

헬싱키 프로세스와 북핵 및 인권

홍기준

경희대학교 교수

저자 現 경희대학교 평화복지대학원 교수, 경희대학교 평화복지대학원 동북아학 석사, 루벤대학교 유럽학 석사, 국제관계학 박사를 취득하였음. 대통령자문 동북아시아위원회 평화분과 전문위원 (2004-2008), 국회 외교통상통일정책위원회 자문위원 (2009), 한국지방정치학회 회장 (2010-2011), 한국유엔체제학회 사무총장 (2011-2013), 국회 윤리심사자문위원회 위원 (2018-현재), 한국유럽학회 회장 (2019) 등을 역임. 주요 연구분야는 유럽/동북아 안보협력, 갈등관리와 협상, 사회변동 등이며, 최근에는 경로창발성 (Path Emergence)이론을 개발하여 SSCI 저널에 다수 출판하였음.

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

<목차>

1. 서론
2. 헬싱키 프로세스의 배경
3. 헬싱키 프로세스와 안보와 인권의 연계
4. 한반도 평화프로세스와 북핵과 인권의 연계 가능성

1. 서론

북한의 핵과 인권은 동북아지역 뿐만 아니라 세계평화를 위협하는 핵심적 안보이슈로 간주되어 왔다. 이 두 이슈는 마치 동전의 양면처럼 딜레마적 성격을 가지고 있다. 북핵 선결을 위해 인권이슈를 유보해야 된다고 보는 관점과 북핵이슈와는 별개로 북한의 인권개선이 이루어져야 한다는 상반된 시각이 존재해 왔으며 여전히 논란의 중심에 있다. 2018년 4월 27일, 극적으로 이루어진 남북 정상 간의 판문점 선언과 6월 12일, 싱가포르 북미정상회담을 통해 북핵문제를

해결하기 위한 지난한 협상이 진행되고 있는 현 시점에서 이 두 이슈를 어떻게 다루어야 할 것인가에 대한 국제적 합의가 부재한 상태이다. 본고에서는 헬싱키 프로세스의 교훈을 통해 한반도에서 항구적 평화구조를 정착시키기 위해 북핵과 인권을 어떻게 연계할 수 있을지에 대해 모색해 보고자 한다.

2. 헬싱키 프로세스의 배경

헬싱키 프로세스는 1972년 동서 블록 간 다자간 협상을 통해 1975년 ‘헬싱키 최종협약’을 도출한 이후 1989년 동구권이 붕괴되고 냉전체제가 극복되었던 일련의 과정을 의미한다. 헬싱키 프로세스가 시작되었던 배경에는 1970년대 초반에 조성된 동서 간 데탕트가 중요한 결정요인으로 작용하였다. 1972년 5월 모스크바에서 열린 닉슨과 브레즈네프 정상회담을 통해 전략무기감축협상(SALT)이 이루어졌고 거의 같은 시기에 베를린에 관한 4자 합의가 이루어졌으며 서독과 소련 및 폴란드와의 조약이 체결되었다. 여기서 주목할 것은 이 시기에 유럽에서 일어났던 일련의 사건과 현재 한반도와 동북아에서 일어나고 있는 일련의 사건이 유사하다는 점이다. 당시 유럽에서 가장 핵심적인 안보이슈가 독일문제였다면 동북아에서 가장 핵심적인 안보이슈는 한반도문제이다. 요컨대 유럽에서 독일문제 해결의 단초가 마련되면서 ‘유럽안보협력회의(CSCE)’라는 범유럽 다자간 안보협력이 가능했다는 점을 주목할 필요가 있다. 독일문제 해결의 시작은 빌리 브란트의 동방정책에서 출발하였다. 이 정책의 핵심적 요체는 ‘현 상황에 대한 인정(recognition of the status quo)’이었다. 동구권 국가들을 적대국이 아닌 대화와 협력의 상대로 인정한 것과 제2차 세계대전 이후에 야기된 국경선에 대한 인정이 그것이다. 이러한 상황은 남한과 미국이 북한을 대화의 상대로 인정하고 북핵의 실체를 전제로 협상을 통해 북핵문제를 해결하고자 하는 미국의 접근방식과 유사점이 있다. 현재 한반도에서 전개되고 있는 평화프로세스가 동북아 다자안보협력으로 이어질 것인가에 대한 실마리는 바로 북핵과 인권이 어떻게 연계될 것인가에 달려있다 해도 과언이 아니다.

