

향후 10년 북한 인권문제의 전개 시나리오 기법을 중심으로*

이무철(연합뉴스)

본 연구는 남한 정부가 앞으로 북한 인권문제와 관련해 10년 동안 직면할 수 있는 다양한 상황을 점검하는 한편, 이를 기초로 현재 대북 인권정책의 보완점을 찾아내는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구는 시나리오 기법을 활용했다. 기존 연구가 주로 북한인권 개선방안이나 북한 인권 개선을 위한 로드맵 작성 등 정책적 측면에서 진행되었던 것과 달리 본 연구는 다양한 시나리오를 그려본다는 점에서 기존 연구와 차별성을 갖는다. 여기서는 동북아 변수와 북한 내부 변수 가운데 하나씩 선택하여 이를 조합하여 네 가지 시나리오를 작성해 제시해 보았다. 그리고 이를 토대로 한국정부의 정책적 과제에 대해 간단히 논의했다.

주제어: 북한 인권문제, 시나리오 기법, 북한변화, 국제인권규범, 대북정책

1. 서론

1990년대 이후 북한 인권 상황이 국내외에 알려지면서 북한 인권

* 이 논문은 2008년 정부재원(교육과학기술부)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2008-005-J01501).

실태에 대한 관심이 높아졌고, 유엔의 『북한인권결의안』 채택, 미국의 『북한인권법』 제정, 국제인권단체들의 대북 인권개선 촉구 등 국제사회의 북한 인권 개선을 위한 다양한 활동이 전개되어 왔다. 그럼에도 불구하고 북한 당국의 인권정책은 큰 변화 없이 유지되고 있으며 인권 상황도 크게 개선되지 않고 있는 것으로 알려져 있다.

사실 북한 인권문제 해결의 주체가 북한 당국과 주민이라는 것에는 이론의 여지가 없다. 그러나 ‘우리식 인권’론에 입각한 북한 당국의 인권에 대한 시각과 정책은 국제사회의 그것과 큰 차이를 보이고 있다.¹⁾ 또한 북한 내에 시민사회가 형성되어 있지 않으며 북한 주민의 인권에 대한 인식 수준도 매우 낮은 것으로 알려져 있다. 북한 당국은 국제사회의 인권 개선 요구에 일부 유연한 조치를 취하고 있지만, 국제사회의 요구를 전면적으로 수용할 경우 정권 및 체제안보에 치명적일 것이라는 인식하에 기본적으로 거부와 부인의 전략을 견지해왔다. 따라서 북한 인권문제 해결의 주체가 북한 당국과 주민이라 하더라도 현재의 조건에서 북한 스스로의 변화를 기대하기는 어려운 상황이다. 결국 북한 당국의 인권에 대한 태도와 북한 주민의 인권의식 수준을 고려한다면 외부 개입을 통한 개선을 추진할 필요가 있다.

그러나 국제사회의 인권 개입 사례에서 알 수 있듯이 외부세력이 개별 국가의 인권을 변화시키는 데는 일정 정도 한계가 있다. 실제로 외부 개입에 의한 성공 사례로 남아프리카공화국 정도가 거론되고 있으나 일부에서는 내·외부의 역할이 적절하게 결합되었기 때문에 성공할 수 있었다는 평가를 하기도 한다.²⁾ 동유럽 사회주의의 경우에도

1) 북한의 인권에 대한 시각과 정책에 대해서는 이무철, “‘북한 인권문제’와 북한의 인권관: 인권에 대한 북한의 시각과 정책에 대한 비판적 평가,” 북한대학원대학교, 『현대북한연구』, 14권 1호(2011), 144~187쪽 참조.

헬싱키 프로세스 등 외부의 개입이 영향을 미쳤지만 실제로 동유럽 사회주의 내부에서의 움직임이 인권을 개선하는 과정에서 더 중요한 요소였던 것으로 평가받는다.³⁾ 그렇다면 현재 상황에서 북한 인권개선을 위한 외부의 개입은 북한 당국의 인식과 정책의 변화를 유도하고, 내부에서 아래로부터의 인권 개선을 위한 자체적 조건과 능력이 형성될 수 있도록 지원하는 역할일 수밖에 없을 것이다.

그런데 이러한 외부의 개입 양태는 북한 체제 및 정권을 보는 시각에 따라 달라질 수 있다. 일부에서 제기하고 있는 것처럼 북한 인권문제의 원인을 북한 체제 및 정권에서 찾고, 현재의 체제에서 변화를 기대하기 어렵다는 인식하에 정권 교체 나아가 체제 전환을 추진하는 수단으로 인권개선 활동을 활용할 수 있다. 이런 경우 현재 북한 정권의 강한 반발을 불러올 것이고 의도하지 않게 북한주민들의 인권 상황은 더욱 열악해질 수 있다. 물론 북한의 정권 교체 및 체제 전환에 성공하여 북한 인권문제 해결에 기여할 수도 있다. 그렇지만 미국의 이라크 침공과 후세인 정권 교체 이후에도 이라크 사회가 안정화되지 않는 사례와 같은 경우도 배제할 수 없다.

이와 반대로 현재의 북한 체제 및 정권을 인정하고 이들과의 대화와 협력을 통해 개입의 수준과 범위를 확대함으로써 현 정권의 인권

2) 윤영관 외, 『북한인권 개선, 어떻게 할 것인가』(파주: 한울, 2010), 228쪽.

3) 헬싱키 프로세스의 인권문제에 대한 영향력에 대해서는 박경서 외, 『헬싱키 프로세스와 동북아 안보협력』(파주: 한국학술정보, 2012); 이금순·김수암, 『개혁·개방 과정에서 인권의제: 이론과 실제』(서울: 통일연구원, 2006); 김수암, “헬싱키 최종의정서의 의의와 특징: 인권의제를 중심으로,” 『평화연구』, 제17권 1호(2009년 봄); 서보혁, “북한인권 관련 헬싱키 구도의 적용 가능성 연구,” 『국제조사문제연구』, 제10권 1호(2007년 상반기); 허만호, “‘나선형 5단계론’으로 본 북한의 인권정책: 헬싱키 프로세스의 적용,” 『국방연구』, 제51권 1호(2008) 등을 참조.

정책을 변화시키는 방식이 있을 수 있다. 이러한 방식을 통해 의도한 대로 북한 당국의 인권정책 변화를 가져온다면 점진적 인권개선이 추진될 수 있다. 다른 한편으로 북한 당국에 역이용을 당해 현 정권 및 체제의 강화만 가져올 뿐 실질적인 인권개선이 이뤄지지 않을 수도 있다.

북한 권력 내부의 변화로 인해 인권정책이 변화될 가능성도 상정해 볼 수 있다. 물론 북한에서 김정은의 실각 혹은 암살 등으로 현재와 다른 정권이 등장한다 하더라도 지금의 인권정책을 고수해 나갈 수 있다. 이 밖에 현재 북한 체제 및 정권이 유지되는 가운데 외부의 개입이 현재의 수준에서 이뤄짐에 따라 현상유지 혹은 악화되는 경우 등도 생각해 볼 수 있다. 여기에 남북관계와 통일이라는 변수를 고려한다면 상황은 더욱 복잡해질 수밖에 없다.

어쨌든 위에서 열거한 여러 가지 가능성을 포함한 다양한 가능성들이 우리 앞에 열려져 있다. 다시 말해 미래는 고정되어 있지 않으며 다양한 시나리오가 펼쳐져 있다고 할 수 있다. 이는 북한을 둘러싸고 있는 대내외의 다양한 변수들의 상호작용을 통해 현재의 상황이 전개되어 나가기 때문이다. 따라서 이러한 미래의 불확실성과 다양성에 대비하여 정책을 최적화하는 것이 요구되고 있는 시점이다. 다시 말해 현재와 같은 근시안적 시각에 입각한 임기응변식 대응에서 탈피해 미래의 불확실성에 적극적으로 대비해 나갈 필요가 있다.

