



# 바람직한 「북한인권법」 제정을 위한 토론회

## 무엇을, 어떻게 담을 것인가?

**일시** 2014년 2월 5일(수) 14:00-17:00

**장소** 국회 헌정기념관 대강당

안녕하십니까?

국가인권위원회 위원장 현병철입니다.



먼저 오늘 이 자리에 참석해 주신 황우여 새누리당 대표님, 바쁘신 일정중에도 축사를 위해 귀한 발걸음 해주신 안홍준 외교통일위원회 위원장님과 박기춘 민주당 전 사무총장님, 추미애, 김춘진 국회의원님을 비롯하여 북한인권 문제에 남다른 열정을 갖고 참석해 주신 여러 국회의원님과 발제와 토론을 맡아주실 북한인권 전문가 여러분들께 깊은 감사를 드립니다.

인권위는 두 차례에 걸쳐 국회에 북한인권법 제정을 권고한 바 있고, 인권이라는 국제기준에 따라 북한인권의 개선을 위해 꾸준히 활동하고 있습니다. 저는 그간의 활동을 통해 느낀, 북한인권과 관련하여 우리가 공유해야 할 몇 가지 사항을 말씀드리고자 합니다.

먼저, 북한인권은 진보·보수에 관계없이 인권의 차원에서 이해되어야 하며 인권은 누구나 지켜야할 인류 공통의 가치라는 점입니다. 유엔과 양식있는 세계 지성들이 북한인권의 개선을 위해 적극적으로 나서고 있는 이유도 인권이라는 가치를 지켜야 한다는 공감대가 형성되었기 때문입니다.

그리고 북한인권의 실질적 개선을 위해서는 국제사회와의 공조가 필수적입니다. 우리는 과거 민주화 사회로의 전환기에, 국제사회의 관심이 국가권력으로부터 인권침해를 당한 국민들의 인권을 보호하는데 얼마나 중요하게 작용하는지 경험한 바 있습니다.

이와 관련하여 UN은 인권이사회와 총회에서 북한의 심각한 인권상황을 우려하면서 해마다 북한인권결의안을 채택하고 있습니다. 또한 지난 해 설치된 북한인권조사위원회(Commission

of Inquiry)에서는 북한의 인권침해에 대한 구체적인 내용을 조사하고 가해자에 대한 처벌도 할 수 있는 UN차원의 조사 메커니즘을 마련하였습니다.

인권위도 국제사회와 함께 북한인권 개선을 위한 다양한 노력들을 펼치고 있습니다. 매년 개최하던 북한인권 국제심포지엄을 올해에는 분단과 통일의 상징인 독일 베를린에서 유럽의 전문가들을 모시고 개최할 예정입니다. 이외에도 남북한 동시 수교국가의 대사들과 상시 의견을 교환하고 있으며 NED, Human Rights Watch 등 주요 국제인권단체 등과도 활발히 교류하고 있습니다.

그러나 무엇보다 중요한 것은, 북한인권의 개선이 북한 정권과 관계없이 북한주민의 구제를 위한 것이라는 점입니다. 북한이탈주민을 포함한 북한주민의 인권은 더 이상 방치할 수 없는 최악의 상황에 놓여 있기에 정치적 입장을 넘어 조속히 해결해야 할 인권현안입니다. 사실 우리 사회의 관심이야말로 북한인권 개선에 있어 가장 중요한 원동력입니다. 같은 민족이 겪고 있는 고통에 대한 해결 의지도 없이 국제사회의 도움만을 바란다면 이는 올바른 태도가 아닐 것입니다.

우리 사회는 통일 이후, 자신들이 고통받고 있을 때 당신들은 무엇을 했는가라는 북한주민들의 질문에 답할 준비를 해야 합니다. 이제는 남한이 북한주민의 자유와 생존권을 위해 노력하고 있다는 사실을 대내외에 널리 알려야 합니다.

북한인권법은 북한주민과 2만 6천명에 이르는 북한이탈주민 그리고 북한인권 관련단체들이 매우 큰 관심을 갖고 있는 사안일 뿐만 아니라 우리 국민들에게도 북한인권 문제에 관심을 촉구할 수 있는 매우 중요한 법안입니다. 모쪼록 이 자리가 북한인권의 개선을 위한 초석을 마련하고 제도적인 토대를 구축해 나가는 출발점이 되기를 간절히 소망합니다.

끝으로 오늘 토론회를 함께 준비해 주신 국회인권포럼 및 북한민주화위원회 관계자분들과 추운 날씨에도 불구하고 참석해 주신 모든 분들께 깊은 감사를 드립니다. 여러분 가정에 건강과 행복이 가득 하시기를 기원합니다. 감사합니다.

2014년 2월 5일

국가인권위원회 위원장 **현 병 철**

오늘 북한인권법 제정을 위한 토론회에 참석해 주신 존경하는 내·외  
귀빈 여러분, 반갑습니다.

2014년에는 국민의 염원인 「북한인권법」을 통과시키고자 국가인권위원회,  
북한민주화위원회, 그리고 국회인권포럼이 공동으로 바람직한 북한인권법  
제정을 위한 토론회를 마련하였습니다.



새해가 되자마자, 한 시민단체가 국회를 찾아와 “국민 캠페인 100일 대장정 보고서”를 전달해  
주었습니다.

그 보고서는 지난 9월 30일부터 올해 1월 7일까지 북한인권법 통과를 위한 1인 시위와 서명  
사진을 담은 것이었는데, 전국의 남녀노소 불문하고 참여한 것이었습니다.

사진 한 장, 한 장을 보면서 많은 국민들이 북한인권에 대한 깊은 관심과 아울러 「북한인권법」  
제정에 대한 염원을 느낄 수 있었습니다.

인권은 인류 보편적 가치입니다.

이제 대한민국 국회에서 북한인권이 외면당해선 안 됩니다.

민주당 김한길 대표께서도 신년기자회견에서 북한인권 개선에 긍정적인 입장을 밝히신 만큼,  
이번 2월 임시국회에서 여야가 합의로 북한인권법이 통과될 것이란 기대가 큼니다.

북한인권법은 북한주민들과 제3국에 있는 탈북자들의 인권을 증진하기 위한 법이어야  
합니다.

북한인권법은 인권법답게 인권을 선언하고 이를 보호·증진하기 위한 제도와 활동을 촉진하는 취지에 부합해야 한다고 봅니다.

박근혜 정부는 출범부터 통일기반을 구축하는데 다각적인 노력을 기울이고 있고, 국회에서도 통일한국을 위해 법·제도적인 준비를 차근차근히 하고 있습니다.

오늘 특별히 이 자리에 참석해 주신 많은 탈북민 여러분!

여러분들이 다가올 통일시대의 가교역할을 할 수 있도록 국회가 적극 뒷받침할 것을 약속드립니다.

모쪼록, 오늘 토론회를 계기로 이번 국회에서만큼은 「북한인권법」이 통과되도록 여야가 다함께 힘을 모읍시다!

감사합니다.

2014년 2월 5일

국회인권포럼 대표의원 **황우여**

2014년 갑오년 청마의 해 행운이 가득하시길 바랍니다. 새해 첫 주간에 바람직한 북한인권법제정을 위한 토론회가 진행되는 것을 환영합니다.

새해 벽두부터 북한인권법에 대하여 논의하는 장을 마련해준 새누리당 황우여대표님, 현병철 국가인권위원회 위원장님을 비롯한 많은 분들께 감사드립니다. 북한인권법은 미국과 일본에서 발의되고 남한에서도 제정하기 위한 시도를 한지도 10년이 되어오고 있습니다. 대한민국 국회는 17, 18대 국회에서 북한인권법이 발의되었으나 북한주민들의 인권유린 실상을 외면하는 일부 정치인들의 반대로 무산되어 19대 국회로 넘어 왔습니다.



북한인권법은 이제 더 이상 미룰 수 없는 역사적과제로서 하루빨리 제정해야 합니다. 하지만 우리의 마음을 더 아프게 하는 것은 북한인권법의 본래 취지와 맞지 않는 북한인권민생법을 야당이 제안하고 추진하려고 움직이고 있다는 것입니다.

북한주민의 인권을 민생과 연결시키는 어처구니 없는 주장에 탈북민들은 분개하지 않을 수 없습니다. 3대세습 독재에 70여년을 당하고 살아온 북한주민들에 민생이 더 중요한지 인권이 더 중요한지는 초등학교생에게 물어봐도 답이 나오는 문제입니다. 북한에서 인권과 함께 민생도 중요한 해결 사안임을 탈북민들이 더 잘 알고 있습니다. 그러나 북한주민들의 인권이 대북인도적지원이 잘 되었던 지난 시기에 얼마나 해결되었는지 야당대표에게 묻고 싶습니다. 인권이 먼저인지 민생이 먼저인지 정치인의 양심으로 대한민국의 국민의 한 사람으로서 대답해주어야 할 것입니다.

이제 대한민국 국회는 북한인권에 대한 정치적 논리에 종지부를 찍고 여야가 함께 북한주민, 같은 민족, 같은 동포에 대한 최소한 예의를 지켜주시길 간절히 바랍니다. 아울러 이번 토론회에 참석해 주신 분들에게 감사의 인사를 드립니다.

감사합니다.

2014년 2월 5일

북한민주화위원회 위원장 **홍순경**

여러분 안녕하십니까.  
국회 외교통일위원장 안홍준의원입니다.



무엇보다 늘 존경하는 황우여 대표님의 국회인권포럼이 국가인권위원회, 북한민주화위원회와 함께 「북한인권법」 제정을 위한 토론회를 개최하게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

오늘 이 자리를 마련해주신 황우여 대표님께 깊은 감사의 말씀을 전합니다. 황우여 대표님은 집권여당의 당대표이자, 국회인권포럼의 대표의원으로서 「북한인권법」 논의를 위해 막중한 역할을 해오셨습니다. 이제는 그 공이 세계 넘어 온 것 같아 어깨가 무겁습니다.

저 역시 외교통일위원장이 된 초기부터 「북한인권법」 처리를 강력하게 주장해왔습니다. 우리 국회가 북한인권법을 처음 추진한 것이 2005년입니다. 올해로 9년째에 접어들었습니다. 그 동안 미국과 일본은 각각 2004년과 2006년에 북한인권법을 만들었고, 미국은 지난해 1월 외국을 떠도는 탈북어린이들을 위한 ‘북한어린이복지법’까지 만들었습니다. 그런데 우리가 아직도 북한인권법을 제정하지 못한 것은 정말 안타까운 일입니다.

우리도 지난 해, 탈북청소년 강제복송을 계기로 법제정의 목소리가 굉장히 커졌습니다. 새누리당에서 6월 임시국회 중점처리 법안으로 정하고 야당의 협조를 요청하기도 했습니다. 그렇지만, 결국 논의는 이루어지지 못했습니다. 민주당은 ① 인권보호 취지에 공감하지만 남북관계에 부정적 영향을 줄 수 있다, ② 법제정을 통해 보수단체를 지원하는 것이 아니냐는 의구심으로 유보적 입장을 취했습니다.

그런데 야당 입장은 어디까지나 우려에 불과한 것이지만, 지금 이 시간에도 북한의 영유아들이 생명권을 위협받고 있고, 북한주민들이 정치범수용소 등에서 인권을 유린당하고 있는 것은 엄연한 현실입니다.

이제는 정말 여·야가 머리를 맞대고, 대승적으로 「북한인권법」을 통과시켜야 됩니다!

여·야의 대립되는 입장은 “투명성”의 확보를 통해 극복 될 수 있다고 생각합니다. 여당의 법안에 담긴 탈북지원단체 등에 대한 지원, 야당의 법안에 담긴 북한주민에 대한 인도적 지원의 문제는, 모두 투명한 절차가 담보되면 큰 틀에서 수용될 수 있는 문제라고 봅니다.

미국의 북한인권법도 인도적 지원뿐만 아니라, 북한인권에 대한 신랄한 비판도 명시되어 있습니다. 결국 여야의 주장은 한 그릇에 담을 수 있는 사안인 것입니다.

남북관계에 대한 우려도 마찬가지입니다. 미국 의회가 북한인권법을 제정한 2004년은 한창 ‘6자회담’에서 북한 비핵화 논의가 탄력을 받던 때로, 북한인권법이 행정부에 부담이 될 수도 있었지만, 공화당 의원들이 주도하여 의회에서 만장일치로 가결되었습니다.

그만큼, 인권에 관한 문제만큼은 당파도 정세도 초월하는 것입니다.

여러분,

올해 박근혜 대통령의 신년사에서 “통일이 대박이다”라는 말씀이 회자되면서 각계에서 통일론이 봇물처럼 터져 나오고 있습니다. 저 역시 통일은 대박이라는 생각을 하고 있지만, 그 전제는 대박을 위한 치밀한 준비가 필요하다는 것입니다.

박근혜 정부의 4대 국정기조의 하나인 “통일기반 구축마련”은 우리 국회를 비롯해 정·관·학계 모두가 머리를 맞대고 당대에 만들어내야 할 과제입니다. 저는 그 안에 ‘북한인권법’이 당연히 포함되어 있다고 생각합니다.

우리 모두의 힘과 지혜가 필요한 때입니다. 「북한인권법」은 건설적 비판과 투명한 지원을 핵심가치로 삼으면, 각각의 법안이 큰 틀에서 하나로 만들어질 수 있습니다.

지난 1월 16일, 66개 시민단체로 구성된 ‘올바른 북한인권법을 위한 시민모임’ 역시 당파를 초월하여 「북한인권법」 제정을 이루자는 입장을 표명한 것으로 알고 있습니다. 이제, 국회에서의 논의만 남았습니다.

2월 상임위에서 「북한인권법」 통과를 위한 여·야의 합의를 이끌어 내기 위해, 외교통일 위원장으로서 온 힘을 기울이도록 하겠습니다.

감사합니다!

2014년 2월 5일

국회 외교통일위원장 **안 홍 준**

# Program



- 일 정 : 2014. 2. 5(수) 14:00-17:00
- 장 소 : 국회 헌정기념관 대강당

사회: 서재평 (북한민주화위원회 사무국장)

| 시 간                | 내 용  |
|--------------------|--|
| 14:00~14:30<br>개회식 | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 국민의례 및 애국가 제창</li> <li>* 개회사</li> <li>* 축 사</li> <li>* 내빈소개 및 단체사진 촬영</li> </ul>  |
| 14:30~14:40        | * 휴 식  |
| 14:40~15:20        | <p style="text-align: right;">좌장: 김영호 (성신여대 정치외교학과 교수, 전 인권대사)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 발 표               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 안찬일 (세계북한연구센터 소장)</li> <li>• 김태훈 (한반도 인권과 통일을 위한 변호사모임 상임대표)</li> </ul> </li> </ul> |
| 15:20~16:20        | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 토 론               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 강철환 (북한전략센터 대표)</li> <li>• 홍성필 (연세대 법학전문대학원 교수)</li> <li>• 김용훈 (데일리NK 편집국장)</li> <li>• 이재원 (물망초 북한인권연구소장)</li> </ul> </li> </ul>                       |
| 16:20~16:50        | * 종합토론 및 질의응답  |
| 16:50~17:00        | * 폐 회  |



# Contents

● 발표 1 | 북한 주민들이 원하는 「북한인권법」 / 1

안찬일 (세계북한연구센터 소장)

● 발표 2 | 바람직한 「북한인권법」 제정을 위한 토론회 무엇을, 어떻게 담을 것인가? / 19

김태훈 (한반도 인권과 통일을 위한 변호사모임 상임대표)

● 토론 / 51

北 주민에게 도움되는 북한인권법이 되려면 / 53

강철환 (북한전략센터 대표)

바람직한 북한 인권법: 북한인권 논의의 일반화와 정상화 / 59

홍성필 (연세대 법학전문대학원 교수)

북한인권법 관련 제언과 야당 합의를 이끌어 내기 위한 제언 중심으로 / 65

김용훈 (데일리NK 편집국장)

북한인권법 무엇을 어떻게 담을 것인가? / 71

이재원 (물망초 북한인권연구소장)



발표 1

# 북한 주민들이 원하는 「북한인권법」

안찬일 (세계북한연구센터 소장)



# 북한 주민들이 원하는 「북한인권법」

## I. 서론

사실 그대로의 세상을 보기 위해서는 이분법적인 인식의 틀을 허물지 않으면 안 된다. 온전한 ‘봄’(seeing)은 온전한 ‘앎’(knowing)이 없이는 일어날 수가 없다. 이분법은 전체를 분석하는 틀(tool)로서는 여전히 유효하지만, 진정한 앎은 이분법을 넘어서 있다. 북한인권법이 아닌 북한민생인권법을 주장하는 이들에게 묻고 싶다. 과연 그대들은 북한 국민들에 대해 얼마나 가슴을 열어본 적이 있는지를...

민주당의 일부 의원들은 북한인권법이 발효되면 전쟁이 일어난다고 주장한다. 왜? 북한을 자극해서 그렇게 된다는 것인데 이야말로 무지의 소치가 아닐 수 없다. 북한이 근래 허장성세하지만 북한은 적어도 1980년대 이후 우리 한국을 공격할 능력을 상실한 체제다. 물론 비대칭전력의 극치를 이루는 핵무기 등 북한의 가공할 특수전 능력은 별개지만 우리 광주광역시 정도의 GDP를 유지하는 북한이 우리 대한민국을 침략한다는 것은 어불성설이다.

오늘 분단국인 이 나라에서 북한을 바라보는 시각은 이분법의 극치를 이룬다. 북한 인권침해의 실상은 하나인데 그것을 놓고 벌이는 논쟁은 가관이다.<sup>1)</sup> 김정은 독재 권력은 북한 주민들을 볼모로 하는 인권탄압의 ‘피바다’ 위에서 재생산되고 있다. 얼마 전 우리는 장성택 처형과 그에 앞선 예술인들의 처형, 그리고 한국의 영상물을 보았다는 죄로 집단 처형된 80여 명의 무고한 인민들의 살육에서 북한의 처참한 인권상황을 재확인하지 않았는가. 권력에 취한 김정은은 ‘생각의 균형점’을 잃어버림으로써 제 고모부까지 처형하는 인간살육의 절정을 보여주고 있다. 북한 권부의 중심에서 40여 년 이상 군림해온 장성택이 이렇듯 비참하게 처형되는 마당에 보통 노동자 농민들의 인권이야 더 말해 무엇하겠는가. 그럼에도 불구하고 이 나라에서 북한 인권을 바라보는 시각은 균형을 갖추고 있지 못하다.

이분법적인 인식의 틀을 허물기 위해서는 우주의 본질인 생명이 무엇인지를 깨달아야 한다.

1) 이재원, “올바른 북한인권법은 어떠해야 하는가”, ‘올인모’(올바른 북한인권법을 위한 시민모임) 발제논문, 2014년 1월 24일. pp. 3~4.

하나인 생명의 본체와 그 작용인 우주만물이 하나임을, 다시 말해 전일성과 다양성이 본체와 작용의 관계로서 인간의 생명은 천부적으로 존중되어야 한다는 것을 깊이 인식해야 할 것이다. 북한인권법은 북한 주민들을 위해 만들자는 것이지 소수 권력집단을 위해 만들어지는 것이 아니다. 북한 주민의 민생 이전에 인권이 보장된다면 북한 체제는 자유권·시민권을 향해 다가갈 수 있을 것이다. 지금은 쌀로 인권을 논하는 근대 이전의 시대가 아니라 법치주의로 인권을 논하는 21세기다.

## II. 북한인권 문제의 공론화와 개선활동 전개 현황

김일성이 사망(1994년 7월 8일)하고 북한이 사상 초유의 경제난으로 체제위기가 도래한 가운데 북한 주민들의 필사의 탈북 행렬이 이어지면서 그동안 베일에 가려져 있던 북한 내 열악한 인권실상이 비로소 국제사회에 알려지게 되었다.<sup>2)</sup> 국제엠네스티를 비롯한 국내외 인권 NGO들은 북한 내 인권 실상을 담은 보고서를 발간하는 등 북한인권 문제를 국제사회에 공론화하는 활동을 적극적으로 전개하여 왔다. 이 과정에서 1997년, 1998년 연속으로 구 유엔 인권소위원회에서 북한인권 결의가 채택되면서 북한인권 결의가 채택되면서 북한인권 문제는 유엔의 주요 현안으로 부상하였다.

2000년대에 들어 유럽연합 및 회원 국가들과 북한과의 외교관계 수립이 증가하면서 유럽연합을 중심으로 개별국가들도 북한인권 문제에 관심을 기울이기 시작하였다. 유럽연합은 대북지원과 북한과의 인권대화 등을 통해 북한 당국의 인권문제에 대한 인식개선과 정책의 유도를 도모하였으나 북한의 전향적 태도를 보이지 않자 유엔 인권위원회로 북한인권 문제를 상정하게 되었다. 그 결과 유엔 인권위원회에서 2003년 최초로 북한인권결의가 채택되었다. 북한은 외교를 통해 국제사회에 다가가려다 결국 유럽연합의 인권압력을 받는 결과만 초래하였다.

이후 2005년까지 유엔 인권위원회에서 북한인권결의가 연속으로 채택되었다. 그리고 2006년 인권위원회를 대체하여 신설된 인권이사회에서도 2008년부터 2013년까지 북한인권결의가 채택

2) 물론 그전에도 강철환·안혁 등 실제 정치범수용소 체험자들이 북한을 탈출하여 우리나라와 국제사회에 북한 특별독재대상구역을 폭로함으로써 북한 인권침해의 잔혹성을 충분히 알려주었다. 이들의 노력이 '간힌 자'들의 자유박탈권을 폭로한 최초의 사례라면, 고난의 행군 뒤 대량 탈북한 탈북자들의 증언은 북한 전체가 다름 아닌 철창 없는 감옥이란 사실을 인류에게 고발하였다는 것이다.

되고 있다. 2005년 유엔 인권위원회 북한인권결의에서는 북한 당국이 전향적 태도를 보이지 않을 경우 유엔총회에서 북한인권 문제를 다루도록 촉구하는 내용을 담고 있다. 실제로 2003년부터 2004년까지 2년 연속 북한인권결의가 채택되었음에도 불구하고 북한 당국이 완강하게 정치적 음모라고 규정하면서 북한인권결의를 전면 거부하고 북한인권 특별보고관의 활동에 협조하지 않자 유엔총회는 2005년 최초로 북한인권결의안을 채택하였다.

북한인권 문제 공론화라는 점에서 바라볼 때 유엔 인권이사회와 유엔 총회 북한인권 결의 채택방식의 질적 변화를 주목할 필요가 있다. 그동안 북한인권결의는 표결을 통해 채택되어 왔다. 이 과정에서 북한인권 실상에 대한 국제사회의 공감대가 확산되면서 반대 및 기권국가는 감소하는 반면 찬성국가는 압도적으로 증가하였다. 표결 결과의 변화추세는 북한인권 상황이 열악하다는 점을 인지하는 국가가 날을 따라 증가하고 있으며, 유엔을 통한 개선활동에 대해 공감하는 국가가 점차 증가하고 있다는 사실을 극명하게 보여준다. 결의안 표결 여부는 인권이사회 이사국 중 한 국가의 발의로 진행되는데 2012년의 경우 매년 표결을 신청하던 쿠바가 표결을 신청하지 않았다. 매년 결의안을 위한 표결에서 찬성국가가 압도적으로 증가하여 결의안 채택이 당연한 상황에서 일부 반대하였던 국가가 표결을 제안하는 것 자체에 대해 무의미하다고 판단한 것으로 보인다. 이에 따라 2012년 3월 27일 최초로 유엔 인권이사회에서 북한인권 결의는 무투표로 채택될 수 있었다. 이후 2013년 유엔 인권이사회와 2012년, 2013년 유엔 총회에서도 무투표로 북한인권 결의가 채택되었다.

