

# 북한인권법 대안으로서 「남북한인권협력법」 제안

한반도 평화와 인권문제에 대한 통합적 접근 필요  
분단으로 인권 침해 겪는 사람 포괄해야

## 차례

---

요약 .....	3
I. 대안법안 제안 이유 .....	4
국회에서 논의 중인 북한인권법의 한계 .....	4
실효성 없는 북한인권법 제정 사례 .....	4
II. 대안법안의 입법방향 .....	5
남북 분단 상황과 한반도 인권문제의 통합적 고려 .....	5
북한 주민만이 아니라 분단상황으로 인권문제 겪고 있는 사람 모두 포괄 .....	5
분단과 관련한 '인도적 문제' 포괄 .....	6
III. 「남북한인권협력법안」의 예 .....	8

- 국회에서 논의 중인 북한인권법은 실효성에서 한계 지남
  - 북한 주민들의 인권을 개선할 직접적인 수단이나 간접적인 환경 조성 모든 면에서 적절한 해법을 제시하지 못함. 반면, 북한체제에 대한 비방과 소모적인 정치적 공방의 도구로 악용될 소지는 큰 것이 사실임.
  - 이미 북한인권법을 가지고 있는 미국과 일본 모두 북한인권법이 특정 인권실태를 개선하는 성과를 거뒀다는 평가를 찾아보기 어려움.
- 이에 국회에서 논의 중인 북한인권법안의 대안으로서 아래의 내용을 포함한 포괄적이고 통합적인 「남북한인권협력법안」의 예를 제시함.
  - 한반도(대한민국과 조선민주주의인민공화국)에 거주하는 사람들과 한반도에서의 인권침해로 인해 해외로 이탈한 남북한 국적을 지닌 자들의 인권을 포함한다.
  - 인권 증진을 위한 남북한의 협력은 호혜적이고 평화적으로 전개해야 한다.
  - 남북한 인권협력은 남북한 간의 합의와 국제 인권 및 인도주의 규범을 바탕으로 추진해야 한다.
  - 인도적 문제는 한반도의 분단과 전쟁, 기타 한반도에서의 각종 재해재난 등에 의하거나 그로부터 파생된 이산가족, 납치자, 군인포로, 비자발적 해외이주, 그 밖의 민간인 피해 문제를 포함한다.
  - 정부는 3년마다 남북한 인권협력기본계획을 수립하고, 국무총리실 산하 남북한인권협력위원회를 설치하여 북한 인권협력에 관한 사항을 심의한다.
  - 남·북한 사이의 인권 및 인도적 문제와 관련된 업무로서 다음 각 호의 사항에 대하여, 각종 자료 및 정보의 수집·보존·발간 등을 담당하는 남북한인권협력정보센터는 남북한인권위원회 산하에 설치한다.
  - 남북한 간의 교류와 협력에 관한 기존의 법률 및 규정과 조화를 이루도록 노력하되, 남북한 인권협력에 관해서는 이 법을 우선한다.

## I. 대안법안 제안 이유

---

### 국회에서 논의 중인 북한인권법의 한계

- 현재 새누리당과 더불어민주당은 북한인권법 통과를 합의한 상태임. 하지만 국회에서 현재 논의 중인 북한인권법은 실효성 측면에서 중대한 한계를 가지고 있음.
- 북한 주민들의 인권이 광범위하고 심각하게 침해당하고 있다는 사실에는 의문의 여지가 없음. 그러나 북한인권법은 북한 주민들의 인권을 개선할 직접적인 수단이나 간접적 방안으로서 환경을 우호적으로 조성하기 위한 해법도 적절하게 제시하지 못하고 있음. 반면, 북한 체제에 대한 비방과 소모적인 정치적 공방의 도구로 악용될 소지는 큰 상황임.

### 실효성 없는 북한인권법 제정 사례

- 이미 북한인권법을 가지고 있는 미국과 일본의 사례를 보더라도 북한인권법 제정이 효과적인 방법이 아님을 잘 알 수 있음.
- 두 나라의 북한인권법이 특정 인권실태를 개선하는 성과를 거뒀다는 평가는 찾아보기 어려움. 일본의 경우, 납치문제 해결을 위해 대북 압박용으로 북한인권법을 제정했으나 실효가 없었고, 미국 역시 북한인권법 제정에도 불구하고 뚜렷한 성과를 거두지 못했음.
- 이는 미국과 일본의 북한인권법은 자국 법령을 근거로 북한에 인권상황을 개선하도록 정치적 압력 행사를 기조로 하고 있기 때문임. 그 내용도 북한인권 개선을 도모하기보다는 대북 제재의 성격이 강했음.

