

북한인권 관련 법제정비 방안

손 현 진

북한인권 관련 법제정비 방안

손 현 진

(히로시마시립대학교 교수)

Contents

I	서론		1
II	북한인권법의 주요 내용 및 쟁점 사항	1. 북한인권법의 주요 내용 2. 북한인권법의 주요 쟁점	3 7
III	해외 북한인권법 분석	1. 미국의 북한인권법에 대한 분석 2. 일본의 북한인권법에 대한 분석	11 16
IV	향후 북한인권법 법제 정비방안	1. 북한인권자문위원회 및 북한인권국제협력대사 관련 법제 정비 2. 북한인권재단 법제 정비 3. 북한인권기록센터 및 북한인권기록보존소 법제 정비 4. 북한인권 실태조사 법제 정비 5. 인도적 지원 관련 법제 정비	21 22 29 33 35
V	결론		43

I. 서론

- 북한인권법이 2005년 처음 국회에 계류된 지 11년만인 2016년 3월 3일 제정되었고, 동년 9월 4일부로 시행되고 있음. 북한인권법은 북한의 인권상황을 개선하기 위한 법으로 미국과 일본에서도 이미 제정되어 시행되고 있으나, 직접적인 당사자라고 할 수 있는 한국에서는 긴 시간에 걸쳐 여·야, 진보·보수 사이에서 대립, 수차례의 발의·폐기를 거쳐 제정됨.¹⁾
- 북한의 인권 상황이 심각하며, 북한인권이 개선되어야 한다는 점에 대해서 누구도 이의를 제기하지 않지만, 법제정이 늦어진 이유는 북한인권에 대한 시각이 마치 좌우를 가르는 이념적 표징인 것처럼 논의되었고, 종북이라는 새로운 사회적 이슈가 그 중심에 있었기 때문임.
- 인권은 인류 보편적 가치이자, 남북한 주민을 넘어 민족 구성원 모두의 공동 이익이며, 국제사회와 인류의 공익에 기여하는 보편적 신뢰재(trust goods)라는 의미에서 북한인권법 제정의 의의가 있음. 또한, 북한인권 개선을 주요 가치와 기준으로 설정하고, 이에 기여하는 방향으로 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 나아가 남북통일의 기반 구축이라는 점에서도 북한인권법의 제정의 의의가 큼.
- 북한인권법의 제정을 통해 북한 인권문제를 북한의 당면한 인권상황을 개선하는 인도적 현안인 동시에 통일 준비의 핵심과제로 확장하고, 내부적으로는 북한 주민의 인권 의식 형성, 인권의 가치를 구현하는 방향으로 남북한 주민의 동질성 회복 및 통합 역량 강화를 추진한다는 의미에서 통일의 밑거름이 된다고 할 수 있음.
- 북한인권법은 북한인권 개선을 체계적·중점적으로 추진할 수 있는 제도적 기반 마련이라는 의미에서 북한인권기록센터, 북한인권재단, 북한인권증진자문위 등 설치·운영 등의 규정과 정부-국회-민간-국제사회의 유기적인 협력을 뒷받침하는 북한인권정책의 종합적 정책인프라 구축이라 할 수 있음.

1) 북한인권법은 2016년 3월 2일 국회 본회의에서 재석의원 총 236명 중 기권 24명, 찬성 212명으로 반대 없이 통과되었으며, 동년 9월 2일 대통령령 제27476호를 통해 시행령이 제정되었음.

- 그러나, 북한주민의 인권을 개선하는데 기여하기 위해 정부가 여러 가지 조치들을 취하는 데 현실적 한계가 존재하며, 대북 인도적 지원과 함께 국내에서 북한인권 개선을 위해 활동하는 단체들을 지원하고 대정부 정책건의를 행하는 북한인권재단의 설립이 여야 합의가 이루어지지 못해 아직 정식 출범을 하지 못하고 있는 상황임.
- 특히, 북한은 북한인권법이 제정되는 과정에서 강한 반발을 보였고, 향후 남북관계 발전에 나아가 평화적 통일에 북한인권법이 걸림돌이 될 수 있는 가능성도 또한 존재함. 유엔총회는 2005년부터 2016년 현재까지 북한인권결의를 채택하고 있으며, 유엔인권이사회, 유럽연합, 세계 각종 인권단체들 또한 매년 북한인권 개선을 촉구하는 결의를 채택하고 있음.
- 북한인권법이 제정되기까지 11년의 과정을 거치는 동안 다양한 의견이 표출되고, 일부는 여전히 논쟁 중인 사안이 다수 포함되어 있음. 북한인권법 통과가 이러한 다양한 의견의 일단락을 의미하는 동시에 다양한 의견을 야기한 근본적인 입장 차이는 여전히 남아 있음²⁾.
- 북한인권법과 관련하여 한 쪽은 남북교류협력이 북한주민의 인권 보장에 가장 큰 역할을 하고 있으며, 북한체제붕괴를 촉진하는 정치적 압박에 불과하기 때문에 그 실효성을 기대할 수 없다고 비판하고 있으며, 다른 한 쪽은 인권의 보편적 개념 하에 늦었지만 지금부터라도 북한인권에 관심을 갖고 일련의 조치를 취하는 것이 마땅하다는 입장을 견지하고 있음.³⁾
- 이러한 배경 하에 향후 북한인권법의 안정적이고 지속적인 북한인권정책 추진을 위해 법제 정비과정에서 이러한 다양한 의견을 반영한 법제정비가 필요함.
- 본 보고서에서는 북한인권법의 전체 내용을 검토·분석하고, 북한인권법을 바탕으로 정부의 북한인권정책의 추진방향과 북한인권법이 향후 실질적이고 현실적인 법적용을 위한 법제 정비방안을 제시하고자 함. 또한, 우리보다 앞서 제정된 미국과 일본의 북한인권법을 비교·분석함으로써 우리 현실에 맞는 북한인권법 정비에 기초 자료로 제공하고자 함.

2) 통일연구원, 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향, 2016, 3면.

3) 송인호·최귀일, 북한인권법 제정의 필요성에 대한 고찰-북한인권기록보존소 설치의 필요성을 중심으로-, 인권과 정의, 2012.11, 143-144면.

II. 북한인권법의 주요 내용 및 쟁점 사항

1. 북한인권법의 주요 내용

- 북한인권법은 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위한 법안의 목적, 기본원칙 및 국가의 책무, 남북인권대화의 추진, 인도적 지원, 북한인권재단 및 북한인권기록센터 등 각종 제도적 장치, 국제적 협력의 필요성 등 법안의 기본원칙부터 실질적 운영을 위한 주요 기제 등 다양한 조항을 포함하고 있음.

1) 목적

- 북한인권법은 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 국제인권규약에 규정된 자유권과 생존권을 추구함으로써 북한주민의 인권 보호 및 증진에 기여함을 목적으로 하고 있음(제1조). 여기서 북한주민이라 함은 군사분계선 이북지역에 거주하며 이 지역에 직계가족·배우자·직장 등 생활의 근거를 두고 있는 자를 말함(제3조).

2) 국가의 책무

- 기본원칙 및 국가의 책무로서 국가는 북한주민의 인권 보호 및 증진과 함께 남북관계의 발전과 한반도 평화정책을 위해서도 노력함. 또한 이를 위해 필요한 재원을 지속적이고 안정적으로 마련하여야 함(제2조).

3) 북한인권증진자문위원회 설치

- 북한인권증진 관련 정책에 관한 자문을 위하여 통일부에 북한인권증진자문위원회를 둠(제5조). 위원회는 위원장 1명을 포함한 10명 이내의 국회 추천 인사로 구성하고 위원장은 위원 중에서 호선함. 국회가 위원을 추천함에 있어서는 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체와 그 외 교섭단체가 2분의1 씩 동수로 추천하여 통일부장관이 위촉함⁴⁾.

4) 북한인권증진 기본계획 및 집행계획

- 통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 3년마다 북한인권증진기본계획 및 집행계획을 수립하여야 함(제6조). 구체적인 내용은 북한주민의 인권실태 조사, 남북인권대화와 인도적 지원 등 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위한 방안, 그 밖에 북한주민의 인권 보호 및 증진에 관하여 대통령령으로 정하는 사항을 포함한 북한인권증진기본계획을 위원회의 자문을 거쳐 수립하여야 함.
- 또한 통일부장관은 기본계획에 따라 매년 북한인권증진에 관한 집행계획을 위원회의 자문을 거쳐 수립하여야 함. 이러한 기본계획 및 집행계획이 수립된 때에는 이를 지체 없이 국회에 보고하여야 함.

5) 남북인권대화 추진

- 정부는 북한인권증진에 관한 중요사항에 관하여 남북인권대화를 추진하여야 함(제7조). 남북인권대화의 대표 임명에 필요한 사항은 「남북관계 발전에 관한 법률」제 15조를 준용하고, 그 밖에 남북인권대화의 추진을 위하여 필요한 사항은 대통령령을 정한다고 되어 있음.

6) 인도적 지원

- 국가는 북한인권증진을 위하여 북한주민에 대한 인도적 지원을 북한 당국 또는 북한의 기관에 제공하는 경우에는 국제적 인도 기준에 따른 투명한 추진과 임산부 및 영유아 등 취약계층에 대한 지원을 우선시 함(제8조).

4) 동법 제 5조 제 3항에 따라 구체적인 위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 것으로 규정하고 있다.

7) 북한인권증진을 위한 국제적 협력

- 국가는 북한인권증진을 위한 인적교류·정보교환 등과 관련하여 국제기구·국제단체 및 외국정부 등과 협력하며, 북한인권증진에 대한 국제사회의 관심을 제고하기 위하여 노력하여야 함(제9조1항). 또한 북한인권증진을 위한 국제적 협력을 위하여 북한인권대외직명대사를 둘 수 있도록 규정함(제9조2항).

8) 북한인권재단 설립

- 정부는 북한인권 실태를 조사하고 남북인권대화와 인도적 지원 등 북한인권증진과 관련된 연구와 정책개발 수행을 위해 북한인권재단을 설립함(제10조).

남북인권대화	<ol style="list-style-type: none"> 1. 북한인권 실태에 관한 조사·연구 2. 남북인권대화 등을 위한 정책대안의 개발 및 대정부 건의 3. 그 밖에 위원회가 심의하고 통일부장관이 지정하는 사업 4. 위의 사업의 수행에 필요한 시민사회단체에 대한 지원
인도적 지원	<ol style="list-style-type: none"> 1. 북한 내 인도적 지원 수요에 관한 조사·연구 2. 대북 인도적 지원을 위한 정책대안의 개발 및 대정부 건의 3. 그 밖에 위원회가 심의하고 통일부장관이 지정하는 사업 4. 위의 사업의 수행에 필요한 시민사회단체에 대한 지원

- 재단의 운영에 관해서는 정부의 출연금, 그 밖의 수입금으로 충당함(제11조). 재단의 지도·감독은 통일부장관이 하며, 재단의 목적달성을 위하여 필요한 때에는 관계 기관의 장에게 소속 공무원을 재단에 파견하도록 요청할 수 있음.
- 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 2분의1씩 동수로 추천하여 통일부장관이 임명함(제12조1항). 이사장과 정관으로 정하는 상근 이사를 제외한 임원은 비상근으로 함. 이사장은 이사 중에서 호선하고 이사장 및 이사의 임기는 3년으로 하되, 한 차례만 중임할 수 있음. 다만, 당연직 이사의 임기는 그 재임기간으로 함.

- 북한인권재단 설립준비와 관련하여 부칙 제 2 조에서는 통일부장관은 이 법 공포일 부터 30일 이내에 7명 이내의 설립위원을 위촉하여 재단의 설립에 관한 사무를 처리하게 하여야 함(동조 1 항). 설립위원은 재단의 정관을 작성하여 통일부장관의 인가를 받아야 하며, 인가를 받은 때에는 지체 없이 연명으로 재단의 설립등기를 하여야 함(동조 2 항).
- 설립위원은 재단의 설립등기 후 지체 없이 재단의 이사장에게 사무를 인계하여야 하며, 사무인계가 끝난 때에는 해촉된 것으로 봄(동조 3 항). 이러한 재단의 설립에 필요한 부담은 국가가 부담함(동조 4 항).

9) 북한인권기록센터

- 북한주민의 인권상황과 인권증진을 위한 정보 수집·기록하기 위하여 통일부에 북한인권기록센터를 두며, 수집·기록된 자료는 3개월마다 법무부에 이관하도록 하였음(제13조).
- 북한인권기록센터는 북한주민의 인권 실태조사·연구에 관한 사항, 국군포로, 납북자, 이산가족과 관련된 사항, 그 밖에 위원회가 심의하고 통일부장관이 필요하다고 인정하는 사항을 수행하고 각종 자료 및 정보의 수집·연구·보존·발간 등을 담당함(제13조2항). 이러한 사업은 외부기관에 위탁할 수 있으며, 이 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있음(제11조3항).
- 북한인권기록센터에는 센터장 1명을 두며, 센터장은 고위공무원단에 속하는 공무원 또는 북한인권과 관련하여 학식과 경험이 풍부한 민간전문가 중에서 통일부장관이 임명 또는 위촉함(제11조4항).

