

## 북한의 인권현황과 한국의 인권외교정책

이성우 (제주평화연구원 연구위원)

북한의 인권문제에 대한 논의는 현실인식에서 문제의 원인 나아가서 이에 대한 대응방안에 있어서 이념적 선호의 문제로 우리의 국내정치는 물론 국제관계에 있어서도 첨예한 대결구도를 유지하고 있다.

북한의 인권문제 뿐만 아니라 인권문제는 일반적으로 보편주의와 상대주의의 이론적 입장차이, 나아가서 인간성의 문제와 주권의 문제의 충돌, 인권을 구성하는 하부개념으로서 개인의 존엄권, 생존권, 시민의 자유와 정치적 권리의 포함여부에 있어서 상반되는 시각이 대립하고 있다.

북한의 인권현실에 대한 차이에도 불구하고 1972년부터 지속되어온 북한의 인권에 대한 프리덤 하우스의 최악의 평가, 1999년 기준으로 20만명의 정치범 수용소 운영, 식량난으로 인한 100-250만에 달하는 대량 아사자의 발생, 20-30만에 달하는 탈북자의 양산, 인구 1천명 당 48명에 달하는 영유아 사망률 등 북한인권의 현실은 개인의 존엄권, 생존권, 정치적 자유 및 시민의 자유 어느 분야에서도 최악의 상황에 있음이 분명하다.

북한의 열악한 인권상황에 대한 미국과 중국 등 주변국의 대응도 각국의 입장과 이해에 따라 변화되는 양상을 보여 왔다. 북한 인권상황에 대하여 우리는 북한을 자극하지 않는 차원에서 조심스러운 접근을 해왔고 이 과정에서 북한 인권문제의 언급에 있어서 적극성의 여부에 따라 상대방의 시각을 “친북좌파” 또는 “수구보수”로 격하시키는 논쟁만을 거듭해왔다.

북한 인권문제에 대한 대안으로 첫째, 북한 인권 문제의 논의 자체를 금기시해서는 안 될 것이다. 둘째, 북한의 인권문제에 대한 북한집권 세력의 시각이 고려되어야 하나 우리의 입장이 우선 고려되어야 한다. 셋째, 북한 인권문제의 언급을 통해 북한 정치체제를 변화시키는 정책수단으로 언급하는 것이 아니라 한반도 평화정착과 공존번영을 위한 원칙의 확보차원에서 북한 인권문제를 다른 기준의 확립이 요구된다.

## 목 차

1. 서론: 북한 인권문제의 의의
2. 인권과 인권외교정책의 이론적 의의
3. 인권에 대한 북한의 인식과 현황
4. 인권외교정책의 방향성과 주변국 동향
5. 결론: 북한 인권정책에 대한 논의의 핵심과 대응방안

*북한의 인권상황에 대한 평가와 이에 대한 개선의지는 대북정책의 중요한 부분을 구성한다*

## 1. 서론: 북한 인권문제의 의의

- 국제사회에서 민주주의와 인권의 확대는 한 국가의 국내문제로 남아 있는 것이 아니라 국제질서의 안정과 번영에 영향을 미치는 중요한 변수로 인식되기에 이르게 되었음.
  - 이념적 대결을 벌이던 냉전기에는 민주주의와 인권보다는 이념적 성향에 따라서 동서 양진영으로 나뉘어져 민주주의와 인권의 가치는 우선순위가 군사안보에 비해서 소홀하게 취급되었음.
  - 국제관계의 개선과 국제관계이론의 발전에 따라 민주주의적 가치와 인권존중의 정치체제의 확보가 국제평화와 국제체제의 안정성을 제고한다는 인식이 보편화되고 있음.
- 북한의 인권상황에 대한 평가와 이에 대한 개선의지는 대북정책의 중요한 부분을 구성한다는 점에서 논의의 필요성이 있으나 현실의 인식에 있어서 많은 문제점을 내포하고 있음
  - 1990년대 후반 사회주의권의 몰락 이후 “고난의 행군”으로 불리는 북한의 대기근으로 인한 250만 여명의 아사자 발생이라는 사실은 대북한 인권정책의 필요성을 불러일으킴.
  - 2008년을 기준으로 한국에 입국한 탈북자는 1만 여명에 달하고 북한을 탈출하여 제삼국에 체류 중인 탈북자는 4만 여명에 달하는 것으로 추정되는 시점에 북한의 인권문제는 정책적 중요성이 있음.
  - 북한의 인권현상에 대한 사실인식에서부터 대안제시 처방에 이르기 까지 한국학계에서의 논의는 이념적 대결의 양상을 보이고 있음
- 북한의 인권상황에 대한 대처는 보수적 접근이든 진보적 접근이든 이론적 일관성을 유지하여 국가이익을 담보할 수 있는 정책의 수립이 필요함.
  - 북한연구 일반이 가지고 있는 문제일 수 있지만, 한국 내 보수진영은 국내인권문제에는 보수적인 반면 북한의 인권에 대해서는 진보적인 자세를 취하고 진보진영은 국내인권에 진보적인 기준을 적용하는 반면 북한의 인권문제에 대해서는 외면하는 자세를 취하거나 전략적으로 언급하지 말아야한다는 이성적 무시(rational ignorance) 전략을 채택하는 문제가 있음.
  - 마찬가지로 보수진영은 인류 보편적 가치의 적용을 지나치게 강조하여 불필요한 갈등을 일으키는가 하면 진보진영은 북한의 특수성을 강조하여 북한에서 발생하는 인권남용의 현실을 정당화시키는 우를 범하고 있음.

