

# 북한인권의 실질적 개선을 위한 대안적 접근

국내외 관련 동향 평가와 과제

2014.11.25

민주화를위한전국교수협의회 인권정책연구소

참여연대 천주교인권위원회

## 차례

---

요약	3
I. 북한인권문제에 대한 시각과 범주	6
II. 북한인권 침해 요인	11
III. 국제사회의 북한인권정책 평가	13
IV. 남한정부의 북한인권정책 평가	16
V. 북한인권 개선 방향과 과제	21
IV. 맺음말	25

### I. 북한인권의 범주와 성격

북한인권문제는 북한 ‘사람’의 인권에 관한 문제이다. 구체적으로 북한인권은 △북한 내의 인권, △해외체류 북한주민(특히 탈북자)의 인권, △남북간 인도적 문제 등 세 범주이다.

북한인권문제는 크게 두 차원에서 그 성격을 찾아볼 수 있다.

첫째, 현상적·행태적 측면에서 북한인권문제는 북한 사람들에게 가해지는 인권침해 행위와 그것을 초래하는 반인권적 제도 및 관행과 관련된다. 이런 현상적 측면의 성격은 특정 정책 대안, 단기적 해결 전망과 맞닿아 있다.

둘째, 구조적·역사적 차원에서 북한인권은 북한체제와 분단체제의 반영물이다. 북한체제와 분단체제는 북한인권 실태에 직접적인 영향을 미치고 그 해결과정에도 영향을 미치는 큰 요소들이다. 북한인권의 실효적 개선을 위해서는 북한체제가 인권친화적인 방향으로 나아가고 분단체제를 극복하는 노력이 병행돼야 한다.

### II. 북한인권 침해 요인

오늘날 한국은 물론 국제사회에서는 정도의 차이는 있어도 북한인권 상황이 전반적으로 심각하다는데 큰 이견이 없다. 북한정부는 경제적·사회적·문화적권리(사회권)가 열악하다는 점을 인정하지만, 시민적·정치적권리(자유권)의 문제는 인정하지 않고 국제사회의 인권개선 요구에 소극적으로 대하고 있다.

북한인권이 침해된 요인에 대해서는 북한과 국제사회의 입장 차이가 작지 않다. 국제사회는 주로 북한의 정치체제를 중심으로 한 대내적 요인을 강조하는 반면, 북한은 수해, 가뭄과 같은 자연적 요인, 그리고 북한과 미국의 적대관계, 분단체제 등 대외적 요인을 강조한다. 여기에 북한체제의 인권침해 관행과 그것을 지속시키는 비인권적인 의식과 제도도 주요 요인으로 꼽힌다.

### III. 최근 국제동향 평가

오늘날 국제사회가 북한인권 문제를 심각하게 바라보고 있음은 부인할 수 없다. 예를 들어 그동안 주로 무력충돌이 수반된 인권침해 사태에 초점을 두고 구성되었던 인권조사위원회(Commission of Inquiry, COI)가 무력충돌이 아닌 상황에 놓인 북한의 인권문제 전반을 조사하기 위해 설립되었다는 점은 국제사회가 북한인권 상황을 얼마나 우려하는지 말해준다. 올해 25차 유엔 인권이사회, 69차 유엔 총회 제3위원회에서 채택된 북한인권결의에 안전보장이사회에 의한 북한인권문제의 국제형사재판소(ICC) 회부와 반인도적범죄자 처벌 권고도 마찬가지다.

그러나 북한인권문제를 책임자 처벌 혹은 북한체제 변화만이 해결책이라는 이분법적 인식과 일방적 접근으로는 실효적 개선을 기대하기 어렵다. 기존 국제사회의 대응을 살펴볼 때 관건은 북한정부의 태도를 인권친화적인 방향으로 이끌어내고 주민들에게 인권의식을 불어넣을 수 있느냐의 문제이다. 그런 건설적인 논의를 소홀히 하고 정치적 접근에 의존하는 것은 북한인권 개선을 더욱 어렵게 할 수 있다.

금번 유엔 총회 제3위원회에서의 북한인권 결의에서도 언급하고 있는 바와 같이, 국제사회는 북한인권 개선에 대한 비판과 책임 추궁과 함께 인권대화, 기술협력, 인도적 및 개발 지원 등 북한과 건설적인 대화와 협력을 병행해나가야 할 것이다. 그리고 부분적이지만 북한이 최근 보여주는 긍정적인 조치들을 더욱 발전시켜 인권개선을 확대할 수 있도록 안내하고 촉진하는 일도 계속해 나가야 할 것이다. 처벌과 압박 위주의 접근은 대립과 긴장을 조성할 뿐 인권개선과는 더 거리가 멀어진다는데 유의한다.

#### IV. 남한정부의 북한인권정책 평가

인도적 문제는 이명박 정부 이후 답보상태를 면치 못하고 있다. 인도적 지원을 통한 남북간 신뢰조성과 북한주민의 생존권 지원이 거의 이루어지지 않고 있다. 이산가족 문제 해결을 위한 정부의 노력도 크게 미진하다. 대가 없이 별도로 추진한다던 납북자, 국군포로 문제도 마찬가지다.

북한인권문제를 고창했지만 원칙(?)과 압박을 주요 수단으로 한 이명박, 박근혜 정부의 접근은 이산가족 상봉을 기약하지 못하고 남북간 필요에 의해 단속적으로 가지는데 그쳐왔다. 인도적 지원도 정부 직접지원 0, 일부 간접지원, 민간의 지원사업 규제 등으로 소극적인 자세를 벗어나지 못하고 있다.

북한인권법 제정 시도는 남북대결상태 유지, 자유권 중심, 압박과 비판 위주의 접근 등으로 실효성이 의문스럽고 국내여론만 분열시키고 있어 대안 검토가 필요하다.

#### V. 북한인권 개선 방향과 과제

##### 1. 접근 원칙

첫째, 북한인권 개선의 주체는 북한이고 국제사회는 북한이 인권개선을 제대로 해나갈 수 있도록 감시와 촉진 역할을 해나가야 한다.

둘째, 북한인권문제에 대한 모든 논의와 접근은 북한의 인권상황을 실질적으로 개선시키는 데 모아져야 한다.

셋째, 북한인권 개선에 나서는 정부와 시민사회, 한국과 관련 국가들, 국가와 국제기구 등 다차원의 행위자들이 상호보완적 관계에서 협력해야 한다.

넷째, 북한인권 개선 노력은 남북관계 발전 및 한반도 평화 정착 노력과 조화롭게 추진해야 한다. 남북관계 개선은 북한인권문제에 관여할 수 있는 남한 고유의 정책 채널이다. 한반도 평화는 △북한인권 개선에 긍정적인 환경 조성, △남북간 인도적 문제 해결과 평화권 등 그 자체가 북한인권 개선의 일부다.

## 2. 정책 방향

첫째, 인권침해로부터의 보호와 인권개선을 위한 역량강화 노력을 병행해나간다. 현실적으로 북한정부가 인권개선에 나서도록 감시와 비판, 대화와 지원, 교류와 협력을 병행해나간다.

둘째, 자유권, 사회권, 평화권 개선과 인도적 문제 해결을 통합적이고 균형적으로 추진해나간다.

셋째, 북한인권문제의 근본적 해결을 위해 정전체제와 분단체제를 극복하는 노력을 기울인다. 단기적이고 현상적인 인권문제에 대응하는 한편, 인권침해의 구조적, 역사적 원인을 해소하는 노력을 통해 인권을 비롯한 보편가치들을 한반도에 조화롭게 구현하는 과정으로 통일평화를 추진해나가야 한다.

넷째, 남북협력과 국제협력의 조화를 비롯해 북한인권 네트워크를 풍부하게 형성해 공동 협력을 전개한다.

## 3. 한국의 역할

남한은 국제사회의 일원이자 남북관계의 당사자이기도 하다. 그 연장선상에서 남한은 북한인권 문제에 보편적 접근을 행하는 동시에 그것을 남북관계 발전의 방향에서 풀어나가야 할 과제도 안고 있다.

실효적 인권 개선의 원칙에 서서 남한은 단계적으로 유연한 접근을 전개하는 것이 유용하다. 남한은 일정 시점까지 △남북관계 채널을 통해서도 생존권, 탈북자 인권, 남북간 인도적 사안의 해결, △국제적 채널에서는 북한의 자유권에 중점을 두는 이중접근이 유용하다. 물론 그 경우에도 한국정부는 국제사회와 인권단체의 북한 인권 전반에 대한 감시 및 비판활동을 지지해 나가야 한다. 나아가 남북관계의 제도화와 평화정착이 본격 추진되면 남한도 북한주민의 자유권을 포함한 모든 분야의 인권문제를 북한과의 양자 접근으로 추진할 수 있을 것이다.

우선 남한은 실효적 북한인권 개선을 위한 정책 환경 조성에 힘써야 한다. 남북간 신뢰와 긴장 완화 노력이 그것이다. 불신과 긴장을 고조시키는 대북전단 살포를 중지시키고 당국 차원의 인도적 지원에 나서는 한편, 인도적 문제 해결을 우선 추진해나가야 할 것이다.

남북간 신뢰와 협력이 없는 가운데 한국이 국제공조에만 의존하는 한 북한인권문제에 관여할 폭은 제한되어 있고 실질 해결을 이끌어낼 수 없다. 동독과 전쟁을 치르지도 않고 상호 합의가 없었지만 서독은 동독 체제와 최고지도자를 비방하는 전단을 살포하지 않았다. 그리고 지원과 협상을 통해 동독을 탈출한 사람, 이산가족, 반체제 동독 인사들을 통일까지 계속해서 조용히 데려왔다.