10) 국회보고

- 통일부장관은 기본계획과 집행계획의 보고 이외에도 매년 북한인권증진에 관한 북한주민 인권실태, 북한인권증진 추진 결과 및 개선 상황, 국군포로 및 납북자의 송

환, 이산가족의 상봉 등에 관한 계획의 수립·추진에 관한 사항을 정기회 전까지 국회에 보고하여야 함(제15조).

- 북한인권법은 정부의 북한인권정책 수립 및 실행을 위한 최소한의 법제도적 기반으로 이해되지만, 법 제정만으로 북한주민의 인권 보호 및 증진이라는 법의 기본목적이 달성될 수 있는 것은 아님. 즉, 현실적인 법적 효과와 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위한 실질적인 방안은 여·야, 진보·보수, 북한인권 NGO, 각계 전문가 등 협의를 통해서 이루어져 나가야 함.

2. 북한인권법의 주요 쟁점

1) 북한인권에 대한 입장차이

- 북한인권법은 북한인권 보호에 대한 근거법 마련과 제도적 장치의 구축이라는 의미에서 중요한 의의를 가지는 동시에 시의 적절한 법 적용을 위한 긴급성을 요함. 법 제정 당시 법안의 내용이 선언적 성격이 강하여 법이 제정되더라도 북한인권 개선 효과는 제한적이고, 북한의 강한 반발로 남북관계에 있어 부담요인으로 작용할 수 있다는 우려가 존재함.
- 그러나 북한의 인권문제를 전략이 아닌 인류의 보편적 가치 차원에서 거론할 것이며, 북한을 정략적·정치적으로 이용하는 것이 아니라는 것을 알려 북한인권 개선에 도움을 줄 수 있는 것임을 알리는 것이 중요함.⁵⁾
- 한국사회에서 북한인권 문제에 대한 시각은 크게 자유권 중심 관점과 사회권 중심 관점으로 나누어 짐. 전자의 시각은 북한인권 침해에 대한 북한 당국의 책임을 우선적으로 강조하며, 정치범수용소, 공개처형, 표현의 자유 제한 등 시민적·정치적 권리에 논의의 초점을 맞추고 있음.
- 이에 반해 사회적 중심 관점의 경우, 북한 당국에 대한 직접적 비판보다는 북한인권 침해실태에 대한 역사적·구조적·근본적 원인에 주목하여 중장기적 차원의 해결방안

5) 2008.2 이명박 당시 대통령 한미일 3국 언론 인터뷰.

을 강조. 또한 즉각적 중단이 필요한 침해보다는 식량권, 건강권, 교육권 등 북한 당국이 적극적으로 실현해야 할 의무로서의 책임을 강조하고 있음. 이러한 관점에서 북한 당국의 책임이 명시적으로 드러나는 시민적·정치적 권리 침해실태보다는 북한 정치 및 사회전반의 '체질개선'을 유도하는 기술협력, 인권대화, 역량강화 등의 정책적 대안이 제시됨.⁶⁾

2) 북한인권법 실효성 논란

- 북한인권법은 북한의 인권이 열악하다는 것을 전제로 인권개선을 위한 조치와 실행을 규정하고 있음. 또한 국군포로 및 납북자문제, 북한 탈북민의 신변안전보호와 지원문제까지 폭넓게 규정하고 있으나, 현실적으로 북한인권 개선을 위한 조치들의 실효성이 매우 낮다는 비판이 있음. 이는 북한 당국에 의해 내정간섭이라는 반발만 증폭시키는 결과를 초래할 수 있기 때문에 현실성이 결여된 법이라는 의견 또한 존재함.⁷⁾
- 또한, 체제 위협을 의식한 북한 당국의 북한 주민에 대한 내부 통제 강화 등의 가능성도 있어 법률이 실효적으로 북한의 인권상황을 개선시킬 수 있을지 여부가 불투명하고 심지어 북한인권법이 오히려 북한주민의 인권을 악화시킬 우려가 있다는 점을 들고 있음.⁸⁾
- 당시 야당은 북한인권 침해의 즉각적 중단을 촉구하는 차원의 북한인권법안에 대해서 비판적 입장을 표명했지만, 북한인권법에 대한 필요성이 지속 제기되자 대안으로 다양한 법안을 제시함.⁹⁾

6) 한동호, 한국의 대북 인권정책 연구, 통일연구원, 2014, 79~80면.

7) 북한인권법이 내정간섭에 해당되는가의 여부에 대해서는 「남북기본합의서」는 남북관계의 특수성을 반영하여 '상대방 내부문제 불간섭'을 규정하고 있으나, 유엔 체제 하에서 국제인권규약 당사국에 대해 반인도적 인권침해를 거론하고 개선을 촉구하는 것은 국제법상 내정간섭에 해당되지 아니한다.

8) 송민순 의원 발언.

9) 야당은 「북한민생인권법안」(김동철의원 대표발의), 「북한주민인권증진법안」(심재권의원 대표발의), 「북한영유아 지원에 관한 법률안」(정청래의원 대표발의), 등의 법안을 제시하였다.

- 북한인권법이 여야 합의에 의해 통과되면서 법안의 실효성에 대한 논의가 일단락 된 것은 사실이지만 구체적인 조항의 이행과 관련해서는 여전히 실효성에 대한 논의가 지속되고 있음.
- 북한인권법 실효성 관련 논쟁은 법의 의미를 퇴색시키는 차원이 아니라 법과 정책의 연계성을 통해 북한인권 개선이 실질적으로 이루어질 수 있도록 보다 구체적이고 건설적인 방향으로 나아갈 필요가 있으며, 구체적인 조항별로 법의 실효성을 증대시키기 위한 방안이 제시되어야 할 것임¹⁰⁾.

3) 북한인권재단 설립

- 북한인권법 제10조에서 북한인권재단의 설립과 재단의 법적 성격, 그리고 설립 절차에 관하여 규정하고 있음. 북한인권법 제정 당시 주요 논쟁 중에 하나가 북한인권재단의 설립에 관한 문제였음.
- 북한인권법 제정단계에서 북한인권재단 설립의 핵심 쟁점 사항은 재단 운영에 주무 부처를 어디에 둘 것인가와 그 사업 운영에 있어서의 재원의 운영에 관한 사항이었음.
- 또한 북한인권재단은 민법상 재단법으로 일정한 목적에 바쳐진 재산에 의해 구성된 물적 결합체에게 고도의 인적 의사결정과 집행을 요하는 북한인권 실태조사 등 북한인권 관련 문제해결을 위한 국내외의 광범위한 사업을 수행하도록 하는 것은 법리상 무리라는 주장 또한 존재함.¹¹⁾
- 현재, 북한인권재단의 이사 구성 등 내부절차 문제로 아직 정식 출범하지 못하고 있는 실정임. 북한인권재단은 이사장을 포함한 12명 이내의 이사로 구성하되 이사 2명은 통일부장관이 추천하고 나머지 10명은 국회에서 여·야당이 5명씩 동수로 추천하도록 되어 있음. 문제는 이사 구성이 늦어지는 관계로 북한인권법의 효력과 실질적인 운영이 거의 정지되어 있다는 것임. 조속히 이사구성에 합의하여 원활한 북한인권 개선을 위한 북한인권재단의 활동이 시작되어야 함.

10) 통일연구원, 앞의 책, 8면.

11) 김태훈 전 국가인권위원회 북한인권특별위원장, 2011.3.10., (사)북한민주화위원회 학술세미나 발표.

Ⅲ. 해외 북한인권법 분석

1. 미국의 북한인권법에 대한 분석

1) 미국 북한인권법 제정 경과

- 미국 내 북한인권 상황에 대한 관심은 냉전종식 이후부터 지속적으로 증가되어 왔으며, 특히, 부시 행정부에 들어서 대통령뿐만 아니라 동아시아와 한반도문제에 관련된 정부 관료들도 북한의 대한 토론과 평가를 통하여 열악한 인권상황을 비난해 옴¹²⁾.
- 이러한 북한인권에 대한 미국의 관심은 북한인권 문제를 국내 입법화하는 단계까지 이르러 2003년 말에 ‘북한의 인권과 민주주의 및 개발을 촉진하고 한반도의 안전과 더욱 평화로운 세계환경조성’을 취지로 표방한 2003 북한자유법안(North Korean Freedom Act of 2003)이 미 상·하원에 상정됨. 이 법안은 미국내 종교·인권단체의 광범위한 후원을 배경으로 상하원 모두 공화당과 민주당 의원들의 공동발의 형태로 제출됨¹³⁾.
 - 2003년 1월경부터 미 의회에서 북한인권문제가 활발하게 거론되었는데 2003년 한 해 동안 북한과 관련된 법령이 15건(하원 12건, 상원 3건)이나 상정되었고, 청문회가 15차례(하원 4, 상원 11) 개최됨.
- 동 법안이 한반도 및 동북아의 안보상황이 고려되지 않은 문제조항이 다수 포함되어 북한을 불필요하게 자극하며 미행정부의 대북정책을 지나치게 구속할 우려가 있다는 반대여론이 일어남. 결국 동 법안은 상하원에 계류된 상태에서 ‘2004 북한인

12) 부시대통령은 ‘북한인권 상황을 투명성이 부족한데다 국민을 가두고 굶주리게 하며 동시에 무기증강을 하는 나라로 많은 사람들이 투옥되고 있으며 자유롭게 숙내를 털어놓지 못하는 상황’이라고 평가하였다. 스콧 카펜터 전 민주주의·인권·노동부 차관보는 ‘북한은 세계에서 가장 폭압적이고 소름끼치는 체제중의 하나이며 최대 규모의 감옥체계’라고 언급하였다.

13) 동 법안을 입안은 사람들은 2003년 7월 21일 ‘북한의 경제부패에 관한 상원청문회’에 관여했던 사람들과 단체들로 대표적인 사람은 보수적 정책연구소인 히드슨 연구소(Hudson Institute)의 마이클 호로위츠 수석연구원이며, 의회 산하의 ‘민주주의 위한 전국재단(National Endowment for Democracy: NED)과 ‘북한자유연합(North Korea Freedom Coalition)’들의 단체가 주축이 되었다.

권법안(North Korean Human Rights Act of 2004)'이라는 보다 중립적인 표현을 사용한 법안으로 변경되어 재상정한 후 일부조항을 수정과 보완을 거쳐 공식 발표됨.

2) 미국 북한인권법의 구성 및 주요 내용

- 미국의 북한인권법은 북한의 인권상황을 기술한 사실관계(FINDINGS) 부분, 입법 목적(PURPOSES) 부분과 본문 3개장 13개 조항으로 구성되어 있으며, 4년에 걸쳐 매년 2,400만 달러의 예산을 배정하고 있음.
 - 사실관계(SEC. 3. FINDINGS)
 - 북한정부는 김정일 절대 권력하의 독재국가(a dictatorship under the absolute rule of Kim Jong Il)로서 심각히 인권을 침해하고 있는데 구체적으로 개인숭배(the cult of glorifying Kim Jong Il and the late Kim Il Sung that approaches the level of a state religion), 계층에 의한 차별, 공개처형, 정치범수용소, 종교 자유의 부존재, 식량문제와 대량 아사 및 영양 실조 등 북한 내부의 사인별 인권실태와 탈북자, 특히 탈북 여성 및 영아들에 대한 납치, 인신매매, 성적 학대, 강제송환된 탈북자들이 받는 고문, 투옥, 사형 등 처벌문제 그리고 중국 정부의 탈북자 정책 및 한국 정부의 탈북자 수용인권 등 정책, 한국 및 일본인 납치사건 등에 대하여 상세히 기술하고 있음.
 - 입법목적(SEC. 4. PURPOSES)
 - 북한 내 기본인권의 존중과 보호 촉진(to promote respect for and protection of fundamental human rights in North Korea)
 - 북한난민에 대한 보다 지속적 인도적 해법의 모색(to promote a more durable humanitarian solution to the plight of North Korean refugees)
 - 대북 인도적 지원에 대한 감시, 접근성 및 투명성의 강화(to promote increased monitoring, access, and transparency in the provision of humanitarian assistance inside North Korea)

- 북한 내부, 외부로의 자유로운 정보유통의 촉진(to promote the free flow of information into and out of North Korea)
 - 민주적 정부제도하에 평화적인 한반도 통일 달성 촉진(to promote progress toward the peaceful reunification of the Korean peninsula under a democracy system of government)
- 동 법의 입법목적에서 유사법인 쿠바자유민주연대법, 이라크해방법, 이란민주화법 등이 정권교체를 목적으로 하는 것과 달리 북한 체제 붕괴나 정권 교체를 상정하고 있지 않음. 다만, ‘민주적 정부제도하에 평화적인 한반도 통일 달성 촉진’이라는 개념은 간접적으로 북한 체제의 변화를 내포하고 있다고 할 수 있으나, 장기적 차원에서 한반도 현상의 평화적 변경을 인권이란 수단을 매개로 지원한다는 선언적 의미로 보아야 함¹⁴⁾.
- 본문
 - 제1장 북한주민의 인권신장(Promoting the human rights of North Koreans)
- 미국대통령은 북한내 인권, 민주주의, 법의 지배, 시장경제를 육성하는 민간비영리 단체에 2005 회계연도부터 2008 회계연도까지 4년간 매년 200만 달러를 지원(SEC. 102)하고, 북한을 겨냥한 라디오방송¹⁵⁾에 대한 지원을 증대함(SEC. 103).
- UN은 북한인권개선에 중요한 역할을 수행하여야 하며 인권위원회에 북한인권상황에 관한 특별보고관을 지명할 수 있도록 추가결의안을 채택하고 UN내의 기타 다른 인권 옹호기관도 북한문제에 관심을 가질 것으로 촉구(SEC. 105)함과 동시에 헬싱키 프로세스를 모델로 하여 역내 국가들이 참여하는 북한과의 지역인권대화(a regional human rights dialogue with North Korea)의 추진가능성을 모색(SEC. 106)하여야 한다고 규정하고 있음¹⁶⁾.