- 북한에 대한 인권문제도 외교정책의 일환으로 접근하는 논의가 필요함.
  - 첫째, 국내문제로서 인권정책과 대외정책으로서 인권정책을 분리할 것인가라는 원칙과 이와 동시에 북한에 대한 인권정책을 외교정책의 차원에서 원칙을 확립할 필요가 있음.
  - 둘째, 북한에 대한 지원도 인권문제에 대한 언급도 궁극적으로는 우리의 국익을 증대시키는 방향에서 이루어져야 함.
  - 셋째, 대북한 정책의 기초는 장기적 관점에서 접근하더라도 현실 정책의 집행과 관련한 부분은 단기적 효과와 비용을 고려하여 작성되고 추진되어야 함.
  - 넷째, 북한의 선호를 고려하여 한국의 대북한 정책을 마련하는 것이 아니라 한국의 선호가 반영되는 대북한 정책을 인권분야에서도 마련해야함.

## 2. 인권과 인권외교정책의 이론적 의의

- 인권문제는 인간이라면 누구나 단지 인간이라는 이유만으로 부정될 수도 없고 부정되어서도 안되는 고유한 불가분의 권리가 있다는 주장은 도덕적 정당성을 가지고 있으며 20세기 후반부터 개별국가의 민주주의 발전과 인권존중의 확대는 국가 간의 갈등을 감소시킨다는 인식이 확산되면서, 국제관계와 외교정책을 고려하는 정책결정에 있어서도 인권과 민주주의의 확산을 촉진하는 것이 중요한 관심이 됨.
  - 동아시아에서 인권문제의 대두는 역내 평화와 번영을 담보하기 위한 다자주의 공동체를 모색하는 과정에서 필수적으로 고려되어야 하는 사안으로 판단됨.
  - 냉전체제에서 인권문제는 군사안보 문제나 경제문제에 비하여 상대적으로 정책의 우선순위에서 부차적 문제로 인식되어 왔으나 최근에 와서는 인권문제에 대한 관심과 비중이 증가하는 추세에 있음.
  - 동아시아는 역내 국가들이 인권현실이 낙후하고 이로 인해 인권문제에 대한 소극적 대응으로 나오기 때문에 적극적으로 문제를 다루는데 어려움이 있고 북한이 상대적으로 최악의 상황에 처해 있다는 점에서 현실적 어려움이 존재함.
- 인권 및 민주주의의 발전과 국제관계에서 안정에 대한 논의는 개별 국가의 인권현황에 따라서 국제평화를 위한 공조와 내정간섭이라는 두 개의 다른 시각을 낳았으며 이는 보편주의(universalism)와 상대주의(relativism)라는 이론적 입장으로 정리 됨.
  - 보편주의는 인권에 대한 가치를 포함하여 인간이 가지는 모든 가

국제평화를 위한 공조

vs.

내정간섭

보편주의(universalism)

vs.

상대주의(relativism)

**인권의 핵심 구성 요소는 개인의 존엄권(personal integrity rights), 생존권(subsistence rights), 시민의 자유와 정치적 권리(civil liberty and political rights)의 3가지 영역으로 나누어져 있다**

치는 절대적으로 보편적인 것이므로 문화적 또는 역사적 차이에 따라서 변화할 수 없으며 시공을 초월하여 인간의 권리를 구성하는 개념은 유일한 하나의 실체로 존재하는 것으로 인식함.

- 상대주의는 인권에 관련한 도덕적 가치는 보편적인 것이기 보다는 역사-문화적으로 형성된 것으로서 특수한 성격을 반영하는 것으로 인권에 대한 개념은 시기에 따라서 변화하는 것이며 문화, 사회, 경제적 조건에 따라서 인권의 개념은 변화한다고 인식함.
  - 현실에 있어서 인권에 대한 입장은 절대주의와 상대주의가 어느 정도 절충되어 있는가의 문제이나 현실적으로 상대주의를 주장하는 경우는 인권에 대하여 현재까지 합의되어 있는 “인류 보편의 가치”로서 인권의 개념을 부정하고 특정소수집단에 대한 인권을 부정하는 것을 정당화하기 위한 이론적 근거로 활용한 측면이 있음.
- 일반적으로 인권은 개인의 존엄권(personal integrity rights), 생존권(subsistence rights), 시민의 자유와 정치적 권리(civil liberty and political rights)의 3가지 영역으로 나누어져 있는 것으로 인식되고 있음.
- 개인의 존엄권에 해당하는 분야는 개인의 신체적 존엄권이 부정당하지 않는 소극적이지만 가장 기본적인 인권의 영역을 의미하며 기본권이 부정되는 사례로는 감금이나 투옥, 고문, 처형 등을 들 수 있음.
  - 생존권은 인간이 존엄함을 유지하는데 필요한 최소한의 물질적 조건을 충족시켜야 하는 권리를 의미함.
  - 시민의 자유와 정치적 권리는 한 국가의 구성원으로서 적극적으로 자신의 의견을 정책에 반영하고 정책결정에 참여할 수 있는 권리를 의미함.
- 인권의 개념을 이해할 때, 절대적 보편주의와 절대적 상대주의가 아니라면 최소한의 합의로써 인류보편의 가치에 대한 논의가 필요함.
- 인간의 생명권, 자유권, 노예제도의 불법화, 자의적 체포와 구금, 인종차별, 고문, 정치적 반대자에 대한 사형집행과 같은 보편적 합의가 가능한 부분에 중점을 두어 논의할 필요가 있음.
  - 상대주의는 개별국가의 역사 및 문화적 특수성을 반영한다는 근거를 바탕으로 소수자에 대한 차별의 정당성 근거로 활용된다는 측면에 이론적 문제점이 있음.
- 인권문제는 전통적으로 주권국가의 국내문제로 간주되어왔고 실제로 인권문제에 대한 국제적 관심의 대두는 제2차 세계대전 이후로 역사가 길지 않음.
- 현대에 와서도 인권에 대한 위협은 전 세계에 걸쳐서 일어나고 있

지만 영토국가의 주권을 초월하는 실효적 제재장치가 존재하지 않는 것이 현실이고 국제사회의 공조도 책임자의 처벌이라는 상징적 의미 이외에는 실효성을 찾기 어려움.

