

Online Series

2014. 12. 26. | CO 14-20

북한의 인권문제 대응과 2015년 전망

홍 민(북한인권연구센터 부연구위원)

1. 2014년 북한의 인권문제 대응 평가

2014년은 북한인권 문제가 ‘책임성 규명’이라는 차원에서 국제무대의 중요 아젠더로 등장한 한해였다. 유엔 북한인권조사위원회(COI)는 북한에서 이루어지고 있는 조직적이고 광범위하며 중대한 인권 침해를 국제법상 ‘인도에 반한 죄’로 보고, 이러한 범죄로부터 북한 주민을 보호하는 것은 국제사회의 책임이라고 결론을 내렸다. 북한은 국제사회 움직임의 질적 변화를 감지하고 다각적인 대응전략에 분주한 한 해를 보냈다. 강력한 부인 전략과 외교적 유화 제스처부터 핵무력 대응 등의 초강경 대응 주장까지 냉온 양면을 오가는 전방위적 대응전략을 구사했다.

북한은 2014년 2월 17일 유엔 COI의 최종보고서가 제출된 이후 인권문제 제기에도 대해 크게 다음과 같은 대응 양상을 보여 왔다. 보고서 전면 거부(COI 보고서 제출 국면), 국제사회 요구 일부 수용 및 인권상황에 대한 적극적 해명 시도, 외교적 접촉을 통한 결의한 채택 저지(7~9월 국면), 미국인 억류자 석방·북일 납치자문제 협의·요덕수용소 폐쇄 조치 등 유화적 분위기 조성(11월 18일 유엔 총회 제3위원회 표결 전), 남북관계 파국 및 핵무력 대응 시사(11월

18일 표결 이후), 내부 동요 방지와 체제 결속을 위한 대규모 군중대회 개최(12월 18일 유엔 총회 북한인권결의안 채택 전), ‘전쟁억제력’ 대응 천명(12월 18일 유엔 총회 북한인권결의안 통과 이후) 등으로 전개되었다.

그러나 신속하면서도 일관되게 진행된 국제사회의 북한인권 의제화 움직임에 비해 북한의 대응은 전략적 한계를 보여준 측면이 강하다. 우선 북한은 ‘인도에 반한 죄’, ‘책임성 규명’, ‘국제형사재판소(ICC) 회부’라는 강도가 센 의제가 신속하게 의제화되는 이례적인 경험을 하면서 외교적 대응 수준을 판단하는데서 내부적으로 당황스러움과 혼돈을 겪은 것으로 보인다. 의제화 진행에 따라 전면 거부와 인권대화 시사, 유화적 제스처와 핵무력 대응 시사 등 일관된 전략이 없이 갈팡질팡 국면에 따라 수세적으로 동요하는 모습을 보였다. 인권문제가 핵문제와 달리 체제 위신을 손상시키는 측면이 있고 뾰족한 대응수단을 마련하기 쉽지 않은 사안이기 때문으로 보인다.

둘째, 인권문제에서 ‘책임성 규명’이 소위 ‘최고존엄’과 지도부를 정면으로 겨냥하고 있는 것이 외교적 대응에서 운신의 폭을 좁히는 결과를 가져온 측면이 있다. ‘인도에 반한 죄’, ‘책임성 규명’, ‘ICC 회부’ 등은 사실상 김정은의 존재와 위신을 부정하는 것으로 권력 핵심 엘리트들과 외교 관료들에게는 물러설 수 없는 한계선에 해당한다. 북한체제 정치 메커니즘상 이 부분을 용인하거나 느슨하게 대응하면서 외교적 행보를 하는 것 자체가 불가능했을 것으로 보인다.

권력 핵심집단에게는 외교적 고립화에 대한 두려움보다는 체제 내적인 권력정치에 순응하고 기득권을 유지하는 것이 우선될 수밖에 없다. 특히 김정은 정권 3년 동안 지속되고 있는 빈번한 엘리트 인적 교체 및 세대교체 상황에서 관료들은 경쟁적으로 정치적 생존에 몰두할 수밖에 없다. 그런 측면에서 ‘최고존엄’ 관련 사안의 엄중성으로 인해 지도부의 외교적 운신 폭이 좁아 외교적 대응 카드는 제한적일 수밖에 없다. 북한이 2014년 한 해 동안 국제사회 움직임에 대해 수세적으로 동요하는 모습을 보인 부분은 북한 권력정치의 속성과 상황을 반영한 측면이 강하다.