14) 제성호, 미국의 북한인권법 제정: 의미 분석 및 정치적 과장, 중앙법학 2004, 5면.

15) 미국방송위원회(Broadcasting Board of Governors: BBG)는 자유아시아방송(RFA)과 미국의 소리방송(VOA)등 하루 12시간으로 방송시간을 확대한다는 목표 하에 현 수준에서 점차 대북방송을 늘려나가기도록 하고 법 제정후 120일 이내에 보고서를 제출하여야 한다.

16) 이는 미의회가 동아시아에서도 동유럽의 헬싱키 프로세스와 같은 지역적 대화협력 체제를 창설하는 것이 비민주적 국가 내부의 정치적, 경제적 상황은 물론 인권상황을 개선하여 민주화를 촉진할 수 있다고 생각

- 또한 미 국무부내에 북한인권담당특사(Special Envoy on Human Rights in North Korea)를 임명(SEC. 107)¹⁷⁾.
 - 제2장 북한주민지원(Assistance North Koreans in need)
- 국제개발청장(Untied States Agency International Development)은 법제정 180일 이내에 북한주민에 대한 인도적 지원 현황, 북한내 인도적 지원의 투명성과 모니터링 개선 등의 내용을 담은 보고서를 제출하여야 하고 이후 2년간 매년 제출하여야 함(SEC. 201).
- 북한 정부에 대한 직접적인 인도적 지원은 북한이 국제적으로 공인된 인도적 기준(international recognized humanitarian standards)에 따라 전체에 두루 분배·제공, 모니터링 조치를 취할 때까지 금지하며, 주민들에 대한 정치적 보상이나 강요의 수단으로 사용되어서는 안되며 또한 수혜자들에게 전달되어야 하는 동시에 수혜자들에게 원조제공자를 밝혀야 함.
- 북한정부에 대한 직접적인 비인도적 지원(non-humanitarian assistance)은 북한주민들과 미국내 자손 및 친척들간에 가족재결합을 허용, 북한정부가 납치한 일본인 및 한국인들에 대한 모든 정보를 공개, 납치된 사람들이 가족들과 함께 원래의 고국으로 돌아갈 수 있도록 완전하고도 진정한 자유를 허용, 교도소와 강제노동수용소를 실질적으로 개혁하고, 그러한 개혁에 대하여 독립적인 국제 감시를 허용한다고 규정함.
 - 제3장 북한난민 보호조치(Protecting North Korean refugees)
- 국무장관은 법제정후 120일 이내에 북한난민의 상황을 기술하고 미국의 탈북자정책을 설명하는 보고서를 제출하여야 한다고 함(SEC. 301).

하고 있기 때문에 북한에 대하여도 지역적 협력체제를 구축하여 대응하는 것이 북한민주화 촉진의 효율적인 방법이라고 미정부에 권고한 것이라 할 수 있음.

17) 북한인권담당특사의 임무는 북한관리들과의 인권관련 협의, 북한인권 및 정치적 자유신장을 위한 국제적 노력을 지원, 북한인권 문제를 제기하였던 인권단체들과의 협의, 북한인권단체들에 대한 자금지원 권고, 북한인권보호 증진전략의 검토(기술적 훈련, 교류 프로그램 포함), UN인권위원회 결의 2004/13의 이행지원을 위한 행동지침 마련 등이다.

- 또한 국무장관은 탈북자들이 미국 내에서 난민으로서 보호를 구하고자 할 경우, 이들이 이민국적법(Immigration and Nationality Act)에 따라 난민신청서를 제출하는 것을 용이하게 하도록 편의를 제공하여야 함(SEC. 303).
- 중국 정부는 UN 난민협약 등에 따라 북한주민들이 난민인지 여부, 지원 필요성 여부를 판단할 수 있도록 UNHCR에 북한주민의 자유로운 접근을 허용할 의무가 있으며, 중국내 북한인에 대한 접근을 확보하기 위한 노력의 일환으로 중재권을 주장하도록 촉구함(SEC. 304).

3) 미국 북한인권법의 특징

- 미국이 다른 나라의 국내 정치에 개입하는 두 가지 유형은 국제법 위반, 대량살상무기(WMD) 확산, 테러 지원과 같은 대외적 요인과 자국민 학대, 인권 탄압, 독재와 같은 대내적 요인임. 이 가운데 인권과 같은 대내적 요인이 명분이 될 때 미국은 법을 통해 개입하는 독특한 ‘입법 개입주의(legislative engagement)’정책을 시행해 옴¹⁸⁾.
- 당초 북한자유법안이 경제원조 금지조항 등을 규정하고 있어 북한붕괴법이라는 의혹을 받은 점을 감안하여 북한인권을 개선하기 위한 목적으로 제정한 것이라는 점을 분명하게 하기 위하여 동 조항을 삭제함.
- 동 법이 북한인권개선을 통하여 점진적인 민주화를 의도하고 있는 것은 사실이나 직접적으로 북한체제의 붕괴나 정권교체를 목적으로 하고 있지는 않으며, 북한주민의 인권개선과 해외탈북자의 인도적 지원 및 탈북자 지원단체 원조 등을 목적으로 하는 법률로 보는 것이 타당함.

18) 1992년 쿠바민주주의법(The Cuban Democracy Act of 1992), 1993년 쿠바자유민주주의연대법(Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996), 1998년 이라크해방법(Iraq Liberation Act of 1998), 2003년의 이란민주주의법(Iran Democracy Act of 2003), 미얀마자유민주주의법(The Burmese Freedom and Democracy Act of 2003) 등이 그 맥락을 같이 하는 입법으로 국내입법에 의하여 타국의 민주화 등을 유도하겠다는 적극적인 입법 개입주의 정책의 산물인 것이다.

- 구체적인 내용을 살펴보면 주요 조항, 의무보고서, 배정 예산 등은 모두 탈북자와 이를 지원하는 NGO 또는 개인에 집중되어 있음.
- 북한인권법이 추구하고 있는 활동의 기본 방향은 북한 내부 주민들에 대한 정보전달과 그들과 연계가능성이 높은 탈북자에 대한 지원 등 북한 내부로의 정보전달 및 연결망 형성에 활동을 집중하는 것이라 할 수 있음.
- 이는 두 가지 측면에서 그 원인을 찾을 수 있는데, 첫째, 북한에 대하여 인권규범 수용을 촉진하기 위한 수단으로 북한의 태도변화를 연계시킬 경우 북한의 거센 반발을 불러일으킬 가능성이 높기 때문에 북한 내부의 변화를 촉진할 수 있는 수단을 개발하겠다는 측면이며, 둘째, ‘인권규범의 보편성’에 대한 인식을 북한 내부에 확산하기 위한 것으로 이는 헬싱키 프로세스의 경험이 토대가 된 것임.
- 2004년 처음 제정된 북한인권법은 효력이 2022년까지 연장되었으며, 현재 북한 정부에 대한 압박과 동시에 북한내 외부정보 유입 등 대북 정보 투입을 적극 지원하는 내용을 담고 있음. 특히, 북한과 거래하는 중국 기관·개인에 ‘세컨더리 보이콧(제3자 제재)’을 가하는 강력한 대북제재 및 압박 법안을 공동발의한 상태임.
- 또한, 북한의 연이은 미사일 발사 및 핵실험으로 인해 미 상원 외교위원회는 ‘2017년 12월 5일 북한인권법 재연장 법안(S.1118-North Korean Human Rights Reauthorization Act of 2017)’과 ‘2017 효과적인 외교증진을 위한 영향력 법안(S1901-Leverage to Enhance Effective Diplomacy Act 2017)’을 만장일치제로 통과시키는 등 불법적인 북한의 행동에 대한 정치적·경제적 제재를 강화하겠다는 입장을 보이고 있음.

2. 일본의 북한인권법에 대한 분석

1) 일본 북한인권법의 제정 경과

- 1980년대 이후 일본에서 북한인권 문제는 주로 일본인 납치문제를 중심으로 제기되어 왔음.¹⁹⁾ 오랫동안 일본 내에서 북한에 의한 일본인 납치설이 보수우익 세력의

참조물로 여겨져 왔으며 2002년 고이즈미 총리의 평양 방문에서 북측이 이를 시인 하자, 일본 내 대북 제재 등 북한에 대한 여론 악화에 힘입어 집권당인 자민당과 제 1야당인 민주당은 북한인권법안 발의함.²⁰⁾

- 2006년 6월 13일 중의원 본회의를 거쳐 6월 28일 참의원 납치문제 특별위원회에서 자민, 민주, 공명 3당의 찬성으로 채택됨.
- 동년 6월 29일 참의원 본회의에서 가결된 북한인권법은 정식명칭이 ‘납치문제와 그 이외 북한 당국에 의한 인권침해 문제 대처에 관한 법률(拉致問題その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する法律)’(법률 제96호, 이하 ‘북한인권법’) 채택.
 - 동 법안은 2005년 12월 유엔총회에서 채택된 북한의 인권상황에 관한 결의에 입각하여 일본의 긴요한 국민적 과제인 납치문제 해결을 비롯한 북한 당국에 의한 인권침해 문제에 대한 국민의 인식을 깊게 하는 동시에 국제사회와 연계하면서 북한 당국에 의한 인권침해 문제의 실태를 밝히고 그 억제를 도모하는 것을 목적으로 제정됨.

2) 일본 북한인권법의 구성 및 주요 내용

- 일본 북한인권법은 전체 8조로 제1조(목적), 제2조(국가의 책무), 제3조(지방 공공단체의 책무), 제4조(북한인권침해문제 계몽주간), 제5조(연차보고), 제6조(국제적 연대강화), 제7조(시책에 있어서 유의), 제8조(북한당국에 의한 인권침해 상황이 개선되지 않은 경우의 조치)로 구성됨.
- 동 법은 북한에 의한 일본인 납치문제 해결에 중점을 두되, 탈북자 지원 및 북한지원 관련 NGO에 대한 재정적 배려, 북한 당국에 의한 인권침해 문제의 대처에 대한 정부의 연례보고서 작성 의무, 국제사회와의 연대하여 북한인권 개선 노력에 중점을 둠.

19) Fred Hiatt, Japan Kidnapping May Lead to North Korea Spy Case, Washington Post, January 20, 1988.

20) 자민당은 ‘북한인권침해문제대처법안(北朝鮮人権侵害問題対処法案)’, 민주당은 ‘북한인권침해구제법안(北朝鮮に係る人権侵害の救済に関する法案)’을 내 놓았다.

- 특히, 제 7 조에서 일본 정부는 북한당국에 의한 인권침해 상황이 개선되지 않을 경우 북한 인권침해에 대한 국제적 대응동향 등을 종합적으로 감안해 대북송금 규제를 포함한 경제적 제재 등의 조치를 규정하고 있음²¹⁾. 이러한 조항은 일본인 납치문제가 개선되지 않을 경우 대북 경제제재를 가능케 한 조항으로 선박 입출항 및 대북 송금규제 등을 제도화, 규범화 했다는 점에서 매우 의미 있는 규정이라 할 수 있음.

3) 일본 북한인권법의 특징

- 일본의 북한인권법은 ‘북한당국에 의한 인권침해’라는 광범위한 표현을 쓰고 있기는 하나, 북한당국에 의한 일본인 납치문제를 최우선으로 하는 법이라 할 수 있음. 따라서 북한인에 대한 구체적이고 실효성을 담보할 수 있는 조항 자체를 포함하지 않은 선언적인 법률이며, 정치적인 목적이 강한 성격의 법률 이라는 비판을 받고 있음.²²⁾
 - 일본은 북한이 일본인 납치문제 시인을 계기로 북한 정치범수용소 등 북한정권의 인권침해 문제를 강도 높게 비난.
- 2004년 5월 22일 제2차 북일 정상회담에서 북일 관계 개선을 위해 협력하고, 일본인 납치피해자 가족 5명의 일본귀환과 북한에서 사망으로 발표한 10여 명의 진상을 재조사 할 것을 합의함. 이러한 과정에서 일본은 북한에 식량 25만 톤과 1,000만 달러 상당의 의약품 등을 지급하고, 북일 수교 교섭을 재개하기로 합의함.²³⁾
- 일본의 북한인권법은 북한과의 수교교섭의 주요 전제조건을 납치자 문제를 거론함으로써 인권문제 해결을 주요 의제로 상정하였고, 또한, 북한인권법 자체가 선언적이고 여론 계도적인 성격이 강하며 향후 북한과의 관계 정상화를 위한 압박 수단으로도 활용될 가능성이 큼.

