www.humanrights.go.kr
사람이 사람답게 사는 세상

국가인권위원회
humanrights.go.kr

「북한인권법」 제정 2주년, 이행상황 점검 토론회

| 일 시 | 2018. 3. 23.(금) 09:30~12:00
| 장 소 | 국회의원회관(2층) 제2세미나실
| 주 최 | 국가인권위원회, 국회인권포럼
| 후 원 | 백봉정치문화연구원

국가인권위원회
National Human Rights Commission of Korea

프로그램

- 일　　시 : 2018. 3. 23.(금), 09:30~12:00
- 장　　소 : 국회의원회관(2층) 제2세미나실
- 주　　최 : 국가인권위원회, 국회인권포럼
- 후　　원 : 백봉정치문화연구원

시 간	내 용
09:00 ~ 09:30	**등록**
09:30 ~ 10:00 (30분)	**개회식** 〈진 행〉 국가인권위원회 인권정책과장 – **국민의례** – **개회사** : **이성호** (국가인권위원회 위원장) **홍일표** (국회인권포럼 대표) – **축　사** : **김성태** (자유한국당 원내대표)
10:00 ~ 10:10	– 기념촬영, 회의실 정리 등
10:10 ~ 12:00 (110분)	**발제 및 토론** – **사회** : **라종일** (가천대 및 국방대 석좌교수) – **발제** ① **윤남근** (고려대 교수) ② **박순성** (동국대 교수) – **토론** ① **김병태** (통일부 인도협력국장) ② **임을출** (경남대 극동문제연구소 교수) ③ **조정현** (한국외국어대 교수) ④ **태원우** (대한변협 북한인권특별위원회 위원장) ⑤ **강철환** (북한전략센터 대표)

목 차

● **개회식** ····· 1

〉 **개회사** ① **이성호** (국가인권위원회 위원장) ····· 3
② **홍일표** (국회인권포럼 대표) ····· 7

〉 **축 사** **김성태** (자유한국당 원내대표) ····· 9

● **발제** ····· 11

① 「북한인권법」 시행에 나타난 문제점과 대책 ····· 13
윤남근 (고려대 교수)

② 「북한인권법」의 시행 현황과 개선 방향 ····· 23
박순성 (동국대 교수)

● **토론** ····· 43

① 「북한인권법」 이행 현황 ····· 45
김병대 (통일부 인도협력국장)

② 「북한인권법」 제정 2주년 이행상황 점검 토론문 ····· 49
임을출 (경남대 극동문제연구소 교수)

③ 「북한인권법」 제정 2주년 이행상황 점검 토론문 ····· 53
조정현 (한국외국어대 교수)

④ 「북한인권법」 제정 2주년 이행상황 점검 토론문 ····· 59
태원우 (대한변협 북한인권특별위원회 위원장)

⑤ 「북한인권법」 시행과 북한문제 해결의 연계성 ····· 77
강철환 (북한전략센터 대표)

● **부록** ····· 83

「북한인권법」 ····· 85

「북한인권법」 제정 2주년, 이행상황 점검 토론회

개회식

〉 **개회사 : 이성호** (국가인권위원회 위원장)
홍일표 (국회인권포럼 대표)

〉 **축 사 : 김성태** (자유한국당 원내대표)

개 회 사

이성호 (국가인권위원회 위원장)

안녕하십니까?

국가인권위원회 위원장 이성호입니다.

국가인권위원회와 국회인권포럼이 공동 주최하는 「북한인권법」 제정 2주년, 이행상황 점검 토론회에 참석해주신 모든 분들께 감사의 인사를 드립니다.

이번 토론회를 함께 주최해 주신 국회인권포럼 홍일표 대표님께도 각별한 감사의 말씀을 드립니다. 아울러, 바쁘신 일정에도 불구하고 축사를 위해 함께해 주신 자유한국당 김성태 원내대표님께도 깊이 감사드립니다.

그리고 오늘 토론회에서 사회를 맡아 주실 라종일 가천대 석좌교수님과 발제와 토론을 맡아주실 일곱 분의 전문가분들께도 감사드립니다.

「북한인권법」은 2005년 처음 발의되어, 11년간 상정과 폐기를 거듭하다가 2016년이 되어서야 제정되었습니다. 입법과정에서 우여곡절이 많았지만 오랜 논의를 통해 실질적인 북한 주민의 인권 개선을 위한 법적 토대가 마련된 것에 큰 의미가 있다고 할 것입니다.

「북한인권법」 제2조는 "국가는 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위해 노력하여야 한다"고 명시하고 있습니다. 이에 정부는 2016년 9월 북한인권기록센터를 설치하고,

2017년 1월 북한인권증진 자문위원회를 구성하였으며, 2017년 4월 북한인권증진 기본계획을 수립하는 등 「북한인권법」이행을 위한 노력을 하고 있습니다.

그럼에도 몇 가지 점에서는 여전히 아쉬운 부분이 있습니다.

아직까지도 「북한인권법」의 핵심적 역할을 수행하는 북한인권재단이 설립되지 않아 민·관 협력을 통한 북한주민의 인권개선을 위한 다양한 인권증진 사업이 이루어지지 않고 있습니다. 북한에 대한 인도적 지원과 교류협력 사업도 유엔과 국제사회의 제재로 인해 사실상 실현되지 않고 있습니다.

또한 지난해 이정훈 북한인권국제협력대사 임기 종료 후 공석이 장기화되면서 북한인권 증진을 위한 국제협력 업무에 공백도 우려되는 상황입니다.

우리 위원회는 「북한인권법」 제정을 위한 논의 단계부터 통일부가 북한인권 업무를 통할하는 것에 대해 신중할 것을 요청했습니다. 통일 정책의 수립과 집행, 남북 대화와 교류·협력, 대북 인도적 지원 등 통일부 본연의 기능과 역할로 인해 통일부가 북한인권정책을 함께 추진하는 것에 대한 문제제기가 있어 왔고, 안타깝게도 그런 우려가 현실로 나타나고 있습니다.

북한인권 문제는 남북간 정치적 상황과 무관하게 보편적 인권의 문제로 다루어져야 합니다. 그럼에도 통일부가 통일 정책 및 남북간 교류 협력 정책과 인권 업무를 동시에 수행하고 있는 것이 어쩌면 북한인권 정책 추진이 부진한 이유일수도 있을 것입니다.

한편 최근 한반도 긴장관계 완화와 화해 분위기는 한반도 평화 조성에 긍정적인 변화로 작용할 것입니다. 평창동계올림픽을 계기로 북한대표단 올림픽 참가와 특사 방북이 있었으며, 4월 남북정상회담, 5월 북미정상회담 등을 앞두고 있습니다. 이에 따라 남북간 교류와 협력에 대한 기대가 한층 커지고 있습니다.

이러한 때 통일 정책의 수립과 집행, 남북 대화와 교류·협력, 인도적 지원 등에 대한 통일부 본연의 역할이 중요할 것입니다.

그러나 통일부가 북한인권 정책까지 통할하고 있어 통일부 본연의 역할을 수행하는데 부담으로 작용하고 있습니다. 따라서 북한인권의 실질적인 개선을 위해 「북한인권법」 시행에 관한 통일부와 인권위의 역할에 대해 근본적으로 재검토해볼 필요가 있습니다.

아무쪼록 오늘 토론회가 이러한 문제를 포함하여 「북한인권법」 시행상의 여러 문제점을 심도 있게 검토하여 그 개선방안을 토론하는 뜻깊은 계기가 되기를 희망합니다.

오늘 토론회에 참여하고 협조해 주신 모든 분들께 다시 한번 감사드리며, 앞으로도 북한인권 개선에 많은 관심과 지원을 부탁드립니다.

감사합니다.

2018. 3. 23.

국가인권위원회 위원장 **이성호**

개 회 사

▌홍일표 (국회인권포럼 대표)

반갑습니다. 국회인권포럼 및 (사)아시아인권의원연맹 대표 홍일표 의원입니다. '「북한인권법」 제정 2주년, 이행점검 토론회'에 참석해 주신 내외빈 여러분께 진심으로 감사드립니다.

국회 인권포럼은 1998년 인권현장의 목소리에 귀 기울이고자 설립된 국회의 대표적인 의원연구단체입니다. 그동안 학계, 인권단체, 시민단체 등 다양한 분들과 함께 인권 사각지대에 놓인 분들의 인권 보호와 증진을 위해 노력해 왔으며, 특히 북한 주민과 탈북자의 인권에 대해 목소리를 높여 왔습니다.

이번에는 「북한인권법」 제정 2주년을 맞아 국가인권위원회와 함께 법령에서 규정하고 있는 사항에 대한 이행실태를 점검하고 시행상의 문제점, 개선 방안 등을 논의하는 자리를 마련하였습니다.

「북한인권법」이 지난 2016년 발의된 지 11년 만에 국회에서 어렵게 통과되었고 오랜 산고 끝에 이뤄진 만큼 국민의 기대도 컸습니다.

그러나 「북한인권법」 시행의 주무 부처인 통일부는 현 정부 기조에 따라 남북대화를 통한 통일 정책에 몰두하며 북한이 꺼리는 북한인권 문제에는 침묵하고 있습니다.

오히려 지난해 통일부는 인도협력국은 부활시키면서 북한인권 개선 및 탈북민 지원을 총괄하는 공동체기반조성국을 폐지한다고 밝힌바도 있습니다.

통일부가 인권문제를 거론하기 어렵다면 「북한인권법」에 기초한 활동은 정권과 무관한 독립된 인권전담기관이 책임과 권한을 갖고 다뤄나가야 합니다.

「북한인권법」을 제정한 것이 매우 의미있는 일이었지만, 그 이후에 법의 규정사항이 제대로 이행되는지 점검하고, 이행과정의 문제점을 개선하는 것은 더욱 중요합니다.

인권 문제는 어느 상황에서도 정쟁의 대상이 될 수 없는 인류의 보편적 가치입니다. 따라서 우리는 이념과 정치를 넘어서 북한주민의 인권현실을 있는 그대로 바라보면서 이를 개선해 나가기 위해 앞장서야 합니다. 오늘 토론회에서 「북한인권법」 이행에 있어 문제점이 도출되면 법률개정에 대해서도 검토할 필요가 있을것입니다.

오늘 심도 있는 토론을 통해서 「북한인권법」 이행의 실효성을 확보할 좋은 정책적 대안이 모색되기를 기대하며, 다시 한 번 바쁘신 가운데 유익한 토론을 위해 참석해주신 모든 분들께 감사의 말씀을 전합니다.

감사합니다.

2018. 3. 23.

국회인권포럼 대표 **홍일표**

축 사

김성태 (자유한국당 원내대표)

여러분 반갑습니다. 자유한국당 원내대표 김성태 의원입니다.

「북한인권법」 제정 2주년 이행상황 점검 토론회의 개최를 진심으로 축하드립니다. 뜻 깊은 행사를 마련해주신 존경하는 홍일표 의원님과 국회를 찾아주신 내외귀빈 여러분께 깊은 감사의 인사를 올립니다.

도널드 트럼프 미국 대통령이 새해 국정연설에 '목발 탈북자' 지성호 씨를 소개한 데 이어 지 씨를 비롯한 탈북자들을 백악관으로 초청해 북한의 인권 현실에 대한 증언을 경청했습니다. 미국의 역대 어느 정부보다 강력한 대북제재를 실행하고 있는 트럼프 행정부가 북한의 인권문제까지도 압박하겠다는 단호한 의지를 내비친 것입니다.

미국을 비롯해 전 세계 각국은 이와 같이 북한의 인권 문제에 적극적으로 대응하고 있습니다. 익히 알려졌다시피 미국은 2004년, 일본은 2006년에 각각 「북한인권법」을 제정했고, UN도 매년 북한인권결의안을 채택하고 있습니다.

반면 북한과 '한 민족'임을 자처하는 대한민국 정부와 우리 정치권은 그동안 소극적인 태도로 일관해 온 것이 사실입니다. 지난 2년 전 「북한인권법」이 통과됐지만, 그마저도 발의된 지 11년이 지나서였습니다. 실행기구인 북한인권재단은 출범조차 못 하면서 법이 사문화될 위기에 놓여 있습니다. 주무부서인 통일부는

국가인권위원회
humanrights.go.kr

북한의 인권 관련 국(局)조차 없애버렸습니다.

UN 인권보고서에 담긴 북한의 실상은 참혹합니다. 자신의 이복형과 고모부까지 참혹하게 살해한 김정은의 체제 하에서 아직도 상상을 초월하는 인권유린이 자행되고 있습니다. 「북한인권법」 제정 2주년을 맞는 이 시점에 북한의 인권 현실과 그에 대한 우리 정부의 대응에 대해 그 어느 때보다 깊은 고찰이 필요하다 할 것입니다.

끝으로 고견을 들려주실 전문가 여러분과 귀중한 토론회에 뜻을 모아주신 국회인권포럼, 국가인권위원회, 백봉기념사업회에 감사드리며, 아무쪼록 유익한 여러분 모두 시간 되시기를 바랍니다. 감사합니다.

2018. 3. 23.

자유한국당 원내대표 국회의원 김성태

국가인권위원회
humanrights.go.kr

「북한인권법」 제정 2주년, 이행상황 점검 토론회

사회 : 라종일 (가천대 및 국방대 석좌교수)

발제

① 「북한인권법」 시행에 나타난 문제점과 대책
윤남근 (고려대 교수)

② 「북한인권법」의 시행 현황과 개선 방향
박순성 (동국대 교수)

「북한인권법」 시행에 나타난 문제점과 대책

▌윤남근 (고려대 교수)

Ⅰ. 북한인권법 제정 배경

유엔인권위원회는 2004년 북한인권특별보고관을 임명하여 북한인권 상황을 조사하여 보고하도록 한 이래 그 임기를 매년 연장하였고, 그 뒤를 이은 인권이사회 역시 같은 과정을 거쳐 북한인권특별보고관의 활동은 현재까지 지속되고 있다. 북한인권특별보고관은 2005년부터 매년(2009년부터는 매년 2회) 북한인권에 관한 조사결과를 인권이사회(2006년 이전에는 인권위원회) 및 유엔총회에 보고하고 있다. 그리고 유엔총회는 2005년부터 현재까지 매년 북한인권결의안을 채택해 오고 있다.

미국은 북한인권법을 제정하여 북한의 인권침해에 대응해 왔다. 2004년 발효된 북한인권법(North Korean Human Rights Act of 2004)은 한시법으로서 2008년, 2012년, 2017년 각각 개정되어 2022년까지 시행될 예정이다. 일본은 2005년 12월 16일자 유엔총회의 북한인권결의안에 기초하여 2006년 북한인권법을 제정하였다.

우리나라에서 북한인권법이 발의되기 시작한 것은 17대 국회이지만 16대 국회(2000년~2004년)도 북한인권과 관련한 결의안을 통과시키는 등 소위 햇볕정책이 대북관계의 기조를 이루는 가운데에서도 북한인권 개선을 위해 노력했다. 16대 국회에서 통과된 '북한인권 개선 촉구 결의안'은, ① 정부에 대하여 인권문제를 직접 북한당국에 제기할 것과 국제사회와 적극 논의할 것, ② 북한당국에 대하여 국제인권규범을 준수하고 국제사회와 인권문제를 협의할 것, ③ 북한이탈주민에

국가인권위원회
humanrights.go.kr

대한 강제송환을 중지할 것, ④ 강제수용소 실태 공개와 납북자·국군포로 문제를 해결할 것 등을 촉구하였다. 이 결의안이 2003년 7월 1일 통과된 것을 고려해 볼 때 우리나라의 북한인권 개선 노력도 늦은 출발은 아니었던 것으로 보인다.

17대 국회(2004년~2008년)에서는 황진하 의원이 2005년 6월 27일에 「북한주민의 인도적 지원 및 인권증진에 관한 법률안」을 제출했고, 김문수 의원은 이로부터 약 2달 후인 2005년 8월 11일 「북한인권법안」을 제출하였으나 여야의 입장 차이로 결실을 보지 못하였다. 그 후 18대 국회(2008년~2012년)에서는 황우여 의원의 법안 등 총 4개의 법안이 발의되었으나 국회의 임기 만료로 자동 폐기되었다. 그리고 19대 국회(2012년~2016년)에서는 총 5개의 법안이 제출되어 심의가 진행되었다. 이 5개의 법안 중 민주당 심재권 의원 법안은 북한에 대한 경제지원을 주 내용으로 하는 것이어서 인권법으로 보기에는 무리가 있었다. 새누리당 의원들이 발의한 나머지 4개의 법안은 북한의 인권침해실태에 대한 조사, 북한인권기록보존소의 설치, 북한인권재단의 설립, 북한인권자문위원회의 구성 등을 주요 내용으로 하고 있다. 그러나 북한인권기록보존소를 어느 기관이 설치·운영할 것인지에 관하여는 법안마다 내용이 달랐다. 윤상현 의원 법안은 통일부, 황진하 의원 법안은 법무부, 이인제 의원 법안과 조명철 의원 법안은 국가인권위원회를 각각 담당기관으로 명시하고 있었다.

17대, 18대 국회에 제출된 법안들에서는 모두 북한인권기록보존소를 인권위가 운영하는 것으로 되어 있었다. 그러나 당시 인권위는 북한인권을 다루는 데 대하여 소극적이었다.[1] 그 후 인권위는 입장을 변경하여 2010년부터 북한인권법의 제정과 관계없이 국가인권위원회법에 근거하여 북한인권침해신고센터와 북한인권기록관을 설치하여 운영해 왔다. 그런데 이번에는 법무부 혹은 통일부가 북한

1) 연합뉴스 2005. 10. 3.: 폴란드, 체코, 영국, 스웨덴, 독일 등 남북 동시수교 대사국과 네덜란드, 벨기에, 아일랜드 등 남북한 겸임대사국 관계자를 비롯해 주한 외교사절 및 인권위 관계자 30여명은 6월 15일 서울 롯데호텔 간담회에서 북한 인권문제 접근법을 놓고 열띤 토론을 벌였다. 이날 간담회에서 조영황 위원장은 미국의 북한인권법안 등에 대한 인권위의 입장을 묻는 질문에 "한나라당이 북한인권법안 제정을 추진 중이지만 채택은 너무 이르다고 생각한다"고 말해 북한인권법안 제정이 시기상조라는 입장을 피력했다.