## II. 대안법안의 입법방향

국회에서 논의 중인 북한인권법 합의안의 대안으로서 남북에 거주하는 모든 거주민과 한반도 인권상황으로 인해 해외로 이탈한 남북 국적자들의 인권과 인도적 문제를 포괄적으로 다루는 남북한인권협력법 제정이 필요함.

### 남북 분단 상황과 한반도 인권문제의 통합적 고려

- 북한인권법 제정에 의의를 두는 것에 그치지 않으려면, 실질적인 인권실태 개선을 가져올 방안과 포괄적인 접근법을 담은 법안이 필요함. 다시 말해 남북한 주민들이 겪는 인권침해 발생의 원인을 해결하는 보다 구조적이며, 근본적인 접근법이 포함되어야 함.
- 이를 위해 남북 분단 및 정전상태를 고려해야 함. 남북간의 소모적인 정치적·이념적 적대 상태와 군사적 대결상태는 북한 내부에 권위주의와 군사주의를 강화함으로써 북한의 인권 상황을 악화시키는 요인이 되어 왔음. 뿐만 아니라, 남한 내의 민주주의와 인권의 진전에도 장애물로 작용해 왔음. 특히 분단 이래 남북은 서로의 체제를 비방하는 과정에서 인권을 정치화, 도구화해왔고 이는 역설적으로 인권을 침해하거나 반인권적 체제를 더욱 강화하는 결과를 초래하기도 했음.
- 따라서 북한주민의 인권을 보다 효과적으로 개선하기 위해서는 한반도 긴장완화와 평화를 위한 노력이 병행되어야 함.

### 북한 주민만이 아니라 분단상황으로 인권문제 겪고 있는 사람 모두 포괄

- 현재 국회에서 논의 중인 북한인권법은 오로지 “군사분계선 이북지역에 거주하며 이 지역에 직계가족·배우자·직장 등 생활의 근거를 두고 있는 자”만을 대상으로 하고 있음.
- 그러나 북한 이탈 과정 중 체류하는 국가에서 법적 지위 부재로 겪는 인권침해도 매우 심각한 상황임. 특히 탈북 여성들의 경우 처해있는 환경 때문에 중국 등 체류 국가에서 인신 매매 등의 범죄 위협에 노출되기 쉽고, 실제로도 이러한 피해를 입은 여성들의 수가 적지 않다는 점은 이미 익히 알려져 있음.
- 또한 탈북자들이 한국에 왔을 때 강제적으로 거치게 되는 소위 북한이탈주민보호센터(구 “중앙합동신문센터”)에서의 인권침해도 심각한 문제가 되고 있음. 이에 지난 2015년 11월 5일 유엔자유권위원회는 국가정보원에 의한 북한이탈주민의 구금과 관련해 ‘6개월까지 구금될 수 있다는 점’, ‘피구금자들이 변호인 조력을 받지 못한다는 점’, ‘독립적 심의 없이 제3국으로 추방될 수도 있다는 점’ 등에 대하여 시정 권고를 내린바 있음.

## 국가정보원에 의한 북한이탈주민의 구금<sup>1</sup>

36. 위원회는 북한이탈주민이 대한민국에 도착한 즉시 “북한이탈주민보호센터”에 구금되며, 해당 센터에 6개월까지 수용될 수 있다는 점을 우려와 함께 주목한다. 피구금자들이 인권보호관에 접근할 수 있다는 대한민국 정부 대표단이 제공한 정보에 주목하면서도, 본 위원회는 피구금자들이 변호인의 조력을 받지 못한다는 점에 우려를 표명한다. 위원회는 북한이탈주민이 보호 대상자가 아니라고 판정된 경우, 독립적인 심의 없이 제3국으로 추방될 수도 있음을 시사하는 보고에 대하여 더욱 우려하는 바이다.

