

COI 보고서 발표 10주년과 북한인권법 전면개정 필요성

김태훈, 사단법인 북한인권 이사장 겸 한변 명예회장

1. COI 보고서 발표

10년 전 2월 17일 유엔 북한조사위원회(COI)는 역사적인 보고서 발표를 통해, 북한에서는 수십 년 전부터 반인도범죄를 구성하는 조직적이고 광범위하며 중대한 인권침해가 자행되고 있으며, 이는 북한의 최고위층이 수립한 정책에 따른 것으로서, 그 심각성과 규모, 본질은 현대 사회의 어떤 국가에서도 찾아볼 수 없다고 결론지었다. 그리고 북한 당국이 북한 주민을 보호하는 데에 명백하게 실패한 만큼, 2005년 유엔 총회 정상회의에서 채택된 보호책임(R2P) 원칙을 적용하여 안보리에 북한상황을 국제형사재판소(ICC)에 회부할 것을 권고하는 등 국제사회의 적극적 개입을 촉구했다. 이에 따라 2015년 6월 유엔인권이사회 서울사무소가 설치되었다.

2. 북한인권법의 제정과 사문화

대한민국도 COI 보고서의 영향을 받아 2016년 3월 2일 11년간이나 표류하던 북한인권법안이 국회에서 재적의원 236명 중 찬성 212명, 기권 24명으로 한 사람의 반대도 없이 통과되고 이튿날인 3일 공포·제정되었다. 하지만 북한인권의 보호 증진이라는 북한인권법의 목적사업을 수행하는 핵심기구인 북한인권재단이 민주당의 재단이사 추천 지체로 출범하지 못함으로써 법은 8년째 사문화되어 있다. 재단에는 이사장 1명을 포함한 12명 이내의 이사를 두며, 이사는 통일부장관이 추천한 인사 2명과 국회가 추천한 인사로 구성하되, 국회가 이사를 추천함에 있어서는 여당의 교섭단체와 야당의 교섭단체가 2분의 1씩 동수로 추천하여 통일부장관이 임명하는데, 민주당이 교섭단체로서 법 시행시부터 자당 몫 이사를 계속 추천하지 않고 있는 것이다.

이에 시민사회는 북한인권법이 사실 결함이 적지 않았지만 장기간 표류하다가 한 사람의 반대도 없이 통과된 국회의 뜻을 존중하여 제246차 ‘화요집회’에 이르기까지 민주당에 그 정상 시행을 촉구해왔다. 여러 차례 국회의원 299명 전원에게 또는 민주당 소속 국회의원 및 대표에게 공문을 보내었다. 특히 작년(2023년) 2월 28일 민주당사 앞에서 북한인권법 제정 7주년을 맞아 열린 제200차 화요집회

에서는 다수의 단체 대표들이 직접 민주당 관계자를 만나 항의서한을 전달하고, 민주당이 계속 불응할 경우 4월 총선에서 국민의 심판을 받을 것임을 경고한 바도 있다.

그러나 민주당은 최근 유엔 총회가 19년 연속, 유엔 인권이사회가 21년 연속 북한인권결의안을 채택했음에도 끝내 재단이사 추천을 하지 않고 있다. 나아가 2019년 11월 탈북어민 강제북송, 2020년 12월 대북전단금지법 제정강행 등으로 2500만 북한주민의 고통을 가중시켰다.

3. 북한인권법 전면 개정의 필요성

가. 남북관계의 근본적 전환

김정은은 최근 이례적으로 대한민국의 정식 국호를 사용하면서 남북관계와 통일정책의 근본적 전환을 선언함으로써 북한인권법의 전면 개정의 필요성이 대두되었다.