21) “특정선박의 입항 금지에 관한 특별조치법”(2004년 법률 제228호) 제10조 제1항의 규정에 의한 조치. 기타 북한당국에 의한 일본국민에 대한 인권침해 역제를 위해 필요한 조치를 강구한다고 규정하고 있다.

22) 윤철홍, 한국의 북한인권법에 관한 소고, 법학논총 36. 2016. 7. 237면.

23) 이금순·김수암, 국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제, 통일연구원, 2008, 150~151면.

- 그리고, 일본의 북한인권법은 미국의 북한인권법보다 대북제재의 근거를 마련하기 위한 입법취지가 강하게 반영됨. 미국의 북한인권법에는 대북제재 조항이 포함되어 있지 않기 때문임. 또한 정부가 국제적인 동향을 감안해 대북경제제재법을 발동하도록 하고 있어 정부에 나름의 재량권을 부여하고 있다는 것이 특징임.

IV. 향후 북한인권법 법제 정비방안

1. 북한인권자문위원회 및 북한인권국제협력대사 관련 법제 정비

- 북한인권증진 관련 정책 자문을 위하여 북한인권증진자문위원회를 통일부에 두도록 규정되어 있음(제5조). 동 자문위원회의 구성에 있어서 여야 추천위원이 동수로 구성되어 있으며²⁴⁾, 위원장이 호선되는 점을 고려하여, 당·정간 긴밀한 협의가 필요로 함.
- 동 위원회는 북한인권증진기본계획 및 북한인권 증진에 관한 집행계획의 수립 사항, 북한인권재단 및 북한인권기록센터의 운영에 관한 사항 등의 자문에 응하게 되어 있으며, 북한주민의 인권실태 조사, 남북한인권대화와 인도적 지원 등 북한인권 관련 전반적인 내용에 대해 자문을 하는 것으로 되어 있음.
- 북한인권법에서 북한인권자문위원회를 둔 것은 북한인권기본계획 및 집행계획 수립 시 북한인권자문위원회의 심의를 거쳐 수립하게 함으로써 북한인권에 관한 중요 정책을 전문적이고, 민주적으로 추진하기 위한 것으로 판단. 북한인권국제협력대사 또한 북한인권과 관련하여 국제사회의 북한인권증진활동을 협의하고 북한의 인권 개선을 위한 국제사회의 노력에 동참하며, 국제사회와 유기적이고 실질적인 협력체계를 구축하기 위한 것으로 볼 수 있음.
- 다만, 북한인권자문위원회 구성에 있어서 10명 이내의 국회 추천 인사로 구성하고 있다는 점에서 여야 합의가 이루어지지 않아 늦게 구성되거나 구성이 된다고 하더라도 상호 정치적 성향에 따라 합의를 이루는데 어려움이 있는 등 북한인권 관련 정책이 그 본질에서 벗어나 정치적으로 변질될 가능성이 있음. 따라서, 위원회 구성에 있어 정치적 성향보다 북한인권 관련 학자, 비영리민간단체, 비영리법인, 국제기구에서 북한인권 증진 관련 활동에 종사한 전문가가 중심이 될 수 있도록 구성되는 것이 바람직함.

24) 국회가 위원을 추천함에 있어서는 대통령이 소속되었던 정당의 교섭단체와 그 외 교섭단체가 2분의 1씩 동수로 추천하여 통일부장관이 위촉한다고 규정되어 있다(제5조2항).

- 북한인권국제협력대사의 경우에도 북한인권 증진을 위한 인적 교류·정보교환 등과 관련하여 국제기구·국제단체 및 외국 정부 등과 협력하고, 북한인권 증진에 대한 국제사회의 관심을 제고하기 위하여 필요한 인선이 중요함.
- 북한인권국제협력대사는 유엔인권최고대표, 유엔북한인권특별보고관 등 주요 국제 인권기구 담당자와 채널을 유지하고 국제협력 및 정보 교환을 수시로 진행하여야 하며, 또한 유엔 총회 및 유엔 인권이사회 참석 및 국제적 공감대 형성 노력, 주요 북한인권 관련 국제회의에 참석하여 국내외 북한인권 단체 및 해외 동포 사회와의 소통과 협력 그리고 각 국 정부 관리, 국회의원 및 관련 전문가들과 의견 교환이 가능한 학식과 덕망이 있는 자를 선정해야 할 것임.

2. 북한인권재단 법제 정비

- 북한인권법을 근거로 북한인권 정책을 효과적으로 뒷받침하고, 시민사회단체 활동을 안정적으로 지원할 수 있도록 설립된 북한인권재단은 이사진 구성에 대해 국회 합의가 늦어지는 바람에 정상적인 기능을 하지 못하고 있음. 동 재단은 북한 주민의 실질적 인권증진과 삶의 질을 증진하는 인권정책 확립을 위해 남북한 구성원 모두와 국제사회의 공감·지지를 얻을 수 있는 인권 개념을 활용, 통일정책의 보편성과 지속가능성의 업그레이드가 목표임²⁵⁾.
- 북한인권재단의 이사 구성에 있어 통일부장관이 임명한 2명 이외에 여야 동수로 추천하도록 하는 것은 향후 재단의 주요업무 결정과 북한인권 문제의 정치적 쟁점 야기시 합의가 어려울 가능성이 충분히 존재함. 따라서 이사 구성에 있어서 가능하면 정치인들의 수를 줄이고 민간 전문가를 중심으로 이사회가 구성될 수 있도록 법 개정이 필요함.
- 북한인권법에서의 북한인권재단의 법적 성격은 “북한인권 실태를 조사하고 북한인권과 관련된 연구와 정책개발, 북한인권개선을 위한 국내외 활동 등을 수행하기 위

25) 통일부, 2017년 정부 업무보고, 17-20면.

한 목적”에 비쳐진 재산에 의해 구성된 물적 결합체로서의 재단법인으로서의 법적 성격을 가짐. 또한 재단법인 설립이 「민법」에 의해 설립된 것이 아니라, 「북한인권법」이라는 민법에 대한 특별법에 의해 설립된 것이라는 점에서 민법상 비영리법인과 구별하여 특수법인으로 이는 특별한 공적 규제 및 관리를 받도록 하여야 함.

- 북한인권재단의 설립방식을 살펴본다면 법령에서 재단법인의 설립을 규정하는 방식으로 재단법인 설립·운영에 관한 법률을 제정하는 방식과 관련 법령에서 재단법인에 관한 설립규정을 포함하는 방식이 존재하고 있음. 북한인권법에서 북한인권재단의 설립에 관한 규정을 두는 방식을 취하고 있어서, 재단의 사항은 북한인권법에서 주요 사항을 좀 더 구체적으로 규정하여야만 향후 법적 논쟁을 줄일 수 있을 것으로 생각함.

1) 재단 업무의 전문성 재고

- 북한인권재단의 주요 업무는 북한인권 실태를 조사하고 북한인권 개선과 관련된 연구와 정책개발, 북한인권 개선을 위한 국내외 활동 등을 수행하기 위해 재단 설립의 필요성이 강조됨. 무엇보다도 북한인권법을 통해 북한인권 개선활동의 실질적인 지원체계를 구축하는 것이 중요한 역할이라 할 것임.
- 북한인권재단의 주요 업무 수행의 경우 국가인권위원회 등 국가기관이나 북한인권 시민단체의 업무활동과 중복이 되지 않도록 업무내용과 권한을 합리적으로 조정하여 업무의 정합성을 유지하고 예산낭비가 초래되지 않도록 해야 할 것이며²⁶⁾, 구체적인 업무추진 이전에 국가기관, 민간과의 충분한 사전 협의의 단계를 거칠 수 있도록 규정마련이 필요함.
- 북한인권 개선을 위한 정부의 업무체계가 정립되고, 민간의 북한인권 개선활동에 대한 지원 근거가 마련되어 지속적인 인권개선 활동을 보장할 수 있는 구체적인 추진 사업을 재단을 통해 할 수 있을 것으로 기대됨. 또한 민간단체의 북한인권 개선 활동이 활성화되도록 적극적인 지원을 하기 위한 공평하고, 구체적인 지원 기준 마

26) 이효원, 통일법의 이해, 박영사, 2014, 219면.

련이 필요함. 만약, 공평하고 만족스러운 지원체계가 마련되지 못하고, 한쪽으로 치우친 지원이 될 경우, 국내 북한인권 민간단체 상호간 갈등의 요인으로 발전하여 정책 시행 전 상호 비방 등 국내 남북갈등의 요인으로 작용할 가능성이 큼.

- 북한인권재단의 주요 업무를 살펴보면, ▲북한인권 실태조사, ▲남북인권대화 등을 위한 정책대안의 개발 및 건의, ▲북한인권 민간단체 지원, ▲북한 내 인도적 지원 수요에 관한 조사·연구, ▲대북 인도적 지원을 위한 정책대안의 개발 및 건의, ▲인도적 지원과 관련 시민단체에 대한 지원 등이 있음. 이러한 업무는 지금까지 통일부의 고유 업무로서 추진되어 왔으며, 북한인권법의 실효성 확보와 전문성을 유지하는 차원에서 확대·발전시켜야 함.

2) 남북인권대화 등을 위한 정책대안 개발 및 건의

- 북한인권 재단의 주요 업무 중에 하나가 북한인권 실태조사와 더불어 북한인권 개선을 위한 정책대안 개발 및 건의의 기능임. 이를 위해 정부관계자 및 국내외 북한인권 전문가 네트워크를 구축하여 정부의 통일정책과 북한인권 정책 개발을 위한 단계별 로드맵 작성이 필요함.
- 남북대화의 경우 대화의 상대인 북한이 호응하지 못하면 아무런 효과를 얻을 수 없는 것이 사실임. 따라서 남북인권대화를 하기 위한 제반 분위기 조성을 위한 정책대안 개발이 우선임.
 - 북한의 핵개발 및 미사일 발사 등 도발에 대해 정부는 2016년 2월 10일 개성공단 전면 중단 결정을 내렸고, 북한은 이에 반발하며 2월 12일부터 관문점 연락채널과 군사통신성 등 남북간 통신망 운용을 일방적으로 중단함.
- 정부는 북한이 핵개발 및 미사일 발사를 지속하는 상황에서 그 동안의 북한의 잘못된 행태(도발→협상→보상)를 근본적으로 변화시키는 것이 중요하며, 남북간의 대화는 북한의 비핵화에 기여해야 한다고 보고 있음.²⁷⁾

27) 통일부, 2017 통일백서, 2017.3, 140면.

- 남북대화가 한반도의 평화정착과 남북관계의 지속적 발전에 실질적으로 기여하도록 하기 위해서는 북한 비핵화와 북한의 변화를 유도하는 방향으로 추진되어야 한다는 입장
- 남북대화가 장기간 중단된 상황에서 대화가 언제 재개되더라도 차질 없이 진행될 수 있도록 상시 준비상태 유지가 필요함.
- 정부는 항상 북한이 좋은 선택을 통해 남북이 대립과 갈등을 벗어 상생·공영과 평화통일의 길을 선택하기를 촉구하였고, 남북관계 개선을 위해 기회가 있을 때마다 남북대화 등 접촉을 제의함. 특히, 인권부분에 있어 남북접촉시 무엇보다도 우선적으로 납북자·국군포로, 이산가족 등 인도적 사안 문제 해결을 위해 노력해 옴.
- 이러한 남북 양자 인권대화의 확대를 통한 북한과의 관계 개선을 꾀할 수 있을 것이고, 국제관계에서도 EU와 인권대화 재개, 북미관계 정상화 과정에서 북미간 인권대화가 성사되도록 하는 등 개별국가 차원에서도 양자 인권대화의 틀이 형성될 수 있도록 외교력을 발휘해 나가는 것이 필요함²⁸⁾.
- 양자 인권대화에서는 인권인식과 주요 현안에 대한 문제제기 등 상호 이해를 확대하는 동시에 다른 양자대화에서 보듯이 북한 내 지역 방문과 지방 관리와의 대화가 확산되도록 해야 함. 이러한 업무는 통일부가 남북관계 개선을 통해 북한인권 개선 여건을 조성해 나가되 남북관계 개선과정에서 중요한 가치들을 보다 체계적으로 반영해 나갈으로써 규범 친화적 개방으로 유도해 나가는 정책이 필요함.
- 구체적 방법으로 ▲다양한 대화채널을 통해 국제사회의 우려를 전달하면서 인권 문제에 대한 진전 없이는 국제사회와의 협력이 불가능한 현실을 설득하고, ▲법치라는 관점에서 남북 간 협력방안을 수립하고 인권분야 기술협력의 핵심과제로 설정, ▲남북 민간교류과정에서 부문별 인권협력 프로그램을 적극 개발, ▲헬싱키 프로세스에서 보듯이 인적 접촉과 정보 교류를 통해 인권인식이 향상되고²⁹⁾,

28) 2008년 한·미 정상회담 공동성명에서 나타난 바와 같이, 양 정상은 북한의 인권 상황 개선에 대한 의지를 재확인하면서 관계 정상화 과정에서 북한 내 인권 상황 개선의 의미 있는 진전이 이루어져야 한다는 데 의견을 같이 하는 등 관계가 진전되면 북한인권문제를 공식 의제로 제기할 가능성이 높다.

