

국책연구기관 공동세미나 ①

# 북한인권법 실행을 위한 바람직한 방향은?

2023. 9. 13. (수) 10:00~11:40

국회 본청 228호

## 패널

- | 사회 남 성 욱 고려대 통일융합연구원장
- | 발제 윤 여 상 북한인권정보센터(NKDB) 소장  
이 규 창 통일연구원 인권연구실장
- | 토론 김 형 석 前 통일부 차관  
최 기 식 법무법인 산지 변호사  
이 우 태 통일연구원 연구위원

주최 |  통일연구원  여의도연구원

후원 | 태영호 의원실



## 목 차

세미나 개요 / 1

인사 말씀 / 3

### 발제문

- 윤여상 북한인권정보센터 소장 / 11
- 이규창 통일연구원 인권연구실장 / 47

### 토론문

- 김형석 前 통일부 차관 / 59
- 최기식 법무법인 산지 변호사 / 67
- 이우태 통일연구원 연구위원 / 79



---

<국책연구기관 공동세미나 ①>

## “북한인권법 실행을 위한 바람직한 방향은?”

---

### □ 개 요

- 일 시: 2023년 9월 13일(수) 10:00~11:40(100분)
- 장 소: 국회 본청 228호
- 공동주최: 통일연구원·여의도연구원
- 후 원: 태영호 의원실
- 참 석 자
  - 사 회: 남성욱 고려대 통일융합연구원장
  - 발 제: 윤여상 북한인권정보센터(NKDB) 소장  
이규창 통일연구원 인권연구실장
  - 토 론: 김형석 前 통일부 차관  
최기식 법무법인 산지 변호사  
이우태 통일연구원 연구위원

### □ 계획안

시간		일정
10:00 ~ 10:05	5'	○ 개회 및 국민의례
10:05 ~ 10:20	15'	○ 인사 말씀 및 내빈 소개 - 환영사: 김기현 당대표 (*서면) - 인사말: 김천식 통일연구원장 박수영 여의도연구원장 - 축 사: 태영호 의원 기조사
10:20 ~ 11:30	60'	○ 세미나: 발제 및 토론
11:30 ~ 11:40	20'	○ Q&A 및 종합토론



## 환영사

반갑습니다. 국민의힘 당 대표 김기현입니다.

국책연구기관 공동세미나 <북한인권법 실행을 위한 바람직한 방향은?> 개최를 진심으로 축하드립니다. 아울러 의미 있는 자리를 마련해주신 여의도 연구원 및 통일연구원 관계자분들의 노고에 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

올해는 구 UN 인권위원회가 북한인권결의를 채택한 지 20년, UN 북한인권조사위원회(COI)가 설립된 지 10년을 맞는 뜻깊은 해입니다.

우리나라에서는 2005년 최초 발의 이래 10여 년의 사회적 합의를 거쳐 지난 2016년, 여야 합의를 통해 북한인권법이 제정되었고, COI 역시 북한 당국에 대해 인권 개선 조치를 다양히 권고하였으나, 여전히 북한 당국에서는 광범위한 인권 침해 및 비인도적 처우가 개선되지 못하고 있는 실정입니다.

윤석열 정부는 ‘북한인권법의 충실한 집행’ 및 ‘UN북한인권결의안 공동 제안국 참여’를 대선공약이자 국정과제로 채택하였으며, 북한이탈주민 500여 명의 증언이 담긴 북한인권 보고서를 최초 발행하여 북한인권 문제를 국제사회와 적극 공유하고자 노력하고 있습니다.

오늘 정쟁의 대상이 아닌 인류가 지향해야 할 보편적 가치로서의 북한 인권을 논의하고, 북한인권재단의 조속한 출범을 모색하기 위한 시의적절한 토론의 자리가 마련되어 매우 뜻깊게 생각합니다.

각계각층 최고의 학자 및 전문가들께서 참석하시는 만큼, 건설적이고 심도 있는 담론이 도출되길 기대합니다. 저를 비롯한 국민의힘은 여러분의 고견에 적극 귀를 기울여 북한인권 문제를 개선하기 위한 국회에서의 역할에 최선을 다하겠습니다.

함께 해주신 내외 귀빈 및 참석자 여러분께 다시 한 번 깊은 감사의 말씀을 전하며, 자리를 빛내주신 모든 분들의 건승과 행운을 기원합니다. 감사합니다.

2023년 9월 13일  
국민의힘 당 대표 김 기 현



## 인사말

안녕하십니까? 통일연구원장 김천식입니다.

오늘 통일연구원과 여의도연구원이 공동주최하고 태영호 의원실이 주관하는 「북한인권법 실행을 위한 바람직한 방향은?」 세미나를 개최하게 되어 기쁘게 생각합니다. 태영호 의원님, 세미나를 공동주최하는 여의도연구원 박수영 원장님께 감사의 말씀을 드립니다. 사회를 맡아주신 남성욱 고려대학교 교수님과 발표와 토론을 맡아주신 전문가들에게도 감사를 표합니다.

저는 통일연구원의 캐치프레이즈를 ‘대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다’와 ‘자유민주적 평화통일’로 정했습니다. 북한주민의 인권 문제는 우리와 분리될 수 없는 문제가 됩니다.

올해는 2003년 구 유엔 인권위원회가 북한인권결의를 채택한 지 20주년이 되는 매우 의미 있는 해입니다. 우리나라에서는 2005년 북한인권법안이 처음으로 발의된 이래 11년간의 여야 논의를 거쳐 2016년 3월 3일 여야 합의로 북한인권법이 제정되었습니다. 이후 통일부 북한인권기록센터, 법무부 북한인권기록보존소가 출범하고 북한인권국제협력대사가 임명되어 활동하고 있습니다. 그러나 북한인권 개선을 촉진할 핵심기구인 북한인권재단은 국회의 이사 추천을 하지 않고 있어 북한인권법 시행 7년이 넘도록 출범하지 못하고 있는 상황입니다.

북한인권 문제가 정치적 관점에서 조명되고 정쟁의 대상이 되어버렸습니다. 그러는 사이에 북한의 인권 상황은 참담합니다. 북한은 유일영도체제로서 주민들은 정치적 자유가 없으며 사상·양심·종교의 자유를 박탈당했습니다.

정치범수용소를 비롯한 구금시설에서 고문 및 비인도적인 처우가 자행되고 있습니다. 코로나19 이후 방역조치 위반에 대한 공개처형 증언이 수집되기도 하였습니다. 북한인권 문제에 대응하고 북한주민들의 인권을 증진하기 위해서는 북한인권재단의 출범이 절실합니다.

지난 4월 윤석열 대통령은 하버드 대학 강연에서 한 사람이 자유를 박탈당하고 있다면 모든 사람이 자유로운 것이 아니라고 했습니다. 우리는 북한주민들이 자유와 인권을 침해당하고 있는 것을 바라만 보고 있을 수 없습니다.

북한 주민의 인권 개선을 위한 노력을 적극적으로 기울이는 것이 대한민국의 의무라고 생각합니다. 오늘 통일연구원과 여의도연구원의 공동세미나에서 북한인권 문제를 정쟁의 대상이 아닌 인류 보편 가치로 규정하면서, 북한인권법의 조속하고 정상적 집행을 위한 북한인권법의 개선 제안이 나오기를 기대합니다.

2023년 9월 13일  
통일연구원장 김 천 식

## 인사말

안녕하십니까? 여의도연구원장 박수영입니다.

올해는 2003년 舊 유엔 인권위원회가 북한인권결의를 채택한 지 20년, 2013년 유엔 북한인권조사위원회(COI)가 설립된 지 10년이 되는 의미있는 해입니다.

주지하는 바와 같이, 우리나라에서도 2005년 북한인권법안이 첫 발의된 이래 11년간 국회 논의를 거쳐, 2016년 3월 與·野 합의로 『북한인권법』이 제정되었습니다. 이후 통일부에 북한인권기록센터, 법무부에 북한인권기록보존소 등이 출범했고, 북한인권 국제협력대사도 임명되어 활동 중입니다.

그러나 문제는 북한인권 개선을 촉진해야 할 핵심적 기구인 <북한인권재단>이 국회에서 이사를 추천하지 않고 있어, 『북한인권법』 시행 7년이 지나도록 아직 재단이 출범조차 못하고 있는 실정입니다.

통일부가 얼마 전 재단 설립을 위한 이사 추천 공문을 12번째 국회에 보냈음에도, 야당은 여전히 요지부동으로 협조할 기미를 보이지 않고 있습니다. 그러는 사이 북한 주민들의 인권 상황은 더욱더 처참해지고 있습니다.

잘 아시는 것처럼, 북한인권 문제의 심각성은 조직적이고 광범위하며 중대한 인권침해가 북한 정권과 당국자들에 의해 자행되고 있다는 점입니다. 북한에서 벌어지는 인권 침해의 심각성과 규모, 그리고 본질은 현재 어떤 국가에서도 찾아볼 수 없는 ‘반인도적 범죄’ 라는 점입니다.

국제사회도 잘 알고 있습니다. 2023년 4월 제52차 유엔 인권이사회는 투표 없이 컨센서스로 채택된 결의를 통해 “북한 내 조직적이고 광범위하며 중대한 인권침해가 지속적으로 자행되고 있음을 강력하게 규탄” 하고, “북한 당국은 북한 내·외에서 발생하는 범죄 행위를 인정하고 이를 중단하기 위한 조치에 나설 것을 촉구” 하고 있습니다.

윤석열 정부도 북한 주민들의 인권이 실질적으로 개선될 수 있도록 유엔 등 국제사회와 긴밀히 공조하고 있습니다. 이에 발맞춰 국회도 북한인권 문제가 정쟁의 대상이 아닌 인류 보편의 가치임을 인식한 바탕 위에서 북한 주민들의 인권 증진에 기여할 수 있는 <북한인권재단> 출범을 위한 제반 조치들에 합의해 주길 기대합니다.

그런 의미에서 오늘 <북한인권법 실행을 위한 바람직한 방향>이란 제하의 세미나는 매우 시의적절하다고 생각합니다. 특히, 북한인권법은 입법 사안인 바, 통일연구원과 여의도연구원이 정책적 공통분모를 찾기 위해 힘을 모았다는 사실 자체가 중요한 의미를 갖는다 하겠습니다. 발표를 맡아주실 윤여상 소장님, 이규창 박사님, 토론을 해주실 김형석 차관님, 최기식 변호사님, 이우태 박사님. 아울러 좌장을 맡아주실 남성욱 교수님까지 모든 분들께 감사하단 말씀을 드립니다.

마지막으로, 오늘 이 자리에서 논의된 정책적 제언과 입법 관련 아이디어들은 북한인권 개선과 보다 나은 대한민국 만들기를 위해 소중한 밑거름이 될 것이라 확신합니다. 다시 한번 귀한 시간 내주신 패널들과 끝까지 자리를 지키며 경청해 주신 언론인과 청중분들께 깊이 감사드립니다. 다들 건승하십시오.

2023년 9월 13일  
여의도연구원장 박수영

## 축 사

안녕하십니까? 국민의힘 국회의원 태영호입니다.

바쁘신 와중에도 「북한인권법 실행을 위한 바람직한 방향은?」 세미나에 참석해 주신 모든 분께 깊은 감사를 드립니다.

북한인권법은 2005년 17대 국회에서 발의된 후 2016년 19대 국회에서 통과되었습니다. 여야의 극심한 갈등 속에서 11년 만에 통과된 것입니다. 그런데 법의 핵심인 북한인권재단은 7년째 설립되지 못하고 있습니다. 통일부가 얼마 전 재단 설립을 위한 이사 추천 공문을 12번째 국회에 보냈음에도 야당은 이에 협조를 하지 않고 있습니다.

북한인권은 남북 간의 문제만이 아닌 국제사회의 현안입니다. 유엔인권이사회는 2003년부터 매년 북한인권 결의를 채택하고 있으며, 유엔총회에서는 2005년부터 매년 채택하고 있습니다. 얼마 전에는 유엔안전보장이사회 공개회의 의제로 북한인권 문제가 6년 만에 다시 채택되었습니다. 이렇듯 북한인권은 당사국인 우리나라가 보다 적극적으로 개선에 나서야 하며 국제사회와의 협력을 강화해나가야 합니다. 북한인권법도 보편적 인권 기조에 비추어 개정할 점이 없는지 면밀히 살펴야 할 것입니다.

오늘 세미나에서는 각 분야 최고의 학자 및 전문가분들이 발제자와 토론자로 참석하셨습니다. 지금까지 나타난 북한인권법의 문제점을 밝히고 합리적인 대안이 제시될 것으로 기대합니다. 세미나의 좌장을 맡아주신 남성욱 교수님, 발제를 해주실 윤여상 소장님, 이규창 실장님, 토론에 나서는 김형석 전 통일부 차관님, 최기식 변호사님, 이우태 연구위원님께 깊은 감사드립니다.

세미나 개최를 축하하기 위해 바쁘신 중에도 축사를 해주시는 김기현 당 대표님, 인사말을 해주시는 김천식 통일연구원 원장님, 박수영 여의도연구원 원장님께 감사드립니다. 끝으로 오늘 세미나가 성사될 수 있도록 공동주최로 수고해주신 통일연구원과 여의도연구원 측에 감사드리며, 참석하신 모든 분의 건강과 행복을 기원합니다.

2023년 9월 13일

국민의힘 국회의원 태영호

[국책연구기관 공동세미나 ①]

북한인권법 실행을 위한 바람직한 방향은?

---

---

# 발 제

---

---

윤 여 상

[북한인권정보센터(NKDB) 소장]





# 북한인권법 실행을 위한 바람직한 개선 방향

윤여상(북한인권정보센터 소장)

(요약문)

## I. 북한인권법 보완 및 실효성 제고를 위한 개정 방향

첫째, 북한인권법 성과 제고를 위한 방향

- ① 북한인권단체의 활동을 제약하거나 위축되는 방향 지양
- ② 북한인권법 제정이 국제사회와의 협력을 제약하거나 위축되는 방향 지양
- ③ 탈북민 단체와 북한인권단체간의 갈등 조장 및 확대 지양
- ④ 북한인권 주요 행위자간의 상호존중과 배려의 원칙 강조 필요

둘째, 북한인권 정책 및 제도 개선 세부 사항

- ① 인권 정책의 원칙 준수
- ② 남북 자유 왕래(거주) 실현을 통한 남북관계 패러다임 전환
- ③ 「북한인권 민관국제기구 공동 조사단」 설립 및 자료 공유 제도화
- ④ 정부 기관 보유 북한인권자료 공개 및 제공 규정 제정
- ⑤ 국제기구(UN) 및 민간단체의 북한인권기록물 관리 지원 명시
- ⑥ 「북한주민송환심의위원회」 및 「재북억류국민송환위원회」 설립 및 운영
- ⑦ 「북한인권민간단체협의회」 지원 및 「북한인권기념관(박물관)」 설립 지원
- ⑧ 북한인권재단 설립 / 북한인권자문위원회 구성 및 자문 사항 확대
- ⑨ 북한인권재단 이사 및 북한인권증진자문위원회 위원 주무부처 장관 추천 선임
- ⑩ 북한인권 조사/기록 관련 정부기관 일원화 및 국가기관 보유 자료 제공 의무 추가
- ⑪ 유엔 북한인권결의안 공동제안국 참여
- ⑫ 북한인권국제협력 업무 강화 및 북한인권대사 상근직 전환
- ⑬ 북한인권 정책의 주무부처 변경
- ⑭ 국제사회 및 민간단체와의 협력 체계 강화

# I . 북한인권 문제에 대한 이해

## 1. 북한인권 문제의 국내외적 의의

남북한 분단 상황으로 일반 국가에서는 찾아보기 어려운 정책 대상이 등장했다. 통일부는 분단국가에 존재하는 유일한 부처이며, 세계사적으로 유래를 찾아보기 어려운 정부 기관이다. 통일부의 업무 대부분은 분단 국가의 특수한 상황속에서 발생했고, 정책적 해법을 모색해야 하는 사안이다. 분단국가의 특수한 상황에서 발생한 정책사안이지만 일반 정책사안과 동일하게 접근해야 하는 정책 영역이 있으며, 보편적 인권과 인도주의를 바탕으로 추진되어야 하는 사안도 존재한다.

북한인권 문제는 보편적 인권과 인도주의 정신이 기반이 되어야 하는 사안이다. 북한인권문제는 1990년대 이전에는 국제사회는 물론이고 한국에서도 크게 부각되지 않았다. 1990년대 중반 이후 대규모 탈북 사태가 발생하여, 중국에 수십만 명의 탈북 주민들이 유입되고 이들의 열악한 인권상황과 강제송환 문제가 국제사회에 제기되면서 북한인권 문제는 UN과 국제사회의 주요 관심 사항이 되었다. 그후 2004년 미국의 북한인권법 제정, 2006년 일본의 북한인권법 제정, 그리고 2005년 이후 한국에서도 북한인권법 제정 움직임이 나타나면서 북한인권 문제는 한국정부의 관심 대상에 포함되었다. 한국 정부의 북한인권에 대한 정책적 대응은 2016년 북한인권법이 제정되면서 실제화된 것으로 보아야 할 것이다.

그럼에도 북한인권 문제는 한국 사회에서 진보와 보수 진영, 여야 정당 간에 합의되지 않은 첨예한 갈등 사안이 되어왔으며, 현재까지도 정치적 쟁점이 되고 있다. 이와 같은 상황 속에서 한국 정부와 시민사회는 북한인권 개선을 위한 합리적 노력을 기울이고 있으며, 그러한 노력은 법률과 정책으로 구현되어야 하는 상황이다.

북한인권 문제는 기본적으로 인류 보편적 사안이며, 유엔을 비롯한 국제사회의 주요 관심 사항임에도 불구하고 국내에서는 남북관계 및 정부의 이념적 성향에 의하여 정치적 영향을 크게 받고 있다. 특히 지난 정부 시기 북한인권은 남북관계를 저해하는 요소로 인식되어 정부 차원의 무관심과 회피를 넘어 때로는 단속과 통제의 대상이 되었기에 현 정부는 북한인권법의 정상화 조치를 취하겠다고 밝혀 왔으며, 그에 대한 합리적 대안 제시가 필요한 상황이다. 이와 같은 상황을 점검하고, 정책적, 법률적 대안을 모색하고자 한다.

