

연구총서 2002-06

•  
**북한 인권과 유엔 인권레짐:**

시민적·정치적 권리를 중심으로

최 의 철

**통 일 연 구 원**

요 약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

최근 북한은 ‘전방위’ 실리 외교를 통해서 직면한 경제난을 해소하여 김정일 정권의 안정을 추구하려 하고 있다. 그러나 유엔 인권레짐과 국제사회의 북한 인권에 대한 개선 압력이 국제적 고립을 탈피하려는 북한 당국의 노력에 장애 요인으로 작용하고 있다. 이를 극복하기 위해서 북한 당국은 국제인권운동의 모태인 유엔 인권레짐과의 관계 발전에 노력하고 있고, 이러한 노력은 북한 인권 정책에 직접, 간접으로 영향을 미치고 있다. 본 논문은 북한 당국과 유엔 인권레짐과의 관계에서 얻는 학습효과를 사회화 과정으로 보고, 그 효과를 분석하고 있다. 북한 당국은 과거와는 달리 유엔 인권레짐과 국제적 인권포럼 등에 자발적으로 참여하고 회원국으로서 최소한의 의무를 수행할 것이다. 국제 인권규범의 국내 입법과 그 실행은 점진적이고 선택적으로 수용하고 있다. 이러한 제한은 사회주의 체제 특성과 법에 대한 전통적 유산이라는 변수들이 작용하고 있기 때문이다. 또한 인권 정책의 변화는 국내외적인 변수가 상호 작용하는 경우에 시너지 효과를 볼 수 있으나 북한의 국내적 압력을 기대할 수는 없어 그 효과가 제한적이다. 그러나 체제 생존을 위한 지도자의 욕구는 중요한 국내 변수로 작용할 수 있어 유엔 인권레짐과의 관계가 지속되고 개방 정책을 적극 추진하는 경우에 인권 실태 개선에 상당한 진전이 있을 것으로 조심스럽게 낙관할 수 있다. 북한 인권 정책의 변화를 유도하기 위해서 정부와 민간단체들의 총체적인 노력이 요구되고, 유엔 등 다자간 포럼을 통한 지속적인 외교적 노력이 효과적일 것이다.

## 1. 북한과 인권

북한의 인권 정책은 이중적인 측면을 띠고 있다. 북한 당국은 유엔과 국제인권규약의 회원국으로 인권의 보편성과 세계화 추세를 인정하면서도 ‘우리식 인권’을 주장하고 있다. 사실 북한 당국은 국제인권규범보다는 주체사상에 입각한 ‘우리식 인권’을 강조하고 있는 것은 국가 주권원칙과 문화적 상대주의 등 국제적 관행과 국내적 특수성에 입각하여 북한의 인권 정책을 선택할 권리가 우선한다고 주장하고 있다. 따라서 국제인권규약의 회원국이지만 국제인권규약을 그대로 적용할 수 없다는 것이 인권이사회 정기보고서와 심사에 참여했던 북한 대표들의 주장이다. ‘우리식 인권’의 주요 내용은 최고 지도자인 수령의 시혜로 간주하고, 다른 개도국들과 같이 인권은 주민들의 물질적 기초를 보장하는 것이 중요한 요인이 되고 있다. 또한 인권 문제와 관련, 주권과 자결권을 강조하고 있다. 이와 같은 입장은 현대 사회주의 체제의 특성, 유교적 전통 유산, 과거 식민 경험과 한국 전쟁으로 인한 빈곤 등의 요인들이 반영되고 있다.

북한 인권의 개념적 특성은 집단주의 강조와 물질적 기초 제공, 계급적 차별, 개인의 권리보다 의무 강조, 자유권의 제약 등으로 요약할 수 있다. 이와 같이 인간의 기본권과 자유권을 극도로 제한하고 있는 북한의 인권 개념은 김정일 정권과 체제유지를 위해서 정당화하고 있다. 나아가서 경제범 등 사회일탈 행위에 대해 본보기로 공개처형을 집행하고 정치적으로 충성을 의심받고 있는 주민들에 대해서 정당한 재판 절차도 없이 정치범 수용소에 수감하고 비인간적인 처우를 하는 것은 북한 인권의 현주소이다. 또한 주민들의 물질적 기초를 제공하는 것을 강조하고 있는 북한 당국은 최근 경제난 해소를 위해 7.1경제관리 개선조치를 취하고 있으나 전면적인 개혁·개방으로 이어지지

않으면 주요 생필품의 만성적인 공급 부족은 지속될 것이고 무료치료와 사회보장제도는 구호에 그칠 것이다. 무엇보다 식량난에 따른 주민들의 생존권에 대한 위협은 계속될 것이다.

## 2. 유엔과 세계인권운동

제2차 세계대전 이후 국제법과 국제정치에서 중요한 발전을 거둔 것은 인권 보호에 대한 관심이 증대한 것이다. 20세기 들어 두 번의 대전으로 인한 인류 문명의 파괴 및 나치 대학살 등은 국제사회 지도자들에게 인권의 중요성을 인식시키는 계기를 마련하였고, 인권 존중에 대한 최소한의 기준을 마련할 것에 대한 합의를 이루었다. 이에 따라 유엔 헌장, 세계인권선언 및 국제인권규약 등 국제인권규범에 대한 국제사회의 합의가 도출되었다. 이와 같은 국제적 행동을 통한 인권보호는 과거 국제법과 국제정치에서는 볼 수 없는 혁명적 이념이다. 전통적으로 국제법은 국가간의 관계에 대한 것으로, 또한 인권 문제는 배타적인 국내 관할권으로 간주되었으나 개인의 권리가 국제법의 문제로 대두된 것은 분명히 중요한 발전이다. 물론 인권의 보편화와 세계화에 이념적인 도전은 계속되고 있다. 아시아권과 회교권 등 상이한 문화권 및 사회주의 체제의 이념적 도전은 계속되고, 개도국의 개발권(발전권)의 우선적인 중요성 주장도 인권의 세계화를 위한 국제적 합의 구축에 도전이 되고 있다. 또한 이념적인 합의 구축에 차질이 있고 전통적인 국가 주권원칙으로 국제적 개입을 반대하는 선진국들의 입장은 국제인권규범을 실행하는 권위 있는 제도적 틀을 마련하지 못하고 있어 인권의 세계화에 걸림돌이 되고 있다. 이와 같은 문제점은 냉전 시에 더욱 격화되어 상이한 문화권과 정치체제간에 생산적인 대화가 단절되었으나 냉전 종식 이후 인권의 중요성은 더욱

강조되고 세계화는 가속도가 붙어 진전되고 있다. 물론 현재에도 많은 정부가 전통적인 발상에서 국가 주권의 미명 하에 국제인권규범에 어긋난 자신의 행동을 정당화하고 있으나 국제법과 제도를 통한 인권의 국제적 보호의 필요성을 인정하고 있다. 또한 국가 주권원칙은 국제정치의 흐름에 따라 배타적이고 절대적인 존중에서 상대적인 존중으로 변화되고 있다. 인권 보호와 관련, 국제적 상호의존성의 증대는 국가 주권의 상대성에 대해 지속적으로 수정을 가할 것이다.

인권 보호와 증진을 위한 국제적 노력은 다양한 주체에 의해서 활발히 전개되고 있으나 세계적 차원에서 정부간 조직인 유엔이 다양한 전문 조직을 두고 주도적 역할을 수행하고 있고, 유엔과 유엔 인권레짐의 역할에 대한 국제사회의 수용은 확대되고 있다. 북한도 예외는 아니다. 또한 유엔과 유엔 인권레짐의 위임(사전 또는 사후)을 받지 못한 인권보호를 위한 국제적 행동은 그 정당성을 인정받지 못하거나 국제적 신뢰를 받지 못하고 있다. 유엔과 유엔 인권레짐의 역할을 강화하기 위해서 이념적, 제도적인 측면에서 지속적인 보완이 이루어져야 한다. 세계인권운동은 정치적, 문화적 의미를 수반하는 도덕적 투쟁이다. 인권의 보편성에 대한 이념적인 합의를 도출하기 위해서는 특정 문화권의 이념을 강조하기보다는 상이한 문화권과의 담론을 지속하고 상호간의 경험을 공유하여 지구촌의 윤리로 정착시켜 인류의 번영과 풍요를 달성하도록 노력해야 할 것이다. 인권 이념에 대한 공감대가 확고히 형성될 때 유엔 인권레짐의 제도적인 틀이나 권한은 그 권위를 인정받고 주어진 역할을 효과적으로 수행할 수 있을 것이다.

### 3. 북한과 유엔 인권레짐과의 관계 발전

북한과 유엔 인권레짐과의 관계는 북한의 對유엔 외교의 일환으로

추진되었다. 북한이 세계보건기구(WHO)에 가입하여 유엔 옵서버 자격을 인정받기 전인 1970년대 초반까지는 유엔의 한반도 정책에 반대하고 한국전쟁으로 유엔과의 적대관계로 양자간의 관계는 북한 당국이 유엔을 적대적인 정치적 선전장으로 보고 남북한의 외교 경쟁에서 정통성 확보와 통일 문제에 주도권을 쥐기 위해 소련과 공산권을 통한 유엔외교로 간주될 수 있다. 남한은 북한의 대유엔 접근을 미국 등 우방국을 통해 차단하려 하였다. 이 시기에 북한 당국은 유엔 인권레짐에 대한 관심과 기회는 WHO를 제외하고는 별로 없었다. 그러나 세계보건기구 가입 이후 정식 회원국이 되는 1991년까지 북한 당국은 다양한 유엔 산하 기구와 유엔 인권레짐 등에 참여 정책을 추구했다. WHO 가입으로 북한은 유엔 체제의 일원이 되었고 제네바와 뉴욕에 대표부를 상주하게 된 것은 북한 외교의 승리였다. 이후 북한은 남북 외교 경쟁의 일환으로 다양한 국제기구에 적극 가입하여 국제적 지위 향상과 통일문제의 주도권을 행사하려 노력하였다. 특히 신생국의 증대와 이들에 대한 집중적인 외교로 북한의 발언권은 증대되었다. 이 시기에 북한 당국은 1981년에 남한보다 10년 먼저 국제인권규약에 가입하여 유엔 인권이사회를 남한의 권위주의 정부 하의 인권 실태를 비난하고 북한의 인권 상황을 선전하는 장으로 활용하였다.

냉전 종식, 독일통일 및 동구와 소련의 공산권 붕괴 등 급격한 국제정세 변화와 남한의 경제력 증가와 국제적 지위 상승 등으로 빛어진 북한의 국제적 고립은 북한의 대유엔 외교에서 수세적 자세를 취하였고 남북한 동시 가입을 반대해 온 북한은 소련과 중국이 남한의 유엔 가입을 반대하지 않겠다는 공공연한 입장 표명으로 1991년 남북한은 유엔에 동시 가입하였다. 북한은 남북통일에 대한 기존의 입장을 강조하고 개도국들의 입장을 대변하는 역할을 모색하였으나 정



치적, 경제적 능력 부재로 그 영향력은 퇴색되었다. 더구나 국제적 고립과 경제난으로 유엔과 국제적 지원을 요구하게 된 1990년대 북한의 대유엔 외교는 경제난과 식량난을 해소하기 위해 실리 외교를 추구하고 있다. 이에 따라 실익을 챙기기 위한 유엔의 인도적 지원 기구와 국제사회에 대한 실리 외교를 전개하였으나 유엔 인권레짐과 국제사회의 인권 개선 압력을 받고 있다. 이와 같은 압력은 국제사회에 참여하는 비용인 것이다. 유엔 인권위원회와 인권소위원회의 북한에 대한 인권 압력에 인권이사회 탈퇴를 기도하였으나 유엔 인권레짐의 단합된 강경 대응으로 실패하고 인권레짐에 협조하고 참여하는 정책으로 전환하였다. 북한은 시민적·정치적 권리를 담당하는 인권이사회에 지난 16년 동안 미루어 오던 2차 정기보고서를 제출하고 보고서의 심사과정에 대표를 파견하여 토론에 참여하고 자국의 인권 정책을 변호하였다. 북한 당국은 앞으로도 유엔 인권레짐에 적극 참여하여 김정일 정권에 대한 이미지 개선으로 국제사회의 지지를 획득하고 경제적 지원을 확보하는 실리를 추구할 것이다.

#### 4. 유엔 인권레짐이 북한 인권 정책에 미치는 효과

북한 당국이 유엔 인권레짐과의 국제 인권 포럼 등과의 접촉 증대로 국제인권규범에 순응하는 정도를 사회화로 규정하고, 사회화의 학습 효과는 인권레짐에 가입하고 그 의무를 수용하는 외교적(형식적) 수용과 국제인권규범을 국내 입법화하고 실천하는 실질적(실천적) 수용으로 대별할 수 있다.

북한 당국의 전방위 실리 외교는 인권 문제에도 반영되어 유엔 인권레짐을 포함한 다양한 국제적, 양자적 인권 포럼 적극 참여하고 있다. 북한은 유엔 인권레짐이 요구하는 보고서 제출과 심사 과정에 참

여하고, 유엔 인권레짐이 주관하는 다자적 포럼과 지역국들과의 인권 대화에 참여하는 등 외교적 수용에서 긍정적인 진전을 보이고 있다. 실질적 수용과 관련, 북한 당국은 유엔 인권레짐이 강력히 요구하는 법제화에 극히 선택적으로 대응하고(예, 헌법에 거주, 이전 및 여행의 자유 신설 등)있으나 인권이사회 위원들의 질문에 구체성이 없는 답변이나 부정적인 태도를 취하고 있다. 이것은 북한의 인권 실태에 대한 자기변호라 할 수 있다. 최근 북한 당국은 2001년 7월 인권이사회가 심사 결과에 대한 북한의 대응 조치 중 일부에 대해서 조속히(1년 이내) 답변하라는 요구를 2002년 8월에 인권이사회에 서면으로 답변하였다. 북한 당국은 인권이사회가 강력히 요구한 문호개방에 대해서는 시종일관 부정적인 태도를 견지하고 인권 감시를 위한 독립적인 인권기구 설치에 대해서 국내적으로 이견이 있어 기존의 제도를 활용하여 소기의 목적을 달성하겠다는 답변과 함께 자유권에 대한 제약은 없다고 계속 변명하고 있다. 또한 여성의 인신매매는 심각한 범죄로 금지되어 있으나, 최근 탈북 과정에서 일어나고 있는 일부 사례가 잘못 보도되고 있다고 보고하고 있다. 물론 이에 대한 철저한 조사 후 보고하겠다는 간략한 보고서를 제출하였다.

북한 당국의 국제인권규범의 사회화와 학습효과에서 외교적 수용은 실행적 수용보다 긍정적인 발전을 보이고 있고, 실행적 수용에서도 국제규범의 법제화는 그 실행에 비해 앞서고 있다. 이와 같은 학습효과와 괴리는 유엔 인권레짐의 권한이 제약되어 있어 외교적 창피를 주거나 국제적으로 부정적 여론과 비판이라는 간접적인 제재 외에 체제안보에 직접적인 위협을 받지 않기 때문이다. 따라서 실행적 측면에서의 효과를 기대하는 데는 상당한 시간이 요구될 것이다. 물론 북한 내의 체제적 특성, 전통적 유산 및 정치적, 문화적 요인 등도 이와 같은 사회화의 학습 효과에 대한 괴리를 부분적으

로 설명해 주고 있다.

## 5. 결론: 북한 인권정책의 변화 가능성과 그 방향

북한 당국은 국제인권규범의 외교적 수용과 실행적 수용을 다른 문제로 생각하는 이중적인 태도를 취하고 있다. 이것은 유엔 인권레짐의 권한 제약으로 북한에 실질적인 제재가 심각한 수준이 되지 않을 것이라는 기대와 국내 정치적 특성에 기인하고 있다. 당분간 북한 당국은 외교적 수용에는 적극적인 태도를 보일 것이나 실행적 수용에는 미온적인 태도를 보일 것이다. 실행적 수용에서도 법제화는 어느 정도 진전을 보일 것이나 국제규범의 실천에는 부정적인 태도를 취할 것이다. 국제인권규범이 효과를 보기 위해서는 국내적 압력과 국제적 압력이 상호 작용하여야 시너지 효과를 거둘 수 있을 것이다. 북한에서 국내적 압력, 곧 밑으로부터의 압력을 기대하기는 어려운 실정이다. 그러나 정권과 체제유지를 위한 지도층의 욕구는 강력한 국내적 요인으로 작용할 수 있어 국제인권규범에 대한 순응과 사회화 효과는 점진적이고 선택적으로 나타날 것으로 보인다. 이러한 효과는 북한의 개방이 적극 추진될 때 긍정적으로 나타날 것이다. 따라서 역설적으로 북한 당국은 기존의 인권관련, 법과 제도를 유지하면서 그 실행에서 관용과 자유의 정도를 확대하는 정책을 취할 가능성이 높다.

북한 인권 정책의 변화를 촉진하기 위해서는 정부와 민간을 망라한 다각적인 노력이 요구될 것이다. 이러한 노력은 유엔 인권레짐과 다자간 인권 포럼을 통한 외교적 압력의 효과가 클 것이다. 민간 차원은 남북 교류협력의 앞에 서서 북한 사회의 변화를 유도하는 것이 효과적인 대안이 될 수 있다.

## 목 차

I. 문제제기 .....	1
II. 북한과 인권 .....	4
1. 기본인식 .....	4
2. 인권 개념의 특성 .....	12
III. 유엔과 세계인권운동 .....	20
1. 성과와 문제점 .....	20
2. 유엔 인권레짐 .....	30
3. 향후 과제 .....	57
IV. 북한과 유엔 인권레짐과의 관계 발전 .....	59
1. 북한의 유엔외교 .....	59
2. 북한과 유엔 인권전문기구 .....	66
V. 유엔 인권레짐이 북한 인권정책에 미치는 효과 .....	79
1. 국제규범의 사회화: 외교적(형식적) 수용 .....	79
2. 국제규범의 사회화: 실질적 수용 .....	88
3. 평가 .....	97
VI. 결론: 북한 인권정책의 변화 가능성과 그 방향 .....	101
1. 북한의 인권 정책 변화 가능성과 그 방향 .....	101
2. 북한의 인권 정책의 변화 유도 .....	105

## I. 문제제기

인권 문제는 국제정치의 중요 현안으로 부각되고 있고, 유엔을 중심으로 인권의 세계화와 보편화 운동도 강화되고 있다. 물론 인권의 보편화에 대한 이념적 도전과 제도적 제약 등이 세계화에 장애요인이 되고 있으나 인권의 세계화는 국제적인 추세가 되고 있다. 최근에는 강대국들의 전략적 이해와 연계되어 인권 문제로 군사력을 동원한 인도적 개입(‘보호를 위한 의무’)이 단행되었고, 이러한 개입이 유엔 안보리의 분명한 위임이 없이 이루어지고 있어 전통적인 국가 주권 원칙과 자결권에 대한 새로운 해석이 요구되는 상황에 이르고 있다.

이와 같이 국제환경에 급변한 변화가 일어나고 있는 가운데 식량난에 따른 기아와 탈북자들의 증대로 북한의 인권 실태는 국제사회의 주요 관심사가 되고 있다. 북한 당국은 과거와는 달리 유엔 인권레짐과의 긍정적인 관계 설정으로 대외 이미지를 개선하면서 국제적 고립을 탈피하고 선진국들의 경제적 지원을 확보하여 경제난을 해소하려고 노력하고 있다. 이러한 과정에서 북한 당국도 유엔 인권레짐의 회원으로 의무를 성실히 준수해야 하는 부담을 안고 있고, 이에 대한 기본적인 의무를 수행하려고 노력하고 있다.

이와 관련, 본 논문은 북한과 유엔 인권레짐과의 관계가 북한의 인권 정책에 미치는 영향을 분석하고, 이를 기초로 향후 북한 인권 정책의 발전 방향을 예측해 보려고 한다. 북한이 유엔 인권레짐과 국제사회의 인권 규범을 준수하는가를 사회화 과정으로 보고, 사회화는 외교적(형식적) 수용과 실천적 수용으로 분류하여 북한이 이에 어느 정도 순응하고 적응하고 있는지를 분석하여 북한의 인권 정책의 변화 정도와 앞으로의 발전 가능성 및 그 방향을 알아보려고 한다.

II장에서 우선 북한의 인권에 관한 기본 인식과 개념을 정리하여

그 특성과 문제점을 사회주의 체제와 전통적인 문화적 유산을 중심으로 분석하여 이에 대한 우리의 이해를 높이고자 한다. III장에서는 유엔 인권레짐의 생성 과정과 문제점 및 유엔 인권레짐을 구성하는 기구들의 기능과 역할을 제시하고 있다. 20세기 두 차례의 세계대전에 따른 인류 문명의 파괴와 나치의 대학살 등 인류에 대한 심각한 도전은 유엔 헌장과 세계인권선언 및 국제인권규약 등에서 인권의 중요성에 대한 인류의 공약과 인권 존중에 대한 기본 틀을 제시하게 되었다. 이것은 인권 운동의 보편화와 세계화를 위한 모태가 되고 있으며 냉전 종식 후에 급속히 확대되고 있다. 그러나 인권 이념에 대한 상이한 문화권의 이념적인 도전은 인권에 대한 이념적인 합의를 구축하려는 노력과 국가 주권 원칙 하에 국가 이익을 주장하는 전통적인 국제 정치의 유산은 인권의 보편화를 제도화하려는 노력에 장애 요인이 되고 있다. 이와 관련, 현재까지의 인권의 보편화와 세계화 운동의 성과와 문제점을 알아보고 장애요인을 극복하기 위한 과제를 짚어보기로 한다. IV장에서는 북한과 유엔과의 관계 발전과 유엔 인권전문기구들과 관계 발전 과정을 북한의 對유엔 외교와 인권외교의 관점에서 다루고자 한다. 북한의 유엔외교는 정치, 안보적인 차원에서 시작하였고 이에 중요성을 두고 있으나 인권 문제는 유엔과의 관계에서 피할 수 없는 현안으로 부각되었다. 특히 냉전이 종식되고 북한이 유엔에 인도적인 지원을 요청함으로써 유엔 인권레짐의 북한 인권 실태에 대한 관심이 증대되고 있다. 이와 관련, 북한도 국제적 고립의 탈피, 대외 이미지 제고 및 국제사회의 인도적 지원을 확보하기 위해서는 유엔 인권레짐의 회원국으로의 의무를 수행할 필요성이 있고, 이에 대해 긍정적인 반응을 보이고 있다. 이와 같은 북한의 대응을 V장에서 사회화 과정으로 규정하고, 사회화 과정을 외교적 수용과 실천적 수용으로 분류하였다. 유엔 인권레짐에 가입 정도와 의무 수행정도를 의

교적 수용으로, 국제 규범의 국내 입법화 정도 및 실천을 실천적 수용 또는 학습효과로 보고 분석하고 있다. 이를 바탕으로 북한의 인권 정책의 개선 가능성과 그 방향 및 우리의 대응책을 VI장 결론에서 다루고 있다.

본 논문이 북한 인권에 관심이 있는 사람들과 전문가들의 이해를 돕고 정책 수립에 참고 자료가 될 수 있기를 기대해 본다. 물론 논문의 내용과 기술에 있어서 오류가 있다면 이것은 순전히 필자의 책임이다.

## II. 북한과 인권

### 1. 기본인식

인권의 개념은 인간이 가지는 천부적이고 생래적인 권리로 국제연합(UN)헌장과 제1조, 제55조 및 56조 등에서 기본적 인권과 인간의 존엄과 가치와 남녀평등을 인정하고 인권과 기본적 자유를 증진하고 이에 대한 보편적인 존중이 달성되도록 회원국들은 노력해야 한다고 규정하고 있다. 또한 세계인권선언(1948. 12)에서는 모든 사람은 나면서부터 가지고 있는 존엄성과 동등하고 양여할 수 없는 권리를 자유와 정의와 세계평화의 기본이 되는 것으로 모든 사람과 모든 국가가 도달하여야 할 공통된 목표라고 선언하고 있다. 곧 인권은 인간의 천부적이고 생래적인 권리로서 인간에게 최고의 가치를 부여하고, 국가와 법률도 그 본질적인 내용을 침해할 수 없는 초국가적 권리로 간주되고 있다.

북한도 인권 문제의 중요성을 인식하고 인권존중을 강조하고 있으나 그 개념은 국제적인 인식과 개념과는 다르다. 북한은 인권을 '사람으로서 마땅히 가져야 할 권리 곧 사람의 자주적 권리'라고 정의하고 있으며, 또한 인민이 응당 가져야 할 정치적·경제적·문화적 및 제반 권리라고 폭 넓게 규정하고 있다.<sup>1)</sup>

김일성은 인권에 관한 연설에서 인권옹호는 우리 활동의 기본이며 출발점이며 혁명의 목적이 모든 사람을 착취와 억압으로부터 해방시키고 그들에게 최대한 인권을 보장하여 주지는 데 있다고 언급함으로

---

1) 사회과학원출판사, 『조선말대사전 2』(평양: 사회과학출판사, 1992), p. 1969 및 사회과학원, 『정치용어사전』(평양: 사회과학출판사, 1970), p. 718.



써 사회주의 혁명의 기본적인 목표가 계급혁명을 통한 사회주의 건설로 인민의 인권을 보호하려는 정치성을 분명히 하고 있다. 북한 당국은 인권의 본질을 다음과 같이 나열하고 있다.

인권의 구체적인 내용으로

- 인민이 사회생활의 모든 분야에서 행사해야 할 자주적 권리이고,
- 자본주의의 개인의 자주권, 평등권, 재산권 주장과 같은 추상적이고 초계급적인 권리와는 달리 사회주의 인권은 삶의 권리, 생활의 일차적 권리를 중요시하며,
- 인권은 외세의 간섭 없이 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에서 누려야 할 권리를 법적, 제도적, 그리고 물질적으로 담보하고 보장해 줄 때 실현되는 것이다. 특히 인권의 법률적 담보와 함께 물질적 조건이 마련될 때 실질적으로 실현된다는 것이다.

이와 같이 북한 당국은 인권문제와 관련하여 다음과 같은 특성을 강조하고 있다. 첫째, 북한은 국제사회의 인권규범에 대응하여 주체사상에 입각한 ‘우리식 인권론’을 자주적 인권론이라고 주장하고 있다.<sup>2)</sup> 사람중심의 주체사상은 인민적 인권을 보장하고 옹호하는 체제로 자본주의보다 인권문제에서 우월하다고 주장하고 있다.<sup>3)</sup> 따라서 우리식 인권, 우리식 사회주의의 옹호와 실현은 인간 중심, 인민을 위한 이민 위천의 사상인 주체사상을 철저히 구현해야 가능하다는 것이다. 따라서 인권문제의 올바른 해결은 지도자의 인덕정치의 실현에 있고, 지도자의 지시에 따라 당이 인민들의 운명을 책임지고 이끌어 줄 때 가능하다고 주장한다. 둘째, 북한은 사회주의 복지 및 사회보장 제도를 통한 인권 보장의 보루로서 생존권, 노동권, 무료교육과 치료를 보장하는, 곧 주민들의 물질적 기초를 철저히 보장하고 있다고 주장하고

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

3) 김정일, “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다,” 『김정일 선집』, 제11권, pp. 63-65

있다.<sup>4)</sup> 이와 같은 사회주의 건설을 위하여 개인적 자유와 권리보다는 집단적 가치를 중요시하고 있다. 한편 부르조아 정치는 금권정치, 억압정치로 불평등과 인권유린을 초래하고 약육강식이 작용하는 인권의 사각지대라고 주장하고 있다. 셋째, 인권은 나라의 자주권에 속하는 문제로서 국가의 자주권을 떠난 인권이란 없다고 주장하여 인권의 주권개념과 북한식 인권이라는 문화적 상대주의를 강조하고 있다.<sup>5)</sup> 따라서 인권문제는 해당 국가가 자기 실정에 맞게 책임지고 보장해야 할 문제이고, 인권문제가 다른 나라의 사회제도를 전복시키기 위한 정치적 목적으로 이용되어서는 안 된다는 것을 강조하고 있다.<sup>6)</sup> 특히 북한은 인권과 관련, 주권과 자주권을 강조하고 있다.

냉전 종식 이후 인권문제가 국제적으로 중요한 현안으로 제기되고 있다는 것을 인식하고 있으면서도 북한 당국은 ‘우리식 인권’을 강조하면서 인권의 보편성에 대해서 이중적인 태도를 취하고 있다. 최근 북한 당국은 유엔 인권레짐과 다자 및 양자간 인권 포럼에 적극 참여하는 등 국제인권규범의 사회화에 순응하면서, 2004년에는 유엔 인권위원회의 위원국으로 진출하려고 다각적으로 노력하고 있다.<sup>7)</sup> 이와 같은 이중성은 1993년 비엔나 세계인권대회에 참가한 백인준 북한 대표의 연설에서 반영되고 있는바, 북한은 ‘우리식 인권’ 및 ‘우리식 사회주의’를 주장하며 주권과 자결권 및 문화적 상대주의 등을 강조하고 인권의 세계화와 보편화를 비판하고 우리식 인권을 견지할 것이라고 주장하고 있다.<sup>8)</sup>

4) 김정일, “사회주의는 과학이다,” 『김정일 선집』 제13권 (평양: 조선로동당출판사), 1998, p. 482.