29) 헬싱키 프로세스에서 소련과 동구사회주의 국가들이 개방에 영향을 미친 것은 국가 간 관계를 규율하는 지도원칙 중 제7원칙인 '사상, 양심, 종교 및 신앙의 자유를 포함한 인권 및 기본적 자유의 존중', 그리고

규범 친화적 환경이 조성될 수 있도록 노력해야 하는 등 전략적 정책 수립이 필요함.

3) 북한인권 관련 국제적 교류 및 협력 방안 추가

- 북한의 핵문제와 더불어 북한인권 개선은 남북한 문제를 넘어서 국제사회의 중요한 과제로 남아 있음. 북한인권 개선방안은 다양하게 추진되어야 하며, 정부는 이를 위해 적극적이고 주도적인 역할을 수행하여야 함.
- 북한을 정상국가화 하여 국제사회의 일원으로 끌어 들여야 한다는 공감대는 확대되면서, 북한인권 분야에서도 일방적인 비난이나 압력보다는 북한과의 대화와 교류협력을 통해 실질적인 개선방안을 모색해야 함.
- 북한인권 침해실태에 대한 체계적인 정보체계에 기반하여, 구체적인 개선전략을 추진하기 위해 유엔 등 국제기구, 국내외 비정부기구들간의 역할분담이 적절히 이루어지도록 지원하여야 함, 무엇보다도 중요한 것은 남북 간 교류협력에 참여하는 다양한 주체들이 나름대로의 인권적 관심을 적극적으로 투영하여 이를 구체화하여야 함.
- 국제관계에서 인권은 단순히 규범적 차원에 머물러 있지 않으며, 실질적 국가이익을 실현하기 위해 준수되어야 할 요소라는 점을 북한이 인식할 수 있도록 하여야 할 것임.
- 정부는 보편적 가치로서의 인권존중 정책을 남북관계에서 어떻게 실행해 나갈 것인지에 대해 정부부처, 전문가, 민간사회단체들 상호 간의 협력을 통해 보여주어야 할 것이며, 유엔인권레짐을 통해 북한의 인권문제에 대한 지속적인 관심 표명 및 촉구가 이루어져야 할 것임. 특히 북한이 보편적 정례검토, 국가보고서 작성 및 심의 등 일련의 의무과정 등에 참여하는 것을 독려하고, 구체적인 사안에 대한 논의가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것임.

바스켓 III 「인도적 차원 및 기타분야 협력」이다. 제7원칙은 소련과 동구사회주의 인권단체들이 자신들의 활동을 정당화하기 위한 근거로 인용하여 왔다.

보편적 정례검토 제도(Universal Periodic Review: UPR)란 유엔의 모든 회원국이 인권의무와 의지를 충실히 이행하고 있는지 여부를 객관적이고 신뢰할 수 있는 정보를 바탕으로 보편적이고 평등한 방식을 통해 정기적으로 폭넓게 투명한 방법으로 동일한 기준에 의거해 검토하고 판정하는 제도이다. 이 검토는 상호대화를 바탕으로 한 협력적인 메커니즘으로 해당 국가의 완전한 참여와 그 국가의 역량강화 필요성에 대한 고려가 전제되어야 함.

- 이를 통해 북한의 인권사안이 대북인권결의안의 형태가 아닌 세분화된 사안에 대한 대화 및 기술협력, 교류협력으로 발전될 수 있도록 하여야 할 것임.

인권분야에서 유엔의 기술협력 프로그램은 해당국의 요청에 따라 그 나라의 인권 보호, 민주주의, 그리고 법치에 영향을 미치는 국가의 능력과 기반시설을 수립하는 것을 지원함. 이 프로그램은 해당국 정부와 시민사회에 대한 기술 자문 및 지원을 통해 이루어짐. 기술협력은 “국제인권 기준의 대내적 이행”을 위한 법제화, 정책 그리고 실행을 겨냥한 것으로서 국제인권 기준의 이행과 인권존중의 보장을 위한 지속 가능한 국가 기반의 수립을 촉진하는 데 초점이 있음.

- 특히, 국제사회의 일반적인 인권관련 기술협력 분야인 법치지원을 통해 북한주민들의 인권을 증진시키기 위한 구체적인 전략을 추진해 나갈 필요가 있음. 단계적으로 북한이 체제 위협으로 인식하지 않을 분야로 예를 들어 사회, 문화, 체육 분야 교류 등에서 북한과의 협력을 모색하는 것이 가장 현실적인 인권증진 방안이 될 수 있을 것임. 북한주민들의 권리에 대한 인식을 제고하기 위한 방안도 국제사회가 용인하는 기본원칙을 준수하면서 추진되어야 할 것임.

4) 북한인권민간단체 지원에 관한 법제정비 방안

- 북한인권 문제는 인류 보편적 가치 구현 및 동포에 실현 차원에서 접근해 왔음. 북한 주민의 인권침해 실태가 매우 심각하다는 것은 널리 알려져 있음. 국제사회와 국내의 인권단체들은 북한 주민의 인권침해 실태에 대해 깊은 우려를 표명하며 북한 당국에 인권 개선을 지속적으로 촉구하고 있음.
- 북한인권법에서도 이러한 북한 인권침해 행위를 억제하고 북한인권 개선활동이 촉

진되고 인도적 지원이 체계화 되도록 북한인권단체의 역할과 사업을 규정하고 있음. 특히, 북한인권재단을 통해 북한인권 민간단체 지원과 동시에 따로 민간단체 활성화 지원에 관한 규정을 두고 있음. 즉, 북한주민지원과 북한인권증진과 관련 민간단체의 활동이 활성화 되도록 적극적인 지원을 하여야 한다는 내용임.

- 현재 통일부가 지원·관리하고 있는 북한인권 관련 민간단체는 34개의 법인 및 비영리민간단체가 있으며, 이들은 「민법」 및 「비영리민간단체지원법」에 의해 통일부가 주무관청으로 허가 및 등록되어 있으며, 이러한 단체들이 진행하는 북한인권 관련 연구 및 학술행사, 문화행사 및 캠페인, 영화제작 등 다양한 활동을 지원해 오고 있음³⁰⁾.
- 통일부는 매년 등록법인에 대한 운영상황을 감사·평가하여 이를 바탕으로 총괄적인 지원계획을 수립하여 단체의 사업능력에 따라 차별적인 지원을 할 수 있는 기준을 마련해야 함. 현재 통일부에 등록되어 있는 북한인권 민간단체로는 크게 내국인 단체와 탈북자로 구성된 단체로 구별되어 있음. 그 밖의 대북방송 관련 단체, 기독교 단체들이 있음. 이러한 단체들의 주요 활동이 민간차원에서 북한인권을 개선하는 활동이며, 탈북자 인권증진, 북한인권교육, 북한민주화 운동 등 북한인권 전반적인 활동을 주요 내용을 하고 있음.
- 북한인권법에 의해 지원되어야 할 대상 민간단체가 이러한 북한인권 단체들이 될 것이며, 실질적으로 북한인권 개선운동을 이끌어 나갈 핵심이 될 것임. 그러나, 북한인권 민간단체 중 실체가 명확하지 않고, 재정 상황도 투명하지 않은 단체들이 무리하게 정부의 재정 지원을 받아 이후 문제가 발생하는 경우도 빈번함. 또한 각 단체별 역량문제와 단체구성원의 중복, 예산 회계의 불투명, 예산지원을 둘러싼 상호 비방 등 문제점으로 지적되어 온 점도 사실임.
- 북한인권법 시행에 맞춰 사회적 물의를 사전에 방지하기 위해서는 북한인권단체 및 대북 인도지원 단체들에 대한 객관적 지원 기준을 마련하고 정부가 이를 투명하고 공정하게 집행하는 것이 필요함. 따라서, 통일부는 북한인권 민간단체 지원계획의

30) 통일부, 2017통일백서, 2017, 115면.

구체적인 수립뿐만 아니라 지원기준, 지원사업 평가위원회 구성, 지원사업 효과 분석 및 집행실태 조사, 예산에 대한 감사 등 전반적인 사항에 대해 수립계획을 세운 후 지원을 해야 할 것임.

- 북한인권 시민단체에 대한 지원기준은 해당 시민단체의 재정상태, 구성원, 사업 실적, 국내외 지명도 및 공신력 등을 고려하여, 매칭펀드 형식을 취하되 전액지원은 지양하고, 행정비, 운영비 등 확인이 모호한 예산 항목을 제외한 순수 사업비만 지원하는 것이 바람직함.
- 이와 동시에 북한인권재단은 북한인권단체 및 대북 인도지원 단체들의 자체 역량 강화를 위한 지원이 필요함. 구체적으로 매칭펀드 사업 등을 통한 재정지원뿐만 아니라 재정교육을 포함한 각종 교육·훈련 기회 제공 및 북한인권단체로서의 공인인 증서 발급 등이 있음. 또한 자체 연구 및 사업 역량 향상을 위해 정기적으로 간담회, 연수회개최, 북한인권단체 및 대북 인도지원 단체들 상호간 정보교환과 역량강화를 위한 네트워크 형성에 재단이 적극적으로 지원해야 함³¹⁾.

3. 북한인권기록센터 및 북한인권기록보존소 법제 정비

- 북한인권법에서 핵심이라 할 수 있는 북한인권기록보존소 설립여부 및 설립 형태에 관하여 북한인권법 제정과정에서 논쟁이 많이 발생함³²⁾. 북한인권기록보존소는 원래 북한 내의 인권 유린자들에게 그들의 인권침해 행위가 모두 낱낱이 수집·기록·보존되어 향후 통일 이후, 형사소추의 근거로 사용되거나 인재등용, 피해자 보상 등 광범위한 인권정책의 근거자료로 될 수 있다는 무언의 경고를 줌으로써 인권침해를 자제하도록 하는데 그 목적이 있음.

31) 통일연구원, 앞의 책, 13-14면.

32) 현재 남북 상황 등 여러 가지를 고려해 볼 때, 북한인권기록보존소의 설립에 대해 효율성 및 실효성, 공정성 확보, 남북관계의 특수성 등이 중요한 고려 대상으로 작용됨. 동서독의 사례에서 볼 수 있듯이 정상회담 등 중요한 남북회담과 남북관계 개선의 전제조건으로 북한인권기록보존소의 해체를 북한이 요구하는 등 북한의 강력한 반발이 예상되므로 정부산하기관에 설치하는 것은 바람직하지 않고, 북한인권 정보의 효율적인 관리와 활용을 위하여 민간이 주체가 되어 재단법인 또는 사단법인의 형태로 설치하는 것이 바람직하다고 주장이 대립.

- 북한인권기록보존소는 인권과 정의, 그리고 박해받는 인간에 대한 정의의 실천을 위해 필요한 시설로 북한에서 발생한 인권유린 사례를 수집해 기록한다는 의의를 가짐. 통일 이후 핵심 가해자 처벌과 피해자 구제 등에 대비함으로써, 궁극적으로 통일 이후 전환기 정의 구현을 통해 사회통합을 달성하기 위해 무엇보다도 객관성이 보장되어야 하며, 수집된 자료는 개인정보 보호의 측면에서 엄격한 관리와 보안성 확보가 요구됨.
- 과거 서독의 경우 1961년 니더작센(Niedersachsen)주 잘츠기터(Salzgitter)시에 '중앙기록보존소'³³⁾를 설치, 동독의 비인도적이고 반법치국가적 범죄행위, 인권침해 사례를 수집하고 1989년 11월까지 총 4만1,390건의 인권침해 사례를 수집했고 이 기록들은 독일 통일 이후 가해자에 대한 형사소추와 인사처리 등에 활용한 사례가 있음³⁴⁾.
- 그러나 북한의 경우 자신들의 인권침해 사실을 시인할 가능성이 낮을 뿐만 아니라, 체제유지를 위해 폭압적인 인권침해를 쉽게 멈추려 하지 않을 것임. 그렇기 때문에 북한 당국에 의한 인권침해 행위의 체계적인 기록 및 지속적인 데이터 축적을 통해 사후 처벌을 확보하는 방식으로 그러한 행위를 억제하는 방법이 효과적임.
- 북한인권침해 기록 및 보존활동이 당장 북한인권 침해를 억제하고 북한주민의 삶을 개선하는 데는 한계가 있을 것이나, 어떤 방식이든 북한인권 문제를 지속적으로 제기한다면 북한당국도 장기적으로 부담이 될 것이며, 인권개선에 대한 인식도 서서히 변화할 것임. 적어도 북한인권기록보존소에 의하여 인권 침해적이고 불법적인 행위가 기록되고 문서화 된다는 것 자체가 인권침해자들에게 상당히 부담으로 작용할 것이고 이로 인하여 인권 침해를 자제하는 경고적 효과를 볼 수 있을 것임³⁵⁾.

