

## 북한인권법 제정의 필요성과 고려사항

이 규 창 (북한인권연구센터 연구위원)

Online Series CO 12-24

북한인권 상황이 심각하고, 따라서 북한인권이 개선되어야 한다는 점에 대해서는 누구도 이의를 제기하지 않는다. 그러나 북한인권 개선에 대한 한 가지 방법으로서 한국판 북한인권법 제정에 대해서는 찬반 입장이 대립하고 있다. 아래에서는 북한인권법 제정의 필요성과 북한인권법 제정을 추진할 경우 고려되어야 할 사항들을 살펴보고자 한다.

### 1. 북한인권법 제정의 당위와 필요성

북한인권법 제정의 당위 또는 근거는 국제법과 우리 헌법, 미국과 일본의 입법례 등에서 찾을 수 있다.

첫째, 인권은 인류 보편적 가치라는 측면에서 북한인권법 제정의 정당성의 근거를 찾을 수 있다. 국제법상 문화적 상대성 내지 특수성도 인정되지만 인권의 보편성이 더 강조된다. 1993년 비엔나 세계인권회의에서 채택된 ‘비엔나 인권선언 및 행동강령’(Vienna Declaration and Programme of Actions)은 “인간의 권리와 자유의 보편적 성격에는 의문의 여지가 없다,” “모든 인권의 증진과 보장은 국제사회의 정당한 관심사”라고 함으로써 인권의 보편성을 강조하고 있다. 특히 동 선언 제5항은 “...국가적·지역적 특수성과 다양한 역사적·문화적·종교적 배경의 중요성은 염두에 두어야 하나, 어떠한 정치적·경제적·사회적 체제하에서도 모든 인권의 증진과 보장은 국가들의 임무”라고 함으로써

문화적 상대성을 인정하면서도 인권의 보편성에 무게를 두고 있다.

둘째, 유엔헌장 제2조 제7항은 국내문제불간섭을 규정하고 있다. 국내문제불간섭과 관련하여 간섭의 수단 내지 간섭의 유형에는 타국의 인권문제에 대한 단순한 거론, 인권상황 개선을 촉구하는 국가들의 결의, 경제제재 조치, 과학기술수단에 의한 간섭 등 여러 형태가 있을 수 있는데 북한 당국에 대한 인권상황의 거론이나 개선촉구는 국제법상 문제를 야기하지 않는다. 다시 말해 북한의 인권상황을 거론하여 이를 비판하거나 개선을 촉구하는 것은 일반국제법상의 국내문제불간섭 의무의 위반에 해당되지 않는다.

셋째, 북한 주민들은 남한 주민과 같은 민족이며 더구나 헌법 제3조 영토조항의 해석상 대한민국 국민으로 간주되고 있다. 따라서 정부는 대한민국 국민으로 간주되고 있는 북한 주민들을 보호해야 할 책무가 있다.

넷째, 미국과 일본도 북한인권법을 제정하여 시행하고 있다. 2004년 제정된 미국 북한인권법은 2008년에 2012년까지 연장되었다. 금년 5월 15일 동 법률을 2017년까지 연장하는 것을 골자로 하는 ‘북한인권법 재승인법안’이 미 하원을 통과하였고, 상원 통과만을 앞두고 있다. 일본 북한인권법의 정식명칭은 ‘납치 문제 및 기타 북한 당국에 의한 인권침해문제에의 대처에 관한 법률’로 2006년 6월 23일 제정되었다.

인권의 보편성, 북한인권 개선의 필요성은 인정하면서도 북한인권법을 제정하는 대신 ‘남북관계 발전에 관한 법률’의 운영을 통해 북한인권 개선을 도모하지는 견해도 개진되고 있다. 그러나 두 가지 측면에서 북한인권법 제정은 필요하다.

첫째, 북한인권 개선을 위한 국제사회의 움직임과 보조를 맞춘다는 점에서 의미가 있다. 인권의 보편성에 입각한 북한인권 개선 운동이 지속적으로 확대되고 있다. 북한인권 개선이 열매를 맺기 위해서는 직접적 이해당사자인 우리나라가 북한인권 개선에 보다 적극적으로 나섬으로써 국제사회와 연대를 강화해야 한다.