## 2. 북한인권법 이해

### 1) 북한인권법의 의미

한국 사회에서 북한인권 문제는 ‘보편적 인권’ 과 분단 민족으로서 ‘민족애’ 의 의미가 혼재된 복합적 사안이며, UN에 의하여 확인된 세계에서 가장 열악한 북한인권 상황에 대한 공감과 정치적 상징성, 그리고 북한인권 단체의 요구를 반영하여 한국 국회와 정부는 북한인권법 제정을 추진하였다.

북한당국은 북한인권법 제정과 정부 차원의 북한인권기록보존소 운영 방안에 대해서 ‘내정간섭’ 이며, ‘남북관계 파탄’ 의 주된 요인이 될 것이라고 강력히 반발하였으며, 북한인권법 반대측에서도 북한의 주장을 옹호하여 동 법안이 실효성이 없으며, 남북관계 개선에 장애가 될 것이라는 주장을 되풀이하면서 11년간 반대하였으나, 유엔의 북한인권 활동과 여론의 압력에 의하여 입장을 전환하고 결국 여야 합의 통과에 이르게 되었다.

북한인권법은 북한주민에 대한 인권의 보호, 분단 민족의 민족애, 헌법에 의한 국민 보호의 의무, 통일 대비 사회통합과 민족 정체성 제고의 의미를 갖고 있으며, 북한인권 개선을 위한 국내외 제도 구축과 인권환경 개선을 위한 목적에서 중요성을 갖는 것이다.

### 2) 북한인권법 제정 과정

한국의 북한인권법은 2004년 미국과 2006년 일본의 북한인권법 제정을 계기로 본격적으로 논의되기 시작했다. 미국의 북한인권법은 2003년 유엔 인권위원회에서 최초로 북한인권결의안이 채택되고 미국의 한인 사회와 인권운동가들이 협력하여 강력히 제기한 것이 법 제정의 큰 동력이 되었다.

한국에서 북한인권 관련 법안은 제17대 국회에서 2005년 6월 한나라당 황진하 의원 등이 ‘북한주민의 인도적 지원 및 인권증진에 관한 법률안’ 과 동년 8월 한나라당 김문수 의원 등이 ‘북한인권법안’ 을 최초 발의하였다. 당시 다수당인 열린우리당의 반대로 위의 법률안은 상정되지 못하고 17대 국회 임기만료로 자동 폐기되었다.

18대 국회 개회 이후 2008년 7월 ‘북한인권법안’ (황우여 의원), ‘북한인권증진법안’ (황진하 의원), 11월 ‘북한인권재단 설립·운영에 관한 법률안’ (홍일표 의원), 12월 ‘북한인권법안’ (윤상현 의원)이 발의되었으며, 이후 2009년 2월 23

일 국회 외교통상통일위원회(외통위) 법안심사소위원회에서 ‘인권법안’은 공청회 개최 후 계속 심의키로 합의하고, ‘재단설립법안’은 상정만 되고 심사하지 않았으나, 동년 7월 7일 법안심사소위는 위의 두 법안을 통합하여 위원회 대안을 마련하였다.

2009년 11월 24일 법안심사소위 심의 후 11월 25일 소위 의결되었으며, 2010년 2월 11일 외통위에서 의결되었다. 당일 외통위는 북한인권재단 사업내용에 포함되지 않았던 ‘북한인권기록보존소 설치·운영’ 항목을 추가하여 통과시켰으나, 야당의 반발로 법제사법위원회(법사위)에 계류된 상태에서 18대 국회 임기만료로 역시 폐기되었다.

북한인권법의 외통위 통과 이후 당시 통일부와 법무부 양 부처 간 법안과 북한인권기록보존소 운영 주무부처에 대한 의견 대립이 있었으며, 이후 북한인권기록보존소는 법무부에 설치하며, 법안의 주무부처는 통일부로 내부 정리되었다. 북한인권법의 외통위 통과 이후 대부분의 관련 단체와 정부는 법안 통과를 지지하였으나, 국가인권위원회와 일부 민간단체는 법안 내용에 대한 수정을 요구하였다.

당시 민주당 김동철의원은 북한인권민생법안을 발의(2011. 6. 24)하였으나, 당시 법사위에 계류중이던 여당의 북한인권법안과 병행심사 및 협의를 위한 수단으로 민주당이 발의한 것으로 알려졌으며, 여야 합의로 진행되는 듯하였으나, 실제적으로는 폐기되는 결과를 맞았다.

북한인권 관련 법은 2012년 19대 국회 개원 이후 각기 의원들의 입법안이 더욱 다양하게 재발의되어 통과에 대한 기대감을 높였다. 당시 발의된 주요 법안은 다음과 같다.

- 북한인권법안, 윤상현(새누리당), 2012. 6. 1.
- 북한인권법안, 황진하(새누리당), 2012. 6. 15.
- 북한인권법안, 이인제(새누리당), 2012. 8. 20.
- 북한인권법안, 조명철(새누리당), 2012. 9. 5.
- 북한주민의 인권증진법안, 심재권(민주당), 2012. 11. 15.
- 북한 영유아 지원에 관한 법률, 정창래(민주당), 2012. 11. 19.
- 북한인권법안 심윤조(새누리당), 2013. 3. 29.
- 북한민생인권법안 윤후덕(민주당), 2013. 7. 25.
- 북한주민에 대한 인도적 지원에 관한 특별법안 인재근(민주당), 2013. 9. 17.
- 북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안, 심재권(민주당), 2013. 11. 4.

<19대 국회 발의된 북한인권법안 주요 내용>

구분	윤상현 (안)	황진하 (안)	이인제 (안)	조명철 (안)	심윤조 (안)
국군포로·납북자·이산가족	X	X	O	X	X
북한인권자문위원회	O	O	O	O	O
북한인권 기본계획 및 집행계획	O	O	O	O	O
북한인권대사	O	O	O	O	O
인도적 지원	O	O	O	X	O
북한인권재단	O	O	O	O	X
북한인권기록보존소	O재단	O법무부	O인권위	O인권위	O인권위
민간단체 지원	O	O	O	O	X
북한주민의 정보접근	O	O	O	X	X
북한민간인권단체	X	X	X	O	X
제3국체류 북한주민 보호	X	X	X	O	X
국제형사재판소 기소	X	X	X	O	X

당시 동일 명칭의 법안이 동일 정당에서 제각각 발의되었다는 것은 북한인권법에 대한 정당 차원의 단일한 입장이 정리되지 못하였음을 보여주는 것이다. 정부는 19대 국회 출범과 유엔의 적극적 활동 등에 힘입어 과거 소극적인 입장에서 탈피하여 북한인권법 제정 노력에 적극성을 보이며, 정책적 입장을 전환하여 북한인권 개선 노력을 강화하였다.

2005년 북한인권법이 첫 발의된 후 11년간 발의와 폐기를 반복하던, ‘북한인권법’은 여야 합의에 의하여 2016년 3월 2일 국회 본회의를 통과했으며<sup>1)</sup>, 9월 4일 공식 시행되었다. 북한인권법은 17대 국회에 첫 발의된 이후 18대 국회까지 계속해서 발의되었으나, 야당의 반대로 국회 임기 만료와 함께 자동 폐기되어 왔으며, 19대 국회에서도 같은 패턴을 반복했으나, 국회 임기 종료를 앞둔 시점에서 야당의 입장 전환으로 법안이 통과된 것이다. 당시 법안은 재석의원 236명 중 212명이 찬성했고, 반대는 없었으며, 24명은 기권하였지만 기권을 선택한 24명은 그 후 정치적 행보를 통해서 사실상 북한인권법 통과를 반대한 것으로 이해되고 있다.

북한인권법은 여야의 극한적인 대립속에 11년을 경과한 후 극적인 타협을 이루었으나, 내용상의 합의가 아닌 서로의 주장을 병렬적으로 나열하는 형식적 합의를 이루었기 때문에 정치적 타협의 결과물이며, 내용상의 충돌과 미비점을 갖는 한계를 가질 수 밖에 없었다. 국회에서 각 정당의 합의에 의하여 통과되었으나, 기존에 반대 입장을 보였던 야당 의원 24명은 기권하였으며, 이들은 북한인권법 제정에 가장

1) 북한인권법(제정 2016년 3월 3일, 법률 제14070호, 시행일 2016년 9월 4일)

강한 반대 입장을 갖고 있었기 때문에 정권교체가 이루어질 경우 북한인권법과 법안에 의하여 설립 운영되는 기관들의 독립성과 안정성은 확보되지 않을 가능성을 내포한 것이었고, 지난 문재인 정부의 경험을 살펴보면 그러한 우려는 현실화되었다.

### 3) 북한인권법 주요 내용

북한인권법은 북한인권재단, 북한인권기록센터, 북한인권증진자문위원회 운영, 북한인권증진 기본계획 및 집행계획 수립, 국제협력(북한인권국제협력대사 임명), 남북인권대화와 인도적 지원 등을 규정하고 있으며, 동법 시행령에 의하여 법무부에 북한인권기록보존소 설립을 명시하고 있다.

북한인권법 주요 내용	
1	통일부에 북한인권증진자문위원회 구성(제5조)
2	북한인권대외직명대사- 북한인권증진을 위한 국제적 협력(제9조)
3	북한인권재단 설립- 실태조사, 남북인권대화와 인도적 지원 등 연구 개발 수행(제10조)
4	통일부 북한인권기록센터 설립, 인권상황 및 인권증진을 위한 정보 수집, 기록 법무부 북한인권기록 관련 자료 보존,관리 기구(북한인권기록보존소) (제13조)
5	통일부장관 매년 기본계획, 집행계획 이외 북한인권증진에 관한 사항을 국회에 보고 (제15조)

#### (1) 목적

북한인권법의 제정 목적은 ‘북한주민의 인권 보호 및 증진에 기여함을 목적’으로 하며, 이를 위하여 자유권과 생존권을 추구한다고 명시하고 있다.

#### (2) 기본원칙 및 책무

북한인권법은 북한주민의 인권보호와 증진이 국가의 책무임을 확인하고, 더불어 남북관계 발전과 한반도 평화정착 노력도 기울여야 함을 천명하고 있다. 북한인권법은 북한인권 증진 노력이 국가의 책무임을 명확히 밝히고 있으며, 북한인권 개선은 물론이고 남북관계 발전과 한반도 평화정착 노력도 병행해야 함을 병기하고 있다.

#### (3) 북한인권증진자문위원회

북한인권증진 관련 정책에 관한 자문을 위하여 통일부에 북한인권증진자문위원회

를 두며, 10명의 국회추천인사로 구성하되, 이들의 추천은 국회 여야 정당 교섭단체에서 1/2씩 추천하도록 규정하였다.

#### (4) 북한인권증진기본계획 및 집행계획

통일부 장관은 3년마다 북한인권증진기본계획을 수립하여야 하며, 주요내용은 인권실태조사와 인권대화 및 인도적 지원에 대한 것이다. 또한 통일부는 매년 북한인권법에 규정된 북한인권 증진을 위한 활동의 세부 집행계획을 국회에 보고하도록 규정하고 있다.

#### (5) 남북인권대화의 추진

정부는 북한인권증진에 관한 중요사항에 관하여 남북인권대화를 추진하도록 규정하고 있으나, 북한의 협조가 필요하기 때문에 남북관계 갈등 상황에서는 실효성을 갖기 어려운 상황이다. 그럼에도 북한인권법은 정부에 남북인권대화 추진을 명시적 역할로 규정하였다.

#### (6) 인도적 지원

북한인권법은 인권증진외에 인도적 지원에 대한 국제적 수준의 투명성과 임신부 및 영유아 등 취약계층 우선 지원을 명시하고 있다. 그러나 대북 인도적 지원은 대북 국제제재와 남북관계의 변화에 영향을 받을 수 밖에 없는 상황이다.

#### (7) 국제협력과 북한인권대사 임명

북한인권증진을 위한 국제사회와의 협력과 이를 구체화하기 위하여 외교부에 북한인권대외직명대사(북한인권국제협력대사)를 두도록 규정하였다.

#### (8) 북한인권재단

북한인권법은 통일부 산하기관으로 북한인권재단을 설립하도록 규정하였으며, 북한인권재단은 북한인권실태조사와 정책대안의 개발 및 대정부 건의, 그리고 시민사회단체에 대한 지원을 담당하고, 12명의 이사는 통일부 2명, 여야 5명씩 추천을 통하여 구성하도록 규정하였다.

17대 국회에 발의되었던 북한인권법 초안 내용 중 일부는 당시 야당의 반대로 변경되거나, 누락되었지만 북한인권재단과 북한인권기록보존소 설립이라는 핵심 사항은 포함되었다. 북한인권재단은 당시 야당에서 초기에 강하게 반대한 사안이었으나, 야당이 발의한 북한인권증진법안의 주요 내용인 인도적 지원을 병렬적으로 나

열하는 방식으로 타협을 이룬 것으로 알려져 있다. 당시 여당이 요구한 북한인권실태 조사와 연구 및 관련 시민사회단체 지원 항목과 야당이 요구한 인도적 지원에 관한 조사와 연구 및 관련 시민사회단체 지원을 동일한 형식으로 나열하였는데, 이러한 내용과 항목의 규정 방식은 본 법안이 철저히 여야간의 정치적 타협의 산물임을 보여주는 것이다.

#### (9) 북한인권기록센터

통일부에 북한인권 상황과 인권증진을 위한 정보를 수집, 기록, 연구, 보존, 발간하기 위하여 북한인권기록센터를 두며, 주요 업무는 ‘북한주민의 인권실태 조사, 연구에 관한 사항’, ‘국군포로, 납북자, 이산가족과 관련된 사항’이며, 이 사업은 민간기관 위탁과 예산 지원을 가능하도록 규정하고 있다.

북한인권기록센터는 법안 제정과정에서 마지막까지 가장 쟁점이 되었던 사안이며, 당시 야당은 본 기관의 설립을 반대하였으나, 여당과의 협의 과정에서 기관의 설립에는 찬성하였으나, 주무부처를 통일부로 주장하여 관철시켰다. 당시 여당은 본 기관의 운영주체를 법무부로 주장하였으나, 최종적으로는 야당의 입장을 수용하였으며, 여당은 인권 침해 가해자들에 대한 처벌 증거 확보와 형사 소추 기반 마련 등 ‘처벌’을 강조하여 법무부에 두어야 한다는 것을 강조하였지만, 야당은 기록의 목적을 단순 ‘조사·연구’에 강조점을 두어서 통일부에 두는 것을 주장한 것으로 알려져 있다. 결국 여야는 일단 북한인권기록센터를 통일부에 설립하되 관련 자료를 3개월마다 법무부에 설치하는 북한인권기록보존소로 이관한다는 절충을 이루었다.

#### (10) 북한인권기록보존소

북한인권기록센터의 자료는 3개월마다 법무부에 이관되며, 이관된 자료의 보존 관리를 위하여 법무부에 북한인권기록보존소를 두도록 시행령에 명시되었다.

### 4) 북한인권법 제정 이후의 쟁점과 갈등

북한인권법은 11년간의 정치적 대립과 갈등의 시간을 마감하고 통과되었으나, 북한인권재단 설립과 운영을 비롯한 관련 기관과 사업 집행과정에 많은 논란과 갈등 요인도 내포하고 있다. 북한인권법은 정부의 적극적이고 주도적인 노력에 의하여 제정되었다기보다는 민간 북한인권 관련 단체들의 적극적인 노력과 요구, 그리고 유엔을 비롯한 국제사회의 활동에 영향을 받아서 제정되었기 때문에 주무부처 및 정부기관과 민간단체 간의 갈등 상황도 발생될 수 있는 상황이었다. 2016년 북한인



권법 제정 이후 2023년 현재까지 정부와 관련 민간단체와 유엔을 비롯한 국제적 기관 단체들은 한국 정부와 갈등과 대립적 관계를 형성해왔다. 그 주요 내용과 원인은 다음과 같다.

(1) 시행과정에서의 여야의 정치적 대립 갈등

북한인권법은 여야 정당의 정치적 타협의 결과로 제정된 것이지만 시행과정에서 여·야 간의 대립과 갈등이 첨예하게 발생할 수 있는 사항들을 갖고 있었다. 북한인권법은 법안의 제정 취지를 여야가 충분히 공감하여 제정하였다기보다는 정치적 이해관계를 고려하여 정치적 타협의 결과로 제정된 것이며, 법안은 당시 야당이 주장한 인도적 지원을 북한인권 개선과 같은 비중으로 반영하고 있으며, 특히 북한인권증진자문위원회 위원과 북한인권재단의 이사 선임권을 여야 동수로 규정하고 있기 때문에 향후 실질적인 사업 추진시 여·야 추천 인사 간의 대립과 갈등으로 사업을 실행할 수 없는 상황을 맞이하거나, 기계적으로 사업을 반분하여 집행할 가능성이 상존하는 상태로 통과된 것이다.

(2) 정부 부처 간 갈등 발생 가능

북한인권법의 핵심 사항인 북한인권기록센터와 북한인권기록보존소 운영과 역할과 관련하여 주무부처와 관계부처 간에 갈등이 재연될 수 있다. 법안 제정과정에서 통일부, 법무부, 국가인권위원회 등 정부 관련 기관들이 법안의 주무부처를 주장하였고, 결과적으로 통일부와 법무부에 업무를 분산 배치하였기 때문에 실제 추진과정에서 업무 효율성과 기관 협조 등에 문제가 발생할 여지를 남겨둔 것이다.

현재 법령은 법무부에 북한인권기록보존소, 통일부에 북한인권기록센터를 두도록 규정함으로써 북한인권기록에 대한 조사와 기록의 축적을 분리하여 두 기관이 역할을 분담하도록 하였다. 두 기관의 역할과 기능에 대해서 법 제정과정에서 법무부와 통일부, 그리고 국가인권위원회는 자신들의 소속기관으로 해야 한다는 입장을 강력히 표명해 왔으며, 의원들의 발의 입법안에서도 각기 의견이 일치되지 않았다. 결과적으로 북한인권기록센터는 통일부에 설립하되 3개월마다 자료를 법무부에 설립되는 북한인권기록보존소로 이관하는 절충안을 선택하였으나, 운영과정에서 법무부와 국가인권위원회, 국가정보원, 통일연구원 등 기존 북한인권실태조사 수행기관 간에 기능의 중복 등을 두고 갈등이 발생하게 된다. 특히 북한인권법 제정 운동을 적극적으로 펼쳤던 민간단체 중 일부는 법안 통과 직후 북한인권기록센터의 법무부 이관을 위한 개정 운동을 이미 표명한 바 있다.