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

6) 백인준 북한 대표의 1993년 6월 비엔나 세계인권대회에서의 연설, 『로동신문』, 1993. 6. 20.

7) 『중앙일보』, 2002. 10. 14.

8) 『로동신문』, 1995. 6. 24.

왜 북한은 이러한 인식과 태도를 취하고 있는가? 북한이 국가 통치 이념인 주체사상에 입각한 ‘우리식 사회주의’와 ‘우리식 인권’을 주창하고 있는 것은 김일성을 항일운동의 지도자, 조선로동당과 공화국의 창건자 및 주체사상의 창시자로 우상화하고 그 후계자인 김정일의 정통성을 정당화하려는 것이다. 김일성은 사후에도 북한의 국가 주석으로 북한을 통치하고 있고 이것은 김정일의 통치권을 강화하는데 활용되고 있다. 특히 주체사상은 최고지도자인 수령의 절대적이고 독재적인 권리를 미화하고 있다. 주체사상은 개별적인 사람들의 생명의 중심이 뇌수인 것처럼 사회정치적 생명의 중심은 이 집단의 최고 뇌수인 수령이라고 강조하고 개인의 생물학적인 생명보다 사회적 생명이 선행함을 강조하고 수령에 대한 절대적 충성을 요구하고 있다.<sup>9)</sup> 한편 최고 지도자인 김일성과 김정일은 인덕정치, 광폭정치 등 이민위천의 정신으로 주민들을 돌보고 인민들은 지도자에 대한 절대적인 충성을 요구받고 있다. 북한 당국이 주장하고 있는 수령의 절대적 권리와 인민과의 관계는 유교적인 정치문화적인 유산에 의해서도 강화되고 있다. 김정일의 권위는 과거 유교 사회에서와 같이 도덕적 우월성에 기초하고 있는바, 김일성과 김정일은 주체사상으로 새로운 도덕적 체계를 확립하고 도덕적 우월성과 불패성을 강조하고 있다.<sup>10)</sup> 또한 유교주의 전통에서 볼 수 있듯이 권위에 대한 절대적 복종과 공경을 유발하기 위해서 집단주의를 강조하고 개인의 이익을 배제하고, 전통적인 ‘충효’를 상하관계의 근본으로 강조하고 활용하여 왔다.<sup>11)</sup> 김일성도

9) 조선중앙통신사, “주체사상에 대하여,” 『조선중앙년감 1983』 (평양: 조선중앙통신사), 1982. 3. 31, p. 131.

10) 중국 정치에서 마오쩌둥 통치를 유교적 레닌리즘으로 평가하고 있다. Lucian W. Pye, *The Spirit of Chinese Politics* (Cambridge: Harvard University Press, 1968), 참조.

11) 마오쩌둥 치하의 중국을 전통적 유교국가로 정의하고 있고, 북한도 예외는 아니고 중국보다 그 강도가 더욱 강조되고 있다. Richard H.

생존시에 유교적인 전통이 지도자의 이상화에 활용되었다는 점을 인정하였다.<sup>12)</sup> 한편 지도자는 주민들의 복지를 책임지는 의무가 있는 것이다. 따라서 북한에서의 인권의 보장은 법적, 제도적인 보장보다는 북한 당국이 선전하는 지도자의 이민위천의 사상을 좌우명으로 지도자가 주민들에게 베푸는 일종의 시혜로 간주되고 있다.<sup>13)</sup> 이와 같은 주장은 김일성과 김정일 등 특정 인물과 집단의 전체주의적 지배를 정당화하고 미화하려는 의도가 깔려 있다.

북한은 생존권의 보장 없이는 다른 권리의 보장이 불가능하다고 주장한다. 일본의 식민 경험, 한국 전쟁에 의한 파괴 등 과거의 빈곤과 가난으로부터 탈피하기 위해서 국민 생활의 물질적 보장이 우선하고, 이것은 정치적 안정과 최고 지도자의 권위의 정통성에 직결되어 있다고 생각하고 있다. 북한 당국은 정권 수립 후에 동원 체제를 통한 사회주의 건설과 남한과의 경쟁에서 체제적 우위를 경제적 우월성과 사회보장 및 무상교육 등을 통해서 과시할 필요성이 있었다. 주민 동원을 통한 급속한 경제 발전을 위해서 주민들의 시민적·정치적 권리를 제약하고 사회주의 인민독재를 실행한다는 논리를 정당화하고 있다. 그러나 경제발전을 위해 정치적 권리를 어느 정도 제약해야 하는지 한계가 분명치 않을 뿐더러 유일지배체제가 북한의 경제발전에 어떻게 기여했는지는 논쟁점이 되고 있다. 최근의 식량난과 경제난 등은 그 부정적인 결과를 분명히 보여주고 있다. 사실 경제적 번영과 정치적 자유는 상호강화하는 것이지 결코 상호배타적인 것은 아니라는 주장이 설득력을 얻고 있다. 지구상에 일어난 기아의 역사적인 사례는

---

Solomon, *Mao's Revolution and the Chinese Politics* (Berkeley: University of California, 1971), 참조.

12) Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (Reading, Mass: Addison-Wesley, 1997), p. 21.

13) 김정일, “사회주의는 과학이다” 『로동신문』, 1994.11. 4.

부국이나 빈국에서 모두 언론이 보장되는 민주적인 정부에서는 심각한 기아가 발생되지 않았다고 노벨 수상자인 아미티야 센은 주장하고 있다.<sup>14)</sup> 스탈린, 마오쩌둥 및 김정일 치하의 독재 정부 하에서 수많은 사람들이 기아로 사망한 것으로 알려지고 있다.

북한의 전통적인 유산은 개인보다는 집단을 강조하고 법을 통치의 수단으로 간주하고 있어 개인의 권리 보장과는 거리가 있다. 물론 이러한 사고는 유교적인 전통과 사회주의권의 법철학과 통치 행태에 의해서 영향을 받은 것으로 보인다. 북한은 유교적 전통 유산과 공산정권의 통치에서 국제적 규범과 시민적 권리를 국가의 침해로부터 보호한다는 개념은 무시되고 있다. 사회주의 정권 수립 이후 국가 목표는 동등분배와 생산수단의 사회화에 두었고, 민족자결권, 반식민주의 및 경제발전 등 집단적 열망을 강조하고 국내정책에서는 인권의 경제적, 사회적 측면을 강조하였다. 이와 같이 인권을 기본적으로 집단적, 경제적인 것으로 보고 최고 지도자인 수령의 리더십에서 발생하는 시혜로 간주하고 있다.

물론 일본의 식민 경험, 제2차 세계대전 및 한국전쟁으로 인한 물질적 파괴, 나치의 대학살에 대한 공포감 등은 인권 원칙에 새로운 인식과 관심을 가지게 되었고, 북한은 정부 수립 이후 개정된 헌법에서 경제, 사회, 문화적 권리는 물론 시민적, 정치적 권리도 보장하고 있다. 그러나 시민적, 정치적 권리에 대해서는 정치적 편의, 국가의 의지와 법 제정으로 제한을 가할 수 있다고 생각하고 있고, 법을 국가의 통치수단(의법통치의 전통)으로 보고 있어 개인의 권리는 국가의 법에 의해 취소될 수 있는 것으로 간주하고 있다. 최고 지도자에 대한 미화와 유일지배체제는 개인의 권리와 자유의 확대는 곧 정부와

---

14) Armatyya Sen, "Human Rights and Economic Achievements," in Joanne Bauer and Daniel A. Bell(ed.), *The East Asian Challenge for Human Rights*(New York: Cambridge University Press, 1999), 참조.

지도자에 대한 도전으로서 잠재적 위협이라는 편견을 가지고 있다. 북한 당국은 개인보다 국가가 우위에 있다는 것을 강조하고, 시민들의 권리보다 의무를 강조하고 있다. 따라서 개인의 권리 보다 국가에 대한 의무가 우선하며 모든 권리는 이에 상응하는 의무가 수반된다는 것이다.

북한을 비롯한 사회주의권 국가들과 신생 개도국들은 유엔 헌장과 세계인권선언 등 국제인권운동의 초기부터 주권원칙과 자결권을 국제사회와 대립되는 개념으로, ‘개발권 또는 발전권’은 국내 경제 발전과 배분 문제라기보다는 개도국의 권리로 이해하고 인권의 보편화, 즉 인권 문제에 대한 국제적 감시와 집행에 반대해 왔다. 북한과 같이 식민경험을 가지고 있는 신생국들은 외세의 간섭에 대해 특히 예민한 반응을 보이고 있다.

북한은 인권문제는 북한의 주권사안으로 국제적 규범을 준수하느냐는 국내문제라고 주장한다. 국가의 자국민에 대한 처우는 국가의 배타적인 통치권이라고 유엔 헌장(제2조)에도 규정하고 있고, 유엔은 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략 행위가 발생했을 때 군사적 개입이 가능하다고 규정하고 있어 인권을 목적으로 군사적 개입은 불법으로 간주한다는 주장이다. 북한은 인권문제로 국제사회가 간섭하는 것은 내정불간섭으로 국제법 위반이고 이에 대한 국민들의 동정을 얻기 위해서 민족주의를 고취하고 있다. 물론 인권과 주권은 유엔 헌장에서 동등한 비중을 주고 있다. 헌장 제1조는 인권 존중을 위한 국제적 협력을 강조하는 한편 제2조는 국가의 국내관할권 내의 사안에 대한 불간섭 원칙을 부여하고 있어 인권 문제에 있어 어떤 원칙을 법적 권위로 인정할 것인가는 회원국들에게 허용하는 제한적인 선택권을 주고 있다. 그러나 국제인권규약 등 인권 조약 등으로 주권에 대한 배타적이고 절대적인 해석은 인권 해석에 배치되는 것이고, 같

리 전 유엔 사무총장과 현재 코피 아난 사무총장도 인권 남용에 대해서는 절대적인 주권 원칙이 적용되지 않는다고 주장하고 있다. 또한 1923년 국제사법재판소도 주권은 기본적으로 상대적인 개념으로 주권을 제한하는 법에 의해서 제약을 받는다고 규정한 바 있다.<sup>15)</sup> 따라서 인권과 관련, 주권 원칙은 국가가 자국의 시민을 어떻게 대우하느냐에 달려 있다는 주장이 설득력을 얻고 있다.<sup>16)</sup> 이와 같이 주권의 상대적 원칙은 현재 국제정치의 조류로 간주되고 있다.

그러나 북한은 최근 국내 경제난과 식량난으로 탈북자들이 늘고 북한 인권실태에 대한 국제적 관심이 제고되는 가운데 국제사회가 인권 문제로 인한 인도적 개입 또는 “인권보호를 위한 의무수행”<sup>17)</sup>(코소보 및 동티모르 등)으로 군사적 개입을 단행하여 국가 주권 원칙이 상대화되는 추세를 우려하고 있다. 이와 관련, 체제 유지에 위협을 느끼고 있는 북한 당국은 인권문제와 관련하여 주권 및 자주권을 강조하고 있다. 2000년 제56차 인권위원회에서 북한대표는 “인권분야에서 사활적인 문제는 강권과 전횡에 의한 자주권 침해”라고 언급하고 여러 지역에서 일어나고 있는 <인도주의적 간섭>은 “신성불가침인 자주권에 대한 유린이며...유엔헌장과 국제법에 대한 위반”이라고 맹렬히 비난한바 있다.<sup>18)</sup> 이와 같이 북한의 국제법에 대한 태도는 주권 원칙을 국제사회와 대립되는 개념으로 이해하고, 국가 의지에 따라 국가 체

15) Ann Kent, *China, the United Nations and Human Rights* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999), pp. 26-31.

16) *Ibid.*, p. 35.

17) Gareth Evans and Mohamed Sahnoun, “The Responsibility to Protect,” *Foreign Affairs* (November/December 2002) 참조: 개입에 대한 토론보다는 보호를 위한 의무로 주체의 초점을 전환하여 강압적인 개입의 개념을 대체하려는 개념이 제기되고 있다.

18) “국가의 자주권을 떠난 인권이란 상상할 수 없다,” 『로동신문』, 2000. 4. 7.

제를 형성하는데 대해서 외부 간섭은 허용될 수 없다는 것이다. 그러나 북한의 주권 원칙은 상호적 주권으로 남이 인정하면 북한도 인정하는 것으로 공세적 개념보다는 수세적 개념으로 과거 식민 경험에 대한 불만을 반영하고 있다. 이와 관련, 북한의 국가 주권은 자결권과 동의어가 되고 있다. 북한 당국이 사회주의 국가들과 개도국들과 같이 자결권 원칙을 주장하는 것은 개인과 민족의 인권에 대해서 국제적 개입과 간섭을 반대하는 “국가주의”를 정당화하고 있다. 이에 따라 북한은 유엔 헌장에 명시된 주권원칙과 내정불간섭에 대해서는 강조하고 자주 인용하지만 인권과 기본권 존중에 대해서는 거의 인용하고 있지 않다. 이것은 국제법의 대상은 국제조직이지 개인을 포함하지 않는 것으로 보고 개인의 기본적 권리 등 인권은 국내법이 보장하는 것이지 국제법과 기구가 제공하는 것이 아니라는 입장을 견지하는 것이다.

주권과 자결권의 강조와 ‘우리식 인권’ 등의 주장은 문화적 상대주의와 연계되어 있는바 북한과 같은 일부 국가들은 국가와 지역의 특수성과 역사적, 문화적 및 종교적 가치의 차이를 인정하고 국제사회는 이를 인정해야 한다고 주장한다. 물론 상이한 문화권간에 인권의 보편성에 대한 개방적인 담론이 지속되어 인간의 삶을 풍요롭게 하는 차원에서 합의를 도출하는 것은 필요하다. 그러나 북한이 주권 원칙을 주장하며 국제사회에 문호를 개방하지 않는 것은 자국의 인권실태가 국제사회에 알려지는 것을 기피하고 경제난으로 불안정한 김정일 정권의 체제 생존을 위한 지구책으로 보인다.

## 2. 인권 개념의 특성

북한에 사회주의 정권이 수립된 이후에 ‘인권’이라는 용어는 사라지



고 근로인민과 공민의 권리로 대체되었다. 북한 당국은 사회주의와 주체사상에 의하면 근로인민이 사회주의 주인이므로 인권을 주장하는 것은 의미가 없다는 것이다. 따라서 인권은 서구의 개념이라고 규정하고 있다. 북한은 2000년도 신년사에서 인도주의는 제국주의의 궤변이므로 이에 속지 말아야 한다고 강조하고, 인권은 자본주의의 정신적 오염이므로 서구식 인권을 배척해야 한다고 주장하였다. 한편 북한은 인권이사회에 북한의 인권실태에 대한 2차 정기보고서를 제출하고 이에 대한 심사를 받는 등 이중적인 태도를 취하고 있다. 북한 당국이 주장하는 ‘우리식 인권’의 개념과 특성은 다음과 같다.

#### 가. 집단주의와 물질적 기초 강조

북한은 인권개념은 천부적이며 절대적인 권리가 아닌 개인보다는 집단이 우선하는 집단주의 원칙과 노동계급의 이익과 사회주의 건설이라는 집단적 가치를 중요시하고 있다. 민족과 계급과 인민의 자주성 실현을 위해서 국가와 집단의 이익이 우선하고 개인의 자유와 권리를 제한시키고 있다.

김정일은 개인은 집단을 떠나서 살 수 없으므로 집단의 이익이 개인의 이익보다 더 귀중하고, 개인은 집단을 위하여 헌신적으로 복무해야 한다고 강조하고 있다.<sup>19)</sup> 또한 북한의 헌법에서 “하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여” 및 인민의 정치사상적 통일과 단결을 강조한 것은 집단주의의 중요성을 강조하고 있다(헌법 63조, 81조). 집단주의 인권개념은 수령체가 극명하게 설명하고 있는바, 전체 사회가 수령, 당, 대중의 통일체로 하나의 사회정치적 생명체 이루고 있는

19) 조선로동당출판사 편, “주체의 혁명관을 튼튼히 세울 데 대하여,” 『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』, (평양: 조선로동당출판사, 1992), pp. 212-221.

수령론은 집단적 가치의 중요성을 보여 준다. 수령에 대한 충성과 수령을 중심으로 한 유일사상 체계의 강조는 개인에 앞서 집단주의의 우선성을 강조하는 것이다. 수령론과 사회정치적생명체론은 평등의 원리를 기초로 하는 개인주의적 생명관과 다른 “혁명적 의리와 동지애의 원리”가 기초가 되는 집단주의적 생명관이라 할 수 있다. 북한 당국은 서구의 개념인 개인주의는 필연적으로 사회적 불평등과 부익부, 빈익빈을 낳고 사람들 사이에 대립관계를 가져온다고 이를 비판하고 있다. 따라서 서구 개인주의의 산물인 정치적 다원주의와 다당제는 부르주아 독재를 실시하는 도구로 반동적 정당들의 연합이기 때문에 이를 허용할 수 없다고 주장하고 있다.<sup>20)</sup>

또한 북한 당국은 경제적 복지, 물질적 기초를 인권의 중요한 부분으로 간주하고 있는 사회주의에 그 기초를 두고 있다. 일반적으로 사회주의는 국제인권규범 중 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 규약(A규약)을 시민적, 정치적 권리에 관한 규약(B규약)보다 우선시 한다. 사회주의 관점에서는 B규약은 이미 수령의 인덕정치로 보장되는 것으로 간주하고 서방의 자본주의 사회가 보장하지 못하는 A규약의 권리 보장이 중요한 것이다. 국가는 개인의 자유를 보장하는 차원을 넘어 인민에게 물질적으로 풍족한 물질적인 경제생활 여건을 제공하는 것이 높은 수준의 인권을 보장하는 것이라고 인식하고 있다. 인권의 물질적 기초를 보장해 주지 못하면서 개인의 권리와 자유를 인정하는 것은 가진 자들의 자유와 권리만을 인정하는 것으로 무의미하다고 주장하고 인권유린이 혹독한 나라들은 서방 자본주의 국가들이라고 주장한다.<sup>21)</sup> 이와 관련, 북한 당국은 “개발권”논리를 바탕으로 인

20) “사회주의건설의 력사적 교훈과 우리 당의 총로선,” 『친애하는 김정일 동지의 문헌집』, p. 434.

21) 리봉학, “자본주의 사회는 부익부, 빈익빈의 반동적 사회,” 『근로자』 6호, 1997, pp. 92-97.

권을 앞세운 외세의 간섭을 배제하고 있다.

### 나. 계급적 차별

북한은 사회주의 완성을 위해서 지속적인 계급투쟁을 전개하도록 선동하고 있다. 이의 일환으로 북한당국은 주민들을 ‘인민’과 ‘적’으로 구별하고 구체적인 성분분류를 통해 모든 사회적 활동에서 차별을 하고 있는 계급적 사회로 이것은 전통적인 유교적 신분 분류와도 흡사하다. 북한 당국은 권리는 착취와 억압이 청산되고 인민이 나라의 주인이 된 사회주의 제도하에서만 보장되는 것이고 계급적 원수들에게 철저한 독재를 실시하는 것이 인권이라고 주장하고 있다.<sup>22)</sup> 이와 같이 북한 당국은 인권 보장에 있어서 계급의 이익을 앞세우면서 사회주의 국가를 유지하기 위해서 노동계급의 이익을 실현하고 계급성을 견지해야 한다고 강조하고 있다. 사회주의를 견지하고 실시하기 위해서 인민대중의 이익보호를 위해서 계급적 원수에 독재를 가해야 한다고 것이다.<sup>23)</sup> 이와 같이 사회주의 인권은 초계급적 인권은 아니며 소수의 계급적 원수에게 무자비한 제재를 가하는 것이라는 것을<sup>24)</sup> 숨기지 않고 있다. 북한 당국은 노동계급의 혁명과 건설에 반대하는 적대계급이나 반혁명세력에게 인권이란 있을 수 없고 인권의 존중은 특정 계급에 제한하고 있다.

### 다. 권리보다 의무 강조

북한은 개인의 천부적이고 절대적인 권리보다는 의무를 강조한다.

22) 사회과학원, 『정치용어사전』 (평양: 사회과학원, 1970), p. 718.

23) 『로동신문』, 1994. 11.1; “김정일혁명력사강좌 163회,” 『평양방송』, 1995. 1. 16.

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

북한 당국은 개인의 권리 존중은 사람들간의 반목과 이해대립을 일으켜 사회불안의 요인이라고 간주한다. 따라서 국가적, 사회적 집단 이익을 중시하고 개인의 권리는 경시하고 있다. 북한의 헌법에 17개의 권리를 보장한다고 제시되고 있으나 6개의 의무 사안을 위한 들러리로 간주될 수 있다. 북한 인민들에게 실제 생활에서 가장 중요한 의무는 최고지도자인 수령에 대한 절대적 복종이다.

### 라. 자유권의 제약

앞에서 기술한 바와 같이 북한의 법과 제도에 대한 접근은 의법통치 및 국가주의 강조로 개인의 자유는 정치적 편의에 따라 언제든지 제약될 수 있다. 인권은 절대적으로 보장해야 되는 것보다는 우리식 사회주의 발전에 장애가 되는 모든 권리와 자유는 제약될 수 있다. 북한 헌법과 법률에서 인권 사상의 귀착은 개인이 아닌 조직, 수령인 최고지도자에 대한 절대적 충성을 보장하기 위해 주민을 효과적으로 통제하려는 것이다. 법은 정치의 수단이자 도구로서 헌법에 규정된 기본권은 형식적인 것으로 외형상 자유민주주의와 유사하나 그 기본 취지는 공민의 조직화와 의무이행에 있으며 기본권의 내용은 대내외적 선전을 위한 것으로 선언적 성격이 강하다. 나아가서 북한 당국은 기본권과 자유권의 보장은 근본적으로 서구 자본주의 전통으로 유일 지배체제와 북한 정부를 전복시키는 심각한 사태를 불러일으킬 수 있는 것으로 간주하고 있어 이에 대한 엄격한 제재를 가하고 있다.

북한 당국은 기본권의 보장은 물질적 보장이라고 간주하고 최고 지도자인 수령이 국민이 좋아하는 우리식 인권을 보장하고 있어 권력이 개인이나 집단에 집중이 되어도 기본권이 보장될 수 있다고 주장하고 있다. 이와 같은 북한 당국의 견해는 체제적 성격과 전통적 성격을

반영하고 있다. 북한의 형법은 비밀문건으로 간주하여 공개되지 않는 것이 원칙이고(최근 인권이사회의 심사위원들에게는 예외적으로 영역하여 배포) 비민주적이고 전근대적인 성격을 나타내고 있다. 형법에서 유추해석, 소급효력 인정, 공소시효 불인정 및 추상적이고 불명확한 용어 등이 사용되고 있다. 특히 유교적인 전통과 사회주의적인 법체계의 위계적인 사고에 기인하여 법과 정의는 인민을 보호하고 적을 처벌하는 도구로 간주하고 적에게는 최소한의 공정한 절차적 정의도 제공되지 않고 있다.<sup>25)</sup> 공개처형의 경우에 범법자들은 약식재판으로 처형되고 정치범들은 자신의 죄목과 형량을 알지 못하는 경우가 많다.

#### 마. 국가주권과 자결권

최근 북한 당국은 국제사회의 인권 개선 요구를 주권침해 내지는 내정간섭으로 규정하고 제3세계가 주장하는 개발권 또는 발전권을 인권개념에 수용하여 국제사회가 북한의 인권 문제를 제기하는 것을 원천적으로 봉쇄하려 하고 있다. 이는 1994년 11월 김정일의 ‘사회주의는 과학이다’라는 논문에서도 잘 나타나고 있는데 여기에서 인권은 나라와 민족의 자주권을 떠나서 생각할 수 없는 것으로 외세의 지배를 받는 나라인민들에게는 결코 인권이 보장될 수 없다고 언급하고 있다.<sup>26)</sup> 또한 인권옹호의 간판 밑에 다른 나라의 내정에 간섭하는 것은 제국주의의 소행이라고 주장하고 있다. 곧 국가주권과 자결권은

25) Ping Yu, "Post-Deng China: Justice with Chinese Characteristic," *Human Rights Dialogue*, Vol. 8, March 1997(Cambridge Council of International Affairs: New York, 1997), pp. 13-14.

26) 김정일, "사회주의는 과학이다." 『로동신문』 1994. 11. 4; 전인철, "제국주의자들의 <평화적 이행> 전략은 파산을 면치 못한다," 『근로자』 (1990.11), p. 85.

직결되는 문제라고 강조하고 있다.

### 바. 문화적 상대주의

북한 당국은 인권의 세계화와 보편화에 대해서 문화적 예외주의와 상대주의를 주장하고 있다. 김일성과 김정일이 주장한바 있는 ‘우리식’ 인권은 인권기준과 보장형태는 각국의 실정에 따라 다 수밖에 없다고 주장하고 ‘우리식 인권’의 기준은 인민이 좋아하고 그들의 요구와 이익에 부합되는 것이라고 규정하고 있어 인권의 보편성을 부정하고 있다.<sup>27)</sup> 또한 1993년 6월 비엔나 세계인권회의에서 백인준 북한 대표의 기조연설을 통해 북한에 인권문제는 있을 수 없으며 오히려 인권문제는 ‘해당 국가가 자기 실정에 맞게 책임지고 보장해야 할 문제’이고 “진정한 인권의 보호증진은 매개 나라와 인민이 선택한 정치경제제도와 법률에 의해 실현되며 나라별 지역별 특성을 고려해야 한다”고 주장함으로써 국제인권규범과는 다른 북한 인권의 상대주의를 강조하였다.<sup>28)</sup> 곧 북한에는 서구의 기준과는 다른 북한식 인권, 즉 ‘우리식 인권’이 있다는 것을 인정하고 있다. 따라서 국제사회가 인권과 인도주의를 내세워 타국(북한)의 내정에 간섭하는 것은 지배주의, 패권주의 및 제국주의 발상이라고 비난하고 있다.<sup>29)</sup>

이와 같이 북한 당국은 김정일 정권과 체제유지를 위해서 인간의 기본권과 자유를 극도로 제한하고 있고, 인권은 북한의 배타적인 주권 사안으로 간주하여 국제사회의 문호개방 요구와 인권 개선 압력에

27) 『로동신문』, 2001. 3. 2.

28) 통일원, 『월간북한동향』 144호, 1993. 6. pp. 57-58.

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

대해서 민감한 그리고 부정적인 반응을 보이고 있다. 북한 당국은 경제난과 식량난의 지속으로 인한 정치적 불안을 제거하기 위해서 개념 규정이 애매한 반혁명범죄와 경제사범 등 사회일탈 행위에 대한 공개 처형 및 정치수용소 수감 등으로 주민들의 생명권을 지속적으로 위협하고 있다. 최근 북한 당국이 경제 개선을 위해서 2002년에 취한 7.1경제관리 개선조치는 전면적인 개혁과 개방 정책으로 이어지지 않는 한 만성적인 생필품의 공급부족과 경제 발전은 기대하기 어려울 것이고 주민들의 생활고만 악화시킬 것이다. 현재 경제난으로 특정 계급에 제한되고 있는 실질적인 무료치료와 사회보장제도 등은 더욱 후퇴될 것이다. 따라서 북한 당국이 선전해 온 주민들의 물질적 기초 마련 등 경제적·사회적 권리는 더욱 후퇴될 것이고 주민들의 생존권에 대한 위협은 지속될 것이다.

### Ⅲ. 유엔과 세계인권운동

#### 1. 성과와 문제점

##### 가. 성과

##### (1) 유엔 헌장과 세계인권선언

20세기에 두 차례의 세계대전을 치르면서 엄청난 피해를 경험한 국제사회는 평화와 안보에 관한 문제를 재검토하였다. 특히 나치의 대학살은 국제사회에 엄청난 충격을 주었다. 프랭클린 루스벨트 미 대통령을 비롯한 세계 지도자들이 인권 문제가 평화와 안보에 밀접한 관계를 가지고 있다고 인식하게 되고 인권 문제가 국제사회의 평화와 안보를 위한 공식적인 사안이 되었다.

유엔 헌장은 인권 증진에 대한 여러 가지 준거를 포함하고 인권의 보편성을 인정하는 첫 조약이 되었다. 그러나 1945년 유엔과 다른 국제기구가 인권을 존중하기 위한 초국가적인 권위를 부여받지 못했다. 유엔 헌장은 안전보장이사회(이하 안보리)가 사회적인 문제에 대한 결정권을 주지 않았으며 국내 문제에 개입하는 것을 금지하였다. 유엔 헌장은 인권의 보편성에 대해서 언급하였지만 이를 구체화하지 않았고 유엔은 이러한 문제점을 보완하려 하였다. 이와 같은 노력의 일환으로 유엔 경제사회이사회는 1945년 인권위원회(이하 인권위)를 설립하고 국제적 권리장전을 마련하는 작업을 개시하였다. 유엔은 초안을 검토한 후 1948년 12월에 이를 세계인권선언으로 채택하였다. 세계인권선언은 인권에 대한 법적 의무를 회원국들에게 과하는 것이 아니고 국제사회가 달성하려는 목표로서, 그리고 모든 국가



들이 공동으로 적용할 수 있는 인권에 대한 기본원칙을 설정하고 있다. 세계인권선언은 30개조로 구성되어 있고, 평등권, 자유권, 생명권 및 생존권을 포함한 인간의 가치와 존엄성을 보장하기 위한 주요 내용을 포함하고 있다.

