

북한인권정책연구

# 북한인권 이해의 새로운 지평

북한인권연구센터 편

북한인권정책연구

# 북한인권 이해의 새로운 지평

북한인권연구센터 편

## 북한인권 이해의 새로운 지평

인 쇄 2012년 12월

발 행 2012년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 북한인권연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2528 (팩시밀리) 901-2572

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 두일디자인 (02-2285-0936)

인 쇄 처 두일디자인

ISBN 978-89-8479-668-3 93340

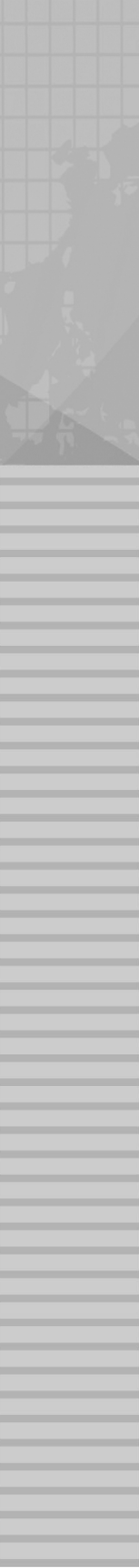
가 격 ₩20,500

© 통일연구원, 2012

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물관매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337



# 북한인권 이해의 새로운 지평

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

# 목 차

서문 .....	1
<b>제 I 부 북한인권법제 및 인권개선 활동 평가 .....</b>	<b>11</b>
1. 북한인권법제 동향과 분석 및 평가 _ 이규창 .....	13
2. 북한인권 NGO네트워크 연구: 이념, 조직, 전략 _ 이원웅 .....	55
3. 북한인권 합양을 위한 방법론의 실효성과 한계성: EU규범과 현실정치의 양면성 _ 이무성 .....	109
<b>제 II 부 북한인권의 새로운 담론과 북한에 주는 함의 .....</b>	<b>153</b>
4. 국제법상 건강권의 보호와 북한의 이행 _ 박진아 .....	155
5. 국제 평화권 논의와 북한인권 _ 서보혁 .....	203
6. 유엔의 개발권 논의 동향과 북한인권에서의 시사점 _ 박홍순 .....	245
<b>제 III 부 소련·중국·북한의 인권정책과 실태 비교 .....</b>	<b>307</b>
7. 소련·북한·중국의 정치범수용소 비교: 정치적 기능을 중심으로 _ 오경섭 .....	309
8. 개혁개방에 따른 중국 인권법제의 변화와 북한에 대한 시사점 _ 민경배 .....	361
9. 북한과 중국의 인권인식 비교 _ 황재욱 .....	415
<b>최근 발간자료 안내 .....</b>	<b>467</b>

# 표 목 차

북한인권정책연구

## 북한인권 이해의 새로운 지평

<표 1-1>	2009년 헌법 개정 이후 제·개정된 북한인권 관련 주요 법령 .....	17
<표 1-2>	2011년 11월과 12월에 제정 또는 개정된 경제 관련 북한 법령 .....	27
<표 1-3>	반영되지 않은 아동의 권리 .....	44
<표 5-1>	산티아고 평화권 선언에서 권리와 의무 .....	224
<표 7-1>	1951년 1월 1일 수감자 죄목 구성 .....	320
<표 7-2>	1934~1953년(1월 1일) 수감자 수 통계 .....	339
<표 8-1>	중국 역대 헌법의 기본권조항의 변화 .....	381
<표 8-2>	중국헌법의 기본권조항과 국제인권규약과의 표현상 유사 조항 .....	384
<표 8-3>	중국의 주요 국제인권조약 가입현황 .....	396

# 그림 목 차

<그림 1-1>	인민보안단속법에 추가된 단속 행위 .....	22
<그림 7-1>	굴락의 위치 .....	316
<그림 7-2>	관리소 운영현황 .....	325
<그림 7-3>	라오가이 현황 .....	328
<그림 7-4>	굴락과 천연자원의 연관성 .....	335



# 서문





북한의 인권문제는 이제 세계사회와 세계시민의 관심사이다. 우리의 경우, 북한주민이 동포라는 차원을 넘어서 한반도와 그 부속도서를 영토로 규정한 대한민국의 헌법정신에 따라 북한주민도 우리의 국민이고 그들의 인권문제도 국가가 관심을 가져야 할 책무이다.

인류 보편적 가치인 인권과 관련하여 타국의 인권문제에 대한 관심과 요구가 내정간섭으로 규정되지 않는다는 규범은 이미 동서가 대립했던 냉전 시기에서조차 유럽안보협력회의(CSCE, 현 OSCE) 틀에서 인정되었다. 그 연장선상에서 뿐만 아니라, 워낙 북한주민의 인권상황이 열악하다는 인도적 관점에서 많은 국가, 많은 국제기구와 단체들이 북한의 인권과 관련하여 직·간접적으로 관심을 표명하고 있다. 유엔 인권이사회(UNHRC)는 물론이고 다양한 유엔기구와 국제기구들이 문제를 제기하고 또 실질적인 개선을 위해 활동하고 있다. 북한인권법을 제정하고 북한인권대사를 선임하여 활동케 하고 있는 미국은 물론, 유럽연합도 최근에 대북정책에 인권문제를 연계시킬 것을 공식화 하며 한층 북한인권문제에 대한 관심을 표명하였다. 북한의 맹방인 중국도 개혁·개방 이후 인권에 대한 입장과 정책에 차이를 보이면서 기본적인 인권문제도 해결하지 못하는 북한 당국에 대하여 복잡한 속내를 드러내고 있다.

북한 당국의 인권 인식과 정책, 북한주민의 인권 실태와 그 개선에 대한 국제적인 관심에도 불구하고 문제는 여전히 북한주민들이 인권을 보장받지 못하고 어려운 삶을 살아가고 있는 현실이다. 수많은 관련 국내 및 국제 회의, 수많은 관련 NGOs와 국제기구의 활동과 노력, 국내외 정치인들의 셀 수 없는 관련 발언과 요구에도 불구하고 북한주민들은 억압과 구속과 통제 속에서 인간다운 삶을 영위하지 못하고 있다.

본 연구는 이러한 현실과 상황의 인식에서 출발하였다. 그간 북한주민들의 인권 실태에 관한 심도 있는 조사와 분석을 집중해온 통일연구원의 북한인권연구센터는 그와 병행하여 보편적 인권과 북한인권 관련 이론과 정책, 국내외 관련 전문가·단체·기구들의 입장과 활동을 근본적으로 점검·비교하고 그것들을 예리한 창과 검으로 단련하여 북한주민의 인권을 실질적으로 개선할 수 있는 무기로 활용할 필요성에 절감한 것이다.

이를 위해 북한인권연구센터는 연구의 목적과 의의를 설명하고 뜻있고 식견 있는 전문가들에게 연구주제를 공모하였고, 그 결과로써 본 연구가 탄생하였다. 물론 본 연구가 북한인권 연구의 저변을 확대하고 관련 전문가간 협력 네트워크를 구축하기 위한 부차적 의도를 함께 내포하고 있음은 재론의 여지가 없다.

공모로 주제를 발굴하고 선정한 만큼 주제별, 범주별로 체계화되지 못한 한계가 이번 연구에 내재해 있음은 분명하다. 그러나 진행된 연구가 상호 보완적이고, 보편적 인권과 병행하여 북한인권의 실태를 세부적으로 이해함과 동시에 중국적으로 정부의 북한인권정책 수립에 어떤 측면에서든 기여하고 있다는 점에서 이번 연구는 큰 의미를 가진다고 여긴다. 주요 범주별로 연구내용을 소개하면 다음과 같다.

본 연구는 크게 세 분야로 구성된다. 북한인권 및 북한주민의 인권 개선을 위한 활동 동향, 제3세대 인권개념을 포함한 분야별 인권논의 동향과 그것이 북한에 주는 함의, 북한의 인권정책과 실태를 이해하기 위한 국제적 비교 등이다.

먼저 첫 번째 범주로서 북한인권의 현황과 실태를 파악하기 위한 일환으로 우선 북한인권법제의 동향을 제시·분석·평가하고자 한다. 2009년 북한은 헌법을 개정하여 헌법적 차원에서는 처음으로 ‘인권

존중 및 보호'를 명시하였다. 그리고 이후 노동보호법, 여성권리보장법, 아동권리보장법, 보통교육법, 고등교육법 등을 제정하였다. 이러한 일련의 조치가 김정은에 대한 후계자 내정과 맞물려 진행되었다는 점에서 관련 법·규정에 대한 세심한 분석은 현재 북한 당국의 인권정책에 대한 이해는 물론, 앞으로 북한인권 동향을 전망하는데 큰 의미를 가질 것이다. 구체적으로 시민적·정치적 권리 관련 법령, 경제적·사회적·문화적 권리 관련 법령, 취약계층 보호 법령으로 구분하여 북한의 인권법 제정비의 동향을 살펴보고, 그들을 북한주민의 인권 측면에서 평가해 볼 것이다.

다음으로 인권개선 운동에서 NGO들의 역할이 절대적으로 중요한 의미를 가지는 현실을 반영하여 북한주민의 인권개선을 위해 활동하고 있는 NGO네트워크를 이념, 조직, 전략적 측면에서 분석하고자 한다. 대북 인권정책이 여러 층의 행위주체들에 의해 형성된 정책네트워크를 매개로 정립·추진되고 있는 현실에 비추어 볼 때 NGO네트워크 분석은 대북인권 정책의 목표, 전략, 수단에 대한 정확한 인식과 예측가능성을 제고시켜줄 수 있을 것이다. 특히 북한인권 NGO들이 어떠한 인권이념과 가치를 전제하고 있느냐에 따라 그들의 활동내용과 정책네트워크의 상호작용은 물론 그 성과에도 큰 영향을 미친다는 점에 주목하여 그 분석에 집중할 것이다.

이어서 북한주민의 인권개선을 위해 최근 유럽연합이 크게 활동을 강화하고 있는 현실을 반영하여 그간 북한주민의 인권 함양을 위해 유럽연합이 추진한 방법론의 실효성과 한계성을 연구하고자 한다. 유럽연합은 북한주민의 인권개선을 위해 정치대화나 인권대화와 같은 양자적 접촉, 그리고 이를 보완하는 차원에서 유엔 총회나 인권이사회와 같은 인류 보편적 윤리가 구현될 수 있는 다자주의적 제도적 틀을 활

용하고 있다. 유럽연합이 수렴·발산시키고자 하는 인권 관련 보편적 규범이 어떻게 실제 대외정책에 양자적, 다자적 차원에서 구현되며 그 이유는 무엇인가, 그리고 북한주민의 인권개선을 위한 새로운 행위자로서 유럽연합의 역할과 합의 그리고 그 한계점을 고찰하고자 한다.

두 번째 범주인 주요 분야별 인권논의 동향과 북한에 주는 합의와 관련하여 우선 국제법상 건강권의 보호와 그것이 북한에서 어떻게 이행되고 있는가를 분석하고자 한다. 1946년 WHO헌장은 기본적 권리의 하나로 ‘도달 가능한 최고 수준의 건강’을 선언하였고, 이후 이 개념은 대부분의 인권조약에서 건강권의 기초가 되었다. 북한에서 실제 건강권이 어떻게 이해되고 과연 실천되고 있는가를 살펴보기 위해서 우선 국제법상 건강권 보호가 어떠한 내용으로 전개되고 있는가 그리고 유엔차원에서 건강권 이행감시체계가 어떻게 작동되고 있는가를 분석한다. 이어서 북한의 건강권 관련 입법과 정책 실태 및 유엔의 건강권 이행 체계와 북한의 이행 실태를 비교·검토하고자 한다. 이러한 논의를 통해 북한 역시 자신이 가입한 조약에 근거하여 북한주민에 대해 도달 가능한 최고 수준의 건강을 향유할 권리를 보장할 의무가 있다는 점을 명확히 하고자 한다.

다음으로 제3세대 인권으로 불리는 평화권과 개발권의 논의동향과 북한에 주는 합의를 연구하고자 한다. 먼저 평화권에 대한 국제적 논의의 흐름을 살펴보고 그것이 북한인권에 주는 시사점과 향후 과제를 도출해보고자 한다. 국제사회에서의 평화권 논의를 냉전기, 탈냉전 이후로 나누어 각 시기의 주요 논의와 추세, 그리고 평화권의 특징과 쟁점을 중심으로 살펴볼 것이다. 이러한 논의를 토대로 국제사회에서의 평화권 논의가 북한인권에 주는 시사점을 시각, 범주, 주체, 접근방향, 방법 등 다섯 가지 측면에서 분석할 것이다. 북한에서의 평화권을 한

반도 주민 전체의 평화권의 일부로 보는 시각에서 출발하여, 북한에서 일어나는 각양의 폭력양상과 그것을 재생산하는 구조 전체를 범주로 포함한다. 평화권의 측면에서 북한인권문제를 다룰 주체로서 북한과 국제사회의 역할을 함께 분석하고, 북한인권을 접근하는 방향으로써 평화권과 다른 북한의 인권문제를 함께 고려하는 포괄적 접근과 관련 영역들 간의 상호연관성, 상호의존성을 반영하는 연계적 접근의 중요성을 논의하고자 한다. 끝으로 평화권 측면에서 북한인권 개선을 위한 정책수단으로써 활용되는 강경책과 온건책의 적절성을 평가해 볼 것이다.

역시 제3세대 인권 개념인 개발권과 관련해서는 유엔의 개발권 논의 동향과 그것이 북한인권에 주는 시사점을 중심으로 논의할 것이다. 1986년 유엔총회가 개발권에 관한 선언을 채택한 이래 개발권은 새롭게 주목받는 국제인권규범으로서 특히 북한의 개발과 한국의 대북정책에서도 큰 함의를 가진다. 개발권은 북한에게 경제발전과 관련하여 이론적 정당성과 명분을 제공할 뿐만 아니라, 개발에서 북한과 한국 그리고 국제사회의 책임과 역할, 내용과 방향을 제시해줄 수 있기 때문이다. 특히 우리에게는 북한의 개발과 관련하여 대북정책, 인권정책의 외연을 넓혀줄 수 있는 기회가 될 수 있다. 구체적으로 김정은 시대 대북정책의 일환으로 전개될 북한의 개발, 개발협력문제, 그리고 대북인권 개선정책에 활용될 수 있는 시사점을 도출하기 위해 유엔차원에서 개발권 논의 동향을 분석할 것이다.

본 연구의 세 번째 범주로서 북한과 유사한 사회주의권이었던 소련과 중국의 인권정책과 실태를 국제적 차원에서 비교하고자 한다. 먼저 소련·북한·중국의 정치범수용소사례를 비교·분석한다. 특히 세 국가에서 정치범수용소가 가지는 정치적 기능의 유사점과 차이점이 무엇인

가에 초점을 두고 그 형성과 발전과정을 살펴볼 것이다. 정치적 기능에서도 단순 격리와 재활용의 구분, 경제적 기능 및 유일지배체제와의 상관성 등도 함께 분석할 것이다. 이러한 연구의 바탕위에 왜 정치범 수용소의 해체가 각국의 인권개선을 위해 가장 중요한가를 논거 할 것이다.

다음으로 개혁·개방에 따른 중국의 인권법제 변화와 그것이 북한에 주는 시사점을 연구할 것이다. 중국공산당이 1978년 대내개혁과 대외 개방 정책을 채택한 이후 대내적으로는 헌법을 비롯한 인권 관련 법령들의 제·개정을 통해 인권의 법제화를 점진적으로 추진하고, 대외적으로는 국제인권규범을 순차적으로 수용하면서 중국의 인권법제는 커다란 변화를 맞이하였다. 그러나 실제 중국의 인권 관련 법규범과 법현실 사이에는 상당한 괴리가 존재하고 있다. 이 글에서는 개혁·개방 이후 중국이 국제인권규범을 수용하는 과정에서 국제인권규범과 국내법이 상호 충돌하는 상황을 피하기 위해 어떻게 법제적 대응을 추진해왔는가에 분석의 초점을 두고, 향후 북한의 김정은 체제가 개혁·개방을 추진할 경우에 자국의 인권법제를 어떻게 정비할 것인가를 예측해볼 수 있는 사례로 활용하고자 한다. 이를 위해 구체적으로 중국의 개혁·개방에 따른 인권법제 변화의 내용이 각각 북한에 주는 시사점을 분석하고 우리의 정책대안을 제시하고자 한다.

마지막으로 북한과 중국의 인권인식과 정책을 비교하고자 한다. 북한의 인권상황이 중국만큼이라도 되기 위해서는 어떤 대내·외적 조건이 갖춰져야 하는가라는 문제인식에서 출발하여 중국과 북한 간 인권 인식의 이론적·문화적 및 정치적·역사적 토대를 비교·분석한 뒤 인권 정책의 유사성과 상이성을 살펴볼 것이다. 특히 두 나라간 인권의 인식과 정책에서 차별성이 나는 이유가 무엇인가에 논의의 초점을 두고

북한인권의 개선을 위한 전제조건과 정책방안을 제시하고자 한다.

북한주민의 인권상황을 개선하기 위해서 문제제기만 해도 의미를 찾을 수 있는 제3국, 타국의 전문가와는 달리 우리는 북한주민의 인권을 실질적으로 개선해야 할 국가적 책무가, 동포적 사랑이 있다. 이번 연구가 이러한 목적으로 가는 의미 있는 출발점이 되길 기대하며, 통일연구원 북한인권연구센터가 그 책무의 중심에 서 있을 것임을 다짐한다.



북한인권정책연구

## 북한인권 이해의 새로운 지평



# I

## 북한인권법제 및 인권개선 활동 평가



# 북한인권법제 동향과 분석 및 평가

\_이규창(통일연구원)

## I. 문제제기

## II. 시민적·정치적 권리 관련 법령

1. 형법
2. 인민보안단속법
3. 철도차량법
4. 해사소송관계법

## III. 경제적·사회적·문화적 권리 관련 법령

1. 경제적 권리 관련 법령
2. 사회적 권리 관련 법령
3. 문화적 권리 관련 법령

## IV. 취약계층 보호 관련 법령

1. 여성권리보장법
2. 아동권리보장법
3. 여성권리보장법과 아동권리보장법 제정의 특징

## V. 종합평가 및 전망

1. 법제의 분화: 입법 형식의 발전
2. 인권 존중 표방
3. 인권 침해의 심화
4. 경제법제 정비를 통한 경제적 권리 향상 미지수

## 참고문헌



## I. 문제제기

북한은 지난 2009년 4월 9일 최고인민회의 제12기 제1차 회의에서 헌법을 개정한 바 있다. 2009년 북한 헌법 개정은 북한인권과 관련하여 국내외의 상당한 주목을 받았다. 그 이유는 “... 근로인민의 리익을 옹호하며 인권을 존중하고 보호한다.”고 함으로써 헌법적 차원에서는 처음으로 ‘인권 존중 및 보호’를 명시하였기 때문이다(제8조 제2항). 이전까지 북한은 변호사법(제2조), 형사소송법(제5조), 인민보안단속법(제6조) 등 하위의 개별 법령에서 ‘인권’을 규정하고 있었을 뿐이다.<sup>1</sup> 이후 북한은 기존의 형법, 인민경제계획법을 개정하고 물자소비기준법, 자연보호구법, 노동정량법, 노동보호법, 여성권리보장법, 아동권리보장법, 철도차량법, 원림법, 보통교육법, 해사소송관계법, 고등교육법을 제정하였다. 아울러 구 사회안전단속법이 인민보안단속법으로 법령을 개칭하여 공개되었다.<sup>2</sup> 아울러 2011년 11월과 12월에는 14개에 이르는 경제관련 법령을 제정 또는 개정하였다.

인권을 명시한 2009년 4월의 북한 헌법 개정은 김정은이 후계자로 내정된 시점과 맞물려 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 김정일은

---

\* 이 글은 2011년 10월 28일 개최된 북한법연구회 제170회 월례발표회에서 발표한 “북한의 최근 인권 관련 법제의 동향과 분석 및 평가”를 전면적으로 수정·보충한 것이다.

<sup>1</sup> 북한은 2009년 4월 9일 헌법을 개정한 데 이어 2010년 4월 9일 다시 헌법을 부분 개정하면서 종전의 중앙재판소와 중앙검찰소를 최고재판소와 최고검찰소로 명칭을 변경하였다(제159조~제168조). 이어 북한은 2012년 4월 13일 헌법을 다시 개정하였다. 2012년 헌법은 김정은이 국방위원회 제1위원장으로 선출된 것을 반영하고 있고, 서문에서 북한을 ‘핵보유국’으로 명시하여 국제사회의 비판을 받고 있다.

<sup>2</sup> 구 사회안전단속법이 인민보안단속법으로 법령 명칭이 바뀐 이유는 종전의 사회안전부(사회안전성)가 인민보안성(현 인민보안부)으로 개칭된 것을 반영하기 위한 것으로 보인다. 이규창, “인민보안단속법(구 사회안전단속법) 개정과 북한의 주민통제 강화,” (통일연구원 Online Series CO 11-31, 2011.11.15).

2009년 1월 8일 김정은의 생일날에 맞춰 김정은을 후계자로 결정했다는 교시를 이제강 당 조직지도부 제1부부장에게 하달했고, 동시에 조선인민군 총정치국을 통해 북한군 대좌(우리의 대령급) 수준까지도 전달되었다고 한다.<sup>3</sup> 북한 헌법이 2009년 개정되면서 인권이 명시되었지만 반면에 주체사상과 함께 선군사상이 지도적 지침으로 명문화됨으로써 선군정치가 제도적으로 공고화되게 되었다. 2009년 북한 헌법 제3조는 “... 주체사상, 선군사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다.”고 천명하고 있다. 또한 북한은 주지하는 바와 같이 강성대국 건설의 일환으로 경제강국 건설을 주창해오고 있다. 2009년 4월 헌법 개정 이후의 북한인권법제 정비는 이와 같은 여러 가지 상황과 맞물려 상반된 모습을 보였다.

아래에서는 시민적·정치적 권리(일명 “자유권”) 관련 법령과 경제적·사회적·문화적 권리(일명 “사회권”) 관련 법령, 취약계층 보호 법령으로 구분하여 북한의 인권법제정비 동향을 살펴보고 북한주민의 인권 측면에서 평가해보고자 한다.

---

<sup>3</sup> 김갑식, “북한 당대표사회와 김정은 후계체제 전망,” 『정책포럼』, 제54권 (제주: 제주평화연구원, 2010), p. 4.

표 1-1 2009년 헌법 개정 이후 제·개정된 북한인권 관련 주요 법령

법령	제정·개정 시기	주요 내용
헌법	2009. 4. 9 개정	- 인권 존중 및 보호 명시 - 선군 사상의 지도적 지침 천명, 국방위원장에 관한 장 신설, 국방위원회 권한 강화, '선군혁명노선의 관철' 조항 신설
	2010. 4. 9 개정	중앙재판소, 중앙검찰소를 최고재판소, 최고검찰소로 명칭 변경
	2012. 4. 13 개정	- 서문에 핵보유국 명시 - 국방위원회 위원장을 국방위원회 제1위원장으로 수정
형법	2009. 4월 이후 미상 시기에 개정	체제유지 관련 규정들을 정비, 처벌 강화
인민경제계획법	2009. 8. 4, 2010. 4. 6 개정	경제계획의 법적 의무감, 신속성, 계획성 강화
물자소비기준법	2009. 11. 11 제정	물자소비기준의 제정, 적용, 지도통제 등에 대해 규정
자연보호구법	2009. 11. 25 제정	자연보호구의 설정, 조사, 관리, 지도통제 등을 규정
노동정량법	2009. 12. 10 제정	노동정량의 제정, 적용, 지도통제 등에 대해 규정
노동보호법	2010. 7. 8 제정	노동보호 관련 규정 및 제도 정비
여성권리보장법	2010. 11. 22 제정	사회정치적 권리를 비롯한 여성 권리를 포괄적으로 규정
아동권리보장법	2010. 11. 22 제정	사회생활 분야를 비롯한 아동 권리를 포괄적으로 규정
철도차량법	2010. 12. 22 제정	철도차량의 생산, 등록, 관리운영 등을 규정
원림법	2010. 11. 25 제정	원림의 조성, 관리, 지도통제 등을 규정
보통교육법	2011. 1. 19 제정	보통교육기관의 설립 및 운영, 보통교육일군의 양성 등을 규정
해사소송관계법	2011. 1. 19 제정	해사재판제도 도입
고등교육법	2011. 12. 14 제정	조문 미공개

1
2
3
4
5
6
7
8
9



## II. 시민적·정치적 권리 관련 법령

### 1. 형법

북한 형법은 2004년 전면 개정되면서 조문의 체계화, 죄형법정주의 채택과 유추해석 허용 조문 삭제, 형벌 종류의 재정비 및 법정형의 완화, 구성요건 구체화, 경제사범 등 사회변화의 적극적 반영 등 긍정적으로 평가될 요소들을 포함하고 있다. 이후 북한 형법은 2005년 두 차례(4월 19일과 7월 26일), 2006년 두 차례(4월 4일과 10월 19일), 2007년 두 차례(6월 26일과 10월 16일) 각각 부분 개정되었다.

이후 북한은 2007년 12월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2483호로 형법부칙(일반범죄)이라는 특수한 형태의 법령을 제정하였다. 북한은 2004년 형법을 전면 개정하면서 국가전복음모죄, 조국반역죄, 테러죄, 민족반역죄 및 고의적중살인죄 등 제한적인 범죄에 대해서만 사형에 처할 수 있는 것으로 규정하고 있었다. 그런데 북한은 형법부칙(일반범죄)을 제정하면서 마약 밀수, 밀매 등 16개 조문에서 최고 사형을 부과할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 이는 북한주민을 통제하고 체제를 보위하려는 의도라는 점에서 인권 측면에서 후퇴로 평가된다. 또한 형법부칙(일반범죄)상의 사형을 규정하고 있는 16개 조문은 공통적으로 ‘특히 무거운 경우’ 또는 ‘극히 무거운 경우’라는 추상적인 용어를 사용함으로써 북한 당국에 의한 자의적인 해석의 문제를 남겨두고 있다. 아울러 형법부칙(일반범죄)은 한 범죄자가 범한 여러 범죄행위의 정상이 특히 무겁거나 개준성이 전혀 없는 경우 사형에 처할 수 있다고 규정하고 있어 사형에 해당되지 않는 범죄라고 하더라도 북한 당국의 판단에 따라 사형에 처해질 수 있다는 문제를 안고 있다(제23조).

형법부칙(일반범죄) 제정에 이어 북한은 2009년 4월 이후 미상(未詳)

시기에 형법을 대폭 개정하면서 북한 헌법에서 천명하고 있는 선군사상을 법적으로 뒷받침하는 조치를 취하였다. 반국가범죄 가운데 하나인 파괴압해죄의 경우 사형까지 가능하도록 처벌을 강화하고 있고(제64조), 불신고죄의 처벌대상으로 반국가범죄 외에 반민족범죄도 추가하였다(제71조). 국방관리질서를 침해한 범죄의 조문들을 대폭 개정하면서 새로운 처벌유형을 많이 신설하고 처벌을 강화하였다. 명령·결정·지시집행 태만죄의 대상에 국방위원회 위원회 명령, 최고사령관 명령, 당 중앙군사위원회 명령·결정·지시를 추가하였고(제73조), 무기·탄약의 파손행위 및 약취행위에 대한 처벌규정을 신설하였다(제75조, 제76조, 제78조). 군수품생산 관련 처벌대상을 확대하고, 처벌도 강화하거나 세분화하였다(제80조, 제81조). 국방비밀누설죄에서 엄중한 결과가 초래되지 않더라도 가중 처벌하도록 처벌을 강화하였다(제88조). 이와 함께 북한은 자본주의 문화 유입을 차단하기 위한 조치도 강화하였다. 퇴폐물의 반입 및 유포만을 처벌하던 데서 보관행위도 처벌대상에 포함시켰고(제193조), 마약사용죄에 대한 처벌도 강화하였다(제217조). 집단적 소동죄, 직무집행방해죄, 허위풍설 날조·유포죄에 관한 처벌도 강화하였다(제219조, 제220조, 제222조). 정상이 무거운 경우 3년 이하의 노동교화형에 처하던 것을 5년 이하의 노동교화형에 처하는 것으로 개정하여 탈북행위에 대한 처벌도 강화하였다(제233조). 이후 북한은 탈북자 감시 및 처벌에 대해 강한 의지를 드러내었고 이로 인해 탈북자 수도 감소한 것으로 판단된다. 2,026명(2006년), 2,551명(2007년), 2,801명(2008년), 2,914명(2009년)으로 지속적으로 증가 추세에 있던 국내 입국 북한이탈주민의 숫자가 2010년에는 2,401명으로 대폭 감소하였다. 2011년 2,706명으로 다소 늘었다가 2012년 4월 말 현재 473명을 기록하고 있다.<sup>4</sup> 이런 추세가 유지될 경우 2012년 입국자는 2,000명

1
2
3
4
5
6
7
8
9

을 믿을 수도 있을 것으로 전망된다.

이상과 같이 2009년 개정 북한 형법은 체제유지와 관련되는 규정들을 정비하고 처벌을 강화하고 있는 특징을 보이고 있다. 2009년 개정 형법은 인권측면에서 진일보하기보다는 오히려 북한 형법 제1조에서 천명하고 있는 국가주권 및 사회주의제도 보위 방향으로 개정됨으로써 후퇴하고 있는 것으로 평가된다.<sup>5</sup>

## 2. 인민보안단속법<sup>6</sup>

인민보안단속법은 구 사회안전단속법과 비교할 때 북한주민의 인권, 특히 신체의 자유와 안전에 대한 권리 측면에서 규정상으로는 긍정적으로 평가받을 수 있는 몇 가지 요소를 가지고 있다. 인민보안단속 방법 및 절차에 있어 이러한 점들이 두드러지게 나타나고 있다. 첫째, 인민보안단속법은 ‘인권’을 명시하고 있다. 인민보안단속법은 인민보안단속 과정에서 ‘인권’을 유린하거나 직권을 남용하지 않도록 규정하고 있다(제6조). 구 사회안전단속법은 사회안전기관이 사회안전단속에서 세도를 쓰거나 직권을 남용하지 않도록 규정하고 있었을 뿐 인권에 관해서는 명시하지 않았었다(제6조). 둘째, 인민보안원이 법질서 위반자의 신분을 확인할 경우 먼저 자신의 신분을 밝히고 단속 이유를 알려주도록 개정하였다(제42조). 자신의 신분을 밝히는 내용은 구 사회안전단속법에는 규정되어 있지 않다(제30조). 셋째, 법질서 위반자를 억

---

4. 통일부 <www.unikorea.go.kr>, “북한이탈주민 현황” (검색일: 2012.5.14).

5. 보다 자세한 내용은 이규창, “김정은 후계구도하의 북한인권법제 분석과 평가,” 법제처, 『2011 남북법제연구보고서』 (서울: 법제처, 2011), pp. 245~254 참조.

6. 이규창, “인민보안단속법(구 사회안전단속법) 개정과 북한의 주민통제 강화,” (통일연구원 Online Series CO 11-31, 2011.11.15).

류하였을 경우 24시간 이내에 검사에게 알리고, 억류된 자의 가족과 직장 또는 거주지 사무소에도 알린다는 조항을 신설하였다(제49조). 넷째, 산전 3개월, 산후 7개월까지의 여성과 중병, 전염성질환환자는 억류할 수 없다는 규정을 추가하였다(제50조 제3항). 구 사회안전단속법에는 이에 상응하는 규정이 없다(제34조). 다섯째, 구 사회안전단속법 제36조는 단속된 자의 조사·처리를 규정하고 있는데 인민보안단속법은 인민보안원이 단속된 자의 몸과 입은 옷에서 법질서 위반 행위와 관련 있는 흔적, 특징, 물건을 찾아내기 위해 검신할 경우 2명의 입회인을 세운다는 규정을 추가하였다(제52조 제2호).

이상에서 언급한 긍정적인 요소들에도 불구하고 인민보안단속법은 전체적으로 봤을 때 북한주민의 통제를 강화하는 방향으로 개정되었다. 첫째, 법의 목적 내지는 법의 사명에서 인권이 후퇴하고 ‘제도와 질서의 준수’가 강조되고 있다. 구 사회안전단속법은 ‘국가주권과 사회주의 제도 보위’와 함께 ‘인민의 헌법적 권리와 생명재산의 보호’에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조). 이에 비해 인민보안단속법은 인민의 권리와 생명·재산의 보호는 빠진 채 “인민보안단속에서 제도와 질서를 엄격히 세워 법질서를 어기는 행위를 저지시키고 정확히 조사·처리”하는데 이바지하는 것을 목적으로 천명하고 있다(제1조). 둘째, 인민보안단속법의 가장 큰 문제라고 할 수 있는데 단속행위를 대폭 확대하고 있다. 구 사회안전단속법이 제8조부터 제28조까지 21개 조문에서 단속 행위를 규정하고 있는 데 비해 인민보안단속법은 제8조부터 제40조까지 33개 조문에 달하고 있다. 약 50%가 증가한 것이다. 기관·기업소·단체의 설비 또는 자재를 불법적으로 빼돌리는 행위, 승인을 받지 않고 매대에서 돈벌이를 하는 행위, 농기계나 소 관리를 제대로 하지 않는 행위, 전기를 낭비하는 행위를 비롯하여 북한주민의 일상생

1
2
3
4
5
6
7
8
9

할 전반까지 통제하고 있음을 알 수 있다. 셋째, 구 사회안전단속법은 법 위반자를 단속한 경우 24시간 이내로 조서를 작성하여야 한다고 규정하고 있는 데 비해(제32조), 인민보안단속법은 현지 또는 필요한 장소에서 조서를 작성한다고만 할 뿐 시간의 제약을 두고 있지 않다(제46조).

### ● 그림 1-1 인민보안단속법에 추가된 단속 행위

- 기관·기업소·단체의 설비, 자재를 불법적으로 빼돌리거나 승인 없이 음식물 매대 같은 봉사시설을 갖추어놓고 돈벌이를 하는 행위
- 기관·기업소·단체의 종업원으로 불법적으로 돈벌이를 조직하는 행위
- 농기계·부림소 관리를 바로 않지 않거나 비료, 농약 등의 영농물자 보관·이용 질서 위반 행위
- 불법적으로 전열기를 사용하는 등의 전기 낭비 행위
- 기관·기업소·단체의 노력을 다른 일에 망탕 동원시키거나 계획된 노력을 제때에 동원시키지 않은 행위
- 미신행위를 날조하거나 사실을 날조·왜곡하거나 요언(妖言)을 퍼뜨리는 행위
- 컴퓨터, 인쇄기, 수자식활영기, 반도체라디오가 달린 녹음기의 등록이용 질서 위반 행위
- 여성을 희롱하거나 남의 옷에 더러운 것을 발라놓는 행위
- 철길, 고속도로로 걸어 다니거나 관광도로와 그 주변에서 공중도덕과 제정된 질서를 위반하는 행위
- 열차, 전차, 버스에 설치한 시설을 파손시키거나 정상적 운행에 지장을 주는 행위
- 장사, 물물교환을 목적으로 술을 만들거나 또는 국가가 금지시킨 물건을 팔고 사거나 시장 밖에서 물건을 팔고 사는 행위
- 불법적으로 밀수·밀매하거나 허가 없이 국경을 넘나드는 행위
- 도적물건을 숨겨주거나 또는 팔아 주거나 시는 행위
- 술을 마시고 운전하거나 배출기준을 초과하여 유해가스를 내보내는 행위
- 법질서 위반 행위에 대하여 신고하거나 충고를 주는 자에게 폭행을 가하거나 반항, 모욕하는 등의 행위

### 3. 철도차량법

북한에는 철도재판이라는 특별한 형태의 재판제도가 있다는 점에서 철도차량법의 제정이 주목된다.<sup>7</sup> 북한이 철도재판이라고 하는 독특한 특별형사재판제도를 운영하고 있는 이유는 철도가 북한에서 중요한 의미를 갖기 때문이라고 볼 수 있다. 북한의 철도는 여객수송의 경우 전체의 약 60%를 분담하고 있으며, 화물운송은 약 90%에 달하는 물동량을 처리하고 있다고 한다.<sup>8</sup>

철도재판소는 철도운수부문의 종업원이 저지른 범죄사건과 철도운수사업을 침해한 범죄사건을 재판한다(북한 형사소송법 제128조). 철도재판소의 제1심 재판에 대한 상소 또는 항의사건은 최고재판소(구 중앙재판소)에서 재판한다(북한 형사소송법 제129조). 북한 형법은 철도부문 일군이 운수조직과 지휘를 무책임하게 하였거나 교통운수질서를 위반하여 기차를 전복·파손시킨 행위, 철도의 정상적 운행에 지장을 주거나 사람을 사망·상해한 행위에 대해 최고 무기노동교화형까지 처할 수 있다고 규정하고 있다(제121조). 운수수단의 이용질서를 위반하여 교통운수에 지장을 준 행위는 노동단련형과 2년 이하의 노동교화형까지 가능하다(제122조). 철길에 불법적으로 장애물·차단물을 설치하거나 표식물을 없앤 행위, 운수일군에게 폭행·협박하여 운수수단의 운영을 지체시킨 행위는 2년 이하의 노동단련형과 5년 이하의 노동교화형에 처할 수 있다(제123조). 나아가 2007년 제정된 형법부칙(일반범죄)은 국가재산약취행위의 정상이 극히 무거운 경우(제2조), 국가재

7. 이규창, “철도차량법 제정과 북한주민의 인권,” (통일연구원 Online Series CO 11-29, 2011.11.7).

8. 원동욱, “교통분야,” 손기웅 외, 『북한 분야별 실태분석 및 향후 대북정책 추진방향』 (서울: 통일정책연구협의회, 2009), p. 95.

산강도행위의 정상이 극히 무거운 경우(제3조), 국가재산을 고의적 파손한 행위의 정상이 극히 무거운 경우(제4조)에는 사형까지도 처할 수 있는 것으로 규정하고 있다.

다음의 몇 가지 사항을 미루어 볼 때 북한 당국은 그들이 표방하고 있는 강성대국 건설을 위해 철도 분야에서 북한주민에 대한 통제를 강화할 것으로 보인다. 첫째, 철도차량법은 철도차량의 생산과 등록, 관리운영에 있어 제도와 질서를 엄격히 세우고 북한이 목표로 내세우고 있는 사회주의경제건설을 독려하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조). 둘째, 국가는 철도차량의 관리운영에서 강한 규율과 질서를 세우며 정규화하도록 해야 한다고 규정하고 있다(제5조). 셋째, 행정처벌의 행위를 구체적으로 규정하고 이 행위들이 범죄에 이를 경우 형사책임을 지운다고 규정하고 있다. 넷째, 북한은 철도운수부문에 강성대국 건설에서 매우 중요함을 강조하면서 철도운수부문에 대한 행정경제감시 강화를 독려하고 있다. 그리고 이를 선군정치와 연계시키고 있다.

“우리 당은 철도운수를 금속, 전력, 석탄공업과 함께 인민경제의 4대선행부문의 하나로 내세우고 있다. …

철도운수부문에 강성대국건설에서 차지하는 위치와 역할은 이 부문에 대한 검찰기관의 행정경제감시를 강화할 것을 중요하게 요구하고 있다. …

철도운수부문에 대한 행정경제감시를 강화하는 것이 중요한 요구로 나서는 것은 다음으로 그것이 우리 당의 선군정치를 실현하는데서 중요한 작용을 하기 때문이다.”<sup>9</sup>

그러면서 검찰기관에게 철도운수부문에 대한 법적 통제를 강화해 경제강국 건설 추진에 나설 것을 독려하고 있다.

---

<sup>9</sup> 안광혁, “철도운수부문에 대한 행정경제감시의 중요성,” 『정치법률연구』, 제4호 (평양: 김일성종합대학출판사, 2010), p. 39.

“공화국검찰기관은 철도운수부문에 대한 행정경제감시를 통하여 수송조직과 지휘를 되는데로 하여 철도수송에서 혼란을 가져오는 현상, 수송수단들에 대한 점검, 보수를 제대로 하지 않아 수송능력을 높이지 못하는 현상, 규률과 질서를 세우지 않아 사고를 내는 현상을 비롯하여 인민생활향상을 위한 경제건설에 필요한 화물수송에 지장을 주는 현상들과 강한 법적투쟁을 벌임으로써 경제강국건설을 적극 추진한다.”<sup>10</sup>

#### 4. 해사소송관계법

북한은 민사특별재판제도와 관련하여 해사소송관계법을 제정하였다. 해사소송관계법은 해사청구권 실현을 원만히 보장하고 민사상 권리와 이익을 보호하는 것을 목적으로 하고 있다는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다(제1조). 물론 해사재판이 제대로 작동할 지, 그래서 해사소송관계법이 천명하고 있는 당사자들의 해사청구권이 실효적으로 보장될 수 있을 지는 별도의 문제이다.<sup>11</sup>

### Ⅲ. 경제적·사회적·문화적 권리 관련 법령

#### 1. 경제적 권리 관련 법령

##### 가. 물자소비기준법과 노동정량법 및 인민경제계획법

물자소비기준법의 제정, 노동정량법의 제정, 인민경제계획법의 개정  
 은 북한주민의 인권에 반하는 것으로 평가된다. 물자소비기준법은 물  
 자낭비를 없애고 사회주의경제건설을 독려하는 내용들로 규정되어 있

<sup>10</sup> 안광혁, “철도운수부문에 대한 행정경제감시의 중요성,” p. 40.

<sup>11</sup> 해사소송관계법의 내용에 대한 자세한 분석은 이훈재, “북한의 ‘해사소송관계법’ 제정의 의미와 평가,” (제169회 북한법연구회 월례발표회, 2011.9.29), pp. 1~25 참조.

1
2
3
4
5
6
7
8
9



기 때문이다. 특히, 물자소비기준을 북한이 표방하고 있는 사회주의경제건설과 연계시키고 있으며, 감독통제 및 처벌을 통해 물자소비기준의 제정 및 적용을 강제하고 있다. 노동정량법 역시 사회주의경제건설을 다그치는데 이바지하는 것을 사명으로 삼고 있다는 점에서 노동정량법 제정도 전반적으로 북한 근로자들의 노동인권에 반하는 것으로 보인다. 노동정량법은 노동정량사업을 강조하고 있으며, 노동생산성 제고를 통한 사회주의경제건설을 독려하고 있다. 무엇보다 기존의 사회주의노동법과 비교했을 때 평가제도를 확대·강화하고 있는 특징을 보이고 있다. 2010년 4월 최종 개정된 인민경제계획법은 2001년 법령과 비교했을 때 모두 5개 조항을 개정하였는데 전체적으로 봤을 때 인민경제계획 규율을 강화하고 있다.<sup>12</sup>

#### 나. 경제특구법령 및 외국투자관련 법령

북한은 2011년 11월과 12월에 걸쳐 14개 경제관련 법령들을 제정 또는 개정하였다. 같은 해 12월 17일 김정일이 사망하였다는 점에서 이 시기를 전후로 하여 제정 또는 개정된 북한 법령은 김정은 체제하의 북한이 나가고자 하는 방향을 보여준다는 점에서 특별한 의미를 부여할 수 있다. 제정 또는 개정된 경제관련 법령들을 시간 순으로 나열하면 다음 <표 1-2>와 같다.

---

<sup>12</sup> 자세한 내용은 이규창, “김정은 후계구도하의 북한인권법제 분석과 평가,” pp. 257~267 참조.

표 1-2 2011년 11월과 12월에 제정 또는 개정된 경제 관련 북한 법령

법령	제·개정 일시	비고
외국인기업법	2011년 11월 29일 개정	직전 법령 2007년 9월 26일
외국인투자법	2011년 11월 29일 개정	직전 법령 2008년 8월 19일
토지임대법	2011년 11월 29일 개정	직전 법령 2008년 8월 19일
합영법	2011년 11월 29일 개정	직전 법령 2008년 8월 19일
합작법	2011년 11월 29일 개정	직전 법령 2008년 8월 19일
라선경제무역지대법	2011년 12월 3일 개정	직전 법령 2010년 1월 27일
황금평, 위화도경제지대법	2011년 12월 3일 제정	-
외국인투자기업노동법	2011년 12월 21일 개정	직전 법령 2009년 1월 21일
외국인투자기업재정관리법	2011년 12월 21일 개정	직전 법령 2008년 10월 2일
외국인투자기업파산법	2011년 12월 21일 개정	직전 법령 2000년 4월 19일
외국투자기업 및 외국인세금법	2011년 12월 21일 개정	직전 법령 2008년 8월 19일
외국투자기업등록법	2011년 12월 21일 개정	직전 법령 2009년 8월 4일
외국투자기업회계법	2011년 12월 21일 개정	직전 법령 2008년 4월 29일
외국투자은행법	2011년 12월 21일 개정	직전 법령 2002년 11월 7일

출처: 이규창, “김정은 체제 구축을 위한 북한의 법제정비,” 법제처, 『2012 남북법제연 구보고서』 (서울: 법제처, 2012), p. 3.

북한이 경제관련 법령을 정비한 의도 내지 목적은 무엇일까? 북한은 김정일 등장 이래 선군정치를 통해 정치 강국, 군사 강국, 경제 강국을 목표로 삼아왔다. 그리고 2012년까지 이들을 모두 완성하여 강성대국의 새로운 문을 열겠다고 호언장담해 왔다. 북한은 핵 개발과 더불어 군사 강국은 건설되었다고 인식하고 있으며, 이제 사회주의 강성대국 건설을 위해 남은 것은 경제 강국이라고 한다.<sup>13</sup> 북한은 2011년 신년

<sup>13</sup> 홍성국, “북한의 경제체제 특징과 전망: 후계구도를 중심으로,” 『수은북한경제』, 2011

공동사설에서 “2011년은 인민생활대고조의 불길을 더욱 세차게 지펴 올려 강성대국건설에서 결정적 전환을 일으켜야 할 공격적의 해”라고 천명하였다. 나아가 2011년의 총격전을 거창한 인민생활향상 대진군의 계속이며 ‘새로운 높은 단계’라고 강조하였다. 그리고는 2011년 11월과 12월에 걸쳐 경제특구 법령과 외국인투자관련 법령들을 정비하였다. 이 같은 전후 사정을 볼 때 북한의 경제특구 법령과 외국인투자관련 법령 정비의 의도 내지 목적은 경제성장 및 외자유치 활성화를 통한 경제 강국 건설에 있다고 평가된다. 다시 말해 북한은 라선경제무역지대법의 개정과 황금평·위화도경제지대법의 제정을 통해 경제특구에 대한 외국의 투자를 유도하고 외국인투자관련 법령의 개정을 통해 이에 필요한 제도적인 뒷받침을 의도하고 있는 것으로 분석된다. 후계자 김정은의 입장에서든 경제사정의 호전은 자신의 체제 구축을 위한 핵심적인 과제 가운데 하나일 수밖에 없다. 북한이 2009년 11월 30일 화폐개혁(화폐교환)을 전격적으로 단행하였지만 실패하면서 북한주민들의 생활은 더욱 피폐해졌다.<sup>14</sup> 또한 앞에서 언급한 바와 같이 북한은 2009년 11월 물자소비기준법 제정, 같은 해 12월 노동정량법 제정, 2010년 4월 인민경제계획법 제정 등 노동 및 경제 관련 법령들의 정비를 통해 경제 강국 건설을 도모하였다. 그럼에도 불구하고 북한은 2009년과 2010년 2년에 걸쳐 마이너스 성장을 기록하였다.<sup>15</sup>

---

봄호 (한국수출입은행, 2011), p. 29.

<sup>14</sup> 북한의 만성적인 경제난과 식량난은 북한주민들의 범죄에도 나타나고 있다. 특히 화폐개혁 이후 인육을 먹었다는 이유로 공개처형된 사례가 증언되었다. 2011년 6월 탈북한 북한이탈주민 ○○○은 양강도 혜산시 마산동에 거주하던 남자가 살인 후 인육을 먹었다는 죄목으로 2009년 12월 처형되었다는 소문을 들었다고 증언하였다. 그는 화폐개혁 직후 너무 먹을 것이 없는 상황에서 어떤 남자가 지나가는 10세 정도의 여자아이를 잡아먹어서 공개처형 당한 것이라고 하였다. 김수암 외, 『북한인권백서 2012』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 83.

북한이 라선경제무역지대를 재정비하고 황금평·위화도경제지대를 개발하게 된 배경에는 남북관계의 경색이 상당한 영향을 미친 것으로 보인다.<sup>15</sup> 2008년 7월 금강산지구에서 발생한 여성관광객 피격사망사건으로 남북관계가 경색되게 되었다. 이 사건 이후 금강산관광이 중단되었고, 북한은 2010년 3월에 일방적으로 금강산 자산 몰수·동결조치를 발표하였다. 2010년 3월 발생한 천안함 폭침사건과 2010년 11월 연평도 포격도발 사건은 남북관계를 더 어렵게 만들었다. 그리고는 2011년 5월 31일 금강산국제관광특구법을 제정·공포하였다. 북한은 이 법에 따라 금강산지구 내 부동산 등 재산을 정리하겠다고 밝힌 데 이어 2011년 8월 22일에는 금강산 지구 내 남측 재산에 대한 법적 처분에 들어갔다고 밝혔다.

이상과 같은 북한의 경제난, 후계 체제안착, 남북관계의 경색 등의 문제에 복합적으로 봉착한 김정은이 자신의 체제 구축을 위해 경제특구 확대와 외자유치 확대를 통해 경제성장 및 북한주민의 생활향상을 위한 전기 마련에 나선 것으로 보인다.

인권 측면에서 김정일 사망을 전후한 북한의 경제관련 법제정비는 북한주민의 경제적 권리뿐만이 아니라 자유권 측면에서도 상당한 영향을 미칠 수 있다. 자유권 측면에서는 외자유치 확대과정에서 불가피하게 부딪힐 수밖에 없는 개혁·개방과 외부 정보 및 문화의 유입으로 인한 북한주민의 의식변화가 가장 주목된다. 경제적 권리 측면에서는 경제관련 법제 정비가 개혁·개방 및 외국투자유치 확대로 이어져 북한

15. 2009년에는 - 0.9%, 2010년에는 - 0.5%를 기록하였다. 통계청, 『북한의 주요통계지표 2011』 (대전: 통계청, 2012), p. 78.

16. 이규창, “북한의 경제특구 법제 정비와 북한주민의 인권,” (법제처·통일연구원 공동주관, 2012 아시아법제포럼 남북법제 분과회의 자료집, 2012.6.27), p. 49.

주민의 생활수준을 과연 어느 정도까지 향상시킬 수 있을 것인지의 여부가 가장 주목된다. 특히 외국의 사례를 볼 때 민주화운동의 최소 요건으로 제시되고 있는 일인당 국민소득 2,500달러 내지 3,000달러 수준까지 북한의 경제가 성장할 수 있을지의 여부를 관심 갖고 지켜볼 필요가 있다. 북한의 의도대로 외자유치 확대를 통한 경제성장이 이루어질 경우 경제난과 식량난도 어느 정도 해결될 것이다. 또한 경제특구 확대 및 외국인투자 유치로 개혁·개방이 속도를 낼 경우 외부의 정보와 문화 유입으로 인한 북한주민의 의식 변화도 빠르게 진행될 것이다. 다시 말해 북한의 경제법제 정비가 성과를 거둘 경우 북한주민의 자유권과 사회권 모두 신장될 수 있다. 이는 리비아의 재스민혁명과 같은 소위 북한의 민주화로 이어질 수도 있을 것이다.<sup>17</sup>

## 2. 사회적 권리 관련 법령

### 가. 노동보호법

노동보호법은 기존 사회주의노동법에 비해 노동보호의 내용 및 절차를 구체화하고 있다. 무엇보다 근로자들의 노동보호 및 근로조건을 강화함으로써 적어도 규정상으로는 근로자들의 인권 보호를 강화하고 있다.<sup>18</sup> 첫째, 사회주의노동법은 근로자들의 생명과 건강을 보호증진시키는 것이 노동보호사업을 잘하는 중요한 조건이라고 규정하고 있다(제53조). 이에 비해 노동보호법은 근로자들의 생명과 건강을 ‘적극’ 보호증진시키는데 이바지하는 것을 사명으로 하고 있다(제1조). 둘째,

17. 이규창, “북한의 경제특구 법제 정비와 북한주민의 인권,” pp. 58~59.

18. 자세한 내용은 이규창, “김정은 후계구도하의 북한인권법제 분석과 평가,” pp. 236~242 참조.

사회주의노동법은 노동의 힘든 정도와 특수한 조건에 따라 하루노동 시간을 7시간 또는 6시간으로 한다고 해서 노동시간의 하한(下限)을 정하고 있다(제16조). 이에 비해 노동보호법은 육체적으로 힘든 부문과 특수한 조건에서 일하는 근로자들의 하루 노동시간에 대한 하한을 두고 있지 않다(제36조). 따라서 6시간 이하의 하루 노동시간도 가능하다고 해석될 수 있다. 셋째, 사회주의노동법은 젖먹이 아이를 가졌거나 임신한 여성근로자들에 대한 야간노동을 금지하고 있으며(제59조 제3항), 근로자들에 대한 시간외 노동, 휴식일 노동을 금지하고 있다(제62조~제64조). 노동보호법도 사회주의노동법과 마찬가지로 젖먹이 어린이가 있거나 임신한 여성근로자들에게 야간노동, 시간외 노동, 휴식일 노동을 금지하고 있다. 노동보호법은 이에 더하여 특별한 사유가 없는 한 젖먹이 어린이를 가졌거나 임신한 여성근로자들을 기관·기업소·단체에서 내보낼 수 없다는 규정을 추가하고 있다(제38조). 넷째, 사회주의노동법은 국가 기관·기업소·사회협동단체는 여성근로자들을 위한 노동보호위생시설을 충분히 갖추어야 한다고만 규정하고 있다(제59조 제2항). 이에 비해 노동보호법은 합숙, 식당, 세목장, 이발소, 휴게실, 탁아소, 유치원을 비롯한 편의시설을 갖추고 정상적으로 운영해야 한다고 규정하고 있다(제21조). 다섯째, 사회주의노동법은 근로자들의 건강보호를 위한 정기적인 건강검진을 규정하고 있다(제58조). 노동보호법은 이에 더하여 노동재해위험이 특별히 큰 기관·기업소·단체에는 의무적으로 병원 또는 진료소를 두어야 한다는 규정을 추가하고 있다(제22조). 여섯째, 사회주의노동법은 근로자들에게 영양제 무상 공급을 규정하고 있다(제60조). 노동보호법은 이에 더하여 영양제와 보호약제, 해독제 등을 공급해야 하며, 필요에 따라 영양제식당을 운영할 수 있다는 규정을 추가하고 있다(제32조).

1
2
3
4
5
6
7
8
9

또한 노동보호법은 사회주의노동법에 규정되어 있지 않은 내용들을 새롭게 규정하고 있는데 이는 위에서 살펴본 근로자의 인권 보호 강화 차원에서 이해될 수 있다. 첫째, 노동보호법은 노동안전교양과 관련하여 노동안전 재교양 제도와 노동안전교육 제도를 명시하고 있다. 기관·기업소·단체는 노동안전재교양체계를 세우고 근로자들에 대한 노동안전재교양을 정기적으로 실시해야 하며, 노동안전교육 및 양성기관에서는 노동안전공학과 노동보호학을 필수과목으로 정하고 그에 대한 교육을 강화해야 한다(제14조, 제15조). 둘째, 노동보호법은 직업성 질병으로 해당 직종에서 일할 수 없게 된 근로자들을 제때에 알맞은 직종에 배치하여야 한다는 규정을 명시하고 있다(제23조). 셋째, 노동보호법은 탄광·광산·금속·임업·수산·지질탐수부문 같은 어렵고 힘든 부문에서 일하는 근로자들에게 피복·식료품·기호품 등의 우대물자를 공급한다는 조항과 철도운수, 탄광부문과 별도로 정한 부문의 근로자들에게 제복을 공급한다는 규정을 명시하고 있다(제33조, 제34조). 넷째, 노동보호법은 사회주의노동법에는 규정되어 있지 않은 노동재해 관련 규정들을 신설함으로써 노동보호를 제도적으로 강화하고 있다. 노동재해 구호 절차에 관한 규정들을 신설하였고(제53조~제58조), 관련 기구를 설치하였다. 관련 기구로 노동재해방지 및 사고심의를 위해 내각에 비상설중앙사고방지대책 위원회를 두도록 하고 있으며, 성·중앙기관·도(직할시)·시(구역)·군과 기관·기업소에는 비상설사고방지대책위원회를 두도록 규정하고 있다(제60조).

## 나. 보통교육법 및 고등교육법

보통교육법은 기존 교육법에서 규정하고 있는 무상의무교육과 교육일군 양성 및 교육조건보장 관련 규정들을 큰 틀에서 유지하고 있다.

동시에 교육법에 단편적으로 규정되어 있던 내용들을 보다 구체적으로 규정하거나 새로운 규정들을 신설하였다. 육체적·지적 장애를 겪는 어린이의 취학 연령 유예를 명시하였고(제12조), 보통교육기관에 유치원과 특수학교(장애자교육을 위한 맹·농아학교), 특별학교(특정 대상의 교육을 위한 학원)를 명시하였으며(제19조), 학교 명칭을 정하는 것과 소학교, 중학교, 제1중학교, 특별학교(학원), 특수학교(맹·농아학교) 등의 각급 학교 운영에 관한 규정을 신설하였다(제21조~제25조). 내용상의 주요 특징을 보면 인재 양성을 강조하고 있다. 특히 기초과학 기술과 외국어교육을 강화하고 있다. 다시 말해 교육법이 단순히 “과학기술교육을 깊이 있게 하고”라고만 규정하고 있어 외국어교육은 명시하지 않고 있는 반면에(제29조) 보통교육법은 “... 수학, 물리, 생물, 컴퓨터를 비롯한 기초과학기술과목에 대한 교육, 외국어 ... 에 대한 교육을 옹계 결합시켜야 한다.”고 규정하고 있다(제40조). 이와 함께 보통교육법은 교원 양성 강조, 만성적인 식량난과 경제난의 반영, 제1중학교 체제 개편 등의 특징을 보이고 있다.

인권 측면에서 보통교육법은 상반된 측면을 보이고 있다. 교육 부문의 비사회주의적 현상에 대한 단속을 강화하고 있다. 교육 부문 내에 존재하는 다양한 비사회주의적 현상을 적시하고, 교육 관련자와 일반 주민이 이를 어겼을 경우 행정처벌과 형사처벌을 하도록 명시하고 있다. 교육 관련 금품 수수, 학교시설의 비교육적 유용, 학습과 무관한 학생 동원, 교과서 판매, 영리 목적의 개인교수행위 등 처벌 대상 행위를 구체적으로 열거하고 있다(제52조, 제53조). 반면 남학생과 여학생이 차별 없이 평등한 교육을 받는다는 점을 명시하여 남녀평등교육 원칙을 천명하고 있다(제37조). 이는 대외적으로 국제인권조약 준수와 남녀평등 및 여성인권 보호를 천명하려는 북한 당국의 의도로 풀이된다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9



보통교육법은 아동권리협약을 부분적으로 반영하고 있다. 첫째, 아동권리협약은 초등교육의 의무실시와 무료 제공을 규정하고 있다(제28조 제1항 가). 보통교육법은 명목상으로는 이를 반영하고 있다(제9조~제13조). 그러나 실제로는 학생과 학부모들이 여러 가지 비용을 부담하고 있다. 둘째, 아동권리협약은 여러 형태의 중등교육 발전 장려, 중등교육의 무료교육 도입 및 필요한 경우 재정적 지원을 규정하고 있다(제28조 제2항 나). 보통교육법은 맹·농아학교 및 맹·농아 어린이에 대한 교육 및 생활조건 보장, 특정 대상을 위한 학원교육, 중등일반교육의 무료 실시 등의 규정을 통해 중등교육의 발전 장려와 무료교육 도입을 반영하고 있으며(제13조, 제15조, 제19조), 장학금 지원의 규정을 통한 재정적 지원도 명목상으로는 반영하고 있다(제14조). 셋째, 아동권리협약은 문맹 퇴치에 기여하고 과학적·기술적 지식과 현대적 교육방법에의 접근을 쉽게 하기 위해, 교육에 관련되는 사항에 있어서 국제협력을 촉진·장려해야 한다고 규정하고 있다(제28조 제3항). 보통교육법은 “국가는 보통교육분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협력을 발전시킨다.”고 규정함으로써 교육분야에서의 국제협력을 반영하고 있다(제7조).

반면에 아동권리협약상의 규정들이 반영되어 있지 않는 내용들도 있다. 첫째, 아동권리협약은 교육 및 직업에 관한 정보와 지도(指導, Guidance)를 모든 아동이 이용하고 접근할 수 있도록 조치해야 한다고 규정하고 있다(제28조 제1항 라). 보통교육법에는 이와 관련된 규정이 없다. 실제에 있어서도 북한의 아동들은 교육 및 직업에 관한 정보와 지도를 이용하는 것이 용이하지 않다. 둘째, 아동권리협약은 학생의 정기적 출석과 탈락률 감소를 장려하기 위한 조치를 취해야 한다고 규정하고 있으나(제28조 제1항 마) 보통교육법에는 이에 관한 명시적

인 규정이 없다. 실제로는 농촌 지역 등 일부 지역에서 출석률이 현저히 낮다는 북한이탈주민의 증언이 있음에도 불구하고 국제기구 등에는 출석률이 100%에 가깝다고 보고하고 있으며, 공식적으로 출석률 증가를 위한 별도의 대책을 세우지 않고 있다. 셋째, 아동권리협약은 학교 규율이 아동의 인간적 존엄성과 합치하고 아동권리협약에 부합되도록 운영되는 것을 보장하기 위하여 적절한 조치를 취해야 한다고 규정하고 있으며(제28조 제2항), 아동의 인격 및 재능 계발 등을 아동교육의 목표로 삼아야 한다고 규정하고 있다(제29조). 그러나 보통교육법에는 학교 규율에 관한 명시적인 규정이 없으며, 아동의 인간적 존엄성보다는 정치사상교육을 강조하고 있다(제40조).<sup>19</sup>

한편, 북한은 교육과 관련하여 고등교육법을 제정하였다. 북한 조선중앙통신은 2012년 1월 18일 북한이 2011년 12월 14일에 고등교육법을 채택한 사실을 보도하였는데 7개 장, 68개 조문으로 구성되어 있다고 보도하였다. 통신은 고등교육법이 “고등교육기관의 조직운영과 교수양성, 과학연구사업에서 제도와 질서를 세워 고등교육을 발전시키는데 목적이 있다.”고 밝혔다.

교육법제의 정비는 그 동안 북한이 일관되게 주장해온 강성대국 또는 2012년 신년 공동사설에서 한 단계 목표를 낮춘 강성국가 건설에 필요한 일군 양성에 의도가 있는 것으로 보인다.<sup>20</sup> 고등교육법의 조문은 아직 공개되지 않고 있어서 그 구체적인 내용은 확인되지 않는다. 그러나 2011년 1월에 제정한 보통교육법의 내용을 볼 때 강성국가 건설에 필요한 일군양성에 관한 내용들을 규정하고 있을 것으로 판단된다.

<sup>19</sup> 임순희·조정아·이규창, 『북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향』, 통일정세분석 2012-02 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 13~22.

<sup>20</sup> 이규창, “김정은 체제 구축을 위한 북한의 법제정비,” pp. 5~7.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

북한은 올해 신년 공동사설에서 CNC(Computer Numerical Control, 컴퓨터수치제어)와 정보기술·나노기술·생물공학과 같은 기초과학기술의 성과를 강조하면서 북한 경제의 면모를 기술집약형으로 변화시켜야 한다고 강조하고 있다. 그러면서 교육 부문에서 ‘지식경제시대’의 요구에 맞게 교육의 수준을 향상시키는 것을 과제로 설정하였다. 관련 부분을 인용하면 다음과 같다.

“우리는 최신식 CNC공작기계생산에서 … 전반적 기술장비수준을 새로운 높은 단계로 올려세워야 한다. … 우리 경제의 면모를 기술집약형으로 전변시키기 위한 사업을 전망성있게 밀고나가야 한다.

과학연구기관들에서는 정보기술, 나노기술, 생물공학과 같은 핵심기초기술과 중요부문 기술공학발전에 더 큰 힘을 넣으며 세계를 디디고 올라설 수 있는 연구성과들을 더 많이 내놓아야 한다. 과학기술발전에서 주체를 확고히 세우고 집단주의를 철저히 구현하며 과학기술과 생산실천을 밀접히 결합시켜나가야 한다. …

… 교육부문에서는 지식경제시대의 요구에 맞게 교육의 내용과 형식, 조건과 환경을 높은 수준에서 보장해나가야 한다. … ”

김정은 체제하의 북한은 보통교육법과 고등교육법의 제정을 통해 위와 같은 과제 수행에 필요한 일군 양성에 나설 것으로 전망된다. 이와 관련하여 북한은 2012년 4월 13일 개최된 최고인민회의 제12기 제5차 회의에서 올해 과업에 대해 보고하면서 “ … 수재양성기지와 각급 학교들을 잘 꾸리고 현실발전의 요구에 맞게 교육방법과 방법을 개선하며 … ”라며 수재 양성과 교육 개선을 천명하였다.

### 3. 문화적 권리 관련 법령

자연보호구법의 제정과 원림법의 제정은 북한주민의 문화적 권리 측면에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 자연보호구법은 자연보호구(역)의 설정과 조사를 통해 자연환경 및 생물다양성을 보호하고 북한주민들에게 보다 좋은 생활환경과 조건을 마련하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조). 원림법은 원림의 조성과 관리를 통해 도시와 마을을 아름답게 꾸리고 위생문화적인 생활환경을 마련하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조). 원림(園林)은 문화정서생활과 환경보호 측면에서 여러 식물로 아름답고 꾸며놓은 녹화지역으로 여기에는 공원, 유원지, 녹지, 도시풍치림, 환경보호림, 동·식물원, 온실, 양묘장, 화포전 등이 속한다(제2조). 그러나 실태적인 측면에서 식량난과 경제난에 봉착해 있는 일반 북한주민들이 자연보호구(역)와 원림에서 문화생활을 향유할 수 있을 지의 문제는 별도의 문제이다.

### IV. 취약계층 보호 관련 법령

흔히 취약계층 내지는 소수자라고 할 때 여성, 아동, 노인, 장애인이 이러한 범주에 속하는 것으로 분류할 수 있다. 이와 관련 북한은 2003년 6월 18일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3835호로 장애인보호법을, 2007년 4월 26일에는 최고인민회의 상임위원회 정령 제2214호로 연로자보호법을 채택한 바 있다. 이어 2010년 11월 22일에는 여성권리보장법과 아동권리보장법을 제정하였다. 장애인보호법과 연로자보호법의 제정에 이은 여성권리보장법 및 아동권리보장법의 제정은 북한에서 취약계층 보호법제가 모습을 갖추가고 있음을 보여준다.<sup>21</sup>

1
2
3
4
5
6
7
8
9

## 1. 여성권리보장법

### 가. 여성 권익 보호 및 권리 신장의 구체화

여성권리보장법은 북조선 남녀평등권에 대한 법령, 사회주의노동법, 노동보호법, 형법, 형법부칙(일반범죄), 가족법 등 여성권리 및 보호에 관한 선행 법령들의 규정을 재확인하면서 여성들의 권익 보호와 권리 신장을 위한 제도 및 조치들을 구체적으로 규정하고 있다. 첫째, 여성권리보장을 위한 기본계획과 연차별 세부계획을 수립 및 시행하도록 규정하고, 기관·기업소·단체, 각급 지방인민위원회, 근로단체, 법기관 등의 여성권리보장의무를 규정하고 있다. 선행 법령들에는 이에 상응하는 규정이 부재하다. 둘째, ① 대학이나 전문학교에서 학생을 모집할 경우 특수전공분야 학과를 제외하고는 성별을 이유로 여성을 모집하지 않거나 제한하는 행위 금지, ② 교육기관은 여학생의 육체적 특성에 맞는 교육을 하며 여성을 위한 해당 시설을 갖추어 줄 것, ③ 기관·기업소·단체는 여성들이 남성과 평등하게 과학·기술·문학·예술·체육 활동에 참가할 수 있도록 필요한 조건을 보장할 것, ④ 보건기관은 여성을 위한 전문의료시설을 갖추어 줄 것, ⑤ 성별, 또는 결혼, 임신, 해산 등을 이유로 하는 여성들의 노력배치 금지나 제한을 하지 말 것, ⑥ 여성들에게 정해진 노동안전 시설과 노동위생시설을 갖추어주며 여성의 생리적 특성에 맞게 노동안전을 보장할 것, ⑦ 결혼, 임신, 산전산후휴가, 젖먹이는 기간 등을 이유로 여성을 직장에서 내보내지 말 것 등 여성 차별 금지를 명시하거나 여성들의 특성 또는 편의에 부합하는 시설을 갖추도록 규정하고 있다.

---

<sup>21</sup> 이하 여성권리보장법과 아동권리보장법의 내용은 임순희·김수암·이규창, 『북한의 여성권리·아동권리 관련 법 제정 동향』, 통일정세분석 2011-08 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 7~23을 서술식으로 풀어 쓴 것이다.

## 나. 다산 장려 및 다자녀 어린이를 둔 여성의 생활 보호 강화

여성권리보장법은 여성들의 다산을 장려하며 세 자녀 이상의 어린이를 둔 여성의 생활 보호를 보다 강화함으로써 국가적으로 여성의 다산을 장려하고 있다. 어린이보육교양법은 여러 어린이를 가진 어머니들의 노동시간을 줄이고 그들에게 ‘옹근’<sup>22</sup> 생활비를 준다고 규정하고 있다(제20조). 또한 사회주의노동법은 3명 이상의 어린이를 가진 여성 근로자들의 하루 노동시간은 6시간으로 한다고 규정하고 있으나 생활비 지불에 대한 규정은 없다(제16조). 이에 비해 여성권리보장법은 3명 이상의 어린이를 가진 여성 노동자의 하루 노동시간을 6시간이라고 규정하고 생활비 전액 지불도 명시하고 있다.

여성권리보장법은 ‘삼태자, 다태자’를 낳아 키우는 여성에 대해 무상 공급 물품 확대 등 특별 배려와 혜택 제공을 명시하고 있다. 어린이보육교양법은 3명 이상의 쌍둥이가 태어나면 옷과 포단, 젖제품 등을 무상으로 공급하고 어린이와 어머니에게 의료일군을 따로 담당시켜 건강을 돌보도록 규정하고 있다(제21조). 이에 비해 여성권리보장법은 3명 이상의 쌍둥이를 낳아 키우는 여성과 어린이에게 담당의사를 두며 살림집, 약품, 식료품, 가정용품 등을 무상 공급하는 특별 혜택을 규정하고 있다.

<sup>22</sup>. ‘옹근’이란 “제대로 다 있는, 조금도 축나지 않은”이라는 뜻이다. 과학백과사전출판사, 『조선말사전』 (평양: 과학백과사전출판사, 2010), p. 1598.

#### 다. 권리의 향유 주체로서 여성을 명시

여성권리보장법은 북한 헌법과 신소청원법, 손해보상법, 상속법 등 선행 법령에 규정되어 있는 권리의 향유 주체로서 여성을 명시하고 있다. 북한 헌법과 신소청원법, 손해보상법, 상속법 등 선행 법령에 규정되어 있는 ‘국민’에는 여성이 포함됨이 당연함에도 불구하고 여성권리보장법이 권리의 향유 주체로 여성을 명시하고 있는 것은 법 규정과 달리 실제에 있어서는 여성들이 권리를 행사하지 못했었다는 점을 반증하고 있으며 동시에 여성들의 권리 의식이 신장되었음을 반영하고 있는 것으로 평가된다.

#### 라. 여성차별철폐협약 규정 및 여성차별철폐위원회 권고, 일부 반영

북한 당국은 여성권리보장법 제정을 통해 여성차별철폐협약에 규정되어 있는 여성의 권리와 유엔 여성차별철폐위원회의 권고를 일부 반영하고 있다. 예컨대, 여성차별철폐협약은 여성에 대한 모든 형태의 인신매매를 금지하기 위하여 입법을 포함한 적절한 조치를 취하도록 요구하고 있다(제6조). 이와 관련하여 여성권리보장법은 여성을 매매하는 행위를 금지하고 이를 막기 위한 대책을 수립하도록 규정하고 있다(제39조). 또한 여성권리보장법은 유엔 여성차별철폐위원회의 권고사항들도 일부 반영하고 있다. 예를 들어 유엔 여성차별철폐위원회는 여성차별철폐협약 이행에 관한 북한의 최초보고서 심의(2005.7)에서 북한이 “가정폭력의 존재를 인식하지 못하고 있으며 그 결과 여성에 대한 폭력을 예방하고 피해자를 보호하는 조치가 없다는 것을 우려”하고 가정폭력 관련법을 도입할 것을 북한에 권고한 바 있다. 이와 관련하여 여성권리보장법은 가정에서 여성에 대한 온갖 형태의 폭력을 금지

하고 지방인민위원회와 기관·기업소·단체에 대해 가정폭행을 방지하기 위한 교양사업을 전개하여 가정폭행 행위가 나타나지 않아야 한다고 규정하고 있다(제46조). 반면, 여성차별철폐위원회는 가정폭력에 관한 구체적인 법을 도입하는 것에 그치지 않고 피해 여성들이 즉각적인 구제 및 보호수단을 받을 수 있고, 가해자가 기소·처벌받도록 보장할 것을 북한에 권고하였는데 여성권리보장법에는 가정폭행 피해여성 구제 및 보호 규정이 없고, 가해자에 대한 처벌도 명시하지 않고 있다. 이는 가정폭행 근절에 대한 북한 당국의 의지가 소극적임을 시사한다.

## 2. 아동권리보장법

### 가. 아동 ‘권리’ 신장 관점에서 관련 선행 법령을 집대성

그동안 아동 관련 내용이 사회주의헌법, 어린이보육교양법, 가족법, 사회주의노동법, 국적법, 인민보건법 등 관련 국내법령에 산발적으로 규정되어 있었으나 아동권리보장법에서는 아동의 ‘권리’ 신장 관점에서 아동권리협약을 반영하여 관련 법령을 집대성하고 있다. 또한 아동권리보장법에서는 선행 법령과 비교하여 아동의 권리 신장을 강화할 수 있도록 새로운 규정들이 도입되었다. 첫째, 아동권리보장법은 아동의 생명권과 발전권, 신소와 청원의 권리, 아동의 인격존중, 망명아동의 보호 등은 선행법률에 규정되어 있지 않은 내용을 새롭게 반영하여 아동의 권리를 신장시킬 수 있는 법적 기반을 마련하고 있다. 둘째, 국적법 제5조와 아동권리보장법 제13조(출생에 의한 국적의 취득권리)에서 아동이 국적을 취득할 수 있는 4가지 요건이 동일하다. 셋째, 가족법(제3장 가정)상에서 이혼에 대한 요건과 절차를 규정하고 있는데, 아동권리보장법은 제54조에서 ‘이혼을 막기 위한 교양’이 새롭게 규정

1
2
3
4
5
6
7
8
9



되는 특징을 보이고 있다. 가족법에서의 자녀 교양, 입양, 후견, 상속 등의 규정이 아동권리보장법에도 규정되어 있지만 가족법과 비교할 때 아동권리보장법에서는 장애아동에 대한 책임, 가정에서 아동의 의사존중, 가정에서 아동의 처벌 금지 등 권리 측면에서 새로운 규정이 도입되었다. 또한 가족법과 비교할 때 입양 등을 보다 구체적으로 규정하고 있다. 넷째, 아동권리보장법에서 장애아동에 대한 부모 혹은 후견인의 책임(제40조)을 새롭게 규정하는 등 장애아동에 대한 보호를 강화하고 있다. 이러한 조치는 2011년 1월 19일 새롭게 제정된 보통교육법에서 보다 구체화되었다. 보통교육법은 맹아, 농아학교의 학생에게 국가가 장학금 지원(제14조), 부모 또는 보호자가 없는 맹아, 농아 등의 장애아동에 대해 국가가 교육과 생활조건 책임(제15조) 등을 규정하고 있다. 또한 학업내용과 특성에 따라 보통교육기관을 분류하고, 그 중 하나로 ‘장애자 교육을 위한 맹·농아학교’를 명시하고 있으며(제19조 제4항), ‘맹·농아학교의 운영’에서 보다 구체적으로 규정하고 있다(제25조).

반면, 아동권리보장법에서는 아동의 노동금지 규정을 두고 있으나 사회주의헌법과 사회주의노동법의 규정에 명시된 관련 내용과 일치하지 않는다. 아동권리보장법은 아동을 16살까지로 규정하고 있으나, 사회주의헌법(제31조)과 사회주의노동법(제15조)에서는 “로동하는 나이는 16살부터이다. 국가는 로동하는 나이에 이르지 못한 소년들의 로동을 금지한다.”라고 규정함으로써 노동가능 나이는 ‘16살부터’가 된다. 노동보호법에는 관련 규정이 없다.

## 나. 아동권리협약의 반영

북한 당국은 아동권리보호법 제정을 통해 아동권리협약에 규정되어

있는 아동 권리의 대부분을 반영하려는 의지를 엿보이고 있다. 첫째, 아동권리협약에서 차별을 금지하고 아동의 이익을 최우선적으로 고려할 것을 요구하고 있는 바(제2조~제3조), 아동권리보장법에서는 아동의 평등권보장(제3조)과 아동중시원칙(제4조)을 명시하고 있다. 둘째, 아동권리협약에서 아동의 생명권과 생존 및 발전권 보장을 강조하고 있는 바(제6조), 아동권리보장법에서는 생명권과 발전권(제11조)을 별도의 조항으로 규정하고 있다. 셋째, 아동권리협약에서 교육(제28조~제29조)과 건강권(제24조)을 규정하고 있는 바, 아동권리보장법에서는 무상교육과 무상치료제를 바탕으로 교육과 보건분야를 독립장(제3장 교육, 보건분야에서의 아동권리 보장)으로 하여 보다 상세하게 규정하고 있다. 넷째, 아동권리협약에서 ‘가정’에서의 아동권리(제19조)를 규정하고 있는 것과 관련해서 아동권리보장법에서는 가정에서의 아동권리 보장(제4장)이라는 별도의 장을 설정하여 아동의 권리 보장을 강조하고 있다. 다섯째, 아동권리협약에서 장애 아동의 권리를 규정하고 있는 바(제23조), 아동권리보장법에서는 장애아동에 대한 부모 또는 후견인의 책임을 강조하고 있다. 여섯째, 아동권리협약에서 난민의 지위를 받은 아동의 권리를 규정하고 있는 바(제22조), 아동권리보장법에서는 망명아동 보호를 명시하고 있다(제21조).

아동권리협약에는 규정되어 있지 않지만 아동권리보장법에 명시된 특이한 내용은 이혼에 관한 조항이라고 할 수 있다. 아동권리보장법에서 ‘이혼’ 문제에 대해 보다 구체적으로 규정하고 있는 바, 특히 제54조(이혼을 막기 위한 교양)에서 이혼은 아동의 불행이기 때문에 아동의 성장과 발전을 위하여 이혼을 하지 않아야 한다고 규정하고 있다. 이를 위해 이혼문제가 되는 경우 기관, 기업소, 단체와 재판소 등은 아동의 이익을 위해 이혼하지 않도록 교양해야 한다고 규정하고 있다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

## 다. 시민권과 자유권에 대한 유보적 입법 태도

아동권리협약과 아동권리보장법에서 아동에 대한 정의를 비교할 때 연령의 차이가 해소되지 못하고 있다. 아동권리협약은 18살 미만으로, 아동권리보장법은 16살까지를 아동으로 정의하고 있다. 아동의 연령에 대한 정의는 북한의 다른 법령에서도 동일하게 규정되어 있다.

북한 당국은 아동권리협약에 근거하여 아동권리보장법을 제정하면서도 특정의 권리에 대해서는 유보의 태도를 보이고 있는 바, 아동권리협약에 규정된 아동의 권리 중 북한 당국이 아동권리보장법을 제정하면서 반영하지 않은 권리는 아래 <표 1-3>과 같다.

● 표 1-3 반영되지 않은 아동의 권리

아동권리협약	아동권리보장법
제14조: 사상·양심 및 종교의 자유	미반영
제15조: 결사의 자유와 평화적 집회의 자유	미반영 / 소년단같은 아동단체에 가입할 수 있음을 명시
제17조: 국내적·국제적 정보와 자료에 대한 접근권	미반영 / 출판물·문예작품의 창작·보급을 명시
제33조: 마약과 향정신성 물질의 불법적 사용으로부터의 보호 및 불법적 생산과 거래에 이용되는 것 방지	미반영
제34조: 성적 착취와 성적 학대로부터의 보호	미반영
제38조: 무력분쟁과 15세 미만 아동의 징병 불가	미반영

<표 1-3>을 통해 아동권리협약에 규정되어 있음에도 불구하고 아동권리보장법에 반영하지 않은 권리를 살펴보면 다음과 같은 특징을 나타내고 있다. 첫째, 북한체제의 유지에 부정적 영향을 미칠 가능성이

큰 시민권과 자유권이 반영되지 않았다. 둘째, 북한 내에서 최근 사회적 문제로 급부상하고 있는 마약, 인신매매 행위에 대해서는 반영하지 않았다. 셋째, 무력분쟁 시 아동의 권리 및 징병 문제와 관련한 아동권리협약의 조문을 반영하지 않았다.

아동권리협약(제32조 제3항)에서는 아동의 노동금지를 효과적으로 보장하기 위해 적절한 처벌 혹은 제재수단을 두도록 규정하고 있으나 아동권리보장법에서는 “기관, 기업소, 단체와 개별적 공민은 아동에게 노동을 시킨 행위를 할 수 없다”라고 원론적으로 규정하고 있을 뿐이다. 또한 아동권리협약(제37조)에서는 고문 또는 기타 잔혹하거나 비인간적이거나 굴욕적인 대우나 처벌을 받지 않도록 아동에 대한 가혹행위를 금지하도록 구체적으로 규정하고 있으나 아동권리보장법(제47조)에서는 아동에 대한 사건을 취급하는 모든 단계에서 아동에게 주어진 권리를 보장해야 한다고 원론적으로 규정하고 있을 뿐이다.

### 라. 최종검토의견서의 선별적 반영

북한은 4대 국제인권조약에 가입한 당사자로서 국제인권조약을 관장하는 규약위원회에 대해 비교적 협조적인 태도를 견지하여 오고 있다. 여성차별철폐협약과 아동권리협약에 따라 국가보고서를 제출하고 심의 과정에 대표단을 파견하였다. 특히 아동권리협약의 경우 제3·4차 통합보고서를 제출하고 심의를 받는 등 가장 적극적으로 아동권리위원회에 협력하였다. 그러나 아동권리위원회가 북한이 제출한 국가보고서에 대한 심의 후 채택한 최종검토의견서(Concluding Observation)에서 권고하고 있는 내용에 대해 북한은 아동권리보장법을 제정하면서 선별적으로 반영하고 있다.

첫째, 아동권리위원회가 장애아동을 위한 종합계획을 수립할 것을

1
2
3
4
5
6
7
8
9

권고한 데 대해 아동권리보장법 제40조에서 ‘장애아동에 대한 부모 또는 후견인의 책임’을 별도로 규정하고 있다.

둘째, 시민적 권리 및 자유와 관련하여 북한의 관련 법이 아동권리협약 제13조~제17조에 명시된 권리(표현, 사상, 양심, 종교의 자유, 프라이버시 보호, 자유로운 정보접근 등)를 보장하고 있는지 아동권리위원회가 지적한 데 대해 단체가입·견해표시(제16조), 프라이버시 보호(제17조) 등 선별적으로 반영하였다.

셋째, 아동의 성적 착취와 인신매매로부터 보호하도록 법을 개정하도록 아동권리위원회가 권고한 데 대해 아동권리보장법은 성적 착취는 언급하지 않은 채 아동에 대한 유괴, 매매행위 금지(제18조)로 규정하고 있다. 넷째, 아동권리위원회가 자발적 군 입대, 자발적 입대의 최저 연령을 18세로 상향 조정, 아동의 무력분쟁에 관한 선택의정서 비준 등을 권고한 데 대해 아동권리보장법에서는 반영하지 않았다.

### 3. 여성권리보장법과 아동권리보장법 제정의 특징

첫째, 각 조항의 내용은 원론적인 수준에서 기본적인 관련 규칙 내지 법칙을 포괄적으로 제시하고 있다. 북한의 여성권리보장법이 원용한 중국의 ‘여성권리의보장법’은 보다 구체적·세부적으로 여성의 권익 보장 및 남녀평등을 조문화(條文化)하였으며 총 9장 61조로 구성되어 있다.

둘째, 대체적으로 선행 법령들에서 주요 내용들을 발취하여 부분적으로 보완 내지 구체화하고 있다. 여성권리보장법은 북조선 남녀평등권에 대한 법령, 사회주의헌법, 어린이보육교양법, 사회주의노동법, 노동보호법, 민법, 형법, 가족법 등 선행 법령에서 관련 규정들을 재확인

하고 여성권리 보장 조치들을 구체화하고 있다. 아동권리보장법은 사회주의헌법, 교육법, 인민보건법, 어린이보육교양법, 사회안전법, 장애자보호법, 사회주의노동법, 형법, 가족법 등에서 관련 규정들을 재확인하고 아동권리 보호 조치들을 구체화하고 있다.

셋째, 여성권리보장법과 아동권리보장법은 유엔 여성차별철폐위원회와 아동권리위원회의 권고의견을 반영하여 관련 조항을 신설하거나, 또는 선행 관련 법령을 보다 구체적으로 조문화하고 있다. 이는 유엔의 여성권리 및 아동권리 관련 기구를 비롯한 국제사회의 규탄 및 개선 추구를 의식하고 있음을 시사한다.

넷째, 여성권리보장법과 아동권리보장법은 북한이 가입한 관련 국제협약은 국내법인 두 부문법과 같은 효력을 가진다고 명시함으로써 국제협약 이행의 의지를 부각, 과시하고 있다. 즉, “녀성권리와 관련하여 우리 나라가 가입한 국제협약은 이 법과 같은 효력을 가진다.”(여성권리보장법 제10조), “조선민주주의인민공화국이 가입한 아동권리보장 관련 국제협약은 이 법과 같은 효력을 가진다.”(아동권리보장법 제10조)고 규정하고 있다.

다섯째, 여성권리보장법과 아동권리보장법은 ‘국제교류와 협조’ 조항에서 여성권리 보장과 아동권리 보장에 있어 다른 나라, 국제기구들과 교류, 협조할 것임을 명시하고 있다. 즉, “국가는 녀성권리보장분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다.”(여성권리보장법 제9조), “국가는 아동권리보장분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다.”(아동권리보장법 제9조)고 규정하고 있다. 이는 여성권리 및 아동권리와 관련한 외부의 지적 내지 권고를 수용하고 문제해결을 위해 적극 협의할 수도 있음을 시사한다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

## V. 종합평가 및 전망

2009년 4월 헌법 개정 이후 제정되거나 또는 개정된 북한 법령들을 봤을 때 북한인권법제는 상반된 모습을 보이고 있다.

### 1. 법제의 분화: 입법 형식의 발전

먼저 입법 형식의 측면에서 보통교육법의 제정에 이은 고등교육법의 제정은 북한에서 법의 분화(分化)가 지속되고 있다는 점에서 의미를 부여할 수 있다. 북한은 기존의 사회주의노동법을 노동정량법(2009.12.10 제정)과 노동보호법(2010.7.8 제정)으로 분화시킨 전례가 있으며 취약계층에 대한 보호에 있어서도 기존의 장애인보호법(2003.6.18 제정)과 연로자보호법(2007.4.26 제정) 외에 여성권리보장법(2010.12.22 제정)과 아동권리보장법(2010.12.22 제정)을 제정한 바 있다. 남한법과 비교할 때 북한법은 일반적으로 각 법전의 수가 비교적 적은 편이고 규정내용이 포괄적이고 모호하다는 평가를 받는다. 이런 측면에서 본다면 노동정량법과 노동보호법 제정으로 인한 기존 사회주의노동법의 분화와 보통교육법과 고등교육법 제정으로 인한 기존 교육법의 분화, 그리고 취약계층 보호 법제의 정비는 형식적인 측면에서 발전된 법제의 일면을 보여주고 있다. 물론 남한법제와 비교할 때 북한법제의 수준은 아직도 낮다고 평가될 수밖에 없다. 그러나 사회주의노동법과 교육법의 분화, 취약계층보호법제의 정비로 볼 때 향후 북한에서 법의 분화가 지속될 것으로 전망된다. 또한 경제 관련 법령의 정비는 북한에서도 나름대로 법의 영역 내지는 법에 의한 통치가 빠르지는 않지만 점진적으로 확산되고 있다는 점에서 의미를 부여할 수 있다.<sup>23</sup>

## 2. 인권 존중 표방

해사소송관계법, 노동보호법, 자연보호구법, 원림법 등 북한은 북한주민의 인권 증진을 목표로 한 일련의 법령들을 제정하고 있다. 취약계층의 보호에 있어서도 장애인보호법과 연로자보호법의 제정에 이어 여성권리보장법과 아동권리보장법을 제정하고 있다. 노동보호법 제정도 마찬가지로 북한주민의 노동인권에 반하는 요소도 있지만 전반적으로 노동자의 노동조건 내지는 노동보호 강화 측면에서 사회주의노동법에 비해 발전된 측면들을 보여주고 있다. 이와 같은 일련의 인권법령 제정에 대해서는 외부의 비판을 회피하기 위해서라는 비판적인 시각이 많다. 필자도 여기에 동의한다. 그럼에도 불구하고 북한의 인권법령 제정 그 자체의 의의는 간과되어서는 안 된다고 본다. 북한인권 개선을 위해서는 북한의 인권(특히 시민적·정치적 권리) 문제를 지속적으로 제기해야 한다. 아울러 최근 제정된 인권 법령의 이행도 지속적으로 촉구해야 한다.

## 3. 인권 침해의 심화

북한이 지도적 지침으로 강조하고 있는 선군사상 내지는 선군정치를 법적으로 뒷받침하는 조치를 취함으로써 북한주민의 시민적·정치적 권리가 악화되고 있다. 2010년 9월 제3차 당대표자회, 2012년 4월 11일 제4차 당대표자회와 4월 13일 최고인민회의 제12기 5차 회의를 통해 김정은 체제의 권력엘리트의 면면이 드러났다. 특히 제4차 당대표자회에서 전체적으로 공안계통의 인물이 전면에 포진하고 있다. 국방위원회의 경우에도 군수계통과 공안계통이 두 축을 이루고 있다. 김

---

23. 이규창, “김정은 체제 구축을 위한 북한의 법제정비,” pp. 5~6.



정은을 뒷받침하는 권력엘리트들의 면면을 살펴보면 단기적으로 공안 기관을 통해 김정은 체제의 안정을 위한 사회통제가 강화될 것으로 예상된다. 이에 따라 전반적으로 북한주민의 시민적·정치적 권리는 크게 개선되기 어려울 것으로 전망된다. 다만 생존을 위한 주민들의 시장활동과 당국의 통제 사이에 갈등 요소는 증가할 가능성이 높다. 이는 두 가지 차원에서 북한주민의 자유권에 영향을 미치게 될 것이다. 첫째, 통제강화 과정에서 일부 주민들의 불만이 표출되면서 인권실태가 악화될 것이다. 둘째, 통제가 강화되더라도 남한 비디오 시청 등 외부 정보와 결합되면서 점차적으로 북한주민의 인식의 변화가 확산될 것이다.<sup>24</sup>

북한주민의 경제적·사회적·문화적 권리 측면에서 북한은 2012년 목표로 내세운 강성대국 건설을 위해 물자소비기준법, 노동정량법, 인민경제계획법 등 노동관계법령을 정비하였다. 김정일 사망 이후 발표된 북한의 2012년 신년 공동사설 특징은 김정은 중심 강조, 인민생활 강조, 식량문제 강조에 있다. 북한은 김정은 체제의 정통성을 확보하고 주민들의 지지를 확보하기 위해서 주민생활 향상에 주력하여 가시적인 성과를 내고자 할 것으로 전망된다.<sup>25</sup> 한편, 북한은 금년 4월 11일 제4차 당대표자회를 통해 김정은을 노동당 제1비서로 추대하고, 4월 13일 개최된 최고인민회의 제12기 제5차 회의에서는 김정은을 국방위원회 제1위원장으로 추대하는 권력구조 개편을 단행하였다. 4월 13일 최고인민회의에서 발표된 북한의 2012년 과업을 보면 경제 강국 건설과 인민생활향상 추진을 지속할 것을 천명하고 있다. “… 올해 … 경제강국의

---

24. 김수암·이규창, “북한인권 실태: 주요 특징 및 변화,” (통일연구원 Online Series CO 12-22, 2012.5.7).

25. 통일연구원, 『2012년 북한 신년 공동사설 분석』, 통일정세분석 2012-01 (서울: 통일연구원, 2012), p. 13.

확고한 토대를 마련해 나갈 것이다. 인민생활향상에서 변이 나게 하는 것은 올해에 조선로동당이 내세운 가장 중대한 투쟁목표”라고 밝히고 있다. 외국투자유치를 확대할 뜻도 내비치고 있다. “... 경제무역지대 개발과 합병, 합작을 활발히 전개하며 다른 나라들과의 경제기술협조 사업을 더욱 강화”해 나갈 것이라고 밝히고 있다. 이 같은 점들을 볼 때 북한 당국은 경제강국 건설 및 인민생활 향상을 명목으로 북한주민들을 가일층 독려할 것으로 보인다.

#### 4. 경제법제 정비를 통한 경제적 권리 향상 미지수

김정은 체제하에서의 북한이 소기의 성과를 달성할 수 있을 지의 여부는 미지수다. 북한의 경제관련 법제 정비는 외국투자 및 경제 활성화의 필요조건일 뿐 충분조건이 될 수 없기 때문이다. 북한의 외자유치 확대정책이 성공하기 위해서는 제도적 조건과 물리적 조건의 개선도 중요하지만 정책적 조건의 여건 마련이 특히 중요하다. 무엇보다 핵문제가 해결되지 않고서는 경제특구를 통한 해외투자유치 확대를 기대하기 어려울 것이다. 또한 경제법제를 정비하면서 2008년 7월의 금강산 여성관광객 피격사망사건, 2008년 12월의 개성공단 통행·체류 제한조치, 2009년 3월의 개성공단 직원 강제억류사건 및 2010년 3월의 금강산 우리측 자산 몰수·동결조치 등 일련의 학습효과를 통해 투자보장법제를 개선하였지만 정작 중요한 신뢰를 보여주지 못하고 있다. 일방적인 자산 몰수·동결조치, 일방적인 남측 인원 억류 및 협상 거부 등의 행태를 개선하여 국제사회의 신뢰를 회복해야 투자의 물줄기도 흐를 수 있을 것이다.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> 자세한 내용은 이규창, “북한의 경제특구 법제 정비와 북한주민의 인권” pp. 49~61 참조

1
2
3
4
5
6
7
8
9

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 과학백과사전출판사. 『조선말사전』. 평양: 과학백과사전출판사, 2010.
- 김수암 외. 『북한인권백서 2012』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 임순희·김수암·이규창. 『북한의 여성권리·아동권리 관련 법 제정 동향』.  
통일정세분석 2011-08. 서울: 통일연구원, 2011.
- 임순희·조정아·이규창. 『북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향』.  
통일정세분석 2012-02. 서울: 통일연구원, 2012.
- 통계청. 『북한의 주요통계지표 2011』. 대전: 통계청, 2012.
- 통일연구원. 『2012년 북한 신년 공동사설 분석』. 통일정세분석 2012-01.  
서울: 통일연구원, 2012.

### 2. 논문

- 김갑식. “북한 당대표자회와 김정은 후계체제 전망.” 『정책포럼』. 제54권  
(제주평화연구원), 2010.
- 안광혁. “철도운수부문에 대한 행정경제감시의 중요성.” 『정치법률연구』.  
제4호(평양: 김일성종합대학출판사), 2010.
- 원동욱. “교통분야.” 손기웅 외. 『북한 분야별 실태분석 및 향후 대북정책  
추진방향』. 서울: 통일정책연구협의회, 2009.
- 이규창. “북한의 경제특구 법제 정비와 북한주민의 인권.” 법제처·통일연  
구원 공동주관. 『2012 아시아법제포럼 남북법제 분과회의 자료집』.  
2012.6.27.
- \_\_\_\_\_. “김정은 후계구도하의 북한인권법제 분석과 평가.” 법제처.

『2011 남북법제연구보고서』. 서울: 법제처, 2011.

\_\_\_\_\_. “김정은 체제 구축을 위한 북한의 법제정비.” 법제처 『2012 남북법제연구보고서』. 서울: 법제처, 2012.

홍성국. “북한의 경제체제 특징과 전망: 후계구도를 중심으로.” 『수은북한경제』. 2011 봄호(한국수출입은행), 2011.

### 3. 기타

김수암·이규창. “북한인권 실태: 주요 특징 및 변화.” 통일연구원 Online Series 2012-22, 2012.5.7.

이규창. “인민보안단속법(구 사회안전단속법) 개정과 북한의 주민통제 강화.” 통일연구원 Online Series CO 11-31, 2011.11.15.

\_\_\_\_\_. “철도차량법 제정과 북한 주민의 인권.” 통일연구원 Online Series CO 11-29, 2011.11.7.

통일부 <www.unikorea.go.kr>, “북한이탈주민 현황” (검색일: 2012.5.14).

1

2

3

4

5

6

7

8

9



## 북한인권 NGO네트워크 연구: 이념, 조직, 전략

\_이원웅(관동대학교)

### I. 들어가는 말

### II. 주요 개념 및 분석틀

1. 북한인권 NGO
2. 주장(옹호)네트워크(advocacy network)와 정책공동체
3. 네트워크 분석(network analysis)

### III. NGO네트워크의 이념과 목표

1. 인권이념의 정향성
2. 전략목표와 분파

### IV. 네트워크의 조직 및 구성

1. 조직
2. 정보연계
3. 네트워크 구조

### V. 북한인권(옹호) 캠페인

1. 조직과 참여자
2. 이슈
3. 캠페인 운용 및 전략

### VI. 평가 및 전망

1. 이슈 수용성(acceptability)과 호응도(resonance)
2. 네트워크 조직 결합력(density)
3. 북한 내부의 취약성

### 참고문헌



## I. 들어가는 말

인권개선운동에서 NGO의 역할은 거의 절대적이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 북한 인권운동도 예외가 아니다. NGO인권운동은 네트워크를 통한 정보공유와 인권이념의 확산을 특징으로 하고 있다. 최근 서구의 사회과학 일반에서 급속히 발전되고 있는 네트워크 분석(network analysis)은 행위자의 개별적 속성이 아닌 개별 행위자 사이에 형성되어 있는 관계적 속성을 분석의 대상으로 삼으면서 새로운 방법론을 제시하고 있다.<sup>1</sup> 대북인권정책은 여러 층위의 행위주체들에 의해 형성된 정책네트워크를 매개로 형성되고 있으며 이러한 정책네트워크 행위자, 특히 북한 인권문제에 대해서 활발한 활동을 전개하고 있는 NGO네트워크에 대한 분석은 대북인권정책의 목표, 전략, 수단에 대한 정확한 인식 및 예측가능성을 제고시켜 줄 수 있다.

NGO인권운동의 특성은 인권가치에 대한 확고한 신념이다. 인권 이슈는 현대 국제사회를 변화시키는 주요한 의제를 구성한다. 그러나 인권의 보편적 가치는 하나의 선언적 명제일 뿐이며 그 내용면에서 다양한 관점이 존재할 수 있다.<sup>2</sup> 인권가치의 진화과정을 살펴보면 국제사회의 구성과정 속에서 강조점과 내용이 변화하는 것을 알 수 있다. 북한 인권이제가 어떠한 인권이념과 가치를 전제하고 있는가 하는 것은 정책네트워크 상호작용 속에서 결정된다.<sup>3</sup> 북한인권 NGO들은 다양한

---

<sup>1</sup> Margaret E. Keck & Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders* (Cornell University Press, 1998).

<sup>2</sup> 인권개념의 역사적 전개와 인권이론의 다양한 근원에 대해서는 다음 참조, 마이클 프리먼, 김철효 역, 『인권: 이론과 실천』 (서울: 아르케, 2005), pp. 85~110.

<sup>3</sup> NGO가 구체적인 인권목표를 설정하는 데 있어 작용하는 다양한 상호작용의 이론적 차원에 대해서는 다음 참조, "Introduction," Claude E. Welch, Jr. (ed.), *NGOs and Human Rights: Promise and Performance* (University of Pennsylvania Press, 2000), pp. 6~7.



인권가치와 이념을 수용하고 있으며 때로는 강조점이 변하고 있다. 본 연구는 다양한 인권이념과 가치 가운데 미국과 한국의 NGO들의 선호도를 구성하는 구체적인 내용을 파악하고 이것이 국가수준의 정책 형성에 미치는 영향력을 밝히고자 한다. 미국과 한국 NGO의 가치선호 및 그것의 전파는 네트워크 상호작용을 통해 형성되며 이것을 파악하기 위해서 네트워크 분석방법론을 도입하여 북한인권 국제 네트워크의 형성과정, 상호작용, 전략선택, 구체적인 영향력을 분석·평가하고자 한다.

## II. 주요 개념 및 분석틀

### 1. 북한인권 NGO

본 연구에서 북한인권 NGO는 “북한을 대상으로 유엔이 규정하고 있는 보편적 인권가치의 전파와 실현을 목적으로 다양한 초국가적(transnational) 활동을 수행하면서 정부나 기업의 지원에 전적으로 의존하지 않는 자발적 단체”로 정의된다.

원칙적으로 인권 NGO는 초국적 활동주체이기 때문에 한국과 미국 대북인권 NGO의 개념도 지역성에 국한되지 않는다. 또 정부지원 여부 기준은 현대 사회의 거버넌스적 구성 특성 아래에서 엄격한 적용이 불가능하다. 대부분의 인권 NGO는 공적 자금의 지원에 의존하고 있다. 본 연구에서는 정부가 직접 창설하였거나 정부기관에 부속된 단체를 제외하고 프로그램별 정부지원을 받는 단체는 NGO범주에 포함하였다. 보편적 인권가치도 쟁점이 될 수 있다. 예를 들면 유태인 종교단체를 포함할 것인가? 기독교 선교단체를 포함할 것인가? 특히 미국 NGO들의 경우 종교적 배경이 문제가 될 수 있다. 본 연구에서는 북한

의 종교자유 혹은 종교탄압문제 영역에서 활동하는 기독교단체를 선별적으로 포함시켰다.

워싱턴을 중심으로 북한인권을 위해 활동하는 NGO 및 종교단체들은 약 50여 개로 파악된다.<sup>4</sup> 워싱턴 NGO들은 한국정부의 대북 유화정책 및 미국무성의 핵협상 중시 태도에 불만을 나타내면서 독자적인 정책네트워크를 형성하고 있다. 이들 가운데 북한자유연대(NKFC), 미국북한인권위원회, 휴먼라이츠워치, 프리덤하우스, LiNK, Simon Wiesenthal Center(미주 초대 유대인 인권단체)등의 단체들이 비교적 활발한 활동을 보이고 있다.

한국 내에도 북한인권시민연합, 북한민주화네트워크, 북한인권정보센터를 비롯하여 북한민주화위원회, 자유북한연합, 탈북여성인권연대 등 탈북자 단체들이 북한인권과 관련한 활동을 전개하고 있다.

## 2. 주창(옹호)네트워크(advocacy network)와 정책공동체

북한인권 NGO의 두드러지는 특성은 다양성이다. 그들의 존재양식 및 가치관, 지역배경 및 자원은 다양하다. 이러한 다양한 NGO를 하나의 분석단위로 연구하는 것은 인식론상에 중대한 오류를 가져올 수 있다. 이들의 활동을 분석하기 위해서는 공통적인 가치, 공유된 원칙, 전략적 제휴 등을 파악하는 것이 필수적이다. 북한인권 NGO는 인권(주창/옹호)네트워크 속에서 활동한다. 인권주창네트워크는 “다양한 인권가치를 실현하기 위해서 형성되어 전개되고 있는 상호작용 관계의 연결된 구

---

4. 2008년 현재 북한자유연대(NKFC) 가입단체 수 60개를 기준으로 판단하였다. 이 가운데 순수 종교단체, 탈북자 단체와 일본 단체, 한국에 거점을 둔 단체 등을 제외하고 추산하였다. 북한자유연대 이외에 Human Rights Watch, Freedom House 등 광역 인권단체들과 LiNK 등 독립 단체들이 추가될 수 있다.

조”이며 특정한 인권가치의 공유를 기반으로 관련된 정보를 교류함으로써 공통의 가치 실현목표를 위해서 협력한다. 네트워크구조는 실천적인 차원에서 자원을 동원하고 캠페인을 조직하며 정책의제를 형성하여 정책당국과 시민사회에 영향력을 미치는 특정한 사회적 구성을 가리킨다.

네트워크 구조의 특징은 중앙집중적이거나 수직적인 조직이 아니라 수평적인 조직이며 활발한 쌍방향적 정보교류와 접촉을 기반으로 형성된다는 것이다. 북한인권 NGO들은 주창네트워크 구조를 통하여 상호주관성(intersubjectivity)에 입각한 개체의 정체성(identity)을 확립하고 인권목표와 수단에 대한 정통성을 부여받게 된다. 북한인권 주창네트워크는 개인수준에서 탈북자, 인권활동가, 연구자, 단체 및 국가수준에서 NGO, 국무성, 통일부, 국정원, 미국정보기관, 의회, 정당, 국제기구 수준에서 유엔기구 등 다양한 행위자들의 네트워크와 접촉통로를 의미한다.

네트워크 구조는 하나의 정치적 쟁역(political arena)이며 다양한 문화, 가치와 이념이 경쟁하는 장이기도 하다. 여기서 가장 핵심적인 요소는 시의적절하고 신뢰성있는 정보이다. 북한인권 주창네트워크에서 정보는 북한 내부의 인권실태, 해외 체류 탈북자 실태 등이며 NGO들은 선택적이고 전략적으로 정보를 통제하고 교류한다. 네트워크는 때로는 자금과 서비스를 교환하고 매개하며 다양한 인맥, 인적 접촉을 구현하기도 한다. 예를 들면 미국의 IRI가 국내 탈북자 단체에 대한 리더십 교육서비스를 제공하는 것이다.

정책공동체(policy community)는 보다 좁은 의미로 이러한 네트워크 구조 속에서 특정한 정책목표를 실현하기 위하여 가치와 자원, 전략을 공유한 그룹으로 정의될 수 있다. 정책공동체는 구체적인 정책실현,

혹은 정책변화를 목적으로 한다. 정책공동체는 참여집단의 제한성과 정책결정의 안정성 및 지속성이 강한 특징을 보여주는 배타적 정책네트워크 구조를 말한다.

### 3. 네트워크 분석(network analysis)

북한인권 (주장)네트워크 분석은 방법론적으로 북한인권 NGO들의 활동을 개별 단위로 고립적으로 분석하는 것이 아니라 집합적 인권주창 활동의 패턴과 특징을 네트워크를 단위로 분석하는 것이다. 즉 북한인권 주창의 가치와 이념이 어떻게 선별적으로 구성되며, 그러한 가치 구성에 있어서 주요 활동가 및 NGO들의 참여가 이루어지는 방식을 네트워크 개념으로 파악한다. 여기서 어떠한 북한인권정보가 걸러지고 유포되는가 하는 것은 연구의 핵심적인 구성요소이다. 또한 북한인권네트워크의 등장요인과 과정에 대한 분석이 필요하다. 북한인권네트워크는 북한정부의 인권탄압, 탈북자, 국제적 접촉의 증가 등의 요인으로 등장하였으며 북한인권실태에 대한 문제인식을 공유하는 개인과 집단의 상호교류와 접촉을 통해서 작동하고 있다. 네트워크는 구성원들에게 정보와 상징정치(symbolic politics), 지렛대 혹은 영향력 증진의 전략을 구사하여 공동의 해결책을 추구한다.

실천적인 차원에서 북한인권네트워크는 공동캠페인을 통해 구체적인 정책목표와 대상을 규정하고 참여자들의 정체성과 이에 대한 국제적 신임을 획득한다. 따라서 캠페인의 구성조직, 자원동원, 전략, 네트워크 내부 구성원 및 외부행위자와의 상호관계, 조직맥락(institutional structures) 등이 중요한 분석대상이 된다.

이러한 네트워크 분석을 통해 북한인권 정책 목표와 행위자의 다양

1
2
3
4
5
6
7
8
9

한 수준과 과정이 인식될 수 있으며 구체적인 정책효과와 영향, 즉 북한 인권문제의 정책 의제화 및 북한 인권문제의 국제화가 어느 정도 실현되고 있는지, 또 이러한 주창활동이 궁극적인 목표로 추구하고 있는 북한정부의 태도변화 혹은 정책변화, 더 나아가서는 북한과 국제사회의 관계개선(북한의 개방화)에 어떠한 영향과 효과를 가져오는지를 전망할 수 있다.

### Ⅲ. NGO네트워크의 이념과 목표

현대 국제인권레짐이 규정하고 있는 인권가치는 한편으로 보편성을 주장하고 있지만 또 다른 한편으로 정치적 이념성을 내재하고 있다. 즉 현대 인권이론의 핵심은 어떠한 정치적 이념성이 인권가치를 통해 보편화되고 있는가 하는 문제이다. 북한인권 NGO 네트워크의 공유 가치체계도 이러한 점에서 일정한 이념적 정향성을 내포하고 있다. 여기서는 인권이념의 특성과 함께 종교이념의 영향력을 지적하고 아울러 네트워크 구성 내부의 전략적 목표를 둘러싼 분파를 살펴보기로 한다.

#### 1. 인권이념의 정향성

##### 가. 자유주의

북한인권 NGO는 대체로 자유주의 인권가치를 내재하고 있다. 그러나 인권가치는 매우 애매하고 논란이 많은 개념이다. 무엇이 인권 보호에 있어서 우선적인 가치인가? 그리고 왜 그러한 가치가 보호되어야 하는가? 특히 국경을 넘어선 인권운동에 있어서 타국의 주권관할권 주장을 극복하기 위해 인권 NGO들은 보편주의 인권이론을 무

기로 삼는다.

보편주의 인권이론은 유엔 헌장 전문 및 세계인권선언의 인권보호 원칙을 광의로 해석하여 국제적 인권보호원칙은 국가주권을 초월하는 개념이라는 전제에 입각해 있다. 또한 문화적 차이와 사회경제적 차이를 넘어선 보편적 혹은 절대적 권리항목이 존재하며 이것을 준수하는 것이 국가의 도덕적 책무라고 주장한다. 흔히 보편주의 인권이론은 사회적 경제적 혹은 문화적 인권보호 보다 정치적·시민적 인권문제를 중심으로 거론하고 있다는 점에서 자유주의적 혹은 서구적 가치를 내재한다는 비판을 받고 있다. 그러나 오늘날 대부분의 국제인권 NGO 들은 유엔헌장 제2조 7항의 ‘국내관할권’ 조항의 제약을 크게 받지 않으며 정치적·시민적 권리보호를 중심으로 활동하고 있다.<sup>5</sup>

북한인권 NGO들은 북한에 대해서 그러한 자유주의 인권이념의 보편적 적용을 주창하고 있다는 점에서 주류 인권 NGO들과 맥락을 같이 하고 있다. 특히 북한 인권문제 가운데 정치범수용소 문제, 공개처형 문제, 종교자유 문제, 정보 및 통신의 자유 문제 등이 유엔을 비롯한 국제사회의 공감을 얻고 있다는 점에서 북한인권 NGO의 자유주의 인권이념은 국제적 정당성을 부여받고 있다. 예를 들어 북한 정치범수용소 이슈는 신체의 자유, 사상의 자유를 중심으로 한 자유주의 인권사상의 핵심을 담고 있다. 북한인권 NGO들이 지향하는 북한 개방화 전략, 탈북자 교육프로그램 등도 이념적으로 자유주의와 깊이 연관되어 있다.

---

<sup>5</sup> 마이클 프리먼, 김철효 역, 『인권: 이론과 실천』, p. 55.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

## 나. 기독교 복음주의

이러한 보편주의 인권이론, 즉 개인주의-자유주의 인권이론에 덧붙여서 북한인권 NGO들의 인권이념에 영향을 주고 있는 또 다른 사상 체계는 기독교 복음주의(Evangelicalism) 사상이다. 특히 북한인권네트워크에서 주동적 역할을 하고 있는 미국 NGO의 경우가 그러하다. 미국 기독교 복음주의는 주로 기독교 보수주의로 지칭되는 남부 침례교회 교단을 중심으로 발전하여 미 동부 및 중부 백인중산층에 강력한 정치세력을 구성하고 있다. 이들은 성서의 무오류성을 기반으로 진보적 신학과 독일의 자유주의신학, 계몽주의에 저항하면서 그동안 비주류세력이었으나 1980년대 급속한 성장을 이룩하고 있다. 이들은 세상을 선과 악으로 구분하고 낙태문제, 동성애, 줄기세포 연구, 진화론 논쟁 등 기독교 가치와 충돌하는 사회적 이슈에 있어서 타협을 거부하며 전세계적인 복음화를 추구하고 있다.<sup>6</sup> 미국 내 북한 인권문제가 정치범수용소 문제 등과 더불어 종교자유문제가 중요한 이슈로 부각되고 있는 점에서 이러한 기독교 복음주의 영향력을 확인할 수 있다. 실제로 북한인권 NGO네트워크의 중요한 참여자는 복음주의 개신교 집단이다. 이들의 다양한 종교적 성향을 쉽게 단순화할 수는 없지만 적극적인 복음주의가 미국 북한NGO 집단의 이념적 정향성에 큰 영향을 미치고 있다는 사실은 다음의 글에서 잘 나타나고 있다.

(미국)북한인권연대의 핵심 주도 그룹은 ‘개혁유대교종교실천센터’와 ‘남부침례교연맹’ 등 종교, 인권 그룹들이다. 인권연대는 과거 행정부의 반대와 자금력이 좋은 반대 그룹들의 방해에도 불구하고

---

<sup>6</sup> 일부 진보적 신학자들은 이들을 미국의 신보수주의 네오콘과 연결시키며 기독교 기업주의, 배타적 도덕주의, 패권주의 등으로 비판하고 있다. 최형묵, 『무례한 자들의 크리스마스』 (평사리, 2007).

