인권의 관점으로 본 한국 국제개발협력에 대한 비판적 접근과 포괄적 발전을 위한 제안

김종철(변호사, 공익법센터 어필)

1.먼저 캄보디아에 갔던 이야기로 시작을 하겠습니다. 저는 2011년 독일의 EED(Church Development Service)의 지원으로 개발 및 국제협력을 하는 시민사회단체 활동가들과 함께 캄보디아를 다녀왔온 적이 있었습니다. 그 때 처음으로 ODA Watch의 윤지영 전팀장님을 만났습니다. 거기서 본 가장 충격적인 장면은 프놈펜의 도시개발로 인한 강제철거 현장이었습니다. 제 기억으로는 그 도시개발은 한국 ODA로 이루어지고 있었는데요. 지금도 그렇지만 당시에도 캄보디아는 ODA의 중점협력 국가 였을 뿐 아니라, 동남아시아 중에 한국으로 부터 가장 많은 ODA를 받는 국가였습니다. 또한 당시 캄보디아에 가장 많이 투자하는 나라도 한국이었습니다. 그 개발 현장에는 멋진 빌딩이 들어서고 있었지만, 정작 몇 세대에 걸쳐 그곳에 살았던 주민들은 돈 없고 지식이 없어 근대적인 소유권 등록을 하지 못해 강제이주가 되었습니다. 캄보디아 정부는 순순히 그곳을 떠난 사람들에게는 열악한 집단 거주 시설에나마 머물 수 있도록 했지만, 끝까지 저항한 사람들은 산속으로 데려가 그곳에 버려 버렸습니다. 강제이주된 사람들이 살고 있다는 그 산에도 갔었는데, 그들은 거기서 바나나 잎으로 만든 집에 살고 있었습니다. 그런데 그 산에서 봤던 또 하나의 충격적인 장면은 한국의 개발 NGO가 그들을 위해 파준 우물이었습니다.

2.이런 식의development를 평가할 때 만일 거시적이고 경제적인 지표만을 적용을 한다면 긍정적인 결과가 나올 수도 있을 것입니다. 그런데 직관적으로 보기에도 그렇게 평가하는 것은 무리가 있지요. 왜냐하면 미시적으로 볼 때 그리고 인권적으로 볼 때 강제이주된 주민들의 여러 인권이 심각하게 침해를 당했기 때문입니다. 그리고 한국의 개발 NGO 역시 이러한 인권침해가 발생하게 된 구조를 바꾸는 옹호활동에는 전혀 관심이 없고, 눈에 보이는 현상적인 필요를 채워주는 대증적인 해결에 그쳐, 결국 그러한 인권침해를 묵시적으로 정당화하는 역할을 하고 있기 때문입니다. 즉 이러한 식의development는 경제적인 측면에서는 성공한 것으로 보이지만(이것도 실제로는 매우 의심스럽지만), 인권의 관점에서 볼 때는 실패한 것이라는 것입니다.