33) 정식명칭은 '잘츠기터 주 법무성 중앙기록보존소(Die Zentrale Erfassungsstelle der Landesjustizverwaltung gen in Untersuchungsausschusses Freiheitlicher Jristen)'가 서베를린에 설치되어 인권침해사실을 기록하는 역할을 담당하였다. UFJ는 1949년부터 1969년까지 존속하였다(Heiner Sauer, Hans Otto Plumeyer 저, 이건호 역, 『서독 잘츠기터 인권침해 중앙기록보존소』, 32-34면.

34) 1961년 8월 13일 동독 정부에 의해 베를린 장벽이 설치되고 국경을 넘는 동독 주민들에 대한 사살 등 인권침해가 본격적으로 시작되자, 1961년 9월 1일 다이 서독 함부르크시 독일기독교민주당(CDU) 의장인 에릭 블룸펠트(Erik Blumfeld)의 주도에 의해 1961년 11월 24일 동독인권침해사실을 기록하는 중앙기록보존소가 설치되었다.

35) 윤여상·제성호, 서독의 동독 인권침해 기록사례와 한국의 원용방법: '북한인권기록보존소'의 설치·운영을

- 이하에서는 북한인권 기록과 관련한 현행법의 내용 및 시행령을 근거로 북한인권 기록과 보존 및 관리 방안에 대해 살펴봄.

1) 북한인권기록보존소

- 북한인권법 제13조 제1항은 북한주민의 인권상황과 인권 증진을 위한 정보를 수집·기록하기 위하여 통일부에 북한인권기록센터를 둔다고 규정하고 있음. 센터의 구체적 임무로 ▲북한주민의 인권 실태 조사 연구에 관한 사항, ▲국군포로, 납북자, 이산가족과 관련된 사항, ▲그 밖에 위원회가 심의하고 통일부장관이 필요하다고 인정하는 사항을 수집하고, 각종 자료 및 정보의 수집·연구·보존·발간 등을 담당한다고 규정되어 있음. 또한 북한인권기록센터에서 수집·기록한 자료는 매 3개월마다 법무부에 이관하며, 북한인권법 제13조 제5항에 따라 북한인권기록 관련 자료를 보존·관리하기 위하여 법무부에 담당기구를 둔다고 정하고 있음.
- 즉, 통일부는 북한주민의 인권상황과 인권 증진을 위한 정보를 수집·기록하는 역할을 법무부는 북한인권기록 관련 자료를 보존하고 관리하는 역할을 함. 그러나 동법의 규정만으로 양자간의 관계가 반드시 분명치 않은 점이 있는 바, 향후 시행령 등 정비과정에서 양자의 권한관계를 적절하게 배분해야 함.
 - 이에 대해 통일부는 통일 정책을 전담하는 부처로서 통일에 관련된 가장 전문화된 부처이고, 북한으로부터 내정간섭 등의 비판을 가장 적게 받을 수 있는 곳이 민간단체임을 감안하여 북한인권재단을 민간재단으로 설립하고 이를 통일부 산하에 둬으로써 가장 효율적으로 처리할 수 있다고 주장함.
 - 한편, 법무부는 검찰청에 소속되어 있어 실효성이 높았다는 평가를 받는 독일의 잘츠기터 중앙기록보존소의 예를 들며 통일 이후 진실규명의 측면을 넘어 체제의 불법청산이라는 소추 기능의 기록자료보존소로서 역할 및 적법한 증거수집·수사권한을 가지고 인권침해 행위를 조사·기록·보존할 수 있는 법무부에 설치하는 것이 바람직하다고 주장함³⁶⁾.

중심으로, 중앙법학 제8집 제1호, 2006, 302면.

36) 잘츠기터 중앙기록보존소는 통일이 될 때까지 29년 동안 약 4만 여건의 인권침해사례를 수집·정리하였으며, 동독 정권의 인권침해자들에 대한 간접적인 압력수단으로서의 기능, 동독 주민에 대한 심리적 기대기

- 결과적으로 통일부에 북한인권기록센터를 두고, 법무부에 북한인권 기록 보존·관리 기구를 두도록 정하고 있음. 즉, 통일부 북한인권기록센터는 북한인권 침해 정보를 수집하여 나름의 원칙에 따라 분류·기록하는 임무를 수행하는데 비해, 법무부는 이 관련 북한인권기록을 검증하고 필요 시 조사 내지 수사를 진행하여 기록·보존 및 관리의 임무를 수행하게 됨. 이는 통일부 북한인권기록센터는 행정조사를 수행하고, 법무부 북한인권기록보존소는 사법조사를 수행하는 방안이라 할 수 있음.

2) 북한인권재단 업무와 중복

- 북한인권법 제10조에서는 북한인권 실태 조사 등을 위해 북한인권 재단을 설립하도록 하고 있으며, 재단의 업무에서 “북한인권 실태에 관한 조사·연구” 업무가 포함되어 있음. 한편, 동법 제13조 북한인권기록센터의 업무 중에서도 “북한주민의 인권 실태 조사·연구에 관한 사항”이 규정되어 있음.
- 북한인권재단의 “북한인권 실태에 관한 조사·연구” 업무와 북한인권기록센터의 “북한주민의 인권 실태 조사·연구”업무는 조사의 대상을 “북한인권 실태”와 “북한주민의 인권 실태”로 구분되어 있으나, 실제로 이는 “북한인권”과 “북한주민의 인권”의 명확한 구분이 어렵고, 구분할 실익이 없는 것으로 봄.
- 따라서 법제 정비과정에서 북한인권 재단의 “북한인권”의 경우 전반적인 북한인권 실태에 대한 조사를 목적으로 하고, 북한인권기록센터의 “북한주민에 대한 인권”의 경우 보다 구체적인 인권침해 사례를 위주로 기록을 하는 것으로 업무 분장을 명확하게 할 필요가 있음. 또한 재단의 업무를 통한 조사 자료는 이후 법무부로 이관되어 기록·보존되는 자료와는 증명력 부분에 있어 차이를 두어야 할 것임. 그러나 만약 중복업무라고 한다면 북한인권기록센터의 기록만 법무부에서 보존·관리하도록 한 것과 관련한 문제점 해결 방안도 검토되어야 할 문제임³⁷⁾.

능 등을 수행했다고 평가되고 있다. 특히, 동독정권당당자의 불법행위를 형사소추 하는데 필요한 증거자료를 수집·보관하고 있는 특별기관으로서 역할을 수행하였고, 통일 이후 ‘인권과 통일에 대한 학문과 연구’에 있어 필요한 자료를 제공한 기관으로 평가받고 있다.(송인호, 통일법 강의: 기본 이론과 주요 쟁점, 법률신문사, 2015.12, 262-263면).

37) 통일연구원, 앞의 책, 22-23면.

- 향후 북한인권법과 시행령을 기초로 효율적인 북한인권기록 작성 및 보존과 관리가 이루어지기 위해서는 ▲북한인권침해기록 업무를 효율적으로 수행하기 위해 통일부와 법무부가 실질적인 협력체제를 구축해야 할 것이며, ▲법무부는 통일부로부터 이관 받은 기록을 보존하고 유지만 할 것이 아니라 정책에 적극 활용하여야 하며³⁸⁾, ▲북한인권기록센터와 기록보존소 모두 북한인권침해기록을 위해 국내 북한이탈주민을 상대로 한 조사뿐 아니라, 시민단체로부터 확보된 자료, 해외 연구기관이나 언론보도 자료, 국내에 입수된 북한 내에서 생산된 자료 등을 적극 수집·분석, ▲북한주민의 인권보호와 증진을 위해 국내 유관단체의 유기적인 업무 협조체제를 구축하고, 국제사회와의 공조 업무 체제도 보다 활성화되도록 할 필요, ▲북한인권기록센터 및 북한인권기록보존소 자료는 전환기 정의를 구현하는 다양한 메커니즘을 통해 진실규명과 화해, 그리고 통합을 구축하는 방향으로 활용될 수 있어야 할 것임³⁹⁾.

4. 북한인권 실태조사 법제 정비

- 북한인권 실태조사의 경우 통일부가 2003년부터 북한인권법 통과 이전까지 북한인권민간단체(북한인권정보센터)에 위탁하여 실시하여 데이터 베이스를 축적하고 있는 주요 사업 중 하나임. 북한인권 실태조사는 향후 북한인권기록보존소의 DB자료로 활용할 수 있으며, 북한인권백서 발간 등 정부의 북한인권 정책의 기초자료로 활용할 수 있는 매우 중요하고 민감한 자료임.
- 국내외 민간단체, 연구원 등에서 실시한 탈북자 대상 북한인권 실태조사의 문제점이 제기되고 있으며⁴⁰⁾, 민감한 인권자료의 보관 및 유지에 한계가 있음.

38) 구체적 활용방안으로는 그 이관 받은 내용을 다시 분류하고 분석하여 체계적인 관리를 하고, 필요한 경우에는 해당 자료를 활용하여 인권 침해 피해자에 대한 검사 작성의 피해자 진술조서를 받고, 가해자를 최대한 특정하여 구체적인 죄명과 적용될 수 있는 법조항, 그리고 공소시효 등을 기재한다. 그리고 특정이 가능한 가해자에 대해서는 기소중지 처분을 한 뒤에 수사기록으로 보존해야 하며, 기록·보존된 자료의 증거 입증과 관련한 선례와 국제판례 등을 연구함으로써, 기록·보존된 자료의 적법한 절차에 따른 활용 방안을 모색하여야 한다.

39) 통일연구원, 앞의 책, 25-26면.

40) 국내외 민간단체, 연구원 등에서 실시하는 실태조사의 경우 북한이탈주민정착지원사무소인 하나원을 퇴소한 탈북자를 대상으로 하고 있기 때문에 시의적절성과 정확성에 의문이 제기되고 있다. 탈북 이후 보호 시

- 현재 통일부에서 실시하고 있는 북한인권 실태조사는 하나원 입소 북한이탈주민을 대상으로 실시되고 있으며, 입소와 동시에 전원 전수 조사와 일부 특이 대상자(군, 당간부 출신 등)를 상대로 심층면접조사를 실시하여 그 내용을 철저히 관리하고 있음.
- 북한인권 실태조사의 효율적이고 체계적인 수행을 위해서는 심도 있는 검토와 논의를 거쳐 조사범위, 조사방법, 조사항목 등 여러 가지 사항들이 가능한 한 명확하고 구체적으로 확립되어야 함.
 - 조사범위의 경우, 북한인권법 제3조에서 ‘북한주민’을 “군사분계선 이북지역에 거주하며 이 지역에 직계가족·배우자, 직장 등 생활의 근거를 두고 있는 사람”으로 정의하고 있고, 제13조 제1항에서 북한인권기록센터는 “북한주민의 인권상황과 인권 증진을 위한 정보”를 수집·기록하도록 하고 있어, 엄밀하게는 조사범위가 북한 영역 내에서의 인권 관련 정보로 제한되는 것으로 해석될 수 있음.
 - 그러나 제13조 제2항에서는 북한인권기록센터가 북한주민의 인권실태 조사·연구에 관한 사항뿐만 아니라 국군포로, 납북자, 이산가족과 관련된 사항, 그 밖에 위원회가 심의하고 통일부장관이 필요하다고 인정하는 사항을 수행한다고 규정하고 있어, 조사범위가 보다 확대될 수 있다는 해석도 가능함.
- 인권침해 책임자 처벌을 위한 실질적인 증거 축적의 측면, 다른 국가들과 공동대응을 모색할 수 있는 사안 발굴의 측면 등 향후 제기될 수 있는 문제들을 다각적으로 검토한 후 조사범위를 설정할 필요가 있음⁴¹⁾.
- 조사방법의 경우 북한에 대한 접근이 현실적으로 불가능한 상황에서 기본적으로는 국내 탈북자들에 대한 설문조사 및 심층면접이 주를 이룰 수 밖에 없음. 현재 국내 입국한 탈북자 수가 감소하는 만큼 조사의 정확도를 높이기 위해 북중 접경지역 등에 체류 중인 북한주민, 방북 외국인 등 조사 대상을 확대할 필요가 있음. 이 경우 해당 국가와 미찰을 일으킬 우려가 있는 만큼 사전에 충분한 당국간 협의를 거쳐야 함⁴²⁾.

설 등을 거치는 과정에서 학습효과를 이미 가진 상태에서 일정한 보수를 받고 인터뷰에 임하는 등 정확한 정보와 사실에 근거한 자료를 얻기에 한계가 있는 점이 제기되고 있다.