인권기록보존소를 설치·운영하도록 하는 법안이 상정된 것이다. 위 법안들이 해당 기관의 입장을 반영하는 것이라고 본다면, 국가인권위원회, 법무부, 통일부가 서로 북한인권기록보존소의 운영을 놓고 경쟁관계에 있었다고 할 수 있다.

새누리당 의원들의 북한인권법안들은 2014년 11월 21일 김영우 의원이 대표발의한 통합 북한인권법안(이하 “새누리당 통합안”)으로 통일되었다. 여기서는 통일부를 북한인권법의 주무기관으로 하고 북한인권기록보존소를 법무부에 설치하는 것을 골자로 하고 있다. 새누리당의 통합안은 야당과 협상을 벌이는 과정에서 대폭 수정되었다. 그리고 북한인권법은 2016년 3월 2일 국회를 통과하여 같은 달 3일 공포되고, 2016년 9월 4일 시행되었다.

2. 북한인권법의 주요 내용과 이행실태

가. 입법취지

법의 목적은 “북한주민”을 위하여 유엔 세계인권선언 등 국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권을 추구하는 데 있다(제1조). 그리고 국가는 북한인권 증진 노력과 함께 남북관계의 발전과 한반도에서의 평화정착을 위해서도 노력하여야 한다(제2조 제2항).

나. 북한주민의 정의

북한인권법은 "북한주민"을 ‘군사분계선 이북지역에 거주하며 이 지역에 직계가족·배우자·직장 등 생활의 근거를 두고 있는 사람’을 말한다고 규정하고 있다(제3조).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

다. 북한인권증진자문위원회

자문위원회는 통일부에 두도록 되어 있다(제5조 제1항). 위원회는 위원장 1명을 포함한 10명 이내의 국회 추천 인사로 구성하고 위원장은 위원 중에서 호선하도록 되어 있다. 국회가 위원을 추천함에 있어서는 여당의 교섭단체와 그 외 교섭단체가 2분의 1씩 동수로 추천하여 통일부장관이 위촉한다(제5조 제2항). 위원회의 역할은 북한인권증진기본계획 및 북한인권증진에 관한 집행계획의 수립에 관한 사항, 북한인권재단의 운영에 관한 사항, 북한인권기록센터의 운영에 관한 사항 등에 관하여 통일부장관의 자문에 응하는 것이다(시행령 제2조).

국회는 2017년 1월 11일 자문위원 10명의 추천 명단을 통일부에 보냈고(2년의 임기는 2017년 1월 24일 개시됨), 자문위원회는 2017년 9월 22일 첫 회의를 개최하고 북한인권 증진방안에 관하여 논의했다.[2] 위원회의 홈페이지가 북한의 사이버 공격으로 심하게 훼손되기도 했다.[3]

라. 북한인권증진기본계획 및 집행계획

통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 3년마다 북한주민의 인권실태 조사, 남북인권대화와 인도적 지원 등 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위한 방안 등에 관한 북한인권증진기본계획을 수립하고, 매년 이를 실행하기 위한 집행계획을 수립하여 국회에 보고해야 한다(제6조).

통일부는 2017년 4월 제1차 북한인권증진기본계획」을 수립했다. 통일부가 발표한 기본계획의 목표는, ① 북한주민의 인간다운 삶을 실질적으로 증진시키는 것, ② 북한 당국의 정책 노선을 인권·민생 친화적으로 전환하는 것, ③ 북한인권 증진 과정을 통해 남북 간 동질성 회복을 추진하는 것이다.

---

2) 연합뉴스 2017. 9. 22.
3) 도희윤, "북한인권, 이제는 행동해야 한다", 통일신문 2017. 12. 21.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

마. 남북인권대화 추진

정부는 북한인권증진에 관한 중요사항에 관하여 남북인권대화를 추진하여야 한다(제7조 제1항). 통일부장관은 북한인권증진을 위하여 필요한 대화와 교류를 촉진하고, 이를 위하여 비영리민간단체 등에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다(시행령 제6조). 남북인권대화의 대표 임명에 있어서는 「남북관계 발전에 관한 법률」이 적용되는바, 북한과 중요사항에 관하여 교섭·회담하는 경우 통일부장관의 제청에 따라 대통령이 대표를 임명하지만 일반적으로 통일부장관이 남북회담대표가 된다(남북관계 발전에 관한 법률」 제15조).

바. 북한인권증진을 위한 국제적 협력

국가는 북한인권증진을 위하여 국제기구·국제단체 및 외국 정부 등과 협력하며, 북한인권증진에 대한 국제사회의 관심을 제고하기 위하여 노력하여야 한다(제9조 제1항). 정부는 북한인권증진을 위한 국제적 협력을 위하여 외교부에 북한인권대외직명대사("북한인권국제협력대사")를 둘 수 있다(제9조 제2항).

사. 북한인권재단

정부는 북한인권 실태를 조사하고 남북인권대화와 인도적 지원 등 북한인권증진과 관련된 연구와 정책개발 등을 수행하기 위하여 북한인권재단을 설립하도록 되어 있다(제10조 제1항). 재단은 통일부장관의 지도·감독을 받는다(제11조 제2항). 재단에는 이사장 1명을 포함한 12명 이내의 이사를 두며, 이사는 통일부장관이 추천한 인사 2명과 국회가 추천한 10명의 인사로 구성하되, 국회가 이사를 추천함에 있어서는 여당과 야당의 교섭단체가 2분의 1씩 동수로 추천하여 통일부장관이 임명해야 한다(제12조 제1항). 이사회는 이사장과 정관으로 정하는 상근이사 및 비상근이사로 구성된다(제12조 제3항).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

2016년 3월 북한인권법 제정 당시 의석수에 따르면 북한인권재단 이사는 자유한국당 5명, 더불어민주당 4명, 국민의당 1명 추천권이 있었다. 당시 민주당은 상근 이사장이나 사무총장 자리 중 한 자리를 요구하며 이사 추천명단을 제출하지 않는 바람에 이사회가 구성되지 못하였다. 통일부는 2016년과 2017년 총 5차례에 걸쳐 국회와 각 정당에 이사 추천을 독촉하는 공문을 발송했으나 제대로 된 답변을 받지 못했다.

2017년 5월 대선으로 여야가 바뀌면서 민주당은 이사 추천인 수를 여당 자격에 맞춰 5명으로 늘리기를 원하고 있다. 민주당은 2017년 12월 국회사무처에 이사진 5명 추천 명단을 제출했으나 정치 일정과 여야 사정이 뒤바뀌어 합의가 이뤄지지 않고 있다. 한편 통일부는 2016년 10월 서울 마포구에 재단 사무실을 마련하고 직원 2명도 파견했지만 정작 재단이 출범하지 못하면서 매달 6,300만원에 달하는 임대료만 부담하는 결과가 되었다.[4)]

2017년 4월 마련한 제1차 북한인권증진기본계획에 따르면 정부는 북한인권재단을 북한인권 증진 관련 연구의 중심으로 키우고 시민사회단체 간 교류를 추진한다는 방침이었다. 이를 위한 예산으로 2016년 46억원, 2017년 118억원을 배정했지만 거의 사용하지 못했다. 2018년 금년 예산도 108억원이 배정되었지만 그 사용은 불투명하다.

아. 북한인권기록센터와 북한인권기록보존소

북한주민의 인권상황에 관한 정보를 수집·기록하기 위하여 통일부에 북한인권기록센터("기록센터")를 둔다(제13조 제1항). 기록센터가 수집, 기록하는 자료와 정보는 북한주민의 인권 실태와 국군포로, 납북자, 이산가족에 관한 것이다(제13조 제2항). 기록센터의 장은 고위공무원단 또는 민간인 중에서 통일부장관이 임명하도록 되어 있다(제13조 제4항).

기록센터에서 수집·기록한 자료는 3개월마다 법무부에 이관한다(제13조 제5

4) 세계일보 입력2018. 3. 1.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

항). 법무부 산하 북한인권기록보존소는 기록센터로부터 이관 받은 자료의 체계적인 보존·관리 업무를 수행한다(시행령 제15조 제2항).

기록센터는 2016년 9월 21일 출범하여 2017년 1월부터 본격적인 업무를 시작하였고, 북한인권기록보존소는 2016년 10월 11일 개소했다. 북한인권기록센터에는 북한 인권실태를 조사하는 업무를 지원하기 위하여 법무부 소속 검사가 파견된다.[5)]

기록센터는 2017년 981명의 탈북자를 조사했고, 그 중 해 428건, 4800쪽 분량의 자료를 북한인권기록보존소에 이관했다. 기록보존소는 2017년 북한인권기록센터로부터 받은 총 428건의 북한인권 자료 가운데 410건에 대한 분석을 완료하고, 이 같은 분석 내용을 바탕으로 '북한 인권 침해 가해자' 656명의 신상 정보를 담은 '가해자 카드'를 만들었다고 한다.[6)]

3. 북한인권법의 문제점 및 개선방향

가. 북한주민의 정의

북한인권법은 '북한주민'의 자유권과 생존권을 증진시키는 데 그 입법목적을 두고 있으므로(제1조), 북한주민이 아닌 사람은 북한인권법의 보호대상에서 제외된다고 볼 수밖에 없다. 그런데 북한인권법 제3조는 북한주민을 '군사분계선 이북지역에 거주하며 이 지역에 직계가족·배우자·직장 등 생활의 근거를 두고 있는 사람'으로 한정하고 있다. 따라서 북한인권법은 북한이탈주민에게는 적용되지 않는다고 보아야 한다.

북한인권법의 적용대상에 북한주민은 물론 북한이탈주민까지 포함시켜야 한다. 자유를 찾아 북한을 탈출하여 중국, 라오스, 태국 등에 임시로 체류하는 수많은 탈북민들이 보호대상에서 제외된다는 것은 북한인권법의 근본취지에 정면으로 배

5) 법률신문 2016. 4. 12.
6) 자유아시아방송 2018. 3. 2.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

치된다.

북한인권법을 개정하여 그 보호대상을 '북한주민'과 '북한이탈주민'으로 명시하되 '북한주민'을 '북한 체제의 통치권이 미치는 사람'으로, '북한이탈주민'을 '북한 체제의 통치권을 사실상 벗어난 북한주민 및 이들을 부(父) 또는 모(母)로 하여 출생한 사람 중 국내에 입국하거나 외국 국적을 취득한 사실이 없는 사람'으로 확대하여 정의할 필요가 있다. 이는 2014년 3월 24일 국가인권위원회가 전원위원회 의결을 통하여 제시한 북한인권법안의 내용이기도 한다. 또한 북한인권법에 중국이 북한이탈주민을 북한으로 강제송환하지 못하도록 외교적 노력을 다할 책무를 정부에 부과하는 규정을 두는 것도 필요하다.

나. 남북인권대화의 당사자

북한인권법이 통일부장관으로 하여금 북한인권증진을 위하여 필요한 대화와 교류를 촉진을 하도록 하고, 남북인권대화에 있어서 통일부장관이 대표자가 되거나 대표자를 추천하도록 한 것은 통일부 본연의 직무와 관련하여 문제가 있다. 한반도의 평화통일정책은 통일부가 북한당국에 대한 상대방 또는 대화의 창구로서 그들과 협상이나 협의를 통하여 추진해야 할 것이다. 그러나 북한은 인권문제에 관하여 매우 민감하게 거부반응을 보이고 있다. 통일부가 인권문제를 거론하는 한 남북대화의 창구가 되기는 어렵다.

남북화해나 통일정책과 북한인권에 관한 정책은 근본적으로 다른 것이어서 상호 분리되어 추진될 때 실질적인 성과를 거둘 수 있다. 따라서 통일부는 본연의 직무와 기능적으로 배치되는 북한인권 업무를 떼어내어 인권전담 기관에 이관해야 할 것이다. 북한인권법을 개정하여 남북인권대화의 당사자는 국가인권위원장으로 하고, 북한인권법의 주무기관은 법무부 또는 국가인권위원회로 하는 것이 바람직하다.

통일부가 북한인권업무를 관장하는 한 요즈음처럼 남북관계가 화해분위기로 흐를 때는 북한인권 문제에 관하여 입을 다물고, 남북관계가 경색되는 때에는 이를

국가인권위원회
humanrights.go.kr

거론하게 될 것인바, 이렇게 되면 국내외적으로 정부가 북한인권을 정치적으로 이용한다는 비난을 면할 수 없을 것이다.

다. 북한인권기록센터와 북한인권기록보존소

북한인권기록센터를 통일부 산하에, 북한인권기록보존소는 법무부 산하에 각각 별도로 설치할 아무런 이유가 없다. 북한의 주민들에 대한 인권침해행위에 관하여 정보를 수집하고 이를 기록하는 기관이 그 자료와 기록을 보관·관리해야 함은 당연하다. 인권침해행위를 조사하려면 과거의 기록을 참고할 필요가 있을 것이고 과거의 기록이 누적됨으로써 현재의 조사가 효율성과 방향성을 갖게 될 것이다.

북한인권기록센터와 북한인권기록보존소를 통합하는 경우 그 감독기관은 국가인권위원회 또는 법무부가 되어야 할 것이다.

라. 북한인권재단

북한인권재단의 이사를 여당과 야당의 교섭단체가 동수로 추천하도록 함으로써 인권재단이 여야의 정쟁의 장(場)이 될 것이 예정되어 있었다고 할 수 있다. 현재 여야의 대립으로 인권재단 이사회가 구성되지도 못하고 있지만 이사들이 모두 임명된다고 하더라도 이들은 자신을 추천한 정당의 입김에서 벗어나기 어려울 것으로 보인다. 결국 이사회의 운영은 여야의 대립을 그대로 반영할 가능성이 크다.

북한인권법을 개정하여 북한인권재단 이사를 국가인권위원회 위원처럼 대통령, 국회의장, 대법원장이 추천하도록 하거나 인권업무 관련 부처인 국가인권위원회와 법무부가 추천하도록 하는 방안을 추진할 필요가 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

마. 북한인권업무의 통일부 독점

시행령은, 국가기관, 지방자치단체 및 공공기관의 장은 북한이탈주민을 대상으로 북한주민의 인권상황과 인권증진을 위한 정보를 수집·기록하려는 경우 미리 통일부장관과 협의하여야 한다고 규정하고 있다(제16조). 이 조항에 의하면 국가인권위원회가 그 본연의 업무로서 탈북민들을 상대로 북한인권실태를 조사하는 경우에도 통일부와 협의해야 한다는 것이 된다. 그러나 이 규정은 모법인 북한인권법의 위임의 범위를 벗어나는 것일 뿐 아니라 국가기관, 지방자치단체, 공공기관 등의 북한인권 개선 활동을 제한하는 것이고, 국가인권위원회 업무의 독립성과 북한인권 개선 활동을 약화시킬 우려도 있다. 따라서 폐기되어야 마땅하다.

4. 맺음말

북한인권법은 그 법안이 2005년 처음 국회에 상정된 이래 좌우 정치세력 사이의 갈등으로 10여 년간 표류하다가 겨우 통과되었지만 그 과정에서 법의 본연의 취지가 퇴색하였다. 여기에 관련 정부부처의 기관이기주의까지 가세하다보니 국가가 북한인권업무를 추진하는 것이 기능적으로 어려울 수밖에 없는 법이 탄생하고 말았다. 한 동안 우리는 '북한인권법'이라는 이름의 법이 통과된 데 대하여 위안을 삼고 일말의 기대를 걸었지만 북한인권법으로 인하여 북한인권단체의 활동은 오히려 위축되는 결과가 되고 말았다.

북한인권법에서 우리나라 유일의 인권전문기관인 국가인권위원회가 철저히 배제된 것도 논리적으로 설명이 되지 않는다. 국가인권위원회는 남한의 인권만을 다루는 기구로 전락한 것이다. 북한인권법이 시행된 지 2년이 지났지만 아직 법률로서 제대로 기능하지 못하고 있는 현실을 직시하고 북한인권을 실질적으로 증진하기 위한 전면개정을 위하여 매진해야 할 것이다.

