

인권 문제에 있어서 북한의 선별적 수용: UN 보편적 정례검토에서의 북한 대응 분석

김현규* 김재희**

목 차	
I. 서론	IV. 북한의 UPR 권고문 거부 및 수용에 대한 분석
II. 선행연구 검토	V. 결론
III. 연구 설계	

| 논문요약 |

본 연구는 최악의 인권침해국으로 낙인찍힌 북한이 유엔인권이사회(UNHRC) 보편적 정례검토(UPR)에 참여하여 권고를 수용하는 역설에 주목하고, 북한이 어떤 권고를 수용 또는 거부하는지를 규명한다. UPR Info 데이터베이스의 북한 대상 권고문을 수용과 거부로 구분한 뒤, 단순 빈도(TF) 분석, 단어 빈도-역문서 빈도(TF-IDF) 분석, 바이그램(bi-gram) 분석 등 텍스트 분석을 실시하고, 도출된 결과를 근거로 해석하는 혼합연구를 수행하였다. 분석 결과, 북한은 특별보고관, 특별절차, 접근, 사형, 구금, 정치범 수용소, 고문, 강제노역 등 체제 안정과 직접 충돌하는 시민적·정치적 권리 권고를 집중적으로 거부한 반면, 건강, 교육, 식량, 여성, 아동 등 경제적·사회적·문화적 권리 및 국제협력·조약 이행 권고는 상대적으로 수용하였다. 즉, 체제에 위협이 되는 내용을 담은 권고문은 거부하는 한편 민감한 내용을 담지 않은 권고문은 수용하여 국제사회로부터 협력과 위신을 이끌어 낼 수 있기에, 앞으로도 북한은 UPR을 도구로 활용할 것이라고 본다. 이는 북한의 UPR 참여와 준수가 규범 내재화라기보다 ‘관리 가능한’ 의제에 한정된 선택적 협력과 이에 따른 이미지(평판) 관리로 설명할 수 있음을 시사한다.

* 제1저자: 한국외국어대학교 글로벌정치연구소 학술연구교수

** 교신저자: 한국외국어대학교 글로벌정치연구소 초빙연구원

• 주제어: 인권, 북한, 보편적 정례검토, 선별적 수용, 텍스트 분석

I. 서론

1990년대 장마당이 형성되고 외부 문화와 정보가 불법적인 경로로 유입되면서 북한 당국은 제도와 법 제정으로 북한 주민들의 삶을 더 옳아매 왔다. 김정은 정권의 ‘인민대중제일주의’가 무색할 만큼 2020년대에 제정된 3대 인권 악법으로 미성년자까지 사형을 집행하는 북한의 현실은 휴먼라이트 워치(Human Rights Watch)가 지적한 대로 세계에서 가장 억압적인 국가 중 하나이다. 보편적 인권 규범인 표현·집회·결사·종교의 자유와 거주 및 이동의 자유는 고사하고 원하는 교육을 받을 자유, 경제적 생존권, 의료 혜택을 받을 자유, 자유로운 외부 문화 향유 등 생활에서의 전반적인 권리가 모두 침해당하고 있다. 아울러, 해외 노동자들의 노동에 대한 정당한 대가를 ‘계획분’이라는 명분으로 국가가 착취해 가는 노동권의 침해도 빈번하게 일어나고 있다. 이러한 북한 주민들에 대한 인권 침해는 국가 차원의 인권 메커니즘의 부재와 국제 인권 단체의 접근 및 모니터링 불허로 증진될 기회마저 박탈당하고 있다. 2014년 유엔 북한인권조사위원회(COI: Commission of Inquiry) 보고서에서 북한 내 조직적인 인권 유린 행위가 반인도적 범죄에 해당한다는 지적이 10여 년이 지난 2025년 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR: Office of the High Commissioner for Human Rights)의 보고서에도 감시, 검열, 강제 노동, 가혹 행위 강화 등 여전히 주민들을 완전히 통제하고 있는 것으로 보고되었다.¹⁾

북한의 인권 침해에 대해 유엔 OHCHR을 위시하여 인권 단체들이 보고서를 발표하며 북한 인권 증진을 위한 국제사회의 관심과 참여를 독려하고 있다. 한국, 미국, 일본은 북한인권법을 제정하여 북한 인권 실태를 조사, 기

1) Human Rights Watch (2026), “World Report 2026: North Korea Events of 2025”, <https://www.hrw.org/world-report/2026/country-chapters/north-korea>. (2026년 2월 4일 검색)

록 보관 중이다. 그러나 국제사회의 인권 규범과 개별 국가의 북한인권법은 당사국인 북한의 협조가 제공되지 않는 이상 실질적인 적용이 어려우며 대부분의 조항이 선언적인 성격을 가지고 있어 근본적인 구조적 한계를 가지고 있다. 실제로 북한은 이들 국가의 북한인권법에 대해 내정간섭이라 하며 비난하고 있다.

그럼에도 불구하고 흥미로운 점은 최악의 인권 침해국으로 낙인찍혀 있는 국가이자 인권 문제에 수세적인 입장일 수밖에 없는 국가인 북한이 유엔 인권이사회(UNHRC: UN Human Rights Council)의 보편적 정례검토(UPR: Universal Periodic Review) 메커니즘에는 적극적으로 참여하는 모습을 보여주고 있다. 특히, 1주기에서 모든 권고(recommendation)를 거부하였지만, 2주기와 3주기에서는 각각 약 42%와 50%의 수용률을 보였다.²⁾ 이에 따라, 본 연구는 다음과 같은 연구 질문에 답하면서 국제인권레짐에서의 북한의 행동을 설명하고자 한다. UPR에서 북한은 어떠한 권고를 수용하고 혹은 거부하는가?

II. 선행연구 검토

1. 북한 인권

국제사회에서 북한은 오랫동안 심각한 인권 침해 국가로 그 오명을 이어 오고 있다. 북한은 자국의 실정에 맞는 ‘우리식 인권’을 내세우면서 타국이 인권 문제를 제기하는 것을 내정간섭으로 치부한다. 북한의 ‘우리식 인권’은 사회주의 체제의 특성과 유교 문화의 특징이 혼재되어 있으며, 이를 바탕으로

2) 북한은 이례적으로 두 번째 주기 검토를 며칠 앞두고, 두 번째 국가보고서의 부록에 첫 번째 주기 권고에 관한 답변을 공개하였다. 원래 모두 거부하였지만, 81개를 전면적으로 수용하고, 6개를 부분적으로 수용하였다. 다만, 본 연구에서는 UPR info 데이터베이스를 활용하므로, 해당 데이터베이스에 나와 있는 대로 모두 거부로 처리하였다. UPR Info (2014), “North Korea provides responses to... first cycle recommendations”, <http://upr-info.org/en/news/north-korea-provides-responses-first-cycle-recommendations>. (2026년 1월 30일 검색)

로 일인 지배와 집단주의를 강조하는 데 활용하고 있다. 북한은 사회주의 체제의 특성을 활용하여 개인보다는 집단 이익을 우선시하며, 권리보다는 의무를 강조하고 있다. 이는 사회주의 건설에 기여한 사람만이 인권을 보장 받을 수 있다는 것을 뜻한다. 또한, 인권 보호의 물질적 기초를 이야기하면서, 개발권(the right to development), 즉 먼저 먹고 사는 문제가 해결되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 그렇기에 시민적·정치적 권리가 상대적으로 등한시된다. 아울러, 북한은 유교 문화의 특징을 활용하여 최고 지도자에 대한 개인숭배와 그 가족에 대한 절대적인 충성을 강요하고 있다. 이는 북한에서의 인권 해석과 적용은 최고 지도자와 그 가족의 교시에 종속되어 있음을 뜻한다(오종문 2021, 164-167).

이를 바탕으로, 북한 내 주민들을 비롯하여, 해외에 거주하는 탈북자와 노동자, 그리고 국군 포로, 납북자, 억류자까지 다양한 차원에서 인권 침해가 나타난다(이신화 2023, 8-15). 구체적으로, 먼저 북한 내 주민들의 인권 침해의 경우, 주민들의 식량권(the right to food), 건강권(the right to health), 정보 접근권(The right of access to information), 표현의 자유(freedom of expression), 이동의 자유(freedom of movement) 등 기본권이 심각하게 침해되는 실정이다. 예를 들어, 식량권의 경우, 북한은 만성적으로 식량 부족에 시달리고 있으며, 코로나19 기간에는 국경 봉쇄로 인하여 더욱 심각한 식량 부족을 겪었다. 이는 자연스레 북한 주민의 건강권 침해로도 이어진다. 정보 접근권의 경우, 2020년 이후 북한 정부는 이른바 ‘3대 악법’으로 불리는 세 가지 법률안을 제정하여 북한 내에서의 정보 접근 권한을 강도 높게 제약하였다.³⁾ 해당 법들은 외부의 콘텐츠를 시청 및 배포하거나 한국어 및 외국어를 사용할 경우, 엄격한 처벌을 내린다는 내용을 담고 있다. 이는 북한 주민의 표현의 자유를 침해하기도 한다. 북한은 또한 사전 허가 없이 다른 지방으로 이동하거나 해외여행을 하는 것을 불법으로 간주하고 있다. 다시 말해 북한 주민은 이동의 자유가 제한되어 있다.⁴⁾

3) 3대 악법이란, 2020년 12월에 「반동사상문화배격법」, 2021년 9월의 「청년교양보장법」, 2023년 1월 「평양문화어보호법」을 일컫는다.