이런 입장에서 본 연구는 남한 정부가 앞으로 북한 인권문제와 관련해 10년 동안 직면할 수 있는 다양한 상황을 점검하는 한편, 이를 기초로 현재 대북 인권정책의 보완점을 찾아내는 것을 목적으로 한다. 그리고 이를 위해 시나리오 기법을 활용하고자 한다.⁴⁾ 기존 연구가 주로 북한인권 개선방안이나 북한 인권개선을 위한 로드맵 작성⁵⁾ 등

정책적 측면에 진행되었던 것과 달리 본 연구는 다양한 시나리오를 그려본다는 점에서 기존 연구와 차별성을 갖는다고 하겠다.⁶⁾

시나리오 기법은 미래에 일어날 개연성이 높고 인간과 사회에 그 영향력이 클 ‘가능성’들을 추려내어 제시하는 방법이다.⁷⁾ 시나리오 작성은 로드맵처럼 원하는 방향으로 나아가기 위한 계획이 아니라 불확실한 미래에 일어날 수 있는 일을 그려보고 이해하는 작업이다. 따라서 시나리오는 미래에 대한 예측과 이를 토대로 우리가 원하는 방향으로 나아가기 위한 로드맵 작성과 구별된다. 예측은 뚜렷한 추세가

-
- 4) 본 연구는 한국연구재단 중점연구소 지원과제 “동북아질서와 북한의 체제 전환”의 12개 연구주제 중 하나다. 이 과제에 참여한 12명의 연구자들이 수차례에 걸친 ‘브레인스토밍’ 작업을 통해 연구주제의 전체적인 분석틀을 만들었지만, 이 분석틀에 근거해 인권문제와 관련한 시나리오 작성은 본 연구자가 직접 수행했다. 모든 연구 참여자들이 지속적인 논의를 통해 공동으로 시나리오를 작성해야 하나 연구자들이 담당한 12개 연구주제를 모두 논의하기에는 시간상·능력상의 한계가 있어 각 연구 담당자에게 개별 주제의 시나리오 작성이 맡겨졌다. 사실 연구자 단독으로 시나리오 기법을 활용해 시나리오를 작성한다는 것은 쉽지 않다. 그렇기 때문에 다수 연구자들이 공동 작업을 통해 시나리오 작성을 하게 된다. 따라서 본 연구는 북한인권 개선 방안 논의에 있어 시나리오 기법 도입의 필요성을 보여주는 시론적 성격의 작업이라는 데 의의를 두고자 한다.
 - 5) 최근에 진행된 연구로 이수훈 외, 『북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축』(국가인권위원회 연구용역보고서, 2010)을 들 수 있다.
 - 6) 시나리오 기법을 활용해 향후 5년의 남북관계, 한반도 통일, 북한체제의 미래 등을 연구한 것은 있으나 북한인권 문제와 관련해서는 본 연구가 처음 시도한다. 박형중 외, 『향후 5년 남북관계: 주요 환경과 전개 시나리오』(서울: 통일연구원, 2008); 황지욱, “시나리오 기법에 기초한 한반도통일의 예측과 남북한 접경지대의 균형적 및 환경친화적 개발구상,” 『국토계획』, 111호(2000.12); Scott Snyder, “Kim Jong-il’s Successor Dilemmas,” *The Washington Quarterly*(Jan. 2010). 한편 중국이나 러시아 체제의 미래를 시나리오 기법을 활용하여 분석한 연구로는 Richard Weits, “Meeting the China Challenge: Some Insights from Scenario-Based Planning,” *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 24, No. 3(September 2001); Andrei Melville and Ivan Timofeev, “Russia 2020: Alternative Scenarios and Public Preferences,” *Russian Social Science Review*, Vol. 51, No. 2(March/April 2010) 등을 참조.
 - 7) 최항섭 외, 『미래시나리오 방법론 연구』(과천: 정보통신정책연구원, 2005), 39쪽.

존재하며 불확실성이 개입할 개연성이 낮은 사항에 대해 행해질 수 있다.

시나리오란 우리의 조직, 이슈, 국가 또는 세계와 관련한 미래의 환경이 어떻게 전개될 것인가에 대한 이야기(stories)로, “다양한 불확실성 요소 때문에 미래가 복잡적이고 불확정적일 때 실현될 가능성이 있는 미래에 대한 도발적이고 그럴듯한 묘사이다”. 시나리오는 우리가 헤쳐 나가야 할 환경이 여러 복합적 요소들의 작용 때문에 현저히 달라질 수 있다는 것을 인정하는 기초 위에서 그 다양한 미래를 탐험하게 해주는 방법으로써 그에 함축되어 있는 기회와 위험을 평가하게 해준다.⁸⁾

이러한 시나리오 기법의 큰 장점은 복수의 미래에 대비하게 함으로써 미래에 일어날 수 있는 위험을 줄이는 데 기여할 수 있다는 것이다. 그러나 발생가능성과 중요성에 입각한 임의의 시나리오 선정 여지가 있어 미래에 중요할 수도 있는 시나리오를 배제할 가능성이 있다는 단점이 지적되기도 한다.⁹⁾

시나리오 작성은 우선 알고자 하는 핵심 이슈(core issue)와 시기를 명확하게 하는 작업에서부터 출발한다.¹⁰⁾ 관심 주제와 그 주제의 미

8) 박형중 외, 『향후 5년 남북관계: 주요 환경과 전개 시나리오』, 6쪽.

9) 최항섭 외, 『미래시나리오 방법론 연구』, 48~49쪽; 김현곤 외, 『국가 미래예측 메타 분석』(서울: 한국정보사회진흥원, 2008), 56쪽; 김갑식, “동북아 협력과 북한의 체제전환,” 경남대학교 극동문제연구소, 『북한의 체제전환을 위한 동북아 협력』(한국연구재단 중점연구소 지원사업 2단계 3차년도 학술회의 자료집, 2011.7.20)에서 재인용.

10) 학자 및 연구기관에 따라 여러 가지 명칭으로 연구되고 있으나 그 과정과 내용을 보면 대체로 유사하다. 즉, 핵심 이슈 선정, 추동력 선정, 시나리오 작성, 시나리오를 토대로 한 행동기획 등이다. 시나리오 기법과 관련해서는 최항섭 외, 『미래시나리오 방법론 연구』; 마츠 린드그렌·한스 반드홀드, 『시나리오 플래닝』(서울: 필맥, 2005); 피터 슈워츠, 『미래를 읽는 기술』(서울: 비즈니스북

래의 시점이 모호하면 관심 주제에 대한 추동력(driving force)을 찾아내는 작업이 쉽지 않기 때문이다. 일단 질문이 선정되면 이와 관련한 다양한 추동력을 찾아내고, 이를 분류하고 분석하여 그 개수를 줄여나가야 한다. 다양한 추동력 가운데 선정된 시기 동안 대체로 변하지 않는 요인들이 있을 수 있으며 불확실한 요인들도 존재할 것이다. 이렇게 분류한 이후, 불확실 요인 가운데 ‘핵심적 불확실성’을 찾아내어야 한다. 여기서는 핵심적 불확실성을 두 개로 압축하여 2×2의 네 가지 경우의 수를 바탕으로 한 네 가지 시나리오를 작성한다. 그리고 이를 토대로 한국정부의 정책적 과제에 대해 간단히 논의해 보고자 한다.

2. 향후 10년 북한 인권문제 전개의 주요 환경과 변수

본 연구의 핵심 이슈와 시기는 “향후 10년 새로운 동북아 및 한반도 질서가 형성되어 나가는 과정에서 북한 인권문제는 어떻게 전개되어 나갈 것인가”이다. 향후 10년은 동북아질서뿐만 아니라 북한체제를 비롯한 한반도 정세에 있어 과거 그 어느 때보다도 그 전망이 불투명해 보이는 시기다.¹¹⁾ 특히 지난해 12월 김정일 국방위원장 사망으로 북한체제의 미래는 얼핏 보기에 더 불확실해 보이는 상황이다. 이런 상황에서 북한 인권문제는 북한체제의 미래와 연결되어 전개되어 나갈 것으로 보인다.

스, 2007) 등을 참조

11) 동북아 질서 재편과 북한체제의 변화에 대해서는 이수훈 엮음, 『동북아 질서 재편과 북한의 정치경제적 변화』(파주: 한울, 2010) 참조.

따라서 이에 대한 다양한 시나리오를 그려보기 위해서는 우선 북한 인권문제에 영향을 주는 다양한 요소들 간의 상호작용을 추적하면서 불확실 요소들을 식별해내고 이들 가운데 ‘핵심적 불확실성’을 찾아 내는 작업이 이뤄져야 한다.

그런데 향후 10년 동안 북한 인권문제에 영향을 주는 주요 환경과 변수를 살펴보기에 앞서 우선 짚고 넘어가야 할 것은 일반적으로 현실에서는 인권문제 해결에 있어 인권에 대한 보편적 관점을 기반으로 문제에 접근하기보다는 당사자 및 관련국들의 이해관계에 따른 정치적 접근이 주로 이루어진다는 점이다. 따라서 인권문제가 주로 정치적 문제에 종속되어 있다는 점을 감안해 북한 인권문제 전개의 주요 환경과 변수를 살펴볼 필요가 있다.

여기서는 크게 동북아 변수, 북한 내부 변수, 남북관계 및 남한 내부 변수 등 세 가지 차원으로 나눠 살펴본다.¹²⁾

1) 북한 인권문제 전개의 주요 환경

(1) 향후 10년 동북아 정세

① 향후 10년 동북아 정세의 주요 방향

대부분의 국제정치 전문가들은 향후 10년 동안 동북아 지역은 많은 요인들에 의해 영향을 받으면서 매우 역동적인 모습을 보일 것으로

12) 북한 인권문제 전개에 있어 UN 및 EU의 역할 등 국제적 변수도 중요하다. 그러나 본 연구가 “동북아질서와 북한의 체제 전환”이라는 중점연구소 지원과제의 개별 연구주제 가운데 하나라는 점에서 동북아변수와 북한 내부 변수를 중점적으로 다루고 국제적 변수는 일단 논외로 한다.

예상하고 있다. 특히 동북아 지역은 향후 세계질서 형성과정에서 핵심 변수라 할 수 있는 미·중관계가 압축적으로 표현되는 지역이라는 점에서 그 역동성의 방향이 주목받고 있다.