「북한인권법」의 시행 현황과 개선 방향[1)]

▌박순성 (동국대 교수)

1. 서론

○ 「북한인권법」은 2016년 3월 3일 제정되고 2016년 9월 4일부터 시행되었음
- 「북한인권법 시행령」은 2016년 4월 29일부터 6월 8일까지 입법예고 기간을 거쳐, 2016년 9월 2일 제정되고, 2016년 9월 4일부터 시행되었음
- 2018년 3월 현재 「북한인권법」은 제정 2주년을 맞이했으며, 시행 18개월째임

○ 이 글은 「북한인권법」의 주요 내용을 살펴보고(1절), 시행 현황을 검토하고 성과를 평가한 후(2절, 3절), 향후 「북한인권법」의 실질적 시행을 위해 고려해야 할 기본 사항들(정책 철학과 기조)을 재검토하려고 함(4절)
- 「북한인권법」의 시행 현황, 성과 평가, 정책 제안 등은 「북한인권법」의 주요 내용을 기준으로 다룰 것임

2. 「북한인권법」의 주요 내용

가. 목적과 기본 원칙, 국가 책무

○ 목적: “국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권을 추구함으로써 북한주민의 인권 보호 및 증진에 기여” (1조)

1) 이 발표문을 쓰는 데에 필요한 자료를 제공해 준 국회, 국가인권위원회, 통일부 등 관계기관의 담당자들께 감사드립니다. 일부 사실에서 오류가 존재한다면, 이는 전적으로 필자의 과오입니다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

○ 기본 원칙: “북한주민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리가 있음을 확인” (2조 1항)

○ 국가 책무: “북한인권증진 노력과 함께 남북관계의 발전과 한반도에서의 평화정착을 위해서도 노력” (2조 2항), “북한인권증진을 위하여 필요한 재원을 지속적이고 안정적으로 마련” (2조 3항)

나. 기관, 기구, 공직의 설치

○ 「북한인권법」은 북한인권증진자문위원회(5조), 북한인권국제협력대사(9조 2항), 북한인권재단(10~12조), 북한인권기록센터(13조) 등의 설치를 규정하고 있음

○ **북한인권증진자문위원회**: “북한인권증진 관련 정책에 대한 자문”, 국회에서 추천된 총 10 인으로 구성; 북한인권증진 기본계획 및 집행계획 수립, 북한인권재단 운영, 북한인권기록센터 운영 등에 관한 자문(시행령 2조)

○ **북한인권국제협력대사**: “북한인권증진을 위한 국제적 협력을 위하여 외교부에 북한인권대외직명대사를 둘 수 있”음

○ **북한인권재단**: “북한인권 실태를 조사하고 남북인권대화와 인도적 지원 등 북한인권증진과 관련된 연구와 정책개발 등을 수행”; “통일부장관은 재단을 지도·감독한다”; “이사장 1명을 포함한 12명 이내의 이사를” 둠

○ **북한인권기록센터**: “북한주민의 인권상황과 인권증진을 위한 정보를 수집·기록하기 위하여 통일부에 북한인권기록센터를 둔다”; 북한주민의 인권 실태 조사·연구 및 국군포로·납북자·이산가족 관련 사항 수행; “기록센터에서 수집·기록한 자료는 3개월마다 법무부에 이관하며, 북한인권기록 관련 자료를 보존·관리하기 위하여 법무부에 담당기구를 둔다”; “담당기구의 명칭은 ‘북한인권기록보존소’로 한다.”(시행령 15조)

다. 사업 또는 과제

○ **북한인권증진 기본계획 및 집행계획 수립·추진**: 북한주민의 인권실태 조사, 남북인권대화, 인도적 지원 등 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위한 방안을 담은 기본계획 및 집행계획을 수립하고 국회에 보고하며 실제로 추진함(6조); 북한주민 인권 실태 평가, 북한인권증진 관련 정책, 북한인권증진을 위한 국내외 협력, 북한인권증진 관련 교육·연구 지원, 시민사회단체와의 협력체계 구축·지원

○ **북한인권 실태 조사**: 북한인권재단 및 북한인권기록센터의 기본 사업

○ **남북인권대화 추진**: "정부는 북한인권증진에 관한 중요사항에 관하여 남북인권대화를 추진하여야 한다."(7조)

○ **인도적 지원**: "북한인권증진을 위하여 북한주민에 대한 인도적 지원을 북한당국 또는 북한의 기관에 제공", 투명한 인도적 지원과 취약계층 우선 지원(8조)

○ **북한인권증진을 위한 국제적 협력**: "국가는 북한인권증진을 위한 인적교류·정보교환 등과 관련하여 국제기구·국제단체 및 외국 정부 등과 협력하며, 북한인권증진에 대한 국제사회의 관심을 제고하기 위하여 노력"(9조)

○ **국회 보고**: 북한인권증진 기본계획 및 집행계획; 북한주민 인권 실태; 북한인권증진 추진 결과 및 개선 상황; 국군포로 및 납북자의 송환, 이산가족 상봉 관한 계획의 수립·추진 상황

3. 시행 현황

가. 기관·기구·공직

○ **북한인권증진자문위원회**

- 2017년 1월 24일, 국회 여야 교섭단체 추천을 받아 자문위원 10명 위촉(임기 2년)

- 2017년부터 북한인권증진 기본계획 및 집행계획 수립을 포함하여 「북한인권법」 시행 및 북한인권증진 등에 관련한 자문회의 개최

○ **북한인권국제협력대사**

- 2016년 9월, 북한인권국제협력대사 임명 (임기 1년, 2016.9.13 ~ 2017.9.12)
- 북한인권 관련 국제회의(포럼, 세미나, 라운드테이블, 간담회 등) 참석
- 외무부에 활동 현황 보고
- 2017년 9월 중순 이후 북한인권국제협력대사 미임명

○ **북한인권재단**

- 「북한인권법」 제정 이후 북한인권재단 설립준비팀 가동, 설립위원회 구성 (2016.3)
- 정관 작성(2016.8), 사무실 임차, 예산 확보 등 설립 준비 완료
- 국회 이사 추천이 완료되지 않아서 북한인권재단 미출범
- 통일부는 몇 차례에 걸쳐 국회에 이사 추천을 요청하는 공문을 발송 (2016년 4 회, 2017년 1 회)

○ **북한인권기록센터**

- 2016년 9월 28일, 통일부에 설치
- 2016년 말 시범조사를 거쳐, 2017년 북한인권 실태조사 본격 추진 (2017년 7월 현재 631 명 조사)
- 조사자문단 구성(2017.1.11.), 국내외 전문기관·전문가들과 소통을 통한 조사 역량(국제적 기준에 부합하는 인권조사 원칙 적용) 및 조사윤리 준수·강화
- 분기별로 인권기록을 법무부 「북한인권기록보존소」로 이관
- 2017년 9월 『북한인권기록센터 1주년 보고서』 (국문, 영문, 독문) 발간
- 2018년부터 북한인권 실태보고서를 국문, 영문 등으로 발간

○ **북한인권기록보존소**

- 2016년 10월 10일, 시행령에 따라, 법무부에 설치
- 2017년 4월 이후 인권침해 기록 원본을 분기별로 이관 받아 보존·관리

나. 사업 및 과제

○ **북한인권증진 기본계획 및 집행계획 수립·추진**

- 북한인권증진기본계획(2017~2019)을 관계부처 합동으로 2017년 4월 수립하고 국회 보고
- 북한인권증진집행계획을 2017년 9월 수립하고 국회 보고
- 북한인권증진자문위원회 자문, 북한인권정책협의회 협의, 전문가 자문 등을 거쳐 수립

2017년 기본계획 주요 내용

- 기본방향: 북한인권 증진을 통일정책의 주요 고려요인으로 설정, 북한 당국과 주민 모두를 대상으로 하는 포괄적 접근 추진, 지속가능한 북한인권 증진 정책 추진을 위한 기반 구축
- 추진과제: 북한 인권실태 조사 및 책임규명, 북한주민의 인권 의식 향상, 북한주민의 인도적 상황 개선 및 남북간 인도적 문제 해결, 남북인권대화 및 기술협력 추진, 북한인권 개선에 대한 국민적 공감대 확산, 국제사회와의 북한 인권개선 협력, 북한인권 정책 추진 기반 체계화

○ **북한인권 실태 조사**

- 북한인권기록센터 참조

○ **남북인권대화 추진**

- 남북관계 악화에 따른 모든 남북대화의 실제적 단절

○ **인도적 지원**

- 2017년 중반 이후 인도적 지원을 적극적으로 추진
- 국제사회의 대북제재가 실시되고 있는 상황에서, 2017년 한국 정부와 대한적십자사의 대북지원은 전혀 없으며, 민간단체의 대북지원은 10.7억여 원에 불과함
- 지원총액은 2015년 약 253.9억 원, 2016년 약 30.0억 원, 2017년 약 10.7억 원으로 '사실상' 중단 상태
- 유엔 총회와 인권이사회는 인권침해에 책임이 있는 가해자에 대한 선별적 제재targeted sanctions를 권고하고 있으나, 북한의 핵무기·미사일 시험에 따라 국제사회는 매우 강력한 대북제재를 실시하고 있음
- 이산가족, 납북자 등과 관련한 일상적 업무(영상편지 제작, 유전자 검사, 기록물 수집·전시, 국제기구를 통한 안부 확인 및 서신 전달 등) 추진

○ **북한인권증진을 위한 국제적 협력**

- 유엔 인권이사회, 총회 북한인권결의 채택 과정에서 공동제안국으로 참여
- 서울 인권사무소 개소 지원, 북한인권특별보고관 활동 지원
- '한·미 북한인권협의체' 운영(2회 개최)

다. 「북한인권법」 추진 체계

○ 「북한인권법」의 효과적 시행을 위한 행정적 추진 체계의 수립이 필요하며, 2016년 하반기부터 통일부를 비롯한 관련부처에서 추진 체계를 수립함

○ 2016년 9월 통일부 공동체기반조성국(현재 인도협력국)에 북한인권과를 신설

○ **인도협력국** 산하에는 인도협력기획과, 북한인권과, 이산가족과, 정착지원과 있음

○ **북한인권과**는 「북한인권법」 시행을 총괄하는 부서임: 북한주민의 인권증진을 위한 정책의 수립·종합 및 총괄·조정, 북한인권 관련 법령 및 제도의 입

안 또는 기획, 북한인권 관련 현안에 대한 대책의 수립·시행, 남북인권대화 관련 협상대책의 수립 지원, 북한인권증진기본계획 및 집행계획의 수립 및 국회 보고, 북한인권증진자문위원회 운영, 북한인권증진 관련 관계 기관 간 협조 및 대책기구 운영, 북한인권재단의 지도·감독, 북한인권문제에 대한 국제사회와의 협조, 북한인권 관련 단체 관리, 북한인권문제 관련 공감대 확산 전략 개발 및 시행, 북한인권기록센터의 지도·감독

○ **북한인권정책협의회**: 2016년 10월 북한인권증진을 위한 정부 부처간 협의기구로서 '북한인권정책협의회'를 구성하여 운영함: 통일부 차관 위원장, 외교부·법무부 등 관계부처 고위공무원으로 구성; 2016년 2 차례, 2017년 3 차례 개최; 북한인권정책 협의·조정, 인권기록 관련 의견 수렴, 북한인권증진 기본계획·집행계획 협의, 정보 교환·공유, 현안 협의 등

○ 현재 통일부, 외교부, 국가인권위원회 등은 북한인권 문제와 관련한 자료들을 체계적으로 정리하여 홈페이지에 공개하고 있음(통일부 북한인권포털, 외교부 북한인권문제, 국가인권위원회 북한인권자료)

「북한인권법」 이행 현황 (2018.3.12)

분야		현황
기관 기구 공직	북한인권증진자문위원회	구성 및 운영
	북한인권국제협력대사	2017년 9월 중순 이후 미임명
	북한인권재단	미출범
	북한인권기록센터	2016년 9월 출범 이후 실제 운영
사업 및 과제	북한인권증진 기본계획	2017년 4월 수립
	북한인권증진 집행계획	2017년 이후 매년 수립
	북한인권 실태 조사	2017년부터 실시, 기록 보관
	남북인권대화 추진	미추진
	인도적 지원	대북제재에 따른 '사실상' 중단
	국제적 협력	협력 지속

국가인권위원회
humanrights.go.kr

4. 이행 및 성과에 대한 평가

가. 총괄 평가

○ **「북한인권법」의 실질적 이행을 제한한 국내외 환경**

- 2016년 9월 「북한인권법」이 시행에 들어갔으나, 국내 정치 및 한반도 정세는 「북한인권법」 시행에 유리한 환경을 제공하지 못하였음
- 2016년 10월 이후 정국 불안정과 정치 갈등이 본격화되었으며 2017년 3월 대통령 탄핵, 5월 대통령 선거 등을 거친 뒤 2017년 하반기에 이르러서야 국내 정치는 안정화되기 시작하였음
- 지속되는 북한의 핵무기·미사일 시험에 따라, 2016년 2월부터 남북관계는 실질적 단절 상황에 접어들었음
- 또한, 북한과 미국 사이의 군사적 갈등은 한반도를 거의 전쟁 위기로 몰고 갔으며, 국제사회의 북한에 대한 경제제재는 북한을 국제사회로부터 단절시키는 결과를 가져왔음

○ **국내 차원의 행정적 성과와 정치적 갈등 지속**

- 통일부, 법무부, 외교부 등이 행정적으로 실행할 수 있는 사항들(북한인권증진자문위원회 구성·운영, 북한인권국제협력대사 임명·활동, 북한인권기록센터 설치·운영, 북한인권증진 기본·집행 계획 수립, 북한인권 실태 조사, 북한인권 문제 제기와 관련한 국제적 협력 등)에 대해서는 일정한 성과를 거둠 (단, 2017년 9월 이후 북한인권국제협력대사 미임명)
- 북한인권 문제와 관련하여 국내 정치적으로 정당들의 협의와 합의가 필요한 과제(특히 북한인권재단 출범)에 대해서는 「북한인권법」의 가장 핵심적 사항(북한인권 증진을 위한 실질적 업무 추진 기관)임에도 불구하고 진전을 이루지 못했음

○ **한반도 및 국제 정세에 따른 「북한인권법」 이행의 실패**

- 남북관계 단절 때문에 남북인권대화는 가장 기본적인 논의조차 이루어지지 않았으며, 실질적으로 대화의 가능성을 전망하기조차 힘든 상태였음
- 북한 핵무기·미사일 시험에 따른 대북제재로 북한에 대한 인도적 지원의 실질적 중단
- 대북제재로 인해 국제사회 차원에서 유엔 대북인권결의안 채택(인권이사회, 총회) 이외에는 남한이 참여하는 북한과의 직접적인 협력 부재

나. 「북한인권법」 평가와 실행 방안에 대한 기존 논의의 재고

○ 국가인권위원회가 개최한 제30차 북한인권포럼에서는 「북한인권법」이 제정된 직후(2016.4.1) "북한인권법 평가와 실행 방안"을 주제로 북한인권포럼을 개최하였음

- 당시 포럼에서는 현재 상황에서도 시의성을 지닌 몇 가지 중요한 의견들이 제시되었음

○ **북한인권 실태조사 및 북한인권기록 업무의 분장 문제**

- "북한인권기록 주관부서가 정부(통일연구원, 국정원, 국가인권위원회), 민간(NKDB), UN 현장사무소 등 5개 기관으로 분립되어 있음. 만약 북한인권재단, 북한인권기록센터까지 인권침해 정보를 수집한다면 7개 기관이 동일한 정보 수집 → 이에 대한 통합, 조정 기능이 보완될 필요성 있음; 서로간의 특성에 맞게 수집하고 이를 어떻게 활용하는가 문제가 보다 중요" (이원웅, p.49)[2)]
- "제10조 ③항 제1호 (북한인권재단) '북한인권실태 조사·연구' 기능과 제13조 ①항 (북한인권기록센터)에도 '북한인권실태 조사·연구' 기능이 중복됨 → 양 기구 간에 '북한인권실태 및 연구'에 대한 기능조정, 혹은 역할분담에

2) 인용의 편의를 위해 필자와 자료집(국가인권위원회 제30차 북한인권포럼) 쪽수만을 간략하게 표기함

국가인권위원회
humanrights.go.kr

대한 명확한 원칙을 제시해야 함" (이원웅, p.50)

- "향후 운영과정에서 (북한인권기록센터에 대하여) 법무부와 국가인권위원회의 이관 요구가 발생할 수 있을 것이다. . . 북한인권법의 핵심 사항인 북한인권기록센터의 주무부처에 대한 정부 기관간 갈등이 재연될 수 있는 상황이다." (윤여상, p.53)
- 민간차원에서 오랫동안 북한인권기록을 조사·수집·보존해 왔던 윤여상(당시 북한인권기록보존소 소장)은 북한인권기록센터 운영과 관련하여 '기관 운영 목적 정립, 정부조사기관의 일원화, 「북한인권통합DB」 구축' 등을 제안하면서, 특히 민관협업체계 구축을 강조하였음

○ **북한인권재단의 운영 문제**

- "여야의 합의대로 (북한인권재단의) 이사진 구성이 원만하게 되어 북한인권 개선과 인도지원 사업을 위한 제반 사업이 적극적으로 진행되면 좋겠지만, 앞에서도 이야기한 것처럼 양자간에 의견 차이가 매우 커 이사진 내부에서 매년 사업 선정과 집행에서 상당한 갈등요인을 내포하고 있다." (한기홍, p.61)
- "인권 지원과 인도적 지원의 내용, 범위, 사업비 책정 등을 둘러싸고 이사진 내부의 충돌 가능성을 배제할 수 없다." (한기홍, p.62)
- "인권에만 국한할 때, 지금까지 정부의 북한인권 관련 예산은 정부 전체를 통틀어 수억 원에 불과하나 갑자기 예산이 폭증할 경우 일부 민간단체에 대한 지원액이 늘어날 수 있다. 동시에 기존 민간의 사업을 '재단'의 사업으로 가져가려는 시도가 발생할 가능성이 있고 이 과정에서 민간단체의 자율성과 독립성이 약해질 수도 있다." (한기홍, p.62)
- 아울러 한기홍(당시 북한민주화네트워크 대표)은 북한인권단체의 난립, 무분별한 사업 추진, 단체들 사이의 갈등 등에 대한 우려를 표명하였음

○ **「북한인권법」의 내적 정합성 또는 체계성 문제**

- "발표자(한기홍)는 여와 야가 인권법, 인도증진법 등으로 기존에 제출한 각각의 법안이 그 철학, 목표, 방법이 매우 상이하기 때문에 별도로 입법화되어야 한다고 주장해 왔다. 그러나 이 법은 각각의 요구를 말 그대로 절충하여 만들었기 때문에 그 시행에서 상당한 문제점을 노정할 것으로 예상한다." (한기홍, p.60)
- 이원웅은 「북한인권법」 제1조(목적)에서 '자유권 및 생존권을 추구함으로써 북한주민의 인권 보호 및 증진에 기여함을 목적으로 한다'고 규정한 것이 매우 제한적이며 국제인권규범에도 맞지 않을 뿐만 아니라 북한 사회의 변화 추세도 반영하고 있지 못하다고 지적함 (이원웅, pp.49~50)
- 이원웅의 논의를 달리 표현하자면, 「북한인권법」은 목적 조항에 '자유권과 생존권을 추구함'이라는 제한적 표현을 담음으로써 인권의 포괄성과 단일성 원칙이 훼손되고, 보호와 증진의 대상이 될 인권의 범위를 제한하는 결과를 낳음
- 「북한인권법」 제2조(기본원칙 및 국가의 책무)에서는 북한인권증진, 남북관계 발전, 한반도 평화정착을 동일한 수준의 국가 책무로 규정함으로써, 북한주민의 인권 보호 및 증진이라는 「북한인권법」의 목적이 국가의 다른 목적에 의해 제한될 수 있음
- 물론 북한인권증진, 남북관계 발전, 한반도 평화정착이 상호영향을 미치는 관계가 있으며 또한 현실적으로 이러한 목표들 사이의 선순환을 통해서만 세 가지 목표가 실제로 달성될 수 있다는 사실을 인정하더라도, 이러한 방식의 국가 책무 규정은 「북한인권법」의 기본 목적을 제약함
- 「북한인권법」이 근본적으로 가질 수밖에 없는 이러한 제약은 4조(다른 법률과의 관계)에서도 해소되지 않고 있음
- 국가인권위원회는 2014년 3월 북한인권법 제정 촉구 권고(국가인권위원회 결정, 2014.3.21)에서 통일정책과 인권정책의 분리, 북한주민의 인권보호와 북한에 대한 민생지원의 분리를 주장함