4) Human Rights Watch (2024), “World Report 2024: North Korea Events of 2023”, <http://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/north-korea>. (2025년 12월 5일 검색)

다음으로, 해외에 거주하는 재중 탈북자와 북한 해외 노동자 문제도 주요 인권 문제 중 하나이다. 경제적 어려움과 정치적 탄압에 못 이겨 고국을 등지고 국경을 넘은 탈북자들은 중국에서 난민 지위를 인정받지 못하여 뚜렷한 법적 보호를 받지 못하고 있다. 그들은 난민이 아닌 불법체류자의 신분으로 중국에 머물고 있으며, 그렇기 때문에 중국 공안에 발각되기라도 하면, 강제로 북한으로 송환되고 있다.⁵⁾ 북한 해외 노동자의 상황도 마찬가지이다. 그들은 저렴한 노동력을 강점으로 러시아, 중국을 비롯하여 여러 국가에 파견되어 있으며, 외화를 확보하는 역할을 담당하고 있다. 하지만, 그들의 처우는 매우 열악하며, 휴일 없이 장시간 노동에 시달리고 있다. 아울러, 보안요원을 배치하여 혹시 모를 그들의 탈출을 막고 있다.

마지막으로, 앞서 언급했던 두 문제와는 다르게 국제사회의 관심도는 낮지만, 국군 포로, 납북자, 억류자 문제 또한 간과할 수 없다. 한국전쟁으로부터 기인한 국군 포로와 납북자 문제는 시간이 오래 지남에 따라, 그 수가 점차 줄어들고 있다. 하지만 그들은 신분적 특성에 따라 모든 사회적 활동과 권리에서 차별을 받았고, 기피 직종에 종사하였으며, 그 차별은 자식에게 대물림되기까지 하고 있다. 그러한 이유로 인해 현재에도 중요한 인권 문제이다.⁶⁾ 그리고 납북 억류자는 과거 한국인과 일본인뿐만 아니라, 미국인도 있었다. 2016년 오토 워비어(Otto Warmbier)의 북한 억류 사건은 세계가 주목하였던 사건 중 하나였다.⁷⁾

5) 유엔난민기구(UNHCR: UN High Commissioner for Refugees)는 국제사회가 유엔 난민협약에 명시된 원칙을 준수해야 한다고 거듭 강조하지만, 중국은 세계 난민 문제에 재정적 기여도를 높이는 모습과는 달리, 탈북자들에게는 난민 지위를 부여하지 않고 관련 문제를 회피하고 있다.

6) UNHRC 산하 강제적·비자발적 실종에 관한 실무그룹(WGEID: Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances)이 북한에 생사 확인을 요구한 강제 납북자는 총 47명이며 이 중 한국인 납북자는 34명, 일본인은 13명으로 보고되었다. 이연철, “유엔 ‘북한에 생사 확인 요구한 한국인 납북자 34명’”, 『Voice of Korea』, 2014/8/12, <https://www.voakorea.com/a/2410615.html>. (2026년 2월 5일 검색)

7) 미국 대학생 오토 워비어는 북한 여행 중 국가전복 음모죄로 체포되어 15년 노동교화형을 선고받았다. 이후 미국과의 협상으로 귀환하였으나 끝내 사망하였다. 박형주, “워비어 사망 4주기...억류에서 죽음까지 무슨 일 있었나”, 『Voice of Korea』, 2021/6/22, https://www.voakorea.com/a/korea_korea-politics_otto-warmbiers/6059620.html. (2026년 2월 5일 검색)

2. 북한과 국제인권레짐

위와 같은 북한의 인권 상황에 관하여 국제사회는 UNHRC에서 통과한 북한인권결의안과 그 산하 COI에서 작성한 북한인권보고서, 미국과 한국 등 개별 국가가 제정한 북한인권법 등 다양한 방식으로 북한에게 문제를 제기 하면서 동시에 압력을 가하고 있다. 북한인권결의안은 2003년 UNHRC의 전신인 유엔인권위원회(UNCHR: UN Commission on Human Rights)에서 최초로 채택된 이후로 2025년까지 23년 동안 연속적으로 통과되었다. 또한 몇 차례를 제외하고는 표결 없이 회원국의 합의에 의해 결의안이 채택되었다. 결의안은 회원국들이 북한 인권을 보호할 의무를 지우면서 동시에 북한 정권의 인권 침해를 규탄하는 내용을 담고 있다. 아울러, 실질적인 행동 차원으로, UNCHR은 2004년 북한 인권 특별보고관(special rapporteur)을 지정하여 인권 문제를 조사하고 모니터링하며 해결책을 권고하는 임무를 부여하였다(Ryu 2018, 562-565; Fahy 2022, 207-208).

2013년 UNHRC에서는 위원들의 합의에 의해 표결 없이 COI를 신설하였다. 그리고 마이클 커비(Michael Kirby) 위원장을 중심으로 1년여 간의 조사 끝에 2014년 2월 북한인권보고서를 발표하였다. 해당 보고서에서는 북한에서 발생한 인권 침해는 광범위하고 체계적이기에, ‘반인도적 범죄’에 해당한다고 지적하며, 이를 자행한 김정은을 비롯한 주요 관리들의 책임 규명과 함께 그들을 국제형사재판소(ICC: International Criminal Court)에 회부하거나, 필요하다면 유엔 특별법원을 설립하여 그들을 재판하라는 권고를 내렸다(Kim 2016, 2).

나아가 유엔안전보장이사회(이하 유엔안보리)에서도 이를 주목하였다. 2014년 4월, 유엔안보리는 중국과 러시아가 불참한 가운데, 비공식 회의인 ‘아리아-포물러 회의(Arria-formula meeting)’를 열어 조사 결과와 권고사항을 살펴보았으며, 12월에는 공식적인 브리핑으로 이어졌다. 이렇게 처음 유엔안보리에서 북한 인권 문제를 다룬 이후, 2023년 3월이 되어서야 다시 아리아 포물러 회의를 개최하고 8월에는 북한 인권에 관한 공식 토론회를 열었다.

우리가 여기서 주목해야 할 점은 이러한 유엔 인권 메커니즘이 북한 인권

개선을 위한 광범위한 활동을 수행함에도 불구하고 큰 진전이 없다는 사실이다. 국제 인권 기구에서도 이를 시인하는 보고서를 최근에 발표하였는데, 이것이 바로 2025년 COI 보고서 채택 10주년을 맞이하여 북한 인권 문제를 업데이트한 북한 인권 상황 보고서이다. 해당 보고서에서는 북한 인권 상황을 4가지 영역(시민 공간과 기본적 자유; 사법과 법치; 발전과 경제적·사회적·문화적 권리; 평등과 비차별)으로 분류하여 종합적으로 평가하였으며, 북한 내 인권의 전반적인 상황은 2014년 이후 개선되지 않았고, 도리어 악화된 부분이 많았다는 내용을 담고 있다(이규창 2025). 그 이유로는 구체적으로, 북한 인권 문제에 관하여 유엔이 개입할 수 있는 범위에는 한계가 있었고, 인권 관련 조약을 준수하지 않아 처벌하는 것 또한 북한의 반발만 불러일으킬 뿐 효과적인 해결책이 아니었으며, 북한 문제를 다루는 데 있어 인권 문제 해결이 최우선 사항이 아니었기 때문이다(Ryu 2018, 569-575).

심지어, 유엔 인권 메커니즘은 인권 정책과 괴리감을 보이기도 하였다. 다시 말해, 해당 메커니즘은 북한 주민의 인권을 개선하기보다는 도리어 더 악화시키고 있다. 그 주된 요인으로는 북한의 미사일 개발과 핵실험을 인도적 지원과 결부시켜 지원의 범위를 축소하고 있기 때문이다. 북한인권결의안과 개별 국가가 제정한 북한인권법은 국제사회의 인도적 지원이 대부분 북한 주민에게 제공되는 것이 아니라, 무기개발과 핵실험에 쓰이고 있다는 점을 지적하면서, 북한이 해당 사항을 개선하지 않을 경우, 인도적 지원을 할 수 없다는 점을 강조하고 있다(Ulferts & Howard 2017, 89-90).

그러나, 유엔 인권 메커니즘이 북한의 행동 변화에 아무런 영향을 주지 않은 것은 아니다. 북한은 인권 문제에 관한 국제사회의 비판에 대응하기 위해 UPR에 참여하여 해당 제도를 전략적으로 활용하고 있다. COI 및 북한 인권 특별보고관과 다르게 UPR은 북한 스스로 보고서를 작성하여 위원회에 제출하는 형식이다. 그렇기에 북한은 보고서에 자국의 인권 침해 상황을 부인하거나 무시하고, 혹여 부족한 부분이 있다면 정부 차원에서 실질적인 개선을 이루고자 노력하고 있다고 주장한다. 즉, 북한은 자국의 인권 문제에 관하여 긍정적으로 포장할 수 있다. 아울러, UPR이라는 제도를 통해 자국과 비슷한 인권관을 공유하는 국가들과 연대하여 서로 지지하고, 비판하는 국가가 있다면 맞서서 공격한다. 그들은 개발권이 중요하다는 국제적 차원의

담론을 형성하면서, 동시에 인권 문제를 정치화한다고 서구 국가들을 공격한다(Chow 2017, 157-159).

