

북한인권법 제정 문제에 대하여1)

서보혁

(서울대 통일평화 연구원 HK연구교수)

- I. 북한인권과 국제인권 메커니즘
- II. 남북관계와 북한인권
- III. 북한인권 개선의 방향
- IV. 경쟁적 북한인권법 제정 움직임
- V. 북한인권법 제정 전망

북한의 인권 상황이 전반적으로 열악하다는 판단은 한국만의 입장이 아니고 비단 어제오늘의 일도 아니다. 중요한 것은 북한인권 개선을 위한 노력들이 '실효적'으로 추진되어야 하고 이를 위해 북한에 대한 건전한 비판과 협력적 개입을 병행해야 한다는 점이다. 이를 위해 북한정부에 인권침해 상황에 대한 책임을 지적하고 개선을 촉구하는 노력을 계속해야 하고, 동시에 그동안 국내외에서 전개한 북한인권 개선 노력도 성찰해볼 필요가 있다.

I. 북한인권과 국제인권 메커니즘

북한인권이란 북한 내에서 발생하는 인권 문제로만 한정되지 않는다. 북한인권이란 그들의 삶의 공간과 무관하게 모든 북한 사람과 그 가족, 친인척의 인권과 관련된 현상을 망라한다. 구체적으로 북한인권은 1) 북한에 살고 있는 사람들의 인권, 2) 남한과 제3국에 있는 탈북자들의 인권, 3) 이산가족, 납북자, 전쟁포로 등 남북간 인도적 문제 등 크게 세 부분으로 구성된다.

열악한 북한인권과 직결된 저발전과 군사주의는 북한의 정치·경제 시스템과 지리적 여건에 일차적 원인이 있지만, 동시에 70년 가까이 되는 분단 상황과 미국의 오랜 대북 봉쇄 및 제재에도 기인한다. 그러므로 북한인권은 북한 내의 인권문제로 국한되지 않고 분단 및 정전 체제가 작동하는 한반도 차원의 인권 문제로 파악할 측면도 있다. 만약 북한인권을 협소하게 범주 설정한 바탕 위에서 그것을 북한정부의 책임으로만 축소해서 접근하는 것은, 북한인권 실태를 통합적으로 이해하지 못할 뿐만 아니라 실효적 개선을 어렵게 할 수도 있다는 점에 유의해야 할 것이다.

1) 민주당 북한인권민생법 전문가 간담회(2014/02/05)에서 발표한 글을 일부 수정한 것임.

그동안 유엔을 포함한 국제사회는 그동안 북한의 인권상황을 파악해 국제 여론을 조성하고 북한정부에 개선을 요구해왔다. 그러나 그 과정에서 유엔 인권이사회, 총회 등 ‘헌장기구’를 통한 접근이 주를 이루었고 인권기술최고대표부와의 기술협력(technical cooperation)이나 북한이 가입한 국제인권 ‘협약기구’를 활용한 접근이 소홀했던 것이 사실이다. 북한정부는 유엔의 일부 인권 메커니즘에 협력하기도 했지만 종종 협력을 거부해왔다.

북한과 국제사회, 특히 유엔 인권기구가 정기대화과 기술협력 등 건설적이고 협력적인 관계를 발전시키기를 희망한다. 이를 위해 유엔 인권 메커니즘이 북한에 적대적인 국가들과 유엔 안전보장이사회가 실시하고 있는 일련의 대북 제재조치가 북한인권에 어떤 영향을 끼치는지를 평가하고, 필요하다면 적절한 입장을 표명하기를 기대한다.

II. 남북관계와 북한인권

남한은 분단 상황과 문화적 공통성으로 인해 북한인권문제의 당사자이자 가장 많은 관련 정보를 갖고 있다. 동시에 이념적 군사적 대치 상황으로 인해 남한이 북한인권문제, 특히 남북간 서로 다른 체제로 인해 시민적·정치적 권리문제를 직접 거론하는 것은 인권 개선보다는 그 반대 상황이 발생할 가능성이 높다는 점에서 대안적 방안을 개발할 필요가 있다.

남북한 관계의 이중성은 남한의 대북정책에 일관성을 훼손시킬 수 있고, 그 맥락에서 북한인권정책도 갈피를 잡지 못하고 있다. 북한을 압박하고 고립시키는 대신 북한과의 신뢰는 조성하지 않으면서 북한 인권개선을 주장하는 것은 비인권적인 접근이자 북한인권 개선에 어떤 효과도 기대하기 어려운 접근이다. 그런 점에서 미국에서 채택된 북한인권법과 일본에서 채택된 납치자 관련 법, 그리고 우리 국회에서 추진하는 북한인권법 제정 움직임이 북한인권 개선에 별 도움이 되지 않는다고 판단한다. 정치외교적 차원에서 제정된 미국, 일본의 북한인권 관련 법 제정을 모방해 남한도 북한인권법을 제정해 북한인권 개선을 도모하자는 주장은 낭만적이거나 비현실적이다. 북한정권 교체를 통한 인권개선 주장은 말할 필요조차 없다. 북한인권과 관련된 모든 주의주장은 실효적 개선에 의해 판단되어야 한다.

