

# 대북제재 해제와 북한인권

- 국내법적 과제를 중심으로 -

송인호



# 대북제재 해제와 북한인권

- 국내법적 과제를 중심으로 -

송인호

(한동대학교 법학부 교수)

필자의 논문, “현행 북한인권법의 개선방향에 대한 고찰”, 동아법학, 제79호, 2018. 5.을  
수정보완한 것임.

# Contents

---

<b>I</b>	서설		1
<hr/>			
<b>II</b>	대북제재 해제와 북한인권	1. 대북제재 현황	3
		2. 대북제재 해제 요건과 북한인권	6
		3. 북한인권의 국제적 함의 및 접근 방향	8
<hr/>			
<b>III</b>	국내법적 과제	1. 북한인권법 활성화의 필요성	17
		2. 북한인권법의 주요 내용 및 운영 실태	17
		3. 북한인권법의 개선방향	23
<hr/>			
<b>IV</b>	결론		37

---



## I. 서설

- 2018년 한해, 북미정상회담과 3차례에 걸친 남북정상회담으로 북한 비핵화와 함께 한반도의 평화에 대한 기대가 그 어느 때보다도 높았다. 그런데 그 과정에서 간과된 중요한 이슈가 바로 북한인권의 문제이다. 간과되다 못해 마치 북한 비핵화와 대북제재 해제, 한반도 평화에 관한 논의에 방해되는 이슈 또는 계륵과 같은 이슈로 취급되는 분위기도 존재하는 것이 사실이었다.
- 비핵화 이슈를 둘러싼 교착 상황 속에서 ‘북한에 대한 적극적 관여를 통한 비핵화 견인’이라는 발상의 전환 전략도 의미가 있을 것이다. 하지만 ‘인권과 정의’의 이슈를 간과해서는 안된다. 이렇게 비핵화만을 대북제재와 연계하여 이해하는 사고와 분위기는 대북제재 해제 요건으로서의 북한인권 이슈의 중요성 및 통일의 궁극적 목적에 대한 이해가 부족하기 때문일 수 있다.<sup>1)</sup>
- 2016년 초 북한의 제4차 핵실험 직후 공포된 미국의 ‘대북제재와 정책 강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016-H.R.757)’에 따르면 미국의 대북제재해제는 북한의 ‘비핵화’ 뿐만 아니라 ‘북한인권’ 등에 관한 ‘상당한 진전’이 있었을 때 비로소 가능하도록 되어 있다. 특히 북한인권 상황이 호전되었다고 해서 미국대통령이 독단적으로 대북제재를 해제할 수 있는 것도 아니고 대통령이 이러한 사실을 의회에 대해 인증(보증) 해야 한다고 규정하고 있다. 즉, 대북제재 해제는 비핵화만 문제가 아니라 북한인권 이슈도 함께 문제가 되는 것이다. 이렇게 북한인권, 비핵화, 대북제재 해제는 모두 관련된 이슈임에도 불구하고 국내에서는 북한인권 이슈는 비핵화, 남북관계 개선과 무관하거나 오히려 방해가 되는 사안으로 오인되고 있다. 대표적인 사례로 북한인권법이 시행된 지 2년이 넘도록 북한인권재단이 출범하지 못하고 있는 상황이다. 이런

1) 이런 점에서 안타까운 부분이 바로 한국인 억류자 석방문제이다. 몇 년 전 김정욱, 김국기, 최춘길, 임현수, 케네스 배 등 여러 사람이 비슷한 사유(간첩, 선교행위)로 북한 당국에 체포되었다. 중국에서 북한 주민들 돕는 사업을 하면서 이미 북한과의 협력사업을 하던 분들인데 북한 측의 사실상 초청을 받고 북한에 들어 갔다가 체포된 것이다. 그런데 캐나다 국적, 미국 국적을 가진 억류자는 이번 북미 정상회담 전에 모두 석방 되었음에도 불구하고 같은 혐의로 억류된 한국인 억류자들은 올해 이루어진 3차례의 남북정상회담에도 불구하고 여전히 억류되어 있다.

상황에서 대북제재 해제 요건으로서의 북한인권의 중요성과 이와 관련된 국내법적 과제에 대해 살펴보고자 한다.



## II. 대북제재 해제와 북한인권

### 1. 대북제재 현황

#### (1) 국제사회의 대북제재 주요 내용

##### 1) 유엔의 대북제재 주요 내용

- 유엔의 대북제재는 북한의 수차례에 걸친 핵실험에 대한 대응으로 2006년부터 본격적으로 시작되었다. 2016년 안보리 결의 2270호 이전 유엔 제재들은 대량살상무기(WMD) 관련 제재의 성격이 강했으나, 이후 채택된 결의에서는 경제 일반에 대한 전반적 제재 조치를 취하고 있다.<sup>2)</sup> 즉, 북한의 핵실험이 계속됨에 따라 제재의 수위와 정도가 지속적으로 강화된 것이다. 또한 유엔 안보리 결의는 종전 결의를 확인하는 내용이 포함되어 기존 결의들이 중첩적으로 적용된다. 유엔 안보리 결의와 주요 내용을 정리하면 다음의 표와 같다.

[표 1] 북핵 관련 유엔 안보리 결의<sup>3)</sup>

명칭	주요 내용
유엔 안보리 결의 1718호(2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 탄도미사일 프로그램 중지 및 대량살상무기 포기</li> <li>• 북한에 대한, 주요 재래식 무기 및 관련 전략물자, 사치품 등의 공급·판매·이전금지, 제재대상에 대한 금융 동결 및 자원 이전 방지</li> <li>• 유엔 안보리 제재위원회(Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1718, 이하 ‘1718 제재위’라 한다) 설치</li> </ul>
유엔 안보리 결의 1874호(2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 무기 금수와 금융 제재 강화</li> <li>• 무기 수출 자체를 전면 차단</li> <li>• 금융제재의 경우 대량살상무기와 관련된 자금 및 자산의 동결뿐 아니라, 무상원조와 금융지원, 양허성 차관 신규 계약 금지 및 기존 계약 감축 촉구</li> </ul>

2) 임소정, “국제사회의 대북제재 현황과 전망”, KIEP 기초자료, 2018.2.

3) 이하 임형섭·김마로, “남북경협 재개를 위한 국제사회의 대북제재 법적 검토”, 『통일과 법률』, 제35호, 2018. 8. 3~10면을 참조하여 재구성.

명칭	주요 내용
유엔 안보리 결의 2087호(2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 '은하 3호' 발사에 대한 대응</li> <li>• 대량현금(bulk cash) 사용 및 기존 제재 조치들에 대한 위반을 개탄(deplere)</li> <li>• 안보리 결의 1718호와 1874호에서 지정한 대북제재 금수품목이 아니더라도, 군사적으로 전용될 우려가 있다고 판단되는 모든 품목에 대해 회원국이 수출 통제를 시행할 수 있는 '캐치올(catch-all)' 성격의 제재 도입</li> </ul>
유엔 안보리 결의 2094호(2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 3차 핵실험에 대한 대응</li> <li>• 금수 물품을 적재한 항공기의 이·착륙 및 영공 통과를 금지하고 캐치올 방식을 적용하여 수출통제를 더욱 강화</li> <li>• 회원국들이 핵이나 탄도 미사일 개발에 기여할 가능성이 있다고 판단하는 경우 금융서비스의 제공을 금지하도록 요구</li> </ul>
유엔 안보리 결의 2270호(2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 4차 핵실험에 대한 대응</li> <li>• 대북제재가 대폭 강화. 이전 결의들이 단순히 대량살상무기 개발 제재에 초점을 맞추었다면, 결의 2270호는 북한군의 작전 수행능력 및 발전 등에 직접 기여 가능한 모든 품목에 대해 금수조치.</li> <li>• 이전 결의에서 대북제재의 내용은 권고 형식이었으나, 결의 2270호 이후 의무를 부과하는 형식으로 변경됨.</li> <li>• ① 북한 자국 금융기관의 신규 지점·자회사·대표사무소 설립 및 신규 은행 계좌 개설 전면금지, ② 북한 은행과의 합작 투자·지분 매입·환거래 관계 금지 및 그러한 은행 지점폐쇄</li> </ul>
유엔 안보리 결의 2321호(2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 석탄수출의 통제 및 수출금지 광물에 대한 제재가 강화</li> <li>• 북한 금융기관의 해외지점 또는 계좌 신규 개설 금지, 90일 내에 기존 지점 및 계좌 폐쇄</li> </ul>
유엔 안보리 결의 2356호(2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 탄도미사일 발사에 대응</li> <li>• 개인 14명과 단체 4곳이 제재대상에 추가되어 총 제재 대상자는 개인 53명, 단체 46명 등 99개로 증가함</li> </ul>
유엔 안보리 결의 2371호(2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외화 확보 수단 저지</li> <li>• 북한 해외 노동자 고용 제한 조치</li> <li>• 금지활동과 연관된 선박 지정 권한 부여 및 입항 불허를 의무화</li> <li>• 북한 회사와의 신규 합작사업 금지, 기존 합작사업의 경우에도 추가 신규투자 금지</li> </ul>

명칭	주요 내용
유엔 안보리 결의 2375호(2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 6차 핵실험에 대응</li> <li>• 대북 유류 제공을 제한하고 섬유 수출을 전면 금지</li> <li>• 대북 정유제품 공급량 연간 상한선 도입, 원유 공급량 동결, 콘덴세이트 및 액화천연가스 공급 전면금지 조치</li> </ul>
유엔 안보리 결의 2397호(2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 24개월 내 해외 북한 노동자 송환을 의무화,</li> <li>• 정유제품 공급량의 연간 상한선을 200만 배럴에서 50만 배럴로 감축</li> <li>• 대북 원유 공급량은 현 수준인 400만 배럴로 동결</li> <li>• 수출금지 품목을 식용품 및 농산품, 기계류, 전자기기, 목재류, 선박 등으로 확대</li> <li>• 또한 해상차단 조치를 강화하여 회원국에 입항한 금지행위 연루 의심 선박의 나포, 검색, 억류를 의무화, 자국 영해상 의심 선박에 대해서도 같은 의무를 부여</li> </ul>

## 2) 미국의 대북제재 주요 내용

- 미국은 대량살상무기(WMD) 확산, 중대한 인권 위반, 핵실험, 각종 불법행위 등을 이유로, 다양한 분야에 걸쳐 행정명령과 법률 등을 통해 강력한 제재 부과 중이다. 유엔 제재와 마찬가지로 2016년 제4차 핵실험 이후에 더욱 강화되었다. 특히 앞서 설명한 바와 같이 2016년 제정된 '대북제재와 정책 강화법(H.R.757)'은 북한의 핵무기와 탄도미사일 개발을 위한 자금 조달을 원천 봉쇄하고 있으며, 자금세탁, 통화위조, 북한인권유린 관련자 등을 필수적 제재 대상으로 규정하고 있다. 이 법이 기존 대북제재와 가장 큰 차이를 보이는 부분은 바로 이른바 '세컨더리 보이콧(Secondary Boycott)<sup>4)</sup>'을 규정하고 있다는 점이다. 또한 미국 관광객 사망사건 등으로 대북 강경 분위기 속에서 2017년 제정된 '제재를 통한 미국의 적성국들에 대한 대응 법'(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act: H.R.3364)(일명 '이란, 러시아, 북한 제재법'<sup>5)</sup>)은 기존 '대북제재와 정책 강화법' 및 유엔 안보리 결의 등이 규정하고 있지 않은 제재 대상 및 행위를 광범위하게 새롭게 확대하고 있다.

4) 세컨더리 보이콧이란 제재대상 국가와 거래를 하는 제3국의 기업이나 금융기관 또는 개인을 제재함으로써 대상 국가에 압력 및 영향을 미치는 규제를 말한다.

5) H.R.3364 (Countering Americas Adversaries Through Sanctions Act), Govtrack, available at: <https://www.govtrack.us/congress/bills/115/hr33644>.

