

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000090-01



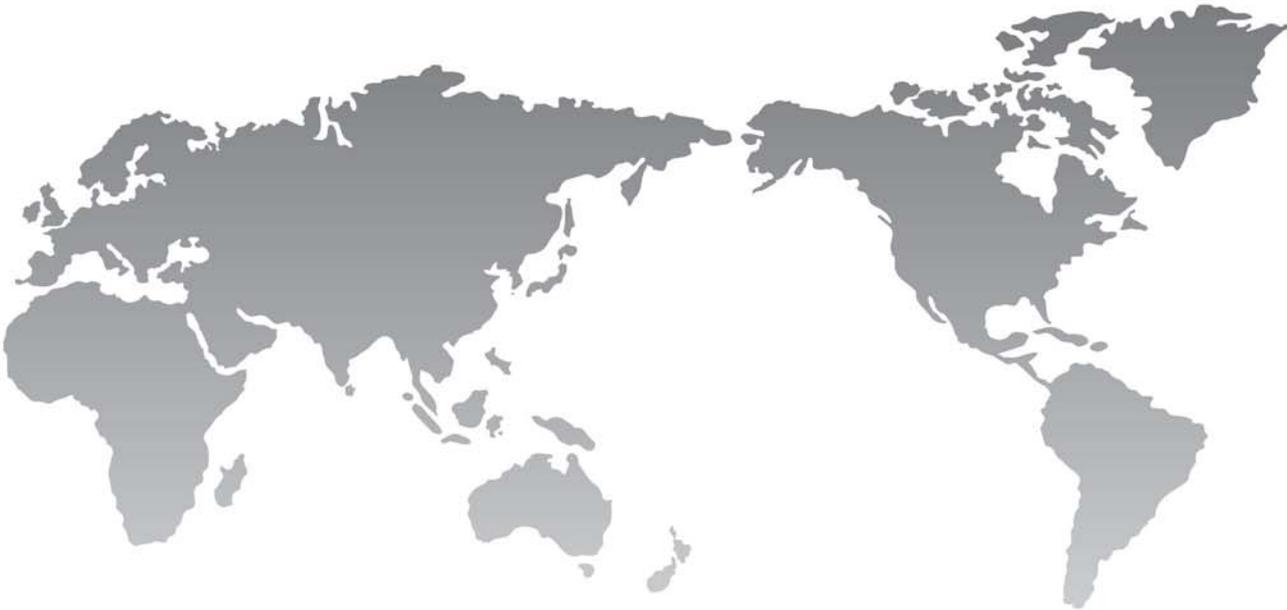
Dignity and justice for all of us

올해는 세계인권선언 60주년,
인권은 인류의 소중한 약속입니다.

제3차 북한인권 포럼

북한인권법(안) 주요 내용과 과제

일시 | 2008. 9. 18(목) 오후 3시
장소 | 국가인권위원회 배움터 11층
주최 | 국가인권위원회



개 회 사

먼저 바쁘신 일정 중에서도 국가인권위원회의 제3차 ‘북한인권 포럼’에 참석해 주신 법륜스님과 심영희 교수님을 비롯한 북한인권 포럼 위원님들과 관련 전문가들께 감사의 인사말씀을 드립니다.

지난 2008년 5월 20일 제1차 ‘북한인권 포럼’이 16인의 위원님들을 모시고 발족한 후, 6.25. ‘북한인권 개선을 위한 한국사회의 역할’이라는 주제로 제2차 포럼을 개최하였고, 오늘 제3차 북한인권 포럼을 맞고 있습니다. 앞으로 ‘북한인권 포럼’은 북한인권과 관련한 다양한 전문가분들의 참여와 외연 확대를 통해 북한인권의 실질적 개선을 위한 명실상부한 ‘공론의 장’이 될 것이라 믿습니다.

이번 포럼은 ‘북한인권법(안)의 주요 내용과 과제’로 알고 있습니다. 최근 국회와 정부 차원에서 논의되고 있는 북한인권법(안)은 북한인권 전담 기구 설치 문제, 정부기관의 역할, 시민단체에 대한 지원 등에 대해 매우 중요한 내용을 담고 있습니다. 이에 대한 여러 전문가들의 논의가 필요한 이유는 북한인권법(안)의 내용이 향후 북한인권 관련하여 그 정책 방향을 가늠하는 중요한 지표가 될 수 있기 때문입니다.

잘 아시는 바와 같이 위원회는 2006.12.11. ‘북한인권에 대한 국가인권위원회의 입장’을 표명한 바 있습니다. 위원회는 여기서 표명된 원칙과 기조에 입각하여 2007년에 북한인권 문제를 위원회 10대 중점추진 과제의 하나로 채택하였고, 금년에는 6대 중점사업 과제 중 하나로 설정하여 한층 더 체계적인 노력을 쏟고 있습니다.

위원회는 최근 북한인권 업무와 관련하여 2008. 6. 5 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법(전후납북피해보상법)」에 대한 의견 표명을 하였으

며, 또한 2008. 7. 18. 「납북피해자 구제와 보상을 위한 실태조사 및 특별법」 제정을 권고한 것과 관련해서 그 이행을 촉구하는 의견표명을 하였습니다.

또한 2008. 7월에는 ‘22명 북한주민 북송사건’과 관련해 정부에 대해 권고를 하였으며, 8월에는 ‘재중 탈북자 강제송환 중단’을 촉구하는 권고를 하였을 뿐만 아니라 오는 22일에는 북한에 대한 인도주의적 식량지원 문제와 관련하여 권고여부를 논의하는 전원회의가 예정되어 있습니다.

또한 그동안 위원회는 다양한 입장을 가진 관계 전문가들을 모시고 토론회를 진행하였는가 하면, 정부의 북한인권 관련 정책을 검토하고 탈북자에 대한 실태조사를 하는 등 정책개발을 위한 연구조사 활동을 전개해오고 있습니다.

‘북한인권 포럼’의 여러 위원님들의 적극적인 참여로 이러한 노력들이 머지않은 때에 실질적인 결실로 맺어지길 기대합니다.

다시 한번 이번 오늘 포럼에 참여하여 주시고, 생산적인 논의와 의견을 개진하여 주실 위원님들과 전문가 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2008. 9. 18.

국가인권위원회 위원장 **안 경 환**

북한인권법(안)의 주요 내용과 과제

◆ 일시 : 2008. 9. 18.(목), 오후 3시

◆ 장소 : 국가인권위원회 배움터 11층

◆ 포럼 진행 및 패널

■ 위원장 개회사

■ 황우여 의원 축사

■ 사회: 심영희(한양대 법대 교수, 포럼 공동대표)

■ 발제자

■ 발제 1 ■ 북한인권법(안)의 주요 내용과 과제(황우여 의원 법안)

- 김동균(법무법인 다산 변호사)

■ 발제 2 ■ 북한인권증진법(안)의 주요 내용과 과제(황진하 의원 법안)

- 정학진(대한변협 북한인권소위원회 위원)

■ 지정 토론자

- 윤여상(북한인권정보센터 소장)
- 이금순(통일연구원 선임연구위원)

목 차

발제 1. 「북한인권법안」의 주요 내용과 과제(황우여 의원 법안)	1
김 동 균 (법무법인 다산 변호사)	
발제 2. 북한인권증진법안(황진하 의원)의 제정과 관련하여	12
정 학 진 (대한변협 북한인권소위원회 위원)	
지정토론	35
윤 여 상 (북한인권정보센터 소장)	
이 금 순 (통일연구원 선임연구위원)	

「북한인권법안」의
주요 내용과 과제
(황우여 의원 법안)



김 동 균

(법무법인 다산 변호사)

I. 들어가면서

○ 북한인권상황의 개선방안에 대한 논의

- 국내외적 공론화 과정을 통해 북한인권 상황의 심각성에 대한 일정 정도 공감대 형성 됨.
- 그렇다면 <북한인권 상황을 어떻게 개선할 것인가?>라는 문제가 제기되는데, 이를 둘러싸고 다양한 접근법이 제시되고 있으며, 「북한인권법안」의 제정 필요성 여부를 포함한 관련 쟁점들에 대한 논의도 결국은 <어떤 접근법이 북한인권 문제를 개선해 나가는데 정말 실질적이고 효율적인 방안이 될 것인가?> 에 관한 견해 차이와 밀접히 관련되어 있음.

○ 미국의 「북한인권법 2004」 제정의 영향

- 미국은 인권과 민주주의의 확산을 중요한 외교정책의 목표로 설정하고, 미국의 안보에 중대한 위협이 된다고 보는 인권유린국가들에 대해서는 미국 국내법 제정을 통해 직접적으로 개입하고자 시도해 왔으며, 「북한인권법 2004」(2004. 10. 18)는 대량살상무기와 인권문제를 연계하여 악의 축으로 규정한 북한정권의 교체를 의도하였던 북한자유법안을 보다 온건한 형태로 조정²⁾하여 제정되었음.

1) 이 글은 완성된 논문 형태가 아니고 토론을 위한 발제문 형식임.

2) 이금순, “북한인권 관련 미국 행정부 및 의회의 동향분석”, □□북한인권 관련 국가, 국제기구 및 INGO의 동향분석□□, (국가인권위원회, 2007), 201, 247쪽

「북한인권법 2004」는 법률 제정 목적(sec. 4)을 “1) 북한에서의 기본적 인권의 존중 및 보호 촉진 2) 북한난민 문제에 대한 인도적이며 지속적인 해결책 촉진 3) 대북 인도적 원조 제공과 관련된 감시, 접근, 투명성 증대 촉진 4) 북한으로 들어가는 정보와 북한에서 나오는 정보의 자유로운 흐름 촉진 5) 평화적이며 민주적인 한반도 통일 달성 촉진”이라고 규정함. 총 3개장 15개 조항.

- 일본의 북한인권법 「납치문제 등 북한 당국에 의한 인권침해 문제 대처에 관한 법률」 (2006. 6. 23) 제정 시행 - 미국의 북한인권법을 벤치마킹한 것임.³⁾

○ 한국 내에서의 북한인권법안의 제안

- 제17대 국회

- ① 황진하의원이 2005. 6. 27. 대표 발의한 「북한주민의 인도적 지원 및 인권증진에 관한 법률안」
- ② 김문수의원이 2005. 8. 11. 대표 발의한 「북한인권법안」

- 제18대 국회

- ① 황우여의원이 2008. 7. 4. 대표 발의한 「북한인권법안」, 김문수의원 법안과 대동소이하되, <북한인권단체연합회>의 수정 내용을 반영함.
- ② 황진하의원이 2008. 7. 21. 대표 발의한 「북한인권증진법안」, 제17대 국회에 발의한 법안과 대동소이함.

