계기로 삼고 중국과 소련의 후원 획득 노력과 함께 1976년 유엔에서 외교적 노력으로 유엔사 해체와 외국군대의 철수를 실현시키기 위해 노력을 경주하였으나, 이 결의안의 표결 전에 북한 측이 이를 철회하였다. 이는 1976년 8월 판문점에서 도끼사건으로 미군을 살해하는 사건이 발생하여 한반도의 긴장을 고조시켰고, 8월에 스리랑카 콜롬보에서 개최된 비동맹회의에서 북한에 대한 지지가 약화된 것에 기인한 것으로 보인다. 특히 1976년 휴전선 도끼 사건은 한반도에서 전쟁을 방지하기 위해서 유엔군 주둔이 필요하다는 것을 회원국들에게 인식시키는 계기가 되었다. 또한 비동맹과 제3세계가 경제 발전을 위한 서방세계와의 관계개선을 필요하게 되어 온건정책을 지향하게 되었고 북한의 주장에 대해 절대적 지지를 보낼지도 의문시되었다.

이후 남북한은 유엔에서의 소모적인 외교전보다는 유엔 밖에서 대화와 협상을 통해 해결하는 것이 남북한 공동의 이익에 부합한다는 공동 인식하

34 남한 측 안은 휴전협정 대안마련을 전제한 유엔사의 해체, 북측 안은 즉각적인 외국군의 철수와 유엔사의 해체를 요구하였다. 총회 전체회의에서 남한 측 안이 59:51로 그리고 북한 측 안이 54:43으로 채택되었다.

에 1976년(제31차 총회)부터 1990년(제45차 총회)까지 15년 동안 한반도문제는 유엔에 상정되어 토론되지 않았다.

그러나 1970년대 후반기에 일어난 사회주의권의 경제적 타격은 동구에서 시작하여 아시아에도 영향을 미치게 되었다. 국제정세는 중국의 개방·개혁이 등소평에 의해 개시되었고 현대화를 위한 경제건설이 중국의 국시로 자리 잡게 되고 이것은 사회주의체제에 대한 심각한 도전으로 대두되었다.

1979년에 12월 19일에 발표한 “우리 식대로 살아가는 데 대한 당의 전략적 방침을 철저히 관철하자”에서 김정일은 사회주의국가들의 변화를 ‘제국주의자들에 의한 내부 외해 책동’으로 강변하면서도 그러한 변화가 가져오는 변화를 우려하였다. 따라서 대외관계부문 담당자들에게 대하여 북한 사회주의를 지키기 위한 대외적 자세를 갖출 것을 독려했다.³⁵ 북한 당국은 중국의 개혁조치로 인한 사회주의 변화를 보면서 이를 자본주의 강대국이 사회주의를 “먹으려는” 전략으로 인식하고 북한을 지키기 위해서는 당과 수령의 정책에 충실해야 할 것임을 강조하고 있는 것이다. 또한 사회주의체제 수호를 위해서 제3세계와 국제적 연대를 통해 제국주의자들의 침략과 파괴 책동을 물리치고 민족적 독립을 공고히 하고 정치적, 경제적 단결과 협조를 긴밀히 해야 한다고 주장하였다.³⁶

35 김정일, 『김정일 선집 6』 (평양: 조선로동당출판사, 1997) p. 354.

36 김일성, “조선로동당창건 30돐에 즈음하여”, 1975년 10월 9일, 『김일성 저작선집 7』 (평양: 조선로동당출판사, 1978), pp. 230-236.

(2) 국제기구 및 유엔 인권레짐에 참여

유엔 산하 기구들의 기능적 측면과 국제사회에서 북한의 정통성 확보를 위한 외교적 계산과 외교적 자신감으로 1973년부터 유엔의 전문기구 등 국제기구들에 적극적으로 가입하기 시작하였고, 이것은 남북한 외교 경쟁을 가열시켰다. 북한 당국은 국제의원연맹(73.3) 세계보건기구(73.5), 유엔 무역개발기구(73.7) 등에 가입하였고, 1974년 유엔교육과학문화기구(UNESCO), 1975년 국제전기통신연합(ITU)과 세계기상기구(WMO), 1977년 국제민간항공기구(ICAO)와 유엔 식량농업기구(FAO), 1980년 유엔공업개발기구(UNIDO) 등에 가입하였다. 1970년대에 북한 당국이 정부간 국제기구에 가입한 대표적인 것은 1974년 국제원자력기구(IAEA), 1975년 비동맹회의, 1976년 77그룹, 비정부간 기구인 적십자연맹(ICRC), 국제올림픽위원회(IOC), IPU 등으로 국제적 지위 향상을 노리는 것이었다.

또한 북한 당국은 유엔 경제사회이사회 결의에 의한 개도국 개발 지원을 위해 설립된 기구인 유엔개발계획(UNDP), 유엔인구활동기구(UNFPA), 유엔아동기금(UNICEF), 세계식량계획(WFP)에 가입하여 유엔 기구에 참여하여 북한의 국제적 지위 제고 및 실익을 챙기는 발상의 전환을 도모하였다. 북한이 가입한 정부간기구 중 주목할 만한 것은 1974년에 가입한 국제원자력기구(IAEA), 1975년의 비동맹회의, 그리고 1976년의 77그룹(Group of 77)이 있다. 이 밖에 북한은 1973년에 적십자연맹(LRCS)과 국제올림픽위원회(IOC), 국제의원연맹에 가입하여 1991년에 제85차 IPU를 평양에서 개최하였다.

다. 제3기: 선전적인 참여시기(1981-1991)

1980년대는 국제사회에서 사회주의체제가 과거의 생동력을 잃게 되었고 체제 경쟁에서 자본주의에 뒤처지기 시작하였다. 중국은 본격적인 경제 건설을 위해 사회주의에 대한 이념적 수정을 가하여 외부적으로는 사회주의를 표방하였으나 내부적으로는 사실상 자본주의 방식을 택하여 국가발전 전략을 추구하였고, 소련도 사회주의체제로는 더 이상 미국과 군사경쟁이 불가능하다는 것을 깨닫고 개혁을 단행하면서 미국과의 냉전을 종식시키고 서방의 경제지원과 협력을 추구하였다. 이와 관련, 동구의 자율권을 허용하는 등 동구권의 체제개혁이 선행되어 사회주의체제의 몰락을 예고하였다.

그러나 북한당국은 남한의 광주사태와 권위주의적 군사정부의 출현이 국제사회의 비판이 된 점을 활용하여 국제인권규약 A규약과 B규약에 가입하여 남한에 비해 인권선진국이라는 이미지를 대외적으로 선전하는데 성공적으로 활용하였다.

(1) 사회주의권의 붕괴와 국제정세 급변에 대한 적응 모색

북한은 국가 이념으로 주체사상이 체계적으로 정리되어 사상에서의 주체, 정치에서의 자주, 경제에서의 자립, 국방에서의 자위라는 세계관이 정립되었다.³⁷ 주체사상의 주축은 미제에 대한 사대주의, 제국주의를 배척하기 위한 원칙을 제시한 것으로 북한의 사회주의체제유지를 위한 이념적이

37 김정일, “주체사상에 대하여”, 『김정일선집 7』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 143.

고 실질적인 방어책으로 활용되었다. 그러나 1980년대 후반 사회주의 체제의 급격한 변화가 발생하자 매우 수세적이고 방어적인 자세를 나타낸다. 이러한 변화는 미국 제국주의적 힘이 강해진 탓으로 돌리고 있으나³⁸ 사회주의제도의 우월성을 제대로 활용하지 못한 내부적 문제에 기인한다는 점도 지적하였다. 사회제도를 관리 운영하는 데서 좌·우경적인 편향도 범하고, 사상적 교육을 통해서 제국주의와 서방의 사상문화적 영향을 차단하는 것이 중요하다고 강조하였다.³⁹ 북한당국은 사회주의체제가 내재하고 있는 근본적인 결함은 도외시하고 이념적인 사상교육으로 체제의 위기를 극복할 수 있다는 입장을 취하고 있었다.

한반도 통일 문제에 대해서는 북한은 지속적으로 주도권을 유지하려고 노력하였다. 1980년 남한의 전두환 정부가 쿠데타로 집권한 것에 대한 정통성 문제 정치적 불안을 이용하여 연방제 통일방안을 제시하여 주도권을 행사하였다. 김일성은 1980년 10월 10일 ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 제시하였고, 이에 남한의 전두환 정부는 ‘민족화합 민주통일방안’이라는 단계적인 통일 방안을 제의하였다. 그러나 상호간에 합의점을 찾으려는 노력 이 없는 통일방안 제의와 역제의를 남북관계 개선에 기여하지 못했다.

한편, 남한의 수해를 계기로 1984년 북한의 수해지원 제의를 남한이 수용함으로써 1985년 이산가족 상봉으로 이어져 남북화해 분위기가 조성된 바 있었으나 남한이 우세한 경제력을 바탕으로 제3세계 비동맹외교를 전개하려는 노력을 차단하려는 미인마 량군 폭파사건(1985), KAL기 폭파사건(1987)등으로 남북관계는 극도로 악화되었다. 그러나 1988년 서울 올림픽대

38 위의 글, pp. 22-27.

39 김정일 『김정일 선집 10』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 28.

회의 개최는 남북한의 체제 경쟁에서 남한의 우위를 분명하게 보여준 것으로 김일성과 김정일의 북한 우위론에 대한 환상을 깨고 좀 더 현실적인 남북관계를 구축하는 계기가 되었다.

(2) 인권부문 외교에서의 북한의 주도권 행사

북한당국의 인권부문 외교의 주도적이고 획기적인 전개는 1981년에 국제인권규약의 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(ICESCR - A규약)과 「시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약」(ICCPR - B규약)에 가입한 것이다. 이것은 북한의 인권부문 외교의 이정표로 간주될 수 있다. 국제인권규약은 국가간의 조약으로 세계인권선언보다는 구속력이 강하고 가입국은 자국의 인권상황에 대한 정례적인 보고서를 제출하고 이에 대한 심사에 참여하여 토론하고 시정조치를 인권이사회에 보고할 의무가 있다. 물론 인권이사회도 유엔 인권위원회와 같이 인권 남용국들에 대한 물리적인 강제력을 행사하지는 못하나 대외적인 부정적인 이미지(negative publicity)와 외교적 창피(power of shame) 등 정치적, 외교적 상징적인 제재를 가할 수 있다. 물론 심대한 인권 침해의 경우는 총회와 안보리에 사안이 이첩되거나 인도적 개입이 이루어 질 수 있으나 극히 예외적인 경우이다. 사실 당시 남한 정부는 군부의 권위주의 정부와 광주시태의 여파로 남한의 인권문제가 국제적 관심사가 되고 있을 때임으로 북한의 인권이사회 가입은 상당한 외교적 선전 효과를 극대화하였다. 그리고 1983년 북한당국은 인권이사회에 제1차 정기보고서를 제출하였는바, 그 내용이 대남비방과 북한우위를 선전하는 것이어서 인권이사회가 이를 반려했고 1984년에 국제적 절차에 준한 보고서를 다시 제출한 바 있다. 그러나 북한당국은

제1차 정기보고서 제출 이후 2000년까지 정기 보고서를 제출하지 않았다는 점을 미루어보아 다분히 선전적인 차원에서 국제인권규약에 가입하였던 것으로 보인다. 그러나 북한당국은 대외이미지 구축과 선전을 위해서 1989년에 집단살해범죄의 방지와 처벌에 관한 협약에 가입하였고, 1985년에 국제조약인 핵확산금지조약과 1990년 국제조약인 아동권리에 관한 협약 등에 가입하였다.

이와 같이 1970년대와 1980년대에 유엔의 인권기구, 인도적 지원기구 및 국제 민간기구들에 가입한 것은 인권에 대한 국제적 규범을 일단 수용하겠다는 의사 표시로 간주될 수 있어 국제적인 외교적이고 상징적인 선전 효과는 상당한 것이다. 물론 국제인권규범을 내재화하고 이를 제도적으로 수용하거나 국제적 규범을 실천적으로 준수하는 것은 다른 문제이다(북한과 유엔 인권레짐과의 구체적인 관계는 다음 절에서 논의하기로 한다).

유엔의 국제기구에 대한 외교는 1980년대 들어 1980년에 유엔공업개발기구(UNIDO)에, 1986년에는 해사기구(IMO)와 국제농업개발기금(IFAD)에 각각 가입하였다. 이로서 북한은 1991년 5월 당시 16개 유엔 전문기구 중에서 남한이 가입하고 있던 대표적인 경제기구라 할 수 있는 국제통화기금(IMF), 국제부흥개발은행(IBRD), 국제개발협회(IDA), 그리고 국제금융공사(IFC) 및 남한 역시 미가입한 국제노동기구에 가입하지 않고 있다.

특히 북한은 UNESCO 전람회를 1985년 평양에서 개최하여 UNESCO의 지원을 확보하려는 노력을 기울였고 1990년에는 임기 1년의 UNESCO 아시아 지역위원국으로 피선된 바 있다. 또한 1971년 7월에는 UNCTAD 아시아 지역회의에 참석하여 개도국 모임인 77그룹의 제7차 아시아 지역 각료회의를 평양에 유치하였다.

1979년에 가입한 UNDP와는 1980년대에 2차례의 협력사업을 추진하여

4천2백만 달러를 지원 받아 낙후된 산업분야의 기술개발에 주력했다. 북한의 UNDP 가입과 이 기구의 원조를 받아들이기로 한 것은 획기적인 발상의 전환으로 북한은 이러한 기구들이 미국과 일본 등 서방국가들이 주도하는 '제국주의적 착취도구'로 매도해왔기 때문이다. 유엔인구활동기금(UNFPA)와는 1984년 이래 교류하여 인구분야에서의 지원금을 얻어내고 있다. 또한 1986년에는 UNICEF와 유엔아동기금 협조위원회를 설립하여 유엔의 지원을 얻었으며 WFP와는 1986년에 식량원조와 관련한 수송지원 협정을 체결하였으며 유엔자원봉사대(UNV)로부터는 1990년에 봉사요원 1명을 파견 받았다. 이는 북한이 국제기구를 통한 실리외교의 추구를 보여주는 일면이기도 하다.

한편, 북한당국은 종교를 세속적 정치목표 달성을 위한 통제형 공인종교 형태로 대남 및 대외선전을 위해서 활용하였다.⁴⁰ 특히 1989년 세계청년학생축제를 전후로 종교정책에 가시적인 변화가 있었다. 1980년대 남한과 서방세계는 북한은 종교가 없는 나라라고 비판이 증대되자, 북한당국은 이에 대응하여 대외활동을 전개하고 북한의 언론에도 종교계 활동을 보도하기 시작하였다. 특히 북한의 종교인협회는 1986년에 한국종교인협회와의 종교인회담을 제의하였고 그 의제는 통일과 민족화해였다.⁴¹ 또한 1988년에 전면적인 변화를 보였는데, 동년에 봉수교회와 장충성당을 건축하였고, 1989년 천주교는 조선그리스도연맹과 구별된 독자적인 조선기독교총회 발족시켰다.

특히 1989년 세계청년학생축전 등을 대비하여 종교에 있어서도 외형이

40 김병로, 『북한 종교정책의 변화와 실태』, p. 116.

41 위의 책, p. 30.

필요하다는 인식이 반영되었고, 1988년 문익환 목사, 임수경, 문규현 신부 등의 방북은 북한당국의 종교에 대한 부정적, 적대적 사고를 희석시키는데 기여하였던 것으로 보인다. 북한당국은 1989년에 김일성종합대학에 종교학과 개설(학년 당 20명)하여 1994년에 첫 졸업생 배출한 것으로 알려지고 있다. 이와 같이 해외교포 종교인들이 빈번히 북한을 방문하여 북한에 영향을 미치고, 북한당국은 통일전선 전략차원에서 종교단체 활용하려는 움직임은 1990년대 들어 국제적 고립을 탈피하기 위해서 종교를 정치적으로 이용하고 있는 것으로 이어지고 있다. 그러나 북한당국은 진정한 의미의 자유로운 종교 활동은 허용하지 않았다.

2. 냉전 종식 이후 제4기: 실리외교(1991-1997)

1980년대 중반 이후에 미·소간에 냉전이 종식되었고, 동구 사회주의권의 붕괴와 소련의 해체, 북한의 국제적 고립과 국내 경제의 악화 등 체제 위협 요인들의 증대로 체제유지라는 소극적인 목표 달성에 전력을 기울이게 되었다.

제4기인 1990년대 북한의 외교는 통일논의 주도보다는 전반적인 실리외교로 경제난과 식량난을 극복하여 직면한 체제 위기를 극복하려는 데 전력을 투구하였다. 인권부문 외교도 인권부문 외교도 실리외교의 틀 속에서 진행되었다. 그러나 북한 당국은 유엔과 국제사회의 지원을 확보하기 위해서 인권문제에 대한 유엔 인권레짐의 북한 인권실태 개선에 대한 비판을 수용하고 인권레짐의 요구를 제한적이고 선택적으로 수용하는 시기이다.

가. 체제수호와 실리외교

북한은 사회주의권과 자본주의권의 체제경쟁에서 사회주의권의 패배로 미국을 중심으로 한 자본주의권의 승리와 이로 인한 민주화 및 인권의 보편화가 확산되는 국제환경의 급격한 변화에 직면하였다. 북한은 국제적 고립과 1990년대 중반의 김일성 사망과 경제난 특히 식량난 등으로 사회주의 체제 유지라는 급박한 과제를 안고 남북문제 및 유엔외교를 전개하였다. 따라서 북한은 유엔외교는 체제유지와 인도적 지원을 얻는 실리외교에 중점을 두게 되고 통일논의 주도권 유지와 남한과의 경쟁은 그 중요성에서 뒷전으로 밀리게 된다. 또한 북한의 체제유지를 위한 실리외교는 유엔 인권레짐의 요구에 순응하는 대가를 치르게 된다.

남북한은 유엔 가입 이후 북핵문제, 김일성 사망 등을 계기로 극단적인 대립 양상을 보였고, 북한의 핵 문제로 유엔과의 대립양상도 보였으나 국제적 고립 탈피와 경제난 극복을 위해 유엔 기구와 국제사회의 경제적 지원을 노리는 실리외교를 전개하는 이중성을 보였다.