## 2. 대북제재 해제 요건과 북한인권

### (1) 유엔 안보리의 대북제재 해제 요건

- 그동안 채택된 유엔 안보리의 대북제재 결의들에는 유엔 안보리가 북한의 행동을 지속적으로 검토하고 조치의 강화, 수정, 정지, 해제를 포함하여 조치의 적절성을 검토한다고만 규정되어 있을 뿐이며 구체적인 대북제재 완화 또는 해제의 요건에 대해서는 명시하고 있지 않다. 따라서 현재로서는 유엔 안보리 제재 해제의 문제는 국제사회가 새롭게 결의를 해야 하는 국제정치의 영역에 속한다고 볼 수 있다. 따라서 기존의 대북제재를 완화하거나 해제하기 위해서는 새로운 안보리 결의가 채택되어야 한다.<sup>6)</sup>

### (2) 미국 대북제재 해제 요건

- 앞서 살펴본 미국의 '대북 제재와 정책 강화법'에 따르면 미국의 대북제재 해제는 북한의 '비핵화' 뿐만 아니라 '북한인권 등'에 관한 '중대한(상당한) 진전'이 있었을 때 비로소 가능하도록 되어 있다. 특히, 대북제재를 해제하려면 대통령의 결정만으로는 부족하고 '대통령의 의회에 대한 인증(증명)' 절차를 거치도록 되어 있다.
- 위법 SEC. 401에서는, 대북제재 1년 유예요건으로, ① 미국 달러 위조 중단, ② 돈세탁 방지, ③ 유엔 안보리 결의 준수(핵 검증 포함), ④ 억류자 송환, ⑤ 인도적 지원 감독에 대한 국제 규약 준수, ⑥ 정치범 수용소 생활환경 개선 등의 진전(progress)이라는 6가지 요건을 규정하고 있다. 또한 위법 SEC. 402에서는 대북제재 완전 해제요건으로, 위 6가지 요건과 함께, ① 완전하고 검증가능하고 비가역적인 비핵화(화학, 생화학 무기 및 프로그램 포함), ② 정치범수용소의 모든 정치범 석방, ③ 평화로운 정치적 활동에 대한 검열 중단, ④ 투명하고 열린 사회 수립, ⑤ 억류자 석방(유해 송환 등) 등 5가지 사항에 모두에 대한 '중대한(상당한) 진전(significant progress)'이 있어야 한다고 규정하고 있다. 그리고 위 두 조항 모두 대통령이 위 요건구비 여부에 대하여 의회에 인증(증명)해야 한다고 되어 있다.<sup>7)</sup>

6) 이상 도경욱, "대북제재 완화 해제의 조건 및 절차", 통일연구원, 2018. 5. 15. 2면.

- 즉, 미국대통령이 정치적책임을 감수하면서까지 미 의회에 북한이 모든 요건을 구비했다는 인증(증명)을 해야한다고 규정하여 사실상 승인에 준하는 의회의 관여라는 효과를 도모하고 있다고 평가할 수도 있다.<sup>8)</sup>
- 이렇게 비핵화가 가장 중요한 사안임에 틀림없지만 북한인권 개선 등 나머지 사안에 대해서도 북한 측이 개선조치를 내놓아야 대북제재 완전해제가 가능한 구조인 것이다.<sup>9)</sup>

7) North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016

SEC. 401. SUSPENSION OF SANCTIONS AND OTHER MEASURES.

(a) IN GENERAL.—Any sanction or other measure required under title I, II, or III (or any amendment made by such titles) may be suspended for up to 1 year upon certification by the President to the appropriate congressional committees that the Government of North Korea has made progress toward— (1) verifiably ceasing its counterfeiting of United States currency, including the surrender or destruction of specialized materials and equipment used or particularly suitable for counterfeiting; (2) taking steps toward financial transparency to comply with generally accepted protocols to cease and prevent the laundering of monetary instruments; (3) taking steps toward verification of its compliance with applicable United Nations Security Council resolutions; (4) taking steps toward accounting for and repatriating the citizens of other countries— (A) abducted or unlawfully held captive by the Government of North Korea; or (B) detained in violation of the Agreement Concerning a Military Armistice in Korea, signed at Panmunjom July 27, 1953 (commonly referred to as the “Korean War Armistice Agreement”); (5) accepting and beginning to abide by internationally recognized standards for the distribution and monitoring of humanitarian aid; and (6) taking verified steps to improve living conditions in its political prison camps. (b) RENEWAL OF SUSPENSION.—The suspension described in subsection (a) may be renewed for additional, consecutive 180- day periods after the President certifies to the appropriate congressional committees that the Government of North Korea has continued to comply with the conditions described in subsection (a) during the previous year.

SEC. 402. TERMINATION OF SANCTIONS AND OTHER MEASURES.

Any sanction or other measure required under title I, II, or III (or any amendment made by such titles) shall terminate on the date on which the President determines and certifies to the appropriate congressional committees that the Government of North Korea has— (1) met the requirements set forth in section 401; and (2) made significant progress toward— (A) completely, verifiably, and irreversibly dismantling all of its nuclear, chemical, biological, and radiological weapons programs, including all programs for the development of systems designed in whole or in part for the delivery of such weapons; (B) releasing all political prisoners, including the citizens of North Korea detained in North Korea’s political prison camps; (C) ceasing its censorship of peaceful political activity; (D) establishing an open, transparent, and representative society; and (E) fully accounting for and repatriating United States citizens (including deceased United States citizens)— (i) abducted or unlawfully held captive by the Government of North Korea; or (ii) detained in violation of the Agreement Concerning a Military Armistice in Korea, signed at Panmunjom July 27, 1953 (commonly referred to as the “Korean War Armistice Agreement”).

8) 실제 2014년 12월 미국 오바마 대통령과 쿠바 간의 수교 및 제재 해제 합의가 있었지만 이른바 ‘쿠바자유민주연대법(Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996.)’ 등에 따라 최종권한을 가진 미 의회가 보류하여 완전한 해제가 이루어지지 않은 바 있다.

9) 최근에 이르기까지 미 의회에서는 대북제재 해제와 북한인권 개선을 더욱 강하게 연계시키는 법안들이 지

### 3. 북한인권의 국제적 함의 및 접근 방향

#### (1) 북한인권결의안

- 이렇게 대북제재의 핵심적인 역할을 하는 미국의 경우 ‘대북제재와 정책 강화법’에서 북한인권문제의 해결을 대북제재해제의 요건으로 하고 있는 것처럼, 이미 북한인권문제는 남북간의 문제 차원을 뛰어 국제문제가 된 상황이다.
- 유엔총회에서는 이미 14년 연속 북한인권결의안을 채택한바 있으며, 특히 2014년 북한에서 벌어지고 있는 인권침해가 반인도범죄(crimes against humanity)에 해당한다는 COI(북한인권조사위원회) 보고서 발표 이후에는 5년 연속으로 북한에서 벌어지고 있는 조직적이고 광범위한 심각한 인권유린사태에 대하여 북한의 최고책임자를 국제형사재판소(ICC)에 회부할 것을 촉구하는 내용을 포함한 북한인권결의안이 통과된 바 있다.<sup>10)</sup> 이러한 북한인권 이슈에 대해 얼마 전 200여개의 국제인권단체에서 북한인권 이슈가 비핵화 과정에서 의제로 다루어져야 한다고 성명서를 발표하기도 했다.

#### (2) 동서독 통일의 사례

- 이렇게 비핵화를 둘러싼 국제정세에서도 북한인권 이슈는 매우 중요한 쟁점이며 결코 부차적인 쟁점이 아니다. 과거 동서독 분단시기 서독은 교류협력과정에서도 이러한 이슈를 결코 그냥 넘어가지 않았다. 다른 건 양보해도 인권에 대한 이슈는 동독이 아무리 항의해도 끝까지 원칙을 유지했고 오히려 그렇게 하니 동독도 말로는 강하게 항의해도 현실적으로는 서독의 입장을 수용하고 다른 경제적 반대급부가 있으니 교류협력을 끊지는 못했다.
- 우리 남북기본합의서와는 달리 동서독기본조약은 제2조에서 “동서독은 유엔 헌장에 규정된 목적과 원칙, 특히 주권평등, 독립, 자주성, 영토보존, 자결권, 인권보호에 관한 원칙에 따른다.”고 규정하여 각 나라의 주관적인 인권 기준이

속적으로 발의되고 있다.

10) 유엔총회는 2018. 12. 17. 북한인권결의안을 컨센서스 방식으로 채택했다.

아닌 ‘유엔헌장’에 따른 ‘인권보호’라는 개념을 포함시켰다.

- 또한 과거 동서독 분단시절이던 1973년 7월 31일 서독연방헌법재판소는 “비록 동서독기본조약 제6조에서 ‘동서독 양국이 대내외문제에 있어서 상호 독립성과 자주성을 존중한다.’고 규정하고 있더라도 이 규정은 전체로서의 독일 구성하는 부분의 하나인 두 국가간의 특수한 관계(동서독관계)에 적용하는 각자의 국내 문제에 관해서도 쌍방이 서로 독립성과 자율성을 존중한다고 해석되어야 비로소 서독 기본법에 합치될 수 있다”고 전제한 후, “서독기본법은 제116조 제1항<sup>11)</sup>에서 동독주민들도 독일인으로 서독인과 동일하게 취급되도록 규정하고 있으므로 동서독 기본조약이 동독주민들을 서독이 보호하고 서독인들과 같이 대우하는 것을 금지하는 것으로 해석하는 것은 기본법 위반이며 오히려 동독의 국적법 규정과는 관계없이 서독정부가 동독주민들을 서독주민들과 동등하게 대우하는 방향으로 해석되어야 하고 이렇게 해석할 때 동서독기본조약은 기본법이 서독정부에게 부과된 의무, 즉 동독주민들을 포함한 모든 독일인에 대한 보호와 배려의무와 모순되지 않는다.”고 판시한 바 있다. 나아가 서독연방헌법재판소는 “서독정부가 수행하는 이러한 헌법적 의무 수행이 동독에 대한 내정간섭이라는 이유로 제한될 수 없으며, 오히려 동서독 기본조약이 당시 동서독 국경에 있는 철조망, 발포 명령 등 비인간적인 조건들을 변경시키고 억제하기 위해 최선을 다해야 하는 서독의 헌법적 의무에 대한 추가적 법적 근거를 제공해주는 것으로 해석되어야 한다.”고 판시하였다.<sup>12)</sup> 이렇게 서독은 동서독기본조약 체결 후에도 기본법 제23조<sup>13)</sup>의 재통일의무와 기본법 제116조에 따른 동독주민에 대한 보호의무를 끝까지 견지하였던 것이다. 그리고 이러한 적극적인 태도는 동독주민들의 국적

11) 서독기본법 제116조

이 기본법에서 말하는 독일인이란 다른 법률규정이 없는 한 독일 국적 보유자, 1937년 12월 31일 현재 상태의 독일 제국 지역에서 독일혈통의 망명자 또는 피추방자, 그 배우자와 비속으로서 받아들여진 자이다.

12) 이 판결에 대한 자세한 내용은 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 36 band, J.C.B. Mohr(Paul Siebeck), Tuebingen, 1974, pp. 1-37, : 전문은 디터 블루멘비츠, 「분단국가의 법적 지위」, 최창동 편저, 법률행정연구원, 1996, 141~168면 ; 법무부, 「동서독 교류협력 법제연구」, 2008, 77~101면 등 참조.

13) 서독 기본법 제23조

이 기본법은 우선 바덴, 바이에른, 브레멘, 대베를린, 함부르크, 헤센, 니더작센, 노르트라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 쉐레스비히-홀슈타인, 뷔르템베르크-바덴 및 뷔르템베르크-호엔촐레른의 각 지방영역에서 적용된다. 다른 부분의 독일 지역(In anderen Teilen Deutschlands)에 대해서는 가입 후에 기본법의 효력이 발생한다.