북한인권에 대한 기록과 조사는 행정부서인 통일부에 설립되는 북한인권기록센터

가 담당하며, 법무부에 설립되는 북한인권기록보존소는 통일부에서 이관받는 자료에 대한 체계적인 보존과 관리업무를 부여받았으나, 북한인권기록보존소에서 이관받은 자료의 미비 사항을 추가적으로 조사하거나 보완할 수 있는 기능은 없이 단순히 보존과 관리의 역할만으로 한정된 것은 논란거리가 되고 있다.

### (3) 정부와 민간단체, 국제기구 간 갈등 발생

북한인권법 내용상 북한인권 실태조사 관련해서는 국제기구, 정부 기관과 북한인권재단, 북한인권기록센터, 그리고 북한인권 민간단체의 사업 중복 및 경쟁 관계로 인한 갈등 상황이 발생할 수 있다. 북한인권법 내용 중 가장 큰 쟁점이 되는 것은 북한인권 피해 사건기록을 조사하고 축적하는 업무이며, 법안 제정 당시 북한인권 실태에 대한 조사는 국가정보원, 법무부, 국가인권위원회, 통일연구원은 북한이탈주민보호센터(국정원 합동신문센터)에서 실시하고 있으며, 유엔 서울인권사무소와 민간단체인 북한인권정보센터는 하나원에서 인권 실태조사를 실시하고 있기 때문에 유사한 목적의 실태조사를 동일한 대상을 상대로 중복실시하는 상황이었다.

통일부는 2008년 이후 북한인권정보센터(NKDB)에 공식 위탁계약을 통하여 인권실태 조사를 실시해 왔기 때문에 직접조사를 수행하지 않았으나, 법안 통과 이후 통일부에 설립되는 북한인권기록센터가 직접 인권실태조사를 실시하기 위해서 기존 위탁조사를 수행하고 있는 북한인권정보센터에 위탁 해지를 통보하였다. 북한인권정보센터는 이명박 정부가 등장한 2008년 이후부터는 통일부의 공식 위탁에 의해서 하나원에서 북한이탈주민 전원을 대상으로 인권실태조사를 실시하였으며, 20여 명의 석박사 출신이 본 업무를 수행하였으나, 위탁계약을 해지하고 하나원 인권실태조사에 대한 통일부의 협조가 없을 경우 민간 전문단체의 노하우와 기존의 조사와의 연계성 등이 소실되고, 북한인권 최대 단체가 북한인권법 통과로 존립에 위협을 받거나 활동을 할 수 없는 상태에 직면하게 되었다. 북한인권법 제정으로 기존 북한인권단체들의 활동이 위축되거나 제약을 받고 통일부와 법무부 등 국가기관이 동일 사업을 독점적으로 수행하는 상황에서 기존 민간단체들의 반발 발생은 피할 수 없는 것이다. 북한인권정보센터의 하나원 인권실태조사는 2020년 1월부터 중단되어 정권 교체 1년이 지난 2023년 3월 재개되었다.

### (4) 민간단체의 난립과 중복 및 무분별한 사업 추진 가능성

북한인권법에 의하여 예산이 집행될 경우 북한인권단체의 난립과 무분별한 사업 추진으로 혼란을 초래할 가능성이 높았다. 북한인권법 통과와 북한에 대한 유엔과 미국 등의 제재 시행으로 북한인권단체에 대한 재정적 지원이 확대되고 관심이 고

조될 가능성이 높으며, 이러한 환경은 그 동안 열악한 조건에서 활동해온 북한인권 단체들에게 환영할 사항이겠지만, 지원금을 받기 위해서 북한인권단체들이 급조되거나, 유명무실한 단체들이 난립할 가능성이 있었다. 그러나 민간단체의 활동을 지원하는 북한인권재단이 설립되지 못했고, 문재인 정부 등장 이후 북한인권단체에 대한 탄압과 통제가 강화되면서 북한인권단체들의 활동은 위축되고 축소되었기 때문에 실제적으로는 우려가 현실화되지는 않았다. 그러나 현 정부 수립 이후 정부차원에서 북한인권 문제를 강조하고 예산을 증액하면서 관련 우려가 현실화될 가능성이 높아지고 있다.

#### (5) 법률 적용대상과 범위에 대한 논란

북한인권법에 의하여 설립되는 북한인권기록센터와 북한인권재단 사업의 주요 내용은 북한인권실태조사로 규정되어 있으나, 조사의 범위와 대상에 대한 규정은 갖고 있지 않으며, 동 법에 의하여 조사를 받거나, 조사를 실시해야 하는 적용 대상의 규정도 명시되지 않은 상태이다. 서독의 잘츠기터 중앙문서기록보존소의 경우 통일 이후 형사처벌이 가능한 주요 형사범죄 4개(추후 증가)로 조사범위를 한정하였으나, 북한인권법은 그러한 규정을 갖고 있지 않다. 북한인권기록의 조사 대상이 기존에 입국한 모든 북한이탈주민을 의미하는 것인지, 법률 시행 이후 입국자를 의미하는지, 해외 탈북자 포함 여부, 국군포로와 납북자, 그리고 영상물 등에 대한 수집도 포함되는가에 대한 명확한 규정이 없다. 북한이탈주민과 북한인권 사건을 제공할 수 있는 대상자는 의무적으로 북한인권실태조사에 참여해야 하는 것인지, 자발성과 강제성에 대한 규정도 찾아볼 수 없다.

#### (6) 기록과 증거물의 사용 목적과 활용범위에 대한 논란

북한인권법은 목적과 기관설립, 인적 구성 및 자격요건 등을 명시하고 있으나, 북한인권기록의 사용 목적과 활용 범위에 대한 규정을 두고 있지 않음으로써 향후 기록의 사용목적과 활용범위, 공개 수준 등에 대한 논란이 제기될 수 있다. 북한인권기록의 사용 목적이 선 결정되어야 그에 맞게 조사 대상, 조사 방법, 조사의 범위, 조사 결과의 활용과 공개 수준 등을 결정할 수 있으나, 현재 법규에는 그러한 내용이 포함되어 있지 않다. 당시 여당측은 인권 가해자에 대한 처벌을 강조해왔으나, 야당측은 남북인권대화와 인도적 지원을 강조해왔고 결과적으로 양측의 활용목적에 차이가 있었기 때문에 이러한 부분은 명시하지 않고 법률을 통과시킨 것으로 보인다. 북한인권기록의 우선적 목적을 처벌을 강조할 것인지, 사실관계 규명과 피해자 보상과 구제에 중점을 둘 것인가는 실제 사업진행 과정에서 논란이 될 것이

며, 여당과 야당측 추천 이사와 위원들은 동상이몽을 경험할 가능성도 있다.

또한 북한인권법에 의하여 축적된 기록물의 활용은 수집기관에 한정할 것인지, 국가 및 정부 기관과 공유할 것인지, 국제기구와 민간단체의 요구 시 자료 협조를 할 것인가에 대한 규정을 갖고 있지 않다. 북한인권기록의 대부분은 북한 내부 거주자의 인적정보와 북한이탈주민의 인적정보가 포함되어 있으며, 완전한 공개 시 관계자의 신변에 위협이 될 수 있기 때문에 공개 수준과 자료의 관리 수준 등에 대한 규정이 요구됨에도 현재는 갖추어져 있지 않다.

## II. 북한인권법 및 정책 실태 분석 및 대안

### 1. 북한인권법 주요 내용 운영 실태

북한인권법은 통일부 산하에 북한인권재단을 설립하고, 통일부에 북한인권기록센터, 북한인권증진자문위원회 운영, 북한인권증진 기본계획 및 집행계획 수립 업무를 부여하였으며, 국제협력(북한인권국제협력대사 임명), 남북인권대화와 인도적 지원 등을 규정하고 있으며, 동법 시행령에 의하여 법무부에 북한인권기록보존소 설립을 명시적으로 규정하고 있다.

북한인권법은 2016년 당시 여야 합의로 3월 2일 최종안이 국회 본회의에서 통과되었고, 이후 북한인권재단을 제외한 대부분의 제도와 정책은 시작되었다. 그럼에도 당시 여야 합의 통과였음에도 불구하고 기권표를 던진 24명은 민주당 집권 이후 북한인권법의 실제화에 거부감과 반대입장을 표출하였다. 따라서 통일부에 설립된 북한인권기록센터와 법무부에 설립된 북한인권기록보존소는 정부 조직으로서 최소한의 기능만을 수행해왔으며, 점차 기능이 축소되고 역할이 약화되는 결과를 맞았다.

전체적으로는 정부 부처의 공식 직제로 설립되어 부처의 조직과 인력 확대 성과를 가져다 준 통일부 북한인권기록센터와 법무부 북한인권기록보존소, 그리고 박근혜 정부 시절에 임명되었던 북한인권대사와 북한인권증진자문위원회가 보수 정부 시절에 잠시 유지되었으나, 문재인 정부 등장 이후 통일부와 법무부 공식 직제에 포함된 두 기관외에 북한인권대사와 북한인권증진자문위원회는 운영되지 않았으며, 북한인권기록센터와 북한인권기록보존소의 역할과 기능도 축소되었다.

북한인권 및 대북지원 민간단체 지원 역할을 맡게 되는 북한인권재단은 현재까지 여야의 이사 추천에 대한 갈등과 비협조로 법안 통과 이후 7년이 경과되었음에도 설립되지 못하고 있다.

## 1) 북한인권기록센터

2016년 9월 4일 북한인권법이 시행되었으며, 그 결과 같은 해 9월 21일 통일부 소속기관으로 북한인권기록센터가 설립되었으며, 10월 10일 북한인권기록보존소는 법무부에 개소하였다<sup>2)</sup>.

### (1) 설립 목적

북한인권기록센터의 설립 근거는 북한인권법 제13조에 기반하고 있으며, 북한주민의 인권상황과 인권증진을 위한 정보의 수집·기록을 목적으로 설립된 것이다..

#### **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, 북한인권기록 관련 자료를 보존·관리하기 위하여 법무부에 담당기구를 둔다.
- ⑥ 그 밖에 기록센터의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### (2) 주요 기능

북한인권기록센터의 주요 기능은 크게 세 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 북한주민의 인권 실태 조사·기록

둘째, 북한인권과 관련된 각종 자료 및 정보의 수집·연구·보존·발간

셋째, 국군포로, 납북자, 이산가족의 인권 관련 사항의 수행 등

2) 출처: 통일부 홈페이지(북한인권기록센터 소개 자료)

[https://unikorea.go.kr/unikorea/business/NKHRCenter/activity/?boardId=bbs\\_000000000000010&mode=list&searchCondition=all&searchKeyword=&category=&pageldx=](https://unikorea.go.kr/unikorea/business/NKHRCenter/activity/?boardId=bbs_000000000000010&mode=list&searchCondition=all&searchKeyword=&category=&pageldx=)

### (3) 주요 업무

북한인권기록센터의 주요 업무는 다음과 같다.



#### 가. 북한인권 실태조사 기획 총괄

- 하나원 내 탈북민 등을 대상으로 설문조사 및 심층면접을 실시하여, 전반적인 북한인권 실태를 조사·기록
- 관계부처와의 협업, 민간전문가가 참여하는 조사자문단 운영 등을 통해 정확하고 체계적인 조사 추진

<b>자유권</b> (시민·정치적 권리)	<ul style="list-style-type: none"> <li>이동의 자유</li> <li>사생활의 보호</li> <li>사상 양심 종교의 자유</li> <li>표현의 자유</li> <li>참정권</li> <li>신체와 자유의 안전</li> <li>고문 등을 받지 않을 권리</li> <li>생명권 등</li> </ul>
<b>사회권</b> (경제·사회·문화적 권리)	<ul style="list-style-type: none"> <li>식량권</li> <li>근로권</li> <li>건강권</li> <li>교육권</li> <li>사회보장권 등</li> </ul>
<b>기타</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>여성, 아동, 장애인 등 취약계층 관련 사항</li> <li>국군포로, 납북자, 이산가족 등 관련 사항</li> </ul>

출처: 통일부 북한인권기록센터

#### 나. 북한인권실태 자료 발간 및 설명회 개최

- 북한인권 각종 자료 발간, 연구 및 배포
- 북한인권 실태에 대한 정보 공유 및 북한인권 인식 제고를 위한 설명회 개최

#### 다. 문헌자료 및 정보 수집, 이관

- 보다 폭넓은 북한인권 실태 파악을 위해 직접조사 외에 북한인권 관련 국내외 문헌자료, 정보 등 수집, 보존
- 북한인권기록의 법무부 이관

라. 북한인권 자료의 공개에 관한 정책 수립

마. 북한인권 실태조사 관련 국내외 관련 기관과 민간단체 등과의 협력

## 2) 북한인권기록보존소

### (1) 설립 근거 및 목적

법무부에 설치된 북한인권기록보존소는 북한인권법 제13조 5항과 시행령 제15조에 근거를 두고 있다. 북한인권법 제 13조 5항에 ‘기록센터에서 수집 기록한 자료는 3개월마다 법무부에 이관하며, 북한인권기록 관련 자료를 보존 관리하기 위하여 법무부에 담당기구를 둔다’ 고 명시되어 있다.

#### **북한인권법 시행령**

**제15조(북한인권기록보존소)** ① 법 제13조제5항에 따라 법무부에 두는 담당기구의 명칭은 “북한인권기록보존소”로 한다.

② 제1항에 따른 북한인권기록보존소(이하 “북한인권기록보존소”라 한다)는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 법 제13조제5항에 따라 자료를 이관받기 위하여 필요한 업무
2. 법 제13조제5항에 따라 이관받은 자료(이하 “이관자료”라 한다)의 체계적인 보존·관리 업무
3. 그 밖에 이관자료를 보존·관리하기 위하여 법무부장관이 필요하다고 인정하는 업무

③ 법무부장관은 북한인권기록보존소의 운영을 위하여 필요한 경우에는 관계 행정기관의 장에게 공무원의 파견을 요청할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 북한인권기록보존소의 운영에 필요한 사항은 법무부령으로 정한다.

### (2) 주요 업무

북한인권기록보존소의 주요 업무는 시행령 제15조 2항에 다음과 같이 규정하고 있다.

첫째, 법 제13조제5항에 따라 자료를 이관받기 위하여 필요한 업무

둘째, 이관받은 자료(이하 “이관자료”라 한다)의 체계적인 보존·관리 업무

셋째, 그 밖에 이관자료를 보존·관리하기 위하여 법무부 장관이 필요하다고 인정하는 업무

### (3) 근무 인원

북한인권기록보존소의 직제와 공무원 정원은<sup>3)</sup> ‘법무부와 그 소속기관 직제 시행규칙’ 제33조(소속기관에 두는 공무원의 정원)에 명시되어 있다.

법무부와 그 소속기관 직제 시행규칙에 의하면 북한인권기록보존소는 검사 최대 4명을 포함하여 전체 12명이 정원이다. 북한인권법에 따라 법무부 소속 기관으로 설치된 북한인권기록보존소는 통일부 북한인권기록센터가 수집하고 기록한 북한 주민의 인권 실태 자료를 3개월마다 넘겨받아 관리하는 것이 주된 업무이다. 법무부 북한인권기록보존소 검사와 수사관들은 탈북민 대상 직접 조사를 할 수없는 구조이기 때문에 조사협조 차원에서 통일부 북한인권기록센터에 파견되어 업무를 수행하게 된다. 따라서 북한 인권실태를 조사하는 통일부 북한인권기록센터에는 법무부의 검사가 파견되어 검사의 조사가 필요하다고 판단되는 사안을 처리해 왔다.

북한인권기록보존소장은 초기 ‘공안통’ 이나 북한 관련 업무를 담당했던 부장검사급이 맡았지만 문제인 정부 등장 이후 인사에선 검사가 아닌 일반직 공무원이 소장으로 임명되었다. 최근 현 정부는 법무부 인권국에서 법무실로 소속을 변경하고 부장검사급인 통일법무과장이 소장을 겸직하도록 했다. 또한 금년 8월 5년만에 법무연수원 용인 분원에서 과천 법무부 본청으로 이전 하였다.

북한인권기록보존소 전체 정원은 12명으로 규정되어 있고, 소속 검사 정원도 4명이지만, 현재까지 겸직 소장외에 검사는 없는 실정이다. 북한인권기록보존소의 당초 검사 정원은 4명으로 정해졌지만, 실제로는 변호사 자격증 소지 사무관 1명(2019년 8월 기사)이 법률 전문가로 근무해온 것으로 알려져 있다. 북한인권기록보존소

3) ‘법무부와 그 소속기관 직제 시행규칙’ 제33조(소속기관에 두는 공무원의 정원)

④ 북한인권기록보존소에 두는 공무원의 정원은 별표 8의2와 같다. <신설 2016. 10. 11.> [별표 8의2] <신설 2016. 10. 11.> 출처 <https://moj.go.kr/moj/266/subview.do>

#### 북한인권기록보존소 공무원 정원표(제33조제4항 관련)

총계	12
일반직 계	12
서기관·검찰수사서기관 또는 검사	1
서기관·검찰수사서기관·행정사무관·검찰사무관 또는 검사	3
행정사무관 또는 검찰사무관	2
행정주사 또는 검찰주사	2
행정주사보 또는 검찰주사보	2
전산주사보	1
기록연구사	1



엔 파견 검사 대신 검찰수사관 6명과 기록연구사 1명 등 11명이 근무 중(2020년 10월 기사)인 것으로 보도되었다. 그후 근무자는 축소된 것으로 알려졌다.

문재인 정부 출범 이후 법무부 북한인권기록보존소는 검사 출신 전원을 복귀시키고 단 한명의 검사도 남겨두지 않았으며, 정원도 일부 축소하고, 근무지도 법무부 본청에서 법무연수원으로 이전하는 등 북한인권기록보존소의 역할과 기능을 축소하고 약화시키는데 주력하였다.

### 3) 북한인권대사

북한인권 개선은 국제사회와 한국 그리고 북한 당국의 협력과 협조가 전제되어야 실효적인 성과를 높일 수 있다, 이와 같은 취지를 고려하여 북한인권법 제9조는 북한인권국제협력대사(북한인권대사)를 둘 수 있도록 규정했다.