대체로 세계질서의 주요 방향에 대해서는 ‘현상 유지 우세 속에서 미국 리더십하에 중국의 영향력 확대’가 예상되고 있다.¹³⁾ 이러한 경향 아래 동북아에서는 ‘미국과 중국의 협력 속의 경쟁’이 본격화될 것으로 전망된다. 지역 내 양국의 군사안보적 이익과 지역패권을 둘러싼 상이한 이해관계로 협력의 유지 아래 잠재적 갈등 양상이 점차 표면화 될 수 있다는 것이다. 물론 이러한 갈등이 확대되는 것을 양국이 현재 원치 않기 때문에 최대한 대화와 협력을 통해 현상유지 정책을 추진해 나가겠지만 지역패권을 둘러싼 경쟁은 더 한층 치열해질 것이라는 예상이다. 동북아 정세는 협력 속 경쟁의 미·중관계를 한 축으로 하여 역내 국가들 간의 기존의 크고 작은 의심과 갈등, 그리고 이미 발생하고 있는 여러 역내 변화 추세가 큰 변동 없이 지속될 것으로 예상해 볼 수 있다.

그런데 군사안보적 측면과 달리 사회경제적 측면에서 역내 국가들 간의 교류와 협력의 강화가 예상되며 이 과정에서 지역 인권문제에 대한 관심이 높아질 것으로 보인다. 이에 따라 지역 내 다양한 인권 관련 NGO 단체들의 활동과 연대가 강화되고 이들의 인권 주창활동이 역내 국가들에, 특히 중국과 북한에게 하나의 압력으로 작용해 나갈 것으로 예상된다.¹⁴⁾ 그러나 중국과 미국의 인권정책이 상이하다는

13) 최종건, “패권국 지위변화와 동북아 질서 재편,” 이수훈 엮음, 『동북아 질서 재편과 북한의 정치경제적 변화』(파주: 한울, 2010), 9~45쪽.

14) 동북아 시민사회 네트워크의 현황에 대해서는 구갑우, “동북아 시민사회 네트워크의 북한문제 관여,” 『동북아 질서 재편과 북한의 정치경제적 변화』(파주: 한울, 2010), 132~163쪽 참조.

점에서 그리고 양국의 정치경제적 이해관계에 따라 인권 논의가 이루어진다는 점에서 불확실 요소의 엄청난 충격 이전에는 현재 지역의 인권 수준을 유지해 나갈 것으로 예상해 볼 수 있다.

② 향후 10년 동북아 정세의 불변 요인

동북아 정세에 있어 다양한 요인들이 영향을 주고 있지만 이 가운데 향후 10년 동안 큰 변화 없이 지속될 추세 혹은 요인을 역내 각 국가별로 예상해보면 다음과 같다.¹⁵⁾

우선 미국은 아시아 지역에서의 패권적 지위를 유지해 나가기 위한 전략을 고수해 나갈 것이다. 이를 위해 미국은 기존 미·일 및 한·미동맹 강화를 통한 역내 리더십 유지, 중국과의 협력을 통한 한반도 및 북핵문제 관리 정책 등을 지속해 나갈 것이다. 이에 반해 중국은 ‘책임 있는 당사자 역할’의 증대를 통한 동북아에서의 세력 강화를 추진해 나갈 것으로 보인다. 따라서 이로 인한 역내 국가들과의 마찰 가능성은 더욱 증대해 나갈 것으로 예상된다.

일본은 중국의 역할 부상에 따라 자신의 역내 영향력의 상대적 약화를 우려해 미·일동맹의 유지 속에서 인도, 호주 등과의 관계강화를 통해 중국 영향력 견제 및 정치적·군사적 역할 증대 노력을 더욱 강화할 것이다. 이 과정에서 영토문제로 인한 주변국과의 마찰 가능성도 증대할 것이다. 러시아는 자원·에너지 협력을 지렛대로 한 역할 확대를 추구하면서 미국의 일방주의 외교에 대한 견제를 위해 중국, 인도 등과의 협력 관계를 더욱 강화해 나갈 것으로 보인다.

북한은 경제난이 지속되는 가운데 김정은 체제의 공고화에 주력해

15) 각 국가별 불변 요인은 박형중 외, 『향후 5년 남북관계: 주요 환경과 전개 시나리오』, 13~15쪽 내용에 현재의 상황을 보완해 재구성했다.

나갈 것이다. 이를 위해 북핵문제를 중심으로 한 체제보장 노력을 강화하면서 이를 기반으로 대외관계의 다원화를 추구해 나갈 것이다. 한국은 한·미동맹을 기반으로 남북관계 개선과 함께 중국과의 관계를 다시 회복해 나가면서 주변국과의 통일외교를 강화해 나갈 것으로 보인다.

③ 향후 10년 동북아 정세의 변동 요인

앞으로 10년 동안 동북아 정세에 영향을 주는 다양한 요인들 중에서 몇 가지 중요한 불확실한 요인이 존재하며 그 요인의 방향에 따라 동북아 정세 및 북한 인권문제 전개의 진로가 크게 바뀔 수 있을 것이다. 이 가운데 몇 가지를 추려보면 다음과 같다.

첫째, 미국을 비롯한 주변국들의 권력재편 방향이다. 이 지역 국가들의 권력재편은 지난해 12월 김정일 국방위원장의 갑작스러운 사망으로 이미 북한에서부터 시작되었다고 할 수 있다. 현재 김정은 체제의 향방은 동북아 정세 변동에 있어 주요한 요인임에는 틀림이 없다. 러시아에서도 3월 대선을 통해 푸틴이 다시 권력 전면에 등장해 과거 영광(강대국 러시아)의 재현에 박차를 가할 것으로 보인다. 미국의 경우, 향후 10년 동안 2번의 대선이 예정되어 있다. 먼저 2012년 오바마의 재선 여부, 그리고 2016년 대선의 결과는 향후 미국의 동북아 전략에 많은 영향을 줄 것이다. 또 중국에서는 권력전면에 등장한 제5세대의 정책 선택이 큰 주목을 받을 수밖에 없다. 그리고 일본에서 향후 민주당 정권이 지속될 것인가도 주목할 필요가 있다. 마찬가지로 한국에서도 2012년, 2017년 대선이 예정되어 있다. 이처럼 각 지역 내의 국가들의 권력구조 변화는 향후 동북아 정세를 좌우하게 될 것이다.

둘째, 북한 핵문제 해결 여부를 들 수 있다. 북한 핵문제가 성공적인

방향으로 진행될 경우 동북아 전반 정세가 크게 바뀔 것으로 예상할 수 있다. 즉 북한의 미국 및 일본과의 관계개선, 북한 경제의 발전, 한반도 평화체제 및 동북아 평화안보체제의 수립 등의 진전이 예상되고 이것이 동북아 세력재편에도 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 그렇지 못한 경우에는 여러 상황이 진전하지 못하고 북한은 여전히 동북아 불안요인으로 상존하면서 다양한 위협과 기회를 제공해 나갈 것이다.

셋째, 민족주의, 민주화, 인권 문제 등으로 인한 중국사회의 갈등 폭발 여부다. 현재 중국의 지속적인 고속성장으로 은폐되어 있지만, 중국의 고속성장으로 인한 여러 사회경제적 문제가 확대되고 있으며 소수민족 문제, 인민들의 민주주의와 인권 개선 요구 등이 강화되고 있는 실정이다. 따라서 중국사회의 갈등 폭발과 이에 대한 중국정부의 관리(혹은 통제) 및 개선의 성공 여부는 동북아 정세의 방향에 큰 영향을 줄 수밖에 없을 것이다.

(2) 향후 10년 북한 내부 정세

① 향후 10년 북한 내부 정세의 주요 방향

북한은 지난해 12월 김정일 위원장의 사망에도 불구하고 후계자 김정을 중심으로 ‘강성국가’ 건설이라는 목표를 향해 나아가고 있다. 북한은 김정일의 유훈 관철을 주장하면서 김정은 체제 강화에 주력해 나갈 것이다. 김정일 위원장이 사망했다 하더라도 지금까지 북한의 대내 상황에 영향을 줬던 요인들의 경향성은 과거와 크게 다르지 않게 작용하거나 또는 변동이 있더라도 현재와 같은 방식의 안정을 크게 저해하지 않을 것이다. 과거에 그러했던 것처럼 북한의 안정 상태는 정치권력에 의해 수많은 잠재적 불안 요소가 억압되어 있기 때문

에 유지 가능한 것이다. 그렇지만 김정은 제1위원장의 리더십 문제, 국가와 사회의 갈등확산 문제 등은 시간이 지남에 따라 북한권력이 처리하기 힘든 문제라는 점에 주목할 필요가 있다.

한편에서는 주변국들의 북한에 대한 이해관계의 상충과 한반도의 현상유지 선호 등으로 인해 북한이 현재의 상황을 유지할 수 있는 기회와 공간을 지속적으로 확보해 나가는 측면도 존재한다고 할 수 있다.

