

“북한인권을 둘러싼 국제사회의 동향과 우리의 대응” 활동가/연구자 워크숍

- 날짜 : 2004년 7월 9일(금) 낮 3시~6시
- 장소 : 참여연대 2층 강당
- 함께 준비한 단체들 : 한반도인권회의(가칭) : 민주사회를 위한변호사모임, 인권운동사랑방, 좋은벗들, 참여연대 평화군축센터, 천주교인권위원회, 평화네트워크, 평화인권연대, 그 외 관심 있는 개인들

사회 : 김동균 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임)

주제 1. 유엔의 북한인권 결의 과정 평가와 향후 전망

○ 발표자 : 강여경(좋은벗들 국제연대부장) (p1~3)

○ 토론자 : 서보혁(한국정치연구회 연구위원) (p4~9)

주제 2. 미국의 대북 인권정책 : 행정부-의회-보수단체의 연계

○발표자 : 조성렬(국제조사문제연구소) (p10~31)

○토론자 : 김근식(경남대 극동문제연구소) (p32~36)

자유 토론

발표자, 토론자 및 참석자들은 북한인권문제에 대한 올바른 접근법과 구체적인
실천 과제를 제안해 주시기 바랍니다.

[발표문]

유엔의 북한인권 결의 과정 평가와 향후 전망

강여경 (좋은벗들 국제연대부장)

배경

대북결의안의 발단은 작년 59차 유엔인권위원회에서 시작되어 북한의 인권이 본격적으로 국제사회 안에서 논의되기 시작하였다. 유럽연합에서 발의한 59차 북한인권결의안은 식량권, 고문, 종교적 불관용에 관한 특별보고관과 자의적 구금에 대해 유엔 인권위원회의 제도와 협력할 것을 요청한 바 있다. 그러나 이번 60차 유엔인권위원회에서 채택된 북한인권결의안은 문안도 자극적이며 국가별 특별보고관이 포함되면서 유엔인권위원회가 한 국가에 관련되어 내릴 수 있는 가장 강한 조치를 통과시킨 데에 주목을 하고 있다.

이 발표문은 유엔인권위원회 사전과 사후에 걸쳐 각국의 외교사절단과 논의한 것과 직접 인권위원회에 참가하면서 관찰했던 것을 토대로 작성하여, 앞으로의 방향과 전략에 대한 논의를 돕는데 초점을 맞추고 있다.

유엔 인권위원회에서의 9번 의제

이번 60차 유엔 인권위원회에서는 9번 의제: 각 나라별 인권침해에 관련된 문제제기가 회의초반부터 중국을 비롯한 'like-minded group: 그와 비슷한 생각을 가지고 있는 국가들'로부터 강하게 제기 되었다. 9번 의제는 구체적인 인권사안을 쟁점적으로 다루기 보다는 한 국가를 명명하여 'naming and shaming game'으로 홀려 그 나라를 망신을 주는(bullying) 정치적인 목적으로만 쓰일 뿐 실제 인권개선에는 도움이 안 된다는 것이 문제를 제기한 나라들의 의견이다. 실제로 유엔인권위원회에서 이야기를 나누었던 외교관들은 문제학생을 제도하는 선생이라는 비유를 했다.

북한은 9번 의제에서 발의된 이 결의안을 59차 인권위원회에서부터 '주체사상을 기반으로 한 조선사회주의제도에 대한 도전' (결의안 채택에 앞서 발언한 조선 외교관의 발언)으로 받아들인다고 하며 전면적으로 거부해 왔다.

인권결의안 발의과정

유럽연합이 발의한 북한인권결의안은 2004년 1월과 2월 사이에 브뤼셀에서 열렸던 유럽연합회의에서 결

의안 1차 초안이 만들어졌다. 모든 유럽연합회원 국가들은 이 회의에서 모든 회원국의 동의 하에 초안을 완성하므로 유엔인권위원회 기간에 내용을 수정하는 것을 유럽연합 회원국 안에서 하는 것은 어려웠다.

흥미로운 것은 인권위원회에 참가하기 전에 국내의 영국, 미국, 프랑스, 독일, 스위스, 스웨덴, 호주, EU의 외교관들과 북한인권에 대한 입장을 논의하는 과정에서도 북 인권결의안 초안이 그리 강경하지 않았고 있었다. 특히, EU외교관들은 특별보고관을 상정하자는 프랑스의 의견이 전체 EU에서 받아들여지지 않았다고 (3월 18일 만남) 특별히 이야기해 주었다. 즉, 2차 초안은 1차 초안을 상당 부분 보완했다는 점이고 이 보완했던 부분이 인권위원회 초반이었다는 것이다. 보완된 부분은 '유아살해' 등 선정적인 용어의 반복적인 사용과 국가 특별보고관 지정 부분이다.

적극적으로 참여한 국가

결의안에 가장 적극적으로 참여하는 국가가 영국과 프랑스로, 영국은 유럽연합 이외에 영 연방 국가들과도 연대하여 북 인권을 인권위원회에서 다루었다. 따라서 호주, 뉴질랜드, 캐나다도 상당히 강경한 입장을 취하고 있었다. 이번 60차 인권위원회에서도 적극적으로 의견을 개진한 영국 외무부의 한국 몽골 담당과장은 '어차피 북한정부가 결의안 자체를 거부한다면 그 내용이 자극적이든, 편향적이든 상관이 없다'며 인권을 통한 정치적인 압박의 태도를 확고히 했다.

북 인권 결의안과 관련 유럽연합에는 대화로써 개선방안을 모색하자는 국가와 더욱 강경한 대응을 해야 한다는 측이 있다고 하는데 이번 60차 결의안에 대해서는 강경파가 우세했다고 한다. 이후 북과 대화 위주의 외교를 주장하는 국가들이 유럽연합 안에서 어떤 목소리를 내는지에 따라 유럽연합의 대북정책에 영향을 줄 수 있을 것 같다.

인권위원회에서 NGO의 역할 좋은벗들/ 북한인권시민연합

북한인권 결의안과 관련해 적극적으로 활동했던 단체는 좋은벗들과 북한인권시민연합이었다. 물론 북한인권시민연합은 미국의 주빌리, US 북한인권위원회와 크리스찬 솔리데리티가 함께 연대해서 진행했지만, 밖으로 로비하는 것은 북한인권시민연합이 직접 외교관들과 논의를 하고 구두발언을 했다.

기본적으로 좋은벗들은 시민적 정치적 권리에 편향되어있는 북한결의안에 대한 내용을 경제적 사회적 문화적 권리, 특히 식량권에 대해 명시적으로 언급하고, 지속적인 인도적인 협력을 도모하는 내용을 결의안에 포함시키는 것이 인권위원회 참가 목적이었다. 반면, 북한인권시민연합은 결의안이 좀 더 많은 국가들의 후원을 받아 통과될 수 있도록 하는 것이 목적이었다.

내용의 수정을 꾀했던 좋은벗들의 활동은 다소 늦은 감이 있었다. 이미 국제사회 전반에 있는 반복적 흐름을 거스르는 일이 그리 쉽지는 않았다. 외교관들과의 만남에서도 개인은 이해를 하고, 타당성에 동의는 하지만 국가적으로 이미 연합체의 흐름과 함께 하는 것을 동의했기 때문에 새로운 의견을 내는 것은 어려웠다. 적극적으로 의견을 개진할 수 있는 국가는 한국이었지만, 한국은 북한결의안 문안회의에도 참관만 했을 뿐 내용에 대한 발언은 하지 않았다.

인권에 대한 북한정부의 노력: 국제사회와의 협력

지난 59차 결의안이 채택된 이 후, 북한은 지난 2003년 11월에 있었던 경제적 사회적 문화적 권리 심의 위원회에 적극적으로 참가하고 이 후 2004년 6월에 진행되었던 아동권 조약이행 심의위원회 이전에 심사위원들을 북으로 초청하고 (2004년 4월) 이어서 심의위원회에도 적극적으로 참가하였다. 이제까지 북한은 조약이행 심사에는 상당히 적극적으로 참여를 해왔다.

그러나 인권결의안과 관련해서는 전면적으로 거부하고 문항에 포함된 사항은 이전에 해오던 것들도 원천적으로 거부를 하고 있다. 인권고등판무관실의 실무자도 이런 상황에 대해 이전에는 인권고등판무관실과 독립적인 대화가 이루어졌었으나, 결의안에 인권고등 판무관과의 전문적인 협력 부분이 포함된 이후에는 오히려 대화의 창구가 닫혀졌다고 한다. 또 한 국가 특별보고관이 임명되는 것에 대해 북한도 미얀마와 같은 전례를 밟을 것이라는 우려에 동의했다.

이런 우려와 함께 60차 북한인권결의안은 찬성 29표, 반대 8표, 기권 16표로 작년과 거의 비슷하게 유엔 인권위원회를 통과했다. 더불어 지난 6월 15일 경제사회이사국에서도 28표의 찬성, 6표의 반대와 19표의 기권으로 이사회에서는 북한에 국가 특별보고관을 임명하기로 했다. 향후 특별보고관이 임명이 되면, 임명과 거의 동시에 결의안에 명시된 사실규명 멘데이트(mandate)에 따라 이행계획을 9월 유엔정기총회에 사무총장에게 보고하고 집행에 대한 보고를 61차 유엔인권위원회에 보고해야 한다. 올해 안으로 북한에서 특별보고관을 초청할 가능성은 매우 적다. 따라서 외부 단체나 소스를 통해 정보를 수집하고 보고를 하는 방식으로 진행될 것으로 예상된다.

결론: 그렇다면 이제는 어디로?

결론적으로 평가해 보면 유엔의 인권결의안은 미국의 북한인권법안이나 자유법안처럼 북을 정치적으로 압박하는 것은 맞지만 미국이 적극적인 법안을 상정함으로써 북의 붕괴를 꾀하는 데에 반해 유럽연합은 십여 년간에 걸친 '조용한 외교'의 방향을 바꾸어 '길들이기 외교'를 하고 있는 것으로 비춰진다. 유럽연합의 관련된 국가들은 북한이 조금의 돌출구(concession)만 열어주면 협력관계를 더욱 돈독하게 할 수도 있겠다고 한다. 관련 외교관들은 북한과 공생을 하기 위한 노력의 일환으로 책임 있는 구성원으로서 기본적 국제사회의 규칙을 관철시킬 필요가 있다며 이번 60차 결의안을 감행했다고 한다. 그러나 가장 강경하게 제정된 결의안은 주민들의 실질적인 인권개선보다는 정치적인 힘겨루기와 긴장감만 더하고 인권개선에 장애요인이 되고 있다.

앞으로의 과제는 북한이 지속적으로 국제사회와 다각적으로 인권 관련 논의를 하고, 유엔인권고등판무관실과 전문적 협력이 가능한 방법을 모색하는 것(예: 동북아 지역의 인권교육 프로젝트)이 필요할 것 같다. 더불어 이 같은 노력을 통해, 강경정책을 펴고 있는 미국이나 일본 그리고, 한국정부도 북한인권과 관련하여 명확한 역할을 할 수 있도록 도모해야 한다.

ex) 인권의 내적인 개선을 위한 노력은 인권개선을 위한
비밀적인 관건에

특정보고관에게 통째로 TC를 "북한"으로 넘겨
북한은 인권개선을 위한 TC에 초점을 맞춰 인권개선을 위한
내외 인권개
관심사로 명한 것은 리스크 있다

[토론문]

‘유엔의 북한인권 결의 과정과 향후 전망’

VN NK Human Rights Resolution Process and Prospect

서보혁(한국정치연구회 연구위원)

1. EU와 유엔에서 북한인권 논의 경과

EU는 2001년 북한과 인권회담을 갖거나 EU인권세미나에 초청하면서 인권대화를 해왔으나 그 결과에 대해서는 부정적이었다. 2002년 6월에는 북한과 인권문제의 지속적 협의에 합의하였다.

EU는 제58차 유엔인권위원회(2002년)에서는 북한이 EU와 인권대화에 건설적인 자세로 임할 것을 촉구하면서, “차기 유엔인권위를 비롯한 인권관련 포럼에서 적절한 조치를 검토할 목적으로 북한내 인권상황의 전개를 매우 긴밀하게 지속적으로 주시해 나갈 것”이라고 밝힌 바 있다. 이때 미국은 처음으로 유엔 인권위 위원국에서 탈락하였음.

EU는 북한의 인권 상황을 “매우 ‘광범위’하고 ‘지속적’이며 ‘심각한’ 인권침해가 발생하고 있다”고 지적하고, “차기 유엔인권위를 비롯한 관련 포럼(relevant forum)에서 적절한 조치를 검토할 목적으로 북한내 인권상황의 전개를 매우 긴밀하게 지속적으로 주시해나갈 것”이라고 경고하였다.

EU는 또 제59차 유엔인권위원회(2003년)에서는 의장국인 그리스를 비롯해 프랑스, 독일, 포르투갈 등 회원국 대표의 발언을 통해 북한 인권상황을 규탄하고 인권위의 관심 및 강력한 대응을 촉구하였으며, EU 국가들이 중심이 되어 북한 인권 개선을 촉구하는 결의안 채택을 추진하여 통과시켰다.

53개 위원국 가운데 28개국이 찬성, 한국은 북핵 문제의 중대성을 고려해 불참하였다. 이때 유엔 인권위 위원국에 포함되지 않은 과거 사회주의국가들이었던 동구권과 독립국가연합 소속 국가들이 북한결의안에 지지의사를 표시한 공동 제안국에 대거 포함된 것이 특이할 사항이다.

2. 제60차 유엔 인권위원회와 북한인권

1) 국가별 인권 결의 내용

쿠바, 쿠르크메니스탄, 북한, 벨라루시, 체첸, 짐바브웨, 헝가리, 중국 등 8개국 인권상황에 대한 9개 결의안이 채택되었다. 이 가운데 체첸, 중국, 짐바브웨 등의 인권상황에 대한 결의안은 러시아, 중국, 짐바브웨의 입장이 반영되었다. 반면 쿠바, 투르크메니스탄, 북한, 벨라루시 등의 인권상황에 대한 결의안은 그대로 통과되었다.

2) 북한인권 결의안 채택과 내용

○ 4. 15 북한결의안 채택 직전의 토론내용

쿠바 대표는 대북 결의안이 진정한 인권 존중과 거리가 멀고 오히려 적대상황을 조장할 수 있기 때문에 반대할 것이라고 밝혔다. 중국 대표도 북한의 경제적 어려움이 자연재해에서 비롯되었지만 북한당국은 그것을 완화하는 노력을 전개하고 있다고 지적하고, 국제사회는 북한의 그런 노력을 고무하여야지 상황을 더 악화시킬 수 있는 비난과 압력을 가해서는 안된다고 하면서 대북 결의안에 반대할 것이라고 말하였다.

반면에 미국대표는 대북 결의안이 북한 주민의 심각한 곤경과 북한 정권의 억압성을 고발하고 있으며, 북한이 작년의 결의안에 따르지 않았기 때문에 북한의 인권 위반을 조사하여야 한다고 주장하였다. 일본대표 역시 미국과 같은 입장을 취하면서 작년 결의안 내용 중 북한이 납치자문제에 대한 대화에 나서지 않았음을 강조하였다.

북한대표는 1)결의안이 인권과 무관한 정치성과 편파성을 띤 것이라고 전제하고, 2)불순한 정치적 목적을 추구하고 있으며, 유럽연합이 인권을 거론할 자격이 있는지 의심스럽다고 주장하고, 3)인권위원회에서는 참다운 인권 보호의 원칙보다는 편파성, 정치성, 이중잣대가 우세하고 유럽연합이 제출한 결의안은 동 위원회의 신뢰성을 위협스럽게 하고 있다고 주장하였다.

마지막으로 한국대표는, 한국은 북한의 인권상황에 깊은 우려를 갖고 있지만 남북관계와 한반도에서의 화해를 고려해 기권할 것이라고 말하였다. 그러나 기권이 북한 인권문제에 대한 무관심이 아니라 남북한 협력과 대화에 기초한 포용(engagement)으로 북한 인권문제를 전향적으로 이끄는 데 기여할 것이라고 덧붙이고, 북한이 인권 개선과 그에 관한 국제사회와의 대화를 강화할 것을 촉구하였다.

○ 북한인권 결의안 채택

알려진 바와 같이 결의안의 내용은 다음과 같다.

- (1) 고문, 자유, 아동, 여성으로 균형을 이루던 작년의 결의안에 비해, 자유권 특히, 수용소와 노동교화소의 문제를 구체적으로 언급하고 있으며, 여성인권도 인신매매, 강제낙태 등 구체적인 인권침해 혐의를 거론하고,
- (2) 외국인납치 관련 의혹의 해결을 촉구하고,
- (3) 국가 특별보고관을 임명하여 유엔 총회와 인권위에 보고할 것과 북한이 각주제별·국가 특별보고관과 적극적인 협력을 할 것을 요청하고,
- (4) 인권고등판무관이 북한과 인권분야의 기술협력 프로그램을 갖고 그 결과를 제61차 인권위원회에 제출할 것 등을 명시하고 있다.

투표 결과 찬성 29: 반대 8: 기권 16으로 결의안이 통과되었다.

* 찬성국: 아르헨티나, 아르메니아, 호주, 오스트리아, 부탄, 브라질, 칠레, 코스타리카, 크로아티아, 도미니카, 프랑스, 가봉, 독일, 과테말라, 온두라스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 멕시코, 네덜란드, 파라과이, 페루, 사우디아라비아, 스리랑카, 스웨덴, 우크라이나, 영국, 미국 등

* 반대국: 중국, 쿠바, 이집트, 인도네시아, 나이지리아, 러시아, 수단, 짐바브웨 등

* 기권국: 바레인, 부키나 파소, 콩고, 에리트레아, 이디오피아, 인도, 마우리타니아, 네팔, 파키스탄, 카타르, 한국, 시에라레온, 남아공화국, 스와질란드, 토고, 우간다 등.

작년에 비해 찬성이 1표 많아졌고 반대표는 작년에 비해 2표가 줄고, 공동제안국은 작년 38국에서 금년에 42국으로 늘어났다.

3. 유엔 인권 전문가의 역할(UN Fact Sheet No. 27)

○ 임기

국가별 임무(mandate)는 인권위에 의해 연례적으로 심의되며, 주제별 임무는 3년마다 심의됨. 임기가 연장되기 위해서 인권위는 임무를 심의하고 그 범위를 정하는 결의안을 통과시켜야 한다.

1999년 4월 유엔 인권위는 전문가의 임기를 6년으로 제한하고, 임무를 완수하지 못할 경우에 변환적 조치로서 3년 추가 연장을 가능하도록 함. 위원회는 실무그룹의 전문가 역시 3년의 기간동안 업무를 완수할 수 있도록 재편성할 수 있도록 결정하였다.

○ 역할

모든 인권전문가들은 인권위, 유엔총회와 같은 정부간 기구에 실태조사, 결론 및 권고사항이 포함된 보고서를 제출함. 일부 전문가들은 개념적 연구를 수행하기도 하고, 일부는 보다 실질적인 접근방법을 택하기도 한다.

대부분의 전문가들은 주어진 사안에 대한 연구 및 조사, 당사국 방문, 인권침해 피해자로부터 사례수집 및 검토, 정부당국에 개입의 순서를 밟음. 기술협력 프로그램을 권고하는 경우도 있다.

- 긴급청원

대부분의 전문가들은 특정 인권침해와 관련한 정보를 수집하는데, 긴급한 경우 정부당국에 긴급청원을 하기도 함. 일부 전문가들은 1년에 백여번의 개입과 청원을 요청하기도 하고, 이러한 대화요청을 인권위에 보고한다. 이 과정에서 투명성과 일관성의 원칙을 준수하고, 정보제공자와 정부에게 동일한 기회를 제공하기 위해 노력한다.

- 당사국 방문

국가별 전문가가 당사국을 방문하는 것이 우선적이나, 난민 및 관련 행위자의 인터뷰를 위한 당사국 혹은 인접국가로의 접근이 거부되는 경우도 종종 발생함. 유엔의 예산은 1년에 1~2회 가량 당사국을 방문하도록 허용하고 있으나, 추가예산으로 추가방문을 허용하기도 한다.

인권위는 특정국가의 인권상황이 다각적 검토를 요하는 일인 경우, 일부 인권전문가들에게 합동조사를 하도록 요청하기도 한다.

- 규범적 업무

일부의 인권전문가들은 권위 있는 규범과 기준을 개발시키기 위한 시도를 하기도 함. 국내추방자 문제를 조사하는 사무총장 대표는 국제 법률전문가들과 함께 국내추방과 관련한 법률기준을 분석하고 편집, 후에 이를 집대성해 “국내추방자의 보호에 관한 지침서”를 개발한 바 있다. 1998년 4월 인권위에서는 동지침서에 대해 논의하고, 기구간 상설위원회(Inter-Agency Standing Committee)는 동지침서를 지지하고 회원국간의 공유를 촉구하는 결정을 내린 바 있다.