북한에게 있어 UPR의 효용성은 그 반응을 보면 알 수 있다. 먼저, UPR에서 북한은 1차 회기인 2009년 12월, 2차 회기인 2014년 5월, 3차 회기인 2019년 5월에 각각 국가보고서를 실무그룹에 제출하였다. 대부분의 유엔 인권 메커니즘에서 북한은 보고서를 아예 제출하지 않거나, 기한이 훨씬 지난 이후에 제출하기도 하기에, 이와 비교한다면, 크게 다른 양상이다. 다음으로, 제출한 보고서의 내용도 북한 인권에 관하여 다양한 차원에서 구체적으로 서술하였다. 2009년 보고서에서는 기본 원칙과 법적 체계를 토대로, 교육권, 노동권, 여성·아동·장애인의 권리 등 다양한 권리에 대한 상세한 정보가 담겨 있다. 반면, 시민적·정치적 권리에 대해 법률을 강조하였지만 이행에 관한 언급은 없었다. 이를 기반으로 2014년 보고서에는 인권 정책 발전에 초점을 맞추어 내용을 전개하였다. 또한 2019년 보고서에는 사회권 개선을 위한 국가 전략 수립, 취약 계층의 인권 증진, 국제 협약 이행을 위한 제도 개선, 그리고 국제 협력 강화를 위한 노력을 강조하였다. 결국, 국가보고서는 북한이 인권 문제에 관하여 중요시하는 개발 관련 문제에 대해서는 비교적 상세히 설명한 반면에, 상대적으로 민감한 시민적·정치적 권리와 관련된 문제에 대해서는 모호하게 서술하고 있다(Chow 2017, 149-150; Kim 2019, 2-5). 마지막으로 UPR 권고사항에 대한 북한의 반응을 살펴보자면, 점차 권고를 받아들이는 방향으로 나가고 있다는 점을 알 수 있다. 1차 회기에는 총 167개 권고 중에서 0개, 2차 회기에는 총 269개 권고 중에서 114개, 3차 회기에는 총 266개 권고 중에서 133개를 수용하였다.⁸⁾ 정리하자면, 북한은 UPR 제도를 준수하고 있고, 이를 적극적으로 활용하고 있다고 볼 수 있다.

3. 이론적 배경: 망신주기 전략과 인권의 정치화

그렇다면 북한은 왜 국제 인권 규범을 개선하고 증진하려는 대표적인 제도인 UPR을 준수하고 활용하는 모습을 보이는가? 국제사회에서의 인권 문

8) UPR Info (2025), "UPR Info Database: North Korea", [http://upr-info-database.uwazi.io/library/?q=\(searchTerm:%27North%20Korea%27\)](http://upr-info-database.uwazi.io/library/?q=(searchTerm:%27North%20Korea%27)). (2025년 11월 28일 검색)

제는 국제규범 차원에서 다루어져 왔다. Finnemore & Sikkink(1998, 894-909)는 국제규범이 시간이 지남에 따라, 출현-연쇄(확산)-내재화되는 과정을 “규범 생애주기(life cycle)”로 정식화하고, 각 단계에서 어떤 행위자와 제도적 장치가 규범 변화를 견인하는지 설명한다. 구체적으로, 먼저 규범 출현(norm emergence) 단계에서는 규범의 기원이 자동으로 주어지는 것이 아니라, 규범 설계자(norm entrepreneurs)가 조직적 기반(국제기구, NGO, 전문가 네트워크 등)을 활용하여 문제를 정의하고 설득을 수행하는 과정에서 형성된다는 점을 강조한다. 다음으로 규범 연쇄(norm cascade) 단계에서는 임계점 이전에는 국내 사회운동이나 정치적 압력 등 내부 요인이 규범 채택의 주요 조건으로 작동하는 반면, 임계점 이후에는 국내 압력이 약한 경우에도 국가들이 비교적 빠르게 규범을 수용하는 확산 양상이 나타난다고 본다.⁹⁾ 이때 확산은 단순한 전염이라기보다는 국제사회화(international socialization)의 결과로 이해되며, 국가, 국제기구, 초국가 네트워크가 칭찬/비난, 유인/제재, 감시/공개를 결합해 이탈자를 점차 준수자로 전환하는 메커니즘이 핵심이다. 아울러, 확산은 국제사회의 구성원이라는 정체성 맥락에서 정당성, 동조, 평판과 같은 사회적 동인이 작동한 결과로도 설명 가능하다. 마지막으로 규범 내재화(norm internalization) 단계에서는 규범이 더 이상 광범위한 공적 논쟁의 대상이 되지 않고 당연시되며, 제도적 장치가 구성원을 사회화함으로써 규범의 일상적 재생산과 지속을 뒷받침한다.

Keck & Sikkink(1998, 1-38)는 인권 문제를 초국가적 옹호 네트워크(transnational advocacy networks) 관점에서 논의한다. 그들은 초국가적 옹호 네트워크를 공유된 가치와 담론을 중심으로 형성되며, 정보와 서비스를 밀도 높게 교환하는 국제적 행위자들의 결합으로 정의한다. 해당 네트워크 속에서 행위자들은 시민사회, 국가, 국제기구를 가로지르는 관계를 확장함으로써 국제체제에 대한 접근 경로를 넓히고, 이를 통해 국내 인권 투쟁에 국제적 자원을 동원할 수 있는 기반을 마련한다고 주장한다. 대표적으로, 부메랑 패턴(boomerang pattern)을 논할 수 있다. 부메랑 패턴은 대상국 정부가 국내 시민사회(피해자 단체, 인권 NGO 등)의 요구를 억압하거나 제도적 접근을

9) 여기서 임계점은 대체로 전체 국가의 약 1/3 수준의 채택과 더불어, 규범 목표 달성에 결정적이거나 도덕적 위신을 지닌 주요국(critical state)의 지지가 결합할 때 형성된다는 논의를 제시한다.

봉쇄함으로써 국내 경로가 실질적으로 차단되는 상황에서 발현된다. 이때 국내 행위자들은 국제 NGO, 국제기구, 외국 정부 및 의회, 국제 언론 등 외부 연합을 매개로 쟁점을 국제화하고, 네트워크 구성원은 외교적인 망신주기, 공적 보고·공개, 원조·무역과의 연계 등 다양한 지렛대 수단을 활용하여 대상국에 비용을 부과한다. 그 결과 외부에서 형성된 압력이 다시 국내 정치와 정책 과정으로 환류하여 정부의 양보 및 정책 변화를 촉발함을 의미한다.

이러한 부메랑 패턴을 이론적 기반으로 확장한 나선형 모델(spiral model)은 국제 인권 규범이 억압국에서 제도화되기까지의 사회화 과정을 단계적 인과모형으로 제시한다(Risse & Sikink 1999, 1-38). 해당 모델에 따르면, 정부의 대응은 억압(repression), 부인(denial), 전술적인 양보(tactical concession), 처방적인 지위(prescriptive status), 규칙에 부합하는 행동(rule-consistent behavior) 등의 순서대로 사회화하며, 핵심 전환점은 대체로 전술적인 양보에서 형성된다. 이 시점 이후에는 초국가 네트워크 내에서의 망신주기 전략과 외부 압력만으로는 충분하지 않고, 국내 야당, NGO, 사법, 언론 등 내부 행위자의 동원이 결합할 때, 규범 준수가 제도화 궤도에 진입한다는 점을 강조한다.

정리하자면, 인권 문제 차원에서 부메랑 패턴과 나선형 모델은 정보의 생산 및 확산과 외교적인 망신주기로 국제적인 주목을 형성하고, 경제(원조) 관계 및 외교 관계와 결합된 압박이 비용 구조를 바꾸며, 반복된 상호작용 속에서 정부가 단순한 도구적인 적응을 넘어 사회화한다는 점에서 상호 연결된다.

우리가 여기서 주목해야 할 부분은 인권 문제에 관하여 국제사회에서 망신주기 전략(naming and shaming strategy)을 통하여 인권 침해국의 인권 개선을 시도한다는 점이다. 국가뿐 아니라 국내외 인권 NGO 등은 인권 침해국의 인권 상황을 공개하고 망신을 줌으로써 인권 침해국이 인권 문제를 개선하는 방향으로 이끈다는 메커니즘이다(Murdie & Davis 2012). 망신을 당한 인권 침해국은 국가의 평판과 이미지에 신경을 쓸 수밖에 없기에 효과적이다. 민주 국가뿐만 아니라 권위주의 국가 혹은 독재 국가들조차도 국가의 평판과 이미지에 관심이 많다. 인권을 존중한다는 이미지를 국제사회에 보여주면 국가 간의 협력을 더 수월하게 진행할 수 있는 반면, 인권 규범을 어겨 망신주기 전략의 대상국이 된다면 원조 및 외국인 직접 투자 유치에 부정적인 영향을

줄 수 있기 때문이다(Barry et al. 2013). 이에 따라 권위주의 국가 혹은 독재 국가는 정치적인 생존을 위협하지 않으면서 민주적으로 인식될 개혁을 추진 하는, 다시 말해 일정 정도 인권 규범을 준수하는 모습을 보여, 평판과 이미지를 관리하고 정당성과 자원을 확보한다(Bush et al. 2023). 다만, 그들은 진정으로 인권 규범을 준수하는 것이 아닌, 피상적인 개혁을 진행하거나, UPR에서 지적받은 권고사항을 일정 부분 수용하는 행동을 한다.