즉, 김정은은 2023년 12월 30일 조선노동당중앙위원회전원회의에서 “대한민국 것들과는 그 언제 가도 통일이 성사될 수 없고, 북남 관계는 더 이상 동족관계가 아닌 전쟁 중에 있는 적대적인 두 교전국 관계’라고 재규정하고, ”유사시 핵무력을 포함한 모든 물리적 수단과 역량을 동원해서 남조선 전 영토를 평정하기 위한 대사변 준비에 계속 박차를 가해 나가겠다“고 했다. 이어 2024년 1월 15일 열린 최고인민회의에서는 조국평화통일위원회 등 대남 기구의 폐지를 결정하고 ‘자주, 평화통일, 민족대단결’ 같은 표현을 헌법에서 삭제하라고 지시했다. 이는 남북관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 규정한 1992년 남북기본합의서의 정신을 전면 부정하고 두 개의 주권국가 체제로 전환하겠다는 의미다. 옛 동독이 ‘독일 단일 민족론’을 부정하며 서독과 단절해 분단을 고착화하려 했던 것과 흡사하다. 북한의 ‘두 국가’ 공세는 남한이 동족이 아닌 별개의 적대국가인 만큼 핵 공격의 대상이고, 주권국가인 북한에 대한 남한으로부터의 ‘인권 공세’도 차단하겠다는 것이다.

나. 북한인권법의 전면개정 필요성

사실 북한인권법은 제정 당시 민주당의 요구를 수용하는 과정에서 북한의 인권실태를 제대로 반영하지 못하고 만들어진 아래와 같이 기형적(畸形的)이고 불완전한 법률이었다.

(1) 남북인권대화와 인도적 지원에 편중

제10조(북한인권재단의 설립)

① 정부는 북한인권 실태를 조사하고 남북인권대화와 인도적 지원 등 북한인권증진과 관련된 연구와 정책개발 등을 수행하기 위하여 북한인권재단(이하 “재단”이라 한다)을 설립한다.

....

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·연구¹⁾

나. 남북인권대화 등을 위한 정책대안의 개발 및 대정부 건의

다. 그 밖에 위원회가 심의하고 통일부장관이 지정하는 사업²⁾

라. 가목부터 다목까지의 사업의 수행에 필요한 시민사회단체에 대한 지원³⁾

2. 인도적 지원⁴⁾ 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

북한인권법은 북한인권재단의 북한인권 보호증진을 위한 사업으로 남북인권대화와 인도적 지원을 규정하고 있을 뿐(제7조, 제8조, 제10조 제3항), 북한주민의 구체적 인권 보장을 위한 명시적 규정은 없다. “그 밖에 위원회가 심의하고 통일부장관이 지정하는 사업”으로 규정하여 막연하게 포함되도록 하고 있을 뿐이다(제10조 제3항 제1호 다목).

그러나 ‘자유는 나무는 피를 먹고 자란다’는 말이 있듯이 역사적으로 인권개선을 대화로 이룬 사례는 없다. 더욱이 최근 김정은이 남북 당국 간 회담을 주도한 조평통 등 대남교류 기구들을 모두 폐지한 마당에 남북인권대화를 우선시하는 것은 어불성설이다.

1) 제6조에 의한 기본계획 및 집행계획에도 포함된 북한인권재단의 주요사업.

2) 제6조에 의해 수립된 집행계획 중 통일부장관이 지정하는 사업. ① ② 북한인권증진을 위한 국내외 협력(시행령 제5조 제4호) ③

3) 북한인권단체들과 협력체계를 구축하고 그 특성에 따라 적정한 지원방안 마련(시행령 제5조 제6호)

4) ① 국제적으로 인정되는 인도(引渡)기준에 따라 투명하게 추진되고, ② 임산부 및 영유아 등 취약계층에 대한 지원이 우선되어야 함(제8조)

