

## 이명박 정부의 대북 인권정책 성과와 과제

이규창 (통일연구원 연구위원)

이명박 정부는 인권의 보편성에 입각한 대북 인권정책을 추진하였고, 북한 인권 개선을 위한 국제사회와의 연대를 강화하였으며 북한 주민들의 삶의 질에 대한 관심을 표명하였다. 그러나 북한인권법 제정 실패, 북한 인권과 대북 지원을 둘러싼 남남갈등의 노정, 시민적·정치적 권리 중심의 대북 인권정책 등 적지 않은 과제도 남겨 놓았다.

차기 정부에서는 인권의 보편성에 입각한 대북 인권정책을 일관성 있게 추진하는 가운데 북한 주민의 인권이 실질적으로 개선될 수 있는 방안들이 마련되어야 한다. 향후 대북 인권정책을 추진함에 있어서는 인권 개념의 양측인 자유권과 사회권이 균형 있게 고려되어야 하고, 인권의 보편성과 함께 대북 인도지원 및 개발협력을 통해 남북관계 특수성 및 남북관계 발전과 통일까지 염두에 두어야 한다. 또한 북한 인권정책 개발 및 추진의 일환으로 주무부서인 통일부의 조직과 인원을 확대하여야 한다.

\* JPI정책포럼 세미나(2012. 11. 23) 발표자료임.

## 목 차

1. 서론
2. 이명박 정부의 대북 인권정책 성과
  - 가. 인권의 보편성에 입각한 대북 인권정책 추진
  - 나. 북한 인권 개선을 위한 국제사회와의 연대 강화
  - 다. 북한 주민의 사회권에 대한 관심 표명
3. 대북 인권정책 추진의 문제점과 과제
4. 대북 인권정책 추진 방향 및 정책적 제안
  - 가. 인권의 보편성에 입각한 대북 인권정책 유지
  - 나. 북한인권법 제정
  - 다. 자유권과 사회권 신장의 균형 추진
  - 라. 북한 인권과 대북 인도 지원의 통합적 시각에서의 추진
  - 마. 통일을 염두에 둔 개발협력
  - 바. 헌법에 합치한 북한 인권정책의 추진
  - 사. 대북 인권정책 개발 및 추진을 위한 역량 강화
5. 맺음말

## 1. 서론

- 이명박 정부는 김대중, 노무현 정부와 달리 인권의 보편성에 입각한 대북 인권정책을 추진하였고, 북한 인권 개선을 위한 국제사회와의 연대를 강화하였음.
- 북한 주민의 ‘삶의 질’에 대한 관심을 표명함으로써 북한 주민의 생활 여건 증진을 위한 정책개발의 토대를 마련하였음.
- 그러나 북한인권법 제정 실패, 북한 인권과 대북 지원을 둘러싼 남남 갈등의 노정, 시민적·정치적 권리 중심의 대북 인권정책 등 적지 않은 과제도 남겨 놓았음.
- 이 글에서는 이명박 정부의 대북 인권정책 성과와 문제점을 살펴보고 향후 북한 인권 개선을 위한 정책적 과제 및 고려사항을 제시하고자 함.

## 2. 이명박 정부의 대북 인권정책 성과

### 가. 인권의 보편성에 입각한 대북 인권정책 추진

- 1993년 비엔나 세계인권회의에서 채택된 「비엔나 인권선언 및 행동강령」(Vienna Declaration and Programme of Actions)은 문화적 상대성을 인정하고 있으나 인권의 보편성에 무게를 두고 있음.
  - 비엔나 인권선언 및 행동강령 제1항은 “인간의 권리와 자유의 보편적 성격에는 의문의 여지가 없다(The universal nature of these rights and freedom is beyond question)”고 함으로써 인권의 보편성 강조함.
  - 이 선언 제5항은 “모든 인권은 보편적...”이라고 규정된 다음 “...국가적·지역적 특수성과 다양한 역사적·문화적·종교적 배경의 중요성은 염두에 두어야 하나, 어떠한 정치적·경제적·사회적 체제 하에서도 모든 인권의 증진과 보장은 국가들의 임무임을 강조함.

*“All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner; on the same footing, and with the same emphasis. While the significance of national and regional*

*particularities and various historical, cultural and religious background must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.”*

- 이명박 대통령은 북한 인권 문제를 인권의 보편적 가치에 입각함으로써 이전 정부와 다른 자세를 보여주었음.
  - 대통령직인수위원회는 『이명박 정부 국정과제 보고』에 ‘인권외교 및 문화외교 강화’를 47개 국정과제의 하나로서 제시하였음.
  - 이 대통령은 당선인 시절인 2008년 1월 10일 크리스토퍼 힐 미국 국무부 동아태차관보와의 면담에서 “북한 인권 문제는 전략적 차원이 아니라 인류의 보편적 가치에 입각해서 접근해야 한다.”고 천명함.
- 통일부 역시 2008년 3월 26일 대통령 업무보고에서 ‘인류 보편적 가치 차원에서 적극 추진’을 북한 인권 개선 노력의 추진방향으로 삼고 있다고 보고하였음.
- 국가인권위원회도 북한 인권 개선에 적극적인 입장을 취하였음.
  - 북한인권특별위원회 설치(08. 9. 23), 북한 인권 국제심포지엄 개최(08. 10. 29), 북한 여성인권과 정치범수용소 실태조사(09. 1. 15), 북한인권법 제정 촉구(10. 4. 13, 10. 12. 6), 북한인권팀 창설(10. 4. 26), 북한 인권개선 로드맵 발표(10. 12. 13) 및 공청회 개최(11. 1. 21), 2011년도 업무계획에 ‘북한 인권 개선활동 강화’ 설정(11. 1. 27), 북한인권침해신고센터 개소(11. 3. 14), 북한 인권 개선 국가정책 수립 권고(11. 10. 24)함.
- 이상과 같은 노력으로 북한 인권 문제에 대한 우리 국민의 의식이 개선된 것으로 조사됨.
  - 서울대 통일평화연구원과 한국갤럽의 2010년 통일의식조사 결과 우리나라 성인 80%가 북한 인권 개선의 필요성 공감하였음.