- 후속조치

인권전문가들은 사실확인과 권고를 위해 정부와 대화를 유지함. 전문가들이 제기한 우려사항에 대해 정부가 진지하게 접근하고자 하는 의지가 있는 경우 훨씬 의미있는 대화가 되기도 한다.

- 비정부행위자

전문가들은 정부만을 상대하는 것이 아니며, 임무에 따라 비정부행위자를 다뤄야하는 경우도 있다. 1996년과 2000년 사이 소말리아 독립전문가는 군벌(warlord)과 군사지도자에 의해 자행된 침해에 대해 보고한 바 있다. 뿐만 아니라 소말리아 중앙정부가 부재한 동안 유엔기구에 의해 취해진 조치에 대해서도 보고한다.

- 비정부기구의 역할

국제·지역·국내 비정부기구는 인권위 특별절차에 중요한 지원을 하고 있음. 인권단체들은 특정 인권 현안에 대한 임무 창설의 중심이 되어 왔으며, 전세계 여러나라의 주제별 인권상황에 대한 정보 및 분석을 제공하고 있다. 인권단체들에 의해 제공된 정보들은 유엔의 인권전문가에 의해 확인되기도 하고, 때로는 동정보에 대한 관련 당사국의 입장을 듣기 위해 보내지기도 한다. 비정부기구들은 특별보고관의 업무를 지역사회에 배포하기도 한다. 비정부기구의 시스템 강화에 대한 공헌은 정부와, 인권전문가, 유엔이 인정하고 있다. 2000년 인권옹호자에 대한 인권위 특별절차의 설립은 비정부기구의 필수불가결한 공헌 뿐만 아니라 수많은 인권옹호자들이 그들의 인권활동에 의해 희롱당하고 협박당하고 있다는 사실을 인정한 것이다.

○ 인권전문가의 영향

인권위 특별절차의 인권전문가들은 보고서를 통해 우려사항을 지적하는데, 특정국가에 대한 혹은 특정 주제에 대한 매우 귀중한 분석을 제공하며 국제적인 관심을 적절히 받지 못했던 사안들을 끌어올리기도 함. 한해 동안 전문가들은 피해자를 대신하여 피해자의 이름을 명기하고 인권침해 혐의에 대해 묘사함. 전문가들의 업무는 변화를 일으키는 주요인이 되기도 하지만, 인권분야에서 한가지 요인만을 가지고 구체적인 결과에 영향을 미치기는 어려운 면이 있음. 상당부분은 특정국가에서 정부나 시민사회, 그리고 국제사회가 인권전문가의 인권침해와 실태, 결론, 권고에 대해 반응하는 것에 달려있다고 볼 수 있음.

4. 협력 과제

○ 국내 NGO간 협력

먼저, 북한인권 개선에 힘쓰는 NGO들 사이에 북한인권을 바라보는 시각, 접근방향, 해결과제의 우선순위, 공동프로그램 등에 대한 협의를 진행하고, 이 과정에서 입장의 차이를 최소화하고 상호신뢰와 협력을 증진할 필요가 있다. 국제사회에서 북한인권문제는 순수 인권뿐 아니라 관련국간 국가이익, 한반도의 긴장완화, 남북관계 개선 등 다양한 측면들이 작용하고 있는 매우 복잡하고 민감한 일련의 이슈이다. 금번 유엔 인권위에서 각국 인권결의안의 채택 혹은 부결에서 보듯이, 국제무대에서는 인권문제조차 자국의 이익이나 외교관계 등이 영향을 미치는 권력정치의 대상에서 자유롭지 못하다. 이런 점에서 국내의 관련 NGO들이 시각, 접근방향, 우선순위, 프로그램 등에서 협력을 추구하는 것이 가장 중요한 과제라고 말할 수 있다.

○ 정부와 역할 분담

우리 정부가 북한인권정책을 수립할 때는 대북정책 기초 및 목표, 관련국과의 외교관계, 한반도 주변 상황, 국내외 여론 등을 고려하지 않을 수 없을 것이다. 그리고 정부는 한국의 특수한 국가이익으로서 한반도 평화와 통일기반 조성을 북한의 인권개선과 함께 추구하고 있다. 그에 따라 정부는 점진적인 과정 속에서 북한 스스로 인권개선의 주체가 되도록 하고 국제사회는 이를 촉진하거나 돕도록 한다고 인식하고 있는 듯 하다. 유엔 인권위의 북한결의안에 대한 불참, 기권이 그런 입장의 표현으로 평가된다. 이런 점을 고려할 때 정부 차원에서 북한에 인권 개선을 직접적으로 일괄 요구하기에는 한계가 있다. 정부와 NGO의 역할분담론이 여기에서 제기된다.

NGO는 기본적으로 정부 및 시장의 한계에 대한 인식에 기초하여 감시 및 대안 제시의 역할을 한다. 그리고 조직, 재정, 활동 등에서 순수성과 독립성을 생명으로 한다. 이런 점에서 볼 때 북한인권 개선에 관심 있는 NGO들은 정부의 역할과 그 한계를 인식하고 그 속에서 자기 역할을 설정하여 북한인권 개선에 노력할 필요가 있다. 역으로 정부와 함께 NGO도 자기 한계가 있을 수 있다고 생각해볼 수 있다. 요컨대, 다른 사안들과 마찬가지로 북한인권문제에 있어서도 정부와 NGO간 역할분담은 상호 견제 및 협력을 위해서도 필요하다고 할 수 있다.

○ 국제 NGO와의 협력

또한 인권의 보편성, 북한인권문제에 대한 국제사회의 관심, 그 반면에 북한인권 혹은 한반도 특수상황에 대한 이해를 위해서 국제 NGO와의 협력도 하나의 과제로 생각해볼 수 있다. 국제 인권NGO와의 협력은 (1)상호 정보교환 등을 통하여 북한 인권상황에 대한 NGO 차원의 평가를 공유하고, (2)북한인권 관련 정보에 객관성과 균형성을 마련하여, (2)관련국 혹은 유엔의 판단에 공정성을 부여할 수 있다. 여기에는 물론 북한을 비롯한 관련국들의 북한인권 평가가 국제NGO와의 공동 작업 대상으로 포함될 수도 있다.

5. 토론문에 대한 질문

1) ‘인권결의안 발의과정’에서, EU가 마련한 북한 인권결의안 1차초안에는 프랑스의 특별보고관 제안이 받아들여지지 않았다가 2차초안에는 포함되고 ‘유아살해’ 등 선정적인 용어가 반복되고 있다고 지적하고

있는데, 그렇게 변한 원인과 배경은 무엇입니까?

2) ‘적극적으로 참여한 국가’에서, EU내에서 북한인권을 접근하는 입장이 강경과 온건으로 나누어져있고 올해 결의안 채택은 강경 입장이 우세한 결과로 보고 있는데, 강경과 온건에 해당하는 국가들은 각각 어디인지 말씀해 주십시오. 아니면 두 입장이 해당 시기 북한과 EU의 관계나 북한의 반응에 따라 유동적인지요?

또 ‘결론’에서, 미국과 EU의 북한에 대한 인권정책을 정치적 압박과 ‘길들이기 외교’로 구분하고 있는데, 이것이 어느 정도의 차이가 있는지 설명해주시면 감사하겠습니다.

3) ‘인권위에서 NGO의 역할’에서, 두 NGO의 상이한 활동을 소개하고 있는데 위에서 말한 NGO간 협력의 관점에서 볼 때 입장 차이를 좁히고 협력할 수 있는 방안에 대하여 말씀해 주십시오. 그리고 좋은 벗들의 활동이 다소 늦은 감이 있었다고 했는데, 좀더 구체적으로 설명해주시고 그런 경험에서 얻은 교훈도 말씀해 주십시오.

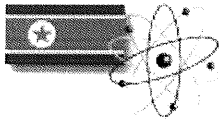
4) ‘인권에 대한 북한정부의 노력’에서, 북한이 인권결의안 채택 이후 즉, 인권고등판무관실과의 협력부분이 포함된 이후에는 대화의 창구가 닫혀졌다고 언급하면서, 국가 특별보고관이 임명된 것에 북한이 미얀마와 같은 전례를 밟을 것이라고 보고 있는데 ‘미얀마와 같은 전례’를 구체적으로 설명해주십시오. 그리고 그것이 부정적이라면 어떤 해결방안이 있는지도 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

[발표문]

미국의 신개입주의 정책과 북한관련 특별법안

— 쿠바, 이라크, 이란 사례와의 비교

조성렬(국제문제조사연구소)



I. 문제제기

II. 냉전 이후 미국의 신개입주의 정책

1. 미국의 새로운 개입주의 정책
 - (1) 개입주의의 적용조건
 - (2) 개입주의의 정책수단
2. 미국의 개입주의 정책과 의회의 통제
 - (1) 행정부의 개입주의 정책과 의회의 통제
 - (2) 미국의 신개입주의 정책의 특징과 특별법

III. 미국의 개입주의 정책과 쿠바, 이라크, 이란의 사례

1. 쿠 바
 - (1) 미국-쿠바 관계의 전개
 - (2) 쿠바 자유민주연대법
 - (3) 미국의 대 쿠바 정책전망
2. 이라크
 - (1) 미국-이라크 관계의 전개
 - (2) 이라크해방법
 - (3) 미국의 대 이라크 정책과 무력개입
3. 이 란
 - (1) 미국-이란 관계의 전개
 - (2) 이란 민주주의법
 - (3) 미국의 대 이란 정책전망

IV. 미국의 대북 개입주의 정책과 특별법안

1. 미국-북한 관계의 전개와 대북 특별법안
2. 북한자유화법, 인권법 및 한반도 평화안보법
 - (1) 북한자유화법
 - (2) 북한인권법
 - (3) 한반도 평화·안보법
3. 미국의 대북 개입주의 정책의 전망: 3가지 시나리오
 - (1) 제1시나리오: 인권문제와 타현안의 분리
 - (2) 제2시나리오: 인권과 반확산·반테러의 연계
 - (3) 제3시나리오: 인권문제와 체제전환의 연계

V. 예상문제점 및 우리의 대응방향

1. 미국의 대북 개입주의 정책전망과 정책고려사항
 - (1) 대북 개입주의 정책전망
 - (2) 예상문제점
2. 우리의 대응방향
 - (1) 미국이 대북 특별법이 탈북자 및 북한주민 인권문제에 국한토록 설득
 - (2) 경제적 권리를 강조하는 대북 유엔인권결의 수정안을 주도
 - (3) 국내 보-혁 대결 방지 및 탈북자단체간의 경쟁 차단
 - (4) 난민보호법 제정 및 통일부 외청으로 난민청 신설

I. 문제제기

개입주의(interventionism)란 다른 주권국가의 국내적 사건에 영향을 미치는 외부적 행위를 자국의 외교정책으로 삼는 것을 가리킨다.¹⁾ 좁은 의미의 개입주의는 다른 국가의 국내적 사건에 대한 군사개입의 의미로도 쓰이고 있다. 개입주의는 강대국의 전유물은 아니지만, 주로 강대국의 대외정책에서 자주 나타난다. 냉전시기 미국과 소련은 상대방을 개입주의세력이라고 비난하였으나, 자신들의 행위는 국익과 국제정의(미국) 또는 공산주의의 확산(소련)을 위해 취해진 정당한 조치라고 생각하였다.²⁾

냉전 이후 단일패권체제를 확립한 미국은 세계안보를 위협하는 국가들을 대상으로 개입주의 정책을 지속해 왔다. 특히 9.11 테러사태 이후, 미국의 개입주의 정책은 대량살상무기의 확산에 관계되어 있는 국가들에 대한 정책과 국내적으로 비민주적이고 인권침해국에 대한 정책을 분리하여 접근하기 시작하였다. 특히 미국은 자신들이 ‘불량국가’라고 이름붙인 수단, 리비아, 시리아, 쿠바, 이란, 이라크, 북한 등 7개국가 가운데 특히 이란, 이라크, 북한 3개국을 ‘악의 축’이라고 지칭하고 궁극적으로 이들 국가의 정권붕괴를 지향하는 공세적인 개입주의 정책에 나섰다.

미국적 가치기준으로 볼 때, 대량살상무기의 확산국가이자 테러지원국인 ‘악의 축’ 국가들은 대부분 국내적으로 비민주적이고 인권침해국이기 때문에 두 개의 정책은 이들 국가들에게 동시에 적용되는 것이 일반적이다. 이러한 새로운 개입주의 정책의 흐름에 따라, 최근 미국의 대북정책은 동북아지역에서 최대 긴장요인으로 떠오르고 있는 북한 핵 위협의 제거라는 안보적 접근과 함께, 인류 보편적 가치인 인권·민주주의 문제에 대한 접근을 양대 축으로 삼고, 북한정권을 더욱 강하게 전방위 압박하는 형태로 전개되고 있다.

본 보고서에서는 먼저 냉전이후 전개되고 있는 미국의 신개입주의 정책에 관해 살펴보고 그 특징을 규명한다. 둘째, 미국의 신개입주의 정책이 어떻게 쿠바, 이라크, 이란 등 3개국에 적용되고 있는지 사례분석을 통해 살펴보고 정책적 시사점을 도출한다. 셋째, 북한에 대한 미국 신개입주의 정책의 등장배경과 입법내용을 분석하고 향후 정책방향을 전망해 본다. 끝으로, 미국의 대북 개입주의 시나리오를 살펴보고 각 경우에서 우리의 대응 방향을 모색해 본다.

II. 냉전이후 미국의 신개입주의 정책

1. 미국의 새로운 개입주의 정책

1) 조지프 나이, 양준희 옮김, 『국제분쟁의 이해: 이론과 역사』, 한울아카데미, 2000, 220-1쪽. ※ 원저: Joseph S. Nye, Jr., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History* (New York: Addison Wesley Longman, Inc., 2000).

2) Kenneth N. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics," *International Security*, Vol. 18, No. 2 (Fall 1993), p. 47.

(1) 개입주의의 적용조건

미국의 대외전략은 외교적 고립주의(diplomatic isolationism)와 개입주의로 나누어볼 수 있다. 이 가운데 미국의 개입주의는 개입주의적 예외주의(interventionist exceptionalism)라고도 불리는데, 이것은 미국의 가치를 전파하기 위한 목적으로 직접적인 외교정책적 행동을 통하거나 때로는 군사력까지도 동원하는 것을 가리킨다.³⁾ 미국은 건국 이후 200회 이상 대외 군사개입을 시도한 바 있으며, 그 가운데 정권교체까지 도모한 것은 총 16차례이고 12차례가 미국의 단독군사행동에 의해 이루어졌다. 또 미국이 단독 군사행동으로 과도정부를 수립하고 차후에 친미성향의 지도자를 내세워 배후조종을 지속한 경우도 7차례나 되었다.⁴⁾

냉전시대에 나타났던 미국의 전통적 개입주의는 주로 반미적인 제3세계 국가를 대상으로 하였다. 미국은 우간다의 이디 아민 정권, 캄보디아의 폴포트 정권, 남아프리카의 백인정권들과 같이 해당국가의 인권억압, 인종차별에 대해 개입주의정책을 취해왔다. 때로는 베트남 고딘디엠 정권의 교체나 파나마 침공과 같이 미국의 전략적 이해에 따라 개입주의 정책을 취한 경우도 있다.

냉전 이후 미국의 개입주의 정책은 새로운 조건에 따라 적용되기 시작하였다. 클린턴 행정부는 미국의 대외 안보전략을 재정립하면서 적대국가의 대내 체제보다는 국제분쟁과 갈등을 방지하고 이를 관리하는 데 더 많은 관심을 두었다. 그리하여 인권이나 민주주의와 같은 내적 체제를 문제 삼는 대신에 세계안보를 위협하는 대량살상무기의 확산, 테러리즘, 지역안보 위협 등 대외요인에 초점을 맞추었다.

그러나 부시행정부는 대외요인 뿐만 아니라 대내적인 측면까지도 문제시하고 있다.⁵⁾ 2002년 9월에 미국 백악관이 발표한 『미국 국가안보전략』⁶⁾은 대외 개입의 조건으로 '자유시장질서의 교란'이나 '대량살상무기의 확산', '테러리즘 지원'과 같은 외적 요인과 '비민주주의'나 '인권탄압'과 같은 내적 요인의 두 가지로 구분하고 있다.

첫째, 외적 요인으로 미국은 자유시장 및 자유무역의 교란과 대량살상무기의 확산, 테러리즘 지원을 개입조건으로 들고 있다. 자유시장 및 자유무역 질서의 유지에 미국이 줄곧 표방해 온 개입주의적 예외주의의 전통적인 형태이다. 대량살상무기의 확산을 방지하고 테러지원국가를 응징하기 위한 개입주의 정책은 냉전이후 표방해 온 것들이다.

특히 이러한 정책들은 2002년 9.11테러사태 이후 분명한 성격을 띠게 되었다. 2002년 미국의 아프가니스탄 침공은 9.11사태에 대한 응징의 성격을 띠고 있기는 하지만 반테러를 명분으로 한 것이었고, 2003년 4월 이라크 침공은 사실이 아닌 것으로 들어났지만 대량살상무기의 해체를 명분으로 한 군사적 개입이었다. 현재 반테러 국제연대를 주장하며 부시 행정부가 추진하고 있는 대외 개입정책들도 이러한 명분에 근거에 근거하고 있다.

둘째, 내적 요인으로 미국은 자국민 학대나 인권탄압의 두 가지를 개입의 조건으로 들 수 있다. 국제법상 무력사용은 자기방어를 위한 경우에만 허용되며 어느 나라이건 다른

3) Jack Donnelly, *International Human Rights*, 2nd edition (Boulder, Colorado: Westview Press, 1998), p. 165.

4) 김태효, "미국의 이라크 개입외교: 도전요인과 전망", 외교안보연구원 편 「주간국제문제분석」 2003년 12월, 5쪽.

5) 박종철, "미국의 대불량국가 정책 전망과 파급영향", 국제문제조사연구소 편 『국제문제연구』 제3권 제2호(통권10호), 2003년 여름, 16~17쪽.

6) White House, *The National Security of the United States of America*, September 2002.

나라의 주권을 침해할 수 없다는 것이 기본원칙이다. 하지만, 인권문제와 관련되었을 경우는 예외로 인정하는 추세이다. 1945년 나치전범에 대한 뉘른베르크재판 이후, 주권국가의 관할권 내에서 반인륜적 행위를 일삼고 있을 때 그 주권을 견제하고 처벌하기 위해 외국의 무력개입이 (상황에 따라서는) 인정될 수 있다는 논리가 성립하였다. 즉, 인륜에 반하는 범죄를 방지하고 처벌하고자 하는 무력사용과 주권침해는 유엔헌장이나 기타 국제법이 규정하고 있는 무력사용 금지조항에서 예외라는 인식이 확산되고 있다.⁷⁾

개입주의적 예외주의의 전통 속에서 미국은 종종 민주주의와 인권을 자국의 국제적 이익과 동일시해 왔다.⁸⁾ 미국의 대외정책에서 '인권'문제가 주제가 된 것은 매우 오래되었다. 제2차 세계대전중인 1941년 1월 6일, F.D. 루스벨트대통령은 의회에 보낸 교서에서 4가지 자유(언론·신앙의 자유, 결핍·공포로부터의 자유)를 언급했는데, 그 내용은 1941년의 대서양헌장 및 1942년의 연합국공동선언을 거쳐, 유엔헌장의 인권조항이 되었다. 1948년 12월 10일 제3회 유엔총회에서 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)이 채택되고부터 미국은 인권외교를 전개해 왔다. 그만큼 인권문제는 미국의 오랜 외교적 관심사였다.

그러나 냉전시기 인권문제는 소련과의 체제경쟁 속에서 오랜 동안 반공이데올로기에 종속되었으며, 1970년 중반에 와서야 미 의회와 카터 행정부에 의해 인권이 미국외교의 중요한 요소로 등장하였다.⁹⁾ 특히 냉전의 종식 이후 미국의 외교에서 인권에 대한 관심이 확대·심화되어 오고 있다. 최근 부시 행정부가 대량살상무기의 해체를 명분으로 이라크를 침공하였다가 막상 증거를 찾지 못하자 독재자의 제거, 민주주의의 증진, 인권보호 등을 새로운 침공명분으로 내세운 것은 '민주주의'나 '인권'이 초당파적으로 미국의 대외개입정책에 활용되고 있음을 보여주는 사례이다.