② 향후 10년 북한 내부 정세의 불변 요인

향후 10년 북한 내부 정세에서 큰 변화 없이 지속될 추세 및 요인으로서는 다음과 같은 것들을 제시할 수 있을 것이다.

경제난의 지속 속에 자연재해의 빈발, 북한 당국의 국방공업 우선의 농업, 경공업 생산 증대 노력, 집단 및 지역적 차별에 의한 체제유지 정책의 유지, 자생적 시장화의 확산, 중국의 경제적 영향력 증대, 내부 양극화 심화, 외부사조 유입 증가, 점진적 세대교체, 국가 통제력 약화와 국가-사회 간의 점증하는 긴장 등이다.

북한이 개혁·개방 정책과 같은 획기적인 정책을 추진하지 않는다면 이러한 경향들은 지속되어 나갈 것으로 보인다.

③ 향후 10년 북한 내부 정세의 변동 요인

우선 김정은 체제의 공고화 여부다. 현재 북한은 외형상 김정은 제1위원장을 중심으로 김정일의 유훈 관철을 주장하면서 체제안정에 주력해 나가고 있다. 그러나 김정은 권력 자체가 완전히 공고화되었다고 말할 수는 없다. 그의 경력, 카리스마, 지도력, 정책 비전 등이 아직 검증되지 않은 상황에서 그를 둘러싼 북한 지배집단의 협력 혹은 갈

등 양상에 따른 권력구조의 변화 가능성을 배제할 수 없는 상황이다. 이와 관련해金正은의 암살 혹은 실각, 그리고 쿠데타 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

그런데 현재의 국내의 조건을 본다면 북한에서 김정은의 실각이나 암살, 쿠데타와 같은 급변상황이 발생하지 않는 한, 현재의 ‘수령제’를 유지하는 가운데 지배엘리트연합의 변동¹⁶⁾에 따라 권력구조의 안정화 여부가 좌우될 것으로 보인다. 따라서 현재의 선군 지배엘리트연합의 변화에 따라 정책 선택이 달라질 수 있다. 물론 현재의 지배엘리트연합을 유지하는 가운데 정책의 변화도 가능하다. 어쨌든 지배엘리트연합의 변화에 따른 정책 선택이 인권정책에도 미칠 것이다. 다시 말해 인권정책(인권과 안보의 연계¹⁷⁾)의 지속 여부가 결정될 것이다. 이 모든 것은 북한 내부 요인과 함께 이에 큰 영향력을 발휘하는 대외적 요소에 의해 좌우될 것이다. 특히 북핵문제의 해결과정과 미국과의 관계가 중요할 것이다. 미국과의 관계는 미·중관계에 의해 혹은 미·중관계에 영향을 주면서 북한 정권의 정책 선택의 폭을 결정할 것이다.

또한 경제난이 지속되는 가운데 시장의 확산, 이로 인한 국가-사회 간의 긴장관계가 확대되고 이 과정에서 시민사회의 초보적 형태의 모습이 갖추어져 나갈 가능성, 이로 인한 정책의 변화 여부도 주목해야 할 부문이다. 현재의 조건에서 시민사회의 모습을 갖출 가능성은 낮아 보이나 여러 가지 대내외적 조건이 결합되어 정권 및 체제에

16) 북한의 지배엘리트연합에 대해서는 김갑식, “동북아 협력과 북한의 체제전환,” 참조.

17) 여기서 말하는 인권과 안보의 연계는 최근 주목받고 있는 ‘국가안보’의 대안으로 제시되는 ‘인간안보’를 의미하는 것이 아니라 인권문제를 체제 및 국가의 주권문제로 간주하여 주권 및 안보에 인권을 종속시키는 북한의 인권정책을 지칭한다.

저항하는 시민사회 세력이 조직될 가능성을 열어 둘 필요가 있을 것이다.

(3) 향후 10년 남북관계 및 남한 내부 정세

① 향후 10년 남북관계 및 남한 내부 정세의 주요 방향

향후 동북아 정세 및 북한 변화에 있어 남한 내부 정세 및 남북관계 또한 매우 중요한 요소라고 할 수 있다. 우선 남한 내부 정세와 관련해 현재 이명박 정부 이후 어떤 정부가 집권하더라도 대북정책의 변화가 불가피해 보이며, 이를 통해 남북관계 또한 새로운 계기를 마련할 수 있을 것이다. 현재 경색된 남북관계 국면을 봤을 때, 2012년 대선에서 대북정책이 매우 중요한 이슈가 될 것임에 분명하다. 어쨌든 어떤 정권이 집권하든지 그 정권의 중요 과제 가운데 하나는 바로 남북관계 복원이 될 수밖에 없을 것이다. 물론 대북정책과 관련한 남한 사회 내부의 갈등 양상은 존재하겠지만, 남북관계에 따라 그리고 한반도 상황에 대한 남한 사회 내의 ‘최소합의’가 이루어진다면 남남갈등 양상은 지금보다는 상당히 약화될 수도 있을 것이다.

남한 사회 내에서 새누리당 혹은 민주당의 집권 여부에 따라 약간의 차이를 보이겠지만, 현재 이명박 정부하에서의 남북관계보다는 진전될 것으로 예상할 수 있다. 그러나 이러한 남북관계는 미·중관계를 비롯한 주변국과의 상호작용에 의해 영향을 받으면서 진전과 후퇴라는 현재까지의 모습에서 벗어나지 못할 것으로 예상된다.

② 향후 10년 남북관계 및 남한 내부 정세의 불변 요인

향후 10년 동안 남북관계 및 남한 내부 정세에서 큰 변화 없이 지속

될 추세 또는 요인으로는 다음과 같은 것들을 예상해 볼 수 있다.

우선 남한 내부 정세와 관련해 남남갈등 양상이 지속되겠지만 그 강도가 점차 약화될 것으로 보인다. 지난 10년간 햇볕정책과 현재의 강경정책에 대한 학습 효과로 대북정책과 관련해 어느 정도의 합의가 마련될 여지가 있다 하겠다. 물론 남남갈등 양상이 증폭될 가능성도 배제할 수는 없을 것이다. 이와 함께 남북관계 및 경제협력과 관련한 국내 이해당사자들의 역할이 증대하면서 이들의 이해관계를 정치권이 무시할 수 없는 상황이 증대해 나갈 것으로 보인다.

이러한 남한 내부 정세와 앞서 살펴본 북한 내부 정세의 변동에 따라 남북관계는 영향을 받는 동시에 대외적 요인에 영향을 주고받으면서 전개되어 나갈 것이다. 그 경향은 과거나 현재와 같은 진전과 퇴보의 양상을 반복하면서 교류와 협력에 있어 양적 증대를 가져올 것으로 보인다. 그러나 남북관계가 동북아 정세 및 한반도 정세를 주도해 나가기보다 대외적 변수에 의해 좌우될 가능성이 높아 보인다.

③ 향후 10년 남북관계 및 남한 내부 정세의 변동 요인

가장 중요한 것은 한국과 북한 당국의 남북관계 개선에 대한 정책 의지다. 특히 한국의 경우 사회로부터 정책변경의 압력이 높을 때 남북관계는 영향을 받을 수밖에 없다.

둘째, 북핵 협상과 이와 연동된 북·미관계의 진전여부이다. 물론 이 요인은 남북한 당국이 남북관계의 재개 및 확대 결정의 결단을 내리게 하는 배경변수로 작용할 것이다. 셋째, 앞서 남북한 당국의 정책의지와 관련해서 남한 당국의 경우, 정치사회적 제 세력들 간의 관계변화에 따라 영향을 받는 점에도 주목할 필요가 있다.

2) 주요 변수

지금까지 살펴본 동북아 변수, 북한 내부 변수, 남북관계 및 남한 내부 변수, 각 변수 내의 불변 요소와 변동 요소 간의 상호작용에 의해 북한 인권문제는 전개되어 나갈 것이다. 위에서 언급한 여러 불변 요소가 일정한 배경 상황을 구성한다면 이 속에서 변동 요소들이 발생시키는 새로운 전환적 국면과 사건은 전체 과정의 진행 방향과 동태성을 여러 갈래로 바꾸어 놓을 것이다. 이 밖에도 다양한 변동 요소들이 존재한다.

그러나 본 연구는 다양한 변동 요소들 가운데 앞서 제시한 요인들이 북한 인권문제 전개과정에 가장 큰 영향력을 발휘할 것으로 판단했다. 예를 들어 미국을 비롯한 주변국들의 권력재편 방향에 따라 대북정책이 달라질 수 있다는 점에서 대북 인권정책도 영향을 받을 수밖에 없다. 대북 인권정책이 자국의 인권정책의 일부로 수립되어 추진되고 있는 것이 아니라 대북정책의 일부로 추진되고 있다는 점에서 대북 인권정책의 변화를 쉽게 예상해 볼 수 있다.