41) 통일연구원, 위의 책, 33면.

- 북한인권 실태조사는 정확한 조사 대상과 방법으로 조사의 객관성과 신뢰성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하며, 조사된 결과에 대한 충분한 분석 작업이 필요함. 또한 정확한 실태조사를 위한 특화된 전문적인 조사인력의 양성과 조사 내용 및 방법을 정기적으로 모니터링 및 분석하고 보완하는 체계를 갖추는 방안도 고려해 볼 수 있음⁴³⁾.
- 향후 이러한 정보 및 자료는 정부의 엄격한 관리하에 북한인권 실태보고서 작성 및 북한인권 정책자료로 활용할 수 있을 것이며, 결과 발표 등 활용에 대해서는 남북관계 등 상황변화에 유연하게 대응하여 북한인권 실태조사 결과 발표 여부 및 시기를 조정하는 등 탄력적 대응이 가능하도록 운영되어야 함.

5. 인도적 지원 관련 법제 정비

1) 북한인권법상 인도적 지원 문제

- 대북정책에서 인도적 분야에 관한 관심이 본격적으로 제기되기 시작한 것은 1990년대 중반 북한의 열악한 식량사정과 경제악화 사실이 외부에 알려지면서부터임. 북한에 대한 지원은 무엇보다도 인류 보편적 가치인 ‘인도주의’ 정신, 북한 주민이 우리와 같은 민족이라는 ‘동포애’ 정신을 구현한다는 당위적 측면과 함께 남북화해 협력의 실현이라는 실용적 측면을 동시에 지님.
- 인도적 대북지원은 남북관계 개선에 기여함은 물론, 북한 주민의 생활고를 덜어주고 우리의 동포애를 전달함으로써 장기적으로 민족공동체 회복에 기여한다는데 그 의의를 두고 있음.
- 그동안 북한의 인도적 지원 관련 국내법제는 「남북관계발전에 관한 법률」을 비롯하여 「남북교류협력에 관한 법률」 등에서 우리 정부가 북한 주민의 인권개선을 위해 노력한다는 선언적 규정과 북한에 대해 지원을 할 수 있다는 규정을 두고 있음.

42) 통일연구원, 위의 책, 34면.

43) 통일연구원, 위의 책, 35면.

- 북한인권법 제8조에 따르면, 국가는 북한주민에 대한 인도적 지원을 북한 당국 또는 북한의 기관에 제공하는 경우 국제적으로 인정되는 인도기준에 따라 투명하게 추진되어야 한다고 규정하고 있음.
- 법과 시행령에는 대북 인도적 지원의 법적 근거, 지원 시 투명성 확보 노력, 인도적 지원의 정의 등이 명시되어 있고, 구체적으로 재단은 대북 인도적 지원 수요 조사·연구와 인도적 지원에 관한 정책개발을 담당하도록 규정하고 있음.
- 그러나, 인도적 지원의 구체적 실행은 여전히 통일부가 남북협력기금을 활용하여 집행하도록 되어 있어서 북한인권법에 따라 인도적 지원의 실질적 활성화를 도모하는 것은 현실적으로 한계가 있음. 다만, 재단의 사업인 인도적 지원 수요조사 등을 통해 북한의 취약계층에 대한 인도적 지원 실시 및 확대 등에 대한 우호적인 여론을 조성하여 인도적 지원 활성화에 간접적으로 이바지 할 수 있을 것임.⁴⁴⁾
- 북한인권법 제정 당시 야당에서는 북한 영유아 및 임산부 등 취약계층 인도적 지원에 대한 사항을 강조하였음. WHO, UNICEF 등 국제기구에서도 아동, 임산부 등 영양불량계층 등을 예시하면서, 이들이 재난 시에 특히 더 취약하며, 가난이 이러한 취약성의 중요한 요인 중에 하나임을 지적하고 있으며⁴⁵⁾, WFP에서는 북한 내 가장 취약한 계층인 영유아 및 임산부 지원을 위하여 지원 프로그램을 운영하는 등 북한 내 취약계층에 대한 인도적 지원을 강조하고 있음.⁴⁶⁾
- 대북 인도적 지원에 있어서 분배투명성 확보를 위해 전용 가능성이 적은 지원품목이 우선적으로 선정되고, 쌀 차관 제공의 경우 우리 측 인원이 북한 식량공급소를 직접 방문하여 분배과정을 참관하고 양정사업소 관계자 및 지역 주민들과 인터뷰 등의 방법을 통해 분배결과를 확인하는 등의 절차를 거치면서 이루어져 옴. 지금까지의 대북 인도적 지원은 남북관계 상황에 따라 불안정하게 이루어져 왔으며, 그러는 동안 북한주민은 더욱 큰 고통을 감당하였으리라 추측됨.

44) 통일연구원, 앞의 책 14면.

45) UNICEF, "Democratic People's Republic of Korea Preliminary of the National Nutrition survey 2012" (October 2012 참조).

46) Emergency Operations : Emergency Food Assistance to Vulnerable Groups in the Democracy People's Republic of Korea, WFP

- 향후 북한인권법이 본격적으로 적용되어 인도적 지원이 이루어진다면, 법률에서 다루어져야 할 대북 인도적 지원은 순수한 인도적·인권적 차원에서 정치적 이해관계나 군사적 긴장과 무관하게 북한주민의 생존권 및 삶의 질 향상을 위해 방향성과 원칙을 세워 시행되어야 함⁴⁷⁾.
- 또한 북한인권법상 인도적 지원은 정부차원에서의 인도적 지원과 민간차원에서의 인도적 지원 분야를 분리하는 투 트랙(two track) 방식으로 진행되어야 하는 것이 바람직 함. 왜냐하면, 정부차원의 인도적 지원보다 민간차원의 인도적 지원을 활성화하는 방향으로 인도적 지원정책을 수립하는 것이 정부의 부담이 덜 수 있기 때문임.
- 이러한 경우 남북관계에 있어 돌발상황이 발생할 경우 정부 차원의 인도적 지원은 사실상 어려울 것이며, 전략적 차원에서 정치적 협상의 수단으로 활용될 소지가 있으나, 민간차원의 인도적 지원은 이러한 정치적 상황과 관계없이 남북화해와 평화 분위기 조성을 확대하는 역할을 할 수 있을 것으로 기대됨.

2) 인도적 지원 관련 법제 정비시 고려 사항

(1) 인도적 지원에 관한 사항 규정 명문화

- 현재 인도적 지원에 관한 사항이 규정되어 있는 법률은 북한인권법 이외 「남북관계 발전에 관한 법률」⁴⁸⁾, 「남북교류협력에 관한 법률」⁴⁹⁾, 「남북협력기금법」⁵⁰⁾, 「남북교류협력기금법 시행령」⁵¹⁾, 「남북협력기금운용규정」⁵²⁾ 등에 명문화 되어 있음.

47) 지금까지 대북 인도적 지원은 정부차원의 지원으로 쌀·비료 등을 북한에 직접 지원하는 방법, 남북협력기금 집행을 매개로 민간단체를 통해 지원하는 방법, UNCEF 등 국제기구를 통해 지원하는 방법으로 시행되어 왔다. 그러나 2010년 천안함 폭침 사건에 따른 5.24 조치로 인해 남북 협력의 규모가 대폭 감소되었으며, 더불어 대북 인도적 지원은 영유아 등 취약계층을 제외한 다른 분야에서는 크게 감소하였다.

48) 남북관계발전에 관한 법률 제9조 제1항에서 “정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제해결과 인권개선을 위하여 노력한다”고 규정하고 있다. 또한 제10조 제1항은 “정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다”고 규정하고 있다.

49) 제24조(남북교류·협력의 지원) 정부는 남북교류·협력을 증진시키기 위하여 필요하다고 인정하면 이 법에 따라 행하는 남북교류·협력을 위한 사업을 시행하는자에게 보조금을 지급하거나 그 밖에 필요한 지원을 할 수 있다고 규정하고 있다.

50) 제8조(기금의 용도) 제6호 그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원하는 용도로 사용할 수 있다고 규정하고 있다.

51) 제8조(기금의 지원 등의 요건) 북한주민에 대한 인도적 목적으로 시행하는 일반구호, 긴급구호, 개발지원

- 인도적 지원에 관한 사항을 선언적 규정이라도 삽입하여 인도적 지원의 목적 및 전체적 방향성을 세우는 것이 중요하며, 인도적 지원시 ▲국제기준에 따라 전달·배분·감시, ▲북한주민에게 전달, ▲북한주민이 지원 제공자 인지, ▲인도적 목적 외 다른 용도 이용 금지의 4대 원칙이 준수되도록 하는 규정을 반드시 삽입해야 할 것임.
- 지금까지 인도적 지원을 포함한 대북지원이 ‘퍼주기’ 논란 등으로 우리 내부의 갈등의 원인이 되었음. 이와 같은 문제는 대북지원이 순수한 인도적 명목에서 추진되었다기 보다 대북 인도적 지원이 국내 정치적 이해관계에 따라 추진되었기 때문임. 따라서 어느 한쪽의 일방적인 수혜개념이 아닌, 남북 양측 모두의 이익이 전제된 지원 사업을 통해 이해관계를 완화해 나가는 노력이 필요함.

(2) 인도적 지원의 분배 투명성 관련

- 북한은 우리 정부 및 국제사회의 인도적 지원에 대한 분배 투명성 문제에 대해 소극적이며 민감하게 대응해 옴. 지원물자에 대한 수요조사 및 모니터링을 위한 국제기구의 자유로운 현장 방문에 소극적 입장을 보여 왔고, 북한 당국이 지정한 장소와 대상에 대해서만 모니터링이 이루어져 옴.
- 국제적으로도 인도적 지원은 모니터링 및 분석을 위한 접근과 더불어 접근이 허용된 지역에만 지원이 이루어진다는 원칙을 가지고 있으며, 인도적 대북지원 사항 역시 분배의 투명성에 대한 국제사회의 규범을 원용하여 규정에 넣어야만 대내외적으로 인도적 지원에 대한 국내외 여론 형성에 도움이 될 것임⁵³⁾. 분배투명성 확보를 위한 모니터링의 현실적 실효성이 확보되지 않는 한 대북 인도적 지원은 무의미한 것이 될 가능성이 높음.

등에 소요되는 비용의 지원 또는 용자를 위하여 필요한 경우, 그 밖에 남북교류·협력 기반을 조성하기 위한 사업에 소요되는 비용의 지원 또는 용자를 위하여 필요한 경우에 한정하여 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다.

52) 남북협력기금운용관리규정 제4조 제14호에서 기금의 업무로서 “북한주민에 대하여 인도적 목적으로 시행하는 일반구호, 긴급구호, 개발지원 등에 소요되는 자금(인도적지원자금)의 지원 또는 용자를 규정하고 있다.

53) 식량지원의 경우 1차적으로 지원식량이 시군 단위의 배급소까지 정확히 전달되는 것을 확인할 수 있도록 하며, 향후 이를 점차적으로 일선 지역 단위까지 확대하여 확인할 수 있는 체계를 만들어야 한다.

(3) 인도적 지원 품목 및 대상 명시

- 대북 인도적 지원은 식량난 등으로 고통 받고 있는 북한주민들에게 실질적으로 도움을 주면서 동포애와 인도주의 정신을 구체적으로 구현할 수 있는 분야이어야 한다는 전제 하에 인도적 지원 품목 및 대상을 선정할 때에는 일반 상업적 교역물품과는 다른 지원 목적에 부합하는 기준과 방법으로 선정해야 함.
- 우선적으로 인도적 지원 품목을 선정하는 기준으로 북한주민의 인도적 상황을 개선하는데 도움을 주는 물품인지를 최우선적으로 고려되어야 할 것이며, 인도적 지원 물품이 정치·군사적으로 전용되지 않고 인도주의적 목적으로만 사용될 때 대북지원의 정당성을 확보할 수 있을 것임.
 - 인도적 지원사업은 일반적인 경제협력과 달리 남한의 경제에 영향을 미칠 염려가 거의 없고, 인도적 지원으로 인해 국가 안보에 지장이 생기는 것도 아닌 만큼, 북한에 대한 인도적 지원은 인도주의와 동포애적 차원에서 순수하게 이루어져야 함.
- 인도적 대북지원에 관한 부분을 「남북교류협력에 관한 법률」에서 분리하여 별도의 법률로서 제정해야 한다는 주장도 꾸준히 제기되고 있지만, 북한인권법에서의 인도적 지원은 말 그대로 북한주민의 인권개선을 위한 법으로서 「남북교류협력에 관한 법률」에서의 인도적 지원과 차별화된 순수한 차원의 인도적 지원으로 접근해야 함.
- 인도적 지원에 대한 품목의 선정은 장기적으로 북한의 농업생산성 향상, 북한 주민의 식량사정 개선을 중심으로 결정·이행되어야 할 것이고, 자연재해 등 긴급상황 발생시 긴급 구호물자 지원은 국제적십자위원회(ICRC) 국제구호물품 선정 기준을 바탕으로 신속하게 지원할 수 있도록 규정을 마련해야 할 것임.
- 특히, 영유아 및 산모 등 취약계층에 대한 지원은 인도적 지원 대상 또한 영유아, 임산부 등 취약계층 및 취약계층이 밀집한 지역을 중심으로 인도적 지원이 이루어질 수 있도록 대상과 지역을 규정하여야 함.