37. 대한민국 정부는 북한이탈주민이 가능한 최단 기간만 구금되고, 피구금자들에게 구금기간 전반에 걸쳐 변호인의 조력을 받을 권리를 부여받고, 조사 중에도 변호인의 조력이 가능해야 하고, 조사 기간 및 방법 역시 국제인권기준에 부합하도록 엄격히 제한되어야 함을 보장하여야 한다. 대한민국 정부는 또한 개인이 제3국으로 추방되기 전에 충분히 독립적인 적절한 메커니즘에 의해 집행정지 효과를 가지는 심의를 허용하는 명백하고 투명한 절차를 도입해야 한다.

유엔자유권위원회의 대한민국 정부에 대한 최종 권고 중. (2015. 11. 5)

- 따라서 북한에 거주하는 사람들만을 법의 대상으로 삼을 경우 이들에 대해 실질적으로 활용할 수 있는 인권개선 수단이 사실상 부재하다는 이유 외에도, 북한 외 지역에서 인권침해를 겪고 있는 남북한 주민들을 배제한다는 심각한 문제를 가지게 됨.
- 따라서 분단된 한반도(대한민국과 조선민주주의인민공화국)에 거주하는 사람들과 한반도 인권상황으로 인해 비자발적으로 해외로 이탈한 남북한 국적자들의 인권 문제를 통합적이고 협력적인 방법으로 개선하기 위한 노력이 절실함. 또한 남한에 거주하는 북한이탈주민을 포함하여 부득이 남과 북에 정착하게 된 상대측 이주민의 인권상황에 대해서도 함께 다루어야 마땅함.

## 분단과 전쟁에서 파생된 ‘인도적 문제’ 포괄

- 국회에서 논의 중인 북한인권법안은 북한주민에 대한 ‘인도적 지원’과 관련해 ‘국제적으로 인정되는 인도(引渡)기준에 따라 추진하고, 임산부 및 영유아 등 취약계층에 대한 지원을 우선시 한다’는 정도의 내용을 포함함.
- 대북 인도적 지원은 북한주민의 생존권 개선에 도움을 주는 한편 남북간 인도적 문제 해결을 촉진할 수도 있다는 점에서 적극 추진할 필요가 있음. 다만, 분단과 전쟁이라는 특수한 상황에서 파생된 남북간 인도적 문제에 무관심해서는 안됨. 이산가족, 납북자, 국군포로와 그 가족들은 분단으로 행복추구권을 박탈당한 살아있는 역사임. 이들이 겪고 있는 인도적

---

1 유엔 시민적 정치적 권리규약 위원회(UN Human Rights Committee, 일명 자유권 위원회), 대한민국 정부의 자유권 실태에 대한 심의 후 최종 권고문(concluding observation)  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/KOR/CO/4&Lang=En](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/KOR/CO/4&Lang=En) (검색 2016년 1월 26일)

문제를 우선시할 필요가 있음.

- 과거 서독의 대동독인권정책 경험에서 보듯이, 적대관계와 이질적 체제에서 인도적 문제 해결을 우선하는 것이 실효적인 인권문제 해결과 상대의 인권문제를 다룰 신뢰를 형성할 수 있음.
- 따라서 인도적 문제의 범주에는 한반도의 분단과 전쟁, 기타 가뭄, 기아 등 한반도에서의 각종 재해재난 등에 의하거나 그로부터 파생된 이산가족, 납치자, 군인포로, 비자발적 해외 이주, 그 밖의 민간인 피해 문제를 포함해야 함.

### III. 「남북한인권협력법안」의 예

지금까지의 의견을 반영한 남북한인권협력법안은 아래와 같음. [\[참\]](#)

#### 남북한인권협력법안

##### 제1조(목적)

이 법은 한반도(대한민국과 조선민주주의인민공화국)에 거주하는 사람들과 한반도에서의 인권 침해로 인해 해외로 이탈한 남북한 국적을 지닌 자들의 인권을 증진하고 인도적 문제를 해결하기 위해 남북한의 협력에 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.