우선 북한은 남한과의 체제 경쟁에서 뒤지고 주변 환경이 자국에 불리하게 돌아가자 남한과의 잠정협정이 필요한바 남북한 유엔 동시 가입을 수용하였다. 또한 유엔 동시기입 이후 3개월 만에 남북기본합의서(1991.12.)를 채택하였고, 남북교류·협력 부속합의서(1992.9)를 비롯해 3개의 합의를 발표시켰다. 당시 김일성은 체제유지를 위해서 남한과의 평화공존을 위한 잠정협정이 필요하였는바, 한편으로 남북한 고위급 회담을 진행시키면서 한편으로는 남한의 유엔 단독가입을 지연시키려는 속셈으로 1990년 5월 '조국통일 5대 방침'을 언급하면서 유엔정책에 변화를 모색하였다. 북한은 연방제 실현 후 유엔에 가입하는 것을 원하지만 통일 이전에 유엔에 가입

하는 경우에 ‘단일 의식 하에 유엔가입’을 추진하는 것으로 ‘하나의 조선’ 논리를 관철시키려는 것이었다. 물론 이것은 잠정적인 ‘단일의식 공동가입’을 제의한 것이다. 이와 같이 북한은 자신감을 가지고 주도해 오던 통일논의와 유엔 동시가입 반대에 대한 입장이 국제정세의 급격한 변화로 약화되었고, 남한이 추구한 북방정책의 성공으로 남한의 유엔 단독가입의 가능성은 점점 높아졌다.

남한은 노태우 정부 출범 후 우세한 국력을 기반으로 북방정책과 유엔 동시가입을 추진하는 외교적 노력을 적극 전개하여 소련과 중국과의 관계 개선에서 성과를 거둠으로서 북한의 외교적 입장은 더욱 악화 되었다. 1990년 제45차 유엔총회에서 남한의 입장을 지지한 국가는 71개국, 북한의 입장을 지지한 국가는 9개국으로 북한을 지지한 국가는 급격히 감소하였다. 이것은 유엔과 국제사회에서 냉전적 사고의 급격한 쇠퇴를 반영하는 것이었다. 남한은 유엔가입에 대한 입장을 천명하고 1991년 중에 이를 실현하려는 의지의 각서를 안보리 공식문서로 유엔 전 회원국에 배포시켰다. 이에 북한은 1991년 5월 유엔 가입의사를 밝힌 후 동년 7월 가입신청서를 독자적으로 제출하여 남북한 동시가입으로 입장을 선화하였고, 남한도 동년 8월 따로 가입신청을 하였다. 동년 9월 유엔 총회는 남북한의 유엔 동시 가입을 만장일치로 통과시켰다.

1973년은 북한의 대유엔 외교에 성공한 해였다면 1991년은 북한이 패배한 해였다. 북한이 유엔 동시 가입으로 전환한 데는 당시 남한 정부의 북방외교의 성공과 소련과 중국의 태도 변화가 중요한 역할을 하였던 것으로 보인다. 우선 동구권 국가들과 소련은 남한과의 경제협력을 이유로 공공연히 남한의 유엔가입을 지지한다는 입장을 취했다. 중국도 실용주의 경제노선을 택하여 남한과 경제협력을 강화할 필요성이 높아졌고, 남한의 유

엔 가입신청에 대한 거부권을 행사하지 않을 것이라는 의사를 밝힌 바 있다.⁴² 북한은 남한의 유엔 단독가입을 막을 수도 또는 용인할 수도 없는 입장이었다. 북한은 유엔 가입 결정을 ‘자주외교의 결정’이라고 주장하고 하나의 국호와 하나의 의석을 차지하기를 기대한다는 주장을 폈다.⁴³ 북한의 유엔 가입 이후 김용순 북한 노동당 국제문제 담당 비서는 북한이 유엔 회원국으로서 책임과 의무를 다할 것이라고 강조하면서 유엔사령부 해체, 외국군대 철수 및 정전협정 대체를 주장하였다.⁴⁴ 또한 ‘조선은 하나다’라는 주장은 유엔 총회(제46차-48차)에서 계속되었다.

유엔활동에서 북한당국은 새로운 국제경제 질서의 수립을 강조하여 제3세계의 지도국으로 지위를 확보하려는 외교적 노력을 보였다. 김일성은 1992년 제47차 유엔총회와 1993년 제48차 유엔총회에서 유엔과 국제무대에서 제3세계국가들이 공동보조를 취해서 유엔의 민주화를 위한 구조개편을 주장하였고 소수 국가의 특권 폐지 및 안보리 구성에 전쟁범죄에 책임이 있는 국가들의 배제를 주장하였다.⁴⁵ 또한 북한 당국의 유엔 외교는 유엔사 해체 및 남한에서의 외국군 해체, 상임이사국의 거부권 폐지와 개도국 이익 반영을 위한 지역할당 원칙 등 유엔의 민주적 개편에 유엔 외교의 초점을 맞추었다.⁴⁶

42 Ted Morello, “Veto Vanishes: Thaw Clears Way to (United Nations) Membership for Koreans”, *Far Eastern Economic Review* (December 5, 1990), p. 15.

43 『내외통신』 종합판(46) (1992. 7.1-12.31), p. 151.

44 『노동신문』, 1991. 9. 21.

45 김일성, “인도네시아 <미디어 인도네시아> 신문사 책임주필이 제기한 질문에 대한 대답”, 『김일성 저작선집 10』 (평양: 조선로동당출판사, 1994), p. 531.

46 『내외통신』 종합판(65), 1997. 11.20.

그러나 북한당국은 유엔 가입을 계기로 미국과의 대화 채널을 확보하였고 가입 이후 2년 동안 17개국과의 대사급 외교관계를 맺어 국제적 고립 탈피에 긍정적인 결과를 산출하기도 하였다.

한편, 남북 고위급 회담은 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서(남북기본합의서)’를 1991년 12월에 채택하게 되었다. 남북한 유엔 동시가입과 남북기본합의서는 북한이 주장해 왔던 ‘남조선 해방’ 논리에 의한 대남 혁명노선을 완전히 불식시키지는 못했다. 북한의 핵 개발문제가 제기되면서 남북기본합의서, 한반도 비핵화선언 등 남북화해와 공존의 실현은 원점으로 돌아갔고, 체제유지를 위한 미국의 보장을 유도하려는 북한의 정책은 남한을 배제하는 소위 ‘통미봉남’ 정책으로 표출되고 남북간의 협상은 미·북 간의 협상으로 대체되었다. 북한의 핵 개발문제는 1994년 북·미간의 제네바협정(합의)타결로 일단 북한의 핵 개발은 동결됐으나, 경제난과 식량난의 악화는 체제유지에 위협 요인이 되었다.

따라서 북한당국은 체제유지를 위해 모든 노력을 집중하였다. 김정일은 사회주의체제 붕괴라는 도미노 현상을 목도하면서 북한 지도부가 느끼는 위기의식과 이에 대한 대응책을 강조하였다. 첫째, 김정일은 1991년 5월 “인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다”라는 논문을 통해 사회주의체제의 붕괴는 자본주의 책동으로 경제적 협력과 <원조> 등을 미끼로 경제적 침투를 감행하는 제국주의적 발상임으로 이를 철저히 배격해야 한다는 것이다.⁴⁷ 둘째, 사회주의 좌절과 자본주의 복귀는 사회주의 제도 건설에서 비전 제시에 실패와 함께 사회주의권 내에서의 강대국의 압력과 수정주의의 결과로 인식하고 있다.⁴⁸ 셋째, 사회주의 붕괴는 제국주의자들과

47 김정은, 『김정일선집 11』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 40.

반혁명세력의 공모결탁의 산물이며, 특히 결정적인 역할은 내부에서 생긴 배신자들의 반혁명적 책동이라고 보고 있다.⁴⁹ 이러한 주장은 1990년 10월 10일 당 중앙위원회 책임일군들 앞에서 한 연설인 “주체의 당건설리론은 로동계급의 당 건설에서 틀어쥐고나가야 할 지도적 지침이다”에서 수정주의자들이 <개편>의 간판 밑에 <제3의 길>에 대한 환상을 가지고 사회주의에 반대하고 제국주의자들의 <평화적이행>전략을 집행하고 있다.⁵⁰ 마지막으로 제국주의자들은 세계의 <일체화>, <국제화>의 간판이래 다당제, 민주화와 인권보장 등을 요구하고 사회주의체제와 발전도상국들을 정치적으로 예측시키려는 책동을 지속하고 있다는 것이다.⁵¹ 이에 대처하기 위한 방도로 김정일은 ‘당과 수령의 령도’에 따라 사회주의 건설에 매진해야 한다는 것이다.⁵²

김정일은 사회주의체제에 대한 자본주의권의 포위 및 압살 정책에 대해 심각한 우려를 표명하면서 사회주의체제 내의 국제주의적 단결과 협조를 강조하고, 특히 북한의 경우에는 주체성과 민족성을 고수하고 구현하는 것이 자주성을 성과적으로 실현할 수 있다고 강조하였다. 그러나 사회주의 체제 위기에 직면한 김정일은 국제질서를 강력해지고 있는 자본주의와 쇠

48 김정일, “사회주의건설의 력사적 교훈과 우리당의 총로선”, 1992년 1월 3일, 『김정일선집 12』, p. 275.

49 김정일, “사회주의에 대한 훼방은 허용될 수 없다”, 조선로동당 중앙위원회 기관지 <근로자>에 발표한 담화 1993년 3월 1일, 『김정일선집 13』, (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 350.

50 김정일, 『김정일 선집 10』, (평양: 조선로동당출판사, 1997), pp. 286-287.

51 김정일, “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할데 대하여”, 1997년 6월 19일, 『김정일선집 14』, (평양: 조선로동당출판사, 2000), pp. 330-333.

52 위의 글, pp. 306-307.

퇴하는 사회주의와의 대결이라는 이분법적 사고에 집착하고 있어 과거 김 일성이 냉전 시대부터 유지해 온 두 개의 세계관에서 완전히 벗어나지 못하고 있다.

나. 유엔 인권레짐의 요구에 대한 수용 및 제한적 순응

북한당국은 인권문제에 대해서 인도적 지원 확보를 위한 실리적 차원에서 유엔의 인도적 지원 기구들과 유엔 인권레짐에 대한 유화적이고 협력적인 관계를 취하였다. 1990년대 국제정치는 인권문제의 중요성이 강조되어 코소보와 동티모르 등의 인종청소 행위는 비인도적이고 또한 ‘평화에 대한 위협’으로 간주하고 유엔의 지지와 허락이 없이도 지역안보기구 또는 지역 강대국들의 합의로 무력적인 인도적 개입을 단행하는 사례가 발생하였다. 이와 관련 인권문제가 국가주권 사안이라는 전통적인 사고도 도전을 받았다. 코피 아난 유엔 사무총장도 개인주권이 국가주권보다 우선한다고 강조하는 등 인권문제에 대한 유엔과 국제사회에 대한 관심은 증대되었다. 이러한 국제적 여론과 정치적 동향에 대해 북한은 ‘실패한 국가’로 주민들의 생존권을 보장하는데 실패하고 기근과 기아사태가 발생하자 유엔과 국제사회에 인도적 지원을 요청하였다.

북한은 1990년대 초부터 국제적 고립과 경제난 악화로 식량난이 악화되었고 90년대 중반의 연속적인 수해와 한해로 농작물 생산이 급격히 감소하여 경제난을 더욱 악화시켰고, 기아사태와 인한 대규모 탈북사태를 초래하였다. 북한당국은 1995년 8월 유엔대표부를 통해 유엔인도지원국(UNDHA), 세계보건기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF), 국제적십자위원회(ICRC), 세계식량계획(WFP), 유엔식량기구(FAO) 등 국제기구와 미국,

독일, 프랑스 등 서방국가를 비롯한 세계 120여 국가들에게도 인도적 식량 지원을 요청하였다. 이러한 요청에 국제기구 및 국제사회는 북한에 대한 인도적 지원을 현재까지 전개하고 있고, 이러한 지원은 북한 주민들의 생존권에 대한 위협을 완화하는데 기여하고 있다. 그러나 국제사회의 인도적 지원은 북한의 인권실태를 국제사회에 알리는 계기로 작용하였고 이에 따른 정치적, 외교적 비용도 치르게 되었다.

한편, 북한당국은 직면한 경제난, 식량난 해소를 위해 유엔 외교를 통한 실리 추구에 적극적이었다. 북한 당국은 1979년부터 UNDP와의 교류 이래 1991년까지 2단계에 걸쳐 낙후된 산업분야의 기술개발에 주력해 왔고 (42백만 달러 지원), 제3단계 사업기간(1992-1996)에 26백만 달러의 지원으로 에너지 개발과 환경오염대책사업을 벌였다.⁵³ 1991년부터 UNDP 주도 하에 '두만강개발계획'을 수립하고 주변국들의 참여를 독려하고 있으나 지지부진한 상태이다. 그러나 UNDP는 전력공급시설, 석탄증산 및 관광산업 육성, 농업생산 증대 등 다양한 사업에 중소규모의 지원도 병행하고 있다. FAO, UNICEF, WFP 등 유엔 인도적 기구들은 북한에 대한 식량지원에 적극 나서고 있다. 또한 북한은 국제농업개발기금(IFAD)으로부터 1995년에 1천5백만 달러의 차관을 제공 받았다. 또한 북한 당국은 경제 발전을 위해서 경제특구 등 개방정책을 추진하고 있으나 개방에 대한 정책적 의지 결여, 투자매력 상실 및 핵개발 우려로 인한 한반도 긴장지속 등으로 외국자본의 유치에 어려움을 겪고 있다. 그러나 북한이 대외개방 전략에 유엔 기구를 적극 활용한 점은 과거의 태도에 비해 의미 있는 변화로 간주될 수 있다.

53 『내외통신 종합판』(47), 1993. 7. 20.

한편, 북한당국은 비교적 외교적 부담이 적고 과거부터 어린이 보육 시설 등을 대외에 선전해 온 터라 아동에 관한 권리협약을 1990년 8월에 가입하였고 1966년 6월에 최초 보고서를 제출하여 1998년 5월 아동의 권리 협약의 이행에 관한 정기보고서를 심사를 받았다. 그러나 북한의 인권문제는 유엔의 인도적 지원기구와 국제민간기구들의 대북지원 사업을 수행하는 과정에서 그 실상이 국제사회에 알려지게 되었고, 국제사회의 비판을 증대시켰다. 북한 당국은 국제적 고립탈피 노력과 인도적 지원 확보라는 실리 차원에서 이에 현실적으로 대처하기 시작하였다.

북한당국은 유엔에 가입한 이후 인권 활동에도 참여하여 자신의 주장과 입장을 피력하였으나 국제사회의 인권개선 요구에는 부정적인 반응을 보였다. 그러나 북한 인권실태에 대한 부정적인 국제적 여론 증대와 유엔 인권레짐의 강력한 조치에 식량지원 등 경제적 실리를 고려하여 순응하는 측면을 보였다.

냉전 종식 이후 1993년 6월 빈에서 개최된 세계인권회의는 개발권과 경제적 권리 등이 정치적 권리와 같이 인권보호와 개선에 중요하다는 점을 서방 선진국과 개도국 및 상이한 문화권 간에 합의를 이룬 의미 있는 국제 회의였다. 북한 대표로 참여한 백인준은 인권의 상대주의를 강조하면서, 인권문제는 각국의 실정에 맞게 책임지고 보장해야 할 문제라고 강조하였다.⁵⁴ 북한은 아직도 인권의 보편화, 세계화에 모순되는 ‘우리식 인권’을 주장하고 있다. 우리식 인권으로 장점으로 내세우는 것은 자주권, 무료교육 및 무상치료 등이다. 따라서 국제사회가 인권을 내세워 북한의 내정에 간섭하는 것은 지배주의, 패권주의 및 제국주의 발상이라고 비난하고 있다.⁵⁵

54 통일원 『북한동향』 144호 (1993. 6.) pp. 57-58.

그러나 북한은 국제사회가 제기한 인권침해 사례에 대한 국제적 여론을 무마하기 위해서, 특히 정치범수용소 문제를 해명하기 위해서 1995년 조선인권연구협의회가 국제사면위원회(AI)를 초청한 바 있다. 또한 국제인권규약 A규약(경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약)보고서를 1984, 1986, 1989에 제출하였고 1987년과 1991년에 두 차례의 심사를 받았다.

유엔 인권레짐에서 북한의 인권실태에 대한 강도 높은 비판은 1990년대 초반(1993년)부터 유엔 인권위원회와 유엔 인권소위원회에서 제기되었다. 유엔 인권소위원회는 1997년 제49차 회의에서 대북 인권결의안을 채택하자 북한 당국은 국제인권규약 B규약(시민적·정치적 권리에 관한 국제규약)에서 탈퇴할 것을 통보하고, 다른 유엔협약으로부터의 탈퇴를 경고하는 등 강력히 반발하였다. 그러나 인권이사회가 동년 10월 탈퇴 불가를 북한에 통보하였다. 북한의 탈퇴 의사 천명을 계기로 국제인권규약 A규약(경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약) 이사회에서도 A규약의 탈퇴도 불가하다는 점을 천명하였다. 한편, 유엔 인권소위원회는 1998년 제50차 회의에서 다시 대북결의안을 채택하자 북한은 이에 강력히 반발하였으나 북한의 헌법 개정(1998.9.5)에 유엔 인권소위원회의 대북 결의안이 지적한 거주여행의 자유를 신설한 것을 보면 유엔 인권레짐의 강력한 대응에 형식적이지만 선택적으로 순응하는 긍정적인 측면도 보였다. 이것은 국제사회에서의 고립을 초래하지 않고 인도적인 경제지원을 획득하려는 실리가 깔려 있는 것으로 분석된다. 또한 북한은 1999년도에는 지난 16년 동안 이루어오던 국제인권규약의 의무 사안인 제2차 정기보고서를 인권이사회에 제

출할 의향을 보였다.

한편, 북한당국은 체제유지와 실리를 챙기기 위해서 내부적으로 공식 종교의 활동을 확대하여 1980년대 말에 천도교, 기독교, 불교, 천주교 대표들로 구성된 조선종교인협회를 구성하였고, 1992년 평양에 칠골교회를 건립하는 등 종교의 자유를 과시하면서 외부 접촉과 지원의 창구로 활용하였다.

1990년대 남북간의 인도주의적 사안인 이산가족 상봉과 교류는 처음에는 경제난 악화로 인한 외화벌이 차원에서 북한당국의 묵인 하에 제3국 특히 중국을 거점으로 이산가족 상봉 및 서신교환 등이 이루어지기 시작한 것은 이산가족문제의 해결에 청신호로 작용하였다.⁵⁶

56 최의철, “남북정상회담과 이산가족문제 해결”, 『통일정책연구』, 제9권 1호(서울: 통일연구원, 2000), p. 76.