세계인권선언이 구속력이 없는 총회의 결의로 채택된 것은 국제사회가 인권의 중요성을 인식하게 되는 계기를 마련하였다. 세계인권선언은 “절대 중요한 문서, 시금석, 인간애에 대한 신념으로 다른 모든 인간 행위에 대한 신념을 요약한 것이다,”라고 지적되기도 한다.<sup>30)</sup> 이것은 국제적 윤리에 대한 가장 기본적인 성명으로 논조와 내용에 있어서 자유주의적인 기풍을 반영하고 있다. 세계인권선언이 구속력은 없으나 유엔과 결의안들과 세계 40개국 이상의 헌법과 지역 인권 조약에 인용되고 있어 이 원칙들은 일종의 관습법이 되었다.

그러나 세계인권선언을 집행할 수 있는 조약으로 전환하는 것은 많은 시간이 걸리고 많은 논란이 제기 되었다. 강대국들은 유엔 설립과 세계인권선언 이후 냉전에 돌입하게 되어 인권 문제에 대한 이념적인 갈등을 심화시켰다.

## (2) 국제인권규약 채택 배경과 주용 내용

유엔 총회는 1950년 당시 구상 중이던 국제인권규약에 시민적·정치적 권리에다 경제적·사회적·문화적 권리를 통합할 것인가에 대한 결정을 놓고 토론을 벌였으나 1952년에 두 개의 다른 규약을 작성할 것을 결의하였다. 그러나 세계인권운동의 모델로 활동하기를 기대했

30) Nadine Gordimer, “Reflections by Nobel Laureates,” in Yeal Danieli, Elsa Stamatopoulou and Clarence J. Dias, des., *The Universal Declaration of Human Rights: Fifty Years and Beyond* (Amityville, NY: Batwood, 1988).

던 미국은 보수적인 기운이 국내 정세를 지배하였고, 경제적·사회적·문화적 권리가 공산주의 잠입으로 간주하는 등 국제인권규범의 가입에 열렬히 반대하는 등 유엔의 인권 문제도 미국의 지원 없이 전개되었다. 유엔 총회는 준비위원회가 마련한 국제인권규약을 검토하여 1966년 12월에 국제인권규약을 채택하였고, 이것은 1976년에 구속력 있는 국제조약으로 발효되었다. 세계인권선언은 권리의 일반선언이라면, 국제인권규약은 인권 존중을 위한 국제조약으로 가입국들에게 법적인 의무를 부과하고 있다.

국제인권규약은 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(이하 B규약; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights-ICESCR)과 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(이하 A규약; International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR)과 선택의정서로 구성되어 있다.

A규약은 개인적인 전문가로 구성된 경제사회위원회를 구성하고 회원국들의 보고서를 평가하여 유엔 총회에 일반적인 권고를 제시할 수 있다. 한편 B규약을 위한 감시체제로 인권이사회를 설치하였고, 인권이사회는 회원국들의 인권 실태에 관한 의무적인 보고 제도와 보고서에 대한 심사 평가와 함께 권고안을 제기할 수 있다. 또한 특별조정 위원회는 해당 국가의 동의 하에 실제조사와 조정의 선택제도를 두었다. 개인들의 청원은 별도의 선택의정서를 비준한 국가들에게 허용하고 있다. 현재 140국가(총 190여 개국 중)가 국제인권규약의 당사국으로 인권의 보편적 가치를 인정하고 이의 실행을 위해 노력해야 할 의무를 지고 있다. 북한은 1981년에 국제인권규약(A, B규약)에 가입하였으나 C규약인 선택의정서에는 비준하지 않고 있고, 남한은 1990년에 국제인권규약(A, B규약)과 선택의정서를 비준하였다.

제2차 세계대전 이후 국제법의 발전 가운데 중요한 것은 인권 보호

에 대한 관심이 증대한 것이다. 국제사회는 세계대전과 나치 대학살에 충격을 받고 문명화된 국제사회 건설을 위해 인권에 대한 최소한의 기준을 마련할 것에 대한 공통 이해를 가지게 되었다. 국제사회는 유엔 인권레짐과 인권 조약 및 전문기구들을 발전시키는 등 인권 보호를 위한 제도적 장치를 마련하기 위해 노력해 왔다. 이와 같이 국제적 행동을 통한 인권 보호 노력은 국제법과 국제정치에서 유례가 없는 혁명적인 발전이기도 하다. 과거에는 인권 문제가 배타적인 국내 관할권으로 간주되었으나 개인의 권리가 국제법의 대상이 되고 국제사회의 주요 현안으로 대두된 것은 분명히 중요한 발전이다. 현재 인권 증진을 위한 국제적 노력은 다양한 주체에 의해서 활발히 전개되고 있으나 전 세계적인 차원에서 유엔이 주도적 역할을 수행하고 있어 국제 인권레짐은 유엔 인권레짐과 동의어가 되고 있다.

## 나. 문제점

### (1) 이념적인 도전

국제사회에서 인권 개념과 적용의 보편성에 대한 논란은 계속 되고 있다. 첫째, 인권 이념이 주권국가의 내정에 간섭하지 않는다는 원칙과 충돌된다는 것이다. 둘째, 인권의 구체적인 내용에 대한 합의를 구축하기 어렵다는 것이다. 셋째, 인권을 집행하는 적절한 제도적 틀에 대한 국제사회의 합의가 존재하지 않는다는 것이다.

### (가) 국가 주권의 절대성과 상대성

유엔 헌장에서 주권과 인권 문제에 대해서는 회원국들에게 선택권

을 부여하였다. 앞에서 기술한 바와 같이 국제사회와 회원국들은 모든 사람의 인권과 기본적 자유를 존중하도록 장려하고 있으나, 유엔이 인권과 같은 문제는 국내적인 사회적 문제로 간주하고 이에 대해 간섭할 권한을 유엔이 가지고 있지 않으며 회원국들이 인권 문제의 해결을 유엔에 부탁하도록 회원국들에게 요구하지도 않고 있다. 유엔 헌장은 주권과 인권 존중의 원칙에서 어떤 원칙을 법적 권위로 인정할 것인가에 대해서는 회원국들에게 제한적인 선택권을 주었다. 전통적으로 인권에 관한 개인의 권리와 국가 권리간에 충돌이 있을 경우에 국제인권규범을 수용하는 것을 결정하는 데 주권 개념이 결정적인 역할을 해왔다. 그러나 이러한 전통적인 견해는 냉전 종식 이후 심각한 도전을 받고 있다. 국제법과 국제 정치 현실에서 인권문제와 관련, 국가 주권과 자결권 문제는 타협이 필요하다는 견해가 대두되고 있다. 특히 인권에 대한 심각한 유린 행위가 지속적으로 가해질 경우에 주권과 자결권을 제한해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다.<sup>31)</sup> 현대 인권 개념이 영토 보호보다는 개인의 인권 보호에 있다면 국가의 영토권은 신성불가침으로 보기 어렵다고 주장하고, 이와 관련 국가 주권도 결코 절대적인 권리가 아니라는 주장이 제기되고 있다.<sup>32)</sup> 도덕적이고 윤리적인 차원에서 인권 문제에 적극적인 개입을 주장하고 인도주의적 개입을 권리로 인정할 것을 주장하는 학자도 있다.<sup>33)</sup> 또한 국제환경의 변화로 권위의 근거는 전통적인 것보다는 실적과 경제적 효율성이 합법성의 근거가 되고 있다.<sup>34)</sup> 사실 국가의 정통성은 국가

---

31) Richard Falk, "The New Interventionism and the Third World," *Current* (November 1999), p. 375.

32) Hurst Hannum, "The Specter of Session," *Foreign Affairs* (March/April 1998), p. 17.

33) Stanley Hoffmann, *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1996), p. 14.

에 있는 것이 아니라 국가가 자국의 시민을 어떻게 대우하느냐에 달려 있다. 현재 완전한 국가 주권은 존재할 수 없고, 국제규범, 유엔 헌장, 국제기구 및 조약에 의해서 계속 축소되어 왔다는 사실<sup>35)</sup>을 부인할 수 없다. 현재 유엔은 “평화에 대한 위협”을 확대 해석하고 있다. 부트로스 갈리 전 유엔 사무총장은 근본적인 국가 주권은 존중되어야 하나 이론적인 주권의 절대적이고 배타적인 권리는 더 이상 존재하지 않는다고 주장하였다. 또한 코피 아난 현 사무총장은 기존의 “국가 주권”에 앞서는 개념으로 “개인 주권”을 강조하고 있고, 극심한 인권 침해의 경우에 개입할 수 있다는 유엔의 역할을 강조하고 있다.<sup>36)</sup> 국제사법재판소도 1923년에 주권의 배타적인 권리를 인정하나 주권은 상대적인 개념으로 주권을 제한하는 법에 의해서 제약을 받는다고 규정한다 있다.

#### (나)국제인권규약 A, B규약의 우선순위

인권에 대한 보편주의와 세계화 노력은 냉전 시에도 인정되었다. 1968년 테헤란에서 개최된 세계인권회의에서도 인권의 향유를 위해서는 B규약과 A규약의 중요성을 동시에 인정하고 이의 실현에 노력하기로 합의하였다. 그러나 미국을 위시한 서구는 전통적으로 B규약을 중요시하고 미국은 현재도 A규약에 가입하고 있지 않다. 서구 국가들은 A규약은 특별한 계층에 속한 권리로 보편성이 없다는 주장을 견지하고 있다.<sup>37)</sup> 한편 사회주의 국가들과 개도국들은 A규약을 강조

34) James N. Resenau, "Security in a Turbulent World," *Current History* (May 1995), pp. 195-196.

35) Josef Joffe, "Rethinking the Nation-State," *Foreign Affairs* (November/December 1999), p. 123.

36) 『조선일보』, 1999. 9. 22.

하고 있다. 특히 사회주의 국가들은 국가 주권과 내정 불간섭 원칙 등 국가 주권의 절대성을 주장하여 인권문제에 대한 국제적 협력에 부정적이다. 또한 사회주의 국가들은 인권의 천부성을 부인하고 물질적 기반 구축과 집단주의를 표방하여 개인의 국가에 대한 절대 복종을 주장하고 있다. 이에 따라 A규약을 B규약에 우선한다고 주장하고 있다. 이와 더불어 일부 사회주의 국가들과 개도국들은 문화적 예외주의 또는 상대주의를 주장하여 인권 문제에 대해서 국제사회의 간섭을 배제하려 하고 있다.

#### (다) 비서구권의 도전

제3세계의 출현과 더불어 보편적 인권에 대한 도전은 상이한 문화권을 기반으로 회교권과 아시아에서 대두되었다. 1990년에 인권에 대해서 카이로 선언이 발표되었으나, 이 선언은 회교문화는 서구 인권개념과 근본적으로 다르다고 주장하고 여성의 평등권, 종교의 자유 및 집회와 결사의 자유 등 보편적인 인권을 종교적 이유에서 거부한 바 있다. 아시아권의 인권에 대한 견해는 1993년 방콕선언에 일부 아시아권의 견해가 제기되었다. 방콕선언에 참가한 국가 중 미얀마, 중국 및 인도네시아 등의 인권실태는 서구의 비판을 받은 서구의 비판 대상 이었다. 이들 국가들은 정치적 권리와 경제적, 문화적 권리는 분리할 수 없는 불가분의 관계를 가지고 있다고 주장하고, 국가 주권 및 영토보존, 내정 불간섭의 원칙에 따라 인권을 정치적 압력 도구로 삼지 말아야 한다고 주장하였다. 또한 방콕선언은 인권 문제를 선진국들의 개도국들에 대한 개발지원의 조건으로 이용하지 말아야 한다

---

37) Maurice Cranston, *What are Human Rights?* (New York: Basic Books, 1964), p. 54.

고 주장하였다. 곧 이들은 국가와 지역의 특수성과 역사적, 문화적 및 종교적 가치의 의미를 고려해야 한다고 주장하고 있다. 특히 일부 지도자들은 냉전 종식 이후 민주화와 인권의 세계화에 대해 비판적인 견해를 표명하고 있다. 이관유(李光耀) 전 싱가포르 총리와 마하티르 말레이시아 총리는 ‘민주주의 확산’은 편협하고, 자기도취적이며 나아가서 위선적이라고 비판하고 아시아의 가치인 조화, 권위, 사회응집력에 기초한 집단적 사회가치의 중요성을 강조하고 있다.<sup>38)</sup> 물론 이러한 주장이 헌팅톤이 제기한 “문명의 충돌”은 아니지만 인권의 보편성에 대한 상이한 문화권의 이념적인 도전이 되고 있다.

인권에 대한 이념적인 갈등은 냉전 시에 증폭되었으나 좌·우 이념의 양자의 수용으로 타결되었고, 냉전 종식으로 이념적인 편견은 극복되어 인권의 범주는 확대되고 있다. 냉전 종식 이후 1993년 유엔 비엔나 회의에서 사회적, 경제적 권리가 인권증진에 필요하다는 개도국들의 주장을 수용했으나 역사적, 문화적, 종교적 체제의 상이성과 관계없이 인권과 근본적인 자유를 보호하고 증진시키는 국가들의 의무를 인정하였다. 현재 기본권으로서 시민적, 정치적 자유는 동서양을 넘어 합의가 구축되고 있고 경제적, 사회적 권리는 인간이 획득해야 하는 권리로 설명되고 있다. 물론 정치적 자유와 경제적 권리간의 상관관계는 일반적으로 인정되어가고 있다. 따라서 인간의 존엄성을 유지하기 위해서 이러한 모든 권리가 바람직하고 필요하다는 인식이 공감대를 얻고 있다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 개도국들과 사회주의 국가들은 아직도 문화적 예외주의와 국가 주권을 내세우고 있어 인권의 세계화와 보편화에 도전하고 있다.

---

38) Zbigniew Brezezinski, "New Dimensions: Foreign Policy and Human Rights," *Current* (September 1966), p. 33.

### (라) 제3세대의 복합적인 권리 대두

시민적·정치적 권리는 인권 중에서 그 중요성이 우선적으로 인정되었고, 무엇으로부터의 자유라는 측면에서 제1세대의 부정적 권리 또는 인권 보호를 위한 제도를 강조한다는 의미에서 절차적 권리로 지칭되고 있다. 한편 경제적·사회적·문화적 권리는 유엔에서 개도국들의 증대로 국제인권규약 중 먼저 채택되었다고 A규약으로, 그리고 시민적·정치적 권리 다음으로 그 중요성이 인정되었고 무엇을 할 권리라는 의미에서 제2세대의 긍정적 권리라고 칭해진다.

최근 국제인권규약의 실현을 위해서 개발(발전)권리도 인권의 일부라는 주장이 있고, 환경보호, 평화와 분배의 권리 및 인도적 지원에 대한 권리 등을 제3세대 인권으로 국제적인 인정을 받아야 된다는 주장이 제기되고 있다. 그러나 이들은 정책의 목표로 의미는 있으나 엄밀한 의미의 권리로 간주하기 어렵고, 개인의 권리보다는 집단과 결사체를 대상으로 하는 것으로 개인의 권리와 제3세대의 집단적 권리와는 구별되어야 한다. 따라서 제3세대의 권리가 국제인권규약의 대상으로 적절하지 못하다. 특히 인구의 절대 다수가 빈곤에 처해있는 개도국에서 현실적으로 경제적, 사회적, 문화적 권리를 단시일 내에 달성하기는 어렵다. 이러한 상황에서 개발권을 이유로 시민적, 정치적 권리를 부정하고 억압하는 구실로 삼을 가능성이 높고, 우리의 경험은 이러한 개발 독재의 사례를 너무 많이 보아 왔다. 사실 개도국과 사회주의 일당 독재 국가들은 경제 개발권과 문화적 상대주의와 국가 주권 등을 이유로 특정 집단이나 인물의 정권 유지를 정당화하는데 이용되고 있다.

### (2) 제도적인 문제점

인권보호를 위한 국제적 노력은 유엔을 중심으로 구체적인 수준의



제도들이 만들어지기 시작하였다. 유엔 헌장과 세계인권선언 및 국제인권규약 등등이 채택되었고 유엔 산하 인권위는 인권문제를 집중적으로 다루고 있다. 시민적, 정치적 권리는 인권이사회가 전문적으로 다루는 등 전문화, 세분화되고 있다. 그러나 인권보호를 위한 제도적 발전은 극히 더디게 진행되고 있다. 유엔의 설립과 인권위의 첫 회의가 개시되기까지 위원회의 권한과 목적에 대한 토론이 대두되었다. 유엔이 성문법으로 인권 조항을 효과적으로 집행한다는 것은 서구와 공산권 모두의 반대로 인권을 보호하는 실질적인 권한을 가진 제도적 장치를 설립한다는 것은 거의 불가능하여 이를 포기하고 대신 구속력이 없는 인권기준을 마련하는 작업에 만족하였다. 이것은 선진국이나 개도국을 막론하고 인권 문제가 자국의 주권을 침해하는 결과를 우려하여 국제인권기구들의 권한을 약화시켰다는 사실을 부인할 수 없다. 이와 같이 인권에 대한 이중적이고 모호한 태도와 입장은 냉전 지속과 제3세계의 부상으로 더욱 강화되었다. 유엔 헌장에서 안보리의 권한은 안보 문제에 대한 권한을 인정하였으나 인권과 같은 사회적인 문제에 대한 권한을 부여하지 않았고, 인권의 중요성을 강조하였으나 국가 주권원칙과의 모순을 분명히 해소하지 못하고 있다.

유엔은 세계적으로 선언되어 있는 90여 개의 주제별 인권규약이 구속력 있게 집행될 수 있도록 심의위원회를 설치하여 인권보호의 제도화에 노력하고 있다(예, 인종차별철폐조약 및 여성차별철폐조약 등). 한편 각국의 인권상황을 감시하고 인권침해를 고발하는 비정부기구들이 있다. 현재 유엔에 등록된 단체는 1,800여 개이다. 그러나 세계인권선언을 포함하여 국제인권규약 등의 집행능력에 있어서 실효성이 의문시되고 있다. 유엔 산하 인권기구들의 권한은 권고 이상의 강제력을 집행하는데 한계가 있다. 민간인권단체들의 활동은 적극적으로 전개되고 있고 국제적 여론을 환기시키는데 긍정적인 역할을 담당하

고 있으나 권위 있는 활동 주체는 아직도 유엔과 국가들이다. 이들이 인권 이념이나 국제인권기구들의 기능과 목적에 대한 국제사회의 광범한 합의를 이루지 못하는 한 인권의 제도적 보호에는 분명한 제약이 따른다. 구체적인 제도적인 틀은 다음절에서 구체적으로 논의하기로 한다.

## 2. 유엔 인권레짐

인권문제와 관련, 유엔 헌장과 인권의 새로운 규범강의 갈등 문제들을 해결하고 인권을 집행을 위한 유엔 인권재판소와 같은 기구가 존재하고 있지 않다. 새로운 인권 목표는 1945년에 천명되었고, 그 후에 다수의 인권조약들이 채택되었다. 그러나 인권조약들을 실행하기 위해 국가 주권에 기초한 전통적 외교에 대부분 의존해야 하는 실정에 있다. 특히 인권과 인도적인 문제에 대해서 국제법은 정책 결정이 분산되어 있고, 권위 있는 국제적 제도를 정립하는 것을 국가 주권 침해 등을 이유로 국가들이 원하지 않고 있다.<sup>39)</sup> 아직도 보편적인 인권의 실현보다는 국가 주권의 중요성을 정면으로 무시하지 못하고 있다. 또한 국제기구가 인권의 보호를 위한 직접적인 책임을 지는 일은 흔하지 않다. 20세기 말에 이점에 대해서 약간의 변화가 일어났으나(예, 코소보에 나토 개입) 예외적인 것으로 아직 이를 일반화할 수는 없다. 그러나 국가들은 인권문제가 전 지구적 통치에 연계되어 가고 있다는 것을 인식하고 있다.<sup>40)</sup>

39) David P. Forsythe, *Human Rights and World politics*, 2nd rev. edn(Lincoln: University of Nebraska Press, 1989), p. 46.

40) Mark W. Zacher, "The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance" in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance Without*

국가 주권을 제압하는 세계정부는 아직 존재하지 않으나, 국가 주권을 재규정하고 제한하려는 협정들이 나타나고 있고, 보편적 인권을 적용하려는 국제적인 협정이 생성되고 있으나 아직 직접적인 효과를 보지 못하고 있다. 그러나 국제정치의 추세에 비추어 보아 국가 주권은 불원간 사라지지 않을 것이나 복잡한 과정을 거쳐서 상당히 수정될 것으로 보인다. 이와 함께 국제적인 인권 규범은 이러한 역사 발전의 핵이 될 것이다. 국제적으로 인정된 인권의 중요성은 증대하고 국가의 완전한 독립에 대한 가치는 줄어들 것이다. 이러한 현상은 선진국에서부터 점진적으로 나타나고 있다. 유럽 연합 등에서 일어나고 있듯이 국제적 행동을 통해 인권을 성취하는 것이 국가 주권에 의해서 이루어지는 것보다 더욱 중요한 의미를 주고 있다. 이와 관련 인권문제에 관여하고 있는 유엔 주요 기구의 권위와 기능을 분석해 볼 필요가 있다.

## 가. 인권관련 주요 UN기구

### (1) 안전 보장 이사회

1945년에 마련된 유엔 헌장에 의하면 안보리는 국제적 평화와 안전을 유지하는 기본적인 책임을 지고 있다. 안보문제에 대해서 안보리는 헌장의 제7장에 의해서 집행에 대한 법적으로 구속력 있는 결정을 할 수 있다. 추가로 경제적, 사회적, 문화적 그리고 인도적 문제에 대한 권한도 있다. 이러한 문제들에 안보리는 총회와 같이 제6장에 의해서 결의안을 제출할 수 있다. 인권문제는 엄격한 의미에서 안보

---

*Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 58-101.

문제의 범주에 속하지 않고 사회 또는 인도적 문제에 속한다고 간주해 왔다. 안보리는 현장에 의해서 평화의 위협을 제거하는 행동을 취할 수 있는 권한을 위임받고 있고, 논리적으로나 현실적으로 평화에 대한 위협은 인권의 침해로부터 발생할 수 있다. 사실 안보리의 초기에 일부 국가들은 안보와 연계되어 있다는 이유로 인권문제를 안보리에 제기하려고 하였으나 안보리는 인권에 대한 대응에서 일관성이 없었는바<sup>41)</sup> 그 이유는 냉전 때문이었다. 1960년부터 냉전 종식까지 안보리는 인권문제에 체계적으로 접근하였는데 4가지 주제와 연계되어 있다. 특히 남아프리카와 같은 인종차별로 인한 폭력, 전투시의 인권, 국제적 경계선을 넘은 무력 개입, 선거와 국민투표에 대한 무력적인 감독 등이었다. 이 시기에 안보리는 인권문제와 초국가적 폭력이 연계되어 있다는 사실을 주장하였다.

냉전 종식 이후 안보리는 남부 로디시아와 남아프리카 사례와 관련하여 국제평화와 안보의 개념을 확대하였다.<sup>42)</sup> 안보리는 과거와는 달리 인권 침해는 국제 평화와 안보에 연계되어 있다고 밝히고, 제7장의 집행권(군사적, 외교적 조치)을 확대하여 때때로 제7장의 발동을 허용하고 집행권을 행사하고 있다. 이 과정에서 안보리는 국가 주

41) Sydney D. Bailey, "The Security Council," in Philip Alston, ed., *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal* (Oxford : Clarendon Press, 1995), pp. 304-336.

42) 안보리는 7장에 의거해서 1960년대 중반의 남부 로디시아(현재 짐바브웨) 상황을 처리하는데 있어 핵심적인 문제가 영국으로부터의 불법적인 분리인지, 민족자결과 다수결 원칙의 부인을 포함한 인종차별주의와 다른 인권 침해인지, 또는 애국전선과 이안 스미스 정부간의 전쟁인지 분명하게 하지 않았다. 안보리는 7장에 의거해서 1970년대 말 남아프리카 상황을 처리하는데 있어 문제점이 다수결 원칙의 부인인지 또는 정치적 폭력인지 불안정인지에 대해서 분명히 하지 않았다. 정치적인 이유로 안보리는 때때로 국제법 교수들을 어렵게 하는 행동을 취하고 있다.

권에 따라 보호되는 국내 관할권을 줄이는 결과를 가져왔고, 국제 평화와 안보 문제는 전통적으로 국제적 경계선을 넘은 군사적 폭력만을 지칭하는 것이 아니라 인권에 기초하여 국가들 내의 개인에 대한 안보라는 것을 암시하였다. 이러한 발전은 1990년대에 발생하였는바 자율적인 국가 주권보다는 공동 또는 집단의 주권에 기초하여 유엔 안보리가 인권을 위해 체계적인 행동을 취할 개연성을 높이고 있다.

여기서 안보리의 기능 확대와 관련하여 다음 5가지를 요약해서 강조할 수 있다. 첫째, 냉전 종식으로 세계 도처에서 많은 폭력 사태가 발생하였으나 안보리는 이 모든 사태에 대응하지는 않았다. 체첸, 스리랑카 및 알제리아의 참혹한 전쟁은 안보리의 주의를 끌지 못했는데, 강대국들의 이해가 개입된 현실주의적 원칙이 아직도 지배하고 있기 때문이다. 주요 국가들 특히 미국은 좁은 의미의 국가 이익에 위협이 없거나 또는 갈등이 다른 국가의 영향력에 관련된 지역으로 생각되는 문제에 대하여 안보리가 행동을 취할 필요가 없는 것으로 간주하였다. 둘째, 안보리는 국가 내에서 인권이 침해되는 것은 국제 평화와 안보를 위협할 수 있다고 계속 언급하여 제7장에 의거하여 침해를 수정하기 위한 행동을 취할 수 있다는 것을 때때로 암시하였다. 1992년 초 안보리 정상회담은 안보에 대한 위협은 전통적인 군사적 행위에서만 발생하는 것이 아니라 경제, 환경, 사회적 문제 등에서도 발생한다는 의미 있는 성명을 발표하였다.<sup>43)</sup> 셋째, 안보리는 때때로 권위를 위해서 대담한 성명을 발표하고 갈등의 당사자로부터 폭 넓은 동의를 얻어내는 절차를 밟고 있다. 1991년 봄 이라크를 다룰 때 이라크의 억압적 통치가 국제 평화와 안보를 위협한다는 성명을 안보리가 발표하는 문제에 대해 충분한 찬성국이 있었으나 집단행동을 취할 수 있는

43) S/23500, January 31, 1992, "Note by the President of the Security Council."

분명한 권한을 얻는데 충분한 찬성은 얻지 못했다. 1992-1994년 동안 소말리아 문제, 1993-1996년 동안 캄보디아 문제 또는 1992-1995년 동안 보스니아 문제에서 폭 넓은 국제적 권위를 강조 하면서 안보리는 대담한 입장을 채택하였으나, 유엔 실무자들은 유엔 안보리가 위임한 사안에 대해 지역국들의 동의를 얻는데 많은 노력을 기울였다. 넷째, 안보리는 제6장에 의거해서 “평화유지군”이라는 관련 국들의 동의 하에 경무장 병력을 자주 파견하여 평화 유지뿐만 아니라 시민적, 정치적 권리에 기초한 자유 민주주의를 보호하려고 노력 하고 있다. 다섯째, 제7장에 의거해서 안보리의 권한을 강조하였는바 특별 형사재판소를 설치하여 전쟁 범죄, 인도에 반하는 범죄 및 집단 살해 등에 관계된 자들을 기소하고 재판하는 것이다. 이와 관련, 안보 리는 유엔의 모든 회원국들에게 국제적으로 인정된 인권에 대한 심대 한 침해를 저지른 자들을 추적하여 처벌할 수 있는 특별재판소에 협 조하게 하는 법적 의무를 강조하고 있다.

냉전 종식 이후 안보문제를 다루기 위해 안보리가 제6장과 제7장을 발동시키는 사례는 많다.<sup>44)</sup> 1990년 이라크의 쿠웨이트 침공 이외에 남아프리카의 나미비아에 대한 간섭 등은 국가들 내의 민간인들의 사 망과 신체적 위협 때문에 국제사회의 관심을 모았다. 냉전 시대에 불 수 있었던 분열상을 극복한 안보리는 다양한 방법으로 다음과 같은 사태에 대응하였다. 1990년부터 시작된 엘살바도르의 압제, 억압과 내전, 1991년 봄에 이라크 정부의 이라크 쿠르드족과 시아파에 대한

---

44) Lori Fisler Damrosch, ed., *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1993); James Mayall, ed., *The New Interventionism: United Nations Experience in Cambodia, Former Yugoslavia, and Somalia* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

공격, 1992-1995년 동안 전 유고에서 발생한 체계적인 강간, 인종 청소, 다른 극심한 인권 침해, 1992-1994년 동안 소말리아에서 널리 퍼진 영양실조와 기아, 1991-1997년 동안 캄보디아의 정치 불안과 자유민주주의 부재, 1993-1996년 동안 아이티에서 자유민주주의와 경제적 안정 부재, 1994년 르완다의 인종 폭력으로 인한 집단 살해, 그리고 1996년부터 과테말라에서 시작된 장기적이고 저 강도의 갈등이다. 또한 안보리는 위와 같은 시기에 앙골라와 모잠비크에서 발생한 살육전에도 관심을 표명하였다.