유엔 인권이사회와 함께 새로 도입된 제도인 국가별 정례인권검토제도(Universal Periodic Review:UPR)를 통해서도 북한인권 문제는 공론화 되고 있다. 북한도 국가보고서를 제출한 데 이어 대표단을 파견하여 2009년 12월 7일 1차 UPR 심의를 받았다. 북한과의 상호대화를 통하여 168개의 권고가 제시 되었다. 그런데 북한은 167개 권고 가운데 50개 권고안에 대해서는 지지하지 않았고 (enjoy the support), 117개 권고에 대해서는 추후 검토하기로 하였다. 안타깝게도 2010년 3월 유엔 인권이사회에서 제네바 주재 이철 대사가 117개 권고안에 대해 이행의지를 표명하지 않음으로써 북한은 사실상 167개 권고를 모두 거부 하였다. 이와 같이 북한은 모든 회원국을 대상으로 하는 UPR에 대해서도 비협조적 자세로 일관하였다.

이외에도 북한은 자국이 가입한 4개 국제인권조약에 따라 국가보고서를 제출하고 대표단을 파견하여 심의를 받는 등 다른 헌장기구(charter-based bodies)와 달리 상대적으로 협조적인 자세를 보였다. 이러한 유엔 메커니즘 이외에도 2004년 미국의 북한인권법, 2006년 일본의 납치

자 중심의 북한인권법 채택 등 개별 국가들도 입법과 청문회 등의 방식을 통해 북한인권 공론화와 개선활동을 전개하고 있다.<sup>3)</sup> 무엇보다도 북한인권 문제 공론화와 개선활동 전개과정에서 국내외 인권NGO는 세미나, 사진 및 그림 전시, 북한인권 영화제 등의 활동을 통하여 북한인권 문제를 공론화하고 개선하는 주도적 역할을 수행하고 있다.

유엔 차원의 북한인권결의, 국가별 정례인권검토, 개별국가의 입법, 국내외 인권NGO의 캠페인 등을 통하여 북한 당국으로 하여금 인권상황을 개선하도록 촉구하고 있지만 북한 당국이 전향적 태도를 보이지 않음에 따라 2000년대 들어 무력충돌 등으로 인해 대규모 인권침해가 증가하면서 대규모 인권침해를 효과적으로 보호할 수 있는 메커니즘을 마련해야 한다는 인식이 대두되었다. 이에 따라 2002년 7월1일 로마규정에 의해 국제형사재판소가 설립된 이후 조사위원회(Commission of Inquiry:COI)가 새로운 인권보호 메커니즘으로 자리 잡아 가고 있다. 대규모 인권침해 상황에 대응해 새로운 유엔 인권보호 메커니즘으로 도입된 조사위원회는 유엔 안전보장이사회, 유엔 인권이사회 결의, 유엔 사무총장의 요청 등 다양한 근거에 의해 설립되고 있다. 현재 조사위원회는 대부분 인권이사회 결의에 의해 설립 되고 있으며, 조사위원회는 3~5명의 조사위원으로 구성되고 있다. 그리고 유엔 인권최고대표사무소(UNOHCHR)에서 조사위원회 조사위원들의 조사활동을 전문적으로 뒷받침하기 위해 인력과 예산을 지원하고 있다.

〈표 1〉 6개 조사위원회 설치 현황 비교

|        | 결의기관       | 투표형태 | 조사위원         | 국가별 특별절차/진상조사 |
|--------|------------|------|--------------|---------------|
| 수단     | 안전보장이사회    | -    | 5명           | ×             |
| 시리아    | 인권이사회      | 다수결  | 3명(2명 혹은 4명) | 특별보고관, 진상조사단  |
| 리비아    | 인권이사회      | 무투표  | 3명           | ×             |
| 레바논    | 인권이사회      | 다수결  | 3명           | ×             |
| 동티모르   | 유엔사무총장의 결정 | -    | 3명           | ×             |
| 코트디부아르 | 인권이사회      | 무투표  | 3명           | 독립전문가         |

3) 북한의 인권침해는 정치범수용소 구금, 탈북자 피살 및 구금 외에도 일본인 납치·국군포로 멸시 등 다양한 방식에서 제2차 세계대전 당시 나치의 행태를 재현하고 있는 수준이다. 김수암, 『민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응』, (서울: 통일연구원, 2007년), pp. 156~158 참조.

현재까지 설립된 조사위원회는 통상 무력충돌로 발생한 대규모 인권침해 사례에 대응하기 위해 설립 되었다. 조사위원회별로 편차가 있기는 하지만 조사위원회는 크게 2가지 임무(mandate)를 수행하고 있다.

첫째, 인권침해와 유린에 대한 사실과 환경을 규명(establish)하는 것이다. 즉, 대규모 인권침해에 대한 사실관계를 규명하고 침해범죄 성립 여부를 판별하는 것이 1차적인 임무이다. 특히 통상 무력충돌 지역에서 발생한 인권침해에 대한 전문적 조사라는 점에서 ‘반인도범죄’(crimes against humanity)와 ‘전쟁범죄’(war crimes)의 2가지 범죄 차원에서 범죄침해 성립 여부를 판별하고 있다. 둘째, 형사처벌의 근거를 마련한다는 점에서 인권침해와 유린에 책임(accountability)이 있는 가해자를 규명하고 권고를 제시한다는 것이다.<sup>4)</sup>

유엔 차원에서 설립되어 활동하는 조사위원회의 조사활동이 성과를 거두기 위해서는 해당 국가의 협조가 필수적이다. 대부분의 조사위원회는 현장을 방문하여 조사활동을 전개할 수 있었으나, 시리아의 경우 시리아 당국이 접근을 거부함에 따라 현장 조사를 실시하지 못하였다. 이로 인해 시리아 내 대규모 인권침해에 대해 피해자와 목격자 증언 등을 통하여 간접조사를 실시하였다. 그리고 레바논 조사위원회의 경우 레바논 정부는 전적으로 협조한 반면 이스라엘은 전적으로 거부하였다. 특별절차(special procedures)와 조사위원회는 공히 유엔 인권이사회의 인권 메커니즘이지만 특별절차 활동과 조사위원회 활동의 가장 본질적인 차이는 개인의 형사책임과의 관련성 여부이다. 특별절차와는 달리 일부 조사위원회의 조사결과는 국제형사재판소를 통한 가해자에 대한 형사처벌과 연계되고 있다. 특히 다르푸르 조사위원회는 조사활동 후 다르푸르 사건을 유엔 안전보장이사회에 회부할 것을 권고하였고<sup>5)</sup> 실제로 유엔 안전보장이사회의 결의로 다르푸르 사건은 국제형사재판소에 회부되는 결과를 가져왔다.

4) 제성호, “북한인권 COI 권고안의 국제법적 효력과 ICC 제소과정”, 서울, 세계인권선언 65주년 2013북한인권 국제학술회의 「COI 활동을 통한 북한인권 개선방안」 토론 논문, 2013년 12월 9일.

5) 이규창, 「북한인권 이해의 새로운 지평」, (서울: 통일연구원, 2012년), pp. 36~38.

### III. 국제사회의 북한 인권 개선 노력

2013년 3월 21일 제22차 유엔인권이사회에서 채택된 북한인권 결의를 기초로, 5월 7일 1년 임기의 북한인권 조사위원회(COI)가 구성되었다. 지난 해 7월부터 본격적인 활동에 들어간 위원회는 이후 9월 제24차 유엔인권이사회 및 제68차 유엔총회에서는 구두로 중간보고를 하였고, 2014년 3월 제25차 인권이사회 회기에 최종 보고서를 제출할 예정이다. 이하에서는 COI 최종 보고서의 성격과 의미 그리고 미칠 영향에 대하여 간략하게 분석하고자 한다.

첫째, 보고서의 성격과 의미를 분석하기 위해서는 무엇보다도 우선 COI의 설립 목적을 명확히 이해할 필요가 있다. 그 동안 UN 차원에서의 특별보고관 보고서 등은 북한인권 침해 실태만을 대략적으로 파악하는 수준에 그쳤기 때문에, 북한인권 문제를 보다 구체적이고 심도 있게 조사 및 기록해야 할 필요성이 점차 부각되었다. 이에 따라 추가적인 인적·물적 자원이 뒷받침되는 독립적 조사 메커니즘을 UN 차원에서 구축해야 한다는 목적 하에, 위원회는 유엔인권최고대표와 북한인권 특별보고관 등 주요 인권 전문가들의 추구하고 함께, 민간 인권단체들을 포함한 국제사회 전반에 걸친 논의를 통해 설립되었다.

따라서 향후 제출될 COI의 보고서는 북한인권 침해를 UN 차원에서 체계적인 조사 활동을 통해 공식 확인하고, 특히 중대하고 조직적이며 광범위한 인권침해가 자행되었는지, 자행되었다면 국제법상 인도에 반한 죄에 해당하는지 여부를 확인한다는 측면에서 가장 큰 의의가 있을 것이다. 그리고 인도에 반한 죄가 확인될 경우에는 현재까지 북한에 지원과 투자를 해 왔던 혹은 고려하고 있는 중국을 포함한 관련국들에게도 향후 북한 정부와의 관계를 설정하는데 있어 영향을 미칠 수 있을 것이다.

물론 COI의 설립 목적을 고려한다면, 지난 4개월여의 활동을 통해 북한인권 문제를 체계적이고 심도 있게 조사하기에 위원회가 가진 시간은 매우 부족했을 것이다. 물론, 한국, 일본, 영국, 미국 등에서 개최한 공청회를 통해 많은 탈북자들 및 북한인권 전문가들과의 폭넓은 인터뷰 등을 진행하였지만, 기존에 조사되고 알려진 사례들 이외에 새로운 내용을 밝히고 이를 국제인권규범을 통해 충분히 분석할 여지가 없었을 것이기 때문이다. 따라서 최종보고서에서는 임기 연장을 UN 인권이사회에 제안할 것으로 예상된다. 둘째, 보고서 상의 권고안을 통해 차후에 북한 내 인권침해 관련자들에 대한 책임 추궁이 이루어질 가능성이 있다는 인식은 실제로 책임을 물을지 여부는 차지하더라도 하나의 강력한 압박수단으로써 북한 정권에 작용할 수 있

을 것이다. 유엔은 인권 조사위원회(COI) 또는 사실조사단(Fact Finding Missions)과 같은 여러 가지 형태의 조사기구를 구성하여, 특히 무력충돌시의 인권침해 상황에 대한 조사를 진행하는 등 지난 30여 년간 적극적으로 활용하여왔다. 르완다, 다르푸르, 레바논, 리비아, 시리아 등의 기존 사례들을 보면, 조사위원회의 보고서 그 자체는 공식적으로 법적 구속력 있는 문서는 아니지만, 이를 바탕으로 하여 안보리가 가해자를 국제형사재판소에 기소하도록 권고하는 등, 결과적으로는 효과적인 국제법적 장치로써의 역할을 해 왔다.

유엔의 조사위원회들은 국제인도법 및 국제인권법 위반을 조사하기 위하여 설립되었고<sup>6)</sup>, 실제로 전쟁범죄 가해자들의 책임을 묻기 위한 목적으로 설립되는 경우는 거의 없었음에도, 사실 조사를 넘어 형사소추를 위한 근거로 작용한 것이다. 또한 조사위원회 보고서의 내용은 철저하게 규명된 사실관계에 기초한 것이기 때문에 국제재판소 등에서 증거로써 사용될 수 있으며, 더불어 국제사회 및 관련국의 주의를 환기하고 가해자들에게는 강한 압박으로 작용한다는 효과가 있다. 요컨대, 보편적 강제관할권을 가진 국제사법기관이 부재한 현 상황에서, 이러한 조사위원회의 보고서는 국제사회가 국제인권법 또는 국제인도법 위반여부 및 그 책임에 대한 권위 있는 판단을 내릴 수 있도록 하는 효과적인 방법으로 활용된다.

예를 들어, 르완다와 다르푸르 조사위원회보고서는 유엔 차원의 조사기구의 조사결과에 따라 가해자들에 형사책임을 묻는 선례를 만들었다는 점에서 그 의미가 크다. 특히, 다르푸르의 경우는 독립적이고 권한 있는 기관에 의한 심도 있는 조사에 대한 필요성을 조사위원회가 설득력 있게 제시함으로써 최초의 국제형사재판소(ICC) 기소 사건을 만들어내었으며, 객관적인 조사위원회 활동에 기초하여 기소가 이루어짐으로써 정치적 선입견이 결부되었다는 주장에서 자유로울 수 있었다고 평가된다.

물론 북한 COI의 경우 기소를 목적으로 정보를 수집한 르완다나 다르푸르 조사위원회와는 그 성격이 다르다. 그러나 국제인권법 및 국제인도법 위반 행위가 벌어졌는지 여부를 구체적으로 조사하도록 위임권한을 부여 받은 조사위원회가 최종 보고서를 통해 특정 가해자들을 적시하고 이들을 처벌할 구체적인 메커니즘, 특히 ICC에 기소할 것을 권고하였던 과거의 사례들은 향후 북한인권 조사위원회가 내년도에 제출할 보고서가 미칠 파장에 대해서도 의미하는 바가

6) 유엔은 오래전부터 각 국가들의 인권개선을 위한 노력을 기울여 왔는 바 일찍이 1988년 12월 9일 제76차 본회의에서 “모든 형태의 억류·구금하에 있는 사람들을 보호하기 위한 유엔원칙”(UN BODY PRINCIPLES FOR THE PROTECTION OF ALL PERSONS UNDER ANY FORM OF DETENTION OR IMPRISONMENT)을 채택하였다. 데이비드 호크, 『감춰진 수용소 2』(서울: 국가인권위원회, 2013년), pp. 360~361 참조

크다. 즉 보고서를 통해 책임 규명을 위한 가해자 개인 또는 조직의 이름을 확인하여 취합하는 것만으로도 북한 정부가 현재 자행하고 있는 중대하고 심각한 인권 침해 행위에 대해 의식하게 하고, 조금이나마 물러나게 할 수 있는 효과가 있을 것이다.

셋째, 조사위원회의 활동은, 인권침해를 행하고 있다고 의심되는 국가, 즉 사실조사 대상국의 협조가 없다면, 현장에 접근하기 어렵기 때문에 조사를 위해 필요한 정보를 확보하기 어려울 수밖에 없다. 더욱이 조사가 시작되기도 전에 조사의 객관성 여부와 관련된 비난의 대상이 될 수밖에 없다는 문제점이 있다. 더욱이 현재까지도 북한정부는 COI의 활동을 강하게 비난하고 있으며, 향후에도 위원회에 협조할 가능성이 매우 낮다는 점을 고려하면, 향후 제출될 보고서에 대해서도 북한정부는 같은 입장을 취할 것으로 예상된다. 그러나 과거 리비아 및 시리아 조사 위원회 활동의 경우, 조사대상국 정부의 비협조로 인해 입국 자체가 거부되는 등 직접 조사 수행의 장애가 있었지만 위원회는 다양한 조사방법을 동원하여 사실 조사를 효과적으로 수행해 왔다고 평가받고 있다.

북한인권 조사위원회 역시도 주로 탈북자(피해자의 가족 및 기타 증인 포함)과 북한인권 전문가들과의 인터뷰 등 간접적인 조사방법을 통해서 다양한 정보를 수집해 왔다. 그리고 이러한 조사를 통해 밝힌 내용들은 향후 발표하게 될 보고서에서 북한 정부가 인도에 반한 죄를 행하였는지에 대한 충분한 증거로서 제시될 것이다. 더욱이 위원회는 현재까지도 꾸준히 북한 정부와 접촉을 추진해 오고 있다. 따라서 향후 보고서 제출 후에도 보고서 내용에 관한 증명력 내지는 사실여부에 대한 비난이 인권이사회 회원국으로부터 제기될 일은 없을 것으로 예상된다.

넷째, COI의 보고서는 향후 UN을 비롯한 국제사회 차원에서 인권 침해에 대한 북한 정부 및 주요 가해자들에 대한 책임을 더욱 강하게 묻는 계기가 될 것이 자명하다. 그러나 한편으로는 이를 통해 북한 정부 스스로가 변화하지 않는다면, 여전히 북한 주민들의 인권 개선에는 한계가 있을 수밖에 없을 것이다. 즉 북한 인권 문제는 책임자 처벌 및 정의 실현이라는 외부로부터의 변화 측면에서 접근해야 할 분명한 이유가 있는 반면, 여전히 대화와 소통, 인도적 원조, 투자, 상호교육, 문화 교류와 같은 다양한 측면에서의 포괄적인 접근방식 역시 필요하다고 본다.

물론 이러한 접근 방식들이 북한 주민들의 인권 개선에 실제 기여해왔는지에 대해서는 여전히 회의적인 시각이 많고, 그 즉시적 효과도 현재까지 미미하다고 볼 수 있다. 그러나 장기적 관점에서는 앞서 언급한 두 가지 방식의 접근법이 균형적으로 추진되는 것이 바람직하다. 국제사회를 중심으로 인권 문제를 풀어나가는 한편, 지속적으로 북한 정부를 외부에 노출시킬 수 있

는 시민사회의 다양한 노력들은 계속되어야 할 것이다. 즉 민간차원에서 주도하여 재개해 나갈 수 있는 분야들, 예를 들어 교육자원 지원, 질병퇴치를 위한 의료물품 지원, 문화 교류 등은 비록 부분적일지라도 북한 정부로 하여금 자국의 상황을 노출시킬 수밖에 없도록 만든다. 그리고 이러한 협력과 대화를 통해 북한과의 접촉면을 넓혀 나갈수록 북한 내부로부터의 점진적인 변화를 가져 올 가능성은 높아진다.

마지막으로, 그동안 주로 무력충돌(armed conflict)이 수반된 인권침해 사태에 대하여 구성되었던 조사위원회가, 최초로 유엔 차원에서, 특별히 무력충돌이 발생하지 않은 북한인권 문제 전반에 대하여 조사하기 위해 설립되어 활동을 하게 되었다. 이는 북한의 경우 유엔 차원의 인권 조사위원회를 설립해야 할 만한 중대한 인권침해가 자행되고 있다는 점에 대해 국제사회의 공감대가 형성된 것으로 이해할 수 있다. 그리고 이번 COI의 활동은 향후 다른 심각하고 중대한 인권침해 국가들에게도 시사하는 바가 크다. 즉 위원회의 최종 보고서가 다룰 내용들과 권고안이 실제 북한인권 개선을 위해 어떠한 효과를 가지는가 여부는, 향후 다른 심각하고 중대한 인권침해 국가들에 대한 UN 차원의 조사위원회 설립을 고려하는 시발점이 될 수 있다는 것이다. 결국 최초의 비무력충돌 시의 유엔 차원의 조사위원회 활동은 향후 국제인권 메커니즘의 발달 과정 속에서 사실조사 제도를 적극적으로 활용할지 여부를 판단할 수 있는 중요한 시험대가 될 것이다.

#### IV. 북한인권 침해 사례

국제인권감시단체 프리덤하우스가 41년 째 북한을 세계 최악의 인권탄압국으로 꼽았다. 미국 뉴욕에 기반을 둔 프리덤하우스(Freedom House)는 23일 발표한 '2014 세계자유보고서(Freedom in the World 2014)'에서 북한 주민의 정치적 권리(Political Rights)와 시민으로서의 자유(Civic Liberties)가 최악 중의 최악이라고 지적했다. 이로써 북한은 프리덤하우스가 1970년 대 세계 각국의 인권상황을 평가한 보고서를 처음 발표한 이후 41년째 가장 참혹한 인권탄압국으로 지목됐다고 북한전문매체인 자유아시아방송이 전했다.

8년 간 중국 베이징 특파원을 지낸 언론인(The New Yorker) 에반 오스노스(Evan Osnos) 씨는 23일 수도 워싱턴의 존스 홉킨스 대학 국제대학원에서 열린 보고서 발표회에서 북한이 여전히

민생을 돌보지 않고 있다고 지적했다. 오스노스 씨는 “장성택 처형 후 북한의 정치적 상황이 개선된 것은 없다. 2000년 대 중반부터 김정일 국방위원장이 사망하면 북한이 중국의 경제개혁으로 인한 성공을 본받을 것으로 기대했지만, 지금도 북한 주민의 생활은 전혀 개선되지 않고 있다.” 말했다.

오스노스 씨는 외부세계는 김정은의 등장으로 북한의 긍정적 변화를 기대하고 있었지만 북한 주민의 자유는 여전히 억압받고 있다고 말했다. 북한에서 발생하는 일들은 암담하고 지도자의 행동도 이해할 수 없다는 지적이다. 오스노스 씨는 북한 지도자는 여전히 이상하고 가늠하기 어려운 행동을 한다. 중국 마저도 이해하기 힘든 북한 지도부에 대해 당황해 하고 있다.

프리덤하우스는 정치적 권리와 시민의 자유를 가장 자유로운 1점부터 자유가 없는 7점을 기준으로 평가하고 자유국가, 부분적 자유국가, 비자유국가로 분류했다. 2014 세계자유보고서는 지난 한 해 세계 195개국을 대상으로 조사한 결과 88개국을 자유국가, 59개국을 부분적 자유국가, 48개국이 자유가 없는 비자유국가로 분류했다. 비자유국가 중에서도 북한을 포함해 적도 기니, 에리트리아, 수단, 우즈베키스탄 등 12개국이 주민의 자유가 ‘최악 중의 최악’으로 꼽혔다. 한편, 한국은 지난해에 이어 자유로운 국가에 포함됐다.

〈표 2〉 북한의 인권 관련 법제 정비

| 법규/조약         |         | 제정-개정                                     | 주요내용   |
|---------------|---------|---|--|
| 헌법            |         | 2009. 4. 9 개정                             | - 인권 존중 및 보호 명시<br>- 선군 사상의 지도적 지침 천명, '선군혁명 노선의 관철' 조항 신설 |
| 시민적·정치적 권리 분야 | 형법      | 2009.4.28, 2009. 7. 21<br>2009. 10. 19 개정 | 체제유지 관련 규정들을 정비. 처벌강화                                      |
|               | 철도차량법   | 2010. 12.22 제정                            | 철도사업 위반행위에 대한 처벌 상세히 규정                                    |
|               | 해사소송관계법 | 2011. 1. 19 제정                            | 해사청구권 보호, 해사재판제도 도입  |
|               | 주민행정법   | 2010. 7. 8 제정                             | 인민반 조직, 관리담당구역제, 숙박질서 등을 규정                                |
|               | 행정처벌법   | 2011. 10. 16 개정                           | 국방관리질서 위반행위 처벌 신설, 검찰감시 명시                                 |

| 법규/조약                     | 제정-개정        | 주요내용                        |                                      |
|---------------------------|--------------|-----------------------------|--------------------------------------|
| 경제적·사회적<br>및 문화적<br>권리 분야 | 인민경제계획법      | 2006. 8. 4<br>2010. 4. 6 개정 | 경제계획의 법적 의무감, 신속성, 계획성 강화            |
|                           | 물자소비기준법      | 2009. 11. 11 제정             | 물자소비기준의 제정, 적용. 지도통제 등에<br>대해 규정     |
|                           | 노동정량법        | 2009. 12. 10 제정             | 노동정량의 제정, 적용. 지도통제 등에 대해<br>규정       |
|                           | 노동보호법        | 2010. 7. 8 제정               | 노동보호 관련 규정 및 제도 정비                   |
|                           | 보통교육법        | 2011. 1. 19 제정              | 보통교육기관의 설립 및 운영, 보통교육일꾼의<br>양성 등을 규정 |
|                           | 고등교육법        | 2011. 12. 14 제정             | 조문 미공개                               |
|                           | 자연보호구법       | 2009. 11. 25 제정             | 자연보호구의 설정. 조사. 관리. 지도통제 등을<br>규정     |
|                           | 원림법          | 2010. 11. 25 제정             | 원림의 조성. 관리. 지도통제 등을 규정               |
|                           | 광천법          | 2013. 1월경 제정                | 제정 시기 불확실, 조문 미공개                    |
| 취약계층<br>보호<br>분야          | 장애자보호법       | 2003. 6. 18 제정              | 장애자의 치료회복. 교육. 문화생활. 노동 등을<br>규정     |
|                           | 연로자보호법       | 2007. 4. 26 제정              | 연로자의 사회보장 등을 규정                      |
|                           | 아동권리<br>보장법  | 2010. 11. 22 제정             | 아동권리 보호를 포괄적으로 규정                    |
|                           | 여성권리<br>보장법  | 2010. 11. 22 제정             | 여성 권리 보호를 포괄적으로 규정                   |
|                           | 장애인의권리<br>협약 | 2013. 7. 3 서명               | 서명 이유 미공개                            |

출처: 조정현 외, 「북한인권백서」 2013 (서울: 통일연구원, 2013) pp. 64~65 보완

## 1. 북한군의 인권침해 사례

여기서는 주로 북한군 상층부에서 발생한 몇 가지 인권침해 사례들을 중심으로 설명하고자 한다. 현재까지 탈북인사 중 군 계급이 가장 높은 최주환(전 북한군 상좌) 씨의 증언이 북한군 인권침해를 잘 보여주고 있다.