IV. 김정일 체제의 출범과 인권부문 외교

1990년대 들어 북한은 김일성의 사망과 최고 지도층의 꺾석 및 식량난 악화로 인한 정치·사회적 불안의 증대로 체제수호를 위한 과도기를 경험 하였으나 실리외교에 의한 국제사회의 지원으로 점진적으로 위기를 극복하고 헌법개정(1998. 9)을 통해 김정일 체제가 공식적으로 출범하는 계기를 마련하였다. 김정일은 1993년 국방위원장에 선출, 1994년 10월 노동당 총비서, 1998년 9월 헌법 개정으로 국방위원장의 권한을 강화하여 김일성의 권위를 대체함으로써 권력 승계를 공식화하였고, 김정일의 유일지배체제를 공고히 하기 위해서 김일성을 능가하는 우상화 작업을 진행시키고 있다. 또한 북한당국은 대외적으로 김정일 체제의 국제적 지지 획득과 대외 이미지 개선으로 정권의 정통성을 확보하고 경제난을 극복하기 위한 국제적 지원의 확보를 위해서 '전방위 외교'를 전개하고 있다. 유엔 및 유엔 인권레짐에 대한 인권부문 외교에서도 과거의 소극적이고 부정적인 자세에서 적극적인 참여로 전환하는 정책의 변화를 보이고 있는바, 이것은 북한의 인권실태 개선에 긍정적인 정책을 취하는 것 보다는 국제사회의 인권개선 압력을 사전에 차단하려는 의도에서 취해진 것으로 김정일 체제의 특색이라 할 수 있다.

1. '전방위 외교'와 인권

남북한관계는 남북정상회담을 계기로 긴장완화와 교류협력이 활성화되는 양상을 띠었으나 체제유지라는 수세적 입장에서 경제적 실리를 위주로

선택적이고 제한적인 남북교류와 협력에 치중하고 있으나 경제재건을 위해 남한과의 협력 강화 등 대외개방의 확대를 모색하고 있다.

인권부문 외교에서는 국제사회의 비판을 사전에 차단하는 의도에서 인권레짐에 대한 적극적인 외교를 전개하고 있으나 국제사회와 유엔 인권레짐의 부정적인 평가로 북한에 대한 인권개선 압력은 지속되고 있다.

이와 관련, 북한의 인권부문 외교에서의 딜레마는 유엔과 유엔 인권레짐에 대한 외교를 강화하거나 적극적일 경우에 이에 대한 유엔 인권레짐 및 서방국가들의 인권개선 압력이 증대되는 것이다. 이러한 인권개선 압력에 대해서 북한은 필요한 조치를 취하지 않고는 국제적인 창피와 고립을 감수하고 경제적 지원도 감소할 가능성이 높아 대한 북한의 대응이 주목된다. 또한 북한의 대응과 북한 인권부문 외교의 발전 방향은 북한과 유엔과의 관계 설정에도 중요한 시금석이 될 것이다.

1990년대 후반에 들어선 남한의 김대중 정부는 햇볕정책을 추진하여 북한을 당장 흡수통일하기 보다는 교류협력의 활성화를 통해 사실상의 통일이 더욱 중요한 과제로 보고 남북한 평화공존과 공존공영을 주창하였다. 김대중 정부는 북한과의 보다 많은 접촉과 교류는 이질감을 극복하고 적대감을 완화할 수 있는 매체라고 간주하고 남북간의 교류협력의 활성화에 중점을 두었다. 우선 평화공존의 장애물을 제거하기 위해서 냉전구조 해체라는 포괄적 구상을 제시하고 정전협정을 평화협정으로 전환하기 위한 미·중·남북한의 4자회담 개최, 북한과 미국, 일본 및 서구 우방국들 간의 관계 정상화로 북한의 국제적 고립을 탈피시키고 국제사회의 건설적인 일원으로 역할을 수행하기를 촉구하였다. 또한 남북경제공동체 구상과 '베를린 선언' 등 북한의 경제건설에 남한의 지원과 협력을 천명하였다. 이와 같은 정책 의지는 북한의 잠수정 침투, '대포동 1호'미사일 발포, 서해교전사태에

도 불구하고 일관성 있게 추진되어 남북한 긴장완화와 북한의 신뢰를 구축하는데 일조하였고 2000년 6월 남북정상회담 개최에도 긍정적으로 작용하였다.

역사적인 남북 정상회담을 통해서 남북 간의 긴장완화와 교류협력의 활성화 계기가 조성되고 이산가족상봉의 정례화 합의, 남북한 경제협력의 제도화 마련 등이 이루어지고 있으나 북한의 개방·개혁에 대한 정책의 불투명, 투자여건의 결여, 대북경협과 관련된 현대그룹의 부실화 등으로 남북한 공히 교류협력에 대한 객관적인 평가와 앞으로의 남북 교류협력의 발전 방향에 대한 정책적인 조율과 협력이 요구되고 있다.

한편 북한은 1998년 ‘민족대단결 5대방침’을 발표하여 내왕과 접촉을 통한 민족의 연대와 연합을 강조하여 민족주의를 강조하는 접근을 강조하고 있으나 사실 통일문제를 포함한 남북한 문제는 남한이 이니셔티브를 쥐고 주도해 나가는 반면 북한은 체제유지와 수호라는 측면에서 남북협력을 통한 경제지원을 추구하면서 수세적인 자세를 취했다. 북한 당국은 김정일 체제의 공고화를 위해서 당분간 국제적 정당성과 국제적 지원에 관심을 집중시키고 남북문제에 대한 이니셔티브에 과거와 같은 중요성을 두지 않았다.

북한 당국은 1990년대 국제사회와 주변 관련국들의 지원으로 체제위기를 극복하고 점진적인 회복세를 보인 북한은 2000년대 들어 김정일 체제에 대한 국제적 지지를 강화하고 경제난 극복을 위한 재원 확보를 위해 ‘전방위 외교’를 추진하여 남한과의 국교 정상화 문제로 소원했던 중국과 러시아와의 관계 복원에 노력하여 중국과 러시아와 빈번한 정상외교는 이를 말해주고 있다. 또한 그 동안 소원했던 유럽연합(EU)과 그 회원국들과의 외교관계 수립 노력은 김대중 정부의 지원과 미국을 견제하려는 외교적 의도

에서 이를 적극 전개하여 상당한 성과를 거두었다. 유럽연합도 북한과의 정치대화에 합의하고 이의 일환으로 북한 인권문제를 협의하고 있다. 또한 북한당국은 전방위 외교에 걸림돌로 작용할 수 있는 인권문제에서 국제사회의 비판과 압력을 희석시키기 위해서 유엔 및 유엔 인권레짐에 대한 적극적인 외교를 취하는 자세로 전환하였다.

특히 2000년대 들어 북한당국은 『국민의 정부』의 지원에 힘입어 국제적 고립을 탈피하려는 전방위 실리외교에 성과를 거두어 아세안지역포럼에 가입(2000. 7)하였고, 서울에서 개최된(2000. 9.) 제3차 아셈회의(아시아 - 유럽정상회의)에서는 유럽연합과 그 회원국들(프랑스와 아일랜드 제외)이 북한과의 관계정상화에 원칙적으로 합의하여 북한의 국제적 고립 탈피에 커다란 계기를 마련하였다. 이를 계기로 유럽연합은 북한과 인권대회를 갖기로 합의하고 현재까지 3차례의 인권대회를 개최하였다. 물론 인권회담 자체는 긍정적인 결과를 가져오지 않았으나 인권대회에 북한을 이끌어 내고 국제사회의 관심을 전달하는 효과는 크다.

유엔 활동에서 과거에 비해 북한 대표의 발언빈도가 많아지고, 유엔의 날을 맞아 유엔의 기능과 역할을 높여야 한다는 주제의 보도를 하고 있어 체제유지 및 공고화를 위한 유엔에 대한 기대를 보여주고 있다.⁵⁷ 최수현 북한 외무성 부상의 제57차 유엔총회 연설(2002. 9. 17)에서 미국의 북한에 대한 적대시 정책의 포기가 한반도 및 세계평화와 안전에 기여할 수 있다고 강조하였고, 북미대화를 유도하려는 노력을 보였다. 또한 주요 위원회에서 북한 대표들의 연설은 김정일의 평화 노력과 치적 등 전방위적 외교활동을 홍보하고, 유엔의 권한 제고를 통한 공정한 세계질서 유지 및 국가간

57 통일부, 『주간북한동향』, 제620호 (2002. 11. 26-2002. 12. 5), pp. 23-25.

평등 실현을 역설하여 국제사회에 평화이미지를 과시하고, 선진국과 개도국 간의 경제협력을 강조하고 이를 위한 선진국들의 경제지원 조치를 강조한 것은 과거 선진국들을 제국주의로 매도한 것과는 달리 경제 협력과 지원을 제공하는 파트너로 간주하고 있다. 이것은 북한이 경제난 극복을 위해 선진국들의 지원이 필요하다는 것을 표출하고 있다. 인권 등 자신들의 약점에 노출된 시안에 대해서는 대응논리를 설파, 적극적인 예방외교를 구사하고 있다. 특히 미국의 연례인권보고서에 대해서는 즉각적이고 민감한 반응을 보여 미국의 인권실태에 대한 역공세를 가하고 있다.

또한 이형철 주 유엔대표부 북한 대사는 유엔총회 연설(2000. 9. 15)에서 냉전의 산물인 유엔군사령부 해체와 유엔의 구조를 민주적으로 개혁할 것을 강조하였으나 과거의 주장인 “우리식 사회주의 고수와 국방력 강화”, “연방제 통일방식”, “주한미군 철수” 등의 주장은 하지 않았다. 이것은 남북정상회담의 성과를 의식한 것으로 평가된다. 2003년도 뉴욕에서 개최된 『평화유지작전에 관한 특별위원회 2003 회의』(3. 4)에서 박길연 북한의 유엔 주재 대사는 유엔사의 해체를 주장하였다.⁵⁸ 북한 당국은 유엔사 해체로 정전협정을 무실화하고 동시에 미·북 불가침조약을 체결하려는 의도를 계속 추구하고 있음을 보여주고 있다.

유엔 인권레짐과 관련, 북한당국은 국제사회의 인권에 대한 압력을 사전에 차단하려는 의도에서 ‘여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW)’에 2001년 가입하였다. 이에 따라 북한당국은 6대 국제인권규범 중 4개에 가입하였고 ‘고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는

58 통일부, 『주간북한동향』, 제634호 (2003. 3. 7-2003. 3. 13), pp. 19-20.

굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(이하 고문방지 협약)과 ‘모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)(이하 인종차별 협약)’ 등 2개의 국제협약에 가입하지 않고 있다. 북한당국의 주장대로 인종차별에 대한 국제협약은 단일민족으로 가입과 불가입이 특별한 의미가 없다고 주장 하는 데는 이해할 수 있으나 고문철폐 협약의 가입은 설득할 만하다. 북한 당국은 국제적 압력이 증대되면 고문 철폐와 인종차별 철폐에 관한 국제협약 가입에 긍정적인 입장을 취할 가능성이 높다. 적어도 유엔 인권 레짐에 가입하고 기본적인 의무를 지키는 외교적이고 형식적인 수용과 순응에 긍정정인 자세로 전환하고 있다. 북한당국의 유엔 및 유엔 인권레짐에 대한 외교는 국제사회의 압력에 대해 과거의 수세적인 변호 또는 부정하던 태도에서 벗어나 유엔을 적극적으로 활용하여 북한의 정책을 공세적으로 홍보하여 국제적 압력을 사전에 차단하거나 희석시키려는 적극적인 전략으로 선회하고 있는 것으로 보인다.

또한 북한당국은 유엔 인도적 기구들과의 관계를 상당히 유화적이고 협조적으로 발전시키고 있다. 북한 당국은 식량난과 관련한 북한 주민들의 건강 상태와 문제점에 대한 유엔 기구들의 실태조사에 협조적이고 조사 결과를 국제사회에 발표하는 등 전향적인 자세를 취하고 있다. 2001년 북한 당국은 폭우피해 복구를 위해 유엔인도지원조정국을 통해 국제사회의 지원 요청을 하였고, 동년 5월에 북한 당국이 유엔이동기금에 제출한 보고서를 통해 1995년부터 1998년까지 22만 명이 기아로 사망했고, 평균수명도 1993년 당시 73.2세에서 1999년 현재 66.8세로 줄었다고 밝혔다.⁵⁹ 또한

59 「연합뉴스」, 2001. 5. 16.

UNICEF와 WFP가 북한 정부와 공동으로 전국적인 규모로 실시한 어린이들과 산모들의 영양실태에 관한 “북한의 영양평가보고서 2000”를 출간하여 국제사회의 이목을 끌었다. 이 보고서는 북한 어린이와 산모의 심각한 영양 부족 실태와 전반적인 식량난 실태를 보고한 자료를 공개한 것은 과거에 비해 전향적인 태도로 간주될 수 있다.

2. 인권에 대한 인식과 인권부문 외교의 전개

가. 인권에 대한 인식

냉전 이후에 국제사회에서 인권의 보편성과 세계화가 강도 높게 전개되고 있고 국제사회의 인권 개선 압력이 증대하고 있으나 북한당국은 이에 극히 선택적이고 제한적으로 반응하면서 인권문제의 주권원칙과 자주권을 강조하는 입장을 견지하고 있다.

첫째, 북한당국은 주요 유엔 인권레짐에 가입하고 있고 인권이 국제적으로 보장되어야 할 보편적 가치라는 것을 인식하고 있으나, 인권 기준과 보장형태에 대해서는 다른 접근을 취하고 있다. 북한당국은 국제적으로 통용되는 인권기준이 있을 수 없기 때문에 각국의 실정에 맞게 적용되어야 한다고 주장하면서 과거 김일성이 주장한 바 있는 인민이 좋아하면 그것이 공정한 인권기준이라는 ‘우리식 인권’을 기준으로 삼고 있다.⁶⁰ ‘우리식 인권’에 의하면 참다운 인권은 인민들이 동등한 권리를 가지고 정치, 경제,

60 김일성, “미국 《워싱턴타임스》 기자단이 제기한 질문에 대한 대답”, 「김일성 저작집 44」 (평양: 조선로동당출판사, 1966), p. 371.

사회, 문화를 비롯한 사회생활의 모든 분야에서 행사하여야 할 자주적 권리로서, 나라와 민족의 자주권을 떠나서는 생각할 수 없다는 것이다.⁶¹

이와 관련, 국제인권규범이 정하는 기준과 상관없이 인민들이 지지하는 주체사상의 나라 북한에는 인권이 고도로 존중되고 보장받고 있다고 주장하고, 인권문제에 관련하여 그 누구의 인정이나 눈치를 볼 필요가 없다고 주장하고 있다.⁶²

둘째, 북한당국은 국제사회의 인권압력에 대한 대응 논리로 자주권을 강조하고 있다. 특히 김정일은 “사회주의는 과학이다”라는 논문에서 인권문제는 자주권에 속하는 문제로 국가의 자주권을 떠난 인권이란 있을 수 없다는 주장을 펴고 있다. 이것은 인권은 국경을 초월한 보편적 가치라는 국제사회의 주장을 사실상의 내정 간섭을 위한 수단이며 주권의 원칙에 어긋난다고 인식하고 있다. 만일 자주권을 상실한다면 인민들은 인권을 말할 수 없다고 주장하고 있어 주권 없는 인권은 상상할 수 없으며 주권은 인권에 우선하고 있다.⁶³ 따라서 대외적으로 민족의 자주권을 떠난 인권은 생각할 수 없고 나라와 민족의 자주권이 철저히 고수되어야 한다고 자결권을 주장하고 있다.⁶⁴ 이러한 주장은 자주권을 배타적이고 폐쇄적인 주권 존중의 원칙으로 간주하고 인권문제는 국내문제이지 외부세계가 간섭할 문제가 아니라는 입장을 견지하고 있다. 내부적으로 자주권은 북한이 말하는 사회적 존재로서의 사람(인민 또는 공민)은 사회주의 혁명의 주체인 노동계급

61 김정일 “사회주의는 과학이다”, 『로동신문』, 1994. 11. 4.

62 『로동신문』, 2001. 3. 2.

63 “참다운 인권을 옹호하여”, 『로동신문』, 1995. 6. 24.

64 김정일 “사회주의는 과학이다”, 『김정일선집 13』 (평양 조선로동당출판사, 1998), p. 477.

을 중심으로 이를 지지하는 계층을 포함하나 역사의 반동인 착취계급과 혁명을 반대하는 계층을 포함하지 않는다. 즉, ‘사회정치적 생명’을 얻지 못한 사람에게는 사회정치적 권리인 인권이 적용되지 않는다. 이러한 사고는 맑스에서 유래되고 있는바, 자본주의 체제는 인권행사를 방해하기 때문에 개인의 법적 권리는 사기라고 주장하고 인간이 사회적, 정치적 존재가 될 때 진정한 자유와 권리 행사가 가능하다고 주장한 바 있다.⁶⁵ 따라서 사람을 공산주의 이론과 북한당국이 주장하는 사회적 존재로서 제한할 경우에 생략적이고 천부적인 권리인 인권의 개념은 왜곡되고 개인의 권리는 사회제도에 의해 제약을 받아 인권이 제대로 보장받지 못하는 결과를 가져오게 된다.

마지막으로 북한당국은 발전권을 인권의 중요한 요인으로 주장하고 있다. 발전권을 주장하는 것은 개별 국가들의 주권에 속한 국내문제임을 이유로 외국의 인권개선 요구를 원천적으로 봉쇄하려는 이유로 간주하고 있다. 1993년 오스트리아 빈에서 개최된 세계인권회의는 냉전 종식 이후 처음 열리는 세계적인 인권회의로서 개도국들은 인권의 보편적인 성격을 인정하면서도 국제인권규약 A규약과 B규약은 상호의존관계에 있고, 선진국들과는 달리 A규약의 인권범주에 B규약과 동등한 가치를 부여해야 한다는 것을 주장하여 일부 선진국들의 반대에도 불구하고 이를 결의안으로 채택하는 데 성공하였다. 따라서 인권문제가 정치적 압력 수단으로 또는 선진국들의 개도국들에 대한 개발지원의 조건으로 이용하는 것에 반대한 정치적 효과를 거두었고 개도국들은 인권개선을 위해서 경제 발전이 절대적으

65 “Karl Marx’s ‘On the Jewish Question’”, in Jeremy Waldron(Ed.) *Nonsense Upon Stilts* (London: Methuen & Co. Ltd, 1987) 참조

로 필요하다는 것을 인정받았다. 물론 북한당국도 이를 적극 지지하였다. 그러나 이러한 결의안의 채택은 북한과 개도국들이 개발권(경제발전)을 이유로 인권을 억압하는 정당한 이유로 활용할 가능성이 높다고 서방국들과 인권 전문가들은 우려하고 있다.

