

북한인권법 실행을 위한 방안: <북한인권재단> 출범 중심

2023년 10월 5일 (木)

보고서의 내용은 필자 개인의 의견이며,
국민의힘과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

북한인권법 실행방안: <북한인권재단> 출범 중심*

2023. 10. 5.(목), 이윤식 외교안보센터 실장

<요 약>

- 올해는 2003년 舊 UN 인권위원회가 '북한인권결의'를 채택한 지 20년, 또 2013년 UN 북한인권조사위원회(COI)가 설립된 지 10년째 되는 의미있는 해
- 우리나라에서도 2005년 북한인권법안이 첫 발의된 이래 11년간 국회 논의를 거쳐, 2016년 3월 與·野 합의로 『북한인권법』이 제정
 - 그러나 북한인권 개선을 촉진해야 할 핵심 기구인 <북한인권재단>이 국회에서 이사를 추천하지 않아, 법 시행 7년이 지나도록 재단이 출범조차 못함
- 이에 『북한인권법』의 원활한 실행을 위한 첫 단추는 바로 <북한인권재단>의 출범에 있음
 - 관련 방안으로 △이사장 및 이사 선임 규정 변경, △주무부처 변경안(통일부→총리실)을 제안
- 아울러 북한 주민의 실질적 인권개선 및 증진의 관건은 재론의 여지없이 '북한 변화'인 바,
 - 이를 위한 "외부 정보접근권 강화" 규정을 법률에 추가하는 개정안도 동시 제안함

1. 현황

- 올해는 2003년 舊 유엔 인권위원회가 '북한인권결의'를 채택한 지 20년, 그리고 2013년 유엔 북한인권조사위원회(COI)가 설립된 지 10년째 되는 의미 있는 해
- COI는 2014.2월 발간한 보고서에서 '반인도적 범죄'가 북한에서 자행되고 있다란 결론과 함께, 北 당국에게 인권 개선을 위한 여러 조치를 권고하였음
 - △정치 개혁 실행, △정치범수용소 해체 및 정치범 석방, △인권교육 도입, △사상·양심·종교 및 언론·출판·통신의 자유, △정보접근권 개선, △취약계층 보호 및 이산가족 상봉, △납북피해자들의 생사·소재 관련 정보 제공, △탈북자문제 개선 등
 - 현재 상기 권고안은 이행되지 않고 있으며, 고문 및 비인도적 처우 등 광범위한 인권 침해가 지속 중인 가운데, 코로나19 발생으로 오히려 사회통제만 강화된 양상

* 同 보고서는 여의도연구원과 통일연구원이 공동주최한 "북한인권법 실행을 위한 바람직한 방향"이란 제하의 공개 세미나에서 발표·토론된 내용 등을 중심으로 재구성한 것임

- 한편, 우리나라도 2005년 북한인권법안이 처음으로 발의된 이래 11년간 국회 논의를 거쳐, 마침내 2016.3월 여-야 합의로 『북한인권법』이 제정
 - 이후 통일부에는 북한인권기록센터가, 또 법무부에는 북한인권기록보존소 등이 출범·운영 중이고, 북한인권국제협력대사도 임명돼 활동 중에 있음
- 그러나 문제는 북한인권 개선을 촉진해야 할 핵심 기구인 <북한인권재단>이 국회에서 이사를 추천하지 않아, 법시행 7년이 지나도록 재단이 출범조차 못하는 실정
 - 최근 통일부가 인권재단 설립을 위한 이사 추천 공문을 12번째 국회로 발송했음에도, 야당(민주당)은 여전히 협조할 생각이 없어 보임
 - 그 사이 北 주민들의 인권 상황은 더욱 처참해지고 있고, 北 당국에 의한 조직적이고 광범위한 '반인도적 범죄' 증거들도 하나둘씩 자취를 감추고 있음

[표 1] 북한인권재단의 역할과 임무(북한인권법 제10조 3항)

<ol style="list-style-type: none"> 1. 남북인권대화 등 북한인권증진을 위한 다음 각 목의 사업 <ul style="list-style-type: none"> 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 <ul style="list-style-type: none"> 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
--

- 이에 본 보고서는 북한인권법 실행을 위한 첫 단추가 <북한인권재단>의 출범이란 점을 인지한 바탕 위에, 同 재단의 조속한 출범을 위한 핵심 방안들을 제시하고자 함

2. <북한인권재단> 설립을 위한 법 개정사항

① 이사 선임 규정: '여야 추천후 장관이 임명' → '이사장 추천후 장관이 임명'

- 현행 규정
 - 이사장 1명을 포함한 12명 이내의 이사를 두며, 이사는 통일부장관의 추천 인사 2명, 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체 1/2, 그 외 교섭단체 1/2 동수로 추천하여 통일부장관이 임명(『북한인권법』, 제12조 1항)
 - 북한인권법이 與-野 합의로 제정된 취지를 존중하여, 與-野 동수 추천에 의한 이사