또 민족주의, 민주화, 인권문제를 둘러싼 중국사회의 갈등 폭발 여부도 북한 인권문제 전개 과정에 심대한 영향을 미칠 수밖에 없다. 중국 내 아래로부터의 변화 요구가 중국정부에 의해 통제 및 억압이 이루어지고 이것이 국제사회에 알려지게 되면 심각한 세계적 이슈가 될 것이다. 이 과정에서 중국이 강경정책을 유지하는 가운데 기존의 인권정책을 고수한다면, 미국과의 대립은 불가피해질 것이며 이 과정에서 북한 당국도 기존 정책을 유지하면서 중국과의 협력을 강화해 나갈 가능성이 높다. 반면에 중국정부가 아래로부터의 요구를 수용하여 정책적 변화를 보인다면, 미국과의 협력이 강화되는 가운데 특히

미·중 간의 인권대화가 진전되어 나갈 것이다. 이러한 변화는 분명히 북한 당국의 인권정책에 상당한 압력으로 작용할 것이다.

한편 북한내부 정세와 관련해 김정은 정권의 공고화 여부는 대내외 정책의 변경 여부와 연결될 것이다. 이러한 권력구조의 변화는 인권정책에도 영향을 줄 수밖에 없을 것이다. 다시 말해 현재의 인권정책 고수 혹은 변경 여부가 결정될 수 있다.

어쨌든 시나리오 기법의 다음 절차는 이와 같은 여러 변동 요인 가운데 가장 핵심적인 두 가지 변수를 찾아내는 것이다. 여기서는 동북아정세의 변동변수 가운데 하나인 민족주의, 민주화, 인권문제 등을 둘러싼 중국사회의 갈등이 폭발한다는 전제 아래 시나리오를 구성하고자 한다.¹⁸⁾

현재 중국의 급속한 성장으로 인해 향후 중국의 미래가 국제사회의 핵심적 관심 사안이 되고 있다. 이와 관련해 미국과 함께 ‘G2’로 성장했다는 의견에 입각한 ‘중국위협론’이 대두되고 있기도 하고, 다른 한편으로 중국의 지속 성장이 구조적으로 불가능하다는 위기론에 입각해 중국의 향후 정치경제적 위기 가능성을 논의하기도 한다.¹⁹⁾

본 연구는 향후 10년 내 어느 시점에서 중국사회의 갈등이 폭발하는 상황을 예상하고 이를 둘러싼 미·중관계의 변화(특히 인권대화의 진전) 여부를 동북아 변수로 상정한다. 그리고 다른 하나는 북한 내부

18) 탈냉전 이후 미국 본토의 테러 가능성이 제기됐지만 9·11테러와 같은 상황은 그 누구도 예상하지 못했다. 그런데 이 예상치 못한 사건은 국제정치에 엄청난 파장을 가져왔다. 중국사회의 갈등 폭발도 동북아 지역에서 이와 같은 파장을 불러올 큰 사건이라 할 수 있다는 점에서 본 연구는 이 상황을 전제로 시나리오를 구성한다.

19) 백창재 외, 『2012 차이나 리포트』(서울: 인간사랑, 2008), 13~33쪽. 2008년에 발간된 이 책의 저자들은 2010~2015년 사이 중국의 위기 가능성을 논의하고 있다.

것으로 예상했기 때문이다. 앞서 서술한 바와 같이 중국 내 아래로부터의 변화 요구에 대한 중국정부의 대처 방식과 그 결과에 따라 미·중관계의 변화도 예상되며, 이를 통해 역내 인권문제에 대한 관심이 증대하고 동시에 역내 국가들의 대북 인권정책의 변화를 야기할 가능성이 높다고 할 수 있다. 따라서 북한이 받는 압박은 이전보다 더욱 강해질 수밖에 없을 것이다. 북한내부 정세의 변동 요인 가운데 인권정책의 변화 여부를 선택한 것은 중국사회의 변화에 따른 미·중관계의 변화라는 구조적 제약 아래 북한의 지배엘리트연합의 선택에 주목하기 위해서다.

한편 향후 10년 동안 북한 인권문제의 전개 시나리오를 구상하는데 있어 남북관계 및 남한 내부 변수도 핵심 변수임에는 틀림없지만 일단 논외로 한다. 이것은 중국의 정책 변화로 인한 미·중관계 변화, 북한 당국의 정책 변화라는 두 가지 변수를 중심으로 4개의 시나리오를 작성하여 검토한 이후에 한국의 대북 인권정책이 어떠한 방식으로 설정되는 것이 한국의 이익과 활동의 공간을 극대화할 수 있는가를 검토하는 것이 더 합리적이라는 판단에 의해서다.

두 개의 변수를 조합하면 네 개의 시나리오를 얻을 수 있고 각 시나리오마다 식별을 위해 명칭을 부여해 보면 <그림 1>과 같다.

3. 향후 10년 북한 인권문제의 전개 시나리오²⁰⁾

1) 시나리오 I : 국제인권규범의 부분적 수용과 제도화(세상 속으로)

북한 인권문제는 북한이 처한 주·객관적 조건 아래 북한 지배엘리트연합의 정책 선택에 따라 전개되어 나갈 것이다. 이와 관련해 앞서 선정한 두 가지 핵심적 불확실성 가운데 구조적 제약이라고 할 수 있는 중국사회의 갈등 폭발과 이로 인한 미·중 간 인권대화의 진전이 이루어지고, 이러한 조건에서 북한 당국이 기존의 인권과 안보 연계의 인권정책을 어느 정도 완화하는 경우가 시나리오 I이다.

중국의 제5세대 지도부가 중국사회의 갈등에 대한 관리와 조정 노력, 즉 경제성장 방식 전환과 산업구조 조정, 그리고 고용창출을 동반한 성장 등 전반적인 경제구조 조정과 새로운 사회안전망 구축 노력이 성과를 낸다면 위기를 극복해 나갈 것이다. 그러나 이러한 노력이 성과를 거두지 못할 경우 ‘안정중시론’과 ‘민주주의 확대’를 둘러싼 잠복된 갈등의 표면화와 함께 사회경제적 불만에 대한 시민들의 감정이 폭발할 가능성을 배제할 수 없다.

이러한 갈등 폭발이 발생할 경우 중국 지도부의 대응 양태에 따라 향후 전개 과정이 복잡해질 수밖에 없을 것이다. 과거의 ‘천안문 사태’와 같은 무력진압이 이루어진다면 국제사회로부터 상당한 비판을 받을 것이 분명하며 중국의 인권과 민주주의가 핵심 이슈로 자리 잡을 것이다. 특히 미국의 압박은 정치경제적으로 상당할 것으로 예상할 수 있다.

20) 시나리오 작성은 매우 구체적이어야 하나 학술논문 분량으로 이를 충족시킬 수 없다는 점에서 여기서는 시나리오의 대략적인 흐름만을 제시한다.

그런데 무력진압에도 불구하고 시민사회의 수요가 지속된다면 결국 시민사회의 요구를 부분적으로 수용할 수밖에 없을 것이며 이와 관련한 정책의 변화가 이루어질 것이다. 그 결과는 중국의 인권정책에 영향을 줄 수밖에 없으며 미국과의 전략대화에서도 인권대화의 비중이 커질 가능성이 높다 하겠다. 이 과정에서 중국의 인권문제를 비롯한 지역의 인권문제에 대한 심도 있는 논의가 진행될 것이다.

중국사회의 갈등 폭발과 이로 인해 진행되는 미·중 간 인권대화가 진전되는 시기 북한 지배엘리트의 인권정책의 선택의 배경 가운데 하나로 북핵 협상의 상황을 고려할 필요가 있다. 물론 북핵 협상의 진전 여부와 상관없이 북한의 정책 결정이 이루어질 수 있지만 인권정책에 있어 북핵 협상의 진전은 정책 선택의 중요한 기준이 될 수 있기 때문이다. 여기서는 북핵 협상이 어느 정도 진전된 것으로 상정한다.

북한의 입장에서 중국과의 긴밀한 협력 속에서 남북관계의 진전, 그리고 미국과의 관계개선이 이루어지고 핵을 포기하는 대가로 이에 상응하는 경제적 지원을 받으면서 경제제건을 위한 일정 정도의 여유를 갖게 된다. 이에 따라 그 나름대로 정책 선택의 폭을 넓혀나가려는 의지를 갖는다. 이러한 상황에서 중국사회의 내부변동으로 인해 미국을 비롯한 국제사회의 압박을 예상하고 이를 사전에 차단함과 동시에 북한의 변화 의지에 대한 지속적인 신뢰를 주기 위한 정책 변화의 신호를 보낼 것을 결정한다. 그 가운데 하나로 인권문제와 관련해 국제사회의 요구 중 수용 가능한 내용들을 점진적으로 채택한다.