이와 같은 인권에 대한 인식의 차이는 북한의 대외적인 인권부문 외교와 국제규범에 따른 대내적인 인권 개선과의 괴리를 수반하고 있다.

나. 인권부문 외교의 전개

김정일 체제의 등장 이후 인권문제가 체제유지를 위한 실리외교 추구, 즉 국제적 고립 탈피와 국제적 지원 획득에 장애요인이 되고 있음을 인식하고 북한당국은 인권문제에 대해서 소극적이고 부정적인 자세에서 탈피하여 적극적인 참여로 전환하고 있다. 물론 이것은 인권개선을 위한 것보다는 국제적 압력과 비판을 사전에 희석시키려는데 목적이 있다.

(1) 전문적인 '상무조' 구성과 역할 강화

앞에서 기술한 바와 같이 김정일이 실권을 쥐고 정책 결정에 참여하기 시작하면서 우선 내부적으로 국제적 압력에 대응하기 위해서 1980년대 중반에 외무성 국제기구국 내에 인권과를 별도로 설립하였고, 인권 대응책 개발을 위해서 관련 부처 전문가로 구성된 '인권상무조'를 구성(15명)하여 대안을 모색하고 이에 대해 김정일이 직접 보고를 받고 정책을 결정하고 있는 것으로 알려지고 있다.⁶⁶ 김정일은 1994년 미국과 핵 문제 타결을 위한 북·미 제네바협상을 타결한 이후 미·중 관계를 거론하면서 미국이 북

한의 인권문제를 끝까지 물고 늘어질 것이라고 예견하고 이에 대한 대응 논리를 자주권, 무료의무교육, 무상치료제 등을 선전하도록 외무성 관리들에게 지침을 하달하였다고 한다.

최근 북한당국의 인권부문 외교에서 변한 것이 있다면 유엔 인권레짐의 요구를 점진적이고 선택적으로 수용하고, 유엔 인권레짐의 활동에 적극 참여하는 적극적인 면모를 보이고 있다. 북한당국은 식량 및 경제지원을 확보하기 위해서 과거의 수동적이고 부정적인 태도에서 벗어나 주요 인권 관련 자료들을 공개하는 전향적인 자세를 보이고 있다. 김정일은 체제 유지에 부정적이지 않은 한 국제적 요구에 신축적으로 대응할 것을 지시한 것으로 알려지고 있다.

(2) 유엔 인권레짐에 적극 참여

북한 당국은 16년간 미루어 온 제2차 정기보고서를 2000년에 유엔인권이사회에 제출하였고 2001년에 이에 대한 심사를 받았다. 유엔인권이사회 위원들의 질문에 진위 여부에 관계없이 자료를 제출하고 인권보호를 위한 제도적 장치와 시행여부에 답변하고 심사위원들과 토론을 전개한 것은 과거에 비해 상당한 발전으로 평가된다. 물론 북한 대표는 국제규범과 일치되는 국내법 시안에 대해 분명히 답변하고, 실천적 부문에 대한 답변은 구체성이 없거나 불리한 질문에 부정적인 태도를 취했다. 특히 문호개방 및 공개처형 등 체제안정과 유지에 불리한 시안에 대해서는 자결권과 남북분단 등 특수성을 이유로 부정적인 태도를 취했으나 체제안정과 관련이 덜한

시안(여성의 사회적 지위 등)에 대해서는 긍정적인 태도와 답변을 하였다. 또한 북한당국은 유엔인권이사회가 권고한 시안에 대해 대부분 부정적인 대응이기는 하나 2002년 5월에 유엔인권이사회에 대응 조치를 보고하였다.

한편 북한당국은 유엔 인권레짐이 개최하는 교육, 기술 프로그램에 참여하여 인권문제에 대한 국제적 규범을 익히는데 참여의 폭을 넓히고 있다. 북한당국은 2002년 2월 필리핀에서 개최된 여성차별철폐문제에 관한 국제세미나, 2002년 2-3월에 스웨덴에서 개최된 인권교육 프로그램, 2002년 3월 영국에서 개최된 국제인권규약 이행과 보고 방법 세미나 등에 참여하는 인권부문 외교를 강화하였다.⁶⁷ 이와 같이 신축적인 태도를 취하고 있는 것은 대외 이미지 개선과 지속적으로 국제사회의 지원을 얻는 것과 함께 인권탄압국이라는 부정적인 인식을 불식시키려는 의도는 유엔 인권레짐의 긍정적인 평가를 받고 있다.

(3) 유럽연합(EU)과 양자간 인권대화 전개

김대중 정부가 북한의 국제적 고립을 탈피시켜 한반도 냉전구조를 해체시키려는 외교적 이니셔티브로 북한과 유럽연합(EU)과의 양자관계는 급진전을 보였다. EU와 북한은 1988년부터 정치대화를 가지게 되었고, 김대중 대통령의 지원이 중요한 역할을 하였다.⁶⁸

김대중 정부는 아셈(ASEM - 아시아·유럽정상회의)회의를 통해서

67 『연합뉴스』, 2002. 6. 29.

68 EU의 북한 담당관인 Maria Castillo Fernandez 여사는 김대중 대통령의 강력한 권고가 EU와 북한과의 접근과 인권대화 지속에 중요한 역할을 하였다고 평가하였음.

EU의 대북접촉을 권고하였고, 2000년 9월 서울에서 개최된 제3차 아셈회의(26개국 정상과 대표단 참석)에서 EU회원국들과 북한간의 관계개선, 북·미관계 진전을 환영하는 5개항의 “한반도 평화에 관한 서울 선언”을 채택하였다. 이 회의를 통해서 영국, 독일, 스페인, 네덜란드 및 프랑스 등 유럽 국가들이 북한과의 수교 방침을 밝히는 성과를 거두었다. EU는 2000년 11월 20일에 북한에 대한 EU의 행동노선을 채택한 바 있다. 여기서 EU는 남한의 대북정책을 지지하고 EU의 대북정책이 다양한 분야에서 북한의 태도에 따라 진전되게 하고 남북한의 화해에 기여하기를 기대한다고 지적하면서, 향후 EU와 회원국들의 대북관계에서 유의할 점을 적시하고 있다. 이 중 인권 상황, 특히 인권에 대한 유엔협약의 준수를 고려해야 된다고 강조하였다.⁶⁹ 이에 따라 EU는 북한과의 정치대화에서 인권문제를 다루게 되었다.

2001년 5월 페르손 스웨덴 총리를 단장으로 한 EU대표단의 방북을 계기로 북한은 EU와 인권대화를 가지기로 합의하였고, 이것은 북한 인권문제에 대한 국제화를 유도하는 계기가 되었다. EU는 인권문제에 대해 과거의 채찍정책에서 당근정책 또는 문호개방 정책으로 전환하여 인권문제가 심각한 국가들과도 접촉과 대화를 통해서 인권정책의 변화를 유도한다는 것이 북한과 인권대화를 이끌어 내는 요인이 되었다.

특히 부시 미 행정부의 등장과 대북 강경책에 대처하기 위해서 북한당국은 EU에 접근할 필요성이 증대하여 EU가 요구한 ‘인권대화’를 수용하면서 적극적으로 EU와의 관계 개선에 노력하였다. 북한당국은 2001년 4월

69 “EU Lines of Action Towards North Korea”, Text Adopted by the General Council, <<http://www.info-france-usa.org/news/statmnts/2000/EU2000/korea.asp>> (November 20, 2000),

24일 현재 EU 회원국 중 북한의 인권에 대해서 가장 비판적인 프랑스와 아일랜드를 제외한 13개 회원국들과 외교관계를 수립하였으며, 이를 통해 EU의 경제지원 확보와 함께 부시 미 행정부의 대북 강경책을 견제하려는 외교적 이득도 추구할 수 있게 되었다. EU와 회원국들은 북한당국이 1995년부터 국제사회에 인도적 지원을 요청한 이래 2000년까지 약 2억 8천만 유로(3,300억 원 이상)이상의 경제적 지원을 북한에 제공하였다. 또한 그때 까지도 문호개방에 소극적인 태도를 취했던 북한당국은 독일과의 수교를 합의하면서 독일 외교관과 원조기관의 북한 내에서의 자유로운 활동을 허용하고 이를 위한 편의 제공을 약속하고, 독일 기자들의 입국 허용 및 기자들의 활동에 협력하였다. 그리고 인권, 지역안보, 군비축소 등 한반도 안정을 위한 문제들을 논의하기로 합의하였다.

EU와 북한당국의 합의에 따라 스웨덴과 인권회담(2001. 6. 11-12) 및 EU와의 인권세미나(2001. 6.13)를 개최하였고, EU대표단은 평양 방문(2002. 6. 15-18)을 통해 인권문제의 지속적인 협의에 동의한 바 있다. 2003년 제 59차 유엔인권위원회에서 EU가 중심이 되어 대북 인권결의안을 채택하였으나 북한당국은 유럽연합과 그 회원국들의 대북 인도적 지원 확보와 국제사회에서의 고립을 자초하지 않기 위해서 EU와 정치 및 인권대화를 지속할 것이다.

이와 같이 김정일은 인권문제로 국제사회에서 배척당하거나 고립되지 않게 신축적인 태도를 취하고, 필요하다면 통계자료도 조작하고 국제인권단체들도 북한에 초청하여 북한이 사전에 준비한 시설에 대한 참관도 가능케 하는 조치도 취할 수 있다고 지시한 것으로 알려지고 있다.⁷⁰ 따라서

70 탈북외교관 김0수, 통일연구원에서 인터뷰 시 증언 2003. 8. 21.

북한이 문호개방을 자신들이 선택한 부문에서 선전을 목적으로 제한적으로 행할 가능성을 배제할 수 없으나 이것은 대외 선전과 김정일체제 유지를 위한 철저한 계산에서 실행될 가능성이 높다.

그러나 북한당국이 국제적 압력 증대로 문호개방과 국제인권규범에 대한 순응이 선전적 차원에서 시행되더라도 이러한 조치가 누적될 경우에 김정일체제에 상당한 압력 요인이 될 것인바 실질적인 인권 개선이라는 관점에서 중장기적인 효과를 무시할 수 없을 것이다. 과거 유엔 인권소위에서 대북 결의안으로 채택된 거주·이동의 자유 보장에 대한 압력이 1998년 북한의 헌법 개정에 형식적이거나 반영된 것은 좋은 사례가 될 수 있다.

물론 현 시점에서 북한당국 스스로 인권 개선을 위한 정책변화를 모색할 가능성은 희박하나 국제사회의 지속적인 관심, 설득 및 압력이 필요하고, 그리고 인권 개선과 인센티브 제공을 연계시킬 경우에 그 효과도 긍정적으로 나타날 가능성이 있다.

그러나 북한의 이와 같은 노력에도 국제사회의 북한 인권실태에 대한 평가는 극히 부정적이다. 북한당국이 유엔 인권레짐에 참여를 확대 할수록 국제사회의 대북 인권압력은 증대될 것으로 예상되어 인권문제는 김정일체제의 딜레마가 되고 있고, 그 성과도 혼합되어 나타나고 있다.

3. 국제사회의 압력 증대와 북한의 대응

가. 국제사회의 압력 증대 추세

북한의 인권실태에 대한 국제사회의 관심과 우려는 유엔 인권레짐을 중심으로 논하기로 한다. 북한당국이 유엔에 가입한 이래 북한 인권문제

에 대한 국제사회의 관심과 우려는 1990년대 초부터 유엔인권소위원회(이하 유엔인권소위)를 중심으로 제기되었고, 1990년대 중반 식량난이 악화되고 북한당국이 1995년 유엔과 국제사회에 인도적 지원을 공식적으로 요청한 이후 북한 인권상황은 유엔 인권레짐 차원에서 거론되기 시작하였다. 유엔인권소위는 1997년과 1998년에 두 차례 대북 인권결의안을 채택하여 북한과 국제사회에 대해 인권문제의 심각성을 제기한 바 있다. 이에 대해 북한당국은 유엔인권이사회 탈퇴를 발표하였으나 유엔인권이사회와 인권위원회 모두 국제인권규약의 A, B규약의 가입 탈퇴는 불가능하다는 것을 통보한 바 있다.

유엔과 국제사회는 북한에 대한 인도적 지원을 계속하면서 인권실태에 개선이 없고, 북한의 핵 개발문제는 국제적 우려 시안으로 재 대두되고 있어 북한 인권 실태에 대한 부정적인 시각이 악화되고 있다. 이와 관련, 최근 제59차 유엔인권위원회(2003. 3. 17-4. 25)는 유럽연합(EU)을 중심으로 미국, 일본, 오스트레일리아가 공동 발의한 “북한인권상황규탄 결의안”(이하 북한결의안)채택하였다.

유럽 국가들은 유럽공동체 시절부터 북한 인권문제에 관심을 표명한 바 있다. 유럽공동체의 의장국이었던 아일랜드는 1966년 제51차 유엔총회 제3위원회에서 북한 내 정치범의 증가와 더불어 정보통제, 이전의 자유제한, 강제노동 등에 대해 심각한 우려를 표명하고 인권존중의무를 이행할 것을 촉구한바 있다.⁷¹ 1997년에도 EU 의장국인 룩셈부르크 대표가 정치범 증가, 자유권 침해 및 식량위기로 인한 주민의 곤경이 북한당국의 통치부재에 기인한다고 비판하면서, 전면개혁 등을 요구하였다. 이에 북한당국

71 『연합뉴스』, 1996. 11. 19.

은 내정간섭이라고 반발하였으나⁷² 미국을 견제하고 미국과 EU를 분리하려는 의도에서 EU와의 우호적인 관계를 지속하고 있다.

EU는 김대중 정부의 설득과 냉전 종식 이후 EU의 평화에 대한 건설적인 역할의 확대를 모색하는 노력의 일환으로 1998년부터 북한과 정치대화를 개최하면서 인권문제도 의제에 포함시키고 있다. EU는 북한당국과의 일련의 대화를 통해서 북한을 인권대화의 장에 유도했다는 데 의의를 두고 있으나, 평양에서 개최된 인권대회에서 북한당국은 국제인권규약이 북한에 적용될 수 없다는 발언 등 북한 인권 개선조치에 EU대표단은 크게 실망하고 있었다. EU 대표단은 2002년 제58차 유엔인권위원회 회의에서 북한이 EU와 인권대회에 건설적인 자세로 임할 것을 촉구하면서 북한의 인권실태를 주시하면서 유엔인권위원회를 포함한 인권관련 다자간 포럼에서 적절한 조치를 취할 것이라고 경고한 바 있다.⁷³

그럼에도 북한의 인권개선 실태가 만족스럽지 못하자 EU는 제59차 유엔인권위원회(2003. 3. 17-4. 25)에 북한결의안을 제출하였는데, 그 배경에는 유엔 인도적 기구들이 조사한 “북한의 영양평가보고서 2002”, 아동의 권리에 관한 협약에 제출한 제2차 정기보고서 내용, 유엔인권이사회 의 지정 권고에 대한 북한의 대응조치 보고 내용, 국제민간인권단체들의 움직임 및 유럽과 미국 등의 여론 등이 주요 요인으로 작용하였던 것으로 보인다. 그 주요 배경요인들은 다음과 같다.

72 『연합뉴스』, 1997. 11. 20.

73 『중앙일보』, 2003. 3. 4.

(1) 북한 어린이들과 산모의 영양실조 지속

유엔아동기금(UNICEF), 세계식량계획(WFP) 및 북한정부가 전국적으로 실시한 어린이와 어머니의 영양상태 조사결과를 발표하였는데,⁷⁴ 이 보고서는 관심있는 인권기구와 국제사회에 심각한 충격을 주고 있다. 이 조사보고에 따르면 같은 연령대 평균에 비해 현저히 체중이 떨어지는 저체중 어린이의 비중이 21%로 98년 조사 때의 61%에 비해 크게 개선되었고, 급성 영양실조(신장 대비 체중 저하)어린이는 16%에서 9%로, 만성 영양실조(같은 연령대 평균 신장에 현저히 못 미치는)어린이는 62%에서 42%로 각각 개선되었다고 밝혔다. 세계보건기구(WHO)의 기준에 비추보면 급성 영양실조 비율은 아직도 높은 편이며 만성 영양실조 비율은 매우 높은 편인 것으로 나타났다. 또한 지역적인 편차도 심하여 동북부 지역 어린이들 영양문제가 심각한 것으로 나타났다. 이 조사에서 영양실조는 어린이가 2세 되기 전에 발생되고, 이 상태는 3세 이후의 영양상태에 계속 반영되는 것으로 보여 1-2세 어린이의 영양상태의 중요성을 말해주고 있다.

전체 산모의 1/3이 빈혈을 앓고 있고 전반적인 영양상태는 좋지 않은 것으로 평가되었고 어머니의 영양실조가 어린이 영양실조의 가장 큰 요인 되고 있다는 것이 확인 되었다. 캐롤 벨라미 UNICEF 사무총장은 어머니의 영양상태는 어린이의 영양실조의 가장 큰 요인 가운데 하나임이 분명한 것으로 평가하였다.⁷⁵

74 DPRK, "Report on the DPRK Nutrition Assessment", *Central Bureau of Statistics*, November 20, Juche 91(2002). 이 조사는 북한의 10개 도시에서 무작위로 추출된 6천 가구의 7세 미만 어린이와 그 어머니를 대상으로 2002년 10월 실시

제임스 모리스 WFP사무총장은 북한의 식량난 위기는 아직 끝나지 않았으며 최근 북한 핵문제로 국제사회의 대북지원이 격감하고 있어 영양실조 비율이 급증할 것을 우려하고 있다고 언급하였다.⁷⁶ 이러한 우려는 사실로 나타나 2002년 9월부터 식량배급이 전면 중단되었고, 2003년 1월부터는 각 지방에 ‘꽃제비(부랑 어린이)’들이 급증하였다고 알려지고 있다.