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.

북한인권대사의 역할과 사명은 동법 시행령 제8조에 규정하고 있다. 북한인권대사의 임무는 북한인권증진을 위한 대외 활동이며, 그 외에 외교부 장관이 북한인권증진을 위한 국제적 협력을 위하여 필요하다고 인정하는 업무로 규정되어 있다.

제8조 (북한인권국제협력대사) ① 법 제9조제2항에 따른 북한인권대외직명대사(이하 "북한인권국제협력대사"라 한다)는 북한인권증진을 위하여 필요한 전문성과 국제적 협력의 확보를 위하여 필요한 외교적 역량을 갖춘 사람이어야 한다.

② 북한인권국제협력대사의 임무는 다음 각 호와 같다.

1. 북한인권증진을 위한 대외 활동
2. 그 밖에 외교부장관이 북한인권증진을 위한 국제적 협력을 위하여 필요하다고 인정하는 업무

북한인권대사는 2016년 북한인권법 통과 후 이정훈 연세대 교수가 임명되어 2017년까지 1년간 활동한 이후 문재인 정부 출범 이후부터는 임명되지 않았다. 2022년 윤석

열 정부 출범 이후 5년만에 이신화 고려대 교수가 임명되면서 활동이 재개되었다.

북한인권대사의 역할은 북한인권증진을 위한 대외활동으로 규정하고 있으나, 실제 북한인권대사는 국제사회를 대상으로 하는 대외활동 외에도 국내외 북한인권 민간단체와 국내외 언론 방송을 대상으로 하는 활동도 많은 부분을 차지하고 있다.

#### 4) 북한인권재단

##### (1) 설립 근거 및 목적

북한인권재단의 설립 근거는 북한인권법 제10조(북한인권재단의 설립)이며, 설립 목적은 북한인권 실태조사와 남북인권대화 및 인도적 지원으로 명시하고, 북한인권 증진과 관련된 연구와 정책개발 등을 수행하도록 규정하였다.

제10조 (북한인권재단의 설립) ① 정부는 북한인권 실태를 조사하고 남북인권 대화와 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.

##### (2) 주요 사업

북한인권법은 인권개선과 인도적 지원이라는 두 가지 목표를 동시에 설정하고 추진하도록 규정하였다. 입법 과정에서 양당은 인권개선과 인도적 지원이라는 서로 다른 주장을 강조하고 있었기 때문에 합의 통과 과정에서 두 가지 목표가 나란히 병렬적으로 규정되어 있다.

따라서 법안에 제시된 주요 사업도 두 가지로 제시되어 있다.

첫째, 북한인권 개선을 위한 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

둘째, 대북 인도적 지원을 위한 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

### (3) 운영 현황

북한인권재단은 법률에 설립이 명시되어 있음에도 재단 설립의 필수조건인 재단 이사진이 구성되지 않아 현재까지 설립되지 못하고 있다. 재단 임원의 구성은 법률 제12조에 다음과 같이 규정되어 있다.

<p>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.</p> <p>② 이사장과 정관으로 정하는 상근이사를 제외한 임원은 비상근으로 한다.</p> <p>③ 이사장은 이사 중에서 호선하고 이사장 및 이사의 임기는 3년으로 하되, 한 차례만 중임할 수 있다. 다만, 당연직 이사의 임기는 그 재임기간으로 한다.</p> <p>④ 그 밖에 재단 임원의 구성 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
--

북한인권재단의 이사는 12명으로 구성되며, 2명은 통일부 장관이 추천하고 나머지 10명 중 5명은 여당이 추천하고, 그 외 교섭단체가 5명을 추천한다. 북한인권재단에 대한 각 정당과 정치세력의 입장이 매우 상반되는 관계로 현재까지 더불어민주당은 이사를 추천하지 않고 있으나, 국민의힘과 통일부는 이사를 추천한 상태이다. 그럼에도 더불어민주당이 이사를 추천하지 않을 경우 실제로 북한인권재단

설립 운영은 불가능한 상황이다.

#### (4) 법률 개정 논의

2016년 북한인권법 통과 이후 6년이 경과되었고, 그 사이 박근혜, 문재인 정부를 지나 현재 윤석열 정부가 출범했음에도 북한인권법에 규정된 기관 중 유일하게 북한인권재단 설립되지 못한 상태이다. 따라서 북한인권단체와 연구자는 물론이고 국회에서도 법률 개정에 대한 주장이 다양하게 나타나고 있다.

국회 입법예고된 최근 주요 관련 내용은 다음과 같다.

[2116952] 북한인권법 일부 개정 법률안 (하태경의원 등 11인) 22.8.22 제안

##### ■ 제안이유 및 주요내용

현행법은 북한인권의 실태를 조사하고 북한인권증진과 관련된 연구 및 정책개발 등을 수행하기 위해 북한인권재단을 설립하도록 규정하고 있음.

북한인권재단의 이사는 총 12명 이내에서 통일부장관이 2명, 국회의 여야 교섭단체가 각각 2분의 1씩 동수로 추천하게 되어 있는데, 이 법이 시행된 2016년 이후 아직까지 교섭단체 일부가 이사 후보의 명단을 제출하지 않아 국회의 추천 절차가 계속 지연되고 있는 실정임.

이에 국회는 북한인권재단 이사를 추천할 때 교섭단체가 추천 인사의 명단을 제출한 날부터 3개월 이내에 해당 인사에 대한 추천 절차를 마치도록 함으로써 재단 이사의 조속한 추천 및 운영이 가능하도록 하려는 것임(안 제12조제2항 신설).

[2113466] 북한인권법 일부 개정 법률안 (이재정의원 등 11인) 제안 21.11.22

##### ■ 제안이유 및 주요내용

현행법은 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권을 추구함으로써 북한주민의 인권 보호 및 증진에 기여함을 목적으로 하고 있음. 그런데 북한주민의 인권 향상은 남한 당국과 북한 당국의 협력이 바탕이 되어야 실질적인 효과를 도모할 수 있어, 이 내용을 법 제명과 목적 등에 반영할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있음.

또한 현행법은 북한인권증진자문위원회의 위원과 북한인권재단의 임원에 대한 결격사유를 규정하고 있지 아니하여, 부적합한 인사가 위원 또는 임원으로 위촉되거나 임명될 수 있다는 문제가 있음.

이에 동 법의 제명을 “북한인권법”에서 “남북인권협력에 관한 법률”로 하고,

남북인권대화 외에도 남북인권협력을 위한 사업 및 인도적 지원 사업과 개발협력을 추진하도록 법률적 근거를 마련하며, 북한인권증진자문위원회의 위원과 북한인권재단의 임원에 대한 결격사유를 규정하려는 것임(안 제1조·제7조·제10조 및 안 제12조의2 신설).

#### 5) 북한인권증진자문위원회

북한인권법 제5조는 북한인권증진자문위원회를 통일부에 두도록 규정하고 있다. 북한인권증진자문위원은 위원장 포함 10명으로 구성되며, 여야 교섭단체가 동수로 추천하고 통일부 장관이 위촉하게 된다.

북한인권증진자문위원은 북한인권재단 이사 추천과 달리 2016년 인권법 통과 이후 여야 교섭단체가 위원 추천을 완료하여 2016-2019년까지 3년간 운영되었다. 그러나 2020년 이후 2기 자문위원 추천이 이루어지지 않아 현재까지 운영되지 않고 있다.

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 추천하여 통일부장관이 위촉한다.

③ 위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

북한인권증진자문위원회의 주요 역할은 동법 시행령 제2조에 규정되어 있다. 시행령 제2조는 자문위원의 자격요건과 함께 자문 사항을 규정하고 있다. 자문위원회에서 자문을 담당하는 내용은 다음 사항이다.

- 첫째, 북한인권증진기본계획 및 북한인권증진에 관한 집행계획의 수립에 관한 사항
- 둘째, 북한인권재단의 운영에 관한 사항
- 셋째, 북한인권기록센터의 운영에 관한 사항
- 넷째, 그 밖에 통일부장관이 북한인권증진을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

시행령 제2조

(북한인권증진자문위원회의 구성·운영 등) ① 「북한인권법」(이하 "법"이라 한다) 제5조제2항에 따른 북한인권증진자문위원회(이하 "위원회"라 한다) 위원은 북한주민의 인권 보호 및 증진(이하 "북한인권증진"이라 한다)에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자격을 갖춘 사람 중에서 국회의 추천을 받아 통일부장관이 위촉한다.

1. 대학이나 공인된 연구기관에서 조교수 이상의 직이나 이에 상당하는 직에 10년 이상 있거나 있었던 사람
2. 공무원, 판사·검사 또는 변호사의 직에 10년 이상 있거나 있었던 사람
3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관이나 단체에서 북한인권증진 관련 활동에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람
  - 가. 「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체(이하 "비영리민간단체"라 한다)
  - 나. 「민법」 제32조에 따라 주무관청의 허가를 받아 설립된 비영리법인
  - 다. 국제기구

② 통일부장관은 제1항에 따라 국회가 위원회 위원을 추천하는 경우 북한주민의 인권 실태를 직접 경험하였는지 여부 및 성별을 고려하여 줄 것을 요청할 수 있다.

③ 위원회 위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 위원이 궐위(闕位)된 경우 보궐위원의 임기는 전임 위원 임기의 남은 기간으로 한다.

④ 통일부장관은 위원회 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해촉(解촉)할 수 있다.

1. 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우
2. 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우
3. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우
4. 위원을 추천한 국회 교섭단체가 교섭단체 지위를 상실한 경우
5. 위원 스스로 직무를 수행하는 것이 곤란하다고 의사를 밝히는 경우

⑤ 통일부장관은 제4항에 따라 위원을 해촉한 경우 지체 없이 그 사실을 국회에 통보하여야 한다.

⑥ 위원회는 다음 각 호의 사항에 관하여 통일부장관의 자문에 응한다.

1. 법 제6조제1항 및 제2항에 따른 북한인권증진기본계획 및 북한인권증진에 관한 집행계획의 수립에 관한 사항
2. 법 제10조제1항에 따른 북한인권재단의 운영에 관한 사항
3. 법 제13조제1항에 따른 북한인권기록센터의 운영에 관한 사항
4. 그 밖에 통일부장관이 북한인권증진을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

6) 북한인권정책협의회

북한인권법 시행령 제17조는 북한주민의 인권 기록 등을 위한 협의체 구성과 운영에 대한 규정이다. 정부는 북한주민의 인권상황과 인권증진을 위한 정보의 수집·관리 또는 북한인권증진 관련 정책을 효과적으로 수립·추진하기 위하여 관계

기관 고위공무원단 소속 공무원들이 참여하는 협의체를 구성하여 운영하고 있다. 북한인권정책협의회 참여 기관은 통일부, 외교부, 법무부, 대통령비서실, 국무조정실, 국정원 등이며, 통일부 차관이 협의회 위원장을 맡고 있다.

시행령

제17조 (북한주민의 인권 기록 등을 위한 협의체) ① 통일부장관은 북한주민의 인권상황과 인권증진을 위한 정보의 수집·관리 또는 북한인권증진 관련 정책을 효과적으로 수립·추진하기 위하여 필요한 경우에는 관계 행정기관 소속 고위공무원단에 속하는 공무원 등이 참여하는 협의체를 구성·운영할 수 있다.

② 제1항에 따른 협의체의 구성·운영 등에 필요한 사항은 통일부장관이 정한다.

북한인권정책협의회는 운영 규정상 분기별 1회 이상 개최되는 것으로 정해져 있으나, 코로나 확산 등으로 2020년 5월 11일 회의 개최되지 않고 있었다. 그러나 윤석열 정부 출범을 계기로 2022년 8월 25일 2022년 제1차 북한인권정책협의회가 개최되었으며, 협의회 회의에는 북한인권대사로 임명된 이신화 대사도 참여하였다.

## 2. 북한인권법 보완 및 실효성 제고를 위한 법령 개정안

### 1) 북한인권법 제정 성과 제고를 위한 제언

북한인권법은 북한인권 개선 활동에 획기적 전기가 될 수 있으며, 정부의 전담직제 신설은 물론이고 북한인권 민간단체들의 활동을 적극적으로 지원할 수 있기 때문에 기존 활동 영역의 확대와 신규 사업 분야를 개척할 수 있는 기회를 제공할 것으로 기대하고 있다. 그러나 북한인권법 제정이 실효적으로 북한인권 상황을 개선하고, 정부와 민간단체의 활동 역량을 높이는 결과를 만들기 위해서는 기본적 전제에 대한 충족이 필요하며, 북한인권 개선 활동의 실효성 제고를 위해서는 다음과 같은 우려가 해소될 필요가 있다.

#### (1) 북한인권단체의 활동을 제약하거나 위축되는 방향으로 추진 지양

북한인권법은 북한인권 개선을 위한 정부의 직제를 신설하고, 북한인권재단과 북한인권기록센터 설립을 통해서 인권활동을 제도화하고 체계성을 높이도록 입법된 것이나, 정부와 공적기관의 활동이 강화되는 과정에서 기존 민간단체의 사업을 중복적으로 추진하거나, 정부 사업화 하는 경우 기존 민간단체의 활동은 제약되거나

위축되는 결과를 초래할 수 있다. 북한인권법으로 신설된 기관들이 민간의 활동을 격려하고 지원하기보다 정부 기관의 확대와 관계자들의 일자리 창출로 이어지는 상황은 경계하고 개선되어야 한다.

기존 정부와 현 정부에서도 북한인권정책의 기본 기조는 유지되고 있다. 한국정부의 북한인권정책 핵심 기조는 민간 및 국제사회와 협력하여 북한인권 개선 노력을 기울인다는 것이다. 한국정부 담당자들은 물론이고 대선 공약과 국정과제에서도 민간과 협력을 통한 북한인권개선을 강조하고 있음에도 실제적으로는 정부가 민간 단체들을 통제하거나, 정부 활동의 독점성을 강화하고 민간활동을 규제하려는 정책적 방향성은 개선되어야 한다.

(2) 북한인권법 제정이 국제사회와의 협력을 제약하거나 위축되는 방향으로의 추진 지양

현재 북한인권 개선 활동의 중심은 유엔과 국제사회이며, 특히 유엔은 2014년 북한인권조사위원회(COI)의 북한인권보고서 발표 이후 서울에 북한인권사무소를 개소하여 활동하고 있다. 북한인권법 제정으로 설립된 정부의 북한인권 전담조직과 북한인권기록센터, 그리고 향후 운영될 북한인권재단은 유엔 북한인권서울사무소는 물론이고 유엔 및 국제인권 기관과 연대하여 유기적인 협력체계를 구축해야 한다. 북한인권법에 의하여 신설되는 정부 및 공공조직은 기존의 북한인권 개선을 위한 국제사회의 활동을 지원할 필요가 있으며, 기존의 활동을 가로채거나 민간의 활동 네트워크를 대체하려고 시도해서는 안 될 것이다.

(3) 탈북민 단체와 북한인권단체간의 갈등 조장 및 확대 지양

북한인권법은 북한인권단체와 탈북민들의 오랜 협력과 염원을 바탕으로 제정된 것이며, 앞으로 북한인권 개선 활동은 북한생활을 경험한 탈북민과 북한인권단체들이 상호 협력하고 연대해야 한다. 따라서 정부와 북한인권재단, 북한인권기록센터, 북한인권기록보존소는 이들 단체들이 상호 협력하고 유대를 강화할 수 있는 방향으로 정책을 추진해야 한다. 북한인권단체와 탈북민 단체 등 민간단체 상호 간의 협력을 지원하지 않고 정부 차원에서 경쟁적, 또는 대립적 관계를 유도하거나 조장해서는 안 될 것이다.

(4) 북한인권 주요 행위자 간의 상호존중과 배려의 원칙 강조 필요

국회(여야)와 정부, 국제사회, 그리고 북한인권민간단체들의 상호 협력을 증대하고, 공동의 목표를 달성하기 위한 상호존중과 배려의 원칙이 강조되어야 한다. 북



한인권법에 의하여 신설된 북한인권증진자문위원회 위원과 북한인권재단 이사진은 여야 국회와 정부는 물론이고 북한인권단체와 연구진의 대표성을 갖는 합리적인 인물들로 구성되어야 할 것이며, 북한인권단체들은 정부측과의 파트너십 확보를 위해서 북한인권민간단체협의회를 구성하여 운영할 필요가 있다.

## 2) 북한인권 정책 및 제도, 법령 개정안

### (1) 인권 정책의 원칙 준수

인권정책은 일반 정책 대상과 차별화된 원칙이 존재하며, 인권은 국제사회의 보편적 가치로서의 입지를 갖고 있다. 따라서 북한인권법에 의하여 북한인권 정책을 수립하고 집행할 경우 보편적 인권 원칙을 준수하도록 법령에 명기할 필요가 있다. 인권의 보편성은 정책의 일관성과 비정치성으로 실현되는 것이다.

기존 정부의 북한인권 정책은 대북정책, 통일정책 및 남북관계의 하위 영역으로 간주되어 보편적이며, 독립적인 정책 영역으로 입지를 갖추지 못하였고, 남북관계의 변화와 정권의 정치적 판단에 좌우되어 실효적인 개선 효과는 물론이고 국민들과 국제사회의 지지를 얻지 못하였다. 북한인권 개선을 위한 실효적 성과 달성을 위해서는 인권 정책의 보편성과 일관성, 비정치성을 확고한 원칙으로 준수해야 한다. 인권은 세계인권선언과 국제인권규범을 바탕으로 국제사회의 보편적 가치임을 천명하고 북한 인권 문제에 보편적 원칙을 적용해야 하며, 북한 인권 정책은 정권 교체에 영향을 받지 않는 일관성을 유지할 필요가 있다. 특히 북한인권 정책은 남북관계, 남북한 주변 환경의 변화에 관계없이 지속될 수 있는 비정치성의 원칙을 확고히 견지해야 한다.

### (2) 남북 자유 왕래(거주) 실현을 통한 남북관계 패러다임 전환

#### 가. 남북 자유 왕래 실현의 효과

현재까지의 북한인권정책은 실질적 효과를 갖지 못했다는 것이 합리적 평가일 것이다. 북한인권 개선과 남북관계의 획기적 개선을 위해서는 정책 전환을 모색해야 한다. 남북 정부간 분단과 관계 단절을 극복하고 남북 주민의 이산 상태 해소, 그리고 북한주민의 실질적 인권 개선을 위해서는 남북관계와 북한인권 정책의 패러다임을 획기적으로 전환해야 한다.

