

# 북한인권 개선과 NGO의 역할

제 성 호 (중앙대 법대 교수)

## ◆ 논문 요약 ◆

북한인권문제는 사회주의체제의 속성과 깊은 관련이 있는 것이기에 단시일 내에 해결될 사안이 아니다. 또 우리 정부의 노력만으로는 해결하기가 어렵다. 따라서 민간단체(NGO)들의 역할과 국제적인 연대가 매우 중요하다. 정부는 이 점에 유념하여 민간부문과의 역할분담 및 긴밀한 협조관계를 유지해야 한다.

북한인권 NGO들은 국제사회의 현안으로 부상하고 있는 탈북자문제, 북한 정치범수용소문제, 공개처형 및 강제실종 등 대표적인 인권침해 사례에 대한 정보의 수집 및 취합, 북한인권정보의 배포 및 공유, 체계적인 분석 및 평가,

북한인권문제 공론화 등을 위한 연대 및 협력체제 구축 등 다각적인 활동을 수행해야 한다. 특히 국제사면위원회와 같이 국가별, 지역별 지부를 체계적으로 갖추고 북한인권상황을 지속적으로 감시하고 있는 국제 NGO들과의 교류·협력을 강화해야 한다. 당면하게는 우리 인권NGO들이 국제인권단체, 북한당국의 인권침해로 피해를 입은 당사자 및 관계인들과 공동으로 유엔인권위원회와 산하의 인권소위원회, 유엔인권고등판무관실 등에 진정서 또는 청원서를 제출하는 등 국제사회에서 북한인권문제를 제기하고 공론화하는 데 주도적인 역할을 해야 할 것이다.

## I. 서론

현재 북한의 인권상황은 경제난·식량난 심화로 인해 주민들의 생존권이 위협받는 열악한 상태가 계속되고 있다. 그러나 북한당국은 이같은 상황을 본질적으로 개선하려는 노력을 하기보다는 체제유지 차원에서 주민들에 대해 억압적 통치수단을 오히려 강화하고 있다. 공개처형의 집행 확대, 수많은 정치범의 억류 및 비인도적 대우, 사상통제 강화는 그 대표적인 예들이다.

이러한 사실 때문에 북한의 인권실상은 국제사회에서 최하위 등급으로

평가받고 있다. 예컨대 Freedom House는 2002년 12월 19일 발표한 『2000-2001년도 세계 인권상황 보고서』에서 북한인권 상황을 최하위 등급인 ‘Not Free’로 평가한 바 있고,<sup>1)</sup> 미 국무부가 2003년 3월 31일 발표한 『2002년도 연례 각국 인권보고서』에서도 북한의 인권상황이 여전히 열악하여 세계에서 가장 폭압적이고 소름끼치는 체제중의 하나로 ‘대규모의 감옥체제’라고 비판했다.<sup>2)</sup> 또한 2003 국제사면위원회 연례 인권보고서 중 ‘조선민주주의인민공화국’ 부분에서도 북한의 인권상황이 근본적으로 개선되지 못하였다고 고발하고 있다.<sup>3)</sup>

우리가 북한의 인권을 개선하기 위한 노력을 전개하기 위해서는 먼저 북한의 인권실상을 정확하게 파악해야 한다. 이같은 점을 고려하여 본고에서는 북한의 인권실태를 간략하게 살펴보고, 북한인권 개선의 필요성과 당위성을 언급한 다음, 비정부기구(Non-governmental Organization: NGO, 민간단체)의 역할에 대해 제시하기로 한다.

## II. 북한의 주요 인권실태

### 1. 식량난에 따른 생존권의 위협

지금 북한주민들의 생존권은 계속되는 식량난으로 중대한 위협을 받고 있다. 특히 아동의 영양부족과 발육부진이 극심한 상태여서, 이로 인한 체중소모, 신체왜소, 두뇌성장 장애 등의 증상이 널리 만연돼 있다.<sup>4)</sup> 영양부족은 청소년의 신장에 잘 반영되고 있는데, 18세의 고등중학교 졸업생

1) 프리덤하우스는 2002년 12월 19일 발표한 연례 보고서에서 47개국을 ‘비자유국’으로 분류하였고, 이 가운데 특히 북한, 미얀마, 쿠바, 이라크, 사우디아라비아 등 9개국을 가장 민주주의와 자유가 열악한 상태에 있는 ‘최저 자유국’으로 분류했다. “북한 ‘최저 자유국’ 분류 <프리덤하우스>,” 『연합뉴스 속보』, 2002년 12월 20일자. <http://www.freedomhouse.org/ratings/index.htm> (북한인권 평가부분) 참조.

2) <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2002/18249.htm>.

3) [http://www.nkhumanrights.or.kr/pds/pds\\_docu.html](http://www.nkhumanrights.or.kr/pds/pds_docu.html).

4) 이와 관련해서 최근 유엔 식량농업기구(FAO)의 연구에 따르면 1,300만이 넘는 사람들이 영양실조로 고통받고 있다고 한다. 북한정부 통계에 따르면 5세 미만

이 키가 153cm도 되지 못해 군입대를 포기하는 일도 나타나고 있다.<sup>5)</sup>

식량난에 따른 후유증의 하나는 가정과 주민들의 인성 파괴가 심각한 수준에 이르고 있다는 점이다. 식량을 구하러 집을 떠나면 병들어 죽거나 행방불명되기 일쑤이다. 부모를 잃고 집없이 떠돌아 다니는 아이들, 일명 ‘꽃제비’들의 숫자가 줄어들지 않고 있다. 또 북한여성들이 중국에 인신매매로 팔려 가는 사례가 빈발하고 있다.

## 2. 장식품으로 전락한 시민적·정치적 권리

경제난·식량난이 지속되는 가운데 당간부와 관료들의 뇌물수수 등 부정부패가 늘고 있고, 일반인들의 심성도 강박해져 강·절도 등 파렴치범죄가 빈발하고 있다. 이처럼 사회적 일탈행위가 증가하자 북한당국은 정치범 뿐만 아니라 일반 경제사범에게도 사형을 포함한 극형에 처하고 있다.<sup>6)</sup>

사회적 일탈행위를 근절하기 위한 방법으로 공개처형이 널리 활용되고 있는데, 이는 생명권의 유린이 심각한 상태임을 말해주는 것이다. 이와 관련, 그 동안 북한은 1992년 10월에 마지막 공개처형을 실시한 것(그 것도 지역주민의 균중적 요구에 따라)으로 주장해 왔다. 하지만 2001년 7월 18일 국제사면위원회는 1992년 후에도 북한당국이 정치범 및 일반 형사범에 대해 공개 또는 비공개의 처형을 하고 있는 것으로 여러 경로를 통해 보고를 받고 있다고 말하면서, 북한측 주장에 강한 의문을 표시한 바 있다. 국제사면위원회는 2002년도 인권보고서에서도 비슷한 입장을 취하였다.<sup>7)</sup>

---

북한 어린이 45퍼센트가 만성적인 영양실조를 겪었으며, 400만 취학아동들의 영양공급이 심각하게 부족하여 신체적·정신적 발육이 저해되었다는 것이다.

- 5) 이는 필자가 1998년 6월과 1999년 7월 북-중간 접경지역에서 탈북자들과의 면담을 통해 직접 확인한 내용이다.
- 6) 통일연구원, 『북한인권백서 2002』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 56~61 참조. 다만 우리 정부 관계자에 따르면, 북한은 곡물·국가시설 절취범 등의 경우 종래 공개총살에 처했으나, 2000년 6월부터 노동교화형(징역형)으로 처벌 수위를 낮추는 등 범죄 처벌형량을 점차 완화하고 있다고 한다. “北 인권개선에 일부 변화 조짐,” 『연합뉴스 속보』, 2002년 6월 20일.
- 7) 국제사면위원회는 다음과 같이 말하고 있다. “공개처형에 관한 계속되는 보고는

미국도 2001년도 및 2002년도 『연례 세계 각국 인권보고서』를 통해 아직까지도 북한에서 공개처형이 근절되지 않고 있다는 점을 고발한 바 있다. 또한 국제사면위원회의 보고서에 따르면, 고문, 정치적 수인(囚人)의 구금, 비인간적 수형(受刑)조건 등 심각한 인권침해를 시사하는 보고들이 계속 들어오고 있고, 교도소나 노동교화소에서의 생활조건은 매우 열악하며, 가혹행위가 널리 만연해 있다고 한다.

북한은 인덕정치, 광폭정치를 통해 성분차별의 완화를 통한 통합정책을 추진하고 있다고 선전하고 있으나, 핵심계층(핵심군중), 동요계층(기본군중), 적대계층(복잡군중) 등 계급에 따른 성분차별은 지금도 계속되고 있다. 그 동안 북한은 주거와 여행의 자유를 인정하지 않았었다. 그러나 최근 경제난·식량난의 심화로 식량을 구하기 위한 주민들의 사회적 유동성이 엄청나게 증가하게 되었다. 게다가 북한당국이 주민들의 자유이동을 극도로 제한하고 있는 데 대한 국제사회로부터의 비난도 계속되어 왔다. 이와 같이 주민들의 사회적 이동이 증가하는 현실을 제도적으로 수용하는 한편, 유엔인권소위원회 등 국제인권기구의 북한인권 실상에 대한 비판을 피하기 위한 방편으로 북한은 1998년 9월 사회주의헌법을 개정하여 “국민은 거주, 여행의 자유를 가진다”(헌법 제75조)는 조항을 신설하였다. 아울러 “조국과 인민을 배반하는 자는 법에 따라 엄중히 처벌한다”라는 조항을 삭제하였다(구 헌법 제86조). 이 같은 제도상의 변화에도 불구하고 실제로는 사회통제의 목적상 주민의 거주이전 및 여행은 여전히 상당한 제한을 받고 있다.