고 많은 성과를 거두었다. 이런 과정을 통해 내부 결속력을 다지고 중요한 이슈들을 부각시키는 등 다양한 경험을 갖게 되었다. 그리하여 인권연대는 북한인권 문제도 국가적 관심사로 끌어 올릴 수 있는 능력과 자신감을 가지고 있다. ... ‘중부 텍사스 목사 연합회’는 다른 참여자, 주워싱턴 한국 대사관에서 철야기도를 드리는 사람들과 함께 노무현 정부의 대북 정책에 대한 항의를 계획중이다. ‘중부 텍사스 목사 연합회’는 8월 말에 탈북자지원 활동가 A가 출연하고 80,000명의 젊은이들이 참가할 ‘ROCK THE DESERT’ 콘서트를 주체할 것이다. 주체측은 참가자들을 대상으로 평양 정권의 잔혹함에 관해 이야기하고 교육시킬 계획이다.<sup>7</sup>

## 2. 전략목표와 분파

### 가. 민주화, 정권교체와 인권운동

북한 인권운동이 지향하는 목표는 인권개선인가? 북한정권교체인가? 이 문제는 쉽게 답하기 어려운 문제이다. 왜냐하면 북한 인권운동은 분명히 민주주의 확산과 많은 부분에서 유사한 목표가치를 공유하기 때문이다. 북한정권이 비민주적 정치이념과 행동양식을 지속하는 한 인권운동과 민주화 운동은 상당부분 목적을 공유할 수 있다. 그러나 명시적인 캠페인 목표설정 및 구체적인 전략을 살펴보면 이 양자의 입장은 분명한 인식론적 차이점이 존재한다.

마이클 호로비츠 등 네오콘 그룹들과 국내 북한민주화네트워크 등의 NGO들은 북한정권의 해체 또는 민주주의 확산(체제전환)을 목표로 활동하고 있다. 이들 그룹들의 목표가치는 보편적 인권가치 실현에 충실한 다른 인권 NGO그룹들의 목표가치와 상충하고 있다. 네오콘

<sup>7</sup> 마이클 호로위츠, “미국의 대북 정책 : 과제와 전망,” (허드슨 연구소, 2004).

1
2
3
4
5
6
7
8
9



그들은 힘과 국가이익에 의존한 전통적인 국제정치 현실주의적 입장에서 북한 인권문제를 북한정권의 취약성(vulnerability)으로 인식하고 있으며 전략적 이익을 위해 이러한 취약성을 이용해야 한다는 입장이다. 호로비츠는 위의 인용 보고서에서 “북한정권에 대한 개방정책은 종전처럼 지원과 정권안정에 대한 양보가 아니라 사상과 가치에 대한 경쟁의 테두리 안에서 이뤄져야 하며 이는 전세계적으로 큰 반향을 불러일으킬 것이다” 라고 말하고 있다. 즉 인권문제는 북한체제의 취약성을 흔들 수 있는 중요한 전략적 요소이며 대량탈북사태, 엘리트의 망명지원, 탈북자조직 강화, 북한민주화 운동지원 등을 통해 궁극적으로 북한정권교체를 미국정책의 목표로 삼아야 한다고 주장한다.

만약 미국 행정부가 북한인권 향상과 김정일 정권에 반대하는 미국 국민들의 결의를 보지 못하고 북한정권의 평화적 교체가 미국의 인권, 안보 정책의 핵심 사안이 되고 있음을 깨닫지 못한다면 크나큰 과오를 범하고 있는 것이다. ... 미국 대통령은 김정일 정권을 상대하는 데 있어서 아주 유리한 위치에 있다. 미국, 북한주민, 세계 인류의 이익이라는 관점에서 미국 대통령은 김정일 정권을 제거해야 하고 또 할 수 있다. ... <sup>8</sup>

반면 수잔 솔티가 주도하는 북한자유연대(NKFC) 및 미국 북한인권 위원회의 공식 홈페이지에는 ‘체제전환’ 혹은 ‘북한민주화’ 등의 정치적 목표가치가 명시되어 있지 않다.<sup>9</sup> 이들 그룹들은 캠페인의 최우선적 목표를 탈북자 지원 및 강제송환 금지 등 인권현상 개선에 초점을 맞추고 있다. 물론 정치범수용소 해체, 전시 및 전후 납북자 송환, 정보자

<sup>8</sup> 마이클 호로위츠, “미국의 대북 정책 : 과제와 전망.”

<sup>9</sup> NKFC 홈페이지 참조, <<http://www.nkfreedom.org/index.php?id=1>>; 미국북한인권위원회 홈페이지 참조, <<http://www.hrnk.org/about-board.html>> (검색일: 2011.10.31).

유, 투명한 식량권 보장 등 국내정치구조의 근본적 해체 혹은 변화를 의미하는 내용들을 인권주창목록에 포함하고 있지만 구체적인 캠페인을 통해 나타나는 전략적 목표는 앞서 서술한 자유주의적 인권가치를 중심으로 자유권개선 및 피해자 복구라는 보편주의 인권 NGO의 정향과 매우 유사하다.

인권그룹은 북한 인권운동의 목표가 북한정권을 타도하는 수단이 아니라 반대로 북한의 정책변화, 인권개선을 통해 북한의 조기붕괴를 저지하고 북한체제의 ‘연착륙’ 즉 점진적 통합을 실현할 수 있다고 생각하고 있다. 미국 북한인권위원회 초대 사무국장(2002~2007)을 역임한 리양 팬터씨 역시 필자와의 인터뷰에서 ‘정치적 목표’에 치중하는 그룹과 ‘인권운동가’의 대북 인권목표는 분명히 다르다는 점을 강조했다. 또 수잔 솔티도 필자와의 인터뷰에서 “북한의 갑작스런 붕괴는 재앙이 될 것이며 이러한 문제를 해소하기 위해서 탈북자 그룹과의 연계를 통해 ‘비용절감 방안’을 모색하고 있다”고 말하였다.<sup>10</sup> 다시 말하자면 북한인권 NGO 네트워크의 이념적 정향성은 자유주의적 가치를 내재하고 있다는 점에서 공통점이 있지만 인권운동과 북한민주화 및 체제전환 문제와의 관계에 있어서 차이점이 나타나고 있다. 즉 보다 적극적이고 광범위한 민주주의 확산전략의 수단으로써 인권운동을 추진해야 한다는 체제전환(Regime Change)목표그룹과 북한 인권운동은 일단 탈북자문제를 포함한 현안중심의 인권개선 목표를 중심으로 활동해야 한다는 인권개선(Human Rights Promotion) 목표그룹으로 분파되어 있다.

<sup>10</sup> 수잔 솔티 인터뷰 내용, 2007년 8월 12일.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

## 나. 식량권과 인도적 지원

북한인권 NGO들은 북한의 식량난 문제에 지대한 관심을 보이고 있다. 이들은 식량난 해소를 중요한 과제로 인식하면서 식량문제 해결에 대한 접근방법으로 무조건적인 직접지원을 반대하는 대신 조건부 식량 지원을 지지하고 있다. 대부분의 인권 NGO들은 북한의 식량난 자체보다 식량난을 초래한 정치 구조적 요인을 강조하면서 생존권적 측면보다 식량문제 해결을 위해서는 투명하고 공정한 식량분배, 원조제공자의 자유로운 분배감시권이 보다 시급하다고 주장하고 있다. 이들은 식량지원 자체보다 취약계층에 대한 지원보장이 보다 중요한 관건이라는 입장이다. 이러한 점에서 이들의 목표가치는 ‘햇볕정책’ 혹은 인도지원 NGO들이 추구하는 문제인식, 목표가치와 분명히 다르다.

미국 북한인권위원회가 편찬한 북한기아와 인권에 관한 연구보고서는 경제적, 사회적 및 문화적 권리협약 제11조 ‘적당한 식량을 공급받을 권리’에 대한 1999년 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회의 부속 해설서(General Comment) 제12조에 입각해서 북한 당국이 식량권 보장의 책임성을 면할 수 없음을 지적하고 있다.<sup>11</sup> 아울러 북한 당국이 식량난을 ‘정치적 무기’로 활용하고 있다고 적시하고 북한 당국은 인도적 지원에 대해서 어떠한 장애도 조성해서는 안된다는 점을 권고하고 있다. 특히 주민들의 자유로운 이동과 언론통제 완화, 시민사회의 허용 등 정치적 자유권 신장을 필수적인 요소로 제시하고 있다.

이 보고서는 한국과 중국정부의 ‘무조건적 대북지원’에 실망을 표시하고 북한에 대한 인도적 지원에 있어서 분배감시 및 평가 등 국제적

---

<sup>11</sup> 스티븐 해저드 & 마커스 놀란드 지음, 하태경 옮김, 『기아와 인권: 북한기아의 정치학』 미국 북한인권위원회, (서울: 시대정신, 2005), pp. 84~85.

관행에 따를 것과 북한의 책임성을 증진시키기 위해서 WFP를 통한 우대지원, 국제공조를 주문하고 있다.<sup>12</sup>

이러한 시각은 국제엠네스티와 크게 다르지 않다. 국제엠네스티가 북한기아와 관련하여 작성한 보고서에서도 동일한 인권규약위원회의 해석에 근거하여 기아사태에 대한 책임은 국가가 부담해야 하며 비록 북한식량난의 기원이 불가항력적인 것이라 할지라도 기아를 악화시키는 것은 거주이전의 자유, 집회결사의 자유 등 정치적 권리에 대한 억압 때문이라는 점을 분명히 지적하고 있다. 또한 북한의 기아사태는 또 다른 정치적 인권탄압을 가중시키는 요인이 되고 있음을 지적하고 기아사태를 통하여 공개처형 등 정치적 반대자와 소수자를 억압하지 말 것을 권고하고 있다.<sup>13</sup>

한편 마커스 놀란드는 2008년 4월 30일 북한인권주간 행사의 일환으로 개최된 피터슨 연구소 포럼에서 북한식량난의 구조적 요인을 지적하고 ‘인도적 고려’가 최우선적으로 강조되어야 하며 식량지원에 있어서 기계적이고 완고한 상호주의원칙이나 조건부 지원보다 융통성 있는 정책이 바람직하다는 완화된 견해를 내놓기도 하였다. 하지만 마이클 호로비츠는 보다 강경한 대북 인도지원 원칙을 주장한다. 즉 미국대외지원처(USAID)는 유엔기구 및 민간단체를 통한 현행 대북 인도지원체제를 대체하여 ‘분배에 대한 통제권’을 확보할 수 있는 새로운 대북지원체제를 내놓을 것과 지원우선순위에 있어서도 변화를 추구할 것을 주문하고 있다. 즉 ‘북한에 대한 식량지원은 병원, 면역,

1
2
3
4
5
6
7
8
9

<sup>12</sup> 스티븐 해저드 & 마커스 놀란드 자음, 하태경 옮김, 『기아와 인권: 북한기아의 정치학』, p. 93.  
<sup>13</sup> Amnesty International, *North Korea: Starved of Rights: Human rights and the food crisis in the Democratic People's Republic of Korea (North Korea)*, ASA 24/003/2004 (17 January 2004).

하수 그리고 식수 정화 같은 지원보다 낮은 순위가 부여되어야 한다는 것이다.<sup>14</sup>

2008년 7~8월 ‘좋은벗들’ 워싱턴 지부 등 친북성향의 한인NGO, 교포단체들이 중심이 되어 전개된 한국단체들의 북한에 대한 긴급식량 지원 캠페인에 대해서 북한인권네트워크의 한국측 참여자들은 분명한 인식차이를 드러내었다. 즉 북한의 ‘식량위기설’은 과장된 측면이 있으며 식량원조시 국군포로 송환, 배분 감시 등 조건 강화를 요구해야 한다는 주장을 제시했다.<sup>15</sup>

#### IV. 네트워크의 조직 및 구성

2006년 5월 샘 브라운백 상원의원은 2004북한인권법에 의해 처음으로 6명의 탈북자들이 미국망명이 승인된 날 워싱턴에서 특별기자회견을 자청한 자리에서 “이번일이 성사된 데에 특별히 조시 부시 미국 대통령과 제이 레프코위츠 북한 인권특사, 마이클 호로위츠 허드슨 연구소 연구원에 감사를 표시하며 또한 수잔 솔티 디펜스 포럼 대표와 데보라 파이크스 미드랜드 교계연합회 사무총장 등에게도 고마움을 표시”한다고 말하였다.<sup>16</sup> 샘 브라운백 상원의원은 북한인권네트워크의 중심인물을 지칭한 것이다. 그러면 이들이 주요 참여자가 되어 운영되고 있는 북한인권네트워크의 조직 및 구성에 있어서 나타나는 특성을 기술하기로 한다.

---

14. 마이클 호로위츠, “미국의 대북 정책: 과제와 전망.”

15. 『중앙일보(미주판)』, 2008년 7월 31일 참조.

16. RFA, 2008년 5월 10일 참조.

## 1. 조직

우선 참여자 혹은 참여조직들의 구성에 있어서 다양성이 나타나고 있다. 조직면에서 볼 때 북한인권네트워크는 복합적 네트워크이다. 즉 구성요소로서 탈북자단체, 유대인인권단체, 방위포럼 등 NGO를 비롯하여 NED, 미국북한인권위원회 등 민관협의형 비영리단체(NPO), KCC 등 교회조직, 오픈도어즈(Open Doors) 및 기독교연대(Christian Solidarity)등 기독교 국제선교단체, 유대인종교단체 등 다양한 성격의 조직들이 광범위하게 참여하고 있음을 알 수 있다. 특히 앞서 이념적 특성에서 지적하였듯이 기독교 조직이 핵심 역할을 수행하고 있으며 대부분의 적극적 참여자들이 기독교 신자라는 점도 중요한 측면이다. 예를 들면 수잔 솔티씨는 버지니아교회의 독실한 신자이자 주일학교 교사이며 샘 브라운백 상원의원은 종교자유를 신봉하는 기독교 복음주의자로 알려져 있다. 실질적인 캠페인의 조직과 인원동원은 거의 대부분 지역교회들과 신자들의 자원봉사로 이루어지고 있다.<sup>17</sup> 미국 종교자유 위원회도 광의로 본다면 북한인권 네트워크의 종교적 이념성과 연관된 주요 참여자로 볼 수 있다. 미국 종교자유위원회(US Commission on International Religious Freedom)는 미국의 1998종교자유법안(International Religious Freedom Act of 1998)에 근거하여 설립된 연방기구이다. 동 법안에 의거하여 미국 종교자유위원회는 ‘특별관심 국가(Countries of Particular Concern)’를 선정하고 매년 5월 1일까지 종교자유보고서를 발표하고 있다. 이 보고서는 미국무성 국제인권과(Office of International Religious Freedom)에서 매년 9월 1일 발표

<sup>17</sup> 북한자유연대 홈페이지에는 종교인(기독교인)을 위한 자료실과 북한을 위한 기도 제목, 기도지향정보가 따로 게시되어 있다. <<http://www.nkfreedom.org/index.php?id=35>> (검색일: 2008.10.20), PRAYER GUIDES 참조.

하는 ‘국가별 종교보고서’와 다르다. 국무성 보고서는 모든 국가들의 상황에 대한 종합적 분석자료이지만 종교자유위원회의 보고서는 특별 관심국가의 상황에 집중되며 국무성의 역할에 대한 비판과 미의회 및 행정부에 대한 정책제안을 담을 수 있다. 동 위원회는 2002년 이래 ‘특별관심국가’인 북한의 종교탄압과 사상의 자유에 대해서 의회증언(3회), 청문회(4회), 대정부정책건의(6회), 언론담화(24회) 등의 활동을 전개하고 있다. 동 위원회의 대북한 활동은 북한인권네트워크 참여자들과 긴밀한 협조 및 정보공유를 통해 전개되고 있다. 예를 들면 2008년 4월 15일 동 위원회는 북한종교실태 보고서 ‘창살없는 감옥: 북한 내 종교 자유의 심각한 탄압실상에 대한 탈북자 증언’(A Prison Without Bars: Refugee and Defector Testimonies of Severe Violations of Religion in Brief in North Korea) 출판을 기념하여 샘 브라운백 상원의원, 로이스 하원의원 등과 함께 특별기자회견을 주최하기도 하였다.<sup>18</sup>

북한인권네트워크의 또 다른 주요 기독교 참여조직으로는 오픈도어즈(Open Doors; 대표 칼 밀러)가 있다. 1955년 과거 동구권 공산진영 국가에 대한 기독교 선교를 목적으로 설립된 동 단체는 현재 한국을 포함하여 19개 국가에 지부를 운영하는 국제선교조직이다. ‘앤드류형제’로 지칭되는 네덜란드 전직 상이군인에 의해서 시작된 ‘박해받는 교회’를 구원하기 위한 공격적인 선교운동은 1978년 이슬람권 나라들과 1990년대 들어서는 중국, 아프리카 등지의 비기독교 혹은 기독교박해 국가들을 대상으로 활발한 초교파적 선교사업을 전개하고 있다. 한편 1998년부터 내전상태인 수단에 대한 인도적 지원사업과 선교사업을

---

<sup>18</sup> 이 특별 기자회견의 내용 전체는 다음 사이트에 게재되어 있다. <[http://www.uscirf.gov/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2183&Itemid=1](http://www.uscirf.gov/index.php?option=com_content&task=view&id=2183&Itemid=1)>.

병행 전개하고 있는데 수잔 솔티 방위포럼 대표가 수단 인권문제에 새로운 관심을 갖고 개입하고 있는 것과 관련이 있다. 북한선교는 중국 선교사업의 연장선 상에서 추진하고 있으며 중국과 북한 내 지하교회 조직을 운영하고 있는 것으로 알려지고 있다. 북한은 동 단체의 ‘최대 관심국가’ 가운데 6년째 1위를 차지하고 있다.

오픈도어즈의 대북사업의 핵심은 성경책을 비밀리에 북한 내에 배포하는 것이다.<sup>19</sup> 이 단체의 초기활동은 동구권 국가들에 ‘성경책물래 들여보내기’(Bible Smuggler) 운동으로부터 시작되었다.<sup>20</sup> 이러한 사업의 연장선 상에서 동 단체는 북한에 7~10만 명의 지하교인이 있으며 이들에 대한 지원네트워크를 가지고 있다고 주장한다. 오픈도어즈의 제노 세복(Jeno Sebok) 공보관은 자유아시아방송(RFA) 인터뷰에서 북한 정치범수용소 수감자 수가 100만 명이 넘는 것으로 보인다고 주장하기도 하였다.<sup>21</sup> 칼 킬러 대표는 2008년 북한인권주간 캠페인의 적극적인 참여자로 기간 내내 모습을 보이기도 했다.

한인 교포교회 전국조직으로 북한인권캠페인에서 핵심적인 주도역할을 수행하고 있는 KCC(Korean Church Coalition)에 대해서는 캠페인 조직 부분에서 상세히 기술하기로 한다.

미국 민주주의재단(National Endowment for Democracy: NED)은 행정부의 직접적인 통제는 받지 않지만 미의회의 초당파적 합의

19. 한국과 LA에 기반을 두고 활동하고 있는 ‘모퉁이들 선교회’(이사장 유석렬 전 외교안보연구원 교수) 역시 북한말로 번역된 성경을 비밀리에 보급하는 운동을 전개하고 있다. 이 단체는 북한 내 기독교 신자 수를 약 135,000명, 지하교회 수를 1,000개로 파악하고 있다고 주장한다. RFA, 2007년 3월 21일.

20. 오픈도어즈는 2006년까지 총 690만권에 달하는 성경과 기독교 책자를 이들 나라들에 배포하였다. <<http://www.opendoorsusa.org/content/view/778/12/>> (검색일: 2011.10.13).

21. RFA, 2007년 9월 25일 참조.



로 구성된 조직이다. 광의로 본다면 미국의 정치이념인 자유민주주의 및 보편적 인권가치를 전파하는 비영리공익단체(NPO)로 분류할 수 있다. NED는 연간 20~30억 원 규모의 대북단체 지원을 통해 북한인권네트워크에 참여하고 있는 중요한 자원제공자이다. 미국의 가치를 전세계에 전파하는 ‘상징권력’<sup>22</sup> 혹은 국내 진보단체들에 의해서는 ‘민간단체의 외양을 가지고 미 CIA의 세계 공작업무를 담당하는 기관’으로 간주되기도 하는 NED는<sup>23</sup> 1983년 레이건 대통령에 의해 창설되었다. 국제적인 민주화 운동을 지원하는 정치단체이자 국제적 명성을 보유한 학자들의 연구를 지원하는 학술재단의 역할을 수행하는 NED는 미정부가 수행할 수 없는 ‘틈새’ 영역을 지원하고 있다. 즉 비관료적인 신속한 대응능력으로 미국과 외교관계가 없거나 정부가 존재하지 않는 상황에 놓여 있는 민주주의 운동 지원, 비교적 소규모 지원을 통해 민주주의 세력을 지원하여 점차 대규모적인 정부지원에 접근토록 하는 ‘징검다리’ 역할, 미정부의 지원을 꺼려하는 단체에 대한 접근과 지원 등을 통해 미국의 가치와 국가이익을 지키고 확장시킨다. NED의 구조와 기능, 그리고 성과에 대해 미 의회에서 많은 논란이 제기되기도 했지만 9·11사태 이후 NED의 전략적 역할은 폭넓게 인정되고 예산도 대폭 증액되어 2004회계연도에 4천만 달러인 예산규모가 2006회계연도에는 7천 4백만 달러를 상회하게 되었다. 특히 2006년부터 북한을 포함하여 중국, 아프리카 사하라 이남지역, 중동 지역 이외의 이슬람 국가, 러시아 및 베네주엘라 등 관심국가 및 지역에 대한 프로그램지원을 위해서 1천 5백만 달러의 특별예산이 추가되었다.

22. 김성현, “미국 민주주의재단(NED)을 통해 본 국제민주화운동과 상징권력,” 『시민사회와 NGO』, 제4권 1호(한양대학교 제3섹터연구소, 2006), pp. 207~247.

23. USAID는 NED를 통해 쿠바 독립언론인을 지원하는 체코 인권단체 ‘도움이 필요한 사람들’(People in Need)에 20만 달러 이상을 전달했다.

NED의 설립과 활동은 캐나다 및 영국, 대만 등지에 유사한 국제적 이념 및 교육지원 기관을 설립하는 데 공헌하였다. 또 국제기업센터(Center for International Private Enterprise: CIPE), 민주당국제연구소(the National Democratic Institute for International Affairs: NDI), 공화당국제연대(the International Republican Institute: IRI), 미국국제노동연대(the American Center for International Labor Solidarity, (Solidarity Center)) 등 네 개의 자매단체들을 산하에 두고 있다. 이 자매단체들은 각각 미국의 정당과 정치적 그룹의 이익을 대변하면서 NED의 국제 네트워크운동에 참여하고 있다. 특히 IRI는 3~4년 전부터 탈북자 인터뷰 등을 통해 북한문제에 개입하고 있으며 2007년부터 NED의 지원을 받아 탈북자 교육사업을 진행하고 있다.

북한인권과 관련하여 NED의 핵심적인 기능은 국내단체 및 미국 NGO들에 대한 활동자금 지원이다. NED는 대북방송, 탈북자단체, 한국NGO 및 미국 공화당국제연대(IRI) 탈북자 교육사업을 지원하고 있다. 특히 NED는 한국 단체들의 국제캠페인을 지원하면서 타국의 민주주의 및 인권단체들과의 국제적 연대망 구축 및 북한인권홍보를 적극적으로 도와주고 있다. 이러한 자금지원 활동과 관련하여 매년 북한 담당자들이 한국을 수시로 방문하여 정보를 수집하고 지원활동 내용을 감독하고 있다. 또 북한인권 활동가들에게 5~10개월간 NED 방문연구프로그램을 지원하고 있다. 하태경 자유북한방송 대표와 데이비드 호크 씨가 북한인권과 관련된 연구비를 지원받았다. 칼 거쉬만 NED총재는 적극적인 북한인권 활동가로 북한인권국제대회와 북한인권주간 행사에 빠짐없이 참석하고 있다.

미국북한인권위원회(US Committee for Human Rights in North Korea)는 NED의 영역 내에서 활동하고 있는 비영리 민간단체이다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

미국북한인권위원회는 북한 정치범수용소 해체, 탈북자 지원 및 북한 개방, 자유로운 정보유입, 설리반원칙(Sullivan Principle)을 도입한 대북 기업투자 및 인도지원사업의 철저한 감독 및 분배 투명성 확보 등의 목표를 내걸고 2001년 10월 출범하였다. 현재는 척 다운스씨가 사무국장직을 수행하고 있다. 북한인권위원회는 주로 북한인권관련 실태 보고서 출간 및 북한인권 실태 연구사업에 치중하고 있다. 지금까지 정치범수용소 실태, 탈북자 실태, 중국 내 탈북여성인권 및 인신매매에 관한 보고서를 곧 출간하였다.<sup>24</sup> 동 단체의 사무실은 NED 내부에 위치하고 있다.

인권정보의 교류 및 전파는 북한인권네트워크의 핵심적인 구성요소이다. 자유아시아방송(RFA)과 미국의 소리방송(이하 VOA)은 정보 교류 및 전파에서 중요한 역할을 담당하는 네트워크 참여자들이다. 이 두 언론기관은 미국연방방송위원회(Broadcasting Board of Governors)의 지원과 통제를 받고 있다. VOA는 BBG 산하 국제방송국(International Broadcasting Bureau) 예하의 미연방정부기구이며 자유아시아방송은 비영리민간기구로 법적 신분상 차이가 있다. VOA의 한 기자는 필자에게 “VOA의 사명은 주로 해외 정보를 북한 내 전파하는 데 있는 반면 RFA는 (북한 내부 소식을 전파하여) 궁극적으로 평양방송을 대체하는 역할을 하고 있다”고 말하였다.

두 방송기관 모두 최근 대북 방송역량을 강화하고 있다. 1996년 개설되어 모두 9개국어로 지역정보 및 미국 내 동향을 보도하는 자유아시아방송의 경우 1997년 송출이 시작된 대북방송 역량이 지속적으로 확대되고 있다.<sup>25</sup> 2007년 서울지국을 개설하고 2008년 8월 현재 38명

---

<sup>24</sup> 보고서 내용에 대해서는 다음 사이트 참조, <<http://www.hrnk.org/publications.html>>.

의 스텝이 활동하고 있다. 방송시간도 늘어나서 현재 매일 4시간을 커버하고 있다. RFA 한국어 방송은 한반도 시간으로 아침 7시~8시, 밤 11시~다음날 새벽 2시까지 단파로 송출되고 있다. 전체 비중으로 볼 때 티벳(7시간)을 포함한 대중국 방송(9시간)을 제외하고 대버마 방송(4시간)과 함께 두 번째 위치를 점유하고 있다.

방송내용은 오전과 오후가 다르며 오후는 1시간 방송내용을 3회 반복하고 있다. 1997년 3월 RFA가 한국어 방송을 송출하기 시작하자 북한 관영 ‘중앙통신’은 “미국이 도발적으로 자유아시아방송의 조선말 방송을 불어대기 시작했다”면서 “이는 우리(북한)에 대한 적대시 정책과 압살정책을 버리지 않고 더욱 노골화하는 길로 나가고 있다는 것을 보여주는 것”이라고 반발하고 있다. 또한 내각 기관지 ‘민주조선’을 통해 RFA를 “미국의 사상·문화적 침투책동”이라고 규정하며 주민들에게 각종 부르주아 사상의 유입을 철저히 경계할 것을 촉구하는 등 북한은 기회가 있을 때마다 RFA에 맹공을 퍼붓고 있다. 송신소의 위치는 공개하고 있지 않지만 몽골, 러시아, 필리핀 등에 있는 것으로 알려져 있다.

1942년 개설되어 년 1억 9천만 달러의 예산으로 전세계 45개 언어권을 대상으로 활동하는 VOA도 대북방송 역량과 시간을 지속적으로 늘리고 있다(1시간 30분 → 5시간). 현재 30명까지 한국어 방송의 스텝을 늘렸으며 한국지부(6명)를 강화하였다. 보도내용에 있어서도 해

25. RFA가 첫 전파를 쏘아 올린 것은 1996년 9월29일. 시작은 중국어 방송이었다. 단 30분의 방송이었지만 중국정부는 격렬히 반발했다. ‘중국에 언론의 자유가 없으니 그 공백을 우리가 메우겠다’는 국제사회를 향한 ‘창피주기’인 데다 방송의 주요 제작진이 중국에서 반체제운동을 하다 미국으로 망명한 인사들이었기 때문이다. 중국공산당 기관지인 ‘인민일보’는 즉각 “미 중앙정보국이 만든 냉전시대의 잡음”이라며 “명백한 내정간섭”이라고 비난했고 이듬해부터는 방해전파를 발사하기 시작했다.

외 뉴스보도 뿐만 아니라 팝음악, 재즈음악 소개 등을 통해 미국적 문화, 가치유입을 전략적으로 모색하고 있다.<sup>26</sup>

북한자유연대(NKFC)는 가장 활발하게 활동하는 북한인권 NGO 연대조직이다. 2003년 미국 북한인권법 제정을 위한 압력을 행사하기 위해 결성된 이 연대조직은 현재 수잔 솔티 방위포럼 대표가 회장직을 수행하고 있다. 부회장은 재미한인 북한인권 활동가 남신우씨와 유대교 랍비인 에이브라함 쿠퍼씨가 맡고 있다. 매월 워싱턴 D.C. 근교 한인식당에서 정기모임을 가지며 기독교-종교자유단체(11개), 탈북자 단체(4개), 일본 납치자 관련 단체(2개), 전시남북자관련단체(2개), 유대교-유대인 단체(3개) 등을 포함하여 현재 60여 개 단체가 등록되어 있다. 그러나 북한자유연대에는 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch), 국제엠네스티(Amnesty International) 미국지부, Refugee International, 프리덤하우스(Freedom House) 등 지명도가 높은 인권 NGO들이 참여하고 있지 않으며 LiNK, KCC 등 북한인권 활동을 하는 주요 단체들도 참여하고 있지 않다. 가입절차도 비교적 간단해서 단체의 북한인권 관련 활동 내용, 조직구성 등을 정기모임에서 브리핑하고 단체 가입 승인을 받는 개방적인 연대조직이다.

허드슨 연구소 마이클 호로비츠 선임연구원은 매우 독특한 개성을 가진 유태계 변호사로 대북 강경파로 알려져 있다. 호로비츠 변호사는 2004북한인권법안 성사를 위한 정책네트워크구성과 운영에 있어서 핵심적 역할을 수행하였으며 2006년 5월 동 법안에 의한 최초의 탈북자

---

26. 2008년 5월 VOA는 북한인권주간 행사 참여 탈북자 일행 전부를 초대하여 방송국을 안내하고 4명의 참여자와 함께 좌담프로그램을 녹화 방송하였으며 탈북자들과 스태프 전원미팅을 개최하여 북한 내 방송 청취계층 및 청취 시간대, 북한주민들의 일상적 관심사, 방송내용 편성에 대한 의견을 청취하는 등 탈북자들에게 높은 관심을 표명하기도 하였다.

망명 성사에 있어서도 중심역할을 수행한 것으로 알려지고 있다.

그 밖에 북한인권 NGO로 분류할 수 있는 ‘헬핑 핸드 코리아’(대표 팀 피터스), 독일의사이며 북한인권 활동가인 폴러첸씨, 기독교세계연대(Christian Solidarity) 엘리자베스 바샤 변호사 등도 미국 북한인권 네트워크 광역참여자로 볼 수 있다.

## 2. 정보연계

정보 연계망은 네트워크의 또 다른 핵심적 구성요소이다. 북한인권 네트워크의 주요한 정보가치는 첫째로 북한 내 인권 및 기아실태의 수집과 분석, 전파이다. 주요 정보원으로는 탈북자 단체 및 증언, 한국언론보도, 한국인권단체, 중국 내 선교단체를 들 수 있다. 북한인권 활동가는 수시로 탈북자들을 접촉하고 인터넷을 통해 활발한 정보교류를 하고 있다. 한 가지 특이한 점은 미국 국무성의 담당자들도 북한인권 네트워크의 정보유통망의 주요 참여자로서 NGO활동가, 탈북자, 한인교회 목사 등을 수시로 만나 북한인권 관련 정보를 수집하고 있다.<sup>27</sup> 미 국무성 측은 정보 발신자역할(sender)보다 주로 정보 청취자 역할(receiver)을 담당한다.

두 번째 정보가치는 중국 내 탈북자 실태, 중국당국의 탄압 및 북송 관련 정보이다. 북한인권 NGO들은 탈북자 문제를 최우선적인 과제로 인식하고 있기 때문에 중국 내부 정보들은 매우 중요한 가치를 지니고

---

<sup>27</sup>-LiNK의 Adrian 홍 대표는 필자와의 면담에서 ‘적어도 1주일에 한 번 정도는 국무성 사람들과 만나 토론하고 있다’고 밝혔다. 아시아태평양인권협회 유천중 목사도 필자와의 면담에서 국무성 담당자들과 수시로 긴밀하게 만나고 있다고 말하였다. 미국무성 관계자 및 한국미대사관 직원들도 전문 통역사를 대동하고 수시로 탈북자들을 만나 최근 인권동향 정보를 활발하게 수집하고 있다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

있다.

세 번째로 한국정부의 대북정책, 한국 내 탈북자들의 정착실태 등이다.<sup>28</sup> 그 밖에도 태국 난민수용소의 실태, 6자 회담 및 핵관련 정보, 일본 납치문제 관련정보, 한국 내 대북 인권단체들의 동향 등도 긴밀하게 공유되고 있음을 알 수 있다.

### 3. 네트워크 구조

북한인권네트워크는 핵심NGO, NED, 미국교회조직, 대북방송 등이 중심 정책공동체를 형성하며 이들과 연결된 외곽 정보연계망 구조가 존재한다. 즉 탈북자단체 및 한국인권단체, 한국교회는 네트워크 외곽에서 중심부와 느슨한 정보연계망을 구성하고 있다. 이들이 북한인권 네트워크의 중심이 아니라 외곽에 배치된 주요 이유는 언어적 장벽과 정책능력의 제한성 때문이다. 대부분의 탈북단체와 남한 NGO들은 영어로 의사소통이 불가능하며 정책산출 능력도 제한적이다. 이것이 현재 이들의 네트워크 진입을 막는 장애요소이다.<sup>29</sup> 한국 개신교 교회들은 북한인권네트워크 중심부와 활발한 정보교류를 하고 있다. 하지만 구체적인 캠페인 활동에 있어서 이들의 직접적인 참여는 관찰되지 않고 있다.<sup>30</sup>

참여자들은 북한 인권문제에 대한 공유된 문제의식과 가치를 바탕

---

28. NED 북한담당 간사는 2008년 9월 한국 방문시 통일부 탈북자 정착지원 담당자 면담을 희망하였다.

29. 미국측이 지원하는 대부분 탈북자교육 프로그램은 영어교육을 포함하고 있으며 특히 젊은 세대에 대한 언어교육을 장려한다.

30. 2008년 9월 탈북자 복송지지를 위한 1인 단식시위가 미국 워싱턴 D.C.에서 현지 한인교회 캠페인 지지자들과 함께 개시되었을 때 한국의 시민운동가인 서경석 목사가 시위 지원차 참여하였다. 그러나 이러한 연계를 조직적 참여로 보기는 어렵다.

으로 정보와 전략자원들을 공유하고 교환하며 정부, 의회 및 언론을 대상으로 캠페인을 전개한다. 최종적인 전략 목표는 정부의 대북정책 변화이며 이를 통해 궁극적으로 북한에 대한 국제압력과 북한정부의 인권에 대한 태도 및 정책변화를 지향하고 있다. 이들은 캠페인을 통해 구체적인 인권옹호행동에 참여하며 북한인권 캠페인은 이들의 가치관을 구성하고 새로운 참여자를 충원하며 인식공동체 강화 및 정체성을 확립하는 가장 중요한 네트워크 활동이다.

## V. 북한인권(옹호) 캠페인

### 1. 조직과 참여자

NGO네트워크가 동원하는 북한인권옹호 캠페인이란 “북한인권개선을 구성원 공동의 목표가치로 내세우면서 여러 단체가 명시적이고 공개적인 방법으로 협력적 상호역할을 발전시켜 나가는 일련의 전략적 공개활동”을 가리킨다. 이러한 캠페인의 사례를 살펴보면, 미 국무부의 재정지원을 받아 프리덤하우스가 2005년 워싱턴(7월), 서울(12월), 2006년 브뤼셀(3월), 로마(7월)에서 북한인권국제회의를 연속적으로 개최하였으며 또한 북한자유연대(NKFC) 등이 중심이 되어 2004년부터 4월에 워싱턴에서 북한자유주간 행사가 개최되어 오고 있다. 또한 2003년부터 워싱턴을 중심으로 북한인권법 개정을 위한 정책공동체가 구성되어 다양한 로비활동을 전개하였다.

이러한 북한인권 캠페인 조직과 운영에 있어서 가장 중요한 요소는 핵심운동가 혹은 핵심단체이며 이들은 다른 단체를 편입하고 캠페인을 조직하며 주요 가치목표 선정, 전략구성, 자원동원에 있어서 지도력을 발휘한다. 현재 북한인권네트워크의 핵심운동가는 수잔 솔티 방위

1
2
3
4
5
6
7
8
9



포럼 대표, NED의 칼 거쉬만 총재, 샘 브라운백 상원의원, 마이클 호로비츠 허드슨 연구소 선임연구위원, 핼핑헨즈코리아의 팀 피터스, 독일의사이며 북한인권 활동가인 폴러첸씨, 윤현 북한인권시민연합 이사장 등이다.

정보와 가치공유는 북한인권 캠페인의 또 다른 중요한 요소이다. 앞서 지적하였듯이 마이클 호로비츠가 대변하는 ‘네오콘’ 그룹들과 ‘인권운동’ 그룹 간에 존재하는 목표가치를 둘러싼 인식차이는 북한인권운동 캠페인의 참여자를 제한하는 요소이다. 실제로 2008년 4월 북한인권주간 행사 캠페인에는 호로비츠 측은 참여하지 않았다. 그러나 2004년 북한인권법 제정을 위한 캠페인과 이후 미국 정부측에 대북 인권압력을 가중시키는 일련의 정책공동체에는 양측 모두 참여하였다.<sup>31</sup>

북한인권네트워크는 NED를 통해 탈북자단체를 지원하며 이들과 긴밀한 정보공유 관계망을 구축하고 있다. 탈북자들의 빈번한 의회 청문회 초대, 한국방문, 인터넷 등을 통해 북한 내부 인권상황, 최근 동향, 중국 내 탈북자 상황 등에 대한 정보를 수시로 교환하고 있다. 탈북자단체들에서 지도력을 발휘하고 있는 인사는 김성민 자유북한방송 대표이다. 김성민 대표는 수잔 솔티와의 개인적 친분과 특유의 유연한 성격으로 미국 측에 호감을 사고 있으며 방미단 인원 선정과 정보 제공 등에서 다른 탈북단체 대표에 비해서 높은 인지도와 지도력을 보여주고 있다.

---

31. 이들은 대북정책 연합(North Korea Policy Coalition)이라는 잠정적인 연대를 구성하고 2005년 10월 마이클 호로비츠 주도로 부르킹스 연구소에서 성명 초안을 발표하고 일시적인 인도적 구호 이외의 대북협상에 있어서 인권적 요소를 우선적인 선결조건으로 명시할 것, 북한인권법에 따른 지원제공 등을 주장했다. 하지만 탈북자 문제에 대한 대중국 접근방법에 있어서 이견을 노출하여 공동노선을 형성하는 데 실패하고 말았다. *RFA*, 2005년 10월 20일 보도 참조.

참여자 그룹들을 분류하여 보면 우선 기독교 복음주의 그룹과 한인 교회 등 기독교 그룹이 있다. 2004년 북한인권법 제정운동 당시 캠페인에 서명한 미국 교회 및 종교조직들은 다음과 같다.

- ◆ 전미복음주의총회  
the National Association of Evangelicals(Richard Cizik),
- ◆ 프리즌 교구  
Prison Fellowship Ministries(Chuck Colson),
- ◆ 중부교회연합  
the Midland Ministers Alliance(Jerry Hilton),
- ◆ 코랄 리지 교구  
Coral Ridge Ministries(D. James Kennedy),
- ◆ 종교 및 민주주의 연구소  
the Institute on Religion and Democracy(Diane Knippers),
- ◆ 남부침례교총회  
the Southern Baptist Convention(Richard Land),
- ◆ 가족연구위원회  
the Family Research Council(Tony Perkins),
- ◆ 미국을 걱정하는 여성의 모임  
Concerned Women for America(Sandy Rios)

미국교회 조직과 별도로 신도 5,000명이 넘는 거대 교회인 캘리포니아 벨엘 교회의 피터 손(한국명 손인식)목사를 중심으로 재미한인교회연합(Korean-American Church Coalition: KCC)이 결성되어 2004년~2005년 미국 내 북한인권캠페인의 주요 참여자로 가담하였다. KCC는 2004년 미 전역 18개 지역의 회합을 통해 약 1,200개가 넘는 한인교회와 목사들의 참여를 이룩하였으며 2008년 현재 1,800개의 미국 내 한인교회와 유럽 및 캐나다 소재 한인교회를 포함하여 2,300개 한인교회의 거대한 연대조직이다.<sup>32</sup> KCC는 미 전역의 재미 한인교회와 우호 그룹에게 배 포함 월간 소식지를 출판하고 있다. KCC는 한국의 지도적 교회들과도

1
2
3
4
5
6
7
8
9

적극적인 교류를 하고 있으며 약 50개 명문 대학에 지부를 가지고 있는 북한인권 학생 조직인 'LiNK' 및 'AEGIS 재단'과 같은 비종교 한인 북한인권단체와도 협력을 강화하고 있다. KCC는 남한의 교회, 인권 단체들과 적극적으로 긴밀한 유대 관계를 발전시키고 있으며 북한 인권문제를 알리기 위한 별도의 기도회와 독자적인 캠페인을 조직·운영하고 있다. KCC는 미국 단체들이 주도하는 캠페인과 별도로 2005년부터 북미주 50개 지역에서 '통곡기도회'를 개최하고 있다. 북경올림픽을 겨냥하여 2008년 7월 13일~20일 북미주 50개 지역에서 동시에 진행된 기도회는 '내백성을 가게하라 let my people go'라는 주제로 탈북자 난민지위 허용, 중국정부의 탈북자 강제복송 저지, 북한 내 지하교회 및 교인 보호, 북한정권 붕괴 및 약화 등 4개 지향을 내걸고 있다.<sup>32</sup>

한편 필자가 직접 참여하고 관찰 조사한 2008년 북한인권주간 행사의 경우 실질적인 캠페인 프로그램 기획, 조직 및 운영은 수잔 솔티가 지도하였으며 KCC 워싱턴 지부(이희문 목사, 볼티모어 하나교회) 측이 행사장 인원동원, 통역 등을 맡아 역할 분담을 하였다. 동 캠페인 기간 동안 KCC 중앙 지도부 인사들은 참여하지 않았다. 또한 LiNK 등의 한인 교포 인권 NGO들도 개인자격으로 행사장에 참관하는 정도로 캠페인의 참여범주와 동원능력에 있어서 한계성을 보여주었다.

한편 2008년 7월 유럽지역을 중심으로 전개된 '탈북난민 강제복송 중지 촉구를 위한 유럽 6개국 자전거 대행진'에는 '헬핑 핸드 코리아'의 팀 피터스 대표, 독일 북한인권운동가 폴러첸, 벨기에 '국경 없는 인권'(일리 포트레 대표), 한국 기독교 사회책임(김규호 사무총장), 서경석

32. 현재 북미주에는 4,000여 개의 한인교회가 있다.

33. 『중앙일보(미주판)』, 2008년 7월 8일 전면광고 참조.

목사, 황우여 국회의원 등 다국적 네트워크가 참여하고 있다. 이들 대부분 유럽 참여자들은 미국 북한인권네트워크에 연결되어 있다.

## 2. 이슈

북한인권캠페인의 목적은 특정이슈를 선택적으로 부각시킴으로서 네트워크 내부의 소통과 가치결합을 도모하고 자원동원과 언론, 대정부 로비에 있어서 영향력을 도모하려는 것이다. 이슈선택은 네트워크 참여자의 범주와 성과를 기능하는 매우 중요한 변수이다. 이슈가 너무 많거나 분산되어 있을 경우 목표실현에 부정적인 영향을 미치기 때문에 대부분의 국제인권네트워크는 단일주제에 집중하는 경향이 있다. 반대로 이슈의 단일화는 네트워크 참가자와 자원동원을 제약하는 부정적 측면이 있다. 앞서 서술하였듯이 미국 네트워크 속에는 기본적인 목표가치에 대한 인식론적 차이가 있기 때문에 캠페인 이슈에 있어서도 다양성과 분파성이 나타나고 있다. 북한인권캠페인에 있어서 이슈선택의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다.

### 첫째, 이슈의 포괄성

북한인권네트워크 참여자의 가치 다양성과 분파적 특성에 따라 단일 이슈보다 여러 가지 이슈를 병행하거나 포괄적 이슈를 내세우는 경우가 대부분이다. 그러나 이러한 이슈의 포괄성은 북한인권캠페인의 효율성을 저해하는 요인이 될 수도 있다.

### 둘째, 목표대상의 분산과 책임소재 회피

북한인권캠페인이 가장 집중적으로 내세우는 탈북자문제에 있어서

1

2

3

4

5

6

7

8

9

목표대상(target)은 중국정부(강제송환금지, 난민인정), 북한정부(송환자 처벌정책 완화), 한국정부(적극적 난민수용 촉구) 등으로 분산되어 나타나고 있다. Refugees International(RI)의 경우 탈북자문제 해결을 위해 북한 당국이 아니라 미국정부를 포함하여 중국과 한국정부, 유엔난민기구에 난민보호를 위한 조치를 권고하고 있다.<sup>34</sup> 따라서 인권침해의 책임성, 문제해결 방안에 대해서도 여러 가지 의견이 병립되고 있으며 책임소재의 문제를 흐리는 경향도 있다. 또 북한에 대한 직접적인 지렛대가 없기 때문에 캠페인의 목표가 북한정부를 직접 겨냥하지 못하고 관련 주변국으로 책임소재가 회피되는 경우도 있다. 예를 들면 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch)가 제기하고 있는 몽골 정부나 러시아 정부에 대해서 북한노동자 노동규약 준수요구, 한국정부에 대해서 개성공단 북한노동자 노동권 보장요구 등이다. 식량권 및 북한기아문제에 접근의 경우 캠페인이 유엔인권기구나 국제인도지원기구, 인도지원 NGO 등을 목표로 한 경우도 있다. 이슈의 성격상(예: 정치범수용소 해체) 문제해결보다 북한에 대한 대중들의 인권인식 고취를 목표로 한 경우도 있다.

### 셋째, 이슈의 변화

북한인권캠페인의 선택이슈는 구조적인 문제로부터 점차 개선이 가능한 이슈영역으로 이전되는 경향이 나타나고 있다. 예를 들면 2003년 북한 캠페인 초기 단계에서 정치범수용소 문제, 공개처형 문제 등이 등장했으나 북한인권법 제정 이후에는 탈북자문제가 중시되었고 최근에는 종교자유, 여성-어린이 인권문제, 해외 북한노동자 인권문제, 식량

---

<sup>34</sup>. <[http://www.refugeesinternational.org/section/publications/nk\\_recom](http://www.refugeesinternational.org/section/publications/nk_recom)> (검색일: 2008.10.13).

권 문제 등으로 이슈영역이 변화되고 다양화되는 현상이 나타나고 있다. 또한 핵협상이 본격적인 궤도에 오름에 따라 헬싱키 프로세스를 적용하여 포괄적인 대북 인권협상을 제안하는 기술적인 이슈들도 나타나고 있다. 다음은 북한인권캠페인에서 나타나고 있는 주요 인권 이슈들이다.

### 가. 탈북자보호 및 강제복송 저지

현재 북한인권네트워크가 캠페인 의제로 선택하고 있는 가장 중요한 행동목표는 탈북자 보호 및 강제복송 저지이다. 이 의제는 구 유엔인권위원회(현 유엔인권이사회) 대북인권결의안과 유엔북한인권특별보고관의 보고서에서 특별히 강조되고 있는 문제이기도 하며 가장 넓은 지지층 및 참여자를 확보하고 있는 이슈이다. 미국 북한인권위원회는 2006년 12월 탈북난민들의 발생요인, 인권침해 실상과 문제점, 국제사회의 책임을 분석한 보고서를 동 위원회의 두 번째 이슈 보고서로 채택하여 출간한 바 있다.<sup>35</sup> 미국에 기반을 둔 세계적 난민구호 NGO인 Refugees International(RI)도 2005년부터 중국 내 탈북자문제에 비상한 관심을 가지고 논평 및 보고서를 내고 있다.<sup>36</sup> RI의 의제는 중국이 국제난민법의 규약을 준수할 것에 초점을 맞추고 있어 북한인권네트워크의 행동목표와 일치하고 있다. 또 비교적 북한 인권문제에 대해서 수동적인 입장을 취하고 있는 카톨릭의 경우에도 예외적으로 중

1
2
3
4
5
6
7
8
9

<sup>35</sup>- The U.S. Committee for Human Rights in North Korea, *The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Response* (December 2006).  
<sup>36</sup>- RI, *Acts of Betrayal: The Challenge of Protecting North Koreans in China* (12 May 2005); *North Koreans in China: A Human Rights Analysis* (24 February 2005).

국 내 북한 난민문제에는 높은 관심을 보이고 있다. 2008년 7월 22일 세계 난민의 날 기념행사에 참석한 케빈 애플비 미 카톨릭 주교 협의회 난민담당관(USCCB, Director of Migration and Refugee Service)은 인도주의적 대북지원문제를 포함한 북한의 난민문제도 핵문제와 함께 6자회담에서 논의되어야 한다고 말하였다.<sup>37</sup> 그는 “(탈북자)보호를 위해 중국당국이 북한 난민의 북한 송환을 중단하고 유엔 난민고등판무관실의 북한 난민 접촉을 허용해야 하며 미국 정부는 중국당국에 이같이 행동할 것을 촉구하고 또 미국은 대북 인도적 지원을 통해 북한 난민문제를 해결할 수 있는 기회를 찾아야 한다”고 제안하였다. 또 “최근 유엔 난민고등판무관실(UHCHR)이 중국 내 북한 난민들을 ‘우려의 대상’(persons of concern)으로 선언한 것을 환영하면서 이 선언은 국제사회가 중국 내 북한 난민에게 특별한 관심을 가질 것을 유엔이 촉구하고 있다는 데 의미가 있다”고 강조했다.

KCC는 탈북자의제를 중심으로 중국 정부에 압력을 행사하기 위해서 2008년 7~8월 미전역에 걸쳐 기도회 및 중국 영사관 정문 시위 캠페인을 조직한 바 있다.<sup>38</sup> 또 2007년에는 샘 브라운백(Sam Brownback) 연방 상원의원은 KCC의 적극적인 로비활동과 함께 중국정부에 탈북난민들의 인권보호를 요구하는 상원 차원의 결의안을 발의하기도 하였다.<sup>39</sup> 북경올림픽 개최를 앞둔 시점인 2008년 5월에는 ‘중국 정부가 국제사회와 협력해 탈북자 사태를 해결하는 것이 중국의 국익에도 이롭고 탈북자들의 안전도 지킬 수 있다’며 후진타오 주석의 결단을 촉구하는 서한을 발송하였다. 여기에는 미 하원의원 54명이 초당적으로 참여하였

37. RFA, 2008년 7월 11일 참조.

38. <<http://www.kccnk.org/letmypeoplego2008/>> (검색일: 2008.10.20).

39. RFA, 2007년 7월 13일 참조.

으며 이와는 별도로 샘 브라운백 상원의원과 프랭크 올프 의원 등 10여 명의 상·하원 의원들은 2008년 5월 1일 특별 기자회견을 가지고 탈북 자들에 대한 중국 정부의 인권탄압에 심각한 우려를 표명하기도 하였다. 이러한 미 의회의 움직임 배후에는 이 문제에 가장 집중하고 있는 KCC의 노력이 뒷받침되고 있다. 2008년 4월 북한인권주간 행사의 시작은 워싱턴 주재 중국대사관 앞에서의 시위행사였다.

KCC와 미국 기독교 그룹이 이 문제를 가장 적극적으로 제기하는 것은 탈북자 문제가 중국 내 선교활동 자유문제, 티벳문제와 연관한 국제적인 종교자유 이슈, 북한선교 기지로서 중국 내 탈북자보호 필요성 등 핵심적인 인권이슈 및 선교문제와 연관되어 있기 때문이다. 또 탈북자보호 문제는 중국의 국내 인권-난민정책과 직접 연관되어 있어 천안문 사태 이후 중국정부에 비판적인 미국 인권 NGO 및 국민여론에 호소성이 강한 것도 무관하지 않을 것이다.

탈북자 인권문제의 핵심은 중국정부의 강제송환정책 금지 및 난민 인정, 북한정부의 탈북송환자에 대한 처벌면제 혹은 완화요구이다. 여성 인신매매문제, 중국 내 탈북고아 문제 등 연관된 이슈들도 더욱 주목을 끌고 있다.

#### 나. 정치범수용소 혹은 강제노동

정치범수용소 혹은 강제노동 이슈는 나치의 강제수용소의 직접적 피해자이자 국제인권레짐의 창출의 배후세력인 미국 유태인단체의 지대한 관심과 지지를 받고 있다. 미국북한인권위원회가 창립된 이후 가장 최초로 출간한 보고서가 북한의 정치범수용소 실태보고서라는 사실은 이 문제가 미국 인권네트워크에서 차지하는 비중을 암시한다.<sup>40</sup> 미국 최대의 유태인 인권단체인 사이몬 위센탈 센터(the Simon

1
2
3
4
5
6
7
8
9



Wiesenthal Center)의 랍비 아부라함 쿠퍼가 동 위원회의 이사이며 동시에 북한자유연대의 부대표라는 사실은 이 이슈의 중요성과 함께 주목할 만한 점이다. 북한자유연대는 홈페이지에서 정치범수용소 해체를 동 단체의 세 번째 목표로 제시하고 있다. 그러나 2008년 북한자유주간 행사에서는 정치범수용소 문제는 주요 의제로 등장하지 않았다. 아마도 2008년 북경올림픽 개최에 발맞춰 탈북자 이슈를 전략적으로 선택했는지도 모른다.

정치범수용소 문제는 북한체제의 근본적인 구조적 문제이며 북한정권의 변화 혹은 민주화의 실현없이 달성하기 어려운 인권과제이다. 또 미국 측에서는 북한에 대해서 행사할 수 있는 마땅한 지렛대가 없기 때문에 실제 캠페인 목표로 상정되기에는 전략적인 한계점이 있다. 따라서 이 이슈는 인권캠페인의 실질적 목표라기보다 북한체제의 폭력성을 고발하고 장기적인 변화를 촉구하기 위한 상징적인 이슈로 보여진다. 최근에는 러시아 별목공을 비롯한 몽골, 체코 등지 해외 북한노동자의 인권문제, 개성공단의 노동권 문제 등 구조적으로 북한의 강제노동 관행과 관련된 인권이슈들도 제기되고 있다.

## 다. 여성인신매매 및 탈북고아

여성과 아동인권보호 문제는 2000년대 이후 새롭게 주목받고 있는 매우 중요한 국제적 인권이슈이다.<sup>41</sup> 특히 탈북자 가운데 70% 이상이 여

---

<sup>40</sup>- Davis Hawk, *The Hidden Gulag: Exposing North Korea's Prison Camps Prisoners' Testimonies and Satellite Photographs*, U.S. Committee for Human Rights in North Korea (2003).

<sup>41</sup>- RI, *Futures Denied: Statelessness among Infants, Children, and Youth* (21 October 2008).

성이며 식량난 이후 북한여성들이 어린 아이와 가족을 동반하고 보호할 실질적인 부양책임을 부담한다는 점에서 특별한 주목을 받고 있다.

여성인권문제 가운데 인신매매와 탈북고아문제는 가장 중요하고 시급한 인권문제로 인식되고 있다. 2008년 하반기 미국북한인권위원회는 북한여성인신매매 문제에 대한 분석 보고서를 출간하였으며 2009년부터 시행된 국무성의 북한인권 및 민주주의 강화 프로젝트 공모에서 여성인권보호는 특별한 관심사항으로 강조되고 있다. 2008년 10월 발표된 동 프로젝트 공모에서 20여 개 지원단체 가운데 탈북여성인권연대와 탈북청년단체 등 단 두 단체만이 지원승인을 받은 점도 이러한 사실을 뒷받침해주고 있다. 지난 2008년 4월 북한인권주간 행사에서도 인신매매와 종교억압 사례를 증언하기 위해 탈북여성 3인의 의회청문회 증언이 포함되었다. 그러나 아직까지 북한여성문제 혹은 북한어린이 인권이슈만을 위한 별도의 인권캠페인이 조직되거나 운영된 사례는 아직 나타나지 않고 있다. 또 북한인권네트워크의 참여자 가운데 여성인권이나 어린이 인권단체들은 거의 보이지 않는다.<sup>42</sup>

한편 휴먼라이츠워치는 최근 탈북고아문제, 어린이 인권문제를 집중적으로 조명하고 있다.<sup>43</sup> 2008년 9월 한국 북한민주화네트워크가 중심이 되어 조직 실행한 1주간의 북한인권캠페인 주제는 ‘탈북고아에게 사랑을’이라는 구호로 제시되어 북한인권 이슈 선택의 국제공조 현상이 나타나고 있다.

42. 네트워크에 참여하고 있는 유일한 여성단체인 Concerned Women for America는 기독교적 보수이념에 입각한 종교단체로 여성인권단체로 간주되기 어렵다.

43. Human Rights Watch, *Denied Status, Denied Education: Children of North Korean Women in China* (April 2008); Submission from HRW to the Committee on the Rights of the Child, *Government Violations of Children's Rights in the Democratic People's Republic of Korea* (May 2008).

## 라. 종교자유

미국종교자유위원회(US Commission on International Religious Freedom)는 북한을 최우선우려국가(Countries of Particular Concern: CPC) 11개 국가 가운데 하나로 지목하고 있으며 2002년 이래 행정부 측에 대북협상에서 인권 및 종교자유 문제를 의제로 포함할 것을 거듭 권고해 오고 있다.<sup>44</sup> 북한인권네트워크의 주요 활동가인 샘 브라운백 상원의원이 기독교 복음주의 세력과 깊이 연관되어 있고 대부분의 미 의회 의원들이 지역구 교회세력을 의식하지 않을 수 없는 현실을 고려할 때 종교자유문제가 미국 내에서 중요한 인권의제로 부각되는 것은 당연한 일이다. 뿐만 아니라 북한인권캠페인의 주도세력이 기독교 그룹이라는 점에서 볼 때 종교자유문제가 중요한 이슈로 선택된다는 것은 매우 자연스러운 귀결이다. 미국의 톰 랜토스 연방하원 외교위원장은 2007년 7월 17일 반기문 유엔 사무총장을 만나 북한의 기독교인 박해와 관련해 개입해 줄 것을 촉구하는 서한을 전달했다. 특히 탈북한 동생 손정훈씨를 접촉했다는 이유로 2006년 사형이 선고된 것으로 알려진 손정남씨 구명운동을 종교자유 차원에서 지원하고 있다. 이는 그가 1998년 중국에서 기독교 선교사를 만나 세례를 받았기 때문이다.

2008년 북한인권주간 행사에서 탈북자 증언 가운데 기독교 박해와 관련된 피해자 진술인이 두 명 채택되었으며 이들의 진술에 앞서 미국 종교자유위원회 관계자의 전반적인 북한 종교상황에 대한 보고가 있었다.<sup>45</sup>

---

44. USCIRF의 대북의제 권고내용 전체 목록 및 내용은 다음 참조, <[http://www.uscifr.gov/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1386&Itemid=1](http://www.uscifr.gov/index.php?option=com_content&task=view&id=1386&Itemid=1)> (검색일: 2008.10.15).

45. 미주 한인교회를 중심으로 전개되었던 김동식목사 생사확인 및 송환을 위한 캠페인도

종교자유 의제의 중요성은 미국 의회가 승인한 1998국제종교자유법안(International Religious Freedom Act of 1998)에 따라 최우선우려 국가에 지명된 나라들은 경제적·외교적 제재를 당할 수 있게 되어 있기 때문이다. 동 법안에 의하면 최우선우려국가에 지명된 나라에 대해서 미국무성 측은 해당국가와 협의, 제재수단 발동, 의회보고 등 세 단계의 조치를 취할 수 있다. 여기서 가장 중요한 것은 두 번째 제재조치인데 다음과 같은 내용으로 되어 있다.

- 개발지원의 취소, 제한 혹은 유보;
- 수출입은행, 해외투자은행, 무역 및 개발지원기구 등의 신용 보증 또는 채무보증에 대한 제한;
- 안보적 지원에 대한 취소, 제한 또는 유보;
- 국제금융기구에서 해당국가에 대한 용자거부 투표;
- 미국 금융기관으로부터 1천만불 이상 신용 혹은 현금융자 금지;
- 해당국가와 정부차원의 계약 금지

이외에도 동 법안은 미 국무성이 양자간 조약을 통해 해당국가와 종교자유 문제를 개선할 수 있는 조치를 취할 수 있도록 허용하고 있다. 아직까지 동 법안에 의한 제재수단이 발동된 경우는 없지만 미 국무성은 동 제재수단을 유보할 경우 정당한 유보의 근거를 의회에 보고하도록 하는 등 엄격한 조건에 따를 것을 요구받고 있다.

인권 NGO들은 이 법안에 의거하여 미국정부 측에 북한에 대한 압력수단을 확보할 수 있다. 이것은 앞으로 북한에 대해서 인권압력을 행사할 수 있는 중요한 지렛대가 될 수 있다. 2008년 10월 북한의 테러지원국 명단 해제로 북한에 대한 사실상의 제재수단이 사라진 현실을

---

종교자유 문제와 관련되어 있다. 참여자들은 중국에서 탈북자를 보호하면서 선교활동을 하던 김동식 목사가 북한요원들에 의해서 납치된 것으로 주장하고 있기 때문이다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

감안할 때 북한인권네트워크는 종교자유법안에 따른 새로운 제재수단과 북한에 대한 지렛대 확보에 비상한 관심을 보일 수 있다.

종교자유이슈는 탈북자 이슈 및 정치범수용소 문제와도 밀접하게 연관되어 있다. 탈북자들이 중국에서 주로 기독교 선교단체의 보호를 받고 있으며 이들이 북한에 강제송환되었을 경우 기독교 단체 접촉 사유만으로도 정치범으로 분류되어 가혹한 가중 처벌을 받기 때문이다.

#### 마. 법절차적 혹은 기술적 이슈(legal or technical issues)

인권운동의 특성 가운데 하나는 법제도적 접근방법을 선호하는 것이다. 즉 새로운 규범 설정과 제도적 강제를 통한 문제해결 방식을 선호한다. 북한인권문제에 대해서도 다양한 법적 절차 혹은 해결방법과 관련된 기술적 이슈가 제시되고 있다. 다음은 그 사례들이다.

##### <국제인권법정 및 유엔안보리 상정운동>

- 미 북한인권위원회(HRNC)와 뉴욕의 대형법률회사인 스캐든 압스 슬레이트 미거 앤드 플롬(Skadden, Arps, Slade Meagher & Flom LLP)은 ‘북한인권 보호를 위한 법적 방안’(Legal Strategies for Protecting Human Rights in North Korea)이라는 보고서를 통하여 시민단체들이 국제형사재판소(ICC) 뿐만 아니라 미국법원에 김정일 정권의 반인륜적 범죄를 기소할 수 있는 지에 대해 법적으로 검토 중.
- 미국북한인권위원회는 세계적인 법률회사인 DLA Piper사와 공동으로 ‘Failure to Protect: A Call for the UN Security Council to Act in North Korea’라는 인권보고서에서 북한 정부는 식량난과 기근은 물론 강제 수용소를 운영하며 자국민들에 대해 반인륜적인 범죄로부터 보호하는 데 실패했다고 지적하고, 유엔 안보리가 적극 나서줄 것을 촉구.

##### <다자간 협의(헬싱키프로세스) 방안 >

- 6자회담에 인권의제 포함 촉구: 오픈소사이어티정책센터, 한

미교회연합, 복음주의연합 등 북한인권운동단체들과 마이클 호로위츠 허드슨연구소 선임연구원 등은 미 정부가 북한을 포함한 다자간 협상에 있어서 인권의제를 포함함으로써 헬싱키 협약을 모델로 한 대북정책을 펼쳐야 한다고 촉구.

### 3. 캠페인 운용 및 전략

북한인권네트워크는 2003년 경부터 본격적으로 구성되어 가동되었다. 이들은 탈북자문제를 포함하여 북한인권상황에 대한 가시적이고 구체적인 성과나 진전을 가져오지는 못했지만 2004북한인권법을 통과시키고 유엔인권기구 및 유엔총회에서 북한인권결의안을 통과시키는 데 일조하는 성과를 가져왔다. 이들의 주창활동이 사회적 성과를 가져오기 위해서는 반드시 캠페인의 효율적인 조직과 운용이 필요하다.

북한인권옹호 캠페인의 구체적인 운용은 관계망(relationship), 자원(resource), 제도적 구조(institutional structure) 등 세 가지 요소를 중심으로 이루어진다. 이 세 가지 구성요소를 중심으로 세부적인 관찰 내용들을 서술하기로 한다.

#### 가. 관계망

관계망은 우선 캠페인 구성원 내부 관계망을 구축하고 이를 유지해 나가는 차원이 있고 반대자 및 대항자들과의 관계를 어떻게 만들어 가는가 하는 두 가지 차원이 있다. 먼저 캠페인 내부 관계망을 살펴보면 앞서 서술하였듯이 캠페인의 구호나 목표가 탈북자문제 등 대부분 북한인권 NGO들이 공유하는 가치임에도 불구하고 참여자의 범위가 그다지 넓지 않다. 수잔 솔티 방위포럼 대표가 이끄는 북한인권주간 캠페인 관계망은 주로 탈북자단체, KCC 등 한인교회와 의회 인사 및

1
2
3
4
5
6
7
8
9

로비단체 등 지인들을 중심으로 구성되고 있으며 이 캠페인에는 휴먼 라이츠워치(Human Rights Watch), Refugees International, 국제엠네스티(Amnesty International) 미국지부, 프리덤하우스(Freedom House) 등 국제NGO들과 한국NGO들은 참여하지 않고 있다. 또 새로운 NGO들의 참여 확대 현상도 두드러지게 보이지 않는다. 이것은 동 캠페인을 지도하는 수잔 솔티대표가 의회 보좌관 출신으로 미국 의회 및 국무성의 정책변화에 초점을 맞추고 있기 때문으로 분석된다. 또 다른 이유는 자금의 제한 때문일 수도 있다.

내부 참여자, 특히 교회조직 간에는 갈등과 경쟁도 나타나고 있다. 실제로 필자와의 인터뷰에서 이희문 NKFC 대표는 특정 교회그룹에 대해서 “탈북자들을 원숭이처럼 끌고 다닌다”며 직접적인 비난을 서슴지 않았다. 미국 북한인권 NGO의 어떤 대표는 필자와의 인터뷰에서 수잔 솔티는 ‘국무성에서 좋아하지 않는다’고 말하며 간접적인 불만을 표명하기도 하였다. 네오콘적 입장을 대변하는 호로비츠 연구원과 인권운동가 사이의 불화설도 나오고 있다. 특히 미국으로 직접 들어오는 탈북자들의 정착 지원사업과 관련하여 지역 한인교회 사이에는 치열한 경쟁현상이 나타나고 있다. 이 사업을 겨냥하여 몇 개의 단체가 급조되고 탈북자들을 ‘쟁탈’하기 위한 경쟁이 벌어지고 있다. 일부 교회들은 국무성을 대상으로 한국의 하나원과 같은 특정시설 운영사업을 따내기 위해 로비활동을 벌이고 있다.

두 번째로 대외적 관계를 보면 북한 당국이나 중국대사관, 정부에 직접 항의 편지를 보내는 등 접촉을 시도하고 있다. 또 유엔기구나 상원의원 등 입법기관에 법률안 제정, 개정, 연장 등을 제안하는 편지쓰기운동을 꾸준히 전개해 나가고 있다.

## 나. 자원

북한인권캠페인이 동원하는 가장 중요한 자원은 정보이며 두 번째로 리더십, 세 번째로 물질적 혹은 비물질적 자본이 있다. 북한인권캠페인은 탈북자들을 초청하여 청문회, 교회 간증, 기자회견 등을 개최하여 북한인권 실태를 알리는 행사에 큰 비중을 두고 있다. 그러나 탈북자들의 선별작업은 매우 단순하게 이루어지고 있다. 구체적인 증언내용에 대한 세부적인 사실확인이나 검증, 전문가들의 사전 토의, 증언자와의 사전 접촉이나 사전증언 청취 작업이 없이 중계자의 단순한 소개만으로 증언자가 선별되고 있다. 다시 말하자면 미국 북한인권캠페인의 정보동원은 주도자 그룹의 치밀한 계획과 전문성에 토대를 둔 사전 작업 없이 정보원의 선택과 확산이 이루어지고 있다는 사실이다. 이러한 이유로 미국에서 탈북자들이 행한 증언 내용을 둘러싸고 국내 탈북자들 사이에서도 “내용을 부풀렸다” “거짓증언을 했다”는 구설수도 뒤따르는 경우가 있었다.

리더십은 인권운동의 중요한 자원이다. 현재까지 수잔 솔티씨는 대부분 혼자 힘으로 캠페인을 감당하고 이끌어 가는 초인적인 능력을 보여 주었다. 이러한 업적을 바탕으로 2008년 10월 서울평화상을 수상하기도 하였다. 칼 거쉬만 NED총재와 샘 브라운백 상원의원, 에드 로이스 하원의원 등은 워싱턴 정계의 주류사회 속에서 북한인권운동을 확산시키는 중요한 역할을 담당하고 있다. 독특한 개성을 가진 마이클 호로비츠 변호사는 리더십 역량에서 많은 한계를 보여주고 있다.

물질적 자원은 교회의 지원, 국무성, NED 등에서 충당되고 있다. 일부 캠페인 비용은 수잔 솔티가 대표로 있는 방위포럼 회원이나 개인들의 헌금으로 메꾸어 진다. KCC의 경우 워싱턴지부가 설립되고 북한인권캠페인이 전개되기 시작한 2003년 이후 30만 달러의 지원금이 L.A.

1

2

3

4

5

6

7

8

9



쪽에서 왔을 뿐이라고 한다. 북한인권주간 행사 참여 단체에 대해서는 약간의 기부금을 요청하는 편지가 배포되었다. 탈북자들을 제외한 나머지 참여자들은 대부분 식사도 자비로 충당하고 있었다.

#### 다. 제도적 구조

캠페인의 성공을 가늠하는 것은 앞서 기술한 지도력, 자원 등의 네트워크 내부 요인도 있으나 제도적 요인도 중요하다. 북한인권캠페인이 나름대로 세계적인 이슈로 자리잡게 된 것은 무엇보다도 인권 NGO들이 여론을 주도할 수 있었기 때문이다. 여기에는 북한의 핵무기 개발이 미래의 공포로써 인식되고 안보문제 차원에서 북한에 대한 지렛대를 확보하려는 전략적 판단이 작용하고 있다는 것은 부인할 수 없다.

북한인권운동이 전개되는 제도적 구조는 먼저 국내 정치적 기회구조가 있다. 두 번째로 캠페인이 구체적으로 목표로 삼는 북한정세 및 국제사회의 제도적 환경이 있다. 여기서 말하는 국내 정치적 기회구조는 “NGO의 집단적 대북인권운동을 조장하거나 저해할 수 있는 지속적인 사회적 신호들”로써 미국의 사회학자 타로우(Tarrow)는 다음과 같은 네 가지 구성요소로 세분하고 있다.<sup>46</sup>

- ① 권력자원에 대한 접근성(Access to power)
- ② 권력배열의 변화(Shifting alignment)
- ③ 동맹형성(Influential allies) 가능성
- ④ 엘리트 집단의 분열 양태(Cleavages within & among elites)

---

<sup>46</sup>- Sidney Tarrow, “State and opportunities: the Political Structuring of Social Movements,” in McAdam, McCarthy & Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements* (Cambridge University Press, 1996), pp. 41~61.

타로우의 이론은 북한인권운동이 정태적인 법적 혹은 정치적 구조에 의해서가 아니라 다양한 사회적 구성요소에 의해서 영향을 받을 수 있다는 점과 권력구성의 변화 및 권력자원에 대한 접근성에 따라 변화할 수 있다는 동태적 측면을 잘 지적하고 있다.

한편 북한인권네트워크의 가장 큰 약점은 제한된 참여 조직과 물질적 자원일 것이다. 만약 북한인권네트워크가 새로운 동맹을 결성할 수 있다면, 즉, 주요한 국제적 인권 NGO와 연대를 강화하고 새로운 참여자 및 자원을 동원할 수 있다면 보다 강력한 힘을 발휘할 수 있을 것이다.

국제적으로 북한인권운동에 우호적인 제도적 환경이 창출되고 있다. 유엔총회에서 지난 2006년 이래 7년간 연속적으로 북한에 대한 인권 결의안이 통과되었으며 일본도 2006년 미국의 북한인권법안과 유사한 북한인권법안을 제정하였다. 유럽의회도 대북인권결의안을 통과시켰으며 주요 유럽국가들은 북한인권문제에 대해서 매우 우려하는 입장을 보이고 있다. 유엔 북한인권특별보고관의 활동시한이 연장되고 국제사회 주요 인권단체들이 북한인권문제에 지대한 관심을 가지고 있다는 사실도 긍정적인 제도적 구조환경이다.

북한과 중국정부가 탈북자 정책변화 등을 포함하여 북한인권 NGO의 압력에 굴복할 가능성은 매우 낮다. 즉 당분간 중국과 북한의 인권 취약성은 증가할 것 같지 않다. 최근 중국정부는 탈북자 단속을 강화하고 중국 내 활동가들을 체포하는 등 강경한 조치로 선회하고 있다.

미북 핵협상 타결과 대북인도지원 재개와 같은 외부 환경변수들은 미국 내 북한인권 NGO운동에 대해서 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 동시에 산출할 수 있다. 단기적으로 북한체제 실패와 북한 내부의 불확실성 증가에 따라 북한 내부 통제가 더욱 강화될 가능성이 매우 높다. 즉 결과적으로 북한인권캠페인의 성과에 부정적 영향을 미칠 것

1
2
3
4
5
6
7
8
9

이다. 그러나 다른 한편으로 이러한 북한의 내부 통제 강화는 보편적 가치와 자유권적 기본권을 기본 가치로 활동하는 인권운동에 대한 정당성을 부여하고 북한인권네트워크의 활동도 보다 증가할 것이다. 북한인권문제의 보편적 성격과 국제사회에서 일어나고 있는 북한인권에 대한 관심도에 비추어 볼 때 일반 언론을 포함한 시민사회의 공감을 불러일으킬 가능성이 매우 높다. 결과적으로 북한인권네트워크는 관련 국가에 대한 정책지렛대 압력을 증가시켜갈 수 있다. 장기적 관점에서 볼 때 북한의 내부 통제강화와 북한 내 불확실성 증가는 북한인권운동에 정당성을 부여하고 대북정책에서 인권의제가 보다 중시될 수 있는 장기적인 제도적 환경을 조성할 수 있는 것이다.

## 라. 전략

북한인권네트워크가 동원하는 전략은 다음 네 가지로 요약될 수 있다.

- ① 정보: 주로 언론과 대중을 상대로 드라마틱한 증언과 구체적인 통계등을 제시 북한에 대한 새로운 대안적 정보제공으로 영향력을 증진시킨다. 탈북자 증언, 특히 여성증언자의 눈물 속 증언은 많은 청중들에게 동정과 반향을 불러일으키고 있다. 유엔기구의 인구통계, 식량통계, 중국 내 탈북자 관련 통계 등도 많이 인용되고 있다.
- ② 상징: 구체적인 사건이나 피해자, 인물을 중심으로 부각시켜 대중적 인지도를 끌어올리고 문제에 대한 해석을 통해 네트워크 소통을 통합하고 강화한다. 각종 캠페인에서 탈북자 단체 대표들은 ‘영웅’으로 소개되고 있으며 강철환, 김성민, 박상학 씨 등은 북한인권네트워크의 주선으로 부시대통령을 직접 면담 하는 등 도덕적 상징으로 부각시키고 있다.
- ③ 지렛대: 주로 정치제도, 영향력 있는 집단과 인물, 대중에 대해서 물질적 및 도덕적 지렛대를 구축한다. 특히 선거에 영

향을 미치기 위해 의회와 정당에 대한 로비에 집중한다. 이것은 수잔 솔티가 주축이 되어 운용하는 북한인권캠페인이 가장 주력하는 전략이다.

- ④ 책임성: 북한 당국이 스스로 선언하거나 인정한 인권원칙을 지키도록 촉구하거나 이행불능의 책임을 추궁함으로써 도덕적 책임성을 지우게 한다. 즉 북한이 가입한 국제인권규약의 준수를 촉구하고 국내 형법 및 형사소송법의 규정을 준수하도록 촉구한다. 또 중국에 대해서는 중국이 가입한 국제난민협약 및 동 의정서에 따라 탈북자들에 대한 난민기구의 접근권을 보장하도록 촉구하는 것 등이다.

## VI. 평가 및 전망

그러면 북한인권네트워크의 인권활동은 어떻게 평가되며 향후 전망은 어떠한가? 앞서 지적하였듯이 NGO의 북한인권운동은 네트워크를 통해 구사되고 있다. 북한인권네트워크는 다양한 인권주창 캠페인을 전개하여 2004년 미국북한인권법 제정과 2008년, 2012년 동 법안의 수정연장안 통과에 결정적인 기여를 하였다. 뿐만 아니라 북한인권 이슈의 국제적 확산과 의제설정, 유엔기구의 북한인권결의안 채택에 지대한 영향을 미치고 있다.

그러나 중국과 북한정부에 대한 지렛대가 없기 때문에 단기적으로 탈북자 인권개선, 강제송환 금지 등의 성과를 기대하기는 어려울 것이다. 북한인권 NGO들은 대부분 핵협상 타결을 위한 북한의 테러지원국 해제 조치에 반대하는 입장이지만, 국제종교법안 등을 통해 북한에 대한 지렛대를 확보하기 위해 더욱 노력할 것이다. 또한 향후 대북협상에 있어서 인권의제를 반영하도록 정책압력을 가중시켜 갈 것이다. 일반적으로 인권 NGO의 성과를 평가하는 지표를 이용하여 북한인권네트워크의 영향력을 살펴보면 다음과 같다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

## 1. 이슈 수용성(acceptability)과 호응도(resonance)

북한인권운동은 자유권적 기본권을 중심으로 제기되고 있으며 대다수가 여성인 중국 내 탈북자 문제를 가장 중요한 이슈로 제기하고 있다는 점에서 이슈에 대한 시민사회의 수용성과 호응도가 높은 편이다. 대체로 인권운동의 성패는 구체적인 피해자 혹은 개인을 뚜렷이 식별하는 경우 성공 가능성이 높은 것으로 알려지고 있다. 북한인권운동의 경우 전시 및 전후 납북자, 국군포로, 일부 강제송환자들의 신원이 알려져 있고 국제 NGO들은 이들에 대한 소재파악과 신상정보 제공을 북한에 요구하고 있다. 또한 식량권 문제의 경우 정치적 충성을 우선시 하는 북한의 차별정책과 선군정치에 따른 군대우선주의로 사회적 취약계층에 대한 평등권, 분배권에 대한 요구의 정당성도 호응을 얻고 있다. 요약하면 북한인권네트워크의 목표가치는 수용성과 호응도 면에서 그 성과를 긍정적으로 평가할 수 있다.

## 2. 네트워크 조직 결합력(density)

독립성과 개별적 책무를 강조하는 NGO의 본질적 성격상 연대활동은 여러 가지로 어려운 점이 있다. 국제적으로 성공한 국제연대는 일본군 위안부문제, 아르헨티나 실종문제, 남아프리카 공화국의 인종분리정책 등 대부분 단일이슈 중심이었다. 북한인권네트워크는 다양한 이념적 구성요소와 이슈의 연계성 때문에 분파성이 내포되어 있다. 특히 교회조직은 특성상 NGO와 매우 다른 성격을 가지고 있다. 교회조직은 별개의 국제적 및 전국적인 연계망을 가지고 있으며 독자적인 자원을 동원할 수 있는 능력을 보유하고 있다. 교회조직은 가치와 전략적 목표에 있어서 신앙의 자유문제와 탈북자문제에 집중하는 특성을

보여주고 있다. 따라서 교회조직과 미국 NGO조직 사이의 결합력은 매우 느슨한 편이다.

관찰 결과 북한인권네트워크의 결합력은 그다지 강한편이 아니다. 리더십 및 자금, 동원인원을 포함한 자원요소도 취약하며 탈북자단체와의 연대는 언어적 문화적 장벽이 존재하고 있다. 북한 내부 반대자나 피해자들에 대해서는 접근성이 극도로 제한되고 있다. 또 한국 내 북한인권 NGO, 미 의회, 민간재단 및 언론 등 북한인권운동의 지렛대와의 결합력도 미진하다고 평가할 수 있다. 이들과의 연대는 활동가의 개인적 친분에 따라 이루어지고 있으며 리더십을 둘러싼 경쟁과 불신도 나타나고 있다. 내부 참여자 사이에도 가치관, 전략적 선호 등의 요인으로 상호 배타적 경쟁과 갈등도 내재한다. 그러나 이러한 조직적 결합력의 취약성에도 불구하고 대체로 이슈의 정당성 요인이 강하여 상당부분 갈등요인보다는 협조요인이 지속될 것으로 전망된다.

다만 상호 정보교류의 양과 질, 지속성, 정보의 범위, 신뢰성은 증가하고 있다. 그 이유는 탈북자 인구의 증가, 인도지원사업의 증가 등으로 북한 내부의 정보가 비교적 과거보다 많이 유출되고 있기 때문이다. 정보 요소는 향후 북한인권네트워크의 정당성과 유용성을 강화시켜주는 요인이다. 여기에는 북한의 폐쇄성과 정보의 차단이라는 변수가 배경으로 작용한다. 따라서 북한인권네트워크는 향후에도 대북정책 공동체내에서 그 역할이 증시되고 지속될 전망이다.

### 3. 북한 내부의 취약성

북한은 주권이론을 내세우면서 국제적 인권압력에 강하게 반발 대응하고 있다. 북한의 공식적인 반응은 국제사회 특히 미국의 인권압력

1
2
3
4
5
6
7
8
9

은 체제붕괴를 노리는 전략적 수단이라는 것이다.<sup>47</sup> 그러나 다른 한편으로 인권문제의 중요성을 인식하고 있으며 국제인권규범에 가입하여 의무를 이행하려는 노력도 보여주고 있다. 아직 인권개선에 대한 보상에 별다른 반응을 보이고 있지는 않지만 국내 형법개정, 송환 탈북자에 대한 처벌 경감조치 등을 통해 일정 부분 외부 압력에 순응하는 측면도 나타나고 있다.<sup>48</sup> 즉 국제사회 인권비판에 대한 북한의 민감성은 매우 높게 나타나고 있다. 국제사회에서 인권적 위상 제고에 대한 북한의 인식은 높은 편이며 정책적 관심도 일정 부분 보여주고 있다고 평가할 수 있다.

하지만 아직까지 북한 내부에 정책반대 그룹이 형성되고 있다는 증거는 없으며 탈북자들이 조직적인 반정부 활동을 전개하는 단계도 아니다. 따라서 북한 내부에 인권취약성은 매우 낮은 수준이라고 볼 수 있다. 북한인권운동이 지향하는 실질적 인권개선은 장기적인 목표로 추진되어야 하며 다양한 구조적 변수들을 고려하여야 할 것이다.

북한인권운동이 실질적인 차원에서 추구하는 정책목표는 북한체제 민주화가 아니라 대내적으로는 대북정책변화 및 인도적 개입을 통한 지렛대 확보, 중국정부의 탈북자 강제송환정책 저지이다. 즉 북한에 대해서는 헬싱키모델을 도입한 한반도 다자협상, 혹은 북미 간 직접 협상을 통해서 북한에 경제적 및 정치적 보상을 부여하면서 국내적 인권개선을 추진하는 것이다. 또 국제압력을 가중시켜 탈북자 인권문제를 해결하려는 것이다.

---

47. 김수암, 『민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응』 (서울: 통일연구원, 2007) 참조.

48. 이원웅, “국제사회 인권압력에 대한 북한의 인식과 대응: 비판적 평가,” 『국제정치논총』, 제47집 1호 (한국국제정치학회, 2007) 참조.

그러나 북한 내부의 구조적 문제는 정치범수용소 해체 혹은 완화, 탈북송환자 수용, 언론 및 정보자유 등 내부적 인권개선안을 수용하게 되면 그 자체가 곧 현 북한정권의 유지를 어렵게 만드는 결과를 가져 오게 되어 있다. 즉 북한은 정치적 인권이 개선되면 반드시 정권의 취약성이 증가하는 정치구조를 내재하고 있는 것이다. 이런 딜레마적인 상황은 북한을 더욱 방어적인 위치로 몰고 갈 것이다. 그러나 이러한 북한의 체제방어, 억압적 통치 강화는 인권 NGO의 목소리를 더욱 높여 갈 것이고 결국 정책압력도 가중될 것이다.

---

1

2

3

4

5

6

7

8

9

---



## 참고문헌

### 1. 단행본

김수암. 『민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응』. 서울: 통일연구원, 2007.

마이클 프리먼, 김철호 역. 『인권: 이론과 실천』. 서울: 아르케, 2005.

스티븐 해거드 · 마커스 놀란드, 하태경 역. 『기아와 인권: 북한기아의 정치학』. 미국 북한인권위원회, 서울: 시대정신, 2005.

최형묵. 『무례한 자들의 크리스마스』. 평사리, 2007.

Hawk, Davis. *The Hidden Gulag: Exposing North Korea's Prison Camps Prisoners' Testimonies and Satellite Photographs*. U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2003.

Keck, Margaret E. · Kathryn Sikkink. *Activists Beyond Borders*. Cornell University Press, 1998.

Welch, Claude E., Jr. (ed.). *NGOs and Human Rights: Promise and Performance*. University of Pennsylvania Press, 2000.

### 2. 논문

김성현. “미국 민주주의재단(NED)을 통해 본 국제민주화운동과 상징 권력.” 『시민사회와 NGO』. 제4권 1호(한양대학교 제3섹터연구소), 2006.

마이클 호로위츠. “미국의 대북 정책 : 과제와 전망.” 허드슨 연구소, 서울: 시대정신, 2004.

이원웅. “국제사회 인권압력에 대한 북한의 인식과 대응: 비판적 평가.” 『국제정치논총』. 제47집 1호(한국국제정치학회), 2007.

Amnesty International. *North Korea: Starved of Rights: Human rights and the food crisis in the Democratic People's Republic of Korea (North Korea)*. ASA 24/003/2004, 17 January 2004.

Human Rights Watch. *Denied Status, Denied Education: Children of North Korean Women in China*. April 2008.

RI. *Acts of Betrayal: The Challenge of Protecting North Koreans in China*. 12 May 2005.

RI. *Futures Denied: Statelessness among Infants, Children, and Youth*. 21 October 2008.

*North Koreans in China: A Human Rights Analysis*. 24 February 2005.

Submission from HRW to the Committee on the Rights of the Child. *Government Violations of Children's Rights in the Democratic People's Republic of Korea*. May 2008.

Tarrow, Sidney. "State and opportunities: the Political Structuring of Social Movements." in McAdam, McCarthy & Zald (eds.). *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge University Press, 1996.

The U.S. Committee for Human Rights in North Korea. *The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Response*. December 2006.

### 3. 기타

미국북한인권위원회 <<http://www.hrnk.org>>.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

KCCNK <<http://www.kccnk.org>>.

OPENDOORSUSA <<http://www.opendoorsusa.org>>.

PRAYER GUIDES <<http://www.refugeesinternational.org>>.

NKFREEDOM <<http://www.nkfreedom.org>>.

USCIRF <<http://www.uscirf.gov>>.

『중앙일보(미주판)』.

*RFA*.

수잔 솔티 인터뷰 내용, 2007년 8월 12일.

북한인권 합양을 위한 방법론의 실효성과 한계상:  
EU규범과 현실정치의 양면성  
\_이무성(명지대학교)

I. 서론

II. 현실 속에 규범

1. 합리성과 결과론적 논리
2. 규범과 적합성의 논리
3. 규범과 현실정치와 갈등과 함의

III. 결론

참고문헌



## I. 서론

유럽연합(EU)과 북한과의 관계는 한반도 평화뿐만 아니라 동북아 안정에도 주요한 함의를 가진다. 유럽연합의 대북한 정책은 인도적 지원을 위시하여, 핵문제 등 다양한 의제를 다루며 발전하였다. 특히 탈냉전 이후 탈국가주의 논의가 부상하기 시작했고, 그 과정에서 유럽연합이 보여 준 새로운 형태의 역할이 가능하다는 논의가 가능해졌다. 그러나 1995년 이후 전개된 유럽연합의 대북한 정책은 그 성과에도 불구하고 실효성에 대한 의구심은 여전히 남아있다. 이런 논의의 핵심은 두 가지로 요약 될 수 있다. 첫째, 북한 문제에 직접적인 이해관계를 갖는 미국, 중국, 일본 등과 비교해 보았을 때 유럽연합의 입장과 이해관계는 다르며, 그에 따른 외교 전략도 상이할 수 있다는 점이다. 또한 유럽연합이 전통적 형태의 민족국가가 아니기 때문에 이들이 보여줄 수 있는 선호나 전략적 외교관계와도 비교했을 때, 다른 형태의 이해관계 및 외교 전략이 펼쳐질 수 있다는 것이다. 이런 대립적 논의는 실증주의자들과 규범주의자들 전통 속에서 보다 구체적으로 논의되어 왔다. 예를 들어, 현실주의자들은 유럽연합이 인권과 같은 연성 분야에 초점을 맞춘 대북한 정책은 군사력과 같은 경성권력의 부재로 인한 선택적 접근의 결과라고 간주하였다.<sup>1</sup> 한편 부정부성과 협력의 한계를 강조하는 현실주의와는 달리, 대외관계에서 관념적 요소를 중요시하는 규범주의자들은 새로운 형태의 인식론을 제시하기 시작했다.<sup>2</sup> 이들은 대북

<sup>1</sup> Jae Seung Lee, "The Two Faces of EU-Korea Relations," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 17, No. 1, (2005); Axel Berkofsky, "The European Union in North Korea: Player or only Player?," *Brief N. 123* (2009).

<sup>2</sup> 이선필, "유럽연합의 대북한 정책에서 인권정책의 의미와 역할," 『국제지역연구』, 제13권 2호 통권49호 (한국외국어대학교 국제지역연구센터, 2009), pp. 264~265; 이무성, "유럽연합의 대북한 정책: 연성안보적 접근의 동인에 대한 소고," 『아태연구』, 제15권

한 정책에서 인권을 중시하는 것은 자유민주주의, 시장경제, 법치 및 인권 등과 같은 보편적 규범을 옹호하는 것은 유럽연합의 선윤리(virtue ethics)와 발현이라고 주장하고 있다.<sup>3</sup> 이처럼 상반된 시각으로 해석 가능한 유럽연합의 대북한 정책 중 본 연구는 인권 상황 개선을 위한 대북한인권정책에 사용된 방법론의 실효성과 한계성을 분석하고자 한다.

본 연구 목적의 정당성을 보다 구체적으로 살펴볼 경우 다음과 같이 주장될 수 있다. 우선 유럽연합의 대북한인권정책을 이행함에 보편적 가치나 규범윤리(normative ethics)가 어떻게 반영되었는가를 고찰할 필요가 있다. 회고해보면, 유럽연합이 북한인권 개선을 위해 사용한 대표적 방법은 정치대화나 인권대화와 같은 양자 접촉이다. 동시에 UN과 같은 다자주의 체제를 통한 여론 몰이와 그에 상응하는 대응책을 모색하는 것이다. UN 총회나 인권위원회 등을 통한 북한인권 개선 노력은 다자주의를 모색하는 규범주의적 특징 중 하나이다. 즉, 상대적 규범에 보편성을 함양시켜주는 방식이 다자주의에 의거하는 것이라고 볼 수 있다.<sup>4</sup> 그러나 적합성의 논리에 입각한 논의와 함께, 본 현상을 지극히 현실주의적 손익 계산의 결과라고 보는 시각도 간과할 수 없

---

1호 (경희대학교 아태지역연구원, 2008).

3. 보편적 규범적 행위의 정당성을 부여받기 위해 유럽연합은 다음과 같은 실질적 규범을 원칙(substantial normative principle)으로 삼았다. 이들 원칙은 지속적인 평화(sustainable peace), 사회적 자유(social freedom), 합의 민주주의(consensual democracy), 연계적 인권(associative human rights), 초국가적 법치(supranational rule of law), 포괄적 평등(inclusive equality), 사회적 연대(social solidarity), 지속가능한 개발(sustainable development), 선정(good governance) 등이다. Ian Manners, "The Normative ethics of the European Union," *International Affairs*, Vol. 84, No. 1 (2008), pp. 47~55.

4. Moosung Lee, "A Step as Normative Power: The EU's human rights policy towards North Korea," *Asia Europe Journal*, Vol. 10, No. 1 (2012).

다.<sup>5</sup> 예를 들어, 결과론적 논리에 의거하면, 양자 간 대화를 통한 인권 개선의 노력이 한계가 있기 때문에 유럽연합의 대북한인권정책이 UN 과 같은 다자주의적 틀로 전환되었다는 것이다. 이와 같이 유럽연합의 대북한 정책의 동인과 결과를 해석함에 있어 상이성이 나타나는 이유가 무엇인지를 실제 사례를 통해 고려해 볼 필요가 있고, 이에 대한 실증적, 이론적 고찰을 시도하는 것은 유의미하다고 판단된다.

이를 위해, 본 연구는 유럽연합의 북한인권 상황 개선을 위한 여러 방편 중 정치대화와 인권대화와 같은 양자대화에 대한 실효성을 고찰한다. 특히 기존 정치 및 인권대화의 개최 동인 및 함의를 논할 뿐만 아니라, 그 과정에서 북한의 인식 및 제도적 변화가 얼마나 나타났는지도 고찰한다. 상기 대상에 대한 분석은 결국 유럽연합의 특정 입장들이 어떻게 전파되었으며, 그 결과 어떤 입장이 유효한지를 이론적, 실증적으로 고찰을 가능케 해준다. 동시에 본 연구는 양자 접촉과 다자주의적 틀 속에서 대북한인권 개선 노력의 득과 실 그리고 그 저변에 깔려 있는 규범과 전략적 이해관계의 상관관계를 분석하고자 한다. 이를 위해, 2003년부터 시작된 UN 결의안 채택 과정에서 유럽연합의 노력이 어떻게 이해될 수 있으며, 그에 따른 함의는 무엇인지를 분석한다. 실제 UN 결의안에서 어떤 문제들을 다루었고, 이에 대한 효율성과 한계성을 고찰한다. 또한 그 과정에서 힘의 정치와 규범 정치 간의 접점과 대립각은 어떻게 형성되었는지도 분석의 대상으로 포함시킨다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

<sup>5</sup> 박재복, “유럽연합의 대북한인권정책,” 『한·독사회과학논총』, 제16권 1호 (한국사회과학회, 2006).



## II. 현실 속에 규범

### 1. 합리성과 결과론적 논리

대북한인권정책에 대한 논의에 있어 현실주의적 시각은 북한인권 함양의 노력도 결국 자국의 이해관계에 근거한 합리적 선택의 결과라고 본다. 군사력 부재로 인해 고위 정치 분야에서 미미한 역할 밖에 할 수 없는 유럽연합은 인권 함양과 같은 저위정치(low-politics)분야에 관심을 가질 수 밖에 없다는 실증주의적 논의가 설득력을 가진다. 이런 인식론적 주장은 공동외교안보정책과 그에 기반한 대북한인권정책이 어떤 방식을 통해 결정, 이행되는지를 살펴 볼 경우 더욱 명확해진다. 1993년 마스트리히트 조약 체결 이후 유럽연합은 경제적 통합의 차원을 넘어서는 통합을 추구하였다. 그 결과 공동체 차원에서 외교, 안보 및 국방과 같은 상위 정치 분야의 협력을 모색하기 시작하였다. 그러나 원론적 취지는 숭고했지만, 공동체 차원의 외교안보정책은 개별 회원 국가들의 이익과 대립각을 세울 때가 많았다. 회원국들의 이해관계 간 공통분모가 어디에 있는가가 중요한데, 그 이유는 회원국 간의 이해관계의 합치점이 결국 공동외교안보정책의 방향성과 수준을 결정하는 주요 동인이었기 때문이다. 이런 분석은 주로 신현실주의자들과 자유주의적 정부간주의자들이 주장해왔다.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Roy Ginsberg, "Foreign Policy Actions of the European Community: The Politics of Scale," (Boulder: Lynne Rienner, 1989); Stanley Hoffman, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nations State and the Case of Western Europe," *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964~1994* (Boulder: Westview Press, 1995); Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4 (December 1993), pp. 473~524.

합리적 선택을 강조하는 국가주의적 존재론적 입장을 분석하기 위해, 공동외교안보정책과 그에 기반 한 대한인권정책을 신현실주의자들은 어떻게 이해하는지를 그 첫 번째 고찰 대상으로 삼겠다.<sup>7</sup>

- 신현실주의자들은 국제 체제를 무정부적이라고 간주하며, 이에 따라 유럽연합 내 회원국 간의 관계도 기본적으로 무정부적이라고 인식한다. 따라서 집행위 등 초국가적 기구의 역할을 개별 회원국 관계에서 발생하는 거래 비용을 최소화하는데 일조하는 보조적 수단으로 이해한다.
- 국가가 주요 행위자라는 가정 하에, 유럽연합의 공동외교안보정책의 결정 및 이행 과정에서도 국가(행정부)가 주요 행위자로 행동한다고 간주한다.
- 무정부적 체제 속에서, 국가는 기능적으로 유사하다고 간주할 경우, 유럽연합의 공동외교안보정책에 참여하는 국가들도 유사한 제도적 특질을 보인다고 볼 수 있다. 따라서 타국과의 관계는 경쟁과 모방을 통해 참여하며, 사회화되고 규정된다고 볼 수 있다.
- 국가만이 유일한 합리적 행위자라고 가정한다. 따라서 유럽연합의 회원국들도 공동외교안보정책에 참여할 때 대안적 행동이 유발하는 기회비용에 대한 손실 계산을 통해 가장 합리적인 선택을 전략적으로 취한다고 전제한다.

이런 4가지 가정에 근거하여 다음 5가지 전제를 설정할 수 있다.

- 안보 경쟁은 자조적 체제 속에서 발생한다. 따라서 유럽연합이 제공하는 공동의 안보의 틀은 중재변수로만 작용하며, 안보 분야에 있어서도 주변적 역할만을 수행한다.
- 초국가적 기구가 아닌 개별(국가)행위자가 안보 및 힘의 극대화를 모색한다.

<sup>7</sup>-Waltz Kenneth, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979); Adrian Hyde-Price, “‘Normative’ power Europe: a realist critique,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2 (2006), pp. 220~223.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

- 국가 간 관계에서 상대적 이득이 중요한 논리로 작용한다.
- 국가들은 외부환경 안정에 관심을 가지며, 인권과 같은 안보 이외의 의제는 부차적 관심(second-order) 대상으로 치부될 가능성이 크다.

상기의 논의에 따라, 실현실주의 전통 속에 다음 두 가지 전제에 기반 한 논리를 펼칠 수 있다. 첫째, 유럽연합 회원국은 자신의 이익을 최대화하고자 하는 합리적 행위자이다. 따라서 대북한인권정책의 귀적 과 실효성 모두가 국가 간 협상을 통해 결정된다고 가정된다. 이런 과정에서 제도화된 다자간 협력체인 유럽연합의 공동외교안보정책이 유럽연합의 개별 회원국가가 모색하고 있는 안보 진작에 기여할 수 있다.<sup>8</sup> 둘째, 유럽연합의 정책은 그 특질에 따라 초국가적일수도 있고, 정부간주의적 일수도 있다. 그러나 대북한인권정책의 경우 공동외교안보정책의 틀 속에서 이행되는 속성이 있는데, 본 정책 결정 및 이행과정은 무정부적 국가 관계 특질을 보이고 있다. 특히 무정부성 특질을 보이는 국가 간 관계는 갈등과 반목이 빈번히 발생하며, 그 과정에서 대규모 국가의 선택이 중요하게 되는 정부간주의적 특질을 보일 수 있다.

신현실주의의 논리는 유럽연합의 공동외교안보정책을 설명함에 있어 다음과 같은 논쟁을 가능케 했다. 유럽연합 회원국 간 외교 및 안보 분야에 있어 협력 및 교류는 기본적으로 타국의 진정성을 의심하면서 발전하였으며, 그 과정에서 유럽연합 차원의 이득을 위한 논리나 행보 보다는 회원국의 이익에 얼마나 부합하는지에 민감하게 반응하는 상대적 이득 논리 구조에 근거하였다. 따라서 갈등 상황 속에서 중재적

---

<sup>8</sup>- Joseph Grieco, "Realist international theory and the study of world politics," in Michael Doyle and John Ikenberry (eds.), *New Thinking in International Relations Theory* (Boulder, CO: Westview Press, 1997), pp. 163~201.

역할을 해 줄 것으로 기대되는 (공동외교안보정책이란)제도의 한계를 지적하면서 진정한 의미의 ‘공동’외교안보정책에 대한 의문을 제기하게 시작했다. 이런 논점에 근거하여 볼 때, 대북한인권정책의 기초도 공동외교안보정책의 범위나 방향성에 기반 한다고 보아야 한다. 즉, 개별국가의 이익이 침해되지 않는 범위인 회원국 간 이익의 ‘최소 공통 분모’(least common denominator)가 어디에서 성립되는지를 유념할 필요가 있다.<sup>9</sup> 물론 유럽연합 회원국이 공동의 외교안보정책을 논의함에 있어 안보나 권력의 최대화만을 유일한 관심사로만 삼지는 않는다. 환경 보호나 국제적 인권 함양 등 윤리적 관심사에 대해서도 관심을 표명하고 있는 것은 사실이다. 그러나 이런 의제들은 최우선의 과제들 이라기보다는 부차적인 의제들이다. 따라서 이들 윤리적 성향을 띤 의제들의 중요성에 대한 합의에도 불구하고, 개별 국가의 이해에 반하거나 힘의 균형의 논리와 배치될 경우 이들 의제를 경시되는 경우가 흔하다.<sup>10</sup> 심지어 역내 인권 문제 등을 논의할 경우에도 개별 회원국의 국익에 배치되지 않는 범위에서만 공동의 목소리를 내는 경우가 허다하다.<sup>11</sup>

대북한인권정책을 분석함에 있어 회원국의 상대적 이득의 논리와 무정부적 국가 간 관계성의 전제에 기반 할 경우, 개별 회원국의 선호나 이해관계를 결정짓는 개별 회원국의 국내 정치 상황, 경제 동향 및 사회 구조 등 내부 변수에 대한 논의가 충분히 반영되지 못하고, 그에 따른 분석의 한계점을 가질 수 있다. 이럴 경우, 개별 국가가 모색하는

<sup>9</sup> Andrian Hyde-Price, “‘Normative’ power Europe: a realist critique,” pp. 217~234.

<sup>10</sup> John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton & Co., 2011), pp. 46~47.

<sup>11</sup> 러시아 푸틴 정권 시 경제관계나, 중국에 대한 무기 판매 등이 실리가 규범을 우선시 하는 대표적인 예이다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

대외정책의 입장이 어떤 근거에 의해 형성되고 그에 따른 방향성을 제대로 파악하기 어렵게 된다. 이럴 경우, 유럽연합 차원의 공동외교안보 정책이나 그 틀 속에서 구현되는 대북한인권정책의 본질을 파악하는데 더욱 더 어려움에 봉착하게 된다. 이런 연유로, 내부 정치 상황에 대한 변수를 보다 명확히 고찰하고, 반영하고자 하는 자유주의적 정부간주의(liberal intergovernmentalis) 논의에 대한 추가적 고찰이 필요하다.

자유주의적 정부간주의자들도 신현실주의자들과 같이 유럽연합의 공동외교안보정책은 합리적 행위자인 국가가 주된 행위자이며, 정부간 협상(Intergovernmental Confernces: IGC)을 통해 공동외교안보정책이 결정되며, 그에 따른 대북한인권정책도 이해될 수 있다고 주장한다. 그러나 신현실주의자들과의 차이점은 개별 회원국의 입장을 분석함에 있어 국가 이익이 자유주의적으로 분석되어야 함을 추가적으로 강조하고 있다. 즉, 개별 회원국의 입장과 선호는 일 단면적으로 형성되는 것이 아니라, 중앙정부와 사회의 관계에 대한 분석과 함께 개별 경제행위 주체들의 이해 및 상관관계를 통해 수립, 발산된다는 것이다. 또한 이런 과정에서 정치 행위의 근간이 되는 비정부기구와 같은 대중의 입장도 반영해서 이해되어야 한다는 주장이다. 이로 인해 유럽연합의 대외 정책은 개별 회원국 행정 수반의 입장만을 반영하기보다는, 다양한 형태의 정치 행위자의 입장도 반영해야 한다는 것이다.<sup>12</sup>

지금까지 논의된 개별 국가들의 이해관계를 중심으로 한 국가주의적 존재론(statist ontology)은 유럽연합의 대아시아 인권정책을 논의

---

<sup>12</sup>- Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4 (December 1993), pp. 473~524.

함에 그 적실성과 함께 한계점도 있다. 특히 대북한인권정책의 실효성을 강조하는 결론론적 논리는 유럽연합의 대북한인권 개선의 노력이 어떤 실효성을 거두었는가에 관심이 집중되어 있으며, 그 결과에 미치는 독립 변수로서 개인의 이익이나 선호 등의 영향력을 중요하게 여겨왔다.<sup>13</sup> 이런 점을 간주하여, 유럽연합의 대북한인권정책에 대한 고찰이 필요하다.

대북한인권정책을 합리적 선택의 결과로 간주할 경우, 다음의 가정을 증명할 필요가 있다.

- 유럽연합의 대북한인권정책이 유럽연합의 공동외교안보정책을 결정해 주는 합리성이 어느 정도 영향을 미치는지를 분석할 필요가 있다.
- 한반도에 발생하는 정치 및 경제 사태가 유럽연합의 대북한인권정책을 필참에 있어 어떤 영향을 미치며, 그로 인해 대북한인권정책의 실효성에는 문제는 없는지를 고찰할 필요가 있다.

## 2. 규범과 적합성의 논리

탈냉전 이후 탈국가주의 질서(post-Westphalian order)가 국가(혹은 비국가) 간 대외 관계에 새로운 함의를 가지기 시작했다. 변화된 국제 환경 속에서 유럽연합의 역할과 지위 그리고 그 속에서 펼쳐지는 대아시아 인권정책을 분석함에 있어 어떻게 관념적 요소들이 작동하는지를 설명할 필요가 있다. 유럽연합이 공동외교안보정책을 실행함에 있어 인권과 같은 보편적 담론을 함양하는 것은 개별 회원국의 이해관계를 초월한 또 다른 형태의 모습이다. 따라서 유럽연합이 무엇인지를

<sup>13</sup>. James G. March and Johan P. Olsen, "The Institutional Dynamics of International Political Orders," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (1998), p. 949.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

묻는 존재론적 입장(ontological position)에 대한 재해석이 정당화되며, 그 과정에서 탈국가주의적 행위자로 부상하는 유럽연합의 위상과 그 일면으로 표징 되는 인권정책에 대한 분석이 유의미해진다.<sup>14</sup> 즉, 공동체에게 부여된 정체성은 구성원들 간의 상호 주관적 이해를 근간으로 형성되는데, 이렇게 만들어진 정체성은 개별 행위자든 공동체든 모든 구성 행위자들이 자신이 누구인가를 확고하게 인식하는데 일조하게 된다. 뿐만 아니라, 이들이 직면한 외부환경을 평가하고 그에 근거한 목표 설정 및 실제 정책 이행 과정에도 영향을 끼친다.<sup>15</sup> 이런 논리적 근거에 따를 경우, 유럽연합의 정체성에 기반한 공동외교안보정책의 결정 및 이행과정을 탈국가주의적 존재론적 입장에서 재해석할 수 있다.

그러나 실질적 분석에 앞서 한 가지 더 유념할 점은 상기의 존재론적 입장은 인식론적 차이에 따라 다시 민간권력, 윤리적권력 및 규범권력 등으로 세분할 수 있다는 것이다.<sup>16</sup> 이에 인식론적인 측면에서는 다양성을 띠지만, 이들 주장의 유사점은 어떤 행위를 통한 실질적인 결과를 도출하는데 초점을 맞추었다기보다는 특정 행위가 얼마나 적합한지를 따지는 점에서 유사한 존재론적 입장을 보인다.<sup>17</sup> 이런 점을 감안

14. Alexander Wendt, "Anarch is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (Spring 1992), pp. 391~425.

15. Bill Mc Sweeney, *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

16. 유럽연합의 정체성과 그에 기반 대북한인권 논의를 함에 있어, 유럽연합의 정체성을 현실주의적 시각, 규범주의적 시각 그리고 윤리적권력으로서의 시각에 대한 논의는 Moosung Lee, "A Step as Normative Power: The EU's human rights policy towards North Korea," *Asia Europe Journal*, Vol. 10, No. 1 (2012)에서부터 시작되었다. 그러나 과거 연구가 규범적권력에서 시작되어 어떻게 윤리적권력의 시각 발전하며 그 과정에서 그 규범의 작동성에 중점을 두었다면, 본 연구는 규범적권력으로 규범이 어떻게 전이되며, 적용되는지에 보다 중점을 두어 이론적 논의를 발전시켰다고 볼 수 있다.

하여, 상기 주장들에 대한 분석과 그 과정에서 도출될 수 있는 가설들을 정리해 볼 필요가 있다.

### 가. 유럽연합과 새로운 정체성

유럽연합을 규정함에 있어 군사력에 기반한 인식론에서 벗어나 관념에 기반한 정체성의 고찰이 중요하다고 논의되었다. 이런 논의는 1970년대부터 학계에서 주목을 받기 시작했으나, 당시에는 현실주의적 논의가 주류를 이루었던 시기라서 이런 현상을 이론적으로 설명하기 어려웠다. 그러나 현재 구성주의적 논의 등 규범주의적 논의가 국제 정치 분야에 중요한 함의를 가지게 된 상황에서 이런 논의들은 설득력을 가지기 시작했다. 이런 전통에서 출발된 국제 정치학적 논의 중 유럽연합의 정체성과 관련한 분석은 듀센(Duchêne)과 같은 학자들이 주도하였다.

듀센은,

유럽공동체는 자신 내부의 특질과 일치하는 모든 기회를 최대한 이용하고 있다. 불평등한 상황이라도 평등, 정의 및 인내와 같은 사회적 가치를 표방하며, 이와 같은 정신들은 공동으로 구현하는 행위에 내포되며, 또한 이런 가치를 구현하기 위해 비군사적 수단을 사용했다.<sup>18</sup>

17. James G. March and Johan P. Olsen, "The Institutional Dynamics of International Political Orders," p. 951.

18. François Duchêne, "Europe's Role in World Peace," in Richard Mayne (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead* (London: Fontana, 1972), p. 20.

1
2
3
4
5
6
7
8
9



고 주장하면서, 유럽연합은 국가 간 힘의 관계로만 접근하고자 하는 실증주의자들과 다른 인식론적 입장을 내놓았다.

본 논의에 의하면, 국제 체제의 변화와 유럽연합의 거듭된 내부 통합 과정을 거치면서 유럽연합은 새로운 형태의 행위자(novel kind of actor)로 부상하였다고 볼 수 있다.<sup>19</sup> 듀센에 의해 제기된 ‘민간권력’(civilian power)에 관한 논의들은 결국 국제 사회에서 유럽연합의 역할을 설명하는 것뿐만 아니라, 실제 대외정책을 이행하는데 주요 설명 변수로 수용되어졌다.<sup>20</sup> 민간권력적 정체성을 구현하기 위해, 공동체는 자유 민주주의 사상, 시장 경제, 분쟁에 대한 평화적 해결 등과 같은 일련의 가치를 구현하기 위한 노력에 경주했다. 따라서 통념화 되지는 않았지만 일각에서는 유럽을 ‘문명화 되지 않은 세상’에서 ‘민간권력’(civilian power)으로의 역할로 묘사하거나, ‘민간 분야 임무’(civilizing mission)를 위한 외교정책을 펼치는 집단으로 인식하기 시작했다.<sup>21</sup>

케이건(Kagan)도 듀센의 논지에 동조하는 주장을 펼쳤다. 군사력에 의존하여 국제 관계를 홉스 식 전쟁으로 점철시키는 미국과 비교하여, 칸트 식 접근법을 신봉하는 유럽연합은 연성, 또는 민간적 방법론에 기초한 국제 관계를 추구하는 것으로 간주되었다.<sup>22</sup> 또한 국제 사회에서

---

19. Thomas Diez, “Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering ‘Normative Power Europe,’” *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 33, No. 3 (2005).

20. Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, p. 38.

21. Knud Erik Jørgensen, “Theorizing the European Union’s Foreign Policy,” in Ben Tonra and Thomas Christiansen (eds.), *Rethinking European Union Foreign Policy* (Manchester and New York: Manchester University Press, 2004), p. 13.

22. Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* (New York: Knopf, 2003).

유럽연합의 역할을 분석함에 있어, 스미스(Smith)도 ‘유럽연합은 강제적인 군사적 힘을 통한 조치보다는 긍정적 효과를 낼 수 있는 민간 수단’을 선호한다고 강조했다.<sup>23</sup> 이런 논의에 따라, 국제 사회에서 기대되는 유럽연합의 역할은 강제력을 가지는 군사력에 기반 하기보다는, 설득, 대화 등 연성권력에 초점이 맞추어졌다. 예를 들어, 인권 함양과 같은 저위 정치 분야에서 주도적 역할을 보여주는 특징을 띠었다.