둘째, 남북관계발전에 관한 법률은 “북한인권 개선을 위하여 노력한다”, “필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다”고 선언적·추상적으로만 규정하고 있다. 북한인권 개선이 실효적으로 추진되기 위해서는 보다 구체적인 규정이 필요하다. 북한인권 개선 추진을 위한 제도적인 장치마련도 필요하다.

## II. 북한인권법 제정 추진시의 고려사항

북한문제는 남북한 간의 문제이면서 동시에 국제적인 문제이다. 또한 북한은 우리 국내법상 자유민주적 기본질서에 위협이 되는 적대적인 실체이면서 동시에 평화통일을 이루어가야 하는 상대방이기도 하다. 이 점에서 대북(인권)정책은 북한 당국을 대상으로 하는 정책과 일반 북한 주민들을 대상으로

정책, 압박을 통한 인권개선 전략과 지원 및 접촉을 통한 개선전략이 동시에 고려되어야 한다. 궁극적으로 인권정책을 포함한 대북정책은 통일을 염두에 둔 장기적인 관점에서 추진되어야 한다. 북한인권 법에는 이와 같은 여러 가지 요소들이 종합적으로 고려되어야 한다.

첫째, 인권 개념에 자유권과 사회권이 균형감 있게 반영되어야 한다. 인권은 크게 제1세대 인권인 시민적·정치적 권리와 제2세대 인권인 경제적·사회적·문화적 권리로 구분된다. 전자를 흔히 자유권이라고 하고, 후자는 사회권이라고 한다. 자유권에는 생명권, 신체의 자유와 안전에 대한 권리 등이 속하고, 사회권에는 대표적으로 식량권, 건강권이 속한다. 북한 주민의 자유권 개선을 위해서는 공개처형, 정치범수용소 수감과 같은 반인도적인 행태에 대한 문제제기를 북한 당국에 대해 지속하는 동시에 일반 북한 주민들을 대상으로 외부 정보 유입 확대를 통한 아래로부터의 변화를 유도해야 한다. 외부 정보 유입이 일반 북한 주민들의 의식변화로 이어질 경우 북한 주민들 사이에 인권 개념이 빠르게 확산되고, 결국에는 북한의 체제전환 내지 민주화로도 이어질 수 있다. 북한 주민들의 사회권 신장, 즉 식량권과 건강권의 개선을 위해서는 일반 북한 주민들의 생활수준을 향상시킬 수 있는 정책이 필요하다. 자유권 분야에서 북한 당국과 북한 주민들에 대한 병행 접근이 필요한 것과 마찬가지로, 사회권 분야에서도 북한 주민들의 생활수준 향상을 위한 대북(인도)지원 정책 마련 시 북한 당국에게 어떤 문제제기 및 권고를 할 것인지에 대한 균형 잡힌 접근이 필요하다.

자유권과 사회권은 성격이 다르지만 상호 유기적으로 작용한다. 자유권이 사회권에 앞서는 것도 아니고, 반대로 사회권이 자유권에 앞서는 것도 아니다. 자유권과 사회권은 마치 수레의 두 바퀴와 같다. 수레가 굴러가기 위해서는 두 바퀴의 크기가 같아야 하고, 움직일 때 두 바퀴에 같은 힘을 주어야 한다. 어느 한 바퀴가 더 크거나 한쪽 바퀴에 더 많은 힘을 주면 수레는 균형을 잃고 쓰러지게 된다. 다시 말해 북한인권이 궁극적으로 개선되기 위해서는 자유권과 사회권이 동반 개선되어야 한다.

둘째, 인권의 보편성과 함께 남북관계의 특수성, 남북관계 발전도 고려되어야 한다. 이 점에서 대북(인도)지원 및 개발협력까지 포괄하는 인권개념이 정립될 필요가 있다. 대북(인도)지원 및 개발협력과 인권이 별개가 아니기 때문이다. 이와 관련된 인권 개념이 소위 제3세대 인권이다. 인권은 제1세대 인권인 자유권에서 제2세대 인권인 사회권으로, 다시 제3세대 인권으로 발전되어 왔다. 제3세대 인권에는 평화권, 환경권, 자결권, 개발권(발전권) 등이 속하는 것으로 이해되고 있으며 점차 그 범위가 확대되고 있다.

