

# 2014년 유엔총회 북한인권 결의를 통해 본 유엔 인권메커니즘 동학에 관한 연구: 그 함의와 전망을 중심으로

김진아\*

- I. 서론
- II. 북한인권 결의문의 변화와 특징
- III. 대북 압박에 대한 국제여론의 실태와 전망
- IV. 결론 및 제언

## Abstract

### Dynamics of the UN Human Rights Mechanism and Implications of the UNGA Resolution on the Situation of Human Rights in the DPRK

The UN resolution on the human rights situation in North Korea recently adopted by the General Assembly shows meaningful changes in the way that the international community deals with the North Korea's human rights situation, particularly from conceptual, diplomatic to legal, practical approaches. However, given the political and diplomatic climate surrounding this issue, the utility of the UN human rights mechanism as a coercive means may not be as much effective as many observers expect. Since North Korea encounters cognitive and social pressures to conform to the international demands, we need to explore the possibility of North Korea's behavioral change in terms of acculturation leading to conformity in the long-run.

**Key Words** : North Korean Human Rights, UN Resolution, Responsibility to Protect, norm internalization

\* 한국국방연구원 선임연구원, 국제관계학 박사, jinakimkorea@gmail.com

## I. 서론

2014년 11월 18일 유엔 총회 제3위원회에서 통과되었던 북한인권 결의안이 12월 19일 유엔 본회의에서도 통과되었다. 이번 북한인권 결의안은 권고내용에 있어서 기존의 결의안보다 한층 강도 높은 수준에서 작성되었다고 알려져 국제사회의 이목을 집중시켰고, 일각에서는 북한의 변화를 이끌어낼 카드가 될 것이라는 추측을 내놓았다.<sup>1)</sup> 북한은 인권결의안의 유엔총회 제3위원회와 본회의 통과를 저지하기 위해 적극적인 외교활동을 벌였는데, 국제사회가 인권침해에 대한 최고위층의 책임문제를 거론하는 것을 북한정권이 심각히 여기고 있음을 알 수 있다. 북한은 2004년 유엔인권위원회에서 북한인권상황 특별보고관을 임명한 이후 10여 년 동안 유엔의 현장실사 요청을 거부해왔으나, 이러한 관행을 깨고 지난 10월에는 북한인권 특별보고관 다루스만의 방문을 초청하겠다는 의사를 표시하면서 결의안 내용의 수정 가능성을 타진했다. 9월 13일에는 북한이 최초로 자체발간한 인권보고서를 공개해 설명회를 개최하는 등 매우 이례적인 행동을 보였다.<sup>2)</sup> 그리고 그간 국제사회의 인권논의를 비난해오던 입장에서 탈피해 다양한 외교 채널을 통해 국제여론을 적극적으로 방어하는 모습을 보였다. 유엔 인권위원회 회의기간인 9월 11일과 13일에 강석주 노동당 국제담당 비서가 유럽을 순방하면서 유럽의회 외교위원장 및 EU 인권특별대표와 면담을 시도하고, 15년 만에 북한 외무상을 파견해 유엔총회에서 연설을 하도록 조치하는 등의 변화가 이에 해당한다.

이러한 상황에서 국내외 언론은 북한이 2005년 BDA 사건<sup>3)</sup> 이후 국제사회의

- 1) 황대진. (2014. 11. 20.). “북에 채찍 든 유엔, 내년엔 더 강력한 결의 할 수도.” 『조선일보』.
- 2) 북한은 인권보고서에서 북한의 “인권상황에 대한 왜곡된 견해들이 유포되고 있으며, 그로하여 많은 착오가 발생하고 있다”고 주장하면서 국제사회가 북한의 인권상황을 바로 알도록 하기 위해 보고서를 발표한다는 취지를 설명하였다. 조선인권연구협회. (2014. 9. 13.). “조선인권연구협회 보고서.” 『조선신보』.
- 3) 미국정부가 2005년 9월 15일 애국법(Patriot Act) 제311조에 의거해 마카오 소재 방코델타아시아(Banco Delta Asia)를 북한의 돈세탁 우려 대상으로 지정하고 금융거래 제재를 통해 북한의 자금을 동결한 바 있다.

움직임에 유례없이 과민반응을 보이고 있음에 주목하고, 북핵문제를 비롯하여 담보상태에 있는 현안을 해결하는 데 새로운 전환점을 만들어낼 수도 있다고 주장하고 있다.<sup>4)</sup> 국제사회가 북한이 민감하게 여기는 부분을 압박하려는 것은 그간 북핵문제 해결을 위한 압박수단으로 추진해왔던 스마트 제재<sup>5)</sup>의 실효성에 대한 회의감이 확산되고, 전략적 인내 외에 북한의 행동변화를 유도할 새로운 접근방식을 모색해야 한다는 목소리가 높아져 왔던 점(Gordon, 2011, pp. 315-335)을 감안할 때 자연스러운 반응일 수도 있다. 그러나 이같이 고무된 분위기의 실체는 무엇인가를 판단하기 위해 대북 압박수단으로서 인권문제 제기의 실효성에 대해 객관적이고 명확하게 분석할 필요가 있다. 따라서 유엔 인권메커니즘이 현실적으로 북한정권에 압박을 주는 장치로 기능할 수 있을 것인지, 근본적으로 북한인권 개선의 해결책으로서 실효성이 있는지를 분석하는 노력이 필요하다.

일각에서는 향후 궁지에 몰린 북한이 핵미사일 개발의지를 공고화할 것이라는 우려<sup>6)</sup>를 제기하는데, 지금까지는 경성이슈인 북핵문제 해결에 우선순위를 두면서 연성이슈인 인권문제가 북핵협상에 걸림돌이 되지 않도록 분리·대응하는 경향이 노정되어왔다. 그러나 최근 국제사회 내 북한의 핵·미사일 개발을 둘러싸고 해결의 돌파구를 만들어내지 못하는 데 따른 피로감이 노정됨에 따라 인권문제를 외교적 압박 수단으로 활용하는 데 초점이 맞추어지고 있는 것으로 보인다.<sup>7)</sup> 여기서 살펴보아야 할 것은 북한인권문제를 국제이슈화하는 목표가 크게 두 가지 차원에서 추진될 수 있다는 점이다. 첫 번째는 북한 자체의 변화를 통해 인권보호 증진을 위한 제도적·문화적 여건을 조성하는 방향으로 유도하는 것이다. 두 번째는 북한정권으로 하여금 핵포기를 비롯한 국제사회의 요구에 순응적인 태도를 이끌어내는 수단으로 인권문제를 활용하는 것이다. 구성주의적 접근

4) 백성원. (2014. 12. 5). “인권 압박에 반응하는 북한, 태도변화 주목.” *Voice of America*.

5) 스마트 제재(Smart Sanction)은 포괄적 제재와 다른 개념으로, 북핵 프로그램에 직접적으로 관계되는 기관 및 개인을 대상으로 적용되므로 해당 국가 국민 전체에 영향을 최소화 하는 것을 목표로 한다.

6) 조영빈. (2014. 11. 19). “국제사회, 북한인권 압박. 북핵 포기시킬까, 강화시킬까.” 『뉴스1 코리아』.

7) 유신모. (2014. 9. 29). “국제사회 이슈된 북한인권, 한미 압박에 북 적극 맞대응.” 『경향신문』.

근법에 가까운 전자의 방식은 북한이 현재 거부하고 있는 다수의 국제인권조약을 추가로 비준하고 국내법을 개정하는 제도의 내재화(internalization)<sup>8)</sup>를 추구한다(Koh, 2005, pp. 975-982). 북한 내부로부터의 변화를 유도하기 위해서는 인권보호책임을 수행하기 위한 북한의 역량 강화가 필요하며, 이를 위해 국제기구 및 비정부 인권단체의 실태조사·모니터링·교육지원 등이 함께 모색된다. 한편, 현실주의적 접근법에 가까운 후자의 방식은 외교적 강압(coercion)의 수단으로 인권메커니즘을 활용하여 북한의 행동변화를 강요하는 것이다. 이때는 북한 고위급으로 하여금 인권문제 책임규명이라는 압박을 통해 주요 현안에 대한 국제사회의 요구를 순응적으로 받아들이도록 결단을 내려야 하는 상황을 조성하는데 주안점을 둔다. 내부변화는 북한을 국제사회 담론에 편입시키고 국제법을 준수할 수 있는 인식적·제도적 기반을 구축할 수 있도록 ‘유인’하고자 장기적 관점에서 추진되어야 하는 반면, 인권압박은 북한이 근본적 인식변화보다는 기회와 비용을 고려한 전략적 선택을 ‘강제’한다는 단기적 성과를 추구하는 차이점이 있다. 즉, 해당국가의 이해타산이든 인식의 변화를 통해서든 궁극적으로 행동의 변화를 유도한다는 점에 있어서는 강압과 설득이 추구하는 목표는 동일하나 수단에 있어서 차이가 있다고 하겠다.

두 가지 접근법을 비교함에 있어 최근 주목해야 할 점은 북한정권이 유엔 인권담론을 소극적으로 ‘거부’하는 차원에서 적극적으로 ‘방어’하는 차원에서의 달라진 모습을 보였다는 점이다. 자체 인권보고서 발간, 보편적 정례검토 권고사항의 일부 수용, 새로운 국제 인권규약의 비준, 주유엔 북한대표부가 작성한 인권결의안 초안 회람 등 최근 북한의 예외적인 반응을 정권의 이익과 손실에 근거한 결정이라고 판단할 수도 있으며, 이는 현실주의적 프레임으로 설명될 수 있다. 그러나 이를 외부로부터의 압박에 대한 반응의 결과로만 판단했을 때, 유엔메커니즘의 한계로 인해 모멘텀이 상실되면 북한의 행동변화는 지속적으로 추진되지

8) 국제인권규범의 내재화를 설명하는 시각은 현실주의적 관점에서의 강압(coercion)과 구성주의적 관점에서의 설득(persuasion)을 대표적으로 제시한다. 그러나 사회화를 통한 적응(acculturation)의 관점에서 설명하자면, 북한이 국제사회의 문화질서(global cultural order)에 노출되어 순응적 경향을 축적해나감으로써 가능하다고 본다.

않을 것이라는 결론에 도달하게 된다. 한편, 이러한 북한의 행동을 규범의 내재화(internalization)라고 할 수는 없더라도 적응(acculturation)<sup>9)</sup>을 통해 순응(conformity)하는 과정의 일부라고 볼 수 있다(Goodman & Jinks, 2013, pp. 5-6). 북한이 적극적인 외교공세를 통해 국제사회의 인권담론에 대응하는 과정을 사회화(socialization)의 일부라고 본다면, 내외부적 변화를 장기적 관점에서 기대해볼 수는 있을 것이다. 물론, 현재 북한의 외교공세가 복합적인 동기에 의해 선택되었을 수도 있다. 다만 분명한 것은 강압수단이라는 현실주의적 관점에서 볼 때, 그 실효성은 유엔의 대북 압박 수준이 단계적으로 증대될 수 있어야 유의미하다. 예를 들어, 총회결의에 담긴 제안이 유엔안보리를 통해 강제조치로 실행되거나 총회 회원국 2/3 이상의 찬성을 얻어 특별재판소의 설치 등의 추가조치가 실행될 수 있어야 하는데, 현실적 추진가능성과 국내외 언론의 강경한 분위기 간에는 다소 괴리가 있다고 보여진다. 따라서 유엔 인권결의의 함의와 전망을 도출하기 위해 유엔 북한인권 결의의 효과와 지속가능성을 면밀히 살펴보는 것은 중요하다고 하겠다.<sup>10)</sup> 궁극적으로는 현실주의적 관점의 강압으로서의 기능으로 유엔총회 인권메커니즘을 이해하는 것이 타당한지, 또는 다단계적인 내재화 과정을 견인하는 기능으로 이해할 수 있을지의 여부를 판단할 수 있을 것이다.