1992년부터 1994년 사이에 구 소련, 프른제아카데미를 비롯한 각 군사대학을 졸업한 사단장, 여단장 그 이상 간부들이 대거 체포되거나 처형됐다. 나의 직속상관이었던 대외사업국 김학산 국장을 비롯하여 모스크바 주재 북한 대사관 무관 소장 김정찬, 유고 주재 북한 무관 조재형 등 해외 무관부에서 나가 활동하던 무관, 부무관들을 인민무력부 보위사령부에서 체포하여 처형했다.

그러던 중 본인도 연관지어 내부 조사를 한다는 사실을 알게 됐고, 처형될 것이란 위압감에 탈북했다. 1994년 당시 대외사업국 국장뿐만 아니라 최룡해의 배다른 누나 남편인 상장 홍계성과 평양시 당 책임비서 강현수 아들 강운룡을 비롯한 군단급 북한 군 수뇌에 있던 구소련 유학생 출신들이 대거 체포되어 처형되거나 정치범수용소에 감금됐다.

최룡해가 총정치국 조직부국장이 될 것이란 소문은 있었다. 그때가 90년 초반이었다. 인민무력부 차기 총참모장은 상장 홍계성, 차기 무력부장은 김정각이 될 것이라는 소문이 자자했다. 그런데 프른제아카데미 사건이 터졌다. 이후 1992년 초 총정치국 조직담당 부국장 이봉원이 당중앙군사위원회에서 김정일로부터 질타를 받고 현장에서 졸도하여 병원에 입원하는 사건이 발생했다.

그 원인은 당시 작전국장이었던 대장 김명국에 대한 생활자료를(뒷조사 자료) 김정일에게 보고했는데 그 자료를 본 김정일이 “이 쓰레기같은 자료를 보고할거면 당장 없어져~! 김명국은 나의 작전국장이다.”라고 말했다. 김정일의 그 분노가 어떤 의미인 줄 잘 알았던 이봉원이 현장에서 졸도를 했다. 이봉원이 병원에서 1개월 입원치료를 받는 사이에 군에서는 최룡해 1비서가 중장의 군사칭호를 달고 총정치국 조직 부국장으로 온다는 소문이 돌았다. 이봉원은 끝내 간첩 혐의로 처형됐다.

북한군은 당의 영도 아래 있다. 당의 영도는 곧 김일성 김정일 김정은의 영도를 의미하며 이는 그들에게 충성하는 것을 의미한다. 이 과정에서 개인의 사고와 행동은 허용되지 않는다. 북한군 안에서 제아무리 지위가 높아도 장군의 인권은 병사의 인권과 별 차이 없다. 최주할 씨의 증언은 계속된다.

그때가 1993년이다. 평양주재 이란 회교혁명근위대 대표가 이란 군대시절에 즈음해서 옥류관에서 연회를 주최했다. 북한군 고위간부들이 참가했는데 주빈으로 인민무력부 부부장이던 대장 김광진, 공군 및 반항공사령관 조명록, 총정치국 선전담당 부국장 박재경, 그 외 장성들까지 합쳐 총 7명이 참가했다.

회교이기 때문에 그 연회에서는 술을 마시지 않았다. 그런데 대표가 연설하면서 “조선혁명의 최고 지도자인 김일성, 김정일동지의 만수무강을 축원합니다. 아울러 오늘 연회에 주빈으로 참가하신 김광진, 조명록, 박재경동지의 건강을 축원합니다.”고 했다.

대표가 연설하는데 도중에 박수칠 수 없지 않나, 그래서 마지막 사람들의 이름을 다 부르고 건강을 축원하는 대목에서 박수를 쳤는데 바로 그게 문제가 된 것이다. 그 자리에 참석했던 총정치국 소속 인민무력부 보위사령부 과장이 김일성, 김정일 건강을 축원할 때에는 박수를 안치다가 김광진, 조명록, 박재경 건강을 축원한다고 하자 마지막 그 대목에 박수를 쳤다고 자기 라인을 통해 김정일에게 직보했다.

김정일이 대노했다. 당장 당 조직지도부가 검열하라고 명령이 떨어졌다. 13과가 일주일 동안 대외 사업국에 내려와 조사를 했다. 그 결과를 갖고 사상투쟁회의를 진행했다. 인민무력부 2호 청사에 회의실이 있는데 참석자들은 물론 대외사업국, 외교 중견간부들이 다 참가했다.

주석단에 총참모장 최광이 앉고, 조직지도부 제1부부장 김경옥이 앉았다. 회의 사회는 김원홍(현 국가안전보위부장, 대장) 이가 봤다. 그 당시 김원홍은 장령급 대좌였다. 기구상 지위로 봤을 때에는 대좌지만 조직 파워는 한 등급 높은 소장이라는 뜻에서 북한 군부에만 있는 우대칭호이다. 김원홍은 총정치국 조직부 부부장이었는데 군 내 보위사령부, 재판부, 검찰국 사법담당 부부장이었다. 연회 참석자들인 김광진, 조명록, 박재경이가 연단에 나가서 울면서 자기비판을 했다.

김경옥은 묵묵히 앉아 있었다. 아마 그도 연회 분위기를 충분히 이해하고, 다만 김정일 지시가 있었기 때문에 형식적으로 사상투쟁회의를 주도하는 것 같았다. 조명록, 김광진, 박재경 밑에 있는 사람들이 일어나서 거센 목소리로 비판했다. 김정일 지시로 진행되는 사상투쟁이라 분위기가 최고로 엄숙해야 하는 탓에 미리 짜고 비판하는 것이 아니었나 싶었다.

김경옥은 마지막까지 말이 없었고, 리용철이가 경고 식으로 회의 마감을 했다. 그 회의 분위기나 자아비판, 호상비판 수위를 종합해서 김경옥이가 김정일에게 보고했다. 아마 그 연회가 이란이 아닌 국내 기관 주최 연회였다면 참석자들 모두가 목이 날아났을 것이다.

## 2. 북한 일반 주민들의 인권침해 사례

지난 2012년 5월 국가인권위원회는 북한에서 탈출한 탈북자들의 증언을 토대로 『북한인권침해 사례집』을 발간하였다. 국가인권위원회는 북한인권 업무를 본격적으로 추진하기 위하여 2011년 1월 「북한인권특별위원회」를 구성하고, 같은 해 3월 15일 「북한인권침해신고센터」와 「북한인권기록관」을 설치하여 북한인권 침해 사례와 증거를 체계적으로 수집·기록·보존하기 시작하였다. 그리고 2012년 3월 15일 신고센터 설립 1주년을 맞아 그 동안 신고센터가 정리한 북한인권 침해사례 중 대표적인 것들을 모아 『북한인권침해사례집』을 발간하였다. 여기에 그 몇 가지 사실의 공개를 통해 북한 일반 주민들의 처참한 인권침해 현상을 고발하고자 한다.

신고인 〇〇(여성)은 〇〇 보위부에서 15일간 조사를 받았는데, 다른 탈북자들과 마찬가지로 신체수색을 당하면서 처음에는 보위원들이 신고인에게 옷을 모두 벗게 한 후, 검은 장갑을 끼고 신고인의 성기를 벌어서 확인하였고, 나중에는 남자 보위원들이 신고인은 시멘트 바닥에 눕히고 성기를 벌여 직접 눈으로 확인하였음. 이에 신고인이 울면서 무엇하는 짓이냐고 물으니, 에이즈나 성병에 걸렸는지 확인한다고 대답하였는데, 에이즈나 성병은 눈으로 확인할 수 없는 것인데도 그러한 핑계로 신고인의 성기를 벌여보는 것에 신고인은 너무나 크게 충격을 받았고, 성적 수치심 때문에 콘크리트 바닥에 머리를 박고 죽고 싶었다.<sup>7)</sup>

구타와 고문 등 가혹행위에 대한 신고인의 증언은 계속된다.

○ ○ 보위부에서 남자들 앞에서 옷을 벗으라고 해서 처음에는 이를 거부했다고 뺨을 맞았고, 너무나 무서워서 말을 고분고분 들을 수밖에 없었다. 이후 신고인을 ○ ○ 집결소(여성들이 50여명 있었음)로 끌고 가서 약 6개월간 죽지 않을 만큼 강제노동을 시켰는데, 10내지 11층 정도되는 안전부 건물을 짓는 작업을 하면서 지시를 제대로 듣지 않고 일을 열심히 하지 않으면 매를 심하게 때렸음.

○ ○ 교양소로 끌려가서 강제노동을 할 때에 각 반마다 반장을 뽑아 강제로 동원하였는데 신고인이 대리반장을 할 때, 감시원 2명이 자는 것을 신고인이 제대로 제지하지 못하였다는 이유로 잠에서 제대로 깨지도 않은 상태에서 계호원이 군화발로 신고인의 가슴을 강하게 치는 바람에 약 6개월 간 숨도 제대로 쉬지 못하는 고통을 겪었으며 몽둥이로 맞는 것은 일상적인 일이었음.

## V. 결론

이상에 살펴본 대로, 북한의 인권침해는 공소시효가 적용되지 않는 국제적인 반인도적 범죄(Crimes against Humanity)의 성격을 갖고 있다. 그러므로 북한인권 침해 사례들은 국제적인 표준모델에 따라 우리나라의 최고규범인 헌법은 물론 인류의 보편적 가치를 표명하고 있는 국제인권규범들 중 북한도 비준·가입하고 있는 4대 국제인권조약, 즉 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Right: ICCPR)」, 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Right : ICESCR)」, 「여성에 관한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of all aforms of Discrimination against Women: CEDAW)」 등을 대표적으로 정의하고 있는 「국제형사재판소에 관한 규정 제7조」 등을 근거로 하여 신고자(피해자)별로 가해자를 특정하여 개별적으로 북한인권 침해사례를 구성요건화 하고 체계적으로 정리·보존토록 하였다.

7) 국가인권위원회, 『북한인권침해사례집』, (서울: 도서출판 한학문화, 2012년), pp. 192~198 참조.

〈표 3〉 북한인권 관련 법안 발의 현황

| 국회  | 법안명                         | 대표발의자  | 발의일          |
|-----|-----------------------------|--------|--------------|
| 17대 | 북한인권법안                      | 김문수 의원 | 2005. 8. 11  |
|     | 북한주민의 인도적 지원 및 인권증진에 관한 법률안 | 황진하 의원 | 2005. 6. 27  |
| 18대 | 북한인권법안                      | 황우여 의원 | 2008. 7. 4   |
|     | 북한인권증진법안                    | 황진하 의원 | 2008. 7. 21  |
|     | 북한인권재단 설립, 운영에 관한 법률안       | 홍일표 의원 | 2008. 11. 11 |
|     | 북한인권법안                      | 윤상현 의원 | 2008. 12. 26 |
|     | 북한민생인권법안                    | 김동철 의원 | 2011. 6. 14  |
| 19대 | 북한인권법안                      | 윤상현 의원 | 2012. 6. 1   |
|     | 북한인권법안                      | 황진하 의원 | 2012. 6. 15  |
|     | 북한인권법안                      | 이인제 의원 | 2012. 8. 20  |
|     | 북한인권법안                      | 조명철 의원 | 2012. 9. 5   |
|     | 북한주민 인권증진법안                 | 심재권 의원 | 2012. 11. 15 |
|     | 북한 영유아 지원에 관한 법률안           | 정청래 의원 | 2012. 11. 19 |
|     | 북한인권법안                      | 심윤조 의원 | 2013. 3. 29  |

출처: 법안 발의 일자별로 필자가 작성

그런데 우리 한국 정치권은 어떤가? 그들은 벌써 10년이 다 되어오도록 북한인권법을 국회에 묵혀두면서 북한 주민들의 처참한 인권상황을 냉정하게 외면하고 있다. 아마도 북한 주민들이 이 사정을 알게 된다면 우리 정치인들을 향해 그들은 ‘정치인’이 아닌 ‘정치범’이라고 부르지 않을까 생각한다. 헌법준수의 보루인 국회를 구성하고 있는 정치인들이 실제로 우리 영토이면서 동시에 우리 국민인 북한 주민들이 저토록 인권의 사각지대에 놓여 있는 현실을 수수방관하는데 그것이 단지 직무유기가 아니라 정치적 범죄행위라는데 어느 누가 이의를 제기할 수 있단 말인가.

마틴 루터 킹은 “어디든 한 곳의 부정을 방치하면 다른 모든 곳에서 정의가 위협받는다”고 했다. 우리 정치인들은 이 말을 가슴에 새겨야 한다. 디트리히드 본헤퍼는 “우리는 부정의의 수레 바퀴 아래에 고통 받고 있는 이들의 상처에 단순히 봉대를 감아서는 안 됩니다-바퀴살 그 자체

를 없애야 합니다.”라고 강조했다. 김정은 체제의 압제는 그 끝이 보일 듯 말듯 하면서도 좀처럼 종말에 다가서지 않고 있다.

이제 우리 국회가 북한인권법을 통과시킴으로써 북한 독재의 칼날을 꺾어버릴 차례다. 독재의 칼날을 잠시 감추는 것으로 북한의 인권은 개선의 꽃을 피울 수 없다. 북한 주민들의 의식주도 중요하지만 그보다 우선이 인권개선이다. 인권이 개선되면 의식주는 저절로 향상되기 마련이다. 북한의 인권탄압은 쌓이 모자라서 생겨난 것이 아니라 수령세습독재 때문이란 것은 삼척 동자도 다 아는 일 아닌가.

‘인간이 최초로 진 빛은 생명’이라고 세계적인 미래학자 자크 아탈리는 말했다. 선과 악, 쾌락과 고통, 생과 사의 이원론적 상황에 대한 인간정신의 종속으로 생명이라는 빛을 운명적으로 짊어지게 된 것이다. 오늘도 지구상에서는 숱한 사람들이 ‘죽음만이 생명이라는 빛을 짊어주는 유일한 해방구’라고 여겨 세상과 작별을 고한다. 인류의 대부분이 자기 생명의 존엄성을 가치로 인정받고 있는 셈이다. 그런데 북한은 수령의 ‘존엄’만 있고 인민의 ‘인권’은 존재하지 않는 유일한 땅이다.

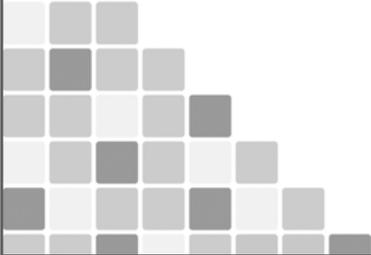


발표 2

# 바람직한 「북한인권법」 제정을 위한 토론회

## 무엇을, 어떻게 담을 것인가?

김태훈 (한반도 인권과 통일을 위한 변호사모임 상임대표)



## 바람직한 「북한인권법」 제정을 위한 토론회 무엇을, 어떻게 담을 것인가?

### I. 머리말

장성택 처형사건을 계기로 가장 기초적 인권인 생명권조차 전혀 보장받지 못하는 북한 인권의 열악성이 만천하에 공개되고, 북한 인권 개선방안에 관한 국민적 관심이 어느 때보다 고조되자, 드디어 지난 1월 13일 민주당 김한길 대표가 신년 기자회견에서 민주당도 북한 인권에 관심이 있음을 밝힘과 동시에, 그 개선방안으로 “북한인권민생법안”의 처리를 들고 나왔다. 이에 빠르면 2월 임시국회에서 여야 절충에 의한 북한인권법안 처리 가능성까지 점쳐지고 있다. 그러나 민주당 대표가 제안한 법안의 명칭이 종래 민주당 법안인 “북한민생인권법안”과 크게 다르지 않듯이 그 내용도 결국 크게 다르지 않은 것은 아닌지 우려되고 있다.

주지하듯이 미국은 이미 2004년에, 일본은 2006년에 각각 북한인권법 및 그 관련법을 제정했고, 유엔은 작년 3월 “이미 너무 늦었다(but long overdue)”는 탄식과 함께 북한인권 조사위원회(COI)를 설립하여 북한 정권의 반인도범들을 국제형사재판소에 제소할 수 있는 길까지 터놓았다. 그 후 조사위원회는 고강도의 조사를 벌인 끝에 올 3월 인권이사회에 대한 마지막 서면 보고를 앞두고 있다.

이러한 국제사회의 노력과는 달리 당사국인 우리나라 국회는 헌법상 대한민국 국민인 북한주민의 인권개선을 위한 북한인권법의 제정을 10년째 미루고 있다. 현재 19대 국회에는 북한인권법안 내지 그 관련법안으로서 새누리당 발의안 5건, 민주당 발의안 5건이 계류되어 있지만 내용상의 차이는 아주 크다. 그러므로 민주당도 북한 인권 개선을 위한 법안처리를 공언한 지금, 초점은 올바른 북한인권법의 내용은 무엇인가? 즉 북한인권법'에 무엇을 어떻게 담아야 옳은 것인가가 화두가 되어 있다. 이에 지난 1월 16일 처음으로 우리 사회의 지도적인 66개의 시민단체가 뭉쳐서 ‘올바른 북한인권법을 위한 시민모임(올인모)’를 발족하고 올바른 북한인권법의 입법을 추진하고 있다.

이하 현재 국회에 계류되어 있는 여러 북한인권법안을 살펴보고 주요쟁점 검토를 통하여 올바른 북한인권법안의 내용을 제시하고자 한다.

## II. 북한인권법안의 계류 현황

가. 북한인권법안은 2005년 당시 한나라당 김문수, 황진하 의원 등이 발의한 이래 제17대 국회에 이어 제18대 국회에서도 처리가 무산되었다. 제19대 국회에 들어와서는 새누리당에서 2012. 6. 1. 윤상현 의원, 6. 15. 황진하 의원, 8. 20. 이인제 의원(당시 선진통일당), 9. 5. 조명철 의원, 2013. 3. 29. 심윤조 의원 등이 5건의 북한인권법안을 발의하였고, 민주당에서는 새누리당안과는 달리 대북지원을 강조하는 법안들, 즉 2012. 11. 15. 심재권 의원이 북한주민인권증진법안, 같은 달 19. 정청래 의원이 북한 영유아 지원에 관한 법률안, 2013. 7. 25. 윤후덕 의원이 북한민생인권법안, 같은 해 9. 17. 인재근 의원이 북한주민에 대한 인도적지원에 관한 특례법안, 같은 해 11. 4. 심재권 의원이 북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안 등 5건의 법안을 발의하였다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

### 나. 새누리당 법안 내용

| 관련 규정             | 윤상현(12. 6. 1.)                | 황진하(12. 6. 15.) | 이인제(12. 8. 20.)  | 조명철(12. 9. 5.)                              | 심윤조(13. 3. 29.)               |
|-------------------|-------------------------------|-----------------|--|---|-------------------------------|
| 목적                | 생존권 확보<br>인권증진                | 좌동              | 세계인권선언 입각<br>인권개선 및<br>인도적지원                               | 생존권 확보<br>인권증진                              | 인권증진<br>생존권 기여                |
| 정의                | 북한주민                          | 좌동              | 북한인권,<br>북한주민,<br>북한이탈주민,<br>국군포로, 납북자,<br>이산가족, 방송통신<br>등 | 북한주민,<br>북한민간인권단체,<br>국내민간인권단체,<br>국외민간인권단체 | 북한주민                          |
| 기본원칙<br>및<br>국가책무 | 존엄과 가치,<br>행복추구권,<br>인권증진노력   | 좌동              | 좌동   | 좌동  | 좌동, 재원<br>확보의무                |
| 북한인권<br>자문위원회     | 10명, 2분의 1이상<br>민간인<br>통일부 소관 | 좌동              | 15명, 2분의 1이상<br>민간인<br>통일부 소관                              | 10명, 2분의 1이상<br>민간인<br>통일부 소관               | 20명, 2분의 1이상<br>민간인<br>통일부 소관 |

| 관련 규정                 | 윤상현(12. 6. 1.)   | 황진하(12. 6. 15.)   | 이인제(12. 8. 20.)           | 조명철(12. 9. 5.)  | 심윤조(13. 3. 29.)                            |
|-----------------------|--|---|---------------------------|---|--|
| 북한인권 기본계획 및 집행계획      | 3년마다 기본계획  | 좌동  | 좌동                        | 1년마다 기본계획   | 3년마다 기본계획                                  |
| 국제협력                  | ○  | 좌동  | 좌동                        | 좌동  | 좌동   |
| 북한인권 대외직명대사           | ○  | 좌동  | 좌동                        | 북한인권대사  | 정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률 5조의2에 따른 대외직명대사 |
| 북한인권재단 (통일부장관 지도감독)   | 북한인권실태조사<br>북한인권기록보존소<br>정책대안개발,<br>건의, 시민단체<br>지원, 홍보교육 및<br>출판, 남북<br>교류협력, 국제교류<br>협력 | 북한인권실태조사<br>정책대안개발,<br>건의, 시민단체<br>지원, 홍보교육 및<br>출판, 남북<br>교류협력, 국제교류<br>협력 | 북한인권 박물관<br>설치<br>민간단체 지원 | 북한인권실태조사,<br>정책대안개발,<br>건의,<br>국내외민간인권<br>단체에 대한 지원,<br>홍보교육 및 출판,<br>국내외민간인권단체,<br>북한민간인권단체와<br>교섭 및 교류지원<br>재외탈북자<br>보호지원 | -  |
| 북한인권 실태조사 결과 국회보고     | 재단의<br>실태조사결과 보고   | 좌동  | 통일부장관의<br>실태조사결과 보고       | 재단의<br>실태조사결과 보고  | -  |
| 북한인권 침해신고             | -  | -   | -                         | 국가인권위원회<br>신고,<br>국가인권위원회<br>조사, ICC 제소   | -  |
| 국군포로,<br>납북자,<br>이산가족 | -  | -   | 기획단 설치 운영                 | -   | -  |
| 북한인권 기록보존소            | 북한인권재단   | 법무부   | 국가인권위원회                   | 국가인권위원회   | 국가인권위원회                                    |
| 교육,<br>홍보             | 통일부장관은<br>북한인권에 관한<br>대국민교육,<br>홍보대책 시행.<br>북한인권에 관한<br>사항을<br>「통일교육지원법」에<br>따른          | 좌동  | 좌동                        | 좌동  | -  |

| 관련 규정           | 윤상현(12. 6. 1.)                             | 황진하(12. 6. 15.) | 이인제(12. 8. 20.)    | 조명철(12. 9. 5.) | 심윤조(13. 3. 29.) |
|-----------------|--|-----------------|--------------------|----------------|-----------------|
|                 | 통일교육기본계획에 포함,<br>교육과학기술부장관은 초·중등학교 교과서에 반영 |                 |                    |                |                 |
| 교류, 협력          | ○  | 좌동              | 좌동                 | 북한민간인권단체 보장 포함 | -               |
| 민간단체 지원         | ○  | 좌동              | 좌동                 | 국외민간단체 포함      | -               |
| 인도적 지원과 국제기준 준수 | ○  | 좌동              | 좌동                 | -              | ○               |
| 정보접근            | -  | -               | 민간단체에 대한 방송통신설비 지원 | -              | -               |
| 국가, 지방자치단체 협조   | 중앙행정기관                                     | 지방자치단체 포함       | 좌동                 | 좌동             | 좌동              |
| 권한의 위임, 위탁      | ○  | 좌동              | 좌동                 | 좌동             | 좌동              |
| 벌칙              | 공무원 간주 처벌 부정한 지원금 수령                       | 좌동              | 좌동                 | 좌동             | 부정한 지원금 수령      |