##### 제2조(정의)

- ① 남북한 인권이란 한반도에 거주하는 사람들과 한반도에서의 인권침해로 인해 해외로 이탈한 남북 국적자들의 인권을 말한다.
- ② 위 ① 항의 규정에 따른 인권이란 남북한이 각각 비준한 국제인권협약과 남북한의 헌법이 각각 규정하고 있는 바를 포함한다.
- ③ 남북한 인권협력은 위 ①, ②항에서 정의된 인권 증진을 위한 제반 접촉, 교류, 합의, 이행을 망라한다.
- ④ 인도적 문제는 한반도의 분단과 전쟁, 기타 한반도에서의 각종 재해재난 등에 의하거나 그로부터 파생된 이산가족, 납치자, 군인포로, 비자발적 이주, 그 밖의 민간인 피해 문제를 말한다.

##### 제3조(기본원칙)

- ① 남북한 인권협력은 호혜적이고 평화적으로 이루어져야 한다.
- ② 남북한 인권협력은 남북한 간의 합의와 국제 인권 및 인도주의 규범을 바탕으로 추진해야 한다.
- ③ 남북한 인권협력은 신뢰의 원칙에 따라 투명하게, 상호 실질적인 개선의 방향으로 추진해야 한다.

##### 제4조(국가의 책무)

- ① 국가는 위 정의와 원칙에 의거해 남북한 인권 증진을 위해 노력해야 한다.
- ② 국가는 인도적 문제의 피해 당사자 및 그 가족들을 지원하는 일에 우선적인 노력을 기울여야 한다.
- ③ 국가는 상호 신뢰구축과 평화정착을 병행해 지속가능한 인권 증진을 지속해나가야 한다.
- ④ 국가는 재원을 안정적으로 확보해 인권증진을 지속해 나가야 한다.



### 제5조(재원 확보)

- ① 정부는 남북한 인권협력을 위해 필요한 재원을 안정적으로 마련하여야 한다.
- ② 정부는 매년 대통령령 정하는 바에 따라 남북한 인권협력에 관한 사업에 예산을 집행하여야 한다.

**제6조(다른 법률과의 관계)** 이 법 중 남북한 인권협력에 관해서는 이 법이 다른 법에 우선하여 적용한다. 다만, 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」, 「남북관계 발전에 관한 법률」의 관련 규정과 조화를 이루도록 노력한다.

### 제7조(남북한 인권협력위원회)

- ① 정부는 남북한 인권협력에 관한 사항을 심의하기 위해 국무총리실에 남북한인권협력위원회(이하 “위원회”라 함)를 설치한다.
- ② 위원회는 20명 이내로 구성한다.
- ③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 국무총리가 임명하거나 위촉한다.
  1. 위원장은 국회에서 여야 정당이 합의하여 복수로 추천한 민간 위원 중에서 국무총리가 임명한다.
  2. 민간 위원은 10년 이상 인권, 개발, 인도적 지원 분야에 종사했거나 관련 연구 경험을 가진 자로서, 국회에서 여야 정당이 동수로 추천한다. 이 경우 민간 위원은 10명 이상이 되도록 해야 한다.
  3. 정부와 국가기구의 위원은 통일부, 법무부, 외교부, 국가인권위원회를 포함하는 관계 부처의 차관급 이상의 공무원으로 한다.
- ④ 위원회는 위원회 활동의 필요에 따라 소위원회를 둘 수 있다.
- ⑤ 그 밖에 위원회의 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 제8조(남북한 인권협력 계획)

- ① 정부는 3년마다 남북한 인권협력기본계획(이하 “기본계획”이라 함)을 수립하여야 한다.
- ② 기본계획은 통일부 장관이 남북인권협력위원회의 심의 및 국무회의의 심의를 거쳐 이를 확정한다. 예산이 수반되는 기본계획은 국회의 동의를 얻어야 한다.
- ③ 기본계획은 다음 각 호의 사항을 포함해야 한다.
  1. 남북한 인권 실태 조사
  2. 남북한 인권 협력
  3. 민간단체와의 협력
  4. 교육 및 홍보
  5. 국제협력
  6. 남북한 인도적 문제에 대한 지원
  7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ④ 통일부장관은 기본계획에 따라 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 매년 남북한 인권에 관한 집행계획(이하 “집행계획”이라 함)을 수립하여야 한다.