## II. 북한인권 결의문의 변화와 특징

### 1. 2014년 유엔총회 결의 내용

유엔에서 북한인권 문제가 오랫동안 다루어져 왔음에도 불구하고 북한인권문

9) 전반적인 강압의 개념과 관련한 저서는 Alexander George의 Forceful Persuasion을 참고하기 바란다.

10) 강압과 내재화에 대한 개념적 논의는 유엔 인권메커니즘의 동학과 북한인권 문제에 주는 시사점을 도출하기 위한 본고의 작성 취지와 다소 거리가 있으므로 깊이 다루어지지 않는다. 강압과 설득에 대한 학술적 논의와 관련해, 이익기반 이론(interest-based theory)은 Stephen D. Krasner의 “Sovereignty Regimes, and Human Rights”을 참고, 구상주의 이론은 Roger A. Payne의 “Persuasion, Frames and Norm Construction”을 참고하기 바란다.

회에 대한 구체적 행동계획이 제시되기까지 약 20여 년이 소요되었다. 1992년 유엔인권소위원회에서 북한인권문제가 처음 거론되었을 당시에는 북한의 러시아 별목공과 정치범의 인권침해 문제가 다루어졌다. 이후 북한인권 논의는 북한 주민의 거주 이전의 자유 등으로 의제가 확장되었고, 2003년부터 유엔인권위원회가 표현의 자유 제한 등에 우려를 표시하면서 결의안을 채택하기 시작했다. 유엔은 북한인권문제를 다룸에 있어 범위와 수준을 점진적으로 심화·확대시켜 왔는데, 현재 유엔인권이사회는 식량권, 고문과 비인도적 처벌, 임의적 체포와 구금, 강제실종, 생명권 침해 등 총 9개 분야에 대한 광범위한 조사를 실시하고 있다. 관여수준에 있어서도 북한인권 특별보고관 지정, 북한인권 조사위원회 설립 등을 단계적으로 추진해왔으며, 2015년 5월에는 현장기반 조직을 설립할 예정이다.<sup>11)</sup> 2014년까지 북한인권과 관련한 논의는 유엔 인권위원회 결의 3건, 유엔 인권이사회 결의 7건, 유엔총회 결의 10건을 통해 북한정부의 인권존중 의무를 상기시키고 유엔 인권메커니즘에 협력할 것을 강력히 촉구하는 데 초점이 맞추어져왔다.

우선적으로 짚어볼 것은 국제사회가 북한에 대해 ‘공통된 인식과 우려를 전달’하고 있는지의 문제이다. 국내 언론은 북한인권 결의안이 북한 내 인권상황의 개선에 대한 국제사회의 우려와 의지를 담아 한동안 ‘컨센서스’로 처리해왔고, 2014년에는 ‘압도적인 표차’로 채택되었다고 보도했다.<sup>12)</sup> 그러나 2012년과 2013년에 유엔총회에서 무투표로 북한인권 결의안을 통과시킨 이유는 내용상 큰 틀에서의 변화가 없었기 때문이다. 게다가 당시 중국, 러시아, 이란, 시리아, 쿠바, 베네수엘라 및 북한이 표결에 참가하지 않았기 때문에 명시적인 반대가 없었다.<sup>13)</sup> 일각에서 주장하는 것처럼 무투표 컨센서스(consensus)가 결의 내용에 대한 ‘국제사회의 단합된 지지’의 표현이라고 해석하기보다 유엔 내 결의안 통과방식

11) 2015년 3월에 설치될 예정인 현장사무소는 2014년 3월 28일 제25차 유엔 인권이사회에서 채택된 결의에 포함된 내용으로, 5월 28일 한국정부가 인권사무소의 유치 입장을 표명함에 따라 북한인권 정보 수집, 유엔 북한인권 특별보고관의 업무 지원 등의 업무를 수행하게 됨으로써 유엔 차원의 북한인권 메커니즘을 강화할 것으로 예상된다.

12) 박대로. (2014. 11. 19.). “정부, 북인권결의안 통과, 국제사회 우려·의지 반영.” 『뉴시스』.

13) 장명화. (2013. 11. 26.). “유엔의 최신 북한 인권결의안.” 『자유아시아방송』.

에 대해 이해하는 것이 중요하다. 컨센서스(consensus)는 만장일치(unanimous vote)와 상이한 개념으로, 대결적 투표결과를 피하기 위한 우회적 방법이기도 하며, 유엔총회 제68차 일반회기 중 80% 이상(252건)이 무투표로 처리된 바 있다. 결의안 표결 여부는 어느 한 국가가 표결을 요청할 경우 진행되는데, 2012년과 2013년은 매년 표결을 신청하던 쿠바가 표결을 신청하지 않아 무투표로 처리했던 것이다. 즉, 2011-2013년간 북한인권 결의안의 내용에 거의 변화가 없었기 때문에 기 합의된 내용에 굳이 투표로 의사표시를 하지 않아도 되었던 배경을 이해하는 것이 중요하다. 2014년에 북한인권 결의안이 투표에 부쳐졌다는 것은 국가 간 이견 발생이 확실하므로 의사를 표시할 필요가 있었기 때문이다.

〈표 1〉 유엔총회의 북한인권 결의 변화<sup>14)</sup>

기구	연도	표결(찬/반/기권)	결의문	비고
유엔 총회	2005	88 / 21 / 60	A/RES/60/173	인권·인도주의 기구에 접근 허용 촉구
	2006	99 / 21 / 56	A/RES/61/174	탈북자 강제송환금지 의무 상기
	2007	101 / 22 / 59	A/RES/62/167	체계적·광범위한 인권침해 중단 강력촉구
	2008	94 / 22 / 63	A/RES/63/190	남북대화의 중요성에 주목
	2009	99 / 20 / 63	A/RES/64/175	남북 이산가족 상봉재개 환영
	2010	106 / 20 / 57	A/RES/65/225	보편정례검토 권고사항의 거부 우려표명
	2011	123 / 16 / 51	A/RES/66/174	未비준 국제인권협약의 가입 검토 촉구
	2012	무투표	A/RES/67/181	정치범수용소 내 인권침해 상세히 지적
	2013	무투표	A/RES/68/183	인권조사위 설치 환영, 북한의 협력 촉구
	2014	116 / 20 / 53	A/RES/69/188	보호책임 언급, 안보리차원 조치 권고

2014년에는 북한인권 결의안이 컨센서스 방식을 채택하지 않고 표결에 부쳤는데, 2년 전에 비해 대북인권결의안에 찬성을 표시한 국가가 줄어들었다는 점에 주목할 필요가 있다. 2011년에 북한인권 결의안이 유엔 총회에서 표결에 부쳐질 당시 찬성 123개 국가, 반대 16개 국가, 기권 51개 국가라는 결과가 나왔다. 2014년 북한인권 결의안에 대한 찬성표는 7개 감소하고 반대와 기권은 4개와

14) 유엔 보도자료를 집계한 것으로, Security Council Report([www.securitycouncilreport.org](http://www.securitycouncilreport.org)) 및 외교부 웹사이트를 참고하였다.

2개가 각각 증가했다. 이는 결의안 내용이 변경된 데에 따른 변화로서, 오히려 국내 인권침해 사례를 안보리에 회부하는 선례를 만드는 것에 대한 국제사회의 우려가 반영되었다고 하겠다.<sup>15)</sup> 제3위원회에는 두 개의 초안이 제시되었고 쿠바가 주도하여 일부 문안을 삭제한 수정안에 대한 표결이 앞서 실시되었을 때, 찬성을 표시한 국가는 40개국으로, 국제형사재판소 회부를 담은 결의안에 반대한 19개 국가보다 수적으로 많다는 점에도 유의할 필요가 있다.<sup>16)</sup>

또한 살펴볼 것은 북한인권 결의문이 ‘강력한 메시지를 전달’하고 있는냐의 문제이다. 2014년 북한인권 결의문은 전반적으로 인권침해 사례를 추가하여 결의안 내용을 구체화했을 뿐 아니라 보다 단호한 외교적 용어를 사용했다. 그리고 향후 강도 높은 대응방안을 제시할 가능성을 열어놓는 등 지금까지 미세한 표현 변경에 한정해 작성되어왔던 것과는 큰 차이를 보였다. 과거 결의문과 비교했을 때, 내용상으로도 개념적 접근에서 실천적 접근으로, 외교적 차원에서 법적 차원으로 대응방식을 변화시키는 등의 차이점을 보인다. 물론, 북한인권 조사위원회(Commission of Inquiry)의 설립이 북한인권 논의의 기폭제 역할을 했다는 점은 부인하기 어렵다. 2014년 유엔총회 제3위원회에서 통과된 결의안이 강화되었다고 평가받는 이유 중의 하나가 조사위원회의 권고사항을 유엔안보리가 고려해야 한다는 내용이 들어있기 때문이다. 그러나 결의문에 추가된 내용 이외에도 용어 사용에 있어 강제성이 있는 표현이 사용되었는지, 실제적으로 이행 가능한 구체적 제안들이 포함되었는지, 결의문의 성격이 정치적 비난에 그치는지 법적 대응까지 염두에 두고 있는지를 총체적으로 살펴봄으로써 국제사회의 ‘결의(resolve)’를 판단할 수 있다.

첫째, 그간 ‘거명해서 창피주기(naming and shaming)’의 목적으로 작성되어왔던 문안이 2014년에는 강력한 비난조로 작성되었다. 총회 결의문은 그간 북한과

15) 유엔총회 제3위원회에서 불참 또는 기권을 선택했다가 본회의에서 찬성으로 돌아선 국가를 살펴보면, 엘살바도르, 그레나다, 남수단이 기권에서 찬성으로, 투표에 불참했던 도미니카, 기니비사우, 상투메프린시페가 찬성을 표시했고, 제3위원회에서 찬성했던 타지키스탄은 기권했고, 감비아는 불참했다가 반대표를, 통가는 기권을 표시했다.

16) 유엔총회 제3위원회에서 국제형사재판소 회부 등 민감한 사안을 제외한 대체결의안을 제출했던 쿠바와 미국과의 관계개선으로 인한 상황 변화가 예상된다.

국제사회의 인권개선 노력 실패를 소개해왔던 도입부에서 북한 내 인권범죄행위의 책임, 처벌문제를 우선적으로 거론하며 국내적으로 인권개선 역량이 없다는 점에 초점을 두고 있다. 특히, 심각한 우려(serious concern)라는 표현을 비난(condemns)으로 바꿨다는 점에 유의할 필요가 있는데, 그간 북한인권 결의안에서는 자제되어왔던 비난이라는 단어가 2014년 총회 결의문에 처음 등장했다. 국제사회는 북한의 인권침해 사태가 용인수준(tolerance level)을 넘었다는 메시지를 전달하려 한 것으로 보이는데, 이는 결의문의 성격이 변하고 있음을 의미한다. 지금까지의 총회 결의문은 북한인권 상황과 관련하여 새로운 정보가 입수될 때마다 내용이 업데이트되는 수준이었다. 예를 들어, 2013년 결의문에 추가된 내용은 새롭게 설립된 북한인권 조사위원회가 북한인권 특별보고관과 협력할 것과 관련 활동내용을 총회에 지속적으로 보고해줄 것을 요구하는 내용 등 성격상 연례적 경과보고를 위한 문건에 머물렀다. 그러나 2014년에는 북한인권 특별보고관의 현지 방문이 거부되고 있음을 밝히면서 북한 정권에 인권개선 의지가 없음을 강조했다. 이는 국제사회가 주권국가의 인권문제에 강제적으로 개입할 수 있는 조건에 해당국가의 인권개선 ‘역량 부족(incapable)’과 ‘의지 부족(unwilling)’이 해당한다는 점을 감안할 때 의미하는 바가 크다. 국제법상 주권침해라는 문제가 제기될 수 있음에도 불구하고, 유엔총회가 북한의 인권문제 간섭이 ‘정당함’을 강조하려는 의도가 내포되었다고 볼 여지가 있기 때문이다.