○ **「북한인권법」의 목적과 존재이유 문제**

- 바로 위에서 언급한 「북한인권법」의 체계성 문제는 「북한인권법」 제정을 둘러싸고 벌어졌던 논란, 특히 「북한인권법」의 필요성과 성격, 한계 등과 관련된 논란으로 연결될 수밖에 없음
- "북한인권법은 북한난민보호를 주축으로 하는 미국의 북한인권법과 자국민 납치문제 해결을 촉구하기 위한 일본의 북한인권법과 달리 우리나라 헌법의 영토조항 연장선상에서 북한주민의 인권문제, 생존권 문제를 대한민국 정부의 책무로 규정한다는 원칙을 천명한 것임." (이원웅, p.49)
- 국가인권위원회는 북한인권법 제정을 권고하면서 북한인권법 제정 이유에 대해 두 개의 다른 관점을 제시하고 있는데, **국가인권위원회 상임위원회 결정**(2014.12.1)은 "북한주민도 대한민국 국민으로 규정하고 있는 헌법정신을 반영하여" 북한인권법을 제정하고 국가인권위원회가 업무를 담당해야 한다고 주장하고 있으며, **국가인권위원회 결정**(2014.3.24)은 인류보편적 가치로서의 인권과 북한주민의 심각한 인권침해 상황을 강조하고 있음
- "북한인권법안에 대한 찬반양론 역시 정치적 성향에 따라 너무나 큰 격차를 보이고 있었다. 찬성론은 헌법상 북한주민도 대한민국 국민이므로 국가는 이들의 기본권을 보장하기 위하여 노력할 의무가 있다는 것을 전제로 한다. 법치국가에서 국민의 기본권 보장은 입법에 의하여 구체화되는 것이 원칙이므로 북한인권 개선을 위한 법적, 제도적 장치의 근거가 되는 북한인권법이 필요하다는 입장이다. 반면 반대론은 북한인권문제를 공식적으로 거론하면 남북관계 마찰과 경색을 초래하여 북한주민의 인권을 악화시킬 수 있다는 것이다. 북한과 협력관계를 증진하고 북한을 개혁·개방의 길로 나서게 하는 것이 북한인권을 실질적으로 개선하는 길이라는 것이다. 또한 대한민국과 북한은 모두 UN 회원국으로서 북한이 독립국이라는 것은 우리나라도 인정하는 바이므로 우리나라가 북한의 인권에 대하여 시비를 거는 것은 북한의 주권에 대한 침해 내지 내정간섭이라는 것이다." (윤남근, 당시 국가인권위원회 북한인권특별위원장, p.47)

○ **기존 논의로부터 도출된 쟁점의 현재적 의미**

- 2016년 4월 국가인권위원회 북한인권포럼의 논의는 「북한인권법」의 실질적 추진을 위해 정치적으로 또한 행정적으로 고려해야 할 사항들을 쟁점 사항의 형태로 이미 적절하게 언급하고 있다고 판단되며, 이러한 논의들은 「북한인권법」 제정 2주년을 맞이한 현재 시점에서도 여전히 실천적 의미를 지니고 있음
- 북한인권증진과 관련한 국가의 책무를 행정적으로, 또 시민사회와의 역할 분담 차원에서 어떻게 분장할 것인가?
- 북한인권증진과 관련한 시민사회의 활동을, 시민운동의 자율성과 독립성을 훼손시키지 않으면서, 활성화할 수 있는 방안은 무엇인가?
- 북한인권재단을 포함한 국가기구의 역할과 기능을 정치적으로 안정화시킬 수 있는 방안은 무엇인가?
- 북한주민들의 인권 향상을 위해 인권의 범위를 어떻게 설정하고, 인도적 지원 문제와 어떻게 결합할 것인가?
- 「북한인권법」에 제시된 핵심 목표인 북한인권증진을 실질적으로 (또 우선적으로?) 달성하면서도 다른 국가 목표들(남북관계 개선, 한반도 평화정착 등)과 균형 있게 추구할 수 있는 방안이 있는가?
- 「북한인권법」의 안정적 시행을 가능하게 하는 데에 기초가 되는, 궁극적 존재이유에 대한 정치적 합의는 가능한가?
- 이러한 문제들은 「북한인권법」 제정 과정에서 심도 있는 토론을 거쳤으나, 한국 사회 전체의 합의 수준을 높이는 데까지는 이르지 못한 것으로 판단되며, 이러한 낮은 합의 수준이 결국 「북한인권법」의 이행에서 정치적 제약으로 작용하고 있음

다. 「북한인권법」은 북한주민들의 인권 개선에 기여하고 있는가?

○ 법 제정 이후 시행 기간이 짧았을 뿐만 아니라 국내외적 상황이 부정적이었

국가인권위원회
humanrights.go.kr

다는 사실을 고려할 때, 「북한인권법」의 실효성에 대해 의문을 제기하는 것은 성급함

- 이러한 평가 및 판단 유보에도 불구하고, 우리는 지난 2 년의 경험을 통해 '「북한인권법」의 실질적 효과를 달성하기 위해서는 미시적·단기적 관점에서 북한정권에 영향을 미치려는 정책 추진만으로는 부족하며 북한인권법 이행의 국내외적 조건의 형성과 조건에 맞는 실천적·실용적 추진 전략이 필요하다'는 사실을 확인할 수 있었음
- 「북한인권법」의 목적과 기본 원칙을 훼손하지 않으면서 실제로 북한인권 증진을 실현할 수 있는 정책 기조와 방안을 모색하고, (필요한 경우) 그러한 기조와 방안을 법 개정 과정에 반영할 필요가 있음

○ 「북한인권법」에 관한 이러한 실천적이고 실용적인 관점은 북한인권증진을 위한 정책이 기본적으로 가져할 태도로서 '원칙주의적 또는 근본주의적 태도'보다는 '과도한 정치화의 회피·절제', '정책 환경에 알맞은 추진전략 모색' 등을 권유하고 있음

- 흔히 '인권의 정치화'는 특정 국가를 대상으로 한 인권 정책에 큰 영향을 미치지만, 그러한 영향력은 '인권 원칙'이나 '인권이라는 대의' 자체로부터 나오기보다는 인권을 수단으로 전락시키는 정치화의 '숨겨진 의도' 또는 '배경 목적'으로부터 나오는 것임 (이러한 의도나 목적은 정책 추진 국가의 이익이나 이념을 의미함)
- '인권 정치'는 더디게 갈 수밖에 없으며, 이는 인권 증진이 궁극적으로 체제와 문화의 변화를 통해 실현되기 때문임
- 「북한인권법」의 성과 실현이 '인권 정치'의 보편적 특성으로부터 크게 벗어날 수 없다면, 단기적·미시적 전망보다는 중장기적·거시적 전망에 주목하면서 북한주민들의 인권 상황을 점차적으로 개선하려는 계획을 세워야 할 것임
- 이러한 중장기적·거시적 전망에 기초한 정책 추진을 위해서는 정치적 이

념·지향으로부터 일정한 자율성을 지닌, 달리 말하면 소위 '초당적 합의'를 가능하게 하는 정책 체계를 수립할 필요가 있음

5. 정책 제안

○ 지금까지의 논의를 바탕으로 해서, 향후 「북한인권법」의 실질적 시행을 위해 고려해야 할 기본 사항들(정책 철학과 기조)을 재검토하고, 그로부터 몇 가지 정책적 시사점을 도출하려고 함

가. 「북한인권법」의 근본적 의미 또는 존재이유에 대한 재고

○ 국가인권위원회(2014년 3월 국가인권위원회 결정, 2014년 12월 국가인권위원회 상임회의 결정)는 우리 사회가 「북한인권법」의 근본적 의미 또는 존재이유와 관련하여 가지고 있는 두 가지 다른 관점을 잘 보여주고 있음

○ 북한주민을 대한민국 국민으로서 보호해야겠다는 주장은 대한민국 헌법에 바탕을 두고 있음에도 불구하고, 내적 모순 또는 정합성 상실에 빠질 가능성이 큼

○ 이러한 주장은 '대한민국이 국민 보호에 실패하고 있다'는 평가로 환원될 수도 있는데, 이 경우에 대한민국은 주권국가로서 책임(책무)을 다하지 못하고 있는 것으로 평가되며, 자연히 대한민국은 국가역량 부족 또는 정책 실패라는 관점에서 비판을 받게 될 가능성이 높음

○ 이에 따라 대한민국은 국제사회의 지원을 필요로 하는 국가, 주권이 제약을 받을 수밖에 없는 국가로 평가될 것임

○ 만일 국제법적 차원에서 인권을 '권리를 가질 권리'로, 다시 말해 국민국가 단위를 뛰어넘는 보편적 권리로 인정할 경우, '국민 보호'라는 관점에서 「북한인권법」을 규정하는 논리는 설득력이 약화될 것임

○ 국민국가 체제에 바탕을 두면서도 국민국가의 틀을 넘을 수밖에 없는 인권의 양면성, 그리고 인권의 관점에서 국민국가가 갖는 이중성(보호자이자 침

국가인권위원회
humanrights.go.kr

해자)을 고려할 때, 「북한인권법」의 존재이유를 인권의 보편성으로부터 도출해야 할 것임

○ 현재 「북한인권법」은 이러한 논리를 따르고 있음

○ 이러한 「북한인권법」의 논리는 남북관계의 역사적 전개과정(남북기본합의서, 남북한 유엔 동시가입 등)과도 잘 조응하는 논리임

○ 당연히 앞에서도 확인된, 북한인권증진을 위해서는 현실의 국내외적 상황의 변화를 필요로 한다는 주장과도 잘 조화됨

○ 또한 이러한 관점에서 북한인권증진이라는 목적을 남북관계 발전과 한반도 평화정착이라는 목적과 분리시키지 않는 태도가 필요함 (이는 바로 「북한인권법」 2조 2항의 내용임)

나. 북한인권증진, 남북관계 발전, 한반도 평화정착: 삼위일체인가, 삼중딜레마인가

○ 「북한인권법」은 북한인권증진을 제일의 목적 또는 최고목표로 설정하는 법이지만, 현실적으로 남북관계 발전과 한반도 평화정착으로부터 영향을 받지 않을 수 없음

○ 세 목표 사이에 삼위일체trinity가 수립되는 것이 바람직하겠지만, 이러한 이상적 상황이 아니라 삼중딜레마trilemma가 발생할 수도 있음

○ 인권 정치의 관점에서 북한인권증진을 우선 목표로 설정한다는 것은 소위 '인권에 기반을 둔' 대북정책·평화정책·통일정책의 기준을 제시하는 것임

○ 「북한인권법」 2조 1항 기본 원칙(북한주민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리가 있음을 확인하고 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 노력하여야 한다)이 제시하는 정책선택의 기준은 다음과 같이 해석될 수 있음: ①대북정책, 안보정책, 평화정책, 통일정책 등은 북한주민들의 인권을 악화시키는 방향으로 전개되어서는 안 된다. ②만일 어떤 정책이 북한주민들의 인권을 증진시킬 수 있다고 하더라도, 그러한 정책이 남북

관계를 후퇴시키거나 한반도 평화를 위협하여 한반도에서 군사적 긴장을 고조시킨다면, 그러한 정책은 배제되어야 한다. (중장기적·거시적 관점에서 평가할 때 남북관계 악화나 군사적 긴장 고조는 남한주민들의 인권 상황을 악화시킬 뿐만 아니라, 결국에는 북한주민들의 인권 상황을 악화시키는 결과를 낳을 것이다.) ③남북관계 개선이나 한반도 평화정착을 가져오는 정책들 중에서 북한인권증진에 더 많이 기여하는 정책을 선택하여야 한다. (다른 식으로 표현하면, 북한인권증진에 동일하게 또는 비슷하게 기여할 것으로 판단되는 정책들이 존재한다면, 남북관계 개선이나 한반도 평화정착에 더 많이 기여할 것으로 판단되는 정책을 선택하야 한다.)

○ 나아가, 현재 대북정책, 통일정책 등과 관련한 법들(헌법, 국가보안법, 남북교류협력법, 남북관계발전기본법, 북한인권법 등) 사이에 존재하는 긴장들을 조정할 수 있는 법체계를 고민해야 할 시점이 되었음

○ 아울러, 단기적 성과와 장기적 성과가 서로 충돌할 가능성을 염두에 두고, 또한 인권증진이 체제와 문화의 변화라는 장기적 전환으로부터 실현될 수 있다는 점을 고려하여, 정책 선택은 언제나 장기적이고 거시적인 관점에서 이루어져야 함

○ 이러한 점에서 단기적 성과에 따라 정치적 평가를 받는 민주적 정치제도는 인권증진 정책을 추진하는 데에서 상당한 한계를 지니고 있다는 점을 고려해야 함 (바로 이런 점에서 우리는 민주적 정치제도와 인권 정치 사이에 존재하는 긴장에 언제나 주목해야 함)

다. 북한인권증진을 위한 국가와 시민사회의 역할분담과 협력체계

○ 2016년 4월 국가인권위원회 북한인권포럼(30차, 2016.4.1)에서 지적되었듯이, 북한인권증진을 위해서는 국제사회의 협력뿐만 아니라 국가와 시민사회의 분업(역할 분할과 협동)이 필요함

○ 국가의 시민사회에 대한 지원은, 다른 모든 분야에서와 마찬가지로, 법·제도

국가인권위원회
humanrights.go.kr

수립과 환경 조성이라는 차원에서 이루어져야 하며, 행정적·재정적 지원은 최소화하는 것이 적절함

○ 이러한 과정을 통해 북한인권증진을 위해 활동하는 시민사회단체들의 자율성·독립성·자립성을 향상시키고, 중장기적으로 한국 사회 전반의 인권감수성을 증진시켜야 할 것임

○ '인권의 정치화'는 자칫 한국 사회 내부에서 북한인권과 관련된 다양한 시민사회 구성체들을 '과잉정치화'할 가능성이 있음

○ 이러한 관점에서 정치사회는 협의와 합의를 통해 시민사회의 과잉정치화(소위 남남갈등)를 예방할 의무가 있음

라. 당면 정책과제에 대한 권고

○ **북한인권재단**: 「북한인권법」의 실무적 총괄 집행기관이라고 할 북한인권재단의 출범은 이미 늦은 상태이며, 이는 「북한인권법」 제정 당시 정치권이 보여준 최소한의 합의정신을 국민들에게 보여주지 못하고 있음; 국회는 정당 차원의 정치적 판단을 넘어서는 결단을 통해 북한인권재단을 조속히 출범시켜야 할 것임; 출범 이후에는 북한인권재단의 운영과 관련한 정치적 갈등을 최소화하기 위한 제도적 장치(소위 초당적이고 시민사회에 기반을 둔 자문회의)를 고민할 필요가 있음

○ **북한인권국제협력대사**: 적절한 인사를 임명하는 것 못지않게 북한인권국제협력대사의 책무와 활동 방식 등에 대한 명확한 지침을 만들 필요가 있음

○ **대북 인도적 지원**: 남북관계 개선과 대북제재 완화 등에 맞춘 수동적 대응보다는 국내외 대북지원단체들과의 전략적 협의를 통한 인도적 지원 활성화 방안을 모색해야 함; 소위 대북 인도적 지원의 '탈-정치화', '탈-안보화'를 위한 기반을 구축해야 할 것임

○ **남북인권대화**: 예정되어 있는 남북정상회담과 북미정상회담에서 북한인권문제를 제기해야 한다는 주장이 대두되고 있으나, 이에 대해서는 신중한 접근

이 필요함; 북한인권재단이 출범한다면, 국제사회와의 협력하에, 북한에 반민반관 형태 또는 순수 민간 차원의 인권대화를 제안할 필요가 있음; 인권대화를 제안하는 초기에는 현재 북한에 설립되어 있는 것으로 알려진 '조선인권연구협회'를 대화의 상대로 설정하는 것도 고려해 볼 만함

○ **북한인권 실태 조사**: 북한인권 실태 조사와 관련한 업무·활동의 중복을 최소화하기 위한 방안을 협의하는 회의체를 구성하고, 중장기적으로 중복을 최소화하고 역할을 특화하는 방안을 모색해야 할 것임

○ **법 시행 감시와 개정**: 국가인권위원회와 국회인권포럼은 「북한인권법」 시행 현황에 대한 지속적 감시monitoring를 통해 정책 집행의 개선 방안을 모색하고, 현재 문제가 제기된 「북한인권법」의 조항들을 개정하는 준비 작업을 해나가야 할 것임

국가인권위원회
humanrights.go.kr

사회 : 라종일 (가천대 및 국방대 석좌교수)

토론

① **「북한인권법」 이행 현황**
김병대 (통일부 인도협력국장)
② **「북한인권법」 제정 2주년 이행상황 점검 토론문**
임을출 (경남대 극동문제연구소 교수)
③ **「북한인권법」 제정 2주년 이행상황 점검 토론문**
조정현 (한국외국어대 교수)
④ **「북한인권법」 제정 2주년 이행상황 점검 토론문**
태원우 (대한변협 북한인권특별위원회 위원장)
⑤ **「북한인권법」 시행과 북한문제 해결의 연계성**
강철환 (북한전략센터 대표)

「북한인권법」 이행 현황

▌**김병대** (통일부 인도협력국장)

1 「북한인권법」에 따른 정책 추진체계 마련

○ 통일부에 「북한인권과」 신설('16.9.23)

- 북한인권과는 △북한주민의 인권 증진을 위한 정책 수립 △관련 법령·제도 입안 △북한인권증진 기본계획·집행계획 수립 등 정책 총괄

○ 「북한인권기록센터」 출범('16.9.28, 통일부)