문제 판단에 도움을 주어 독일 통일을 앞당기는데 기여했다고 평가된다.<sup>14)</sup>

- 이렇게 중도우파정당인 기민당 시절 중도좌파정당인 사민당의 협조로 초당파적으로 동독인권기록보존소를 설치하여 동독인권에 대한 문제제기를 지속적으로 해오면서 또한 사민당 집권시 시작된 신동방정책을 기민당 집권 후에도 계속하는 등, 정권교체에도 불구하고 ‘인권에 대한 문제제기’와 ‘교류협력’이라는 이른바 투 트랙 정책을 동시에 수 십 년간 지속적으로 추구한 결과 동독주민들의 마음을 얻어 ‘인권에 바탕을 둔 평화통일’에 성공한 서독의 사례에 비추어 볼 때, 북한 인권에 대한 문제제기와 남북의 평화적 교류를 굳이 서로 대립적인 것으로 이해할 필요는 없다. 선조들의 수고로 이룩한 우리사회의 자유, 풍요, 그리고 인간의 존엄이라는 가치의 소중함에 대한 분명한 인식을 가지고 우리 스스로 당당함과 자신감을 가지고 담대하게 북한을 대하면 된다. 그렇게 할 때 인간의 존엄과 가치의 중요성을 북한 현 정권에서도 깨닫고 배우게 될 수 있을 것이다.

### (3) 북한인권 이슈의 중요성

- 이 상황에서 북한인권 문제를 일방적으로 후순위로 돌리고, ‘장기적인 관점에서 어떻게든 북한의 인권도 자연스럽게 개선이 되겠지’라는 막연한 기대만을 가지고 교류협력에만 집중하다보면 국민들 사이에서 일종의 ‘가치관 아노미 현상’이 발생할 수도 있다.
- 즉, 그동안 우리가 추구해온 ‘인권’과 ‘민주주의’의 가치는 무엇인가? 평화공존이라는 명목 하에 북한 내부의 인권 문제에 침묵하는 것이 과연 정의로운가? 북한의 경제발전의 효율성을 위해 김정은 정권을 용인·지속시키는 것이 최선의 선택이라면 과거 경제발전(생존권)의 목적으로 인권(자유권) 문제를 후순위로 다루었던 70~80년대 개발독재 권위주의 정권을 비판해왔던 우리의 역사는 무엇이 되는가? 우리의 아이들에게 이 상황을 어떻게 설명할 것인가? 우리 스스로 모순을 느끼며 때로는 깊은 자괴감에 빠질 수도 있고 우리 안의 내부적 갈등이 더 커질 수도 있다.

14) 송인호, 「통일법 강의」, 법률신문사, 2015.3, 48면.



- 경제교류가 활성화되면 북한주민들의 생존권 측면에서 인권 개선이 이루어지는 데는 도움이 될 것이고 인적교류협력을 통해 크고 작은 정보가 유입되면 북한주민들이 외부에 대해 눈을 뜨고 자신들이 처한 자유권 침해의 현실을 자각하게 되는 긍정적 효과가 발생할 수 있기에 당연히 교류협력은 강화되어야 할 것이다.
- 그러나 자유권 침해가 본질인 북한의 속성에 비추어 볼 때, 그리고 과거 우리나라의 현대사 및 중국 등 다른 나라의 상황에 비추어보아도, 내부와 외부에서의 지속적 문제제기 없이 독재정권 스스로 자유권 침해 문제를 자발적으로 적극적으로 개선하는 예는 찾아보기 어렵다는 점에서 북한 체제보장 논의에 수반하는 세습 독재국가의 지속이라는 부정적 측면을 어떻게 다룰 것인가의 문제를 간과해서는 안 될 것이다.
- ‘북한의 정상국가화’라는 단어 속의 ‘정상국가’의 개념이 무엇인지 생각할 때, 단지 경제지원을 통해 경제가 나아진다고 정상국가가 되는 것은 아님은 자명하다. 국민주권의 확립, 자유로운 선거를 통한 정부구성, 정치적 자유, 기본권보장, 권력분립 등이 확립된 국가, 즉 ‘인권 존중 정신이 살아 움직이는 나라’가 정상국가의 개념일 것이다. 그렇기에 우리나라의 경우도 경제적으로 어느 정도 발전한 80년대지만 87민주항쟁을 통해 ‘대통령 직선제’를 외치며 국민주권을 실현하기 위해 노력했던 것이다.
- 또한 우리 헌법은 제4조에서 우리가 추구하는 통일이 막연한 평화통일이 아닌 ‘자유민주적 기본질서’에 입각한 평화통일임을 명시하여 불가치적 평화주장에 대해 경계하고 통일의 목적적 한계(자유민주적 기본질서에 입각한 통일국가 수립)와 방법적 한계(평화적 통일)를 선언하고 있다.<sup>15)</sup> 즉, 우리 사회 일각에서 이른바 한반도 주민의 평화권이 북한인권 침해에 우선한다는 주장을 하고 있으나, 설사 평화권이라는 개념을 인정한다고 하더라도 우리 헌법이 헌법 제4조에서 ‘자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일’이라고 규정하여 ‘자유, 인권, 정의’등을

15) 우리 헌법재판소는 자유민주적 기본질서의 내용에 대하여 모든 폭력적 지배와 자의적 지배 즉 반국가단체의 일인독재 내지 일당독재의 배제, 다수의 의사에 의한 국민의 자치, 자유 평등의 기본원칙에 의한 법치국가적 통치질서를 의미한다고 설명하면서, 구체적인 요소로 기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서 및 사법권의 독립이 이에 해당하다고 설명하고 있습니다(헌법재판소, 1990. 4. 20. 89헌가113 등)

평화의 전제조건으로 하고 있다는 점에서, 평화권은 자유 인권 정의와 같은 자유 민주적 기본질서를 그 한계로 하는 내재적 한계가 있다고 할 것이므로 위와 같은 주장은 평화권의 내재적 한계에 반하는 위헌적 주장이라고 할 것이다. 또한 위와 같은 주장은 과거 안보(평화)를 이유로 기본권 제한을 당연시한 70년대 권위주의 정권 치하의 논리의 반복일 수도 있다.

- 북한과의 교류협력도 중요하지만, 교류협력 중단이 두려워 우리 사회가 추구해 온 ‘자유’, ‘민주’, ‘인권’이라는 소중한 가치의 축소와 위축을 불가피한 것으로 생각한다면 근본적으로 그러한 교류협력의 목적이 무엇인지 다시 생각해볼 필요가 있다. 만일 북한이 아닌 다른 나라가 안보불안을 야기하며 평화유지의 대가로 우리가 추구해 온 가치의 축소와 위축을 요구한다면 이에 응해야 할 것인지를 생각하면 답은 분명하다고 본다. 즉, 양보할 수 있는 것과 그렇지 않은 것이 무엇인지 분명한 인식이 필요한 것이다. 자칫하면 우리가 중요하게 추구해왔던 가치에 대한 침묵, 또는 나아가 경우에 따라서는 침해를 방조하는 일종의 위선적 결과까지 초래될 수 있는 위험이 존재한다. 부산에서 파리를 향하는 KTX를 타고 북한 지역을 지나가면서 기본적인 선거의 자유도 없는 북한주민들을 바라보며 ‘경치가 참 아름답다’고 감탄하며 지나가는 관광객이 될 위험이 있다는 거다.
- 결국 이 문제는 통일의 목적과 결부되는 문제이다. 즉 통일의 목적은 국가주의적 개념이 아니라 북한주민들의 자유와 인권의 회복, 나아가 한반도를 살아가는 남북한주민의 인간의 존엄성이 모두 존중되는 사회의 실현이라는 헌법 제10조의 정신의 실현이 되어야 한다.

#### (4) 정부, 민간, 국제기구의 역할 분담

- 북한이 정치범수용소 해체 등 근본적인 인권 개선책을 취한다면 다행이지만 그렇지 않다면, 이제 우리는 세계 최고 수준의 ‘인권침해적 독재국가와의 평화공존이라는 딜레마’에 본격적으로 처하게 된다. 이미 북한은 1950년대 후반부터 전체 주민을 3계층 51개 부류로 분류한 신분제사회를 운영하여왔으며, 1967년 반포한 ‘당의 유일 사상체계 확립의 10대 원칙’, 2013년에 이를 개정한 ‘당의

유일적 영도체계 확립의 10대 원칙'으로 대표되는 유사 종교적 왕조체제를 취하고 있다고 평가되고 있다.<sup>16)</sup>

- 앞으로 당분간(?) 지속될 수도 있는 '인권침해 세습독재정권과의 평화공존' 이라는 딜레마적 과도기 상황에서 우리가 취할 수 있는 방법은 헌법 제4조에서 명시되어 있는 것처럼 '인간의 존엄과 가치 존중'을 목표로 하는 '자유민주적 기본질서'에 입각한 '평화', '통일'이라는 분명한 원칙 하에, ① 국제사회와의 공조, ② 정부 기관 상호간, 그리고 ③ 정부와 민간 상호간 교류협력과 인권에 대한 문제제기의 역할 분담, 나아가 ④ 교류협력을 통한 인권개선의 전략이라고 할 수 있다.

### 1) 국제사회와의 공조

- 북한 역시 1981년 자유권규약과 사회권규약에 가입하였고, 1990년 아동권리협약도 비준한 바 있다. 또한 2001년 2월 여성차별철폐협약에 가입하였고 2016년 11월 장애인권리협약을 비준하였다. 또한 남북한은 동시에 1991년 유엔에 동시 가입하여 북한 역시 유엔가입국이다.
- 국제사회의 인권 압박에 대해 북한은 한편으로는 반발하면서도 장애인권리협약 비준, 장애자보호법 제정 등 이에 호응하는 모습도 보여왔다. 따라서 국제사회와 공조하여 북한의 인권상황에 대해 지적하는 정책은 남북관계의 변화 속에서도 흔들림없이 지속할 필요가 있다. 이와 관련 유엔북한인권결의안 찬성 여부를 둘러싼 논의도 반복될 가능성이 있는데 이 역시 원칙적으로 찬성입장에 서야 한다고 본다. 우리 정부는 이미 동맹관계인 미국과 관련된 사안임에도 불구하고 국제사회와 보조를 맞추어 미국의 쿠바제재 해제를 촉구하는 유엔 결의에도 찬성해왔던 전례도 있다. 한편, 일각에서는 국제사회의 인권압박의 실효성에 의문을 품기도 하지만 과거 인종차별정책을 펼쳤던 남아공에 대한 국제사회의

16) 북한에서 헌법보다 상위에 있는 원칙으로 10개조 60개항으로 이루어져 있다. 몇 개를 소개하면 다음과 같다. 제2조 위대한 김일성 동지와 김정일 동지를 우리 당과 인민의 영원한 수령으로, 주체의 태양으로 높이 받들어 모시는 것은 수령님의 후손, 장군님의 전사, 제자들의 가장 숭고한 의무이며, 위대한 수령님과 장군님을 영원히 높이 받들어 모시는 여기에 김일성 민족, 김정일 조선의 무궁한 번영이 있다. 제8조 제1항 정치적 생명을 제일 생명으로 여기고 생의 마지막 순간까지 정치적 신념과 혁명적 지조를 굽히지 말고 정치적 생명을 끝없이 빛내기 위하여 몸과 마음을 다 바쳐야 한다(국가정보원, 북한법령집 하, 2017. 10. 973면).

압박이 장시간이 흐른 후 내부 개혁세력의 등장과 인종차별정책의 폐지에 기여한 점에 비추어 볼 때, 우리가 중장기적인 북한의 변화를 기대하며 교류협력을 지속해야 하듯이 역시 중장기적인 변화를 기대하며 국제사회의 인권에 대한 문제제기도 지속해야 할 것이다.<sup>17)</sup>

## 2) 정부기관 상호간의 역할 분담

- 직접 북한의 현 정권과 상대해야 하는 정부의 입장에서는 직접적인 인권 문제제기가 어려울 수도 있을 것이다. 다행히 대통령으로부터 독립된 국가인권위원회가 이미 설치되어 있으니, 향후 본격적인 교류협력 시기가 도래한다면 통일부를 중심으로 교류협력을 담당할 한 정부 부처와 국가인권위원회가 역할을 분담하여 국가인권위원회가 독립적으로(또는 법무부 북한인권기록보존소 등과 함께) 북한인권에 대한 문제제기 역할을 맡는 방식으로 해결할 수 있다. 이런 점에서 후술하는 바와 같이 2016년 제정은 되었지만 정치권의 갈등으로 제대로 운영되지 못하고 있는 북한인권법을 입법적으로 보완하여 제대로 작동하게 할 필요가 있다. 특히 현재 북한인권법상 통일부가 주무부처로 되어 있는 부분은 법무부 또는 국가인권위원회 관할로 시급히 변경해야 한다. 통일부의 본질적 기능상 통일부가 북한인권의 주무부처가 되면 통일부 내에서 해당 업무가 소외될 우려가 높고 통일부가 직접 북한의 현 정권을 상대하는 교류협력과정에서 논란의 빌미를 줄 수 있기 때문이다.