또 현행 법은 대북 인도적 지원을 강조하고 있지만 원래 인도적 지원은 천재지변과 같이 일시적인 인도적 위기가 발생했을 때 잠시 대처하기 위한 것이므로 이를 북한인권법에 규정하는 자체가 맞지 않는다. 북한도 가입한 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 규약(ICESCR : 사회권규약)에 의하면, 규약의 각 당사국은 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 위하여 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 의무가 있다(제2조 제1호). 그럼에도 북한 정권은 그 의무에 반하여 주민의 자유와 인권을 억압하고 노동력을 착취하여 모든 가용 자원을 핵·미사일 개발에 전용함으로써 상시적으로 인도적 위기가 발생하고 있다. 그리고 이 인도적 위기는 현대 문명사에서 전무후무한 북한의 수령절대주의 3대 세습 폭압체제가 계속되고 있는 한 지속될 수밖에 없는 구조이다. 인도적 위기의 원인 제거 없는 지원은 무의미하다. 아시아인 최초의 노벨 경제학상 수상자인 아마르티아 센 교수가 지적했듯이 대규모의 아사자와 식량난민이 발생하는 원인은 단순한 식량부족뿐이 아니라 식량접근권의 약화(FED), 즉 비민주적인 자유권 박탈에 원인이 있다. 인도적 지원에 관해서는 북한인권법이 아니라 기존 「남북교류 협력에 관한 법률」⁵⁾ 등에 의해 규율케 하는 것이 타당하다.

지금 시급한 것은 COI 보고서가 제일 먼저 강조한 바와 같이 북한 내외의 자유로운 정보 순환을 촉진하여 북한 주민의 알 권리를 보호 증진하는 것이다. 북한 인권의 가장 열악한 부분 중 하나가 국가가 정보를 완전히 독점하고 주민의 정보 접근권을 철저히 통제하는 것이다. 반동사상문화배격법, 청년교양보장법, 평양문화보호법 등의 제정배경이 된 북한의 아킬레스건을 중점 무력화시키는 일이 중요하다. 이미 미국 북한인권법은 2004년 제정 당시부터 북한 정보 유입을 위한 수단 등 제공을 위한 자세한 규정을 두고 있는데 참고할 필요가 있다.

(2) 북한인권 교육 조항 포함 필요

지금 한국의 젊은이들은 대한민국의 건국과정은 물론 6·25의 참상과 원인을 알지 못하고 있다. 북한의 인권참상보다는 아프리카나 아시아 일부 소외지역 인권 등

5) 제9조(인도적문제 해결) ①정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제해결과 인권개선을 위하여 노력한다.
②정부는 이산가족의 생사·주소확인, 서신교환 및 상봉을 활성화하고 장기적으로 자유로운 왕래와 접촉이 가능하도록 시책을 수립·시행한다.

제10조(북한에 대한 지원) ①정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다.

②정부는 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행한다.

에 관심이 많다. 북한이 동족관계를 부정하고 있는 마당에 자라는 청소년들에게 대한민국의 정체성과 민족의 동질성 회복을 위해 북한인권의 참상을 알리고 그 개선 필요성을 교육하는 것은 통일 대한민국의 앞날을 위해서 매우 중요하다. 현재 초·중등 교과서의 편향성이 큰 문제가 되고 있지만 초·중등교육법 제23조에 의한 초·중등 교육과정에 북한인권 증진교육을 포함시켜야 한다. 북한인권법 시행령에서 겨우 북한인권증진에 관한 교육 및 연구 지원을 규정하고 있지만(제5조 제5호) 북한인권법 자체에 법률 규정으로 명확히 두어야 한다.

(3) 북한인권기록보존소의 정상화

북한인권법은 북한인권기록보존소의 명칭을 사용하지 아니한 채 통일부 산하 북한인권기록센터가 3개월마다 이관하는 북한인권기록 관련 자료를 보존·관리하기 위하여 법무부에 담당기구를 둔다고만 규정하고(제13조 제5항), 북한인권법시행령에서 담당기구의 명칭을 “북한인권기록보존소”로 하고 관련 역할을 규정하고 있다(제15조). 그러나 북한인권기록보존소는 COI 보고서대로 R2P 원칙을 적용하여 과거 동·서독 분단시 서독에 설치되었던 ‘잘츠기터 중앙법무기록보존소’의 역할을 하는 매우 중요하고 상징적인 기구이다. 마땅히 장차 기소를 전제로 검사 등 범죄수사전문가가 처음부터 수사를 하듯이 체계적으로 자료를 수집해야 한다. 현행 규정처럼 단순히 관련 자료를 이어받아서 보존·관리만 하는 것이 아니다. 그러므로 시행령에서 숨기듯이 규정할 일이 아니고 법률에 명확히 그 명칭과 역할을 구체화하여 북한 정권에게 우리의 반인도범죄 척결의지를 보여주어야 그 억제효과 등 실효성을 기할 수 있다.