### 다. 민주당 법안 내용

| 관련 규정 | 심재권(12. 11. 15.)<br>* 북한주민인권증진법안  | 윤후덕(13. 7. 25)<br>* 북한민생인권법안 | 인재근(13. 9. 17)<br>* 북한주민에 대한 인도적지원에 관한 특례법안              | 심재권(13. 11. 4)<br>* 북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안                 | 정청래(12. 11. 19)<br>* 북한 영유아 지원에 관한 법률안 |
|-------|---|------------------------------|--|--|--|
| 목적    | 남북간 교류·협력을 통한 인도적 지원 사업과 북한주민의 인권증진에 필요 사항 규정                             | 북한주민의 인권 증진과 인도적지원에 관한 사항 규정 | 북한주민의 생존권과 기초생활 보장을 통한 삶의 질 향상 한반도의 평화 통일에 이바지           | 북한임산부 및 영유아 지원을 통한 생존권 향상                                | 북한 영유아의 생존권 보장                         |
| 정의    | 인권(인간다운 생활 권리), 교류·협력, 인도적 지원 사업 (식량·의약품·의료 장비·건설장비·농업 기술, 영유아등, 재난 긴급구호) | -                            | 인도적 지원이란 인도의 긴급구호활동, 의류·식품·식량 등 물품지원 및 생활 환경 개선 위한 개발 지원 | 북한임산부, 북한 영유아(6세 미만) 지원(의류, 식량, 의약품, 의료장비 등 무상제공)에 관한 정의 | ○ 북한 영유아 (6세 미만) 및 영유아 지원에 대한 정의       |

| 관련 규정             | 심재권(12. 11. 15.)<br>* 북한주민인권증진법안  | 윤후덕(13. 7. 25)<br>* 북한민생인권법안  | 인재근(13. 9. 17)<br>* 북한주민에 대한<br>인도적지원에 관한<br>특별법안   | 심재권(13. 11. 4)<br>* 북한주민 모자보건<br>지원에 관한 법률안                              | 정청래(12. 11. 19)<br>* 북한 영유아 지원에<br>관한 법률안      |
|-------------------|---|---|---|--|--|
| 기본원칙<br>및<br>국가책무 | 인도적 지원사업은 남북공동번영과 자주적 평화통일에 기여하는 방향으로 추진<br>북한주민의 자립 기반 마련 노력<br>북한의 국제사회 참여기반 마련노력 | 인권증진과 인도적 지원은 남북공동 번영과 평화통일에 기여하는 방향으로 추진<br>정부의 남북간 교류 협력 증진 노력 의무 | 인도적지원은 인류애, 공정성, 중립성, 독립성 등 인도주의 원칙, 인도기준에 따라 지속 추진<br>지원대상 지역상황 고려한 지원 및 수혜자의 존엄성 보장 등<br>국가는 인도적 지원 종합대책 수립 시행<br>정부는 지자체 및 민간단체의 인도적 지원을 권장하고 지원 | 국가의 종합시책 수립 시행 의무<br>필요한 재원 확보 노력<br>정부, 지방자치단체의 민간단체 관련 사업 권장 및 지원 의무 등 | 국가는 인도주의 원칙에 따라 북한 영유아지원을 위해 각종 시책 수립 시행 의무    |
| 타법률 관계            | 남북교류협력에 관한 법률, 남북협력기금법, 남북관계 발전에 관한 법률 제외하고 인도적 지원사업은 우선 적용                         | -   | 동 법외에는 남북 교류협력에 관한 법률 적용  | 동 법외에는 남북 교류협력에 관한 법률, 남북관계 발전에 관한 법률 적용                                 | 동 법외에는 남북 교류협력에 관한 법률 적용                       |
| 국회보고              | 인도적 지원센터는 실적, 계획 보고   | 통일부장관은 북한 인권 증진과 인도적 지원 사항을 정기 국회에 보고                               | -   | 북한임산부 및 영유아 지원 기본 계획의 수립 및 변경시 국회보고<br>북한 임산부 및 영유아 지원사업 모니터링 결과의 국회보고   | 통일부 장관은 기본계획, 연도별 시행계획 및 결과, 사업현황 등을 매년 국회에 보고 |
| 교육,<br>홍보         | 인도적지원사업 합의도출, 동포에 위한 정부의 북한 주민인권증진에 관한 교육 홍보 의무                                     | 통일부장관은 북한 인권 증진에 대한 교육 홍보 의무  | -   | -  | -  |
| 제3국<br>탈북자 보호     | -   | 정부는 제3국 탈북자 보호를 위한 외교적 노력 의무  | -   | -  | -  |

| 관련 규정             | 심재권(12. 11. 15)<br>* 북한주민인권증진법안                                      | 윤후덕(13. 7. 25)<br>* 북한민생인권법안  | 인재근(13. 9. 17)<br>* 북한주민에 대한 인도적지원에 관한 특별법안   | 심재권(13. 11. 4)<br>* 북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안  | 정청래(12. 11. 19)<br>* 북한 영유아 지원에 관한 법률안   |
|-------------------|--|---|---|---|--|
| 인도적 지원 기본계획, 사업 등 | -  | -   | <p>통일부장관은 인도적 지원 기본계획을 3년마다 수립 시행</p> <p>통일부장관은 연도별 인도적지원에 관한 집행계획 수립 시행</p> <p>인도적 지원사업은 보건의료활동·재해 복구 등 긴급구호 사업, 의류식량약품 등, 농축수산업 개발, 산림 등 환경과 생활 환경개선 사업, 인도적 지원사업 신고, 물품반출 신고 등</p> | <p>통일부장관은 5년마다 북한임산부 및 영유아 지원에 관한 기본계획 및 시행계획 수립</p> <p>통일부장관은 북한 임산부 및 영유아 지원사업 모니터링 실시, 관계기관과의 협력 등</p> <p>북한 임산부 및 영유아 지원사업의 신고, 물품의 반출 신고 등</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통일부장관은 3년마다 북한 영유아 지원 기본계획 수립</li> <li>○ 통일부장관은 매년 북한 영유아 지원 시행계획 수립 시행</li> <li>○ 북한 영유아 지원 사업자는 통일부장관에게 신고</li> <li>○ 통일부장관은 북한 영유아 지원사업 투명성 모니터링 실시</li> </ul> |
| 인도적 지원 추진 기구      | <p>통일부에 인도적 지원센터 설치, 국군포로·납북자·이산가족 업무 포함</p>                         | <p>통일부에 인도적 지원 담당기구 설치, 국군포로·납북자·이산가족 업무, 생활 위한 식량·비료·의약품 등 지원, 자립위한 기계류·의료기기 등 기자재 제공, 긴급구호활동 등 사업 수행</p> <p>통일부에 인도주의 정보센터 설치, 국군포로·납북자·이산가족, 북한주민들 생활지원, 탈북자, 북한에 기자재 등 물품 관련 업무</p> | <p>통일부에 16명 이내의 위원으로 인도적 지원 추진 협의회 구성</p>   | -   | -  |
| 북한농업개발 위원회        | <p>통일부에 북한의 농업기술지원, 농지 복구수리, 산림녹화, 집단농장체제의 시장경제화 위한 북한농업개발위원회 설치</p> | -   | -   | -   | -  |

| 관련 규정   | 심재권(12. 11. 15.)<br>* 북한주민인권증진법안         | 윤후덕(13. 7. 25)<br>* 북한민생인권법안                       | 인재근(13. 9. 17)<br>* 북한주민에 대한 인도적지원에 관한 특별법안                            | 심재권(13. 11. 4)<br>* 북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안        | 정청래(12. 11. 19)<br>* 북한 영유아 지원에 관한 법률안                               |
|---------|--|--|--|---|--|
| 민간단체 지원 | -  | -  | 국가는 지방자치단체 및 민간단체의 인도적 지원을 적극 권장하고 지원해야 함<br>인도적지원 사업 참여 민간단체에 자금 등 지원 | 정부는 북한임산부 및 영유아 지원 사업을 시행하는 자에게 경비의 전부 또는 일부 지원 | 통일부장관은 민간단체 및 국제기구를 통한 북한 영유아 지원활동을 활성화하고 적극 지원해야 하고 경비의 일부 또는 전부 보조 |
| 관계기관 협조 | 통일부장관은 중앙행정기관, 지방자치단체에 협조요청 및 해당기관 협조 의무 | 통일부장관은 행정기관, 공공단체, 관련인사에 대한 협조 요청 및 해당자(기관)의 협조 의무 | 통일부장관은 관계 행정기관의 장에게 필요자원 및 정보 요청 및 해당기관 협조 의무                          | 통일부장관은 중앙행정기관, 지방자치단체에 협조요청 및 해당기관 협조 의무        | -  |
| 권한 위탁   | -  | -  | -  | 통일부 장관은 관련 사업의 일부를 관계법인, 단체에 위탁 가능              | 통일부 장관은 북한 영유아 지원사업을 법인, 단체에 위탁 가능                                   |
| 재원 확보   | 정부의 필요재원 확보 노력<br>남북협력기금법의 협력기금 사용       | 정부의 필요재원 확보 노력                                     | 국가는 필요재원 안정적인 확보 노력  | -   | ○ 법 시행에 따른 필요경비는 남북협력기금으로 충당   |

### Ⅲ. 북한인권법의 주요쟁점

#### 가. 북한인권법의 제정은 헌법상 의무

- (1) 우리 헌법은 제정 헌법 이래 현행 헌법에 이르기까지 일관되게 영토의 범위를 “한반도와 그 부속도서로 한다(제3조)”고 규정함으로써 북한 지역도 우리 헌법이 적용되는 지역이고, 북한주민도 헌법상 대한민국 국민임을 밝히고 있다(대법원 1996. 11. 13. 선고, 96누 1221 판결 참조). 이 헌법 제3조의 규범력을 가볍게 보는 것은 대한민국 임시정부의 법통을 승계하고, 유엔의 국제적 문서<sup>1)</sup>에 의하여 한반도의 유일 합법정부로 인정된 대한민국의 정통성을 부인하는 행위이다. 따라서 북한인권법은 이 점을 명백히 해야 한다.<sup>2)</sup>
- (2) 국가는 헌법 제10조에 따라 인간으로서의 존엄과 가치를 가지는 북한주민의 기본권을 보장하기 위하여 노력할 의무가 있다. 그런데 법치국가에서 국민의 기본권 보장은 입법에 의하여 이루어지는 것이 원칙이므로 북한 인권 개선을 위해서는 구체적인 법적 제도적 장치인 북한인권법의 제정이 필요하다. 또한 우리나라가 가입한 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(ICCPR) 제2조(사법구제의무)에 의하면 대한민국 정부는 북한주민 등에 대하여 인권유린을 자행한 반인도범죄 행위자의 책임을 규명하고 처벌하기 위한 증거조사, 기록보존을 위한 제도적 장치를 마련하고, 인권유린의 중단 및 예방조치를 강구할 의무, 이른바 사법구제의무가 있다. 그러므로 이러한 사법구제의무의 이행으로서 북한인권법을 제정하지 아니한 입법부작위는 위헌의 소지가 있다.  
이에 ‘한반도 인권과 통일을 위한 변호사모임(한변)’은 2013. 4. 25. 헌법재판소에 위헌

1) 1947. 11. 14.자 유엔 총회 결의(The Problem of Independence of Korea) 제112(II)호와 1948. 12. 12.자 유엔 총회 결의(The Problem of Independence of Korea) 제195(III)호, 특히 후자는 대한민국만이 한반도에 그렇게 출현한 유일한 독립국가(“the only such (lawful) government in Korea”)이고, 한반도의 ‘독립’을 ‘완성’시키고 ‘통일’을 이룩하는 일에서는 “한반도의 유일 합법정부”인 대한민국이 중심이 되어야 한다는 점을 밝히고 있다.

(<http://plaza.snu.ac.kr/~minhs/wb/board.php?bid=minhsfree04&sk=read&no=241>)

2) 나아가 대외적으로도 이제는 ‘하나의 한국(One-Korea) 정책’을 복원할 때라는 견해도 있다. 우리는 그동안 북한의 실질적 변화를 유도하기 위해서 대한민국이 유일한 합법 정부라는 헌법 조항과의 괴리를 묵인하면서까지 ‘투 코리아 정책’을 유지해왔으나 그 시도는 실패했기 때문이다.(2014. 1. 23.자 조선일보, 함재봉 아산정책연구원 원장)

확인 심판 청구를 제기하여 현재 2013헌마266호로 계류 중에 있다.

## 나. 북한 인권 문제의 본질

### • 자유권 침해

북한인권법의 주요쟁점은 새누리당안처럼 자유권 위주로서 '감시'인지, 또는 민주당안처럼 인간다운 생활을 할 권리, 즉 사회권 위주로서 '지원'인지에 있다. 먼저 민주당안이 사회권에 치중하게 된 바탕이 된 북한의 식량권 내지 식량난을 살펴 볼 필요가 있다.

#### (1) 북한의 식량난 현황

북한은 1990년 중후반 300만이 굶어죽은 대량 아사사태인 '죽음의 행렬'<sup>3)</sup> 이후에도 현재까지 만성적인 식량난에 시달리고 있다. 유엔 식량농업기구(FAO)가 2013. 10. 1.(현지시간) 발표한 '2013 세계 식량불안 상황' 보고서에 따르면 2011년부터 2013년까지 평균 북한의 영양실조 인구는 전체의 31.0%인 760만명으로서 북한의 기아 비율은 아시아 34개국 가운데 가장 높다.<sup>4)</sup>

북한은 2010년 軍입대를 제한하는 젊은이들의 신장 기준을 140cm에서 137cm로 내렸는데(반면 우리 국군 평균 신장은 174cm, 몸무게는 평균 68kg 이상), 이유는 영양결핍으로 아이들의 발육이 떨어져 현재 중학교 졸업반 학생들의 평균 신장이 134cm까지 낮아졌기 때문이다. 참고로 영국의 지리학자 '이사벨라 버드 비숍'은 자신의 저서인 《조선과 그 이웃나라들(Korea and Her Neighbours)에서 구한말 조선인들의 평균키를 164cm라고 밝혔는데, 북한의 평균 신장은 구한말 조선의 그것에도 한참 못 미치고 있으니, DNA마저 바뀌고 있는 것이다.<sup>5)</sup>

#### (2) 식량난의 원인

환자에 대한 의사의 처방이 정확하기 위해서는 먼저 그 진단이 정확해야 한다. 북한을 환자라고 볼 때 북한의 기근은 단순한 식량생산량의 부족에 있지 않음을 깨닫는 것이 중요하다. 세

3) 1990년대 중후반 대량 아사사태를 그 동안 북한의 용어례에 따라 '고난의 행군'이라고 불러 왔으나, 이는 적절치 않고 '죽음의 행렬' 또는 '아사의 행렬'로 부르는 것이 정확하다는 견해에 따른다.(KCC 대표 손인식 목사, 2014. 1. 24. '올바른 북한인권법을 위한 시민모임'에서 지적)

4) 로마 AFP=연합뉴스 2013.10.01

5) [http://chogabje.com/board/view.asp?C\\_IDX=39297&C\\_CC=AZ](http://chogabje.com/board/view.asp?C_IDX=39297&C_CC=AZ)

계에는 한 나라의 전체 식량소비량에서 자국산 식량이 차지하는 비율인 「식량자급률」이 낮은 나라가 의외로 많지만 모두 기근이 일어나지는 않는다. 통계청 자료에 의하면 2010년 북한의 인구는 24,187,000명이고 남한은 49,410,000명이며, 같은 해 식량생산량은 북한 4,230,000톤(추정), 남한 4,836,000톤이므로, 인구 1인당 식량생산량은 북한 0.175톤, 남한 0.097톤으로 북한이 남한보다 훨씬 많고 「식량자급률」도 훨씬 높다.<sup>6)</sup> 그런데도 왜 북한은 식량난을 겪고 있는가?

1998년 아시아 사람으로 최초로 노벨경제학상을 받은 아마티아 센(Amartya Sen)에 의하면 민주국가에서는 기근이 발생할 수가 없다고 한다. 식량문제가 생기면 자유선거에 의해 정권은 바뀌고, 언론을 통해 진상이 공개되어 정부 정책과 예산 배정의 우선순위를 기아(飢餓) 대책으로 돌리도록 민주주의가 작동하기 때문이다.<sup>7)</sup>

북한의 식량난도 단순한 식량생산량 부족에 있었던 것이 아니라 반민주적인 수령절대주의 세습독재 정권에 의한 자유권 침해에 있는 것이다. 북한은 이미 1990년대 중후반 대량아사 사태 이전인 1950년대 중후반부터 김일성 개인숭배에 의한 철저한 독재체제를 확립하면서 정치적 반대자를 '반당·반혁명·종파분자'로 몰아 처형하거나 정치범수용소에 수감하는 등 인권침해를 저질러 왔다. 이미 1950년 중후반부터 정치범수용소 제도가 운영되기 시작했고, 개인의 자유를 철저히 억압한 채 개인우상화와 신격화를 높이는 그릇된 정치효과를 우선시하는 경제정책, 김일성·김정일의 혁명사상 우상화를 위한 연구실이나 금수산 궁전 같은 기념관이나 사적지 또는 기념물 건설에 막대한 재정낭비를 했다.<sup>8)</sup> 또 김일성의 환상적인 요구를 충족시키기 위한 1980년대 서해갑문(남포갑문)공사<sup>9)</sup>, 그 두배가 넘는 금강산댐 공사, 1989년 제13차 세계청년학생축전 유치 등으로 재정 과탄을 초래했다.<sup>10)</sup> 천문학적 비용을 들인 핵과 미사일 개발에 의한 자원 왜곡과 외부 지원의 군사용 전용은 세계인의 실망과 분노를 샀다.

특히 외부지원의 전용문제는 과거 10년간의 햇볕정책의 실패로 그 폐해가 명백하게 드러났

6) [http://hwahai.cbck.or.kr/bbs/board\\_view.php?bbs\\_code=bbsIdx4&bbs\\_number=50](http://hwahai.cbck.or.kr/bbs/board_view.php?bbs_code=bbsIdx4&bbs_number=50).

7) 한승훈, 「북한의 기근에 관한 연구」 (1999)

8) 유영복, 「운명의 두날」, 도서출판 원, 211-216면

9) 공사비가 무려 60억 달러나 소요되었음. (<http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk00100&num=47527>)

10) 황장엽, 「회고록」, 시대정신 276-279면

다. 예컨대 2011년 4월 북한인권 단체인 북한민주화네트워크가 탈북자 500명을 대상으로 실시한 설문조사에서는 국제사회가 지원한 식량의 혜택이 일반 주민에게 돌아간다고 답한 사람은 단 1명(0.2%)뿐이었고, 취약계층인 아동에게 분배된다고 답한 경우도 10명(2%)에 그쳤으며, 응답자의 73.6%는 군대, 69%는 당·군부, 48.8%는 정권기관, 38.8%는 평양시민 등 특권층 등에게 혜택이 돌아간다고 하였다.<sup>11)</sup> 나아가 취약계층을 외면한 분배정책의 불공평 등이 겹쳐 식량난의 만성화를 가져온 것이다. 즉 북한의 식량난은 언론의 자유 등 자유권과 참정권을 짓밟고 수령독재 체제 유지만을 우선시한 경제정책으로 초래된 필연적인 결과인 것이다.

### (3) 민주당 법안의 문제점

#### (가) 법안 규정

민주당안을 대표하는 심재권 의원안에 의하면, 인권을 아예 ‘인간다운 생활을 영위하기 위한 권리’, 즉 사회권으로 정의하고(안 제2조 제1호), 남북교류·협력을 통한 인도적 지원사업과 이를 통한 북한주민의 인권증진에 관한 정책을 협의·조정하기 위하여 통일부에 “인도적지원센터”를 설치하고(안 제5조), 또 북한주민의 식량난을 해소하고 자발적인 농업경영을 도모하기 위하여 통일부에 “북한농업개발위원회”를 설치할 것(안 제9조)을 규정하고 있다. 윤후덕 의원안도 같은 취지로 통일부 내에 “인도적 지원 담당기구(안 제5조)” 및 “인도주의정보센터(안 제7조)”를 두고 있다.

#### (나) 문제점

- ① 첫째, 모든 인권이 중요한데 민주당안은 유독 사회권에 편중하고 있다. 유엔 『비엔나선언 및 행동계획』(Vienna Declaration and Programme of Action) 제2부 3절은, “모든 인권은 보편성, 불가분성, 상호의존성과 상호관련성을 갖는다. 국제사회는 인권을 전세계적으로 공정하고 평등한 방식으로, 대등하게, 또 동일한 비중을 두고 다루어야 한다. …”라고 선언하고 있다. 더욱이 북한 인권 문제의 본질은 식량난 등 사회권에 있는 것이 아니라 앞

11) 양강도 출신의 한 탈북자는 “국제적인 지원이 있을 때마다 북한에서는 ‘미국이 우리 공화국의 위상에 무릎 꿇었고’, ‘반미 대결전에서의 위대한 승리를 했다’는 등으로 식량지원의 의미를 선전한다”면서 “주민도 식량지원을 지도자의 위대성과 이상화 선전수단으로 활용하고 있다는 것을 이제 다 알고 있어 국제적 식량지원을 조금도 달가워하지 않는다”고 말했다고 한다.(이재원, 식량권, 『대한변협 2012 북한인권백서』, 335면)

서 본 바와 같이 자유권에 있음을 간과하고 있다.