1990년 이전 냉전체제에서의 남북관계는 ‘단절된 경쟁의 시대’, 이후 ‘제한적

접촉과 교류의 시대'로 전환되었으나, 이제는 남북관계의 획기적 개선을 위한 '자유로운 교류와 접촉의 시대'로 패러다임을 전환해야 한다. 분단 80여년을 맞이하는 시점에서 남북한 교류와 협력사업의 증대, 그리고 상호 이해와 통합을 준비하기 위해서는 기존의 물질 지원 중심에서 인적왕래 중심으로 패러다임을 변화시켜야 하며, 남북한 인적왕래 중심의 정책 추진은 현재 대북제재 상황에서도 실행 가능성이 높은 상황이다. 특히 남북한은 분단체제 때문에 이산된 가족이 천만여 명 존재하고 있으며, 가족재결합권은 인권의 핵심적 사안이기 때문에 이들에 대한 인적왕래 확대는 시급한 사안이며, 현재 남북한은 전쟁 전후 시기 발생한 이산가족 외에도 비전향장기수, 억류 국군포로와 납북자, 재입북 희망 북한이탈주민, 북한 억류 남한주민 및 북한이탈주민 등 남(북)한에 살고 있으나, 북(남)한 이주를 희망하는 대상자 존재하며, 북한 당국은 중국에서 입국한 북한식당 여종업 등의 송환 요구 중이다.

현재까지 남북한의 법률과 정치적 상황은 이와 같은 인권과 인도주의적 사안을 획기적으로 해결할 수 있는 방법을 갖고 있지 못하며, 개별 사안별로 해법을 모색하기에도 어려움이 있고, 각 대상과 사안들은 남북한 상호간에 다른 사안들과 밀접하게 연계되어 있기 때문에 위의 사안들을 해결하고 남북관계와 북한 인권 상황을 개선하기 위해서는 남북한 인적왕래를 확대하고, 궁극적으로 자유왕래 실현이 요구된다. 한국 정부는 헌법의 국민기본권 조항에 근거하여 남북한 주민의 거주이전의 자유가 한반도 전체에 적용된다는 것을 선제적으로 발표할 필요가 있으며, 북송을 희망하는 비전향장기수와 북송 희망 북한이탈주민은 국민의 거주이전의 자유보장 차원에서 북송 절차를 북한당국과 협상할 수 있고, 또한 동일한 차원에서 현재 한국 정부에서 명단을 확인한 억류 한국인과 전쟁 전후 납북자, 그리고 국군포로와 귀환 희망 이산가족 문제를, 거주이전의 자유를 확인하고 적용하는 차원에서 북측과 협상을 진행할 수 있을 것이다.

#### 나. 남북 거주이전의 자유 허용 및 확대

남북한 관계의 실질적 진전과 남북관계의 패러다임 변화를 위해서는 자유왕래만이 아니라 실질적인 거주이전이 허용될 필요가 있으며, 북한인권법과 남북관계 관련 법률에 이를 위한 조항들을 추가하도록 적극적인 법률 검토가 진행되어야 한다.

자유왕래는 남북한 상호 행사 참여 및 업무 협의, 가족 상봉 등을 위한 임시적, 일회성 차원의 상호방문을 자유롭게 허용하는 의미를 갖는 것이며, 남북한 거주이전의 자유 확대 적용은 임시적, 일회성 방문이 아니라 반영구적 거주를 이전하는 것을 포함하는 것으로 이인모씨와 비전향장기수 북송 사례에서 볼 수 있듯이 남북

한 주민들에게 실질적으로 필요한 것은 자유왕래를 포함한 거주이전의 자유의 한반도 전체에 대한 확대 적용이다. 현재 남북한 법률과 제도로서는 비전향장기수를 포함하여 현재 거주하는 지역이 아닌 타 지역에 거주를 희망하는 대상자를 쌍방에 거주하도록 송환 및 귀환하도록 하는 적절한 방법을 찾기 어려우며, 남북한 모두 인도주의적 결정, 통치권적 결정이 필요한 상황이었다.

남북한 자유왕래 및 거주이전의 자유 허용을 위해서는 남북한 당국이 수용할 수 있고, 주민들이 동의할 수 있는 논리와 법제도적 장치가 선제적으로 갖추어져야 한다. 대한민국 헌법 제14조는 모든 국민은 거주·이전의 자유를 가진다고 명시하여 국민 스스로가 자신이 원하는 곳에서 살 수 있고, 또 다른 곳으로 이전할 수 있는 자유가 있다는 것을 명백히 밝히고 있으며, 실제 남북한의 헌법은 실효적인 지배가 가능한 영역에 적용되고 있으나, 헌법 정신은 한반도 전체를 포괄하고 있다. 북한 헌법(2012년 개정) 제75조에서도 ‘공민은 거주, 여행의 자유를 가진다’고 규정하고 있다.

남북한 거주이전의 자유를 전면적으로 선포하고 실제적인 적용을 위한 제도와 절차는 동서독과 같은 해외사례와 이인모 및 비전향장기수 송환사례, 남북한 월선 어부와 어선 송환 절차 등을 분석하고 검토하여 구축 가능할 것이다. 생태통로 ‘에코 브릿지’를 원용하여 판문점 인근과 DMZ에 ‘휴먼 에코 브릿지’를 건설하여 남북한 주민의 이동통로로 활용할 수 있을 것이며, ‘휴먼 에코 브릿지 개통과 운영’은 단절된 남북한의 인적 왕래를 제도적으로 연결하는 것이며, 남북한 생활공동체 형성의 출발점이 될 것이다. 한국정부가 선제적으로 남북 자유왕래와 거주이전의 자유에 대한 한반도 전체 확대 적용을 선포하고, 남북한 주민 왕래를 허용할 경우 북한은 자신들이 요구한 비전향장기수와 재입북 희망 북한이탈주민의 송환을 위해서 추진절차에 대한 협의에 참여할 가능성이 있다.

남북 자유왕래와 거주이전의 자유 전면 확대는 남북한 헌법 조항 외에 가족권, 가족재결합권, 행복추구권 등의 논리를 바탕으로 해야 하며, 현실적으로 재입북 희망자, 탈북 희망자 등을 방치할 경우 탈북자 밀입북 사건은 지속될 것이고, 북한 입장에서는 탈북자가 계속 발생하기 때문에 ‘통제되고 합의된 엑소더스’ 정책을 추진하는 것이 남북 양측에 합리적이다. 남북자유왕래는 본질적으로 인도주의 사안이며, 인권 문제이기 때문에 유엔과 국제사회 호응 가능성 높으며, 향후 대북재제 해소에도 영향을 미칠 수 있고, 남북관계 개선과 북한인권의 실질적 개선을 위한 패러다임의 전환을 초래할 것이다.

### (3) 북한인권법과 제도 실효성 제고 방안

#### 가. 「북한인권 민관국제기구 공동 조사단」 설립 및 자료 공유 제도화

##### ① 「북한인권 민관국제기구 공동 조사단」 신설 및 운영

2020년 이전까지는 북한인권실태조사 관련하여 정부, 민간, 유엔서울사무소가 조사를 진행하였으나, 2020년 1월부터 2023년 3월까지 민간(북한인권정보센터)는 조사에서 배제되었다. 따라서 정부 북한인권기록센터, 북한인권정보센터(NKDB) 등 민간단체, 서울유엔사무소가 참여하는 추진단 구성하고, 각 기관간 협업을 통한 북한인권실태조사 및 결과 공유 체계를 갖추는 것이 필요하다. 국제기구와 민간전문기관의 북한인권조사 협조 요청시 해당 국가기관, 공공기관은 가능한 범위에서 적극 협조할 수 있도록 법령과 지침으로 근거를 명기할 필요가 있다. 북한인권법 통과에 의하여 기존 민간단체의 활동이 위축되고 제약을 받기 때문에 유엔(국제기구) 및 민간단체의 ‘인권조사(기록)’에 대한 정부측의 협조 체계 제도화가 필요하다.

##### ② 정부 기관 보유 북한인권자료 공개 및 제공 규정 제정

현재 정부는 북한인권법에 명시된 규정에도 불구하고 북한인권 공개보고서 작성하지 않고 있으며, 민간과 국제사회 정보 제공 요구도 거부하는 상태이다. 따라서 정부 기관 보유 북한인권자료에 대한 외부 공개 기준과 절차 규정을 제정하고, 공개보고서 작성을 의무화해야 한다.

##### ③ 국제기구(UN) 및 민간단체의 북한인권기록물 관리 지원 명시

북한인권실태조사 내용은 북한주민의 인적 정보가 포함되어 있어 민감한 개인 정보에 해당될 수 있기 때문에 자료 관리 체계가 철저하게 구축되어야 한다. 현재 국가기관외에도 민간단체, 연구기관 등에 북한인권실태조사 자료가 축적되고 있기 때문에 정부차원의 국제기구(UN) 및 민간단체의 북한인권기록물의 관리와 보관을 위한 시설과 지원 협조가 필요하다. 북한인권기록은 북한 주민의 개인 정보를 포함하고 있으며, 향후 북한인권 사건의 책임규명과 사법 기관 소추 등에 매우 중요한 자료이므로 관계 자료의 보관은 매우 높은 수준의 보안성이 요구되므로 정부 차원의 지원은 매우 중요한 의미를 갖는다.

#### 나. 「북한주민송환심의위원회」 설립 및 운영

2019년 발생한 동해안 북송 어민 2명에 대한 강제송환 사건은 현재까지 검찰과 사법기관의 최종적인 판결이 나오지 않은 상태이다. 그럼에도 본 사건은 북한주민을 북한 지역으로 송환할 경우 자발적 의사를 확인하는 절차의 필요성을 전 국민에게 인식시키는 중요한 계기가 되었다.

북한주민을 원 거주지역으로 송환할 경우 자발적 의사 여부 확인, 검증, 절차 및 규정을 제도화하도록 법령에 명시해야 한다. 본 규정은 인도적 차원의 송환시 적용하며, 강제북송 사태 방지 효과를 거둘 수 있을 것이다. 북한주민의 탈북 및 실수 등으로 국내 유입자 중 북한으로의 귀환을 원하거나, 귀환 대상자로 분류된 경우 당사자의 귀환 의사에 대한 객관적 확인 절차가 필요하며, 그렇지 않을 경우 의사에 반하여 강제송환될 위험성이 상존하여 정부와 민간 전문가 참여하는 심의위원회 설립 운영이 필요하다. 송환 심의위원회 참여 위원은 통일부, 법무부, 국방부, 국정원, 국가인권위원회, 경찰청 당연직 정부위원 외에 대한변호사협회 추천 변호사와 민간 전문가 약간명으로 구성할 수 있을 것이다.

#### 다. 「북한인권민간단체협의회」 운영 지원

최근까지 북한인권 민간단체 협의회는 구성되어 있지 않았다. 북한인권 개선 활동의 활성화와 효율성 제고를 위해서는 북한인권개선을 목적으로 설립 운영되는 민간단체의 협의체 구성이 필요하며, 정부는 협의회의 운영을 지원하도록 법령에 근거를 명시할 필요가 있다.

북한인권 민간단체는 다수가 활동하고 있으나, 전체 대표성을 갖는 북한인권민간단체협의회는 운영되지 못하였으므로 정부차원에서 협의체 운영 지원이 필요하다. 「북한인권민간단체협의회」가 운영될 경우 북한인권 개선을 위한 민관 협력 사업의 민간측 파트너로 기능할 수 있을 것이며, 대북 인도적 지원을 중심으로 수행하는 「대북지원민간단체협의회」(대북협력민간단체협의회)와 공동 협력 사업 추진도 가능할 것이다. 본 협의회 지원사업은 북한인권재단이 설립될 경우 재단의 사업에 포함하는 것이 합리적일 것이다. 「북한인권민간단체협의회」는 2023년 8월 국내외 민간단체의 자율적 의지에 의하여 설립되었으며, 정부측과 민관정책협의회 구성을 논의 중이다.

#### 라. 「재북억류국민송환위원회」 설립

현재 한국 국적 국민 다수가 북한 지역에 장기간 억류되어 있다. 그럼에도 정부는 이들의 송환과 구출을 위한 적극적인 노력을 기울이고 있다는 평가를 받지 못하

고 있다. 따라서 자국민 보호와 인권 보호 차원에서 통일부에 정부와 민간전문가들이 참여하는 「재북억류국민송환위원회」 설립하여 북한에 억류되어 있는 국민의 구출, 송환 역할을 부여해야 한다. 북한 억류 국민에 대한 국가의 의무와 송환 책임성을 명확히 규정하고 실제적 활동을 통하여 자국민 보호 의무가 실행되는 계기가 될 수 있을 것이다. 「재북억류국민송환위원회」의 업무는 재북억류국민 현황 및 실태 조사, 보호조치, 송환협상, 가족에 대한 지원 및 송환 이후 지원 등이 될 것이며, 위 위원회는 담당 업무 수행을 위해서 유엔 등 국제사회 및 국내외 민간단체와 공동 협력 사업을 추진하게 될 것이다.

#### 마. 「북한인권기념관(박물관)」 설립 및 운영 지원

현재까지 북한인권기념관 및 박물관은 국내외에 건립되어 있지 않다. 북한인권 실태 홍보와 관련 증거 및 자료 보존, 그리고 교육 및 기념사업을 위해서 「북한인권기념관(박물관)」 운영이 필요하다. 현재 운영되고 있는 국내외 온오프라인 기념관(박물관) 운영도 정부차원의 지원이 필요하기 때문에 법령에 지원 근거를 명시해야 한다. 「북한인권기념관(박물관)」은 온/오프라인, 국/내외, 대상 및 주제별로 특성화되어 다양한 형식과 구성으로 설립 운영될 수 있을 것이다.

### (4) 북한인권 정책 및 기구 개편과 정상화

#### 가. 북한인권법 실행 정상화

현재 북한인권법은 국가 기관을 설립하고 운영하는 것은 실행되고 있으나 민간단체 활동 지원을 담당하는 북한인권재단은 설립되지 못하고 있다. 또한 북한인권대사도 문재인 정부에서는 임명하지 않았기 때문에 법령에 명시된 제도와 사안들을 정권 교체와 관계없이 의무적으로 시행되도록 법령에 강행 규정을 포함해야 한다.

##### ① 북한인권재단 설립 / 북한인권대사 임명 / 북한인권증진자문위원회 구성

북한인권재단 설립 절차를 강행 규정으로 변경하고, 북한인권 대사 임명과 활동도 강행 규정으로 변경해야 한다. 북한인권증진자문위원회도 위원들의 임기 만료 이후 위원 선임을 하지 않을 경우를 대비하여 신규 위원이 위촉되지 않을 경우 한시적으로 기존 위원들의 임기가 자동 연장되도록 규정을 추가할 필요가 있다.

② 북한인권재단 이사 및 북한인권증진자문위원회 위원 주무부처 장관 추천 선임  
2016년에 북한인권법 제정 되었음에도 현재까지 북한인권재단 설립이 성사되지 않는 것은 재단 이사의 추천권이 국회 교섭단체에 있고 각 정당간에 합의가 미비한 것이 원인이므로 이사 추천권을 주무부처 장관이 행사하도록 법안을 개정해야 한다. 선거결과로 정권교체와 여야 의석수 변화가 정례적으로 발생하는 상황에서 여야가 북한인권 문제에 대립하는 상황이 반복될 가능성이 높기 때문에 북한인권재단 이사와 자문위원의 추천권을 주무부처에서 행사하는 것이 합리적이다.

또한 여야 정당 중 한쪽이 이사를 선임하지 않을 경우 통일부 추천 이사와 추천된 이사만으로 재단 이사진을 구성할 수 있도록 규정을 추가해야 특정 정당의 반대로 인한 설립 무산 사태를 막을 수 있을 것이다.

### ③ 북한인권증진자문위원회 자문 사항 확대

북한인권법 시행령은 북한인권증진자문위원회의 자문 사항을 규정하고 있으나, 정부부처의 민간단체에 대한 사업 및 예산지원 항목을 추가 할 필요가 있다. 현재까지는 주무부처의 내부에서 제한 공모 또는 임의적 선정 방식으로 추진되고 있으나, 민간단체 지원 사업의 객관성과 공정성, 효율성 제고를 위해서는 민간단체 지원사업 및 민간단체 감사 계획 등 수립시 북한인권증진자문위원회 사전 자문을 제도화할 필요가 있다.

## 나. 북한인권 조사/기록 관련 정부기관 및 관련 자료 통합 일원화

### ① 북한인권 조사 기록 관련 정부 기관 일원화

현재 북한인권법은 북한인권기록조사는 통일부(북한인권기록센터), 기록물 보관 활용은 법무부(북한인권기록보존소)로 이원화되어 있으나, 통합하여 일원화할 필요가 있다. 법무부에서 조사와 관리를 담당할 경우 가해자 처벌 목적을 특정할 수 있으며, 북한의 반발에 능동적으로 대응할 가능성이 제고될 수 있으나, 통일부에서 담당할 경우 북한의 반발 대응에 애로가 발생할 수 있다. 현재 북한은 계속적으로 북한인권 관련 정부 정책에 명확한 반대 입장과 거부감을 표명하고 있다. 또한 현행 법률(북한인권법)에서는 조사기능(통일부)과 자료보관(법무부) 기능을 분리하였으나, 법무부는 이관된 자료의 추가조사(보완조사) 권한을 갖지 못하여 향후 사법적 처벌이나 기소 증거자료 활용에 제한이 발생할 가능성이 높다.

### ② 북한인권 기록 보유 정부기관 자료 통합 일원화 체계 구축

현재 북한인권실태조사는 통일부 북한인권기록센터에서 실시하고 있으나, 북한인권 관련 사건 및 인물 기록은 북한인권기록센터 외에도 국가정보원, 국방부, 외교부, 통일부, 경찰, 국가인권위원회, 대통령실을 비롯한 각 국가기관에 산재되어 있을 가능성이 높다. 국가기관 및 정부부처에 산재되어 있는 북한인권기록은 법무부 북한인권기록보존소에 통합적으로 축적되도록 자료 제공 및 보고의무를 각 국가기관에 부여하도록 법령을 개정할 필요가 있다. 본 조항이 신설될 경우 국책연구기관과 공공기관 보유 자료도 제출의무 대상에 포함시켜야 할 것이다.