(2) 아동인권의 악화 지속

1998년 6월 유엔아동권리위원회는 북한당국이 제출한 보고서에 대해서 북한 정부는 어린이를 위한 전략, 정책, 계획이 『아동의 권리에 관한 협약』 현장 정신에 입각한 권리 위주의 접근을 반영하지 못하고 있다고 지적하여 교육정책에도 문제가 있음을 지적한 바 있다.

북한당국은 “아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child: CRC)”에 대한 제2차 정기보고서(2002. 5)에서 CRC의 원칙과 의 무조항 준수 및 무상의무교육 실시 등을 보고하고, 북한의 최고인민회의 상임위원회 내에 CRC국가조정위원회를 설치하여 정책 및 법규를 조정하고 있고, 국제사회가 1995-2000년까지 지원한 2억 달러 중 60%를 어린이 교육, 건강, 사회 및 복지 분야에 사용하였다고 보고하였다. 그러나 교육의 양적 팽창에 비해 질적 개선의 문제가 시급한 과제가 되고 있다는 것을 인정하였다. 특히 정치교육과 김일성-김정일 우상화 교육에 치우쳐 있다는 것을 UNICEF는 과거에도 지적한 바 있다.⁷⁷

75 위의 보고서.

76 『중앙일보』, 2003. 2. 21.

77 The Second Periodical Report on the Implementation of the Convention on

또한 유아와 어린이들의 사망률은 1990년대 초보다 증가하고 있다고 밝히고, 계속되는 자연재해와 식량과 의약품 부족에 기인한다고 보고하고 있다.⁷⁸

(3) 유엔인권이사회에의 권고에 대한 부정적 반응

2001년 7월 유엔인권이사회가 북한이 제출한 제2차 정기 보고서에 대한 심사 결과 인권 실태 개선을 위한 권고 안을 제시하고 이에 대한 북한의 조치를 보고하도록 하였는바, 인권이사회에의 권고 내용은 다음과 같다.

- 사법부의 독립과 공정성 문제
- 국가인권위원회 설립 등 독립적인 인권감시 제도 설립 권고
- 국제인권단체들에 문호개방(구류장, 교화소에 대한)
- 사형제도 개선 및 공개처형 금지
- 형법 개정 및 강제노동 폐지 권고
- 국내여행증(허가제도) 폐지
- 여성지위 향상 및 인신매매 금지

이에 대해 북한당국은 2002년 5월 대응 조치를 유엔인권이사회에 제출 하였으나, 주권과 자결권 존중 원칙, 남북분단과 대치의 특수성 및 기존의 제도로 인권 보호에 지장이 없고 또는 안보상의 이유로 인권이사회에의 주요 권고사안인 국가인권위원회 설립, 형법개정 및 국제적십자위원회 등 국제 인권기구들에 대한 문호개방 등 주요 권고 조치를 거부하는 부정적인 태도

the Rights of the Child(May 2002), p. 17과 p. 74 참조

78 Ibid, pp. 36-37.

를 견지하였다. 여성의 인신매매는 조사하여 추후 보고하기로 하였다. 북한 당국의 이러한 태도는 EU 등 국제사회에 부정적인 이미지를 악화시키는 요인으로 작용하였다.

(4) 국제민간단체의 북한 인권 비판 증대

남한의 북한인권시민연합과 체코 피플인니드 재단(PINF)이 체코 프라하에서 공동 주최한 『제4회 북한인권·난민 국제회의』(2003. 3. 2-4) 북한의 정치범수용소, 구류장 폐쇄 및 탈북난민 강제 송환 중단 등 10개항의 결의문을 채택하고, 이에 대한 국제적 서명운동에 들어가기로 하였다. 특히 결의문은 제59차 유엔인권위원회, 유엔인권고등판무관(UHCHCR), 유엔난민고등판무관(UNHCR)에 전달하기로 하였다. 이와 같은 움직임은 국제사회의 여론조성에 기여하였다.

국제사면위원회(AI)는 제59차 유엔인권위원회에 회기 중에 북한 인권과 관련된 보도문을 발표하고, 다음과 같은 권고사항을 제시하였는데, 식량난의 위협으로부터 생존권 보장, 국제인권규약 준수, 기본인권의 행사로 인해 구금된 주민들의 석방, 표현과 이동의 자유 보장 및 유엔인권기구의 방북 초청 및 독립적인 인권감시기구의 자유로운 접근 보장 등이다. 또한 국제인권단체인 인권감시협회(HRW), 세계기독교연대(CSW) 등이 북한의 인권 실태를 강력히 규탄하면서 제59차 유엔인권위원회가 북한결의안을 채택할 것을 강력히 주장 하였다.

이와 더불어 프랑스의 신문 등은 북한의 인권 참상을 구체적으로 보도하면서 대북 압박의 여론 조성에 기여하였다. 프랑스 일간지 르피가로는 (2003. 2. 28) '북한 난민의 처참한 이야기들'이라는 제목으로 중국 체류 탈

북자들의 생활을 전하면서, 10-20만 명의 탈북자들이 숨어 살고 있으며, 수백 명의 난민 여성이 값싼 매춘행위로 연명하고 있다고 보도하였다. 이 중 18세의 여성은 몸을 팔며 하루 1만원을 받아 살아가고 있으면서 “윤락녀가 되는 게 사랑하지도 않은 중국인 남편에게 팔려가 아이를 낳아주는 것보다 낫다”고 말했다고 전하고 있다. 이러한 언론의 보도는 유럽 국가들에게 북한에 불리한 여론 조성에 기여하고 있다.

한편 미국에서 북한의 정치범수용소에서 탈출한 김용은 14호 관리소(정치범수용소)에서 미·영국군 포로라는 70대 남자 3명을 목격했다고 증언하였다.⁷⁹ 미국의회에서는 샘 브라운백 미국 연방 상원의원은 중국 내 탈북자들을 미국이 수용할 수 있는 법안 통과를 추진 중에 있고 이 법안이 금년 내 통과되면 미국이 탈북자들을 받아들일 수 있다고 밝히고, 중국 정부에게도 탈북자 문제에 대해서 단호히 대처하겠다고 밝히는 등⁸⁰ 북한 인권개선에 대한 국제적 여론은 증대되고 있다. 북한의 핵개발 문제는 이와 같은 서방 선진국들 및 국제사회의 북한 인권실태에 대한 부정적인 태도를 입장을 더욱 강화하는 요인이 되고 있다.

(5) 유엔인권위원회의 대북결의안 채택

<유엔인권위원회의 위상 강화>

유엔인권위원회는 냉전 종식 이후에 인권전문기구로서 국제 인권외교와 운동의 중심적인 무대로 대두되고 있다. 유엔 설립 이후 유엔인권위원

79 『동아일보』, 2003. 3. 1.

80 『중앙일보』, 2003. 2. 25.

회는 인권 침해문제를 다루기 위한 절차와 조직을 점진적으로 발전시켜 왔는데 유엔인권위원회는 그 전문기구로 1967년부터는 구체적인 국가들의 문제점을 다루기 시작하였고, 1970년부터는 지속적이고 광범한 인권침해 사례에 대한 불평이 접수되는 경우에 비밀 조사를 할 수 있게 되었다. 유엔 인권위원회는 구체적인 주제와 국가들이 조사할 수 있는 실무그룹을 설치하였다.

그러나 과거 냉전 시 유엔인권위원회는 동서간의 대립으로 주요 기능을 수행하지 못했으나 냉전 종식 이후 그 권위와 위상이 증대되었다. 유엔 인권위원회는 유엔 설립 당시부터 국제인권장전 및 다른 국제인권기구들의 산실 역할을 수행하였고, 최근에는 유엔 사무총장과 유엔 인권고등판무관실의 역할 증대와 함께 인권 전문기구로 세계 인권운동과 인권외교의 중심기구로 작용하고 있다. 물론 유엔인권위원회는 강력한 제재 수단(군사적, 경제적)을 보유하지 못하고 다른 인권레짐과 유사하게 주로 인권침해국에 대한 부정적인 이미지(negative publicity)전파와 외교적 창피(power of shame)를 주는 데 그치고 있으나 인권위원회의 외교적, 상징적 위상은 증대되고 있다.

최근 국제사회의 건전한 회원국은 인권의 보편화, 세계화를 수용하고 있고, 총체적인 인권 침해국은 창피를 당하고 기피의 대상이 되고 있다. 또한 경우에 따라서는 비록 일관성과 예측성이 결여되어 있으나 국제적인 제재도 받고 있다. 그 이유는 유엔과 국제사회의 지도자들이 인권문제가 안보문제와 연계되어 있다는 것을 인식하고 있고, 나아가서 인권규범은 영토 규범에 수정을 가하고 있다. 현대 국가는 전통적인 권위에 근거하기보다는 실적에 근거한 합법적인 권위에 근거하는 것으로 국가가 시민들의 기본권과 자유권 및 삶의 질을 존중하고 이를 보장하는 의사와 능력을 보유해야

합법적인 주권이 존중되는 상대적 개념으로 변화하고 있고,⁸¹ 국가가 인권 규범을 준수하지 않은 경우에 다른 국가들이 특정 국가를 국제사회에 참여하는 것을 배제시키는 것을 정당화하거나 경우에 따라서는 인권 규범을 강제 집행하기 위해서 인도적 개입을 단행하고 있다. 냉전 종식 이후 특정 국가가 총체적이고 체계적이고 대규모로 인권을 남용할 경우에 그 특정 국가에 대해 국제사회에서 똑같은 주권을 가진 회원으로 인정하는 것을 철회하거나 지연시키는 합의가 이루어지고 있다. 사실 완전한 국가주권은 경험적으로 존재할 수 없다는 주장도 제기되고 있다.⁸² 국가주권은 많은 방법으로 타협되고 국제조약 및 규범, 유엔헌장 및 국제기구들에 의해서 축소되고 있어 현재 어느 나라도 고립된 섬으로 취급되기 어렵다. 따라서 북한과 같이 인권남용이 심각하고 인권문제를 국가 주권사안이라는 전통적인 입장을 견지하면서 배타적인 태도를 견지하는 경우에 심각한 국제적 고립을 초래할 가능성이 있다.

<북한결의안 채택 경과와 주요 내용>

지난 4월 16일 제59차 유엔인권위원회는 북한의 인권침해 상황을 규탄하고 인권 개선노력을 촉구하는 북한결의안을 채택하였다. EU는 순번제 의장국인 그리스를 비롯해 프랑스, 독일, 포르투갈 등 회원국 대표의 발언을 통해 북한 인권실태를 강렬히 규탄하고 인권위원회의 관심 및 강력한 대응을 촉구하였으며, EU의 15개 회원국들 중 인권문제로 북한과 수교를

81 James N. Rosenau, "Security in a Turbulent World", *Current History*, Vol. 94, No. 592 (May 1995), pp. 195-196.

82 Josef Joffe, "Rethinking the Nation-State", *Foreign Affairs*, Vol. 78, no. 6 (November/December 1999), p. 123.

거부한 프랑스와 아일랜드가 중심이 되어 북한결의안 채택을 주도하였고, 수교한 국가들도 북한 인권상황이 달라지지 않고 있는데 실망감을 숨기지 않았다. 특히 도미닉 드 빌팽 프랑스 외무장관은 유엔인권위원회 회의에 참석하여 “망각과 침묵 속에 모든 국민이 고통을 받고 있는 북한의 상황에 대해 유엔인권위원회가 고려해야 할 적절한 시점에 와 있다”고 강조했고 요슈카 피셔 독일 외무장관과 안토니우 마르틴스 다 크루즈 포르투갈 외무장관 등도 북한 인권상황을 강력히 비판하면서 유엔인권위원회가 북한 인권문제를 다뤄줄 것을 강력히 촉구하는 등⁸³ EU의 회원국들이 개별 국가 차원에서 북한 인권문제에 한목소리로 성토했다는 이례적이었다. EU의 제안 움직임에 미국, 일본, 캐나다, 오스트레일리아 등이 공동제안 국가로 참여하여 결의안 내용이 강력해지고 명료해 졌다.

유엔인권위원회 53개 회원국 가운데 28개국이 찬성, 반대 10, 기권 14 표로 통과되었다.⁸⁴ 특히 투표권이 부여되지 않은 국가들 중에서 불가리아, 체코, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아 등 동구권과 소련 독립국가연합 소속 국가들이 공개적으로 결의안 지지 표명을 하였다. 또한 과거 비동맹 국가집단인 아시아, 아프리카 국가들이 대거 기권한 것은 북한 외교의 실패를, 그리고 북한 인권이 국제사

83 『조선일보』, 2003. 4. 1.

84 찬성국은 EU 회원국 중 당시 인권위원국인 영국, 프랑스, 독일, 아일랜드, 오스트리아, 벨기에, 스웨덴, 폴란드 그리고 미국, 일본, 호주, 캐나다, 우크라이나, 아르메니아, 크로아티아, 사우디아라비아, 코스타리카, 과테말라, 멕시코, 아르헨티나, 브라질, 칠레, 우루과이, 베네수엘라, 페루, 파라과이, 가봉, 케냐 등이다. 반대 국가는 러시아, 중국, 베트남, 쿠바, 말레이시아, 시리아, 리비아, 알제리, 짐바브웨, 수단 등이다. 상당수의 아시아, 아프리카 국가들이 기권을 표명하였다.

회의 공감과 우려를 자아내고 있다는 것을 증명하였다.

유엔인권위원회가 채택한 북한결의안은 전문과 본문의 7개항으로 구성되어 있으며, 결의안 전문의 내용은 북한 내 불안정한 인권상황과 특히 아동과 그들의 신체적, 정신적 발달에 여전히 영향을 미치고 있는 아동 영양 실조에 깊은 우려를 표명하고, 모든 인권과 전 국민의 기본적 자유를 보장하는 것은 북한 정부의 책임이라는 점을 재확인 하였다. 또한 남북한 화해 과정의 진전을 주목하고, 이것이 인권분야에서의 진전으로 이어질 수 있도록 기대한다고 기술하고 있다.⁸⁵

결의안 본문의 주요 내용은 북한 내 조직적이고 광범하고 중대한 인권 침해에 깊은 우려를 표명하였다.⁸⁶

85 구체적인 내용은 다음과 같다. 모든 유엔 회원국들은 인권과 기본적 자유를 신장, 보호하고 다양한 국제적 장치들에 의해 부여된 의무를 이행할 책무가 있으며, 북한은 시민적, 정치적 권리에 관한 국제협약, 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제협약, 아동권리협약, 모든 형태의 여성차별 철폐에 관한 협약의 당사국으로 상기 4개 협약의 이행에 관해 제출한 보고서들을 주목하고 적기에 보고서를 계속 제출하도록 권장하고, 또한 북한이 제출한 보고서들에 관한 아동권리위원회와 인권이사회의 심사 결과 보고서도 주목하고 있다는 것을 상기시키고 있다.

86 그 구체적인 내용은 다음과 같다. 사상, 양심, 종교, 의견, 표현, 평화적 집회 및 결사, 정보접근에 대한 자유 제한, 자유로운 이동 및 해외여행 제한과 고문 및 기타 비인간적 차별, 공개처형, 정치적 이유에 의한 시형, 수많은 수용소, 광범위한 강제노동, 자유가 박탈된 사람들의 권리존중 미약 및 장애 아동에 대한 부당 대우 및 차별과 계속되는 여성인권 및 기본적 자유에 대한 침해 등을 지적하였다.

또한 북한 당국이 국제사회가 독립적으로 북한 내 인권침해 상황을 파악할 수 있도록 여건을 조성하지 않은 점을 유감스럽게 지적하며 북한 정부는 다음과 같은 사안에 대해서 시정 노력을 기울여 줄 것을 촉구하였다. 즉 고문방

마지막으로 유엔 인권고등판무관실이 인권분야 기술협력 프로그램을 설치할 목적으로 북한 당국과 포괄적인 대화를 갖고 새롭게 발견된 내용과 권고사항을 차기 유엔인권위원회 회의에 제출하도록 요청하면서, 북한 인권상황을 제60차 유엔인권위원회 회의에서 같은 의제 하에 우선적인 문제로 계속 다루도록 결정하였다.

<의의 및 효과>

이번 북한결의안은 1991년 남북한 유엔 동시기입 이후 처음으로 유엔 인권위원회에서 채택된 것이다. 물론 유엔인권위원회의 위임사항을 처리하는 유엔인권소위원회에서 대북결의안을 1997년과 1998년에 두 번 연속

지협약과 인종차별철폐 협약 등 미가입 국제협약의 비준과 이미 가입한 국제협약에 따른 의무 이행과 아동권리위원회와 인권이사회의 권고사항 이행 및 특히 인도적 사유로 다른 국가로 이동한 북한 주민들에 대한 차별과 그들의 출국을 수감, 비인간적 또는 굴욕적인 처우, 혹은 사형으로 처리하는 반역처리의 자제를 촉구하였다. 또한 유엔 인권체제와 협조, 특히 식량권, 고문방지, 종교적 불관용, 자의적 구금담당 특별 보고관, 강제적 또는 비자발적 실종에 관한 실무그룹 및 국제인권기구 등과 협조하고, 외국인 납치와 관련된 모든 미해결 사안의 명쾌하고 투명한 해결을 종용하였고 국제적으로 인정된 노동기준을 준수할 것을 촉구하였다. 결의안은 계속해서 불안정한 인도적 상황에 관한 보고에 관한 깊은 우려를 표명하면서 북한에 대한 인도적 지원이 소요와 인도적 원칙에 따라 전달될 수 있도록 북한당국이 인도적 기구, 특히 유엔전문기구 등이 자유롭게 방해를 받지 않고 북한 내 모든 지역에 접근할 수 있도록 허용할 것과 인도적 지원, 특히 식량원조가 인도적 원칙에 따라 분배되고 국제 인도적 단체들의 대표들이 이러한 분배를 감독하고 망명의 기본적인 원칙의 존중을 보장하기 위해 북한을 여행하도록 허용할 것을 국제사회가 북한정부에 계속 촉구하도록 요청하였다.

채택되었으나 유엔현장 기구로서는 처음으로 유엔인권위원회가 북한결의안을 채택하였다. 북한 인권문제는 그 동안 국제NGO들을 중심으로 제기되어 왔고, 미국과 같은 특정 국가는 대외정책을 위한 참고 자료로 각국의 인권 실태를 1977년부터 발표해 왔고 북한의 인권실태도 이에 포함시켜 왔다.

이번 유엔인권위원회의 북한결의안 채택의 의의는 다음과 같다. 첫째, 북한 인권문제는 북한 인권개선을 위한 현실적인 개선효과를 떠나서 유엔의 인권전문기구가 국제사회의 공개적인 논의의 장을 마련한 것이다. 곧 북한 인권실태는 국제사회의 공통 관심사이자 주요 현안으로 부각되었다. 둘째, 북한의 인권실태가 유엔 및 국제사회의 지속적인 주목을 받게 되는 계기를 마련하였다는 데 있다.