그러나 여기서 한 가지 유념해야 할 점이 있다. 민간권력적 특질을 지닌 유럽연합과 그에 기반 한 공동외교안보정책 및 대북한인권정책의 수립 및 발전은 의도하지 않은 정치적, 정책적 결과로써 상황에 따라 변화될 수 있다는 점이다. 특히 한반도 정세에 민감한 미국이나 기타 강대국과 달리 즉각적으로 가용할 수 있는 군사력이 없는 유럽연합은 연성권력을 강조한 민간 임무 분야에만 주력할 수밖에 없다는 다소 비판적인 시각도 없지 않다.<sup>24</sup> 또한 유럽연합을 민간권력으로 규정하여 대북한인권정책을 분석하는 접근 방법은 유럽연합을 연성권력과 경성권력 소유 유무에만 근거한 이분법적 논리의 함정에 빠질 수 있다.

### 나. 규범과 유럽연합

국제 사회에서 유럽연합의 역할을 분석함에 있어, 연성권력과 경성권력 소유 유무에 따른 이분법적 논리에서 벗어나 유럽연합의 정체성 그 자체에 보다 무게를 실은 논의가 시작되었다. 유럽연합이 정체성을 강조한 분석법 중 대표적인 논의가 바로 ‘규범권력유럽’(Normative

<sup>23</sup>. Karen Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World* (Cambridge: Polity Press, 2003), p. 111.

<sup>24</sup>. Robert Kagan, “Power and Weakness,” *Policy Review*, No. 113 (June/July 2002), pp. 11~13.

power Europe)이다. 규범권력유럽이라는 논의의 틀을 발전시킨 마너(Manners)는 다음과 같이 유럽연합의 정체성과 그에 기반한 공동의 교안보정책을 분석하고자 했다.<sup>25</sup> 이런 논리는 대북한인권정책을 이해하는데도 유용해 보인다.<sup>26</sup>

마너는 유럽연합의 역할을 논함에 있어 군사적 권력 또는 민간권력으로 구분하는 시도는 유럽연합 통합과정에서 보여준 초국가적 색채를 감안할 경우 상대적으로 시대착오적 논의라고 주장했다. 유럽연합을 군사력과 연관시킬 경우 군사적 역량에 관한 논의이며, 민간권력이나 경제권력과 연계할 경우 민간적 기제에 기인한 권력으로 간주했다. 그러나 유럽연합의 역내 및 국제 사회에서의 역할을 논의함에 있어 규범적권력이란 개념을 도입하고자 했을 때는 유럽연합을 완전히 군사적이거나 또는 경제적 권력의 개념에서만 논의하고자 하는 시도에서 벗어나고자 하는 의도가 깔려있었다. 즉, 유럽연합은 ‘의견을 개진하는 권력’(power over opinion)으로 분류하고자 했다. 특히 유럽연합 통합사의 역사적 맥락(historical context)과, 현재 유럽연합을 운영하는데 특징지어 지고 있는 혼성 정치 조직체(hybrid polity)와 정치 및 법적 구성(legal-political constitution) 등을 고려해 보았을 때, 유럽연합은 규범권력으로서의 정체성을 가질 수 밖에 없다고 주장했다. 이에 대한 구체적 논의는 다음과 같이 정리 될 수 있다.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Ian Manners, “Normative power Europe: a contradiction in terms,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2 (June 2002).

<sup>26</sup> Moosung Lee, “A Step as Normative Power: The EU’s human rights policy towards North Korea,” pp. 44~45.

<sup>27</sup> Ian Manners, “Normative power Europe: a contradiction in terms,” pp. 235~258.

- 첫째, 역사적 맥락을 살펴보면, 2차 대전 후 전쟁의 공포로부터 유럽을 구하기 위해 시작된 것이 바로 유럽연합의 통합사이다. 또다시 전쟁의 도가니로 몰아갈 수 있는 민족주의적 성향을 최소화하는 것이 유럽에 속해 있는 모든 국가들의 추구해야 할 대외정책의 목표 중 하나였다. 국가주의에서 벗어나 초국가적 목표를 향해 발전해가는 공동체 전체의 번영과 안정에 기반이 되는 자유 및 평화를 추구하는 것은 당연한 수순이었다. 이런 역사적 맥락 속에 인권, 법치주의, 자유 민주주의, 시장 경제와 같은 규범이 통합 과정에서 구현되어져야 할 주요 원칙으로 간주되었다.
- 둘째, 유럽연합이 규범권력으로 자리매김하게끔 하는 이유는 통합의 과정에서 초국가 기구가 설립, 발전하였고, 그 과정에서 범국가적(international) 거버넌스 체제가 구축되었기 때문이다. 혼성 정치 조직체로 발전하면서, 개별 회원 국가에만 국한된 규범을 초월하게 되었고, 그 결과 유럽연합 회원국 전체가 공유할 수 있는 특정 원칙이 강조되었다. 이런 형태의 혼성 정치 조직체의 발전은 공동의 규범이 수용되는데 유리하게 작용하였다.
- 마지막으로, 유럽연합을 정치 조직체로 형성 발전될 수 있도록 수많은 조약이 체결되었다. 이 조약들은 오늘날 유럽연합의 법적-정치적 틀을 제공하였을 뿐만 아니라, 유럽연합의 정체성을 결정하는 주요 구성 요소가 되는 규범 형성의 근간이 되었다. 예를 들어, 민주주의, 법치, 사회적 정의 및 인권 함양과 같은 원칙들이 1973년 유럽연합 정체성에 관한 코펜하겐 선언에서 명시되었고, 이후 마스트리히트 조약 체결 시에는 합법화되기에 이르렀다. 특히 콜론 유럽이사회에서 선포된 인권 함양 조문은 규범권력으로써 유럽을 더욱더 정당화시켰을 뿐만 아니라, 인권헌장이 기본 원리라는 논의가 공식적으로 거론되기 시작했다. 이런 모든 점을 미루어 볼 때, 유럽연합은 기존 정치 체제와는 다른 차별성을 가지며, 이 차별성이 바로 유럽연합을 규범적으로 행동하는데 구속력을 제공하였다고 볼 수 있다.<sup>28</sup>

1
2
3
4
5
6
7
8
9

<sup>28</sup>- Ian Manners, "Normative power Europe: a contradiction in terms," pp. 240~242.

이런 논의는 카(Carr)가 권력을 분류하는 방식과 유사하다.<sup>29</sup> 또한 나이(Nye)의 주장처럼, 유럽연합을 의견을 개선하는 권력으로 규정하는 것은 군사적 강요나 경제적 지급방식에 근거하지 않고 매력(attraction)이나 호선(co-option)에 근거하는 연성권력과 유사한 맹점을 가진다고 볼 수 있다.<sup>30</sup> 이런 논의에 따라서, 규범권력 유럽이란 ‘국제 사회에서 무엇을 행하였는가나 무엇을 말하였는가보다는 무엇인가’가 주요하다고 주장했다.<sup>31</sup> 이런 논의는 단순히 철학적 논의에만 그치지 않고, 실제 유럽연합 거버넌스의 핵심에 있는 기술 관료들에 의해 받아들여지고 있다. 대표적인 인물 중 하나가 바로 유럽연합 집행위원장 조세 마뉴엘 바로소(José Manuel Barroso)이다.<sup>32</sup>

그러나 규범적 특질 자체만을 강조함으로 인해 실제 그 행동 가능성이나 실효성에 대한 의구심을 간과할 수 없다. 우선, 규범권력유럽의 기본 전제 중 하나가 바로 군사력 사력을 부정하는 것이다. 그러나 유럽안보방위정책(ESDP)의 발전 궤적과 그 함의를 고려해 볼 경우, 유럽연합이 군사력 함양을 완전히 부정하거나 그 노력이 전혀 없었던 것은 아니다. 마녀 자신도 군사화가 반드시 규범적권력으로써의 성향을 반감시키는 것은 아니라고 주장했다.<sup>33</sup> 한편 아게스탐(Aggestam)은 유럽연합이 군사력 함양의 노력을 보이지만, 한 가지 특징적인 것은 이

29. Edward Hallett Carr, *Twenty Years' Crisis: An Introduction to the Study of International Relations* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2001), pp. 120~130.

30. Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).

31. Ian Manners, "Normative power Europe: a contradiction in terms," p. 252.

32. Ian Manners, "The Normative Ethics of the European Union," *International Affairs*, Vol. 84, No. 1, (2008), pp. 45~60.

33. Ian Manners, "Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads," *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2 (2006), p. 194.

런 노력에 윤리적 방식을 적용하는 특징을 보이고 있다고 지적했다. 따라서 규범권력유럽으로 지칭하기보다는 윤리권력유럽(Ethical Power Europe)으로 지칭해야 한다고 주장했다.<sup>34</sup> 규범권력유럽에 어느 정도 동의하는 상기의 학자들과는 달리 유럽연합을 규범적권력으로 논의하는 것 그 자체에 문제라고 주장한 학자들도 없지 않다. 스줄센(Sjursen)은 규범권력유럽이란 개념은 단순히 유럽연합에 대한 공감 표명이며, 비판적 분석에는 사용될 수 없는 개념이라고 주장했다. 페이스(Pace)도 규범권력유럽은 ‘의미론적으로 공허한 개념’이라고 폄하하였다.

상기의 비판에도 불구하고, 유럽연합을 특징짓는 혼성 정치 조직체와 조약에 근거한 법적 질서 등을 고려해 볼 때, 규범적 정체성이 발전할 수 밖에 없다.<sup>35</sup> 이런 성향은 유럽연합이 ILO 등과 같은 국제기구에서 자기중심적인 계산에 근거한 전략적 이해에서 벗어나 보다 보편적인 규범에 근거한 행동을 보이는 이유이기도 하다.<sup>36</sup> 그 근본 이유는 규범적 수단에 근거한 ‘본보기적 삶’(Living by examples)을 추구하였고, 이런 노력이 가능하였던 것은 역내·외 정책 과정에서 연속성(consistency)과 일관성(coherence)의 원칙을 고수하고자 했기 때문이다.<sup>37</sup> 결국 유럽연합은 보편적 규범을 추구하기 위해 부단히 노력하

34. Lisbeth Aggestam, “Introduction: Ethical Power Europe?,” *International Affairs*, Vol. 84, No. 1 (2008), pp. 1~11.

35. Tuomas Forsberg, “Normative Power Europe, Once again: A conceptual Analysis of an Ideal Type,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 6 (2011), p. 1192.

36. 국제노동기구에서 유럽연합의 자신의 이권과는 무관하게 보편적 인권을 함양하는 선택을 하였다. 보다 자세한 내용은 Marianne Riddervold, “A Matter of Principle? EU Foreign Policy in the International Labour Organization,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 4 (2010), pp. 1106~1127 참조.

37. 일관성이란 유럽연합이 주창하는 규범이 국제 사회에서 통용되는 규범이어야 하며, 연속성이란 유럽연합의 내부적 정책과 외부적 행동이 연속적이어야 한다는 의미이다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

는 모습을 보여주었으며, 그 방법론에 있어서도 설득이나 대화 등의 규범적인 권력의 특질을 잘 보여주는 수단을 사용하였다.<sup>38</sup>

#### 다. 규범 확산의 메커니즘

유럽연합이 규범권력으로써의 특질과 정체성 그리고 의도 등이 있다고 파악 될 때, 국제 사회나 대북한인권정책에 있어 규범적권력으로써 어떤 특이성을 보이는지 고찰할 필요가 있다. 이에 마너가 주장한 규범을 전파시키는 방법인 전염(contagion), 지식의 확산(informational diffusion), 절차적 확산(procedural diffusion), 이전(transference), 명백한 확산(overt diffusion) 그리고 문화적 여과(cultural filter)와 같은 6가지 방법을 고찰할 필요가 있다.<sup>39</sup> 상기 방법론에 대한 고찰을 보다 세련화하기 위해 폴스버그(Forsberg)가 정리한 규범권력의 메커니즘도 유의할 필요가 있다.<sup>40</sup> 이에 본 장에서는 유럽연합이 대북한인권정책 실시 과정에서 규범권력으로써의 어떤 함의를 가지는지 두 가지 측면에서 살펴보고자 한다.

첫째, 인권 함양을 위한 노력이 규범적 차원에서 어떤 방식을 통해 이루어지는 논의할 필요가 있다. 특정 상품이나 경제 제재 등을 교환하는 조건으로 특정 규범을 수용한다는 조건하에 규범의 ‘이전’을 모색할 필요가 있기에, 북한에 지원된 인도적 지원의 방향성이나 의도성을 파악함으로써 유럽연합이 신봉하고자 하는 인권함양 정도를 측정할 필요가 있다. 규범의 이전이 인도적 지원 등과 연계되어 인권 함양 정책

---

<sup>38</sup>- Ian Manners, “The Normative Ethics of the European Union,” pp. 55~59.

<sup>39</sup>- Ian Manners, “Normative Power Europe,” pp. 244~245.

<sup>40</sup>- Tuomas Forsberg, “Normative Power Europe, Once again: A conceptual Analysis of an Ideal Type,” (2011), pp. 1195~1198.

에 있어 그 실효성을 담보 받았는지도 고찰할 필요가 있다. 그 이유는 비록 유럽연합의 미덕(virtue)에 기반한 술선수범적 지원과 개입이 있음에도 불구하고, 북한정권에 이런 규범적 발의가 과연 ‘전염’ 되었는지 여부는 별개의 문제일 수 있기 때문이다.

둘째, 다양한 정책 선언이나 유럽연합의 규범을 내포하는 발의 등을 통해 ‘지식의 확산’이 이루어 질 수 있다. 유럽연합의 새로운 정책적 발의와, 집행위 의장 및 유럽연합의 순환의장국의 발의 등을 통해 북한과 같은 상대를 설득할 수 있다. 수사나 개인적 또는 집단적 매력에 근거한 설득은 규범권력의 도의론적 윤리(deontological ethics)에 부합한 방법론이다.<sup>41</sup> 이와 같은 방법론을 통해 ‘지식의 확산’이 일어났다면, 한 걸음 더 나아가 ‘절차적 확산’을 통한 제도화가 발생하였는지도 고찰할 필요가 있다. 즉, 절차적 확산을 통한 제도화의 과정에서 체결되는 협정이나 대화에서 규범적인 요소를 가미시키는 방식으로 진행되었는지가 고찰의 대상이다. ‘절차적 확산’의 주요 함의는 규범적권력으로서 유럽연합이 자신과 제3자와의 관계에서 인권과 같은 규범적 권리를 위반했을 때, 규범적 요소를 보다 체계적으로 그리고 강제적으로 호소했는가이다.<sup>42</sup>

마지막으로, 특정 규범에 대한 학습, 수용 및 거부의 주체인 제3국이나 국제기구에서 수렴, 발산되는 국제 규범이나 정치적 학습에 영향을 줄 수 있는 ‘문화적 여과’에 대한 논의가 필요하다. 북한의 경우 UN과 같은 국제기구가 채택하고 전파하고자 하는 보편적 인권을 어느 정도 수렴하는지를 가늠하는 문화적 여과 현상의 유무를 고찰할 필요가 있다.

<sup>41</sup>- Ian Manners, “The Normative Ethics of the European Union,” pp. 57~58.

<sup>42</sup>- Tuomas Forsberg, “Normative Power Europe, Once again: A conceptual Analysis of an Ideal Type,” p. 1197.

1
2
3
4
5
6
7
8
9



만약 UN과 같은 국제기구가 채택하고 유럽연합이 주도하는 인권 함양의 노력에 문화적 여과 현상이 발생하였다면, 실제 유럽연합의 인도적 지원이나, 상주 대표부 파견 및 유엔 산하 인권 감시단 파견 등을 통한 ‘명백한 확산’도 구현되었는지도 고찰할 필요가 있다.

지금까지 논의된 반기반주의적 주장에 따라 다음 질문들을 제시할 수 있다. 이런 질문들은 전 장에서 제기된 실증주의적 시각에 기반한 질문들과 대립각을 세우는 특질을 보일 수 있다. 그러나 이런 대별적인 문제들을 비교·분석함으로써 실제 유럽연합의 대북한인권정책의 가능성과 한계성을 보다 이론적으로 그리고 실증적으로 분석할 수 있는 기반을 마련할 수 있다.

- 과연 유럽연합의 대북한인권정책이 의도하지 않은 정치적, 정책적 결과로써 황에 따라 변화 될 수 있는가?
- 대북한인권정책은 유럽연합이 미국이나 기타 강대국과 달리 즉각 가용한 군사력의 부재로 인해 연성권력을 강조한 민간 임무 분야에만 주력한 결과인가?
- 유럽연합의 규범적권력으로써 리매김할 수 있는 규범의 확산이나 이전이 어느 정도 이루어 졌는가?

### 3. 규범과 현실정치와 갈등과 함의

본 연구는 상기의 상반된 논의 속에 유럽연합의 대북한인권정책의 논의를 한 단계 발전시키려, 규범 주의적 시각의 작동화(operationalization)를 위해 실증주의적 논의의 방법론을 빌려오고자 한다. 규범이 실제로 어떻게 인권개선을 위한 방법으로 사용되고 이런 과정에서 실증주의자들이 주장하는 실효성이 어떻게 구현되는지를 논의하고자 한다. 이를 위해, 첫째, 정치 및 인권대화를 통한 양자 접촉과 그 과정에서 보여준 인권 함양을 규범 확산의 가능성에 대한 진단과 동시의 현실 정치의

여파로 인한 한계점도 함께 논의한다. 둘째, UN과 같은 양자 대화가 가지는 규범 정치의 가능성과 한계성도 함께 분석한다.<sup>43</sup>

### 가. 양자 대화와 복핵

북한과 유럽연합은 2011년 12월 2일부터 5일까지 제13차 정치대화를 가졌다. 유럽연합 집행위 대외협력국 대표단으로 유럽연합 집행위 원회 질레스피 아시아 국장대리와 브랜즈 국장 등 3명이 참석하였다. 이들 대표단은 북한과 인권 및 핵문제 등의 의제를 논의하였다. 이처럼 유럽연합과 북한과의 인권 등 다양한 의제를 논의하는 양자 간의 대화라는 제도적 틀의 발전은 1998년으로 거슬러 올라가고, 그 과정에서 유럽연합이 확산하고자 하는 보편적 인권 함양의 노력은 지속되었다.

1998년부터 시작된 정치대화는 브뤼셀에서 개최되었다. 최초로 개최된 정치대화에서는 북한의 핵과 미사일 개발, 4자회담 등 한반도 안보관련 현안과 북한의 경제개혁, 인권문제, 지원된 식량분배의 투명성 문제 등 여러 주제가 논의되었다.<sup>44</sup> 인권과 같은 북한 의제를 다룰 때, 단순히 인권문제만을 언급하지 않고, 유럽연합은 다양한 정치 및 경제 의제 등을 다루고자 노력하였다. 개인의 인권 문제뿐만 아니라, 집단의 권리도 논의의 대상으로 삼았는데, 그 주된 이유는 인권문제를 독립적으로 보기보다는 경제권, 정치권 등과 연계한 연계권리(associative

1
2
3
4
5
6
7
8
9

43. 대한인권 정책에 대한 유럽연합의 접근법은 양자 대화와 다자주의 전통 속에서 많이 다루어졌다. 이런 시도는 Moosung Lee, "A Step as Normative Power: The EU's Human Rights Policy towards North Korea," *Asia Europe Journal*, Vol. 10, No. 1 (2012)와 이무성, "유럽연합과 공동외교안보정책: 인권함양과 윤리적권력," 『안보학술논집』 (2011)에서도 있었다. 그러나 본 연구에서는 규범적 접근에 대한 언급에만 치우치지 않고 현실주의적 한계에 보다 집중해서 분석하였다.

44. 박채복, "유럽연합의 대한인권정책," p. 154.

rights)를 중요시 여기는 유럽연합의 전통 때문이라고 볼 수 있다.<sup>45</sup> 즉, 개인의 인권만을 집중해서 논의할 경우, 그 실효성과 한계성을 인식한 유럽연합은 개인의 경제, 정치, 및 집회 결사의 자유권과 함께 이 개인이 속한 집단 및 사회의 민주권, 자유 민주권 등을 함께 논의하면서 그 실효성을 모색하고자 했다.

제1차 정치대화는 그동안 산발적으로 이루어졌던 북한과 유럽연합과의 대화 채널을 정례화 했다는 점에서 의의를 가진다.<sup>46</sup> 정례화 된 대화 채널 구축이 있는 후 곧 바로 제2차 정치대화가 이듬해 개최되었다. 제2차 정치대화가 개최되는 시점에 한반도를 둘러싼 대외 변수의 변화가 있었고, 이는 유럽연합과 북한 간 정치대화를 진전시키는데 긍정적 영향을 미쳤다. 1999년 9월 베를린에서 ‘북·미 미사일협정’ 타결로 인한 북한과 미국간에 화해 무드가 조성되었다. 이에 북한의 국제사회 진출을 적극적으로 지원하겠다는 한국정부의 대북 포용정책도 추진되기 시작했다. 이런 배경 속에, 1999년 11월에 제2차 정치대화가 개최되었다. 제2차 정치대화에서는 대양살상무기 확산방지, 북한의 인권개선 방안, 농업구조 개혁, 남북대화 추진 문제 등 기본적인 입장에 대한 논의가 있었다. 이런 기본 논의 이외에도 상호연락사무소 설치, 대북 원조확대 문제 및 지원 식량 모니터링 투명성 확보 등에 대한 논의와 함께, 유럽연합은 북한과의 외교관계 수립을 위한 협상을 적극적으로 추진하였다.<sup>47</sup> 특히 실무진 수준의 정기적 커뮤니케이션에 일조할 수 있는 상호연락 사무소의 설치 등은 유럽연합과 북한 간 인권에 관한 공유된

---

45. Ian Manners, “The Normative Ethics of the European Union,” p. 51.

46. Jae Seung Lee, “The Two Faces of EU-Korea Relations,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 17, No. 1 (2005), p. 37.

47. 이규영, “유럽연합의 대한인권정책,” 『한·독사회과학논총』, 제13권 2호 (한독사회과학회, 2003), p. 45.

지식을 창출하는데 도움이 되었다.<sup>48</sup> 덧붙여, 이런 일련의 과정을 통해 상호 간의 대화가 일상화(routine)가 되며,<sup>49</sup> 그 과정에서 상호 주관적 인식 고취에 일조할 수 있다는 전망을 내놓기도 했다.

2000년부터는 남한의 김대중 정권의 햇볕정책 실시로 인해 남북 관계의 긴장이 완화되기 시작했다. 이런 분위기에 편승하면서, 유럽연합과 북한과의 관계도 진전이 있었다. 특히 2001년 5월 평양을 방문한 트로이카(Troika)와<sup>50</sup> 2001년 5월 14일에 체결 된 유럽연합과 북한 간 공식 수교는 유럽연합과 북한과의 정치대화의 실효성을 높이는 전기가 되었다. 유럽연합 차원의 트로이카 방문은 두 가지 측면에서 중요한 함의를 가진다. 첫째, 유럽연합의 대북한인권정책을 펼침에 있어 개별 회원국의 이해관계를 바탕으로 한 접근보다는 유럽연합이 단일 행위자로서의 입지를 부각시킴으로 규모의 정치(scale of politics)를 행사할 수 있는 중요한 계기가 되었다는 점이다. 탈냉전 이후 국제 사회에서의 새로운 행위자로서의 역할과 그 영향력에 대한 논의가 활발 하였던 배경 속에서, 유럽연합이 규범에 근거한 정체성 형성과 그로 인해 감지되는 규범권력으로써의 영향력을 이해하는 한 계기가 되었다. 둘째, 트로이카 방문으로 인해 기존의 정치대화가 보다 세분화되어 인

---

48. 공유된 지식(shared knowledge)란 모든 행위자가 공유하고 그들 간 상호 관계가 발생할 수 있다는 확신을 의미한다. 보다 자세한 사항은 Alexandra Wendt, "Social Theory of International Politics," (Cambridge: Cambridge University Press, 1999) 참조.

49. Jennifer Mitzen. "Anchoring Europe's civilizing identity: habits, capabilities and ontological security," *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2 (March 2006), pp. 270~285.

50. 당시 트로이카 방문에는 유럽연합의 의장국 대표 펠손(Persson), 고위대표 솔라나(Solana)와 집행위원 패턴(Patten)이 이끌었는데, 이 방문을 통해 유럽연합과 북한 간 정상회담이 있었고, 이 대화를 통해 북한인권 문제 등 다양한 의제가 심도 있게 논의되었다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

권 문제만을 집중적으로 다루는 인권대화를 이끌어내는데 중요한 전기가 되었다는 점이다. 결국 트로이카 방문은 북한을 ‘설득’할 수 있는 중요한 전기를 마련하였고, 그 결과 다음 단계의 개입이 가능할 수 있게 되었다는 점에서 ‘지식의 확산’이 어느 정도 이루어졌다고도 볼 수 있다.<sup>51</sup>

트로이카 방문 직후, 제1차 인권대화가 2001년 6월에 개최되었고, 유럽연합과 북한 간의 인권에 대한 문제를 독립적으로 그리고 직접적으로 다루는 전기가 마련되어졌다. 제1차 인권대화에는 유럽연합 의장국인 스웨덴과 차기 의장국 벨기에, 집행위원회 등 이른바 유럽연합 트로이카의 인권담당자들과 태용호 외무성 구주국장 대리를 단장으로 한 북한 대표단이 참석하였다. 이들은 양측의 평등과 상호존중원칙 아래 인권에 대한 기본 원칙에 대한 논의를 하였고, 또한 유엔인권기구 등과의 적극적인 협력 등에 대한 시각도 교환하였다.<sup>52</sup> 본 사건은 유럽연합의 인권 함양의 규범이 ‘전염’의 방식을 통해 이루어진 대표적 사례인데, 그 이유는 집행위와 같은 초국가적 기구의 적극적 외교 활동을 통해 나름대로의 성과를 얻었기 때문이다.

그러나 유럽연합과 북한과의 관계는 항상 순탄하지는 않았다. 여러 가지 변수 중 북한의 핵무장 시도로 인한 한반도 긴장 조성이 대표적인 일례였다. 예를 들어, 2002년 미국 국무부 대변인 성명을 통해, 북한은 비밀 우라늄 농축 프로그램을 추진하고 있다고 발표하였다. 본 발표에 대해, 미국 및 한국 정부 모두가 북한 측에 핵과 관련된 모든 의무를 준수하길 요구했다. 그러나 북한은 미국의 ‘선 핵개발 계획 포기’ 요구를 거부하고, 북-미 간 불가침협정 체결이 선결사항이라고 주장하면서 한반

---

51. 이규영, “유럽연합의 대북한인권정책,” 『한·독사회과학논총』, 제13권 2호 (한독사회과학회, 2003), p. 43.

52. KDI, 『KDI 북한경제리뷰』, 제3권 7월호 (한국개발연구원, 2001), p. 62.

도 상황을 긴장 상태로 몰아넣었다. 2002년 북핵 위기 발생 후, 북한과의 정치대화나 인권대화도 소강상태에 들어갔다. 양자 대화의 한계성을 인정하기 시작했고, 그 대안 중 하나로 다자주의적 체제 속에서 북한인권문제를 다루어야 한다는 논의가 설득력을 갖기 시작했다.<sup>53</sup> 이런 배경 속에, 유럽연합이 대북인권 함양을 위한 규범적 임무를 양자 간 대화를 통해 시도한 점은 분명히 의미 있었지만, 동시에 한반도를 긴장 속으로 몰아넣은 대·내외적 사건의 파괴력을 간과할 수 없었다.

2002년 10월 북한의 비밀 핵무기 프로그램 계획 발표 후 국제 사회의 우려 섞인 목소리가 일기 시작했으며, 국제사회는 이에 대한 조속한 해결을 요구하였다. 특히 2002년 제2차 북핵 위기와 관련해 미국 등 당사국의 입장 변화가 있었다. 2001년 공화당이 집권하면서 부시 정부는 9·11 테러사건 이후 북한을 ‘악의 축’으로 지명하였고, 그 결과로 북미관계는 악화일로로 치달았다.<sup>54</sup> 뿐만 아니라, 2002년 북한의 핵개발 프로그램 계획은 2001년 페르손 총리의 방북을 통해 얻어낸 성과에 의문점을 낳기 시작했다. 사실 트로이카 방문의 성과 중 하나가 바로 북한의 미사일 시험발사를 2003년까지 유예하겠다는 약속이었는데, 북핵 사태로 인해 대화를 통한 규범적 접근의 한계점을 드러내는 일례가 되었다. 결국 2003년 유럽연합은 북한이 고농축 우라늄 핵 개발 계획을 포기하지 않을 경우, 대북 관계를 전반적으로 재검토할 수밖에 없다는 다소 강경한 입장을 전달하였다.<sup>55</sup>

이런 대내외 변수의 변화로 인해, 2003년부터 북한인권문제 해결을

53. 박채복, “유럽연합의 대북인권정책,” p. 155.

54. 김근식, 서보혁, “대북 포용정책과 강경정책의 효과에 관한 비교연구: 1, 2차 북핵위기를 사례로,” 『통일정책연구』, 제16권 1호 (통일연구원, 2007), pp. 119~122.

55. European Commission, “The EU relations with Democratic People’s Republic of Korea,”; 박채복 “유럽연합의 대북인권정책.”

1
2
3
4
5
6
7
8
9

위해 다자주의적 틀로 그 무게 중심을 옮기기 시작했다. 즉, 유럽연합은 북한인권문제를 UNCHR(UN Commission on Human rights)에 공식적으로 제소하였고, 제59차 회의에서 북한인권 관련 의결(Resolution)을 도출하는데 앞장섰다. 그 결과 UN 틀 속에서 북한인권문제를 다루기 위한 대북한인권결의안 체결이 추진되었다. 비록 다자주의에 의거한 인권개선 노력도 규범적권력의 한 특질일 수도 있지만, 이런 방식에 의존하는 것은 결국 양자 대화의 실효성을 훼손하는 양날의 칼날과 같은 효과를 낳았다. 북한인권문제를 양자적 틀에서부터 다자적 틀로 이전하면서, 2002년 6월에 개최된 제2차 인권대화나, 제5차 및 제6차 정치대화도 기대 이상의 결과는 내놓지 못했다. 뿐만 아니라, 북핵과 UN 내의 인권결의안 상정 등으로 인한 북한과 유럽연합과의 관계는 소원해지고, 이로 인해 인권대화가 중단되었다. 그럼에도 불구하고 북한은 미국의 압력을 회피하는 방편의 일환으로 유럽연합과의 정치대화는 지속하는 등 상대적으로 온건한 대응은 지속되었다.<sup>56</sup>

2002년 핵 사태로 소원해진 북한과 유럽연합의 양자관계는 그 후 2006년 10월 이행된 북한의 제1차 핵실험으로 더욱 악화되었다. 2006년 핵실험을 두고, 유럽연합의 솔라나 고위대표는 “북한의 핵실험은 책임감 없는 행동이며, 지역 안보와 안정에 중대한 위협을 초래했다고” 비난했다.<sup>57</sup> 한반도를 둘러싼 불안정한 안보 상황에 대한 대처로 유럽연합은 ‘선 개선 후 경제조건’과 같은 전제 조건을 달면서, 북한의 핵 개별 행동에 제재 조치를 취하기도 했다. 대표적인 예가 바로 개성 공단

56. 김수암, “국제사회의 인권제기에 대한 북한의 인식과 대응,” 국가인권위원회 편, 『북한 인권 관련 국가, 국제기구 및 INGO의 동향 분석』 (서울: 국가인권위원회, 2007), p. 355.

57. Council of Ministers, “EUHR Solana condemns nuclear test by North Korea,” CL06-200EN (9 October 2006).

준공 시기인 2004년경 유럽연합이 차명하지 않을 것을 발표하였고, 당시 도리안 프랑스 주한 유럽연합 대사는 북핵의 완전 해체 촉구와 이를 위한 6자 회담 결과 준수를 요구하는 등<sup>58</sup> 대외적 안보 상황의 급변을 인식한 행동 거처를 보였다.

급기야 유럽연합과 북한은 2004년 제7차 정치대화 이후 3년간의 공백기를 가졌고, 2007년이 되어서야 제8차 정치대화가 재개되었다. 그러나 2007년 이후 진행 된 대북한 정치대화는 북핵 사건 이전의 경우보다는 그 파급효과가 미미하였다. 유럽연합과 북한과의 양자 대화가 북핵과 같은 주요 안보 의제에 매몰되던 과정 중 2009년 5월에 감행된 제2차 핵실험은 북-유럽연합 관계를 더욱 악화시키는 결과를 초래했다. 2009년 제2차 핵실험이 있는 후에도, 유럽연합 솔라나 고위대표는 북한의 도발적 행위는 국제 사회의 우려 대상이며, 이를 해결하기 위해 “국제 사회의 공조와 본 사안에 대한 공동 대처가 필요하다고” 발표하면서, 북한 핵실험을 비난하였다.<sup>59</sup> 이에 일각에서 주장하듯, 유럽연합과 북한과의 양자관계를 통한 인권 신장의 노력은 북핵과 같은 외생 변수에 의해 매몰되었다고 볼 수 있다.

#### 나. UN 결의안과 다자주의

양자 접촉과 같이 다자주의적 틀 속에서도 유럽연합이 펼친 대북한 인권 개선 노력은 그 득과 실이 엄연히 존재한다. 득실관계에 대한 보다 면밀한 분석을 위해, 본 절은 UN을 중심으로 추진된 대북한인권결의안이 체결되는데 있어 그 저변에 깔려 있는 규범과 동시에 전략적 이

<sup>58</sup> 황기식·김현정, “유럽연합의 북한인권의 인식과 동향,” 『영남국제정치학회보』, 제14권 2호 (동아시아국제정치학회, 2011), pp. 375~376.

<sup>59</sup> *Reuters*, “N. Korea test warrants firm response-EU’s Solana” (25 May 2009).

1
2
3
4
5
6
7
8
9



해관계의 상관관계를 분석해 볼 필요가 있다. 특히 다양한 정책 선언이나 유럽연합의 규범을 배포하는 발의 등을 통해 지식의 확산이 이루어졌는지 그리고 이후 UN 결의안을 통해 절차적 확산이 이루어졌고, 그 과정에서 제도화가 발생하였는지를 분석하고자 한다.

직접 대화를 통한 인권문제 해결에 한계점을 느낀 유럽연합은 양자 대화와 함께 유엔을 통한 다자주의적 방식도 병행하여 모색하였다. 그 첫 번째 공식적인 행동이 바로 2003년 4월 스위스 제네바에서 개최된 제59차 유엔인권위원회에서 이루어졌다. 제59차 인권위원회에서 대북한인권결의안 채택하는 과정에서, 유럽연합의 회원국들의 개별적 목소리를 내기 보다는 당시 유럽연합 의장국인 그리스의 대표성 속에서 공동체의 입장을 표명하였다. 유럽연합의 주도적 역할로 채택된 제59차 인권회의의 결의안은 북한인권 개선을 위한 여러 가지 사항을 요구하였다. 즉, 북한에게 국제적으로 인정된 노동기준을 엄수할 것을 요구하였으며, 북한 내 만연한 고문방지를 위한 협약과 인종차별철폐협약을 위한 비준을 촉구하였다. 또한 아동권리위원회와 유엔인권이사회에 권고 사항을 이행할 것을 촉구하였고, 여성인권과 기본적 자유의 지속적 침해를 중단하라는 요구를 하였다.<sup>60</sup>

일정 부분 북핵 사태로 인해 유럽연합과 북한과의 양자관계가 난관에 봉착했지만, UN을 통한 다자주의적 접근은 나름의 돌파구를 제시하였다고 볼 수 있다. 왜냐하면 2003년 UN 결의안 채택은 어느 정도 북한 측 태도 변화에 영향을 미쳤기 때문이다. 즉, UN이라는 국제 사회에서 북한인권문제를 중요 현안으로 인식하기 시작하자, 북한도 묵묵부답으로만 대응하기 어려웠다. 예를 들어, 1994년 최초 보고서를

---

60. 이원웅, “유엔 북한인권결의안 동향분석,” 국가인권위원회 편, 『북한인권 관련 국가, 국제기구 및 INGO의 동향 분석』 (서울: 국가인권위원회, 2007), pp. 7~8.

제출한 이래 제2차 제출을 4년째 지연하고 있던 아동권리협약에 관한 외부 요구에 부응하는 태도 변화를 보였다. 그 결과 북한은 아동권리 협약 이행에 관한 제2차 정기보고서를 2003년 5월 16일 제출하였다.<sup>61</sup> 이는 결국 제60차 유엔인권위원회 기간을 즈음하여 UN 아동권리 위원회 소속 심의위원 3명을 북한으로 초청하는 성과로 이어졌고, 이런 과정에서 여성권과 아동권 신장을 위한 제한적이지만 선택적 조치를 취하였다. 이런 행동은 UN의 권고와 의무에 반응하기 시작한 고무적인 자세 변화로 평가되어지고 있다. 이로써 북한인권문제는 국제적 이슈로써 인식되었고, 공식적으로도 국제 감시망 안으로 들어오게 되었다.

상기에서 살펴본 것처럼 2003년 UN 결의안 이후 북한 당국의 대응이 전혀 없진 않았다. 그렇지만 유럽연합이나 국제 사회가 요구하는 수준의 실질적 협력이 없었다. 이에 2004년 제60차 유엔인권위원회에서도 유럽연합의 주도하에 대북한인권결의안을 또다시 통과시켰다. 당시 결의안은 2003년의 결의안의 골격을 그대로 유지시켰지만, 대북인권 압력의 수준을 점진적으로 높이고자 꾀하였다. 이를 위해, 북한 내 조직적이고 광범위한 인권침해 주장을 검증하고자 했다. 이런 목적 하에 유럽연합은 북한 당국이 유엔과 비정부기구를 포함한 국제사회에 전폭적으로 협력할 것을 촉구하는 내용을 전달하였다.<sup>62</sup> 또한 태국 출라롱 코른대학 법학교수 출신인 비릿 문타폰(Vitit Muntarbhorn)교수를 특별보고관(Special Rapporteur for DPRK)으로 임명하여, 북한인권과 관련한 업무를 본격적으로 다루기 시작했다.<sup>63</sup> 특히 문타폰 특별

1
2
3
4
5
6
7
8
9

61. 서보혁, “UN 규약성 북한인권 권고안의 동향 분석,” 국가인권위원회 편, 『북한인권 관련 국가, 국제기구 및 INGO의 동향 분석』 (서울: 국가인권위원회, 2007), p. 109.  
 62. 이원웅, “유엔 북한인권결의안 동향분석,” p. 9.  
 63. 박채복, “유럽연합의 대북한인권정책,” p. 156.

보고관의 임명은 북한 및 북한인권 상황에 대한 귀중한 자료를 제공할 수 있는 통로가 될 수 있으며, 그에 따른 국제 사회의 관심을 불러일으킬 수 있다고 사료되었다.<sup>64</sup> 이후 2005년 4월 제61차 유엔인권위원회에서도 유럽연합을 대표한 룩셈부르크와 일본의 주도하에 제3차 대북한인권결의안이 채택되었다. 당시 유럽연합의 회원국이 15개에서 25개로 늘어나면서 그 대표성이 더욱 강화되었다.<sup>65</sup> 확대된 대표성을 근거로 유럽연합의 영향력은 더욱더 강화되었다. 그 결과 본 인권위원회에서도 북한인권실태보고서가 제출되었고, 그에 따라 북한인권개선 촉구결의안이 채택되었다.

북한은 자신의 제도나 체제를 조금이라도 건드리는 것에 절대로 용납하지 않을 것이라는 강경 입장을 대외적으로 강조하였다. 그럼에도 불구하고, 2004년 4월과 5월에 형법과 형사소송법을 각각 개정 및 재정을 하였다. 또한 2005년 7월에도 상기의 법을 다시 한 차례 수정·보충하는 반응을 보였다. 이렇게 개정 형사소송법에는 구금기간 단축, 기소 및 재판에 위한 구류기간과 체포영장제도 명시, 강압이나 유도에 의한 진술의 증거채택 금지 등 기존에 없었던 인권보장을 위한 규정도 도입되었다. 뿐만 아니라, 중복조사 금지(제150조), 야간심문 금지(제163조), 피심자에 대한 권리통고(제169조), 증인 구인시간의 제한(제227조), 재판정에서의 구속금지(제283조), 제1심 및 제2심 재판기간의 단축(제287조, 제366조) 등 인권보장과 관련된 조항들에 있어 수정을 가함으로 외부 세계와 ‘선택적 협조’를 모색하였다.<sup>66</sup> 북한 당국

64. 김근식, “북한인권특별보고관의 북한인권 보고서 분석,” 국가인권위원회 편, 『북한인권 관련 국가, 국제기구 및 INGO의 동향 분석』 (서울: 국가인권위원회, 2007), p. 61.

65. The Council of the European Union, *EU Annual Report on Human Rights 2005* (Brussels: Council, 2005), p. 89.

66. 김수암, 『북한의 형사법계상 형사처리절차와 처리실태』 (서울: 통일연구원, 2005);

이 제도적 변화를 선택하게 한 주요동인 중 하나가 바로 유엔과 국제 사회의 압력이었다고 볼 수 있다. 이런 점에서 보았을 때, 유럽연합이 수렴, 발산하고자 하는 보편적 인권 규범이 UN과 같은 국제 사회란 다자적 틀 속에서 계승되었고, 이는 결국 부분적이지만 북한 내 인권법 개정이라는 ‘절차적 확산’도 어느 정도 이끌어내었다고 볼 수 있다.

이후 북한인권문제는 인권위원회에서 유엔총회로 자리를 옮겨 회원국들의 보다 폭 넓은 관심의 대상이 되는 전기를 갖게 되었으며, 이 과정에서 유럽연합의 역할이 두드러졌다. 2005년 11월에는 제60차 유엔총회에서 사상 처음으로 대북한인권결의안이 채택되었으며, 당시 유엔총회 인권결의안 채택의 과정에서 유럽연합이 주도적인 역할을 하였다. 당시 채택된 결의안은 유엔 북한인권특별보고관에게 협조하지 않은 점을 보아 광범위한 인권침해가 지속되고 있다는 점을 우려하는 등 북한인권 상황에 대한 전반적 논의가 다루어졌다.<sup>67</sup> 이번에 유럽연합은 일본과 공동으로 북한인권결의안을 제출하였는데, 이 과정에서 유럽연합은 북한의 열악한 인권 상황에 대한 전 세계의 관심을 촉구하였다. 또한 인권 상황 개선에 국제적인 협력이 절실하다고 밝히면서 절차적 확산을 노렸다. 즉, 북한이 국제 인권규약을 준수하고 북한의 인권 상황 개선을 위해서는 UN과 같은 국제 사회의 구성원들이 적극적인 영향을 미쳐야 한다는 점을 강조하였다.<sup>68</sup> 이후 이런 절차적 확산을 통한 북한 내 인권 상황 개선을 위한 선별적 협조를 끌어내기 위한 노력은 계속되었다.

이원웅, “국제사회 인권압력에 대한 북한의 인식과 대응: 비판적 평가,” 『국제정치논총』, 제47집 1호 (한국국제정치학회, 2007), p. 227.

67. 보다 자세한 사항은 이원웅, “유엔 북한인권결의안 동향분석,” pp. 12~13 참조.

68. 박재복, “EU 대북정책에 있어서 변화와 연속성,” 『한국정치학회보』, 제40 2호 (한국정치학회, 2006), pp. 220~221.

2006년 11월 제61차 유엔총회에서도 유럽연합, 미국, 일본 등이 공동 제출한 북한인권결의안이 통과되었다. 본 결의안은 북한 내 자행되고 있는 광범위한 인권침해 상황에 대해 깊은 우려를 표명하였고, 유엔 인권고등 판무관과 북한 당국과의 대화 노력에 있어 비협조적인 북한의 입장에 우려를 표명하였다. 또한 북한 당국의 부실 관리로 인해 초래된 비인도적 상황에 대한 우려를 표명하였고, 인도 지원 단체들의 북한 내 주재를 보장하도록 촉구하였다. 한편 북한 내에서 고문과 공개 처형, 불법구금, 강제노동 등과 북한에 송환된 탈북자들의 인권 침해에 대한 우려를 표명하였을 뿐만 아니라, 북한 내 사상, 종교, 거주 이전의 자유 등의 제한과 여성, 및 영아의 인권 침해 상황을 지적 하였다. 그리고 유엔 총회 등의 대북권고 조치의 완전한 이행과 특별보고관의 자유로운 접근권 및 유엔 인권제도에 근거한 협력을 촉구하였다.<sup>69</sup>

2007년 11월 20일 제62차 유엔총회 제3위원회에서 북한에 대한 세 번째 인권결의안이 통과되었다. 유럽연합과 그 동조국들이 수년간 제기하고 의결한 대북한 결의안의 내용은 북한인권 특별보좌관의 보고서와 유사한 점을 보였다. 즉, 북한의 안보와 경제발전 및 인권을 포함하는 포괄적 접근을 시도해야 한다는 점이었다.<sup>70</sup> 이에 따라, 고문이나 비인간적이며, 비하적인 처우 및 처벌 방식, 사상, 양심 및 표현의 자유, 집회결사의 자유, 종교의 자유에 대한 제약, 난민 및 탈북자의 상황, 국내·외 여행 자유의 제약, 경제, 사회, 문화적 권력의 제약, 건강보건문제, 외국인 납치 및 실종 문제 등을 언급하였다.<sup>71</sup> 이는 유럽연합이 제3국

69. 이원웅, “유엔 북한인권결의안 동향분석,” pp. 13~14.

70. 김근식, “북한인권특별보고관의 북한인권 보고서 분석,” p. 87.

71. 제62차 유엔총회 제3위원회 인권결의안(Document A/C. 3/62/L.37/Rev.1)에 보다 자세한 사항 참조.

과의 관계에서 인권문제를 논의함에 있어 ‘연계권리’를 중요시 하는 성향이 UN 속에서도 유사하게 나타났다는 증거이다. 결국 어떤 의미에서 보면, 제62차 인권결의안을 통해 ‘지식의 확산’을 추구하고자 했던 것으로 볼 수 있다.

이후 2008년과 2009년에도 인권 결의안이 총회에서 채택되었다. 2008년 11월 유엔 인권이사회와 총회에서 그동안 입장 표명을 하지 않던 한국 정부도 대북한인권결의안 발의에 참여하였다. 이로 인해 유럽연합이 지향한 다자주의가 어느 정도 긍정적인 결과를 낳고 있다고 볼 수 있다. 제63차 유엔총회 이후 한국 정부도 인권은 인류 보편적 가치임으로 여타 사안과 분리하여 인권문제 그 자체로 다루어야 한다는 입장을 고수하였다. 이는 과거 역대 정부에서 취했던 입장과 다른 입장이다. 이런 입장에 근거하여, 한국도 북한인권결의안 공동 제안국으로 참여하였다. 이는 그동안 유럽연합이 북한인권과 관련된 당사국들의 인식 변화를 이끌어내고자 한 노력의 결과라고도 판단될 수 있다. 2009년 제64차 유엔 총회에서도 대북한인권 결의안의 채택되었으며, 유럽연합이 주도하고 한국도 공동 제안국으로 참여하였다. 2009년 결의안에서도 북한의 공개처형, 표현의 자유 제한, 망명 신청자 및 난민 박해, 집단처벌(연좌제), 정치범수용소, 인신매매 등 여성의 인권침해, 아동과 노인의 영양실조와 보건문제 등을 비난하거나 유감을 표시하였다. 또한 이산가족 상봉 문제, 탈북자의 인권 보호 문제와 매춘이나 인신매매 등 여성을 대상으로 하는 성폭력 범죄의 철저한 처벌을 촉구하는 내용 등도 추가로 제기되었다. 유럽연합이 주도하고, 한국이 공동 제안한 유엔에서의 채택 된 대북 인권결의안은 법적 구속력은 없지만 193개 UN 회원국들의 총의를 모았다는 점에서 북한인권문제에 대한 추후 조치의 정당성을 뒷받침할 정치적 의미

1
2
3
4
5
6
7
8
9

를 갖는다고 볼 수 있다.<sup>72</sup>

2010년에도 북한의 인권 상황을 비판하는 대북한인권결의안이 2010년 11월 18일 유엔인권위원회에서 채택되었다. 이때부터는 다르스만 특별 보고관이 임명되어 새로운 임기를 시작했다.<sup>73</sup> 그리고 2012년 3월 22일 스위스 제네바에서 개최된 제19차 이사회 본회의에서도 한국 등 43개 나라가 공동 제안한 북한인권결의안을 표결 없이 채택하였다. 본 결의안에서도 북한으로 송환된 탈북자와 정치범에 대한 고문과 노동 교화형 처분을 규탄하고 국제사회의 인도적 지원이 적절한 감시 아래 이뤄지도록 보장할 것을 촉구했다. 결의는 또 마르주키 다르스만 북한인권 특별 보고관의 임기를 1년 연장하고, 북한이 특별 보고관의 방문을 허용할 것을 촉구했다.<sup>74</sup>

결론적으로, 2003년부터 유럽연합은 유엔인권위원회나 총회에서 북한 인권문제 결의안을 주도하였다. 유럽연합의 주도적 역할은 인권이란 것이 인류가 보호해야 할 보편적 가치이며, 이를 천명할 수 있는 가장 이상적인 장 중 하나가 바로 UN이라고 보았다. 이런 노력은 다자주의를 선호하는 규범적권력으로써 유럽연합의 모습과 부합할 수 있다. 그러나 이와 동시에 UN과 같은 다자주의적 틀에 의존하게 된 이유가 북핵과 같은 한반도를 둘러싼 직접적인 외부환경의 변화와 그에 따른 유럽연합의 한계성에 기인한다는 주장도 있다. 그럼에도 불구하고 UN을 통한 유럽연합의 주도적 노력은 유럽연합이 믿는 보편적 인권을 다자주의적 틀 속에서 절차적 확산의 방식을 통한 접근법이라고 볼 수 있다.

---

72. “유엔 北인권결의 채택 … 찬성국 계속 늘어,” 『연합뉴스』, 2011년 11월 22일.

73. “유엔인권위, 대북 결의안 채택,” 『국민일보』, 2010년 11월 19일.

74. 김영권, *Voice of America*, 2012년 3월 22일.

### Ⅲ. 결론

유럽연합의 대북한인권정책에 대한 분석은 다양하게 진행되었다. 국제 사회에 주요 행위자로 부상한 유럽연합이 실리적 입장에 근거한 결과론적 접근이라는 주장과 함께, 보편적이며 규범적이라는 주장에 근거한 적합성의 논리라는 입장이 병존하였다. 이런 상반된 주장 속에, 본 연구는 유럽연합의 대북한인권정책의 실태와 함의를 양자주의, 다자주의와 북핵 및 현실정치라는 상호 배타적일 수도 있지만, 동시에 상호 보완적인 성향을 가질 수 있는 변수에 대한 분석을 시도하였다.

대북한인권 함양을 위한 유럽연합의 규범주의적 접근법은 양자 대화를 통해 시작되었지만, 양 진영 간의 입장차로 그 실효성에 의문점이 든 것은 사실이다. 북한과 미국과의 전략적 불신과 그로 인한 차선책으로 선택된 유럽연합의 대외 창구 역할과 유럽연합의 규범적 특질을 바탕으로 한 인도주의적 접근과 실제 인권문제를 해결하기 위한 대화를 통한 설득이란 방법론적 시각이 긍정적 효과를 낼 때도 있었다. 그러나 이런 상호 보완적 역학관계에 대한 이해가 현실주의적 이해타산 시각과 연계되었을 때, 전혀 기대하지 않은 결과를 낳을 때도 있었다. 결과론적 논리를 주장하는 입장에서는 유럽연합과 북한과의 양자 접촉을 통한 북한인권의 개선의 실효성이 떨어졌다고 볼 수 있다. 북핵과 같은 외부 돌발 변수는 남북한의 관계를 경색시키고, 대화를 통한 새로운 활로를 모색하는 유럽연합의 노력을 수포로 몰아가곤 했다. 인권이라는 인류 보편적 가치의 함양이 북핵이라는 냉엄한 현실 정치에 부딪혔을 때 인권 함양이란 규범을 확산시키고자 하는 유럽연합의 노력은 심한 부침의 역사를 보였다고 볼 수 있다.

그러나 대북한인권 함양을 위한 유럽연합의 양자주의적 접근의 한

1
2
3
4
5
6
7
8
9



계는 대북한 대화의 중단으로 곧바로 이어졌다고 볼 수 있다. 오히려 UN 대북한인권결의안을 통해 다자주의적 채널로 변화되었다는 주장도 간과할 수 없다. 개별적 차원의 설득과 회유의 노력은 다자적 채널을 통한 설득과 회유의 경로를 추구했을 때 더욱 규범적인 정당성을 부여받게 된다. 즉, 흥미로운 결론은 양자주의의 한계가 다자주의적 접근을 종용하였고, 이것이 결론적으로 더 큰 의미를 갖게 된 사건일 수 있다는 점이다. 물론 다자주의 틀 속에서 북한 내 인권 함양을 위한 제도 및 의식 변화의 전면적 변화를 초래하지는 못했지만, 선택적 협조를 통한 질차적 확산이 있었고 이는 유의미한 행보라고 볼 수 있다. 이런 점에서 유럽연합의 규범이 양자주의 접촉에서는 소정의 성과를 거두지는 못했지만, 다자주의적 접근을 통해 나름 효과가 있었다고 볼 수 있다. 즉, 지속적으로 북한인권문제를 제기하는 것은 규범권력으로써의 유럽연합의 행보가 보편적인 방법론이었고, 비록 눈에 띄는 실효성에 대한 의문은 있지만 인권 결의안 과정을 살펴볼 경우, 적합한 선택이었다고 결론 내릴 수 있다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

김수암. 『북한의 형사법제상 형사처리절차와 처리실태』. 서울: 통일연구원, 2005.

Carr, Edward Hallett. *Twenty Years' Crisis: An Introduction to the Study of International Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2001.

Charlotte, Bretherton and John Vogler. *The European Union as a Global Actor*. Routledge, 2007.

Council of the European Union. *EU Annual Report on Human Rights 2005*. Brussels: Council, 2005.

Ginsberg, Roy. *Foreign Policy Actions of the European Community: The Politics of Scale*. Boulder: Lynne Rienner, 1989.

McSweeney, Bill. *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Mearsheimer, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Co, 2001.

Nye, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

Smith, Karen. *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press, 2003.

Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: Mc Graw-Hill, 1979.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

## 2. 논문

- 김근식. “북한인권특별보고관의 북한인권 보고서 분석.” 국가인권위원회 편. 『북한인권 관련 국가, 국제기구 및 INGO의 동향 분석』. 서울: 국가인권위원회, 2007.
- 김근식·서보혁. “대북 포용정책과 강경정책의 효과에 관한 비교연구: 1, 2차 북핵위기를 사례로.” 『통일정책연구』. 제16권 1호(통일연구원), 2007.
- 김수암. “국제사회의 인권제기에 대한 북한의 인식과 대응.” 국가인권위원회 편. 『북한인권 관련 국가, 국제기구 및 INGO의 동향 분석』. 서울: 국가인권위원회, 2007.
- 박채복. “유럽연합의 대북한인권정책.” 『한·독사회과학논총』. 제16권 1호(한독사회과학회), 2006.
- 서보혁. “UN 규약상 북한인권 권고안의 동향 분석.” 국가인권위원회 편. 『북한인권 관련 국가, 국제기구 및 INGO의 동향 분석』. 서울: 국가인권위원회, 2007.
- 이규영. “유럽연합의 대북한인권정책.” 『한·독사회과학논총』. 제13권 2호(한독사회과학회), 2003.
- 이무성. “유럽연합의 대북한 정책: 연성안보적 접근의 동인에 대한 소고” 『아태연구』. 제15권 1호(경희대학교 아태지역연구원), 2008.
- 이선필. “유럽연합의 대북한 정책에서 인권정책의 의미와 역할.” 『국제지역연구』. 제13권 2호 통권49호(한국외국어대학교 국제지역연구센터), 2009.
- 이원웅. “유엔 북한인권결의안 동향분석.” 국가인권위원회 편. 『북한인권 관련 국가, 국제기구 및 INGO의 동향 분석』. 서울: 국가인권위원회, 2007.
- \_\_\_\_\_. “국제사회 인권압력에 대한 북한의 인식과 대응: 비판적 평가.”

- 『국제정치논총』. 제47집 1호(한국국제정치학회), 2007.
- 황기식·김현정. “유럽연합의 북한인권의 인식과 동향.” 『영남국제정치학회보』. 제14권 2호(동아시아국제정치학회), 2011.
- Aggestam, Lisbeth. “Introduction: Ethical Power Europe?” *International Affairs*. Vol. 84, No. 1, 2008.
- Axel, Berkofsky. “The European Union in North Korea: Player or only Player?” *Brief N. 123*, 2009.
- Diez, Thomas. “Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering ‘Normative Power Europe.’” *Millennium: Journal of International Studies*. Vol. 33, No. 3, 2005.
- Duchêne, François. “Europe’s Role in World Peace.” in Mayne, Richard (ed.). *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*. London: Fontana, 1972.
- European Commission. “The EU relations with Democratic People’s Republic of Korea.”
- Forsberg, Tuomas. “Normative Power Europe, Once again: A conceptual Analysis of an Ideal Type.” *Journal of Common Market Studies*. Vol. 49, No. 6, 2011.
- Grieco, Joseph. “Realist international theory and the study of world politics.” in Michael Doyle and Ikenberry John (eds.). *New Thinking in International Relations Theory*. Boulder, CO: Westview Press, 1997.
- Hoffmann, Stanley. “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nations State and the Case of Western Europe.” *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964-1994*. Boulder: Westview Press, 1995.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

- Hyde-Price, Adrian. "Normative' power Europe: a realist critique." *Journal of European Public Policy*. Vol. 13, No. 2, 2006.
- Jørgensen, Knud Erik. "Theorizing the European Union's Foreign Policy." in Ben Tonra and Thomas Christiansen (eds.). *Rethinking European Union foreign policy*. Manchester and New York: Manchester University Press, 2004.
- Kagan, Robert. "Power and Weakness." *Policy Review*. No. 113, June/July 2002.
- \_\_\_\_\_. *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. New York: Knopf, 2003.
- Lee, Jae Seung. "The Two Faces of EU-Korea Relations." *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 17, No. 1, 2005.
- Lee, Moosung. "A Step as Normative Power: The EU's human rights policy towards North Korea." *Asia Europe Journal*. Vol. 10, No. 1, 2012.
- Manners, Ian. "Normative power Europe: a contradiction in terms." *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40, No. 2, 2002.
- \_\_\_\_\_. "Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads." *Journal of European Public Policy*. Vol. 13, No. 2, 2006.
- \_\_\_\_\_. "The Normative Ethics of the European Union." *International Affairs*. Vol. 84, No. 1, 2008.
- March, G. James and Olsen, P. Johan. "The Institutional Dynamics of International Political Orders." *International Organization*. Vol. 52, No. 4, 1998.
- Mitzen, Jennifer. "Anchoring Europe's civilizing identity: habits,

capabilities and ontological security.” *Journal of European Public Policy*. Vol. 13, No. 2, March 2006.

Moravcsik, Andrew. “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach.” *Journal of Common Market Studies*. Vol. 31, No. 4, December 1993.

Riddervold, Marianne. “A Matter of Principle? EU Foreign Policy in the International Labour Organization.” *Journal of European Public Policy*. Vol. 17, No. 4, 2010.

Wendt, Alexander. “Anarch is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics.” *International Organization*. Vol. 46, No. 2, Spring 1992.

### 3. 기타

Council of Ministers. “EUHR Solana condemns nuclear test by North Korea.” CL06-200EN, October 2006.

『국민일보』.

『연합뉴스』.

『KDI 북한경제리뷰』.

*Voice of America*.

*Reuters*.

---

1

---

2

---

3

---

4

---

5

---

6

---

7

---

8

---

9

---

북한인권정책연구

## 북한인권 이해의 새로운 지평



# II

## 북한인권의 새로운 담론과 북한에 주는 함의





# 국제법상 건강권의 보호와 북한의 이행

\_박진아(고려대학교)

## I. 들어가기

## II. 건강권의 발전과 개념

1. 건강권의 발전과 성문화
2. 건강권의 개념
3. 건강권의 필수적 요소

## III. 건강권 실현을 위한 국가의 의무

1. 건강권 실현 의무의 특징
2. 국가 의무의 유형
3. 건강권의 실현을 위한 특별한 조치
4. 국제공동체의 일원으로서의 의무

## IV. 건강권의 이행

1. 유엔 기관 체계에 기반한 건강권의 이행 감시 체계
2. 유엔인권조약 체제에 기반한 건강권의 이행

## V. 북한의 건강권 보호와 이행

1. 건강권 보호의 발전과 내용
2. 건강권 이행 현황
3. 북한의 건강권 위기의 원인과 대응 방안

## VI. 나가기

## 참고문헌



## I. 들어가기

*도달할 수 있는 최고 수준의 건강을 향유한다는 것은  
인종, 종교, 정치적 신념과, 경제적 또는 사회적 조건의 구별 없이  
만인이 가지는 기본적 권리의 하나이다.*

1946년 채택된 「세계보건기구헌장」(이하 WHO헌장)은 전문에서 위와 같이 인간의 기본적 권리로써 건강권을 선언하였다. 이것은 국제 법적 차원에서 건강권을 규정한 것이다. ‘건강권’은 세계보건기구(이하 WHO), 유엔 등 주요 관련 국제기구의 활동과 건강 관련 캠페인 그리고 연구의 성과를 통해 비교적 최근에 국가의 인식이 확립된 권리라고 할 수 있다.

이 연구는 국제법상 건강권의 보호와 북한의 이행에 관한 것으로써 먼저 국제적 차원, 특히 유엔의 인권보호체계-조약기반과 유엔의 인권 보호 기관 기반 체계-상의 건강권 개념의 발전과 내용을 살펴보고 이행 체계를 검토하고자 한다. 그 다음으로 앞서 살펴본 국제법상 건강권 보호기준과 이행 체계를 기반으로 북한의 건강권 보호 실태와 국제 인권규범의 준수와 이행을 분석한다.

본 연구의 범위는 크게 세 부분으로 나뉜다. 첫 번째는 국제법상 건강권 보호의 내용을 분석하는 것으로 북한이 당사국으로 있는 WHO 헌장, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」, 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약」, 「아동의 권리에 관한 협약」 등이다. 두 번째는 유엔의 건강권 이행 감시 체계로 유엔인권이사회의 보편적 정례검토제도, 유엔특별보고관 제도, 유엔인권조약에 기반한 국가의 보고서 제출 등을 중심으로 살펴본다. 세 번째는 북한의 건강권 보호와 이행으로 북한의 건강권 관련 입법과 정책을 분석하고 앞서 살펴본

1
2
3
4
5
6
7
8
9

유엔의 건강권 이행 체계에서의 북한의 이행 실태를 검토한다. 이러한 과정을 통해 북한사회에서의 건강권 실현을 위한 방안과 건강권을 매개로 한 남북한 협력 강화 방안을 모색하고자 한다.

## II. 건강권의 발전과 개념

### 1. 건강권의 발전과 성문화

1946년 WHO헌장에서 ‘도달 가능한 최고 수준의 건강’이 명시된 이후 이 개념은 대부분의 인권조약에서 건강권 개념을 정의하는 데 인용되고 있다. “기본적 권리”라고 불린 이 개념은 이후 1978년의 「알마아타 선언」에서는 “모두를 위한 건강”(health for all),<sup>1</sup> 1986년 「건강 증진에 관한 오타와 헌장」(Ottawa Charter for Health Promotion)에서는 “건강 증진”(health promotion),<sup>2</sup> 1998년 세계보건총회(WHA)에서 채택된 「세계보건선언」(World Health Declaration)에서는 “21세기 건강 증진”(health promotion in the 21th century)<sup>3</sup> 등으로 꾸준히 언급되면서, WHO 중심의 국제공중보건의 협력에 있어 중요한 역할을 하고 있다. 1998년 세계인권선언 50주년 기념식에서 WHO 사무국장은 “보건위험이 통제되는 환경에서 생활하고 일할” 권리를 포함하

---

<sup>1</sup> WHO, International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata, USSR, 6~12 September 1978. <[http://www.who.int/hpr/NPH/docs/declaration\\_almaata.pdf](http://www.who.int/hpr/NPH/docs/declaration_almaata.pdf)> (검색일: 2012.8.1).

<sup>2</sup> WHO, Ottawa Charter for Health Promotion. First International Conference on Health Promotion. WHO/HPR/HEP/95.1. Ottawa: 1986, <[http://www.who.int/hpr/NPH/docs/ottawa\\_charter\\_hp.pdf](http://www.who.int/hpr/NPH/docs/ottawa_charter_hp.pdf)> (검색일: 2012.8.1).

<sup>3</sup> WHO, World Health Assembly Resolution: Health Promotion. WHA51.12 (XX). 51st World Health Assembly. Geneva: 1998, <<http://www.ldb.org/vl/top/wha51.htm>> (검색일: 2012.8.1).

여 “보건안보는 (세계인권)선언이 규정하는 여러 권리들을 포괄하는 개념”이라고 언급하였다.<sup>4</sup>

국제인권법 영역에서 건강권이 처음 언급된 것은 1948년 「세계인권선언」이다.<sup>5</sup> 동 선언 제25조는 모든 사람의 건강과 안녕에 관한 권리를 규정하고 있다.<sup>6</sup> 1948년 「세계인권선언」을 성문화한 1966년 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 ICCPR) 및 1966년 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 ICESCR)은 다양한 인권목록을 가지고 있는데, 특히 ICESCR의 제12조는 「세계인권선언」의 건강권을 구체화하였으며 WHO의 ‘도달 가능한 최고 수준의 건강’ 개념을 채용하였다. 이 외에도 ICESCR 제7조 (b) (안전하고 건강한 근로조건을 향유할 권리), 제9조(사회보험을 포함한 사회보장 권리), 제10조 제2항(임산부의 사회보장), 제3항(어린이와 연소자의 보호)에서 건강할 권리를 구체화하고 있다.

인권으로서 건강권은 다른 조약과 국제문서에서도 확인할 수 있다. 1966년 「모든 형태의 인종차별에 관한 국제협약」 제5조 (e), (iv), 1979년

---

4- Address by Dr. Gro Harlem Brundtland, Director-General of the WHO on the Fiftieth Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, Paris, France, 8 December 1998, <[http://www.who.int/director-general/speeches/1998/english/19981208\\_paris.html](http://www.who.int/director-general/speeches/1998/english/19981208_paris.html)> (검색일: 2012.8.1).

5- 세계인권선언 전체가 국제관습법화 되었다는 주장이 종종 있지만 세계인권선언의 일부 조항의 경우(예를 들어 제24조의 정기적인 유급휴가의 권리 등)는 인권으로의 확립여부가 불분명하다. 그러나 세계인권선언이 담고 있는 인권의 목록은 다수가 오늘날 국제관습법으로 확립된 것은 분명하다. Thomas Buergenthal *et al.*, *International Human Rights in a Nutshell*, 4th ed. (St. Paul, MN: West, 2009), p. 44; Theodor Meron, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary International Law* (Oxford: Oxford University Press, 1989), pp. 92~95.

6- 세계인권선언 제25조 제1항: “1. 모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회역무를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 불구, 배우자와의 사별, 노령, 그 밖의 자신이 통제할 수 없는 상황에서의 다른 생계 결핍의 경우 사회보장을 누릴 권리를 가진다.”

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9

『여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약』 제11조 제1항 (f) 및 제12조(보건 분야에서의 여성에 대한 차별 철폐), 1989년 『아동의 권리에 관한 협약』 제24조(도달 가능한 최상의 건강수준을 향유할 아동의 권리 보호), 2006년 『장애인의 권리협약에 관한 협약』 제25조(장애를 이유로 한 차별 없이 달성할 수 있는 최고 수준의 건강을 향유할 권리) 등과 지역 인권 협약으로 1961년 『유럽사회헌장』 제11조, 1981년 『인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장』 제16조, 1988년 『경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 미주인권협약 추가의정서』 제10조(건강에 대한 권리), 1993년 『비엔나 선언 및 행동계획 및 기타 국제 문서』 등이 있다. 이렇듯 건강권은 국제인권법의 발전 초기부터 오늘날까지 다양한 조약과 국제 문서를 통해 확인되고 있다.

## 2. 건강권의 개념

### 가. 용어의 사용을 둘러싼 논란

건강권의 개념은 건강권을 명시적으로 규정한 인권조약들과 유엔 인권조약감시기구 및 관련 국제기구의 활동 그리고 ‘도달 가능한 최고의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리에 관한 특별보고관’(United Nations Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health)의 노력을 통해 어느 정도 해소되기는 하였지만, 여전히 개념의 모호함으로 인한 논란이 존재한다.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>Jennifer Ruger, “Toward a Theory of a Right to Health: Capability and Incompletely Theorized Agreements,” *Yale Journal of Law & the Humanities*, Vol. 18, No. 2 (2006), pp. 273~326; John Tobin, *The Right to Health in International Law* (New York: Oxford University Press, 2012), pp. 44~74.

건강권 개념에 대한 논란은 ‘건강권’(right to health)이라는 용어의 사용에 대한 논란을 통해서도 확인할 수 있다. ‘건강권’은 ‘보건의료에 대한 권리’(right to health care), ‘건강 보호에 대한 권리’(right to health protection) 등과 함께 건강과 인권의 관계, 인권으로서 건강을 표현하는 용어로 자주 사용되며, 이 중 ‘건강권’이라는 용어가 국제법에서 가장 많이 사용된다.<sup>8</sup>

그러나 건강권이라는 용어의 사용에는 몇 가지 문제점이 지적된다. 건강이라는 것은 개개인에게 주어진 상태로써 사람마다 크게 다를 수 밖에 없고, 건강한 상태라는 것은 누군가에 의해 보장되는 것이 아니기 때문이다. 이것은 마치 지혜로울 권리나 용감할 권리를 주장하는 것과 비슷한 논리이며, 국가를 비롯하여 다른 사람에게 그러한 의무를 지우는 것은 실현의 가능성이 없다고 비판받는다.<sup>9</sup> 이러한 점에서 ‘보건의료에 대한 권리’라는 표현이 현실적이고 더 적절하다는 지적이 나온다.<sup>10</sup>

그럼에도 불구하고 건강권이라는 용어의 사용은 크게 3가지 점에서 건강의 인권적 보호를 표현하는데 있어 장점을 갖는다. 첫 번째는 국제인권법상의 건강권이 정확히 말하자면 ‘도달할 수 있는 최고 수준의 건강을 향유할 권리’의 줄임말로써 ‘도달할 수 있는 최고 수준의 건강’의 개념은 개개인의 건강 상태의 특성을 고려한 것으로 개인의 권리와

<sup>8</sup>- Brigit C.A. Toebes, *The Right to Health as a Human Right in International Law* (Antwerp: Intersentia, 1999), pp. 16~17.

<sup>9</sup>- Leonard Kass, “Regarding the End of medicine and the Pursuit and Health,” *The Public Interest*, Vol. 40 (1975), recited in: Brigit C.A. Toebes, *The Right to Health as a Human Right in International Law* (Antwerp: Intersentia, 1999), p. 17.

<sup>10</sup>- Roscam H. Abbing, *International Organizations in Europe and the Right to Health Care* (Deventer: Kluwer, 1979), p. 105.



국가의 의무에 대한 기준이 될 수 있다. 이러한 의미의 ‘건강권’은 다른 용어들의 보호 범위를 넘어서는 더 큰 개념으로써 ‘보건의료에 대한 권리’와 같은 용어로 대체할 수 없다. 두 번째로 국제적 논의에서 ‘건강권’이라는 용어가 보편적으로 사용되고 있다는 점도 무시할 수 없다. 이 용어가 가진 문제점에도 불구하고 이 용어는 건강과 인권을 연계하는 용어로서 가장 흔하게 사용되며 어느 정도 이 용어에 대한 사회적 인식과 이해가 형성되어 있다고 할 수 있다. 세 번째는, ‘건강권’이라는 용어를 사용해야 하는 가장 중요한 이유로써, 이 용어가 국제인권조약이 인권으로써 건강을 설명하는데 가장 적합하기 때문이다. ‘보건의료에 대한 권리’와 ‘건강 보호에 대한 권리,’ 즉 치료를 받을 권리나 국가의 보건의료 시설을 마련할 의무를 포함할 뿐만 아니라 위생 및 기타 건강한 환경의 보호나 산업보건의 증진, 안전한 식수와 식량에 대한 권리 그리고 건강 관련 서비스와 요청(claims) 및 건강과 관련된 자유에 대한 권리를 포함하는 포괄적 개념이기 때문이다.<sup>11</sup>

결론적으로, 건강권의 개념은 다소 불완전하기는 하지만 건강을 보호하려는 인권적 접근을 가장 잘 설명하는 개념이라고 하겠다.

## 나. 도달 가능한 최고 수준의 건강

WHO헌장은 전문에서 ‘건강’을 “완전한 육체적, 정신적 및 사회적 복리의 상태를 뜻하고, 단순히 질병 또는 병약이 존재하지 않는 것이 아니다.”라고 정의하고, ‘도달할 수 있는 최고 수준의 건강을 향유’

---

<sup>11</sup>-OHCHR and WHO, *The Right to Health*, Fact Sheet No. 31 (2008), p. 5; Alicia Ely Yamin, “The Right to Health Under International Law and Its Relevance to the United States,” *American Journal of Public Health*, Vol. 95, No. 7 (2005), p. 1156.

(The enjoyment of the highest attainable standard of health)하는 것을 인간의 기본적 권리라고 보았다. ICESCR은 제12조 제1항에서 ‘도달할 수 있는 최고 수준의 건강’이라는 개념을 그대로 채용하면서도<sup>12</sup> WHO의 ‘건강’에 대한 정의를 채택하지는 않았다. WHO현장의 건강권이 보건의료에 대한 권리에 초점을 두고 있다면, ICESCR의 건강권은 제12조 제2항의 명시된 문안을 보더라도 이를 포함하는 더 넓은 개념으로 이해할 수 있다.<sup>13</sup> ICESCR의 건강권은 건강한 삶을 향유하는데 필요한 모든 사회경제적 요소를 포괄하는 것으로, 건강권이 보장되기 위해서는 안전하고 위생적인 노동조건, 적절한 영양과 주거환경이 있어야 하고, 보건교육을 받아야 하며, 의료 시설에 접근할 권리가 있어야 한다.

국제인권조약상의 건강권은 ICESCR 제12조가 명시적으로 보장하는 권리 이외에도 식량권, 주거권, 근로권, 교육권, 인간존엄성, 생명권, 비차별권, 평등권, 고문금지, 사생활 보호, 정보에 대한 접근권, 결사·집회 및 이동의 자유 등 다른 인권의 보호와 밀접하게 관련되어 이러한 권리들의 보호가 함께 이뤄져야 온전히 실현될 수 있다.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> ICESCR 제12조 제1항: “이 규약의 당사국은 모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다.”

<sup>13</sup> ICESCR 제12조 제2항: “이 규약당사국이 동 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취할 조치에는 다음 사항을 위하여 필요한 조치가 포함된다. (a) 사산율과 유아사망율의 감소 및 어린이의 건강한 발육; (b) 환경 및 산업위생의 모든 부문의 개선; (c) 전염병, 풍토병, 직업병 및 기타 질병의 예방, 치료 및 통제; (d) 질병 발생시 모든 사람에게 의료와 간호를 확보할 여건의 조성.”

<sup>14</sup> CESCR 일반논평 14 [한국어판: 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회, 일반논평 14, 『유엔 인권조약 감시기구의 일반논평 및 일반권고』 제1권 (국가인권위원회, 2006)], para. 3, 이러한 인권 규범의 특성을 인권의 불가분성(indivisibility), 상호의존성(interdependence) 및 상호연관성(interrelatedness)이라 한다. 이것은 모든 권리가 ‘권리’로서 평등한 지위를 갖는다는 것을 의미하며, 개개 인권의 향유는 다른 인권의 충족과 동시에 이루어져야 한다는 견지에서 인권 문제를 바라봐야 할 필요성을 강조한 것이다. 이 원칙들은 국제인권조약과 국제문서에서 암시적 또는 명시적으로 확인되고

1
2
3
4
5
6
7
8
9

국제법상 건강권은 개인의 건강한 상태에 대한 권한(entitlement)으로 이해되어서는 안된다. 개인의 양호한 건강은 국가가 보장할 수 있는 것이 아니며, 국가가 개인의 건강을 해치는 모든 원인으로부터 보호할 수도 없다. 따라서 건강권은 ‘건강해질 권리’(right to be health)도 단순히 개개인 각자에게 의료서비스를 제공하는 권리가 아니며, 도달 가능한 최고 수준의 건강을 실현하기 위해 필요한 시설, 상품, 서비스 및 환경을 향유할 권리로써 이해되어야 한다.<sup>15</sup>

건강권의 범위를 ICESCR 제12조로 한정하여 사회권으로만 보려는 경향도 있지만, 포괄적 개념으로 사용되는 건강권은 사회권적 요소와 자유권적 요소를 모두 포함하고 있다. 건강권은 성(性)적 자유 및 생식적 자유 등 자신의 건강 및 신체를 통제할 권리와 고문, 합의하지 않은 치료 및 실험으로부터 자유로울 권리, 의료 정보에 대한 권리 등 간접으로부터 자유로울 권리를 포함하고 있으며,<sup>16</sup> 도달 가능한 최고 수준의 건강을 향유할 기회를 제공하는 건강 보호 제도에 관한 권리와 질병의 예방, 치료 및 통제에 대한 권리 및 필수약품에 접근할 권리 등 사회권적 권리가 포함된다.<sup>17</sup>

인권의 실현은 반드시 사회 내부에서 현실적으로 구현되어야 하는 것이기 때문에 건강한 것과 건강하지 못한 것은 순수하게 생물학적이

---

있다. 그러나 다른 한편으로 다른 권리의 침해 없이 하나의 권리만을 침해하는 것이 현실적으로 가능하다는 점에서—예를 들어 주거권에 대한 침해 없이 표현의 자유를 제한하는 것—인권은 가분적이라고도 말할 수 있기 때문에 이 개념은 신중하게 접근해야 한다. Michael Freeman (김철효 옮김), 『인권: 이론과 실천』 (서울: 아르케, 2005) (원서: *Human Rights: An Interdisciplinary Approach* (Polity Press, 2002), pp. 63~63).

<sup>15</sup>- CESCR 일반논평 14, para. 9.

<sup>16</sup>- OHCHR and WHO, *The Right to Health*, Fact Sheet No. 31 (2008), p. 3.

<sup>17</sup>- *Ibid.*, p. 3; CESCR 일반논평 14, para. 8.

고 자연적인 것으로 결정할 것이 아니라 인간의 존엄과 자유·평등의 실현 등 사회적 요소를 반드시 고려해야 한다.<sup>18</sup> 또한 건강권은 개인의 생물학적 조건을 포함하여 사회·경제적 조건과 국가의 가용 자원을 모두 고려하여야 한다.<sup>19</sup>

### 3. 건강권의 필수적 요소

사회권위원회는 건강권의 유형 및 단계와 상관없이 건강권은 필수적인 4가지 요소, 즉 가용성(availability), 접근성(accessibility), 수용성(acceptability), 권리의 질(quality) 등을 포함해야 한다고 보았다. 동 위원회는 이 4가지 요소를 선정한 이유에 대한 설명은 하지 않고 있다. 그러나 4가지 요소는 일반적으로 건강권의 실효적 이행과 건강권 향유의 보장을 평가하는 기준에서 도출된 것으로 전혀 근거가 없는 것은 아니다.<sup>20</sup> 여전히 4가지 요소의 내용과 의미에 대해서는 여전히 의문이 남아있는 것이 사실이지만, 건강권의 구체적인 내용을 확인하는 중요한 지표가 되는 것임은 틀림없다. 다음은 사회권위원회가 제시한 건강권의 필수적인 4가지 요소이다.

첫 번째 가용성으로, 공중보건 및 보건의료 시설, 상품과 서비스 및 프로그램은 ‘이용 가능’할 만큼 충분해야 한다. 여기에는 안전하게 마실 수 있는 식수 및 적절한 위생시설과 병원, 진료소 및 기타 건강 관련 시설의 마련, 그리고 훈련된 의료 및 보건 전문가와 필수 의약품<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Alicia Ely Yamin, “Transformative Combinations: Women’s Health and Human Rights,” *Journal of the American Medical Women’s Association*, Vol. 52, No. 4 (1997), pp. 169~173.

<sup>19</sup> CESCR 일반논평 14, para. 9.

<sup>20</sup> John Tobin, *supra* note 7, p. 158.

<sup>21</sup> WHO는 인간의 우선적 건강보호를 위한 필요를 충족시키는 필수약품을 유효성,

1
2
3
4
5
6
7
8
9

등 건강의 기초를 이루는 결정요인이 반드시 포함되어야 한다.<sup>22</sup>

두 번째는 접근성으로, 보건시설, 물품 및 서비스의 접근이 가능해야 한다. 접근성은 4가지 차원으로 설명되는데 첫째, 차별금지로서 모든 사람에게, 특히 소외된 집단에게 차별 없이 접근 가능해야 하고, 둘째, 물리적 접근성으로 장애인이나 농촌지역 주민 등 소외된 사람들을 포함한 모든 사람들에게 보건시설, 물품 및 서비스가 물리적으로 안전하게 접근할 수 있는 범위 내에 있어야 하며, 셋째, 경제적 접근성으로 보건 시설, 물품 및 서비스의 이용에 드는 비용이 누구나 부담할 수 있는 정도이어야 하며, 넷째, 정보 접근성으로 누구나 건강 문제에 관한 정보와 지식을 입수하고 전달할 권리를 갖는다.

세 번째는 수용성으로, 모든 보건시설, 물품 및 서비스가 사회적·문화적으로 수용 가능해야 한다. 따라서 모든 보건시설, 물품 및 서비스는 의료 윤리를 존중하여야 하며 개인, 소수자, 민족 및 공동체의 문화를 존중하는 등 문화적으로 적절하여야 한다. 또한 성별과 생명주기에 따른 필요에 부응해야 하며 비밀유지 존중 및 관련인의 건강상태 개선을 위해 계획되어야 한다.

네 번째는 질적 요소로서 보건시설, 물품 및 서비스가 과학적 및 의학적으로 적절하여야 하며 양질이어야 한다. 이를 위해서는 특히 숙련된 의료 관계자, 과학적으로 검증되었으며 기한이 지나지 않은약품 및 병원 장비, 안전하게 마실 수 있는 물, 그리고 적절한 위생이 필요하다.

사회권위원회가 건강권의 필수적 요소라는 개념을 채택한 점은 건

---

안정성, 가격대비 효율성에 기초하여 선정된 목록을 작성하고 있다. 이 목록은 1997년 처음 작성하기 시작해서 2년마다 그 목록을 갱신하고 있다. 2007년부터는 어린이용 목록이 별도로 나오고 있다. “WHO Model Lists of Essential Medicines,” <<http://www.who.int/medicines/publications/essentialmedicines/en/>> (검색일: 2012.8.1).

<sup>22</sup>. CESCR 일반논평 14, para. 12.

강권의 추상적 개념을 구체화하고 건강권 향유에 필요한 정책, 서비스 및 시설 등의 마련과 개선에 있어 기준과 방향을 제시한다는 점에서 가치를 갖는다. 이러한 건강권의 필수적 요소 개념은 한정적으로 볼 것이 아니라 건강권의 실현을 위한 국가의 여러 의무의 성격과 범위에 대한 검토와 함께 이해되어야 할 것이다.

### Ⅲ. 건강권 실현을 위한 국가의 의무

국가는 기초적인 보건 서비스를 제공할 의무와 자국민의 권리를 보호함으로써 그들이 더 나은 건강상태를 유지할 수 있도록 할 의무가 있으며 이것은 건강과 안녕의 전제조건이 된다.<sup>23</sup> 이러한 국가의 의무는 필수적인 의료서비스 뿐만 아니라 그 이상으로 적절한 교육, 주거, 음식 및 쾌적한 노동 환경에 관한 것을 포함하여 건강을 위해 필요한 모든 것으로 확대된다.<sup>24</sup>

#### 1. 건강권 실현 의무의 특징

건강권은 앞서 설명한 바와 같이 사회권적 요소가 강하지만 자유권적 권리도 포함하고 있어 두 범주의 권리 실현의 특징을 모두 고려해야 한다. ICCPR의 경우 이 규약이 인정하는 모든 권리의 보장과 존중을 즉시 이행하도록 규정하고 있는 반면,<sup>25</sup> ICESCR은 자국의 가용 자

---

<sup>23</sup> Sofia Gruskin *et al.*, "History, Principles, and Practice of Health and Human Rights," *Lancet*, Vol. 370, No. 9585 (2007), p. 450; Asbjørn Eide, "Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights," in Asbjørn Eide, Catarina Krause, Allan Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: a textbook*, 2nd revised edition (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2001), pp. 22~28.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 450.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취하여 점진적으로 실현할 것을 규정하고 있다. 의무 이행의 방법은 일반적으로 국가가 선택할 수 있으나,<sup>26</sup> 두 규약 모두 이행의 수단으로써 ‘입법 조치’를 언급하고 있다.<sup>27</sup> 그러나 의무 이행이 오로지 입법에만 의존해서는 안 되며, 헌법과 법률의 내용 그 자체만으로는 의무의 이행이 충분하지 않고<sup>28</sup> 그 내용이 국가의 정책을 통해 실현될 필요가 있다.

건강권은 보건의료에 대한 권리를 포함하여 사회권적 요소가 중요한 만큼 ICESCR의 ‘가용 자원’ 및 ‘점진적 실현’의 의미를 자세히 살펴볼 필요가 있다. 권리의 점진적 실현은 북한을 비롯하여 가용 자원이 부족한 국가들의 국제법 이행 의무에 있어 특히 중요한 의미를 갖는다. 이들 국가의 경우 권리의 실현이 현실적으로 불가능한 경우가 발생할 수 있기 때문이다.

### 가. ‘가용 자원이 허용하는 최대한도’의 의미

ICESCR은 제2조에서 각 당사국이 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 규정하고 있다. 따라서 가용 자원의 부족으로 인하여 건강권 보장의 의무를 이행하지 못했다고 주장하

---

25. ICCPR 제2조.

26. CCPR 일반논평 3, para. 1.

27. ICCPR 제2조 제2항: “이 규약의 각 당사국은 현행의 입법조치 또는 기타 조치에 의하여 아직 규정되어 있지 아니한 경우, 이 규약에서 인정되는 권리들을 실현하기 위하여 필요한 입법조치 또는 기타 조치를 취하기 위하여 자국의 헌법상의 절차 및 이 규약의 규정에 따라 필요한 조치를 취할 것을 약속한다.” ICESCR 제2조 제1항: “이 규약의 각 당사국은 특히 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여, (...)”

28. CCPR 일반논평 3, para. 1.

는 경우 우선적으로 당사국은 건강권의 보장을 위해 처분 가능한 자원의 최대한도까지 활용하는 데 모든 노력을 다했다는 것을 증명해야 한다.<sup>29</sup> 여기서 ‘가용 자원’에 대한 구체적 개념은 유엔아동권리위원회(Committee on the Rights of the Child: CRC Committee)의 권고를 통해 확인해 볼 수 있다. 유엔아동권리위원회는 ‘집중토론을 벌이는 날’(The annual Days of General Discussion)의 2007년 주제를 “아동의 권리를 위한 자원-국가의 책임”(Resources for the Rights of the Child-Responsibility of States)으로 정하고<sup>30</sup> 이 토론의 결과로 내놓은 권고를 통해 ‘자원’이란 단순히 재정적 자원뿐만 아니라 인력, 기술, 조직, 자연 및 정보 자원과 같이 경제, 사회, 문화적 권리의 실현과 관련된 기타 모든 유형을 아우르는 것이라고 설명했다.<sup>31</sup> 특히 ‘가용 자원’은 권리의 실현에 ‘실질적으로’ 사용되는 자원을 확인하고, 잠재적 가용 자원과 실질적으로 사용된 자원 모두를 결합하여 평가해야 한다고 보았다.

가용 자원의 개념에는 ICESCR 제2조 제1항에서 보듯 당사국 내의 자원뿐 아니라 국제적 협력과 지원에 의한 국제 공동체의 가용 자원을 포함하고 있다.<sup>32</sup> 『아동권리협약』 제24조 제4항에서도 “건강권의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여 국제협력을 촉진하고 장려하여야”할 것을 명시하고 있다.

<sup>29</sup>. CESCR 일반논평 3, para. 10.

<sup>30</sup>. <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion.htm>> (검색일: 2012.8.1).

<sup>31</sup>. CRC Committee, *Report on the Forty-Sixty Session*, UN Doc CRC/C/46/3 (22 April 2008) ch VII, para 65 (Day of General Discussion on ‘Resources for the Rights of the Child-Responsibility of States,’ 5 October 2007).

<sup>32</sup>. CESCR 일반논평 3, para. 13.

1
2
3
4
5
6
7
8
9



## 나. ‘점진적 실현’의 의미

ICESCR은 ‘점진적 실현’의 개념은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 완전한 실현을 보장하는 것이 어느 국가에게나 어려운 일이라는 점과 실제 현실을 반영하는 일종의 필수적인 유연성의 기제라고 할 수 있다. 그러나 ICESCR이 인정하는 권리에도 즉시 효력을 발생시키는 여러 가지 의무가 동시에 부과되고 있다는 점을 간과해서는 안된다. 이러한 의무는 가용자원의 수준과는 무관하게 즉시 실현되어야 한다. 그 대표적인 예가 차별금지를 보장할 의무이며, 권리 보호를 역행하지 않을 의무도 포함된다. 점진적 실현은 가용 자원을 고려하여 전체적으로 판단되어야 하며, ‘점진적 실현’에 있어서도 즉각적 실현 또는 우선적으로 실현해야 할 의무를 고려해야 한다.<sup>33</sup>

## 2. 국가 의무의 유형

건강권을 실현하는 방법은 국가의 재량에 맡겨져 있지만, 최소한의 보호를 위해 국제인권 규범은 국가가 취해야 하는 조치와 의무에 대한 기준을 마련하고 있다. 그러한 기준이 되는 개념으로 3가지를 꼽아 볼 수 있는데 하나는 ICESCR 제12조 제2항과 CRC 제24조 제2항에서 예시하고 있는 ‘필요한 조치’의 개념과, 사회권위원회가 일반논평을 통해 제시하는 핵심의무와 우선적 의무의 개념이 있다. 이 개념들의 내용은 일부 겹치기도 한다.

---

<sup>33</sup>-CESCR 일반논평 14, para. 43.

## 가. 필요한 조치

ICESCR은 제12조 제2항에서 당사국이 건강권의 완전한 실현을 달성하기 위하여 필요한 조치로서 다음의 4가지를 제시하고 있다.

- (a) 사산율과 유아사망율의 감소 및 어린이의 건강한 발육
- (b) 환경 및 산업위생의 모든 부문의 개선
- (c) 전염병, 풍토병, 직업병 및 기타 질병의 예방, 치료 및 통제
- (d) 질병 발생시 모든 사람에게 의료와 간호를 확보할 여건의 조성

『아동권리협약』<sup>34</sup>과 『장애인권리협약』<sup>35</sup>에서도 아동과 장애인의

34. 『아동권리협약』 제24조 제2항: “(a) 유아와 아동의 사망율을 감소시키기 위한 조치, (b) 기초건강관리의 발전에 중점을 두면서 모든 아동에게 필요한 의료지원과 건강관리의 제공을 보장하는 조치, (c) 환경오염의 위험과 손해를 감안하면서, 기초건강관리 체계안에서 무엇보다도 쉽게 이용가능한 기술의 적용과 충분한 영양식 및 깨끗한 음료수의 제공 등을 통하여 질병과 영양실조를 퇴치하기 위한 조치, (d) 산모를 위하여 출산 전후의 적절한 건강관리를 보장하는 조치, (e) 모든 사회구성원, 특히 부모와 아동은 아동의 건강과 영양, 모유·수유의 이익, 위생 및 환경정화 그리고 사고예방에 관한 기초지식의 활용에 있어서 정보를 제공받고 교육을 받으며 지원을 받을 것을 확보하는 조치, (f) 예방적 건강관리, 부모를 위한 지도 및 가족계획에 관한 교육과 편의를 발전시키는 조치.”; 제3항: “당사국은 아동의 건강을 해치는 전통관습을 폐지하기 위하여 모든 효과적이고 적절한 조치를 취하여야 한다.”
35. 『장애인권리협약』 제25조: “당사국은 장애인이 장애를 이유로 한 차별 없이 달성할 수 있는 최고 수준의 건강을 향유할 권리가 있음을 인정한다. 당사국은 보건 관련 재할을 포함하여 성별을 고려한 보건서비스에 대한 장애인의 접근을 보장하는 모든 적절한 조치를 취한다. 특히, 당사국은 다음의 사항을 이행한다. 가. 성적, 생식적 보건 및 인구에 기초한 공공 보건 프로그램을 포함하여 다른 사람에게 제공되는 것과 동일한 범위, 수준 및 기준의 무상 또는 감당할 수 있는 비용의 건강관리 및 프로그램을 장애인에게 제공한다. 나. 적절한 조기 발견과 개입을 포함하여, 장애인이 특히 장애에 기인하여 필요로 하는 보건서비스와 아동 및 노인에게 발생하는 장애를 포함하여 추가적인 장애를 최소화하고 예방하기 위하여 고안된 서비스를 제공한다. 다. 농촌지역을 포함하여, 장애인이 속한 지역사회와 가능한 한 인접한 곳에서 이러한 건강서비스를 제공한다. 라. 특히 공공 및 민간 보건 관리의 윤리적 기준에 대한 훈련과 홍보를 통하여, 장애인의 인권, 존엄성, 자율성 및 필요에 대한 인식 증진에 따른 자유롭고 사전고지에 근거한 동의에 기초할 것을 포함하여 보건전문가로 하여금 장애인에게 다른 사람과 동등한 질의 서비스를 제공하도록 요구한다. 마. 건강보험 및 국내법에

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9

건강권의 이행에 있어 취해야 할 조치를 예시적으로 나열하고 있다. 예시된 필요한 조치는 사회권위원회가 제시한 건강권의 필수적인 4가지 요소, 즉 가용성(availability), 접근성(accessibility), 수용성(acceptability), 권리의 질(quality) 등을 포함해야 한다.

## 나. 핵심 의무와 우선적 의무

‘핵심 의무’ 개념은 건강권의 ‘점진적 실현’으로 인한 권리 보호의 약화를 보완하는 개념으로써<sup>36</sup> 적어도 사회권위원회는 당사국이 필수적 일차보건의료를 포함하여 규약에 명시된 모든 권리가 최소한 필수적인 수준으로 충족되도록 보장하기 위한 핵심 의무가 있음을 확인하면서 다음의 6가지를 적시하고 있다.<sup>37</sup>

- (a) 보건 시설, 물품 및 서비스에 대한 비차별적인 접근, 특히 취약집단이나 주변화된 집단을 위해 비차별적인 접근을 보장할 의무
- (b) 모든 사람이 기아로부터 해방될 수 있도록 보장하기 위하여 영양적으로 적절하고 안전한 최소한의 필수적 식량에 대한 접근을 보장할 의무
- (c) 기본적인 안식처, 주거 및 위생시설에 대한 접근 및 안전하고 마실 수 있는 물의 적절한 공급을 보장할 의무
- (d) “필수의약품에 관한 세계보건기구 행동계획”에 정의된 것을 포함한 필수약품을 제공할 의무
- (e) 모든 보건 시설, 물품 및 서비스의 공평한 분배를 보장할 의무
- (f) 역학적 증거를 기초로, 인구 전체의 보건 문제를 다루는 국가

---

따라 허용되는 생명보험의 제공 시 장애인에 대한 차별을 금지하며, 이러한 보험은 공평하고 합리적인 방식으로 제공된다. 바. 장애를 이유로 한 보건 관리, 보건 서비스 또는 식량과 음료의 차별적 거부를 금지한다.”

36. CESCR 일반논평 3, para. 10.

37. CESCR 일반논평 14, para. 43.

공중 보건전략 및 행동계획을 채택하고 실행할 의무. 이러한 전략 및 행동계획은 참여적이고 투명한 과정을 바탕으로 고안하고 정기적으로 검토하여야 한다. 여기에는 진전사항을 면밀히 감시할 수 있는 건강권 지표 및 기준과 같은 방법이 포함된다. 전략 및 행동계획의 내용 및 고안 과정은 모든 취약집단 및 주변화된 집단에 특별한 주의를 기울이는 것이어야 한다.

사회권위원회는 핵심 의무 외에도 다음과 같은 ‘우선적 의무’가 있음을 확인하고 있다.

- (a) 생식, 모성(산전 및 산후) 및 아동의 건강을 보장할 의무
- (b) 공동체 내에서 발생하는 주요 전염병에 대한 면역조치를 제공할 의무
- (c) 유행병 및 풍토병을 예방, 치료 및 억제하기 위한 조치를 취할 의무
- (d) 건강 문제의 예방 및 억제 방법을 포함하여, 공동체 내 주요한 건강 문제에 관한 교육 및 정보에 대한 접근성을 제공할 의무
- (e) 건강 및 인권에 관한 교육 등 보건 종사자를 위한 적절한 훈련을 제공할 의무

건강권의 보장을 위한 가용 자원을 고려하여 점진적으로 실현하는데 있어 이행의 방식과 우선순위의 선정은 국가의 재량에 맡겨져 있으나, 전적으로 국가의 재량에만 맡긴다면 권리 보호에 어려움이 있을 수 있다. 따라서 건강권의 실현에 있어 우선적으로 고려해야 할 의무를 선정하는 것은 건강권 보호에 필요한 조치의 구체적 기준을 제시하고 권리 실현에 기여하는 효과를 갖는다는 점에서 그 가치를 찾을 수 있다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

### 3. 건강권의 실현을 위한 특별한 조치

#### 가. 건강권과 차별금지

건강권의 보호에 있어 국가 의무의 정확한 본질을 이해하는데 있어 ‘어떠한 종류의 차별도 없이’ 권리의 행사를 보장하는 것은 매우 중요하다. ICCPR 제2조 제1항과 ICESCR 제2조 제2항은 “인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이” 행사되도록 보장할 것을 명시하였으며, 동 규약 각 제3조에서는 특히 남녀에게 동등한 권리의 보호를 강조하였다. 또한 사회권위원회는 건강권에 관한 일반논평을 통해 “보건 의료, 건강 결정요소 및 이를 획득하기 위한 수단과 자격에 있어서 건강권의 평등한 향유 또는 행사를 막거나 훼손할 목적으로 또는 그러한 효력의 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생, 신체적 또는 정신적 장애, 건강상태(HIV/AIDS 포함), 성적 취향 그리고 시민적, 정치적, 사회적 또는 기타 지위를 이유로 한 차별을 금지한다.”는 점을 명확히 하였다. 본 위원회는 또한 건강 관련 차별을 근절하기 위해 고안된 대부분의 전략 및 프로그램 등 다수의 조치가 법률의 채택, 개정이나 폐기 또는 정보의 보급을 통하여 최소한의 자원으로 추진될 수 있음을 강조하였다.<sup>38</sup>

국가는 건강권의 핵심적인 의무와 관련하여 국제적으로 금지된 사유에 근거한 차별을 금지할 특별한 의무가 있다. 건강자원의 부적절한 배분은 표면으로 드러나지 않는 차별을 야기할 수 있다. 예를 들면, 다

---

<sup>38</sup>-CESCR 일반논평 14, para. 18.

수의 시민이 혜택을 누릴 수 있는 기초적이고 예방적인 보건의료보다 소수의 특권층에게만 접근 가능한 고가의 치료적인 보건서비스에 투자가 불균형적으로 집중되어서는 안 된다.<sup>39</sup> 따라서 당사국은 보건의료 및 보건서비스가 국가의 가용 자원 부족으로 인해 심각하게 제약되는 경우에는 비용이 적게 드는 특정 프로그램을 채택해서라도 사회의 취약 계층을 보호해야 할 의무가 있다.<sup>40</sup>

### 나. 의약품 접근의 권리

인권 조약에서 ‘의약품 접근권’이라는 명시적 항목은 없으나 건강권 및 생명권이 이 권리를 모두 포함하고 있다.<sup>41</sup> 또한 그 근거가 되는 권리로서 ICESCR 제15조 제1항 (b)의 “과학적 진보 및 응용으로부터 이익을 향유할 권리”를 들 수 있다.<sup>42</sup> 사회권위원회는 “필수의약품에 관한 세계보건기구 행동계획”에 정의된 것을 포함한 필수의약품의 제공이 당사국의 핵심 의무사항임을 강조하고 있다.<sup>43</sup>

### 다. 전염병의 예방, 치료 및 통제에 대한 권리

“전염병, 풍토병, 직업병 및 기타 질병의 예방, 치료 및 통제”는 예방

39. CESCR 일반논평 14, para. 19.

40. CESCR 일반논평 3, para. 11.

41. CESCR 일반논평 14, para. 12.

42. 이 조항에 대해서는 아직까지 사회권위원회의 일반논평이 나오지 않았다.

43. CESCR 일반논평 14, para. 43, WHO는 인간의 우선적 건강보호를 위한 필요를 충족시키는 필수의약품을 유효성, 안정성, 가격대비 효율성에 기초하여 선정한 목록을 작성하고 있다. 이 목록은 1997년 처음 작성하기 시작해서 2년마다 그 목록을 갱신하고 있다. 2007년부터는 어린이용 목록이 별도로 나오고 있다. “WHO Model Lists of Essential Medicines,” <[http://www.who.int/medicines/publications/essential\\_medicines/en/](http://www.who.int/medicines/publications/essential_medicines/en/)> (검색일: 2012.3.31).

1
2
3
4
5
6
7
8
9

및 교육 프로그램의 수립, 그리고 환경 안전, 교육, 경제 발전 및 성 평등 등 건강의 사회적 결정요인의 개선을 요구한다.<sup>44</sup> 치료받을 권리는 사고, 전염병 및 유사한 건강 위해 발생 시의 긴급 의료 시스템의 구축 및 긴급 상황 시의 재난 구호 및 인도적 지원의 제공을 포함한다. 질병의 통제는 전염병 감시 및 요소별 정보 수집을 이용하고 개선하여, 관련 기술을 이용가능하며 면역 프로그램 및 기타 전염병 억제 전략의 시행 또는 강화를 하는 국가의 개별적인, 그리고 공동의 노력을 의미한다.

#### 라. 대상자별 권리 보호의 강조

건강권의 보호에 있어 특히 취약한 대상에 대해서 국제인권조약은 명시적 규정을 통해 보호하고 있다. 그러한 대상으로 여성, 아동, 장애인, 소수민족과 토착민, 노인 및 HIV/AIDS 환자 등을 꼽을 수 있다. 이 중 여성, 아동, 장애인은 별도의 협약에서 규정하고 있다.

먼저 「여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약」(이하 「여성차별철폐협약」)상의 핵심적인 건강권은 출산 보건을 포함하여 보건 의료에 대한 평등한 접근권의 보장이다.<sup>45</sup> 「여성차별철폐협약」은 제12조에서 건강권을 규정하고 있으며 동 조는 당사국들이 여성이 일생에 걸쳐, 특히 가족계획, 임신과 출산 및 산후기간 동안, 보건의료 서비스에 접근하는데 있어 차별받지 않도록 할 것을 요구하고 있다. 「여성차별철폐협약」은 WHO의 「도달 가능한 최고 수준의 건강」 개념을 채택하지 않았으나, 여성의 임신, 해산 및 산후조리기간과 관련하여 필요한

---

<sup>44</sup>-CESCR 일반논평 14, para. 36.

<sup>45</sup>-CEDAW 일반권고 24, para. 1.

경우 ‘무상으로’ 이를 제공할 것을 규정하고 있다.<sup>46</sup>

『아동권리협약』상의 아동은 18세 미만의 모든 사람을 말한다. 아동의 건강권 보호는 여성과 마찬가지로 차별금지의 원칙이 강조된다. 이 협약은 ‘도달 가능한 최고 수준의 건강’ 개념을 명시적으로 규정하면서, 산모를 위한 산전 및 산후 관리 등 아동과 그의 가족을 위한 필수적인 보건서비스에 대한 접근성을 보장할 것을 국가에 지시한다. 비차별 원칙의 이행은 소년과 소녀가 적절한 영양, 안전한 환경, 그리고 신체 및 정신 보건 서비스에 대한 평등한 접근성을 갖도록 요구한다. 조혼, 여성 성기 할례, 식사와 보육에 있어서의 남자아이의 우대 등 아동, 특히 소녀의 건강에 영향을 미치는 해로운 전통적 관행을 철폐하기 위하여 효과적이고 적절한 조치를 채택하여야 한다.<sup>47</sup> 또한 아동과 청소년의 건강권을 보장하기 위한 모든 정책과 프로그램에 있어서 그들의 이익이 최우선적 고려사항이 되어야 한다.<sup>48</sup> 아동의 건강권은 특히 아동의 생존·발달권과 항상 함께 고려되어야 한다.<sup>49</sup>

『장애인의 권리에 관한 협약』 역시 ‘도달 가능한 최고 수준의 건강의 향유’ 개념을 채택하고 있으며 장애를 이유로 한 차별 없이 특히, 보건 관련 재활을 포함하여 성별을 고려한 보건서비스에 대해 장애인의 접근을 보장하는 모든 적절한 조치를 명시하고 있다.

---

46. 『여성차별철폐협약』 제12조: “1. 당사국은 남녀평등의 기초위에 가족계획에 관련된 것을 포함한 보건 사업의 혜택을 확보하기 위하여 보건분야에서의 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다. 2. 본조 제1항의 규정에도 불구하고 당사국은 여성에 대해 임신 및 수유기 동안의 적절한 영양 섭취를 확보하고 임신, 해산 및 산후조리기간과 관련하여 적절한 의무제공을 확보하여야 하며, 필요한 경우에는 무상으로 이를 제공하여야 한다.”

47. CESCR 일반논평 14, para. 22.

48. CESCR 일반논평 14, para. 24.

49. 『아동권리협약』 제6조.



#### 4. 국제공동체의 일원으로서의 의무

건강권의 완전한 실현을 위해 국제 협력은 필수 불가결하다. 국제 협력의 중요성은 조약의 명시적 규정을 통해서도 강조되고 있다. ICESCR은 건강권의 점진적 실현을 위한 가용 자원의 활용 범위 안에 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력을 포함시키고 있으며,<sup>50</sup> 『아동 권리협약』 역시 건강권의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여 당사국이 국제협력을 촉진하고 장려할 것을 규정하고 있다.<sup>51</sup> 특히 이 문제에 있어서 개발도상국의 필요에 대한 특별한 고려가 베풀어져야 할 것을 강조하였다.<sup>52</sup> 인권조약의 당사국은 자국 관할권 내의 건강권 실현을 위한 독자적인 의무 이행 이외에도 경제적·기술적 국제지원 및 국제협력을 통하여 건강권 등 규약에서 인정한 권리의 완전한 실현을 위하여 조치를 취하여야 할 의무가 있다.<sup>53</sup> 상대적으로 부유한 국가들은 국제적 지원과 협력을 통해 자국의 관할 영역뿐만 아니라 그 이외 지역의 인권에 대해서도 권리를 존중, 보호, 실현하도록 도와야 하며, 특히 개발도상국의 필요에 대해 특별히 고려할 필요가 있다.<sup>54</sup>

---

50. ICESCR 제2조 제1항.

51. 『아동권리협약』 제24조 제4항 1문.

52. 『아동권리협약』 제24조 제4항 2문.

53. CESCR 일반논평 14, para. 38.

54. 『아동권리협약』 제24조 제4항.

## IV. 건강권의 이행

### 1. 유엔 기관 체계에 기반한 건강권의 이행 감시 체계

#### 가. 유엔인권이사회의 보편적정례검토(UPR)상의 건강권의 논의

유엔인권이사회의 보편적정례검토(Universal Periodic Review: UPR)제도는 한 유엔회원국의 인권상황을 다른 회원국들이 정기적으로 검토하는 제도로 1년에 48개국씩, 4년간 192개 모든 유엔 회원국들(2012년 8월 현재 193개국)이 예외없이 자국 내 인권상황을 보고하도록 하고 있다.<sup>55</sup> 보편적정례검토를 위해 필요한 문서는 크게 세 가지인데 ①검토 대상국 정부가 제출하는 보고서(national report, 20쪽 이내)와<sup>56</sup> ②유엔인권최고대표사무소(OHCHR)에서 준비하는 문서로써 유엔 인권조약감시기구나 특별보고제도(Special Procedures)에서 나온 보고서 중 검토대상국이 이들 보고서에 대해 낸 견해나 논평을 포함하여 다른 유엔의 공식문서에서 정보를 취합하여 만든 보고서(compilation report, 10쪽 이내), 그리고 ③유엔인권최고대표사무소에서 준비하는 문서로 각 이해관련자들이 제출한 객관적이고 신빙성 있는 정보를 요약한 보고서(일명 이해관련자보고서, stakeholders report, 10쪽 이내) 등이다.

보편적정례검토는 유엔헌장, 세계인권선언, 검토당사국이 당사국으

55. 유엔인권이사회의 보편적정례검토제도는 유엔총회 결의 60/251을 통해 창설되었다. A/RES/60/251, 3 April 2006. 본 제도에 대한 자세한 설명은 다음의 논문을 참고: 우종길, “유엔인권이사회(Human Rights Council)의 새로운 국제인권보호제도인 보편적정기검토(Universal Periodic Review)에 관한 소고,” 『서울국제법연구』, 제15권 1호 (2008).

56. 유엔인권이사회 결의 5/1의 부속서 제15(A)항에 의거하여 제출되었다. A/HRC/RES/5/1.

로 되어 있는 인권조약 및 각 국가가 인권이사회 회원 입후보시 제안한 자발적인 공약 및 인권 준수 의지를 근거로 하여 검토대상국의 인권 상황을 심사하도록 하고 있다. 또한 국제인권법과 국제인도법 상호간의 보충성, 연관성을 고려하여 적용가능한 국제인도법을 고려하도록 하고 있다.<sup>57</sup> 이 제도는 유엔 인권조약감시기구의 업무내용과 중복되지 않고 보충적인 역할을 하는 것으로 두 제도 간의 업무를 조정하고 있다.<sup>58</sup>

## 나. 유엔특별보고관제도

국제인권법상 건강권의 경우는 ‘건강권에 관한 유엔 특별보고관’ 제도가 있어 건강권의 보호와 침해를 효과적으로 감시하고 있다. 유엔 특별보고관은 유엔인권위원회(Commission on Human Rights)의 특별절차(현재는 유엔인권이사회(의 특별절차) 중 하나로<sup>59</sup> 독립된 인권 전문가를 특별보고관으로 임명하여 특정 주제 혹은 특정 국가와 관련

57- A/HRC/RES/5/1.

58- A/RES/60/251, para 5 (e).

59. ‘특별절차’(Special Procedures)는 1979년 ‘유엔경제사회이사회 산하 인권위원회’(Commission on Human Rights: 이하 ‘유엔인권위원회’)에 의해 설립되어 시행되다가 2006년부터는 유엔인권이사회(Human Rights Council)에 의하여 시행되는 인권 보호체제로 특정주제 혹은 특정국가와 관련된 인권 문제를 조사, 감시, 권고, 보고서 작성 등으로 이루어진다. 특별절차는 특별보고관(Special Rapporteur), 사무총장의 특별 대표(Special Representative of the Secretary-General), 독립전문가(Independent Expert)와 같은 독립된 인권전문가에 의해 수행되거나 보통 5명으로 구성된 실무분과(Working Group)와 같은 단체에 의해서 수행된다. 특별절차는 시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 권리 전반을 총괄하는 UN의 중요한 인권제도이다. 2011년 9월 현재 41개 특별절차(33개의 특정주제 담당과 8개의 특정국가 및 영역 담당)가 있다. 더 자세한 정보는 OHCHR, Seventeen Frequently Asked Questions about the United Nations Special Rapporteurs, Human Rights Fact Sheet No. 27 및 UN의 다음 웹사이트를 참고: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm>> (검색일: 2012.8.1).

된 인권문제를 조사 및 보고하고 조언하도록 하는 제도를 말한다. 2000년 사회권위원회가 ‘도달 가능한 최고의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리’에 관한 일반의견서를 제출한 이후, 유엔인권위원회는 결의 2002/31에 따라 2002년 특별보고관을 임명했다.<sup>60</sup> 특별보고관은 건강권과 동 권리와 관련된 각국의 상황 등을 조사, 보고할 임무를 부여받았다. 특별보고관은 자신의 업무 활동과 연구에 대해 유엔인권이사회(Human Rights Council) 및 유엔총회에 해마다 보고하며, 전세계에 걸쳐 건강권의 상황을 감시하고 필요한 경우 국가방문을 수행한다. 또한 국가가 건강권을 위반한 경우에는 개인통보제도를 통해 국가 및 관련 당사자와 대화하며, 국제회의 및 인권세미나와 전문가회의 등에 참석하여 관련자들과의 대화를 통해 건강권의 완전한 실현을 증진시키는 역할을 한다.

한편 북한의 경우 유엔인권위원회 결의 2004/13에 근거하여 2004년 ‘북한인권상황에 관한 특별보고관’(Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea)제도를 설립하였으며, 상기 결의에 따라 특별보고관은 유엔총회와 유엔인권이사회에 각각 보고서를 제출해야 한다. 북한인권상황을 조사하고 그 결과를 유엔에 보고하도록 하는 목적으로 2004년 7월 비타 문타폰이 초대 특별보고관이 임명되어 2010년 6월까지 활동하였으며 그를 이어 2010년 8월 마르주키 다루즈만이 특별보고관으로 임명되어 현재 활동 중이다.

<sup>60</sup>. United Nations Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health, 첫 특별보고관으로 임명된 뉴질랜드의 Paul Hunt는 2008년 7월까지 활동하고 그 이후부터 지금까지는 인도에 Anand Grover가 특별보고관으로 임명되어 활동하고 있다. <<http://www2.ohchr.org/english/issues/health/right/>> (검색일: 2012.8.1).