예를 들어 현재 북한이 가입한 4대 국제인권조약의 성실한 의무를 약속하고 이와 연관하여 국내 인권 관련 법안들을 개정한다. 그리고 제한적이거나 국제사회의 인권 모니터링을 수용하고 인권대화를 진행해 나가고자 한다. 양자 혹은 다자간 인권대화와 관련해서는 유사한

인권관을 가지고 있는 중국과의 긴밀한 협력 속에서 진행한다. 북한은 이를 바탕으로 우선 사회권 개선과 관련해 적극적으로 인권대화에 응하고 이를 통해 붕괴된 사회안전망의 복구를 추진해 나가고자 한다. 물론 국제사회와의 인권대화가 급진전을 이루지는 않겠지만 점진적으로 국제인권규범을 수용해 나간다. 그리고 자유권과 관련해서는 국제사회에 변화의 신호를 보내기 위해 상징적 조치를 부분적으로 시행한다. 예를 들어 구금시설에서의 고문이나 구타 방지 노력이나 정치범 수용소의 일부 폐지와 정치범의 석방 조치를 취한다. 이는 북핵문제 해결과정에서 일정 정도의 체제보장을 받고 이를 기반으로 기존의 ‘인권은 곧 국권’이라는 인권과 안보를 연계한 인권정책의 부분적 변화를 감내할 수 있다는 판단에 의해 진행되는 것이다.

그런데 그 결과는 북한 사회내부의 변화를 추동할 것으로 보이며 이에 따라 북한 정권에 새로운 위기를 가져다 줄 것이다. 다시 말해 과거 자생적 시장화로 인해 형성되고 있던 시장을 중심으로 한 비공식적 사회와 공식적 사회의 경계가 모호해지고, 이로 인해 과거 소극적으로 사회경제적 불만과 저항을 보여줬던 주민들 내에서 정치적 반대 세력 혹은 조직이 형성될 가능성이 높아진다. 이들이 외부세력(국제인권단체 혹은 남한의 시민사회단체)과의 연결로 조직화가 이루어진다면 이들에 대한 관리와 통제가 또 하나의 과제로 등장할 수밖에 없을 것이다. 이로 인해 북한 정권은 또다시 시험대에 오르게 될 것이다. 북핵문제의 해결 과정 속에서 어느 정도 체제 보장과 함께 경제재건을 위한 조건을 마련한 상황에서 과거와 같은 억압과 통제 정책을 고수할 것인가? 아니면 정치적 변화를 점진적으로 추진해 나가면서 체제 전환의 문턱을 넘을 것인가 하는 선택의 기로에 직면하게 될 것이다.

2) 시나리오 II: 전술적 양보와 협력(세상 맛보기)

시나리오 II는 중국사회의 갈등 폭발에 대해 중국정부가 과거 천안문 사태처럼 강경책을 사용함으로써 인권과 민주주의를 둘러싸고 미국과 대립한다. 그럼에도 불구하고 북한 당국이 기존의 인권과 안보 연계의 인권정책을 어느 정도 완화하는 경우이다.

과거 ‘천안문 사태’와 같은 무력진압이 이뤄지고 중국은 국제사회로부터 상당한 비판에 직면한다. 그럼에도 현 정치체제의 유지를 위해 기존의 상대주의적 인권관에 기초해 미국과의 대립을 불사하면서 중국 내 시민사회의 억압을 강화해 나간다. 이는 세계경제에서 중국이 차지하는 비중 때문에 세계경제를 고려한 미국을 비롯한 국제사회가 중국에 대한 제재를 쉽게 할 수 없다는 것을 염두에 두고 억압과 통제에 기초한 내부 안정에 주력해 나가기 때문이다. 이와 함께 엄청난 재정적 부담에도 불구하고 사회안전망 구축에 노력을 하면서 일반 시민들의 불만을 잠재우기 위해 최대한 노력을 다해 나간다.

한편 북한은 북핵문제 해결을 위한 미·중 간의 협력 속에서 남북관계의 진전, 그리고 북·미 간 신뢰 회복이 서서히 이뤄지고 있는 상황이 미·중 간의 갈등으로 인해 영향을 받을 것을 염려한다. 이에 북한은 미국과 국제사회에 신뢰를 주기 위해서 자발적으로 대내외 정책에서 상징적 조치를 취하는데 특히 인권 분야에서 변화된 모습을 보인다.

북한은 북핵문제 해결을 위한 협상을 유지하기 위해 미국과 국제사회의 인권대화 요구를 부분적으로 수용한다. 이 과정에서 인권과 안보의 연계를 부분적으로 이완하여 안보대화화 and 인권대화를 분리해 병행 추진해 나가고자 한다. 다시 말해 체제보장과 경제재건을 위한 자원

마련을 위해 인권분야에서의 ‘전술적 양보와 협력’을 추진해 나간다. 자유권 분야와 관련해서는 체제 및 안보 불안으로 기존의 입장을 유지하면서 상징적인 인권과 관련한 법의 개정, 보편적 인권정례검토나 가입한 4개 국제인권조약의 이행과 관련해서 체제에 위협이 되지 않는 것으로 판단되는 범위 내에서 양보와 협력을 추진한다. 사회권 개선과 관련해서는 붕괴된 사회안전망 복구의 필요성을 강조하면서 지원의 확대를 요구해 나간다.

북핵 협상의 지속적 유지를 위해 형식적으로 인권과 안보를 연계한 인권정책의 변화를 나타내는 상징적 조치를 국제사회에 보여주지만, 내부적으로는 중국사회에서 불고 있는 인권과 민주주의 확대 주장이 북한으로 확산되는 것을 염려하여 이러한 상징적 조치와 달리 사회통제를 강화해 나간다.

북한의 이러한 정책이 성과를 거둔다 하더라도 그 결과로 미국과 국제사회의 인권대화가 새로운 단계로 진입하게 되면 북한 정부는 또다시 정책적 선택의 기로에 설 수밖에 없을 것이다. 다시 말해 미국을 비롯한 국제사회의 형식적 인권정책 변화의 내실화 요구에 직면할 수밖에 없기 때문이다.

3) 시나리오 III: ‘우리식 인권’의 고수(세상과 등지기)

시나리오 III은 중국사회의 갈등 폭발에 대해 중국정부가 과거 천안문 사태와 유사한 강경정책을 추진함으로써 미국과 대립하는 조건에서 북한 당국이 내부단속을 강화함과 동시에 기존의 인권정책을 고수하는 경우다.

시나리오 II에서처럼 중국정부는 시위 확산을 막기 위해 과거 ‘천안

문 사태'와 같은 무력진압을 하게 되고 이에 중국은 국제사회로부터 상당한 비판에 직면한다. 그럼에도 불구하고 기존 정치체제의 유지를 위해 기존의 상대주의적 인권관에 기초해 미국과의 대립을 불사하면서 중국 내 시민사회의 억압을 강화해 나간다.

한편 북한은 북핵문제 해결을 위한 미·중 간의 협력 속에서 남북관계의 진전, 그리고 북·미 간 신뢰 회복이 서서히 이루어지고 있지만, '중국발 위기'가 자국에 영향을 미치는 것을 미리 차단하기 위해 기존의 정책을 고수하면서 더욱더 강력한 단속과 통제를 강화한다. 이와 함께 북·미 협상 과정에서 미국이 인권 의제를 거론하는 것에 대해 강력히 반발하고 '우리식 인권'을 강조하면서 기존의 정책을 더욱 강화한다. 이러한 북한의 인권정책은 북핵 협상 과정에서도 영향을 미치게 되고 이에 따라 6자회담 프로세스는 지연 혹은 정체 국면에 접어들게 된다. 이에 따라 북한은 기존의 선군정치를 더욱 강조하면서 대화와 협력보다는 대결적 자세를 취해 나간다.

이러한 분위기는 북한 내부에도 영향을 미치게 된다. 북핵문제 해결의 지연으로 인해 잠시 회복기미를 보이던 경제는 또다시 흔들리게 되고, 이에 따라 시장의 확산을 통해 시장에 의존한 삶을 살고 있던 주민들의 반발은 더욱 거세질 것으로 예상된다. 그런데 이러한 주민들의 반발을 통제하는 과정에서 북한 사회의 인권 실태는 더욱 악화된다. 생계형 범죄를 비롯한 사회경제적 범죄에 대한 단속과 처벌은 강화되고 탈북자 처리도 예전보다 더욱 강화되기 때문이다. 이에 따라 구금시설에서의 고문이나 가혹행위는 더욱 증가한다. 거기에 체제 보위를 우선적으로 고려하게 되어 정치범의 숫자도 늘어나게 된다.

북핵 협상의 과정에서 점차 개방의 문을 열기 시작하던 북한은 중국발 위기를 막기 위해 또다시 문을 걸어 잠그게 되고 국제사회와의

대화와 협력도 영향을 받게 됨에 따라 국제사회의 경제적 지원도 대폭 줄어든다. 이는 결국 북한의 사회권 약화와 연결될 수밖에 없다.

결국 ‘우리식 인권’을 고수하는 인권정책으로 인해 북한의 인권 상황은 현재보다 더욱 악화될 것이고 이에 따라 국제사회의 압력도 가중되어 나갈 것이다. 사실 내부 사정으로 인해 중국의 경우도 북한과의 협력이 제한받을 수밖에 없다는 점에서 체제보장을 위한 정책이 의도하지 않게 체제위기를 초래하는 결과를 낳을 가능성이 높은 시나리오라 할 수 있다.