특히 이번 결의안이 취한 몇 가지 조치는 북한에게 인권정책을 재검토하게 하는 상당한 압력 요인이 될 수 있다. 유엔인권위원회는 주제 중심적 접근법으로 인권침해 사례를 처리하고 있는바, 식량권, 고문방지, 종교적 불관용, 자의적 구금에 대한 특별보고관, 강제적 또는 비자발적 실종에 관한 실무그룹 등이 북한에 대한 조사 활동을 강화하여 보고서를 제출하도록 하였다. 또한 유엔인권위원회가 유엔인권고등판무관에게 북한당국의 결의안 내용 이행 및 인권상황 개선 노력여부에 관한 보고서 제출을 요청하여 북한당국에게 현실적으로 압박을 가하고 있다. 유엔 인권위원회의 북한결의안이 구속력이 없다고 하나 EU와 미국 등 국제사회가 북한 인권문제에 대해 강경 대응을 취하고 있으며, 이로 인해 북한은 당면과제로 삼고 있는 국제적 고립 탈피, 경제적 지원 확보 등에서 차질을 초래할 것을 우려하여 북한 당국은 인권정책에 대한 재검토가 불가피할 것이다. 물론 당장의 효과를 기대하기는 어려우나 중·장기적으로 인권개선에 긍정적인 효과를 미칠 가능성이 크다.

(6) 북한 인권문제에 대한 미국의 강경책

<미국 의회의 움직임>

유엔 인권레짐의 움직임과 더불어 최근 미국은 북한 핵 문제를 해결하기 위해 6자회담을 진행하고 있는 가운데에도 북한의 인권문제와 관련하여 의회와 시민단체를 중심으로 강경한 입장을 취하고 있고, 미 의회는 탈북자문제와 북한의 인권실태 개선을 위해 법안을 제출하였다. 미국 내 시민단체와 의회 지도자들은 북한 핵문제가 대두된 이래 인권에 대한 개선 압력과 더불어 탈북자들의 인권보호를 위해서 전향적인 조치를 주장하여 왔다.

<미국 상원의 움직임>

미 상원에서는 공화당의 샘 브라운백 동아시아태평양 소위원장과 민주당의 에반 베이 의원이 주도한 “2003 북한 자유 법안 (North Korea Freedom Act of 2003)”을 지난 11월 20일에 상정하였는데, 이 법안은 마이클 호로위츠 허드슨 연구소의 선임연구위원, 수전 솔티 디펜스 포럼 회장 등 시민단체들이 적극 지지하고 있으며 탈북자 지원법(북한난민지원법)에 비해 구체적인 각론적인 내용을 담고 있다. 이 법안은 미국이 대북협상에서 대량살상무기 뿐만 아니라 북한 인권문제도 의제로 삼아야 하고 일본인 납치 정보가 공개될 때까지 비인도적 차원의 대북지원은 중지되어야 한다고 주장하면서 민간 차원의 대북지원에 있어서 ‘퍼주기식’ 지원에 반대하고 합법성을 갖춰야 한다고 규정하고 있다. 미 상원에 제출된 법안의 주요 내용은 2006년까지 모두 2억 달러의 예산을 배정하고 탈북자의 미국 수용을 촉구하는 것으로 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 북한 내 인권 개선을 위해 법 제정 이후 90일 이내 국무부와 중앙정보국(CIA) 및 정보당국은 북한의 교도소와 노동수용소에 대한 기밀보고서를 의회에 제출해야 하고, 30일 이내에 대통령은 위성사진을 포함한 북한의 노동수용소 등 공식 보고서를 내야 한다. 또한 유엔도 북한 내 정치범의 가택연금과 17세 이하의 어린이 수용에 대한 실태조사를 해야 하고, 법 제정 이후 1년 내에 북한의 종교 박해와 관련한 청문회를 개최해야 한다. 국제개발처(USAID)는 북한 주민에게 인도적 차원의 식량을 지원할 의욕과 능력을 지닌 비정부기구(NGO)에 자금을 지원할 수 있도록 예산을 배정하고 있다(1억 달러 배정).

둘째, 탈북자 보호와 고아 입양을 위해서 대통령은 탈북자들이 미 난민프로그램에 접근할 수 있는 수단과 정보를 담은 연간보고서를 발간해야 하고, 미국에 도착했거나 입국하려는 탈북자들에게 안식처와 지원을 보장해야 한다. 또한 중국, 일본, 한국, 러시아 등은 인도적 차원에서 입국하거나 일시적인 보호 상태, 또는 난민에게 유사한 지위를 줘야하고, 탈북자가 미국행을 바라는 경우에 이민국적법에 따른 특별 요구조건을 적용 받지 않도록 조치하고, 미국의 국토안보부는 북한 어린이의 미국 가정 내 입양을 위해 임시 입국허가 등의 노력을 해야 한다고 규정하고 있다. 그러나 대량 살상무기 정보를 제공하는 탈북자에게 즉각 영주권을 부여하며, 이를 위해 국토안보부에 대량살상무기 정보센터를 설치한다. 미국의 국제개발처(USAID)는 탈북자 지원과 수용소 설치 및 운영을 위해 연간 2,000만 달러씩 2006년까지 8,000만 달러를 지원하고, 북한의 고아 입양에 연간 50만 달러, 탈북자들의 미 입북을 지원하기 위해서 연 500만 달러, 한국과 일본에서 북한 인권에 관한 인권단체와 종교그룹 등의 세미나에 연간 200만 달러를 배정하고 있다.

셋째, 북한 민주주의 증진을 위해서 미국의 소리(VOA)와 라디오 프리 아시아(RFA) 등이 24시간 북한에 방송을 할 수 있도록 연간 1100만 달러를 지원하고, 미국의 지원 아래 한국이 대량살상무기확산방지구상(PSD)에 참여하도록 촉구하며, 북한의 불법거래에 따른 북한 정권이나 관리의 이익을 적극 차단한다는 것이다. 한편, 북한의 민주주의 증진과 법치 등의 정착을 위해서 연간 100만 달러를 지원하고, 시장경제 모델을 도입하기 위해 비영리단체 등에 연간 100만 달러를 지원하도록 배려하고 있다. 특히 북한과의 협상에 인권상황이 주요 이슈가 돼야 하며, 인권상황과 경제체제의 근본적인 변화가 없는 한 대북 경제제재를 지속하고, 비인도적인 대북 지원은 북한에 의해 납치된 일본인과 한국인의 모든 정보가 공개될 때까지 제한한다는 것이다.

<미국 하원의 움직임>

미국 상원에 이어 하원은 지난 11월 22일 북한의 민주화와 탈북자 지원 방안을 포괄적으로 규정한 “북한자유법안(North Korean Freedom Act)”을 상정하였다. 공화당의 짐 리치 국제관계위원회 아시아태평양소위원회장, 크리스 스미스 부위원장, 민주당의 에니 팔레오마바에가 의원 등이 중심이 되어 이 법안을 제출하였다. 미 하원에 제출된 법안의 특징은 다음과 같다.

이 법안은 상원에 상정된 법보다 포괄적이나 탈북자들의 미국 수용을 더욱 강조하고 있다. 탈북자들에게 베트남 난민처럼 ‘망명 우선대우(first asylum)’정책을 택할 것을 촉구하고, 대량살상무기 정보 제공자에게 미국이 발급해온 S-2비자와, 유엔난민담당관실(UNHCR)의 면접 없이도 한해 수만 명의 각국 난민에 적용하는 난민지위(P-2)의 일정 몫을 탈북자에게 주는 것을 규정하고 있다. 특히 탈북자들을 자동적으로 한국인으로 규정하

는 한국 법 때문에 미국 입국이 어려운 점을 감안하여 탈북자들을 모두 북한인으로 간주하는 조항 등이 포함되어 있는 것이 특징이다.

이와 같이 상·하 양원이 북한의 인권 및 탈북자 문제에 대해 강경한 대응을 하면서 동시에 비슷한 법안을 함께 의회에 상정하여 입법 과정에 큰 어려움이 없을 것으로 예상된다. 상·하 양원에 제출된 법안들은 심의 과정에서 단일 법안으로 제출될 가능성이 높고, 의회에서 통과되는 경우에 부시 행정부는 이를 환영할 것이다.

<미국 의회와 국제사회의 강경책 배경>

미국 의회에 법률안이 제출되기 전후에 미국 및 국제사회의 여론은 탈북자 문제에 대한 관심이 지속적으로 제고되었다. 미 공화당의 콕스 하원 의원은 탈북자 수용을 위한 법안을 통과시키려는 움직임이 구체화되고 있으며, 법안이 의회에서 통과될 경우에 대통령은 조만간 이 법안에 서명하게 될 것으로 기대한다고 표명하면서, 법이 발효되면 국무부는 탈북자들에게 망명을 허용하는 쿼터를 상당히 높게 잡을 것이라고 언급하였다.⁸⁷

또한 마이클 영 미국의 연방 종교자유위원회 위원장은 인권을 도외시한 어떤 거래도 미국인은 용납하지 않을 것이라고 언급하고 중국 내에서 탈북자를 돕기 위한 미 대사관의 영사업무를 확대하는 방안이 논의되고 있다고 강조하였다.⁸⁸

한편 루드 루버스 유엔난민고등판무관(UNHCR)은 처음으로 지난 11월 29일 중국 내 탈북자 문제에 대해서 처음으로 공식적인 우려를 표명하였

87 『조선일보』, 2003. 9. 24.

88 『중앙일보』, 2003. 10. 7.

다. 그는 제54차 유엔난민고등판무관실(UHCHR) 집행위에서 행한 연설에서 이라크 난민문제와 더불어 중국 내 탈북자 문제도 여전히 중대한 시안이라고 밝히고 UNHCR은 중국 정부가 탈북자들의 면접을 거부해 온 것을 지적하고, 우선적으로 강제송환은 배제한다는 원칙이 존중돼야 한다고 강조하였다. 그러나 중국 당국은 탈북자는 난민이 아니라 경제적 이유에 의한 불법 입국자라는 입장을 견지하고 있다.

현재 중국 내 탈북자 규모는 비공식적으로 중국 측은 1만 명, 유엔난민고등판무관실(UHCHR)과 미국 난민위원회(USCR)는 모두 10만여 명, 국내외 NGO(비정부기구)들은 최대 30만 명으로 추산하고 있다. 또한 한국전쟁 이후 북한을 탈출, 남한에 들어온 탈북자는 3,384명이며, 국민의 정부가 출범한 이후 입국한 탈북자는 2,958명으로 77% 차지하고 있다.⁸⁹

미국 의회와 국제사회가 강경입장을 택하고 있는 이유는 북한의 핵문제와 인권문제를 좀 더 거시적이고 근본적인 관점에서 북한 문제를 다루고자 하기 때문이다. 곧 핵문제를 포함한 기아, 탈북자, 인권탄압 등 문제는 북한체제에서 야기되는 것으로 '민주주의'의 부재에서 찾고 있고, 궁극적으로 북한 정권의 내부 붕괴를 유도한다는 데 바탕을 두고 있다. 이와 같은 움직임에 북한 인권개선을 위한 미국의 디펜스 포럼, 미 북한인권위원회, AI(국제사면위원회) 등 국제 NGO들의 적극적인 활동과 유엔인권위원회의 대북 인권결의안 채택과 유엔인권이사회의 대북권고안 등은 북한의 인권문제에 대한 미국의 대북 강경책에 힘을 실어주고 있다.

미국의 상·하원 내의 4개 위원회가 초당적으로 구상하고 있는 평화적인 북한의 민주화 골자는 북한 내부의 민주주의 구축지원과 인권보호를 위

89 『조선일보』, 2003. 10. 6, 통일부 자료 인용

해서 2006년까지 2억 달러를 지원한다는 예산안까지 제시하고 있고, 탈북자 지원, 식량지원, 북한 인권 종교단체 지원, 북한어린이 미국 입양, 24시간 대북방송 등을 추진하고 있다. 이는 북한 핵 문제 해결을 위한 6자회담의 결렬, 또는 동독처럼 북한정권이 붕괴되었을 때 야기될 수 있는 문제에 미리 대비하겠다는 의지를 반영하는 것이기도 하다. 존 매케인 의원 등 강경파 상원의원들은 최악의 경우 대북 군사적 공격을 포함한 이라크 식 해법을 제안하고 북한 핵의 완전한 무장 해제와 이를 위한 자유로운 접근과 모니터링을 포함한 강도 높은 사찰을 주장하고 있다.

나. 국제사회의 압력에 대한 대응

국제사회가 북한의 인권을 문제 삼는 것은 정치적 의도를 깔고 있는 것으로 북한체제를 붕괴시키려는 신식민주의적, 제국주의적 침탈수법으로 인식하여 체제안보와 직결된 문제로 간주하고 이에 강력하게 대응하고 있다.

북한당국은 서방의 인권문제 제기는 북한체제를 와해시키려는 데 목적이 있다고 보고 있다. 북한의 인권문제를 제기하는 것은 북한의 우월성에 대한 공포에서 나온 것이고⁹⁰, 사회주의를 평화적으로 변화시키려는 ‘평화적 이행전략’의 도구로 인권문제를 이용하고 있다는 것이다.⁹¹ 따라서 미국 등 서방국가들의 인권문제 거론은 ‘우리식 사회주의’를 말살하려는 정치적 목적에 기인하고 있다고 인식하고 있다. 북한당국은 서방의 주장과는 달리

90 윤우철, “불순한 목적을 추구하는 <인권공세>”, 『로동신문』, 1993. 6.20.

91 김정일, “사회주의는 과학이다”, 『로동신문』, 1994. 11. 4.

참다운 인권은 사회주의 사회에서만 보장될 수 있다고 강조하고 있다.

김일성은 생존 시 국제사회가 북한 인권문제를 거론하는 것에 대해서 제국주의적 발상이라고 강력히 반발하고 제국주의자들이 인권옹호를 주창 하면서 사회주의를 공격하는 것은 도적이 매를 드는 것과 같이 가소로운 행위라고 혹평한 바 있다.⁹² 김정일 체제에서도 미국이 인권옹호를 내세우면서 매년 각국의 인권실태와 종교적 자유에 대한 보고서를 발표하고 인권 재판관, 종교재판관으로 행세하고 있는 것은 대조선적대시정책을 드러내는 것이고, 침략과 간섭을 위한 구실을 찾는 것으로 인식하고 있다.⁹³ 또한 최근 국제사회가 일부 인권 남용국들에 대해 단행한 인도적 개입에 대해서 ‘주권과 자주권 침해’, ‘국제법 위반’ 등 미국을 필두로 하여 자행된 자주권 의 교살이며 국가테러라고 규정하면서 강력히 비난하고 있다.⁹⁴

이와 관련, 북한당국은 유엔인권위원회의 북한결의안 제출과 채택에 중심적인 역할을 한 EU의 움직임에 강력히 반발하였다. 북한당국은 “EU가 최근 북한을 겨냥한 핵 대결과 적대 정책에 편승하여 이기적 목적을 추구하려는 정치적 의도가 담겨 있음을 명시적으로 보여주는 것”이라고 반박 하면서, 미국의 이라크 전쟁에서 무고한 민간인 학살을 막기 위한 특별회의 소집마저 주도적으로 반대한 사실은 EU가 주장하고 있는 “보편적인 인권옹호는 한갓 위선에 불과하다는 것을 실증해주고 있다”고 비판했다. 북한은 이어 “EU가 모처럼 마련된 (북한과의) 쌍무적인 인권협력 과정을 파탄시키고 대결로 나간다면 그로부터 불가피하게 초래되는 후과에 전적으로

92 김일성, 『주체사상에 대하여(2)』 (조선로동당출판사, 1991), pp. 65-66.

93 『조선중앙통신』, 1999. 3. 9; 『로동신문』, 2001. 3. 19, 5. 20.

94 『로동신문』, 1999. 5. 22; “자주정책은 거대한 생활력을 나타내고 있다: 유엔총회에서 조선대표단 연설”, 『조선중앙통신』, 2000. 9. 18.

책임지게 될 것”이라고 말했다.⁹⁵ 또한 정성일 북한 외무성 인권과장은 인권위원회의 표결에 앞서 “EU의 주장은 조작된 것”이라며 “이것은 EU가 미국의 대북 적대 정책에 동조한 것”이라고 비난하였다.⁹⁶

그러나 미국의 패권적 지위에 대응하는 방편의 하나로 북한당국은 EU와의 관계개선에 적극적으로 나서고 있어 유엔인권위원회 결의안 채택 이후인 5월 14일 EU와의 수교 2주년을 맞이하여 「조선중앙방송」은 EU와의 관계 확대를 희망하는 방송을 하는 등 EU와의 관계 지속을 추구하고 있다. 이것은 국제적 고립보다는 체제유지를 위해서 미국을 견제하고 북한에 대한 적대세력을 최대한 줄이고 EU로부터의 경제적 지원을 확보하려는 북한당국의 노력으로 보인다.

앞에서 기술한바와 같이 북한의 김정일은 외무성을 주축으로 관계기관의 전문가(총 15명)들로 구성된 “인권 상무조”를 구성하여 국제사회의 인권 압력에 대처하는 정책 대응에 고심하고 있는 것으로 알려지고 있다. 김정일은 미국이 중국과의 관계 정상화와 상호 교류협력의 활성화에도 불구하고 중국에 가한 인권압력을 상기 시키면서 미국과 서방국들의 북한 인권문제 제기는 지속 될 것으로 예측하고 북한이 인권문제로 유엔 등 국제사회에서 배척당하거나 고립되지 않게 신축적인 태도를 취하고, 필요하다면 통계자료도 조작하고 국제인권단체도 북한에 초청해서 침관토록 하라고 지시한 것으로 알려지고 있다. 물론 국제인권단체가 일단 북한에 도착하면 북한당국은 이들을 통제할 수 있다는 계산이라는 것이다.⁹⁷

이것은 국제사회의 경제적 지원을 확보하고 대외적으로 김정일 체제에

95 『조선일보』, 2003. 4. 3.

96 『조선일보』, 2003. 4. 22.

97 탈북외교관 김0수, 통일연구원 인터뷰 시 증언, 2003. 8. 21.