북한에서는 사상·양심의 자유와 언론·출판 등 표현의 자유가 인정되지 않는다. 주체사상(김일성주의)의 유일사상 체계화 작업으로 개인에게는 획일적 사상이 강조되고 있다. 그와 다른 사상과 신념·의견의 자유로운 발표는 물론이고 제3자에 대한 전달이 철저히 봉쇄되어 있다. 따라서 개인의 자유로운 인격 발현은 제도적으로 불가능하다고 할 수 있다. 이 밖

---

2001년 7월 유엔 인권이사회에서 북한 당국이 1992년 이후에는 공개처형이 없었다고 발표한 것과 상반된다. 공개처형은 학교, 기업, 농장 등에 사전통보가 된 후 대규모 군중들이 모인 장소에서 이루어졌다고 전해지고 있다. 일부 수인들은 가족들 앞에서 처형되었으며, 주로 교수형이나 총살형으로 처형되었다고 한다.”

에도 북한에서 정보의 자유, 알 권리, 거주이전의 자유(여행의 자유 포함)는 존재하지 않는 것과 다름없으며, 신앙의 자유도 명목적인 것에 지나지 않는다.<sup>8)</sup>

국제사회는 북한이 주민들의 외부정보 취득을 막기 위해 통신수단을 통제하고 출판의 자유를 억압하고 있는 점에 대해 심각한 우려를 표명하고 있다. 제50차 유엔인권소위원회는 1998년 8월 대북 인권결의문을 채택하여 독립적인 국내 및 국제인권감시기구에 대해 북한의 인권상황 조사를 허용하고 편의를 제공할 것과 동 기구의 조사결과 보고서를 북한 내에서 간행·배포하는 것을 허용해 주도록 강력히 촉구한 바 있다.<sup>9)</sup>

정치적 인권의 핵심인 참정권도 제대로 보장되지 못하고 있다. 북한은 1992년 10월 『각급인민회의 대의원선거법』을 채택, 찬성 또는 반대투표의 자유를 보장하는 규정(제5조)을 신설하였으나, 실제에 있어서는 반대투표가 불가능하다고 탈북자들은 말하고 있다. 이와 관련, 미 국무부가 발표한 2000년도 및 2001년도 ‘각국 인권보고서’에서는 “북한에서 자유선거는 존재하지 않는다. 북한 관영매체의 보도에 의하면, 1999년의 최고인민회의 대의원선거에서 99% 이상의 투표율에 노동당이 인정한 후보에 대한 100%의 찬성률을 보인다.”고 폭로한 바 있다.<sup>10)</sup>

### 3. 정치범수용소, 반문명·비인간화의 극치

북한의 인권실상 가운데 국제사회에서 가장 신랄한 비난의 대상이 되고 있는 것은 정치범수용소 내에서의 인권유린이다. 일부 탄광·산간오지에

8) 존 타이, “북한의 종교 자유,” 북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합/일본실행위원회, 『북한 땅에 인권의 빛을』, 제3회 북한인권·난민문제 국제회의 발표문집, 2002년 2월 9~10일(도쿄), pp. 34~35 참조.

9) E/CN.4/Sub.2/1998/L.11: 1998.8.19. 제성호, “유엔인권소위의 북한인권결의 채택: 의미 분석 및 평가,” 『국제법평론』, 통권 제10호 (1998-I/II), pp. 153~167 참조.

10) The Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices -2001: Democratic People's Republic of Korea*, March 4, 2002. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrpt/2001/eap/8330.htm> 참조.

‘00호 관리소’라는 명칭으로 설치된 정치범수용소에는 반국가사범 또는 민족반역자로 분류된 정치범들이 수용되어 철저한 감시와 통제를 받고 있다. 미 국무부는 1999년 2월 26일 발표한 『1998년도 각국 인권보고서』(Country Report on Human Rights Practices, 또한 2000년도 및 2001년도 북한 인권보고서 참조)에서는 북한의 12개 정치범수용소에 15만~20만명의 정치범이 수용되어 있다고 고발한 바 있다.<sup>11)</sup>

정치범이 수용소에 들어가면, 우선 공민증을 압류당하고 선거권 및 피선거권 등의 기본권을 박탈당하게 된다. 정상적인 배급이나 의료혜택이 중지되며 결혼 및 출산도 금지된다. 친지들의 면회나 서신연락도 금지되며, 외부와의 접촉이 철저히 차단된다. 수용소에서는 연료공급이 충분치 않아 취사용 이외에 난방용 연료는 거의 공급되지 않는다.

많은 수용자들은 열악한 환경에서 영양실조와 심한 육체노동<sup>12)</sup>으로 폐렴, 결핵 감염 및 펠라그라병(영양실조) 등의 질병에 걸려 시달리고 있으나 모두 예외없이 작업장에 동원되고 있다. 작업반장이 더 이상 일을 시킬 수 없다고 판정되는 수용자들은 중환자가 수감되는 요양소로 보내지는데, 이들은 치료해 줄 의사나 약이 없기 때문에 격리 수용되어 방치된다. 이같이 방치되어 죽는 사람이 1개 수용소당 매년 약 40명~50명에 이른다고 한다.<sup>13)</sup> 이와 관련해서 2002년도 미 국무부 인권보고서에서는 탈북자 이순옥의 증언을 인용하여 1990년대에 들어와 북한의 정치범수용소에서는 수용자의 20~25%가 사망했다고 지적하고 있다.<sup>14)</sup>

정치범수용소에서의 인권유린 행위에 대해 1998년 8월 유엔인권소위원

11) <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2001/eap/8330.htm>. 이에 앞서 국제사면위원회는 특히 1994년 6월 북한 인권관련 보고서를 발표하여 49명의 북한 정치범 명단을 공개하고 이들에 대한 정보를 요구한 바 있다. Amnesty International, *New Information About Political Prisoners*, ASA 24/05/94 (June 1994).

12) 수용자들은 매일 12시간 이상씩 광산, 벌목장 등에서 강제노동을 해야 한다.

13) 통일연구원, 『북한인권백서 2002』, pp. 157~159. 이 밖에 정치범수용소 내에서의 비참한 생활상에 관한 보다 자세한 내용은 Amnesty International, *North Korea: New Information about Political Prisoners*, ASA 24/05/94 (June 1994). 북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합/일본실행위원회, 『북한 땅에 인권의 빛을』, pp. 51~56 참조.

14) <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2002/18249.htm>.

회는 대북 인권결의문을 채택하여 북한 내에서의 불법처형 및 실종에 관한 빈번한 보고와 수천 명의 정치범이 억류되어 있고 이들에 대한 심각한 학대에 따라 질병, 기아 및 유기로 사망하고 있다는 보고에 우려를 표명한 바 있다.<sup>15)</sup>

#### 4. 탈북자의 증가와 인권유린 실태

경제난·식량난의 가중, 생필품 배급과 의료혜택 중단, 다양한 경로를 통한 북한주민들의 외부정보 접촉, 북한내 사회기강 해이와 사회일탈 현상의 증가 등으로 북한주민들의 탈북행렬은 계속되고 있다. 북한과 중국은 1986년 양국간에 체결된 『변경지역관리의정서』에 따라 탈북자를 불법일경자로 간주하고, 이들을 북한에 강제송환하는 정책을 채택하고 있다. 그동안 북한은 송환된 탈북자들을 정치범으로 간주하여 정치범수용소에서 특별관리하고, 가족들을 통제구역으로 강제이주 조치를 취하는 연좌제를 적용해 왔었다.

하지만 탈북자 증가에 따라 2000년 7월부터 북한당국이 단순일경자나 친척방문자의 경우 체포·조사 후 2~3일만에 탈북자를 석방하고 있다고 한다.<sup>16)</sup> 그럼에도 불구하고 북한당국은 여전히 탈북기간 중 남한사람, 특히 탈북자를 은신시켜 주고 지원하는 NGO단체 성원이나 선교사들을 접촉한 경우 극형에 처하고 있다. 이는 북한체제 유지에 미칠 부정적인 영향, 특히 외래사조의 침습 가능성을 고려한 조치로 풀이된다.

어린이들의 탈북도 급증하고 있는데, 중국내 북한 어린이들은 가족해체로 인해 단신 탈북하거나, 부모동반 탈북 후 부모가 병사 혹은 강제송환되어 홀로 남게 된 경우로 구결과 절도로 연명하고 있다.

15) The United Nations High Commissioner for Human Rights, *Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea*, E/CN.4/Sub.2/Res/1998/2, 19 August 1998. [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.SUB.2.RES.1998.2.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.SUB.2.RES.1998.2.En?OpenDocument).

16) 『동아일보』, 2002년 3월 26일; “북 인권개선에 일부 변화 조짐,” 『연합뉴스속보』, 2002년 6월 29일 참조.

### Ⅲ. 북한인권의 국제이슈화와 북한당국의 태도

#### 1. 북한인권문제의 대두와 국제적 관심 고조

북한의 인권문제는 체제와 관련있는 문제로서 어제 오늘에 발생한 것이 아니라, 오랜 역사적 뿌리를 갖고 있다. 하지만 냉전시대에는 미·소를 정점으로 해서 범세계적으로 양극화된 자유민주주의 진영과 공산주의 진영간의 대결상태로 인해 국제사회가 북한의 인권문제를 제기할 만한 여건을 마련하기 어려웠다. 또한 당시에는 한반도의 남쪽에서도 군사정권이 장기간 집권, 독재를 실시함에 따라 남한이 북한인권문제를 제기할 만한 도덕적 우위를 충분하게 확보하지도 못한 상태였다. 그 결과 북한인권문제는 국제사회의 관심사로부터 비껴나 있었다.<sup>17)</sup>

그러나 냉전 종식 후 오늘의 국제사회에서는 핵 비확산, 정보와 커뮤니케이션, 환경보호, 반테러리즘 등과 더불어 인권문제가 주요한 관심사로 부각되기에 이르렀다. 예컨대 국제사면위원회(Amnesty International: AI), 아시아워치(Asia Watch; 현재의 정식명칭은 Human Rights Watch/Asia) 등 인권관련 저명 NGO들은 이미 1980년대 후반부터 북한 내 정치범수용소 문제와 정치적 자유권의 제한, 러시아별목공 문제 등을 지속적으로 제기해 왔다. 이러한 국제적 분위기 하에서, 1990년대 들어서부터 유엔무대를 중심으로 북한인권문제가 간헐적으로 거론되기 시작했다. 국제인권레짐의 한 축을 이루는 유엔인권위원회(Commission on Human Rights)에서 미국과 EU국가들이 북한인권문제를 제기하였고, 동 위원회 산하의 유엔인권소위원회는 1992년 이래 NGO들로부터 북한인권문제와 관련있는 탄원을 접수, 심사하고 있다. 특히 유엔인권소위원회는 1997년에 이어 1998년에도 북한인권 결의문을 채택하여 북한인권문제에 대해 깊은 우려와 관심을 표명했음은 주지하는 바와 같다. 북한인권문제는 현재 유엔 무대에서 뿐만 아니라 미 국무부의 ‘각국 인권실태보고서’라든지 헤리티지 재단의 인권보고서 등에서 중요한 사안으로서 다루어지고 있으며, 국제사면

17) 최의철, 『냉전종식후 국제정치와 인권: 대북인권정책 추진방향 모색』, 연구보고서 99-25 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 22, 31 참조.