3.그런데 development 를 인권의 관점에서 본다는 것은 단순히 인권 침해가 있었는지 따져 보는 것 이상의 의미를 가지고 있습니다. 두서 없이 인권의 관점에서 본다는 것이 무엇인지 설명을 해보겠습니다. 인권이라는 것을 간단히 정의하면 **모든 사람이 규범에 근거해서 국가로 하여금 그 보장을 요구할 수 있는 인간답기 위해 필요한 권리**입니다. ‘모든 사람’의 권리이고 ‘인간답기 위한’ 권리이기 때문에, 인권에는 불가분성(상호의존성), 보편성(양도불가성) 등의 원칙이 적용됩니다. 따라서development를 이야기 할 때 인권의 보편성(양도불가성) 때문에development로 인해서 일정한 사람들의 권리가 나아졌지만, 다른 사람의 권리는 침해를 받고 차별 받았다면 또 제대로된development가 아니라는 것입니다(그런데 여기서 덧 붙일 것은 인권이 모든 사람의 권리여서 보편성을 원칙으로 하지만, 또 취약한 사람들에 대한 특별한 주목도 있다는 것입니다. 따라서development와 관련된 인권적인 평가는 취약한 사람들의 권리가 어떻게 보장되었는지도 함께 봐야 합니다). 또 인권의 불가분성(상호의존성) 때문에, Development로 인해 어떤 권리는 나아졌는데, 다른 권리는 침해되었다면 이 또한 제대로 된development이 아니라는 것입니다. 경제적이고 사회적인 권리만 따질 것이 아니라 시민적이고 정치적이고 문화적인 권리까지 봐야 한다는 것입니다. 그리고 그 권리의 내용과 범위가 어디까지인지 확인하기 위해서는 관련된 규범을 봐야합니다. 그렇기 때문에 인권은 ‘규범에 근거한’ 권리인 것입니다. 그런데 봐야하는 규범은 꼭 법적으로 구속력 있는 경성 규범이거나 문서화된 규범일 필요는 없습니다. 비준을 하지 않은 인권조약이나, 선언(선주민 권리 선언)과 가이드라인(OECD 다국적 기업과 관련한 가이드라인)과 같이 연성규범도 인권의 근거가 되는 규범이 될 수 있고, 국제관습법도 규범이 될 수 있습니다. 그러나 인권의 내용과 범위를 이야기 할 때 가장 중요한 규범적 근거는 세계인권선언과 소위 9대 인권조약(자유권, 사회권, 아동, 여성, 인종, 이주, 강제실종, 고문, 장애인)이라고 할 수 있습니다. 인권은 ‘권리’이기 때문에 인권의 관점에서 본다는 것은development를 단순한 시혜나 재량의 문제가 아니라 권리의 문제로 본다는 것입니다. 또 권리의 문제로 본다는 것은 그러한 권리를 요구 내지 주장할 수 있는 권리 담지자가 있다는 것이고, 권리는 상대방의 의무와 쌍으로 연결이 되는 것이므로, 권리를 보장할 의무가 있는 의무이행자가가 있다는 것입니다. 따라서 제대로 된 development가 되기 위해서는 단순한 재정지원을 넘어서 권리담지자가 자신의 권리를 인식하고 행사할 수 있도록 역량을 강화해야 하고, 의무이행자 역시 그러한 의무를 이행할 수 있도록 역량을 강화하고, 자신의 임무가 무엇이고 그것을 하지 않을 경우 어떠한 책임이 뒤 따르는지에 관한 책무성에 대한 강조가 나오게 됩니다. 인권 보장 의무와 관련해서는 기본적으로 그 의무이행주체가 ‘국가’라는 것과 인권을 ‘보장’한다는 것은 존중(respect)하고 단순히 침해를 하지 않는 것을 넘어, 제3자의 침해에 대해 보호(protect)를 해야 하고, 나아가서는 증진(promote) 할 의무가 있다는 것이고, 이러한 의무는 단순히 결과적인 개념일 뿐 아니라 과정에서 있어서도 이행이 되어야 합니다. 따라서development과정에서 국가가 인권을 침해한 것은 아니지만, 기업 등 제3자의 침해에 대해서 보호를 하지 못했다면 역시 제대로된development가 아니고, 결과적으로는 인권이 보장을 받았다고 하더라도development과정이 투명하지 못해(투명성), 정보에 접근이 안되어(정보접근성), 참여를 하지 못했다고 하면 이 역시 제대로된development라고 볼 수가 없는 것입니다. 마지막으로 인권적인 관점에서 본다는 것은 그 권리가 침해 되었을 때 (그 구제 수단이 공적이든 사적이든, 사법적이든 비사법적이든지) 구제 받을 수단을 중요하게 여긴다는 것입니다. 따라서development을 인권의 관점에서 보는 것은development 과정과 결과에 있어서 인권 침해가 있을 경우 그것을 구제할 수 있는 제도가 있고 그 제도에 접근이 얼마나 용이한가를 가지고도 평가를 할 수 있을 것입니다.