1990년대 안보리가 취한 가장 두드러진 행동은 갈등의 원인과 근본적인 문제점이 국제적인 문제라기 보다는 국내문제였다. 엘살바도르, 이라크, 소말리아, 캄보디아, 아이티, 르완다, 과테말라, 라이베리아, 앙골라 그리고 모잠비크 등에서 갈등의 핵심은 “누가 통치하고” 그리고 “얼마나 인도적으로 통치하느냐”로 집약된다. “누가 통치하느냐”는 문제는 민주주의 특히 자유 민주주의의 존재 유무에 관한 문제이다. “얼마나 인도적이냐”는 문제는 다른 모든 국제적으로 인정된 인권이 존중되는가 등에 대한 일련의 의문을 제기한다.

위와 같은 몇 가지 사례에서 국제적 차원의 갈등은 안보리의 행동을 유발시켰다. 이라크의 이란과 터키 영공 침공, 아이티의 미국 영공 침공, 르완다의 탄자니아 및 동부 자이레 영공 침공은 국제적 대응을 일으켰다. 이와 관련, 긍정적인 측면은 민주적이고 인도적인 통치로써 내재적으로 인권문제를 거론하고 있고 다수 국가의 시민들의 인권을 증진시킴으로서 시민들의 안보를 증진하는 데까지 확대하려는 의지를 보였다는 것이다. 그러나 문제점은 인권을 지지하는 안보리 결의안들의 양산과 제7장의 집행권과의 괴리이다. 즉 안보리의 결의안을 효과적으로 실행하는데 필요한 고비용의 조치를 취할 수 있는 정치적인 의지가 약하다는 것이다. 소말리아에서 안보리는 인도적 지원의 제공

을 방해하는 것은 전쟁범죄라고 천명하였으나 18명의 미군이 살해됨으로서 미국은 소말리아에서 철수하였다. 이에 따라 소말리아에 심각한 기아가 발생하였고 국가적 화합과 인도적인 통치는 세워지지 못했다. 소말리아에서의 미군의 사망으로 르완다에 대규모 집단학살이 발생했었으나 미군은 파병되지 않았다. 캄보디아에서 유엔의 감시 하에 국민 선거가 처음으로 시행되었으나 크메르 루즈는 심판되지 않았고 유엔의 임무는 조기에 종식되었다. 1992-1995년 동안 구유고 사태에 대해서 안보리는 민족자결문제와 보스니아를 위한 집단안보 등 어려운 결정을 회피하기 위해서 인권과 인도적 문제 등에 초점을 맞추었다. 안보리가 보스니아의 세르비아인과 그 지지자들에 대한 강력한 대응을 하자 이에 세르비아인들은 유엔 종사자들을 인질로 삼고 강력해 응수하자 안보리는 물러섰다. 안보리는 보스니아 내에 “안전 지역”을 천명하려 하였으나 그들을 효과적으로 보호할 수 있는 군대를 파병하는 것에 반대하여 스레브레니차와 다른 지역에서의 대규모 살상을 유발시키는 계기를 마련해 주었다. 안보리의 미국, 영국, 프랑스 등은 보스니아, 캄보디아, 소말리아와 르완다 등에 결정적이고 비용이 많이 드는 행동을 취할 의사가 없었다.<sup>45)</sup>

그러나 1999년 NATO의 코소보 개입은 특이한 전례를 만들었다. 중국과 러시아가 서구가 원하는 행동에 반대하자 서구 국가들은 안보리를 우회하여(무시하고) NATO, 특히 미국은 상당한 비용과 위신을 걸고 세르비아 지배하의 유고 정부에 의해 알바니아인들에게 저질러진 억압, 인종청소 및 다른 인권 침해를 중단시키려고 하였다. NATO 회원국들은 안보리의 분명한 허락이 없음에도 군사력의 사용을 정당화하면서 유고의 자유민주주의에 사활적인 이익이 걸려 있다

45) Edward Luttwak, “Where Are the Great Power?,” *Foreign Affairs*, 73, (July/August, 1994), pp. 23-29.



고 선언하였다. 이 문제에 대해서 미국과 다른 국가들의 정책에 일관성이 없었음에도 불구하고 이들의 개입으로 구 유고문제가 개선되었다. 엘살바도르와 나미비아는 유엔의 개입으로 지난 10년 전에 비해서 분명히 인도적인 개선이 있었다. 아이티, 모잠비크와 과테말라에서도 결국 인권을 존경하는 태도로 유도되었다. 유엔은 캄보디아에서 자유민주주의의 진전을 위해서 20억 달러 이상을 투자하여 불완전하지만 약간의 개선이 이루어 졌다.

냉전 종식 이후 인권문제에 대한 안보리의 전반적인 기록은 복잡하여 간단히 평가하기는 어려우나, 안보리는 과거보다 인권기준의 적용을 지원하는데 폭 넓게 간여하고 있다. 또한 인권보호가 평화와 안보에 상호 연계되어 있다는 것을 많은 사례가 증명해 주고 있다.

국가 주권의 그 경계가 불분명하고 이에 따라 국내 관할권이 불분명해 지고 있다. 그러나 유엔의 대담한 성명은 집단적인 정치적인 의지가 부족했음에도 불구하고 보다 폭 넓은 인권을 보호하기 위한 평화 유지의 기능을 확대하는 데 기여하고 있다. 그러나 이러한 개입 조치는 아직은 강대국들의 전략적 선택에 달려 있다.

## (2) 사무총장

유엔 사무총장직과 인권에 대해서 발표된 글은 극히 적으나 이 문제의 발전에 대해서 많은 것을 설명할 두 가지 요인이 있다. 첫째, 유엔 업무 중에서 인권업무가 제도화되면서 사무총장은 인권문제에 대해 보다 자주 언급하게 되고 일반적으로 보다 많은 행동을 취하게 되었다.<sup>46)</sup> 인권문제에 대한 사무총장의 역할은 매년 증대되어 왔다. 두

46) David P. Forsythe, "The UN Secretary-General and Human Rights: The Question of Leadership in a Changing Context," in Benjamin Rivlin and Leon Gordenker, eds., *The Challenging Role of the UN*

번째, 모든 사무총장들이 국제 평화와 안보의 해결에 최우선을 두고 있고 인권과 안보가 연계되어 있음을 인식하게 되었다. 안보문제가 인권과 분리될 수 있는 경우에 조용한 외교로 해결하였다.<sup>47)</sup> 만일 우탄트 사무총장이 공산주의자들의 인권 침해에 적극 반대했다면 1962년 쿠바 미사일 위기를 그가 중재하도록 소련이 용납하지 않았을 것이다. 현재 유엔에서 인권이 제도화되었고 안보문제와 혼합되어 있어 코피 아난 사무총장은 인권 보호에 강력한 입장을 취하는 것을 주저하지 않는다. 이러한 사실은 아난 사무총장이 메리 로빈슨 전 아일랜드 대통령을 인권고등판무관에 임명한 것에 잘 반영되고 있다.

유엔의 초기에 사무총장은 인권의 구체적인 보호 노력에 큰 업적을 이루지는 못했으나 인권 기준 설정 등 인권 증진에 활동적이었다.<sup>48)</sup> 사무총장의 역할은 다분히 사무총장의 인권에 대한 관심과 리더십과 관련이 있다.

함마솔트 사무총장은 인권문제에 직접적이고 분명한 관심을 표명하지 않았다. 그는 공산주의자들의 남한 침공에 대해서 분명한 반대 입장을 표명하지 않아 효과적인 리더십을 발휘하지 못했고 사임하였다. 그러나 그가 공산주의자들의 인권 침해에 대해 강력히 반대했다라도 결과는 크게 달라지지 않았을 것이다. 냉전 중에 주요 문제에 대해서 솔직하고 공공연한 태도를 취했다면 어느 사무총장이고 간에 어느 한 쪽의 연합에 의해서 기피 인물이 되었을 것이다. 함마솔트는 스웨덴 국적으로 정열적이고 창조적인 인물이었으나 유엔에서 인권문제에 대

---

*Secretary-General : Making "The Most Impossible Job in the World" Possible* (Westport: Praeger, 1993), pp. 211-232.

47) 위의 책 외에 Theo van Boven, "The Role of the United Nations Secretariat," in Alston, ed., *United Nations and Human Rights*, pp. 549-579를 참조.

48) John P. Humphrey, *Human Rights and the United Nations: A Great Adventure* (Dobbs Ferry: Transnational, 1984).

해 관심이 적었다.

우 탄트 후임으로 쿠르트 발트하임과 페레즈 드 케야르 등 과도적인 사무총장은 인권보호에 상대적으로 많은 관심을 보였다. 이 두 사무총장의 개인적인 역사에 비추어 보아 이러한 경향은 제도화의 요인으로 일부 설명될 수 있다. 발트하임은 오스트리아인으로 나치 군인이었다는 점에서 그의 경력에 대한 오점으로 인식되었다. 케야르는 국가 주권을 잘 이해하는 전통적인 페루 외교관이었다. 그러나 발트하임과 케야르 사무총장은 인권 보호에 과거 사무총장보다 적극적이었고 케야르는 보다 적극적이었다.<sup>49)</sup> 특히 중남미 문제에 대해서 케야르는 니카라과와 엘살바도르 등에서 평화와 안보는 인권의 진전에 달려 있다는 것을 인식하게 되었다. 따라서 케야르는 엘살바도르 문제에 깊이 관여하여 중재와 다른 외교 행동을 통해서 사형집행과 인권에 대한 심대한 침해를 지속적으로 억제하였다.<sup>50)</sup>

브트로스-갈리는 역대 사무총장 중 인권을 강력히 주창하였고 민주주의를 강조하였다. 그의 저서인 「발전을 위한 현안」에서 시민적, 정치적 권리에 기초한 민주적 발전을 강력히 주장하였다. 그러나 그 당시 유엔총회와 세계은행은 시민적, 정치적 권리의 지지에 분명한 입장을 취하지 않았었다.<sup>51)</sup> 따라서 갈리 사무총장은 그 동안 유엔의

49) De Guellar listed human rights second in importance only to disarmament among pressing issues. 또한 케야르의 “The Role of the UN Secretary-General,” in Adam Roberts and Benedict Kingsbury, eds., *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*, 2nd edn (Oxford :Clarendon, 1993), 125 and *passim*을 참조

50) 자세한 것은 David P. Forsythe, “The United Nations, Democracy, and the Americas,” in Tom J. Farer, ed., *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), pp. 107-131을 참조.

51) A/48/935 (1994). See further David P. Forsythe, “The United

인권 계획에서 인권과 발전계획을 통합하지 않았던 잘못된 점을 수정하려고 노력하였다.<sup>52)</sup>

코피 아난 사무총장은 인권문제에 더욱 활동적인 기대를 걸고 서구 출신인 미즈 로빈슨을 인권고등판무관에 임명하였다. 냉전은 종식되었고 인권은 많은 안보문제와 통합되었고 서구 강국들은 인권에 대한 좀 더 적극적인 유엔의 활동을 요구하고 있다. 유엔의 인권고등판무관을 설치한 이유 중의 하나는 사무총장이 대중 외교의 부담을 줄이고 안보문제에 전념하기 위한 것이다. 고등판무관은 새로 창설된 높은 직위로서 한번 임명되는 경우에 외부의 압력에 대한 보호를 받을 가능성이 높다. 두 번째 고등판무관인 미즈 로빈슨은 상당히 강경해서 본인의 활동성이 외교적인 재능에 부합될 수 있을까 하는 의구심을 일으키고 있다. 이러한 비난은 역설적인 것으로 초대 고등판무관이었던 에콰도르 출신의 아야라 라소는 너무 외교적이어서 강경하지 못했다.

결과적으로 사무총장직은 헌장에 의해서 목적이 있는 조직이다. 이 목적 중에는 인권에 대한 국제적 협력이 포함되어 있다. 그러나 유엔의 이름으로 취해진 대부분의 결정은 회원국들에 의해서 결정되고, 사무총장은 독립적이나 유엔 조직들을 통해 집단적으로 행동하는 회원국들의 지시를 받는다. 나아가서 고등판무관은 중요 강대국의 신뢰를 받아야 효과적으로 활동할 수 있다. 따라서 인권에 대해서 활동할

---

Nations, Human Rights, and Development," *Human Rights Quarterly*, 19, 2 (May 1997), pp. 334-349.

52) Theo van Boven, "Human Rights and Development: The UN Experience," in David P. Forsythe, ed., *Human Rights and Development: International Views* (London: Macmillan, 1989), 121-136. Compare James Gustave Speth, "Poverty: A Denial of Human Rights," *Journal of International Affairs*, 52, 1 (Fall 1998), pp. 277-292.

수 있는 여유가 있는바, 인권문제가 더욱 더 정례적으로 국제적이고 유엔의 문제가 되고 있어 사무총장이 전향적인 리더십을 행사하기 때문이다. 사무총장의 홍보적인 활동을 넘어 보호적인 행동은 조용한 외교를 통한 합리성을 추구하고 있다. 그러나 국가들에 의해서 부과되는 주요 제약도 있다. 즉 국제 인권문제에 대한 진실된 공약의 결여, 정책의 우선 순위에 대한 합의 부재 및 적절한 예산의 부족 등이 다.

### (3)총회, 경제사회이사회(ECOSOC) 그리고 국제사법재판소(ICJ)

유엔 총회는 인권 증진을 위한 주요 기구로 20여 개가 넘는 조약을 승인하였고 인권에 대한 다양한 결의를 채택하였다. 총회는 구체적인 상황에서 인권문제를 보호하는데 있어서는 중요한 역할을 수행하지는 않는다. 총회는 인권 문제를 다루는 전문기구인 경제사회이사회와 인권위원회 등이 내리는 구체적인 보호를 지시하는 결정을 반복할 수는 없다. 나아가서 조약을 감시하는 많은 기구들이 총회에 보고하고 있고, 총회도 이들 기구들을 검토할 수 있다. 그러나 긍정적인 것은 냉전 전이나 냉전 후에 총회는 다양한 국가들이 저지른 인권에 대한 침해 행위를 지탄하는 수많은 구체적인 결의를 채택하고 있다.<sup>53)</sup> 냉전 시에는 이스라엘과 남아프리카 정책에 대한 총회의 계속되는 비난은 즉각적인 정책 수정 효과를 보지 못했다. 총회가 시온주의를 인종주의라고 선언하였으나 그 결의는 철회되었다. 그러나 남아프리카의 인종차별 정책에 대한 총회의 지속적인 공격은 국제사회의 규범적인 분위기를 조성하여 결국 강대국들이 남아프리카의 인종 정책에 대한 압

53) Soo Yeon Kim and Bruce Russett, "The New Politics of Voting Alignments in the United Nations General Assembly," *International Organization*, 50, 4 (Autumn 1996), pp. 629-652.

력을 행사할 수 있도록 하였다.<sup>54)</sup> 총회의 결의안이 해당 국가의 국가 이익에 미치는 영향은 정확히 알 수는 없으나 해당 국가의 구체적인 인권 상황에 대해서 외교적인 토론을 하는 것이 국제관계의 일상적인 부분이 되었다. 또한 총회가 복잡하고 논쟁의 여지가 있는 주제에 대해 내린 결의안이 구속력이 없는 문서에 그치더라도 국가 주권의 영역을 줄어든다고 하는 분명한 시위가 되고 있다.<sup>55)</sup> 그러나 안보리가 인권 문제에 대해 인도적 개입 능력과 의사가 없을 경우에 총회는 “평화를 위한 연합”이라는 긴급회의를 통해 다수결로 개입을 의결할 수 있는바, 1950년의 한국사례, 1956년 이집트 사례 및 1960년의 콩고 사례 등이다.<sup>56)</sup>

유엔의 주요 기구의 하나인 경제사회이사회가 총회와 경제사회이사회회의 다양한 하부 기관, 즉 사회적, 경제적 기구들에게 총회의 지시를 전달하고 재확인하는 우편함 역할을 수행하고 있다. 경제사회이사회는 인권문제에 대한 주요 행위자는 아니다.<sup>57)</sup> 1945년부터 경제사회이사회에 선출된 회원국들은 인권문제에 세 가지 중요한 결정을 내렸다. 하나는 부정적이고 두 개는 긍정적이다. 첫 번째, 경제사회이사회는 유엔인권위원회가 독립적인 전문가가 아니라 국가 대표로 구성되어야 한다고 결정하였다. 이 결정은 여우를 닭장에 집어넣은 결정이었다. 후에 경제사회이사회는 1235 결의안을 채택하여 위원회가 특

54) 추가로 Audie Klotz, “Norms Reconstituting Interests: Global Racial Equality and US Sanctions Against South Africa,” *International Organization*, 50, 4 (Summer 1995), pp. 451-478을 참조.

55) Antonio Cassese, “The General Assembly: Historical Perspective 1945-1989,” in Alston, ed., *United Nations and Human Rights*, pp. 25-54.

56) Gareth Evans and Mohamed Sahnoun, “The Responsibility to Protect,” *Foreign Affairs*(November/December 2002), p.107.

57) Declan O’Donovan, “The Economic and Social Council,” in Alston, ed., *United Nations and Human Rights*, pp. 107-125.

정 국가에 대한 구체적인 불만을 접수할 수 있도록 허용하였다. 또한 1503 결의안도 결국 채택하였는바 국제적으로 인정된 인권에 대한 체계적이고 극심한 침해에 대한 개인적인 청원이 있을 경우에 위원회가 이를 조사하도록 하는 조치이다.

추가로 경제사회이사회는 비정부기구들(NGOs)에게 유엔 제도에 특별 협의 지위를 부여하는 것을 결정하는 위원회를 유지하고 있다. 최고 지위는 비정부기구들이 유엔 회의에 참석하고 문서를 제출하는 것이다. 냉전 중이나 냉전 이후에 이 위원회는 비정부기구들을 유치하기 위한 다양한 투쟁을 벌이는 장이 되었다. 인권문제로 수세적인 특정 국가들은 정당한 비정부기구들에게 완전한 지위 또는 어떠한 지위도 제공하지 않으려고 노력하고 때때로 그 노력은 성공하였다. 이 문제들은 20세기말에 점점 사라졌다. 1990년대 말 아직도 서구에 본부를 둔 수단 정부를 자극했던 비정부기구는 수단의 장기적인 내전으로 빚어진 인질을 돈으로 사려는 논쟁의 여지가 있는 정책을 택하여 협의 지위 자격을 거부당했다.

국제사법재판소(ICJ)는 기술적으로 유엔 조직이나 안보리와 총회에서 선출된 고도의 독립성을 유지하는 판사들로 구성되어 있다. 그러나 국제사법재판소는 국제 인권 보호에 중요 역할을 수행하지 못했다. 그 이유는 오직 국가만이 재판에 서게 되고, 국가들은 오랫동안 인권문제로 국제재판소에 제소하거나 제소 당하는 것을 기피해 왔다.<sup>58)</sup> 개인의 법적 지위를 허용하지 않음으로써 국제사법재판소의 인권문제에 대한 재판 사례 건수는 앞으로도 극히 적을 것이다.

때때로 재판소는 국제 인권과 인도적인 법률문제를 재판할 기회가 있다. 1986년도 니카라과 대 미국의 재판에서 무력 갈등 시에 법적

58) A.S. Muller, D. Raic, and J.M. Thuranszky, eds., *The International Court of Justice: Its Future Role after Fifty Years* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1997), 특히 Mark Janis의 장을 참조.

보호를 재확인하였다. 1995년도에 구 유고에서 잠정적으로 집단살해를 중지하는 명령을 내린 바 있다. 그러나 일반적으로 국제사법재판소의 업무량이 일년 평균 2-3건에서 냉전 종식 이후 10-11건으로 증대하고 있으나 국제사법재판소가 인권문제에 대해 중요 성명을 발표하는 것은 아직도 극히 드물다. 아직도 많은 국가들은 다양한 국적으로 구성된 15명의 독립성을 지닌 판사에게 국가의 이익이나 여론보다는 법에 의거해서 인권문제를 재판하게 맡기는 것은 너무 중요한 일이라고 생각한다. 예로써 1948년 집단살해의 방지와 처벌에 관한 협약의 조문에 국제사법재판소가 이 조약에 따라 집단학살에 대한 분쟁 해결에 있어서 의무적인 관할권을 가지고 있으나 미국은 이 조약의 비준에서 이 조문의 적용을 유보하였다. 국제사법재판소의 법규에서 국가들은 법적 문제에 관련하여 모든 또는 일부를 국제사법재판소에 위임할 수 있으나 이렇게 분명한 입장을 취한 국가는 거의 없다. 이러한 점에서 냉전 종식은 의미 있는 변화를 가져오지 못했다. 적어도 국제사법재판소의 견해로는 아직도 주권에 대한 국가의 방어는 질서 있고 인간적인 국제관계에서 국가이익의 중요성을 선언하는 것이다. 이것은 국제관계에서 자유주의보다 현실주의적 접근이 건재하고 있다는 것을 보여주고 있다.

#### 나. 주요 하부 기구

유엔의 주요 기구 외에 인권 기준의 적용에 관여하는 몇 개의 하부 기구가 있다. 여기서 초점의 대상이 되는 것은 유엔에서 인권전문기구로 간주되고 있는 인권이사회와 그 산하 기구로 적극적인 활동을 하고 있는 소수민 보호와 차별금지 소위원회(공식명칭은 「차별방지 및 소수민 보호에 관한 소위원회」: Sub-Commission on



Prevention of Discrimination and Protection of Minorities였으나 1999년 인권 증진 및 보호소위원회(Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights로 명칭 변경)를 다루고자 한다. 국제노동기구(International Labor Organization), 유엔 난민고등판무관 및 두 개의 특별 형사재판소와 유네스코가 있으나 특별 형사재판소와 유네스코는 지면관계로 생략기로 한다.

### (1) 인권위원회

유엔 인권위원회는 인권문제에 있어서 유엔의 최고의 전문 기구 또는 외교의 중심으로 일컬어지고 있다. 그러나 냉전 종식 이후 더 이상 그렇지는 않다. 안보리가 인권과 국제 안보와 평화를 연계시켰다면 인권위원회는 유엔 내 인권 문제에 가장 중요한 포럼이 되었다. 인권위원회는 사무총장 외에 인권고등판무관과 동시에 인권 외교의 전통적인 또는 일상적인 중심이 되었다.

인권위원회는 유엔 설립 초기부터 그리고 국제인권장전과 인권에 대한 다른 기구들을 위한 기술적인 초안 작성 기구로 그 임무를 수행하였다.<sup>59)</sup> 인권위원회는 국가들로 구성된 경제사회이사회에 의해서 선출된 국가 대표들로 구성되어 있다. 구성과 법적 기준의 초안 작성 때문에 초기 20년 동안 특정 국가의 구체적인 권리에 대한 조사는 회피하였다. 이러한 상황에 기여하는 것은 냉전 시 동서양 모두가 만일 그들이 인권문제를 제기하면 그 조사가 자기들에게 불리하게 작용한다는 것을 터득하였다. 인권위원회의 초기에는 서방 국가들이 이를 지배했으나 일부 서방 국가들의 인종주의와 차별 등으로 인해서 공산

---

59) This and many other points about the Commission are drawn from Alston, ed., *United Nations and Human Rights*, pp. 126-210.

주의자들이 시민적, 정치적 권리를 침해하고 있다는 것을 공격하는 것에 더욱 신중해졌다.

1967년을 시작으로 인권위원회는 인권 증진보다는 인권 보호 활동에 주의를 기울이게 되었다. 이러한 변화는 이 조직에 개도국들이 많이 가입하였기 때문이다. 개도국들은 남아프리카의 인종차별주의에 대한 특별한 조치를 내리기를 바랐고 중동에서는 시오니즘을 신제국주의와 인종주의로 간주하였다. 이들 다수의 개도국들은 특정지역의 구체적인 권리에 대해 초점을 맞추는 것은 미래에 자기들에게 불리하게 작용할 것이라는 사실을 분명히 예측하지 못했다. 일부 서구 국가들은 비정부기구들의 압력으로 새롭게 확대되는 경제사회이사회와 인권위원회의 개도국들과 타협하여 이스라엘과 남아프리카문제를 토론하는 대가로 아이티와 그리스 등 권위주의 정부의 문제를 토론하기로 합의하였다. 유엔 헌장에 따르면 국제 인권 기준에 따라 모든 국가의 행동을 감시하고 감독하는 문호는 열려 있다.

경제사회이사회 결의안 1235와 1503은 권리에 대한 국가의 행위를 구체적으로 검토하는 것을 위임하고 인권위원회는 권리에 대한 심대한 침해 주장에 대한 개인의 청원에 대해 답변을 주어야 한다. 이론적으로 이 두 가지 절차는 절대적이고 광범한 국가 주권에 제약을 가하는 것이다. 그러나 실제로 이 절차는 특정 국가의 특정인에 대한 구체적인 권리 보호에 체계적이고 인상적인 결과를 가져다주지는 못했다. 1235절차는 특정 국가에 대해 토론과 결의를 허용하고, 위원회는 때로는 그 타이틀이야 어떻든 간에 국가 조사관을 임명하여 특정 국가에 대한 조사를 계속하고 외교적 주목을 받게 하여 정치적으로 창피를 주는 것이다. 이러한 조치로 때로는 권리에 대한 제한된 증진을 가져오지만 체계적이고 분명한 보호를 제공하는데 충분하지 못했다. 비정부기구와 개인에 의해서 제기되는 1503절차는 효과를

보는데 시간이 너무 많이 걸리고 비밀을 유지하고 진행하기 때문에 홍보 효과가 없다. 좀 더 효과적인 것은 위원회가 강제적 행방불명 등 주제별 조사관 또는 실무위원회(working group)를 활용하는 것이다. 이와 같은 현상은 “위급한 행동” 또는 “긴급한 개입”이라는 기술을 발전시켰다. 또한 위원회는 비상회의라는 행동을 개시하였다. 그러나 만일 비상회의 및 국가별, 주제별, 비상조사관의 보고가 끝나도록 회원국들이 향후 취할 행동에 준비하지 못했을 경우에는 위원회 절차는 인권을 침해하는 국가들에 대해 필요한 자극을 주는데 실패하는 것이다.

인권위원회의 보호 역할을 요약하는 것은 결코 용이하지 않다.<sup>60)</sup> 만일 위원회의 회의 과정을 들여다보면 1947년부터 분명한 진전이 있었는데, 특히 1967년 이후 국가들이 국제적으로 인정된 인권에 대해서 순응하도록 압력을 가하고 있다. 국가들은 위원회의 절차를 심각하게 받아들여지게 되었다. 국가들은 위원회가 자기들의 결점에 초점을 맞추는 것을 좋아하지 않는다. 다수의 국가들은 위원회와 위원회가 비난하는 것을 막거나, 연기하거나 약화시키는 노력을 하고 있다. 1980년대 아르헨티나와 1990년대 중국을 대표적인 예로 들 수 있다. 해당 국가들의 방해노력에도 불구하고 위원회는 상당수의 국가들을 공개적으로 외교적인 피고석에 앉혀왔다. 그러나 위원회 외에서 일어나는 것을 보면 비판과 비난을 감수하고서라도 권리 침해를 계속하는 다수의 국가들이 존재한다. 만일 위원회의 강제력에 의한 행방불명과 같은 주제별 조치가 대상자의 약 25%를 구제할 수 있다고 한다면 상대적으로 성공적인 수치로 간주될 수 있다. 구 유고와 아프리카의 대호수지역의 많은 국가들이 위원회의 서면 또는 구두의 경고에

---

60) 추가로 Howard Tolley, Jr., *The UN Commission on Human Rights* (Boulder: Westview, 1987)를 참조.

도 불구하고 인종집단과 정치적 권력을 위해서 살인과 신체적 위협을 가하려는 국가들이 많이 있다. 마지막으로 위원회는 군사적, 경제적, 외교적 제재를 가할 수는 없다 그러나 우발적이고 우연한 인권 침해 보다는 의도적이고 체계적인 인권 침해를 해소하는데 외교적인 압력 만으로는 성공할 가능성이 극히 적다.

## (2) 인권소위원회

인권소위는 1947년 인권위의 결정에 따라 인권위 산하에 설립할 수 있게 되었다. 현재 인권소위가 유일하게 활동하고 있다. 인권소위는 인권위에서 선출되는 임기 4년의 26명의 위원으로 구성되며 위원은 개인 자격으로 활동한다. 인권소위 산하에는 현재 4개의 실무위원회 및 다수의 특별보고관이 설치되어 운영되고 있다. 통보(진정) 실무위원회, 현대 노예문제 실무위원회, 원주민 실무위원회, 불법구금 실무위원회 등이 있다. 특히 1980년대부터 정치적 처형 및 수감, 대규모 난민 문제 및 고문 문제 등에 관심을 보이고 특별보고관을 임명하여 문제를 조사하는 활동을 하고 있다. 통보 실무위원회는 대규모의 지속적인 인권유린에 관한 신빙성 있는 제소 및 그에 관한 관련국들의 답변 등을 선별·검토한다. 또한 종교의 자유, 표현의 자유, HIV·에이즈 등 여러 주제에 관한 특별보고관이 임명되어 조사활동을 전개하고 있다.

물론 인권소위는 인권위의 산하 기구로 인권위의 위임을 받아 활동하고 있으나 중요 현안에 대해 결의안을 채택하여 해당국에 외교적인 창피를 주고 인권 개선을 촉구하는 기능도 수행하고 있다. 1997년과 1998년에 인권소위는 두 차례 연속 북한 인권 개선을 위한 결의안을 채택한바 있다.