논의의 연장선상에서 눈여겨보아야 할 또 다른 점은 UPR 차원에서의 인권의 정치화(politicization)이다. 인권의 정치화는 인권 문제를 해결하는 과정에서 인권 자체보다 정치적 이해관계나 목적을 우선시하는 현상을 뜻한다. Terman & Voeten(2018)은 망신주기 전략이 선택성과 동맹 편향을 내포 하지만, 정치화가 오히려 정치적인 신호로 기능하여 전략적인 파트너가 제시한 비판이 동일한 내용의 권고보다 더 자주 수용된다고 밝혔다. 나아가 Terman & Byun(2022)은 정치화를 고정된 상수로 보기보다는 이슈의 민감도에 따라 그 양상이 달라지는 동태적인 과정으로 이해해야 한다고 본다. 이들은 국가들이 정권의 권력과 정당성에 직접적인 타격을 줄 수 있는 민감한 의제에서는 적대국을 비판하는 반면, 우방국과는 상대적으로 안전한 사안을 중심으로 논의를 전개함으로써 망신주기 전략을 차별화한다고 주장한다. 유사하게 Park & Park(2025)은 권위주의 국가들이 정당화의 수단으로 UPR을 활용하고 있다고 지적한다. 그 내용으로 권위주의 국가들은 자국의 정당성을 높이기 위해 동료 평가(peer review)에서 다른 권위주의 국가에게 관대하다는 점을 포함하고 있다.¹⁰⁾

위와 같은 모습은 북한의 사례에서도 드러난다. 북한의 UPR 권고 수용은 권고 내용의 규범적인 타당성만으로 결정된다고보다는 권고국과 북한 사이의 정치적·외교적 관계에 따라 정치화·전략화된 방식으로 조건화한다. 북한은 권고국이 권위주의 체제에 가깝거나 유엔 총회에서 대북 관련 투표 성향과 유사한 경우 권고를 더 적극적으로 수용하는 경향이 관찰된다(장하은·유성훈 2024). 나아가 북한과 권고국 간 외교적 친밀도를 유엔 총회 북한인권 결의안 투표, 수교 여부, 대사관 설치, 정부대표단 방문 등 복합 지표로 측정

10) 이 밖에도 Carraro(2017)는 정치화의 효과가 제도 유형에 따라 상이하게 나타나며 조약 기구에서는 정치화가 제도의 신뢰성을 훼손하기 쉬운 반면, 예상과 달리 UPR에서는 긍정적인 결과를 도출할 수 있다고 지적한다.

할 경우에도 친밀도가 높을수록 권고 수용률이 상승하는 모습이 나타난다(황준호 2021). 이러한 결과는 북한이 권고를 정치적·전략적 관계 속 신호로 해석하며, 비판의 수용 여부가 국제적인 비난의 강도 자체보다 관계에 따라 좌우될 수 있음을 함의한다.¹¹⁾ 게다가 북한 인권의 정치화·전략화 차원에서, 북한이 수검국으로서 권고를 어떻게 대하는 내용의 연구뿐만 아니라, 북한이 검토국으로서 어떠한 권고를 보내는지에 관한 연구 또한 최근에 나타났다. 북한은 정치적 친밀도에 따라 행위자를 구분하며, 우호국에게는 칭찬성 권고를 강화하는 반면 적대국에게는 비난성 권고에 집중하는 방식으로 정치적·전략적 대응을 한다(Jang & Woo 2025).

결국, UPR 메커니즘에서 추구하고자 하는 궁극적인 목표인 회원국의 인권 개선보다는 참여국 각각의 전략적인 이해가 반영되어 그 목표와는 멀어지고 있다. 특히 북한 사례에서도 비슷한 양상이 나타나고 있음을 알 수 있다. 다만, 위의 선행 연구들은 정치화 및 전략화에 초점을 맞추어 분석한 나머지, 인권 권고 내용 자체에 집중하지 않았다. 그렇기에, 본 연구에서는 학문적 공백을 메우기 위해 권고 내용 자체에 초점을 맞추어 그 내용을 객관적·심층적으로 분석해 보고자 한다. 그 결과로 UPR 메커니즘에서 권고국이 북한에게 제기한 인권 문제를 북한은 내용에 따라 선별적으로 수용하고 있다고 예측해 본다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구 대상

연구 대상은 UPR에서 북한이 다른 국가로부터 받은 권고문이다. 시간적 범주로는 2008년부터 2022년까지의 1, 2, 3주기 모두를 포함한다.¹²⁾ 본 연구

11) 이외에도, UPR 메커니즘에서 북한이 어떤 권고를 받고, 어떤 사람들이 언급되며, 어떤 나라들이 어떤 권고를 하는지 전반적인 내용을 다룬 연구가 존재한다(백승민·한미애 2024). 다만, 본 연구와 비교하여, 해당 연구는 UPR에서의 북한 인권의 전반적인 내용을 잘 정리·서술했을 뿐이기에, 이론적·방법론적으로 차이점이 있다.

12) 북한은 이미 4주기(2022-2027)인 2024년 11월 제47차 회기에서 인권 상황에 관한

에서는 분석의 효율성을 위해 권고문을 체계적으로 정리한 UPR info 데이터베이스를 활용하였다. 해당 데이터베이스에는 주기와 회기, 검토 국가와 검토 대상 국가, 지역 그룹, 주제별 이슈, 조치 유형, 검토 대상 국가의 응답, 권고 내용 등 다양한 정보를 담고 있다. 그중 본 논문은 인권 문제에 있어서 북한의 선별적 수용을 검증하기 위해, 검토 국가와 검토 대상 국가(북한), 검토 대상 국가(북한)의 응답, 권고 내용을 선별하여, 권고 내용을 기준으로 수용과 거부로 나눈 후, 각각의 권고 내용을 심층적으로 분석하였다. 아래의 예시는 북한에게 보낸 권고문 중 일부를 보여준다.

“공개 처형 관행과 종교적 또는 정치적 범죄에 대한 사형 선고의 부과를 종식시키기 위해, 사형 집행의 적용에 관한 집행 유예를 채택할 것”

(1주기, 2009년 12월, 검토 국가: 스페인, 거부)

“국민의 복지 수준을 제고하고 국가 인권 보호 체계를 개선하기 위한 노력을 강화할 것”

(2주기, 2014년 5월, 검토 국가: 우즈베키스탄, 수용)

“유엔 아동권리위원회 및 유엔 여성차별철폐위원회로부터 받은 권고를 이행하기 위해 필요한 조치를 채택할 것”

(3주기, 2019년 5월, 검토 국가: 우루과이, 수용)

2. 연구 방법

본 논문의 연구 방법은 혼합연구이다. 먼저, 연구자의 주관성을 최대한 배제하고 객관성을 담보하기 위해 텍스트 분석(정량분석)을 수행할 계획이다. 단순 빈도(TF: Term Frequency) 분석, 단어 빈도-역문서 빈도(TF-IDF:

검토를 받았다. 다만, 본 연구에서는 권고문의 수용과 거부에 따라 권고문의 내용이 어떻게 달라지는지 분석하기 때문에, 분석 대상에서 제외하였다. 권고문의 수용과 거부 여부는 4주기가 끝날 때까지 변경될 수 있으며, 본 연구에서 활용한 UPR info 데이터베이스에도 관련 데이터가 아직 수록되지 않았기 때문에, 위와 같이 처리하였다.

Term Frequency-Inverse Document Frequency) 분석, N-gram 분석(바이그램(bi-gram)) 등을 수행하여, 상위 빈도수의 키워드를 추출하고, 수용과 거부에서의 특징적인 키워드를 각각 찾고자 한다. 다음으로, 텍스트 분석의 결과를 기반으로 해석하는 정성분석을 진행하여, 권고문 텍스트 내용의 맥락적 의미를 심층적으로 규명하고자 한다. 이렇게 혼합연구를 진행하는 이유는 텍스트 분석에서의 한계를 질적으로 보완하기 위함이다. 예를 들어, 텍스트 분석 결과만을 가지고 북한의 행태를 파악한다면, 북한의 허위 수용 등 북한의 진정한 의도를 놓치기 쉽다. 이에 질적 분석을 병행하여 이러한 한계점을 보완하고자 한다.

텍스트 분석 기법의 구체적인 활용 계획은 다음과 같다. 공개 소프트웨어인 R을 활용하여 영어 텍스트 분석을 수행하고자 한다. 분석에는 영어 자연어처리(NLP: Natural Language Processing)에서 널리 활용되는 tm 라이브러리를 적용하며, (1) 빈도 기반 분석과 (2) 언어 네트워크 분석을 병행할 계획이다. 빈도 기반 분석으로 TF 분석과 TF-IDF 분석을 활용한다. TF 분석은 텍스트 내 단어의 출현 빈도수를 집계하는 방식으로, 핵심 키워드일수록 반복적으로 등장할 가능성이 높다는 전제에 기반한다. 다만, 의미적 중요성과 무관하게 빈번히 나타나는 일반 어휘가 포함될 수 있다는 한계가 있으므로, 이를 보완하기 위한 추가 분석이 요구된다. 이에 본 연구는 TF-IDF 분석을 함께 실시하여 문서별로 상대적으로 두드러지는 핵심 키워드를 식별한다. 특히 권고문의 수용 여부를 기준으로 문서를 구분함으로써, 문서별 핵심 키워드를 비교한다. 다음으로, 언어 네트워크 분석은 N-gram 분석을 통해 수행한다. N-gram은 연속적으로 배열된 n개의 단어 묶음을 의미하며, 단어 간 결합을 통해 생성되는 의미와 맥락을 포착할 수 있다는 장점이 있다. 본 논문은 두 단어 단위의 bi-gram 분석을 활용하여, TF 분석과 TF-IDF 분석에서 놓친 핵심 키워드를 찾고자 한다(김현규 2025, 61).