위원회, 국제인권옹호연맹, 국제언론인협회, 미네소타 변호사협회 국제인권 위원회, 아시아태평양의원연맹 등에서 활발한 논의가 진행되고 있다.

또 각국 정부대표와 NGO대표들은 기회있을 때마다 유엔 인권위원회 및 인권소위원회에서 북한 인권문제를 제기, 논의를 계속 진행하고 있으며, 유엔 인권고등판무관에게 공식적인 개입을 요청하고 있다. 이에 따라 북한인권문제가 오늘날 자연스럽게 중요한 국제이슈로 자리매김하고 있다고 하겠다.<sup>18)</sup>

## 2. 인권문제에 대한 북한의 기본입장과 최근의 태도변화

### 가. 북한의 인권관: ‘우리식’의 자주적 인권개념

북한의 인권 개념은 인류보편적 가치의 개념과는 현격한 차이를 보이고 있다. 이러한 근본적 차이 때문에 북한 인권문제에 대한 국제사회의 접근과 북한의 대응은 커다란 괴리를 보이고 있다.

무엇보다 북한은 국제적인 인권규범을 거부하고 소위 ‘우리식(자주적) 인권’ 개념을 내세우고 있다. 우리식 인권관은 첫째, 개인의 권리를 부정하고 나라와 민족 중심의 ‘집단주의’에 기초하고 있고,<sup>19)</sup> 둘째, 계급적 성격에 채색됨에 따라 국가가 시혜를 부여하는 것으로 규정되고 있으며, 셋째, 북한에서 인권은 개인의 국가에 대한 주관적 공권으로서의 성격보다는 의무로서의 성격을 강하게 내포하고 있다.<sup>20)</sup> 즉 국가로부터의 간섭 배제한 의미

18) 김덕주, “북한인권문제에 대한 국제적 협력방안,” 외교안보연구원, 『주요국제문제분석』, (2002. 2. 15), pp. 1~2.

19) 북한의 사회주의헌법 제63조는 “조선민주주의인민공화국에서 공민의 권리와 의무는 <<하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여>>라는 집단주의원칙에 기초한다”고 규정하고 있다. 집단주의원칙에 관해서는 인민과학사, 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 해설』 (평양: 인민과학사, 1973), pp. 80~81.; 량창일, 『사회주의헌법학』 (평양: 김일성종합대학출판사, 1982), p. 135 참조.

20) 장명봉, “북한의 기본권 보장의 제도적 문제점,” 『통일연구논총』, 제3권 2호 (1994), pp. 182, 184.; 제성호, “한국의 대북 인권정책방향,” 『북한연구』, 제6권 2호 (1995 여름), pp. 63~71.

의 자유권은 존재하지 않으며, 사회권도 국가에 대한 사회적 급부의 적극적인 청구라는 개념보다는 가능성 개념에 불과하다고 보아야 할 것이다.<sup>21)</sup>

이러한 점에 비추어 볼 때 북한에서 인권은 결코 국경을 넘어선 보편적 가치가 될 수 없다. 따라서 북한은 국제사회가 자국의 인권문제를 제기 또는 비판하는 것에 대해 내정간섭 혹은 주권침해라고 주장하고 있다. 이와 관련, 미 국무부는 2001년 2월과 2002년 3월 각각 발표한 2000년 및 2001년도 북한인권 보고서에서 북한이 주민들의 기본적 인권을 계속 부인하고 있고, 당간부들이 인권(특히 개인의 권리)에 관한 국제규범을 불법적이고 이질적이며 국가 및 당의 목표를 전복하려는 것(illegitimate, alien, and subversive to the goals of the State and party)으로 인식하고 있다고 평가한 바 있다.<sup>22)</sup>

#### 나. 최근 주목할 만한 북한의 태도변화

현재 북한의 인권정책은 이중적인 면을 보이고 있다. 대내적으로는 특별한 개선 조치를 취하지 않으면서도, 대외적으로는 김정일 정권의 국제적 지지 확보 및 경제적 지원 확대를 위해 과거보다 전향적인 자세를 보이고 있는 것이 바로 그것이다.

북한은 1998년 12월 이래 EU와 간헐적으로 정치대화를 해 왔는데, 대화의제에 북한인권문제를 포함시킬 것을 요구한 EU의 제안을 수용하였다.<sup>23)</sup> 이에 따라 북한은 2001년 5월 3일 EU 의장국인 스웨덴의 요란 페르손 총리의 방북시 인권대화를 개최를 약속했고, 같은 해 6월 13일 벨기에의 수도 브뤼셀에서 EU와 인권대화를 가졌다.<sup>24)</sup> 그리고 북한은 2002년 6월 15~18일간 EU 방북단과의 제5차 정치대화<sup>25)</sup>에서 인권문제의 지속

21) 위의 글, p. 184; 최달곤, 『북한법에 대한 개설적 연구』, 국토통일원 학술용역보고서 (서울: 국토통일원, 1978), p. 40.

22) <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2000/eap/726.htm>과 <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2001/eap/8330.htm>의 서언 참조.

23) 통일부 정보분석국, 『주간북한동향』, 제537호(2001.4.28~5.4), pp. 14~17.

24) 통일부 정보분석국, 『주간북한동향』, 제543호(2001.6.9~6.15), p. 28.

적 협의에 동의하였다.<sup>26)</sup>

또한 북한은 제출시한보다 12년이 경과된 2000년 3월 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(B규약) 2차 보고서를 제출하였다.<sup>27)</sup> 『시민적·정치적 권리에 관한 국제규약』(국제인권 A규약) 제40조에 따라 1983년 10월 24일 1차 인권보고서를 (유엔)인권이사회(Human Rights Committee)에 제출했고, 이 후 1984년 5월 2일 1차 인권보고서에 대한 보완보고서를 제출한 바 있다. 따라서 북한의 2차 인권보고서 제출은 대략 16년만에 이루어진 일이라고 하겠다. 유엔인권이사회는 2001년 7월 이 2차 보고서를 심의하고 최종 평가서를 발표하였다.

북한은 2001년 7월 국별 인권보고서 심의를 위해 제네바에서 열린 인권이사회 회의(청문회)에 자국 대표단을 파견, 인권이사회 위원들이 제기한 질의·응답에 적극 참여하였다. 북한은 동 청문회에서 지금까지 부인해 왔던 공개처형 사실을 처음으로 시인하였고,<sup>28)</sup> 여성의 지위 향상을 위한 대책 마련을 약속했다. 그러나 북한은 기타 주요 인권침해 사안에 대해서는 이를 부인하거나 기존의 정책을 정당화하는 것으로 일관했다. 즉 인권이사회는 북한의 인권실태와 관련, 국제사회에 대한 문호개방의 중요성을 강조하고 폐쇄적 태도의 시정을 요구했으나, 북한은 한반도의 특수사정을 강조하면서 부정적인 입장을 시현하였다. 이에 인권이사회는 핵심적인 시민적·정치적 권리의 침해(피의자의 구금·억류기간 중 행해지는 수사관의 학대·고문 등 인권유린, 종교·언론·출판·집회 및 시위의 자유에 대한 침해, 인신매매)에 대한 개선조치를 일년 이내에, 그리고 사법권의 독립, 독립적

25) 그 동안 북한과 EU는 벨기에의 브뤼셀에서 2차례(제1차: 1998.12.12, 제2차: 1999. 11. 24), 평양에서 2차례(제3차: 2000. 11. 27, 제4차: 2001. 10. 27~30) 정치대화를 개최하여 인권문제, 미사일 등 대량살상무기의 비확산문제, 대북지원문제 등을 논의해 왔다.

26) 통일부 정보분석국, 『주간북한동향』, 제596호(2002.6.15~6.21), p. 27.

27) Human Rights Committee, United Nations, *Second Periodic Report of the Democratic People's Republic of Korea on Its Implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights*, CCPR/C/PRK/2000/2, 4 May, 2000. [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/2847aadfc262cfe0c12569e40057e41a?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/2847aadfc262cfe0c12569e40057e41a?OpenDocument).

28) 그러나 공개처형 사실과 관련해서 북한은 이사회가 공개처형 벽보의 사진을 확보, 증거로 제시한 단 1건에 대해서만 처음으로 시인하였다.

인 인권기구 설립, 거주·여행의 자유, 공개처형 금지, 문호개방 등 여타 권고사항에 대한 개선 조치 및 계획 등은 3차 정기보고서(2004년 1월까지)에 포함시켜 보고하도록 북한측에 요청하였다.<sup>29)</sup>

이 밖에 북한은 2002년에 들어 여성차별 철폐문제에 관한 국제세미나(필리핀, 2월), 인권교육 프로그램(스웨덴, 2~3월), 국제인권규약 이행과 보고 방법 세미나(영국, 3월) 등에 참여하는 등 인권외교를 강화하고 있다.<sup>30)</sup>

북한이 종래 국제사회의 인권문제 제기에 대해 내정간섭이라고 치부하고 무시정책으로 일관한 것과는 달리, 위에서 언급한 것처럼 신축적인 태도를 보이고 있는 것은 북한의 인권을 개선하는 듯한 제스처를 취함으로써 대외적 이미지를 개선하겠다는 계산에서 나온 것으로 판단된다. 또한 북한이 처한 경제난, 특히 식량난을 완화하기 위해서는 외부의 지원이 절실하게 필요한 데, 향후 지속적으로 국제사회의 지원과 협력을 얻기 위해서는 인권탄압 국이라는 부정적 이미지를 탈색하는 것이 필요하다. 이러한 사실을 잘 알고 있는 북한으로서는 앞으로도 수동적이고 제한적인 수준에서나마 인권개선 움직임을 계속해 나갈 것으로 예상된다.