총론적으로 2014년은 북한에게 이례적으로 강력하고 신속하게 부상한 북한인권 문제에 대처하는 데서 전략적 한계와 외교적 고립화를 절감한 한 해라고 할 수 있다. 특히 북한인권

사안에 대해 중국과 러시아를 제외하면 국제사회의 시선이 부정적으로 결집된 부분은 북한에게는 큰 부담이 아닐 수 없다. 사실상 대외관계를 유지·확장하는데서 인권문제가 높은 '문턱'으로 등장한 것이다. 의도하지 않은 외교적 고립화가 진행되면서 김정은체제 내적 안정성에도 중장기적으로 치명적으로 작용할 가능성이 높아졌다.

2. 2015년 북한인권 관련 정세 전망

유엔 안보리 의제 채택 이후 북한인권 문제 전개 전망

유엔 안보리에 북한인권 문제가 의제로 채택되면 관행상 3년간 논의할 수 있는 것으로 알려져 있다. 안보리 의제로 채택되었으나 3년간 논의되지 않은 안건은 보통 삭제되는 관행이 형성되어 있다. 이에 따라 최소한 3년간 국제사회의 관심과 압박이 커질 가능성이 있지만, 인도에 반한 죄와 관련해 북한 지도부를 국제형사재판소에 제소하거나 추가 제재를 하기엔 거부권을 가진 상임이사국인 중국과 러시아의 반대가 있어 현실화 가능성이 높지 않은 것도 현실이다.

따라서 2014년 COI 보고서 공개 이후 북한인권 문제가 가파르게 국제사회의 관심 의제로 등장해 표면화되었지만, 안보리 의제 채택을 정점으로 논의가 이렇다 할 진전을 못 이루고 제자리걸음을 하며 구체적인 실행력을 발휘하지 못할 가능성도 상당 부분 존재한다. 일정부분 북한을 인권 유린국으로 낙인찍고(naming) 망신주는(shaming) 상징적 성과는 거둘 수 있지만, 구체적인 실행력을 담보하기는 쉽지 않다. 따라서 상황에 따라 안보리 논의가 제재 중심에서 인권환경 개선으로 무게 중심이 이동할 가능성도 있다. COI 보고서는 인도에 반한 죄나 책임성 규명뿐만 아니라 남북한 화해와 대화, 교류협력 등 분단 환경의 개선도 권고하고 있기 때문이다. 따라서 제재 논의나 수단에서 뾰족한 수를 찾지 못할 경우 실행 가능한 구조적 환경 개선으로 논의가 이동할 가능성도 있다.

따라서 북한이 실질적으로 체감하는 압박이나 제재 효과는 생각보다 크지 않을 가능성도 있다. 북한인권사무소의 가동이 북한인권 문제를 지속적으로 환기시키겠지만, 현지조사와 북한 당국의 협조적인 자료제공이 어려운 상황에서 추가적인 침해사례 수집 이상의 질적인 진전은 제한적일 가능성이 있다. 다만 해외 파견 노동자 인권침해의 경우, 북한의 부인

전략이나 비협조를 무력화시킬 수 있는 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 그러나 이 또한 북한의 통제와 관리 강화, 관련국(중국, 러시아)의 수동적인 협조 등으로 외화벌이에 일정한 타격을 주는 이상의 큰 소득을 거두기 힘들 수도 있다. 물론 유엔과 인권단체들의 조사활동, 개선 요구, 그리고 비난에 따른 심리적 압박감은 북한이 지속적으로 감내할 수밖에 없는 부분으로 남을 것이다. 또한 국제사회의 논의 움직임이 북한체제 내부로 유입되면서 중장기적으로 통치의 어려움으로 나타날 수 있다.

북한의 대응전략 전망

북한 역시 다양한 현실적 가능성을 염두에 두면서 강은 양면의 대응 전략을 수립하고 구사할 것으로 보인다. 강경 대응전략 차원에서 보면, 우선 공세 대상을 미국으로 한정하고 북한인권 문제의 본질을 한반도 정전체제 또는 북미 적대관계로 환원하는 전략을 강화할 것으로 보인다. 미국이 배후 조정자로 북한인권을 정치화하고 있다는 기존 공세를 강화할 것이다. 인권문제를 북·미간의 정치적 갈등과 미국의 대북 적대시 정책의 산물로 강조하는 것이다.