4) 시나리오 IV: 전술적 양보와 대립(세상과 시소타기)

시나리오 IV는 중국사회의 갈등 폭발의 초기에는 중국이 강경하게 대응하다가 결국 시민사회의 요구를 부분적으로 수용해 인권보호와 민주주의의 확대 정책을 추진한다. 이 과정에서 미국과의 전략대화에서 인권대화가 비중 있게 다뤄지면서 중국의 인권문제를 비롯한 지역의 인권문제에 대한 논의를 진행한다. 그럼에도 불구하고 북한 당국은 내부단속을 강화하면서 기존의 인권정책을 고수하는 경우이다.

북핵문제 해결에 있어 북한은 중국과의 긴밀한 협력 속에서 미국과의 관계개선이 서서히 이뤄지고 핵을 포기하는 대가로 단계적으로 이에 상응하는 경제적 지원을 받고 있는 상태에서 중국 내부 동요로 인한 정세의 변화는 북한 당국에 새로운 선택을 요구하게 된 것이다. 그러나 중국의 인권정책 변화를 북한의 입장에서는 그대로 정책에 반영할 수 없다는 판단 아래 중국과 달리 기존의 인권정책을 고수하면서 인권과 안보의 연계 정책을 지속해 나간다. 즉, 북핵 협상 국면의 진전을 위한 전술적 양보와 함께 때로는 과거와 같은 대립을 병행해

나간다. 이에 대해 중국은 인권문제와 관련해서 ‘내정 불간섭 원칙’을 고수하지만 미국과의 관계를 고려하여 직간접적으로 북한의 인권정책 변화를 유도해 나간다. 그리고 미국을 비롯한 국제사회의 북한 인권개선 압력은 더욱 강해진다.

이에 북한은 우선 기존의 ‘우리식 인권’에 입각한 인권정책을 고수하면서 국제사회에서 자신의 인권문제를 거론하는 것에 대해 강력히 반발해 나간다. 그런데 이러한 인권정책이 북핵 협상 과정에 영향을 미치게 되고 북핵문제 해결 과정이 지연될 경우 전술적 양보를 통해 이를 극복하고자 할 것이며 이것이 여의치 않을 경우에는 기존의 대립적 국면을 활용하고자 할 것이다.

북핵 협상의 과정에서 점차 개방의 문을 열기 시작하던 북한은 중국발 위기를 막기 위해 또다시 문을 걸어 잠그게 되지만 그렇다고 국제사회와의 대화와 협력을 포기하지는 않는다. 결국 북한의 ‘우리식 인권’을 고수하는 가운데 전술적 양보와 대립을 병행하면서 현재의 상황과 유사한 인권문제가 지속되어 나간다. 인권과 관련한 전술적 양보와 대립은 과거와 같은 중국과의 연대가 이완되어 있다는 점에서 미국과 중국 사이에서 소위 줄타기 외교를 통해 반복적으로 지속될 것이다.

4. 한국정부의 정책 선택 및 과제

1) 한국정부의 정책 선택

지금까지 중국사회의 갈등 폭발을 둘러싼 미·중 인권대화의 진전

여부와 이에 대한 북한 지배엘리트연합의 정책 선택을 조합해 네 가지 시나리오를 작성해 봤다. 물론 이러한 시나리오 이외에도 여러 가지 불변 요인과 변동 요인에 의해 영향을 받으면서 또 다른 시나리오가 펼쳐질 수 있다. 특히 남북관계 및 남한 내부 정세의 영향에 의해 시나리오의 전개 방향이 달라질 수 있다.

어쨌든 본 연구가 제시한 시나리오 I은 중국사회의 갈등 폭발을 계기로 미·중 인권대화가 진전된 상황에서 북한의 지배엘리트연합이 인권정책 변화를 선택하여 체제의 개혁개방이 진전되어 가는 만큼 북한인권도 어느 정도 개선된 경우이다. 여기서 북한의 지배엘리트연합의 정책 선택의 배경으로 북핵 협상의 진전과 이를 통한 북·미관계 및 남북관계 개선을 상정했다.

그런데 만약 중국사회의 갈등이 폭발하는 시점에서도 지금의 남북관계가 지속되고 대북정책의 전환도 이뤄지지 않은 상태에서 북핵 협상의 진전이 이뤄진다면, 한국은 북핵 협상은 물론이고 북한체제 변화를 추동해 나가는 동북아 질서 재편과정에서 소외될 가능성이 높다. 이런 상황은 통일 이후를 설계하는 우리의 입장에서 최악의 시나리오가 아닐 수 없다. 역으로 대북정책의 전환을 통해 다시 남북관계를 복원하고 과거보다 진전된 모습을 보이면서 남북한 사이의 신뢰를 강화한다면 북한 정권의 적극적인 정책 변화 속에서 상호 협력을 통해 한국정부의 관여 폭을 확대할 수 있을 것이다.

시나리오 II의 경우에도 북한이 전술적 양보와 협력을 선택하는 데 남북관계 및 남한 내부의 정세는 매우 중요한 역할을 수행하게 될 것이다. 그런데 앞서 시나리오 I의 경우와 같이 남북관계가 현재와 같은 조건이라면 남한 정부의 정책 선택의 폭은 협소해질 수밖에 없으며 북한 정부에게 끌려 다니면서 실질적인 북한사회의 인권 개선은

추구할 수 없게 될 것이다.

시나리오 Ⅲ의 경우에는 한국정부의 역할이 더 중요해질 수 있다. 북한이 기존의 정책을 고수하려는 상황에서 남북관계마저 좋지 않다면 남북관계뿐만 아니라 북한 인권실태는 더욱 열악해질 수 있다. 만약 화해와 협력의 남북관계가 유지되고 있는 상황이라면 가능한 북한 정권으로 하여금 세상 밖으로 나올 수 있도록 설득해 나갈 수 있는 기회와 공간을 창출할 수 있는 지렛대를 가질 수 있게 된다. 시나리오 Ⅳ의 경우에도 남북관계를 활용해 북한이 선택한 전술적 양보와 대립을 추진하는 데 있어 대립보다는 양보를 선택하도록 유도해 나가는 적극적인 역할을 할 수 있을 것이다.

현재의 대북정책 변화 없이 그리고 이러한 변화를 계기로 남북관계를 진전시켜 나가지 못할 경우 앞에서 상정한 네 가지 시나리오가 현실에서 실제로 벌어진다면 실제 행사할 수 있는 정책수단이 부재한 가운데 한국정부의 역할은 매우 협소해질 수밖에 없다.

물론 이러한 시나리오는 북한정권의 유지를 전제로 그린 것이다. 현재 이명박 정부가 상정하고 있는 북한 붕괴를 전제로 한 ‘압박’을 주로 하는 대북정책과는 다른 시나리오라 할 수 있다. 우리의 입장에서 북한 붕괴에 대비하는 정책 마련도 중요하다. 그런데 북한 붕괴의 대비는 기본적으로 북한의 지배엘리트 세력뿐만 아니라 일반 주민들에게 한국정부에 대한 신뢰를 제공하는 것에서부터 출발하는 것이라 할 수 있다. 북한의 지배엘리트 세력뿐만 아니라 일반 주민들이 한국 정부를 신뢰할 때 북한체제(혹은 정권)의 붕괴 시 한국정부의 개입은 이들에게 적극적인 지지와 협조를 받을 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 북한 정권을 인정하는 가운데 상호신뢰 회복을 기반으로 한 교류협력의 확대, 이를 통해 관여의 공간을 점차 확보해 나가는 방향으

로 정책을 구상해 나갈 필요가 있다.

바로 이러한 정책 기조 아래 대북 인권정책이 추진될 때 남북관계 개선뿐만 아니라 북한사회의 인권 개선에 기여해 나갈 수 있는 것이다. 현재 원칙과 주장만 난무하고 실효성이 거의 없는 인권정책은 실질적인 북한 인권개선에 기여하지 못할 뿐만 아니라 향후 10년 북한 인권문제 전개과정에서도, 현재 이명박 정부가 상정하고 있는 북한붕괴에도 실질적으로 대비하지 못하는 정책이라 할 수 있다.

2) 한국정부의 정책 과제

앞에서 살펴본 네 가지 시나리오를 고려한다면 한국의 대북인권정책은 북한주민의 인권 개선을 정책적 목표로 설정함과 동시에 한반도 분단이라는 특수성을 고려해 접근할 필요가 있다. 한반도 분단의 당사자로서 남북한 통합을 지향하는 전반적인 대북 및 통일정책과의 연관 속에서 대북인권정책이 수립되어야 한다는 것이다. 즉 남북관계 개선, 통일의 미래상 구현과 북한인권 개선을 통합된 관점에서 접근하는 시각의 정립이 필요하다.

이러한 통합관점에서 접근할 때 북한인권 개선은 북한사회의 변화 과정과 유리될 수 없다. 따라서 북한사회의 변화라는 관점에서 북한인권 개선 전략은 북한 내부의 여건 조성함과 함께 이를 촉진할 수 있는 외부의 제반 여건을 조성할 수 있는 방안을 동시에 고려해 수립되어야 한다. 즉, 한반도 분단이라는 특수성을 고려할 때 북한에 대한 일방적인 개입의 관점이 아니라 북한의 변화를 촉진하고 북한의 변화 상황에 부응하는 방향으로 정책 변화를 모색할 수 있을 것이다.