IV. 북한의 UPR 권고문 거부 및 수용에 대한 분석

북한은 세 차례의 UPR에 대해 선별적 수용을 해 왔다. 인간의 존엄성과 평등 등 보편적 인권 가치를 중시 여기는 국제 인권 규범에 대해 북한 정권은 수용할 경우 관리 가능한 것과 체제 위협적인 것으로 구분하여 대응을 한 것이다. 세계인권선언에 기초한 국제 인권의 두 핵심 축인 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리로 범주를 나누었을 때 전자에 대해서는 체제 위협적인 안보 사안으로 간주하여 대부분의 권고문에 대해 거부하고 후자에 대해서는 국제사회의 일원으로서 책임 있는 모습을 시현하여 수용하는 전략을 채택하고 있다.

먼저, 2009년, 2014년, 그리고 2019년의 UPR 권고문에 대한 TF 분석 결과, 거부한 내용의 상위 키워드 중 가장 많이 언급된 것은 ‘권리(right)’와 ‘인간(human)’이다. 인권을 직접적으로 나타내는 이 두 단어를 제외하면, 형용사 ‘특별한(special)’의 빈도가 가장 높았고, ‘접근(access)’, ‘정치적인(political)’, ‘죽음(death)’, ‘보고관(rapporteur)’, ‘처벌(penalty)’, ‘수용소(camp)’, ‘고문(torture)’ 등이 눈에 띈다(<그림 1> 참고). 더 명확한 해석을 위해 bi-gram 분석 결과 또한 살펴보아야 한다. 그 결과, ‘인권(human right)’이 가장 많이 등장하였고, 이어 ‘특별보고관(special rapporteur)’, ‘사형제도(death penalty)’, ‘특별절차(special procedures)’, ‘정치범 수용소(prison camp)’, ‘정치 교도소(political prison)’, ‘정치범(political prisoner)’, ‘강제노역(forced labour)’ 등이 상위 키워드들로 나타났다(<표 1> 참고).

<그림 1> 북한이 거부한 권고문의 워드 클라우드



<표 1> bi-gram 결과 상위 키워드(거부)

순위	단어쌍	개수	순위	단어쌍	개수
1	human rights	170	12	cruel inhuman	19
2	special rapporteur	55	13	political prisoner	17
3	united nations	49	14	optional protocol	16
4	death penalty	47	15	rights council	15
5	democratic people	38	16	Rome statute	15
6	special procedure	36	17	forced labour	14
7	prison camp	27	18	nation human	14
8	political prison	26	19	rights violation	13
9	rights mechanism	22	20	mandate holder	12
10	degrading treatment	21	21	national legislation	12
11	international human	21			

위와 같은 단어가 권고문에 포함되는 경우, 북한은 왜 거부하였을까? 첫째 ‘특별보고관’과 ‘특별절차’의 경우, 유엔 인권옹호자 특별보고관은 UNHRC에서 마련한 특별절차의 한 부분으로서, 특정 국가의 인권 상황이나 특정 인권 주체에 대해 조사하고 모니터링하며, 이를 UNHRC에 보고 및 대상 국가에 권고하는 전문가이다. 특별보고관은 인권 침해에 대해 접수된 국가를 방문하

여 관련 주체들과 소통하고 조사하며 모니터링한 활동 결과물을 UNHRC와 경우에 따라서는 유엔총회에까지 제출할 의무가 있다.¹³⁾ TF 분석에서 여섯 번째로 많이 언급된 ‘접근(access)’도 같은 의미로 해석할 수 있는데, 많은 국가가 북한 인권 문제를 제기할 때 우선시되어야 할 사항으로 ‘특별보고관’의 입국과 조사를 수용하라는 내용이었고 이에 대해 북한은 2009년의 19건, 2014년 17건, 2019년 32건의 관련 권고문에 대해 거부 의사를 밝혔다.

하지만, 북한은 보편적 인권 개념보다는 자국의 이익을 앞세우는 집단주의 인권관을 내세우며 개인의 권리와 보호 대신 당과 국가의 주권을 강조해 왔다(이규창 외 2026, 28). 실제 북한은 2014년 유엔 COI 보고서에 게재된 인권 위반은 북한에 존재하지 않으며 “유럽연합(EU)과 일본 입장에서 인권을 정치화한 산물”이며 “미국의 적대 정책과 연합한 결과”라고 비판하며 COI 보고서를 “절대적, 전적으로 거부한다(categorically and totally rejects)”는 입장을 밝히기도 하였다(『조선일보』 2014/02/17). 이러한 북한의 입장으로는 특별보고관의 인권 침해 조사와 모니터링을 허용할 수 없다는 주장이다.

둘째, ‘사형제도’의 경우, 칸트(Immanuel Kant)의 인간존엄론에 따르면 사형제도는 자율성을 본질로 하는 인격체로서 인간을 바라보는 것이 아니라 국가가 지향하는 목적을 위한 수단으로 여기기 때문에 인간의 존엄성과 가치를 침해하는 형벌로 간주한다(심재우 1998, 460-461). 이러한 사형제도의 의미는 북한이 인민들을 체제 유지의 목적을 위한 수단으로 여기는 것과 일맥상통한다. 북한에서의 사형이 가장 많이 집행되었던 시기는 1인 독재체제로의 전환 시점과 이후 2대, 3대 세습이 이루어진 때이다. 1950년대 전후 처리 과정과 8월 종파투쟁으로 공산당 집단지도체제에서 김일성을 중심으로 한 1인 독재체제로 기반을 다진 시기, 북한 내부에서는 박헌영을 필두로 시작하여 각각 세력을 형성해 온 종파들에 대한 피의 숙청이 이루어졌다. 1994년 김일성 사망 이후 김정일 정권이 안착하기까지 또 한 번의 숙청과 처형이 이루어졌고 3대 세습 정권 이양기에도 가족까지 처형하는 공포정치가 있었다. 체제가 불안정할 때마다 북한 정권은 신분의 지위를 막론하고 사형을 집행하였고, 이는 북한 김씨 정권 유지라는 유일무이한 국가적 목적을 위해 시행된 것이다.

13) 유엔인권정책센터, <https://kocun.org>. (2026년 1월 26일 검색)

2020년대 코로나19 발생 직후 감염병 대응과 장마당을 통한 외부 문화 유입을 차단하고자 제정된 「비상방역법」(2020년), 「반동사상문화배격법」(2020년), 「평양문화어보호법」(2023년)에는 사형 규정을 제정하여 공개처형을 집행하는 근거로 삼고 있다. 이 외에도 「적지물처리법」(2023년), 「재해방지 및 구조·복구법」(2022년 개정) 등에도 사형 조문이 신설되는 등 2023년 형법 개정 시 11개의 사형 규정을 16개로 증가시켰다(이규창 2024, 71). 사형 조문이 신설되거나 추가된 형법들은 외부 문화나 정보 유입을 차단하기 위해 제정된 것들이며 이는 북한 당국이 체제 안전에 위협이 되는 요소들로 파악했기 때문이다. 따라서 북한에서의 사형제도는 정치적 목적을 실현하기 위한 체제 유지와 주민 통제의 주요 수단으로 작용하고 있다. 또한 형사법의 이념적 근거로 주체사상을 내세우며 범죄 진압과 예방을 위해 존재하는 형법의 보편적 사명보다는 독재정권의 진압 목적을 관철하는 도구적 성격이 강하게 내포되어 있다(이덕인 2010, 258). 북한 법체계에서 헌법의 상위에 조선노동당 당규약이 존재함으로써 당의 정책 관철에 걸림돌이 되는 사람이나 정책, 제도는 일시에 제거된다. 이러한 당 우위의 제도와 법체계상의 구조로 인해 인권법 역시 보편적 규범으로 작동하는 것이 아니라 체제 유지의 한 수단으로 정치화되어 있다.

셋째, ‘정치범’, ‘정치범 수용소’, ‘정치 교도소’와 관련한 권고문은 국제인도주의 단체들의 접근에서부터 강제노역 금지, 정치범 석방, 연좌제 폐지, 전쟁 포로 문제, 수용소의 폐쇄에 이르기까지 다양한 의견들이 제시되었고 북한은 이들 모두를 거부하였다. 북한에서는 정치범 수용소를 ‘관리소’라는 명칭으로 국가보위성에서 비공식적인 구금 시설로 운영하고 있으며 개천 14호와 18호, 요덕 15호, 청진 25호, 명간 16호 관리소 등 총 5개의 수용소가 있다. 요덕 수용소의 경우 함경남도 요덕군의 다섯 개 리에 걸쳐 위치하고 있으며 이는 요덕군 전체 면적의 1/3에 해당한다.¹⁴⁾ 8월 종파사건의 결과 권력투쟁에서 밀려난 김일성 반대세력들을 수감하기 위해 처음 만들어진 정치범 수용소에서는 고문과 학대, 여성에 대한 성폭력과 인신매매, 영유아 살해, 강제실종 등 총체적 인권 침해가 일어나고 있다(허만호 2012, 26).