3) 차문석, “일본 ‘북한인권법’의 기초와 내용 분석”, □□북한인권 관련 국가, 국제기구 및 INGO의 동향분석□□, (국가인권위원회, 2007), 317쪽

II. 「북한인권법안」의 제안이유, 주요 내용 및 특징

1. 제안 이유

○ 법안의 제안이유

“인권은 인간이 존중해야 할 최대의 가치입니다. 인권은 국가를 초월하여 국가 이전에 존재하는 것이고, 국가는 인권을 보장하기 위한 가장 대표적인 제도라고 할 수 있습니다. 따라서 국가는 인권을 언제 어느 정도로 보장할 것인지에 대하여 자의로 선택할 권리가 없으며, 국제적으로도 서로 감시와 협력을 통하여 인권향상을 위해 힘써야 합니다.

북한인권법안은 2007년 12월 18일 유엔 총회에서 채택된 북한의 인권상황에 관한 결의의 정신에 입각하여 북한인권 상황 개선에 필요한 제도적 장치들을 마련하는데 목적이 있습니다.

북한에 억류된 국군포로 납북자의 생사확인⁴⁾과 송환문제, 이산가족 상봉문제와 북한이 탈주민의 불안정한 지위를 악용한 인권침해 문제에의 대처는 국제사회가 함께 해결 노력해야 할 과제입니다. 이에 대한 국민의 인식을 고취하고 이를 해결하기 위한 국가의 책무 및 제도적 장치 등을 마련하고자 합니다.⁴⁾

2. 주요 내용

○ 법안의 주요내용

“가. 이 법은 북한인권 개선과 대북 인도적 지원에 관한 국가의 책무와 제도적 장치를 마련함으로써 북한 주민의 기본적 인권을 개선하고 삶의 질을 향상함을 목적으로 함(안 제1조).⁵⁾

4) 이상은 황우여의원이 대표 발의한 「북한인권법안」의 공식적 제안이유임, 단 밑줄은 필자가 강조를 위해 그은 것임.

5) 원래 김문수의원이 대표 발의한 북한인권법안(이하, ‘김문수의원 법안’이라고 함)에서는 “제1조(목적) 이 법은 북한인권 개선과 대북 인도적 지원에 관한 국가의 책무와 제도적 장치를 마련함으로써 북한 주민의 기본적 인권을 개선하고 삶의 질을 향상함을 목적으로 한다.”고 규정하였는데, 황우여의원이 대표

- 나. 국가는 북한주민이 대한민국 국민으로서 「헌법」이 보장하는 기본적 권리를 향유할 수 있도록 노력하여야 함(안 제3조제1항).
- 다. 통일부장관은 북한인권 개선과 대북 인도적 지원을 위한 기본계획을 매년 수립하여야 함(안 제5조).
- 라. 국제사회의 북한인권 개선 등의 활동에 협력하고 이에 관한 정부의 정책을 효과적으로 실시하기 위해 외교통상부에 북한인권대사를 두도록 함(안 제6조).
- 마. 북한인권 정책에 대한 자문을 청취하기 위하여 통일부에 북한인권자문위원회를 두도록 함(안 제7조).
- 바. 북한 내에서의 인권침해사례와 그 증거를 체계적으로 수집·기록·보존하기 위하여 국가인권위원회에 북한인권기록보존소를 두도록 함(안 제8조).
- 사. 정부는 북한인권 실태를 조사하고 중요사항에 대한 보고서를 국회에 제출하여야 하며, 동 실태조사 및 보고는 「헌법」 제10조 이하에 규정된 기본권의 유형별·내용별로 구체적으로 하여야 함(안 제9조).
- 아. 통일부에 국군포로 및 납북자 문제 해결을 위한 기획단을 설치하고, 정부는 납북자·국군포로·이산가족 문제를 각급 남북회담에서 주요의제로 다루어야 함(안 제10조).
- 자. 정부는 북한이탈주민의 신변안전 확보와 인권보호를 위하여 노력하여야 함(안 제11조)
- 차. 통일부장관은 북한주민에게 정보가 자유롭게 전달·유통될 수 있도록 하는 방안을 마련·시행하여야 함(안 제13조).
- 카. 통일부장관은 북한인권교육에 관한 시책을 마련하여 시행하여야 하며, 「통일교육지원법」 제4조에 따른 통일교육기본계획 수립에 있어서 북한인권교육에 관한 사항을 반영하여야 함(안 제14조).
- 타. 북한인권 개선 등의 사업에 참여하는 민간단체에 대하여 경비보조 등 필요한 지원을 하여야 함(안 제15조).“6)

발의한 북한인권법안(이하, ‘황우여의원 법안’이라고 함)에서는 “제1조(목적) 이 법은 북한주민의 기본적인 인권을 보장하고 개선함을 목적으로 한다”라고만 규정함으로써 “대북 인도적 지원”과 “북한 주민의 삶의 질 향상”을 목적 조항에서 삭제하였는바, 그 이유가 무엇인지 명확하지는 않지만, <북한인권단체 연합>에서 김문수의원 법안을 수정하여 황우여의원에게 제안한 내용 그대로 황우여의원 법안에 제1조로 규정되어 있음. 그럼에도 황우여의원 법안에는 법안의 <주요내용>에서 김문수의원 법안의 문구를 그대로 인용함으로써 실제 법안의 목적 규정과의 불일치를 드러내고 있음.

6) 이상은 황우여의원이 대표 발의한 「북한인권법안」의 공식적 주요내용임, 단 밑줄은 필자가 강조를 위

3. 주요 특징

- 제17대 국회에 제출된 김문수의원 법안(「북한인권법안」)과 대체로 유사함
- 당시 김문수 의원은 북한인권법의 주요 특징으로 “북한주민은 대한민국 국민이라는 점”과 “북한인권기록보존소”의 설치를 꼽았다.

1) 북한주민이 대한민국 국민이라는 전제에서 출발

- “국가는 북한주민이 대한민국 국민으로서 헌법상 보장된 기본적 권리를 향유할 수 있도록 노력하여야 한다”(제3조제1항)고 규정하고 있으며, 또한 정부가 북한인권 실태를 조사하는 때에도 조사항목의 기준을 헌법이 정한 기본권에 의하도록 하고 있음(제11조).
- 당시 김 의원은 “현재에도 탈북자가 국내에 입국하는 경우 별도의 국적취득 절차를 필요로 하지 않는데, 이는 북한주민을 대한민국 국민으로 간주하는 헌법정신에서 비롯된 것이다. 북한주민은 헌법상 대한민국 국민이므로, 그들이 우리 헌법이 보장하는 기본적 권리를 향유할 수 있도록 노력해야 한다”고 말하면서, “이미 발효된 미국 북한인권법과 우리의 북한인권법의 가장 큰 차이점도 북한주민을 자국민으로 볼 것이냐, 외국인으로 볼 것이냐에 있다”고 말했다. 즉 “미국과 일본이 아무리 북한의 인권 개선을 위해 노력한다 해도 그것은 남의 나라 일이라는 한계에 봉착할 수밖에 없으며, 결국 북한인권문제는 통일의 문제로서 대한민국이 주도해야 할 문제”라는 것이다.

2) 북한인권기록보존소 설치

- 김문수의원 법안은 북한 내에서의 인권침해사태와 증거를 체계적으로 수집, 기록, 보존하기 위하여 국가인권위원회에 “북한인권기록보존소”를 설치하고 있다(제10조).
- 당시 김 의원은 이것이 1961년 서독의 중앙범죄기록소를 모델로 삼은 것이라고 설명

해 친 것임.

하면서, “현실적으로 우리 사법권이 미치지 못하지만, 대한민국의 법률과 인도주의에 위반하는 불법행위를 용납하지 않겠다는 의지와, 미래 통일 후에도 반인권적 범죄행위자에 대한 처벌의지를 천명하자는 것으로, 현재 진행되는 북한의 인권침해행위자에 대하여는 강한 경고가 될 것ियो, 억압받는 북한 주민에게는 가뭇의 단비가 될 것”이라고 말했다.

※서독 중앙범죄기록소(Zentrale Erfassungsstelle) : 1961년 11월 24일 동서독 접경지역 도시인 잘츠기터에 설치, 법무부 산하에 구성, 동서독 분단 이래 동독이 저질러 온 동독 탈출 기도 주민 살상행위와 납치·구금 등 동독 주민들에 대한 동독 정권의 각종 인권탄압 범죄행위를 기록하고, 그 증거자료를 수집·보존하는 역할담당함. 독일이 통일되기까지 이곳에서 30년간 약 4만 건의 동독정권의 범죄행위를 수집했으며, 1991년에는 30년간의 활동을 하나의 보고서로 묶어 발간하기도 했음.⁷⁾

○ 북한주민을 실정법상 명시적으로 대한민국 국민으로 규정하고 대한민국 「헌법」 상 보장된 기본적 권리를 실제로 향유하도록 노력할 것을 규정하면서 아울러 북한인권 실태조사 및 보고도 「헌법」 제10조부터 제37조까지에 규정된 기본권의 유형별·내용별로 구체적으로 이루어져야 함을 규정

- 동 법안 제1조(목적)는 “이 법은 북한주민의 기본적인 인권을 보장하고 개선함을 목적으로 한다”고 규정하고 있고, 제2조(정의) 1호는 “1. “북한인권”이란 북한주민의 인권 보장 및 북한이탈주민의 보호, 국군포로·납북자의 송환, 이산가족의 교류와 결합 등 인권현안을 말한다”고 규정하는 한편, 제3조(기본원칙 및 국가의 책무) 제1항은 “정부는 북한주민이 대한민국 국민으로서 「헌법」 상 보장된 기본적 권리를 실제로 향유할 수 있도록 노력하여야 한다”고 규정함으로써 북한주민을 실정법적으로 대한민국 국민으로 규정하고, 이들의 인권 보장 및 개선을 목적으로 하고 있음을 규정하고 아울러 제9조(북한인권 실태조사 및 국회보고) 제2항에서 “제1항에 따른 실태조사 및 보고는 「헌법」 제10조부터 제37조까지에 규정된 기본권의 유형별·내용별로 구체적으로

7) 이상의 내용은 김문수의원의 제17대 국회의원시절 홈페이지에 게재된 보도자료의 내용을 인용한 것임.