- ② 둘째, 북한도 1981년 가입하여 법적 구속력을 갖는 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)」 제11조는 계약(締約) 당사국이 주민들의 식량권을 확보하기 위해 필요한 조치를 취해야 한다고 규정하여, 북한 주민의 식량권을 해결할 1차적인 의무는 북한 정권에 있음을 명백히 하고 있다. 그런데도 이 법안은 대량과괴무기를 개발하는 데 막대한 경비를 사용하여 식량난을 악화시키는 북한 정권은 놔두고 한국이 북한 주민의 식량권을 해결해줘야 한다고 말하고 있다. 마치 한국 사회가 북한 식량 문제 해결의 가장 큰 책임이 있는 것처럼 규정하는 모순이 있다.<sup>12)</sup>
- ③ 셋째, 이 법안은 인도적 지원의 이름아래 식량·의약품·의료장비·건설장비·농업기술 지원 등 광범위한 대북지원을 모니터링 없이 제한 없이 허용하고 있다. 이러한 대북지원 식량은 증가하면 할수록, 국가에 의한 배급제를 촉진시키며, 나아가 주민들의 시장을 통한 식량접근권은 더욱 침해되는 측면이 있다. 과거 정부의 햇볕정책에 의한 대북지원의 대부분은 군량미나 핵·미사일 개발비 및 통치권인 배급계층(층성계층)<sup>13)</sup>으로 돌아갔다.<sup>14)</sup> 북한은 막대한 재원을 식량구매 대신 핵과 미사일 개발에 탕진하면서 매년 각국과 국제기구에 식량구걸을 반복하고 있는바, 더 이상 굶주리는 북한 주민을 외부지원에 맡기고 대량살상무기 개발에 주력하는 북한 정권의 비정상적인 행태를 지속시킬 수는 없다.

반면에 독일통일을 이룩한 서독정부는 빌리 브란트(Willy Brandt)의 동방정책 이후 동독과의 교류협력을 추진하면서도 대 동독 지원이 동독 공산정권 강화에 기여하지 않을지 여부를 신중히 고려했다. 동독에 대한 경제지원시에는 i) 동독이 먼저 요청을 했을 때, ii) 반드시 대가를 받은 후, iii) 동독 주민들이 서독의 지원사실을 인지할 수 있게 하는 세가지 원칙을 고수했다.<sup>15)</sup>

12) 2013. 4. 11. 뉴스 1

13) 1990년대 고난의 행군 이후 북한은 당과 군에서 층성세력으로 남아 있는 배급계층과 일반 주민으로 구성된 시장계층으로 나뉘었다.

14) 장진성 탈북서인, 2011. 7. 26. 동아일보

15) 염돈재, 『독일통일의 과정과 교훈』(평화문제연구소 2010), 130, 365면 참조.

## ④ 넷째, 법체계의 혼란과 중복을 가져오고 있다.

북한에 대한 인도적 지원이나 대북 경제지원 등의 업무에 대해서는 이미 「남북관계 발전에 관한 법률」 제9조, 제13조, 제14조 등에 의하여 ‘남북관계발전위원회’를 구성하고 ‘남북관계발전기본계획’을 수립하여 시행토록 규정하고 있다.<sup>16)</sup> 또 「남북교류협력에 관한 법률」 제4조, 제8조에 의하여 ‘남북교류 협력 추진협의회’ 및 ‘실무위원회’를 설치하여 남북교류·협력 및 촉진을 위한 지원 등의 업무를 담당케 하고 있다.<sup>17)</sup>

16) 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.

제13조 (남북관계발전기본계획의 수립) ①정부는 남북관계발전예관한기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

②기본계획은 통일부장관이 남북관계발전위원회의 심의를 거쳐 이를 확정한다. 다만, 예산이 수반되는 기본계획은 국회의 동의를 얻어야 한다.

③기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 남북관계 발전의 기본방향
2. 한반도 평화증진에 관한 사항
3. 남한과 북한간 교류·협력에 관한 사항
4. 그 밖에 남북관계발전에 필요한 사항

제14조 (남북관계발전위원회) ①기본계획, 그 밖에 남북관계 발전을 위한 중요사항을 심의하기 위하여 통일부에 남북관계발전위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

②위원회는 위원장 1인을 포함하여 25인 이내의 위원으로 구성하며, 제3항 제2호의 위원의 임기는 2년으로 한다.

③위원장은 통일부장관이 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다. 다만, 제2호의 위원 중 7인은 국회의장이 추천하는 자로 한다.

17) 제4조 (남북교류협력 추진협의회의 설치) 남북교류·협력에 관한 정책을 협의·조정하고, 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부에 남북교류협력 추진협의회(이하 "협의회"라 한다)를 둔다.

제5조 (협의회의 구성) ① 협의회는 위원장 1명을 포함한 18명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 통일부장관이 되며, 협의회의 업무를 총괄한다.

제6조 (협의회의 기능) 협의회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 남북교류·협력에 관한 정책의 협의·조정 및 기본원칙의 수립
2. 남북교류·협력에 관한 승인이나 그 취소 등에 관한 중요 사항의 협의·조정
3. 제14조에 따른 반출·반입 승인대상 물품 등의 공고에 관한 사항
4. 협력사업에 대한 총괄·조정
5. 남북교류·협력 촉진을 위한 지원
6. 관계 부처 간의 협조가 필요한 남북교류·협력과 관련된 중요 사항

특히 「남북교류협력에 관한 법률」 제3조 (다른 법률과의 관계)는,

“남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신 역무(役務)의 제공 등 남한과 북한 간의 상호 교류와 협력(이하 “남북교류·협력”이라 한다)을 목적으로 하는 행위에 관하여는 이 법률의 목적 범위에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.”고 규정하고 있다. 그런데 심재권 의원 법안 제4조(다른 법률과의 관계)는, “「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」, 「남북관계 발전에 관한 법률」에서 정하는 목적 범위 내의 내용을 제외하고는 남북교류·협력을 통한 인도적 지원사업에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.”고 규정하고 있다.

그러나 과연 이 법안과 “「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」, 「남북관계 발전에 관한 법률」 등이 겹치지 않는 인도적 지원이 무엇인지 의문이다. 결국 남북 교류·협력 및 북한에 대한 지원 사업 중 이 법안의 목적범위인 북한주민의 인권증진에 필요한 사항과 「남북교류협력에 관한 법률」<sup>18)</sup>, 「남북협력기금법」<sup>19)</sup> 및 「남북관계 발전에 관한 법률」<sup>20)</sup> 등에서 각각 정하는 목적범위 내의 내용을 구분하기 어려우므로, ‘인도적지원센터’ 및 ‘북한농업개발위원회’를 설치한다는 것은 법체계 및 중복업무의 혼란과 예산낭비를 초래할 뿐이다.

- ⑤ 동포애와 인도주의 차원에서 북한주민의 생존권 확보를 위한 인도적 지원은 계속되어야 한다. 다만, 국제적으로 인정되는 인도(引渡)기준에 따라 전달·분배·소비가 투명하게 이루어지는 것이 전제됨은 물론이다.

7. 그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항

제8조 (실무위원회) ① 협의회에는 협의회에 상정할 의안(議案)을 준비하고, 협의회의 위임을 받은 사무를 처리할 실무위원회를 둔다.

② 실무위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 18) 「남북교류협력에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 군사분계선 이남지역과 그 이북지역 간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

- 19) 「남북협력기금법」

제1조(목적) 이 법은 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 남북협력기금의 운용과 관리에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

- 20) 「남북관계 발전에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 「대한민국헌법」이 정한 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

특히 북한의 전반적인 식량난과 열악한 보건의료 수준에 의하여 취약계층은 심각한 위협에 직면하고 있다. 북한의 영아 사망률은 우리나라보다 6배 이상 높은 수치이고, 모성사망률 역시 우리나라 모성사망률 보다 5배 높다.<sup>21)</sup> 북한의 취약계층에 해당하는 임신부 및 영유아에 대한 인도적 지원을 법정화하여 추진하는 것은 미래 통일한국을 대비한 실질적인 국가 경쟁력 제고 차원에서도 의미가 있다. 그러므로 이 법안 제9조 등과 같이 북한 임신부 및 영유아 지원 사업에 대하여 현행 「남북교류협력에 관한 법률」 제17조에 따른 승인을 받지 아니하고 신고만으로 실시할 수 있도록 특례 규정하는 등으로 북한 임신부 및 영유아에 대한 인도적 지원을 활성화 할 필요가 있다.

- ⑥ 끝으로, 이 법안은 국군포로·납북자·이산가족의 생사·주소확인, 서신교환과 상봉 및 송환에 관한 업무추진을 위한 담당기구를 통일부에 설치토록 규정하고 있다. 그러나 이들 문제 중 국군포로에 대해서는 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」이, 전시 납북자에 대해서는 「6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률」이, 전후 납북자에 대해서는 「군사정전에 관한 협정체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」이, 이산가족에 대해서는 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」이 각 제정되어 있다. 그러므로 국군포로·납북자·이산가족의 생사·주소확인, 서신교환과 상봉 및 송환에 관한 업무추진을 위한 담당기구의 설치에 대해서는 위 각 특별법의 개정이나 보완에 의해 추진하는 것이 법체계상 바람직하다.

## 다. 북한인권기록보존소

### (1) 북한인권법의 핵심

새누리당 5인의 의원안은 공통적으로 북한인권기록보존소를 설치하는 것으로 규정하고 있다. 북한의 인권유린은 나치의 아우슈비츠 만행에 필적할 정도로 열악하여 상당부분이 국제형사

21) 2013년 유엔개발계획(UNDP)이 발표한 “2013 인간개발지수(HDI)”보고서에 따르면 2010년을 기준으로 북한의 1세 미만 영아 사망률은 1,000명당 26명, 5세 미만 영·유아 사망률은 1,000명당 33명임. 이는 우리나라의 1세 미만 영아 사망률 1,000명당 4명, 5세 미만 영·유아 사망률 1,000명당 5명보다 각각 6배 이상 높은 수치임. 또한 출생아 10만명당 산모 사망 통계인 “모성사망률” 역시 북한은 77명으로 우리나라 모성사망률 16명 보다 약 5배 높은 것으로 나타남.

재판소(ICC)에 관한 로마규정 제7조 소정의 반인도범죄(Crimes against humanity)에 해당하므로 추후 청산작업이 필요하다.<sup>22)</sup> 그러므로 북한 정권의 반인도적인 인권침해 사례를 낱알이 기록·보존해 국제사회와 공유함으로써 우리가 북한 주민을 똑같은 대한민국 국민으로 보고 그들의 인권을 지켜보고 있음을 알리고, 심각한 인권침해에 무언의 경고를 주어 침해를 억제하는 북한인권기록보존소를 설치하는 것은 필수다. 이미 그 효과는 역사적으로도 실증된 바 있다. 동서독 분단시 서독은 중앙기록보존소(Erfassungsstelle)를 설립하여 통일시까지 41,390건의 인권침해사건을 추적하여 동독의 인권침해를 억지하는데 큰 기여를 하였다.

원래 이러한 기구의 설립은 북한인권법 등의 특별법 제정이 없이도 가능한 문제다. 독일에서도 특별법 제정 없이 위 기구를 설립하였다. 즉 동서독 분단 당시 서독에서도 동독에 대한 인권정책을 둘러싸고 방법론에서 보수와 진보진영 간 인식 차이가 있었으나,<sup>23)</sup> 중앙법무기록보존소 설치 문제에 대해서만은 초당적 합의가 이루어져서 1961. 11. 24. 잘츠기터(Salzgitter)시에 중앙기록보존소를 설립하였다.<sup>24)</sup>

그러나 우리나라에서는 사정이 판이하다. 국가인권위원회의 ‘북한인권침해신고센터’의 예에서 보듯이 민주당 등 야당의 반대가 집요하기 때문에 북한인권법 등 특별법의 근거 없이는 어느 국가기관도 충분한 인적·물적 지원을 못 받아 북한인권기록보존소를 제대로 설치·운영하기 어려운 형편에 있다.

## (2) 설치기관의 문제

### (가) 국가기관에 설치

우선 북한인권기록보존소는 원래 북한의 인권유린자 처벌, 피해자 보상, 인재등용 등의 근거

22) 한국은 이미 일제 식민지배시기, 한국전쟁시기, 권위주의 군사정권시기에 유린되었던 인권을 치유하겠다는 과거 청산작업의 일환으로서 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」(2004. 3. 22), 「진실, 화해를 위한 과거사 정리 기본법」(2005. 5. 31) 등<sup>1)</sup>을 제정·시행하였다. 한편 전직 대통령 두 명을 포함하여 주요 인사들을 한꺼번에 구속기소하여 대한민국 건국 이래 최대의 재판이라는 “12·12, 5·17, 5·18 사건”(대법원 1997. 4. 17. 선고 96도3376 전원합의체 판결)을 성공적으로 처리한 바도 있다.

23) 보수진영(기민/기사)에서는 서독의 기본법을 잣대로 동독의 자유와 인권문제를 재단하여 동독체제를 근본적으로 변화시켜야 한다는 입장이었고, 진보진영(사민당)에서는 동독의 인권 개선에는 상호 대화를 지속함으로써 동독의 자유화와 인권개선의 길을 점진적으로 모색하자는 입장이었다.

24) 김동명, 「서독의 대동독 인권정책이 독일통일에 미친 영향」(선진통일당 2012. 7. 24. 북한인권법, 어떻게 할 것인가), 25면, 28면.

를 마련하지는 것이므로 그 공적기능에 비추어 이는 당연히 국가기관 내에 설치되어야 할 것이다. 북한인권재단에 설치하는 것은 북한인권기록보존소를 민간기구에 설치하는 것이 되어 타당하지 않다.<sup>25)</sup>

### (나) 국가인권위원회에 설치

북한인권기록보존소의 소재에 대해서는 수사·형사소추 권한을 보유하고 있는 법무부에 두어야 한다는 견해(황진하 의원)와, 독립적인 조사기능<sup>26)</sup>이 있고 준국제기구인 국가인권위원회에 두어야 한다는 견해(이인제 의원, 조명철 의원, 심윤조 의원)가 갈리고 있다.

- ① 북한 인권 침해기록을 보존하는 것은 통일 후 형사소추<sup>27)</sup> 자료 뿐 아니라 통일 이전에도 북한 인권개선을 위한 국내외 교육 및 홍보자료로 적극 활용하지는 것이고, 이러한 활동은 인권위의 주요 업무다.<sup>28)</sup> 특히 인권위는 ‘파리원칙’에 의하여 설립된 준국제기구의 위상<sup>29)</sup>을 갖고 있고 인권도서관 제도도 있어서<sup>30)</sup>, 인권에 관한 국내외의 정보와 자료 등을 수집·정리·보존하여 UN 등 국제사회와 일반인이 이용하도록 제공함으로써<sup>31)</sup>, 북한 인권 개선 업무를 일층 활성화 할 수 있다. 통일 이전에는 인권위가 기록을 보존하며 활용하다가 통일 후는 법무부에 인계하면 되는 것이다.<sup>32)</sup>

25) 더욱이 북한인권재단은 통일부 장관의 지도감독을 받게 되어 있는데(윤상현 의원 법안 제11조 제3항), 예민한 북한인권기록보존소를 북한의 협상파트너인 통일부 장관 산하에 두는 것은 통일부 장관의 대북 교섭력을 약화시키는 약점도 있다.

26) 국가인권위원회법 제19조 제2호, 제36조 제1항(조사의 방법 등

27) 실제 독일에서 통일 후 독일 검찰에서 진행한 구동독 체제범죄 관련 형사사건의 기소율은 1.4%에 불과하였다(정재욱, ‘구 동독 체제범죄 청산에 관한 고찰’ 2009. 1. 9. 해외연수검사논문 70면 참조, 21세기국가발전연구원, 코리아정책연구원 2012. 10. 22. 공동주최 『북한급변사태시 핵심계층 관리방안』 세미나 발표문, 「급변사태로 인한 한반도 통일 과정에서 세워야 할 북한 반인권 범죄자의 청산방안」 19면 참조),

28) 인권위법 제19조 제1호 내지 제10호

29) 인권과 관련된 국제기구 및 외국 인권기구와의 교류·협력(동법 제19조 제9호)

30) 인권위법 제27조 제1항

31) 인권위법 제27조 제2항

32) 그 인계근거도 이미 인권위법에 마련되어 있다. 즉 인권위는 인권침해에 대한 조사 결과 범죄행위에 해당한다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 경우 검찰총장 또는 관할 수사기관의 장에게 수사의 개시와 필요한 조치를 의뢰할 수 있도록 규정되어 있으므로(동법 제34조 제1항), 이 조항에 따라 통일 후 수사 의뢰와 함께 관계 서류를 인계하면 되는 것이다.

- ② 신고센터를 법무부에 두면 검사가 직접 북한의 인권침해를 조사할 수 있어 효율적이고, 그 조사결과는 인권위의 조사결과에 비하여 증거력이 높은 것으로 오해하고 있으나 전혀 그렇지 않다. 앞서 본 바와 같이 인권위의 주요기능 중 하나가 조사기능이고, 현재 북한 인권침해 사례는 탈북자를 통하여 조사할 수밖에 없으므로 북한인권기록보존소에 보관되는 문서로서 형사절차상의 증거가 되는 것은 탈북자들이 작성한 진술서 혹은 이들의 진술을 기록한 서면이다. 그런데 이러한 진술서면은 그 작성자가 검사인 경우에는 인권위 공무원인 경우에 비하여 증거능력 인정의 요건이 더 엄격하다.

즉 인권위 공무원이 이러한 문서를 작성한 경우 형사소송법 제313조에 의하여 규율되고, 검사 혹은 사법경찰관이 이러한 문서를 작성한 경우 형사소송법 제312조 제4항에 의하여 규율되는바, 형사재판에 회부된 인권침해의 가해자가 그 범죄사실을 부인하는 경우 원진술자인 피해자가 공판정에 출석하여 그 진술서면이 진정하게 작성된 것임을 진술해야 비로소 증거능력이 있게 된다는 점은 양자간에 차이가 없다. 그러나 수사기관이 이러한 진술서면을 작성한 경우에는 더 엄격한 요건(형사소송법 제312조 제4항 단서; 다만, 그 조서에 기재된 진술이 특히 신빙할 수 있는 상태에서 행하여졌음이 증명된 때에 한한다) 하에서만 비로소 증거능력이 있는 것이다.

- ③ 민감한 북한인권기록보존소를 행정부 산하 법무부에 둔다면 서독의 예와 같이 북한으로부터 내정간섭이라는 정치적 공격을 받고 외교적 마찰을 야기할 가능성이 높다. 준국제기구인 인권위가 맡는 것이 북한과의 마찰을 완화할 수 있다. 대내 관계를 고려하더라도 행정부 산하기관인 법무부가 담당하는 것보다 독립기관인 인권위가 담당하는 것이 정치적인 영향을 덜 받아 계속성을 유지할 수 있다.

- ④ 처음 북한인권법안이 국회에 제출될 때부터 북한인권기록보존소는 줄곧 인권위에 설치하는 것으로 규정되어 있었다(2005. 8. 11. 김문수 의원 법안, 2008. 7. 4. 황우여 의원 법안, 2008. 12. 26. 윤상현 의원 법안 등). 인권위는 2011. 3. 15. 이미 같은 기능을 가진 북한인권침해신고센터를 설치하여 운영 중에 있다.

## 라. 민관 합동 컨트롤 타워 설치

(1) 새누리당 5인의 의원안은 공통적으로 통일부에 민간전문가 2분의 1이상을 위원으로 하는 ‘북한인권자문위원회’를 설치하는 것으로 규정하고 있다. 북한주민에 대한 북한 인권 개선사업을 통일부를 주무부처로 하여 예측가능하고 일관되게, 또한 체계적으로 추진할 수 있게 하고 있는 것이다.

‘북한인권자문위원회’는 「6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률」 소정의 ‘6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복 위원회’, 「군사정전에 관한 협정체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」 소정의 ‘납북피해자 보상 및 지원 심의위원회’, 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 소정의 ‘북한이탈주민 대책협의회’ 등에 상응하는 기관이라 할 수 있다.

(2) 그러나 통일문제와 직결된 북한 인권 문제의 중요성에 비추어 북한 인권 문제에 관한 기본계획과 집행계획의 수립을 비롯하여 북한 인권에 관한 중요정책을 범정부차원에서 외교통상부·통일부·법무부 등 관계 중앙행정기관을 모두 망라하여 심의하고 자문해 줄 수 있는 컨트롤타워가 필요하다. 이를 위해서는 헌법 제91조에 의해 대통령 직속으로 설치된 국가안전보장회의(NSC)와 마찬가지로 비록 헌법기관은 아니지만 북한 인권에 대해서도 대통령 직속의 북한인권자문회의(가칭)를 설치하는 것이 타당하다.

## 마. 민간단체 지원과 북한인권재단의 설립여부

### (1) 민간단체 지원

윤상현, 황진하, 이인제, 조명철 의원 등 4인의 법안은 북한 인권 관련 활동을 하는 단체에게 재정지원을 할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 대해 민주당 등 야당은 이는 뼈라살포를 하는 보수단체를 지원하는 것으로서 북한을 자극할 뿐이기 때문에 허용될 수 없다고 주장한다.

그러나 북한 인권 개선활동을 하는 단체 중 대북 전단살포 활동을 하는 단체는 극소수에 지나지 않는다. 이를 이유로 전체 북한 인권 관련 단체에 대한 지원을 막거나 북한인권법 자체의 입법을 막는 것은 어불성설이다. 오히려 외부정보에 철저히 폐쇄되어 있는 북한주민의 정보접

근권 보장을 위한 진정성 있는 전단 배포활동마저 막는 것은 반인권적이다. 민간단체 지원은 그 자격과 성격, 지원자금의 집행의 투명성 확보 등을 따져서 할 문제에 불과하다. 그 동안 정부는 북한 인권 민간단체는 지원하지 않고 이른바 인도적 지원 단체만 지원하여 형평의 관점에서든 문제가 있었고, 북한 인권 활동이 기형적으로 편중되는 폐단도 있었다.<sup>33)</sup>

이미 10년 이상 장기간 아무런 정부 지원 없이 열악한 환경 속에서 북한 인권 개선활동을 해왔고, 상당한 성과를 거둔 건전한 시민단체들에게는 지금이라도 재정지원을 해야 한다. 그 동안 시민단체들은 미국 NED(National Endowment for democracy)나 DRL(미국 국무부의 민주주의와 인권 노동국; Democracy, Human Rights and Labor) 등으로 부터 지원을 받아왔는데, 외국 기관의 지원으로 북한 인권 활동을 해왔다는 것은 대한민국 정부로서 부끄러운 일일뿐 만 아니라, 특히 미국의 이른바 '재정감축'으로 모든 외부 지원이 끊기는 현 시점에서 조속한 정부의 지원은 시급하다 할 것이다.

## (2) 북한인권재단의 설립여부

(가) 위 새누리당 의원 4인의 법안은 통일부 장관 산하에 북한인권재단을 설립하여(황진하 의원안 참조. 단, 이인제 의원안은 북한 인권 체험관 운영과 민간단체 지원의 2가지로 제한) 아래와 같은 광범한 북한 인권 개선 활동을 맡기고 있다. 민간기구인 북한인권재단을 통해 북한인권개선 역할을 수행토록 함으로써 대북인권정책을 두-트랙(two track)화 하여 북한의 반발을 완화하지는는데 있다.

- ① 북한 인권 실태에 관한 조사·연구
- ② 북한 인권 문제 해결을 위한 정책대안의 개발 및 대정부 정책건의
- ③ 북한 인권 관련 시민단체에 대한 지원
- ④ 북한 인권 관련 홍보·교육·출판 및 보급
- ⑤ 북한 인권 관련 남북 접촉 및 교류협력

33) 위 2013. 12. 9. 한양대학교 토론회에서 관동대 이원웅 교수는 인도적 지원단체에 매년 400억원이 지원되는 것으로 추산한 바 있는데, 통일부와 국가인권위원회의 북한인권 관련 예산은 둘을 합하여도 2억원에도 미달하고 있음.