14) 통일부 북한인권포털, https://unikorea.go.kr/web/nkhr/contents/prisoncamp_current. (2026년 1월 31일 검색)

결국, 북한이 이들 단어가 포함된 권고 내용을 거부하는 것은 1인 세습 정권의 유지 메커니즘으로 사형제도, 강제노역, 정치범 수용소 등을 이제껏 활용해 왔기 때문이다. 세 차례 UPR의 권고문에 대해 북한이 거부 의사를 밝힌 내용 중 사형제도 폐지와 정치범 수용소, 구금 관련 권고문이 2/3 이상 차지한다. 여성, 아동, 식량권에 대해 거부한 권고문은 주로 수용소와 구금, 강제노동과 관련된 것들이었다. 사형제도 철폐를 주장하는 국가들은 주로 사형제도를 폐지한 유럽 국가들이 다수 차지하고 있으며 사형제도 철폐에 앞서 사형 집행 유예제도 마련(벨기에, 프랑스, 조지아 등), 공개처형 폐지(뉴질랜드, 칠레 등), 사형 집행 건수와 사형 선고받은 사람들의 정보 공개(스페인, 이탈리아 등), 사형제도 폐지를 목표로 하는 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 비준(토고, 포르투갈, 라트비아 등) 등 사형과 관련된 제도 철폐, 국제규약 비준을 권고하였다.

반면, 북한이 수용한 권고문의 내용을 살펴보면 2014년은 경제적·사회적·문화적 권리 실현을 위해 노력할 것과 국제 인권 협약의 비준과 의무 준수, 권고사항 이행, 인권 기구들과의 대화 및 협력, 국가적 메커니즘 구축과 인권 인식 제고 방안 모색 등 전반적으로 인권 이행과 관련된 내용들이 주로 차지하였다. 2019년 역시 인권 이행 노력과 국제사회와의 협력 강화, 인권 조약 가입 권유와 의무 준수 등 인권레짐과 관련된 내용들이 많았고 특히 스웨덴은 인권 조약의 조선말 번역본을 북한의 국가 네트워크 서비스망인 ‘광명’에 게재할 것을 권고하였다. 다만 2014년에 비해 교육권, 아동권, 여성권 등 인권의 세부 항목들에 대한 권고문이 증가하였다.

TF 분석 결과 주요 키워드를 살펴보면, ‘아동(child)’, ‘교육(education)’, ‘건강(health)’, ‘여성(women)’, ‘식량(food)’ 등이 상위 키워드에 자리매김하였다(<그림 2> 참고). 아울러, 해석의 정밀성을 높이기 위해 실시한 bi-gram 분석 결과, ‘건강과 교육(health education)’, ‘보건(health care)’, ‘아동과 여성(children women)’, ‘경제와 사회(economic social)’, ‘식량 안보(food security)’, ‘경제개발(economic development)’, ‘교육과 영양(education nutrition)’, ‘식량 건강(food health)’, ‘성평등(gender equality)’ 등의 단어 쌍이 자주 나타났다(<표 2> 참고). 이러한 결과는 북한이 수용한 권고문의 내용이 주로 정치적 사안보다는 경제적·사회적 영역에 관련된 표현을 많이 포함하고 있음을 보여준다.

북한은 왜 경제적·사회적 인권 문제 제기를 수용하였을까? 먼저 국내적인 측면에서, 지난 15년 동안 집권해 온 김정은 정권은 정권의 가장 두드러진 국내 정책들을 살펴보면, 경제 영역, 특히 주민들의 삶의 질을 높이는 정책들을 추진해 오고 있기 때문이다. 특히, 2013년 「핵무력법」을 법제화한 후 2018년 4월 노동당 전원회의를 통해 '핵·경제 병진노선'의 종료를 선언하고, 경제 건설에 총력을 집중하는 '사회주의경제건설'의 새로운 노선을 채택하였다. 이는 북한의 경제 노선이 더 이상 국방 또는 핵무력화의 보조적인 정책이 아니라 민생 안정과 국가 경제발전에 초점을 둔 경제 노선이라는 의미이다. 세 차례의 인권 권고문 중 김정은 정권이 경제 영역과 아동, 여성, 교육, 건강, 식량 등의 분야를 수용한 것은 현재 북한 당국이 국내 경제 발전과 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 대북 제재를 우회한 국제사회의 관심과 협력이 절실하다는 것을 보여주는 것이며, 대내외적으로는 인민들의 생활환경을 개선시키고 있다는 선전으로 활용하기 위함이다. 따라서 국가적 차원에서 인권의 이슈 아래 경제적 이득과 체제 선전 및 국가이미지 제고의 이점을 추구하는 것으로 해석할 수 있다.

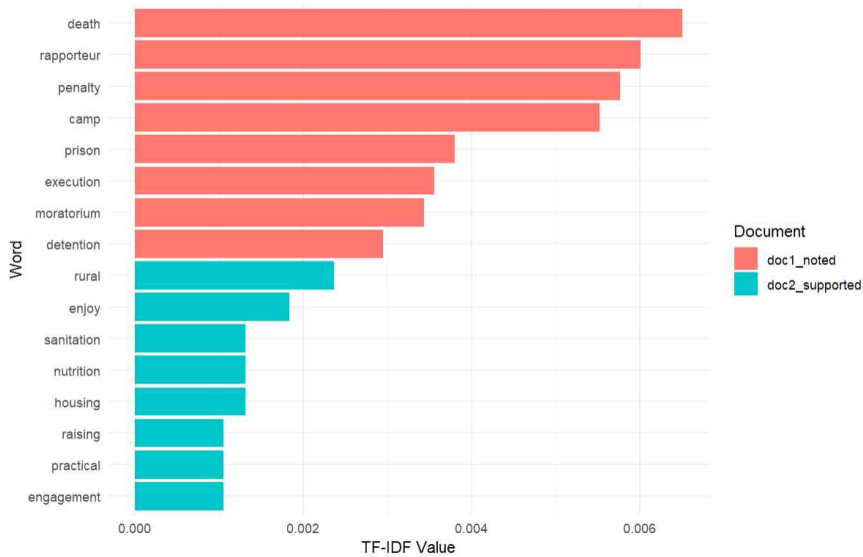
다음으로 대외관계 측면에서, 위기 대응이 국가의 사활적 목표였던 김정일 정권과는 달리 김정은 정권은 대외관계 행보를 넓혀가고 있다. 하나의 예로써, 북한은 남한과의 민족적 결별로 국제사회에서 분단국가의 이미지를 탈피하여 국제사회의 한 주권 국가로서 행보를 확대하려는 전략이 있다. 김정일 시기 국빈 방문은 중국과 러시아에 한정되었고 국제 다자기구 참여는 극도로 제한적이었다. 그러나 김정은은 핵무력을 완성한 후 2018년과 2019년 각각 미북정상회담 개최국인 싱가포르와 베트남 방문을 시작으로, 2025년의 중국 열병식 참석까지 중국 5회 방문과 2019년과 2023년 두 차례의 러시아 방문 등 대외 활동의 보폭을 넓혀 오고 있다.

국가 간 정상회담뿐만 아니라 다자기구에서의 행보도 눈에 띄게 적극적이며 다양해졌다. 북한의 다자기구 참여는 유엔총회의 지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)가 대표적이다. 2015년 제70차 유엔총회는 SDGs로 빈곤과 기아 퇴치, 불평등의 감소, 경제 성장 등 17개 목표와 169개의 세부 목표, 241개의 지표를 채택하였다. 북한은 2021년 유엔 고위급 정치포럼에서 유엔의 SDGs 이행 참여 의사를 표명하였고, 동년 7월

13일 자발적 국가보고서(VNR: Voluntary National Review)를 발간하여 SDGs 이행 동향과 2030년까지의 계획을 유엔에 제출하였다. 북한이 SDGs 달성 관련 설정한 목표는 총 17개이며 95개의 세부 목표를 선별하고 132개의 이행 지표를 채택하였다. 그동안 국제사회로부터 고립되어 온 북한이 유엔 주도하의 프로그램에 참여한 것은 획기적인 사건이며 이를 통해 북한은 경제적 이득뿐만 아니라 국제사회로부터 위신을 획득하려 한다. 북한의 국가보고서 분석 결과 경제, 사회 및 보건 분야의 이행 목표는 유엔 회원국들과 비슷한 양상을 보였지만 정치 분야에서는 차이가 크게 나타났다(양운철 2021, 9). 북한이 제시한 17개 목표 중 인민 생활 향상, 건강한 삶 보장과 복지 개선, 성평등 및 여성 권리 강화, 물과 위생시설 이용 및 접근 보장, 국가와 사회의 주인인 모든 대중의 지위와 역할 강화 등은 북한이 수용한 인권 권고문의 내용과 매우 유사하다. 다시 말해, 유엔 기구의 규범과 국제적 사안의 참여로 더 이상 고립되거나 폐쇄된 국가의 이미지가 아닌 정상 국가로의 모습을 취하려는 의도로 풀이된다.

보충 분석의 하나로, TF-IDF 기법을 활용하여 수용과 거부 문서들에서 각각 특징적인 상위 8개의 단어를 추출하였다(<그림 3> 참고). 그 결과, 거부한 권고문에서는 TF 분석 결과와 마찬가지로 ‘사형’, ‘보고관’, ‘처벌’, ‘수용소’, ‘죄수’, ‘집행(execution)’, ‘유예(moratorium)’, ‘구금(detention)’의 단어들 이 나타났다. 이와 비교하여, 농촌에 대한 경제개발과 식량 배급 우선을 제시한 권고문에서의 ‘농촌(rural)’과 주민들이 권리들을 제대로 누릴 수 있도록 조치하라는 내용의 ‘향유(enjoy)’가 특징적이었다. 식수와 건강, 보건과 연관된 단어인 ‘위생(sanitation)’, ‘영양(nutrition)’, ‘주거(housing)’와 인권 인식 개선 ‘강화(raising)’, 인권의 ‘실질적(practical)’ 조치, 국제기구 또는 국제사회와의 협력에 ‘참여(engagement)’하라는 내용도 특징적이다. 결국, 북한은 시민적·정치적 권리에 대해서는 체제 유지와 정보 차단 을 위해서 계속 거부 의사를 밝힐 것이고, 상대적으로 체제에 위협보다는 도움이 될 수 있는 경제적·사회적·문화적 권리에 대해서는 수용할 것이다.