4. 이렇게 파악한 인권의 관점으로 한국의 국제개발협력 사업을 평가를 할 때 development의 개념을 그대로 두고 평가를 할 수도 있을 것입니다. 인권의 관점에서development을 수행하지 않았기 때문에, 결국development가 달성되지 못했다고 하는 식입니다. 예를 들어 가난 해소를 하기 위해 재정을 지원했으나, 인권에 기반한 것이 아니어서 결국에 가서는 다시 가난에 빠지게 되어 가난이 해소 되지 않았다고 평가를 하는 것입니다. 이런 식의 평가를 하려면 구체적인 국제개발협력사업 하나 하나를 다 봐야 합니다. 그런데 저는 이런 식의 평가가 아니라 한국의 국제개발협력은 development에 관한 개념 자체가 잘 못되었기 때문에 근본적이고 원초적으로 인권의 관점에서 볼 때 부적합하다고 평가를 하고 싶습니다. 우리가 추구했던development 가 근대적인 세계관, 즉 과학을 사용해서 환경을 남김없이 파악하고, 기술을 가지고 환경을 남김없이 이용해서 자본을 축적하는 것을 진보라고 믿는 근대적인 세계관에 기초하고 있을 뿐 아니라, (국제개발협력기본법 등에 인권에 관한 언급은 있지만, 실제에 있어서는 새마을 운동 이식이라는 상징적인 행태에서 볼 수 있 듯이), 인권과development는 무관하고 심지어는development에 방해가 된다는 개발 독재의 경험에 의존하고 있기 때문입니다. 따라서 인권의 관점에서 한국의 국제개발협력 사업을 평가한다는 것은 궁극적으로 development 개념 변화에 대한 요구로 귀결 될 수 밖에 없을 것입니다.

5. 결국 가장 중요한 것은development의 개념/방향을 바꾸는 것인데, 그 방향/개념이라는 것을 다양하게 표현 할 수 있을 수 있을 것입니다. SDGs에서는 그것을 ‘지속가능한’으로 표현을 했습니다만, 오늘 주어진 발제문 주제처럼 포괄적인 발전이라고 써도 좋을 것 같습니다. 그런데 정신이 번쩍 나는 표현은 초대장에 나온 것 처럼 ‘사람을 꽃 피우는 발전’이 아닌가 싶습니다. 제가 제일 좋아하는 환대의 정의가 Cornelius Plantinga 라는 사람이 말했다고 하는 “to make room for others and then to help them flourish in the room you have made”인데요. flourish를 번역하면서 사전에 나온대로 ‘번성’이라고 번역을 했지만, 뭔가 어색하다는 생각을 했습니다. 그런데 발전 대안 피다의 이번 포럼 초대장을 받으면서, “바로 이거다”라고 하면서 무릎을 쳤습니다. 어원적으로도 flower와 연계시켜 풀이해야 하는 것이 맞기도 하지만, flourish라는 것이 진공상태에서 나온 개념이 아니라 아리스토텔레스의 행복론(eudaimonia)과 그것을 이어 받은 중세 철학(그리고 최근에는 알렉스데어 맥킨타이어)에서 나온 것이기 때문인데, eudaimonia으로서의 human flourishing이 가지고 있는 함의(포괄성, 잠재성, 목적성, 상호의존성)가 제대로 드러나게 하기 위해서는 번성이 아니라 “꽃 피우다”라고 라고 옮기는 것이 맞기 때문입니다. SDGs는development 방향/개념을 지속가능한 이라고 표현한 것이 아쉽기는 하지만, 기본적으로는 17개의 목표와 169개의 타겟을 살펴보면 human flourishing으로서의development을 받아들이고 있다고 생각합니다.

6.그렇기 때문에SDGs가 아쉬운 점이 있지만(특히 인권의 관점에서 볼 때 충분하지 않은 지점들이 많아 아쉬운 점이 있지만), 가장 획기적인 것은, development를 보편적이고 포괄적인 관점에서 파악했다는 것입니다. 소위 기존의 개발도상국만이development가 필요한 것이 아니라 선진국이라고 하는 나라들도development가 필요하다는 것입니다. 이러한 보편성의 근거는 development의 포괄성 때문에 그렇습니다. 나라마다 더 flourishing 한 부분과 그렇지 못한 부분이 있지 모든 부분에 있어서human flourishing을 이루었다고 할 수 있는 나라가 없기 때문입니다. 특히 기존의 선진국이라고 하는 나라들 중에서는 경제적인 지표의 측면에서는 flourishing했고developed 했다고 볼 수 있지만, 다른 지표들은 너무 뒤 떨어지는 부분이 많기 때문입니다. 한국의 경우 국제개발협력과 관련된 구호 중에 하나가 수혜국에서 공여국으로라고 하면서 이제 우리는 developing country가 아니고 developed country다라는 것인데, SDGs로 한 순간에 다시 developing country가 된 것입니다. 과거 앞에서 말한 포괄성과 보편성을 가지지 못했던 MDGs가development에 있어서 다른 나라를 판단하는 망원경의 역할을 했다면, SDGs는 망원경의 역할도 있지만 거울 역할을 하고 있는 것입니다. 그래서 SDGs가 나온 다음에 Sustainable Development Goals: Are the rich countries ready? 라는 충격적인 논문이 나왔는데, 여기서는 34개의 부자나라를 SDGs의 17개 목표(하나의 목표당 2개의 지표)를 가지고 평가를 했습니다. 이 논문의 결론은 대부분의 부자나라들이 SDGs에 준비가 안되어 있고 모두develop 해야 한다는 것입니다. 한국은 30개 나라 중에 23위이고, 하위 5위를 차지하는 지표가 8개나 되서 정말 develop가 필요한 상태라는 것을 알 수 있습니다.