- 인권문제에 있어서 주권국가의 영역 밖에서 유효한 의미가 있는 것으로 판단하기 어려운 점이 있으며 인권의 보편성과 국제적 연대의 중요성을 인정하더라도 특정국가의 인권침해에 유효하게 대처할 수 있는 독립적이고 유효한 조직체나 권위체가 존재하지 않음.

### 3. 인권에 대한 북한의 인식과 현황

#### 가. 북한의 인권인식

- 북한은 인권을 ‘사람으로서 마땅히 가져야할 자유, 평등의 권리’ 혹은 ‘사람이 사람으로서 마땅히 가져야할 권리’ 로 포괄적으로 정의하고 있으나 시대에 따라 인권의 개념이 변화면서 북한의 특수성을 반영하여 왔음.
  - 인권은 “온갖 착취와 억압이 청산되고 인민이 나라의 주인으로 된 사회주의 제도 하에서만 철저히 보장된다”고 주장하고 있다는 점에서 주체사상과, 사회주의 계급투쟁사상 등을 반영하고 있음.
  - 이 밖에도 북한의 개념은 집단주의와 국가주의를 따르는 등 인류의 보편적 가치로서 서구사회가 공유하는 인권과는 상이한 이해에 기초해 있음.
  - 인권의 개념을 시혜적 개념으로 인식하여 정치권력자와 정치권력에 순응함에 따라 얻게 되는 반사적 이익으로 인식함.
- 북한이 주장하는 인권개념의 핵심요소는 자주권, 생존권, 평등권, 발전권이 포함되어 있으나 실질적으로 자주권이나 발전권은 인권을 구성하는 개념으로 인정하기 어려운 점이 있으며 자유권과 평등권은 명문상의 규정에 지나지 않는 한계가 있음.
  - 외세의 지배를 받는 나라의 인민은 인권을 향유할 수 없다고 주장하며 자주권을 인권의 요소로 포함하고 있음.
  - 발전권의 경우도 자주권과 유사한 논리에 근거하여 경제적 발전을 달성하지 않고는 인권의 보장이 어렵다고 주장하며 인권의 요소로 포함시키고 있음.
  - 사회주의 체제의 특성을 반영하여 노동에 대한 권리, 의식주의 보장, 무상치료 등의 생존권과 평등권을 전면적으로 보장된다고 주장하고 있음.
  - 평등권도 사회주의의 특성을 반영하여 선거권, 피선거권, 언론·출

*북한이 주장하는 인권개념의 핵심요소는 자주권, 생존권, 평등권, 발전권이 포함되어 있다*

**국제기구와 국제사회의 북한의 인권상황에 대한 문제제기에 북한이 민감하게 반응하는 것은 국제사회의 요구를 외면할 수 없는 국내외적 상황을 반증하는 것이다**

- 판·집회·결사시위·신앙의 자유 그리고 주택·인신에 대한 불가침을 포함하여 인권의 개념을 규정하고 있음.
- 북한의 인권규정은 국가와 개인의 구분이 없이 포괄되어 있는 전체주의적 개념정의의 양상을 보이며 인간의 기본권보다는 사회권에 중점을 두고 있다고 할 수 있음.
- 북한은 미국을 포함한 서방국가들이나 UN 또는 EU와 같은 국제기구가 북한의 인권현황에 대하여 결의안 채택을 통해 문제를 제기할 때 마다, 북한의 국가적 체제에 대한 편견과 정치적 적대감에 근거하고 체제의 안전을 위협하는 정치적 음모라고 비난하고 협약의 탈퇴 선언 등 강력한 반발을 보이고 있음.
- 1997-1998년 UN 인권소위원회의 북한인권 결의안 채택에 대하여 정치적 압력이라고 비난함.
  - 2002년 EU의 강제송환 탈북자 등에 대한 인권개선에 대해 비난성명을 냄.
  - 2003년 UN 인권위에 북한인권 결의안이 상정되었을 때는 이를 주도한 유럽연합이 북한을 배신했다고 강력하게 반발함. 2004년 결의안이 채택되자 유럽연합을 미국의 추종자로 맹비난함.
  - 2003년 미국의 부시 대통령이 북한을 인권유린국으로 지명하자 북한은 이를 “모략이자 중대한 주권침해”이며 미국을 인권침해국가라고 반박하는 주장을 함.
  - 2006년 북한의 핵실험 후, 한국이 북한인권 결의안에 찬성투표를 하자 이를 6.15 공동선언을 파기하는 반민족적 반통일적 도발행위라고 맹비난 함.
  - 2005년 북한 인권법에 대해서는 인권과 민주주의 시장경제를 촉진시키려는 명분아래 정부전복을 목적으로 하고 있다고 비난하면서 북한은 자주권을 지키고 인권의 자유와 안전을 수호하기 위해 적대행위에 강경 대처할 것을 천명함.
- 국제기구와 국제사회의 북한의 인권상황에 대한 문제제기에 북한이 민감하게 반응하는 것은 국제사회의 요구를 외면할 수 없는 국내외적 상황을 반증하는 것으로 판명됨.
- 북한은 1991년 UN가입 후 미국과 서방국가의 인권개선 요구가 지속될 것을 예측하고 있다고 함.
  - 김정일은 북한이 인권문제로 국제기구와 국제사회로부터 고립되지 않도록 하기 위해서 신축적인 대응을 준비하고 있음.