### 3. 북한 인권문제 제기의 필요성

북한은 극심한 인권탄압에도 불구하고 정치·경제 발전이 날로 후퇴하는 가장 대표적인 인권후진국이다. 그럼에도 불구하고 우리측이 북한인권 상황을 거론할 경우 북한당국을 자극할 것을 우려하여 국내외적으로 북한인권 문제를 제기하는 데 대해 소극적인 사람들이 의외로 많다. 하지만 북한체제의 속성상 북한당국이 자발적으로 주민들의 인권상황을 개선해 주길 기대하는 것은 연목구어와도 같은 일이다. 그러기에 외부로부터의 문제제기

29) CCPR Human Rights Committee, Concluding Observations of the Human Rights Committee: Democratic People's Republic of Korea. 27/08/2001.CCPR/CO/72/PRK.(Concluding Observations/ Comments), 27 August 2001. [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/39396fd150c23c0c1256a990049a498?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/39396fd150c23c0c1256a990049a498?Opendocument).

30) “北 인권개선에 일부 변화 조짐,” 『연합뉴스 속보』, 2002년 6월 29일 참조.

와 지속적인 자극, 즉 북한인권 개선을 위한 압력이 필요하다. 물론 그것은 한반도 상황에 따라 강도에 있어서 다소의 차이가 있을 수는 있을 것이나, 국제사회가 북한인권을 방치하면 결코 지금보다 상황이 더 나아지지는 않을 것이다.

전술한 바와 같이 최근 북한이 인권문제에 관해 과거와는 다른 전향적인 태도를 보이고 있는 것도 따지고 보면 국제사회의 지속적인 문제제기에 영향을 받은 결과라고 할 것이다. 다시 말하면 북한은 미국이나 유럽연합 등 국제사회의 북한인권문제 거론에 신경질적인 반응을 보이면서도, 그러한 움직임에 신경을 쓰고 수세적으로 대응하고 있다는 것이다. 북한은 1998년 9월 5일 사회주의헌법을 개정할 때 공민의 권리와 관련하여 거주·여행의 자유를 신설(제75조)하는 한편, 조국과 인민에 대한 반역행위 처벌규정(구 헌법 제86조)을 삭제함으로써 외형상으로는 주민의 거주·여행의 자유를 보장했는데, 이 같은 변화도 그간 국제사회가 탈북자문제를 계속해서 거론한 결과 그에 대한 대응 차원에서 나온 조치라고 볼 수 있다.

우리가 같은 민족인 북한에 대해 인권문제를 제기해야 할 당위성과 필요성은 크게 두 가지로 나누어 설명할 수 있다.

첫째로 북한주민들이 인간다운 삶을 영위하도록 하기 위해서이다. 인간다운 삶이란 인간이 인간답게 살고, 인간이 인간으로 대접받는 삶을 사는 것을 말한다. 그러나 지금 북한주민들은 인간 이하의 삶을 살고 있다. 그들은 목적이 아니라 수단이 되어 버린 지 오래이고, 북한체제 유지를 위한 도구적 존재에 불과하다. 기계의 부속품에 지나지 않는 북한주민들에게 그들이 마땅히 있어야 할 위치로 돌려놓고, 누려야 할 삶을 돌려주기 위해서 북한 인권문제를 제기해야 하는 것이다. 무엇보다도 적대계층으로 분류된 수백만의 주민과 특별독재대상구역에 수감된 20만여 명의 정치범에 대하여 최소한의 인간다운 생활을 할 수 있도록 하기 위해서 우리는 북한의 인권상황 개선운동을 적극적으로 추진하지 않으면 안된다. 이것은 문명의 요청이기도 하다. 요컨대 북한동포들의 비인간적인 삶을 생각할 때 앞으로도 북한 인권문제에 대해 침묵한다면 이것이야말로 반도덕적·반민족적인 것이라 하지 않을 수 없다.

둘째로 북한주민에게 자유와 인권이 회복되지 않는 한 남북한을 하나로

연결하는 민족공동체 형성이 불가능하기에 평화적인 민족통일을 위해서라도 북한인권문제를 제기해야 한다. 북한의 인권개선과 민주화 없이는 북한체제의 독재적 성격과 폐쇄성, 그리고 북한지도부의 호전성을 줄일 수 없다. 말하자면 북한이 현재와 같은 체제와 이념을 유지하는 한, 남북한은 결코 대결국면에서 벗어날 수 없다고 할 것이다. 진정한 남북화해·협력을 위해서는 북한사회의 민주화가 선결되어야 하며, 북한체제의 변화와 개혁·개방이 요구된다고 할 것이다. 요컨대 북한의 인권상황 개선과 민주화는 통일을 위한 기초이며 전제조건이라고 할 수 있으며, 역으로 자유와 인권이 없는 통일은 불완전한 것일 수밖에 없다.

그 동안 김대중 정부는 햇볕정책 추진에 흠집이 나거나 남북관계 개선흐름에 부정적인 영향을 줄까 우려하여 국제사회에서 북한인권문제를 제기하는 데 신중한 입장을 취한 바 있었다. 그러나 앞으로는 이러한 태도를 재검토해야 할 것이다. 정부는 보다 체계적이고 종합적인 대북 인권정책을 수립하여 이를 일관성 있게 추진함으로써 기필코 북한이 인권·자유·민주화를 위한 개혁·개방으로 나올 수 있도록 하여야 할 것이다. 이와 관련하여 독일통일 2주년을 맞아 행한 기자회견에서 독일의 쿨 총리가 “대동독 정책에서 동독주민의 자유와 인권신장 문제에 일관되게 역점을 두어 온 것이 동독의 정치적 민주화를 부추겼고, 이것이 결국 통일로 이어졌다”고 강조한 것은 우리에게 많은 시사를 준다고 생각된다.<sup>31)</sup>

## IV. 북한인권 관련 NGO의 현황 및 역할 모색

### 1. 21세기와 인권, 그리고 NGO

앞에서 지적한 바와 같이 탈냉전시대에 들어와서 인권은 국제사회의 중요한 가치로 자리잡고 있다. 인권은 모든 인류가 반드시 실현해야 할 보편적 가치인 동시에, 국제사회가 그 존중과 보호를 위해 함께 힘을 모아야 한다는 데 일반적인 총의(consensus)가 형성됐다고 볼 수 있다.

31) 제성호, “한국의 대북 인권정책방향,” pp. 80~81 참조.

그런데 인권의 발전사를 돌이켜 볼 때 인권은 그 자체 주어지는 소여가 아니라, 언제나 피나는 투쟁의 산물이었다. 말하자면 인권은 자신을 유린하려는 국가 공권력, 사회집단, 기업 등에 대해 저항함으로써 얻어지는 것이다. 그러기에 인권의 존중과 보호를 국가에게만 맡겨서는 안된다.

20세기에 들어와서 두드러진 특징의 하나는 인권의 존중과 보호를 위해 많은 비정부기구들이 자발적으로 생겨났다는 사실이다. 이들은 지속적으로 자국 내에서 교묘하게 이루어지는 인권침해 사례를 국내외적으로 고발하기도 하고, 재발방지를 위한 감시활동을 하기도 하면서 인권증진과 보호에 앞장서기도 하였다. 때로는 국가 공권력에 정면 대항함으로써 엄청난 핍박을 받기도 했다. 그런 과정에서 민간인권단체들이 자신의 독자적 위상을 확립하고, 활동영역을 꾸준히 넓혀 나갔다.

때로는 국가권력에 의한 조직적인 인권침해는 종교단체나 시민·사회단체 등 국내 NGO의 노력만으로는 개선되기 어려운 점이 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해 NGO들은 오늘날 ‘국제적 연대’의 움직임 보이고 있다.<sup>32)</sup> 이미 인권이나 환경 분야에 있어서 그러한 국제적 연대 및 협력은 매우 두드러지게 나타나고 있다. 앞으로 21세기 신국제질서 하에서는 NGO의 국제적 연대에서 한 걸음 더 나아가 ‘NGO의 초국가적 조직화’란 현상이 일반화될 것이라는 관측도 나오고 있는 실정이다.

이런 상황에서 앞으로 국제사회에서는 인권과 (국가)주권간의 충돌이 빈번해질 것으로 전망된다.<sup>33)</sup> 아니 우리 주변에서 벌써 그런 현상이 극명하게 잘 나타나고 있다. 중국 내 탈북자문제는 바로 그 대표적인 예이다. 난민 판정권(국가주권의 일부)을 갖는 중국이 탈북자는 난민이 아니라고

32) Peter Willetts, “Introduction,” Peter Willetts ed., *The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1996), pp. 1-14.

33) 인권과 주권의 충돌은 곧 유엔무대에서 NGO와 각국 정부와의 충돌로 나타나고 있다. Felice D. Gaer, “Reality Check: Human Rights NGOs Confront Governments at the UN,” Thomas G. Weiss & Leon Gordenker, *NGOs, the UN, and Global Governance* (Boulder · London: Lynne Rienner Publishers, 1996), pp. 51-66 참조.

주장하고 있고, 그러한 입장을 비판하면서 탈북자를 난민으로 인정해 달라는 국제여론을 조성하려 하는 국내외 NGO간의 갈등과 충돌은 바로 ‘인권과 주권의 충돌’ 현상을 잘 말해주고 있다.