**이명박 대통령은  
“북한 인권 문제는  
전략적 차원이 아니라  
인류의 보편적 가치에  
입각해서 접근해야  
한다.”고 천명함**

#### **나. 북한 인권 개선을 위한 국제사회와의 연대 강화**

- 외교통상부는 국제사회에서 인권의 보편성에 입각하여 북한 인권 문제에 대하여 적극적인 입장을 표명하였음.
  - 2008년 3월 3일 스위스 제네바에서 개막된 제7차 유엔 인권이사회에서 정부 대표는 “북한의 인권 상황이 개선되지 않고 있다는 국제

**북한인권결의안****찬성국이 지속적으로****증가하고 있으며****2012년 3월****유엔 인권이사회에서는****북한인권결의안이****처음으로 무투표로****통과되었음**

사회의 우려에 대해 북한이 적절한 조치를 취할 것을 촉구한다”고 함으로써 북한 인권 문제를 공식 거론하였음.

- 외교통상부 대변인은 2008년 3월 4일 정례브리핑에서 “북한 인권 문제는 다른 사안과 별도로 추구해야 할 인류 보편적 사안이라고 생각한다.”고 발언함.
  - 2009년 3월 3일 제네바에서 개최된 유엔 인권이사회 제10차 고위급 세션에서 정부 수석대표로 참석한 외교통상부 제2차관은 기조연설을 통해 “북한이 당사국의 인권조약상의 의무를 완전히 이행하면서 인권개선을 위해 필요한 조치를 취해줄 것을 촉구한다.”며 인권개선 조치를 보다 적극적으로 표현하였음.
- 우리 정부의 북한 인권 문제에 대한 적극적인 자세는 유엔의 북한인권결의안 채택에 있어 주도적인 역할을 하게 되었음.
- 유엔 총회의 경우 2005년부터 매년 북한인권결의를 채택해 오고 있는데 우리나라는 표결에서 2005년에는 기권, 2006년 찬성, 2007년 기권을 하다가 2008년부터 공동제안국으로 참여함.
  - 유엔 인권이사회의 경우에는 2008년부터 북한인권결의안을 채택하고 있는데 2008년에는 북한인권결의안에 공동제안국으로 참여하지 않은 채 찬성표만 던졌다가 2009년부터는 공동제안국으로 참여함.
- 북한인권결의안 찬성국이 지속적으로 증가하고 있으며 북한인권결의가 무투표로 채택되기 시작하였음.
- 유엔 총회의 북한인권결의안 찬성국은 2009년 99개국(반대 20개국, 기권 63개국)에서 2010년에는 찬성 106개국(반대 20개국, 기권 57개국), 2011년 찬성 123개국(반대 16개국, 기권 51개국)으로 증가함.
  - 2012년 3월 22일 유엔 인권이사회에서는 북한인권결의안이 처음으로 무투표로 통과되었음
  - 이는 유엔 총회에서의 북한인권결의안 찬성표 증가추세가 반영된 결과라고 볼 수 있으며, 국제사회가 북한인권 개선의 중대성과 시급성에 대해 충분한 합의에 도달했음을 의미한다고 평가할 수 있음.<sup>1)</sup>
- 국제사회의 북한 인권 개선 압력으로 북한 인권이 개선되는 긍정적인 효과가 나타나고 있음.
- 대표적인 예로 공개처형의 경우 통일연구원이 북한이탈주민들을 대상으로 실시한 면접조사 결과 2009년과 2010년에는 공개처형이 대폭 증가한 반면 2011년에는 대폭 감소됨.

〈표 1〉 유엔의 북한인권결의 일지

채택기구	문서번호	채택일	찬반	한국
인권 위원회	E/CN.4/RES/2003/10	2003. 4. 16	찬성:28 반대:10 기권:14	회의불참
	E/CN.4/RES/2004/13	2004. 4. 15	찬성:29 반대:8 기권:16	기권
	E/CN.4/RES/2005/11	2005. 4. 14	찬성:13 반대:9 기권:14	기권
총회	A/RES/60/173	2005. 12. 16	찬성:88 반대:21 기권:60	기권
	A/RES/61/174	2006. 12. 19	찬성:99 반대:21 기권:56	찬성
	A/RES/62/167	2007. 12. 18	찬성:101 반대:22 기권:59	기권
	A/RES/63/190	2008. 12. 18	찬성:94 반대:22 기권:63	공동제안
	A/RES/64/175	2009. 12. 18	찬성:99 반대:20 기권:63	공동제안
	A/RES/65/225	2010. 12. 21	찬성:106 반대:20 기권:57	공동제안
	A/RES/66/174	2011. 12. 19	찬성:123 반대:16 기권:51	공동제안
인권 이사회	A/HRC/RES/7/15	2008. 3. 27	찬성:22 반대:7 기권:18	찬성
	A/HRC/RES/10/16	2009. 3. 26	찬성:26 반대:6 기권:15	공동제안
	A/HRC/RES/13/14	2010. 3. 25	찬성:28 반대:5 기권:13	공동제안
	A/HRC/RES/16/8	2011. 3. 24	찬성:30 반대:3 기권:11	공동제안
	A/HRC/RES/19/13	2012. 3. 22	무투표 통과	공동제안