이루어져야 한다.”고 규정함.

○ 국가인권위원회에 북한인권기록보존소를 설치함

- 동 법안 제8조(북한인권기록보존소)는 “① 북한인권 침해사례와 그 증거를 체계적으로 수집·기록·보존하기 위하여 국가인권위원회에 북한인권기록보존소를 둔다. ② 외교통상부·통일부·법무부·국가정보원 등은 북한인권기록보존소의 업무에 협조하여야 한다. ③ 북한인권기록보존소는 소관 업무에 대한 연차보고서를 발간하여야 한다. ④ 그 밖에 북한인권기록보존소의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”고 규정함으로써 국가인권위원회에 설치를 하도록 함.

○ 북한인권개선위원회 설치하지 않음

- 김문수의원 법안에는 북한인권 개선 등에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 통일부에 북한인권개선위원회를 두도록(안 제6조)하였으나, 황우여의원 법안은 북한인권개선위원회를 설치하지 않고(조항 삭제) 제5조에 통일부 장관이 북한인권 개선 기본계획을 수립하도록 하고, 동 계획 수립시 통일부 장관 주재 하 관계부처(국무총리실·통일부·외교통상부·법무부·국가인권위원회·국가정보원의 차관 또는 차관급 공무원)와 협의를 하도록 규정.

○ 통일부를 북한인권개선 관련 업무의 주요 추진부처로 지정

- 북한인권 개선 및 인도적 지원 기본계획 및 연도별 집행계획 수립·시행, 통일부내 북한인권자문위원회 설치, 통일부내 국군포로 및 납북자 문제 해결 기획단 설치, 북한주민에게 정보 전달·유통하는 방안을 마련·시행, 북한인권교육에 관한 시책 마련 시행 등
- 다만, 북한인권대사는 외교통상부에, 북한인권기록보조소는 국가인권위원회에 두도록 하고, 제5조에 통일부 장관이 북한인권 개선 기본계획 수립시 통일부 장관 주재 하 관

계부처간 협의 규정을 두고 있는 데, 관계부처에 국가인권위원회도 포함되었음.

- 정부에게 북한인권 개선사업과 인도적 지원을 연계하여 실시하도록 의무화
- 법안 제12조는 인도주의적 지원의 원칙을 규정하면서 정부에게 북한인권 개선사업과 인도적 지원을 연계하여 실시하도록 의무화 함.

- 북한인권기금의 설치·운영 - 국가재정법 별표 2에 63. 「북한인권법」을 추가 신설함

- 재정상의 조치로서 특별히 제16조 제2항에 “북한인권을 위한 기금을 설치·운영하여야 한다”고 규정하고 부칙 제2항에 국가재정법의 일부를 개정하여 북한인권법에 근거하여 기금을 설치하도록 규정함.

※ 국가재정법 제5조 (기금의 설치) ①기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

②제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

- 비용 추계 상의 특징 - 민간단체 지원금 연간 252억 4,000만원 중 북한이탈주민 1만명의 보호 및 구출에 250억원 등을 계상함

가. 북한인권대사(안 제6조) 임용 : 1억 1,000만원

- 연봉 : 6,000만원
- 업무추진비 등 : 5,000만원

나. 북한인권자문위원회 자문수당(안 제7조) = 3,000만원

- 25만원×12회(월 1회)×10인 = 3,000만원

다. 북한인권기록보존소 설치(안 제8조) : 6억 3,000만원

- 보존소 신규필요 인원을 5인으로 가정함.
- 인건비 : 3,000만원×5인=1억 5,000만원
- 사업비 : 4억원
- 자산취득비 : 600만원×5인=3,000만원
- 운영비 : 5,000만원(인건비의 약 3분의 1을 적용)

라. 북한주민에 대한 정보전달(안 제13조) : 7억

- KBS 라디오의 사회교육방송 대북방송 기능 원상회복 : 1억
- 민간 대북방송 지원 : 3억
- 자유의풍선날리기 및 소형라디오 지원 : 3억

마. 북한인권교육(안 제14조) : 5억 5,000만원

- 북한인권 홍보 관련 TV 광고비 : 5억
- 1000만원 × 50(차례) = 5억
- 북한인권 관련 국내 및 국제 행사비: 5,000만원

바. 민간단체 지원(안 제 15조, 제16조) : 252억 4,000만원

- 10개 단체(가정)×200만원×12개월 = 2억 4,000만원
- 북한이탈주민 보호 및 구출 : 250억원
- 250만원 × 1만명 = 250억원

○ 황진하의원 법안(「북한인권증진법」)과의 차이점

- 황우여의원 법안과는 달리, ‘법안 제안이유’와 ‘목적’(안 제1조)에 북한주민의 인권보호·개선 뿐만 아니라 북한주민에 대한 인도적 지원과 기본적 생존권 확보가 명시적으로 포함되어 있음.
- 황우여의원 법안과는 달리, 북한주민에 대한 인도적 지원과 이들의 인권증진에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 통일부장관 소속으로 ‘북한인권증진위원회’를 두고(안 제4조), 북한인권증진에 관한 기본계획을 심의하도록 함.(안 제5조)

- 황우여의원 법안과는 달리, 국가인권위원회에 북한인권기록보존소를 둔다는 표현을 사용하지는 않음. 다만, 국가인권위원회가 북한 내의 인권실태(북한주민의 인권탄압 관련자 명단을 포함한다)에 대한 정확하고 객관적인 정보를 수집·분석하고 체계화하여, 북한인권실태보고서를 국회에 제출토록 규정함(안 제13조). 그런데, 통일부장관에게도 북한주민의 인권실태·인권증진활동 및 인도적 지원활동에 관한 보고서를 6개월마다 국회에 제출(제18조)토록 함으로써 ‘북한인권실태보고서 국회 제출 의무’가 두 기관에 중복되는 문제점이 있음.
- 황우여의원 법안과는 달리, 통일부장관이 아닌 관계 중앙행정기관의 장이 매년 기본계획에 따라 소관 업무에 관하여 집행계획을 수립·실천하도록 함(안 제6조).
- 황우여의원 법안보다 더욱 더 강력하게 북한주민에 대한 인도적 지원의 조건을 부과하고 있음(안 제9조). 다만 황우여의원 법안과는 달리, 북한인권개선사업과 인도적 지원사업을 연계하고 있지는 않음(안 제9조).

III. 「북한인권법안」의 검토 과제

1. 법안 제정의 필요성 여부

○ 「북한인권법안」 제정에 관한 찬·반의견

- 법률제정의 필요성을 주장하는 측의 견해에 의하면, 남북통일의 올바른 길은 단순한 남북당사자간의 합의가 아니라 광범한 남북동포간의 합의에 기초해야 하기 때문에 북한인권 문제를 외면하고서는 진정한 통일이란 있을 수 없으므로 북한인권 문제를 공개적으로 제기하고 문제해결을 위한 입법을 추진해야 한다는 의견임.
- 이러한 주장에 반하여 북한인권에 관한 사항은 남북관계 진전뿐만 아니라 국제관계에도 매우 민감하게 관련되어 있어 탄력적이고 고도의 정책적 판단이 필요한 영역이며, 북한인권 입법은 정부의 유연성에 부담을 주고, 북한인권의 실질적 개선을 이루기 보다는 대북 압박의 상징적 요소로 작용할 가능성이 있으므로 이로 인한 북측의 반발과 남북관계 경색, 그리고 체제 위협을 의식한 북한주민에 대한 통제 강화 등을 초래할 수 있어서, 단기적으로는 인권상황을 악화시킬 가능성도 있으므로 법률제정에는 신중을 기할 필요가 있다는 주장이 있음.⁸⁾

○ 미국의 「북한인권법」의 실효성 여부

- 미국의 북한인권법은 2004. 10. 부터 제정 시행에 들어갔으나 ① 2007년 7월까지 30명의 탈북자만이 난민지위를 부여받아 미국 정착이 허용되었고, 법에 명시되어 있는 탈북자 보호조치들이 실제로 이행되지 못하였다. ② 법에 규정된 재정지원 또한 실행되지 못하였다. ③ 북한인권특사 또한 별다른 활동 내역을 보여주지 못하고 있다. 결국 미국의 북한인권법은 상징적 의미 이상의 구체적인 조치들이 이루어지지 못하였다⁹⁾는 점에서 그 실효성이 의심스럽다.

8) 국회 통일외교통상위원회 전문위원, 「북한인권법안(김문수의원 대표발의) 검토보고서」 (2006. 9.), 4-5쪽

9) 이금순, 앞의 논문, 257-265쪽 참조

○ 과연 남한의 「북한인권법」 제정이 북한인권상황의 개선을 위해 필요하고 실효성있는 방안인가?

- 서독의 대동독 인권정책의 시사점

“신동방정책을 주도했던 브란트 총리는 ‘동독정권을 인정함으로써 결국은 동독주민에 대한 정권적 인권탄압을 방조할 수밖에 없다’라는 비판을 받기도 했지만, 명분과 실리의 양면에서 동독주민의 인권개선에 주력한 것은 부정할 수 없다. 예컨대 1970년 동서독 정상(총리)회담이 처음으로 두 차례 연이어 개최되었을 때, 브란트 총리는 동독인권 개선 문제를 공개적으로 제기했다. 이처럼 명분에 그치지 않고 내독관계 발전과정에서 서독은 동독에 다양한 형태의 경제적 혜택을 제공하면서 동서독 주민의 왕래와 같은 인도적 사안의 개선을 물론이고 동독주민의 인권개선을 ‘조용히’ 요구했고, 제한적이거나 적지 않은 성과를 거두었다. 정권이 보수적 기민당에게 넘어간 이후에도 서독정부의 대동독 인권정책과 관계개선정책에는 큰 변화가 없었다.”¹⁰⁾

“어쨌든 북한체제가 근본적으로 변화하기 전에 우리의 노력으로 인권문제의 온전한 해결을 기대하기 어려운 현실을 염두에 두면, 중장기적인 관점에서 명분과 실리를 모두 겨냥하는 대북인권정책의 추진이 필요할 것이다. 예컨대 명분의 차원에서는 국제규범에 걸맞게 북한인권문제를 원론적으로 제기해야 할 것이며, 또 북한인권문제는 대북인도적 지원에 대한 적극적 태도와 병행하여 제기되어야 한다. 실리의 차원에서는 정치적 현실을 감안하여 신중하고 유연하게 추진되어야 할 것이다. 특히 대북인권정책이 진정으로 북한주민의 인간다운 삶에 도움이 될 수 있어야 하며, 단지 정치적 홍보용으로 비취지지 말아야 한다. 그리고 남북관계의 현황에 비추어 한동안 ‘조용한 해결’ 방식이 필요할 것이다.”¹¹⁾

- 중장기적, 점진적 관점을 갖고 북한 인권문제 개선에 접근해야 함. 단기적, 급진적으로 북한 인권문제를 해결하겠다는 조급함을 경계.