대한 이미지 개선을 위해서 제한된 문호개방을 취할 가능성과 정치범수용소도 조작해서 개방할 가능성도 배제할 수 없다. 또한 북한 당국은 국제인권규범에 따른 법적 개정 등 대외적인 선전을 노리는 조치를 취할 수 있을 것으로 예상된다. 그러나 이러한 조치는 김정일 체제유지를 위한 철저한 계산 하에 제한적이고 선택적으로 취해질 것이고 실질적인 인권 개선과는 거리가 있을 것이다.

이와 같이 북한당국은 국제적 압력에 수사적으로는 강경히 맞서고 있으나 실리추구와 대외 이미지 개선을 위해서는 유엔 인권레짐과 국제사회의 압력에 극히 선택적으로 그리고 형식적인 차원에서의 수용 및 순응을 보이는 이중적인 태도를 유지하고 있다. 이러한 이중적인 태도는 경제적, 안보적 위협과 유일지배체제의 복합적인 현상으로 나타나고 있으나 식량난의 위기와 안보적 위협이 극복되는 경우에 인권남용에 대한 완화 조치가 취해질 가능성도 배제할 수 없다.

V. 결론: 북한 인권정책의 전개 방향 및 우리의 대응

1. 북한 인권정책의 전개 방향

북한의 인권정책은 김정일 체제유지라는 정치적 목적을 위한 전방위 외교의 일환으로 유엔 인권레짐과 국제 다자간 인권포럼 등에 적극 참여하는 참여자로서의 전략적 전환을 모색하고 있다. 그러나 이러한 전략 변화는 북한 내 인권 개선을 위한 것이 아니라 김정일 정권의 대외 이미지 개선과 국제적 인도적 및 경제적 지원을 확보하기 위한 계산이 깔려 있고 국제적 압력을 사전에 차단하거나 희석시키려는 외교적 노력의 일환으로 간주되고 있다.

김정일 체제가 공식적으로 등장한 이후 국제적 인권규범에 대한 학습 기간은 많지 않으나 북한당국은 유엔 인권레짐에 가입을 확대하고 있고 가입에 따른 형식적인 의무를 수행하는 등 외교적 또는 형식적 수용과 순응에서 발전의 기미를 보이고 있다. 물론 이러한 노력에 정치적 계산이 깔려있으나 과거에 비해 진전을 보이고 있는 것은 부인할 수 없다. 그러나 유엔인권이사회 위원들이 밝혔듯이 국제인권규범의 실천은 극히 부진한 것으로 평가되고 있다. 곧 전반적으로 국제인권규범을 내재화하고 실천하는 측면은 외교적 형식적 수용과 순응에 비해 현저히 떨어지고 있다. 이와 같은 괴리는 우선 1990년대 북한이 직면한 급격한 정치적 변화에 기인하고 있다. 지도자 교체, 경제난과 식량난 악화와 미국과 남한과의 대립 지속으로 인한 체제 불안 등이 인권의 보편성에 대한 학습효과에 장애 요인으로 작용하였을 것이다. 둘째, 전통적 유산과 체제적 특성이 이러한 괴리를 심

화시키고 있다. 북한과 같은 권위주의 유일자배체제에서 법의 지배라는 전통은 약하고 제도와 절차를 무시하는 의법통치에 익숙하고 공식적이고 계약적인 문제 해결보다는 지도자의 관용과 인덕으로 해결하려는 전통적인 유교적 문화유산 등이 인권 문제를 법과 제도적 장치보다는 지도자의 관용과 시혜로 간주하고 있다. 이와 같은 정치문화는 국제외교나 유엔 인권레짐에 정상적으로 대응하지 못하고 감정적, 잠정적으로 대응하는 경향을 보이고 있다(예로서 1997년 유엔인권이사회에서의 탈퇴 선언 및 2001년 7월 유엔인권이사회에서 제2차 정기보고서 심사 토의 과정에서의 태도 등). 셋째, 북한당국은 인권 관련 국제규범의 개념과 정의에서 다른 기준을 적용하고 있다. 예로서 행방불명은 자연재해에 의한 실종으로 규정하고 정부가 부인하고 모르는 있는 실종에 대해서는 정부의 책임을 부인하고 있거나, 강제노동을 ‘애국적 노동’으로 간주하는 등의 인식의 차이도 존재한다. 특히 자유권의 인정과 확대는 최고 지도자의 유일자배체제와 당정에 대한 도전요인으로 간주하고 있는 것은 인권남용의 주요 요인이 되고 있다.

이러한 정치, 문화적 차이에도 불구하고 북한의 국제규범에 대한 학습 효과는 조금씩 나타나고 있다는 것을 부인할 수 없다. 북한은 유엔이사회에 대한 정기보고서에서 헌법 개정(1998)에서의 거주 이동의 자유 신설, 사형제도 개혁, 형법 개정 등 제도적인 개혁을 단행한 것으로 보고한 것은 국제인권규범이 형식법률 차원에서 일정한 효과를 거두고 있다는 것을 보여주는 것이다. 또한 북한은 과거에 비해 유엔인권위원회의 대북결의안에 대해 자제력을 보이고 있고, 다자적 인권포럼에 참여하는 등 긍정적이고 발전적인 태도를 보이고 있다. 따라서 현재까지 유엔 인권레짐이 북한의 실질적인 인권 개선에 성공적이지 못하였으나 점진적인 효과를 보이고 있다. 물론 이러한 북한당국의 태도 변화는 유엔 등 국제인권포럼을 기피하

는 것보다는 적극 또는 선택적으로 참여하는 것이 인권게임에 유리하고 체제유지에 이득이라는 인식과 계산 아래 이루어지고 있을 것이다.

물론 북한의 김정일이 자발적으로 인권정책에 의미 있는 변화를 보일 가능성은 기대하기 어렵다. 그러나 김정일의 정치적 계산과 의지, 특히 당면한 경제위기 극복을 위한 실리 챙기기 위해서 인권의 보편성과 세계화에 점진적으로 참여의 폭을 넓히고 있다. 앞에서 기술한바와 같이 김정일은 인권문제로 유엔 등 국제사회에서 배척당하거나 고립되지 않게 신중적인 태도를 취하고, 필요하다면 통계자료도 조작하고 국제인권단체도 북한에 초청해서 참관토록 하라고 지시한 것으로 알려지고 있다. 그 전제는 이들의 북한에서의 활동은 북한당국이 조정할 수 있다는 계산이다.⁹⁸ 곧 김정일은 현재의 체제유지를 위해서 정치적, 경제적으로 도움이 된다면 문호개방도 선택적으로 단행할 수 있다는 입장을 취하고 있는 것으로 보인다.

우선 북한당국이 국제적인 이미지 개선을 위해 취할 수 있는 인권정책의 변화 가능성은 대외, 대외적인 측면에서 몇 가지 조치를 취할 가능성을 예상할 수 있다.

대외적으로 유엔 인권레짐과 관련, 6대 국제인권규범으로 알려진 규범 중 유엔인권위원회와 인권이사회 등이 북한의 참여를 종용하고 있는 일명 고문방지협약과 인종차별방지협약 등에 점진적으로 가입할 것으로 예상된다. 이러한 인권레짐에 가입하는 것은 체제유지에 직접적인 위협이 되지 않을뿐더러 이들 규범의 내재적 사회화 및 실천에 있어서 준비할 충분한 시간적 여유가 있기 때문이다.

대내적으로는 교화소를 포함한 정치범수용소도 조작해서 제한적으로

98 위의 인터뷰 중에서.

개방할 수 있다는 가능성도 배제할 수 없다. 최근 북한당국은 유엔 인권레짐에서의 문제제기로 구류장 및 교회소 내에서의 고문 및 구타 등 비인간적인 대우를 자제시키는 지시를 내렸다고 증언하고 있다. 정치범수용소 문제도 연좌제 등의 적용으로 적을 너무 많이 만들지 말라는 김정일의 지시도 있어 유엔과 국제사회의 여론을 의식하고 있는 것으로 보인다.⁹⁹ 따라서 국제사회의 압력이 지속적으로 그리고 강력하게 가해지는 경우에 점진적인 개선 조치도 가능할 것으로 보인다.

물론 국제사회 압력에 대한 북한당국의 긍정적인 철저한 정치적인 계산 하에 제한적이고 선택적으로 취해질 가능성이 높으나, 이러한 점진적이고 제한적인 조치도 지속되는 경우에 중장기적인 측면에서 북한의 인권정책에 상당히 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다. 따라서 유엔 인권레짐과 국제사회의 관심이 많고, 확실한 증거가 있으며, 국제사회의 지원에 필요하고, 인권개선의 파급효과가 클 것으로 예상되는 정치범수용소 철폐와 종교의 자유 확대 등을 집중적으로 요구하는 압력이 효과적일 수 있다.¹⁰⁰

북한의 개방적인 태도를 유도하기 위해서는 국제사회의 지속적인 압력이 필요하고 북한당국은 김정일 체제의 유지를 위해서 제한적인 문호개방과 국제인권규범의 선택적인 수용과 순응을 보일 것이다. 특히 경제적 인센티브가 연계되는 경우에 상당한 효과를 거둘 수 있을 것이다. 따라서 북

99 탈북자 현0일, 연구원에서 인터뷰 시 증언, 2003. 7. 9.

100 최근 미국 북한인권위원회가 출간한 북한의 정치범수용소의 실태는 북한에 상당한 압력 요인이 될 것임. David Hawk, *The Hidden Gulag: Exposing North Korea's Prison Camps* North Korea (U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2003) <WWW.HRNC.ORG>

한의 민주화나 체제개혁을 요구하는 것 보다는 경제 및 인도적 지원을 대가로 구체적인 인권납용에 대한 증거를 제시하면서 국제규범을 준용하는 압력과 설득을 지속하고 모든 범죄에 대한 공정한 재판과 정치범에 대한 연좌제 폐지, 공개처형 금지, 여행 및 거주 이동에 대한 허가제 폐지 등과 국제규범의 실천을 모니터할 수 있는 문호개방을 강력하게 그리고 집중적으로 촉구해야 할 필요가 있다. 현재 북한당국은 유엔 인권레짐과 국제사회의 강력한 요구를 완전히 배제할 입장에 있지 않다.

2. 북한 인권 개선을 위한 우리의 대응

국제사회는 북한을 인권의 사각지대로 규정하고 있다. 1990년대에 유엔인권소위원회는 1997년과 1998년 연속적으로 대북 인권결의안을 채택한 바 있고, 2003년 제59차 유엔인권위원회에서는 EU를 중심으로 서방국가들이 북한의 인권실태에 대한 심각한 우려를 표명하면서 북한결의안 채택하였다. 특히 EU회원국인 프랑스, 독일 및 포르투갈 등은 북한의 인권실태를 강력히 규탄하였고, 이에 대한 강력한 대응을 촉구하였다. 스콧 카펜터 미 국무부 부차관은 2002년도 북한의 인권실태를 평가하면서(주로 시민적·정치적 권리를 중심으로) 북한은 세계에서 가장 폭압적이고 소름끼치는 체제 중의 하나이며 최대 규모의 감옥체제라고 혹평하였다. 이러한 북한의 인권상황을 개선하기 위해서 북한 인권에 관심이 있는 전문가들은 주변국을 포함한 국제사회의 관심과 공조가 필요하다는데 공감하고 있다.

일반적으로 국제사회에서 특정국의 인권침해를 개선하는 접근 방법에서 몇 가지 준거 틀이 거론되고 있다. 이 준거 틀은 모든 경우에 적용될 수는 없고, 전문가에 따라 다를 수 있으나 대북 인권정책의 방향을 제시하

기에 앞서 몇 가지 유용한 점을 지적하고자 한다.

첫째, 인권정책이 하나의 중요한 대외정책으로 대두되고 있는 현실에서 정부는 하나의 목소리를 내야 상대방에 대한 분명한 메시지를 전달하고 정책의 일관성을 견지할 수 있다. 이를 위해서는 최고 지도자의 리더십이 요구되는 것이다.

둘째, 인권개선을 요구하는 목적은 국제적 협의에 의해서 인권침해의 중지를 요구하고 나아가서 국제기준의 준수를 촉구하는 것임으로 민주화나 체제 개혁 등 해당국들의 정부 전복을 겨냥하기보다는 제한적이고 구체적이어야 효과적이다. 이를 위해서 인권개선의 요구는 상황에 따라 공개와 비공개를 적절히 구사해야 하고 민간 NGO와 기업 등도 활용해야 한다. 인권 침해가 극심한 경우에는 개선의 가능성이 없더라도 예외적으로 강력하고 일방적인 메시지를 전달할 필요도 있다.

셋째, 인권정책의 추진 방법으로 다자적 틀과 국제법을 동원하는 것이 효과적이고 국제적인 명분도 있다. 인권개선 노력은 국제인권조약과 연계하여 전개하고 기존의 인권기구와 다자적 연합을 통해 압력을 행사하는 것이 효과적이다. 특히 유엔인권위원회의 주제별 특별보고관, 실무그룹 등의 기구를 활용하고, 유엔인권이사회에서 지적했듯이 수용소 및 구류시설의 고문 행위 등의 조사는 국제 적십자사를 활용하려는 다자적 압력이 유용할 수 있다. 또한 법의 지배를 증진하기 위한 법 체제 정비와 인권 전문가 양성을 위한 다자적인 노력도 중요하다. 사실 인권문제에 대해서는 어느 누구도 자유로울 수 없어 쌍무간의 접근은 부정적인 결과만을 초래하기 때문에 다자적 접근을 적극적으로 활용하고 있다.

마지막으로 인권개선의 요구는 상대방이 받아들일 수 있는 조건으로 해서는 안 되고 현재 진행 중인 인권남용을 인정하는 중장기적 인권정책을

개발한다는 것은 그 자체가 무의미한 접근일 수 있다.¹⁰¹

이와 같은 일반적인 준거 틀을 참고하여 대북 인권정책을 기본 방향과 세부추진 방향으로 대별하여 제시하고자 한다.

가. 기본방향

최근 북한 핵문제는 북한의 인권문제에 대한 국제사회의 여론을 더욱 부정적으로는 비추고 있다. 2003년도 유엔인권위원회는 대북 인권결의안을 채택하고 이를 주도한 EU는 북한 인권문제가 개선될 때까지 계속하여 문제를 적극 제기하겠다는 입장을 밝힌 바 있고, 금년도 12월 초에 예정된 EU-북한 간의 정치대화에서 EU는 인권문제를 제기할 것이라고 밝히고 있다. 이에 따라 북한 인권문제는 유엔 및 국제사회의 감시망에 들어왔고 국제사회의 주요 현안이 되고 있다. 미국과 일본 등 우방국들도 EU와 유사한 입장을 취하고 있다. 우리 국회도 북한 인권문제에 보다 적극적인 정책을 모색하겠다고 결의안을 채택한 바 있다. 이에 따라 국내에서의 관심도 증대되고 있어 정부도 대북정책에서 인권문제를 유보하는 것에 대한 내부적인 비판이 제기되는 것에 대응 조치를 준비할 필요도 있다.

북한의 인권문제는 보편적인 가치 추구와 삶의 질을 향상시켜야 한다는 당위적인 측면과 남북관계 개선을 통한 한반도 평화 유지 및 북한의 변화 유도라는 현실적인 측면이 동시에 고려되어야 하는 이중성을 안고 있다. 이러한 이중성을 동시에 만족시키는 묘책을 제시하는 것은 용이한 일

101 Sidney Jones, "Asian Human Rights, Economic Growth, and United States Policy", *Current History*, Vol. 95, No. 605 (December 1966) 참조

이 아니다. 과거에도 남북관계 개선이라는 현실적인 문제에 우선을 두는 경우에 인권문제에 소극적인 입장을 취하게 되었고 이것은 국내외 여론에 부정적으로 비춰졌고 비판의 대상이 되었다. 따라서 당위적인 측면과 현실적인 측면을 고려한 대북 인권정책은 남북한 관계 및 국제환경을 고려한 균형된 감각을 가지고 추진되어야 하고, 이념적인 편향보다는 북한으로 하여금 국제인권규범을 준수하게 하는 대안이 모색되어야 한다.

(1) 대통령의 리더십

정부는 대북 인권정책 추진에서 보편적 가치라는 원론적 관점에서 북한의 인권문제가 개선되어야 한다는 입장을 대통령이 포괄적으로 언급하여 인권문제가 우리의 관심 사안임을 북한에 분명히 전달하여야 한다. 북한과 같이 인권침해가 심대한 경우에 일방적이지만 강력한 메시지 전달은 그 개선 여부에 관계없이 필요하다.¹⁰² 그리고 대통령 산하에 북한인권개선을 위한 기구를 설립하여 대북인권정책에 대한 로드맵 또는 종합대책을 마련 하도록 하는 것도 고려해야 될 것이다.

이와 같은 대통령의 언급은 다음과 같은 점에서 중요하다. 첫째, 대북 인권정책에서 각 부처간에 한 목소리를 내어 효과를 증대시킬 수 있다. 둘째, 인권문제에 대한 정부 부처 간의 이기주의를 극복하고 적절한 역할 분담과 조정으로 위기에 효율적으로 대처할 수 있을 것이다. 마지막으로 국회를 포함한 범국민적 지지를 동원할 수 있다는 이점이 있다.

102 Ibid, p. 427.

(2) 인도적 지원과 경제협력은 생존권 위협 완화

국제인권규약에 의하더라도 현재 북한 주민들이 직면한 최대의 인권침해 요인은 식량난에 따른 생존권인바, 정부의 대북 인도적 지원과 경제적 교류협력은 북한 주민들의 생존권을 개선하기 위한 것이라는 점을 부각시켜 ‘퍼주기’라는 비판을 회색시킬 필요가 있다. 그리고 시민적·정치적 차원의 권리에도 지속적인 관심을 가질 것임을 언급하고, 이에 대한 다자적 노력에 동참해야 할 것이다. 이를 위하여 국회에서의 여야 합의 등 국민들의 폭넓은 합의 구축에 노력할 필요가 있다.

(3) 북한의 인권개선과 인센티브 연계

북한의 인권개선 요구는 민주화와 개혁을 요구하기 보다는 인권남용에 대한 구체적인 사례를 지적하고 이의 개선을 요구하는 것이다.¹⁰³ 비인도적이고 비인간적인 인권 남용을 중단하고 국제규범을 준수하도록 다자간 압력에 동참하면서 북한의 개선 조치에 따라 확실한 인센티브를 제공하는 것을 고려할 수 있다. 가령 비인도적인 국군포로 및 납북자 송환, 정치범수용소와 연좌제를 폐지시키고 경제적 지원을 연계할 수 있고, 이러한 작업은 동서독의 경우와 같이 비밀리에 진행하는 것도 고려할 수 있다.