한편 유엔을 상대로 한 비난 공세를 펼치기보다는 미국을 배후로 규정하고 공세를 지속적으로 펼칠 것이다. 유엔 논의를 정치화하여 권위를 떨어뜨리는 효과를 기대한다고 볼 수 있다. 또한 유엔 등 국제사회 전반을 상대로 대응할 경우 발생할 외교적 고립감을 최소화하고 유엔 외교에서의 운신 폭을 남겨 두기 위해서이다. 또한 대내적으로 주민 설득에서도 유엔 차원에서 국제사회가 인권문제를 제기하고 있다고 하는 것보다 미 제국주의 때문이라고 하는 것이 북한주민들의 동요를 막고 인권문제를 국내적인 체제결속 수단으로 활용할 수 있기 때문이다. 실제로 북한은 2014년 내내 유엔이나 EU 등에 대한 직접적 비난을 자제하며 미국을 직접 겨냥한 비난을 쏟아낸 바 있고 유엔 안보리 의제 채택 이후에는 더욱 강화되고 있다.

이런 차원에서 한반도 정전체제와 북미 적대관계로 인권문제의 방향을 전환시키고 국제사회의 이목을 분산시키기 위한 움직임을 배제할 수 없다. 가장 먼저 고려해 볼 수 있는 것은 북한인권 문제에 핵위협을 연계시키는 것이다. 2014년 4월 4일 유엔 북한대표부를 통해 인권문제에 대해 핵무력 대응을 처음 언급한 이후 핵실험을 구체적으로

언급하는 발언을 연이어 한 바 있다. 또한 유엔 총회 북한인권결의안 통과와 안보리 의제 채택 이후 ‘전쟁억제력’으로 대응하겠다는 주장을 반복적으로 제기하고 있다.

인권문제에 핵위협을 연계하여 대응하는 발언은 2014년 COI 보고서 공개 이후 처음 등장한 것으로 예의 주시가 필요한 부분이다. 북한이 인권 관련 압박 수위가 높아지고 외교적 해결 가능성이 희박하다고 판단할 경우 제4차 핵실험에 준하는 군사적 행동이나 미사일 발사, 한반도 위기화를 통해 인권문제의 국면 전환이나 관심 분산을 시도할 가능성을 배제할 수 없다. 물론 핵실험의 경우 관련국에 미치는 파장이나 인권문제를 더욱 악화시킬 수 있기 때문에 쉽게 시도할 가능성은 낮다.

그러나 만약 인권문제의 국면전환용으로 군사적 시위를 한다면 꼭 핵실험이 아니더라도 핵무기체계상의 특정 부분 능력을 과시하는 방법으로도 충분히 위협 능력을 과시할 수 있다. 이미 2014년 북한은 국제사회와 한국의 인권문제 제기에 대해 ‘남북관계 파국론’, ‘전면적 선전포고론’, ‘핵무력 사용론’ 등 단계적으로 발언 수위를 높여가며 대응한 바 있다. 또한 이례적으로 인권 사안에 대해 국방위원회 이름으로 성명을 발표하여 ‘초강경대응전’을 선언하기도 했다. 이런 측면에서 직간접적인 무력시위나 국지적 도발을 배제할 수 없다.

반면 온건한 유화적 대응전략도 구사할 것으로 보인다. 2014년 북한의 인권 관련 대응에서 주목할 부분은 유엔에서의 달라진 행보이다. 가령 제69차 유엔 총회에 19년만에 외무상인 리수용을 파견하여 총회 연설을 통해 인권문제와 관련 “유엔 및 국제기구들과 기술협조와 접촉, 의사소통을 도모해 나갈 용의가 있다”라고 유엔 업무에 적극적으로 참여하겠다는 뜻을 이례적으로 밝힌바 있다. 또한 마르주키 다루스만 보고관에게 방북 제의를 하는가 하면 북한인권 실태 현장실사에 대한 논의 가능성을 표명하기도 했다. 한편 1차 및 2차 유엔 보편적 정례인권검토(UPR)의 권고를 일부 수용하거나 아동권리협약 선택의정서 비준 등 국제사회 인권규범에 부응한 제도적 장치나 협약에 가입하는 방식으로 인권 개선 의지를 보여주고 있는 측면도 있다. 이런 행보는 국제사회의 압박에 대해 나름의 외교적 변화 모습을 보이는 전략을 구사하고 있다고 평가할 수 있으며, 2015년에도 이런 행보의 가능성은 충분하다.