**국제사회의 북한  
인권 개선 압력으로  
북한 인권이 개선되는  
긍정적인 효과가  
나타나고 있음**

- 북수의 북한이탈주민은 북한 당국이 외부의 비판을 의식하여 공개 처형 대신 무기노동교화형 또는 비밀처형으로 전환하였기 때문이라고 그 이유를 설명함.<sup>9)</sup>
- 회령 22호 관리소가 폐쇄되고 북창 18호 관리소가 개천 지역으로 축소 이전하는 등 북한 정치범수용소의 운영에도 변화가 나타나고 있음.
- 이는 여러 가지 요인이 복합적으로 작용한 것으로 보이는 가운데 국제사회의 북한 정치범수용소에 대한 지속적인 문제제기가 상당한 영향을 미친 것으로 판단됨.

이명박 정부는  
북한 주민의  
'삶의 질'에 대한  
관심을 표명함으로써  
북한 주민의 생활  
여건 증진을 위한  
정책개발의 토대를  
마련하였음

#### 다. 북한 주민의 사회권에 대한 관심 표명

- 이명박 정부는 북한 주민의 '삶의 질'에 대한 관심을 표명함으로써 북한 주민의 생활 여건 증진을 위한 정책개발의 토대를 마련하였음.
  - 이 대통령은 대통령 취임 연설에서 “남북한 주민이 행복하게 살고 … 우리의 목표입니다”라고 함으로써 북한 주민의 복지에 대한 관심 천명함.
  - 통일부는 2008년 통일업무 추진계획에 대한 대통령 보고(2008. 3. 26)에서 ‘북한 주민의 삶의 질 향상’을 추진원칙의 하나로 제시함.
  - 김하중 당시 통일부 장관은 통일문제협의회 정책간담회 기초연설(2008. 3. 27)에서 “앞으로 대북 정책은 … 북한 주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있어야 합니다.”라고 연설하였음.
- 이를 토대로 정부는 북한 주민의 생활 여건을 조성하고 삶의 질을 향상시키기 위한 정책 개발 및 남북협력을 추진하였음.
  - 중앙정부 차원에서는 신종플루 발생시 치료제 50만 명분을 지원(2009. 12) 하였고 지방자치단체 차원에서 병충해 공동방제, 산림녹화 등의 남북협력을 함.
- 북한 주민의 삶의 질 향상은 인권 증진뿐만 아니라 민족공동체 형성 측면에서도 반드시 필요한 중요 과제임.
  - 이 대통령은 2010년 광복절 경축사에서 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체의 ‘3대 공동체 통일구상’을 천명함.

### 3. 대북 인권정책 추진의 문제점과 과제

- 첫째, 이명박 정부 내내 북한인권법 제정을 추진하였으나 국회 계류 중인 북한인권법(안)은 끝내 국회를 통과하지 못하였음.
  - 정치권에서는 새누리당의 북한인권법(안)과 민주당의 북한민생인권법(안)의 병행 심사 여부를 둘러싸고 첨예한 입장 차이 노정을 보임.
  - 북한인권재단, 북한인권기록보존소 설치 및 북한인권대사 임명 실패함.
- 19대 국회에 들어서도 윤상현 의원(2012. 6. 1 발의), 황진하 의원(2012. 6. 15 발의), 이인제 의원(2012. 8. 20 발의), 조명철 의원(2012. 9. 5 발의) 등이 경쟁적으로 북한인권법(안) 제출함.

- 19대 국회 들어 발의된 북한인권법(안)들은 북한인권자문위원회 설치, 북한인권 기본계획 및 집행계획 수립, 북한인권대사 임명, 북한인권재단 설립, 북한인권기록보존소 설치, 민간단체 지원 등에 있어서는 유사하게 규정됨.
- 그러나 법령의 범위에 국군포로·납북자·이산가족 등 소위 인도주의 사안의 포함 여부, 인도적 지원의 북한인권법(안) 명시 여부, 북한인권기록보존소를 어느 기관 산하에 설치할 것인가의 문제, 북한주민의 정보 접근, 북한에서 인권 관련 활동을 하는 북한 주민들로 구성된 인권단체에 대한 지원 포함 여부, 제3국 체류 북한 주민에 대한 보호 포함 여부, 국제형사재판소 기소 포함 여부 등에 있어 차이를 보이고 있음.

○ 2012년 대선을 앞두고 있고 북한 인권 문제에 대한 정치권의 첨예한 입장 차이로 금년 내 북한인권법의 국회 통과는 어려울 것으로 전망됨.

〈표 2〉 19대 국회 북한인권법(안) 주요 내용 비교

구분	윤상현(안)	황진하(안)	이인제(안)	조명철(안)
국군포로·납북자·이산가족	X	X	O	X
북한인권자문위원회	O	O	O	O
북한인권 기본계획 및 집행계획	O	O	O	O
북한인권대사	O	O	O	O
인도적 지원	O	O	O	X
북한인권재단	O	O	O	O
북한인권기록보존소	북한인권재단 산하에 설치	법무부 산하에 설치	국가인권위 산하에 설치	국가인권위 산하에 설치
민간단체지원	O	O	O	O
북한주민의 정보접근	X	X	O	X
북한민간인권단체	X	X	X	O
제3국 체류 북한주민 보호	X	X	X	O
국제형사재판소 기소	X	X	X	O