(2) 개입주의의 정책수단

개입주의 정책은 강제의 정도에 따라 여러 형태로 나눌 수 있다. 조셉 나이(Joseph Nye)는 강제의 정도를 연설, 방송, 경제적 원조 등 낮은 강제에서부터 군사자문, 봉쇄, 제한된 군사행동, 군사침공 등 높은 단계의 강제에 이르기까지 여덟 가지로 구분하고 있다.¹⁰⁾

미국의 개입주의 정책수단은 크게 비군사적 조치와 군사적 조치의 두 가지로 구분할 수 있다. 조셉 나이가 제시한 여덟 가지 정책수단을 재정의할 필요가 있다. 그리고 중간에 위치한 '봉쇄조치'와 '반대단체의 조직·지원'의 경우는 사안별로 성격이 나뉜다. 봉쇄조치는 외교·경제관계의 단절과 같은 소극적인 형태인지 군사적 봉쇄와 같은 적극적 형태인지에 따라 비군사적, 군사적 성격 여부가 판명될 수 있다. 그리고 반대단체의 조직과 지원은 초기에는 인권단체에 대한 보호이나 반정부 민주단체의 지원과 같은 비군사적 조치

7) Richard Falk, "Human Rights", *Foreign Policy*, March/April 2004, pp. 18-26.

8) 잭 도넬리, 박정원 옮김, 『인권과 국제정치: 국제인권의 현실과 가능성 및 한계』, 도서출판 흐름, 2002, 165쪽. ※ 원저: Jack Donnelly, *International Human Rights*, 2nd edition (Boulder, Colorado: Westview Press, 1998)

9) David P. Forsythe, *The Internationalization of Human Rights* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1991), pp. 121-7.

10) 조지프 나이, 양준희 옮김, 『국제분쟁의 이해: 이론과 역사』, 한울아카데미, 2000, 220-1쪽. ※ 원저: Joseph S. Nye, Jr., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History* (New York: Addison Wesley Longman, Inc., 2000).

도 있으나, 반체제단체의 육성이나 군사훈련과 같은 군사적 조치로 발전할 수도 있다.

이상을 정리하면 개입주의 정책수단은 다음 열 가지로 나뉘볼 수 있다. △국내외적인 반대여론 조성 등 낮은 단계의 강제수단에서부터 △반정부방송이나 △원조 또는 뇌물의 제공이나 무역반대, △경제적 봉쇄조치, △군사적 봉쇄조치, △인권단체의 지원, △반체제단체의 조직과 지원, △반체제단체에 대한 군사자문, △제한된 군사행동, △전면적인 군사침공 등으로 점차 개입의 수위가 높아진다.¹¹⁾ 이 열 가지 정책수단 가운데 앞의 네 항목과 '인권단체의 지원'은 비군사적인 개입조치들이며, 뒤로부터 세 항목과 '군사적 봉쇄조치'는 군사적인 개입조치들이며 '반체제단체의 조직과 지원'은 준군사적 조치로 볼 수 있을 것이다.

미 대통령의 경고연설이나 미 국무부나 의회의 관련국 조사보고서의 제출 또는 청문회의 개최 등은 국내외적인 여론조성을 목적으로 하는 것이다. 반체제 방송의 경우는 해당 국가의 언어로 이루어지는 라디오나 TV 송출이나 인터넷 홈페이지의 개설 외에 국민들을 상대로 한 라디오의 공급을 들 수 있다. 개입의 유력한 수단으로 인도적, 비인도적 원조나 뇌물이 사용될 수도 있고, 때로는 무역거래의 감시가 이루어질 수 있다. 이보다 한 단계 나아간 것이 봉쇄조치이다. 봉쇄조치는 미국과의 거래는 물론 다른 국가들의 무역거래까지도 제한을 받는다. 대량살상무기 확산방지구상(PSI)에 따른 선박검색조치도 낮은 단계의 군사적 봉쇄조치로 간주할 수 있을 것이다.

미국의 개입주의 정책은 다른 나라의 인권개선과 민주화 나아가 체제전복을 위해 보다 적극적인 강제조치(군사적 개입)를 취하기도 한다. 반정부·반체제단체를 조직하고 지원하며, 이들 단체에게 군사자문이나 군사장비, 훈련을 제공하기도 한다. 상황이 악화되었다고 판단될 경우에는 미국이 직접 나서 제한된 군사행동을 펼치기도 하고, 경우에 따라서는 전면적인 군사침공을 단행하여 정권교체를 시도하기도 한다.

조셉 나이는 미국의 개입주의 정책이 성공하기 위해서는 경성권력(hard power)뿐만 아니라 미국적 가치를 확산시키는 연성권력(soft power)가 중요하다고 주장하고 있다. 테러리즘과 이슬람과격파들에 대해서는 경성권력을 사용하는 것이 불가피하다는 점을 인정하지만, 그와 동시에 방송이나 인쇄매체와 같은 연성권력의 사용하여 인권과 민주주의적 가치를 확산시켜 자발적인 봉기를 유도하는 것이 중요하다는 것이다.

2. 미국의 개입주의 정책과 의회의 통제

(1) 행정부의 개입주의 정책과 의회의 통제

미국이 대외 개입주의 정책을 시행하는 법적 근거는 국제법(유엔안보리 결의 등)과 국내법(전쟁권한법, 대외 경제제재법 등)의 두 가지에 의거하고 있다. 법치주의를 표방하고 있는 미국은 국내법적으로 대외 개입주의 정책을 엄격하게 규정하고 있다. 대통령(행정부)측의 정책기조에 가장 큰 제동이 걸리고 의회-대통령 관계가 가장 대립적으로 나타나는 곳은 무역정책 영역이다. 무역영역에서 미국 의원들이 여러 사회이익집단들의 압력에 따라 복잡한 손익계산에 입각해 행동하기 때문에 종종 의회와 대통령이 대립하곤 하였

11) 이러한 10단계 분류는 Nye, 앞의 책, 221쪽의 내용(연설→방송→경제원조→군사자문→지원반대→봉쇄→제한된 군사행동→군사침략)을 바탕으로 하여 필자가 재구성한 것이다.

다.

이에 비해 안보영역에서는 종종 대통령이나 행정부의 독단적인 행동이 나타나곤 하였다. 안보영역에서 의회는 당론이나 정부 요구에 따르거나 각자의 평소 성향을 답습하는 경우가 많았기 때문이다. 미국의 국제적 지위향상에 따라 대외개입 및 전쟁 참여를 겪는 과정에서 결과적으로 행정부의 권한이 비대해지고 의회의 권한이 상대적으로 약화되어 왔다.¹²⁾

이러한 대통령과 행정부의 대외정책에 제동을 걸고자 하는 의회의 움직임이 나타났다. 1950년 한국전쟁 때 트루먼 대통령이 미 의회의 동의절차를 거치지 않고 참전을 결정한 이래, 역대 미국 대통령들은 헌법적 요건에 거의 주의를 기울이지 않았다. 뿐만 아니라, 1964년 린든 B. 존슨 대통령은 베트남 참전의 도화선이 되었던 통킹만 공격을 의회의 선전포고는 물론 승인도 없이 강행했으며, 리처드 M. 닉슨 대통령도 베트남전쟁 중 의회와 상의도 하지 않고 캄보디아로 전쟁을 확대하였다.

이러한 대통령의 전횡에 미 의회는 크게 반발하였다. 여기에는 1960년대 말 미국 내에서 불길처럼 타오르던 반전운동의 영향도 크게 작용하였다. 미 대통령에 의한 전쟁개시에 제동을 건 것이 바로 「전쟁권한법」이다. 이 법은 미 의회가 대통령의 일방적인 전쟁 돌입을 견제하기 위해 만든 법적 장치이다. 이 법안의 본래 이름은 「의회와 대통령의 전쟁권한에 관한 합동해결」(Joint Resolution Concerning the war powers of Congress and President)로서, 전쟁을 둘러싼 미 행정부와 입법부의 권한 소재와 개시 절차를 분명하게 밝히고 있다.¹³⁾

당시까지만 전쟁권한은 대통령에게 주어진 것이라고 생각했기 때문에, 이러한 법안은 대통령 권한에 대한 도전으로 여겨졌다. 그리하여 이 법안이 미 상하원 합동위원회에서 만들어져 백악관으로 올라오자, 당시 닉슨 대통령은 “이 법은 지난 200년간 헌법 하에서 적절히 행사되어온 대통령의 권위를 간섭하려는 시도”라며 거부권을 행사했다. 하지만, 이 법안은 다시 미 의회에서 2/3이상 압도적 다수결로 찬성을 얻어 1973년 11월 7일 확정되었다.

이 법에 따르면 대통령은 적대지역에서 군대를 투입하기 48시간 전에 상하원 의장에게 동시에 통보해야 한다. 대통령의 군사행동 통보는 하원 외교위원회와 상원 국제관계위원회에 회부하여 승인을 얻어야 하며, 의회의 휴회 또는 3일 이상 정회로 승인을 받을 수 없을 때는 상하원 의장이 공동으로 대통령에게 의회소집을 요청해야 한다. 만약 의회가 군사행동을 승인하지 않거나 선전포고를 하지 않으면 60일 이내에 군대를 철수해야 한다. 다만, 조기철수가 미군의 안전에 위해가 된다는 인정될 때 추가로 30일간 연장이 가능하다.

이 「전쟁권한법」에다 니카라과 콘트라 반군에 대한 지원금지 내용을 추가한 것이 1982년 12월 8일에 통과된 「볼랜드 수정법」(the Boland Amendment to the War Powers Act of 1973)이다. 이 수정법은 CIA가 의회 정보위원회의 동의를 받지 않은 것은 물론 사전통보도 하지 않고 합법적으로 수립된 니카라과 좌익정권에 반대하는 사보타지를 주도하자, 이에 다수당이던 공화당이 격노하여 콘트라반군에 대한 자금지원을 삭감토록 법제정을 주도하여 성립된 것이다.¹⁴⁾

12) 임성호, “미국 정부 대외정책에 대한 의회의 도전”, 『국제정치논총』 제41집 3호, 2001, 191쪽.

13) 조성렬, “북한은 왜 불가침조약에 집착하는가”, 『신동아』 2004년 2월호, 393~395쪽.

하지만 레이건 행정부는 이 법이 단지 CIA의 불법활동만을 제한하는 것으로 해석하여 국가안보국(NSA)이 콘트라반군을 지원하는 것을 묵인했다. 그리하여 국가안보국은 이란에 대한 무기밀매로 얻어진 수백만 달러의 이익금을 당시 니카라과 좌익정부와 싸우던 우익 콘트라 반군을 지원하는 데 사용하였다.¹⁴⁾ 하지만 이러한 행위는 명백히 「볼랜드 수정법」 위반이었다.

여기에서 對이란 무기밀매 및 콘트라 반군에 대한 무기지원 작전에 백악관 국가안보회의 로버트 맥팔레인 보좌관 등도 개입된 것이 들어나 파문을 일으켜, 결국 1987년 이 사건은 미 의회의 직접적인 조사를 받게 되었다. 이 사건은 대통령과 행정부가 선출직 공무원인 의회의 관여 없이 일방적으로 대외 정책을 추진하지 못하도록 견제장치를 마련하는 계기를 제공하였다.

(2) 미국의 신개입주의 정책의 특징과 특별법

이러한 전통적인 행정부 주도의 개입주의 정책은 1990년대 초 소련을 비롯한 사회주의 국제체제의 붕괴로 결정적인 변화의 계기를 맞이하였다. 신개입주의의 싹은 미 대통령-행정부의 권한이 강화되자 이를 견제하려는 미 의회의 움직임에서 나타나기 시작하였다. 그리하여 미 의회는 종전에 대통령에게 속해 있던 예산편성과 외교정책 등의 권한을 제한하려는 입법활동을 전개하였다.¹⁵⁾

냉전 이후 나타난 개입주의적 대외정책의 대표적인 형태가 바로 국가별 특별법을 통한 미 의회의 행정부 통제장치의 확보이다. 그 동안 미 행정부의 대외 개입주의 정책에 대해 의회는 회계연도별 「대외관계수권법」(Foreign Relations Authorization Act)과 같은 일반법을 통해 포괄적으로 관여하는 것이 고작이었다. 그러나 이제는 개별국가별로 특별법을 제정하여 관련 법률들을 통합시킴으로써 의회가 행정부의 대외 개입주의 정책을 집중적으로 관리할 수 있게 되었다. 냉전 이후 새로 나타난 미국의 신개입주의 정책이 가진 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 미 의회가 대외 관련예산을 적극적으로 통제함으로써 미 행정부의 단독행동에 제동을 걸 수 있어 콘트라반군 사건과 같은 불법자금 조성을 원천적으로 차단하고 있다. 그리하여 미 행정부는 의회의 통제를 받아 합법적으로 조성된 자금을 바탕으로 대외 개입주의 정책을 전개한다.

둘째, 민주-공화 양당의 초당파적인 입법활동을 통해 국민들의 지지를 높일 수 있기 때문에 미국의 대외 개입주의정책은 국내적 정당성을 부여받을 수 있게 되고 정책추진에 힘을 얻게 된다.

셋째, 미 행정부의 대외정책이 해당정권이 물러나면 중단되기 쉬운 반면, 의회에서 제정된 특별법은 초당파적인 합의로 만들어지는 것인 만큼 행정부의 교체에 커다란 영향을 받지 않고 지속적인 영향력을 가질 수 있게 된다.

이처럼 미국의 대외정책을 국내법적으로 뒷받침하기 위한 입법과정에서 제일 먼저 등장한 것이 바로 「쿠바 민주주의법」(1992)이며, 이 법을 필두로 이를 보완한 「쿠바

14) "The Boland Amendment to the War Powers Act of 1973", <http://www.nationmaster.com/encyclopedia/Boland-Amendment> updated Feb. 16, 2004.

15) 『연합뉴스』 1996년 9월 21일.

16) 주미영, "미국 대통령직의 개혁과 향후 과제", 『국제정치논총』 제43집 4호, 2003, 223~225쪽.

자유·민주연대법」(1996)과 「쿠바 자유법」(2001)이 제정되었다. 그밖에도 「이라크 해방법」(1998), 「이란 민주주의법」(2003), 「시리아 책임법」(2003) 등이 제정되어 미국의 대외 개입주의 정책에서 새로운 흐름으로 자리잡고 있다. 북한과 관련해서도 2003년 10월 「북한 자유화법」이 미 상하원에 계류 중이며, 이 법안의 대체입법 성격을 가진 「북한 인권법」(2004)이 미 하원에 제출되어 심의단계에 있다.

<표-1> 미국의 대 불량국가 인식과 제재법안

| | 미국의 우려사항 | 미국의 조치 | 제재법안 |
|-----|--|---|--|
| 쿠 바 | o 테러지원국 | o 7대 '불량국가' | 쿠바민주주의법(1992) 쿠바자유·민주연대법(1996) 쿠바연대법(2001) |
| 이라크 | o 대량살상무기(생화학무기) 및 미사일개발, 핵개발시도 o 테러지원국 o 인권탄압 | o 후세인정권 무력전복 o 7대 '불량국가'+ 3대 '악의 축'국가 | 이라크해방법(1998) |
| 이 란 | o 대량살상무기(생화학무기) 및 미사일개발(최근 핵개발우려) o 테러지원국 o 인권탄압 | o 봉쇄정책 o 7대 '불량국가'+ 3대 '악의 축'국가 | 이란민주주의법(2003) |
| 북 한 | o 대량살상무기(핵, 화학무기) 및 미사일개발 o 테러지원국 o 인권탄압 | o 봉쇄정책 및 매파적 포용정책 o 7대 '불량국가'+ 3대 '악의 축'국가 | 북한자유화법(2003) 북한인권법(2004) 한반도평화안보법(2004) |

Ⅲ. 미국의 신개입주의 정책과 쿠바, 이라크, 이란 사례

1. 쿠 바

(1) 미국-쿠바 관계의 전개

1959년 1월의 쿠바혁명으로 쿠바-미국 관계가 악화되기 시작하여 1961년 1월에는 양국이 국교를 단절하였으며, 1962년 10월 '쿠바 미사일위기'사태 이후 양국관계는 더욱 악화되었다. 쿠바정부는 미국계 정유회사가 소련산 석유정제 명령을 거부하자 이를 몰수하였고, 자국내 미국인 자산 및 외국인기업의 전면 국유화하고 1961년 1월 미국과 국교를 단절하기에 이르렀다. 또한 소련식 기업혁신과 농지개혁을 시행하면서 점차 사회주의가 정착되기 시작하였고, 그 해 5월 카스트로의 '사회주의선언'으로 정식 채택되었다.

이에 대응하여 미국정부는 쿠바설탕의 수입할당 삭감조치를 취하였다가 나중에는 전면 수입을 금지시켰으며, 이후 쿠바를 국제사회에서 고립시키기 위해 다양한 형태의 경제제재를 취하는 등 보복조치를 단행하였다. 그러나 비록 쿠바가 미국에 의해 불량국가로 불리고 있고 미 국무부의 테러지원국가 명단에 등재되어 있으나, 대량살상무기의 개발과

관련된 문제는 없다. 쿠바는 2001년까지 국제반테러 관련 12개 조약에 모두 가입하였지만, 국제 테러단체의 요원들의 피난처를 제공하여 미국의 비난을 사고 있다.

미국의 대 쿠바 제재조치는 1992년 「쿠바민주주의법」의 제정으로 체계화되었다.¹⁷⁾ 이 법안은 쿠바에 대한 외국의 투자를 봉쇄하고 30여 년 동안 지속되고 있는 미국의 대 쿠바 금수조치를 구체적으로 담고 있었다. 그러다가 1996년 2월 24일 쿠바공군이 영공을 침범한 미국 인권단체 비행기 2대를 격추한 사건이 발생하면서, 미 의회는 이 법안은 쿠바에 대한 외국인 투자를 억제하고 경제제재를 한층 강화하는 내용의 대 쿠바 제재법안을 제정하기로 결정하였다. 그리하여 1996년 3월 미 상원 외교위원장 헬름스 의원(공화당)과 버튼 의원(민주당)의 공동발의로 「쿠바 자유·민주연대법」을 제정하였다.¹⁸⁾

(2) 쿠바 자유·민주연대 법

공동발의자의 이름을 따 「헬름스-버튼법」으로 불리는 「쿠바 자유·민주연대법」은 다음과 같은 목적을 내걸고 있다. 첫째, 쿠바 내 카스트로정권에 대한 국제적인 제재를 추구하며, 둘째 쿠바의 위협으로부터 미국의 안전을 지키며, 셋째 쿠바에 민주선출정부를 이끌 과도정부의 지원계획을 수립하며, 넷째 카스트로 정권에게 몰수된 미국국적자의 재산을 불법매매로부터 보호하는 것 등이다.

이 법안은 카스트로 정권에 대한 국제제재의 강화(제1편), 쿠바의 자유·독립의 지원(제2편), 미국 국적자의 재산권 보호(제3편), 미국 국적자의 재산을 몰수했거나 그 몰수재산을 불법매매한 외국인의 미국 입국거부(제4편) 등 4개편으로 되어 있다.

이를 구체적으로 보면, 제1편(국제제재의 강화)에서 쿠바에 대한 경제봉쇄, 직접투자 금지, 쿠바의 국제금융기관 회원자격 취득반대, 미주기구(OAS) 참가 반대, 구소연방 국가들의 쿠바원조 반대, 대 쿠바 TV방송, 외국과 쿠바와의 상업거래·원조 감시, 민주·인권단체에 대한 지원, 특정 쿠바제품에 대한 수입금지, 쿠바 핵발전소의 건설을 지원하는 국가에 대한 원조보류, 쿠바에 대한 여행과 가족송금 금지해제, 쿠바범법자의 추방, 미국 항공기에 대한 쿠바의 공격 유죄평결 등이다.

제2편(쿠바의 자유·독립의 지원)에서는 민주적으로 선출된 정부의 수립, 쿠바주민에 대한 원조, 경제제재의 해제조건, 과도정부의 요건, 민주적 선출 정부의 요건, 쿠바 내 대표적인 미국인 몰수재산의 예시 등이다.

제3편(미국 국적자의 재산권 보호)에서는 미국 국적자의 몰수재산에 대한 불법매매 금지, 몰수재산의 소유권 증명, 외국인 이의조정위원회의 확인절차 배제, 행위의 제한 등을 규정하고 있으며, 제4편에서는 미국적자 재산의 몰수 또는 몰수재산의 불법매매에 관여한 외국인의 미국 입국거부를 규정하고 있다.

여기서 주목되는 것은 피델 카스트로 집권이후 쿠바정부에 재산이 압류된 쿠바출신 망명자 등 미국적자들의 압류재산을 쿠바정부로부터 구입한 외국 기업이나 개인에 대해 소송을 제기할 수 있도록 허용하는 내용이 포함되어 있다는 점이다. 이 법안에서 미국인들은 카스트로가 국유화하거나 매각해버린 자신들의 재산권에 대한 보상조치로 외국기업들을 고소할 수 있고 쿠바와 거래중인 비미국기업들의 중역들 및 친지들의 미국 입국이 금

17) Cuban Democracy Act of 1992.