### (3) 국제노동기구

국제노동기구는 국제연맹과 대응하는 기구로 오랫동안 노동권리에 관심을 가져왔고 유엔의 특별기구로 활동하고 있다. 국제노동기구는 노동자의 권리와 관련하여 국가들의 행동을 감시하고 있다. 이 기구는 두 가지 점에서 유엔 인권위원회와 유사하다. 국제노동기구는 직접적인 집행에 미치지 못하는 간접적인 집행에 영향을 미치고 있어, 이에 대한 정확한 영향은 구체적으로 기술하기는 어렵다.<sup>61)</sup>

국제노동기구를 통해서 감시되고 발전된 170개 이상의 조약 중에서 일부가 노동조합의 결사의 자유, 집단 협상의 자유 및 강제노동으로부터의 자유 등은 기본적 인권에 관련되어 있다. 이러한 조약에 동의한 국가들은 조약 규정을 적용하고 있는 조치들에 대해서 국제노동기구에 보고해야할 의무가 있고, 이 보고서는 이 위원회의 전문가들과 정치위원들에 의해서 검토된다. 이 과정에서 노동자들, 국가와 사용자 측이 참여하고 있다. 그러나 때때로 국가들이 검토에 대한 방해 를 하고 있다. 검토 과정의 마지막 단계는 공개적인 비난을 넘어서는 엄격한 제재를 피하고 일관적이고 외교적인 수단에 의존하고 있다.

모든 회원국들은 특히 주요 의제인 결사의 자유에 대한 검토를 받아야 한다. 과거의 경험에 의하면 결사의 자유에 대한 권리를 침해한 국가들이 국제노동기구의 압력에도 저항적이었다.<sup>62)</sup> “위급한 사례에 대한 절차”가 있으나 피노체 통치 하의 칠레와 야루잘스키 지배하의

61) Nicolas Valticos, "The International Labor organization," in Karel Vasak, ed., *The International Dimensions of Human Rights*, edited for the English edition by Philip Alston (Westport, for UNESCO, 1982) 참조.

62) Ernest B. Haas, *Human Rights and International Action: The Case of Freedom of Association* (Stanford: Stanford University Press, 1970) 참조.

폴란드는 독립적인 노동운동을 억압하려 하였고 국제노동기구는 단기적으로 노동자를 보호하지 못했다. 그러나 노동자의 권리 향상을 위해서 국제노동기구는 사무총장의 특별대표를 해당 정부에 파견할 수 있다. 국제노동기구 외에 어린이 노동은 유니세프에서 다루고 있다.<sup>63)</sup>

노동권을 위한 공적이고 사적인 모든 외교는 시간이 지남에 따라 교육적인 효과가 있음에 틀림이 없고 국제사회에서 자국의 평가에 관심을 가지는 국가들에게 불쾌한 요인이 된다. 그러나 값싼 노동력과 잘 조직되지 못한 노동자들을 국제시장에서 “비교우위”로 간주하고 있는 것도 사실이다. 따라서 서구가 노동권을 강조하는 것은 신제국주의 일부라고 보는 사람도 있다. 또한 국제노동기준을 개도국에 적용하려는 것은 개도국의 경제발전을 좌절시키기 위해서 묶어 두려는 것으로 간주하는 사람들도 있다. 이와 반대되는 견해는 국제 노동권리는 공정한 경쟁과 세계 경제 문제에서 공정한 역할을 요구하는 등 선진국의 노동을 보호하기 위해서도 필요하다는 것이다. 20세기가 마감되고 과거 어느 때보다 개방적인 세계시장이 도래하고 있어 노동문제는 인권기준을 적용하려는 지구적인 노력으로 더욱 논쟁적인 측면으로 남아 있다.

#### (4) 유엔난민고등판무관

제2차 세계대전 이후 국제사회는 난민문제는 전쟁이 초래한 적은 유산으로 빨리 치유될 수 있을 것으로 생각하였다.<sup>64)</sup> 그러나 반세기

---

63) Lawrence J. Leblanc, *The Convention on the Rights of the Child: United Nations Lawmaking on Human Rights* (Lincoln: University of Nebraska Press, 1995)

이후 난민은 국제법의 정의에 의하면 매년 13-15백만 명이 발생하였고 또한 약 2천5백만 명이 난민상태와 유사한 처지에 놓여 있다. 유엔 난민고등판무관(UHCHR)은 매년 10억 달러 이상의 예산을 사용하는 상설기구가 되었다. 1994-1995년 동안 아프리카 대호수지역에서 약 2백만 명이 집단살해 위협으로 피난하였다. 1999년 약 80만 알바니아인들이 유고의 코소보에서 강제로 추방되었다.

국제법은 법적인 난민 - 처형될 가능성이 높은 자들이 공포로부터 벗어나기 위해서 국경을 넘는 사람들(또한 사회적, 정치적 또는 전통적 난민) - 을 인정하고 있다. 난민들은 위협을 당하지 않을 상황으로 송환되지 않을 법적 권리를 가지고 있고, 따라서 첫 피난처의 국가에 잠정적인 망명이 허용될 수 있다. 그러나 냉전 종식 이후 거의 모든 전통적인 국가들이 난민과 망명에 대해서 더욱 제한적인 정책을 채택하였다. 전통적인 국가적 가치와 인구에 대한 보호를 위해서 서구 국가들은 교통이 발달함에 따라 외국인들에 의해서 압도당할 것을 우려하였다.

유엔 난민고등판무관은 적법한 난민들을 외교적으로 그리고 법적으로 대표하려는 취지에서 원래 보호 기구로 출발하였다. 국가들은 난민에 대한 최종적인 결정을 할 수 있는 권리를 가지고 있다. 유엔 난민고등판무관은 초기에 망명자들을 위한 법적, 외교적 접촉에 치중하였으나 이제는 구호 역할로 전환하였다. 이것은 시간, 인적자원 및 예산상의 이유로 효율적인 역할 수행이 어렵다고 보고 난민의 적법성을 구별하기보다는 인도적 지원이 필요한 모든 사람들을 대상으로 하는 활동으로 전환하는 것에 대해 유엔 총회의 승인을 받았다. 또한 난민 문제를 일으키는 근본원인을 해결하려는 인권문제를 다루고자 하고

---

64) Gil Loescher, *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis* (New York: Oxford University Press, 1993, for the Twentieth Century Fund)를 참조.

있어 인도주의적 행위자에서 인권행위자로 활동하고 있다.<sup>65)</sup> 1999년 사다코 오가타 당시 난민고등판무관은 유엔 안보리에서 코소보의 난민 발생의 근본적인 이유는 NATO의 폭격이 아니라 유고의 세르비아인 정부에 의한 테러와 대규모 처형이 이유라고 증언하였다.

유엔 난민고등판무관은 난민지역을 통제할 경찰권과 권위를 갖지 못하여 난민 캠프에 대한 적절한 경찰 활동을 조정하는데 노력하고 있다. 이 기구는 유엔의 기구로 남아 있고 여성 난민과 관련된 문제를 해결하는데 선두 주자가 되었다.

#### 다. 구체적인 조약에 의한 기구

유엔은 분권화되고 협조가 잘 이루어지지 않는 체제이다. 국가들이 현재까지 국제적으로 인정된 인권에 보호를 위해서 인권재판소의 창설에 적극적이지 않고, 각 인권에 관한 법은 각기 다른 감시 기구를 가지고 있다.(1948년 집단살해에 관한 협약은 1997년 123개국이 회원국이나 분쟁이 일어나는 경우에 국제사법재판소에 위임하고 있다.) 유엔 인권위원회, 국제노동기구 및 유엔 난민고등판무관들이 많은 인권문제를 해결할 수 없기 때문에 긴급한 사안에 대해서는 특별 조약과 추가 감독체제를 통해 대응하고 있다. 국가들은 인권 기준을 계속 수용하고 있으나 효과적인 집행이라는 어려운 문제는 회피하고 있다. 그 결과는 집행 권한이 약한 기구가 늘어나고 이들 간의 협조가 부족하다. 그러나 조약 감시기구들의 수장들이 의견을 조정하기 위해서 회합을 갖는다. 1993년부터 유엔 인권고등판무관의 직책이

65) Gil Loescher, "Refugees: A Global Human Rights and Security Crisis," in Tim Dunne and Nicholas J. Wheeler, eds., *Human Rights in Global Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 233-258.



존재함으로써 궁극적으로 기구들 간의 조정을 향상시킬 수 있을 것이다. 여기서 필자가 다루고자하는 국제인권규약 중 시민적, 정치적 권리에 대한 감시 기구에 초점을 맞추고, 다른 조약에 기초한 기구들에 대해서 개략적으로 소개하기로 한다.

### (1) 인권이사회

1999년 현재 140개국이 가입하고 있는 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약은 인권이사회를 구성하여 두 가지 기본적인 기능을 수행하도록 하였다. 규약 참가국들에 의해 지명되고 선출된 개인 전문가들로 구성된 이사회는 국가들이 의무적으로 제출하는 보고서를 검토하고 의견을 개진하고 있다. 이사회는 선택의정서를 수용한 국가들로부터 규약에 규정된 권리가 침해당했다는 주장을 제기한 개인의 청원을 처리한다. 또한 이사회는 국가가 타국을 상대로 제기한 불평(통보)을 처리하나 이 절차는 한번도 가동되지 않았다.

국가들은 규약에 합당한 국내법을 제정하고 실행하는 조치들을 보고한다. 그러나 냉전 중에 이사회의 적절한 역할에 대해서는 의견이 분할되었다. 유럽 사회주의 국가 출신들 대부분이 주장하고 있는 최소주의자들의 견해는 이사회는 주권 국가들 간의 대화를 촉진시키는 역할에 국한시켜야 한다고 주장하였다. 최대주의자들의 견해는 이사회는 국가들의 보고서 내용이 정확한가, 그리고 국가들이 법적 의무를 준수하는가를 모두 판단해야 한다고 주장하고 있다. 냉전 종식 이후 이사회는 최대주의자들의 견해를 수용하는 추세를 보이고 있다.<sup>66)</sup> 그러나 이사회는 국가들의 보고서 내용이 빈약하다는 공개적인 비판

66) 낙관적인 견해에 대해서는 다음 논문 참조. Ineke Boerfijn, "Towards a Strong System of Supervision," *Human Rights Quarterly*, 17, 4 (November 1995), pp. 766-793.

이상의 조치를 취하지 못하고 있다. 이사회의 절차와 비판의 분량은 실제 인권 침해 국가들의 시민적, 정치적 권리의 실제적 보호와 반비례하는 것으로 나타나고 있다.<sup>67)</sup> 대부분 서구 민주주의 국가들 중 일부는 이사회의 질문이 있는 후에는 국내법과 절차를 변경하였다. 그러나 미국은 좀 더 반항적이다. 미국 상원의 외교분과위원회는 역설적으로 과거 유럽공산주의자들의 입장에 동조하여 규약에 관해 미국이 비판, 이해 및 유보하는 등 이사회에 도전하였다.<sup>68)</sup>

자국의 개선책이 미흡하여 선택의정서에 의해서 개인이 불평을 제기할 때, 상황은 크게 다르지 않다. 이사회가 필요하다고 느낄 때 이사회는 자주 인권을 침해한 국가의 의무를 일깨우고 이사회의 견해를 공개함으로써 국제사회에서 인권 침해국에 외교적인 창피를 주는 것을 주 무기로 활용하고 있고, 인권 개선을 위한 권고 조치와 이에 대한 해당국의 조치를 심사하고 있다. 인권을 침해한 국가들의 범위는 광범하여 기술적인 잘못(캐나다)에서부터 많은 부문에서 극심한 침해(우루과이)를 범하는 국가들이 있다. 이러한 경우가 얼마나 많은 위반 국가들에게 개선 조치를 유도할 것인지는 알 수 없다. 우루과이는 세계에서 개인 소득에 비해 정치범이 가장 많았으나 궁극적으로 대대적인 억압을 취소하였다. 그러나 인권이사회가 어느 정도 점진적인 변화를 일으켰다는 것을 확실하게 증명하기는 어려우나 인권 전문기구인 인권위원회와 인권소위 등과의 협력적인 유대 관계를 유지하면

67) Dominic McGoldrick, *The Human Rights Committee* (Oxford: Clarendon, 1991); Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Comments* (Arlington: Angel, 1993).

68) William A. Schabas, "Spare the RUD or Spoil the Treaty: The United States Challenges the Human Rights Committee on the Subject of Reservations," in David Forsythe, ed., *The United States and Human Rights: Looking Inward and Outward* (Lincoln: University of Nebraska Press, 2000).

서 직·간접적으로 해당국의 인권 개선에 영향을 미치고 있는 것을 부인할 수 없다.

## (2) 다른 조약에 근거한 기구들

아동의 권리에 관한 협약(1998년 현재 191개 회원국), 인종차별 철폐에 관한 국제협약(148개 회원국), 고문 방지에 관한 협약(102개 회원국), 여성 차별 철폐에 관한 협약(161개 회원국) 및 남아프리카 인종차별 정책에 관한 국제협약(100개 회원국)하에 감독위원회가 있다. 이 분야들에 관련된 국제적 인권에 대한 국가의 지지는 일반적으로 국가의 보고서와 완전히 일치하지 않거나, 전문적인 개인들로 구성된 감독위원회의 비판적인 언급에 대한 긍정적이고 신속한 대응을 하지 않고 있다. 위에서 토론한 인권조약과 같이 유엔 사무총장의 지원은 예산상의 이유로 극히 미미하다. 일부 비정부기구들은 이들 조약들의 일부에 대해서 특별한 주의를 주고 있다. 예로써, 국제사면위원회(AI)는 고문방지위원회에 상당한 지지를 보내고 있다. 인종차별 방지위원회는 여성차별금지위원회와 같이 비정부기구가 제공한 정보를 활용하는데 제한적인 결정을 채택하였다. 조약에 의해서 활동하는 여성차별금지위원회는 개인의 청원을 허용하지 않는 일부 이유는 여성지위에 대한 유엔의 위원회가 개인의 청원을 허용하고 있기 때문이다. 인종차별을 다루는 위원회는 개인의 청원을 거의 다루고 있지 않는 것은 유럽 지역 이외의 대부분의 회원 국가들이 청원의 제출을 허용하지 않기 때문이다. 이 조약들의 대부분이 국가들 간의 불평 제기에 대한 조항이 있으나 이 조항들이 활용되지 않고 있다. 국가들은 인권을 이유로 타 국가에 대해서 진정을 제기하기를 기피하는 것은 자국에 돌아올 피해를 우려하기 때문이다(부메랑 효과). 고문방지위

원회는 한 국가가 자동조사 권한 조항에 반대한다는 것을 표명하지 않는 경우에 자동적인 조사 권한을 행사한다. 이 권한을 행사한 국가는 상대적으로 거의 없다. 아동권리위원회가 기능한지는 대단히 짧은 시간이어서 영향력을 판단하기 어렵다. 모든 조약에 근거한 감시 기구들의 협조 증진을 위한 노력이 개선되고 있으나 별개의 단위별로 또는 단기간 부분의 통합으로 얼마나 큰 영향력을 발휘하는지 가능하기 힘들다.

일반적으로 인권 조약에 중심을 두는 레짐과 감시 기구들은 레짐의 취약성으로 세계적인 차원에서 다양한 인권에 침해에 대해서 극적인 개선 효과를 주지 못하고 있다.<sup>69)</sup> 그러나 감독위원회는 인권에 대한 내재화 또는 비공식적이나 실제적인 교육을 통해서 장기적인 인권 증진에 기여하고 있다.<sup>70)</sup> 회원국들은 정기적으로 보고서를 제출해야 하고 이에 대한 다양한 형태의 심사와 검토를 받고 있다. 국가들의 주권은 절대적이 아니고 제한되어 가고 있다. 그러나 이러한 레짐은 중장기적인 효과를 겨냥하고 있고 안보리와 사무총장 그리고 인권고등판무관 등은 단기적으로 인권을 증진시키기 위해 국가들에게 효과적으로 압력을 가할 수 있는 지위에 있다.

---

69) Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice* (Ithaca: Cornell University Press, 1989), ch. 11.

70) David P. Forsythe, "The United Nations and Human Rights 1945-1985," *Political Science Quarterly*, 100 (Summer 1985), 249-269; and Forsythe, "The UN and Human Rights at Fifty: An Incremental but Incomplete Revolution," *Global Governance*, 1, 3 (September-December 1995), pp. 297-318.

### 3. 향후 과제

인권의 세계화와 보편화에 대한 문제점을 크게 3가지로 요약하면 다음과 같다. 첫째, 인권은 주권문제이지 외국이 간섭할 문제가 아니며, 인권을 이유로 타국의 내전에 간섭하는 것은 유엔 헌장과 국제법에 어긋난다는 주장이다. 둘째, 인권의 상대주의 또는 문화적 예외주의의 주장으로, 곧 세계인권선언과 국제인권규약 등은 각국의 역사적, 문화적 전통과 현실에 맞게 해석되고 실현되어야 한다는 주장이다. 셋째, 또한 개도국들은 경제 발전과 정치적 안정이 정치적 권리보다 우선한다는, 특히 생존권이 정치적 권리보다 중요하다는 주장이다.

이러한 문제점에도 20세기 후반, 특히 냉전 이후에 인권 증진을 위한 국제사회의 노력은 꾸준한 진보를 보여 왔으나 결과는 아직도 만족스럽지 못하다. 전술한바와 같이 보편적인 인권에 대한 권위 있는 국제적 합의 부재와 인권 감시와 집행을 위한 권위 있는 기구 부재로 비정부기구들의 활동과 다양한 정부의 인권실태 개선 노력에도 불구하고 만족스런 성과를 거두지 못하고 있다.

따라서 인권에 대한 유엔과 국제사회의 역할을 강화하기 위해서 이념적, 제도적 측면에서 지속적인 보완이 이루어져야 한다. 현재까지 유엔, 세계인권선언 및 국제인권규약 등은 인권의 보편화와 세계화에 이바지하였으나 아직도 이념에 대한 완전한 합의를 도출하지 못하고 있고, 이에 따라 인권 보호를 집행하기 위한 제도적인 틀을 마련하는데 획기적인 진전을 보지 못하고 있다. 물론 냉전 종식 이후 20세기 후반부터 시작된 인권의 이상을 실현시키려는 노력이 지속되고 있고 많은 국가들이 국제적으로 합의한 인권규약의 정신과 내용들을 수용하고 있으나 보편적인 인권에 대한 가치와 이념에 합의가 수반되지 않는 한 인권을 감시하고 강제할 수 있는 권위 있는 제도가 존재하고

그 기능을 성공적으로 수행할 수 없을 것이다. 이러한 공백을 비정부 기구들이 메우고 있으나 각국에 압력을 가하는데 한계가 있다. 세계 인권운동의 주역은 아직도 유엔과 각국 정부들이다.

인권의 세계화와 보편화를 위한 노력은 엄청난 정치적, 문화적 의미를 수반하는 도덕적 투쟁이다. 현재도 도덕적인 논쟁은 계속되고 있으나 이 논쟁은 특정 문화권의 이념을 강요하기보다는 상이한 문화권과의 담론을 지속하고 상호간의 경험을 공유함으로써 지구촌의 윤리로 정착시킬 수 있고 인권의 보편성과 공감대를 확대시켜 인류의 번영과 풍요를 달성할 수 있을 것이다. 인권 이념에 대한 공감대가 확고히 형성될 때 유엔 인권레짐의 제도적인 틀이나 권한은 그 권위를 인정받고 주어진 역할을 효과적으로 수행할 수 있을 것이다.

## IV. 북한과 유엔 인권레짐과의 관계 발전

### 1. 북한의 유엔외교

북한과 유엔 인권레짐과의 관계 발전은 북한의 대외정책 중 대유엔 외교에 잘 나타나고 있다. 여기서 양자의 관계 발전은 북한이 유엔과의 관계를 설정한 시기에 초점을 두고 분류할 수 있다. 1948년 이후 유엔은 남북한이 자신의 체제 정당성을 입증 받고 통일 방안의 주도권을 행사하기 위한 대결 장소가 되었다. 유엔은 남북한에게 정당성을 부여하는 기능과 함께 국제사회의 지지를 제공하는 기능을 수행하고 한국전쟁을 계기로 북한과는 적대적인 관계에 놓이게 되었다. 그러나 북한이 국제적 고립을 탈피하고 남한과의 외교적 경쟁을 벌이면서 유엔과의 협력관계를 수립하려는 외교적 노력은 결실을 맺게 되었다. 그러나 북한의 유엔과의 관계는 정치, 안보적인 차원에서 시작되었지 인권문제가 주요 변수로 작용하지는 않았다. 북한과 유엔과의 관계는 시기별로 적대관계, 참여외교, 실리외교로 대별할 수 있다.<sup>71)</sup>

#### 가. 적대관계(1948-1973)

유엔은 한반도에 통일된 정부를 수립하려는 노력이 실패하자 남한 단독정부를 수립하였고, 북한의 남침에 대한 유엔군 파견으로 유엔과 북한은 적대관계에 놓이게 되었다. 북한은 유엔에 의해 정통성이 부인되고 침략자로 규정되어 일방적으로 수세적인 위치에 놓이게 되었

71) 북한의 대유엔외교는 다음의 논문을 광범하게 참고 하였다. 박재영, 「북한의 대유엔 및 국제기구정책」, 양성철, 강성학(공편), 『북한외교정책』(서울: 서울 프레스, 1995).

고 유엔의 권한과 기능을 일체 부정하였다. 그러나 유엔이 국제적 외교의 장으로 한반도 통일에 대한 이니셔티브를 노리는 북한은 신생국들의 회원이 증대됨에 따라 이들을 통하여 유엔 외교에서 체제의 정통성을 확보하고 통일 논의의 주도권을 행사하는데 노력을 집중하였다. 1960년대부터 유엔에 신생국 회원 수의 증대와 북한의 외교력 노력 동원으로 유엔의 남한에 대한 일방적인 지지는 점진적으로 약화되었고, 1968년 제23차 유엔 총회부터 남한과 우방국들은 유엔에서 한반도 문제 토의는 자동상정방식을 수정하여 승산이 있을 때 상정하는 재량상정방식으로 전환하였다. 1971년 국제정세의 변화로 북한은 유엔에 대한 적대정책 점진적으로 완화하고 참여 자세를 보였다. 유엔에 중국 가입, 미·중관계 개선, 제3세계의 정치적 영향력 증대 및 분단국 동시 가입론의 대두 등으로 남한과 우방국들은 유엔 총회에 한반도 문제의 재량상정방식에서 후퇴하여 불상정방식 채택하게 되었다. 이 단계에서 북한과 유엔 인권레짐과의 관계는 거의 없었다. 그러나 북한의 경제적 우위와 주민들의 물질적 생활의 기초를 마련했다는 대외 선전은 계속되었다.

#### 나. 참여정책(1973-1991)

남한의 반대에도 북한은 1973년에 세계보건기구(WHO)에 가입하여 유엔 옵서버자격을 인정받아 유엔 체제의 일원이 되고 제네바와 뉴욕에 대표부를 상주시키게 되었다. 이것은 북한의 외교적 승리로 유엔 체제의 일원으로 남한과 대등하게 유엔외교를 전개할 수 있는 발판을 구축하는 계기를 마련하였다. 따라서 북한은 적극적인 유엔 외교를 전개하여 지금까지 남한과 같은 국제적 정당성 획득에서 목표를 전환하였고 나아가서 북한만의 정통성을 주장하고 남북한의 유엔



동시가입을 거부하고 북한만이 유일 합법 정부라는 주장을 강화하였다. 그러나 1976년 제30차 유엔총회부터 남북한은 어느 쪽도 표 대결로 결정적으로 유리한 위치를 차지할 수 없다는 것 인식하고 유엔에서의 소모적 외교전 탈피 모색하였다. 특히 북한은 1976년 휴전선 도끼 사건은 전쟁을 방지하기 위해서 유엔군 주둔이 필요하다는 것을 회원국들에게 인식시키는 계기가 되었다. 또한 비동맹과 제3세계의 온건화로 북한의 주장에 대해 절대적 지지를 보낼지도 의문시되었다.

그러나 북한 당국은 유엔 산하 기구들의 기능적 측면과 실익을 인식하여 1973년부터 유엔의 전문기구 등 국제기구들에 적극적으로 가입하기 시작하였다. 물론 이러한 움직임도 남북한 외교 경쟁의 일환으로 간주하는 정치적인 목적을 배제할 수 없었다. 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 경제사회이사회의 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.

이와 함께 북한은 인권에 관한 국제적 조약에 가입도 병행하였는

바, 1981년에 국제인권규약(경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR - A규약)과 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR - B규약)에 남한보다 먼저 가입하여 당시 남한의 권위주의 정부 하의 인권 문제가 국제적 관심사가 되고 있을 때 국제적 위상을 제고하는 선전 효과를 극대화하였다. 1989년에 집단살해범죄의 방지와 처벌에 관한 협약에 가입하였고, 1985년에 국제조약인 핵확산금지조약과 1990년 국제조약인 아동권리에 관한 협약에 가입하였다.

북한 당국이 1970년대와 1980년대에 유엔의 인권기구, 인도적 지원기구 및 국제 민간기구들에 가입한 것은 국제적 규범을 일단 수용하겠다는 의사 표시로 간주될 수 있다. 특히 국제인권규약에 가입한 것을 국제인권 규범에 순응하겠다는 의사표시로 간주될 수 있으나 국제인권규범을 내재화하고 이를 대내외적으로 준수하는 것은 다른 문제이다. 북한과 유엔 인권레짐과의 구체적인 관계는 다음 장에서 논의하기로 한다.

#### 다. 유엔가입과 실리의교(1991- 현재)

미·소간의 냉전 종식 합의 및 독일 통일 등 국제정세의 급격한 변화, 남한의 경제적 성장과 민주화 등으로 국제적 위상이 제고되는 한편 북한의 국제적 고립 등으로 남한의 유엔 단독가입 가능성이 높아졌다. 1990년 제45차 유엔 총회에서 남한의 단독가입 등 남한 입장을 지지하는 회원국(71개국)이 북한 입장을 지지하는 국가(9개국)보다 절대적으로 증가하는 추세를 보였다. 특히 남한의 북방정책 성공과 소련과 동구권과의 외교관계 수립, 중국과의 관계 개선 등으로 남북한 유엔 동시가입을 반대하고 ‘하나의 조선’ 논리를 관철하려는 북한

의 입장은 더 이상 견지하기 어렵게 되었다. 소련은 공공연히 남한의 유엔 가입 지지를 밝히고, 중국도 남한의 유엔 가입에 거부권 행사하지 않을 것을 밝혔다.<sup>72)</sup>

독일 통일과 동구 및 소련 사회주의권 붕괴와 북한의 국제적 고립 등 급변하는 국제정세로 체제 안전에 위협을 느낀 북한 당국은 1991년 남한의 유엔가입 의지 천명으로 1991년 5월에 북한은 유엔 가입 의사를 전격 발표하였고 1991년 제46차 유엔 총회에서 남북한이 유엔에 동시 가입하였다.

북한은 유엔 가입 이후에도 종전의 입장인 유엔사령부 해체, 외국군 철수, 정전협정의 평화 보장 장치로의 대체를 주장하였고, 제 46-48차 유엔총회에서도 ‘조선은 하나다’라는 주장을 지속하면서, 유엔에서 신국제경제질서 주장하고 제3세계의 이익을 위한 대변자 역할을 기도하였으나 정치적, 경제적 능력 부재로 그 영향력에 분명한 한계를 노정하였다.

한편 북한의 경제난, 식량난 해소를 위해 유엔 외교에 적극적이었다. 북한 당국은 1979년부터 UNDP와의 교류 이래 경제지원(42백만 달러)을 받았고, 1991년부터 UNDP 주도하에 ‘두만강개발계획’을 수립하고 주변국들의 참여를 독려하고 있으나 지지부진한 상태이다. 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. 특히 북한은

---

72) Ted Morello, "Veto Vanishes: Thaw Clears Way to the United Nations' Membership for Korea," *Far Eastern Economic Review* (December 5, 1990), p. 15.

1995년 8월 유엔대표부를 통해 유엔인도지원국(UNDHA)에 대북 긴급지원을 공식 요청하였고, 이와 함께 국제기구 및 국제사회의 지원을 요청하였고, 유엔 산하의 세계식량계획, 식량농업기구, 국제아동기금(UNICEF) 등이 대북 인도적 지원에 적극적인 역할을 현재에도 수행하고 있다. 2001년 북한 당국은 폭우피해 복구를 위해 유엔인도지원조정국을 통해 국제사회의 지원 요청을 하였고, 동년 5월에 북한 당국이 유엔아동기금에 제출한 보고서를 통해 1995년부터 1998년까지 22만 명이 기아로 사망했고, 평균수명도 1993년 당시 73.2세에서 1999년 현재 66.8세로 줄었다고 밝혔다.<sup>73)</sup> 이와 같이 북한 당국이 기초적인 자료를 대외에 공개한 것은 과거에 비해 전향적인 것으로 간주할 수 있다.