**이명박 정부 내내 북한인권법 제정을 추진하였으나 국회 계류 중인 북한인권법(안)은 끝내 국회를 통과하지 못하였음**

**북한 인권 개선을 위한  
국제사회와의 연대를  
지속하는 가운데  
북한 주민들의 인권을  
실질적으로 개선할 수  
있는 실효적인 방안이  
강구되어야 함**

- 둘째, 북한 주민의 경제적·사회적·문화적 권리에 대한 관심과 실태 조사 및 정책개발이 상대적으로 부족하였음.
  - 이명박 정부에서는 공개처형, 정치범수용소, 북한 민주화 등으로 대 표되는 시민적·정치적 권리 중심으로 대북 인권정책이 추진되었음.
  - 인권 개념은 크게 제1세대 인권인 시민적·정치적 권리(일명 ‘자유 권’)와 제2세대 인권인 경제적·사회적·문화적 권리(일명 ‘사회 권’)로 대별됨.
- 셋째, 남북관계 경색으로 인해 대북 인도지원이 감소하였고 이는 북 한 주민의 삶의 질과 관련이 깊은 북한 주민의 사회권에 영향을 미 쳤음.
  - 영·유아 등 취약계층에 대한 인도지원을 제외하고는 5·24조치로 대북 인도지원 중단됨.

〈표 3〉 2005년 이후 대북 인도지원 추이

(단위: 억 원)

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
정부 차원	무상 지원	당국 차원	1,221	2,000	1,432	-	0	183	-
		민간단체를 통한 지원	120	134	216	241	77	21	-
		국제기구를 통한 지원	19	139	335	197	217	-	65
		계	1,360	2,273	1,983	438	294	204	65
	식량차관	1,787	-	1,505	-	-	-	-	
	계	3,147	2,273	3,488	438	294	204	65	
민간차원(무상)		779	709	909	725	377	200	131	
총계		3,926	2,982	4,397	1,163	671	404	196	

출처: 통일부 홈페이지(검색일: 2012. 11. 23)

- 넷째, 북한 인권 개선과 대북 지원을 둘러싼 사회갈등을 적극적으로 조정하지 못하였음.
  - 민간단체와 학계 및 일반 국민들 사이에 북한 인권 개선과 대북 지 원에 대한 입장이 첨예하게 대립하고 있음.

## 4. 대북 인권정책 추진 방향 및 정책적 제안

### 가. 인권의 보편성에 입각한 대북 인권정책 유지

- 인권의 보편성은 이념과 정파를 초월하여 지속적으로 추진되어야 할 보편적 가치임.
- 동영상 등 북한의 참혹한 인권 실상을 쉽게 이해할 수 있는 북한 인권 교재 개발이 필요함.
  - 통일연구원, 대한변호사협회, 북한인권정보센터에서 발간하는 북한 인권백서는 분량이 방대하고 일반인이 이해하기 어려움.
  - 학생용과 일반용으로 구분하여 제작할 필요가 있고, 영문판도 제작하여 북한인권 실상을 해외에 홍보함.
- 북한의 인권 관련 주요 법령을 번역하여 국제기구, 인권 관련 국제 NGO 등에 공급할 필요가 있음.
  - 북한 형법과 형사소송법, 변호사법 등 자유권 관련 핵심 법령을 우선 번역하고 차후 행정처벌법, 인민보안단속법 등으로 그 범위를 확대함.
- 북한 인권 개선을 위한 국제사회와의 연대를 지속하는 가운데 북한 주민들의 인권을 실질적으로 개선할 수 있는 실효적인 방안이 강구되어야 함.

### 나. 북한인권법 제정

- 북한인권법 제정의 당위 또는 근거는 국제법과 우리 헌법, 미국과 일본의 입법례 등에서 찾을 수 있음.
  - 첫째, 앞에서 언급한 바와 같이 국제법상 문화적 상대성 내지 특수성도 인정되지만 인권의 보편성이 더 강조됨.
  - 둘째, 북한의 인권 상황을 거론하여 이를 비판하거나 개선을 촉구하는 것은 일반 국제법상의 국내문제 불간섭 의무의 위반에 해당되지 않음.
  - 셋째, 북한 주민들은 남한 주민과 같은 민족이며 더구나 헌법 제3조 영토조항의 해석상 대한민국 국민으로 간주됨. 따라서 정부는 대한민국 국민으로 간주되고 있는 북한 주민들을 보호해야 할 책무가 있음.
  - 넷째, 미국과 일본도 북한인권법을 제정하여 시행하고 있음. 2004년 제정된 미국 북한인권법은 2008년에 2012년까지 연장되었으며, 금년 동 법률을 2017년까지 연장하는 것을 골자로 하는 ‘북한인권법 재승

**북한인권법 제정의  
당위 또는 근거는  
국제법과 우리 헌법,  
미국과 일본의 입법례  
등에서 찾을 수 있음**

### 북한 주민들의 사회권

#### 신장, 즉 식량권과

#### 건강권의 개선을

#### 위해서는 일반 북한

#### 주민들의 삶의 질, 즉

#### 생활수준을 향상시킬

#### 수 있는 정책이 필요함

인법안'이 미 의회를 통과하였음. 일본 북한인권법의 정식명칭은 '남치 문제 및 기타 북한 당국에 의한 인권침해 문제예의 대처에 관한 법률'로 2006년 6월 23일 제정되었음.

- 인권의 보편성, 북한 인권 개선의 필요성은 인정하면서도 북한인권법을 제정하는 대신 '남북관계 발전에 관한 법률'의 운영을 통해 북한 인권 개선을 도모하자는 견해가 개진되고 있으나 북한인권법 제정은 필요함.
  - 첫째, 북한 인권 개선을 위한 국제사회의 움직임과 보조를 맞춘다는 점에서 의미가 있음. 북한 인권 개선이 열매를 맺기 위해서는 직접적 이해당사자인 우리나라가 북한 인권 개선에 보다 적극적으로 나서므로써 국제사회와 연대를 강화해야 함.
  - 둘째, 남북관계발전에 관한 법률은 “북한 인권 개선을 위하여 노력한다”, “필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다”고 선언적·추상적으로만 규정하고 있음. 북한 인권 개선이 실질적으로 추진되기 위해서는 보다 구체적인 규정과 제도적인 장치 마련이 필요함.