10) 김학성, “서독의 대동독 인권정책”, 『대북 인권정책과 인권문제의 세계적 추세』, (제10회 한반도평화포럼 자료집, 2008. 8. 29), 71-72쪽

11) 김학성, 위 같은 논문, 97쪽

- 인권문제 개선을 위한 각 주체별 역할분담이 필요함. 국제사회(유엔 등 국제기구, 국제 NGO, 미국,일본, EU, 중국 등 각 국가), 남한 정부와 국회, 남한 시민사회, 언론 등 각 주체별로 역할을 분담하여 북한 인권문제 개선에 협력적으로 접근하는 것이 필요함. 예컨대, 국제사회와 남한 시민사회, 언론 등은 북한 인권문제의 개선을 위해 좀 더 적극적으로 북한당국의 정책을 감시하고 비판하고 개선을 요구하며 평화적 방식의 압력을 행사하는 역할을 하고, 남한 정부와 국회는 노골적이고 직접적인 비난 방식이 아니라 북한당국을 남북인권대화 등의 유연하고 협력적인 방식으로 견인하면서 인권 개선을 협상하고 요구하는 역할을 하자는 것임. 물론 인권대화나 기술협력 프로그램에의 참여 방식은 다른 주체들도 당연히 활용할 수 있는 방식임.
- 따라서, 남한 정부(및 국회)의 경우는 남북관계의 다양한 현안과 층위 및 과제들을 종합적으로 다루어 나가야 하는 역할을 한다는 점, 미국의 북한인권법 식의 접근 방식이 아니라 오히려 서독의 대동독 인권정책의 방식에서 시사점을 찾는 것이 한반도 남북분단의 현실에 더 적실성이 있다는 점, 타 주체들과의 북한 인권문제 개선에서의 역할 분담이 필요하다는 점 등을 감안할 때 인권개선의 실효성이 떨어지고 압박의 상징성만 두드러지는 남한 정부(및 국회)의 「북한인권법」 제정의 방식은 바람직하지 않다고 여겨짐.

2. 법안 조문 및 내용별 검토

- 북한주민은 대한민국 국민, 대한민국 헌법상 보장된 기본적 권리를 향유하고, 대한민국 헌법상의 기본권 규정에 따라 북한인권 실태조사를 하도록 명시적으로 규정함으로써 (안 제3조, 제9조) 인권개선의 실효성 보다는 북한과의 불필요한 정치적 명분싸움, 마찰과 논란의 소지를 제공함
- 동 법안 제3조(기본원칙 및 국가의 책무) 제1항은 “정부는 북한주민이 대한민국 국민

으로서 「헌법」상 보장된 기본적 권리를 실제로 향유할 수 있도록 노력하여야 한다”고 규정함으로써 북한주민을 실정법적으로 대한민국 국민으로 규정하고, 아울러 제9조(북한인권 실태조사 및 국회보고) 제2항에서 “제1항에 따른 실태조사 및 보고는 「헌법」 제10조부터 제37조까지에 규정된 기본권의 유형별·내용별로 구체적으로 이루어져야 한다.”고 규정함.

- 남한과 북한은 비록 각자의 현행법령 체계상 상대방의 존재를 부정하고 오직 자신만이 한반도의 유일한 합법정부이고 자신만이 한민족 전체를 대표하는 정부라고 하고 있으나, 남북의 평화공존과 화해 협력 및 상대방의 체제에 대한 인정과 존중의 정신을 남북관계의 기본적 지향으로 할 때 상호 인권개선과 인권증진의 대화 및 협력이 가능할 것임.
- 따라서, 위와 같이 일방적으로 대한민국 헌법만을 기준으로 일방적인 재단을 하기 보다는 북한도 가입하고 있는 국제인권규약 및 세계인권선언 상의 인권규정을 기준으로 인류 보편적인 관점에서 북한인권개선의 방안을 제시하고 찾아나가는 것이 명분상으로나 실리적으로 합당할 것이고 북한과의 불필요한 정치적 명분싸움이나 마찰과 논란을 줄일 수 있을 것임.

○ 또한 법안 제3조제2항은 「정부는 국군포로와 납북자의 송환 및 이산가족의 교류와 결합을 대북협상 및 지원에 있어 우선적 과제로 설정하여야 한다」고 규정함으로써,

비록 납북자 문제가 ‘자국민 보호’라는 점, 국군포로 문제는 ‘국가를 위해 희생한 유공자’라는 점에서 이들의 송환이 국가의 기본적 책무이고, 이산가족 문제¹²⁾ 역시 이들의 고

12) 이산가족 문제는 「남북관계 발전에 관한 법률」 제9조에서도 규정하고 있음.

제9조(인도적 문제 해결) ②정부는 이산가족의 생사·주소확인, 서신교환 및 상봉을 활성화하고 장기적으로 자유로운 왕래와 접촉이 가능하도록 시책을 수립·시행한다.

령화 등에 비추어 시급히 해결해야 할 과제임에도 불구하고,

동 사안들은 남북관계 관련 여러 변수와 매우 민감하게 얽혀 있어 협상을 추진함에 있어 전략적 고려가 필수적이므로 탄력적이고 고도의 정책적 판단이 필요한 영역인데, (모든) 대북협상 및 지원에 있어 우선적 과제로 설정하도록 의무화함으로써 오히려 정부의 유연한 협상력에 부담을 주고¹³⁾ 실질적으로 위 사안에 관한 인권개선의 효과를 내지 못할 우려가 있음.

○ 북한인권대사(안 제6조)

- 이미 정부는 외교라인을 통해 북한인권 관련 유관국 및 국제기구 담당자들과의 유기적인 업무협조를 하고 있으며, 현재 외교통상부 산하에 인권대사¹⁴⁾가 임명되어 활동 중인 바, 현 인권대사의 활동 경력 등에 비추어 “북한인권대사”로서의 역할을 할 것으로 보임.

○ 북한인권기록보존소(안 제8조)

- 안 제8조는 “① 북한인권 침해사례와 그 증거를 체계적으로 수집·기록·보존하기 위하여 국가인권위원회에 북한인권기록보존소를 둔다. ③ 북한인권기록보존소는 소관 업무에 대한 연차보고서를 발간하여야 한다”고 규정하고 있음.
- 북한인권 침해사례와 그 증거를 체계적으로 수집·기록·보존하는 일은 북한의 인권 상황에 대한 체계적이고 정확한 파악을 위해 매우 중요하다는 점, 북한의 인권침해를 조금이라도 줄이기 위한 사전 경고적 의미가 있다는 점, 북한과의 인권대화 및 협상에서도 정확한 인권침해자료가 필요하다는 점 등을 감안할 때 당연히 필요한 영역이라고 봄.

13) 국회 통일외교통상위원회 전문위원, 「북한인권법안(김문수의원 대표발의) 검토보고서」(2006. 9.), 7쪽

14) 제성호 중앙대 법대교수 (뉴라이트전국연합 공동대표 겸 대변인 역임)

- 다만, 이런 작업과 업무를 누가 어떤 방식으로 할 것이며 그 자료를 어떻게 활용할 것인가 등에 대하여는 그 동안 다양한 논의가 있었으며 공론화의 과정에 있음¹⁵⁾. 과거 서독식의 인권침해 중앙기록보존소 설치와 같은 방식만을 고집할 필요는 없고 이런 업무를 하는 기구나 단체의 설치 운영을 위해 「북한인권법」의 제정이 꼭 필수적인 것도 아님(서독의 경우도 법률을 제정하여 위 기록보존소를 설치 운영한 것이 아님). 그동안 북한인권실태의 조사 및 자료 수집 등에 노력한 민간단체의 경험을 인정하고 이를 계승 확대하면서 정부가 다양한 방식으로 인적·물적 지원을 하는 방법 등을 고려할 수 있다고 봄.

○ 인도주의적 지원의 원칙(안 제12조)

- 안 제12조는 “① 정부는 대북 인도주의적 지원에 있어서 주민에 대한 직접적 공급과 지속적인 감시가 확보되고 군사적 용도로 전용되지 아니한다는 보장아래 하여야 한다. ② 정부는 북한인권 개선을 위한 사업과 인도적 지원을 연계하여 실시하여야 한다”고 규정하고 있음.
- 한편, 인도적 문제해결 및 대북지원의 투명성 확보의무는 「남북관계 발전에 관한 법률」 제9조 및 제10조에서도 규정하고 있음.

제9조(인도적문제 해결) ①정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제해결과 인권개선을 위하여 노력한다. ②정부는 이산가족의 생사·주소확인, 서신교환 및 상봉을 활성화하고 장기적으로 자유로운 왕래와 접촉이 가능하도록 시책을 수립·시행한다.

제10조(북한에 대한 지원) ①정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다.

②정부는 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행한다.

15) 2008. 5. 23. 개최된 ‘북한인권기록보존소 설치의 필요성과 그 운영방안’ 세미나 등, 대한변협, □□인권과 정의□□2008년 8월호, 163-211쪽 참조

- 인도적 지원과 북한인권 개선사업의 연계 실시는 인도주의 원칙에 맞지 않음. 인도적 지원은 분배 투명성의 보장과 관련된 내용 외에는 달리 조건을 달아서는 안 되고, 북한인권 개선사업이 아무리 필요하다고 하더라도 인도적 지원과 연계해서는 안 됨, 개발지원이나 경제적 지원과 협력은 북한인권 개선사업과 연계할 수도 있으나, ‘인도적 지원’은 그렇게 연계해서는 결코 ‘인도주의적’ 지원이라고 할 수 없음.