18) The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996: Helms-Burton Act(Libertad); 임인수, 1997, 「1996년 쿠바자유민주연대법: Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996」 『국제법률경영』(국제법률경영연구원) 여름호, 64-111쪽.

지되어 있다. 이것은 미국이 카스트로 정권에 대한 압력을 강화하기 위해 다른 국가들의 동참을 이끌어내기 위한 것으로, 특히 쿠바와 거래하는 국가에 대해 지원을 중단하도록 하는 규정을 법안에 포함시킨 것은 러시아를 겨냥한 것이다.

(3) 미국의 대 쿠바 개입전망

「쿠바 자유·민주연대법」 제3편(Title 3)은 쿠바정부가 몰수한 미국시민의 자산을 매매하는 외국기업에 대해 미 법원에 제소할 수 있도록 하고 있다. 영국·스페인·프랑스·이탈리아 등 유럽연합(EU) 회원국들과 러시아·멕시코·캐나다 등은 이 조항에 대해 쿠바와 자국기업의 거래를 방해하는 내정간섭행위라며 거세게 반발하였다.

EU는 미국의 대 쿠바 제재강화법안은 국제법을 위반하고 있다고 지적하고 "미국이 EU의 경제·상업관계를 결정하고 제한하는 일방적인 입법을 수용할 수 없다"면서 미 국무부에 공식 항의하였다. 러시아도 이 법안은 국제법의 정신에 위배되는 것이라고 주장하며, 러시아의 외국과 관계유지를 불공정하게 제한하고 있다고 비판하였다. 미국의 주요 교역상대국인 캐나다와 멕시코도 이 법안이 자국기업의 대 쿠바 투자를 봉쇄하는 내용을 담고 있어 1994년 이래 미국-캐나다-멕시코를 연계시키고 있는 북미자유무역협정(NAFTA)에 위배되는 것이라고 주장하며 반발하였다.

이와 같이 국제적인 반발이 이어지자 클린턴 대통령은 이 법안에서 쿠바와 거래한 외국기업에 대해 제소할 수 있도록 해 논란을 불러일으키고 있는 문제조항의 발효를 여러 차례 유보하지 않을 수 없었다.¹⁹⁾ 전임 클린턴 대통령은 8차례나 이 법안 제3편의 시행을 유예하였으며, 2001년에 출범한 부시 대통령도 2001년 7월과 2002년 1월 두 차례 시행유예를 의회 상하원 의장에게 보고하였다. 하지만 부시 대통령은 이 법안 제3편의 폐기에는 반대하고 있다.²⁰⁾

한편, 1992년 이후 유엔총회에서 대 쿠바 금수조치 해제결의안이 상정되었으며, 「쿠바 자유·민주연대법」이 제정된 이후 1996년부터 매년 유엔총회에서는 회원국들에게 쿠바와의 무역을 금지하고 있는 이 법을 준수하지 말도록 촉구하는 내용의 결의안을 압도적 표차로 채택해 오고 있다.²¹⁾ 미국도 국제적인 여론에 밀려 「쿠바 자유·민주연대법」에도 불구하고 점차 경제제재를 부분적으로 완화하는 조치를 취해오고 있다. 1998년 교황의 쿠바 방문 이후 미국은 직항비행의 허용, 현금송금의 허용, 의약품 및 의료장비의 사업적 거래절차의 간소화 등 부분적인 경제제재 완화조치를 취하였다.

부시 행정부는 쿠바 정부와 국민을 분리하는 정책을 취하여, 여행규제와 현금송금 제한 등 쿠바정부에 대한 경제제재는 유지하고 있으나, 종교단체와 민간단체의 대쿠바 인도적 지원이나 민간단체를 통한 쿠바국민에 대한 직접적인 지원, 미국과 쿠바간 직접 우편서비스 재개, 미국에 거주하는 쿠바 민주인사와 학생들에 대한 장학금 확대 등 쿠바민주화와 관련된 조치는 강화해 오고 있다.²²⁾

19) U.S. Department of State, "Fact Sheet: Title III of the Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act", *Washington File*, 17 January 2002. (<http://usinfo.state.gov/regional/ar/us-cuba/burtonfact17.htm>)

20) U.S. Department of State, "Bush Informs Congress of Need to Renew Helms-Burton Title III Suspension", *Washington File*, 17 January 2002. (<http://usinfo.state.gov/regional/ar/us-cuba/burton17.htm>)

21) 우리 정부는 미국의 입장을 고려해 대쿠바 제재해제 유엔결의안에 기권하다가 지난 1999년부터 찬성으로 돌아섰다.

22) Mark P. Sullivan, *Cuba: Issues for the 108th Congress, Report for Congress*, April 16, 2003. Congressional Research Service.

2. 이라크

(1) 미국-이라크 관계의 전개

1990년 이라크의 쿠웨이트 침공으로 야기된 걸프전 이래, 후세인 정권이 이라크 내 대량 살상무기 제거를 위한 UN 무기사찰단(UNSCOM) 활동을 방해하면서 이라크와 미국·영국은 지속적으로 갈등해 왔다. 또한 미국·영국과 이라크 사이에 비행금지구역을 둘러싼 분쟁이 지속되어 왔다.

걸프전쟁 이후 미국은 6 차례 이상 CIA를 중심으로 후세인 대통령을 축출하기 위한 공작을 전개했다가 이라크인 수천 명이 사망하거나 투옥되는 등 실패를 되풀이하였다. 이에 맞서 이라크정부도 1993년 조시 부시 전 대통령의 쿠웨이트 방문시 암살을 기도하다가 발각되어 양국관계는 최악의 상황으로 치달았다.

1997년 11월 이라크가 UNSCOM 가운데 미국인을 추방하면서 긴장이 조성되기 시작했으며, 마침내 1998년 8월 이라크가 UNSCOM의 사찰을 전면 거부하면서 본격적인 대이라크 제재가 착수되었다.

미국은 한편으로 후세인정권을 전복시킬 목적으로 이라크 반체제운동을 지원하기 위해 1998년 10월 31일 「이라크해방법」을 제정하였으며, 다른 한편으로 유엔 무기사찰단이 바그다드에서 철수한 직후인 1998년 12월 16~19일 미·영 연합군은 “사막의 여우 작전”(Operation Desert Fox)이라는 이름 아래 이라크 내 주요 군사시설 및 대량살상무기 제조시설에 대한 대규모 이라크 폭격을 단행하였다.

(2) 이라크 특별법²³⁾

「이라크해방법」은 전문(前文)에서 제정목적을 이라크의 민주주의 체제전환(transition)으로 밝히고 있으며, 보다 구체적으로는 후세인 정권을 제거하고 민주적 정부의 출현을 지원한다고 명시하고 있다. 이 법안은 간략한 전문과 △약칭, △제정배경, △제정목적, △지원방법, △반대파의 조직, △전범재판소의 설치, △정권교체, △기타 등 8 개조로 구성되어 있다.

「이라크해방법」 제4조는 이라크의 민주적 체제전환을 지원하기 위해 반체제단체에게 라디오·TV방송을 이라크 내로 송출할 수 있도록 1999회계연도에 미국 정보처(USIA)가 원조총액 200만 달러를 제공하도록 하고 있다. 또한 정치적, 재정적 지원과 병참지원을 상세히 규정하고 반체제단체에 대해 군사교육 및 훈련을 위한 원조를 제공할 수 있도록 9,700만 달러 범위 내에서 예산을 승인하였다.

이 법안에서 주목할 것은 제5조 “이라크 반체제 민주조직의 편성” 조항이다. 이 조항은 미 대통령이 법안 발효 90일 이내에 이 법안 제4조에 따른 지원을 받을 수 있는 단체를 선정하도록 규정하고 있다. 지원단체의 자격기준은 후세인 정권에 반대하는 개인이나 단체를 포함하며 민주적 가치(인권 존중, 주변국과의 평화적 관계, 현영토의 유지, 야당과의 협력의사)를 갖고 있을 것을 조건으로 하고 있다.

(3) 미국의 대 이라크 무력개입

「이라크해방법」에 따라 1998년 12월 30일부터 프라하를 거점으로 하는 이라크 반정

23) Iraq Liberation Act of 1998.

부방송 '라디오 자유유럽'이 송출을 시작하였다. 또한 1999년 1월 20일 클린턴 미 대통령은 이 법안에 따라 군사지원을 받게 될 이라크민족의회(INC)와 쿠르드애국연합(PUK), 쿠르드민주당(KDP), 이슬람혁명최고평회의(SCIR), 이라크민족화합, 입헌군주제운동 등 7개 이라크 반정부조직의 명단을 발표하였다.

클린턴 행정부는 1999년 10월 이라크민족회의의 요원들을 위해 500만 달러 상당의 방위장비들과 미 국방부에 의한 군사훈련을 승인하였다. 이에 따라 이라크인 150여명은 텍사스와 로드아일랜드 등에서 의학 및 컴퓨터, 홍보 등의 훈련을 받았다.²⁴⁾

뒤이어 미 국무부는 2000년 9월 29일 이라크의 재야단체들을 대표하는 이라크민족회의(INC)에 인도적 활동과 홍보 및 기타 활동비로 400만 달러를 제공기로 합의했다. 이 자금은 이라크 반체제단체 지원금으로 배정된 800만 달러 중 첫 지급분으로, 라디오와 TV방송, 주간신문 및 인터넷 웹사이트의 확충 등에 사용되었으며 인도적 구제활동의 준비와 INC의 관리구조 개선에도 들어갔다.²⁵⁾

2002년 10월 3일 조지 W. 부시 미국 대통령은 「국가안보에 관한 지시」를 통해, 군사훈련비로 국방부 예산에서 9,200만 달러를 지출할 수 있도록 승인하였다. 미 국방부는 이라크전에 대비하여, 해외에 망명중인 이라크 반체제 反후세인 세력에 대해 2002년 11월부터 기본전투훈련과 척후병·관측병·통역병·헌병 등을 양성하는 방안이 포함된 군사훈련을 실시하였다. 미군의 훈련 대상이 될 반체제단체에는 클린턴 대통령 때 발표되었던 반체제단체들이 주축이 되었다.

후세인 정권이 1999년부터 2002년까지 새로운 유엔무기사찰단(UNMOVIC)의 사찰활동을 거부하자 미국은 이라크를 무력공격하기 위한 준비에 착수하였다. 미국은 미 특수부대의 지원 하에 이라크의 반체제세력이 주축이 되어 후세인 정권을 붕괴시키는 방안도 검토했으나, 최종적으로 작전의 효율을 고려하여 미국, 영국, 스페인 연합군의 대규모 공격을 통해 후세인 정권을 붕괴시키는 방안을 채택하였다.

2002년 11월 13일 이라크가 조건 없는 사찰을 요구하는 「유엔결의안 1441호」(2002.11.8.)을 수용하였지만, 미국은 이라크의 신고사항과 미 정보기관의 평가가 일치하지 않는다고 하며 이라크가 유엔결의안을 이행하지 않는다고 주장하였다. 그리하여 2003년 3월 19일 미국과 영국, 스페인 3국 군대는 '이라크의 자유'(Iraqi Freedom)라는 이름의 군사작전에 돌입하였다.²⁶⁾

마침내 5월 1일 부시 대통령은 전쟁승리를 선언함으로써 후세인 정권은 전복되었다. 「이라크해방법」의 지원으로 육성된 반체제세력들은 비록 직접 이라크공격에 투입되지는 않았지만, 재건되는 신생 이라크 군대와 경찰의 근간을 이루었다.

3. 이 란

(1) 미국-이란 관계의 전개

이란과 미국의 관계는 1979년 1월 반팔레비 혁명 이후 이슬람공화국 탄생과 테헤란

24) 김정아, "이라크 - 초읽기에 들어간 미국의 공격", 『국제지역정보』 제6권11호(통권 112호) 2002. 11. 1.

25) 『연합뉴스』 2000년 10월 24일

26) 김종완, 앞의 글, 21~25쪽.

주재 미국대사관 인질사건 발생 등으로 악화되었다. 클린턴 행정부는 1995년과 1996년에 이란에 대해 무역 및 에너지투자를 제한하는 경제조치를 강화하였지만, 1997년 이란에 대한 포용정책으로 전환하면서 미국의 대이란 식량·의료품 수출과 이란의 카펫·캐비어의 대미 수출을 허가하였다. 하지만 이란에 대한 무기 및 관련기술의 이전이나 미국의 이란산 원유 수입, 대이란 투자 등은 여전히 금지되고 있다.²⁷⁾

부시 대통령은 2001년 1월 취임 직후 이슬람 신정국가 형태의 이란 정부가 핵무기개발을 추진하면서 반이스라엘 테러조직을 지원 비호하고 있다고 비판하면서 이를 저지하기 위한 전략정책 수립에 착수하였다. 이라크전 종료 후 시리아를 집요하게 압박하던 미국은 이제 이란으로 공격목표를 돌리고 있다. 미국과 이란은 현재 인권탄압, 테러단체 지원, 핵개발 의혹의 3가지 문제를 놓고 대립하고 있다.

첫째, 미국 행정부는 이란이 국민이 선출하지 않은 종교지도자 하메네이(Khamenei)가 무한권력을 행사하는 회교공화정을 채택하면서 이에 반대하는 반체제세력뿐만 아니라 개혁파에 대해서도 고문, 무단처형, 언론검열 등 인권유린을 자행하고 있다고 비난하고 있다.

둘째, 미국은 이란이 알-카에다 배후세력을 비호하고 있으며, 이라크 시아파에 영향을 행사하려 하고 있고, 레바논의 헤즈볼라 게릴라들을 지원해 대 이스라엘 공격을 사주하고 있다고 비난하고 있다. 미 국무부의 2003년 보고서에 따르면, 이란은 2002년도에 헤즈볼라, 하마스, 팔레스타인 이슬람 지하드, 팔레스타인해방기구(PLO) 등에게 자금, 군사훈련, 무기 등을 제공하였다.

셋째, 미국은 이란의 테러 배후지원 의혹과 함께 핵무기 개발 프로그램을 차단하는데 주력하고 있다. 미국은 이란의 중부도시 나탄즈에 건설 중인 우라늄 농축시설이 핵무기 제조용으로 전용될 소지가 크다고 보고 있다.²⁸⁾ 국제원자력기구(IAEA)도 최근 이란의 핵개발 의혹에 우려를 표명하고 핵사찰 확대를 촉구하고 있다.

2002년 11월 테헤란대학 등 이란 각지 대학에서 발생한 대학생들의 민주화 개혁시위는 미국으로 하여금 적극적인 대이란 개입정책 쪽으로 전환시켰다. 이것은 미국이 그동안 반정부 세력들을 통한 간접지원에 머물면서 이란 정권의 내부 붕괴를 희망해 왔으나, 이제부터는 본격적으로 이란정부의 민주주의를 추진하겠다는 의지를 나타낸 것이다. 이러한 내용을 체계화하기 위해 샘 브라운백 의원(美상원외교위 동아태소위원장)의 발의로 「이란민주주의법」(2003.5.19.)을 입법화하였다.

(2) 이란 민주주의법

「이란민주주의법」은 제정목적으로 △ 투명하고 완전한 민주주의의 달성, △ 국제감시 하에 국민투표의 실시, △ 자유로운 국민생활의 고취, △ 언론자유 실현 등 네 가지를 명확히 하고 있다.²⁹⁾

이란국민들에게 민주주의를 고취하고 국제기구 감시 하에 민주적 국민투표를 촉구하기 위해 현재 시행중인 ‘라디오 파르다’(Radio Farda)의 확대·개편에 역점을 두면서 다음 방

27) 박종철, 앞의 글, 42쪽.

28) William J. Broad, David E. Sanger, "Surprise Word on Nuclear Gains by North Korea and Iran", *New York Times*, November 12, 2003.

29) Iran Democracy Act.

안을 제시하고 있다.

첫째, 국민투표를 지지하거나 이란정부에 반대하는 이란계 미국인, 이란망명자 및 미 국무부 중동우호구상(MEPI), 교육·문화사업국(ECA)과 의논한 뒤 반정부방송인 ‘라디오 파르다’의 프로그램을 개발한다.

둘째, 이란국민을 위해 페르시아어로 된 웹사이트를 개설하고 관리하며, 민주주의·법치·자유시장경제에 관한 서적이나 영상물, 기록 등을 번역하여 이란국내로 배포한다.

셋째, MEPI와 ECA는 민주적 국민투표의 증진 프로그램과 활동을 목적으로 이란 내로 라디오·TV를 송출하는 사람에게 자금을 제공한다.

(3) 미국의 대 이란 개입전망

2003년 5월 13일 미국정부는 「이란민주주의법」(2003.5.19.)의 제정에 앞서, 자국의 對이란 정책을 강화하기 위해 1년 이상 준비해 온 페르시아어 홈페이지를 공개하였다. 이 페르시아어 홈페이지는 이란국민을 겨냥한 것으로, 「이란민주주의법」에 따라 본격적인 반정부 심리전에 나설 것으로 보인다.³⁰⁾

2003년 11월 7일, 부시 대통령은 전국민주주의재단(NED)에서 행한 외교정책 연설에서 중동국가들의 민주화 개혁을 촉구하면서 ‘중동지역 자유를 위한 진전된 전략’을 발표하였다. 이 자리에서 “이란국민의 민주화요구에 유의해야 하며 그렇지 않으면 합법성을 잃게 될 것”이라고 이란정부에게 경고하고 있다.³¹⁾

미국이 비록 공개적으로는 이란의 민주주의에 대해 우려를 표명하고 있지만, 실제적인 관심은 미화 8억 달러가 투입되는 러시아제 핵발전소가 핵무기 제조에 이용되지 않을까 하는 데 맞춰져 있다. 이란정부는 핵발전소를 건설에 대한 미국의 우려를 불식시키기 위해, 한편으로는 이란 핵문제가 유엔 안보리에 넘여가지 않고 국제원자력기구(IAEA)에서 계속 논의키로 하는 IAEA 결의안을 채택(2003.11.26)하였고, 다른 한편으로는 IAEA의 핵사찰을 받기로 하고 하였다.³²⁾

부시 대통령을 비롯한 미국 지도자들이 이란의 정권교체를 직접 지지하고 나서면서 미국은 이미 이란의 민주화시위에 상당 부분 개입해 왔다. 그러나 미국 행정부는 아직 본격적인 이란 제재에 착수하지는 않았으며, 「이란민주주의법」을 제정해 놓으면서 이란 민주화를 위한 국제여론을 조성중이라고 볼 수 있다.

이처럼 현재로선 미국이 이란을 군사공격할 가능성은 크지 않은 것으로 보이지만, 양국 간 현안들이 외교적으로 해결되지 않고 악화될 경우 미국이 궁극적으로 무력수단에 의지할 가능성을 완전 배제할 수는 없다. 이란은 미국의 신보수주의 강경파들이 이슬람 신정체제의 붕괴를 시도하며 국내 학생시위를 부추기고 있다고 공박하며 미국에 대해 즉각 내정간섭을 중단하라고 요구하고 있다. 하지만 이란은 미국에게 공격의 빌미를 줄 수 있는 언행을 자제하면서, 부시 대통령이 재선에 성공할 경우 양국이 무력충돌을 벌일 가능성이 커질 것으로 우려하고 있다.

30) 『연합뉴스』 2003년 5월 13일

31) 『연합뉴스』 2003년 11월 7일.

32) 『연합뉴스』 2003년 11월 27일.

<표-2> 미국의 불량국가 대책 법안 비교

| | 쿠바 자유·민주연대법 | 이라크해방법 | 이란민주주의법 |
|-------|--|--|--|
| 제정목적 | 국제공조에 의한 쿠바 자유화 (democratic solidarity & liberty) | 이라크의 정권교체 (liberation) | 이란의 민주화 (democracy) |
| 입법배경 | ○ 테러지원국 (테러범에 피난처 제공) ○ 인권탄압 (미국인 재산몰수) | ○ 대량살상무기(화학무기 개발 및 핵개발시도) ○ 테러지원국 ○ 인권탄압 | ○ 대량살상무기(생화학무기 및 핵개발 우려) ○ 테러지원국(반이스라엘 테러단체 지원) ○ 인권탄압(신정통치) |
| 파급영향 | 국제사회의 반발로 ‘국제공조’는 무산된 채 미국 단독의 경제제재 지속 | 국제공조 없이 미국단독으로 정권교체 추진 | 반이란 국제여론 조성 |
| 주요수단 | ○ 미국인의 쿠바내 자산 소송권 인정 ○ 외국기업의 쿠바진출 제한 | 반정부 방송 및 반정부 조직 결성 및 훈련 | 반정부 방송, 출판물 배포 |
| 문 제 점 | 외국기업의 활동까지 미국 국내법으로 제약 | 지원단체의 일방적 선정으로 이라크국민의 합의 도출에 실패 | 반이슬람 성향 노정 (이슬람통치=반민주주의 규정) |
| 현 황 | ○ 유엔에서 반대결의안 다수결로 채택 ○ 법은 존속하나 일부조항 실시 유예 | UN안보리의 무력제재 결의 없이 일방적인 무력 침공으로 후세인 정권의 타도 | 이란 핵문제를 유엔안보리에 회부하지 않고 IAEA에서 계속 논의하면서 사태추이 관찰 |

IV. 미국의 대북 개입주의정책과 특별법안

1. 미국-북한 관계의 전개와 대북 특별법안

부시 행정부의 대북 신개입주의 정책은 김정일 국방위원장에 대한 부시 행정부의 깊은 불신감에서 출발하고 있다. 2002년 1월 부시 미 대통령은 연두교서에서 북한을 이라크, 이란과 더불어 세계안보를 위태롭게 하는 ‘악의 축’(axis of evil)으로 규정하고, 이어 2003년 1월 연두교서에서도 ‘무법정권’(outlaw regime)이라고 불렀다.³³⁾ 북한이 이와 같이 불리게 된 것은 대량살상무기의 개발과 확산, 테러지원, 인권탄압과 독재체제 때문이다.