#### 다. 국제사회 및 민간단체와의 협력 체계 강화

##### ① 유엔 북한인권결의안 공동제안국 참여

유엔은 2003년부터 유엔 인권위원회와 2005년 이후 유엔 총회에서 매년 북한인권 결의안을 채택하고 있다. 한국정부는 초기 결의안에 대해서 기권과 반대, 찬성을 오가는 투표 행태를 보였으나, 2008년 이명박 정부 등장 이후 현재까지 찬성 투표를 하고 있다.

그러나 북한인권결의안 공동 제안국 참여는 2008년 이후 계속되어 왔으나, 문재인 정부 등장 이후 공동제안국에 참가하지 않았고 현 정부 출범 이후 복귀하였다. 이와 같은 정책적 변화는 국제사회에서 책임있는 인권 옹호국가의 이미지를 퇴색시켰으며, 통일을 지향하는 국민적 정서에도 혼란을 가져다 주었다. 윤석열 정부는 공동제안국 참여를 재개하였으나, 이러한 혼란이 재개되지 않도록 법령에 책임의식을 강조할 필요가 있다.

##### ② 북한인권국제협력 업무 강화 및 북한인권대사 상근직 전환

북한인권 개선 활동은 유엔과 국제사회에서 주로 진행되고 있기 때문에 북한인권 대사의 역할과 기능은 매우 중요하다. 현재 북한인권대사는 비상근, 무급 형태의 근무이기 때문에 집중적인 활동을 하는데 큰 제약이 따른다. 미국 북한인권대사는 첫 법안 제정시는 비상근직이었으나, 법 개정을 통해서 상근직으로 전환되었다.

한국 북한인권대사의 활동 역량 강화를 위해서는 우선적으로 상근직으로 전환되어야 하며, 북한인권대사의 업무를 지원할 수 있는 상근 지원인력이 확보되어야 한다. 북한인권대사의 활동은 외교부, 통일부, 국정원 등 유관기관이 다수이기 때문에 해당 기관 근무자들로 지원인력을 구성하고 활동을 실질적으로 뒷받침해 주어야 한다. 북한인권대사 업무는 유엔 및 국제인권레짐과 국내와 해외NGO 협업이 강화되어야 한다.



### ③ 국내외 민간단체와 협력 강화

북한인권 개선을 위한 국제협력 사업은 대부분 국내외 민간단체와의 협업을 통해서 진행되고 있으므로, 정부 차원에서 국내외 민간단체와의 협업 체계를 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 통일부와 외교부 등 관련 부서에 민간협력 전담자를 배치하고 전문성을 확보할 수 있도록 제도화해야 한다.

#### 라. 북한인권 정책의 주무부처 변경

현재 북한인권법의 주무부처는 통일부이다. 북한인권정책은 통일부외에도 외교부, 법무부, 국가인권위원회, 국가정보원 등 국가 관련 기관이 참여하고 있으나, 북한인권 관련 주요 업무는 통일부 소관이다. 통일부는 기본적으로 통일을 준비하고, 남북대화와 교류협력을 중점적으로 관할하는 정부조직이다. 그러나 북한인권과 북한이탈주민 사안은 북한당국과 불편함은 물론이고 갈등과 대립적인 입장을 견지해야 하는 문제이다.

통일부의 본질적 역할과 남북관계 발전, 그리고 통일부의 규모와 역량을 고려할 때 북한 당국이 거부감을 갖고 있는 인권문제의 주무부처를 맡는 것은 변경이 필요하다. 북한인권과 납북자, 국군포로, 이산가족 등 남북한 인권 사안은 국무총리실에서 총괄 컨트롤타워 역할을 수행하고, 관련 부처가 협업하는 형식으로 변경할 필요가 있다. 그렇지 않을 경우 정권교체와 남북관계 상황에 영향을 받아서 지속적으로 일관된 정책 수행이 어려워질 것이다.



[국책연구기관 공동세미나 ①]

북한인권법 실행을 위한 바람직한 방향은?

---

---

# 발 제

---

---

이 규 창

(통일연구원 인권연구실장)



# 북한인권증진을 위한 북한인권법 개정

- 북한인권재단 임원 규정 및 정보접근권을 중심으로 -

이 규 창  
(통일연구원 인권연구실장)

## I. 여전히 심각한 북한인권 문제

- 금년(2023년)은 2003년 구 유엔 인권위원회가 북한인권결의를 채택한 지 20년, 2013년 유엔 북한인권조사위원회(COI)가 설립된 지 10년이 되는 의미 있는 해임.
- COI는 2014년 2월 발간한 보고서에서 로마규정 상의 네 가지 관할대상범죄 가운데 하나인 반인도범죄가 북한에서 자행되어 왔으며 (보고서를 발표한) 현재도 자행되고 있다는 결론을 내렸음.<sup>4)</sup>
- 그러면서 COI는 북한 당국에 대하여 북한인권 개선을 위한 여러 조치를 권고하였음
  - 정치적·제도적 개혁 실행
  - 정치범수용소를 포함한 인권침해 존재 인정과 정치범수용소 해체·정치범 석방
  - 북한 형사법제 개선
  - 인권교육 도입 권고
  - 사상·양심·종교의 자유, 언론·출판·통신의 자유 및 정보접근권 개선
  - 차별 관행 종식
  - 취약계층 보호 및 이산가족 상봉
  - 납북자·강제실종 피해자들의 생사 및 소재 관련 정보 제공
  - 탈북자 문제 개선
- 그러나 대부분의 권고사항은 이행되지 않고 있으며, 고문 및 비인도적 처우를 비롯한 광범위한 인권 침해가 자행되고 있는 가운데 2020년 코로나19

4) UN Doc. A/HRC/25/63(7 February 2014), *Report of the Commission of Inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea*, paras. 74~79; UN Doc. A/HRC/25/CRP.1 (7 February 2014), *Report of the detailed findings of the Commission of Inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea*, paras. 1166~1210.

발생을 전후해서는 사회통제가 오히려 더 강화되고 있는 양상

## II. 국회의 이사 추천 미이행으로 출범하지 못하고 있는 북한인권재단

- 2005년 처음 발의된 한국의 북한인권법은 11년 간의 난항 끝에 2013년 COI 구성과 2014년 COI 보고서 발표, 2013년 장성택 처형 등 국제적인 요인, 북한 요인이 복합적으로 작용하면서 2016년 3월 3일 여야 합의로 제정, 2016년 9월 4일부터 시행
- 이후 통일부 북한인권기록센터, 법무부 북한인권기록보존소가 출범하고, 북한 인권국제협력 대사가 임명되어 활동하고 있으나 북한인권법의 핵심이라고 할 수 있는 북한인권재단은 출범하지 못하고 있는 상황
- 북한인권재단은 북한인권 실태를 조사하고 남북인권대화와 인도적 지원 등 북한인권증진과 관련된 연구와 정책개발 등을 수행하는 기구로 다음과 같은 사업 수행

### 북한인권재단의 역할 및 임무(북한인권법 제10조 제3항)

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

- 그러나 북한인권재단은 국회의 이사 추천 이행으로 출범하지 못하고 있는 상황으로 이에 대한 개선이 필요함.

## II. 북한인권재단 임원 규정 개선 필요

### 1. 이사 선임 규정

#### ○현행 규정

- 이사장 1명을 포함한 12명 이내의 이사를 두며, 이사는 통일부장관 추천 인사 2명, 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체 1/2, 그 외 교섭단체 1/2 동수로 추천하여 통일부장관이 임명(법 제12조 제1항)

○북한인권법이 여야합의로 제정된 취지를 존중하여 여야 동수 추천에 의한 이사를 구성하도록 하고 있으나 다른 재단과 비교했을 때 이례적

○다른 재단의 경우 (당연직 이사를 제외하고는) 이사장의 추천을 받아 주무부처장관이 임명

<표-1> 다른 재단의 이사 선임 방식

재단	이사 선임
한·아프리카재단	당연직 이사를 제외하고는 이사장의 추천을 받아 외교부장관이 임명. 이 경우 시민단체, 학계 등의 인사 중에서 아프리카국가와의 교류·협력 업무에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람을 1명 이상 포함(한·아프리카재단법 제8조 제4항)
한국국제교류재단	이사장의 추천을 받아 외교부장관이 임명(한국국제교류재단법 제7조 제4항)
한국국제보건의료재단	당연직 이사를 제외하고는 이사장의 추천을 받아 보건복지부장관이 임명(한국국제보건의료재단법 제8조 제4항)
동북아역사재단	당연직 이사를 제외하고는 교육부장관이 이사장의 추천에 의하여 외교부장관의 협의를 거쳐 임명(동북아역사재단법 제7조 4항)
북한이탈주민지원재단	이사장의 추천에 따라 통일부장관이 임명(북한이탈주민법 제30조 제5항, 시행령 제48조의2 제1항).

○개정안

- 다른 법률의 이사 선임 규정을 준용하여 이사장의 추천을 받아 통일부장관이 북한인권재단 이사를 임명

2. 이사장 선임 규정

○현행 북한인권법은 북한인권재단 이사장을 이사 중에서 호선하는 것으로 규정 (제12조 제3항)하고 있는데 이는 다른 법률과 비교했을 때 매우 이례적

- 다른 재단의 경우 주무부처 장관의 제청으로 (국무총리를 거쳐) 대통령이 임명
- 예외적으로 북한이탈주민지원재단(남북하나재단)의 경우에는 통일부장관이 임명

<표-2> 다른 재단의 이사장 선임 방식

재단	이사장 선임
한·아프리카재단	외교부장관의 제청으로 대통령이 임명(한·아프리카 재단법 제8조 제3항)
한국국제교류재단	외교부장관의 제청에 의하여 대통령이 임명(한국국제 교류재단법 제7조 제3항)
한국국제보건의료재단	보건복지부장관의 제청에 의하여 대통령이 임명(한국국제보건의료재단법 제8조 제3항)
동북아역사재단	교육부장관의 제청에 의하여 국무총리를 거쳐 대통령이 임명(동북아역사재단 설립·운영에 관한 법률 제7조 제3항)
북한이탈주민지원재단	북한이탈주민 문제에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 이사회의 제청으로 통일부장관이 임명 (북한이탈주민법 제30조 제5항)

○개정안

- 다른 법률들의 이사장 선임 규정을 준용하여 주무부처 장관인 통일부장관의 제청으로 (국무총리를 거쳐) 대통령이 임명
- 대안으로 북한인권재단이 통일부 산하 단체라는 점에서 북한이탈주민지원재단의 예에 따라 북한인권 문제에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 통일부장관이 이사장을 임명



<표-3> 북한인권재단 임원 선임 규정 개정안 제시

	현행 규정	개정안
이사	제12조(재단 임원의 구성) ① 재단에는 이사장 1명을 포함한 12명 이내의 이사를 두며, <u>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.</u>	제12조(재단 임원의 구성) ① 재단에는 이사장 1명을 포함한 12명 이내의 이사를 두며, <u>이사는 이사장의 추천을 받아 통일부장관이 임명한다.</u>
이사장	③ <u>이사장은 이사 중에서 호선하고</u> 이사장 및 이사의 임기는 3년으로 하되, 한 차례만 중임할 수 있다. 다만, 당연직 이사의 임기는 그 재임기간으로 한다.	③ <u>이사장은 통일부장관의 제청에 의하여 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하고</u> 이사장 및 이사의 임기는 3년으로 하되, 한 차례만 중임할 수 있다. 다만, 당연직 이사의 임기는 그 재임기간으로 한다.

### Ⅲ. 북한 주민의 정보접근권 강화를 위한 북한인권법 개선

- 북한인권실태가 열악한 데에는 재해재난, 기후변화, 코로나19와 같은 외부적인 요인·환경적인 요인도 있지만 가장 큰 원인은 구조적인 요인으로 북한 당국에 1차적·직접적인 책임이 있음.
- 다시 말해 북한인권 개선, 북한 주민의 인권 증진을 위해서는 북한의 변화가 핵심적인 관건임.
- 이를 위해서는 외부 정보 및 문화 유입을 통해 북한 주민들이 자신들이 처해 있는 실상을 깨닫게 하는 것이 매우 중요
- 최근 북한 내 인권정책 동향과 관련하여 가장 두드러진 특징은 북한 당국이 외부 정보·문화 유입을 체제에 대한 도전으로 간주하여 강력 대응하고 있다는 점임.

## 1. 외부 정보·문화 및 사상통제를 강화하고 있는 북한

### ■ 군중신고법

- 북한은 2019년 4월 18일 군중신고법을 제정
  - 군중신고체계를 확립하는 것은 ‘반사회주의적 현상과의 투쟁을 전인민적으로 벌려 나가기 위한 근본담보’임을 강조하며(제3조), 범죄 및 위법행위에 대하여 법기관에 제때에 신고하는 것을 기관·기업소·단체와 국민의 법적 의무로 천명(제4조).
  - 24개의 범죄 및 위법행위에 대해 신고하도록 하고(제15조), 이를 위반할 경우 행정처벌과 형사처벌을 부과(제34조, 제35조)
- 사상·정보 통제와 관련하여서는 ‘적대방송을 시청하거나 적지물을 보관, 이용하면서 그 내용을 유포하는 행위,’ ‘불순출판선전물들을 들여오거나 제작, 복사, 보관, 유포, 시청행위’가 신고 내용에 포함(제15조 제6호, 제9호).
- 이후 북한은 반동사상문화배격법(2020년), 청년교양보장법(2021년), 평양문화어보호법(2023년)을 연이어 제정

### ■ 반동사상문화배격법

- 반동사상문화배격법은 반동사상문화를 배격하는 것이 사회주의 사상을 고수하고 사회주의 제도를 굳건히 수호하기 위한 필수적 요구임을 강조(제3조).
- 그러면서 반동사상문화배격 질서 위반자에 대해서는 다른 북한 법규에서는 볼 수 없는 ‘어떤 계층의 누구이든 이유 여하에 관계없이’ 엄중성 정도에 따라 ‘극형’에 이르기까지의 엄한 법적 제재를 가하도록 규정(제7조)
- 반동사상문화배격법 위반에 대해 최고 사형까지 부과(제28조, 제29조).

### ■ 청년교양보장법

- 청년교양보장법은 청년들을 사회주의도덕과 문화의 참다운 주인으로 만드는 것이 ‘우리 사상, 우리 제도를 지키고 빛내이기 위한 중요요구’이며 국가는 사회생활의 모든 영역에서 반동적인 사상문화의 침습으로부터 청년들을 보호

해야 한다고 강조(제4조).

- 이를 위해 청년교양보장법은 청년들이 해서는 안 되는 행위와 기관·기업소·단체와 공민이 해서는 안 되는 행위를 구체적으로 열거하고 있는데(제41조, 제42조) 여기에는 외부 정보 및 문화 관련 사항들이 포함
  - 불순출판선전물을 유입, 제작, 복사, 보관, 유포, 시청하는 행위
  - 북한 노래를 왜곡하여 부르거나 우리식이 아닌 춤을 추는 행위
  - 북한 식이 아닌 이색적인 말투로 대화를 하거나 글을 쓰는 행위
  - 북한 식이 아닌 이색적인 옷차림과 몸단장, 결혼식을 하면서 사회의 건전한 분위기를 흐려놓는 행위

## ■ 평양문화어보호법

- 2023년 1월 17일~18일 진행된 최고인민회의 제14기 제8차 회의에서는 평양문화어보호법을 제정하면서 “우리의 사상과 제도, 문화를 굳건히 수호하기 위한 강력한 법적담보를 마련”하였다고 의미를 부여<sup>5)</sup>
- 평양문화어보호법은 “평양문화어를 보호하고 적극 살려나가는 것은 우리 사상, 우리 제도, 우리 문화를 고수하고 빛내이기 위한 중차대한 사업”이라며 이를 확인(제3조)
- 이 법은 한국식 언어를 ‘괴뢰말’이라고 하면서 제2장에서는 한국식 언어 사용에 대응하기 위한 사항들을 규율(제7조~제38조).
- 특히, 휴대폰(손전화), 컴퓨터 등에 한국식 언어 제거용 프로그램을 의무적으로 설치해야 한다는 규정 명시(제30조).<sup>6)</sup>
- 법적 책임에 관한 조문들도 별도로 두고 있는데(제5장, 제58조~제64조) 한국식 언어 사용죄와 한국식 언어 유포죄에 대해서는 최고 사형에 처할 수 있는 것으로 규정(제58조, 제59조).

5) 『조선중앙통신』, 2023.1.19.

6) 평양문화어보호법 제30조(괴뢰말투제거용프로그램의 설치의무) 기관, 기업소, 단체와 공민은 손전화기, 컴퓨터, 봉사기에 국가적으로 지정된 괴뢰말투제거용프로그램을 의무적으로 설치하여야 한다.

## ■ 혁명사적사업법

- 북한이 주민들에 대한 정보통제·문화통제를 강화하는 기저에는 김일성-김정일 주의와 10대 원칙, 유일영도체계가 자리
- 북한 노동당은 「당의 유일사상체계확립을 위한 10대 원칙」을 2013년 6월 19일 「당의 유일적 령도체계확립 10대 원칙」으로 개정
- 북한 노동당규약<sup>7)</sup>과 10대 원칙<sup>8)</sup>은 김일성-김정일주의에 기반
- 이어 북한은 2019년 헌법 개정을 통해서도 통치이념인 주체사상을 김일성-김정일주의로 대체<sup>9)</sup>

○2021년 4월 30일에는 혁명사적사업법 제정

- 혁명사적사업법은 유일영도체계 수립을 혁명사적사업의 기본원칙으로 천명(제3조).
- 특히, 혁명사적사업법은 혁명역사와 혁명업적을 계승·발전시켜야 하는 대상으로 김일성, 김정일과 함께 김정은을 명시(제2조).

\* 북한 법규에서 개인 우상화의 대상으로 김정은이 명시된 것은 혁명사적사업법이 처음

\* 북한 혁명사적사업법 제2조: 혁명사적사업은 위대한 수령 김일성동지와 령도자 김정일동지, 경애하는 김정은동지의 영광찬란한 혁명력사와 혁명업적을 대를 이어 굳건히 옹호고수하고 계승발전시켜야 나가기 위한 성스러운 사업이며 ….