둘째, 지금까지의 결의문이 인권고등판무관실이나 인권위원회 등의 보고내용을 제3자적 입장에서 전달하는 내용을 담아왔다면 2014년 결의문은 인권침해 보고서에 담긴 내용의 단순한 전달이 아닌 ‘범죄 사실’ 자체를 받아들이는 식으로 변화했다는 점에 주지할 필요가 있다. 이번 결의문은 이동의 자유와 관련해 ‘주민 이동의 제약’이 아닌 ‘주민의 강제이동’ 문제, 식량권과 관련하여서는 ‘기아’ 문제를 추가적으로 언급하였고, 특별 보호대상인 취약계층에 ‘장애인’을 포함시키거나 납치와 관련하여 ‘체계적’이고 ‘대규모로 정책적 결정에 의해’ 자행된다는 표현을 사용하는 등 각 조항이 업데이트되었다(A/RES/69/188, para. 2). 그뿐 아니라, 2013년까지 쓰였던 ‘침해사태에 대한 지속적인 보고(continuing

reports on)’에 대해 우려를 표명한다는 표현이 삭제되면서 직접적으로 인권침해 사례들이 나열되었다. 이는 북한 내 인권침해에 대한 보고서의 존재 여부를 인정하는 데에서 더 나아가, 각종 보고서들이 주장해 온 범죄사실 자체를 인정하고 있다는 의미이다. 국제사회가 범죄구성사실을 지적한 것은 대량학살 등을 예방하는 차원에서도 의미가 있는데, 북한지도부가 과도적 정의(transitional justice)<sup>17)</sup>를 피할 수 없다는 메시지를 전달하기 때문이다. 즉, 북한 내 불안정성이 가중될 경우나 체제변화가 일어나는 과도기에 북한정권이 대규모 인권탄압이나 대량학살을 자행할 가능성이 높아진다고 볼 때, 국제사회가 책임자 처벌 등에 관여할 것이라는 메시지를 강하게 전달함으로써 인권유린사태를 예방하고 북한으로부터 국제법·규범에 순응적인 태도를 유도하는 효과를 기대해볼 수 있다.

셋째, 2014년 총회 결의문은 정치적·외교적 용어보다는 법적 용어를 사용하면서 보호책임(Evans et al., 2001, 1)을 근거로 한 후속절차가 착수될 수 있는 여지를 만들어 놓았다. 이는 북한이 명백히 보호책임 이행에 실패했다고 판단될 때 국제사회가 강제조치를 추진할 수 있다는 근거를 만들고자 한 것으로 판단된다. 도입부분에서 ‘면책 풍토의 만연(pervasive culture of impunity)’이나 ‘책임성 결여(lack of accountability)’를 지적한 것은 북한 내 인권침해가 정치·사회의 구조적 문제라는 점을 부각시킨 것이며, 북한 스스로가 변화시키기 어려운 고질적인 병폐를 안고 있음을 암시하고 있다. 국제사회가 지금껏 북한인권실태를 모니터링에 한정해 다루어 왔다면 이제는 실질적 행동을 취하겠다는 의지를 결의문에 반영했다고 볼 수 있다. 이는 국제법적으로 심각한 위반사항인 반인도범죄(Rome Statute, 2002, 7조)<sup>18)</sup>에 대한 책임을 규명하기 위한 사실관계를 조사하고 국제형사 메커니즘을 통해 처리하는 방안을 공식적으로 제기<sup>19)</sup>하고 있다는 점

17) 과도적 정의란 심각한 인권문제를 겪고 난 후의 처리과정이며, 범죄자 처벌과 희생자 보상 등의 절차를 통해 법이 지배하는 사회를 이루기 위한 노력을 의미한다. 관련 정의 및 논의는 Neil Kritz의 Transitional Justice를 참고하기 바란다.

18) 반인도적 범죄에는 민간인에 대한 체계적이고 광범위하며 직접적인 살해, 제거, 노예화, 강제이주, 구금, 고문, 강간 및 강제낙태, 강제입신, 성노예화 등을 포함한 각종 성범죄, 특정 정치·종교·문화·인종·성을 이유로 인한 체포, 실종, 인종차별 의 비인간적인 물리적·정신적 상해를 가하는 행위가 포함된다.

(COI, 2014, para. 75-76.)을 들어 알 수 있다. 이미 유엔은 2013년 9월 인권이사회 결의를 통해 북한인권 조사위원회를 설립해 반인도 범죄에 대한 책임규명 활동을 전개했고, 이러한 추세(trend)의 연장선에서 유엔총회 북한인권 결의문이 작성되었다. 북한인권 조사위원회는 2014년 2월 17일 제출한 서면보고서에서 북한 내 자행된 반인도범죄 사실 여부를 확인하고 유엔 안보리로 하여금 이를 국제형사재판소에 회부하도록 권고했다. 또한 유고슬라비아나 르완다의 인권침해 사태를 조사하기 위해 설치되었던 임시 국제재판소를 설립하는 방안을 권고했는데, 이번 총회 결의문은 조사위원회를 8번이나 언급하면서 동 보고서의 권고사항을 북한 및 국제사회의 여러 행위자들이 이행해줄 것을 촉구하고 있다. 물론, 조사위원회의 세부 권고사항의 추진가능성 여부는 논란의 여지가 있다. 그러나 유엔총회가 북한정권에 대해 레토릭뿐만 아닌 구체적 대응방침을 언급하면서 외교적 압박 수위를 증대시킨 점은 주목할 만한 변화이다.

마지막으로, 이번 결의문은 구속력의 부재라는 총회 기능의 한계성을 극복하기 위해 북한인권 논의를 안보리로 옮겨 국제사회가 보다 실천적인 행동을 취할 수 있는 기회를 열어놓고자 했다. 2013년 총회 결의문은 북한인권문제를 지속적으로 검토하며, 특별보고관이 북한인권상황에 대해 포괄적으로 보고할 것 등을 요구했다(A/RES/68/182). 이러한 내용은 기존의 인권모니터링 기능을 정상적으로 이행하는 수준의 요구이다. 그러나 2014년 총회 결의문에 추가된 요구사항에는 안보리에 조사위원회 보고서를 제출하고 안보리로 하여금 조사위원회의 권고사항을 검토하도록 촉구하는 내용이 포함되었다. 물론, 유엔총회 결의가 법적으로 강제성을 갖는 문건이 아니기 때문에 조사위원회의 권고사항을 이행하는 것은 안보리의 정치적 의지가 뒷받침되지 않는 한 이행되기 어렵다. 2014년 12월 22일 북한 문제(situation in the DPRK)가 유엔안보리 공식 의제로 상정될 수 있었던 이유는<sup>20)</sup> 안보리 의제 채택에 상임이사국의 거부권이 고려되지 않기 때

19) 유엔인권위원회가 조사위원회 설립을 결의한 배경에는 북한 내 인권침해의 책임성을 규명하기 위한 의지가 작용했고, 조사위원회는 북한 내에서 인권 범죄가 자행되는 이유가 책임자 처벌을 하지 않는 관행이 남아있기 때문이라고 판단하고 북한 고위층의 정책적 결정에 따른 것이라고 지적하였다.

문이다. 그러나 현실적으로 의제 상정에 반대표를 던진 중국과 러시아가 북한 인권상황을 국제형사재판소에 회부하는 내용 등 조사위원회 보고서의 권고사항을 채택하는 결의에 찬성할 가능성은 높지 않을 것으로 판단된다. 결의안 통과가 명백히 불가능할 경우 표결조차 시도되지 않는 경향을 감안할 때, 안보리에서 북한인권 문제를 활발히 논의할 것으로 전망하기 어렵다. 안보리에서 인권문제가 의제로 채택되었던 짐바브웨와 미얀마의 경우, 결의문의 채택으로 연결되지 않았다. 내전으로 인해 대규모의 인권침해 사태가 발생하고 있는 시리아의 경우에도, 국내 인권상황을 국제형사재판소에 회부하는 내용을 담은 결의는 중국과 러시아가 지속적으로 거부하고 있다.

종합적으로, 북한인권 결의문의 내용과 성격이 변화한 데에는 북한인권 결의문에 북한정권의 행동변화를 유도하기 위한 ‘기능’을 부여하려는 국제사회의 새로운 접근방식이 반영되어 있다고 하겠다. 그러나 새로운 내용이 제시되었다는 것과 추진 가능한 조건이 성립되는 것은 별개의 문제이다. 현 정치·외교적 환경은 추진동력을 상실할 수 있는 구조적 제약성을 안고 있다고 보여진다. 이를 구체적으로 살펴보기 위해 유엔총회 북한인권 결의문의 특징을 현재 유엔총회가 다루고 있는 다른 인권문제 결의와 비교함으로써 최근 국제사회가 북한인권 문제를 다루는 방식의 변화와 지속 가능성을 판단할 수 있을 것이다. 특히 유엔안보리의 안건으로 상정된 시리아 인권문제를 국제사회가 다루는 방식을 살펴보는 것은 매우 유의미한데, 인권 논의를 둘러싼 인지적·구조적 환경(milieu)을 이해하고 북한사태의 특수성을 식별한다는 차원에서 더욱 그러하다.

## 2. 북한인권 결의의 특성: 시리아인권 결의문과의 비교

현재 유엔총회에 올라와 있는 인권 결의안은 총 4개로 북한, 시리아, 이란, 미얀마를 대상으로 한다. 그중 미얀마인권 결의안은 2012년부터 최근의 인권개

20) 표결결과는 찬성 11, 반대 2(중국, 러시아), 기권 2(차드, 나이지리아)로 나타났다.

선과 민주화 성과를 환영하고 국제사회와의 노력을 장려하는 데 초점을 두고 있어, 인권 결의안 상정은 곧 중단될 가능성이 클 것으로 예상되고 있다(A/RES/69/248). 이란인권 결의안의 경우에도 인권침해 사태에 대한 직접적 비난이 아닌 ‘우려’를 표시하고 있으며, 인권침해 사실조사를 지속적으로 수행한다는 내용으로 작성되었다. 캐나다가 주도하여 상정된 동 결의안은 2014년 11월 18일 유엔총회 제3위원회에서 찬성 78표, 반대 35표, 기권 69표를 받았고(A/RES/69/190) 12월 18일 총회 본회의에서도 채택되었다. 그러나 상대적으로 적은 수의 국가들이 지지하는 결의안 투표를 감행한 것을 두고, 11월 24일로 예정된 이란 핵협상 타결시한 이전에 정치·외교적 압력을 행사한 것이 아닌가라는 시각도 제기되었다. 이란과 6개국(P5+독일) 간에 평화적 목적의 우라늄 농축 허용수준, 제재 해제 시점과 범위 등의 쟁점을 두고 타협점을 찾지 못하고 있는 상황이었기 때문이다. 즉, 국제사회의 지지, 의도와 목적 측면에서 이란과 미얀마 인권결의의 성격은 대북결의와는 다소 차이가 있다.