1990년대 초 핵개발 의혹으로 북한은 대량살상무기 개발국가로 미국의 주목을 끌기 시작했다. 1994년 10월 「제네바 북·미 기본합의」로 북핵문제가 일단 표면에서 사라졌

33) President George W. Bush, *The President's State of the Union Address*, January 29, 2002; President George W. Bush, *State of the Union*, January 28, 2003.

지만, 2002년 10월 우라늄 농축문제가 돌출하면서 1994년 제네바합의가 사실상 깨지고 북핵문제가 새로운 북미관계의 변수로 등장하였다. 그밖에도 북한은 생물무기금지협약(BWC)에 가입하였지만 국회 비준절차를 밟지 않고 있으며, 탄저균 등 생물무기를 보유하고 있다는 의혹을 사고 있다. 또한 북한은 화학무기금지협약(CWC)에 가입하지 않고 있는데, 2,500~5,000톤의 화학무기를 보유하고 있는 것으로 추정되고 있다.

북한은 미 국무부의 테러지원국으로 지정되어 있다. 미 국무부는 1979년부터 테러국가에 관한 연례보고서를 발간하고 있는데, 테러지원국 명단에 포함되면 미국과의 교역이나 외교관계에서 많은 불이익을 받게 된다. 북한은 1987년 대한항공 여객기 폭발사건에 가담한 것으로 알려진 이후 1988년부터 계속 미 국무부의 테러지원국 명단에 포함되어 있다. 이 사건 이후 북한은 단 한번도 국제테러행위에 가담하지 않았지만, 북한이 아직 테러 관련 12개 국제협약과 의정서 가운데 6개에 가입하지 않았으며, 또한 테러행위 근절 노력을 위한 상당한 조치를 취하지 않았다는 점을 들어 또다시 테러지원국 명단에 포함시킨 것이다. 그리고 2004년도 세계테러보고서에는 일본정부의 요청에 따라 처음으로 북한의 일본인 납치문제가 명기되었다.³⁴⁾

1990년대 중반 식량난의 발생 이후 북한에서는 대규모의 아사자가 발생하고 식량을 구하기 위해 탈북자들이 속출하고 있다. 북한의 식량난은 1990년대 초반에 본격화되어 10여년이 지난 현재까지 계속되고 있으며, 북한주민들의 가장 기본적인 생존권은 물론, 여타 모든 인권상황을 전반적으로 열악하게 만들었다. 북한사회는 비단 기아문제뿐만 아니라 사회나 가정으로부터 받아야 하는 최소한의 지원체계가 모두 붕괴되었다.³⁵⁾ 미 행정부는 북한에 대해 정책집행과정이 투명하지 않으며 자유가 결여되어 있고, 주민들이 굶어죽어가는 데도 많은 돈을 들여 대량살상무기를 생산하는 비인도적 독재국가라고 생각하고 있다.

하지만 북한에 대한 정책적 개입수단을 둘러싸고 미 행정부와 의회 내에서는 이견이 상존하고 있다. 한 그룹은 김정일정권이 몰락할 때까지 북한을 압박하는 강성권력의 사용을 선호하는 강경파이고, 다른 한 그룹은 연성권력을 동원한 실용적인 개입주의 정책을 선호하는 온건파이다.³⁶⁾

미 국방부와 국가안보회의(NSC), 미 국무성 확산방지 담당자들을 주축으로 한 강경파들은 북한과의 협상에 반대하고 핵 및 여타 군사문제에 대해 북한의 일방적인 양보를 얻어내야 한다고 주장하며, 경제제재를 통해 북한을 고립시키고 나아가 정권을 붕괴시키는 전략을 채택할 것을 주장하고 있다.

반면, 미 국무부의 외교관과 지역전문가 및 의회가 주축이 된 온건파들은 대북 강압조치를 취하기 전에 협상을 시도해야 한다면서 북한정권의 붕괴전략이 과연 효율적인지에 대해 의구심을 갖고 있다. 이들은 북한의 현 상황이 바람직하지 않다고 하더라도 정권교체의 시도는 자칫 북한을 핵수출 위협국이 되도록 하거나 전쟁발발 또는 핵무기 통제의 상실과 같은 더 나쁜 상태로 만들 수도 있다고 보고 있다. 그 대신 대북 개입의 명분으

34) Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2003*, April 2004, pp. 85~93. (<http://www.state.gov/documents/organization/31912.pdf>)

35) (사) 좋은 벗들, 『북한식량난과 북한인권』, 2004년 2월, 23~24쪽.

36) Larry A. Niksch, "North Korea's Nuclear Weapons Program", *CRS Issue Brief for Congress*, June 9, 2003; Peter Hayes, "Bush's Bipolar Disorder and the Looming Failure of Multilateral Talks With North Korea", *Arms Control Today*, October 2003, pp. 3~6.

로 탈북난민에 대한 지원과 북한주민에 대한 인권개선을 활용하고자 하고 있다.

2002년 10월 16일 샘 브라운백 상원의원(공화당)은 탈북자들이 난민지위를 신청할 수 있도록 허락하는 내용의 「2002 북한난민구호법」(the North Korean Refugee Relief Act of 2002)을 제출하였다.³⁷⁾ 「2003회계년도 대외관계 수권법」(Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003)³⁸⁾의 부속법안의 형태를 띠고 있는 이 법안은 그동안 탈북자들이 한국국민으로 간주되어 미국 내에서 난민자격으로 정착하는 데 겪어온 어려움을 해결하기 위한 것이다.³⁹⁾ 이 법안은 한국정부의 반발을 우려한 미 국무부의 반대에도 부딪쳐 입법화되지 못했다가, 2003년 6월 25일 브라운백 의원이 재상정함으로써 7월 9일 수정안 형태로 미 상하원 전체회의를 통과함으로써 입법화되었다.⁴⁰⁾

2003년 1월 13일 북핵문제가 다시 불거지자, 북한이나 한반도개발기구(Korean Peninsula Development Organization)에 대한 원조를 금지할 목적으로 킬(Kyl) 의원이 「2003 북한민주주의법」(North Korea Democracy Act of 2003)을 외교위원회에 상정하기도 했으나 검토과정에서 파기되었다.⁴¹⁾ 이와 별도로 「북한자유화법」이 美의회에 상정되었다. 이 법이 상정될 수 있던 직접계기는 2003년 7월 미국 워싱턴에서 27개의 종교, 인권단체의 연합체인 북한자유연합(North Korea Freedom Coalition)의 결성에 따른 것으로, 이러한 활동의 법적 근거를 마련하기 위해 미 상원과 하원은 2003년 11월 20일과 22일에 각각 거의 같은 내용의 법안을 상정하였다.⁴²⁾

자유법안의 일부 독소조항이 논란을 빚고 있는 가운데, 내용을 보다 중립적으로 수정한 대체법안인 「북한인권법」이 2004년 3월에 미 하원에 상정되어 심의를 기다리고 있다. 그밖에도 민주당 온건파 의원들이 중심이 되어 「한반도 평화·안보법」의 제정을 추진 중이다.

2. 북한자유화법, 북한인권법 및 한반도 평화·안보법

(1) 북한자유화법

2003년 7월 우여곡절 끝에 「북한난민보호법」이 제정되었지만, 이 법안은 북한난민의

37) "Brownback Introduces Bill to Protect North Korean Refugees", October 17, 2002.
(<http://brownback.senate.gov>)

38) "Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003"(PL 107-228) Sept. 30, 2002.
(http://www.fas.org/asmp/resources/govern/107th_hr1646pl.pdf)

39) 이 법안의 발의에는 국제구호협회(the International Rescue Committee), 미국난민협회(the U. S. Committee on Refugees), 국제사면위원회(Amnesty International), 미국이민·난민봉사협회(Immigration and Refugee Services of America), 인권법률협회(Lawyers Committee on Human Rights) 등 미국 내 NGO들이 동참하였다. 브라운백 상원 의원의 홈페이지. "Brownback Introduces Bill to Protect North Korean Refugees", October 17, 2002.
(<http://brownback.senate.gov/record.cfm?id=187792>)

40) 『연합뉴스』 2003년 7월 16일. 미국 인권법률가협회(Layers Committee on Human Rights)의 홈페이지.
(http://www.humanrightsfirst.org/intl_refugees/regions/asia/north_korea/n_korea.htm)

41) http://www.humanrightsfirst.org/intl_refugees/leahy_jet101802.pdf

42) 「2003 북한자유화법」(North Korea Freedom Act of 2003) 발의자 Brownback, Baydn 상원의원, 「북한자유화법」(North Korea Freedom Act)발의자 Royce, Smith, Faleomavaega 하원의원.

미국 내 입국절차 간소화하는 단일한 목적만을 갖고 있었기 때문에 보다 포괄적인 북한주민과 탈북자에 대한 대책마련이 요구되었다. 그리하여 나온 것이 「2003 북한자유화법」(North Korean Freedom Act of 2003)이다. 자유화법은 그 취지를 "북한의 인권과 민주주의 및 (경제)개발을 촉진하고 한반도의 안전과 더욱 평화로운 국제환경 등을 조성하는 것이라고 밝히고 있다. 그리고 그 목적에 대해서는 △대량 살상무기와 그와 관련된 유통구조·물질·기술의 개발·판매·이전의 금지, △민주주의 체제로의 한반도 통일을 지원, △UN헌장에 부합하는 북한의 인권보호라고 밝히고 있다. 그 주요내용을 보면 다음과 같다.⁴³⁾

첫째, '북한주민의 인권 보호조치'로는 북한의 강제수용소와 탈북자에 관한 국무성의 비밀보고서, 북한의 교도소와 강제수용소, 중국체류 탈북자상황에 대한 유엔의 보고서, 북한의 종교박해 상황에 관한 미 국제종교자유위원회의 정보청문회 개최, 북한주민들에 대한 인도적 지원과 식량제공에 관한 미 국제개발처(USAID)의 보고서 제출을 규정하고 있다. 특히 인도적 지원을 위해 상원안은 2003~06년간, 하원안은 2004~07년간 각각 4년간 매년 1억 달러의 정부지출을 승인하고 있다.

둘째, '탈북난민의 보호를 위한 조치'로는 우선난민지위 인정정책의 실시, 미국인의 북한아동 입양, 인도적 임시입국허가, 북한주민의 신분변경, 임시보호지위, 특별우선순위비자(S비자)와 신분변경, 국토안보부 내에 대량살상무기정보센터의 설립, 탈북자에 대한 노동허가권의 부여, '특별우선순위 제2그룹' 난민지위의 부여, UN 난민고등판무관의 역할에 대한 기대, 인권기구를 위한 기금조성, 미국내 난민자격의 부여 등을 제시하고 있다.

셋째, '북한의 민주주의를 촉진하기 위한 조치'로서 대북 라디오방송(Voice of America, Radio Free Asia)을 1일 3시간에서 24시간으로 늘리고, 북한주민에게 라디오를 공급하기 위해 매년 100만 달러(하원안 2004~08년, 상원안, 2003~06년)를 책정하였다. 그리고 북한의 경제·정치체제 변화를 위해 마련된 재정지원을 받기 위해 대량살상무기 확산방지구상(PSI)과 불법행위방지구상(IAI)에 참가할 것을 권장하고, 개인·단체·외국 정부기관에게 북한의 법치와 민주주의를 촉진할 것을 목적으로 최대 2년간 총 50만 달러(상원안은 100만 달러)를 제공하며, 시장경제를 촉진하는 단체를 위해 미 국제개발처(USAID) 처장이 2003년부터 4년간 매년 50만 달러(하원안)~100만 달러(상원안)를 제공하도록 규정하고 있다.

넷째, '대북협상 관련부문'으로는 미·북 협상시 반드시 북한의 대량살상무기의 개발과 이전의 종식, 핵무기개발 중지, 미사일과 생화학무기 프로그램의 해체, 정치적 자유·강제수용소·종교의 자유 등 북한 인권문제를 포함시켜야 하며, 대북 경제지원은 북한정부가 아닌 북한주민에게 이득이 되도록 해야 하며, 인도적 지원이라 할지라도 일정한 조건이 충족되었을 때만 제공될 수 있다고 규정하고 있다.

「2003 북한자유화법」이 제공하기로 한 자금규모는 북한인권의 촉진과 인도적 지원 및 청문회 개최 (4억 달러), 탈북난민 지원과 난민촌건설의 지원(1억 달러), 북한 내로의 라디오 반입 (4,400만 달러), 미국, 한국, 일본의 북한인권 관련 NGO에 대한 지원 (800만 달러), 북한 내의 민주주의 실현 (400만 달러) 등 2003~06년까지 총 5억 1,800 달러(하원안)~ 5억 6,200만 달러(상원안)이다.

43) 상원법안은 총 4개 분야에서 24개 조항으로 구성되어 있으며, 하원법안은 여기에 '기타사항' 2개 조항을 포함해 총 26개 조항으로 구성되어 있다. 하지만 내용상의 차이는 거의 없다.

(2) 북한인권법

「북한인권법」(North Korean Human Rights Act of 2004)은 북한에서 인권과 자유가 신장되도록 하는 데 입법취지가 있다고 밝히면서, 이 법안이 추구하는 목적을 △북한 내 기본인권의 보호와 증진, △탈북난민문제의 인도적인 해법 모색, △대북 인도적 지원에 대한 모니터링, 접근성, 투명성의 강화, △북한 내외로의 자유로운 정보유통, △민주적인 체제로의 한반도 평화통일의 진전 등 다섯 가지로 들고 있다.

이 법안은 본문 3개장으로 구성되어 있는데, 제1장은 ‘북한주민의 인권향상 조치’에 관한 5개 조항, 제2장은 ‘궁핍상태의 북한주민의 지원조치’와 관련한 3개 조항, 제3장은 ‘탈북난민의 보호조치’의 10개 조항으로 이루어져 있다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, ‘북한주민의 인권향상 조치’로서 북한 및 다른 동북아국가와의 협상에서 북한인권문제를 주요관심사로 다루도록 하고 있다. 그리고 북한 내 인권·민주주의·법치·시장경제의 증진을 위해 민간 비영리단체의 프로그램에 대해 2005~08년까지 매년 2백만 달러를 지원하며, 대북 라디오 방송시간을 1일 12시간으로 늘리고 단파라디오를 북한에 반입하기 위해 2005부터 4년간 매년 2백만 달러를 책정하였으며, 유엔인권위원회를 활용하여 특별보고관 제도를 운영하도록 촉구하고 있다.

둘째, ‘궁핍상태의 북한주민의 지원조치’로, 미국의 인도적 원조에 관한 보고서 작성, 투명성·모니터링·접근성 확보의 조건 아래 매년 1억 달러의 인도적 지원을 제공하며 이산가족상봉과 일본인 납치문제의 해결 등이 이루어질 때까지 비인도적 지원을 금지하고, 북한의 난민, 고아, 인신매매 피해자를 지원하도록 규정하고 있다.

셋째, ‘탈북난민의 보호조치’로는 북한난민과 망명자에 관한 보고서를 작성하고, 탈북난민에 대한 미국 망명심사 신청자격의 부여하며, 탈북난민을 미국이 특별한 인도적 관심을 갖는 우선순위 2그룹으로 지정하고 UN난민고등판무관실(UNHCR)의 위임 없이도 미국 난민지위 신청을 가능토록 하며, 이들에게 안전한 피난처를 보장하기 위해 “우선피난처” 정책을 국제협정으로 추진하고, UNHCR을 통해 중국정부와 협상을 벌여 중국체류 북한인의 지원을 보장하도록 촉구하도록 규정하고 있다.

그 밖의 보호조치로서 북한망명자에 대해 인도적 임시입국을 허가하고, 미국정부와 협력했고 최소 1년간 미국에 거주한 북한인 임시입국자에게 영주권을 부여하며, 미국은 북한의 주변국들도 역시 인도적 조치를 채택하도록 장려하고, 미국 내 탈북난민 신청인들이 노동허가를 받을 수 있도록 하는 내용을 담고 있다.

「북한인권법」에서 규정한 자금규모는 대북 인권·민주주의·법치·시장경제 증진프로그램(200만 달러×4개년)과 단파라디오 공급(200만 달러×4개년), 북한의 난민, 고아, 인신매매 피해자에 대한 지원금(2000만 달러×4개년) 및 인도적 지원금(매년 1억 달러) 등이다. 여기서 4개년을 기준으로 할 때 총 지원금액은 4억 9,600만 달러로서, 「북한자유화법」에서 규정한 자금규모를 약간 밑도는 금액이다.

(3) 한반도 평화·안보법

최근 미국 민주당의 일부의원들은 대북 강경파의원들이 상정한 「북한자유화법」은 물론 「북한인권법」도 대북지원 규제, 탈북자 수용조항 등을 그대로 유지하고 있어 현재 진행 중인 북핵 6자회담의 협상노력을 저해하지 않을까 우려하고 있다. 그리하여 이

들은 대체법안으로 「한반도 평화·안보법」(Act of Peace and Security on the Korean Peninsula)을 추진하고 있다.

이 법안은 북핵문제의 평화적 해결을 촉진하는 데 최우선적인 목적을 두고 있으며, 그 밖에도 △북한 내 인권·민주주의의 증진, △대북 식량·인도적 원조의 제공, △탈북자의 구원 및 보호, △북한 경제개혁의 장려 등 한반도 평화정착을 위한 노력을 지원하는 데도 목적을 두고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 다음 네 가지를 규정하고 있다.

첫째, ‘한반도의 평화와 안보의 증진’을 위해 기존의 6자회담과 함께 미·북 양자대화를 병행하도록 권고하고 있다. 특히 당사국들간에 북한의 핵위협에 대한 제거·감소를 합의할 경우, 미 대통령은 북한의 핵동결 및 핵물질의 안전보관과 핵무기 해체를 이행하기 위해 5,000만 달러를 지출할 수 있다고 규정한 것은 북핵문제의 해결을 위해 매우 적극적인 제안이라고 볼 수 있다.

둘째, ‘북한의 인권개선 및 민주화 확대 조치’로는 북한 내 법치·인권·민주주의 정착을 위한 국제사회의 논의를 확산시키기 위해 한·미·일 3국의 자원봉사단체를 지원할 수 있도록 하고 있다. 그리고 미 국무부 내에 ‘북한인권담당특사’를 설치하여 북한 내 수용소 및 탈북자 실태 등 인권침해사태의 조사와 북한인권개선을 위한 전략을 검토하고 UN인권위원회의 대북 인권결의안에 대한 이행계획을 수립하도록 규정하고 있다. 또한 북한 내에 외부정보가 원활히 확산될 수 있도록 ‘자유아시아라디오’, ‘미국의 소리’ 방송을 1일 최고 24시간까지 확대하고 이를 청취할 수 있는 단파라디오를 북한에 반입하도록 규정하고 있다.

셋째, ‘대북 식량·의료지원 및 탈북자문제 대책’으로서, 국제기구와 민간 비영리단체를 통해 대북 식량·의료·인도적 지원을 제공할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 대량 탈북을 유도하여 북한체제를 붕괴시키려는 것이 아니냐는 비난을 피하기 위해 이를 정치·경제적 압박수단으로 사용하면 안 된다는 단서를 붙이고 있다. 또한 중국내 탈북자의 강제북송을 막고 UN의 탈북자 지원을 위해 ‘이주·난민 원조’예산 및 ‘긴급 이주·난민 원조기금’을 대북 원조 제한규정의 유무에 상관없이 사용할 수 있도록 하고 있다. 그밖에도 미국의 입국을 희망하는 탈북자들에게 피난처를 제공하는 한편, 한·일·러 3국에게도 탈북자 임시 보호조치를 취하거나 난민지위를 부여토록 권유해야 한다고 규정하고 있다.