### 다. 자유권과 사회권 신장의 균형 추진

- 북한인권법 제정 및 대북 인권정책 추진 시에는 인권 개념의 양측인 자유권과 사회권이 균형감 있게 반영되어야 함.
  - 자유권에는 생명권, 신체의 자유와 안전에 대한 권리 등이 속하고, 사회권에는 대표적으로 식량권, 건강권이 속함.
  - 북한 주민의 자유권 개선을 위해서는 공개처형, 정치범수용소 수감과 같은 반인도적인 행태에 대한 문제제기를 북한 당국에 대해 지속하는 동시에 일반 북한 주민들을 대상으로 외부 정보 유입 확대를 통한 아래로부터의 변화를 유도해야 함.
  - 외부 정보 유입이 일반 북한 주민들의 의식변화로 이어질 경우 북한 주민들 사이에 인권 개념이 빠르게 확산되고, 결국에는 북한의 체제전환 내지 민주화로도 이어질 수 있음
  - 북한 주민들의 사회권 신장, 즉 식량권과 건강권의 개선을 위해서는 일반 북한 주민들의 삶의 질, 즉 생활수준을 향상시킬 수 있는 정책이 필요함.
  - 자유권 분야에서 북한 당국과 북한 주민들에 대한 병행 접근이 필요한 것과 마찬가지로, 사회권 분야에서도 북한 주민들의 생활수준 향상을 위한 대북 (인도)지원 정책 마련 시 북한 당국에게 어떤 문제제기 및 권고를 할 것인지에 대한 균형 잡힌 접근이 필요함.

- 자유권과 사회권은 성격이 다르지만 상호 유기적으로 작용함.
  - 자유권과 사회권, 양자는 서로 불가분의 성격을 지니고 있으며, 상호 의존적이고 연계되어 있음.<sup>3)</sup>
  - 자유권이 사회권에 앞서는 것도 아니고, 반대로 사회권이 자유권에 앞서는 것도 아님. 자유권과 사회권은 마치 수레의 두 바퀴와 같음.
  - 수레가 굴러가기 위해서는 두 바퀴의 크기가 같아야 하고, 움직일 때 두 바퀴에 같은 힘을 주어야 함. 어느 한 바퀴가 더 크거나 한쪽 바퀴에 더 많은 힘을 주면 수레는 균형을 잃고 쓰러지게 됨.
  - 요컨대, 북한 인권이 궁극적으로 개선되기 위해서는 자유권과 사회권이 동반 개선되어야 함.
- 북한 주민의 삶의 질 개선을 위한 정책개발 및 남북협력의 전제조건으로서 먼저 북한 주민의 경제적·사회적·문화적 권리 실태 조사가 선행되어야 함.
  - 보건·의료 분야 및 사회보장·사회보험 분야의 구체적인 실태조사 필요.
  - 국제사회에서의 경제적·사회적·문화적 권리 논의 동향조사 필요.

**라. 북한 인권과 대북 인도지원의 통합적 시각에서의 추진**

- 대북 인권정책 추진 시 인권의 보편성과 함께 남북관계의 특수성, 남북관계 발전도 고려되어야 함.
- 이 점에서 대북 인도지원 및 개발협력까지 포괄하는 인권 개념이 정립될 필요가 있음.
  - 대북 인도지원 및 개발협력과 인권은 별개가 아님.
  - 위와 관련된 인권 개념이 소위 제3세대 인권임.
  - 인권은 제1세대 인권인 자유권에서 제2세대 인권인 사회권으로, 다시 제3세대 인권으로 발전되어 왔음.
  - 제3세대 인권에는 평화권, 환경권, 자결권, 개발권(발전권) 등이 속하는 것으로 이해되고 있으며 점차 그 범위가 확대되고 있음.
- 대북 인도 지원은 첫째, 북한 주민들이 인권 의식을 형성하는 데 중요하게 작용할 수 있음.
  - 2010년 북한이탈주민 82명을 대상으로 실시한 조사결과 북한에서 ‘인권’이란 용어를 들었다는 사람이 42%, 듣지 못했다는 사람이 56%였으며, 북한에서의 인권 교육 경험 여부에 대해서도 있었다는 응답이

**제3세대 인권에는  
평화권, 환경권, 자결권,  
개발권(발전권) 등이  
속하는 것으로 이해되고  
있으며 점차 그 범위가  
확대되고 있음**

**대북 인도지원은  
통일을 추진하는  
과정에서  
북한 주민들의  
대남 친화력을  
제고하는 데 중요한  
역할을 할 수 있는데  
인권 개념을 빌면  
북한 주민들의 자결권  
(right to self-  
determination)  
측면에서 중요한  
작용을 할 수 있음**