북한인권 결의문을 시리아인권 결의문과 비교할 때, 제기 배경과 내용에 있어 다소 유사점을 찾아볼 수 있다. 그러나 외교적 용어가 주는 미묘한 뉘앙스와 이로써 두 결의가 함의하는 내용에는 차이가 있다. 첫째, 자국민 보호책임(R2P: Responsibility to Protect)과 관련해 북한인권 결의문은 북한정권에 보호책임이 있다는 점을 원칙적 수준에서 언급하고 있다. 시리아인권 결의문에서 시리아 정부가 보호책임을 다할 것을 ‘요구(demand)’한 반면, 대북 결의안에서는 ‘상기(recall)’한다는 다소 유화적인 표현을 쓰고 있다(A/RES/69/188, paras. 11, 21). 이러한 차이점은 시리아 내 대규모 유혈사태가 일어나는 상황에서 시리아에 대한 보호책임의 적용 여부에 대해 국제사회가 2011년 내전 발발 이후 지속적으로 논의해온 데에 따른다. 2013년과 2014년에 각각 통과된 시리아 결의문의 경우, 시리아 정부가 국민을 보호하는 데 실패하고 있으며 수차례 유엔차원에서 결의된 사항을 이행하지 못하고 있다는 점에 대해 경각심을 표하고 있다(A/RES/68/182, A/RES/69/189). 2011년 4월부터 시리아 인권 관련 결의안이 유엔 인권이사회와 총회 및 안전보장이사회에서 지속적으로 상정되었고, 시리아

정부의 책임성(accountability)이 오랜 기간 동안 논의된 데에 따른 결과로 2013년부터 유엔총회의 시리아인권 결의문에도 보호책임(R2P)이 명시되었다. 2013년 북한인권 결의문에서는 인권침해의 책임자를 규명해야 할 필요성을 언급한 데 반해, 2014년에는 ‘북한정권’의 보호책임 문제가 거론되었다. 시리아인권 결의가 합의하는 바는 북한인권 결의와 관련한 논의에 보호책임 문제가 지속적으로 거론될 경우 북한 또한 보호책임 ‘적용 대상’으로 논의될 소지가 있으며 국제사회의 인도주의 개입 논의로까지 자연스럽게 발전할 수 있는 사전작업이 될 수도 있다는 것이다.

북한은 국내 인권문제에 대한 개입을 주권국가에 대한 불법적인 내정간섭이자 주권침해로 간주하여 비판적인 시각을 견지하고 있다.<sup>21)</sup> 그러나 최근 국제사회의 담론은 국가주권을 국민의 안전과 권리 보호를 위해 정부에 양도된 것이며, 정부가 국민의 기본적인 이익과 안전을 보호하는 데 실패할 경우 양도된 국가주권을 상실한다는 데 초점을 둔다(Weiss, 2014, 105). 이러한 논리에 따르면 개별 주권국가에게는 자국민 보호라는 1차적 책임이 있지만, 이 같은 ‘보호책임’을 담당할만한 능력이나 의지가 없을 경우 해당 정부를 대신하여 국제사회가 2차적인 책임을 담당하게 된다(Evans et al., 2001, 16). 이러한 개념은 2004년의 고위패널보고서(UN high-level Panel, 2004), 2005년의 세계정상회의, 보호책임에 관한 유엔사무총장 이행보고서(A/63/677)에서 발전되었다. 유엔은 2001년부터 국내 인권·인도주의 문제에 대한 개입의 조건을 구체화해왔으며, 수단 다르푸르 사태, 코트디부아르, 리비아 사태에 대한 개입을 결정하면서 보호책임을 언급한 바 있다. 비록 보호책임은 범규범이 아닌 개념에 머무르고 있지만 유엔안보리가 보호책임의 필요성을 인정하고 강제개입을 승인할 수 있다는 절차적 합법성(A/RES/60/1)에 대해서는 상당한 공감대가 형성되어 있다. 2013년의 시리아인권 결의문에서 안보리가 모든 형태의 심각한 국제인도주의 및 인권법 위반을 종식시키기 위해 행동을 취해야 할 책임이 있다고 확인하면서 시리아사태에 안보리

21) GRN (2015. 1. 5). “Pyongyang’s Rebuttal: North Korea Slashes out against US Human Rights Violations, Statement to the United Nations.” *Global Research News*.

가 개입해야 할 당위성을 강조하게 된 것(A/RES/68/182)이 바로 이러한 국제사회 담론과 무관하지 않다. 북한인권 결의문이라는 공식적 문서에 보호책임이 거론됨으로써, 유엔의 북한인권문제에 대한 강제적 개입 가능성을 열어놓았다는 점은 유의미하다고 하겠다.

물론, 북한인권 결의문은 북한정권에 주민에 대한 보호책임이 있다는 점을 원칙적 수준에서 언급한 것은 시작단계에 불과할 수도 있다. 유엔이 북한 주민을 보호할 부차적 권리(residual right)를 갖는다고 주장하기 위해서는 북한 내 주민에 대한 의도적(deliberate)이고, 체계적(systemic)이며, 명백한(flagrant), 그리고 광범위한(widespread) 인권침해 사례가 발생했다는 사실을 규명해야 하는데, 2014년 북한인권 총회 결의문에 북한 내 자행되는 인권침해가 체계적이고 고위급의 정책결정에 의해 방치되고 있다는 내용이 추가되었다. 즉, 북한에서도 ‘체계적이고 광범위한’ 인권범죄가 자행되고 있다(A/C.3/69/L.28/Rev.1, para 1. 11)고 평가함으로써, 향후 유엔이 북한에 대해 보호책임을 원용하여 개입을 논의할 수 있는 여지를 마련해 놓았다고 볼 수 있다. 대북 결의안을 지지하는 국가들이 북한 내에서 체계적이고 의도적인 인권침해가 일어나고 있다는 내용을 담고자 노력했다는 점은 향후 결의내용이 북한정권의 인권침해 사실을 명백히 인정하는 방향으로 보다 정교화될 수 있음을 시사한다. 만약 북한 내 불안정 사태가 발생하게 되면, 총회 결의문은 유엔이 북한 내 보호책임을 적용하여 강제적 조치를 쉽게 결정할 수 있는 근거문서로 활용될 수 있다는 점에서 중요하다.

둘째, 북한인권 결의문은 북한 내에서 진행되고 있는 인권침해가 반인도 범죄를 구성할 수 있으며(may amount to) 믿을만한 상당한 근거(reasonable ground)가 있다고 언급하고 있다. 책임자와 관련해 시리아인권 결의문이 반인도 범죄의 책임을 시리아 정부라고 명시하지 않았던 반면, 대북결의문은 반인도 범죄가 고위층(highest level)의 정책결정에 의해 자행되었다고 명시하고 있다는 점에서 강력한 메시지를 담고 있다고 할 수 있다. 반인도 범죄를 4회나 언급한 북한 결의문과 비교했을 때, 시리아인권 결의문은 반인도 범죄를 2회만 언급하였고 시리아 내 반인도 범죄가 일어났을 가능성이 고등인권관무관과 인권위원회의 보고서에

서 제기되었다는 점을 ‘상기’한다는 식으로 표현되었다. 시리아인권 결의문은 본문이 아닌 전문에서 시리아 내 반인도 범죄와 전쟁범죄가 발생했을 개연성(likely to)이 있다는 식으로 표현되었다(A/RES/69/188). 또한 반인도적 범죄로 간주되는 강제실종에 대한 정부책임과 관련하여서는 조사위원회의 판단에 주목한다(take note)라고 표현함으로써 제3자적 관점에서 지적하고 있다. 시리아인권 결의문은 강력히 비난한 고문, 살인, 인질행위, 감금과 같은 범행의 경우에는 책임자를 시리아정부라고 적시하지 않은 채 테러범죄조직인 이슬람국가(IS: Islamic State)와 알누스라 전선(al-Nusra Front)에 의해 자행되는 범죄가 반인도 범죄에 해당할 수 있다고 보았다. 반면, 북한인권 결의문에는 고위급 정책 책임자들에 대한 제재 권고가 포함되었는데, 이는 시리아인권 결의문에 포함되지 않은 내용이다. 이러한 점에서 북한정권에 대한 비난이 시리아에 비해 보다 직접적으로 표출되었다고 하겠다.

북한인권 결의문이 반인도적 범죄를 언급한 것은 반인도적 범죄가 가장 심각한 국제적 인권범죄로 규정되며 국제형사재판소 기소조건에 해당하기 때문에 중요한 변화이다. 결의문에서 이를 명시한 것은 향후 국제사회가 사법적 대응을 할 여지가 있음을 의미하기도 한다. 반인도 범죄는 민간인에 대한 체계적이고 광범위하며 직접적인 살해, 제거, 노예화, 강제이주, 구금, 고문, 강간 및 강제낙태, 강제임신, 성노예화 등을 포함한 각종 성범죄를 포함한다(Rome Statute, Art. 7). 그 외 특정 정치·종교·문화·인종·성을 이유로 인한 체포, 실종, 인종차별 외 비인간적인 물리적·정신적 상해를 가하는 행위가 포함된다. 물론 법적 용어로서 ‘상당한 근거’라는 표현은 기소용으로 적절하지 않다. 그러나 이번 결의문이 북한인권 조사위원회 보고서의 내용을 지지하면서 권고안을 수용해야 할 필요성을 공식적으로 제기했다는 데 주목할 필요가 있다. 특히 북한인권 결의문이 그간 논란의 여지가 있었던 인권조사위원회의 보고서를 수용하는 입장을 취하고 있다는 점이 중요하다. 동 보고서에는 목격자 증언에 비해 피해자 증언이 매우 부족하고, 피해자와 목격자 양측으로부터 증언을 획득한 경우가 거의 없어 방법론적으로 신뢰성이 문제시되어왔다. 또한 그간 북한 내 현지답사 없이 탈북자 인터뷰

류 등 2차적 자료에만 의거해 작성된 리포트의 진위에 대해서는 전문가 간에도 다소 논란이 있어왔다. 따라서 이번 유엔 결의문이 조사위원회 보고서에서 사용된 증언이 타당한 근거가 있다고 인정한 것은 조사위원회 보고서의 법적 신뢰성을 제고하는 차원에 있어서 긍정적으로 기여할 것으로 예상된다.

셋째, 2014년 총회 결의문에서는 북한 내 인권침해 사태의 국제형사재판소 기소와 관련된 내용이 처음으로 다루어졌다. 시리아 인권침해사태의 형사재판소 회부는 고등인권관무관으로부터 지속적인 요청이 있었다는 객관적 사실을 전달하는 방식으로 3차적 관점에서 제시하고 있는 반면, 북한인권 결의문은 안보리가 국제형사재판소 회부를 고려해줄 것을 직접적으로 권고하는 형식을 취하고 있다. 시리아인권 결의문에서는 국제형사재판소 회부와 관련한 내용이 전문과 본문에서 모두 언급되었지만, 인권범죄 처벌을 위한 실제적인 조치와 관련해서는 안보리의 ‘적절한 행동’이라고 표현되었다. 그리고 형사재판소의 역할과 관련해서는 그 ‘중요성에 유의(note)한다’는 다소 완화된 표현을 썼는데, 안보리의 행동에 형사재판소 기소가 포함된다고 직접 명시하지 않는 방식을 취했다. 이는 북한인권 결의문이 형사재판소 기소를 안보리가 검토할 것을 권고한다고 직접적으로 명시한 것과 다르다. 즉, 시리아인권 결의안과 요구수준에서 차이가 있다고 하겠다.

또한 2014년 북한인권 결의문에는 ‘결정(decide)’사항이 포함되었는데(A/RES/69/188), 결정이라는 표현은 강제력이 있는 용어로 시리아인권 결의문에는 결정사항을 반영한 조항은 없다. 그러나 북한인권 결의문에서도 조사위원회의 보고서를 안보리에 제출하는 것을 결정했을 뿐, 바로 다음에 언급되는 위원회 보고서의 권고사항을 안보리가 고려할 것은 권고(encourage)한다고 표현되어 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 조사위원회의 역할이 사실조사에 한정되기 때문에 법적 구속력을 더할 수 있는 안보리의 관여가 필요하지만, 이를 강제할 수 없었던 것은 안보리에 권고만을 할 수 있는 총회 기능적 한계 때문이기도 하다. 즉, 북한 내 인권범죄 처벌의 필요성을 결정하고 국제 사법절차를 활용하는 것은 전적으로 안보리 이사국들의 정치적 결정사안인 것이며, 총회 결의문은 국제사회의 정

치적 의지를 표현한 것이라고 보아야 한다.