- ⑤ 통일부장관은 매년 기본계획 및 집행계획의 수립 및 이행 상황을 국회에 보고하여야 한다.

### 제9조(인도적 문제 해결)

- ① 정부는 동법 제2조 4항에 의거해 남북간 인도적 문제 해결을 총괄 전담하는 기구를 정부 기구에 설치 운영하여야 한다.
- ② 정부는 인도적 문제 해결을 위해 남북 대화, 교류, 지원, 협력과 민간단체, 국제기구와의 협력 등 다방면의 노력을 전개한다.
1. 인도적 지원과 개발 지원의 경우 그 방식은 관련 국제 기준에 준한다.
  2. 지원은 임산부, 노약자, 영유아, 장애인 등 취약계층을 우선한다.
  3. 통일부장관은 지원 업무 또는 활동에 종사하는 국내 기관·단체 간의 역할을 조정할 수 있다.
- ③ 국가는 위 2항과 관련해 자문위원회를 설치한다.
1. 자문위원회는 위원장 1명을 포함해 20명 이내의 위원으로 구성한다.
  2. 위원장은 위원 중에서 호선하고, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 통일부장관이 임명하거나 위촉한다. 이 경우 위원의 과반은 아래 4호에 해당하는 사람으로 한다.
  3. 정부측 위원은 관계 부처의 국장급 이상의 공무원으로 한다.
  4. 민간 위원은 「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체에서 7년 이상 인도적 문제 관련 사업 및 연구 경험이 있는 사람 중에서 국회가 추천하는 사람으로 한다.
  5. 그 밖에 자문위원회 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 제10조(인권협력을 위한 교류와 대화)

- ① 정부는 남북한 인권협력과 관련된 교류와 대화를 증진하는데 힘써야 한다.
- ② 정부는 남북한 인권협력을 위한 교류와 대화를 발전시키도록 국내외 민간단체, 국제기구, 전문가들과 협력해야 한다.
- ③ 위 1항, 2항을 원활하게 전개하기 위해 정부는 남북한 인권협력 대사를 임명한다.
1. 남북한 인권협력 대사는 연례 보고서와 권고안을 남북한인권협력위원회와 국회에 제출한다.
  2. 외교부는 남북한 인권협력 대사의 업무를 지원한다.

### 제11조(남북한인권협력정보센터)

- ① 남북인권협력위원회 내에 남북한인권협력정보센터(이하 “정보센터”라 한다)를 둔다.
- ② 정보센터는 남·북한 사이의 인권 및 인도적 문제와 관련된 업무로서 다음 각 호의 사항에 대하여, 각종 자료 및 정보의 수집·보존·발간 등을 담당한다.
1. 이 법 제8조 ③항 1호에 관한 사항
  2. 유엔 등 국제인권기구가 권고한 남북한 인권침해 사례에 관한 사항
  3. 국군포로, 피랍인, 이산가족, 비자발적 이주 및 기타 남북한 인도적 문제의 실태에 관련된 사항

4. 제1호부터 제3호까지 규정된 업무와 관련된 국내·외의 정책과 관련된 사항
- ③ 정보센터는 발간자료에 대해 국회의 요청이 있는 경우, 이를 제공하여야 한다.

**제12조(교육홍보)**

- ① 통일부장관은 남북한 인권협력의 방향, 경과, 과제 등에 관해 교육과 홍보를 전개한다.
- ② 교육부 장관, 각 교육감은 위 1항에 협력한다.

**제13조(관련기관의 협조)**

- ① 통일부장관은 남북한 인권협력 업무와 관련하여 다른 행정기관과 공공단체의 장에게 협조를 요청할 수 있으며, 요청을 받은 행정기관과 공공단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

끝.



---

## 참여연대 정책자료

### 북한인권법 대안으로서 「남북한인권협력법」 제안

발행일 2016. 01. 26

발행처 참여연대 평화군축센터

담당 이미현 간사 02-723-4250 [peace@pspd.org](mailto:peace@pspd.org)

Copyright ©참여연대, 2015 ※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 회원가입 02-723-4251

주소 110-043 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)

홈페이지 [www.peoplepower21.org](http://www.peoplepower21.org) 공식SNS [트위터](#) [페이스북](#) @peoplepower21

---