3. 헬싱키 프로세스와 안보와 인권의 연계

유럽안보협력회의 내에서 안보이슈와 인권의 연계는 유럽의 국제관계를 규정하는 10개의 원칙을 규정하는 과정에서 우선 이루어졌다. 즉 ‘국경선 불가침 원칙’과 ‘인권존중의 원칙’ 및 ‘민족자결의 원칙’이 동서 양진영의 핵심적 협상목표가 되면서 두 원칙 간에 연계가 이루어졌던 것이다. 동구권측은 다자간 준비협상과정(1972년 11월 22일-1973년 6월 8일)에서 ‘국경선 불가침 원칙’을 타협불가능한 원칙으로 고수하였고 서구측은 인권을 국제관계를 규정하는 중요한 원칙으로 요구하였다. 동서독 통일을 염두에 둔 서독의 입장에서 ‘국경 불가침의 원칙’은 수용 가능하지 않은 원칙이었으나 입장을 선회하여 수용하였고, 소련은 국경이 국제법과 평화적 수단,

합의에 의해 변경 가능함을 인정하였다. 이러한 타협의 결과로 소련은 인권과 민족자결의 원칙을 수용하였던 것이다. 이러한 대 타협의 결과로 인권은 10개의 원칙 중 제 7원칙 ‘인권과 사상, 양심, 종교 혹은 신념을 포함하는 근본적 자유의 존중’ 과 회원국 간 ‘자유로운 이동’ 을 보장하는 인도주의적 조항이 제3바스켓으로 헬싱키 최종협약에 포함될 수 있었던 것이다.

헬싱키 최종협약이 1975년 헬싱키 정상회의를 통해 체결됨으로써 헬싱키 프로세스는 시작되었다. 이 헬싱키 프로세스는 약 14년 후에 소위 ‘의도되지 않은 결과(unintended consequences)’ 를 야기하게 된다. 의도되지 않은 결과라 함은 헬싱키 최종협약 체결 당시 어느 누구도 이 협약이 가져올 효과에 대해 예상치 못했다는 것을 의미한다. 헬싱키 최종협약에 내포된 인권관련 규범은 동구권 반체제 인권단체에게 즉각 전파되었고 동구권 공산정부에 헬싱키 최종협약을 준수할 것을 요구하기 시작하였다. 서방측 인권단체들은 동구권 국가들의 인권침해 사례를 모니터링하고 동구권 인권단체들과 연대를 모색하기 시작하였다. 당시에 헬싱키 인권 규범과 관련된 단체들이 동서 양 진영에서 우후죽순처럼 설립되면서 초국가적 헬싱키 네트워크가 구축되었다.

헬싱키 최종협약이라는 국제규범은 이른바 ‘네트워크 공명(network resonance)’ 의 단초를 제공하였으며 인권이라는 규범적 가치는 초국가적 헬싱키 네트워크를 통해 확산되었던 것이다. 이러한 초국가적 헬싱키 네트워크는 ‘부메랑 효과(boomerang effects)’ 를 야기하였다. 즉 동구권 개별국가 내의 인권단체들은 국제적 연대를 모색하였고 이 결과 구축된 초국가적 네트워크는 역으로 동구권의 공산정권에 대해 헬싱키 최종협약을 준수하도록 강한 압박을 행사하였던 것이다. 이렇듯이 국제규범은 때때로 사회정치적 변화를 일으키는 동인이 될 수 있음을 헬싱키 프로세스를 통하여 알 수 있는 것이다. 이러한 변화는 특정한 계기와 맞물릴 때 일어나는 것을 주목할 필요가 있다. 즉 공명이 확산되는 특정한 계기가 필요하다는 것이다. 1989년에 동구권에서 일어났던 민주화 혁명은 비엔나 재검토회의(1986년 11월 4일-1989년 1월 19일)를 계기로 시작되었다고 볼 수 있다. 비엔나 회의에서 헬싱키 인권메커니즘은 더욱 강화된 형태로 채택되었고 소련은 1991년에 모스크바에서 인권회의를 개최하는 것에 합의하기에 이르렀다. 이것은 물론 당시 소련의 지도자 고르바초프(Gorbachev)의 ‘글라스노스트(glasnost)’ , ‘페레스트로이카(perestroika)’ 정책에 힘입은 바 크다. 이와 같은 소련의 전향적 입장 변화는 동구권 인권단체를 고무시켰고 공산정권에 대한 개혁요구로 이어지게 되었다. 소련 외상 셰바르드나제(Shevardnadze)가 인정하였듯이 1989년 비엔나 회의가 끝날 즈음에 이미 철의 장막은 무너지기 시작했던 것이다. 이와 같이 비엔나 회의로 촉발된 ‘임계효과(threshold effects)’ 는 동구권 국가들의 연쇄적인 민주혁명으로 귀결되었던 것이다.