## 나. 북한의 인권현실

- 북한은 세계역사상 유례없는 폐쇄국가로서 인권상황을 정확하게 파악하는 것은 현실적으로 불가능함.
  - 북한이 UN국제인권협약위원회에 제출한 보고서의 내용대로면 북한의 인권에는 전혀 문제가 없는 것으로 평가됨.
  - 탈북자의 증언이나 국제적 기구의 보고서 내용에 따르면 북한의 대외적 인권현황 보고와 현실사이에 상당한 괴리가 존재함.
- 프리덤 하우스의 연례인권보고서는 정치적 권리(political rights)와 시민의 자유(civil liberty) 두 분야로 나누어 세계 각국의 인권실태를 조사하여 보고하는데 북한은 보고서가 처음 발행된 1972년부터 계속 두 영역 모두에서 최악의 평가를 받고 있음.
  - UN총회는 북한 당국에 의한 고문의 자행, 공개처형, 초법적 구금, 강제노역, 적법절차에 의한 재판의 부재, 정치범에 대한 사형집행, 노동수용소의 운영 등 인권침해 실상에 대해 비난을 제기해 왔음.
  - 2008년 기준으로 보면 정치적 권리와 시민의 자유 두 영역에서 최하의 7등급을 받았으며 2006년 기준으로 1인당 GNI (Gross National Income)는 410달러 수준에 머물고 있음.
  - 경제적 파탄에도 불구하고 국가예산의 1/3에 달하는 군사비의 과도한 지출로 정치적 권리와 시민의 자유 이외에 물질적 생존권(subsistence rights)에도 심각한 위협요인이 되고 있음.
  - 시민의 기본권의 세부내용은 언론, 출판, 집회, 결사의 자유, 종교의 자유 등 현실적으로 모든 권리가 부정되는 것으로 보고되고 있음.
- 북한 주민들은 정치권력이 통제하는 대상으로 국가권력에 의해서 각종 비인간적 감시와 처벌을 받고 있으며 이 과정에서 개인의 신체적 자유와 존엄권이 심각하게 위협받고 있음.
  - 북한에는 국가가 운영하는 구금시설로서 관리소, 교화소, 교양소, 집결소, 노동단련소 등의 다섯 가지 유형이 존재하고 있음.
  - 관리소는 정치범 수용소로서 연좌제에 따라 정치범과 그의 가족과 친척을 수용하는 격리시설로 1999년의 기준에 따르면 변경의 10개 지역에 20만 7천명이 수용되어 있는 것으로 밝혀짐.
  - 정치범 수용소에서는 생필품을 배급하지 않고 결혼이나 출산을 금지시킨 상태에서 종신강제노역으로 비인간적 상황에 내몰려져 있음.
  - 주요 수감대상자는 반당반혁명분자, 지주, 친일파, 종교인 및 월남자 가족, 김일성 및 김정일 세습 및 우상화과정에 숙청된 간부와 가족, 그리고 탈북 및 망명 실패자들로 구성됨.
  - UN인권위원회에 따르면 탈북을 시도하다 본국으로 송환된 임신한

*프리덤 하우스의 연례인권 보고서에 따르면 북한은 보고서가 처음 발행된 1972년부터 계속 정치적 권리(political rights)와 시민의 자유(civil liberty) 두 영역 모두에서 최악의 평가를 받고 있다*

**북한의 사회적 권리에 대한 강조에도 불구하고 식량난으로 인한 기아와 아사의 전반적인 확대로 1995년부터 1997년 사이에 식량난으로 100만 여명 내지 250만 여명이 굶어 죽었고 정치지배 계급을 제외하고 전체인구의 90%가 심각한 굶주림을 경험했다**