그러나 북한 내 인권범죄의 책임성을 규명한다는 방향성은 변함이 없을 것으로 예상된다. 시리아인권 결의문의 경우, 2013년 결의문에서는 고등인권관무관으로부터의 국제형사재판소 회부 요청이 전문에서만 언급되었으나, 2014년에는 본문에서도 강조되는 등 결의문은 해를 거듭할수록 요구 수준을 높여가게 되는 것을 살펴볼 수 있다(A/RES/68/182, A/RES/69/188). 마찬가지로, 북한인권 결의문은 2013년까지 북한 내 무처벌(impunity) 상태를 수차례 강조하고, 인권범죄자들을 독립적인 사법체계를 통해 처벌할 것을 요구해왔다. 그리고 2014년에 처음으로 북한인권사태의 국제형사재판소 회부 권고를 결의문 본문에서 언급했는데, 유엔 결의가 처리되는 관행상 북한 내 인권상황이 크게 변하지 않는 한 비난수위 및 요구수준을 하향조정(downgrade)하는 것은 상향조정(upgrade)하기보다 어려울 것이다.

〈표 2〉 인권결의안 비교<sup>22)</sup>

내용/국가	북한	시리아	이란
보호책임	북한정권에 보호책임이 있음을 ‘상기(recall)’	시리아 정부에 보호책임이 있음을 ‘강조(stress)’	없음
반인도 범죄	믿을만한 상당한 근거(reasonable grounds) 있음	시리아 정부에 ‘강제실종’에 대한 책임 개연성을 우회적으로 지적	없음
ICC 제소	유엔안보리가 고려해줄 것을 권고(encourage)	ICC가 책임규명에 중요한 역할을 함에 주목(note) <sup>23)</sup>	없음
유엔안보리 회부	언급	다수 언급(안보리 결의 논의 진행 중)	없음
비난내용	비난(condemn) 1번 언급	강력히 비난(strongly condemn) 다수 언급	없음
결정내용	COI 보고서의 안보리 제출 및 권고사항(표적제재 및 ICC 제소 포함) 검토	COI 보고서의 안보리 제출	인권침해 사실조사 지속
요청내용	유엔회원국의 인권사무소 활동과 자료수집 협조 및 북한과의 인권대화 지속 노력	수용시설 목록 공개, 인권감시단 접근성 제고 및 국제사회의 인도적 지원 제공	국내 인권제도 강화, 국제규범의 완전한 이행 등

22) 유엔총회 결의문을 토대로 작성되었다.

23) 대시리아 결의안의 경우, 본문에서는 유엔안보리가 “적절한 행동”을 취할 것을 “독려”한다는 다소 모호하게 표현을 사용하고 있다.

종합하자면, 현재 유엔총회를 통과한 인권 관련 결의문 중 북한인권 결의문은 가장 직접적으로 해당정부의 인권보호 책임을 추궁하고 있으며, 유엔차원의 구체적 행동을 적극적으로 제시하고 있다. 시리아인권 결의문의 표현이 상대적으로 강력한 비난조로 작성되었으나, 이는 2011년부터 지속되어온 내전이라는 특수상황을 반영한 것으로 이해되어야 한다. 내전이 아닌 평시 상황에 있는 북한의 인권 문제에 있어서 2014년 결의문에는 최초로 비난이라는 표현이 사용되었고, 고위급의 보호책임 문제와 국제형사재판소 회부 등 북한인권 조사위원회의 권고안이 담긴 것은 유엔이 북한인권 문제를 처리하는 방식에 있어 큰 전환점이라고 하겠다. 그간 북한 내 인권상황의 개선 ‘필요성’을 강조해왔다면 향후 인권개선을 위한 국제사회의 ‘행동’의 필요성이 강조될 것이기 때문인데, 향후 유엔총회와 안보리에서의 북한인권 논의의 향방을 살펴볼 필요가 있다.

### Ⅲ. 대북 압박에 대한 국제여론의 실태와 전망

#### 1. 유엔 회원국 투표행태 분석

향후 유엔총회에서 북한인권 결의수준이 강화될 수 있을지를 판단하기 위해서는 인권문제를 담당하는 제3위원회에서의 투표행태를 분석하는 것이 중요하다. 북한인권 문제를 국제형사재판소에 기소한다는 조사위원회의 권고사항을 언급한 결의안이 제3위원회를 통과했다는 사실은 북한인권 상황이 열악하다는 점에 대해 다수의 유엔회원국들이 공감대를 표시한 것으로 이해될 수 있다. 그러나 상당수의 국가가 강도 높은 대북결의문에 거부감을 표시했다는 사실도 간과할 수 없다. 북한인권 결의안에 반대 및 기권을 표시한 국가는 국내 인권문제를 안보리에 회부하는 시도 자체를 반대하는 국가들로, 이들 국가가 북한인권 상황의 심각성을 부정했다고 해석하기는 어렵다.

이란 또는 시리아 결의안에 찬성표를 던지지 않았던 13개 국가로부터 대북결

의안에 찬성을 유도해낸 데에는 이번 결의안 통과를 둘러싸고 국제사회의 관심이 고조되었던 배경이 크게 작용한 것으로 판단된다. 무엇보다 북한인권 조사위원회의 보고서가 미국, 프랑스, 호주의 요구에 따라 4월 14일 안보리 공식문건으로 등재되어 안보리 이사국에 회람되었고, 안보리 이사국은 2014년 4월 17일 아리아-포물러(Arria-Fomula)<sup>24)</sup>를 통해 북한인권 상황의 전반과 국제형사재판소 회부 문제를 논의했다(S/2014/276). 2014년 5월에는 유엔 인권이사회에서 북한인권문제에 대해 ‘보편적 정례검토(Universal Periodic Review)’를 진행해 정치범 수용소 폐지와 공개처형 금지 등 총 268개의 권고를 담은 보고서(A/HRC/DEC/27/108)가 채택되는 과정에서 북한의 인권상황에 대한 관심이 집중되었다.<sup>25)</sup> 또한 1.5트랙 차원에서도 북한인권문제가 공론화되었는데, 5월 28일에 마이클 커비 북한인권 조사위원회 위원장이 한국을 방문하여 보고서 내용을 설명하였고, 6월 18일에는 미 하원의 인권소위원회 주최로 청문회(North Korea’s Human Rights Abuses)가 개최되었다. 미 하원 외교위원회는 7월 28일 대북제재 이행법안(North Korea Sanctions Enforcement Act of 2013: HR 1771)에 북한주민의 인권보호 내용을 담는 등 북핵문제에 비해 상대적으로 조심스럽게 다루어졌던 북한인권 문제가 2014년에는 중요한 이슈로 대두되었다.

그러나 대북결의안을 표결처리했던 2011년에 비해 결의안 찬성국가가 123개국에서 116개국으로 줄어든 점에도 유의할 필요가 있다. 이같이 찬성국가의 수가 줄어든 것은 2014년에 대북결의안의 내용이 크게 변한 데에 따른 결과라고 볼 수 있다. 일각에서는 108개국에 달하는 비동맹 국가들이 대북 결의를 지지함에 있어서 비조직적으로 움직였기 때문에, 향후 부동표(swing vote)가 찬성쪽으로 움직일 수 있다고 판단하기도 한다.<sup>26)</sup> 그러나 동 결의안에 반대표를 던진

24) 아리아 포물러는 유엔 헌장에는 규정되어 있지 않지만 헌장 30조에 따라 안보리가 고유의 절차를 만들어 견해를 교환할 수 있도록 마련된 비공식 모임으로 운영된다.

25) UPR에 대해 북한은 영아사망률 감소, 무상교육 증대, 이산가족 상봉 재개 등 인권상황에 진전이 있었다고 설명하고, 268개의 권고사항에 대해 000개를 수용하겠다고 밝히는 등 과거와는 다른 모습을 보였다. 서세평 제네바 유엔본부 주재 북한대사, 최명남 외무성 부국장, 이경훈 최고인민회의 상임위원회 부위원장, 김명철 최고인민회의의 참사 등을 포함한 대표단이 파견되어 정례검토에서 제기되는 문제에 대한 답변 준비를 하는 등 적극적으로 대응했다.

26) 2014년 11월 26일 한반도 미래포럼 전문가 인터뷰에 근거하여 작성되었다.

대부분 국가들이 기존에 보였던 투표행태에서 크게 벗어나지 않는 결정을 내렸고, 이러한 경향은 북한 인권문제가 극도로 심각해지지 않는 한 앞으로도 지속될 가능성이 높다. 북한인권 결의안에 반대를 표명한 국가 중 90%가 이란인권 결의안에도 반대를 표명했고, 63%는 시리아인권 결의안에도 반대표를 던진 국가들이다. 또한 이들 국가 중에는 이란과 시리아인권 결의안에는 중도적 입장을 표명했다가 북한인권 결의안에는 반대 의사를 명확히 표시한 국가들도 있다. 예를 들어, 이란·시리아 결의안이 표결에 부쳐질 당시 Laos는 기권, Myanmar는 불참을 견지해오다가 북한 결의안에는 반대표를 던졌다. 특히 Egypt와 Oman은 시리아 결의안에 찬성을 표시했지만 대북결의안에는 반대를 표시했다. 이란과 시리아 결의안에 대해서는 찬성을 표시했으나 대북결의안에는 반대했던 중동 외 지역의 국가도 4개(Comoros, Nigeria, Solomon, Trinidad)로 나타났다.

북한인권 결의문에 기권을 표시한 국가를 살펴보면, 다수가 그간 투표행태에 일관성을 보여 왔고 다른 인권결의에는 찬성했으나 대북결의안에는 기권한 국가도 다수 포함되어 있다. 이란과 시리아 결의안에 한번이라도 찬성을 표시했음에도 불구하고 대북결의안에는 기권한 국가가 41%로 나타났는데, 이는 강도 높은 북한인권 결의안 내용에 대한 거부감을 표시한 것으로도 이해될 수 있다. 전통적으로 기권을 표시해오면서 시리아 사태에 유독 찬성표를 던진 12개 국가는 시리아 내전에 직접 영향을 받는 국가(Saudi Arabia, Yemen)이거나 시리아 내 무력충돌이 진행 중인 점을 감안하였던 것으로 추측된다. 이들 국가 모두 비동맹 국가들이기 때문에 시리아처럼 북한 내에도 대규모 무력충돌로 인명피해가 속출하는 사태가 발생하지 않는 한 기권을 선택할 가능성은 높다고 보여진다.

유엔총회 제3위원회에서 인권결의 초안을 후원한 국가들을 비교해볼 때, 시리아인권 결의에만 동참한 국가들은 시리아 내전으로 인해 피해를 입고 있는 중동 지역 국가와 유럽, 미국, 호주, 뉴질랜드로 구성되었다.<sup>27)</sup> 한편, 시리아인권 결의안 작성에 동참했던 뉴질랜드와 중동지역 국가들이 대북결의안 작성에는 불참

27) 대시리아 및 대북 인권결의안 작성에 모두 동참한 국가를 제외한 국가들은 Bahrain, Egypt, Jordan, Kuwait, New Zealand, Qatar, Saudi Arabia, Somalia, Tunisia, UAE, Yemen으로 대부분 중동·북아프리카 지역 국가들이다.

하는 대신 태평양 도서국들이 대거 참여하였다.<sup>28)</sup> 비동맹(NAM) 국가에 속하면 서 결의안에 동참한 국가는 4개 국가(Chile, Botswana, Seychelles, Vanuatu)에 불과했는데, 그중 칠레와 바누아투는 2013년에도 대북결의안 작성에 동참한 바 있다. 보츠와나는 북한인권 조사위원회의 보고서 발표 직후인 2014년 2월 19일에 북한과 외교 및 영사관계를 단절했고, 세이셸 공화국은 미국 및 유럽지역 국가들과 군사·경제적으로 협력적 관계를 유지하고 있으면서 시리아인권문제의 국제형사재판소 회부를 담은 안보리결의 초안 작성에 동참한 바 있다. 물론, 새로운 국가들이 안보리에 제출할 대북결의안 작성에 동참할 가능성은 배제할 수 없다. 총회 결의안 작성에 동참하는 국가와 안보리 결의안을 후원하는 국가 구성을 살펴보면, 시리아의 경우 6개의 국가(Bahrain, Egypt, Kuwait, Somalia, Tunisia, Yemen)가 제외된 반면, 20개의 국가가 새롭게 참가하였다.<sup>29)</sup> 그러나 안보리에서 시리아인권 결의안 통과가 어려움을 겪는 현실을 감안할 때, 안보리에 제출되는 대북결의 초안 작성에 새로운 국가들이 추가되더라도 실제 표결에서 결의안이 통과되는 것은 별개의 문제이다.