## 3) 민간의 역할

- 또한 민간에서도 교류협력 노력과 함께 지속적으로 북한인권이슈를 제기해야 하고 정부가 이를 위축시키려고 해서는 안된다. 자유민주주의 국가에서의 시민사회의 자율성을 북한에 설득해야 한다. 나아가 자라나는 학생교육 측면에서 세계인권선언 이래 보편적인 인권의 차원에서, 그리고 헌법 제4조의 정신에 따라 북한인권 이슈를 더욱 적극적으로 가르쳐야 한다. 헌법 제4조의 '자유민주적 기본

17) 북한인권에 대한 실효성 논란 등 쟁점에 대한 논박에 대해서는 송인호·최귀일, "북한인권법 제정 필요성에 대한 고찰", 『인권과 정의』 통권 제429호, 대한변호사협회, 2012. 11. 참조.

질서에 입각한 평화통일'이라는 헌법 정신에 따라, 단순한 '평화'통일이 아니라 우리 현대사를 관통하여 추구되어온 핵심 가치이자 통일의 이유와 목적인 '자유민주적 기본질서', '인간의 존엄성 존중'을 기초로 통일에 대해 가르쳐야 한다.

#### 4) 교류협력의 인권개선 효과

- 특히 교류협력 자체도 파급효를 통해 인권의식 고취 등 인권개선 효과가 있다는 점도 기억해야 한다. 즉, 교류협력과 인권개선을 서로 대립적인 개념으로만 이해해서도 안된다. 특히, 과거 동서독 통일과정에서 지방자치단체간의 자매결연 등 활발한 교류를 통해 간접적으로 민주주의에 대한 인식이 동독지역에 퍼지도록 하여 동독주민들의 민주주의 고취 기능이 있었음을 기억해야 한다.<sup>18)</sup> 또한 법제 등 학술교류 등을 통해 북한의 형사사법체계 등 여러 학문 분야에서 북한 내의 학자, 전문가들에게 '새로운' 영역이 있음을 알려주고 실질적 법치주의 정신에 부합하도록 제도를 개선토록 도와주는 것도 (중장기적 관점에서) 인권개선(인권의식 고취) 방법일 것이다.
- 이러한 '교류협력'과 '인권에 대한 문제제기'라는 이 두 가지 정책 방향에 대한 균형을 상실하면 단기적 평화는 가능할지 모르나 그 이상은 쉽지 않을 수 있다. 우리 역시 그랬듯이 경제발전도 민주주의 발전과 함께 진행되지 않으면 한계와 부작용이 더 클 수 있다. 평화 역시 마찬가지다. 어쩌면 불안한 평화도 지속되기 쉽지 않을 수 있다. 친일청산 실패로 인한 사회갈등이 지속된 것처럼, 일시적, 잠정적 평화라는 명분 하에 정부차원에서는 완전한 침묵, 나아가 민간 차원의 인권 문제제기 자체도 터부시하거나 직간접적으로 침묵을 강요하는 분위기로 계속 나아간다면, 향후 국내의 남남갈등이 증폭될 뿐만 아니라 국제적인 조롱거리가 될 가능성도 높다.
- 특히 앞서 살핀 바와 같이 북한인권 개선이 대북제재 해제 요건으로 되어 있는 상황에서 우리가 먼저 북한의 현 정부에 이 점을 지적하고 선제적으로 적극적인 인권개선을 요청하고 설득해낼 수 있어야 한다. 이하에서는 이러한 관점에서

18) 동서독 통일과정에서 지자체의 역할에 대해서는 송인호, "지자체 남북교류협력사업 활성화를 위한 법제 정비의 필요성", 『法曹』 통권 제665호, 법조협회, 2012. 2. 참조.

국내법적으로 우리가 취할 수 있는 법제적 측면에서의 개선책에 대해 살펴보기로 한다.

## III. 국내법적 과제

### 1. 북한인권법 활성화의 필요성

- 2016년 3월 3일, 11년간의 논란 끝에 북한인권법이 제정된 지 이제 2년이 경과하였다. 북한의 인권침해는 구조적인 체제의 특성<sup>19)</sup>에 기인하는 것으로서 엘리트 계층조차도 처벌에 대한 유기불안, 생존을 위한 거짓자아(false self) 형성에 시달리며, 일반인들은 감시·통제불안, 존재론적 박탈 불안 등에 시달린다고 연구되고 있으며, 이를 ‘북한체제트라우마(North Korea System Trauma) : 조건반사적 통치 행태로 인해 공포와 불안이 반복적으로 경험되는 체제노이로제적 증상’이라고 부르기도 한다.<sup>20)</sup>
- 이러한 상황 속에서 국내에서는 11년간의 정치적 갈등 끝에 여야의 절충적 합의로 제정된 북한인권법이 제정된 지 2년, 시행된 지 1년 반이 넘도록 실제로 북한인권법에서 가장 중요한 기능을 하는 북한인권재단이 여야간 갈등으로 아직 구성조차 되지 못하는 등 사실상 제 기능을 하지 못하고 있다.<sup>21)</sup> 이하에서는 현행 북한인권법의 주요 내용 및 운영 실태를 살펴보고, 북한인권법의 개선방향에 대해 고찰해보고자 한다.

### 2. 북한인권법의 주요 내용 및 운영 실태

#### (1) 제정 경과

##### 1) 국제사회의 관심고조

- 1990년대 고난의 행군 이후 탈북자들이 늘어나며 국제사회에 북한의 정치범수용

19) 이러한 북한의 체제에 대해 황장엽 전 노동당비서는 ‘스탈린주의적 독재사상에 동양의 봉건적 가부장적 전 체주의 사상을 접목한 것’이라고 표현하고 있다(황장엽, 『민주주의와 공산주의』, 시대정신, 2009, 312면).

20) 유혜란, “탈북민을 통하여 본 ‘북한체제트라우마(NKST)’ 불안연구”, 한국기독교상담학회지, 제25권 제1호, 2014.3, 117~155면.

21) 자세한 내용은 연합뉴스, 통일부, 국회에 공문...“북한인권재단 출범에 협조 당부”

(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/03/02/0200000000AKR20180302071000014.HTML>) 참조.

소 등 다양한 인권침해 사례가 보고되자 유엔인권위원회(유엔 인권이사회의 전신)는 2003년 북한인권결의안을 채택하고 2004년부터 북한인권특별보고관을 선임하여 북한인권실태를 파악하기 시작하였으며, 미국은 2004년 10월 18일 한시법으로 북한인권법(North Korean Human Right Act of 2004)을 제정하고 이를 재승인하고 있다.<sup>22)</sup> 일본 역시 2006년 6월 23일 북한인권법(정식 명칭은 납치 문제 기타 북조선 당국에 의한 인권침해문제에의 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)을 제정하기도 했다.<sup>23)</sup> 이렇게 국제사회의 북한인권문제에 대한 관심이 고조되어 가던 중 2013년 3월 유엔인권이사회는 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry, 이하 COI)를 설립하여 북한에서 벌어지고 있는 광범위한 반인도범죄 등에 대한 심층적인 조사를 시행하였고, COI는 2014년 2월 17일 400페이지에 달하는 보고서에서 북한체제차원에서 광범위한 인권침해가 지속적으로 발생하고 있으며 이는 반인도범죄에 해당하며 북한의 최고책임자들이 국제법상 형사책임을 져야 한다고 명시하였다.<sup>24)</sup> 이에 유엔총회는 2005년부터 2017년까지 13년 연속 북한인권결의안을 채택하였으며, COI보고서가 발표된 2014년부터는 북한의 최고책임자를 국제형사재판소(ICC)에 회부할 것을 촉구하는 내용이 포함되고 있다. 즉 2014년 이후 이제 북한인권문제는 남북한 간의 문제 또는 단순한 북한 정권의 자체적인 인권개선 촉구라는 의미에서 이른바 ‘체제불법청산’, ‘전환기 정의(Transitional justice)’의 문제로 전환되어 최고책임자에 대한 법적책임 문제가 주된 쟁점으로 부각되고 있다.<sup>25)</sup>

22) 2017년 12월 5일 미 상원 외교위원회는 ‘북한인권법 재승인 법안(S.1118)’을 만장일치로 가결했다 (<https://www.voakorea.com/a/4152471.html>).

23) 미국과 일본의 북한인권법에 대한 자세한 내용은 윤철홍, “한국의 북한인권법에 관한 소고”, 법학논총, 2016.7, 227~237면 참조.

24) UN Doc., A/HRC/25/CPR.1 (17 February 2014).

25) 유엔을 중심으로 한 북한인권 개선 노력과 COI보고서의 함의에 대해서는 홍성필, “유엔을 중심으로 본 북한인권 개선-이해와 이행-”, 법학연구, 2016.3, 379~407면.



## 2) 북한인권법의 제정 시도

- 이러한 국제사회의 북한인권에 대한 관심과 더불어 제16대 국회에서 2003년 7월 1일 최초로 ‘북한인권개선촉구결의안’이 국회에서 통과된 바 있으며 제17대 국회에서 3개, 제18대에서 5개, 제19대 국회에서 12개의 관련 법안이 발의된 바 있다. 그러나 제17대, 제18대 국회에서 발의된 북한인권 관련 법안은 모두 임기만료로 폐기될 정도로 정치적 갈등이 심한 상황이었다. 핵심 쟁점은 북한인권의 문제를 자유권적 측면에서 바라볼 것인지 아니면 생존권 측면에서 바라볼 것인지에 따른 입장 차이에 기인한다고 볼 수 있으며, 이러한 인한 입장의 차이가 11년간이나 북한인권법의 입법 지연을 초래하였다. 결국 제19대 국회 마지막에 이르러 양 입장을 절충하여 외교통일위원장 대안으로 현행 북한인권법이 제정되기에 이르렀다.

## (2) 주요 내용

### 1) 목적 및 기본원칙

- 북한인권법은 “북한주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 유엔 세계인권선언 등 국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권을 추구함으로써 북한주민의 인권 보호 및 증진에 기여함을 목적으로 한다.”고 규정하여(제1조), 국제사회의 ‘인권의 보편성’의 관점에서 북한주민의 인권 침해 문제를 접근한다는 관점을 강조하고 있으며, 자유권과 생존권을 동시에 열거하여 입법과정에서 드러난 정치적 갈등을 절충하고 있다.<sup>26)</sup> 또한 제2조 제1항에서 “국가는 북한주민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리가 있음을 확인하고 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하여, 대한민국이 북한주민의 인권보

26) 한편, 우리 헌법재판소가 유엔 세계인권선언의 규범력과 관련하여 선언내용인 각 조항이 바로 보편적인 법적구속력을 가지거나 국제법적 효력을 갖는 것으로 볼 것은 아니라고 판단한 바 있고(헌재 1991. 7. 22. 89헌가106), 국제적으로도 유엔 세계인권선언이 국제규범인지 논란이 있다는 점에서 법 제1조에서 이를 국제인권규약과 동일선 상으로 표현한 것은 체계정합성 측면에서 문제가 있다는 비판이 있다(전수미, “북한인권법에 대한 소고”, 법학연구, 2017.12, 369면).