### 2. 북한 내 정보·문화유입을 강조·강화하고 있는 국제사회

○국제사회는 북한 내 정보유입·문화유입의 중요성을 강조하며 관련 활동을 강화하고 있음.

○특히 미국의 북한인권정책에서 이 같은 점이 두드러지게 나타나고 있음.

7) 노동당규약은 “조선로동당은 위대한 김일성-김정일주의당이다”로 시작된다.

8) 대표적으로 제1원칙은 “온사회를 김일성-김정일주의화하기위하여 몸바쳐 투쟁하여야 한다. 온 사회를 김일성-김정일주의화하는 것은 우리 당의 최고강령이며 당의 유일적 령도체계를 세우는 사업의 총적목표이다.”로 시작된다.

9) 2019년 8월 29일 북한 사회주의헌법 제3조: 조선민주주의인민공화국은 위대한 김일성-김정일주의를 국가건설과 활동의 유일한 지도적 지침으로 삼는다.

- 2004년 북한인권법<sup>10)</sup>을 제정하면서 ‘북한 내부·외부로의 자유로운 정보유통 촉진’을 법의 목적 가운데 하나로 제시(Sec.4).<sup>11)</sup>
  - 북한 내 정보 전파 촉진을 위한 라디오방송시간 확대, 라디오 등의 방송 기구 북한 반입을 위한 예산 지원을 규정(Sec.103, Sec.104).
  - 2018년 7월 「2017년 북한인권 재승인법」<sup>12)</sup> 제정을 통해 북한인권법을 2022년까지 효력을 연장하면서 대북방송을 하는 민간단체들에 대한 자금지원을 확대(Sec.4).
  - 그리고 정보 전달 매체로 USB, 소형 SD 카드, 오디오 플레이어, 비디오 플레이어, 핸드폰, 와이파이, 무선 인터넷, 인터넷, 무선 통신, 기타 전자 형태의 미디어를 추가(Sec.5).
- 2022년 12월 23일에는 「북한 검열 및 감시에 대응하는 2021년 오토 워미어법」<sup>13)</sup>을 제정
- 워미어법은 북한 정부 또는 노동당의 검열에 연루되었거나 책임이 있는 외국인에 대한 자산동결, 비자 무효화 등의 제재 부과(Sec.5), 북한 내 정보자유 증진 및 검열·감시에 대한 대응(Sec.7) 등이 주요 내용
- 미 의회 ‘톰 랜토스 인권위원회(Tom Lantos Human Rights Commission)’는 이례적으로 2021년 4월 16일 한국의 인권상황과 관련한 청문회를 개최하면서 대북전단금지 문제를 다루었음.
- 미 국무부는 2021년 각 국가별 연례인권보고서를 발표하면서 한국의 인권과 관련하여서는 표현의 자유 제한 항목에서 2020년 12월 29일 이루어진 「남북관계 발전에 관한 법률」 개정 사실과 동 법률 시행 이후 관련 단체에 대한 수사 진행을 기술<sup>14)</sup>
- 키타나 전 유엔 북한인권특별보고관은 유엔 인권이사회에 제출한 2021년 북한인권상황 보고서에서 전단살포 금지와 처벌을 규정한 남북관계발전법 개정에 대해 우려를 표명하며 재검토를 권고<sup>15)</sup>

10) North Korean Human Rights Act of 2004.

11) 미국 북한인권법의 목적은 ① 북한 내 기본인권의 존중과 보호·증진, ② 북한난민에 대한 보다 지속적인 인도적 해법의 모색, ③ 대북 인도적 지원에 대한 모니터링, 접근성, 투명성의 강화, ④ 북한 내부·외부로의 자유로운 정보유통 촉진, ⑤ 민주적 정부체제로의 한반도 평화 통일 진전 등 다섯 가지이다.

12) North Korea Human Rights Reauthorization Act of 2017.

13) Otto Warmbier Countering North Korean Censorship and Surveillance Act of 2021.

14) 2021 Country Reports on Human Rights Practices: Republic of Korea, pp. 7~8.

15) UN Doc. A/HRC/46/51 (2 July 2021), para. 41.

### 3. 정보접근권 강화를 위한 북한인권법 개정

○미국 북한인권법처럼 한국 북한인권법에도 정보접근권 강화가 반영될 수 있도록 관련 규정 개정 및 신설이 필요함.

<표-4> 정보접근권 강화를 위한 북한인권법 개정안 제시

현행 한국 북한인권법	개정안
제1조(목적) 이 법은 북한주민의 인권보호 및 증진을 위하여 유엔 세계인권선언 등 국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권을 추구함으로써 북한주민의 인권보호 및 증진에 기여함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 <u>세계인권선언과 국제인권규약에 규정된 인권과 북한 주민의 자유로운 정보접근 실현을 추구함으로써 북한주민의 인권 보호 및 증진에 기여함을 목적으로 한다.</u>
제2조(기본원칙 및 국가의 책무) * 3항 신설  ③국가는 북한인권증진을 위하여 필요한 재원을 지속적이고 안정적으로 마련하여야 한다.	제2조(기본원칙 및 국가의 책무) <u>③ 국가는 북한 주민의 자유로운 정보접근 실현을 위해 노력하여야 한다.</u> ④국가는 북한인권증진을 위하여 필요한 재원을 지속적이고 안정적으로 마련하여야 한다.
규정 신설	제9조의2(정보유입 활동) ① 국가는 자유로운 정보접근 실현을 위한 정보 전달 및 유입 방안 마련을 위해 노력하여야 한다. ② 제1항의 추진을 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[국책연구기관 공동세미나 ①]

북한인권법 실행을 위한 바람직한 방향은?

---

---

# 토론

---

---

김형석

(前 통일부 차관)





# 북한인권법 실행을 위한 바람직한 방향

2023.09.13

김형석 前 통일부 차관

통일생각 이사장

## 1. 발제문에 대한 평가

- 윤여상 소장과 이규창 실장이 발제문에서 제시한 북한인권법 실행력 제고와 궁극적인 북한인권 증진을 위한 제안 내용에 대해 적극 공감하며 현실적으로 실행되기를 기대함.
- 특히, 윤여상 소장의 북한인권 증진을 위한 정부와 민간, 국제기구간 협력 체계 마련이 중요하고 정부는 정권교체와 관계없이 일관된 북한인권정책을 추진해야 하며, 전문성을 갖고 활동하는 민간단체의 활동을 위촉시키지 말고 육성해야 한다는 제안에 대해 적극 지지함.
- 아울러, 이규창 실장의 북한인권법중 실행되지 않고 있는 북한인권재단 출범을 위해 이사 및 이사장의 선임 절차 변경과 북한 주민의 정보 접근권 강화를 위한 북한인권법 개정 제안에 대해서도 의견을 같이함.

## 2. 북한인권법 제정당시 상황 회고 및 쟁점 사안

- 북한인권법 제정당시 본인은 당 수석전문위원과 통일비서관으로 정부와 여당간의 가교역할을 수행하였음.
- 당시에는 북한 핵 개발과 유엔안보리 제재 결의 위반행위가 노골화되면서 국제사회의 북한인권에 대한 강력한 문제 제기가 이루어지는 상황이었음.
- 특히, 미국 및 일본은 북한인권법을 제정해서 시행하고 있는데 정작 직접 당사국가라고 할 수 있는 대한민국에서는 북한인권법 제정이 되지 않고 있는 것은 보편적 인권에 대한 기본 책무를 회피함은 물론 국가적 위신을 손

상하는 수치스러운 일이라는 문제 의식하에 정부와 당시 여당 주도로 북한 인권법 제정이 추진되었음.

- 당시 야당은 북한인권의 심각성은 부정하지 않으면서도 북한 인권법을 제정할 경우 북한이 반발할 가능성이 명확하고 남북관계 발전에 도움이 되지 않는다고 법 제정을 반대하였음.
- 하지만 정부와 여당은 인권은 인류 보편적 가치로 북한이 반발한다고 해서 남북대화 의제에서 제외하는 것은 적절치 않다는 원칙적 입장에서 야당에게 일관되게 설명하였고 그 결과 ‘남북인권대화’ 조항으로 합의에 이르렀음.
- 아울러 야당은 북한인권의 내용을 의도적으로 제한된 범위로 규정하면서 북한인권법 제정을 근본적으로 거부하였음.
  - 즉, 북한인권을 생존에 도움을 주는 인도적 지원 등 ‘사회권’이 아닌 정치범수용소 인권탄압 실상 등 북한 당국 처벌이 상정되는 ‘자유권’으로 한정하는 입장을 보이면서, 당시 정부와 여당의 북한인권법 제정 시도는 북한을 창피주고 북한을 압박해서 붕괴시키려는 의도에서 비롯된 것이라고 주장하였음.
- 이에 대해 정부와 여당은 북한인권을 어느 한 측면만으로 보는 것이 아니라 ‘사회권’ (식량권 등 생존권)과 ‘자유권’ (정치사상의 자유)으로 균형있게 보아야 하며,
  - 국제사회 일원이자 핵심 당사국으로 국제사회가 해결노력을 기울이고 있는 북한주민의 열악한 인권침해 상황을 수수방관해서는 안된다는 인도적이고 민족적인 대의 명분을 내세워 끈기있게 야당을 설득하였고, 그 결과 북한인권법은 여야 합의 형식으로 제정되었음.
- 이후 북한인권법은 ‘북한인권기록센터’ 및 ‘북한인권기록보존소’ 설치, ‘북한인권국제협력대사’ 임명 등 대부분의 내용이 실행에 옮겨 졌으나, ‘북한인권재단’은 두 분의 발제자가 설명한대로 이사진이 구성되지 않아 출범하지 못하고 현재에 이르고 있음.

- 북한인권재단 이사진 구성과 관련해서 당시 야당은 이사장은 여당의 협조하에 정부 추천 이사가 될 가능성이 많고 그에 따라 북한인권재단은 여당쪽 시각, 즉 북한의 정치범수용소 등 자유권 박해 중심으로 운영될 가능성이 높다는 판단하에 여당 독주를 견제하기 위해 야당 추천이사의 북한인권재단 의사결정 참여가 제도적으로 보장되어야 한다는 기류가 강했음.
- o 북한인권법 제정 당시 문제가 되었던 쟁점은 △북한인권의 범주, △남북관계에 미치는 영향, △북한인권재단의 주도권이었다고 할 수 있음.
- 하지만 아쉽게도 이러한 쟁점은 현재까지도 완전히 해소되지 않고 남아있어 북한인권법이 제대로 실행되지 않는 주된 요인이라고 생각됨.

### 3. 현실적인 제안

- o 두 분의 발제자가 제안한 내용이 반영되어 여 야가 합의하여 북한인권법률 개정이 이루어 지면 가장 바람직할 것으로 생각함.
- o 정부와 여당이 협력하여 북한인권법 개정을 입법의 우선순위에 두고 야당의 동의를 유도해 나가는 노력을 기울이는 한편,
  - 북한인권 민간단체들도 언론에 북한인권법 개정 필요성에 대한 기고 등 국민적 여론 조성과 지역구 및 해당상임위 의원대상으로 북한인권법 개정 요구에 적극 협력할 것을 요청할 필요가 있음.
- o 다만, 각종 현안과 정치적 쟁점이 많은 마지막 정기국회이고 북한인권에 대해 야당이 협조해 주지 않아 북한인권법 개정이 어려울 경우, 차선책으로 기존 북한인권법중 실행이 되지 않고 있는 북한인권재단 출범을 위해 다음과 같은 방향에서 야당의 협력을 유도해 볼 것을 제안함.
- o 현재 야당은 2016년 북한인권법 제정당시 합의 정신을 사실상 부정하고, 북한인권재단이 여당과 정부 주도로 일방적으로 운영될 것이라고 하면서 북한

인권 재단 이사 추천을 거부하고 있는 바, 이러한 야당의 명분을 약화시키는 게 중요함.

○ 이를 위해서는 우선 2016년 여야가 합의한 균형된 북한인권 인식에 부합하게 북한인권재단 이사진 구성을 위해 정부 및 여 야 추천 이사진 선정 기준을 다음과 같이 구체화해서, 여당은 자유권 중심의 북한에 대한 강경인사, 야당은 사회권 중심의 북한에 대한 온건인사를 추천해서 이들간 정치적 갈등이 있을 것이라는 추정을 불식시킬 필요가 있음.

- 즉, 여 야 추천인사 3인은 각각 사회권관련 민간인사, 자유권관련 민간인사, 그리고 북한인권 실태 관련인사로 하고, 정부 추천인사는 정부내 인권 정책 수립 집행 유경험 인사, 국제기구와의 협력 유경험 인사로 하도록 함.

- 이 경우 여 야의 추천을 받은 민간인사들이 정치논리에서 완전히 벗어나기는 어렵겠지만, 전문가이자 활동가로서 북한인권의 보편적 특성에 따라 상호 협력할 여지가 확보될 것으로 예상됨.

○ 아울러 북한인권재단 운영에 있어 사무총장외에 정책 부총장을 두어 균형있는 북한인권 증진 활동을 하도록 함. 즉, 사회권 강조 인사가 사무총장을 할 경우 자유권 강조 인사가 정책부총장을 하면서 균형을 이루도록 함.

- 이는 정부 및 여당 추천인사가 이사장과 사무총장이 되더라도 야당 추천 인사가 정책 부총장으로 북한인권재단 의사결정에 참여할 수 있는 바, 야당이 2016년부터 제기해 왔던 정부 및 여당의 일방 독주 가능성을 더 이상 꺼내기는 어려울 것임.

○ 이와 함께 북한인권재단 직원으로 북한인권 전문가, 북한인권민간단체 활동가, 북한인권 직접 관련자들이 적절하게 참여하도록 함으로써 북한인권재단이 북한인권분야 단체 및 관련인사들이 북한인권 문제 해결이라는 소명을 가지고 지혜와 역량을 모아나가는 플랫폼으로 운영될 수 있도록 함.

○ 북한인권은 인류보편적 가치 문제이며 북한주민은 헌법상 대한민국 국민이자 이산가족 등 혈연관계에 있는 같은 민족인 바, 북한인권은 남의 문제가 아닌

내 자신의 문제라는 인식에서 북한주민의 열악한 인권 침해를 조금이라도 예방하고 덜어줄 수 있는 노력을 하는 게 당연한 인간적 도리이자 책무임.

- 북한인권 문제를 제기하지 않는다고 해서 남북관계가 좋아진다는 것은 근거 없는 낙약한 희망사항이며, 자유 민주 인권 등 보편가치 실현에 앞장서는 글로벌 중추국가로서의 대한민국 정체성을 훼손하는 비겁한 사고임.
- 아무쪼록 조속하게 2016년 제정된 북한인권법이 완전하게 이행되어 열악한 인권상황에 처해 있는 북한주민들의 고통이 해소되고 자유와 민주 인권이 보장되는 체제에서 살고자 하는 북한주민의 희망이 실현되기를 기대함. <끝>



[국책연구기관 공동세미나 ①]

북한인권법 실행을 위한 바람직한 방향은?

---

---

# 토 론

---

---

최 기 식

(법무법인 산지 변호사)





# 토 론 문

최기식 변호사(법무법인 산지)

## 1. 들어가며

북한인권법이 제정되어 시행되고 있지만, 그 핵심 중의 하나로 볼 수 있는 북한인권재단의 출범은 현 야당의 비협조로 인해 출범되지 못하고 있다. 결국은 북한인권법의 개정이 필요한데, 현재는 여소야대 국면으로 북한인권법을 개정할 수 없는 상황이다. 이를 염두에 두고 본 토론문을 통하여 북한인권재단을 출범시킬 수 있는 가능성 있는 방안이 있을지를 검토해 보았다.

### 가. 관련 조문

#### 「북한인권법」

##### 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.

**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.

**나. 검토 사항**

북한인권재단 출범과 관련하여 국회 또는 교섭단체의 북한인권재단 이사 추천 부작위에 대해서 그 위법성을 확인하거나 이사 추천을 강제할 수 있도록 하는 소송적 해결방안에 관하여 검토해 본다.

**2. 소송적 해결방안에 대한 검토**

**가. 부작위 위법 확인 소송**

**「행정소송법」**

**제2조(정의)**

- ① 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
  - 1. “처분등”이라 함은 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용(이하 “處分”이라 한다) 및 행

정심판에 대한 재결을 말한다.

2. “부작위”라 함은 행정청이 당사자의 신청에 대하여 상당한 기간내에 일정한 처분을 하여야 할 법률상 의무가 있음에도 불구하고 이를 하지 아니하는 것을 말한다.
- ② 이 법을 적용함에 있어서 행정청에는 법령에 의하여 행정권한의 위임 또는 위탁을 받은 행정기관, 공공단체 및 그 기관 또는 사인이 포함된다.

#### 제4조(항고소송)

항고소송은 다음과 같이 구분한다.

1. 취소소송: 행정청의 위법한 처분등을 취소 또는 변경하는 소송
2. 무효등 확인소송: 행정청의 처분등의 효력 유무 또는 존재여부를 확인하는 소송
3. 부작위위법확인소송: 행정청의 부작위가 위법하다는 것을 확인하는 소송

#### 제36조(부작위위법확인소송의 원고적격)

부작위위법확인소송은 처분의 신청을 한 자로서 부작위의 위법의 확인을 구할 법률상 이익이 있는 자만이 제기할 수 있다.

### 1) 관련 소송의 판결에 관하여

본 사안과 관련하여, 북한인권재단의 출범과 관련하여 특정 교섭 단체의 추천을 받은 원고들이 통일부장관과 B정당을 피고로 하여 ‘이사업 명 부작위 위법 확인 소송’을 진행하였다(서울행정법원 2022. 5. 13. 선고 2021구합1169 판결문 참조).

위 관련 소송에서 재판부는 ‘교섭단체의 추천을 받았을 뿐 국회의 추천을 받은 상태가 아닌 원고들이 피고 통일부장관에게 자신들의 임명을 요구할 법규상 또는 조리상 권리를 가진다고 할 수 없다’고 판단하였고, ‘B정당에 대하여도 그 몫에 해당하는 이사의 추천을 요구할 법규상 또는 조리상 권리를 인정하기 어렵다’고 판단하여, 피고들이 추천 내지 임명을 하지 않는 부작위를 하고 있다 하더라도 이를 가리켜 항고소송의 대상인 위

법한 부작위에 해당한다고 할 수 없다고 판시하면서 ‘각하’ 하였다.