1
2
3
4
5
6
7
8
9

## 2. 유엔인권조약 체제에 기반한 건강권의 이행

유엔인권조약에는 자유권위원회나 사회권위원회와 같이 조약에 근거한 감시기구가 있으며, 당사국이 인권조약의 실행 여부 및 과정을 해당 기구에 정기적으로 보고하도록 하고 있다.<sup>61</sup> 당사국의 보고 의무의 주요 취지는 개별 당사국의 인권조약 상의 의무 이행을 지원하는 한편, 인권조약감시기구의 지원으로 유엔경제사회이사회 및 유엔인권이사회 등이 국가의 의무 이행 여부를 감독하고 인권의 실현을 촉진할 책임을 충실히 이행할 수 있도록 하는데 있다.<sup>62</sup>

ICESCR의 경우 당사국은 이 규약이 당사국에게 발효한지 2년 이내에 최초 보고서를 제출하여야 하며, 이를 통해 각국의 국내입법, 행정규칙 및 절차, 관행에 대한 포괄적 검토가 이루어진다. 최초 보고서 이후 당사국은 5년마다 정기보고서를 제출할 의무가 있다. 당사국의 보고는 당사국이 정기적으로 개별 권리의 실제 상황을 감독하여 자국 영토 및 자국 관할권하의 모든 개인이 여러 권리를 어느 정도로 향유하고 있는지 또는 향유하지 못하고 있는지를 인지하도록 보장하는 것이다.

---

<sup>61</sup>. ICCPR 제40조; ICESCR 제16조; 1966 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약 제9조; 아파르트헤이트 범죄의 진압 및 처벌에 관한 국제협약 제7조; 1960년 교육상의 차별금지 협약 제7조; 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약 제19조; 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 제18조; 아동의 권리에 관한 협약 제44조; 아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서 제8조; 아동매매, 아동매춘 및 아동포르노그라피에 관한 선택의정서 제12조; 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제73조; 미주인권협약 제27조; 유럽인권협약 제15조 참조. 인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장의 경우 의무의 일탈에 관한 규정이 없다. 보고 주기에 관해서는 다음 자료를 참고: OHCHR, *The United Nations Human Rights Treaty System: An Introduction to the Core Human Rights Treaties and the Treaty Bodies*, Fact Sheet No. 30, p. 26.

<sup>62</sup>. CESCR 일반논평 1, para. 1.

당사국은 이 작업을 통해 인권조약의 조항을 반영하여 사안의 우선 순위를 확립하는 등 명확하게 언급되고 신중하게 목표가 설정된 정책을 구체화하도록 기초를 제공한다. 또한 보고 절차를 통해 건강권에 관한 정부 정책의 감독을 용이하게 하고 관련 정책의 수립, 진행 및 검토 과정에서 각계각층의 참여를 장려하는 효과가 있다. 당사국은 보고서 작업을 통해 자체적으로 건강권의 의무 실현을 위한 작업이 어느 정도 진전이 있는가를 효과적으로 평가할 수 있다.<sup>63</sup> 당사국의 보고서에는 건강권의 ‘점진적 실현’에 관한 내용이 포함될 필요가 있으며, 건강권의 이행 과정에서 나타나는 권리 실현의 저해 요인 및 문제점에 대해 보고가 필수적이다.

조약위원회는 당사국 정부가 제출한 보고서를 검토하기 위해 정기적으로 회의를 개최한다. 조약위원회에 제출하는 정부 보고서는 당사국에 의해 공식적으로 발표되며, 조약 위원회는 인권 의무를 이행할 수 있는 방안에 대해 해당 정부와 ‘건설적인 대화’를 실시한다.<sup>64</sup> 이 과정을 통해 위원회와 당사국들은 건강권 이행에서 직면하는 공통의 문제를 더 잘 파악하게 되며, 권리를 효과적으로 실현하기 위한 방법을 더 잘 이해할 수 있게 된다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

<sup>63</sup>. CESCR 일반논평 1: 당사국의 보고, E/1989/22, paras. 2~6.

<sup>64</sup>. OHCHR, *The United Nations Human Rights Treaty System: An Introduction to the Core Human Rights Treaties and the Treaty Bodies*, Fact Sheet No. 30, p. 31.

## V. 북한의 건강권 보호와 이행

### 1. 건강권 보호의 발전과 내용

북한은 정식 정부가 수립되기 이전부터 오늘날까지 보건의료 분야에 대한 관심을 가지고 법과 정책으로 발전시키는데 노력함으로써 다른 인권과 비교해 상대적으로 나은 수준의 보장이 가능했다. 해방직후 설립된 ‘북조선임시인민위원회’는 1946년 3월 23일에 정권 수립에 필요한 각종 정책의 방향을 제시한 「20개조 정강」을 발표하였는데, 여기에는 인민의 권리와 의무에 대한 내용이 포함되어 있다. 특히 20개조 정강의 마지막에 “국가 병원수를 확대하며 전염병을 근절하며 빈민들을 무료로 치료할 것”을 선언하면서 건강권 보호의 중요성과 국가의 의무를 확인하였다.<sup>65</sup> 이 정강에서 밝힌 내용은 북한의 보건의료 정책에 대한 첫 입장 발표라고 할 수 있다. 즉, 북한은 건강권 차원에서의 보건의료의 중대성을 인지하고 이를 위한 방법으로 무상치료제도의 도입에 대한 의지를 밝힌 것이다. 북한은 이후 같은 해 12월 19일 「사회보험법」(북조선 임시인민위원회 결정 제135호)을 제정하여 의료보험제도를 운영함으로써 본격적으로 무상치료제도를 도입하기 전까지는 ‘빈민에 대한’ 무상치료와 노동자 및 사무원에 대한 유상치료제도가 함께 운영되었다.

이 후 한국전쟁시기인 1952년 11월 13일 「무상치료제도를 실시할 데 관하여」(내각결정 제203호) 제1조에서 “전체 인민들에게 국가부담으로 전반적 무상치료제”의 시행을 명시하면서 무상치료제도가 본격화되었다. 1972년 12월 27일에 제정된 「사회주의 헌법」은 제5장(공민

---

<sup>65</sup> 김일성, 『김일성선집 1』 (평양: 조선로동당출판사, 1955), pp. 41~45.

의 기본권리와 의무) 제72조에서 무상치료를 받을 권리를 명시하고, 국가의 무상치료제도 및 의료시설과 국가사회보험, 사회보장제도에 의해 보장됨을 규정하였으며,<sup>66</sup> 제3장(문화) 제56조에서는 전반적 무상치료제도 뿐만 아니라 의사담당구역제도와 예방의학제도의 발전과 강화를 명시하였다.<sup>67</sup>

북한의 무상치료제도는 1980년 4월 3일에 채택된 「인민보건법」에서 완성되었다고 할 수 있는데 동법은 완전하고 전반적인 무상치료제의 실시, 예방의학의 중시, 의사담당구역제, 주체적인 의학기술의 진흥, 위생문화사업에 대한 대중동원 및 보건일꾼의 혁명화 등을 강조하고 있다.<sup>68</sup>

1990년대에는 건강권과 밀접하게 관련된 여러 법이 제정되었는데 「전염병예방법」(1997.11.05), 「의료법」(1997.12.03), 「의약품관리법」(1997.11.12), 「공중위생법」(1998.07.15), 「국경위생검역법」(1996.01.24), 「식품위생법」(1998.07.22), 「마약관리법」(2003.08.13) 등이 그것이다. 이 중 특히 「의료법」은 의료사업의 발전을 통해 북한의 보건의료의 이념과 제도를 보완하고 있다.<sup>69</sup> 이 시기에 다양한 법이 제정된 데에는 이 시기의 북한의 개방정책 및 국제적 보건문제에 대응하기 위한 법적

1
2
3
4
5
6
7
8
9

66. 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법』 제72조: “공민은 무상으로 치료받을 권리를 가지며 나이 많거나 병 또는 불구로 로동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이와 어린이는 물질적 방조를 받을 권리를 가진다. 이 권리는 무상치료제, 계속 늘어나는 병원, 료양소를 비롯한 의료시설, 국가사회보험과 사회보장제에 의하여 보장된다.”

67. 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법』 제56조: “국가는 전반적무상치료제를 공고 발전시키며 의사담당구역제와 예방의학제도를 강화하여 사람들의 생명을 보호하며 근로자들의 건강을 증진시킨다.”

68. 김성욱, “북한 인민보건법에 관한 연구,” 『2009 남북법제연구보고서(1)』 (서울: 법제처, 2009).

69. 「의료법」 제3조: “조선민주주의인민공화국에서 의료사업은 완전하고 전반적인 무상 치료제에 기초한다. 국가는 무상치료제에 의한 혜택이 인민들에게 원만히 차려지도록 한다.”



정비에 기인한 것으로 볼 수 있다.<sup>70</sup>

요컨대, 북한은 해방 직후부터 의료시설과 인력을 급속히 증가시키고, 독자적인 보건의료체계를 구축함으로써 건강권의 보호에 힘써왔으며 이 점은 북한 체제의 주요 자랑거리이기도 했다. 그러나 1990년대 경제 위기 및 사회주의 체제의 위기로 인한 사회적 불안은 보건의료체계에 그대로 악영향을 주었으며, 북한의 의료보건체계가 전반적으로 붕괴됨에 따라 건강권이 심각하게 침해되는 결과를 야기하였다.<sup>71</sup> 북한은 1980년대까지 비교적 높은 수준의 보건의료 성과지표를 달성하였지만, 그것이 곧 북한식 보건의료체계의 비교우위를 보여주는 것은 아니라는 점을 지적하였다. 또한 1990년대 이후에 북한의 보건의료체계가 마비상태에 빠지게 된 것도 단순히 경제적 문제뿐만 아니라 북한식 보건의료체계가 가지고 있는 과도한 국가의존성에도 이유가 있음을 강조하였다.<sup>72</sup>

## 2. 건강권 이행 현황

### 가. 보편적정례검토를 통한 2009년 북한의 인권보고서 채택

북한은 2009년 12월 5일 제6차 보편적정례검토 실무그룹회의에서 북한의 인권상황에 대해 심의를 받았고, 2009년 12월 9일 제12차 인권이사회에서 북한의 인권보고서가 채택되었다. 이어 북한은 2009년 12월 9일 유엔인권이사회가 심의하고 권고한 내용에 대해 2010년 3월 18일

---

70. 김성욱, “북한 인민보건법에 관한 연구,” 『2009 남북법제연구보고서(1)』, pp. 7, 68.

71. 통일연구원, 『북한인권백서 2012』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 300 이하.

72. 이성봉, “북한의 보건의료체제와 성과지표: 국제적 수준과의 비교,” 『대한정치학회보』, 제17집 제3호 (2010), p. 17.

유엔인권이사회에 자신들의 의견을 보고하였다.

2009년 북한의 국가인권보고서상에서 자국의 건강권 보호 현황을 다음과 같이 설명하였다.

**경제적·사회적·문화적 권리 - F. 건강권**

- 62. 공화국 정부는 설립 초기 이래로 대중적 인민보건제도를 확립하고 강화하여왔다. 노동자, 사무원 및 그 부양가족들에게 국가사회보험제 하에 무상치료를 제공하기로 하는 결정은 1947년 1월 27일 선포되었고, 그 시행을 위한 관련된 방안들이 채택되었다. 이것이 조선 역사에서 최초의 국가지원 무상치료제였다. 공화국 정부는 조선전쟁(1950~1953)의 어려운 시기였던 1953년 1월 1일부터 국가의 전 지역에 보편적무상치료제를 도입하였다. 완전하고 전반적인 무상치료는 1960년 2월부터 제공되어 왔고, 이후에 헌법과 민보건법에 의해 공인되었다. 조선민주주의인민공화국에서는 누구나 모든 부문에서 평등하고 실제적이면서도 무상으로 의료봉사를 받는다.
- 63. 인민보건제도는 공화국 정부의 인민보건정책 덕분에 더욱 강화되어왔다. 인민의 평균기대수명은 해방 전 38.4세(남성 37.3세, 여성 39.5세)에서 현재 67.6세(남성 63.5세, 여성 71.4세)로 1.7배 증가하였다. 1945년(일제의 군사강점으로부터 해방된 해)에는 병원이 9개뿐이었지만, 현재 1,986개의 병원과 6,105개의 진료소가 있다. 인구 1만 명당 의사의 수는 1949년 1.1명에서 현재 32명으로 증가하였다. 유엔의 새천년개발목표와 세계보건기구(WHO)의 모두를 위한 보건에 대한 전략의 관련목표들을 달성하기 위한 노력으로 공화국 정부는 전 인민에게 안전한 먹는 물을 공급하고, 면역력을 높여 전염병을 예방하며, 1차보건의료봉사를 개선하기 위한 방안들을 채택하여왔다. 의사 호(戶)담당제는 1차보건의료제도의 큰 부분을 차지한다. 약 7천개의 종합진료소와 리(理)인민병원 및 진료소들에는 4만 4,760명의 의사들이 의사 한 명당 평균 134가구의 비율로 인민의 건강을 책임적으로 돌보고 있다.

북한은 경제적·사회적·문화적 권리의 하나로써 건강권에 대해 자국의 인권 보호 상황을 설명하였다. 그 내용을 살펴보면 사회권위원회에 제출한 제2차 보고서의 내용과 크게 다르지 않으며 자국이 건강권 보호 의무를 충실히 이행하고 있다는 방향으로 보고서를 서술하고 있다.

한편, 여성의 건강권과 아동의 건강권은 ‘특정한 집단의 권리’에서 설명하고 있다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

### 특정한 집단의 권리 - A. 여성권

69. 여성의 건강증진과 보호 및 임신보건 전략에 특별한 관심을 집중시키는 공화국 정부의 인민보건정책 아래, 모든 여성들은 건강 증진을 꾸준히 도와줄 호(戶) 담당 의사, 산부인과 의사들의 책임 있는 보살핌을 받는다. 98%가 넘는 임신여성들이 출산함에 있어 전문가들의 도움을 받는다. 산모사망률은 2006년에 10만 명 출생 당 96.3명이었다.

### 특정한 집단의 권리 - B. 아동권

73. 1945년(일제의 군사강점으로부터 해방된 해) 전의 아동사망률은 1,000명 출생 당 204명이었으나, 1980년대에 11.4명으로 감소되었다. 연속적인 자연재해로 인해 1990년대 중반 일시적으로 악화되었던 어린이들의 건강이 개선되어 5세 미만 사망률이 1998년의 1,000명 당 50명에서 2005년에는 40명으로 감소되었다. 어린이들의 영양상태 또한 개선되어 저출산율이 2002년 6.7%에서 2006년에는 6.3%로 감소하였다. 6개월 이하의 영아의 모유수유율은 98.7%이다. 어린이 예방접종률은 3종 혼합(mixed DPT-3: 디프테리아, 백일해, 파상풍) 82.2%, 홍역 96.9%, 소아마비 99.8%, 결핵 99.8%로 높은 예방접종 수준에 있다.

유엔인권이사회 47개 이사국으로 구성된 보편적정례검토 실무그룹은 제6차 회기에서 북한에 대해 심의하였으며, 2009년 12월 9일 열린 제16차 회의에서 북한에 대한 “보편적정례검토 실무그룹의 보고서 초안”을 채택하였다.<sup>73</sup> 검토 진행과정은 먼저 검토대상국인 북한의 발표가 있던 후 52개국에 참여하는 상호간 대화와 북한의 답변이 이어졌다. 유엔인권이사회는 검토의 결론으로써 북한에 대해 167개의 권고를 채택하였으나 북한은 50개의 권고를 거부했고 나머지 117개 권고는 추후 검토하기로 하였다. 유엔인권이사회의 권고 중 직접적으로 건강권과 관련된 내용을 살펴보면, “제38항. 임신보건 증진 전략(2006~2010),

<sup>73</sup>- UN HRC, Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Democratic People's Republic of Korea, A/HRC/WG.6/L.12 (23 December 2009).

AIDS 예방 국가전략(2008~2012), 일차의료보건전략(2008~2012), 아동복지를 위한 국가행동계획(2001~2010), 장애인을 위한 통합행동 계획(2008~2012)의 이행을 통하여 여성, 아동, 장애인의 권리가 더욱 효과적으로 실현되도록 보장할 것(시리아),” “제59항. 직업, 교육 및 보건분야에서 평등의 원칙을 증진하고 보호하기 위해 충분한 자원을 투입할 것(리비아),” “제64항. 유엔아동권리위원회의 이전의 권고사항들에 맞추어 모든 아동의 생명권과 발달권의 보호를 강화하기 위한 모든 노력을 다할 것(독일),” “제90항. 특히 아동의 건강권을 보호할 수 있도록 모든 주민들에게 식량권을 보장할 것(일본),” “제93항. 식량, 의료 및 기타 인도주의적 서비스의 부족을 포함하여 국제사회의 우려사항들을 해결할 것(필리핀),” “제99항. 영아 및 산모 사망률을 더욱 낮추기 위한 긍정적 조치를 취할 것(시리아),” “제100항. 의료시설과 의약품 부족으로 인해 악화된 보건서비스의 질을 향상시키기 위한 조치를 취할 것(이란),” “제101항. 무상보건 프로그램과 무료기초교육을 강화하고 국제협력을 통해 필요한 원조를 확보하는데 노력할 것(리비아),” “제109항. 세계보건기구(WHO)와 보건분야의 국제 NGO들이 더욱 많이 접근할 수 있도록 허용할 것(영국)” 등과 이 이외에도 다수의 권고가 건강권과 밀접하게 관련되어 있다.

#### 나. 유엔특별보고관의 활동

북한인권특별보고관은 2004, 2005, 2006, 2007, 2009년에 북한 방문 허용을 요청하였으나 현재까지 단 한 차례도 허용되지 않았다.<sup>74</sup> 유엔

<sup>74</sup> UN GA, Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, Report of the Secretary-General, A/63/332 (26 August 2008), para. 11.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

사무총장은 북한 정부에 대해 특별보고관이 인권상황을 직접 관찰할 수 있도록 접근을 허용해줄 것을 촉구하였다.<sup>75</sup>

북한인권특별보고관의 보고서에서 특별히 건강이나 보건 문제에 대해 별도로 다루고 있지 않으나 건강권의 보호와 직결되는 북한의 식량 및 경제 상황에 관하여 지속적으로 조사하고 이를 보고하였다. 가장 최근 보고서인 2011년 1월 보고서는 2010~2011년 사이의 북한인권의 실태를 조사한 것으로 특별히 건강이나 보건 문제에 대해서는 언급하고 있지 않으나 건강권의 보호와 직결되는 북한의 식량 및 경제 상황에 관하여 조사한 바를 보고하였다.<sup>76</sup> 특별보고관은 중요한 국제사회가 북한에 지속적으로 인도적인 지원을 제공할 필요성을 강조하면서 식량, 의료, 그리고 기타 필수품을 제공하는 인도적 지원에 있어 “현장접근 없이는 지원이 없다”라는 원칙이 지켜져야 하는 한편, 정치적 상황에 영향을 받지 않는 중립성이 지켜져야 한다고 주장하였다.<sup>77</sup> 또한 북한정부가 식량배급제도를 재검토하고 주민생계에 도움이 되는 부문의 재원을 고려하는 등 자국의 식량부족 상황을 극복하기 위한 다양한 조치를 계속해서 취할 것을 제한하였다.

#### 다. 유엔 인권조약감시기구의 북한의 보고서 제출 현황과 내용

북한은 건강권을 명시적으로 규정하고 있는 주요 인권 조약 중 ICESCR(1981년 9월 14일 가입), 『여성차별철폐협약』(2001년 2월 27일

---

<sup>75</sup>- A/63/332, para. 59.

<sup>76</sup>- 마르주끼 다루즈만 북한인권특별보고관의 첫 보고서는 UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, A/HRC/16/58 (21 February 2011), paras. 26~40.

<sup>77</sup>- A/HRC/16/58, para. 69.

가입), 『아동권리협약』(2000년 2월 23일 가입), 세 개의 조약에 가입하고 있다.<sup>78</sup> 이 조약들 모두 국가보고제도(National reporting)를 두고 있는데 ICESCR은 당사국에 대하여 발효한 후 2년 이내에 최초보고서를 제출하고, 이후 5년마다 보고서를 제출하며,<sup>79</sup> 『여성차별철폐협약』은 당사국에 대하여 발효한 후 1년 이내에 제출하며 그 이후에는 최소 4년마다 보고서를 제출한다.<sup>80</sup> 그리고 『아동권리협약』은 당사국에 대하여 발효한 후 2년 이내에 제출하며 그 이후에는 최소 5년마다 보고서를 제출한다.

보고서 제출의 목적은 각국의 국내입법, 행정 규칙 및 절차, 관행에 관한 포괄적 검토도 있지만 당사국이 정기적으로 개별 권리의 실제 상황을 감독하여 자국 영토 및 자국 관할권 하의 모든 개인이 여러 권리들을 어느 정도로 향유하고 있는지를 인지하도록 보장하는 것이다.<sup>81</sup> 보고서 제출은 또한 인권 조약의 조항을 반영하여 명확하고, 신중하게 목표가 설정된 정책을 구체화하는데 기초를 제공하고 그러한 정책이

78. 북한은 다음의 인권 조약에는 가입하고 있지 않다: 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서(OP-ICESCR), 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(ICERD), 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제1선택의정서(ICCP-OP 1), 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서(ICCP-OP 2), 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 선택의정서(OP-CEDAW), 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(CAT), 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약 선택의정서(OP-CAT), 아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서(OP-CRC-AC), 아동매매, 아동성매매 및 아동포르노그래피에 관한 선택의정서(OP-CRC-SC), 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약(ICRMW), 장애인의 권리에 관한 협약(CRPD) 장애인의 권리에 관한 협약 선택의정서(CRPD-OP), 강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 협약(CED).

79. ICESCR 제17조 제1항. ICESCR 제17조는 최초보고서에 대해서만 규정하고 있고 정기적인 국가보고서에 대해서는 언급하고 있지 않으나 경제사회이사회의 지침에 따라 정기보고서를 제출하게 되었다.

80. CEDAW 제18조 제1항.

81. CESCER 일반논평 1 (당사국의 보고), paras. 2~3.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

실제로 이루어지고 있음을 설명하도록 하는 것이며,<sup>82</sup> 당사국이 자체적으로 인권 조약상의 의무 실현을 위한 작업에 어느 정도 진전이 있었는지를 효과적으로 평가할 수 있는 기초를 제공해 준다.<sup>83</sup> 이러한 점에서 보고서의 제출은 단순히 당사국이 조약감시기구에 보고하는 절차상의 문제가 아니라 인권 조약의 여러 목적을 달성하고 이바지하는데 중요한 역할을 한다.

북한이 인권 조약상의 보고서 제출 현황을 보면 다음과 같다.

조약	제출 및 검토된 보고서	최근의 최종견해	보고 상황
ICESCR	2002년 <sup>84</sup>	2003년 11월 28일 <sup>85</sup>	3차 보고서: 2008년 이래 기한 초과
CEDAW	2002년 <sup>86</sup>	2005년 7월 18일 <sup>87</sup>	2차 보고서: 2006년 이래 기한 초과
CRC	2007년 <sup>88</sup>	2009년 1월 29일 <sup>89</sup>	5차 보고서: 2012년 기한

북한은 현재 「아동권리협약」 이외에는 국가보고의무를 제대로 준수하고 있지 않다. 북한이 각 인권조약감시기구에 제출한 문서는 자국의 건강권 보호 상황에 대한 객관적 평가가 아니라는 점에서 살펴볼 실의 이 크지 않다는 점에 각 인권조약감시기구의 최종견해를 중심으로 건

82. CESCR 일반논평 1, para. 4.

83. CESCR 일반논평 1, para. 6.

84. E/1990/6/Add.35.

85. E/C.12/1/Add.95.

86. CEDAW/C/PRK/1.

87. A/60/38(SUPP).

88. CRC/C/PRK/4.

89. CRC/C/PRK/CO/4.

강권 관련 견해를 보면 다음과 같다.

먼저 사회권위원회는 2003년 최종견해에서 산모사망률이 크게 증가하는 것에 대해 우려를 표명하였다.<sup>90</sup> 동 위원회는 북한 정부가 만성 영양실조로 고통 받는 아동들에게 적절한 영양이 제공되도록 더욱 관심을 기울일 것,<sup>91</sup> 태아의 건강을 위한 서비스와 출산 시 의료지원을 포함하여 산모관리 여건을 개선하는 조치를 취할 것<sup>92</sup> 그리고 HIV/AIDS의 종합적인 예방 전략을 채택할 것을 권고하였다.<sup>93</sup>

아동권리위원회는 2009년 최종견해에서 먼저, 북한의 보건 정책과 관련하여, 교육 부문에 대한 예산 배정을 늘렸다는 북한 측의 정보에 관하여 동 위원회는 이러한 예산들이 아동의 건강과 교육에 관한 새천년개발목표를 달성하기에 충분하지 않다고 보았다.<sup>94</sup> 동 위원회는 건강권과 관련하여 북한 아동의 생명권, 생존권 및 발달권이 심각하게 침해되는 상황이 지속되고 있다는 점에 대해 깊은 우려를 표하면서 특히 심각한 영양실조로 아동들의 성장발육 부진, 체력 저하 및 사망에 대해 우려하였고, 모든 아동들의 생명권과 발달권의 보호를 강화하기 위한 모든 노력을 다할 것을 북한에 권고하였다.<sup>95</sup> 동 위원회는 또한 만연한 빈곤이 지속되고 있는 문제와 식량·안전한 식수·위생에 대한 접근 및 이용가능성과 관련하여 특히 매우 열악한 상황에 머물러 있는 아동들의 생활수준에 대해 깊이 우려하였다. 동 위원회는 이러한 상황을 개선하기 위한 조치를 취할 것을 권고하였다.<sup>96</sup> 한편, 북한이 생식보건

90- E/C.12/1/Add.95, para. 23.

91- E/C.12/1/Add.95, para. 43.

92- E/C.12/1/Add.95, para. 44.

93- E/C.12/1/Add.95, para. 45.

94- CRC/C/PRK/CO/4, paras. 15.

95- CRC/C/PRK/CO/4, paras. 23~24.

1
2
3
4
5
6
7
8
9



증진전략(2006~2010), 2002~2007 AIDS 예방전략, 2008~2012 1차 보건의료전략 및 의학전략과 기타 분야에 관한 구체적 전략들을 채택한 점은 긍정적 조치로 보았다.<sup>97</sup>

여성차별철폐위원회는 2005년 최종견해에서 여성들의 취약성을 해소하는 쪽으로의 상황 개선에 목표를 둔 구체적인 빈곤완화대책을 도입할 것을 북한 정부에 촉구하였다.<sup>98</sup>

### 3. 북한의 건강권 위기의 원인과 대응 방안

#### 가. 건강권을 위협하는 요인들

건강권의 보장에 큰 부분을 차지하는 보건의료에 대한 권리 보장은 국가의 입법, 정책, 경제, 문화 등 여러 가지 요인에 의해 영향을 받지만 특히, 국가의 경제수준에 크게 영향을 받는다. 앞서 살펴보았듯이 북한은 보건의료체계의 구축과 더불어 의료시설과 인력을 확대시키는 노력을 통해 건강권 보호에 힘써왔다. WHO, UNDP 등 국제적인 지표를 통해서도 확인할 수 있듯 북한의 보건의료 상황은 비교적 높은 수준에 속한다고 할 수 있다.<sup>99</sup>

그러나 1990년대 들어 북한의 보건의료 상황은 급격히 악화되었으며, 가장 큰 원인으로 경제난과 식량난으로 지목된다. 1980년대 후반 사회주의권의 붕괴로 인하여 북한이 입은 심각한 경제적 타격과 1990년대 초반부터 연이은 자연재해로 인한 식량난으로 인하여 북한주민들의

---

<sup>96</sup>- CRC/C/PRK/CO/4, paras. 60~61.

<sup>97</sup>- CRC/C/PRK/CO/4, paras. 3 (a)~(c).

<sup>98</sup>- A/60/38(SUPP), para. 60.

<sup>99</sup>- 이성봉, “북한의 보건의료체계와 성과지표: 국제적 수준과의 비교,” pp. 85~91.

건강상태는 전반적으로 악화되었다. 영아 및 아동 사망률과 영양실조율이 높아졌고, 영아들의 설사, 호흡기성 감염, 결핵과 같은 질병들이 발생하였다.<sup>100</sup> 특히 1990년대 중반부터는 심각한 식량난이 발생하여 직접적으로 국민의 건강권에 심각한 침해가 발생하였을 뿐만 아니라 이 문제를 우선적으로 해결하기 위하여 보건의료 부문에 대한 투자가 소홀해 짐에 따라 심각한 타격을 입게 되었다. 그러나 한편 북한의 경제난이 보건의료에 직접적인 악영향을 주었다는 사실은 북한 의료체계가 지나치게 국가에 종속되어 있는 구조라는 것을 말해주며, 이러한 구조가 보건의료 악화의 또 다른 원인으로 지목된다.<sup>101</sup>

2006년 세계보건기구의 보고서에 따르면 2002, 2003년에는 국민 1인당 지출하는 보건비용이 1달러에도 미치지 못하며, 이는 전세계 최저수준이다.<sup>102</sup> 이는 북한이 2002년 7월에 경제난 극복을 위하여 ‘7·1경제관리개선조치’를 취함으로 인하여 기존의 환율을 달러당 2.2원에서 153원으로 변경하여 1인당 총의료비를 새로운 환율로 환산해서 생긴

<sup>100</sup>- United Nations General Assembly, Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review, Sixth session, “National Report Submitted in Accordance with Paragraph 15 (A) of the Annex to Human rights Council Resolution 5/1 – Democratic People’s Republic of Korea,” A/HRC/WG.6/6/PPK/1, 27 August, 2009, paras. 87~88. (이하 ‘2009년 북한의 국가인권보고서’라 함. 한글 번역은 국가인권위원회의 다음 자료를 참고: 국가인권위원회 인권정책과, 『2009년 유엔 보편적정례검토(UPR)에 대한 북한의 국가인권보고서 및 관련 자료』 (서울: 한학문화, 2009).

<sup>101</sup>- 이성봉, “북한의 보건의료체제와 성과지표: 국제적 수준과의 비교,” p. 93.

<sup>102</sup>- WHO, The World Health Report 2006: Working Together for Health, Annex Table 3 Selected national health accounts indicators: measured levels of per capita expenditure on health, 1999~2003, p. 186. 1999년 22달러, 2000년 28달러, 2001년 29달러까지 상승했다가 2002년 이래로 1달러 미만으로 내려갔다. 참고로 남한의 1인당 보건비용은 705달러로 보건선진국들과 비교한다면 낮은 수치이다. 예를 들어 2003년 기준으로 미국 5,711달러, 영국 2,428달러, 스위스 5,035달러, 독일 3,204달러, 프랑스 2,981달러, 일본 2,662달러 등이다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

결과이다. 그러나 기존의 환율로 계산하더라도 매우 낮은 수준이다. 2012년 현재 북한의 1인당 보건비용은 집계가 되지 않고 있다.<sup>103</sup>

북한은 보건의료 시설과 인력의 양적 부분에서는 국제사회에서 비교적 높은 수준을 유지하고 있지만 의약품 및 의료 장비의 절대적 부족, 의료 인력의 질적 수준의 저하, 병원시설의 낙후 등으로 인하여 인력과 시설이 제대로 활용되고 있지 못할 뿐만 아니라 식량난으로 인한 주민의 영양부족, 전염성 질환의 위험성 증가, 건강에 직접적 영향을 주는 환경의 전반적인 악화 등으로 인하여 건강권의 보호가 위협받고 있다. 북한은 보건정책 및 관련법을 통해 무상치료제도, 의사담당구역제도, 예방의학제도 등을 강조하고 있으나 경제난과 정부의지의 부족 및 사회적 문제 등으로 인하여 가장 기초적인 보건 서비스조차 제공되지 못하는 것이 현실이다.<sup>104</sup>

북한주민의 건강권을 위협하는 또 다른 요소는 계층에 따른 차별적 보호이다. 건강권의 보호에 있어 차별금지의 의무는 국가의 가용 자원과 상관없이 즉시 실현되어야 하는 것으로 북한의 경제적 위기를 근거로 한 권리 제한은 정당하지 않다. 그러나 현실적으로 북한의 경제적 위기는 건강권의 차별 없는 보호를 심각하게 침해하고 있다. 경제난으로 인한 무상의료체계의 붕괴는 일반 주민의 건강권 보호에 가장 직접적인 피해를 야기하면서, 동시에 북한의 권력층과 일부 부유층에게 무상의료의 혜택이 집중되는 결과를 가져왔다.<sup>105</sup>

또한 건강권은 앞서 개념에서도 설명하였듯이 건강권이 온전하게

---

<sup>103</sup>- 북한 보건 관련 통계 자료는 WHO 홈페이지에서 국가별 통계 분석에서 쉽게 확인할 수 있다: <<http://www.who.int/countries/prk/en/index.html>> (검색일: 2012.8.1).

<sup>104</sup>- 김성욱, “북한 인민보건법에 관한 연구,” pp. 3~7.

<sup>105</sup>- 통일연구원, 『북한인권백서 2012』, p. 301.

실현되기 위해서는 여러 자유권적 성격의 권리—식량권, 주거권, 근로권, 교육권, 인간존엄성, 생명권, 비차별권, 평등권, 고문금지, 사생활 보호, 정보에 대한 접근권, 결사·집회 및 이동의 자유—의 보호가 함께 이뤄져야 하지만 북한의 경우 이러한 권리들의 보호의 중요성을 간과하고 있다는 점도 건강권을 위협하는 원인이 된다.

## 나. 건강권 이행을 위한 방안

건강권의 보호는 국가의 확고한 보장 의지 하에서만 실현될 수 있다는 점에서 유엔의 기관 및 조약상의 이행 시스템은 앞서 살펴본 바와 같이 국가의 건강권 보장과 이행에 있어 중요한 역할을 한다. 그러나 국가의 가용 자원의 부족으로 인해 건강권을 보장할 수 없는 경우에는 건강권 이행의 감시체계를 강화한다거나 조약 이행에 강제력을 동원하는 것은 효과를 거두기 어렵다. 이 경우는 먼저 국가가 건강권 보호 의무를 이행할 수 있도록 국제 사회가 재정적, 기술적 지원과 협력을 제공함으로써 자국의 이행 능력을 배양해주는 것이 필요하다.<sup>106</sup> 심지어 예를 들어 인권조약감시기구가 요구하는 당사국의 보고 의무의 이행에 있어서도 국제적 지원과 협력이 요구된다.

국제사회의 보건의료 분야 지원은 주로 유엔, WHO, ‘유엔아동 기금’(UNICEF)과 ‘유엔인구기금’(UNFPA) 등이 담당하고 있다. 특히 WHO의 경우 회원국이 기술적 원조를 요청하거나 또는 WHO가 제안한 기술적 원조를 수락하는 경우 필요한 조력을 제공하는 것이 핵심 의무이다.<sup>107</sup> UNICEF의 경우 어린이들을 위한 긴급구호, 영양,

---

<sup>106</sup>- Abram Chayes and Antonia H. Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreement* (Harvard University Press, 1995), pp. 22~25.

예방접종, 식수 및 환경개선, 기초 교육 등의 사업을 수행해 왔다. 두 기구는 북한 당국과 협력하여 1998년부터 북한 지역에서 어린이 영양 조사사업을 시행하여 기초 자료를 생산하고 있다. 한편, 유엔인구기금은 1968년부터 가족계획, 피임, 출산, 모성보호, 생식기계 감염 및 성병 등 재생산건강(reproductive health) 분야를 지원하고 있다. 이 외에도 국제적십자연맹(IFRC), 국제적십자위원회(ICRC) 등 여러 국제기구가 북한에 대한 건강 지원 사업에 참여하였다.<sup>107</sup> 남한도 WHO, UNICEF 등 국제기구를 경유하여 북한 국제기구를 통해 자금 지원에 동참하였다. 국제기구나 비정부기구 등을 통한 재정 및 기술 지원의 실질적인 출원지는 국가라는 점에서 북한과 같은 개발도상국의 건강권 보호를 강화하기 위한 선진국들의 협력은 필수적이라고 하겠다.

건강권의 보호는 남북한의 교류 협력을 강화하는 좋은 매개체가 될 수 있다. 남한은 그동안 보건의료 인력의 지원과, 의약품, 의료기기 및 의료 기술의 지원을 통해 북한과 보건의료의 교류협력을 지속적으로 유지하면서 양측의 보건의료 실태나 시스템에 대한 상호 이해의 폭이 넓어졌다. 앞으로 남북한의 보건의료 교류뿐만 아니라 건강권의 보호와 증대를 위해 필요한 다양한 의제를 개발함으로써 교류의 범위를 확충하고 장기적이고 전문적인 계획을 수립함으로써 북한의 건강권 이행에 협력하고 남북한의 평화로운 교류 증대를 위한 노력이 필요할 것이다.

107- WHO헌장 제2조 (d). “(본 기구가 그 목적을 달성하기 위한 임무는 다음과 같다.) 각국 정부의 요청 또는 수락이 있을 경우에, 적당한 기술적 원조 및 긴급한 때에는 필요한 조력을 제공하는 것”; 그 외에 관련 조항으로는 (f) “역학 및 통계 서비스를 포함하여 필요한 행정적 및 기술적 서비스를 확립하고 유지하는 것” (p) “필요한 경우에는 다른 전문가와 협력하여 병원업무 및 사회보장을 포함하여 예방 및 치료적 견지에서 공중보건 및 의료에 영향을 미치는 행정적 및 사회적 기술을 연구하고 보고하는 것”

108- 황상익, “북한 보건의료지원의 활성화 방안,” 『한국모자보건학회 제23회 춘계학술대회 연세집』, (2008), pp. 4, 74.

## VI. 나가기

‘도달 가능한 최고 수준의 건강을 향유할 권리,’ 즉 건강권은 오늘날 국제법상 확고한 인권 목록 중 하나로 자리를 잡았다. 비록 건강권이 구체적으로 어떠한 권리, 의무를 담고 있는지에 대해서는 논란이 있을 수 있지만, 그것이 모든 사람의 기본적 권리임을 부정하지는 않을 것이다.

앞선 연구를 통해 건강권의 자유권적 권리와 사회권적 권리를 모두 포함하고 있으며, 보건의료에 대한 권리뿐만 아니라 건강한 환경과 위생적인 노동 조건, 보건 교육을 받을 권리 등을 포함하는 포괄적인 개념으로 이해되어야 한다는 점을 확인하였다. 이에 따라 건강권을 보장할 국가의 의무에는 차별금지의 의무나 신체적 자유 등과 같이 즉시 실현해야 하는 의무와 가용 자원이 허용하는 최대한의 범위까지 점진적으로 실현해 나갈 의무가 함께 존재한다. 그러므로 ICESCR의 ‘점진적 실현’의 개념을 의무로부터의 면제로 잘못 이해해서는 안 된다. 또한 가용 자원이 명백히 부족한 상황에서도 이러한 현실에 맞추어 가능한 한 건강권을 최대한 보장하기 위해 노력해야 할 의무가 있다. 여기서의 가용 자원은 당사국 내의 자원뿐 아니라 국제적 협력과 지원에 의한 국제 공동체의 가용 자원을 모두 포함하는 것이라는 점은 이 글에서 여러 차례 확인하였다.

북한은 자신이 가입한 조약에 근거하여 북한주민에 대해 도달 가능한 최고 수준의 건강을 향유할 권리를 보장할 의무가 있다. 북한은 무상치료제도, 의사담당구역제도 및 예방의학 제도의 강화 등 크게 3가지 제도를 통해 건강권 보장에 노력해왔으며, 결과적으로도 다른 인권의 보호에 비해 상대적으로 높은 수준의 권리 보장이 이뤄진 것이 사실이다. 그러나 1990년대 전후에 심화된 북한 경제의 어려움과 체제

---

1

---

2

---

3

---

4

---

5

---

6

---

7

---

8

---

9

---

불안은 북한주민의 건강권을 직접적으로 위협하는 상황을 야기하였다. 건강권을 실현하기 위해 필요한 국가 가용 자원의 고갈 등 위기 상황에서 건강권의 실현과 보장은 국가의 인권 보호 의지의 중요성을 더욱 부각시킨다. 북한은 국가의 경제적 어려움이 야기하는 건강권 보호의 위기 상황을 인식하고 이를 해결하기 위해 국내적 자구 노력뿐만 아니라 국제사회의 지원과 협력을 적극적으로 활용하는 노력이 필요하다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

국가인권위원회 인권정책과. 『2009년 유엔 보편적정례검토(UPR)에 대한 북한의 국가인권보고서 및 관련 자료』. 서울: 한학문화, 2009.

김일성. 『김일성선집 1』. 평양: 조선로동당출판사, 1955.

통일연구원. 『북한인권백서 2012』. 서울: 통일연구원, 2012.

Abram Chayes and Antonia H, Chayes. *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreement*. Harvard University Press, 1995.

Brigit C. A. Toebes. *The Right to Health as a Human Right in International Law*. Antwerp: Intersentia, 1999.

Michael Freeman, 김철효 옮김. 『인권: 이론과 실천』. 서울: 아르케, 2005. 원서: *Human Rights: An Interdisciplinary Approach*. Polity Press, 2002.

Roscam H. Abbing, *International Organizations in Europe and the Right to Health Care*. Deventer: Kluwer, 1979.

Theodor Meron, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary International Law*. Oxford: Oxford University Press, 1989.

Thomas Buergenthal *et al.* *International Human Rights in a Nutshell*. 4th ed. St. Paul, MN: West, 2009.

## 2. 논문

김성욱. “북한 인민보건법에 관한 연구.” 『2009 남북법제연구보고서(1)』.

1
2
3
4
5
6
7
8
9



서울: 법제처, 2009.

이성봉. “북한의 보건의료체제와 성과지표: 국제적 수준과의 비교.” 『대한정치학회보』. 제17집 3호, 2010.

항상익. “북한 보건의료지원의 활성화 방안.” 『한국모자보건학회 제23회 춘계학술대회 연제집』. 2008.

Alicia Ely Yamin. “Transformative Combinations: Women’s Health and Human Rights.” *Journal of the American Medical Women’s Association*. Vol. 52, No. 4, 1997.

Asbjorn Eide. “Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights.” in Asbjørn Eide, Catarina Krause, Allan Rosas (eds.). *Economic, Social and Cultural Rights: a textbook*, 2nd revised edition. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2001.4.

Jennifer Ruger. “Toward a Theory of a Right to Health: Capability and Incompletely Theorized Agreements.” *Yale Journal of Law & the Humanities*. Vol. 18, No. 2, 2006.

Leonard Kass. “Regarding the End of medicine and the Pursuit and Health.” *The Public Interest*. Vol. 40, 1975, recited in: Brigit C. A. Toebes. *The Right to Health as a Human Right in International Law*. Antwerp: Intersentia, 1999.

Philip Alston and Gerard Quinn, “The Nature and Scope of State parties’ Obligations under the International Covenant and Economic, Social and Cultural Rights.” *Human Rights Quarterly*. Vol. 9, No. 3, 1987.

Sofia Gruskin *et al.*. “History, Principles, and Practice of Health and Human Rights.” *Lancet*, Vol. 370, No. 9585, 2007.

# 국제 평화권 논의와 북한인권

\_서보혁(서울대 통일평화연구원)

- I. 문제제기
- II. 평화권 담론의 등장
  - 1. 평화권의 정의
  - 2. 연대권의 부상과 평화권
- III. 발전도상의 평화권
  - 1. 평화문화와 평화권
  - 2. 본격적인 평화권 논의
- IV. 평화권의 특징과 쟁점
  - 1. 평화권의 특징
  - 2. 평화권의 쟁점
- V. 북한인권 논의에 주는 시사점과 과제

참고문헌



## I. 문제제기

국제인권 공동체 사이에서 인권은 크게 네 가지 종류로 분류되고 있다. 시민적·정치적 권리(1세대 인권, 이하 자유권), 경제적·사회적·문화적 권리(2세대 인권, 이하 사회권), 연대권(3세대 인권), 그리고 정보화·세계화 시대의 도래에 따른 새로운 인권(4세대 인권)이 그것이다. 한국은 정보권, 생명권 등에 관한 4세대 인권까지 관심을 가질 정도로 인권 수준이 높아지고 있다. 그에 비한다면 북한인권에 대한 관심은 1~2세대 인권에 집중되어 있는 것이 사실이다. 시민들의 정치적 자유가 극히 제한되어 있고 경제 사정이 열악한 현실 때문이다. 그런 상황에서 북한인권을 접근하는 사람(혹은 집단)의 관심사에 따라 자유권과 사회권이 총체적이고 상호보완적이기보다는 선택적으로 다뤄지는 경우도 있다. 나아가 북한인권에서 지속가능한 발전, 평화적 생존, 환경 보존, 역사 문화 향유 등 3세대 인권으로 분류되는 인권 항목에 대한 관심도 1~2세대 인권에 대한 관심에 비한다면 미미하다. 물론 북한인권에서 1~2세대 인권이 차지하는 비중이 크고 그 시급성이 높다는 점을 이해하지 못하는 바 아니나, 그렇다고 3세대 인권에 대한 무관심을 정당하다 볼 수는 없다.

이런 기본적인 문제의식에서 이 글은 주요 3세대 인권으로 파악되고 있는 평화권(Right of peoples to peace)에 대한 국제적 논의 흐름을 살펴보고 그것이 북한인권에 주는 시사점과 향후 과제를 도출해보고자 한다. 3세대 인권은 흔히 연대권, 집단권으로 불리며 국가, 민족, 종

---

\* 이 글은 서보혁, “국제 평화권 논의의 추세와 함의,” 『21세기정치학회보』, 제22집 1호 (2012), pp. 65~86의 II~IV장에 의존하여 서론과 결론을 새롭게 추가한 것임을 밝혀둔다.

족 등 집단 차원의 인권으로 이해되고 있다. 그렇지만 3세대 인권을 집단권으로만 파악할 경우 집단 구성원 개개인의 인권이 소홀히 다뤄질 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다.<sup>1</sup> 필자도 이점에 유의하며 본 논의에 접근할 것이다.

평화권은 발전권과 함께 대표적인 3세대 인권으로 파악되고 있다. 냉전이 격화되면서 핵무기 개발 경쟁으로 핵전쟁 위험이 높아지고 제3세계 지역에서 내전이 지속되면서 빈곤과 폭력의 악순환이 진행되었다. 그런 점에 주목하여 평화권과 발전권에 대한 관심이 국제사회에 부상하기 시작하였다. 냉전 해체에 접어들어서는 유네스코(UNESCO)와 같은 국제기구와 비정부기구들에 의해 새롭게 논의되기 시작하였다. 그럼에도 평화권은 이상적이고 모호하게 보이면서 구체적인 범주와 이행 방법에 대한 합의가 이루어지지 않고 있다. 그런 평화권 논의가 한반도에 상륙하는 것은 분단 현실과 민주화에 대한 일차적 관심으로 극히 최근의 일이다. 따라서 평화권을 적용해 북한인권을 논의할 여유가 없었으며 이 글이 시론적 의미를 갖는 배경이다.

물론 국내에서 평화권에 관한 논의가 아주 없었던 것은 아니다. 일부 선도적 연구자들에 의해 헌법을 평화권 시각에서 분석하거나,<sup>2</sup> 사회운동을 평화권 개념으로 평가하거나,<sup>3</sup> 윤리적 차원에서 논평하거

---

1. 이에 대한 최근의 사례연구로 Caroline Dick, *The Perils of Identity: Group Rights and the Politics of Intragroup Difference* (Vancouver and Toronto: UBC Press, 2011) 참조.

2. 정혜인, “평화적 생존권의 보호영역에 관한 연구,” 『한양법학』, 제35집 (한양법학회, 2011), pp. 383~408; 이경주, “평화국가 원리, 그 가능성과 한계,” 『이제 ‘평화국가’를 이야기하자: ‘평화국가’ 구상과 시민사회운동』, 참여연대 평화군축센터 발족 3주년 심포지엄 발표문 (배재대학교 학술지원센터, 2006.8.10).

3. 임재성, “평화권, 이래로부터 만들어지는 인권: 한국 사회운동의 ‘평화권’ 담론을 중심으로,” 『경제와 사회』, 통권 제91호 (비판사회학회, 2011), pp. 167~210.

나,<sup>4</sup> 국제법적 차원에서 평화권을 소개하고 한반도에 주는 함의를 찾는 경우도 있었다,<sup>5</sup> 그렇지만 북한인권을 평화권의 측면에서 논의한 예는 찾기 어려웠다.

서론에 이어 II~III장에서는 국제사회에서의 평화권 논의를 냉전기, 탈냉전 이후로 나누어 설명하면서 각 시기의 주요 논의와 그 추세를 제시할 것이다. IV장에서는 평화권의 특징과 쟁점을 설명함으로써 평화권에 대한 이해와 향후 연구과제 수립에 보탬이 되고자 한다. V장에서는 본론의 논의를 요약하고 평화권 논의가 북한인권 문제에 줄 수 있는 시사점과 향후 과제를 제기하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

## II. 평화권 담론의 등장

### 1. 평화권의 정의

평화권은 평화적 생존권으로도 불리는데, 간단히 말해 평화롭게 살 인간의 권리로 정의할 수 있다. 이 정의는 매우 상식적으로 들리지만, 여기에는 평화권을 정의함에 있어 “평화”에 대한 이해와 평화를 권리로 인정하느냐의 문제가 담겨 있다. 갈통(Johan Galtung)의 분류에 따르면,<sup>6</sup> 전쟁을 비롯한 폭력이 부재한 상황이 “소극적 평화”이고, 정치적 탄압, 경제적 불평등, 사회적 차별, 성과지상주의 등 폭력을 가져오는 구조적 문제와 폭력을 재생산하는 문화적 기제를 극복한 상황을

4. 김형민, “평화와 인권: 평화권에 대한 사회윤리적 고찰,” 『신학사상』, 통권 제114호 (연세대학교 한국기독교문화연구소, 2001).

5. 이근관, “국제적 인권으로서의 평화권에 대한 고찰,” 『인권평론』, 통권 1호 (한길사, 2006.12), pp. 195~233.

6. Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization* (Thousand Oaks: Sage Publications Ltd, 1996).

“적극적 평화”라 할 수 있다. 평화는 소극적, 적극적 측면을 모두 포함함으로써 갈등의 발생 및 영향을 최소화하고, 그 원인까지 감소시켜 정의로운 사회 구조를 추구한다. 갈등의 논리를 적용한다면 평화권 역시 소극적, 적극적 평화를 영위할 권리로 생각해볼 수 있을 것이다. 다만, 평화권 역시 다른 인권과 마찬가지로 극심한 반인도적 상황과 국제적 합의에 따라 무력의 정당한 사용을 인정하기 때문에 절대적 평화주의와는 구분된다. 오늘날 국제관계에서 인권을 개선하기 위해 폭력을 사용하는 경우도 어렵지 않게 찾아볼 수 있지만, 부작용을 양산할 수 있어 신중한 접근이 요구된다.<sup>7</sup>

여기서 평화를 하나의 인권으로 파악하기 위해서는 평화 개념에 사람을 반드시 포함시켜 인식할 것과 제3세대 인권의 등장에 대한 이해가 필요하다. 위에서 소극적, 적극적 측면을 막론하고 평화를 하나의 상황, 곧 결과 개념으로 보았지만, 평화를 그렇게 정의하는 방법만 있는 것은 아니다. 오늘날 평화는 자연보존, 인간과 자연의 공존, 심성의 화평 등의 차원으로 발전하고 있지만, 그 개념의 중심에는 여전히 인간 생명의 보호, 인간 자체에 대한 존중임에 틀림없다. 그래서 평화를 인간안보(human security)에 대한 위협의 중단 및 위협 기제의 근절로 파악할 수도 있다. 인간안보에 대한 위협은 육체적 훼손뿐 아니라 센(Amartya Sen)<sup>8</sup>과 누스바움(Martha Nussbaum)<sup>9</sup>이 말하는 “인간의 중심 능력(central human capabilities)”을 훼손한다. 인간의 중심

---

<sup>7</sup>- Johan Galtung, *Human Rights in Another Key* (Cambridge: Polity Press, 1994), p. 141.

<sup>8</sup>- Amartya K. Sen, *Commodities and Capabilities* (Oxford: Oxford University Press, 1985).

<sup>9</sup>- Martha C. Nussbaum, “Capability As Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice,” *Feminist Economics*, Vol. 9, No. 2~3 (2003), pp. 33~59.

능력이란 “진정으로 인간적인 삶을 정의할 만큼 핵심적인” 기능을 가리키는데, 그 기능으로는 생존하며 건전한 삶을 살 수 있는 능력, 지식을 가질 능력, 적정 생활수준을 누릴 능력, 공동체 삶에 참여하고 그에 알맞은 사회적·정치적·경제적 환경을 조성할 능력, 시민적·정치적 자유를 행사할 능력, 폭력으로부터 안전할 능력 등이 포함된다. 평화권은 이러한 인간의 중심 능력을 직접적 혹은 구조적 폭력으로부터 보호하여 인간다운 삶을 영위할 권리를 의미한다. 그러므로 평화권은 인간 개개인의 생명 보호에서부터 전쟁과 구조적·문화적 폭력으로부터의 안전과 생존까지 그 범위가 매우 포괄적이다. 그러므로 평화권은 개인들이 국가에 요구할 수도 있지만, 정부 간 혹은 정부와 국제기구 간 협력을 통해 그 실현을 추구한다.<sup>10</sup>

물론 평화권이 처음부터 하나의 인권이라는 인식이 확인되고 인정된 것은 아니었다. 1960년대 말, 1970년대 초 국제무대에서 평화권이 처음 운위되었을 때의 반응이란, 현재 한국에서 평화권에 대한 생경한 반응과 다르지 않았다. 그러나 오늘날 평화권은 적어도 국제인권 무대에서는 그 필요성과 주요 내용에 대한 공감대를 바탕으로 하나의 “생래적 권리”로 인정되고 있다.

## 2. 연대권의 부상과 평화권

한편, 평화권은 제3세대 인권으로 불리는 연대권이 부상한 흐름 속에서 이해할 수 있다. 자유권과 사회권은 각각 1966년 국제인권규약으로 제정되었다. 자유권은 산업화와 시민사회의 등장에 따른 신혼자산

<sup>10</sup>- Patrick Hayden, “Constraining War: Human Security and the Human Right to Peace,” *Human Rights Review*, Vol. 6, No. 1 (2004), pp. 44~45.

1
2
3
4
5
6
7
8
9



계층의 정치사회적 권리 보호, 사회권은 산업화의 진전에 따라 노동자를 비롯한 소외계층의 사회경제적 권리 보호의 필요성이 배경으로 작용하였다.<sup>11</sup> 그러나 두 분야의 인권은 냉전의 영향으로 자본주의와 사회주의적 인권관의 차이로 별도의 규약으로 성문화되었다. 이 가운데 서방 진영에서는 개인주의적 인권관이 인권의 기본 속성으로 간주되기에 이른다.

그러나 1970년대 과거 식민지 상태에 있던 국가들의 독립 이후 유엔 진출이 두드러지면서 세계경제 차원에서 부국과 빈국의 문제, 소위 “남북문제”가 부상하게 되었다. 이를 배경으로 제3세계 국가들이 신국제경제질서(New International Economic Order: NIEO)를 주장하며 제3세계의 발전에 대한 집단적 요구를 국제사회에 표출하기 시작하였다. 이에 대한 국제사회의 응답은 서방국가들의 긍정적 반응과 유엔 차원에서의 발전 논의로 나타났다. 브란트(Willy Brandt) 전 서독 총리가 이끄는 “국제개발문제에 관한 독립위원회의 보고서”(이하 브란트 보고서)는 서방국가들이 제3세계의 발전문제를 인류 생존의 문제로 인식하고 그에 대한 적극적 대응의 일환으로 강대국들이 군축에 나서지 않으면 “신국제경제질서”는 불가능하다고 말했다. 결국 브란트 보고서는 남북문제는 군축과 직결되어 있다고 갈파함으로써 발전과 평화를 함께 파악할 필요성을 국제사회에 정식으로 제기한 것이다.<sup>12</sup> 결국 이 두 문제는 개인이 국가에 요구하는 기성 인권관으로는 해결할 수 없는 집단적 차원의 인권, 곧 “연대권”으로 인식되기에 이른다.

1970년대 연대권 논의가 부상하면서 관심을 받은 분야가 발전과 평

11. 미셸린 이샤이, 조효제 옮김, 『세계인권사상사』 (서울: 도서출판 길, 2005), 2~3장.

12. 브란트위원회, 이원재 엮음, 『남과 북: 브란트보고서, 생존을 위한 전략』 (서울: 나남, 1981).

화 문제였다. 1979년 유엔 사무총장은 발전권과 관련한 윤리적 측면을 국제관계 분석에 포함시키는 보고서를 내놓으면서, 발전권은 인간의 모든 노력 중 기초적인 관심사라고 전제하고 국제관계에서 연대는 유엔 헌장에 명시되어 있음을 상기하면서 산업화된 국가들, 특히 제국주의 국가들은 지난 시기의 착취를 배상해야 하는 도덕적 의무가 있다고 강조한 바 있다.<sup>13</sup> 이어 제3세계 국가들의 전폭적인 지지를 받으며 1986년 유엔 총회는 “발전권 선언”(Declaration on the Right to Development)을 채택하였다. 이렇게 하여 인류 역사상 최초로 연대권이 공식적으로 승인되었다. 발전권은 집단적 차원의 인권이고, 따라서 구조적 접근이 필요하고, 발전이 경제성장이 아니라 사회 모든 분야에서 삶의 질의 향상과 인권의 보장을 뜻하고, 대중이 발전의 대상이나 수단이 아니라 주체임을 밝혀놓았다.<sup>14</sup> 발전권 선언은 연대권의 발전에 기여하였다. 발전권 선언 제7조에서 국제평화와 안보 증진을 위한 각국의 노력과 균축을 통해 획득한 자원을 발전, 특히 개발도상국의 발전에 이용할 것을 명시하고 있는데, 이는 연대권으로써 발전권과 평화권의 상호보완관계를 보여주고 있다.

평화권도 발전권과 함께 주요 연대권으로 관심을 받기 시작하였다. 자유권 규약, 사회권 규약 채택 2년 후인 1968년 4월 22일에서 5월 13일 까지 테헤란에서 세계 최초로 세계인권대회가 열렸다. 대회에서 채택한 선언문<sup>15</sup>에서 “평화는 인류의 보편적 염원이고, 평화와 정의는 인권

<sup>13</sup>. Philip Alston, “Peace as a Human Right,” in Richard P. Claude and Burns H. Weston (eds), *Human Rights in the World Community: Issues and Action* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992), p. 199.

<sup>14</sup>. 류은숙, 『인권을 외치다』 (파주: 푸른숲, 2009), pp. 226~227.

<sup>15</sup>. 선언문의 정식 명칭은 “Proclamation of Teheran, Final Act of the International Conference on Human Rights”이다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

과 근본적 자유의 전면 실현에 필수적임을 인정한다.”고 말하고 있다. 선언문은 특히 제19항에서는 “군축이 모든 인류의 최고 염원이고 군축으로 발생할 인적, 물적 자원이 인권과 근본적 자유의 증진에 이용되어야 한다.”고 밝히고 있다. 테헤란 선언은 군축 외에도 남아프리카공화국의 인종차별정책(Apartheid) 중단, 인종차별 폐지, 남북간 경제격차 해소, 사회경제적 개발 증진, 문맹 퇴치 등을 담고 있다. 이어 1969년 이스탄불에서 열린 제21차 국제적십자사 총회에서 채택된 결의 XIX도 인간이 영구평화를 누릴 권리가 있다고 선언하였다.

1976년 2월 27일 유엔 인권위원회에서 채택된 결의 5/XXXIII는 유엔에서 평화권을 인정한 첫 사례이다.<sup>16</sup> 이 결의가 포함하고 있는 다음 문장은 평화권, 그리고 평화와 인권의 관계를 잘 말해주고 있다.

“모든 사람은 국제 평화와 안보가 유지되는 가운데 살아갈 권리와 사회권과 자유권을 온전히 향유할 권리가 있다. … 인권과 근본적 자유를 완전하게 증진하기 위해서는 국제 평화와 안보가 필요하다.”

평화는 그 자체로 하나의 인권인 동시에 모든 인권 증진의 필수조건인 것이다. 이어 1978년 6월 개최된 “인권, 인적 필요, 신국제경제질서 설립에 관한 UNESCO 전문가 회의”에서도 평화권이 다뤄졌다. 같은 해 12월 15일 유엔 총회에서 처음으로 평화권을 인정하는 결의를 채택하였다. “평화롭게 살 수 있는 사회 준비에 관한 선언”(Declaration on the Preparation of Societies for Life in Peace)이 그것이다. 이로써

---

<sup>16</sup> 이 결의의 제목은 “Further promotion and encouragement of human rights and fundamental freedoms, including the question of a long-term programme of work of the Commission”이다. 이후 유엔 인권위원회에서의 평화권 관련 결의는 1998/77, 2000/66, 2002/71 등이 있다.

평화권이 보다 공식적인 방식으로 모양을 드러내기 시작하였는데, 1978년 평화권 선언은 국가의 의무를 강조하며 평화권을 다음과 같이 언급하고 있다.

“ ... 모든 인간은 인종, 양심, 언어, 혹은 성을 불문하고 평화로운 삶을 영위할 태생적 권리를 가진다. 다른 인권뿐 아니라 평화권을 존중하는 것은 모든 인류의 공통된 이익이고 모든 크고 작은 민족들이 모든 분야에서 발전하는 데 필수적인 조건이다.”

유엔 총회의 1978년 평화권 선언은 1981년 아프리카 인권헌장(1981 African Charter on Human and Peoples' Rights)의 촉진제가 되었다. 아프리카 인권헌장은 모든 인간은 국가적, 국제적 평화와 안보를 구가할 권리가 있다고 선언하고, 제3조에서는 더 단호한 어조로 “모든 인간은 자신의 생명과 온전함을 마땅히 존중받아야 한다. 어느 누구도 인위적으로 이런 권리를 빼앗을 수 없다”고 말한다. 그리고 제23조 제1항에서 “모든 사람들은 국가적, 국제적 차원의 평화와 안전을 누릴 권리를 갖고 있다. 유엔 헌장이 확인하고 아프리카연맹(Organization of African Unity)이 재확인한 연대와 우호관계의 원칙이 암시적으로 국가간 관계를 규정한다.”고 밝히고 있다. 아프리카 인권헌장은 국가에 평화권을 보장할 책임이 있고 각 개인도 평화권 실현의 의무가 있음을 강조하고 있다.

이상과 같은 평화권 논의에 힘입어 1984년 11월 12일 유엔 총회는 “평화권 선언”(Declaration on the Right of Peoples to Peace)을 채택하였다. 선언은 “지구상 모든 인류는 신성한 평화권을 갖는다.”는 원칙을 확인한 후, 대중의 평화권 향유를 “각국의 근본적 의무”로 선언한다. 선언은 평화권 실행을 위해 “전쟁 위협의 금지,” 특히 핵전쟁 위협 금

1
2
3
4
5
6
7
8
9

지를 거론하고 있다. 이 선언의 투표 결과는 찬성 92표, 반대 0표, 기권 34표였다. 물론 선언은 평화권을 “인간의” 권리임을 암시하고 있다. 그런 판단은 “... 전쟁이 없는 삶은 물질적 복지, 국가의 진보와 발전, 그리고 유엔에 의해 선언된 권리와 근본적 자유의 이행을 위한 주요 필수조건임을 확신하고”라는 구절에서 확인할 수 있다. 말하자면 평화권은 다른 모든 기본권 실현의 근본적인 필수조건으로 간주되었다.<sup>17</sup>

그러나 이와 같은 유엔 기구에서의 결의문 채택에 앞서 유엔 자체가 두 차례의 세계대전을 겪으면서 더 이상의 전쟁을 막고 평화와 안전을 형성 유지하자는 취지에서 설립된 점으로부터 평화권의 정당성과 필요성을 논하는 것이 타당할지도 모른다. 사실 유엔 헌장 전문과 제1조, 제55조, 세계인권선언 제28조, 그리고 자유권 규약과 사회권 규약이 평화를 하나의 인권으로써, 모든 인권 실현의 필수조건으로 간주하고 있다. 유엔 헌장은 전문에서 제2차 세계대전의 고통을 상기하며 “관용을 실천하고 선량한 이웃으로서 상호간 평화롭게 공존하며, 국제평화와 안전을 유지하기 위하여 우리들의 힘을 합한다.”고 선언하고 있다. 국제평화와 안전 유지가 유엔의 제일 목적임을 밝히고 있는 유엔 헌장 제1조는 세계인권선언 전문에도 반영되어 있다.<sup>18</sup>

전체적으로 냉전시기 유엔을 중심으로 한 평화 논의는 주로 그 자체를 목적으로 하면서 인권 보호를 위한 필수적 전제조건으로 다루었다.

---

17- Douglas Roche, *The Human Right to Peace* (Ottawa: Saint Paul University, 2003), p. 124.

18- Paul Gordon Lauren, *The Evolution of International Human Rights* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2003), 6~7장; Michael Freeman, *Human Rights: Key Concepts* (Malden: Blackwell Publishers Inc, 2002), pp. 32~41.

그런 가운데서 평화를 하나의 인권으로, 집단적 권리로 볼 필요성이 대두되기 시작하였다. 유엔 기구에서의 몇 차례 결의가 그런 예들이다. 그 배경으로 제3세계 국가들의 국제무대 진출과 핵무기 개발 경쟁에 따른 평화의식의 확산 등이 작용하였다. 이 시기 맹아적인 평화권 논의는 냉전 해체 이후 평화를 국제적으로 인정하고, 나아가 성문화된 인권으로 정립하기 위한 씨앗을 뿌려온 과정이었다.

### Ⅲ. 발전도상의 평화권

#### 1. 평화문화와 평화권

제2차 세계대전 후 “사람의 마음 속에 평화를 심는 것”을 모토로 전후에 설립된 유네스코(UNESCO)는 냉전 해체기에 들어 “평화문화”를 강조하고 나섰다. 냉전 해체가 세계평화가 아니라 내전과 대량학살로 이어지면서 전쟁문화를 극복하기 위해 평화문화에 대한 교육·홍보가 절실하다고 보았던 것이다.

전쟁문화를 극복하는 평화문화라는 개념이 처음 나타난 것은 유네스코가 1989년 아이보리해의 야모소우크로(Yamoussoukro)에서 주최한 “인간심성 안에서의 평화에 관한 국제대회”였다. 참가자들은 선언문을 채택해 “생명, 자유, 정의, 연대, 관용, 인권, 그리고 양성평등과 같은 보편가치에 기초하는 평화문화를 개발해 새로운 평화 비전을 구축”할 것을 천명하였다. 유네스코는 평화문화를 1) 인권 존중, 2) 폭력 거부, 3) 양성 평등, 4) 민주주의 옹호, 5) 국가 및 집단간 소통과 이해를 표현하는 일련의 윤리적이고 심미적인 가치, 습관 및 관습, 타자에 대한 태도, 행동 및 생활방식으로 정의한다. 혹은 평화문화는 전쟁과 폭력을 향한 문화적 경향을 대화, 존중, 공정함이 사회관계를 규율하는 문화로

1
2
3
4
5
6
7
8
9

전환하도록 하는 삶으로 정의하기도 한다.<sup>19</sup>

1992년 유네스코 집행이사회는 유엔의 평화유지활동에 기여하기 위해 평화문화에 관한 특별 프로그램을 결정하였다. 이 프로그램은 분쟁에 연루된 사람들에 대한 교육, 치유 등을 통해 분쟁 후 평화조성에 이바지하려는 것이다. 이 프로그램은 중앙아메리카 국가들과 필리핀에서 시행돼 성과를 거두었다. 그런 성과에 힘입어 1995년 유네스코 총회는 평화문화가 가장 우선적인 사업이라는 판단 아래 1996~2001년 사이 평화문화 확산을 위한 중기전략을 추진하기로 결정하였다. 그 전략의 목표는 전쟁, 폭력, 강제, 차별 문화에서 벗어나 비폭력, 대화, 관용, 연대의 문화로 나아가도록 하는 것이었다. 당시 메이어(Federico Mayor) 유네스코 사무총장은 그 결정을 이행할 방법을 세 가지로 생각하고 있었는데, 각국 및 국제기구 대표들을 상대로 한 외교적 로비, “평화문화를 향하여”(Towards a Culture of Peace)라는 특별 프로젝트, 그리고 평화권 제안이 그것들이다.<sup>20</sup>

메이어 사무총장 주도의 유네스코는 1) 국제 평화문화의 해(2000년), 2) 유엔 평화문화 선언 및 행동강령, 3) 노벨평화상 수상자들이 국제 평화문화 및 어린이들을 위한 비폭력 10년을 겨냥한 어린이 캠페인(2001~2010) 등과 같은 평화문화 캠페인을 벌여나갔다. 이 세 가지 사업은 이후 유엔 총회에서 결의되는 성과를 거두었다. 유엔 총회는 1997년 유엔 사무총장에 평화문화 선언문 초안 작성 및 행동강령에 관

---

<sup>19</sup>- UN General Assembly, “Culture of peace,” A/RES/52/13, Fifty-second session, Distr. (15 January 1998); UN General Assembly, “Declaration and Programme of Action on a Culture of Peace,” A/53/243, Fifty-third session, Distr. (6 October 1999).

<sup>20</sup>- UN Human Rights Council, “Progress Report of the Human Rights Council Advisory Committee on the Right of Peoples to Peace,” A/HRC/17/39, Seventeenth Session, Distr.: General, 28 (March 2011), pp. 35~36.

한 보고서를 제출할 것을 요청하며 2000년을 “국제 평화문화의 해”로 정하였다. 총회는 1998년 노벨평화상 수상자들의 제안을 받아들여 2001~2010년을 국제 평화문화 및 어린이들을 위한 비폭력 10년으로 정하였다. 1999년 9월 13일 드디어 유엔 총회는 유네스코의 평화문화 캠페인의 결정체라 할 수 있는 “평화문화 선언 및 행동강령”을 채택하였다. 이것은 생명 존중, 인권 존중, 분쟁의 평화적 해결 등 9가지 원리에 기초하여 교육, 지속가능한 발전, 민주적 참여 등 8개 영역에서 평화문화를 제시하고 있다.

메이ер 총장은 평화권을 평화문화 확산 전략의 하나로 제시하는데 그치지 않고, 평화권의 내용을 구체적으로 제시하는 데에도 힘썼다. 그가 1997년 1월 발표한 “평화권 선언”(The Human Right to Peace)은 이라크, 소말리아, 유고슬라비아, 르완다, 그 외 세계 각지에서 벌어진 분쟁에 대한 적극적인 화답으로 간주할 수 있다. 메이어의 평화권 선언에서 기존 평화권 선언과 차이를 발견할 수 있다. 메이어의 선언은 평화권이 다른 모든 인권의 선도자일 뿐만 아니라 그것을 달성할 전략을 제시하고 있다. 그것은 바로 모든 에너지를 분쟁의 체계적이고 근본적인 원인에 초점을 두므로써 분쟁을 조기에 중단시켜야 한다는 주장을 말한다. 구체적으로 메이어는 평화권을 달성할 방법으로 두 가지 전략을 제시한다. 하나는 빈곤, 환경파괴, 국제정의 등에 관한 긴급 사안에 즉각 대응하는 일이다. 특히, 무기 및 군사주의에 대한 투자를 줄이고 대신 평화 구축에 힘쓰기 위해 국제사회가 유엔에 힘을 모아주는 자세가 중요하다는 것이다. 두 번째 전략은 청년을 대상으로 한 대중 교육 사업으로써 이를 통해 평화와 정의의 가치에 대한 이해는 물론 타문화에 대한 이해와 관용을 증진할 수 있다는 것이다.<sup>21</sup>

1997년 6월 6~8일 노르웨이 인권연구소에서 그해 유네스코 총회

1
2
3
4
5
6
7
8
9



선언문을 준비하는 모임이 열렸다. 그 선언은 평화의 인적 차원(human dimension)을 확대하고 평화권을 세 영역으로 나눠서 다루고 있다. 세 영역은 1) 평화를 인권으로 정의하는 것, 2) 평화 구축 및 유지에 기여하고 무장갈등 및 폭력을 예방하는 것이 세계 모든 구성원들의 의무임을 밝히는 것, 3) 평화문화를 평화권 실현의 수단으로 만드는 것을 말한다. 이 선언문 초안은 제1조에 “모든 사람은 평화권을 갖고 있고 그것은 인간 존엄성 안에서 태생적으로 존재한다.”고 밝히고, 전쟁, 무장갈등, 사람들에게 대한 폭력과 불안전은 평화권과 생래적으로 양립할 수 없다고 말하고 있다. 이 오슬로 평화권 선언 초안은 평화를 적극적 개념으로 이해하고 있음을 분명히 밝히고 있다. 초안 제2조는 불평등, 배제, 빈곤이 국내, 국제 차원에서 평화 파괴를 초래하므로 국내외적으로, 특히 지속가능한 인간 개발을 목적으로 하는 적절한 정책을 통해 사회 정의를 장려, 증진하는 것이 국가의 의무임을 밝히고 있다.<sup>22</sup> 오슬로 평화권 선언 초안은 1997년 11월 6일 유네스코 총회장에서 토론에 붙여졌다. 유럽 회원국 대표들은 평화권에 유보적인 태도를 취하며 메이어 총장이 권한을 넘어서는 일을 벌이고 있다고 비난하였다. 그에 비해 개도국 대표들은 선진국들이 무기산업을 보호한다고 비난하고 나섰다. 합의에 이르지 못하자 메이어 총장은 선언문 채택을 보류할 수밖에 없었다. 당시 비공식 석상에서 미국 대표단의 일원은 “평화를 인권 범주로 끌어올려서는 안 된다. 평화를 인권으로 인정하면 전쟁을 하기가 어렵기 때문이다.”고 말했다. 그의 발언은 평화권이 왜 필요한

---

<sup>21</sup>- Federico Mayor, “The Human Rights to Peace,” *United Nations Economic, Scientific and Cultural Organization* (January 1997).

<sup>22</sup>- Federico Mayor, “Report by the Director-General on the Human Rights to Peace,” 29 C/59, General Conference, 29th Session, UNESCO, Paris (29 October 1997).

지를 역설적으로 말해주는 셈이다.<sup>23</sup>

이상 살펴본 것처럼 유네스코는 평화문화 확산을 꾀하며 탈냉전기 분쟁해결에 기여하고자 하였고, 그 일환으로 평화권을 제기해 평화권이 국제사회에서 본격적으로 논의될 수 있도록 하는 데 견인차 역할을 수행하였다.

## 2. 본격적인 평화권 논의

유네스코에서의 평화문화 캠페인은 노벨평화상 수상자들 모임과 유엔 경제사회이사회, 총회에서의 논의 및 결정으로 확산되어 갔다. 그 연장선상에서 평화권에 대한 관심도 높아져갔다. 특히 평화운동, 지방자치단체 및 의회 차원의 평화권에 대한 지지 및 정책화 노력은 국제사회에서 평화권 논의가 확산되는 데 촉매로 작용하였다.

2002년 유엔 총회 사회·인도주의·문화위원회(소위 제3위원회)는 평화권 증진을 지지하는 결의 132를 채택하였다. 이 결의는 지구상 모든 사람은 신성한 평화권을 가지며 군축을 통해 확보한 자원은 모든 사람, 특히 개도국 대중의 경제사회적 발전에 쓰도록 유엔이 역할을 담당해야 한다고 촉구하고 있다. 이 결의안은 찬성 90표, 반대 50표(대부분이 서유럽국가들과 동구의 신생 NATO 가입국들), 기권 14표를 기록하였다. 이 결의는 “대중의 평화권 증진”에 관한 유엔 총회 결의 57/216의 부속문서B로 첨부되었다(Alston 2006, 278).

이를 전후로 평화권과 관련하여 유엔 총회에서 채택된 주요 결의는 다음과 같다.

---

<sup>23</sup>. Douglas Roche, *The Human Right to Peace*, p. 129.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

- 53/243 (1999) 평화문화에 관한 선언 및 행동강령
- 55/2 (2000) 유엔 새천년 선언
- 60/1 (2005) 세계 정상회의 결과
- 60/147 (2005) 대규모 국제인권법 위반 및 심각한 국제인도법 위반 관련 희생자들에 대한 치유 및 회복권에 관한 기본원칙 및 지침
- 60/163 (2006) 모든 사람들의 모든 인권의 전면적 향유를 위한 필수적 요건으로서의 평화 증진
- 63/308 (2009) 보호의 의무

한편, 2006년 3월 15일 유엔 총회는 결의 60/251을 채택해 기존의 인권위원회를 대체하여 인권이사회를 설치하기로 결정하였다. 47개 이사국 대표들로 구성된 인권이사회는 같은 해 6월 19~30일 1차 이사회를 갖고 출발하였다.<sup>24</sup> 2002년 인권위원회에서의 결의 “대중의 평화권 증진”(2002/71)이 채택된 이후 평화권은 인권이사회에서의 논의를 기다리고 있었다. 이사회의 정착과 다른 현안들에 밀려 평화권 논의가 유보되었던 것이다. “대중의 평화권 증진”이라는 제목으로 인권이사회에서 2008년 결의 8/9, 2009년 결의 11/4, 2010년 결의 14/3이 잇달아 채택되었다. 결의 8/9, 11/4는 결의 14/3에 수렴되었다. 결의 14/3은 전문에 기존의 평화권 선언의 중요성과 유엔 헌장 및 국제법의 일반원칙을 상기한 후 평화권을 체계적으로 이해하는 데 도움을 주는 아래와 같은 몇 가지 원칙을 제시하고 있다.

---

<sup>24</sup> 유엔 인권이사회 설립과 그에 대한 비평은 Julie A. Mertus, *The United Nations and Human Rights: A Guide for a New Era* (New York: Routledge, 2009), pp. 41~46.

“평화와 안보, 개발과 인권이 서로 연계되어 있고 강화하는 관계임을 인정한다.

인권은 사회, 경제, 문화적 권리와 평화, 건강한 환경과 발전을 누릴 권리를 포함하고, 발전이 사실상 그런 권리들을 실현하는 것이다. …

전쟁 없는 삶을 영위하는 것이 물질적 복지와 발전, 각국의 진보, 그리고 유엔이 천명한 인권과 근본적 자유의 전면 실현을 위한 주요 국제적 필수조건임을 확신한다.”<sup>25</sup>

위 세 문장은 평화가 인권 증진의 필수조건임과 동시에 그 자체가 권리임을 말해준다. 또 이 결의는 평화권을 포함한 모든 인권 증진의 제일 필수조건으로 전쟁 없는 삶을 강조하고 있다. 위 결의는 찬성 31개국, 반대 14개국, 기권 1개국으로 통과되었는데, 찬성은 아프리카, 중남미 국가들이 대부분이고 중국, 러시아, 필리핀도 찬성표를 던졌다. 반대는 미국, 영국, 프랑스, 이태리, 벨기에, 네덜란드, 노르웨이, 일본, 그리고 한국도 포함되어 있다. 인도는 기권했다. 여기서 중국과 러시아가 찬성표를 던진 것은 미국의 군사패권에 대한 견제와 경제개발에 대한 자국의 관심을 반영한 것으로 판단된다.

유엔 총회와 인권이사회 등 유엔 기구에서 평화권을 공식 논의하고 반복해서 결의를 채택하는 것은 평화권이 하나의 국제인권규범으로 인정받고 있음을 웅변해주고 있고, 전쟁과 폭력에 관여하는 정치세력에 대한 국제사회의 비판 여론을 보여주고 있다. 그럼에도 국제사회는 아직 국제평화권규약 제정을 목표로 논의하지 못하고 있고, 유엔에서의 결의도 추상적 수준을 크게 벗어나지 못하고 있는 것이 현실이다. 이는 1984년 유엔 총회에서서의 평화권 결의에서부터 2010년 인권이사

<sup>25</sup> UN Human Rights Council, “Resolution Adopted by the Human Rights Council: Promotion of the Right of Peoples to Peace,” A/HRC/RES/14/3 (17 June 2010).

1
2
3
4
5
6
7
8
9

회 결의까지 유사하게 나타난 현상이다. 그것은 평화권의 속성이 강대국의 이익, 무기 산업체의 이익을 침해하고 기존 국제질서에 변화를 초래할 수 있는 급진성을 가지고 있기 때문일 것이다. 위 유엔 총회 결의 14/3 제4항과 제6항은 평화권의 대책점과 실현 방법을 제시하고 있는데, 이는 강대국 혹은 무기산업체의 이익에 근본적인 도전이 될 수 있다.<sup>26</sup> 앞에서 1997년 유네스코 총회 기간 중 미국 대표단의 언급도 평화권에 대한 근본적 불신을 보여주고 있다. 미국은 위 인권이사회의 평화권 결의에 대해서도 그것이 국가 대 국가 관계를 다루고 있고 집단적 권리 차원에서 논의하고 있다는 이유를 들어 반대의사를 표시하고, 평화권 자문위원회의 구성 및 거기에서의 평화권 선언문 초안 작성도 반대하였다.<sup>27</sup>

그런 한계에도 불구하고 국제사회에서 유엔에서 평화권을 보다 확산하고 성문화된 국제규범이 될 수 있도록 힘쓰고 있는 것도 사실이다. 예를 들어 유엔 인권이사회는 평화권 실현을 장려할 활동이 더 필요함을 인정하고 관련 전문가 워크숍 개최와 그와 관련한 유엔 인권고등판무관실의 보고서(A/HRC/14/38) 제출을 요청한 바 있고, 평화권 자문 위원회를 구성해 평화권 선언 초안을 준비할 것과 계속해서 평화권을 논의하기로 결정한 바 있다.

위 인권이사회 결의 14/3에 의거하여 구성된 평화권 자문위원회는

---

26. 관련 조항은 다음과 같다. “4. 또한 인간사회를 부자와 빈자로 나누는 깊어진 잘못된 구분과 발전한 세계와 개발도상의 세계 간의 간극이 점점 심해지는 것은 세계 번영, 평화, 인권, 안보와 안전에 큰 위협을 주고 있음을 강조한다. … 6. 평화권의 실행과 그 증진을 적극 추진하려면 회원국들이 전쟁 위협, 특히 핵전쟁 위협의 근절, 무력 사용 및 사용 위협의 중단, 유엔 현장에 기초한 국제분쟁의 평화적 해결이 있어야 함을 강조한다.”

27. Eileen Chamberlain Donahoe, “Explanation of Vote by the United States of America: Resolution on the Promotion of the Right of Peoples to Peace,” UN Human Rights Council-14th Session. Geneva (17 June 2010).

평화권 선언 초안 작성팀을 구성하여 전 세계로부터 의견 수렴과 내부 논의를 전개해오고 있다. 그 중에 평화권자문위원회는 경과 보고서를 제출하였다(A/HRC/17/39). 또 자문위원회 내 초안 작성팀<sup>28</sup>은 설문지를 만들어 회원국, 시민사회, 학계, 그리고 유관 기관들에게 회람하여 평화권 선언문 초안에 답을 내용에 대한 의견을 수렴하고 있다. 평화권 자문위원회는 현재 설문조사를 추진하고 있고 이후 설문 결과를 취합해 평화권 선언 초안을 작성할 예정이다.

평화권에 대한 보다 자유롭고 본격적인 논의는 정부간기구(IGOs)보다는 비정부기구가 더 적합한지도 모른다. 각국의 외교안보정책과 직결되는 평화권 논의는 유엔에서 온전하게 논의하기가 처음부터 한계가 있어 보인다. 2008~2010년 유엔 인권이사회에서 잇 달은 평화권 결의는 같은 시기 비정부기구부문에서의 국제적인 평화권 논의 진전을 반영한 것이라 해도 과언이 아닐 것이다. 그 중 2010년 12월 10일 국제 평화권 대회에서 채택된 “산티아고 평화권 선언”은 그 백미라 할 수 있다.<sup>29</sup> 산티아고 선언은 기존의 평화권 관련 선언과 주요 원칙을 전문에 제시하고 있다. 특이한 것은 선언이 세계 각지에서 일어나고 있는 지방자치단체 차원에서의 평화권 선언과 지방의회에서의 평화권에 대한 법적 지위 부여 사례들을 소개하고 있는 점이다. 이는 평화권을 인권으로 수용함은 물론 그 보호 및 이행을 위해 법적인 지위를 가질 필요성에 대한 공감대가 아래로부터 확산되고 있음을 말해준다.

산티아고 선언을 평화권 선언의 백미라고 말할 수 있는 또 다른 이

<sup>28</sup>. 평화권 선언 자문위원회는 초안 작성팀 구성원으로 한국의 서울대 정진성 교수, 니카라과 출신의 d'Escoto Brockmann, 독일의 Heinz, 이집트의 Zulficar를 임명하였다.

<sup>29</sup>. “Santiago Declaration on the Human Rights to Peace,” Adopted at the International Congress on the Human Right to Peace, (9~10 December 2010), Santiago, Spain.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

유는 선언이 평화권의 요소로서 권리와 의무를, 이어서 평화권의 실현을 구체적으로 다루고 있기 때문이다. 특히 평화권의 요소로서 권리와 의무를 적시하고 있는데 이는 평화권 논의의 진전, 즉 평화권의 구체화 및 체계화에 기여하는 대목이다. 이 선언이 평화권의 권리와 의무로 다루고 있는 항목을 소개하면 <표 5-1>과 같다.

● 표 5-1 산티아고 평화권 선언에서 권리와 의무

평화권의 구성 요소	
권리	1절 권리와 의무 보유자 2절 교육 3절 인간안보 및 안전하고 건강한 환경에서 살 권리 4절 발전권과 지속가능한 환경 5절 불복종과 양심적 거부의 권리 6절 저항과 억압에 반대할 권리 7절 군축에 나설 권리 8절 사상, 견해, 표현, 양심, 종교의 자유 9절 난민 지위의 권리 10절 이주 및 참여의 권리 11절 모든 희생자들의 권리 12절 취약 집단
의무	13절 평화권을 실현할 의무

## IV. 평화권의 특징과 쟁점

### 1. 평화권의 특징

평화권의 특징을 논하기 위해서는 평화와 평화권에 대한 이해가 순서일 것이다. 먼저, 평화의 다의성이다. 평화는 목적이자 수단으로 파악할 수 있다. 유엔 헌장이 밝히고 있는 바와 같이 유엔의 일차적 창립

목적은 세계 평화와 안정이고, 그를 위한 주요 수단 중 하나가 분쟁의 평화적 해결 원칙이다. 또 평화는 권리이자 의무로 파악할 수 있다. 앞에서 소개한 산티아고 평화권 선언은 평화를 권리와 함께 의무의 측면에서도 다루고 있음을 알 수 있다. 또 평화는 갈통 이후 전쟁 부재의 소극적 측면과 모든 종류의 폭력 제거 및 인권 존중을 포함하는 적극적 측면이 존재한다.

평화가 다의적임을 고려한다면 평화권에 대한 다양한 이해는 불가피해 보인다. 2011년 3월 배포된 유엔 인권이사회 평화권 자문위원회의 경과보고서(A/HRC/17/39)는 평화권이 한편으로 개인적, 집단적 측면이 공존하고, 다른 한편으로는 아직 법적 기준은 아니지만 국제사법재판소와 미주인권재판소의 판례를 보건대 국제적으로 부상하는 기준(standard)으로 볼 수 있다고 평가하고 있다. 이어서 보고서는 평화권이 1) 점증하는 국제 연대권의 일부, 2) 민주적이고 평등한 국제질서를 위한 모든 대중의 권리의 일부, 3) 대중의 평화적 생존권의 일부로 국제인권법 내에서 다루어져야 한다고 밝히고 있다.<sup>30</sup> 이렇게 볼 때 평화권은 국제인권법으로 성문화된 기존의 인권과는 다른 새롭고 독자적인 범주를 갖는 인권도 아니고, 그렇다고 평화와 관련된 기존 국제인권의 목록을 평화권의 이름 아래 다시 묶어놓은 것도 아닌, 그 사이의 어떤 지점에 있다고 말할 수 있다. 평화권은 모호해 보이지만 그 내용을 살펴보면 실체를 잡아볼 수 있을 것이다. 평화권을 “평화적 생존권”으로 말하는 이경주는 평화권을 “매우 좁게는 전쟁과 군대 없이 평화적으로 생존하는 것을 의미”하지만, “조금 넓게 해석하면 전쟁과 군대 없이 평

<sup>30</sup>. UN Human Rights Council, “Progress Report of the Human Rights Council Advisory Committee on the Right of Peoples to Peace,” A/HRC/17/39, Seventeenth Session, Distr.: General (28 March 2011).

1
2
3
4
5
6
7
8
9



화적으로 사는 것뿐만 아니라 군사적 목적을 위한 기본권 침해 없이 사는 것, 전쟁위험에 처하지 않고 평화적으로 생존할 권리까지 포함하게 될 것이다.”고 말한다.<sup>31</sup>

평화의 다의성에 기초한 평화권에 대한 이해를 시도해본 결과, 평화권의 특징은 1) 개인적 권리만이 아니라 집단적 권리까지 포함하는 연대권의 성격을 갖고 있고, 2) 평화권의 보호 및 증진을 위해 국가의 역할은 물론 국제관계도 중요하고, 3) 소극적, 적극적 차원을 망라하여 평화권의 범주에서 관련 개별 요소들을 결합시킨 융합적 성격이 크다고 말할 수 있다.

저명한 국제인권학자 바삭(Karl Vasak)은 세대 개념을 도입하고 프랑스 혁명의 3대 이념을 적용하여 인권을 자유에 초점을 둔 1세대 인권, 평등에 초점을 둔 2세대 인권, 박애(혹은 연대)에 초점을 둔 3세대 인권으로 분류한 바 있다. 그의 3세대 인권 개념이 신선한 것은 첫째, 그동안 국가에 맡겨두고 잊어버린 영역(민족자결, 평화, 발전, 환경 등)에 인적 차원을 부여한 점, 둘째, 국가에 맞서는 동시에 국가에 요구하며 일국적, 국제적 차원에서 사회 모든 구성원들의 협력으로 실현될 수 있다고 본 점이다. 또 3세대 인권은 1, 2세대 인권이 간과하고 있는 본질적 요소를 제공한다. 특히, 개인주의에 기반한 1세대 인권을 인권의 기준 혹은 전부로 파악하는 것은 인권과 그 실현 과정에서 공동체성을 간과하는 우를 범할 수 있다. 그런 점에서 평화권을 비롯한 3세대 인권은 1, 2세대 인권이 소홀히 여기는 구조적 차원의 인권을 제기함으로써 해당 3세대 인권의 실현은 물론 1, 2세대 인권의 신장에도 기여할 잠재력을 갖고 있다.<sup>32</sup> 그러므로 평화권도 3세대 인권의 특징인 집단

31. 이경주, “평화국가 원리, 그 가능성과 한계.”

32. Douglas Roche, *The Human Right to Peace*, pp. 135~136; 이근관, “국제적

적, 국제적, 구조적 성격을 갖고 있다. 그러므로 발전권과 마찬가지로, 평화권도 권력과 자원의 (재)배분, 그리고 그것이 가능한 국제질서를 요청하고 있는 특징이 있다. 물론 그 특징은 평화권을 실현하는데 장애로 나서기도 한다.

## 2. 평화권의 쟁점

평화권을 둘러싼 쟁점은 첫째, 평화권을 인정하느냐의 여부, 둘째, 인정한다면 구체적으로 평화권의 실체 혹은 범주가 무엇인가 하는 논의로 압축할 수 있다.

먼저, 평화를 하나의 인권으로 인정하느냐의 문제는 3세대 인권, 혹은 연대권을 인권으로 인정하느냐의 논의 차원에서 전개되어 왔다. 서양의 개인주의적 가치관에 기초하여 인권을 국가권력 혹은 정치세력의 억압으로부터 개인의 존엄과 자유를 보호하고 신장할 권리로 간주할 경우 집단적 권리의 성격을 갖고 있는 3세대 인권은 인권으로 인정받지 못할 것이다. 대표적으로 앨스턴(Philip Alston)은 일찍이 인권목록의 과대 팽창을 지적하며 인권 승인 절차의 문제를 제기하고 새롭게 부상하는 인권의 실체가 모호하다는 비판을 한 적이 있다. 그런 맥락에서 앨스턴은 유엔 안팎에서의 평화권 논의도 절차와 실체 두 측면에서 문제가 있다고 보았다.<sup>33</sup> 포사이드(David P. Forsythe)도 평화권을 포함해 3세대 인권이라 불리는 범주를 인권으로 간주하지 않는 대표적인 학자이다. 그는 평화권과 같은 3세대 인권은 구체적인 의미를

---

인권으로서의 평화권에 대한 고찰,” pp. 201~202.

<sup>33</sup>-Philip Alston, “Conjuring up New Human Rights: A Proposal for Quality Control,” *The American Journal of International Law*, Vol. 78, No. 3 (1984), pp. 621~627.

갖고 있지 않고, 구체적인 의무를 제시하지 않고 있고, 법적 조약으로 성문화 되지 않았다는 이유로 인권이라 할 수 없고, 그것은 전적으로 정치적 수사에 불과하다고 주장한다.<sup>34</sup> 그런 이론적 비판은 결과적으로 정치적 맥락과 닿아 현실적 측면과 연결될 수도 있다. 가령, 미국은 인권문제를 명분으로 국제분쟁에 개입하면서도 평화권이나 발전권과 같은 연대권을 인정하는 것이 국익에 해롭다고 판단하고 있다.<sup>35</sup> 이는 서방 강대국 혹은 선진국들의 공통된 입장이라 해도 과언이 아닐 것이다. 평화권이 유엔 안팎에서 충분한 논의와 의사수렴, 그리고 국제법적 지위 획득을 향한 논리 구비가 부족하다는 비판 이면에는 이와 같은 현실정치(Realpolitik)가 작동하고 있음을 무시할 수 없다. 평화권 증진에 관한 2010년 인권이사회 결의 14/3에 서방 국가들이 반대표를 던진 것은 그 단적인 예이다.

둘째, 평화권의 실체에 관한 논의는 평화권을 광의와 협의로 정의하는 작업과 관련이 있다. 그것은 평화권의 실체가 모호하다는 지적에 대해 평화권 옹호론자들이 반응하는 양상을 띤다. 여기서 평화권 비판자가 입장 변화를 보인 점이 인상적이다. 그래서 평화권 범주의 내포는 인정될 수 있어 보인다. 가령, 평화권을 유엔 헌장과 수차례의 평화권 결의 및 선언들이 담고 있는 목표와 정책을 권리로 인정할 수 있을 것이다. 거기에는 최소한 전쟁을 포함한 폭력이 없는 삶을 영위할 권리와 폭력에 가담하지 않고 그 피해자들의 인권을 보호할 권리를 포함할 수 있을 것이다. 말하자면 평화권에 관한 최소주의적 접근이다. 평

---

<sup>34</sup>- David P. Forsythe, *Human Rights and Peace: International and National Dimension* (Lincoln and London: University of Nebraska Press, 1993).

<sup>35</sup>- 국제인권문제에 대한 미국식 예외주의와 이중잣대에 대한 비판적 논의는 Michael Ignatieff (ed), *American Exceptionalism and Human Rights* (Princeton: Princeton University Press, 2005).

화권을 비판해온 앨스틴은 이후 특정 가치가 국제법으로 전환되는지를 판단하는 기준으로 1) 가치에 대한 동의의 정도, 2) 가치의 구체화 정도, 3) 순응을 이끌어낼 기제의 존재 여부 등 세 가지를 제시하고, 그에 비추어 볼 때 평화는 하나의 국제인권법의 지위를 가질 수 있다고 내다보고 있다.<sup>36</sup>

인권을 개인적 차원의 권리로 정의하고 평화권이 집단적 권리이기 때문에 인권으로 인정하지 않는 통념이 한국을 포함한 서방 세계에 자리잡아왔다. 그러나 인권들 사이의 상호의존성은 물론, 인권 내의 개인적, 집단적 차원 사이의 불가분성, 그리고 인권의 천부적 성격이 역사적 투쟁의 결과 구성된 관념이라는 점을 상기할 필요도 있다. 개인의 자유가 사회적 불안정 속에서 완전히 보호될 수 없듯이, 전쟁 위협 속에서 개인의 안녕과 복리도 위협에 빠질 수 있기 때문이다. 그래서 오늘날은 연대권의 일부 측면을 비판하는 목소리는 있어도 연대권 자체를 부정하지 못하는 추세이다.<sup>37</sup> 일찍이 세계인권선언 제28조에서 모든 사람 개개인의 인권 신장을 위한 “사회적, 국제적 질서” 형성을 언급하고 있는 점을 주목할 필요가 있다. 물론, 그것은 냉전 시기 진영간 인권관의 차이와 이후 (신)자유주의적 정치경제질서의 세계화로 그 의미가 부각되지 못했지만 말이다.

물론 평화권의 위상이 아직 국제법적 지위를 획득한 성문화된 규범으로 오르지 못한 것이 사실이다. 그렇지만 앞서 살펴본 것처럼 평화권은 유엔 현장과 세계인권선언에 근거하여 유엔 기구에서 수 차례 인정되어 왔고, 이를 지지하는 여론이 높아져왔고 그 집행기구가 발전해왔다. 탈냉전 이후 대량살상의 내전과 그에 대한 국제여론의 고조로

36. Philip Alston, “Peace as a Human Right,” pp. 204~206.

37. 조효제, 『인권의 문법』 (서울: 후마니타스, 2007), 7장.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

평화권은 매우 높은 관심을 받고 있다. 평화·인권 전문가들과 도시, 그리고 지역 차원의 평화권 선언, 그리고 지방의회에서의 평화권 선언 및 조례 제정 움직임이 그런 예들이고, 그런 움직임은 확산 추세에 있다. 산티아고 평화권 선언문과 콰르카 평화권 선언문(Luarca Declaration on the Human Rights to Peace, 2006.10.30) 서문에는 “세계평화권 선언” 제정 지지, 평화권 선언, 결정, 권고 등을 발표한 도시, 지방의회, 전문가 단체의 이름을 상세하게 소개하고 있다. 또 유엔 인권이사회 제9차(2008.9.8~24), 10차(2009.3.2~27) 회의에 제출된 비정부기구의 보고서 “원주민과 평화권”(Indigenous peoples and the human right to peace)과 “평화권 대 인종주의, 인종 차별, 외국인 혐오증, 기타 형태의 불관용”(Human rights to peace versus racism, racial discrimination, xenophobia and other forms of intolerance)에는 평화권을 지지하는 200여 개의 비정부기구들이 연명하고 있다. 그런 점들을 종합 고려할 때 평화권은 현재 연성 국제법적 규범의 위상을 떨 정도로 공감대를 넓혀가고 있다.

평화권이 앞으로 경성 국제법적 규범으로 나아가기 위해서는 기존 평화권 논의의 한계와 향후 과제를 직시할 필요가 있다. 먼저, 평화권의 실체와 관련해서 평화권을 구성하는 요소들의 일부는 확인할 수 있지만 아직까지 국제사회로부터 확인되어야 할 부분들이 남아있다. 적극적 차원에서 평화권을 규정할 경우 인류의 이상을 평화권의 이름 아래 다 갖다 놓은 것이라는 비판을 받을 수 있다. 따라서 평화권의 구성 요소들은 여론의 지지 여부와 실현가능성도 고려해 정교하게 구성될 필요가 있다. 연대권으로써의 평화권은 전체 인권의 통합적 일부라는 자리매김도 필요하다. 이는 평화권이 타 인권과 연대하고 상호 강화하는 관계로 나아갈 수 있도록 개방돼 있어야 함을 의미한다. 마지막으

로 도넬리(Jack Donnelly)의 지적처럼 인권이 국가주권을 제약하며 설득 외교로 발전해나간다면,<sup>38</sup> 가장 민감하게 받아들여질 수 있는 평화권은 정당성과 현실성 양자를 모두 만족시키는 소극적, 최소주의적 차원에서 출발하는 점진적 접근을 취할 필요가 있다. 지금까지 평화권 논의가 평화권의 필요성과 중요성을 부각하는 데 치우친 나머지 논의의 추상성으로 인해 실현 방법 및 전략에 대한 논의가 부족한 것을 부인하기 어렵기 때문이다.

## V. 북한인권 논의에 주는 시사점과 과제

평화는 인류가 추구하는 최고의 가치이자 목표이다. 그만큼 현실에서 평화가 정착되기 어렵기도 하다. 두 차례의 세계대전을 치룬 후 인류는 평화 정착과 전쟁 방지, 그리고 분쟁의 평화적 해결에 공감하고 이를 실현하기 위해 유엔을 창설하였다. 또 세계인권선언을 통해서도 평화와 인권과 근본적 자유를 실현하는데 필수적 전제조건일 뿐만 아니라 그를 위해 일국적, 국제적 차원에서 요구할 권리인 점도 인정되었다. 이후 1970년대 들어 제3세계 국가들이 국제무대에 진출하면서 신 국제경제질서 수립을 요구하고 미·소 간 핵무기 개발경쟁이 치열해지면서 3세대 인권으로서 연대권에 대한 관심이 높아지기 시작하였다. 평화권도 그런 맥락에서 유엔 인권위원회와 총회에서 논의되기 시작하여 몇 차례 결의가 채택되기도 하였다. 그러나 냉전기 평화권 논의는 추상적, 원칙적 수준에 머물러 있었고 내용에 있어서도 유엔 현장의 평화 관련 내용을 크게 벗어나지 못하였다.

<sup>38</sup> 잭 도넬리, 박정원 옮김, 『인권과 국제정치: 국제인권의 현실과 가능성 및 한계』 (서울: 오름, 2002), pp. 67, 159.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

탈냉전 이후 평화권 논의는 냉전 해체가 세계평화로 이어지지 못하고 대량살상의 내전으로 비화되는 현실을 목도하면서 확대되어 갔다. 유네스코의 평화문화 캠페인과 그 일환으로서의 평화권 논의는 촉매 작용을 하였다. 물론 탈냉전기 평화권 논의는 이전 시기 논의를 바탕으로 하고 있으나, 논의 수준과 범위 그리고 주체에 있어서 발전적인 모습을 보여주고 있다. 평화권은 개별 단위는 물론 지역, 국제적 차원을 망라하며 논의되기 시작하였다. 논의 범위도 목표와 수단, 소극적 측면과 적극적 측면을 망라하며 전개되어 갔다. 그것이 가능했던 것은 논의 주체가 일부 유엔 기구에 한정되지 않고 정부간, 비정부간 기구로 확대되어 갔기 때문이다. 특히, 유엔 인권위원회를 발전적으로 승계한 인권이사회에서, 그리고 세계 각지의 지방자치단체 및 지방의회 차원에서의 지속적인 논의가 인상적이다. 유엔 총회 및 인권이사회에서, 그리고 국제 비정부 기구 차원에서 진행된 잇 달은 평화권 결의 및 선언은 평화권이 국제적으로 인정된 규범으로 확립되어 가고 있음을 말해 준다.

그럼에도 불구하고 평화권은 그 범주의 모호성, 복합적인 의무 담지자, 국제인권법으로 성문화 되지 못한 점, 그리고 연대권에 대한 불신과 비판 등 경성 국제인권 규범으로 정착하기까지 적지 않은 과제를 안고 있는 것도 사실이다. 평화권이 국제인권법으로 발전하는 방안의 하나로, 연대권을 포함한 국제인권의 발달이 역사적 과정인 점을 상기하며 그 정당성과 타당성을 함께 고려한 점진적 접근을 적극 검토해볼 만 하다. 이는 권력정치가 엄존하는 국제관계에서 인권과 같은 보편가치는 국가주권을 합리적이고 유연하게 제약하며 실현될 수 있다는 판단에 따른 것이다.<sup>39)</sup>

이 장에서는 지금까지 논의한 국제사회에서의 평화권 논의가 북한

인권에 주는 시사점을 생각해보며 결론을 대신하고자 한다. 먼저 전제 해 둘 것이 두 가지 있다. 두 전제는 상호 모순적으로 보이지만 둘 다 필요하다. 국제사회에서 논의되는 평화권 담론과 관련 제안들이 이상 주의적이라는 측면이 그 하나의 전제이다. 유엔 안팎에서의 여러 평화 권 결의 혹은 선언들이 주로 그 지향과 목표를 담고 있는 데 비해, 그것을 현실에서 합의하고 이행할 구체적인 방법론이 미흡한 것이 부인 할 수 없는 사실이다. 이는 남북한 군사적 대치와 상호 불신이 지속되고 있는 한반도 안보 현실에서 평화권 논의가 대단히 조심스럽고 민감함을 말해준다. 그래서 평화권 논의가 북한인권에 주는 함의가 제한적일 수 있음을 먼저 지적해 두고자 한다. 또 다른 전제는 첫 번째 지적에도 불구하고, 한반도의 안보 현실은 평화권에 대한 관심과 수용을 필요로 한다는 점이다.<sup>40</sup> 평화권을 소극적 차원에서 침략 전쟁을 비롯한 폭력에 가담하지 않고 평화로운 삶을 영위할 권리로, 적극적 차원에서는 그런 소극적 평화를 저해하는 구조적, 문화적 폭력을 거부하고 지속 가능하고 정의로운 삶을 영위할 권리로 말할 수 있을 것이다. 한반도에서 소극적 평화권은 전쟁 및 전쟁위협 반대, 분쟁의 평화적 해결을 통해 평화와 안전을 누릴 권리를 말한다. 현실적으로 소극적 평화권은 남북간 평화공존 및 긴장완화, 한반도 비핵화, 평화체제 구축이 핵심이다. 여기서 현대 평화권 논의의 핵심인 권리 담지자와 의무 담지자를 분명히 하고 상호 역할을 증진하는 일이 중요하다. 이를 위해서는 관련국들이 6자회담 및 양자대화를 통한 협력은 물론 남북한 주민들이 자신의 평화권을 그 의무 담지자들인 남북한을 비롯한 당사국들에 촉구, 주장하는 일을 활성화 할 필요가 있다.

39. 이상은·서보혁, “국제 평화권 논의의 추세와 함의,” pp. 81~82.

40. 이하는 이상은·서보혁, “국제 평화권 논의의 추세와 함의,” pp. 82~83을 일부 수정.

1
2
3
4
5
6
7
8
9



한반도에서 평화권이 주는 더 의미 있는 시사점은 적극적 측면의 평화권이다. 왜냐하면 적극적 차원의 평화권은 평화에 대한 적극적 인식은 물론, 평화권에 대한 주체적 이해와 아래로부터의 접근가능성을 열어놓고 있기 때문이다. 물론 분단 상황에서 평화가 소극적 차원에서 인식되어 오면서 평화=안보로 인식되어 국가 주도의 논의 및 정책 결정이 이어져 왔기 때문에 적극적 평화권을 논의할 기초가 부재하였다. 그러나 분단이 인권, 민주주의를 유보하는 명분이 될 수 없다는 것은 1987년 민주화 이후 보편타당성을 획득하였다. 더구나 남한이 평화통일을 전망하며 인권 등 보편가치를 한반도에서 구현하는 길을 모색할 필요성이 높아지고 있다.<sup>41</sup> 그런 맥락에서 적극적 평화권은 중대한 의미를 가지는데, 거기에는 군비보유의 배제, 국가에 의한 평화 저해 행위(무기수출 등)의 배제, 양심과 종교의 자유에 따른 군사활동 불참의 권리, 군사적 목적의 기본권 제한(재산 압류, 표현의 자유 제한 등) 금지, 전쟁위험(군사적 긴장 혹은 갈등)에 처하지 않을 권리 등이 포함될 수 있다. 여기에 군사안보정책으로 인해 시민의 인권과 근본적 자유가 침해받지 않을 권리, 그리고 그와 관련한 국가 정책이 투명하게 진행되고 거기에 시민이 참여할 권리도 적극적 평화권에 포함될 수 있다. 이는 주한미군 및 기지 운용, 정부의 무기도입사업, 군사기지 이전 및 건설 사업, 대북정책, 해외파병정책 등을 재평가할 계기를 제공해주고 있다. 한반도에서 평화권의 현실 타당성을 검토하기 위해서는 위 두 차원에서 논의와 함께, 권리의 담지자로서 개인과 집단이 자신의 입장과 이해를 반영하여 평화권에 접근할 필요가 있다.

이상의 논의를 전제로 국제사회에서의 평화권 논의가 북한인권

---

41. 서보혁, 『코리아 인권: 북한인권과 한반도 평화』 (서울: 책세상, 2011).

주는 시사점을 시각, 범주, 주체, 접근방향, 방법 등 다섯 가지 측면에서 생각해보자.

첫째, 평화권을 북한인권에 적용한다고 해도 그것은 한반도의 일부라는 시각이 적절할 것이다. 왜냐하면 북한인권을 북한주민의 인권이라 하든지, 북한 지역 내의 인권이라 하든지 상관없이 한반도의 안보 현실을 감안할 때 북한인권을 북한의 인권문제로만 대상화, 구체화 해서 이해하는 것이 비현실적이기 때문이다. 북한의 핵무기 개발이나 재래식 도발 등 어떠한 경우에도 북한인권은 한반도 인권의 일부로 파악해야 평화권 논의의 타당성을 획득할 수 있을 것이다. 물론 평화권의 측면에서 북한인권은 한반도에만 국한되지 않고 동북아와 세계의 평화에도 영향을 미칠 수 있다. 다만, 평화권의 측면에서 북한인권이 북한주민 혹은 지역 내의 인권문제로 한정되지 않고 남북한 주민 전체의 생존에 영향을 미친다는 점에서 한반도 인권 차원에서 파악하고, 그 일부로서 북한인권을 접근하는 것이 타당하다고 보는 것이다. 물론 이런 시각이 북한인권의 심각성을 완화시키는 논거로 이용되는 것은 경계할 일이다. 이는 아래 북한인권 범주를 보면 알 수 있다.

둘째, 평화권의 측면에서 북한인권의 범주는 북한에서 일어나는 각양의 폭력으로 북한주민의 평화로운 생존과 직결되는 문제들과 그것을 재생산하는 구조를 포함한다. 이는 평화권의 측면에서 북한인권의 내용(contents)을 이해하고 집단권으로써 3세대 인권의 한계를 극복하는데 도움을 준다.

일국 차원의 인권문제도 개인, 사회, 국가, 국제 등 크게 네 차원에서 파악해볼 수 있다. 평화권의 측면에서 볼 때도 북한인권은 개인 차원에서의 폭력문제를 다룰 수 있다. 개인 차원의 폭력은 개별 문제로만 파악할 수 없는데, 그 이유는 그 폭력이 사회적 문제를 반영할 수 있기

1
2
3
4
5
6
7
8
9

때문이다. 특히, 경제적 생존과 관련된 개인 차원의 폭력은 개별적이거나 우연한 현상이 아니라 북한에서의 경제난 및 부패와 관련된 현상일 수 있기 때문이다. 북한과 같이 개인의 자율성, 시민사회의 독자적 공간이 극히 작은 경우 개인 차원의 폭력과 사회 차원의 폭력은 구분하기 힘들 정도로 중첩되는 부분이 적지 않다. 이는 평화권의 측면에서 북한인권 문제란 북한사회에 폭넓게 퍼져있는 군사문화 혹은 군사주의적 관행에 주목할 필요성을 제기한다.

북한은 하향식 사회, 위계적인 문화를 특징으로 보이고 있기 때문에 개인 차원의 폭력이 사회 차원의 폭력과 깊이 결부되어 있듯이, 사회 차원의 폭력이 국가 차원의 폭력과 밀접히 연관되어 있다. 최근 북한에서 경제난으로 시장이 인정되고 있어 사회 차원의 폭력에 대한 관심이 일고 있지만, 북한사회의 특징을 고려할 때 국가폭력은 사회폭력을 매개하든 그렇지 않든 개인폭력과 연관성이 있다고 가정하는 것이 무리가 아닐 것이다. 노동당 간부의 자기 권한을 이용한 부정행위가 특정 주민에 영향을 미치는 과정에서 폭력이 행사될 수 있기 때문이다. 한편, 평화권의 측면에서 북한인권에서 다른 차원의 폭력보다 국가 차원의 폭력이 가장 주목받는 이유는 그 영향이 북한지역에 국한되지 않고 남한주민과 그 밖의 사람들의 평화적 생존에 영향을 미치기 때문이다. 북한 국가폭력의 심각성이 크기 때문에, 자연스럽게 평화권의 측면에서 북한인권을 논할 때 북한 국가권력의 평화 위협행위에 주목하는 것이다. 여기에는 군사문화의 사회화, 핵개발, 높은 군사비, 나아가 도발 행위 등이 포함된다.

평화권의 측면에서 북한인권의 범주에 국제 수준이 포함된 것이 눈에 띌 수 있다. 일국의 인권문제에 국제 수준이 포함된 것은 인권문제의 국제적 보편성은 물론 일국의 인권문제에 국제 레짐(regime), 해당

국의 대외관계 그리고 국제적 사건이 영향을 줄 수 있기 때문이다. 남북한 관계, 북한과 적대관계에 있는 미국과 일본의 한반도 정책, 그 외 북한의 대외관계, 유엔을 포함한 국제사회의 평화 관련 정책 및 논의 추세 등이 국제 차원의 북한 관련 평화권 논의에서 다뤄질 수 있다.

셋째, 평화권의 측면에서 북한 인권문제를 다룰 주체는 그 분류법에 따라 몇 가지로 생각해볼 수 있다. 먼저 북한인권 상황이 대단히 심각하기 때문에 그 개선 주체로 북한을 배제하고 국제사회가 그 역할을 다해야 한다는 입장이 있을 수 있다. 국제사회 주도의 북한인권 개선 노력은 북한정부의 인권 침해 책임과 국제사회의 적극적 역할을 부각한다는 점에 의의가 있지만, 현실적으로 북한 정부가 존재하고 궁극적으로 북한주민이 인권개선의 주체 및 수혜자로 나서야 한다는 점에서 문제가 있다. 그와 달리 북한과 국제사회를 평화권의 측면에서 북한인권 개선에 다 같은 주체로 설정하고 적절한 역할분담을 바탕으로 협력적인 인권개선을 추진할 수도 있을 것이다. 이때 평화권의 측면에서 북한과 국제사회의 역할을 어떻게 분담하고 역할을 추진할지가 관건이다. 이 문제는 별도의 논의가 필요한 중대한 주제이다. 또 위 두 주체 분류 사이에서 북한 정부를 평화권 개선 주체로 보지 않고, 국제사회와 북한주민을 주체로 설정할 수 있다. 이 분류는 북한 정부(혹은 정권)와 주민을 분리 접근하는 입장에서 국제사회 주도, 북한주민 보조의 역할 설정을 통해 평화권 개선을 도모하는 한편, 북한 정부를 고립하는 효과를 추구할 수 있다. 이런 주체 설정은 국제사회 일각의 북한인권정책(운동)에서 찾을 수 있지만 그 효과는 아직 미지수이다.