- ⑥ 북한 인권 개선을 위한 국제적 교류 및 협력 활동
- ⑦ 그 밖에 통일부장관이 지정하는 사업 등을 수행토록 하고 있다(같은 안 제10조)

(나) 문제점

지금까지 북한인권 개선사업은 대부분 북한인권단체 등에 의해 수행돼 왔다. 그래서 이들 단체에게 현재 필요한 것은 그들의 고유역할(탈북자 구출, 대북방송, 캠페인 등 북한인권 교육홍보)에 대한 재정지원이다. 그들과 중복되는 업무를 수행하는 별도 기관의 설치는 아니다. 북한인권재단의 설립 모델이 된 미국의 NED 등도 기본적으로 민간 인권단체에게 자금 지원을 하는 게 주된 과제이지, NED가 어떤 인권운동이나 관련 사업을 직접 기획하고 수행하는 것은 아니다. 현행 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 소정의 「북한이탈주민지원재단」<sup>34)</sup>

---

34) 제30조(북한이탈주민지원재단) ① 정부는 북한이탈주민에 대한 보호 및 정착지원을 위하여 북한이탈주민지원재단(이하 “재단”이라 한다)을 설립한다.  
 ② 재단은 법인으로 하며, 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.  
 ③ 재단의 정관에는 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다.  
 1. 목적  
 2. 명칭  
 3. 임직원에 관한 사항  
 4. 이사회에의 운영에 관한 사항  
 5. 업무에 관한 사항  
 6. 재산 및 회계에 관한 사항  
 7. 공고에 관한 사항  
 8. 정관의 변경에 관한 사항  
 9. 내부규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항  
 ④ 재단은 다음 각 호의 사업을 수행한다.  
 1. 북한이탈주민의 생활안정 및 사회적응 지원사업  
 2. 북한이탈주민의 취업지원사업  
 3. 북한이탈주민에 대한 직업훈련에 필요한 사업  
 4. 북한이탈주민에 대한 장학사업  
 5. 북한이탈주민에 대한 전문상담인력의 양성과 전문상담사업  
 6. 북한이탈주민과 관련된 민간단체 협력사업  
 7. 북한이탈주민 지원을 위한 정책개발 및 조사·연구사업  
 8. 북한이탈주민에 관한 실태조사 및 통계구축사업  
 9. 그 밖에 통일부장관이 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 필요하다고 인정하여 재단에 위탁하는 사업  
 ⑤ 재단은 이사장 1명을 포함한 10명 이내의 이사와 감사 1명을 두며, 이사장은 북한이탈주민 문제에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 이사회의 제청으로 통일부장관이 임명하고, 이사와 감사의 임

이 많은 유지비나 행정비를 쓰면서 기존 민간단체와 중복되는 사업을 직접 수행함으로써 지방 정부와 민간단체 역할 제고를 통한 거주지 중심의 북한이탈주민 정착지원 체계 구축에 역행한다는 지적을 받고 있는 문제점을 타산지석으로 삼아야 한다.

## 바. 북한 인권에 관한 홍보·교육의 제도화

새누리당 윤상현, 황진하, 이인제, 조명철 등 4인의 의원안은 북한 인권에 대해 대 국민 홍보 교육을 제도화하는 규정을 두고 있다.

북한 인권에 대한 홍보교육을 제대로 하여 전 국민이 하루빨리 모두 북한 인권 문제의 당위성과 중요성을 깨닫고 북한 인권 개선에 나서도록 하는 것이 중요하다.

원래 초등교육과 중등교육과정에서 사용하는 교과서는 한 사회가 지향하는 가치를 미래의 주인공들에게 심어주는 기능을 하고 있으므로, 「초·중등교육법」 제23조에 의한 학교 교육과정이나, 공무원의 채용시험이나 승진시험, 연수 및 교육훈련과정 등에 북한 인권에 관한 내용을 포

---

명절차는 대통령령으로 정하는 바에 따른다. 이 경우 이사장, 이사 및 감사의 임기는 3년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다.

⑥ 재단의 사업과 운영에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 재단에 이사장 및 이사로 구성하는 이사회를 두며, 이사장은 이사회를 소집하고 이사회의 의장이 된다.

⑦ 정부는 재단의 설립·운영에 필요한 경비를 예산의 범위에서 출연 및 보조할 수 있다.

⑧ 재단은 통일부장관의 승인을 받아 제4항의 사업에 필요한 자금을 차입할 수 있다.

⑨ 재단은 필요하다고 인정하는 때에는 통일부장관의 승인을 받아 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 따라 기부금품을 모집할 수 있다.

⑩ 재단은 다음 각 호의 재원으로 운영한다.

1. 정부의 출연금 및 보조금

2. 제8항에 따른 차입금

3. 제9항에 따른 기부금품

4. 그 밖의 수익금

⑪ 재단이 해산한 때에 잔여재산은 정관으로 정하는 바에 따라 국가에 귀속된다.

⑫ 통일부장관은 재단을 지도·감독한다.

⑬ 재단의 임직원은 이 법에 따른 사업을 수행함에 있어 「형법」 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

⑭ 이 법에 따른 재단이 아닌 자는 북한이탈주민지원재단 또는 이와 유사한 명칭을 사용하여서는 아니 된다.

⑮ 재단에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

〈16〉 그 밖에 재단의 설립·구성·운영과 지도·감독 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

함시키고, 「평생교육법」에 의한 평생교육단체 또는 평생교육시설에 대하여 그 교육내용에 북한 인권에 관하여 필요한 사항이 포함되도록 노력해야 할 것이다(국가인권위원회법 제26조).

### 사. 북한주민들의 정보접근권 보장

북한 인권 문제의 근본적 해결은 폐쇄된 북한주민들의 인권의식을 깨우쳐 그들로 하여금 스스로 인권을 찾으려 하는 것이다. 독재권력에 대한 절대화·우상화는 인민의 자주의식·인권의식을 마비시키고 북한주민을 노예화하였다. 자유민주주의를 경험하지 못한 북한주민에게 외부 자유세계의 정보를 진솔하게 전달하는 것이 중요하다.

국가인권위원회가 2010. 12. 6. 권고한 것처럼 정부는 모든 매체를 통하여 북한주민이 외부의 자유로운 정보에 접근하여 알 권리를 실현하고 인권의식을 함양할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 지금 많은 국내 NGO들이 ‘한류’ 영상물 등 여러 매체를 통하여 북한주민의 감성과 이해수준에 맞는 활발한 대북정보활동을 하고 있는바, 정부는 이들과의 협력을 강화하여 북한주민의 실질적인 인권의식 증진에 힘써야 할 것이다.

정부도 2012년 말을 기해 국내 지상파 TV 방송을 모두 디지털로 전환하면서도 북한을 향해 송출되는 TV 전파는 기존처럼 아날로그 방송을 유지하게 함으로써 북한 주민들로 하여금 기존에 갖고 있던 아날로그 TV로 계속 남한 방송 시청이 가능하게 하였고,<sup>35)</sup> 미국 상하원도 2010년 6월 북한 주민에게 바깥세상의 소식을 전해주는 자유아시아방송(RFA)의 활동 시한을 철폐하는 국제방송법 개정안을 통과시킨 바 있다.

## IV. 결 론

### 가. 올바른 북한인권법안의 작성경위

지금 우리 사회에는 ‘통일은 대박’이라는 말이 회자되고 있다. 그러나 우리가 추구하는 통일의 카운터파트는 북한 정권이 아니라 북한 주민이므로 그들이 선택하지 않으면 통일은 요원하

35) 2012. 12. 26.자 동아일보

다. 따라서 이 시점에서 가장 중요한 것은 북한 정권의 인권침해로 고통받고 있는 북한 주민의 마음을 사는 일인데 그것이 바로 조속하고 올바른 북한인권법의 제정이다. 이에 ‘올바른 북한인권법을 위한 시민모임(올인모)’은 지난 1월 16일 발족한 후 같은 달 24일 첫 본회의를 열어 30여개 대표적인 참가 단체장들이 앞서 본 주요쟁점을 비롯하여 여러 쟁점을 망라하여 장시간 집중토론을 벌였다. 그리고 올바른 북한인권법안의 대강을 정하고 그 구체화 작업을 실무단에 위임하였다. 이에 따라 같은 달 27일 실무단 회의에서 필자가 작성한 초안을 기초로 올바른 북한인권법안 최종안을 확정했다. 한편 올인모 실무단은 사상 처음으로 같은 달 28일 공신력 있는 여론조사기관인 (주)한국리서치에 의뢰하여 지난 3일까지 사이에 북한인권과 북한인권법에 대한 대국민설문조사를 실시하였다. 그 설문조사결과도 올인모의 올바른 북한인권법안을 뒷받침한다고 볼 수 있는바, 그 자세한 설문조사결과는 별도의 자료와 같고, 여기서는 올바른 북한인권법안을 아래와 같이 소개하는 것으로 발제문 결론에 가름하고자 한다.

#### 나. 올바른 북한인권법안의 주요 특징

그 최종안의 특징은 다음과 같다.

- (1) 법안 명칭을 「북한 인권 개선 및 인도적 지원에 관한 법률」로 하여 ‘인도적 지원 부분’을 추가함으로써 올바른 북한인권법은 자유권과 사회권이 균형을 이루어야 함을 밝히고, 내용에 있어서도 일반적인 인도적 지원에 관한 규정(안 제8조)에 덧붙여 시급한 북한 임산부 및 영유아 보호를 위한 특례규정을 두었다(안 제1조, 제9조)
- (2) 법의 적용대상인 “북한주민”에는 북한이탈주민 중 「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 의하여 보호받지 못하는 사람도 포함됨을 명시함으로써(안, 제2조 제2호 후단), 재외 탈북자 보호에 만전을 기하고자 하였다.
- (3) 법의 기본원칙으로서, 북한주민을 대한민국 국민으로 선언하고, 국가는 북한주민이 헌법상 보장된 기본적 권리를 향유할 수 있도록 노력할 의무가 있음을 명백히 함으로써 대한민국의 정통성을 확보코자 하였다.(안 제3조)
- (4) NSC에 대응하여 북한 인권에 관한 민관합동 컨트롤타워로서, 종래 새누리당안의 북한인권자문위원회 제도를 격상한 대통령 소속의 북한인권자문회의를 설치하였다(안 제5조).
- (5) 북한인권기록보존소를 국가인권위원회에 설치하고, 관계 중앙행정기관이나 지방자치단

체의 장뿐만 아니라 공공기관이나 그 밖의 법인이나 단체에게도 협조의무를 부과함으로써, 여러 국가기관이나 NGO 등에 흩어져 있는 광범한 북한인권 침해자료를 독립기관에서 통일적으로 수집하여 체계적으로 관리케 하였다.(안 제10조)

- (6) 북한주민의 알 권리 실현을 위하여 통일부장관, 국방부장관, 문화체육관광부장관, 방송통신위원회에게 각각 북한주민에 대한 정보접근권 보장의무를 부과하였다(안 제12조)
- (7) 종래 새누리당안에 있던 북한인권재단 조항은 삭제하고, 북한 인권 관련 민간단체에 대한 재정지원 근거를 마련하였다.(안 제15조)

다. 올바른 북한인권법안의 전체 내용은 다음과 같다.

## 북한 인권 개선 및 인도적 지원에 관한 법률(안)

제1조(목적) 이 법은 북한 인권 개선 및 북한주민에 대한 인도적 지원에 필요한 사항과 북한 임신부 및 영유아 지원에 관한 특례를 규정함으로써 북한 주민의 기본적 인권을 증진하고 그 삶의 질 향상과 북한 임신부 및 영유아의 생명과 건강을 보호함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “북한 인권”이라 함은 북한주민의 인권을 말한다.
2. “북한주민”이라 함은 군사분계선 이북지역(이하 “북한”이라 한다)에 주소·직계가족·배우자·직장 등 생활의 근거를 두고 있는 사람과 북한이탈주민 중 북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률에 의하여 보호받지 못하는 사람을 말한다.
3. “인도적 지원”이라 함은 동포애와 인도주의에 따라 북한주민의 기본적 생존을 가능하게 하기 위한 물품 지원 또는 구호활동 등을 말한다.
4. “북한 임신부”란 북한에 거주하는 임신 중이거나 분만 후 6개월 미만의 여성을 말한다.
5. “북한 영유아”란 북한에 거주하는 6세 미만의 아동을 말한다.
6. “북한 임신부 및 영유아 지원”이란 북한 임신부 및 영유아의 생명과 건강을 보호하기 위하여 필요한 식량, 의약품 등 대통령령으로 정하는 물품을 북한에 무상으로 제공하는

활동을 말한다.

제3조(기본원칙 및 국가의 책무) ①국가는 북한주민이 대한민국 국민으로서 헌법상 보장된 기본적 권리를 향유할 수 있도록 노력하여야 한다.

②국가는 북한주민에 대한 인도적 지원을 통해 북한주민의 삶의 질 향상을 위하여 노력하여야 한다.

제4조(다른 법률과의 관계) 북한 인권, 인도적 지원과 북한 임산부 및 영유아 지원에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.

제5조 (북한인권자문회의) ①북한 인권에 관한 중요 정책자문을 위하여 대통령 소속으로 북한인권자문회의(이하 “회의”라 한다)를 둔다.

②회의는 20인 이내의 위원으로 구성하되, 제3항 제2호의 위원의 임기는 2년으로 한다.

③대통령은 의장이 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다. 다만, 제2호의 위원이 전체 위원 중 2분의 1 이상이 되어야 한다.

1. 대통령령이 정하는 관계중앙행정기관의 장

2. 북한 인권에 관한 전문지식 및 경험이 풍부한 자 중에서 의장이 위촉하는 자

④의장은 국무총리로 하여금 그 직무를 대행하게 할 수 있다.

⑤회의에는 간사 1인을 두되, 간사는 통일부 소속 공무원 중에서 의장이 지명하는 자가 된다.

⑥그밖에 회의의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(북한인권기본계획 및 집행계획) ①통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 3년마다 다음 각 호의 사항을 포함한 북한인권기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 회의의 자문을 거쳐 수립하여야 한다.

1. 북한 인권 실태에 관한 정보수집·분석

2. 북한 인권의 전반적 개선·증진 방안

3. 북한주민에 대한 인도적 지원에 관한 사항

4. 북한 임산부 및 영유아 지원에 관한 사항

5. 북한주민에 대한 자유로운 정보 전달 및 확산방안
6. 북한 인권에 대한 대국민 교육 및 홍보에 관한 사항
7. 북한 인권 개선을 위한 국제적 협력에 관한 사항
8. 북한 인권 개선 관련 활동단체에 대한 지원 사항
9. 북한 인권 관련 정부기관 사이의 정보교류·업무협조 등에 관한 사항
10. 그 밖에 북한 인권 개선을 위하여 필요한 사항
  - ②통일부장관은 기본계획에 따라 매년 북한 인권 개선·증진에 관한 집행계획(이하 “집행계획”이라 한다)을 회의의 자문을 거쳐 수립하여야 한다.
  - ③통일부장관은 기본계획 및 집행계획이 수립된 때에는 이를 지체 없이 국회에 보고하여야 한다.

제7조(북한인권대외직명대사) ①북한 인권의 개선 등을 위하여 국제사회와 협력하고 이에 관한 정부의 정책을 효과적으로 실시하기 위하여 외교부에 「정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률」 제5조의2에 따른 대외직명대사(이하 “북한인권대사”라 한다)를 둔다.  
②북한인권대사의 임무·자격 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(인도적 지원) ①국가는 북한주민에 대한 인도적 지원과 북한 임산부 및 영유아 지원을 북한에 제공하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.  
1. 국제적으로 인정되는 인도(引渡)기준에 따라 전달·분배·감시될 것  
2. 지원을 필요로 하는 북한주민에게 전달될 것  
3. 지원을 받는 북한주민이 그 지원의 제공자를 알 수 있도록 할 것  
4. 인도적 목적 외에 군사적 용도 등 다른 용도로 이용되지 아니할 것  
②국가는 제1항의 지원 외에 민간단체 등이 시행하는 인도적 지원에 대하여도 제1항 각 호의 사항이 준수되도록 하여야 한다.  
③국가는 체계적인 인도적 지원을 통하여 북한주민 스스로 기본적 필요를 충족할 수 있도록 하여야 한다.

제9조(북한 임산부 및 영유아 지원의 특례) ① 북한 임산부 및 영유아 지원 사업을 하려는 자

는 「남북교류협력에 관한 법률」 제17조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일부장관에게 신고하고 사업을 실시할 수 있다.

② 통일부장관은 제1항에 따른 신고를 받은 경우에 사업의 원활한 추진을 위하여 사업범위 등 조건을 붙여 수리할 수 있다.

③ 제1항에 따른 신고 절차에 관한 사항은 통일부장관이 관계 행정기관의 장과 협의한 후 고시로 정한다.

제10조(북한인권기록보존소) ①북한인권 침해사례를 조사하고 관련 자료를 체계적으로 수집·기록·보존하기 위하여 국가인권위원회에 북한인권기록보존소를 둔다.

②제1항의 조사에 관하여는 성질에 반하지 않는 한 「국가인권위원회법」 제4장 이하의 규정을 준용한다.

③국가인권위원회 위원장은 북한인권기록보존소 업무와 관련하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관이나 지방자치단체의 장, 공공기관, 그 밖의 법인이나 단체에게 협조를 요청할 수 있고, 요청을 받은 중앙행정기관이나 지방자치단체의 장, 공공기관, 법인이나 단체는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

④ 그 밖에 북한인권기록보존소의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제11조(북한인권 실태조사 및 국회보고) ①통일부장관은 북한인권 실태조사 결과에 관한 보고서를 국회에 제출하여야 한다.

②제1항의 실태조사 및 보고는 인권의 유형별·내용별로 구체적으로 이루어져야 한다.

제12조(북한주민의 정보접근) ①통일부장관, 국방부장관, 문화체육관광부장관, 방송통신위원회는 북한주민이 자유롭게 정보에 접근할 수 있는 방안을 마련·시행하여야 한다.

②통일부장관은 제1항의 결과, 방송매체 등이 북한 인권 개선에 미친 영향에 관한 보고서를 연 1회 이상 국회에 보고하여야 한다.

제13조(북한 인권 교육) ①통일부장관은 북한의 인권실태와 개선방안에 관한 대국민교육 및

홍보대책을 마련·시행하여야 한다.

②통일부장관은 북한 인권에 관한 사항을 「통일교육지원법」 제4조에 따른 통일교육기본계획에 포함시켜야 하며, 교육과학기술부장관은 「초·중등교육법」에 따른 초·중등학교 교과서에 반영하도록 노력하여야 한다.

제14조(남북교류·협력의 강화) 정부는 남북간 민간 차원의 교류·협력의 대상과 범위를 확대하는 등 남북교류·협력의 강화를 통한 북한 인권 개선을 위하여 노력하여야 한다.

제15조(민간단체 지원) ①정부는 북한 인권 개선 관련 단체와 북한 임신부 및 영유아 지원 사업을 시행하는 자에게 그 활동에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

②제1항의 규정에 따른 지원 대상, 규모, 기준 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조(국회보고) 통일부장관은 북한 임신부 및 영유아 지원 사업과 관련하여 기본계획, 연도별 시행계획 및 결과, 사업진행현황, 모니터링 실시결과에 대하여 매년 국회에 보고하여야 한다.

제17조(관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 협조) 통일부장관은 북한 인권과 관련하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장에게 협조를 요청할 수 있으며, 요청을 받은 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

제18조(재원의 안정적 확보) 정부는 이 법으로 규정한 국가의 책무 및 사업을 이행하기 위하여 필요한 재원을 안정적으로 확보하여야 한다.

제19조(권한의 위임·위탁) ①통일부장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 소속 기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 위임할 수 있다.

②통일부장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 다른 행정기

관의 장이나 관련 법인·단체에 위탁할 수 있다.

제20조(벌칙적용에 있어서의 공무원 의제) 제19조 제2항에 따라 위탁받은 업무에 종사하는 법인이나 단체의 임직원은 그 위탁받은 직무수행과 관련하여 형법이나 그 밖의 법률에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

제21조(벌칙) 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 이 법에 따른 지원금, 기타 보조를 받은 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(북한인권기록보존소) 국가인권위원회는 이 법 시행일부터 30일 이내에 북한인권기록보존소를 설치하여 운영하여야 한다.



토론

## 바람직한 「북한인권법」 제정을 위한 토론문

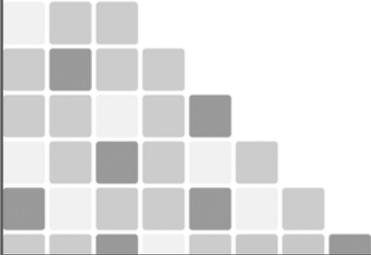
무엇을, 어떻게 담을 것인가?

강철환 (북한전략센터 대표)

홍성필 (연세대 법학전문대학원 교수)

김용훈 (데일리NK 편집국장)

이재원 (물망초 북한인권연구소장)



# 北 주민에게 도움되는 북한인권법이 되려면

강철환 (북한전략센터 대표)

## I. 서론

오늘 전 세계에서 보편적으로 인정되는 ‘인권’은 인간으로 태어난 모든 사람에게 부여되는 천부적 권리로 1948년 12월 제 3차 국제연합총회에서 채택된 ‘세계 인권선언’ 그 이후 선택된 ‘국제인권규약’에 의해 개인, 국가를 넘어 개인의 인권을 침해하거나 박탈할 수 있는 권리는 없다는 것을 규정하고 있다.

인간의 기본권과 별도로 반인륜범죄에 해당되는 나치의 만행과 같은 범죄는 인류가 더 이상 이러한 비극을 반복하지 않기 위해 국제적 차원의 개입을 명분 화할 수 있는 법적, 제도적 장치가 만들어지면서 전 세계에서 자행되는 국제적 범죄행위들은 UN차원의 개입과 법적 장치에 의해 처벌받거나 개선되고 있다.

이러한 인권개념은 국가와 민족을 넘어 사람들의 보편적 권리로 인정되면서 민주화혁명의 동기로, 체제변화의 촉발제가 되고 있다.

이제 전 세계에서 인권탄압을 통해 집권하는 권력은 더 이상 장기적 권력을 유지하기 힘들어지고 있다.

1980년대 이후 구 동구권이 붕괴되면서 냉전체제가 해체됐고, 2011년 중동, 아프리카지역에서의 재스민 혁명으로 장기독재국가들이 붕괴되거나 변화되면서 북한의 고립은 더 심화되고 있다.

민주화와 인권개선이 세계적 추세로 변화되고 있지만 유독 북한만은 3대세습 독재를 실행하면서 변화의 물결을 거스르고 있다.

북한인민들은 사실상 스스로 자신들의 인권을 개선하거나 자유를 찾을 수 있는 모든 수단과 동력을 박탈당한 상태이기 때문에 외부의 개입이 없다면 독재정권의 만행은 장기화될 수밖에 없는 상황이다.

독재 권력에 모든 것을 빼앗긴 인민의 자유와 인권을 찾아주는 것은 국제적 인권규약이나 선언보다 먼저 같은 동족입장에서도 절대 외면할 없다.

이웃집에 강도가 들었을 때 그것을 목격한 사람들은 자신의 집에 든 강도보다 그 절박함이

떨어진다. 내 문제가 아닐 때에 취할 수 있는 도덕적 행동은 그러한 범죄행위에 대해 경찰에 신속하게 신고하는 것이다. 한국정부와 국민의 입장에서 북한인권문제는 바로 대한민국과 국민의 문제이며 이는 국제사회의 개입 이전에 먼저 해결해야 할 도덕적 의무가 있는 것이다. 국제사회와 UN은 북한내부에서 벌어지는 반인륜적 범죄행위에 대해 문제제기를 했고 유럽 등 많은 국가와 국제적 NGO들은 북한의 인권문제가 단순한 문제가 아님을 이미 오래전부터 인식하고 있다. 2003년 처음으로 유엔인권위에서 북한인권문제가 상정된 이후 유엔은 매해 대북인권결의안을 채택할 정도로 관심을 가지고 있다.

