

## Online Series

2016. 03. 04. | CO 16-08

# 북한인권법 제정 의의와 향후 과제

통일연구원 북한인권연구센터

2016년 3월, 대한민국 국회 본회의에서 북한인권법이 통과되었다. 2005년 제17대 국회에서 법안이 처음 발의된 이후 약 11년 만이다. 이 글은 북한인권법 제정에 즈음하여 북한인권법의 제정 배경과 주요 내용, 북한인권법의 제정 의의, 향후 과제에 대하여 논의하고자 한다.

## 북한인권법 제정 배경

북한인권법의 제정 논의는 국제사회에서의 북한인권 문제 공론화와 맥을 함께 한다. 1997년 유엔 인권소위원회에서 북한인권 문제에 대한 논의가 시작된 이후, 2003년 4월 유엔 인권위원회(유엔 인권이사회 전신)는 북한인권 상황을 규탄하는 결의를 최초로 채택했다. 이후 2004년 10월 미국 의회는 북한인권 개선을 위한 국제 협조체제 구축을 목적으로 북한인권법을 제정하였는데, 이는 국내에서도 북한인권법 제정에 대한 논의를 확산시키는 계기가 되었다. 2005년 8월 11일 제17대 국회에서 김문수 당시 한나라당 의원이 북한인권법안을 대표 발의한 이후, 제17대 국회에서 3건, 제18대 국회에서 5건의 북한인권 관련 법안이 발의되었다. 그러나 이들 법안은 북한인권 문제에 대한 인식차, 실효성에 대한 의구심, 남북관계 악화에 대한 우려 속에 매년 여야간 합의를 이루지 못한 채

임기만으로 폐기되는 수순을 밟았다. 이처럼 국내에서의 북한인권법 제정은 여러 논란 속에 번번이 입법이 무산되며 장기간 지연되어 왔다. 제19대 국회 들어서도 11건의 북한인권 관련 법안이 발의되었으나, 여야 간 시각차가 커 국회 통과를 전망하기 힘든 상황이었다. 그러나 2014년 2월 유엔 북한인권조사위원회의 보고서가 발표되고 2014년에 이어 2015년에도 강도 높은 유엔 총회의 북한인권 규탄 결의가 채택되는 등 국제사회의 대북 인권 압박이 강화되면서, 국내적 합의가 형성되었다. 2016년 2월 국회 외교통일 위원회는 11건의 법안을 병합 심사해 여야 의견을 조율한 후 위원회 차원의 대안을 마련하였다. 해당 대안은 국회 법제사법위원회를 거쳐 2016년 3월 2일 본회의에서 통과되었다.

### 북한인권법의 주요 내용

제1조에서 명시하고 있는 바와 같이, 북한인권법은 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 국제인권규약에 규정된 자유권과 생존권을 추구함으로써 북한주민의 인권 보호 및 증진에 기여함을 목적으로 하고 있다. 기본원칙 및 국가의 책무를 규정한 제2조에 따르면, 국가는 북한주민의 인권 보호 및 증진과 함께 남북관계의 발전과 한반도 평화정착을 위해서도 노력하여야 한다. 북한인권법에는 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위한 다양한 제도와 장치가 마련되었다. 북한인권 증진 관련 정책에 관한 자문을 위하여 통일부에 북한인권증진자문위원회를 두도록 하였고(제5조), 통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 3년마다 북한인권증진기본계획을 수립하도록 하였다(제6조). 또한, 남북인권대화의 추진이 의무사항으로 규정되었다(제7조). 인도적 지원과 관련해서도, 국제적 인도(引渡) 기준에 따른 투명한 추진과 취약계층에 대한 우선 지원이 명시되었다(제8조). 또한, 북한인권 증진을 위한 국제적 협력을 강조하면서, 이를 위하여 외교부에 북한인권대외직명대사를 둘 수 있도록 하였다(제9조). 그 동안 논란이 되어 왔던 북한인권재단의 설립도 법에 명시되었다. 재단이 수행할 수 있는 사업의 범위, 재단의 운영, 재단 임원의 구성에 관한 사항이 구체적으로 규정되었다(제10조부터 제12조까지). 그리고 북한주민의 인권상황과 인권증진을 위한 정보의 수집·기록을 위하여 통일부에 북한인권기록센터를 두도록 하였고, 수집·기록된 자료는 매 3개월마다 법무부에 이관하도록 하였다(제13조).

## 북한인권법 제정 의의

정치적 측면에서 북한인권법 제정의 의의를 살펴보자. 발의 이후 무려 11년 이상을 끌어오던 북한인권법이 국회를 통과하면서 묵은 논의가 일단락되었다. 그러나 오랜 토론의 기간이 결코 성과가 없었던 것은 아니다. 11년의 숙의를 거치면서 진보와 보수를 떠나 열악한 북한인권 상황과 이에 관한 우리의 책임에 대해 국민적 공감대와 합의가 이루어질 수 있었다. 정치적 갈등과 불신에도 불구하고 여야 합의를 통해 북한인권법이 통과된 것은 북한인권 문제를 당리당략이나 대북정책의 일환으로 묶어둘 수만은 없다는 주장에 진보와 보수가 모두 공감하게 되었다는 것을 뜻한다. 북한인권법이 북한과의 교류·협력을 저해할 것이라는 야당의 시각도, 이 법을 통해 북한을 압박하여 대화의 장으로 끌어낼 수 있을 것이라는 여당의 시각도 놓치고 있는 것은, 북한인권은 대북정책의 레버리지가 아니라 그 자체로 중요한 사안이라는 점이다. 북한인권 문제는 대북정책의 하나의 수단으로 이용되어서는 안 된다. 우리가 북한인권에 관심을 갖고 이 문제를 해결하기 위해 노력하는 것은 그것이 ‘북한’의 문제이기 때문이 아니다. 북한 주민도 우리와 동등한 인격체이며, 그들이 인간으로서 마땅히 향유해야 할 기본적인 권리를 가질 수 있도록 지원해야 하는 것은 우리 모두의 책임이기 때문이다.