## I. 북한인권문제에 대한 시각과 범주

### 1. 인권과 인접 개념

#### 1) 인권과 권리

인권은 권리 가운데서도 매우 특별한 권리이다. 일반적으로 권리는 의무를 그림자처럼 동반한다. 책임의 한계 내에서만 권리가 인정된다. 권리의 주체가 곧 책무의 주체이기도 하다. 그러나 인권은 권리의 주체와 권리 실현의 책무자를 나누고, ‘모든 사람’을 권리의 주체자로 선언하는 한편, 그 보호와 증진의 책무는 국가에게 부과한다. 국가가 국민주권 실현의 도구라는 명제도 여기서 비롯된다. 근대 이후 인권의 주창은 시민권 수준부터 제도화되었는데, 시민권의 구조에서 “주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나” 오며 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.” 이것이 “개인이 가지는 불가침의 기본적 인권”인 바, “국가는 (이를) 확인하고 보장할 의무를 진다”(대한민국 헌법 제1조2항 및 제10조).

#### 2) 인권과 인본주의, 인도주의

인본주의(humanism)나 인도주의(humanitarianism)에는 인권만이 갖고 있는 ‘권력관계 속의 권리 주체와 책무 주체’라는 관점이 결여되어 있다. 기아 극복이나 생명 보호와 같이 인간 생존에 필수적인 기본적인 필요를 충족시켜 인간의 존엄성을 구현하기 위해 긴급하고 절박한 구호와 지원은 필요하고 중요한 일이다. 그러나 인본주의나 인도주의 구현 노력이 인권 증진을 목표로 한 실천과 구별되어야 하는 이유는 인권의 구체성과 치열함이 상실돼서는 안 되기 때문이다. 그 핵심은 역시 권리 주체와 책무 주체 간의 권력관계이다. 인권의 역사는 자유, 평등, 박애를 중심으로 인간 존엄성을 실현하기 위한 투쟁으로 점철되어 왔다.

#### 3) 인권보호와 증진

인권을 제도화 하는 이유는 인권 보호와 증진을 안정적이고 지속적으로 도모하기 위해서이다. 인권 보호(protection)는 인간의 존엄성을 유지, 보존하는데 발생해서는 안 될 인권침해에 대한 대응이다. 대개 사후적인 조치를 강구하며 국가의 소극적 책무를 묻는다. 1세대 인권인 시민적·정치적 권리(자유권)는 국가의 인권보호 책무를 강조하면서 확립됐다. 안전과 자유를 지향하며 더 이상의 인권침해 행위를 중지시키고 피해자의 권리구제를 피하는 것은 매우 중요한 일이다. 법치주의는 인권보호의 핵심적인 선결조건이다. 그러나 이미 저질러진 일을 수습하는 것보다는 인권침해를 예방하고 그를 위한 제도와 관행을 확립하는 것이 더 중요하다. 인권침해에 대한 사후 수습이 아니라 선제적으로 인권친화적인 환경을 조성해 인권침해에 대한 능동적인 대응을 모색하는 것이다. 이것을 인권 증진(promotion)이라고 하며, 이의 실현을 위해 국가의 적극적 책무를 묻는다. 주로 2세대 인권이라고 불리는 경제적·사회적·문화적 권리(사회권)가 여기에 해당된다. 사회권은 단지 개인들의 이익을 증대시키는 것이 목적이 아니라 사회적 관계

망과 공동체에 의해 개인의 안전망을 도모한다. 인권증진은 정책과 법제도로 뒷받침되지만, 정책과 법제도가 사회구성원의 인식과 괴리가 있다면 실효성을 확보할 수 없게 된다. 인권 교육과 홍보는 사회구성원들의 인권 역량을 증진시키는 매우 중요한 역할을 한다. 2003년 3월 드 멜로(S. V. de Mello) 유엔인권최고대표는 이렇게 말했다.

“인권의 근본적인 역할은 개개인이 자신의 권리와 타인의 권리를 보호할 수 있는 능력을 갖추도록 하는 것이다. 이것은 모든 사람의 기본권이 인정되고 존중되는 정의로운 사회의 실현을 목적으로 하는 미래를 위한 중요한 투자이다.”

#### 4) 인권과 국제주의

1968년 테헤란 인권선언과 1993년 비엔나 인권선언은 인권이 보편적이고 서로 나눌 수 없고 상호의존적이고 상호연관 돼 있다고 말하고 있다. 또 이들 선언을 비롯해 많은 국제적 합의들은 인권 및 기본적 자유와 민주주의와 개발, 평화 등 보편가치들이 상호의존적이고 상호보완적이라는 점을 말하고 있다. 근대 이후 확립된 국민국가체제에서 시민권이 발전해왔지만 보편적 인권의 주체는 국경의 테두리 안에서 가두어졌다. 인권이 인간의 보편적 권리를 상징하지만 인권보호의 주체가 국가로 국한될 때 인권이 시민권의 범주에 갇혀버린다고 아렌트(H. Arendt)가 갈파한 바 있다. 그러나 경제와 정보, 그리고 노동이 세계화함에 따라 인간의 삶은 좋은 방향이든 나쁜 방향이든 세계적 차원에서 상호의존하게 되었다. 인권보호의 책무가 일국적 차원에서 세계적 차원으로 확대되어 가는 이유이다. 그러므로 국민국가체제의 한계를 넘어 지역 및 세계적 차원에서 국가-민주주의-시민사회의 유기적 재구성이 필요하고, 유럽, 아프리카, 미주 대륙에서 보는 바와 같이 지역인권레짐 형성도 이루어진다.

인권은 인간의 행위를 선악의 결과론적 관점보다 결핍의 과정적 관점에서 파악하는 것이 타당하다. 악은 단지 결과일 뿐 그 원인의 해소가 지속가능한 인권실현의 길을 제공하기 때문이다. 인권침해행위를 결핍의 관점에서 접근하면 가해자와 피해자가 상생할 수 있는 여지가 생긴다. 선악을 양측으로 하는 적대적 모순관계가 아니라 ‘결핍’이라는 공통분모를 찾게 되는 것이다. 이러한 결핍이 해소되도록 노력하는 것이 곧 인권침해 예방이자 증진이다. 결핍의 해소를 통해 피해자를 보호하면서도 가해자를 배제하지 않고 인권 개선에 모든 행위자들이 참여할 수 있기 때문이다. 북한인권상황의 심각성은 잘 알려져 있다. 그 열악성을 규탄하는 목소리 또한 높다. 그러나 실효적인 대안, 특히 인권의 원칙에 합당한 대안의 제시는 많지 않다. 북한정부를 악으로 규정하고 ‘강패국가’로 낙인찍는 순간부터 그 폐해는 고스란히 북한주민에게 돌아간다는 역설에 유의해야 한다. 북한인권문제를 선악의 결과론이 아니라 결핍 극복에 초점을 둔 과정에 주목하는 이유가 여기에 있다. 북한주민의 인권상황을 개선시키고 그 과정을 평화적으로 전개해나가는 출발은 북한정부를 인권의 관점에서 포섭하는 태도이다.

## 2. 국제인권제도와 남북한

1991년 8월 유엔 안전보장이사회는 남한(대한민국)과 북한(조선민주주의인민공화국)의 유엔 가입 신청을 만장일치로 결의하고, 그 해 9월 17일 유엔 총회는 남·북한의 유엔 동시 가입을 승

인했다. 남북한은 각각 국제사회에서 독립주권국가로 공식 인정되었다. 이로써 남북은 민족 차원에서는 통일을 향한 특수관계에 있지만 국제사회에서는 각각 국제규범의 준수 의무를 가진 개별 국가라는 이중적 관계를 띠게 되었다.

유엔의 인권관련 국제조약은 현재 시민적·정치적 권리협약(자유권협약), 경제적·사회적·문화적 권리협약(사회권협약), 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약, 고문방지협약, 아동권리협약, 이주노동자권리협약, 장애인권리협약, 강제실종협약 등 9개이다. 이중 한국은 2014년 1월 현재 자유권협약, 자유권협약 제1선택의정서, 사회권협약, 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약, 여성차별철폐협약선택의정서, 고문방지협약, 아동권리협약, 아동의무력충돌참여 선택의정서, 아동매매성매매음란물 선택의정서, 장애인권리협약 등을 비준하였으나, 자유권협약 제2선택의정서, 사회권협약 선택의정서, 고문방지협약 선택의정서, 아동권리협약개인청원 선택의정서, 장애인권리협약 선택의정서, 이주노동자권리협약, 강제실종협약 등에 가입하지 않고 있다. 한편 북한은 자유권협약과 사회권협약, 아동권리협약, 여성차별철폐협약, 그리고 아동매매성매매음란물 선택의정서를 가입·비준하였고, 장애인권리협약에 가입한 상태이다. 남북은 이들 국제인권기구들로부터 해당 국제인권협약의 준수 및 이행을 요구받고 있고, 미가입, 미비준한 협약의 가입 및 비준을 권고 받고 있다.

### 3. 국제인권규범에서 보는 북한인권

북한인권 상황을 실효적으로 개선하려면 그 접근이 인권의 속성에 부합하는 방식과 절차로 이뤄져야 한다. 인권을 이루는 자유, 평등, 박애의 가치는 한 몸통을 이루면서 서로 의존하며 연관되어 분리할 수 없다. 따라서 북한인권은 생존권은 물론 자유권과 사회권, 심지어 발전권과 평화권까지 포함시켜 총체적으로 다뤄야 한다.