하지만 2003년부터 상정된 북한인권 결의안에 한국정부가 기권, 불참으로 참여하면서 강도만 난 본인의 집의 사태를 외면하는 웃지 못 할 사태가 벌어진 것이다. 과거 노무현 정부의 2003년~2006년간 유엔인권결의안 기권, 불참은 민족의 인권을 내팽개친 것이 국제적으로 드러난 역사적 사건으로 대한민국 역사에서 가장 치욕적인 사건으로 치부될 가능성이 높다.

## II. 미국, 일본 등의 북한인권법과 북한주민의 관계

### □ 인류보편적인 가치와 인권 증진을 위한 미국과 일본의 북한인권법

#### - 해외에서 먼저 제정된 북한인권법

미국의 북한인권법(North Korean human Right Act of 2004)은 2004년 3월 하원에 상정된 뒤 같은 해 7월 21일 만장일치로 하원을 통과한 데 이어 9월 28일에는 상원을 통과하였으며, 같은 해 10월 18일 조지 W. 부시 대통령이 서명함으로써 발효되었다.

북한 주민의 인권 신장, 북한 주민의 인도적 지원, 탈북자 보호 등을 골자로 하며, 북한인권 특사 임명과 북한의 인권 신장을 위하여 2005년에서 2008년까지 해마다 2400만 달러의 예산을 쓸 수 있도록 규정하였다. 예산은 미국의 소리(VOA)와 자유아시아방송(RFA) 등 대북 라디오 방송시간을 하루 12시간으로 늘리는 데 200만 달러, 북한의 인권과 민주주의·법치주의·시장경제 증진 프로그램을 활성화하는 데 200만 달러를 배정하고, 나머지 2000만 달러는 탈북자들을 돕는 인도적 단체나 개인을 지원하는 데 배정하였다.

이밖에 탈북자들이 한국 국적을 취득하더라도 미국으로 망명이나 난민 신청을 하는 데 자격 제한을 받지 않고, 중국 내 탈북자에 대한 미국 정부와 국제연합난민고등관무관사무소(UNHCR)의 자유로운 접근을 중국 정부에 요구할 수 있는 권고안 등도 담겨 있다. 2008년 9월 이 법의 시한을 2012년까지 4년간 연장하는 재승인 법안이 상원과 하원을 통과하였으며, 2012년 8월 2017년까지 5년 연장하는 재승인 법안이 다시 통과되었다.

미국의 북한인권법은 북한의 인권 문제에 대하여 미국 의회가 처음으로 문제를 제기한 법률이라는 점에서 세계적 관심을 끌었으며, 이에 대하여 북한은 미국이 북한의 체제를 전복하기 위한 환경을 조성하는 것이라고 극렬 반발하고 있다.

일본의 북한인권법은 2006년 6월 23일 공포되었으며, 정식 명칭은 '납치문제 그 밖의 북조선 당국의 인권침해문제의 대처에 관한 법률'이다. 전문 7조로 이루어진 이 법은 일본인 납치문제 해결에 대한 최대한의 노력, 국제적 연계의 강화, 북한의 인권침해 상황이 개선되지 않을 경우에 선박 입항 금지와 외국환 및 외국무역법에 따른 제재 조치 등을 골자로 한다.

한국은 김문수, 황우여 의원 등에 의해 2005년 8월 북한인권 법안을 발의하였으나 제17대 국회의 임기 만료로 폐기되었고, 제18대, 제19대 국회에서 재발의하여 법안이 계류되어 있다. 주요 내용은 북한인권 개선과 인도적 지원을 위한 기본계획 수립, 외교부에 북한인권대사 설치, 통일부에 북한인권자문위원회 설치, 국가인권위원회에 북한인권기록보존소 설치, 북한 인권을 위한 기금 설치 등을 지원하기 위한 법률적 조치들을 담고 있다.

미국과 유럽, 일본 등 선진국들이 제정한 북한인권법 등은 지금까지 인류가 독재정권을 붕괴, 또는 변화시키는 과정을 학습하는 과정에서 터득한 진리를 바탕으로 이뤄졌고 이러한 북한인권법에 의해 외부에서 북한독재정권과 투쟁할 수 있는 발판이 만들어졌다. 타국에서 제정된 인권법에 의해 지원된 자금은 국내 많은 단체들의 활동기반이 됐다.

### Ⅲ. 대북지원과 북한 인권문제의 상관관계

#### 1. 북한 민생에 대한 잘못된 견해

한 국가에서 발생하는 인권침해는 크게 두 가지로 볼 수 있다. 내전이나 정치불안에 의한 주민인권 침해와 자연재해로 인한 피해다.

내전이나 정치불안은 대체적으로 수년 안에 안정되거나 국제사회의 지원으로 해당국가 주민들은 도움을 받게 되지만 북한의 경우에는 재난이 발생한 이후 20년 동안 재난이 중단되지 않는 것은 외부지원과 상관없는 내부 문제가 있기 때문이다.

중국이 만성적 식량난에서 벗어난 것은 외부지원이 아닌 자체 개혁에 의해서였고 북한의 심각한 경제난과 기아는 개인의 이익을 무시한 집단농장의 폐해가 극에 달했기 때문이다.

-한국정부의 10년간 경제적 지원에도 불구하고 민생이 나아지지 않는 것은 바로 민생의 책임은 북한정권에 있고 정권의 정책이 바뀌지 않는 한 민생은 나아지지 않는다는 것임.

#### 2. 인권개선 압력 수단으로서의 대북지원

- 북한인권민생법이 아닌 북한민생을 해결하기 위한 체제전환을 위한 압력수단으로 대북 식량지원을 활용할 수 있다.

이산가족 대규모 상봉이나, 국군포로, 납북자송환, 강제수용소 폐쇄, 여행의 자유 허용과 같은 북한이 받아들일 수 있는 조건들을 내세워서 그에 대한 대가로 식량이나 기타 경제적 지원을 상호주의로 진행할 수 있음.

- 북한체제가 변화되지 않는 상태에서 대외적 지원은 주민이 아닌 체제유지에 우선되는 것은 그 어떤 수단으로도 막을 수 없기 때문이다.

## IV. 북한주민을 위한 대외적 지원

### 1. 북한인권 개선을 위한 실질적 지원 절실

- 태생적으로 내부에 민주화세력을 구축할 수 없는 상황이기 때문에 탈북자나 외부 민주화세력이 우선 구축돼 내부를 지원하는 구조로 갈 수밖에 없는 상황임.  
장성택 처형이후 수천 명의 고위관료들이 거의 외부 탈출을 하지 못하고 내부에서 체포돼 꼼짝없이 처형된 것은 북한체제가 왜 무너지지 않는가를 보여주는 사례가 됨.  
김정은 정권은 군대와 보위부 등 탄압수단이 자신에게 있는 한 내부에서 그 어떤 일이 일어나도 잔인하게 제압할 수 있다. 이러한 수단은 외부로 탈출로를 뚫어주지 않으면 김정은 체제의 내구성은 강해질 수밖에 없다.
- 외부 정보가 차단되고 사람들이 외부 정보에 신속하게 접하지 못하는 것은 체제유지의 중요한 수단이 된다. 많은 사람들을 처형해도 사람들이 봉기하지 못하는 것은 무지한 군중이 아직 다수를 차지하고 있기 때문임.  
외부의 민주화단체들이 북한내부에 더 많은 정보를 유입시켜야 북한정권의 기득권을 무너뜨리고 남북한통일을 이루는데 북한주민들이 협조할 수 있는 길을 열 수 있다.
- 김정은 정권 치하에서 만행을 저지르는 자들에 대한 강력한 경고가 될 수 있는 범죄기록을 강도 높게 진행해야 함. 이는 가해자들의 행동을 자제시키는 효과가 있으며 주민들의 인권 의식을 높이는 계기가 될 수 있음.

### 2. 북한 인권은 대한민국이 직접 나서서 해결해야

지금까지 북한인권문제나 민주화운동은 미국과 유럽 등 서방국가들의 경제적 지원으로 명맥을 이어오고 있다. 북한인권의 당사국인 한국정부가 북한인권 단체들을 지원하지 않는 것은 심각한 문제임.

- 김씨 정권을 지탱시켜주는 경제적 지원에는 막대한 예산이 들어갔지만 북한민주화를 위한 지원을 거의하지 않는 것은 심각한 위선적 행태로 볼 수 있음.

김정은 정권의 만행은 극에 달하는데 그들을 구출하거나 북한주민의 알권리를 외부에서 지원해주는 것은 북한 인권과 민주화를 이루는데 가장 기본적인 일이고 북한인권법은 당연히 이런 일들을 지원하는 데 초점이 맞춰져야 함.

### 북한인권법 제정으로 북한주민에 대한 최소한의 예의를 지켜야

북한 인권문제가 과거 한국의 군사정권이나 구 동구권 정도라면 이렇게 심각하게 인권문제를 거론하지 않았을 것이다. 현재 김씨 왕조가 자행하고 있는 폭압은 히틀러의 나치즘과 비교될 만큼 심각하다.

오히려 북한정권의 만행은 장기성을 띠고 외부와 단절된 채 비밀스럽게 진행되고 있다는 것이 더 큰 문제다.

북한주민의 인권과 자유를 위해 최소한의 법적 제도적 장치와 경제적 지원은 대한민국 국회와 정부, 국민이 북한주민에게 보여줄 수 있는 최소한의 예의다.

현재 북한내부에 정보를 확산시키고 탈북자들을 돕는 북한인권운동은 모두 미국 정부가 제정한 북한인권법에 의한 재정지원으로 이뤄지고 있다.

대한민국이 세계경제 강국으로 성장했지만 북한 인권과 민주화 운동을 타국의 재정지원으로만 이뤄진다는 것은 여간 부끄러운 일이 아니다.

특히 북한인권법은 북한주민의 생존권과 같은 정치범 수용소를 해체하고 굶주림을 피해 북한을 떠나는 주민들에 대한 생명을 구하는 중요한 사업을 지원하기 위해 필요한 법이다. 하지만 이런 중요한 인권법이 진보진영 전체의 반대로 무산된다는 것은 대한민국 진보 전체가 심각한 도덕적 타락에 직면해 있음을 보여주는 것이다.

김정은 정권이 3차 핵실험까지 감행하면서 체제 말기로 가고 있지만 대한민국은 북한인권법조차 내팽개치고 있다는 것은 여간 수치스러운 일이 아니다.

2,300만의 북한 동포들이 지금 대한민국을 주시하고 있으며 특히 북한인권법 통과에 관심을 가지고 있다.

더 이상 북한인권법이 이념투쟁으로 내팽겨진다면 그 죄를 감당하기 어려울 수 있다. 통일된 이후 북한인민들이 자신들이 가장 어려울 때 그들의 인권을 지켜주기 위한 최소한 법도 만들지 않은 남쪽의 형제들을 어떻게 생각할지 심히 우려스럽다.

# 바람직한 북한 인권법: 북한인권 논의의 일반화와 정상화

홍성필 (연세대 법학전문대학원 교수)

## I. 북한인권 논의의 정상화

- UN을 포함한 국제사회는 지난 15년간 지속적으로 북한내 인권상황의 심각성과 조속한 개선 필요성에 관하여 지적하여 오고 있다. 이제 북한 인권에 대한 UN의 대응은 주지하는 바와 같이 북한인권 조사위원회를 구성하여 북한 내에서 자행되고 있는 반인도범죄를 포함한 인권침해 관련 범죄에 대하여 조사하고 향후 사법적 처리를 위한 단계로 진화하고 있다.
- 이에 대하여 국내에서의 그간의 북한인권에 대한 논의는 국제사회가 공유하고 있는 인권의 의미에 관한 일반적인 인식과 정상적인 흐름에서 이탈되어 있는 양상을 보여왔다. 차체에 북한인권법에 대한 새로운 논의와 함께 일반화와 정상화 내지 보편화의 기초를 회복할 수 있기를 기대한다.

### 1. 북한 인권 상황의 심각성과 급박성

- 북한은 지구상에서 최악의 인권침해국들 중의 하나로 지목되어 왔다. UN의 북한인권보고관들 역시 북한의 인권상황이 유례를 찾기 힘든 극단적인 심각성을 가지고 있다고 보고하여 왔다. 이러한 북한내의 인권상황에 대하여 가장 직접적인 이해당사국인 대한민국이 입법을 통한 공식적인 입장 표명에 관하여 아직까지 논쟁을 벌이고 있다는 것은 비정상적이다.
- 국제법과 헌법이 의무화하고 있는 인권보호의 법적인 책임에 반한 이는 발표문의 지적은 당연한 것이다.

## 2. 평화와 안정의 침해

- 북한의 인권침해는 단순히 몇몇 혹은 다수의 사람들이 가혹한 인권침해의 대상이 되고 있다는 정도의 문제가 아니다.

현재의 북한의 인권침해는 방치할 경우 한반도와 동북아 지역 나아가 국제평화에 대한 심각한 위협으로 이어질 충분한 가능성을 가지고 있다. 북한 주민의 생존과 기본적인 생활을 담보로 한 국방비의 과도한 지출은 UN보고관들의 지적과 같이 국제인권규약들에 위반될 뿐만 아니라, 핵무기 개발 등 평화와 안전에 대한 파괴로 나타날 수 있으며, 2차대전과 이후의 역사적 사건들이 이를 입증하고 있다.

- 그럼에도 불구하고 북한인권문제에 대한 거론과 공식적인 입법을 통한 기본 제시가 없다는 것은 국제사회의 기준에 맞추어 지극히 비정상적인 일이라고 할 수 있다.

## 3. 인권침해에 대한 억지와 예방

- 북한의 인권유린이 지속적이고 중대한 형태로 나타나고 있는 것에 비추어, 인권침해에 대한 억지력 행사와 예방을 위한 북한인권 논의가 아직까지 법률적으로 진행되지 않고 있다는 것은 역시 대단히 이해하기 어려운 일이다.

## 4. 대한민국의 기본질서와 정체성

- 북한인권문제에 대한 입법적인 기제의 부재는 인권을 존중하고 자유민주주의를 옹호하는 대한민국의 국가로서의 기본적인 입장에 배치된다. 외부와 국제사회에 대하여 대한민국의 국가로서의 정체성을 이해하기 어렵도록 하는 비정상적인 모습을 만들어내고 있다.
- 국제사회의 인권관련자들은 북한 인권문제에 대한 기본적인 인식과 국내의 대응들에 대하여 일반적으로 커다란 의문과 혼란을 느끼고 있다.

## 5. 통일의 정의와 이유에 대한 혼란

- 통일을 위한 기반조성의 면에서도 지구상 최악의 인권침해에 대하여 대한민국의 법률이 공식적으로 침묵한다는 것은 통일의 근본적인 동기와 목적인 동시에 통일한반도의 정신적 기초에 대한 커다란 혼란을 야기하는 요소로 작용하고 있다.
- 이러한 상황은 북한내 상황에 대하여 특단의 관심과 이해관계를 가지고 있는 탈북자들에게 있어서는 특히 대한민국의 국가목표와 정체성이 무엇인지에 관하여 중대한 갈등을 불러일으키고 있다.

## 6. 국제사회와의 이반

- 북한인권문제에 대하여 우리의 국회와 정치권은 국제사회의 일반적인 흐름과 지극히 유리 되어 있다. 국제사회가 인권침해에 대한 일반적인 지적에서 나아가 처벌의 단계로 이전하고 있는 것에 반하여 우리 국회가 법률을 통한 공식적인 입장표명도 하지 못하고 있는 것은 비상식적이다.

# II. 북한인권법안에 대한 소고

## 1. 기본적 인권과 자유의 중요성

- 북한인권문제의 해결을 위해서는 북한내 인권침해에 있어서 가장 근본적인 원인이 무엇인가에 관한 진지한 성찰이 선행되어야 한다.
- 북한인권문제의 근원적인 해결은 자의적인 처형 및 구금, 정치범 수용소의 철폐, 연좌제 폐지, 이동의 자유회복과 기본적인 인간성의 회복과 같은 1차적인 현안들의 해소에서 출발하여야 한다.

- 인도적 지원과 북한과의 인권 및 인도협력도 법률의 대상이 되어야 하는 것은 당연하지만, 기본적인 생명과 인권 존중에 대한 강조의 초점이 흐려지는 것은 옳지 않다. 이러한 면에서 대북지원과 인도적 지원 등은 별도의 법률로 통일기반 조성의 측면에서 접근하는 것이 바람직하다고 판단된다.
- 동시에 인도지원에 관한 부분을 규정한다고 하여도 단순히 북한에 대한 물자공급을 원활하게 하는 것뿐만 아니라 북한에 대하여 국제공여사회가 일반적으로 지적하고 있는 수여자문제 (donee problem), 즉 투명성 결여, 실수요자에 대한 접근 금지, 불안정한 사법제도, 인도지원 수요와 수여효과 측정의 어려움 등에 관한 문제를 해소하는 것에 초점이 맞추어져야 한다.

## 2. 북한인권단체에 대한 지원

- 북한인권단체들에 대한 지원의 문제가 법안 성립을 가로막는 요인이라면 과감하게 지원규정들을 삭제하는 것도 생각해 볼 수 있다. 다만 지원을 둘러싼 현재의 논의는 초점이 정확히 맞추어져 있지 않은 것으로 판단된다.
- 먼저 지난 20여 년간 다분히 정부와 국회는 북한인권문제에 대한 대응과 처리를 민간단체에 맡기거나 미뤄온 측면이 있다. 민간단체가 중추적인 역할을 맡고 국회나 정부가 후면에 물려서 있는 듯한 모습은 국제인권보호에 대한 국가들의 의무와 관행에 비추어 볼 때 충분히 비정상적이었다. 그동안 국가는 이들 단체에 대하여 분명히 부채를 지어왔다고 해도 과언이 아니다.
- 인권문제는 일반적으로 진보적인 입장에서 중점을 두어 제기하는 이슈군에 속한다. 그럼에도 불구하고 북한인권만이 정치적 보수의 주제로, 동시에 북한인권단체들이 보수단체들로 성격규정되고 있는 것도 일반적인 이해할 수 있는 모습은 아니다.
- 이러한 사정도 최근 변화하고 있다. 북한인권 옹호 단체들의 활동과 성격도 범국민적인

것이 되어야 하고 앞으로는 더욱 그렇게 될 것이라고 판단된다. 따라서 이들에 대한 지원을 일반적인 시민단체나 인권단체, 인도지원 단체들에 대한 지원과 특별히 구분하여 생각할 필요는 없다고 사료된다. 풀뿌리 민주주의 진흥의 차원 내지 대한민국의 자유민주주의의 발전을 위한 공적 투자이외에 다른 의미를 부여하는 것은 옳지 않다.

- 동시에 일본군성노예문제 관련 단체들이 일본이라는 국가에 대한 공격단체가 아닌 것처럼 북한인권 단체들 역시 보편적인 인권과 시민민주주의 옹호 이상의 정치적 의미를 부여하여서는 아니되며 향후에는 더욱 그렇게 발전하리라고 예상한다.
- 따라서 북한인권과 국제인권을 옹호하는 단체들에 대한 지원 역시 북한인도지원 단체들이나 기타 시민단체들과 같은 연장선상에서 지원의 문제를 고려하여야 한다.

### 3. 북한인권 기록보존과 사법처리

- 북한인권에 대한 기록보존은 통일의 기반조성과 북한인권의 시급한 개선, 그리고 인권침해의 예방과 억지에 맞추어져야 한다.
- 동시에 통합과정에서 설치하게 될 사법재판과 진실위원회 등의 예상되는 역할에 맞추어 진행되어야 한다.
- 북한인권의 시급한 개선과 통합의 거시적인 프레임에서 정부 각 부처의 역할을 설정하고 적절한 준비를 할 수 있도록 조성하여야 한다.
- 북한인권기록 보존에 있어서는 북한내 반인도범죄를 포함한 각종 범죄의 확정 및 처벌 필요성과 피의자들이 현재 북한에 있고 특정되기 어려운 점 등의 난점들을 충분히 고려하여 증거능력, 증거수집 절차, 기록방식 등 절차상 특례에 관한 입법조치들을 신중히 마련하는 것이 필요하다.

#### 4. 북한인권문제를 위한 정부내 컨트롤 타워의 설치

- 북한인권문제를 다루는 정부내 컨트롤 타워의 설치 의견에 찬성한다. 컨트롤 타워의 설치 는 남북한 통합과 관련하여서도 북한인권 문제를 중시하는 상징적 의미와 동시에 통합을 준비하는 현실적 의미를 모두 가지고 있다.

#### 5. 북한인권에 대한 교육

- 북한인권문제를 교육과정에 반영하는 것은 지극히 정상적인 일이다. 2차대전과 식민지 침탈과정의 인권유린에 대하여 일본 정부에게 우리가 요구하는 교육과정에 편입과 아무런 차이점이 없다. 동시에 북한인권문제에 대한 교육은 대한민국의 발전과 민주화 과정에 대한 것과 마찬가지로 통합이후에도 당연히 지속되어야 할 민주주의 교육의 일환이다.
- 북한주민들이나 탈북자들의 입장에서조차 북한의 문제가 특히 인권문제가 무엇이 잘못이고 이를 시정하기 위해 기울인 노력이 무엇인가에 관하여 알리고 교육하는 것은 체제전환에 있어서 필요한 당연한 교육과정의 일환이 되어야 한다.

# 북한인권법 관련 제언과 야당 합의를 이끌어 내기 위한 제언 중심으로

김용훈 (데일리NK 편집국장)

## I. 들어가며

현재 북한인권법 제정이 10년째 국회서 계류중이다. 여당의 적극적인 의지 부족과 야당의 빼놓아진 시각에 의해 합의를 이루지 못하고 있다는 것이 대체적인 지적이다. 국회서 통과되지 못하는 가장 큰 이유는 여당의 실질적인 의지를 갖고 실천하지 못한점이라고 판단된다. 때문에 여당은 향후 인권이 보편적 가치이지만 인권에 대한 여야 시각차가 분명한 만큼 '소통과 합의의 정치'를 해야 한다. 여당이 적극적인 의지를 갖고 야당을 설득하고 대국민 홍보를 해야 하고, 여기에 북한인권 NGO들이 적극 지원해야만 북한인권법 통과가 현실화될 것이다.

발제자들의 북한인권법 관련 내용은 대체적으로 공감한다. 그러나 북한인권법 채택 관련 야당과의 합의의 정치와 별도로 인권법 내용의 질적 향상과 실효성을 높이기 위한 노력도 병행해야 한다. 이러한 관점에서 북한인권법 관련 채택되는 과정을 비롯해 중장기적으로 보강했으면 하는 내용에 대해 제언한다.

## II. 야당의 합의를 어떻게 이끌어 낼 것인가

### 1. 여당은 북한인권법 제정 관련 진정성을 보였나?

- 기자 입장에서 북한인권법 관련 여당에 대한 비판을 하지 않을 수 없다. 북한인권법 통과 는 여당을 비롯해, 정부, 북한인권 단체들의 확고한 의지와 노력이 관건이다. 여당은 북한 인권문제가 불거지면 '인권' 아젠다를 선점하기 위해 북한인권법 통과는 주장했다지만 실질적 인 노력을 했는지는 의구심이 든다. 작년 탈북자 강제 복송 문제가 불거졌지만 야당 합의를 이끌어지 못했고 이번 장성택 처형으로 북한인권문제가 부각되면서 다시 인권법을 얘기하

고 있지만 실제 합의가 될지 불투명하다.