<그림 3> TF-IDF 분석 결과



정리하자면, 세 차례의 UPR에 대해 북한은 사형제도 폐지, 특별보고관의 접근 허용, 강제노동과 고문 금지 등 시민적·정치적 권리에 대해서는 거부 의사를 밝히고 있다. 그 이유로는 첫째, 권고문이 폐지하거나 유예할 것을 요구하는 북한의 사형제도나 정치범 수용소 등은 3대 독재체제의 명맥을 유지하고 세습하는 데에 있어 가장 유용하게 활용되는 것들이다. 또한 외부 정보나 여론이 형성되는 것을 철저히 차단해 왔기 때문에 국제기구의 감시와 모니터링을 수용할 수 없다. 즉, 체제 유지를 뒤흔들 수 있는 사안들이기 때문에 받아들일 수 없는 것이다. 둘째, 북한의 인권 개념은 국제사회에서 통용되는 보편적 인권의 개념이 아닌 수령의 영도하에 인민들이 주도적으로 사회를 이끌어 가는 정치화된 인권 개념이기 때문에 시민적·정치적 권리와는 상충할 수밖에 없다.

반면 북한이 수용한 대부분의 권고문은 주로 경제적·사회적·문화적 권리와 관련된 내용들이며 국가적 이익을 획득할 수 있기에 수용하고 있다. 먼저, 유엔의 SDGs에 참여하면서 북한이 제시한 목표와 유사한 권고문에 대해서는 수용하고 있다. 즉 국제사회에 북한이 국제규범을 충실히 이행하려 노력하고 있는 모습을 보여주며 국가이미지를 제고하려는 의도라 여겨진다.

둘째, 핵무력 완성 후 핵협상이 노딜로 종결되어 미국을 통한 대북 제재 해제
 제의 길이 막히자, 국제규범에 참여함으로써 경제협력을 우회적으로 끌어내
 려 한다. 셋째, 12년 무상교육제도와 전반적 무상치료제도를 북한 사회주의
 체제의 우월성이라 선전해 왔기에 인권 권고문의 건강권이나 교육권에 대해
 서는 자신 있어 하는 모양새이다. 또한 여성들의 노동력을 착취하기 위해
 여성들의 사회참여를 독려하는 것도 여성의 권리 신장이라 주장한다. 따라
 서 건강권이나 교육권, 여성권에 대한 북한의 입장은 수용하기에 훨씬 용이
 한 이슈들이라 할 수 있다.

이러한 인권 문제에 대한 북한의 수용 태도를 객관적으로 보여주는 사례
 로 관련 이슈에 대한 법제화를 들 수 있다. 북한은 2001년 여성차별 철폐에
 관한 유엔협약(CEDAW)에 가입하였으나 제도적 이행까지 진전되지 못하였
 다. 2010년 12월 「여성권리보장법」의 제정으로 그동안 사회보장법 등 북
 한 법령들에 산재해 있던 여성의 권리 보장이 단일 법안으로 체계화되었고
 남녀 성평등뿐만 아니라 도농 여성들 간의 평등을 명문화하였다. 이후 2011
 년과 2015년 두 차례의 개정을 통해 여성의 노동 권리를 확대시키는 등 여
 성권을 보장하였다. 2010년 12월 같은 날 「아동권리보장법」도 제정되어
 2014년 한차례의 개정안을 통해 16세 미만 아동의 교육권, 보건권, 가정권이
 보장되었고 특히 12년제 의무교육과 16세 미만 아동의 노동 금지를 명시하
 였다(이철수 2019, 232). 경제개발과 관련하여 국가적 차원에서 더 적극적으
 로 나서고 있다. 특히 도농 간의 지역 차이를 극복하기 위해 지방발전 20x10
 정책¹⁵⁾을 실행하여 지방경제를 활성화하여 인민들의 경제권 및 지역 개발
 권을 보장하려고 노력하고 있다.

V. 결론

전 세계에 보편적인 인권 규범을 세우기 위한 국제사회의 노력은 북한 지
 역에도 예외 없이 적용되어 왔다. 국제인권레짐을 대표하는 UNHRC와 COI

15) 2024년부터 10년간 20개의 낙후된 시·군(郡)에 현대식 지방공업공장을 건설하여 지
 방 인민경제를 활성화하려는 경제 정책이다.

는 각각 북한인권결의안과 북한인권보고서를 작성하여 북한 인권의 실태를 국제사회에 알리며 북한의 인권 증진을 위해 노력해 오고 있다. 또한 한국과 미국, 일본은 자국 내에서 북한인권법을 제정하여 북한이 보편적 인권레짐에 참여할 것을 촉구해 오고 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 북한의 인권 상황은 2014년 최초의 COI 북한인권보고서의 기록보다 더 악화하였다고 평가된다. 한편, 국제사회의 비판에 대한 대응으로 북한은 UNHRC의 UPR에 참여하고 있다. 2009년부터 지금까지 총 네 번의 UPR에 참여하였으며 최종 결과물이 나온 것은 3차까지이다. 다만 북한은 수용한 권고문을 자국에 적극 적용하려는 태도보다는 이를 전략적으로 활용하고 있는 모습이다. 즉, 민감한 사안들인 시민적·정치적 권리에 대해서는 거부를 행사하고, 경제적·사회적·문화적 권리에 대해서는 유연한 입장을 보이며 수용하고 있다.

북한이 거부한 권고문은 주로 ‘사형제도 폐지’, ‘정치범 수용소 처리’, ‘강제노역과 고문 금지’ 등 세습 정권의 유지 메커니즘을 뒤흔드는 내용이고, ‘특별보고관의 방북 허용과 모니터링 실시’는 인민들에게 외부 정보가 흘러 들어가는 것을 막기 위해 허용할 수 없다. 반면, 수용한 권고문의 경우, 경제영역 관련 내용은 현재 김정은 정권의 경제개발 정책과 맞물려 있어 인민들의 생활환경을 적극 개선하라는 내용을 받아들이기 쉽고, 더불어 유엔의 SDGs에 제출한 북한 SDGs의 목표와 유사한 것들이기에 국가이미지를 쇄신할 수 있는 최적의 선전도구가 되기 때문이다. 대외관계 측면에서는 유엔의 인권레짐에 참여하여 국제사회에서 책임 있는 주권 국가의 모습을 보여 주려는 전략이다. 또한 대북 제재를 우회하여 국제사회와의 경제협력을 이끌어 내려는 의도로도 파악된다. 결론적으로, 북한이 거부하는 내용은 체제에 위협이 될 수 있는 시민적·정치적 권리이고, 수용할 수 있는 권고문은 국제사회의 협력과 위신을 이끌어 낼 수 있는 경제적·사회적·문화적 권리이기에, 앞으로도 북한이 UPR을 도구로 활용할 것이라고 본다.

다만 북한이 권고문을 수용하여 이를 제도적 실천으로까지 이어지는 것은 앞으로 국제사회가 주목하여 관찰할 필요가 있다. 핵무력 완성과 북미정상회담, 그리고 북중러 밀착 관계 이후 대내외적으로 자신감을 얻은 김정은 정권은 국가 제도와 법률을 정비하며 정상국가화를 추구하고 있다. 이러한

과정에서 국제적 위신과 책임을 다하려는 태도를 보여주려 수용한 인권 이슈에 대해서 법제화와 제도를 마련해 오고 있다. 그러나 「사회보장법」 제8조와 「아동권리보장법」 제9조의 “국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다”는 조항과 유엔의 SDGs의 참여 등을 통해 북한이 주장하는 대로 ‘우리식’이나 ‘자립’만으로는 북한의 경제발전과 인권 향상을 도모할 수 없다는 것을 북한 당국도 인지하고 있는 듯하다. 따라서 북한이 국제사회의 책임 있는 성원으로 보편적 인권을 향상시킬 수 있도록 국제레짐에 더 많은 참여를 유도해야 할 것이다.