이러한 현상은 17세기적 국제질서가 21세기에 들어와서 근본적으로 바뀌고 있음을 말해주는 것이다. 다시 말하면 1648년 30년 종교전쟁을 마무리하기 위해 체결된 웨스트팔리아(Westphalia, Westfallen)조약 이후 등장한 근대국제사회는 국민, 영토, 주권을 구성요소로 하는 국가간의 국제사회였다. 그러한 국가간의 국제질서를 규율하는 규범이 바로 네덜란드 출신 국제법학자 휴고 그로티우스에 의해 체계화된 근대국제법이였다. 지난 350여년 동안 국제질서의 중심은 국가 상호간의 관계와 정부 대 정부간의 외교에 있었다. 그러나 이제 NGO라는 새로운 민간권력이 국제사회의 주변에서 점차 중심으로 나와 필요한 부분에서 제 목소리를 내려 하고 있는 것이다.<sup>34)</sup> 어느 국가나 국제기구도 이러한 거대한 물줄기를 되돌리기는 어려울 것 같다.

특히 인권분야에서 NGO의 역할은 지대하다.<sup>35)</sup> 이미 NGO들은 각종

34) 이러한 현상은 유엔헌장에서 경제사회이사회 운영과 관련하여 NGO의 역할을 부분적으로 인정하면서부터 시작되었다. 이후 1968년 테헤란 세계인권대회에서는 NGO들이 경제적·사회적 및 문화적 인권의 중요성을 부각시켰고, 1993년의 비엔나 세계인권대회는 유엔인권고등판무관제도의 설치, 반 테러리즘을 인권관련 주요 의제로 부각시킨 점, 사상 유례 없이 700여 개가 넘는 NGO의 참여로 인권분야에 있어서 비정부기구의 역할이 크게 강화된 점 등에서 혁혁한 업적을 낸 것으로 평가되고 있다. Kevin Boyle, “Stock-taking on Human Rights: The World Conference on Human Rights, Vienna 1993,” David Beetham ed., *Politics and Human Rights* (Oxford: Blackwell, 1995), pp. 79-98 참조.

35) 최근 NGO가 중요성을 더해가고 있는 이유는 정부간 기구가 인권문제를 해결하는 수단으로 제대로 기능하고 있지 못하기 때문이다. NGO의 활동은 인권문제를 국제여론과 도덕성에 직접 호소함으로써 이러한 인권레짐의 실행불능상태를 방지하고 인권레짐의 실행능력을 보완해 주고 있다. 특히 NGO는 전문성과 인력면에서 유엔 등 정부간 인권레짐의 한계를 보강해 주고 있다. 향후 국제인권레짐의 성공과 발전 여부는 NGO의 활동이 국제적 압력을 얼마나 효율적으로 동원할 수 있는가 하는 데 달려있다고 할 수 있다. 이원웅, 『국제인권레짐의 특성 및 동태에 관한 연구: 비정부기구(NGO)의 역할을 중



국제인권기구에 의해 실시되고 있는 국제인권보장제도에 깊이 관여하고 있다. 오늘날 전세계적으로 약 15,000여 NGO들이 세계 각지에서 자행되고 있는 인권침해상황을 감시하고 인권침해를 국제사회에 고발함으로써 인권보호에 중요한 기여를 하고 있는 것이다.<sup>36)</sup> 지금도 그러하듯이 앞으로 국제적으로 권위 있는 NGO들이 인권 개선을 위해 전개하는 활동은 그 어떤 강대국이나 국제기구도 무시할 수 없는 비중과 역동성을 가질 것으로 전망된다.

## 2. 북한인권 관련 NGO의 현황

### 가. 북한인권 관련 주요 국제NGO

북한인권문제에 각별한 관심을 갖고 있는 국제인권단체로는 국제사면위원회가 으뜸이다. 이 밖에 아시아워치, 국제인권연맹, 국제언론인협회, 미네소타 변호사협회 국제인권위원회(Minnesota Advocates for Human Rights), 아시아태평양의원연맹 등이 있다. 이하에서는 널리 알려져 있고 활동이 왕성한 주요 국제NGO에 관해서만 간단히 살펴보기로 한다.

#### (1) 국제사면위원회(Amnesty International)

국제사면위원회는 국제인권운동에서 가장 널리 알려진 대표적인 인권 NGO이다. 1961년 영국의 유대계 변호사인 피터 베넨슨에 의해 창시된 국제사면위원회는 제3세계 권위주의 정권에 의해서 자행된 인권유린 행위의 실태와 이러한 인권유린을 묵인해주고 있는 강대국의 안보-경제적 이

---

심으로』, 서강대학교 대학원 정치학 박사학위논문 (1997), pp. 178~182. 이원웅 교수는 인권문제에 있어서 NGO의 역할을 ① 국제인권레짐의 확산에 기여하는 기능, ② 인권레짐의 규범설정기능, ③ 정부간 기구의 실행능력을 보장하는 기능의 3가지로 나누어 설명하고 있다.

36) Theodor Meron, *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues* (Oxford: Clarendon Press, 1992), pp. 403-438; 김병로, “북한인권문제 개입방안: NGO 적극 활용하는 실질적 접근 필요,” 『통일한국』, 1996년 1월호, 39쪽.

익을 국제사회에 고발하는 역할을 수행함으로써 국제적인 명성과 권위를 지니는 비정부기구로 성장하였다. 국제사면위원회의 활동목표는 양심수의 석방, 공정한 재판, 사형제도의 금지 등 매우 구체적인 사안에 한정되어 있다.<sup>37)</sup> 개별사례 중심으로 인권문제를 접근하며 사건에 대한 신속한 행동이 요구될 때는 긴급구명활동(urgent action)이라는 전문을 보내 48시간 내에 전세계로부터 탄원을 불러일으키도록 조치한다.

## (2) 아시아워치(Asia Watch)

아시아워치는 1985년 「인권감시그룹」(Human Rights Watch)이 세 번째로 설립한 지역 감시위원회이다. 「인권감시그룹」은 헬싱키조약의 이행을 감시하기 위해 1978년 설립된 「헬싱키워치」(Helsinki Watch)로부터 시작되었다. 아시아워치(Asia Watch)는 대부분의 서구 민간단체들과 같이 주로 국제인권 A규약 등에 제시된 시민적·정치적 권리의 침해사실 고발에 주안점을 두고 있다. 그러나 경제적·사회적·문화적 인권이 정치적 인권과 분리될 수 없다는 원칙을 인정하고 있으며, 제네바협약 등 전시인도법의 준수 여부를 조사하고 고발하는 활동도 벌이고 있다.<sup>38)</sup>

아시아워치는 주로 지역방문과 일차자료 수집을 통해 감시활동을 수행한다. 다른 인권단체나 언론보도 등은 독립적인 검증작업을 거치지 않는 한 사용하지 않는다. 추방자나 난민으로부터 얻은 자료도 사용하지 않는 것을 원칙으로 하지만 편견이 배제된 조치가 지켜지는 경우에 특수한 지역감시 활동에 사용하는 경우도 있다. AI와는 달리 광범위한 국제회원망을 갖고 있지 않기 때문에 주로 국제언론과 방송매체에 의존하고 있고, 미국정부와 의회에 대한 로비를 통해 영향력을 행사한다.

## (3) 국제인권연맹(International League for Human Rights, ILHR)

국제인권연맹은 나치 독일의 무자비한 인권탄압과 루즈벨트 미국대통령

37) 엠네스티지침서 간행위원회 역, 『엠네스티 정신, 엠네스티 운동』 (대구: 국제 엠네스티 한국지부, 1993), p. 31.

38) 이원웅, 『북한의 인권실태와 국제사회의 대응: 북한에 대한 국제인권보고서 분석』 (성남: 현대사회연구소, 1996), p. 28.

을 중심으로 한 새로운 국제기구 창설 움직임에 자극받아 1942년 뉴욕에서 결성되었다.<sup>39)</sup> 국제인권연맹은 인권에 관한 연구와 교육프로그램 개발, 보고서발행, 희생자들에 대한 지원, 특별조사단 파견, 국제인권 표준의 수립 등 다양한 활동을 벌이고 있다. 또한 국내 입법활동을 인권보호 활동의 주요한 목표로 간주하고 이러한 국내입법 활동을 지원하기 위해 세계 각국의 국내 인권단체와 지부협정을 체결하고 있다. 한국의 「국제인권옹호한국연맹」은 이 국제인권연맹의 한국지부이다. 국제인권연맹은 AI와는 달리 대중적인 조직망의 확대를 추진하지 않으며 소규모·비공식적 조직으로서의 특징을 유지하고 있다.

#### (4) 프리덤하우스(Freedom House)

프리덤하우스는 1941년에 설립되어 전세계적으로 민주주의 증진을 목표로 하는 비정부조직이다. 과거 20년동안 소련과 동유럽, 라틴아메리카, 아시아와 아프리카 등 사회주의권과 후진국 인권문제에 관여하면서 서구식 민주주의 확산을 위해 노력하였다. 냉전시대에는 구소련 지역 등 사회주의 체제의 인권탄압을 집중적으로 지적, 이들 나라의 인권개선에 나름대로 기여해 왔다.

프리덤하우스는 미국의 외교정책에 개입하여 영향력을 행사하고 선거활동을 모니터하며 인권교육 캠페인 및 훈련을 지원하는 것 등을 정책목표로 설정하고 있다. 프리덤하우스가 매년 발행하는 「세계인권현황」(Freedom in the World)은 전세계적으로 주요 저널과 신문·방송 등에 폭넓게 인용되고 있다.

#### (5) 헤리티지 재단(The Heritage Foundation)

헤리티지재단은 1973년에 설립된 민간 정책연구소로 기업의 자유경쟁, 작은 정부, 개인의 자유 및 강력한 국방 등 미국내 보수주의를 대표하고 있다. 초당파적인 비영리연구소로 출발하여 정부에서 세금면제 혜택을 받고 있는 헤리티지재단은 1992년 5월 20일 헤리티지연구소 아시아연구센터가

39) 이원웅, 『국제인권레짐의 특성 및 동태에 관한 연구: 비정부기구(NGO)의 역할을 중심으로』, p. 209.

개최한 북한인권실태에 관한 세미나 결과를 요약하여 출판한 바 있다.