이와 관련해 북한주민의 인권 개선은 감시 및 보호 측면과 증진의

측면을 동시에 고려해 개입전략을 수립할 필요가 있다. 즉 북한주민의 인권을 감시·보호(protect)하는 측면과 인권을 개선·증진(promote)하는 측면을 동시에 고려해야 한다. 물론 북한주민의 인권개선은 북한 당국과 주민이 실질적인 주체로서 기능해야 한다. 남한을 중심으로 하는 국제사회는 개입을 통해 이들 주체가 인권친화적으로 변화하도록 유도하고 촉진하며 지원하는 역할을 수행해야 한다.

마지막으로 북한인권 개선을 위한 외부개입의 효과가 극대화되기 위해서는 외부 역량을 결집할 수 있는 방향으로 네트워크가 형성되어야 한다. 특히 북한인권이 효과적으로 개선되기 위해서는 우리의 역량만으로는 한계가 있다. 국제사회와의 협력이 무엇보다도 중요한 기반이 될 수 있다. 따라서 우리 정부가 허브가 되어 국제사회의 역량을 결집할 수 있는 중층적 네트워크를 형성해 나가야 한다. 이러한 중층적 네트워크를 통해 국제사회 행위자들이 역할을 분담하고 역량을 결집하는 동시에 다양한 정책수단을 복합적으로 활용해 나가야 한다.

북한인권 개선을 위해서는 세 가지 차원에서 역량을 결집하는 방향으로 네트워크를 형성해 나가야 한다. 첫째, 북한 인권 개선활동을 전개하는 행위자들의 역량을 결집할 수 있도록 네트워크를 형성해야 한다. 특히 남북관계 개선 과정에서 남북한 사이의 독자적 인권 네트워크를 형성해 나가야 한다.

둘째, 북한 정부와 국제사회의 각 행위자 사이의 인권 개선을 위한 네트워크가 형성되도록 해야 한다. 북한 정부와 유엔 인권보호 메커니즘, 북한 정부와 유럽연합, 미국 등 개별국가, 북한 정부와 국제인권 NGO와의 인권 네트워크가 형성되도록 해야 한다.

셋째, 북한 내부에 인권 네트워크가 형성될 수 있도록 지원해야 한다. 이를 위해 중장기적으로 북한 내에 시민사회 형성을 유도함으로써

북한 내에 인권그룹이 형성되어 인권향상을 위한 자체 역량이 조성되도록 지원해 나가야 한다.

이러한 세 가지 차원의 역량을 결집해 외부 개입의 효과를 극대화하기 위해서는 북한 내 인권그룹과 외부 역량이 결집될 수 있는 중층적 네트워크가 형성되도록 해야 한다. 즉 북한 내 역량과 국제사회의 역량이 결집될 수 있는 네트워크를 형성해야 한다. 바로 한국의 대북 인권정책은 이러한 기본원칙과 추진 방향에 따라 수립되고 추진되어야 할 것이다.

5. 결론

지금까지 살펴본 네 가지 시나리오 이외에도 여러 가지 가능성들이 우리 앞에 열려져 있다. 다시 말해 미래는 고정되어 있지 않으며 다양한 시나리오들이 펼쳐져 있다고 할 수 있다. 미래는 누구에게는 기회와 희망을, 또 다른 누구에게는 위기와 절망을 의미할 수 있다. 우리에게 미래가 기회와 희망으로 다가올지 아니면 위기와 절망으로 다가올지는 우리의 선택에 달려 있다. 미래를 예측하는 것이 아니라 다양한 미래를 대비하기 위해서는 본 연구에서 수행한 시나리오 기법을 활용해 다양한 미래의 가능성들을 점검해 보고 우리의 입장에서 최악이라고 할 수 있는 시나리오가 사전에 발생하지 않도록 조치해야 한다. 또 일어나면 어떻게 대처할지 포괄적으로 논의하면서 우리에게 기회와 희망이 될 수 있는 미래의 가능성을 현실화되도록 노력해 나가야 할 것이다.

본 연구는 시나리오 기법의 단점으로 지적되고 있는 임의의 시나리

오 선정으로 미래에 중요할 수도 있는 시나리오를 배제하는 위험성에서 자유로울 수 없다.

그러나 본 연구가 제시한 각각의 시나리오에서 공통적으로 북한의 변화와 함께 북한 인권 개선을 위해 요구되는 것은 남북관계 개선이라는 점을 확인한 것에 의미를 두고 싶다. 이는 본 연구가 제시한 시나리오를 포함한 여러 가지 시나리오들, 즉 미래의 불확실성과 다양성에 대비해 정책을 최적화하기 위해서는 기본적으로 남북한의 신뢰 증진을 통한 관계개선이 요구된다는 것이다. 다시 말해 다양한 가능성에 대비해 나가기 위해서는 우선적으로 남북관계 개선을 통한 북한에 대한 관여의 수준과 범위를 지속적으로 넓혀 나가야 한다는 것이다. 이를 위해서는 앞서 살펴본 대로 대북정책 및 통일정책의 틀과의 연관 속에서 일관된 대북 인권정책을 수립하여 추진해 나가야 할 것이다.

■ 접수: 2월 28일 / 수정: 3월 26일 / 채택: 3월 30일

참고문헌

1. 국내자료

1) 단행본

- 김현곤 외, 『국가 미래예측 메타 분석』(서울: 한국정보사회진흥원, 2008).
- 박경서 외, 『헬싱키 프로세스와 동북아 안보협력』(과주: 한국학술정보, 2012).
- 박형중 외, 『향후 5년 남북관계: 주요 환경과 전개 시나리오』(서울: 통일연구원, 2008).
- 백창재 외, 『2012 차이나 리포트』(서울: 인간사랑, 2008).
- 윤영관 외, 『북한인권 개선, 어떻게 할 것인가』(과주: 한울, 2010).
- 이금순·김수암, 『개혁·개방 과정에서 인권의제: 이론과 실제』(서울: 통일연구원, 2006).
- 이수훈 엮음, 『동북아 질서 재편과 북한의 정치경제적 변화』(과주: 한울, 2010).
- 이수훈 외, 『북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축』(국가인권위원회 연구용역보고서, 2010).
- 최항섭 외, 『미래시나리오 방법론 연구』(과천: 정보통신정책연구원, 2005).
- 마츠 린드그렌·한스 반드홀드, 『시나리오 플래닝』(서울: 필맥, 2005).
- 피터 슈워츠, 『미래를 읽는 기술』(서울: 비즈니스북스, 2007).

2) 논문

- 구갑우, “동북아 시민사회 네트워크의 북한문제 관여,” 이수훈 엮음, 『동북아 질서 재편과 북한의 정치경제적 변화』(과주: 한울, 2010).
- 김갑식, “동북아 협력과 북한의 체제 전환,” 경남대학교 극동문제연구소, 『북한의 체제 전환을 위한 동북아협력』(한국연구재단 중점연구소 지원사업 2단계 3차년도 학술회의 자료집, 2011.7.20).
- 김수암, “헬싱키 최종의정서의 의의와 특징: 인권의제를 중심으로,” 『평화연구』, 제17권 1호(2009년 봄).
- 서보혁, “북한인권 관련 헬싱키 구도의 적용 가능성 연구,” 『국제조사문제연구』, 제10권 1호(2007년 상반기).
- 이무철, “북한 인권문제와 북한의 인권관: 인권에 대한 북한의 시각과 정책에 대한 비판적 평가,” 북한대학원대학교, 『현대북한연구』, 14권 1호

(2011).

최종건, “패권국 지위변화와 동북아 질서 재편,” 이수훈 엮음, 『동북아 질서 재편과 북한의 정치경제적 변화』(과주: 한울, 2010).

허만호, “‘나선형 5단계론’으로 본 북한의 인권정책: 헬싱키 프로세스의 적용,” 『국방연구』, 제51권 1호(2008).

황지욱, “시나리오 기법에 기초한 한반도통일의 예측과 남북한 접경지대의 균형적 및 환경친화적 개발구상,” 『국토계획』, 111호(2000.12).

2. 국외자료

Melville, Andrei and Timofeev, Ivan, “Russia 2020: Alternative Scenarios and Public Preferences,” *Russian Social Science Review*, Vol. 51, No. 2(March/April 2010).

Snyder, Scott, “Kim Jong-il’s Successor Dilemmas,” *The Washington Quarterly*(Jan. 2010).

Weits, Richard, “Meeting the China Challenge: Some Insights from Scenario-Based Planning,” *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 24, No. 3 (September 2001).

Prospect for North Korean Human Rights Issues Ten Years Later: Using Scenario Planning

Lee, Moo Chul(Yonhap News)

This paper is to check out various situations of North Korean human rights issues and to make up supplement points of South Korea's current policy in human rights policy towards North Korea. To this purpose, this paper has used scenario planning as a research method. Many researches about North Korean human rights issues are focused on the road map according to which North Korean human rights issues could be improved, this paper, rather, emphasizes possible alternatives to prepare for upcoming situations. In this paper, there are four scenarios which were designed with to international and domestic variables mixed.

Keywords: North Korean human rights issues, scenario planning, change of North Korea, international norm of human rights