북한은 유엔에 가입한 이후 인권 활동에도 참여하여 자신의 주장과 입장을 피력하고 국제사회의 요구에 대해서도 점진적으로 긍정적인 반응을 보이고 있다. 1981년 국제인권규약에 가입한 후에 최초보고서 제출 의무 사항만을 이행하고 2차 정기보고서 제출을 16년 동안 기피해 오던 북한 당국은 1990년대 들어 국제적 요구에 반응을 보였다. 그 대표적인 사례는 다음과 같다.

- 1995년 정치범 수용소에 대해 북한이 해명하기 위해 조선인권연구협의회가 국제사면위원회(AI)를 초청하여 이를 해명하려는 노력 시도
- 1997년 유엔 인권소위에서 대북 인권개선 결의안 채택 이후 북한이 국제인권규약B규약에서 탈퇴를 선언하였으나 유엔 인권레짐이 이를 허용하지 않자 1998년 헌법 개정에서 거주여행의 자유를 신설
- 북한 당국은 국제인권규약 A규약 보고서를 1984, 1986, 1989년, 2002년 4차례에 걸쳐 제출하였고 경제사회이사회는 1987,

---

73) 『연합뉴스』, 2001. 5. 16.

1991 두 차례의 심사 실시

- 특히 국제인권규약 B규약의 최초보고서는 1983년과 1984년 추가보고서 제출 이후 2차 정기보고서를 제출하지 않다가 2000년 3월에 2차 정기보고서를 제출하여 2001년 7월에 유엔 인권이사회의 심사를 받았고, 이 과정에 북한 대표들이 참석하여 심사위원들의 질의에 참여하였음

- 2001년 유럽연합 및 그 회원국들과의 관계개선(프랑스와 아일랜드는 인권을 이유로 미수교)을 이루면서 유럽연합과 합의한 인권세미나를 브뤼셀에서 개최함.

## 라. 평가

북한 당국은 유엔 가입 이후에도 한반도 문제와 관련해서 계속해서 정치·외교적 목적인 한반도 긴장 완화 및 평화통일에 대한 자신들의 입장을 부각하면서 이에 대한 주도권을 취하려고 노력하고 있다.

그러나 1990년대부터 국제적 고립, 경제난과 식량난에 직면한 북한 당국은 이를 해소하기 위해서 유엔 기구와 국제사회의 지원을 확보하기 위한 ‘전방위’ 실리 외교를 추진하고 있다. 특히 김정일 정권의 대외 이미지 개선과 서방권의 지원 확보를 위해서 미국, 일본 및 유럽연합 등과 관계 개선을 추구하고 있다. 또한 북한 당국은 인권문제에 대해서 좀 더 긍정적인 입장을 취하고 있다. 북한의 대유엔 외교에서 유엔 기구와 국제사회를 통해 대북 경제지원 등 경제적 실리를 추구하면서 체제 생존에 대한 외부의 위협을 완화시키는 것은 회원국으로서의 누릴 수 있는 혜택이라면 인권문제는 북한이 치루어야 할 비용이 될 것이다.

## 2. 북한과 유엔 인권전문기구

### 가. 북한과 유엔 인권위원회

냉전 시기에 동서대립으로 잠재되었던 인권 문제는 냉전 종식 이후 주요 현안으로 부각되었고, 특히 북한 인권은 경제난과 식량난의 악화로 탈북자들이 늘어나고 주민들의 고통이 대외적으로 알려지면서 국제사회의 관심이 증대되었다. 1990년대 들어 유엔의 인권 전문 기구인 인권위와 인권소위에서 북한 인권실태에 관심을 표명하였고 인권소위에서 두 차례에 걸쳐 대북 결의안을 채택하였다. 이에 북한은 국제인권규약 B규약에서 탈퇴를 선언하는 등 외교적 마찰을 빚어내며 있다. 냉전 종식 이후 유엔과 국제사회는 각국의 인권문제를 심도 있게 거론하고 있으며 북한의 인권실태가 주의를 받아왔다. 1992년부터 유엔 인권위와 인권소위에서 미국, 유럽국가, 러시아, 남한 대표 및 비정부 단체(NGO)들은 북한의 인권상황에 우려를 표명하고 인권 개선을 촉구하였는바 그 주요 내용은 다음과 같다.

#### ○ 제49차 인권위(1993년)

- 미국: 북한 독재체제 및 공산주의 경제의 허구성을 비판
- EU: 북한 당국의 국제 인권기준의 준수를 촉구
- 북구: 북한이 기본적 인권 존중 및 정치범 석방 촉구
- 러시아: 북한의 폐쇄체제 및 강제수용소 문제 비판

#### ○ 제50차 인권위(1994)

- 남한: 북한의 인권탄압정책, 자결주의 허구성, 국제사회로부터의 고립 및 폐쇄성 문제 거론

○ 제51차 인권위(1995)

- 미국: 북한의 심각한 조직적 인권침해 상황 비판
- EU: 북한의 기본적 권리 박탈 및 양심수 구금·실종 등 인권 침해 비판
- NGO: 북한의 기본권 침해와 종교의 자유 침해 비판(Robert Kennedy Memorial Center for Human Rights, International Association for the Defense of Religious Liberty)

○ 제52차 인권위(1996)

- EU: 양심수 구금 등 북한 내 다양한 인권침해에 우려
- NGO: 북한의 인권 탄압에 우려(Int'l Association of Educators for World Peace)

○ 제53차 인권위(1997)

- EU: 정치범 구금, 표현의 자유 제한 등에 심각한 우려 표명과 함께 북한이 모든 인권을 존중하도록 촉구

○ 제54차 인권위(1998)

- EU: 양심수, 정치범 구금, 노동교화소, 표현의 자유 제한 등 북한 내 인권상황에 심각한 우려 표명
- 캐나다: 북한의 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 탈퇴기도에 우려 표명
- 폴란드: 전체주의 체제에서는 모든 면에서 인권이 무시되며, 북한과 같은 공산당 잔당에게도 해당됨.

## 나. 북한과 유엔 인권소위원회

유엔 인권소위는 북한의 인권 실태에 깊은 관심을 표명하면서 제일 먼저 대북 인권 결의안 채택하였는바 인권소위의 역할은 다음과 같다.

### ○ 제44차 인권소위(1992)

- Abram 위원(미국): 자유와 경제 성장과의 관계를 거론하면서 자유의 보장은 경제 성장을 가져오고 억압은 경제침체를 가져오는바, 실례로 남·북한과 동·서독을 비교할 수 있다고 언급

### ○ 제46차 인권소위(1994)

- Merrills 위원과 Palley 위원(영국): 국제사면위원회의 보고서를 인용하면서 북한 당국의 시베리아 벌목공들에 대한 비인간적 처우에 대해 우려 표명

### ○ 제47차 인권소위(1995)

- Chavez 위원(미국): 북한의 양심수 문제를 제기하고 북한의 개방과 정보접근 허용을 촉구

### ○ 제49차 인권소위(1997)

- Weissbrodt 위원(미국): 유엔은 과거 북한에 관심을 두지 않았으나 이에 대한 시정이 요구됨. 또한 북한의 식량위기로 국제적 관심이 증대되고 있고, 탈북 기도자에 대한 사실이 목격되고 있음을 지적. 북한 형법의 가혹성과 재소자에 대한 학대로 사망자 증대 및 정치적 사유로 아동을 포함한 전가족의 투옥되고 있다고 지적

- Joinet 위원(프랑스): 시베리아 체류 북한 벌목공들에 대한 인권



문제를 제기하고 벌목공들에 대한 중대한 인권 침해가 발생하고 있다고 국제사면위원회 보고서 인용하면서 지속적인 주의 요구

o 제50차 인권소위(1998)

- Weissbrodt 위원(미국): '97년 인권소위가 채택한 대북결의안은 유엔에 의항 최초의 결의였으며 올바른 것이었음. 지난해 이후 북한 인권상황은 더욱 악화되었다고 주장하고 북한의 고립을 탈피하기 위한 대북지원을 촉구함. 이에 북한은 1997. 8. 28. 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(B규약)으로부터의 탈퇴의사를 통보함. 그러나 인권이사회는 1997.10 북한에게 B규약 탈퇴가 불가함을 통보함. 그러나 한 가지 긍정적인 점은 북한이 1998년 5월 아동권리위원회에 그동안 제출하지 않았던 보고서를 제출함. 그러나 북한은 아직도 B규약 보고서를 미제출함.

- Joinet 위원(프랑스): 북한이 탈퇴를 위협하는 등 소위의 권위에 도전할 경우, 소위로서 취할 방법이 없으며 이런 상황에서 계속 북한 결의안을 제출할 필요성이 있는지 의문임. 북한 등 인권위반 국가들에 대한 접근불허로 NGO와 해당국가가 제공하는 정보의 진실성, 투명성에 대한 검증 방법 결여.

다. 유엔 인권소위의 '북한인권상황 결의안'

우리 정부는 북한 인권 문제에 대한 유엔과 국제사회의 관심을 제고하고자 제50차 유엔 총회(1995)와 제52차 유엔 총회(1997)에서 당시 공로명, 홍순영 외무부 장관은 북한의 인권실태에 대한 우려를 표명한바 있다. 또한, 국제사회가 남북 이산가족의 궁극적인 재결합전에라도 서신교환을 통해 안부전달이 가능하도록 지원해 주고 응분의

역할을 해 줄 것을 기대한다고 강조하였다.

이와 같이 북한 인권문제에 대한 국제사회의 관심이 고조되고 있음에도 북한은 이를 부정하고 인권을 이유로 내정에 간섭하려는 정치적인 의도로 간주하고 인권에 대한 개선 조치에 관심을 보이지 않았다. 북한의 인권 실태는 대북지원에 참여하는 유엔 기구 및 NGO들과 탈북자들을 지원하는 NGO들을 통해서 국제사회에 알려 졌다. 이에 유엔 인권소위는 북한 인권실태의 개선을 촉구하는 결의안을 두 번이나 채택하였다.

(1) 제49차 유엔 인권소위 결의안(1997)

Louis Joinet 프랑스 위원이 상정한 북한인권상황에 대한 결의안을 유엔에서 최초로 채택하였는바, 동 결의안의 주요 내용은 다음과 같다.

- 북한의 수용소 내 대규모의 구금을 포함한 인권위반 사실과 북한 인권 관련 정보 입수 및 북한방문의 어려움에 대한 심각한 우려 (전문)
- 거주이전의 자유에 대한 보장 촉구(제1항)
- 국제인권규약에 관한 북한의 제2차보고서 제출 촉구하고 유엔이 규정한 각종절차에 협력 요청(제2항)
- 북한 인권문제에 대해 국제사회의 관심을 촉구하고 북한 주민들에 대한 식량지원 등 고립을 탈피하는 데 대한 국제사회의 지원 요청(제3, 4항)

(2) 제50차 유엔 인권소위 결의안(1998)

1997년에 이어 유엔 인권소위는 두 번째로 북한 인권에 관한 결의안을 채택하였다. 이 과정에서 Louis Joinet 위원은 제안 설명을 통해 97년 인권결의안이 채택되었으나 북한 인권상황은 개선되지 않고 악화되었다고 평가하고 북한 인권문제는 양심의 차원에서 다루어져야 한다고 강조하였다. 유엔 인권소위가 채택한 두 번째의 결의안 내용은 다음과 같다.

- 북한 내 인권 정보 취득의 어려움과 북한 당국이 독립적인 인권 운동가들과 언론인들에 대한 탄압에 대해 우려를 표명하고,
- 또한 불법처형, 실종 및 수천 명의 정치범 억류와 이들에 대한 학대에 따른 질병, 기아 및 유기로 사망하고 있다는 보고에 우려를 표명(이상 전문)
- 주민들의 국내외 여행의 자유를 보장할 것을 촉구하고, 인권문제에 대한 유엔의 절차 및 활동에 협력할 것(제2, 3항)
- 독립적인 국내 및 국제 인권감시기구의 북한 인권상황에 대한 조사 허용 및 편의 제공을 요구하고 그 결과를 북한 내에서 간행, 배포하는 것을 허용할 것을 촉구(제4항)
- 국제인권기구 및 인도적 구호기구가 북한의 인권에 관심을 기울여 줄 것과 기아와 경제난을 겪고 있는 북한 주민에 실질적이고 효과적인 지원 제공 요청(제5, 6항)
- 유엔 인권위 또는 인권소위에서 북한의 인권상황을 계속 토의할 것을 결정(제7항)

### (3) 유엔 인권소위의 북한 인권 결의안 채택 의의

(가) 인권문제에 대한 유엔의 적극적 역할 수행

냉전 종식 이후 인권문제가 국가 주권 행위로 간주되는 전통적인 사고가 도전을 받고 있고 유엔과 국제사회는 국제 평화와 안보에 인권문제가 주요 현안으로 대두되고 있음을 인식하고 북한의 인권문제, 즉 경제난에 따른 기아 및 탈북자 증대 등으로 이에 대한 적극적인 입장을 취하였다.

유엔 인권소위가 두 차례에 걸쳐 대북 결의안을 채택한 것은 북한 인권상황에 대한 국제사회의 여론을 환기시키는 계기를 마련하였고 또한 유엔이 지속적으로 북한 인권실태에 관심을 가질 것이라는 의지를 표명한 것이다.

#### (나) 북한에 대한 국제인권규약 준수 압력 강화

1997년 제49차 유엔 인권소위가 북한에 대해서 인권결의안을 처음으로 채택하고 북한이 가입한 국제인권규약 B규약에 의해 의무적으로 제출하게 되어 있는 2차 정기보고서 제출을 지난 16년간 미루어 온 것을 지적하고 빠른 시일 내에 이의 제출을 요구하였다. 이에 북한은 1997년 8월 25일 국제인권규약 B규약을 탈퇴하겠다고 선언하였으나 유엔 인권이사회는 '97년 10월 일반권고를 통해 북한의 탈퇴 불가 방침을 북한에 통보하였다. 이는 유엔 인권위, 인권소위 및 인권이사회의 위상을 견지하려는 회원국들의 노력을 반영하는 것이고, 북한에 대해 유엔의 인권 역할 수행에 대한 강력한 의지를 표명한 것이다.

북한은 유엔 인권기구들의 기능과 위상의 약화를 계기로 이에 도전하고 중국과 같이 다자적인 포럼에서 국제적인 창피를 당하느니 중국과 같이 양자적인 방법으로 또는 유엔 기구를 무시함으로써 국제적인 압력을 회피하려는 것으로 볼 수 있다. 중국은 인권외교를 강화하여

1996년에는 인권위가 검토하고 있는 사안에 대해 인권소위의 감시를 중지시키고, 1997년에는 중국이 공동 제안한 인권소위의 기능을 인권 감시기구에서 인권 기준과 인권 전달자(교육)의 기능으로 전환시키는데 성공하였다. 1997년 중국에 대한 인권위의 결의안 채택 준비가 미국 및 서구 유럽 국가들에 대한 중국의 위협과 로비로 무산되고 중국의 제안으로 “협력적 대화” 결의안이 채택되는 등 중국은 유엔 인권위와 인권소위 등이 중국의 인권 개선 결의안을 채택하는 등 다자적 기구에서 창피 당하는 것을 기피하고 다른 국가들과 양자적인 비밀 대화로 인권문제를 해결하는 방법을 모색하는데 성공하였다. 이러한 경우는 인권문제가 다른 국가 이익(무역 등)과 용이하게 교환될 수 있는 가능성을 보여 주었다. 또한 1998년에 유엔 인권위가 유럽 연합과 미국의 결정으로 중국의 인권에 대한 감시 결의안을 제출하지 않기로 하였다. 유엔 인권위와 인권소위는 필립 알스틴이 지적한 대로 인권의 보호자에서 인권문제의 기록자로 전락하고 사후 감시에 필요한 포럼으로 전락한 셈이다.<sup>74)</sup> 중국의 경우는 국제적 위상과 강대국들에 대한 상업적 이익 등 인센티브를 제공하여 국제적 포럼에서 비판당하는 것을 사전에 억제하고 인권기구의 규범과 절차 등의 수정을 모색하였으나 북한은 인권기구의 권위에 도전하여 탈퇴를 천명한 것은 국제기구와 국제사회의 반감을 일으켰다. 물론 이러한 북한의 도전이 중국과의 연계로 이루어졌는지는 알 수 없으나 중국의 도전으로 유엔의 인권기구의 기능이 약화된 가운데 나온 것에 유의할 필요가 있다. 그러나 유엔 인권이사회의 북한에 대한 강력한 대응으로 북한의 유엔 인권레짐에 대한 적대적 태도는 이를 수용하는 태도로 변하였고, 이것은 국제적 고립을 탈피하는데 절대 필요한 매개체로 인

74) Ann Kent, *China, the United Nations and Human Rights*, pp. 82-83.

식하게 되었다.

#### (다) 국제 및 민간인권단체에 대한 문호개방 촉구

유엔 인권기구들과 국제인권단체들은 북한 내 독립적인 인권감시 기구가 허용되지 않고 있을 뿐만 아니라 국제기구와 단체들에 대한 북한 방문 및 실태조사가 이루어지지 못하고 있어 북한의 인권실태에 대한 객관적인 평가가 어렵고 인권실태에 대한 부정적인 보고에 대해 우려를 표명하고 북한의 문호개방을 강력히 촉구하였다. 북한이 인권에 대한 문호개방을 거부하고 폐쇄적인 정책을 견지하는 경우에 인권 실태에 대한 문제점을 스스로 자인하는 결과를 초래한다는 압력을 가하는 것이다.

#### 다. 유엔 인권이사회

유엔 인권이사회는 1976년 국제인권규약 B규약(시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약)이 발효된 이후 동 규약 28조에 의거하여 1977년에 발족된 인권기구로 개인자격으로 선출된 임기 4년, 18명의 위원들로 구성되어 있고 B규약에 대한 다음 두 가지 기본적인 기능을 수행하는 전문기구이다. 인권이사회는 회원국(1999년 현재 140개국)들이 의무적으로 제출하는 정례보고서를 검토, 심사하고 제도적인 개선 조치들을 권고하고, 또한 이사회는 국가가 타국을 상대로 제기한 인권에 대한 불평 제의를 처리하는 절차를 가지고 있으나 지금까지 한번도 가동되지 않고 있다.

회원국들은 국제규약에 합당한 국내법을 제정하고 실행하는 조치를 이사회에 보고하고, 이에 대해 이사회는 국가들 간의 대화를 촉진하

고, 국가들의 보고 내용이 정확한가, 그리고 국가들이 법적 의무를 준수하는가를 판단하여 권고 조치를 내리고 있다. 그러나 이사회는 국가들의 보고서 내용에 대해 공개적인 비판과 해당국의 제도적 개선 조치 및 그 계획 등을 차후에 보고하도록 하는 것 이외의 강제적 조치를 취하지 못하고 있다.

### (1) 북한의 2차 정례보고서 제출 배경 및 의도

인권소위에서 대북인권결의안이 제출되고 북한이 1997년 8월 B규약으로부터의 탈퇴를 선언하자 유엔 인권레짐은 B규약의 탈퇴선언에 대하여 지속적으로 강력하게 비난하고 B규약의 의무를 준수하라는 압력이 강력하게 제기되었고, B규약 탈퇴선언과 의무불이행에 따른 국제적 고립이라는 정치적 불이익을 고려하지 않을 수 없었던 것이다. 북한은 B규약 탈퇴선언 이후 다른 국제협약도 추가로 탈퇴하겠다는 부정적 반응을 보였으면서도 유엔레짐을 중심으로 한 국제적 압력에 직면하면서 우선 1998년 5월 아동의 권리협약의 이행보고서 제출 및 심사에 응하였고, 1999년에 접어들면서 1984년 추가보고서를 제출한 이후 이행하지 않고 있던 2차 정기보고서의 제출을 표명하기 시작하였다.<sup>75)</sup> 1999년 8월 20일 호세 디아즈 유엔 인권고등판무관실 대변인은 북한이 스위스 제네바에서 열린 유엔 인권소위원회에서 B규약의 이행에 관한 보고서를 제출하겠다는 방침을 발표했지만 보고서의 제출 시기에 대해서는 언급하지 않았다고 밝혔다.<sup>76)</sup> 북한은 태도를 바꿔 2000년 3월에 B규약에 대한 제2차 정기보고서를 인권이사

75) E/CN.4/SUB.2/RES/1999/5, Continuing of obligations under international human rights treaties, Sub-Commission resolution 1999/5, 1999.8.25.

76) 『연합뉴스』, 1999.8.21, AI 연례보고서 2000.

회에 제출하였다. 북한은 전술적으로 유엔 인권기구에 보고의 의무에 순응하는 것이 회피하는 것보다 용이하고, 이를 기피하는 것은 인권 게임에 실패를 초래할 것이라고 판단한 것으로 보인다. 사실 당시 국제상황은 유엔과 국제사회의 인권에 대한 관심이 고조되었고 국제적으로 인도적 군사개입 문제가 거론되고 있는 점을 인식하고 있었다. 특히 북한에 비판적인 입장을 취하고 있는 EU와 그 회원국들과의 관계 정상화를 촉진시키고 이들의 경제지원 확보하기 위해서는 정기보고서를 제출하는 의무를 준수하는 것이 필요하였다.(EU는 1995-2000까지 약 2억 6천만 달러의 인도적 지원을 북한에 제공하였음).

이와 관련, 2차 정기보고서 제출을 수용한 것은 유럽국가들의 압력이 작용했다는 설이 유력한 것으로 알려지고 있다.<sup>77)</sup> 그것은 미국에 대해서는 강력하게 반발하면서도 유럽연합에 대해서는 수교의 전제조건으로 인권문제에 유화적인 태도를 보이고 있다는 점에서 잘 드러나고 있다. 이것은 북한에 적대적인 미국으로 하여금 유럽연합과 인권에 유화적인 관계를 설정함으로써 미국의 압력을 회피하고 궁극적으로 미국이 유럽연합에 치우친 북한에 접근하게 만드는 정치적 고려가 있었다고 평가된다. 즉, 2차 정기보고서의 제출은 다분히 정치적인 고려가 작용한 결과라고 볼 수도 있다. 또한 당시 남북한 관계에서도 이산가족 상봉에 응함으로써 인권문제에 대해 북한에게도 유리한 국제여론이 조성되고 있었다.

## (2) 2차 정기보고서의 주요 내용 요약

북한이 제출한 제2차 정기보고서의 내용은 과거에 비해서 상당히 전향적이고 솔직한 면이 있었는데, 그 개요와 주요 내용은 다음과 같

77) 『조선일보』, 2001.2.25.



다 구체적인 내용과 인권이사회의 심사과정에서의 토론은 다음 V장에서 논하기로 한다.

북한의 2차 정기보고서는 관례에 따라 B규약의 시민적·정치적 권리 보장에 대한 북한의 법적 조치를 소개한 것으로 총 29조에 달하고 있다. 첫째, 북한 당국은 1984년부터 1997년까지 헌법 등 인권 관련 각종 법률의 개정, 보완을 기술하고 북한의 자결권을 강조하고 인권 문제는 국가 주권사안이라고 강조하고 있다. 둘째, 각종 법률의 개정, 보완으로 기본권이 신장되었고, 특히 사형에 해당하는 범죄는 33개에서 5개로 감축되었고, 피심자와 피소자의 권익이 보장되고 있다. 셋째, 국제인권규약을 성실히 준수할 것을 홍보하고 있다. 넷째, 2차 정기보고서에 추가된 사안은 국가 위기 시에도 인권침해에 대한 제한을 두고, 인권 신장을 위한 법적·제도적 조치들을 보다 구체적으로 기술하고 있다. 기타 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

- 식량부족과 의료품 부족 등으로 어린이의 영양문제 발생 인정
- 영유아 사망률 및 영양실조에 대한 통계 제출
- 최초보고서 및 추가보고서와 비교하여 2차 보고서에서는 구체적으로 규약을 이행하기 위한 법률적 근거와 조문, 통계 등을 자세하게 설명하고 있음
- 국제사회의 기준을 인정하기 시작하면서 법제의 변천사 위주로 보고서를 작성
- 그 동안 북한이 규약에 규정된 권리를 이행하기 위해 부단히 취해온 법률, 기타 수단에서의 조치들을 집중적으로 부각하고, 각 조에 대한 설명도 분야를 세분화하여 설명하는 방식으로 변화
- 규약의 조건과 비교하여 짧은 재판기관과 상대적으로 긴 공판전 구금기간에 대하여 내부적으로 두 가지 의견이 제기되었다고 밝히고 있는 데서 보듯이 북한 내부에서 국제인권규범의 수용문제

를 둘러싸고 내부적인 논의가 전개되는 모습들이 나타나고 있음.

북한은 앞으로도 유엔 인권레짐의 의무 사안인 보고서 제출은 국내 정치의 급격한 변화가 없는 한 현재와 같이 전향적인 입장을 취할 가능성을 배제할 수 없다. 그 이유는 김정일 정권에 대한 이미지 개선을 꾀하고 북한에 대한 국제사회의 인도적 지원을 확보하는 긍정적인 분위기를 조성하려는 실리적 계산과 보고 의무와 실제 국내법 제정 및 실행은 다른 문제라는 전술적 생각에 기인한 것으로 판단된다.

## V. 유엔 인권레짐이 북한 인권정책에 미치는 효과

### 1. 국제규범의 사회화: 외교적(형식적) 수용

북한이 유엔 인권레짐과 국제인권민간단체들과의 접촉 증대로 국제 인권규범에 대해 순응하는 정도를 사회화로 규정하고, 사회화의 효과는 외교적 수용과 실질적 수용으로 대별할 수 있다. 외교적 또는 형식적 수용으로 는 북한이 국제 인권레짐에 가입하고, 인권레짐이 요구하는 기본적인 절차와 요구에 순응하는 것을 말한다. 실질적 수용은 국제인권규범이 국내 입법과 실행에서 충실히 반영하는 것으로 사회화의 학습효과를 측정할 수 있다. 이러한 사회화 정도는 남한과의 정통성 경쟁이 촉진 요인으로 작용할 수 있으나 유엔 인권레짐이 북한의 인권 실태의 개선에 미치는 영향을 어느 정도 알 수 있다.

#### 가. 국제 인권레짐에 적극 가입

제4장에서 기술한 바와 같이 북한은 다양한 유엔 인권레짐에 가입하였고, 특이한 점은 북한은 남한보다 10년 앞서 1981년 9월에 국제인권규약 A 규약에 가입하였다. 아동의 권리협약에 대해서도 1990년 9월 효력을 발생한지 20여 일 후에 『아동의 권리에 관한 협약』에 가입하였다. 북한의 B규약 탈퇴 선언은 반발과 순응이라는 이중적인 태도를 보여 주었으나 이것은 유엔 인권레짐에 적극적으로 협력하는 계기로 작용하였다. 또한 B규약 탈퇴 성명 이후 1988년 5월 아동의 권리협약에 관한 정기보고서의 심사를 받는 것은 북한이 사안별로 주권원칙에 따라 정당한 권리를 행사하겠다는 의지를 보여주려고 한 것이다. 특히 아동의 권리위원회에서는 북한에게 아동의 권리에 영향을

줄 수 있는 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약과 같은 다른 국제인권규약에 가입하도록 권고하였고, 북한 당국은 2001년 2월 여성철폐협약에 가입하였다. 인종차별철폐협약에 가입하지 않는 것은 단일민족 내부에 인종문제가 존재하지 않는다는 논리 하에 가입하지 않고 있다.

‘고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약’에 대해서는 북한은 B규약 2차 정기보고서 심사에 대한 대응에서도 밝히고 있듯이 북한 내에는 고문의 문제가 없다는 논리로 이 협약에 가입할 의향이 없다는 점을 간접적으로 피력하고 있다. 또한 B규약의 선택의정서에 가입하고 있지 않는 이유는 B규약 2차 정기보고서 심사에서 B규약에 유보 없이 규약에 가입하였고 국민의 권리를 원만히 보장해주고 있기 때문에 선택의정서를 비준하지 못할 이유가 없다고 하는 주장과 협약의 권리를 보장하기 위한 공정하고 엄격한 신소와 청원제도를 갖추고 있어 국내에서 원만하게 해결될 수 있기 때문에 나라 밖으로 이 문제를 들고나올 이유가 없다는 주장이 아직 결론이 나지 않고 있다는 내적 입장을 피력하고 있다.

이외에도 북한은 국제기구로는 국제노동기구(ILO), 국제이주민기구(IMO), 국제조약으로는 부녀자의 정치적 권리에 관한 협약, 인신매매금지 및 타인의 매춘행위에 의한 착취금지에 관한 협약 및 최종의정서, 난민의 지위에 관한 협약 및 난민의 지위에 관한 의정서 등에 가입하지 않고 있다. 다만, 외교적 차원에서 국제인권규범을 수용하는 것이 당장 국제인권 규범의 실행적 수용으로 연계되지는 않을 것이기 때문에 북한 당국은 국제 인권레짐, 다자적-양자적 인권 포럼에 적극 참여할 것으로 예상된다. 곧 북한의 적극적인 태도와 가입 자체는 국제적 위상을 제고하고 이에 따른 실리를 챙길 수 있다. 북한 당국은 2001년 9월 11일 미국의 테러 참사 이후 기존의 반테러

조약에 모두 가입할 의사를 표명한바 있다. 이상에서 보는 바와 같이 국제인권규약의 가입이라는 측면에서 북한의 인권정책의 순응도를 평가할 수 있다.