## 나. 북한인권 관련 국내NGO

국내에 설립되어 적극적인 활동을 전개하고 있는 북한인권 개선 운동단체는 그리 많지 않다. 2002년 8월 1일 현재 통일부에 등록된 민간통일운동단체(통일부 허가법인)은 총 99개이다.<sup>40)</sup> 이 중 북한인권 개선을 위해 주로 활동하는 NGO는 3개에 불과하다. ‘북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합’(약칭 ‘북한인권시민연합’), ‘북한인권개선운동본부’와 ‘북한의 민주주의와 인권실현을 위한 네트워크’(약칭 ‘북한민주화네트워크’)가 그것이다.<sup>41)</sup> 이 밖에도 북한인권문제, 특히 탈북자문제 해결을 위해 활동하는 민간단체로는 몇 개가 더 있다. 그 중에서 특히 중요한 것은 ‘피랍·탈북·인권연대,’ ‘탈북난민보호운동본부’이다.<sup>42)</sup> 이하에서는 이들에 관해 간단히 살펴보기로 한다.

‘북한인권시민연합’(이사장: 윤현 목사)은 1996년 5월 인권운동가·지식인·탈북자가 중심이 되어 북한의 인권탄압 실상을 국제사회에 알리기 위한 사회단체로 발족했다.<sup>43)</sup> 현재 휴머니즘정신에 따라 북한의 인권상황

40) 통일부 허가법인 99개 중 통일활동 전반을 다루는 NGO(통일정책실 소관)는 41개, 학술·연구분야 NGO(정보분석국 소관)는 24개, 교류협력분야 NGO(교류협력국 소관)는 17개, 인도지원분야 NGO(인도지원국 소관)는 16개, 통일교육분야 NGO(통일교육원 소관)는 1개이다. 통일부, “통일부 허가법인 현황,” 2002년 8월 1일.

41) 북한인권 개선과 간접적으로 관련이 있는 통일부 허가법인으로는 일천만이산가족재회추진위원회(위원장: 이재운), 평화통일을 위한 남북나눔운동(이사장: 김성수), 북한이탈주민후원회(회장: 우윤근), 탈북자동지회(회장: 홍순경), 좋은 벗들(이사장: 최석호), 6.25전쟁남북인사가족협의회(대표: 이미일) 등이 있다. 그러나 이러한 단체들의 활동은 이산가족문제 해결, 대북지원을 통한 북한주민의 삶의 질 개선, 탈북자 인권 보호 및 국내정착 지원, 전쟁남북자문제 해결에 주력하고 있으며, 총체적인 의미에서의 북한인권 개선 활동은 미미한 편이다.

42) 이 밖에 ‘북한의 민주화를 위한 정치범수용소 해체운동본부,’ 남북자가족모임, 남북자가족협의회, 두리하나선교회, 남북사회복지실천운동본부 등이 있다.

43) 윤현牧사는 국제사면위원회 한국위원회 7대 지부장을 역임한 인권활동가이

을 걱정하고 북한인권에 관한 국제세미나를 개최하는 한편, 중국 및 러시아에 은거하는 탈북자를 지원하는 한편, 국내입국 탈북자의 정착지원을 돕고 있다. 또한 북한인권 역량 강화 차원에서 대학생 등 젊은이들의 자원봉사활동을 조직·전개하고 있다.<sup>44)</sup>

국제인권옹호 한국연맹이 모체가 되어 1994년 12월 발족한 ‘북한인권 개선운동본부’(총재: 김연준)는 북한의 인권실태를 계속적으로 파악하고 또한 북한인권개선을 위한 국제여론을 형성해 나간다는 것을 목표로 활동 중에 있다. 1995년 8월 북한주민의 인권 전반에 대한 실상을 파악하고 이를 토대로 북한인권개선을 위한 방안이 무엇인지를 모색하기 위한 입문서로서 『북한인권의 이해』라는 책자를 발간한 바 있다. 이후 ‘북한인권개선운동본부’는 북한인권 개선을 위한 국제적 역량 강화 차원에서 국제기관과의 연대를 위해 몇 가지 노력을 전개한 바 있다.

‘북한민주화네트워크’(대표: 한기홍)는 지난 군사정권 시절에 주사과의 일원으로 반정부활동을 적극 전개하던 자들이 중심이 되어 만든 북한인권 개선 운동단체이다.<sup>45)</sup> 이들은 남한 인권 개선을 위해 목청을 높였던 것처럼 북한인권 개선을 위해 북한정권과 투쟁하는 것이 지식인의 마땅한 역할이라고 믿고 있다. ‘북한민주화네트워크’는 현재 『Keys』라는 책자를 제작하여 민간에 무료로 배포하는 등 북한인권문제를 위한 여론 환기를 위해 여러 가지 노력을 펼치고 있다.

‘피랍·탈북자 인권과 구명을 위한 시민연대’(대표: 배재현 목사, 약칭 ‘피랍·탈북·인권연대’)는 북한인권문제 중에서도 특히 탈북자문제에 깊은 관심을 갖고 활동을 전개하고 있다.<sup>46)</sup> 이들은 연구보다는 주로 탈북자문제의 국제잇슈화와 한국행 성사를 위해 관련 NGO들과 다각적인 노력을

다.

44) ‘북한인권시민연합’에 관한 보다 자세한 활동내역에 관해서는 [http://www.nkhumanrights.or.kr/north\\_01.html?listmode=2&table=humanity](http://www.nkhumanrights.or.kr/north_01.html?listmode=2&table=humanity) 참조.

45) ‘북한민주화네트워크’에는 과거 주사과의 열성분자였던 김영환이 속하여 적극적인 활동을 전개하고 있다. ‘북한민주화네트워크’에 관해서는 <http://www.nknet.org> 참조.

46) ‘피랍·탈북·인권연대’에 관해서는 <http://www.chnk21.org>를 참조.

펼치고 있다. 특히 갖은 위협을 무릅쓰고 중국 주재 외국공관 및 한국공관에의 진입을 통한 기획망명을 추진하고 있음은 잘 알려진 바와 같다.<sup>47)</sup>

‘탈북난민보호운동본부’(대표: 김상철 변호사)는 해외 탈북자들의 난민지위 인정을 목표로 활동하고 있다. 2001년 5월 16일 탈북자의 난민지위 인정을 목표로 1천만명 서명을 추진, 서명지를 청원서와 함께 유엔사무총장에 대해 제출한 바 있고, 지금은 미국의 조야를 상대로 탈북자문제 해결을 위한 여론 조성 및 입법추진에 기여한 것으로 알려지고 있다.<sup>48)</sup> ‘탈북난민보호운동본부’는 『탈북난민』이라는 잡지를 부정기적으로 출판하고 있다.

### 3. 북한인권 개선을 위한 국내의 NGO의 역할

최근 북한의 경제난은 다소 완화되고 있으나, 국제인권단체들이 한결 같이 지적하는 것처럼 북한의 열악한 인권상황은 아직까지 근본적으로 개선되고 있지 않다. 또한 북한인권문제는 그들 체제와 밀접한 관련이 있어 단시일 내에 해결되기가 어려운 점도 있기는 하다.

그러나 인권은 삶의 원칙에 관한 근본문제로서 결코 타협할 사안이 아니며, 전술한 바와 같이 북한주민들에게 자유와 인권이 회복되지 않는 한 남북한을 하나로 연결하는 민족사회의 내적 통합은 불가능한 일이다. 그러한 점에서 앞으로 정부는 북한인권문제를 국제화·공론화하는 데 더 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 북한인권문제에 대한 국제사회의 관심을 제고하고 이 문제의 심각성을 부각시키는 데는 무엇보다 정부의 적극적인 자세와 역할이 중요하기 때문이다

하지만 정부가 직접 나서서 북한인권문제를 계속해서 거론할 경우, 북한을 자극함으로써 한반도 긴장 고조, 적대적 대결 심화 등 남북한관계 개선을 저해할 가능성이 없지 않다. 또한 유엔이나 국제인권기구가 북한인권 개선을 위한 무대가 아니라 남북한의 인권 선전장이 됨으로써 한민족의

47) 재중 탈북자의 보호 및 지원 또는 탈북자의 한국행을 위해 활동을 전개하고 있는 NGO로는 생명줄운동본부, 한기총 북한선교위원회, 두리하나선교회 등이 있다.

48) <http://www.nk-refugees.or.kr>를 참조.

위신을 깎아 내리는 부정적인 결과를 가져올 수도 있다.<sup>49)</sup>

이런 시각에서 볼 때 정부가 원칙론의 입장에서 기회있을 때마다 북한의 인권문제를 거론토록 하되,<sup>50)</sup> 북한인권 상황을 실질적으로 개선하기 위한 우회적인 방법으로 국내외의 비정부 민간단체들을 적극 활용하는 것이 바람직하다. 이를 위해 정부는 국제인권기구와의 연대 하에, 그리고 민간부문과의 적절한 역할 분담을 통해 북한인권의 개선을 모색하는 종합적·입체적인 대북 인권전략을 수립하여 신중하게 추진해 나가야 할 것이다. 이하에서는 본 논문의 주제에 맞게 북한인권 개선을 위한 NGO의 역할을 중심으로 언급하기로 한다.

첫째, 정보는 북한인권개선전략(장·단기전략)의 방향을 제시하는 매우 중요한 지침으로서의 역할을 하게 된다. 이러한 점을 감안하여 관련 NGO들은 정부의 노력과는 별도로 스스로 북한인권 정보를 지속적으로 입수해야 한다. 북한인권에 관해서는 미 국무부나 국제사면위원회가 많은 자료를 확보하고 있으며, 그것들이 국제적으로 상당한 영향력을 발휘하고 있다. 하지만 그러한 자료들은 공개되는 일이 많고, 이 경우 누구나 비교적 쉽게 획득할 수 있다.

NGO들은 발로 뛰어 다니면서 좀더 생생한 정보, 특히 북한에 살다 갓 나온 사람들의 살아있는 이야기 가운데서 얻어지는 인권정보를 수집하는 데 심혈을 기울여야 한다. 북한인권 관련 자료 수집을 위해서는 그동안 대북지원을 해오던 단체, 예컨대 ‘국경 없는 의사회’(Medecins sans Frontière: MSF)나 ‘월드비전’(World Vision)과 같은 단체의 북한 담당자 또는 인도적 사업자(방북·체류 경험자)들과 인터뷰를 추진하거나 이들과 지속적인 접촉을 유지할 필요가 있다. 북한인권정보의 조기입수도 중요하지만, 그에 대한 지속적이고 체계적인 검증작업을 통해 정확성을 확

49) 제성호, “북한인권 개선을 위한 국제협력방안 -국제인권기구의 활용을 중심으로-,” 『국제인권법의 실천제도』, 석암 배재식 박사 교회기념논문집 (서울: 박영사, 1998), p. 407.

