

북한 자유법안 및 북한 인권법안에 대한 비판적 논평

정 태 욱*

I. 서언

현재 미국 의회에는 북한 인권관련 법안이 두 종류가 상정되어 있다. 그 하나는 '북한 자유법안(North Korean Freedom Act)'이고 다른 하나는 '북한 인권법안(North Korean Human Rights Act)'이다.

전자는 2003년 상원과 하원에서 각각 상정되어, 2004년 3월 현재 상원에서는 동아시아태평양소위원회, 하원에서는 법사위원회에 계류되어 있는 것으로 알려져 있다. ("북한 자유법안 남북관계 '자유' 옥편다", 『시사저널』, 753호, 2004. 4. 1, 60쪽)

후자는 2004년에 하원에서 상정되어, 2004년 4월 현재 국제관계위원회를 통과했으며 향후 하원 법사위와 본회의, 그리고 상원 통과 절차를 남겨두고 있다고 한다. (연합뉴스, 2004/04/08)

이 법안들은 모두 북한주민 및 탈북자들의 인권을 옹호하기 위한 것으로 되어 있지만, 동시에 부당한 내정간섭 혹은 인권의 정치적 수단화의 우려를 불러일으키고 있으며, 그에 따라 북한 주민들의 인권에 도움이 되는 것보다 한반도 및 동아시아의 평화 우호관계를 위협할지도 모른다는 생각을 갖게 한다. 따라서 아직 법안의 통과 여부나 최종 문안이 불확정적인 상태임에도 불구하고 그에 대한 일응의 분석이 요망된다고 할 것이다.

* 嶺南大學校 法科大學 教授

II. 양 법안의 내용

먼저 양 법안의 목차를 간단히 소개한다. 번역은 주로 '민주사회를 위한 변호사 모임'의 김승교 변호사와 '인권운동사랑방'의 이주영에 의존하였다.

1. 북한 자유법안

이 법안은 상원과 하원에 각각 상정되었는데, 그 내용은 거의 같으며, 다만, 하원의 법안에 두 개의 조문이 추가되었을 뿐이다. 이하 하원의 법안의 내용이다.

서장

Sec. 1. 약칭

Sec. 2. 목차

Sec. 3. 사실관계(findings).

Sec. 4. 목적(purposes)

Sec. 5. 정의(definitions)

본장

1절. 북한주민의 인권보호

Sec.101. 보고서

Sec.102. 유엔

Sec.103. 북한의 종교적 박해

Sec.104. 북한주민들에 대한 인도적 지원과 식량제공

2절. 북한난민(refugees) 보호를 위한 조치

Sec.201. 응급 피난처(first asylum) 정책의 실시

Sec.202. 미국인의 북한아동 입양

Sec.203. 인도적 임시입국허가(parole)

Sec.204. 북한주민의 영주권 취득

Sec.205. 임시보호지위(temporary protected status)