본 연구는 선행되어 온 UNHRC의 UPR 연구와는 달리 텍스트 분석을 통해 북한의 선별적 수용 전략을 파악하였다. 이러한 연구 방법은 단순히 북한이 UPR에 참여한 의도나 의의를 찾는 것에 그치지 않고 향후 북한이 여타 국제레짐을 활용하는 전략을 예측해 볼 수 있게 해 준다. 그러나 본 연구는 4차 UPR이 진행되고 있는 시점에 이루어졌기에 3대 인권 약법이 제정된 이후 북한의 인권에 대한 인식을 반영하지 못했고 다른 선행 연구들의 한계와 마찬가지로 북한 인권의 실질적인 증진 여부를 파악하지 못해 북한 당국의 인권 인식을 온전히 파악하지 못하고 있다. 또한 단일사례로 북한을 다루었기에, UPR에서 국가의 선별적 수용을 일반화하기 어려운 한계가 존재한다. 따라서 후속 연구로는 4주기를 포함한 UPR 분석과 더불어 주기별로 변화하는 양상과 패턴을 비교하여 레짐 차원에서 북한의 대응을 보다 심도 있게 다루는 한편, 국제인권레짐의 영향으로 인권 문제에 있어서 북한 내부에 규범적·제도적 변화가 일어나는지에 대해서도 연결 지어 분석해 보고자 한다. 나아가 북한과 유사한 정치체제를 유지하고 있는 국가들을 추가로 포함하여 선별적 수용에 관한 일반화에 기여할 계획이다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 김현규 (2025). “기존 국제제도를 활용한 중국의 제도적 균형 전략: 중-아세안 정상회의 공동선언문 내용 분석.” 『한국동북아논총』. 제30권. 제2호, pp. 51-70.
- 백승민·한미애 (2024). “UN 회원국들은 북한 인권을 어떻게 보아왔나?: 정례인권검토(UPR)을 중심으로.” 『국제정치연구』. 제27권. 4호, pp. 203-234.
- 심재우 (1998). “인간의 존엄과 사형폐지.” 『법학논집』. 제34권, pp. 451-466.
- 양운철 (2021). “북한의 자발적 국가 리뷰(VNR) 보고서 평가.” 『세종정책브리프』. No. 2021-18, pp. 1-25.
- 오종문 (2021). “남북한 인권과 국가별정례인권검토(UPR) 협력 방안.” 『사회과학연구』. 제32권. 제4호, pp. 161-185.
- 이규창 (2024). “2020년 이후 북한 사회통제법규 분석과 평가: 사형 규정이 포함된 법규를 중심으로.” 『북한법연구』. 제32권, pp. 71-105.
- 이규창 (2025). “COI 후속 보고서 주요 내용과 향후 과제.” 『통일연구원 Online Series』. CO 25-30, pp. 1-7.
- 이규창·김수암·이무철·조현정·조정현·최규빈 (2026). “국제사회의 인권 권고에 대한 북한의 대응: UPR을 중심으로.” 『KINU 연구총서 25-02』. 서울: 통일연구원.
- 이덕인 (2010). “북한의 사형제도에 대한 비판적 고찰.” 『동아법학』. 제48호, pp. 257-285.
- 이신화 (2023). “북한인권문제에 대한 국제법적·전략적 접근의 중요성과 도전.” 『통일과 법률』. 통권 55호, pp. 3-34.
- 이철수 (2019). “북한의 ‘녀성권리보장법’에 대한 탐색적 분석: 기존 관련 법령과 비교를 중심으로.” 『통일과 평화』. 제11집. 1호, pp. 227-259.
- 장하은·유성훈 (2024). “북한의 인권 권고 수용 결정요인 분석: UN 보편적 정례인권검토 1-3주기를 중심으로.” 『국가전략』. 제30권. 2호, pp. 63-92.
- 허만호 (2012). “북한의 정치범 수용소: 나선형 5단계론을 활용한 비교론적 관점.” 『통일과 법률』. 11호, pp. 25-53.
- 황준호 (2021). “북한의 외교적 친소(親疏)와 인권개선 권고의 관계 분석.” 『현대북한연구』. 24권. 1호, pp. 112-138.
- Bush, Sarah Sunn et al. (2023). “International Rewards for Gender Equality Reforms in Autocracies.” *American Political Science Review*. Forthcoming.

- Barry, Colin M, et al. (2013) “Avoiding the Spotlight: Human Rights Shaming and Foreign Direct Investment.” *International Studies Quarterly*. Vol. 57. No. 3, pp. 532 - 544.
- Carraro, V. (2017). “The United Nations Treaty Bodies and Universal Periodic Review: Advancing Human Rights by Preventing Politicization?.” *Human Rights Quarterly*. Vol. 39. No. 4, pp. 943-970.
- Chow, Jonathan T. (2017). “North Korea’s Participation in the Universal Periodic Review of Human Rights.” *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 71. No. 2, pp. 146-163.
- Fahy, Sandra (2022). “North Korean Human Rights Diplomacy at the United Nations.” Scott A. Snyder and Kyung-Ae Park ed. *North Korea’s Foreign Policy: The Kim Jong-Un Regime in a Hostile World*. Rowman & Littlefield Publishers, pp. 201-218.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink (1998). “International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization*. Vol. 52. No. 4, pp. 887-917.
- Jang, Haeun. and Byungwon Woo (2025) “Who Gets Picked on and Why? The Politics of North Korea’s Human Rights Recommendations in the Universal Periodic Review.” *Japanese Journal of Political Science*. Vol. 26. No. 1, pp. 19 - 43.
- Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. New York: Cornell University Press.
- Kim, Hun Joon (2016). “Activities of the UN Human Rights Council and Their Impact on the Human Rights Issues in North Korea.” *EAI Issue Briefing*. pp. 1-6.
- Kim, Sookyung (2019). “Assessment of the 3rd Universal Periodic Review (UPR) of the DPRK and the Ways to Improve Human Rights in North Korea.” *the Korea Institute for National Unification (KINU) Online Series CO 19-09*, pp. 1-9.
- Murdie, Amanda and David R. Davis (2012). “Shaming and Blaming: Using Events Data to Assess the Impact of Human Rights INGO.” *International Studies Quarterly*. Vol. 56. No. 1, pp. 1 - 16.
- Park, Chun-Young and Sanghoon Park (2025). “You Scratch My Back, and I Scratch Yours: Autocratic Reciprocity in the Politics of Naming and

- Shaming.” *International Interactions*. Vol. 51. No. 1, pp. 1 - 28.
- Risse, Thomas and Kathryn Sikkink (1999). “The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction.” Thomas Risse, Stephen S. Ropp, Kathryn Sikkink eds. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1 - 38.
- Ryu, Eric (2018). “Human Rights Situation in North Korea: Lack of Significant Progress from the United Nations Human Rights Mechanisms and What Can be Done.” *Minnesota Journal of International Law* Vol. 27, pp. 555-580.
- Terman, Rochelle and Erik Voeten (2018). “The Relational Politics of Shame: Evidence from the Universal Periodic Review.” *The Review of International Organizations*. Vol. 13. No. 1, pp. 1 - 23.
- Terman, Rochelle and Joshua Byun (2022). “Punishment and Politicization in the International Human Rights Regime.” *American Political Science Review* Vol. 116. No. 2, pp. 385 - 402.
- Ulferts, Gregory and Terry L. Howard (2017). “North Korean Human Rights Abuses and Their Consequences.” *North Korean Review* Vol. 13. No. 2, pp. 84-92.

2. 기타

- 박형주. “워미어 사망 4주기...억류에서 죽음까지 무슨 일 있었나.” 『Vocie of Korea a』. 2021년 6월 22일. https://www.voakorea.com/a/korea_korea-politics_otto-warmbiers/6059620.html. (2026년 2월 5일 검색)
- 유엔인권정책센터. <https://kocun.org>. (2026년 1월 26일 검색)
- 이연철. “유엔 ‘북한에 생사 확인 요구한 한국인 납북자 34명’.” 『Vocie of Korea』. 2014년 8월 12일. <https://www.voakorea.com/a/2410615.html>. (2026년 2월 5일 검색)
- 『조선일보』. “北, 유엔 인권보고서 발표도 전 “절대적, 전적 거부” 성명.” 2014년 2월 17일.
- Human Rights Watch (2024). “World Report 2024: North Korea Events of 2023.” <http://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/north-korea> (2025년 12월 5일 검색)
- Human Rights Watch (2026). “World Report 2026: North Korea Events of 2025.” <https://www.hrw.org/world-report/2026/country-chapters/north-korea>. (20

26년 2월 4일 검색)

UPR Info (2014). "North Korea provides responses to... first cycle recommendations." <http://upr-info.org/en/news/north-korea-provides-responses-first-cycle-recommendations>. (2026년 1월 30일 검색)

UPR Info (2025). "UPR Info Database: North Korea." [http://upr-info-database.uwazi.io/library/?q=\(searchTerm:%27North%20Korea%27\)](http://upr-info-database.uwazi.io/library/?q=(searchTerm:%27North%20Korea%27)) (2025년 11월 28일 검색)

| 논문투고일 : 2026년 02월 05일 |

| 논문심사일 : 2026년 02월 25일 |

| 게재확정일 : 2026년 03월 04일 |

| ABSTRACT |

North Korea's Selective Acceptance of Human Rights Issues:

Analysis of North Korea's Response in the UN UPR

Hyunkyu Kim and Jaehee Kim

(Institute of Global Politics, Hankuk University of Foreign Studies)

This study focuses on the paradox that North Korea—widely stigmatized as one of the world's worst human-rights violators—has participated in the UN Human Rights Council (UNHRC) Universal Periodic Review (UPR) and accepted a share of recommendations and identifies which types of recommendations North Korea accepts or rejects. Drawing on the UPR Info database, the study classifies recommendations addressed to North Korea into accepted and rejected categories and conducts a series of text-analytic procedures—term frequency (TF), term frequency - inverse document frequency (TF - IDF), and bigram analyses. It then interprets these results. The findings show that North Korea disproportionately rejects civil and political rights recommendations that directly conflict with regime security, including those concerning special rapporteurs and special procedures, access, the death penalty, detention, political prison camps, torture, and forced labor. By contrast, it is relatively more likely to accept recommendations related to economic, social, and cultural rights—such as health, education, food, women, and children—as well as those concerning international cooperation and treaty implementation. North Korea will likely continue to instrumentalize the UPR process, rejecting recommendations that could undermine regime security while engaging with acceptable ones to secure cooperation and international prestige. These patterns suggest that North Korea's UPR

engagement and compliance are better explained not by norm internalization, but by selective cooperation confined to “manageable” issues and the attendant pursuit of image (reputational) management.

- Key Words: Human Rights, North Korea, Universal Periodic Review, Selective Acceptance, Text Analysis