위 세 주체 분류 중 북한과 국제사회의 적절한 역할분담을 통한 인권개선이 다른 분류보다 상대적으로 더 타당해 보인다. 그 구체적인 설정은 향후 과제로 남겨놓을 수밖에 없지만, 그 논의에서 남한의 역할

1
2
3
4
5
6
7
8
9

을 어떻게 설정할 수 있는지의 문제는 반드시 검토할 바이다. 결국 평화권의 측면에서 북한인권 개선을 향한 적절한 주체 설정은 그 효과와 관계있다고 볼 수 있기 때문에 접근 방향 및 방법과 긴밀히 관련지어 논의하여야 할 것이다.

넷째, 평화권의 측면에서 북한인권을 접근하는 방향은 위에서 다른 시각, 범주, 그리고 주체에 관한 논의를 반영하여 검토하여야 할 것이다. 그것은 포괄접근, 연계접근으로 요약할 수 있다. 이는 비단 평화권의 측면에서의 북한인권 논의에 국한되지 않는다. 북한인권이 전반적으로 열악하다고 평가되고 있고, 그 성격과 원인에서 북한체제가 일차적인 측면이지만 분단과 정전체제, 그리고 국제질서 등이 작용하고 있기 때문에 북한인권 개선을 북한인권 문제에 국한시켜 접근하는 것은 한계를 가질 수밖에 없다. 포괄접근이 필요한 이유이다. 하물며 평화권의 측면에서 북한인권을 접근할 때 포괄접근은 더 중요하다. 여기서 포괄 접근이란 이중적인 의미인데, 평화권 범주 내에서의 내용은 물론이고 평화권과 다른 북한인권 문제를 함께 고려하는 접근을 말한다. 그러므로 포괄접근은 연계접근과 동전의 양면을 이룬다. 연계접근이란 포괄 접근상의 관련 영역들 간의 상호연관성, 상호의존성을 반영해 인권개선을 추진하는 것을 말한다. 가령, 북한인권에서 평화권과 생존권은 분리해 별도로, 특히 선후경중의 문제로 접근한다면 그 중 어느 것도 소기의 효과를 거두기 어려울 것이다. 마찬가지로 북한의 평화권 범주 내에서 사회폭력과 국가폭력의 종식 문제도 어느 한 영역에만 초점을 두고 접근하는 것은 한계가 있다. 그러므로 평화권의 측면에서 북한인권 접근방향은 포괄접근과 연계접근이 불가피하다. 문제는 그 틀을 수립하는 일이 간단하지 않다는 점이다. 지금까지는 이런 시도가 거의 없었다고 해도 과언이 아니다.<sup>42</sup> 그렇지만 어렵다고 해서 평화권의 측

면에서 북한인권문제의 복잡성에 기인한 포괄접근과 연계접근의 틀을 수립하지 않는다면, 지금까지 보인 것처럼 각개약진식의 자기만족형 접근에서 벗어나지 못할 것이다. 물론 포괄접근이 수립되기 이전까지, 혹은 연계접근이 부정적으로 전개될 경우 아무 것도 할 수 없는 상황을 상정해볼 수도 있을 것이다. 그렇기 때문에 통일연구원 같은 국책 연구기관이나 학술기관들이 협력하여 거시연구가 필요하다.

다섯째, 평화권의 측면에서 북한인권 개선 방법, 즉 정책수단의 문제이다. 일반적으로 북한인권 개선 방법을 비판과 압박, 지원 중단, 제재 등 강경책과 대화와 교류, 지원, 협력 등 온건책으로 나누곤 한다. 그 밑바탕에 모니터링과 국제인권 메커니즘의 작동을 설정해볼 수 있다. 그렇지만 평화권의 측면에서 북한인권은 위와 같은 일반적 방법을 본격적으로 실행하기에 앞서 평화권과 관련한 북한인권 논의의 필요성에 대한 공감대를 넓히고, 그 목록을 작성하고, 그에 기초하여 모니터링을 실시하는 일이 우선적인 과제이다. 그리고 평화권의 측면에서 북한인권 개선 방법을 검토해야 할 터인데, 그 중 억지와 봉쇄와 같은 극단적인 방법이 적절한지 검토해보아야 할 것이다. 동시에 현장접근과 북한의 국제사회 참여를 이끌어낼 방법을 적극 모색해야 할 것이다. 이를 위해서 비교 사례연구가 활성화되어야 할 것이다.

이상 국제사회에서의 평화권 논의가 북한인권에 주는 시사점을 제시하면서 향후 과제도 생각해보았다. 평화권은 그 필요성에 힘입어 논의가 지속되면서 진전을 보이고 있지만, 국제인권규약으로서의 위상과 현실적인 실행 방법 등의 측면에서 한계를 가지고 있기도 하다. 그런

42. 예외적인 시도로 2004, 2005년 한국 국가인권위원회 주선으로 제네바와 서울에서 북한인권은 물론 한반도 평화 및 안보, 대북 인도적 지원, 북한 개발 등에 관한 전문가와 활동가, 그리고 외교관들이 모여 세미나를 열어 북한인권에 대한 포괄적 논의를 시도한 바가 있다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

특징을 가진 평화권을 북한인권 논의에 적용할 경우에 신중함과 민간 함이 나타난다. 그럼에도 북한의 군사주의와 한반도의 군사적 긴장 상태를 고려할 때 평화권이 북한은 물론 한반도 차원에서 논의될 필요성은 충분하다. 위에서 북한인권에 평화권을 적용할 때 어떤 전제가 필요하고 그 현실성을 제고하기 위한 방향과 방법을 논의해보았지만 시론적 수준을 크게 넘어서지 못하고 있다. 몇 가지 제기한 향후 과제를 바탕으로 평화권 논의가 활발해지길 기대해본다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

류은숙. 『인권을 외치다』. 파주: 푸른숲, 2009.

미셸린 이사이, 조효제 옮김. 『세계인권사상사』. 서울: 도서출판 길, 2005.

브란트위원회, 이원재 역. 『남과 북: 브란트보고서, 생존을 위한 전략』.  
서울: 나남, 1981.

서보혁. 『코리아 인권: 북한인권과 한반도 평화』. 서울: 책세상, 2010.

잭 도널리, 박정원 옮김. 『인권과 국제정치: 국제인권의 현실과 가능성  
및 한계』. 서울: 오름, 2002.

조효제. 『인권의 문법』. 서울: 후마니타스, 2007.

Dick, Caroline. *The Perils of Identity: Group Rights and the  
Politics of Intragroup Difference*. Vancouver and Toronto:  
UBC Press, 2011.

Forsythe, David P. *Human Rights and Peace: International and  
National Dimension*. Lincoln and London: University of  
Nebraska Press, 1993.

Freeman, Michael. *Human Rights: Key Concepts*. Malden: Blackwell  
Publishers Inc, 2002.

Galtung, Johan. *Human Rights in Another Key*. Cambridge: Polity  
Press, 1994.

\_\_\_\_\_. *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict,  
Development and Civilization*. Thousand Oaks: Sage  
Publications Ltd, 1996.

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9



- Ignatieff, Michael ed. *American Exceptionalism and Human Rights*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Lauren, Paul Gordon. *The Evolution of International Human Rights. Second Edition*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2003.
- Mertus, Julie A. *The United Nations and Human Rights: A Guide for a New Era. Second Edition*. New York: Routledge, 2009.
- Roche, Douglas. *The Human Right to Peace*. Ottawa: Saint Paul University, 2003.
- Sen, Amartya K. *Commodities and Capabilities*. Oxford: Oxford University Press, 1985.
- Spanish Society for the Advancement of International Human Rights Law (SSIHRL). *Luarca Declaration on the Human Right to Peace*. Oviedo: Madú Ediciones, 2007.

## 2. 논문

- 김형민. “평화와 인권: ‘평화권’에 대한 사회윤리적 고찰.” 『신학사상』. 통권 제114호(연세대학교 한국기독교문화연구소), 2001.
- 서보혁. “국제 평화권 논의의 추세와 함의.” 『21세기정치학회보』. 제22집 1호, 2012.
- 이경주. “평화국가 원리, 그 가능성과 한계.” 『이제 ‘평화국가’를 이야기하자: ‘평화국가’ 구상과 시민사회운동』. 참여연대 평화군축센터 발족 3주년 심포지엄 발표문(배재대학교 학술지원센터), 2006.8.10.
- 이근관. “국제적 인권으로서의 평화권에 대한 고찰.” 『인권평론』. 통권 1호(한길사), 2006.12.

임재성. “평화권, 아래로부터 만들어지는 인권: 한국 사회운동의 ‘평화권’ 담론을 중심으로.” 『경제와 사회』. 통권 제91호(비판사회학회), 2011.

정혜인. “평화적 생존권의 보호영역에 관한 연구.” 『한양법학』. 제35집 (한양법학회), 2011.

Alston, Philip. “Conjuring up New Human Rights: A Proposal for Quality Control.” *The American Journal of International Law*. Vol. 78, No. 3, 1984.

\_\_\_\_\_. “Peace as a Human Right,” in Richard P. Claude and Burns H. Weston (eds.). *Human Rights in the World Community: Issues and Action. Second Edition*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992; 2006.

Hayden, Patrick. “Constraining War: Human Security and the Human Right to Peace.” *Human Rights Review*. Vol. 6, No. 1, 2004.

Mayor, Federico. “The Human Rights to Peace.” *United Nations Economic, Scientific and Cultural Organization*. January 1997.

Nussbaum, Martha C. “Capability As Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice.” *Feminist Economics*. Vol. 9, No. 2~3, 2003.

### 3. 기타 자료

Donahoe, Eileen Chamberlain. “Explanation of Vote by the United States of America: Resolution on the Promotion of the Right

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9

- of Peoples to Peace.” UN Human Rights Council-14th Session. Geneva. 17 June 2010.
- Mayor, Federico. “Report by the Director-General on the Human Rights to Peace.” 29 C/59. General Conference, 29th Session. UNESCO. Paris: 29 October 1997.
- “Santiago Declaration on the Human Rights to Peace.” Adopted at the International Congress on the Human Right to Peace. Santiago, Spain. 9-10 December 2010.
- UN Commission on Human Rights. “Conscientious Objection to Military Service.” 1998/77. 58th meeting. 22 April 1998.
- UN Commission on Human Rights. “Promotion of the right of peoples to peace.” 2002/71. 56th meeting. 25 April 2002.
- UN Commission on Human Rights. “Towards a Culture of Peace.” 2000/66. 66th meeting. 26 April 2000.
- UN General Assembly. “Culture of peace.” A/RES/52/13. Fifty-second session. Distr. 15 January 1998.
- UN General Assembly. “Declaration and Programme of Action on a Culture of Peace.” A/53/243. Fifty-third session. Distr. 6 October 1999.
- UN Human Rights Council. “Progress Report of the Human Rights Council Advisory Committee on the Right of Peoples to Peace.” A/HRC/17/39. Seventeenth Session. Distr.: General. 28 March 2011.
- UN Human Rights Council. “Resolution Adopted by the Human Rights Council: Promotion of the Right of Peoples to Peace.” A/HRC/RES/14/3. June 17, 2010.

## 유엔의 개발권 논의 동향과 북한인권에서의 시사점

박흥순(선문대학교)

### I. 서론: 문제의 제기

### II. 개발, 개발권의 개념과 발전

1. 유엔 개발권 선언과 개발권의 주요 발전
2. 개발권의 실행을 위한 유엔의 장치 및 제도
3. 유엔에서의 개발권 관련 논의 동향

### III. 개발권의 주요 내용, 성격과 쟁점

1. 개발권의 개념 및 내용
2. 개발권의 주요 쟁점
3. 국제사회의 정치역학

### IV. 개발권, 인권과 북한

1. 개발권 논의와 한국
2. 북한의 개발권에 관한 인식, 입장과 함의

### V. 대북 인권정책에 대한 함의

### VI. 결론

### 참고문헌



## I. 서론: 문제의 제기

개발(development)은 사회와 국가의 발전을 통하여 인간의 정치적, 경제적, 사회적 환경과 조건을 개선함으로써 인간의 생존, 번영과 안전을 보장하는 조치이다. 따라서 개발은 국가와 국제사회의 중요한 정책 과제이며 개발을 위한 각종 노력이 다양하게 이루어지고 있다. 특히 탈냉전시대에 이르러 동·서의 이념적, 정치적 갈등을 넘어, 세계화의 가속화에 따른 국가간 경쟁의 강화, 내전, 지역분쟁, 종교적, 문화적 갈등, 그리고 경제, 무역, 통상 등에 수반되는 의제로 인하여 개발문제를 둘러싼 관심도 증대하였다.

개발의 중요성과 개발이 개인의 안녕과 복지에 미치는 영향에 비추어, 개발이 과연 개인의 권리로서 성립할 수 있느냐 그리고 개발권의 목적이나 수단, 그리고 그것을 보장하는 장치나 제도가 어떻게 마련되어야 하느냐 등의 논의가 개발권(the rights to development)의 문제로서 제기되어 왔다.

개발권은 특히 인권 개념의 발전에서 기본적 시민적, 정치적 권리나 경제·사회·문화적 권리를 넘어 이른바 제3세대 인권의 하나로서 대두하였고, 이에 따라 유엔을 비롯한 국제사회의 논의에서 주요한 글로벌 의제로 다루어지고 있다. 가령 개발은 환경, 평화, 인도적 지원, 공동유산 등과 더불어 국제사회의 협력과 단결에 의해서 해결되어야 할 의제로서 인식되고, 이에 따라 여러 가지 쟁점을 야기하고 있다. 1986년 유엔총회가 개발권에 관한 선언을 채택한 이래 25년 이상이 경과한 현재, 개발권의 논의는 단순히 인권적 차원의 규범적, 이론적 정당성의 문제뿐만 아니라, 국내정치적 및 국제정치적 타당성의 문제를 포함하고 있고 따라서 그 함의도 매우 크다고 할 수 있다.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

인권적 접근의 하나로서 개발권을 논의하고 그 의미를 파악하는 것은, 특히 인권 관련에 명확한 이론적 분석과 이해를 도모하는데 기여할 것이다. 나아가서 개발권의 논의는 북한의 개혁, 개방, 그리고 인권개선을 통한 북한의 정상화, 남북 간의 경제협력 및 나아가서 개발협력을 통한 평화적 변화와 남북통일을 추구하는 한국의 대북정책에 비추어 중요한 연구가 될 것이다. 개발권의 개념 및 국가적, 국제적 논의의 쟁점을 파악함으로써 이러한 개념이 한국과 대북정책, 그리고 북한의 인권개선, 개발 등 한반도 평화에 미치는 영향과 시사점을 찾는 데 기여할 것이다.

그러므로 본 연구의 중점은 국제적 인권으로서 개발권의 의미와 논의의 주요 쟁점을 파악하고 이러한 논의가 북한의 개발과 한국의 대북 인권 정책에 미치는 함의를 제시하는데 있다. 따라서 본 연구는 첫째, 개발권의 개념과 발전을 파악하고, 둘째, 개발권의 내용과 유엔에서의 논의현황을 설명하고, 셋째, 개발권 논의를 둘러싼 국제사회의 주요 쟁점과 입장을 분석하고, 나아가서 넷째 개발권에 대한 한국과 북한의 입장을 파악하고, 개발권이 대북인권 정책에 미치는 함의를 정리하고, 끝으로 결론을 내린다.

## II. 개발, 개발권의 개념과 발전

### 1. 유엔 개발권 선언과 개발권의 주요 발전

개발(development) 혹은 발전의 개념은 다양하게 정의될 수 있는 바, 일반적으로 국가단위에서의 경제와 사회의 성장, 진보를 의미한다.<sup>1</sup> 이

---

<sup>1</sup> KOICA, 『국제개발협력의 이해』 (서울: 한울, 2008), p. 22.

는 인간의 복지 또는 자유의 증가라는 사회적 단위에서의 진보라는 긍정적 의미로 사용된다. 물론 역사적 발전과 동·서양의 문명권에서 개발의 개념은 다양하게 이해되어온 것이 사실이다.

개발권의 연원은 유엔헌장, 세계인권선언, 그리고 두 개의 인권국제규약(A규약, 경제적, 사회적, 문화적 권리규약 및 B규약, 시민적, 정치적 권리규약)에서 유래한다고 할 수 있다. 가령, 유엔헌장의 사회적 진보와 생활수준의 향상, 경제, 사회, 문화 및 인도적 성격의 국제문제해결을 위한 국제협력, 그리고 인권과 기본적 자유권에 대한 존중 등의 목적이 그것이다.

국제적 의제로서 개발에 관한 논의는 특히 2차 세계대전 후 대두하였으나, 특히 1960년대 신생독립국의 대거 탄생과 더불어 국제사회의 구성과 유엔회원국의 확대에 의하여 촉발되었다.<sup>2</sup> 그리하여 인권적 측면의 접근으로서의 개발권은 1970년대부터 인권개념의 발전과정에서 소위 제3세대 인권의 하나로서 등장하였다. 이론적으로는 제1세대 시민적, 정치적 권리(자유권), 제2세대 경제적, 사회적, 문화적 권리(평등권)에 이어, 소위 제3세대, 단결권(solidarity)의 한 형태로서 환경권, 평화

<sup>2</sup> 오랫동안 인권과 개발의 논의는 학문적 및 정책적으로 별개의 의제로서 발전되어왔다. 1948년의 세계인권선언(UDHR)의 채택에 이른 인권논의에서 개발에 관한 직접적 언급은 거의 없었다. 비록 세계인권선언이 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 내용을 포함했지만 이는 개발권의 관점에서 구체화 된 것은 아니다. 한편 1960년대 개발학(development studies)이 학문적 및 정책연구 분야로서 대두했지만, 그 중심은 주로 정책적 개입이나 정치적 조치가 사회적 질서를 변화시킬 수 있는가에 맞추어졌다. 탈식민화와 신생국가들의 등장에 맞추어 개발학의 목표는 인권보다는 주로 경제성장이었다. 즉 국가가 개발의 역군(agent)이며 개발의 수단은 거시정책수단 및 국제금융체제 맥락에서의 국가경제계획이라는 것이 지배적인 사고였다. 이러한 인권과 개발의 이원성은 1970년대 개도국들이 신국제경제질서(NIEO) 주창에 의해 변화되기 시작하였고, 1974년 유엔 총회의 신경제질서 성립에 관한 선언 채택 등 개발권에 관한 논의가 활성화되었다. Bonny Ibhawoh, "The Right to Development: The Politics and Polemics of Power and Resistance," *Human Rights Quarterly*, Vol. 33 (2011), pp. 76~104.

1
2
3
4
5
6
7
8
9



권 등과 같은 일종의 ‘집단적 권리’(collective rights) 혹은 그룹 권리로써 대두된 것이다.

개발권의 등장은 냉전시대의 동서갈등 그리고 선진국, 개도국간의 남북갈등 속에서 주로 개도국 혹은 비동맹국가들이 서구 중심의 국제질서에 대한 비판과 도전으로서 주창한데서 그 유래를 가지게 되었다. 가령 1970년대 유엔 총회를 중심으로 대다수 신생국들은 신국제경제질서(NIEO)를 촉구하고, 대외원조확대, 무역조건개선, 기술, 자본 공여 등 선진국에 대하여 국제질서의 재편을 촉구하는 조직적인 요구를 하였다. 이러한 배경에서 개도국들은 개인권에서 집단권으로 그 관심을 옮겨갔는바, 특히 자주적 결정(self-determination)의 권리, 소외된 그룹의 세계자원에 공정하고 평등한 권리, 인종차별을 받는 민족의 인권을 포함한 법 앞의 평등의 권리, 그리고 개발의 권리와 평화의 권리 등이 그 대표적인 권한이다. 그리하여 유엔총회는 일찍이 1979년 결의문(34/46)에서 “개발권은 인권이며, 개발을 위한 기회의 평등은 국가 내에서 개인들 경우처럼 국가의 명제이다”라고 강조하였다.<sup>3</sup>

1980년대 이르러 대다수 유엔회원국들은 선진국에 대하여 개발에 관하여 보다 많은 관심과 지원을 촉구하게 되었다. 1981년 3월 유엔 인권위원회(UNCHR)는 개발권에 관한 연구와 준비를 위해서 실무그룹을 구성하도록 의결하였다. 초안그룹의 작업의 결과 1986년 급기야는 개발을 권리로써 주창하는 결의안을 채택하기에 이르렀다. 1986년 유엔총회는 개발을 인권으로서 규정한 ‘개발권에 관한 선언’(Declaration on the Right to Development)을 압도적 지지로 채택하였다(UNGA

---

<sup>3</sup>- Theodore C. Van Boven, “Distinguishing Criteria of Human Rights,” Karl Vasak (ed.), *The International Dimensions of Human Rights*, Vol. I (CT, Greenwood Press, 1982), p. 55.

41/128, 미국은 반대, 8개국 기권).

10개항으로 이루어진 유엔총회 선언문은 우선 “개발권은 각 개인과 모든 사람들이 모든 인권과 기본적 자유가 전적으로 실현될 수 있는 경제적, 사회적, 문화적 및 정치적 발전(개발)에 참여하고, 기여하고, 또한 향유할 자격을 갖는 천부적인 인권”이라고 규정하고 있다(선언문 1조 1항).<sup>4</sup> 또한 개발권은 “사람들이, 두 개의 국제인권규약의 규정에 따라, 그들의 모든 자연적 부와 자원에 대한 전면적인 주권에 관한 천부적 권리를 행사하는 것을 포함하여 자결권의 전면적인 행사를 의미한다”(선언문 1조 2항). 따라서 개발권은 천부적인 인간의 권리이며, 다른 기본적 인권을 실현하는 전제조건이며 동시에 그 결과라고 할 수 있다.

#### <개발권에 관한 국제사회의 주요 논의 연표>

1968년 제1차 세계인권회의(테헤란)	
1969년 유엔총회 결의문 2542(XXIV) (사회진보와 개발에 관한 선언) 채택	1
1974년 유엔 신경제질서(NIEO) 성립에 관한 선언 채택	2
1979년 유엔인권위원회 개발권을 인권으로 인정	3
1981년 유엔 인권위원회 개발권에 관한 실무그룹구성	4
1986년 유엔총회 ‘개발권에 관한 선언’ 채택	5
1992년 리우(Rio) 환경개발 선언	6
1993년 제2차 세계인권회의(비엔나 인권선언 및 행동 프로그램 채택)	7
1998년 개발권에 관한 정부간 실무그룹(Open-ended Working Group) 구성	8
2000년 유엔 새천년 선언(Millennium Declaration), MDG(2001-2015) 발표	9
2002년 몬테레이(Monterey) 합의(개발자원)	

<sup>4</sup>-James C.N. Paul, “The Human Right to Development: Its Meaning and Importance,” *The Third World Legal Studies*, Vol. 11 (1992), pp. 30~33.

- 2004년 고위급 태스크 포스(high-level task force) 설치(5명의 독립전문가 포함)
- 2005년 유엔세계정상회의 최종합의문(Outcome Document)
- 2006년 개발권에 관한 총회 결의문 채택
- 2007년 원주민의 권리에 관한 선언

선언문에 의하면, “국가”가 이러한 개발권의 실현에 대한 1차적 책임(the primary responsibility)이 있는바, “개발권의 실현에 호의적인 국가적 및 국제적 조건을 구축”하여야 한다(선언문 제3항). 개발권에 관한 유엔 고위급 태스크 포스(HLTF)에 따르면, 이러한 조건의 구축을 위한 국가의 책임은 3가지 측면을 포함하는 바, 1) 국가들이 공동으로 전지구적 및 지역적 파트너십을 통하여 행동하고(3조), 2) 국가들이 개별적으로 그 관할에 속하지 않는 사람들에게 영향을 미치는 정책을 채택하고 실행하는 행동을 취하고(전문 2항 및 제3조), 3) 국가들이 개별적으로 그 관할에 속하는 사람들에게 영향을 미치는 국가적 개발정책과 프로그램을 수립하는 행동을 취하는 것(제2조)이 그것이다.<sup>5</sup>

개발권이 초창기 주로 개도국의 요구와 주창으로 이루어진 점에서, 개발권은 “개도국들의 권리”로서 명명되기도 하였다. 이러한 개발권은 점차 유엔을 비롯한 국제사회의 논의에서 그 인식이 제고되고, 주요한 선언문 및 정상회의 등에서 반복적으로 언급됨으로써 국제규범으로서의 외연을 확장하고 있다. 특히 2003년의 비엔나 세계인권회의 후 ‘비엔나 선언 및 행동프로그램’은 개발권에 관하여 광범위하게 다루면서, 민주주의, 개발과 인권 및 기본적 자유에 대한 존중은 상호의존적이고 상호보완적이라고 인정하였다. 개발권은 또한 유엔총회 선언문 이후,

---

<sup>5</sup> <[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/RtD/RTD\\_at\\_a\\_glance.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/RtD/RTD_at_a_glance.pdf)> (검색일: 2012.6.10).

아프리카 인권헌장, 아랍 인권헌장에서 인정되고, 기타 주요한 국제선언, 가령 1992년 리우선언, 2000년 새천년 선언, 2002년 몬테레이합의(개발원조 재원회의), 2005년 세계정상회의 및 2007년 세계원주민권리선언 등에서 재확인되었다.

## 2. 개발권의 실행을 위한 유엔의 장치 및 제도

개발권 선언은 개발활동에 종사하는 사람들은 인권, 특히 참여의 권리를 촉진하고 보호해야만 하고, 따라서 정부와 정부간 국제기구는 이러한 목적을 달성하기 위한 법적 조치를 취해야만 한다고 규정하고 있다. 그러나 이러한 요청에도 불구하고 실제로 이 권리의 이행(implementation)이나 강제(enforcing)를 위한 구체적인 규정은 갖추지 않고 있다. 다만 현재 유엔체제하에서 유엔은 일반적인 인권관련 제도와 더불어 개발권의 실행을 위한 기제(mechanism)를 갖고 있다.<sup>6</sup> 즉, 1) 인권이사회(HRC, 전 인권위원회) 및 총회, 2) 정부간 실무그룹, 3) 고위급 태스크포스(HLTF), 4) 유엔인권최고대표 및 사무소, 5) 그리고 기타 다양한 유엔기관 등이 그것이다. 1986년 개발권 선언 이래 유엔인권위원회는 개발권의 규범적 발전에 중추적 역할을 하였다. 무엇보다도 1993년에 비엔나에서 유엔주도의 세계인권회의를 개최하고 개발권을 “보편적이고 불가양의 권리이며, 기본적인권의 핵심부분”이라고 규정하는데 기여하였다. 또한 유엔인권위원회는 1998년 개발에 관한 유엔실무그룹 및 1999년의 독립전문가의 임명을 시행하였다.

1998년 설치된 정부간 실무그룹(OEWG)은 1년에 한 번씩 회의를

<sup>6</sup> <[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/RtD/RTD\\_at\\_a\\_glance.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/RtD/RTD_at_a_glance.pdf)> (검색일: 2012.6.10).

가지고 그 결과를 인권이사회 및 총회에 보고한다. 정부간 실무그룹의 임무를 요약하면, 1) 선언문에서 제시된바 개발권의 촉진과 이행에 관한 감시와 검토 및 권고, 그리고 그 실현의 장애요소에 대한 분석, 2) 각국정부, 유엔기관 및 다른 국제기구, NGO 등이 제출한 그 활동과 개발권의 관계에 관한 보고서 및 기타 정보의 검토, 3) 개발권의 실행에 관한 관련 인권최고대표 사무소(인권고등판무관실: OHCHR)에 대한 자문, 그리고 개발권의 실행의 촉진을 목적으로 관련당사국 요청에 대한 기술지원 프로그램을 제안하는 것을 포함하여, 인권이사회의 심의를 위한 보고서 제출 등을 담당한다.<sup>7</sup>

또한 1998년에 설치된 독립전문가로 구성된 고위급 태스크 포스(HLTF)는 실무그룹의 심의와 제안 등을 감안하여 그 공식논의의 기반으로서 개발권의 이행에 관한 보고서를 매회기마다 실무그룹에 제출하는 것을 임무로 하고 있다.<sup>8</sup> 특히 HLTF는 인권이사회의 결의안에 따라, 최종단계에 이르러서는 “구속적 성격의 국제적 법적기준을 고려”하는 작업계획을 수행하고 있다. 유엔인권최고대표소는 1993년 최고대표자(고등판무관: High Commissioner)직 창설을 한 총회결의문 48/141에 의해서, “개발권의 실현의 촉진과 보호, 그리고 이러한 목적을 위해서 유엔체제의 관련기관의 지지를 강화하는” 명시적 임무를 갖고 있다. 그리하여 최고대표 사무소는 연구 및 개발권국(RRDD)의 개발 및 경제사회문제부(DESIB) 산하에 개발권 담당과(RD Section)에서 개발권관련 기능을 수행하고 있다.

<sup>7</sup> <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/13thSession.aspx>> (검색일: 2012.6.10).

<sup>8</sup> <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/HighLevelTaskForce.aspx>> (검색일: 2012.6.10).

개발권에 관하여 유엔인권이사회와 총회는 유엔사무총장과 유엔인권최고대표소로 하여금 정부와 유엔관련기구들이 전지구적 파트너십을 강화하는 활동을 포함하여 개발권의 이행에 관하여 매년 보고를 하도록 요청하고 있다. 인권이사회를 비롯한 유엔기구의 결의문도 매년 결의문을 언급하고 있다.<sup>9</sup> 그밖에도 개발권을 비롯하여 인권과 개발에 관련된 주요한 유엔기관 및 기구들은 경제사회 이사회를 비롯하여 유엔개발계획(UNDP) 등 각종 프로그램, 세계은행(World Bank), 유엔교육과학문화기구(UNESCO) 등 전문기구 및 산하기관 등이 포함된다.

유엔은 행정 및 관리 분야의 개혁을 통하여 능률성과 효과성을 제고하기위하여 지속적인 노력을 해온바, 특히 코피 아난 사무총장은 취임 후, 오랫동안 문제가되어온 바 다양한 기구간의 업무의 조정(coordination)을 위해서 각료급 스타일의 조직(Senior Management Group)과 4개 그룹별 집행위원회(Executive Committee, 평화 및 안보, 인도적 문제, 경제 및 사회문제, 그리고 개발그룹 분야)를 신설하였다.<sup>10</sup> 이 중에서 개발과 관련하여서는 경제 및 사회문제 집행위원회, 그리고 개발 그룹집행위원회가 각각 관련 정책개발, 관리 및 정책결정 임무를 담당한다. 경제 및 사회문제 집행위원회는 유엔개발계획(UNDP), 유엔통상개발기구(UNCTAD) 및 기타 개발원조 관련 기구 등 18개 기구 및 기관의 대표자로 구성된다. 개발그룹 집행위원회는

1
2
3
4
5
6
7
8
9

<sup>9</sup>-James C. N. Paul, "The Human Right to Development: Its Meaning and Importance," pp. 51~53.

<sup>10</sup>- 고위관리그룹(Senior Management Group)은 사무총장이 주관하는 각료급 형태의 조직으로서, 부사무총장, 본부 사무차장과 각 기구의 수장 등으로 구성된다. UNA-USA, *A Global Agenda: Issues before the 56th General Assembly of the United Nations (2001~2002)* (New York: Rowman & Littlefield Pub., 2002), pp. 94~95.

개발그룹(UNDG)의 사무국으로서 UNDP, UNFPA, UNICEF 및 세계식량프로그램(WFP)으로 구성되며, UNDP가 약 20개의 개발관련 기구들 간의 협의를 주관한다. 그 중에서 UNDP는 개도국 등 현장에서 개발의 문제를 다루는 선도책임자(Lead role)로서, 그 국가 책임자는 보통 해당국에서 거주조정관(Resident Coordinator)으로서 유엔사무총장의 대표자로서 활동한다.

### 3. 유엔에서의 개발권 관련 논의 동향

#### 가. 유엔과 국제개발의 의제

유엔은 세계최대의 보편적 국제기구로서, 국제평화 및 안전, 사회·경제적 발전을 통한 인류의 복지를 도모하고 국제적 협력을 촉진하기 위한 주요한 국제사회의 포럼이자 수단이다. 위에서 살펴본바와 같이 유엔은 회원국들의 관심과 요구에 따라 개발권 선언을 비롯하여 개발에 관한 논의와 협상의 우한 다양한 노력을 기울여 왔다. 특히 탈냉전 시대 이후, 개발은 국제사회의 글로벌 이슈로서 가장 많이 논의되는 의제의 하나로 다루어져왔다. 가령 개발의제는 안보평화, 인권, 환경과 더불어 유엔의 4대 영역이며 과제로서 여겨지고 있다. 특히 사회,경제적 개발은 빈곤 및 저개발이 다른 의제에 관련된 근본적인 문제로서 여겨지고, 또한 인간안보(human security)의 차원에서도 중요한 의제로 다루어지고 있다.

특히 탈냉전시대 각종 내전 및 지역 분쟁, 테러리즘 등의 기저에는 빈곤과 저개발문제가 있다는 판단에 따라 개발문제가 부각되고 있는 것이다. 저개발과 빈곤문제의 현황을 보면, 세계인구중 10억 명이상이 하루 1달러 미만 소득의 절대빈곤을 겪고 있으며, 특히 사라하 사막 이

남의 아프리카를 중심으로 연간 국민소득 950달러 미만의 최빈개도국(LDCs)은 약 50여 개국에 이른다. 특히 1990년대 이후 세계화의 가속화에 따라, 일부 선진국과 동아시아를 중심으로 많은 진보가 이루어진 반면, 전 세계적으로 양극화가 두드러지게 되어 가령 선·후진국간의 소득 격차는 1950년대 10대 1에서 1998년에는 19대 1로 확대되었다.<sup>11</sup>

개도국들의 요구에 부응하여 유엔은 27회 이상의 개발의제 관련 각종 특별총회를 비롯하여 글로벌 회의, 가령 1990년 세계아동정상회의, 1992년 리우환경회의, 1993년 세계인권회의, 1994년 인구개발회의, 1995년 북경 여성회의, 1995년 사회개발정상회의, 2001년 세계최빈국회의 등을 통하여 개발문제에 대한 국제적 대응을 논의하였다. 브트로스 갈리(Boutros Ghali) 유엔사무총장은 1994년 개발에 관한 종합보고서인 “개발의 의제”(Agenda for Development)를 통하여 개발에 관한 유엔의 노력과 국제사회의 협력을 주문하기도 하였다.

특히 개발협력을 통한 개도국의 발전을 위한 노력은 다자적, 양자적 경로를 통하여 지속적으로 이루어졌다. 물론 다자적으로는 특히 유엔을 중심으로 유엔체제 전체를 통하여 꾸준하게 이루어졌다. 가령 유엔의 주요기구로서 경제사회이사 및 산하의 전문기구들 가령, 세계은행, 국제통화기금은 물론, WHO, UNESCO, ILO, FAO 등의 사업과 활동이 그것이다. 그리고 UNDP, UNEP 등 각종 프로그램 또한 개도국 개발을 위한 노력, 그리고 각종 ADB(아시아개발은행), ECLAC(중남미 경제위원회) 등 지역기구들의 활동이 있다. 나아가서 인권기구들, 인권이사회 및 산하 소위원회, 각종 규약감시위원회 활동 등이 인권규범의 실행과 인권향상을 통한 사회개발에 대한 기여를 하고 있다.

<sup>11</sup> 임홍재, “개도국 개발을 위한 국제사회의 노력: 유엔 개발재원국제회의의 결과와 우리의 과제,” 『외교』, 제62호 (한국외교협회, 2002.7), pp. 563~565.

1
2
3
4
5
6
7
8
9



유엔 및 관련기관을 통한 지원 이외에 이른 바 공적개발원조(ODA) 혹은 대외원조로 알려진바 선진국의 원조공여 노력은 특히 OECD(경제협력개발기구) 및 산하 개발원조위원회(DAC)를 통하여 개별적, 혹은 양자적으로 이루어지고 있다. 가령 OECD 회원국(34개국)들은 다양한 이유로 개도국지원에 나서고 있거니와, 평균적으로 GNI 대비 0.3% 수준의 ODA를 매년 공여하고 있으며, 총 규모는 연간 평균 약 1천억 불 이상에 달한다. 이러한 선진국의 공여는 OECD 및 유엔의 권고치인 0.7%에는 미치지 못하는 것은 물론, 이러한 원조규모는 개도국의 요구나 수요에 상당히 부족하다고 평가된다. 또한 그동안의 원조 정책이나 사업이 과연 기대만큼의 효과를 거두었느냐의 비판이 지속적으로 제기되고 있는 실정이다. 그리하여 유엔은 원조의 재원을 확충하기 위하여 2002년 멕시코의 몬테레이에서 유엔개발재원(financing for development) 국제회의를 개최하고 전지구적인 재원확보 전략을 수립하였다. ‘몬테레이 합의’결과로서 미국과 유럽국가들의 ODA의 증액 약속과 더불어, 개발재원은 개도국의 국내자금 동원, 민간투자와 무역촉진, 채무탕감 등 다양한 확충 방안이 제시되었다.

또한 원조의 효과성을 제고하기 위해서 유엔이 주도하는 회의가 개최되었는 바,<sup>12</sup> 2003년 로마 선언, 2004년 마라케시 선언, 2005년 파리 원조효과성 선언이 그것이다. 가령 원조의 조화를 위한 고위급 포럼인 로마회의는 개발협력기구 대표들과 공여국 및 수원국의 대표들은 자신들의 개발협력기관의 운영정책, 절차 및 관행을 조화시키기 위한 국제적인 노력을 약속하였다. 마라케시 원탁회의는 성과평가의 중요성을 감안하여 세계은행이 주관하여 개발성과 및 평가에 관한 관리의 과제

---

<sup>12</sup> 장현식, “원조의 효과성제고를 위한 파리선언의 의미와 우리의 향후 추진방향,” 『국제기구저널』, 제2집 1호 (국제기구저널, 2007), pp. 71~77.

(Managing for Development Results: MDR)를 다루고 이를 효과적으로 지원하기 위한 원칙과 행동계획을 마련하였다. 제2차 고위급 포럼의 결과로서 도출된 파리선언은 그 이전의 국제회의에서 채택된 주요 원칙을 점검하고 그 교훈을 바탕으로 만들어졌다. 그 내용은 5가지 핵심원칙인 바, 수원국의 주인의식(ownership), 공여국-수원국간의 목표 등의 일치(alignment), 조화로운 원조(harmonization), 원조성과 관리(MfR), 그리고 상호책임성(accountability) 강화 등이다. 이에 따라 성과관리를 위한 측정지표가 제시되고, 모니터링이 이루어졌다. 그 이후 2008년 가나의 수도 아크라에서 개최된 제3차 고위급 포럼은 파리선언을 평가하고 원조효과성 제고를 위한 아크라 행동계획(Accra Agenda for Action: AAA)을 제시하였고, 또한 2011년 부산에서의 제4차 고위급 포럼은 특히 신흥 경제국가들의 역할 강화와 시민사회의 참여 확대를 통한 개발협력의 강화를 합의하였다.

## 나. 개발과 ‘새천년개발목표’(MDGs)

1990년 UNDP(유엔개발계획)는 ‘인간개발보고서’(Human Development Report)를 발간하고, 교육, 보건, 사망률 등의 지표를 사용하여 각국별로 인간개발지수(HDI)를 평가하여왔다. ‘인간개발’ 개념은 경제개발에 대한 대칭개념으로서 인간중심의 개발을 제안한 내용이다. 따라서 국제사회는 개발을 경제성장의 관점뿐만 아니라 인간개발의 관점에서도 추구하고 평가하는 접근을 하고 있다. 유엔은 2000년 새천년정상회의(Millennium Summit)를 통하여 지금까지 국제사회에서 논의해온바 다양한 개발노력을 평가하고 새로운 목표와 접근방법을 제시하였다. 이것은 새천년정상선언(Millennium Declaration)에서 이른 바 새천년 개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)로 만장일치로 채택,

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9

집대성되었는바, 그것은 8가지 주요내용을 가지고 있다. 즉, ▲절대빈곤 및 기아퇴치, ▲보편적인 초등교육달성, ▲양성평등 촉진 및 여성지위향상, ▲아동사망률 감축, ▲모성보건증진, ▲HIV/AIDS, 말라리아 등 질병퇴치, ▲환경의 지속가능성 보장, ▲개발을 위한 글로벌 파트너십 보장 등이 그것이다. 유엔은 이러한 목표에 대한 18개의 세부 목표와 48개의 세부지표를 통하여 2015년까지 달성하는 로드맵을 수립하였다.<sup>13</sup>

MDG는 유엔이 주도하여 체계적, 종합적으로 국제사회의 개발지원 노력을 결집하고 추진하기 위한 이니셔티브라는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있다. 즉, 1990년대 유엔을 중심으로 이루어진 개발 관련 국제회의와 OECD, 세계은행 등에서 논의된 바, 제시된 지표와 목표를 바탕으로 통합된 결과이다. 수치화된 개발지표와 점검 가능한 목표를 제시하고, 개발과정에서 정부, 국제기구, 시민사회 등 이해당사자 간의 글로벌 파트너십을 강조함으로써 개발과정에서의 특히 개도국의 참여와 협력을 강조하였다. 특히 MDG 목표 제8항에서 선진국들이 이행해야 할 7개의 다양한 세부과제를 제시하고 있는바, 개도국에 대한 ODA 확대, 최빈 개도국에 대한 특별수요의 고려, 개도국 상품에 대한 시장 접근제고, 부채탕감, 기술제공 등이 그것이다. 유엔은 2004년 이래 세계은행이 Global Monitoring Report와 2005년부터 유엔 MDG Report를 발간하여 MDG의 이행에 대한 점검을 하고 있다. 이와 같은 MDG의 국제적 협력과 범지구적 파트너십 바로 개발권에서 강조하는 국제적 책임과 협력을 반영하는 것이라는 점에서 그 시사점이 크다고

---

<sup>13</sup>- Roger Coate & Gail Karlsson, "Development: Meeting the Millenium Challenge," UNA-USA, *A Global Agenda: Issues before the 56th General Assembly of the United Nations (2005~2006)*, pp. 113~116.

할 수 있다.

물론 MDG의 역할과 의의에 대하여 비판적 시각도 있는 것이 사실이다. 가령 MDG가 지역별, 국가별 특성을 고려하지 않은 획일적 목표를 제시하거나 목표 대다수는 기존의 국제사회의 과제를 그대로 답습한다는 점이다. 또한 수치화된 지표로써 질적인 개선여부를 측정하기가 어렵다는 점과, 빈곤퇴치에는 역시 경제성장이 중요함에도 불구하고 이를 간과한다는 지적이 있다.<sup>14</sup> 또한 MDG에 대한 공통된 인식과 합의에도 불구하고 구체적인 이행에 관하여는 선진국, 개도국 간에 갈등이 존재한다. 선진국은 국내 자원 및 재원을 효율적으로 활용하고 건전한 거시경제정책을 통해 자생적으로 개발을 추진해나갈 것을 요구하고 있다. 또한 각국별로 국가이행 전략을 수립, 시행하고, 이러한 과정에서 인권, 여성지위강화, 환경문제들을 함께 반영할 것을 강조하고 있다. 이에 비하여 개도국은 자국의 주인의식(ownership)을 강조하고, 인권, 환경 등의 조건이나 선정의 요구는 주권에 대한 과도한 관여로서 간주하고 있다. 따라서 개발협력의 문제는 여전히 국제사회에서 ‘남북’의 문제로써 갈등의 여지를 갖고 있다.

또한 원조시행체제의 효율성을 높이는 방안에 관하여도 논의가 이루어졌는바, 2006년에는 당시 코피 아난(Kofi A. Annan) 사무총장의 제안에 따라, 유엔체제의 일관성 제고를 위한 고위급 패널(HLP on UN System-wide Coherence)이 2006년 11월 “Delivering as One”이라는 보고서를 제출하였다. 이 보고서는 원조의 현장에서 유엔기구들이 일관성 있게 활동하기위하여 유엔 상주조정관을 중심으로 통합적인 활동을 권고하고 있다.

<sup>14</sup> 박강호, “유엔새천년개발목표(MDGs)와 우리의 개발협력정책,” 『외교』, 제88호 (한국외교협회, 2009.1), pp. 76~80.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

2006년 이래 유엔에서는 개발과 인권의 상호관계에 대하여 논의가 활발히 이루어지고 있다. 아난 사무총장은 개발, 안보, 인권 등 유엔의 3대 목표 간의 상호연계와 병행추진을 강조하였다. 이러한 추진노력은 두 가지 방향에서 논의되었는 바, 첫째, 인권의 가치를 유엔개발사업의 중요목표로 삼는 입장(개발에 인권개념을 도입하는 논의)과 둘째, 진정한 인권실현을 위해서는 개발이 필요함으로 개발권을 주요 인권으로 격상하려는 입장(인권에 개발개념을 도입하려는 입장)이다. 전자는 주로, 선진국들에 의해서 수원국들의 인권증진을 위한 지원방안, 각국별 유엔 상주조정관의 인권역할 강화, 유엔인권최고사무소의 협력강화 등을 방안으로 제시하고 있다. 그러나 개도국들은 개발협력(원조)에서 이러한 인권의 강조를 반대하고 있다. 이에 비하여 개발권의 논의는 개도국을 중심으로 개발권을 주요 인권으로 격상하고 이를 구속력 있는 국제규범으로 만드는 것을 주창하는 것이다. 2006년 유엔총회 제3위원회는 이와 같은 개도국의 입장을 반영하여 개발권에 관한 결의문(A/C.3/61/L34)을 채택하였다. 일부 선진국들은 개발권이 국제규범화될 경우, 개도국이 이를 근거로 원조를 요구하는 경우의 부담을 우려하여 반대하였으나, 대다수 압도적인 표차로 채택하는 것을 저지하지 못하였다.<sup>15</sup>

MDG의 의욕적인 목표와 전지구적인 노력에 불구하고, 과연 MDG가 국제사회의 기대대로 향후 3년간이 경과한 2015년까지 목표한 바 성과를 거둘 것인가에 관하여는 현재 그 전망이 불투명한 것이 사실이다. 그러나 비록 성과가 미흡하더라도 국제사회의 조직적인 노력과 협력을 통하여 개발의 의제에 대한 범지구적이고 체계적인 노력이 시도된

---

<sup>15</sup> 조현, “유엔에서의 개발협력논의 동향과 시사점,” 『외교』, 제81호 (한국외교협회, 2007.5), pp. 52~53.

점에서 개발과 개발협력에 대한 새로운 계기를 마련한 점에서 여전히 그 의의가 크다고 할 것이다.

#### 다. 지속가능한 개발(Sustainable Development)과 글로벌 거버넌스(Global Governance)

국제사회의 개발에 대한 요구와 더불어 1970년대 초부터 환경에 대한 관심이 증가하면서 개발의 개념은 환경보전의 개념과 결합하게 되었다. 그 결과 1987년 브룬트란드(Brundt rand) 보고서(우리의 공동미래, Our Common Future)는 ‘지속가능한 개발’(sustainable development)의 개념을 새롭게 제시하였다. 이는 “미래세대의 필요를 해치지 않으면서 현세대의 필요를 충족시키는” 개발을 의미한다. 이러한 개념은 1992년 리우(Rio) 환경개발회의를 비롯하여 2002년 요하네스버그 지속가능개발 세계정상회의(WSSD), 그리고 2012년도 ‘리우+20’ 회의까지 유엔의 개발개념으로 사용되고 있다. 리우환경회의(지구헌장 Earth Charter, 리우선언 Rio Declaration 및 의제21 Agenda 21)는 ‘지속가능한 개발’은 경제적 요인과 더불어 사회적, 환경적 요인 등 3개의 축을 기반으로 한다고 밝히고, 3개 축의 동시발전을 위한 ‘패러다임’을 제시하고 있다.

2012년 6월 유엔 지속가능개발회의(리우+20)가 리우에서 개최되었는바, 이는 1992년 리우환경개발회의 후 20년이 경과한 시점에서 지속가능개발을 점검하고 그 제도적 틀을 마련하는 노력을 하였다.<sup>16</sup> 112개국 각국 정상을 비롯하여 194개국 유엔회원국 대표 및 국제기구,

<sup>16</sup> 한동만, “유엔지속가능 발전회의(리우+20) 결과,” 『외교』, 제102호 (한국외교협회, 2012.7), pp. 61~68.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

시민사회 인사, NGO대표 등 약 5만 명이 참석한 회의는 최종 합의문 “우리가 원하는 미래”(The Future We Want)를 도출하였다. 이 합의문에서 참가자들은 지속가능개발에 대한 정치적 의지를 재확인하고 특히 녹색경제(green economy)가 그 실현을 위한 중요한 수단임을 확인하였다. 그리고 그 실현을 위하여, 다양한 주체간의 파트너십 및 경험공유, 범국가적 체제논의를 위한 실무그룹구성, 고위급 정치포럼 설치, UNEP의 역할 강화촉구, 개도국지원을 위한 총회 산하 정부간협의체 구성 등을 합의하였다.

이와 같은 지속가능한 개발의 패러다임에 관하여 논란이 없는 것은 아니다.<sup>17</sup> 선진국과 개도국은 개발과 환경에 관한 인식에서 차이를 보이고 있다. 우선, 저개발에 관한 인식에서 선진국은 후진국의 내적요인을 강조한다. 즉, 후진국이 경제개발을 이루지 못한 이유를 부정부패, 부실한 정치, 선정 혹은 선한 거버넌스(good governance)의 부재 등에서 들고 있다. 이에 비하여 후진국들은 선진국의 식민주의의 유산, 신자유주의적 시장경제의 강요, 보호무역주의 등 외적 요인을 들고 있다. 환경에 관하여 선진국은 고전주의적 시장경제적 논리에 의해서 경제성장을 강조하거나 환경과 개발을 아우르는 성장이 가능하다는 입장이다. 후진국은 선진국의 입장은 신식민주의적 성격이 강하며, 환경규정의 강조가 불평등한 경제발전을 영속화하기 위한 수단이라고 인식하고 있다. 또한 선진국의 책임과 지원에 관하여, 선진국은 후진국의 자조능력이나 노력의 미비와 책무성의 결여를 지적하고 있다. 이에 비하여 후진국은 선진국의 역사적 책임과 개도국 사정을 무시한 원조정책의 결과에 대하여 반성을 요구하고 원조를 대폭 확대할 것을 주창

---

<sup>17</sup> 조원호, “지속가능 개발에 대한 선·후진국의 접근상 차이점과 대응 과제,” 『외교』, 제82·83호 (한국외교협회, 2007.10), pp. 91~105.

하고 있다.

리우+20 회의에서도 지속가능개발의 접근방법에서도 국제사회의 갈등이 여전히 노출되었다. 가령 선진국들은 경제개발, 사회통합, 환경보호의 3대축 중에서 환경보호와 녹색성장을 통한 경제발전을 주장한 반면, ‘77그룹’(G-77)과 중국은 빈곤퇴치와 경제적·사회적 평등, 그리고 녹색경제로의 이행을 위한 재정 및 기술지원을 강력히 주장하였다. 특히 볼리비아, 니카라과 등 중남미 반미성향국가들은 녹색경제가 각국의 개발정책을 저해해서는 안 된다는 입장에서 녹색정책을 수용할 수 없다고 비판하였다. 다만, 유엔 내에서 개도국에 대한 재정지원, 기술이전, 역량배양 등 지속가능한 개발의 수단에 관한 협의체로서 정부간 협의체 구성에 합의 하였다.<sup>18</sup>

따라서 개발에 관한 입장은 기본적으로 1970년대 이래 국제사회의 갈등 쟁점으로서 그 성격과 논의 내용을 거의 그대로 가지고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 기술한 바와 같이 지속가능한 개발은 개발과 환경보전을 아우르는 새로운 발상이며 개념으로 인식됨으로써, 유엔회의를 비롯하여 국제사회의 논의에서 중요한 패러다임으로 정착되어가는 것이 현실이다.

동시에 개발과 개발협력의 주체로서 국가와 다자적 국제기구가 주요 역할을 해온 관행은 글로벌 거버넌스(global governance)의 등장으로 새로운 국면을 맞이하였다.<sup>19</sup> 국제 분쟁을 비롯한 대규모 난민, 환경 파괴, 빈곤 및 저개발, 경제적 불평등의 확산 등 소위 ‘인간 안보’(human security)의 문제가 전 지구적 관심사로 대두하는 반면, 독자

<sup>18</sup> 한동만, “유엔지속가능 발전회의 (리우+20) 결과.”

<sup>19</sup> 박홍순, “유엔과 글로벌 거버넌스,” 박재창 편, 『지구화 시대의 한국시민사회』 (서울: 아르케, 2010), pp. 108~138.

1
2
3
4
5
6
7
8
9



적인 국가의 관례화된 대응에는 커다란 한계가 있음이 드러나고 있다. 글로벌 거버넌스는 전 세계에 걸쳐 지구촌의 문제해결을 국가중심적 이 아니라, 비국가행위자등 복합적 행위 주체자간에 공동노력을 통하여 대처해 나가는 새로운 패러다임을 의미한다. 그러므로 세계화의 확산과 이에 따른 정치적, 경제적 상호 의존, 보편적 가치의 확산과 기술 및 정보의 공유 등으로 인하여 국가뿐만 아니라 국제기구, 시민사회를 대표하는 NGO, 그리고 기업 등 다양한 행위자간의 협력과 공조를 필요로 한다. 따라서 글로벌 거버넌스의 시대에서, 개발과 개발협력의제의 실현이나 해결에서도 유엔을 비롯한 다자간 국제기구, NGO, 그리고 기업 간의 협력과 분권화된 역할이 점점 증대하고 있고, 또한 실제로 그러한 활동이 이루어지고 있다.

특히, 개발의 내용과 목표에서, 글로벌 거버넌스의 변화를 관리, 운영하는 원칙과 가치로서, 이른바 ‘선정’이 주창되고 있다. 선정은 거버넌스가 추구하는 바람직한 목표를 지향하는 가치와 원리로서, 보통 효과성, 책임성, 민주성을 갖춘 거버넌스 그리고 그 이외에 ‘인권의 보호’와 법의 지배에 대한 존중 등이 포함된다. 그러므로 국제적 차원에서의 개발 논의와 정책에서 글로벌 거버넌스의 추세에 대한 이해와 역할, 그리고 선정을 위한 가치와 원칙들에 대한 합의를 이루어 나가는 것이 긴요해진다. 선진국과 개도국을 포함하여 다양한 주체들이 개발에 관한 새로운 인식과 정책대안을 갖추어야함을 시사하는 것이다.

살펴본 바와 같이 개발의제의 등장과 국제사회의 갈등 속에서, 개발 문제는 단순히 경제적, 사회적 이슈를 넘어 점차, 인권, 환경, 평화안보 등을 아우르는 복합적 의제로서 발전되어 왔다. 지속가능한 개발, 인간 개발, 인간안보, 글로벌 거버넌스로 그 내용과 외연이 확대되었고, 동시에 국가 간의 갈등과 협력은 물론, 국제기구, NGO 등의 다양한 행

위자의 참여와 역할 분담이 제기되었다. 이와 같은 국제사회의 진전 혹은 변화 가운데, 개발의 문제를 단순히 국제적 의제를 넘어 국제법적으로 규범화하기 위한 노력도 동시에 이루어졌다. 개발이 개인과 공동체의 안전과 번영을 보장하는 가장 기본적인 정책이며 수단인 점에서, 국제사회는 개발권을 이른바 제3세대의 보편적인 권리로서 새롭게 인정하기위한 노력을 해온 것이다.

### Ⅲ. 개발권의 주요 내용, 성격과 쟁점

#### 1. 개발권의 개념 및 내용

##### 가. 개발권의 개념

개발권의 개념에 관하여, 1986년 개발권 선언(1조 1항)은 인권으로서의 개발권을 “각 개인과 모든 사람들이 모든 인권과 기본적 자유가 전적으로 실현될 수 있는 경제적, 사회적, 문화적 및 정치적 발전(개발)에 참여하고, 기여하고, 또한 향유할 수 있는 천부적인 인권”으로서 정의하고 있다. 따라서 개발권은 개발을 향유할 국가와 사람들의 ‘권리’를 주창할 수 있는 것이 아니라, ‘개발에서 그리고 개발과정에서’(in and through development) 보편적으로 인정되는 인권들을 실현하는 천부적인 인권이라고 할 수 있다.<sup>20</sup> 그리고 그러한 권리를 보호하고 촉진하는 것은 바로 이러한 과정을 통제하는 주체들의 의무가 되는 것이다.

그러므로, 개발권은 두 가지 측면을 갖는 바, 첫째, 과정(process),

<sup>20</sup> James C. N. Paul, “The Human Right to Development: Its Meaning and Importance,” p. 33.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

즉 개발에 참여하고 기여하는 권리, 둘째, 결과(result) 즉, 개발을 향유할 수 있는 권리를 포함한다.<sup>21</sup> 개발권의 “과정”의 차원은 다시 2가지에 중점을 두는바, 점진적인 실현(전체주민의 복지의 지속적인 개선(constant improvement) 과 참여적 성격(발전에서의 국민들의 적극적으로 자유롭고 의미 있는 참여 participation)이 그것이다. 공공의 참여는 우선순위의 결정뿐만 아니라, 얻어진 “혜택의 공정한 배분의 결정”에도 연관된 것이다.

또한 결과로서의 발전 그리고 그것을 향유하는 권리는 두 가지 결과를 포함한다. 첫째, 국가는 참여적 정책결정과정과 인권의 전면적인 구현을 보장하는 제도를 구축하고 유지하는 의무를 가진다는 점이다. 즉, 이것은 “사회적 및 국제적 질서”에 대한 권한이라는 측면에서 나온 것이다. 둘째, 개발로부터의 혜택은 공정한 방법으로 배분되어야 하기 때문에 개발의 권리는 개발의 혜택의 몫을 받을 권리를 포함한다. 이처럼 인권으로서 개발권의 실현은 과정과 그 결과를 포함하는 것이다. 나아가서 1986년 선언은 개발권을 ‘국내적’ 수준뿐만 아니라 ‘국제적’ 수준으로 확대하는 것으로 정의하고 있다. 비엔나 선언문도 “국제적 수준에서 균형적인 경제관계와 우호적 경제 환경”의 중요성을 인정하고 있다.

따라서 이러한 특징을 종합하면, 개발권은 다음과 같은 주요내용을 포함한다고 할 수 있다.<sup>22</sup> ▲개발권은 자연자원에 대한 전반적인 주권, 그리고 자결권을 포함한다. ▲국가는 개발에 관하여 권리에 기반한 접

<sup>21</sup>- Beate Rudolf, “The Relation of the Right to Development to Existing Substantive Treaty Regimes,” Stephen P. Marks (ed.), *Implementing the Right to Development: The Role of International Law* (Geneva, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008), p. 106.

<sup>22</sup>- *Ibid.*, pp. 106~107.

근(rights-based approach) 을 추구해야한다. ▲개발의 과정(의제설정과 혜택향유)은 참여적으로 (투명하게) 이루어져야 한다. ▲개발과정은 법의 지배(rule of law)를 보장하는 국가적 수준에서의 구조 (독립적 사법제도 등) ▲개발의 결과에 관련하여, 모든 인권, 즉 경제적, 사회적, 문화적 및 정치적 권리가 구현되어야한다. 이는 국가가 이러한 권리를 존중, 보호, 이행해야할 의무를 갖는 것을 의미하며, 또한 국내적 그리고 국제적 차원에서 이루어져야 한다. ▲국제적 차원에서 개발권을 보장하기 위해 협력하고, 특히 현 세대 및 미래세대의 필요를 형평성 있게 충족되어야 하는 것이다.

## 나. 개발권과 국가의 권리와 책임

### (1) 개발권에서의 의무와 권리

만일 개발권이 인권이라면, 국가는 그 영토 관할권 내에서 모든 사람에게 그것을 보호할 의무를 갖게 된다. 실제로 이미 언급한 바와 같이, 1986년 선언문은 국가의 ‘의무’를 명시하고 있다. (제2조 3항) 비엔나 선언에서는 의무가 아니라 “국가적 수준에서의 효과적인 개발정책의 필요성”을 언급하는 정도이지만 이것이 인권으로서의 기본적 성격을 인정을 훼손하는 것이라고 할 수 없다.

중요한 쟁점은 개발권의 영토외적 적용(extraterritorial application) 여부, 즉 의무부담국이 그 자신의 영토이외에서도 개발권을 실현하도록 하는 것이냐의 여부이다.<sup>23</sup> 즉, 의무부담국이 외국영토에서 효과적인 통제를 할 때에만 혹은 그 국가의 조치가 외국에서 영향을 미칠 때

<sup>23</sup>-Beate Rudolf, “The Relation of the Right to Development to Existing Substantive Treaty Regimes,” pp. 107~108.

조차도 적용되느냐의 문제이다. 후자의 해석의 경우, 국가는 자국의 개발뿐만 아니라 타국가의 개발에도 의무를 갖게 된다는 것이다.

1986년 개발권선언은 국가에 대하여 이러한 영토외적 의무를 선언하고 있다(3조 1항). 즉 “모든 다른 국가들은 개발을 보장하고 개발에 관한 장애물을 제거하기위해 협력할 의무를 가진다.” 다만, 비엔나 선언은 이러한 의무를 권고로서 축소하고 있는바, 이러한 제한적 성격은 영토외적 의무를 인정하지 않는 법적 입장을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 동시에 비엔나 선언은 이러한 권고의 수령자로서 국제사회(international community)를 포함한다. 이는 국가들이 국제기구를 통하여 집단적으로 행동하는 것뿐만 아니라 직접적으로 국제기구 자체가 활동하는 것을 목표로 하는 것이다. 비록 이러한 협력의 촉구가 비록 선언적, 명목적인 것이지만 여전히 국제사회의 관습법적 성격을 부인하는 것은 아니다.

따라서, 개발권선언은 또한 개발권실현의 책임이 국가뿐만 아니라, 국제사회에 있다는 것을 인정하는 점에서 다른 국제인권장치와 구별된다. 이런 맥락에서, 인권은 개인이 국가에 대하여 갖는 권리라는 전통적 개념을 넘어, 국가가 다른 국가 및 국제사회 전체에 대하여 갖는 권리로서 구성된다. 비록 개발권 선언이 개발권실현의 일차적 책임이 국가에 있다고 선언하지만, 또한 그 권리를 달성하는데 있어서 국제협력과 원조의 중요성을 인정하고 있다(제3조, 제4조 참조).

이와 대조적으로, 개인들은 개발에 대한 의무를 갖는 것이 아니라 ‘책임,’ 즉 법적이 아닌 도덕적 의무를 갖는다.<sup>24</sup> 이것은 성문 국제법 하에서 인권 개념은 개인에 대한 의무를 부과하지 않는 것을 의미한다.

---

<sup>24</sup> Beate Rudolf, “The Relation of the Right to Development to Existing Substantive Treaty Regimes,” p. 108.

만일 의무를 부과한다면 이는 개인의 국가에 대한 권한을 국가의 개입의 기반으로 전화시키게 될 것이기 때문이다. 나아가서, 이러한 선언문들이 비국가행위자(non-stater actors), 가령 NGO나 다국적기업(MNCs)에 대해서도 개발에 관한 법적 의무를 발생시키는 것으로 해석해서는 안 된다고 보아야 한다.

(2) 개발권과 기존 인권조약과의 관계 및 특징

권리기반의 개발 접근, 즉 개발권의 내용은 기존의 인권조약의 내용과 중복이 되는 측면이 있는 것이 사실이다. 비록 개발권 선언이 인권과 개발의 영역에서의 국제적 합의의 연계를 보다 명백히 했지만, 많은 개발권선언의 조항이 완전히 새로운 것은 아니었다. 개발권은 그 이전의 유엔인권규약들, 즉 시민적 및 정치적 규약(ICCPR)과 경제적, 사회적, 문화적 규약(ICESCR)의 여러 요소들을 포함한 것이었다. 가령, 정치적 참여를 포함하고 있고, 법치에 대한 존중과 사법적 통치에 대한 존재를 전제로 하고 있다. 따라서 이러한 내용들은 개발권의 절차적 차원의 3가지 측면과 중복되고, 또한 개발권의 실현에서 결과적 측면과도 중복되는 것이다. 개발권 선언의 가장 중요한 의미는 이 두 개 규약의 개발 관련권리 규정을 함께 묶거나 몇 가지 측면에서는 이들을 확대했다는 점이다.<sup>25</sup>

그렇다면, 법적으로 구속력 있는 개발권의 인정으로 얻는 추가적인 가치(the added value)는 무엇인가? 개발권은 다음과 같은 기능을 통하여 전 지구적, 지역적, 소지역적 및 국가적 차원에서 모든 관련행위자

<sup>25</sup> Bonny Ibhawoh, "The Right to Development: The Politics and Polemics of Power and Resistance," *Human Rights Quarterly*, Vol. 33 (2011), p. 82.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

(actors)의 정책과 프로그램에 대하여 포괄적인 프레임 (틀)과 접근방안을 제공한다고 할 수 있다. 그것은 다음과 같이 요약된다.<sup>26</sup>

- 인권과 개발이론 및 실제의 양면의 통합
- 모든 인권의 포용(시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적)
- 자유롭고 의미있는 참여의 요구
- 개발을 위한 가능한 환경과 인권을 위한 호의적인 조건의 구축을 포함하는 국가의 국내적 혹은 국제적 책임의 관련
- 포괄적이고 인간중심적인 개발 정책, 참여적 개발과정, 사회적 정의 및 형평성의 요구
- 통합적 차원에서 국제적 협력을 비롯하여 평등, 비차별, 참여, 투명성, 책무성의 인권의 원칙 구현
- 자연적 부와 자원(natural wealth and resources)에 대한 자결권과 전면적 주권의 원칙 포함
- 빈곤의 체계적 및 구조적 원인을 다룸으로서 이 문제에 대한 통합적 접근을 활성화
- 가장 주변화된(marginalized) 사람들에 대한 적절한 관심으로 빈곤해소에 기여하는 성장(Pro-poor growth)을 촉진
- 국가간 우호, 국제적 연대, 개도국에 관심있는 영역, 가령 기술이전, 핵심적의약품에 대한 접근, 채무지속성, 개발지원, 국제무역 및 의사결정의 정책공간을 포함하여 협력과 지원을 촉진

나아가서 내용적 측면에서 개발권의 특징을 인권조약들과 비교하여 세 가지를 지적할 수 있다.<sup>27</sup> 첫째, 개발권은 국가적 수준에서 구조(틀)를 구축하는 의무를 만들게 된다는 점이다. 즉, 이러한 구조의 요건은 참여적 절차와 구조, 법의 지배, 그리고 사법부의 독립이다. 물론 이러

---

26. <[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/RtD/RTD\\_at\\_a\\_glance.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/RtD/RTD_at_a_glance.pdf)> (검색일: 2012.6.15).

27. Beate Rudolf, "The Relation of the Right to Development to Existing Substantive Treaty Regimes," pp. 108~110.

한 구조는 대부분 인권조약들에서도 요구되지만, 이는 주로 보장된 권리에 대한 보조로서 제공되는데 국한된다.<sup>28</sup>

둘째, 인권조약들은 개인만을 인권의 향유자로서 초점을 맞추는데 비해, 개발에 관한 집단적 권리는 최우선적으로 국가당국에 대한 권리를 인정하게 된다, 즉, 개발권의 집단적 차원은 국가의 그 국민들에 대한 책임을 강조하는 것이다. 개념적으로 개발권은 국가의 목적이 그 자체가 아니라 인간의 조건을 개선하는데 있다는 국제정치와 국제법의 새로운 추세와 연계된 것이다. 따라서 개발권은 한 국가의 정통성을 측정하는 추가적인 잣대가 되는 것이다. 보다 실제적인 측면에서, 개발권의 집단적 성격은 정부가 그 스스로의 국민에 대한 의무를 충실히 수행하는 경우에만 국제적 협력을 요구할 수 있다는 결과를 가져온다.

셋째, 개발권은 인권과 비교하여, 영토외적 적용과 사적행위자(private actors)에 대한 적용이라는 점에서 차이가 난다. 즉 개발권은 영토외적 적용을 허용하는 대신, 사적행위자에 대한 적용에는 제약을 가진다. 반면 인권조약들은 영토외적 적용에서는 다소제약이 있지만, 사적행위자에게는 적용이 가능하다. 다만, 비엔나 선언에서 인정된바 개발권은 제3국가들이 최대한의 역량과 가용자원을 가지고 협력을 하도록 권고하는 내용을 포함한다. 그러나 이것이 개도국들이 재정지원을 요구할 권리를 전면적으로 허용하거나 또는 제3국들이 무조건 지원을 거절할 수 있다는 것은 아니라고 할 수 있다.

---

<sup>28</sup> 더구나 개인 인권보유자들은 보통 그러한 구조적 결함에 대하여 공격할 수 없고, 단지 그들의 권한이 침해된 경우에만 가능하다. 가령, 공정한 재판에 대한 권리가 그 예인바, 즉 개인이 직접분쟁의 당사자이거나 범죄혐의가 있는 경우에만 독립적 사법부에 대한 개인의 권리가 인정되는 것이다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9



## 2. 개발권의 주요 쟁점

1986년의 유엔 총회 개발권 선언과 이를 재확인한 1993년의 비엔나 인권회의의 선언은 개발의 권리에 관한 이정표가 되었다. 선언은 다소 차이가 있지만 전반적으로 같은 맥락에서 개발권을 정의하고 있다. 그러나 지난 4반세기에 걸친 개발권의 논의에도 불구하고 과연 개발권이 인권인가, 개인의 권리인가 집단의 권리인가, 천부적인 인권의 하나인가, 아니면 선언적인 것인가 등 개발권의 성격과 범주에 대하여 여전히 논란이 있다.

첫째, 개발의 권리가 과연 인권이 될 수 있는가 하는 점이다. 개발권적 접근은 기본적으로 개발을 인권으로서 간주한다. 즉 인간을 개발의 중심으로 보고 인권 위반의 제거가 개발의 필수적 부분이라고 주장함으로써 인권과 개발을 연계한다. 다만, 앞에서 살펴본 바와 같이, 1986년 선언문은 전지구적인 개발과 인권에 관한 논의에서 과정과 참여의 측면에서 개발을 정의하는 것이다. 개발권 선언문 전문은 “특정한 인권 및 기본적 자유의 촉진, 존중 및 향유는 다른 인권 및 기본적 자유의 거부를 정당화 할 수 없다”는 점을 명백히 하고 있다. 이러한 관점은 인권은 상호 연계되고 상호의존적이라는 총합적(holistic) 개념을 반영하는 것이다. 개발은 정치적, 경제적, 문화적 함의를 가지고 있으며, 한 영역의 인권은 다른 영역의 인권이 동시에 실현되지 않는 한 충분히 실현될 수 없다는 논리를 전제로 하고 있다.

둘째, 개발권의 양면적 성격에 관한 것이다.<sup>29</sup> 개발권의 성격이 개인

---

<sup>29</sup>- Arjun Sengupta, “The Right to Development,” Richard Pierre Claude & Burns H. Weston (eds.), *Human Rights in the World Community*, 3rd ed. (PA: University of Pennsylvania Press, 2006), pp. 249~259, Reprinted from “On the Theory and Practice of the Right to Development,” *Human Rights Quarterly*,

의 권리냐 아니면 집단권의 성격이냐에 관하여 문제가 야기되고 있다. 그러나 1986년 선언문은 개발권의 ‘이중적’ 성격을 명시하고 있다(제1조 1항), 즉 “모든 개인과 모든 사람들”이라는 점에서 개인권이며 동시에 집단권의 성격을 갖고 있다. 이에 비하여 1993년 비엔나 선언은 개발권의 집단적 성격에 관하여 언급이 없이 그것을 “보편적이고 불가양의 권리이며 기본적 인권의 핵심”으로써 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 개발권의 개인적 및 집단적 성격을 갖는다고 할 수 있는 바, 첫째, 보편적이고 불가양의 권리는 개인권에 국한하지 않는다는 점, 둘째, 개발권을 인권의 핵심부분이라고 한다면 이것은 개인권 뿐만 아니라 집단권을 포함하는 것으로 인정해야 한다는 점 때문이다. 따라서 개발권은 개인권인 동시에 집단권으로서의 “제3세대 인권”의 존재를 인정할 수 있다는 점에서 그 특징이 있는 것이다. 이러한 점은 다른 국제인권권의 수단들이 개인중심의 경향인 점과 차별되는 점이다.

셋째, 또 다른 쟁점은 개발권이 권리이냐 아니면 선언적인 것이냐에 관한 것이다. 살펴본 바와 같이, 개발권은 점진적으로 권리로서의 성격을 갖추어가고 있으며, 유엔의 다수국가, 그리고 인권위원회 산하의 독립 전문가그룹 및 유엔인권최고대표소 등은 개발권의 법적 성격을 이론적으로 규명하고 이를 확산하는 노력을 기울이고 있다. 그럼에도 불구하고 이 문제에 관하여는 입장이 대립하고 있다. 개발권 개념이 주로 신생독립국 등 개도국들이 ‘저개발’ 문제의 제기와 NIEO를 추진하는 연장선상에서 주창되었다. 따라서 개발권의 논의는 인권위원회나 실무그룹에서나 주로 정치적 논리에 의하여 영향을 받았다. 정치적 입장은 크게 4가지로 분류할 수 있다.<sup>30</sup>

No. 24 (1998), pp. 837~889.

<sup>30</sup>- Stephen P. Marks (ed.), “The Human Right to Development: Between Rhetoric

1
2
3
4
5
6
7
8
9

제1그룹은 비동맹 그룹(NAM)의 강력한 주도국가 들이다. 알 제리아, 방글라데시, 중국, 쿠바, 이집트, 인도, 이란, 말레이시아, 미얀마, 네팔, 파키스탄, 필리핀, 스리랑카, 수단과 베트남 등이 포함된다. 이들은 ‘동지국가 연대’(like-minded group)를 형성하여 일종의 비공식 협의그룹(caucus group)으로서 공조를 하였다. 이 국가들은 나아가서 개발권은 개발을 위한 보다 개선된 조건을 구축해야하는 국제사회의 의무라는 입장을 지지하고 있다. 나아가서 이 그룹은 개발권에 관한 국제협약(convention)을 통하여 개발권의 실행을 추진하려고 시도하고 있다.<sup>31</sup>

제2그룹은 보다 온건한 개도국으로 이루어지며 대부분의 국가에 이에 해당한다. 인권을 그들의 국가정책에 포함하고 원조 공여국, 국제개발기구 및 금융기구 등과 긍정적인 관계를 유지하기 원하는 입장이다. 제3그룹은 전환국가 및 선진국들로서, 특히 개발권을 선진국과 개도국의 대화를 촉진하는 도구로서 사용하고, 개발권의 실행을 위한 발전을 희망하는 국가들의 입장이다. 가령 유럽연합(EU)의 경우, ‘중도적 입장’에서 특히 특별히 반대할만한 내용이 삽입되지 않는 한 결의문을 지지하거나 아니면 기권을 하곤 한다. 그리고 제4그룹은 이러한 ‘권리’에 관한 결의문에 반대하는 국가로서, 미국이 가장 대표적인 입장이다. 그 밖에도 상황에 따라 다르기는 하지만 일본, 덴마크 호주 및 기타 미국과 친밀한 일부 국가들을 포함한다. 이 국가들은 나아가서 개발권을 법적 의무화하는 것에 대하여 반대한다.<sup>32</sup>

---

and Reality,” *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 17 (2004), pp. 141~142.  
<sup>31</sup>- Stephen P. Marks, “Introduction,” Stephen P. Marks (ed.), *Implementing the Right to Development: The Role of International Law* (Geneva, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008), p. 14.

<sup>32</sup>- Ibrahim Salama, “The Right to Development: Renewal and Potential,” Stephen P. Marks (ed.), *Implementing the Right to Development: The Role of International Law* (Geneva, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008), pp. 123~124.

기본적으로 급진적 개도국들은 개발권을 권리로서 간주하는 입장을 취하는데 비해, 미국 등 일부 선진국들은 선언적인 것으로 해석하고 있다. 이 개도국들은 의도는 개발권을 국제무역의 불균형, 세계화의 부정적 영향, 기술에 대한 차별적 접근, 막대한 국제채무 및 인권과 개발의 향유에 침해가 되는 다른 요소들을 감소시키는데 활용하는 것이다. 개발권에 관한 입장 차이는 유엔기관의 표결에서 잘 드러났다. 가령 2001년 인권위원회 투표에서 EU 회원 국가들은 대부분 찬성하는데 비하여, 미국과 일본은 반대를 그리고 영국, 한국, 캐나다는 기권을 하였다. 그 해 유엔총회 투표에서는 찬성 123개국, 반대 4개국(덴마크, 이스라엘, 일본, 미국), 그리고 44개국 기권으로 나타났다. 기권국 중에는 주요 원조공여국가들, 가령, 호주, 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 노르웨이, 스웨덴 등 2000년 결의에 찬성했던 국가들이 포함되었다.

넷째, 개발권의 책임에 있어서 국제적 책임과 그 내용에 관한 쟁점이 또한 제기된다. 즉 개도국들이 선진국 등 국제사회의 공동책임이나 제3국의 개발지원 의무를 요구할 수 있는 것이냐의 문제가 특히 논란이 크다. 상당수 개도국들이 이러한 책임을 주창하는 반면, 많은 선진국들은 반대 입장을 보이고 있다.

국제법 하에서 국가가 통상 그 영토 안에 있는 국민들의 인권 존중의 주요한 의무당사자이지만, 개발권 선언은 국제사회 전체가 또한 보편적 인권의 실현에 대한 책임을 갖고 있음을 인정하고 있다. 개발권 선언은 “개도국의 노력에 보완하여, 이 국가들의 포괄적 개발을 육성하기 위해 절절한 수단과 자원을 제공하는데 있어서 국제적 협력이 필수적이다”라고 선언하고 있다. 개발권은 또한 개발권의 향유에 있어서 국가들이 ‘영토외적 의무’(extraterritorial obligations)를 가지고 있다고 규정하였다. 즉, 개발권 선언 제3조 및 제4조는 국가가 개발권의 실

1
2
3
4
5
6
7
8
9

현에 호의적인 국제적 조건을 형성하는 것을 요구하고 있다. 국가들은 이러한 권리를 달성해야할 의무를 가지고 있고, 이러한 권리의 실현을 위해 개발정책을 수립하는데 공동으로 행동할 것을 요구된다.

선진국가들은 개발권의 이러한 논의에 대해 두 가지 측면에서 반대를 하는 입장이다. 첫째, 개발권의 전지구적인 분배적 정의의 논리가 글로벌 경제의 자유시장과 자본주의적 구조와 양립할 수 없다는 점이다. 둘째는 개발의 논의를 구속력 있는 의무를 가진 인권의 특권, 더구나 구속력 있는 영토외적 의무로서 규정한 것은 태생적으로 결함이 있다는 것이다.<sup>33</sup> 미국을 비롯한 선진국들은 전통적으로 개발권이 단순한 영원적인 것이 아닌 구속력을 가지는 것에 반대하고,<sup>34</sup> 그것에 기초하여 강제력 있는 국가적 및 국제적 의무를 설정하는 시도에 대하여 거부해왔다.<sup>35</sup>

---

33. Bonny Ibhawoh, "The Right to Development: The Politics and Polemics of Power and Resistance," p. 97.

34. 미국이 개발권의 인권으로서의 개념과 선언채택에 반대하는 것은 다음과 같은 논리에 근거한다. 첫째, 이념적 이유로서, 개발은 각국의 자발적인 노력과 개인의 자유에 기초한 노력에 의해서 달성되는 것이지, 유엔결의나 개발권의 선언에 의해서 타국에게 개발지원을 요구할 성질의 것이 아니라는 입장이다. 둘째, 개발권은 원천적, 기본적 혹은 필수적인 인권이 아니며, 경제, 사회, 문화적 권리는 영원적(aspirational)인 것이며, 법적의무와 책임을 요구하는 법적권한(entitlements)이 아니라고 주장한다. 셋째, 미국은 개발권의 형성과 개념이 불명확함으로, "개발권의 개념은 그 자체가 개발될 필요가 있다"고 주장한다. 개발권은 여러 권리의 합성(synthesis)이며, 따라서 개발권의 실행을 위해서는 정부가 모든 구성원이 각자의 충분한 잠재력을 발휘하도록 보편적 인권을 촉진하는 의무를 가진다고 여긴다. 따라서 개발권의 "부가적 가치"(the value added)를 부인하고 있다. 넷째, 미국은 법적 관할적 이유로 반대하는 바, 특히 유엔인권 위원회가 무역, 국제차관 및 금융정책, 다국적기업활동 및 기타 세계화의 다른 측면에 관하여 권한이 없으므로, 이를 인권위원회가 인권적 측면에서 다루는 것을 피해야만 한다는 입장이다. 끝으로 다섯째, 미국은 규제적인 이유로서, 개발권을 NIEO식으로 단지 원칙으로서 인정할지언정 국가의 행동을 입법화 하는 발상에는 강력히 반대하고 있다. Stephen P. Marks, "The Human Right to Development: Between Rhetoric and Reality," *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 17 (2004), pp. 141 ~ 151.

35. 가령 미국의 Jack Donnelly 교수는 개도국 개발에 대한 지원은 도덕적 의무일지언정,

### 3. 국제사회의 정치역학

앞에서 언급한 바, 개발권의 등장과 논의과정, 그리고 개발권의 성격과 해석, 그리고 그 적용에 관한 논쟁은 국제정치적 관점에서 뚜렷한 특징을 보이고 있다. 그것은 특히, 개도국과 주요 선진국간의 입장 차이와 갈등으로 나타난다. 이러한 갈등은 특히 개발, 개발권 개념의 복합성, 그리고 이에 따른 국가들 간의 이해관계에 따라 이념적, 정치적, 정책적 측면에서 전개되었다. 이러한 대립은 앞에서 본바와 같이, 개발과 개발에 연관된 주요이슈, 가령 무역, 환경, 그리고 인권 등에서 나타난바 선진국과 개도국간의 갈등, 즉, 남·북 문제와 동·서 문제로서 오랫동안 제기되어온 것이기도 하다.

개도국과 선진국의 갈등과 대립은 몇 가지 양상으로 살펴볼 수 있는 바, 양측 모두 개발권 논의의 ‘역설’(paradox)을 보여주고 있다.

가) 개발권 관련 갈등은 사실상 1970년대 NIEO의 추구에서 나타난바, 신생국을 비롯하여 개도국들이 서구중심의 국제경제질서에 대한 반발에서 연유하였다. 1974년 NIEO 선언을 비롯하여 개도국들은 유엔총회에서 다수표를 점하면서, 국제사회에서 단합된 목소리를 내기 시작하였다. 이러한 주장은 기본적으로 그동안 주로 서구에 의해 지배되어온 국제경제관계의 정통성에 도전하면서 게임의 법칙을 바꾸고 세계의 부와 소득의 보다 큰 공유를 추구하는 NIEO에 거슬러 올라가는 것이다. 따라서 이와 같은 기본적 도전은 개발권이라는 새로운 인권규범화를 명분으로 전지구적 정치경제의 정통성과 패권에 대한 도전을 위

---

국제적 연대(solidarity)가 개발권은 커녕 그러한 지원에 대한 권리를 설정하는 것은 아니라고 주장한다.

한 적절한 플랫폼을 제공하였다.

나) 개도국 및 선진국의 갈등은 보다 직접적으로는 개발권 선언 및 이행의 측면에서 나타난다. 첫째, 개발권의 논의는 그 특성에 기인하여 당면한 주요 인권문제에서 고도의 도덕적 명분의 싸움을 하는 발판이 되었다. 개발권 논의는 초기 개발권의 수사(rhetoric)로서 전지구적 정치경제의 인지된(perceived) 불평등에 대한 도전과 개발지원 및 협력의 주장을 위해 사용되었다.

둘째, 개발권 논의는 경제적·사회적 권리와 시민적·정치적 권리의 우선순위에 관한 대답을 보여주었다. 개발권 선언은 “모든 인권과 기본적 자유는 불가분적이고 상호의존적이다”라고 명백히 하고 있다.<sup>36</sup> 이 선언은 개발을 촉진하기 위해서는, 시민적, 정치적 및 경제적, 사회적, 문화적 권리의 이행, 촉진 및 보호에 대해서 동등한 주의가 필요하다는 점을 인정하고 있다. 그러나 상당수 개도국들은 지역공동체 및 개인에 우선하는 국가의 특권을 주장하는 입장이다. 특히 시민적, 정치적 권리의 희생 하에 경제적 권리를 촉진하는 것을 우선시하고, 국제경제 체의 급격한 변화를 요구하면서도, 개발권의 실현에 똑같이 중요한 국내 개혁에 저항하고 있다. 이에 반하여 선진국들은 경제개발이 시민적, 정치적 인권이 우선하다거나, 정치적 권리의 실현은 국가경제개발 의제에 의해 정해진다는 주장은 개발권의 원칙에 위배된다는 입장이다.<sup>37</sup>

셋째, 개발권 논의는 또한 국내적 책임과 국제적 책임의 우선순위 문제도 야기하였다. 개도국들은 기본적으로 국제사회의 책임을 주창하

---

36. 개발권선언 전문.

37. Bonny Ibhawoh, “The Right to Development: The Politics and Polemics of Power and Resistance,” p. 95.

면서도, 국내적 정치질서의 변화에 저항하는 입장이다. 즉, 국제적으로는 서구주도의 국제경제질서에 도전하면서 자연자원 및 기타자원에 대한 접근에서 국가간 불공평성을 감소하기위한 ‘국제적 책임’을 강조한다. 하지만 국내적으로 인권이나 환경정책의 변화를 요구할 때는 국내적 경제질서나 정치 현상을 유지하려는 명분으로 사용하는 것이다. 개도국들은 개발권 실현을 위한 주권국가의 의무에 중점을 두는 것에 비판하고, 이러한 접근이 전 식민 지배국가들이 대부분인 선진국들이 그 책임을 부인하고 개도국의 내정에 간섭하는 것을 한다고 비판하고 있다.

이에 비해서 일부 선진국들은 개발권 논의에서 전지구적 정치경제의 주요행위자들의 책임보다는 개도국의 ‘국내적 책임’에 초점을 맞추었다. 즉, 권리기반의 개발은 기본적으로 국가중심적인 것으로 협의적으로 해석한다. 따라서 선진국들은 개도국들에게 개발권의 달성의 수단으로서 근본적인 경제적 및 정치적 변화를 요구하면서도 개도국 요구의 핵심인 국제무역 및 금융체제 등의 변화에 대하여는 무시하면서 현상유지를 하고 있는 상황이다.<sup>38</sup>

넷째, 개발권의 구체적 이행, 즉 개발권 선언이 어떻게 조작화(operationalized)되고 개발과정에 통합될 수 있는가에 관하여 갈등이 있다. 가령, 1990년에 제네바에서 유엔 후원으로 개최된 개발권에 관한 글로벌 협의포럼(Global Consultation Forum)은 인식의 차이를

38. 점차로 양자적 원조기관 가령 영국의 DFID, 캐나다의 CIDA 등도 개발정책에서의 인권요소의 고려를 명시하고 있고, 국제기구 가령 UNDP의 개발정책이나, 세계은행, IMF 등도 공여 및 대부 정책 수립에서 인권과 선정의 요소를 고려한 개발을 포함하고 있다. 이들 기관에서 개발권과 그에 따른 국제적 의무보다는 원조, 협력 및 지원에 대한 “권리에 기반한 접근”의 용어를 사용하는 경향이 강하다. 이와 같은 접근은 결국 개도국으로부터의 현재의 국제경제질서의 개혁요구를 저지하면서 변화보다는 현상 유지(status-quo)를 위한 선진국의 방편으로 활용되고 있는 것이 현실이다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9



보여주었다. 대부분 선진국 참석자들은 가령 식량권, 주거권, 교육권과 같은 특정한 경제, 사회적 권리의 성취를 위한 우선순위에 관련된 ‘기본적 욕구’ 접근(basic needs approach)을 주장했다. 이러한 주장은 자본주의가 남반부 국가들의 개발을 촉진하는데 핵심이 된다는 전제를 가지고 있다. 서방국가들은 또한 생산자원과 기술의 공유보다는 양허적 원조(concessional aid)에 기초한 국제레짐을 옹호하였다.

이에 비하여 개도국 참석자들은 대부분 기본적 욕구 접근에 반대하고, 개발정책에서의 우선순위를 참여와 정치적 변환에 두는 것을 주창하였다.

다섯째, 국가의 원조의무에 관한 논란도 개발권 관련으로 제기되었다. 개발권선언은 개인적 및 집단적 차원의 권리의 성격을 강조하고 있는바, 개도국들은 이러한 내용을 정치적 및 외교적 수준에서 선진국들에 대하여 원조와 협력을 요구하는 강력한 수사로서 사용하였다. 많은 개도국에게 개발권의 주창은 경제문제에서의 국가주권을 주창하는 한편, 선진국에 대하여는 대외원조나 부채탕감 등의 형태로 자원의 이전을 요구하는 정치적 장치로써 활용하였다. 그러나, 선진국들은 개발권의 권리당사자가 개인이면서 동시에 집단이라는 것에 대해서 문제를 제기한다. 특히 개발권 하에서의 ‘영토외적 의무’에 대하여 매우 비판적이며, 개발권 주창자들이 전통적으로 배려적 차원으로 제공되는 원조에 대하여 구속력 있는 법적 의무를 부과하는 것에 반대하였다. 개발권은 전통적인 국가중심적 인권의 틀 가운데서는 용인될 수 있지만, 명시적인 영토외적 의무의 부과는 불가하다는 입장을 취하고 있다.

다) 선·후진국의 갈등은 개발의제의 발전과정에서 대두된 지속가능한 개발과 글로벌 거버넌스의 차원에서도 여전히 보여진다. 이미 살펴

본바와 같이, 개발권 논의는 근래에 지속가능한 개발과 글로벌 거버넌스의 논의와 밀접하게 연관되어 있다. 개도국은 이러한 논의에서 선진국의 역사적 책임과 지원에 바탕한 경제개발에 우선을 두는 입장이다. 그러나, 선진국들은 거의 대부분 국제적 의무보다는 국가의 책무성에 중점을 두는바, 그 핵심요소는 주로 국내적 수준에서의 부패 및 선정(good governance) 이슈에 연관된 것이다. 선진국들과 그들이 통제하는 주요 다자개발 및 금융기구(IBRD, IMF 등)들은 법적 용어의 함축성을 가진 “개발권”(right to development) 대신에 “권리에 기반한 개발”(rights-based development) 이라는 용어를 점점 더 사용하고 있다. 이러한 권리기반의 접근은 주로 국가의 책임에 중점을 둬으로써 전세계적으로 국제적인 힘의 사용이나 자원의 재배분 같은 근본적인 수정문제는 지지하지 않으려는 현실을 보여주는 것이다.<sup>39</sup>

라) 개발권은 나아가서 전지구적 국제정치경제적 차원의 문제해결을 위한 논의로서 확대되었다. 개도국은 개발권 논의를 유엔을 비롯한 국제사회에서 단순히 개발권을 넘어 전 세계적인 국제정치경제의 구조와 질서를 개편하기위한 구체적 전략으로 사용하였다.<sup>40</sup> 특히 이와

39. 일부 학자와 실무자들은 개발권보다는 권리에 기반한 개발이라는 용어가 보다 유용하다고 주장한다. 즉, 그것은 주로 국가정책 및 차별문제에 주로 중점을 맞추어 인권과 개발의 문제를 연계하는 “근본원인”(root cause)에 대한 접근을 하기 때문이라는 것이다. 권리기반의 개발 접근은 국가의 책무성(accountability)에 대한 점진적인 초점을 두는 것을 의미한다는 것이다.

40. 가령 1995년 북경여성 회의는 여성의 경제력 강화와 여성에 대한 국내적 및 국제적 보호를 요구하는데 개발권을 인용하였다. 2001년 남아프리카 공화국에서의 세계인종회의(World Conference against Racism, Racial discrimination, Xenophobia, and Related Intolerance)는 인종차별(Apartheid), 인종주의(Racism) 등에 의해서 영향을 받는 대규모적이고 노골적인 인권위반을 제거하기 위한 국가 및 국제사회의 조치를 촉구함에 있어서 개발권을 광범위하게 인용하였다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

같은 논의가 외교적 논쟁으로서 벌어진 곳은 유엔인권위원회(UNHRC)이다. 개도국들은 국제경제질서의 급격한 개혁에 대한 요구로서 개발권 선언을 빈번하게 인용하였다. 가령 2003년 회의에서 우간다 대표는 개발권에 근거하여 제품과 농산품의 시장접근을 요구하였고, 아르헨티나 대표는 국제무역체제의 불공정성과 불평등성을 주장하였다. 또한 인도, 수단, 알 제리아, 사우디아라비아, 베네즈엘라 등은 개발의 책임이 국가에 국한 되지 않고, 국제사회의 책임에까지 연장돼야 한다는 점을 주창하였다.<sup>41</sup> 미얀마 군사정부는 인권상황에 대한 2009년 미국의 비판에 대하여, 미얀마가 개발권에 최고 우선순위를 두고 있다고 반박하고, 미국이 “미얀마 국민의 개발권을 촉진하는 분야에서 긍정적 발전이 일어나고 있는 것”을 무시하고 있다고 비난하였다.<sup>42</sup> 이에 비하여 선진국들은 그들이 장악한 국제금융기구나 국제경제체제의 작동에서 개혁을 꺼려하는 대신, 개도국들의 개발과 국내차원에서 자유주의적 정치적 및 경제적 개혁을 연계시키는 주장을 고수하고 있다.<sup>43</sup>

결론적으로, 개발권은 이른 바 새롭게 부상하는 제3세대의 인권의 성격을 갖지만, 그것의 성격은 엄격한 국제법적 권리라기보다는 아직은 보다 발전되어야 할 일련의 국제적인 원칙으로서 여겨진다. 또한 개발권의 성격이 포괄적이고 그 내용이 다면적이기 때문에 보다 구체적인 국제적 협상이나 합의가 없는 가운데, 직접적으로 그 실행이나 강제를 할 수 있는 장치도 부족하다. 따라서 국제적으로 존중과 엄격한 이행을 위한 인식이나 제도가 결여된 상태에서, 개발권의 법적성격은 법

---

41- Bonny Ibhawoh, “The Right to Development: The Politics and Polemics of Power and Resistance,” pp. 92~93.

42- *Ibid.*, p. 94.

43- *Ibid.*, p. 96.

리적 분석보다는 국제정치적 분석에 의해서 이해되어야 하는 것이 보다 현실적이다. 그러므로 선진국과 개도국은 개발권을 일종의 ‘창과 방패’(a sword and a shield)로써 그들의 입장을 위해서 임의적으로 사용하여 왔다.<sup>44</sup> 그만큼 개발권의 논의는 많은 쟁점을 가진 권리라고 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 개발이 갖는 국제적 의제로서의 중요성과 개발 등 남북 문제의 갈등과 협력에 비추어, 개발권은 계속해서 국제사회의 중요한 인권의제로 부각될 전망이다.

## IV. 개발권, 인권과 북한

### 1. 개발권 논의와 한국

살펴본 바와 같이 개발에 관한 논의는 2차 세계대전 후 새로운 국제질서의 재편과 더불어 유엔의 창설, 세계은행 등의 창설 등을 계기로 국제사회의 주요 의제로서 지속적으로 논의된 것이다. 특히 동서 냉전과 남북갈등이 표면화된 1970년대 이후 유엔무대에서 개발의 권리에 대한 논의가 주요한 쟁점으로 부각하였다. 이러한 개발권의 논의는 집단적 권리의 한 가지로서 1980년대를 거쳐 점차 국제규범화하는 움직임으로 가시화되었으며, 특히 세계화에 따른 글로벌 이슈로서 개발의 중요성이 강조되면서, 더욱 주목을 받게 되었다. 이와 같은 논의는 선진중견국으로 발전을 해온 한국의 입장과 국제적 위상 및 역할, 그리고 대북정책의 입장에서 여러 가지 함의를 갖고 있다. 한국의 입장에서, 개발권 논의는 인권의 개념의 여러 차원과 수준, 한국의 인권상황의 진전,

1
2
3
4
5
6
7
8
9

<sup>44</sup>-Bonny Ibhawoh, “The Right to Development: The Politics and Polemics of Power and Resistance,” p. 79.

국제적 역할, 그리고 대북정책 측면에서 살펴볼 수 있을 것이다.

한국의 경우, 지난 수십 년간 세계에서 유례가 드물게 비약적인 경제발전을 이룩하였고 이에 맞추어 사회적 및 정치적 발전을 이룩하였다. 1950년대 세계최빈국에서 현재 선진중견국가로서 산업화와 민주화를 이룩한 ‘개발의 모델국가’로서 인정받고 있는 것이 사실이다. 특히 시민적, 정치적 권리와 더불어 경제적, 사회적, 문화적 권리의 측면에서 한국은 인권 선진국으로서의 위상을 얻어가는 상황이다. 더구나 개발 과정과 경험에 있어서, 한국은 국제사회의 원조 등 지원과 더불어 주로 정부와 국민들의 근면, 청렴, 높은 교육열 등 자조적인 개발노력의 과정을 통하여 성공적으로 개발에 성공한 점에서 개발에 관하여 해당 국가의 책임과 역할에 대하여 강조할 수 있는 것이다.

물론 우리사회나 정부가 개발권의 모든 내용이나 중요한 쟁점에서 이를 인권실현의 입장에서 일관되고 체계적으로 수용하거나 적용을 도모하는 것은 쉬운 과제가 아니다. 그럼에도 불구하고, 한국의 경우, 국내적으로 이념적 입장에 따라서 다르기는 하지만, 전반적으로 개발권의 논의에 관하여서도 대다수 개도국보다는 보다 자유롭게 선진국의 입장에서 접근할 수 있을 것이다. 한국의 입장에서 개발권의 기본적인 핵심 내용과 가치를 수용하는 것은 큰 무리가 없을 것이다. 즉, 개발권은 두 가지 측면, 즉 개발과정에 대한 참여와 그 결과에 대한 혜택(향유)의 권리를 인정할 수 있을 것이다. 개발과정에 대한 참여는 두 가지, 즉 점진적인 실현과 참여적 성격을 포함하는 것이다. 그리고 결과에 대한 향유는 두 가지, 즉 참여적 정책결정과 인권보장제도에 관한 국가의 의무, 그리고 발전의 혜택을 받을 권리를 인정하는 것이다.

이러한 접근이 가능한 것은 한국의 경제수준이나 정치적 민주화수준에서 어느 정도 수준에서 개발의 권리가 보장되는 방향으로 인권의

발전이 되었기 때문이다. 특히 민주화과정과 그 이후 정치적 발전과정에서 참여와 복지라는 측면에서 많은 진보가 이루어지는 점에서 개발권의 논의는 더욱 호의적인 입장에서 수용가능하게 될 수 있다. 1991년 유엔에 가입한 이래 한국은 국제사회 기여에 대한 외교정책을 강화하고 유엔 PKO(평화유지활동)과 ODA(공적개발원조) 확대 등을 추진하여왔다.<sup>45</sup> 특히 한국의 경제력제고에 따라 2008년 이래 Global Korea의 국가정책 하에서 ODA 공여의 규모를 확대하고 개도국에 대한 각종 지원을 강화하는 적극적인 정책을 추진하여 왔다. 2010년에 정부는 OECD-DAC(개발원조위원회)에 가입함으로써 명실 공히 선진공여국의 위상을 갖게 되었다. 또한 개발협력기본법과 그 시행령을 제정하고, 국무총리 산하에 국제개발협력위원회를 설치함으로써 보다 체계적이고 중·장기적인 개발협력의 정책을 시행하고 있다. 이러한 조치로서 국제적 협력을 강화하고 일종의 노블리스 오블리주(Noblesse Obligee)의 국제적 책임을 신장하는 점에서 한국은 개발권의 입장에서 국제적인 모범국가의 새로운 역할을 지향한 것이라고 할 수 있다.<sup>46</sup>

그러나 이러한 접근이 바로 개발권의 국내입법화나 단순 적용을 인정해야하는 것을 의미하는 것은 아니다. 더구나, 대다수 개도국이 요구하는 바와 같이 다른 국가에 대한 개발지원 의무를 포함하여 국제사회의 공동책임에 관하여 이를 규범화하는 것은 한국으로서는 많은 부담을 야기하는 점에서, 아직 시기상조라고 할 수 있다.<sup>47</sup> 그럼에도 불구하고

45. 최근 활동과 성과에 관하여는 외교통상부, 『2011 외교백서』 참조, 특히 “5. 국제사회내 역할 확대 및 위상제고,” pp. 186~234 참조.

46. 한국의 ODA 규모는 2009년 GNI 대비 0.1% 수준으로 OECD 국가 중 최하위 수준이지만, 정부는 2012년까지 0.15%, 2015년까지 0.25% 수준으로 증대할 계획이다. 외교통상부, 『2011 외교백서』, p. 187.

47. 2003년 유엔인권위원회가 인권소위원회로 하여금 개발권의 이행과 실행을 위한 선택 사항, 가령 구속력 있는 국제적 법적 기준을 마련하는 것 등에 관한 준비를 하도록

1
2
3
4
5
6
7
8
9

하고, 향후 국제사회의 개발권의 논의와 개발권의 발전에 따라, 한국은 개발권의 진정한 정신과 내용을 성실하게 반영해야 할 필요가 제기될 것이다. 특히 한국은 위에서 언급한 바, 개발성공의 독특한 경험을 바탕으로 국제사회의 ‘교량 역할’(bridging role)을 함으로써 선진국 및 개도국 간의 갈등을 해소하고 협력을 강화하는데 기여할 수 있고, 또한 해야만 할 것이다.

## 2. 북한의 개발권에 관한 인식, 입장과 함의

북한정권에게 인권은 주체사상을 바탕으로 한 ‘우리식 사회주의’에 입각하여 수령을 중심으로 하는 집단주의와 혁명관에 의해서 규정되기 때문에, 사실상 국제사회에서 인정되는 보편적 개인의 인권 개념은 존재하지 않는 것을 보여준다.<sup>48</sup> 이러한 인권 인식과 입장은 세계인권선언을 비롯한 국제인권규범과는 거리가 먼 것이다. 더구나 북한이 주권국가로서 헌법, 형법 등 형식적 법치주의적 요건과 제도를 갖고 있음에도 불구하고 실제에 있어서 이러한 제도나 장치, 그에 따른 권리나 수단의 확보가 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 판단된다.

기본적으로 북한의 인권상황은 거의 모든 측면에서 매우 열악하며, 주민의 인권은 국가에 의해서 구조적으로 침해되는 것으로 평가되는 것이 현실이다. 그러나, 북한의 인권침해의 구체적 실태나 사례는 북한 체제의 폐쇄성과 비밀주의에 의해 정확히 파악되지 않고 있으며, 다양한 비공식 경로나 북한이탈주민에 의해서 점차 외부에 알려지는 정도

---

하는 결의문을 채택하였을 때, 위원회 이사국 53개국 중 47개국이 찬성하였지만, 미국, 호주, 일본 등은 반대하였고 한국은 캐나다, 스웨덴과 더불어 기권하였다.

<sup>48</sup> 통일연구원, 『북한인권백서 2011』 (서울: 통일연구원, 2011).

이다. 그럼에도 불구하고, 북한의 인권인식이나 인권 상황이 매우 열악한 것은 여러 가지 자료와 보고서에 의해서 확인되고 있다. 세계은행 보고서나 OECD 보고서, 그리고 UNDP의 인간개발보고서의 수치 등은 북한의 경제상황을 매우 열악한 개도국으로 분류하고 있다. 또한 인권상황에 관하여 정부기관을 비롯하여 각종 보고서는 북한의 인권에 대한 인식과 입장, 그리고 인권실태에 대하여 체계적으로 분석, 설명하고 있다.<sup>49</sup> 또한 미국 국무성의 연례 세계인권보고서, 프리덤하우스(Freedom House), 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch) 등의 인권보고서들도 북한을 최악의 인권상황을 가진 국가의 하나로 지적하고 있다.

더구나 북한의 인권문제에 대한 대응과 태도는 또한 북한의 입장과 인식을 설명해준다. 북한은 북한의 인권상황을 지적한 국제사회에 대하여 이를 전면 배격하여왔다. 가령 유엔 인권이사회(인권위원회)와 유엔총회 결의, ‘북한인권특별보고관’의 보고서 등을 내정간섭으로 배격하는 입장을 취하였고, 유엔인권이사회와 국가별 보편적 정례인권검토(Universal Periodic Review: UPR) 회의에서는 대부분의 지적사항을 반박하였다. 미국 등의 인권상황 지적에 대하여 공격적으로 반발하면서, 국제NGO 등의 인권상황지적에 대해서는 전적으로 무시하는 형편이다.

북한체제의 특수성 그리고 사회주의적 관점과 이에 기초한 북한 당국의 태도는 개발권의 측면에서 북한의 개발권 관련 인권적 상황과 입장을 설명하는데 배경이 될 수 있다. 북한은 “생존권”을 가장 기초적이면서도 중요한 권리로서 주장한다. 그러나 이는 마르크스-레닌주의에

<sup>49</sup> 대표적으로 통일연구원, 『북한인권백서 2011』 (서울: 통일연구원, 2011); 대한변호사협회, 『2010 북한인권백서』 (서울: 대한변호사협회, 2010).

1
2
3
4
5
6
7
8
9



입각한 집단주의적 성격을 갖고 있으며, 생존권의 실체는 북한주민 개인이 아니라 북한이라는 집단의 자주적 생존권을 의미한다. 이에 따라 북한은 “인권은 나라와 민족의 자주권을 떠나서는 생각할 수 없다”고 주장하고, ‘인권은 국권이며 국권은 민족의 생명’이라는 입장에서 국가 주권을 인권보다 우선시하는 태도이다.<sup>50</sup>

따라서 개발권 개념에서 나타난바 개인적 권리이며 집단적 권리라는 측면에서, 개발권의 주체로서 북한의 경우 국가(정부)만이 생존권의 실체가 되며, 개발권의 핵심으로서 집단으로서의 국가의 권리만이 중요시된다. 따라서 개인은 생존권, 나아가서 집단권의 향유나 수혜 대상에 해당되지 않는 것으로 볼 수 있다. 또한 지적된 바 인권적 측면에서 북한주민의 시민적, 정치적 권리는 물론, 경제적, 사회적, 문화적 권리의 실제 상황은 매우 열악한 점에 비추어, 개인적 권리로서의 개발권에 제대로 참여하거나 개발권을 향유되지 못하는 것이 분명한 현실이다. 그러므로 북한정권의 경우, 제1세대인권과 제2세대인권은 물론, 제3세대인 개발권 측면에서도 상당한 흠결을 가지고 있음이 드러난다.

그러므로, 개발권의 측면에서 살펴본 북한의 인권제도와 인권상황에 비추어, 북한과 북한주민에 미치는 영향과 함의를 찾을 수 있게 된다. 북한이 개발권을 인정하는 경우, 북한에게 있어서 개발권은 “동전의 양면” 혹은 “칼날의 양면”과 같은 존재로서 작용하게 된다.

우선, 북한은 유엔회원국으로서 그리고 개도국의 연대인 ‘비동맹회의’(NAM)회원국으로서 개발권의 논의와 결의에서 줄곧 대다수 개도국의 입장을 지지하는 것으로 보인다. 이 경우, 북한은 유엔회원국으로서 주권국가로서 개발권의 내용을 수용하고 이행해야 할 당사자로서 의

---

<sup>50</sup> 통일연구원, 『북한인권백서 2011』, pp. 44~45.

무를 가지는 것으로 이해된다. 북한이 개발권을 인정하는 경우, 그 주민이 “경제적, 사회적, 문화적 권리 및 시민적, 정치적 권리에 참여하고, 기여하고, 향유할 권한”을 인정해야 한다. 이를 위하여 북한은 내부적으로 개발과정에서 주민의 참여와 혜택을 보장하고 이를 뒷받침하는 법적, 제도적 장치를 마련해야 할 법적 의무를 발생시키는 것이다. 따라서 이론적으로 북한주민은 기본적으로 개발권 선언에서 인정된바, 국가의 개발에 참여하고 그 혜택을 향유할 권리를 갖게 된다. 개발권의 주체가 집단과 개인이 될 수 있는 점에서, 북한주민은 당연히 그 수혜의 법적 당사자가 되는 것이다.

그러나 과연 북한이 인권으로서의 개발권의 내용과 정신을 존중하고 그에 따른 국가의 제도와 장치를 갖추는 의무를 제대로 이해할지는 의심스러운 상황이다. 물론 북한이 자발적으로 개혁·개방의 선회 속에서 전반적으로 북한주민의 인권개선이 이루어짐으로써 결국 개발권의 참여와 향유가 가능할 수는 있을 것이다. 그러나 지적인 바와 같이 북한식 인권 개념에서 개인의 생존권이나 개발권은 인정되지 않는다. 더구나 북한은 전근대적인 정치세습체제, 일당독재와 엄격한 사회주의적 통제로 인하여 국제적 기준에서 참여적 민주주의와 주민의 기본적 인권이 보장되지 못하는 사회로 인정되고 있다. 또한 낙후한 경제체제 및 제도, 자립주의 및 고립주의적 경제관행으로 경제적 상황이 열악하고, 또한 개혁·개방에 대한 의지나 전망이 불투명한 상태에서 북한이 스스로 개발을 촉진할 수 있는 여건이 미비한 것이 현실이다.

다만, 북한은 북한식의 인권 개념과 인권제도를 갖고 있기 때문에 북한은 헌법이나 형법의 규정을 근거로 이러한 형식적 혹은 절차적 민주주의의 합법성과 정당성을 주장할 것이다. 따라서 이러한 논의는 국제사회의 최대쟁점인 인권의 보편성과 특수성(혹은 상대성) 논쟁을 야

1
2
3
4
5
6
7
8
9

기하게 될 것이다. 즉 국제사회가 개발권의 보편적 적용을 주창하더라도 북한은 북한식의 인권을 명분으로 개발권에 관한 선별적 해석과 적용을 할 수 있는 여지가 있는 것이다. 이러한 논의는 결국, 국제사회에서 인권과 국가주권의 갈등, 인권에서의 우선순위, 그리고 실행의 효율성, 그리고 법적 구속력, 그리고 위반에 대한 제재 등의 문제를 노출시키게 될 것이다.

특히 개발권에 관한 중국 등의 입장은 북한의 입장이나 태도를 가늠하는데 시사점을 갖고 있다. 중국은 개발권을 정치적 의제를 합리화 혹은 정당화하는데 빈번하게 사용하였다. 중국은 가령 아시아적 가치(Asiatic values)의 주장의 논의를 반영하여, 개발권의 우선성을 강조하였다. 1991년 중국의 인권백서는 “어느 국가이든 간에 생존권(right to subsistence)이 인권 중에서 가장 중요하며, 그것 없이는 다른 권리는 불가능하다(out of the question)”고 선언하였다.<sup>51</sup> 그 이후에도 중국은 “생존권과 개발권”에 관하여 언급하였고, 특히 시민적 및 정치적 권리에 우선하는 경제, 사회, 문화적 권리를 우선하는 주장에 원용하였다. 중국은 개인이 집단적 권리의 중심이라는 전통적 의견을 반박하면서, “개발권은 주로 국가나 민족의 운명을 주로 대변하는, 집단적 권리이다. 그 것은 개인의 발전의 전제조건이며 기초가 된다. … 개인의 발전은 국가나 민족의 개발에 달려있다”고 강조하고 있다.<sup>52</sup> 이러한 논의에서 공동체는 국가로, 국가에서 정권으로 개념이 변환되는 것이며, 이렇게 공동체, 국가, 정권을 동일시하는 것은 개발권의 입장을 왜곡하는 것이다. 그것은 국가 및 지배정권의 지역공동체, 가령 소수자그룹에 대한

---

<sup>51</sup>-Bonny Ibhawoh, “The Right to Development: The Politics and Polemics of Power and Resistance,” p. 93.

<sup>52</sup>- *Ibid.*, p. 94.

국내적 책임을 흐리기 때문이다. 이와 같은 중국의 개발권의 입장은 북한이 주창하는 생존권의 논리나 집단주의적 관점과 맥을 같이 하는 것이다.

또 다른 측면은 북한은 개도국의 입장에서 개발권의 주창을 통하여 북한의 개발을 위한 국제사회의 공동책임을 요구할 수 있는 여지를 갖게 된다. 앞에서 논의한 바와 같이 대다수 개도국들은 저개발과 빈곤의 원인을 주로 선진국의 식민주의적 과거, 불공정한 국제질서 등에서 찾고, 이러한 문제의 해결을 위해서 선진국을 비롯한 국제사회의 책임을 강조한다. 따라서 개도국들은 유엔이나 세계은행 등 국제기구와 국제경제질서의 개혁, 무역정책개선은 물론, 기술이전, 채무탕감, ODA의 확대 등을 요구하고 있다. 이러한 남북문제는 자세히 본 바와 같이 주요한 글로벌 협상에서 상시적으로 등장하는 메뉴이기도 하다. 따라서 이론적으로 북한은 다른 개도국 등과 연대하여 유엔을 비롯하여 국제기구나 국제사회가 북한의 개발을 지원해야한다는 이와 같은 요구를 할 수 있게 되는 것이다.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> 이점에서도 중국의 입장이 참고가 될 수 있다. 중국 관리들은 공정하고, 형평성 있고, 비차별적인 다자적 무역체제 및 국제적 의사결정에서의 효과적인 참여가 개도국의 개발권실현을 위해서 필수불가결하다는 점을 강조하였다. 따라서 중국은 개발권에서의 국내적 의무보다는 주로 국제적 측면에 중점을 두고 있다. 중국과 상당수 개도국들은 생존권을 우선하고 개발권의 이행책임을 국제사회에 전가함으로써 국내적인 사회적, 정치적 의무에 대한 관심을 회피하는 한편, 개혁을 위한 압력에 저항할 수 있다. 실제로 중국은 지구온난화 완화를 위한 이산화탄소 배출에 관한 목표치설정을 지속적으로 거부하면서, 개도국들은 “과도한 기후변화 계획에 의해서 훼손돼서는 안 되는 개발권”을 가지고 있다고 주장하였다. Bonny Ibhawoh, “The Right to Development: The Politics and Polemics of Power and Resistance,” p. 94.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

## V. 대북 인권정책에 대한 합의

한국이 오랫동안의 냉전기 간 동안 지속되어온 남북한 간의 갈등과 대결을 완화하기 위하여 2000년대에 들어와 새로운 대북정책의 접근을 하여왔다. 특히 햇볕정책으로 알려진바, 적극적 대북 유화정책은 그 제약과 문제점에도 불구하고 남북의 화해, 나아가서 경제교류 및 협력의 발판을 제공하였다. 하지만 북한의 개혁, 개방을 염두에 둔 대북정책의 추진에서, 경제협력과 더불어 북한의 인권문제 및 인도적 지원에 대한 논쟁이 야기되었다. 이러한 접근은 대북정책의 성격, 우선순위 등에서 이념적, 정책적 차이를 가져왔다. 가령, 북한의 인권문제를 정·경 분리적 입장에서 우선 시민적, 정치적 권리의 개선에 초점을 맞출 것이냐 혹은 경제적, 사회적, 문화적 권리, 특히 생존권 문제, 식량, 보건 문제 등에 우선을 두는 것이냐의 문제가 제기되었다. 또한 북한의 자연재해나 심각한 경제적 위기에 직면하여 식량, 의약품, 비료 등 인도적 지원을 제공하는 것에 대하여도 북한의 군사적 도발과 관련하여 그 타당성이 논란이 되기도 하였다.