○ 북한주민에 대한 정보전달(안 제13조)

- 안 제13조는 “① 통일부 장관은 북한주민에게 정보가 자유롭게 전달·유통될 수 있도록 하는 방안을 마련·시행하여야 한다”고 규정하고 있음.
- 북한 주민들에게 자유로운 정보 접근권이 보장되는 것은 당연히 중요하고 필요함. 그러나, 남한 정부가 나서서 북한 주민에게 정보가 자유롭게 전달·유통되도록 하는 것(특히, 법안에 첨부되어 있는 비용 추계 부분에 적시되어 있는 방식들을 정부가 지원 하는 것)은 북측의 반발과 남북관계 경색, 그리고 체제위협을 의식한 북한주민에 대한 통제 강화 등을 초래하고, 오히려 단기적으로 인권상황을 악화시킬 가능성도 있음. 역으로 현재 남한에도 국가보안법으로 인해 북한 정보의 일정한 접근, 전달, 유통의 장애가 존재하고 있음을 제기할 수 있음. 물론 남북한 사회의 정보 접근권의 보장 정도에 큰 차이가 있음은 당연하나, 인권문제 제기의 도덕성과 정당성을 확보하기 위해서는 남한 사회의 인권보장의 수준도 계속 향상 개선해야 함.

○ 동 법안의 시행으로 추가적으로 소요되는 예산액의 문제

- 동 법안의 비용추계서에 의하면, 이 법의 시행으로 정부가 새로이 부담해야하는 예산액이 매년 272억 6,000만원인 것으로 추산되고 있음. 그 세부 내역 중 특히, 북한이탈 주민 보호 및 구출을 위한 민간단체의 지원금 250억원은 기획탈북의 조장 등 여러 가지 역효과와 문제를 야기할 소지가 있음.

IV. 맺으면서

북한의 인권 상황에 대해 안타까워하고 그 개선의 필요성에 공감하는 것은 당연하지만 실효적인 인권개선의 방법론을 두고는 다양한 견해가 있을 수 있다. 미국은 자국의 국내 법으로 쿠바, 이라크, 이란 등에 대한 인권개선(및 민주주의 증진) 관련 법안들을 제정·시행하면서 2004년도에는 북한인권법까지 제정하였으며, 그 영향을 받아 우리 사회에서도 2005년도에 한나라당을 중심으로 북한인권법안이 발의되었으나, 당시의 여건상 더 이상 진척이 되지 못하였다. 하지만, 2008년 현재의 시점에서 국회는 한나라당이 절대 다수의 의석을 점하는 여당이 되었고 행정부 또한 한나라당의 대통령이 그 수반으로서 국정을 운영하고 있으므로 이번에 다시 한나라당 의원들이 발의한 「북한인권법안」은 통과여건의 여건이 17대 국회와는 다르게 보인다.

그러나, 본문에서 이미 살펴본 바와 같이, 기존에 발의된 「북한인권법안」은 북한인권 상황에 대한 실질적이고 효율적인 개선을 이루기보다는 대북 정치적 압박의 상징적 요소로 작용할 가능성이 크다는 점, 이로 인해 북한의 반발과 남북관계의 경색, 체제위협을 의식한 북한주민에 대한 통제 강화를 초래함으로써 인권 개선의 효과가 의문시되는 점, 서독의 대동독 인권정책에서 시사점을 얻는다면 이는 기존의 북한인권법안과는 다른 방식의 인권개선 접근법(즉, 대한민국 헌법을 기준으로 해서가 아니라 국제인권규범을 기준으로 인권문제를 제기하고, 대북 인도적 지원을 인권개선 사업과 연계하는 것이 아니라 병행하여 적극적으로 추진하며, 정치적 홍보용으로 북한 인권문제를 다루기보다는 ‘조용한 해결’ 방식을 통해 실질적이고 점진적으로 인권개선을 가져오는 접근법)이 오히려 한반도의 남북분단의 현실에서 더 적실성 있는 개선 방안이 될 수 있다는 점, 남한 정부(및 국회)의 경우는 남북관계의 다양한 현안과 층위 및 과제들을 종합적으로 다루어 나가는 역할을 한다는 점, 국제기구나 시민사회 등의 타 주체들과 남한 정부 사이에 북한 인권문제 개선에서의 역할 분담이 필요하다는 점, 북한인권기록보존소 등의 경우는 필요하지만 북한인권법 제정의 방식이 아닌 다른 방식으로도 얼마든지 가능하다는 점 등을 두루 감안할 때, 「북한인권법」 제정의 방식은 바람직하지 않다고 생각된다.



북한인권증진법안
(황진하 의원)의
제정과 관련하여

정 학 진

(대한변협 북한인권소위원회 위원)

2

발 제

북한인권증진법안(황진하 의원)의 제정과 관련하여

정 학 진 (대한변협 북한인권소위원회 위원)

1. 머리말

북한의 인권상황은 세계적으로 최악의 수준임은 다 알려져 있다.

인권침해가 다양한 형태로 광범위하게 조직적으로 이루어지고 있어 더 이상 방치할 수 없는 상황에 이르렀지만, 북한의 김정일 체제에서는 그러한 주장들이 통상의 서구식 인권 관으로 받아들일 수 없고 “우리식 인권관”¹⁾을 주장하면서 참혹한 인권상황을 합리화 하고 있다.

체제 유지 차원에서 인권침해가 지속적으로 이루어져 왔지만, 과거 참여정부에서는 남북대화의 진전을 위하여 직접 언급하는 것을 자제해 왔고, UN 인권위 등의 결의안에 대하여 불참하거나 기권하여 국제사회의 요구에도 소극적이었다. 현 실용정부에서 북한 인권문제에 대한 관심을 표명하고 있지만 구체적인 방안이 시도되거나 계획된 것이 없다.

과연 이대로 방치할 수 있을 것인지.

지금 대한민국에서는 북한인권을 어떻게 개선할 것인가. 그 방법에 대한 현실적이고도 구체적인 방안이 필요한 단계다.

미국은 2003. 북한자유법안을 토대로 대폭 수정 보완하여 2004. 3. 23. 상정하고 2004. 10. 4. 하원에서 재의결을 거쳐 부시 대통령이 2004. 10. 18. 서명하였으며 2008. 9. 말로 만

1) 북한당국은 우리식 사회주의 체제, 주체사상 및 전체주의적 가치관 등과 불가분적으로 결합되고 그것에 의해서 채색된 개념으로 자주권을 침해하면서 인권을 외치는 서구식 인권개념은 용납될 수 없다고 한다.

료되는 “북한인권법”을 제정하였고, 그 후 2012년까지 연장하였다.

일본은 미국의 ‘북한인권법’ 통과에 환영의 뜻을 표시한 바 있고²⁾ 2006. 6. 16. 북한에 의한 납치문제 해결을 압박하기 위한 수단으로 ‘납치문제 기타 북한 당국에 의한 인권침해 문제에의 대처에 관한 법률’을 제정하였고, 2007. 7. 6. 위 법률에 대하여 일부 추가하여 개정하였다.

미국과 일본은 법령을 제정하여 북한의 인권 문제에 접근하고 있다.

2. 한국 입법추진 동향과 필요성

가. 입법추진 동향

16대 국회인 2003. 7. 1. 본회의에서 헌정 사상 처음으로 “북한인권 개선 촉구 결의안”을 통과³⁾시킨 바 있다.

주요 내용은 첫째, 정부에 대하여 인권문제를 직접 북한당국에 제기할 것과 국제사회와 적극 논의할 것. 둘째, 북한당국에 대하여 국제적인권규범을 준수하고 국제사회와 인권문제를 협의할 것. 셋째, 북한 이탈 주민에 대한 강제 송환을 중지할 것. 넷째, 강제수용소 실태 공개, 납북자 및 국군포로 문제 등 해결 촉구 등입니다. 이것은 그야말로 국회에서 결의했다는 선언적인 의미를 가질 뿐이다.

17대 국회에서 한나라당 김문수, 황진하, 나경원 의원이 북한인권 법안을 국회에 제출하였으나 제대로 다뤄지지 않았고 폐기되었다. 위 법안이 북한주민의 인권을 위한 것인지에 의구심을 표명하며 북한체제의 붕괴를 조장하거나 부추기는 내용 및 주권국가의 권리

2) 2004. 10. 6. 호소다 히로유키 관방장관은 미국의 북한인권법 통과에 환영의 뜻을 표시하며 일본인 납치문제에 대하여 진전을 가져다 줄 것이라고 기대감을 표명하였다. 2004. 10. 19. 연합뉴스

3) 제적 272명 중 148명이 출석하여 찬성 133명, 반대 9명, 기권 6명이었다.

를 침해하는 독소조항이 있다는 전제 하에 미국의 개입에 반대하는 “북한인권문제를 내세운 강대국의 강권적 외교압력에 반대하는 결의안”으로 국회에 제출된 사례가 있었다.⁴⁾

18대 국회에서 한나라당의 황우여, 황진하 의원이 의원입법안을 제출하여 현재 계류중에 있는 만큼 제출된 입법을 토대로, 필요하다면 어떠한 내용으로 해야 할 것인지 검토해 보고자 한다.

나. 제정의 필요성

첫째, 인권침해의 실상, 국제적인 문제, 주변국가의 상황을 볼 때 더 이상의 시기를 늦추어서는 안된다.

북한인권문제를 바라보는 보수, 진보 양 진영의 시각차가 너무 커, 정치권에서도 북한인권법안의 법률제정에 부담을 가지고 있다.

그러나, 북한인권문제는 이미 국제화된 문제로, 주변 이해당사국에서 북한인권법을 제정한 상태에서 직접 당사국인 한국이 그대로 방관할 수 없는 문제이므로 입법제정이 불가피하다.

둘째, 입법을 통해서만 지속적이고 투명성 있게 집행될 수 있기 때문입니다.

북한당국이 현재 약간의 개방체제를 유지하고 있을 뿐, 시장경제체제 도입은 소극적이어서, 체제변화를 통한 북한의 경제를 향상시킬 수 있도록 여건조성이 필요하다. 시민단체의 노력이나 지원, 정부의 행정력으로 북한주민의 인도적 지원이나 인권증진에 한계가 생기고 한국경제, 사회여건에 따라 변화할 수 밖에 없다는 것이다.