- 여성을 강제로 낙태시키고 태아를 죽이는 행위가 확인되었음.
- 북한의 사회적 권리에 대한 강조에도 불구하고 식량난으로 인한 기아와 아사의 전반적인 확대로 1995년부터 1997년 사이에 식량난으로 100만 여명 내지 250만 여명이 굶어 죽었고 정치지배계급을 제외하고 전체인구의 90%가 심각한 굶주림을 경험했음.
    - 북한은 주민을 정치적 성향에 따라 핵심계층, 동요계층, 적대계층으로 분류하여 핵심계층에게만 정상적인 배급을 제공하는 방식으로 주민을 통제하였음.
    - 대량 기아와 아사의 발생으로 북한 주민 20-30만 명이 중국 국경을 넘어 난민으로 전락하는 사태가 발생함.
    - 1995년부터 1997년 이른바 고난의 행군을 거치면서 평균수명은 1993년 73.2세에서 2000년 66.8세로 감소하고 영유아 사망율은 1천명 당 27명에서 48명으로 급증하고 국민소득은 1993년 991달러에서 1998년 457달러로 급감하는 등 북한사회는 심각한 퇴보를 경험하였음.
  - 북한은 평등을 지향하는 사회주의 이념에 기초한 국가질서를 인권과 관련한 기본 원칙으로 제시하고 있지만 주민들의 평등권은 심각하게 침해받고 있음.
    - 북한 당국은 주민을 출신성분에 따라 핵심계층, 동요계층, 적대계층의 3가지 유형으로 분류하여 정치사회적 지위, 교육과 직업선택의 기회, 결혼과 가족관계형성은 물론 국가로부터 지급받는 생필품의 배급에 이르기까지 철저한 차별을 받고 있음.
    - 형법의 적용에 있어서도 연좌제에 의한 처벌 등 법 앞의 평등원칙이 지켜지지 않음
    - 장애인이나 출신성분에 따라 주민들의 거주 지역을 국가가 강제로 결정하는 등 사적인 영역에 까지 국가에 의해서 평등의 원칙이 무시되고 있음
  - 경제뿐만 아니라 국가기구의 총체적 실패는 사회간접자본의 붕괴, 에너지난으로 이어지면서 국가 계획시스템의 총체적 실패로 나타나고 이는 다시 부정부패의 만연과 암시장의 활성화 등 악순환을 반복하고 있으며 이는 주민의 생활에 직접적인 악영향을 미치고 있음.
    - 1990년 이후 각급 학교의 등교율은 50%, 수업진행률은 30%까지 떨어졌다가 현재는 90%정도로 회복되었으나 의무무상교육은 현실적으로 제약이 많음.
    - 의료서비스도 실질적으로 경제난으로 붕괴하여 약품과 의료지원시설이 부족하여 병원에서 치료를 받을 수 없는 상황에서 영양상태가 부족한 주민들이 심각한 질병으로 주민들의 증세는 악화되고 있음.

## 4. 인권외교정책의 방향성과 주변국 동향

### 가. 인권외교정책의 방향성

- 자국이 아닌 상대국의 인권에 대한 논의는 주권의 문제와 결부되어 있고 이와 동시에 적국에 대한 이념적 선호의 문제로 나누어 논란의 여지가 있음.
  - 제3국의 인권문제에 대한 국제적 개입에 대하여 인도주의적 개입이라는 시각과 국내정치에 대한 부당한 간섭이라는 두 개의 상반된 논리에 근거해 있음. 북한의 인권문제에 대한 논의에 대해서도 인도주의적 개입과 내정간섭이라는 두 개의 시각이 한국 사회에 존재함.
  - 냉전기부터 사회주의권은 정치적 자유와 시민의 권리를 규정하는 국제인권규약의 B규약 보다 물질적 생존권을 강조하는 A규약을 강조하였으며 이러한 경향은 북한의 인권문제를 논의하는 과정에서도 상반된 입장을 견지하는 것으로 나타남.
  - 한국 사회에서 보수진영은 인도주의적 개입과 국제인권규약 B규약을 강조하는 경향을 보이며 진보진영은 내정불간섭과 국제인권규약 A규약을 강조하는 경향을 보이고 있음.
- 북한 인권문제의 원인에 대한 논쟁도 이념적 성향에 따라서 양분되는 경향을 보이고 있음.
  - 내인론에 따르면 북한의 인권현실은 북한 체제의 폐쇄성과 국가지상주의에 따른 북한체제 실패와 같은 내부분제에서 원인을 모색하는 시각이라고 할 수 있음.
  - 외인론에 따르면 북한의 인권현실은 북한 체제 내부의 성격에 기인하는 것이 아니라 미국의 적대정책, 냉전구도와 이에 따른 서방의 경제제재와 사회주의권의 붕괴와 같은 외부환경요인에서 기원하는 것으로 파악하고 있음.
- 북한의 인권문제를 다루는데 있어서 한국 사회에서도 이념적 성향에 따라서 대응방안이 양분되는 경향을 보이고 있음.
  - 북한 압박론은 북한 인권문제의 원인은 북한 체제 내부에 있으므로 수령 절대주의를 타파하고 정권교체를 달성하는 것이 인권문제를 해결하는 근원적 해결책으로 인식하고 북한의 정치체제가 변화되도록 외부에서 압력을 가해야 한다고 인식하고 있음.
  - 선접촉·후변화론은 인도적 지원과 교류협력을 통해 북한의 인권이 실질적으로 개선될 수 있도록 유도해야한다고 인식하고 북한

*북한의 인권문제에 대한  
원인과 처방에 대한 인식  
은 사실의 문제라기 보다  
는 이념적 선호의 문제로  
비치는 경향이 있다*

*미국이 주도적으로 논의  
해 온 인권외교의 핵심은  
가치의 측면과 실용의 측  
면을 반영하고 있다는 점  
에서 한 국가의 외교정책  
이 인권에 관련한 보편적  
가치를 추구할 필요성이  
있다*

내부의 인권개선을 위해 외부에서 압력을 행사하면 북한을 자극하여 한반도의 평화에 위협이 될 수 있으므로 한반도 평화정착에 우선순위를 두고 인권개선은 후순위로 인식하고 있음.

- 동시접근론은 양비론적 또는 양시론적 관점이라는 점에서 비판을 받기 쉬운 주장으로서 인권, 경제, 평화문제의 해결에 선후를 두지 않고 병렬적으로 문제를 풀어나가는 전략을 주장하고 있음.
- 북한이 경험하는 경제적 파탄에 따른 인도적 지원에 있어서도 이념적 성향에 따라서 대응 방안이 차별적으로 나타나고 있음.
- 무조건 지원론은 북한의 심각한 식량난으로 대량의 아사자가 발생하고 영유아 영양실조 등의 문제에 직면하여 남한의 체제우위와 동포애에 근거해서 북한에 대한 조건 없는 인도적 지원을 제공해야 한다고 주장함.
- 조건부 지원론은 인도적 지원에 대한 투명성 확보를 위해 접근성과 모니터링의 중요성을 강조하며 북한내부의 인권지원과 연계하는 한에서 인도적 경제지원을 제공해야 한다는 입장을 주장함.