넷째, ‘대북 경제개혁 지원’방안으로 북한의 경제개혁을 지원할 수 있는 교육·비영리단체·인도적 지원단체 등에게 2005~06년 2년간 200만 달러를 지원할 수 있도록 하는 내용을 담고 있다. 또한 북한이 핵프로그램에 관한 우려를 해소할 경우 미국이 대북 무역 제재를 해제하고 북한주민에 대한 경제지원을 단행하도록 규정하고 있다. 이 항목은 북핵문제의 해결에 대한 보상을 미 의회 차원에서 명시적으로 규정했다는 점에서 주목할만하다.

「한반도 평화·안보법」에서 규정한 자금규모는 총 2억 775만 달러로서 구체적인 항목은 다음과 같다. 우선 한·미·일 3국내 자원봉사단체에 대해 2005~06년간 매년 100만 달러씩 총 200만 달러를 지원하며, 북한 내 정보유입을 목적으로 한 대북 라디오방송 및 라디오 보급용으로 2004년부터 5년간 매년 75만 달러씩 총 375만 달러, 대북 식량·의료·인도적 지원을 위해 2005~06년 2년간 1억 달러씩 도합 2억 달러, 북한의 경제개혁을 지원할 수 있는 교육·비영리기구·인도적 지원단체 등에게 2005~06년 2년간 100만 달러씩 도합 200만 달러를 제공할 수 있도록 하고 있다.

〈표-3〉 북한자유화법과 북한인권법, 한반도평화·안보법의 비교

| | 북한자유화법 | 북한인권법 | 한반도 평화·안보법 |
|----------------|---|--|--|
| 북한주민 | 북한거주 주민들의 민주주의와 인권개선 | ○ 조건부 비인도적 지원 (단, 이산가족상봉, 일본인 납치해결이 전제) ○ ‘민주주의’증진을 빼고 북한주민의 인권개선만 강조 | ○ 대북식량 및 인도적 원조 제공(단, 정치적, 경제적 압박 배제) ○ 북한거주 주민들의 민주주의와 인권개선 |
| 대북방송 (1일) | 3시간→24시간 | 3시간→12시간 | ○ 3시간→24시간 ○ 단파라디오 보급 |
| 탈북자 문제 | 입국절차 복잡 (우선난민지위 인정 정책, 특별우선순위 비자와 신분변경 등) | 탈북자 수용조항 유지 단, ‘우선피난처’ 규정을 신설하여 간소화 | 중국내 탈북자의 강제 북송을 막고 UN의 탈북자 지원을 위해 원조 예산과 기금을 대북 원조 제한규정에 상관없이 사용하도록 조치 |
| 대북협상의 조건 | 대북협상시 핵무기 등 대량살상무기, 미사일, 재래식무기, 테러, 한반도의 항구적 평화정착 방안, 인권 문제가 핵심의제로 포함 | 대북협상시 인권문제가 주요 관심사항으로 다뤄져야 한다고 완화되었으며, 법적구속력이 없는 의회의 입장으로 정리 | 없음 |
| 타현안 관련성 | ○ 국토안보부 내 WMD정보센터 설치 및 미국 재정지원을 받기 위해 PSI참여를 권장 ○ 한반도통일 지원 | 없음 | 핵동결, 핵물질의 안전 보관 및 핵해체 이행을 위해 5,000만 달러 재정지원 |
| 무역제재의 해제와 경제원조 | 북한이 완전한 경제개혁을 이루기 전까지는 무역제재 해제와 경제원조 금지 | 단서조항 삭제 | 북핵해결시 무역제재 해제와 경제원조 명시 |

3. 미국의 대북 개입주의 정책전망: 세 가지 시나리오

현재 미 의회에는 서로 다른 두 개의 북한관련 특별법과 또 하나의 법안발의가 추진 중이다. 「북한자유화법」과 「북한인권법」, 그리고 일부 민주당 의원들을 중심으로 추진 중인 「한반도 평화·안보법」이 그것이다. 여기서 세 가지 법안 중심이 아니라 성립 가능한 시나리오를 중심으로 대북 특별법안의 입법 가능성을 전망해 본다.

(1) 제1시나리오: 인권문제와 타현안의 분리

현재 미국 상·하원에 계류 중인 「북한자유화법」에 관한 전망이 엇갈리는 가운데, 짐

리치(공화당) 미 하원 국제관계위 아태 소위원장은 3월 23일 공화-민주 양당의 협의를 거쳐 「2004 북한인권법」을 하원에 상정하였다.⁴⁴⁾ 「2004 북한인권법」은 지난 3월 31일 미 하원 국제관계위원회를 통과하였으며 오는 7월 6일 하원 법사위의 심의종료를 앞두고 있다.

새로이 미 하원에 상정된 「2004 북한인권법」은 이미 제출된 「북한자유화법」초안에서 논란이 되었던 독소조항을 삭제하고 보다 중립적인 내용으로 개선되었다. 특히 다음 네 가지 점에서 북한자유화법과 차이점이 존재한다.

첫째, 법안의 명칭이 「북한자유화법」에 비해 중립적인 표현인 「북한인권법」으로 변경됐으며, 둘째로 북한이 완전한 경제개혁을 이루기 전까지는 대북무역제재 해제와 경제원조 제공을 할 수 없다는 조항이 삭제되었다. 셋째로, ‘대량살상무기 확산방지’조항을 삭제되었고, 넷째로 북한난민의 입국문제를 현실화시켰다. 그밖에도 대북 방송시간을 1일 3시간 방송시간을 24시간으로 늘리려던 계획에서 12시간으로 축소하였다.

인권법안은 종교의 자유, 북한난민에 대한 구호 및 북한주민의 인권 보호와 증진 등 인권문제를 의제로 하고 있고, 또한 인권문제와 타현안을 분리하여 접근함으로써 미국 내 종교단체들이 광범위하게 후원하고 있다. 또한 주요정책수단으로 대북 인도적 지원과 북한주민의 인권단체 지원·육성을 제시함으로써 내정간섭적인 요소를 최소화하여 의회의 통과가능성을 높였다. 유엔 대북 인권결의가 나온터라 국제적인 동의를 얻기도 쉬운 것으로 보인다. 그런 의미에서 본다면 이 인권법안은 미국 의회 내에서 대북 강경파와 온건파간의 타협 산물이라고도 볼 수 있다.

허바드 대사의 후임으로 오는 8월에 부임할 예정인 크리스토퍼 힐 주한 미대사 내정자(현 주 폴란드 대사)는 “최악의 수준인 북한 인권문제에 관심을 갖고 활동할 것”이라고 밝혀 향후 미국의 대북 정책이 인권문제를 매개로 이루어질 것임을 시사했다.⁴⁵⁾ 따라서 「북한인권법」이 제정된다면 북한인권문제와 민주화문제, 그리고 북한체제의 존속 및 전반적인 한반도의 장래문제에 본격적으로 개입해 들어갈 것으로 전망된다.

(2) 제2시나리오: 인권문제와 반확산·반테러의 연계

「북한자유화법」은 한편에서는 북한난민의 지원과 인권개선이라는 인도주의적인 측면이 있는 것이 사실이지만, 기본적인 목표는 인권을 내세운 대량살상무기 확산 및 테러지원국가에 대한 응징과 나아가 북한의 민주화나 김정일 정권의 교체(regime change)를 노리고 있는 것이다.

실제로 「북한자유화법」의 제정에 적극적인 리처드 루가 상원 외교위원장은 “북한정부가 정책을 대전환하지 않는 한 절박한 북한주민들의 탈북이 이어질 것이 분명하다”면서 “만일 이것이 더 많은 북한주민들의 탈북을 유발한다면 그것은 북한에 대한 압력으로 작용하거나 1989년 동북체제의 와해로 이어진 동독주민들의 탈출처럼 김정일 정권의 와해를 가속화시킬 수도 있다”고 주장했다.⁴⁶⁾

이 법안이 상정하고 있는 주요 정책수단을 보아도 이것은 분명하다. 이 법안은 반확산

44) The North Korea Human Rights Act of 2004.; James Leach, "House Panel Passes North Korean Human Rights Act", March 31, 2004. (www.usinfo.state.gov)

45) 『중앙일보』 2004년 4월 24일

46) Richard G. Lugar, "A Korean Catastrophe", *The Washington Post*, July 17, 2003.

에 대한 국제적 협력을 추구하며, 이를 근거로 북한 인근해역에서 PSI훈련 실시에 대한 국제적인 동의를 얻으려 할 것으로 보인다. 현재 유엔 대북 인권결의가 나왔고, 유엔 반 확산 결의도 이루어진 상태이기 때문에, 이러한 정책수단들은 현행 국제법의 테두리 내에서 제한적인 동의가 가능할 것으로 보인다.

2004년 4월 28일(현지시간)에는 미국 여야의원 및 비정부기구(NGO)관계자와 한국의 종교·인권단체 회원들이 모여 ‘북한인권법’의 통과를 촉구하기 위해 ‘북한 자유의 날’(North Korea Freedom Day) 행사를 가졌다. 이 행사는 이튿날인 4월 29일 「북한 자유화법」이 미 상원에서 심의에 착수하는 때를 맞춰 거행된 것이다.⁴⁷⁾ 이 자리에서 브라운백 상원의원은 북한자유법안의 의회 통과를 촉구하였다.⁴⁸⁾ 따라서 「북한인권법」을 내용을 보완하여 「북한자유화법」을 재추진할 가능성도 있다. 미 의회가 「북한자유화법」을 폐기하고 「북한인권법」으로 대체할지, 아니면 두 법을 모두 통과시킬지는 북핵 문제의 사태전개에 좌우될 것으로 보인다.

(3) 제3시나리오: 인권문제와 체제전환의 결합

세 번째 시나리오는 반미적인 북한 김정일 정권의 교체와 민주주의와 인권이라는 미국적 가치의 확산을 통해 팩스 아메리카나를 구현하기 위한 목적으로 보다 강경한 내용을 담은 특별법안을 제정하는 것이다.

대외적으로 군사적 개입정책을 추진해 온 부시행정부는 북핵문제에 대해 이라크와 달리 외교적 해결할 수 있을 것이라고 계속 말해 왔다. 하지만 북핵문제가 조기에 해결의 실마리가 풀리지 않는다면, 부시 행정부 또는 차기 행정부가 군사적 개입을 포함한 다양한 대책을 마련할 가능성이 높다. 그런 점에서 미국이 내걸고 있는 인권문제가 단순히 인권법이나 자유화법에 머물고 말 것이라고 생각하는 것은 어쩌면 지극히 단순한 생각일 지도 모른다.

「북한난민구호법」(2003.10)과 「북한인권법」(2004, 계류 중)의 발의자인 브라운백 미 상원의원(공화당)의 발언들에서 미루어 볼 때 이들 법안의 제정목적이 궁극적으로는 반미적인 김정일 정권의 교체와 미국적 가치의 확산에 두고 있기 때문이다. 브라운백 의원은 2004년 4월 미국 내 ‘북한자유의 날’ 행사에서 김정일 정권의 타도를 주장하면서 「북한인권법」의 연내 입법화를 주장하고 있다.

비록 이들이 북한난민에 대한 구호와 북한주민의 인권 보호와 증진에 초점을 맞춘 「북한인권법」에만 초점을 맞추고 있지만, 이는 현재 진행 중인 북핵 6자회담 등 현안과 관련하여 ‘전술적으로 후퇴’한 것일 뿐 사태추이에 따라 언제든지 이 시나리오로 이행할 것임을 보여주는 것이라고 해석할 수 있다.

「북한인권법」의 통과 이후 북핵사태의 추이와 관계없이 북한의 체제불안이 지속될 경우 반체제단체를 육성하기 위해 가칭 「북한해방법」(North Korea Liberation Act)을 제정하여 체제붕괴를 기도할 가능성도 예상해 볼 수 있다. 이 경우 인권문제를 북핵문제 등 타현안의 해결을 위한 ‘수단’으로 활용하게 될 것이다. 이 법안이 제정될 경우, 몽골이나 중국, 러시아 내에 망명정부를 설립하고 이들에게 군사자문이나 군사훈련을 실시할

47) 『동아일보』 2004년 4월 29일, 『연합뉴스』 2004년 4월 29일.

48) “Brownback Speaks at North Korea Freedom Day”, April 28, 2004.
(<http://brownback.senate.gov/record.cfm?id=220932>)

수도 있을 것이다. 실제로 2003년 10월 황장엽 전 노동당비서의 방미 시 일부 동포 단체들이 ‘망명정부’ 선언을 요구한 것은 이 구상이 전혀 근거가 없는 것이 아님을 보여준다.⁴⁹⁾

「북한해방법」의 성립조건으로는 다음이 예상된다. 북한의 핵실험 및 핵보유국 선언 등 북핵문제가 악화되었을 경우 미국정부는 공식적으로 북한정권의 타도를 내세우거나, 적어도 군사적 개입을 표방하면서 북한 반체제단체를 지원하는 캠페인에 착수할 것으로 예상된다. 이와 같은 군사적 개입을 공식화하는 법안이 미국 내에서 만들어지기 위해서는 적어도 유엔 안보리의 대북 제재결의안이 나오는 등 국제적인 동의를 필요할 것이다.

〈표-4〉 북한 인권문제의 발전전망: 세 가지 시나리오

| | 제1시나리오 (인권문제) | 제2시나리오 (인권+PSI, 반테러) | 제3시나리오 (인권+체제전환) |
|----------|-------------------------------|--|---------------------------------------|
| 목 적 | 북한난민에 대한 구호 및 북한주민의 인권 보호와 증진 | 인권을 내세워 대량살상무기 확산 및 테러지원국가에 대한 응징 | 반미정권의 교체와 미국적 가치의 확산을 통한 팩스 아메리카나의 구현 |
| 주 요 정책수단 | 대북 인도적 지원 북한주민의 인권단체 지원·육성 | ○ 반확산에 대한 국제적 협력 ○ 북한 인근해역에서 PSI훈련 실시 | 몽골(/중국,러시아) 내 망명정부 설립 및 군사훈련 지원 |
| 접근방식 | 인권문제와 타현안의 ‘분리’ 접근 | 인권문제와 타현안의 ‘연계’ 접근 | 인권문제를 타현안 해결의 ‘수단’으로 활용 |
| 법률형태 | 「북한인권법」 | 「북한자유화법」 | 「북한해방법」(가칭) |
| 국제동의 | 가능 -유엔 대북 인권결의 | 국제법 테두리 내에서 제한적 동의 가능 -유엔 대북 인권결의 및 유엔 반확산 결의 | 유엔 안보리의 대북 제재결의안이 필요 |

V. 예상문제점 및 우리의 대응방향

1. 미국의 대북 개입주의 정책전망과 예상문제점

(1) 대북 개입주의 정책전망

미국의 신개입주의 정책은 다른 나라의 인권개선과 민주화 나아가 체제전복을 위해 보다 적극적인 강제조치(군사적 개입)를 취하기도 한다. 반정부·반체제단체를 조직하고 지원하며, 이들 단체에게 군사자문이나 군사장비, 훈련을 제공하기도 한다. 상황이 악화되었다고 판단될 경우에는 미국이 직접 나서 제한된 군사행동을 펼치기도 하고, 경우에 따라서는 전면적인 군사침공을 단행하여 정권교체를 시도하기도 한다. 이와 같은 10단계 개

49) 왕길환, “탈북자들의 미 망명신청 실태와 배경”, 『연합뉴스』 2004년 7월 4일.

입주의 정책수단을 미국의 신개입주의 관련법에 적용해 보면 다음과 같다.

먼저, 「쿠바 자유·민주연대법」(1996)을 보면, 이 법은 여론조성과 방송, 지원반대뿐만 아니라 봉쇄조치를 포함하는 등 비록 비군사적인 개입 위주로 되어 있으나 매우 높은 개입수준을 보이고 있다. 그리고 반체제·반정부단체가 아닌 민주주의·인권단체가 대상이기는 하나 이들 단체에 대한 지원을 규정하고 있다.

「이라크해방법」은 비군사적인 개입조치로는 여론조성이나 방송은 낮은 단계에 머물러 있으나, 반정부단체의 조직과 지원, 그리고 이들에 대한 군사장비 제공과 군사훈련 등 군사적인 개입조치를 담고 있어 매우 높은 수준의 개입의지를 드러내고 있다고 평가할 수 있다.

이에 비해 「이란민주주의법」은 이란국민들에게 이슬람공화정에 반대하고 의회민주주의를 고취하는 데 목표를 두고 있다. 이를 위해 현재 시행중인 ‘라디오 파르다’(Radio Farda)를 확대·개편하고 페르시아어 홈페이지를 개설하는 등 낮은 단계의 비군사적 개입의 형태를 띠고 있다.

「북한자유화법」의 경우, 자유화법안이 낮은 단계의 봉쇄조치를 담고 있다는 점에서 「북한인권법」과 차이가 있으나, 여론조성이나 ‘미국의 소리’(Voice of America), ‘자유아시아라디오’(Radio Free Asia) 방송의 확대⁵⁰⁾, 조건부 대북지원, 대북 민주주의·인권 단체에 대한 지원 등을 규정하고 있는 점에서는 본질적인 차이가 있다고 볼 수는 없다. 「북한인권법」의 경우는 타현안과 분리하여 북한인권문제에 접근하고 있다는 점에서 ‘제1시나리오’에 근거하고 있지만, 「이란민주주의법」과 비교해 볼 때는 비군사적 부문에서 비교적 높은 미국의 개입의지가 드러나 있다.

그리고 두 법안 모두 표면적으로는 인도주의적인 성격을 띠고 있으나, 군사적인 조치로 발전할 가능성을 내포하고 있다. 특히 「북한자유화법」의 경우는 탈북난민이나 망명자들에 대한 미국 입국허가조건 및 영주권 부여조건의 완화 등은 북한주민들의 탈북을 조장할 수 있으며 또한 미국 내 정착한 탈북난민이나 망명자들이 중심이 되어 반북·반체제 단체가 구성될 가능성을 배제할 수 없다. 이럴 경우 미국이 이들 탈북자단체를 재정적으로 지원하고 나아가 군사장비나 훈련을 제공하는 ‘군사자문’의 형태로 발전되는 ‘제3시나리오’로 발전할 가능성을 배제할 수 없다. 이상의 내용을 간단한 표식으로 나타낸 것이 <표-5>이다.

(2) 예상문제점

「북한자유화법」은 대량살상무기 확산방지구상(PSI)에 참여할 것을 권고하는 내용을 담고 있으며, 「북한인권법」은 비인도적 지원에 대해서는 이산가족상봉과 일본인 납치 문제 해결을 조건으로 부여하고 있다. 「북한자유화법」과 「북한인권법」은 물론 가장 온건하다고 볼 수 있는 「한반도 평화안전법」 초안에서조차 역점사업은 ‘대북 방송’과 ‘북한인권단체’에 대한 지원이다. 여기서는 북한관련 3법의 공통점과 차이점에 유의하면서 예상되는 문제점들을 살펴보기로 한다.

첫째, 북한의 반발과 북핵 6자회담에 악영향을 미칠 것으로 예상된다. 북한은 1981년에 두 개의 국제인권규약에 가입하였지만, ‘우리식 인권’을 주장하며 국제인권규약의 준수

50) 이와 별도로 한국 내 탈북자들이 중심이 되어 인터넷 라디오 ‘자유북한방송’(대표 김성민, www.freenk.net)을 개국하였는데, 2004년 4월 20일부터 매일 1시간씩 방송을 하고 있다.

<표-5> 미국의 신개입주의 관련법과 '개입수위'

9월 11일
김정일 70일 생일

| | 비군사적 개입 | | | | | 군사적 개입 | | | | |
|------------|---------|----|----------|---------|-------|--------|---------------|-------|----------|-------|
| | 여론 조성 | 방송 | 원조, 지원반대 | 인권단 체지원 | 경제 봉쇄 | 군사 봉쇄 | 반체제단 체 조직, 지원 | 군사 자문 | 제한된 군사행동 | 군사 침공 |
| 쿠바 자유민주연대법 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | | | | |
| 이라크 해방법 | ○ | ○ | | | | ○ | | ○ | | ? |
| 이란 민주주의법 | | ○ | | | | | | | | |
| 북한자유화법 | ○ | ○ | ○ | ○ | | △ | | ? | | |
| 북한인권법 | ○ | ○ | ○ | ○ | | | | | | |
| 한반도 평화안전법 | | ○ | | ○ | | | | | | |

※ '봉쇄' 중 ○는 전면적인 경제봉쇄, △는 PSI에 따른 제한적 봉쇄를 의미하며, '?'는 명문화되어 있지는 않으나, 이미 나타났거나 나타날 가능성이 있는 개입형태

및 이행을 성실히 수행하지는 않았다. 북한정부는 1983년 10월 24일 유엔 인권이사회에 1차 인권보고서를 제출하고 1984년 5월 2일에 보완보고서를 제출하였으며, 약 12년이 지난 2000년 3월에야 정치적·시민적 권리규약에 대한 2차보고서를 제출하였다. 이어 북한정부는 2003년 11월 19일과 20일 이틀 동안 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」의 이행에 관한 심의를 받았다.⁵¹⁾

이처럼 북한이 인권에 관한 국제규약을 제대로 지키지 않은 것은 사실이지만, 북한은 북한자유법 또는 북한인권법이 미 의회에서 통과될 경우 크게 반발할 가능성이 높다. 북한법령들은 북한어린이들의 해외입양을 금지하고 있어 이들의 미국행을 강행될 경우 북한당국의 커다란 반발이 예상된다.⁵²⁾ 또한 북한자유법안과 북한인권법안은 재미동포 이산가족들의 북한 방문과 이산가족 상봉을 저해하고, 북한에 거주하는 가족들에게 피해를 줄 우려가 있다.