유엔총회가 산하에 북한인권 문제를 다루는 특별법정을 설치하는 방법을 검토할 수는 있겠으나, 동 내용을 포함한 결의안을 총회에서 통과시키는 것도 쉽지 않다. 총회 산하 특별재판소의 설립에는 안보리 동의나 북한의 동의가 필요하지 않으나, 총회 참석국가의 2/3 이상이 찬성해야 한다. 그러나 이미 대북결의안을 후원하고 있는 국가 이외에 추가적으로 찬성을 표시하는 국가가 생겨나더라도 단기간에 유엔회원국의 2/3인 135개 국가로부터 찬성표를 얻기는 쉽지 않을 것으로 예상된다. 현재 북한인권 결의안에 대한 투표형태만을 놓고 볼 때, 새로운 특별법정을 설립하는 결의안이 제시되었을 경우 상당한 저항이 예상된다.

28) 한국은 태평양 도서국과 협력기금, 국제협력단 연수사업, 기후변화 대응 등의 분야에서 협력적 관계를 구축하고 있다. 제2차 한-태평양도서국 외교장관회의는 2014년 11월 24일 서울에서 개최되었다.

29) 안보리에 제출하는 대시리아 결의안 초안 작성에 참여한 국가 중 14개 국가는 북한인권 총회 결의안 작성에 참가하지 않았는데, 이들 14개 국가는 Central African Republic, Cote d'Ivoire, Democratic Republic of Congo, Jordan, Libya, Marshall Islands, Mexico, New Zealand, Qatar, Samoa, Saudi Arabia, Senegal, Serbia, United Arab Emirates이다.

## 2. 강압수단으로서의 인권결의 추진의 실효성과 구조적 환경

북한 상황의 국제형사재판소 회부와 반인도 범죄 책임자들을 거냥한 제재에 대한 결정은 주권국가에 대한 강제조치에 해당하므로 안보리의 관할사항이며, 인권조사위원회의 제안들을 추진하는 데에는 여러 가지 난관이 예상된다. 첫 번째 난관은 안보리 상임이사국인 중국과 러시아의 거부권이다. 조사위원회의 권고안에는 중국이 받아들이기 어려운 내용이 포함되어 있는데, 그중 강제송환 금지 및 중국 영토에서 북한 요원들을 기소하고 처벌하는 제안 등은 중국정부가 공식적으로 거부한 바 있다. 2013년 11월 20일 주제네바 중국대표부는 북한인권 조사위원회의 북중 접경지역 방문을 거부했고(A/HRC/25/63), 2013년 12월 30일에 북한인권 조사위원회 활동을 지지하지 않는 입장을 확인하였다. 2014년 1월 24일에는 북한인권 문제를 국제화 및 정치화하는 움직임에 반대를 표명하면서, 특히 중국의 반대 의사가 유엔인권이사회 최종 보고서에 정확히 반영될 것을 공식적으로 요구했다. 이는 중국의 단호한 입장을 기록으로 남기겠다는 의미이다. 또한 화춘잉(Hua Chunying) 중국외교부 대변인은 2014년 2월 17일 “인권문제를 ICC로 가져가는 것이 한 국가의 인권상황을 개선하는 데 도움이 되지 않는다”라고 언급했다. 2014년 11월 4일 추이텐카이(Cui Tiankai) 주미 중국대사는 북한의 국제형사재판소 회부를 반대한다는 입장을 설명했는데(Fish, 2014), 미 언론과의 인터뷰에서 이러한 의사를 밝히는 것은 매우 이례적인 것이었다. 러시아도 2014년 12월 23일 안보리에서 북한인권 문제를 안보리에서 논의하는 것이 북한과의 대화에 긍정적이지 않다는 입장을 표명했는데, 예브게니 자가노프(Yevgeny Zaiganov) 주유엔 러시아 부대사는 안보리가 우선순위를 올바르게 정하지 못하고 혼란을 일으키고 있다고 비난하였다.<sup>30)</sup> 중국과 러시아의 비타협적 입장을 감안할 때, 유엔총회 결의안 통과 이후 북한인권 논의의 모멘텀이 안보리에서도 이어질지는 불투명하다.

30) TASS, (2014. 12. 23). “Discussion of human rights in N korea at UN Security Council unhelpful for dialogue.” *Itar-Tass*.

둘째, 안보리 이사국 구성의 변화를 감안할 때 단기간에 구체적인 조치가 결정되기는 어려울 것으로 예상된다. 유엔 안보리는 12월 22일 북한인권을 안건에 상정하기 위한 표결을 진행했고, 11표 찬성, 2표 반대, 2표 기권의 결과가 나왔다.<sup>31)</sup> 이 중 중국과 러시아는 반대, 차드, 나이지리아는 기권을 선택했다. 2014년 5월에 북한인권 문제의 국제형사재판소 회부를 비공식적으로 논의했던 아리아포몰리 회의를 예로 들어볼 때, 중국과 러시아는 불참했고, 북한문제의 국제형사재판소 회부에 2개의 국가가 직접적으로 유보적 입장을 밝혔으며, 2개의 국가는 추가 논의를 제안하면서 우회적으로 유보입장을 밝힌 바 있다. 따라서 북한에 대한 인권개선 압박을 둘러싸고 이견은 여전히 존재한다고 판단된다. 특히 2015년부터 한국을 비롯해 안보리 이사국 일부가 물러나게 되며, 새롭게 구성된 안보리 이사국 중 2014년 12월 18일 총회 결의에서 찬성표를 던진 국가는 9개국인데 이 중 차드는 의제상정 표결에서 기권을 던진바 있다.<sup>32)</sup> 2015년의 안보리 비상임 이사국 구성을 살펴볼 때, 북한인권 결의안에 찬성한 국가는 6개, 반대한 국가 1개, 기권한 국가는 3개로 나타난다.<sup>33)</sup> 따라서 안보리가 인권개선을 위해 북한정권에 대한 강제적인 조치를 취할 결정에 찬성할 수 있는 국가의 숫자는 전체적으로 줄었다고 판단된다. 이같이 2015년부터 안보리 이사국의 구성이 바뀌면서 북한문제를 논의할 때 안보리 내 정치적 기후(climate)가 다소 달라질 것으로 예상된다.

셋째, 국내적 안정을 유지하고 있는 상태에서 주권국가의 국내문제에 간섭하는 조치에 대해 국제사회는 상당히 유보적이다. 북한인권 조사위원회는 북한 내 일어나는 인권 침해 사례들이 형사처벌이 가능한 범죄에 해당하는지 여부를 조사하는 기능을 수행할 뿐 사법기능과 경찰기능을 수행하는 조직이 아니다. 국내 또는 국제 사법기관이 수사에 착수할만한 합리적 근거를 제공하는 제한적 역할

31) 한국, 미국, 호주 등 유엔 안보리 이사국들은 이사국 멤버 구성이 바뀌기 전인 2014년 12월 5일에 북한인권 문제를 공식의제로 채택할 것을 요구하는 서한을 안보리 의장에게 제출했다.

32) 투표 결과는 아르헨티나(Y=찬성), 오스트리아(Y), 차드(Y), 칠레(Y), 요르단(Y), 리투아니아(Y), 룩셈베르크(Y), 나이지리아(A=기권), 대한민국(Y), 르완다(Y)로 나타났다.

33) 투표 결과는 앙골라(A), 차드(Y), 칠레(Y), 요르단(Y), 리투아니아(Y), 말레이시아(A), 뉴질랜드(Y), 나이지리아(A), 스페인(Y), 베네수엘라(N=반대)로 나타났다.

만 수행하기 때문에 국제사법기제를 활용하는 것은 한단계 더 나아간 조치이며, 이는 안보리의 결정사항이다. 북한의 동의를 없는 상태에서 안보리를 통해 국제형사재판소의 관할권을 인정하는 것은 다수의 국가들로서는 국제법상 강행규범인 국내문제 불간섭의 원칙을 위배하는 일이라고 주장할 수 있을만한 일이다. 강행규범이란 일탈이 허용되지 않는 국제규범을 의미하는데, 인권보호를 위한 정의실현 문제와 불간섭·비개입의 평화·질서유지 문제가 충돌할 경우 국제사회는 후자에 초점을 두어 국내적 해결방식을 우선시하는 경향을 여전히 보이고 있다(이진규, 2010, pp. 513-537).

이러한 맥락에서, 북한인권 문제에 대한 간섭이 국제질서와 평화를 우선으로 하는 유엔헌장의 정신을 위배하는 것으로 해석될 수 있다. 유엔헌장 제2조 7항은 유엔이 회원국의 국내문제에 간섭하지 않을 원칙(noninterference)을 명시하고 있고, 통상 안보리가 국내문제에 간섭을 할 경우에는 유엔헌장 제39조에 따라 평화에 대한 위협, 평화의 파괴, 침략의 존재를 판단하여 강제조치를 모색해왔다. 국제사회에서는 인권·인도주의 명분으로 주권국가에 강제조치를 결정하는 데에 충분한 공감대가 형성되지 않은 상태이다. 물론 내정불간섭 원칙이 불변의 원칙은 아니나, 북한의 인권상태가 평화와 안전에 위협이 된다고 판단할 명분이 충분히 제공되지 않는 한 강제조치 실행의 정당성 문제를 둔 논란은 쉽게 해결되기 어려울 것으로 예상된다. 물론 인권담론은 북한 내 불안정 사태가 발생하는 상황에서는 국제사회의 개입에 유리한 명분을 제공할 수 있다. 이를 바꿔 말하자면, 극심한 불안정 사태가 발생하여 인도주의 문제가 부각되지 않는 한 북한에 대해 보호책임을 적용하여 인도주의 차원에서 강제조치를 취하는 데에 대해 다수의 국가들이 소극적인 입장을 취할 가능성이 높다는 것이다.

시리아의 경우, 안보리에서 시리아 인도주의 문제는 2011년 4월 유엔 정무담당 사무차장 린파스코(Lynn Pascoe)에 의해서 다루어졌고(S/PV.6524), 8월에 안보리 이사국 간 동 사안에 대한 공식적 논의가 진행되었다(S/PV.6598). 그러나 2011년 10월 4일에 표결에 부쳐졌던 결의안은 러시아와 중국의 반대와 브라질, 인도, 레바논, 남아프리카 공화국의 기권으로 통과되지 못했다(S/PV.6627). 그

이후로도 안보리에 회부된 결의안 중 아사드 정권을 제재하는 내용을 포함한 결의는 무산되었고, 2012년 2월 4일에 표결에 부쳐진 결의안(S/2012/77)은 13개의 국가가 찬성했으나, 중국과 러시아의 반대로 채택되지 못했다. 당시 안보리에서 시리아 정부의 “보호책임” 이행 실패 문제가 논의되었으나, 인권보호가 정부에 대한 압력이 아니라 객관적인 해결책(objective solution)에 의해 이행되어야 하며, 시리아의 주권·독립·영토보전이 존중되어야 한다는 점이 강조되었다(S/PV.6711). 2014년 5월 22일에도 시리아 문제를 국제형사재판소에 회부하는 결의안(S/2014/348)이 제출되었으나, 13개 국가의 찬성과 중국과 러시아의 반대로 채택되지 못했다(S/PV.7180). 매우 유보적인 입장(serious reservations)임을 강조한 중국은 국내 법절차를 우선적으로 존중해야 한다는 입장을 견지하면서 국제형사재판소 회부가 정치적 해결에 도움이 되지 않는다고 판단하였다.