인도적 지원을 하더라도 체계적이고 지속적인 접근은 입법제정을 통한 투명성 있는 예

4) 이에 대한 반대 견해로 ‘북한동포들의 인권문제에 대하여’. 김진홍 목사. 2005. 9. 23., 서울지방변호사회, 북한인권문제집포지음 49쪽. “정치범 수용소에 대하여 온 세계가 관심을 가지고 염려하고 있는 지금, 우리 정부만 쉬쉬하며 덮으려고만 들고 있다. 이는 북한의 독재정권에 편을 드는 민족적인 범죄행위이다. 대한민국의 국회가 북한의 인권문제에 입을 다물고 있는 것은 국회로서는 직무유기이다”라고 발표했다.

산 집행으로 가능하기 때문이다.

셋째, 북한당국의 주민들에 대한 인권침해의 억제적인 기능에 도움이 된다.

유엔 인권위원회와 유엔총회의 대북결의안 채택, 국제사회의 북한인권문제 거론을 자주권의 침해로 내정간섭이라고 강력히 반발하면서도 북한당국은 유엔인권레짐과의 관계에서 선별적으로 개선이 이루어져 왔다는 점에 주목할 필요가 있습니다.

2000년 이후, 16년간 미루어 온 정기보고서 제출, 그 심의 과정에서 대표단 관련 질의응답 참석, 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(CEDAW)에 가입, 유엔인권레짐이 개최한 다양한 세미나, 교육 및 기술 프로그램에 참여, 북한인권특별보고관의 방북은 불허했으나 아동권리위원회 의원과 여성폭력특별보고관의 초청 등 인권탄압국이라는 부정적인 인식을 불식시키고, 나름대로 국제적 고립에서 벗어나려는 변화가 보이고 있다.

북한은 국제사회의 경제지원에 의존도가 높아지면서, 인권개선압력에 부정적인 태도를 견지할 수만은 없고, 대내적으로도 약간의 변화가 보이고 있다.⁵⁾

헌법개정으로 거주·이전의 자유와 개인소유 확대의 보장, 상행위의 허용으로 사회적 변화에 따른 경제제도 개선, 각종 경제범죄를 규정화, 죄형법정주의의 도입, 법전의 일반 주민들에 대한 공개, 장애인들의 권익보호를 법제화, 불법자금 및 마약문제와 관련한 법률의 제·개정 등, 다소의 제도적인 보완이 이루어지고 있다는 점에서 북한인권법의 제정이야말로, 장기적으로 인권침해의 억제적 기능에 도움이 될 것이라는 것이다.

3. 외국 입법례

가. 미국

북한의 인권 상황을 기술한 사실관계 부분, 제정 목적 부분, 본문 3장 13조항으로 구성되어 있습니다.

5) 통일연구원 북한인권백서 2007. 11쪽~19쪽.

사실관계 부분은 인권법제정의 필요성을 나타내주는 부분으로 인권상황에 대한 미국 의회의 평가로 볼 수 있다.

북한의 “김정일 절대권력 하의 독재국가”로서 심각한 인권침해, 언론자유와 외국방송의 청취의 엄격한 제한, 김일성, 김정일 부자의 개인 숭배, 계층의 분류에 의한 차별대우, 공개처형, 정치범수용소, 종교의 자유의 부존재, 대량 아사 및 영양실조, 식량원조와 보급여부 감시 필요, 탈북자, 탈북여성 및 여아들의 납치·인신매매·성적학대, 강제송환된 탈북자들의 처벌문제, 중국정부의 탈북자정책, 한국정부의 탈북자 수용인원 및 책임여부, 과거 한국인 및 일본인 납치사건에 대한 생사여부 등에 대하여 상세히 기술하고 있다.

북한인권의 실태와 문제점에 대해서 구체적이고 세부적으로 파악하고 주변국인 한국, 중국, 일본에 대해서도 언급을 하고 있다.

제정 목적은 북한에서의 기본적 인권의 존중과 보호 촉진, 북한난민에 대한 인도적, 지속적 해결책 모색, 대북 인도적 지원에 대한 감시·접근·투명성의 강화, 북한 내부 또는 외부로의 자유로운 정보흐름의 촉진, 평화적이며 민주적인 한반도 통일달성 촉진을 들고 있다.

유사법인 이란자유법, 이라크해방법이 정권교체를 명시하고 있으나 북한인권법은 정권교체를 상정하고 있지 않다는 점이다.

본문 3개장 13개 조항은 제1장 북한주민의 인권증진(5개조항), 제2장 북한주민의 지원(3개조항), 제3장 북한의 난민보호(5개 조항)으로 구성되어 있으며 4년에 걸쳐 매년 2,400만 달러의 예산을 배정하고 있다.

북한체제의 붕괴나 정권교체에 입법목적이 있지 않고, 북한주민의 인권개선과 인도적 지원, 난민을 보호하기 위한 법률로 보는 것이 타당하다.

나. 일본

제1조에서 일본의 북한인권법은 “2005. 12. 16. 유엔총회에서 체결된 북한인권상황에 관한 결의를 바탕으로 우리나라(일본을 말함)초유의 국민적 과제인 납치문제의 해결을 비롯한 북한당국에 의한 인권침해문제가 국제사회 모두가 처리해야 될 과제임을 인식하고, 이에 관한 국민의 인식을 높임과 동시에 국제사회와의 연계를 통해 북한인권 침해문제의 실태를 밝히고, 그 억제를 가하는 것을 목적으로 한다”고 밝혀, 북한인권에 관한 국제사회와의 연대, 협력 관계를 높여서 자국의 납치 문제를 해결하고자 한다는 것을 명백히 하고 있다.

미국이 북한인권문제의 전반적인 모든 부분을 제정하고 있음에 반해 일본은 자국민의 납치문제를 중심으로 북한인권문제를 다루고 있다는 점이다.

따라서, 국제적인 연계의 강화를 통하여 일본정부는 탈북자의 보호 및 지원과 관련한 정책을 구축하기 위해 노력하고, 탈북자 지원 및 비정부기구(NGO)에 대한 재정적 배려를 한다고 명시하고 있으나, 구체적인 시행 내용이나 전반적인 북한인권개선을 위한 예산조치를 하고 있지 않다.

다만, 납치문제 및 기타 북한당국에 의한 중대한 인권침해 상황에 개선을 보이지 않는다고 인정될 때, 북한 선박의 입출항을 통제하거나(특정선박의 입항금지에 관련된 특별조치법 제3조 제1항) 대북 송금을 규제하는 방식으로(외환 및 무역법 제10조 제1항) 대북 경제 제재를 가할 수 있음을 명문화 하였다.

4. 북한인권증진법안의 주요내용(황우여의원안과 비교하여)

가. 목적과 정의

북한인권과 관련하여 법률제정의 목적이 「...기본적인 인권을 보장하고 개선함을...」(북

한인권법안, 황우여의원안)으로 규정하여 인권을 개선하는데 있음에 반해, 북한인권증진 법안은 「...북한주민에 대한 인도적 지원과 기본적 생존권을 확보하고 인권의 증진에 기여함을...」으로 규정하여 북한주민에 대한 인도적 지원과 인권의 증진(이하 “북한인권증진”이라 한다)에 기여하는 것으로 목적에서 개선을 넘어서 인권을 증진시키고, 인도적 지원에 비중을 둔 것으로 보인다.

북한인권증진법안에서 “북한주민”과 “인도적 지원”에 대한 별도의 용어의 정의가 필요하여 이에 관한 정의를 규정하였고, “국군포로”와 “납북자”에 대한 별도의 용어의 정의에서 다른 법안과는 달리 “북한에 억류되어 있거나, 억류지를 벗어난 자...”라고 규정하여 억류지를 벗어난 자도 “국군포로”나 “납북자”의 개념에 포함시키는 것으로 타당하다고 보며 “이산가족”의 경우에도 “8촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척”으로 용어를 정의하는 것이 “8촌 이내의 친·인척”보다도 현행 민법에 부합하는 것으로 판단된다.

나. 북한인권증진위원회 설치

통일부장관 산하에 북한인권자문위원회를 설치하는 북한인권법안과는 달리 통일부장관 산하에 북한인권증진위원회를 두어 북한인권증진 사항을 심의·의결하는 것이 특이하다.

자문기관과 심의·의결기관이 차이가 있지만 심의기관⁶⁾은 자문기관도 아니고 의결기관도 아닌 중간적 위치에 있는 기관으로 보고 있는 바, 심의·의결로 하는 것은 애매하므로 기관의 성격상 ‘심의’로 하는 것이 바람직하다.

다. 기본 계획이 위원회 심의를 거쳐 이루어진다.

북한인권법안은 북한인권자문위원회의 자문을 받아 통일부장관이 내각의 관계부처 차관, 국가인권위원회, 국가정보원의 관련 차관, 차관급공무원의 협의를 거쳐 기본 계획을 수립하고 그에 따라 연도별 집행 계획을 수립하는데 반해, 북한인권증진 법안은 통일부장관이 북한인권증진위원회의 심의를 거쳐 기본 계획과 연도별 집행 계획을 수립, 실천하는 것이 다르다.

6) 헌법상 국무회의를 심의기관으로 보고 있다. 김철수. 헌법학개론(19년정신판). 박영사. 1473쪽.

라. 인도적 지원의 구체적인 조건화

인도적 지원이 정부의 결정으로 처리되지 않고 법령으로 규모 이상으로 지원하는 경우에는 국회의 동의를 받도록 하고, 인권증진을 위한 국제협력체계를 구축하는데 노력하고, 제공하는 경우에도 조건을 세분화하여 국제적으로 인정되는 인도기준에 따라 전달·분배·감시 될 것, 지원을 필요로 하는 북한주민에게 전달 될 것, 지원을 받는 북한주민이 그 지원의 제공자를 알 수 있도록 할 것, 정치적, 군사적 용도 등 다른 용도로 이용되지 아니할 것 등을 규정한 것이 특색이다.