(4) 북한인권 문제의 주류화

북한인권 문제는 항상 북핵 문제에 가려지고, 부차적인 문제로 다루어졌다. 그러나 북핵 고도화의 이면에는 북한 주민들의 자유와 인권에 대한 억압과 노동력 착취가 전제되고 있다. 그러므로 대북정책에 있어서는 북핵 문제와 연계성을 인식하는 데서 나아가 북한인권 주류화의 정책이 필요하다. 북한인권 문제는 범정부 차원에서 추진해야 할 핵심 정책과제이고, 기획재정부, 교육부, 외교부, 법무부, 국방부, 문화체육관광부, 보건복지부 등 주요 행정기관이 모두 깊이 관여해야 할 문제이다. 그러므로 법 제14조의 관련 기관 등의 협조⁶⁾ 등의 실효성을 확보하기

6) 제14조(관련 기관 등의 협조) ① 통일부장관은 북한인권증진에 관한 업무와 관련하여 다른 행정기관과 공공단체, 관련 인사에 대하여 자료제출, 의견진술, 그 밖에 정책수행에 필요한 사항에 대한 협조를 요청할 수 있다.

위해 관계기관의 격상이나 재조정, 예컨대 통일부장관의 부총리 겸임이나 북한인권재단 또는 북한인권위원회를 신설하여 대통령이나 국무총리 소속으로 두는 방안 등을 고려할만 하다.

(5) 기타 보완사항

북한인권법 제1조가 '세계인권선언'을 국제인권규약으로 규정한 것은 부정확하다. 세계인권선언은 기본적으로 법적 구속력이 없는 선언으로 채택됐기 때문에, 법적 구속력이 있는 조약에 해당하는 국제인권규약과는 구별된다.

또 국제인권규약의 양대 기둥은 '자유권'과 '사회권'인데, 북한인권법 제1조가 '사회권' 대신 유독 '생존권'을 내세운 것도 의아하다. 인권 전반을 다루려면 '마땅히 먹고 사는 문제'에 국한되는 일반적 용어인 생존권 대신, 경제적·사회적·문화적 권리까지 포괄하는 '사회권'으로 바꾸어야 한다.

또 제3조는 북한 주민을 "군사분계선 이북지역에 거주하며 이 지역에 직계가족·배우자·직장 등 생활의 근거를 두고 있는 사람"으로 정의하고 있으나, '북한 밖에 있는 주민은 북한인권법의 보호 대상이 아니냐'는 논란이 있다. 해외 체류 탈북민 등이 제외될 수 있기 때문이다. 2016년 당시 통일부는 "해외 파견 노동자 등 제3국에 일시적으로 체류하는 북한 주민도 법의 적용 대상"이라고 밝혔지만, 이는 행정기관의 해석일 뿐이고, 명확히 입법화 해야 한다.

그리고 북한인권법상 '국가'(제2조, 제8조, 제9조) 또는 '정부'(제7조, 제10조)라는 용어가 기준 없이 혼용되고 있는 것도 시정해야 한다.

4. 결론

그동안 민주당은 인권을 최고의 가치로 여긴다면서도 북한인권법을 제정 8년째가 되도록 사문화시켜서 인류의 양심에 충격을 주는 반인도범죄로부터 북한동포를 구출하기 위한 최소한의 노력조차 무산시켰다. 마땅히 이번 4월 총선에서 국민의 준엄한 심판을 받도록 해야 한다.

아울러 시민사회는 동족관계를 부정하고 한국을 제1의 적대국인 핵 공격대상으로 삼아 대남교류기구를 모두 폐지한 북한 정권에 맞서 북한의 선의에 의존하는 비현실적이고 불완전한 북한인권법을 전면 개정해야 한다. 그리고 COI 보고서에 맞는 올바른 북한인권법을 제정할 수 있는 국회의원들이 많이 당선되도록 여론을 환기하고 형성하는 북한인권 활동을 적극 벌여야 한다.