무엇보다 이러한 특별법 제정에 대해 북한당국이 내정간섭이라고 비난하면서 일체의 대미 대화통로를 닫아버릴 가능성도 배제할 수 없다. 그럴 경우 현재 진행 중인 북핵 6자회담과 북미대화에 악영향을 미칠 가능성이 높을 뿐만 아니라, 일부 국내 NGO의 개입으로 남북관계에도 차질을 가져와 한반도의 긴장을 고조시킬 가능성이 있다.

둘째, 중국정부의 우려와 재중 탈북자에 대한 탄압증대가 예상된다. 중국정부는 2003년 9월 북한과의 국경지대 경비병력을 무장경찰에서 정규군인 인민해방군으로 교체한데 이어 지난 6월말 탈북자의 급증 방지와 불법월경 및 범죄방지를 위해 북한과 「국경협력협정」을 체결하였다. 이것은 북한의 경제난이 더욱 악화되면서 북-중 국경을 넘는 탈북자들이 급증하고 있고, 이를 체포하기 위한 북한군의 월경과 범죄 행위도 증가하고 있기 때문에 내려진 조치라는 분석이 있다. 중국은 연변(延邊) 조선족 자치주를 중심으로 탈북자와 북한군의 월경을 저지하기 위해 특수부대를 창설했다는 설도 나돌고 있다.

51) (사) 좋은 벗들, 앞의 책, 22~23쪽.

52) Hazel Smith, *op. cit.*

이같은 분석 외에 북-중 국경협력협정체결 목적중 하나가 국경지구의 경제건설 촉진이라는 주장도 있다. 이는 지난 7월 1일 장치웨(章啓月) 중국 외교부 대변인이 정례 브리핑에서 밝힌 것으로, 김정일 위원장이 강력히 추진하다 제동이 걸린 신의주 특구개발계획의 재추진을 시사하는 대목이다. 북한이 신의주특구를 중국 국경도시인 단둥(丹東)과 연계해 개발하려면 많은 노동자가 양쪽에 몰리게 되는데 국경 관리가 허술하면 불법 월경자가 급증, 특구개발에 차질을 빚게 되고, 중국으로서도 불법월경자 처리의 부담이 커지기 때문에 이를 차단하기 위한 것이라는 분석이다.

특히 미 의회에서 북한자유화법안이나 인권법안이 채택될 경우, 북한의 민주화와 인권개선을 위해 미국 행정부, 특히 정보기관과 보수단체 및 NGO 등이 그 목표를 달성기 위해 중국에서 활동을 확대할 가능성이 크다. 그럴 경우 주무대는 연변조선족 자치구나 단둥과 같은 국경지구가 될 것이다.

중국 내에서 활동하는 미국 및 외국 NGO에 대해 미국정부가 자금지원을 하게 되면 중국정부와 마찰을 빚을 수 있으며, 이는 오히려 재중 탈북자에 대한 탄압 강화를 초래할 수 있다.⁵³⁾ 따라서 중국당국과 북한측은 서로 협력하여 북한관련 특별법이 제정되기에 앞서 중국내 탈북자에 대한 대대적인 단속과 강제송환을 강화할 가능성이 높다.

셋째, 미국과 접촉한 인사들이 불이익을 받을 가능성이 있다는 점이다. 북한관련 3개 특별법의 공통점은 북한에 대한 단파라디오의 공급과 북한인권단체에 대한 자금지원을 규정하고 있다는 사실이다. 현재 북한사회 내에 자생적이거나 외부와 연계된 인권단체가 존재한다고 보기 어렵기 때문에, 방송시간의 연장과 단파라디오의 보급이 유력한 미국의 대북 개입수단이 될 것으로 보인다. 이것은 객관적인 사실전달이 북한의 인권개선이나 민주화의 초석이 될 것이라는 미국의 가치관에 기초한 것이다.

하지만, 라디오의 보급은 많은 위험과 부작용이 따른다. 보급된 단파라디오를 소지한 북한주민들이 외국인과의 접촉혐의로 탄압을 받게 될 위험성이 농후하다.⁵⁴⁾ 이러한 예는 쿠바에서 찾아볼 수 있다. 2003년 4월 3일 쿠바에서 78명의 반정부인사에 대한 재판이 열려, 이들에게 평균 19년의 중형이 내려졌다. 그들에게 내려진 죄목은 ‘국가전복 기도’와 ‘반정부 활동’이었지만, 그들이 한 일은 인터넷을 통해 쿠바의 소식을 외국에 알렸거나 국제인권단체와 접촉한 것이 거의 전부였다.⁵⁵⁾ 이처럼 미국이 「쿠바 자유·민주연대법」을 제정하여 지원을 확대하면서 ‘국가전복 기도’나 ‘반정부활동’으로 체포되는 쿠바인들이 늘어나고 있다.

북한에 대한 단파라디오 보급이 본격적으로 실시될 경우, 북한당국은 단파라디오 회수 캠페인과 함께 대대적인 가택조사를 통해 단파라디오의 불법소지자들을 단속할 가능성이 높다. 그럴 경우 북한주민의 인권개선을 위한 사업이 오히려 북한주민들에 대한 인권탄압을 자초할 가능성을 높여주는 결과를 낳을 공산이 크다.

넷째, 국내외 진보-보수 탈북지원단체간의 갈등심화가 우려된다. 미국 의회에서 추진 중인 북한관련 특별법안의 추진을 놓고, 이른바 우파라고 불리는 반북단체들과 시민단체, 인권단체 간에 갈등을 보이고 있다.

53) *ibid.*

54) Hazel Smith, "Brownback bill will not solve North Korea's problems", *Jane's Intelligence Review*, February 2004, p. 43.

55) 지혜범, “쿠바 떠나는 외국기업들”, 『조선일보』 2004년 4월 26일.

반북 인권단체의 활동양상을 보면, ‘북한인권시민연합’과 ‘북한민주화네트워크’ 그리고 ‘북한민주화운동본부’ 등이 활동하고 있다. 이들 중 일부 단체는 미국의 전국민주주의재단(NED)의 지원을 받아 매년 북한인권에 대한 국제회의(‘북한인권 국제회의’)를 조직하는 역할을 담당하는 것으로 알려졌다. NED가 북한인권을 이슈화하는 목적은 북한인권을 폭로해 북한을 압박하고 기아와 식량 문제를 북한에 대한 정치적 수단으로 활용하는데 여론을 환기시키고, 탈북자 문제를 이슈화해 중국도 함께 압박하기 위한 것으로 알려져 있다.⁵⁶⁾

이에 비해 시민단체와 인권단체들은 각종 세미나를 통해 북한자유화법과 북한인권법안의 문제점을 지적하고 반대여론을 공론화하려 하고 있다. 2004년 3월 2일 미 의회에서 입법 추진 중인 북한자유법안에 대한 토론회에 참석한 뒤, 이들 단체들은 연명으로 「북한자유법안에 대한 한국 시민사회의 의견」을 발표하고, 미 의회와 미국 NGO들에게 의견을 전달했다.⁵⁷⁾ 또한 4월초 참여연대 평화군축센터, 인권운동사랑방, 민변, 좋은벗들 등 시민단체들은 북한인권법안과 북한자유법안에 대한 의견서를 발표하고, 각 법안조항에 대한 문제점을 지적한 의견서를 미 의회 의원들과 미국 내 평화, 인권, 의정감시 NGO에도 보냈다.⁵⁸⁾

미국의 탈북, 북한 지원단체에 대한 지원을 둘러싼 국내단체들 간의 대립은 「이라크해방방법」을 둘러싸고도 나타났었다. 당시 클린턴 대통령은 의회에 보낸 서한에서 미국의 재정 및 군사지원을 받게 될 이라크 반정부 조직 7개의 명단을 발표했다. 미국은 지원대상 반정부단체 선정과 행동 계획들을 계속 추진했으나 일부 반정부단체들은 미국의 재정 지원을 거부한다고 발표했다. 테헤란에 본부를 두고 여러 시아파 회교단체들을 거느리고 있는 ‘이라크 회교혁명최고평의회’는 “우리는 (미국의 이라크해방방법에 따른) 지원을 받지 않는다”면서 “미국으로부터 그런 지원을 받으면 이라크 재야조직의 명성이 훼손된다”고 말했다. 이 조직은 또 “이라크 국민들은 미국과 직접적으로 관련된 지원을 받는 어떤 조직도 비난할 것”이라고 말했다.

이처럼 미국의 탈북 및 인권단체에 대한 재정지원이 본격화될 경우, 이를 찬성하는 단체들과 반대하는 단체들 간의 반목과 대립이 우려된다.

다섯째, 자금지원을 둘러싼 북한인권단체 간의 과당경쟁이 예상된다. 「북한자유화법」이나 「북한인권법」이 미 의회에서 통과될 경우, 국내 북한인권단체에 제공되는 자금규모가 매년 200만 달러씩 4년간 총 800만 달러에 달하기 때문에 이 자금을 제공받기 위한 국내 단체들 간에 치열한 경쟁이 예상된다. 특히 미국의 정보기관과 보수단체 및 NGO 등이 중국뿐만 아니라 한국에서도 활동을 전개할 가능성이 높기 때문에, 국내 반북단체 또는 북한인권단체들이 활동을 위한 예산확보를 위해 이들과 접촉하기 위해 무분별한 과당경쟁을 벌일 가능성이 높다.

더욱 우려되는 것은 이들 단체들이 미국의 자금지원을 받기 위해 북한의 인권상황이나 정치상황을 왜곡할 가능성이다. 이러한 정보왜곡은 이라크에서도 나타났던 전례가 있다.

56) 유정애, “한미 보수세력의 ‘반북공생’, 생명줄은 미국의 자금지원 - ‘2003 북한자유법안’ 집중분석 보고서”, 『민족 21』, 2004년 1월.

57) 성명서 전문은 참여연대 군축센터의 홈페이지를 참조. www.peoplepower21.org/article/article_view.php?article_id=10765

58) 인권운동사랑방, “대북압박정책에 동원된 ‘인권’-북한인권법안, 미 하원상정”, 『인권하루소식』 제2544호, 2004년 4월 1일.

아흐마드 찰라비 이라크 국민회의(INC)의장은 대표적인 친미인사로서, 럽즈펠드와 월포 위츠의 도움을 받아 미국의 「이라크해방법」 제정을 위해 로비활동을 벌였으며 이 법이 제정된 이후 매월 34만 달러를 제공받았다. 그는 미 국방부와 CIA의 고문으로 활동하면서, 이라크정부가 유엔사찰을 피하기 위해 트럭에 이동 생물학연구소를 만들어 수시로 옮겨다닌다고 제보하는 등 미국의 이라크 침공결정에 중요한 역할을 했다.⁵⁹⁾

찰라비는 후세인 정권 타도 뒤인 2003년 7월에 미군정 25인 과도통치위원으로 임명되었으나, 자금유용과 이란스파이 혐의가 드러나 지난 5월말 자금지원이 중단되고 가택수색을 받기도 했다. 이러한 결과는 해외 이라크 반정부단체들이 안정적인 자금지원을 제공받기 위해 특별법 제정에 앞장서고, 자신들 간의 경쟁이 치열해지면서 미국의 관심을 끌기 위해 정보를 과장한 데 따른 것이다.

2. 우리의 대응방향

(1) 미국의 대북 특별법이 탈북자 및 북한주민 인권문제에 국한토록 설득

미 행정부의 대북정책과 이와 관련한 미 의회의 입법활동에 우리 정부가 직접 언급하기는 곤란하지만, 다양한 대화통로를 통해 미국의 대북 개입주의정책이 탈북자 및 북한주민의 인권문제에 국한(제1시나리오)할 수 있도록 설득할 필요가 있다. 이를 위해서는 미국의 대북 경제제재 및 무력개입이 북한의 인권문제 개선에 도움이 되지 않아 오히려 악화시킬 수 있다는 사실을 설명해야 할 것이다.

첫째는 경제제재를 통한 인권증진의 실패가능성을 들 수 있다. 그 동안 미국의 대외 개입주의정책을 보면, 경제제재를 통해서 인권을 증진시키려는 작업이 별 성과를 거두지 못했다. 따라서 경제제재가 고려되는 대부분의 경우 그보다는 인도적 개입을 통해 인권유린상황에 직접 대처하는 것이 보다 효과적이라는 사실을 알려야 할 것이다.

둘째, 무력개입에 의한 인권확산의 실패가능성이 높다는 점이다. 과거 레이건 행정부 시절 미국정부의 폴란드노조에 대한 자금지원은 1989년 공산주의 통치종식을 가져왔으나, 부시 행정부의 대 쿠바, 이라크, 북한 반체제단체에 대한 지원이 소기의 성과를 거두지 의문이다. 레이건 당시 폴란드 민족주의의 적은 구소련이었기 때문에 미국의 지원이 성공할 수 있었지만, 쿠바나 이라크·북한 민족주의의 적은 바로 미국이라는 점에서 성과에 회의적이지 않을 수 없다.

따라서 정부가 직접 나서기 곤란할 경우, 정부는 시민단체나 전문가그룹들을 지원하여 정부나 시민사회의 입장을 보다 적극적으로 미국 의회에 전달할 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 재미동포 단체들이나 미국 NGO들을 설득할 수 있어야 할 것이다. 그런 연후에 이들과 연대하여 미 의회가 제정하려는 대북 특별법의 독소조항을 삭제하고 인권문제에만 국한될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

(2) '경제적 권리'를 강조하는 대북 유엔인권결의 수정안을 주도

대규모 인권침해가 발생할 징후를 포착하고도 유엔과 주요국들은 이를 방지하기 위한 인도적 개입을 주저해 왔다. 유엔 안보리의 경우, 유엔이 사태해결에 대한 권능을 갖는

59) 김종혁, "친미인사 찰라비는 이란 스파이", 『중앙일보』 2004년 5월 22일.

것에 반대하는 미국과 인도주의를 내세운 개입이 자칫 자국에 대한 개입으로 이어질 수 있다는 점을 우려하는 중국·러시아의 반대로 제대로 역할을 수행할 수 없었다. 아시아를 비롯한 개발도상국들 역시 식민지 경험으로 인해 인도적 개입이 정치적 독립을 위협하는 수단으로 악용될 것을 우려해 인도적 개입에 소극적이었다.

그러나 대규모 인권 침해 방지가 국제사회의 의무라는 주장이 지지를 받게 되면서, 대규모 인권재앙이 임박하였다는 증거가 있을 경우 국제사회는 인도적 개입을 통해 인권을 보호하여야 할 책임이 있다는 것이 인정되고 있다. 문제는 국제적 인권증진 활동이 지금까지는 정치적 분야에 집중되었다는 점이다. 하지만, 인권존엄성 제고를 위해 경제적 권리의 보장을 통해 빈곤의 문제를 해결하는 것이 시급하다. 경제적 권리의 강조는 국민의 기본적 필요를 충족시켜 주지 못하는 북한과 같은 경제적 빈곤국에 대한 압력 명분이 될 수 있다.⁶⁰⁾

우리 정부는 국가안전보장회의(NSC) 내의 관련 부처간 협의를 거쳐 지난 4월 15~16일(현지시간) 스위스 제네바에서 실시될 제60차 유엔인권위원회의 대북인권결의안 표결에서 기권하였다. 정부는 북한 핵문제 협의와 남북관계를 고려하여, 미묘한 시점에 북한을 자극할 필요가 없다고 보고 이같이 결정했으나, 지난해 대북결의안 표결에 불참한 데 대한 비판적 여론이 높았던 점을 감안해 이번에는 표결에는 참여하되 기권하는 쪽으로 입장을 정리한 것이다.

이번 유엔인권위 대북인권 결의안은 지난해 결의안 채택에도 불구하고 북한의 인권상황이 개선되지 않았다고 판단하여 유럽연합(EU)에 의해 올해에도 재상정된 것이다. 지난해 4월16일 제59차 유엔인권위원회에서 EU 주도로 실시된 대북인권 결의안 표결에서 53개 위원국 중 찬성 28, 반대 10, 기권 10표로 통과됐지만, 우리 정부는 불참한 바 있다.

이처럼 우리 정부는 유엔 인권결의에 대해 불참, 기권과 같이 매우 소극적인 자세로 임하고 있는데, 이는 인권과 관련하여 우리나라의 국제적인 이미지에 나쁜 영향을 미치게 된다. 따라서 현실적으로 정치적으로 민감한 북한의 인권문제를 거론할 수 없다면, 이를 단계적으로 해결하는 방안을 제시할 필요가 있다. 2005년도 제61차 유엔인권위원회 회의에서 정부는 북한인권개선을 위해 단계적인 해결방안을 담은 수정안을 주도적으로 제출할 필요가 있다. 우선 북한의 식량난을 단기적으로 극복하기 위해 국제적으로 인도적 식량, 의료, 에너지 지원을 확대하고, 그 다음 장마당의 합법화와 재산권의 보호와 같은 경제적 권리를 회복한 뒤, 정치적 권리를 회복하는 단계적 방안을 국제사회에 설득할 필요가 있다.

(3) 국내 보-혁 대결 방지 및 탈북자단체 간의 경쟁 차단

최근 인터넷 대북방송을 둘러싸고 방송중단을 요구하는 통일연대측과 자유북한방송(www.freenk.net)측이 보-혁 갈등을 빚고 있다. 지난 4월20일 개국한 자유북한방송(대표 김성민)은 탈북자들이 운영하는 인터넷 방송국으로 매일 1시간씩 정기적으로 방송을 내보내고 있다. 처음에는 서울 장안동에 있는 북한연구소 건물에서 운영을 시작했지만, 외부 협박전화에 시달려 목동으로 옮긴 뒤 6월 11일 통일연대가 다시 방송국 앞에서 반대집회를 열자, 다시 강남에 위치한 육해공군해병대 예비역 대령연합회(회장 서정

60) Richard Falk, *op. cit.*

갑) 사무실로 재이사하여 7월 5일부터 현 위치에서 방송을 재개하였다.

북한자유화법이나 인권법이 미 의회에서 통과되어, 미국의 자금지원으로 탈북자들의 대북 방송이 이루어질 경우 국내 보-혁 갈등이 더욱 심화될 가능성이 높다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 합법적인 테두리에서 이루어지는 모든 대북 지원활동이나 인권단체에 대해 정부가 그 활동을 보장하고 이를 방해할 경우에는 의법조치하는 원칙적인 입장을 견지할 필요가 있다.

이러한 현상은 미국 내 한인 보수단체들과 진보단체들 간에 북한자유화법과 인권법을 둘러싸고도 나타나다. 한인사회 내 기독교계 및 보수성향 단체인 이지스재단, 북한선교전략연구소, 북한자유를 위한 한인교회연합(KCC), 아태인권협회 등은 「북한인권법」의 지지활동을 벌였으며, 특히 이지스재단은 동포들을 대상으로 「북한인권법」 지지서명운동을 전개하여 5월 13일 4,600명의 서명서를 콘여스 하원 법사위 간사에게 전달하기도 하였다.

이에 대해 자주연합, 미주동포전국협회(NAKA), 노뚝돌, 나성포럼 등 한인 진보단체들은 북한인권법에 반대하는 기자회견(4.29)을 열었으며, 이를 미 동부지역의 케이블 TV를 통해 방영하였다(6월 1일). 특히 NAKA회원들은 6월 9일 북한인권법안을 지지하는 대북 강경파의원들을 만나 지지철회 설득활동을 벌이고, 7월 20일에는 남북한 및 미 의원들이 참가하는 ‘한반도 평화포럼’을 개최하여 법안의 반대여론을 확산시키고자 하고 있다.

이처럼 미 의회가 추진 중인 북한관련 특별법은 한인 보수단체들이 지지입장을 표명하고 있는 데 반해, 한인 진보단체들이 저지활동에 나섬으로써 새로운 논란대상으로 부각되었다. 결국 이같은 자유화법이나 인권법안의 추진은 재미 동포사회를 분열시키는 요인으로 작용할 가능성이 농후하다.