인권은 존중-보호-증진의 선순환 구조 속에서 온전한 개선이 이루어진다. 다른 것, 불편한 것에 대한 인정과 존중이 인권의 출발이다. 자유와 민주주의의 적은 다양성의 부정이다. 적대, 배제, 차별, 증오, 규탄, 정복은 인권의 언어가 아니다. 남북한이 서로 공존과 공영의 파트너로 인정하고 존중하는 가운데 인권모범국가를 만들기 위한 각자의 노력과 상호 협력이 궁극적으로 한반도 차원에서의 인권 신장을 구현할 수 있다. 말하자면 남북은 한반도 인권 신장의 협력자로 새로운 관계를 설정할 필요가 있다.

인권 실현의 대전제는 주체의 역량강화(empowerment)이다. 물론 지금 여기에서 발생하는 인권침해로부터 피해자를 ‘보호’ 하는 일도 중요하다. 그러나 인권침해 발생구조를 전환해 인권 보호는 물론 지속적인 증진을 위한 능력 배양이 장기적으로는 더 중대한 과제이다. 특정 국가 혹은 지역의 인권문제에 대한 국제주의적 개입도 결국은 해당 주체의 역량강화를 도모하는 방향으로 이뤄져야 한다. 북한인권실현의 주체는 어디까지나 북한 정부와 주민이다. 북한의 인권역량이 부족하다는 이유로 외부자가 그 역할을 대신한다고 할 때 부작용이 발생함은 물론 결국 북한인권의 지속가능한 신장을 기약하기 어렵다. 국제인권기구와의 기술협력, 정치 및 인권 대화, 인도적 지원, 경제협력, 민간교류가 모두 북한의 인권역량을 증진시키는데 유용한 방법



들이다. 북한의 심각한 인권 실태와 낮은 개선 능력에 대해 국제사회가 북한의 역량강화를 촉진, 지원하지 않고 북한의 역할을 대신하려는 과도한 개입은 역량강화를 저해하고 자신의 교만을 드러내는 처사에 불과하다.

북한주민의 인권실현 책무는 북한정부가 지고 있다. 북한정부가 이러한 책무를 제대로 이행하는지는 북한이 참여하고 있는 국제인권기구에서 점검하는 것이 원칙이다. 북한정부는 관련 국제인권기구들과 협력해 인권 개선을 위한 노력을 지금보다 더 적극적으로 벌여나가야 할 책임이 있다.

물론 남한은 지금까지보다 북한인권 개선에 더 적극적으로 나서야 한다. 우선 남한은 국제인권 기준의 국내적 이행 수준을 제고하는 가운데 북한의 인권 개선을 촉진하는 국제사회 노력을 선도하는 역할을 수행할 수 있다. 이것은 한반도 인권 신장의 밑거름이 될 뿐만 아니라 동아시아의 인권 수준을 향상시키는 과급효과를 가져올 수 있다. 다음으로 북한주민과의 접촉면을 늘리기 위한 각종 교류협력사업을 적극 전개하여야 한다. 특히 민간차원의 다양한 교류협력은 북한주민의 물질적 생활 조건을 개선시키는 것을 넘어 인권역량을 증진시키는 방향으로 나아가야 한다. 또 국제사회로부터 지적받아온 대표적인 반인권적인 법제도를 개폐하여야 한다. 물론 독일 잠정헌법과 같이 기존 우리 헌법의 영토조항도 과도적인 규정으로 명확하게 정리하는 것이 필요할 것이다. 또 남북한 정부는 다양한 사안들에 대한 협력과 함께 인권대화를 가져 인권 협력에도 나서야 한다. 지난 9월 남북한 외교 책임당국자들이 각각 인권대화를 제의한 것은 고무적이다. 마지막으로 동아시아 지역인권레짐 형성에 한국정부가 솔선수범하여 북한의 동참을 이끌어내야 한다. 지역인권보장체계는 자칫 내정간섭 시비로 희석될 수 있는 각국의 인권문제를 국가 간 의제로 끌어내 역내 인권 발전을 위한 국가 간 협력의 발판이 될 수 있다.

#### 4. 북한인권문제의 성격과 범주

북한인권문제는 북한사람의 인권에 관한 문제이다. 북한인권문제를 북한 지역으로 한정하지 않고 사람 중심으로 정의할 때 북한인권문제의 현실을 보다 잘 이해할 수 있다. 북한인권이라 할 때는 북한 밖에 있는 북한주민들의 인권문제와 분단 및 전쟁으로 발생해 아직 해결되지 않고 있는 인도적 문제들도 포함된다. 구체적으로 북한인권이라 할 때 크게 북한 내의 인권, 탈북자 인권, 해외체류 북한주민의 인권, 남북간 인도적 문제 등 네 범주로 설정해볼 수 있다. 북한인권의 범주에 남북간 인도적 문제가 포함된 것에서 알 수 있듯이, 북한인권은 분단 및 정전체제와 관련된 한반도 차원의 성격도 띠고 있다. 혹자는 남북간 인도적 문제는 인도주의 문제이지 인권문제가 아니라는 의견도 내놓고 있다. 그러나 이산가족, 납치자, 전쟁포로 등의 문제는 분단과 전쟁, 그리고 오늘날까지 이어지는 분단체제가 낳은 비극으로서 민족 차원의 평화권과 자결권, 관련 당사자들과 그 가족의 행복추구권을 집단적이고 장기적으로 침해한 역사적·세계적 문제이다. 여기에는 남북의 분단정권과 외세까지 책임이 있다. 이상과 같이 북한인권문제는 역사적 맥락과 배경을 가진 보편적인 문제이다.

북한인권문제는 크게 두 가지 차원에서 그 성격을 찾아볼 수 있다. 북한인권문제를 현상적·구

조적 차원으로 인식하는 것은 보호와 역량강화를 두 축으로 하는 일반적인 인권개선 전략과 상응한다.

첫째, 현상적·행태적 측면에서 북한인권문제는 북한 사람들에게 가해지는 인권침해 행위와 그것을 초래하는 반인권적 제도 및 관행과 관련된다. 이런 현상적 측면의 성격은 특정 정책 대안, 단기적 해결 전망과 맞닿아 있다. 북한사람들의 생명과 생존을 직접적으로 위협하는 북한의 제도와 관행, 그리고 관련국들의 외교정책도 인권 피해자의 시각에서 판단하고 그 중단을 위해 협력해나가야 한다. 그런 노력이 실효적 인권개선에 기여하도록 정부와 시민사회가 적절한 역할분담을 할 수도 있을 것이다.

둘째, 구조적·역사적 차원에서 북한인권은 북한체제와 분단체제의 반영물이다. 북한체제와 분단체제는 북한인권 실태에 직접적인 영향을 미치고 그 해결과정에도 영향을 미치는 큰 요소들이다. 따라서 북한인권문제는 이 두 측면을 동시에 고려해 그 작동방식을 이해하고 해결 방안을 모색하여야 할 것이다. 북한인권의 실효적 개선을 위해서는 북한체제가 인권친화적인 방향으로 나아가고 분단체제를 극복하는 노력이 병행되어야 한다. 북한정부는 심각한 인권 상황에 국제사회가 나타내는 깊은 우려와 북한정부의 책임을 촉구하는 목소리를 경청해야 한다. 동시에 남북한은 분단체제 극복을 향해 신뢰형성, 화해, 평화정착, 인도적 문제 해결을 위해 협력해야 할 것이다. 분단체제 극복 역시 남북한의 인권이 국제적 기준에 도달할 수 없다. 이때 한국은 국제사회와 함께 북한의 인권역량을 강화시키는 다방면의 노력과 함께 한반도에 평화와 통일을 가져오는 남북협력을 추진해나가야 한다. 이 두 측면을 아우르는 대북정책은 마땅히 남북 화해와 신뢰를 바탕으로 두고 전개해나가야 한다.

## II. 북한인권 침해 요인

오늘날 한국은 물론 국제사회에서는 정도의 차이는 있어도 북한인권 상황이 전반적으로 심각하다는데 큰 이견이 없다. 북한정부가 사회권이 열악하다는 점을 인정하지만, 자유권 분야는 인정하지 않고 국제사회의 인권개선 요구에 부분적나마 협력하고 있다. 그러나 북한인권이 침해된 요인에 대해서는 북한과 국제사회의 입장 차이가 작지 않다. 북한의 정치체제를 중심으로 한 대내적 요인에 수해, 가뭄과 같은 자연적 요인, 그리고 북한과 미국의 적대관계, 분단체제 등 구조적, 대외적 요인이 거론된다. 또 북한정권의 만성적인 인권침해 관행과 그것을 지속시키는 비인권적인 의식과 제도도 주요 요인으로 꼽힌다.

### 1. 대내적 요인

북한 내의 인권침해 요인에 대해서 일차적으로 북한의 정치체제를 꼽지 않을 수 없다. 유일영도체계에서 비롯되는 위계적, 일원적, 폐쇄적 사회질서에서 시민들의 자유로운 사회활동과 정신생활은 억압받을 수밖에 없다. 북한에서 나타나는 강력한 사상통제는 주체사상을 근거로 하고 있는데, 수령에 대한 절대 충성에 대한 강조는 인민들이 ‘자주적 권리’ 의식을 가지지 못하게 한다.

북한인권 상황에 영향을 미치는 또 하나의 핵심요소는 바로 군사문화이다. 어떠한 조건에서도 수령의 명령을 수행해 체제를 수호해야 한다는 ‘선군사상’이 그 예이다. 북한에서 군사문화는 수령결사옹위, 군민일치와 같은 구호가 말해주듯이, 북한 정치체제와 상호작용하며 하향식 의사결정 및 순종형 대중의식을 만들어낸다는 점에서 인권 신장과 거리가 멀다.