대북(인도)지원은 통일을 추진하는 과정에서 북한 주민들의 대남친화력을 제고하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 인권 개념을 빌면 자결권(right to self-determination) 측면에서 중요한 작용을 할 수 있다. 자결권은 어느 민족이 정치적인 운명을 스스로 결정할 수 있다는 것을 말한다. 북한 주민들의 마음을 얻어야 북한 주민들의 마음이 중국으로 기우는 것을 방지할 수 있다. 또한 통일 이후 남북한 주민들 간의 사회통합이 심각한 문제로 대두될 수 있다. 북한 주민들에 대한 대북(인도)지원은 북한 주민들의 마음을 얻음으로써 통일 이후 발생할 것으로 예상되는 심각한 사회갈등을 방지하는 데 크게

기여할 수 있다. 이는 통일을 추진하는 과정에서의 또한 통일 이후의 민족공동체 형성이라는 측면에서 중요하다.

셋째, 대북인권정책을 추진함에 있어 장기적인 관점에서 통일을 염두에 두어야 한다. 우리 헌법은 통일을 지향한다고 규정하고 있기 때문이다(제4조). 통일을 위해서는 북한에 대한 개발협력이 필요하다. 개발협력은 첫째, 통일 과정에서 북한 주민의 사회권 신장, 다르게 표현하면 생활수준 향상을 위해 필요하다. 북한 주민들의 생활수준 향상은 결국에는 북한 주민들 스스로 해야 할 몫이다. 북한 주민들에게 물고기를 계속해서 줄 수는 없다. 물고기 잡는 방법을 가르쳐 주어야 한다. 북한 주민들 스스로 개발을 통해 자립할 수 있도록 국제사회와 우리나라가 협력해야 한다. 인권 개념으로 표현하면 북한 주민들이 개발권(right to development)을 행사할 수 있도록 도와야 한다. 둘째, 통일비용 절감을 위해서도 필요하다. 통일 이후 상당한 통일비용이 소요될 것으로 예상된다. 특히, 북한 재건 과정에 상당한 재원이 소요될 수 있다. 통일비용은 현재 통일담론 확산에 걸림돌로 작용하고 있는 것이 사실이다. 북한개발협력은 통일 이후 소요될 것으로 예상되는 통일비용을 절감할 수 있다. 이와 같은 요소들을 감안하여 국제개발협력기본법을 북한개발협력에 준용하는 방안을 고려할 필요가 있다.

넷째, 북한인권 개선 정책은 헌법에 합치되어야 한다. 우리 헌법은 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 천명하고 있다(제4조). 다시 말해 통일정책 추진 방법으로 ‘자유민주적 기본질서’에 입각할 것과 ‘평화적’이어야 할 것의 두 가지 기준을 제시하고 있는 것이다. 자유민주적 기본질서만을 강조해서도 안 되고, 평화만을 강조해서도 안 된다. 헌법은 북한인권 개선 측면에서 볼 때도 자유민주적 기본질서의 수호를 위해 북한 주민의 자유권 개선과 변화를 촉구하더라도 불필요하게 북한을 자극해서는 안 되며 평화적인 방법으로 추진해야 할 것을 요구하고 있다. 반면 북한 주민의 사회권 신장과 자결권 및 개발권 행사 차원에서 대북(인도)지원과 개발협력을 하더라도 추진방법이 자유민주적 기본질서에 반해서는 안 될 것을 요구하고 있는 것이다. 다시 말해 대북(인도)지원 및 개발협력의 혜택은 일반 북한 주민들에게 돌아가야 하며, 북한 당국의 체제유지에 이용되어서는 안 된다.

요컨대, 북한인권법 제정에는 법적인 측면과 정치적인 측면, 국제적인 측면과 남북관계 측면을 모두 고려해야 하는 어려운 문제가 있다. 또한 인권의 보편성에 입각하면서도 남북관계의 특수성도 함께 고려해야 하고, 자유권과 사회권을 함께 아울러야 하며 북한 당국에 대한 정책과 일반 북한 주민을 대상으로 하는 정책을 함께 추진해야 하는 복합적인 요소들이 작용하고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 요소들을 모두 녹여내야 실효적인 북한인권법이 제정될 수 있다. 북한인권법 제정이 법적인 정당성을 충족하면서 실질적인 북한 주민의 인권 개선, 북한의 변화와 통일로 이어지기 위해서는 균형 감각이 필요하다. 여야가 협상과 양보를 통해 북한인권법 제정에 합의할 수 있는 정치력을 기대한다.