11%, 없었다는 응답이 87%에 달하는 등 북한 주민들의 인권 의식은 매우 낮은 수준임.<sup>4)</sup>

- 북한 주민들의 인권 의식이 향상되어 아래로부터의 변화가 일어나기 위해서는 한편으로는 외부 정보 및 문화 유입이 지속적으로 이루어져야 하고 다른 한편으로는 최소한의 생활 여건이 마련되어야 함.
- 2011년부터 북유럽 및 중동에서 민주화 바람이 불고 있는데 1인당 국민소득을 보면 튀니지 약 3,700불, 이집트 약 2,500불이고, 6월 항쟁이 있었던 1987년 한국의 1인당 국민소득은 약 3,300불, 1989년 동유럽에 민주화 열풍이 불 때도 다수 국가의 국민소득은 2,500~4,000불 수준이었음.<sup>5)</sup>
- 이를 볼 때 북한에서도 북한 주민의 의식이 개혁되고 민주화 바람이 불기 위해서는 대략 1인당 국민소득 3,000불(최소한 1인당 국민소득이 2,500불)은 되어야 함.
- 그러나 북한의 경우 공식적으로 1,000불 정도이며 그나마 2009년과 2010년에는 2년 연속 마이너스 성장을 하였음.<sup>6)</sup>
- 2011년 11월 한·독 통일자문회의에 참석한 독일 인사들(메지에르 동독 마지막 총리, 베르너 페니히 박사)도 북한 스스로의 변화, 체제 변화와 인권 개선을 위해 대북 지원의 중요성을 강조하였음.<sup>7)</sup>

- 대북 인도지원은 둘째, 통일을 추진하는 과정에서 북한 주민들의 대남 친화력을 제고하는 데 중요한 역할을 할 수 있는데 인권 개념을 빌면 북한 주민들의 자결권(right to self-determination) 측면에서 중요한 작용을 할 수 있음.
  - 인민자결권으로도 번역되는 민족자결권은 일정한 영토 내에 사는 어느 민족(people)이 그들 스스로의 국가를 세우든지 아니면 다른 나라의 일부로 편입되는 방법을 택하든지 그 영토의 정치적 그리고 법적 체제를 결정지을 수 있는 권리를 말함.<sup>8)</sup>
- 통일 과정에서 북한 지역에 대한 관찰권을 주장하고 북한 주민들의 마음이 중국으로 기우는 것을 방지하기 위해서는 북한 주민들의 마음을 얻는 것이 중요함.
  - 식량 및 보건·의료 등의 대북 지원은 북한 주민들의 대남 적대감을 해소하고 남북 간에 신뢰가 구축되는 계기를 마련하였으며, 남북 간의 정치·군사적 긴장이 조성된 경우에도 남북 간 의사소통의 통로로서 기능하고 있음.
  - 대북 지원 활동을 통해 인적교류가 확대되어 남북한 간 인적 네트워크

워크가 형성되는 토대가 마련되었으며, 대북 지원 과정에서 북한 주민들이 남한 주민들과의 접촉이 확대되면서 남한 사람들에 대한 경제심이나 적대감이 줄어드는 경향이 있다는 평가에 주목할 필요가 있음.<sup>9)</sup>

- 북한 주민들에 대한 대북 (인도)지원은 셋째, 북한 주민들의 마음을 얻음으로써 통일 이후 발생할 것으로 예상되는 심각한 사회갈등을 방지하는 데 크게 기여할 수 있음.
  - 이는 통일을 추진하는 과정에서의 또한 통일 이후의 민족공동체 형성이라는 측면에서 중요함.
- 대북 지원은 논란의 소지가 많은 식량지원보다는 북한 주민의 생활에 도움이 될 수 있는 있는 산림녹화 지원, 보건·의료 인프라 구축 및 전염병 공동 방재를 추진하는 것이 바람직함.
  - 중앙정부 차원에서 추진이 어려울 경우 민간 차원과 지방자치단체 차원에서 추진을 지원함.
- 구체적인 사업의 일환으로 북한 산림녹화 사업을 추진하기 위한 우리 내부 과제로 별도의 기금을 마련할 필요가 있음.
  - 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」상의 녹색기금제도를 준용하여 가칭 ‘북한녹색기금’을 신설하는 방안 고려함.

#### 마. 통일을 염두에 둔 개발협력

- 대북 인권정책을 추진함에 있어 장기적인 관점에서 통일을 염두에 두어야 함.
  - 우리 헌법은 통일을 지향한다고 규정하고 있기 때문임(제4조).
- 통일을 위해서는 북한에 대한 개발협력이 필요함. 개발협력은 첫째, 통일 과정에서 북한주민의 사회권 신장, 다르게 표현하면 생활수준 향상을 위해 필요함.
  - 북한 주민들의 생활수준 향상은 결국에는 북한 주민들 스스로 해야 할 몫임.
  - 북한 주민들에게 물고기를 계속해서 줄 수는 없고, 물고기 잡는 방법을 가르쳐 주어야 함.
  - 북한 주민들 스스로 개발을 통해 자립할 수 있도록 국제사회와 우리나라가 협력해야 함.

**대북 인권정책을  
추진함에 있어  
장기적인 관점에서  
통일을 염두에 두어야 함**

**우리 헌법은**

**통일정책 추진**

**방법으로 '자유민주적**

**기본질서'에 입각할**

**것과 '평화적'이어야**

**할 것의 두 가지 기준을**

**제시하고 있음**

- 인권 개념으로 표현하면 북한 주민들이 개발권(right to development)을 행사할 수 있도록 도와야 함.
- 개발협력은 둘째, 통일비용 절감을 위해서도 필요함.
  - 통일 과정에서 그리고 통일 이후 상당한 통일비용이 소요될 것으로 예상됨. 특히, 북한 재건 과정에 상당한 재원이 소요될 수 있음.
  - 통일비용은 현재 통일담론 확산에 걸림돌로 작용하고 있음.
  - 북한 개발협력은 통일 이후 소요될 것으로 예상되는 통일비용을 절감할 수 있음.
- 중장기적인 관점에서 북한에 대한 개발협력이 필요한 바, 「국제개발협력기본법」을 개정하여 북한 개발협력에 관한 조항을 신설하거나 또는 가칭 「북한개발협력법」을 제정할 필요가 있음.
  - 국제개발협력기본법(2010. 1. 25 제정)은 개발협력 대상을 '국가'로 한정함.
  - 북한은 우리와의 관계에 있어 국가와 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계(남북기본합의서, 남북관계발전법)임.