특히 북한인권법을 발의한 의원들이나 여당 지도부는 북한인권법 상징성과 명분만 강조하고 실질적인 야당의 합의를 이끌어내기 위한 노력을 미미했다. 민주당의 주장에 대해 비판 내지 지적만 했지 야당의 주장에 대해 효과적으로 대처하지 못했다는 것이다. 이러한 모습을 보이기 때문에 야당은 여당의 북한인권법 제정 주장에 진정성이 있는지 의구심을 갖고 일종의 정치적 카드로 보고 나서는 경우가 많아 실질적인 통과는 어려웠다.

- 여당은 야당 의원들을 직접 찾아가 진정성을 갖고 설득하고 대화하려는 노력을 얼마나 벌였는지 묻고 싶다. 또한 여당 의원들과 지도부는 진정성을 보여주기 위해 지난해 ‘북한인권법 통화를 위한 모임’ 등이 실시한 캠페인에 적극 참여하는 액션을 보여주는 것도 필요했다. 물론 김진태, 심윤조, 황진하 의원 등이 참여 했지만 여당 지도부가 참석하거나 관심을 보이는 것도 의미가 있었다고 판단된다.

## 2. 야당을 설득한 합리적인 논리 개발이 필요하다.

- 야당의 합의를 이끌어 내기 위해 진정성을 보이는 것과 함께 對야당 설득논리를 적극 개발해야 한다. 좀 전에 지적했던 것처럼 명분과 상징성만 강조하지 말고 야당의 주장에 대한 설득력 있는 논리를 개발해 호소해야 한다. 여기에 설득뿐 아니라 야당을 압박할 수 있는 논리와 액션도 필요하다.

특히 현재 국회법상 모든 법은 법제사법위원회에 또다시 법안심사가 이뤄져야 하는 아주 기형적인 구조인데, 문제는 야당 성향의 법사위원장 등이 북한인권법에 대한 이해도가 낮아 상임위에서 통과되더라도 법사위에서 통과되지 못해 결국 폐기되는 절차를 밟아 왔다. 때문에 여당은 법사위원장 등에 대한 설득과 압박도 병행해야 한다.

- 이러한 논리 개발은 대국민 홍보에도 대단히 유용하다 야당 성향의 국민들이 대체적으로 북한인권 법안에 대해 부정적인 입장을 보일 가능성이 높기 때문에 설득논리 개발을 통한

대국민 홍보를 한다면 북한인권법제정 분위기 조성이 가능할 것이다.

### 3. 야당을 설득하고 압박할 방안은 무엇인가?

- 야당의 합의를 이끌어 낼 수 있는 여야 공동 공청회, 세미나 등을 구성하는 것도 방안이다. 물론 야당이 소극적으로 임할 가능성이 높지만 야당 의원을 대화의 장으로 나오게 하는 것이 여당의 정치력이다. 이와 관련 북한인권법 관련 초당적인 합의체를 제안해 만드는 것도 구상해볼 수 있다. 이외 여야 북한인권 관련 관심 있는 의원들 중심으로 북한인권 관련 소모임이나 인권포럼을 만들어 여야의 대립된 의견을 해소해 나가는 노력도 필요하다. 여기에 언론의 적극적인 지원도 필요하다.
- 또한 북한인권법에 대한 여야 의원들의 찬반의견에 대한 조사와 발표, 이에 따른 선거운동에 반영하는 활동도 필요하다. 특히 북한인권법에 노골적으로 반대해온 의원들에 대한 적극적인 압박 운동을 벌이는 것도 필요하다. 이외 여당과 북한인권 NGO들의 북한인권법 제정 촉구 청원서 등을 생각해볼 수 있다.
- 가령 북한인권 NGO들이 여야를 비롯해 안철수 신당 의원 모두에게 북한인권법 관련 찬반 의견을 묻는 '내용증명'을 보내는 것도 생각해 볼 필요가 있다. 물론 여당은 북한인권법, 야는 북한민생인권법안에 찬성한다는 입장일 보일 가능성이 있지만 북한민생인권법안 자체가 북한의 실질적인 인권 증진에 도움이 되지 않는다는 점에서, 대국민 홍보전을 통해 야당 의원들을 압박할 수 있다.

이와 관련 최근 출범한 북한인권법 제정을 위한 시민모임(올인모)가 국회의원들을 대상으로 한 로비, 시민·지식인을 대상으로 한 캠페인을 전개 해 나갈 것이라고 밝혀 고무적이다.

- 무엇보다 야당 의원들을 설득하는데 있어서 여당의 인권법안이 옳다고 주장하기 보다는 야당과 여당 안(案)을 통합하는 방향으로 합의해야 한다. 야당의 반대가 심하다면 일정 정도의 절충안을 마련해 합의하고 법안 통과 이후 구체적인 법안을 논의하면 된다. 즉 개정이

나 시행령 등을 통해 보강하는 방향으로 가면 된다.

#### 4. 야당을 설득할 논리는 무엇인가?

- 발제자들이나 여러 북한인권 활동가들이 지적해 널리 알려진 것처럼, 가장 중요한 논리는, 북한은 수령독재체제이기 때문에 북한 정권이 자체적으로 인권개선하기 어렵다는 점에서 남한이 나서야 한다. 인권 가해자이기 때문에 바뀌기 어렵다는 측면에서 이 같은 논리를 강화시켜준다. 특히 장성택 처형에서 북한의 반인권성이 드러났고 장성택 처형 이후 일반 주민과 탈북을 기도하는 주민들에 대한 통제와 인권유린이 심화되고 있다는 점을 적극 거론해, 북한인권법안 통과와 필요성을 강조하는 것도 필요하다.
- 민주당이 주되게 주장하고 있는 북한인권법이 남북관계에 악재로 작용할 것이라고 지적하는데, 남북관계 개선과 인권개선은 배치되는 것이 아니라 보완적 의미로 해석된다. 남북관계 개선의 궁극적인 목표가 북한 주민들의 인간다움 삶과 인권증진이라는 측면에서 북한주민의 인권개선은 남북관계의 목표로 볼 수 있다.
- 또한 미국이 한시법으로 4, 5년마다 갱신하고 있는 것처럼 우리도 그러한 한시법으로 추진하는 고려해볼 만하다. 5년간의 성과를 냉정하게 평가하고 이에 인권법의 존속 여부를 평가해 연장하거나 중단하는 방안도 생각해볼 필요가 있다.

#### 5. 정부의 강력한 의지를 보여주기 위해 전담 조직도 필요하다

- 북한인권법 통과를 위해 여당뿐 아니라 정부기관의 적극적인 의지 표명과 노력이 필요한데, 통일부 산하에 북한인권법 통과 전담 조직을 구성하거나 외교부에 북한인권 관련 국제여론을 공론화시키기 위한 조직 신설도 검토해볼 만하다.

### Ⅲ. 여야 북한인권 법안에 대한 제언

- 민주당의 북한인권법 관련 대북지원은 법제화시키지 않아도 지원 가능하다. 물론 남북관계에 따라 지원이 될 수 없을 수도 있고 특히 북한이 남북관계에 따라 지원을 거부하는 경우가 많다. 정치적 상황에 영향을 받지 않고 법제화시킨다고 인도적지원이 가능할지 의문이 든다.
- 인도적 지원에 있어서 쌀 등의 식량 지원이 군량미 등으로 전용될 가능성이 있는 만큼, 이를 감시할 모니터링에 대한 조항을 신설할 필요가 있다고 판단된다.
- 앞에서 언급했다시피 야당을 설득하기 위한 논리로 북한인권법을 5년 내지 4년 동안의 한시적인 법안으로 추진하는 방향은 어떤가?
- 적절성에 대한 논란이 있을 수 있지만 새누리당 법안에는 제 3국에서의 탈북자 문제에 대한 조항이 없다. 제3국에서의 탈북자 문제는 북한인권 문제와 직결되는 만큼 탈북자 지원하는 조항을 신설할 필요가 있다고 판단된다.
- 북한인권법에서 인권기록보존소는 인권침해 가해자들에게 처벌을 받을 수 있다는 심리적 압박을 통해 인권침해 사례를 줄이자는 취지다. 이러한 압박을 효과적으로 주기 위해 인권침해 가해자에 대한 명단을 공개한다든지, 인권법 내에 대북방송 등에 대한 지원 조항을 삽입해 이들 방송을 통해 북한에서 인권을 유린하는 가해자들에게 통일 후 처벌을 받을 수 있다는 경고의 메시지를 지속적으로 보내는 것도 필요하다고 생각한다.
- 북한인권기록보존소를 국가인권위원회 산하에 뒀야 한다는데 대체적으로 동의하나, 국가인권위 산하에 둘 경우 북한에서 인권침해 종사자들에게 인권유린을 중단하라는 압박이 효과적일지 의문이다. 이런 측면에서 기소권을 가진 정부기관이 북한인권 관련 자료 등을 축적하는 것이 좋지 않은가? 물론 북한이 내정간섭이라고 반발할 가능성이 높지만 이러한 것을 감수하더라도 인권유린 가해자에 대해 경종을 울리는 것이 중요하다고 판단된다.

- 북한인권법에 있어서 북한인권기록보존소가 핵심적인 내용으로 볼 수 있다. 인권법은 법무부나, 국가인권위 등 정부 산하에 기록보존소를 설치하지는 것인데, 현재 북한인권정보센터가 10여년 가까이 인권침해 기록을 하고 있는데, 정보센터 내 북한인권기록보존소와 인권법에 따른 인권기록보존소와의 관계는 어떻게 되나? 기존 정보센터 인권침해 자료는 어떻게 되나?

# 북한인권법 무엇을 어떻게 담을 것인가?

■ 이재원 (물망초 북한인권연구소장)

안찬일 박사와 김태훈 변호사님의 발제에 대해서는 토론자도 대체로 공감하는 바이고 큰 이견을 가지고 있는 것은 아니므로, 몇 가지 두 분이 빠뜨리고 있는 논점을 보충하고 주장하는 바의 논거를 보완하는 것으로써 토론에 임하고자 한다.

## 1. 안찬일 박사의 발제 관련

가. 안찬일 박사님이 발표 제목을 “북한주민들이 원하는 북한인권법”이라 정한 것은 큰 의미가 있다고 본다. 사실 북한주민이 원하지 않는 ‘북한인권법’의 입법이란 혹자의 말처럼 ‘자기만족적 퍼포먼스’에 불과하거나 탁상공론에 그칠 위험이 크다. 새누리당의 법안과 민주당의 법안을 탈북자들에게 한 번 읽어보게 하여 북한주민의 입장에서 본다면 어느 법안의 어느 조항이 진짜이고 어느 법안의 어느 조항이 가짜인지 발표하게 한다면 법안을 하나로 수렴하는 데 큰 도움이 될 것이다.

나. 안 박사님은 서론에서 자유권 위주의 북한인권법에 대하여 민주당 일각에서 전쟁이 난다는 이유로 반대하지만 북한은 1980년대 이후 전쟁을 일으킬 능력을 잃었다고 주장한다. 북한의 전력이나 경제사정과 더불어 북한인권법을 입법한 미국이나 일본에 대하여 북한이 선전포고를 한 바 없었던 사실을 상기해보면 안 박사의 주장이 당연히 옳다고 생각된다. 이것은 북한의 인권유린자들의 내뱉는 대남협박일 뿐이다. 전쟁이 우려되니 인권을 주장하지 말자는 것은 상황여하를 떠나서도 지극히 졸렬하고 비겁한 패배주의적 발상이다. 이런 주장은 역사상 수많은 전쟁, 특히 독립전쟁이 자유와 인권을 지키고 쟁취하기 위해서 발발하였던 일들을 설명할 수가 없고, 전쟁을 위협하는 나라의 인권에 대해서는 입도 병긋해서는 안 된다는 자기모순에 빠지고 만다. 이런 노예근성 때문에 총 한 방 못 쏜 본 채 나라를 잃고 끝내는 국토분단과 전쟁의 참화까지 겪지 않았던가.

다. 전쟁은 남북한 주민 모두의 인권을 파괴하므로 북한정권과 협력하여 남북관계의 진전과 평화유지를 통하여 한반도의 인권개선 차원에서 북한인권을 개선하여야 한다는 주장도 있지만, 한마디로 “고양이를 잘 달래고 고양이와 잘 협력하면 고양이도 생선을 잘 챙겨 줄 것이다”라는 말보다 더 비현실적이고 자기기만적인 주장이다. 남북관계의 진전과 북한인권의 개선이 대립관계가 아닌 것은 맞다. 다만 양자는 아무 관계가 없을 뿐이다. 북한의 인권상황은 좌파정권 10년간에도 나아진 바 없었고 우파정권으로 바뀐 뒤에 더 나빠진 바도 없었다.

라. 북한인권법이 실효성이 없을 거라는 비난에 대해서도 한 마디 하자면, 실효성이 없다고 반대만 하지 말고 실효성 있는 대안을 내놓아야 한다. 대안도 없이 실효성이 없어 안 된다고 하는 것은 사실은 북한당국이 싫어하는 법안은 나도 싫다는 것으로 밖에 들리지 않는다. 시행해보지도 않고 실효성이 없을 거라 단정하는 것은 인권이라는 말만 들어도 경기를 일으키는 괴질에 감염된 증상으로 보아 무방할 것이다.

마. 북한인권법이 북한인권단체지원법에 불과하다는 주장도 어이없기는 마찬가지이다. 북한인권단체가 무슨 나쁜 짓하는 단체도 아닐 텐데 북한인권단체를 지원하는 것이 마치 옳지 않은 일인 것처럼 말하는 이유는 무엇인가. 국내에 정착한 26,000여 탈북자들과 80여 귀환 국군포로 중에 북한인권단체의 도움을 받지 않은 자가 몇 있었던가. 좌파정권 10년간 북한 독재자에게 천문학적인 달러와 물자를 바치고도 국군포로 한 사람을 데려오지 못 하였던 사람들은 적수공권으로 북한동포와 국군포로를 구출하고 세계를 상대로 북한인권문제를 일깨우며 유엔결의와 북한인권조사위원회의 결성까지 이끌어냈던 북한인권단체들에게 감히 이런 주장을 할 자격이 없을 것이다. 더구나 북한에 대한 이른바 인도적지원단체들은 이미 입법이 된 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」, 「남북관계 발전에 관한 법률」 등에 의하여 정부예산의 지원을 받고 있는 마당에 북한인권단체들에 대해서만 지원이 안 된다는 것은 형평에도 맞지 않고 다른 정치적 이유가 있기 때문이란 의혹을 불식시키기도 어려울 것이다.

사. 이런 점에서 자유권을 위주로 한 북한인권법이 바로 북한주민들이 원하는 북한인권법일

것이라는 안 박사의 발제는 그 타당성이 충분하다고 본다.

## 2. 김태훈 변호사님의 발제 관련

- 가. 김태훈 변호사님이 법률가답게 현재 국회에 발의된 새누리당과 민주당의 북한인권법안(사실 민주당의 법안은 북한인권법안이 아니라 북한지원법안임)을 자세히 분석하고 민주당 법안의 문제점을 조목조목 비판한 뒤 대안으로서 독자적인 “북한인권과 인도적 지원에 관한 법률안”을 제시한 것은 양당의 인권 법안이 관이하게 다른 현실에서 ‘올바른 북한인권법’을 모색하는 데 있어 매우 큰 의미가 있다고 하겠다.
- 나. 다만, 김 변호사님이 민주당의 법안이 인권법안이 아니라 지원법안이고, 이들 법안의 북한지원 조항에 대해서는 이미 시행되고 있는 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」, 「남북관계 발전에 관한 법률」 등과 중첩되어 법체계상 혼란과 시행상의 낭비만 초래할 것으로 보면서도 스스로 제안하신 “북한인권 개선 및 인도적 지원에 관한 법률안”에 인도적 지원에 관한 규정을 존치하고 있는 것은, 민주당과의 협상을 용이하게 하려는 배려도 보이나, 엄밀한 법률가적인 관점을 다소 벗어나고 있는 듯하여 아쉽게 생각한다.
- 다. 민주당의 북한지원법안은 북한입장에서는 식량권, 생존권 등 사회권이 자유권보다 더 시급하게 확보되어야 할 인권일 것이라는 점을 전제로 하고 있는 듯하나 우리가 아무리 북한에 식량을 실어다 주어도 이 때문에 북한주민의 식량권이 확보된다고 할 수는 없다. 북한주민이 식량에 대한 공평하고 합리적인 접근과 분배를 북한당국에게 요구할 수 없다면, 외부의 지원 일부가 북한주민 일부에게 전달된다 하더라도 이는 반사적 이익이지, 권리 또는 식량권이라고 할 수는 없다. 요구할 수 없고 집행되지 않는 권리는 권리라고 할 수 없으므로 북한지원법은 절대로 북한인권법의 범주에 포함될 수 없는 것이다. 연혁적으로 자유권 투쟁이 인권투쟁의 시발점이자 본령이었던 까닭도 여기에 있고, 자유권 없이 사회권이 확보되기 어려웠던 이유도 여기에서 확인할 수가 있다.
- 라. 인도적 지원의 개념에 대해서도 그 전제와 조건을 분명히 하여야 한다. 인도적 지원이란

지원하는 측의 주관적 의도만으로 성립되는 것은 아니다. 인도적 지원이란 천재지변이나 전쟁, 내란, 폭동 등 당사국의 정부가 이를 극복하고 통제할 수 없는 일시적인 재난상황을 전제로 하는 것이고, 그것이 필요한 사람들에게 전달되어 현실적으로 인도적 결과로 나타나야 인도적 지원이라 할 것이다. 그런데 북한은 핵과 미사일 개발에 천문학적인 돈을 쓰는 김씨 왕조의 실정 때문에 1980년대 후반부터 20년 이상 만성적 기근을 겪고 있으며 지원된 식량도 대부분 전용되었던 것이 사실이다. 이런 나라에 대한 지원은 인도적 지원이 아니다.

마. 김 변호사님도 언급하고 있지만 정보접근권의 중요성을 재차 강조하고자 한다. 북한의 인권유린 레짐(regime)은 거짓말과 폭력이라는 두 기둥에 의하여 유지되고 있으므로, 북한인권 투쟁이라는 것도 결국은 북한사회에서 거짓말과 폭력 또는 그 영향력을 제거하고 감쇄시키려는 노력에 지나지 않는 것이다. 그러나 폭력을 직접 제거하자면 무력충돌이나 군사적 분쟁이 야기될 위험이 있으므로 정확하고 진실한 정보를 신속하게 제공하여 북한 주민들을 거짓 선전 선동의 영향권 밖으로 인도하려는 노력의 중요성은 아무리 강조하여도 지나치지 않을 것이다. 게다가 북한인권투쟁은 북한주민을 인권의식으로 무장시킨 후에야 마무리될 수 있을 것인데, 북한주민들이 외부세계의 정보에 접할 수 없는 상황에서는 인권의식도 발생하지 못할 것이다.

바. 김 변호사님은 법안까지 제시하고 있지만 어떻게 입법을 현실화할 것인지에 대해서는 제안을 생략하고 있으므로 토론자가 나름의 지론을 재차 말씀 드리고자 한다.

① 확인 : 어떤 의원이 무슨 이유로 입법에 반대하는지 확인하여야 다음 단계의 일을 할 수가 있고 대책도 세울 수가 있다. 그런데 반대 의원을 파악하고 반대 이유를 확인하는 것과 마찬가지로 중요하고 시급한 일은 반대하지 않는 의원이 누구이며 어느 정도인지, 반대하지도 않으면서 입법을 위해서 아무런 일도 않고 나서지도 않는 이유를 캐묻는 일이 될 것이다. 왜냐하면 전체 의원의 과반수를 차지하고 있는 정당이 있다면 어떤 법안이 통과되지 않고 있는 원인은 그 정당에서 찾는 것이 온당할 수도 있기 때문이다.

- ② 공표 : 위 확인한 내용을 국민들에게 낱낱이 공표하여야 한다. 그래야 스스로의 입장을 부끄러워하거나 자랑스러워할 계기가 되고 그런 계기가 있어야 자신의 입장을 재검토할 것이기 때문이다.
- ③ 토론 : 민주정치가 국가기능 중 입법작용을 의원들의 토론의 장인 의회에 맡기고 있는 바탕에는 어리석고 불합리한 의견은 토론에 의하여 최대한 배제될 수 있다는 사상과 표현의 자유시장론 내지 진리생존설이 자리잡고 있다. 반대가 옳다면 떳떳하게 나서서 반대의 이유를 토론해야 한다. 그런데 북한인권법에 대하여 여야의원이 신문지상이나 방송에서 토론하는 것을 본 적이 없고, 국회에서도 지금까지는 토론조차 못하겠다고 의안으로 상정조차 않았던 것이니 이런 비겁한 상황을 그대로 두고서는 입법을 바라기 어려울 것이다. 공개된 토론은 숨어서 대의를 훼손하는 비겁한 입장을 전환시킬 것이며, 잘못된 신념에 대해서도 교정의 기회를 제공할 것이다. 따라서 북한인권법의 조속한 제정을 위해서는 신문과 방송 등 모든 매체를 최대한 동원하여 여야 의원들이 공개된 장소에서 북한인권법을 토론하도록 만들어야 한다.
- ④ 청원과 압박 : 예로부터 전해오는 말 중에 중구난방이란 게 있다. 이 말은 여러 의견이 분분하여 갈피를 잡을 수 없는 상황을 묘사하기도 하지만 원래는 여러 사람이 하는 말을 막거나 거역하기는 어렵다는 뜻으로도 쓰였다. 북한인권의 개선을 염원하는 많은 사람이 간절한 마음을 끊임없이 전달한다면, 또 많은 인사들이 입법을 촉구하는 광고와 논설과 성명을 쉬지 않고 발표한다면 조만간 입법이 될지도 모를 일이다. 나아가 '진정한 북한인권법'의 입법에 반대하거나 무관심한 것이 유권자의 부정적 평가에 직결될 것이라는 점을 분명히 인식시키는 작업도 필요하다.
- ⑤ 조직의 정비 : 그러나 위와 같은 일을 펼칠 수 있는 주체가 결성되지 않거나 결성이 되었더라도 그 역량이 미약하다면 소기의 성과를 거두기는 어려울 것이다. 그런 점에서 '올바른 북한인권법을 위한 시민모임'의 역할은 중요한 의미를 갖는다 하겠다. 조직을 정비하고 힘을 기르며 자원과 시간과 여러 수단을 단기간에 집중적으로 배치할 수 있어야 북한인권법이 탄생하는 것을 볼 수 있을 것이다.

## 바람직한 「북한인권법」 제정을 위한 토론회 무엇을, 어떻게 담을 것인가?

---

| 인 쇄 | 2014년 2월

| 발 행 | 2014년 2월

| 발행인 | **현 병 철** (국가인권위원회 위원장)

| 발행처 | **국가인권위원회 정책교육국 인권정책과**

| 주 소 | (100-842) 서울 중구 무교로 6 금세기B/D 11층

| 전 화 | (02) 2125-9842 | F A X | (02) 2125-0918

| Homepage | [www.humanrights.go.kr](http://www.humanrights.go.kr)

| 인쇄처 | 도서출판 **한학문화**

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

---

ISBN 978-89-6114-319-6 93360

사전승인 없이 본 내용의 무단복제를 금함