III. 북한인권 개선의 방향

북한인권 개선은 다음 세 방향 아래서 추진되어야 한다.

첫째, 북한인권 개선의 주체는 북한 정부와 인민이다. 북한은 국제사회의 인권개선 요구를 수용하고 필요한 자원과 기술을 도입하고 대화에 응하면서 인권개선에 적극 나서야 한

다. 남한을 포함한 국제사회는 북한의 인권 상황을 모니터링하고 개선 방안을 제시하는 한편, 북한의 인권 인프라 발전과 개선 노력을 독려하는 촉진자 역할을 확대해야 한다. 인권 개선을 명분으로 한 국제사회의 정치적 군사적 개입은 재앙을 초래해왔다는 것이 현대사의 교훈이다.

둘째, 북한인권은 북한정부가 가입한 5개의 국제인권협약-시민적·정치적 권리, 경제적·사회적·문화적 권리, 여성차별 철폐, 아동권리, 장애인권리 등에 관한 협약-은 물론, 모든 분야의 인권을 망라해야 한다. 인권의 총체성과 상호연관성에 근거한 이런 접근에는 발전권과 평화권, 그리고 민족문화를 보존하고 영위할 권리를 포함한다. 특히 한반도에 거주하는 모든 사람들과 직결되는 평화권을 북한사람들이 누리려면 북한에 대한 각종 경제제재를 해제하고, 대결적 남북관계를 협력으로 전환하고, 한반도 비핵화 논의를 재개해야 하고, 근본적으로 정전체제를 평화체제로 전환해야 한다. 북한인권문제에 대한 평화주의적 접근한 연유이다.

셋째, 북한인권 개선은 한반도에서 실현할 다른 보편가치들과 조화를 이루며 추진해야 한다. 인권과 함께 국제사회가 공유하는 보편가치들의 조화로운 추구는 유엔 헌장, 비엔나인권대회 선언문, 국제인권협약들에서 거듭 확인하고 있다. 우리는 북한정부가 국제사회의 인권개선 요구를 정치적 압박으로 일축하고 거부하는 태도에 유감을 금할 수 없다. 그렇지만 동시에 협소하게 정의한 인권을 명목으로 북한정권을 압박하는 대신, 남북간 인도적 문제 해결을 무시하거나 한반도 평화정착을 훼손시키는 움직임도 경계한다. 남한을 포함한 국제사회는 북한인권 개선에 보다 일관성 있고 적극적 자세를 취하되 북한인권 개선을 발전, 인도주의, 평화를 성취하는 노력과 조화롭게 추구하는 지혜를 발휘해야 할 것이다.

IV. 경쟁적 북한인권법 제정 움직임

국내에서 북한인권법 제정을 둘러싸고 정치적 입장과 대북정책 방향에 따라 경쟁적인 목소리들이 나오고 있다. 정부·여당이 추진하는 북한인권법 제정 움직임과 민주당이 추진하는 북한인권민생법 제정 움직임이 대표적이다. 그렇지만 다른 야당이나 시민사회에서 적대하는 분단 상황에서 일방이 타방의 인권문제를 공개적, 법적으로 접근하는 태도의 진정성과 실효성에 의문을 제기한다는 점도 경청할 필요가 있다.

새누리당과 민주당이 내놓은 북한인권 관련 법안은 그 접근방향과 주 관심사에 대한 차이에도 불구하고, 기본적인 인권론에 부합하지 않고 정치적 접근이라는 비판이라는 지적을 다같이 받을 수 있다. 새누리당측의 법안들은 북한주민들의 자유권에 주 관심을 두고, 북한을 대상화 시켜놓은 상태에서 비판과 압박을 주방법으로 채택하고 있고, 정부정책이나 남북관계발전법²⁾에 근거한 북한인권 개선 노력을 적극 추진하지 않은 가운데 법적 접근을 시도하고 있다. 그에 비해 민주당의 관련 법안들은 사회적, 특히 생존권에 주 관심을 두고, 북

한과의 협력관계를 염두에 두며 지원과 교류를 주방법으로 채택하고 있으나, 전반적으로 북한인권문제를 소홀히 다루고 있다.