- 법 제13조에 따라 정부 차원에서 북한주민의 인권상황과 인권 증진을 위한 정보 수집·기록 및 실태조사 실시
- 16.12월 시범조사를 거쳐, '17.1월부터 국내입국 탈북민 전수 대상 조사에 착수('17년 981명 조사)
- 매 분기, 3개월마다 관련 기록을 법무부 「북한인권기록보존소」로 이관

○ 「북한인권기록보존소」 개소('16.10.10, 법무부)

- 북한인권기록센터가 수집·기록한 자료를 이관받아 체계적 보존·관리

○ 「북한인권국제협력대사」 임명('16.10.12, 외교부)

- 북한주민 인권 증진을 위한 국제사회의 관심 제고 등 공론화 역할 수행

○ 「북한인권재단」은 설립 준비를 완료하였으나, 이사 추천 지연 중

- 법 제정 후 △인권재단설립위원회 구성('16.3월) △정관 제정('16.8월) △사무실 임차(마포구 소재) △예산 확보('18년 109억원) 등 설립 준비

국가인권위원회
humanrights.go.kr

- 정부는 국회에 6차례 공문 발송('16.8.23/10.5/11.4/12.15, '17.8.24, '18.3.2.)을 통해 재단 이사 추천을 요청하였으나, 국회의 이사 추천 절차 미완료

2 「북한인권법」에 따른 민·관 협의체 구성

○ 부처간 협의를 위한 「북한인권정책협의회」 구성('16.10.11)·운영

- 통일부차관을 위원장으로 총리실·외교부·법무부 등 관계부처 고위공무원으로 구성
- 주요 기능은 △북한인권정책 협의·조정 △인권기록 관련 의견수렴 △북한인권증진기본계획·집행계획 협의 △정보 교환 및 공유 △현안 협의 등
  * '16년 2차례, '17년 3차례 회의를 개최하여 정책 추진방향, 부처간 협업방안 등 논의

○ 국회 여·야 동수 추천 「북한인권증진자문위원회」 발족('17.1.24)·운영

- △북한인권증진기본계획 및 집행계획 △북한인권재단과 북한인권기록센터의 운영에 관한 사항 △그 밖에 통일부장관이 북한인권 증진을 위하여 필요하다고 인정하는 사항 등에 대해 자문 수행
  * 국회에서 여야 교섭단체 추천을 받아 보내온 자문위원 10명에 대해 해당 인사를 통일부장관이 자문위원으로 위촉, 자문위원은 2년 임기로 활동 중

3 북한인권 증진 정책 수립 및 추진

○ (3개년 계획) 「제1차 북한인권증진기본계획(2017~2019)」 수립·국회보고('17.4.25)

○ (연도별 시행계획) 「2017년도 북한인권증진집행계획」 수립·국회보고('17.9.29)

* 북한인권정책협의회, 북한인권증진자문위, 전문가·민간단체 자문 등 폭넓은 의견수렴을 거쳐 수립

4 북한주민 인도적 여건 개선 및 이산가족 등 인도적 문제 해결 추진

○ (인도지원) 국제기구(WFP·UNICEF) 모자보건·영양지원 사업에 대한 공여

결정('17.9.21)

○ (이산가족) 이산가족 교류 대비 영상편지 제작(1,500편), 유전자검사(1,000건), 이산가족 기록물 수집·전시 및 디지털박물관 개관('17.12.13), 초청행사(연 15회) 등

○ (납북·억류자) 「국립6.25전쟁납북자기념관」 개관('17.12), 우리 억류국민 문제 해결을 위해 국제기구를 통한 안부확인, 서신전달 등 추진

5 국제사회 공조 및 민·관소통 강화

○ (국제협력) 2005년 이후 13년 연속 UN북한인권결의 채택, 안보리 4년 연속 북한인권 상황 논의

- 정부는 UN 인권이사회(3월) 및 총회(12월) 북한인권결의 채택 시 공동제안국 참여, 서울 인권사무소 및 북한인권특별보고관 활동 지원 등 국제사회 노력에 동참

  * 「한·미 북한인권협의체」('17년 2회) 등 美·日 등과의 양자 차원 협력 지속, 美 NED 관계자 및 관련 외국 단체 등 방한시 면담·정책 설명

○ (민관소통) 민간단체 합동 워크숍, 세미나 개최, 수시 간담회, 국내 민간단체 지원 등 공론화 활동 지속

  * 법 제정 및 시행 1주년 계기 국제세미나 개최('17.3.4, 11.14), 국내 북한인권단체(34개 등록) 지원 끝

「북한인권법」 제정 2주년 이행상황 점검 토론문

▌임을출 (경남대 극동문제연구소 교수)

□ **북한인권법 제정으로 체계적이고 종합적인 북한인권 정책을 추진할 수 있는 제도적인 틀이 마련됐다는 점에서 긍정적인 평가를 받을 만함.**

○ 하지만 정치적 문제로 본래의 취지에 미치지 못하는 부족한 부분이 존재하면서 시행단계에서 보완이 이뤄질 것으로 기대하였으나, 현실은 그렇지를 못했음.

- 두 발제자가 제시한 북한인권법 시행에 나타난 문제점과 개선방향에 대해 상당부분 공감.
- 법 제정으로 북한 주민의 인권 상황과 인권 증진을 위한 정보를 수집, 기록하기 위한 단체인 북한인권기록센터와 북한인권기록보존소가 설립된 것이 큰 성과라는 지적에도 동의.

○ 지난 2년간 북한인권법이 시행되지 못한 원인들을 면밀히 재검토하고, 북한 주민들에 대한 실질적 인권개선을 위해 필요하다면 전면개정도 추진해야 함.

- 더구나 북한인권법 제정 이후 2년 사이 문재인 정부가 새롭게 출범했고, 최근 남북관계와 주변정세가 대전환의 계기를 맞이하면서 북한인권문제에 대한 새로운 접근법을 고민해야할 시점인 것은 분명해 보임.

□ **북한 주민들의 인권개선을 위해서 가장 중요한 전제는 북한 당국에 대한 인권개선요구가 체제변형 위협으로 인식되지 않도록 만드는 것임.**

국가인권위원회
humanrights.go.kr

○ 북한인권법이 외부의 힘으로 북한을 변화시키고 궁극적으로 붕괴시키겠다는 발상의 연장선상에 있거나, 인권신장보다 체제를 흔드는데 초점을 두고 있지 않음을 설득할 필요

- 국제 고립과 체제 열세에 있는 북한은 외부, 특히 적대 국가의 인권 문제 제기를 정치적 공세로 간주. 따라서 남한의 북한인권법 제정 움직임에 대해서도 매번 강력히 반발.
- 사실 이전 정부가 취해왔던 인도적 지원 제한과 탈북 유도는 인권개선효과보다 북한을 자극, 개혁·개방조치를 유보하고 주민을 더욱 통제하는 반인권적 상황을 낳을 가능성이 컸음을 유의.

○ 북한 인권 문제는 정권 교체와 상관없이 개선될 수 있음을 설득하는 것이 매우 중요.

- 최근 북한은 미국과의 비핵화 대화 의지를 나타내면서 체제 안전이 보장돼야 비핵화를 할 수 있다고 밝힌 바 있음.
- 연장선상에서 북한은 체제 안전이 보장되면 획기적인 인권개선에 나설 가능성도 매우 높음.

□ 북한 인권 개선이 남북관계 발전 및 평화 정착과 조화를 이뤄야 한다는 점이 합의될 필요가 있음.

○ 인권도 중요하지만 평화, 화해, 인도주의도 국제사회에서 통용되는 보편가치이기 때문에 보편가치들 사이의 상호의존성이 인정되어야 함.

○ 더구나 분단·정전체제하에서 상대의 인권 문제를 법으로 만들어 일방적으로 접근할 때 초래될 비현실성과 비평화성을 경계해야 함.

□ 인권, 행복추구권, 평화권 등을 동시에 고려해야 함.

○ 인권의 불가분성을 고려할 때 북한 인권은 탈북자를 포함한 모든 북한 사람

들의 행복추구권을 포함해야 함.

○ 또 분단과 정전 상태에서 남북 구분 없이 한반도 모든 거주민들이 전쟁 두려움 없이 평화롭게 살 권리인 평화권도 다뤄야 함.

□ 북한과의 상호신뢰에 기반한 공동의 인권개선 노력, 인도적 차원의 협력 등이 이뤄져야 실효성과 공정성을 확보할 수 있음.

○ 남북관계 및 북미대화를 활용해 국제사회의 다양한 인권 우려에 대해 북한 최고지도부에 전달하는 것이 필요.

- 북한 당국이 핵미사일 개발보다 북한 주민들의 복지를 우선시하도록 촉구하는 계기 마련.
- 인권이 계속 무시되는 분위기 속에서는 지속가능한 평화와 안보가 있을 수 없음. 안보와 인권이 서로 보완작용을 할 수 있도록 해야 한다는 주장에 동의.
- 남북관계의 발전에 따라 남북한 당국간의 신뢰가 쌓여 간다면 비핵화 대화와 함께 인권 대화도 진전될 가능성이 높기 때문에 이에 대한 대비책 마련이 필요.

○ 또한 남북한은 고위급회담, 특사교환방문 등을 통해 다방면에서의 교류협력을 적극 추진해 나가기로 합의했고, 최고지도자 수준에서 확인한 상황에서 비핵화 대화 진전에 따라 남한을 비롯해 국제기구들의 인도적 지원과 협력의 기회가 크게 확대될 가능성이 높음.

- 이럴 경우 북한이 식량 배분과 감독에 관한 국제 규정을 준수하고 국제인도주의 기관의 접근을 허용하도록 촉구할 필요가 있음.

○ 또다른 긴급한 인도적 문제이자 인권 문제가 이산가족 문제라는 점에서 남북대화 과정에서 북한측에 이산가족 상봉의 조속한 재개도 촉구할 필요가 있음.

「북한인권법」 제정 2주년 이행상황 점검 토론문

▌조정현 (한국외국어대 교수)

Ⅰ. 북한인권 상황: 지속 및 변화

1. 국제적 환경: 상수화 속 지속·강화

○ 2014년 UN 북한인권 조사위원회(COI) 보고서 발간 이후 UN 인권이사회, UN 총회, UN 안전보장이사회는 지금까지 꾸준히 북한인권 문제를 제기하고 논의함.

- UN 북한인권 특별보고관도 2016년 8월부로 제3대 토마스 오헤나 킨타나 변호사로 교체되어 계속 활동 중임.

○ 기존의 북한인권 접근에서 한 걸음 더 나아가 북한 최고지도자 등의 형사책임을 묻는 방향으로 집중하는 경향을 보임.

○ 그 차원에서 아직까지 매우 구체적인 성과가 있다고는 할 수 없으나, 국제공동체 전체에 북한인권 문제의 심각성을 제대로 각인시켰고, 서울 UN 북한인권사무소 개소, 책임규명 독립전문가그룹 설치 등 새로운 시도들을 통해 꾸준히 관련 노력을 지속하고 있음.

○ 한편, 미국은 UN 등 국제사회에서 북한인권 문제를 가장 적극적으로 제기하는 국가임.

- UN 내 인권이사회 및 총회에서의 북한인권 결의 채택 시 공동제안국으로

국가인권위원회
humanrights.go.kr

주도적으로 참여함.

- 아울러 2015년 행정명령을 기점으로 2016년에는 대북제재강화법 및 후속 행정명령을 통해 북핵 문제 외에 북한인권 문제를 대북제재 사유로 명시하고 제재 리스트를 발표함.
- 2017년에도 추가 인권 제재 리스트를 발표하는 등 지속적인 인권 제재를 가함.

2. 국내적 환경: 제도화 속 일부 정체·변화

○ 2016년 3월 여야 합의로 한국에서 북한인권법이 제정됨으로써 북한인권 문제는, 이미 확고한 국제문제이자, 국내에서도 상수로 자리 잡은 것으로 판단됨.

- 2017년 5월 신정부 출범 이후에도 전반적 국내 분위기는 UN 등 국제사회의 최근 동향에서 크게 벗어나지는 않은 것으로 보임.

○ 문재인 정부 “국정운영 5개년 계획”에서는 북한인권 개선을 위해 자유권과 사회권 간 통합적인 접근을 강조하는 한편, 남북 당국 간 인권대화 및 다차원적인 인도적 지원에 방점을 둬 협력적인 방법론을 보다 우선 추진할 의지와 가능성을 보여줌.

- 한편, 북한인권법 시행과 관련 북한인권재단 설립이 계속하여 지연되고, 남북 간 대화 분위기 속에서 당국 간 직접적인 인권대화는 아직 자제하는 모습을 보임.

3. 평창 동계올림픽 국면: 급격한 대화 국면으로의 전환과 북한인권 문제의 주변화 가능성

○ 이런 와중에 평창 동계올림픽을 계기로 남북의 직접 대화가 활발히 진행되었는데, (아직 인권 관련 구체적 제재가 없는) UN 대북제재 대상자의 방남은 물론, 북한인권 문제로 특정해 미국으로부터 제재 대상으로 지정된 김여정,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

최휘 등도 미국의 양해를 구해 방남하게 됨.

- 이에 더해 남북 및 북미 정상회담을 앞두고 있는 김정은 국무위원장도 자산동결 및 여행금지 등 미국의 인권제재 대상임.

○ 물론, 북핵 문제를 해결하고 남북, 북미 간에 평화체제를 구축하기 위해 최고결정권이 있는 북한의 지도자 및 그 측근들과 대화하고 협상하는 것은 인권적 측면에서 보더라도 권장하고 제재의 예외 상황으로 인정해야 할 가치가 충분히 있음.

- 그럼에도 이러한 급격한 정세 변화 속에서 기존의 국제사회와 국내에서 지속적으로 제기되고 문제 해결을 위해 노력해 왔던 북한인권 문제가 아무일 없었다는 듯이 주변화되는 것은 바람직하지 않으며, 적절한 계기에 지혜로운 방법으로 관련 문제의 개선방안을 추진할 필요가 있음.

II. 쟁점별 토론

1. 북한인권재단의 설립 지연: 정치권의 무책임과 무관심

○ 여야 동수 합의로 재단 이사를 구성하게 함으로써 정쟁의 도구화된 인상을 지울 수 없음.

- 기본적으로 정치권의 무책임성과 무관심함에서 기인한 것으로 국회의 관련 의무 부작위에 해당한다는 비판을 피할 수 없음.

○ 발표자의 제안대로 인권위 방식을 참조해 대통령, 국회의장, 대법원장이 추천하게 하거나, 통일부와 법무부, 국가인권위 등 유관 부처에서 관련 전문성을 기준으로 이사를 추천하게 할 수도 있을 것임.

○ 필수사항은 아니지만 “북한인권국제협력대사”를 외교부에 둘 수 있음에도 2017년 9월 이래 공석으로 놔두고 있는 점도 비슷한 맥락에서 비판받을 수 있음.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

- 북한인권법 제정 이전에도, 대외직명대사로 보다 일반적인 명칭인 “인권대사”가 지속적으로 활동하였는데, 실제로 수행한 업무의 상당 부분이 북한 인권 문제와 관련되었음.

2. 북한인권기록센터(통일부)와 북한인권기록보존소(법무부): 준수한 운영 속 태생적 한계 존재

○ 일단 두 기관은 자신의 업무를 주어진 환경 속에서 최선을 다해 수행하고 있는 것으로 보임.

- 다만, 정치적인 이유로 2개의 기관으로 분산된 업무 조정 및 통합에 대해서는 추후 적절한 계기에 심각하게 검토할 필요가 있어 보임.
- 다만 기왕에 시작된 제도를 쉽게 바꾸기 힘든 상황이라면, 법무부는 좀 더 형사책임 추궁 측면에 집중하고, 통일부는 다양한 북한인권 사안을 종합적으로 조사, 검토하여 북한인권정책 및 통일정책에 적극 반영하는 것으로 역할 분담을 잘 할 필요가 있음.

3. 남북인권대화 및 인도적 지원, 이산가족 문제: 인권적 시각을 반영한 부드러운 접근 시도 필요

○ 현재의 대화 모멘텀을 활용하여, 북한이 덜 예민하게 받아들이는 인권 문제부터 실질적 개선을 위해 노력할 필요가 있음.

- 예를 들어, 금번 평창 패럴림픽 게임에 최초로 북한도 선수단을 참가시킨 것처럼 장애인의 권리 관련 북한과 다양한 접촉 및 협력을 시도함으로써 북한 장애인들의 실질적인 인권을 개선할 수 있을 것임.
- 이와 함께 영유아 등 소위 취약계층에 대한 인도적 지원 및 이산가족 상봉 문제들도 인권적 시각이 간접적으로 반영된 방식으로 지속적으로 추진할 필요가 있을 것임.

4. 보호 대상에 탈북자 포함

○ 일반적인 북한인권 사안 중 재외 탈북자 문제는 대표적인 국제적 북한인권 문제 중 하나임에도, “북한주민”에 대한 정의를 제한적으로 규정해 이들에 대한 적용을 배제한 것은 재고할 필요가 있음.

- 제3국와의 외교 문제 발생 가능성도 고려해야 하고 북한이탈주민지원법에 이미 관련 내용이 일부 포함돼 있다는 점도 고려해야 할 것이나, 종합적으로 북한인권 문제를 다루는데 있어 재외 탈북자 문제는 매우 중요한 부분이고 강제북송 후 북한 내 인권침해 문제와도 긴밀히 연계되어 있음.
- UN 인권이사회와 총회 결의 및 COI 보고서 등 국제적인 시각에서도 탈북자 문제를 북한인권의 중요한 한 부분으로 파악하며 대처하고 있다는 점도 참조할 필요가 있음.

5. 국가인권위 역할 부여

○ 남북 대화의 주요 당사자인 통일부가 실제로 북한인권 문제를 의제로 북한과 적극적으로 대화하는 것은 현실적인 어려움이 따름.