(4) 인권외교 강화

103 Ibid, p. 427.

대북 인권정책을 효율적으로 추진하기 위해서는 정부는 유엔 등 다자적 포럼 등에서 대북 인권개선 노력에 동참하는 것이 바람직하다. 또한 국내 및 국제 NGO들을 앞세워 역할 분담을 하는 것이 필요하다. NGO들이 북한의 인권문제에 대한 적극적인 문제 제기에 앞장서고, 정부는 북한 인권실태에 대한 정보를 국내외 NGO들과 공유하고 NGO들 간의 협조적인 네트워크 구축을 지원하는 것이 바람직하다.

(5) 대북 인권정책에 인도적 지원과 인권 개선 요구 병행 고려

EU 등 서방선진국들은 대북 인도적 지원을 하면서도 유엔인권위원회 등에서 적극적으로 인권문제를 거론하고 있는 것은 우리에게도 좋은 본보기가 되고 있다. 물론 남북한의 특수사정으로 쌍방간의 직접적인 인권문제 거론은 부작용이 많을 것이나 다자적 접근에서 보편적 가치를 주장하고 이를 북한에 설득하는 것은 남북관계에 큰 부정적인 결과를 가져다주지는 않을 것이다.

나. 세부추진 방향

북한에 대한 인권정책을 전개함에 있어 범국민적 관심과 지지 및 국제 사회와의 협력이 필요하다. 이러한 노력을 효과적으로 수행하기 위해서는 정부와 민간단체의 역할분담이 필요하다.¹⁰⁴ 다음의 도표가 세부적 정책추

104 최의철·서재진·김수암(공동 집필), “북한 인권상황 변화 평가지표 개발”(통일부 용역 보고서, 2002) 중 북한인권 개선 방안을 보완, 발전시킨 것임.

진 방향과 내용을 이해하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

(1) 내부적 차원

첫째, 정부는 대북 인권정책에 대한 종합대책을 마련하고 정부 부처 및 정부와 NGO간의 역할 분담, 국제적 협력체제 구축 및 협조 방안 등 세부대안들을 개발하고 상황의 변화에 따라 이를 조정하여야 할 것이다.

	정부	민간
독자적 차원	<ul style="list-style-type: none"> - 당위적 차원에서 인권의 보편적 가치 강조 및 관심을 분명히 표명 - 가칭 북한인권개선을 위한 기구 설립과 종합적인 대북 인권정책 준비(로드맵 작성) 및 부처 내 역할 분담 - 북한 인권자료 수집 및 제공, - 북한 인권침해의 구체적 사례들에 대한 데이터베이스구축(예: 서독의 중앙기록보관소 등) - 정부 산하 연구기관 및 민간단체의 인권 연구 및 활동 지원 등으로 인권 전문가 양성 	<ul style="list-style-type: none"> - NGO의 인권 활동 지원 - 국내NGO와 국제NGO 간의 상호네트워크 구축 - 북한 인권 연구 및 정보 수집 지속 - 미디어 등 대중 매체를 통한 인권에 대한 교육 및 홍보 강화
쌍무적 차원	<ul style="list-style-type: none"> - 생존권을 위한 인도적 지원 지속 - 비공식적인 채널을 통한 인권개선 촉 	<ul style="list-style-type: none"> - 북한과 민간차원 교류협력 활성화로 북한의 변화 유도 및

	<ul style="list-style-type: none"> 구 및 경제지원 연계 시사 - 비공식 채널에서도 구체적인 사례에 대한 개선 조치 요구가 효과적(남북자, 국군포로 및 정치범수용소 문제 등 우선 과제 선정) 	<ul style="list-style-type: none"> 삶의 질 개선 - 남북교류 증대를 통해 외부 정보 제공 등 북한 주민들의 인권 의식 고양 노력
다자적 차원	<ul style="list-style-type: none"> - 유엔 및 서방에 대한 인권외교 강화 - 다자적 틀에서 민주화나 체제 개혁 요구보다는 북한의 국제적 인권 기준 준수 촉구 - 유엔 인권레짐의 북한 인권조사활동에 대한 정보 제공 등 지원 - 미가입 국제 인권레짐에 북한의 가입 촉구 - 북한 인권 전문가 양성 위한 국제적 프로그램에 대한 협력 및 지원 - 대량 탈북사태에 대비 관련국들과 사전 협의 모색 - 국내외 NGO들의 상호 협력 관계 구축 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북관계를 고려하여 국내 NGO들이 북한 인권문제에 대해 적극적인 역할 수행 필요 - 국제 NGO들에게 북한인권 실태에 관한 정보 제공 - 국내 NGO와 저명한 국제NGO들 간의 관계 강화 및 학술회의 개최 등으로 국제적 여론 조성에 기여

둘째, 북한은 유엔인권이사회와 인권위원회 등 인권레짐의 문호개방 요구에도 부정적인 태도를 견지하고 있어 인권실태에 대한 국내외 인권단체들의 객관적인 자료 확보에 어려움이 있다. 따라서 대북인권 정책 차원에서 구체적이고 객관적인 정보를 수집·축적하고 이를 국제인권기구 및 국내외 NGO들에게 제공해야 할 것이다. 이 과정에서 불필요한 오해와 선입견을 방지하기 위해서 학계와 NGO들을 통해서 자료를 제공하는 것이 바람직하다.

셋째, 객관적인 증거에 의해 법률적 판단과 처리를 위해서 북한인권침

해사례들에 대한 자료 수집과 데이터베이스화를 추진하는 것을 고려해야 할 것이다. 서독이 '동독정권의 인권침해에 관한 중앙기록보관소'를 운영한 것은 우리에게 좋은 선례가 될 것이고, 이러한 기구 설립은 북한에게도 간접적인 압력 요인으로 작용할 수 있을 것이다.

넷째, 국제 및 유엔 인권포럼에서 민간NGO들의 역할이 여론 형성에 중요한 역할을 수행하는 것을 감안하여 국내 NGO들과 저명한 국제 NGO 들과 협조체제를 구축하고, 또한 국내외 NGO들 간의 상호 네트워크 구축을 지원하여 효율적인 인권운동의 전개하는 것을 지원하는 것이 바람직하다.

마지막으로 민간단체들은 자유로운 신분을 활용하여 국내외 학술 세미나 및 교육 활동을 통해 전문가 배양 및 일반인들의 인권에 대한 관심을 제고하고, 북한 인권관련 사례와 자료들을 수집하여 미디어를 통해 이를 전파하고 여론을 환기시키는 노력이 필요하다.

(2) 남북 쌍무적 차원

첫째, 대통령을 포함한 민간 지도층은 가장 기본적인 인권인 생존권이 위협 받는 등 북한의 인권상황이 개선되어야 한다는 것을 지적하고 범국민적 관심을 유도하여야 한다. 이것은 대북 인도적 지원 등 인권개선운동에 대한 국민적 지지 확보 등 여론 통합에 도움이 될 것이다.

둘째, 그러나 대북 인권문제에 대한 관심 표명이 반드시 남북회담에서 인권문제를 주요 의제로 직접 거론하는 것을 의미하지는 않는다. 사실 인권문제에 관한 한 어느 국가도 자유로울 수 없어 국제사례에서도 쌍무 간에 인권문제를 거론하는 것은 기피하고 있다. 따라서 쌍무 간에는 비공식

적인 접근이 효과적일 수 있다. 에곤 바의 증언에 의하면 동서독의 경우에도 인권문제는 비공식적인 회담에서 거론되었고 정치범의 송환은 막후에서 비밀리에 이루어졌다. 셋째, 동서독의 경우, 동독은 국경지역의 개방 및 서신교환 등 동서독 간의 교류협력의 확대를 조건으로 서독에 경제적 지원을 요구하였고 서독은 이에 응하였을 뿐만 아니라 동독의 태도 여하에 따라 더 많은 인센티브를 제공할 수 있다는 것을 암시하여 문호개방을 유도하였다. 남북한의 경우에도 이러한 사례를 준용할 수 있다. 남북한 간 비공식 접촉이 이루어지는 경우에도 민주화나 개혁을 요구하기보다는 인권침해 사실에 대한 구체적인 사례를 제시하고 개선조치에 따른 인센티브 제공 등을 연계할 필요가 있다. 필자의 견해로는 납북자 및 국군포로 송환 요구와 개선 조치로서는 과급효과가 클 것으로 예상되는 정치범수용소 해체 및 거주 여행의 자유 등이 우선적인 의제가 되는 것이 바람직하다.

마지막으로 북한과의 교류협력의 활성화를 적극 추진하고 민간차원의 교류 및 지원사업을 전개하여 북한의 사회변화를 유도하는 것이 북한 주민들의 인권을 개선하는 현실적이고 실질적인 방법이 될 수 있다. 이산가족 상봉 및 각 분야에서의 상호방문, 교류 그리고 지원활동을 활성화하여 접촉의 폭을 넓히는 것이 북한 주민들의 생활개선과 외부 세계와의 접촉 확대로 주민들의 사고의 전환에도 영향을 미칠 것이기 때문이다.

(3) 다자적 인권외교 차원

첫째, 유엔 인권외교를 강화하고 이에 적극 협력하는 것이 바람직하다. 북한 인권문제에 대한 독자적, 쌍무적 차원의 대안은 제약되어 있어 다자적 접근에 적극적인 태도를 견지할 필요가 있다. 우선 유엔 인권레짐과의

협력으로 북한이 국제인권기준을 성실히 준수할 것을 촉구하고, 인권실태를 객관적으로 파악하기 위한 문호개방이 이루어지도록 지속적인 인권외교를 전개하여야 한다.

둘째, 유엔인권위원회의 결의로 활동하고 있는 실무그룹(Working Group)과 분야별 특별보고관들이 다차원적으로 북한 인권문제에 접근할 수 있도록 증거 자료의 수집 및 제공 등 필요한 역할을 적극 수행해야 할 것이다. 또한 이들의 활동이 북한 인권문제를 지속적으로 공론화할 수 있도록 외교적인 노력을 기울이는 것도 효과적인 방법이다.¹⁰⁵

셋째, 우리의 우방에 대한 인권외교를 강화함으로써 우방국들을 통해 북한에 간접적인 그러나 강력한 영향력을 줄 수 있다. 북한이 긍정적인 반응을 보이고 있는 EU와 그 회원국들에 대한 인권외교를 강화하는 것이다. 북한은 미국의 패권적 지위에 대응하는 방편의 하나로 EU와 관계강화에 적극성을 띠고 있다. EU는 금년도 유엔인권위원회에서 북한 결의안을 채택하는 데 중심적 역할을 수행하였는데도 북한은 EU와의 지속적인 관계 유지 의사를 표명하고 있다.¹⁰⁶ 또한 EU는 매년 북한과 인권대화 및 인권 세미나를 개최하고 있는바, 이러한 ‘인권대화’가 지속·확대될 수 있도록 EU와 긴밀한 협조체제를 유지할 필요가 있다. EU의 북한 담당관인 Maria Catillo Fernandez는 김대중 대통령의 강력한 권고가 EU의 북한 접근과 인권대화를 가져왔다고 평가하고 있다.¹⁰⁷

105 이번 유엔인권위원회에 거론한 주제별 특별보고관 활동 이외에 자의적 처형에 관한 특별보고관, 의사 및 표현의 자유에 관한 특별보고관, 여성 폭력에 관한 특별보고관, 법관의 독립성에 관한 특별보고관의 활동을 촉구할 필요가 있음.

106 『연합뉴스』, 2003. 5. 14.

넷째, 유엔 인권레짐 및 국제인권기구들이 실시하고 있는 교육, 훈련 등 기술협력프로그램에 북한이 참여할 수 있도록 협력하여 북한의 인권전문가 양성에 기여하는 것도 북한의 인권개선에 긍정적인 결과를 산출할 것이다.

다섯째, 다자간 협력을 통해서 북한이 아직 가입하지 않은 인권레짐(국제노동기구, 국제이민기구, 고문방지협약, B규약의 선택의정서 비준, 인신매매금지 협약 및 의정서, 난민지위에 관한 협약 및 의정서 등)에 가입을 유도한다. 유엔 인권레짐은 대북 결의안들을 통해서 북한이 아직 가입하지 않은 인권레짐에 가입을 촉구해 온 점을 감안하여 다자기구와 EU를 통해 북한에 압력을 가해야 한다.

여섯째, 국제사회의 대북 인권공세가 강화되고 미국 의회는 탈북자들의 미국 망명을 허용하려는 입법 조치를 서두르고 있어 대량 탈북 가능성이 증대하고 있다. 따라서 이를 사전에 대비하는 차원에서 관련국들과 사전 협의 및 협조 체제를 모색하는 것이 필요하다.

마지막으로 국내NGO들은 저명한 국제NGO들과 협동 연구 및 정보공유를 통해서 국제적 여론 조성에 기여 할 수 있고, 이에 대한 정부의 지원을 고려해야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 고영환 「평양 25시」. 서울: 고려원, 1992.
- 국토통일원 「조선노동당대회자료집」. 제3권 서울: 국토통일원, 1988.
- 김병로 「북한 종교정책의 변화와 실태」. 서울: 통일연구원, 2002.
- 김일성 「주체사상에 대하여(2)」. 평양: 조선로동당출판사, 1991.
- 김정일 「김정일선집 10」. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- _____. 「김정일선집 11」. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- 박치영 「유엔정치론」. 서울: 법문사, 1994.
- 손광주 「김정일 리포트」. 서울: 바다출판사, 2003.
- 황장엽 「나는 역사의 진리를 보았다」. 서울: 한울, 1999.

2. 논문

- 김용호 “북한외교정책의 결정요인” 양성철과 강성학(공편). 「북한외교정책」. 서울: 서울프레스, 1995.
- 김일성. “미국 <<워싱턴타임스>> 기자단이 제기한 질문에 대한 대답.” 「김일성 저작집 44」. 평양: 조선로동당출판사, 1966.
- _____. “아세아, 아프리카, 라틴아메리카 인민들의 위대한 반제혁명위업은 필승불패이다.” 1968년 10월 8일. 「김일성 저작선집 5」. 평양: 조선로동당출판사, 1972.
- _____. “조선로동당 제5차대회에서 중앙위원회사업총화보고-국제혁명력량

- 과의 단결을 강화하기 위하여.” 1970년 11월 2일 『김일성 저작선집 5』. 평양: 조선로동당출판사. 1972.
- ____. “조선로동당과 공화국정부의 대내외적정책의 몇가지 문제에 대하여.” 1971년 9월 25일, 10월 8일 『김일성 저작선집 6』. 평양: 조선로동당출판사. 1974.
- ____. “사회주의제도를 더욱 공고발전 시키기 위한 과업.” 『김일성 저작선집 6』. 평양: 조선로동당출판사. 1974.
- ____. “조선로동당 제4차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고” 1961년 9월 11일 『김일성 저작선집 3』. 평양: 조선로동당출판사. 1975.
- ____. “조선로동당창건 30돐에 즈음하여.” 1975년 10월 9일 『김일성 저작선집 7』. 평양: 조선로동당출판사. 1978.
- ____. “인도네시아 <미디어 인도네시아> 신문사 책임주필이 제기한 질문에 대한 대답.” 『김일성 저작선집 10』. 평양: 조선로동당출판사. 1994.
- 김정일 “사회주의현실을 반영한 혁명적영화를 더 많이 창작하자 - 시대정신을 옹계 구현하여야 한다.” 1970년 6월 18일 『김정일 선집 2』. 평양: 조선로동당출판사. 1993.
- ____. “사회주의는 과학이다.” 『로동신문』. 1994. 11.4
- ____. “참다운 인권을 옹호하여.” 『로동신문』. 1995. 6. 24
- ____. “주체사상에 대하여.” 『김정일선집 7』. 평양: 조선로동당출판사. 1996.
- ____. “사회주의건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선” 1992년 1월 3일 『김정일선집 12』. 평양: 조선로동당출판사. 1998.
- ____. “사회주의는 과학이다.” 『김정일선집 13』. 평양: 조선로동당출판사.

1998

____. “사회주의에 대한 희망은 허용될 수 없다.” 조선로동당 중앙위원회 기관지 <근로자>에 발표한 담화 1993년 3월 1일 『김정일선집 13』, 평양: 조선로동당출판사, 1998.

____. “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할데 대하여.” 1997년 6월 19일 『김정일선집 14』, 평양: 조선로동당출판사, 2000.

박재영. “북한의 대유엔 및 국제기구정책.” 양성철과 강성학(공편). 『북한외교정책』, 서울: 서울프레스, 1995.

유호열. “북한외교정책의 결정구조와 과정.” 양성철과 강성학(공편). 『북한외교정책』, 서울: 서울프레스, 1995.

윤우철. “불순한 목적을 추구하는 <인권공세>.” 『로동신문』, 1993. 6.20.

최의철. “남북정상회담과 이산가족문제 해결.” 『통일정책연구』, 제9권1호
2000

최의철·서재진·김수암(공동 집필). “북한 인권상황 변화 평가지표 개발.” 『2002 통일부 용역 보고서』, 2002.

DPRK. “Report on the DPRK Nutrition Assessment.” *Central Bureau of Statistics*. November 20. Juche 91(2002).

Morello, Ted. “Veto Vanishes: Thaw Clears Way to (United Nations) Membership for Koreans.” *Far Eastern Economic Review* (December 5, 1990)

Resenau, James N. “Pre-Theories and Theories of Foreign Policy.” *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York: Free Press, 1971

____. “Security in a Turbulent World.” *Current History*. Vol. 94, No. 592 (May 1995)

Joffe, Josef. "Rethinking the Nation-State." *Foreign Affairs*. Vol. 78. no. 6 (November/December 1999)

Jones, Sidney. "Asian Human Rights. Economic Growth. and United States Policy." *Current History*. Vol.95. No.605 (December 1966)

Waldron, Jermey(Ed.). "Karl Marx's 'On the Jewish Question'." in *Nonsense Upon Stilts*. London: Methuen & Co. Ltd. 1987.

"EU Lines of Action Towards North Korea". *The General Council*.
<<http://www.info-france-usa.org/news/statmnts/2000/EU2000/korea.asp>>
(November 20. 2000).

The Second Periodical Report on the Implementation of the Convention on the Rights of the child(May 2002)

3. 기타

「내외통신」

「노동신문」

「동아일보」

「연합뉴스」

「조선일보」

「조선중앙통신」

「중앙일보」

통일부, 「주간북한동향」, 해당호