미국의 지원을 받기 위해 벌써부터 국내 대북 지원단체들 간의 경쟁도 예상된다. 심지어 미 정부의 지원금을 받기 위해 대북 지원단체들이 급조될 우려가 있다. 특히 국내 단체들이 반복활동의 예산을 확보하기 위해 미 정보기관이나 보수단체, NGO등과 접촉을 시도할 가능성이 높다.

따라서 국내단체들이 무분별하게 미국 기관이나 단체들과 접촉하는 것을 막기 위한 여과장치가 필요하다. 물론 시민단체나 탈북지원 NGO들을 정부가 나서서 양자간의 접촉을 규제할 수는 없지만, 적어도 국내 어떤 단체들이 미국 기관이나 단체들과 접촉하고 있는지는 동향을 파악해 놓아야 한다. 이를 위해서 미국기관이나 단체와 관계를 맺고 있는 국내 시민단체나 탈북지원 NGO 등이 접촉사실을 정부에 알리면 별도의 편의나 혜택을 주는 방향으로 유도할 수 있을 것이다.

(4) 난민보호법 마련 및 통일부 외청으로서 난민청 신설

현재 미국에서 북한과 관련한 특별법 제정움직임은 그것이 우리의 국내법과 상충하는지를 따지기에 앞서 그 동안 우리 정부의 탈북자들의 처리방식에 문제가 없었는지를 반성하게 만든다. 북한을 탈출해 남한에 정착한 탈북자들은 북한에서의 지위와 정보 보유 정도에 따라 월50만원~90만원, 90만원~1백30만원, 1백50만원~2백만원 등 몇 단계의 보수격차를 보이고, 이 같은 정상보수 외에 반공강연, 방송출연, 인터뷰, 기고 등을 통해 월 50만원 미만, 50만원~90만원, 90만원~1백30만원, 1백30만원 이상의 부수입을 올리고 있다.

그러나 이들은 최근 정부의 정착보상금 지급규모가 삭감돼 경제적 곤란을 호소하는 사

례가 많고 특히 주택자금, 교육비 등의 지출에 어려움을 겪고 있으며 경제적조건 외에 직장과 사회활동에서 적응상의 문제에 직면하기도 하는 것으로 조사됐다.⁶¹⁾

미 의회에서 심의중인 특별법들은 미국정부가 재중 탈북자들에게 미국 내 구난처(safe haven)를 제공하기 위해 미국에 입국시키려 해도 대한민국 헌법에 따라 한국 국적자(South Korean nationality)로 간주되어 일반 한국인과 마찬가지로 까다로운 입국절차를 밟지 않을 수 없어 이들의 미국입국에 장애요인이 되었기에 이를 해결하기 위한 성격도 갖고 있다. 따라서 이 법안은 탈북자에게 난민지위를 부여하여 미국 입국절차를 간소화하려는 데 주안점을 두고 있다.

이와 같이 미국 내 특별법 제정움직임과 맞물려 최근 국내정착에 실패한 탈북자들이 미국으로 이주하려는 추세가 증가하고 있다. 탈북자들이 미국행에 깊은 관심을 보이고 있는 것은 남북관계에 변화의 바람이 불면서 탈북자 사이에 한국정부의 대북정책에 대한 불신과 불안감이 커지고 탈북자에 대한 한국 내 정서 또한 예상 밖으로 냉랭하다는 점 등이 주된 이유이다. 또한 남한의 문화와 사회생활에 제대로 적응하지 못해 지급받은 정착금을 모두 날려 버려 경제적 압박을 받거나 정착을 못한 채 방황하다가 막연한 동경의 대상이었던 미국을 새 탈출구로 택하는 것이다.

미국 의회의 북한자유화법이나 인권법의 제정 움직임도 국내탈북자들의 망명 욕구를 부추기고 있다. 탈북자들은 이들 법안이 제3국에 정착한 북한인들에게 미국 망명을 가능케 하고 있다는 점에 착안하여, 법안 통과에 희망을 걸고 미국으로 떠나고 있다.⁶²⁾

이와 같은 탈북자문제를 우리 정부가 주도적으로 담당해야 한다. 그러기 위해서는 정부 지원대책의 일관성 유지, 남한사회 적응을 위한 제도적 장치 마련, 가치관 혼란을 극복하기 위한 전문교육기관의 설립, 자본주의 시장경제를 익히기 위한 교육프로그램 등 탈북자에 대한 체계적 연구와 관리를 도모하고 북한체제붕괴시의 북한주민 대량유입에 대비하기 위해 「북한난민보호법」(가칭)을 제정하고 '난민청'을 신설해야 할 것이다.

(작성자: 조 성 렬, ☎ 572-7090+212)

61) 선한승, “탈북자의 적응력 제고를 위한 제도화 방향”, 『통일』 3월호, 2003 참조.

62) 왕길환, “탈북자들의 미 망명신청 실태와 배경”, 『연합뉴스』 2004년 7월 4일.

[토론문]

미국의 북한특별법안과 북한인권 문제 : 유의점

김근식(경남대 극동문제연구소)

1. 부시 행정부의 북한인권 문제제기: 유의점

○ 인권과 인권문제의 분리

- 인권은 인류보편의 가치일 수 있으나 일국이 타국에게 제기하는 인권문제는 그 자체로 '정치적 이슈'의 성격을 가짐
- 더불어 인권의 절대성과 상대주의에 대한 면밀한 검토도 필요함: 이른바 B규약(시민적 정치적 권리)와 A규약(사회적 경제적 문화적 권리)의 상대적 중요성의 차이

○ 부시 행정부가 제기하는 북한인권문제는 미국의 대북정책 맥락에서 파악될 필요가 있음

- 대북 강경 기조 하에서 가능하면 '정권교체'까지를 염두에 둔 부시 행정부의 정책방향을 고려하면 북한인권 문제는 표면상 드러나는 인류보편적 가치의 관철 외에도 내부적으로 북한정권의 붕괴를 위한 정치적 수단으로 활용될 가능성을 배제할 수 없음
- 실제로 난민구호법안과 북한자유화법, 북한인권법이 대부분 탈북자들의 대량탈북을 조장하고 이로 인한 대북 정치공세와 북한 내부의 정치적 불안정을 의도하고 있음은 눈여겨 볼만한 대목임
- 나아가 조박사가 지적하고 있는 것처럼 가칭 '북한해방법' 등을 통해 북한의 반체제 세력 지원과 경제적 군사적 봉쇄 및 제재 나아가 군사행동까지를 정당화할 경우 이는 북한인권을 명분으로 해서 실재하고 있는 주권국가를 전복시키려는 내정간섭 혹은 주권침해 논란에서 자유로울 수 없음

○ 부시 행정부의 북한인권 문제제기의 실효성

- 인권을 명분으로 한 정치적 공세가 지속되고 이를 근거로 대북 제재에 착수할 경우 실제 효과면에서 북한주민의 인권이 신장될 수 있을 것인가라는 실효성의 관점에서든 의문이 제기됨
- 봉쇄를 통해 제거대상의 교체가 사실상 불가능하다는 전략적 실효성 문제와 봉쇄를 통해 정작 고통을

당하는 측은 인권신장의 주체인 북한주민이라는 도덕적 딜레마 문제가 제기될 수 있음

○ 장기적으로 북한인권의 신장은 북한의 경제회복과 시민사회의 자생적 발전에 토대해야 할 것임

- 외부세력 특히 적대하고 있는 국가에서 북한인권을 빌미로 개입할 경우 실제로 북한의 정치통제와 체제안정은 더욱 강화될 수도 있음

- 오히려 북한경제의 회복과 경제발전을 통해 내적으로 시민사회가 형성되고 이를 통해 민주화 주체로서의 북한주민의 의식과 실천이 발전되는 경로를 통해야 할 것임

2. 우리 사회의 북한인권 논의: 유의점

어떤 연유에서든, 어떤 상황에서도 인권은 소중한 것이고 보장되어야 한다. 북한 역시 예외가 될 수 없고 우리 역시 마찬가지이다. 우리가 적잖은 부작용을 감수하면서까지 북한의 인권을 거론하는 것도 바로 이런 까닭에서이다. 그러나 분단상황이라는 우리의 특수한 현실을 감안할 때 북한인권 문제에 대한 문제제기에는 몇가지 유의해야 할 점이 존재하는 것도 분명 사실이다.

(1) 정치적 의도성: 인권과 냉전적 대결주의의 함수관계

첫째는 북한의 인권문제가 혹여라도 정치적 목적이거나 남북대결주의적 의도에서 논의되어서는 안된다는 점이다. 우리가 북한의 인권상황에 대해 관심을 갖는 것은 그야말로 북한주민의 보편적 인권 역시 소중한 것이기에 그들의 인권이 개선되기를 바라는 마음에서이다. 그럼에도 불구하고 북한의 인권문제가 본래의 목적인 인권의 개선을 위해서가 아니라 우리 사회의 냉전적 대결관점을 고양시키고 남북관계 개선을 꾀방놓기 위한 수단으로 악용되어서는 안된다. 만에 하나 북한의 인권을 빌미로 하여 우리 사회에 냉전적 대결의식을 고조시키고 남북대결 상황을 조장하거나 진행중인 대화결렬의 명분으로 활용하려 한다면 이는 원천적으로 봉쇄되어 마땅하다.

인류 보편의 가치로서 인권을 내걸면서 속으로는 민족과파적인 남북대결을 유지하려는 일부의 의도는 분명 인권의 이름에 걸맞지 않는 것이다. 겉으로는 북한주민의 인권을 목놓아 외치면서 정작 식량난에 빠진 북한에 대한 인도적 지원에는 눈을 부릅뜨고 반대하는 모순적 처사는 진정으로 북한의 인권을 말할 자격이 없다. 소말리아 사태와 고베 지진사태에 대해서는 아무런 조건 없이 우리 정부의 인도적 지원을 찬성하면서 북한에 대한 식량지원만은 한사코 말리는 일부 언론과 냉전세력의 소동을 보면 그들이 제기하는 북한인권문제는 냉전주의적 대결논리를 되살리려는 정치적 의도로밖에 해석되지 않는다. 북한주민의 인권이 소중하다면서 정작 기본적 생존권의 해결을 위한 대북 지원에는 북한의 인권상황이 개선된 이후에야 가능하다는 조건을 걸어 반대하는 것은 그야말로 인권은 명분일 뿐 사실은 남북대결을 고

조시키려는 냉전논리의 정치적 술수에 다름아닌 것이다.

해마다 개최되는 북한인권 관련 국제회의가 국내 유수 언론에 의해 집중후원되고 대서특필되고 있다.⁶³⁾ 평소 대북 식량지원을 앞장서서 반대하던 신문이 유독 북한주민의 인권상황에 대해서만은 열과 성을 다해 문제제기 하는 것을 보면서 우리 사회에 북한인권이라는 이슈가 순수한 인도적 차원의 의미로만 논의되는 것이 아니고 대북 대결주의의 고양이라는 또 다른 정치적 의미로 활용되고 있다는 의구심을 갖게 한다.

(2) 신빙성과 균형성의 문제

둘째 북한인권에 대한 문제제기는 철저히 객관적인 관점에서 논의되어야 한다는 점이다. 지금까지 북한인권상황에 대한 분석과 평가는 적잖은 과장과 왜곡 그리고 주관적 편견이 개입되어 있음을 부인할 수 없다. 그리고 이같은 신빙성의 논란은 결국 열의 아홉이 북한인권의 진실을 이야기한다 하더라도 열의 하나가 사실이 아닐 경우 나머지 아홉의 진실마저 의심받게 될 뿐 아니라 북한에게도 반박의 빌미를 제공하게 된다는 점에서 각별히 유의해야 할 대목이다.

우선 북한 인권에 대한 기존의 논의가 갖는 가장 큰 문제점은 적잖은 부분에서 사실관계의 신빙성을 부여하기 힘들다는 점이다. 사실왜곡의 가장 대표적인 가능성은 탈북자 증언에서 비롯된다. 국내외의 각종 북한인권 보고서는 탈북자의 증언을 가장 중요한 입증근거로 삼고 있지만 현지에서의 객관적인 현장 조사와 실태파악이 수반되지 않는 탈북자만의 증언은 그것이 비록 사실에 기초하고 있다 하더라도 상당 부분 왜곡되거나 과장되었을 가능성을 배제할 수 없는 것이 사실이다. 북한주민이 어떤 이유에서든 자신이 살고 있는 체제를 떠났을 경우 그 체제에 대한 긍정적 평가는 애초부터 기대하기 힘들고 특히 북한과 첨예한 체제대결을 벌이고 있는 남쪽으로 귀순했을 경우 그들 대부분은 북한체제에 대해 사실 이상의 부정적 증언들을 쏟아낼 가능성이 높다고 할 수 있다. 실제로도 탈북자들의 증언이 과장되었거나 사실이 아닌 부분으로 판명난 경우도 종종 있어왔다.

사실왜곡의 두 번째 가능성은 자신의 선입관에 의해 북한의 인권상황을 자의적으로 해석하거나 심지어는 정확치 않은 설명을 하는 경우에서 비롯된다. 우리는 북한의 인권상황과 관련한 법과 제도의 설명에서 주관적 판단에 의해 부정적 평가를 내리거나 고의적으로 사실을 왜곡하는 사례들을 종종 볼 수 있다.

사실왜곡의 세 번째 가능성은 북한의 인권상황을 기술하면서 서구에 대한 기준과 북한에 대한 기준을 다르게 적용하는 이른바 ‘이중잣대’의 경우이다. 이 역시 북한인권에 대한 정확한 평가를 가로막는 장애가 되고 있다. 동일한 상황을 놓고 서구에 대해서는 관대한 반면 북한에 대해서는 사실 이상으로 가혹한 평가를 내리는 것은 결코 객관적인 분석이 될 수 없을 것이다.

또한 북한 인권에 대한 논의가 갖는 문제점은 서구 인권개념만을 기준으로 함으로써 비서방 국가의

63). 1999년부터 개최되었던 「북한인권시민연합」 주최의 북한인권·난민문제 국제회의가 조선일보에 의해 후원되고 대대적으로 보도되었던 사실은 결코 우연이 아닐 것이다.

문화적 차이와 조건을 외면한 채 균형적 관점을 놓치고 있다는 점이다. 경제적, 사회적, 문화적 권리를 중요시하는 사회주의의 특성을 무시하고 시민적 정치적 권리만을 인권의 주요기준으로 간주하는 것이나, 유교적 전통과 아시아적 문화에 입각한 북한의 독자적인 특성을 서구적 기준으로 비난하는 것 등은 그 대표적인 경우라 할 수 있다. 예컨대 북한의 대표적인 인권침해로 거론되는 공개처형의 경우 중국의 공개처형, 싱가포르의 태형, 미국의 전기의자 사형 등 문화의 특수성에 따른 예방범죄 차원의 고유한 행형절차의 성격이 있음에도 불구하고 이를 마치 공정한 법절차도 거치지 않은 인민재판식 私刑으로 간주하는 것은 분명 지나친 평가라 할 수 있다. 북한체제에 대한 예단을 가진 채로 오로지 서구의 인권관점에서만 북한을 재단하는 것은 자칫 북한의 인권현실에 대해 필요이상의 부정적 평가를 내리게 만든다. 한 사회의 인권현실을 객관적으로 파악하기 위해서는 ‘밖의’ 관점과 함께 그들 자신이 설명하고 주장하는 바의 ‘안의’ 관점을 동시에 고려해야 할 것이다.

서방의 입장에서 북한의 인권상황을 맹공격하던 한 신문이 미국 정부의 국가보안법 폐지요구에 대해서는 한국의 현실과 조건을 무시한 지나친 내정간섭이라며 반발하는 모습은⁶⁴⁾ 객관적 균형성마저 상실한 이중잣대의 전형적 사례에 불과하다. 입북자의 북한에서의 기자회견 내용은 조작된 것이라고 쉽게 치부하면서 탈북자의 증언만을 토대로 북한의 현실을 객관적으로 파악할 수 있으리라고 생각하는 것도 분명 이중잣대이고 우리 정부가 우리의 인권현실을 공식발표하는 것에는 수긍하면서도 북한 정부가 외국의 인권탄압 우려에 대해 해명과 부인을 하는 것은 무조건 믿지 않으려는 태도 역시 이중잣대임에 틀림없다. 물론 우리와 다른 북한체제의 폐쇄성을 감안하면 그들이 거짓말을 하고 있을지도 모른다. 그러나 문제는 균형성을 상실한 채 이중잣대에만 익숙한 북한인권 논의가 결과적으로는 우리 주장의 신빙성과 설득력마저 의심받게 한다는 사실이다.

(3) 인권개선의 효율성 문제

경제성장과 인권 문제 관련
경제성장은 인권 문제 관련
경제성장은 인권 문제 관련

셋째 북한의 인권상황에 대해 즉각적이고 전면적인 개선을 촉구하는 것도 중요하지만 현실적인 측면에서는 북한사회의 전체적인 삶의 질 향상을 통해 인권상황의 점진적 개선을 유도하는 것이 보다 실효성 있는 방식일 수 있다는 점이다. 어느 나라를 막론하고 절대적 기준을 충족하는 인권보장은 하루아침에 실현되지 않았고 또 그렇게 실현될 수도 없다. 서구의 경우에도 시민적 정치적 권리의 보장을 위해서는 수많은 시간과 노력이 요구되었고 우리의 경우도 예외는 아니었다.

따라서 북한의 인권문제 역시 대북 비난과 냉전적 남북대결만을 강화하는 것으로서의 문제제기가 아니라 이제는 북한체제의 안정과 사회전체의 삶의 질 향상을 통해 인권향상을 도모하는 방식을 고려해야 한다. 정권이 불안정하면 인권침해의 가능성이 높아지는 것처럼 일반적으로 국가안보와 인권이 서로 연결되어 있는 것이고 보면⁶⁵⁾ 북한체제의 안정이 오히려 인권 향상의 조건이 될 수 있다.⁶⁶⁾

64). ‘미국과 국가보안법,’ 조선일보, 1994년 2월 26일자 사설. 여기에서 조선일보는 ‘고전적 의미의 내정간섭 문제를 거론하지 않더라도 한 나라의 관리가 다른 나라의 국내법에 관해 공개적으로 그 폐지를 운위하는 것은 상식적으로 납득이 가지 않는다’면서 ‘국가보안법이 한국인권의 결정적인 커다란 장애요소로 존재한다고 생각하지 않는다’고 밝히고 있다.

이는 결국 북한인권의 향상을 위해서도 지금 시기 필요한 것은 남북간 평화와 화해와 협력의 증대이며 이를 통해 북한이 경제를 회생시키고 체제를 안정시켜 스스로 변화와 발전의 길로 나갈 수 있도록 해야 한다. 지금 시기 남북화해의 진작과 상호신뢰의 회복이 과거 냉전적 대결과 상호불신보다 정당한 방향임은 바로 북한인권 개선의 차원에서도 긍정적 의미를 가지는 것이다.

토론 # 탈북자 입국문제와 관련하여

(1) 북한이탈주민의 성격문제: 정치적 망명인가? 비법 월경자인가?

○ 중국 등에 산재되어 있는 다수의 북한이탈주민들이 모두 다 북한체제를 정치적으로 포기하고 등진 망명자인가? 아니면 일시적인 식량난 해소를 위해 경제적 이유로 중국을 떠도는 '경제적 이유의 월경자'인가?

- 1950-60년대 남측에서 경제적 어려움을 해소하고 돈을 벌기 위해 일본이나 미국으로 건너가 불법체류했던 한국사람들의 경우?

(2) 북한이탈주민에 대한 접근 문제: 인권을 앞세운 명분인가? 북한붕괴를 노린 정치적 행위인가?

○ 식량을 얻으려 월경한 북한주민들을 상대로 북한체제 붕괴를 위해 민간단체들이 기획망명을 실행하는 것의 정당성?

- 예컨대 1960년대 일본이나 미국으로 건너간 남측주민들을 상대로 현지 친북인사들이나 북한사람들이 경제적 시혜를 조건으로(지금 중국내 탈북자들이 남한으로 입국후 받게 되어 있는 정착지원금은 그들에게 일확천금과도 같은 엄청난 액수의 돈임) 북으로의 망명을 종용했을 경우?

65). Denny Roy, 'The Security-Human Rights Nexus in North Korea', The Journal of East Asian Affairs, Vol. XI, No. 1 (Winter/Spring, 1997), pp. 1-19.

66). 동서 대결상황에서 사회주의 진영의 인권향상을 이끌어낸 성공적 사례로 알려진 1975년의 헬싱키 협정의 경우에도 인권문제는 사회주의 국가의 인정과 안보충족을 전제로 하고 있었다. 김병로, 북한인권문제와 국제협력, 민족통일연구원 (1997), 38-40쪽.