호책무의 수범자임을 명시하고 있다. 이는 현행 헌법 제3조 영토조항 등의 해석상 북한주민이 대한민국의 국민이라는 일관된 입장을 반영한 것으로 해석할 수 있을 것이다.<sup>27)</sup> 그리고 제2조 제2항에서는“국가는 북한인권증진 노력과 함께 남북관계의 발전과 한반도에서의 평화정착을 위해서도 노력하여야 한다.”고 규정하고 있는데, 이 역시 입법과정의 정치적 갈등을 반영한 조항이라고 볼 수 있다.

## 2) 북한인권증진을 위한 국가의 책임

- 북한인권법은 통일부장관으로 하여금 관계 중앙행정기관과 협의하여 3년마다 북한주민의 인권실태 조사 등 북한인권증진기본계획 및 집행계획을 수립하고 이를 지체 없이 국회에 보고하여야 한다고 규정하고 있다(제6조). 또한 남북인권대화 추진(제7조), 국제 기준에 따른 투명한 인도적 지원(제8조), 북한인권증진에 대한 국제협력(제9조) 등 북한인권증진을 위한 국가의 책임에 대해 규정하고 있다.

## 3) 관련기구

### ■ 북한인권증진자문위원회와 북한인권재단

- 북한인권증진 관련 정책에 관한 자문을 위하여 통일부에 북한인권증진자문위원회를 두도록 하였고(제5조 제1항), 북한인권 실태조사, 인권증진 등의 업무에 관한 핵심실행기구로 북한인권재단을 설립하도록 하고 있다(제10조 제1항).

### ■ 북한인권기록센터와 북한인권기록보존소

- 동서독 분단 시절인 1961년 11월 24일 서독에 설치되어 통일 후 폐지될 때까지 약 30년 동안 동독에서 벌어졌던 약 4만 여건의 인권침해사태를 기록하는 역할을 수행했던‘잘쓰기터 주 법무성 중앙기록보존소<sup>28)</sup>’의 역할을 참조하여, 북한주민

27) 대법원 1996.11.12. 선고, 96누1221 판결. “조선인을 부친으로 하여 출생한 자는 남조선과도법을 제11호 국적에 관한 임시조례의 규정에 따라 조선국적을 취득하였다가 1948. 7. 17. 제헌헌법의 공포와 동시에 대한민국 국적을 취득하였다 할 것이고, 설사 원고가 북한법의 규정에 따라 북한국적을 취득하여 1977. 8. 25. 중국 주재 북한대사관으로부터 북한의 해외공민증을 발급받은 자라 하더라도 북한지역 역시 대한민국의 영토에 속하는 한반도의 일부를 이루는 것이어서 대한민국의 주권이 미칠 뿐이고, 대한민국의 주권과 부딪치는 어떠한 국가단체나 주권을 법리상 인정할 수 없는 점에 비추어 볼 때 이러한 사정은 원고가 대한민국 국적을 취득하고, 이를 유지함에 있어 아무런 영향을 끼칠 수 없다.”

의 인권침해 사례를 수집 기록하는 기관을 설치할 것인지, 설치할 경우 어느 부서에 설치할 것인지 북한인권법 제정과정에서 논란이 있어왔다. 북한주민들이 당하고 있는 인권침해의 본질적 원인과 피해의 광범위성 측면에서 자유권 침해가 본질적이라는 점, 서독의 경우와 같이 인권침해사실 기록 자체가 북한정권 내 인권침해자들에게 경고적 효과가 있다는 점 등을 고려하여 인권침해사실을 기록하는 기관의 설립 필요성은 인정되었으나 이후 어느 기관 소속으로 할지 역시 논란이 되었다.<sup>29)</sup> 그동안 발의된 법안의 경우 국가인권위원회 소속으로 하고 있는 경우가 다수였고, 서독의 경우를 예로 들어 법무부를 소속기관으로 하는 안도 있었으며, 통일부 소속의 경우는 북한인권침해 기록 기능보다는 주로 인도주의적 지원을 예상하고 있는 인도주의정보센터의 형태로 주장되어 왔다.<sup>30)</sup> 이 역시 북한인권 문제를 바라보는 정치적 입장에 따른 갈등이었으며, 결국 절충을 통해 통일부에 북한인권기록센터를 설치하되 북한주민의 인권 상황과 인권증진을 위한 정보를 수집하여 매 3개월마다 법무부에 관련 자료를 이관하고 법무부에는 자료를 보관하는 별도의 기구(북한인권기록보존소)를 두는 것으로 정리가 되었다(법 제13조, 시행령 제15조 제1항).

28) 잘쓰기터 주 법무성 중앙기록보존소(Die Zentrale Erfassungsstelle der Landesjustizverwaltungen in Salzgitter)에 대한 자세한 설명은 Heiner Sauer, Hans Otto Plumeyer, 이건호 역, 『서독 잘쓰기터 인권침해 중앙기록보존소』, 북한인권정보센터, 2008. 참조.

29) 북한인권법 제정 및 북한인권기록보존소 설치의 필요성에 대한 내정간섭 논란, 실효성 논란에 대한 구체적인 논증에 대해서는 송인호·최귀일, “북한인권법 제정의 필요성에 대한 고찰”, 인권과 정의, 2012.11, 142~159면 참조. 그 외 북한인권법 제정의 필요성에 대한 논문으로는 제성호, “북한인권 침해기록 및 북한인권법 제정 문제”, 법조, 제64권 제5호, 2015 등 참조.

30) <표 2> 법안별 북한인권기록 담당기구

국가인권위원회	17대 김문수 의원안, 18대 황우여 의원안, 18대 황진하 의원안, 18대 윤상현 의원안, 19대 이인제 의원안, 19대 조명철 의원안, 19대 심윤조 의원안,
법무부	19대 황진하 의원안, 19대 김영우 의원안
통일부 (인도주의정보센터)	18대 김동철 의원안, 19대 윤후덕 의원안, 19대 심재권의의원안

### (3) 운영실태

#### 1) 북한인권재단, 북한인권증진자문위원회

- 북한인권증진자문위원회의 경우 국회가 2017년 1월 11일 자문위원 10명을 추천하여 2017년 1월 24일 임기가 개시되고 2017년 9월 22일 첫 회의가 개최된 바 있다.<sup>31)</sup> 그러나 가장 중요한 실행기구라고 할 수 있는 북한인권재단의 경우 통일부가 2018년 3월 2일까지 6차례에 걸쳐 공문을 발송했으나 북한인권법이 제정된 지 2년이 지난 지금까지 정치권간의 갈등으로 이사 추천이 마무리되지 않아 출범조차 되지 못하고 있는 상황이다.<sup>32)</sup> 재단이사를 여야 동수로 추천하도록 하여 북한인권법이 직접적인 정치에 영향을 받을 수 있도록 여지를 둔 법의 문제점이 그대로 나타나고 있는 것이다.

#### 2) 북한인권증진계획

- 통일부는 2017년 4월 25일 제1차 북한인권증진계획을 발표(3개년 계획)하였고, 2017년 9월 29일 2017년도 북한인권증진집행계획을 수립하여 국회에 보고한 바 있다. 또한 통일부 주도로 부처간 협의를 해 2016년 10월 11일 북한인권정책 협의회 구성하여 운영 중에 있다. 다만, 북한인권국제협력대사는 2017년 9월 이후 미임명된 상황이다.<sup>33)</sup>

#### 3) 북한인권기록센터와 북한인권기록보존소

- 통일부 소속의 북한인권기록센터는 2016년 9월 21일 출범하였고, 법무부 소속의 북한인권기록보존소는 2016년 10월 11일 개소하였다. 북한인권기록센터는 2017년 1월부터 본격적인 활동을 시작하여 2017년 한 해 동안 총 981명(남 192명, 여 779명)의 북한이탈주민을 조사하여 이 중 428건의 인권침해 사례가 기록된

31) 김병대, “북한인권법 이행 현황 토론문”, 「북한인권법 제정 2주년 이행상황 점검 토론회 자료집」, 국가인권위원회, 2018. 3. 23. 45~46면.

32) 자세한 내용은 연합뉴스, 통일부, 국회에 공문...“북한인권재단 출범에 협조 당부” (<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/03/02/0200000000AKR20180302071000014.HTML>) 참조.

33) 이상 김병대, 앞의 토론문, 46면.

4800쪽 분량의 자료 원본을 북한인권기록보존소에 이관하였고, 법무부 산하 북한인권기록보존소는 그 중 410건에 대한 분석을 완료하여 ‘북한인권침해 가해자 656명의 신상정보가 담긴 ‘가해자 카드’를 작성하였다.<sup>34)</sup>

### 3. 북한인권법의 개선방향

#### (1) 개선 방향의 기본원칙

##### 1) 북한주민의 인권보호라는 헌법의 정신의 구현

- 북한인권법은 통일의 이유와 목적, 통일된 국가가 지향하는 궁극적 가치를 선언하는 법이자 헌법 제3조와 헌법 제4조가 추구하는 가치를 실현하는 ‘통일촉진법’이라고 할 수 있다.
- 앞서 살핀 바와 같이 우리 헌법은 전문에서 ‘조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명’이 모든 ‘대한국민’의 사명임을 명시적으로 선언하고 있으며, 제헌 헌법부터 존재했던 영토조항은 대한민국의 영토가 한반도 전체와 부속도서임을 명백히 하고 있다. 또한 헌법 제4조는 불가치적 통일 지상주의가 아니라 ‘자유민주적 기본질서’에 입각한 평화적 통일 정책을 추진한다고 선언하여 통일의 목적적 한계(자유민주적 기본질서에 기초한 통일 국가 수립)와 방법적 한계(평화적 통일)를 명확히 하고 있다. 또한 헌법은 제10조에서 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”라고 규정하여 국가의 존재 목적이 국민들의 인간으로서의 존엄과 가치를 보장에 있음을 명시하고 있다. 이러한 우리 헌법의 정신에 따라 북한주민은 어디까지나 대한민국 국민으로서 국가의 보호의무의 대상자가 됨이 명백하다.<sup>35)</sup> 즉, 대한민국 국민과 국가는

34) 자유아시아방송(RFA), 2018. 3. 2. 자 기사

([https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/human\\_rights\\_defector/nkhr-03022018094701.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/human_rights_defector/nkhr-03022018094701.html)) 참조.

35) 앞의 대법원 1996.11.12. 선고, 96누1221 판결 참조. 적어도 이러한 판례의 태도는 북한이 노동당규약을 개정하여 이른바 적화통일 정책을 포기하였음이 명백히 표현되고 북한주민들의 자유로운 선거에 의해 선출된 민주정부가 북한에 수립되어 북한의 반국가단체성이 명백히 해소되고 이에 따라 헌법 제3조 영토조항이 개정될 때까지는 유지되어야 할 것이다.

북한주민들이 '인간으로서의 존엄과 가치가 보장받는 삶'을 누릴 수 있도록 노력해야 하며 이를 위해 북한 지역의 민주개혁과 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일이라는 헌법적 사명을 가지고 있는 것이다.

- 북한인권법은 이러한 국가와 국민의 헌법적 사명을 구체적으로 입법화한 것으로서 통일의 목적과 방향이 침탈당한 영토의 회복이라는 일종의 국가주의적 관점이 아니라 '개별 북한주민들의 인간의 존엄성(인권) 회복'이라는 헌법 제10조의 정신의 구현에 있다는 점을 선언하여 남북한 주민 모두에게 통일의 이유와 통일된 국가가 추구하는 가치를 알려준다는 점에서 가치의 통일과 통합을 촉진하는 통일촉진법인 것이다.
- 한편, 일각에서는 1991년 체결된 남북기본합의서(남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서) 제1조에서 “남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다,”고 규정하였다는 이유로 북한인권법은 반대하기도 했다. 그러나 남북기본합의서를 근거로 북한인권법을 비롯한 국가의 북한주민의 인권보호 노력을 축소하는 해석은 제2차 세계대전 이후 UN헌장과 세계인권선언 이후의 국제사회에서 인정되는 ‘인권의 보편성’개념에 반할 뿐만 아니라<sup>36)</sup> 앞서 언급한 헌법 전문, 헌법 제3조, 제4조 등 북한주민을 대한민국 국민으로 보호하려는 헌법적 의지를 표현한 우리 헌법 정신에 반하는 위헌의 소지가 있다.<sup>37)</sup>
- 앞서 살핀 바와 같이 서독은 동서독기본조약 체결 후에도 서독이 할 수 있는 범위에서의 동독주민들의 인권을 보호하기 위한 노력을 내정간섭이라는 이유로 제한할 수 없다는 입장을 견지하였다는 점은 우리에게 큰 시사점을 주며 북한인권법의 제정 취지를 뒷받침해준다고 할 것이다.
- 즉, 북한인권법은 제1조에서 보편적 인권 개념의 확대라는 국제사회의 흐름을 반영하고 있을 뿐만 아니라 국내적으로는 북한주민을 대한민국 국민으로 보호하겠다는 헌법 정신을 구현하고 있는 것이다. 이러한 관점에서 현행 북한인권법의

36) 북한 역시 1981년 자유권규약과 사회권 규약에 가입하였고, 1990년 아동권리협약도 비준한 바 있다.