경제적 요인 또한 북한주민의 인권을 침해하는 주요 대내적 요인이다. 지속적인 경제난으로 인해 북한인들은 생존권을 비롯한 많은 권리를 박탈당하고 있다. 정전체제를 바탕으로, 선군정치와 군사문화를 매개로 한 국가 예산의 불균형적 투입, 즉 국가예산이 보통 국가들보다 훨씬 더 많이 군에 투입되면서 인민들의 생존권과 정상적인 사회활동이 큰 제약을 받고 있다. 2013년 2월, 3차 핵실험 이후 북한은 “경제건설과 핵무력건설”의 병진노선을 채택하였는데, 이 노선이 북한 인권, 특히 사회권에 어떤 영향을 미칠지 주목된다. 여기에 사회주의 이념과 거리가 먼 가부장문화, 계획경제의 약화 이후 확산되는 물질주의적 경쟁의식은 인권 보호 및 신장에 필요한 건강한 공동체를 붕괴시킬 수도 있다.

북한 내의 인권침해에 영향을 미치는 이런 요인들은 대체로 북한의 정치·경제체제와 큰 관련이 있기 때문에 북한체제가 인권친화적인 방향으로 개혁되는 것이 북한인권 개선의 관건이다. 동시에 인권 개선과 거리가 먼 의식, 관행, 제도 개혁도 동반되어야 할 것이다. 그럼에도 북한인권의 구조적 측면과 그 범주를 고려할 때 북한인권 침해는 대내적 요인과 함께 대외적 요인을 균형적으로 파악해야 할 것이다.

## 2. 대외적 요인

북한을 둘러싼 대외적 환경 또한 북한인권 침해 상황을 지속시키거나 인권 개선에 부정적인 영향을 끼쳐왔다. 남북간 적대관계와 북미 대결구도를 핵심으로 하는 분단 및 정전체제는 북한만이 아니라 한반도 전체의 인권침해를 정당화 하는 요인으로 작용하였다. 냉전 해체 이후 북한의 안보상황이 악화된 가운데, 분단 및 정전체제는 북한의 국가능력 약화와 맞물려 북한인권에 직접적인 영향을 미치고 있다. 그 영향은 북한정부에 의한 대중통제 강화는 물론 자원배분의 왜곡, 평화적 생존권의 침해, 그리고 과거 북한체제 하에서 가능했던 사회권의 악화 등이 전반적이다.

북한에게 불리하게 된 냉전 해체 이후의 한반도 안보환경과 남북관계는 북한에게 체제생존 우선이라는 깊은 위협의식을 불어넣었다. 흡수통일 위협을 안은 채 경제정책의 실패와 대외관계 악화 속에서 핵개발, “우리식 사회주의”, “강성대국 건설” 등 체제생존을 우선시하는 정책은 북한인들의 인권 개선 환경과는 반대 방향으로 나아갔다. 이와 함께 계속되는 남북간 불신과 갈등은 인도적 문제 해결을 방해하고 북한주민들의 생존권 보호에도 악영향을 미치고 있다. 남북간 체제경쟁과 북한의 체제불안의를 통제하고 그 대신 교류협력을 전개하고 신뢰를 회복하는 것이 북한인권 개선에 긍정적인 역할을 할 수 있다. 남북이 상호 대결하는 가운데 일방이 타방의 인권문제를 공격적으로 제기하는 것은 인권개선의 실효성은 물론 그 주장의 진정성까지 의심받을 수 있다.

북미 대결구도는 북한정권 수립 직후부터, 한국전쟁을 거치고, 냉전시기를 지나, 북한이 핵개발을 감행한 최근까지 미국의 지속적이고 확대된 대북 경제제재와 군사적 봉쇄 및 압박을 주요 내용으로 하고 있다. 이는 북한주민들이 여느 국가의 시민들과 같은 정상적인 사회·경제생활을 영위하는 것을 방해하고, 북한 정치체제와 맞물려 자유롭고 전인적인 사고를 억제해왔다. 미국이 주도하고 있는 유엔 안전보장이사회의 대북 제재 결의 역시 북한주민의 생존권, 북한의 대외교역 및 국제사회와의 접촉을 제한하고 있다. 정치·이념적 갈등, 군수산업 비중이 높은 자원분배, 그리고 한반도 모든 거주민들의 평화권을 위협하는 군비경쟁과 군사적 대치 상태는 북한인권이 북한정부는 물론 정전체제와 관련있는 모든 나라들이 책임이 있음을 말해준다.

북중관계가 탈북자 인권에 미치는 부정적 영향도 지적할 필요가 있다. 북중간 외교적·전략적 이해관계가 탈북자들에 대한 인권보호, 특히 탈북자 강제송환 중단을 어렵게 하고 있다. 이에 대한 국제적 우려를 계속 전달하는 노력과 함께 탈북 현상의 발생 요인을 감소시키기 위한 국제협력도 요청된다. 그 중 우선적으로 중요한 일이 체류국들이 탈북자의 기본권을 보호하는 일과 북한인들에게 탈북을 촉진시키는 일을 삼가는 것이다.

북한을 둘러싼 부정적인 대외 환경은 북한 내 인권침해를 촉진하거나 정당화 시킬 수 있다. 특히, 미국, 일본, 유엔 안보리 등 북한과의 적대관계에서 연유하는 제재는 북한인들의 자유와 생존에 직접적인 영향을 미치는 인권침해 요인으로 작용하고 있다. 이런 대외적 요인들은 북한 내의 반인권적 행태 및 관행과 결합돼 북한인권을 더욱 심각하게 만들어내고 있다.

### III. 국제사회의 북한인권정책 평가

#### 1. 정책 현황

북한인권문제가 국제적인 관심사가 된 지 10년이 지났다. 우선 유엔 차원에서는 총회 및 인권이사회가 북한인권문제를 다루어 오면서 북한의 “체계적이고 지속적이고 광범위한” 인권침해에 대하여 우려를 표명하는 북한인권결의를 2003년부터 지금까지 계속해서 채택해오고 있다. 최근 2년여 사이 유엔 인권이사회에서는 북한인권결의안이 투표 없이 합의로 채택되어 왔다. 이는 북한인권 상황이 심각하다는 점에 대한 공감대가 유엔 회원국들 사이에 증가하고 있고 있음을 말해준다.

또 유엔 인권기구에서는 북한인권문제의 심각성을 반영해 특별절차를 가동하고 있다. 2005년 이래 북한인권 특별보고관이 임명되어 매년 보고서를 제출하여 북한의 인권 상황에 대한 국제사회의 관심을 촉발해 왔다. 북한인권 특별보고관의 보고서는 북한 주민의 식량권 확보 및 분배 개선 등 사회권과 더불어 공개 처형, 연좌제, 정치범 수용소 문제 등 자유권에도 중대한 침해가 있다고 판단하였다. 또한 북한이 비준한 국제인권협약들의 준수 및 보편적 정례검토(Universal Periodic Review: UPR)의 이행, 6자 회담 재개 및 인도적 지원이 이루어지도록 할 것을 북한정부에 촉구하는 한편, 이를 위한 국제사회의 협력을 요청하였다.

이런 유엔인권기구의 결의 및 보고서 채택에도 불구하고 북한당국의 태도 변화가 미흡하자 2013년 3월 21일 제22차 유엔인권이사회에서는 북한인권 결의문을 통해 북한에서의 자행되고 있는 인권침해에 대해 유엔 차원에서의 체계적이고 면밀한 조사 및 기록을 위해 1년 임기의 북한인권 조사위원회(Commission of Inquiry, COI)를 신설하였다. 3명의 위원과 10여명의 조사관들로 구성된 이 조사위원회는 식량권, 정치범 수용소, 고문과 비인간적 대우, 임의구금, 차별, 표현의 자유, 생명권, 이동의 자유, 강제실종 등 9개 영역에 걸친 조사를 해 2014년 봄 제 25차 인권이사회에 보고서를 제출했다. 400쪽 가까운 보고서는 북한 내에서 자행되는 인권침해들이 반인도적 범죄에 해당하는지는 별도로 밝히고 있는데, “유엔 안전보장이사회에서 북한당국을 국제형사재판소(ICC)나 유엔 임시법정을 만들어 회부해 책임자를 제재하라”고 권고했다. 또 보고서는 한반도 평화정착, 대북제재가 북한주민에게 직접 피해를 주지 않도록 할 것을 국제사회에 주문하기도 했다. 곧이어 인권이사회에서 채택된 북한인권 결의도 북한이 COI 보고서상의 권고를 이행할 것을 담았고, 북한인권특별보고관의 활동을 1년 연장하였다.

국제민간단체들 역시 보고서 발간, 캠페인 등을 통해 북한의 인권상황에 대한 국제사회의 관심을 꾸준히 촉구해왔다. 특히 2011년 9월에는 북한의 반인도적 범죄행위를 중단시키기 위해 국제사면위원회(AI), 휴먼라이츠워치(HRW), 국제인권연맹(FIDH) 등을 포함한 15개국 40여 인권단체 및 인권운동가 200여명이 일본 동경에서 모여 ‘북한 반인도범죄 철폐를 위한 국제연대(ICNK)’를 창립했다. 특히 주목할 만한 점은 이러한 연대를 통해 국제 민간단체 차원에서 북한주민의 인권 유린 책임자에 대한 처벌 문제가 활발히 제기되고 있다는 것이다. 미국 북한인권위원회(U.S. Committee for Human Rights in North Korea) 역시 보고서를 통해 주민의 기아

상태를 악화시키는 북한정권의 식량정책, 정치범수용소 내 인권침해, 외국인 납치 등은 국제법상의 범죄를 구성한다고 꾸준히 주장하였다. 프리덤하우스(Freedom House)도 북한의 정치범수용소에서 자행되는 인권억압이 국제형사재판소 규정 제7조상의 반인도적 범죄에 해당된다고 주장하였다. 2013년 유엔 인권이사회 북한인권결의문에 북한인권 조사위원회 설립 조항이 포함될 수 있었던 것도 이들 민간단체들의 홍보 및 로비활동의 결과로 볼 수 있다.