- 남북한의 인권을 국제적 기준에 의거 함께 논할 수 있는 국가인권위원회의 역할을 어떤 수준에서든 적절히 설정할 필요가 있을 것임. 북한인권 문제 또한 인권 문제의 하나로서 인권전문기관의 역할이 매우 중요함.
- 물론 현재 법령 하에서도 통일부, 법무부, 외교부 등 행정부의 북한인권 정책 및 실행에 대해 국제인권기준을 적용해 감시하고 권고하는 기능을 국가인권위에서 할 수는 있을 것임.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

「북한인권법」 제정 2주년 이행상황 점검 토론문

▌**태원우** (대한변협 북한인권특별위원회 위원장)

1. 들어가며

두 분의 발표자께서 북한인권법의 시행현황과 그 문제점, 그리고 개선방향과 대책에 대해서 깊은 통찰로써 훌륭한 발표를 해주신데 대하여 감사드립니다. 발표자께서 주제에 대해서 매우 깊이 연구하고 각각의 쟁점에 대해서 세밀하게 잘 정리해 주셨습니다. 앞으로 북한인권법의 실효성 있는 시행과 개정에 유용한 지침이 되리라 생각합니다.

토론자로서는 발표자께서 정리하신 북한인권법의 이행 및 성과에 대한 평가에 전적으로 동감하고, 북한인권법의 실질적 시행을 위한 정책제안에 대해서 대부분 동의를 하는 바이며 각 쟁점의 중대성에 비추어 고려해야 할 몇가지 기본사항들(정책철학과 기조)에 대해서 헌법재판소와 대법원의 판례 및 법률적인 관점에서 제 의견을 말씀드리는 것으로 토론에 갈음하고자 합니다.

2. 북한인권에 대한 UN(국제연합)의 입장과 권고

북한인권문제에 대한 국제사회의 관여가 어느 정도까지 가능한지에 대한 다양한 논의들이 있습니다. 인권의 "보편성 원칙"에 근거한 국제적 보호의무와 "주권 및 내정 불간섭 원칙"이 충돌하기 때문에 북한을 비롯한 많은 정부들이 인권침해에 대한 비판을 국가주권에 대한 간섭과 침해로 간주하여 이에 대해 거부하는 반

국가인권위원회
humanrights.go.kr

응을 보이고 있습니다. UN은 총회, 인권위원회(소위원회 포함) 및 인권이사회(the Human Rights Council)에서 북한인권문제를 논의해 왔으며, 주로 북한 정부에 대해 인권문제 해결을 촉구하는 결의안을 채택하거나 북한 인권 실상을 조사하고 개선안을 권고하는 보고서를 발간하는 방식으로 모색해 왔습니다. 1997~98년 제49차, 제50차 UN인권소위원회에서 처음으로 북한 인권문제가 거론되고 결의안이 채택된 이래, 2003년부터 UN산하 각 기관에서 매년 북한 인권 문제가 다루어지고 있으며 조직적이고 광범위하며 심각한 인권침해가 북한 최고지도층의 정책과 결정에 따라 자행되어왔기에 UN에서 2014년 2월 북한인권조사위원회(COI) 보고서를 발간하여 북한 내 중대한 인권침해를 반인도범죄로 규정하였고 이에 따라 국제사회의 관심은 획기적으로 증폭되어, 북한인권문제는 종래의 정치적인 문제에서 법적인 문제로 질적인 변화를 하였습니다. 2014년 12월 18일 제69차 UN총회는 북한상황을 국제형사재판소((ICC)에 회부하도록 결의하여 김정은을 포함한 북한 최고지도부를 국제형사재판소(ICC)에 회부하겠다는 압박을 지속함으로써 북한인권상황에 대해 북한 스스로의 개선노력을 유도해내려고 하였습니다. 2014년 12월 22일 UN안보리는 처음으로 북한인권문제를 정식의제로 채택하였습니다. 유엔의 총회, 인권위원회 및 인권이사회가 채택한 결의안과 보고서는 강제력을 갖는 것은 아니지만 국가의 위신과 권위에 심각한 타격을 받게 되고 국제사회에서 문제국가로 낙인찍히는 효과가 있습니다.[1)]

3. 국제사회의 대북 인권정책의 특징과 향후 정책방향

첫째, 미국과 유엔이 중심이 되어 국제사회의 대북 인권정책이 수립·집행되고 있으며 유럽연합(EU)과 일본, 한국 등도 이에 동참하는 양상을 보여주고 있습니다.

둘째, 국제사회의 대북 인권정책은 실효성이 약하다는 지적 등 명백한 제약이 있고 북한에 대한 압박과 설득정책에도 불구하고 북한의 인권상황이 본질적으로 개선되는 조짐은 보이지 않고 있습니다.

---

1) 임상순, 「미국의 북한인권문제에 대한 관여와 북한의 대응」, 『북한학 연구』, 2012, P.361

셋째, 북한인권상황을 개선하기 위해서는 보편적 인권협약에 북한을 더 많이 참여시키고, 북한이 이미 가입한 국제수준의 인권협약에 대해서는 원칙을 준수할 수 있도록 설득함으로써 북한 당국이 가지고 있는 인권에 대한 기본인식을 '내정간섭'의 시각으로부터 '보편적 인권존중'의 시각으로 바꾸어 나가는 동시에 북한지도부를 압박하는 정책을 지속적으로 추진할 필요가 있습니다.

4. 북한인권법이 남북대화와 통일에 미치는 영향

통일은 현재 세대의 시대적 사명으로서 미래세대를 위한 최고의 결단입니다.

우리의 자녀들인 미래세대에 물려주어야 할 대한민국은 전세계에 '인간의 존엄', '자유', '상생과 공영'의 가치를 전하고, '세계평화'에 대한 새로운 글로벌 패러다임의 전환을 불러일으키며 다른 나라에 본이 되는 모범국가가 되어야 할 것입니다.

북한인권법은 통일한국이 지향하는 가치가 바로 '인간의 존엄과 가치에 대한 존중'에 있음을 선언한 중대한 국가적 결단이며 이러한 결단은 통일을 촉진하고 새로운 통일한국의 기초이자 통일된 국가의 방향성을 결정하며 통일후 미래지향적인 '가치의 통일'의 측면, 진정한 사회통합을 달성하는 역할을 수행하는데 도움이 될 것입니다.

5. 북한과 북한주민을 바라보는 법적 관점

우리 사회에서 북한인권과 통일문제는 이념적 갈등과 선입견이 심한 대표적인 분야입니다. 이를 극복하려면 우선 북한을 '보편적 인권과 정의'의 관점에서 바라보는 동시에 북한을 통일된 나라를 함께 만들어갈 '평화적 통일의 동반자'로서의 성격을 가지고 있음을 인식해야 합니다. 즉 북한을 '보편적 인권과 정의'의 관점에서 바라본다면 반국가단체로서의 성격이 강하지만 북한을 '평화적 통일의 동반자'로서의 관점에서 바라본다면 대화와 협력의 동반자로서의 성격이 더 강해집니다. 그러므로 북한을 일면적, 단기적인 관점이 아니라 총체적인 관점에서, 폭넓은

국가인권위원회
humanrights.go.kr

시각, 장기적인 시각에서 바라보는 자세가 필요합니다.[2)]

인도적 관점 또는 전략적 관점에서 북한체제와 대화·교류협력을 지속할 필요가 있다는 점과 교류협력정책의 다양하고 폭넓은 파급효과에 대해서도 충분히 고려해야 할 것입니다. 1960년대말 이른바 '접근을 통한 변화(Wandel durch Ann-aherung)'로 상징되는 서독의 동독에 대한 교류협력정책이 결국 동독주민들을 깨어나게 하고 동독 공산정권에 대한 비판의식을 고취시킨 것처럼 남북간에도 그 방법은 신중하고 지혜롭게 할 필요가 있으나 교류협력자체는 지속될 필요가 있습니다. 지난 10여 년간의 남북교류를 통해 남한의 풍요와 자유에 대한 정보가 북한주민들에게 전반적으로 퍼졌고 이로 인해 북한주민들의 북한 정권에 대한 충성도가 현저히 낮아진 것도 접촉을 통한 변화의 하나의 효과인 것입니다.

북한인권법은 시대적 사명인 통일을 추진함에 있어 그 이유와 목표인 '인권과 인간존엄성의 존중'이라는 근본가치에 직결되기 때문에 통일을 추구하는 시점에서 국가적 결단을 요구하는 중대사입니다. 북한을 총체적인 시각에서 바라보고, 이와 아울러 인류애 및 통일동반자의 관점에서도 살펴볼 필요가 있습니다. 북한주민에 대하여 남한과 북한의 이중국적을 인정하는 국제적인 경향에 관한 평가도 북한주민의 인권을 보호하고 통일을 추진하는데 유용한 법적 이론구성을 촉진할 것이다.

우리 헌법 제3조는 "대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다."고 규정함으로써 북한지역도 우리 주권의 영역에 포함됨을 선포하고 있으며, 헌법 제4조는 "대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다."고 규정함으로써 남북한 통합의 이념이 '자유민주주의'이어야 함을 선포하고 있고, '자유민주주의'의 핵심가치이자 작동을 가능하게 하는 원리가 '인권'임을 고려한다면 북한인권법은 남북한 통합과 통일을 위한 입법으로 보아야 합니다.[3)]

---

2) 대법원과 헌법재판소도 북한의 이중적 지위, 즉 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 반국가단체로서의 성격을 인정하고 있다(대법원 2010. 12. 9.선고 2007도10121 판결 등. 헌법재판소 1993. 7. 29.선고 92헌바48 결정)

3) 박광득, "북한인권법의 현실과 개선방향" 『통일전략』 제 11권 제3호, 한국통일전략학회, 2011,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

헌법재판소와 대법원은 남북관계를 '나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계' 라고 판단했고[4] 이후 2005. 12. 29. 제정된 남북관계발전에 관한 법률 제3조는 제1항에서 남한과 북한의 관계를 '국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계' 라고 규정하고 있으므로 적어도 국내법적으로는 북한인권문제에 개입하는 것이 외국문제에 개입하는 것으로 볼 수 없다는 점을 분명히 하고 있습니다.

현재 발효되거나 타결된 FTA 중에 개성공단 생산제품을 한국산으로 인정하는 원산지 특례조항을 두고 있다는 점도 남북관계의 특수성인정과 관련한 매우 긍정적인 신호라고 봅니다.[5] 동서독은 이미 1951년 GATT가입시 동서독간의 거래에 대해서 특별한 지위를 얻은 바 있습니다.

남북관계의 특수성 중 핵심은 북한주민이 대한민국 국민으로서의 지위가 인정된다는 것이며 이는 남한내에서는 대법원의 확립된 판결로 유지되고 있습니다.[6] 다만, 이에 대해서 그동안은 남한 헌법 제3조 영토조항에 입각한 국내법적 판단에 그친다는 지적이 있었으나 최근 북한주민의 난민 인정과 관련하여 호주, 영국 등이 남한의 「헌법」, 「국적법」, 「북한이탈주민의 보호 및 정착에 관한 법률」 등을 기초로 북한주민의 국적을 북한과 남한의 이중국적으로 인정한 바 있습니다.[7] 이렇게 국제사회에서 남북한관계의 특수성을 인정하고 북한주민의 국적판단과 관련하여 남한의 국내법을 근거로 삼고 있는 사례가 늘고 있다는 점은 매우 희망적

144~145면

4) 헌법재판소 1997. 1. 16. 92헌마6 결정, 대법원 1999. 7. 23. 선고 98두14525 판결

5) 한국무역협회, 통합무역정보서비스 2014. 8. 검색

6) 대법원은 1996. 11. 12. 선고96누1221 판결에서, "북한지역은 대한민국의 영토에 속하는 한반도의 일부를 이루는 것이어서 대한민국의 주권이 미칠 뿐이고, 대한민국의 주권과 부딪치는 어떠한 국가단체나 주권을 법리상 인정할 수 없는 점에 비추어 볼 때 북한법의 규정에 따라 북한 국적을 취득하여 중국주재 북한 대사관으로부터 북한의 해외공민증을 발급받은 사정은 대한민국의 국적을 취득하고 이를 유지함에 있어 아무런 영향을 끼칠 수 없다"

7) 예를 들어 호주의 경우 2010년 이전에는 북한국적만을 고려하여 난님으로 인정하였으나 2010년 이후에는 남북한의 이중국적이라고 판단하여 난민인정을 하지 않는 분위기로 가고 있다. 자세한 내용은 ANDREW WOLMAN, "North Korea Asylum Seeker and Dual Nationality ", International Journal of Refugee Law Vol 24 No. 4, Oxford University Press, 2013, pp 802~809 참조

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이며 향후 북한인권법 개정과정에서 계속 강조해가야 할 방향이라고 할 것입니다.

6. 북한인권법의 개선방향

가. 북한인권법의 적용대상의 확대

북한인권법 제3조는 북한주민을 '군사분계선 이북지역에 거주하며 이 지역에 직계가족·배우자·직장 등 생활의 근거를 두고 있는 사람'으로 한정하고 있으므로 북한인권법은 북한이탈주민에게는 적용되지 않는다고 해석되고 있습니다. 자유를 찾아 북한을 탈출하여 중국, 라오스, 태국 등에 임시로 체류하는 수많은 북한이탈주민들이 북한인권법의 보호대상에서 제외된다는 것은 북한인권법의 근본취지에 정면으로 배치되므로 북한인권법을 개정하여 그 보호대상을 '북한주민' 과 '북한이탈주민'으로 명시하되 '북한주민'을 '북한 체제의 통치권이 미치는 사람'으로, '북한이탈주민'을 '북한 체제의 통치권을 사실상 벗어난 북한주민 및 이들을 부(父) 또는 모(母)로 하여 출생한 사람 중 국내에 입국하거나 외국 국적을 취득한 사실이 없는 사람' 으로 확대하여 정의할 필요가 있다는 취지의 발표자의 의견에 동의합니다. 다만 1997. 1. 13. 제정되고 1997. 7. 14.부터 시행된 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」제2조에서는 '북한이탈주민'을 '군사분계선 이북지역에 주소·직계가족·배우자·직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람을 말한다.' 라고 규정하고 있으므로 '북한이탈주민'에 대해서 개개의 법률마다 다르게 정의되지 않토록 통일적으로 정리하는 것이 선행되어야 할 것입니다.

또한 북한인권법에 중국이 북한이탈주민을 북한으로 강제송환하지 못하도록 외교적 노력을 다할 책무를 정부에 부과하는 규정을 두는 것도 필요하다는 발표자의 의견에 동감합니다. 2016년 3월 3일 북한인권법이 공포되었지만 2017년초부터 중국이 탈북민들을 일제히 단속해 북한에 강제송환하고 있는 실정입니다. 지난해에도 북한을 탈출한 북한이탈주민 일가족 5명이 중국 윈난(雲南)성 쿤밍(昆

明)에서 중국 공안에 체포돼 북한으로 압송되던 중 청산가리를 마시고 음독자살한 사건이 있었습니다. 탈북과정에서 체포되어 북한으로 끌려가는 북한이탈주민들이 차라리 스스로 죽음을 선택하는 안타까운 일이 벌어지고 있습니다. 이처럼 북한에 송환된 북한이탈주민들은 최대 10만 명으로 추산됩니다. 탈북자의 강제북송 실태는 최근의 미투 운동이나 위안부 문제만큼 심각한 상황이지만, 국민이 갖는 관심은 매우 미약합니다. 이에 대해 정부의 적극적인 대처가 필요하다고 할 것입니다.

나. 남북인권대화의 당사자

남북화해나 통일정책과 북한인권에 관한 정책은 근본적으로 다른 것이어서 상호분리되어 추진될 때 실질적인 성과를 거둘 수 있으므로 북한인권법을 개정하여 남북인권대화의 당사자는 국가인권위원장으로 하고, 북한인권법의 주무기관은 법무부 또는 국가인권위원회로 하는 것이 바람직하다는 취지의 발표자의 의견에 동의합니다. 인권문제의 정치화는 방지되어야 할 것입니다. 통일정책과 인권정책의 분리, 북한주민의 인권보호와 북한에 대한 민생지원의 분리가 필요합니다. 북한인권문제를 북한의 핵포기를 위한 압박수단으로 활용하거나 국내 정치적으로 이용하는 것은 방지하여야 할 것입니다.

다. 북한인권기록센터와 북한인권기록보존소

북한인권기록센터를 통일부 산하에, 북한인권기록보존소는 법무부 산하에 각각 별도로 설치할 아무런 이유가 없으므로 통합하고 그 감독기관은 국가인권위위원회 또는 법무부가 되어야 한다는 발표자의 의견에 동의합니다. 다만 북한인권법의 핵심사항인 북한인권기록센터의 주무부처에 대한 정부기관간 갈등이 재연될 수 있으므로 우선적으로 기관운영 목적을 구체적으로 정립하고, 정부조사기관의 일원화, 「북한인권통합DB」를 구축할 필요성이 있고 민·관협업체계구축이 필요하

국가인권위원회
humanrights.go.kr

다고 할 것입니다. 북한인권을 증진하기 위한 활동 중에는 정부가 해야 하는 것도 있고 민간단체가 하기에 적합한 것도 있습니다. 북한인권문제에 대해서 사명감을 가지고 추진해온 민간단체의 역할과 역량을 인정하고 정부와 유기적인 협력을 할 수 있도록 해야 하고 민간단체에 대한 지원이 필요합니다. 정부가 민간단체와의 협력없이 북한인권증진활동을 한다는 것은 불가능합니다.

라. 북한인권재단 출범문제

북한인권재단의 이사를 여당과 야당의 교섭 단체가 동수로 추천하도록 함으로써 북한인권재단이 여야의 정쟁의 장이 될 것이고, 현재 여야의 대립으로 인권재단 이사회가 구성되지도 못하고 있으므로 북한인권법을 개정하여 북한인권재단 이사를 국가인권위원회 위원처럼 대통령, 국회의장, 대법원장이 추천하도록 하거나 인권업무 관련부터인 국가인권위원회나 국가인권위원회와 법무부가 추천하도록 하는 방안을 추진할 필요가 있다는 발표자의 의견에 동의합니다.