7.새로운development 개념/방향에 의할 때 인권이 중요한 것은 자명합니다. 앞에서 언급한 것처럼 인권이란 인간답기 위해 필요한 권리이니 human flourishing의 방향에서development을 보면, (human flourishing은 인권 보장 보다는 더 큰 개념이지만), 인권 보장이 필수적이기 때문입니다. 따라서 어떻게 하면 사람을 꽃 피우게 할 수 있을지를 염두에 두고 인권의 관점에서development를 접근 하되, 소위 개발도상국에 대해서만 그렇게 하는 것이 아니라 우리 나라에 대해서도 그렇게 해야 합니다.

8. development에 대한 인권적인 접근의 당위는development 개념/방향의 변화와 SDGs가 인권의 관점을 수용했다는 것 말도고development의 효과성에도 있습니다. 2차 세계대전 이후 인권 레짐이 상당하게 많이 발달 되어 있기 때문에, development를 인권의 관점에서 바라보게 되면, 그 이행을 확보하기 더 쉽기 때문입니다. 특히 유엔인권규범을 이행하기 위한 여러 메커니즘(개인청원, 조약 이행 보고서 심의, 특별절차, UPR 등)을development과 관련해서도 사용할 수 있습니다.

9. 글을 마치면서 다시 캄보디아 이야기를 하려고 합니다. 2014년 기업과 인권 네트워크에서 다시 캄보디아 방문조사를 했습니다. 왜냐하면 2013년 12월 말에 프놈펜의 섬유 노동자들이 최저임금을 160달러로 올려 달라고 파업을 벌였는데, 한국 대사관은 한국 기업들을 지킨다는 명목으로 “총리에게 일일보고를 하는 국가대테러위원장과 접촉하여…신속하게 대처하여…군이…(한국)업체에 대해서…보호조치를 수행”라도록 했습니다. 그리고 2014년 1월 2일 한국기업 앞에서 시위를 하는 노동자들에 대해 평소 그 기업의 경비업무를 맡아 오던 (인권침해로 악명이 높은)대테러부대가 무차별적인 폭력을 행사를 하고 불법으로 체포를 했기 때문입니다. 이렇게 캄보디아에 진출한 한국기업(특히 공급망)이 캄보디아 사람들에 대한 인권침해에 연루되기도 하지만, 한국으로 이주해 온 캄보디아 사람들도 인권침해를 당하기도 합니다. 특히 캄보디아 사람들은 농축산업에서 노동을 하는 경우가 많은데, 노동시간의 제한을 받지 않고, 축사와 같은 숙소에서 지내면서, 온갖 학대를 당하는 경우가 많습니다. 그 실상을 보면 근대적 의미의 노예노동이라는 것이 이런 것이라는 것을 금방 알 수 있습니다.

10. development를 인권의 관점에서 볼 때 중요한 영역이 바로 한국 기업의 공급망과 이주인데, 한국은 이점에서 굉장한 실패를 하고 있고, 뒤 떨어져 있습니다. 과거에는 PPP의 관점에서 한국 기업의 공급망이 논의가 되었고, 송금과 개발의 관계(brain drain의 문제) 등의 주제로 이주가 논의가 되었습니다. 그러나development를human flourishing의 측면(잠재성, 보편성, 포괄성, 상호성)에서 인권의 관점을 가지고 볼 때, 이 두 영역이야 말로 우리가 얼마나 development를 잘 하고 있는지 제대로 살펴볼 수 있는 지점이라고 할 수 있습니다. 또 이 두 영역 보다 development 과정에서 정부 뿐 아니라 기업이나 시민사회, 국제기구 등 다양한 이해관계자가 협력해야 하는 지점도 없습니다. 따라서 development에 관한 새로운 접근을 할 때 다국적 기업과 이주의 영역을 인권과development의 관점에서 평가하고 계획을 세워보든 것 부터 시작을 해도 좋을 것입니다.