37) 우리 헌법의 태도에 대한 국제사회의 이해도 점차 높아져서 호주, 영국의 경우 2010년 이후에는 북한주민을 남북한의 이중국적이라고 판단하는 경향을 보이고 있다. 자세한 내용은 Andrew Wolman, “North Korean Asylum Seekers and Dual Nationality”, International Journal of Refugee Law, Vol. 24 No. 4, 2013, pp 802~809 참조.

문제점과 개선방향을 살펴보고자 한다.

## (2) 지방자치단체의 책무 추가

- 앞서 설명한 바와 같이 헌법상 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일은 국가의 헌법상 책무라고 할 수 있다. 이러한 헌법상 책무는 모든 넓은 의미에서 국가기관을 구속하므로 지방자치단체에도 헌법상 통일준비의 책무가 있고, 북한주민들의 인권 증진을 위해 노력할 헌법상 의무가 있다고 할 것이다. 이와 관련 이미 통일교육지원법 역시 2009년 개정을 통해 제6조에서 통일 교육을 ‘국가 및 지방자치단체의 책무’라고 명시한 바 있다.<sup>38)</sup>
- 그런데 현행 북한인권법은 제2조(기본원칙 및 국가의 책무) 제1항에서, “국가는 북한주민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리가 있음을 확인하고 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 노력하여야 한다.” 라고 하여 ‘국가’의 책무만을 규정하고 있을 뿐이다.<sup>39)</sup> 또한 현행 북한인권법상 지방자치단체는 단지 제14조 제3항에서 북한인권 관련 조례를 제정 또는 개정하려는 경우 통일부장관에 대한 보고의무자로 규정되어 있거나, 제15조 제1항 제4호에서 통일부장관의 북한주민 인권실태 등의 보고자료 취합 대상으로 규정되어 있을 뿐이다.<sup>40)</sup> 이렇게 현행 북한인권법상 지방자치단체는 능동적인 북한인권 보호

38) 통일교육지원법 제6조(국가 및 지방자치단체의 책무)

① 국가는 이 법에서 정하는 바에 따라 통일교육의 실시, 통일문제연구의 진흥, 통일교육에 관한 전문인력의 양성·지원, 통일교육에 관한 교재의 개발·보급, 그 밖의 방법으로 통일교육을 활성화하여야 한다.

② 국가는 통일교육을 하는 자(법인 또는 단체를 포함한다. 이하 같다)에게 예산의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

③ 지방자치단체는 지역 내 통일교육을 활성화하기 위하여 노력하여야 하며, 지역주민을 대상으로 통일교육을 하는 자에게 예산의 범위에서 필요한 재정적·행정적 지원을 할 수 있다

39) 이와 관련 북한인권법 제2조에서의 ‘국가’가 지방자치단체를 포함하는 광의의 의미라고 이해하는 견해도 있을 수 있으나, 북한인권법 제15조 제1항 제4호에서 국가와 지방자치단체를 구분하여 사용하고 있다는 점, 통일교육지원법 제6조에서 역시 국가와 지방자치단체를 구분하고 있다는 점 등에 비추어 볼 때 지방자치단체는 제외하고 있다고 해석하는 것이 타당하다고 본다.

40) 북한인권법

제14조(관련 기관 등의 협조)

③ 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장은 이 법에 따른 업무와 관련된 내용을 포함하고 있는 법령 및 조례 등을 제정하거나 개정하려는 경우 미리 통일부장관에게 통지하여야 한다.

제15조(국회 보고)

① (전략)

의무의 주체라는 점은 간과되고 수동적인 보고의무자로 규정되어 있을 뿐이다. 나아가 북한인권법 시행령 제16조에서는 “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 북한이탈주민을 대상으로 북한주민의 인권상황과 인권증진을 위한 정보를 수집·기록하려는 경우 미리 통일부장관과 협의하여야 한다.”라고 규정하여 자율적인 활동을 제약하고 있다.

- 이러한 현행 북한인권법의 지방자치단체에 대한 규율 태도는 앞서 언급한 통일에 관한 우리 헌법의 정신에 부합하지 않으며, 북한인권 및 통일 문제가 지방자치단체의 문제가 아니라고 소극적 인식을 하도록 오도할 우려가 있다.
- 따라서 통일과 북한인권 증진은 우리 헌법상 국가 및 지방자치단체의 책무라는 점, 과거 동서독 통일과정에서 지방자치단체가 통일 전 교류협력 단계 및 통일 후 동서독사회통합 과정에서 매우 큰 역할을 하였다는 점,<sup>41)</sup> 통일 문제가 중앙정부만의 역량으로 가능한 것이 아니며 국가의 모든 역량을 동원해야 하는 이슈라는 점, 자유권과 생존권 측면에서 비참한 북한의 현 인권상황의 피해자라고 할 수 있는 북한이탈주민이 실제 정착하여 살아가는 곳이 바로 지방이라는 점, 미리부터 지방자치단체에게 북한인권 등 통일 이슈에 대한 역량을 길러줄 필요가 있다는 점 등을 고려할 때 북한인권법에 북한인권 증진이 국가 및 지방자치단체의 책임을 명시하고 지방자치단체의 독자적 활동 권한을 더 보장할 필요가 있다.

### (3) 북한인권법 제2조 제2항 삭제

- 북한인권법 제정과정에서의 정치적 갈등의 타협으로 현행 북한인권법 제2조 제2항에서는 “국가는 북한인권증진 노력과 함께 남북관계의 발전과 한반도에서의 평화정착을 위해서도 노력하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이는 북한인권에 대한 문제제기가 자칫 북한의 현재 정권을 자극할 수 있으니 자제를 할 필요가 있다는 북한인권법 제정 반대론(신중론)의 입장을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

4. 제1호부터 제3호까지 규정된 업무와 관련하여 국가·지방자치단체 및 공공기관이 각각 수행한 사업 내역과 시행결과 및 평가 (후략)

41) 독일 통일과정에서의 지방자치단체의 역할에 대해서는 앞의 송인호, “지자체 남북교류협력사업 활성화를 위한 법제 정비의 필요성”, 법조, 2012.2, 43~59면 참조.



- 그러나 과도하게 공격적인 또는 교류협력 논의를 완전히 도외시한 북한인권에 대한 일방적인 문제제기로 인해 현실적인 대화와 교류의 필요성이 저해되는 상황이 발생할 가능성에 대한 우려는 이해할 수 있지만 법체계상 위 조항은 마치 ‘북한인권증진 노력’과 ‘남북관계의 발전과 한반도 평화정착’이 서로 대척관계에 있다는 오해를 줄 수 있기 때문에 체계정합성 측면에서 부적절한 조항이라고 본다. 양자의 균형을 위해 이러한 조항이 반드시 북한인권법에 포함되어야 한다는 논리에 따르면 남북간의 상호교류와 협력을 촉진하기 위한 사항을 규율하는 「남북교류협력에 관한 법률」에서도 북한인권 문제가 도외시되는 상황을 방지하기 위해 「국가는 남북 상호간의 교류와 협력을 촉진하는 노력과 함께 북한인권증진을 위해서도 노력하여야 한다」라는 조항을 부가해야 한다는 마찬가지로 체계정합성 측면에서 부적절한 논리적 귀결을 초래할 수도 있다.
- 독일 통일 과정에서 1960년대부터 동독 인권 문제의 중요성을 강조한 서독 기민당의 정책과 1970년대부터 시작된 ‘접근을 통한 변화’를 추구한 서독 사민당의 정책이 상호 정권 교체에도 불구하고 균형있게 동시에 추구되었기에 동독주민들이 서독의 물질적 풍요와 더불어 인간의 존엄성이 존중되는 모습을 보고 자신들의 현실의 문제를 깨닫고 동독에서 민주정권을 수립하여 통일을 이루어 냈듯이, 교류협력과 인권에 대한 문제제기는 통일을 추진하는 양 날개, 투 트랙이라고 할 것이다.
- 따라서 이미 교류협력에 관한 「남북교류협력에 관한 법률」이 제정되어 있는 상황에서, 보편적 인권과 정의 관점에서 문제를 제기하며 통일의 이유와 목적, 추구하는 가치를 선포하는 역할을 하는 북한인권법에서까지 굳이 마치 북한인권증진과 한반도 평화정착이 서로 대립하는 반대개념이라는 오해를 줄 수 있는 문구의 조항을 두는 것은 바람직하지 않으며 삭제하는 것이 타당하다고 본다.

#### (4) 북한주민 정의 확대

- 앞서 살핀 바와 같이 북한인권법은 제1조에서 북한주민의 인권 보호 및 증진에 기여함을 목적으로 한다고 규정하면서 제3조에서 북한주민을 “군사분계선 이북 지역에 거주하며 이 지역에 직계가족·배우자·직장 등 생활의 근거를 두고 있는 사람을 말한다.”고 규정하고 있다. 즉, 동 조항에 따르면 이른바 북한이탈주민은 법의 보호대상에서 제외되는 결과가 초래된다. 이는 앞서 살핀 바와 같이 북한주민을 대한민국 국민으로 보호하려는 헌법적 의지를 표현한 헌법 제3조의 정신에 반할 뿐 만 아니라 실제 최대 30만 명에 달한다고 알려진 북한이탈주민들이 중국 등에서 체류하며 강제송환의 두려움 등 비참한 인권상황에 처해 있는 사정을 도외시키고 북한인권법의 입법 목적을 부당하게 축소시키는 부적절한 입법이라고 할 것이다. 설사 중국 등 제3국과의 외교적 마찰을 피하기 위한 입법 목적이 있었다고 하더라도 앞서 말한 헌법 전문과 헌법 제3조, 헌법 제4조의 정신, 그리고 이미 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조 제1호에서 북한이탈주민을 “군사분계선 이북지역에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람을 말한다.”고 규정하고, 동법 제4조(기본원칙) 제2항에서 “대한민국은 외국에 체류하고 있는 북한이탈주민의 보호 및 지원 등을 위하여 외교적 노력을 다하여야 한다.”고 규정하고 있다는 점에서도 불필요한 축소조항이라는 비판을 면키 어렵다고 본다.
- 따라서 북한인권법 제3조의 북한주민의 정의를 “1. 군사분계선 이북지역(이하 ‘북한’이라고 한다)에 거주하며 이 지역에 직계가족·배우자·직장 등 생활의 근거를 두고 있는 사람, 2. 위 사람 중 북한을 벗어난 사람 및 이들을 부(父) 또는 모(母)로 하여 출생한 자. 단, 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득한 자는 제외한다”로 개정해야 할 것이다.<sup>42)</sup>

42) 같은 견해로는 윤남근, “북한인권법 시행에 나타난 문제점과 대책”, 「북한인권법 제정 2주년, 이행상황 점검 토론회 자료집」, 국가인권위원회, 2018, 20면. 비록 통일부에서 유권해석을 통해 일시적으로 제3국에 체류하는 북한이탈주민도 북한인권법의 적용대상이라고 발표하였지만 엄밀히 말하면 문리해석의 범위를 넘어선 유권해석이라고 할 것이며, 근본적으로 법이 개정될 필요가 있다. 통일부 입장의 자세한 내용은 중앙일보 2016. 10. 5.자 기사, 통일부 “제3국 체류하는 북한 주민도 인권법 적용” (<http://news.joins.com/article/20675876>) 참조.