지속되는 북한의 핵무기·미사일시험에 따라 2016년 2월부터 남북관계는 실질적 단절상황에 접어들었고 이로 인해 북한인권법의 실질적 이행이 제대로 되지 않았고 북한인권문제와 관련하여 국내 정치적으로 정당들의 협의와 합의가 필요한 과제(특히 북한인권재단 출범)에 대해서는 북한인권법의 가장 핵심적 사항임에도 불구하고 진전을 이루지 못하고 있는 상태입니다. 북한인권법은 북한인권재단이 북한인권 관련 실태조사·연구, 정책대안 개발·대정부 건의, 시민사회단체 지원 등 북한인권증진을 위한 실질적 업무 추진기관으로 핵심적 기능을 수행하도록 규정하고 있습니다. 북한인권법이 여야의 초당적 합의에 따라 제정된 만큼 북한인권재단의 조속한 출범을 위해서도 대승적 차원에서 여야가 조속히 협력하여야 할 것입니다.

마. 북한인권업무의 통일부 독점문제

북한인권법 시행령 제16조에 의하면 국가인권위원회가 그 본연의 업무로서 북한이탈주민들을 상대로 북한인권실태를 조사하는 경우에도 통일부와 협의해야 한다는 것이므로 이 규정은 모법인 북한인권법의 위임의 범위를 벗어나는 것일 뿐 아니라 국가기관, 지방자치단체, 공공기관 등의 북한인권 개선활동을 제한하는 것이고 국가인권위원회 업무의 독립성과 북한인권개선활동을 약화시길 우려도 있으므로 폐기되어야 마땅하고 북한인권법에서 우리나라 유일의 인권전문기관이 국가인권위원회가 철저히 배제된 것은 부당하다는 취지의 발표자의 의견에 동의합니다.

인권의 보호와 증진을 사명으로 하는 국가인권위원회가 국가인권기구로서의 보다 적극적인 역할 수행을 할 수 있는 방향으로 북한인권법이 개정되어야 할 것입니다.

7. 맺음말

1948년 12월 10일 UN총회에서 채택된 세계인권선언 서문에 기재된 바와 같이, 인간이 폭정과 억압에 대항할 수 있는 마지막 수단으로서 반란에 호소하도록 더 이상 강요받지 않으려면 인권이 법의 지배에 의해 보호되어야 함은 필수적입니다.

북한인권법은 통일에 기여할 뿐만 아니라, 통일의 가치를 뛰어넘는 궁극적 가치실현을 목적으로 한다는 점에서 제도적 통일을 넘어 사람의 통일을 이루는데 크게 기여할 수 있습니다. 분단시기 북한이탈주민들에 대하여 남한이 어떠한 태도를 가졌으며, 북한주민들의 열악한 인권상황의 개선을 위해 남한이 어떤 노력을 하였는가는 통일후 사회통합과정에서 적지 않는 영향을 미칠 수 있습니다. 또한 독일통일이후 인권침해 및 불법행위 청산문제가 동서독간의 사회통합을 위해 핵심적인 사안이었던 점, 이러한 불법행위 청산의 핵심이 단순히 불법행위에 대한 물질적인 보상이나 보복의 의미가 내포된 사법처리가 아닌 역사적 진실을 밝힌다는 측면의 진상규명이었음을 고려한다면, 북한인권법은 사적 보복이 아닌 법치국가적 청산 절차를 통해 불필요한 불신의 제거, 사회적 갈등의 해소에 기여함

국가인권위원회
humanrights.go.kr

으로써 통일 이후 갈등 비용을 상당정도 줄여줄 것으로 기대됩니다. 특히 통일자체보다 어떠한 통일국가를 만드느냐가 더 중요하다는 사실을 늘 기억해야 하며, '인권이 존중되는 통일한국' 이 우리가 꿈꾸는 통일한국의 모습이 되어야 합니다.

통일은 먼 미래의 문제가 아니라 바로 현재의 문제이며, 의지와 실천이 중요합니다.

통일을 위해서 가장 중요한 일은 국민들이 통일하겠다는 결의를 가지고 있는 것입니다. 문제는 그러한 국민적 결의가 약해지고 있다는 점입니다. 통일을 반드시 해야 한다는 의지를 가진 국민이 50%가 안되면 현실적으로 통일은 어렵게 됩니다. 지금 그러한 위기상황으로 가고 있습니다. 통일을 위해 그 다음으로 중요한 일이 남북한 주민이 하나의 민족이라는 정체성을 갖는 것입니다. 분단시기 서독의 지도자들이 가장 주력했던 것은 독일국가는 두 개이지만 독일민족은 하나라는 정책을 계속했습니다. 그러나 동독은 동서독은 두 개의 다른 민족이라는 정책을 폈습니다. 결국 독일은 서독 주도로 통일이 되었습니다. 남북한도 지금은 분단되어 있지만 남북한이 하나의 민족이라는 정책을 강하게 펴야 합니다. 이산가족의 만남과 교류를 어떤 방식으로든 계속 추진하고 민족의 언어와 역사, 국토 환경보전 등 민족정체성을 구성하고 있는 대상의 교류와 협력을 추진하는 것, 출판물의 개방, 방송청취를 가능하게 하여 남북한 주민의 정보격차해소와 공동의 인식의 폭을 넓혀가는 것 등이 민족정체성 유지를 위한 노력이라고 할 것입니다. 북한이탈주민들을 남한 사회가 따뜻하게 받아들여 정착시키는 것도 민족정체성 유지를 위해 필요한 일이라고 할 것입니다.

오늘 이 토론회를 계기로 북한인권법의 실효성을 위한 방안, 즉 어떻게 이행할 것인가의 문제에 대한 사회적 합의가 도출되어 대한민국이 한층 업그레이드된 인권국가로 발전되기를 바랍니다. 감사합니다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

[참고자료]

세계인권선언

1948년 12월 10일 UN총회 채택

인류 가족 모든 구성원의 고유한 존엄성과 평등하고 양도할 수 없는 권리를 인정하는 것이 세계의 자유, 정의, 평화의 기초가 됨을 인정하며, 인권에 대한 무시와 경멸은 인류의 양심을 짓밟는 야만적 행위를 결과하였으며, 인류가 언론의 자유, 신념의 자유, 공포와 궁핍으로부터의 자유를 향유하는 세계의 도래가 일반인의 지고한 열망으로 천명되었으며, 사람들이 폭정과 억압에 대항하는 마지막 수단으로서 반란에 호소하도록 강요받지 않으려면, 인권이 법에 의한 지배에 의하여 보호되어야 함이 필수적이며, 국가간의 친선관계의 발전을 촉진시키는 것이 긴요하며, 국제연합의 여러 국민들은 그 헌장에서 기본적 인권과, 인간의 존엄과 가치, 남녀의 동등한 권리에 대한 신념을 재확인하였으며, 더욱 폭넓은 자유 속에서 사회적 진보와 생활수준의 개선을 촉진할 것을 다짐하였으며, 회원국들은 국제연합과 협력하여 인권과 기본적 자유에 대한 보편적 존중과 준수의 증진을 달성할 것을 서약하였으며, 이들 권리와 자유에 대한 공통의 이해가 이러한 서약의 이행을 위하여 가장 중요하므로,

따라서 이제 국제연합 총회는 모든 개인과 사회의 각 기관은 세계인권선언을 항상 마음속에 간직한 채, 교육과 학업을 통하여 이러한 권리와 자유에 대한 존중을 신장시키기 위하여 노력하고, 점진적인 국내적 및 국제적 조치를 통하여 회원국 국민 및 회원국 관할하의 영토의 국민들 양자 모두에게 권리와 자유의 보편적이고 효과적인 인정과 준수를 보장하기 위하여 힘쓰도록, 모든 국민들과 국가에 대한 공통의 기준으로서 본 세계인권선언을 선포한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제1조
모든 사람은 태어날 때부터 자유롭고, 존엄성과 권리에 있어서 평등하다. 사람은 이성과 양심을 부여받았으며 서로에게 형제의 정신으로 대하여야 한다.

제2조
모든 사람은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 그 밖의 견해, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생, 기타의 지위 등에 따른 어떠한 종류의 구별도 없이, 이 선언에 제시된 모든 권리와 자유를 누릴 자격이 있다. 나아가 개인이 속한 나라나 영역이 독립국이든 신탁통치지역이든, 비자치지역이든 또는 그 밖의 다른 주권상의 제한을 받고 있는 지역이든, 그 나라나 영역의 정치적, 사법적, 국제적 지위를 근거로 차별이 행하여져서는 아니된다.

제3조
모든 사람은 생명권과 신체의 자유와 안전을 누릴 권리가 있다.

제4조
어느 누구도 노예나 예속상태에 놓여지지 아니한다. 모든 형태의 노예제도 및 노예매매는 금지된다.

제5조
어느 누구도 고문이나, 잔혹하거나, 비인도적이거나, 모욕적인 취급 또는 형벌을 받지 아니한다.

제6조
모든 사람은 어디에서나 법 앞에 인간으로서 인정받을 권리를 가진다.

제7조

국가인권위원회
humanrights.go.kr

모든 사람은 법 앞에 평등하고, 어떠한 차별도 없이 법의 평등한 보호를 받을 권리를 가진다. 모든 사람은 이 선언을 위반하는 어떠한 차별에 대하여도, 또한 어떠한 차별의 선동에 대하여도 평등한 보호를 받을 권리를 가진다.

제8조
모든 사람은 헌법 또는 법률이 부여하는 기본권을 침해하는 행위에 대하여 담당 국가법원에 의하여 효과적인 구제를 받을 권리를 가진다.

제9조
어느 누구도 자의적인 체포, 구금 또는 추방을 당하지 아니한다.

제10조
모든 사람은 자신의 권리와 의무, 그리고 자신에 대한 형사상의 혐의를 결정함에 있어서, 독립적이고 편견 없는 법정에서 공정하고도 공개적인 심문을 전적으로 평등하게 받을 권리를 가진다.

제11조
1. 형사범죄로 소추당한 모든 사람은 자신의 변호를 위하여 필요한 모든 장치를 갖춘 공개된 재판에서 법률에 따라 유죄로 입증될 때까지 무죄로 추정받을 권리를 가진다.
2. 어느 누구도 행위시의 국내법 또는 국제법상으로 범죄를 구성하지 아니하는 작위 또는 부작위를 이유로 유죄로 되지 아니한다. 또한 범죄가 행하여진 때에 적용될 수 있는 형벌보다 무거운 형벌이 부과되지 아니한다.

제12조
어느 누구도 자신의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적인 간섭을 받지 않으며, 자신의 명예와 신용에 대하여 공격을 받지 아니한다. 모든 사람은 그

국가인권위원회
humanrights.go.kr

러한 간섭과 공격에 대하여 법률의 보호를 받을 권리를 가진다.

제13조

1. 모든 사람은 각국의 영역 내에서 이전과 거주의 자유에 관한 권리를 가진다.
2. 모든 사람은 자국을 포함한 어떤 나라로부터도 출국할 권리가 있으며, 또한 자국으로 돌아올 권리를 가진다.

제14조

1. 모든 사람은 박해를 피하여 타국에서 피난처를 구하고 비호를 향유할 권리를 가진다.
2. 이 권리는 비정치적인 범죄 또는 국제연합의 목적과 원칙에 반하는 행위만으로 인하여 제기된 소추의 경우에는 활용될 수 없다.

제15조

1. 모든 사람은 국적을 가질 권리를 가진다.
2. 어느 누구도 자의적으로 자신의 국적을 박탈당하거나 그의 국적을 바꿀 권리를 부인당하지 아니한다.

제16조

1. 성년에 이른 남녀는 인종, 국적 또는 종교에 따른 어떠한 제한도 받지 않고 혼인하여 가정을 이룰 권리를 가진다. 이들은 혼인 기간 중 및 그 해소시 혼인에 관하여 동등한 권리를 가진다.
2. 결혼은 양당사자의 자유롭고도 완전한 합의에 의하여만 성립된다.
3. 가정은 사회의 자연적이며 기초적인 구성 단위이며, 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가진다.

제17조

국가인권위원회
humanrights.go.kr

1. 모든 사람은 단독으로는 물론 타인과 공동으로 자신의 재산을 소유할 권리를 가진다.
2. 어느 누구도 자신의 재산을 자의적으로 박탈당하지 아니한다.

제18조
모든 사람은 사상, 양심 및 종교의 자유에 대한 권리를 가진다. 이러한 권리는 자신의 종교 또는 신념을 바꿀 자유와 선교, 행사, 예배, 의식에 있어서 단독으로 또는 다른 사람과 공동으로, 공적으로 또는 사적으로 자신의 종교나 신념을 표명하는 자유를 포함한다.

제19조
모든 사람은 의견과 표현의 자유에 관한 권리를 가진다. 이 권리는 간섭받지 않고 의견을 가질 자유와 모든 매체를 통하여 국경에 관계없이 정보와 사상을 추구하고, 접수하고, 전달하는 자유를 포함한다.

제20조
1. 모든 사람은 평화적 집회와 결사의 자유에 관한 권리를 가진다.
2. 어느 누구도 어떤 결사에 소속될 것을 강요받지 아니한다.

제21조
1. 모든 사람은 직접 또는 자유롭게 선출된 대표를 통하여 자국의 통치에 참여할 권리를 가진다.
2. 모든 사람은 자국의 공무에 취임할 동등한 권리를 가진다.
3. 국민의 의사는 정부의 권위의 기초가 된다. 이 의사는 보통 및 평등 선거권에 의거하며, 또한 비밀투표 또는 이와 동등한 자유로운 투표 절차에 따라 실시되는 정기적이고 진정한 선거를 통하여 표현된다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제22조

모든 사람은 사회의 일원으로서 사회보장제도에 관한 권리를 가지며, 국가적 노력과 국제적 협력을 통하여 그리고 각국의 조직과 자원에 따라 자신의 존엄성과 인격의 자유로운 발전을 위하여 불가결한 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현에 관한 권리를 가진다.

제23조

1. 모든 사람은 근로의 권리, 자유로운 직업 선택권, 공정하고 유리한 근로조건에 관한 권리 및 실업으로부터 보호받을 권리를 가진다.
2. 모든 사람은 어떠한 차별도 받지 않고 동등한 노동에 대하여 동등한 보수를 받을 권리를 가진다.
3. 모든 근로자는 자신과 가족에게 인간적 존엄에 합당한 생활을 보장하여 주며, 필요할 경우 다른 사회적 보호의 수단에 의하여 보완되는, 정당하고 유리한 보수를 받을 권리를 가진다.
4. 모든 사람은 자신의 이익을 보호하기 위하여 노동조합을 결성하고, 가입할 권리를 가진다.

제24조

모든 사람은 근로시간의 합리적 제한과 정기적인 유급휴일을 포함한 휴식과 여가에 관한 권리를 가진다.

제25조

1. 모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회역무를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 불구, 배우자와의 사별, 노령, 그 밖의 자신이 통제할 수 없는 상황에서의 다른 생계 결핍의 경우 사회보장을 누릴 권리를 가진다.
2. 모자는 특별한 보살핌과 도움을 받을 권리를 가진다. 모든 어린이는 부모의 혼

국가인권위원회
humanrights.go.kr

인 여부에 관계없이 동등한 사회적 보호를 향유한다.

제26조

1. 모든 사람은 교육을 받을 권리를 가진다. 교육은 최소한 초등기초단계에서는 무상이어야 한다. 초등교육은 의무적이어야 한다. 기술교육과 직업교육은 일반적으로 이용할 수 있어야 하며, 고등교육도 능력에 따라 모든 사람에게 평등하게 개방되어야 한다.
2. 교육은 인격의 완전한 발전과 인권 및 기본적 자유에 대한 존중의 강화를 목표로 하여야 한다. 교육은 모든 국가들과 인종적 또는 종교적 집단간에 있어서 이해, 관용 및 친선을 증진시키고 평화를 유지하기 위한 국제연합의 활동을 촉진시켜야 한다.
3. 부모는 자녀에게 제공되는 교육의 종류를 선택함에 있어서 우선권을 가진다.

제27조

1. 모든 사람은 공동체의 문화생활에 자유롭게 참여하고, 예술을 감상하며, 과학의 진보와 그 혜택을 향유할 권리를 가진다.
2. 모든 사람은 자신이 창조한 모든 과학적, 문학적, 예술적 창작물에서 생기는 정신적, 물질적 이익을 보호받을 권리를 가진다.

제28조

모든 사람은 이 선언에 제시된 권리와 자유가 완전히 실현될 수 있는 사회적 및 국제적 질서에 대한 권리를 가진다.

제29조

1. 모든 사람은 그 안에서만 자신의 인격을 자유롭고 완전하게 발전시킬 수 있는 공동체에 대하여 의무를 부담한다.
2. 모든 사람은 자신의 권리와 자유를 행사함에 있어서, 타인의 권리와 자유에 대

국가인권위원회
humanrights.go.kr

한 적절한 인정과 존중을 보장하고, 민주사회에서의 도덕심, 공공질서, 일반의 복지를 위하여 정당한 필요를 충족시키기 위한 목적에서만 법률에 규정된 제한을 받는다.

3. 이러한 권리와 자유는 어떤 경우에도 국제연합의 목적과 원칙에 반하여 행사될 수 없다.

제30조

이 선언의 그 어떠한 조항도 특정 국가, 집단 또는 개인이 이 선언에 규정된 어떠한 권리와 자유를 파괴할 목적의 활동에 종사하거나, 또는 그와 같은 행위를 행할 어떠한 권리도 가지는 것으로 해석되지 아니한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

「북한인권법」 시행과 북한문제 해결의 연계성

▌강철환 (북한전략센터 대표)

1. 잘못 선정된 한국사회의 북한문제 해결 방식

○ 잘못된 평화개념

- 북한인권법과 북한인권문제가 한국사회에서 외면 받고 제대로 시행되지 못하는 것은 잘못된 평화개념에 기인함. 북한내부에서 발생하는 반인륜적 범죄 행위로 인해 북한주민들의 생존권이 심각하게 유린당해도 그것을 덮어놓고 김정은 정권이 군사적 도발을 하지 않거나 핵문제가 해결되면 평화가 정착된다는 인식은 잘못된 가짜평화임.
- 평화는 북한주민의 자유와 인권의 보장이며 그것이 선행될 때 평화를 파괴하는 근원이 사라지게 되며 그것은 진정한의미의 평화를 이루게 됨.