4. 한반도 평화프로세스와 북핵과 인권의 연계 가능성

헬싱키 프로세스에 의해 야기되었던 이른바 ‘헬싱키 효과(Helsinki effects)’ 가 한반도 더 나아가 동북아지역에서 재현될 수 있을 것인가는 매우 중요한 연구주제였다. 미국은 2004년에

‘북한인권법(North Korean Human Rights Act)’을 발효하면서 헬싱키 효과가 북한에서 일어나도록 의도한 바가 있다. 북한인권법은 북핵문제를 해결하기 위한 6자회담에서 북한의 인권을 거론하게 되면 핵협상에 지장을 초래할 것을 우려한 미국의 전략적 선택이었다. 그러나 북한인권법이 북한의 인권을 개선하는데 기여하였다는 경험적 증거는 발견되지 않는다. 이것은 헬싱키 효과를 학습한 북한이 북한인권법에 강한 거부감을 가지고 있다는 측면과 북한인권법이 미국의 일방적 대 북한 인권 규범이라는 한계에서 기인한다. 북한인권법이 헬싱키 최종협약과 근본적으로 다른 점은 바로 북한인권법이 북한이 동의한 공동규범이 아니라는 점에 있다. 이와 같은 맥락에 2016년 오랜 진통 끝에 한국 국회가 채택한 북한인권법도 한계를 지니고 있다고 볼 수 있다. 또한 현재 존재하고 있는 유엔차원의 각종 인권 규범과 메커니즘도 북한 인권을 개선하는 데는 한계를 가질 수밖에 없다. 2014년 북한이 아동의 권리와 관련된 국제규범(Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child)과 장애인 인권 규범(Convention on the Rights of the Persons with Disabilities)을 비준하고 유엔의 권고를 일부 수용한 바가 있으나 이것이 북한의 국내법에 반영되고 있다고 보기는 어렵다. 이것은 북한이 북한의 인권상황에 대한 국제사회의 압박을 일시적으로 모면해 보려는 전략에 불과할 뿐이다.

그동안 북한은 국제사회의 지속적인 인권압박을 외면하거나 무시하여 왔다. 북한은 국제사회의 인권제기를 내정간섭이자 국가주권을 침해하는 것으로 간주하여 왔다. 이것은 국제사회의 보편적 인권 규범과 북한 내부의 인권 기준 사이에 현격한 간극이 존재함을 의미한다. 북한은 마르크시즘과 주체사상에 입각한 북한 스타일의 인권 기준을 고수하고 있다. 이와 같은 이유로 헬싱키 프로세스와 유사한 안보/인권 연계가 유사한 효과를 유발할 것이라 기대하기는 어려운 실정이다.

그럼에도 불구하고 헬싱키 프로세스는 여전히 북한의 핵과 인권연계를 통한 한반도의 항구적 평화구조 정착에 많은 시사점을 던져주고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 1970년대 초반에 유럽에서 일어났던 상황과 2018년 이후 한반도 및 동북아에서 전개되는 상황이 매우 유사하다. 2019년 초반에 열릴 것으로 예상되는 북미 간 정상회담이 북핵협상의 진전을 가져오고 이어서 김정은의 서울 답방이 이루어진다면 예기치 않은 상황의 진전도 기대해 볼 수 있다. 수많은 변수가 개입하는 복잡한 북핵협상이 미래에 어떻게 전개될 것이라 예측하는 것은 가능한 일이 아니다. 다만 개연성을 전제로 헬싱키 프로세스의 경험에 비추어 바람직한 로드맵을 제시해 볼 수는 있을 것이다.

북한은 신년사에서 2018년을 한반도의 대립과 분열에서 평화와 협력으로 국면이 전환된 역사적 전환점으로 규정하고 2019년에도 군사적 긴장완화와 남북교류협력을 지속적으로 확대하겠다고 선언하였다. 여기서 북한은 남한을 교류와 협력의 상대로 미국을 비핵화의 상대로 규정하였고 비핵화를 위해서는 단계적 제재완화가 전제되어야 함을 분명히 강조하고 있다. 또한 북한은 비핵화를 “더 이상 핵무기를 만들지도, 시험하지도, 사용하지도, 전파하지도 않을 것”임을 분명히 천명하였다. 북한은 신년사에서 핵과 경제발전의 병진노선을 완성하였음을 천명하였고

미래핵을 포기하겠다는 의지를 보였으나 과거핵을 폐기하겠다는 언급을 생략하여 미국이 지향하는 핵협상이 쉽지 않을 것임을 암시하고 있다. 이것은 북한이 핵국가의 위상을 고수하겠다는 입장의 표명이라는 해석도 가능하나 북한이 연초에 미국에 김정은의 친서를 전달하여 북미대화를 계속할 의지를 표명한 점으로 미루어 협상의 여지를 남겨 놓았다고 볼 수도 있다.