#### 나. 미국의 대북한 인권정책 동향

- 미국이 주도적으로 논의해 온 인권외교의 핵심은 가치의 측면과 실용의 측면을 반영하고 있다는 점에서 한 국가의 외교정책이 인권에 관련한 보편적 가치를 추구할 필요성이 있음이 지속적으로 인식됨.
- 자유민주주의 기본가치와 정치이념을 외교정책에 반영하여 국가의 위상을 제고하는 것은 도덕적 정당성을 확보할 수 있다는 점에서 의의가 있음.
- 주변국가의 인권침해가 방지될 경우 그 사회내의 문제를 악화시켜 주변국에도 악영향을 미칠 수 있는 위험요인이 되므로 사전예방차원에서 인권에 대한 정책을 적극적으로 추진할 필요가 있음.
- 국내의 인권침해는 국내문제로 국한되지 않고 주변국가와의 갈등으로 확산될 수 있다는 가능성 때문에 이를 방지하는 노력이 필요함.
- 민주주의와 지역평화를 위협하여 자국의 이익에 위해가 될 수 있다는 우려에 기초한 사전예방 목표로 인권외교가 실질적 외교정책으로 부상한 것은 냉전이 종결된 1990년대 이후라고 할 수 있음.
- 미국의 인권문제는 행정부보다는 의회가 주도하는 모습을 보이며 자유와 민주주의라는 미국의 가치를 확산하기 위한 정책수단으로 활용하는 측면이 있음.
- 미국은 전반적으로 북한의 인권문제가 심각한 상황에 있으며 이에 대한 개선을 위해 특별한 노력을 기울여야 한다고 주장하고 있음.

- 북한의 인권상황을 신체의 자유, 시민의 자유, 정치적 권리, 외부인 권기관의 조사에 대한 반응, 차별과 인신매매, 노동자의 권리 등 6 가지 범주로 나누어 볼 때, 모든 부분에서 열악한 조건에 있는 것으로 평가하고 있음.
- 미 국무부는 인권 및 민주주의지원 보고서를 통해서 북한을 인권 침해가 심각한 국가군인 특별 우려국가로 지적하고 인권문제에 대한 지속적 감시와 제재조치가 필요하다고 인식함.
- 부시 행정부 시기에는 2003년 북한자유법안(North Korean Freedom Act) 상정을 통해 북한의 인권상황에 대한 언급보다 북한정권의 적극적 붕괴를 유도해야한다는 주장을 반영하자 문제점을 인식하고 이를 완화한 북한인권법(North Korean Human Rights Act)을 상정 통과시킴.
- 북한에 대한 원조와 인권개선을 연계시키는 미국의 전통적인 접근법에 기초하지만 탈북을 유도하고 북한주민에게 외부정부를 제공한다는 점에서 북한 정권의 붕괴를 의도하고 있다는 비판을 받음
- 북한인권법에 따르면 북한주민의 인권향상을 위하여 임명된 레프 코프위츠 (Lefkowitz) 북한 인권특사는 북한의 실질적 인권상황의 개선보다는 인권문제를 이용해 북한을 외교적으로 압박한다는 비판을 받은 바 있음.
- 오바마 행정부에 들어서서 북한의 인권정책에 대해서는 구체적 언급을 피하면서 북한의 인권상황에 대하여 우려를 표명하는 자세를 견지해 옴.
- 오바마 행정부에 있어서 북한문제를 주도하는 힐러리 클린턴 국무 장관은 북한인권문제에 대해서는 적극적인 자세를 보이지 않는 대신 핵비확산에 중점을 두고 있음.
- 바이든 부통령은 부시 행정부 시기인 2004년 북한인권법안을 통과시킬 때, 대북지원과 인권개선의 의무적 연계조항을 누락시킨 장본인 이란 점에서 오바마 행정부에서 대북정책을 주도하는 인사들은 북한 인권문제보다는 북핵의 비확산에 중점을 두고 있음.
- 북한 인권문제 제기 자체는 반대하지 않지만 인권문제가 핵문제와 같은 안보문제에 장애물이 되어서는 안된다는 입장을 취하고 있음.

*오바마 행정부에 들어와서 북한의 인권정책에 대해서는 구체적 언급을 피하면서 북한의 인권상황에 대하여 우려를 표명하는 자세를 견지하고 있다*

#### 다. 중국의 대북한 인권정책 동향

- 중국은 상대적으로 열악한 국내의 인권상황과 이에 대한 미국의 인권문제제기에 대한 반작용과 같은 조건에 비추어 보편주의적 인권관을 거부하고 상대주의적 입장을 선택하고 있음.