그러나 최근에 북한의 변화 가능성을 염두에 두고, 북한에 대한 지원을 보다 체계적으로 제공하고, 중·장기적인 입장에서 북한의 경제·사회적 발전을 통하여 남북통합을 지향하는 차원에서 북한에 대한 개발협력 정책방안을 모색하는 제안도 대두하였다. 한국이 북한의 한반도의 일부로서의 특수성을 감안하면서, 경제선진국으로서 그리고 대북정책의 일환으로 북한에 대한 적절한 경제, 사회적 개발을 위한 지원을 제공하는 방안이 그것이다.

이러한 배경에서 국제적으로 논의가 되고 있는 개발권 문제가 한국의 대북정책, 그리고 북한의 경제개발노력에서 갖는 의미와 영향을 파

악하는 것이 중요하다. 살펴본 바, 개발권의 성격, 우선순위, 내용에 대한 이론적, 그리고 정책적 입장에 비추어, 이를 한국의 대북정책의 맥락속에서 살펴봄으로써 대북정책과 인권정책에 미치는 시사점을 찾는 것이 필요하다. 이러한 노력은 다음과 같은 5가지 측면에서 살펴볼 수 있을 것이다.

첫째, 대북정책에서 개발권 혹은 권리에 기반한 개발 접근에 대한 실체와 내용에 대한 정확한 이해가 필요하다. 살펴본 바와 같이 개발권 논의는 새로운 유형의 독특한 법적 권리이지만, 엄격한 의미에서 개인, 국가 및 국제사회가 구속력 있는 법적 권리와 의무를 지는 국제법상의 인권은 아니다. 그럼에도 불구하고, 개발 혹은 저개발문제가 국제사회의 가장 중요한 국제적 의제로서 대두한 점에서, 인권으로서의 개발 및 개발권에 대한 관한 논의가 더욱 활성화될 전망이다. 전지구적 문제의 당면과제로서 개별국가는 물론, 유엔을 비롯한 다자적 국제기구, 개발 NGO 등, 그리고 G-8(서방 8개국회의) 및 G-20(서방 20개국회의) 등 국제협약체 등 다양한 행위자의 주요 활동 및 목표로서 다루어지고 있다.

그러므로, 개발 및 개발협력의 논의 및 정책은 물론, 개발권의 성격, 내용, 쟁점 등에 대한 이론적 이해와 다양한 정책적 인식, 입장 등을 파악하는 것이 필요하다. 특히 개발권의 법적 성격, 그리고 선진국 및 개도국간 주장 및 갈등 등 국제사회의 논의동향을 파악함으로써, 이러한 개발권 의제가 한국의 국내정책은 물론 외교정책에 미치는 함의를 파악해야 한다. 나아가서 이와 같은 이해를 바탕으로, 개발권의 논리와 논의가 북한의 개발 및 개발협력에 갖는 정책적 시사점과 구체적 정책 방안 및 전략을 제시하는 심층적인 연구가 필요하다.

둘째, 보다 구체적인 차원에서 개발권의 내용과 정책이 대북정책에서 북한에 적용되기 위한 논리와 명분을 분명하게 강구해야 한다. 그

1
2
3
4
5
6
7
8
9

것은 우선 개발권의 주체로서 북한 당국이 갖는 의무라는 측면에서 구체적으로 북한주민에 대한 책임문제에 관한 것이다. 개발권의 인권적 성격상 북한은 그 주민이 개발에 참여하고 그 결과를 향유할 수 있도록 노력하고, 이를 위해서 경제적, 사회적, 문화적 권리 그리고 시민적, 정치적 권리를 신장, 보호해야 할 또 다른 법적 의무를 갖게 된다. 그리고 이러한 법적권리의 보호를 위한 법적장치 및 수단, 절차를 마련해야 한다. 이러한 개발권의 내용과 논리는 현재 북한의 극도로 열악한 인권상황에 비추어 북한에게 상당한 부담으로 작용할 수 있다. 그리고 한국에게 있어서는 북한에 대하여 인권개선을 촉구하는 또 다른 압박과 설득을 할 수 있는 추가적인 명분과 수단을 제공하게 된다. 북한은 물론 인권의 상대적 개념, 그리고 중국식의 생존권 혹은 단결권의 입장에서 개인보다는 국가의 주권우선을 주창할 것이다. 그러나 북한이 주장하는 식의 인권개념이나 논리는 국제적 보편적 인권기준에 위배되고, 특히 개발권의 측면에는 타당성이 부족하다. 한국은 북한 당국이 전반적인 인권개선과 더불어 개인을 권리의 주체로서 인정하는 새로운 개념과 입장을 갖도록 촉구할 수 있을 것이다.

셋째, 또 다른 개발권의 논리와 명분에서 구체적인 국가의 책임 측면은 한국의 국가적 책임에 관한 것이다. 그것은 한국과 북한의 특수관계(한반도의 일부), 그리고 국제사회의 일원으로서의 책임문제로 나누어 볼 수 있다. 북한지역과 북한정권을 한반도의 일부, 즉 헌법과 그 정신에 따라 즉 대한민국의 주권이 미치는 영토로 간주하는 경우, 한국은 북한지역과 주민의 개발에 관한 책임을 부담하게 된다. 이에 따라 북한의 개발을 주도 혹은 지원하는 것을 통하여 북한주민의 혜택을 증진하고 이 과정에서 북한주민의 개발참여와 제도적 장치에 대한 법적 의무를 갖게 되는 것이다. 만약 북한을 독립된 정치체제와 주권국가로

인정하는 경우, 한국의 국가적 책임은 북한에 직접 미치지 않는다. 그러나 한국은 여전히 국제사회의 일원으로서 북한의 개발과 인권개선을 위한 법적 혹은 도덕적 책임을 지게 되는 것이다.

북한정권의 특수한 법적 성격에 비추어 대북정책과 북한인권 개선의 입장에서 딜레마를 야기할 수 있지만, 그 어느 경우에도 개발권적 입장에서 북한에 대한 한국의 책임과 의무를 발생시키는 것이 분명하다. 한국의 대북정책은 그동안 경제협력을 기반으로 한 남북협력의 활성화, 그리고 식량, 비료 등 인도적 지원을 통한 교류강화에 치중하면서, 다른 한편 북한의 인권개선을 위한 다양한 노력을 활용하였다. 그동안 북한인권의 개선에서 자유권과 생존권의 우선순위 문제, ‘당근과 채찍’의 압박과 설득의 수단 문제, 그리고 남·북 간의 직접적 인권현안(탈북자, 국군포로, 납북자 등) 문제해결 노력 등은 대북정책의 커다란 쟁점으로 다루어졌다. 따라서 개발권의 새로운 화두와 논리는 북한의 인권 상황에 대한 국가적 책임과 인권개선의 접근에서 개발 혹은 개발협력이 갖는 의미와 정책방안에 대한 새로운 모색을 도모하는데 기여할 것이다.

넷째, 개발권의 특수한 성격에 비추어 대북 인권정책에서 국제사회의 책임의 요소를 고려하는 것이 타당하다. 개발권 선언에서 명시하고 개도국이 주장하는 바와 같이 국제사회가 개도국에 대한 지원을 통하여 개발노력에 참여하는 법적 의무를 가진다는 주장은 주요한 국제적 쟁점으로 남아있다. 그러나 이러한 법적 의무에 관계없이, 선진국과 선진국이 지배하는 주요 국제경제기구 등은 국제개발을 위한 노력을 더욱 경주해야한다는 것은 공감대를 갖고 있다. 국제적으로 이러한 선진국의 ‘책임’ 그리고 국제사회의 ‘합의’는 OECD의 ODA 정책은 물론, MDG, 리우선언, 리우+20까지 꾸준히 반영되어 왔다. 그리고 한국은

1
2
3
4
5
6
7
8
9



신흥 선진국으로서 이와 같은 국제적 책임에서 그 역할을 대폭 확대하는 노력을 기울여왔다. 이러한 연장선상에서, 한국은 선진공여국으로서 그리고 주요 국제기구의 정책결정자로서 북한의 개발에 관하여 특별한 책임을 가지고, 국제사회의 대북 개발협력을 촉구하는 적극적 정책을 추진해야 한다. 국제사회와의 협력과 지지를 위한 정책적 대안의 강구와 외교적 노력을 강화하는 것이 필요하다.

국제적 책임의 측면에서 북한은 한국에 대하여 북한의 개발에 관하여 지원책임을 요구할 수 있는 권한을 갖는다고 할 수 있다. 하지만, 북한은 개발권의 측면에서 북한도 먼저 개발의 주체로서 국가의 '의무'를 성실히 수행할 것을 요구받게 될 것이다. 국제사회의 입장에서도 마찬가지로 선진국들은 북한이 그 주민의 기본적인 인권보장과 실현을 통한 민주주의와 법치의 실현 등 '선정'을 위한 변화를 요구하게 될 것이다. 또한 개혁, 개방 등 국제사회의 재정적, 경제적 지원을 수용할 수 있는 북한의 자발적인 정책 전환, 나아가서 핵확산 방지 등 한반도 평화와 국제사회의 평화를 위한 조치들을 가시적으로 취하도록 요구할 수 있을 것이다. 이러한 점에서 개발권은 북한정권에게 양날의 칼과 같은 존재로서 북한 정권에게 정치적 결단과 정책적 전환을 위한 압력과 유인의 딜레마를 제공하게 될 것이다.

다섯째 마지막으로, 개발권의 논의는 법적 성격이나 쟁점을 떠나 한국이 북한의 개발을 위한 실제적, 정책적 방안을 위한 계기를 마련하는 발판을 제공할 수 있다. 그동안 남북관계에서 보여진바, 경제적 협력이나 대북경제지원, 그리고 인도적 지원은 북한의 경제난이나 북한 경제체제의 구조적 제약을 극복하는데 한계를 가지고 있음을 보여 주었다. 더구나, 북한의 핵실험이나 미사일 발사 그리고 천안함 사건 등 북한의 도발은 군사안보적 위협으로써 남북 간의 교류는 물론 한반도의 안정

과 평화를 해치는 가장 큰 장애요인이 되고 있다.

이러한 가운데, 북한의 개발 및 개발협력을 통한 새로운 차원의 대북 접근 방안은 보다 근본적이면서도 점진적으로 북한을 변화시킬 수 있는 포괄적이고 효율적인 방법으로서 활용될 수 있다. 그리고 개론적 그리고 구체적인 측면에서 개발협력을 위한 다양한 제안들이 제시되고 있다.<sup>54</sup> 북한에 대한 개발협력적 접근의 필요성은 북한의 빈곤상태, 북한의 낙후된 경제·사회적 인프라, 중국의 선제적 노력, 그리고 한국 경제에 대한 이익 등 측면에서 당면과제로 부각된다.<sup>55</sup> 한국은 물론 국제사회가 개도국과 선진국의 갈등을 넘는 새로운 파트너십을 구축하고 글로벌 거버넌스의 입장에서 다양한 노력을 통하여 국제개발을 지원하고 있다. 현재 유엔을 비롯하여 국제사회가 2015년까지 MDG 달성을 비롯하여 지속가능한 개발 등 새로운 패러다임의 차원에서 국제적 국제개발 노력을 기울이는 상황이다. 이러한 국제적 여건과 특히 한국이 한반도 평화의 직접 당사자로서 북한의 개발협력에 대한 지원 의지가 크다는 점에서 북한도 아주 귀중한 기회를 가질 수 있는 환경이라고 할 수 있다.

주요한 관건은 역시 북한의 태도 여하인 바, 특히 북한의 통치리더십이 북한의 개발의 중요성을 인식하고 한국 및 국제사회와 협력을 하려는 결단과 의지가 필요하다. 다만, 그 결단과 의지가 북한의 선군경제노선이나 핵확산의 기존 전략을 유보하고 경제 및 개발우선의 새로운 발상과 접근을 채택하느냐 그리고 그것을 어떻게 전개해나가는냐에 따라, 한국과 국제사회의 개발지원 방안이 구체화 될 수 있을 것이다.

54. 최근의 제언으로서 권영경 외, 평화연구총서 『한반도 평화·번영과 북한개발협력』 (평화재단 평화연구원, 2012)이 대표적이다.

55. 권영경, “서론,” 평화연구총서 『한반도 평화·번영과 북한개발협력』, pp. 18~22.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

## VI. 결론

개발은 국제사회의 ‘버즈워드’(buzzword)로서 개도국은 물론유엔을 비롯하여 대다수국가들에게 중요한 화두이며, 국가정책의 주요 분야이며, 국가의 ‘존재이유’의 하나이기도 하다. 특히 개도국에 있어서 개발은 국가의 생존, 번영은 물론, 국민적 지지와 정통성을 중요한 의제로서 기능하고 있다.

개발권은 다른 집단적 권리와 함께 제3세대 인권으로서 제3세계 주도의 인권 개념이라는 특수성을 갖고 있다. 국가와 “사람들”이 개발을 다른 국가나 국제사회에 대하여 주장할 수 있는 인권적 특권이라는 것은 “인권의 정통성(orthodoxy)에 있어서의 주요한 패러다임의 전환(paradigm shift)이라고 할 수 있다.”<sup>56</sup> 그러나 1986년의 개발권선언과 1993년의 비엔나 인권선언에도 불구하고 개발권은 특히 선진국과 개도국간의 갈등이 크고, 가장 논쟁적이고 논란이 많은 국제 인권레짐의 하나이다. 과연 개발의 권리가 하나의 법적 권리(entitlements)를 갖는 것이냐, 따라서 그 국가의 국민들이 그러한 권리를 주창할 수 있느냐, 그 국가가 책임을 지느냐, 그 국가가 국제사회에 대하여 개발의 권리로서 지원을 주창할 수 있느냐, 그리고 과연 국제사회가 그러한 의무를 가지느냐의 복합적인 문제가 발생한다. 더구나 20년 이상의 인식과 수용에도 불구하고, 개발권의 실체는 여전히 모호하고 국내적 혹은 국제적 개발에 관하여 과연 실제적 영향력을 미치기가 어렵다는 비판이 제기되었다. 특히 이행을 위한 강제력이 미비하고 주요한 이해당사자들 간에도 다른 인권 규약이나 장치처럼 강제력을 부여하려는 합의

---

<sup>56</sup>-Bonny Ibhawoh, “The Right to Development: The Politics and Polemics of Power and Resistance,” p. 78.

나 정치적 의지가 부족한 것이 현실이다. 그러나 비록 ‘가시적’ 성과는 미흡하더라도 ‘비가시적’(intangible) 성과, 가령 개념의 명료화, 여론의 조성, 기존 정통 논의에 대한 도전, 그리고 주요 이슈에 대한 합의 도출 등이 이루어졌다. 따라서 개발권 논의는 단순히 정당성이나 강제성 논의를 넘어 보다 광범위한 국제인권운동의 추세와 성과에 영향을 미쳐왔다

개발권은 엄연하게 새롭게 주목받는 국제인권규범으로서, 특히 북한의 개발과 한국의 대북정책에서도 시사하는 바가 크다. 살펴본바와 같이, 개발권은 북한의 개발관련으로 이론적 정당성과 명분을 제공할 뿐만 아니라, 개발에서의 북한과 한국의 책임과 역할, 그리고 국제사회의 책임에 대하여 분명한 내용과 방향을 제시해 준다. 특히 기존의 시민적, 정치적 권리와 경제적, 사회적, 문화적 권리에 더하여 새로운 시각에서 개발의 권리를 주창함으로써, 개발에 대한 인식을 제고하고 나아가서 대북정책, 인권정책의 외연을 넓혀 줄 수 있다.

북한의 경우, 개발권의 주장은 칼날의 양면으로 작용하고, 또한 창과 방패로서 활용될 수 있는 여지가 크다. 북한은 개발권의 주체로서 국가의 생존권과 개발권을 주장하고 국제사회의 지원책임을 요구할 수 있지만 동시에 북한의 주민에 대한 책임 측면에서 민주주의, 자유시장 경제, 선정으로 대표되는 선진국의 개혁요구에 직면해야 한다. 동시에 북한은 북한식의 인권과 개발의 옹호로서 국내적인 개혁이나 노력을 도외시한 채, 국제사회의 불공정성, 불평등을 비판하는 한편, 국제사회의 보다 큰 책임을 요구하는 행동을 보일 가능성이 크다. 하지만 사회주의 종주국인 중국이 개발과 개발권에 관하여 가진 논리와 실제정책의 사례는 또한 북한의 개발에 관하여 교훈이 될 수 있다. 즉, 중국의 개혁·개방처럼 북한의 의지 여하에 따라 북한이 그 정치체제를 보존하

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9

면서 개발 우선의 새로운 방안도 가능 할 것이다.

한국은 북한의 개발문제에서 중간적 입장 그리고 이중적 입장에서 역할을 수행할 수 있다. 북한이 어떤 식으로든지 개혁, 개방의 방향으로 노력을 함으로서 한반도의 안정과 평화에 기여하는 조짐이 생기는 경우, 한국은 개발권 혹은 권리에 기반한 개발의 접근의 논리에서 북한에 대한 본격적인 개발협력지원을 가시화할 수 있을 것이다. 또한 경제선진국으로서 그리고 주요국제기구의 당사국으로서 국제사회가 한반도의 평화와 북한의 개혁·개방으로 정책전환을 할 수 있도록 유도하고, 북한이 국제사회와 협력하는데 있어서 중간자적 혹은 교량역할을 할 수 있을 것이다.

국제사회는 2001년부터 추진해온 MDGs의 목표달성을 위해서 다각적이고 체계적인 노력을 기울이고 있다. 과연 2015년까지 국제사회가 이러한 목표를 달성할 수 있을지에 대해서는 회의적인 시각이 많은 것이 사실이다. 하지만, 국제사회의 개발협력 노력은 국제적 난제의 해결, 특히 절대 빈곤 등 세계적인 문제의 해결 없이는 국제평화를 이룩할 수 없다는 공감대를 이룩하고 있는 점에서 MDG를 넘어 지속될 전망이다. 그러므로 변화하는 국제관계속에서 개발의 의제가 국제사회의 주요 정책문제로서 다루어지고 있고, 마침 북한도 김정은의 새로운 체제하에서 새로운 선택을 할 수 있는 기로에 서있다. 따라서 대북정책의 일환으로 북한의 개발, 개발협력 문제, 그리고 대북인권 개선의 문제를 아우르는 개발권의 논의와 정책방안을 보다 본격적으로 강구하는 노력이 보다 강화되는 것이 바람직하다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

권영경 외. 『한반도 평화·번영과 북한개발협력』. 평화연구총서 12-01. 평화재단 평화연구원, 2012.

KOICA. 『국제개발협력의 이해』. 서울: 한울, 2008.

대한변호사협회. 『2010 북한인권백서』. 서울: 대한변호사협회, 2010.

북한인권정보센터. 『2010 북한인권백서』. 서울: 북한인권정보센터, 2010.

통일연구원. 『북한인권백서 2011』. 서울: 통일연구원, 2011.

Claude, Richard Pierre & Burns H. Weston (eds.). *Human Rights in the World Community*. 3rd ed.. PA: University of Pennsylvania Press, 2006.

Marks, Stephen P. (ed.). *Implementing the Right to Development: The Role of International Law*. Geneva: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008.

## 2. 논문

박강호. “유엔새천년개발목표(MDGs)와 우리의 개발협력정책.” 『외교』. 제88호(한국외교협회), 2009.1.

박홍순. “유엔과 글로벌 거버넌스.” 박재창 편. 『지구화 시대의 한국시민 사회』. 서울: 아르케, 2010.

임홍재. “개도국 개발을 위한 국제사회의 노력: 유엔 개발재원국제회의 결과와 우리의 과제.” 『외교』. 제62호(한국외교협회), 2002.7.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

- 장현식. “원조의 효과성 제고를 위한 파리선언의 의미와 우리의 향후 추진방향.” 『국제기구저널』. 제2집 1호(국제기구저널), 2007.
- 조 현. “유엔에서의 개발협력논의 동향과 시사점.” 『외교』. 제81호(한국외교협회), 2007.5.
- 조원호. “지속가능 개발에 대한 선·후진국의 접근상 차이점과 대응 과제.” 『외교』. 제82·83호(한국외교협회), 2007.10.
- 한동만. “유엔지속가능 발전회의의 (리우+20) 결과.” 『외교』. 제102호(한국외교협회), 2012.7.
- Boven, Theodore C. Van. “Distinguishing Criteria of Human Rights.” Karl Vasak (ed.). *The International Dimensions of Human Rights*. Vol. I. CT: Greenwood Press, 1982.
- Coate, Roger & Gail Karlsson. “Development: Meeting the Millenium Challenge.” UNA-USA. *A Global Agenda: Issues before the 56th General Assembly of the United Nations (2005-2006)*.
- Ibhawoh, Bonny. “The Right to Development: The Politics and Polemics of Power and Resistance.” *Human Rights Quarterly*. Vol. 33, 2011.
- Rudolf, Beate. “The Relation of the Right to Development to Existing Substantive Treaty Regimes.” Stephen P. Marks (ed.). *Implementing the Right to Development: The Role of International Law*. Geneva: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008.
- Marks, Stephen P. “The Human Right to Development: Between Rhetoric and Reality.” *Harvard Human Rights Journal*. Vol. 17, 2004.

Paul, James C. N. “The Human Right to Development: Its Meaning and Importance.” *The Third World Legal Studies*. Vol. 11, 1992.

Salama, Ibrahim. “The Right to Development: Renewal and Potential.” Stephen P. Marks (ed.). *Implementing the Right to Development: The Role of International Law*. Geneva: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008.

Sengupta, Arjun. “The Right to Development.” Richard Pierre Claude & Burns H. Weston (eds.). *Human Rights in the World Community*. 3rd ed. PA: University of Pennsylvania Press, 2006.

### 3. 기타

UNA-USA. *A Global Agenda: Issues before the 56th General Assembly of the United Nations (2001-2002)*. New York: Rowman & Littlefield Pub., 2002.

<<http://www.ohchr.org>>.

---

1

---

2

---

3

---

4

---

5

---

6

---

7

---

8

---

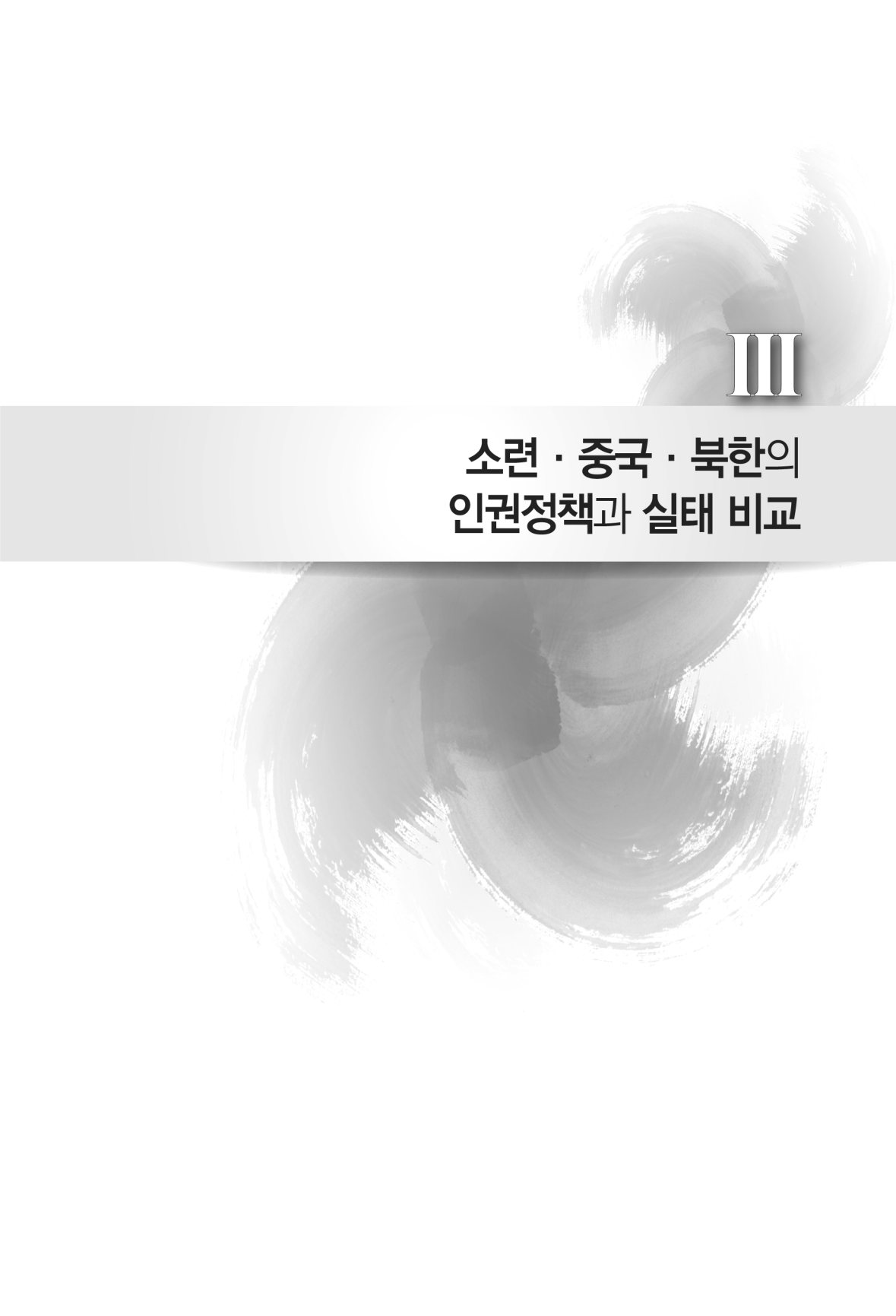
9

---



북한인권정책연구

## 북한인권 이해의 새로운 지평



# III

## 소련 · 중국 · 북한의 인권정책과 실태 비교



# 소련·북한·중국의 정치범수용소 비교: 정치적 기능을 중심으로

\_오경섭(세종연구소)

## I. 문제제기

## II. 정치범수용소의 형성

1. 굴락
2. 관리소
3. 라오가이

## III. 정치범수용소의 발전과정

1. 굴락
2. 관리소
3. 라오가이

## IV. 결론

## 참고문헌



## I. 문제제기

이 연구는 소련·북한·중국의 정치범수용소에 대한 교차사례분석을 통해 각국에서 정치범수용소의 정치적 기능이 어떻게 달라졌는지를 분석할 것이다. 정치범수용소의 정치적 기능은 사회주의 국가들에서 운영한 정치범수용소의 원형인 소련 굴락(Gulag<sup>1</sup>)의 설립 배경과 정치적 기능을 이해하고, 북한과 중국에서 굴락 시스템을 어떻게 수용·발전시켰는지, 정치적 기능을 어떻게 변화시켰는지를 비교·분석할 것이다. 정치적 제도로서 경찰에 대한 연구는 국가와 국가통치의 본질을 분석하는 중요한 이론적 문제이다.<sup>2</sup> 사회주의 국가에서 경찰제도와 그 하부시스템인 정치범수용소의 분석은 사회주의 권력의 본질을 구명하는 데 이론적으로 기여할 수 있다.

사회주의 국가는 폭력적 수단을 이용해서 혁명의 적으로 규정된 정치적 반대세력을 억압했고, 이들을 정치범수용소에 수감해서 사회로부터 격리시킴으로써 권력을 유지했다. 정치범수용소는 프롤레타리아 독재를 실행하기 위한 폭력기구이고, 혁명의 적으로 규정된 정치범들을 사회로부터 격리·수용하는 구금시설이었다. 실제로 많은 굴락 연구자들은 굴락이 정권의 실제적이고 인식된 적을 처리하기 위한 가혹한 도구라고 본다.<sup>3</sup>

이 연구의 목적은 소련·북한·중국 정치범수용소의 정치적 기능에서

<sup>1</sup> 러시아어 Gulavnoe Upravlenie Lagerei(주 수용소 관리기관)이란 단어의 머리글자를 따서 생긴 말이다.

<sup>2</sup> Otwin Marenin, "Police Performance and State Rule: Control and Autonomy in the Exercise of Coercion," *Comparative Politics*, Vol. 18, No. 1 (October 1985), p. 102.

<sup>3</sup> James R. Harris, "The Growth of the Gulag: Forced Labor in the Urals Region," 1929~31, *The Russian Review*, 56 (April 1997), p. 265.

나타나는 차이점을 구명하는 것이다. 세 나라의 정치범수용소는 정치 환경의 차이로 인해 정치적 기능이 달라졌다. 소련은 굴락을 체코·헝가리·불가리아 등 동유럽 사회주의 국가를 비롯한 중국·북한·몽골·베트남 등 모든 사회주의 위성국가와 동맹국에 수출했고, 각국은 굴락 시스템을 유지하면서 동시에 자국의 정치적 환경에 따라 정치적 기능을 변화시켰다. 북한과 중국은 굴락 시스템을 수용했지만 자국의 정치 환경에 따라 정치범수용소의 정치적 기능을 변화시켰다.

사회주의 국가들은 1940년대부터 1970년대 사이에 소련의 굴락 시스템을 모방한 정치범수용소를 운영했다. 소련은 1950년대 초반 북한의 관리소와 중국의 ‘라오가이’ 건설을 지원했다. 북한과 중국은 굴락 시스템을 모방해서 정치범수용소를 건설했다. 북한과 중국은 굴락 시스템을 받아들였기 때문에 관리소와 라오가이의 정치적 기능은 굴락의 핵심 기능을 유지한다. 그러나 3국의 정치 환경이 달랐기 때문에 정치범수용소의 정치적 기능에서 차이점이 나타난다.

이 연구는 사회주의 국가에서 정치범수용소의 정치적 기능에서 차이점을 분석하기 위해 다음과 같은 질문에 대답할 것이다. 소련은 왜 굴락을 설립했을까? 소련 굴락의 정치 기능은 정치적 환경이 달라짐에 따라 어떻게 달라졌을까? 북한과 중국은 왜 소련의 굴락을 수용했을까? 북한과 중국은 정치범수용소의 정치적 기능을 어떻게 변화시켰을까? 소련·북한·중국 정치범수용소의 정치적 기능에서 유사점과 차이점은 무엇일까? 이 연구는 이러한 의문에 대답하기 위해 소련·북한·중국에서 운영된 정치범수용소의 정치적 기능을 비교할 것이다. 소련·북한·중국의 정치범수용소를 비교하는 이유는 세 나라가 사회주의 체제를 공유하고 있고, 북한과 중국은 소련의 사회주의 시스템을 수용하면서 굴락을 받아들여 자국의 정치 환경에 맞게 발전시켰기 때문이다. 또한

북한은 동아시아에 위치한 유교문화권 국가인 중국으로부터 정치적·경제적·문화적 영향을 받았기 때문이다.

북한과 중국이 소련의 굴락을 어떻게 수용해서 변화시켰는지를 분석하는 것은 사회주의 국가에서 정치범수용소가 출현하고 존속된 원인에 대한 보편적 가설을 검증하는데 적합하다. 즉 사회주의 국가들은 사회주의 체제와 정권을 유지하기 위해 프롤레타리아 독재 수단으로써 정치범수용소를 활용했다는 사실을 검증하는 것이 가능하다. 또한 각국은 사회주의 체제와 정권 유지를 위해 자국의 정치 환경에 따라 정치범수용소의 정치적 기능을 변화시켰다는 것을 확인할 수 있다.

이 연구에서 정치범수용소의 개념은 사회주의 국가에서 반체제·반정부 활용을 했다는 이유로 체포된 정치범들을 사회로부터 격리해서 수용하는 구금시설이다. 구체적으로 정치범수용소는 소련의 굴락, 중국의 라오가이, 북한의 관리소를 말한다. 이 연구에서 북한의 정치범수용소는 용어의 혼란을 피하기 위해 관리소라는 용어를 사용할 것이다.

비교의 기준은 각국 정치범수용소의 정치적 기능이다. 이 연구는 소련·북한·중국의 정치범수용소의 정치적 기능을 분석하기 위해 형성과 발전과정을 비교할 것이다. 정치범수용소의 형성에 대한 비교는 소련·북한·중국이 왜 정치범수용소를 설립했는가를 분석함으로써 각국 정치범수용소의 정치적 기능에서 유사점이 무엇인가를 살펴볼 것이다. 정치범수용소의 발전과정에 대한 비교는 각국 정치범수용소의 정치적 기능에서 차이점이 무엇인지를 살펴볼 것이다. 비교의 범위는 1945년부터 현재까지 북한의 정치범수용소, 1918년부터 1953까지 소련의 굴락, 1950년부터 현재까지 중국의 라오가이를 비교한다.

이 연구는 자료의 한계로 인해 세 나라의 정치범수용소를 비교하는데 어려움이 있다는 사실을 밝힌다. 구소련이 붕괴하면서 굴락에 관한

1
2
3
4
5
6
7
8
9



자료는 대부분 공개되었다. 그러나 북한과 중국의 정치범수용소에 관한 자료는 비공개 상태이다. 따라서 북한과 중국의 정치범수용소에 관한 자료는 정부의 공식자료를 활용할 수 없기 때문에 전문가들의 연구 자료와 수기 등의 문헌자료를 활용할 것이다.

이 연구는 총 4장으로 구성한다. 1장은 연구목적, 연구방법, 연구내용을 다룬다. 2장은 소련·북한·중국에서 정치범수용소의 형성과정을 비교·분석한다. 이 장은 소련의 굴락이 설립된 배경과 원인, 정치적 기능을 살펴보고, 북한과 중국이 굴락을 도입한 원인과 굴락을 어떻게 수용했는지를 분석할 것이다. 3장은 소련·북한·중국에서 정치범수용소의 정치적 기능을 비교할 것이다. 이 장은 정치범수용소의 발전과정에서 각국의 정치 환경에 따라 정치범수용소의 정치적 기능이 어떻게 달라졌는지를 살펴볼 것이다. 4장은 이 연구의 결론과 정책적 함의를 제시할 것이다.

## II. 정치범수용소의 형성

사회주의 국가는 레닌이 제시한 프롤레타리아 독재론에 따라 통치를 실행한다. 프롤레타리아 독재는 프롤레타리아가 부르주아들에 대한 폭력을 사용해서 권력을 쟁취하고 유지하며 어떠한 법률에도 구속되지 않는 권력을 의미한다.<sup>4</sup> 사회주의자들은 사회주의 체제를 수립하고 고수하는 과정에서 자본가·지주·구체제세력 등을 반혁명세력으로 규정하고 이들의 반혁명을 사전에 봉쇄·차단하고 사회주의 체제를 고수

---

<sup>4</sup> V. I. Lenin, *selected Works*, Vol. 10, p. 49, 양호민, 『한반도의 격동 1세기 반: 권력, 이데올로기, 민족, 국제관계의 교착』 (춘천: 한림대학교 출판부, 2010), p. 439 재인용.

하기 위해 프롤레타리아 독재를 실행해야 한다고 주장했다. 사회주의자들은 자본가·지주·구체제 세력 등을 반혁명세력으로 규정했고 혁명의 적 또는 계급의 적으로 간주했다.

사회주의 국가는 사회주의 체제와 정권을 파괴하려는 세력을 정치범으로 규정했고 이들을 사회로부터 격리해서 수용하기 위해 정치범수용소를 설립했다. 사회주의 국가는 체제 유지를 위한 사회통제 시스템의 중요한 하부시스템인 정치범수용소를 운영하면서 정치적 반대세력에게 테러를 실행했다.<sup>5</sup> 사회주의 국가에서 정치범은 프롤레타리아 독재의 대상으로 간주되었기 때문에 정치범수용소에서는 정치범의 자발성을 제거하고 인격을 단순한 사물로 취급했다.<sup>6</sup> 정치범들은 정치범수용소에서 사회와 단절된 상태에서 비인간적 대우를 받으며 강제노동에 동원되었고 굶주림과 제도화된 폭력에 시달렸다. 소련·북한·중국의 정치범수용소는 정치범을 사회로부터 격리 수용하는 구금시설이었다.

## 1. 굴락

소련은 프롤레타리아 독재를 유지하기 위해 비밀경찰과 굴락 시스템을 도입했다. 소련당국은 사회주의 체제의 실질적·잠재적 반대세력을 정치범으로 규정한 후 내무인민위원회를 통해 정치범들에게 합법적 테러를 가했고 사회로부터 격리하기 위해 정치범들을 굴락에 수감했다. 굴락은 사회주의 국가에서 운영된 정치범수용소의 원형이다. 굴락은 포로수용소, 노동수용소, 처벌수용소, 범죄자 및 정치범수용소,

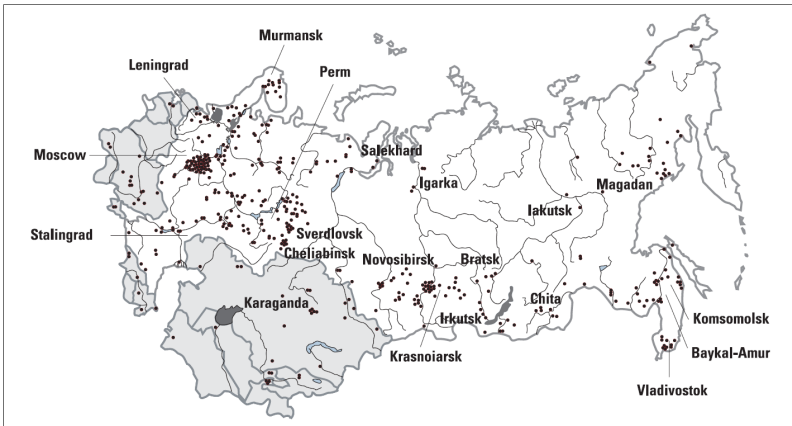
<sup>5</sup> Carl J. Friedrich, Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (Mass.: Havard University, 1965), p. 161.

<sup>6</sup> 한나 아렌트, 이진우·박미애 옮김, 『전체주의의 기원2』 (서울: 한길사, 2006), pp. 218~219.

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9

여성수용소, 아동수용소, 이동수용소 등 소련 연방 전역에 걸쳐 존재했던 노동수용소 조직을 의미한다.<sup>7</sup> 소련당국은 <그림 7-1>과 같이 소련 전역에 걸쳐서 굴락을 설립·운영했다.

○ 그림 7-1 굴락의 위치



GULAG locations across Soviet Union

출처: David Hosford, Pamela Kachurin and Thomas Lamont, *Gulag: Soviet Prison Camps and their Legacy*, Davis Center for Russian and Eurasian Studies, Harvard University, p. 1.

굴락은 짜르 시대의 강제노동수용소를 계승한 것이었다. 짜르 시대에는 법무부 산하에 강제노동을 하는 교도소를 운영했다. 죄수들 중 40%는 교도소에서 급여를 받지 않은 채 노동을 했고 노동 일수만큼 복역기간에서 공제되었다. 짜르 정부의 관료들은 교도소의 유지를 위해 죄수들이 더 많이 기여해야 한다는 생각을 가지고 있었다.<sup>8</sup> 러시아

<sup>7</sup> 앤 애플바움, GAGA 통번역센터 옮김, 『Gulag: A History(상)』 (서울: 드림박스, 2004), p. 16.

<sup>8</sup> Michael Jakobson, *Origins of the Gulag: The Soviet Prison Camp System 1917~*

공산주의자들은 짜르 시대의 강제노동수용소 시스템을 활용했다.

굴락은 1917년 볼셰비키 혁명 과정에서 반혁명 세력을 구금하기 위한 수단으로 설립되었다. 소련공산당은 볼셰비키 혁명 과정에서 지주, 자본가, 백위군 장교, 사제 등 반혁명세력에게 테러를 가했고 이들을 구금시설에 감금했다. 레닌은 프롤레타리아 혁명이 성공한 후의 과도기적 시기에 첨예한 폭력적 계급투쟁이 벌어졌기 때문에 프롤레타리아에게는 새로운 방식으로 민주적이고, 부르주아에게는 새로운 방식으로 독재적인 국가를 건설해야 한다고 주장했다.<sup>9</sup> 이른바 사회주의 국가의 새로운 정치형태인 프롤레타리아 독재였다. 레닌은 사회주의 반대자와 볼셰비키 지도력을 받아들이지 않는 동요적인 때면 프롤레타리아들에 대한 테러의 사용을 정당화했다.<sup>10</sup> 레닌은 노동계급의 적으로 규정된 착취계급에 대한 탄압과 독재를 실행해야 한다고 주장했다. 볼셰비키 정권은 반혁명세력을 감금하기 위해 짜르 시대의 강제노동수용소 시스템을 유지했다.

소비에트 정권은 1918년 볼셰비키 혁명 과정에서 부농(Kulak), 성직자 등 믿을 수 없는 자들을 도시 외곽의 강제수용소에 수감하라는 레닌의 명령에 따라 지주, 자본가, 상인, 성직자, 반(反)소비에트 공무원들을 체포해서 강제수용소에 수감시켰다.<sup>11</sup> 강제수용소는 짜르 시대의 집단수용소와 제1차 세계대전의 전쟁포로수용소를 활용했고 추가

---

1934 (Lexington: The University Press of Kentucky, 1993), p. 11.

<sup>9</sup>- V. I. Lenin, *State and Revolution* (New York: International Publishers, 1943), p. 31.

<sup>10</sup>- 레오나드 샤피로, 심흥모 옮김, 『소련공산당사』 (서울: 문학예술사, 1986), p. 204.

<sup>11</sup>- David Hosford, Pamela Kachurin and Thomas Lamont, *Gulag: Soviet Prison Camps and their Legacy*, Davis Center for Russian and Eurasian Studies, Harvard University, p. 2, <<http://daviscenter.fas.harvard.edu/outreach/gulag.pdf>> (검색일: 2012.4.5).

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9

로 설립하는 경우도 있었다. 강제수용소는 1919년 12월에 21개였고, 1920년 12월에 107개였으며, 1922년 10월에 132개로 늘었다.<sup>12</sup> 레닌은 혁명의 적들에 대한 적색테러 정책을 통해 권력을 유지했고 특별수용소라고 불린 집단수용소에 반혁명 세력을 수감함으로써 사회와 격리시켰다.<sup>13</sup>

소련에서는 정치범의 수가 빠르게 증가하면서 강제수용소의 수용능력이 한계에 도달하게 되었다. 소련정부는 이 문제를 해결하기 위해 비밀경찰인 체카(Cheka)<sup>14</sup>에서 운영하는 집단수용소 제도를 고안했다. 집단수용소는 일반교도소와 달리 소비에트 사법체계 밖에 존재한 특별수용소 또는 특수수용소였다. 집단수용소에는 짜르 정권의 대표자들이나 소비에트 정권의 잠재적 반대자들이 수감되었다.<sup>15</sup> 소비에트 정권은 사제, 백위군 장교, 유산계급, 반혁명분자 등 정치범들을 엄격한 규칙 아래서 가혹하게 처벌했다.

체카의 집단수용소는 빠르게 성장했다. 그러나 특별수용소나 특수수용소는 설립초기에 목적이 불분명했다. 1920년대 중반까지 소련정부는 수용소의 존재목적이 수용자의 재교육을 위한 것인지, 처벌을 위한 것인지, 아니면 경제적 이윤을 창출하기 위한 것인지를 명확하게 설정하지 못했다.<sup>16</sup> 굴락의 목적은 1923년 스탈린 시대에 최초의 굴락인 솔로베츠키(SLON)의 설립을 계기로 정해졌다. 솔로베츠키는 정치범

<sup>12</sup> George Leggett, *The Cheka: Lenin's Secret Police* (Oxford: Clarendon Press, 1986), p. 178.

<sup>13</sup> 앤 애플바움, GAGA 통번역센터 옮김, 『Gulag: A History(상)』, p. 61.

<sup>14</sup> 체카(Cheka)는 비밀정보기관으로 나중에 GPU, 연방국가정치보안부(OGPU), 내무인민위원회(NKVD), KGB로 이름을 바꾼다.

<sup>15</sup> Steven Bela Vardy, Agnes Huszar Vardy, "Cannibalism in Stalin's Russia and Mao's China," *East European Quarterly*, XLI, No. 2 (June 2007), p. 223.

<sup>16</sup> 앤 애플바움, GAGA 통번역센터 옮김, 『Gulag: A History(상)』, pp. 62, 91.

의 노동력을 활용해서 경제적 이윤을 창출하는 강제노동수용소 시스템이었으며 백만 명 이상이 수용된 첫 번째 강제노동수용소였다.<sup>17</sup> 소련정부는 1925년 11월 경제적 필요와 대규모 건설계획을 위해 죄수들의 노동력을 체계적으로 사용한다는 결정을 내렸다.<sup>18</sup> 이를 계기로 정치범의 노동력을 활용해서 경제적 이윤을 창출하는 솔로베츠키 수용소 시스템은 소련 전체의 수용소로 확산되었다. 이후 경제활동을 통한 생산량 극대화는 굴락의 가장 중요한 목적이었다.

굴락에서는 수감자들을 노동력으로 생각했기 때문에 정치범과 일반 범죄자들을 분리하지 않고 함께 수용했다. 1951년 1월 기준 수감자들의 죄목 구성은 <표 7-1>과 같다. 굴락에는 반혁명죄와 일반범죄 등 두 가지 범주의 범죄자들이 수감되었다. 일반 범죄자는 살인자, 강간범, 강도 등의 중범죄자들과 작업장 무단결근, 식당의 빵을 훔치는 것과 같은 사소한 절도 등 경범죄자들이었다. 특히 굴락에서 경범죄자들은 죄수들 중 다수를 차지했고 8년에서 10년의 강제노동을 선고받았다. 그리고 반혁명죄는 소비에트 정권에 대한 반대자들을 포함한 정치범들이었다. 이들은 대부분 반소비에트 혐의로 체포되어 선고를 받았고 굴락 수용인원의 25% 정도였다.<sup>19</sup>

1
2
3
4
5
6
7
8
9

<sup>17</sup> <<http://www.solovki.ca/english/enc.php>> (검색일: 2012.4.5).

<sup>18</sup> David Hosford, Pamela Kachurin and Thomas Lamont, *Gulag: Soviet Prison Camps and their Legacy*, p. 2.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 5~6.

표 7-1 1951년 1월 1일 수감자 죄목 구성

수감자 죄목	수감자 수	수용소1(ITL) (Labor Camp)	수용소2(ITK) (Labor Colony)
반혁명죄			
국가에 대한 반역죄	334,538	285,288	49,250
간첩활동	18,337	17,786	591
테러행위	7,515	7,099	416
테러기도	2,329	2,135	194
간첩 시설파괴행위	3,250	3,185	65
시설파괴행위	1,165	1,074	91
반혁명 시설파괴행위(수용소에서)	4,494	3,523	971
반혁명 시설파괴행위(수용소 내 파업)	10,160	8,724	1,436
반혁명 시설파괴행위(수용소 탈출)	22,687	19,708	2,979
반소단체 참여	46,582	39,266	7,316
반국가 선동	99,401	61,670	37,731
반체제 무장봉기	12,947	12,515	432
반역행위자 가족	3,256	2,824	432
사회적으로 위험한 자	2,846	2,756	90
기타 반혁명죄	10,371	8,423	1,948
반혁명범죄자의 수	579,918	475,976	103,942
일반범죄			
사회주의 재산절도	72,239	42,342	29,951
개인재산 절도	394,241	242,688	151,553
사회단체 재산절도	637,055	371,390	265,665
불법 매매행위	73,205	31,916	41,289
강도	65,816	53,522	12,294
강도(수용소에서)	12,047	11,026	1,021

수감자 죄목	수감자 수	수용소1(ITL) (Labor Camp)	수용소2(ITK) (Labor Colony)
살인죄	37,808	22,950	14,858
살인죄(수용소에서)	3,635	3,041	594
월경죄	1,920	1,089	901
밀수출입 범죄	368	207	161
소, 양, 말 절도	15,112	8,438	6,674
절도 재범자	6,911	3,883	3,028
재산에 대한 죄	61,194	35,464	25,730
폭력행위	93,477	32,718	60,759
주민증법 관련 범죄	40,599	7,484	33,115
탈출	22,074	12,969	9,105
유배지에서 탈출	3,328	1,504	1,824
탈출자 은닉죄	1,021	989	32
비사회적 분자	416	343	73
탈영	39,129	29,457	9,672
군 기피 행위	2,131	1,527	604
적대국의 민간인 약탈	512	429	83
기타 군사죄	19,648	13,033	6,615
비합법 무장보유	12,932	6,221	6,711
공무원의 죄목	128,618	47,630	80,988
직장 출근 기피 죄	26,485	881	25,604
기타 국회의 특별법령에 따른 범죄	35,518	11,921	23,597
기타 일반 형사사범	140,665	62,729	77,936
일반 형사범 수감자 수	1,948,228	1,057,791	890,437
합계	2,528,146	1,533,767	994,379

출처: <<http://hronos.km.ru/statii/2001/zemskov.html>> 내무인민위원회(NKVD) 공식적 발표기록

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9



굴락은 철망으로 둘러싸여 있었고 수감자들의 탈출을 막기 위해 경비병들이 감시탑에서 감시하고 있었다. 죄수들은 봄비는 막사에서 살았고 굴락 내에서 이동할 수 있었으나 굴락 지역에서 나갈 수 없었다. 굴락을 탈출하다가 잡힌 죄수들은 총살되었다.<sup>20</sup> 굴락은 3가지 유형으로 나누어진다. 더 엄격한 굴락은 막사가 잠겨있었고 굴락 지역 내에서 이동이 제한되었다. 소련의 외딴 지역에 경비가 없는 굴락은 노동력이 통제되었으나 죄수들은 완전한 이동의 자유를 가지고 있었다. 다른 처벌방식은 사람들을 소련의 외딴 지역으로 보내는 국내 추방이었다. 추방된 사람들은 추방된 지역에서 벗어날 수 없었기 때문에 그 지역을 벗어나려는 시도는 교도소 탈출과 같이 다루어졌고 처벌받았다. 국내 추방은 고려인, 독일인, 체첸인 등이었다.<sup>21</sup>

## 2. 관리소

북한의 관리소는 반체제·반김일성·반김정일 활동이나 행위로 인해 보위기구에 적발된 정치범들과 연좌제를 적용받은 정치범의 가족들을 사회에서 격리시켜서 수용하는 구금시설이다. 북한주민들은 관리소를 정치범 수용소, 통제구역, 특별독재대상구역, 정치범집단수용소, 유배소, 종파굴 등으로 불렀다. 북한 당국은 관리소를 위장하기 위해 공식적으로 ‘○○○ ○부대’라는 명칭을 사용했다.

북한은 사회주의 체제 수립과정에서 굴락 시스템을 받아들였다. 북한은 스탈린주의를 구현한 소련식 사회주의 제도를 그대로 모방했다. 스탈린주

---

<sup>20</sup>- David Hosford, Pamela Kachurin and Thomas Lamont, *Gulag: Soviet Prison Camps and their Legacy*, p. 8.

<sup>21</sup>- *Ibid.*, p. 8.

의를 지도 사상으로 받아들였고, 한국전쟁까지 내각 부처에 소련고문이 배치되어 있었다.<sup>22</sup> 북한의 정치경찰과 안전기관 시스템은 소련 크질오르다시의 검찰청에서 근무하다가 1946년 입국한 방학세가 주도했다. 방학세는 첫 번째 정보기관이었던 보안국의 정치보위국장에 임명된 후 폭압기구의 최고관리자로서 1950년대와 1960년대의 숙청을 주도했으며 1980년대 말까지 최고재판소 소장을 역임했다.<sup>23</sup>

관리소는 해방 이후 도입되었고 1953년까지 특별노무자수용소라는 명칭으로 운영되었다. 6·25전쟁 당시 미 국무부가 노획한 북한 문서에 따르면 북한정권은 1947년 10월 17개소의 특별노무자수용소를 운영했다.<sup>24</sup> 특별노무자수용소에는 지주·자본가·친일파·종교인 등 사회주의 혁명의 적으로 규정된 착취계급과 그 가족들이 격리 수용되었다. 특별노무자수용소는 굴락과 마찬가지로 프롤레타리아 독재 수단이었다. 특별노무자수용소는 제한적으로 외부사회와의 접촉이 허용되었다. 수감자들은 소장의 허가를 받으면 가족면회나 영화 관람을 위한 외출도 가능했다.<sup>25</sup>

특별노무자수용소는 6·25전쟁을 거치면서 한국군 포로, 미군 협조자, 치안대 가담자들이 수용되었고, 점차 통제가 강화되었다. 특별노무자수용소는 1953년부터 1958년 사이에 남로당파·소련파·연안파 등 김일

22. 황장엽, 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』 (서울: 월간조선사, 2001), pp. 45, 57.

23. Andrei Lankov, *From Stalin to Kim Il Sung: The Formation of North Korea 1945~1960* (London: Hurst & Co, 2002), p. 62. 1947년 2월 20일 발족한 북조선인민 위원회는 보안국을 내무국으로 개칭하였고, 1948년 9월 9일 조선민주주의인민공화국 수립과 함께 내무국은 내각의 내무성으로 흡수되어 북한의 공식적인 경찰조직이 되었다.

24. 허만호, “북한의 정치범수용소: 체계와 파급효과,” (제9회 북한인권·난민문제 국제회의 자료집, 2009.3), p. 14.

25. Andrei Lankov, *From Stalin to Kim Il Sung: The Formation of North Korea 1945~1960*, p. 14.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

성의 반대파 숙청 사건을 거치면서 관리소로 개편되었다. 관리소는 김일성 교시에 따라 설립되었다. 김일성은 “종파분자들은 머리꼭대기까지 잘못되어 있어 가족들과 함께 산간벽지로 보내 격리시켜 살게 해야 한다”는 교시를 내렸다. 최초의 통제구역은 1958년 말 평남 북창군 소재 득장 탄광지역에 설치되었다. 북한 당국은 종파분자만을 통제구역에 보내다가 나중에는 김일성에게 반대하는 정치범들도 수감했다.<sup>26</sup>

북한 당국은 정치범과 그 가족들을 혁명의 적으로 규정하면서 사회로부터 영구적으로 격리하는 정책을 실행했다. 관리소의 정치적 기능은 남로당파·소련파·연안파 등 정치적 반대세력에 대한 숙청을 계기로 김일성의 정치적 반대세력을 사회에서 완전하게 격리 수용하는 것으로 변화되었다. 북한 당국은 정치범의 가족들에게 연좌제를 적용해서 정치범과 동일하게 취급했고 관리소에 수감했다. 북한 당국은 정치범들과 그들의 가족을 수감하기 위해 새로운 관리소를 설립했다.

관리소의 운영현황은 <그림 7-2>와 같다. 관리소는 2가지 유형으로 나눌 수 있다. 하나는 완전통제구역이다. 북한 당국은 11호(함북 경성), 12호(함북 온성), 13호(함북 온성), 14호(평남 개천), 15호(함남 요덕), 16호(함남 화성), 17호(함남 덕성), 19호(함남 단천), 21호, 22호(함북 회령), 23호(함북 덕성), 25호(함북 청진), 26호(평양 승호), 27호(평북 천마) 등의 완전통제구역을 운영한 것으로 확인되었다.<sup>27</sup> 이 중에서 상당수의 관리소들이 국경인접 등 보안 유지가 어렵다는 이유로 폐쇄되었고, 현재는 14호 개천관리소, 15호 요덕관리소의 평전리·용평리, 16호

26. 황장엽, 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』 (서울: 시대정신, 2001), p. 119.

27. 오경섭, 『북한인권 침해의 구조적 실태에 대한 연구』 (고려대학교 정치외교학과 석사 학위논문, 2005), pp. 79~80. 이 중 20호 수용소에 대한 증언은 이루어지지 않았고, 18호는 인민보안성에서 관리한 것으로 알려졌다.

화성관리소, 22호 회령관리소, 25호 청진수성교회소 등이 운영되고 있다.<sup>28</sup> 완전통제구역은 반체제 활동이나 반김일성·김정일 활동을 하다가 적발된 정치범들과 그 가족들을 사회로부터 영구 격리 수용하는 수용소이다. 완전통제구역에서 태어난 아이들은 정치범으로 간주되기 때문에 수용소에서 평생 생활해야 한다.

● 그림 7-2 관리소 운영현황



출처: 북한인권기록보존소, 『북한 정치범수용소의 운영체계와 인권실태』 (서울: 북한인권정보센터, 2011), p. 75.

<sup>28</sup> 북한인권기록보존소, 『북한 정치범수용소의 운영체계와 인권실태』 (서울: 북한인권정보센터, 2011), pp. 73~74.

다른 하나는 혁명화 구역이다. 혁명화 구역은 15호 요덕수용소의 구읍리·입석리·대숙리·서림천 구역이다. 혁명화 구역은 비교적 경미한 정치범들을 혁명화 대상으로 분류해서 수감한다. 이곳은 1년에서 10년 정도의 형량을 선고받은 정치범들과 그 가족들을 수감한다. 혁명화 구역에 수감된 정치범들은 자신의 형기를 마친 후 출소한다. 혁명화 구역은 독신자구역과 가족구역으로 나누어진다. 독신자구역은 해외 도주를 기도한 자, 체제 비판자, 불법월경자, 김일성·김정일 사진을 훼손한 자, 김일성·김정일 배지를 분실한 자, 김일성·김정일에게 존칭을 사용하지 않거나 비판한 자 등 비교적 경미한 정치범들이 수감되었다. 가족구역에는 주로 재일교포 출신 정치범의 가족들이 수감되었다.

북한 당국은 정치범을 계급의 적, 혁명의 적으로 규정하여 비타협적으로 투쟁하고 조금이라도 동정심을 베풀지 말고 무자비하게 다루도록 요구했다. 관리소에서 정치범은 혁명의 적으로 간주되기 때문에 철저한 독재와 비타협적 투쟁의 대상이다. 정치범은 공민의 권리를 박탈당한 상태에서 사회로부터 완전하게 격리수용 되었고 관리소 당국의 명령에 복종해야 할 의무만 있었다. 북한은 사회주의 체제와 정권을 유지하기 위해 보위기구를 활용해서 정치범에 대한 테러를 가했다.<sup>29</sup> 국가안전보위부와 인민보안성은 김일성·김정일에 대한 정치적 반대세력을 적발해서 숙청했다.

김일성은 1953년부터 김일성의 반대파들에 대한 숙청을 진행했다.

---

<sup>29</sup> 북한의 보위기구는 1947년 2월 북조선인민위원회 보안국으로 출발했고 정권 수립 이후 내무성으로 이관되었다가 특수정보처를 거쳐 정치보위국으로 개칭되었으며, 1951년 신설된 사회안전성으로 흡수되었다. 정치보위국은 1952년 10월 다시 내무성으로 이관되었고 1962년 10월 사회안전성으로 복귀했다. 정치보위국은 1973년까지 사회안전부에 소속되었으나 김일성의 지시에 의해 사회안전부의 기능 가운데 정치보위에 관한 부분만 분리해서 국가정치보부를 설립했다. 1982년 국가보위부로 개칭했고 1993년 다시 국가안전보위부로 변경했다.

1953년부터 1955년 사이에 남로당파를 숙청했고 1956년 연안파와 소련파를 숙청했으며 1967년 갑산파를 숙청했다. 이 과정에서 정치범은 물론이고 정치범의 가족들까지 연좌제를 적용해서 관리에 수감했다. 연좌제는 소련의 대숙청 기간에 정치범의 아내와 자녀들을 수용소에 보낸 제도에서 기인한 것이었다. 북한에서는 연좌제를 더 폭넓게 적용했다. 김일성·김정일 반대행위를 한 정치범은 가족 3대까지 연좌제를 적용받았고 정치범과 교류가 있었던 주변 인물들까지 숙청되었다.

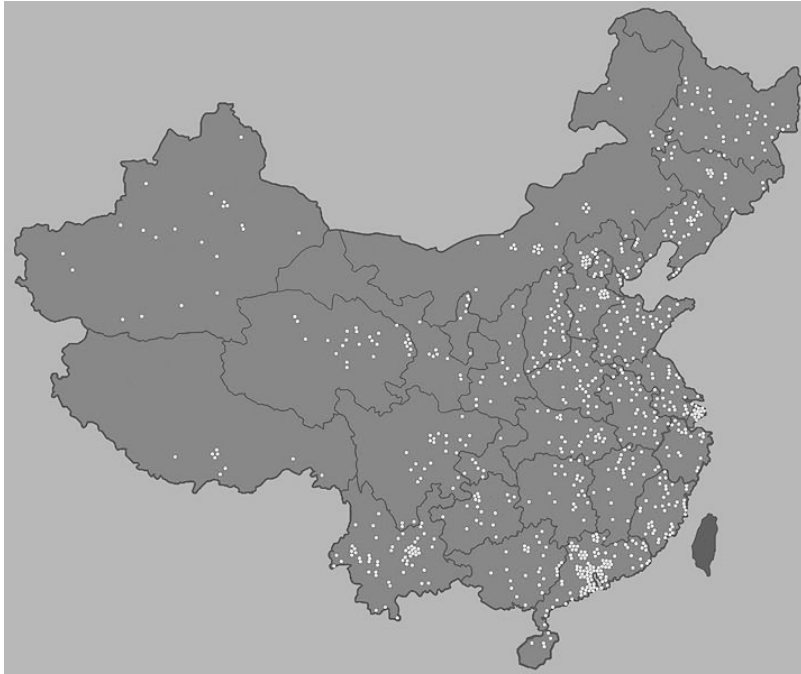
### 3. 라오가이

중국에서 노동개조 시스템은 3가지 형태가 있다.<sup>30</sup> 유죄판결을 받은 죄수들의 노동개조를 위한 라오가이(勞改, Laogai), 노동을 통해 재교육을 하는 노동교육소(勞動教育所, Laojiao), 강제 노동배치(強制勞動配置, Jiuye) 등이다. 이 중에서 반혁명분자와 체제 위협인사를 억류하는 기능을 수행하고 있는 라오가이 체제가 가장 널리 알려져 있다. 라오가이는 노동을 통한 개조를 의미한다. 현재 중국당국이 운영하고 있는 라오가이 현황은 <그림 7-3>과 같다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

<sup>30</sup> 이 연구는 중국의 노동개조수용소 중에서 주로 라오가이에 한정해서 연구를 진행할 것이다. 이 연구에서 사용하는 노동개조수용소는 라오가이, 노동교육소, 강제 노동배치 등 3가지 형태를 모두 포함한 것이다.

● 그림 7-3 라오가이 현황



출처: <<http://mapsof.net/map/laogai-map>> (검색일: 2012.5.30).

노동개조는 1949년 중국공산당이 집권한 이후 생긴 정치적인 용어로써 문화대혁명을 거치면서 확산되었다. 라오가이는 중국공산당의 독재체제에서 중요한 조직적 역할을 수행하고 있고, 중국 전체주의 국가의 필수적인 산물이다.<sup>31</sup> 중국공산당은 1949년 권력을 장악한 후 맑스-레닌주의의 계급투쟁이론에 따라 계급의 적이나 반 사회주의적 요소를 제거하기 위한 투쟁을 진행했고 이들을 라오가이에 수감시켰다.

라오가이는 중국만의 고유한 정치시스템이 아니며 굴락 시스템의

---

<sup>31</sup>- Hongda Harry Wu, *Laogai: The Chinese Gulag* (Boulder: Westview Press, 1992), p. 1.

영향을 받아서 형성되었다.<sup>32</sup> 중국과 소련은 1950년 방위조약을 체결하면서 사회주의 기본조직을 발전시키기 위해 소련이 중국을 지원한다는 것을 명문으로 합의했다. 이 방위조약을 근거로 구소련 전문가들은 중국 내부의 라오가이 설치와 운영체계, 즉 법·제도적 기초를 확립하도록 지원했다. 이를 계기로 중국 내에 수많은 라오가이가 설치되었다. 중국공산당은 1952년 6월까지 640여 개의 국가급 라오가이 농장과 광산을 설치했으며, 지방의 대규모 공사에 동원하기 위하여 지방차원의 라오가이도 설치하기 시작했다. 당시 중국공산당은 장제스를 지지하는 세력, 지주, 부를 축적한 자들을 국가의 적대적인 요소로 규정하여 라오가이형을 선고했기 때문에 라오가이 수감자가 급증하게 되었다. 라오가이는 정치범뿐 아니라 일반 범죄자들도 수감되었다. 이것이 굴락과 유사하지만 관리소와는 다른 특징이다.

공산당 내부분서에 따르면 범죄자의 13%는 교도소에 가뒀고, 87%는 노동개조수용소에 수감했다. 그러나 교도소와 노동개조수용소 사이에 기본적 차이는 없었다. 중국공산당 내부 규정에서 교도소에는 2년 동안 형 집행이 유예된 사형수들, 종신형이나 5년형 이상을 선고받은 반혁명분자들, 10년형 이상을 선고받은 일반 범죄자들, 스파이, 외국인 범죄자, 비밀자료를 가진 범죄자 등 특별한 경우, 여성 범죄자들을 수감했다. 강청 일파, 국민당 고위 공직자 등 특별한 정치범들은 보안수준이 높고 더 엄격한 교도소에 수감시켰다. 이러한 교도소의 수는 1,000~1,500개로 추정되고 각 교도소에 수감된 죄수들의 수는 200~5,000명이었다. 평균 수감자가 400~500명이라면 전체 수감자 수는 50만~70만 명 사이였다.<sup>33</sup>

<sup>32</sup>- Leong, Albert, *Gulag and Laogai* (Eugene: University of Oregon Press, 1999).

<sup>33</sup>- Hongda Harry Wu, *Laogai: The Chinese Gulag*, pp. 8~9.

1
2
3
4
5
6
7
8
9



87%의 수감자들은 노동개조수용소에 수감되었다. 수용소는 소대, 중대, 대대, 파견대, 여단 등 군대편성을 따랐다. 소대는 10~15명이었고 보위부에서 2명의 죄수를 리더로 임명했다. 한명은 노동생산의 책임을 맡았고, 다른 한명은 사상개조와 정치교육의 책임을 맡았다. 중대는 수용소의 기본조직이었고 군대와 비슷했다. 각 중대는 10~15개 소대로 구성되었고, 대대는 8~12개 중대로 구성되었다. 대대는 1,000명 이상의 수감자로 구성되었다. 대대의 상위에 파견대나 여단이 있었다. 파견대의 규모는 다양한데 5만~8만 명 정도가 수감되었고, 1,200명이 수감된 경우도 있었다. 노동개조수용소의 수는 지역별로 평균 20개 정도가 있다고 추정하면 대략 600개 정도에 3백~4백만 명의 죄수들이 수감되었을 것으로 추정된다.<sup>34</sup>

중국에서 라오가이의 목적은 사회질서를 유지하거나 범죄자를 법대로 처벌하기 위한 것일 뿐만 아니라 공산당의 독재를 보호하고 강화하기 위한 것이다. 공산주의자들은 라오가이 시스템은 공공안전시스템의 중요한 부분이고 프롤레타리아 독재를 위한 도구중 하나이며 반혁명분자들과 범죄자들을 처벌하고 개조하기 위한 수단으로 운영한다고 주장한다. 1950년대 이후 라오가이 시스템의 주요한 기능은 지주·자본가 등 반혁명분자들을 구금하고 처벌하기 위한 시스템이었다. 물론 반혁명분자들의 비중은 1950년대 90%에서 1980년대 10%로 줄어들었다.<sup>35</sup>

라오가이는 굴락과 마찬가지로 반혁명세력, 반사회주의 세력을 사회로부터 고립시키고 근절하는 것을 1차적 목적으로 한다. 라오가이의 가장 중요한 정치적 기능은 정치범을 처벌하고 형벌적 개조를 실시함으로써 프롤레타리아 독재를 유지시키는 것이다. 이는 마오쩌둥의 라

<sup>34</sup>- Hongda Harry Wu, *Laogai: The Chinese Gulag*, pp. 10~11.

<sup>35</sup>- *Ibid.*, p. 19.

오가이에 대한 다음과 같은 언급에서 확인할 수 있다.

중국인 사회주의 국가이며 사회주의 라오가이 제도는 인민의 민주독재를 위한 중요한 요소이며 라오가이는 프롤레타리아의 이익을 의미하는 것이며 적대적인 요소들에 대해 독재를 실행하도록 하는 것이다. 라오가이의 본질을 결정하는 핵심은 국가권력이다. 라오가이 제도는 인민 민주주의 독재의 중요한 도구 중의 하나이다. 그렇기 때문에 라오가이에 관련된 설비들은 노동투쟁을 위한 표현이며 우리 사회주의를 보호하기 위한 시스템이다.<sup>36</sup>

라오가이는 정치범을 격리시키는 기능 외에도 다음과 같은 세 가지 기능을 수행했다. 첫째 형벌을 통한 처벌과 감시, 둘째 범죄인의 개혁, 셋째 노동과 생산으로 조직화하여 사회의 부를 창조하는 것이다. 중국 공산당 초기와 중국 건국 초기에는 국가체제의 불안정을 타파하기 위하여 ‘반사회주의 세력의 처벌과 격리’라는 정치적 기능이 강조되었으나 초기의 사회주의 공업화를 위한 경제발전계획 수행과 개혁개방 이후 경제성장 등이 주요한 정책기조로 등장하면서 정치적 기능뿐만 아니라 경제적 기능의 중요성이 높아지게 되었다.

중국공산당은 라오가이를 반혁명세력에 대한 격리수단뿐만 아니라 거대한 인력의 원천으로 인식했기 때문에 라오가이 수감자들을 국가 경제발전을 위해 적극적으로 활용했다. 이것은 굴락과 유사한 특징이다. 1951년 『제3차 국가공적안보회의 결의(第3次國歌工作安會會議議決)』에서는 ‘선고를 받은 많은 사람들은 거대한 노동력이다. 수감자들을 개혁하고 라오가이 문제를 해결하기 위해 반혁명죄 선고를 받은 사람들을 그곳에 가둬두기만 해서는 안 된다. 그들을 무상으로 먹여야 하기

<sup>36</sup>. *Criminal Reform Handbook PRC Ministry of Justice, Laogai Bureau, Shanxi People's Publishers, 1988, p. 3.*

때문에 우리는 라오가이를 조직화하여 라오가이 노동을 확대시켜야한다'라고 명시했다.<sup>37</sup>

중국공산당의 방침에 따라 초기의 라오가이 입소자들은 일반 노동자들만으로는 수행하기 힘든 대규모 국가급 개발계획에 동원되기 시작했다. 수백만 명의 라오가이 수감자들은 농업, 토목, 광업, 댐 건설계획 등을 수행했다. 중국에서 라오가이는 국가계획을 수행하기 위해 활용하는 독립적 집체기업이었다. 수감자들의 노동으로 생산한 제품들은 해외시장과 국내시장에서 판매되었고 국가경제의 필수적인 요소가 되었다.<sup>38</sup>

국가개발계획과 관련한 라오가이는 중국의 외딴 지역에 설치되었고 간수(甘肅)·산시(陝西)·구이저우(貴州)·신장(新疆)·칭하이(青海)·티벳 지역에 설치된 지방급 라오가이가 대표적이었다. 이곳의 수감자들은 중국서부의 척박한 토지개간을 위해 노동을 했고 위험한 광산에서 광물을 채취했다. 1960년대 대약진 운동 시기에는 중국의 경제계획 정책으로 인해 범국가적인 기근과 흉작이 발생하면서 라오가이의 많은 수감자들이 굶어죽었다.<sup>39</sup>

---

37- Sun Ciaoli, *Zhongguo laodong gaizao zhide de lilun yu shijian (The Theory and Practice of the Chinese Laogai System)* (Beijing: Zhongguo zhengfa daxue chubanshe, 1994), p. 21.

38- Hongda Harry Wu, *Laogai: The Chinese Gulag*, p. 5.

39- “대약진운동”(Great Leap Forward), “문화혁명”(Cultural Revolution) 당시 중국 공산당 마오주석은 근로자들을 농작물 경작보다는 기초 사업에 투입시켰기 때문에 대량의 식량부족을 겪게 되었고 이 당시 200~300만의 아사자가 발생했다. Charles F. Bingman, “Reforming China’s Government,” Xlibris, p. 11.

### Ⅲ. 정치범수용소의 발전과정

#### 1. 굴락

굴락의 정치적 기능은 설립초기에 목적이 뚜렷하지 않았으나 1923년 슬로베츠키 설립을 기점으로 정치범의 노동력을 활용해서 경제적 이윤을 창출하는 것으로 변했다. 소련당국은 1924년부터 1928년 사이에 공업화 논쟁을 통해 공업의 불균형 성장론에 따라 중공업 우선 발전전략을 채택했고 이를 달성하기 위해 5개년 계획에 착수했다.<sup>40</sup> 소련당국은 매년 산업생산을 20%씩 증가시키므로써 급속한 산업화를 달성한다는 5개년 계획을 채택했다. 산업화 정책은 석탄·가스·석유 등 연료자원과 막대한 목재를 필요로 했고 새로운 기계를 도입할 수 있는 자본을 요구하게 되었다.

굴락은 범죄자들과 반혁명분자를 고립시키기 위한 도구였지만 빠르게 국가경제의 중요한 조직이 되었다.<sup>41</sup> 소련당국은 천연자원을 생산하는 일에 굴락의 수감자들을 활용했다. 소련당국은 1929년 공업화 계획에 따라 굴락을 거대한 산업단지의 형태를 띤 수용소로 변화시켰다. 굴락은 생산량을 극대화하기 위한 산업단지로 변형되었다. 소련당국은 산업화를 추진하면서 굴락의 노예노동을 동원하기 위해 굴락을 확대했다. 1929년 가을부터 1930년 사이에 굴락의 수감자 수는 35만 명에서 90만 명 이상으로 거의 3배가 증가했다.<sup>42</sup> 이 짧은 기간에 대규모

40. 폴 그레고리·로버트 스투어트, 한중만·우가업·김성형 옮김, 『러시아 소련 독립국가연합 경제의 구조와 전망』 (서울: 열린책들, 1992), pp. 123~149.

41. Edwin Bacon, "Glasnost' and the Gulag: New Information on Soviet Forced Labour around World War II," *Soviet Studies*, Vol. 44, No. 6 (1992), p. 1080.

42. James R. Harris, "The Growth of the Gulag: Forced Labor in the Urals Region, 1929-31," p. 265.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

집단화와 탈쿨라크화 운동(dekulakization campaign)이 동시에 일어났고, 굴락은 소련의 산업화에서 중요한 역할을 수행했다.

굴락의 확장은 정치적 동기와 경제적 동기의 연관성에 의해 이루어졌으며 소비에트의 지역 지도자들이 굴락의 확장과정에서 핵심적 역할을 했다. 소련에서는 빠른 속도의 산업 건설과 집단화·탈쿨라크화 운동이 동시에 발생하면서 지주들을 굴락으로 대규모 이동시키기 위한 강한 압력이 만들어졌다. 농촌지역의 관료들은 다양한 정치적·경제적 캠페인의 실행에 저항하는 사람들을 제거하기를 원했고 공업지역에서 많은 공장들이 노동력 부족에 직면했다. 이러한 상황에서 쿨라크 계급을 제거할 시기라는 스탈린의 공표는 지주들을 굴락으로 대규모 이동시키게 만들었다.<sup>43</sup> 1930년에서 1933년 사이에 200만 명의 지주들이 시베리아와 카자흐스탄 등으로 추방되었다. 소련당국은 적을 제거하고 노예 노동력을 공급한다는 목적을 달성하기 위해 사소한 범죄에 대한 체포를 늘렸고 처벌의 강도를 높였다.<sup>44</sup>

굴락의 노동력 유형은 다양했다. 재소자들에게 요구되는 노동의 종류는 전적으로 수용소의 위치에 의존했다. <그림 7-4>는 굴락과 천연자원의 연관성을 보여준다. 중앙아시아 지역에 있는 수용소들은 목화 재배 등 농업 노동이었고, 북부지역의 수용소들은 벌목이었으며, 일부 수용소들은 특수한 프로젝트를 수행하기 위해 특별한 지역에 설립되었다.<sup>45</sup> 소련정부는 자본을 마련하기 위해 콜리마 수용소의 정치범들

---

43. James R. Harris, "The Growth of the Gulag: Forced Labor in the Urals Region, 1929-31," pp. 265~270.

44. David Hosford, Pamela Kachurin and Thomas Lamont, *Gulag: Soviet Prison Camps and their Legacy*, p. 2; 앤 애플바움, GAGA 통번역센터 옮김, 『Gulag: A History(상)』, pp. 111~126.

45. David Hosford, Pamela Kachurin and Thomas Lamont, *Gulag: Soviet Prison Camps and their Legacy*, p. 8.

을 동원해서 콜리마 북동쪽에서 금광개발을 진행했다.

● 그림 7-4 굴락과 천연자원의 연관성



출처: David Hosford, Pamela Kachurin and Thomas Lamont, *Gulag: Soviet Prison Camps and their Legacy*, p. 9.

굴락은 백해 운하 건설과 같은 대규모 국가건설 프로젝트나 자원 채취, 도로 건설, 벌목 등 경제활동에 동원되는 수용소 산업중심지역으로 운영되었다. 굴락은 한 가지 분야만 담당하는 수용소도 있었지만 규모가 큰 수용소는 광산, 벽돌공장, 발전소, 도로 건설현장 등 여러 분야의 산업에 종사했다. 수감자들은 벌목, 광산, 건설, 공장노동, 농업, 비행기와 무기설계 등 거의 모든 산업에 참가했다. 굴락은 소련의 금 생산량의 1/3을 채취했고 대부분의 원목, 석탄 등 거의 모든 종류의 자원을 생산했다.

굴락의 경제활동 범위는 방대했다. 굴락은 금광, 석탄광산, 니켈광산, 고속도로 및 철도건설현장, 무기공장, 화학공장, 금속처리 공장, 발전소, 공항, 아파트, 하수도 건설 현장, 채굴, 벌목, 어류 통조림 등 다양한 경

1
2
3
4
5
6
7
8
9

제 분야에 종사했다. 생산물도 광물, 미사일, 기타 군사장비, 자동차 부품, 문 걸쇠, 버튼, 목재, 나무가구, 의자, 캐비닛, 전화박스, 통, 신발, 바구니, 의류, 양탄자, 가죽, 털모자, 양가죽 코트, 유리컵, 등, 병, 비누, 양초, 완구류 등 다양한 품목을 생산했다.<sup>46</sup>

SLON의 비쇼스키 부서에 조직된 수용소는 2만 명 이상이었는데 우랄 산맥 서쪽의 비쉬라그에서 화학공장을 건설하거나 운영했고, 시베리아 서쪽 시브라그의 포로들을 철로 건설, 벽돌 제작, 벌목 등에 동원했다. 또 SLON은 4만 명의 포로를 동원해서 길을 내는 동안 수출용 목재를 벌목했고, 백해에서 수확되는 생선을 포장했다.<sup>47</sup> 1929년부터 1953년 사이에 476군데 이상의 대규모 수용소 단지가 존재했다. 각 수용소 단지는 수백에서 수천 명의 수감자들을 수용하고 있는 10여 개에서 수백 개에 이르는 소규모 수용소로 구성되었다. 굴락은 북부의 대규모 산업수용소와 남부의 농장수용소, 시베리아 횡단철도 및 도로 건설을 위한 한시적 수용소, 산림수용소 등 다양한 형태로 존재했다.

소련은 대숙청 기간에 사회주의 체제의 실질적·잠재적 반대세력에 대한 숙청이 최고조에 달했다. 굴락은 1937년 7월부터 1938년 11월 사이에 대숙청을 거치면서 재차 확대되었다. 대숙청 기간은 스탈린통치 하에서 가장 비인도적인 억압이 이루어진 때였다. 소련당국은 인민의 실제적·잠재적 적으로 간주된 다양한 그룹의 인사들을 체포했다. 1937년 내무인민위원회(NKVD)는 자체 강령에 따라 정치범의 부인과 아이들을 혁명의 적의 가족들이라는 이유로 체포해서 굴락에 수용했다.<sup>48</sup> 반

---

46. David Hosford, Pamela Kachurin and Thomas Lamont, *Gulag: Soviet Prison Camps and their Legacy*, p. 9.

47. 앤 애플바움, GAGA 통번역센터 옮김, 『Gulag: A History(상)』, p. 147.

48. *Ibid.*, pp. 182~183.

혁명 활동으로 고발된 공산당 당원들과 공산당원의 가족에 대한 체포가 이루어졌으며, 체포는 일반 대중들에게까지 확대되었다. 1936년에서 1937년까지 스탈린의 대숙청 기간에 굴락은 정치범을 제거하기 위한 대규모 총살을 진행했다. 이 시기에 굴락은 경제활동보다 정치범의 격리와 제거가 중요한 목적이었다.

1930년대 말 대숙청 기간에는 정치범을 ‘인민의 적’으로 규정했다. 이 시기에 정치범들은 반혁명 범죄를 포함하는 수용소법 58조에 따라 형을 언도받은 사람들을 포함했고 굴락에서 민중의 적으로 간주되었다. 굴락은 민중의 적이라는 용어를 공식적으로 사용했다. 굴락에서는 정치범을 위협한 범죄자, 스파이, 소비에트에 대한 파괴활동가로 선전했다. 1937년 정치범들에 대해 민중의 적이라는 용어가 사용되면서 정치범 수용소에서 정치범들에 대한 비인간화가 심화되었다. 전쟁 기간에 간수들은 모든 정치범을 파시스트 또는 히틀러주의자로 불렀고, ‘적’이나 ‘인간 이하’로 취급하였다.

1930년대의 굴락은 정치범들에 대해 잔인했기 때문에 정치범들의 죽음이 흔하게 발생했다. 대숙청 기간에 1,575,259명이 체포되었고 그 중 절반 정도가 처형당했다.<sup>49</sup> 1937년 7월 30일 내무인민위원회(NKVD)는 반혁명 요소들을 제거해야 한다는 미명 하에 스파이, 분란 획책, 테러행위, 혁명기도, 강도짓이나 반소련 조직에 소속된 죄로 형을 받은 사람들에게 대해 사형 할당량을 정했다. 슬로베츠키에 내려진 할당량은 1,200명의 정치범들을 총살하는 것이었다.<sup>50</sup> 이 시기에 사망자 수가 불확실하지만 집단화와 기근으로 인해 1930년부터 1936년 사

49. Oleg Khlevniuk, *The History of the Gulag from Collectivization to the Great Terror* (New Haven: Yale University Press, 2004), pp. 165~166.

50. 앤 애플바움, GAGA 통번역센터 옮김, 『Gulag: A History(상)』, pp. 185~188.

1
2
3
4
5
6
7
8
9



이에 대략 870만 명 정도가 죽었고, 대숙청 기간 이후에 110만 명 정도가 사망했다.<sup>51</sup>

굴락은 2차 세계대전과 1940년대를 거치면서 확장을 거듭했으며 수감인원은 1952년 정점에 도달했다. 굴락에는 1938년 1,888,571명, 1939년 1,672,992명, 1945년 1,460,677명의 정치범이 수감되었고 1950년 2,525,146명으로 최고치에 이르렀으며 1953년 스탈린 사망 시 2,468,524명에 달했다.<sup>52</sup> 이 시기에 굴락은 소련경제에서 상당한 비중을 차지하게 되었다. 1940년 내무인민위원회(NKVD)는 전시경제를 위해 대부분의 굴락 활동을 통제했고 소련경제에서 자본 활동총량의 13%를 차지하고 있었다.<sup>53</sup>

1943년부터 1953년(1월 1일)까지 내무인민위원회(NKVD)에서 발표한 수감자수 통계는 <표 7-2>와 같다. 내무인민위원회(NKVD)가 공식적으로 발표한 수감자 수 통계는 굴락의 수감자 수 증감 추이를 확인할 수 있으나 매년 1월 1일의 수감자수에는 수감자들의 높은 이동률이 반영되지 않았다.

---

<sup>51</sup>- Steven Rosefielde, "Stalinism in Post-Communist Perspective: New Evidence on Killings, Forced Labour and Economic Growth in the 1930s," *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, No. 6 (September 1996), p. 980; Michael Ellman, "Soviet Repression Statistics: Some Comments," *Europe-Asia Studies*, Vol. 54, No. 7, 2002, pp. 1153~1155; Stephen Wheatcroft, "The Scale and Nature of German and Soviet Repression and Mass Killings, 1930-1945," *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, No. 8 (December 1996), pp. 1321~1322.

<sup>52</sup>- David Hosford, Pamela Kachurin and Thomas Lamont, *Gulag: Soviet Prison Camps and their Legacy*, p. 2.

<sup>53</sup>- Edwin Bacon, 'Glasnost' and the Gulag: New Information on Soviet Forced Labour around World War II, *Soviet Studies*, Vol. 44, No. 6 (1992), p. 1081.

표 7-2 1934~1953년(1월 1일) 수감자 수 통계

연도	수용소1(ITL) (Labor Camp)	수용소1(ITL) 정치범 수	정치범 (%)	수용소2(ITK) (Labor Colony)	합계
1934	510,307	135,190	26.5	-	510,307
1935	725,438	118,256	16.3	240,259	965,742
1936	839,406	105,849	12.6	457,088	1,296,494
1937	820,881	104,826	12.8	375,488	1,196,369
1938	996,367	185,324	18.6	885,203	1,881,570
1939	1,317,195	454,432	34.5	355,243	1,672,438
1940	1,344,408	444,999	33.1	315,584	1,659,992
1941	1,500,524	420,293	28.7	429,205	1,929,729
1942	1,415,596	407,988	29.6	361,447	1,777,043
1943	983,974	345,397	35.6	500,208	1,484,182
1944	663,594	268,861	40.7	516,225	1,179,819
1945	715,505	289,351	41.2	745,171	1,460,677
1946	746,871	333,883	59.2	956,224	1,703,095
1947	808,839	427,653	54.3	912,704	1,721,543
1948	1,108,057	416,156	38.0	1,091,478	2,199,535
1949	1,216,361	420,696	34.9	1,140,324	2,356,685
1950	1,416,300	578,912	22.7	1,145,051	2,561,351
1951	1,533,767	475,976	31.0	994,379	2,528,146
1952	1,711,202	480,766	28.1	793,312	2,504,514
1953	1,727,970	465,256	26.9	740,554	2,468,524

출처: <<http://hronos.km.ru/statii/2001/zemskov.html>> 내무인민위원회(NKVD) 공식적 발표기록.

소련에서는 스탈린 사후 1956년 이후 흐루시초프의 개혁정책을 통해 스탈린 체제를 단계적으로 철거하기 시작하였다. 스탈린 사후 소련

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9

당국이 굴락 시스템을 해체한 것은 굴락의 경제적 비효율성이 심각했기 때문이다. 소련당국은 1923년을 기점으로 굴락의 주요한 기능을 경제활동으로 변경했다. 소련의 계획당국은 수용소의 노동력을 전체경제의 부분으로 계산했고 정치범의 무료 노동력이 경제에 기여한다고 판단했다. 굴락의 수용자들은 소련에서 50명의 노동자 중 한 명을 차지했다. 소련경제는 시베리아 금광 개발 등 죄수 노동력으로부터 이윤을 창출했으나 죄수의 노동력은 경제에서 상당한 기여를 하지는 못했다. 죄수들은 충분한 식량, 생필품, 의복을 공급받지 못했기 때문에 약했고 병들었으며 일을 할 수 없었다. 소련당국은 스탈린 사후 수용소의 경제적 비효율성을 비판하면서 수용소를 폐쇄하고 죄수들을 석방하기 시작했다.<sup>54</sup>

소련이 스탈린 체제를 단계적으로 철거하면서 수백만 명이 집단으로 강제노동을 하던 굴락이 해체되기 시작했고, 1960년대에는 북한의 정치범수용소와 비교할 만한 굴락이 더 이상 존재하지 않았다. 그러나 소련은 스탈린 사후에도 노동수용소를 유지했다. 이러한 노동수용소에는 일반 범죄자들, 다른 정체(polity)에서는 범죄로 보지 않지만 경제적 범죄자나 사소한 위반으로 인한 범죄자 등 의사범죄자(quasi-criminal), 정치범이나 종교범 등이 수감되었다.

스탈린 사후 30년 동안 재소자 수는 불확실하지만 서구에서는 1백만 명에서 3백만 명 사이라는 주장을 받아들인다.<sup>55</sup> 이 시기에 노동수용소 재소자 중에서 정치범들의 비중은 매우 적었다. 소련의 국내 민주

<sup>54</sup>-David Hosford, Pamela Kachurin and Thomas Lamont, *Gulag: Soviet Prison Camps and their Legacy*, pp. 9~11.

<sup>55</sup>-Rasma Karklins, "The Organisation of power in Soviet Labour Camps," *Soviet Studies*, Vol. 41, No. 2 (April 1989), p. 277.

화 운동 통계에 따르면 1970년대와 1980년대에는 인권상황이 대폭 개선된 몇 개의 수용소에 갇힌 정치범 수는 6백 명에서 9백 명 정도였다. 이 시기에 소련의 인구는 북한보다 10배나 더 많았지만 정치범 수는 100~200배 정도 적은 편이었다.<sup>56</sup>

## 2. 관리소

관리소의 정치적 기능은 반혁명·반체제 활동 또는 반 김일성·김정일 활동을 했거나 잠재적 체제 위협세력으로 간주된 정치범들을 제거하고 사회로부터 영구 격리 수용하는 것이다. 관리소는 정치범을 영구 격리시켰기 때문에 사상개조 작업이 진행되지 않았다. 또 관리소에는 정치범들만 수감했고 형기를 마치고 사회로 복귀해야 하는 일반범죄자들을 수감하지 않았다. 관리소는 정치범의 영구 격리를 목적으로 했기 때문에 굴락이나 라오가이에 비해 수감자들의 인권 상황이 열악할 수밖에 없었다.

관리소는 정치범들의 영구 격리 수용을 통해 김일성·김정일의 권력을 유지하기 위한 공포통치 장치로 활용되었다. 북한정권은 공포기능을 극대화하기 위해 정치범의 직계가족 3대에 걸쳐 연좌제를 적용해서 관리소에 수감했다. 관리소는 체제 위협세력을 영구 격리 수용하는 기능과 공포통치 장치로써의 기능을 확대·강화했다. 김일성은 정치적 반대세력을 종파분자로 몰아붙이면서 ‘계급의 적,’ ‘혁명의 적’으로 규정했고, 이들의 세력 확장을 막고 재기의 기회를 원천봉쇄하기 위해 통제 구역에 영구 격리 수용했다.

<sup>56</sup> 안드레이 란코프, “北, ‘시민사회’ 형성, 남한 준비해야,” 『DailyNK』, <<http://www.dailynk.com/korean/read.php?catId=nk01200&num=4032>> (검색일: 2012.6.2).

정치범수용소에는 반당·반혁명분자, 지주, 친일파, 종교인, 월남자 가족, 6·25전쟁 당시 치안대 가담자, 국군과 유엔군 복진 시 협조자, 김일성과 김정일 노선에 반대한 종파분자, 일본에서 복송된 교포, 월북자 중 선전가치가 없다고 판단된 자들이 수용되었고 1970년대 후반에는 귀국자와 외국 유학생들이 자유주의에 물들었거나 외국 사람을 만났다는 이유로 수용되었다.<sup>57</sup> 정치범수용소에는 북한 체제에 불만을 표시한 말반동이나 당원증을 분실하거나 김일성·김정일의 초상화를 파손한 사람들도 정치범으로 간주되어 수감되었다.

관리소는 1954년부터 1956년 사이에 남로당파·소련파·연안파 숙청 과정에서 정치범들과 그 가족들을 수감하기 위해 빠르게 늘어났을 것으로 보인다. 관리소는 1958년부터 1971년 사이에 재차 확대되었다. 왜냐하면 이 시기에 지배 엘리트들과 인민들에 대한 사상검열을 통해 대규모의 숙청이 단행되었기 때문이다. 북한정권은 중앙당 집중지도사업(1958~1960)과 주민재등록사업(1966~1970)을 통해 당·정·군의 주요기관과 지방에 대한 정치적·사상적 검열을 진행했다. 이 과정에서 색출된 정치적 반대세력과 잠재적 체제 위협세력을 적발해서 숙청했고, 이들을 정치범수용소에 수감시켰다.

북한정권은 주민재등록 사업을 통해 전 주민을 핵심계층(28%), 적대계층(45%), 동요계층(27%) 등 3개성분 51개 부류로 나누는 성분분류 사업을 진행했다. 종파분자와 반혁명분자인 적대계층은 인구의 1/3인 320만 명 정도였고, 이들 중 약 6천 명은 인민재판에 의해 처형되었으며, 1만 5,000세대 약 7만여 명은 ‘내각결정 149호’에 의해 산간벽지에 설치된 149호 대상지역에 수용되었다.<sup>58</sup>

57. 강철환, 『수용소의 노래(하)』 (서울: 시대정신, 2003), p. 226.

58. 박완신, “북한의 인권과 정치범수용소 실상,” 『통일로』, 56호 (서울: 안보문제연구원,

12호와 13호 관리소에서 보위원으로 근무한 탈북자는 1961년경 18호 북창관리소가 설립되었고 1964년 4월 경 13호 종성관리소가 설립되었다고 증언했다. 13호 관리소는 5,000명 정도가 수감되어 있었는데 20,000명으로 늘어나면서 1975년경 12호 관리소와 13호 관리소로 분리했다.<sup>59</sup> 관리소 보위원 출신 탈북자의 증언을 통해 1960년대에 정치범의 수가 빠르게 증가했다는 사실을 확인할 수 있었다.

북한정권은 1968년 황해남북도의 군사분계선 부근에 거주하던 월남자 가족, 6·25전쟁 치안대 가담자, 국군이나 미군 협조자, 지주, 친일파로 분류된 사람들과 그 가족들을 12개의 험준한 산악지역에 설립한 특수구역으로 이주시킨 후 서신 거래 등 외부 사회와의 접촉을 완전히 차단시켰다. 김일성은 1967년 당 중앙위원회 4기 15차 전원회의를 통해 김일성 유일체제를 구축하기 위해 갑산파를 숙청했다. 갑산파 숙청은 지방말단까지 이루어졌기 때문에 1968년 중순경에는 중견 지방간부직의 약 2/3가 공석이었을 정도로 대규모 숙청이 이루어졌다.<sup>60</sup> 1970년대 초에는 북송 재일교포 가족들이 자본주의와 자유주의에 물들어 체제 위협요인이 된다는 이유로 관리소에 수감했고 이 과정에서 관리소가 확대되었다.

관리소는 1968년부터 1972년 사이에 감시와 통제를 더욱 강화함으

---

1993), p. 87. '내각결정149호'는 붉은 도시화 계획에 따른 것으로 적대분자, 반혁명분자 등 소위 정치범을 색출해서 이들을 주요도시와 군사요충지에서 멀리 떨어진 곳으로 강제 이주시키기 위한 대책을 내용으로 한 것이다. 이 '149호 대상자'는 평양과 개성 등 직할시, 도시지역으로부터 50km, 휴전선과 해안선에서 20km, 그리고 주요도시로부터 20km 이상 떨어진 곳에서만 거주 또는 행동할 수 있도록 엄격한 통제를 가했다.

<sup>59</sup> 북한인권기록보존소, 『북한 정치범수용소의 운영체계와 인권실태』 (서울: 북한인권정보센터, 2011), p. 82; 박홍순 외, 『북한정치범수용소 실태조사』 (국가인권위원회 2009 북한인권실태조사 연구용역보고서), p. 35.

<sup>60</sup> 손광주, 『김정일리포트』 (서울: 바다, 2003), pp. 61~62.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

로써 정치범에 대한 억압과 통제의 강도가 한층 높아진 현재의 관리소로 변화되었다. 1960년대 관리소에서는 탈출자가 속출하고 정치범들이 대규모 폭동을 일으켰기 때문이다. 김일성은 1968년 “관리소 안에서 계급의 원수들이 폭동을 일으킨다고 지적하면서 군대를 배치해서 다시는 폭동을 일으키지 못하도록 해야 한다”고 교시를 내렸다. 김일성 교시를 계기로 정치범의 처우와 인권 상황이 악화되었다. 각 관리소에는 정치범들의 폭동과 탈출을 막기 위해 경비대를 배치했다.

관리소는 초기에 사회안전성 안전과에서 관할했으나 1972년부터 국가안전보위부에서 관할했다. 국가안전보위부는 반체제·반혁명 활동을 한 자, 반 김일성·김정일 행위를 한 자, 10대원칙 위반자 등 체제와 정권의 안전과 관련된 정치적 사건에 대한 관할권과 관리권을 갖게 되었다. 국가안전보위부가 관리소를 관할하면서 정치범들의 인권 상황이 더욱 악화되었다. 국가안전보위부는 개천관리와 청진 수성관리소를 설립해서 죄가 엄중하다고 분류된 정치범들을 별도로 수용했다.

관리소는 김정일 후계체제 구축 과정에서 발생한 숙청으로 인해 그 수와 수감인원이 크게 늘어났다. 김일성은 1977년 말 김정일 세습체제에 공식적으로 반기를 든 김동규 부주석을 비롯한 김정일 후계체제 반대세력을 숙청해서 관리소에 수감했고, 1980년 노동당 6차 대회 이후 권력세습 반대자들을 숙청하는 과정에서 15,000여 명을 관리소에 수감했다.<sup>61</sup> 북한정권은 1970년대 후반 재일동포 귀국자와 외국 유학생들이 자유주의에 물들었거나 외국인을 만났다는 이유로 관리소에 보냈고, 1980년대 후반 사회주의권 붕괴 시기에는 유학생, 외교관, 해외도주 지도자, 체제 비판자 등에 대한 사상검열을 통해 관리소에 수감했다.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> 허만호, “북한의 정치·사회적 변화 속에서의 정치범수용소,” (제4회 북한인권 난민문제 국제회의 자료집, 2003.3.2), p. 3.

관리소는 김일성 유일사상체제와 김정일 후계체제를 구축하는 과정에서 반 김일성·김정일 세력을 숙청해서 사회로부터 격리 수용하는 기능을 했고 현재까지도 그 기능을 유지하고 있다. 북한정부는 1980년대 초부터 1990년대 초 사이에 국경에 인접해 있어서 비밀이 노출되거나 노출될 우려가 있는 관리소들을 해산해서 통폐합하는 작업을 진행했다. 이 과정에서 일부 정치범들은 해제되어 자유 신분을 갖게 되었고, 나머지는 다른 관리소로 이송되었다. 현재 북한정부는 국가안전보위부의 관할 하에 14호, 15호, 22호, 23호, 25호 관리소를 운영하는 것으로 알려졌으며 약 15만 명의 정치범들이 수용된 것으로 추정된다.

관리소는 굴락이나 라오가이에 비해 정치범들을 사회로부터 영구 격리시키는 기능이 강하고 경제활동 단위로써의 기능이 약하다. 관리소는 탄광, 광산, 농장(옥수수, 쌀, 채소, 과수 등), 축산(돼지, 소, 염소, 토끼, 닭, 오리 등), 공장(피복, 식료품, 시멘트, 종이, 도자기, 타이어, 자전거, 가구, 농기구 등), 벌목, 채취 등으로 구성된 산업단지처럼 운영되었다.<sup>63</sup> 관리소는 자립적으로 운영되었기 때문에 생산물 중에서 옥수수와 채소, 된장과 간장 등 식료품의 일부를 정치범들에게 공급했고, 나머지 생산물은 모두 사회로 반출했다. 관리소가 북한의 경제활동이 차지하는 비중은 정확한 통계가 알려지지 않았다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

<sup>62</sup> 조갑제 등, “악마와 지옥, 그리고 인간,” 『월간조선』, p. 648.

<sup>63</sup> 북한인권기록보존소, 『북한 정치범수용소의 운영체제와 인권실태』 (서울: 북한인권정보센터, 2011), pp. 334~337.



### 3. 라오가이

라오가이의 가장 중요한 정치적 기능은 정치범을 격리 수용하는 것이었다. 그러나 중국공산당은 국가건설계획을 실행하는 과정에서 라오가이의 경제적 기능을 부각시켰다. 라오가이는 국가계획을 실행하기 위한 대규모 건설 사업에 활용되었고 독립적 집체기업으로써 재정 수입원으로 활용되었다. 1954년 『노동개조조례』 제74조에 의하면 라오가이 노동의 수입은 라오가이 자체의 재정 수입원이 되는 동시에 국가 예산에 편입되게 된다. 라오가이의 수입은 라오가이 운영비를 제외하고 지방정부의 예산으로 편입되었다.

이처럼 라오가이의 수입은 수감자들의 노동과 직접적으로 관련되어 있으며 라오가이 내에서의 노동환경에 대해서는 제한을 두고 있지 않기 때문에 위험한 생산활동 및 가혹한 노동시간으로 인해 많은 인원의 수감자들이 생명을 잃고 있다. 평균 10~14시간의 노동을 강요받고 있으며 수감자들은 고문과 배고픔으로 고통을 겪고 있다. 실제로 라오가이에서는 많은 노동량과 건강상태의 악화로 인하여 많은 수감자들이 사망했다.

정치범 격리와 국가계획을 수행하는 경제적 기능은 굴락의 정치적 기능과 유사하다. 그러나 라오가이는 노동을 통한 개조를 내세웠다는 점에서 굴락이나 관리소와 차이가 있다. 중국공산당은 노동을 통한 개조를 강조하면서 동시에 경제발전을 위해 수감자들의 노동력을 활용해야 한다는 지침을 제시했다. 초기의 라오가이 체계는 법적인 시스템을 갖추지 못한 상태였으며 마오쩌둥과 중국공산당의 지시에 따르는 것을 원칙으로 함으로써 ‘법보다는 정책이, 법보다 지도자가 우선되며, 정책보다 지도자가 우선 된다’라는 원칙을 고수했다.

중국공산당은 1950년대 중반을 거치면서 서서히 법제도화 작업을 시작했다. 중국공산당은 라오가이의 정치범 격리 수용 기능과 함께 점차 노동을 통한 개조를 강조하기 시작했다. 이 과정에서 수감자들의 사상개조와 노동력 활용을 동시에 강조했다. 중국 국무원은 1954년 8월 26일 노동개조 정책을 승인하여 같은 해 9월 7일부터 「중화인민공화국노동개조조례(中華人民共和國勞動改造條例)」를 실시했으며, 1954년 8월 29일에는 「강제노동배치 실시에 대한 임시방법」을 승인하여 같은 해 9월 7일부터 시행하였다. 「노동규정을 통한 재교육 보충규정」은 1957년 8월 3일 전국인민대표대회에서 승인을 얻어 실시되었다.

라오가이에서는 1951년 10월 29일 저우언라이(周恩來)의 ‘지식인 개혁에 관한 연설’을 계기로 사상개조를 시작하였다. 이 연설에서 저우언라이는 지식인들의 개혁을 통하여 이들을 중국 사회주의에 적합한 인간으로 적응시켜야 한다고 주장하였다. 이 연설이후 마오쩌둥은 개혁을 통해 지식인들을 개혁하는 것은 실제 독재 개혁을 달성하기 위한 것이고 국가 산업화 단계에 있어서 중요한 필수조건임을 강조하였다. 마오쩌둥은 새로운 사회주의 시작에 있어서 범죄자들을 철저히 개조해야 하며 사회주의의 반혁명분자, 적대적인 요소들은 사회주의 질서 유지에 있어서 방해가 되는 존재로 인식했다.

1957년 5월 15일 마오쩌둥은 제3차 전국공안회의에서 「제3차 전국공안회의결의(第3次全國公安會議決意)」를 채택하면서 다수의 범죄인들은 사회주의 건설을 위해 큰 노동력이 될 수 있음을 강조하였다. 그에 따르면, 반혁명분자들을 단순히 감금한다고 하여 사회주의적 인간을 개조할 수 없으며 또한 라오가이의 재정적 어려움을 극복하기 위해서는 라오가이 형을 받은 반혁명분자들에게 반드시 노동을 통한 개조 작업을 착수해야한다는 것이다. 중국공산당은 노동을 통한 개조와

1
2
3
4
5
6
7
8
9

노동력 활용이라는 두 가지 측면에서 라오가이의 정치적 기능을 제시한 것이다. 이러한 기조 하에 중국은 신중국 성립이후 1954년 9월 7일 『노동개조조례』를 공포하여 실시하였으며 동 조례에서는 ‘두개결합’(兩個結合)원칙을 강조하고 있다. 즉 범죄에 대한 형벌을 받는 것과 사상개조를 결합하는 것이며, 노동생산성과 정치교육을 결합시키는 방침이다.<sup>64</sup>

『노동개조조례』 제25조와 제26조의 규정에 의하면 ‘노동을 강요함으로써 점차 수감자들이 노동을 지원하게 되고 준법교육을 강구하며, 정치사상교육과 노동생산 교육과 문화교육, 조직 범죄인들은 오락 및 체육 활동에 참여하게 된다’고 규정하고 있다.<sup>65</sup> 신중국 성립시 범죄인들은 문화 수준이 매우 낮고 대다수가 문맹이거나 반문맹이었다. 라오가이 내에서 이들을 대상으로 준법교육, 사상교육, 문화교육, 노동교육 등을 실시하게 된다면 범죄자 자신의 인생관과 가치관의 정립에 큰 도움을 줄 수 있으며 수감자들은 생산기술 능력을 배양하고 노동생산성을 향상시킴으로써 수감자들을 사회주의에서 요구하는 인간상으로 개조할 수 있다는 것이다. 또한 동법 제27조는 기술을 충분히 익혀 출옥한 이후에도 실직자가 되지 않게 하여 사회주의 건설을 위해 기술을 사용할 수 있도록 규정하고 있다. 노동과 정치사상 교육이 하나의 라오가이이로써 제대로 이루어진다면 이는 중국 라오가이의 중요한 업무를 수행하는 것이다.

라오가이는 중국의 반혁명세력 숙청이라는 정치적 상황과 맞물리면서 확대되었다. 토지개혁, 1950~1951년 반혁명분자 억압운동, 1955년

---

64. “두개결합”이 원칙이지만 일부논문에서는 “정치개조가 주된 목적이며 노동개조는 이를 위한 수단으로 작용한다”는 견해도 존재한다.

65. 韓京京, “論新中國監督法制建設發展及展望,” 犯罪研究, 2007年 第4期, 38.

반혁명분자 청산기간, 대약진운동, 문화대혁명을 거치면서 확대되었다. 중국공산당은 계급의 적을 제거하기 위한 대중운동에 의존했다. 1950년대 초 토지개혁과 반혁명분자를 억압하는 과정에서 수백만 명이 법적 절차 없이 체포되었고 처형당했다. 1955년 호풍 반혁명분자 파벌 박해하면서 숙청을 단행했고, 1952~1955년 카톨릭과 개신교 숙청을 진행했으며, 1957년 반우파운동을 통해 55만 명의 반혁명적 우파들을 숙청했다.<sup>66</sup>

1957년 마오쩌둥은 민족 분열 조장, 사회주의 건설 저해, 인민민주주의독재 약화, 민주집중제 약화, 공산당 지도부 약화, 국제공산주의와 세계 평화애호 인민의 단합 저해 등에 해당하는 말과 행동에 대해 인민의 적으로 규정하고 노동을 통해서 새로운 사람으로 개조해야 한다고 선언했다. 이를 위배한 사람들은 라오가이에 수감되었다. 이 과정에서 마오쩌둥이나 린바오를 공격한 것으로 낙인찍힌 사람들이 대략 만명 정도 처벌되었다.<sup>67</sup> 이러한 현상은 1966년부터 1976년 사이의 문화대혁명 과정에서 다시 발생했으며, 수백만 명이 어떤 법적 절차를 거치지 않고 임의로 박해를 받았다. 과거 50년간 3천만~4천만 명 정도가 체포되어 유죄판결을 받았던 것으로 추정된다.<sup>68</sup>

덩샤오핑(鄧小平) 시대에 들어와서도 프롤레타리아 독재를 보호하는 수단이라는 라오가이의 정치적 기능은 변하지 않았다.<sup>69</sup> 라오가이의 목적은 단순한 법적인 절차에 따른 형사처벌뿐 아니라 공산당의 독

<sup>66</sup> Hongda Harry Wu, *Laogai: The Chinese Gulag* (Boulder: Westview Press, 1992), p. 25.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>68</sup> *Ibid.*, pp. 3, 17.

<sup>69</sup> Deng Xiaoping, *Xuanji* (Selected Works of Deng Xiaoping) (Beijing: People's Press, 1979), March 30, p. 87.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

재를 보다 강화시키는 것으로서 공산당 정책에 대해 반대하는 것에 대하여 강한 억압을 하는 것이며 국가안보에 있어 라오가이의 역할은 중요하며 독재를 유지하기 위한 중요한 수단으로 인식하고 있었다. 이에 근거하여 중국체제를 위협하는 요소와 반혁명자들의 부정적인 요소, 반공산당, 반사회주의 요소를 근절하고자 하였다. 중국에서 반체제 인사에 대하여 헌법<sup>70</sup>과 법률로써 보호해야 하느냐 여부는 재고의 여지가 없는 것으로서 단호하고 일관된 정책을 취하고 있다. 반체제 인사들은 불법적인 상태이며 법적인 표현이 박탈되며 고문과 강제 노동, 정치적 이유 등으로 형을 가중시킨다. 즉 반체제 인사들은 법에 의한 지배를 받지 못하는 공산당 레짐의 희생자들이다. 중국 경제가 국제 사회에 보다 통합되어 갈지라도 중국의 라오가이 제도는 그들의 정치적인 기능을 지탱하는 시스템으로 작용한다.

이처럼 덩샤오핑 시대에서도 라오가이에 대한 인식은 크게 변화되지 않았으며 라오가이 체제에 대한 직접적인 법제도 정비는 이루어지지 않았다. 그 이유는 경제발전이라는 개혁·개방정책이 강력한 통치기조로 작용함으로써 주된 입법 작용이 경제와 관련된 법제 중심으로 이루어졌기 때문이다. 그나마 라오가이와 관련된 중요한 법규는 형사소송법 규정에서 살펴볼 수 있다. 중국은 1979년 7월 1일 제5차 전국인민대표대회 제2차 회의에서 형사소송법(刑事訴訟法)을 통과시켰고 동 법률에서는 사건의 절차에 따른 조사와 적용절차에 관하여 명확하게 규정하였다. 특히 반혁명죄, 공공의 안보를 위협하게 만드는 범죄, 사회 질서를 방해하는 죄를 정치적인 범주로 ‘반혁명죄’로 규정하였다

---

70. 중화인민공화국 헌법 제51조에서는 “중화인민공화국 공민은 자유와 권리를 행사함에 있어 국가, 사회 단체의 이익과 다른 공민의 합법적 자유와 권리에 손해를 주지 못한다”라고 규정하고 있다. 라오가이범의 경우 인신과 관련된 자유는 대부분 박탈된다. 蔣四清, “勞改犯和普通公民在權利與義務上的差異,” 青年論壇, 17.

(1979년 『형사소송법』 제90조). 이후 1997년 개정된 중국 형사소송법은 1979년 형사소송법에서 규정한 ‘반혁명죄’라는 명칭을 ‘국가안보를 해치는 범죄’로 수정하였으나 용어의 차이가 있을 뿐이지 실행 절차에 있어서는 큰 변화는 이루어지지 않았다. 중국공산당은 1970년대 말 민주화 운동 기간에 정치적 반대세력들을 반혁명분자로 규정해서 라오가이에 수감했고 1989년 천안문 민주화운동을 억압하면서 학생들과 활동가들을 반혁명분자로 낙인찍어서 라오가이에 수감했다.<sup>71</sup>

중국정부는 라오가이 기업형태의 경제주체를 출현시켰으며, 라오가이의 강제노동을 통해 이득을 획득하였다.<sup>72</sup> 덩샤오핑의 개방정책 이후 라오가이 기업의 형태도 변화했다. 개방 이전에는 단순히 생산만하는 형태에서 독립적인 경제 주체로써 생산과 경영을 함께 하는 형태로 바뀌었지만, 여전히 국가가 관리하는 전민소유제 기업과 동일한 형태로 유지되었다.<sup>73</sup> 라오가이에서 생산된 제품은 중국의 국내수요에 충당될 뿐만 아니라 아니라 ‘중국산’(Made in China)이라는 라벨을 붙이고 해외시장에까지 수출되고 있다. 즉 라오가이는 외국과의 무역에서도 중국의 주요한 수입원이 되고 있는 것이다. 그러나 수많은 ‘중국산’ 제품 중 많은 부분이 라오가이에서 생산된 제품임이 국제사회에 밝혀지면서 라오가이 생산품의 국제무역에 제동이 걸리고 있다. 미국·이탈리아·오스트리아 등 많은 국가의 의회에서는 중국산 라오가이 제품의 수출을 금지하도록 결의한 바 있다. 특히 미국은 무역법에서 강제노동을 통한 생산품의 수입을 금지하고 있다. 따라서 라오가이에서의 생산

<sup>71</sup> Hongda Harry Wu, *Laogai: The Chinese Gulag*, p. 25.

<sup>72</sup> 謝潔明, 孫爾琪, “關於我國勞改關職能層次的探論,” 貴州大學學報, 1991年 第3期, 19.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 21.

품은 수출은 미국 무역법상 불법적인 것이다. 라오가이에서 생산된 제품은 ‘Made in China’라는 라벨로 수출되고 있어 일반 제품과는 사실상 명확하게 구분하기 힘들다. 또한 라오가이에서의 생산과 수입국 소비자 사이에는 많은 무역회사, 중간상인 등 여러 단계의 판매과정을 거치고 있어 상품 경로 역시 모호한 상황이기 때문에 라오가이 생산품에 대한 수입 및 판매에 제동을 걸기 어려운 실정이다.