마. 북한의 인권실태에 대한 정보수집 및 분석은 국가인권위원회에 위임

북한내 인권 실태에 대한 정보 수집 및 분석을 국가인권위원회에 위임, 북한인권 법안이 법률에 북한인권 침해 사례와 그 증거를 체계적으로 수집·기록·보존하기 위하여 국가인권위원회에 북한인권 기록 보존소를 두고, 대통령령으로 그 구성 및 운영에 필요한 사항을 대통령령으로 위임하고 있는 반면에, 북한인권증진 법안은 보존소의 설치 필요 없이 국가인권위원회에서 자체적으로 인권 실태에 대한 정보수집 및 분석을 모두 국가인권위원회에서 자율적으로 처리할 수 있도록 한 것이 특이하다.

바. 중복보고

북한인권법안을 북한주민의 인권실태에 관한 보고서를 정부(통일부장관)이 국회에 보고서를 제출하도록 하고 있음에 반해 북한인권증진법안을 국가인권위원회는 북한인권실태에 관한 보고서를 국회에 제출하여야 하고, 통일부장관도 북한주민의 인권실태에 관한 보고서를 6개월마다 국회에 제출하도록 하여 중복하여 보고하도록 하고 있음이 특이하다. 중복하여 보고받는 것이 타당하다고 본다.

사. 위원의 처벌시 공무원 의제

위원회의 위원 중 공무원이 아닌 비상임 북한인권증진 위원을 업무와 관련하여 「형법」, 그 밖의 법률에 따른 벌칙의 적용에서 공무원으로 의제하는 규정을 두어 뇌물수수, 특가

법위반등으로 처벌되도록 규정하고 있다. 이 부분은 과거에 이러한 사례를 방지하기 위한 것으로 판단되나, 비상임의 다른 위원들이 공무원으로 의제하지 않는 것에 비추어 삭제하는 것이 바람직하다.

5. 주요쟁점사항

가. 우선 제정하는 것이 시급하다.

미국의 북한인권법은 현재 2012년까지 연장하여 시행되는 한시적인 법률이고, 일본의 북한인권법은 일본의 납치자 문제가 해결되면 실질적으로 법률 존재 의미가 없어지는데 반해, 우리의 북한인권증진법안은 통일시와 그 후 일정기간까지 존재해야 하는 바, 장기적으로 여러 가지 국내, 주변 상황의 변화가 제기될 우려가 있으므로 현재 상황에서 여러 가지 문제점을 보완하여 우선 북한인권법을 제정하고, 추후에 문제점이 제기되면 이를 보완하여 개정하면 될 것이다.

나. 무조건 퍼주기식 지원은 곤란하다.

우리사회에서 북한인권문제를 제기하는 배경과 의도가 바람직하지 못하다는 생각에서 인권실태를 정확히 파악하는데 중점을 두고 경제적인 압박을 해서는 안 되며 조용한 경제적 지원만이 북한인권을 개선하기 위한 급선무라는 견해를 제시하기도 합니다.⁷⁾

또한, 인권문제를 거론하는 것이 북한주민들의 인권 상황이 더욱 악화될 가능성이 없지 않다고 한다.

체제유지를 위한 김일성, 김정일 개인숭배사상에 주민의 기본적 인권이 무자비하게 침해당하고 있음이 전 세계적으로 알려지고 그것이 사실인데, 인권침해의 문제점을 전혀 문 제삼지 않고 무조건 긍정적으로 생각하고 인도적 지원을 해서도 안 될 것이고, 북한이 핵

7) 김동한 “북한의 인권과 법” 북한법연구 제283~285쪽. 2005. 북한법연구회.

을 보유하고 있고 근접거리에서 가장 피해를 볼 우려가 있는 우리 입장에서 남북대화개선을 통해서만 통일을 확보할 수 있을지 의문이며 과연 자신의 친족이나 가족이 그러한 상황에 처해질 경우에도 과연 위와 같이 수궁할 수 있을 것인지를 다시 한번 재고해야 할 것이다.

정치범 수용소에서 자신이 겪은 강철환의 “수용소의 노래”에서 겪은 수용소의 실태, 남북자의 자녀들의 정부의 북한당국에 대한 미온적 자세에 대한 딸의 호소 등 그 실상을 주변에서 너무나 직접적으로 느끼고 있음에도 이를 외면해서도 안된다.

인권은 역사적으로 투쟁의 산물이며 보편적인 가치로서 반드시 보장되어야 하고, 지난 10년간의 경험을 토대로 무조건 퍼주기식 지원을 해서는 안된다.

다. 기록보존소는 설치, 운영 되어야 한다.

1961. 11. 24. 동서독의 접경주인 니더작센주의 잘츠기터시에 중앙법무기록보존소(정식 명칭은 ‘잘츠기터 소재 주법무성의 중앙기록보존소’임)를 설치하여 분단 기간 중 동독내에서 자행되었거나 자행된 인권침해사례를 체계적으로 수집함으로써, 동독 정치인들에 대한 무언의 경고와 압력이 되었고, 통독 후 가해자에 대한 형사소추와 인사처리 등에 활용한 예가 있다.⁸⁾

우리나라에서는 2003. (사)북한인권정보센터 부설기관으로 북한인권기록보존소가 설립 운영되어 북한에서 발생한 인권피해 사건을 조사하고 기록하여 DB를 구축함으로써 북한당국의 인권침해 행위를 예방하고, 향후 피해자에 대한 구제와 명예회복 등의 목적으로 운영을 하고 있습니다.

북한인권법을 제정하지 않을 경우에는 기록보존소의 설치를 어떻게 할 것인가, 어디에서 주도적으로 할 것인지 등에 관해 많은 논의가 있을 수 있다. 2008. 5. 23. 대한변호사협

8) 1961. 설립시부터 1990. 10. 3. 통일될 때까지 41,390건을 조사하는 성과를 거두었다고 한다. 김규현 “독일의 ERFASSUNG SSELLE” 법조 1991. 3. 188쪽.

회가 주관하여 “북한인권기록보존소 설치의 필요성과 운영방안”이란 제목의 세미나에서 제시된 안이 첫째 인권위원회법을 개정·보완하여 설치하는 방안, 둘째 민간이 주체가 되어 재단법인 또는 사단법인 형태로 설립하여 운영하는 방안, 셋째 북한인권기록보존소 설립을 위한 민간협의체를 구성하여, 기록보존소의 설립에 대한 다양한 논의와 향후 추진방안에 대한 포괄적 합의를 이끌어 북한인권기록보존소 설립 추진 위원회를 구성하여 설치근거를 위한 입법방안 운영, 활동방안을 마련하여 가칭 「북한인권기록보존소 설립·운영에 관한 법」을 제정하는 방안, 넷째 반관반민의 특수법인 형태로 설치 운영하되, 현실적으로 그것이 어렵다면 대한변협 내에 그 조직을 설치, 운영하는 방안 등이 제시되었습니다.

북한인권법을 제정하는 경우에는 별도의 기록보존소와 관련한 법률의 제정은 필요 없고, 북한인권법 내에 기록보존소의 설치규정을 두어야 할 것인지 여부, 둔다면 어디에서 운영하는 것이 바람직한 것인지가 문제된다.

남북관계의 개선에 기록보존소의 설치가 장애요인이 되므로 규정화하는 것에 반대하는 것은 인권침해자의 처벌, 피해자에 대한 구제와 명예회복에 반대하는 것으로 북한인권법의 입법취지가 반감된다.

기록보존소를 설치하지 않고는 인권침해에 대한 실상을 파악하기가 곤란하기 때문이다.

다른 국가기관에 둘 것인지, 행정기관에 둘 것인지, 독립적인 법인을 설치할 것인지에 대해서는 인권침해에 대해 진지하고 일관성 있게 지속적으로 운영할 수 있는 데가 어디인지, 정치적 권력으로부터 독립성을 유지할 수 있는지, 구성원이 인권의식을 가지고 조사 능력과 정보처리능력을 갖출 수 있는지 등을 고려하여 결정하면 될 것이다

6. 결어

2005. 9. 23. 북한인권문제 심포지움에서 김진홍 목사께서 우리가 나아갈 바를 의미하는 바가 커서 그대로 원용하기로 한다.

“지난날 박정희 대통령이 통치하던 때나, 그 후 군부세력이 통치하던 때에 그렇게나 치열하게 인권과 민주화를 위해 몸을 내던졌던 인사들이 지금에 와서 북한동포들의 인권이나 북한체제의 민주화를 위해서는 병어리가 되고 있다. 정말로 아이러니컬한 현실이 아닐 수 없다. 이제는 달라져야 한다. 진보세력이라면 진보세력답게 남녘이나 북녘이나 구별하지 말고 한결같은 마음가짐으로 인권회복운동을 펼쳐야 한다. 북한민주화를 위해 전력투구할 수 있어야 한다.”



토론문

윤 여 상

(북한인권정보센터 소장)

이 금 순

(통일연구원 선임연구위원)

북한인권 법안의 내용과 과제 토론문

윤 여 상 (북한인권정보센터)

1. 북한인권법의 제정 의미와 현황

- 현재 북한인권법안(법안의 표현은 법안 제안자와 연구자별로 다르게 표현되고 있음)이 국회에 발의된 상태이며, 이를 둘러싼 찬반 의견이 활발하게 제시되고 있음
- 북한인권법안으로 명명되는 법안은 현재 복수로 제안되어 있으며, 향후에도 추가적으로(통합법안 포함) 제안될 가능성이 있으므로, 현재시점에서 그 구체적 내용을 확정하기는 어려운 상황임
- 다만 현재 논의되는 주요 내용은 17대 국회 이후 한나라당 의원들이 발의한 법안을 중심으로 진행되고 있기 때문에 현재의 정치 지형을 고려할 때 주요 내용에 큰 변화는 없을 것으로 보임
- 북한인권법안 제정을 추진하는 이유는 다음의 네 가지를 들 수 있음

첫째, 북한 인권상황의 열악함과 개선의 시급성

무엇보다도 북한인권에 대한 논의를 초래하는 가장 근본적 원인은 북한의 인권상황이 매우 열악하고 북한주민의 생존과 생명이 위협받고 있기 때문임

둘째, 북한체제에 대한 거부감과 정치적 지향에 대한 표현

북한인권 문제는 인도적 문제임에도 불구하고 정치성을 피할 수 없는 사안임. 북한인권 문제의 발생원인과 경과, 개선방법은 북한체제의 속성과 밀접한 관련성을 갖고 있기 때문에 정치적 의미를 완전 배제한 북한인권 논의는 무의미한 것임. 따라서 북한인권법안은 북한당국에 대한 정치적 표현의 의미를 갖을 수 밖에 없음