**상대주의적 시각의 연장선에서 중국은 사실상 북한의 인권문제를 북한의 국내문제로 간주하고 직접적인 언급을 회피하며 미국과 한국의 북한 인권 개선에 대한 언급에 대해서도 반대하는 입장을 피력하고 있다**

- 발전도상국이면서 정치적 민주화의 수준이 낮은 중국은 정치적 자유권이나 개인의 존엄권과 같은 보편주의적 시각보다는 생존권과 평등권을 중요시하는 상대주의적 입장을 지지함.
- 국제사회에서 국가나 국제기구가 특정국가의 인권문제를 언급하는 것은 내정간섭에 해당하는 부당한 개입으로 보고 있음.
- 이러한 상대주의적 시각의 연장선에서 중국은 사실상 북한의 인권문제를 북한의 국내문제로 간주하고 직접적인 언급을 회피하며 미국과 한국의 북한 인권개선에 대한 언급에 대해서도 반대하는 입장을 피력하고 있음.
- 중국의 입장에서 북한 인권문제는 중국에 거주하는 탈북자 문제에 국한된 문제로 탈북자 문제에 대한 인권문제가 현안으로 부상함
- 북한과 접한 동북3성에 산재하는 탈북난민을 난민이 아니라 불법 월경자로 간주하고 이를 중국의 국내문제이며 북한과의 양자관계 문제로 규정하고 중국에 들어온 탈북자를 단속하여 강제송환하고 있음.
- 중국의 입장에서는 탈북자 문제에 대해서 남북한과 국제적 이목을 동시에 고려해야하는 상황에서 외교적 융통성을 발휘하고 있다고 평가됨.
- 북한과의 외교관계를 우선적으로 고려하여 중국내 탈북자가 난민 고등판무관실에 접근하는 것을 원천봉쇄할 뿐 아니라 탈북자를 단속하여 강제 송환함.
- 한국과의 외교관계를 고려하여 중국내 외국공관에 진입한 탈북자에 한해서는 한국행을 묵인하고 있음.
- 중국은 탈북자가 발생하는 기본적인 원인은 식량난에 있다고 판단하고 탈북자 문제 해소를 위해 대북 식량지원과 인도적 지원에 관련한 구호단체의 활동을 허용하고 있음.
- 중국은 북한에 다량의 쌀, 밀, 석탄, 전기와 같은 기초적 원조를 제공하여 탈북자를 줄이려고 노력하고 있음.
- 중국의 북한 지원은 기본적으로 무상원조와 우호가격 또는 장기차관 형태의 특혜정책 방식으로 이루어져왔으며 이 과정에서 북한 소비재의 80% 그리고 북한이 사용하는 에너지의 70%를 중국 측에서 지원하는 등 지원이 지속되어 왔으나 정치적 상황에 따라서 변화가 나타났음.
- 전통적인 우호관계의 완화, 중국의 자본주의 시장경제의 급속한 진전, 그리고 최근 북한의 로켓발사와 핵실험 등으로 중국은 경화결제를 요구하는 한편 지원을 감소시키는 경향을 보이고 있음.

- 중국의 입장에서 북한정권의 안정, 북한에 대한 중국의 영향력, 북한의 난민 발생 등 현실문제에 직면한 중국은 북한에 대한 지원을 지속하고 있음.

#### 라. 국제사회의 인권정책에 대한 북한의 반응

- 민주주의와 인권상황의 개선에 대한 미국을 중심으로 한 국제사회와 국제기구의 요구를 체제전복 또는 정권교체의 시도로 이해함.
  - 프롤레타리아 일당독재체제가 아니라 유일지도체제라는 기형적 사회주의 정치체제를 보전하기 위해서 북한은 수용거부의사를 명확히 하고 있음.
  - 미국의 부시행정부 시기 북한체제를 “악의 축” 그리고 “폭정의 전초기지”로 규정하는데 대해 북한은 체제전복, 정치제도 개혁, 정권교체 등을 기도하고 있다고 판단함.
  - 북한이 가입하고 있는 국제기구의 인권개선 요구에 대해서도 국제기구를 미국의 조정을 받고 북한을 압박하는 것으로 인식하고 있음.
- 북한의 인권문제는 다른 인권후진국가와 마찬가지로 보편주의와 상대주의의 대립으로 이해될 수 있지만 북한은 극단적 상대주의를 고집하고 있어서 북한의 입장변화는 기대되지 못함.
  - 북한은 인권문제를 인권의 관점이 아니라 체제안보의 관점에서 인식하고 대응하고 있음.
  - 북한의 인권정책은 내부적 기준이라기보다는 외부의 요구에 대응 전략이라는 차원에서 전개되고 있음
  - 외부세계의 일부인 한국의 정책결정은 북한의 주장에 순응하는 정도에 따라서 정책적 입장의 차이를 보이고 있음.
- 북한은 국제사회의 인권공세에 대하여 국제적 고립을 피하기 위한 차원에서 소극적으로 대응하고 있음.
  - “시민적·정치적 권리에 관한 국제규약” (1981. 9. 14 비준), “경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약” (1981. 9. 14 비준), “아동권리협약” (1990. 9. 21 비준), “여성차별철폐협약” (2001. 2. 27 비준)에 가입하는 등 유엔 인권레짐에 제한적으로 가입하여 보고서를 제출하면서 국제사회의 인권공세를 완화시키려 노력함.
- 북한의 인권상황개선은 체제의 안전을 위협하지 않는 차원에서 제한적으로 법률을 제정 또는 개정하고 있으나 이는 인권의 현실적 개선보다 국제사회에서 이미지 제고에 중점을 둔 조치라고 할 수 있음
  - 북한은 국제사회의 지속적인 문제제기에 대한 반응의 일환으로 가

*북한의 인권문제는 다른 인권후진국가와 마찬가지로 보편주의와 상대주의의 대립으로 이해될 수 있지만 북한은 극단적 상대주의를 고집하고 있어서 북한의 입장변화는 기대되지 못하다*

북한 인권문제에 대한 논의와 정책대안의 제시는 옳고 그름의 “정오(正誤)의 문제”라기 보다는 좋아하고 싫어하는 “선호(選好)의 문제”로 판단됨.