**바. 헌법에 합치한 북한 인권정책의 추진**

- 우리 헌법은 통일정책 추진 방법으로 '자유민주적 기본질서'에 입각할 것과 '평화적'이어야 할 것의 두 가지 기준을 제시하고 있음.
  - 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.”고 천명함.
  - 자유민주적 기본질서만을 강조해서도 안 되고, 평화만을 강조해서도 안 됨.
- 헌법은 대북 인권정책 측면에서 볼 때도 자유민주적 기본질서의 수호를 위해 북한 주민의 자유권 개선과 변화를 촉구하더라도 불필요하게 북한을 자극해서는 안 되며 평화적인 방법으로 추진해야 할 것을 요구하고 있음.
- 반면 북한 주민의 사회권 신장과 자결권 및 개발권 행사 차원에서 대북 인도지원과 개발협력을 하더라도 추진방법이 자유민주적 기본질서에 반해서는 안 될 것을 요구하고 있음.

- 대북 인도지원 및 개발협력의 혜택은 일반 북한 주민들에게 돌아가야 하며, 북한 당국의 체제유지에 이용되어서는 안 됨.

**사. 대북 인권정책 개발 및 추진을 위한 역량 강화**

- 통일부와 외교통상부, 국가인권위원회의 북한 인권 관련 조직 및 인원은 매우 취약함.
  - 통일부는 북한 인권 관련 조직으로 이산가족과, 정착지원과, 인도지원과가 있으나 북한 인권 전담 조직이 없음.
  - 외교통상부 내의 인권사회과는 국제사회에서의 북한 인권 문제 공조와 탈북자 문제에 치중함.
  - 국가인권위원회 북한인권팀도 팀장과 조사관 2명으로만 구성되어 있음.
- 북한 인권정책 연구 및 개발을 담당하기 위해 통일부 내에 북한 인권 조직과 인원을 확대하여야 함.
  - 자유권 측면에서는 북한 주민 의식 변화 촉진 방안 마련이 중요함.
  - 사회권과 관련하여서는 △사회보장, 보건·의료 실태 조사 △여성, 아동, 장애인 등 취약계층 인권 실태 조사 △국제사회의 경제적·사회적·문화적 권리 논의 동향 파악 △북한 주민의 삶의 질 개선을 위한 정책과제 개발이 이루어져야 함.
  - 북한 인권과 대북 인도지원의 통합 추진을 위한 북한 인권 개선과 대북 인도지원 연계 전략 마련이 필요함.

*차기 정부에서는  
인권의 보편적 가치에  
입각한 대북 인권정책을  
일관되게 추진하고  
국제사회와의 연대를  
지속적으로 강화함으로써  
북한 주민의 인권이  
실질적으로 개선될 수  
있는 방안들을 강구해야*

**5. 맺음말**

- 차기 정부에서는 이명박 정부의 성과를 바탕으로 인권의 보편적 가치에 입각한 대북 인권정책을 일관되게 추진하고 국제사회와의 연대를 지속적으로 강화함으로써 북한 주민의 인권이 실질적으로 개선될 수 있는 방안들을 강구해야 함.
- 인권의 개념은 1세대 인권에서 2세대 인권을 거쳐 3세대 인권으로 발전되어 왔는데 이와 같은 인권 개념들이 대북 인권정책에 반영되어야 함.
- 북한인권법 제정 및 대북 인권정책은 북한 당국을 대상으로 하는 정

**북한 인권 개선을  
위한 산적한 현안에  
적극적·능동적으로  
대응하기 위해서는  
주무부처인 통일부의  
조직과 인원을  
확대하여야 함**

책과 일반 북한 주민들을 대상으로 정책, 압박을 통한 인권 개선전략과 지원 및 접촉을 통한 개선전략이 동시에 고려되어야 함.

- 대북 인권정책도 대북 정책 및 통일정책의 일환으로 대북 통일정책의 큰 틀에서 추진되어야 함.
  - 북한 주민들의 인권 의식 형성을 통한 의식개혁 및 아래로부터의 변화 촉진, 북한 주민들의 대남 친화력 제고, 민족공동체 형성 촉진 차원에서 북한 인권과 대북 인도지원을 통합적으로 추진해야 함.
  - 장기적인 관점에서 북한 주민들 스스로의 생활 수준 향상, 통일 이후의 통일비용 절감 등을 위해 북한 개발협력을 추진하여야 함.
- 대북 인도지원 및 북한 개발협력을 위해서는 남북대화가 필요한 바, 남북대화 재개를 위한 분위기 조성을 위해 우선 고령 이산가족의 생사확인을 추진할 필요가 있음.
  - 이산가족들이 고령화되고 사망률이 급증하는 추세를 고려할 필요가 있음.
  - 고령 이산가족 문제 해결을 위해 전면적 생사확인을 적극 추진함.
- 북한 인권 개선을 위한 산적한 현안에 적극적·능동적으로 대응하기 위해서는 주무부처인 통일부의 조직과 인원을 확대하여야 함.

기획 및 감수: 이성우 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 이지영 (제주평화연구원 연구원)

강지혜 (제주평화연구원 인턴)

## 저자 약력

---

### ■ 이규창

現 통일연구원 연구위원. 고려대학교에서 국제법을 전공하여 법학 박사학위를 취득하였음. 북한인권, 남북법제, 통일관련 법적 문제 등이 연구관심 분야임. 최근 연구업적으로는 북한 형사재판제도연구: 특징과 실태(공저, 2011), “김정은 후계구도하의 북한인권법제 분석과 평가”(2011), “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응 방안 모색”(2012) 등이 있음.