## 2. 평가와 전망

오늘날 국제사회가 북한인권문제를 심각하게 바라보고 있음은 부인할 수 없다. 예를 들어 그동안 주로 무력충돌이 수반된 인권침해 사태에 초점을 두고 구성되었던 조사위원회가, 처음으로 명백하고 특별한 무력충돌이 발생하지 않은 북한인권문제 전반을 조사하기 위해 설립되었다는 점은 국제사회가 북한인권 상황을 얼마나 우려하는지 말해준다. 나아가 북한인권조사위원회는 인도주의법과 인권법의 융합 현상을 보여주고 국민보호책임(R2P)론의 적용사례를 확대하는 의미가 있다. 그러나 지금까지 국제사회의 북한인권 대응 방식은 북한인권문제에 대한 뚜렷하고 실질적인 해결책을 제기하지 못하고 있는 것 또한 부인할 수 없는 사실이다. 실질적으로 국제사회가 할 수 있는 일도 많지 않다. 북한 정부 스스로가 변하지 않는 한 북한 주민들의 인권 개선에는 분명 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 말하자면 목하 북한인권문제는 북한정부의 소극적, 부정적 태도와 국제사회의 과도하고 공격적인 접근 사이의 긴장 속에 빠져있다.

오랜 시간 국제사회는 북한인권 실태 조사 및 그것을 바탕으로 한 북한정부 비판, 그리고 경제제재 등 통한 외부로부터의 변화에 주력해 왔다. 북한 정권을 교체해 새로운 ‘민주정부’를 수립한다는 논의도 일어났고, 북한의 핵, 미사일 개발 중단과 식량 지원을 연계하는 식으로 북한 인권에 대한 정치적 접근 방식도 적용되고 있다. 더욱이 북한인권조사위원회의 보고서 채택 이후 북한인권 개선을 위한 국제사회의 압력 증대와 그에 대한 북한의 반발로 북한인권문제가 정치외교적 갈등으로 더 비화될 수도 있다. 북한인권문제에 대한 국제사회의 목소리는 높아지고 있지만 그에 비례해 실효적인 개선은 이루어지지 않는 현상이 지속되고 있는 것이다.

북한인권문제를 가해자 및 책임자 처벌, 혹은 그리고 이를 통한 북한체제 변화만이 해결책이라는 이분법적 인식과 일방적 접근으로는 실효적 개선을 기대하기 어렵다. 기존 국제사회의 대응을 살펴볼 때 관건은 북한정부의 태도를 인권친화적인 방향으로 이끌어내고 주민들에게 인권 의식을 불어넣을 수 있는지의 문제이다. 그런 건설적인 논의를 소홀히 하고 정치적 접근에 의존하는 것은 북한인권 개선을 더욱 어렵게 할 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

물론 북한 정부가 인권 침해의 일차적 당사자인 것은 분명한 사실이다. 또 현실적으로 북한 정부야말로 북한주민들의 인권을 개선시킬 수 있는 책무가 있다. 그렇지만 실효적 인권개선의 시각과 북한인권문제의 범주를 고려할 때 국제사회도 책임으로부터 자유롭지 못하다. 그런데 국제사회가 심판관과 같은 태도를 취하는 것은 적절한 태도가 아니다. 결국 북한 내부로부터 인권 보호 및 정책 변화가 일어날 수 있는 방안들을 국제사회가 모색하여야 한다. 북한인권문제는 책임자 처벌 위주의 이행기 정의 실현을 방향으로 한 외부로부터의 변화만 강조할 경우 그

의도와 달리 실효적 개선과는 점점 더 거리가 멀어진다. 분단체제와 정전체제를 감안할 때 북한인권에서는 단순 이행기 정의보다는 회복적 정의(restorative justice)가 적절하다. 또 북한의 일원적 정치체제, 저발전을 고려할 때 대화, 교류, 원조, 기술협력, 교육 등 다양한 방법을 동원한 포괄 접근이 유용하다. 북한 정부, 특히 인권정책에 직접 관련있는 관료들, 그리고 가능하다면 주민들이 국제사회에 더 접촉해 인권개선에 유용한 정보와 노하우(know-how)를 더 많이 제공할 필요가 있다. 국제기구 및 국제 민간단체들이 추진할 수 있는 분야들, 예를 들어 인권 연수, 질병퇴치나 식량증산을 위한 기술협력과 관련 정책 및 물품 지원 등은 북한 정부가 자국의 상황을 국제적 기준에서 판단하고 검증된 개선 방법을 수용하도록 하는데 유용하다. 이러한 협력과 대화를 통해 북한과의 접촉면을 넓혀 나갈수록 북한 내부로부터의 점진적인 변화를 가져 올 수 있을 것이다. 물론 이러한 접근 방식들이 북한 주민들의 인권 개선에 기여하도록 모니터링 작업을 병행해가야 할 것이다.

향후 국제사회에서 북한인권문제에 대한 관심이 증대함은 물론 접근의 수위가 더 높아질 것이다. 첫째, 북한인권문제에 대한 국제사회의 대응은 유엔 차원의 대응은 물론 개별국가 차원의 대응으로 확산돼 갈 것이다. 북한인권문제는 국제사회에서 지속적으로 공론화되면서 핵심 인권 이슈로 주목받게 될 것이다.

둘째, 북한인권문제에 대한 국제사회의 대응은 향후 질적으로 변화될 것이다. 기존의 유엔 인권이사회 및 총회 중심의 결의문 채택과 특별보고관제도가 수행한 북한인권에 대한 일반적 모니터링 차원을 넘어, 반인도적 범죄와 그 책임을 밝힌 북한인권조사위원회 보고서의 언급처럼 국제형사처벌의 가능성까지 염두에 둔 대응으로 변화될 것으로 예상된다.

셋째, 북한인권조사위원회의 설립 과정에서 알 수 있듯이, 일부 국제 민간단체들이 유엔 등 국제사회에서 북한인권 관련 활동을 선도하는 현상이 두드러지고 있다. 향후 북한인권 개선을 위한 행위자로서 그런 민간단체들의 활동은 더욱 확대되어 나갈 것으로 예상된다. 이런 전망이 북한인권의 실효적 개선에 이바지하는 방향으로 이끌어나가는 것도 국제사회의 역할이다.

## IV. 남한정부의 북한인권정책 평가

### 1. 정책현황

냉전기 남북간 인권문제는 체제경쟁의 소재로 활용되어 왔다. 그러나 민주화, 냉전 해체, 그리고 북한의 식량난과 그에 따른 탈북자의 속출로 북한인권문제에 대한 관심과 우려가 크게 높아졌다. 냉전 해체 이후 남한은 북핵위기를 맞이한 후 북한과의 오랜 적대관계를 화해협력관계로 전환하고 시급한 북한주민의 생존을 개선하는데 역점을 두었다. 그 과정에서 북한이 민감하게 반응하고 우리와 체제를 달리해 인식의 차이를 보이는 자유권 분야에 대해서는 북한을 향해 직접 입장 표명을 하지 않거나, 한반도 평화정착을 위해 전략적인 접근을 시도하였다.

그러나 북핵문제의 악화와 남한 내 정권 교체, 무엇보다 북한인권상황의 개선이 크게 나타나지 않으면서 우리정부는 북한인권문제를 공개적이고 적극적으로 다뤄나가기 시작했다. 대통령이 북한인권문제를 언급하고 우리정부가 유엔 북한인권결의안에 찬성 투표를 일관되게 한 것은 그런 변화의 예이다. 그러나 이명박정부 이후 남한의 대북정책은 압박 위주로 전개되면서 남북관계 악화를 넘어 군사적 긴장을 초래해 남북을 막론하고 한반도에 거주하는 모든 사람들의 평화적 생존권이 위협받는 상황까지 이르렀다. 그런 조건에서 남한정부의 북한인권 관련 언급은 실효적인 개선에 뚜렷한 기여를 하지 못하였다. 대화가 없고 대립이 계속되고 압박이 이어지는 상황에서 북한은 남한과 국제사회의 인권개선 요구를 “공화국 모략책동” 이라고 하면서 반발하고 있다.

북한인권의 일부이자 한반도 인권의 실체이고, 남북간 신뢰의 증표가 되는 인도적 문제 해결에 있어서도 이명박 정부 이후 답보상태를 면치 못하고 있다. 인도적 지원을 통한 남북간 신뢰조성과 북한주민의 생존권 지원이 거의 이루어지지 않고 있다. 이산가족 문제 해결을 위한 정부의 노력도 크게 미진하다.