정책적 측면의 의의로는, 북한인권법이 통과되어 북한 주민의 인권을 보호하고 증진시키는 것이 국가의 책무로 규정됨으로써, 이제 체계적이고 일관된 북한인권정책을 추진할 수 있는 법적 기반을 마련할 수 있게 되었다는 것을 지적할 수 있다. 북한인권법 제정을 계기로, 정권이 교체될 때마다 부침이 심할 수밖에 없는 대북정책의 굴레로부터 북한인권 문제를 독립시킬 수 있는 기회를 갖게 되었다. 이 법의 핵심이라고 할 수 있는 북한인권재단과 북한인권기록센터의 일관되고 투명한 운영을 통해 중단 없이 북한인권문제 해결을 위해 노력하는 것은 지속적이고 안정적인 대북정책을 추구하는 일에 기여하게 될 것이다.

마지막으로 국제정치적 측면에서의 의의를 찾을 수 있다. 이미 국제사회에서는 북한인권 에 대한 각종 조약과 결의, 법률 등 제도적 장치를 마련해놓고 있었다. 미국과 일본에서는 이미 북한인권법이 제정되어 시행 중에 있으며, 유엔 인권이사회와 유엔 총회에서 북한인권 결의가 채택되어 왔고, 또 유엔 안전보장이사회에서도 북한인권 문제가 논의되는 등 이미 국제사회는 북한인권 문제 해결을 위한 활발한 논의를 진행 중이다. 남북문제의 당사자인

한국에서 이제야 북한인권법이 통과되었다는 것은 늦은 감이 있으나, 이러한 국제적 인권협력 방향에 동참할 수 있게 되었다는 점에서 그 의의가 깊다고 할 것이다.

## 향후 과제

어렵게 첫 발을 내딛기는 했지만, 북한인권법의 시행과정에서는 여러 가지 어려움에 직면할 수 있다. 북한인권 문제에 대해서는 다양한 시각이 존재해 왔고 여러 주체들이 다양한 방식으로 활동을 전개해 왔다. 따라서 법이 제정되었다고 하여 그 동안의 논란이 완전히 해소될 것으로 기대하기는 어렵다. 특히 시행 초기에는 갈등이 오히려 증폭될 수도 있다. 북한인권법의 성공적인 안착을 위해서는 북한인권 문제에 관여하는 모든 주체들의 진지한 고민과 성찰이 요구된다. ‘북한주민의 인권 보호 및 증진’이라는 법의 목적을 가장 효율적으로 달성할 수 있는 방안이 무엇인가에 논의의 초점이 맞추어져야 할 것이다.

특히, 정부의 의지가 가장 중요한데, 정부는 북한인권법 제정을 계기로 북한주민의 인권을 보호하고 증진하기 위해서 적극적으로 노력해야 한다. 구체적으로, 조직 개편, 전문 인력 확충, 예산 확보 등을 통하여 법이 원활히 시행될 수 있도록 해야 할 것이다. 법에서 규정된 여러 제도와 장치가 실효적으로 운용될 수 있도록 하기 위해서는 통일부, 법무부, 외교부, 국가정보원 등 유관 정부 부처 간의 유기적인 협력체계 구축 또한 중요하다. 오랜 기간 북한인권 개선과 관련하여 중요한 역할을 수행해 온 민간영역의 전문성과 경험을 활용하기 위한 방안도 모색할 필요가 있다. 북한인권 개선을 위한 안정적인 제도적 기반이 구축된 만큼, 관련 시민사회단체에 대한 지원사업의 질적 발전을 도모하는 것도 중요한 과제이다. 시민사회단체의 역량을 전반적으로 증대시킬 수 있는 체계적인 정책을 마련하는 것이 필요한 시점이다.

나아가 이번 북한인권법 제정을 국내적으로 북한인권 문제에 대한 관심과 인식을 제고하는 기회로 삼아야 한다. 북한인권 문제에 대한 국민적 관심을 높이기 위해서는 북한인권 개선이 통일 후 사회통합에 기여함과 동시에 통일 전 통일 기반 조성에도 기여한다는 점을 부각시켜야 할 것이다. 마지막으로 이번 북한인권법 제정을 국제사회와의 협력을 보다 강화하는 계기로도 삼아야 한다. 조사를 통하여 파악된 북한주민의 인권 실태를 국제사회에 알리는 통로로 유엔 북한인권현장사무소를 적극 활용할 필요가 있다. 또한, 북한인권국제협

력대사를 임명해 유엔 인권이사회, 유엔 총회에서의 결의 채택 과정 뿐 아니라 국제보건기구, 세계식량계획기구, 세계농업기구 등과 같은 국제기구와의 협력에 있어서도 적극적인 역할을 수행할 수 있도록 해야 할 것이다. 북한인권국제협력대사는 최근 국제사회가 우려하고 있는 북한 해외노동자의 인권문제와 관련 이들을 수용한 현지국과의 협력체계를 구축하는 데에도 역할을 할 수 있을 것으로 보인다. ©KINU 2016

※ 이 글의 내용은 집필 참여자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.