주석

---

- 1) 이금순·한동호, 『최근 국제사회의 북한인권 논의동향』, 통일정세분석(통일연구원, 2012), pp.2-3.
- 2) 김수암 외, 『북한인권백서 2012』(서울: 통일연구원, 2012), p.89.
- 3) 한희원, 『국제인권법원론』(서울: 박영사, 2012), p.203.
- 4) 이금순·전현준, 『북한주민 인권의식 실태연구』(서울: 통일연구원, 2010), p.32, p.35.
- 5) 한국일보, 2011. 2. 16.
- 6) 통계청, 『북한의 주요통계지표 2011』(대전: 통계청, 2012), p.78.
- 7) 한겨레신문, 2011. 11. 17; KBS뉴스, 2011. 11. 17.
- 8) Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction International Law*, 7th revised ed. (London & New York: Routledge, 1997), p.326.
- 9) 박종철 외, 『통일대계연구: 남북합의통일 마스터플랜: 통일환경평가』(서울: 늘품플러스, 2010), pp.342-345.

참고문헌

---

- 김수암 외, 『북한인권백서 2012』(서울: 통일연구원, 2012).
- 박종철 외, 『통일대계연구: 남북합의통일 마스터플랜: 통일환경평가』(서울: 늘품플러스, 2010).
- 이규창, “북한인권법 제정의 필요성과 고려사항,” 통일연구원 Online Series CO12-24(2012. 6. 21).
- 이금순·전현준, 『북한주민 인권의식 실태연구』(서울: 통일연구원, 2010).
- 이금순·한동호, 『최근 국제사회의 북한인권 논의동향』, 통일정세분석(통일연구원, 2012).
- 통계청, 『북한의 주요통계지표 2011』(대전: 통계청, 2012).
- 한희원, 『국제인권법원론』(서울: 박영사, 2012).
- Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction International Law*, 7th revised ed. (London & New York: Routledge, 1997).

# 평화와 번영을 위한 제주포럼 2013에 초대합니다

평화와 번영을 위한 제주포럼은 2001년 한반도와 동아시아 지역의 평화와 공동번영을 모색하기 위한 역내 다자협력 논의의 장으로 출범, 외교·안보·경제·환경·여성·지역개발 등 다양한 분야의 최고 전문가들이 참여하여 매회 그 규모와 질적 성장을 거듭하고 있는 국제종합포럼입니다.

2013년 5월 개최 예정인 제8회 평화와 번영을 위한 제주포럼에 많은 관심과 참여 바랍니다.

## 평화와 번영을 위한 제주포럼 2013

- 주 최 제주특별자치도, 국제평화재단, 동아시아재단, 중앙일보
- 주 관 제주평화연구원
- 일시 및 장소 2013년 5월 29일(수)~31일(금), 제주도

2012  
05.31-06.02

### 제7회 평화와 번영을 위한 제주포럼

“새로운 트렌드와 아시아의 미래”

김황식 총리, 오무르벡 바바노프 키르기스스탄 총리, 폴 존 키팅 전 호주 총리, 람베르토 자니에르 OSCE(유럽안보협력기구) 사무총장, 한승수 전 총리, 스티브 워즈니악 애플 공동창업자 등 36개국 3,100명 참석

2011  
05.27-29

### 제6회 평화와 번영을 위한 제주포럼

“새로운 아시아: 평화와 번영을 위하여”

글로리아 마파카발 아로요 전 필리핀 대통령, 김황식 총리, 자오지청 중국 인민정치협상회의 외사위원회 주임 등 23개국 1,880명 참석

2009  
08.11-13

### 제5회 제주평화포럼

“상생과 공영의 동아시아 질서: 공동의 비전을 향하여”

반기문 유엔사무총장, 한승수 총리, 존 하워드 전 호주 총리 등 13개국 650명 참석

2007  
06.21-23

### 제4회 제주평화포럼

“동북아시아 평화와 번영: 유럽 경험의 탐색”

노무현 대통령, 가이후 도시키 전 일본 총리, 예브게니 프리마코프 전 러시아 총리 등 13개국 500명 참석

2005  
06.09-11

### 제3회 제주평화포럼

“동북아시아 공동체의 건설: 평화와 번영을 위하여”

이해찬 총리, 무라야마 도미이치 전 일본 총리, 첸치첸 전 중국 부총리 등 10개국 500명 참석

2003  
10.30-11.01

### 제2회 제주평화포럼

“동북아 평화공동체의 건설: 도전과 새로운 비전”

노무현 대통령, 예브게니 프리마코프 전 러시아 총리 등 8개국 450명 참석

2002  
04.12-13

### 세미 제주평화포럼

“21세기 세계 평화의 재검토와 평화의 확산”

2001  
06.15-17

### 제1회 제주평화포럼

“동북아시아 공동평화와 번영”

김대중 대통령, 윌리엄 페리 전 미국 국방장관 등 9개국 350명 참석



평화와 번영을 위한  
**제주포럼**

## 제주평화연구원 제주포럼기획단

제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24, 697-120

T. +82 (0)64 735 6531 | F. +82 (0)64 738 6539 | E-mail. jejuforum@jpi.or.kr

[www.jejuforum.or.kr](http://www.jejuforum.or.kr)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-120)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)738-6522

E-mail: [policyforum@jpi.or.kr](mailto:policyforum@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

『JPI 정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760