한편, 유엔회원국으로서 세계인권선언에 대한 북한당국의 인식을 통하여 평가할 수 있는 방법이 있을 것이다. 북한 당국의 반응과 관련하여 주목해야 할 점은 세계인권선언의 날을 기념하여 『로동신문』, 『민주조선』에 기사를 게재하고 있다는 점이다. 세계인권선언의 날을 기념하고 있는 것은 인권에 대하여 관심을 갖고 지속적으로 개선을 하고 있다는 것을 대외적으로 과시하려는 것으로 외형상으로는 긍정적으로 평가할 수 있을 것이나, 신문의 기본논조는 인권문제를 정치적으로 인식하여 국제인권규범의 기준과는 다르게 대응하고 있는 것은 국제인권규범의 내재화, 실질적 수용이라는 기준에서 보면 극히 부정적인 반응의 표출이라고 할 수 있을 것이다.<sup>78)</sup>

#### 나. 인권레짐의 절차 및 요구수용

절차적 수용에서 가장 중요한 요소는 유엔 인권레짐이 요구하는 정기보고서의 제출일 것이다. 북한 당국이 국제인권규약 A, B규약에 동시에 가입하였음에도 불구하고 B규약의 최초보고서를 A규약의 보고서에 앞서 제출한 것은 남한의 권위주의 정권을 의식한 인식의 발로라고 할 수 있다. 이는 1983년 제출한 최초보고서에서 남한의 인권 유린실상을 강하게 비난하는 부분을 수록하고 있는 데서도 단적으로 알 수 있다. 국제인권규약의 절차적 수용의 순응도 평가라는 측면에서 최초보고서는 B규약의 권리이행과 관련하여 규약에 규정된 권리를 포괄적으로 나열하면서 보장되고 있다고 언급하고 있을 뿐 구체적인

78) 『로동신문』, 1998.12.10, 1999.12.10, 2000.12.10.

법규의 조항, 실천적 방도와 현상에 대해서는 거의 언급하지 않고 있으며 김일성의 시혜를 크게 부각시키고 있다.

북한 당국은 B규약의 이행실태를 보고하는 보고서임에도 불구하고 B규약보다는 A규약의 권리보장에 대하여 양적으로 더 많은 부분을 할당하여 자세하게 설명하고, 남한에서의 인권침해를 구체적 사례를 들어가면서 부각하였다. 최초보고서에서 작성양식에 없는 남한의 인권을 거론한 것은 남한을 겨냥한 북한의 정치적 의도로 인해 작성규칙을 숙지하지 못하는 태도를 보이는 등 유엔인권규약에서 요구하는 절차조차 순응하지 못하는 것이거나 알면서도 선전장으로 활용하려는 의도가 깔려 있는 것으로 볼 수 있다. 이로 인해 1984년 유엔 인권이사회가 요구하는 작성규칙에 따라 추가보고서를 제출하였다.

B규약 2차 정기보고서의 제출도 지연시킨 것은 부정적 반응이라고 평가할 수 있을 것이다. 북한 당국은 1987년까지 제출해야 하는 2차 정기보고서 제출이 지연되자 유엔인권이사회는 수십 차례 제출을 촉구하는 독촉장을 발송하였지만 이행을 하지 않았다.<sup>79)</sup> 특히 절차적 수용이라는 점에서 보면 북한의 순응도가 극히 나쁘다는 점은 1997년 유엔인권소위에서 채택한 대북인권결의안에 잘 나타나고 있다. 유엔의 인권소위는 북한의 인권개선을 위한 결의안을 두 번 연속 채택한바 있다. 이에 북한이 B규약 탈퇴를 선언하자 유엔 인권레짐을 중심으로 B규약의 탈퇴선언에 대하여 지속적으로 강력하게 비난하고 B규약의 의무를 준수하라는 압력이 강력하게 제기되면서 B규약 탈퇴선언과 의무불이행에 따른 국제적 고립이라는 정치적 불이익을 고려하지 않을 수 없게 되었다. 이에 북한 당국은 태도를 바꿔 2000년 3월에 B규약에 대한 제2차 정기보고서를 인권이사회에 제출하였다. 북한은 앞으로도 국제적 고립 탈피와 경제적 지원 확보를 위해 유엔 인

79) AI INDEX: ASA 24/03/93, OCTOBER 1993.

권레짐의 의무 사안인 보고서 제출은 국내 정치의 급격한 변화가 없는 한 현재와 같이 전향적인 입장을 취할 것이다.

북한 당국의 긍정적 반응은 주로 아동, 의료 및 보건 분야에서 나타나고 있는바, 경제적 현실이 앞으로 인권정책 분야에서의 북한의 선택적 변화에 영향을 미치는 변수로 작용할 수 있다. 북한은 아동분야에서 활발하게 국제사회와의 협력을 전개하고 있다. 유니세프의 보고서에 따르면 북한은 유니세프의 세계 어린이통합정보체계(Global Information System and Child Info) 구축 작업을 진행중인 것으로 알려지고 있다. 북한 중앙통계국 관계자 4명은 호주 국제개발처의 자금 지원으로 금년 10월 호주 시드니대학 '아시아태평양연구소'에서 실무교육을 받을 예정이고, 국제기구를 통한 보건, 의료분야의 해외연수에 적극적으로 나서고 있는 것으로 알려지고 있다. 특히 북한은 어린이와 산모들의 질병 퇴치를 위한 국제 연수 계획에 적극 참여하고 있다.

한편 유럽연합(EU) 방북단과의 정치대화(2002. 6.15~18)에서 인권문제의 지속적 협의에 동의한 것으로 알려지고 있다. 북한은 인권탄압국이라는 부정적 이미지를 완화시킬 필요가 있고 또한 북한의 인권 실태의 개선을 위한 국제사회의 지원과 협력을 얻기 위해서 국제적 행사와 훈련 계획에 적극 참여하는 추세를 보이고 있다.

#### 다. 인권레짐의 요구에 대한 수용: B규약 2차 정기보고서를 중심으로

앞에서 기술한 유엔 인권소위의 두 번에 걸친 '북한인권상황 결의'에서 지적한 주요 사안에 대한 북한의 대응은 1998년 헌법 개정을 통해 거주·이동의 자유를 처음으로 명문화하였고, 인권이사회에 제2차 정기보고서를 제출한 것이다. 그러나 대외 이미지와 체제 위협으로

간주되는 정치범수용소 문제와 인권문제에 대한 문호개방에 대해서는 개선 조치를 취하지 않았다(이 문제에 대한 현장 조사는 주권 사안으로 북한의 동의가 필요함). 인권이사회는 2001년 7월 북한이 제출한 제2차 정기보고서에 대한 심사하였는바, 북한은 인권이사회 위원들이 제시한 14개 서면 질의 조항에 대해서 서면으로 대답하였고 대표를 파견하여 구두 질의에 참석하여 토론하였다. 인권이사회 심사 과정에서 지적된 주요 내용과 북한의 태도는 다음과 같다.

인권이사회 위원들은 북한이 직면한 식량난 지속과 이에 따른 영양 실조와 기아 우려 및 탈북자의 증대 등 우선 생존권과 관련된 사안에 관심을 표명하였다. 인권이사회 위원들은 북한이 제출한 2차 정기 보고서의 심사 과정에서 북한이 직면하고 있는 식량난은 생존권과 생명권에 대한 중대한 위협으로 간주하면서 기아와 학대 등으로 죽는 것은 일차적으로 국가의 책임이고, 나아가서 “재판 밖의 처형(재판을 받지 않고 이루어진 처형)”과 동일한 것으로 A, B규약에 대한 중대한 위반으로 간주하고 기아 문제의 해결을 위해 개방과 외부 원조를 받아야 한다고 강조하였다. 이에 북한 대표단은 이에 대해 농업기술 증진, 기축 및 양어장 건설, 생필품 생산을 위한 경공업 공장을 정비하고 보장하는 등 3가지 조치를 취하고 있다고 주장하였다. 다음은 B규약과 관련한 주요 내용이다.

#### (1) 사법부의 독립과 공정성 보장

인권이사회는 북한의 사법부 독립과 공정성 보장을 권고하였다. 북한에서 판사가 부당한 판결을 내릴 경우에 형사책임을 물을 수 있고, 국제인권규약 해석에 판사의 권한이 제약되어 있는 등 재판의 독립성이 제약되어 있는바 이의 시정을 요구하였는바, 북한 대표는 현재의



제도로도 판사의 독립성과 재판의 공정성은 보장된다고 응답하였다.

(2) 국가인권위원회 설립 등 독립적 인권감시 제도 설립 권고문제

북한에서 주민들의 신소와 청원 문제 및 행방불명, 고문학대행위 및 비밀감옥 문제 등에 대한 NGO들의 다양한 보고가 있는바 이를 독립적으로 처리할 수 있는 국가인권위원회 등 독자적 인권기구의 설립을 촉구하였는바, 북한 대표는 신소와 청원법 규정으로 공민의 기본권은 보호되고 있고, 형법(제129조)에서 고문과 학대에 대한 처벌을 규정하고 있다고 주장한다. 또한 1992년에 설립된 조선인권연구협회, 1998년 설립된 불구자인권협회, 종군위안부 및 태평양전쟁 피해자 보상위원회 등 인권 NGO들이 활동하고 있다고 주장하고 있으나 독자적 인권기구 설립에 대한 답변을 회피함으로써 부정적으로 대응했다.

(3) 국제인권단체에 문호개방

고문과 가혹행위에 대한 신소청원 통계, 사형자 통계 등은 믿을 수 없고, 강제수용소를 부정하고 나아가 정확한 인권실태에 대한 국제사회의 의구심이 증폭되고 있는바, 북한의 주장대로 사실이 아니라면 문호를 개방하고 진실을 밝히라고 요구하였는바, 북한 대표는 이와 같은 주장은 북한을 비방하려는 날조된 소문이라고 전제하고, 과거 AI는 두 번, 국제고문반대기구, 여성문제 특별보고관 등을 초청하였으나 이들이 북한의 현실을 정확하게 반영하지 않아서 관계기관들이 초청을 원하지 않는다고 부정적인 의사를 표시했다. 또한 구류소와 노동교화소 등의 구타, 고문 등의 실태를 감시하기 위해서 국제적십자위원회의 자유로운 접근을 허용할 의사가 없는지에 대해서는 현재

안보상의 이유로 접근 허용이 곤란하다는 입장을 표명했다.

#### (4) 사형제도 개선 및 공개처형 금지 조치

사형제도와 관련, 사형관련 조문이 구체적이지 못하고 국가이익이라는 기준은 명확치 않아 정치적으로 남용될 수 있다는 문제를 제기하고 국제규약과 일치되도록 조치를 취하고, 공개처형 등을 금지하는 법 조항을 재검토하도록 권고하였는바, 북한 대표는 현재 남북 분단 등 특수 상황에서 국가 주권 전복에 대처하기 위해서 사형철폐 계획은 없다고 밝힘으로써 사형에 관한 법 개정의 필요성을 간접적으로 부정하였다. 또한 공개처형은 1992년 10월 함흥에서 친조부모를 살해한 주수만의 공개처형이 주민들의 요구로 시행되었으나 그 후로는 한 건도 없다고 주장하였다. 이는 북한이 처음으로 공개처형을 인정한 것이다. 그러나 북한 대표단은 국제규약에 따라 사형최소연령을 17세에서 18세로 법제화(1995년 형법개정)하였음을 밝혔다.

#### (5) 형법 개정 권고

유엔 인권이사회는 죄형법정주의 정신에 어긋난 유추해석을 적용하는 것을 허용하는 형법 제10조의 폐지할 것을 권고하였으나 북한 대표의 답변은 없었고, 아직까지 구체적인 개선 조치는 알려지지 않고 있다. 또한 형벌규정에 일관성이 없고 명확하지 않다는 질문에 형벌은 최소 6개월에서 최고 15년으로 제한하고 있다고 밝혔다.

#### (6) 노동법 개정으로 강제노동 폐지 권고

강제 혹은 의무노동이 적용되고 있는지 또한 강제노동금지와 헌법

에서 노동을 신성한 의무로 규정하는 것은 배치되지 않는지에 대한 문제가 제기되었으나, 북한 대표는 군대, 주민, 학생들이 농장, 기업소에 작업하고 있으나 이것은 애국노동이지 강제 또는 의무 노동으로 간주하지 않으나, 교화소에서는 노동이 의무라고 인정했다. 또한 노동은 권리인 동시에 의무로 간주하고 있으나 강요와 법적인 처벌을 위한 것은 아니고 형법에서 일하지 않는다고 처벌하는 조항은 없다고 주장함으로써 이 권고의 수용을 간접적으로 부정하였다.

#### (7) 국내여행증 폐지

여행증 제도는 국제규약에 위반되지 않는가 또한 북한 형법에서 여행을 예외적 경우로 인정하여 예외적인 것으로 인식되고 있음으로 국내 여행증의 폐지를 권고하였다. 이에 북한 대표는 국가 안보에 필요한 조치로 공민은 여행 시 여행증을 지참해야 한다고 주장하였다.

#### (8) 종교의 자유에 대한 실질적 조치를 취할 것을 권고

북한이 종교의 자유에 대한 최근 정보를 제공하지 않고 있는 것은 유감이며 신앙의 자유를 억압하거나 강력히 저지하고 있는 것은 B규약 제18조에 위배된다고 지적하자, 북한 대표는 북한에 종교인이 많지 않는 것은 사실이고, 새 세대는 종교를 기피하고 있다고 주장하고 종교의식도 자유롭게 행하고 있다고 강조하였다.

#### (9) 여성의 지위

인권이사회는 여성에 대한 인신매매가 없다는 북한 대표의 설명에

도 유엔 인권위원회는 다양한 정보를 통해 인신매매에 대한 입증할만한 주장이 인권이사회에 제시되고 있다고 밝히자, 북한 대표는 인신매매는 존재하지 않으나 최근 국경에서 무슨 일이 일어나는지 잘 모르겠다고 답변하였다. 또한 여성 차별은 법적으로, 실제적으로 존재하지 않으나 중앙기관 공무원에 여성이 10%밖에 안돼 남녀평등권의 실현에 부족하다는 점을 인정하고 향후 합리적인 대책을 세워 여성비율을 높이도록 노력하겠다고 밝혔다.

## 2. 국제규범의 사회화: 실질적 수용

북한이 유엔 인권레짐과 국제사회와의 접촉 증대로 국제 인권규범을 국내 입법에 어느 정도 반영하고 실천하고 있는 가는 북한의 국제 인권규범에 대한 사회화의 실질적 효과, 즉 학습효과를 말해주는 것이다. 여기서는 북한의 입법과 그 실천 정도를 중심으로 다룰 것이나, 구체적인 입법 내용은 북한이 보고한 B규약을 중심으로 다루는 제약성이 있다. 북한 당국은 그 동안 형법 같은 법은 대외비로 북한 주민들뿐만 아니라 대외적으로 비밀로 취급해 왔으나 최근 인권이사회에 영역 본을 배포함으로써 선택적인 대상을 위주로 제한적으로 그 내용이 공개되고 있는 중이다.

### 가. 국제 인권규범의 국내 입법화 정도

북한 당국은 B규약과 관련된 국내법규는 국제사회로부터 북한의 시민적·정치적 권리와 관련한 문제가 제기되는 1980년대 말부터 개정 혹은 제정하는 모습을 보이고 있는바, 그 주요 내용은 다음과 같다 (한편 A규약 관련 국내법규는 각주 참고 80)).

- 조선민주주의인민공화국 민사소송법(1976년 1월 10일, 1994년 5월 25일 개정)
- 조선민주주의인민공화국 형법(1987년 2월 5일 개정, 1995년 개정, 1999년 개정)
- 조선민주주의인민공화국 민법(1990년 9월 5일)
- 조선민주주의인민공화국 가족법(1991년 4월 11일)
- 조선민주주의인민공화국 형사소송법(1992년 1월 15일 개정, 1995년 개정) 등
- 1992년과 1998년 헌법 개정시 인권(공민의 권리)과 관련한 조항 보완
- 조선민주주의인민공화국 변호사법(1993년 12월 23일)

#### 나. 시민적·정치적 권리의 입법화 및 실천 정도

앞의 1절에서 기술한 바와 같이 인권이사회에 제출한 북한의 제2차 정기보고서는 B규약의 시민적·정치적 권리를 보장하기 위해서 북한이 취한 법적 조치를 제시하고 있는 바, 1984년부터 1997년까지 헌법의 개정과 보완, 형법, 형사소송법, 민법, 가족법, 민사소송법, 변호

---

80) 한편 A규약을 우선시 한 북한은 이와 관련된 법규를 1970년대와 1980년대 초반까지 대부분 입법화하였다.

- 북조선 로동자, 사무원에 대한 로동법령(1946년 6월 24일)
- 북조선 남녀평등권에 대한 법령(1946년 7월 30일)
- 조선민주주의인민공화국 어린이보육교양법(1976년 4월 29일 최고)
- 조선민주주의인민공화국 사회주의로동법(1978년 4월 18일)
- 조선민주주의인민공화국 인민보건법(1980년 4월 3일) 등

\* 1977년 '사회주의교육에 관한 테제'를 통하여 무상의무교육 등을 체계화(1999년 교육법 제정)

사형, 그리고 기타 법률의 채택, 개정 및 보완 사항을 기술하고 있다. 북한 당국은 법체제의 보완으로 기본권이 신장되었다고 선전하고, 특히 형법과 형사소송법의 개정(1987년과 1995년)으로 최고형인 사형에 해당되는 범죄가 33개에서 5개로 감축되었고, 피소자의 권익 보호 확대되었다고 주장하고, 1990년 민법 제정으로 소유권이 보장되고, 여성의 권익이 신장되었음을 강조하고 있다. 1984년 1차 정기보고서의 추가보고서와는 달리 제2차 정기보고서에 추가된 내용은 국가위기사에도 인권침해에 대한 제한, 국제인권규약에 대한 임의적 해석 금지, 노예 및 강제노동 금지 및 기타 인권 신장의 내용이다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

#### (1) 생명권 존중

북한 당국은 2차 정기보고서에서 생명에 대한 천부적 권리 인정하고, 이에 대한 침해 행위는 예외 없이 형사법을 적용하고 있다고 주장하고, 실종에 대한 신속한 조치로서 행방불명이 사회적 문제로 야기된바 없으며, 행방불명의 경우에 공안기관이 신속한 조치를 취하고 있다고 강조하고 있다.

사형의 제한과 절차에 관해서는, 사형은 국가 전복음모(44조), 테러행위(45조), 국가전복목적의 외국 망명(47조, 신설), 민족반역행위(52조), 국제적 살인 등 5개항의 심각한 범죄에 제한하고,<sup>81)</sup> 사형의 집행은 최고인민회의 간부회의의 승인을 얻어 가능하고 이 기관만이 사면의 권한을 가지고 있어 사형의 신중한 집행을 강조하고 최저연령도 17세에서 18세로 법제화하였다고 밝혔다.

81) 『동아일보』, 2002. 11. 4 참조: 1999년 북한 형법 개정에 의한 것으로 '조국반역행위'규정이 삭제되고 '국가전복목적의 외국 망명'으로 대체됨.

그러나 실제에 있어서는 북한 형법에 있어 사형에 대한 개념규정이 모호하고 이념적인 편향으로 자의적으로 사형이 집행될 가능성이 높아 정치범, 양심수 및 일반 주민들의 생명권을 위협하고 있다. 북한 당국은 특별한 경우에 사형이 집행된다고 하나 구체적인 자료는 밝히지 않는다. 또한 탈북자 처벌과 관련하여 형법 제47조가 1995년에 개정되었다고 하나 개정 내용을 밝히지 않고 있다.

사형집행에 있어서도 사회일탈행위 방지와 주민들의 통제라는 정치적인 이유로 비인도적인 공개처형이 광범하게 실시되고 있는 것으로 확인되고 있다. AI(국제사면위원회)는 1997년에 1972년부터 1992년까지 최소한 23명이 공개처형 되었다고 보고한바 있다. 북한 대표단은 제2차 정기보고서 심사 과정에서 공개처형 사실을 부인하다가 인권이사회 위원의 공개처형 통지 전단을 증거로 제시하자 그 사건 하나만을 인정하였으나 공개처형은 광범하게 집행되고 있다는 것을 탈북 귀순자들은 밝히고 있다. 최근에는 사전에 전단을 뿌리지 않고 주민들이 모이는 장소에서 불시에 행해지고 있다고 알려지고 있다. 또한 행방불명은 대부분 정부에 의해서 저질러지고 있고 대부분 정치적 이유로 재판도 거치지 않고 국가보위부의 판단에 따라 정치범수용소로 보내지는 것으로 알려지고 있다. 탈북자들과 미국 국무부 보고에 의하면 10여 개의 수용소에 15만-20만의 정치범이 재판 절차 없이 수용되고 있는 것으로 추측되고 있다.

## (2) 신체의 자유

고문과 다른 비인간적인 처우나 처벌은 형사소송법에 의해 금지되어 있다고 강조하고, 피심자, 피소자 및 재소자에 대한 고문이나 모욕적인 행위는 금지되고 이를 위반한 관리요원은 노동교화형에 처한다

고 주장하고 있다. 또한 노예 및 강제노동은 금지되고, 법원의 판단에 따른 노동교화형 이외에 범법자에 대한 강제 또는 의무노동의 부여는 금지되어 있다고 기술하고 있다.

신변 안전의 권리와 관련, 법에 의하지 아니하고 체포, 주택수색 및 서신을 검열할 수 없다고 기술하고, 1992년 헌법 78조는 “법에 근거하지 않고는 공민을 구속하거나 체포할 수 없으며 살림집을 수색할 수 없다”고 규정하고 있다고 강조하고 있다. 또한 억류자에 대한 인도적 처우로는 미결수는 무죄인과 동일하게 취급하고, 수감자에 대해 인도적인 처우와 환경을 제공하고 있다는 것이다.

이와 같은 북한 당국의 주장에도 불구하고 실제에 있어서 정당한 법 절차를 거치지 않고 피의자를 구금하거나 고문을 자행하는 등 비인간적인 처우가 만연하고, 공식적인 구금시설인 노동교화소 이외에 불법구금시설이 없다고 주장하고 있지만 노동단련대, 집결소 등 불법 구금 시설과 강제노동이 자행되고 있다. 북한은 판사가 아니라 검사가 발부하는 사전영장제도를 채택하고 있으나 수색, 압수 및 구금 등에서 이 절차도 법대로 집행되고 있지 않다고 한다.

탈북자들의 증언에 의하면 교정기관의 시설은 열악하고, 죄수들은 구타, 질병, 기아, 유기 등의 학대로 사망하는 경우가 많고, 특히 종교적인 이유로 수감된 자들은 다른 죄수들보다 더욱 가혹한 처벌을 받는다고 미 국무부 『연례각국인권보고서 2002』에서 밝히고 있다. 정치범수용소의 경우, 정상적인 배급이나 의료혜택은 중지되며 결혼 및 출산의 금지, 친지의 면회나 서신연락도 금지되고 있다.

북한 당국은 강제노동은 없다고 주장하고 있으나 주민들과 학생들을 빈번하게 그리고 정기적으로 애국 노동의 이름으로 건설 현장과 협동농장의 노동지원에 동원하고 있다.



### (3) 정당한 법과 절차에 의해 보호받을 권리

공정한 재판을 받을 권리로서 주민들은 법정 앞에서 평등한 권리를 가지며, 재판소는 독자적이며 법에 의거하여 원칙적으로 공개 재판을 수행하고 있다. 또한 피소자와 피심자는 변호인의 도움을 받을 권리가 있고, 변호인의 부재중에 내려진 재판은 무효로 하고 있다. 신소와 청원의 권리와 관련, 1998년 헌법 69조에 “국가는 신소와 청원을 법이 정한데 따라 공정하게 심의 처리하도록 한다”고 규정하고 있다.

그러나 북한 사회주의 특성상 사법부의 독립은 기대할 수 없다. 판사는 판결에 대해 정치적 책임을 지게 되어 있고, 변호인은 피소자의 권익보다는 당의 정책 옹호와 피소인의 자백을 유도하는 역할을 수행하고 있다. 또한 범죄와 형벌에 관한 법규가 누락되어 있어 죄형법정주의는 무시되고 자의적인 해석과 처벌이 가능하다. 특히 북한 당국은 형법을 비밀로 취급하고 있어 일반주민들의 신체적 안전을 위협하는 비민주적인 법을 자인하고 있는 셈이다(1995년과 1999년 형법 개정 내용을 국내에 공개하지 않음).

특히 북한 형법의 주요 문제점은

- 제10조는 죄형법정주의를 무시하고 유추해석을 인정하고 있고,
- 반국가범죄(형법 제44조-55조)에 대해 소급처벌이 가능하고(예로써 민족반역죄의 처벌)
- 반국가범죄와 고의적 살인에 대해 공소시효에 제약이 없어 형사불소급의 원칙을 적용하지 않고(형법 제42조)
- 예비·미수범도 기수범과 동일하게 처벌되며 방조범도 정범과 동일하게 처벌됨(형법 제15조와 18조)
- 은닉범·불신고범·방임범에 대한 처벌 규정을 두고 있어(형법 제54조와 55조) 연좌제를 제도화하고 있음(가족 성원도 예외를 인

정하지 않음) 등이다.

#### (4) 평등권

북한헌법은 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 영역에서 참여와 활동에서 주민들의 평등한 자유와 권리를 보장한다고 규정하고 있어(제65조) 여성도 남성과 같이 동등한 권리를 가진다고 규정하고 있다.

그러나 실제에 있어서 북한 당국은 전 주민을 가족의 출신성분과 정치성향에 따라 3계층(핵심, 동요, 적대)으로 분류하고, 이 계층 분류에 따라 사회활동의 중요부문에 있어 가족 전체에 대해 차별 대우(예로써 진학, 승진, 배급, 주거와 때로는 재판의 형량판정에까지)를 하고 있다.

#### (5) 자유권

거주·여행의 자유와 관련, 북한 당국은 유엔인권소위원회가 채택한 두 차례의 대북 인권결의 안에서 거주·이동의 자유를 지적하자 1998년에 헌법을 개정하면서 거주이전의 자유를 처음으로 명문화하였다(제75조). 그러나 내외국인에게 각급 인민위원회가 발행하는 여행증이 있는 경우에 여행의 제한이 없다고 밝히고 있다.

사생활이 보호되고 있다. 곧 주민의 가족, 주택, 사생활 및 서신의 비밀을 법적으로 보장하고 이에 대한 불법적이고 임의적인 간섭은 금지된다.

또한 헌법은 신앙의 자유를 인정하고 종교건물을 짓거나 종교의식을 행하는 것을 허용함. 북한은 헌법 제67조에서 종교의 자유와 종교인의 종교 활동을 보장하고 있다. 특히 1989년에 김일성대학에 종교

학부를 설립하였고 밝히고 있다.

언론, 출판, 집회, 결사 및 시위의 자유는 보장되고 있으나(헌법, 제67조), 국가 안보, 공공질서 및 개인의 명예훼손의 경우에 의사 표현의 자유를 제한할 수 있다. 그러나 새로운 정당을 원하는 주민들의 요구가 없어 정당법이 없다고 주장하고 있다.

그러나 북한 당국은 체제 안정과 정권 유지를 위해서 법에 보장된 자유권의 행사는 당과 최고지도자에 대한 도전으로 간주하여 자유권에 대한 실질적인 제약이 심하다. 사회통제의 목적으로 자유로운 여행과 거주, 이동은 각 인민위원회의 여행허가증을 득해야 함으로써 사실상 자유 여행과 이주 및 이동은 허용되지 않는 셈이다. 또한 도청, 생활총화제도, 인민반 제도 및 각종 공안기관과 당 세포 조직 등을 통해서 주민들의 생활을 철저히 감시, 통제하고 있다.

표현, 언론의 자유 및 집회, 결사의 자유는 엄격히 제한되고 외부정보에 대한 엄격한 통제가 실시되고 있다. 최근 외국인 호텔에 CNN 방송이 시청되고, 일부 공무원에 한해 인터넷이 제한적으로 허용되고 있으나 일반주민들의 외부정보 입수는 엄격히 규제되고 있다. 법 규정과는 달리 신앙의 자유는 보호받지 못하고 있는바, 북한당국의 주장과는 달리 진정한 의미의 종교인은 거의 없는 것으로 보이고, 기존의 종교단체는 외국종교단체 및 국제원조기구의 상대역할의 의식적인 기능을 수행하고 있다. 2001년 미 국무부의 「연례각국인권보고서」에 의하면 최근 지하교회가 존재하나 이들에 대한 단속이 심하고 처형도 집행되고 있다. 종교의 자유는 김정일의 이상화를 통한 유일 지도체제에 확립에 반하는 것으로 지하 개신교들에 대한 탄압이 가중되는 것은 이를 말해주고 있다. 가족의 보호와 결혼에 관한 권리는 식량난 악화로 사회의 기본 단위인 가정의 파괴, 여성의 인신매매, 집 없이 돌아다니는 어린이들(“꽃제비”)이 증대하고 있다.

## (6) 참정권

북한은 각급 주권기관의 대표를 일반적, 평등적, 직접적 선거에 의해서 비밀투표로 선거하고(헌법 제6조), 선거권과 피선거권은 만 17세 이상의 공민에게 주어져 있다고 명시하고 있다.(헌법 제 66조).