내전 상태가 아닌 북한의 인권문제를 국제형사재판소에 회부하는 것은 시리아의 경우보다 더 어려울 것으로 예상된다. 관행상 국제형사재판소 회부는 국제사회가 내전에 군사적으로 개입하기 위한 사전작업(pretext)으로, 최근의 사례로는 리비아에 대한 안보리결의 제1970호(S/RES/1970)에 포함되었고 3주 후 “필요한 모든 수단”을 승인한 안보리결의 제1973호(S/RES/1973)가 채택됨에 따라 리비아에 대한 NATO의 공습이 감행되었다. 이러한 경험을 바탕으로 러시아와 중국 등은 안보리결의를 통과시키는 데 매우 신중한 태도를 보이고 있다. 실제로 4월 14일에 채택된 안보리결의 제2042호는 시리아 정부군과 반군 간의 휴전상태를 점검하기 위한 비무장 감시단의 파견에 한정된 내용을 담고 있고, 안보리결의 제2139호는 시리아 내 국제인권법을 위반하는 모든 행위를 중단하고 구호품의 반입을 허용할 것을 촉구하는 내용을 담는 데 그쳤다. 비록 시리아 내 분쟁 당사자들이 결의 내용을 준수하지 않을 경우 추가조치를 검토하겠다는 내용이 포함되어 있으나, 강제조치를 담은 결의는 통과되기 쉽지 않을 것으로 예상된다. 2015년 1월 말을 기준으로 안보리에서 통과된 인도주의 결의는 분쟁지역에 긴급 구호물품의 공급을 보장할 수 있도록 시리아 정부가 접근을 허용할 것을 요구하는 수준(S/RES/2139, S/RES/2165)에서 진전을 보지 못하고 있다. 이와 같이 국가

주권을 침해하는 조치가 유엔 안보리의 결의문 형식으로 통과되기 어렵다는 점에서, 북한인권문제에 대한 논의는 유엔 산하 인권기구의 브리핑이나, 의장성명(presidential statement), 또는 유엔사무총장 및 인권고등판무관(UNHCHR)의 보고 등의 수준에서 다루어질 공산이 크다.

마지막으로, 국제사법시스템은 원칙적으로 보완적(complementary)인 기능을 수행한다는 점에서 북한 자체의 인권개선 노력이 우선적으로 모색될 가능성이 높다. 국제법은 원칙적으로 국내법 체계를 보완하는 역할을 수행하며, 국제형사재판소도 이러한 정신에 입각하여 설립되었다(이운제, 2010). 즉, 범죄의 책임을 규명하고 처벌할 국내절차가 완전하지 않을 경우에 한해 국제사회가 개입할 수 있으며, 원칙적으로 중대한 국제인권 침해범죄는 인권 관련 국내법규를 통해 처리하는 것이 바람직하다. 북한정권에 인권침해범죄를 처벌할 능력이 없거나 의사가 없음을 밝힘으로써 국제형사재판소는 “보충성의 원칙”에 따라 관할권을 행사하게 되는데(김영석, 2008), 이때에도 당사국의 동의, 유엔 안전보장이사회의 결의, ICC 소추관(Prosecutor)에 의한 기소라는 제소장치(Trigger Mechanism)를 통해 국제형사재판소가 관할권을 행사하게 된다(Rome Statute, Art. 13).<sup>34)</sup> 북한은 로마규정의 당사국이 아니기 때문에 ‘당사국 동의’를 충족시키지 못하며, 소추관에 의한 기소에 북한정권이 동의를 표할 것으로 기대하기 어렵다(Rome Statute Art. 12).<sup>35)</sup>

북한인권 상황이 악화되어 안보리에서 국제형사재판소에 동 문제를 회부하기로 결정한 이후에도 북한 정권의 고위급 책임자의 조사와 기소 및 체포는 자동적으로 연결되기 어렵다. 국제형사재판소는 로마규정 제28조에 따라 “지휘관 및 기타 상급자의 책임”에서 군지휘관 또는 사실상 군지휘관으로서 행동하는 자가 자신의 실효적 지휘와 통제하에 있는 조직의 범죄에 대한 형사책임을 지게 되므

34) 로마규정은 1998년 7월 17일에 로마에서 채택되고 2002년 7월 1일에 발효된 국제형사재판소에 관한 규정이다. 국제형사재판소는 집단살해죄(제6조), 반인도 범죄(제7조), 전쟁범죄(제8조), 침략범죄에 대해 관할권을 행사할 수 있으며, 개인의 형사책임을 직접적으로 다룰 수 있다.

35) ICC 소추관이 독자적 수사(Proprio Motu)를 개시할 경우 국제형사재판소가 관할권을 행사하기 위해서는 범죄 혐의자의 국제국이나 범죄가 발생한 영토국가가 로마규정 당사국이거나 국제형사재판소의 관할권을 인정한 국가이어야 한다.

로 북한의 고위급의 책임성을 물을 수 있다(Rome Statute Art. 28). 북한이 국제형사재판소 회부를 권고하는 결의안의 유엔총회 통과에 민감하게 반응한 것도 로마규정이 개인에 대해 국제형사법(international criminal law)을 적용한다는 원칙을 포함하고 있어 국제형사재판소가 북한 내 의사결정체계의 상위에 있는 ‘최고 존엄’을 법정에 세울 수 있는 장치로 이용될 수 있기 때문이었다. 그러나 국제형사재판소가 관할범죄에 대한 형사책임을 묻기 위해서는 지휘관 및 기타 상급자가 그러한 범죄를 범하고 있는 또는 범하려 한다는 사실을 알아야 하고, 관련 범행을 방지 또는 억제하기 위해 그 사항을 수사·기소하기 위해 합리적인 조치를 취하지 않았다는 점이 밝혀져야 한다. 지금까지 안보리가 국제형사재판소에 인권범죄 규명문제를 회부한 경우는 수단 다르푸르 사태와 리비아 내전 사태가 유일하며, 이는 모두 내전의 발발로 인해 명백한 대규모 인권침해가 발생한 경우이다. 당시 리비아 정부의 기능 마비와 의지 부족 규명이 가능했기 때문에 ‘보충성’에 입각한 개입이 정당화될 수 있었다고 보여진다.

현재 계류된 사건의 진행경과를 살펴보았을 때, 전·현직 대통령의 경우에는 국제형사재판소가 발부한 체포영장의 집행이 진행되는 데에도 여러 가지 어려움이 따르고 있음을 알 수 있다. 수단의 오마르 핫산 아흐마드 알바시르(Omar Hassan Ahmad al-Bashir) 대통령은 집단학살과 반인도 범죄 및 전쟁범죄 혐의에 대해 구속영장을 두 차례에 걸쳐 받은 바 있으나, 수단정부는 국제형사재판소와의 협력을 거부하고 있다. 알바시르 대통령은 수배 중에도 2011년 6월에 로마규정의 비당사국인 중국을 국빈으로 방문하는 등 국제형사재판소는 신병확보에 어려움을 겪고 있다. 당시 중국은 국제형사재판소 규정을 승인하지 않았다는 이유로 알바시르 대통령에 대한 체포 요구를 거부한 바 있다.<sup>36)</sup> 로마규정의 비당사국인 리비아에 대해서는 안보리 결의에 따라 카다피 전 대통령이 반인도 범죄로 체포영장을 발부받았으나 사망하였고, 아들인 사이프 이슬람과 정보부장인 압둘라 세누시는 리비아 국내재판으로 이관되었다. 로마규정 당사국인 코트디부아르의 그바그보 전직 대통령에 대한 공판은 3년째 지연되고 있고,<sup>37)</sup> 케냐의 케냐타

36) 편집부 (2011. 6. 30.). “수배자 수단 대통령 방중, 중공 이미지 추락.” 『시사중국』.

현직 대통령에 대한 공판은 혐의를 입증할 만한 증거수집에 케냐정부가 협조하지 않음에 따라 2014년 12월 5일 재판이 철회되었다.<sup>38)</sup>

〈표 3〉 국제형사재판소 주요 재판 사례<sup>39)</sup>

사례	경과	로마규정 비준
콩고 루방가 외	콩고정부의 협조에 따라 반군 세력에 대해 영장발부 Katanga(2014. 3.), Lubanga(2012. 7.)에 징역선고	당사국
중앙아 고펜 외	중앙아프리카 정부가 반군 회부, 벨기에 정부의 협조에 따라 체포(2008. 5.), 재판 진행 중	당사국
우간다 코니 외	우간다 정부가 회부, 반군 체포영장 발부(2005. 7.), Ongwen에 대한 재판 진행 중	당사국
수단 알바시르	현직대통령에 대한 영장발부(2009. 3. 2010. 7.) 공판 미실시	비당사국
케냐 케냐타	현직대통령에 대한 영장발부(2011. 3.) 증거불충분으로 재판 철회(2014. 12)	당사국
리비아 카다피 외	현직대통령에 대한 영장발부(2011. 6.) 국내재판으로 이관	비당사국
코트디부아르 그바그보 외	전직대통령에 대한 영장발부(2011. 11.) 증거불충분으로 판결 지연, 국내재판으로 이관	당사국

이러한 점이 시사하는 바는 국제적 법절차가 기본적으로 국내적 법절차를 보완하는 기능에 한정되며, 국가주권을 침해하지 않는 선에서 처리될 가능성이 크다는 것이다. 보다 강화된 총회 결의안이 통과된 것은 북한정권에 인권침해 의도가 있으며, 자체해결 능력이 부족하다고 공식적으로 인정한 것이다. 특히 인권침해 책임자를 북한정권이 기소·처벌하지 않는 것이 반인도 범죄에 상응할 수 있다고 지적하고 있어, 국내적 절차가 진행되지 않는 상황이 보호책임의 실패라는 논리를 전개할 수 있을 것이다. 국내 인권문제에 대한 외부개입은 국내절차가 마련되어 있고 진행되고 있을 경우 통상 자제되는 경향이 있는데, 동 결의에는 책임자 처벌 관련 법절차가 북한에 부재함을 강조했기 때문에 의미가 있다. 그러

37) 국제형사재판소는 그바그보 대통령에 대한 재판이 2015년 7월 7일 개시될 예정이라고 밝힌 바 있다.

38) VOA. (2014. 12. 6). “국제형사재판소, 케냐 대통령 재판 철회 결정.” *Voice of America*.

39) 재판사례와 관련해서는 국제형사재판소 웹사이트 “Situations and Cases”를 참고했다.

나 책임자 처벌을 위한 외부 개입 ‘가능성’을 열어놓은 것과 실제 추진 여부는 다르다는 점을 앞서 설명한 유엔 기능의 한계와 함께 고려할 필요가 있다.

#### IV. 결론 및 제언

유엔총회의 기능은 북한에 대한 실제적인 강제조치를 결정하는 것이 아니기 때문에, 총회의 북한인권 결의는 국제사회의 북한인권 사태에 대한 대응방안을 구체화함으로써 방향성을 제시하는 것에서 의미를 찾을 수 있다. 과거 결의문에 비해 2014년의 총회 결의문의 비난 수위는 높아졌으나, 유엔안보리가 북한인권 조사위원회의 권고사항과 북한인권문제의 국제형사재판소 회부 및 책임자에 대한 표적제재를 고려하는 내용은 권고적 표현을 쓰고 있고, 북한인권 조사위원회 권고사항의 이행을 위한 유엔회원국의 동참마저도 결정사항이 아닌 권고사항으로 표현하고 있다는 한계를 노정하고 있다. 유엔총회가 조사위원회의 보고서를 안보리에 제출하기로 결정한 것은 인권범죄의 구성요건이 충족되는지의 여부에 대한 조사위원회의 의견을 수용하는 단계에 불과하다. 조사위원회에는 사법기능이 없으므로 책임자 처벌 문제는 국제형사재판소의 관할에 속하며, 북한정권이 자발적으로 국제형사재판소 관할권을 인정하거나 안보리가 회부를 결정하기 전에는 북한 내 인권범죄의 책임성을 규명하기 위한 강제조치가 결정되기 힘들다. 다수 유엔회원국들의 보수적인 표결행태를 감안할 때, 내정에 해당하는 인권문제에 개입하기 위한 특별법정의 설립 또한 기대하기 어렵다. 이러한 점에서는 총회 결의는 강압 수단으로서의 효용이 높다고 판단하기 힘들다.