<표1> 당국 차원의 이산가족 교류 현황

\* 단위: 건 (명)

구분	'85~'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
생사확인	1,862 (12,005)	963 (7,091)	681 (5,007)	962 (6,957)	1,069 (8,314)	1,196 (9,121)	-
서신교환	671 (671)	8 (8)	-	-	-	-	-
방남상봉	331 (2,700)	-	-	-	-	-	-
방북상봉	735 (2,817)	598 (2,691)	400 (1,926)	397 (1,811)	594 (2,683)	388 (1,741)	-
화상상봉	-	-	-	199 (1,323)	80 (553)	278 (1,872)	-
구분	'09	'10	'11	'12	13	14	계
생사확인	302 (2,399)	302 (2,176)	-	-	316 (2,342)	-	7,653 (55,412)
서신교환	-	-	-	-	-	-	679 (679)



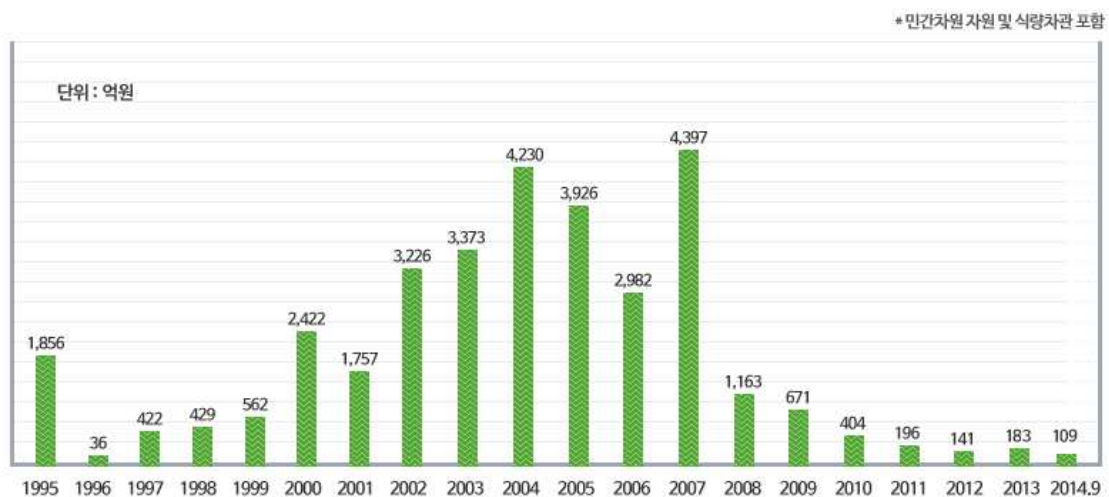
방남상봉	-	-	-	-			331 (2,700)
방북상봉	195 (888)	191 (886)	-	-		170(813)	3,668 (16,256)
화상상봉	-	-	-	-			557 (3,748)

\* 출처: 통일부 (검색일 : 2014년 6월 29일)

이산가족 상봉은 남한의 대북정책과 깊은 연관을 갖고 있다. <표1>에서 보듯이 대북 포용정책을 전개했을 때와 압박정책을 전개했을 때 이산가족 상봉의 횟수와 규모는 큰 차이를 보이고 있다. 남한의 모든 정부가 북한인권문제의 실질적 개선을 목표로 한다고 전제할 때, 결과의 차이는 대북정책 방향에서 그 원인을 찾아볼 수 있을 것이다. 포용정책을 전개한 김대중, 노무현 정부는 북한과의 화해협력을 기조로 지원과 대화를 전개해 이산가족 상봉을 빈번하게 실시해 화상상봉, 금강산 이산가족 면회소 설치에 합의해 착공에 들어갔다. 그에 비해 북한인권문제를 고창했지만 원칙(?)과 압박을 주요 수단으로 한 이명박, 박근혜 정부의 접근은 이산가족 상봉을 기약하지 못하고 남북간 필요에 의해 단속적으로 가지는데 그쳐왔다. 이때 포용정책 기간에는 이산가족 상봉을 위해 인도적 지원을 실시해 남북간 호혜적인 인도적 문제 해결의 관행을 형성한 반면, 압박정책을 추진한 정권에서는 이산가족 상봉을 촉진하는 차원에서 인도적 지원 등 별도의 유인책을 활용하지 않았다. 경직되고 일방적인 접근이 실효적인 인권개선을 가져오지 못한 것이다. ‘특수 이산가족’이라 할 수 있는 국군포로와 납북자 문제에 대해서도 성과를 가져오지 못하고 있다. 박근혜 정부 들어 한번 가진 이산가족상봉을 지원 없이 진행했다고 자찬하고 있지만, 과거 지원을 통해 이산가족 상봉을 활발하게 전개하며 그 틀에서 납북자의 존재를 부인하던 북한의 태도 변화를 이끌어내고 납북자 상봉을 이끌어낸 성과를 이어가지 못하고 있는 것이다.

<그림1> 인도적 대북지원

\* 단위: 억원



\* 출처: 통일부 (검색일: 2014년 11월 16일)

2013년 박근혜 정부는 북한인권문제 해결을 국정과제로 발표한 바 있다. 그 일환으로 정치·안보상황과 상관없이 영유아, 임산부 등 취약계층을 대상으로 순수한 인도적 지원을 수행하고

정치·안보 상황과 구분하여 국제기구와의 협의 하에 시기 및 방식을 검토하겠으며, 취약 계층 대상 민간단체의 지원 품목을 확대하는 조치를 검토하겠다고 했다. 그러나 1년을 지낸 2014년 들어서 그런 공약은 여전히 공약으로 남아있다.

인도적 대북지원은 2000년부터 늘어나 2007년 정점을 찍고, 2008년 이명박정부 출범 이래로 급감하여 2010년 5·24조치 이래로 박근혜 정부 들어서까지 당국차원의 직접 지원은 전무 하다. 박근혜 정부는 출범 첫해에는 약 68 억원 규모의 민간단체 대북 지원을 승인했고, 2014년 4월 2일 현재 남북나눔, 섬김, 겨레사랑 등 3개 민간단체의 4억2천만 원 규모의 인도적 지원 물자 반출을 승인했다고 밝혔다. 정부는 ‘한반도 신뢰프로세스’ 를 천명하면서 인도적 지원은 남북 간 정치적 상황과 관계없이 지원하겠다고 공언했다. 그러나 실체는 그렇지 않다. 박근혜정부의 북한 영유아를 포함한 취약계층 지원에 대한 입장 표방에도 불구하고 본격적인 지원은 진행되지 못하고 있다. 2014년 1월 민간단체의 지원을 허용한 뒤 정부는 “(민간단체 대북지원을) 보다 적극적으로 확대해서 승인할 수 있도록 검토하고 있다” 고 밝혔다. 정부는 영양식의약품영농자재 등 민간단체 자체 재원 승인 45억원 및 국제기구를 통한 지원 142억원 등 2014년 10월 현재 총 187억원 상당의 대북 인도적 지원을 했다고 밝히고 있다. 그럼에도 정부는 민간단체의 대북지원사업을 규제하고 있고 심지어는 반관반민기구인 민족화해협력범국민협의회는 비료 지원사업도 규제하고 있다. 박근혜정부의 대북지원사업은 애초 공약과 거리가 커 보인다.

17대 국회부터 지금까지, 특히 이명박 정부 들어서부터 정부와 여당은 북한인권 개선을 명목으로 한 북한인권법 제정을 도모하고 있다. 19대 국회에서도 새누리당에서 윤상현의원안, 황진하의원안, 이인제의의원안, 조명철의원안, 심윤조의의원안으로 북한인권법안이 발의되어 있다. 민주당에서는 심재권의의원안과 김동철의원안 등이 발의되어 있다. 새누리당의 안과 민주당의 안의 가장 큰 차이로 전자는 주로 대북 압박을 통한 자유권을 개선에 역점을 두고 있는 반면, 후자는 인도적 지원을 통한 사회권 신장에 역점을 두고 있다. 특히, 여당인(심윤조의의원안은 예외)은 북한인권재단 설치를 공약하고 있는데 이는 반복활동을 전개하는 민간단체의 활동을 합법화 하고 세금으로 지원하겠다는 것으로 민간 북한인권운동의 독립성과 순수성을 훼손할 가능성이 농후하다. 사실 17대 국회에서 처음 북한인권법안을 제출한 김문수의원 대표발의 법안에는 북한인권재단 설치가 없었다는 점을 고려하면 그런 우려가 기우가 아님을 말해준다.

북한인권법 제정을 지지하는 주장은 2004년 미국의 북한인권법, 2006년 일본의 북한인권법 제정을 선례로 들면서 한국이 더 적극적이어야 한다는 의견에서 출발하였다. 그러나 과연 북한문제에서 우리와 위상과 여건을 달리하는 미국과 일본에서 제정된 북한인권법이 북한인권에 실효적인 개선을 했다는 보고는 지금까지 나타나지 않고 있다. 과연 북한인권법이 제정되지 않으면 북한인권정책에 큰 차질이 발생하는지 의문이다. 남한정부가 실질적인 북한인권 향상을 목표로 한다면 정책적 의지가 가장 중요하다. 인도적 지원과 남북관계 회복을 통한 북한의 경제력 향상과 그에 따른 주민들의 사회권을 회복시키고, 남북 신뢰 형성과 국제 공조를 바탕으로 한 자유권 개선을 도모할 수 있다. 북한인권 개선을 위한 우리의 접근 방법이 다양하고 그에 따라 유연해지는 것은 바람직한 현상일 것이다. 그 일환으로 법적 접근이 북한인권법 제정 움직임 이전에 추진되었다. 북한인권법 제정이 필요하다고 주장하는 현 정부여당은 인도적 문제

해결과 북한인권 개선 노력을 담고 있는 2007년 남북관계발전법 제정에 참여했지만, 집권 이후 그 법은 유명무실화 되었다.

이명박 정부부터 지금까지 남한정부는 북한 급변사태, 붕괴를 예상하거나 기대하는 인상을 강하게 주고 있다. 조지 W. 부시 정부를 비롯해 미국은 기본적으로 북한을 적대시, 악마시 하며 북한체제 붕괴를 공공연히 언급하고 있다. 북한인권법 제정과 그 직전 북한정권 교체를 명시한 북한자유화법안은 그 방편으로 지적되기도 한다. 그러나 북한 체제의 전환이나 붕괴 시에 한국 정부가 북한에 직접적인 영향력을 미칠 가능성이 제한적이기 때문에, 만약 제정돼도 북한인권법은 명목적으로 존재할 수 있을 뿐 실효성을 거두기 어렵다.