현실에 있어서 북한의 참정권은 대외적으로 민주주의를 실시하고 있다는 사실을 과시하기 위한 선전도구로 활용되고 있다. 북한에서 투표는 권리가기보다는 의무이고, 노동당이 지명한 후보자에 대한 일방적인 지지가 강요되고 있다. 북한 당국의 통계는 1999년 7월 최고인민회의 선거에서 99% 이상의 투표율에 노동당이 지명한 후보에 대한 100% 지지율을 보이고 있다. 북한에서 다당제는 자본주의 사회의 억압정치, 약탈정치로 규정하고 있어 다당제에 의한 복수후보제와 자유·비밀선거는 기대할 수 없는 실정이다. 또한 북한은 유엔 인권이사회에 제출한 2차 정기보고서에 현존하는 정당 외에 국민의 요구가 없어 정당법이 존재하지 않는다고 정당화 명분을 제시하고 있다.

## (7) 여성의 지위

북한당국은 법으로 남녀평등을 보장하고 있다. 따라서 여성도 선거권, 피선거권, 소유권 및 근로권을 가지고 있고 일부다처제와 여성의 인신매매를 금지하고 있다. 여성의 사회적 진출과 관련, 정치적인 진출에서 최고인민회의 대의원 687명 중 20.1%, 경제면에서 고용비율은 48.4%를 차지하고 있다고 밝혔다.

사실 여성의 사회적 진출은 다른 선진국에 비해 결코 낮지 않으나, 실질적인 권한을 지닌 고위층은 극히 낮고, 경제 분야에서도 사회적으로 저평가되는 단순 노동과 농업에 종사하는 비율이 50%를 상회하

고 있다(반면 사무직 종사에 남성이 66.4% 차지). 특히 여성에 대한 심각한 인권침해는 성폭행(노동당 입당, 직장에서의 처우 개선 등을 미끼로)이다. 또한 식량난의 악화로 여성들이 인신매매의 대상이 되고 있다.

### 3. 평가

북한의 실리를 위한 전방위 외교는 인권 문제에도 반영되어 유엔 인권레짐을 포함한 다양한 다자적, 양자적 인권 포럼에 적극 참여하고 있다. 이의 일환으로 16년만에 유엔 인권이사회에 의무 사항인 정기보고서를 제출하고 위원들이 서면으로 제시한 질문에 진위 여부와는 관계없이 통계자료 등을 포함하여 인권 보호를 위한 제도적 장치와 시행 여부에 대해 답변하고 대표단을 파견하여 인권이사회 심사위원들과 토론을 전개한 것은 상당한 발전으로 평가된다. 북한 당국은 국제규범에 일치하는 국내법 개정 사안에 대해서는 분명히 답변하는 태도를 취하고 있으나 관심의 대상인 국제규범의 실천적 부문에 대한 답변은 구체성이 없거나 불리한 질문에는 부정적인 태도를 취하고 있다. 특히 주요 인권 유린 사안으로 간주되는 사형 관련 형법 개정 문제와 공개처형 및 신체의 자유, 거주·이동의 자유 등 자유권에 대한 개선에 대해서는 국가 주권, 자결권 및 남북분단의 특수성을 이유로 부정적인 태도를 취하고 있으나 체제 안정과 관련이 덜한 사안에 대해서는 긍정적인 태도를 취하였다.

또한 북한 당국은 인권이사회가 2001년 심사과정에서 개선 조치를 권고하고 일년 내에 보고하도록 한 사안에 대해서 제75차 인권이사회(2002년 5월)에 몇 가지 사안에 대한 간단한 보고서를 제출하였는 바, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 구금 중에 일어나고 있는 고문과 비인간적인 처우에 대해서는 국가 기관이 이를 엄격히 감독하고 있어 1998-2000까지 단지 6건의 불평이 접수되었다고 보고하고, 법 집행 일꾼들의 사명감 있는 업무 태도로 이러한 불상사는 없을 것으로 보고함으로써 이에 대한 국제사회의 비판을 부인하고 있다.

둘째, 독립적인 인권위원회의 설립에 대한 토론이 있었으나 집행권이 없고 제한된 인원으로 효과가 없어 불필요하다는 결정을 내렸다고 인권이사회의 권고를 거절하였다. 법집행 일꾼들의 권력 남용은 기존의 청원 또는 진소 제도를 활용하는 것이 효과적이라고 주장하였다.

셋째, 북한에서 종교적 자유를 억압하고 있다는 것은 사실과 다르다고 주장하였다. 국가는 김일성 대학에 종교학 교수를 임명하고 신자들의 자제들에 대한 교육을 맡고 있다고 주장하였다.

넷째, 표현과 언론의 자유는 보장되어 있고, 지난 3년간 출판의 자유에 개입한 것은 군사적 안보를 이유로 약 30건이 있었다. 외국 신문 구독에 대한 제약은 없으나 북한 내에서 널리 구독되고 있지는 않다. 외화 부족과 언어 문제에 기인하고 있다고 설명하고 있다.

다섯째, 집회의 자유는 보장되어 있고, 집회는 3일 전에 공안기관에 통보하면 허용되고 있다.

여섯째, 여성 매매는 대단히 심각한 범죄로 취급되고 있다. 최근 자연재해로 월경하는 자들이 많아진 것은 사실이고, 이 과정에서 여성들이 외국에 가서 결혼해서 생활하거나 귀국하는 사례가 여성매매로 잘못 보도되는 것으로 보인다. 여성매매로 밝혀진 사례는 없다. 북한은 이 문제에 대해 자세한 조사를 마치고 인권이사회에 보고할 것이다.<sup>82)</sup> 북한 당국은 인권이사회가 강력히 권고하는 인권 침해를 감시하는 독립적인 위원회 설립과 관심사안인 문호개방에 대해서는 아직

82) Human Rights Committee, CCPR/CO/72/PRK/Add.1(5 August 2002)

도 부정적인 태도를 취하고 있다. 그러나 북한 당국은 인권이사회의 권고 사안에 대한 조치들에 대해서 인권이사회에 대응책을 신속하게 보고한 것은 북한의 인권위원회 위원국으로의 진출(2004년)을 염두에 두고 있을 뿐만 아니라 보고 의무를 함으로써 국제사회의 비판을 피해가는 것이 훨씬 유리하다는 것을 인식한 것으로 보인다. 물론 국제기구의 규칙을 형식적으로 준수하는 것도 사회화와 학습 효과에 긍정적인 측면으로 볼 수 있으나, 더 중요한 것은 국제규범의 내면화로 국내법과 실행에 반영되느냐의 문제일 것이다.

북한 당국의 국제인권규범의 사회화와 학습효과에서 외교적 수용은 실행적 수용보다 긍정적인 발전을 보이고 있고, 실행적 수용에서도 국제규범의 법제화는 그 실행에 비해 앞서고 있다. 이와 같은 학습효과와의 괴리는 유엔 인권레짐의 권한이 제약되어 있어 외교적 창피를 주거나 국제적으로 부정적 여론과 비판이라는 간접적인 제재 외에 체제안보에 직접적인 위협을 받지 않기 때문이다. 따라서 실행적 측면에서의 효과를 기대하는 데는 상당한 시간이 요구될 것이다. 또한, 외교적(형식적)수용과 실행적 수용간의 괴리 및 인권 규범에 이중적인 태도를 취하고 있는 것은 체제적 특성과 전통적 유산 및 정치문화에도 기인하고 있다.

우선 인권레짐에 가입 등 외교적 수용은 많은 부담을 수반하지 않으면서 정치적, 외교적 효과를 거둘 수 있다. 또한 레짐의 요구를 수용하는 것은 시간적 여유가 있고 보고서 제출 등 절차적 수용 자체가 중대한 외교적 부담이 되지 않는다. 현재까지 유엔 인권레짐과 문제가 있더라도 국가 주권원칙 때문에 인권레짐이 외교적 압력과 창피를 주는 것 이외에 체제 안보에 직접적인 제재를 가하기는 어렵고, 또한 외교적인 제재도 성공하려면 상당한 시일이 걸리기 때문이다.

둘째, 북한과 같은 권위주의 통치에서 법의 지배라는 전통이 약하

고, 사회주의 체제의 특성 상 국가 주권, 자결권 및 문화적 상대주의를 강조하고 있어 개도국들의 동정과 지지를 얻고 있다.

셋째, 권력이 개인에 집중되어 있고 법의 지배보다는 의법통치에 익숙해 있고 제도와 절차를 무시하고 정치적 편의에 의존하는 경향이 있다. 인권 문제에서도 법과 제도적 보장보다는 정치 지도자의 관용과 시혜로 간주하고 있다.

넷째, 전통적인 유산과 정치문화와 관련, 법보다는 윤리, 법적 제도보다는 도덕적 합의와 우월을 중요시하고, 견제와 균형보다는 관대한 정부, 갈등해소에서 다자적 개입보다는 양자적 관계에서 해결하려는 사고는 공식적이고 계약적인 합의 및 국제법 계약에 의한 문제 해결을 추구하는 서방의 방식과 대조적인 특성이 있다.

마지막으로 1990년대 발생한 급격한 정치적 변화에도 기인하고 있는바, 지도자 교체, 경제난과 식량난에 의한 체제 불안정, 미국과의 갈등 지속과 남한의 국력 우위로 인한 안보 불안 등의 요인들이 인권의 보편성에 대한 학습과정에 장애요인으로 작용하는 요인이 되고 있다.

그러나 북한 당국이 유엔 인권레짐과의 관계를 지속하고 개방 정책을 추진할 경우에 국제인권규범에 대한 사회화의 학습효과는 전 분야에서 점진적이고 긍정적인 방향으로 발전할 수 있을 것이다.



## VI. 결론: 북한 인권정책의 변화 가능성과 그 방향

### 1. 북한의 인권 정책 변화 가능성과 그 방향

북한 당국은 경제난과 식량난의 지속은 김정일 정권의 정통성을 위협하고 정치 안정을 위협하는 주요 요인으로 간주하고, 경제난 극복을 위해 대내외적인 대책을 강구하고 있다. 대내적으로는 경제특구 신설 및 7·1경제관리 개선 조치를 취하고 있다. 대외적으로 국제적 고립을 탈피하고 외국의 경제 지원과 협력을 확대하기 위해서 ‘전방위’ 실리 외교를 추진하고 있다. 북한 당국은 실리외교 전개에 있어서 인권 문제가 장애요인으로 작용하고 있다는 것을 인식하고 유엔과 국제사회에서 북한의 이미지 개선을 위해 노력하고 있다. 전술한 바와 같이 유엔과 적대적인 관계를 청산하고부터는 유엔 인권레짐을 포함한 다양한 국제기구에 가입하여 실질적인 이익을 보면서 북한의 국제적 지위 향상과 정통성 확보를 겨냥하고 있다. 물론 이것은 다분히 남한을 의식하여 경쟁적으로 그러나 선택적으로 유엔 인권레짐에 가입하고 있다. 유엔 인권레짐에 실질적인 참여와 기여는 1990년대 유엔과 국제사회에 북한의 식량난 해소를 위한 국제적 지원을 공식적으로 요구하고 이에 유엔과 국제사회가 대북 지원을 계기로 북한의 인권 실태에 관심을 가지기 시작한 후부터이다. 유엔 인권소위는 ‘북한인권상황 결의’를 두 번씩이나 채택하자 북한의 B규약 탈퇴 선언 등이 있었고, 유엔 인권레짐의 탈퇴 불가 통고로 북한은 태도를 바꿔 유엔 인권레짐에 대한 순응으로 정치적, 경제적 목표를 달성하고자 하였다. 특히 권력 승계 이후 경제난에 시달리는 북한 당국은 김정일 정권의 국제적 지지 확보와 외국의 경제적 지원 및 협력을 통해서 경제난을 해소하려는 노력의 일환으로 인권 문제에 긍정적인 태도 변화를 보이

고 있다. 북한 당국은 유엔 인권레짐에 대한 외교적 수용의 폭을 확대하는 등 국제 인권레짐에 대한 사회화에 순응하는 태도를 보이고 있다.

전반적인 사회화 정도에서 외교적 수용과 실행적 수용에서 만족할 수는 없으나 괴리를 보이면서 조금씩 진전을 보이고 있다. 이것은 대외적으로는 유엔 인권레짐의 권한의 한계와 국내적으로는 정치적, 문화적 특수성에 기인하고 있다. 그러나 북한 당국이 직면한 위기상태를 해소하기 위해서 최근에 유엔 인권레짐과 다자간 인권기구들이 주최하는 다양한 포럼과 교육 프로그램에 자발적이고 적극적으로 참여하고 있어 유엔 기구에서 긍정적인 평가를 받고 있다는 것은 긍정적인 발전으로 평가된다.<sup>83)</sup>

현재까지 유엔 인권레짐이 북한의 국내 입법과 실천에 의미 있는 변화를 주지 못하고 있는 것은 사실이나 부분적인 영향, 즉 국내 입법화(헌법 및 형법) 차원에서 영향을 미치고 있고 일정한 효과를 거두고 있다. 이와 같이 국제사회의 관심 증대와 압력으로 북한의 법적, 제도적 틀이 조금씩 개선되어 가는 것은 중장기적인 측면에서 개인의 권리를 보호하는 잠재력을 증대시키는 계기로 작용할 수 있을 것이다. 또한 북한이 과거에 비해 국제 인권레짐과 양자 및 다자적 포럼에 참여하고 있는 것은 그 자체가 긍정적 결과로 간주될 수 있다.

그러나 생명권과 신체의 자유 등 기본권에 대한 위협이 지속되고, 특히 자유권의 인정과 확대를 최고 지도자의 유일 지배체제에 대한 도전요인으로 간주하고 있어 획기적인 진전을 거두기 어렵고, 현재 북한이 직면한 체제 불안 요인 등으로 당분간 인권에 대한 문호 개방이나 자유권의 급격한 확대 등 인권정책에 급격한 변화를 기대하기는

---

83) Tsedev Hulan, Associate Human Rights Officer (HCHR: 유엔인권고등판무관실0, 2002. 5. 28), 제네바 사무실에서 필자와의 인터뷰

어렵다. 또한 북한 당국은 아직도 국제외교나 유엔 인권레짐에 정상적으로 대하지 못하고 감정적, 잠정적으로 대응하는 경향이 있다(예로써 1997년 유엔인권이사회 탈퇴 선언 및 2001년 7월 인권이사회 심사 결과 토론회 과정에서의 태도 등).

현재까지 유엔 인권레짐이 북한의 실질적 인권 개선에 커다란 성공을 거두지 못하고 있으나 점진적인 효과를 보고 있다. 북한의 법 및 형법 개정 등에서 알 수 있듯이 국제인권규범과 유엔의 압력이 권위주의 국가인 북한에도 직·간접으로 영향을 미치고 있는 것을 인식할 수 있다. 또한 북한 당국도 북한의 체제 유지와 국제적 지위 향상을 위해서 유엔 등 국제인권포럼을 기피하는 것보다는 적극 참여하는 것이 인권개입에 이득이라는 인식하고 있는 곳으로 판단된다. 사실 인권개선을 위해서 국내적 압력과 국제적 압력이 합쳐질 때 시너지 효과를 기대할 수 있으나 북한에서 이와 같은 상호보완적인 작용을 기대하기는 어려운 실정이다. 국내적 압력을 기대할 수 없는 상황에서 정치 지도자의 정치적 의지가 절대적으로 중요한 변수로 작용하고 국제적 압력은 독립변수보다는 매개변수로 작용하고 있기 때문이다. 현재 북한의 국내적 압력은 기대하기 어려우나 김정일 정권과 체제 유지를 위한 지도층의 필요성은 더욱 중요한 국내적 압력으로 작용할 수 있다. 북한 당국은 유엔 인권레짐과 국제적 인권 포럼에 참여하는 한 북한의 인권정책에 점진적인 변화가 일어날 것이다.

북한 인권 정책의 변화 방향은 북한의 체제적 특성과 전통적 유산을 감안한다면 김정일 정권과 체제 유지에 도전을 주지 않는 선에서 점진적이고 선택적으로 이루어질 것으로 보인다.

첫째, 앞에서 기술한바와 같이 유엔과 국제적 인권레짐에 참여가 확대되면서 외교적 수용 측면에서 진전이 있을 것이고, 이것은 부분적으로 실질적 수용에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

둘째, 북한 당국이 전방위 실리외교를 추진하는 한 기본권과 자유권에 대한 실질적 수용에 있어서 국내 입법에서 획기적인 변화는 예상되지 않으나 기존의 제도를 실천하는 측면에서 현재의 관행보다 자유와 관대함의 수준이 점진적으로 확대될 것이다.

마지막으로 인권 실태의 지속적이고 긍정적인 변화는 개방 정책의 적극적인 추진으로 국제적 접촉과 상호의존성의 증대가 변화를 촉진하는 요인으로 작용할 것이다. 중국의 변화가 중요한 선례가 되고 있다. 중국의 개혁과 개방 그리고 국제적 상호의존성의 증대는 인권에 대한 정책을 국제적 인권 규범에 순응하는 긍정적인 변화를 일으키고 있다.<sup>84)</sup> 북한도 개방정책을 적극 전개하는 경우에 사회적 변화에 따른 시민적·정치적 권리의 확대 등 인권 실태의 실질적 개선도 조심스럽게 낙관할 수 있을 것이다.

## 2. 북한의 인권 정책의 변화 유도

북한의 변화를 유도하기 위해서는 정부와 민간 분야의 총체적인 노력이 요구되고 있다. 특히 비정부기구와 민간인들은 남북관계에서도 교류협력에 앞장서고 있고 북한도 그들의 역할과 기능을 인식하고 있어 이들의 역할이 중요하다.

국제적 사례에 비추어 보아 북한의 인권 문제를 정부가 양자관계에서 변화를 유도하려는 것은 효과도 없고 양자관계만 악화시키는 결과를 초래하기 쉽다. 따라서 정부 차원에서 북한의 인권 개선을 강력히 요구하기 보다는 ‘조용한 외교’에 중점을 둘 것이나 북한의 인권실태에 대한 관심과 이의 개선 노력에 대한 원칙적인 입장은 분명히 해야

---

84) Ann Kent, *China, the United Nations and Human Rights*, pp. 232-250.

북한도 우리의 관심 분야를 이해할 것이다. 특히 지도자의 원칙적인 관심 표명은 북한의 인권 실태에 대한 국민들의 관심을 일으키고 국제사회의 여론을 지속시키는데 필요하고, 특히 정부 부처간 정부의 대북인권 정책에 대한 부처간의 공조와 일관된 정책 추진에 절대 필요하다. 남북 교류와 경제협력을 지원하여 북한의 개방을 촉진시키는 것은 북한 사회변화를 유도하는 방법이 될 것이다. 또한 국내적으로 인권단체와 연구소의 활동을 지원하여 인권 전문가 양성 및 국내외에 북한 인권에 대한 정보 제공의 기능을 수행하게 해야 한다. 북한의 법제화가 국제규범과 일치하는지를 비교 연구하는 제도적 장치를 마련하고 이에 대한 지원을 지속해야 한다.

대외적인 활동으로 정부는 아시아지역에 존재하고 있지 않은 지역 인권레짐을 설립하여 북한의 참여를 유도해야 한다. 기존의 APEC 회원국들과 동북아 국가들이 지역인권레짐의 주체가 될 수 있다. 이러한 다자간 협의체의 틀 속에서 북한을 인권문제 해결의 구도 속에 참여시키는 것도 효과적일 수 있다.<sup>85)</sup> 또한 유엔 인권레짐을 통해 북한 인권 문제에 대한 관심을 지속시킴으로 북한에 외교적 압력을 가하고, 특히 인권이사회를 통해 이사회가 이미 북한에 권고한 문호개방을 강력히 요구하여 북한 인권에 대한 객관적 상황 파악을 실시하도록 해야 한다. 또한 공개처형 금지 등 이사회가 권고한 기타 중요한 권고 사항의 준수 여부를 모니터하여 이에 대한 정보를 증거 위주로 인권이사회 등 국제사회에 제공해야 한다. 한편 북한이 제공하는 정례적인 보고서의 유용성을 감안하여 유엔 및 국제 인권레짐 등이 실시하는 교육과 다자적 포럼 등에 북한이 참여하도록 지원을 확대하는 외교적 노력을 추구해야 한다.

민간차원에서는 남북관계 활성화를 선도하여 대북접촉 증대를 통

85) 통일연구원, 『북한 인권상황 변화 평가지표 개발』(2002. 9. 30), p. 76.

해 중장기적으로 북한 사회의 변화를 촉진시키는 데 기여해야 한다. 또한 북한의 인권 문제에 관심이 많고 적극적인 활동을 벌이고 있는 국제적인 비정부기구와 협조 체제를 구축하여 북한 인권에 대한 문제 제기와 관심을 국제사회에 유발시키는 운동을 지속적으로 전개해야 하고,<sup>86)</sup> 필요한 경우에 범국민적인 지원을 해야 할 것이다.

---

86) 위의 책, pp. 82-83.

## 참고문헌

### 1. 영문

Bailey, Sydney D. "The Security Council." in Philip Alston. ed. *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*. Oxford : Clarendon Press, 1995.

Boerfijn, Ineke. "Towards a Strong System of Supervision." *Human Rights Quarterly*. 17. 4 (November 1995).

Boven, Theo van. "The Role of the United Nations Secretariat." in Alston. ed. *United Nations and Human Rights*.

-----, "Human Rights and Development: The UN Experience." in David P. Forsythe. ed. *Human Rights and Development: International Views*. London: Macmillian, 1989.

Brezewinski, Zbigniew. "New Dimensions: Foreign Policy and Human Rights." *Current*(September 1966).

Cassese, Antonio. "The General Assembly: Historical Perspective 1945-1989." in Alston, ed. *United Nations and Human Rights*.

Cranston, Maurice. *What are Human Rights?* New York: Basic Books, 1964.

Damrosch, Lori Fisler. ed. *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*. New

- York: Council on Foreign Relations Press, 1993.
- Donnelly, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.
- Evans, Gareth and Mohamed Sahnoun, “The Responsibility to Protect.” *Foreign Affairs* (November/December 2002).
- Falk, Richard. “The New Interventionism and the Third World.” *Current* (November 1999).
- Forsythe, David P. “The United Nations and Human Rights 1945-1985.” *Political Science Quarterly*. 100 (Summer 1985).
- \_\_\_\_\_. *Human Rights and World politics*. 2nd rev. edn. Lincoln: University of Nebraska Press, 1989.
- \_\_\_\_\_. “The UN Secretary-General and Human Rights: The Question of Leadership in a Changing Context” in Benjamin Rivlin and Leon Gordenker. eds. *The Challenging Role of the UN Secretary-General : Making “The Most Impossible Job in the World” Possible*. Westport: Praeger, 1993.
- \_\_\_\_\_. “The UN and Human Rights at Fifty: An Incremental but Incomplete Revolution.” *Global Governance* 1, 3(September-December 1995).
- \_\_\_\_\_. “The United Nations, Democracy, and the Americas.” in Tom J. Farer. ed. *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore: Johns Hopkins



- University Press, 1996.
- \_\_\_\_\_. “The United Nations, Human Rights, and Development.” *Human Rights Quarterly* 19, 2(May 1997).
- Gordimer, Nadine. “Reflections by Nobel Laureates.” in Yeal Danieli, Elsa Stamatopoulou and Clarence J. Dias, des. *The Universal Declaration of Human Rights: Fifty Years and Beyond*. Amityville, NY: Batwood, 1988.
- Haas, Ernest B. *Human Rights and International Action: The Case of Freedom of Association*. Stanford: Stanford University Press, 1970.
- Hannum, Hurst. “The Specter of Session.” *Foreign Affairs* (March/April 1998).
- Howard Tolley, Jr. *The UN Commission on Human Rights*. Boulder: Westview, 1987.
- Humphrey, John P. *Human Rights and the United Nations: A Great Adventure*. Dobbs Ferry: Transnational, 1984.
- Joffe, Josef. “Rethinking the Nation-State.” *Foreign Affairs* (November/December 1999).
- Keyar. “The Role of the UN Secretary-General.” in Adam Roberts and Benedict Kingsbury. eds. *United Nations, Divided World: The UN’s Roles in International Relations*. 2nd edn. Oxford :Clarendon, 1993.

- Kent, Ann. *China, the United Nations and Human Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999.
- Klotz, Audie. "Norms Reconstituting Interests: Global Racial Equality and US Sanctions Against South Africa." *International Organization* 50,4(Summer 1995).
- Leblanc, Lawrence J. *The Convention on the Rights of the Child: United Nations Lawmaking on Human Rights*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1995.
- Loescher, Gil. *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*. New York: Oxford University Press, 1993.
- . "Refugees: A Global Human Rights and Security Crisis." in Tim Dunne and Nicholas J. Wheeler. eds. *Human Rights in Global Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Luttwak, Edward. "Where Are the Great Power?" *Foreign Affairs* 73(July/August, 1994)
- Mayall, James. ed. *The New Interventionism: United Nations Experience in Cambodia, Former Yugoslavia, and Somalia*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- McGoldrick, Dominic. *The Human Rights Committee*. Oxford: Clarendon, 1991.

- Nowak, Manfred. *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Comments*. Arlington: Angel, 1993.
- Morello, Ted. "Veto Vanishes: Thaw Clears Way to the United Nations' Membership for Korea." *Far Eastern Economic Review*(December 5, 1990).
- Muller, A.S. D. Raic, and J.M. Thuranszky, eds. *The International Court of Justice: Its Future Role after Fifty Years*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1997.
- O'Donovan, Declan. "The Economic and Social Council." in Alston, ed. *United Nations and Human Rights*.
- Oberdorfer, Don. *The Two Koreas: A Contemporary History*. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1997.
- Ping Yu. "Post-Deng China: Justice with Chinese Characteristic." *Human Rights Dialogue*. Vol. 8. Cambridge Council of International Affairs: New York(March, 1997)
- Pye, Lucian W. *The Spirit of Chinese Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1968.
- Resenau, James N. "Security in a Turbulent World." *Current History* (May 1995).
- Schabas, William A. "Spare the RUD or Spoil the Treaty: The United States Challenges the Human Rights Committee on the Subject of Reservations." in David Forsythe. ed. *The United States and Human Rights: Looking Inward and Outward*.

- Lincoln: University of Nebraska Press, 2000.
- Sen, Amartyya. "Human Rights and Economic Achievements."  
in Joanne Bauer and Daniel A. Bell(ed.). *The East Asian Challenge for Human Rights*. New York: Cambridge University Press, 1999.
- Solomon, Richard H. *Mao's Revolution and the Chinese Politics*. Berkeley: University of California, 1971.
- Soo Yeon, Kim and Bruce Russett. "The New Politics of Voting Alignments in the United Nations General Assembly." *International Organization* 50, 4 (Autumn 1996).
- Speth, James Gustave. "Poverty: A Denial of Human Rights." *Journal of International Affairs* 52,1(Fall 1998).
- Valticos, Nicolas. "The International Labor organization."  
in Karel Vasak. ed. *The International Dimensions of Human Rights*. edited for the English edition by Philip Alston (Westport, for UNESCO, 1982).
- Zacher, Mark W. "The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance" in James N. Rosenau and Ernst-Otto zempiel. eds. *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

## 2. 국문

- 박재영. “북한의 대유엔 및 국제기구정책.” 양성철, 강성학(공편).  
『북한외교정책』. 서울: 서울 프레스, 1995.
- 통일원. 『월간북한동향』 144호, 1993. 6.
- 통일연구원. 『북한 인권상황변화 평가지표 개발』, 2002. 9. 30.  
『동아일보』.  
『연합뉴스』.  
『조선일보』.  
『중앙일보』.

## 3. 북한원전

- 김정일. “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다.”  
『김정일 선집』 11권. 평양: 조선노동당출판사. 1981.
- \_\_\_\_\_. “사회주의는 과학이다.” 『김정일 선집』 13권. 평양: 조선  
노동당출판사. 1998.
- 리봉학. “자본주의 사회는 부비부, 빈익빈의 반동적 사회.” 『근  
로자』 6호, 1997.
- 사회과학원출판사. 『조선말대사전 2』. 평양: 사회과학출판사,  
1992.
- 전인철. “제국주의자들의 <평화적 이행> 전략은 파산을 면치  
못한다.” 『근로자』, 1990.11.
- 조선로동당출판사 편. “주체의 혁명관을 튼튼히 세울 데 대하여.”  
『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』. 평양: 조선로동  
당출판사, 1992.

\_\_\_\_\_. “사회주의건설의 력사적 교훈과 우리 당의 총로선.” 『친애하는 김정일 동지의 문헌집』. 평양: 조선로동당출판사, 1992.

조선중앙통신사. “주체사상에 대하여.” 『조선중앙년감 1983』. 조선중앙통신사, 1982. 3. 31.

\_\_\_\_\_. 『정치용어사전』. 평양: 사회과학출판사, 1970.

“참다운 인권을 옹호하여.” 『로동신문』 1995. 6. 24.

“국가의 자주권을 떠난 인권이란 상상할 수 없다.” 『로동신문』. 2000. 4. 7.

『평양방송』

# 북한 인권과 유엔 인권레짐: 시민적·정치적 권리를 중심으로

인쇄/2002년 12월 28일

발행/2002년 12월 31일

발행처/통일연구원

발행인/서병철

편집인/북한사회·인권연구센터

등록/제2-2361호(97. 4. 23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2528 팩시밀리 901-2546

© 통일연구원, 2002

통일연구원에서 발간한 간행물은  
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 정부간행물판매센터  
매장: 734-6818 · 사무실: 394-0337

---

ISBN 89-8479-145-8

가격 6,000원