Sec.206. S 비자

Sec.207. 대량살상무기정보센터

Sec.208. 고용의 권리

Sec.209. 난민지위

Sec.210. UN난민고등판무관을 위한 기금

Sec.211. 인권기구를 위한 기금

Sec.212. 난민의 고려에 있어서의 자격

3절. 북한의 민주주의를 촉진하기 위한 조치

Sec.301. 대북 라디오방송

Sec.302. 북한주민에 대한 라디오 공급

Sec.303. 북한의 경제·정치체제 변화를 위한 재정지원에 관한 상원의 입장

Sec.304. 법치주의와 민주주의를 촉진하는 단체를 위한 기금

Sec.305. 시장경제를 촉진하는 단체를 위한 기금

4절. 대북협상

Sec.401. 대북교섭에 관한 상원의 입장

Sec.402. 경제제재와 재정지원에 관한 상원의 입장

Sec.403. 미국의 원조와 기타 지원을 위한 조건

5절. 기타 사항

Sec.501. 연례보고서

Sec.502. 북한주민 범죄활동에 대한 태스크 포스

2. 북한 인권법안

서장

Sec. 1. 약칭

Sec. 2. 목차

Sec. 3. 사실관계

Sec. 4. 목적

Sec. 5. 정의

본장

1절. 북한 주민의 인권 향상

Sec. 101. 북미 협상에 관한 의회의 입장

Sec. 102. 인권과 민주주의 프로그램 지원

Sec. 103. 대북 라디오 방송

Sec. 104. 정보의 자유를 촉진하기 위한 조치

Sec. 105. 유엔인권위원회

2절. 궁핍 상태에 처한 북한 주민의 지원

Sec. 201. 미국의 인도적 지원에 관한 보고서

Sec. 202. 북한 내부로 제공된 지원

Sec. 203. 북한 외부에서 제공되는 지원

3절- 북한 난민의 보호

Sec. 301. 난민과 망명자에 대한 미국의 정책

Sec. 302. 난민 혹은 망명 심사 자격

Sec. 303. 난민 지위

Sec. 304. 응급 피난처 정책 추구

Sec. 305. 유엔난민고등판무관

Sec. 306. 인도적 임시 입국허가

Sec. 307. 북한인의 영주권 취득

Sec. 308. 임시 보호 지위

Sec. 309. 고용의 권리

Sec. 310. 연례 보고

III. 양 법안의 비교

양 법안의 목적은 모두 북한 주민과 탈북자의 인권을 옹호함과 아울러 북한 체제의 민주화까지 도모하고 있다는 점에서 그 취지는 같다고 할 것이다. 양 법안은 북한 내의 인권침해에 대하여 심각히 우려하고 그에 대한 적절한 대응을 촉구하고 있으며, 탈북자들의 난민지위 인정과 또 미국에의 입국에 관해 규정하고 있다. 나아가 북한에 대한 방송을 확산시키려고 하고 있으며, 심지어 라디오 수신기를 북한에 보내려는 적극적인 의지를 보이고 있다. 또한 탈북자들을 지원하고 또 북한의 체제변화를 추구하는 단체들에게 재정적인 지원을 규정하고 있다.

그러나 그 편제와 강조점에 있어서는 사뭇 차이를 보인다. 우선 인권법안은 북한에의 방송과 라디오 전파를 북한 주민의 인권 증진이라는 차원에서 다루고 있는데 반하여, 자유법안은 이를 북한의 민주화라는 관점에서 접근하고 있다. 자유법안은 “북한 민주주의의 촉진”을 별도의 절(제3절)로 설정하고 북한의 민주화와 시장경제로의 전환을 위한 단체들에 대한 지원을 적극적으로 할 것임을 명확히 하고 있다.

반면에 인권법안은 북한 주민 및 탈북자들의 인권 옹호라는 차원을 넘지 않으려는 의도를 보여준다. 북한의 민주화와 체제전환에 대한 목표는 같지만, 다만, 그 원칙론을 Sec.102 (a)에서 간명하게 처리하고 있으며, 북한 민주화를 위한 단체들의 지원도 기본적으로 궁핍상태의 해소라는 제2절의 하나로서 “북한 밖에서의 지원”이라는 이름으로 탈북자 후원단체들에 대한 지원으로 국한하고 있다(Sec.203).

또한 자유법안은 단지 인권차원에 그치지 않고, 대량살상무기의 문제까지 거론하고 있으며(제2절 Sec. 207), 그 문제해결을 위해서도 북한 인권의 증진이 가장 궁극적인 해법이라는 인식을 보이고 있다(서장 Sec. 3, 사실관계의 (17)). 아울러 제4절의 제목을 아예 북한과의 협상이라고 규정하면서 북한과의 모든 협상에서 인권문제를 최우선의 의제로 상정할 것을 요구하고 있다(Sec. 401).