1980년 이래 중국공산당은 중국 인민들이 30여 년 전보다 사회적인 권리를 갖게 되었지만 여전히 정치적인 권리 즉 언론의 자유, 집회 결사의 자유에 대해서는 부인하고 있는데 이는 경제발전을 위해서는 정치적인 안정이 핵심적인 사안이었기 때문이다. 덩샤오핑은 국내 정치의 안정화를 위해서 소위 반혁명자라고 불리는 수많은 사람들을 정화시켜 사회주의적 인간으로 개조시킬 필요가 있었다. ‘중국의 안정적인 경제성장을 위해서는 정치적인 안정이 핵심요소’라는 중국 공산당의 인식은 마오쩌둥의 공포정치 이후에도 중국을 지배하는 슬로건이라고 할 수 있다. 최근 류샤오보를 위시한 다수의 정치범에 대한 처우, 김영환의 억류 사안에서 알 수 있는 바와 같이 중국체제에 위협을 가할 개연성이 있는 요인에 대해서는 단호하고 엄중한 라오가이 처벌이 기다리고 있을 뿐이다.

## IV. 결론

이 연구는 소련·북한·중국에서 정치범수용소의 정치적 기능이 각국의 정치 환경에 따라 혁명의 적으로 규정된 정치범을 사회로부터 격리·수용하는 프롤레타리아 독재기구라는 공통점을 가지고 있으나 각국의 정치 환경에 따라 정치적 기능이 변화했다는 사실을 검증했다. 사회주의 국가에서 정치범수용소는 체제유지를 위한 사회통제 시스템의 중요한 하부시스템이었다. 정치범들은 혁명의 적으로 규정되었고, 정치범수용소에 수감되어 사회로부터 격리된 채 비인간적 대우를 받으며 강제노동에 동원되었다.

소련의 굴락은 정치범수용소의 원형이었다. 굴락은 반혁명세력을 격리 수용하기 위한 프롤레타리아 독재 수단으로 설립되었으나 초기에 설립 목적이 불분명했다. 굴락은 1923년 솔로베츠키의 설립을 계기로 수감자들의 노동력을 활용해서 경제적 이윤을 창출하는 강제노동수용소 시스템으로 변화되었다. 소련정부가 1920년대 급속한 공업화정책을 추진하면서 솔로베츠키 시스템이 소련 전체의 수용소로 확산되었다. 굴락은 거대한 산업단지처럼 운영되는 대규모 국영기업이었다. 소련당국이 공업화 정책을 추진하면서 굴락의 정치적 기능은 경제활동을 통한 생산량 극대화로 변화되었다. 굴락은 대규모 국가건설 프로젝트, 자원채취, 도로 건설, 벌목 등 경제활동에 동원되었다. 소련공산당은 굴락의 경제적 기능을 강조했기 때문에 산업화 정책과 맞물리면서 굴락의 수와 수감자들은 빠른 속도로 확대되었다.

소련은 북한과 중국에 굴락 시스템을 이식했다. 중국은 소련의 지원을 받아 라오가이를 설립했다. 라오가이는 정치적 기능과 경제적 기능의 결합이라는 측면에서 굴락과 유사하다. 그러나 라오가이는 노동을 통한

1
2
3
4
5
6
7
8
9



정치범의 개조를 강조하면서 노동력 활용과 함께 정치범들의 사상적 개조를 동시에 강조했다는 점에서 굴락이나 관리소와 차이가 있다.

라오가이는 정치범을 사회로부터 격리시키기 위한 프롤레타리아독재의 도구였다. 라오가이는 중국공산당의 정풍운동, 반우파투쟁, 대약진운동, 문화대혁명 등 정치운동 과정에서 빠르게 확대되었다. 중국공산당은 국가경제 발전계획을 추진하면서 라오가이를 거대한 인력원천으로 인식했고 수감자들을 국가경제 발전을 위해 적극적으로 활용했다. 라오가이 수감자들은 일반노동자들로는 수행하기 어려운 농업, 토목, 광업, 댐 건설 등 대규모 국가개발계획에 동원되었다. 그러나 라오가이는 굴락이나 관리소와 달리 노동을 통한 정치범들의 사상개조를 중요한 목표로 설정했다는 특징이 있다.

북한도 중국과 마찬가지로 굴락 시스템을 받아들여서 관리소를 설립했다. 관리소의 정치적 기능은 정치범들을 사회에서 영구 격리시키는 것이었다. 따라서 관리소에는 일반 범죄자들을 수감시키지 않았고 오직 정치범들만 수감시켰다. 이것은 일반 범죄자와 정치범을 함께 수감한 굴락이나 라오가이와 다른 점이다. 정치범들은 사회와 완전하게 단절된 채 강제노동에 동원되었다. 북한 당국은 정치범들을 사회로 복귀시킬 계획이 없었기 때문에 사상교육을 전혀 진행하지 않았다. 관리소는 김일성이 1953년 이후 반대파 숙청을 단행하면서 확대되었다. 북한 당국은 현재까지도 정치범을 격리 수용하는 관리소를 운영하고 있다. 관리소는 국영기업처럼 운영되면서 경제적 기능을 수행하고 있으나 국가경제에서 차지하는 비중을 파악하기는 어렵다.

굴락은 스탈린 사망이후 경제적 비효율성이 부각되면서 대규모 강제노동수용소 체제가 해체되었다. 강제노동수용소의 해체는 소련공산당이 굴락의 정치범 격리 수용기능보다 경제적 기능에 주목한 결과였다.

1970년대 중반에 소련 내 정치범은 만 명을 넘지 않았고, 이들은 대부분 폐름에 있는 거대 정치범수용소에 투옥되어 있었다. 한 해에 체포된 정치범은 수천 명 정도의 반체제 인사들이었다. 굴락은 구소련 체제가 해체된 후 완전히 해체되었다.

그러나 북한과 중국은 정치범 격리 수용이라는 정치범수용소의 정치적 기능이 유지되었기 때문에 여전히 정치범수용소를 운영하고 있다. 다시 말해서 북한과 중국의 정치범수용소는 공산당의 독재를 유지하기 위한 도구이기 때문에 공산당 독재가 지속되는 한 유지될 가능성이 높다. 북한은 관리소를 김일성·김정일의 정권유지를 위한 수단으로 활용하고 있기 때문에 관리소의 통제를 지속적으로 강화했다. 중국의 경우에도 라오가이가 정치범을 수용함으로써 공산당 지배를 유지하는 수단이기 때문에 폐지되지 않은 채 운영되고 있다.

따라서 북한과 중국의 인권 수준을 개선하기 위해서는 유엔인권레짐을 중심으로 관리소와 라오가이를 해체하기 위한 노력을 진행해야 한다. 정치범수용소의 정치적 기능을 고려할 때, 북한과 중국에서 정치범수용소를 해체하기 위한 노력은 각국의 인권개선을 위한 가장 중요한 활동이라고 할 수 있을 것이다.

---

1

---

2

---

3

---

4

---

5

---

6

---

7

---

8

---

9

---

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 강철환. 『수용소의 노래(하)』. 서울: 시대정신, 2003.
- 레오나르드 사피로, 심흥모 옮김. 『소련공산당사』. 서울: 문학예술사, 1986.
- 박홍순 외. 『북한정치범수용소 실태조사』. 국가인권위원회. 2009 북한인권실태조사 연구용역보고서. 2009.
- 북한인권기록보존소. 『북한 정치범수용소의 운영체계와 인권실태』. 서울: 북한인권정보센터, 2011.
- 손광주. 『김정일리포트』. 서울: 바다, 2003.
- 양호민. 『한반도의 격동 1세기 반: 권력, 이데올로기, 민족, 국제관계의 교착』. 춘천: 한림대학교 출판부, 2010.
- 앤 애플바움, GAGA 통번역센터 옮김. 『Gulag: A History(상)』. 서울: 드림박스, 2004.
- 앤 애플바움, GAGA 통번역센터 옮김. 『Gulag: A History(하)』. 서울: 드림박스, 2004.
- 오경섭. 『북한인권 침해의 구조적 실태에 대한 연구』. 고려대학교 석사학위 논문, 2005.
- 폴 그레고리·로버트 스투어트, 한중만·우가엽·김성형 옮김. 『러시아 소련 독립국가연합 경제의 구조와 전망』. 서울: 열린책들, 1992.
- 한나 아렌트, 이진우·박미애 옮김. 『전체주의의 기원2』. 서울: 한길사, 2006.
- 황장엽. 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』. 서울: 월간조선사, 2001.

- Albert, Leong. *Gulag and Laogai*. Eugene: University of Oregon Press, 1999.
- Ciaoli, Sun. *Zhongguo laodong gaizao zhide de lilun yu shijian (The Theory and Practice of the Chinese Laogai System)*. Beijing: Zhongguo zhengfa daxue chubanshe, 1994.
- Criminal Reform Handbook PRC Ministry of Justice*. Laogai Bureau Shaanxi People's Publishers, 1988.
- Friedrich, Carl J., Zbigniew K. Brzezinski. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Mass.: Harvard University Press, 1965.
- Hosford, David, Pamela Kachurin and Thomas Lamont. *Gulag: Soviet Prison Camps and their Legacy*. Davis Center for Russian and Eurasian Studies, Harvard University.
- Jakobson, Michael. *Origins of the Gulag: The Soviet Prison Camp System 1917-1934*. Lexington: The University Press of Kentucky, 1993.
- Khlevniuk, Oleg. *The History of the Gulag from Collectivization to the Great Terror*. New Haven: Yale University Press, 2004.
- Lankov, Andrei. *From Stalin to Kim Il Sung: The Formation of North Korea 1945-1960*. London: Hurst & Co, 2002.
- Leggett, George. *The Cheka: Lenin's Secret Police*. Oxford: Clarendon Press, 1986.
- Lenin, V. I. *selected Works*. Vol. 10.
- Lenin, V. I. *State and Revolution*. New York: International Publishers, 1943.
- Wu, Hongda Harry. *Laogai: The Chinese Gulag*. Boulder: Westview

---

1

---

2

---

3

---

4

---

5

---

6

---

7

---

8

---

9

---

Press, 1992.

Xiaoping, Deng. *Xuanji* (Selected Works of Deng Xiaoping).  
Beijing: People's Press, 1979. March 30.

## 2. 논문

박완신. “북한의 인권과 정치범수용소 실상.” 『통일로』. 56호. 서울: 안보  
문제연구원, 1993.

허만호. “북한의 정치범수용소: 체계와 파급효과.” 제9회 북한인권·난민  
문제 국제회의 자료집, 2009.3.

\_\_\_\_\_. “북한의 정치·사회적 변화 속에서의 정치범수용소.” 제4회 북한  
인권 난민문제 국제회의 자료집, 2003.3.2.

Bacon, Edwin. “Glasnost’ and the Gulag: New Information on  
Soviet Forced Labour around World War II.” *Soviet  
Studies*. Vol. 44, No. 6, 1992.

Bingman, Charles F. “Reforming China’s Government.” Xlibris.

Ellman, Michael. “Soviet Repression Statistics: Some Comments.”  
*Europe-Asia Studies*. Vol. 54, No. 7, 2002.

Harris, James R. “The Growth of the Gulag: Forced Labor in the  
Urals Region, 1929-31.” *The Russian Review*. 56 April  
1997.

Karklins, Rasma. “The Organisation of power in Soviet Labour  
Camps.” *Soviet Studies*. Vol. 41, No. 2, April 1989.

Marenin, Otwin. “Police Performance and State Rule: Control and  
Autonomy in the Exercise of Coercion.” *Comparative  
Politics*. Vol. 18, No. 1, October 1985.

Rosefielde, Steven. “Stalinism in Post-Communist Perspective: New Evidence on Killings, Forced Labour and Economic Growth in the 1930s.” *Europe-Asia Studies*. Vol. 48, No. 6, September 1996.

Vardy, Steven Bela, Agnes Huszar Vardy. “Cannibalism in Stalin’s Russia and Mao’s China.” *East European Quarterly*. XLI, No. 2, June 2007.

Wheatcroft, Stephen. “The Scale and Nature of German and Soviet Repression and Mass Killings, 1930-1945.” *Europe-Asia Studies*. Vol. 48, No. 8, December 1996.

謝潔明, 孫爾琪, “關於我國勞改關職能層次的探論.” 貴州大學學報. 第3期 1991年.

蔣四清. “勞改犯和普通公民在權利与義務上的差异.” 青年論壇.

韓京京. “論新中國監督法制建設發展及展望.” 犯罪研究. 第4期 2007年.

### 3. 기타

『DailyNK』.

<<http://hronos.km.ru/statii/2001/zemskov.html>>. 내무인민위원회(NKVD) 공식적 발표기록.

1

2

3

4

5

6

7

8

9



# 개혁개방에 따른 중국 인권법제의 변화와 북한에 대한 시사점

\_민경배(경남대학교 극동문제연구소)

## I. 들어가며

## II. 중국의 개혁개방과 인권

1. 중국의 개혁개방 정책
2. 개혁개방과 인권의 상호관계

## III. 중국 인권법제의 변화

1. 인권 관련 국내법제
2. 중국과 국제 인권레짐

## IV. 북한에 대한 시사점

1. 중국 개혁개방과 헌법 변화가 북한에 주는 시사점
2. 중국의 인권 관련 개별법제와 국제인권규범의 북한법제에 주는 시사점
3. 북한인권법제 개선을 위한 남한정부의 정책적 대안

## V. 나가며

## 참고문헌





## I. 들어가며

중국공산당은 1978년 12월 ‘사회주의 현대화건설’이라는 국가목표를 채택하고, 이를 실현하기위한 유력한 수단으로 대내개혁과 대외개방 정책을 점진적으로 추진하였다. 이는 계획경제체제에 따른 경제난관을 극복하려는 공산당 중앙의 결정이었다. 즉 정치영역의 변화는 최소화하면서 경제영역에서 적극적인 변화를 도모하여 경제발전을 추진하려는 의지의 산물이었다. 경제건설을 위한 개혁개방 정책으로 중국은 국제화 체제에 편입하여 세계화를 수용하였다. 개혁개방에 따른 중국의 세계화는 바로 ‘중국특색을 지닌 사회주의’의 결과물이라 할 수 있다.

국내시장의 대외개방과 함께 경제발전을 추진하려면 국제기구나 서방국가들의 개발지원과 투자 유치가 절실했다. 때문에 중국은 사회주의 현대화 건설(社會主義現代化建設), 즉 경제발전을 위해 국제사회의 일원이 되어 국제기구와는 물론 개별국가와 협력관계를 유지해야만 했다. 하지만 국제기구나 개별국가들은 지원과 협력의 주요 조건들 중 하나로 수혜국의 민주적 가치 확산과 인권존중을 일반적으로 요구하게 된다. 특히 1990년대 이래 유엔을 중심으로 인권문제가 모든 국제관계에서 중요한 의제로 설정되어 있기 때문에 중국은 개혁개방을 통해 국제사회의 일원으로 진출하려면 자국 인권개선의 제도화에 노력을 기울여야만 했다. 그래서 개혁개방으로 경제건설이라는 국가목표를 원만하게 실현하기 위해서는 중국이 국제사회가 보편적 가치로 규정하는 인권개념을 반영한 국내법 질서를 구축해야 하고, 인권개선을 위한 기본적인 원칙인 법치주의 확립과 독립된 사법체계 구축을 위한 법제도를 확립하는 것이 불가피했다. 세계화를 수용하여 세계 시장경

1

2

3

4

5

6

7

8

9

제 질서에 진출하기 위해서는 국제사회의 규범과 질서를 준수해야만 하기 때문이다.

정치체제를 포함한 전반적인 체제전환을 진행했던 유럽의 이전 사회주의 국가들과는 달리 공산당영도 원칙에 따른 사회주의 정치체제를 고수하면서 경제체제 전환만을 점진적으로 이행하고 있는 중국의 경우 인권개선을 위한 국제사회로부터의 압력이 빈번하게 나타날 수밖에 없다. 그래서 본 연구는 중국 사례를 통한 북한의 인권법제 구축에 보다 유익한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 판단한다. 왜냐하면 북한이 향후 개혁개방과 그에 따른 인권법제 구축을 도모하면서 독자적 유형을 모색할 수도 있지만 그렇지 않다면 중국 이외에 다른 사례를 찾는다는 것은 사실 어려운 일이기 때문이다.

본 연구는 중국이 개혁개방 정책에 따라 나타난 국내사회의 총체적 변화와 국제사회의 편입으로 인권법제에 어떤 변화가 있었는지를 고찰하여 북한에 대한 시사점을 검토하는 것을 내용으로 한다. 그래서 먼저 중국이 어떤 목표 아래 어떤 수단을 활용하여 개혁개방 정책을 진행했는지 또한 개혁개방은 중국인권에 어떤 영향을 미치게 되었는지 그 상관관계를 살펴보고, 나아가 인권 관련 중국 국내법제와 중국 인권개선을 규율할 수 있는 국제인권규범을 검토한다. 이를 바탕으로 마지막으로 향후 북한의 개혁개방에 따른 인권법제 개선을 위한 시사점과 정책적 대안을 모색하게 될 것이다.

## II. 중국의 개혁개방과 인권

### 1. 중국의 개혁개방 정책

#### 가. 개혁개방 정책의 등장

중국의 개혁개방은 중국공산당의 정책중심이 생산관계에서 생산력, 즉 계급투쟁에서 생산력 향상을 위한 경제건설로 바뀌면서 시작되었다. 계획경제 체제의 폐해에 따른 사회주의 체제위기를 극복하기 위해 점진적으로 시장경제체제로 전환하는 방식으로 진행되었지만, 정치체제에서는 특히 공산당의 영도원칙과 같은 근본적인 변화는 배제되었다는 점이 중국 개혁개방 정책의 특징이다.<sup>1</sup>

1978년 12월에 개최된 제11기 제3차 중국공산당 중앙위원회 전체회의에서 당의 정치노선이 창당 이래 네 번째 수정되어 제정된다.<sup>2</sup> 즉 중국사회의 변화에 따라 ‘날로 증가하는 인민들의 물질·문화적 요구와 낙후된 사회생산 사이의 모순’(人民日益增長的物質文化需要同落後的社會生產間之矛盾)<sup>3</sup>이 새로운 주요 모순으로 규정되었다. 주요 모

1. 민경배, “체제전환국 법제의 특징과 구조,” 『통일문제연구』, 통권46호 (평화문제연구소, 2006), p. 249.

2. 중국공산당은 1937년이래 네 차례에 걸쳐 중국사회의 주요 모순을 새롭게 규정함으로써 중국공산당과 중국인민의 주요 임무 또한 네 차례에 걸쳐 바뀌게 되었다. 1937~1945의 주요 모순은 국민당정부를 포함한 ‘중국인민과 일본’ 사이의 모순이고, 주요 임무는 ‘일본침략의 격퇴’였다. 1945~1949의 주요 모순은 ‘공산당과 국민당’ 사이의 모순이고, 주요 임무는 ‘국민당정권의 타도’였다. 1949~1978의 주요 모순은 ‘무산계급과 자산계급’ 사이의 모순이고, 주요 임무는 ‘계급투쟁’이었다. 楊先材 主編, 『中國革命史』, 第二版 (北京: 中國人民大學出版社, 1995), 第300頁, 第385頁; 毛澤東, “工人階級與資產階級的矛盾是國內主要矛盾,” 『毛澤東選集』, 第五卷 (北京: 人民出版社, 1968), 第65頁.

3. 1982년 제정된 ‘中國共產黨黨章(이하 黨章으로 약칭)’은 1992년, 1997년, 2002년 그리고 2007년 네 차례의 부분수정에도 불구하고 이 주요 모순에 대한 정의는 변함이 없다. 黨章의 總綱 제7단에 “현재 단계에서 우리사회의 주요 모순은 … … (在現階段, 我國社會的主要矛盾是人民日益增長的物質文化需要同落後的社會生產之間的矛盾)”라고

순의 새로운 규정이 중국 개혁개방의 근거이자 출발점이다. 왜냐하면 새로운 주요 모순을 해결하기 위해 공산당은 1949년 건국 이래 견지되었던 ‘계급투쟁’<sup>4</sup>을 대신하여 ‘사회주의 현대화 건설’을 당의 정치노선으로 채택하면서 국가의 근본임무로 규정하였기 때문이다<sup>5</sup> 농업, 공업, 국방 그리고 과학기술의 현대화라는 국가의 근본임무를 실현하기 위해서는 경제건설이 요구되었고, 이에 따라 공산당은 2025년(이후 2050년으로 변경)까지 동원 가능한 모든 수단을 활용하여 지상목표가 된 정치노선의 실현을 이룩해야 한다는 것이다. 이에 대한 가장 강력하고도 유력한 수단으로 대내개혁과 대외개방 정책이 채택되었다.<sup>6</sup>

대내개혁과 대외개방을 추진할 방향과 방법 등의 문제에 대한 해결책은 1980년대 초 등소평의 ‘사회주의초급단계론’에 의해 그 방향이 제시되었다. “중국은 [정치체제에서는 선진적] 사회주의로 진입하였지만 여전히 [경제영역에서는 생산력이 낮은] 초급단계에 놓여 있다”는 주장<sup>7</sup>으로 시장경제체제로의 전환에 대한 이데올로기적 정당성을 확보하게 된다. 이 이론에 따르면 중국은 생산력 제고를 위해 자본주의와 사회주의는 장기간 상호공존이 필요하며, 또한 선진자본주의국가들

---

규정하고 있다. 編寫組, 『十七大黨章學習讀本』(北京: 人民出版社, 2007), 第3頁.

4. 그렇다고 중국이 계급투쟁을 완전히 폐기한 것은 물론 아니다. 현행 중국헌법 전문(序言) 제8문단에는 착취계급은 이미 소멸되었음을 밝히면서 “그러나 계급투쟁은 여전히 일정한 범위 내에서 장기적으로 향후에도 존재한다(但是階級鬭爭還將在一定範圍內長期存在)”라고 규정되어 있다.

5. 현행 중국헌법 전문 제7문단은 “오늘날 국가의 근본임무는 …… 역량을 집중하여 사회주의 현대화건설에 박차를 가하는 것이다(今後國家的根本任務是 …… 集中力量進行社會主義現代化建設)”고 규정하여 당의 정치노선을 국가와 국민(公民)의 임무로 제시하고 있다.

6. 민경배, “중국의 노동법제 발전을 통해 본 북한의 노동법제 변화 전망,” 『통일정책연구』, 제19권 1호 (통일정책연구원, 2010), pp. 182~183.

7. 鄧小平, “一切從社會主義初級段階的實際出發,” 『鄧小平文選』, 第三卷(北京: 人民出版社, 1993), 第251頁.

로부터 선진 과학과 기술, 전문성과 경제 관리법을 배워야 한다는 것이다.<sup>8</sup> 심지어 자본주의의 착취적 본성이라고 이해해왔던 잉여가치 법칙도 사회주의 기업에 도입하여 노동생산력 제고를 위한 수단으로 수용할 필요가 있다는 주장까지 나오게 되었다.<sup>9</sup>

이러한 사회주의 초급 단계론에 근거하여 중국사회의 주요 모순과 그에 따른 국가의 근본임무는 제13차당대회(1987년 10월 25일~11월 1일)에서 ‘하나의 중심, 두 개의 기본점’(一個中心, 兩個基本點)로 요약 표현되었다. 즉 경제건설을 중심으로 삼으면서 네 개 항의 기본원칙<sup>10</sup>과 개혁개방을 견지하다는 의미이다.<sup>11</sup>

#### 나. 개혁과 개방의 내용

국가체제의 전면적인 변혁을 꾀하는 혁명과 달리 기존체제의 기본적인 제도를 유지하면서 일정한 영역에 한정하여 부분적으로 변화를 도모하는 개혁이 중국에서는 경제부문에 초점이 맞추어져 있었다. 이를 통해 중국의 대내개혁은 계획경제체제의 내적 모순에 의해 사회주의 체제 전반, 특히 공산당영도 원칙이 붕괴되는 것을 방지하는 데 있었다. 그에 따라 경제체제에서의 중국 대내개혁은 대체적으로 농촌과

1
2
3
4
5
6
7
8
9

<sup>8</sup> 사회주의초급단계의 특징(二多一少三不)은 여전히 구사회의 흔적과 문맹·반문맹이 많고(二多), 공산주의적 요소가 적으며(一少), 경제가 발전하지 못했고, 제도가 미성숙하여 사회주의적 성격도 불안정하다는 점이다(三不). 따라서 생산력 향상을 통해 사회주의 강국을 건설하는 수밖에 없다는 의미이다. 王文昇, “社會主義初級段階的含義, 特徵和歷史地位,” 『社會科學』, 第六期 (四川: 1987), 第5頁.

<sup>9</sup> 이희옥, 『중국의 새로운 사회주의 탐색』 (서울: 창비, 2004), p. 79.

<sup>10</sup> 네 개 항의 기본원칙은 공산당의 영도(1)하에서 마르크스-레닌주의와 모택동사상(2)의 지도[를 따르면서] 인민민주독재(3)와 사회주의의 길(4)을 견지하는 것이다. 현행 헌법 전문 제7문단 참조.

<sup>11</sup> 張友漁 主編, 『中國法學四十年』 (上海: 上海人民出版社, 1989), 第33頁.

국영기업이 대상이었고, 진행형태의 특징 또한 점진적이고 단계적이었다.<sup>12</sup>

첫째 단계(1978년~1984년)인 부분적 개혁시기에서 농업개혁은 1979년 공산당의 농업방침에 따라 농촌 전역에서 인민공사를 폐지하고, 가정단위계약생산책임제(家庭聯產承包制)를 실시하기 시작하였다.<sup>13</sup> 이에 따라 개인의 활동에 대한 국가의 통제가 일정하게 완화되는 상황으로 나타나게 되었다.

둘째 단계(1984년~1992년)는 사회주의 상품경제 시기로 농촌에서는 집단농장이 완전히 해체되었고 금기시되었던 토지이전을 토지사용권의 양도에 한하여 허용되었다.<sup>14</sup> 중국의 경제상황은 전반적으로 계획과 시장의 혼합 형태를 취하고 있었다.

셋째 단계(1992년~1997년)는 1980년대 말 주춤하던 대내개혁에 대한 강력한 추진을 밝힌 1992년 1월 등소평의 남순강화 이후 농촌과 기업이 시장에 의해 주도되는 사회주의 시장경제를 실행하는 시기였다. 이는 국가의 개인에 대한 통제력이 이완되는 결과로 이어지면서 개인의 자유로운 활동 여지는 더욱 넓어지게 되었다.

넷째 단계(1997년~현재)는 국유기업과 금융 개혁을 통해 이전 단계에서 성취한 개혁성과를 확장하여 보다 심화된 개혁을 추진했던 시기로써 당의 대중성을 강화한 '3개 대표론'<sup>15</sup>을 비롯한 토지수용에 대

---

12. 이에 대해 비교해 볼 가치 있는 자료로는 박형준, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』 (서울: 해남, 2004), pp. 64~72.

13. 흥미로운 점은 1982년 헌법의 인민공사 조항(제8조 제1항)은 1988년의 제1차 개정에서도 그대로 존속하였다가 1993년 개정에서 비로소 폐지되었다는 점이다. 이는 10여 년 동안 중국은 위헌적인 상황에서 농업개혁을 실행한 것이지만 어떤 기관이나 인민들로 부터도 문제가 되지 않았다. 이는 당초 체제전환의 명확한 계획이 없었다는 의미가 될 것이다. 민경배, “중국의 공산당정책(규범)과 국가법의 관계,” 『공법학연구』, 제5권 3호 (한국비교공법학회, 2004), p. 429.

14. 1988년, 1993년 중국헌법 수정내용에 대해서는 蔣碧昆 主編, 『憲法學』 (北京: 中國政法大學出版社, 1996), 第362~365頁 참조.

한 보상, 비공유제 경제에 대한 국가의 지지, 사유재산의 불가침 등이 2003년 헌법에 새롭게 규정되면서 전면적인 시장경제 개혁을 실시할 것을 천명한 것이었다.<sup>16</sup> 그에 따른 부작용을 해결하기 위해 후진타오(胡錦濤)는 2006년 ‘조화로운 사회’(和諧社會)<sup>17</sup> 건설을 새로운 목표로 제시했다.

이처럼 1978년 12월 이래 시작된 중국의 경제체제개혁은 정치, 문화 교육 등 사회개혁을 전방위로 추동하였고, 특히 개혁개방 과정에서 출현한 사회의 다양화는 중국인민들의 가치관을 다원화시키는 계기였다. 개혁에 따른 이러한 사회구조 변화는 중국에서 인권문제가 제기되는 주요 배경 중 하나가 되었다.<sup>18</sup>

경제건설이라는 국가의 근본임무의 실현을 위해 당은 대내개혁 정책과 함께 대외개방, 특히 선진기술과 외국자본 유치에 절실했기 때문에 중국은 외자와 선진기술 유치를 위해 경제발전을 가속화하기 위한 대외개방을 정책적으로 실시하게 된다.

중국의 대외개방 정책은 1980년부터 중국남부 4개 도시에 대한 경제특구 지정으로 시작하여 점진적이고 단계적으로 범위를 확대하였다. 1991년 전국인민대표대회(이하 전인대)를 통해 전면적인 대외개방을 천명했다.<sup>19</sup> 이처럼 중국은 세계화 체제로의 적극적인 참여를 위해 점

---

15. 장쩌민에 의해 제기된 것으로 중국사회주의를 중국공산당이 대표한다는 ‘3개 대표론’은 ‘공산당이 선진 생산력, 선진문화, 광범위한 인민대중의 이익을 대표한다’는 의미이다.  
 16. 류길재·민경배, “체제전환 국가의 법제의 기본원칙 변화에 관한 연구,” 『공법학연구』, 제7권 4호 (한국비교공법학회, 2006), p. 106.  
 17. ‘조화로운 사회’의 6개 특징을 민주법치(民主法治), 공평정의(公平正義), 성신우애(誠信友愛), 충만활성(充滿活性), 질서있는 안정(安定有序), 조화로운 상호공존(和諧相處)라는 28개 글자로 체계화하여 제시함으로써 조화로운 사회 건설에 대한 연구방향을 명확히 했다.  
 18. 吳忠希, 『中國人權思想史略-文化傳統和當代實踐』(上海: 學林出版社, 2004), 第220頁.

1
2
3
4
5
6
7
8
9



진적인 개방과 함께 선진국들의 경험과 성과를 학습하고 실험하는 전략을 추진해 왔다.<sup>20</sup> 세계화 체제로의 적극적인 편입을 위한 중국의 이러한 개방정책은 그들의 세계적 위상 제고와 성공적인 경제발전에 대한 기회와 성과를 제공했다. 2001년 WTO의 가입으로 중국은 대외 개방을 가속화하게 되어 중국 국가이익의 국제화 추세는 더욱 강화되었기 때문에 인권문제에 있어 국제사회의 지구적 표준 내지 보편적 기준에 대한 수용 압박도 점증할 수밖에 없었다.

## 2. 개혁개방과 인권의 상호관계

중국 개혁개방은 기존 계급투쟁 노선에서 벗어나 경제건설에 주목하면서 도출된 새로운 공산당의 정치노선에 따른 것으로 단계적이고 점진적인 방식에도 불구하고 계획경제에서 시장경제로의 변화를 위한 대내개혁과 세계화 체제로의 편입을 위한 대외개방은 중국사회의 구조적 변화를 가져왔다. 우선 시장경제체제로의 개혁에 따라 사회생활에 나타난 다양화는 가치관의 다원화로 이어지면서, 전체주의적 통제 기제의 약화, 국가와 개인 간의 관계변화, 개인 공간의 확대 등의 현상이 출현하게 되었다. 또한 대외개방은 중국으로 하여금 세계경제의 일원이 되어 경제적인 국제협력을 통한 지속적인 경제성장을 위해서는 국제적 차원에서 통용되는 기준을 받아들이지 않을 수 없는 환경변화를 가져왔다. 개혁개방에 따른 이러한 변화는 중국 인민의 시민적 권리와 사회적 권리에 직·간접으로 영향을 미치는 요인으로 작용하였기

---

19. 공봉진, 『중국지역연구와 현대중국의 이해』 (서울: 오름, 2007), pp. 157~160.

20. 俞可平, “全球化衝擊下的治理變遷, 中國政府創新與政治發展,” 徐湘林 主編, 『中國國情制度創新』 (北京: 華夏出版社, 2003), 第12頁.

때문에 개혁개방과 인권은 상호 밀접한 인과관계에 놓여 있음을 확인할 수 있다.<sup>21</sup> 즉 경제체제에 초점을 맞추었던 중국의 개혁개방 정책은 그 진행과정에서 나타난 사회구조의 변화와 세계화 체제의 편입으로 정치를 비롯한 다른 영역에도 일정한 영향을 미칠 수밖에 없게 되면서, 개혁개방과 인권의 밀접한 관계를 명확하게 확인할 수 있다. 예컨대 1999년 헌법수정을 통해 신설된 형식적 법치국가원칙(제5조)에 따라 국민(公民)의 기본적 권리도 본래의 방어권적 기능(abwehrrechtliche Funktion)에까지는 미치지 못했지만 일정부분 보장이 불가피하다는 사실을 알 수 있다. 왜냐하면 2004년 헌법수정을 통해 ‘인권 존중과 보장’(제33조 제1항)을 국가의 의무로 규정한 것에서 확인할 수 있기 때문이다.<sup>22</sup> 이는 경제개혁이 어떤 형태로든 정치개혁을 일정하게 추동했다는 것을 의미한다. 하지만 공산당의 영도, 인민민주독재, 민주집중제 등 사회주의의 본질적인 원칙까지도 변화를 견인할 수 있다는 것은 물론 아니다.

중국사회의 새로운 주요 모순을 해결하기 위한 사회주의 현대화 건설이라는 국가목표에 경제 외에 정치영역도 포함시킬 것을 주장하는 일부 주장도 있었지만 사회주의의 근본적 원칙을 고수한다는 주장에 부딪쳐 관철될 수 없었다. 더구나 내부의 조직화된 시민사회가 확립되어 있지 않은 중국 상황에서 정치개혁의 요구는 더 이상 확대될 수 없었다. 특히 1989년 천안문 사건 이후 무력진압에 대한 국제사회의 중국 인권에 대한 높은 관심마저도 중국당국의 정책적 변화를 직접 유도할 수 있는 요인으로 작용하지 못했다.<sup>23</sup> 정치개혁을 요구하는 조직적

21. 중국 개혁개방과 인권의 상호 인과관계에 대해 보다 상세한 것은 이금순·김수암, 『개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 121~185.

22. 류길재·민경배, “체제전환 국가의 법제의 기본원칙 변화에 관한 연구,” p. 106.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

인 역량이 중국 내에서 형성되는 것을 중국당국은 철저히 통제하고 있다. 그러나 개혁개방 정책의 지속적인 추진은 강력한 통제 속에서도 정치 개혁을 요구할 수 있는 여지와 함께 비공식적 차원에서 인권개선을 제공하는 간접적인 요인으로 작용했음을 부인할 수는 없다.

현재까지 중국 당과 정부는 개혁개방에 따른 사회변화로 정치개혁으로 이어지는 것을 원천적으로 차단하기 위해 정치적 차원의 결사의 자유, 언론, 출판 및 표현의 자유 등 시민적 자유를 엄격하게 통제해 오고 있다. 경제개혁에 따른 자원 분배방식의 변화로 다양한 경제성분들의 참여와 경쟁을 통해 각종 비정부적 시장 중개조직이나 기구들이 개혁개방 정책을 적극적으로 펼치기 시작한 1992년을 시작으로 비약적으로 생겨나기 시작했다. 특히 비국유부문의 급성장으로 자신들의 이익을 보호하기 위해 결성한 여러 업종의 협회, 비영리기구, 시민단체 등 다양한 사회단체가 등장했다. 그렇다고 분명 개혁개방의 산물이라 할 수 있는 이러한 사회단체는 중국 공산당과 국가에 조직적으로 압력을 가하거나 반대하는 정치적 성격의 결사와는 성격상 분명한 차이가 있다. 또한 개혁개방의 결과로 나타난 가치인식의 변화, 외부세계로부터의 정보 유입, 인적교류의 확대 등으로 비공식 차원에서 의사소통체계, 출판, 토론 등에서 변화가 일어났다. 먼저 개혁개방에 따른 가치체계의 변화는 집단인식에서 개인인식으로 그 주체가 점진적으로 바뀌게 되면서 의사소통 방식에서 변화를 가져오면서 비공식 차원에서 표현에

---

23. 천안문 사건 이후 국제사회의 인권개선 요구에 대해 중국이 오히려 공세적 대응으로 맞설 수 있는 가장 중요한 수단은 중국과 국제사회가 상호의존적 경제협력관계였다. 즉 중국이 국가목표인 경제발전을 위해서는 미국을 비롯한 서방세계와 지속적인 협력 관계를 유지하는 것이 필수적이지만, 서방세계도 중국시장이 절대적으로 필요하기 때문에 인권문제를 경제협력과 강력하게 연계시키는 것이 용이하지 않다는 점이다. 이금순·김수암, 『개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제』, p. 129.

대한 개인의 자유에 간접적으로 영향을 미치게 되었다. 비정치적 분야에서 출판 등 정보 생산과 토론 방식에 일정한 변화를 야기한 것은 개방에 따른 정보 유통에 기인하고 있다. 또한 국가기밀을 누설하거나 국가안보를 위태롭게 하는 등 법을 위반하는 내용에 대한 출판은 여전히 제한받고 있지만 개혁개방 과정에서 도입된 시장경제에 따라 출판의 상업화가 이루어지면서 출판을 통한 표현의 자유는 점점 외연을 확대하고 있다. 이처럼 중국에서 공식적인 차원에서는 개인의 자유가 여전히 일정한 제한을 받고 있지만, 개혁개방 과정을 통해 적어도 비공식적으로나마 개인의 자유가 점진적으로 확대되고 있음을 확인할 수 있다.<sup>24</sup>

개혁개방에 따른 집단 혹은 국가와 개인 사이의 관계변화로 사회주의의 전통적인 통제기능이 현저히 약화되면서 개인통제에 대한 정치조직의 영향력도 감소하였고 집단주의적 인식 또한 급속히 와해되어 갔다. 이는 인권개선에 간접적인 영향을 미치게 되었다. 1979년 시작된 농업개혁으로 인민공사가 해체되면서 인민공사를 통한 개별농민에 대한 통제기능이 약화되었고, 단웨이(單位)에 의해 통제를 받아오던 도시의 개별시민들도 개혁개방 과정에서 외자기업과 비국유기업의 증가 및 시장경제의 확대로 단웨이 밖에서도 일상생활이 가능하게 되었다. 이에 따라 농민이나 도시주민들은 더 이상 기존 집단에 경제적, 사회적, 정치적으로 통제받을 필요가 없게 되면서 개인에 대한 사생활 보호와 같은 인권에 간접적인 변화를 가져왔다. 개혁개방으로 정신적 인센티브보다 물질적 인센티브를 중시하게 되면서 나타난 집단주의적 인식의 급격한 약화는 개인에 대한 국가 통제를 약화시키게 되면서 상대

1
2
3
4
5
6
7
8
9

<sup>24</sup> 이금순·김수암, 『개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제』, pp. 133~145.

적으로 개인의 자유공간은 넓어지게 되었다.<sup>25</sup>

개혁개방 과정에서 여전히 많은 법제도적 제한을 받고 있음에도 불구하고 중국에서 시민적 권리가 점진적이지만 개인의 공간을 확대해 나가는 추세임을 확인할 수 있었다. 반면 개혁개방으로 경제체제가 변화하면서 국가의 보호가 축소되어, 특히 취약계층에 대한 사회적 권리 보장이 위축되는 방향으로 나아갈 수밖에 없었다.

즉 집단과 평등주의를 기초한 계획경제 하에서 국가가 주거, 교육, 의료, 연금 등 생활에 필요한 모든 복지항목을 공급하는 사회주의 운영 체제에 변화를 불러온 중국의 개혁개방은 다양한 형태의 불평등을 확산시켰다. 우선 공유제 영역에 대한 개혁을 통해 소유구조의 개편에 따른 구조조정으로 사회보장체제가 약화되었고, 직업선택의 자유는 확대되었지만 일할 권리는 축소되어 실직의 위험성이 높아지게 되었다. 이에 따라 야기된 사회적 불평등의 심화라는 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 사적 영역에서도 노동시장의 형성으로 출현한 노동인력의 대대적인 유동현상은 고용, 임금 등 노동조건에 대한 갈등을 증폭시켰다.<sup>26</sup> 즉 중국의 개혁개방은 인권 차원에서 사회적 권리에는 단기적으로 부정적인 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다.

중국의 개혁개방 정책은 중국에게 국내의 사회적 변화와 함께 국제 관계에서도 이전과 다른 국제적 내지 보편적 기준에 따른 행동양식과 대응방식을 요구했다. 즉 중국이 자신의 인권에 대한 국제사회의 압력과 간섭을 개혁개방의 성공적인 성과를 위해 더 이상 간과할 수 없다는 의미이다. 그래서 안정적인 경제발전의 추진과 국제적인 지위 고양

---

25. 이금순·김수암, 『개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제』, pp. 147~150.

26. 윤영덕, “개혁개방 이후 중국의 인권관과 인권정책,” 『민주주의와 인권』, 제8권 2호 (광주: 전남대학교 5·18연구소, 2008), p. 213.

을 위해 중국은 국제 인권레짐에 참여할 수밖에 없었다. 개혁개방을 통한 지속적인 경제성장의 필수 조건인 국제협력의 필요성을 감안할 때 특히 1989년 천안문사건을 계기로 더욱 강화된 유엔 인권레짐의 압력을 마냥 무시할 수만 없는 처지로 몰아가게 했다. 이러한 국제인권 규범의 수용 압박은 결국 중국이 여러 유엔인권조약에 가입하게 되는 결과로 나타났다.

중국의 개혁개방과 인권의 상호관계를 종합해 보면, 개혁개방 이후 인권에 대한 중국의 인식과 정책 변화는 점진적이었다. 개혁개방 과정을 통해 인민들의 일상생활이 국가의 직접적인 통제로부터 점차 이완 되면서, 개인의 권리의식은 고양되었지만 사회적 갈등은 더욱 심화되면서 중국당국의 적절한 대응을 견인하게 되는 모습이였다. 또한 대외적으로는 중국이 세계화체제에 편입되면서 중국 인권문제에 대한 국제적 개입이 거세지자 국제 인권레짐에 보다 적극적으로 참여하면서 오히려 이를 바탕으로 국제적 영향력을 확대하려는 대처방식을 취했다.

인권 발전의 실천적 임무는 법제도의 확립에 있다. 대내외적 신뢰를 확보하기 위해서는 일차적으로 관련 법제 확립에 의존할 수밖에 없기 때문이다. 개혁개방 정책에 따른 시장경제의 정착과 세계화 체제의 편입이라는 수단을 통해 경제발전이 효과적인 성과를 거두기 위해서는 국내외 신뢰가 필수적이다. 또한 대내외적 신뢰를 확보하기 위해서는 사회제도 변화의 예측가능성이 제시되어야 한다. 예측가능성에 대한 담보는 다양한 영역의 치밀한 법제화에 달려있다. 1982년 중국헌법은 변화된 대내외적 환경에 적응하기 위한 ‘법에 의한 통치’(依法統治)를 헌법에 규정하여 당과 국가 기관의 통치행위는 반듯이 법률에 규정된 범위 내에서 이루어지도록 했다. 그래서 중국은 개혁개방의 원활한 진행을 위해 다양한 분야에 대한 규범적 토대를 마련해 왔다. 이러한 사

1
2
3
4
5
6
7
8
9

실은 중국 스스로 개혁개방에 의한 체제전환은 바로 법치(法治)라는 주장<sup>27</sup>에서도 확인할 수 있다. 따라서 중국의 인권문제와 법제확립은 불가분의 관계이고, 문화혁명을 통해 법제건설이 확립되지 않고서는 인권보장이 실현될 수 없다는 사실을 중국은 이미 경험했다.<sup>28</sup> 그래서 중국은 개혁개방의 진행에 상응하여 대내적으로는 헌법을 비롯한 인권 관련 법령들의 제·개정을 통해 인권의 법제화를 점진적으로 추진해 왔고, 대외적으로는 국제 인권규범을 순차적으로 수용하였다.

### Ⅲ. 중국 인권법제의 변화

중국 개혁개방 초기 과정에서 인권법제 변화는 시민적 권리와 관련된 법률의 제·개정으로 진행되었고, 1990년대 이후는 노동법의 제정을 비롯한 사회적 권리에 대한 법제건설로 시작되었다. 중국이 인권 보호와 증진을 위한 정책을 법제도적으로 정비하는 인권법제의 변화는 앞서 지적한 것처럼 개혁개방에 따른 사회 내부의 구조적 변화와 대외조건 변화에 적극적으로 대응하면서 나타난 결과라 할 수 있다. 개혁개방의 산물인 중국의 인권법제화는 개혁개방 초기인 1982년 전면적으로 개정된 중국헌법에서 인권법제 변화에 대한 전반적인 의지와 대강을 확인할 수 있다. 왜냐하면 헌법은 ‘국가적 과제로 인지되어야 할 지도원리(Leitprinzip)를 규정하고, 전체 법질서의 개요(Grundzug rechtlicher Gesamtordnung)를 확정’<sup>29</sup>하는 국가의 기본법이기 때문이다.

27. 李曙光, 『轉型法律學-市場經濟的法律解釋』(北京: 中國政法大學出版社, 2004), 江序 참조.

28. 김경일, “중국의 개혁개방과 인권사업,” 『북한인권 국제인권심포지엄』(서울: 국가인권위원회, 2006), p. 117.

29. Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik*

1982년 중국헌법에서 인권과 관련하여 주목되는 가장 큰 변화는 1949년 건국 이래<sup>30</sup> 처음으로 기본권조항(제33조~제56조)을 국가기구 전면에 배치했다는 점과 그 조문수도 대폭 늘어나면서 중국 국민의 인권보장에 최초로 적극적인 관심을 보였다는 점이다. 이는 개혁개방을 통한 사회주의 현대화 건설을 실현하는 데 국민들의 적극적인 참여와 노력이 필수적이라는 판단에 따른 것으로 ‘인민공화국’에서 인민(人民)이 아닌 국민(公民)의 권리에까지 관심을 나타낸 헌법적 표현이라 판단된다.<sup>31</sup> 1982년 전면 개정된 헌법 이후 30여년 여러 차례 헌법 수정의 방식을 통해 중국은 사회주의 시장경제체제를 확립하였고 법에 의한 사회주의 법치국가원칙을 헌법으로 수용하면서 민주와 법치에 의한 인권이 이미 시대적 조류가 되었음을 인정하고 있다.

종합적인 인권 내용은 기본적으로 중국헌법 제2장 ‘국민의 기본적 권리와 의무’(公民的基本權利義務)에 열거되어 있으며, 그 외 제1장 ‘총강’과 제3장 ‘국가기구’에도 부분적으로 규정되어 있다. 중국 인권법 학자는 이를 종합하여 평등권, 자유권, [신체의 자유와 상호 연계한] 인신권, 참정권, 사회권, 소송권, 혼인가정권, 발전권<sup>32</sup> 등 7개 유형으

*Deutschland*, 20. Aufl. (Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 1999), S. 10.

30. 중국은 현행 1982년 헌법에 앞서 1949년의 임시성 헌법이었던 中國人民政治協商會議共同綱領, 1954년 헌법, 1975년 헌법 그리고 1978년 헌법을 실시했다. 이들 헌법 내용에 대해서는 張晉藩·曾憲義, 『中國憲法史略』(北京: 北京出版社, 1979), 第238~283頁; 陳荷夫 編, 『中國憲法類編』(北京: 中國社會科學出版社, 1980), 第3~18頁.

31. 중국헌법 제2조 제1항은 ‘중화인민공화국의 모든 권력은 인민에 속한다(中華人民共和國的一切權力屬於人民)’고 규정하여 국민(公民)은 배제되어 있다. 제33조 제1항에 따라 중국 국적을 지닌 모든 구성원을 포괄하는 국민(公民)이라는 개념과 달리 법률적 용어가 아닌 정치적 용어인 인민(人民)의 범주에는 공산당의 영도에 동의하지 않는 계급, 계층, 국민 등은 포함되지 않는다. 민경배, “중국의 공산당정책(규범)과 국가법의 관계,” p. 415; 蔣碧昆 主編, 『憲法學』.

32. 1970년대 인권개념에 관한 논의 과정에서 제3세대 인권으로써 일종의 집단적 권리의 형태로 대두되었던 ‘발전권 내지 개발권’(發展權, Right on Development)은 주로

1
2
3
4
5
6
7
8
9



로 대별하고, 이를 다시 42개 구체적 권리로 세분하고 있다. 최근에 이르러 제4세대 인권으로 ‘조화권’(和譜權)<sup>33</sup>까지 주장하고 있는 실정이다. 또한 장애인, 노인, 부녀자, 아동 등과 같은 사회적 약자나 군인과 같은 특수신분을 가진 자에 대해 국민의 보편적 인권을 포함한 별도의 특별한 인권, 소위 ‘특수인권’(特殊人權)이 헌법상 보장되고 있음을 강조하고 있다.<sup>34</sup>

그러나 중국 현행헌법의 이러한 구체적인 기본권 보장 내용에도 불구하고 개혁개방에 의한 경제체제를 비롯한 체제 전반의 변화와 그에 의한 사회생활의 변화에 따른 국민들의 현실적 요구가 개별법에서 반영되지 못하고 있다는 평가를 받고 있다.<sup>35</sup> 즉 인권에 대한 법규범과

---

개발도상국의 주창에 의해 제기되어 상당기간 유엔차원에서 논의를 거쳐 1986년 유엔총회에서 협약이 아닌 선언 형태인 ‘발전권에 관한 선언’(Declaration on the Right to Development)이 채택되었다. 그에 따라 개발권이 천부적인 인권이면서 기타 인권을 실현하는 전제이고 또한 결과로 인정되었다(동 선언문 제1조). 이에 중국학자들은 발전권을 생존권과 함께 가장 중요한 인권(首要人權)이자 동시에 기타 인권을 향유하는 기초라고 규정하면서, 생존권과 발전권이 없는 다른 모든 인권에 대한 논의는 빈말에 지나지 않는다고 주장하고 있다. 그래서 북한인권문제에 대한 논의에서도 북한이 발전을 도모할 수 있는 국제적 환경 조성과 더불어 생존권과 발전권에 대한 근본적인 문제를 해결하는 대책을 강구하는 것이 필요하다고 주장한다. 董云虎, 常健 主編, 『中國人權建設60年』(南昌: 江西人民出版社, 2009), 第38頁; 김경일, “중국의 개혁개방과 인권사업,” pp. 120~121.

33. ‘조화권’(和譜權)은 후진타오가 주창한 ‘조화로운 사회’(和譜社會)에 상응하여 도출한 개념으로서 사람과 자연의 조화, 사람과 사람의 조화, 개인의 몸과 마음의 조화를 달성하는 권리이며, 이는 한 국가 내에서의 사람과 사회, 인간과 자연의 조화를 기초로 삼아 국제간의 문화와 문화, 종교와 종교, 민족과 민족, 국가와 국가가 상호 조화로운 유대를 달성하는 것이라 주장하고 있다. 陣佑武, 『人權原理與中保障』(長沙: 湖南人民出版社, 2008), 第20頁.

34. 林赫 主著, 『公民基本人權法律制度研究』(北京: 北京大學出版社, 2006), 第21~23頁.

35. 중국헌법에 인권과 관련하여 결여된 권리에 대해 중국공법학자는 ‘자신의 정치적 지위를 결정하고 경제적, 사회적 그리고 문화적 발전을 추구하는 권리인 자결권, 안전 위생조건, 긴급기회동등 및 휴가급여를 향유할 권리인 공정하고 쾌적한 업무조건인 향유권, 노동조합 조직 및 참가권, 노동쟁위권, 사회보장권, 생활보장권, 굶지 않을 권리, 심신건강권, 교육권, 과학진보 및 생산이익향유권, 과학, 문학 및 예술작품에서 발생하는 이익보호권, 생명권, 잔인한 형벌과 인도적으로 굴욕적인 대우 또는 형벌을

법현실 사이의 괴리가 엄연히 존재한다는 것이다.

이에 중국은 2004년 3월 헌법 개정을 통해 제33조 제3항에 ‘국가의 인권 존중과 보장’ 의무를 신설하여 헌법차원에서 인권보장에 대한 중요한 근거를 마련했다. ‘인권존중보장’ 조항의 신설로 인권이 중국에서 일반권리에서 헌법적 권리로 전환되면서 국민의 기본권을 원천적으로 보완하는 기능과 함께 기본권의 지도이념이 되었다. 인권에 대한 이러한 헌법차원의 접근은 개혁개방 과정에서 점진적으로 진행되어왔던 인권의 법제화를 더욱 가속화하게 하였고 중국 국민들의 인권의식을 고양하는 데도 긍정적으로 작용하였다. 주목되는 대표적인 사례는 중국헌법의 인권보장제도에는 여전히 많은 문제점이 존재하고 있기 때문에 지속적인 보완과 함께 국제인권규범에 상응하면서 구체적이고 실질적인 인권보장을 담보할 수 있는 ‘중화인민공화국인권보장법’(中華人民共和國人權保障法)<sup>36</sup>이라는 구체적인 입법안을 중국공법학자가 제시하며 중국의 인권보장을 위한 기본법제의 확립을 주장하고 있다. 즉 인권보장법을 제정하여 현행헌법의 부족한 기본권 내용을 보완하여 국민의 기본권을 전면적으로 규율함은 물론 모든 인권관련 국내법령에 대한 기본원칙을 제시하는 인권법제의 기본법 역할을 하도록 해야 한다는 것이다.

---

받지 않을 권리, 강제노역금지권, 억압 및 강제노동금지권, 인신안전권, 체포된 피의자에게 합리적인 시간 내에 심판을 받거나 석방을 받을 권리, 자유를 빼앗긴 사람의 인도주의적 대우를 받을 권리, 채무를 이행할 수 없는 사람에 대한 감시할 수 없는 권리, 자유롭게 이사하여 거주할 수 있는 권리, 법정 및 판결 이전의 평등한 권리, 무죄추정권, 형사피의자의 실질적인 변호사조력권, 상소권, 사생활불간섭권, 사상과 양심의 자유 등 30여 개의 항목을 제시하고 있다. 양해곤, “중국<존중보장인권법> 제정의 학자적 주장,” 『사회과학논집』, 제17권 1호 (울산: 울산대학교, 2009), pp. 189~190.

<sup>36</sup> 중국공법학자들이 입안하여 건의한 법안은 10장 106조로 구성되어 있으며, 초안 내용과 상세한 해설은 莫紀宏 編, 『人權保障法與中國』(北京: 法律出版社, 2008), 第359~493頁 참조.

이와 함께 중국당국은 각종 국제인권협약에 가입하는 정책을 채택하여 특히 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(이하 A규약)과 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(이하 B규약)에 1997년과 1998년 각각 서명함으로써 국제인권규범을 기본적으로 수용하게 된다. 다만 B규약에 대한 비준은 아직도 이루어지지 않았다. 이처럼 개혁개방은 국내외적 환경 변화를 야기하게 되고, 이는 결국 인권보장에 대한 국내외의 법제화를 직접 또는 간접적으로 견인하게 된다.

## 1. 인권 관련 국내법제

개혁개방 정책을 채택한 이후 개정된 1982년 헌법에서 이미 지적한 것처럼 기본권조항의 전면배치로 인권보장에 대한 긍정적 변화가 있었음을 밝혔다. 또한 국민의 기본권에 관한 조문이 기존 1978년 헌법의 12개에서 18여 개로 확대되면서 헌법차원에서 보장되는 국민의 기본적 권리가 양적으로는 대폭 늘어났다. 1982 현행헌법은 이전 헌법에 규정되었던 ‘파업권’을 폐지하는 대신 공민의 인격존엄불가침권(제38조), 퇴직인 생활보장(제44조), 장애인 원조(제45조) 등 새로운 기본권 조문을 추가하였다. 중국 역대 헌법의 기본권조항의 변화는 다음의 <표 8-1>과 같다.

표 8-1 중국 역대 헌법의 기본권조항의 변화

구분		82헌법	78헌법	75헌법	54헌법
평등권, 인권조항(2004년 헌법 개정에서 신설)		제33조	○	×	○
정치권리와 자유	선거권과 피선거권	제34조	○	×	○
	언론·출판·집회·결사·행진·시위권	제35조	○	×	○
	감독권	제41조	○	×	○
종교신앙의 자유		제36조	○	×	○
신체의 자유	신체자유권	제37조	○	×	○
	인격존엄권	제38조	×	×	×
	주거불가침권	제39조	○	×	○
	통신자유와 통신비밀권	제40조	○	×	×
사회·경제권리	노동권	제42조	○	×	○
	휴식권	제43조	○	×	○
	퇴직자 생활보장권	제44조	×	×	×
	물질적 원조권 장애인 구조권	제45조	×	×	○
교육·문화권리	교육을 받을 권리	제46조	○	×	○
	과학기술, 예술창작의 권리	제47조	○	×	○
기타의 권리	여성의 남녀평등권	제46조	○	×	○
	혼인, 가정, 아동, 노인의 권리	제47조	○	×	○
	화교의 권리	제48조	○	×	○

출처: 강효백, “국제인권규약 가입에 따른 중국헌법상 기본권조항의 현황과 개선논의 분석,” 『중앙법학』, 제12집 3호 (중앙법학회, 2010), p. 132.

특히 2004년 헌법수정에서 ‘인권 존중과 보장’ 조항<sup>37</sup> 신설로 그 동안 중국에서 정치적 개념에서 인식되어 왔던 인권이 국가 기본법인 헌법차원의 보장을 담보하는 법적 개념으로 발전되었다고 평가할 수 있다.

<sup>37</sup> 중국헌법 제33조 제3항은 “국가는 인권을 존중하고 보장한다”(國家尊重和保障人權)라고 규정하고 있다.

중국공산당은 2007년 제17차 당대회에서 ‘인권 존중과 보장’을 정식으로 당장(黨章)에 수용하여 ‘인권의 존중과 보장은 법에 의해 전체 사회 구성원의 평등한 참여와 발전의 권리’라고 강조함으로써 인권보장에 대한 보다 적극적인 태도를 보였다.<sup>38</sup> 그러나 인권보장을 위한 이러한 헌법적 기반구축과 당의 의지에도 불구하고 개인의 자유와 권리는 헌법 제51조에 따라 ‘국가·사회·집단적 이익과 타인의 합법적인 자유와 권리를 해하지 않는’ 범위 내에서 행사되어야 한다는 기본적인 제한이 근원적으로 존재하고 있다. 물론 어떤 자유와 권리도 무제한적일 수는 없기 때문에 대부분 국가들의 헌법은 그 한계를 명문으로 규정하고 있다. 다만 개인의 자유와 권리의 본질적인 내용마저도 국가·사회·집단적 이익을 이유로 제한 내지 침해당할 여지가 이미 법·제도적으로 열려있다는 것이 문제이다. 왜냐하면 헌법을 비롯한 사회주의법의 본질이 개인의 자유와 권리에 대한 보호수단이 아니라 공산당의 중요한 통치도구에 불과하기에 중국헌법 역시 국민의 인권보다는 오히려 당에 의해 정의된 개혁개방을 통한 ‘사회주의 현대화 건설’이라는 국가의 근본임무를 실현하는 데 그 주요 기능이 있기 때문이다.

그러나 인권을 둘러싼 이러한 헌법차원의 개선된 환경을 바탕으로 중국은 적어도 형식적인 의미에서만이라도 개혁개방 정책의 실행과정을 통해 확립된 법률과 법규를 통해 국민의 주요한 권리를 개혁개방 이전에 비해 대폭 확대하면서 이미 오래전에 300여 개를 돌파한 것으로 파악하고 있다. 이러한 권리의 항목과 내용들은 일련의 개별 법률과 법령들, 예를 들면 국적법, 선거법, 형법, 형사소송법, 변호사법, 민법통칙, 물권법, 혼인가정법, 상속법, 저작권법, 특허법, 상표법, 소비자

---

38. 董云虎, 常健 主編, 『中國人權建設60年』, 第79頁.

권익보호법, 민사소송법, 행정소송법 및 환경법, 장애인보장법, 노인권익보호법, 부녀자권익보호법, 미성년자범죄예방법, 여성노동자노동보호조례, 노동개조조례 그리고 공무원법, 병역법 등을 통해 구체화되었다고 주장한다.<sup>39</sup> 이처럼 중국 인권법제가 외견상 국제인권규범의 내용과 별다른 차이가 없는 것처럼 보이는 것은 특히 중국헌법의 기본권 조항이 <표 8-2>와 같이 국제 인권규약과 표현상 대다수 조항이 유사하다는 점에서 확인할 수 있다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

<sup>39</sup> 林喆 主著, 『公民基本人權法律制度研究』, 第24頁.

표 8-2 중국헌법의 기본권조항과 국제인권규약과의 표현상 유사 조항

중국 헌법상 기본권 조항			A 규약	B 규약	비고
제1장 총강	제4조	민족자결권	1조	1조, 27조	
제2장 국민의 기본 권리와 의무	제33조	평등권, 인권보장	2조	3조	
	제34조	참정권		25조	
	제35조	언론출판집회결사 행진 시위		19조, 20조	
	제36조	종교의 자유		18조	
	제37조	인신의 자유, 불법구금 불법수사금지		9, 조 10조	
	제38조	인격존엄 불가침권	12조	6조, 7조, 8조, 16조	
	제39조	주거불가침권		제12조	
	제40조	통신의 자유와 통신의 비밀		제19조	
	제41조	비평과 건의권		제19조	
	제42조	노동의 권리와 의무	제6조, 7조, 8조 1a(파업권) 유보	제22조	
	제43조	휴식권	제7조		
	제44조	정년퇴직제도	제7조		
	제45조	물질적 구조권, 사회보험, 의료위생	제9조, 11조		
	제46조	교육을 받을 권리 의무	제12조, 13조, 14조		
	제47조	문화예술창작 권리	제15조		
	제48조	부녀의 권익 남녀	제10조		
	제49조	혼인 가족계획 노인 아동보호	제10조	제23조	
	제50조	화교의 권리		제16조	
제51조	일반적 법률유보제한	제4조	제4조		

출처: 강효백, “국제인권규약 가입에 따른 중국헌법상 기본권조항의 현황과 개선논의 분석,” 『중앙법학』, 제12집 제3호 (서울: 중앙법학회, 2010), p. 139.

그러나 중국의 시민적 권리와 사회적 권리에 대한 실질적인 보장 내용에는 일정한 차이를 확인할 수 있다. 즉 인권법 규범과 현실에는 상당한 괴리가 존재할 수밖에 없다는 의미이다. 아래에서 개혁개방에 따른 인권법제의 변화 내용과 인권보호의 실질적 내용을 헌법의 기본권 조항을 토대로 각각 검토해본다. 왜냐하면 중국 헌법상의 기본권은 일종의 법정권리이고 인권은 법정권리와 함께 법에 정하지 않은 자연법적 권리도 포함하는 개념으로 파악되고 있지만, 법현실적인 면에서 인권과 기본권에는 별다른 명확한 구분이 없으며, 또한 기본권은 한 국가의 국민이 법에 따라 향유할 수 있는 정치, 경제, 문화와 인신의 자유 등 각종 권리를 지칭하는 것으로 인권을 국내법으로 수용한 권리이기 때문이다.

## 가. 시민적 권리에 대한 법제

### (1) 시민적 권리에 대한 개선과 강화

개혁개방에 따라 전면 개정된 1982년 현행 헌법은 기본적 권리에 관한 상당수의 조문에 항(款)의 수를 늘려 인권보장의 법제화를 보다 구체화하였다. 즉 제33조의 평등권은 1954년 헌법에 비하여 2개항이 증가했는데, 그 중 2004년 헌법 개정을 통한 ‘국가의 인권 존중과 보장’을 동조 제3항에 신설한 것은 향후 ‘인권기본법’ 제정의 유력한 헌법적 근거가 될 것으로 판단된다. 중국이 1998년 10월 5일 B규약에 가입하고도 계속해서 기준을 미루는 것에 국제사회의 비난이 있어 왔다. 이에 2004년 1월 후진타오 국가주석이 프랑스 국회에서 행한 연설에서 중국은 현재 B규약의 기준을 면밀히 검토하고 있으며 제반 여건이 성숙되면 전인대 상무위원회에 B규약의 기준을 제청할 것이라고 밝혔

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9



고,<sup>40</sup> 이어 2004년 3월 헌법 개정을 통해 인권 존중과 보장을 헌법에 새롭게 규정하게 된다.<sup>41</sup> 그리고 1982년 헌법 제36조 종교·신앙의 자유는 3개항이 늘어났고, 제37조의 신체자유권은 1개항이 증보되는 변화가 있었다.

헌법 제34조는 정치적 권리로써 먼저 선거권과 피선거권을 규정하고 있다. 개혁개방 과정에서 사회기층조직의 변화를 고려하여 헌법 제111조는 공산당의 영도원칙을 견지하면서 도시와 농촌의 하부단위에서 구성원에 의한 자치권을 행사할 수 있도록 규정했다. 이 조항에 따라 1983년 ‘전인대 상무위원회의 현급이하 인민대표대회대표의 직접선거에 관한 약간의 규정’을 제정하여 중국 국민의 선거권과 피선거권을 법제도적으로 보장했다. 기층조직의 자치제에 대한 10여 년의 실시를 통해 얻은 경험을 바탕으로 일부 향(鄉)과 진(鎮)의 인민대표가 주민들의 직접선거로 선출되고 있다. 1987년 시험성의 ‘촌민위원회조직법’과 1998년 정식의 ‘촌민위원회조직법’(村民委員會組織法)의 제정으로 자치기구인 촌민위원회의 주임, 부주임, 위원을 촌민이 직접 선출하도록 했다.<sup>42</sup> 이에 따라 1980년대 초를 시작으로 전국농촌에서는 일반적으로 6~7차례 촌민위원회 직접선거의 경험을 가지고 있다. 도시에서는 1989년 ‘도시주민위원회조직법’(城市居民委員會組織法)을 제정하여 2009년까지 전국적으로 6차례 이상 선거를 했다.<sup>43</sup> 이러한 기층조직의 자치제도 실시는 기층조직 자율성의 제고를 통해 관료들

---

40. 『人民日報』, 1997年 10月 29日.

41. 韓大元, 『憲法學基礎理論』(北京: 中國政法大學出版社, 2009), 第254頁.

42. 촌민위원회의 자치권 및 상급기관과의 관계에 대해서는 郝紅梅, “論村民自治權及其運行中的權力制約問題,” 肖金明 主編, 『人權保障與權力制約』(濟南: 山東大學出版社, 2007), 第207~221頁.

43. 董云虎, 常健 主編, 『中國人權建設60年』, 第85頁.

의 전횡과 부패를 방지하는데 목적이 있었을 것으로 판단된다.

1978년 헌법의 ‘무신론 선전의 자유’를 삭제한 현행 헌법 제36조를 통해 국가에 정상적인 종교 활동을 보호하도록 하는 의무를 지우면서, 어떠한 국가기관, 사회단체나 개인도 국민에게 종교를 신앙하거나 신앙하지 않도록 강제할 수 없고, 종교를 신앙하는 그리고 신앙하지 않는 국민을 차별할 수 없도록 했다. 그러나 종교단체와 종교적 사무에 대한 외국세력의 지배를 엄격하게 배제하고 있다. 이는 2004년의 ‘종교 사무 조례,’ ‘경내(국내) 외국인의 종교 활동 관리규정’ 등에 상세히 규정되어 있다. 중국 헌법상 신앙의 개념에는 신과 피안에 대한 관련성이 전혀 없는 마르크스-레닌주의, 유가사상, 도가사상도 포함되는 것으로 해석되는 특징을 지니고 있다.<sup>44</sup>

또한 헌법 제37조에서 불법구금과 기타방법에 의한 불법박탈 또는 국민의 신체의 자유에 대한 제한을 금지하고, 국민의 신체에 대한 불법 수사를 금지하도록 함으로써 1978년 헌법에 비해 신체의 자유에 대한 헌법적 차원의 보장을 강화하였고, 이를 기초로 형사소송법(1996년) 제59조, 형법(2011년) 제238조, 제245조, 치안관리처벌법(2005년) 제87조, 제91조, 제92조 등을 통해 더욱 구체화하였다.

개혁개방에 따른 시민적 권리에 대한 이러한 헌법적 차원의 강화는 개별법의 변화를 견인하게 된다. 즉 1989년 행정소송법의 제정으로 행정행위로 인해 국민의 합법적 권익이 침해받을 경우 소송권을 행사하여 적절한 구제를 받을 수 있게 했고, 1994년 변호사와 의뢰인의 관계를 명확히 하여 민선변호사의 직업기준을 설정함으로써 국민들이 자

<sup>44</sup> 중국에서는 불교, 도교, 기독교, 이슬람교 등은 종교로, 마르크스-레닌주의(馬列主義)는 신앙으로 구별하고 있다. 중국공산당 당원의 신앙은 당연히 마르크스-레닌주의야 한다는 것이다. 강효백, “국제인권규약 가입에 따른 중국헌법상 기본권조항의 현황과 개선논의 분석,” p. 141.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

신의 법적 이익을 보다 적극적으로 보호받을 수 있도록 하는 변호사법을 마련하였다. 또한 1996년 형사소송법을 개정하여 경찰(公安)이 피의자를 구금할 수 있는 기간을 30일 이내로 제한하고, 변호인 접근권을 강화하였고 또한 재판 없는 유죄판결을 금지하고 당국의 확대행위에 대한 보상청구권 부여함으로써 인권보장에 대한 긍정적인 법제를 구축했다. 특히 개혁개방에 따른 경제범죄의 급증을 계기로 추진된 1997년 전면적인 형법 개정에서 사회주의체제 하에서 자행된 인권침해의 전형적인 도구였던 유추해석 조항을 폐지하고 죄형법정주의 원칙을 확립함으로써 국가의 형벌 남용을 방지하게 되었다. 그 외에 행정절차법, 국가배상법, 행형법(行刑法), 형법 등 시민의 권리에 긍정적인 영향을 미치는 법률들이 제·개정되었다.<sup>45</sup>

이처럼 시민적 권리에 대한 헌법을 비롯한 중국 개별법제가 개혁개방 시기 이전과 비교해 외견상 상당히 인권친화적인 방향으로 변화했다. 즉 개혁개방 정책으로 중국 국민들에게 개인적 자유공간이 일정하게 확대·강화되었다고 평가할 수 있다. 그렇다고 B규약의 기준에 상응하는 인권법제가 중국에 구축되었다는 의미는 아니다.

## (2) 시민적 권리 보장의 한계

1982년 현행헌법은 1975년 헌법에서 삭제되었던 기본권 조항들을 대부분 회복했다. 그러나 거주이전의 자유<sup>46</sup>는 누락되어 헌법상 권리로 인정되고 있지 않다. 중국은 이미 1958년 ‘호구등기조례’(戶口登記

45. 이금순·김수암, 『개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제』, pp. 153~154.

46. 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제12조 1항은 합법적으로 어느 국가의 영역 내에 있는 모든 사람은 그 영역 내에서 이동의 자유 및 거주에 관한 권리를 가진다고 규정하여 거주이전의 자유를 보장하고 있다.

條例)를 제정하여 자유로운 인구이동을 제어하는 제도를 실시했다. 정부로부터 호구를 취득해야만 일정한 지역에 합법적으로 거주할 권리를 가지게 된다. 호구 관리는 각 지방정부의 공안당국이 담당하여 제도를 유지함으로써 인구의 이주를 엄격히 제한하여 도시인구의 증가를 효율적으로 통제해 왔다. 개혁개방 과정에서 유동인구의 증가로 1998년 중국 국무원은 공안부가 제출한 ‘호구관리업무 중 시급한 문제 해결에 관한 의견’을 비준하면서부터 규제를 일정하게 완화하고 있지만, 여전히 거주이전의 자유가 일정하게 제한받고 있다.

또한 중국헌법은 언론, 출판, 집회, 결사, 행진, 시위의 자유를 포괄적으로 인정하고 있다(제35조). 그러나 언론, 출판 자유의 경우 헌법상 일반적 규정을 제외하고는 그 자유를 보장하기 위한 어떠한 법률도 아직 제정되어 있지 않다. 때문에 실질적으로 권리를 행사할 수 있는 법적 근거가 전혀 확보되어 있지 않은 것과 다를 바 없다. 집회와 시위의 자유가 헌법에서 명시적으로 보장되어 있고, 이를 근거로 1989년 ‘집회행진시위법’(集會游行示威法)이 제정되었지만 국민들의 평화적 집회와 시위를 보장하기 위한 규정보다 오히려 제한하는 규정을 더 많이 두고 있다. 특히 동법 제15조는 공민이 자신의 거주지 이외의 지역에서 집회와 시위를 발기하고 조직하면

참가할 수 없다는 독소조항까지 두고 있다. 결사의 자유 역시 단체 등록 및 감독·관리 등의 문제와 관련한 일부 조례가 있지만 결사의 자유를 실질적으로 보장할 수 있는 구체적인 법제는 여전히 확립되어 있지 않다.<sup>47</sup>

시민적 권리에 관한 국제규약 제6조 1항은 모든 인간은 고유한 생명

47. 譚世貴, 『國際人權公約與中國法制建設』(武昌: 武漢大學出版社, 2007), 第243~249頁.

권을 가진다고 규정하여 ‘극도로 중한 범죄’에 한하여 사형을 인정하고 있으며, 태아 역시 생명권의 주체로 인정하고 있다. 그러나 중국헌법은 사형에 대한 제한조항이 없을 뿐만 아니라 오히려 중대범죄에 대한 엄한 처벌과 잠재적 범죄자 예방을 통한 사회적 안정을 위해 사형제 폐지를 위한 움직임은 전혀 없다. 1997년 개정된 형법은 개혁개방 과정에서 출현한 ‘극도로 중한 범죄’라고 볼 수 없는 신형 경제범죄를 포함 68개 죄종의 범죄자를 사형에 처할 수 있도록 규정하였다. 태아의 생명권과 관련해 중국헌법은 인구증가 억제 정책, 경제와 사회 발전의 상호 조화(제25조), 부부의 가족계획 의무(제49조)를 통해 산아제한을 국가와 국민의 의무로 규율하고 있다. 또한 중국헌법에도 낙태죄에 관한 형벌조항이 없고, 심지어 가족계획을 위반한 부녀에게 강제성 낙태도 실시하여 생명권의 심대한 침해 사례가 항시적으로 발생하고 있다.

## 나. 사회적 권리에 대한 법제

계획경제체제가 시장경제체제로 전환되는 개혁개방 과정에서 국영기업의 개혁과 함께 국가자원의 배분 기준이 이윤 극대화로 바뀌게 되면서 중국 국민의 사회적 권리에 대한 보장이 단기적으로는 저하되는 현상이 나타날 수밖에 없었다. 왜냐하면 개혁개방 초기 국가차원의 사회안전망을 구축하지 못한 상황에서 상업적으로 대체할 제도적 장치가 결여되어 있었기 때문이었다. 이에 중국당국도 1982년 헌법의 출현과 함께 점차적으로 제도적 정비를 진행하여 대응했다. 즉 사회적 권리와 관련하여 헌법 제42조 노동권 조항에서 3개항, 제45조 물질보장권 조항에서 2개항을 증보하게 된다.

노동권의 보장을 규정하고 있는 헌법 제42조는 먼저 기업개혁에 상응하여 국가에게 취업여건의 창출과 노동보호의 강화를 요구하였고,

노동 조건의 개선과 생산 기초의 발전을 통해 노동의 권리를 보장하도록 했다. 또한 노동취업훈련의 실시를 헌법상 명문화하여 한편으로 국가차원에서 노동의 권리를 고양하면서, 다른 한편으로 사회주의 노동경쟁을 독려함으로써 헌법적 차원에서 시장경제체제하에서 노동권 보장과 기존 종신고용제에서 계약고용제로의 변화에 대비한 것으로 판단된다.

실제로 1986년 ‘노동계약제의 적극적인 시험적 실행에 관한 통지’(關於積極試行勞動合同制的通知)와 ‘국영기업노동계약제실시의 임시규정’(國營企業實行勞動合同制暫行規定)의 제정으로 노동계약제가 실시되면서,<sup>48</sup> 급속히 업종이 분화되어 직업선택의 폭이 넓어지게 되었다. 따라서 중국의 개혁개방은 인권차원에서 직업선택의 자유를 확대하는 긍정적인 결과로 작용하는 반면에 실업의 양산으로 노동의 권리가 박탈당하는 부정적인 요소로도 작용하게 되어, 개혁개방이 중국에서 사회적 권리를 약화시키는 결과로 나타났다.

그러나 2006년 이래 ‘조화로운 사회’(和諧社會)론이 제기되면서 성장위주의 선부론(先富論)에서 균형성장과 분배·형평을 추구하는 균부론(均富論)으로 정책적 변화가 일어났다. 헌법 제24조의 정신에 따라 노동계약제를 확립하여 기업의 경영효율을 중시하여 경제발전에 필요한 고용의 탄력성에 초점을 맞추어 제정된 1994년 ‘노동법’은 당연히 비판을 받게 된다. 이에 노동자의 권익보호와 함께 특히 기업의 사회적 책임이 주목을 받으면서, 노동법에서 노동계약 부분을 따로 분리하여 노동자의 권익보호를 강화한 ‘중화인민공화국노동계약법’(中華人民共和國勞動合同法)이 2007년 제정된다. 특히 이 법은 노동자 권익을 침

1
2
3
4
5
6
7
8
9

48. 張志京 主編, 『勞動法學 第二版』(上海: 復旦大學出版社, 2008), 第29頁.

해할 여지가 있는 내용을 삭제하고 오히려 배상금 지급요건을 명확히 규정하였고 일정한 조건하에 종신계약을 의무화했다. 이러한 변화는 결국 인권차원에서 노동자의 생존과 민생문제의 해결이라는 노동권의 보호로 이어지는 결과로 나아가게 되었다.<sup>49</sup>

중국은 건국 이후 줄곧 파업을 사회주의 노동질서를 파괴하는 불법 행위로 간주했다. 그러나 1975년과 1978년에 개정된 헌법은 파업권에 대한 규정을 두고 있었지만, 1982년 헌법 개정으로 다시 파업권 규정을 삭제했다. 따라서 현행 중국헌법에 파업권 조항이 없다. 노동법, 노동계약법, 노동조합법 등 노동관련 법률에 파업을 금지하고 처벌하는 조항이 포함되어 있어 노동자의 단체행동권에 대한 공권력의 개입과 탄압이 오히려 합법화되고 있다. 하지만 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 제8조 1(d)는 규약가입국의 법률에 따라 행사되는 것을 조건으로 파업권을 보장하고 있다. 그런데 중국이 2001년 A규약을 비준할 당시 유보한 것은 규약이 규정하고 있는 제8조 1(a) 노동조합가입권(단체결권)이었지 제8조 1(d) 파업권(단체행동권)<sup>50</sup>이 아니었다. 그래서 파업권을 인정하지 않는 중국이 파업을 불법으로 규정하는 것은 규약 가입국으로서의 의무를 위반한다는 국제적 비난을 받고 있다.<sup>51</sup>

헌법 제45조 제3항은 국가와 사회가 장애자의 노동, 생활 그리고 교육을 지원하도록 규정하여 사회적 약자의 특수인권을 보호하고 있다. 이는 중국의 장애인 보장사업이 개혁개방 이전의 ‘말아 부양하는 구제

---

49. 林嘉, “21世紀中國勞動法范式的轉變,” 『노동법학』, 제28호 (한국노동법학회, 2008), pp. 25~27.

50. 규약의 제8조 제1항(d)은 규약의 당사국들이 각 국가의 법률에 따라 행사될 것을 조건으로 하는 “파업을 할 수 있는 권리”를 확보할 것을 약속한다고 규정하고 있다.

51. 강효백, “국제인권규약 가입에 따른 중국헌법상 기본권조항의 현황과 개선논의 분석,” pp. 136~137.

방식'에서 '지활능력을 배양할 수 있는 노동복지 방식'으로 변화시킴으로써 장애자가 사회생활에 전면적으로 참여할 수 있도록 하는데 초점을 맞추고 있다. 특히 헌법 제45조에 근거하여 1990년 '장애인보장법'(殘疾人保障法)을 제정하여 시행하면서 본격적인 법제화 궤도에 진입한 것으로 평가하고 있다.<sup>52</sup> 장애자의 특수인권과 보호 기제를 고려하여 행정법규인 1994년의 '장애인교육조례,' 2007년의 '장애인취업조례' 등이 제정되었다.

## 2. 중국과 국제 인권레짐

### 가. 개혁개방에 따른 국제 인권레짐 참여

국가목표인 사회주의 현대화 건설, 즉 경제건설을 위한 개혁개방 정책은 중국의 역동적인 사회변화와 대외관계에서 국제화 체제 편입을 통한 세계화의 수용을 가져왔다. 개혁개방의 보다 성공적인 성과를 위해서는 국제관계에서 보편적인 기준에 따른 행동양식을 요구받게 된다. 이는 인권보장을 위한 국내법제 구축과 함께 특히 국제 인권레짐<sup>53</sup>에 대한 적극적인 참여라는 중국의 인권 관련 정책의 전환을 가져왔다. 인권이 1990년대를 시작으로 유엔 중심의 국제관계에서 주요 의제가 되면서, 인권후진국으로 평가를 받아왔던 중국에 대한 국제사회의 간

52. 董云虎, 常健 主編, 『中國人權建設60年』, 第237頁.

53. '국제 인권레짐'이라 함은 인권보장의 준수를 이행할 목적으로 만들어진 국제적 차원의 각종 인권기구와 조약 그리고 인권 이행을 위한 특별절차 등을 포함한 것을 말한다. 유엔을 중심으로 한 인권레짐은 인권조약에 기초를 둔 규약기구(Treaty-based body)와 유엔헌장에 기초한 헌장기구(Charter-based body)로 나누어진다. 규약기구는 각종 국제인권협약의 이행상황을 감사 및 평가하는 기구이고, 헌장기구는 유엔헌장의 인권규정에 근거하여 포괄적인 인권문제를 다룬다. 서보혁, 『북한인권: 이론·실제·정책』 (파주: 한울, 2007), p. 53.

1
2
3
4
5
6
7
8
9



섭과 압력은 높아질 수밖에 없었다. 중국은 이에 대해 서방국가들이 인권을 빌미로 중국 내정을 간섭하면서 중국의 역사적 전통과 문화적 특수성은 물론 당면한 중국의 정치와 경제 현실을 무시하는 행위라고 공세적으로 대응하면서도 다른 한편 인권보장에 대한 중국의 낙후성을 인정하고 국가 간의 인권대화를 수용하게 된다. 그럼에도 인권의 상대성과 특수성을 강조하는 중국의 인권관은 변함없이 견지되었다.<sup>54</sup> 하지만 1989년 천안문사건 이후 강화된 유엔 인권레짐의 압력과 2001년 WTO 가입에 따른 대외개방의 가속화에 의한 중국 국가이익의 국제화 추세가 더욱 강화되면서 중국은 국제사회의 간섭과 국제인권규범에 대한 기존 입장을 고수하기 어렵게 되었다. 이에 중국은 보다 적극적인 대응을 해야 할 필요성에 따라 국내적으로는 국제인권규범과 국내법의 상호충돌 문제를 해결하기 위한 입법 활동은 물론 인권관련 연구사업과 각국 인권실태 연구 등에 힘을 기울이면서 대외적으로는 국제 인권레짐에 참여하면서 국제사회의 인권증진에 적극적으로 활동하게 된다. 이는 중국 인권문제에 대해 국제사회가 강력하게 비판하는 상황을 최대한 방어하면서 오히려 국제적 영향력을 확대하여, 국가의 근본임무인 사회주의 현대화 건설, 즉 경제건설에 보다 유익한 국제적 환경을 조성하려는 의도였을 것이다.<sup>55</sup> 따라서 인권 관련 국내법제의 변화는 물론 국제인권규범의 수용과 국제적인 인권활동의 적극적인 참여는 중국의 인권상황을 개선하려는 적극적인 의지의 산물이라기보다는 국가의 근본임무 실현에 방해요소를 제거하여 보다 유리한 환경

54. 王學東, 『外交戰略中的聲譽因素研究-冷戰後中國參與國際制度的解釋』(天津: 天津人民出版社, 2007), 第166~168頁.

55. 劉杰, “中國參與推動世界人權發展的實踐和模式,” 『人權』, 2010年 第一期, 2010, 第19~21頁.

을 확보하기 위한 수단, 즉 자국이익의 최대화를 위한 일환이었을 것으로 판단된다. 왜냐하면 개혁개방 이후 인권에 대한 중국의 인식과 반응이 표면적으로는 긍정적인 방향으로 변화하고 있었지만, 중국당국의 인권관에는 본질적인 변화가 파악되지 않기 때문이다. 그래서 1990년대 초반부터 중국은 인권문제에 대한 국제사회의 간섭과 비판을 시종 일관 주권침해의 내정간섭으로 규정하여 강력히 반발해오고 있다<sup>56</sup>는 점에서 중국당국이 인권을 주권을 뛰어넘는 보편적이고 전(前)국가적인 권리로 인정하고 있지 않는 것으로 판단된다. 그러나 중국은 이미 여러 국제인권조약에 가입하여 활동함으로써 국제사회의 유력한 행위자가 되었다.

즉 중국은 1971년 유엔 회원국이 되면서 유엔총회와 유엔경제사회 이사회에서 인권문제와 관련한 토론에 참여하기도 했지만, 인권레짐에 본격적으로 참여한 것은 1978년 12월 이후 개혁개방 정책을 진행하면서이다. 1979년부터 계속 3년 동안 옅저버로 유엔인권위원회에 참석하였고, 1982년부터 유엔인권위원회, 유엔인권소위원회, 여성지위위원회의 위원이 되었다. 그 후 중국은 국제 인권규범을 비준하기 시작했다. 즉 개혁개방이 이후 유엔인권위원회 회원국이 되면서 고문금지협약 등 국제인권조약에 적극적으로 가입하기 시작하면서 1997년과 1998년에는 A규약과 B규약에 차례로 서명하였고, 2001년에는 A규약을 비준하였다. 다음의 <표 8-3>은 중국이 참여한 국제인권규범의 현황이다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

56. ‘不許利用“人權”問題干涉我國內政,’ 『人民日報』, 1990年 3月 27日, 第7版.

표 8-3 중국의 주요 국제인권조약 가입현황

국제인권조약 명칭	유보 및 선언조항	가입날짜	발효날짜
여성에 대한 모든 형태의 차별철폐 협약	제29조 제1항(유보)	1980. 11. 4.	1980. 12. 4.
난민의 지위에 관한 협약	제14조(유보)	1982. 9. 24.	1982. 12. 23.
난민의 지위에 관한 의정서	제4조(유보)	1982. 9. 24.	1982. 9. 24.
모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약	제9조(유보)	1981. 1. 29.	1982. 1. 28.
인종분리범죄 금지 및 처벌에 관한 국제협약		1983. 4. 18.	1983. 5. 18.
인종학살 범죄의 방지와 처벌에 관한 협약	제9조(유보) 비준	1983. 4. 18.	1983. 7. 17.
고문 및 기타 잔혹한, 비인도적 또는 굴욕적 대우나 처벌의 금지에 관한 협약(고문방지협약)	제20조, 제30조 제1항(유보)	1988. 10. 4.	1988. 11. 3.
동일가치노동에 대한 남녀노동자의 동일보수에 관한 협약		1991. 9. 7.	미비준
아동의 권리에 관한 협약		1992. 3. 1.	1992. 4. 1.
경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약	제8조 1항(a) 등 세 항목의 해석선언	1997. 10. 27.	2001. 2. 28.
시민적·정치적 권리에 관한 국제규약		1998. 10. 5.	미비준

출처: <<http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>>에서 발췌(검색일: 2012.8.15).

## 나. 중국의 국제인권규범 적용과 그 한계

개혁개방 이후 중국은 국제무대로의 진출과 함께 인권을 포함한 다양한 영역의 국제조약에 가입하면서 국제조약의 국내 적용에 적극성을 보이게 된다. 특히 중국은 국제인권규범을 수용하는 과정에서 국제인권규범과 국내법이 상호 충돌하는 상황을 피하기 위해 나름대로 법

제적 대응을 해왔다. 즉 헌법 개정을 비롯한 여러 개별법들의 제·개정 을 통해 국제인권규범 수용을 위한 법제 구축을 진행해 왔다.<sup>57</sup> 그러나 중국의 현행 인권관련 법제의 내용은 중국이 가입한 국제 인권규약들 (A규약과 B규약)의 내용과는 여전히 상당한 괴리가 존재하는 한계를 보이고 있다. 이는 국제인권규약에 규정되어 있는 권리가 중국법제에 는 존재하지 않는 경우 그리고 유사한 규정이 있으나 중국법제가 규율 하는 권리의 보호 범위와 내용이 국제인권규약에 미치지 못하거나 상 호 충돌하는 경우에서 확인할 수 있다. 또한 국제조약이 국내에서 어 떤 과정을 거쳐야 법률적 효력을 발생하는지에 대해 중국 법제는 명확 한 규정을 두고 있지 않다는 점이다.

(1) 국제인권규약상의 권리를 수용하지 않은 권리

인권규약에는 있으나 중국법제, 특히 헌법에 없는 기본권조항은 파 업권(A규약 8조 d), 생명권 및 사형제도(B규약 6조), 강제노동의 금지 (B규약 8조), 산모에의 특별보호(A규약 10조 2항), 거주이전의 자유 (B규약 12조), 소급처벌의 금지(B규약 15조), 사생활 명예 및 신용의 존중(B규약 17조), 사상과 양심의 자유(B규약 18조), 표현의 자유(B규약 19조), 공무에의 참가(B규약 25조), 고문 및 잔혹형의 금지(B규약 7 조), 신체의 자유 및 체포·구금의 요건(B규약 9조), 공정한 재판을 받 을 권리(B규약 제14조) 등 모두 14개가 있다.

특히 앞서 지적한 것처럼 중국헌법에는 국민의 파업권 조항이 없다. 또한 노동법, 노동계약법, 노동조합법 등 노동관련 법률에는 오히려 파 업을 금지하고 처벌하는 조항들이 산재해 있다. 위에서 지적한 것처럼

1
2
3
4
5
6
7
8
9

57. 이에 대해서는 譚世貴, 『國際人權公約與中國法制建設』, 第224~240頁.

중국이 A규약에 가입하면서 유보한 조항이 A규약 제8조 1(a)는 노동 조합가입권(단결권)이지, 제8조 1(d) 파업권(단체 행동권)이 아니기 때문에 인권규약 가입국으로서의 의무를 명백히 위반하고 있는 셈이다.

## (2) 국제인권규약의 보호 내용과의 충돌

국제인권규범과 중국헌법의 기본권 조항은 표현상으로는 상호 동일하거나 비슷한 내용이 대부분이지만 중국법제에 따른 권리의 실질적인 보호범위와 정도가 국제인권규범에 미치지 못하거나 상호 충돌하는 경우가 많다.

A규약과 B규약이 규정하고 있는 민족자결권<sup>58</sup>을 중국은 헌법 제4조 제3항에서 규정된 민족자치권과 관련시켜 개별적 인권에 기초한 집단적 인권으로 해석하고 있지만, 중국의 민족자치권은 중앙집권제하에서의 자치권으로서 소수민족지역에서 행정적인 자치를 실현하는 것으로 해석하여 인권규약상의 민족자결권과의 충돌을 피하고 있다. 또한 B규약 제18조 1에 규정된 종교의 자유를 중국헌법 제36조는<sup>59</sup> ‘종교신앙의 자유’로 표현함으로써 종교의 자유가 신앙자유에 치중되었으나 종교를 믿지 않을 자유, 외부세력의 간여배제에 대하여 방어적으로 대처하고 있다.

---

58. A규약과 B규약은 제1조에서 각각 “모든 민족은 자결권을 가지며, 자기의 정치적 지위를 자유로이 결정하고 자기의 경제적·사회적 및 문화적 발전을 자유로이 추구할 권리를 가지며(동조 제1항), 천연의 부와 자원을 자유로이 사용·처분할 수 있으며, 어떠한 경우에도 자기의 생존수단을 박탈당하지 않는다(동조 제2항)”고 규정하고 있다.

59. 중국헌법 제36조는 “중화인민공화국 국민은 종교 신앙의 자유가 있다. 어떠한 국가기관, 사회단체나 개인도 국민에게 종교를 신앙하거나 신앙하지 않도록 강제할 수 없고, 종교를 신앙하는 공민과 신앙하지 않는 공민을 차별할 수 없다. 국가는 정상적인 종교 활동을 보호한다. 누구든지 종교를 이용하여 사회질서를 파괴할 수 없고, 공민의 신체건강을 해치거나 국가교육제도를 방해하는 활동을 할 수 없다. 종교단체와 종교사 무는 외국세력의 지배를 받지 않는다”고 규정하고 있다.

### (3) 국제조약과 국내법 관계의 불명확성

국제인권규약의 집행방식이 각 국가마다 차이가 있겠지만 중국은 헌법이나 기타 법률에서 어떤 절차를 거쳐 국제조약이 중국 내에서 법률적 효력을 발생하는지 명확한 규정을 두고 있지 않다. 물론 국제인권조약이 전인대 상무위원회의 비준을 거치게 되면 국내법적 효력을 갖게 된다. 그러나 문제는 중국이 국제 인권조약을 비준함과 동시에 실제로 국내법적 효력이 발생하는 것이 아니라 비준한 국제 인권조약에 근거해 국내 법률을 제·개정하는 방식으로 국제인권법의 국내적 효력을 보장하고 있는 것이 현실이다. 그래서 중국이 국제 인권규약에 가입하고 비준한다는 의미는 가입과 비준당시의 유보나 해석을 언급한 항목을 제외하고는 사전에 관련 법률을 마련했거나 사후 관련 규정의 국내적 효력을 보장할 법률을 정비한다는 의미이다. 따라서 국제 인권규약 가입과 비준 후에 국내의 관련 법률이 정비되지 않는다면 인권규약의 법적 효력을 담보할 수 없게 된다.<sup>60</sup>

### 다. 국제인권규범의 수용 가능성

중국이 가입한 국제 인권조약들과 중국의 인권현실에는 여전히 많은 괴리가 있음을 확인할 수 있다. 중국이 이미 B규약에 서명했기 때문에 중국 국민들의 시민적·정치적 권리가 확대되고 보장될 개연성은 높아졌다. 문제는 중국당국의 B규약 내용에 따른 국내 입법화 여부에 달려있다. 따라서 중국의 인권현실을 판단할 수 있는 기준은 중국이 국제인권조약들에 얼마나 가입해 있는가가 아니라 중국정부가 국제인권규범이 규정하고 있는 기준에 근거한 실제적인 법제를 마련하고 그

<sup>60</sup> 윤영덕, “개혁개방 이후 중국의 인권관과 인권정책,” pp. 500~501.

것을 시행하고 있는가에 달려있다. 그러나 이미 세계화 체제에 이미 편입되어버린 중국의 처지로서 개혁개방 정책의 성공적인 진행을 위해서는 점진적이거나 국제인권규범의 적극적인 수용이 불가피할 것으로 판단된다.

#### IV. 북한에 대한 시사점

당의 영도원칙을 유지하면서 사회주의 시장경제를 지향하는 개혁개방을 추진한 중국은 북한이 개혁개방을 추진하는 과정에서 인권법제가 어떻게 다루어야 하는지를 보여주는 중요한 사례로 주목된다. 그 이유는 북한이 향후 개혁개방 정책을 채택하게 될 경우 가장 우선적으로 관심을 가질 수밖에 없는 몇 가지 기초적인 조건을 갖추고 있기 때문이다. 첫째, 중국의 개혁개방은 권력지배구조와 사회주의의 기본모형에 근본적인 변화 없이 가장 성공적으로 경제발전의 성과를 보였다는 것은 북한이 사회주의 강성대국 건설을 위해 핵개발로 정치와 군사 강국은 이미 건설되었고 남은 것은 경제강국의 건설<sup>61</sup>이라는 경제우선 원칙 때문이다. 둘째, 중국의 개혁개방이 많은 사회·경제적 비용을 지불하지 않고도 진행되어 성공하였기 때문이다. 또한 지리적으로는 물론 정치·경제적으로 밀접한 관계를 맺고 있는 북한 입장에서 중국의 경제지원과 기술인력 활용은 개혁개방의 중요한 교두보로 활용될 수도 있다는 점 때문이다. 북한이 독자적인 개혁개방의 프로그램을 준비하고 실행하지 않는다면 중국 사례에서 많은 시사점을 찾을 수 있을 것이다. 다만 국력을 비롯한 영토, 인구, 현재의 국제적 위상 등과 북한

---

<sup>61</sup> 이규창, “김정은 후계구도하의 북한인권법제 분석과 평가,” 『2011년 남북법제 연구보고서』 (서울: 법제처, 2011), pp. 269~270.

의 ‘우리식’ 등을 고려하여 중국사례의 지혜로운 변용은 불가피할 것으로 판단된다.

사회주의체제에서 인권 보호와 증진을 위한 정책을 법제도적으로 정비하는 인권법제 변화는 중국사례에서 확인할 수 있는 것처럼 개혁개방에 따른 사회 내부의 구조적 변화와 대외조건의 변화에 적극적으로 대응하면서 나타난 결과라 할 수 있다. 그래서 경제발전에 초점을 맞추는 개혁개방은 국내사회구조의 변화와 세계화 체제로의 편입으로 인권과 밀접한 인과관계를 구축할 수밖에 없게 된다. 즉 경제발전의 효과적인 성과를 위해서는 국내외의 신뢰를 확보하기 위해 다양한 영역의 법제화가 요구된다. 그래서 인권문제와 법제구축은 불가분의 관계를 형성하게 되어, 법제건설의 확립 없이는 인권보장은 실현될 수 없게 된다. 결국 개혁개방은 국내외적 환경 변화를 야기하고, 이는 인권보장에 대한 국내외의 법제화를 직접 또는 간접적으로 견인하게 된다는 사실을 확인할 수 있다.

따라서 북한이 ‘경제강국’ 실현을 위한 개혁개방 정책을 추진하게 된다면, 중국사례에서 확인할 수 있는 것처럼 그 과정에서 나타나는 경제·사회적 구조변화가 인권에 미치는 요인으로 작용하고 또한 경제성장을 위해 국제사회로의 편입도 불가피해지면서 국제사회의 인권압력에도 직면하게 될 것이다. 즉 경제발전을 위한 효과적인 개혁개방을 위해서는 사회구조 변화에 상응하는 인권관련 국내법제의 구축과 국제 인권레짐의 수용과 참여가 불가피하다는 것이다.

여기서는 중국 인권법제의 변화를 통해 북한에게 제시될 수 있는 시사점을 제시하고자 한다.

1

2

3

4

5

6

7

8

9



## 1. 중국 개혁개방과 헌법 변화가 북한에 주는 시사점

중국은 2004년 헌법수정에서 가장 염두에 둔 내용 중의 하나가 바로 ‘인권 존중과 보장’이라 할 수 있다. 이는 개혁개방 과정에서 중국인권 상황에 대한 국제적인 비난과 간섭을 방어하면서 적극적으로 국제사회의 참여를 염두에 둔 법제적 조치라 할 수 있다. 그렇다고 국내의 인권상황의 개선을 위한 법제구축의 헌법적 교두보 마련의 의미마저 희석되는 것은 결코 아니다. 인권조항의 헌법 도입은 중국의 사회주의 인권사업의 발전을 위한 법제적 조치라고 판단할 수 있고,<sup>62</sup> 이는 개혁개방 과정에서 점진적으로 진행되어왔던 인권의 법제화, 즉 인권관련 개별법의 정비를 더욱 가속화하게 하였고 중국 국민들의 인권의식을 고양하는 데도 긍정적으로 작용하였다. 나아가 국제인권규범의 기본적인 수용을 가속화하는 작용도 했다.

북한 역시 중국의 인권보장 조항 신설에 따른 영향으로 2009년 헌법 개정에서 ‘로동자, 농민, 군인, 근로인테리와 모든 근로인민의 이익을 옹호하며 인권을 존중하고 보호한다’(헌법 제8조)는 규정을 처음으로 헌법에 명문화하였다.<sup>63</sup> 따라서 이 헌법수정에서 보여준 북한주민에 대한 인권 존중과 보호 조항의 실천적 법제변화를 눈여겨 볼만하다. 국제사회의 비난을 염두에 둔 법적 반응일 수도 있지만, 향후 개혁개방에 따른 국내 인권법제의 변화와 국제 인권레짐 참여에 주요한 규범적 도구로 활용할 수 있을 것이다. 특히 이를 바탕으로 개혁개방 과정에서 각종 국제인권협약에 가입하여 경제강국 실현을 위해 남한을 비롯

---

62. 『人民日報』, 2004年 3月 9日.

63. 이전까지 북한은 변호사법, 형사소송법, 인민보안단속법(구 사회안전단속법) 등 하위의 개별 법령에서 ‘인권’을 규정하고 있었을 뿐이었다. 이규창, “김정은 후계구도하의 북한인권법제 분석과 평가,” p. 234.

한 서방세계의 적극적인 지원과 협력을 유도할 수 있을 것으로 판단된다.

## 2. 중국의 인권 관련 개별법제와 국제인권규범의 북한법제에 주는 시사점

개혁개방 과정에서 중국은 2004년의 ‘국가의 인권 존중과 보장’의 무에 대한 중요한 헌법적 근거 구축과 함께 각종 국제인권협약에 가입하면서 A규약과 B규약에도 각각 가입하게 된다. 그러나 공산당의 영도 원칙이라는 정치체제의 유지를 위해 시민적 자유는 여전히 제약을 받고 있다. 다만 개혁개방의 진행 과정에서 나타나는 부정적인 요소를 억제 또는 제거할 수 있는 인권법제 개선은 꾸준히 진행되어 왔다. 또한 인권 B규약은 계속해서 비준이 미루어지고 있다.

이러한 중국의 인권과 관련한 법제적 대응방식은 북한에게 중요한 시사점이 될 수 있다.

### 가. 인권 관련 개별법에 주는 시사점

개혁개방에 따른 중국 인권 관련 개별법제의 변화는 일부 국민(公民)의 시민적 권리, 즉 종교의 자유에 대한 내용 개선, 신체의 자유에 대한 보장 강화 등에 대한 변화와 강화를 들 수 있다. 특히 1992년 형법 개정을 통해 형법에서 유추해석 조항을 폐지하고 죄형법정주의 원칙을 확립하였다. 그 외에도 행정소송법 변호사법, 행정절차법, 국가배상법, 행형법(行刑法), 형법 등의 제·개정을 통해 외견상 상당히 인권 친화적인 방향으로 변화했다. 그러나 언론, 출판, 집회, 결사, 행진, 시위 등 헌법상 허용된 자유가 하위법의 불비로 인권으로서 기능을 발휘하지 못하고 있다. 이는 공산당 영도 원칙이라는 정치체제를 유지하기

1

2

3

4

5

6

7

8

9

위해 정치개혁 요구와 시민사회의 형성을 원천적으로 차단하여 정치 개혁을 요구할 수 있는 환경 자체가 조성될 수 없도록 하려는 의도라 판단된다. 이는 사회주의 정치체제 하에서 추진되는 개혁개방 정책이 지니는 있는 제도적 한계라 할 수 있다.

따라서 북한이 개혁개방을 진행한다면 체제유지에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 시민적 권리에 대해 최대한 제약을 가하는 법제를 운용할 가능성이 높기 때문에 남한의 대북인권정책 입안과 실천은 이를 충분히 고려하는 자세가 요구된다.

개혁개방 초기 중국은 국가차원의 사회안전망을 구축하지 못한 상황에서 상업적으로 대체할 제도적 장치가 결여되어 있어 국민의 사회적 권리에 대한 보장은 개혁개방 정책에 의해 단기적으로는 저하되었다. 1986년 이래 실시된 노동계약제는 급속한 업종분화로 직업선택의 폭이 넓어지게 되면서 인권차원에서 직업선택의 자유를 확대하는 긍정적인 결과로 작용하는 반면에 실업의 양산으로 노동의 권리가 박탈당하는 부정적인 요소로도 작용하면서, 사회적 권리 보장에 많은 부작용이 발생하게 되었다. 그러나 개혁개방 과정에서 축적한 경제적 성과와 효율을 바탕으로 2007년 기존 노동법에서 노동계약부분을 따로 분리하여 노동자의 권익보호를 강화한 노동계약법이 제정되면서 인권차원에서 노동자의 생존과 민생문제의 해결이라는 노동권의 보호가 일정하게 보장되게 되었다. 그래서 개혁개방 정책은 사회적 권리 보호 측면에서 부정적 그리고 긍정적 차원의 양면적인 영향을 순차적으로 미칠 수 있다는 것이 확인된다.

북한도 이미 사회적 권리를 보장하는 법제가 충분히 마련되어 있지만 ‘강성대국 건설’이라는 정치적 상황과 경제적 조건 때문에 사회적 인권이 열악한 상황에 놓여 있다.<sup>64</sup> 따라서 북한은 중국의 사례를 참

고삼아 개혁개방을 통해 일정한 경제적 성과와 효율을 축적한 것을 바탕으로 북한주민의 사회적 권리의 보장을 점진적으로 제고할 수 있는 법제를 운용하는 것이 바람직할 것이다.

## 나. 국제 인권레짐 참여에 주는 시사점

국제협력을 통한 개혁개방의 성공적 성과를 위해 중국은 국제 인권레짐에 참여하는 과정에서 국제 인권규범과 국내법이 상호 충돌하는 상황을 피하기 위해 나름대로 법제적 대응을 해왔다. 즉 헌법 개정을 비롯한 여러 개별법들의 제·개정을 통해 국제인권규범 수용을 위한 법제 구축을 진행해 왔다. 그러나 현행 법제내용은 국제인권규약 내용과는 여전히 상당한 격차를 보이고 있다.

북한은 이미 인권문제와 관련한 국제법적 쟁점의 대상으로 부상해 있는 상태이다. 북한이 주장하는 ‘우리식 인권’ 또는 ‘주체 인권론’이란 중국처럼 인권을 보편적인 측면에서 이해하기 보다는 문화적 상대성 또는 특수성을 강조하고 있다. 북한의 국제법 사전에 따르면 아직도 인권에 대한 명확한 국제기준이 설정되지 못함으로써 미국과 서방국가들은 저들의 인권관과 기준을 가지고 다른 나라들의 인권상황을 평가하면서 인권유린에 대해 비판하고 있다는 것이다. 따라서 인권 기준에 대해서는 국제적으로 더 명확한 견해를 정립할 필요성이 있다는 것이 북한의 주장이다. 그렇다고 북한이 인권의 보편적 기준을 전면 부정하는 것은 아니다. 북한은 유엔 B규약, 유엔 A규약, 아동권리협약, 여성차별철폐협약의 당사자라는 점에서 ‘국제적으로 공인된 인권기준’을 어느 정도 수용하고 있다. 다만 중국의 사례처럼 국제인권규범과

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9

64. 이규창, “김정은 후계구도하의 북한인권법제 분석과 평가,” pp. 257~267.

북한 국내법이 상호 충돌하는 상황을 피하기 위한 법제적 대응이 부족하다. 세계화 체제로 편입되는 개혁개방 정책의 수용과 성공적인 진행에는 점진적이거나 국제인권규범의 수용이 결국 불가피하다. 중국의 사례를 참고하여 활용하는 북한의 지혜로운 법제사업이 요구된다.

### 3. 북한인권법제 개선을 위한 남한정부의 정책적 대안

남한의 정책적 목표는 북한의 사회주의 독재정치체제를 인정하면서 북한의 대내개혁과 대외개방이 성공적인 성과를 거둘 수 있도록 협력하고, 중국의 사례처럼 개혁개방 과정에서 요구되는 북한의 인권개선을 위한 법제 구축을 적극 지원하는 데 두어야 할 것이다. 북한의 개혁개방으로의 전환과 실천에 인권과 관련하여 남한이 간섭하고 비난하는 정책은 남북한의 다른 영역의 협력마저도 차단되어버리는 결과로 나타날 수도 있다는 사실을 이명박 정부의 대북정책에서 이미 확인되었기 때문이다. 그래서 아래에서 북한의 정치체제를 인정하면서 북한 인권법제 개선을 위해 남한정부가 지속적인 노력해야 할 몇 가지 정책적 대안을 제시한다.

#### 가. 개인의 권리보장 우선을 위한 국제협력의 지속적 노력

무엇보다 북한주민 개인의 권리보장이 우선시되도록 국제사회와의 지속적인 협력과 노력을 경주해 나가야 한다. 사회주의 법 체제 하에서는 구체적인 개인의 권리보장보다는 체제에 위협이 되는 요소들을 차단하기 위한 것이 주요한 목적이다. 또한 법률의 집행과정에서도 법률에 명시되어 있는 개인의 권리가 제대로 지켜지지 않고 있다. 법률보다 당-국가 권력이 더욱 중요한 영향력을 행사하고 있다. 우리는 전

체적인 경제·사회구조의 변화 양상을 고려하여 이러한 논의들이 적용될 수 있는 구체적 방안을 모색해야 한다.<sup>65</sup>

국제적인 관심과 비판도 어느 정도 억제효과를 기대할 수 있을 것이다. 그러나 이것만으로는 부족하다. 진정으로 법을 인권의 침해가 없는 정의에 부합하게 적용되게 하려면 형사법규를 운용하는 사법경찰, 검사, 판사들이 정치권력으로부터 독립하여 전문적인 법률지식을 가지고, 오직 양심과 법의 정신에 따라 법을 해석 적용할 환경조성이 선행되어야 할 것이다. 그러한 시대가 오기를 기대하는 것은 현실적으로 쉽지 않을 것이나, 그러한 괴리를 좁히는 몇 가지 조치를 정치계, 학계, 실무계가 함께 다방면으로 추진해 볼 수 있지 않을까 판단된다.

#### 나. 중국과의 균형 외교 유지

남한의 입장에서 국가성장을 위해 중국의 자원, 시장, 자본이 필요한 상황이다. 또한 한반도에 대한 중국의 균형 잡힌 외교를 유인해야 하는 남한외교의 당면과제도 참작되어야 한다. 필요 이상의 마찰은 역효과를 낼 수 있다는 점도 고려되어야 한다. 북한의 민주화, 북한주민의 인권개선, 북한의 개혁개방에 중국이 큰 역할을 해야만 하고, 이를 위한 한·중 협력이 심도 있게 전개되어야 하는 현실도 간과되어서는 안 된다. 결국 인권문제 해결은 한·중 간에 강·온, 공개·비공개의 다양한 방식으로 추진되어 실효성 있는 결과가 도출되도록 노력하는 것이 바람직하다.<sup>66</sup>

65. 이금순·김수암, 『개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제』, p. 192.

66. 손기웅, “김영환, 중국 그리고 북한 민주화와 인권개선,” (통일연구원 Online Series CO 12-34, 2012.8.16), p. 3.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

## 다. 남북한 학술교류를 통한 형사법 운용과 공동 연구 필요

학계에서는 남북한 학자 간 형사법 운용에 관한 공동 연구나 학술 교류를 성사시키고, 이를 활성화하여 상호간의 법문화에 대한 이해의 폭을 넓히고, 북측 학자에게 국제적 기준의 인권의식을 갖추도록 하는 계기를 마련하는 것이다.

## 라. 남북한 법조실무 인력의 교류협력

법조실무에서 남북의 판사, 검사, 사법경찰 간에 상호 인적 교류를 추진하여 상호간의 체험을 통해 인권개선을 도모하는 것이다. 그것이 당장 실현되기 어려울 것이나, 그 첫 단계로서 남북한 주민이 같이 거주하면서 공동으로 작업을 하는 개성 공단지역이나 금강산관광특구 같은 지역에서 남북한 주민 간에 폭력사건이 발생하는 등 양측 공동관심사의 범 죄행위가 발생하였을 경우에, 남북한 양측 사법경찰이 공동수사하고, 기소단계에서는 양측 검사들이 공동으로 기소하여 공동으로 공소유지를 하며, 재판도 양측 판사가 공동으로 진행하는 방식의 공동체험 기회를 갖도록 지속적으로 노력할 필요가 있다. 이러한 체험을 통해서 상호간 인권증진을 도모할 수 있는 길을 모색해 볼 수 있을 것이다.

## 마. 법조인 양성을 통한 인권 신장 확대

또 한 가지 필요한 것은 법률전문가 양성 시스템의 구축이다. 오로지 법의 정신에 입각하여 합리적이고 양심적으로 입법을 하고, 또 이를 적용할 수 있는 법률전문가의 양성이 시급하다. 정의롭고 법치주의 정신에 입각한 입법이 되기 위해서는 그러한 신념과 전문적인 식견을 가진 법률전문가가 필요하다.

## V. 나가며

김정은 체제를 맞이한 북한은 우선 정치적으로는 사회주의 체제와 일인독재체제가 지속되고 경제적으로는 시장경제체제로의 전환이 논의되면서, 궁극적으로는 국가의 강력한 개입이 가능한 중국 사례에 따른 점진적 대내개혁과 대외개방을 추구하는 것이 목표의 최대치가 될 것으로 예상된다. 이러한 시점에서 중국의 개혁개방에 따른 인권법제의 변화는 향후 북한인권법제 변화의 방향과 내용에 많은 유익한 시사점을 제공하였고, 그에 따른 남한정부의 정책적 대안도 도출될 수 있었다.

이미 1978년부터 중국은 사회주의 현대화 건설을 당의 정치노선으로 채택하여 국가의 근본임무로 규정하고, 이를 실현하기 위한 도구로 대내개혁과 대외개방 정책을 채택한다. 중국의 개혁개방은 단계적이고 점진적으로 진행되었다. 경제체제에 초점을 맞추었던 중국의 개혁개방 정책은 사회구조의 변화와 세계화체제의 편입으로 자연스럽게 인권과 밀접한 인과관계를 구축할 수밖에 없었다. 개혁개방 정책을 통해 경제발전이 효과적인 성과를 거두기 위해서는 국내외 신뢰를 확보하기 위해 다양한 영역의 법제화가 요구되었기 때문이었다.

이에 중국은 개혁개방의 진행에 상응하여 대내적으로는 헌법을 비롯한 인권 관련 법령들의 제·개정을 통해 인권의 법제화를 점진적으로 추진하고 대외적으로는 국제인권규범을 순차적으로 수용하면서 개혁개방 이후 중국 인권법제가 커다란 변화를 맞게 된다. 그래서 인권 보호와 증진을 위한 정책을 법제도적으로 정비하는 중국의 인권법제 변화는 개혁개방에 따른 사회 내부의 구조적 변화와 대외조건의 변화에 적극적으로 대응하면서 나타난 결과였던 것이다. 그럼에도 불구하고 사회주의 정치체제를 고수하고 있는 중국의 입장에서 인권에 대한 중

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9



국의 법규범과 법현실 사이에는 여전히 괴리가 존재하는 것은 불가피했다.