족법(2004. 12. 7), 형법과 형사소송법(2005. 7. 26), 장애인 보호법(2003. 6. 18)을 개정 또는 제정하여 인권관련 법제를 정비하고 있음.

- 법제의 제·개정에 있어서도 본질은 체제안보에 위협이 되지 않는 범위에서 선언적 규범만 정비하고 실질적 제도개선을 규정하는 실행법규는 정비하지 않고 있음.

## 5. 결론: 북한 인권정책에 대한 논의의 핵심과 대응방안

- 북한 인권문제에 대한 논의와 정책대안의 제시는 옳고 그름의 “정오(正誤)의 문제”라기 보다는 좋아하고 싫어하는 “선호(選好)의 문제”로 판단됨.
  - 국내정치적으로 보수적인 정치이념을 선호하고 북한의 정권에 대해 비판적인 시각을 가진 경우에는 북한의 인권문제는 우선적으로 개선되어야 할 시급한 문제이며 그 원인은 폭압적인 북한의 김일성과 김정일 체제에 기인하는 것으로 이를 개선하기 위해서는 북한의 정치권력에 변화를 유도해야 한다고 생각하며 이를 위해서 북한정권이 변화하도록 압력을 행사해야 한다고 주장함.
  - 국내정치적으로 자유주의적인 정치이념을 선호하고 북한정권에 대해 유연한 대응을 선호하는 입장을 가진 경우에는 북한의 인권문제는 한반도의 평화를 달성한 후에 고려해야 할 후순위의 북한 국내정치 문제이며 그 원인은 북한 내부에 존재하는 것이 아니라 북한을 압박하는 주변국의 공세적 대외정책에 있다고 생각하며 이를 위해서 북한정권이 변화할 수 있도록 압력을 가하기보다는 온건적인 설득정책을 행사해야 한다고 주장하고 있음.
  - 북한의 인권문제에 대한 이념적 선호의 구도를 지나치게 단순화시킬 경우 “친북좌파는 북한주민의 인권을 무시하는 행태” 그리고 “수구보수는 북한주민의 인권을 압박수단으로 활용”이라는 지나치게 단순화된 정치구호로 전락하는 경향이 발생함.
- 북한의 인권문제에 관하여 객관적 인식에 대한 한국 사회내부의 합의가 있어야 하며 이는 북한 인권문제에 대한 명확한 정책목표와 당위성에 대한 기준 및 근거의 확보가 요구됨.
  - 북한의 인권문제는 포괄적인 인간의 권리라는 기준을 가지고 우리의 대응 원칙은 북한의 시각에서가 아니라 우리의 시각에서 정해야 하며 이는 북한의 인권개선에 대해 북한정권이 느끼는 위협수

준을 기준으로 선택할 것이 아니라 북한의 인권개선이 한국의 정책에 관련하여 전략적인 문제로 접근해야 함.

- 북한의 인권문제를 논의함에 있어서 단기적으로 인권문제의 제기를 통해서 북한 정치체제를 변화시키거나 현존하는 북한의 인권문제를 외면하는 접근보다는 장기적으로 한반도의 평화정착과 공존번영을 추구하는 과정에서 북한의 인권문제를 다루는 기준이 요구됨.
- 북한을 최대한 자극하지 않는 방향에서 북한 인권에 대한 접근이 필요함.
  - 인권문제의 개선과 북한체제의 존속은 상호인과관계에 있음이 확실하기 때문에 인권문제에 대한 객관적 기준제시와 이에 대한 지속적 노력의 요구는 장기적으로 북한인권의 개선과 북한에 바람직한 정치체제가 출현하는데 유리한 환경을 조성할 수 있음.
  - 이런 인과성 때문에 한국의 인권문제에 대한 접근은 북한의 인권개선요구를 정치공세로 몰아세우는 것이 가능하도록 빌미를 주지 않도록 북한 주민의 생존권과 인간적 존엄권의 확보의 필요성에 대한 논의가 필요함.
  - 이런 연장선에서 북한이 선호에 따라서 국제인권규약 B규약과 관련된 주민의 정치적 자유권과 시민의 권리에 대한 논의는 자제하고 A규약과 관련된 경제개발이나 식량 생필품 지원등과 관련된 생존문제에 중점을 두어 장기적으로 접근할 필요가 있음.
- 한국과 미국에서 정권교체에 따른 대북인권정책의 변화를 긍정적인 시각에서 수용 및 활용하고 이에 대한 객관적 기준과 절차를 확보할 필요가 있음.
  - 민주주의 국가는 정권교체에 따른 외교정책의 변화가 일반적 현상이며 인권에 대한 정책은 우선순위의 판단과 관계되는 것이 당연한 것이기 때문에 북한 인권정책에 있어서 한국과 미국의 입장 차이는 긍정적 효과를 기대할 수 있음.
  - 미국의 오바마 행정부의 대북 인권정책이 부시 행정부와 차이가 있다는 것은 우선순위의 차이를 의미하는 것이며 북한 인권문제의 개선에 대한 의지가 없는 것을 의미하지 않는다는 점에서 한국의 대북한 인권정책의 핵심은 “한반도 평화정착과 공존발전”이라는 거시적 아젠다와 논리를 제시하여 미국과 북한을 설득하는 작업이 필요함.

*북한을 최대한 자극하지 않는 방향에서 북한 인권에 대한 접근이 필요하다*

*한국과 미국에서 정권교체에 따른 대북인권정책의 변화를 긍정적인 시각에서 수용 및 활용하고 이에 대한 객관적 기준과 절차를 확보할 필요가 있다*

**발표 및 편집:** 이성우(제주평화연구원 연구위원)



제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512

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