현 상황에서 북핵협상 타결의 시점을 예단할 수는 없으나 북미정상회담을 통해 북핵협상이 진전을 이룬다면 점진적 대북 경제제재 완화가 이루어질 것으로 보인다. 한반도 평화프로세스가 이러한 국면으로 전개된다면 어느 시점에서 북한 체제인정 및 보장과 북핵폐기 두 이슈간의 대타협이 가능할 것으로 예상된다. 북미 간 양자회담을 통해 북핵문제가 해결된다면 남북 간의 경제협력은 급속도로 진행될 것이며 동북아 6개국을 중심으로 한 다자간 협력의 필요성이 부각될 것이다. 이러한 상황의 진전을 전제로 할 때 1972년 유럽에서 시작되었던 ‘유럽안보협력회의’의 경험은 동북아지역에 큰 시사점을 던져 준다. 유럽안보협력회의는 포괄적 안보레짐으로 안보와 인권 이슈연계를 통해 유럽에서 냉전체제를 극복하는데 큰 기여를 하였다. 동북아에서도 북한이 핵을 포기하는 대가로 제공되는 북정권안보 보장과 경제적 지원제공이 북한의 인권개선과 연계될 수 있는 가능성을 간과할 수 없다는 점이다.

이러한 의미에서 북핵협상의 진전 상황에 따라 동북아에서 이른바 ‘동북아 평화번영 협력회의(Conference on Peace and Prosperity in Northeast Asia: CPPNA)’의 창설을 제안하는 바이다. ‘동북아 평화번영 협력회의’는 한반도를 중심으로 평화와 경제적 번영의 선순환을 통해 한반도의 항구적 평화구조 정착과 장기적으로 평화적 통일 달성을 위한 불가피한 선택인 것이다. 미중 패권이 가속화 되고 있는 현 시점에서 남북한이 평화적 통일을 달성하기 위해서는 역내에서 발생하는 다양한 안보·경제적 갈등을 건설적으로 해결할 수 있는 제도적 장치가 필요하기 때문이다. 올해에 북미정상회담이 성공적으로 이루어지고 김정은의 서울 답방이 이루어진다면 한반도에서 화해협력의 무드가 조성될 것이며 바로 이 시점이 한국이 ‘동북아 평화협력 협력회의’를 제안할 절호의 시점이 될 것으로 보인다. ‘동북아 평화번영 협력회의’는 동북아 6개국뿐만 아니라 유럽안보협력회의를 통해서 경험을 축적한 EU 국가들의 참여도 요구된다.

‘동북아 평화번영 협력회의’를 통해 동북아의 평화와 번영을 위한 국제규범이 채택된다면 안보와 인권 간의 이슈연계가 성공적으로 제도화 될 것이다. 이러한 결과가 북한에 어떠한 영향을 미칠 지는 미지수이다. 동구권에서와 같이 북한의 붕괴로 이어질지 아니면 북한체제의 점진적 개방·개혁으로 이루어질지 현재로서는 예단하기 어렵다.

2019.1.23. 게재

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지

〈참고문헌〉

Goedde, Patricia. "Human Rights Diffusion in North Korea: The Impact of Transnational Legal Mobilization." *Asian Journal of Law and Society* (2017): 1-29.

Hong, Ki-Joon. "The unintended consequences of the Helsinki Final Act: A path emergence theory perspective." *International Political Science Review* 34, no. 3 (2013): 310-325.

Hong, Ki-Joon. "Dynamics of Network Resonance: The Case of the Transnational Helsinki Network." *Europe-Asia Studies* 71 (2019 예정)

Human Rights Council. "Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea." Distr.: General, 2014.

Hwang, Jaeho and Jasper Kim. "Defining the Limits of the North Korean Human Rights Act: A Security and Legal Perspective." *East Asia* 23, no. 4 (2006): 45-60.

Keck, Margart E. and Kathryn Sikkink. "Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics." *International Social Science Journal* 51 (1999): 159.

Korey, William. *The Promises We Keep: Human Rights, the Helsinki Process, and American Foreign Policy*. New York: St. Martin's Press, 2004.

Kwak, Tae-Hwan. "The Six-Party Nuclear Talks: An Evaluation and Policy Recommendation." *Pacific Focus* XIX, no. 2 (2004): 1-55.

Maresca, John J. *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*. Durham and London: Duke University Press, 1985.

Risse, Thomas, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink. *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Snyder, Sarah B. *Human Rights Activism and the End of the Cold War: A Transnational History of the Helsinki Network*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

The Commission on Security and Cooperation in Europe. *Annual Report for the Period Covering January 1 through December 31, 1985*. First Section, 99th Congress, U.S. Government Printing Office, Washington, 1986.

Thomas, Daniel C. *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2001.

Weatherley, Robert and Jiyong Song. (2008) "The Evolution of Human Rights Thinking in North Korea." *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 24 (2008): 272-296.