오히려 유엔총회 북한인권 결의문은 강압과 설득 간에 균형적 시각을 담으려 노력했다고도 할 수 있다. 2014년 북한인권 결의문은 북한 내 자의적 구금이나 폭력 및 처벌사태가 과거에 비해 감소하는 추세라고 언급했고, 북한이 국제사회와의 협력을 지속하도록 요구했다는 점에서 그러하다. 북한인권 조사위원회의 권고사항에도 안보리 회부와 국제형사재판소 기소와 같은 강제조치뿐 아니라

인권대화 강화, 시민 간 교류 모색 및 남북한 화해 의제 수립 등 포괄적 제언이 담겨 있다. 이같이 유엔총회는 북한을 외부적으로 압박함으로써 급진적 변화를 유도하는 방식과 내부적 변화를 통한 점진적 변화를 유도하는 방식 모두를 포괄하는 방법을 제안하고 있다. 향후 대북 결의 수위가 점증될 수 있도록 여론을 환기시키고 북한을 국제사회 인권담론으로 끌어들이는 계기를 마련했다는 점에 있어서 이번 총회 결의의 의미는 적지 않다. 북한은 1990년 아동권리협약, 2001년 여성차별철폐협약에 이어 2013년에는 장애인권리협약에 가입하는 등 국제인권체계에 편입되면서 일련의 국내 법규들을 제정해왔다(조정현 외, 2013, p. 11). 2014년에 북한이 보였던 행동에는 인권개선의 필요성을 전적으로 부정하거나 타 국가의 인권실태를 비난하는 역공 외에도 국제담론에 참여하는 특징이 나타났다. 북한은 아동권리협약 선택의정서에 서명하고, 자체 발간한 인권보고서에서 ‘인권의 국제적 보장과 관련한 입장과 노력’, ‘북한의 인권보장 전망’ 등을 강조하면서 외부의 비판에 대응했던 점에서 그러하다. 규범의 사회화가 전략적 협상, 논쟁을 통한 인식의 제고, 제도화와 관습화의 단계로 이루어진다고 할 때(Risse et al., 1999, p. 12),<sup>40)</sup> 북한은 논쟁을 통한 인식의 제고 단계에 있으며, 국제인권 규범을 수용하지는 않더라도 국제사회가 규범을 중요시하고 있음을 인지하고 규범준수 국가들과의 관계를 관리하고자 하는 적응(acculturation) 과정에 있다고 볼 수 있다. 북한이 보여준 최근의 행동을 감안할 때, 북한은 국제사회의 인권담론을 통한 상호작용에 노출되어 있다고 이해될 수 있기 때문이다.

현실적으로도 유엔헌장의 주권존중·비간섭 원칙을 준수하면서 덜 강압적이고 낮은 단계의 이행사항부터 실천하는 국제사회의 관행을 감안할 때, 북한인권 문제를 다루는 방식은 고위급 회담 및 인권협의체의 활용 등이 우선적으로 모색될 가능성이 크다. 따라서 본고에서 주장하는 것은 유엔총회 결의의 단기적 성과에 집중하기보다 북한인권 논의의 모멘텀을 살려 장기적인 관점을 갖고 북한의 인권개선 노력을 이끌어 내는 과정이 중요하다는 것이다. 유엔의 인권메커니즘이

40) Risse, Ropp, Sikkink는 세 단계를 각각 strategic bargaining, moral consciousness-raising through argumentative discourse, institutionalization & habitualization으로 구분했다.

대북압박의 수단으로서의 한계가 있다는 사실이 점진적 인식의 변화를 유도하는 기능의 부재를 의미하는 것은 아니다. 북한 내에는 국가 결정과정에 영향을 미칠 수 있는 규범촉진자(norm entrepreneurs)가 없기 때문에 인권규범의 내재화는 단기간에 일어나기 힘들지만, 인권메커니즘을 통한 국가 간의 상호작용에 영향을 받으면서 대외 이미지 개선을 위한 노력과 함께 인권기준에 대한 이해의 제고가 수반되지 않을 수 없으며, 이러한 과정은 Goodman(2012, 86)이 지적하듯 국가의 정책결정의 판도(geography)를 바꾸는 데 기여하기 때문이다. 북한의 반응적·협조적 태도를 추동해가면서, 국제노동기구 가입 및 고문방지협약 등 미가입 국제협약의 가입과 비준을 촉구하고 보편적 정례검토 등을 통한 유엔인권기구의 제안을 수용하도록 유도하는 장기적이면서 단계적 노력이 궁극적으로는 북한 내 인권개선 도모로 이어질 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 한국정부는 인권침해 책임자 제재나 국제형사재판소 회부와 같은 강압적 수단뿐 아니라 인권모니터링 메커니즘의 수용이나 인권개선을 위한 고위급 회담 및 다자회담 틀 내 북한인권 협의 등의 노력에도 관심을 기울일 필요가 있다.

국방 차원에서는 북한인권과 안보 이슈의 접점을 찾아 유엔 인권메커니즘에 참여·활용하는 방안을 구체화할 필요가 있다. 유엔결의는 단계적으로 수위가 점증되며 그 과정에서 참조 기준(reference point)이 되는 문건을 축적하는 것이 중요하므로, 북한 내 인권 침해 사실에 대한 정보수집·보존 및 북한의 인권 문제를 유엔 문건에 포함시키기 위한 정부 차원의 노력에 직·간접적으로 참여하는 것이 필요할 것으로 보여진다. 특히 북한 내 불안정 사태가 발생하게 될 경우 인권침해 취약지역을 파악하고 사태 양상별로 대응수준을 결정하는 문제, 안정화 작전 수행 시 인도주의 사태의 관리를 위한 민간협력 및 국제기구 활용 방안 등 정책적 고려사항을 도출하는 데에도 국제사회의 인권메커니즘과 인권담론에 대한 이해가 필요하다. 강대국조차 외교·군사적 결정에 있어 국제사회 여론에 대응하기 위한 논리를 모색해왔으며 국제법적인 논쟁은 앞으로 더욱 중요해질 것이므로, 국방·군사정책 수립에 있어 국제법·인권법 고려사항을 발굴하고 분석하는 연구가 계속 수행되어야 할 것이다.

논문 접수 : 2015년 2월 17일  
논문 수정 : 2015년 3월 28일  
게재 확정 : 2015년 4월 2일

## 참고문헌

1. 김영석. (2008). 『국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률 해설서』. 서울: 법무부.
2. 이윤제. (2010). “ICC 형사절차 실무 및 주요 수소, 재판 사례 분석.” 『정책연구보고서』. 서울: 대검찰청.
3. 이진규. (2010). “국제재판에서의 강행규범의 발전.” 『원광법학』, 제26집 제1호. 익산: 원광대학교. pp. 513-537.
4. 조정현 외. (2013). 『북한인권백서』. 서울: 통일연구원. p. 11.
5. George, Alexander. (2009). *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
6. Evans, Gareth et al. (2001). *The Responsibility to Protect*. Ottawa: ICISS. p. 16.
7. Commission of Inquiry. (2014. 2. 7). “Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People’s Republic of Korea at the Human Rights Council twenty-fifth session.” (A/HRC/25/63).
8. Koh, Harold Hongju (2005). “Internalization through Socialization.” *Duke Law Journal*, 54. pp. 975-982.
9. International Criminal Court. (1998). Rome Statute of the International Criminal Court. (2187 U.N.T.S.90).
10. ICISS. (2001). *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre.
11. Fish, Isaac Stone. (2014. 11. 4). “If you Want Rule of Law, Respect Ours.” *Foreign Policy*.
12. Gordon, Joy. (2011). “Smart Sanctions Revisited.” *Ethics and International Affairs*, vol. 25, no. 3. pp. 315-335.
13. Kritz, Neil. (1995). *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with*

- Former Regimes*. Washington D.C.: United States Institute for Peace Press.
14. Goodman, Ryan and Jinks, Derek. (2013). *Socializing States: Promoting Human Rights Through International Law*. Oxford: Oxford University Press. pp. 5-6.
  15. Goodman, Ryan and Pegram, Thomas. (2012). *Human Rights, State Compliance, and Social Change*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 86.
  16. Payne, Rodger A. (2001). "Persuasion, Frames and Norm Construction." *European Journal of International Relations*, vol. 7, no. 1. pp. 37-61.
  17. Risse, Thomas et al. (1999). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. New York: Cambridge University Press.
  18. Weiss, Thomas. (2014). *Humanitarian Intervention: War and Conflict in the Modern World*. Malden: Polity. p. 105.
  19. United Nations. (2009. 1. 12). "UN Secretary-General Report on Implementing the Responsibility to Protect." (A/63/677).
  20. UN General Assembly. (2005. 10. 24). "Outcome Document of the 2005 United Nations World Summit on 24 October 2005." (A/RES/60/1). para. 138-140.
  21. UN General Assembly. (2013. 12. 18). "Resolution on the Situation of human Rights in the Syrian Arab Republic." (A/RES/68/182). para. 12.
  22. UN General Assembly. (2014. 11. 14). "Draft Resolution adopted at the Third Committee on 14 November 2014." (A/C.3/69/L.28/Rev.1). para. 1, 11(a).
  23. UN General Assembly. (2014. 12. 18). "Resolution on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea." (A/RES/69/188).
  24. UN General Assembly. (2014. 12. 18). "Resolution on the Situation of human Rights in the syrian Arab Republic." (A/RES/69/189).
  25. UN General Assembly. (2014. 12. 18). "Resolution on the Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran." (A/RES/69/190).
  26. UN General Assembly. (2014. 12. 29). "Resolution on the Situation of Human Rights in Myanmar." (A/RES/69/248).
  27. UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change. (2004). *A More Secure World: Our shared responsibility*. New York: United Nations Department of Public Information.
  28. UN Human Rights Council, (2014). "Outcome of the universal periodic review:

- Democratic People's Republic of Korea." (A/HRC/DEC/27/108).
29. UN Security Council. (2011. 2. 26). "Resolution 1970 adopted by the Security Council at its 6491st meeting." (S/RES/1970).
  30. UN Security Council. (2011. 3. 17). "Resolution 1973 adopted by the Security Council at its 6498th meeting." (S/RES/1973).
  31. UN Security Council. (2011. 4. 27). "Record at the 6524th meeting." (S/PV.6524).
  32. UN Security Council. (2011. 8. 3). "Record at the 6598th meeting." (S/PV.6598).
  33. UN Security Council. (2011. 10. 4). "Record at the 6627th meeting." (S/PV.6627).
  34. UN Security Council. (2012. 2. 4). "Record at the 6711st meeting." (S/PV.6711).
  35. UN Security Council. (2012. 2. 4). "Draft Resolution." (S/2012/77).
  36. UN Security Council. (2014. 2. 22). "Resolution 2139 adopted by the Security Council at its 7116th meeting." (S/RES/2139).
  37. UN Security Council. (2014. 4. 14). "Letter from the Permanent Representatives of Australia, France and the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council." (S/2014/276).
  38. UN Security Council. (2014. 5. 22). "Record at the 7180th meeting." (S/PV.7180).
  39. UN Security Council. (2014. 7. 14). "Resolution 2165 adopted by the Security Council at its 7216th meeting." (S/RES/2165).

КСІ