50) 과거 우리 정부는 1996년 공노명 당시 외무장관의 유엔 총회 연설을 통해 최초로 북한인권문제를 공개적으로 거론했었는데, 이 때 북한측이 강력하게 반발했었다. 이후 1999년 3월 홍순영 당시 외교통상부 장관이 유엔인권위원회에서 북한인권문제를 제기한 바 있다.

보하도록 해야 할 것이다.

둘째, 다른 나라의 경우 정부가 (유엔)인권이사회에 인권보고서를 제출하면, 그 나라의 유력한 인권NGO들이 반박보고서를 제출하는 것이 관례로 되어 있다. 그러나 북한의 경우 진정한 민간인권단체가 형성되어 있다고 볼 수 없다. 따라서 당분간 국제사회가 북한인권의 감시자 역할을 계속 수행할 수밖에 없다. 이를 위해 국내외의 인권NGO들이 -예컨대 '북한인권시민연합'과 같은 국내의 인권NGO와 공신력 있는 국제 인권NGO가 공동으로- 북한이 유엔인권이사회에 제출한 2차 인권보고서를 조목별로 반박하는 카운터 보고서(Counter Report)를 작성, 국제사회에 배포하는 것이 필요하다. 정부는 이를 측면에서 지원할 수 있을 것이다. 이러한 노력은 인권문제에 대한 북한의 인식을 변화시키며, 또한 장기적으로는 주민들의 인권개선에도 적지 않은 영향을 미칠 수 있다.

셋째, NGO들은 국제적인 권위와 공신력을 가진 인권기구(공적인 국제 인권기구와 사적인 국제민간인권단체)들의 북한접근 및 조사가 실현될 수 있도록 노력해야 한다. 물론 그 과정에서 국내외 인권NGO들이 상당한 역할을 할 수도 있을 것이다. 공적 기구로는 유엔인권레짐의 핵심 축인 유엔인권위원회가 '북한인권 특별보고관'(Special Rapporteur on Human Rights in North Korea)을 임명하여,<sup>51)</sup> 동 보고관으로 하여금 방북·조사 활동을 비롯해서 본격적으로 북한인권 개선노력을 할 수 있도록 유엔인권위원회 위원들과 유인인권고등판무관을 접촉하고 국제여론을 조성해야 할 것이다.<sup>52)</sup> 물론 그 과정에서 NGO들이 필요한 정보를 관계자

51) 서울대학교의 백충현 교수는 1995년 4월 유엔인권위원회에서 아프가니스탄 인권 특별보고관으로 임명되어 수년 동안 인권조사 및 보고활동을 수행한 바 있다. 제성호, “북한인권 개선을 위한 국제협력방안 -국제인권기구의 활용을 중심으로-,” p. 379.

52) 1998년 4월 '북한인권개선운동본부'의 최성철 사무총장이 유엔인권위원회 의장과 유엔인권고등판무관실을 방문하여 북한인권특별보고관의 임명을 요청한 바 있었는데, 이러한 노력은 그것이 실현될 때까지 꾸준히 지속되어야 할 것이다. 위의 논문, p. 408. 이에 앞서 '북한인권개선운동본부'는 1996년 3월 16일 국제인권단체인 국제인권협회와 공동으로 북한의 인권상황에 대한 심각한 우려를 표명하고, 유엔인권위원회에 대해 북한인권특별보고관의 임명을 촉구한 바 있었다.



및 유관기관들에게 제공하고, 이들의 협조와 지원을 적극 활용토록 해야 할 것이다. 사실 지금까지 유엔인권위원회가 임명한 인권특별보고관은 거의 전부 NGO의 문제 제기에 의해서 성사된 것이라고 볼 수 있다. 아울러 국내 NGO들은 국제사면위원회와 긴밀한 관계와 협력을 유지하면서, 동 기관의 북한접근 및 인권관련 정보 수집이 가능하도록 직·간접의 지원을 제공해야 할 것이다.<sup>53)</sup>

넷째, NGO는 국제 및 국내 인권세미나 또는 간담회 개최, 북한인권 자료집과 홍보물(비디오 포함) 제작 등 북한인권 연구와 홍보활동을 전개할 수 있다. 이를 통해 북한인권 개선을 위한 국제적 및 국내적 여론을 조성하는 데 이바지할 수 있다. 물론 국제 인권세미나에서 북한인권 관련 결의를 채택하여 민간 차원에서 대북 인권개선 압력을 모색할 수도 있다. ‘북한인권시민연합’은 1999년부터 매년 1회 미국의 방위포럼재단 등과 공동으로 국내외에서 북한인에 관한 국제학술회의를 세 차례 개최하였는데, 매 회의의 폐막 전에 북한당국에 인권개선을 촉구하는 결의를 채택한 바 있었다.

이와 관련해서 한 가지 언급할 것은 현단계에서 NGO들이 북한의 인권 개선을 추진해 나감에 있어서 북한의 인권현실에 대한 고발과 더불어 인권침해의 법적 인프라를 형성하고 있는 북한의 형사법제를 심도 있게 연구하고, 이를 근거로 해서 북한인권을 개선해 나가는 전략을 강구할 필요가 있다고 생각된다.<sup>54)</sup>

다섯째, NGO들은 북한당국에 의한 인권 피해자들의 국제인권기구에 대한 진정서(청원서) 제출 지원,<sup>55)</sup> 탈북자의 난민지위 인정 청원, 중국

53) 국내 인권문제에 대한 국제사회의 비난에 대해서 “공화국에 대한 주권침해와 체제전복을 위한 음모”라고 반박하였던 북한조차도 지금까지 두 차례에 걸쳐 국제엠네스티 조사단의 방문을 허용하였다는 사실은 오늘날 국제사회에서 NGO의 영향력을 단적으로 보여주는 사례이다. 이원웅, 『북한 인권실태와 국제사회의 대응: 북한에 대한 국제인권보고서 분석』, pp. 84~89 참조.

54) 북한의 형사법제와 국제인권규약 사이에는 적지 않은 상충이 발견되는 바, 앞으로 이에 관한 심층적인 연구를 통해 국제사회가 북한으로 하여금 그들의 형사법제를 개선하도록 촉구하는 방안을 강구·추진해야 할 것이다. 북한의 형사법제와 국제인권규약간의 상충에 관해서는 제성호, “북한의 형사법제와 국제인권규약,” 『서울국제법연구』, 제8권 1호 (2001), pp. 37~56.

및 러시아 등지에 숨어 지내는 탈북자에 대한 인도적 지원 및 한국행 실현(중국 내 외교공관을 통한 기획망명 추진 포함) 협조, 남북이산가족들의 생사확인 및 서신왕래 지원, 식량·종자·비료·의류·양잠 등에 의한 대북 인도적 지원 등을 통해 북한주민들이 겪고 있는 인권침해를 실질적으로 개선할 수도 있다. 이 밖에도 국제적 여건이 성숙되면 국내의 이산가족 단체들이 연대하여 유엔사무총장이나 유엔인권위원회에 대해 ‘남북이산가족문제 해결을 위한 특별대표’의 임명을 청원할 수도 있을 것이다.

여섯째, 현재 북한인권 개선을 위한 국내 NGO들의 위상 및 역할 강화가 시급하다. 국제사회에서 다른 인권NGO들과 어깨를 나란히 하여 국제적인 인권활동을 전개하려면 나름의 탄탄한 지위를 확보하는 것이 필요하기 때문이다. 북한인권 개선활동에 가장 적극적인 ‘북한인권시민연합’이나 ‘북한인권개선운동본부’와 같은 민간단체들이 하루빨리 유엔경제사회이사회로부터 ‘협의자격’(consultative status, ‘협의자지위’)을 획득하도록 해야 한다.<sup>55)</sup> 이를 위해 이러한 인권NGO들은 시민사회로부터 각종의

55) 이러한 청원서 제출은 국내인권단체와 국제인권단체 및 북한의 인권침해로 피해를 입은 자들이 공동으로 유엔인권위원회와 인권소위원회, 유엔인권고등판무관실 등에 청원서를 제출(또는 진정서 내지 탄원서 형식의 편지보내기) 하는 방법을 말한다. 이는 북한인권 상황을 널리 알리는 계기가 될 수 있고, 또한 북한당국에 대해 주민들의 인권실태를 개선하도록 요구하는 대북압력으로 작용할 수도 있을 것이다. 이와 관련, 인권NGO들은 유엔경제사회이사회 결의 1235호(1967)와 1503호(1970)에 의거하여 유엔인권기구에 대해 북한인권 실태 조사 및 권고조치를 취해 주도록 청원할 수 있게 되어 있다. 주로 대규모의 조직적인 인권침해를 다루는 1503호 절차에 의하면, 명백한 증거가 있을 경우 NGO들도 얼마든지 유엔인권고등판무관실(중전에는 유엔인권센터: United Nations Center for Human Rights)에 청원서를 제출할 수 있다. 또 1235호 절차는 유엔인권위원회의 자발적인 개입절차이기도 하지만, 실제에 있어서는 피해자 등의 청원서에 의해 절차를 개시하는 데, 그 과정에서 NGO들이 조력을 제공할 수 있다. Philip Alston. *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal* (Oxford: Clarendon Press, 1991), pp. 145~173.; 제성호, “북한인권 개선을 위한 국제협력방안 -국제인권기구의 활용을 중심으로-,” pp. 382~386.