- 를 구성하도록 하고 있으나, 이는 다른 재단과 비교했을 때 이례적
- 다른 재단들의 경우 (당연직 이사를 제외하고는) 이사장의 추천을 받아 주무부처 장관이 임명하는 방식

[표 2] 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 아프리카 국가와의 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, 이사장 추천을 받아 주무부처 장관인 통일부장관이 <북한인권재단>의 이사를 임명

② 이사장 선임 규정: '이사 중 호선' → '장관 제청후 대통령 임명(*통일부장관 임명)'

○ 현행 규정

- 현행 북한인권법 제12조 3항에 따르면, "북한인권재단 이사장을 이사 중에서 호선"하게 규정하고 있는데, 이는 다른 법률과 비교했을 때 이례적
- 즉, 다른 재단의 경우 주무부처 장관의 제청으로 (국무총리를 거쳐) 대통령이 임명
- ※ 예외적으로 북한이탈주민지원재단(남북하나재단)의 경우는 통일부장관이 임명

[표 3] 다른 재단의 이사장 선임 방식

재단	이사장 선임
한·아프리카재단	외교부장관 제청으로 대통령이 임명(한·아프리카재단법 제8조 제3항)
한국국제교류재단	외교부장관의 제청에 의하여 대통령이 임명(한국국제교류재단법 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 단체란 점을 감안해, 북한이탈주민지원재단과 같이 “북한인권 문제에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 통일부장관이 이사장을 임명”하도록 함

③ 주무부처 변경 고려: ‘통일부’ → ‘총리실’

- 현재 북한인권법 주무부처는 통일부임. 북한인권정책은 통일부 외에 외교부, 법무부, 국가인권위원회, 국정원 등 주요 기관이 참여하고 있으나, 기본적으로 북한인권 관련 주요 업무는 대부분 통일부 소관
- 그러나 북한인권과 북한이탈주민 사안은 北 당국과의 불편함을 감수해야 함은 물론, 때때로 갈등과 대립적인 입장까지 견지해야 함
- 이에 대안으로 통일부는 남북관계 발전을 위한 대화와 교류협력이란 본연의 업무를 수행하고 북한인권, 납북자/국군포로, 이산가족(탈북민) 이슈는 총리실에서 컨트롤 타워 역할을 하는 게 적절한 바, 주무부처 변경을 제안

3. 北 주민의 정보접근권 강화를 위한 고려사항

- 북한인권 상황이 처참해진 이유는 재해재난, 기후변화, 코로나19와 같은 외부적·환경적 요인도 있지만, 가장 큰 요인은 북한 당국에게 그 직접적 책임이 있음
 - 이에 북한인권 개선, 특히 北 주민의 인권 증진을 위해선 ‘북한 변화’가 핵심 관건
 - 이를 위해 외부 정보 및 문화 유입을 통해 북한 주민들이 자신들이 처한 참담한 실상을 깨닫게 하고, 거기서부터 변화동력을 확보하는 것이 중요
- 그러나 최근 北 당국은 외부 정보·문화 유입을 ‘체제 도전’으로 간주해 강력히 대응 중인 바, 외부정보 유입을 통한 북한 변화는 더욱 어려운 상황
 - 군중신고법(2019), 반동사상문화배격법(2020), 청년교양보장법(2021), 평양문화어보호

법(2023), 혁명사적사업법(2021) 등 법제정을 통한 강제화가 주요 사례

- 한편, 국제사회는 북한 내 정보 유입·문화 유입의 중요성을 강조하며 활동을 강화. 특히 미국의 북한인권정책에서 이런 특징이 더욱 두드러지게 나타나고 있음
 - 2004년 북한인권법 제정 후 자유로운 정보유입을 위한 예산 지원
 - 2018년 민간단체들에 대한 자금 지원 확대, 그리고 정보 전달 매체로 USB, 핸드폰, 라디오, 무선 인터넷, 무선 통신, 각종 미디어 등 추가
 - 2022.12月 『오토 워म्비어 법』* 제정. 워म्비어법은 “北 당국의 검열에 연루되었거나 책임이 있는 외국인에 대한 자산동결, 비자 무효화 등의 제재 부과, 북한 내 정보자유 증진 및 검열·감시에 대한 대응” 등이 주요 내용
 - 美 의회 ‘툼 란토스 인권위원회(Tom Lantos Human Rights Commission)’는 이례적으로 2021년 4월 16일 한국의 인권상황과 관련한 청문회를 개최하면서 대북전단금지 문제를 다루었음
- 이런 북한의 열악한 상황과 국제사회(미국)의 북한인권법 추세에 발맞춰 한국의 북한인권법에도 정보접근권 강화를 반영하는 규정을 신설할 필요가 있음

[표 4] 정보접근권 강화를 위한 북한인권법 개정안

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

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