## 2. 평가와 전망과제

우리는 북한인권에 대해 왜 고민을 하는가? 첫째는 인도적인 관점에서 수 십 년 가까이 절대 영양 부족 상태에 빠져 있는 북한 ‘사람’들의 생명과 미래에 관심이 있기 때문이다. 둘째, 북한인권을 포괄적으로 접근하되 남북간 이질감, 불신, 그리고 이념적·군사적 긴장 상황과 실질적 개선 원칙을 종합 고려해 사회권과 인도적 문제는 직접적으로, 자유권은 간접적으로 접근하는 지혜가 필요하다. 셋째, 평화통일의 관점에서 북한 주민들도 통일의 한 주체인데, 절대 영양 부족상태에 빠져 있거나 노동권조차 보장되지 못한 사람과 통일을 논하는 것은 거의 불가능하기 때문이다.

북한인권을 개선하기 위해서는 우선 아동, 노약자, 영유아, 여성 등 사회적 취약계층을 주 대상으로 하는 지원 및 협력 사업을 진행해야 한다. 이를 위해서는 남북적십자사회담의 역할 확대, 인도적 지원, 개발지원을 통해 이들의 삶의 질 개선에 주력해야 한다. 다음으로 북한과의 무조건 대화를 재개해 신뢰프로세스를 가동해야 한다. 2013년 개성공단 중단 및 재가동 사태를 돌아보면, 개성공단은 남북대화를 위한 최소한의 끈임을 알 수 있다. 대북지원에서 정치·안보적 논리와 인도적 관점을 분리하여 실천해 나가는 입장을 확실히 정리할 필요가 있다. 또한 북한인권법 제정 문제는 북한인권 개선에 실효를 거두기보다는 대내적 갈등과 혼란 만 부추기므로 중단하는 것이 타당하다. 그럼에도 북한인권법 제정이 북한인권 개선에 유용하다는 국민 여론을 존중해 입법을 시도할 경우 여야 합의에 의해 국론 통합, 실효적 개선의 방향성에서 추진하는 것이 바람직하다. 그와 병행해 남북관계발전법에 따라 계획과 보고 등 보다 체계적인 북한인권정책이 필요하다. 해외 탈북자의 인권 개선을 위하여 유엔과 협력하여 외교력을 발휘하는 것이 효과적이다. 또한 국군포로 및 납북자 문제는 김대중, 노무현정부의 방식대로 ‘조용한 외교’에 의해 해결을 시도하는 것이 안전한 귀환과 한국 사회에서의 재정착을 가능하게 할 수 있다. 다만, 강제송환에 대해서는 분명한 지적과 함께 재발 방지를 이끌어내야 한다.

마지막으로 이산가족 교류 사업을 정례화 하는 것은 이산가족의 행복추구권 증진을 위해서나 남북간 신뢰회복을 위해서 시급한 일이다. 남북이 먼저 대화할 수 있어야 남북간에 신뢰와 관련된 법제도적인 논의를 할 수 있다. 우리는 분단의 질곡에 의한 인권의 결핍 상태를 의식하지 못하며 살고 있다. 한반도 구성원들이 진정한 인권을 향유하기 위해서는 분단과 냉전의 억압

패러다임을 통일과 평화를 향한 공감 패러다임으로 바꿔야 한다. 늦었지만 지금이라도 정권과 체제를 위한 인권이 아닌, 북한주민을 비롯한 한반도 전체 구성원의 행복과 평화를 위한 인권 패러다임으로 바꾸지 않으면 안 된다.

## V. 북한인권 개선 방향과 과제

이상의 논의를 바탕으로 북한인권 개선을 위한 남한의 접근 원칙과 방향, 그리고 실천 과제를 밝힌다.

### 1. 접근 원칙

첫째, 북한인권 개선의 주체는 북한이고 국제사회는 북한이 인권개선을 제대로 해나갈 수 있도록 감시와 촉진 역할을 다해나가야 한다. 이런 관계설정이 효과적이고 지속가능한 인권개선에 유용하다. 절대적으로 미흡한 북한의 인권개선 의지와 역량을 제고하는 방향으로 국제사회는 감시, 조력, 촉진자의 역할을 전개해나간다. 북한의 인권상황이 대단히 열악한 만큼 북한정부에 대한 불신이 크다. 그러나 국제사회의 깊은 우려가 북한의 역할을 대신한다는 왜곡된 소명 의식으로 변질될 경우 반인권적인 상황이 초래될 수 있고, 무엇보다 북한의 인권 역량을 높이기 힘들다. 북한인권은 결국 북한인들이 향유할 과제이므로 북한의 인권 역량강화에 주력해야 한다.

둘째, 북한인권문제에 대한 모든 논의와 접근은 북한의 인권상황을 실질적으로 개선시키는 데 모아져야 한다. 인권을 명분으로 다른 목적을 추구하거나, 실효적 대책 없이 비판 일변도의 태도는 삼가야 한다. 북한 사람들의 인권 개선에 이바지 하는 방향성 속에서 다양한 인권 정책과 운동은 건전하게 경쟁하고 협력할 수 있을 것이다.

셋째, 북한인권 개선에 나서는 정부와 시민사회, 한국과 관련 국가들, 국가와 국제기구 등 다차원의 행위자들이 상호보완적 관계에서 협력해야 한다. 각 행위자들은 서로가 처한 여건과 관심사, 역량을 존중하고 협력해나갈 때 인권개선에 이바지 할 것이다. 그런 시각 아래 남한은 국내외 북한인권 개선 노력이 실효를 거둘 수 있도록 잘 조율하는 역할을 수행해나가야 한다.

넷째, 북한인권 개선 노력은 남북관계 발전 및 한반도 평화 정착 노력과 조화롭게 추진해야 한다. 남북관계 개선과 한반도 평화는 북한인권 개선에 긍정적인 환경을 조성할 뿐만 아니라 남북간 인도적 문제 해결과 평화권 실현 등 그 자체로 북한인권 개선의 일부를 구성한다. 또 남한이 북한인권 개선에 적극적인 역할을 수행하기 위해서도 남북간 협력과 평화정착 노력은 필요하다.

### 2. 정책 방향

첫째, 인권침해로부터의 보호와 인권개선을 위한 역량강화 노력을 병행해나간다. 북한인권문제에 접근하는 제일 원칙에 입각하여 국제사회는 보호와 함께 역량강화를 위해 다방면의 노력을 전개한다. 현실적으로 북한정부가 인권개선에 나서도록 감시와 비판, 대화와 지원, 교류와 협

력을 병행해나간다. 특히 북한정부에 인권 개선 노력과 그 역량을 제고시키는 것이 유용하다는 점을 인식시키고 그 방안을 제공해주는 일이 중요하다. 북한주민의 인권의식 함양을 교류협력 사업에 반영하는 것도 필요하다.

둘째, 자유권, 사회권, 연대권 개선과 인도적 문제 해결을 통합적이고 균형적으로 추진해나간다. 다방면의 북한인권을 조화롭고 실효적으로 개선하기 위해서는 각 분야의 성격에 알맞은 주제별 접근을 시도하는 동시에 이를 통합적으로 전개해나갈 정책 틀도 필요하다.

셋째, 북한인권문제의 근본적 해결을 위해 정전체제와 분단체제를 극복하는 노력을 기울인다. 북한인권문제의 뿌리는 분단과 전쟁에 있다. 단기적이고 현상적인 인권문제에 대응하는 한편, 인권침해의 구조적, 역사적 원인을 해소하는 노력을 통해 인권을 비롯한 보편가치들을 한반도에 조화롭게 구현하는 과정으로 통일평화를 추진해나가야 한다.

넷째, 남북협력과 국제협력의 조화를 비롯해 북한인권 네트워크를 풍부하게 형성해 공동 협력을 전개한다. 남한의 입장에서 북한인권 개선에 긴요한 두 축은 남북협력과 국제협력이다. 인권운동사에서 입증된 바 있는 국제인권 네트워크를 확대해 북한의 인권침해 중단 및 인권개선으로의 전환을 꾸준히 전개한다. 동시에 남북협력으로 신뢰 확대를 바탕으로 남한의 북한인권 개선의 폭을 넓혀나가야 한다.

### 3. 남북협력과 국제협력

#### 1) 남북협력

북한인권 개선과 관련해 남한의 정부와 인권 단체, 그리고 국가인권기구는 상호 역할분담 속에서 북한과 협력을 전개해나갈 수 있다. 먼저, 시민단체들은 △북한의 유관기관들과 다방면의 교류협력사업을 전개해 신뢰를 조성하고 인권대화의 기초를 닦고, △대북 인도적 지원사업을 통해 생존권 개선 지원 및 신뢰증진을 꾀하고, △북한과 각종 인권대화 프로그램을 갖고, △남북한인권협력포럼을 열어 ‘남북한인권 협력 가이드라인’ 을 작성해 북한에 전달하고, △유엔 인권최고대표사무소와 협력하여 ‘인권기술 협력과 자문 서비스’ 의 기획안을 구성하여 남북한 정부에 제시하고, △남북한의 협의 및 이행 과정을 점검할 수 있다.

둘째, 남한 정부는 △북한과 호혜적인 인도적 문제 해결을 위한 협력에 나서고, △대북 인도 및 개발 지원과 경제협력으로 북한의 사회권 개선에 나서고, △북한과 국제인권기구의 대화 및 기술협력을 촉진하고, △북한 정부, 유엔 인권최고대표사무소와 협력하여 ‘인권 기술 협력과 자문 서비스’ 의 구상을 협의하고 그 이행을 모색하는 한편, △ ‘남북한인권 교육 협력 방안’ 을 마련하고, △ ‘인권 기술협력과 자문서비스’ 를 촉진할 유엔 결의안을 공동 발의할 수 있다.