셋째, 북한인권에 대한 과거의 무관심과 외면에 대한 반성의 의미

북한인권문제는 보편적 인권의 의미와 함께 분단 국가의 경우 민족애를 포괄하는 의미를 갖고 있음. 그럼에도 불구하고 한국사회는 북한인권 문제에 대하여 적극적인 관심과 개선 노력을 기울이지 못한 것도 사실임. 북한인권법안 제정을 통하여 과거의 무관심과 외면에 대한 책임에서 다소나마 면책의식을 갖고자 하는 것과 통일이후 북한주민들에게 북한인권에 대하여 한국사회가 긍정적 역할을 담당했다는 근거를 마련하려는 의미가 함께 있음

넷째, 북한인권 개선을 위한 정부와 국가기관, 그리고 민간기관의 역할을 법률 제도적으로 명시

북한인권 문제에 대한 국가기관과 정부의 입장과 태도는 정치적 환경에 의하여 큰 변화를 보이고 있음. 따라서 정권교체와 같은 국내 정치 환경의 변화에 영향을 받지 않고 지속적으로 북한인권 개선에 실질적인 도움을 주기 위해서는 법적 제도적 장치가 필요한 것으로 인식하고 있음

2. 북한인권법 제정에 대한 의견

- 북한인권법안 제정 그 자체만으로는 북한인권 개선을 위한 실효적 수단이 될 것인지, 남북관계에 부담이 되고 정치적 갈등을 초래할 것인지 판단하기 어려움

- 북한인권법안의 내용과 범위, 집행과정, 시행기관 선정, 제정 절차의 민주성과 합리성, 집행기관의 의지, 민간 및 관련 국가기관의 협조수준 등을 종합적으로 판단하여 법률의 효과성과 유의미를 판단해야 함
- 현재시점에서 북한인권법안이 제정될 경우 남북관계에 부담으로 작용하는 것은 피할 수 없으나, 북한인권 개선을 위한 기초환경 조성(국가 및 정부내 전담기구 및 직제 편성, 민간지원 근거 명시, 국제기구 및 국제적 NGO협력 강화, 대북 인도적 지원 명시)을 위해서 필요한 법률임도 사실임
- 따라서 북한인권법안은 미국 북한인권법의 사례에서 볼 수 있듯이 실질적 인권개선 효력은 미미하고 정치적, 선언적 의미만을 갖는 내용은 배제하고, 단 기간에 인권개선 효과를 목표로 하기 보다는 북한인권 개선을 위한 한국내 기초환경을 조성하는데 중요 목적을 두고 법안을 제정하는 것이 필요함

3. 북한인권법 제정을 위한 전제

- 한국사회에서 북한인권은 ‘보편적 인권’과 분단민족으로서 ‘민족애’의 의미가 혼재되어 있는 사안이며, 그로 인하여 개선을 위한 접근방식도 혼재되어(예를 들면 조건 없는 인도적 지원은 보편적 인권, 법안제정 사유는 북한주민을 국민으로 인정) 있으나, 법안 제정 자체에 대한 소모적이고 선언적인 논쟁보다는 실제적으로 인권 개선을 도모할 수 있는 형식과 내용을 갖춘 안정된 법적 제도적 장치 마련에 지혜를 모을 필요가 있음
- 북한인권법의 실질적 효과를 제고하기 위해서는 법 기술적 측면에서 심층적인 검토가 필요함. 현재의 북한인권법안은 다양한 인권 개선을 위한 내용들을 포괄적으로 담고 있으나, 발표자의 제안에 제시되어 있듯이 북한인권법안의 개별 항목들은 기존 법안, 정부의 의지, 또는 개별 독립법안 등 인권법을 제정하지 않고서도 집행할 수

있는 부분들이 있기 때문에 법안 제정의 기술적 측면에서 검토가 필요함

- 법안의 구체적 내용 중 일부는(북한인권기록보존소, 북한이탈주민 구출비용 지원, 국군포로와 납북자 사안 등) 관련 민간단체는 물론이고 관련 국가와의 외교적 문제를 포함하고 있기 때문에 개별 사안별로 기존 활동단체와 전문가 그룹, 연구자들과의 협의와 토론과정이 필요함
- 북한인권법 제정이 논의될 경우 현재 법률에 포함되어 있는 항목 이외에 추가항목에 대한 제안이 요구됨. 구체적으로는 조건없는 인도적 지원과 개발지원, 북한인권 재단이 포함될 수 있을 것임
- 북한의 반발과 남북관계 개선을 위하여 북한인권법 제정을 반대할 경우 ‘인권개선’과 ‘남북관계 개선’의 우선 순위 논쟁이 발생할 것이며, 결국 남북관계 개선의 목적이 무엇인가에 대한 논의가 될 것임, 남북관계 개선은 한반도 구성원의 삶의 질 향상과 북한주민의 생존과 생명존중을 의미하는 인권개선이 목표가 되어야 할 것임, 따라서 인권개선과 남북관계 개선은 동일한 목표를 갖고 있기 때문에 선후의 개념이라기보다는 상호 보완적, 동시적 개념으로 접근해야 할 것임

북한인권증진법안(황진하의원 대표 발의) 토론문

이 금 순 (통일연구원 선임연구위원)

- 우리 정부와 시민사회가 북한인권상황에 대해 관심을 제고하고, 구체적이고 개선 전략을 추진해야하는 필요성에는 공감함.
 - 법안이 담고 있는 내용들이 현재 관련부처 및 기관의 업무 및 조직체계 안에서 강화 될 수 있는지에 대한 평가가 필요함.
 - 법안이 지칭하고 있는 사안들을 정부가 ‘북한인권’ 등을 남북 간 인도적 문제해결이라는 국정핵심과제로 설정하여 추진하고 있다는 점을 감안할 필요가 있음.
 - 국정과제는 담당부처가 추진과정을 정기적으로 보고하도록 의무화하고 있음.

- 북한인권증진법안은 제1조에 실제 법안이 포괄하고 있는 남북 간 인도적 사안(납북자, 국군포로, 이산가족 등)을 명시하지 않고, 북한주민의 기본적 생존권 확보와 인권증진 기여를 목적으로 규정하고 있음.
 - 용어정의에 ‘북한인권’ 항목을 명시하는 것을 고려할 필요
 - 이산가족의 범위는 정확진 변호사의 지적대로 현행 민법에 부합되도록 규정하는 것이 바람직

- 제3조 북한주민의 기본적 생존권 확보 및 인권증진 노력이 우리 국가의 책무라는 규정은 논란의 소지가 있을 것으로 평가됨.
 - 북한정부의 관할권 하에 있는 북한주민들의 인권보호를 위한 개입의 범위와 책무이행

의 수준 설정

- 북한인권증진법 제정의 목적을 내부적으로 보다 구체화하고, 실효성을 검토하는 것이 필요할 것임.
 - 북한당국의 인권침해에 대한 강력한 경고 및 처벌의지 표명
 - 남북관계에서 북한주민의 인권증진을 위한 구체적 정책추진 제도화(예: 인도적 지원 강화)

- 북한인권증진위원회의 취지는 공감하나, 정부 유관부처 간의 정책협의 제도화가 강화되어야 할 것임.
 - 위원회가 통일부가 수립한 북한인권증진 기본계획과 연도별 집행계획을 심의하도록 규정하고 있으나, 심의기능보다는 실제 계획 수립과정을 체계화하는 것이 필요함.
 - 통일부는 남북관계발전법에 의거 사안별 기본계획을 국회에 보고하도록 되어 있음.

- 북한주민의 기본적 생존권 보장을 위한 인도적 지원의 필요성을 강조하고 있으나, 동시에 인도적 지원의 조건을 명시하고 있어 실제 지원추진과정에서 어려움이 발생할 소지도 있음.
 - 특히 대규모 지원의 경우 국회의 동의를 받도록 하고 있으며, 명시된 조건을 충족하여야 한다고 규정
 - 남북 간 인도적 사안을 풀기 위한 차원의 지원인 경우 현실적으로 명시된 조건연계는 어려울 수 있음.
 - 인도적 지원이 북한주민의 실질적 인권개선에 기여하도록 하기 위해서는 지원의 제공자를 알 수 있도록 하는 것 못지않게, 주민들의 참여 제고 및 역량 형성 유도가 중요함.

- 북한증진법안은 북한인권실태에 대한 정보수집 및 분석을 국가인권위원회에 위임하고 있으며, 이는 적절한 것으로 평가됨.
 - 정부 관련부처가 수집한 자료들을 통합하고 체계화할 필요

- 북한인권법이 명시한 북한인권기록보존소 설치운영의 필요에 대해서는 보다 면밀한 검토와 논의가 필요함.
- 흔히 거론되는 독일의 사례는 베를린 장벽 설치이후 국경탈출 가해자에 대한 형사소추를 목적으로 한다는 점을 분명히 함.
- 잘쓰기터 중앙기록보존소는 탈출 사망자 파악, 동독 감옥에서의 부당한 처벌행위, 비밀경찰에 의한 희생자 파악 등을 위해 법무 차원에서 추진함.
- 독일의 경우 동독에서 정치범으로 처벌받고 서독으로 거래된 피해자들의 증언이 주축이 됨.
- 독일의 경우 비밀경찰문서가 인권침해의 보완자료로 중요한 역할을 했음에도 불구하고, 실제 형사소추가 가능했던 사례는 매우 낮았음.
- 국내입국 탈북자들을 대상으로 이루어지는 현행 인권실태조사는 대부분 가해자의 신상 등의 기본 자료가 미흡한 실정임.
- 독일의 사례와 같이 통일이후 독재 피해자에 대한 구제를 목적으로 하는 경우 조사의 범위가 확대될 것이며, 북한내부의 자료가 확보되지 않는다면 현실적으로 실효성이 저하될 것임.
- 북한인권개선을 위한 구체적인 전략(기본계획 및 실행계획) 수립을 위해서 북한의 사안별 인권상황을 파악하는 것이 필요하며, 이러한 목적을 위한 실태조사는 북한사회의 전반적인 구조변화 파과 연계하여 이루어져야 할 것임.
- 북한주민들이 스스로의 권리에 대한 인식을 형성할 수 있도록 하기 위한 외부정보 유입이 필요하나, 법안에 이를 명시할 경우 문제의 소지가 될 수 있다는 점에서 간접적인 접근이 필요함.