○ 북한문제 해결 방식에서의 잘못된 전략과 선택

- 북한문제는 수령우상화와 극단적 파시즘 체제에 의한 인권유린에 있음. 핵문제는 수령숭배체제를 유지하기 위한 도구에 불과함. 하지만 한국사회는 그 도구에만 관심이 있고 본질적 문제를 외면함으로서 북한 문제를 제대로 해결하지 못하고 있음.

  ex) 김대중 집권초기 김정일 체제가 경제난으로 심각한 위기에 내몰렸을 때 국군

국가인권위원회
humanrights.go.kr

포로, 납북자, 강제수용소 등 인권문제를 해결을 전제로 한 대북지원을 했더라면 수령 독재를 완화하고 실제적 북한문제 해결에 큰 진전을 이뤘을 가능성이 큼. 인권을 외면한 대북지원이 결국 김정일 정권에 악용당하고 북한정권의 생명연장만 해준 결과로 이어짐.

- 유엔 북한인권조사보고서(COI)채택되고 국제사회가 북한인권문제의 심각성을 논의하는 상황에서 북한주민과 직접적 당사자인 대한민국 정부가 이 문제를 모든 대화, 협력의 우선순위에 놓지 않는 것은 직무유기이고 북한주민에 대한 모독행위로 될 수 있음.

○ 정쟁 대상으로 전락한 북한인권법과 그 실행과정

- 여야가 만장일치로 북한인권법이 제정된 미국과 일본 등 선진국과는 달리 당사국인 대한민국은 북한주민들의 인권문제가 정쟁꺼리로 전락한 것은 매우 심각한 문제임. 북한주민에 대한 인권문제가 어느 한쪽의 반대 때문에 법 자체가 지연되고 인권법이 실행된 이후에도 아무런 전진이 없는 것은 세계적 망신꺼리임.
- 북한인권문제가 한국 사회에서 보수, 진보의 대립으로 방치되고 한국 진보집단이 북한인권문제에 부정적인 목소리를 내는 것은 세계적 흐름에 역행하고 도덕적 해이에 대한 극단적 모습을 보여주는 것임.
- 북한인권법이 처음으로 제안 된지 10년이 넘게 제정된 북한인권법 시행이 현 정부 들어서도 계속 방치되는 것은 북한문제 해결에 순서를 제대로 인식하지 못하고 있기 때문임.
- 미국의 경우 미-북대화의 첫 의제로 북한에 억류된 미국인에 대한 석방문제부터 거론하지만 우리 특사단은 김정은을 만나면서도 억류된 우리 국민에 대한 언급은 전혀하지않음. 국가가 국민을 지켜야하는 기본의무를 망각하고 있음.

2. 북한인권법은 북한문제 해결을 위한 제도적 보루

○ 북한주민은 대한민국 국민으로 규정한 헌법을 충실히 이행해야

- 현재 북한인권단체 대부분의 대북인권 개선활동은 해외에서 지원받는 한심한 일들이 오랫동안 지속되고 있음.
- 북한정권에 의한 반인륜적 범죄를 막고 피해자들을 지원하기 위해서는 북한인권법에 의거한 인권재단이 하루빨리 운영되어야 하고 실제적 인권문제 해결을 위해 지원이 되어야 함.
- 북한인권기록소도 조사, 기록에만 극한되지 말고 분기나 일 년에 한 번씩 북한정권에 의해 자행되는 인권유린 행위를 경고하는 의미에서 발표해야 함. 그래야 폭력 정권의 하수인들의 행동을 억제하고 제지할 수 있음.

○ 대북경제 협력이 유일한 평화수단이라는 잘못된 사고방식의 문제

- 보수세력은 인권, 진보는 협력과 지원 구도는 유치하고 잘못된 형태의 대북접근법이며 북한인권과 남북협력, 지원문제는 함께 연계되어야 함.
- 북한체제가 외부지원이나 협력이 불가능한 폭력적 억압국가이기 때문에 과거 대북지원, 교류가 실패한 것은 전략적 접근을 하지 못하고 북한정권에 이용만 당했기 때문임.
  따라서 개성공단, 금강산 관광이 실패했고 지금까지 대북경제협력이 성공한 사례가 없는 것이 바로 중요한 포인트임.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

3. 북한인권법의 온전한 시행과 북한문제 근본적 해결을 위한 방안

○ 대통령과 집권여당의 근본적 인식전환이 필요

- 문제인 정부가 집권한지 1년이 다 되어오지만 북한인권재단이 설립되지 못하고 북한인권 개선을 위한 아무런 행동도 하지 않은 것은 현 정부와 여당이 북한 인권에 얼마나 관심이 없는지 보여주는 현실임. 또 야당인 자유한국당이나 바른미래당도 북한인권 문제 해결에 진정성을 가지고 지속적으로 노력하고 여당과 정부를 향해 제대로 된 역할을 하지 못한 것도 한 몫 함.
- 남북대화가 본격화되는데 야당 등 정치권에서 북한인권문제에 관한 대화나 우리국민 억류자에 대한 우선적 협상 문제가 거론되지 않는 것은 심각한 문제로 보임.
- 김정은 정권이 심각한 위기로 대화마당에 스스로 나온 것은 1998년 김정일이 수백만 아사로 위기에 내몰리자 대화에 나선 것과 거의 유사함. 과거의 실책을 반복하지 않기 위해 북한인권문제에 대한 선제적 대응이 필요함.
- 북한 문제를 해결하기 위한 전략적 과정에서 필수적인 북한주민의 기본적인 권리 보장과 강제수용소 해체, 납북자, 국군포로, 이산가족 문제 등 인권문제를 최우선적으로 대한민국 정부가 관심을 가진다는 것을 북한에 보여주어야 함.

  ex) 일본정부가 대북압박을 납치자 문제에 집중해 북한이 스스로 그 잘못을 인정했고, 그 문제를 해결하기 위해 노력함.
- 김정은 정권의 핵은 절대로 포기할 대상이 아니기 때문에 북-미 정상회담 이후에 김정은의 거짓말이 드러날 경우 더 심각한 안보문제가 발생함. 따라서 북한 문제를 해결하기 위한 순차적 방법으로 핵문제가 아닌 인권문제를 우선 거론해야 하고 북한을 평화적으로 변화시키는 방법도 인권대화나 개선노력이 선행되는 길밖에 없음.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

○ 북한문제 해결을 위해 북한인권법에 제대로 시행되어야

- 북한문제 해결은 한 순간 남북정상회담에 의해 해결될 문제가 아니라 지속적인 북한주민 자유화에 대한 노력으로 이뤄지게 되고 그런 것들이 선행되지 않으면 절대로 북한문제는 해결되지 않음.
- 북한주민에 대한 자유와 인권보장은 대한민국 국민과 동등한 권리에 대한 문제이며 대한민국 정부와 국민은 가장 우선적으로 해결해야 할 문제임. 따라서 북한인권법에 의거한 인권재단의 시급한 운영과 북한 인권에 대한 정부와 여당의 적극적인 인식전환으로 이 문제 해결을 위한 동력을 확보해야 함.
- 경제기적과 민주화를 동시에 이룩한 자랑스러운 대한민국의 기적이 북한주민에게 전달되려면 북한정권과 대화, 교류만으로는 불가능하며 북한이 막고 있는 정보의 장막을 걷어내고 스스로의 힘을 가지게 하는 것이 대한민국으로 통일을 이루는 지름길이 될 수 있음.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

부록

국가인권위원회
humanrights.go.kr

「북한인권법」

[시행 2016.9.4.] [법률 제14070호, 2016.3.3., 제정]

통일부(북한인권과) 02-2100-2316

제1조(목적) 이 법은 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 유엔 세계인권선언 등 국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권을 추구함으로써 북한주민의 인권 보호 및 증진에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(기본원칙 및 국가의 책무) ① 국가는 북한주민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리가 있음을 확인하고 북한주민의 인권 보호 및 증진(이하 "북한인권증진"이라 한다)을 위하여 노력하여야 한다.

② 국가는 북한인권증진 노력과 함께 남북관계의 발전과 한반도에서의 평화정착을 위해서도 노력하여야 한다.

③ 국가는 북한인권증진을 위하여 필요한 재원을 지속적이고 안정적으로 마련하여야 한다.

제3조(정의) 이 법에서 "북한주민"이란 군사분계선 이북지역에 거주하며 이 지역에 직계가족·배우자·직장 등 생활의 근거를 두고 있는 사람을 말한다.

제4조(다른 법률과의 관계) 북한인권증진을 위하여 노력함에 있어서 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」, 「남북관계 발전에 관한 법률」에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

제5조(북한인권증진자문위원회) ① 북한인권증진 관련 정책에 관한 자문을 위하여 통일부에 북한인권증진자문위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장 1명을 포함한 10명 이내의 국회 추천 인사로 구성하고 위원장은 위원 중에서 호선한다. 국회가 위원을 추천함에 있어서는 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체와 그 외 교섭단체가 2분의 1씩 동수로

국가인권위원회
humanrights.go.kr

추천하여 통일부장관이 위촉한다.

③ 위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(북한인권증진기본계획 및 집행계획) ① 통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 3년마다 다음 각 호의 사항을 포함한 북한인권증진기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 위원회의 자문을 거쳐 수립하여야 한다.

1. 북한주민의 인권실태 조사
2. 남북인권대화와 인도적 지원 등 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위한 방안
3. 그 밖에 북한주민의 인권 보호 및 증진에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

② 통일부장관은 기본계획에 따라 매년 북한인권증진에 관한 집행계획(이하 "집행계획"이라 한다)을 위원회의 자문을 거쳐 수립하여야 한다.

③ 통일부장관은 기본계획 및 집행계획이 수립된 때에는 이를 지체 없이 국회에 보고하여야 한다.

제7조(남북인권대화의 추진) ① 정부는 북한인권증진에 관한 중요사항에 관하여 남북인권대화를 추진하여야 한다.

② 남북인권대화의 대표 임명에 필요한 사항은 「남북관계 발전에 관한 법률」 제15조를 준용한다.

③ 그 밖에 남북인권대화의 추진을 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(인도적 지원) ① 국가는 북한인권증진을 위하여 북한주민에 대한 인도적 지원을 북한 당국 또는 북한의 기관에 제공하는 경우에는 다음 각 호의 사항이 준수되도록 노력하여야 한다.

1. 국제적으로 인정되는 인도(引渡)기준에 따라 투명하게 추진되어야 한다.
2. 임산부 및 영유아 등 취약계층에 대한 지원이 우선되어야 한다.

② 국가는 민간단체 등이 시행하는 인도적 지원에 대하여도 제1항 각 호의 사항이 준수되도록 노력하여야 한다.

제9조(북한인권증진을 위한 국제적 협력) ① 국가는 북한인권증진을 위한 인적교류·정보교환 등과 관련하여 국제기구·국제단체 및 외국 정부 등과 협력하며,

북한인권증진에 대한 국제사회의 관심을 제고하기 위하여 노력하여야 한다.

② 제1항에 따른 북한인권증진을 위한 국제적 협력을 위하여 외교부에 북한인권대외직명대사(이하 "북한인권국제협력대사"라 한다)를 둘 수 있다.

③ 북한인권국제협력대사의 임무·자격 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(북한인권재단의 설립) ① 정부는 북한인권 실태를 조사하고 남북인권대화와 인도적 지원 등 북한인권증진과 관련된 연구와 정책개발 등을 수행하기 위하여 북한인권재단(이하 "재단"이라 한다)을 설립한다.

② 재단은 법인으로 하며 그 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 성립한다.

③ 재단은 다음 각 호의 사업을 수행하며, 각 호의 사업을 수행하는 별도의 담당기구를 둘 수 있다.

1. 남북인권대화 등 북한인권증진을 위한 다음 각 목의 사업
   가. 북한인권 실태에 관한 조사·연구
   나. 남북인권대화 등을 위한 정책대안의 개발 및 대정부 건의
   다. 그 밖에 위원회가 심의하고 통일부장관이 지정하는 사업
   라. 가목부터 다목까지의 사업의 수행에 필요한 시민사회단체에 대한 지원
2. 인도적 지원 등 북한인권증진을 위한 다음 각 목의 사업
   가. 북한 내 인도적 지원 수요에 관한 조사·연구
   나. 대북 인도적 지원을 위한 정책대안의 개발 및 대정부 건의
   다. 그 밖에 위원회가 심의하고 통일부장관이 지정하는 사업
   라. 가목부터 다목까지의 사업의 수행에 필요한 시민사회단체에 대한 지원

④ 그 밖에 재단의 설립에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제11조(재단의 운영) ① 재단은 다음 각 호의 재원으로 운영한다.

1. 정부의 출연금
2. 그 밖의 수입금

② 재단은 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조제2항 각 호 외의 부

국가인권위원회
humanrights.go.kr

분 본문에도 불구하고 자발적으로 기탁되는 금품을 사용목적에 부합하는 범위에서 통일부장관의 승인을 받아 접수할 수 있다.

③ 통일부장관은 재단을 지도·감독한다.

④ 통일부장관은 재단의 목적 달성을 위하여 필요한 때에는 관계 기관의 장에게 소속 공무원을 재단에 파견하도록 요청할 수 있다.

⑤ 재단에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

⑥ 그 밖에 재단의 운영과 지도·감독, 기탁금품 접수절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(재단 임원의 구성) ① 재단에는 이사장 1명을 포함한 12명 이내의 이사를 두며, 이사는 통일부장관이 추천한 인사 2명과 국회가 추천한 인사로 구성하되, 국회가 이사를 추천함에 있어서는 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체와 그 외 교섭단체가 2분의 1씩 동수로 추천하여 통일부장관이 임명한다.

② 이사장과 정관으로 정하는 상근이사를 제외한 임원은 비상근으로 한다.

③ 이사장은 이사 중에서 호선하고 이사장 및 이사의 임기는 3년으로 하되, 한 차례만 중임할 수 있다. 다만, 당연직 이사의 임기는 그 재임기간으로 한다.

④ 그 밖에 재단 임원의 구성 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조(북한인권기록센터) ① 북한주민의 인권상황과 인권증진을 위한 정보를 수집·기록하기 위하여 통일부에 북한인권기록센터(이하 "기록센터"라 한다)를 둔다.

② 기록센터는 다음 각 호의 사항을 수행하고 각종 자료 및 정보의 수집·연구·보존·발간 등을 담당한다.

1. 북한주민의 인권 실태 조사·연구에 관한 사항
2. 국군포로, 납북자, 이산가족과 관련된 사항
3. 그 밖에 위원회가 심의하고 통일부장관이 필요하다고 인정하는 사항

③ 제2항 각 호에 따른 사업은 외부기관에 위탁할 수 있다. 이 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.

④ 기록센터에는 센터장 1명을 두며, 센터장은 고위공무원단에 속하는 공무원 또는 북한인권과 관련하여 학식과 경험이 풍부한 민간전문가 중에서 통일부장관이 임명 또는 위촉한다.

⑤ 기록센터에서 수집·기록한 자료는 3개월마다 법무부에 이관하며, 북한인권 기록 관련 자료를 보존·관리하기 위하여 법무부에 담당기구를 둔다.

⑥ 그 밖에 기록센터의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제14조(관련 기관 등의 협조) ① 통일부장관은 북한인권증진에 관한 업무와 관련하여 다른 행정기관과 공공단체, 관련 인사에 대하여 자료제출, 의견진술, 그 밖에 정책수행에 필요한 사항에 대한 협조를 요청할 수 있다.

② 제1항의 요청을 받은 행정기관 및 공공단체의 장, 관련 인사는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

③ 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장은 이 법에 따른 업무와 관련된 내용을 포함하고 있는 법령 및 조례 등을 제정하거나 개정하려는 경우 미리 통일부장관에게 통지하여야 한다.

제15조(국회 보고) ① 통일부장관은 기본계획과 집행계획의 보고 이외에도 매년 북한인권증진에 관하여 다음 각 호의 사항을 정기회 전까지 국회에 보고하여야 한다.

1. 북한주민 인권 실태
2. 북한인권증진 추진 결과 및 개선 상황
3. 국군포로 및 납북자의 송환, 이산가족의 상봉 등에 관한 계획의 수립·추진 상황
4. 제1호부터 제3호까지 규정된 업무와 관련하여 국가·지방자치단체 및 공공기관이 각각 수행한 사업 내역과 시행결과 및 평가
5. 그 밖에 북한인권증진에 관하여 필요하다고 통일부장관이 인정하는 사항

② 국회는 필요한 경우 제1항에 따른 정부의 보고에 대하여 시정 또는 개선을 권고할 수 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제16조(벌칙 적용에서 공무원 의제) 재단의 임직원은 이 법에 따른 직무수행과 관련하여 「형법」 제127조와 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

제17조(벌칙) 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 이 법에 따른 지원금을 받은 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

부칙 〈제14070호, 2016.3.3.〉

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(북한인권재단 설립준비) ① 통일부장관은 이 법 공포일부터 30일 이내에 7명 이내의 설립위원을 위촉하여 재단의 설립에 관한 사무를 처리하게 하여야 한다.

② 설립위원은 재단의 정관을 작성하여 통일부장관의 인가를 받아야 하며, 인가를 받은 때에는 지체 없이 연명(連名)으로 재단의 설립등기를 하여야 한다.

③ 설립위원은 재단의 설립등기 후 지체 없이 재단의 이사장에게 사무를 인계하여야 하며, 사무인계가 끝난 때에는 해촉된 것으로 본다.

④ 재단의 설립에 필요한 비용은 국가가 부담한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

「북한인권법」 제정 2주년, 이행상황 점검 토론회

| 인 쇄 | 2018년 3월
| 발 행 | 2018년 3월

| 발행인 | **이 성 호** (국가인권위원회 위원장)
| 발행처 | **국가인권위원회 인권정책과**
| 주 소 | (04551) 서울특별시 중구 삼일대로 340
나라키움저동빌딩
| 전 화 | (02) 2125-9840 | F A X | (02) 2125-0918
| Homepage | www.humanrights.go.kr

| 인쇄처 | 도서출판 **한학문화**
| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

ISBN 978-89-6114-615-9 93340

이 저작물은 국가인권위원회가 저작재산권을 전부 소유하지 아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(무단 변경, 복제·배포, 상업적인 용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의 허락을 받으셔야 합니다.