## (5) 북한인권재단 및 북한인권증진위원회 구성의 독립성과 전문성

- 현행 북한인권법상 중요한 실행기구 역할을 맡은 북한인권재단은 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 임명하는 것으로 되어 있다.<sup>43)</sup> 그러나 북한인권법 제정과정 및 운영실태에서 살펴보았듯이 북한인권 문제를 바라보는 정치권의 갈등으로 인해 현재까지 북한인권재단은 출범조차 못하고 있는 상황이다. 이렇게 된 주요 원인 중 하나가 북한인권재단의 이사진을 여야가 추천하도록 하고 있는 북한인권법의 해당 조항 때문이다. 정치적 타협으로 여야 동수 추천이라는 조항을 두었으나 오히려 이 조항 때문에 북한인권재단이 출범조차 하지 못하고 있는 것이다. 설사 추천이 완료되어 구성이 되더라도 정치권이 직접 추천한 이사들이 북한인권재단 내에서 각 추천 정당의 목소리를 대변하여 자칫 북한인권재단 운영이 정쟁으로 얼룩질 우려도 있다. 이는 북한인권증진 관련 정책 자문기구인 북한인권증진자문위원회의 경우도 마찬가지이다.<sup>44)</sup>
- 또한 북한인권법은 북한인권재단 이사의 자격요건에 대한 아무런 제한을 하지 않고 있고 시행령에서 정하고 있을 뿐이다.<sup>45)</sup> 역시 북한인권법 제5조의 북한인권증진자문위원회의 경우도 마찬가지이다.<sup>46)</sup> 일반적으로 다른 전문 분야를 규

43) 북한인권법 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.

44) 북한인권법 제5조(북한인권증진자문위원회)

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.

45) 북한인권법시행령 제13조(재단 감사의 임명 등)

① 재단에 감사 1명을 두며, 감사는 통일부장관이 임명한다.

② 제1항에 따른 감사의 임기는 3년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다.

③ 재단의 임원(감사를 포함한다. 이하 같다)은 북한인권증진 및 인도적 지원에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 북한인권증진을 위한 업무를 공정하게 수행할 수 있다고 인정되는 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이어야 한다(후략).

46) 북한인권법시행령 제2조(북한인권증진자문위원회의 구성·운영 등)

을하고 있는 법률에서는 위촉 또는 임명되는 이사 또는 위원의 자격요건에 대하여 법에서 직접 명시적으로 규정하고 있는 경우가 많다는 점에서<sup>47)</sup> 이러한 북한인권법의 입법태도는 이례적이며 비록 시행령에서 자격요건을 규율하고 있다고 하더라도 자칫 전문성이 부족한 인사가 정치적인 의도로 추천·위촉(임명)될 우려가 있다.

- 북한인권법이 제1조에서 유엔 세계인권선언 등 국제인권규약을 직접 언급하여 인권의 보편성에 기한 접근을 천명한 만큼, 북한인권법 시행과정에서 직접적인 정치적 영향을 최소화하고 정치적 갈등의 여지를 줄이기 위해서는 여야 동수의 추천이라는 정치권의 직접적인 개입 가능성이 높은 조항을 개정하고 시행령에서 규정한 이사 및 위원의 자격 요건을 법에 명시할 필요가 있다. 구체적으로 보다 정치적 중립성을 도모하기 위해서는 국가인권위원회 위원처럼 국회, 대통령, 대법원장이 동수로 추천하는 자를 대통령이 임명하는 방식으로 개정하거나 통일부, 법무부, 국가인권위원회 등에서 철저히 전문성을 기초로 추천한 자를 통일부장관이 임명하는 방법도 고려할 수 있을 것이다.<sup>48)</sup>

## (6) 북한인권기록 담당기관의 문제

- 앞서 설명한 바와 같이 현행 북한인권기록센터와 북한인권기록보존소로 양분된 기구구성은 입법과정에서 서로 다른 목적의 기관이던 국가인권위원회 또는 법무부 소속으로 구상되었던 자유권 침해 사실 기록 위주를 예상한 북한인권기록보존소안과 전반적인 인권실태 및 생존권 지원 관련 목적 기관인 통일부 소속

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.

47) 「청소년보호법」은 제37조 제2항에서 청소년보호위원회의 위원장은 청소년 관련 경험과 식견이 풍부한 사람 중에서 여성가족부장관의 제청으로 대통령이 임명한다고 하고 있으며, 「남북교류협력에 관한 법률」 역시 협의회 구성과 관련하여 제5조 제3항 제2호에서 남북교류·협력에 관한 전문지식과 경험을 갖춘 민간전문가를 그 요건으로 직접 규율하고 있다. 「국가인권위원회법」에서도 제5조 제3항에서 위원은 인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 인권의 보장과 향상을 위한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자격을 갖추어야 한다고 규정하고 있다.

48) 같은 견해로 윤남근, 앞의 글, 21면, ; 조정현, “북한인권법 제정 2주년 이행사항 점검 토론회”, 앞의 국가인권위원회 자료집, 55면.

인도주의지원센터안의 절충에 따른 결과라고 할 수 있다(앞의 <표 3> 참조).<sup>49)</sup>

- 그런데, 문제는 이러한 이원적 구성이 법체계상으로는 실제 업무상 중복과 혼란, 효율성 저하를 초래하고 있다는 점이다. 앞서 살펴본 바와 같이 북한인권법은 제13조 제2항에서 북한인권기록센터의 업무로 북한주민의 인권 실태 관련 자료 및 정보의 ‘보존’을 명시하고 있으면서 동시에 동조 제5항에서 기록센터에서 수집·기록한 자료를 3개월마다 법무부로 이관하여 북한인권기록보존소에서 북한인권 기록 관련 자료를 ‘보존’·‘관리’하도록 하고 있다. 특히 북한인권법 시행령 제14조 제3항은 자료의 ‘원본’을 법무부장관에게 이관하도록 하고 있어, 실제로 통일부 소속 북한인권기록센터에서는 원본은 보관하고 있지 않도록 하고 있다. 즉, 법률 상으로는 북한주민의 인권실태의 주된 담당기관인 것처럼 되어 있는 북한인권기록센터가 실제 업무적으로는 기록 원본조차 보관하고 있지 못한 상황인 것이다. 또한 현행 법체계상으로는 법무부 소속 북한인권기록보존소로 원본이 이관된 후 추가조사의 필요가 발생한 경우 북한인권기록보존소에서 자체적으로 조사를 할 수 있는지 법적 근거가 없어 논란이 발생할 수 있는 문제도 있다.<sup>50)</sup> 특히, 조사된 북한인권기록이 통일 후 인권침해 가해자에 대한 형사소추의 증거로 사용될 수 있다는 점에서 살펴보면 이들 자료의 증거능력의 측면에서도 통일부 소속 북한인권기록센터에서 조사하도록 하고 있는 현 제도는 한계를 내포하고 있다.
- 그런데 전반적인 북한인권 실태에 대해서는 통일부 산하 기관인 통일연구원에서 매년 북한인권백서를 발간하는 등 이미 기존 통일부 등 여러 기관의 일반 업무를 통해서도 다루어 왔다.<sup>51)</sup> 그럼에도 불구하고 북한인권법 제정을 통해 북한인권

49) 북한인권법 제정 전 북한인권기록보존소 설치기관을 둘러싸고 국가인권위, 법무부, 통일부, 특수법인실 등이 대립되어 있었다. 종래 논의를 요약하면, 북한 및 탈북자에 대한 전문성의 측면에서 통일부가 담당하는 것이 적절하다는 견해, 진상규명을 넘어 통일 후 체제불법 청산과 관련된 형사소추를 대비하는 관점에서는 수사권 및 소추권을 가진 법무부가 적절하다는 견해, 인권의 보편성과 기관의 정치적 중립성의 측면에서 국가인권위원회가 바람직하다는 견해, 지금까지의 민간이 해온 역할과 정치권으로부터의 독립성 측면에서 반관반민의 특수법인이 적절하다는 견해 등이 대립하였다. 자세한 논의는 송인호·최귀일, “북한인권법 제정의 필요성에 대한 고찰”, 인권과 정의, 2012.11. ; 윤여상·제성호, “서독의 동독 인권침해 기록사례와 한국의 원용방법: ‘북한인권기록보존소’의 설치·운영을 중심으로”, 중앙법학, 제8집 제1호, 2006. ; 이승진, “북한인권 관련 법안의 주요 내용과 쟁점”, 통일연구, 제15권 제2호, 2011 등 참조.

50) 같은 취지의 지적으로 전수미, 앞의 논문, 337면 ; 윤철홍, 앞의 논문, 244면 ; 이보드레, “북한인권법의 문제점과 개선방향(1)”, 법학논총, 2017. 9. 150면.

51) 실제 국정원, 통일연구원, 민간단체인 북한인권정보센터(NKDB), UN 북한인권현장사무소 등에서 북한인권침

상황을 기록하는 기관을 별도로 둔 목적이 무엇인지에 집중할 필요가 있다. 북한 인권기록보존소라는 명칭에서 알 수 있듯이, 서독 잘쓰기터 주 법무성 중앙기록보존소와 같이 개별 사건에서 구체적인 인권 침해사례를 기록하여 북한의 인권 침해 가해자들에 대한 경고적 효과를 도모하고 통일 후 체제불법청산 과정에서 가해자에 대한 형사소추와 피해자 회복 등 사법적 처리를 준비하기 위한 목적으로 새롭게 북한인권법을 제정하고 인권기록기관을 별도로 둔 것이고, 여기에 구별된 존재 목적이 있다고 보는 것이 타당하다. 그렇다면 결국 이러한 목적을 달성하기 가장 효과적인 기관에 설치하는 것이 바람직할 것이다.

- 현행처럼 북한과의 대화의 주체인 통일부에서 북한인권침해기록 업무를 주관하게 할 경우 통일부의 주된 업무인 남북교류협력업무 추진에 장애를 초래할 수 있으며, 특히 남북대화과 교류협력이 활성화된 시기에는 통일부 내에서도 북한 인권기록센터의 업무가 더욱 소외되고 위축될 우려가 있다.
- 실제 통일 과정에서 체제불법청산의 방식이 어떻게 진행될지 구체적으로 예측하기는 어려우나 그 중 사법적 청산의 가능성을 염두에 두고 북한인권침해에 대해 기록하는 것이라면 특히 가해자의 범죄혐의(죄명, 적용법조 등)와 조사 자료의 증거능력의 측면에서의 대비가 가장 중요하므로 결국 수사의 전문성을 가진 수사기관에서 주도적으로 처리할 필요가 있다. 또한 실제로 주로 하나원 체류단계에서 조사가 이루어고 있으나, 북한이탈주민의 입장에서 생각해보면 하나원에서 각 지역으로 주거를 배정받은 후에야 비로소 보다 더 구체적인 가해자 성명 등이 기억나는 경우도 있을 수 있으므로, 이 경우 서울 지역에 소재한 북한인권기록보존소, 센터까지 오게 하는 것보다는 일선 지방검찰청 또는 지청을 방문해 담당 검사 앞에서 진술하게 하고, 조사작성 후 북한인권기록보존소로 보고·취합 보관하게 할 수 있다는 점에서도 전국조직을 갖춘 법무부 산하 기관으로 하는 것이 더 바람직하다.
- 여러 논의의 쟁점을 종합한다면, 인권의 보편성이라는 국제사회의 흐름과 근본적인 기관의 설립 목적, 상대적으로 독립성과 정치적 중립성이 보장된다는 점

---

해사례를 조사해왔다.