56) NGO가 유엔에서 활동하기 위해서는 경제사회이사회의 ‘협의자격’을 획득해야 한다. 유엔은 헌장 제71조에 NGO를 유엔제도 속에 포함시킨다는 원칙을 규정하고 이 규정에 따른 유엔경제사회이사회 결의 제1296호에 의거하여 포괄적 협의자격(Category I), 특정분야 협의자격(Category II), 특정문제 자

지원을 받아 제네바에 상주연락사무소를 설치하고,<sup>57)</sup> 국제적인 차원에서 북한인권 개선활동을 조직적이고 실효적으로 추진해 나가야 할 것이다. 인권NGO들은 유엔경제사회이사회 ‘협이자지위’를 획득한 다음에는 유엔인권위원회 옵저버자격을 획득하거나 유엔인권소위원회에 출석, 북한인권문제에 관해 발언하거나 또는 막후에서 북한인권 결의안 제출을 주도할 수 있을 것이다.<sup>58)</sup> 나아가 인권이사회의 보고서 검토절차에는 명문의 규정은 없으나 관련국가의 NGO들이 제공하는 각종 정보나 인권보고서들이 인권이사회 위원들의 의견 형성에 큰 영향을 주고 있음에 비추어 북한인권 NGO들은 자신이 갖고 있는 정보를 그들에게 제공하는 데 보다 더 적극적인 노력을 기울여야 할 것이다.

일곱째, 앞서 지적한 바와 같이 북한인권과 관련하여 NGO의 역할은 다양하며, 관심분야 및 활동방향도 제각각이다. 특히 실제적인 북한인권 실태 개선과 관련하여 시민적·정치적 인권, 경제적 인권, 사회적·문화적 인권 등 다양한 분야의 북한인권 중에서 어느 것부터 먼저 제기할 것인지 혹은 개선노력을 펴 나갈 것인지에 대하여 입장이 다르다. 탈북자문제를 가장 최우선적인 해결과제로 설정, 중국의 대북 강제송환 및 북한의 엄중

---

문자격(Roster) 등의 세 가지 종류의 협이자격을 취득하도록 하였다. 포괄적 협이자격(Category I)을 획득하면 경제사회이사회에 의제를 제안할 수 있는 권한과 투표권 없는 참여 및 발언이 허용되며 산하 전문기구의 활동에 참여할 수 있다. 특정분야 협이자격(Category II)을 획득하면 경제사회이사회 및 관련 분야 전문기구 활동에 참여할 수 있으며 서면 혹은 구두로 발언이 가능하다. 그리고 특정문제 자문자격(Category III)을 획득하면 경제사회이사회의 필요에 따라 자문에 응할 수 있으며 산하 관련 전문기구 활동에 참여할 수 있다. 1996년 8월 현재 세 분야의 자격을 획득한 NGO의 수는 각각 69, 436, 563여 단체에 이른다.

- 57) 인권NGO가 협이자지위를 확보한 후에도 실제로 인권보호 및 증진 활동을 하기 위해서는 사전에 해당 비정부 민간단체가 제네바에 소재하고 있는 「유엔 주재 비정부간기구 연락사무소」(United Nations Non-Governmental Organization Liaison Office)에 공식적으로 대표를 파견해 두고 있어야 한다. Theodor Meron, *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues*, p. 417.
- 58) 인권NGO들이 경제사회이사회의 결의 제1296호에 따라 협이자격을 얻으면 위와 같은 권리를 갖는 외에 일정한 의무를 지게 된다. 예컨대 NGO는 매 4년마다 활동보고서를 유엔사무총장에게 제출해야 한다.

차별 정책을 완화하는 데 주력하는 NGO도 있고, 북한의 정치범 수용소 인권실태 개선에 최우선적인 관심을 갖고 집중적으로 활동하는 단체도 있다. 또 식량난으로 고통받고 있는 북한주민들에게 식량을 보내는 것을 주된 목표로 활동하는 단체도 있다. 이러한 단체들이 다양하게 활동함으로써 총체적으로 북한인권을 개선해 나가는 것이 바람직하다. 그러나 이러한 북한인권 NGO들이 서로 보수니 진보니 평가르기를 하면서 상대를 비난하는 것은 옳지 못하다. 또 어떤 단체는 공명심에 차서 실제 북한인권 개선 활동에 비해 자신의 활동을 지나치게 홍보하려는 경우도 있어 빈축을 사는 경우도 있다. 우리의 북한인권 NGO들은 각각의 역할을 인정하는 가운데 ‘조화와 병행’을 모색하는 한편,<sup>59)</sup> 과당경쟁을 피하기 위해 민간 부분의 자율적인 조정노력이 요구된다고 하겠다.

## V. 결 어

북한인권문제는 김정일정권의 계급적·인민적 성격과 ‘우리식 사회주의 체제’의 독특한 속성과 깊은 관련이 있는 문제이기 때문에 단시일 내에 해결될 사안이 아니다. 하지만 북한인권문제는 민족의 화합과 평화적 통일을 위해 반드시 해결해야 할 문제이다. 또 언제까지 북한의 열악한 인권상황

59) 북한 인권문제 제기시 개선 가능성, 북한의 대응태도 및 과급효과 등을 고려할 때, 대체로 경제적 인권→사회적·문화적 인권→시민적·정치적 인권의 순으로 북한의 인권을 개선해 나가는 것이 현실적이라고 판단된다. 경제적 인권은 국제사회의 대북 인도적 지원과 북한농업 구조개선 및 개발지원프로그램으로 해결하고, 사회·문화적 인권은 성분차별 해소 및 억압계층의 사회적 지위 향상 모색(월남자 가족이나 국군포로 출신자 등)을 통해 이룩하며, 시민적·정치적 인권은 국제사회의 대북 인권 개선 압력을 증대함으로써 북한의 정치범 수용소 인권실태 개선, 약식처형 및 고문, 강제실종 등 감소 등을 우선적으로 추진할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 단계설정 은 한반도 상황 및 남북관계 전개 양상에 따라 얼마든지 달라질 수 있다. 물론 ‘동시에 다차원에서 다양한 방법을 동원하여 북한인권문제를 해결하는 방식’도 배제해서는 안될 것이다. 아울러 북한을 지나치게 자극하지 않는 가운데 남북간 인권문제의 현안인 ‘일반 이산가족문제’(월남 실향민)→국군포로·납북자문제의 근원적 해결을 위한 국제적 여론 조성도 적극 검토 할 필요가 있다고 하겠다. 제성호, “북한인권문제 개선방향,” 『북한 인권, 어떻게 볼 것인가?』라는 주제의 경남대 극동문제연구소 비공개 워크숍 발표논문, 2002년 7월 3일 참조.

을 그대로 방치해 둘 수만도 없는 일이다. 이러한 기본시각을 가지고 최근 국제사회에서 고조되고 있는 북한인권에 대한 관심 증대를 계기로 우리는 국제적인 연대와 협력 하에 다각적인 북한인권개선을 위한 노력을 펴 나가야 할 것이다.

먼저 우리 정부는 장·단기 차원의 종합적이고 체계적인 북한인권개선 추진전략을 마련하여 이를 일관성 있게 실천해 나가야 한다. 정부는 적절한 기회(유엔총회나 인권위원회 연설, 대통령의 주요 기념식 경축사 또는 연설 등)를 활용하여 북한당국에 대해 북한주민의 인권 및 삶의 질 개선을 촉구해야 할 것이다. 그러나 정부의 노력만으로는 한계가 있다. 분단의 안정적 관리 차원에서 북한과 협상을 해야 하기 때문이다. 또 정부가 앞장 서서 북한인권문제를 거론, 북한당국을 자극할 경우 남북화해·협력 추진에 역행할 수도 있다. 그러기에 정부는 민간부문과의 적절한 역할분담을 통해 전략적인 관점에서 신중하게 접근하는 것이 바람직하다.

인권NGO들은 국제사회의 주요현안으로 떠오른 탈북자문제, 날로 악화되고 있는 북한 정치범수용소 내 인권상황, 계속되는 공개처형 등 대표적인 인권침해 사례에 대한 정보의 수집 및 취합, 북한인권정보의 배포 및 공유, 전문가집단에 의한 체계적인 분석 및 평가, 북한인권문제 공론화 등을 위한 연대 및 협력체제 구축 등 국내외적으로 다각적인 활동을 전개해야 할 것이다. 무엇보다도 국제사면위원회와 같이 국가별, 지역별 지부를 체계적으로 갖추고 북한인권상황을 지속적으로 감시하고 있는 국제적 NGO들과의 교류·협력을 강화해야 한다. 북한의 폐쇄성을 고려할 때 정부간 국제기구는 물론이고 비정부기구도 북한에 직접적으로 접근하여 상황을 파악하고 북한과 직접 대화를 하는 것이 매우 어려운 것이 현실이다. 따라서 현단계에서는 먼저 우리 인권NGO들이 국내 유관기관·단체, 국제인권기구, 북한당국의 인권침해로 피해를 입은 당사자 및 관계인들과 공동으로 유엔인권위원회와 산하의 인권소위원회, 유엔인권고등판무관실 등에 진정서 또는 청원서를 제출(북한식 표현을 빌리면 ‘편지보내기’사업)하는 등 국제사회에서 북한인권문제를 제기하고 공론화하는 데 주도적인 역할을 해야 할 것이다.<sup>60)</sup>

60) 김덕주, “북한 인권문제에 대한 국제적 협력방안,” p. 10.

그런데 북한인권 개선과 관련해서는 몇몇 단체를 제외하고는 국내 인권 관련단체들의 관심이 부족한 실정이다. 지금까지 국제사면위원회 등 국제 인권단체들이 북한인권문제에 지속적인 관심을 갖고 조사활동을 벌여 보고서를 발표하는 등 적극적인 활동을 하고 있음에 반해, 국내 인권NGO들은 북한인권문제에 대해 무관심했다.<sup>61)</sup> 하지만 앞으로는 국내 인권 NGO들의 북한인권 실상에 대한 보다 더 많은 관심과 더불어 그 개선을 위한 적극적인 활동이 요청된다고 하겠다. 이제 국내 인권NGO들은 민족적 사명감과 동포애의 정신으로 북한주민들의 인권개선을 위한 운동에 동참하여야 할 것이다. 세계 각국의 여론에 호소함으로써 북한주민들의 실질적인 인권개선이 이루어지도록 다각적인 노력을 다 해야 할 것이다.

---

61) 김병로, “북한인권문제 개입방안: NGO 적극 활용하는 실질적 접근 필요,” p. 55.