남한의 국가인권기구는 △북한인권 개선을 위한 인권 교육, 인권 규범 및 정책 자문 서비스안을 작성하여 그 실행 방안을 정부에 권고하고, △유엔 인권최고대표사무소와 함께 대북 기술협력과 국가인권기구 설립을 지원할 수 있을 것이다.

이상과 같은 세 차원에서의 남북 인권협력이 활성화 되려면 남북간 신뢰조성과 호혜적인 관계 형성이 필수적이다. 인권의 보편성에 입각해 북한인권을 개선한다는 당위론이 현실성을 가지려면 북한이 인권개선 요구에 응할 수 있는 조건을 조성할 필요가 있다. 그 주요 내용이 북한이 대외 개방에 나설 수 있는 긍정적인 대외환경과 남북간 신뢰구축이다. 물론 남북간 협력이 북한인권 개선에 중요한 역할을 하지만 그것은 북한과 국제사회의 대화·교류와 함께 어우러질 때 그 효과가 극대화 될 것이다.

북한인권문제에 있어 남한은 국제사회의 일원이자 남북관계의 당사자이기도 하다. 그 연장선상에서 남한은 북한인권문제에 보편적 접근을 행하는 동시에 그것을 남북관계 발전의 방향에서 풀어나가야 할 과제도 안고 있다. 여기에 실효적 인권 개선의 원칙을 적용할 경우 남한은 일정 시점까지는 인도적 지원, 대화 및 접촉, 탈북자 수용 등의 방법으로 생존권, 탈북자 인권, 남북간 인도적 사안의 해결에 중점을 두는 것이 합당할 것이다. 물론 이 경우에도 한국정부는 국제사회와 인권단체의 북한 인권 전반에 대한 감시 및 비판활동을 지지할 필요가 있다. 나아가 한 반도 평화 정착을 논의하는 단계에 들어서고 북한이 국제사회와의 협력을 확대하고 개혁개방을 본격 추진하게 되면, 남한도 북한주민의 자유권을 포함한 모든 분야의 인권문제를 북한과의 양자 접근으로 해결을 추진할 수 있을 것이다.

## 2) 국제협력

국제사회의 다양한 인권개선 방안은 각 행위자의 입지와 능력, 선호에 따르겠지만 이를 하나로 통합하여 적절한 역할분담을 이루어내는 것이 바람직하다. 북한인권 개선에 국제사회의 각 행위자들이 할 수 있는 역할을 생각해보자.

미국과 일본은 현재 북한과 적대관계에 있으면서 북한인권 상황을 강도 높게 비판하는 ‘나쁜 경찰(bad cop)’ 역할을 수행하고 있다. 미국과 일본의 이런 역할은 북한인권에 대한 국제사회의 깊은 우려를 반영하고 있으나, 그것을 대북 인도적 지원과 병행하고 북한과의 관계정상화를 추구할 때 실질적 인권개선에 보다 기여할 수 있을 것이다. 현실적으로 미국과 일본은 북한의 자유권 분야에 깊은 우려를 표명하면서도 미국은 탈북자, 일본은 납치자 문제의 해결에 나설 것이다. 특히, 정전체제 청산과 대북 관계정상화가 북한의 인권개선에 매우 중요한 환경을 조성한다는 점에서 미국과 일본의 역할이 막중하다. 이때 한반도 비핵화 문제는 별도의 채널에서 추진해 두 사안의 연계보다는 병행 추진 접근이 유용할 것이다.

중국은 북한과 같이 상대주의적 인권관을 갖고 있고 국가주권을 인권보다 우위에 놓고 있다. 현실적 측면에서 중국은 탈북자가 가장 많이 체류하는 국가로서 탈북자 보호에 가장 큰 역할을 요청받고 있다. 중국은 탈북자들의 강제송환을 중단하고 체류기간 동안 최소한의 기본권을 보호해야 할 것이다. 중국은 또 에너지, 식량 지원 등을 통해 북한의 인도적 상황 개선에 도움을 주었는데, 앞으로도 이를 지속할 필요가 있다.

유럽연합은 대북 인도적 지원을 수행하는 동시에 유엔에서 북한인권 결의안 상정을 주도해왔다. 또 현재 중단되어 있지만 북한과의 접촉을 통해 인권개선을 촉구하고 교육, 경제협력, 기술협력, 지원 등 관련 프로그램을 실시해왔다. 유럽연합은 이를 재개하는 방안을 강구하여 ‘착

한 경찰(good cop)' 역할을 확대해나갈 필요가 있다. 인도네시아, 몽골 등 남북한 동시 수교국 이자 북한과 오랫동안 관계를 가져온 나라들이 북한과 국제사회의 인권협력을 중재하는 역할도 기대해볼 수 있을 것이다.

유엔 인권최고대표사무소와 북한의 의미 있는 접촉은 북한의 소극적 태도로 현재까지 이루어지지 않고 있다. 그러나 2014년 북한은 자유권협약 이행 보고서 심의과정에서 기술협력에 응할 의사를 표명한 것으로 알려졌는데 양측의 기술협력을 기대한다. 북한은 또 국제난민협약에 가입하지 않고 있고 탈북자를 난민으로 간주하지 않는 상태에서 난민최고대표사무소와 접촉하지 않고 있다. 그럼에도 난민최고대표사무소는 탈북자와의 면담과 그 결과를 국제사회에 전달하는 역할을 계속할 필요가 있다.

한편, 북한은 북한인권특별보고관의 방북 요청을 거부하고 있다. 양측은 상호 건설적이고 호혜적인 자세로 보고관의 방북이 북한과 유엔의 인권협력의 발전으로 삼아야 할 것이다. 북한과 유엔 인권기구는 북한이 가입한 5개 국제인권협약과 보다 긴밀한 주제별 협력을 해나가야 할 것이다. 이밖 유니세프(UNICEF), 세계식량계획(WFP), 유엔개발계획(UNDP) 등 북한인권과 관련해 북한과 협력해온 기구들의 역할을 평가하며 향후에도 지속적인 역할을 기대한다.

이와 함께 2014년 봄 북한인권조사위원회의 보고서 제출을 계기로 유엔 안전보장이사회, 국제형사재판소가 북한인권문제를 다룰 가능성이 제기되고 있지만 그것은 불필요한 정치적 논란을 초래할 뿐 실효적 인권개선에 이바지할 가능성은 높지 않다. 오히려 그보다는 북한과 인권최고대표사무소의 기술협력, 북한과 유럽연합의 인권대화, 그리고 남북간 신뢰조성과 다방면의 교류협력이 북한인권 개선에 기여할 현실적인 국제협력 프로그램들이다. 그동안 많은 노력에도 불구하고 북한과 국제사회는 북한인권을 개선시키고 북한의 인권개선 역량을 제고시킬 수많은 협력 프로그램들을 충분히 추진하지 못한 것이 사실이다. 그런 가운데 정치외교적 대립이 명백하고 심지어 인권에 반하는 상황을 초래시킬 수 있는 차별 위주의 접근은 중단해야 한다.

국제 인권단체와 인도적 지원단체도 북한인권 모니터링과 생존권 향상에 기여할 수 있다. 앞으로 인권단체는 북한의 인권을 포괄적으로 다루고 국제사회의 북한인권 논의가 정치적으로 활용되는 것을 감시하는 역할까지 수행할 필요가 있다. 지원단체는 인도적 지원과 함께 개발지원도 병행할 필요가 있다. 이 두 가지 과제는 모두 인권 인프라 확충을 통해 북한 스스로의 인권 역량강화로 수렴되어야 할 것이다. 장기 분쟁지역인 한반도의 일부로서 인권 인프라가 취약한 북한은 인권, 평화와 안보, 발전을 선순환 관계에서 추진할 포괄접근이 가장 절실한 경우임을 명심해야 한다.



## VI. 맺음말

---

북한 사람들의 인권문제는 북한 내부의 문제이자 국제사회의 관심사이고 한반도 인권문제의 일부이기도 하다. 북한인권문제는 북한체제는 물론 한반도 분단 및 정전체제와도 깊이 연관되어 있다. 그래서 북한정부의 일차적 책임이 있지만 남한의 역할과 국제사회의 협력도 필요하다. 북한인권은 오늘날 국제사회에서 통용되는 거의 모든 인권을 포함하고 있고 평화, 인도주의, 화해, 지속가능한 발전 등 다른 국제규범과 깊은 연관성을 갖고 있다. 남한은 남북협력과 국제협력을 병행하되 그 둘이 북한인권의 실효적 개선의 방향으로 모아내는 일에도 힘써야 한다. 선별적, 도구적 인권관이나 인권문제를 명분으로 한 비인권적 접근을 경계한다. 남한은 북한인권 개선에 적극적인 역할을 수행해야 한다. 남북은 분단 속에서 고통받아온 한반도 대중의 참여와 국제사회의 지지를 바탕으로 지속가능한 평화 구축과 인권친화적인 통일을 준비해나가야 할 역사적 책무를 지고 있다. ♣

---

## 정책 보고서

### 북한인권의 실질 개선을 위한 대안적 접근

발행일 2014. 11. 25

발행처 민주화를 위한 전국교수협의회, 인권정책연구소, 참여연대, 천주교인권위원회  
문 의 참여연대 평화군축센터 김승환 간사 02-723-4250 [peace@pspd.org](mailto:peace@pspd.org)

※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.([www.peoplepower21.org](http://www.peoplepower21.org))

---