인권문제를 둘러싼 북중, 북러 관계 전망

인권문제로 인한 외교적 고립화에 직면하여 중국 및 러시아와의 관계 개선·확대에 보다 적극적으로 나설 가능성이 높다. 북한은 2014년 들어 러시아와의 다각적인 외교관계의 확장에 공을 들이는 모습을 보였다. 특히 유엔 북한인권결의안 채택에 ‘초강경대응전’ 선언을 하면서 러시아 편들기를 노골적으로 강조하기도 했다. 북한인권 문제가 국제사회의 이슈로 한창 제기되고 있는 시점에 최룡해 당 비서가 러시아를 방문하여 북·러 정상회담, 경제협력 등은 물론 러시아 핵연구소에 북한 연구자 파견도 협의한 것으로 일각에서는 전하고 있다. 북한인권결의안 표결에서 반대표를 행사한 러시아와 중국을 영원히 잊지 못할 고마운 국가로 애정을 표하기까지 했다.

그러나 북한의 대중, 대러를 향한 적극적 외교 행보가 실질적인 관계 확대와 효과로 나타날지는 미지수다. 우선 러시아의 경우 최악의 경제상황이고 우크라이나 사태로 인해 푸틴의 국제적 위상이 추락한 상황이다. 과연 두 국가 정상의 만남이나 실익을 남길지는 미지수다. 한반도 문제에 있어 러시아 지분을 상징적으로 챙기는 수준에 머물 가능성이 높다. 북중관계의 경우, 표면적으로 냉랭하지만 경제적으로는 이심전심하는 현재 상태에서 그 이상의 관계 진전 모습을 굳이 보일 필요성이 크지 않아 보인다. 최근 주요 북한 기념행사에 중국 대표단의 불참석이나 북중 고위급 인사교류의 급격한 감소는 양국 관계의 불편한 문제들이 아직 많다는 것을 시사한다. 다만 해외 파견 노동자들이 가장 많이 나가 있는 중국과 러시아와 이 문제를 놓고 비공식적인 협력체계를 가동할 가능성은 충분히 있어 보인다.

유엔 북한인권사무소 본격 가동에 따른 남북관계 위기 가능성

유엔 북한인권사무소 본격 가동 이후 남북관계가 보다 냉각되면서 위기 조성의 가능성도 있다. 북한은 유엔 북한인권사무소 국내 유치를 ‘도발’, ‘선전포고’, ‘동족 적대행위’로 간주하며, 남북관계를 더욱 엄중한 사태로 몰아가는 정치적 도발이라고 비난해 왔다. 사무소가 본격 가동될 경우 북한이탈주민들을 통한 인권 침해사례의 수집으로 국제사회의 개입 명분 제공할 가능성이 높다고 보기 때문이다. 또한 조사과정에서 북한이탈주민들의 북한 내 가족들과의 네트워크를 통해 북한인권 문제에 대한 국제사회의 분위기와 인권 의식이 북한 내부로 확산될 가능성을 우려할 수 있다. 따라서 이후 본격 가동에 따라

남북관계와 연동한 위기 조성 전략을 구사할 가능성이 높다.

인권 움직임 차단을 위한 대내 통제정책 전망

북한 대내정책 측면에서 인권문제는 사회부문에 상당한 영향을 미칠 것으로 보인다. 우선 탈북자 단속이 강화되고, 군사시설의 국경지역 증설이 지속되고, 정보 유통의 통제를 보다 강화할 가능성이 높다. 이미 2014년 들어 진행 중인 통제 조치들이 보다 강화될 가능성이 있다. 또한 탈북 연고자를 분류 감시하는 시스템을 강화하고 휴대전화 전파를 방해하는 제도적, 기술적 차원의 통제 조치가 추가적으로 강화될 가능성이 높다. 이들 모두 국제사회의 북한인권 관련 외부의 움직임이 국내로 유입되는 것을 차단하기 위한 조치들이라고 할 수 있다.

또한 단순히 탈북자를 막는 차원에서 더 나아가 재입북을 활성화하는 조치를 더욱 체계적으로 진행하여 국제사회의 인권 공세에 대응하는 수단으로 삼을 가능성이 높다. 그러나 이런 통제 강화에도 불구하고 공식·비공식 국경무역을 통해 유입되는 정보로 인해 북한인권 관련 국제사회의 동향이 다소 느리지만 주민들 사이에 유포될 것으로 보인다. 물론 당장의 동요와 반응이 나타날 가능성은 희박해 보인다. 그러나 중장기적으로 북한주민들의 의식에는 상당 부분 영향을 미칠 것으로 보인다. ©KINU 2014

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.