정부·여당이 추진하는 북한인권법안의 주요 내용에 관해 좀 더 의견을 피력하자면, 1) 북한인권 관련 조사·연구 등을 하는 걸로 돼있는 북한인권재단 설치에 지금까지 발의한 북한인권법안에서 정치적 논란이 가장 컸던 부분으로서 기존 국가 및 정부기관의 업무와 중복, 당리당략적 이용 우려가 그것이다. 따라서 과감히 삭제할 필요가 있고, 2) 민간단체 활동 지원 역시 민간단체의 독립성, 순수성 훼손과 정치적 이용 우려로 역시 삭제하고, 3) 인도적 지원 조항은 적극적 방향으로 보완할 필요가 있고, 4) 북한인권기록보존소는 인권침해 예방의 효과가 있음을 인정해 설치할 필요가 있다고 판단한다.

V. 북한인권법 제정 전망

남북간 체제 이질성과 적대관계 등을 감안할 때 북한인권법 제정은 북한인권의 실효적 개선에 기여하기 어렵고 오히려 정치적 악용의 우려가 농후하다고 보기 때문에 정부·여당이 추진하는 북한인권법 제정에 동의하지 않는다. 물론 민주당의 인도적 지원을 통한 북한주민의 생존권(혹은 삶의 질) 개선 노력도 한계가 분명하다. 사실 정부·여당측의 북한인권법안에 담긴 방법들 중 북한인권재단 설치³⁾를 제외하고는 법 제정 없이, 정부의 정책 의지와 국회의 예산 증액을 통해서 충분히 할 수 있는 방안들이다. 그리고 통일부를 주무부서로 한 북한인권법 제정은 ‘조용한 접근’을 통한 북한인권 개선을 어렵게 하고 정부의 대북정책 전반에 경직성을 노정시킬 수도 있다.

그렇지만 북한인권법 제정에 대한 높은 관심과 여야의 입법 노력을 감안할 때 2월 임시국회는 어렵다 하더라도 입법화 노력은 지속될 것이다. 만약 여야가 북한인권재단 설치 제외에 합의한다면 통합 입법이 가능할지도 모른다. 혹 재단 설치와 인도적 지원을 동시에 삭제하고 상징적 수준의 북한인권법 제정을 검토할 수도 있을 것이다. 그러나 재단 설치를 강력히 추진하자는 주장이 크기 때문에 그런 통합 입법이 가능할지는 의문이다. 그런 점을 염두에 두고 병행 입법 필요성이 일각에서 제기되지만 동일 사안에 대한 동시 입법 가능성은 높지 않다. 따라서 팽팽한 입장 차이로 입법이 계속 유예될 수도 있다. 만약, 입법이 시도될 경우 어떤 형태에도 ‘북한인권 개선 노력이 남북 화해와 한반도 평화정착과 조화롭게 전개되어야 한다’는 조항을 반드시 포함시켜야 할 것이다.

북한인권은 ① 정부와 국회, 시민사회, 국제사회 등 다양한 행위자들이, ② 모니터링, 압박, 지원, 협력 등 다양한 방법으로, ③ 북한인권의 실질적 개선에 이바지하는 방향으로 인내심을 갖고 추진해야 할 성질의 문제이다. 북한정권 교체 혹은 흡수통일을 겨냥해 인권문제를 소재로, 압박을 주로 한 일방적 접근은 반인권적이다. 분단 및 정전체제 하에서, 악화된 남북관계에서 정부·여당의 북한인권법 제정 움직임은 그런 우려를 낳고 있다. 가용한 정

책수단을 조화롭게 활용해 인권개선에 나서는 노력이 우선이다. 이 기회에 북한인권이 심각하기 때문에 북한인권법을 만들어야 한다는 감성적 접근의 문제점을 극복해야 한다. 모든 정책은 적절성의 논리가 아니라 결과의 논리로 다뤄야 한다. 또 남북관계가 작동하지 않는 가운데 북한인권 개선을 추구하는 일방적이고 비현실적 접근의 문제점도 성찰할 필요가 있다. (2014/02/11)

※ 코리아연구원(이사장: 이재정 / 원장: 김연철)은 네트워크형 싱크탱크로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합분야의 정책대안을 제시합니다. 회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 세제혜택을 받을 수 있습니다. 세상을 바꾸는 생각네트워크, 코리아연구원의 회원 등록을 권합니다.

- 2) 남북관계 발전에 관한 법률 제9조 ① 정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제해결과 인권개선을 위하여 노력한다.
- 3) 다만, 심윤조 의원 대표발의의 북한인권법안에는 북한인권재단 설치가 제외되어 있음.