그러나 개혁개방 과정에서 1982년 헌법을 전면적으로 개정하면서 인권보장에 대한 긍정적 변화가 시작되었고, 특히 2004년 헌법수정을 통해 ‘국가의 인권 존중과 보장’ 의무를 신설하면서 인권보장에 대한 중요한 근거가 마련되어 인권관련 개별법의 정비가 이루어지게 된다. 또한 중국은 각종 국제인권협약에 가입하면서 유엔 A규약과 유엔 B규약에 1997년과 1998년 각각 가입하지만 시민적 권리를 담고 있는 인권 B규약에 대한 비준은 이루어지지 않았다. 이는 사회주의 정치체제를 견지하는 중국의 입장에는 상당한 부담이 아닐 수 없다. 체제위협 세력의 부상을 제도적으로 수용하는 상황까지 낳을 수 있기 때문이다.

그럼에도 개혁개방에 따른 중국 인권관련 국내법제의 변화로 우선 국민(公民)의 시민적 권리에 대한 일정한 개선과 강화가 현실화 되었다고 평가할 수 있다. 국민의 사회적 권리에 대한 보장은 개혁개방 정책에 의해 단기적으로는 저하되는 현상이 나타날 수밖에 없었다. 왜냐면 개혁개방 초기 국가차원의 사회안전망을 구축하지 못한 상황에서 상업적으로 대체할 제도적 장치가 결여되어 있었기 때문이었다. 그러나 기존 노동법에서 노동계약부분을 따로 분리하여 노동자의 권익보호를 강화한 노동계약법이 제정되면서 인권차원에서 노동자의 생존과 민생문제의 해결이라는 노동권의 보호가 일정하게 보장되게 된다. 그래서 개혁개방 정책은 사회권 보호 측면에서 부정적 그리고 긍정적 차원의 양면적인 영향을 순차적으로 미칠 수 있다는 것을 확인할 수 있다.

개혁개방 이후 중국은 국제 인권규범을 수용하는 과정에서 국제 인권규범과 국내법이 상호 충돌하는 상황을 피하기 위해 나름대로 적절한 법제적 대응을 해왔다고 평가할 수 있다. 그러나 중국의 현행 법제

내용은 국제 인권규약 내용과는 여전히 상당한 격차를 보이고 있는 것으로 판단된다. 그럼에도 중국은 이미 세계화 체제에 편입되어버린 처지로서 개혁개방 정책의 성공적인 진행을 위해서 점진적이거나 국제 인권규범의 적극적인 수용이 결국 불가피할 것이다.

이러한 중국의 개혁개방에 따른 인권법제의 변화 사례는 북한이 김정은 체제를 유지하면서 개혁개방을 추진하는 과정에서 인권법제가 어떻게 다루어야 하는지를 보여주는 중요한 사례로 활용될 수 있을 것이다. 즉 북한이 독자적인 개혁개방의 프로그램을 준비하고 실행하지 않는다면 중국 사례에서 많은 시사점을 찾을 수 있다는 의미이다. 북한이 개혁개방 정책을 진행한다면 우리 정부는 중국의 사례를 보다 면밀히 연구하여 개혁개방에 따른 인권법제 구축에 대한 북한의 시행착오를 최소화할 수 있도록 치밀한 사전 준비가 필요할 것이다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 서보혁. 『북한인권: 이론·실제·정책』. 파주: 한울, 2007.
- 이금순·김수암. 『개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 이희욱. 『중국의 새로운 사회주의 탐색』. 서울: 창비, 2004.
- Hesse, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl.*, Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 1999.
- 編寫組. 『十七大黨章學習讀本』. 北京: 人民出版社, 2007.
- 陳荷夫 編. 『中國憲法類編』. 北京: 中國社會科學出版社, 1980.
- 陣佑武. 『人權原理與中保障』. 長沙: 湖南人民出版社, 2008.
- 董云虎 常健 主編. 『中國人權建設60年』. 南昌: 江西人民出版社, 2009.
- 韓大元. 『憲法學基礎理論』. 北京: 中國政法大學出版社, 2009.
- 李曙光. 『轉型法律學 - 市場經濟的法律解釋』. 北京: 中國政法大學出版社, 2004.
- 林喆 主著. 『公民基本人權法律制度研究』. 北京: 北京大學出版社, 2006.
- 莫紀宏 編. 『人權保障法與中國』. 北京: 法律出版社, 2008.
- 譚世貴. 『國際人權公約與中國法制建設』. 武昌: 武漢大學出版社, 2007.
- 吳忠希. 『中國人權思想史略-文化傳統和當代實踐』. 上海: 學林出版社, 2004.
- 楊先材 主編. 『中國革命史 第二版』. 北京: 中國人民大學出版社, 1995.
- 王學東. 『外交戰略中的聲譽因素研究-冷戰後中國參與國際制度的解釋』. 天津: 天津人民出版社, 2007.

張晋藩, 曾憲義. 『中國憲法史略』. 北京: 北京出版社, 1979.  
 張友漁 主編. 『中國法學四十年』. 上海: 上海人民出版社, 1989.  
 張志京 主編. 『勞動法學 第二版』. 上海: 復旦大學出版社, 2008.

## 2. 논문

강효백. “국제인권규약 가입에 따른 중국헌법상 기본권조항의 현황과 개선논의 분석.” 『중앙법학』. 제12집 3호(중앙법학회), 2010.

김경일. “중국의 개혁개방과 인권사업.” 『북한인권 국제인권심포지엄』. 국가인권위원회, 2006.

류길재·민경배. “체제전환 국가의 법제의 기본원칙 변화에 관한 연구.” 『공법학연구』. 제7권 4호(한국비교공법학회), 2006.

민경배. “중국의 공산당정책(규범)과 국가법의 관계.” 『공법학연구』. 제5권 3호(한국비교공법학회), 2004.

\_\_\_\_\_. “중국의 노동법제 발전을 통해 본 북한의 노동법제 변화 전망.” 『통일정책연구』. 제19권 1호(통일정책연구원), 2010.

\_\_\_\_\_. “체제전환국 법제의 특징과 구조.” 『통일문제연구』. 통권 46호(평화문제연구소), 2006.

양해곤. “중국 <존중보장인권법> 제정의 학자적 주장.” 『사회과학논집』. 제17권 1호(울산대학교), 2009.

이규창. “김정은 후계구도하의 북한인권법제 분석과 평가.” 『2011년 남북 법제 연구보고서』. 법제처, 2011.

윤영덕. “개혁개방 이후 중국의 인권관과 인권정책.” 『민주주의와 인권』. 제8권 2호(전남대학교 5·18연구소), 2008.

鄧小平. “一切從社會主義初級段階的實際出發.” 『鄧小平文選 第三卷』. 北京: 人民出版社, 1993.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

郝紅梅. “論村民自治權及其運行中的權力制約問題.” 肖金明 主編. 『人權保障與權力制約』. 濟南: 山東大學出版社, 2007.

林嘉. “21世紀中國勞動法范式的轉變.” 『노동법학』. 제28호, 2008.

劉杰. “中國參與推動世界人權發展的實踐和模式.” 『人權』. 2010年 第一期, 2010.

毛澤東. “工人階級與資產階級的矛盾是國內主要矛盾.” 『毛澤東選集 第五卷』. 北京: 人民出版社, 1968.

王文昇. “社會主義初級段階的含義, 特徵和歷史地位.” 『社會科學』. 第六期, 1987.

俞可平. “全球化衝擊下的治理變遷, 中國政府創新與政治發展.” 徐湘林 主編. 『中國國情制度創新』. 北京: 華夏出版社, 2003.

### 3. 기타

손기웅. “김영환, 중국 그리고 북한 민주화와 인권개선.” 통일연구원 Online Series CO 12-34, 2012.8.16.

『人民日報』.

## 북한과 중국의 인권인식 비교

\_황재옥((사)평화협력원 인권·평화센터)

### I. 서론

### II. 인권인식의 이론적·문화적 토대

1. 마르크스 인권론과 집단주의
2. 문화상대주의와 유교문화

### III. 인권인식의 정치적·역사적 토대

1. 북한의 국내정치 상황과 정치문화
2. 중국 인권인식의 역사적 변천과정

### IV. 인권정책

1. 북한: 정체·담보
2. 중국: 변화·진보

### V. 결론

### 참고문헌



## I. 서론

이 논문은 북한과 중국의 인권인식을 비교하는 것을 목적으로 한다. 1948년 8월과 1949년 10월 1년여 시차로 사회주의 정권을 수립한 북한과 중국은 지난 60여 년 동안 여러 분야에서 공통점을 보이면서도 차이점 또한 적지 않게 드러냈다. 시기적으로 볼 때 1970년대까지 북한과 중국 사이에 공통점 내지 유사성이 상대적으로 많았다고 할 수 있지만, 중국이 개방개혁을 본격화하기 시작한 1980년대부터 북한과 중국 사이에는 차이점 내지 차별성이 점점 더 커지기 시작하였다. 경제 분야에서의 차이점은 물론, 인권분야에서도 북한과 중국 사이에는 공통점보다 차이점이 더 많이 드러나고 있다. 북한과 중국이 인권분야에서 차이가 나는 이유는 인권정책이 다르기 때문이라고 할 수 있고, 인권정책이 다른 것은 인권인식이 다르기 때문이라고 할 수 있다.

사회주의 국가인 북한과 중국은 사회주의 체제라는 공통성 안에서 인권을 인식함에 있어 많은 유사성을 갖고 있다. 기본적으로 전통적인 마르크스 인권론에 입각하여 개인의 인권보다 집단적 인권을 강조하고, 개인의 권리보다 집단에 대한 개인의 의무를 강조한다는 점에서 공통점을 지니고 있다. 또한 문화상대주의 입장에서 서구 기준의 인권론에 반론을 제기하는 입장은 비슷하지만, 구체적인 내용에서는 약간의 차이점도 가지고 있다.

북한과 중국이 인권인식에 있어 차이를 보이기 시작한 것은, 중국의 1978년 12월에 개최된 ‘중국공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의’(11기 3중 전회)이후라 할 수 있다. 이 회의에서 중국이 국가건설 노선을 개혁개방으로 전환한 이후 북한과 중국은 인권인식에서 유사성을 많이 상실하였다. 개혁개방 이후 중국은 이전의 시기와는 구별되는 사

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9



회구조 변화와 대외적 여건의 변화를 겪었다. 사회주의 시장경제 체제는 대내적으로 중국 인민들로 하여금 이익과 권리에 대한 인식을 포함한 가치관을 갖도록 만들었고, 사회계층 구조의 변화를 가져 왔다. 개혁개방은 중국의 국제사회 참여를 확대함으로써 중국과 국제사회 사이의 연계성과 상호의존성을 심화시켰다. 중국과 국제사회의 연계성과 상호의존성이 심화되는 과정에서 중국의 경제·사회·문화 등 여러 분야에서 변화가 발생하였다. 국내정치 환경 및 대내외 여건 변화가 일어나면서 중국의 인권정책까지 변화되었다고 할 수 있다.

이러한 점에 착안하여, 본 논문은 북한과 중국의 공통된 인권인식의 유래와 논리를 우선적으로 밝혀내고, 차이와 차별성은 무엇으로부터 연유하는지를 밝혀내고자 한다. 이러한 연구목적은 설정함으로써 어떤 조건이 충족되는 경우에 북한의 인권상황이 개선될 수 있는지, 그렇게 되도록 하기 위해 국제사회는 대북 인권정책을 어떤 방향으로 그리고 어떻게 추진해 나가야 할지 가늠할 수 있게 될 것으로 보기 때문이다.

본 논문은 북한과 중국의 인권인식 상의 공통점보다 차이점과 그 원인에 주목하기 때문에, 시간적으로는 1980년대 이후에 비중이 실릴 것이다. 물론 국가 수립 초기에 북한과 중국이 인식하는 인권을 알아보기 위해서는 정권 초기 또는 1960~1970년대 북한과 중국 정부 당국 및 주요 지도자들의 인권인식에 대한 고찰이 이루어져야 할 것이다.

자료 면에서는 양국 정부 공식문건 분석의 비중이 높을 수밖에 없다. 인권문제와 관련된 북한과 중국 정부의 공식입장을 중심으로 인권인식의 변화 여부와 그 원인을 분석하기 때문이기도 하지만, 북한과 중국의 정치체제 특성상 학자들이라 할지라도 아직은 개인적 의견보다는 정부 입장을 대변하거나 해설하는 것이 일반적이기 때문이다.

## II. 인권인식의 이론적·문화적 토대

### 1. 마르크스 인권론과 집단주의

#### 가. 북한

북한과 중국이 사회주의 체제를 택하였기 때문에 양국의 인권인식은 기본적으로 마르크스 인권론에 뿌리를 두고 있다.

서구의 보편적인 인권론에 대한 반론으로 제시된 마르크스 인권론의 핵심 논리는 서구의 인권론이 인간의 사회적 본성을 무시하고 개인을 단자로만 취급함으로써 인간을 서로 갈라놓는다는 것이다. 그래서 인권이 오히려 인간해방을 막는다고 비판하였다.<sup>1</sup> 마르크스 인권론은 인권을 개인에 관한 것이 아니라 집단의 문제로 보았고, 인권이 원래 집단 특히 국가에 관한 것이기 때문에 국가를 떠나서는 어떠한 인권도 존재하지 않으며 국가의 보호를 받지 못하면 인권은 허구에 불과하다고 주장하였다. 또한 인류사회 자체의 계급적 성격으로 인해 초계급적·추상적 인간은 존재할 수 없으므로 추상적인 인권은 존재하지 않는다는 전제 하에 인권은 그 성질상 계급적 성격에서 탈피할 수 없다고 보았다.

마르크스 인권론에서는 개인을 인간 공동체 내의 평등한 구성원으로서 전체 집단에 속한 종적 존재로 보고 있다. 마르크스는 인간이 집단 상태에서 자신의 힘을 개인의 힘이 아닌 사회적 힘으로 인식할 수 있을 때, 진정한 인간해방이 완성된다고 하였다.

마르크스 인권론이 인간을 사회관계의 산물로 보고 천부인권 개념을 관념론의 산물이라고 규정, 부인하였듯이 북한도 모든 사회를 계급

<sup>1</sup> 조효제, 『인권의 문법』, 아연민주주의 총서 1 (서울: 후마니타스, 2010), p. 25.

사회로 간주하기 때문에 인권개념은 계급성을 기반으로 하며, 초계급적인 인권의 보편성, 천부인권성, 항구성을 인정하지 않고 있다.<sup>2</sup> 인권은 처음부터 정치적인 개념이기 때문에 계급적 성격을 가질 수밖에 없으며, 보호할 계급의 인권과 보호받지 못할 계급의 인권은 다르다고 인식한다.<sup>3</sup>

북한에서는 개인의 천부적이며 절대적인 권리보다 집단이익을 우선하는 집단주의를 기반으로, 개인의 주체성을 인정하지 않는다.<sup>4</sup> 사회주의하에서 사람들이 가지는 자유와 권리는 어디까지나 사회와 집단의 이익을 실현하기 위한 것이며 그 속에서 이루어지는 것이고, 이러한 자유와 권리만이 ‘참다운 인간의 자유와 권리’로 될 수 있다는 것이다. 즉 인간의 자유와 권리는 그 본성에 있어서 집단적인 것이며 사회적인 것이라는 것이다.<sup>5</sup>

이처럼 북한은 인간의 본성과 생존방식을 집단주의에서 찾고 있으며 주민들에게 권리보다는 의무를 강조하고 있는데, 이러한 입장은 “인권은 개인에 관한 것이 아닌 집단, 특히 국가에 관한 것이어서 국가를 떠나서는 어떤 인권도 존재하지 않는다”는 마르크스 인권론에서 유래한 것이다.

북한의 『정치용어사전』은 ‘인권’을 “인민이 응당 가져야 할 정치적, 경제적, 문화적 및 사회적 제반권리를 말한다”고 정의하고 있다.<sup>6</sup> 그러

2. 제성호, “인권문제에 대한 북한의 태도,” 『국제법학논총』, 제39권 1호 (대한국제법학회, 1994), pp. 67~71.

3. 이원용, “북한인권문제의 현안과 정책적 대응방안,” 『사회과학논총』, 제3집 (관동대학교과학연구소, 2002), p. 4.

4. 장명봉, “법적 제도적 측면에서 본 북한인권,” 최성철 편, 『북한인권의 이해』 (서울: 북한인권개선운동본부, 1995), pp. 268~273.

5. 김창렬, “제국주의자들이 떠벌이고 있는 <인권옹호> 와 그 반동적 본질,” 『근로자』 (평양: 근로자사, 1990), p. 96.

나 이러한 명제는 의미상 각 개인의 권리주장을 정치적·법적으로 어떻게 규정하고 조정하느냐 하는 문제보다 사회적 협력을 어떻게 조직해 내느냐 하는 문제에 대한 관심을 반영한다고 할 수 있다. 즉 권리를 타인의 침해를 막는 장치로 보기보다는 조화로운 공동체적 삶을 보장하기 위한 장치로 이해하고, 권리와 의무를 반대개념으로 보지 않고 모든 사람이 권리를 가지려면 당연히 그것에 상응하는 대응 의무도 함께 이행해야 한다는 전제를 깔고 있다고 할 수 있다. 이러한 명제는 뒤에서 설명하게 될 북한의 ‘사회정치적 생명체론’과 ‘사회주의 대가정론’을 통해 조화로운 공동체적 삶을 위해 개인에게 부여하는 의무에서도 찾아볼 수 있다.

## 나. 중국

20세기 초 구미(歐美)국가들이 중국에 밀려들어 오는 과정에서 중국 지식인들은 개인의 권리에 대해 인식하기 시작하였다. 이는 중국이 이른바 ‘근대국가’라는 구미국가들과 부딪히는 과정에서 터득하게 된 결과였다고 할 수 있다. 당시 중국 지식인들은 국민 모두가 독립된 인격과 인권을 갖추어야 구미국가들처럼 근대국가 건설이 가능하다고 인식하였기에 개인의 권리에 대해 관심을 가졌던 것이다.

그러나 1949년 10월 중화인민공화국 수립 이후 인권에 대한 중국의 인식은 바뀌었다. 모택동(毛澤東)은 일찍이 “인민의 크고 작은 집단이 층층으로 결합하고 조직되어 이루어지는 것이 민주(民主)”라고 설명했으며, 집단개념으로 그 의미를 설명하였다.<sup>7</sup> 개인보다 집단인 사회전

6. 『정치용어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 718.

7. 毛澤東, 『民衆の大聯合』. 김창규, “인권개념의 중국적 수용과 변용,” 『민주주의와 인권』, 제8권 3호 (광주: 전남대학교 5·18연구소, 2008), p. 36 재인용.

체를 우선시하는 모택동의 이러한 관점은 중국 전래의 유교문화적인 특성도 지니고 있지만, 개인보다 집단의 권리를 우선시하는 마르크스 인권론과 더 강하게 연결되어 있다고 할 수 있다.

중국이 인식한 ‘민주’의 핵심으로써 인권인식은 집단적인 것이었으며, 여기서 개인의 인권인식은 집단에 우선할 수 없었다. 사회주의 체제를 선택하고 마르크스 인권론에 입각해서 인권을 인식한 중국에서 유교 문화의 영향은 개인의 권리로서 인권개념이 발전하기 어려운 문화적 환경으로 작용하였다. 실제로 중국의 전통에서도 ‘개인’의 개념이 개인의 권리를 희생하도록 강요하는 것이 아니라 집단과의 공존을 강조하는 것이라고 하였다.<sup>8</sup>

중국의 학자들도 인권문제는 사회와 경제의 발전을 통해 점진적으로 해결될 문제이며, 인권문제를 현재 상황과 분리하여 독립적으로 제기하는 것은 마르크스주의에 위배될 뿐 아니라, 특히 인권문제는 순수한 내정 문제이므로 다른 나라의 간섭은 부당하다고 주장하였다.<sup>9</sup> 더 나아가 인권 논의에서 국가의 발전을 위해서는 일정 정도 인권의 희생이 필요하며 경제문제의 해결이 인권문제보다 우선되어야 한다고 주장하였다. 개인의 자유는 사회의 안정과 질서를 위해 희생될 수 있는 것으로 보았다.<sup>10</sup>

중국의 인권인식도 마르크스 인권론과 문화상대주의에 뿌리를 두고 있다는 점에서 북한과 중국의 인권인식의 뿌리는 같다고 할 수 있다. 마르크스 인권론은 북한과 중국 등 사회주의 체제들이 개인의 인권보

---

8. 박기철, “세계화 시대의 중국 인권의 미래에 대한 담론,” 『중국학연구』, 제36집 (중국학연구회, 2006), p. 421.

9. 謝益顯, 『外交智慧與謀略:新中國外交理論和原則』, 정재남 역, 『신중국외교이론과 원칙』 (성남: 아세아문화사, 1995), pp. 216~232.

10. 박기철, “세계화 시대의 중국 인권의 미래에 대한 담론,” p. 420.

다 집단을 중시하고, 개인에 대한 국가의 보호를 강조하는 이론적 토대를 제공하였다고 할 수 있다.

그러나 1980년대부터 중국의 개혁개방이 심화되는 과정에서 북한과 중국의 인권상황과 인권정책은 차별성이 드러나기 시작했다. 특히 지도자들의 인권관련 언급에서 변화가 나타났던 것이다. 중국이 경제발전을 이루어 나가는 과정에서 등소평(鄧小平), 강택민(江澤民), 호금도(胡錦燾)의 인권 관련 발언 내용은 경제발전 정도에 따라 변화하였다. 인권인식 자체에 변화가 일어났기 때문일 것이다. 1991년부터 발간된 인권백서를 통해서도 중국정부의 공식적인 인권인식의 변화를 확인할 수 있다.

## 2. 문화상대주의와 유교문화

### 가. 북한

북한과 중국의 인권인식에는 서구 인권론에 대한 대항 논리로 제기된 문화상대주의의 입장이 강하게 반영되고 있다.

문화상대주의는 인권의 보편적 권리를 수용하면서 다른 한편으로 이를 문화적인 특수한 상황에 적합하도록 변경시켜야 한다고 주장한다. 문화상대주의는 보편주의가 인권의 보편성을 지향하면서, 그 인권의 내용에 있어서 문화적 편향성을 지니고 있다고 지적한다. 특히 개인주의를 바탕으로 하는 서구의 인권개념은 공동체를 중시하는 문화를 지니고 있는 비서구 국가들에게는 적용될 수 없다는 것이다. 왜냐하면 인권이라는 것이 사회로부터 독립된 요소로 존재하는 것이 아니라, 사회를 구성하는 여러 요소와 불가분의 관계를 이루고 있기 때문에 상호작용에 의해서 그 관계가 유지되기도 하고 변하기도 한다는 것이다.<sup>11</sup>

1
2
3
4
5
6
7
8
9

문화상대주의 이론가인 스벤슨(M. Svenson)은 문화상대주의와 인권의 관계를 다음과 같이 설명하였다. “인권 개념은 역사적 발전의 산물이다. 이는 특수한 사회적, 정치적, 경제적 상황, 그리고 특수한 역사, 문화, 특수한 국가의 가치와 연계되어 있다. 각기 다른 역사적 발전 단계는 각기 다른 인권에 대한 요구를 가진다. 누구도 한 가지의 기준만 가지고 모든 나라에 대해 인권의 기준과 모델을 강요해서는 안 된다”고 하였다.<sup>12</sup>

문화상대주의는 보편적 타당성을 주장하거나 요구하는 도덕적 규범으로서의 인권을 정당화하려는 모든 시도가 맥락의존적일 수밖에 없기 때문에, 문화적 특수성이나 이데올로기적 전제로부터 자유로울 수 없다고 주장한다.

그러므로 문화상대주의는 “어떤 초월적인 또는 초문화적인 권리나 이념은 존재하지 않으며 합의된 바도 없기 때문에, 국제인권을 실현시킨다는 미명하에 이루어지는 어떠한 인권이나 그로부터 연유하는 이념들 또한 다른 문화에 강요할 수 없다”고 주장한다.<sup>13</sup> 즉 보편적 인권의 이념을 문화적 맥락과 가치관을 달리하는 다른 국가들에 적용하는 것은 일종의 ‘도덕적 제국주의’이고, 문화의 다원주의를 부정하는 것이며, 역사적 전통과 문화들의 자율성을 인정하지 않는 것이라고 하였다.<sup>14</sup>

요컨대 문화상대주의는 도덕적 가치를 역사적으로나 문화적으로 보편적이지 않고 특수적이라고 주장한다. 비서구지역의 사람이 경험하고

---

11. 김중완, “인권론의 갈등,” 『국가전략』, 제7권 2호 (성남: 세종연구소, 2001), p. 142.

12. Svenson Marina, *Debating Human Rights in China: A Conceptual and Political History* (Rowman & Littlefield Publishers Inc, 2002), p. 285.

13. Henry Steiner & Philip Alston, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals* (Oxford: Oxford University, 1996), p. 194.

14. 임홍빈, “인권개념의 철학적 정당화와 문화다원주의,” 『철학연구』, 제54권 (서울: 철학연구학회, 2001), p. 333.

직면한 역사, 종교, 사회, 문화, 경제상황 등은 서구의 그것과 다르기 때문에 인권에 대한 시각과 개념도 기존의 서구적, 기독교적 인권개념과 다를 수밖에 없다는 것이다.<sup>15</sup>

북한은 이러한 문화상대주의적 입장을 받아드려, 각 문화의 다양성과 상이성을 인정하면서 각자 자신에 맞는 방식대로 보편적 인권을 해석하고 실행할 수 있는 권리를 존중하자고 주장한다. 그리고 사회에 따라 갈등 상황을 해결하는 방식이 다양할 수 있음을 인정해야 한다고 주장하였다. 또한 북한은 인권개념의 옳고 그름을 떠나 인권을 무기삼아 타문화를 비판하고 변화시키려고 하는 것은 또 다른 식민주의이며 획일적인 기준을 강요하는 것이라고 대응하였다.<sup>16</sup>

북한의 문화상대주의의 입장은 서구사회의 북한에 대한 인권문제 제기 대하여 주권침해라는 입장을 주장할 때 주로 반영된다. 각각의 상이한 문화를 지닌 국가에 대한 인권문제를 서구의 인권인식의 잣대로 문제를 제기하는 것은 주권침해라는 것이며, 북한은 서구사회의 인권문제 제기를 내정간섭이라 하였다.<sup>17</sup>

---

15. 그러나 문화상대주의도 인권을 무조건 반대하는 것은 아니다. 이들은 첫째, 서구식 보편성 개념이 이론적으로 정당하지 둘째, 그것을 타 문화권에 강요하는 것이 정당하지 셋째, 비서구권의 문화체계 안에서 서구식 인권을 수용할 여지가 있는지 넷째, 수용한다면 어떠한 형태로 수용할 것인지에 대해 이의를 제기한다. 그럼에도 불구하고, 문화상대주의의 입장은 결국 특정 국가의 인권문제에 대한 외부의 간여를 다른 정치적 목적이 개입된 것이거나 해당국의 인권개선에 도움이 되지 않는 간섭에 불과하다며 배격하는 논리의 중심을 이룬다. 임흥빈, “인권개념의 철학적 정당화와 문화다원주의,” p. 210.

16. “제국주의자들은 《인권심판관》으로 자처하면서 서방식인권을 국제사회의 《인권모델》로 《기준인권》으로 표방하며 다른 나라들에 서방식인권을 강요하고 있다. … 《인권문제》를 털거하며 정치, 경제, 외교, 군사적 압력을 가하고 있다. … 서방의 문화를 《인류문화의 본보기》, 《보편적문화》로 묘사하며 서방식문화생활방식을 세계문화생활의 기준으로 내혼들고 있다. … “서방식이 모든 것의 기준으로 될 수 없다.” 『로동신문』, 1997년 12월 17일.

17. “랭전이 종식된 후 국제사회에서는 여러 가지 심각하고 복잡한 문제들이 제기되고 있다. … 제국주의자들은 서방식을 국제생활의 모든 것을 재는 자막대기로 묘사하면서

1
2
3
4
5
6
7
8
9



## 나. 중국

중국도 이른바 ‘보편적인 인권’이라는 것은 서구 자본주의의 생산물이며, 중국의 인권은 다른 국가들과는 다르다고 주장하였다. 중국 국무원이 1991년 발표한 『중국적인권상황(中國的人權狀況)』의 서론에는 인권에 대한 중국의 정책과 입장을 밝히고 있다. 인권상황의 발전은 각국의 역사와 사회, 경제, 문화 등의 조건에 제약을 받는 역사적 발전과정임을 밝히고 한 국가의 주권 범위내의 문제임을 명시하고 있다.<sup>18</sup>

서구사회에 비해 경제발전이 늦어진 아시아의 인권개념은 상당수 아시아 지역 국가의 후발적 경제현실과 일부 국가의 사회주의 정치이념이 혼합된 특징을 갖고 있다. 물론 세계 각국의 상호의존 심화 및 정보통신의 발전에 따른 사회·문화적 동시성은 세계화와 상호의존성을 촉진시키고 있다. 그러므로 문화상대주의에 입각한 아시아의 지역적 인권개념 또한 한계를 가질 수도 있다.<sup>19</sup> 결국 아시아 국가들이 말하는 문화상대주의 입장은 인권을 상대적 측면에서 해석하면서, 국가마다 가지는 고유한 특성을 존중하여야 한다는 것으로 요약된다. 따라서 배타적 상대주의 입장에서 인권의 개별화가 가능하다고 보는 문화상대

---

그것에 맞지 않는 것에 대하여서는 노란딱지를 붙이고 제재와 압력을 가하며 강권을 휘두르고 있다. … 제국주의자들이 국제적 기준으로 내세우면서 다른 나라들에 대한 간섭과 압력의 수단으로 리용하고 있는 또 하나의 방식은 《인권》이다.” 임흥빈, “인권개념의 철학적 정당화와 문화다원주의,” 『로동신문』, 1997년 12월 17일.

18. 《中國的人權狀況-1991》, pp. 1~2, <<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/1991/200905/t308017.htm>>.

19. 세계화의 비판론자들은 세계화가 초국가적 기업의 불안정한 활동, 구조조정 정책에 대한 파괴적인 충격, 왜곡된 자본의 흐름, 사회적 복지의 붕괴, 환경파괴, 난민문제, 그리고 국제적 인신매매를 인권에 대한 위협으로 간주한다. Michael Goodhart, “Origins and Universality in the Human Rights Debates: Cultural Essentialism and the Challenge of Globalization,” *Human Rights Quarterly*, Vol. 25 (2003), pp. 935~936.

주의에 입각한 인권인식은 서구적 가치인 인권의 보편성에 비중을 두지 않는다. 이러한 관점에서 개인의 자유와 권리에 앞서, 전체 또는 집단의 생존문제를 해결하는 일이 더 중요하기 때문에 시민적, 정치적 권리는 유보될 수 있다는 논리도 가능해지는 것이다.<sup>20</sup>

이는 중국이 국제사회의 인권문제 제기예 대한 반론으로 제시하는 생존권 해결이 바로 인권문제 해결이라는 주장과 연결된다. 중국과 비교하여 북한은 북한주민의 생존권이 바로 인권이라는 반론은 제시하고 있지 않다. 이는 개혁개방 노선을 천명한 중국과 개혁과 개방을 거부하는 북한의 체제 차이에서 발견되는 문제라고 할 수 있다.

북한인권인식에 담겨 있는 문화상대주의 입장 중 북한체제의 특수성을 반영하는 것으로써, 유교문화의 영향을 들 수 있다. 북한에서는 ‘삶의 권리’를 이렇게 설명하고 있다.

인간에게는 그 누구에게나 양보할 수 없고 빼앗길 수 없는 생존의 권리, 삶의 권리가 있다. 그것은 인간으로서, 혁명하는 인민으로서 가질 수 있는 가장 값높은 삶의 권리를 다름 아닌 자기당과 수령을 받드는 충성과 효성에서 찾고 그 충성의 권리를 마음껏 행사해가는 우리 인민의 비길 데 없이 고결한 품모와 특출한 인생관이다. … 충성의 권리는 혁명의 령도자를 받들어 온 사회가 불패의 혼연일체, 하나의 대가정을 이 이 위대한 시대의 존엄 있는 권리고 사람마다 충성과 효성으로 자기의 가치와 존엄을 빛 내이고 사회정치적 생명체의 위력을 떨쳐가는 이 가장 값높은 시대의 권리이다. 충성의 권리는 수령관을 인생관으로, 충실성을 제일생명으로 간직한 우리 인민의 가장 값 높은 권리이다. 당과 수령에 대한 충실성은 사회와 집단, 조국과 인민에 대한 충실성의 최고표현이다.<sup>21</sup>

1
2
3
4
5
6
7
8
9

20. 정연식, “아시아적 인권과 통문명적 인권,” 『21세기 정치학회보』, 제10집 2호 (21세기 정치학회, 2000), p. 252.

21. “삶의 권리,” 『로동신문』, 1995년 4월 5일.

유교적 덕목인 충성과 효성이 북한에서는 인권 중 생존권을 담보하기 위해 강조되는 덕목이 되었다. 삶의 권리는 사회정치적 생명체의 위력을 떨쳐 나가기 위해 필요한 권리로써, 북한주민의 권리보장은 수령의 시혜로서 가능하다고 강조되고 있다. 즉 주민들에게 당과 수령에 대한 충성과 효성을 요구하면서 국가와 전체 인민을 위한 개인의 의무가 곧 권리라는 것이 북한인권인식의 중요한 축을 이루고 있으며, 이는 유교문화에 뿌리를 두고 있다고 할 수 있다.

중국 인권인식의 중심은 전통적인 유교문화와 사회주의 요소가 포함되어 있다는 점이다. 특히 중국의 유교적 특성은 전통적인 도덕적 집단주의로 ‘민주’를 인식하는 경향으로 나타났다. 유교의 기본 지향은 개체를 초월하여 공동의 우주 혹은 사회 전체를 대상으로 삼았다. 즉 전통적인 중국의 정치문화 아래에서 인권은 도덕적으로 규정된 집합적 행위규범이라는 보다 큰 전체의 부분으로 인식되었다.<sup>22</sup>

문화상대주의 입장에서 유교의 영향은 북한과 중국에 다른 성격으로 나타났다. 부분보다 전체를 중시하는 특성은 중국에서는 개인의 권리보다 집단의 생존권을 강조하는 것으로 나타났다. 반면 북한은 수령에 대한 충과 효를 강조하고, 사회주의 대가정 안에서 개인의 권리가 무시되고, 사회정치적 생명체론을 통해 개인보다 인민대중이 강조되는 것으로 나타났다. 그러나 문화상대주의 입장에서 서구의 인권 잣대로 인권문제를 제기하는 것에 대해 내정간섭이라고 반발하는 것은 북한과 중국이 같다고 할 수 있다.

---

<sup>22</sup> 김수진, “미국의 대중국 인권문제 개입에 대한 미국의 반응과 대응방식,” (서강대학교 공공정책대학원 석사학위논문, 1998), p. 11.

### Ⅲ. 인권인식의 정치적·역사적 토대

#### 1. 북한의 국내정치 상황과 정치문화

##### 가. 주체사상과 혁명적 수령관

북한에는 초기 사회주의 체제 모델이었던 소련이나 중국과 달리 개인숭배와 혈통적 권력세습을 당연시하면서 ‘수령-당-인민대중’을 하나로 보는 특유의 정치문화가 자리 잡고 있다. 중국도 모택동 시대에는 개인숭배가 강요되었고, 개인숭배를 당연시하는 정치문화가 자리 잡아가고 있었다. 그러나 모택동 사후 덩소핑이 개방개혁을 추진한 1980년대 이후에는 적어도 개인숭배가 요구되지 않았으며, 개인숭배를 정당화하기 위한 이론체계도 개발할 필요가 없었다. 이러한 정치문화 차이는 오늘날 북한과 중국의 인권상황에 적지 않은 영향을 주고 있다. 바꾸어 말해서 오늘날 북한과 중국의 인권상황에서 차이가 나는 원인의 하나로 정치문화의 차이를 들 수 있다는 것이다.

북한의 정치문화는 여타 사회주의 국가와 비교해도 특이하게 형성되었다고 할 수 있다. 이는 강력한 1인 지배체제 확립 및 혈통적 권력 세습과 관련이 있다고 할 수 있다. 이에 비하여 중국에서는 모택동이 숭배의 대상으로 교육되었던 ‘문화대혁명’(1966~1976) 기간 중에도 모택동은 권력 측면에서 상대적 우위에 있었을 뿐, 1960년대 중반 이후 북한의 김일성처럼 절대적 우위에 있지 못하였다. 모택동 사후 덩소핑의 권력 우위도 상대적인 것에 불과했다. 과거 혁명 동지들이 경쟁자로서 당 중앙 정치국과 군사위원회에 포진해 있으면서 덩소핑을 견제하는 가운데 덩소핑은 그들과 타협하면서 중국의 개혁개방을 이끌었다.

중국과는 다른 북한의 정치적 여건 때문에 가능했던 김일성의 절대

1
2
3
4
5
6
7
8
9

적 권력 우위 현상은 그를 ‘수령’으로 호칭하게 만드는 기반이 되었고, 이를 정당화하고 신념화하기 위한 이론체계로써 ‘주체사상’과 ‘혁명적 수령관’을 필요로 하게 만들었다. 그리고 북한은 ‘주체사상’과 ‘혁명적 수령관’을 신념화시키기 위한 이론체계로써 ‘사회정치적 생명체론’과 ‘사회주의 대가정론’을 개발하였다.<sup>23</sup>

주체사상은 소련으로부터 수입된 공산주의의 북한 내 이식과 정착, 김일성 우상화를 위한 각종 사상교양 사업 전개에 일환으로 1950년대 말 60년대 초 형성되었다. 1950년대 중·후반 탈스탈린화(De-Stalinization)에 따른 국제공산주의 운동의 변화과정에서 김일성 개인의 권력기반을 확립하기 위한 이데올로기로써 주체사상이 이론화, 체계화되기 시작하였다. 1970년 11월 제5차 조선노동당대회 이후 10년 만인 1980년 10월 10일~14일에 개최된 제6차 조선노동당대회에서, 북한은 당규약을 개정하면서 “조선로동당은 오직 위대한 수령 김일성 동지의 주체사상, 혁명사상에 의해 지도된다”고 규정하였다. 그 이전 당규약에 명시되어 있던 ‘맑스-레닌주의의 창조적 적용’이라는 주체사상 관련 수식어마저 삭제함으로써 오직 김일성의 ‘주체사상’만을 공식 이데올로기로 규정하였다. 1980년 제6차 조선노동당대회에서 당규약에 명시된 이 조항은 그 이후 지금까지 수정된 적이 없다.<sup>24</sup>

북한은 1992년 4월 헌법을 개정하면서 1972년 개정 헌법에서 규정했던 ‘맑스-레닌주의를 우리나라 현실에 창조적으로 적용한 주체사상’이라는 표현을 삭제하고, 그 대신 “조선민주주의인민공화국은 사람 중

---

23. 이 논문의 목적이 북한 정치문화 그 자체에 대한 분석이나 서술에 있지 않고 북한인권론의 특성과 그러한 특성의 원인 분석에 있기 때문에, 북한 정치문화 관련 이론에 대해서는 개략적인 소개에 그치고자 한다.

24. 『조선로동당대회자료집』, 제4집 (국토통일원, 1988), p. 133.

심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다(제3조)”고 명시하였다. 1980년 10월 제6차 조선노동당대회에서 개정된 조선노동당규약에 이어 헌법에서도 ‘맑스-레닌주의’를 삭제해 버린 것이다. 이 내용은 2009년 4월 제9차로 개정된 헌법에서 ‘주체사상, 선군사상’으로 변경되었다.<sup>25</sup> 이는 북한에서는 ‘맑스-레닌주의’가 더 이상 공식 이데올로기가 아니고 주체사상과 선군사상만이 북한사회를 지배하는 공식 이데올로기로 자리매김하였다는 것을 의미하였다. 이는 아직도 ‘마르크스-레닌주의와 모택동 사상’을 공식 이데올로기로 삼고 있는 오늘날의 중국과는 크게 다른 점이라 할 수 있다.

북한에서 조선노동당과 국가 활동의 유일적 지도지침이 된 주체사상은 노동당과 국가의 모든 분야에서 정책결정의 준거 틀이 되며, 북한 주민들의 행동과 사고방식에 이르기까지 전일적인 규정력을 행사하고 있다. 따라서 주체사상은 북한주민들의 삶과 행위양식, 규범과 도덕, 국가관과 사회제도 등 북한 사회주의체제의 현실을 총체적으로 반영하고 있는 이론적 집합체이다.

마르크스-레닌주의나 모택동 사상에서는 역사의 주체를 프롤레타리아나 노동자·농민으로 규정하는데 반해, 북한의 주체사상은 역사의 주체를 인민대중으로 규정한다. 사회역사의 주체가 인민대중이라는 것은 인민대중이 사회역사적 운동을 일으키고 추진해 나가는 담당자일 뿐 아니라 자연개조와 사회개조의 결정적 요인도 바로 인민대중이라는 것을 의미한다. 이에 대해 김정일은 “사회적 운동의 주체는 인민대중

<sup>25</sup> “조선민주주의인민공화국은 사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상, 선군사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다,” 『조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법』, 제1장 제3조.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

입니다. 인민대중을 떠나서는 사회적 운동 그 자체가 있을 수 없으며 역사의 발전에 대해서도 말할 수 없습니다”라고 언급하였다.<sup>26</sup>

북한이 인민대중을 사회역사 운동의 주체로 규정하면서, 주체사상의 철학원리에서 세계의 주인으로 규정되던 ‘사람’이 사회역사 원리에서는 사회역사적 집단인 ‘인민대중’으로 구체화되기 시작하였다. 인민대중은 사회역사 원리에서 “혁명과 건설의 주인이며 자연을 개조하고 사회를 발전시키는 결정적 요인”으로 규정되고 있는 것이다.<sup>27</sup> 이런 경로로 ‘사람’보다 ‘인민대중’이 강조됨으로써 북한사회는 집단주의 사회가 될 수밖에 없으며, ‘인민대중’ 중심으로 모든 것을 설명함으로써 북한에서 ‘사람’, 즉 개인의 권리를 의미하는 인권개념이 설 자리가 없어졌다고 할 수 있다.

북한에서 말하는 ‘인민대중’은 마르크스주의 인권론에서의 집단과 같은 의미를 가지며, 마르크스가 인권을 개인에 관한 것이 아니라 집단에 관한 것으로 보았던 점과 같은 의미이다. 북한의 경우도 개인보다 인민대중을 사회발전의 결정적 요인으로 규정함으로써 개인의 권리보다 인민대중의 권리가 우선하고 있는 것이다.

타 사회주의 국가와 차별화되는 북한 정치문화의 특성은 이러한 경로로 신격화된 ‘아버지 수령’에 대한 충실성을 인민대중에게 강조하고 있는 ‘혁명적 수령관’에서 찾을 수 있다. 주체사상의 체제유지 기능에서 중심을 이루는 것이 ‘수령을 중심으로 한 일심단결’이다. 북한에서는 ‘혁명적 수령관’을 매개로 하여 수령에 대한 주민들의 절대적 충성이 요구되며, 생존 그 자체를 위해서 수령에 대한 충성이 절대적으로 필요하다고 강조되고 있다.

---

26. 김정일, 『주체사상에 대하여』 (평양: 조선로동당출판사, 1991), p. 24.

27. 위의 책, p. 24.

## 나. 사회정치적 생명체론과 사회주의 대가정론

마르크스 인권론은 개인보다 집단을 우선시하고, 개인의 인권은 국가를 떠나서 생각할 수 없으며, 개인의 생명활동과 자아실현을 위한 필요 충족은 그 자신에게는 권리로 규정되지만, 곧바로 다른 사회구성원의 생명활동과 자아실현을 위한 의무라는 논리를 전개하였다. 이러한 명제는 북한의 사회정치적 생명체론과 사회주의 대가정론의 논리로 연결된다.

주체사상과 혁명적 수령관이 집단주의 안에서 발견되기 위해서는 정치사회화의 논리가 필요한데, 북한에서는 사회정치적 생명체론과 사회주의 대가정론이 그러한 역할을 하고 있다. 북한체제의 특성인 집단주의는 북한주민의 생활에 작용되는 기본 원칙이며 논리인데, 북한의 집단주의는 소련과 중국의 집단주의와 차별화되는 특성을 갖고 있다. ‘하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여’라는 구호는 “모든 개별적인 사람들이 언제나 집단의 공동의 요구와 이익을 앞세우며 이를 위하여 자신의 모든 것을 다 바쳐 투쟁하는 것을 기본내용”으로 하고 있다. “전체로서의 집단이 그것을 이루고 있는 모든 개별적 사람들의 이익을 보장해주며 그것을 옹호하며 투쟁하는 것을 중요 내용”으로 한다.<sup>28</sup>

이 같은 집단주의에 대한 강조는 북한사회에서만 나타나는 특수한 모습이라기보다 구(舊) 사회주의권 국가에서 공통적으로 나타났던 모습이기도 하다. 그러나 사회정치적 생명체론이 ‘수령론’을 정당화하고, 김일성의 유일지배체제를 확고히 하였다는 점에서 북한의 집단주의는 중국을 포함한 타 사회주의 국가의 집단주의와 성격을 달리한다고 할 수 있다.

<sup>28</sup> 전형탁, “온 사회를 하나의 사회정치적 생명체로 결속시키는데서 도덕이 노는 역할,” 『철학연구』, 제4호 (1992), p. 35.



1980년대 중반 이후 대내외적인 환경 변화는 북한당국으로 하여금 대중을 사상적으로 동원할 수 있는 이데올로기를 개발하도록 요구하였다. 1980년대 중반은 김정일이 공식 후계자로 지목된 이후 ‘후계수령’으로서의 위치를 공고히 하였던 시기였다. 밖으로는 사회주의 국가들이 개혁·개방으로 점차 변화하기 시작한 시기이기도 하였다. 1994년 7월 김일성 사망 후 후계체제로 이어지는 과정에서, 자연재해와 그로 인한 경제난으로 인하여 1990년대는 후계체제의 불안정성이 증대된 시점이었다. 이러한 대내외 상황은 북한사회가 사회정치적 생명체로 단결할 필요성을 증대시켰다고 할 수 있다.

사회정치적 생명체론은 수령-당-인민대중을 하나의 운명공동체로 묶어냄으로써 북한체제가 당면한 문제를 사회주의 대가정을 이루고 있는 ‘우리 모두’의 문제로 변환시켰다. 1990년대 당시의 경제난 등 제반 문제는 수령지도의 오류로 인한 것이 아니며 ‘우리 모두의 책임’이라는 담론을 함축하고 있었다. 이러한 맥락에서 사회정치적 생명체론은 운명공동체를 구실로 수령지도의 오류 문제가 제기될 수 있는 여지를 봉쇄하였다. 사회정치적 생명체론의 등장은 이론적으로 북한사회에서 아래로부터의 인권상황 개선 요구가 나오기 어려운 이유를 설명해 준다고 할 수 있다.<sup>29</sup>

북한은 주민의 먹고사는 문제 해결을 새로운 이데올로기로 승격시켜 주민들에게 집단에 대한 의무를 강요한 반면, 중국은 인민의 먹고사는 생존권의 문제를 개혁·개방노선을 선택함으로써 해결하려 했다는 점에서 차이를 보이고 있다. 생존권에 대한 국제사회의 문제제기에 대해서 북한과 중국은 각기 다른 대응을 함으로써 이후 인권정책에 있어

---

<sup>29</sup> 이종석, 『조선로동당연구: 지도사상과 구조변화를 중심으로』 (서울: 역사비평사, 1995), pp. 88~89.

서도 차이를 보이기 시작했다고 할 수 있다.

북한의 집단주의적 인권 논리는 사회주의 대가정론에서 완결된다고 할 수 있다. 집단주의적 정치문화와 유교적 전통의 가부장적 정치문화가 결합되어 형성된 ‘대가정’을 확대하여 ‘사회주의 대가정’이라는 개념을 등장시켰다.<sup>30</sup> 유교적인 가족과 가정 개념을 체제운용의 논리로 승화시킴으로써, 북한의 집단주의는 유교적인 특성을 지닌 집단주의로 규정할 수 있게 되었다. 사회주의 대가정론은 수령의 사랑과 믿음에 대한 대중의 충성(忠誠)과 효성(孝誠)을 요구한다. 이는 봉건시대의 사회윤리개념인 충과 효가 변형된 형태로 오늘날 북한사회에 부활하여 북한의 체제운용 논리로 작동하고 있는 것이다. 충(忠)은 북한이라는 공동체에서 수령에 대한 대중의 당위적 태도, 최고지도자와 대중 간의 관계의 공식적 표현으로 부활되었으며, 효(孝)는 사회정치적 생명을 매개로 형성된 수령과 대중의 ‘혈연적 관계’에 기초해서 재탄생되었다.<sup>31</sup> 사회주의 대가정론은 주체사상의 요소와 유교적 요소가 결합되어 인민대중에게 교육되었다.

북한 체제운용의 근간을 이루는 주체사상, 혁명적 수령관, 사회정치적 생명체론, 사회주의 대가정은 북한체제의 특성을 가장 잘 나타내는 개념들이다. 정권수립 초기 북한은 마르크스-레닌주의를 지도이념으로 삼았지만, 이제는 김일성-김정일-김정은 3대의 지도체제로 운용되는 국가가 되었다. 북한체제를 운용하는 이데올로기로 확립된 여러 가

30. 북한이 가정이라는 개념을 사용한 것은 1970년대로 거슬러 올라간다. 김일성이 1978년 9월 정권창건 30주년에 즈음해 행한 한 보고에서 “전체 인민이 주체사상에 기초하여 한마음 한뜻으로 굳게 뭉쳐 있으며 온 사회가 서로 돕고 이끌면서 화목하게 사는 혁명적 대가정으로 전변되었다”고 말했다. 김일성, “주체사상의 가치를 높이 들고 사회주의건설을 더욱 다그치자,” 『주체사상에 대하여』 (평양: 조선로동당출판사, 1991), p. 94.

31. 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2001), pp. 244~247.

지 이론들은 북한주민들에게 주입됨으로써 북한의 인권인식과 인권상황, 인권정책에도 반영되고 있다.

김일성은 국제사회의 대북 인권문제 제기에 대하여 자주성의 침해라고 규정하면서 북한에는 ‘우리식 인권’이 있다고 누차 주장하였다. 북한이 자주성·자주권과 ‘우리식 인권’ 논리로 대응한 것은 북한의 인권인식에서 문화상대주의보다 주체사상이 더 큰 비중을 차지하고 있다는 증거라고 할 수 있다. 혁명적 수령관을 통해 북한주민들은 개인의 권리보다 집단과 수령에 대한 의무를 먼저 요구받고 있다. 집단뿐 아니라 수령에 대한 의리와 동지애가 강조됨으로써 개인의 인권은 이 들보다 차순위에 머무르는 권리가 된다. 사회정치적 생명체론과 사회주의 대가정론을 통해 북한사회의 집단주의성이 심화됨으로써 개인의 인권 개념은 설 자리가 없어지게 된다. 또한 북한에서는 다시 충, 효 등 유교적 개념을 통해 공동체 안에서의 개인의 역할과 의무를 강조하고 있다. 특히 수령과 인민대중 사이의 ‘혈연’을 강조함으로써 북한의 집단주의는 여타의 집단주의와 차원을 달리하게 된다. 수령 중심의 정치문화 속에서는 개인보다 집단이 절대 우선하기 때문에 인권 같은 개인의 권리는 집단의 의무 속에 묻혀버리게 된다.

## 2. 중국 인권인식의 역사적 변천과정

### 가. 신문화 운동과 사회주의 수용

중국에서는 20세기 초 신문화운동과 함께 자유주의적 인권개념이 등장하였으며, 근대적인 인권사상은 천부인권설에서 시작되었다.<sup>32</sup> 청

---

<sup>32</sup> 김창규, “인권개념의 중국적 수용과 변용,” pp. 31~32.

(淸)나라 말기 변법자강(變法自疆)운동의 지도자인 강유위(康有爲)는 『대동서(大同書)』에서 ‘인권’이라는 단어를 자주 사용하였다. 여기서 강유위는 “등급을 나누는 것은 평등의 뜻을 해치는 일이며 백성들의 능력을 손상시키는 일이니, 이를 마땅히 없애 버림으로써 태평(太平)에 이를 수 있다”고 하였다. 강유위는 남녀가 모두 평등하고 독립할 수 있게 하는 것이 곧 하늘이 준 권리(天賦人權)라고 하였다.<sup>33</sup> 이를 계기로 19세기 말 20세기 초 중국 지식인들 사이에서 인권 인식은 천부인권설에 입각하여 인간이면 평등한 권리를 갖고 있다는 인식으로 발전되었다. 19세기 말 20세기 초 중국에서도 인권사상의 발전은 민주사상의 발전과 그 궤적을 같이 하였던 것이다.

서구문화의 영향을 받으면서 지식인들 사이에서 전통적인 인식이 변화하기 시작하였다. 신문화운동의 지도자이자 중국공산당 창당(1921.7) 주역이었던 진독수(陳獨秀)는 개인주의에 입각한 인권관념을 제시하였다. 법률 앞에 개인은 평등하며, 개인의 자유와 권리는 모든 헌장에 보장되어 국법으로도 빼앗을 수 없는 것이며, 이것이 진정한 인권이라고 하였다. 더불어 인권은 인간이라면 누구나 이를 누리는데 있어 차별이 없어야 하며, 바로 이것이 순수한 개인주의 정신이라고 하였다.<sup>34</sup>

개인주의의 결핍은 인권의 낙후와 직결되는 문제라고 생각한 진독수는 중국의 가족주의는 개인의 권리를 인정하지 않는다고 보았다. 유교 사회인 중국은 효와 충을 강조함으로써 개인의 독립적인 인격을 인

33. 강유위 저, 이성애 역, 『대동서』 (서울: 민음사, 1991), p. 264; 김창규, “인권개념의 중국적 수용과 변용,” p. 41 재인용.

34. 『東西民族根本思想之差異』, 『青年雜誌』 1-4 (1915년 12월 15일); 『著作選』, p. 164; 김창규, “인권개념의 중국적 수용과 변용,” p. 42 재인용.

정하지 않으며, 개인의 법률상 평등한 권리를 박탈함으로써 개인의 생산력 저해를 낳는다고 하였다. 따라서 가족본위주의를 개인본위주의로 바꾸어야 한다고 주장하였다.<sup>35</sup>

이후 사회주의로 경도된 진독수는 “인권설의 흥취와 기계·자본의 사용이 확대되어 피해는 날로 심화되었다. 정치의 불평등은 사회의 불평등으로, 군주와 귀족의 압제는 자본가의 압제로 일변하였다. 이러한 점이 근대문명의 결점인데, 이러한 불평등과 압제를 제거하기 위해서 정치혁명이 필요하다. 이러한 이유로 사회혁명을 모색하고자 하는데 이것이 바로 사회주의다”라고 하였다.<sup>36</sup> 이는 마르크스 인권론에서 주장하는 민간영역에서 인간의 권리를 보장한다고 하는 것은 진정한 인간해방이 아니라 오히려 인간해방에 방해가 된다는 것과, “권리는 사회의 경제구조보다 결코 높은 곳에 있을 수 없다”<sup>37</sup> 경제적 토대를 도외시한 채 인권만 주장하면 할수록 인간해방에서 멀어진다는 경고와 같은 맥락이다. 인권이 오히려 인간해방을 막는다고 생각하였으며, 계급해방을 이룬 사회주의 사회가 인간해방을 이룬 진정한 사회라고 하였다.

20세기초 신문화운동 시기 등장한 인권개념은 천부인권과 마르크스 인권론 등이 혼재되었으나, 중국에 사회주의 정권이 수립되면서는 중국의 인권인식은 점점 개인보다 집단과 전체와의 조화가 중요하다는 쪽으로 기울기 시작하였다. 즉 “전체가 온전하여야만 개인이나 부분

---

35. 東西民族根本思想之差異, 『青年雜誌』 1-4 (1915년 12월 15일), 『著作選』, pp. 164~167; 김창규, “인권개념의 중국적 수용과 변용,” p. 43 재인용.

36. 東西民族根本思想之差異, 『青年雜誌』 1-4 (1915년 12월 15일), 『著作選』, p. 136; 김창규, “인권개념의 중국적 수용과 변용,” p. 50 재인용.

37. Karl Marx, David McLellan (ed.) *Karl Marx: Selected Writings* (Oxford: Oxford University Press, 1977), p. 569.

역시 온존할 수 있다”는<sup>38</sup> 마르크스적 관점이 중국을 지배하게 된 것이다. 집단에 묻힌 개인의 권리라는 중국의 전통적인 유교 사상과 집단의 권리가 개인보다 우선한다는 마르크스 인권론은 중국의 인권인식의 중심을 이루게 되었다. 중국은 일찍이 인권의 경제적, 역사적, 계급적, 발전적, 권리와 의무의 측면에서 인권을 인식하였다고 할 수 있다.

### 나. 개혁개방과 생존권 문제

중화인민공화국이 수립된 이후 지도자들의 인권 관련 언급은 당대의 인권인식 변화에 중요한 의미를 갖고 있다. 모택동은 1957년 인권과 관련하여 중국인의 ‘공민권’(公民權)을 처음 언급하였다.<sup>39</sup> 이후 개혁개방노선이 표명되기 전까지 중국 국민의 권리에 대한 언급은 찾아보기 어려웠다.

그러나 중국이 1978년 12월 중국공산당 11기 3중 전회를 통해 개혁개방노선을 천명하고 사회주의 시장경제를 시작한 후인 1980년대 중반 등소평은 인권에 대해서 매우 의미있는 발언을 했다. “인권이란 무엇인가? 우선 얼마나 많은 이들의 인권인가 하는 물음을 던져야 한다. 소수의 인권인가? 아니면 다수의 인권인가? 전국 인민의 인권인가? 서구에서 말하는 인권과 우리가 생각하는 인권은 본질적으로 다르며 이를 바라보는 관점도 틀리다”라고<sup>40</sup> 지적하면서 중국의 인권이 서구의 인권과 다르다는 점을 강조하였다.

등소평은 당시 12억에 달하는 중국 인민의 의식주를 우선적으로 해

38. 김창규, 『20세기 초 중국의 민주정치론 연구』 (서울: 경인문화사, 2004), p. 178.

39. 毛澤東, ‘所爲有公民權, 在政治方面, 就是說有自由和民主的權利 …’ <關於正確處理人民內部矛盾的問題>, 1957年 2月 27日.

40. 鄧小平, 『鄧小平文選』, 第三卷 (北京: 人民出版社, 1993), p. 125.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

결하고, 중국인의 생존권(生存權)을 보장하는 것이 중국적 특색을 지닌 사회주의 중국의 인권이라 생각하였다. 생존권이야말로 중국 인권의 핵심이었다. 생존권의 강조는 중국의 역사로부터 비롯되며, 근대 서구 제국주의의 침탈을 겪어 온 중국으로서는 생존권을 지키는 것이 가장 우선이었다.

중국 인권인식에 가장 큰 변화를 가져 온 천안문사건 이전, 중국 인권인식의 특징과 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 중국이 인식한 민주의 핵심으로서 인권인식은 집단적이며, 개인의 인권인식은 집단보다 우선할 수 없다. 고유한 사상인 유교의 효와 충이 강조됨으로써 개인의 독립적인 인격보다 집단의 권리가 우선하였다.

둘째, 마르크스 인권론의 계급성과 더불어 계급해방을 이룬 사회주의 사회가 인간해방을 이룬 진정한 사회이며, 노동자의 착취를 전제로 하여 이루어지는 자본주의 사회가 말하는 인권이란 사회적 부정을 낳는 모순된 인권관이다. 인권은 이 계급성을 논의하지 않고는 성립할 수 없다.

셋째, 중국사회가 인식하는 인권에서 가장 주요한 것은 생존권이다. 중국인의 생존권을 보장하는 것이 중국적 특색을 지닌 사회주의 체제 중국의 인권이다. 중국 인민의 먹고사는 문제 해결이 인권을 보장하는 가장 중요한 핵심이라는 것이 중국 정치 지도자들의 지배적인 생각이었다. 개인보다 집단이 우선한 사회주의 체제를 유지하면서 먹고사는 문제를 해결하는 것이 인권을 보장하는 것이라고 생각하였다. 개혁개방노선을 시작한지 10여 년이 지난 후에도 생존권 문제가 중국 인권인식의 중심이 되고 있었다.<sup>41</sup>

중국정부와 이를 이론적으로 뒷받침하는 학자들은 인권 논의에서

국가발전을 위해서는 인권의 희생이 필요하며, 경제문제의 해결이 인권문제보다 우선 되어야 하고, 개개인의 자유는 전체사회의 안정과 질서를 위해 희생될 수 있다고 강조하였다.<sup>42</sup>

중국인은 일반적으로 이념이나 계급보다 실제적인 생활을 중시한다. 먹는 문제까지 포함된 생존권이야말로 중국인권의 핵심이며, 서구의 인권인식과 마르크스의 인권론과도 차별되는 중국 인권인식의 핵심이다. 중국이 개혁개방정책을 실시한 이유도 중국인민의 생존권을 보장하는데 있었으며, 경제발전을 이루어 나가는 과정에서 생존권과 발전권은 계속 강조되었다. 서구의 인권문제 제기에도 중국은 경제발전 없이 인권논의는 있을 수 없으며, 문화와 경제발전 정도에 따라 인권이 다르다는 주장을 하였다.

## IV. 인권정책

### 1. 북한: 정체·답보

냉전시기 사회주의 국가들은 마르크스 인권론에 입각하여 인간의 해방이 이루어지는 진정한 사회는 사회주의 체제라고 주장하면서, 자본가 계급이 생산수단을 독점하는 자본주의 사회 내에는 개인의 권리는 부르주아적 환상에 불과하다고 비판하였다. 생존과 안전이라는 인간의 기본적 수요를 충족시켜주는 사회주의 체제에서 진정한 인권이 보장된다고 주장하였다.

냉전시기 사회주의 인권론에 자부심을 갖고 있었던 북한은 이러한

41. 江澤民, “姜澤民在會見美國前總統吉米·卡特一行時的談話,” 1991年 4月 14日.

42. 박기철, “세계화 시대의 중국 인권의 미래에 대한 담론,” 『중국학연구』, 제36집 (중국학연구회, 2006), p. 420.

1
2
3
4
5
6
7
8
9



영향 하에, 남한보다 인권문제에 관한 한 상대적인 자신감을 갖고 있었던 것으로 보인다. 또한 주체사상의 입장에서 볼 때 정치·경제적으로 미국의 영향을 많이 받고 있는 남한에 비해 인권 차원에서도 상대적 우월감을 갖고 있었던 것으로 보인다. 이 같은 인식이 있었기에 북한은 국제인권레짐에 남한보다 적극적으로 참여할 수 있었고, ‘국제인권규약’에도 가입하는 등의 수용과 협조의 자세를 취했다고 할 수 있다. 물론 이처럼 적극적으로 대응함으로써 인권문제에 관한 한 북한에는 ‘문제가 없는 듯’이 보이려 했다고도 할 수 있다. 실제로 이 시기는 북한 스스로 북한에는 인권문제가 없다고 주장하던 때이었다. 그러나 이러한 일들은 현실적으로 북한의 열악한 인권상황이 외부세계에 드러나지 않았기에 가능한 일이었다고 보아야 할 것이다.

남북대치 상황에서 일찍이 북한은 1981년 9월 14일 국제인권규약 A규약과 B규약에 동시에 가입하는 적극성을 보였다. 남한은 이보다 늦은 1990년에 3개의 규약에 가입하였다. 국제인권규약에 남한보다 먼저 가입한 사실은 북한이 국제사회의 인권활동에 대해 전혀 무관심하지 않음을 보여주는 것이었다. 이는 국제사회에서의 이미지 제고와 남한과 비교해서 자신의 체제 우월성을 나타내려는 일종의 전략적 대응이었다고 할 수 있다. 또한 남한보다 인권문제에 있어서 좀 더 자유로울 수 있다는 자신감의 표현이라고도 할 수 있다.

1990년대 초까지 북한의 적극적인 국제인권레짐 활동과 참여에도 불구하고, 1990년대 중반 발생한 북한의 심각한 경제위기는 북한인권 문제의 심각성을 국제사회에 알리는 계기가 되었다. 1995년 만성적 식량부족과 극심한 자연재해 때문에 식량위기가 극대화되자, 북한의 유엔대표부는 유엔인도지원국(UNDHA)에 긴급 식량지원을 요청하였다. 북한의 긴급 식량지원 요청으로 시작된 국제사회의 대북지원은 폐쇄

된 북한사회의 인권상황을 대외적으로 알리는 계기가 되었다. 식량난으로 인한 탈북자의 증대, 국제지원단체들의 북한 방문으로 북한의 인권참상이 전해지자, 국제사회는 북한인권에 대해 관심과 우려를 나타내기 시작하였다. 그동안 감춰져 있던 북한인권참상이 국제지원단체와 탈북자들에 의해 국제사회에 공개됨으로써 북한인권문제에 대한 국제사회의 논의는 더욱 가속화되었다. 각국의 대북정책에 있어 정치, 군사적인 사안과 함께 인권문제가 새로운 이슈로 등장하였다.

그 이후 북한주민의 식량권과 생존권은 북한 혼자서는 해결할 수 없는 문제라는 인식과 함께 북한주민의 인권상황 개선은 국제사회의 개입과 협력을 통해서만 해결 가능한 문제라는 국제적 공감대가 확산되었다. 국제사회의 인권문제 제기는 인권 보호 의무의 주체가 다양해짐으로써 인권이 국가 내 영역에서 국제적인 영역으로 확대되어 가고 있음을 보여주었다. 니클(James W. Nickle)은 “세계 각국이 아직도 주권원칙을 중시하고 타국의 내정간섭을 차단하려 하지만, 대규모 인권 침해의 경우 국제적 조사와 비군사적 제재가 정당화될 수 있다는 원칙이 이제 완전히 뿌리를 내렸다”고 하였다.<sup>43</sup> 이는 국제사회의 인권 개입과 문제제기에 대하여 주권원칙과 내정불간섭원칙을 들어 대응하는 북한의 항변과는 대조된다.

국제사회의 북한인권문제 제기와 인권상황 개선 요구는 북한이 인권 관련 제도적·법적 요건을 갖추지 않았을 뿐 아니라 체제 차원에서도 북한이 주민의 인권을 보장하지 않고 있다는 것을 전제하고 있다.

한편 북한은 국제사회와 강대국의 북한의 인권문제 제기를 북한 체

<sup>43</sup>-James W. Nickle, *Making Sense of Human Rights: Philosophical Reflection on the Universal Declaration of Human Rights* (Berkeley: University of California Press, 1987), p. 10.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

제를 전복하려는 고도의 정치적 의도이기 때문에 받아들일 수 없다고 주장한다.<sup>44</sup> 실제로 북한은 특히 미국을 지칭하면서, 인권은 내정간섭과 침략을 정당화하기 위한 도구라고 지적하면서 “인권문제가 미국의 불순한 정치적 목적 실현의 도구로, 다른 나라들에서의 정권교체 등을 위한 저들의 비법행위에 〈합법성〉의 외피를 씌우기 위한 공간으로 이용되고 있다는 것은 엄연한 사실”이라고 대응하였다.<sup>45</sup> 그리고 최근에도 북한에 대한 미국의 인권문제 제기는 “우리에 대한 엄중한 국권 침해, 인권침해”라며 “인권외교는 대화와 양립할 수 없다”고 반발하면서 북한에는 인권문제가 없다고 주장하고 있다.<sup>46</sup>

북한은 대외적으로 이러한 대응을 하면서도, 주민의 생존권 보장을 위한 자구노력을 하기보다 국제사회의 인도적 지원에 의존하였다. 이에 미국, 일본 등 일부 국가는 북한인권상황 개선을 위해 대북 압박정책을 추진하였지만, 유럽연합은 인도적 지원과 북한의 인권상황 개선을 연계시킴으로써 북한인권상황의 개선을 유도하고자 하였다. 유럽연합의 이러한 대북 인권정책은 북한으로 하여금 인권관련 법 개정을 하도록 유도하는 성과를 거두기도 하였다. 예컨대 북한은 2004년에 형법, 경제법 등을 부분 수정·개정하였고, 2009년 사회주의 헌법을 개정하여 8조에 인권조항을 삽입하기도 하였다.

1990년대 중반 이후, 국제사회의 북한인권문제 제기에 대한 북한의 대응에서는 체제안정과 경제난 극복이라는 두 가지 요소가 복합적으

---

44. “미국이 해방법, 민주주의법, 인권법을 제정했을 때는 예외 없이 정권교체, 체제 전환을 노리거나 침략전쟁을 일으키는 명분을 세우기 위한 예비전에 들어섰다.” 『조선신보』, 2004년 10월 2일.

45. 『로동신문』, 2006년 2월 11일.

46. 통일연구원, 『북한인권-국제사회 동향과 북한의 대응』, 제6권 2호 (통일연구원, 2011), p. 18.

로 작용하였다. 국제사회의 인권문제 제기에 대하여 소극적 협력을 통한 선별적 수용을 하기도 하였다.

그러나 이러한 일련의 법 개정에도 불구하고 북한의 현실적 인권상황은 여전히 열악한 상태에 머물러 있다. 이는 북한이 국제사회의 대북 인권상황 개선 요구와 압력에 대해서 형식적이고 소극적으로 협조하였다는 것을 의미한다. 그런 점에서 북한의 인권정책은 중국이 국민의 생존권에 대한 절박한 인식하에 경제발전을 이룩하기 위하여 개혁 개방정책을 선택한 것과는 대조적이다.

## 2. 중국: 변화·진보

개혁개방 이후 중국의 인권정책은 북한과는 다른 면모를 보이고 있다. 개혁개방 이후 중국에서 ‘인권’이라는 용어가 자주 등장하였고, 1991년 11월 2일 중국 최초의 ‘인권백서’라 할 수 있는 『中國的人權狀況』(1991)을 국무원신문판공실(國務院新聞辦公室)이 출간하였다.<sup>47</sup> 1993년에는 ‘중국인권위원회’가 설립되었다. 또한 2004년 3월, 제10기 전국인민대표회의 제2차 회의에서 인권조항이 신설된 헌법 수정안이 통과되었다. 헌법 수정안 제33조 제3항에 “국가는 인권을 존중하고 보장한다”는 문구를 삽입하였다. 비로소 중국도 인권의 헌법적 보장을 공식화하였다.

중국이 문호를 개방하면서 서구의 중국에 대한 인권문제 제기가 예전보다 빈번해졌다. 등소평은 중국이 인민들의 생존권 해결을 위하여 개혁개방을 하고 경제 분야에서 시장경제를 채택하였지만 인권보다 국권이 우선하며, 서구의 인권과 중국이 말하는 인권은 본질상 개별(別個)이며, 관점이 다르다는 점을 지적하였다.<sup>48</sup> 그리고 오히려 일부

47. 國務院新聞辦公室, 『中國的人權狀況』, <<http://www.scio.gov.cn/zfbps/>>.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

서방국가들이 인권을 운운하면서 중국의 국권을 훼손하려고 한다고 반발하였다. 더 나아가 중국의 생존권은 독립국가의 주권행사와 인민의 먹고사는 문제해결을 위해 인민들은 인권을 국가와 정부에 기탁해야한다는 점도 강조하였다.

이같이 등소평은 인권보다 국권이 중요하다는 점을 강조하였는데, 이는 북한이 서방국가들의 인권문제 제기에 대해 주권침해이자 내정간섭이라고 대응하는 논리와 같은 것이다. 개혁개방노선을 표명하고 사회주의 시장경제를 시작하였지만, 중국은 당시만 해도 개인의 인권에 대해 인식하지 않았으며, 중국 정부뿐 아니라 중국인들 사이에서도 서구의 보편적 인권에 대한 인식이 없었다고 할 수 있다.

그러나 1989년 천안문사건이 계기가 된 학생 중심의 민주화 운동 과정에서 인류 보편의 인권존중 사상이 등장하였다. 천안문사건 이듬해인 1990년 5월, 북경시대학학생자치연합회(北京市大學學生自治聯合會)가 발표한 '5·4선언'은 “이번 학생 운동의 목적은 오직 하나, 즉 민주주의와 과학의 기치를 높이 들어, 자유·인권·법제도의 건설을 촉진하고 현대화 건설을 촉진하는 것이다. 이것을 위하여 정부가 속히 정치 경제 체제의 개혁을 서둘러, 적절한 조치를 취하고, 헌법이 부여한 인민의 권리를 보장하도록 촉구하는 것이다”라는 내용을 담고 있었다.<sup>49</sup> 그리고 국가의 일체의 권리는 인민에 속한다는 점을 명확히 제시하였다. 이와 같은 주장은 인간의 보편적 인권론으로 이해될 수 있었다. 천안문사건 이후 중국에서도 서구의 보편적 인권을 인식하기 시작한 것이다.

---

48. 鄧小平, 《搞資產階級自由化就是走資本主義道路》, 1985年 5月, 6月.

49. 『北京市大學學生自治會의5·4宣言』(矢吹 晋編譯, 1989), p. 213, 스즈키 게이후, “현대중국에 있어서 인권사상-봉건체제하의 민주와 법치-,” 법 및 사회철학 한국학회 편 『법철학과 사회철학』, 제3집 (교육과학사, 1993), p. 11 재인용.

중국이 개혁개방정책을 시행한지 11년 만에 중국 인민들은 보편적인 인권에 대한 요구를 하기 시작하였던 것이다.

1990년 5월 3일 5·4운동기념보고회에서 강택민은 북경시대학학생 자치연합회가 발표한 ‘5·4선언’에 대하여, ‘국권을 상실하면 인권도 없다’고 언급하였다.<sup>50</sup> 천안문사건 이후 ‘인권은 국가주권에 종속하는 것’이라는 중국정부의 공식 입장을 분명히 선언 한 것이었다.<sup>51</sup>

인권은 국가주권에 종속된다는 중국정부의 공식적인 입장 천명에도 불구하고 개혁개방노선 이후 인권문제에 대한 중국의 대내적 인식이 변화하기 시작하였다.

첫 번째 시기는 개혁개방노선이 천명된 1970년대 말부터 천안문사건이 발생한 1989년 이전까지 시기이다. 이 시기에는 ‘인권’이라는 용어가 등장하였지만, 기본적으로 전통적인 유교 사상과 마르크스 인권론에 기반한 인권인식이 지속되었던 시기이다. 특히 마르크스 인권론의 논리, 즉 인권은 부르주아계급의 이데올로기 구호로서 서구 사회에서 주장하는 인권사상은 부르주아계급의 개인주의에 불과하고, 인간 본성을 철저히 이기적으로 파악함으로써 공동체로부터 고립된 단자로 구성된 사회구조를 옹호하는 부르주아적 개념이라고 인식하였다. 한편 마르크스 인권론의 존재 문제에 대해서도 부정적이었다. 마르크스 인권론이라는 표현에 대해서도 경시하거나 부정적인 태도를 보였다. 그리고 인권과 사회주의 관계에 대해서도 부정적인 입장을 갖고 있었다. 개혁개방정책 이후에는 중국은 서구의 보편적 인권개념이나 마르크스의 인권론과는 다른 개념으로 인권을 인식하였다. 중국이 인식한 인권

50. 江澤民, “在首都青年紀念五四報告會上的講話,” 1990年 5月 3日.

51. 『北京週報』 해외판, 1989.11.7; 스텝키 게이후, “현대중국에 있어서 인권사상-봉건체제의 민주와 법칙-,” p. 27 재인용.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

은 생존권이 다른 인권보다 우선한다는 것이었고 먹고사는 문제가 해결되지 않고서는 인권발전도 없다는 입장이었다.

강택민 시기 중국의 경제성장은 인권 내용과 인권 확대에 변화를 가져 왔다. 이 시기 국제사회에서의 중국의 위상과 역할이 증대되고 국제사회와의 문호가 개방된 상황에서 중국은 서구의 인권문제 제기 에 보다 긍정적이고 적극적으로 대처하기 시작하였다. 그중 하나가 1991년부터 출간하기 시작한 중국의 인권백서라 할 수 있다.<sup>52</sup> 이후 명칭은 다소 바뀌었지만 중국이 인권백서를 발간하기 시작한 것은 중국의 개방정도가 심화되어 가면서, 국제사회와의 교역과 외국투자 유지가 불가피해짐에 따라 국제사회의 중국 인권문제 제기 에 어떠한 식 으로든 대응해야 해야만 하는 상황이 되었음을 의미하는 것으로 해석 할 수 있다.

천안문사건 이후 천안문사태 주모자, 관련자들이 홍콩 등을 경유하여 미국 또는 호주 등지에서 중국 인권문제를 제기하자, 미국 등 서방 국가들이 중국의 인권문제를 본격적으로 제기하게 되었다. 인권문제 제기는 중국 체제문제까지 거론하는 단계로 확대되었다. 특히 미국은 1990년대 초부터 중국의 대미수출과 인권문제를 연계하였다. 미국은 중국의 ‘최혜국대우’(Most Favored Nations) 연장을 중국의 인권개선 정도에 따라 매년 승인하는 등 다양한 방법으로 압력을 가하면서 인권 상황 개선을 촉구하였다.<sup>53</sup> 이런 상황에서 경제발전이 우선인 중국으로서의 중국의 인권상황 개선 노력이나 변명이 불가피한 상황이었다.

중국은 1991년 인권백서를 통해 중국의 발전단계상 생존권과 발전

---

52. 中華人民共和國 國務院新聞辦公室, <<http://www.scio.gov.cn/>>.

53. 서보근, “중국 인권문제의 미·중 갈등,” 『영남정치학회보』, 제10호 (영남정치학회, 1999.8), p. 211.

권이 인권에서 핵심이라는 주장을 하면서, 1979년(개방 원년) 이후 중국의 인권상황은 많은 진전이 있었다고 주장하였다.<sup>54</sup> 그리고 제도적으로 많은 발전이 있었고 12억 인구의 입고 먹는 문제가 해결되면서 동아시아와 전지구적(全地球的) 차원에서 안정이 오고 있다고 주장하였다. 이것이 바로 중국인민과 중국정부가 인권을 쟁취하고 보호하는 방면에서 취득한 역사적 성취라고 주장하였다.<sup>55</sup> 이는 12억 중국인민이 굶주리면 온 세상이 복잡해질 우려가 있으니, 중국이 인민의 먹고 사는 문제 해결을 하는 동안 인권문제로 시비를 걸지 말라는 메시지로 평가할 수 있다. 즉 “인권문제를 구실삼아 다른 나라의 국정에 간섭하는 것을 반대한다”는<sup>56</sup> 중국의 입장을 분명히 표명한 것이라고 할 수 있다. 또한 경제가 발전하면서 중국인민들의 생존권과 정치권리 뿐 아니라 경제·문화·사회적 권리도 신장되었다고 주장하였다.<sup>57</sup> 이후 발간되는 인권백서에서도 중국은 아편전쟁 이후 제국주의 세력의 중국 침략 때문에 중국인들의 생존권이 박탈당했다는 점을 강조하면서 생존권은 중국인에게 역사적으로도 가장 중요한 인권이라는 점을 강조하고 있다.

인권백서를 통해 인권에 대한 중국의 입장을 적극적으로 전달하는 것은, 북한이 국제사회의 인권문제 제기에 간단한 논평이나 반박으로 일관하는 것과는 대비되는 점이다. 서구의 인권문제 제기에 대해서 중국은 북한보다 적극적이고 실질적인 방법을 취함으로써, 중국의 이미

54. 《中國的人權狀況-1991》, pp. 4~7, <<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/1991/200905/t308017.htm>>.

55. 《中國的人權狀況-1991》, p. 8, <<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/1991/200905/t308017.htm>>.

56. 위의 글, pp. 45~46, <<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/1991/200905/t308017.htm>>.

57. 위의 글, p. 14, <<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/1991/200905/t308017.htm>>.



지 개선과 인권에 대한 중국 측 입장을 서구사회에 전달하고 있다.

한편 천안문사건 이후, 개혁개방이 이루어지고 11년이 지난 시기, 중국 인민의 인권에 대한 인식은 생존권에서 보다 넓은 영역으로 확대되어 가고 있다. 인권의 초계급성, 보편성의 주장이 그것이었다. 인민은 모두 법 앞에 평등하며, 인격을 존중하고, 법 절차에 의한 신체적 자유 등의 기본적 권리를 향유해야 한다고 주장하였다. 그리고 인민의 적군·아군에 의한 차별 논리를 인권개념에 가지고 들어오지 말아야 한다고 주장하게 되었다.<sup>58</sup> 기본적 인권이란 인간의 자연적 본성 및 사회적 본질에 기원을 두고 인간의 존재와 발전, 인간의 주체로서의 지위에 직접적으로 관련된 ‘인간이 태어날 때부터 당연히 향유해야 하는 권리’ 박탈되거나 양도할 수 없는 권리, 국제사회에서 널리 인정되고 있는 보편적 권리라는 주장이 등장하기 시작하였다.<sup>59</sup> 아울러 장애인의 인권까지 언급하는 수준으로 중국의 인권인식의 폭이 확대되었다.<sup>60</sup>

그러나 중국정부의 입장이라 할 수 있는 강택민의 1993년까지의 인권과 관련한 언급에서는 마르크스 인권론, 문화상대주의의 입장, 그리고 중국 정치문화의 특성이 담겨있는 인권인식이 담겨있다. 집단주의 인권을 강조하고 국가주권이 인권보다 우선하며, 문화적 배경과 경제발전을 통해 중국의 민주화가 건설된 이후 인권논의가 가능하다는 예전의 논리가 지속되고 강조되었다.<sup>61</sup> 즉 서구의 인권문제 제기예 대한 중국의 반론으로서 중국의 인권인식은 1990년대 중반까지의 마르크스 인권론과 문화상대주의의 입장을 견지하며, 이와 더불어 경제발전이 늦

58. 徐炳, “人權理論的產生和歷史發展,” 『法學研究』, 第3期 (1989), pp. 8~9.

59. 張文顯, “倫人權的主體與主體的人權,” 『中國法學』, 第5期 (1991), p. 26.

60. 江澤民, “江澤民與優首殘病人和助殘先進集體, 個人代表座談時的講話,” 1991年 5月 9日.

61. 江澤民, “江澤民會見美國前國務卿黑格詩的講話,” 1993年 2月 28日.

어제 먹고 사는 문제가 해결되지 않은 상황에서 인권논의는 무의미하다는 입장을 고수하였다. 개혁개방노선을 채택한 중국지도부는 인권은 경제적 발전단계에 따라 인권내용과 수준이 결정된다고 인식하였다.<sup>62</sup> 이는 경제가 발전하면, 즉 인민의 먹고사는 문제가 해결된다면 인권정책에 변화가 생길 것임을 의미한다고 할 수 있다.

1997년 중국은 인권의 보편성에 대해 처음으로 언급하였다. 강택민은 한 국가의 경제발전 단계와 문화적 차이를 인정하면서 인권의 보편성 원칙을 존중한다고 언급하였던 것이다. 그리고 유럽연합과의 인권 대화에도 적극적으로 참여하겠다는 의지를 표명하였다.<sup>63</sup> 국제인권레짐에도 적극적으로 참여함으로써 중국이 서구의 보편적 인권도 존중한다는 것을 나타내었다. 그러나 강택민은 인권의 보편성을 인정하지만 인권은 국가주권 내의 문제임을 강조하면서, 각국의 제도와 문화, 그리고 경제발전의 차이가 인권발전에 영향을 준다는 점은 분명히 하였다. 이는 인권 내용의 변화와 확대에 서구의 간섭을 배제하면서 경제발전이 이루어지면서 중국의 인권인식도 변화할 수 있다는 것으로 해석될 수 있다. 강택민은 앞으로 20년 동안 경제력을 집중시켜 소강사회(小康社會)의 부강하고 민주적인 사회주의 문명국가 건설이 가능하다고 강조하면서, 인권의 발전은 경제발전과 그 궤를 같이 한다는 기존의 논리를 재강조하였다.<sup>64</sup>

인권의 확대와 경제발전과의 연관성에 대한 중국의 입장에는 변함이 없었다. 이는 경제가 발전하면 인권도 신장될 수 있다는 것으로 해석될

62. 江澤民, “江澤民接受德國記者採訪時的講話,” 1995年 7月 15日.  
 63. 江澤民, “江澤民會見法國國防部長夏爾·米永和駐華大使毛磊時的講話,” 1997年 4月 7日.  
 64. 江澤民, “在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告,” 2002年 11月 8日.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

수 있을 것이다. 한편 중국정부의 인권 신장은 법적인 확대를 통해 나타나기 시작하였다. 중국 인민의 권익(權益)을 보장하기 위하여 법치(法治)를 통해 공민의 합법적 권리와 권익을 보장하겠다고 표명하기 시작하였다. 또한 간부들의 권력을 제한하여 인민의 이익을 보장, 법치를 통한 인민의 인권과 권익을 보호하겠다는 인식을 나타내었다.<sup>65</sup> 중국 인민의 인권을 법으로 보장하겠다는 것이다. 이후 매년 발간된 인권 백서는 중국정부의 입장인 만큼 기존의 주장인 생존권, 발전권의 중요성 그리고 경제발전에 따라 인권이 개선될 수 있음을 강조하였다.

지속적인 경제성장과 더불어 국제사회에서의 중국의 비중은 정치, 경제, 외교부문으로 확대되어 갔다. 중국정부의 자신감은 인권분야에서 2009년 『국가인권행동계획(國家人權行動計劃, 2009~2010년)』을 발표하기에 이른다. 이것은 중국정부가 인권을 주제로 한 제1호의 국가행동계획으로서, 중국정부가 중국 인권 사업의 전면적 발전을 목표로 추종해 나가겠다는 강령성의 문건이었다.<sup>66</sup> 『국가인권행동계획(2009~2010년)』은 장차 인권을 보장하고 존중하는 헌법원칙을 정치, 경제, 문화, 사회건설 및 각 영역에서 관철해 나갈 것임을 밝히고 있다. 또한 공민들의 인권의식이 보편적으로 제고되었고 인권사업이 전면적으로 진전되었음을 밝혔다.<sup>67</sup> 13억 인구를 끌어안고 발전하고 있는 중국의 경제발전이 충분치 못하였음을 인정하고, 경제발전도 불균형적으로 이루어지고 있음을 인정하였다. 그러므로 지역에 따라 아직도 인권 상황이 뜻대로 개선, 발전되지 않는 지역도 있음을 인정하였다.<sup>68</sup> 이상

65. 江澤民, ‘… 保障公民和法人的合法權益 …’ “在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告,” 2002年 11月 8日.

66. 《2009年中國人權事業的發展》, p. 3, <<http://www.scio.gov.cn/zfbps/rqbps/2010/2011101/t847813.htm>>.

67. 위의 글.

에서 보듯이 중국은 국가차원 또는 지방차원의 경제수준이 인권수준을 결정한다는 논리를 갖고 있다. 이는 경제발전이 인권발전과 관련이 있다는 중국의 기존 논리의 연장이다.

시기별 중국의 인권정책 변화과정은 중국의 GDP 변화추세와 밀접한 관계를 갖고 있음을 알 수 있다.

표 9-1 GDP/Per Capita 변화추세<sup>69</sup>

연도	중국GDP (단위: 십억 위안)	연도	중국GDP (단위: 십억 위안)	연도	중국GDP (단위: 십억 위안)
1952	69.22	1972	245.38	1992	2756.52
1953	83.43	1973	266.96	1993	3693.81
1954	87.83	1974	273.87	1994	5021.74
1955	93.49	1975	295.04	1995	6321.69
1956	103.42	1976	296.83	1996	7416.36
1957	110.19	1977	316.6	1997	8165.85
1958	129.12	1978	360.56	1998	8653.16
1959	145.13	1979	409.26	1999	9112.5
1960	150.8	1980	459.29	2000	9874.9
1961	127.52	1981	500.88	2001	10902.8
1962	117.64	1982	559	2002	12047.56
1963	129.31	1983	621.62	2003	13663.48
1964	144.18	1984	736.27	2004	16080.01

68. 《2009年中國人權事業的發展》，p. 3, <<http://www.scio.gov.cn/zfbps/rqbps/2010/201101/t847813.htm>>.

69. Subject: China GDP. CEIC Data, A Euromoney Institutional Investor Company, <<http://www.ceicdata.com>>. (검색일: 2012.7.27).

연도	중국GDP (단위: 십억 위안)	연도	중국GDP (단위: 십억 위안)	연도	중국GDP (단위: 십억 위안)
1965	162.92	1985	907.67	2005	18713.12
1966	182.73	1986	1050.85	2006	22224
1967	170.77	1987	1227.74	2007	26583.39
1968	170.87	1988	1538.86	2008	31490.13
1969	185.77	1989	1731.13	2009	34631.66
1970	220.7	1990	1934.78	2010	39430.76
1971	239.25	1991	2257.74		

Subject: China GDP.

출처: CEIC Data, A Euromoney Institutional Investor Company, <<http://www.ceicdata.com>>.

위의 표에서 보듯이 1977년까지 답보상태였던 중국의 GDP는 1983년 이후 급속하게 증가한다. 1980년대 초 중국 정부는 20년 내에 GNP 총액을 두 배로 늘이겠다는 목표를 설정하였고, 이를 달성하기 위한 경제정책을 지속적으로 추진하였다. 경제발전에 따라 인민들의 생활은 개선되었다. 도시 거주인의 경우 일인당 수입이 1978년 343.4위안에서 2000년 6,380위안, 농민은 일인당 순수입이 1978년 133.6위안에서 2000년 2,253위안으로 늘어났다. 전국적으로 볼 때, 중국은 이미 ‘온포’(溫飽)(배부르게 먹는 것)문제를 해결하였고 소강사회에 들어섰다.<sup>70</sup> 1978년 중국의 절대빈곤 인구는 2.5억 명 정도로 전체 인구의 33%로 집계되었다. 그러나 1985년의 빈곤인구는 1.25억 명으로 줄었다. 1986년부터 중국사회는 전국적으로 대규모의 빈곤해결 캠페인을 벌였으며, 1993년 말 중국의 빈곤인구는 8,000만 명으로 줄어들었다. 1994년 중국

<sup>70</sup> 李雲龍, 論中國人權政策的特点及其發展, <[http://aaa.eiiq.com/20100614/115608\\_0.html](http://aaa.eiiq.com/20100614/115608_0.html)>.

정부는 『국가8.7빈곤해결계획』을 세웠는데, 2000년 말에 8,000만 명 빈곤인구의 ‘오포’문제를 해결할 것임을 강조하였다.<sup>71</sup> 개혁개방 초기 중국 정부의 목표가 달성됨에 따라 중국 정부의 인권인식과 이에 따른 인권정책이 발전되어 갔다고 할 수 있다. 먹고 사는 문제 해결 없이는 인권논의도 없다는 중국 정부의 초기 입장이 중국 경제력이 증대됨에 따라 적극적인 인권정책으로 나타나기 시작한 것이다.

모택동 시기 중국 국민에 대한 인권인식조차 없었던(1957년에 공민 권에 대한 언급은 있었지만) 중국은 개혁개방노선을 표명하면서 공민의 먹을 권리, 생존권을 해결해 나갔고, 인권정책에도 많은 변화를 가져왔다.

1978년 말 개혁개방 정책을 공식선언한 이후 중국은 여러 분야에서 발전과 변화를 이룩하였다. 인권상황 또한 경제발전과 더불어 개선되었다. 이는 경제발전에 따른 사회와 중국인의 요구에 중국정부가 부응하였다는 것을 의미하였다. 1991년부터 발간되기 시작한 중국의 인권 백서, 그리고 시대의 흐름에 따라 변화된 중국 지도자의 인권인식은 법 제정을 통해서도 나타났다. 이운룡(李雲龍)은 중국의 인권 인식과 정책의 특수성을 다음과 같이 설명하였다.<sup>72</sup>

첫째, 중국은 인권 중에서 생존권에 우선적 지위를 부여하고 발전시켜 왔다. 인간에게 있어 생존이 우선이고 생존권을 외면하고 기타 인권을 논할 수 없다는 것이 중국의 입장이다. 이는 서구국가가 시민적·정치적 권리에 우선순위를 두는 것과 대조된다. 이는 중국정부가 전인

71. 李雲龍, 論中國人權政策的特点及其發展, p. 1.

72. 李雲龍, 中國人權政策的特点. 《學習時報》第92期, 2001年 7月 9日, <<http://www.people.com.cn/GB/guandian/8213/28144/28153/2082069.html>>; 李雲龍, 論中國人權政策的特点及其發展, <[http://aaa.eiiq.com/20100614/115608\\_0.html](http://aaa.eiiq.com/20100614/115608_0.html)>.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

민의 기본적 생활수요를 만족시키는 것을 국가의 주요정책 목표로 삼은 것과는 통한다. 중국이 생존권을 우선시 하는 것은 배가 부르지 않은 인간에게 민주적 권리나 언론 자유를 우선적으로 강조하는 것은 무모한 짓이라고 생각하기 때문이다. 생존권과 경제·사회적 권리를 강조하고, 이 같은 권리를 누릴 수 있도록 노력하는 것이야말로 제한된 자원으로 많은 국민의 생존권을 보장하는 것이기 때문이다.

둘째, 중국은 경제·사회적 권리의 실천에 우선적 지위를 부여한다. 경제를 발전시킴에 있어 중국은 ‘효율 우선, 공평(公平)의 동시 고려’ 원칙을 지키면서 효율과 공평 간의 모순을 효과적으로 해결하려 하였다. 경제발전의 정도에 따라 중국정부는 일련의 사회정책을 제정해 많은 사람들이 경제발전의 혜택을 받을 수 있도록 하였다. 그 결과 중국인들의 생활여건에 뚜렷한 변화가 나타났다. 유엔개발계획의 『2000년 인류발전 보고』에 의하면, 1988년 중국 일인당 GNP는 727달러로 세계 120위에 머물러 저소득 국가에 분류되었다. 그러나 2000년 중국의 인류발전지수는 99위로 중등수준에 진입한 것으로 평가되었다. 중국의 영아 사망율은 38%, 성인의 식자율(識字率-글자를 아는 사람의 비율)은 82.8%, 인구와 의사의 비율은 870:1, 예상 수명은 70.1세, 인구증가율은 13%, 전화 보급률은 100명 당 20.1대로 개선되었다.

셋째, 중국정부는 인권에서 국가주권을 중요시하면서 지속적으로 국가주권의 수호원칙을 적극 주장하였다. 근대에 서구 제국주의 침략을 받았던 중국은 인민들로 하여금 주권이 없으면 인권도 없다는 사실을 인식하게 하였다. 그래서 국가주권은 인권의 중요한 구성부분인 것이다. 국제 인권활동에 있어서 중국은 내정 불간섭 원칙을 견지하며 타 국가가 인권 또는 기타 문제를 빌미로 중국의 내정을 간섭하려는 행위를 견결히 반대한다. 인권의 본질이 자국의 관할권에 국한되는 사항이라

는 중국의 입장은, 인권 보호는 한 국가의 주권에 해당되는 사안이라는 입장을 견지한다. 중국은 일부 서방국가의 중국 내정 간섭과 주권의 침해 행위에 대응한다. 중국은 국가주권을 기타 인권을 실현할 수 있는 전제라고 인식하기 때문이다.

넷째, 중국은 점진적 방식으로 정치적 민주화와 기본자유를 확대해 나갈 것을 표명하였다. 중국 사회와 정치제도의 성격은 중국이 필연적으로 점진적인 민주화와 자유화 발전 방식을 선택할 것임을 결정한다. 중국사회는 봉건제 사회에서 사회주의 사회로 전환되었다. 이러한 이유로 중국은 민주적 자유적 전통이 결핍된 사회이다. 이 같은 상황에서 민주화와 자유화의 발전은 점진적 방식을 택할 수밖에 없는 것이다. 중국은 공산당이 지도하는 사회주의 국가인데, 민주화와 자유화의 발전은 사회주의 제도 범위 내에서 이루어져야 할 것이기 때문이다. 지금까지 사회주의 국가에서 민주화와 자유화가 이루어진 경험적인 사례는 없으나, 중국 지도부는 지금까지의 성과로부터 중국의 사정에 맞는 민주화와 자유화 발전의 방식이 있다고 믿고 있다. 이는 서구식 자본주의와는 다른 것이다. 중국에서 이루어질 민주화와 자유화는 사회주의적 민주화와 자유화일 것이며, 이는 사회주의 제도와 공산당의 지도를 인정하는 것을 전제로 할 것이다.

1966~1976년의 문화대혁명 당시, 중국 인민의 민주와 자유가 깃뻛힌 적이 있으나, 1978년부터 중국은 점진적으로 법치와 민주국가의 기본적 구조를 확립해 나가고 있다.<sup>73</sup> 개혁개방에 적응하면서 중국은 점진적으로 정치민주를 발전시키면서 자유의 범위를 늘려나가고 있다. 80여만 촌(村)에서 공개적, 경쟁적 직접선거를 하고 있으며, 일부 현과

1
2
3
4
5
6
7
8
9

73. 李雲龍, 論中國人權政策的特点及其發展, p. 2.



향 단위에서도 직접선거를 하고 있다. 20여 년의 개혁개방의 역사에서 중국사회의 자유화 수준은 크게 향상되었다. 이동의 자유, 직업 선택의 자유, 종교의 자유 등이 가능하다. 반정부, 반사회주의 등 법률이 금지하고 있는 사항 외에 자유로이 목소리를 낼 수도 있다. 자유로이 진행되고 있는 학술적 논쟁뿐 아니라, 경제생활, 사회정책과 문화 등 여러 영역에서 자유가 보장되어 가고 있다.

그리고 중국의 독특한 문화적 전통은 중국의 인권정책에 영향을 미쳤다. 동서문화의 차이는 서구인과 중국인이 갖고 있는 인생 가치관에도 차이를 보여주며, 인권이 지향하는 개념의 차이도 보여준다.<sup>74</sup> 단 차이가 있다면, 서구사회가 개인 권리 지향성 사회라면 중국은 의무 지향성 사회라는 점이다. 중국인들을 긴밀하게 연결시켜주는 것은 권리에 대한 규정이 아니라 의무에 대한 규정이다. 중국 사회는 개인에게 일련의 의무를 규정해 주며 서로 의무를 지키는 방식으로 사회적 결합과 이익 분배를 이루어내고 있다. 한편 이 같은 의무는 도덕적인 요구일 뿐만 아니라 높은 강제성을 지니고 있다. 중국 사회는 개인에게 타인과 사회에 대한 기본적 의무를 다할 것을 강요하는데, 이는 서구사회가 사람들에게 타인의 권리를 존중하고 인정하는 것과 마찬가지로 이 같은 현상은 중국사회가 사회의 기본적 단위로 개인이 아닌 가족과 마을(촌락) 등 집단을 규정하는 사회이기 때문이다. 개인은 집단의 한 구성원일 때, 비로소 존재의 의미와 가치를 얻을 수 있기 때문이다. 이 같은 전통문화는 인권에 대한 중국의 입장을 이해하는데 도움이 될 것이다.

중국은 인권의 확대와 발전을 사회가 보다 순조롭게 발전해 나가는

---

74. 徐顯明, 世界人權發展趨勢與中國人權保障的新特点, p. 8, <<http://www.jxsdszy.com/jxszadmin/eWebEditor/UploadFile/2008623232032705.doc/>>.

데 목적을 두고 추진하고 있지, 개인의 권리를 보호하는 차원에서 추진하고 있지 않다. 중국은 개인이 극단적인 권리 요구를 제기하는 것을 인정하지 않으며, 사회적인 의무의 실현을 통해 인권이 추구하는 목표를 이루어 나가기를 바라고 있다. 이러한 점에서 중국의 전통적인 문화 관념은 중국의 주류 이데올로기인 마르크스주의와도 공통점을 갖고 있다고 할 수 있다.

1980년대까지 인권이라는 단어는 중국에서 부정적인 개념으로 인식되었다. 개혁개방의 심화에 따라 인권은 점차 긍정적이고 적극적인 평가를 얻고 있다. 그러나 중국에서 이해하는 인권은 사회진보, 문명과 인도주의 등을 대표하는 공정한 법률, 양호한 사회복지, 교육, 의료 및 조화로운 인간관계이다. 중국이 이해하는 인권은 대체로 사회가 보편적으로 발전한 상태를 가리키는 것이지 서구 국가들이 이해하는 개개인이 천부적으로 향유하는 권리를 의미하지 않는다. 권리 의식과 권리 관계에 대한 이해가 크게 발달하지 못했기 때문에 그러한 의식과 관계를 기반으로 하는 서구의 보편적 인권인식이 뿌리 내리지 못했다. 이것이 서구사회가 중국에는 ‘인권’이 없다’고 비난하는 이유라 할 수 있을 것이다.

다섯째, 중국은 인권의 발전을 강조하는 동시에 권리와 의무의 균형도 강조한다. 중국은 보편적 인권의 추진에 관심을 갖고 사회의 다수자가 더욱 많은 권리와 더욱 높은 복지를 누릴 수 있도록 노력한다. 중국의 인권정책은 흔히 인권을 인민들이 공통적으로 향유하는 집체적 권리로 규정한다. 따라서 개인이 자신의 권리를 누릴 경우에도 사회에 대한 의무를 다할 것을 요구받는다. 즉 개인의 권리를 누리는 것이 사회와 다른 사람의 이익에 불이익을 주어서는 안 된다는 것이다. 중국은 개인적 이익보다 공공이익의 우선적 지위를 명확히 하고 있다.

1
2
3
4
5
6
7
8
9

## V. 결론

북한과 중국의 인권인식을 비교한 것은 양국의 인권인식과 그 외연(外延)으로서 인권정책 사이의 차이점과 그 원인을 규명함으로써 북한이 인권문제 측면에서 최소한 중국 수준으로 될 수 있는 조건은 무엇인가를 가늠하기 위한 것이었다.

북한과 중국은 사회주의 국가이기 때문에 기본적으로 마르크스 인권론을 이론적 토대로 삼아 인권인식을 정립하였고, 서구국가 중심으로 한 국제사회의 인권문제 제기가 계속되면서는 문화상대주의론을 토대로 자국의 인권상황을 정당화하였다. 여기까지는 북한과 중국이 공통점을 보였으나, 북한이 개인숭배와 부자세습 체제를 강화하는 반면 중국이 개혁개방을 시작하면서 양국은 인권인식 면에서 차이점을 보이기 시작하였다.

북한이 개인숭배와 부자세습을 정당화하는 과정에서 주체사상과 혁명적 수령관, 사회정치적 생명체론과 사회주의 대가정론을 교육시키면서 수령-당-인민대중이 하나라는 집단주의 정치문화가 북한주민들의 일상생활을 지배하게 되었다. 인민대중이 수령을 위해서라면 모든 것을 희생할 수 있고, 또 희생해야 한다고 믿게 된 북한사회에 서구적 인권인식이 들어설 자리는 없어졌다고 할 수 있다.

중국도 유교적 전통을 강조함으로써 개인의 권리보다 공동체적 권리와 의무를 강조하고, 19세기 말 20세기 초, 서방 제국주의 국가들의 중국 국권침탈 역사를 강조함으로써 인권보다 국권이 우선이라는 인권인식을 정립하였다. 그러나 개혁개방 이후 모택동 시대와 같은 폐쇄적 집단주의 정치문화가 사라지고, 개혁개방노선을 표명한 이후 인권인식 면에서 상대적으로 북한보다는 변화의 가능성을 내포하고 있었다.

1990년대 중반 북한 식량난을 계기로 국제사회의 대북 인권문제 제기가 계속되자 북한은 주로 내정간섭과 체제전복 음모론적 차원에서 대응을 하면서도, 인권문제 제기와 인도적 지원이 병행되는 경우에는 서방국가(주로 유럽연합)들과 인권대화·정치대화도 하면서 일정 정도 그들의 요구를 수용하거나 인권관련 국내법적 조치를 취하기도 하였다. 물론 그러한 법적조치가 북한주민들의 실질적인 인권상황 개선으로 이어졌다고 할 수는 없다.

중국은 천안문사건(1989.6) 이후 강화된 국제사회의 인권문제 제기에 대하여 정면돌파를 시도하였다. 1991년부터 발간한 『인권백서』를 통해, 중국은 내정간섭을 배격하면서도 북한처럼 인권문제 제기를 체제전복 음모로 규정하면서 적대적인 반격을 하지는 않고, 대신 12~13억 중국 인민들의 온포문제(따뜻하고 배부르게 사는 문제), 즉 생존권이 가장 중요하고 우선적인 인권이라는 논리를 전개하면서 경제발전이 이루어지면 인권상황도 자연히 개선될 것이라는 주장을 20여 년간 계속해왔다. 중국 정부가 인권상황의 경제결정론을 공식적으로 강조해왔기 때문에 경제력이 향상되면서 인권 관련 국내법적 제도 정비와 정책 변화도 적지 않았고 중국 인민들의 인권상황도, 서방에 비해서는 아직 열악하지만, 이전에 비해서 실질적으로 나아졌다고 할 수 있다. 인권관련 국제활동에서도 중국은, 북한과는 달리 진정성있는 태도로 임해왔다고 할 수 있다.

북한과 중국의 인권인식과 그 외연으로서 인권정책이 양국의 정권 초기와 달리 오늘날에는 공통점보다 차이점이 훨씬 많아졌고, 앞으로 그 차이는 더 커질 가능성이 크다고 할 수 있다. 중요한 것은 북한과 중국 사이의 격차의 원인이 무엇이나 하는 것이다. 중국은 개혁개방을 함으로써 자신들이 가장 중요한 인권이라고 규정한 12~13억 인구의

1
2
3
4
5
6
7
8
9

생존권을 보장하고 향상시킬 수 있게 되면서 여타의 인권상황도 개선해 나갈 수 있는 역량을 키워나갈 수 있게 되었다고 본다. 그리고 유엔 안전보장이사회 상임이사국이 되고, 개혁개방을 통해서 국제사회의 책임있는 구성원이 됨으로써 국제사회의 인권문제 제기 에 대해서 반발과 저항만을 계속할 수 없게 된 것도 중국의 인권상황이 북한의 그것보다 상대적으로 양호하게 된 원인이라고 본다.

이렇게 본다면, 북한인권상황의 실질적인 개선을 유도하기 위해서는 북한이 중국처럼 체제불안감 없이 개혁개방으로 나올 수 있는 국제적 여건을 만들어 주는 것이 긴요하다고 할 수 있다. 물론 폐쇄적인 국가의 개혁개방은 지도자의 의지로 시작되어야 하지만, 현실적으로는 개혁개방 과정에서 외부로부터 체제전복 공작이나 군사적 위협이 없을 것이라는 보장이 절대 필요하다고 할 수 있다. 중국의 개혁개방은 등소평의 결심으로 시작된 것이지만, 1979년 초에 미·중이 국교를 수립하기로 확정되지 않았더라면 등소평도 감히 1978년 말에 ‘4개현대화노선’을 통한 개혁개방을 결심하지 못했을 것이라는 점에 주목할 필요가 있다.

북한인권문제를 제기하는 것은 남한에게 당위성의 과제이다. 북한의 인권상황 개선을 유도하기 위해서, 문제제기만 해도 되는 제3국과는 달리, 적어도 남한은 실효성 있는 정책이 무엇인지 고민해야 한다. 북한인권상황 개선을 실효적으로 유도하고 자극하기 위해서는 북한인권 문제를 제기하면서도 북한이 체제불안감 없이 개혁개방하고 경제발전을 통해서 북한주민들의 생존권 문제부터 해결할 수 있도록 돕는 정책을 국제적 연대 방식으로 추진해나갈 필요가 있다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

강유위, 이성애 역. 『대동서』, 서울: 민음사, 1991.

김창규. 『20세기 초 중국의 민주정치론 연구』. 서울: 경인문화사, 2004.

이종석. 『조선로동당연구: 지도사상과 구조변화를 중심으로』. 서울: 역사비평사, 1995.

\_\_\_\_\_. 『새로 쓴 현대북한의 이해』. 서울: 역사비평사, 2001.

조효제. 『인권의 문법』. 서울: 후마니타스, 2010.

국토통일원. 『조선로동당대회자료집』. 제4집. 국토통일원, 1988.

김정일. 『주체사상에 대하여』. 평양: 조선로동당출판사, 1991.

사회과학출판사. 『정치용어사전』. 평양: 사회과학출판사, 1970.

Marina, Svensson. *Debating Human Rights in China: A Conceptual and Political History*. Rowman & Littlefield Publishers Inc, 2002.

Marx, Karl. *Karl Marx: Selected Writings*. David McLellan (ed.). Oxford: Oxford University Press, 1977.

Steiner, Henry & Philip Alston. *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*. Oxford: Oxford University, 1996.

謝益顯. 『外交智慧與謀略: 新中國外交理論和原則』. 정재남 역. 『신중국외교이론과 원칙』. 성남: 아세아문화사, 1995.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

## 2. 논문

- 김종완. “인권론의 갈등.” 『국가전략』. 제7권 2호(세종연구소), 2001.
- 김창규. “인권개념의 중국적 수용과 변용.” 『민주주의와 인권』. 제8권 3호(전남대학교 5·18연구소), 2008.
- 박기철. “세계화 시대의 중국 인권의 미래에 대한 담론.” 『중국학연구』. 제36집(중국학연구회), 2006.
- 서보근. “중국 인권문제의 미·중 갈등.” 『영남정치학회보』. 제10호(영남정치학회), 1999.8.
- 스즈키 게이후. “현대중국에 있어서 인권사상-봉건체제하의 민주와 법치.” 법 및 사회철학 한국학회 편, 『법철학과 사회철학』. 제3집(교육과학사), 1993.
- 이금순. “국제사회와 한국정부의 북한인권정책과 그 효과에 대한 평가.” 『북한 주민의 인권을 위해 무엇을 할 것인가』. 제2차 평화재단 심포지엄 자료집, 2006.7.11.
- 이원웅. “북한인권문제의 현안과 정책적 대응방안.” 『사회과학논총』. 제3집(관동대사회과학연구소), 2002.
- 임홍빈. “인권개념의 철학적 정당화와 문화다원주의.” 『철학연구』. 제54권(철학연구학회), 2001.
- 장명봉. “법적 제도적 측면에서 본 북한인권.” 최성철 편. 『북한인권의 이해』. 북한인권개선운동본부, 1995.
- 정연식. “아시아적 인권과 통문명적 인권.” 『21세기 정치학회보』. 제10집 2호(부산: 21세기정치학회), 2000.
- 제성호. “인권문제에 대한 북한의 태도.” 『국제법학논총』. 제39권 1호(대한국제법학회), 1994.
- 김창렬. “제국주의자들이 떠벌이고 있는 <인권옹호>와 그 반동적 본질.”

『근로자』. 평양: 근로자사, 1990.

전형탁. “은 사회를 하나의 사회정치적 생명체로 결속시키는데서 도덕이 노는 역할.” 『철학연구』. 제4호, 1992.

Goodhart, Michael. “Origins and Universality in the Human Rights Debates: Cultural Essentialism and the Challenge of Globalization.” *Human Rights Quarterly*, Vol. 25, 2003.

### 3. 기타

“서방식이 모든 것의 기준으로 될 수 없다.” 『로동신문』, 1997년 12월 17일.

徐炳. “人權理論的產生和歷史發展.” 『法學研究』. 第3期, 1989.

徐顯明. 世界人權發展趨勢與中國人權保障的新特点. <<http://www.jxdszy.com/jxsadmin/eWebEditor/Upload File/2008623232032705.doc/>>.

劉素華. 中國人權保障的新起点. <[http://news.xinhuanet.com/comments/2004-03/10/content\\_1355794.htm/](http://news.xinhuanet.com/comments/2004-03/10/content_1355794.htm/)>.

李雲龍. 中國人權政策的特点. 《學習時報》. 第92期, 2001年 7月 9日. <<http://www.people.com.cn/GB/guandian/8213/28144/28153/2082069.html/>>.

李雲龍. 論中國人權政策的特点及其發展. <[http://aaa.eiiq.com/20100614/115608\\_0.html/](http://aaa.eiiq.com/20100614/115608_0.html/)>.

張文願. “倫人權的主體與主體的人權.” 『中國法學』. 第5期, 1991.

중국 인권백서 <<http://www.scio.gov.cn/>>.

China GDP.

1

2

3

4

5

6

7

8

9



CEIC Data, A Euromoney Institutional Investor Company.  
18/F, 248 Queen's Road East, Wanchai, Hong Kong.

연구총서

2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일의교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영윤, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영 외	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협외의 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원

2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원

### 학술회의총서

2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원

### 협동연구총서

2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	₩2,000
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(상)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(하)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인곤 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원

2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이상무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력 체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(1) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인근 외	7,500원

## 논총

<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 2 (2011)	10,000원

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원

## 기타

2010	김정일 현지지도 동향 1994-2009		15,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원

2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편약: 지역 및 주변국 차원 (통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order(Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok		13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재희 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China Bae Jung-Ho, Ku Jae H.		22,500원

## 연례정세보고서

2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원
2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원

## 통일정세분석

### 비매품

2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	아로슬라블 한 러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외

2011-03	2011년 마·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도예의 합의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호

### KINU 정책연구시리즈

### 비매출

2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일예측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도예의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일의지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형

### 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

### 비매출

2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외

**Studies Series**

비매품

- 2010-01 Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks  
Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seok
- 2010-02 Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho
- 2011-01 A New Approach to the National Community Unification Formula  
Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung,  
Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye
- 2012-01 Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
- 2012-02 The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding  
Kim Soo-Am et al.
- 2012-03 Basic Reading on Korean Unification Huh Moon Young et al.

**기타**

비매품

- 2010 2010 Unification Clock: When Will We see a Unified Korea Park Young Ho
- 2010 In Search of New Peace on the Korean Peninsula Kim Kyu-Ryoon





## ■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 『회원 가입신청서』 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원  
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.







북한인권정책연구

# 북한인권 이해의 새로운 지평

북한인권법제 동향과 분석 및 평가 \_ 이규창

북한인권 NGO네트워크 연구 \_ 이원웅

북한 인권 함양을 위한 방법론의 실효성과 한계성 \_ 이무성

국제법상 건강권의 보호와 북한의 이행 \_ 박진아

국제 평화권 논의와 북한 인권 \_ 서보혁

유엔의 개발권 논의 동향과 북한 인권에서의 시사점 \_ 박흥순

소련·북한·중국의 정치범수용소 비교 \_ 오경섭

개혁개방에 따른 중국 인권법제의 변화와 북한에 대한 시사점 \_ 민경배

북한과 중국의 인권인식 비교 \_ 황재욱