반면에 인권법안에서는 대량살상무기 부분은 빠졌으며, 인권문제를 협상의 의제로 삼는 기초는 유지되고 있으나 Sec. 101에서와 같이 비교적 완화된 형태로 바뀌었으며, 미국 정부가 자국의 안보를 위해서는 그러한 조건에 구애받지 않을 재량권을 주고 있음도 특기할 만하다.(Sec. 202의 (d))

끝으로 특기할 만 것으로 자유법안에서는 서장의 목적 Sec. 4 (1) (c)에서 “유엔의

인권장전들에 따라” 북한의 인권을 존중하고 보호한다는 구절이 있었는데, 인권법안 법안에서는 그것이 빠져 있다는 점이다. 그러한 국제인권장전을 준수함을 표시하는 것은 미국이 다른 나라의 인권에 대하여 개입을 하는 경우 통상적으로 사용하는 문구이었는데, 새 법안에서 그것이 빠진 것을 우연이라고 보기는 어려울 것 같다. 비록 형식 이나마 그러한 구절이 들어 있는 것과 그렇지 않은 것은 실제 운용에서 큰 차이를 낼 수 있을 것이다. 어찌면 인권법안의 제안자들 자신이 그 법안이 국제인권의 표준에 비추어 맞지 않는 부분이 있음을 의식하고 있다는 점을 시사하는 것일 수도 있을 것이다.

IV. 양 법안에 대한 비판

우선, 위의 법안들은 국제법상 세부적으로 문제될 수 있는 조항들이 적지 않아 보인다. 북한에 대한 방송이나 라디오 수신기의 공급(자유법안 제3절, 인권법안 제1절)도 주권침해의 소지가 다분하다. 또한 북한 주민의 인권문제만이 아니라 우리 한국과 일본의 남북자 문제까지 거론하는 것(자유법안 제4절 Sec. 403 (b) (3) 및 인권법안 제2절 Sec. 202 (c))은 불필요한 간섭으로 이어질 수도 있다고 본다. 특히 북한 주민의 난민지위와 미국입국의 문제에서 그들을 한국 헌법상의 남한 주민으로 보지 않는다고 규정한 것(자유법안 제2절 Sec. 212 인권법안 제3절 Sec. 302)은 한국에 대한 주권침해 혹은 내정간섭 소지도 있어 보인다. 또한 국제기구와 민간기구 등의 인도적 지원에서도 미국이 나서서 그 투명성, 모니터링 혹은 인권향상이라는 조건을 설정하는 것은 민간 기구의 자발성과 자율성을 침해하는 일이라고 하지 않을 수 없다(자유법안 제4절 Sec. 403 및 인권법안 제2절 Sec. 202).

위 문제점들은 근본적으로 위 법안들이 미국의 자기중심적 인권외교에서 연유한다고 할 수 있을 것이다. 따라서 세부적인 문제점을 구체적으로 다루기보다 그 근본관점에 대한 비판이 보다 필요한 일이 아닌가 여겨진다. 위 법안들은 국제적 자유주의의 정신에 부합하지 않으며, 또 북한과 미국이 아직 정전상태에 있다는 역사적 특수성을 간과하고 있으며, 인권 문제의 순수성을 해치고 외교의 영역을 축소하는 우를 범하고 있다고 여겨진다.

우선 북한의 자유와 민주화를 촉구하는 미국의 태도가 과연 국제관계에서의 자유주의와 민주주의의 원칙에 맞는지 의심스럽다.

북한을 “실패한 체제”를 넘어서 “악의 체제”로 규정하고, 북한의 고유한 대안적 발전 혹은 국가재건의 가능성을 무시하고 미국적 관점의 민주주의와 시장경제만을 요구하는 것이 과연 자유주의적 관용과 민주적 호혜성의 원칙에 부합하는지는 의문이다.

북한의 인권침해의 문제를 북한의 고유한 논리나 원칙의 차원에서도 제기할 수 있으며, 그렇게 함으로써도 인권상황의 개선과 인권의 증진에 상당한 성과를 올릴 수 있음에도, 오직 체제의 교체만을 해법으로 삼는 것이 국제법의 이념과 원칙들에 부합하는지 의문이다. 북한의 민주화를 촉구하고 시장경제로의 이전을 후원하는 것은 국제우호의 원리에 비추어 권장되어야 할 것이나, 그것이 북한의 자체적인 개선과 개방의 노력을 돕는 차원을 넘어서 체제를 전복하고 정권의 교체를 하는 차원으로 나아간다면 이는 주권평등과 불간섭주의의 원칙에 반할 것이다.