- 북한내 급성영양장애가 4.0%이며 빈혈에 시달리는 아동은 전체 29%에 달하는 것으로 알려져 있음. 특히, 지역에 따라 영유아 영양실태는 큰 차이를 보이는 것으로 나타남⁵⁴⁾.
- 대상지역 선정에 있어서도 평양 등 도시보다는 인권 상황이 심각한 농촌 및 지방을 중심으로 인도적 지원이 이루어질 수 있도록 선정되어야 할 것이고, 이를 북한 당국이 수용할 수 있도록 설득하고 협의하는 동시에 남북 당국간 협의를 원활하게 하기 위해 국제적십자위원회 등 국제조직을 활용하는 방안도 생각해 볼 문제임.

(4) 인도적 지원 심의위원회 구성 방안

- 대북 인도적 지원에 대한 품목, 지원대상 및 시기 등을 결정하기 위해서는 ‘인도적 지원 심의위원회’를 구성하는 것이 필요함. 이는 법에 심의위원회 구성에 관한 규정을 두고, 시행령 등 하위 규정에 심의위원회의 운영에 관한 규정 등 구체적인 사항을 규정할 수 있음.
- 북한인권법에서 북한인권증진기본계획 및 집행계획을 수립하도록 규정되어 있으나, 인도적 지원의 경우 대상이 북한지역 주민이고 남북관계 등을 종합적으로 미루어보아 기간을 정하여 기본계획을 수립하는 것은 실효성이 떨어지며, 인도적 지원의 성격이 지역과 품목 등을 예상하기 어려우므로 심의위원회에서 상시적으로 협의하고 결정해 나가는 것이 바람직 한 것으로 판단됨.
- 또한 대북 인도적 지원의 실효성 확보와 북한 주민의 식량난 해소 및 인권증진을 위해 위원회는 인도적 지원에 대한 기본계획 및 집행계획 등을 수립하며, 경우에 따라서는 분과위원회를 설치·구성하여 부문별 지원사업에 대한 심의도 진행하게 되면 효과적 운영이 될 것으로 생각함. 즉, 인도적 지원이 가장 시급한 분야인 식량, 농업, 의료 등이 우선적으로 되어야 하며, 비상시 물품지원 또는 구호활동의 규모, 구

54) 평양은 만성영양장애가 19.6%, 양강도 39.6%, 자강도 22.2%, 함경남도 32.9%, 함경북도 28.7% 등으로 나타났다. 급성영양장애도 평양 2.3%, 양강도 6.1%, 자강도 5.7% 이며, 저체중도 평양은 10%, 양강도는 20%에 달하는 것으로 알려져 있다.(UNICEF, “The State of the World’s Children 2012: Children in an Urban World”, February 2012), p.92.

성에 대해서도 심의사항을 미리 규정해 두어야 함.

- 북한 주민들을 보호해야 할 1차적 책임은 북한 당국에 있으나, 국내 경제상황 등을 이유로 이러한 기본적인 책임을 국가가 다하지 못할 때에는 국제사회는 이를 좌시할 수 없음. 따라서 인도적 지원에 관한 사항은 인류 보편적 가치인 인도주의 정신에 입각하여 이루어져야 할 것임. 그러나 이러한 사항을 법으로 제정하여 시행한다는 것은 다소 정부로서 부담이 클 것으로 예상이 됨. 다만, 법으로 시행한다고 하면 위에서 언급한 사항을 반드시 고려되어야 하며, 우리의 이러한 순수한 의도를 대북 협상을 통해 북한측에 전달해서 이러한 법이 남북관계가 장애물이 되지 않도록 신중하게 접근해야 할 것임.

(5) 외국의 인도적 지원 사례 : 동서독 사례

- 서독의 동독에 대한 지원은 현금이나 물자 등의 직접지원과 내독교류 활성화를 위해 취해진 서독의 동독에 대한 특혜조치로 나눌 수 있음.
- 직접적 지원은 다시 반대급부 없이 인도적 차원에서 개인이나 교회 그리고 서독정부가 지원하는 연대지원(Solidarleistungen)과 동독의 반대급부에 대한 대가로서 동독정부에 대해 지불하는 경우로 나누어져 있음. 간접적 지원은 서독 정부가 동독과의 경제교류를 활성화시키기 위한 목적으로 동독상품에 대해 취했던 각종 특혜들이 이에 해당됨.
- ‘인도적 지원’은 대동독 직접적 지원 중 ‘연대지원’에 해당한다고 볼 수 있으며, 1945년 이후 1989년까지 서독의 대동독 직접적 지원의 총합계인 917억 마르크의 77%를 상회함.⁵⁵⁾
- 남한과 북한에 대한 인도적 지원은 북한이 1990년대 중반 이래 극심한 식량난과 자연재해를 겪으면서 촉발된 것이었기에, 서독이 동독을 지원하는 상황과 일견 다르다고 볼 수 있음. 그러나 서독의 사례가 주는 시사점은 동독에 대한 지원이 동서

55) 이봉기, 서독의 대동독 경화거래 및 지원에 관한 연구: 분단 이후 통일까지(1945~1990), 통일문제연구 제 13권 1호, 2001, 15면.

독 주민 간에 활발한 인적 교류와 더불어 자연스럽게 진행되었다는 점임.

- 서독은 1972년 ‘동독과 동베를린 및 동남부유럽으로부터 방문객을 위한 지원 조치에 대한 기본 지침’을 제정하여 서독을 방문하는 동독 주민들에게 ‘환영현금’ 및 ‘여행경비’를 지원하였고, 1975년 ‘동독여행자에 대한 의료지원에 관한 일반행정지침’을 제정하여 동독 여행자들에게 ‘의료비’를 지급함. 이를 통해 동서독 주민들 간의 접촉이 점차 증가함에 따라 서독 주민들의 동독 주민들에 대한 지원이 점차 큰 규모로 확대됨⁵⁶⁾.
- 이러한 외국의 사례에서 보듯이 남북한 간의 인도적 지원이 활성화 되기 위해서는 남북 주민들의 인적 교류가 무엇보다도 선행되어야 함. 서독의 경우처럼 우리 정부도 남북 주민들간의 민간 교류협력 활성화를 통해 자연스럽게 대북 인도적 지원이 이루어지는 방향으로 모색할 필요가 있음.

56) 법무부, 동서독 교류협력법제 연구, 2008, 153-157면.

V. 결론

- 북한인권 개선을 위한 북한인권정책은 구체적인 정책 방안과 수단을 포함하는데 그것을 언급하려면 북한인권에 접근하는 원칙과 방향을 우선 세워야 함. 또한 북한인권의 복잡성과 민감성을 고려할 때 보편성의 원리에 기초하여 포괄적으로 접근해야 할 것임.
- 북한인권을 둘러싼 모든 논의는 북한의 인권상황을 실질적으로 향상시키는데 그 실행목적이 있음. 북한인권의 실질적 개선을 추구함에 있어서 북한이 사회주의국가이고, 안보위협에 노출되어 있으며, 인권상황이 매우 심각하다는 점이 고려되어야 할 것임.
- 이는 북한인권과 같은 국가 차원에서의 인권 개선이란 인권 피해자 개개인의 권리 보호도 중요하지만, 개별 인권이 전반적으로 향상될 수 있는 구조적 인식과 접근이 중요함을 의미함. 북한인권은 이론적으로 인권의 총체성을 재인식하고 전반적인 인권개선 방안을 모색하는 중요한 관찰대상일 뿐만 아니라 현실적으로도 인권의 범주를 확대하고 인권 분야 간 상호연관성 하에서 국제인권의 발전을 내다 볼 수 있는 중대한 계기가 되고 있음.
- 북한인권을 문제 삼아 북한정권을 압박하거나 심지어 정권교체를 추구한다면 그것은 당사자인 북한정권의 반발, 예기치 못한 분쟁 발생 우려 등을 초래할 수 있으므로 실질적 인권개선에는 기여하지 못할 것임. 무엇보다도 북한인권 개선을 위한 다양한 방법이 실질적 개선에 기여하고 실질적 개선이 안정적으로 지속되려면 북한 스스로 인권을 보호·증진할 수 있는 의지와 능력을 길러야 함. 따라서 국제사회의 북한인권정책은 북한 스스로의 인권개선 과정을 감시하고 촉진하는 조력자의 역할이 적절함.
- 국제사회가 특정 국가의 인권문제에 관심을 갖고 개선 방법과 경험을 전달하고 모니터링 하는 역할은 해당국의 인권 향상에 도움을 줄 수 있는 좋은 방법임. 이와 같은 촉진자 역할과 달리 외부적 힘이 해당국의 인권개선을 책임지겠다는 식의 접근

은 해당국의 인권친화적인 역사, 문화, 제도에 대한 무시와 해당국의 인권 향상 의지 및 능력에 대한 불신이 작용하고 있기 때문에 정당성에 문제가 될 수 있음⁵⁷⁾.

- 이러한 의미에서 북한인권법 제정은 북한주민의 기본권 보호라는 규범적으로나 현실적으로 더 이상 방관할 수 없는 최소한의 헌법적 의무라는 기본원칙을 대내외적으로 확인하는 것이라고 할 수 있음.
- 북한주민의 기본권을 실효적으로 보호하기 위해서는 남북관계의 특수성을 고려하여 미국, 중국, EU 등 국제사회의 협력과 남한정부와의 역할분담, 그리고 정부기구와 민간단체의 기능을 적절히 조화시키는 것이 무엇보다도 필요함.
- 법치국가에서 기능하는 대부분의 법과 제도는 국가적 사회적 기관의 조직과 작용, 권한과 기능, 상호관계, 국민과의 관계 등을 규정함. 우리나라 또한 법치, 민주주의 국가이므로 북한인권 개선을 위한 법적·제도적 기반을 조성하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있음. 이를 위해 국가는 우선적으로 북한인권에 대한 범국가적인 목표와 원칙을 천명하고, 국가정책을 담당할 주체와 기능, 기관 상호관계를 설정하며, 정책 실현의 구체적 방향과 실현수단을 마련해야 함.
- 북한인권법을 통하여 대북 인권정책의 제도적 기반을 마련하고, 또한 한국 사회 내 북한인권 개선에 대한 인식을 제고하는 데 기여할 수 있다는 의미에서 향후, 체계적이고 안정적인 법시행을 위한 법제 정비방안이 필요함.

57) 서보혁, 북한인권법 제정의 문제점과 대안 모색, 코리아연구원 제09-03호, 2009.3, 9-10면.

참고문헌

- 국내문헌 -

- 서보혁, 북한인권법 제정의 문제점과 대안 모색, 코리아연구원 제09-03호, 2009
- 송인호, 통일법 강의: 기본 이론과 주요 쟁점, 법률신문사, 2015
- 송인호·최귀일, 북한인권법 제정의 필요성에 대한 고찰-북한인권기록보존소 설치의 필요성을 중심으로-, 인권과 정의, 2012.11
- 윤여상·제성호, 서독의 동독 인권침해 기록사례와 한국의 원용방법: '북한인권기록보존소'의 설치·운영을 중심으로, 중앙법학 제8집 제1호, 2006
- 윤철홍, 한국의 북한인권법에 관한 소고, 법학논총 36, 2016
- 이금순·김수암, 국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제, 통일연구원, 2008
- 이봉기, 서독의 대동독 경화거래 및 지원에 관한 연구: 분단 이후 통일까지 (1945~1990), 통일문제연구 제13권 제1호, 2001
- 제성호, 미국의 북한인권법 제정: 의미 분석 및 정치적 파장, 중앙법학, 2004,
- 한동호, 한국의 대북 인권정책 연구, 통일연구원, 2014
- 이효원, 통일법의 이해, 박영사, 2014
- 통일부, 2017 통일백서, 2017
- 통일연구원, 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향, 2016,
- 법무부, 동서독 교류협력법제 연구, 2008

- 외국문헌 -

Fred Hiatt, Japan Kidnapping May Lead to North Korea Spy Case, Washington Post, January 20, 1988

UNICEF, Children in an Urban World, The State of the World's Children 2012

UNICEF, Democracy People's Republic of Korea Preliminary of the National Nutrition survey 2012

WFP, Emergency Operation : Emergency Food Assistance to Vulnerable Groups in the Democracy People's Republic of Korea

통일법제 Issue Paper 17-19-⑧

북한인권 관련 법제정비 방안

발행일 2017년 10월 31일

발행인 이 익 현

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15

(반곡동, 한국법제연구원)

전화 : (044)861-0300

팩스 : (044)868-9913

등록번호 : 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

KLRI

KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



공공누리 공공저작물 자유이용허락