## 2) 사안의 경우

### 가) 원고적격 여부

행정소송법 제36조에서는 부작위 위법 확인 소송의 원고적격에 대하여 ‘처분의 신청을 한 자로서 부작위의 위법의 확인을 구할 법률상 이익이 있는 자만이 제기할 수 있다’ 고 규정하고 있다.

사안의 경우 북한인권법 제12조 제1항에 따라 직접적으로 부작위의 위법의 확인을 구할 법률상 이익이 있는 자는 ‘통일부장관’ 으로 사료된다.

이에 관하여 대법원은 예외적으로 권리구제나 권리보호의 필요성이 인정되는 경우 행정기관 등에게 원고로서의 당사자능력을 인정하고 있으나, 원칙적으로 국가기관 등 행정기관 사이에 그 권한의 존부와 범위에 관하여 다툼이 있는 경우에 통상 기관소송이나 권한쟁의심판으로 다루어지므로 원고적격을 인정하지 않고 있는 것으로 보인다(대법원 2018. 8. 1. 선고 2014두35379 판결 참조).

따라서 통일부장관이 부작위 위법 확인 소송을 제기할 경우 원고적격이 인정되지 않을 가능성이 높아 보인다.

### 나) 부작위 처분 및 피고적격 여부

‘처분’이란 기본적으로 ‘행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용’을 의미한다.

원칙적으로 ‘행정청’이라 함은 국가 또는 지방자치단체의 행정  
에 관한 의사를 결정하고 이를 외부에 표시할 수 있는 권한을 가진 행정기  
관을 의미하나, 예외적으로 입법기관도 행정적인 처분을 하는 범위에서는 행  
정청의 지위를 갖기도 한다. 즉, 북한인권법 제12조 제1항에 따른 이사 추천  
행위가 ‘처분’에 해당하는 경우에 한하여 ‘피고적격’ 또한 인정될 수  
있을 것으로 사료된다.

이에 따라 사안의 경우 ① ‘정당(교섭단체)의 국회에 대한 이사  
추천행위’ 또는 ② ‘국회(국회의장)의 통일부장관에 대한 이사 추천행위’  
의 처분 여부가 문제된다.

우선 국회의장은 각 정당의 교섭단체로부터 이사의 추천을 받아  
야 이를 통일부장관에게 전달할 수 있으므로, 위 제1)항 관련 소송의 판결에  
비추어 보았을 때 국회(국회의장)에게는 피고적격이 없다고 볼 가능성이 높  
은 것으로 사료된다.

또한 ‘정당의 국회에 대한 이사 추천행위’는 구체적 사실에 대  
한 법집행으로서 공권력의 행사, 즉 개별적·구체적 규율로서 외부적 효력을  
갖는 법적 행위라기보다는, ‘사실행위’에 해당할 여지가 있는바, ‘피고적  
격’ 또는 ‘처분성’에 대하여 엄격하게 판단하고 있는 행정법원의 기본적  
인 입장을 고려하였을 때 ‘처분’으로 보지 않을 가능성이 높은 것으로 사  
료된다.

### 3) 소결

부작위 위법 확인 소송은 원고적격 및 피고적격, 처분성 등의 소송 요건을 갖추지 못하여 인용될 가능성이 높지 않은 것으로 사료된다.

#### 나. 권한쟁의심판

##### 「헌법」

##### 제111조

- ① 헌법재판소는 다음 사항을 관장한다.
1. 법원의 제청에 의한 법률의 위헌여부 심판
  2. 탄핵의 심판
  3. 정당해산 심판
  4. 국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의에 관한 심판
  5. 법률이 정하는 헌법소원에 관한 심판

##### 「헌법재판소법」

##### 제61조(청구 사유)

- ① 국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호간에 권한의 유무 또는 범위에 관하여 다툼이 있을 때에는 해당 국가기관 또는 지방자치단체는 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수 있다.
- ② 제1항의 심판청구는 피청구인의 처분 또는 부작위(不作爲)가 헌법 또는 법률에 의하여 부여받은 청구인의 권한을 침해하였거나 침해할 현저한 위험이 있는 경우에만 할 수 있다.

##### 제62조(권한쟁의심판의 종류)

- ① 권한쟁의심판의 종류는 다음 각 호와 같다.
1. 국가기관 상호간의 권한쟁의심판  
국회, 정부, 법원 및 중앙선거관리위원회 상호간의 권한쟁의심판
  2. 국가기관과 지방자치단체 간의 권한쟁의심판  
가. 정부와 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도 간의 권한쟁의심판  
나. 정부와 시·군 또는 지방자치단체인 구(이하 “자치구”라 한다) 간의 권한쟁의심판

3. 지방자치단체 상호간의 권한쟁의심판

가. 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도 상호간의 권한쟁의심판

나. 시·군 또는 자치구 상호간의 권한쟁의심판

다. 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도와 시·군 또는 자치구 간의 권한  
쟁의심판

1) 소송주체(당사자적격)

사안의 경우 국가기관인 통일부장관은 독립한 헌법기관으로서 국회의와의 관계에서 당사자능력(청구인)을 가질 수 있다. 한편 국회의장, 원내교섭단체, 또는 교섭단체 원내대표도 헌법기관으로서 당사자능력(피청구인)을 가질 수 있을 것으로 사료된다.

한편 권한쟁의심판의 소송요건으로 ‘피청구인의 처분 또는 부작위’가 필요한데, 헌법재판소는 ‘국회의장의 국무총리임명동의안 처리가 무산된 사안’에서 국회의장이 투표를 개표하고 선포하지 아니한 부작위에 대하여 국회의장에게 개표절차를 진행하여 표결결과를 선포할 의무가 있음을 인정할 수 없다는 취지로 권한쟁의심판을 각하처분하였다(헌법재판소 1998. 7. 14.자 98헌라3 전원합의체 결정 참조).

따라서 본 사안에서도 특정 정당의 교섭단체가 이사를 추천하지 않고 있는 상황이라면, 국회의장에게 이사를 추천할 의무가 있음을 인정할 수 없다고 판단할 가능성이 높은 것으로 사료되는바, 당사자적격은 원내교섭단체에게 있다고 보아야 할 것으로 사료된다.

## 2) 처분성 및 부작위 해당 여부

권한쟁의심판의 ‘처분’에 관한 소송요건을 살펴보면, 권한쟁의 심판에서 ‘처분’이란 행정소송과 달리, 모든 법적 행위뿐만 아니라 단순한 사실행위, 개별적 결정 등 폭넓게 인정하고 있으므로 ‘이사의 추천 행위’도 ‘처분’으로 인정될 것으로 사료된다.

또한 북한인권법 제12조 제1항에 따라 법률상 의무 또한 인정될 수 있을 것으로 사료되는바, 원내교섭단체는 그 의무를 이행하지 않고 있으므로 ‘부작위’에 해당할 것으로 보인다.

## 3) 권한의 침해 또는 현저한 침해위험의 가능성 여부

한편 ‘권한의 침해 또는 현저한 침해위험의 가능성’이 있어야 하는데, 원내교섭단체가 이사 추천을 하지 않음으로써 통일부장관이 이사를 임명하지 못하고 있고, 이에 따라 북한인권재단이 출범 자체를 하지 못하고 있으므로, ‘권한의 침해’ 부분도 충족하는 것으로 사료된다.

## 4) 소결

따라서 ‘권한쟁의심판’은 국회 또는 교섭단체의 북한인권재단 이사 추천 부작위에 대하여 그 위법성을 확인하거나 이사 추천을 강제할 수 있도록 하는 유효한 소송적 해결방안인 것으로 사료된다.

다만, 권한쟁의심판이 인용되는 경우는 많지 않은바, 특히 정부와



정당, 정당과 정당 간 의견이 대립하는 정치적인 영역인 경우 사법부는 판단을 유보하는 경향이 있으므로 인용될 가능성은 예측하기 어렵다.

#### 다. 위헌법률심판 및 헌법소원

##### 「헌법」

##### 제107조

- ① 법률이 헌법에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 법원은 헌법재판소에 제청하여 그 심판에 의하여 재판한다.

##### 「헌법재판소법」

##### 제41조(위헌 여부 심판의 제청)

- ① 법률이 헌법에 위반되는지 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 당해 사건을 담당하는 법원(군사법원을 포함한다. 이하 같다)은 직권 또는 당사자의 신청에 의한 결정으로 헌법재판소에 위헌 여부 심판을 제청한다.

##### 제68조(청구 사유)

- ① 공권력의 행사 또는 불행사(不行使)로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자는 법원의 재판을 제외하고는 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구할 수 있다. 다만, 다른 법률에 구제절차가 있는 경우에는 그 절차를 모두 거친 후에 청구할 수 있다.

위헌법률심판은 헌법 제107조 및 헌법재판소법 제41조에서 ‘법률이 헌법에 위반되는지 여부가 재판의 전제가 된 경우’ 법원이 헌법재판소에 그 심판을 제청하도록 규정하고 있고,

권리구제형 헌법소원은 헌법재판소법 제68조 제1항 단서에서 ‘다만, 다른 법률에 구제절차가 있는 경우에는 그 절차를 모두 거친 후에 청구할 수 있다.’ 라고 규정하고 있는바,

즉, 두 절차 모두 ‘재판의 전제성’ 내지 ‘보충성의 원칙’ 을 그 요건으로 하고 있으므로, 다른 유효·적절한 수단이 있는 경우 독자적으로 우선하여 해당 절차를 진행할 수는 없을 것으로 사료된다.

따라서 현재 단계에서 위 두 절차는 적절하지 않은 것으로 사료된다.

### 3. 마치며

현재 단계에서 가장 유효·적절한 수단은 ‘권한쟁의심판’인 것으로 보인다.

다만, 위에서 말씀드린 바와 같이 권한쟁의심판이 인용되는 경우가 그 자체로 많지 않고, 정치적인 영역인 경우 판단을 유보하는 경우가 많으므로 결과적으로 인용될 가능성은 예측하기 어려운 사정이 있다.

[국책연구기관 공동세미나 ①]

북한인권법 실행을 위한 바람직한 방향은?

---

---

# 토 론편

---

---

이  
우  
태

(통일연구원 연구위원)



# 북한인권증진을 위한 북한인권법 실행

이 우 태  
(통일연구원 인권연구실 연구위원)

## 1. 한·미·일 3국의 북한인권법 특징

- 한국(2016), 미국(2004), 일본(2006)은 각기 북한의 인권 침해 상황에 대한 심각성을 인지하고 북한인권법을 제정
- 미국 북한인권법의 특징
  - 미국 북한인권법의 목적은 ① 북한 내 기본적 인권의 보호와 존중, ② 탈북민 문제에 대한 인도적이며 지속적인 해결책 촉진, ③ 북한 내 인도주의적 지원의 투명성과 접근성, 모니터링 강화, ④ 북한 안팎으로의 자유로운 정보흐름의 촉진, ⑤ 평화적이며 민주적인 한반도 통일 달성 촉진 등임.
  - 미국 북한인권법의 주요내용은 △ 북한주민들의 인권 증진, △ 궁핍한 북한주민들에 대한 지원, △ 북한 난민 보호 등임.
  - 북한인권증진을 위한 구체적 예산(200만 달러), 정보 전파를 위한 방송지원, NGO와 국제단체를 통한 지원 시 구체적 기준 제시, 중국에 은신중인 탈북민의 보호
- 일본 북한인권법의 특징
  - 일본의 북한인권법은 북한당국에 의한 일본인 납치문제를 최우선적으로 해결한다는 입법 취지를 가지고 있음.
  - 일본 북한인권법의 주요 내용은 △ 일본 정부가 납치문제의 개선이 도모되지 않고 있다고 판단할 경우 북한에 대한 경제제재를 발동, △ 일본 정부가 탈북자 지원을 행하도록 규정, △ 국제적인 동향을 종합적으로 감안하여 경제제재 발동을 판단하도록 정부에 재량권 부여 등임.

## ○ 한국 북한인권법의 특징

- 한국 북한인권법의 경우 미국과 일본의 북한인권법에 비해 목적성이 광범위하며, 북한인권 개선을 위한 직접적인 압박보다는 북한인권 관련 제도를 만들고 제도 안에서 북한인권문제를 다루려는 목적이 강함.
- 한국 북한인권법의 목적은 국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권을 추구함으로써 북한주민의 인권 보호 및 증진에 기여
- 한국 북한인권법의 주요 내용은 △ 북한인권증진자문위원회 설치, △ 북한인권증진기본계획 및 집행계획 수립, △ 남북인권대화 추진, △ 북한주민에 대한 인도적 지원, △ 북한인권증진을 위한 국제적 협력, △ 북한인권재단의 설립, △ 통일부에 북한인권기록센터 설치 등임.
- 한국 북한인권법의 경우 북한 당국이 자행하고 있는 인권유린 상황 및 현재의 북한인권 상황을 개선하기 위한 구체적 방안보다는 장기적 차원의 접근법에 포커스가 맞춰짐.
- 입법 당시 여야의 합의에 의해 북한인권법 제정으로 인한 입법 목적성이 상대적으로 포괄적이고 광범위해 짐.

## 2. 북한인권법의 핵심: 북한인권재단의 조속한 출범

- 한국의 북한인권법 내용 중 핵심은 북한인권재단, 북한인권기록센터, 북한인권기록보존소 등 북한인권과 관련된 기구들을 제도화 시켜 보다 체계적인 북한인권 증진 방안을 모색하는데 있음.
- 북한인권재단 출범이 계속 미뤄지는 상황은 북한인권법이 사문화 될 수 있다는 우려를 자아내고 있으며, 국제사회가 한국의 북한인권 개선의지에 대해 의구심을 가질 수 있는 사안임.
- 실제로 미 국무부 국가별 인권보고서에서 북한인권재단 출범 지연에 대한 지적이 있었고, 유엔북한특별보고관을 비롯한 국제사회도 북한인권재단 설립 등 한국의 북한인권법의 실질적 이행을 촉구함.

- 북한인권재단의 출범은 현재 여야 동수로 이사를 추천하고 추천된 이사 중에서 이사장이 호선되게 함으로써 여야 중 한쪽이 이사를 추천하지 않을 경우 재단 자체가 출범할 수 없는 구조임. 또한 이사 추천 기한이 명시되어 있지 않아 이사 추천을 독촉하거나 강제하기도 불가능함.
- 1안) 기한의 제한: 현재 북한인권법 상 북한인권재단 이사 추천 기한이 명시되어 있지 않은 문제점을 해결하기 위해서 하나의 교섭단체에서 이사를 추천할 경우 통일부장관은 정해진 기간 안에 이사를 임명하고 12명의 이사 구성 중 임명된 이사가 과반이 넘었을 경우 재단이 출범됨 =(현재 12명 이내의 이사를 둔다고 규정).
- 2안) 권리의 이양: 교섭단체가 지명하지 않는 이사 추천권은 일정 기간이 지나면 추천권을 다른 교섭단체 또는 국가인권위원회 등 중립기관에 이양함.
- 북한인권재단이 출범할 경우 기존 기구들과의 사업 중복성을 피할 구체적 방안이 명문화 되어야 하며, 북한인권증진을 위한 실질적 방안을 북한인권재단이 수행해야 함.
- 현재 북한인권법상 북한인권재단의 역할은 ‘남북인권대화’와 ‘인도적지원’에 대한 역할에 한정되어 있음.

### 3. 북한인권 개선을 위한 실질적 방안에 대한 법률 수정 필요

- 미국 북한인권법의 경우 외부 정보 유입을 통한 북한주민의 인식변화, 투명한 인도주의적 지원, 탈북민의 난민지위 보장 등 북한주민의 실질적 인권개선에 초첨
- 일본 북한인권법의 경우 일본이 요구하는 북한인권문제(납치문제)에 대해 북한의 개선이 도모되지 않을 경우 ‘경제제재’를 발동하도록 명문화
- 한국 북한인권법의 경우 제도 마련과 인도적 지원에 대한 내용이 포괄적으로만 명시되어 있을 뿐 실질적인 북한주민의 인권 개선을 위한 구체적 방법 또는 제재 방안이 포함되어 있지 않아 법안의 실효성에 의문이 발생함.

- 국제사회는 북한인권문제에 대한 한국의 주도적 역할을 주문하고 있으며, 북한인권법의 실효성 증진은 한국 주도의 북한인권개선을 위한 첫걸음임.
- 또한 최근 북한 내부에서 외부 문화 유입에 대한 극도의 경계심 및 코로나 19 이후 국경봉쇄와 식량배급체계의 붕괴로 인한 아사자 증가 등 북한주민의 인권 침해가 심해지는 상황에서 한국의 적극적인 역할이 필요하고, 이를 법제화시킴으로써 북한인권개선을 주도해야 함.
- 북한 주민 대상의 정보유입과 인도적 지원 방안에 더불어 북한의 정치범 수용소 문제, 국군포로, 납북자, 억류자 문제, 중국에 체류 중인 탈북민의 강제송환 문제 해결에 대한 북한의 조치 및 국제사회와의 협력 등의 내용을 법률에 포함시켜야 함.
  - 현재 북한인권법상 ‘북한주민’의 정의(제3조)에 따르면 ‘북한주민’은 ‘군사 분계선 이북지역에 거주하며 이 지역에 직계가족·배우자·직장 등 생활의 근거를 두고 있는 사람’으로 한정함. 그러나 최근 중국에 체류 중인 탈북민의 강제 복송 문제의 심각성을 고려하면 이에 대한 수정도 필요함.

#### 4. 인권은 ‘인류 보편의 가치’, 북한인권의 ‘정치화’는 지양

- ‘인권’은 인류 보편의 가치이자 우리가 추구해야 할 목적임. 북한인권문제에 있어서의 핵심은 ‘억압받고 있는 북한 주민’임.
- 우리가 상기해야 할 점은 헌법 제3조 ‘영토조항’에 따르면 북한주민 역시 대한민국 국민이며 헌법 제10조 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가진다’는 조항에 따라 정부는 북한주민의 인권을 보호하고 책임져야 할 의무가 있으며 북한인권법은 이러한 의무를 이행할 법적·제도적 장치임.