또한 이 법안들은 북한의 김정일 정권을 ‘공포’의 원천으로 이해하고, 그로부터의 해방을 북한 인권문제의 요체로 인식하고 있다. 그러한 인식은 현상적으로는 맞는 것이나, 다른 한편 사태의 심층적인 본질을 호도하는 것이기도 하다는 점에서 문제이다. 즉 이 법안들의 사실인식(양 법안 공히 서장의 Sec. 3. 사실관계)들에서 북한의 공포가 역사적으로 미국 자체에서도 기원한다는 점에 대한 인식이 전혀 없는 것이다.

북한의 전체주의적 공포체제는 미국과의 전쟁과 그 이후 지금까지의 전쟁상태 속에서 굳어진 것이며, 미국의 공포가 그에 발미를 준 것이라는 점을 부인하기는 힘들 것이다. 한국전쟁 당시 미국의 ‘초토화 전략’은 물론이고, 휴전 이후 몇 차례 치달았던 전쟁, 특히 핵전쟁의 위험은 북한 주민들에게는 실제적이고 압도적인 공포가 아닐 수 없었으며, 그와 같은 전쟁의 공포가 바로 현재 북한의 권위주의적 공포 체제를 야기하였다고 하여도 과언은 아닐 것이기 때문이다.

현재 북미간의 근본 문제가 아직 전쟁상태가 해소되지 않고 그에 따라 서로에 대한 적대감과 불신이 높다는 점에 있다고 할 때, 그 불신을 해소하고 신뢰를 형성하는 것이 급선무일 터인데, 북한과의 교섭에 아주 까다로운 조건을 붙이는 것은 미국에 대한 불신을 조장하고 적대감을 증폭시켜 결국 인권문제에 있어서도 역효과를 낼 수 있다.

북한 인권문제는 북한과의 외교적 교섭이나 협상의 의제로 될 수 있으며, 북한에 대한 지원과 경제적 협조를 어느 정도 인권문제와 결부시키는 것은 있을 수 있으나, 모

든 협상에서 인권문제를 항상 의제로 끼워 넣거나 또 어떠한 지원이든 인권문제를 전제조건으로 삼는 것은 외교적 협상의 원칙에도 맞지 않을 뿐 아니라, 북한에 대한 지원과 협조의 순수한 의도를 퇴색시킬 것이다.

나아가 현재 북한의 경제적 피해가 그 열악한 인권상황의 주된 원인이라고 할 때, 그 개선을 위해서 북한에 대한 일정한 지원과 국제적 경제기구와의 편입이 절실한 것임에도, 인권을 빌미로 그것을 지연시키거나 방해하는 것은 오히려 인권에 반하는 것이라고 할 것이다.

인권은 더 이상 국내의 불가침의 주권적 영역은 아니므로 타국에 대하여도 문제제기를 할 수 있다고 하더라도, 타국의 체제 자체를 문제시하고 그에 대한 간섭을 피하는 것은 국제법적으로 허용되기 어렵다. 나아가 현재 아직 전쟁상태에서 벗어나지 못한 상황에서 그 한 당사국이 상대국의 인권문제를 제기하여 정권교체와 체제의 전복을 도모하는 것은 결국 인권을 인권 자체의 옹호와 증진이 아니라 정치적 목적의 수단으로 이용하려는 것으로서 인권의 근본정신에 부합하지 않는다.

세계인권선언 제28조는 “모든 사람은 이 선언에 제시된 권리와 자유가 완전히 실현될 수 있는 사회적 국제적 질서에 대한 권리를 갖는다.”고 규정하고 있음을 상기할 때, 미국은 북한에 대한 인권문제를 제기하기 이전에 혹은 동시에 북한과의 전쟁상태를 완화하고 해소하는 데에 노력을 기울임이 옳을 것이다.

요컨대, 위 양 법안은 1970년에 유엔 총회 결의로 채택된(2625-XXV) “유엔 헌장에 따른 국가간의 우호관계 및 협력에 관한 국제법의 제원칙 선언”에서 널리 합의된 ‘분쟁의 평화적 해결 원칙, 불간섭의 원칙, 국제협력의 원칙, 국가의 주권평등의 원칙’에 비추어 재검토될 필요가 있어 보인다.