등을 종합할 때 국가인권위원회에 북한인권기록센터를 설치하여 전반적인 북한 인권실태를 조사하게 하고, 그동안의 민간의 전문성을 활용한다는 차원에서 그 산하에 반관반민단체로 이루어진 북한인권기록보존소를 두되, 소장을 법무부에서 파견한 부장검사 이상의 검사로 임명하게 하고 소원 역시 검사와 수사관으로 임명하여 구체적인 북한인권침해 사례를 형사소추가능성을 염두에 두고 조사하게 하고 통일부 등 관련 기관이 업무에 협조하게 한다면 가장 이상적이라고 할 것이다. 그러나 기관 구성 및 인사, 운영 등의 현실적인 측면을 고려한다면, 적어도 구체적인 인권침해 사례에 대한 조사는 법무부 소속 기관에서 담당하게 하는 것이 새롭게 북한인권법을 제정하면서 북한인권 침해상황을 기록하게 한 입법취지에 가장 부합하는 방법일 것이다.<sup>52)</sup>

- 다만, 이 경우 실제로 대부분의 조사는 하나원에서 이루어지게 되며 인권침해의 피해자이자 남한 생활이 낮은 북한이탈주민의 심리상태가 매우 불안정하다는 점에서 조사자가 심리상담사 역할도 해야 한다는 점을 유의하여 담당 검사, 수사관에 대한 별도의 교육이 반드시 필요하며 전문조사관 및 수년간 민간에서 자율적으로 북한인권침해기록 업무를 감당해온 민간단체와 네트워크 등 유기적인 협력을 계속 유지할 필요도 있다.<sup>53)54)</sup> 과거 독일의 경우에도 베를린 전독일연구소 등 민간기관에서 수 만 건의 동독인권침해기록을 보관해왔고, 캄보디아 크메르루즈 청산과정에서도 DC Camp(Documentation Center for Cambodia)라는 민간기구의 기록이 캄보디아 특별재판소를 통해 재판 과정에서 자료로 활용되었다는 점을 유의할 필요가 있다.

52) 이미 2018년 1월 2일, 통일부에 설치되어 있는 북한인권기록센터를 폐지하고, 통일 후 범죄피해 조사 및 소추, 인권옹호 관련 정책의 집행, 체제불법 청산 업무 등을 맡게 될 법무부로 북한주민의 인권침해 실태 조사·연구, 북한인권기록의 보존·관리 업무를 일원화하는 내용의 북한인권법 일부개정법률안(나경원 의원 대표발의)이 발의되어 상임위 심의 중이다.

53) 대표적인 민간단체인 북한인권정보센터(NKDB)는 2007년부터 자체적으로 북한인권기록보존소를 설치하여 지금까지 4만 건이 넘는 자료를 조사하여 보관하고 있다.  
([http://www.nkdb.org/2016/record/db\\_search.php](http://www.nkdb.org/2016/record/db_search.php))

54) 한편, 우리로서는 상상하기도 힘든 북한인권침해 사례를 조사하다보면 조사관 자신이 북한이탈주민의 트라우마에 동화되어 심각한 정신적 고통을 겪기 쉽기 때문에 조사관을 위한 정기적인 심리치료가 필요하다는 사실도 유의할 필요가 있다(자세한 내용은 동아일보 2016. 12. 26.자 기사, “탈북여성 北의 인권침해 듣다 보면 절로 울컥”(http://news.donga.com/BestClick/3/all/20161226/82030052/1)참조.

## (7) 북한인권 상황에 대한 국민 인식제고 강화의 필요성

- 앞서 설명한 바와 같이 북한의 인권침해는 ‘북한체제트라우마’라는 표현이 등장할 정도로 체제의 근본적인 특성에 기인하고 있다.<sup>55)</sup> 그리고 이러한 심리상태가 해소되려면 ‘안전, 애착, 정의, 의미, 정체성’의 5단계 치유가 필요하며 그 중 극단적이며 반복적인 인권 침해상황을 통해 유발된 만성적인 분노감이 정의롭고 공정한 법적 절차에 의해 해소되지 못하면 통제력을 상실한 공격성 등으로 표출될 위험성이 있다고 지적되고 있다.<sup>56)</sup> 이러한 북한주민들이 처해 있는 특수한 상황을 고려할 때, 북한인구의 3분의 1에 달하는 인권침해 피해계층<sup>57)</sup> 주민들의 잠재적 분노를 평화적으로 해소하기 위해서라도 북한의 피해계층이 동의하는 최소한의 체제불법에 대한 청산은 필수적이라고 할 것이다.
- 그렇다면 통일 과정 또는 통일 이후의 남북 주민간의 상호이해와 통합을 촉진하고 이러한 상황을 반복하지 않기 위한 역사교육의 측면에서 북한주민들의 인권 침해 상황에 대해 피상적 차원을 넘어 근본 원인과 심리 상태에 대해 깊이 있는 이해가 필요함을 알 수 있다. 이를 위해서는 북한의 인권 상황에 대해 일반 국민, 특히 통일 시대에 북한주민과 더불어 살아갈 청소년들을 상대로 한 인권 교육이 반드시 필요하다. 독일의 경우도 1998년 “구동독사회주의통일당(SED) 독재청산재단(Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur)<sup>58)</sup>”을 설립하고 ‘기억하기’라는 구호 하에 구동독의 독재의 역사, 원인 등에 대해 연구·교육 등의 역할을 지속하고 있으며, 캄보디아의 경우도 2006년 크메르루즈 특별재판소(ECCC : Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia)를 설치하여 ‘Moving forward with Justice’라는 구호 하에 캄보디아 청소년들에게 과거 크메

55) 북한의 경우 헌법 보다 더 상위의 규범력을 갖는 ‘당 규약’, ‘당의 유일적 영도체제확립의 10대 원칙’, ‘최고지도자의 교시’ 등의 실질적 규범체계를 가지고 있다(송인호, 앞의 책, 124면 참조).

56) 전명희, “북한이탈주민 인권피해 트라우마 정책현황 및 개선방안”, 제39차 북한인권포럼 자료집, 2국가인권위원회, 2018.3.30., 87~89면.

57) 북한은 1958년부터 주민성분조사사업을 통해 전체 주민을 기본계층(핵심군중, 기본군중), 동요계층, 적대계층의 3개 계층 51개 부류로 분류하였으며(서재진, 「또 하나의 북한 사회」, 나남, 1995, 426~434면; 현성일, 「북한의 국가전략과 파워엘리트」, 선인, 2007, 93면), 그 비율은 대략 1 : 1.5 : 1 정도라고 추측되며, 최근 종전 3계층 51개 부류를 45개 부류로 다소 축소하였다고 알려지고 있다(통일연구원, 「2009 북한개요」, 통일연구원, 330~331면).

58) 자세한 내용은 (<http://www.bundesstiftung-aufarbeitung.de/>)참조.



르루즈 집권기의 인권침해에 대해 교육하고 있다.<sup>59)</sup> 따라서 북한인권법 제10조 제3항의 북한인권재단의 사업에 ‘북한인권상황에 대한 교육 및 국민 인식 제고’를 명시할 필요가 있다.<sup>60)</sup>

59) 6만 명 이상의 학생들을 포함하여 30만 명 이상의 캄보디아 사람들이 역사 교육 현장으로 ECCC 재판을 방청하였다고 한다(송인호, “크메르루즈 특별재판소 사례를 통해 본 통일 이후의 과거청산의 기본 방향에 대한 고찰”, 『인권과 정의』, 통권 442권, 2014. 6. 참조).

60) 북한인권법 제10조(북한인권재단의 설립)

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



## IV. 결론

- 민족적 관점으로 통일을 바라보는 비율이 현저히 줄어든 20~30대 세대, 보편적 세계시민적 인권과 민주주의식으로 자라난 새로운 세대들의 입장을 고려하면, 통일은 단순히 민족주의적 관점에서 일방적으로 추진할 수 없는 문제이다. 이들을 포함하여 전국민적 공감대를 형성하기 위해서도 인권, 인간의 존엄성 존중의 이슈는 중요하다. 남북 통일 문제는 단지 민족적인 이슈가 아니라 수천 년간 흘러온 인류 보편의 역사 발전의 측면으로 바라보아야 한다. 즉, 인간 존엄성 존중, 압제로부터의 해방, 자유 회복의 역사가 이 한반도 북단에서도 이루어지는 인류 문명사의 발전이라는 인식으로 나아갈 때 국제사회의 지지와 지원을 이끌어 낼 수 있으며 이러한 관점에서든 북한인권 이슈는 중요하다.
- 또한 앞에서 살펴본 바와 같이 미국의 ‘대북제재와 정책 강화법’의 명문의 조항에 비추어볼 때 북한인권 개선 역시 비핵화에 못지않은 중요한 쟁점임을 알 수 있다. 따라서 현 한반도 정세에 있어서 북한인권 개선 이슈에 대한 관심과 노력을 게을리해서는 안된다.
- 이런 점에서 북한인권법이 제정 후 2년이 경과하도록 정치적 이유로 제대로 시행되지 않는 것은 문제가 크며, 북한인권법이 입법 목적을 달성할 수 있도록 일부 문제점을 개선할 필요가 있다.
- 입법과정은 정치적 타협이고 절충일 수밖에 없으며, 북한주민이 현재 겪고 있는 고통이 자유권 침해와 생존권 침해를 모두 포함하고 있는 것이 사실인 만큼 북한인권법 자체에 자유권과 생존권의 측면 모두가 포함된 것을 잘못되었다고 할 수는 없을 것이며, 생존권적 인권 증진 관련 조항이 입법화된 것이 오히려 통일 과정에서 북한주민들의 마음을 얻는 데 있어서도 또 다른 측면에서 긍정적인 측면이 있다고 볼 수 있다.
- 그러나 북한에서 벌어지고 있는 인권침해 상황을 초래한 근본적인 원인과 주된 쟁점이 자유권 침해에 있다는 너무도 명백한 사실이 법의 시행과 운영과정에서 간과되거나 축소되어서는 안 될 것이다. 또한 동독인권에 대한 문제제기와 교류

협력이라는 이른바 투 트랙 정책을 동시에 지속적으로 추구해온 서독의 사례에 비추어 볼 때, 북한인권에 대한 문제제기와 남북교류협력을 굳이 서로 대립적인 것으로 이해할 필요도 없을 것이다.

- 평화의 가치는 말로 형언할 수 없을 정도로 소중한 것이다. 특히 전쟁의 참상을 겪은 이 한반도의 비극을 생각할 때 더욱 그렇다. 하지만, 현재 남북관계가 평화 그 자체만으로도 지고(至高)의 가치가 있다고 평가될 수 있는 치열한 교전상태가 아니라, ‘불안한 평화’로부터 ‘평화의 확립’을 추구하는 단계라는 점에서, 일부가 아니라 ‘모두를 위한 평화’, ‘진정한 평화’, ‘정당한 평화’가 되도록 더욱 노력해야 할 것이다. 만일 평화라는 명목 하에 아무런 마음의 가책 없이 인권탄압과 압제를 용인한다면 피해자들인 북한주민들, 그리고 우리들의 미래세대가 “그 때 정의는 어디 있었는가?”라고 질문할 때 답할 말이 없을 것이다. 이에 대한 최소한의 대답으로서 의미를 가지는 것이 바로 북한인권법이다. 북한주민들의 인권 문제는 통일의 근본 목표와 이유, 통일 이후의 한반도가 추구해야 할 궁극적 가치에 대한 문제이며, 이러한 입법 목적을 제대로 달성할 수 있는 방향으로 북한인권법이 개정되어야 함은 자명하다.
- ‘북한체제트라우마’라는 표현까지 나오는 이러한 참상이 반복되지 않도록 해야 한다. 비극과 참상을 보면 회피하고 싶은 것이 인간의 본성이다. 하지만 북한에서 벌어진 그러한 참상이 다시는 이 한반도에 반복되지 않기 위해 위해서는 힘들지만 북한인권 문제를 직시하고 기억해야 한다. 그것이 지난 70년간 먼저 ‘민주주의’와 ‘인간의 존엄’의 정신을 지키고 발전시켜온 대한민국의 사명이자 책임임을 잊지 말아야 할 것이다.

통일법제 Issue Paper 18-19-④

**대북제재 해제와 북한인권**

- 국내법적 과제를 중심으로 -

---

발행일 2018년 12월 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

